



رئاسة مجلس الوزراء

**البرنامج الوطني للإصلاح الإقتصادي والإجتماعي
في إطار خطة الحكومة المصرية (٢٠١٢-٢٠١٤)
السياسات المالية والنقدية**

نوفمبر ٢٠١٢

البرنامج الوطني للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي فى إطار خطة الحكومة المصرية (2012 - 2014) السياسات المالية والنقدية

=====

مقدمة :

لقد قام شعب مصر العظيم بثورة شهد لها العالم على نظام حكم استبدادي جمع بين احتكار السلطة و الثروة، ضارباً بعرض الحائط تطلعات الجماهير لحياة يسودها العدل والحرية. وبدون اتفاق مسبق، انطلقت الملايين بجميع ميادين الحرية فى ربوع مصر منادية بسقوط النظام و اقامة دولة جديدة على أسس الحرية و مبادئ العدالة الاجتماعية.

وقد تبنت حكومة الثورة طموحات الشعب المصري و أخذت على عاتقها صياغة مشروع وطني للتقدم الاقتصادي و العدالة الاجتماعية يمتد لعشر سنوات (2012/2022). وتهدف الخطة إلى جعل مصر دولة حرة مدنية ديمقراطية، رائدة إقليمياً ومؤثرة عالمياً، ذات اقتصاد وطنى مستقل، يتمتع فيها كافة المواطنون بالكرامة الإنسانية، وبرغد العيش دون تمييز فى إطار مجتمع متمسك بهويته الوطنية، وموروثه الثقافى، وقيمه الدينية والحضارية، ويسوده العدل واحترام حقوق الإنسان.

وينقسم هذا البرنامج لثلاث مراحل زمنية مبنية على بعضها البعض فى تدرج يتناسب مع التحديات التى نواجهها اليوم، و بما يحقق طموح شعبنا العظيم فى التقدم و الازدهار، و مرسخاً للعدالة و المشاركة المجتمعية. و هنا فى هذه الورقة نفضل جانب السياسات المالية و النقدية للبرنامج الوطني فى الاجل القصير و التى تشمل العامين الماليين 2012/2013 و 2013/2014.

ملخص البرنامج:

يأتى على قمة خطة الحكومة قصيرة المدى التى تمتد خلال الفترة من 2012-2014، برنامج اقتصادى طموح يوازن بين العدالة الاجتماعية و النمو الاقتصادى، ويدفع معدل النمو الاقتصادى من 2.2% عام 2012/2011 إلى 3.5 % عام 2013/2012، ثم 4.5% عام 2014/2013، بما يحقق تنمية مستدامة تُمكن من الوصول بمعدلات نمو تبلغ 7% فى المتوسط حتى عام 2022، وتوفير فرص عمل لا تقل عن 800 ألف فرصة عمل قبل نهاية العام المالى الجارى، وذلك من خلال تعظيم الاستثمارات المحلية والأجنبية لتبلغ 267 مليار جنيه مصرى تساهم الحكومة فيها بحوالى 100 مليار جنيه.

ويرتبط بذلك برنامج وطنى متكامل للإصلاح المالى يعالج المشاكل الهيكلية للموازنة العامة للدولة، وسد منابع الفساد من خلال مجموعة من الإجراءات التى توفر 20 مليار جنيه، واتخاذ إجراءات جادة لتقليل الإنفاق الحكومى، وترشيد الدعم، وإدخال إصلاحات ضريبية تؤدي الى توزيع العبء على أكبر عدد من القطاعات والدخول تحقيقاً للعدالة الضريبية ودون إحداث تأثيرات سلبية على النشاط الاقتصادى.

وسيمكّن برنامج الإصلاح المالى من إعادة توجيه الموارد نحو الاستثمار والتنمية البشرية ودعم برامج العدالة الاجتماعية، حيث سيتم إعادة توجيه نسبة 10% على الأقل من الإيرادات الإضافية المتولدة من الإجراءات المالية للإنفاق على البرامج الاجتماعية، وذلك بخلاف الزيادة السنوية فى البرامج الاجتماعية الحالية.

وتهدف منظومة الدعم الجديدة فى خطة الحكومة إلى مساعدة غير القادرين على الخروج من دائرة الفقر وتوفير احتياجاتهم الأساسية ورفع كفاءة الدعم ليصل إلى مستحقيه، وحماية الطبقتين المتوسطة والفقيرة، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات العملية من بينها: إصلاح منظومة توزيع البوتاجاز، وزيادة أسعار الغاز للصناعات كثيفة استخدام الطاقة، ورفع الدعم عن بنزين 95، وتوزيع كميات محددة من البنزين والسولار بالسعر المدعومة من خلال نظام البطاقات الذكية.

وبالتوازي مع إعادة ترتيب أولويات الأنفاق سوف تقوم الحكومة بزيادة الإيرادات عن طريق تطبيق إصلاح ضريبي شامل يسمح بتوسيع القاعدة الضريبية وتدعيم العدالة من خلال إجراءات جديدة مثل رفع حد الإعفاء السنوي لدخول الأفراد، وزيادة درجة تصاعدية ضريبة الدخل، و التحول إلى تطبيق ضريبة القيمة المضافة بدلا من ضريبة المبيعات، و كذلك إخضاع الأرباح الرأسمالية المتحققة من عمليات الدمج والاستحواذ وتقسيم الشركات للضريبة.

أما فيما يخص السياسة النقدية فسيستمر البنك المركزي المصري فى استهداف سعر صرف يحقق معدلات تضخم منخفضة فى الأجل المتوسط و كذا الحفاظ على سوق صرف فعالة ومنتظمة، مما يساهم فى دعم النمو الاقتصادى والاستثمار. و لكي يتم مكافحة ارتفاع الأسعار بشكل منهجي سيتم انشاء "مجلس متابعة التضخم" ليتولى دراسة أسباب ارتفاع أسعار السلع خاصة الغذائية

وتقييم مصادرها وتحديد الإجراءات اللازمة لمواجهتها. و أخيراً، سيستمر البنك المركزي فى الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي ومواصلة تعزيز نوعية الرقابة المصرفية، بما فيها تفعيل مقررات بازل II.

برنامج الإصلاح المالي:

يعد المكون المالي أحد أهم المكونات التي يشملها البرنامج الوطني للإصلاح نظراً للعجز المتزايد في الموازنة العامة و الذي بلغ 10,9% من الناتج المحلي للعام المالي 2011/2012 و التي بلغت 168 مليار جنية مصري. و تستهدف خطة العام المالي الحالي خفض هذه النسبة الى 10,4% من الناتج المحلي، و يستمر هذا الانخفاض ليصل الى 8,5% مع نهاية السنة المالية 2013/2014 ثم الى أقل من 5% في عام 2016/2017.

أولاً: ترشيد وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق لتحقيق العدالة الاجتماعية

هناك توافق مجتمعي على أن الدعم بصورته الحالية خاصة بالنسبة لدعم المواد البترولية غير فعال ويفيد الأغنياء بأكثر من الفقراء. ويعتبر إصلاح وترشيد دعم المواد البترولية الذي يبلغ نحو 20% من الإنفاق العام محورياً رئيسياً للبرنامج لتحقيق استهداف أفضل لمحدودي الدخل، وإعادة توجيه موارد الدولة للإنفاق على مجالات البعد الاجتماعي ذات الأولوية، ولتحقيق الاستقرار الإقتصادي على المدى المتوسط. فالدراسات أظهرت أن نحو 45% من فاتورة دعم المواد البترولية يستفيد منها الـ 20% الأعلى دخلاً من السكان (أى 51 مليار جنية طبقاً لحجم الدعم المتوقع خلال 2012/2013 فى حالة عدم إتخاذ إجراءات إصلاحية)، فى حين أن الدعم الموجه للـ 20% الأقل دخلاً من السكان لا يتعدى 10 مليار جنية، وهو وضع لا يتفق مع أى معايير للعدالة الاجتماعية. و لذلك تعتزم الحكومة اتخاذ الاجراءات التالية فى مجال ترشيد دعم الطاقة.

1 - الصناعات كثيفة استخدام الطاقة

قامت الحكومة فى بداية عام 2012 برفع أسعار الغاز الطبيعي المستخدم فى الصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة (الحديد والأسمنت والأسمدة والنحاس والألمونيوم) بنسبة 33% وللصناعات الأقل كثافة فى استخدام الطاقة (الزجاج والبورسلين والسيراميك) بنسبة 30%. كما قامت الحكومة أيضاً برفع أسعار الكهرباء لتلك الصناعات.

2 - اسطوانات غاز البوتاجاز

بدأت الحكومة تطبيق توزيع اسطوانات البوتاجاز المدعومة من خلال نظام الكوبونات بما يضمن وصولها لمستحقيها بالأسعار الرسمية ووقف تسرب البوتاجاز للأغراض غير المستهدفة، بينما سيتم تحريك أسعار الكميات الأخرى خارج هذا النظام.

3 - البنزين والسولار

- تم الاتفاق فى جلسة مجلس الوزراء بتاريخ 2012/11/21 على رفع الدعم عن بنزين 95 وبيعه بسعر التكلفة.

- تقوم الحكومة بالإعداد لتطبيق منظومة جديدة لتوزيع بقية أنواع البنزين والسولار عن طريق استخدام كروت ذكية فى ابريل 2013 بهدف تحسين وصول الدعم إلى مستحقيه مع توفير قدر مناسب من الحماية للطبقة المتوسطة، وترشيد قيمة الدعم المتزايد على هذين المنتجين، ومحاربة بيع المنتجات البترولية بالسوق السوداء أو تهريبها خارج البلاد.

- ويقوم هذا النظام على توزيع حصة من البنزين أو السولار لكل مركبة (ملاكى، تاكسى، ميكروباص، نقل،... إلخ) بالأسعار المدعومة الحالية على أساس معدلات الاستهلاك الطبيعي، ورفع الدعم عن الشرائح غير المستحقة مثل أنشطة السياحة وسيارات الإفراج المؤقت وسيارات الشركات والهيئات الدبلوماسية والسيارات الملاكي الحديثة ذات السعات العالية، على أن يتم بيع الكميات التي تزيد عن الكميات المتاحة بالبطاقات بأسعار التكلفة.

- وسوف يتم تطبيق النظام بعد الانتهاء من إعداد المنظومة المتكاملة والتي تشمل حصر المستحقين للدعم، وإعداد المتطلبات الفنية لاستخدام هذه البطاقات، وتنظيم عملية توزيع البنزين والسولار، وتحديد الكميات المدعومة لكل مركبة، وتجربة كفاءة وسهولة استخدام النظام. هذا وسيستمر دعم بعض القطاعات الأخرى ذات الأهمية الخاصة والتي تستخدم السولار وفى مقدمتها أنشطة الزراعة والرعي والصناعات الغذائية دون تغيير.

4 - الكهرباء

-تعترم الحكومة إجراء تصحيح هيكلية لفض التشابكات المالية بين قطاعي البترول والكهرباء، وذلك من خلال قيام الموازنة العامة بدعم المنتج النهائي من الكهرباء على أن يقوم قطاع الكهرباء بتسديد التكلفة الحقيقية للمواد البترولية المستخدمة فى إنتاج الكهرباء إلى قطاع البترول، وهو ما يسهم فى حل مشاكل السيولة التي يعانى منها القطاعين بما ينعكس على تحسين الخدمات للجمهور وضمان توفير مصادر الطاقة بشكل مستمر ومنتظم.

-وفى نفس الوقت سيقوم قطاع البترول بتوفير كافة احتياجات قطاع الكهرباء من الغاز الطبيعي بدلاً من المازوت لرفع كفاءة توليد الطاقة وخفض التكلفة وتحسين الآثار البيئية، وذلك بالتوازي مع قيام وزارة الكهرباء برفع كفاءة محطات الكهرباء التي تحتاج إلى تطوير.

-تتعهد الحكومة بالحفاظ على أسعار بيع الكهرباء للشريحة الدنيا للاستهلاك المنزلي حتى 50 ك.و.س، وهو ما يعنى تحقيق الحماية الكاملة لنحو 17 مليون مشترك يمثلون أكثر من 70% من المواطنين.

5 - الإنفاق على البرامج الاجتماعية

- تلتزم الحكومة بالتوسع في تقديم المزايا الاجتماعية وبرامج الحماية الاجتماعية الموجهة لمحدودي الدخل، وتوجيه الاستثمارات الحكومية إلى المجالات ذات الأولوية والتي تسهم في تحسين جودة الخدمات العامة للمواطنين من خلال إعادة ترتيب أولويات الموازنة العامة بما يدعم توفير التمويل المطلوب لهذا البرنامج. وسوف تقوم الحكومة بتوجيه نسبة 10% على الأقل من الإيرادات الإضافية المتولدة من الإجراءات المالية للإنفاق على البرامج الاجتماعية، وذلك بخلاف الزيادة السنوية في البرامج الاجتماعية الحالية.

- وفي هذا الإطار فقد بدأت الحكومة بالفعل اتخاذ خطوات جادة و عملية لتوفير الموارد المالية المطلوبة لزيادة الإنفاق على برامج البعد الاجتماعي من خلال الإعتمادات الموجودة بموازنة عام 2013/2012 و اتباع اجراءات صارمة بدون تهاون في التعامل مع اي محاولات للتلاعب بهذه الموارد و توجيهها لغير مستحقيها. و تأتي على رأس هذه البرامج معاش الضمان الاجتماعي. حيث تسعى الحكومة لزيادة عدد المستفيدين إلى 1.5 مليون مستفيد مع نهاية عام 2013/2012، ثم إلى 2 مليون مستفيد مع نهاية العام المالي 2014/2013، ومع تحقيق زيادات سنوية في قيمة المعاش.

- كذلك ستقوم الحكومة بإحياء برنامج التدريب التحويلي كداعم مهم لتدريب الشباب وإعادة تأهيلهم بالتعاون مع القطاع الخاص، وزيادة مخصصات الأدوية للعلاج المجاني للفقراء ومحدودي الدخل، وزيادة مخصصات صندوق تطوير العشوائيات وكذا مخصصات إسكان محدودي الدخل والقروض الميسرة، ومخصصات الصحة والتغذية المدرسية. وسوف يتم زيادة هذه الإعتمادات سنوياً بصورة إستثنائية علاوة على الزيادات السنوية الطبيعية وتمويلها من خلال الوفورات التي ستحققها برامج ترشيد الإنفاق العام وتطوير المنظومة الضريبية.

- ومن الجدير بالذكر أن موازنة العام المالي الجاري قد استبقت برنامج الإصلاح المالي و جاءت متضمنة زيادة موازنة الصحة بنسبة 18.5% لترتفع إلى 27.4 مليار جنيه، والتعليم بنسبة 28% لتصل الى 64 مليار جنيه، كما تمت زيادة مخصصات قطاع الإسكان بنسبة 4.5% لتبلغ 17.2 مليار جنيه.

ثانياً: إجراءات لزيادة موارد الدولة لدعم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية:

يستهدف البرنامج تطبيق إصلاح ضريبي شامل يسمح بتوسيع القاعدة الضريبية وتدعيم العدالة فى النظام الضريبي من خلال إجراءات جديدة فى مقدمتها إعداد مجموعة تعديلات ضريبية تحقق زيادة صافى الدخل لمحدودي الدخل مع زيادة التصاعدية فى الهيكل الضريبي بحيث يتم تمويل العبء الضريبي الأكبر من ذوى الدخل المرتفعة. وفى نفس الوقت سيتم رفع حد الإعفاء الضريبي، بالإضافة إلى زيادة ربط الضرائب بالنشاط الإقتصادى. وسوف تسمح تلك الاجراءات بزيادة موارد الدولة وبما يسمح بدعم الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. وتشمل الإجراءات التي سيتم تطبيقها الآتى:

1. رفع حد الإعفاء الضريبي وزيادة التصاعدية فى الضرائب على الدخل

-تهدف الحكومة القيام بتعديل قانون الضريبة على الدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية وتحميل أصحاب الدخل العليا الشريحة الأكبر من الضرائب مع عدم المساس بأصحاب الدخل المنخفضة. وتشمل أهم هذه التعديلات رفع حد الإعفاء السنوي لدخول الأفراد، وزيادة درجة تصاعدية ضريبة الدخل من خلال توسيع الشرائح الضريبية للدخول الأدنى مع تخضيع الدخل المرتفعة التي تزيد عن 1 مليون جنيه (بدلاً من 10 مليون جنيه حالياً) لضريبة قدرها 25%. كما سيتم توحيد سعر الضريبة على الشركات عند 25% بدلاً من شريحتين مع الحفاظ على الحد الأقصى للضريبة على الشركات عند نسبة 25% مراعاة للظروف الاقتصادية الحالية.

2. إصلاح الضريبة على المبيعات

-تعديل الضريبة الحالية على المبيعات مع الوضع فى الاعتبار العمل على التحول إلى تطبيق ضريبة القيمة المضافة لزيادة فاعلية الضريبة. وتشمل الإصلاحات تبسيط وتوضيح الإطار التشريعي، وتوحيد الهيكل الحالي لأسعار الضريبة المتعددة للسلع والخدمات بدلاً من تعدد الأسعار الحالي عند 5% و 8% و 25% (مع الإبقاء على سعر الضريبة الحالي للسلع الأساسية عند معدلاتها الحالية).

3. الضريبة على رأس المال

-وفى إطار العمل على توسيع القاعدة الضريبية وتحقيق العدالة الضريبية تشمل التعديلات إخضاع الأرباح الرأسمالية المتحققة من عمليات الدمج والاستحواذ وتقسيم الشركات، وكذلك عند الطرح لأول مرة بالسوق الثانوي.

4. تفعيل ضريبة على السجائر والمشروبات

-إلزام شركات السجائر باستخدام ملصقات الباندرول على منتجاتها للحد من عمليات التهريب والتهرب الجمركي، بالإضافة إلى تشديد الرقابة الجمركية والضريبية على تلك المنتجات، مع استهداف الوصول بالضريبة على السجائر تدريجياً إلى المستويات المتعارف عليها عالمياً.

5. تغيير قاعدة الحساب الضريبي لعدد من المنتجات

-تغيير قاعدة الحساب الضريبي لشركات المشروبات وفقاً لأسعار المستهلك وكذلك الاسمنت وغيرها من السلع.

برنامج اصلاحات السياسة النقدية والرقابة على الجهاز المصرفي:

أولاً: السياسة النقدية

- سيستمر البنك المركزي المصري فى تطوير إطار السياسة النقدية وسعر الصرف لتحقيق معدلات تضخم منخفضة فى الأجل المتوسط، مما سيساهم فى دعم النمو الاقتصادى والاستثمار، بالإضافة الى تقليل فجوة التضخم بين مصر وشركائها التجاريين بما يحسن من مستويات الدخل الحقيقية للمواطنين، ويدعم من القدرة التنافسية للصادرات. ويتواكب مع ذلك الحفاظ على سوق صرف فعالة ومنتظمة تعكس قوى العرض والطلب، وتساهم بدورها فى عودة تدفقات رؤوس الأموال من الخارج وزيادة الاحتياطيات من النقد الأجنبى.
- ونظراً لأن الجانب الأكبر من التضخم فى مصر يرجع الى مشاكل فى العرض و التوزيع، سيتم تشكيل مجموعة متخصصة تتضمن ممثلين عن البنك المركزي المصري، و وزارة المالية، و وزارة الزراعة، ووزارة الصناعة و التجارة الخارجية، و وزارة التموين والتجارة الداخلية، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء يطلق عليها "مجلس متابعة التضخم"، تتولى دراسة أسباب ارتفاع أسعار السلع خاصة الغذائية وتقييم مصادرها وتحديد الإجراءات اللازمة لمواجهتها، وكذا متابعة تنفيذ الخطوات اللازمة لمعالجتها مع الجهات المختصة.
- يلتزم البنك المركزي بتعزيز الشفافية بنشر تقارير دورية للسياسة النقدية مما سيساعد على إيضاح الأسباب المؤدية الى التضخم مع عرض تقييم البنك المركزي المصري للمخاطر المحيطة بالتضخم مستقبلاً، مما سيساهم بمرور الوقت فى إرشاد توقعات السوق للتضخم وبالتالي التخفيف من حدة جمود الأسعار.
- يستمر البنك المركزي المصري فى إتباع سياسة سعر صرف مرنة تعكس قوى العرض والطلب مع تجنب تقلبات حادة فى سعر الصرف. ويتوقع البنك المركزي المصري عودة تدفقات رؤوس الأموال من الخارج والتي تعكس الثقة فى الاقتصاد المصري وتدعم البنك المركزي فى بناء الاحتياطيات من النقد الأجنبى، حيث سيقوم البنك المركزي بشراء أو بيع العملات من النقد الأجنبى من السوق فى ضوء حجم تدفق تلك الأموال من الخارج، مع مراعاة ألا يؤثر ذلك على فعالية وانتظام سوق الصرف. ويتواكب مع ذلك، استمرار البنك المركزي المصري فى تحسين إطار العمل الخاص بإدارة السيولة المحلية.

ثانياً: الرقابة على الجهاز المصرفي

- سيستمر البنك المركزي فى الحفاظ على سلامة الجهاز المصرفي ومواصلة تعزيز نوعية الرقابة المصرفية، بما فيها تفعيل مقررات بازل II. وسوف يقوم البنك المركزي بإصدار تعليمات رقابية على المجموعات المصرفية لتطبيق معايير رقابية محددة بشأن الحدود القصوى للتوظيف والحد الأدنى لمعيار كفاية رأس المال على هذه المجموعات، الى جانب تنمية القدرة على أداء الرقابة الفعالة لتطبيق الرقابة المجمععة على هذه المجموعات، فضلاً عن تعزيز إطار الحوكمة فى القطاع.

- سيقوم البنك المركزي المصري أيضاً بالإفصاح عن هيكل وإجراءات الرقابة والإشراف على القطاع المصرفي، ونشر الملخصات الدورية عن الأداء المالي للقطاع. كما سيستمر البنك المركزي المصري في متابعة نتائج اختبارات تحمل الضغوط لقياس قدرة القطاع المصرفي على تحمل الظروف الطارئة التي يمر بها الاقتصاد المصري.