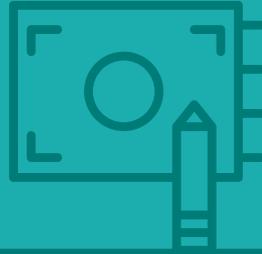


تصميم الموازنة العامة وألوياتها

خالد زكريا أمين وإسراء عادل الحسيني



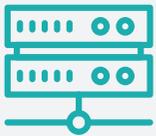
04





مقدمة

تؤدي السياسة المالية دوراً حيوياً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ حيث تمثل الموارد العامة المحلية (من الضرائب وغيرها من الإيرادات غير الضريبية) مصدراً رئيسياً لتمويل التنمية، ولا سيما في ظل تواضع التدفقات الآتية من كل من المساعدة الإنمائية الرسمية (ODA) والقطاعات الخاص وغير الربحي. ومن خلال السياسة المالية، يمكن للحكومات تقليل عدم المساواة في الدخل وبين الجنسين، كما يساهم الإنفاق الاجتماعي والضرائب التصاعديّة بشكل كبير في البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام تدابير مالية تصحيحية مختلفة للتغلب على التحديات البيئية مثل تعيّر المناخ والاستخدام غير المستدام للموارد الطبيعية.



الخسائر الناجمة عن سوء إدارة البنية التحتية

15%

في الاقتصادات المتقدمة

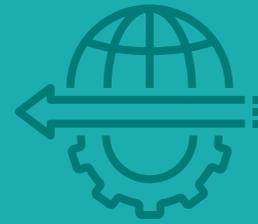
34%

في اقتصادات السوق الناشئة

53%

في البلدان النامية المنخفضة الدخل

تؤدي السياسة المالية دوراً رئيسياً في تحفيز النمو الاقتصادي والعمالة المنتجة وكذلك في دعم استقرار الاقتصاد الكلي (الهدف 8).



في هذا السياق، يبحث هذا الفصل في الدور المحتمل للهيكل الحالي للموازنة العامة للدولة في مصر وكذلك عملية إعداد الموازنة الحالية في دعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يحلل هذا الفصل هيكل الموازنة العامة للدولة، في جانبي الإنفاق والإيرادات، وفقاً لأنظمة التصنيف الاقتصادي والوظيفي والإداري، خلال الفترة الزمنية الممتدة من السنة المالية 2015/2014 إلى السنة المالية 2021/2020. بالإضافة إلى ذلك، يناقش الفصل العديد من القضايا المتعلقة بالإدارة المالية الحكومية في مصر وبحث في كيفية تأثير تعزيز دورة الموازنة العامة وعملياتها بشكل إيجابي على استهداف الإنفاق.



أ. دور المالية العامة في دعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة

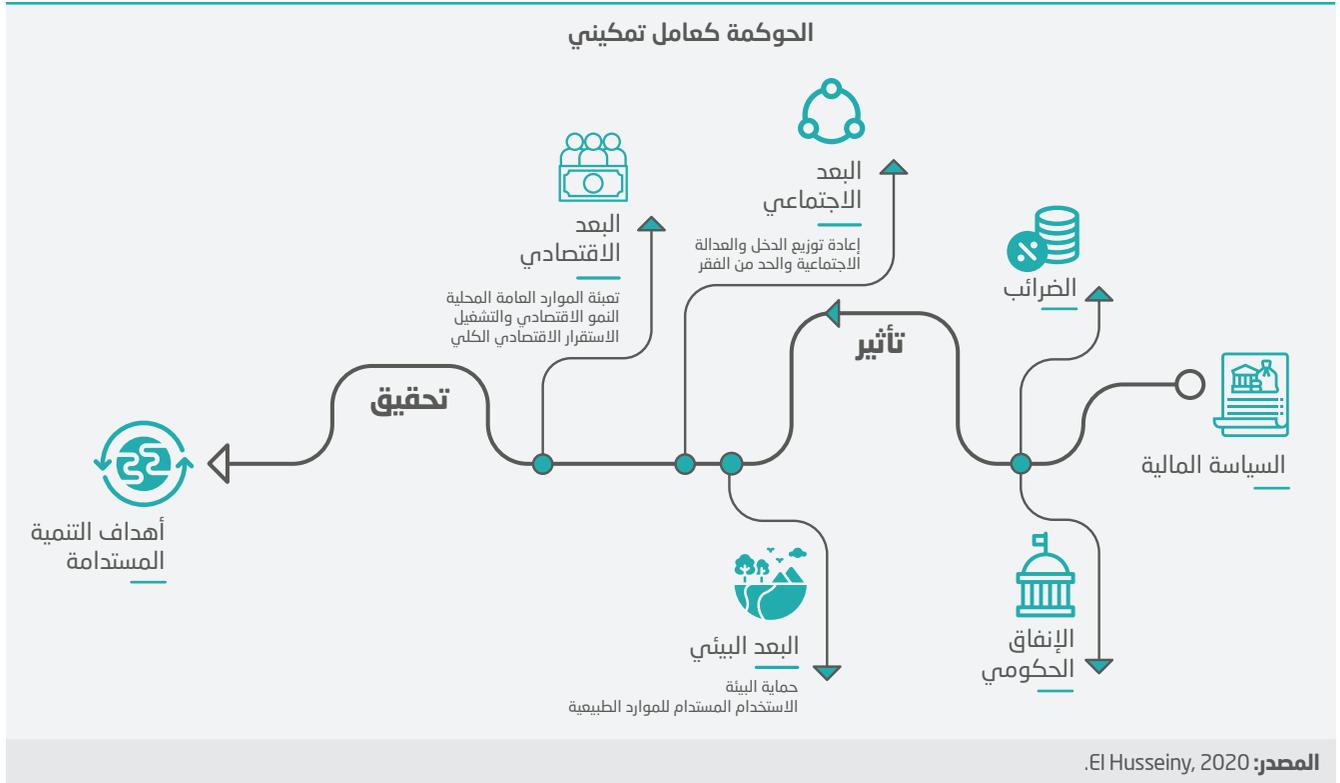
من أوجه عدم المساواة في الدخل (الهدف 10) وتحقيق المساواة بين الجنسين (الهدف 5). ويمكن أيضاً استخدام الحوافز التي تقدمها السياسة المالية لاستهداف التقدم في العمل المناخي بشكل فعال (الهدف 13). وتُعد الضرائب البيئية وإصلاح منظومة دعم الطاقة من بين التدابير المالية الرئيسية التي يمكن أن تساعد في تعزيز حماية البيئة وضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وهو ما يمثل حجر الزاوية للتنمية المستدامة.

ومما لا شك فيه أن وجود أنظمة حوكمة سليمة ومؤسسات جيدة للموازنة شرط ضروري للدور الفعال للسياسة المالية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إذ توفر أنظمة الحوكمة المناسبة ومؤسسات الموازنة الفعالة بيئة مواتية وممكنة بغية تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال تعزيز المساءلة والشفافية؛ والسيطرة على الفساد؛ وضمان سيادة القانون؛ وتحسين فعالية الحكومة. وبترتب على سوء الإدارة وضعف نظم الحوكمة، الذي يتجلى في ضعف المؤسسات وانعدام القواعد المالية، تأثير سلبي على عدالة تخصيص الإنفاق الحكومي وكفاءته وكذلك على تعبئة الإيرادات الحكومية. على سبيل المثال، يرى Schwartz

تؤدي السياسة المالية دوراً مهماً في دعم تحقيق مختلف أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها. وتشمل المجالات الرئيسية التي تستهدفها السياسة المالية فيما يتعلق بالتنمية المستدامة تعبئة الموارد المحلية (DRM)؛ وسياسة التوزيع؛ وإعادة توزيع الدخل والتخفيف من حدة الفقر؛ وحماية البيئة. وللتدخلات المالية في هذه المجالات تأثير مباشر على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة.

وكما هو مبيّن في الشكل 31، لا بد من تعبئة الموارد العامة المحلية، عن طريق زيادة الضرائب وغيرها من الإيرادات غير الضريبية بكفاءة، لتأمين الأموال الكافية اللازمة لتمويل توفير السلع العامة وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة المختلفة. وعلاوةً على ذلك، تؤدي السياسة المالية دوراً رئيسياً في تحفيز التشغيل المنتج والعمل اللائق ونمو الاقتصاد وكذلك في دعم استقرار الاقتصاد الكلي (الهدف 8)، ولا يخدم هذا الدور تحقيق الأهداف الاقتصادية للتنمية المستدامة فحسب، بل الأهداف الاجتماعية والبيئية أيضاً. بالإضافة إلى ذلك، للسياسة المالية دور في الحد من الفقر وإعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال استخدام الضرائب والإنفاق الاجتماعي بهدف الحدّ

الشكل 31. إطار مفاهيمي لدور السياسة المالية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة



الاجتماعي بين المواطنين والدولة، ويُبرز الدور المميز للموارد العامة المحلية في تمويل التنمية المستدامة.

وبناءً على ذلك، يؤكد المقصد 17-1 من الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة، "الشراكات من أجل الأهداف"، أهمية تعزيز تعبئة الموارد المحلية في البلدان النامية لتحسين القدرة المحلية على تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات. بالإضافة إلى ذلك، تصدّرت تعبئة الموارد العامة المحلية، من خلال تعزيز إدارة الإيرادات، وتحسين كفاءة النظم الضريبية وفعاليتها، والحدّ من التهرب الضريبي، قائمة مجالات العمل التي انبثقت عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي عُقد في أديس أبابا في تموز/يوليو 2015¹.

ومع ذلك، يجب أن تتسم تعبئة الموارد العامة المحلية من خلال زيادة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية بالكفاءة قدر الإمكان، مع وجود أقل قدر من التشوّهات للحوافز التي تواجهها الوحدات الاقتصادية فيما يتعلق بالادخار والاستهلاك والاستثمار والعمل والتشغيل². وهذا من شأنه أن يساعد في الحدّ من الآثار السلبية للضرائب على العمالة والإنتاجية، وعلى الاستثمار الخاص، وبالتالي على النمو الاقتصادي (الهدف 8).

and others (2020) أنه في البلدان النامية منخفضة الدخل واقتصادات السوق الناشئة، تصل الخسائر الناجمة عن سوء إدارة البنية التحتية، المقاسة كنسبة مئوية من الانحراف عن الكفاءة الكاملة، إلى حوالي 53 في المائة و34 في المائة على التوالي، مقارنةً بـ 15 في المائة في الاقتصادات المتقدمة.

1. تعبئة الموارد العامة المحلية

يعد التمويل ضرورياً لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهدافها الـ 17 ومقاصدها الـ 169؛ فمن بين خيارات تمويل التنمية المختلفة (المحلية والخارجية والعامة والخاصة) المتاحة للحكومات، تُعد تعبئة الموارد المحلية (DRM) ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان النامية. وفي الواقع، يُنظر إلى تعبئة الموارد المحلية على نطاق واسع على أنها وسيلة لسد الفجوة بين الاحتياجات الطموحة لأهداف التنمية المستدامة وخطط التنمية الوطنية من ناحية، والتمويل المتاح للتنمية من ناحية أخرى. وعلاوةً على ذلك، الارتباط بين كل من تحصيل الإيرادات والإنفاق الفعال على السلع والخدمات العامة يشكل أساس العقد



تمثل الموارد العامة المحلية، من الضرائب وغيرها من الإيرادات غير الضريبية، مصدراً رئيسياً لتمويل التنمية.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يؤدي الإنجاز الناجح للهدف 8 من أهداف التنمية المستدامة (العمالة المنتجة) إلى دورة حميدة يؤدي فيها توافر وظائف أكبر وأفضل إلى توسيع مصدر التمويل الأساسي للأسر وهو دخلها من العمل، وهذا بدوره يوسع الأوعية الضريبية ويؤدي إلى توسيع مصدر التمويل الأساسي للشركات الذي يتمثل في إيرادات مبيعاتها. ويؤدي هذا في النهاية إلى تحفيز الاستثمار وزيادة الإنتاجية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى خلق فرص عمل أكثر إنتاجية.

2. سياسات التوزيع وإعادة التوزيع والتخفيف من حدة الفقر

تعدّ سياسات التوزيع وإعادة التوزيع والتخفيف من حدة الفقر من بين المجالات الرئيسية التي تضطلع فيها السياسة المالية بدور قوي باستخدام مختلف التدابير المالية، بما فيها الضرائب والتحويلات الاجتماعية والدعم، فضلاً عن الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية المناصرة للفقراء.

وترتبط ثلاثة من أصل 17 هدفاً من أهداف التنمية المستدامة ارتباطاً مباشراً بالوظيفة التوزيعية للسياسة المالية، وهي الهدف 1 "القضاء على الفقر" والهدف 2 "القضاء التام على الجوع" والهدف 10 "الحدّ من أوجه عدم المساواة". وفي الواقع، يسعى الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة إلى زيادة نمو الدخل للفئات الفقيرة وذات الدخل المنخفض؛ وتعزيز الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للجميع؛ واعتماد سياسات مالية وأجور وسياسات حماية اجتماعية مناسبة تحقق قدراً أكبر من المساواة. وعلاوةً على ذلك، للسياسة المالية القدرة على تضييق الفجوات بين الجنسين وتحقيق المساواة بينهما (الهدف 5) بشكل رئيسي

عن طريق تمويل سياسات التوزيع (مثل التعليم والصحة) والخطط التي تستهدف الحد من التحيّز تجاه النوع الاجتماعي. على سبيل المثال، تمكّن الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي الحكومات من التخطيط ووضع الموازنة لتعزيز الجهود التي تدعم تحقيق أهداف المساواة بين الجنسين والتتبع الفعال للالتزامات المالية والنفقات الفعلية لهذه الأهداف. وعلاوةً على ذلك، يمكن للسياسة المالية أن تستهدف التوظيف والتشغيل الكامل والمنتج (الهدف 8) من خلال الموازنة المستجيبة لقضايا التوظيف والتشغيل، التي تأخذ بالاعتبار الآثار على فرص التشغيل والتوظيف.

ومن الجدير بالذكر أن دور السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والبيئية لخطة عام 2030 من المتوقع أن يساهم بشكل فعال في تحقيق الأهداف الاجتماعية أيضاً من خلال التأثير الإيجابي على رفاه الفقراء والشرائح السكانية الأضعف. على سبيل المثال، يساهم الدور الرئيسي للسياسة المالية في تعبئة الموارد المحلية، وتعزيز النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل والتوظيف، وتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي، وحماية البيئة، في تحقيق نتائج اجتماعية أفضل من أجل ازدهار الرفاه.

3. حماية البيئة والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية

بالإضافة إلى الدور الذي تضطلع به السياسة المالية في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المستدامة، فإنها تلعب دوراً مهماً أيضاً يتعلق بالبعد البيئي. ويمكن أن يتم هذا الدور بشكل أساسي من خلال الإجراءات المالية التصحيحية (أي الضرائب والإعانات التصحيحية) التي تهدف إلى استيعاب الآثار الخارجية

خطة التنمية المستدامة لعام 2030



169 مقصد



17 هدف

ورسوم التلوث أو النفايات، والضرائب على الأكياس البلاستيكية، والضرائب على الوقود الأحفوري والمنتجات البترولية، وغيرها. ويمكن أيضاً أن تقدّم إعانات تصحيحية ومزايا ضريبية وحوافز لتعزيز أنماط الإنتاج والاستهلاك الصديقة للبيئة، مثل دعم الشركات التي تستخدم أو تنتج طاقة متجددة ومستدامة.

externalities المرتبطة بأنشطة الإنتاج والاستهلاك المختلفة بطريقة تضمن الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية وتعزز حماية البيئة.

ويمكن للحكومات أن تفرض ضرائب تصحيحية على الأنشطة الضارة والملوثة للبيئة وكذلك على الاستخدام غير الرشيد للموارد الطبيعية، مثل ضريبة الكربون،

ب. تخطيط الموازنة العامة وتحديد أولوياتها في مصر

الاقتصادية. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية تقدم لمجلس الوزراء، على أساس سنوي، الأهداف الرئيسية التي تسعى الموازنة المقترحة إلى تحقيقها وربطها باستراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030، كما تعلن وزارة المالية هذه الأهداف سنوياً عن طريق وثائق الموازنة، بما فيها منشور الموازنة والبيان المالي والبيان التحليلي.

ولا يحظى تحديد أولويات الموازنة وفقاً لأهداف التنمية المستدامة باهتمام كبير من جانب البرلمان أثناء عملية الموافقة على مشروع الموازنة العامة للدولة، إذ تركز المناقشة في البرلمان بشكل أساسي على مخصصات الموازنة الموجهة للهيئات الموازنية، وخصص الإنفاق للقطاعات الوظيفية، ومدى احترام الحكومة لما جاء في الدستور المصري فيما يتعلق بالمخصصات المقررة لقطاعات التعليم ما قبل الجامعي، والتعليم العالي، والبحث العلمي، والصحة. كما يولي أعضاء البرلمان اهتماماً كبيراً بالمخصصات الموازنية للمحافظات التي يمثلونها، خاصة مع غياب المجالس المحلية منذ حلها جميعاً بعد ثورة 2011.



لم تتجاوز الحصة النسبية للمنح من إجمالي الإيرادات الحكومية لمصر واحداً في المائة على مدى السنوات الأربع الماضية.

بالنظر إلى حقيقة أن الحصة النسبية للمنح من إجمالي الإيرادات الحكومية لمصر لم تتجاوز واحداً في المائة على مدى السنوات الأربع الماضية، فإن تمويل التنمية عن طريق الموارد العامة الضريبية وغير الضريبية ضروري للغاية. ويتطلب هذا الموقف تخطيطاً مناسباً للموازنة وتحديد أولوياتها. ويجب أن تسعى الحكومة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة أثناء إعداد الموازنة العامة، كما ينبغي اتخاذ تدابير جادة تضمن أن يتم الإنفاق الحكومي بفعالية وكفاءة. ويستعرض هذا القسم ممارسات الحكومة في مصر فيما يتعلق بتخطيط الموازنة وتحديد الأولويات بالإضافة إلى التنفيذ الفعال للموازنة.

1. التحليل المالي الكلي وتحديد أولويات الموازنة وفقاً لأهداف التنمية المستدامة

يعد التحليل المالي الكلي وإعداد التوقعات المالية من العناصر الأساسية للتخطيط الاستراتيجي، إذ يسمح للحكومة بوضع سيناريوهات مالية بديلة بناءً على التغييرات المحتملة في ظروف الاقتصاد الكلي أو عوامل الخطر الخارجية الأخرى التي تؤثر على الإيرادات والنفقات والديون. ويوجد لدى وزارة المالية وحدة مالية كلية مسؤولة عن وضع هذه السيناريوهات. ومع ذلك، تركز هذه الوحدة بشكل أكبر على تحليل مخاطر المالية العامة وإدارة العجز بدلاً من التركيز على أهداف التنمية المستدامة. وتترك مسألة تحديد أولويات الموازنة لمجلس الوزراء ولعملية إعداد الموازنة، التي تقودها وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية

3. الموازنة القائمة على البرامج وشمولية الموازنة

على مدى السنوات الثلاث الماضية، أدخلت وزارة المالية الموازنة القائمة على البرامج على المستوى الوزاري. وقدمت الوزارة الكثير من المساعدة الفنية للوحدات الموازنية في جميع أنحاء البلاد لتطبيق نظام الموازنة الجديد. ومع ذلك، من المهم للغاية التأكد من أن نواتج الموازنة القائمة على البرامج تنعكس في موازنة البنود السنوية. من ناحية أخرى، تضعف شمولية الموازنة بسبب وجود مصادر للتمويل من خارج الموازنة، كالصناديق والحسابات الخاصة، والتي لها مواردها المالية وأنشطة الإنفاق الخاصة بها. وهذا يقوّض فعالية الموازنة في تخصيص الموارد للمجالات ذات الأولوية المرتفعة. وعلاوةً على ذلك، البيانات المتعلقة بهذه الأموال ليست متاحة للجمهور للنظر فيها أثناء عملية إعداد الموازنة. واستجابةً لطلب البرلمان، أدخلت وزارة المالية العديد من الإصلاحات في مسألة الصناديق والحسابات خارج الموازنة بما فيها حل بعضها، ومراجعة قواعدها المالية، والتأكد من إدراج نفقاتها وإيراداتها في الموازنة العامة للدولة.

4. الموازنة متعددة السنوات

بشكل عام، توضع الموازنة العامة للدولة في مصر على أساس سنوي. وعلى الرغم من إعداد باب الاستثمار بناءً على خطة متوسطة الأجل (خطة وطنية لمدة ثلاث سنوات)، تقدّر النفقات الجارية على أساس سنوي، ولا يمكن للجهات الحكومية ترحيل مخصصات موازنتها على مدار السنوات، وهو ما يرجع إلى اتباع الأساس النقدي كأساس محاسبي في إعداد الموازنة. ومع ذلك، يمكن للهيئات الموازنية نقل المخصصات بين أبواب الموازنة خلال السنة المالية. وتتطلب الموازنة الاستراتيجية عملية تخطيط يمكن أن تمتد إلى ما بعد عام واحد. وفي حين تعالج الموازنات السنوية احتياجات الإنفاق الحكومي قصير الأجل فقط، تستوعب الموازنات متوسطة الأجل البرامج والمشاريع والسياسات متعددة السنوات. ويجب أن تستند الموازنة الاستراتيجية إلى ثلاث ركائز، هي: إطار مالي متوسط الأجل (MTFF)، إطار موازني متوسط الأجل (MTBF)، وإطار الإنفاق متوسط الأجل (MTEF). ويمثل الإطار المالي متوسط الأجل، والذي ينبغي

2. كفاءة الموازنة وعدم تشتتها

يُعدّ تماسك وعدم تشتت الموازنة عنصراً حاسماً في عمليات ترشيد الموازنة من حيث إنه يسمح للحكومة بتخصيص الموارد لدعم الأولويات المحددة. ويتكون هيكل المالية العامة في مصر من 654 هيئة موازنية، 161 وحدة على المستوى المركزي، 349 على المستوى المحلي، و144 هيئة عامة خدمية. وتقوم كل هيئة موازنية بوضع موازنتها وفقاً لمنشور الموازنة السنوية، وتتفاوض بشأنها مع وزارة المالية بشأن الإنفاق الجاري، ومع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية بشأن الإنفاق الاستثماري. ويُعدّ هذا العدد من الهيئات الموازنية مفرط وفقاً للمعايير الدولية، مما يساهم في تجزئة الموازنة وتشتتها، كما أنه لا يسمح بتغيير السياسات أو التدخلات المشتركة بين الجهات استناداً إلى الأهداف التنموية. وبالنظر إلى حقيقة أن هذه الهيئات الموازنية أنشئت بناءً على قوانين ولوائح، فيتوفر العديد من الخيارات لتقليص عددها. ويتمثل أحد هذه الخيارات في إعادة تصنيف هذه الهيئات الموازنية إلى هيئات أولية لها الحق في التفاوض على موازنتها مع وزارة المالية، وهيئات ثانوية لها الحق في التفاوض على موازنتها مع الهيئات الأولية.

فضلاً عن ذلك، يوجد لدى العديد من الوحدات المستقلة والاقتصادية سلطة التدخل في ولايات مختلف القطاعات من خلال النفقات الجارية والاستثمارية، مع قدر محدود من التنسيق بين الوزارات. وتزداد خطورة هذا الأمر بشكل خاص على المستوى المحلي، حيث تتضاءل القدرة على إدارة تعقيدات النظام المجرأ.

ويحدّ هذا الهيكل المجرأ للموازنة العامة في مصر من الكفاءة التخصيصية، وهذا بدوره يحدّ من فعالية تحديد الأولويات، إذ لا يمكن تخصيص الموارد بسهولة للمجالات الأكثر احتياجاً، كما أنه مستهلك للوقت بشكل مفرط للغاية. ويعدّ تعزيز وحدة وتماسك الموازنة وعدم تشتتها في مصر أمر ضروري لضمان كفاءة الموازنة واتساقها مع الأهداف الاقتصادية الكلية والتنموية.

متوسط الأجل والذي ينعكس في بيانها المالي السنوي. ومع ذلك، من الضروري توسيع هذه الخطوة المهمة عبر تطوير إطار الإنفاق متوسط الأجل، على الأقل لقطاعات محددة. تستخدم أهداف التنمية.

أن يحتوي على بيان بأهداف السياسة المالية ومجموعة متكاملة من الأهداف والتوقعات المالية والاقتصادية الكلية متوسطة الأجل، الخطوة الأولى الضرورية نحو تطوير إطار الإنفاق متوسط الأجل. وتعد وزارة المالية الإطار المالي

ج. الإنفاق الحكومي في مصر من منظور أهداف التنمية المستدامة

لذلك، هيكل الإنفاق الحكومي، ومدى تحيزه نحو الإنفاق الجاري أو الاستثماري، سوف ينعكس بشكل أو بآخر على التقدم نحو تحقيق الأهداف المختلفة للتنمية المستدامة.

وعلاوةً على ذلك، يترتب على قرار الحكومة بشأن كيفية تخصيص أموال الموازنة بين المستويات الإدارية (المحلية مقابل المركزية) آثار على كفاءة تقديم الخدمات العامة وفعاليتها، وهذا بدوره سيؤثر على الوتيرة التي يمكن للبلد من خلالها تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

يُقدَّر إجمالي الإنفاق الحكومي في مصر بنحو 1.7 تريليون جنيه وفقاً للموازنة المعدلة لسنة المالية 2021/2020.

وتشير البيانات إلى أن نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت تدريجياً من 30.2 في المائة في السنة المالية 2015/2014 إلى 25 في المائة في السنة المالية 2021/2020. وقد ساهمت العديد من تدابير الإصلاح المالي التي نفذتها الحكومة منذ عام 2016، بما فيها الإلغاء التدريجي لدعم الطاقة وإصلاح نظام الخدمة المدنية، في هذا الاتجاه المتناقص. على نحوٍ أكثر تحديداً، انخفض الإنفاق الحكومي على الباب الرابع "الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية" والباب الأول "الأجور وتعويضات العاملين" كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من 8.2 في المائة إلى 4.9 في المائة ومن 8.2 إلى 4.8 في المائة على التوالي بين عامي 2015/2014 و2021/2020.

وتقدم الأقسام الفرعية التالية مزيداً من التحليل لجانب الإنفاق في الموازنة العامة للدولة بمصر وفقاً للتصنيف الوظيفي والاقتصادي والإداري، وارتباطه المحتمل بأهداف التنمية المستدامة.

يعكس التصنيف الوظيفي للموازنة العامة للدولة في مصر قرارات الحكومة بشأن تخصيص الإنفاق العام بين الخدمات الاجتماعية (كالصحة والتعليم)؛ والبنية التحتية والمرافق العامة والشؤون الاقتصادية (مثل النقل والمياه والصرف الصحي والإسكان والطاقة والصناعة والزراعة)؛ والخدمات العامة البحتة (مثل العدالة والشرطة والدفاع القومي)؛ والحماية الاجتماعية. وفي الواقع، ترتبط بعض أهداف التنمية المستدامة ارتباطاً مباشراً بتخصيص الموارد لقطاعات وأنشطة محددة، مثل الصحة (الهدف 3)، التعليم الجيد (الهدف 4)، والزراعة (الهدف 2)، والمياه والصرف الصحي (الهدف 6)، والطاقة (الهدف 7)، والبنية التحتية والتصنيع (الهدفان 9 و11).

من ناحية أخرى، تؤثر قرارات الحكومة بشأن كيفية تخصيص الإنفاق الحكومي بين بنود الإنفاق الجاري (مثل الأجور والرواتب والسلع والخدمات والفوائد والمدفوعات التحويلية) والبنود الرأسمالية (أي الاستثمارات) على أهداف التنمية المستدامة. ففي حين أن بعض أهداف التنمية المستدامة، مثل تلك المتعلقة بالزراعة، والمياه والصرف الصحي، والطاقة والبنية التحتية، تنطوي على أنشطة كثيفة رأس المال، يتطلب بعضها الآخر إنفاقاً جالياً أعلى نسبياً مثل تلك التي تنصل بالحد من الفقر وعدم المساواة، والتعليم، والصحة. ونتيجةً



تعدّ القدرة على تعبئة الإيرادات الحكومية في مصر متواضعة عند مقارنتها ببعض البلدان المماثلة.

يتضمن مخصصات الموازنة لمعاملات الدين العام والتي زادت أهميتها النسبية بشكل كبير من 25.1 في المائة إلى 33 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، بين السنتين الماليتين 2015/2014 و2021/2020.

4

علاوةً على ذلك، تشير البيانات إلى أن قطاعي الحماية الاجتماعية والتعليم جاءا على رأس قائمة إنفاق القطاعات الوظيفية، كنسبة مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي والنتائج المحلي الإجمالي، على الرغم من أن هذين القطاعين قد شهدا اتجاهاً نزولياً خلال فترة التحليل. على وجه التحديد، انخفضت الحصة النسبية لقطاع الحماية الاجتماعية من إجمالي الإنفاق الحكومي بين السنتين الماليتين 2015/2014 و2021/2020، من 25.6 في المائة إلى 16.7 في المائة، بينما انخفض نصيب التعليم من 12.6 في المائة إلى 9.2 في المائة. وعلى العكس من ذلك، زادت الحصة النسبية لقطاع الإسكان والمرافق المجتمعية خلال فترة التحليل من 2.8 في المائة إلى 4.6 في المائة، مما يعكس التوسع في المشاريع القومية والاستثمارات الحكومية في برنامج الإسكان الاجتماعي، وكذلك في المرافق العامة ذات الصلة، بما فيها مياه الشرب والصرف الصحي.

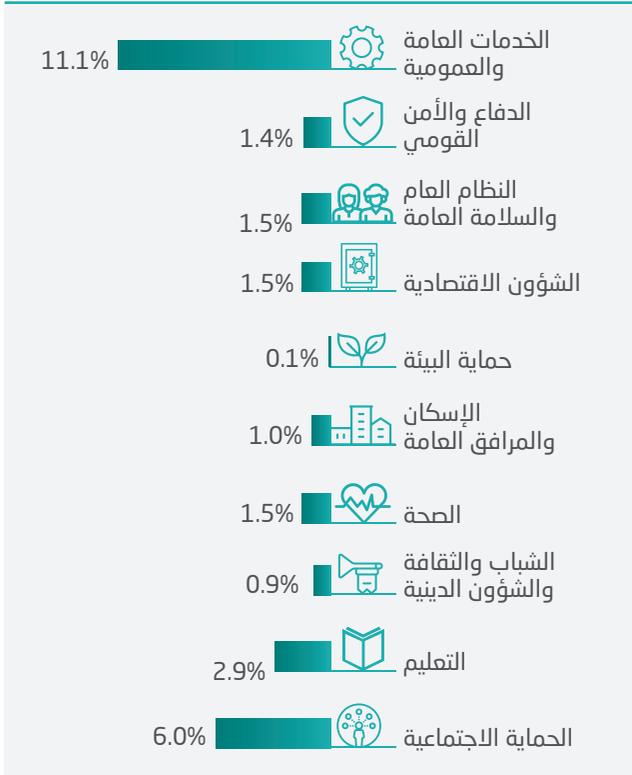
1. الإنفاق الحكومي وفقاً للتصنيف الوظيفي وعلاقته بأهداف التنمية المستدامة

وفقاً لنظام التصنيف الوظيفي للموازنة العامة للدولة، يصنّف إجمالي الإنفاق الحكومي في مصر إلى عشر قطاعات وظيفية. وكما هو موضح في الشكل 32، تحصل الخدمات العامة والعمومية والحماية الاجتماعية على النصيب الأكبر من إجمالي الإنفاق في مصر. ويمثل هذان القطاعان حوالي 40.3 في المائة و21.2 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي على التوالي خلال الفترة (2015/2014-2021/2020) في المتوسط. ويأتي التعليم بعد ذلك بمتوسط حصة تبلغ حوالي 10.2 في المائة. ويعرض الشكل 31 الحصص النسبية للقطاعات الوظيفية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

ويكشف تحليل اتجاه الأهمية النسبية للقطاعات الوظيفية في إجمالي الإنفاق الحكومي خلال الفترة (2015/2014-2021/2020) عن حدوث زيادة حادة في الحصة النسبية لقطاع الخدمات العامة والعمومية بنحو 13 نقطة مئوية. ويضم هذا القطاع عدة جهات تشريعية وتنفيذية³، كما



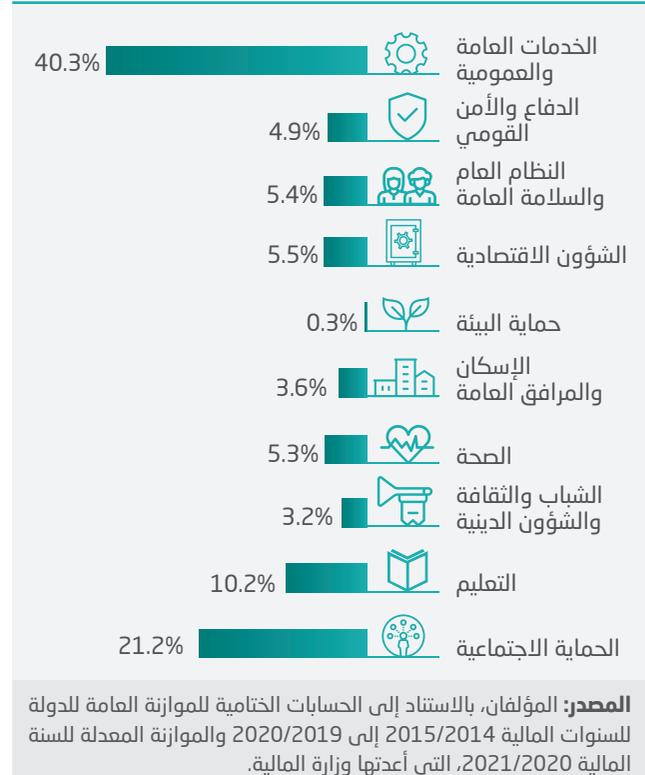
الشكل 33. هيكل الإنفاق الحكومي في مصر وفقاً للتصنيف الوظيفي، كنسب مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (2015/2014 إلى 2021/2020)



المصدر: المؤلفان، بالاستناد إلى الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية 2015/2014 إلى 2020/2019 والموازنة المعدلة للسنة المالية 2021/2020، التي أعدتها وزارة المالية. وتم استخراج بيانات الناتج المحلي الإجمالي للسنوات المذكورة من وثائق البيان المالي والبيان التحليلي للموازنة العامة للدولة، التي نشرتها وزارة المالية.

يترتب على هيمنة معاملات الدين العام على غالبية الإنفاق الحكومي في مصر في إطار القطاع الوظيفي الخدمات العامة والعمومية آثار غير مواتية على أهداف التنمية المستدامة. ومن المتوقع أن تؤدي مدفوعات الفائدة المرتفعة والمتزايدة على الدين العام إلى مزاحمة الاستثمار العام، على افتراض أن الحكومة لا تستخدم موارد خارج الموازنة لتمويل استثماراتها. كما سيتعرض الاستثمار الخاص للمزاحمة بسبب الضغط المتزايد الذي تمارسه الحكومة على الأموال القابلة للإقراض. وبالتالي سيكون لذلك تأثير سلبي على التشغيل والعمل اللائق ونمو الاقتصاد (الهدف 8). وبالإضافة إلى ذلك، تأتي مدفوعات الفائدة الكبيرة والمتزايدة على معاملات الدين العام على حساب المخصصات الموازنية لقطاعات الصحة والتعليم، الأمر الذي من شأنه أن يقيد الإنجاز الكامل لهدفي التنمية المستدامة 3 و4.

الشكل 32. هيكل الإنفاق الحكومي في مصر وفقاً للتصنيف الوظيفي، كنسب مئوية من إجمالي الإنفاق الحكومي (2015/2014 إلى 2021/2020)



المصدر: المؤلفان، بالاستناد إلى الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية 2015/2014 إلى 2020/2019 والموازنة المعدلة للسنة المالية 2021/2020، التي أعدتها وزارة المالية.



البيئة هي أقل القطاعات الحكومية من حيث المخصصات الموازنة. إذ يشكل الإنفاق على هذا القطاع حوالي 0.3 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي و0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط. ومن المتوقع أن يحدّ هذا من قدرة الحكومة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالبيئة، مثل الهدف 6 بشأن المياه النظيفة والصرف الصحي؛ والهدف 7 بشأن الطاقة النظيفة؛ والهدف 13 بشأن العمل المناخي.

على الجانب الإيجابي، من المتوقع أن ينعكس الانخفاض الكبير في الحصة النسبية للحماية الاجتماعية في كل من إجمالي الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي بشكل إيجابي على الأبعاد البيئية والاجتماعية للتنمية المستدامة. من المنظور البيئي، جاء الانخفاض في الحصة النسبية للقطاع المذكور نتيجةً لإصلاح الدعم بشكل رئيسي من خلال الإلغاء التدريجي للدعم البترولي المشوّه ابتداءً من عام 2016. ومن المنظور الاجتماعي، اقترن الانخفاض في الحصة النسبية المخصصة لقطاع الحماية الاجتماعية بإعادة تخصيص الإنفاق على الباب الرابع في الموازنة من مجموعة الدعم إلى مجموعة المزايا الاجتماعية، ومن المتوقع أن يُفيد ذلك التحول أهداف التنمية المستدامة المرتبطة بالقضاء على الفقر (الهدف 1) والحد من عدم المساواة (الهدف 10). ومع ذلك، ينبغي أيضاً النظر في أوجه التآزر بين المقاصد المختلفة لكل هدف من أهداف التنمية المستدامة لتحديد الأثر الصافي لسياسة ما على أهداف التنمية المستدامة. مثلاً، يمكن أن يتضرر المقصد 1-3 (بشأن تنفيذ أنظمة الحماية الاجتماعية وتدابيرها المناسبة وطنياً للجميع) من جزاء انخفاض الإنفاق الحكومي الإجمالي على الحماية الاجتماعية في مصر.



لا يزال هناك مجال كبير لتحسين كفاءة ضريبة القيمة المضافة في مصر.

والجدير بالذكر أن ارتفاع الإنفاق الحكومي على مدفوعات الفوائد خلال فترة التحليل جاء نتيجة زيادة الاقتراض العام لتمويل المشاريع القومية الضخمة التي تهدف إلى تحسين البنية التحتية والخدمات العامة المقدمة للمواطنين. ومع ذلك، بذلت وزارة المالية جهوداً كبيرة مؤخراً لخفض الدين العام وتحسين الانضباط المالي من خلال تحقيق فوائض أولية في الموازنة، وزيادة نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وترشيد الإنفاق الحكومي من خلال التحوّل من الدعم العيني إلى الدعم النقدي بالإضافة إلى التركيز على البرامج والأنشطة المتعلقة بالتنمية البشرية. وقد ساهمت هذه الإجراءات في تراجع مدفوعات خدمة الدين (أي الفوائد) لتصل إلى 8.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و33 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي في الموازنة المعدلة للسنة المالية 2021/2020، مقارنةً بـ 10.2 في المائة و39 في المائة على التوالي وفقاً للحساب الختامي لموازنة السنة المالية 2019/2018.⁴

وفي الوقت الذي يمكن فيه مقارنة الإنفاق الحكومي بمصر على الصحة (1.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2018) بمتوسط الإنفاق في بلدان الشريحة الأدنى من فئة الدخل المتوسط، فإن إنفاقها على التعليم متأخر عن متوسط هذه الفئة (حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2018). وعلاوة على ذلك، يُعدّ الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة منخفض نسبياً في مصر مقارنةً ببعض نظرائها من البلدان ذات الدخل المتوسط، مثل الأردن وجنوب أفريقيا ولبنان وماليزيا والمغرب وفيتنام وتونس⁵. وبالفعل، يقلّ الإنفاق الحكومي الوظيفي على قطاعي التعليم والصحة في مصر عما هو منصوص عليه في الدستور، أي 6 في المائة و3 في المائة من الناتج القومي الإجمالي، على التوالي. ومع ذلك، فعند تطبيق مفهوم أوسع للحكومة العامة، والذي يأخذ في اعتباره الإنفاق ذا الصلة للهيئات الاقتصادية وقطاع الأعمال العام جنباً إلى جنب مع نصيب القطاعات الوظيفية في إجمالي مدفوعات الفائدة، عندها سيتم الوفاء بالاستحقاقات الدستورية المذكورة.

بالإضافة إلى ذلك، يشير الهيكل الحالي للموازنة العامة للدولة، كما هو مبين في الشكلين 32 و33، إلى أن حماية

على قدرة الحكومة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

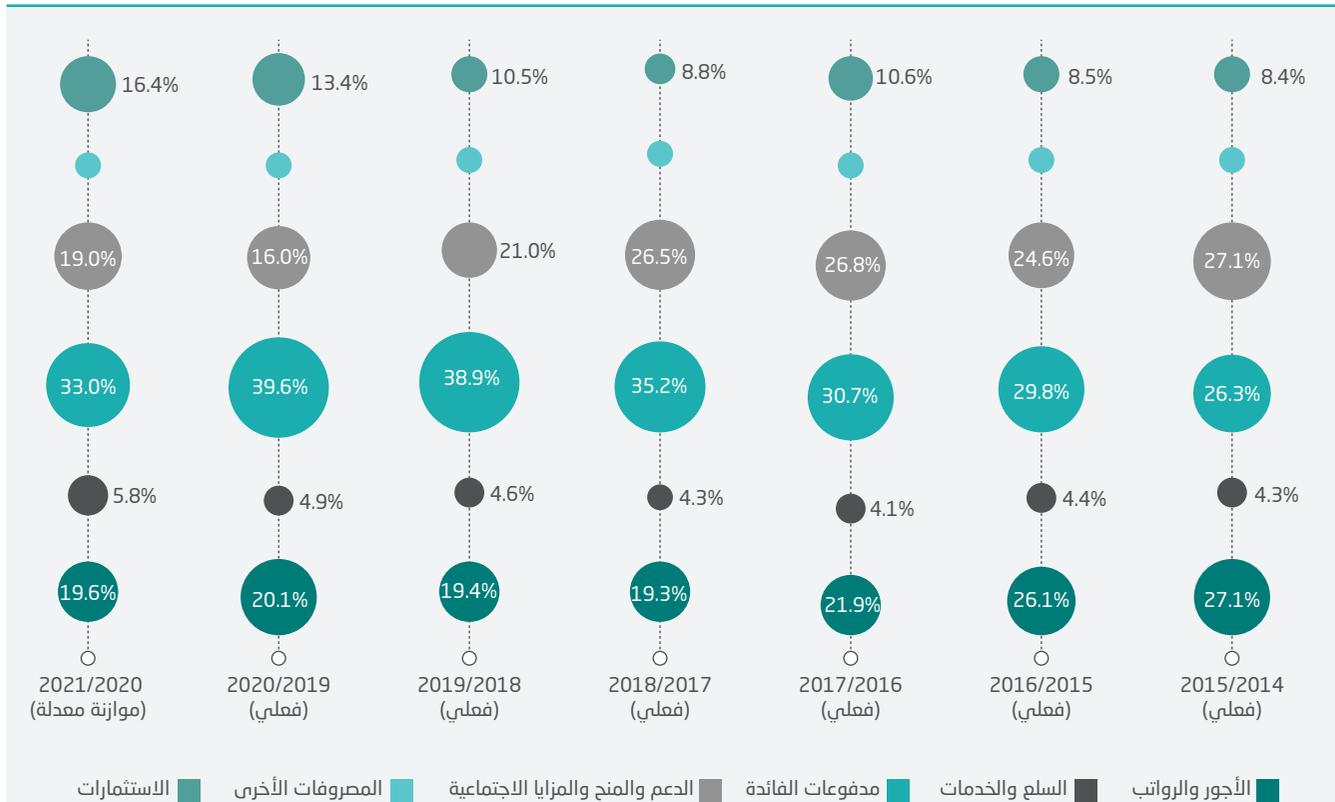
ويقدم الشكل 33 نظرة فاحصة على هيكل الباب الرابع للإنفاق الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية خلال الفترة الزمنية (2015/2014-2021/2020) والذي يوضح تراجع الأهمية النسبية لمجموعة الدعم لصالح مجموعة المزايا الاجتماعية. وجاء ذلك نتيجة لإجراءات الإصلاح الجادة التي أطلقتها الحكومة المصرية في عام 2016 بهدف تحسين كل من الكفاءة والاستهداف في الإنفاق على الحماية الاجتماعية. واستندت الإصلاحات بشكل أساسي إلى اعتماد نهج جديد للإنفاق على الحماية الاجتماعية يقوم على تحويل الموارد المالية من الدعم المباشر للأسعار (أي دعم الطاقة) إلى برامج التحويلات النقدية المباشرة والأفضل استهدافاً مثل برنامجي "تكافل" و"كرامة"⁷ للمواطنين المستحقين، إلى جانب إصلاح منظومة الدعم الحالي للمواد الغذائية وزيادة معاشات الضمان الاجتماعي⁷.

2. الإنفاق الحكومي وفقاً للتصنيف الاقتصادي وعلاقته بأهداف التنمية المستدامة

يوضح الشكل 32 هيكل الإنفاق الحكومي في مصر وفقاً للتصنيف الاقتصادي، خلال الفترة الزمنية الممتدة بين السنة المالية 2015/2014 والسنة المالية 2021/2020. وتشير البيانات إلى أنه من بين أبواب الإنفاق الستة في موازنة الدولة، تشكل مدفوعات الفوائد والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية والأجور وتعويضات العاملين مجتمعة حوالي 78.3 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، في المتوسط. وتشير البيانات إلى أنه في حين أن الحصة النسبية لمدفوعات الفوائد كانت تتزايد خلال الفترة الزمنية للتحليل، كانت تلك الخاصة بالباقيين الآخرين آخذة في الانخفاض.

وكما ذكرنا سابقاً، لهيكل الموازنة الذي تحصل فيه مدفوعات الفائدة على الحصة الأكبر، أثر سلبي

الشكل 34. هيكل الإنفاق الحكومي في مصر وفقاً للتصنيف الاقتصادي

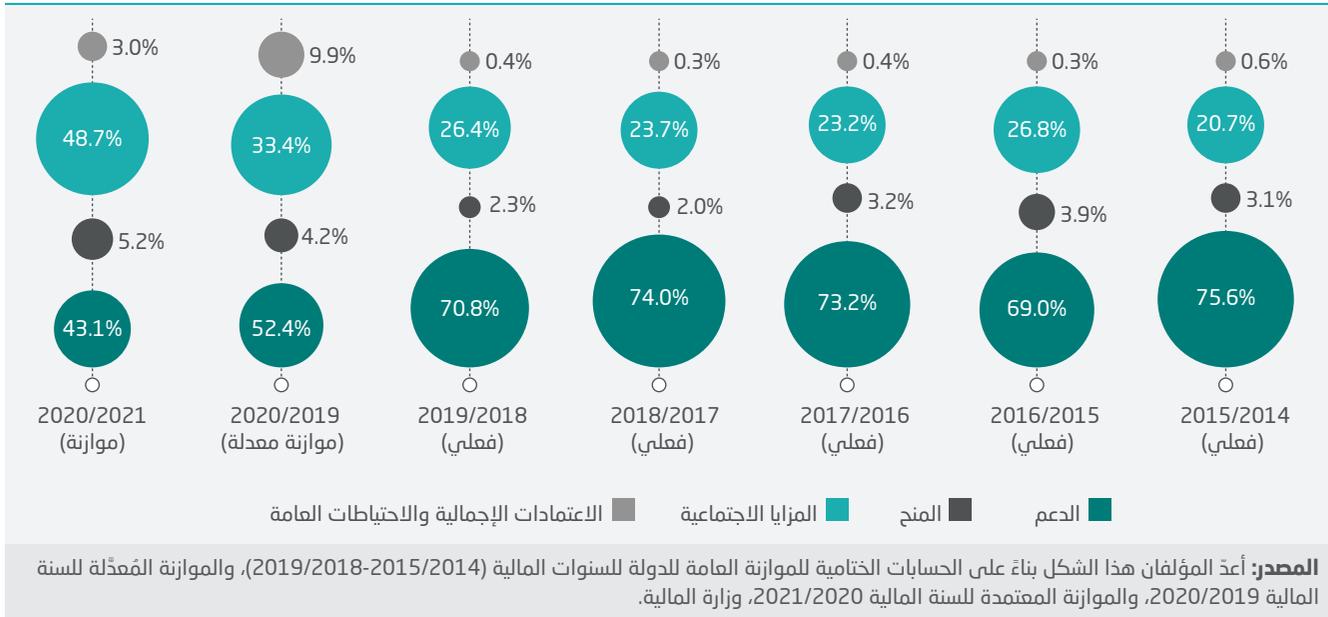


المصدر: أعد المؤلفان هذا الشكل بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2015/2014-2020/2019) والموازنة المعدلة للسنة المالية 2021/2020، وزارة المالية.

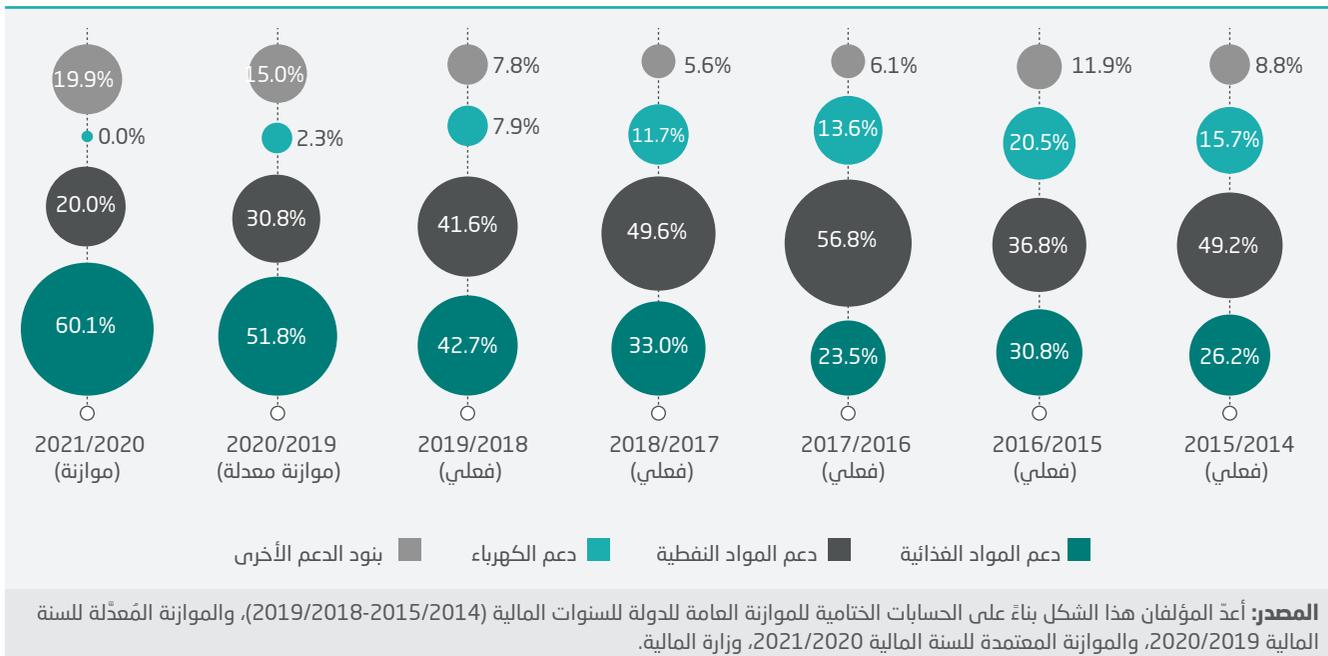
الطاقة، مقارنةً بـ 9.2 في المائة للإنفاق على التعليم، و5.5 في المائة للإنفاق على الصحة، و4.9 في المائة لدعم المواد الغذائية. ومن المتوقع أن يساهم هذا التحول في هيكل الموازنة في جهود الحكومة في التخفيف من أوجه التفاوت الاجتماعي والقضاء على الفقر، وهو ما يؤثر بشكل إيجابي على الهدفين 10 و11 من أهداف التنمية المستدامة.

علاوةً على ذلك، أدت إجراءات الإصلاح هذه إلى انخفاض الحصة النسبية لدعم الطاقة أي دعم المواد البترولية والكهرباء في إجمالي الإنفاق الحكومي على الدعم، لصالح دعم المواد الغذائية وبنود الدعم الأخرى، كما هو موضح في الشكل 34. وجدير بالذكر أنه حُصص حوالي 1.7 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي في الموازنة المعتمدة للسنة المالية 2021/2020 لدعم

الشكل 35. هيكل الباب الرابع من الإنفاق «الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية»



الشكل 36. الحصص النسبية لبنود الدعم الرئيسية في إجمالي الإنفاق على الدعم





أظهرت كفاءة ضريبة القيمة المضافة اتجاهًا هبوطيًا خلال العقد الماضي ليس فقط لمصر ولكن أيضاً لمعظم البلدان.

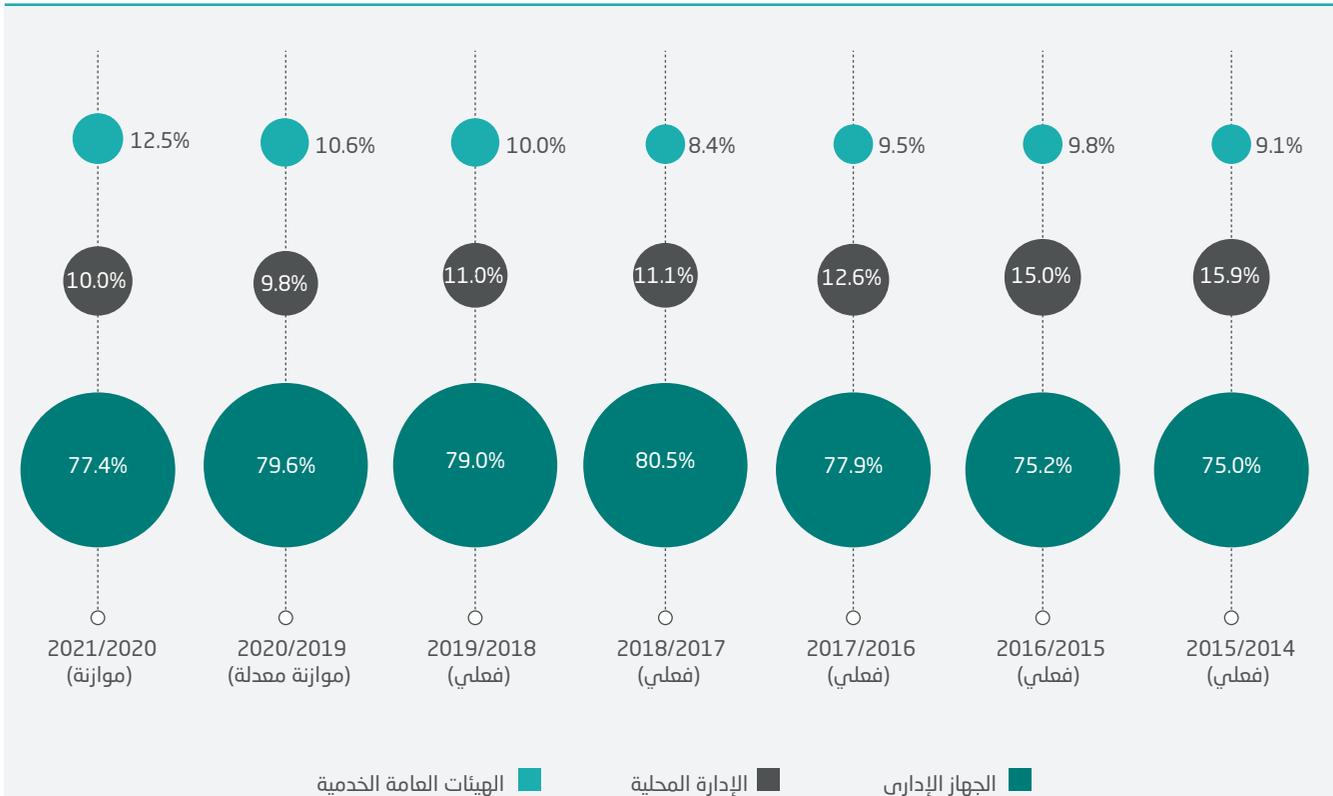
الفترة الزمنية (2015/2014-2020/2021)، حُصص للجهاز الإداري حوالي 77.4 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي في المتوسط، مقارنةً بحوالي 10 في المائة للإدارة المحلية. وعلاوةً على ذلك، تُظهر البيانات تزايد الحصة النسبية للجهاز الإداري في إجمالي الإنفاق الحكومي خلال الفترة الزمنية للتحليل في مقابل تراجع حصة الإدارة المحلية.

ويُشار إلى أن الخزانة العامة المصرية تقدم الدعم المالي للهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة التي تواجه صعوبات مالية أو تتعرض لخسائر مالية. وقدّر هذا الدعم بحوالي 6.7 مليار جنيه في المتوسط خلال السنوات المالية قيد التحليل، وهو ما يمثل ما يقرب من 9 في المائة من باب الإنفاق الخامس "المصروفات الأخرى" و0.5 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي. ومن الناحية المثالية، يجب أن يكون لهذه البيانات القدرة على تحقيق أرباح كبيرة ومستدامة يمكن أن تمثل أحد المصادر الرئيسية للموارد العامة المحلية التي قد تعتمد عليها الحكومة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

3. الإنفاق الحكومي وفقاً للتصنيف الإداري وعلاقته بأهداف التنمية المستدامة

يشير التصنيف الإداري للإنفاق الحكومي بمصر، كما هو مبين في الشكل 35، إلى درجة عالية من المركزية المالية، ففي خلال

الشكل 37. هيكل الإنفاق الحكومي في مصر وفقاً للتصنيف الإداري



المصدر: أعد المؤلفان هذا الشكل بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2015/2014-2019/2018)، والموازنة المعدلة للسنة المالية 2020/2019، والموازنة المعتمدة للسنة المالية 2021/2020، وزارة المالية.

كذلك، للامركزية المالية تأثير كبير على الصحة الجيدة والرفاه (الهدف 3). ونظراً لاختلاف التركيبة السكانية والاحتياجات والأولويات الصحية من وحدة محلية إلى أخرى، فإن الحكومات المحلية، من خلال تحديد مسؤوليات الإنفاق، ستكون في وضع أفضل لتحديد الاحتياجات الصحية وتطوير برامج مخصصة تخدم احتياجات المواطنين المحليين. وعلاوةً على ذلك، يتأثر التعليم (الهدف 4) باللامركزية المالية، وذلك أن اللامركزية تقوم على فكرة أن الخدمات تقدّم بشكل أفضل على المستوى المحلي. وخدمات التعليم تعبر عن هذه الفكرة، فالاختلافات الثقافية والتعليمية بين الوحدات المحلية تتطلب تمكين تلك الوحدات من اتخاذ القرارات المتعلقة بالعملية التعليمية، مثل عدد ساعات التعليم وتعيين المعلمين.

وتعد إدارة المياه والصرف الصحي (الهدف 6) من المسؤوليات التي عادة ما تقع على عاتق الحكومة المحلية. لذلك، فهي تتأثر بشكل كبير بإسناد مسؤوليات الإنفاق إلى وحدات الإدارة المحلية القادرة على إجراء تقييم الاحتياجات وضمان مشاركة المواطنين في القرارات المتعلقة بالإنفاق على قضايا المياه والصرف الصحي. ويمكن للحكومات المحلية أيضاً تنفيذ الأساليب المتقدمة لإدارة النفايات وتوسيع عائداتها من هذه الأنشطة.

وتؤثر اللامركزية المالية تأثيراً كبيراً على المدن والمجتمعات المستدامة (الهدف 11). وذلك أن العواصم والمدن الكبيرة تُنظّم من خلال قواعد ولوائح محددة توفر للحكومة المحلية مزيداً من السلطة من حيث مسؤوليات الإنفاق وتحصيل الإيرادات. وبالتالي، ستسمح اللامركزية للحكومات المحلية بتخصيص الموارد لسلامة المدن ومرونتها واستدامتها. بالإضافة إلى ذلك، ستكون الحكومات المحلية قادرةً على فرض الضرائب ورسوم الاستخدام وتحصيلها، الأمر الذي من شأنه أن يؤثر بشكل إيجابي على عامل الاستدامة.

لا يدعم هذا الهيكل للإنفاق الحكومي تنفيذ المادة 176 من الدستور المصري بشأن التحوّل نحو نظام أكثر لامركزية من الناحية المالية، يتم بموجبه نقل سلطات وصلاحيات الإنفاق إلى وحدات الإدارة المحلية. وعلاوةً على ذلك، من المتوقع أن يكون لهذا الهيكل الحالي للإنفاق الحكومي تأثير سلبي على كفاءة تقديم الخدمات الحكومية وفعاليتها، وهذا بدوره سيؤثر سلباً على قدرة الحكومة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة بنجاح.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن جزءاً كبيراً من باب الاستثمار في موازنة الجهاز الإداري والهيئات العامة الخدمية في مصر يُخصّص لمشاريع استثمارية لصالح الإدارة المحلية. على سبيل المثال، يُمَوّل العديد من المشاريع التي تنفذها الهيئة العامة للطرق والكباري على مستوى المحافظات من موازنة تلك الهيئة الخدمية، كما يُمَوّل إنشاء المدارس والمستشفيات على مستوى المحافظات من خلال موازنات الهيئات العامة الخدمية ذات الصلة بدلاً من موازنة الإدارة المحلية، على الرغم من أن المستفيد الرئيسي من هذه المشاريع هو المحافظات.

وفي هذا الصدد، تشير الدراسات إلى أن قرارات الإنفاق الحكومي يمكن أن تكون أكثر كفاءة وفعالية عندما يتخذها المستوى الإداري الأقرب للمواطنين، وهو ما يضمن استناد قرارات الإنفاق إلى معلومات أدق فيما يتعلق باحتياجات الإنفاق وأولوياته والخضوع لآليات مساءلة أكثر صرامة.

على وجه التحديد، للامركزية المالية تأثير كبير على القضاء على الفقر (الهدف 1)، إذ إن الحكومة المحلية أقرب إلى المواطنين ولديها القدرة على استهداف الفقراء وتحديد احتياجاتهم. بالإضافة إلى ذلك، الحكومة المحلية قادرة على استهداف الفئات الأكثر احتياجاً وتتبع وضع المواطنين المحليين ضد الفقر بمرور الوقت. هذا ويتأثر هدف التنمية المستدامة المتعلق بالقضاء على الجوع (الهدف 2) بشدة باللامركزية المالية، إذ إن الحكومة المحلية لديها القدرة على تصميم برامج محددة لتحسين ظروف سوء التغذية وصحة الأطفال الرضع وتقليل معدل وفيات الأمهات، كما أن الحكومات المحلية في وضع أفضل مقارنة بالحكومة المركزية من حيث تصميم برامج ومشاريع فعالة لمكافحة الجوع.



د. الإيرادات الحكومية في مصر من منظور أهداف التنمية المستدامة

المصدر الرئيسي لتمويل التنمية في مصر خلال الفترتين 2005-2014 و2015-2019. ويمثل هذا الوضع ضغطاً على الحكومة المصرية لتعزيز قدرتها على تعبئة الموارد العامة المحلية من الضرائب والإيرادات غير الضريبية.

وفي هذا السياق، يحلّل هذا القسم هيكل الإيرادات الحكومية في مصر وتطورها خلال الفترة (2014/2015-2020/2021).

بلغ إجمالي الإيرادات الحكومية من الضرائب والمنح والإيرادات الأخرى غير الضريبية حوالي 1.3 تريليون جنيه (18.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في الموازنة العامة للدولة المُعدّلة للسنة المالية 2021/2020 مقابل حوالي 465 مليار جنيه (19.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في الحساب الختامي للسنة المالية 2015/2014. وكما هو مُبيّن في الجدول 7، غالبية الإيرادات الحكومية في مصر تُحصّل من الضرائب، التي تشكّل حوالي 14.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2021/2020. وشكّلت الإيرادات العامة من الموارد غير الضريبية ما يقرب من 4.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2021/2020. وعلى النقيض من ذلك، تعد الحصة النسبية للمنح في إجمالي الإيرادات الحكومية لمصر متواضعة بشكل عام، كما أنها قد تراجعت خلال فترة التحليل لتصل إلى حوالي 0.03 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في السنة المالية 2021/2020.

تمثل الموارد العامة المحلية من الضرائب وغيرها من الإيرادات غير الضريبية أحد المصادر الرئيسية لتمويل أهداف التنمية المستدامة. ويرتبط الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة "الشراكات من أجل الأهداف" ارتباطاً مباشراً بجانب الإيرادات في الموازنة العامة للدولة. وبشكل أكثر تحديداً، يتعلق المقصد 17-1 بتعزيز تعبئة الموارد المحلية عن طريق تحسين القدرة المحلية على تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات.

وتُعدّ تعبئة الموارد المحلية أحد العوامل الرئيسية التي تشكل تحدياً كبيراً للتعبئة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مصر، ففي حين أن تعبئة الموارد من جميع المصادر العامة والخاصة والمحلية والدولية أمر ضروري لتمويل التنمية، تبقى حصة كبيرة من الاستثمار المرتبط بأهداف التنمية المستدامة في مصر بحاجة إلى التمويل من الموارد العامة المحلية⁸. وقد انخفضت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة إلى مصر من حوالي 4.7 مليار دولار في عام 2015 و7 مليار دولار في عام 2016 إلى حوالي 3.4 مليار دولار في عام 2017⁹. إضافةً إلى ذلك، أداء مصر ضعيف مقارنةً بالدول النظيرة في معظم المؤشرات المتعلقة بمصادر التمويل الخاصة (المحلية والخارجية)، بما فيها تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة، ونسبة المدخرات إلى الناتج المحلي الإجمالي¹⁰. ونتيجةً لذلك، وكما ورد في الفصل الثالث من هذا التقرير، شكّلت الإيرادات الحكومية

الجدول 7. تطور نسبة الإيرادات الحكومية بمصر إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2014/2015-2021/2020)

السنة المالية/المؤشر	2015/2014 (فعلي)	2016/2015 (فعلي)	2017/2016 (فعلي)	2018/2017 (فعلي)	2019/2018 (فعلي)	2020/2019 (فعلي)	2021/2020 (موازنة معدلة)
الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	12.6%	13.0%	13.3%	14.2%	14.0%	12.7%	14.1%
الإيرادات الحكومية (باستبعاد المنح) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	18.1%	18.0%	18.5%	18.4%	17.9%	16.7%	18.8%
إجمالي الإيرادات الحكومية (الضرائب + الإيرادات غير الضريبية + المنح) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	19.1%	18.1%	19.0%	18.5%	17.9%	16.8%	18.8%

المصدر: أعدّ المؤلفان هذا الجدول بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2014/2015-2020/2019)، والموازنة المُعدّلة للسنة المالية 2021/2020، ووزارة المالية، وتم الاعتماد على بيانات الناتج المحلي الإجمالي الواردة في وثائق البيان المالي والبيان التحليلي للموازنة العامة للدولة، والتي تعدها وزارة المالية.

الجدول 8. الإيرادات الضريبية والإيرادات الحكومية (باستبعاد المنح) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان مختارة من فئة الدخل المتوسط (متوسط 2014-2019)

الدولة	الإيرادات الحكومية (باستبعاد المنح) كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
مصر*	17.9	13.3
المغرب	25.7	21.6
الفلبين	15	13.5
لبنان	18.8	14.5
الأردن	22.5	15.0
جنوب أفريقيا	31.5	26.7
تركيا	30.4	17.7
ماليزيا	17.5	13.2
بلدان الشريحة الأدنى من فئة الدخل المتوسط	15.1	12
البلدان متوسطة الدخل	20.1	12

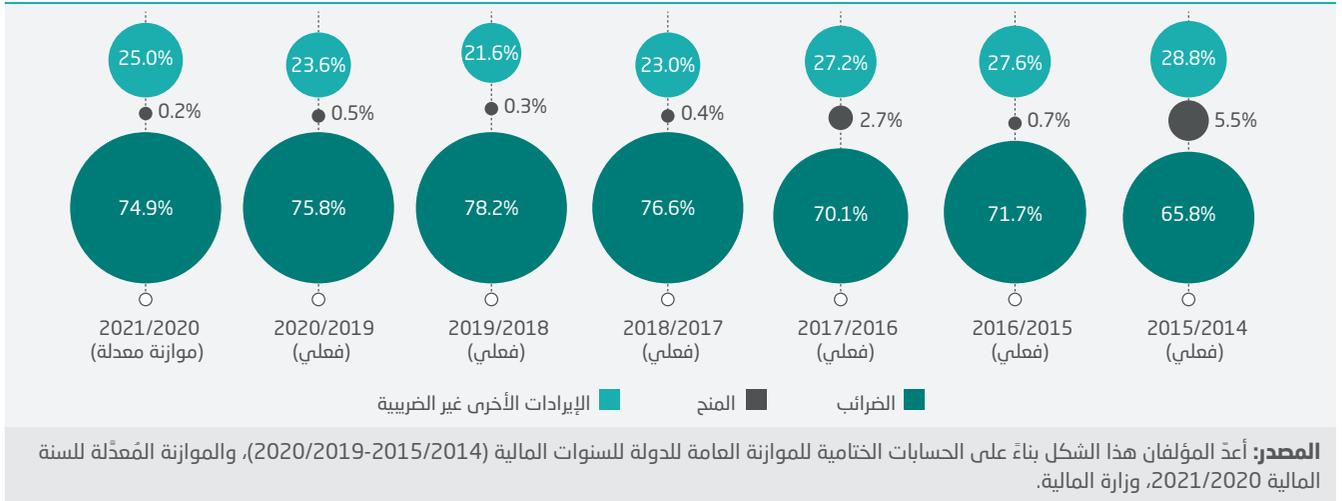
المصدر: أعد المؤلفان هذا الجدول بناءً على قاعدة بيانات البنك الدولي. <https://data.worldbank.org/indicator>. (تم الاطلاع عليها في 12 تشرين الأول/أكتوبر 2021). * تستند بيانات مصر إلى الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2014/2015-2019/2020)، وزارة المالية.

1. الإيرادات الحكومية وفقاً للتصنيف الاقتصادي وعلاقتها بأهداف التنمية المستدامة

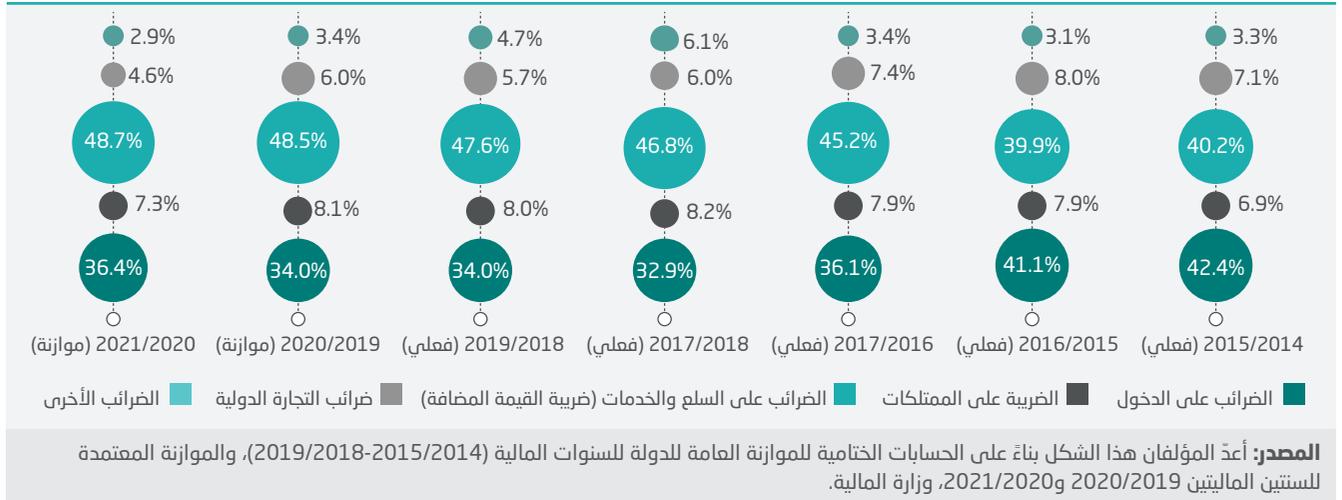
يوضح الشكل 38 هيكل الإيرادات الحكومية في مصر خلال الفترة الزمنية (2014/2015-2020/2021). وكما تظهر البيانات، زادت الحصة النسبية للضرائب في إجمالي الإيرادات الحكومية بشكل ملحوظ، بنحو 9 نقاط مئوية من 65.8 في المائة إلى 74.9 في المائة، على حساب المنح والإيرادات الأخرى غير الضريبية. ويمكن أن يعزى ذلك إلى التدابير التي نفذتها الحكومة لتوسيع قاعدتها الضريبية مثل إدخال نظام ضريبة القيمة المضافة (VAT) في عام 2016، وفرض الضريبة على الممتلكات، وتحديث إدارة الضرائب الجمركية. وقد انعكست هذه التدابير على زيادة الحصة النسبية للضرائب في كل من إجمالي الإيرادات الحكومية والناتج المحلي الإجمالي كما هو موضح في الشكل 36 والجدول 7 على التوالي.

يوضح الجدول 8 أن القدرة على تعبئة الإيرادات الحكومية في مصر، مقياساً بنسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الإيرادات الحكومية باستبعاد المنح إلى الناتج المحلي الإجمالي، تتفوق على متوسط بلدان الشريحة الأدنى من فئة الدخل المتوسط ويمكن مقارنتها ببعض بلدان الشريحة الأعلى من فئة الدخل المتوسط مثل لبنان وماليزيا. ومع ذلك، تُعدّ القدرة على تعبئة الإيرادات الحكومية في مصر متواضعة عند مقارنتها ببعض البلدان المماثلة الأخرى، مثل المغرب والأردن وجنوب أفريقيا وتركيا. وعلى هذا النحو، يتطلب تأمين الموارد المالية اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في مصر جهوداً أكبر لتوجيهها نحو تعزيز تعبئة الموارد العامة المحلية. وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية تحاول معالجة هذا الضعف من خلال مجموعة متنوعة من الإجراءات مع ضمان عدم تحمل المواطنين أعباء إضافية. وتشمل هذه الإجراءات توسيع الأوعية الضريبية، وتحسين نظام الإدارة الضريبية، وتشجيع القطاع غير الرسمي ليكون جزءاً من الاقتصاد الرسمي.

الشكل 38. هيكل الإيرادات الحكومية بمصر وفقاً للتصنيف الاقتصادي



الشكل 39. هيكل الإيرادات الضريبية في مصر



أن جميع السلع والخدمات، المحلية والمستوردة، تخضع لهذه الضريبة. ومع ذلك، حافظ النظام الجديد على مبدأ الإعفاء للسلع والخدمات الأساسية التي تؤثر في الغالب على حياة الفقراء والفئات ذات الدخل المنخفض.

وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أنه لا يزال هناك مجال كبير لتحسين كفاءة ضريبة القيمة المضافة في مصر، وأن إمكاناتها الكاملة لم تُجَنَ بعد. علاوةً على ذلك، أظهرت كفاءة ضريبة القيمة المضافة اتجاهًا هبوطيًا خلال العقد الماضي ليس فقط لمصر ولكن أيضاً لمعظم البلدان، حتى تلك التي رفعت معدلات ضريبة القيمة المضافة. ويشير هذا إلى أن كفاءة ضريبة القيمة المضافة لا ترتفع بالضرورة في البلدان ذات المعدلات الأعلى للضريبة.

كما هو واضح في الشكل 39، شهد هيكل الإيرادات الضريبية في مصر تحولاً كبيراً خلال فترة التحليل من الضرائب المباشرة (الضرائب على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية والضريبة على الممتلكات) إلى الضرائب غير المباشرة (الضرائب على السلع والخدمات وضريبة التجارة الدولية). وقد ساهم اعتماد قانون ضريبة القيمة المضافة رقم 67 لعام 2016، الذي حل محل قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم 11 لعام 1991، بشكل كبير في هذا التحول. وفقاً للقانون الجديد، ارتفع السعر العام للضريبة من 10 في المائة إلى 13 في المائة في السنة المالية 2017/2016 وإلى 14 في المائة في السنة المالية 2018/2017. وفي حين أعفيت غالبية الخدمات من الضريبة العامة على المبيعات، قام نظام ضريبة القيمة المضافة بتوسيع الوعاء الضريبي من خلال التأكد من

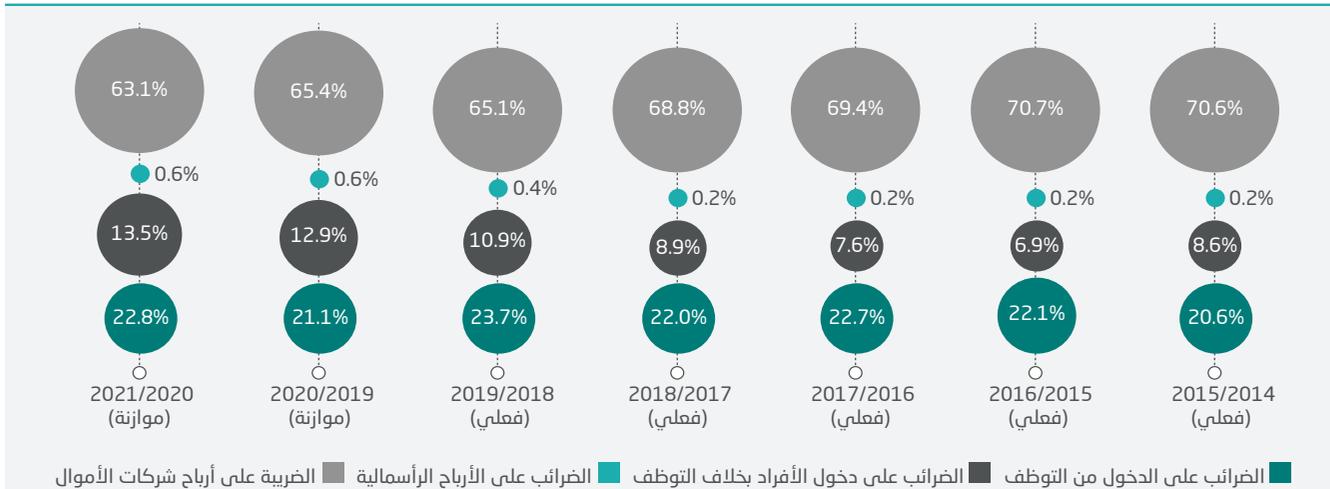
بتشريع. ومن ضمن هذه المجموعة، يمكن تحديد مجموعتين فرعيتين. تشمل المجموعة الأولى السلع والخدمات الخاضعة لضريبة الجدول فقط والتي قد يكون سعرها أعلى من أو أقل من السعر العام للضريبة، مثل السجائر، والمنتجات البترولية، والأسمدة، والمبيدات الزراعية، والبطاطا المصنعة، وأعمال التشييد والبناء. أما المجموعة الثانية، فتشمل السلع والخدمات الخاضعة لكل من ضريبة الجدول والسعر العام لضريبة القيمة المضافة حيث تُعد من السلع الكمالية مثل المشروبات الغازية والكحوليات ومكيفات الهواء والطور ومستحضرات التجميل والسيارات وخدمات الاتصالات عن طريق شبكات المحمول. وتجعل هذه الترتيبات ضريبة الاستهلاك (ضريبة القيمة المضافة) في مصر أقل تنازلية وأكثر ملاءمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة المرتبطة بتحسين الصحة وحماية البيئة.

وكما هو معروض في الشكل 38 تشكل الضريبة على أرباح شركات الأموال النسبة الأكبر من إيرادات الضرائب المباشرة على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية، حوالي 67.6 بالمائة خلال الفترة الزمنية من السنة المالية 2015/2014 إلى السنة المالية 2021/2020 في المتوسط. وتُعد الهيئة المصرية العامة للبتروول والهيئة العامة لقناة السويس المساهمين الرئيسيين في الإيرادات المحصّلة من هذه الضريبة. وفي المقابل، مثلت الحصة النسبية للضرائب على الدخل الشخصي (والتي تشمل الضرائب على الدخل من التوظيف والضرائب على الدخل بخلاف التوظيف) حوالي 32.1 في المائة في المتوسط.

يبدو أن هذا الهيكل الضريبي يخدم أهداف الكفاءة الاقتصادية، ذلك أن الضرائب غير المباشرة بشكل عام تعد ذات تشوهات أقل من الضرائب المباشرة، من حيث العبء الزائد أو تأثيرها الضار على حوافز العمل والادخار والاستثمار. ومع ذلك، قد يثير الهيكل الضريبي الحالي مخاوف من منظور العدالة الاجتماعية. وبشكل أكثر تحديداً، في حين أن الضرائب غير المباشرة لها هيكل ذو معدل (سعر) ثابت، إلا أنها تميل إلى أن تكون تنازلية في الممارسة العملية، فكلما انخفض دخل الفرد، ارتفع ميله الحدي للاستهلاك، وبالتالي ارتفعت نسبة الضريبة المدفوعة إلى الدخل¹¹ ومع ذلك، يمكن للضرائب غير المباشرة على الاستهلاك أن تساهم في إعادة توزيع الدخل إذا استُخدمت لتمويل الإنفاق المتحيز للفقراء، كما أن فرض ضرائب مرتفعة على السلع الكمالية يمكن أن يجعل ضرائب الاستهلاك أكثر تصاعدياً¹².

وقد نظر نظام ضريبة القيمة المضافة الحالي في مصر، إلى حد كبير، في هذه القضايا. فمن ناحية، يستثني النظام تماماً حوالي 57 مجموعة سلعية يمكن أن تؤثر في الغالب على حياة الفقراء، بما فيها السلع والخدمات الأساسية مثل الشاي والسكر والحليب والبيض والخبز والأسماك والفواكه والخضروات والخدمات المصرفية والمالية والخدمات التعليمية والصحية الأساسية والأدوية والمواد الفعالة. ومن ناحية أخرى، أقر قانون ضريبة القيمة المضافة، في جدول منفصل، مجموعة من السلع والخدمات التي تخضع لمعدلات ضريبية خاصة (ضريبة الجدول) التي لا يمكن تعديلها إلا

الشكل 40. هيكل الضرائب على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية



الضرائب على الدخل من التوظيف ■ الضرائب على الأرباح الرأسمالية ■ الضريبة على أرباح شركات الأموال

المصدر: أعد المؤلفان هذا الشكل بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2015/2014-2019/2018)، والموازنة المعتمدة للسنتين الماليين 2020/2019 و2021/2020، وزارة المالية.

الموارد العامة المحلية في مصر بذل جهود كبيرة لتحسين الأداء المالي للهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة. وكما يوضح الجدول 9، شكلت الأرباح الموزعة من الهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة ما يقرب من 35.3 في المائة من إجمالي الإيرادات غير الضريبية، وحوالي 9.2 في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية، خلال فترة التحليل في المتوسط. وتشير البيانات كذلك إلى أن ثلاثة كيانات، هي الهيئة العامة لقناة السويس والهيئة المصرية العامة للبترول والبنك المركزي المصري، تمثل المساهمين الرئيسيين في إجمالي توزيعات الأرباح التي حققتها الخزنة بنسبة 71 بالمائة تقريباً، في المتوسط. وفي المقابل، بلغ متوسط المساهمة الإجمالية للهيئات الاقتصادية الأخرى والشركات في كل من القطاع العام وقطاع الأعمال العام حوالي 29 في المائة من إجمالي أرباح الخزنة المكتسبة. وعلى هذا النحو، يمكن لتحسين الأداء المالي لهذه الكيانات أن يعزز إمكانات الحكومة في تأمين الأموال الكافية اللازمة لتمويل أهداف التنمية المستدامة.

وعلاوةً على ذلك، تشير البيانات إلى أن غالبية إيرادات ضريبة الدخل الشخصي، حوالي 70 في المائة خلال فترة التحليل في المتوسط، تساهم بها ضريبة الرواتب الضرائب على الدخول من التوظيف، بينما تحصل الحصة المتبقية من دخول أصحاب المهن الحرة وأرباح النشاط التجاري والصناعي. ويشير هذا إلى أن الحصة الأكبر من ضريبة الدخل الشخصي في مصر تحصل أساساً من الموظفين. ويمكن أن يُعزى العبء الضريبي الثقيل على هذا القطاع إلى ضعف نظام الإدارة الضريبية الذي يؤدي إلى التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب، بما فيها عن طريق تحويل الأرباح. بالإضافة إلى ذلك، يُنفذ جزء كبير من الأنشطة الاقتصادية في مصر من خلال القطاع غير الرسمي. ويجب أن يؤخذ تأثير المنافسة الضريبية العالمية والإقليمية على مصر بعين الاعتبار.

ويُحصّل ما يقرب من ربع إجمالي الإيرادات الحكومية في مصر من الإيرادات غير الضريبية. يتطلب تعزيز تعبئة

الجدول 9. هيكل توزيعات الأرباح التي تتلقاها الخزنة العامة من الهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة

الجهة/السنة المالية	2015/2014 (فعلي)	2016/2015 (فعلي)	2017/2016 (فعلي)	2018/2017 (فعلي)	2019/2018 (فعلي)	2020/2019 (الموازنة)	2021/2020 (الموازنة)	متوسط الفترة
الهيئات الاقتصادية	14.1%	12.4%	15.5%	15.9%	22.6%	24.3%	27.1%	18.8%
شركات القطاع العام	1.5%	1.8%	3.5%	4.6%	4.9%	5.2%	12.4%	4.8%
شركات قطاع الأعمال العام	3.1%	3.6%	3.8%	8.5%	6.3%	5.7%	8.5%	5.6%
البنك المركزي المصري	18.8%	46.6%	27.4%	10.0%	0.0%	0.0%	0.0%	14.7%
الهيئة المصرية العامة للبترول	35.6%	12.4%	8.4%	15.6%	2.7%	22.6%	10.6%	15.4%
الهيئة العامة لقناة السويس	26.9%	23.3%	41.4%	45.4%	63.5%	42.3%	41.4%	40.6%
إجمالي الأرباح الموزعة من الهيئات الاقتصادية والشركات المملوكة للدولة (مليون جنيه)	71,399	63,274	70,969	52,246	47,766	85,413	80,878	67,421
نسبة مئوية من الإيرادات غير الضريبية	53.3%	46.7%	39.5%	27.7%	23.5%	31.2%	25.1%	35.3%
نسبة مئوية من إجمالي الإيرادات الحكومية	15.3%	12.9%	10.8%	6.4%	5.1%	7.5%	6.3%	9.2%

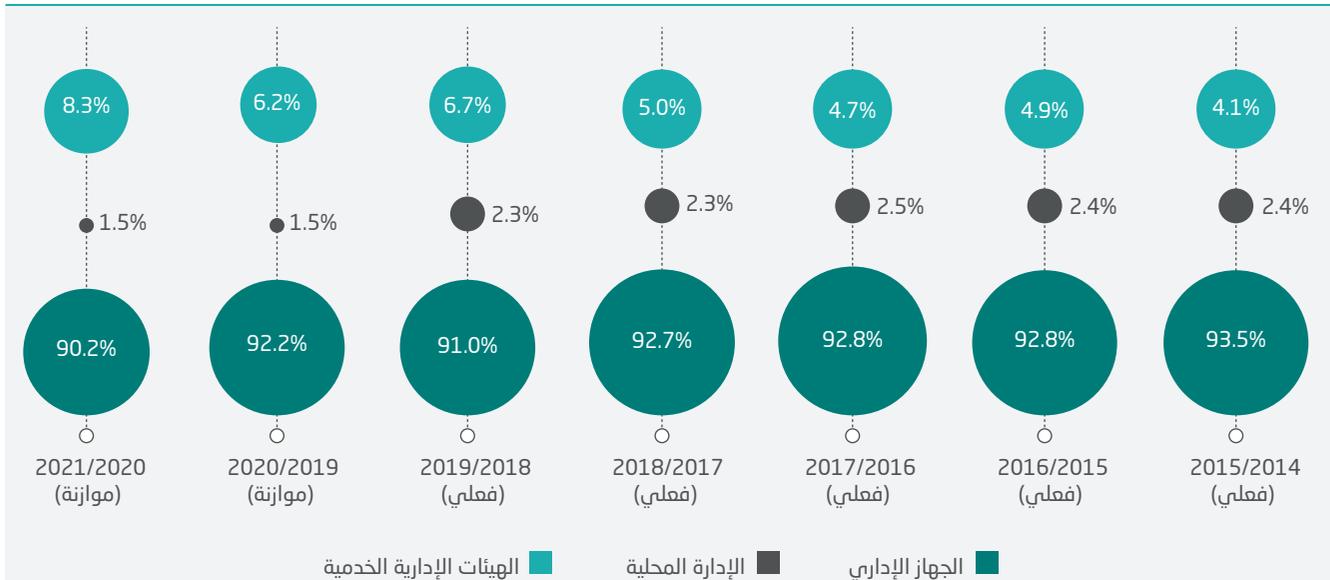
المصدر: أعد المؤلفان هذا الجدول بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2015/2014-2019/2018)، والموازنة المعتمدة للسنتين الماليين 2020/2019 و2021/2020، وزارة المالية.



2. الإيرادات الحكومية وفقاً للتصنيف الإداري وعلاقتها بأهداف التنمية المستدامة

يوضح هيكل الإيرادات الحكومية في مصر وفقاً للتصنيف الإداري، كما هو معروض في الشكل 39، أن غالبية الإيرادات الحكومية تُحصّل على المستوى المركزي. وبالفعل، فقد انخفضت الحصة النسبية للإدارة المحلية في إجمالي الإيرادات الحكومية من 2.4 في المائة في السنة المالية 2015/2014 إلى 1.5 في المائة في السنة المالية 2021/2020.¹³ وهذا يؤكد حقيقة أن مصر نظام شديد المركزية، ليس فقط من حيث قرارات الإنفاق بل أيضاً من حيث السلطة الضريبية. وهذا الهيكل له تأثير سلبي على قدرة مصر على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. من ناحية، يتمتع المواطنون بحوافز ضعيفة نسبياً لدفع الضرائب التي تُحصّل مركزياً مقارنةً بالضرائب المحلية، حيث تسمح الأخيرة لهم بربط مدفوعاتهم الضريبية بالمزايا التي يحققونها على المستوى المحلي. وعلى هذا النحو، من المتوقع أن تكون سلوكيات التهرب الضريبي وتجنّب سداد الضرائب أكثر بروزاً في ظل الأنظمة ذات المستوى المرتفع من المركزية المالية. ومن ناحية أخرى، يتطلب تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة توافر الموارد المالية الكافية على المستوى المحلي.

الشكل 41. هيكل الإيرادات الحكومية في مصر وفقاً للتصنيف الإداري



المصدر: أعد المؤلفان هذا الشكل بناءً على الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2019/2018-2015/2014)، والموازنة المعتمدة للسنتين الماليين 2020/2019 و2021/2020، وزارة المالية.

ه. الخلاصة والتوصيات

نفذت مصر برنامج إصلاح ناجحاً لتصحيح الاختلالات الكبيرة الخارجية والمحلية، بدعم من تسهيل الصندوق الممدد (EFF) التابع لصندوق النقد الدولي، خلال الفترة 2016-2019. وشملت الإجراءات الاقتصادية والمالية التي جرى تنفيذها تحرير سعر الصرف، والإلغاء التدريجي لدعم الوقود، وتنفيذ نظام ضريبة القيمة المضافة، وضبط أوضاع المالية العامة بشكل كبير لضمان استدامة الدين العام. واستُخدمت المدخرات المالية الناتجة عن هذه الإصلاحات جزئياً لتعزيز نظام الحماية الاجتماعية بهدف الحد من الأثر السلبي للتكيف على الفقراء. كما شرع في إصلاحات أخرى في مجالات هيكلية متعددة تشمل المشتريات العامة وإدارة الشركات المملوكة للدولة. وعلى الرغم من أن التزام الحكومة المصرية كان عاملاً حاسماً في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، لا تزال هناك تحديات ولا سيما في معالجة الفقر وعدم المساواة.

ويوفر تحليل العلاقة بين المالية العامة والتنمية المستدامة في مصر، كما هو معروض في هذا الفصل، الأساس لعدد من التداعيات بالنسبة للسياسات العامة على النحو التالي:

أولاً، بينما تأتي الحماية الاجتماعية في المرتبة الثانية بين قطاعات الموازنة العامة للدولة من حيث حجم الإنفاق العام، فقد اتسم الإنفاق العام على هذا القطاع بعدم الكفاءة وضعف الاستهداف الذي لم يترجم هذا الإنفاق إلى نتائج إيجابية من حيث تقليص الفقر وعدم المساواة. في الواقع، ارتفع معدل الفقر في مصر استناداً إلى خط الفقر الدولي البالغ 1.9 دولار في اليوم من 1.5 في المائة إلى 3.8 في المائة بين عامي 2012 و2017¹⁴. بالإضافة إلى ذلك، ارتفع معدل الفقر الوطني من 26.3 في المائة إلى 32.5 في المائة بين عامي 2012/2013 و2017/2018، قبل أن ينخفض إلى 29.7 في المائة في 2019/2020¹⁵. علاوة على ذلك، بينما انخفضت قيمة مؤشر جيني بين عامي 2010 و2012 من 30.2 إلى 28.3، ارتفعت مرة أخرى لتسجل 31.5 في عام 2017¹⁶. وتعكس هذه النتيجة حقيقة أن تخصيص المزيد من الأموال لقطاع الحماية الاجتماعية في مصر يجب أن يقترن بإعطاء مزيد من الاهتمام للقضايا المتعلقة بتصميم السياسات وتنفيذها لتحسين استهداف الإنفاق الحكومي وكفاءته.

ثانياً، كان دعم الطاقة (الوقود والكهرباء) لفترة طويلة مثالاً بارزاً لأوجه الدعم المشوّه في مصر الذي ساهم في الإسراف في استخدام الموارد الطبيعية. وعلاوة على ذلك، ونظراً لضعف آليات الاستهداف، كان دعم الطاقة ذا طبيعة تنازلية، إذ خصصت فوائده بشكل أساسي للأفراد والوحدات الأعلى دخلاً. وأدى هذا الدعم إلى تدهور البيئة من خلال زيادة تلوث الهواء والضوضاء والازدحام المرتبط باستخدام المتزايد للسيارات. ومع ذلك، فقد تغير هذا الوضع بسبب الإصلاحات التي أدخلتها الحكومة منذ عام 2016، وخاصة من خلال الإلغاء التدريجي لدعم الطاقة وإعادة هيكلة الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية. ولن تخدم هذه الإصلاحات الأهداف البيئية للتنمية المستدامة فحسب، بل الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المختلفة أيضاً. وعلاوة على ذلك، ستسمح الموارد التي وُفّرت من خلال هذه التدابير للحكومة بإلغاء الضرائب المشوّهة على العمل ورأس المال، وهو ما ينعكس بشكل إيجابي على التوظيف، والاستثمار الخاص، والنمو الاقتصادي. وستعمل هذه الإجراءات أيضاً على تحرير جزء من موارد الموازنة ليتم تخصيصها للإنفاق الاجتماعي الذي من شأنه أن يفيد الشرائح الأضعف من السكان وبالتالي يساهم في الحد من عدم المساواة في الدخل.

ثالثاً، يُظهر التحليل المقدم في هذا الفصل أن نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي وكذلك نسبة الإيرادات الحكومية (ما عدا المنح) إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد منخفضة نسبياً. ويمكن عزو ذلك إلى ضيق الأوعية الضريبية، وضعف نظم الإدارة الضريبية نسبياً، وانتشار ظاهرة التهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب. ويُعد الاستثمار في نظام الإدارة الضريبية من حيث الشفافية والكفاءة وجهود التحصيل والإنفاذ والامتثال أمراً بالغ الأهمية لتعزيز القدرة على تعبئة الموارد العامة المحلية. بالإضافة إلى ذلك، يجب اتخاذ قرارات استراتيجية بشأن المزيج الضريبي الأمثل لمصر وفقاً للهيكل الاقتصادية والاجتماعية السائدة وكذلك الأولويات السياسية الوطنية. ويجب أيضاً مراعاة البيئة السياسية للتغييرات في المزيج الضريبي، إذ إن توسيع الأوعية الضريبية يعني أن بعض

خامساً، من المهم تعزيز التحول نحو نظام لامركزي مالياً لدعم توطين أهداف التنمية المستدامة. وهذا يحتاج إلى الاستفادة من الفرص المتاحة في عملية التخطيط في مصر، لبدء العمل على أدوات التوطن المتعلقة بالبيئة التمكينية، وللتحرك تدريجياً نحو تنفيذ الالتزامات الدستورية المتعلقة باللامركزية.

سادساً، يؤكد تحليل عملية إعداد الموازنة العامة في مصر الحاجة إلى إدخال المزيد من الإصلاحات في منظومة الإدارة المالية الحكومية. فيما يتعلق بجانب الإنفاق، فإن تعزيز الاتجاه نحو الموازنة القائمة على البرامج والأداء وإدخال إطار الإنفاق متوسط الأجل هو الطريقة الوحيدة لربط الإنفاق بأهداف التنمية وسياساتها. كما يوصى أيضاً باعتماد نهج الموازنة المستجيب للنوع الاجتماعي بغية التخطيط للجهود التي تدعم أهداف المساواة بين الجنسين وتتبع مخصصات الموازنة لهذه الأهداف بشكل فعال. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن تحديث مفهوم المساءلة في الموازنة، ليشمل تأثير الإنفاق الحكومي على تحقيق أهداف التنمية المستدامة العالمية والوطنية، إصلاح جوهرى (الإطار 1). وعلى صعيد الإيرادات، يجب إعادة النظر في الأوعية والأسعار الضريبية مع مراعاة تأثيرها الاجتماعي والاقتصادي والبيئي المتوقع.



الجهات المستهدفة التي لم تكن تدفع ضرائب في السابق (أو كانت تدفع القليل جداً منها) سيُطلب منها تقديم مساهمات أكبر للموارد العامة المحلية.

رابعاً، للسياسة المالية دور حاسم فيما يتعلق بالبعد البيئي للتنمية المستدامة عن طريق ضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية وتعزيز حماية البيئة. وتحديدًا، في الوقت الذي تستخدم فيه الضرائب بشكل شائع كأحد أدوات السياسة المالية لإعادة توزيع الدخل، يجب استخدامها أيضاً كإجراءات تصحيحية بهدف استيعاب الآثار الخارجية المرتبطة بأنشطة الإنتاج والاستهلاك المختلفة. ويمكن للحكومة فرض ضرائب تصحيحية على الأنشطة الضارة والملوثة للبيئة وكذلك على الاستخدام غير الرشيد للموارد الطبيعية من جانب الشركات والأفراد على حد سواء. وتشمل الأمثلة الشائعة للضرائب التصحيحية التي تخدم الأهداف البيئية ضريبة الكربون، ورسوم التلوث أو النفايات، والضرائب على الأكياس البلاستيكية.

إن إدخال الضرائب والدعم التصحيحي وإلغاء أو ترشيح الدعم المشوّه وغير الفعال في مصر لن يخدم القضايا البيئية فحسب، بل أيضاً القضايا الاجتماعية والاقتصادية المختلفة. وتمثل فائدة هذه التدابير في زيادة الإيرادات الحكومية والمدخرات المالية، التي يمكن استخدامها لدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة. على سبيل المثال، يمكن استخدام الإيرادات المُحصَّلة من الضرائب البيئية وإلغاء الدعم غير الفعال لتقليل الضرائب الضارة على العمل أو تراكم رأس المال. ومن المتوقع أن يكون لذلك تأثير إيجابي على التشغيل والعمل اللائق ونمو الاقتصاد (الهدف 8). كذلك، يمكن استخدام هذه الإيرادات لزيادة الإنفاق الحكومي المناصر للفقراء على الرعاية الصحية والتعليم، ودعم الهدفين الثالث والرابع من أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أيضاً استخدام الموارد التي جرى تعبئتها من أجل خطط الدعم الاجتماعي ذات الاستهداف الأفضل والتي تفيد الفئات السكانية ذات الدخل المنخفض والأكثر احتياجاً، مما يساعد في الحدّ من عدم المساواة (الهدف 10). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام الوفورات المالية الناتجة عن إصلاح سياسات التسعير لقطاعي المياه والطاقة لتحسين إتاحة وجودة الخدمات التي تقدمها هذه القطاعات وتعزيز الاستخدام الفعال للموارد الطبيعية (الهدفان 6 و7).

الإطار 1. أساليب دمج أهداف التنمية المستدامة في عمليات الموازنة: أمثلة من البلدان

1- استخدام أهداف التنمية المستدامة لتحسين سرد الموازنة المقترحة

يمكن للحكومات أن تدمج أهداف التنمية المستدامة من خلال تضمين عناصر وصفية - ونادراً ما تكون كمية - بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في وثائق الموازنة التي تقترحها على البرلمان. على سبيل المثال، أثناء إعداد موازنة عام 2018 في فنلندا، طلبت وزارة المالية من كل وزارة إضافة فقرة قصيرة تحت كل العناوين الرئيسية في الموازنة المقترحة تقدم معلومات بشأن كيف ستعكس التنمية المستدامة في سياساتها القطاعية خلال العام. في النرويج، تدون كل وزارة منذ عام 2016 فقرة حول أنشطتها ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة تحت مسؤوليتها، مما يوضح مساهمة اقتراحها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتقوم وزارة المالية بتجميع تلك الفقرات بعد مراجعتها من جانب الوزارات الأخرى، وتضمينها في فصل مستقل بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، يضاف إلى الوثيقة الرئيسية للموازنة المقترحة. وفي السويد، تشجع الوزارات على إظهار أوجه الترابط بين مجالاتها وأهداف التنمية المستدامة في وثائق الموازنة بطريقة وصفية.

2- تتبع مساهمة الموازنة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

في المكسيك، تربط الحكومة برامج الموازنة الخاصة بها بأهداف التنمية المستدامة حتى تتمكن من تحديد النسبة المئوية لأهداف التنمية المستدامة المرتبطة بكل برنامج من برامج الموازنة، وبالمثل عدد برامج الموازنة المرتبطة بكل هدف من أهداف التنمية المستدامة. وقد وضعت الحكومة الكولومبية أداة نصية للتحليل التلقائي لتحديد الروابط بين برامج الموازنة وكل هدف من أهداف التنمية المستدامة. واتخذت نيبال وولاية آسام الهندية خطوة إلى الأمام، حيث قامتا بترميز ميزانيتهما وفقاً لأهداف التنمية المستدامة لتتبع تخصيص الموارد لكل هدف. وللذهاب خطوة أبعد من تخطيط برامج الموازنة أو المخصصات ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة، يمكن للبلدان أن تقيم التأثير الفعلي للمخصصات الموازنية على تحقيق أهداف التنمية المستدامة بإضافة مؤشرات الأداء، كما هو الحال في المكسيك.

3- استخدام أهداف التنمية المستدامة كأداة إدارية للتفاوض

تستخدم الوزارات في بعض البلدان أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها كأداة للإدارة والتفاوض لتبرير مقترحات الموازنة الخاصة بها والتفاوض للحصول على المزيد من الأموال. ففي ولاية آسام، تُعد أهداف التنمية المستدامة أداة للإدارات التنفيذية للحصول على التمويل ذي الأولوية. وفي فنلندا، تتوقع الإدارة أن تكون أهداف التنمية المستدامة أداة مفيدة قد تكون قادرة على توجيه قرارات تخصيص الموارد بشكل أفضل نحو التنمية المستدامة. وفي أفغانستان، تستخدم أهداف التنمية المستدامة كمعيار اختيار لتحديد طلبات المنح من المقاطعات التي ستحصل على تمويل من الحكومة المركزية.

4- تحسين تقييم أداء الموازنة

يمكن استخدام أهداف التنمية المستدامة ومقاصدها ومؤشراتها لتحسين نظام تقييم أداء الموازنة. فالمكسيك، على سبيل المثال، تراجع مؤشرات أداء موازنتها في ضوء أهداف التنمية المستدامة. وأعلنت فرنسا في كانون الثاني/يناير 2018 أنها ستعمل على موازنة مؤشرات أداء موازنتها مع أهداف التنمية المستدامة، حيثما كان ذلك مناسباً وممكناً. وربطت سلوفينيا بوضوح أهداف التنمية المستدامة بأهداف وطنية وكتفتها بحسب السياق والتحديات الوطنية، قبل اعتماد 30 مؤشراً رئيسياً للأداء (KPIs) لتقييم التنمية الوطنية بما فيها أداء الموازنة. وتعكس مؤشرات الأداء الرئيسية هذه بشكل غير مباشر أهداف التنمية المستدامة بعد ترجمتها على المستوى الوطني.

المصدر: Hege and Brimont, 2018.

الاجتماعية والصحة والتعليم، مع التركيز بشكل خاص على تقييم فعالية الإنفاق الحكومي على هذه المجالات الرئيسية.

وعلاوةً على ذلك، ترى الحكومة المصرية أن تعبئة الإيرادات العامة هي مفتاح لدعم الفوائض الأولية اللازمة لخلق حيز مالي للإنفاق ذي الأولوية على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية. وقبيل أزمة كوفيد-19، حددت مسودة استراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل - التي وضعت بدعم من صندوق النقد الدولي - مجموعة من الإصلاحات المؤسسية والمتعلقة بالامتثال لكل من مصلحة الضرائب والجمارك، وكذلك السياسات الضريبية لزيادة الإيرادات بنسبة 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى أربع سنوات. وبالفعل، تسارعت وتيرة التدابير المستخلصة

وفي حين أن جائحة كوفيد-19 والآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية المرتبطة بها يمكن أن تؤدي إلى تفاقم تحديات التنمية المستدامة القائمة بالفعل في مصر، يمكن لها أن توفر أيضاً فرصة لإدخال المزيد من الإصلاحات الهيكلية ومواصلة تلك التي بدأت بالفعل لتسريع التعافي وتعزيز تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وعلى وجه الخصوص، تظهر مصر التزاماً كبيراً بتحسين شبكة الأمان الاجتماعي كأولوية رئيسية للإصلاحات المالية الهيكلية الحالية والمستقبلية. وتبحث السلطات في توسيع نطاق الدعم الاجتماعي ليشمل المزيد من الفئات الضعيفة بمن فيهم النساء المعرضات للخطر وكبار السن وأطفال المدارس. بالإضافة إلى ذلك، تلتزم مصر بمراجعة الإنفاق العام، بدعم من البنك الدولي، وهو يغطي برامج الحماية

وعلى هذا النحو، يهدف القانون الجديد إلى تحسين كفاءة الإنفاق الحكومي وفعاليتته وتحديد أولوياته، بالإضافة إلى تحقيق المزيد من الانضباط المالي. ويسعى القانون إلى تحقيق هذه الأهداف بشكل رئيسي من خلال إدخال آليات فعالة للمساءلة المالية والشفافية في كافة مراحل دورة الموازنة العامة؛ وتوحيد القواعد المحاسبية التي تخضع لها جميع الكيانات العامة، بما فيها الهيئات الاقتصادية؛ وتحسين حوكمة إجراءات إعادة تخصيص الاحتياطيات العامة والاعتمادات الإضافية. ويهدف القانون أيضاً إلى تعزيز آليات التنسيق بين وزارة المالية ووزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية خلال عمليات الموازنة بطريقة ستقود إلى أداء مالي أفضل للحكومة في نهاية المطاف.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى أن التحليل الوارد في هذا الفصل يقتصر على الموازنة العامة للدولة في مصر، وهو لا يأخذ في الاعتبار دور الهيئات الاقتصادية، والشركات المملوكة للدولة، والصناديق والحسابات خارج الموازنة في تمويل التنمية المستدامة. لا شك في أن الأخذ في الاعتبار مصادر الموارد العامة المحلية من خارج الموازنة، من خلال تضمين تلك الكيانات في التحليل، سيساهم في إعطاء نظرة أكثر شمولاً عن العلاقة بين المالية العامة والتنمية المستدامة في مصر.

من استراتيجية الإيرادات متوسطة الأجل وضُمنت في موازنة السنة المالية 2021/2020¹⁷.

وتجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية تُعدّ وتنشر استراتيجية إدارة الدين العام متوسطة الأجل على أساس سنوي. وتحدد الاستراتيجية المسار المستقبلي وتوضح المنهجية التي تتبناها الوزارة لتحسين إدارة الدين العام وخفض نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وذلك من خلال تقليل أعباء الدين العام، وإطالة متوسط عمر الدين، وتطوير سوق الأوراق المالية الحكومية لضمان توفير التمويل اللازم للموازنة في الوقت المناسب.

وانعكس التزام الحكومة بإصلاح نظام الموازنة العامة وعملياتها في قانون المالية العامة الموحد، الذي صاغته وزارة المالية ووافق عليه البرلمان بمجلسيه (النواب والشيوخ) في كانون الأول/ديسمبر 2021 وكانون الثاني/يناير 2022. ويحل القانون الجديد محل قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 وقانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981، كما يقوم بدمج الممارسات الحديثة لإدارة المالية العامة، مثل أطر الموازنة متوسطة الأجل، والموازنة القائمة على البرامج والأداء، وأسقف الموازنة، والتخطيط المالي، والميكنة.



الخسائر المتأتبة من سوء إدارة البنى التحتية تبلغ

34%

في اقتصادات
الاسواق الناشئة

53%

في الدول النامية
المنخفضة الدخل

يتضمن الهيكل المالي العام في مصر:



144

سلطة مسؤولة عن
الخدمة العامة

349

وحدة على
المستوى
المحلي

161

وحدة على
المستوى
المركزي

654

سلطة معنية
باعداد الموازنة

يقدر إجمالي الإنفاق الحكومي في مصر



بـ 1.7

تريليون جينه
مصري

1. Long and Miller, 2017; United Nations Environment Programme, 2016
2. Acheson and Lynch, 2017; Gupta and others, 2002
3. من الأمثلة على هذه الكيانات: البرلمان، اللجنة العليا للانتخابات، مجلس الوزراء، الرئاسة، دواوين عموم المحافظات، وزارة التنمية المحلية، وزارة المالية، مصلحة الضرائب، الجهاز المركزي للمحاسبات، وزارة الخارجية، وزارة التعاون الدولي، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ومديرياته، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ومركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار.
4. احتسب المؤلفان هذه النسب بناءً على منشورات وزارة المالية التي تتضمن الحسابات الختامية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 9102/8102، وكذلك الأرقام المعدلة للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 1202/0202 وبيانات الناتج المحلي الإجمالي للسنة 9102/8102 الواردة في البيان التحليلي للموازنة العامة للدولة للعام المالي 1202/0202، وبيانات الناتج المحلي الإجمالي للسنة المالية 1202/0202 الواردة في البيان المالي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2202/1202.
5. تستند هذه المقارنات إلى قاعدة بيانات البنك الدولي التي تم الاطلاع عليها في كانون الأول/ديسمبر 2020. <https://data.worldbank.org/indicator>
6. برنامج "تكافل" هو برنامج للتحويل النقدي الشهري يستهدف الأسر الفقيرة التي لديها أطفال، بشرط حضور الطفل للمدرسة، وإجراء الفحوصات الطبية للأمهات والأطفال دون سن السادسة، وحضور فصول التغذية. أما برنامج "كرامة"، فهو عبارة عن تحويلات نقدية شهرية غير مشروطة لفئات السكان الأكثر احتياجاً، مثل كبار السن (الذين تزيد أعمارهم عن 65 عاماً)، وأصحاب الهمم، والأطفال الأيتام.
7. Ministry of International Cooperation, Egypt, 2016; Ministry of Planning and Economic Development, Egypt, 2018a
8. Ministry of International Cooperation, Egypt, 2016
9. Ministry of Planning and Economic Development, Egypt, 2018a
10. Amin Salem and others, 2018
11. El Hussein, 2020
12. United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, 2019
13. الجدير بالذكر أنه وفقاً لقانون الضريبة العقارية في مصر، يجب تحويل 50 في المائة من عائدات الضريبة العقارية المُحصَّلة إلى المحافظات وصندوق تطوير العشوائيات.
14. تستند هذه النسب إلى قاعدة بيانات البنك الدولي التي تم الاطلاع عليها في كانون الأول/ديسمبر 2020. <https://data.worldbank.org/indicator>
15. تستند هذه النسب إلى بيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.
16. تستند هذه الأرقام إلى قاعدة بيانات البنك الدولي التي تم الاطلاع عليها في كانون الأول/ديسمبر 2020. <https://data.worldbank.org/indicator>
17. IMF, 2020b