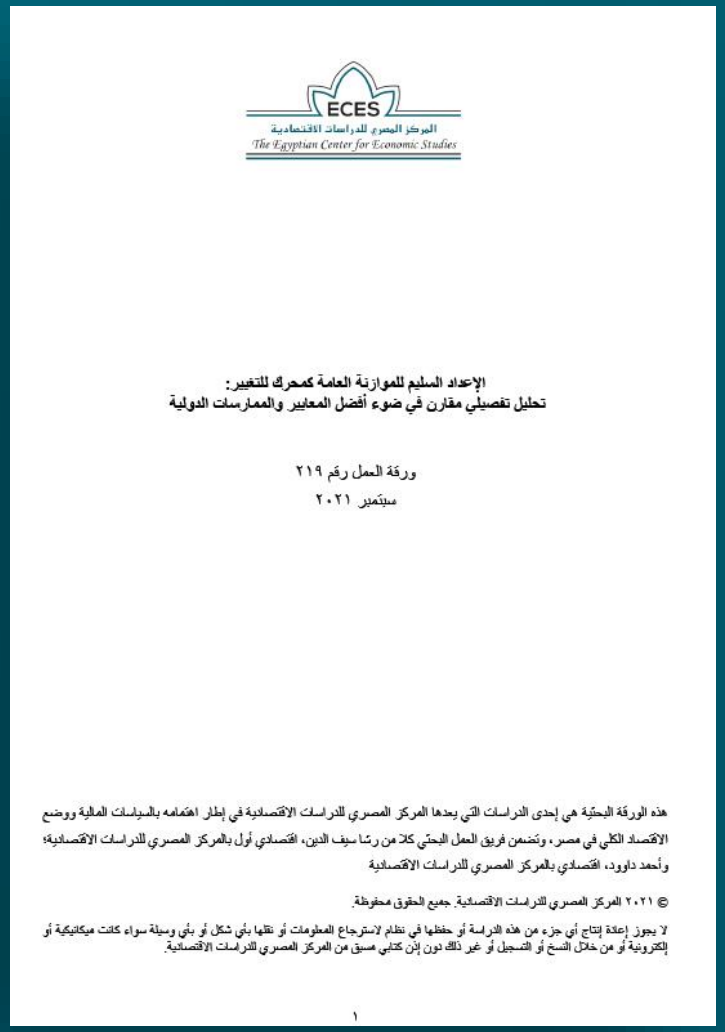
من أين يأتي المال العام في مصر وفيم يُنفق؟ وإلى أي مدى تتبع مصر القواعد الدولية وتقتدي بالتجارب العالمية الناجحة؟

14 أكتوبر 2021

ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies


ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

الإعداد السليم للموازنة العامة كمحرك للتغيير:
تحليل تفصيلي مقارن في ضوء أفضل المعايير والممارسات الدولية

ورقة العمل رقم ٢١٩
سبتمبر ٢٠٢١

هذه الورقة البحثية هي إحدى الدراسات التي يعدها المركز المصري للدراسات الاقتصادية في إطار اهتمامه بالسياسات المالية ووضع الاقتصاد الكلي في مصر، وتضمن فريق العمل البحثي كلاً من رشا سيف الدين، اقتصادي أول بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية؛ وأحمد داوود، اقتصادي بالمركز المصري للدراسات الاقتصادية.

© ٢٠٢١ المركز المصري للدراسات الاقتصادية. جميع الحقوق محفوظة.

لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذه الدراسة أو حفظها في نظام لاسترجاع المعلومات أو نقلها بأي شكل أو بأي وسيلة سواء كانت ميكانيكية أو إلكترونية أو من خلال النسخ أو التسجيل أو غير ذلك دون إذن كتابي مسبق من المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

١

ورقة عمل 219

الإعداد السليم للموازنة العامة كمحرك للتغيير: تحليل تفصيلي مقارن في ضوء أفضل المعايير والممارسات الدولية

ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

قائمة المحتويات

- **هدف الدراسة**
- **المنهجية المستخدمة**
- **القسم الأول:** تقييم مدى تحقق المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة على الموازنة المصرية
- **القسم الثاني:** تحليل تفصيلي مقارن للإيرادات والمصروفات خلال الفترة 2010/2011 - 2021/2022 (على غرار ما تقوم الحكومة الأمريكية)
- **القسم الثالث:** أمثلة على أهم المشكلات التي أظهرها التحليل والحلول اللازمة لعلاجها

هدف الدراسة

تحسين أسلوب إدارة الموازنة العامة لكونها محركا أساسيا من محركات التغيير في مصر لما لذلك من تأثير مضاعف (Multiplier Effect) يمتد لجميع القطاعات الاقتصادية في الدولة

المنهجية المستخدمة

تقوم الدراسة على إجراء تحليل كمي ووصفي لمنظومة إعداد الموازنة العامة في مصر والبحث في مدى توافقها مع القواعد الدولية والتجارب العالمية من خلال:

- تقييم مدى تحقق المبادئ الدولية الستة الأساسية (الشمول والشفافية والواقعية والاتساق والترابط والمساءلة) الصادرة عن صندوق النقد الدولي والمنظمات الدولية المعنية بالمالية العامة.
- إجراء تحليل مقارن للموازنة والحساب الختامي لعام 2019/ 2020 وما جاء بالدستور المصري وخطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- إجراء تحليل مقارن للإيرادات والمصروفات خلال الفترة 2010/2011– 2021/2022 (سنوات متفرقة) على غرار ما تقوم به الحكومة الأمريكية من رصد تتبعي شامل لجميع بنود الإيرادات والمصروفات العامة.

وذلك انطلاقا من رؤية المركز بأهمية دراسة العناصر السابقة وتقييم نتائجها للتمكن من تحسين منظومة إعداد الموازنة في مصر.

القسم الأول:
تقييم مدى تحقق المبادئ الأساسية لإعداد الموازنة على الموازنة المصرية

المبادئ الدولية الستة لإعداد الموازنة

(وفقا للقواعد الدولية للمالية العامة ومعايير صندوق النقد الدولي)

ترتبط هذه المبادئ ببعضها البعض وتتداخل في الكثير من الأحوال

1 الشمول

التعريف	الوضع في مصر	أهم المشكلات التفصيلية	أهم التداعيات
إدراج كافة معاملات الدولة باختلاف مصادرها وأنواعها في موازنة الدولة المجمعة.	الإخلال بهذا المبدأ، وتحديدا في ظل وجود الصناديق الخاصة والهيئات الاقتصادية خارج الموازنة وبقواعد محاسبية مختلفة.	• عدم قيام هذه الكيانات بالغرض من إنشائها (المرونة). • سوء استغلال موارد هذه الحسابات. • استخدام مواردها لتمويل عجز الهيئات الموازنية التقليدية. • عدم وجود لوائح تنظم عمل هذه الكيانات وعدم كفاية بعضها • ما يؤول من الهيئات الاقتصادية ويؤول إليها لا يظهر إلا في صورة مساهمات، ولا تظهر خسائرها في العجز.	• إعطاء صورة غير دقيقة لحجم العجز. • عدم فاعلية نظم المساءلة والشفافية المالية، فكلما كانت هناك أوعية أو صناديق أو هيئات خارج نطاق الموازنة (Off budget items)، كلما يصعِب ذلك من مهمة الجهاز المركزي للمحاسبات ومجلس النواب في القيام بدورهما الرقابي.

2 الشفافية

التعريف	الوضع في مصر	أهم المشكلات التفصيلية	أهم التداعيات
توفير معلومات كاملة ومبسطة عن الموازنة وجودة التقارير ووضوح مؤشراتها كما يسمح بفهمها من المواطن العادي وخلق حوار مجتمعي.	• عدد من الاختلالات الناتجة تحديدا عن انفراد سلطة وزير المالية بالمنح والمنع، وغموض وضع الاحتياطات. والضمانات، وعدم نشر المستندات المتعلقة بالموازنة في توقيتاتها المناسبة. • سجلت مصر 43 درجة من 100 في مؤشر الشفافية في مسح الموازنة المفتوحة 2019 (Open Budget Survey 2019)مقارنة بمجموعة من الدول كجنوب إفريقيا (87)، الولايات المتحدة (76)، كوريا الجنوبية (62 درجة)، والأردن (61).	• إعادة توجيه بعض المخصصات لأولويات مختلفة دون الرجوع لمجلس النواب قبل التنفيذ. • وجود مشكلة مؤسسية حيث يتم بموجب القانون اعطاء سلطات منفردة لوزير المالية (المادة 24 من قانون 87 لسنة 2005) • عدم وجود رقم مجمع لإجمالي الاحتياطات. • عدم ظهور بند "الضمانات" في وثيقة الموازنة.	• غياب الصورة الكاملة للوضع المالي للدولة. • عدم قدرة الجهات المختلفة على إعداد تصور كامل وواقعي لاحتياجاتها المالية الحقيقية ووضع خطط الإنفاق المستقبلية المناسبة.

ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

3 الواقعية

التعريف	الوضع في مصر	أهم المشكلات التفصيلية	أهم التداعيات
إعداد المخصصات في الموازنة وفقا للاحتياجات الفعلية للبنود على أرض الواقع والتي يتم تحديدها وفقا لأولويات الدولة التي تضعها في خطتها التنموية.	• الإخلال بالمبدأين السابقين أدى إلى عدم التحقق الكافي لهذا المبدأ في الموازنة المصرية. • يصدر الحساب الختامي الكامل بعد إصدار موازنة العام التالي بوقت ليس بالقصير مما يحد من واقعية الموازنة الموضوعة.	من خلال دراسة الموازنات لخمسة أعوام متتابعة من 2017/2018 إلى 2021/2022، تم ملاحظة عدم التغير نهائيا أو بفارق بسيط ثم الثبات مرة أخرى لمخصصات بعض البنود، منها على سبيل المثال: • دعم تنمية الصعيد (200 مليون جنيه للثلاث سنوات الأولى من الفترة، ثم 250 مليون جنيه لآخر عامين). • معاش الطفل (70 مليون جنيه للخمس سنوات.) • دعم المزارعين (1064 مليون جنيه لمدة أول عامين، انخفض إلى 564 مليون جنيه، ثم بلغ 665 مليون جنيه آخر عامين).	• الحد من فعالية الإنفاق العام وضعف تخصيصه وفق الأولويات المجتمعية، حيث يتم حرمان بنود أو جهات قد تكون أكثر احتياجا من غيرها. • عدم التنفيذ الكامل لبعض المشروعات كما سيتضح في قسم لاحق من الدراسة.

4 المساءلة

التعريف	الوضع في مصر	أهم المشكلات التفصيلية	أهم التداعيات
القدرة على محاسبة الجهات الحكومية المختلفة من حيث مدى تحقيقها لأهداف الإنفاق العام وفق ما يحدده القانون لها من أدوار ومسئوليات ومما يبنى عليها من مخصصات للإنفاق العام.	• عدم التمكن الكامل من المساءلة المالية بسبب الإخلال بالمبادئ السابقة. • وفقا لمؤشر الرقابة في مسح الموازنة المفتوحة، فلمجلس النواب في مصر رقابة محدودة خلال مرحلة التخطيط للموازنة وأيضا أثناء مرحلة التنفيذ. فقد سجلت مصر 50 درجة من 100 في مؤشر الرقابة مقارنة بجنوب إفريقيا (83)، الولايات المتحدة (83)، كوريا الجنوبية (85 درجة)، والأردن (43).	• يؤخذ على الموازنة التقليدية (موازنة البنود) عدم قدرتها على إمداد متخذي القرار بالمعلومات اللازمة عن تمويل أبواب الإنفاق المختلفة. • وجود عدد من الكيانات مثل الصناديق والهيئات الاقتصادية خارج الموازنة العامة للدولة.	• الحد من قدرة الجهات الرقابية والتشريعية على التحليل الدقيق للموازنة مما يعوق الحكم على مدى كفاءة الأداء. • ضعف القدرة على مراقبة أولويات استخدام الموارد العامة والسيطرة على الدين العام ومتابعة الإنفاق وتتبع أثره.

مبدأ الاتساق

5

نظرة عامة على الموازنة والحساب الختامي لعام 2019/2020 (1)

- الأصل هو أن يتم إجراء التعديلات على الاعتمادات الأصلية للموازنة عند الضرورة فقط، على أن يكون ذلك في نطاق محدود وليس بفروق كبيرة.
- ويلاحظ عدم تحقق القيم المعدلة في الموازنة المصرية فعليا في الواقع، فتأتي قيم بعض البنود في الحساب الختامي أقل ليس فقط عن الربط الأصلي ولكن المعدل أيضا.

نظرة عامة على الموازنة والحساب الختامي لعام 2019/2020 (2)

- استأثر الباب الثامن **(سداد القروض)** بالنسبة الأكبر من قيمة التعديلات التي أجريت بالزيادة على الاعتمادات الأصلية لاستخدامات السنة المالية 2019/2020، حيث بلغت نحو 60.3% من جملة التعديلات على أبواب الاستخدامات لذلك العام.
- يليه **الباب السادس (شراء الأصول غير المالية-الاستثمارات)** بنصيب بلغ نحو 25.4% من جملة التعديلات لذلك العام.
- بالتالي تقدر **قيمة التعديلات التي تم إجراؤها على البابين بنحو 86%** من قيمة التعديلات التي أجريت على أبواب الاستخدامات، وهو ما يستلزم الدراسة (التزامات مالية محددة ومعروفة سلفا).

تحليل مقارن للموازنة والحساب الختامي لعام 2019/ 2020 (3)

المقارنة بين ما تم ربطه في الأصل من مخصصات في الموازنة لعام 2019/2020 ثم تم تعديله، وما تم تنفيذه فعليا من واقع الحساب الختامي لنفس العام المالي

البيان	الاعتماد الأصلي للبند (1)	قيمة التعديلات (2)	الاعتماد المعدل = (3) (1) + (2)	نسبة التعديلات إلى الاعتماد الاصلي (%) (4)= (2)/(1)	فعلي ختامي (5)	الفرق (6)= (3)-(5)	نسبة المحقق الفعلي إلى الربط المعدل (%) (7)= (5)/(3)
المصروفات							
الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين	301115.1	+5533.3	306648.4	1.8	288773.2	-17875.2	94.2
الباب الثاني: شراء السلع والخدمات	74922.8	+4701.2	79624	6.2	69870.9	-9753.1	87.8
الباب الثالث: الفوائد	569134.7	+0.4	569135.1	0.000	568420.6	-714.5	99.9
الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	327699.1	+2124.2	329823.3	0.6	229213.8	-100609.5	69.5
الباب الخامس: المصروفات الأخرى	90442.2	+3840	94282.2	4.2	86802.5	-7479.7	92.1
الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	211245.3	+33449.6	244694.9	15.8	191642	-53052.9	78.3
جملة المصروفات	1574559	+49648.7	1624208	3.1	1434723	-189485	88.3
الإيرادات							
الباب الأول: الضرائب	856616.4	-	856616.4	-	739632.5	-116984	86.3
الباب الثاني: المنح	3805.3	+5172.5	8977.8	136	5262.8	-3715	58.6
الباب الثالث: الإيرادات الأخرى	274002.5	+34659.4	308661.9	12.6	230533.6	-78128.3	74.7
جملة الإيرادات	1134424	+39831.9	1174256	3.5	975428.9	-198827.1	83.1

يأتي بندا المنح، والدعم والمزايا الاجتماعية، كأقل النسب المحققة الفعلية إلى الربط المعدل (58.6% و69.5% على الترتيب).

عدد من الأمثلة من بعض البنود على الاختلافات بين المربوط والمتحقق الفعلي لعام 2019/2020 (4)

البند	الربط (1) (الموازنة) مليون ج	الإنفاق الفعلي (2) (الحساب الختامي) مليون ج	الإنفاق الفعلي كنسبة من الربط الأصلي (%) (3)	المقارنة بين الربط والفعلي (4)
العدد والأدوات*	938	557	%58,5	↓
فوائد خارجية تسددها الجهات	330	117	%36	↓
فوائد أخرى	15007	3463	%23	↓

*تم زيادة مخصصاتها من 938 مليون جنيه في الربط الأصلي إلى 953 مليون جنيه في الربط المعدل

البند	الربط (1) (الموازنة) مليون ج	المتحصل الفعلي (2) (الحساب الختامي) مليون ج	المتحصل الفعلي كنسبة من الربط الأصلي (%) (3)	المقارنة بين الربط والفعلي (4)
الجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي*	8.5	34	%402	↑
الاقتراض وإصدار الأوراق المالية	6935	139701	%1633	↑ !!

* حقق الجهاز إيرادا أكبر كثيرا من المربوط المستهدف الشديد الانخفاض

مبدأ الترابط

6

أ) مدى الوفاء بالاستحقاقات الدستورية خاصة المتعلقة بمُخصصات الإنفاق العام على الصحة والتعليم
ب) مدى الترابط مع خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

أ) مدى الوفاء بالاستحقاقات الدستورية خاصة المتعلقة بمُخصصات الإنفاق العام على الصحة والتعليم

التعليم

- نص الدستور المصري في مواده 19 و21 على أن تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي للتعليم الأساسي و2% للتعليم الجامعي.
- بالرغم من ذلك، بلغت هذه النسبة 2.4%* فقط من الناتج المحلي الإجمالي في موازنة 2021/2022، وهي نسبة منخفضة عن النسبة الدستورية.

الصحة

- نص الدستور المصري في مادته 18 على أن تلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي، ولكن بلغت هذه النسبة نحو 1.5%* فقط من الناتج المحلي في موازنة 2021/2022.

*تم حساب نسب الإنفاق الحكومي لقطاعي التعليم والصحة من الناتج المحلي الإجمالي اعتمادا على البنود ذات الارتباط المباشر بالقطاعين في البيان المالي الخاص بالتقسيم الوظيفي للمصروفات الصادر عن وزارة المالية.

ب) مدى الترابط مع خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

- **عدم اتساق واضح بين المستهدفات في الخطة والمربوط في الموازنة.**
- يُلاحظ ذلك في **قطاعي التعليم والصحة**؛ حيث يوجد فروق كبيرة بين مخصصات الباب وفقا للخطة ومخصصات نفس الباب وفقا للموازنة العامة.
- كما يُلاحظ **تفاؤل مستهدفات الخطة الاستثمارية** مقارنة بما تم تخصيصه بالفعل للإنفاق على هذه الاستثمارات في الموازنة العامة للدولة.

مقارنة بين بعض الأمثلة من بنود خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وموازنة عام 2021/2022

البند	خطة الدولة الاقتصادية	الموازنة العامة
دعم المواطنين أثناء الجائحة	أكدت الخطة على: "توفير كافة سُبل المُساندة للفئات الاجتماعية مُنخفضة الدخل، وبخاصة تلك الأكثر تضررا من تداعيّات الجائحة.	في موازنة 2021/2022 مقارنة بالعام السابق: • لم ترصد الحكومة أي زيادة في معاش تكافل وكرامة (19 مليار جنيه). • خفضت الحكومة دعم التأمين الصحي على الأطفال (من 214 إلى 210 مليون جنيه) والتأمين الصحي لغير القادرين (التأمين الصحي الشامل) (من 865 إلى 161 مليون جنيه).
الصادرات	"تبنّي استراتيجية التوجّه التصديري باستغلال كافة الإمكانات التصديرية في مجالات الزراعة والصناعة والسياحة والأنشطة المالية والعقارية والخدمية".	• تخفيض دعم تنشيط الصادرات من 7 مليار في موازنة 2020/2021 إلى 4.2 مليار في 2021/2022.
حماية البيئة	تستهدف الخطة "تطبيق معايير الاستدامة البيئية في جميع القطاعات، إقامة صناعات صديقة للبيئة" من بين أهداف أخرى	• تستهدف موازنة 2021/2022 تخفيض موازنة قطاع "حماية البيئة" بنحو 15% إلى 2.8 مليار جنيه مقابل 3.3 مليار جنيه في 2020/2021.
الزراعة	تستهدف الخطة تخصيص 25 مليار جنيه استثمارات حكومية في قطاع الزراعة المصرية، يُخصص معظمها لاستزراع واستصلاح الأراضي.	• تم تخصيص 225 مليون جنيه استثمارات في الثروة المائية والحيوانية، و136 مليون جنيه لتمهيد واستصلاح الأراضي، بالإضافة إلى 665 مليون جنيه كدعم للمزارعين (غير واضح مدى تضمين الحكومة للدعم داخل الاستثمارات). • غير واضح بالبيان المالي سبل صرف باقي الـ 25 مليار جنيه المخصصة للقطاع الزراعي وفقا للخطة الاقتصادية.

مقارنة بين بعض الأمثلة القطاعية من بنود خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وموازنة عام 2021/2022

أمثلة قطاعية	
○ قطاع التعليم	
تُقدر الاستثمارات الكلية لقطاع التعليم 65.3 مليار جنيه: • 56.4 مليار جنيه استثمارات عامة (96.1% منها استثمارات الجهاز الحكومي والباقي للهيئات الاقتصادية). • 8.9 مليار جنيه استثمارات خاصة.	لم يظهر في الموازنة العامة للدولة سوى 39.6 مليار جنيه تحت باب "شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)".
تبلغ استثمارات وزارة التربية والتعليم نحو 15 مليار جنيه فقط.	غير واضح استثمارات وزارة التربية والتعليم بشكل منفصل.
تستهدف الخطة إنشاء 2256 مدرسة تضم 34.8 ألف فصل.	تبلغ موازنة استثمارات هيئة الأبنية التعليمية 6.5 مليار جنيه فقط. تبلغ تكلفة إنشاء فصل دراسي واحد 500 ألف جنيه، وفقا لتصريحات رئيس هيئة الأبنية التعليمية، وهو ما يعني الحاجة إلى 17.4 مليار جنيه للانتهاء من عدد الفصول المستهدف في الخطة.
○ قطاع الصحة	
تُقدر الاستثمارات الكلية لقطاع الصحة بنحو 64.4 مليار جنيه: • 54.4 مليار جنيه استثمارات عامة (94.9% منها استثمارات الجهاز الحكومي والباقي للهيئات الاقتصادية). • 10 مليار جنيه استثمارات خاصة.	لم يظهر في الموازنة العامة للدولة سوى 26.4 مليار جنيه.

القسم الثاني:
تحليل تفصيلي مقارن للإيرادات والمصروفات خلال الفترة 2010/2011 - 2021/2022

على غرار ما تقوم به الحكومة الأمريكية

ECES
المركز المصري للدراسات الاقتصادية
The Egyptian Center for Economic Studies

ويشمل:

أ. الإيرادات

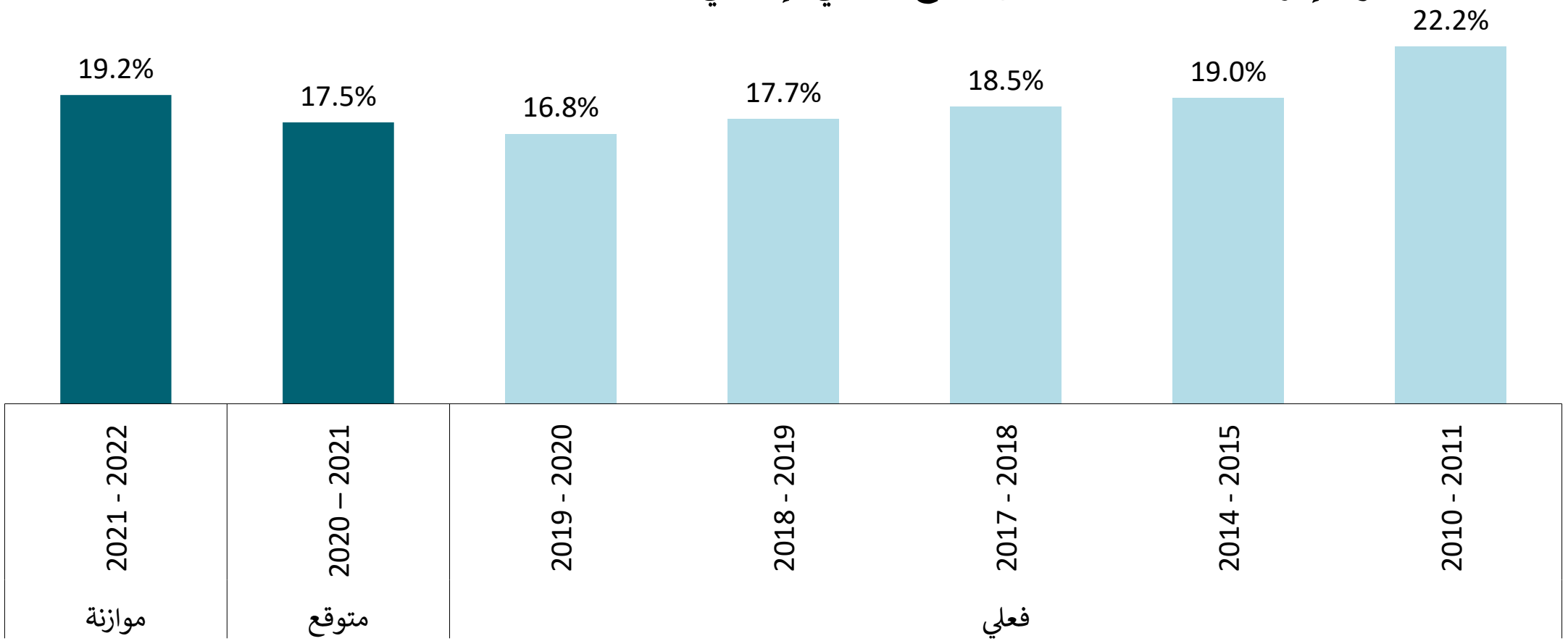
ب. المصروفات

أ. الإيرادات

1. تطور الإيرادات الحكومية
2. تطور هيكل الإيرادات الضريبية مقارنة بالدول الأخرى
3. تحليل هيكل الضرائب العامة
4. الضرائب الأخرى

تراجع الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل مستمر خلال الفترة 2010/2011 – 2019/2020 ثم ارتفاعها بشكل طفيف بعد ذلك

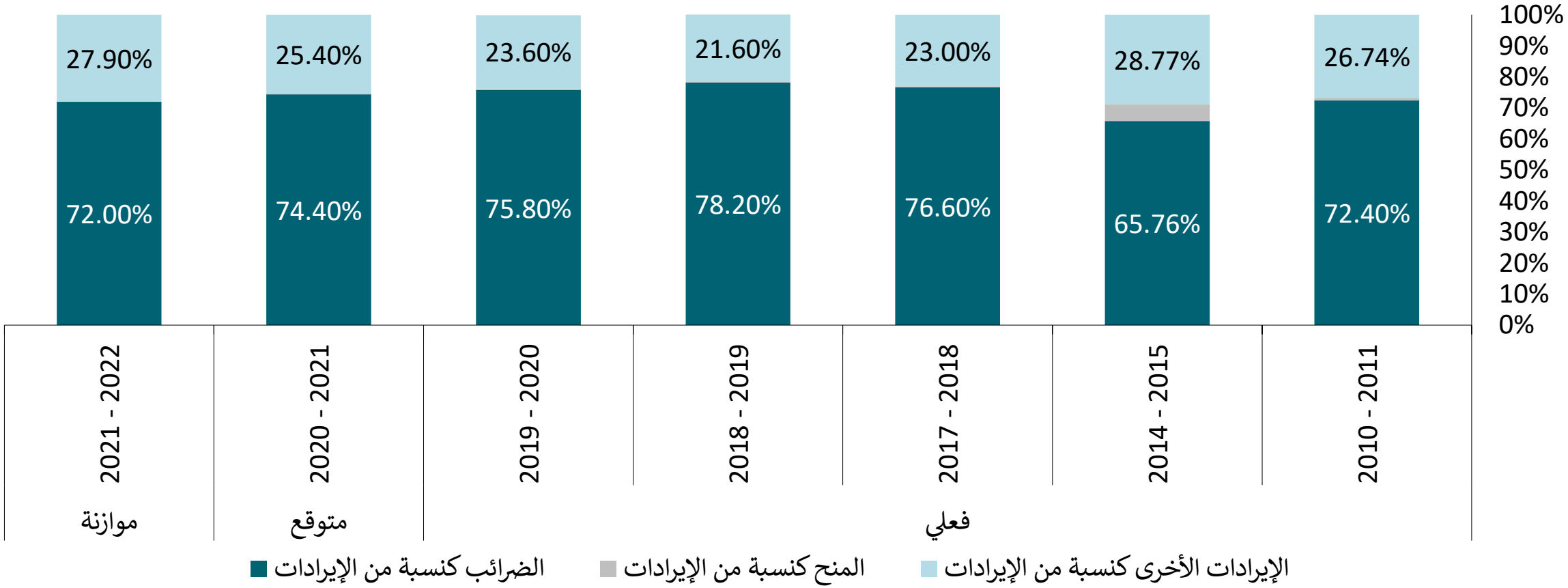
تطور الإيرادات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2010/2011 – 2021/2022



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

تراجع الوزن النسبي للإيرادات الضريبية وارتفاع الوزن النسبي للإيرادات الأخرى بشكل مستمر منذ 2017/2018

التوزيع النسبي للإيرادات العامة 2010/ 2011 – 2021/ 2022



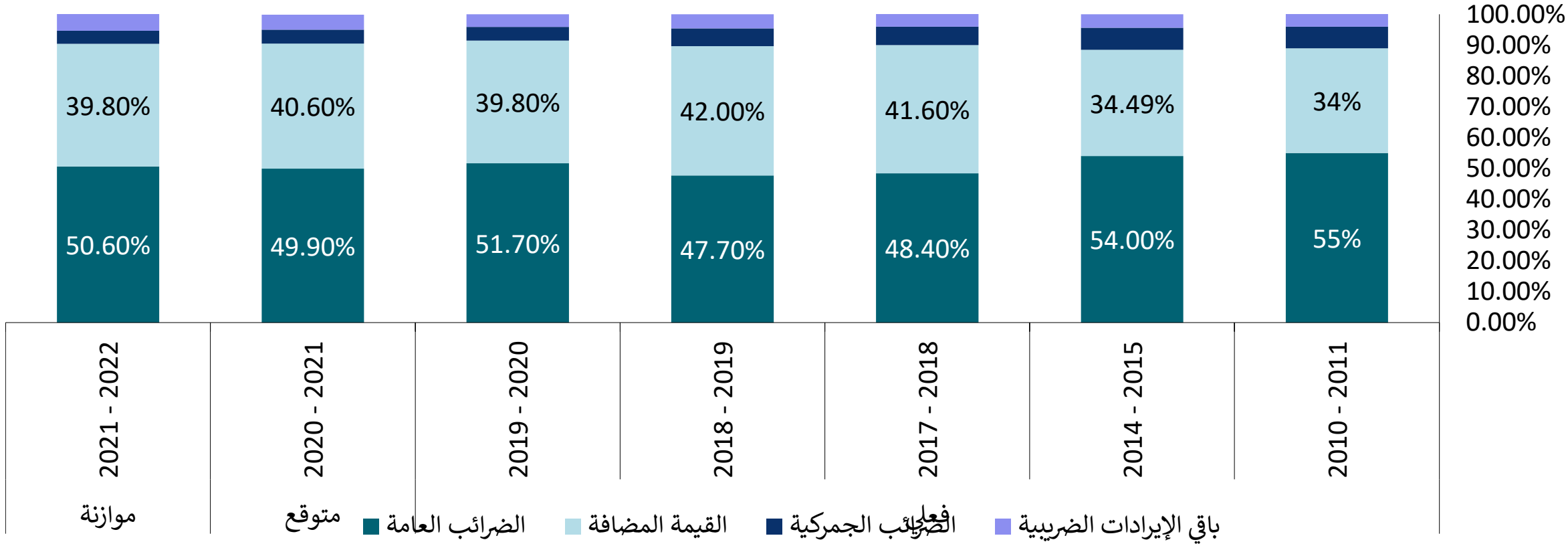
المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

أ. الإيرادات

1. تطور الإيرادات الحكومية
2. تطور هيكل الإيرادات الضريبية مقارنة بالدول الأخرى
3. تحليل هيكل الضرائب العامة
4. الضرائب الأخرى

ارتفاع الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة(الضرائب الجمركية – القيمة المضافة)

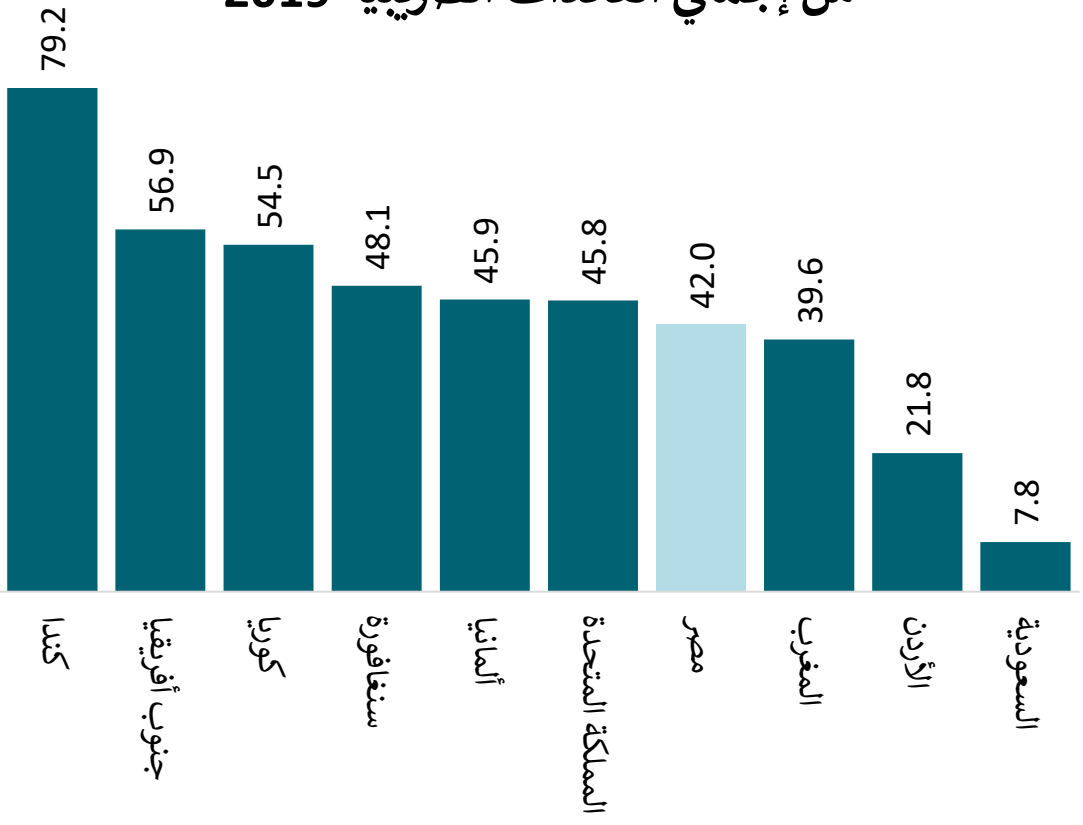
تطور الهيكل الضريبي خلال الفترة 2017 /2018 – 2021 /2022



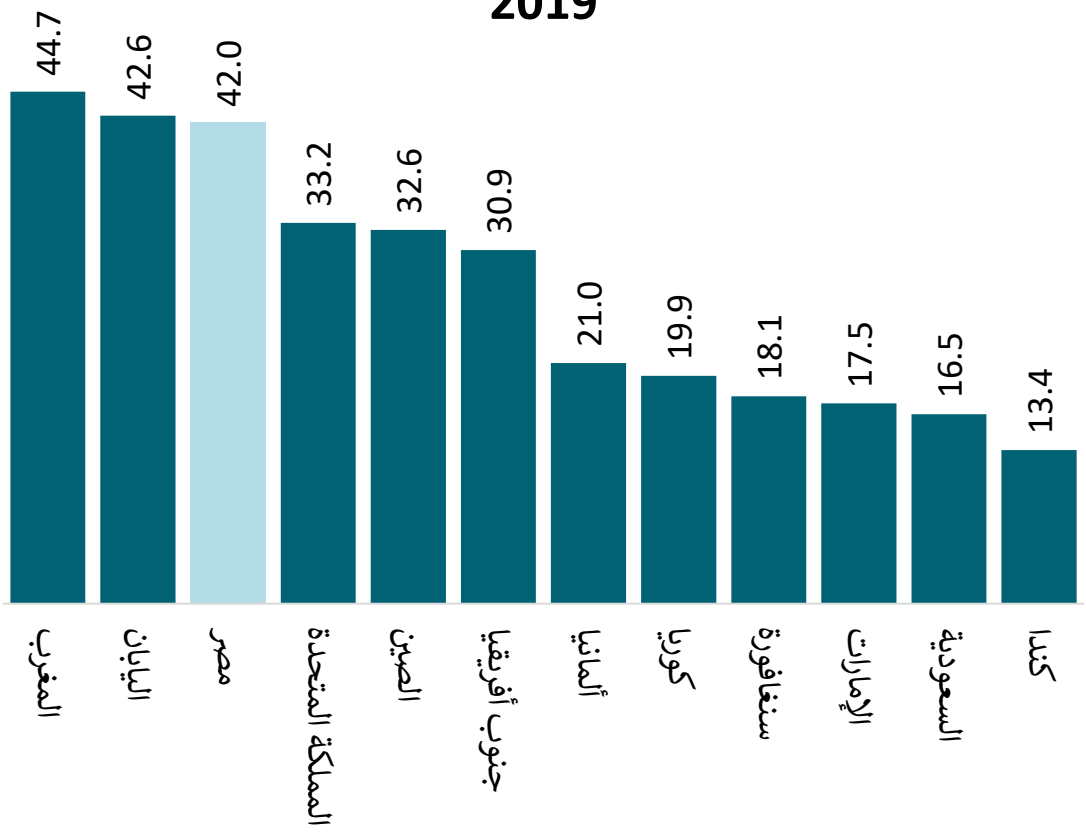
المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

ارتفاع الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية – القيمة المضافة) وانخفاض الوزن النسبي للضرائب العامة مقارنة بالدول الأخرى

الضرائب على الدخول والأرباح والمكاسب الرأسمالية كنسبة من إجمالي العائدات الضريبية 2019



الضرائب على السلع والخدمات كنسبة من إجمالي الضرائب 2019



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

مثال على عدم توازن الهيكل الضريبي

- يشير مشروع موازنة 2021/2022 إلى أن حصيلة ضريبة القيمة المضافة على السجائر والتبغ تمثل 50% من الضريبة على أرباح جميع الشركات (دون شركات البترول وهيئة قناة السويس)، 45 ضعف حصيلة ضريبة الثروة العقارية، و16 ضعف حصيلة الضريبة على النشاط المهني غير التجاري (كالطب والهندسة والمحاماة).

أ. الإيرادات

1. تطور الإيرادات الحكومية
2. تطور هيكل الإيرادات الضريبية مقارنة بالدول الأخرى
3. تحليل هيكل الضرائب العامة
4. الضرائب الأخرى

1. تباين التعامل الضريبي مع الشركات الخاصة مقابل الأفراد خلال الجائحة:

- تستهدف الموازنة **خفض حصيلة الضرائب على أرباح الشركات الخاصة كنسبة من إجمالي الضرائب العامة** من 31.3% في 2019/2020 إلى 29.1% في 2021/2022
- في المقابل:
  - تستهدف الموازنة **رفع حصيلة ضريبة المرتبات وما في حكمها كنسبة من إجمالي الضرائب العامة** من 16.7% إلى 18.2% خلال نفس الفترة.
  - رفع حصيلة ضرائب الدمغة كنسبة من إجمالي الضرائب العامة من 4.3% إلى 5.2% خلال نفس الفترة، على سبيل المثال: رفع ضريبية الدمغة على استهلاك الغاز والكهرباء والبوتاجاز من 254.8 مليون جنيه في 2019/2020 إلى 2 مليار جنيه تقريبا في 2020/ 2021 بنسبة نمو بلغت 680%.

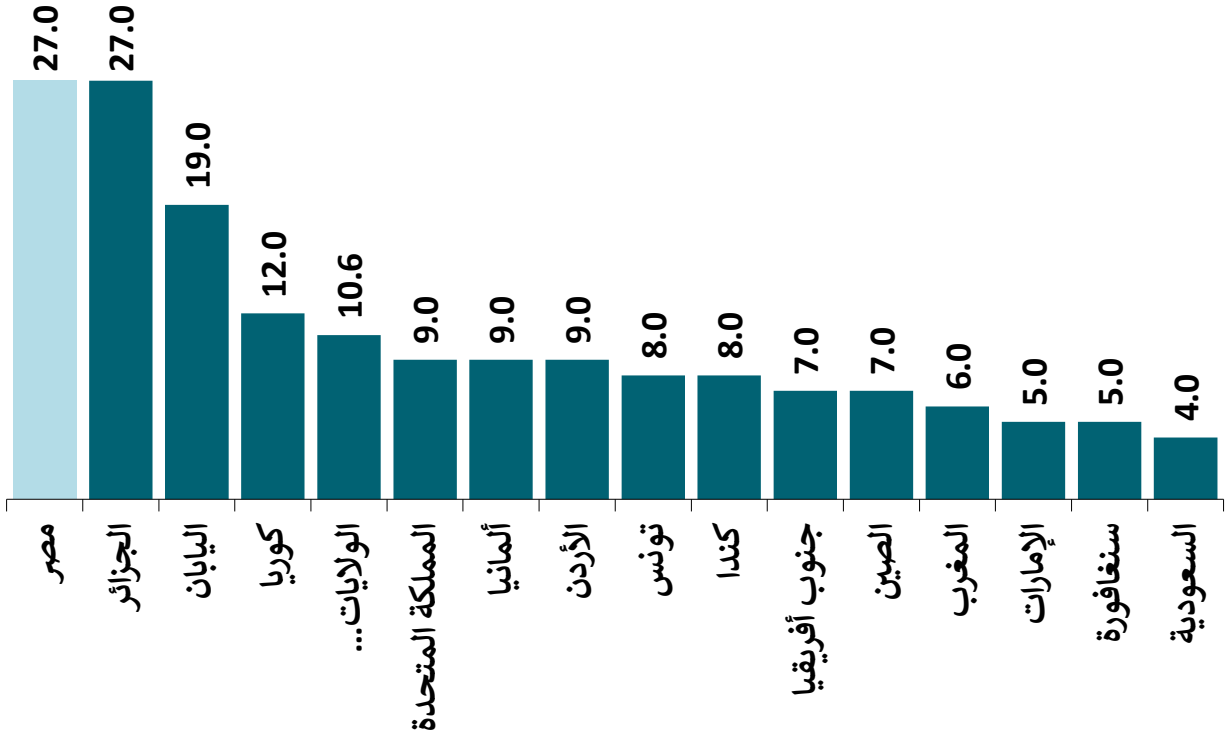
3. ضعف العديد من الإيرادات الضريبية الهامة

- لا تمثل الضرائب المحصلة من أصحاب المهن الحرة كالأطباء والمهندسين والمحامين سوى 0.5% من الضرائب المباشرة المستهدف تحصيلها في مشروع موازنة 2021/2022 مقابل 0.3%-0.4% خلال الفترة 2010/2011 – 2020/2021.
- لا تمثل ضريبة الثروة العقارية سوى 0.3% من الضرائب المباشرة المستهدف تحصيلها في 2021/2022 مقارنة بـ 0.1%-0.2% خلال 2010/2011 – 2020/2021.

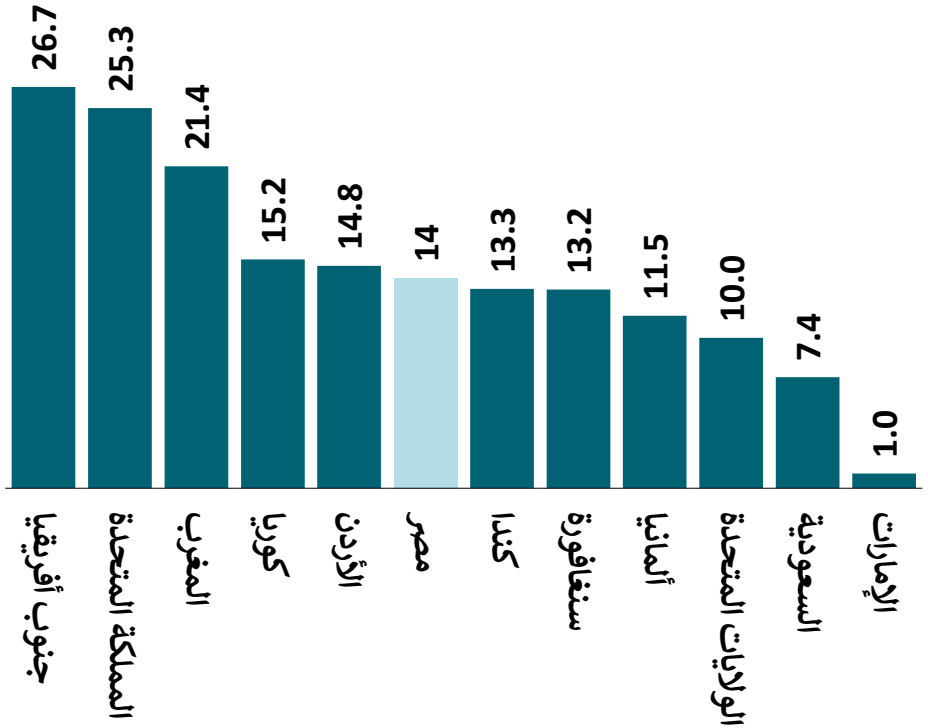
4. ارتفاع الضرائب على الأذون والسندات كنسبة من إجمالي الضرائب العامة بشكل مستمر من 6.4% في 2010/2011 إلى 10.1% في 2014/2015 ثم إلى 14% في 2021/2022

5. ضيق الوعاء الضريبي والتوسع في فرض المزيد من الضرائب على الشركات الملتزمة بالفعل

أنواع الضرائب المختلفة التي تدفعها شركات القطاع الخاص، 2019



الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، 2019

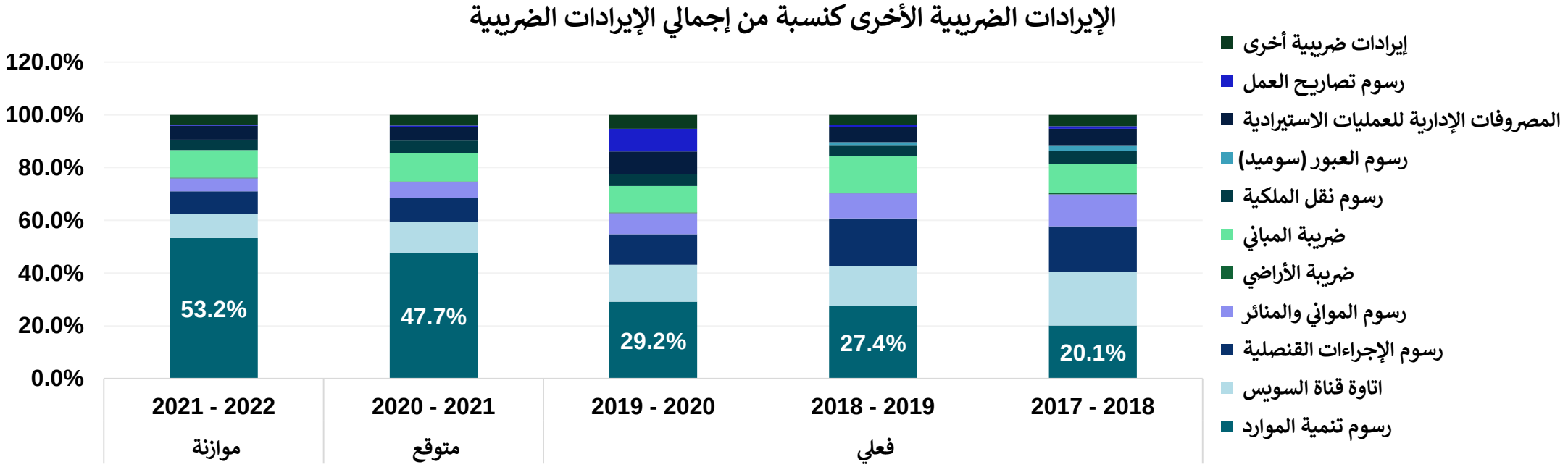


المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات التنمية الدولية وتقرير ممارسة أنشطة الأعمال، البنك الدولي، 2021.

أ. الإيرادات

1. تطور الإيرادات الحكومية
2. تطور هيكل الإيرادات الضريبية مقارنة بالدول الأخرى
3. تحليل هيكل الضرائب العامة
4. الضرائب الأخرى

ارتفاع الوزن النسبي لرسوم تنمية الموارد في هيكل الإيرادات الأخرى بشكل مستمر منذ 2017 – 2018 وتراجع اتاوة قناة السويس ورسوم الإجراءات القنصلية وغيرها من البنود



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

على سبيل المثال: تستهدف الموازنة مضاعفة رسم التنمية على استخراج صور محررات من الشهر العقاري من 0.6 مليار جنيه في 2019/2020 إلى 2 مليار جنيه في موازنة 2021/2022 **بنسبة 70%**

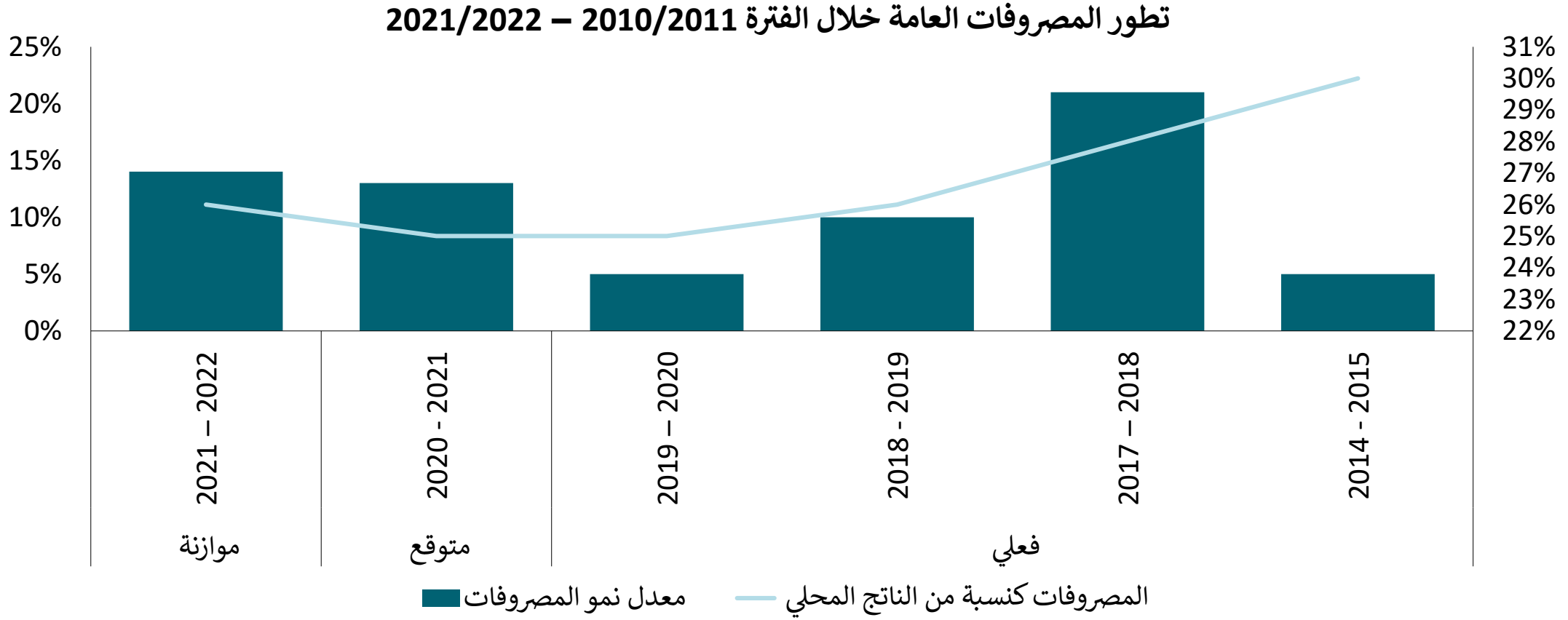
استحداث رسوم تنمية موارد جديدة وتخفيض أخرى

- **استحدثت موازنة 2021/2022 أنواعا جديدة من رسوم التنمية، مثل:**
  - رسوم تنمية على منتجات السولار والبنزين بأنواعها، بقيمة 3.8 مليار جنيه.
  - رسوم تنمية على أجهزة التليفون المحمول وأجزاءه وجميع الإكسسوار الخاصة به: 3.5 مليار جنيه
  - رسوم تنمية 2.5% من قيمة فاتورة النت للشركات والمنشآت التجارية
- وفي المقابل تستهدف الموازنة تخفيض رسوم التنمية على أنشطة المحاجر من 1.3 مليار جنيه في 2019/2020 إلى 765 مليون جنيه في 2020/ 2021 **(-70%)**

ب. المصروفات

1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات

تذبذب معدل نمو المصروفات العامة وانخفاضها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2014/2015 – 2019/2020 ثم ارتفاعها بعد ذلك

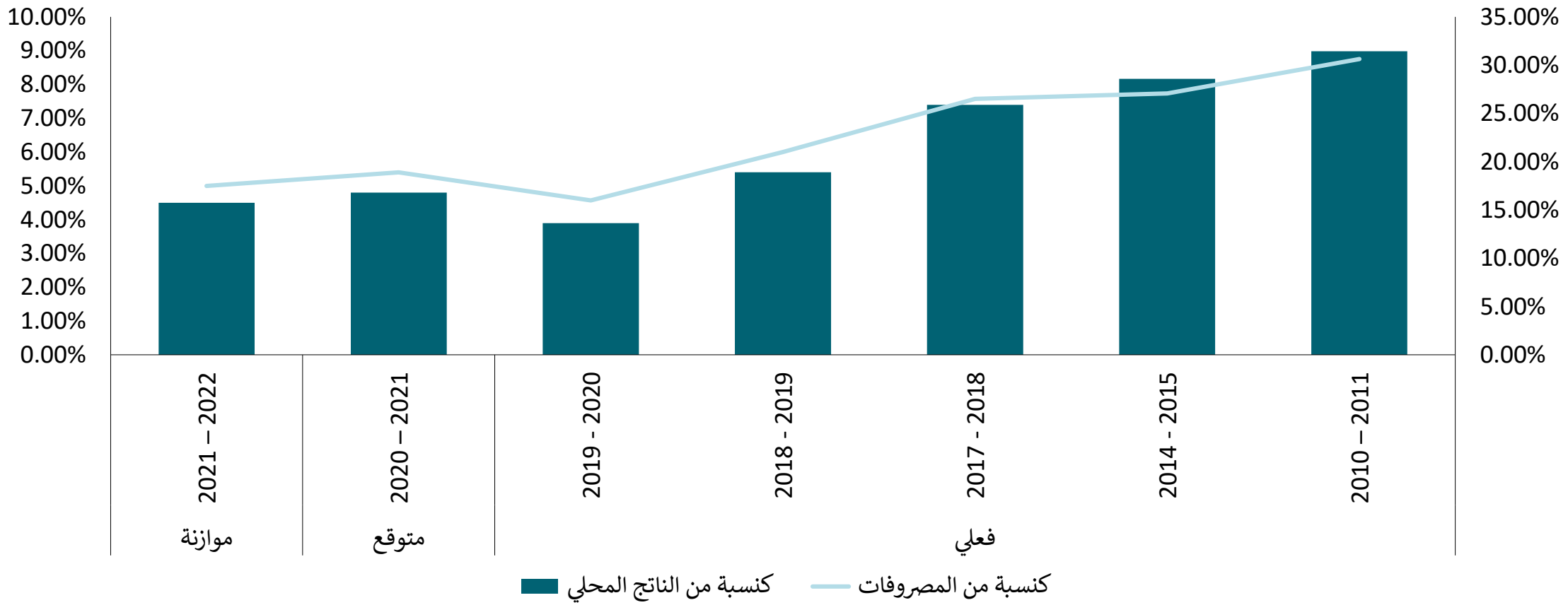


المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

ب. المصروفات

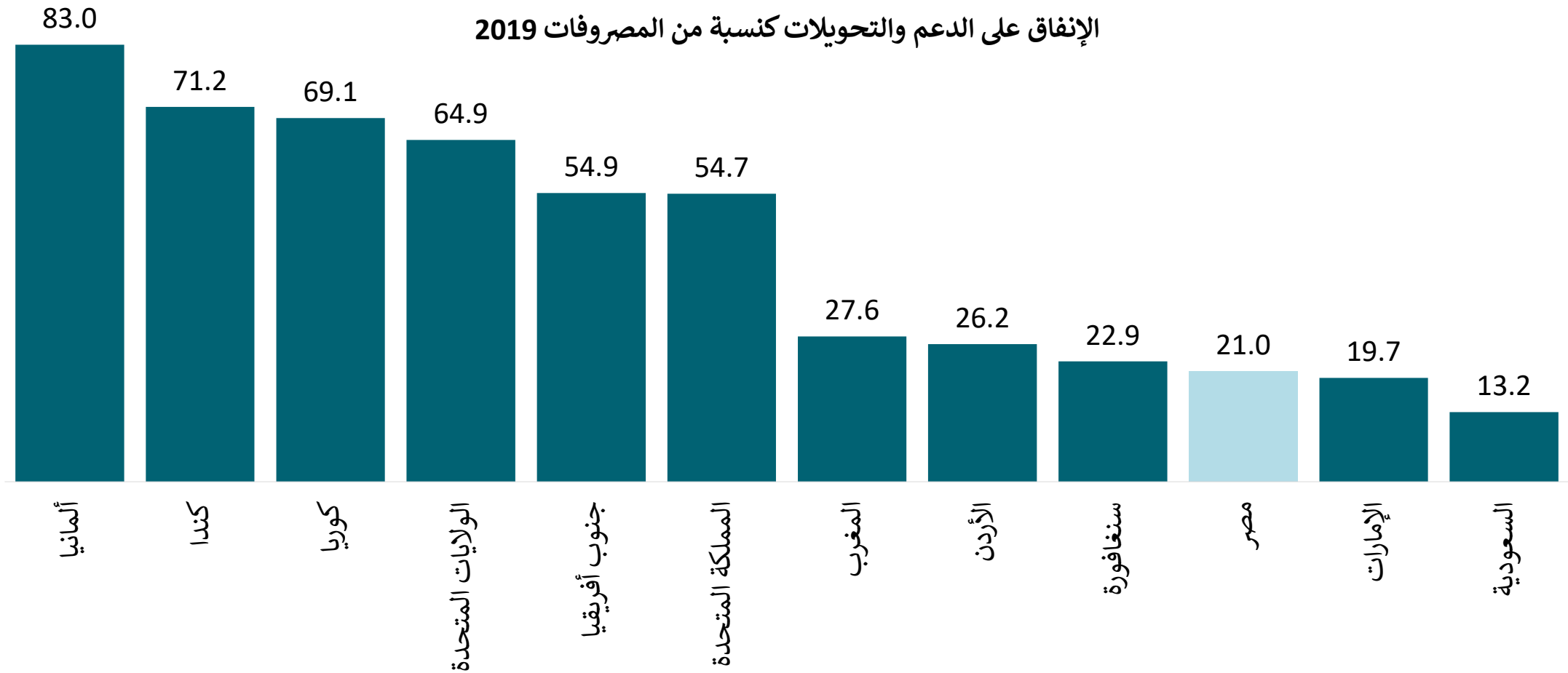
1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات

3. تراجع الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

4. ضعف الإنفاق على الدعم والمنح مقارنة بالدول الأخرى



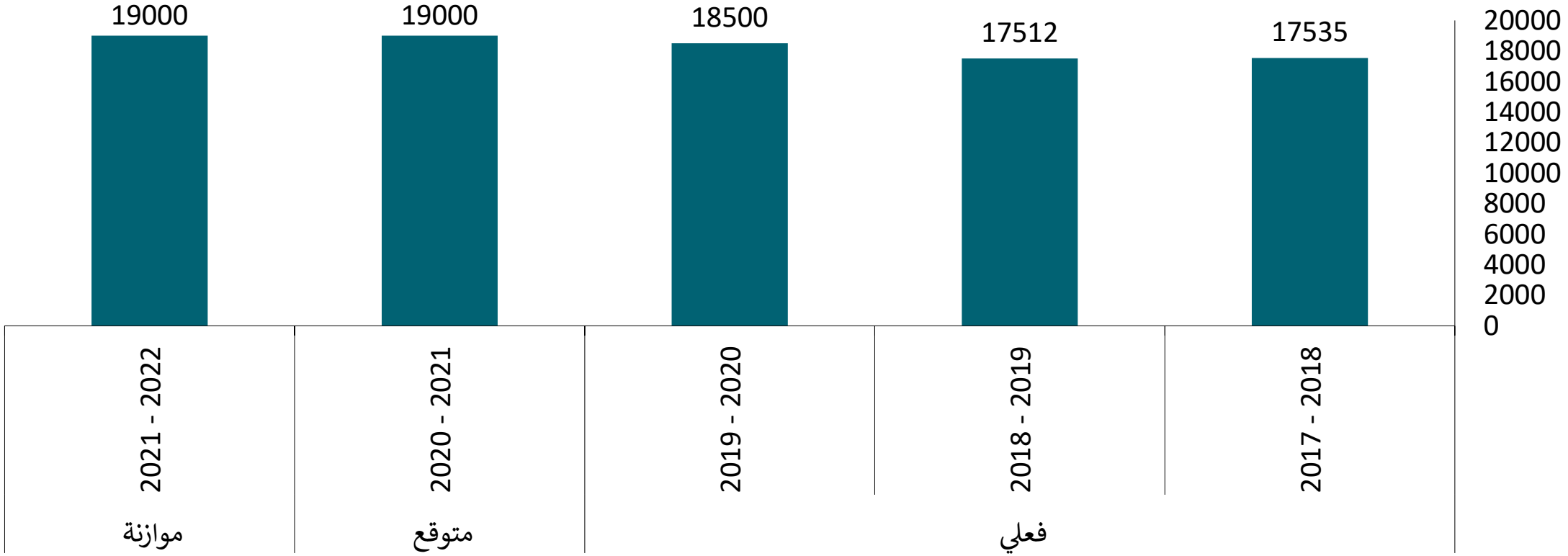
المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات التنمية الدولية، البنك الدولي، 2021.

1. تخفيض العديد من بنود الدعم الهامة لتنشيط الصادرات الصناعية المصرية

- تخفيض **دعم تنشيط الصادرات** من 5.7 مليار جنيه في 2019/2020 إلى 4.2 مليار جنيه في 2021/2022 **بنسبة انخفاض اجمالية بلغت 26%**
- تخفيض **مخصصات قطاع التمثيل التجاري** من 410 مليون جنيه في 2020/2021 إلى 384.2 مليون جنيه في 2021/2022 **بنسبة انخفاض 6.3%**

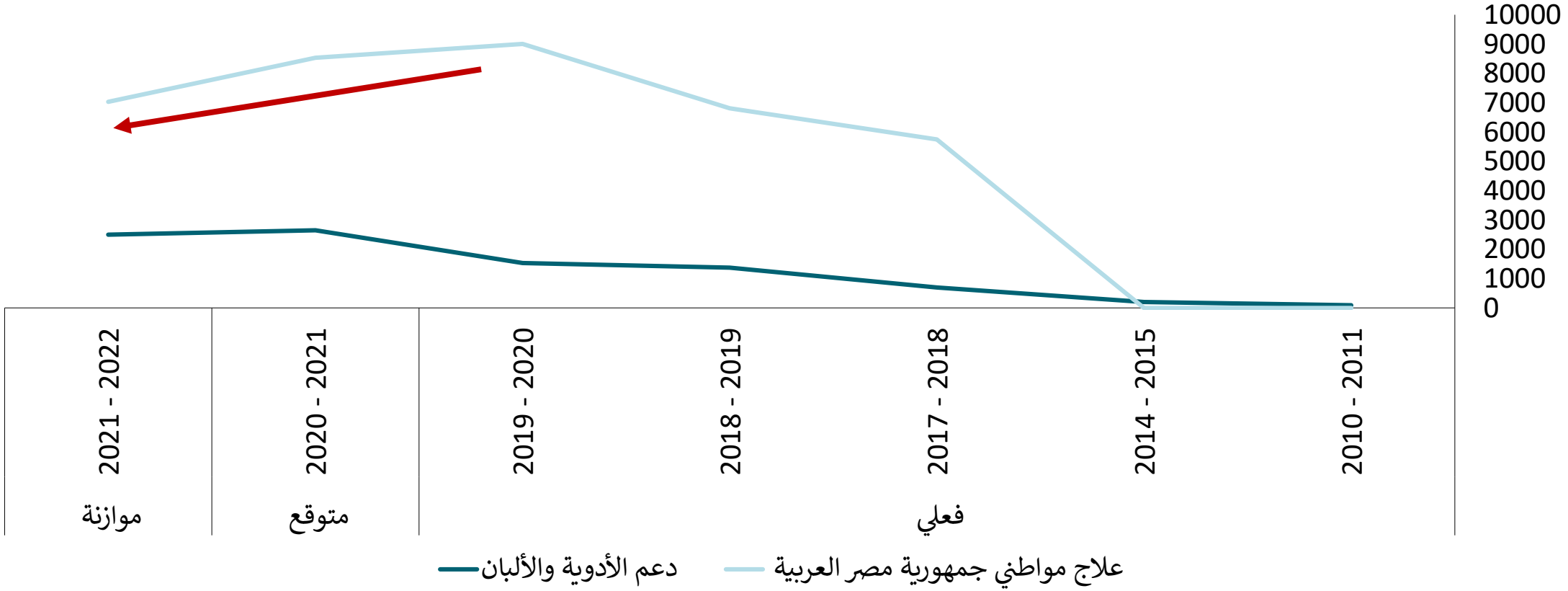
5. ثبات مخصصات تكافل وكرامة بداية من 2020/2021 بالرغم من الجائحة وزيادة أعداد المستفيدين

مخصصات برنامج تكافل وكرامة خلال 2017/2018 – 2021/2022



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

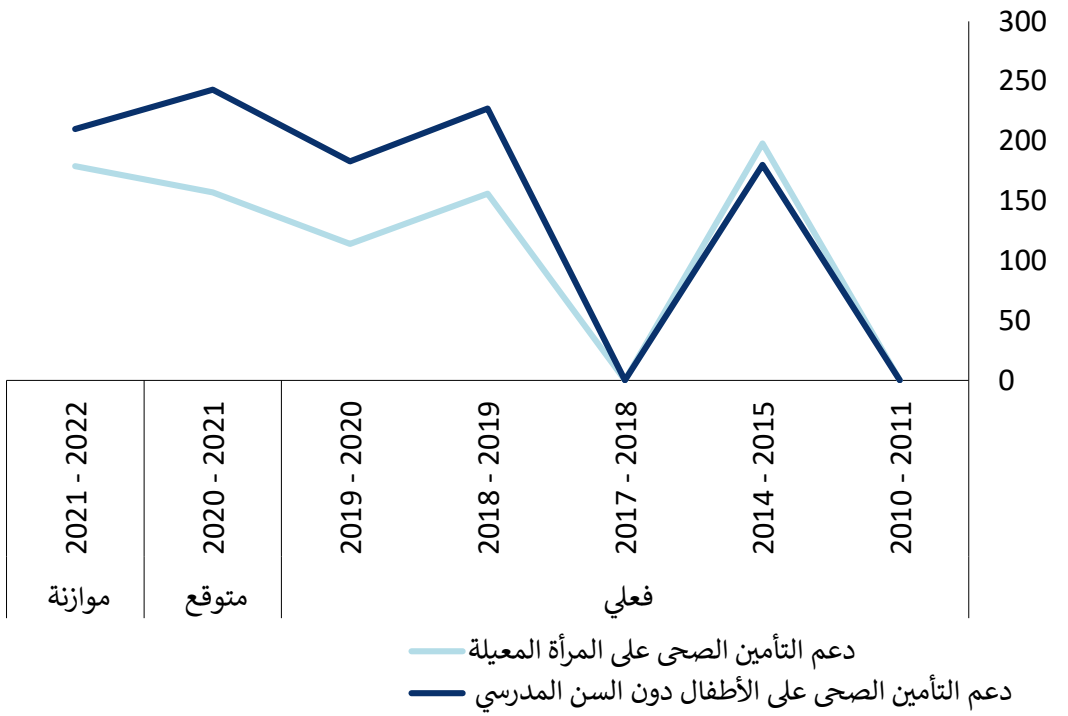
6. تخفيض مخصصات العديد من بنود الدعم الهامة خاصة خلال الجائحة



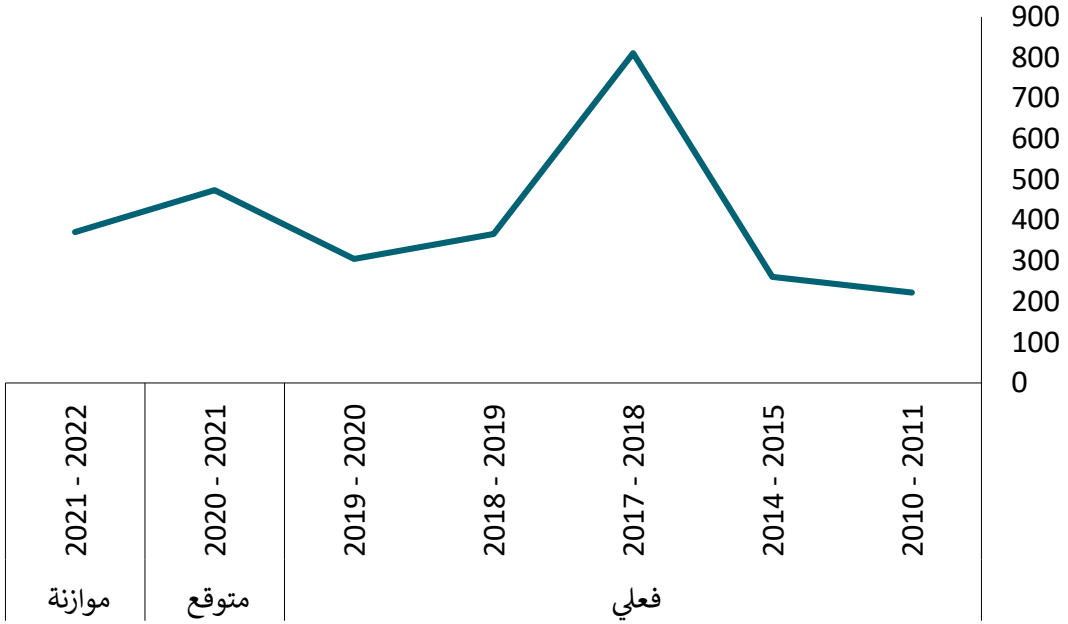
المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

7. ضعف وتذبذب قيمة الإنفاق على دعم التأمين الصحي للأطفال والطلاب والمرأة المعيلة

الإنفاق على دعم التأمين الصحي للأطفال والمرأة المعيلة - مليون جنيه



الإنفاق على دعم التأمين الصحي للطلاب - مليون جنيه



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

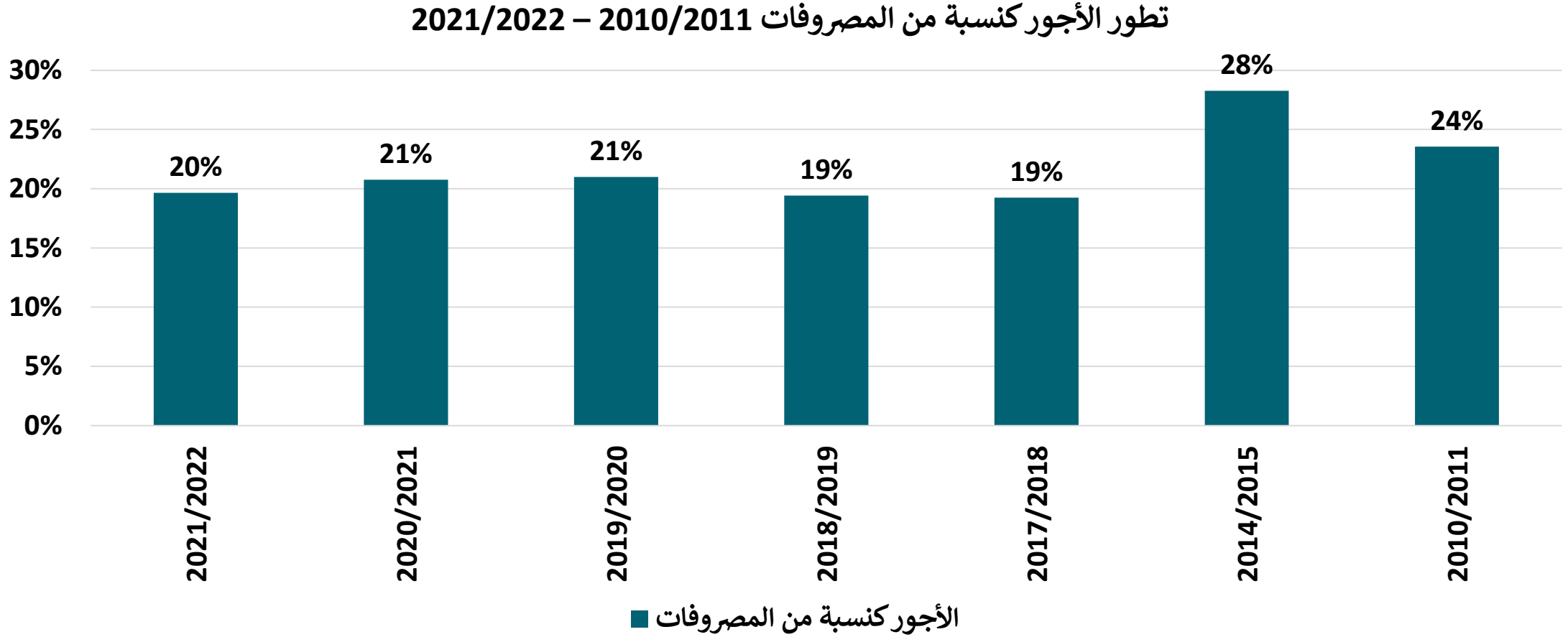
2. عدم إنفاق مخصصات دعم التأمين الصحي على المزارعين

- تخصص الموازنة العامة حوالي **100 مليون جنيه** سنويا قيمة ما تتحمله الدولة عن 500 ألف مزارع بواقع 200 جنيه للمزارع في المتوسط سنويا. ولكن بمراجعة البيانات السنوية للموازنة العامة خلال الفترة 2012/2013 – 2021/2022 تبين أنه يتم تخصيص هذا المبلغ سنويا دون أن يتم صرفه بأي شكل من الأشكال.

ب. المصروفات

1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات

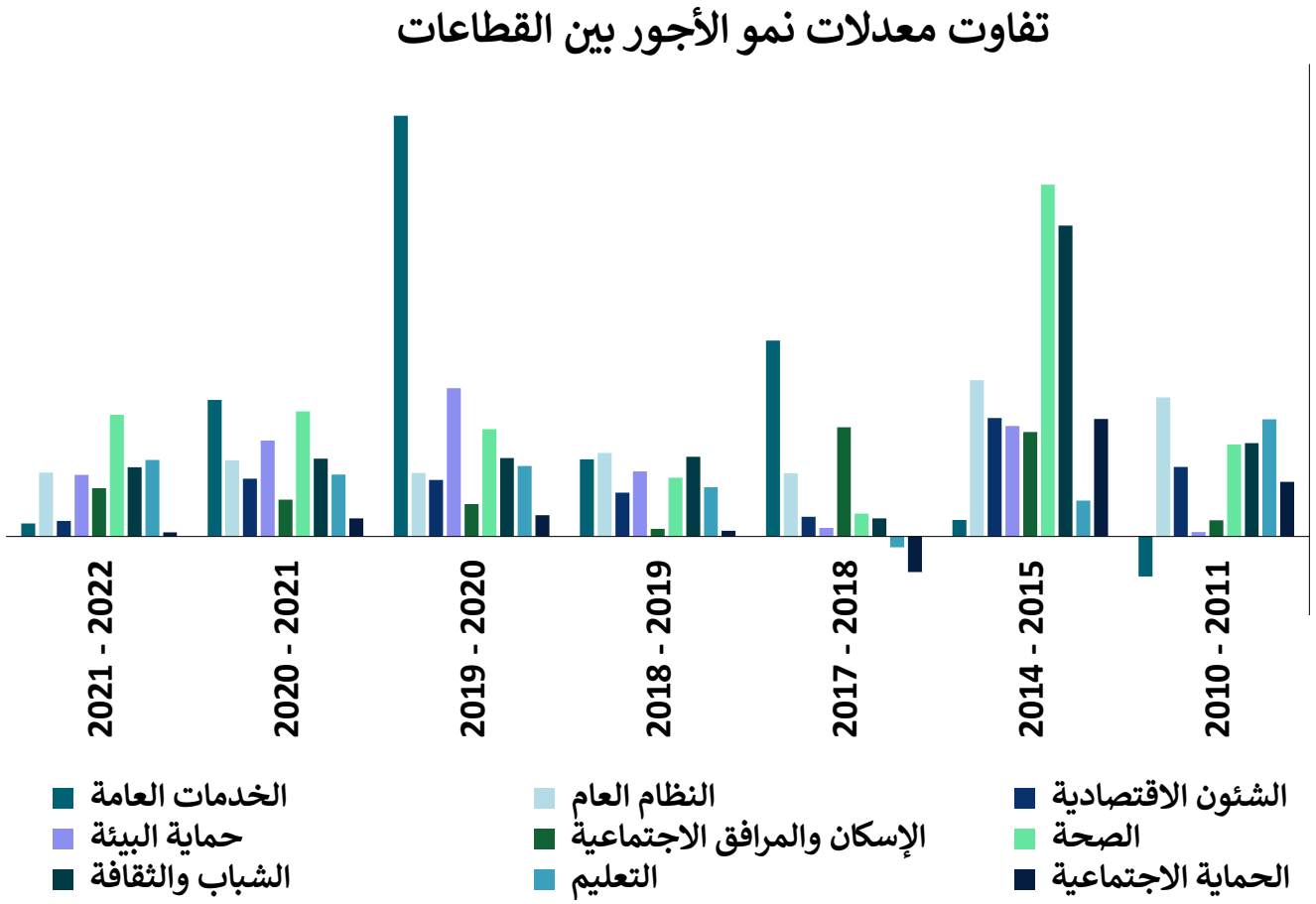
1. انخفاض الأجور كنسبة من المصروفات منذ 2017/2018 مقارنة بـ 2014/2015



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

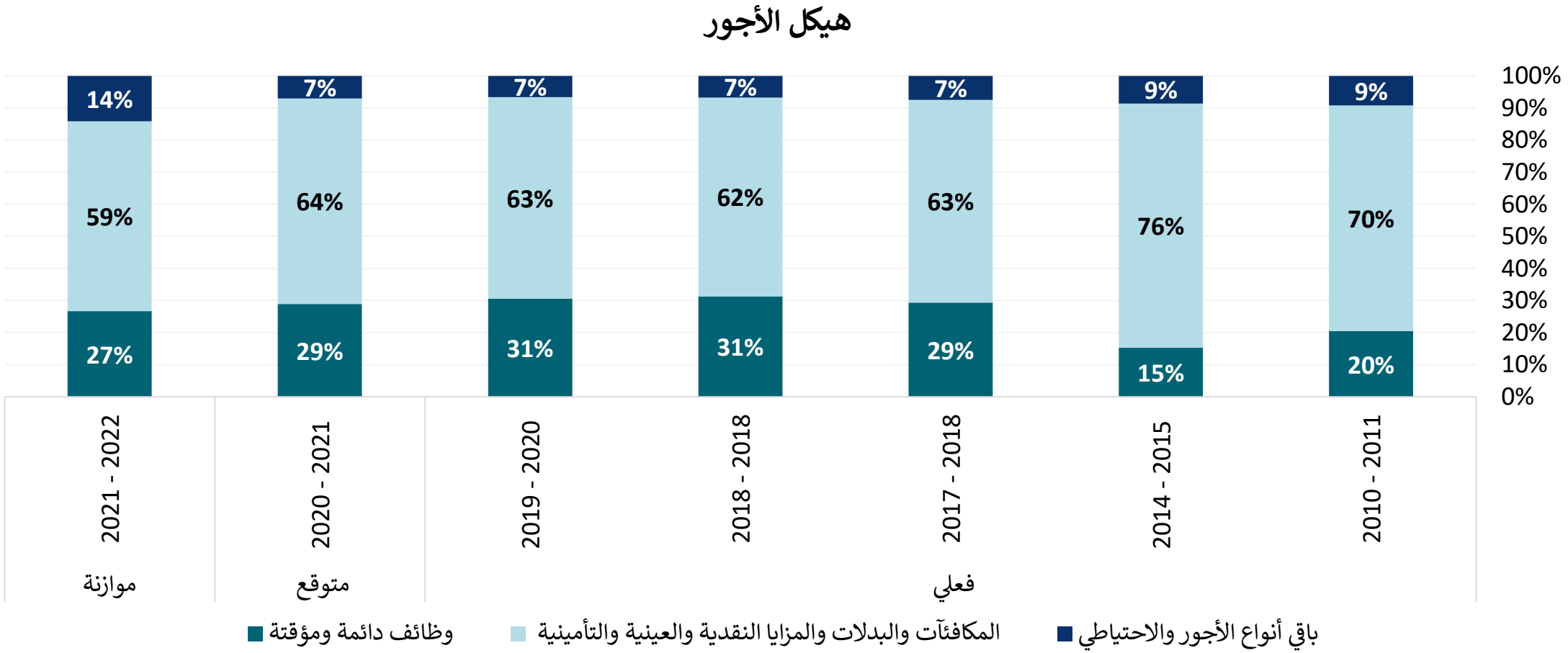
2. اختلافات ملفتة في معدلات نمو الأجور وتوزيعها بين القطاعات

- يمثل العاملون في قطاع النظام العام وشؤون السلامة العامة 1.5% من إجمالي العاملين بالجهاز الحكومي ويستحوذون على 17.8% من إجمالي مخصصات الأجور في مشروع موازنة 2021/2022. وفي المقابل، يمثل العاملون في قطاع الحماية الاجتماعية 1.8% من العاملين بالجهاز الحكومي، ولا يستحوذ ذلك القطاع سوى على 0.6% فقط من إجمالي مخصصات الأجور.



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

3. ضعف الأجور الأساسية وارتفاع الوزن النسبي للمزايا والمكافآت



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

ب. المصروفات

1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات

1. الارتفاع الشديد في خدمة الدين

- تمثل خدمة الدين في موازنة 2021/2022

64% من إجمالي المصروفات	119% من إجمالي العائدات الضريبية
7 أضعاف الإنفاق على التعليم	11 ضعف الإنفاق على الصحة
4 أضعاف الإنفاق على الحماية الاجتماعية	3 أضعاف الإنفاق على الأجور

المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

1. الارتفاع الشديد في خدمة الدين

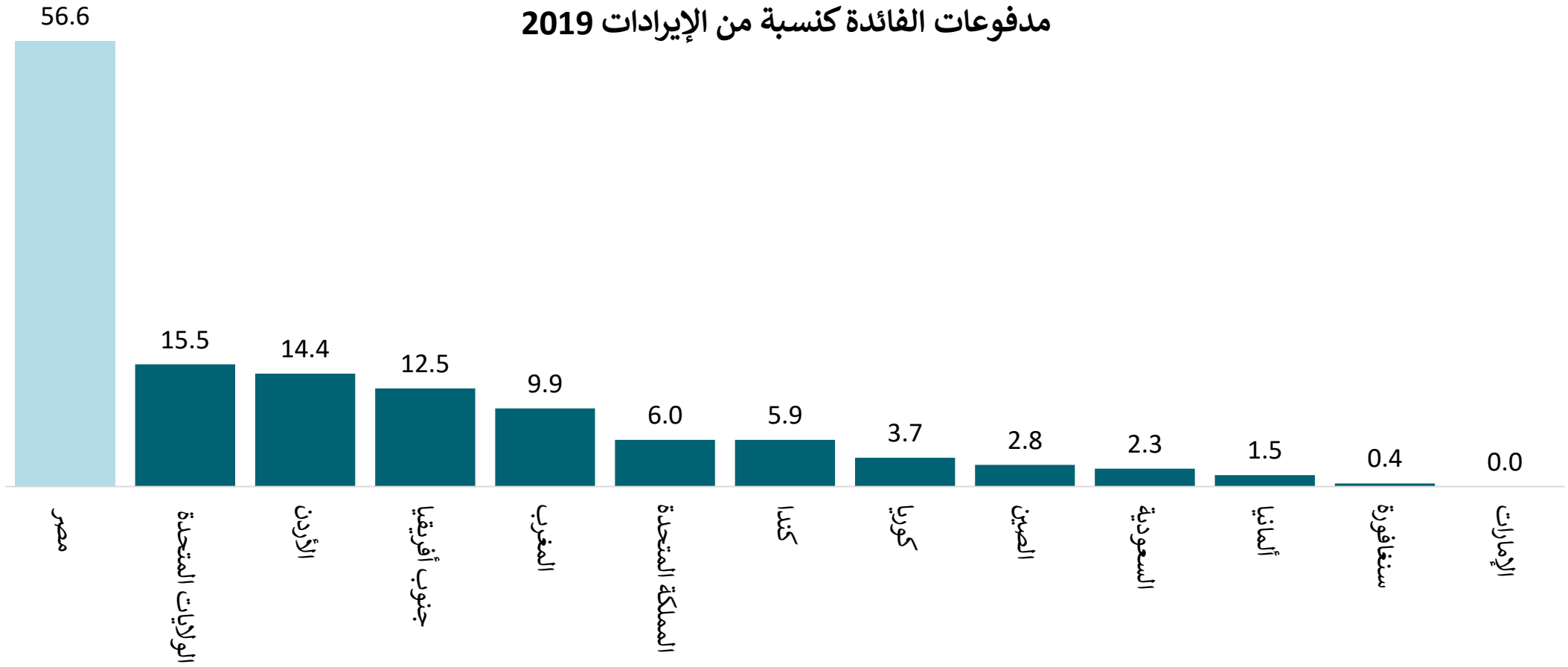
- الارتفاع المستمر في خدمة الدين كنسبة من الإنفاق على هذه القطاعات خلال الفترة 2010/2011 – 2019/2020 ثم بدأت في التراجع بشكل بسيط منذ 2020/2021

القطاع	موازنة	متوقع	فعلي				
	2022-2021	2021-2020	2020-2019	2019-2018	2018-2017	2015-2014	2011-2010
التعليم	679.2%	671.0%	705.3%	630.9%	645.7%	%465.4	%355.9
الصحة	1078.1%	1130.4%	1176.1%	1061.6%	1159.0%	%1153.8	%835.0
الحماية الاجتماعية	413.8%	369.8%	512.1%	293.4%	226.8%	%229.2	%147.0

القطاع	موازنة	متوقع	فعلي				
	2022-2021	2021-2020	2020-2019	2019-2018	2018-2017	2015-2014	2011-2010
العائدات الضريبية	119.3%	127.3%	138.4%	105.4%	112.0%	%140.4	%87.1
الأجور	324.8%	326.4%	354.6%	291.5%	293.7%	%216.4	%173.8
المصروفات	63.8%	65.5%	71.4%	56.6%	56.7%	%58.6	%41.6

المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، *الموازنة العامة للدولة*، سنوات متفرقة.

3. عبء مدفوعات الفائدة المقارنة بالدول الأخرى



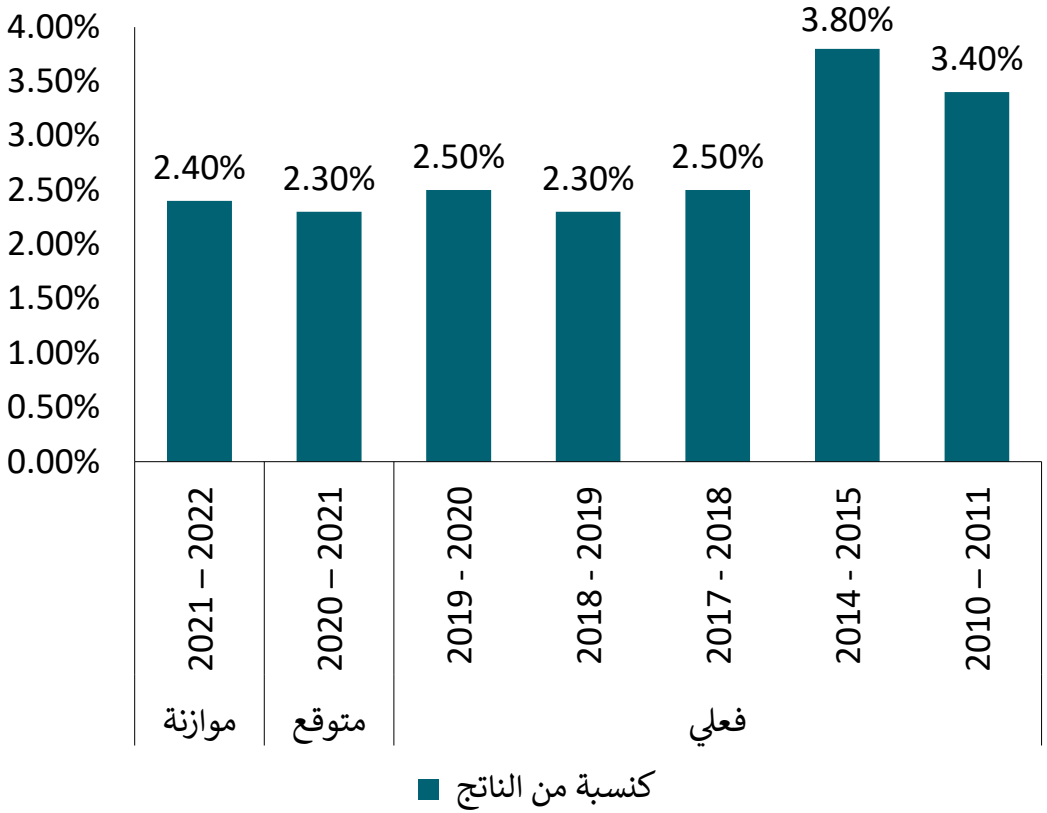
المصدر: حسابات المركز بناء على البنك الدولي، بيانات التنمية الدولية،2021.

ب. المصروفات

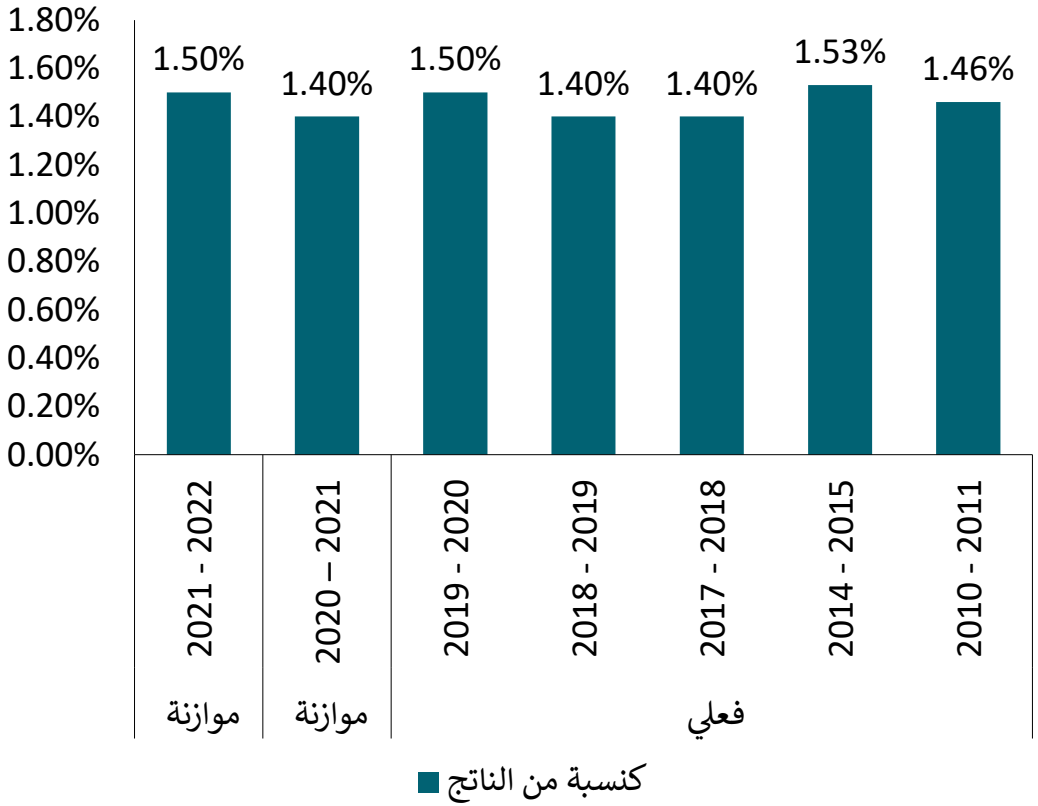
1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات
7. شراء السلع والخدمات

1. انخفاض الإنفاق على التعليم والصحة مقارنة بالالتزام الدستوري

تطور الإنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



تطور الإنفاق على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

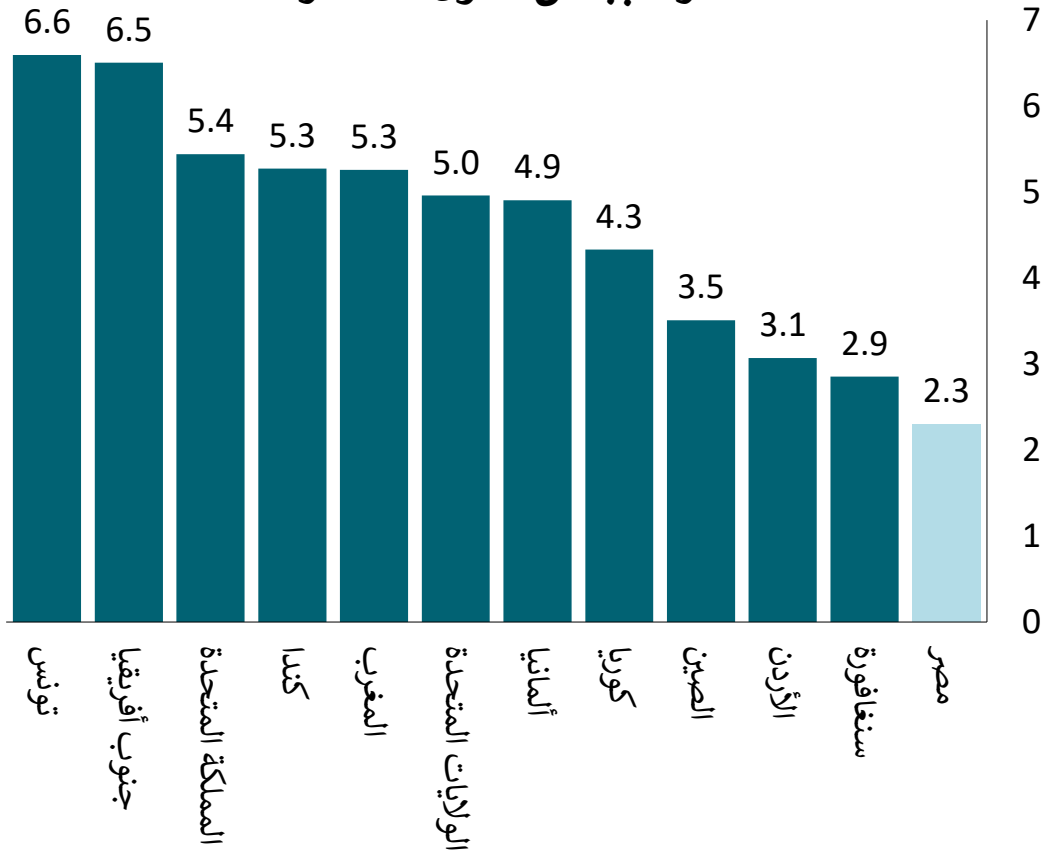
1. انخفاض الإنفاق على التعليم والصحة مقارنة بالالتزام الدستوري

- تعتمد هذه النسب على الإنفاق المباشر على التعليم والصحة فقط
- في المقابل تقوم الحكومة بضم كل ما تنفقه جميع الوزارات والمصالح التابعة لها والهيئات العامة سواء كانت خدمية او اقتصادية أو أي مراكز علمية أو بحثية حكومية، بالإضافة إلى إنفاق شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والبنوك المملوكة للدولة، على أي أنشطة تعليمية أو صحية. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تعتبر نصيب القطاع من سداد أقساط القروض والفوائد إنفاقا على التعليم والصحة

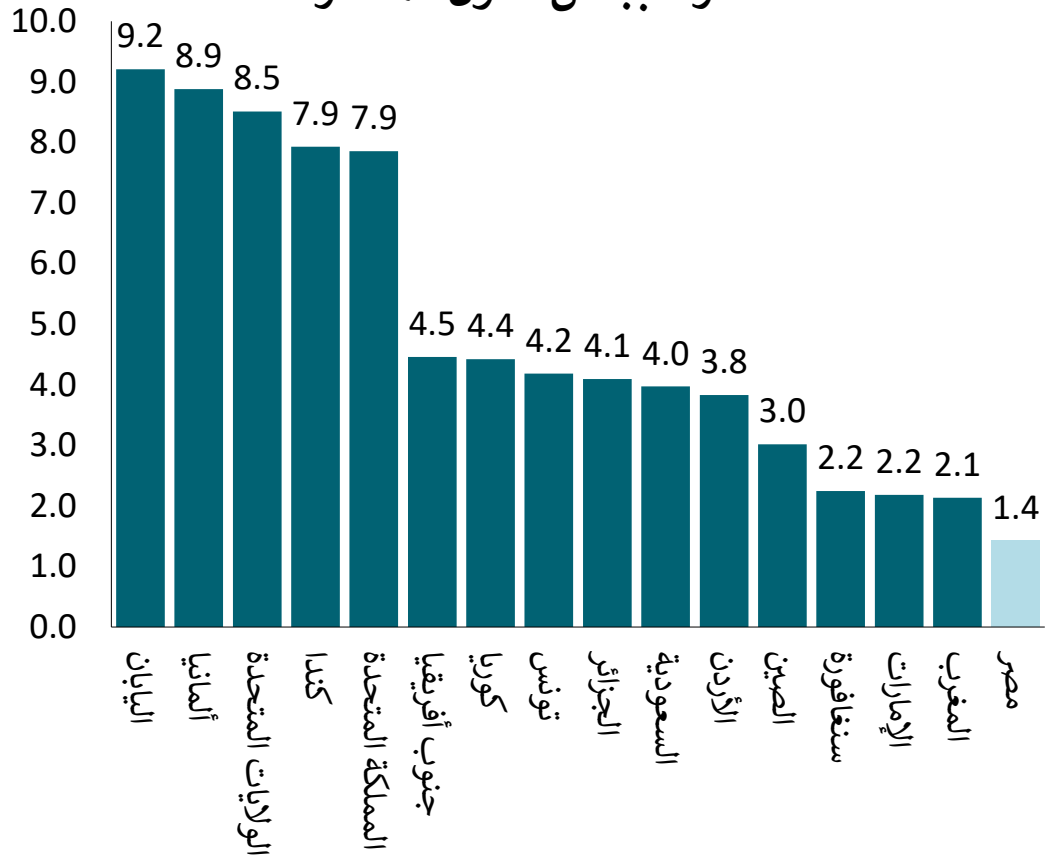
المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

2. ضعف الإنفاق على التعليم والصحة مقارنة بالدول الأخرى

الإنفاق الحكومي على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
مقارنة ببعض الدول المختارة



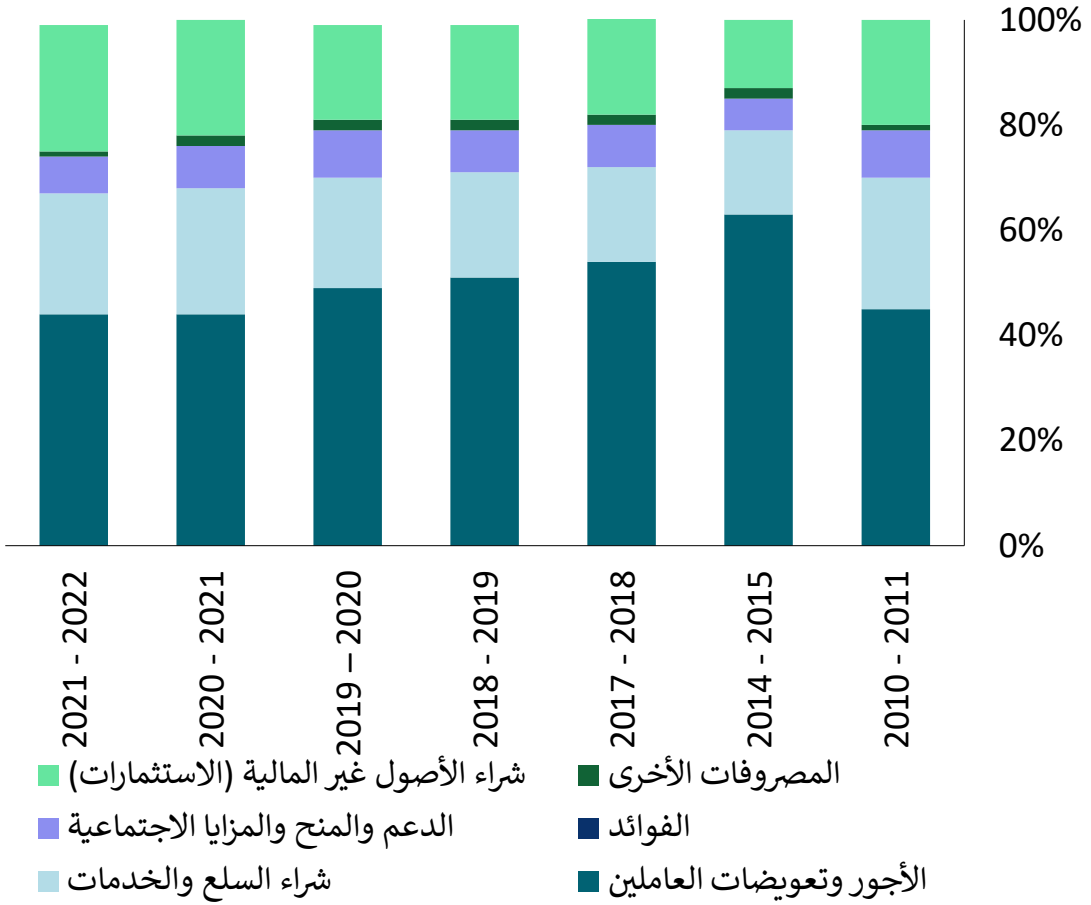
الإنفاق الحكومي على الصحة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
مقارنة ببعض الدول المختارة



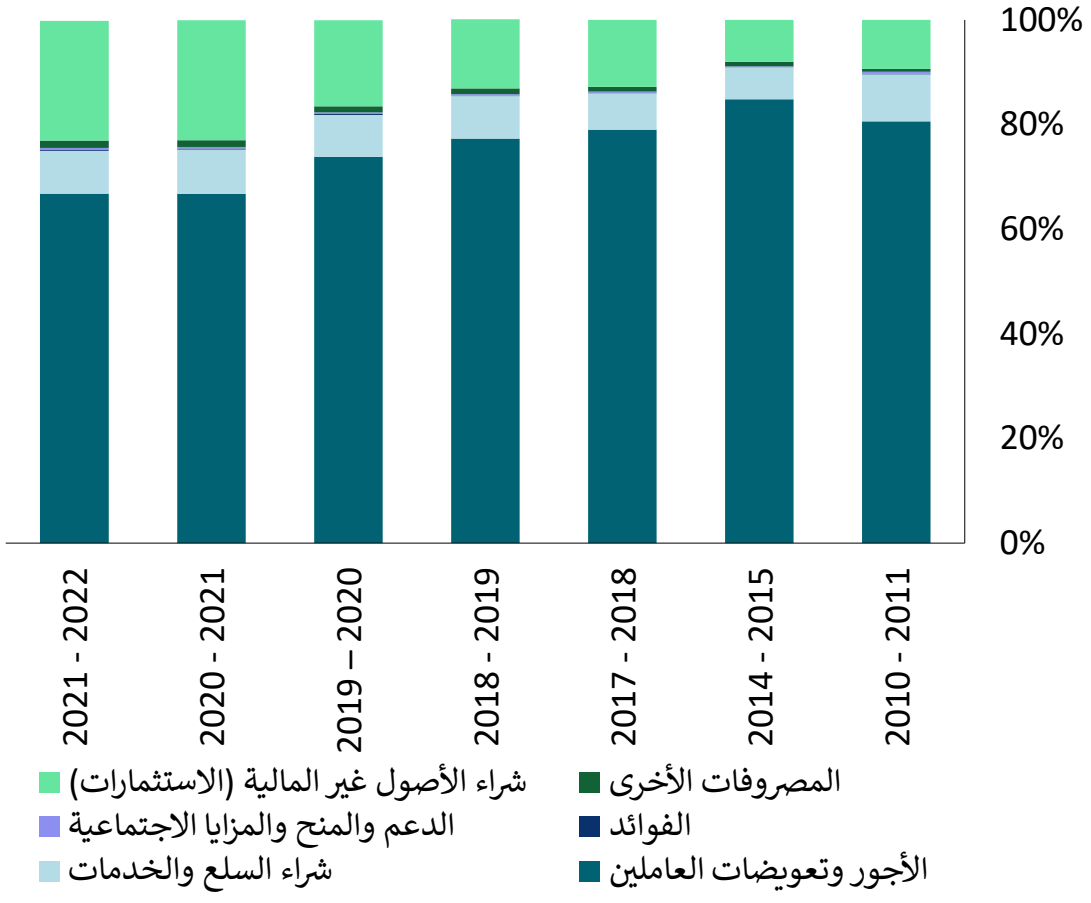
المصدر: حسابات المركز بناء على البنك الدولي، بيانات التنمية الدولية، 2021.

3. التوزيع النسبي لمخصصات الإنفاق على التعليم والصحي

التوزيع النسبي لبنود الإنفاق على الصحة



التوزيع النسبي لبنود الإنفاق على التعليم

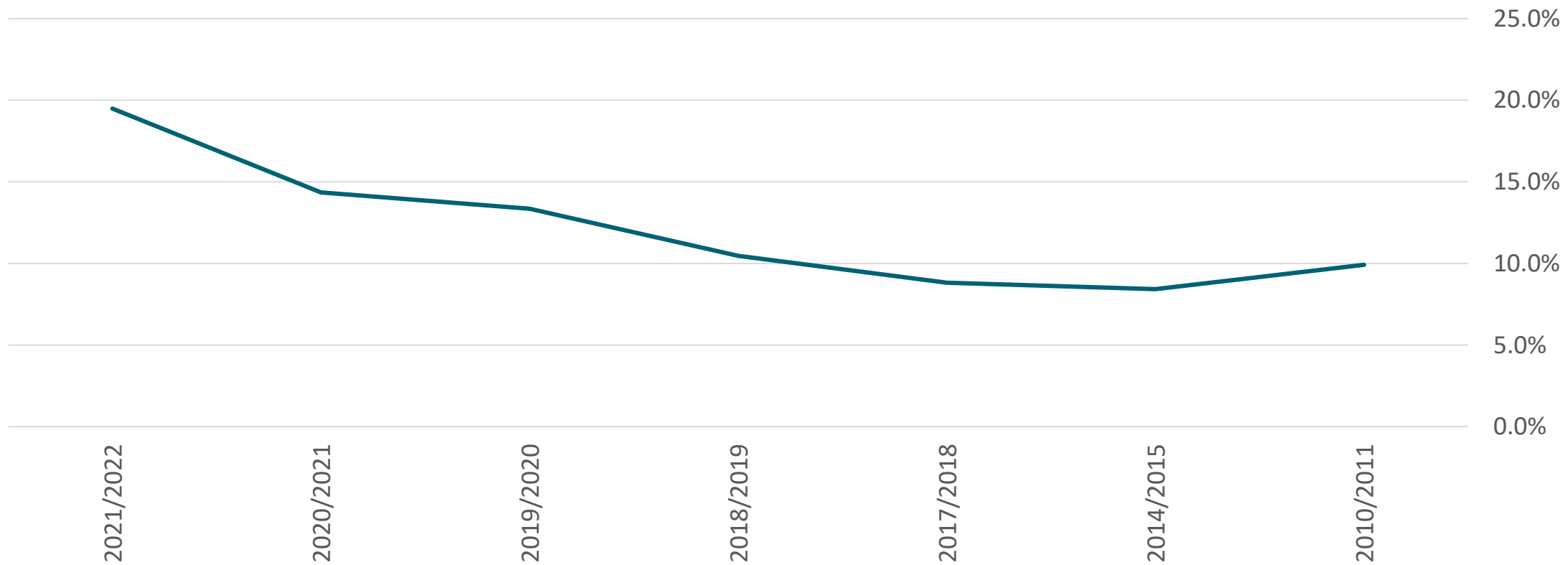


المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

ب. المصروفات

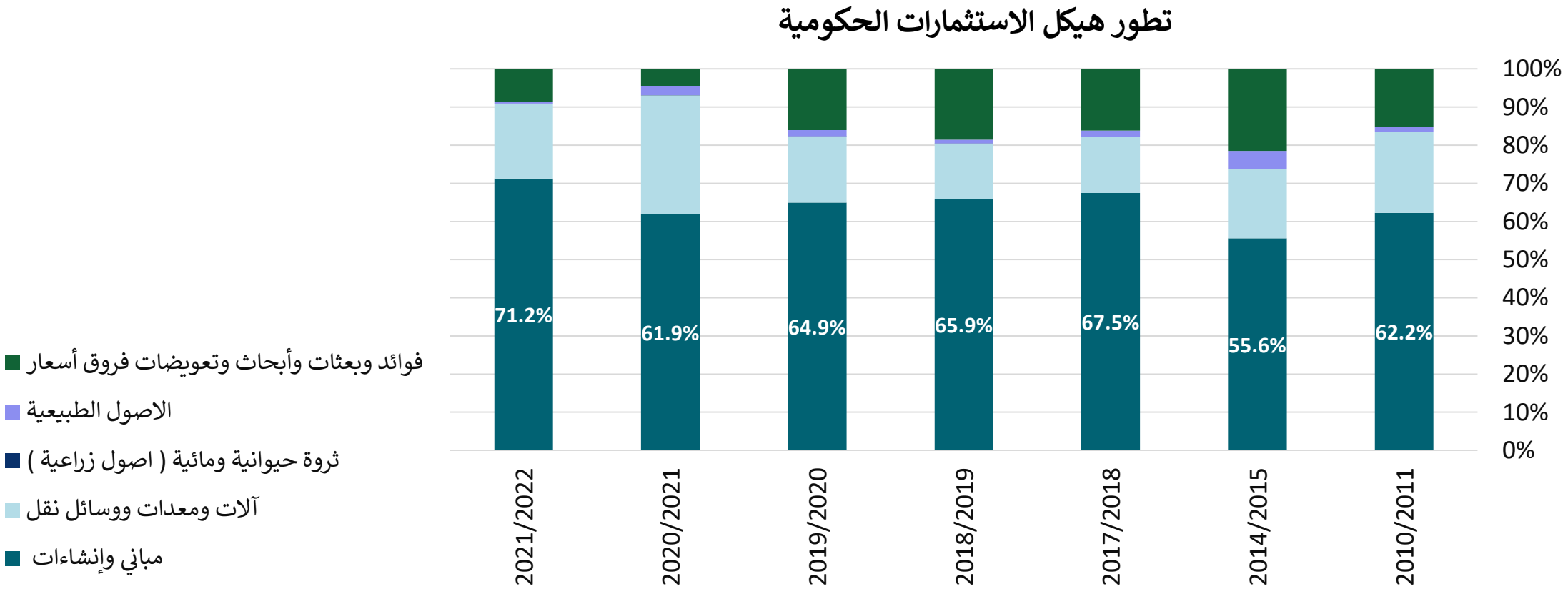
1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات
7. شراء السلع والخدمات

1. تطور الاستثمارات الحكومية كنسبة من المصروفات



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

2. استحواذ المباني والإنشاءات على حوالي 70% من الاستثمارات الحكومية في موازنة 2021/2022



المصدر: حسابات المركز بناء على بيانات وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات متفرقة.

ب. المصروفات

1. تطور المصروفات العامة
2. الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
3. الأجور وتعويضات العاملين
4. الفوائد وأقساط الدين
5. التعليم والصحة
6. الاستثمارات

القسم الثالث:
أمثلة على أهم المشكلات التي أظهرها التحليل والحلول اللازمة لعلاجها

المجموعة الأولى: مشكلات هيكلية في إعداد الموازنة وحسابها الختامي

المجموعة الثانية: المشكلات المتعلقة بهيكل الإيرادات والمصروفات

المجموعة الأولى:
مشكلات هيكلية في إعداد الموازنة وحسابها الختامي

المشكلة	الحل المقترح
عدم الالتزام بمواد الدستور وخصوصا مادتيه 124 و125 بشأن قواعد إعداد الموازنة وإقرار كل منها والحساب الختامي.	العرض المفصل لأي زيادة في النفقات أو استحداث مصروفات لم ترد بالموازنة المعتمدة من مجلس النواب والحصول على موافقة المجلس قبل الإنفاق الفعلي.
عدم التزام الموازنة بالنصوص الدستورية الخاصة بمخصصات قطاعي الصحة والتعليم.	تفعيل المادة 238 من الدستور المصري والتي تنص على أن "تضمن الدولة تنفيذ التزامها بتخصيص الحد الأدنى لمعدلات الإنفاق الحكومي على التعليم، والتعليم العالي، والصحة..."
سلطة وزارة المالية في المنح والمنع للجهات والتعديل في الموازنة بموجب المادة 24 من القانون 87 لسنة 2005: "ويجوز النقل داخل اعتمادات الباب الواحد لكل جهة أو النقل من باب فى جهة إلى نفس الباب فى جهة أخرى وذلك على ضوء ما يقرره وزير المالية أو من يفوضه...".	الحد من سلطة وزارة المالية في إجراء التعديلات على الموازنة من خلال وجود معايير لحدود هذا التدخل لتحقيق مزيد من التنسيق داخل الحكومة وتسهيل تحقيق أهداف التنمية.

المجموعة الأولى:
مشكلات هيكلية في إعداد الموازنة وحسابها الختامي

المشكلة	الحل المقترح
افتقار الموازنة إلى الشمول وظهور العجز في الموازنة بأقل من قيمته في الواقع الفعلي لوجود عدد من الكيانات كالصناديق والحسابات الخاصة والهيئات الاقتصادية خارج الموازنة.	• وجود موازنة شاملة لكافة المعاملات المالية للحكومة بكافة جهاتها (إجمالي الإيرادات والنفقات، الديون، والالتزامات المالية الجديدة والقديمة). • تضمين البيانات المتعلقة بالحسابات والصناديق الخاصة والهيئات الاقتصادية في ملاحق البيانات الخاصة بالموازنة. • إلغاء الحسابات والصناديق الخاصة التي لا تقوم بخدمات تتميز عن الوحدات الإدارية القائمة ودمج معاملاتها في الموازنة العامة للدولة. • وضع آليات سياسية وفنية لتقليص احتمالية تأسيس حسابات وصناديق خاصة جديدة خارج الموازنة بشكل غير مبرر.

المجموعة الأولى:
مشكلات هيكلية في إعداد الموازنة وحسابها الختامي

المشكلة	الحل المقترح
غياب المشاركة المجتمعية الحقيقية في إعداد الموازنة.	• عدم الاكتفاء بإصدار موازنة المواطن لتحقيق المشاركة المجتمعية، حيث يكون النهج التشاركي حقيقيا عندما يبدأ من اليوم الأول لإعداد الخطة أو الموازنة (كوريا الجنوبية).
المركزية الشديدة وضعف الموارد المالية المخصصة لدواوين عموم المحافظات وعدم عدالة توزيعها؛ حيث خصصت موازنة 2021/2022 ما يقدر بنحو 43 مليار جنيه لدواوين المحافظات، بنسبة 2.3% فقط من المصروفات العامة. وقد تم توزيعها كالتالي: تستحوذ دواوين عموم محافظات القاهرة والإسكندرية والبحيرة وسوهاج وقنا والمنيا (5 محافظات من أصل 27 محافظة) على 40.6% من جملة الاعتمادات المقدر تخصيصها لدواوين عموم المحافظات.	• الاتجاه نحو اللامركزية في وضع بنود الموازنة: وضع الموازنة مبوبة على المحافظات، حيث توضح كل محافظة احتياجاتها ومواردها، ويكون لكل محافظة حق التصرف فيما تتحصل عليه من إيراد (ولو جزء من حصيلة الضرائب التي تحصلها). • تفعيل نصوص الدستور ذات العلاقة بتطبيق اللامركزية، (المواد 176، 177، 178)

للمزيد برجاء مراجعة الدراسة التفصيلية التي أعدها
المركز المصري للدراسات الاقتصادية

وشكرا