ندوة جمعية الشفافية "الميزانية العامة للدولة"

28 يناير 2020

ورقة د.حسن العالي، باحث اقتصادي

ثلاث نقاط

- نستعرض ما حدث خلال العام 2020 وانعكاساته على المالية العامة
- الميزانية الجديدة 2021 / 2022
- التأثيرات على برنامج التوازن المالي

أولا: قبل الانتقال إلى الميزانية الجديدة لا بد أن نحاول التعرف ما الذي حدث في العام 2020 وكيف أثرت جائحة كورونا على الميزانية العامة للدولة:

- الحديث عن انعكاسات كورونا على الاقتصاد البحريني

الإيرادات

- كان إجمالي الإيرادات المقدرة في الميزانية مليارين و 954 مليون دينار لكنها انخفضت بمقدار 864 مليون دينار أي بنسبة 30% تقريبا.
- انخفضت الإيرادات النفطية بنسبة 42% لتبلغ مليار و 215 مليون دينار
- ارتفعت الإيرادات غير النفطية بنسبة 3% 875 مليون دينار بسبب زيادة المنح المتحصل عليها بنحو 177 مليون دينار استخدم منها نحو 140 مليون دينار في ميزانية 2020 ويعتقد إن هذه المنح هي نفس المبلغ الذي سحبته الحكومة من صندوق الأجيال القادمة بموجب أمر ملكي في يوليو 2020 وقدره 450 مليون دولار لمواجهة جهود مكافحة الكورونا.
- أما إيرادات الضرائب والخدمات الحكومية فقد انخفضت بنسب متفاوتة بسبب تباطؤ النشاط الاقتصادي.

المصروفات

- ارتفعت المصروفات المتكررة الفعلية عن المصروفات المقدرة في ميزانية 2020 بنسبة 5% لتبلغ 3 مليار و 549 مليون دينار
- الارتفاع يعكس بصورة رئيسية الانفاق على جهود مكافحة الكورونا (نحو 140 مليون دينار) وكذلك الإعفاءات من الكهرباء (75 مليون دينار) الذي تم إدراجه ضمن المصروفات المتكررة.

العجز المالي

- لذلك ارتفع العجز الكلي بمقدار 992 مليون دينار ليبلغ مليار و675 مليون دينار بدلا من 600 مليون دينار مقدرة في ميزانية 2020.
- يمثل مبلغ الانخفاض في الإيرادات النفطية 87% من العجز الكلي وربما البقية تمثل ارتفاع في المصروفات التي ذكرنا انها ارتفعت بنسبة 5%.

حزم الدعم

في مارس 2020 أطلقت الحكومة حزمة من الدعم بقيمة 4.3 مليار دينار ساهمت بشكل فعال في مكافحة تداعيات الكورونا:

- دفع رواتب المواطنين البحرينيين بالقطاع الخاص من خلال صندوق التعطل للأشهر (أبريل ومايو ويونيو) لعام 2020 وفق الحد الأقصى للرواتب المنصوص عليه في قانون التأمين الاجتماعي، وذلك بقيمة إجمالية تقدر بـ 215 مليون دينار بحريني.

- تكفل الحكومة بفواتير الكهرباء والماء لكافة المشتركين من الأفراد والشركات لكل من أشهر أبريل ومايو ويونيو من العام الجاري بما لا يتجاوز فواتير نفس الفترة من العام الماضي لكل مشترك بقيمة إجمالية تقدر بـ 150 مليون دينار بحريني على أن تقوم الحكومة بإعادة هيكلة المصاريف الإدارية للأجهزة الحكومية بما لا يؤثر على الميزانية العامة للدولة.

- إعفاء المؤسسات التجارية من الرسوم البلدية لكل من أشهر أبريل ومايو ويونيو من العام الجاري وذلك بقيمة إجمالية تقدر بـ 25 مليون دينار بحريني.

- إعفاء المؤسسات الصناعية والتجارية من الرسوم المستحقة على استئجار الأراضي الصناعية الحكومية لكل من أشهر أبريل ومايو ويونيو من العام الجاري.

- إعفاء المنشآت والمرافق السياحية من رسوم السياحة لكل من شهر أبريل ومايو ويونيو من العام الجاري.

- مضاعفة حجم صندوق السيولة بقيمة 100 مليون دينار بحريني ليصل إلى 200 مليون دينار بحريني.

- حزمة من القرارات من مصرف البحرين المركزي لرفع قدرة الإقراض لدى البنوك بما يعادل 3.7 مليار دينار بحريني وذلك لإعطائهم المرونة اللازمة للتعامل مع طلبات العملاء لتأجيل الأقساط أو للتمويل الإضافي.

- إعادة توجيه برامج صندوق العمل "تمكين" للشركات المتأثرة من الأوضاع الراهنة لمواجهة فيروس كورونا (كوفيد 19) مع إعادة هيكلة القروض بالتعاون مع البنوك بقيمة إجمالية تقدر بـ 60 مليون دينار بحريني.

ثانيا: ميزانية العام 2022/2021

الميزانية الجديدة هدفها:

- الالتزام ببرنامج التوازن المالي
- الالتزام بسقف المصروفات
- تحقيق الإيرادات غير النفطية
- تحقيق التعافي الاقتصادي
- الاستمرار في خلق فرص واعدة للمواطنين
- الحفاظ على الدعم الاجتماعي **للمواطنين الأكثر احتياجا**

تقديرات الإيرادات

- سعر البترول 45 دولار للبرميل
- انتاج النفط 46 ألف و 43 ألف عامي 2021 و 2022 حقل البحرين و150 ألف حقل ابو سعفة
- ارتفاع سعر بيع الغاز
- تحصيل الجهاز الوطني للإيرادات 340 و 360 مليون دينار عامي 2021 و 2022

تقديرات المصروفات

- تعزيز عدالة الدعم الحكومي

- فوائد الدين العام 708 مليون دينار عام 2021 و 757 مليون دينار عام 2022
- المشاريع الاستثمارية 265 مليون دينار لكل السنتين زائدا برنامج التنمية الخليجي بنحو 391 مليون دينار لكل سنة أي مجموع المشاريع الاستثمارية لكل عام نحو 656 مليون دينار

الرجوع للجدول لشرح الإيرادات المصروفات

- احتمال أن نرى تحسن في الإيرادات النفطية عام 2021 و 2022 لأنها مقدرة على أساس 45 دولار للبرميل بينما حاليا يناهز الخمسين. ولكن ليس اكيد لأن الاقتصاد العالمي لا يزال هش ومحكوم بحالة عدم اليقين.
- بالنسبة للمصروفات الحكومة وعدت بتخفيض مصروفاتها بنسبة 30% ولكن لا أثر لهذا الوعد على الأرقام المبينة في الميزانية التقديرية.

الدعم للمواطنين

سينخفض من 478 مليون دينار عام 2021 إلى 402 مليون دينار عام 2022 أي 78 مليون دينار

- 48 مليون دينار الكهرباء وتصبح صفر
- علاوة تحسين المعيشة تنخفض 9 ملايين دينار إلى 116 مليون دينار
- دعم الاسر المحدودة يرتفع 6 ملايين دينار إلى 142 مليون دينار
- دعم برنامج الإسكان ينخفض 10 ملايين دينار إلى 39 مليون دينار
- إعانة المواد الغذائية ينخفض 17 مليون دينار إلى 10 ملايين دينار

يحيلنا تخفيض بعض بنود الدعم إلى ما ذكر من أهداف الميزانية وهو توجيهه للفئات الأكثر احتياجا وبهذا قد نشهد إعادة تعريف لمستحقي هذا الدعم بتم بموجبه حرمان فئات منه وخاصة ما يسمى بالطبقة المتوسطة، كما حدث بالنسبة لاقتراح إعطاء الزيادة السنوية لمرة واحدة لرواتب المتقاعدين التي لا تزيد عن 500 دينار.

بالنسبة للكهرباء لا يزال إزالة الدعم غامض والحكومة تؤكد أنه بسبب رفع كفاءة الانتاج وتحصيل الكهرباء.

الدين العام

يتوقع أن يواصل الارتفاع خلال السنوات القادمة. فعلاوة على ضعف إيرادات النفط، وفوائد تسديد القروض هناك قروض مستحقة كبيرة على البحرين:

- القروض المستحقة أو أقساط القروض المستحقة:
- 2021: 571 مليون دينار
- 2022: 770 مليون دينار
- 2023: 771 مليون دينار
- لغاية سنة 2027
- يعني نحو مليارين دولار سنويا يضاف إليه الاقتراض لسد العجز لعامي 2021 و2022 يعني الحكومة بحاجة لاقتراض نحو 5 مليارات خلال هذا العام والعام المقبل إلا إذا كان الاقتراض بملياري دولار مطلع العام هو لتسديد جزء من هذه الاستحقاقات

برنامج التنمية الخليجي

برنامج الدعم الخليجي سوف يبقى معنا بالأقصى لغاية العام 2023 أو 2024:

- المبلغ 7.5 مليار دولار
- المبالغ المخصصة 7.4 مليار دولار
- المشاريع التي تم ترسيتها 5 مليار دولار
- المبالغ التي تم دفعها 3.4 مليار دولار
- مشروع تحديث مصفاة النفط 6.9 مليار دولار رفع الطاقة الانتاجية من 265 ألف إلى 360 ألف

ممتلكات

طيران الخليج

- إعادة هيكلة
- من 2014 ولغاية 2020 استلمت 555 مليون دينار
- سجلت خسائر 38 مليون دينار عام 2019 وأكيد راح ترتفع حلال العام 2020

ثالثا: برنامج التوازن المالي: تحقيق التوازن بين المصروفات والإيرادات عام 2022 (بدون فوائد الدين)

سبع مبادرات للبرنامج

(أثر السنوي لتنفيذ المبادرات 800 مليون دينار سنويا)

- تخفيض المصاريف التشغيلية
- زيادة كفاءة الكهرباء لتحقيق التوازن عام 2022 (مراجعة اتفاقيات تزويد الطاقة والماء وترشيد استخدام الكهرباء والماء) – لا يزال غير واضح
- التقاعد المبكر (8214 متقاعد) – ماهي تأثيراته لحد الآن من جهة بينما أضف أعباء على الصناديق التقاعدية بقيمة 160 مليون دينار حسب رئيس لجنة التحقيق)
- تعزيز كفاءة الانفاق الحكومي (مراجعة الهياكل التنظيمية 57 جهة حكومية تم لحد الآن مراجعة 52 جهة وإعادة تنظيم 26 جهة نتج عنها تقليص 16 منصب بدرجة وكيل مساعد و32 إدارة (ماذا عن تقليص الوزراء ووكلاء الوزراء) – الوحدة المركزية للمشتريات الحكومية – مكتب إدارة الدين العام
- تعزيز كفاءة وعدالة الدعم الحكومي المباشر للمواطنين – تم توحيد دفع الدعم ولكن لا يزال السؤال حول ما تعنية عبارة تعزيز عدالة الدعم الحكومي ؟؟؟
- تسهيل الإجراءات الحكومية وزيادة الإيرادات غير النفطية – ضريبة القيمة المضافة

تنفيذ برنامج التوازن المالي

تم تنفيذ المبادرات التالية:

1. زيادة الإيرادات غير النفطية، وأهمها
   - ضريبة القيمة المضافة 260 مليون دينار
   - ضريبة السلع الكمالية 61 مليون دينار
   - رسوم السجل التجاري 7 مليون دينار
2. الدعم المالي
   - إعادة هيكلة دعم الغذاء – 18 مليون دينار
   - زيادة أسعار البنزين والغاز والديزل وغيرها من المنتجات النفطية 468 مليون دينار
   - رفع دعم الكهرباء فقط للمواطن لأول بيت 172 مليون دينار

- المجموع 604 مليون دينار في 2020 و658 مليون دينار في 2021

3. الجهاز الحكومي
   - صيانة مباني الحكومة
   - المباني الحكومية المستأجرة
   - مصاريف السفر والمواصلات
   - مصاريف العلاج والأدوية
   - الوسائل التكنولوجية
   - مصاريف القوى العاملة (التقاعد المبكر) انخفضت مصاريف القوى العاملة من 1,451 مليون دينار عام 2018 إلى 1,405 مليون دينار عام 2019 أي بانخفاض 46 مليون دينار - الكلفة التقديرية الإضافية للمتقاعدين 160 مليون دينار
   - المصاريف المتكررة الأخرى (تم تخفيضها بنسبة 18% عام 2019)
   - ميزانية المشاريع – تخفيضها بنسبة 35% عام 2019

ما هو الآن مصير برنامج التوازن المالي:

لقد قامت البحرين بالالتزام بتحقيق مؤشرات معنية فيما يخص تخفيض العجز والدين وتنمية الإيرادات غير النفطية وخفض المصاريف الحكومية وتم وضع هذه الالتزامات على شكل نسب خمس ينبغي بلوغها مع نهاية البرنامج عام 2020. وفي الجدول أذناه تمت مقارنة المؤشرات التي التزمت بها الحكومة في بداية البرنامج مع المؤشرات الفعلية والتقديرية بموجب ميزانيات 2019 – 2022.

ويمكن تسجيل الملاحظات التالية:

- من الواضح إن التطورات التي شهدتها الميزانية عام 2020 انعكست سلبا على التزام البحرين بالمؤشرات التقييمية وواضح أنها لن تتمكن من الايفاء بهذه المعايير مع نهاية البرنامج، مع ملاحظة أنني احتسبت النسبة الأولى باستخدام العجز الكلي وليس الأولي (بدون فوائد القروض). وحتى لو حسبنا النسبة باستخدام العجز الأولي لبلغت النسبة أكثر من 3% عام 2022 يعني أكب بكثير مما تم الالتزام به.
- لكن ما هو غير واضح هل هذا الانحراف تم بسبب جائحة كورونا فقط أم هناك أسباب أخرى لم أدت إلى هذا الانحراف. وكان يفترض من الحكومة أن تكون شفافة في هذا الموضوع وتبين الجزء العائد لجائحة كورونا والجزء العائد لأسباب أخرى.

- الانحراف الكبير الذي حدث في المؤشرات يبين إن برنامج التوازن المالي برنامج غير مرن ولا يمتلك أي مصدات تخفف من تأثيرات التطورات المفاجئة عليه. على سبيل المثال الحكومة لا تمتلك أية احتياطيات لديها تستخدمها في حال الطوارئ وهي لجأت إلى صندوق الأجيال وتمكين.
- ما الذي ستفعله الحكومة لإرجاع البرنامج للسكة الصحيحة خاصة إنا استنفذت تقريبا كل الأدوات التي لديها عند تنفيذ البرنامج الأول حيث قامت برفع الدعم وفرض الضرائب والرسوم الجديدة. ولكن باعتقادنا الجانب الأهم وهو تخفيض المصاريف لم تلتزم به الحكومة بعد. باعتقادي إن تنفيذ البرنامج فيما يخص جانب المصاريف بالذات يتم بصورة بطيئة ولم يمس جوهر المصروفات التي يجب خفضها ولا نعرف أسباب ذلك:

فيما يلي على سبيل المثال المصاريف الفعلية لميزانية 2019 وهي تبين بشكل واضح الجوانب التي يجب استهدافها في التخفيض:

- ✓ القوى العاملة 1.4 مليار دينار وبنسبة 40% (اربع وزارات تحوز على 81% هي الدفاع 29% والداخلية 26% والتربية 18% والصحة 9%
- ✓ الموظفين غير البحرينيين 188 مليون دينار من مجموع 1,402 مليون يعني 13%
- ✓ الخدمات وهي نعلق بالإنفاق على المرافق الحكومي ة مثل الكهرباء والماء والتليفون والتأمين والسفر والاتصالات والمواصلات 235 مليون دينار وبنسبة 7%
- ✓ المستهلكات مثل الوقود والأدوية والتوريدات العامة لأجهزة الحكومة وتبلغ 142 مليون دينار وتمثل 4%.
- ✓ التحويلات وهي تتضمن التحويلات إلى أجهزة الحكومة وخاصة الكهرباء والماء وجامعة البحرين والبولتيكنيك 570 مليون دينار وتمثل 16%
- ✓ المنح والدعم وتتضمن فوئد القروض وجزء من حزم لدعم 992 مليون دينار وتمثل 28%

- .هل ستقدم الدول الخليجية المانحة على تقديم تسهيلات إضافية للبحرين أم تتركها في منتصف الطريق؟
- باعتقادنا الحل هو القيام بمقاربة أكثر جادة وحاسمة نحو تقليص المصاريف في البنود الرئيسية، ونحن نعتقد إن هناك دولة عميقة تحاول التستر على هذا الموضوع كما كشفت تقارير ديوان الرقابة المالية.

- كذلك الحل هو اللجوء لفرض الضرائب على الشركات لمن يزيد دخلها عن مستوى معين وضرائب الثروات.
- والأهم من ذلك هو الإصلاح الهيكلي للاقتصاد وهو موضوع طويل وبحاجة لحديث مطول.

ميزانية الحكومة للأعوام 2019 – 2022 ومؤشرات تنفيذ برنامج التوازن المالي

البيان	2019		2020		2021		2022	
	التوازن	الفعلي	التوازن	الفعلي	التوازن	التقدير	التوازن	التقدير
اجمالي الايرادات العامة	2867	2902		2090		2285		2339
الايرادات النفطية	2038	2090		1215		1407		1424
الايرادات عير النفطية	829	812		874		878		916
اجمالي المصروفات العامة	3433	3586		3765		3561		3485
المصروفات المتكررة	2614	2690		3409		3294		3220
منها مصاريف القوى العاملة		1402		1380		1386		1390
منها الدعم الاجتماعي والتعليم العالي		444		444		430		402
دعم الكهرباء		141		141		48	0	0
فيروس كورونا				140		50		0
مصروفات المشاريع – الحكومة	300	252		215		265		265
مصروفات المشاريع – برنامج التنمية الخليجي						392		391
فوائد الدين العام	529	644		669		708		757
العجز الأولي	46	39		1006		568		388
العجز الكلي	575	683		1675		1276		1145
الدين العام		12045		15004		16131		17250
الناتج المحلي		12953		12271		12547		12902
نسبة العجز من الناتج المحلي	-4.1%	-5.3%	-2.1%	-13.7%	-1%	-10.2%	0.1%	-8.9%
نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي	85%	93%	85%	122%	84%	129%	82%	134%
نسبة الايرادات غير النفطية إلى الناتج	6.2%	6.3%	6.6%	7.1%	6.9%	7.0%	6.8%	7.1%
نسبة المصروفات الحكومية إلى الناتج	22.6%	27.7%	%21.65	39.7%	20.6%	28.4%	19.5%	27.0%
نسبة تغطية الايرادات غير النفطية للمصروفات المتكررة	26.4%	30.1%	29.4%	25.6%	32.5%	26.7%	34.1%	28.4%