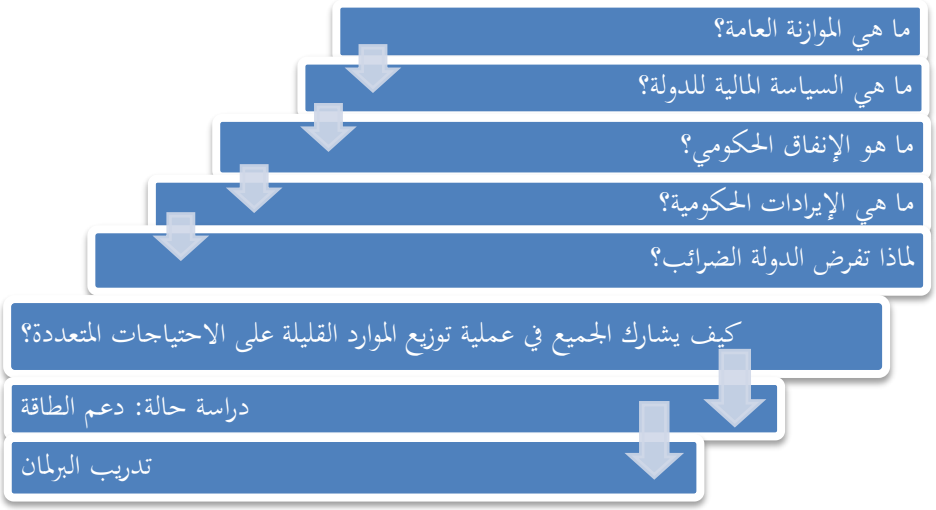
كيف تكفي الكعكة كل الأفواه؟

الموازنة العامة من منظور العدالة الاجتماعية

سلمى حسين

صحفية وباحثة اقتصادية

يطرح هذا الفصل موضوعات مثل:



هل حقا من أولويات الحكومة محاربة الجريمة والانفلات الأمني؟ أي الرياضات تشجع الدولة، وعلى أي أساس اختارت؟ من أحق بالدعم.. هل هم المتفوقون، ذوو الإعاقة، العلماء، الأرامل أم راكبو السيارات؟ لماذا لا تنعم أنت وأسرتك بتأمين ضد البطالة وضد الأمراض؟ ولماذا يتقلص المعاش إلى ربع المرتب لنشيخ في مهانة؟ لماذا يسوء حال المرور وجمع القمامة؟ كل تلك الأسئلة وأكثر تجد لها إجابات أو مفاتيح إجابات، في بيانات **الموازنة العامة** للدولة.

سواء كنت من القاهرة أو من أي مدينة أو قرية في مصر، وأيا كان مجال اهتمامك وعملك.. تحتاج أن تكاشف هؤلاء المسؤولين الذين حين نشكو سوء الخدمات الحكومية، يرددون دائما الإجابة الأزلية "أجيب منين؟"...

لنبدأ بالتعرف على **الموازنة** بجانبيها والبحث بين بياناتها عن خطط الحكومة لتحقيق المساواة في توزيع الموارد والمساواة إتاحة الفرص المتكافئة من أجل تحقيق **العدالة الاجتماعية**. ثم نناقش كيف نستطيع أن نتدخل في دورة صنع **الموازنة** من أجل أن "نعدل المايلة". وأخيرا، نأخذ دعم الطاقة كمثال على نمط تخصيص للموارد معادي للعدالة. وكيف نستطيع أن نعيد تحويله لصالح أهداف التنمية.

ما هي الموازنة العامة؟

الموازنة العامة هي الآلية التي يتم من خلالها توزيع الموارد على الناس والقطاعات المختلفة في أي بلد.

فهي توضح لنا كم النقود التي حصلت عليها الدولة من المواطنين وكيف حصلت عليها ومن أي المؤسسات ومن أي فئة من المواطنين.

كما أنها توضح على الجانب الآخر كيف تنفق تلك النقود.. وعلى أي الجهات وأي الفئات من المواطنين.

فهي البيان السنوي الشامل الذي يوضح كافة أوجه النشاط الحكومي، من خطط للأمن والتعليم والصحة والثقافة والزراعة والطرق إلى آخره.

فكل عام تعلن الحكومة عنها، وتناقشها من خلال مجلس النواب حتى يوافق عليها، فتصبح ملتزمة بتنفيذه. ثم يعود البرلمان ليناقش ما إذا كانت قد أنجزته كله أم لا؟ وبكفاءة ونزاهة أم لا؟.

ما هي السياسة المالية للدولة؟

هي الطريقة التي تقرر بها تلك الدولة أن تتدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي عن طريق التحكم في **الموازنة العامة** بطرفيها، أي إما حجم الموراد الحكومية التي ستحصل عليها هذا العام، أو حجم الإنفاق الحكومي الذي ستنفقه هذا العام أو كلاهما.

وبذلك فإن **الموازنة** هي بيان لتلك السياسة، توضح طبيعة ومدى تأثير الحكومة في الاقتصاد.

وتلعب **الموازنة** أدوارا في تنشيط هذا القطاع أو ذاك، أو مساندة هذه الفئة الاجتماعية أو تلك (مثل مستثمرين في قطاع معين، أو مزارعين لمحصول معين أو الأدباء).

كما أن السياسة المالية كما سنرى حالا، لها دور أساسي في إعادة توزيع الدخول لتحقيق العدالة الاجتماعية.

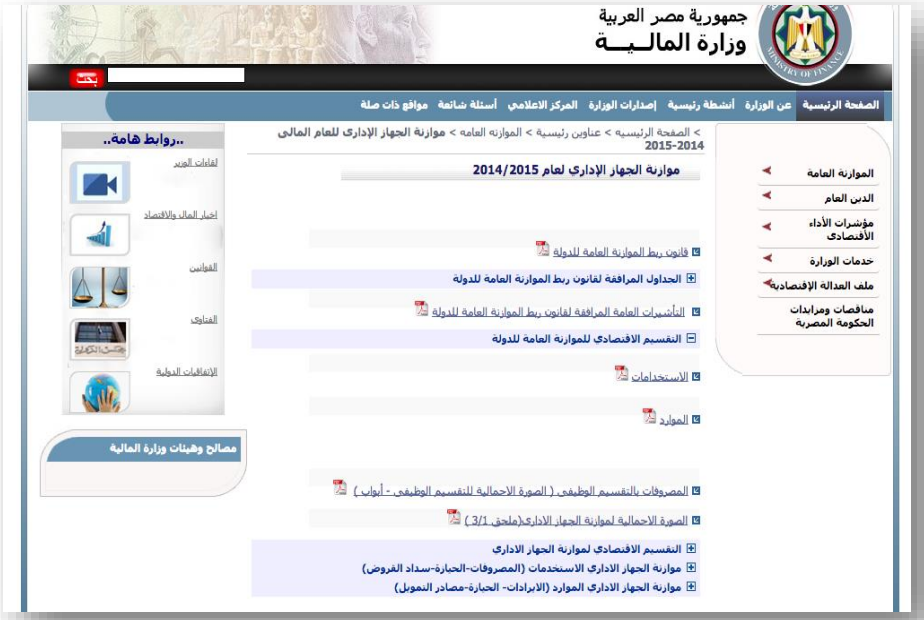
ما هو الإنفاق الحكومي؟

حجم **الموازنة العامة** = حجم الإنفاق الحكومي.. هما مترادفان تماما. ويسمى في مصر باب الاستخدامات. وبشكل عام، يزداد "تلقائيا" حجم **الموازنة** عاما بعد الآخر، بسبب زيادة عدد السكان وزيادة معدل التضخم.

عندما تشتري الدولة قمحا أو سيارات أو أدوية أو أدوات مكتبية، فهي تضخ أموالا في جيوب الموظفين والمزارعين والصناع وغيرهم، وهذا ينشط دورة الاقتصاد.

أيضا عندما تدفع الدولة إعانة بطالة لك هي تشجعك على طلب/شراء السلع والخدمات. وهكذا كلما زاد حجم الإنفاق الحكومي زادت معدلات الاستهلاك (ومن ثم الطلب الكلي) في البلد، محفزا ذلك النمو.

وفي جداول **الموازنة العامة**، تتيح الدولة معرفة بنود الإنفاق الحكومي من خلال ثلاث تقسيمات:



شكل رقم (1)

1- التقسيم الاقتصادي:

ويوضح الإنفاق الجاري وأنواعه مقابل الإنفاق الاستثماري، لهذا هو ضروري معرفته للمساعدة في التنبؤ بأثره على التضخم وعلى التشغيل.

ويشمل الأبواب التالية:

الأجور، شراء السلع والخدمات، فوائد الدين الحكومي، الدعم، الاستثمارات.

وكلما ضخت الحكومة أموالا بشكل مباشر في جيوب المواطنين كلما زاد ذلك من معدل التضخم وبالعكس كلما كانت نسبة الزيادة أكبر في البنود التي تخلق مزيدا من الوظائف وتنتج مزيدا من السلع والخدمات، كلما قل التضخم.

(ضع أبواب التقسيم الاقتصادي من حيث الأثر على التضخم في خانتين: تضخم مرتفع- تضخم منخفض)

2 – التقسيم الوظيفي:

وهو التقسيم الذي يسمح بمعرفة أولويات الحكومة الحقيقية بعيدا عن كلام الدعاية. فمثلا، تقول الحكومة الحالية أنها ملتزمة بما حدده الدستور من ضرورة توجيه نسبة معينة من الإنفاق الحكومي على الصحة وعلى التعليم، ولكن التقسيم الوظيفي الذي يوضح نصيب التعليم ونصيب الصحة من إجمالي الإنفاق الحكومي يكشف أنها لم تلتزم بما حدده الدستور بل وجهت نسبا أقل من الإنفاق الحكومي.

3– التقسيم الإداري:

هو التقسيم الذي يوضح الجهة الإدارية التي تحصل على نصيبها من الإنفاق الحكومي وفيما تنفقه بدورها.

بشكل عام، أي قطاع في الحكومة يقوم على إدارته ثلاثة أنواع من الجهات الإدارية: الجهاز الإداري، الإدارة المحلية، والهيئات الخدمية.

وهو يوضح نصيب كل محافظة من الإنفاق العام كما يوضح نصيب المحليات مقابل نصيب الجهاز الإداري ومقره القاهرة.

مثلا: ميزانية قطاع الصحة تنقسم إلى الجهاز الإداري (الوزارة)+ الإدارة المحلية (مديريات الصحة في المحافظات)+ الهيئات الخدمية (وحدات الصحة والمستشفيات الحكومية).

وفي **الموازنة** يمكننا رؤية التقسيم الإداري مقسما إلى الأبواب التي رأيناها في التقسيم الاقتصادي. وكذلك التقسيم الوظيفي.

وفي كل قراءة يمكن اكتشاف بعد من أبعاد العدالة الاجتماعية في **الموازنة**.

أمثلة:

التقسيم الاقتصادي: في الاستثمارات الحكومية (الباب السادس، ويسمى شراء الأصول غير المالية)، يوضح لنا توزيع المشروعات الحكومية جغرافيا الاهتمام النسبي بمختلف المناطق في مصر. كما يوضح حجم الاستثمارات ونوعها مدى اهتمام الحكومة بخلق الوظائف. كما توضح تفاصيل فاتورة الدعم المرتفعة جدا.. انحياز الدولة لأي الفئات الاجتماعية.

التقسيم الوظيفي: يوضح لنا نصيب الصحة والتعليم من إجمالي الإنفاق العام. وكذلك نصيب كل قطاع آخر في الحكومة. وبمقارنتهم ببعضهم البعض سنة بعد أخرى في كل موازنة تعلن عنها الحكومة، نستطيع فهم الأولويات الحقيقية للحكومات.

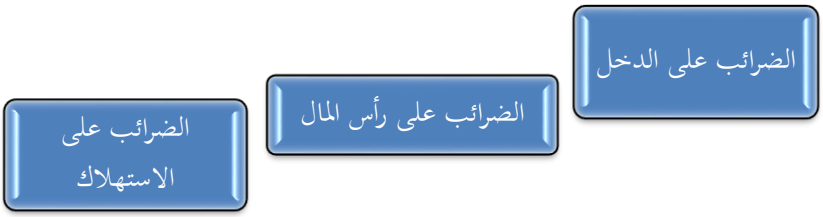
التقسيم الإداري: نستطيع أن نعرف نصيب المحافظات المختلفة من التعليم أو الصحة، أو كيف تختار الحكومة أن توزع إنفاقها على الإسكان بين المناطق المختلفة.

ما هي الإيرادات الحكومية؟

تعتبر الضرائب أهم مصدر للموارد التي تصب في الخزانة العامة وتأخذها الحكومة قصرا (أي بقوة القانون). كما تأخذ الحكومة إيرادات أخرى مقابل الخدمات التي تقوم بها مثل إصدار شهادات الميلاد والوفاة وبطاقات الرقم القومي ورخص السيارات والقيادة.

الضرائب هي اقتطاع من النقود المتاحة للإنفاق.. لذا فزيادتها تعني تقليص الطلب وخفضها يعني حفزا للطلب.. وهذا مجال كبير للجدل كل عام.. فإذا كان ولابد أن نقتطع من دخلنا للصالح العام، فمن أي الفئات؟ الإجابة صعبة ومركبة.

أنواع الضرائب:



اختبر نفسك: تحت أي نوع من الثلاثة تندرج الضرائب الآتية:

الضريبة العقارية، الضريبة على أرباح المهن غير التجارية، الضريبة على الأرباح من التداول في البورصة، ضريبة المبيعات.

كما توجد أنواع أخرى من الضرائب غير موجودة في مصر، مثل ضريبة استهلاك الطرق، الضرائب على الوقود، ضرائب على التلوث، على استهلاك المياه، على الإرث،.. الخ.

العدالة الضريبية: على من يقع عبء الضريبة؟ هل يستطيع الفرد أن يحملها بدوره إلى غيره؟ هل هو قادر على دفع تلك الضريبة؟ هل يدفع بحسب قدرته، هل الكل يخضع لنفس الضريبة بنفس القدر؟

(ضريبة موحدة– ضريبة تصاعدية– ضريبة رجعية.... كلها تعبيرات عن انحيازات اقتصادية واجتماعية مختلفة).

لماذا تفرض الدولة الضرائب؟

تحدد الحكومة كل عام إذا كانت بحاجة لزيادة مواردها عن طريق فرض المزيد من الضرائب أم لا.. ولكنها لا تستطيع إقرار ضريبة جديدة إلا بعد أن تقنع البرلمان بها، فتصدر كل ضريبة بقانون. كما يستطيع البرلمان أن يقترح على الحكومة أن تفرض ضريبة ما من أجل تمويل هدف اقتصادي يراه ضروريا، وإذا كانت أغلبية البرلمان من غير الحزب الذي يشكل الحكومة، فإنه سيمرر هذه الضريبة ويلزم بها الحكومة.. وبشكل عام، تلعب الضرائب الأدوار الآتية:

1 – الضريبة هي وسيلة الدولة الأولى تمويل القيام بمهامها الأساسية: الدفاع، الأمن، التعليم والصحة. إذن كلما زادت الحصيلة وقل الفساد، قدمت الدولة خدمات أفضل لمواطنيها. ونرى هذا في نماذج الدول الاسكندنافية.

2- هي أيضا وسيلة للتدخل لضبط الاقتصاد. فإذا كان الاقتصاد في حالة كساد، وأرادت الحكومة تنشيطه، فما عليها إلا أن تخفض الضرائب وخاصة على أصحاب الدخول القليلة، فهذا يدفع تلك الفئة التي نادرا ما تتدخر إلى شراء المزيد من السلع وخاصة المحلية (الأرخص سعرا) مما ينشط عجلة الإنتاج. والعكس بالعكس.

مثال آخر على دور الضرائب في تهذيب حركة الأسواق: إذا كانت هناك ظاهرة الاحتفاظ بقطع الأراضي والمساكن الخالية بغرض حفظ القيمة، أو إعادة بيعها بربح أعلى من أي نوع ادخار أو استثمار آخر، فإن الخوف الرئيسي لصانع السياسة الاقتصادية هو أن يتجه كل من لديه فوائض مالية لهذا النوع من الاستثمار بدلا من بناء المصانع والمزارع وشركات التكنولوجيا (التي تخلق وظائف وقيمة مضافة عالية، بعكس الاتجار في الأراضي). وهكذا يفوت الاقتصاد فرصا تنموية إذا لم تتدخل الحكومة فتفرض ضرائب مرتفعة على الاحتفاظ بتلك الأصول غير مستغلة وعلى بيعها، بما يجعل تلك الممارسات بدائل غير جاذبة.

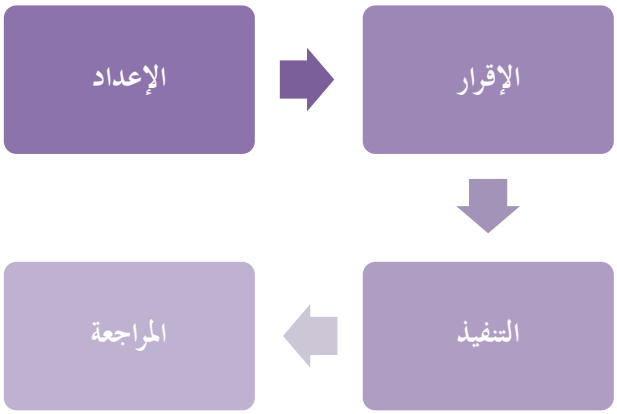
3- كما تلعب الضرائب دورا في إعادة توزيع الدخول. فهي أولا عندما تجمع الضرائب، قد تختار أن تفرض ضرائب مرتفعة على الأعمال الإضافية التي تدر أعلى من الحد الأقصى للأجر، أو على أرباح البورصة التي تتجاوز الحد الأقصى للأجر، أو على المواريث... إلخ. كما أن الضرائب المحلية التي لا تحول إلى الخزانة العامة في القاهرة تفيد في معالجة الاختلالات التوزيعية بين المحافظات، مما يحسن من نوعية الخدمات المقدمة محليا.

4- وأخيرا، نتيجة جمع الضرائب، يتكون لديها فوائض تستطيع استخدام بعضها في دعم فئات غير قادرة على التعليم، أو في شراء السلع الغذائية اللازمة لصحة وتغذية المواطنين غير القادرين.

(**سؤال للتفكير: إذا كانت الضرائب تؤدي كل تلك الوظائف الضرورية، وكلما زادت الحصيلة تمكنت الدولة من عمل المزيد مما سبق، فلماذا لا تفرض الدولة ضرائب مرتفعة على كل الأنشطة وكل دخول الأفراد؟**).

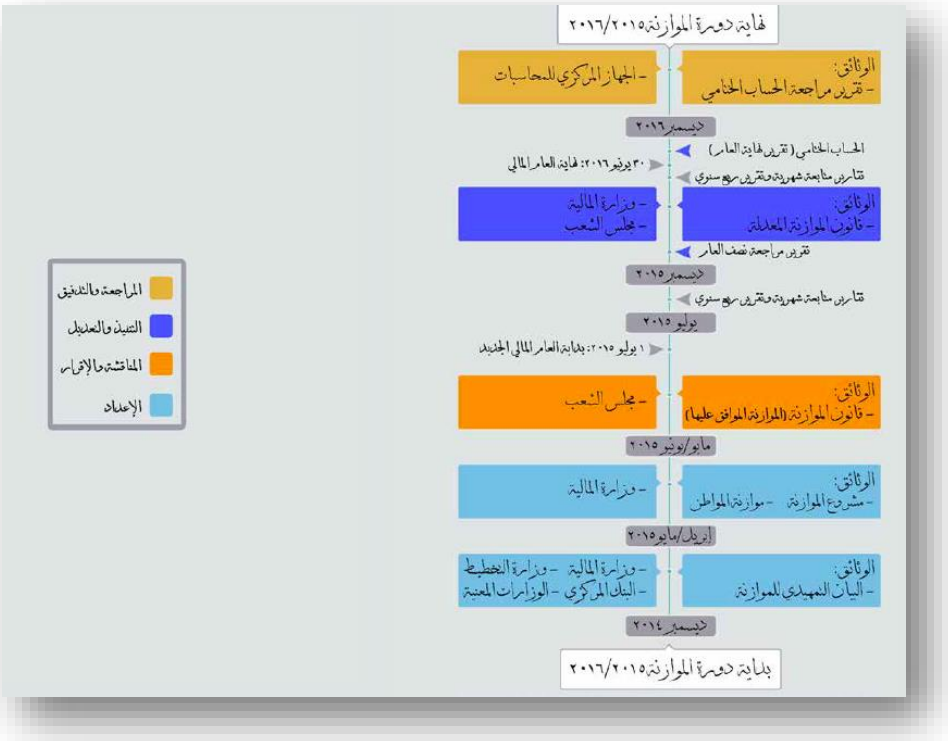
كيف يشارك الجميع في عملية توزيع الموارد القليلة على الاحتياجات المتعددة؟

تمر دورة **الموازنة العامة** للدولة بأربع مراحل:



كل مرحلة تتم في نفس الأشهر من كل عام.

وتصدر عن كل مرحلة بيانات ووثائق توضح لنا السياسة المالية للحكومة. خلال الدورة الكاملة (انظر الشكل 1)، يكون العدد الإجمالي لتلك الوثائق ثمانية.



شكل رقم (2)

ويخبرنا دليل الممارسات الأفضل لشفافية **الموازنة** الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (نادي الدول الغنية) أن هناك معلومات محددة ينبغي أن تشملها كل من الوثائق الثمانية، بعضها مالي والبعض الآخر غير مالي لكنه مرتبط بالأداء الاقتصادي. وأخيرا اختص الجزء الثالث من الدليل بتوضيح الممارسات التي تضمن جودة عالية للتقارير ونزاهتها.

وقد تراكم عدد كبير من الأدبيات الاقتصادية مؤخرا تؤكد على أنه كلما زادت الشفافية في المراحل الأربعة من خلال نشر الوثائق والبيانات الخاصة بكل مرحلة وعرضها بشكل مبسط كلما كانت عملية توزيع الموارد والأعباء المالية عادلة.

وتحذر **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD** من عدم إشراك القاعدة العريضة من المواطنين في كل مرحلة من المراحل

"إذا استغلت الفئات المحافظة –أي المؤيدة لليبرالية الاقتصادية– دورة **الموازنة**، وانفردت بها، كانت أداة تهميش قوية للغاية. وخاصة إذا ما أصبحت حدثا استبعاديا، ينفرد به أولئك الخبراء الفنيين المعنيين بعملية إعداد **الموازنة**، وينكر على الناس العادية الحق في المشاركة".

وعلى النقيض، كلما اتسعت دائرة المشاركة الشعبية كلما عمت الفائدة. فبحسب نفس المنظمة: "تؤدي المشاركة الديمقراطية في دورة **الموازنة** إلى خلق إحساس عام بالانتماء للدورة وما ينتج عنها. فهي تنشر الثقة في نواب الشعب ويعم الاستقرار السياسي. كما أنها تردع الفساد لأنها تمنح وسائل للرقابة الشعبية أثناء مراحل المتابعة والتقييم".

ومن أجل تصنيف الدول إلى دول ذات **موازنة** شفافة، أو مفتوحة للجماهير ودول ذات **موازنة** معتمة، أو سرية، تم ابتكار مؤشر **الموازنة المفتوحة** منذ منتصف العقد الماضي (2006) ويصدر كل عامين ويرتب الدول بحسب الدرجة التي حصلوا عليها (بين 0 و100 – حيث 100 هي الدولة الأفضل).

حصلت مصر علي 22 نقطة في 2006، ثم تحسنت إلى 43 و49 ثم ساءت بعد الثورة لتصل إلى 13 نقطة. (أقل من 50 نقطة تعتبر موازنتها غير شفافة، وفقا لتعريف منظمة الشراكة الدولية **للموازنة** التي تنشر المؤشر).

وتصدر **الموازنة** بقانون –من خلال البرلمان– كل سنة، لتأكيد أمرين:

أولا: إذا لم تنفذ الحكومة ما التزمت به من وعود سنوية مكتوبة أمام الشعب، تكون قد خرجت على القانون.

ثانيا: لا تصدر **الموازنة** إلا بعد أن يناقش ويوافق ممثلو الشعب في مجلس النواب على تلك الأولويات في الإنفاق وفي أسلوب التمويل (جمع الضرائب وغيرها من الموارد).

وإذا أخذنا بالنموذج الذي صممه الباحث **فوكودا بار** وزملاؤه (2011، ص 19)، لدراسة كمية حول شفافية **الموازنة** في مختلف النظم الديمقراطية، نجد أن وجود مشاركة قوية من قبل السلطة التشريعية في إعداد **الموازنة** وكذلك مراقبة الأداء المتعلق بها، من شأنه أن يساعد كثيرا في ضمان أن أولويات الإنفاق العام تعكس أهداف التنمية المطلوب تحقيقها، وأن الإنفاق كفء وفي محله.

أما في مصر ما بعد الثورة، فقد أصدر المجلس العسكري موازنتين في غياب البرلمان. ونشرت حكوماته 4 وثائق فقط من 8. ولم تتم مناقشة أي من هذه الوثائق مناقشة عامة علنية لا من مواطنين ولا في الإعلام ولا من قبل منظمات المجتمع المدني وعلى رأسها الجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية.

إذن الفكرة الجوهرية وراء الشفافية بسيطة: كلما زاد عدد المهتمين والمتابعين ومجموعات الضغط التي تشارك في إعداد **الموازنة** ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها، كلما تحسن توزيع الموارد بين الفئات المختلفة من الشعب بشكل أكثر عدالة.

يبدو الموضوع بسيطا وبديهيا، فلماذا لا يشتبك المصريون مع هذه الدورة كي يضمنوا لأنفسهم وأولادهم تعليما مجانيا ذا جودة عالية وتأمين صحي شامل في وحدات صحية متقدمة وملاعب وحدائق للتنزه والتريض؟.

حسنا.. نحن نتحدث عن مقدار متزايد سنويا من الأموال تجاوز العام الماضي 800 مليار جنيه. في ظل انعدام الشفافية، من يحصل على النصيب الأكبر من تلك الأموال؟.

هناك كبار موظفي الدولة الذين تملأ هذه الأموال خزانتهم بشكل متجدد. فهم أول من تطالها أيديهم هذه الأموال، وكلما كان ذلك في الخفاء بلا رقابة، زادت فرص أن يعظموا نصيبهم من هذا المال. كما أن المثل الشعبي يقول "المال السائب يعلم السرقة".

هناك أيضا 6 مليون موظف، يمثلون ربع الأيدي العاملة في مصر. الكثير منهم على علاقة بالنظام السابق، حيث كانت الوظائف تمنح لشراء الرضا، ولا للكفاءة.. وهؤلاء تعتبرهم الحكومات المتعاقبة عامود الاستقرار الاجتماعي، فعندما يكونون راضين تهدأ وتستقر الأوضاع ويخافون غضبتهم. ولهذا تحرص الدولة على زيادة أجورهم سنويا، حتى لو على حساب التضخم، كما أقرت لهم وحدهم حدا أدنى للأجر، وهم الوحيدون الذين حرصت على تعيينهم ليتمتعوا بالتأمين على أجورهم والاستقرار الوظيفي. وفي المناطق الريفية، الطبقة الأغنى من العاملين هم الموظفون الحكوميون (أو بالأحرى الموظفات).

كما أن هناك كبار رجال الصناعة والتجارة.. وهؤلاء دأبوا على اقتناص جزء كبير من المال العام في شكل دعم لمنتجاتهم كما دأبوا على تخفيض الضرائب التي يدفعونها، مما يقلص من حجم الموارد المتاحة للإنفاق الحكومي.

وبعد أن يحصل كل هؤلاء على ما يرضيهم، لا يبقى للمياه والصرف والسكن والطرق والتعليم والصحة إلا الفتات.

وهكذا، نتعرف على سبب رئيسي نادرا ما يلتفت إليه لتزوير الانتخابات، حتى تظل هذه الكمية المهولة من الأموال حكرا على قلة من المواطنين. وجدير بالذكر أن مصر لم تحظ بأي دورة برلمانية كاملة منذ الثورة، مما ساهم في تهميش ملف العدالة الاجتماعية.

كيف يعزز البرلمان ومجالس الشعب المحلية تدخل المواطنين في تخصيص الموارد فيما يفيدهم؟

فلنبدأ بهذا السؤال.. كيف نجح كبار المستثمرين من الحصول على نصيب الأسد من الموارد الحكومية؟.

ببساطة، حرصوا على أن يقتربوا من صُناع القرار في مراحل إعداد وإقرار وتنفيذ **الموازنة** وحرصوا على أن يكونوا وحدهم على مائدة التفاوض.

ثم ساعدتهم قوانين سرية تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات على إخفاء ملاحظاته عن مراجعة وتدقيق الخطة **والموازنة** بعد تنفيذها. فكيف كان ذلك؟.

لنقل أن دخولهم البرلمان عبر الحزب الوطني كان علامة فارقة.

حيث كان أحمد عز رئيس لجنة الخطة **والموازنة** داخل البرلمان، كما كان محمد أبو العينين رئيس لجنة الصناعة. وطارق طلعت مصطفى رئيس لجنة الإسكان. وفي مجلس الشورى شغل محمد فريد خميس مقعد رئيس اللجنة الاقتصادية التي تناقش نفس الملفين.. وهكذا، ضمنوا حصولهم أولا بأول على المعلومات ثم حرصوا من خلال سيطرة حزبهم (الوطني الديمقراطي) على إقرار التعديلات التي رغبوا فيها سنة بعد سنة.. وهذا ما يحاولون تكراره من خلال تحالفات جديدة في البرلمان القادم.

فما الدرس المستفاد؟

إذا أردت أن تقتنص أموالا عامة لصالح أهداف التنمية فما عليك إلا أن تقترب من الحكومة في مواعيد إعداد **الموازنة** لتضغط عليها أن تلتزم على الأقل بما ورد في الدستور بحق الصحة والتعليم والعمل اللائق، وتخصص لهم الموارد الكافية.

وكلما كان ذلك الضغط منظما من قبل مجموعات كبيرة كلما كان أفضل.. وهكذا، فإن الأحزاب –رغم ضعفها– قد تمثل نقطة انطلاق جيدة في هذا الإطار.

فمناقشة الخطة **والموازنة** التي أعدتها الحكومة للعام المالي التالي، وخاصة قبل وأثناء عرضها على مجلس النواب، هي الفرصة الأكبر لإشراك الرأي العام في مناقشة أولويات الحكومة وبرامجها.

ومن المحبذ أن تبحث عن مساعدين: كتلة برلمانية تتبنى توجهاتك بالإضافة لما يسمى أصدقاء من داخل الحكومة (موظف متوسط أو كبير، متعاطف مع ما تطالب به، يمدك بالمعلومات، وينقل وجهة نظرك).

تبدأ فترة مناقشة البرلمان **للموازنة** المقبلة في أبريل–مايو من كل عام.

وهي مباراة تفاوض أبطالها أحزاب الحكومة والمعارضة ومن وراء الكواليس يلعب كل من منظمات المجتمع المدني والإعلام وجماعات ضغط رجال الأعمال. وكلما كان البرلمان يمثل أطيافا ملونة ومتعددة لسائر الاتجاهات السياسية (فلا يسيطر عليه إلا الأحزاب المحافظة –أي المؤيدة لليبرالية الاقتصادية– كلما زادت فرصة أن تعكس **الموازنة** أولويات المواطنين كافة وليس فقط أولويات كبار المستثمرين وكبار رجال الدولة والمؤسسات الحكومية القوية.

ويسمح الدستور بتغيير بنود الإنفاق الحكومي، بزيادة الإنفاق على بنود ما يراها البرلمان ضرورية، ولكن بشرط أن يجد لهذه الزيادة مصدر تمويل، بحيث لا يزيد العجز عن النسبة التي خططتها الحكومة.

دراسة حالة: دعم الطاقة

دعم الطاقة هو مثال صارخ لسيطرة فئة من المحافظين اقتصاديا ومن المستفيدين من الأغنياء أفرادا وشركات على مبالغ متزايدة من الإنفاق العام لصالحهم. وذلك بسبب انعدام الشفافية والمحاسبة وخاصة من خلال البرلمان.

سنبدأ بتعريف حجم الدعم الموجه للطاقة. ثم باستخدام البيانات الرسمية سنوضح من هم المستفيدون من هذا الدعم. ونرى كيف يساعدهم "أصدقاؤهم في الحكومة" على الاحتفاظ بمكتسباتهم.

تخصص مصر حوالي خمس الإنفاق الحكومي لبند دعم الطاقة (أي بيعها للمستهلكين بأقل من تكلفة شرائها وتحمل فرق الثمن). وهي بذلك تحظى بواحدة من أكبر منظومات دعم الطاقة على مستوى العالم (فهو نظام لا يقل سخاء عن كبار دول الشرق الأوسط المنتجة للبترول، رغم أنها ليست منتجة كبيرة للنفط).

فبحسب صندوق النقد الدولي يمثل دعم الطاقة 11% من الناتج المحلي الإجمالي (أي مجموع ما ينتجه كل المصريين والشركات الأجنبية المقيمة من سلع وخدمات في عام)، مقابل أقل من 3% من الناتج موجه للصحة. (صندوق النقد الدولي، 2013، ص 1-2).

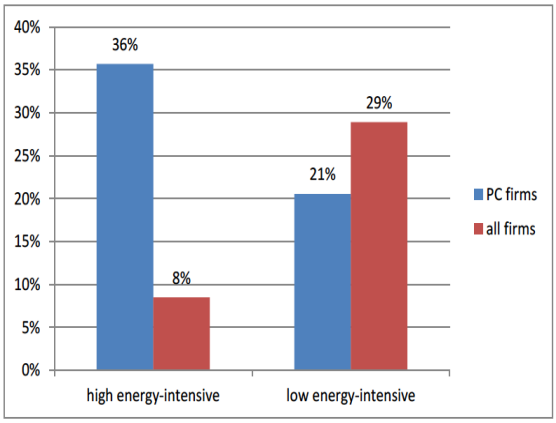
كشفت دراسة بعنوان "قمة الهرم: المحاسيب ونمو القطاع الخاص في مصر (ديوان وآخرون، 2014) أن دعم الطاقة كان أحد دعائم الشركات المملوكة لعائلات رجال الأعمال المقربين للحكم. فوفقا لتلك الدراسة، يسيطر 32 من رجال الأعمال ذوي الصلات القوية بالنظام السياسي (والجيش من ضمنها) على 469 شركة يتفرع منها طبقات وشبكات من الشركات.

وفقا لنفس الدراسة التي قام بها **البنك الدولي** بالاشتراك مع جامعة **هارفرد**، الشركات كثيفة استهلاك الطاقة استحوذت على ربع دعم الطاقة في عام الثورة. ويساوي هذا المبلغ تقريبا نصف إجمالي الاستثمارات الحكومية. بينما هناك تصريح من عمرو عسل في 2007 لأحد الصحف يذكر فيه أن 40 مصنعا تحديدا يستهلكون 65% من اجمالي الطاقة المدعمة في مصر (عدلي، 2012).

وتثبت دراسة ديوان أن هذه الشركات في معظمها ذات صلات سياسية. حيث تتركز شركات المحاسيب في انتاج المعادن والأسمنت والبلاستك والمنسوجات والسيراميك والزجاج. وعلى المستوى القطاعي، وجدت الدراسة أنه يعمل على الأقل شخص واحد من النافذين سياسيا في 81% من جميع الشركات كثيفة استخدام الطاقة.

ويوضح الشكل 3 نسبة تركز هذه الشركات في قطاع الانتاج كثيف الطاقة.

Figure 1: Politically connected firms are more likely to operate in high energy-intensive industries



Note: The differences between politically connected and all other firms are significant at the 1 percent (high energy-intensive) and 10% (low) level, respectively. The percentage of firms in medium energy-intensive sectors has been excluded.

استغلت هذه الشركات قربها من دوائر الحكم (بعضهم أصبح وزيرا أو في مناصب إدارية عليا والبعض صار عضوا في البرلمان). بحيث نجحت في زيادة الدعم المقدم للطاقة إلى مصانعها التي كبرت وتطورت وراكمت أرباحا معفاة من الضرائب.

وبعد الثورة مباشرة، في **موازنة** العام المالي 2011-2012، بلغ دعم الطاقة أربعة أضعاف الإنفاق على الصحة وضعفي الإنفاق على التعليم. (عمرو عدلي، 2012).

تطور الدعم الموجه للطاقة بعد الثورة:

العام المالي	مبلغ الدعم بالمليار جنيه
2011-2010	67.7
2012-2011	95.5
2013-2012	120
2014-2013	99.6
2015-2014	100.3

المصدر: بيانات الموازنة 16/2015، موقع وزارة المالية.

كل البيانات فعلية بينما العام الأخير هو ما تعتزم الحكومة إنفاقه في العام المالي الحالي.

قراءة البيانات:

قبل الثورة ظهر رقم دعم الطاقة لأول مرة بعد مجيء حكومة نظيف. ودائما ما كان يتم تصويره في الخطاب الرسمي وفي الإعلام على أنه دعم البنزين والسولار الموجه للنقل.. بينما كل منهما لا يشكل إلا مقدارا قليلا من الدعم. وهكذا كانت خطوة حكومة نظيف التالية هي رفع جزء من الدعم على تلك السلعتين اللتين تمس بشكل مباشر حياة المصريين، دافعة الملايين إلى الفقر والمزيد من الفقر.

وفي مقابل تقليص دعم الطاقة الموجه للشعب، زاد نصيب شركات الشركاء كثيفة الاستهلاك للطاقة من دعم الحكومة.

في أثناء حكم المجلس العسكري، قفز الدعم الموجه للطاقة تقريبا للضعف. وذكرت الحكومة أن رفع سعر الغاز الطبيعي الموجه للصناعة لن يؤدي إلى وفر كبير (لا يتجاوز مليار جنيه أي أقل من 1% من اجمالي دعم الطاقة) (عدلي، 2012، ص 1)

أثناء حكم الإخوان، لم يستطع –أو لم يرد– مواجهة لوبي رجال أعمال مبارك وأبنائه. لهذا حاولوا تقليص الدعم عن طريق رفع سعر أنبوبة البوتاجاز.. بل وحتى في هذا الإطار، فقد ساووا في الزيادة بين المستهلكين في المنازل وبين المستهلكين من أصحاب المطاعم الفاخرة والفنادق (أيضا معظمهم من نفس النادي النافذ سياسيا). وفي النهاية زادت فاتورة الدعم ولم تنقص.

وفي العام الحالي، قامت الحكومة بتخفيض الدعم. ودفعت الزيادة الأخيرة في سعر الطاقة مليون ونصف مصري جدد تحت خط الفقر (صندوق النقد، 2014).

دعوة للتفكير: (ما هي أنواع الطاقة التي ارتفعت أسعارها؟ من المستفيد ومن المتضرر؟ هل هناك عدالة في توزيع الضرر؟ ما هو الأثر على فاتورة الدعم كما يتضح من الأرقام الموضحة أعلاه؟).

انظر إلى الشكل 4 لترى كيف تعمل آلة الدعاية الحكومية لصالح لوبي الصناعات كثيفة الطاقة.. (أين الغاز من فاتورة الدعم؟).

جدول رقم (١٤)
دعم المنتجات البترولية
بمشروع السنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥

(بالمليون جنيه إلا إذا ذكر خلاف ذلك)

اسم المنتج	الكمية	التكاليف	إيرادات البيع	الدعم	الوزن النسبي
	ألف طن	مليون جنيه	مليون جنيه	مليون جنيه	٪
بوتاجاز	٤٠٠٠	٢٠٢٣٦	١١٢٠	١٩١١٦	٪١٩,١
بنزين	٦١٠٠	٣٤٤٨٢	١٤٣٣٥	٢٠١٤٧	٪٢٠,١
كيروسين	١٥	٧٩	٢٦	٥٣	٪٠,١
سولار	١٣٠٠٠	٧٠٠٢٤	٢٥١٢٠	٤٤٩٠٤	٪٤٤,٨
مازوت	١٣٢٠٠	٤٤٨٩١	٢٨٨٦٠	١٦٠٣١	٪١٦,٠
الإجمالي		١٦٩٧١٢	٦٩٤٦١	١٠٠٢٥١	٪١٠٠,٠

ورغم أن البنك والصندوق الدوليين أيضا لا يفرقان بين الاستهلاك المنزلي والاستهلاك الصناعي من الطاقة، إلا أنه يشدد على أن دعم الطاقة في مصر يفيد الأغنياء أكثر من الفقراء، خاصة لأن الأغنياء يستهلكون من الطاقة أكثر من الفقراء (ثلثا المنتجات البترولية) (البنك الدولي، 2008، صندوق النقد الدولي، 2013).

كما اعترف الصندوق مؤخرا بقوة لوبي الصناعة، "المستفيدون هم أحد العقبات الرئيسية لإصلاح نظام دعم الطاقة في مصر: المجموعات ذات الصوت العالي سياسيا الذين يستفيدون من بقاء الوضع على ما هو عليه، يعارضون أي خطط لإصلاح الدعم تمس مصالحهم" (صندوق النقد، 2013، ص4)

تدريب البرلمان

يقسم الحضور إلى 5 أحزاب مختلفة

2 يسار، 2 يمين ليبرالي، 1 إسلامي ومجموعة ضغط شعبي.

كل فريق مطلوب منه إيجاد وسيلة لزيادة الإنفاق على الصحة (لنسب تتراوح بين النسبة المحددة وفقا للدستور ومضاعفة النسبة الحالية، كل فريق يحدد النسبة التي تروق له).

وذلك بدون زيادة العبء المالي على **الموازنة**:

ممكن زيادة الموارد، أو تحويل الإنفاق من باب إلى آخر أو من بند إلى آخر.

كما يمكن لأي فريق أن يحاول أن يتحالف مع فريق آخر (مقابل؟)

وفي النهاية سيعرض كل فريق مقترحه.

وتخضع جميع الإصلاحات المالية المقترحة للتصويت.

ملحوظة: مرفق جدول من **موازنة** 2104-2015 يوضح الإنفاق المخطط على الصحة وتطوره مقابل الوظائف الأخرى للدولة. (شكل 5)

الكود	البيـــان	الأجور والتعويضات للعاملين	شراء السلع والخدمات	الفوائد
٧٠٠٠٠٠٠٠	الإجمالى العام	٢٠٧,٩٤٣,١٢٩,٠٠٠	٣٣,٠٧٠,١٦٩,٠٠٠	١٤٩,٠١١,٨٨٢,٠٠٠
٧٠١٠٠٠٠٠	قطاع الخدمات العامة	٢٨,٠٥٨,٦٣٩,٠٠٠	١١,٨٦٢,٨٧٨,٠٠٠	١٤٩,٠٦٢,٤٠١,٠٠٠
٧٠٢٠٠٠٠٠	قطاع الدفاع والأمن القومى	١٠٧,٦٠١,٠٠٠	٥٥,٣٣١,٠٠٠	٠
٧٠٣٠٠٠٠٠	قطاع النظام العام وشئون السلامة العامة	٣٢,٥٢٦,٤٧٣,٠٠٠	١,٩٥١,٣٠٧,٠٠٠	٠
٧٠٤٠٠٠٠٠	قطاع الشئون الإقتصادية	١٤,٣٩٦,٤٦٤,٠٠٠	٤,١٧٨,٤٢٢,٠٠٠	١٦٤,٩٠٢,٠٠٠
٧٠٥٠٠٠٠٠	قطاع حماية البيئة	٦٧٣,٨٢٠,٠٠٠	٥٣١,٤١٦,٠٠٠	٠
٧٠٦٠٠٠٠٠	قطاع الإسكان والمرافق المجتمعية	٩٠٤,٥٠٩,٠٠٠	٢٧٧,١٠١,٠٠٠	١٠٣,٤٩٢,٠٠٠
٧٠٧٠٠٠٠٠	قطاع الصحة	٢٦,٦١٠,٥٧٧,٠٠٠	٢,٧٥١,٥٨١,٠٠٠	٢٠,٣٤٦,٠٠٠
٧٠٨٠٠٠٠٠	قطاع الشباب والثقافة والشئون الدينية	٢١,٣٠٥,١٩٨,٠٠٠	١,٥٨٩,٣٦٢,٠٠٠	٣,٠٨٤,٠٠٠
٧٠٩٠٠٠٠٠	قطاع التعليم	٨٠,٠٠٨,٧٢٧,٠٠٠	٥,٧١٩,٥٠٢,٠٠٠	٣٩,٩٧٧,٠٠٠
٧١٠٠٠٠٠٠	قطاع الحماية الإجتماعية	٣,١١١,١٩٨,٠٠٠	١٥٤,٠٥٩,٠٠٠	٤٨١,٠٠٠

(بالجنيه)

الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية	المصروفات الأخرى	شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)	إجمالى موازنة ٢٠١٥-٢٠١٤	إجمالى موازنة معدله ٢٠١٤-٢٠١٣	التغير
٢٣٣,٨٥٢,٧٧٧,٠٠٠	٤٩,٠٩٤,٣٢٠,٠٠٠	٦٧,١٨٨,٧٩١,٠٠٠	٧٨٩,٤٣٠,٩٩٢,٠٠٠	٧٤٢,١٣٢,١٣٣,٠٠٠	٤٧,٢٩٨,٨٥٩,٠٠٠
٩,٥٥٦,٤٣٣,٠٠٠	٥,٩٥٣,٣١٥,٠٠٠	١٥,٣٧١,٣٩٢,٠٠٠	٢٧٠,٠٤٠,١١٨,٠٠٠	٢٥٨,٢٠٢,٩٦١,٠٠٠	١١,٨٣٧,١٥٧,٠٠٠
٣٩٢,٠٠٠	٣٩,٠١٠,٥٢٤,٠٠٠	١٠٠١,٩١٠,٠٠٠	٣٩,٠٧٥,٦٦٥,٠٠٠	٣٠,٩٤٦,٧٥٧,٠٠٠	٨,٣٢٩,٠٠٨,٠٠٠
٣٣٣,٥١٠,٠٠٠	١,٠٧٠,٣٣٧,٠٠٠	٣,٠٩٦,٣٠٠,٠٠٠	٣٤,٠١٧,٩٩٧,٠٠٠	٢٧,٤٨١,٤٠٣,٠٠٠	٦,٥٣٦,٥٩٤,٠٠٠
٣,٥٤٨,٤٦٠,٠٠٠	٨٧٤,٨٣١,٠٠٠	١٩,٠٠٠,٧٧٧,٠٠٠	٣٥,١٣٣,٨٧٥,٠٠٠	٤٠١,٤٦٧,٧٠٧,٠٠٠	٠٥,٣٣٣,٨٣٢,٠٠٠
٧,٠٢١,٠٠٠	٥٠,٣٩٨,٠٠٠	٣٧١,٤٨٩,٠٠٠	١,٠٢٤,٣١٥,٠٠٠	١,٤٦٠,١١٥,٠٠٠	١٢٤,٠٠٠,٠٠٠
٩١٦,٢٩٣,٠٠٠	٢٣,٧٩١,٠٠٠	١٩,٠٩٦,٩٠٠,٠٠٠	٢٠,٤١١,٠٩٢,٠٠٠	٣٩,٠٩٥,٥٤٨,٠٠٠	١٨,٠٠٤,٥٢٢,٠٠٠
٢,٦٤٨,٩٥٠,٠٠٠	٦٤٦,٥٣٧,٠٠٠	٥,٧٢٣,٠٤٥,٠٠٠	٤٠,٤٠١,٠٣٩,٠٠٠	٣٣,٥١٣,٨١٢,٠٠٠	٨,٨٨٧,٢٢٤,٠٠٠
٢,١٢٢,٤٢٩,٠٠٠	٥٠٦,٧٠٩,٠٠٠	٢,٨٢٩,٤٠٢,٠٠٠	٢٨,٠٣٥,٤٨٤,٥٣٩,٠٠٠	٢٣,٨١٤,٥٣٩,٠٠٠	٤,٠٤٤,٩٤٥,٠٠٠
٧٧٧,١٨٥,٠٠٠	٨٨٨,٢٩٤,٠٠٠	٧,٥٣٧,٠٩٣,٠٠٠	٩٤,٠٣٤,٦٠٠,٠٠٠	٨٣,٥٩٢,٩٢٢,٠٠٠	١٠,٧٦١,٩٣٨,٠٠٠
٢١٤,٨٤١,٢٩٢,٠٠٠	٢٧,٥٥٧,٠٠٠	١٩٠,٠٦٩,٠٠٠	٢٧٧,٠٣١,٥٧٦,٠٠٠	١٩٧,٧٣١,٨٣٩,٠٠٠	١٩,٠٥٧,٨٠٣٧,٠٠٠

المراجع ولقراءة المزيد:

1. سلمى حسين (٢٠١٤)، دليل كل صحفي -كيف تجد ما يهمك في موازنة الدولة، الصوت الحر، القاهرة.
2. عمرو عدلي (٢٠١٢)، غياب العدالة الاجتماعية في الموازنة العامة -دعم الطاقة نموذجا، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية والاجتماعية، القاهرة.
3. Diwan, I., **Keefer**, **P**. **and Schiffbauer**, **M**. (2014), On top of the pyramids: Cronyism and private sector growth in Egypt, The World Bank, Washington.
4. Dubosse N. and Masud H. (2011), Open budgets, sustainable democracies: A spotlight on the Middle East And North Arfica, Economic governance programme/ IDASA, IBP .
5. Fukuda-Parr S., Guyer P. and Lawson-Remer T. (2011), Does budget transparency lead to stronger human development outcomes and commitments to economic and social rights?, Working Paper 4, IBP, Washington.
6. IMF (2012), Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, International Monetary Fund, Washington.
7. IMF (2013), Energy Subsidies in the MENA, Lessons for reform, IMF, Washington.
8. OECD (2010), Progress in Public Management in the Middle East and North Africa, OECD. OECD, OECD best practices on budget transparency, OECD journal, 2002.
9. World Bank (2008), Spending for development, making the most of Indonesia's new opportunities, World Bank, Washington.