



القاهرة- ج.م.ع

سلسلة دراسات السياسات

عدد
رقم 7
ديسمبر
2017

تعزيز جودة تخطيط الموازنة العامة للدولة

د. عمر محمد البدويهي

سلسلة دراسات السياسات

هيئة التحرير

أ.د. إبراهيم العيسوي

أ.د. فادية عبد السلام

أ.د. زينات طبالة

المقرر: د. أحمد سليمان

إصدار: معهد التخطيط القومي

التاريخ: ديسمبر 2017

معهد التخطيط القومي

طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – ج.م.ع

الرقم البريدي: 11765

تليفون: 22636583 - 22625467 - 22638694

فاكس: 22634747 - 22621151 (+2)

البريد الإلكتروني: inp.technical.office@inp.edu.eg

الموقع الإلكتروني: www.inplanning.gov.eg

سلسلة دراسات السياسات
العدد (7) - ديسمبر 2017

معهد التخطيط القومي
القاهرة - ج.م.ع.

تعزيز جودة تخطيط الموازنة العامة للدولة

د. عمر محمد البدويهي

مدرس الاقتصاد - مركز السياسات الاقتصادية الكلية

بمعهد التخطيط القومي

ملخص الكراسة

الموازنة العامة هي الأداة الأساسية لترجمة التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما أنها القناة الرئيسية للتعبير عن المسارات المختلفة لإنفاق الموارد العامة وتوضيح أولويات هذا الإنفاق. وقد استهدفت الكراسة تقديم رؤية بأهم الإجراءات والآليات التي تضمن تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة.

وقد أكدت الكراسة أن وثائق المالية العامة في مصر، وبصفة أساسية البيان المالي وتقرير المتابعة الشهري، تستوعب العديد من المعايير المتعلقة بإتاحة ونشر المعلومات والبيانات الخاصة بتوقعات الاقتصاد الكلي والاقتراضات الرئيسية التي تستند إليها الموازنة العامة. إلا أن هذا التوجه يتطلب استكمال الجهود نحو تعزيز دقة توقعات الاقتصاد الكلي وإتاحة المنهجية والأساليب المستخدمة في تقدير هذه التوقعات لتقييم مدى واقعيتها وقياس المخاطر وآثارها المالية المختلفة.

تأسيساً على ذلك، فقد أوضحت الكراسة أن عدم واقعية توقعات الاقتصاد الكلي يؤثر على سلامة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة. وانتهت الكراسة إلى أن زيادة دقة وواقعية توقعات الاقتصاد الكلي والتقييم المستقل يقتضي التوسع في الاعتماد على الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية، إخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لتحليل الحساسية وتطوير أساليب تقدير الإيرادات العامة، وبصفة أساسية الضرائب.

ولقد أوضحت الكراسة أن الطبيعة الإلزامية أو التعاقدية التي يتسم بها الإنفاق العام تسهم في زيادة دقة تقدير هذا الإنفاق مقارنة بالإيرادات العامة التي تتأثر حصيلتها بصفة أساسية بقدرة الاقتصاد على تحقيق معدلات النمو المستهدفة.

وفي هذا السياق، أشارت الكراسة إلى أهمية مراجعة الإطار الدستوري لعملية التخطيط المالي للموازنة العامة؛ حيث أوضحت الكراسة عدم واقعية تحديد نسب إلزامية للإنفاق على عدد من القطاعات (التعليم والصحة والبحث العلمي) دون الأخذ في الاعتبار الملاءة المالية للموازنة وآليات تدبير مصادر تمويل هذا الإنفاق.

كما أوصت الكراسة بأهمية إصدار قانون موحد للمالية العامة يضمن توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة، خاصة وأن اختلاف الأنظمة المحاسبية التي تطبقها الموازنة العامة وباقي الهيئات والشركات العامة يؤثر سلباً على دقة التخطيط المالي. بالإضافة إلى ذلك، فقد أكدت الكراسة على أهمية استكمال الجهود الفاعلة التي تبنتها وزارة المالية في التحول من موازنات البنود إلى موازنة البرامج؛ بهدف إعلاء معايير الشفافية والرقابة عن طريق ربط الموازنة بمستهدفات ومؤشرات أداء كمية قابلة للقياس والتقييم.

قائمة المحتويات

3	 مقدمة
5	 القسم الأول: تقييم دقة تقديرات الموازنة العامة للدولة
8	 القسم الثاني: إجراءات تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة
8	 أولاً: واقعية افتراضات الإطار الاقتصادي الكلي والتقييم المستقل لها
9	 1-1 الاعتماد على الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية
9	 2-1 إخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لأدوات تحليل الحساسية Sensitivity Analysis
10	 3-1 تطوير أساليب تقدير الإيرادات العامة
11	 4-1 إتاحة المنهجية والأساليب المستخدمة في قياس وتقدير المتغيرات الاقتصادية الكلية
12	 ثانياً: مراجعة الإطار الدستوري لعملية التخطيط المالي للموازنة العامة
14	 ثالثاً: إصدار قانون المالية العامة الموحد
15	 1-3 توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة
16	 2-3 تحديث منهجية عرض الموازنات والتحول إلى موازنة البرامج والأداء
18	 خاتمة الكراسة
19	 قائمة المراجع
21	 مرفقات

مقدمة

الموازنة العامة هي الأداة الأساسية لترجمة التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما أنها القناة الرئيسية للتعبير عن المسارات المختلفة لإنفاق الموارد العامة وتوضيح أولويات وأهداف هذا الإنفاق. وعلى ضوء ذلك، تُمثل الموازنة العامة أهم وثيقة مالية تتضمن كيفية تدبير الموارد العامة من المجتمع وإعادة توجيه هذه الموارد وتوفير الخدمات العامة.

وتأسيساً على الأهمية التي تحتلها الموازنة العامة، وتأثيرها على كافة قطاعات المجتمع، فإن جودة التخطيط المالي للموازنة العامة تقتضي أن تأتي تقديرات هذه الموازنة ترجمة حقيقية للأهداف الرئيسية والمؤشرات الكمية للسياسات الاقتصادية والاجتماعية. وعلى ضوء ذلك، يجب أن تُبنى تقديرات الموازنة على عدد من المؤشرات والافتراضات الواقعية؛ بما يُعزز من جودة التخطيط المالي، ويُعظم من كفاءة وفاعلية النفقة العامة.

ولقد شهدت الكتابات المتخصصة في مجال المالية العامة، خاصة مع تصاعد الأزمات الاقتصادية في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، اهتماماً متزايداً بتحليل نتائج تنفيذ الموازنة العامة، وتقييم جودة التخطيط المالي العام لها وأثر ذلك على فاعلية وكفاءة الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة. وفي هذا الإطار، فقد استقر النقاش حول دراسة ثلاثة أبعاد أساسية للمالية العامة، هي كفاءة المالية العامة، وتقييم استدامة المالية العامة، بالإضافة إلى شفافية السياسات المالية، وهي الأبعاد التي تُشكل في مجملها أوجه الإدارة السليمة للمالية العامة.

ويُمثل تعزيز جودة التخطيط المالي أحد الضمانات الأساسية لزيادة كفاءة المالية العامة. ومن ناحية أخرى، تتحسن مؤشرات الشفافية المالية بتطوير منظومة التخطيط المالي عن طريق دمج وتجميع الآثار المالية لكافة الأنشطة العامة، ومن أهمها الأنشطة خارج الموازنة العامة Extra Budgetary Funds، مثل أنشطة الهيئات الاقتصادية في الحالة المصرية، والأنشطة شبه المالية العامة Quasi-Fiscal Activities⁽¹⁾ مثل أنشطة البنوك العامة وغيرها من المؤسسات المالية العامة.

وفي هذا الإطار، فقد أوضحت دراسات المالية العامة أن منظومة التخطيط المالي في الدول المختلفة، ومنها على سبيل المثال دول شرق أوروبا والبرتغال واليونان، قد واجهت عدداً من التحديات، أهمها⁽²⁾:

- الاعتماد على تسجيل التدفقات النقدية المباشرة دون الأخذ في الاعتبار الالتزامات الاحتمالية، خاصة مع لجوء بعض الجهات إلى سلوك يقوم على حالة عدم الاكتراث بالمخاطر Morally hazardous activities، على اعتبار أن بعض الخسائر المحتملة مضمونة التغطية من الموازنة العامة.

(1) OECD Principles of Budgetary Governance, July 2014.

(2) Schick, A., "Budgeting for Fiscal Risks", World Bank, Washington, D.C, 2000.

- أن بعض التعديلات على عجز الموازنة تدخل في إطار ما تعارفت عليه أدبيات المالية العامة بالخداع أو الوهم المالي Fiscal Illusion، مثل قيام الموازنة العامة بتضمين إيرادات غير واقعية لا يتوقع تحصيلها بهدف إظهار العجز بأقل من قيمته الحقيقية عند إقرار مشروع الموازنة العامة.

وتأتي هذه الكراسة في إطار مرحلة زمنية من العام المالي استقرت مؤسسات المالية العامة في مصر، وبصفة أساسية وزارتي المالية والتخطيط، على أنها مرحلة إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، والتي تمتد من شهر أكتوبر وحتى شهر مارس؛ الأمر الذي يؤكد أهمية تقديم رؤية لتعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة واقتراح عدد من الإجراءات التي يمكن البناء عليها لتطوير منظومة التخطيط المالي العام في المستقبل.

وتتضمن الكراسة قسمين رئيسيين؛ حيث يعرض القسم الأول تقييمًا لجودة دقة تقديرات الموازنة العامة للدولة، والقسم الثاني يقترح عددًا من السياسات والإجراءات المقترحة لتطوير منظومة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة.

القسم الأول

تقييم دقة تقديرات الموازنة العامة للدولة

إن تقييم دقة تقديرات الموازنة العامة والحكم على جودة التخطيط المالي يقتضي الأخذ في الاعتبار محددين رئيسيين، هما:

- الأزمات الاقتصادية الناشئة عن تغيرات وأزمات قهرية مفاجئة Force Majeure والتي ينتج عنها تداعيات سلبية واضحة على الموازنة العامة تعجز مخصصات الطوارئ عن مواجهتها أو التعامل معها. وعليه، يجب إجراء تحليل أكثر عمقاً للتعرف على أسباب نشوء التباين بين تقديرات الموازنة ونتائج التنفيذ الفعلي التي ترجع إلى تغيرات مفاجئة، وليس لاعتبارات تتعلق بجودة التخطيط المالي.
- عدم الاكتفاء بتقييم دقة تقديرات القيم والكميات الإجمالية للموازنة العامة مثل إجمالي الإيرادات وإجمالي الإنفاق العام. وكلما استند التحليل إلى المستويات التفصيلية للموازنة العامة على مستوى الأبواب والبند كانت النتائج أكثر دقة، خاصة في ظل ما تتيحه التأشيرات العامة والخاصة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة من صلاحيات لإجراء مناقلات بين بنود الموازنة العامة.

وتقدم الكراسة تقييماً إجمالياً لدرجة دقة تقديرات الموازنة العامة، استناداً إلى تقدير التباين بين تقديرات أبواب الموازنة العامة ونتائجها الفعلية خلال الفترة (2006/05-2015/14)، على النحو التالي⁽³⁾:

1. ارتفاع دقة تقديرات الإنفاق العام مقارنة بالإيرادات العامة. وبيان ذلك، أن الطبيعة الإلزامية أو التعاقدية التي يتسم بها معظم أبواب الإنفاق العام تجعل الموازنة العامة قادرة على تقدير هذا الإنفاق على نحو كبير من الدقة.

2. عدم وجود نمط واحد لمستوى دقة تقديرات الإنفاق على أبواب الموازنة العامة المختلفة؛ حيث تجدر الإشارة إلى عدة ملاحظات، أهمها:

- وجود تباين محدود بين تقديرات الأجور والمصروفات الأخرى⁽⁴⁾ والمنصرف الفعلي عليها بنسبة تتراوح حول ($\pm 5\%$)؛ الأمر الذي يعكس طبيعة هذا الإنفاق التعاقدية وقدرة الموازنة على ضبط تقديرات الإنفاق.

- وجود تباين واضح بين تقديرات الإنفاق على الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية والمنصرف الفعلي بنسبة تتراوح حول (-15%) و(45%)؛ الأمر الذي يؤكد أن التزام الدولة بالحفاظ على ثبات أسعار السلع المدعومة خلال العام المالي يؤدي إلى انخفاض المنصرف الفعلي على الدعم عندما تتراجع

⁽³⁾ مرفق (1) يتضمن أشكال توضيحية لنسبة المنصرف والمحصل الفعلي للربط الأصلي لأبواب الإنفاق والإيرادات العامة خلال الفترة (2006/05-2015/14).

⁽⁴⁾ يتركز إنفاق المصروفات الأخرى في الإنفاق على الرسوم والتعويضات والغرامات التي تسدها أجهزة الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى الجهات التي تُدرج موازنتها كاعتماد إجمالي. ولمزيد من التفصيل، يُمكن الرجوع إلى الدليل المبسط للموازنة العامة للدولة والمتاح على موقع وزارة المالية على الرابط التالي:

<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/eldalel%20elmopaset.pdf>.

الأسعار العالمية للسلع المدعومة من ناحية. ومن ناحية أخرى، يرتفع المنصرف الفعلي على الدعم، وتتحمل الموازنة مخاطر ارتفاع الأسعار العالمية للسلع، وبصفة أساسية (البترول والسلع الأساسية الأخرى)، فضلاً عن ارتفاع مساهمات الموازنة في دعم أنظمة المعاشات والتزام الدولة بتغطية الفجوة بين اشتراكات صناديق التأمينات والمعاشات المنصرفة.

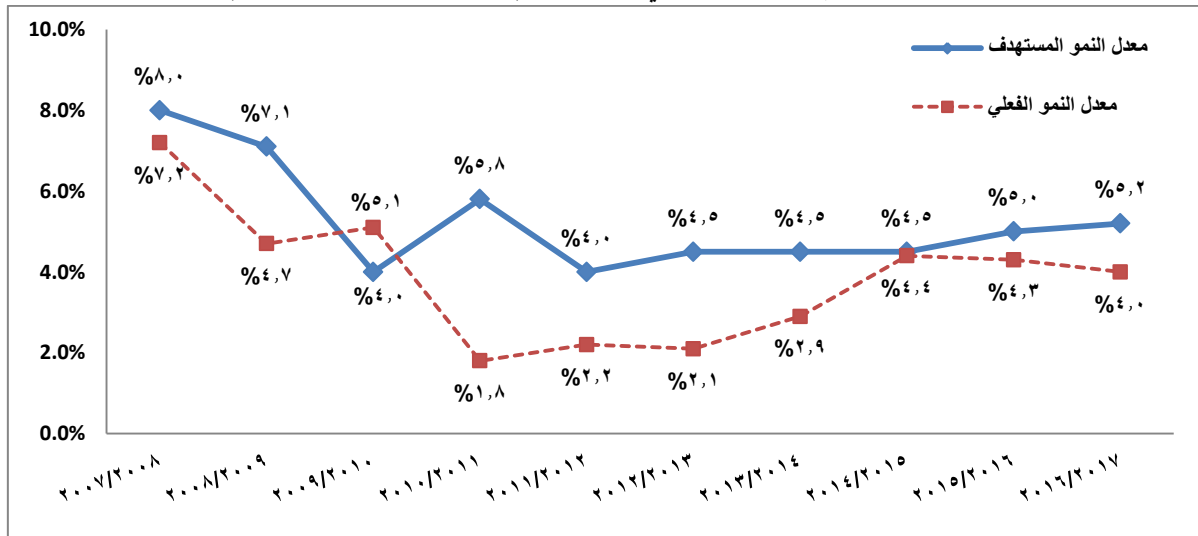
• على الرغم من أن المنصرف الفعلي على فوائد الدين العام يتسق على نحو كبير مع الربط الأصلي لها، إلا أنه تلاحظ أن المنصرف الفعلي على سداد أقساط الدين العام في بعض السنوات كان لا يعكس بشكل واضح قيمة الأقساط المستهدف سدادها.

3. أن الجانب الآخر من الموازنة العامة، والمتعلق بالإيرادات، لازالت هناك صعوبة في تقديره على نحو دقيق خاصة مع عدم تحقيق الإيرادات الضريبية المستهدفة؛ حيث تتوقف دقة تقديرات الإيرادات العامة على صحة تقدير حصيللة الإيرادات الضريبية بصفة أساسية مقارنة بحصيللة المنح (والتي تنسم بالطبيعة الاستثنائية).

4. يؤكد تحليل نتائج التنفيذ الفعلي للموازنة العامة أن عدم تحقيق الإيرادات العامة المستهدفة يتوقف على قدرة القطاعات الاقتصادية على تحقيق معدلات النمو المستهدفة، وبالتالي تتأثر حصيللة الإيرادات العامة بشكل واضح في أعقاب التغيرات المفاجئة ولاسيما الأزمات الاقتصادية. فعلى سبيل المثال لم تنجح الموازنة العامة تحقيق الإيرادات المستهدفة في أعقاب الأزمة المالية العالمية عام 2009، كما أنه تلاحظ أن الإيرادات الفعلية كانت أقل من الإيرادات المستهدفة نتيجة للأزمات التي عانى منها الاقتصاد المصري في الفترة (2011/10-2014/13) قبل أن يستعيد الاقتصاد قدرًا من التعافي خلال السنوات الثلاث الأخيرة، كما في شكل (1).

شكل (1)

معدل النمو الاقتصادي المستهدف والفعلي خلال الفترة (2007/2008-2016/2017)



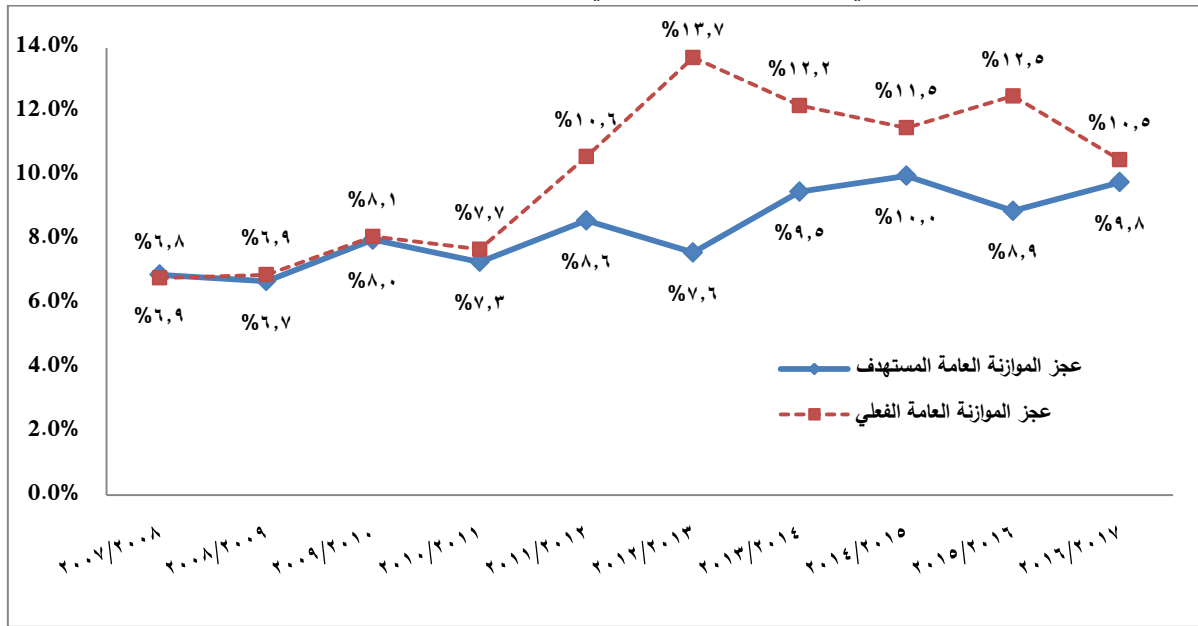
المصدر: بيانات الموازنة العامة للدولة والمتاحة على الرابط التالي على شبكة المعلومات الدولية:

<http://www.mof.gov.eg/arabic/pages/home.aspx>

5. إن نجاح الموازنة العامة في تضيق الفجوة بين العجز الفعلي والمستهدف يتوقف على قدرة الاقتصاد على النمو، وبالتالي فإن السنوات التي تشهد معدلات نمو مرتفعة تُسهم في تحصيل الموارد العامة المستهدفة التي تضمن الحفاظ على معدلات العجز الفعلية عند مستوياتها المستهدفة كما هو الحال في السنوات (2008/07-2010/09) كما يتضح في شكل (2).
ويلاحظ أن الفجوة بين العجز الفعلي والمستهدف بلغت ذروتها في العام 2013/2012 ثم تضاعلت هذه الفجوة على نحو واضح في السنوات اللاحقة خاصة مع تضاعف النمو الاقتصادي من 2% إلى أكثر من 4%.

شكل (2)

مقارنة بين العجز الكلي للموازنة المستهدف والفعلي خلال الفترة (2008/07-2017/2016)



المصدر: بيانات الموازنة العامة للدولة والمتاحة على الرابط التالي على شبكة المعلومات الدولية:

<http://www.mof.gov.eg/arabic/pages/home.aspx>

القسم الثاني

إجراءات تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة

يشير استقراء التجربة الدولية ومراجعة أدبيات المالية العامة إلى وجود عدد من الإجراءات أو الآليات التي تسهم في تطوير منظومة التخطيط المالي للموازنة العامة، ومن أهمها:

أولاً: واقعية افتراضات الإطار الاقتصادي الكلي والتقييم المستقل لها

تتوقف واقعية تقديرات الموازنة العامة للدولة على دقة توقعات الاقتصاد الكلي. وبالتالي يتطلب تعزيز جودة التخطيط المالي قيام السلطة التنفيذية بتقييم توقعات الاقتصاد الكلي بدقة، وعرضها في وثائق الموازنة العامة، وإتاحتها للتدقيق من جانب خبراء خارجيين مستقلين⁽⁵⁾.

وعلى ضوء ذلك، توجد مجموعة من المحددات التي تضمن تقييم ما إذا كان مشروع الموازنة العامة يتضمن تقديرات واقعية أم غير واقعية، ومن أهم هذه المحددات:

- أن تستند تقديرات الموازنة إلى افتراضات اقتصادية متسقة، ومقبولة، وغير متحيزة، ومتوقع تحقيقها.
- تحديد الجهة المسؤولة عن تقييم توقعات الاقتصاد الكلي. وفي دراسة (Kyobe, 2005) فإن ما يزيد على 85% من الدول المدرجة بالدراسة تتولى جهة واحدة أو جهتين بحد أقصى مسؤولية إصدار توقعات الاقتصاد الكلي. وأكدت الدراسة أن تعدد الجهات المسؤولة عن توقعات الاقتصاد الكلي يؤثر سلباً على دقة هذه التوقعات؛ مما ينعكس على جودة تقديرات الموازنة العامة⁽⁶⁾.

بالإضافة إلى ذلك، أكدت نتائج استبيان الموازنة المفتوحة Open Budget Survey الصادر عن مشروع الموازنة الدولي أهمية ما يلي⁽⁷⁾:

- نشر بيانات المتغيرات الاقتصادية الكلية، وتقييم أثر هذه المتغيرات على تقديرات الموازنة.
- نشر المنهجية والأساليب الإحصائية المستخدمة في تقدير توقعات الاقتصاد الكلي.
- تعديل توقعات الاقتصاد الكلي وتقديم تفسيرات واضحة لأسباب التباين بين التقديرات الأصلية لهذه التوقعات والتقديرات المعدلة لها في تقارير متابعة الموازنة العامة.
- مقارنة التقديرات الأصلية لتوقعات الاقتصاد الكلي والنتائج الفعلية لها في تقارير الحساب الختامي للموازنة بنهاية العام المالي ومناقشة نتائج هذه المقارنة.

(5) تقوم بعض الدول مثل المملكة المتحدة وأستراليا وكندا والنرويج وجنوب أفريقيا وشيلي بتطبيق بعض الآليات التي تسمح للخبراء المستقلين من مراجعة وتقييم جودة توقعات وافترضات الاقتصاد الكلي والمالية العامة.

(6) Kyobe, A. and Danninger, S "Revenue Forecasting: How is it done? Results from a Survey of Low-Income Countries", 2005.

(7) استبيان الموازنة المفتوحة الصادر عن مشروع الموازنة الدولي والمتاح على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/update/>
Date:19 March 2017.

ويعتمد إعداد الموازنة العامة للدولة على وجود تنسيق بين وزارتي التخطيط والمالية في قياس متغيرات الاقتصاد الكلي، وبصفة أساسية معدل النمو الاقتصادي المستهدف، كما يتولى الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء تقدير معدلات التضخم والبطالة.

وفي هذا الإطار، فقد صدر قرار مجلس الوزراء بتشكيل لجنة وزارية تضمن تحقيق التنسيق بين كافة الجهات المسؤولة عن توقعات الاقتصاد الكلي. وعلى ضوء ذلك، فقد أشار تقرير المراجعة الصادر عن صندوق النقد الدولي في سبتمبر 2017 إلى أهمية الإجراء الذي قامت به الحكومة من تشكيل لجنة تحديث منظومة الحسابات القومية وتعزيز مصداقية وواقعية توقعات الاقتصاد الكلي، حيث تم تمثيل عدد من الجهات، أهمها وزارة التخطيط، ووزارة المالية ممثلة في وحدة السياسات المالية الكلية، والبنك المركزي، ووزارة التجارة والصناعة، والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء⁽⁸⁾.

واستكمالاً لهذا التوجه، تؤكد الكراسة أن تعزيز دقة وواقعية تقديرات الاقتصاد الكلي والموازنة العامة يتطلب تنفيذ عدد من الإجراءات، أهمها:

1-1 الاعتماد على الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية

تعتمد تقديرات الموازنة العامة في مصر على استخدام أساليب التقدير التحكيمي Judgement ونماذج الانحدار البسيط Simple Regression. وفي الوقت ذاته، تُشير التجربة الدولية أنه بالإضافة إلى أساليب التقدير التحكيمي ونماذج الانحدار البسيط يجب الاعتماد على أساليب إحصائية أكثر تطوراً مثل تحليل السلاسل الزمنية Time Series Analysis، وكذا الاعتماد على نماذج الاقتصاد الكلي الهيكلية Structural Macroeconomic Models. كما أن الاتجاه الأكثر تطبيقاً هو استخدام توليفة من هذه الأساليب؛ بهدف الوصول قدر الإمكان إلى تقديرات واقعية للموازنة العامة.

إلا أنها أكدت أن هذه النماذج غير كافية لتقدير توقعات البنود التفصيلية للإيرادات والنفقات العامة والتي تحتاج إلى تقييم شامل من سلطات المالية العامة⁽⁹⁾.

2-1 إخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لأدوات تحليل الحساسية Sensitivity Analysis

أكدت التجربة الدولية أهمية إخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لأدوات تحليل الحساسية Sensitivity Analysis؛ للتعرف على مدى حساسية نتائج المالية العامة للتغير في توقعات الاقتصاد الكلي في الأجلين القصير والمتوسط. فعلى سبيل المثال، إذا تبين خلال الربع المالي الأول أن معدل النمو الحقيقي سوف يكون أقل مما كان متوقعاً، فإن ذلك حتماً سيؤدي إلى انخفاض حصة الإيرادات العامة، كما سيؤدي إلى نشوء التزامات

⁽⁸⁾ IMF, Egypt Country Report No. 17/290, "First Review under The Extended Arrangement under The Extended Fund Facility", September 2017.

⁽⁹⁾ Teresa, L., Pérez, J., Tujula, M., Vidal, M., "Fiscal forecasting lessons from the literature and challenges", European Central Bank, 2007.

أنشأت وزارة المالية في عام 2004 وحدة السياسات المالية الكلية مستهدفة التحول نحو الاعتماد على الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية الكمية في تقديرات الموازنة العامة؛ حيث كان من المستهدف أن تعمل هذه الوحدة كحلقة وصل بين وزارة المالية والجهات المسؤولة عن إصدار توقعات الاقتصاد الكلي.

مالية أعلى بالنسبة لبرامج الحماية الاجتماعية لتعويض الفئات المتضررة من تراجع معدل النمو، وبالتالي يقع على السلطات المالية عبء مراجعة تقديرات الموازنة والتقدم للسلطة التشريعية لاعتماد أية موازنات تكميلية خلال العام المالي⁽¹⁰⁾.

وعلى ضوء نتائج تحليل الحساسية لتوقعات الاقتصاد الكلي وتقديرات الموازنة العامة، فإنه يجب تقديم بيانات ومعلومات عن كافة المخاطر المالية المباشرة والاحتمالية، وتقييم هذه المخاطر كمياً قدر المستطاع، مع تحديد مخصصات الطوارئ بالموازنة المدرجة لمواجهة هذه المخاطر. ومن أهم هذه المخاطر التي يجب تحليلها، ما يلي:

- التغييرات في الافتراضات الرئيسية التي تركز عليها التوقعات الاقتصادية الكلية وآثارها على المالية العامة، مثل كيفية تأثر عجز الموازنة بارتفاع أو انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي والتضخم وأسعار الفائدة، وكذلك أثر تغيرات سعر الصرف.
- الافتراضات الرئيسية التي استندت إليها تقديرات الإيرادات والنفقات وآثارها على المالية العامة، كالتغير في معدل الضريبة، أو حدوث زيادة في أجور القطاع العام، أو زيادة متوسط عدد الأشخاص المستحقين لبرامج الإعانة الاجتماعية.

1-3 تطوير أساليب تقدير الإيرادات العامة

إن دقة تقديرات الإيرادات العامة، وبصفة أساسية الضرائب، تواجه بعدة تحديات، أهمها انتشار القطاع غير الرسمي وغياب ثقافة الالتزام الضريبي. وقد أكدت الدراسات التطبيقية أهمية تطوير منظومة الضرائب من خلال:

- إنشاء إدارات ضريبية كفاء تقوم على توسيع القاعدة الضريبية والتواصل الفعال مع الممولين من خلال تشجيع الممول على تقدير الضريبة ذاتياً في مقابل وضع نظام صارم للعقوبات والجزاءات في حالة التهرب من دفع الضريبة المستحقة⁽¹¹⁾.
- وضع أطر تشريعية من قوانين ولوائح تنفيذية تضمن تحقيق التوازن بين حماية حقوق الممول من ناحية والإدارة الضريبية من ناحية أخرى.
- تجزئة المجتمع الضريبي Taxpayer Segmentation عن طريق البدء في إنشاء إدارات ومكاتب مستقلة لكبار دافعي الضرائب Large Taxpayer Office وهي الخطوة التي بدأتها مصر عام 2005 من خلال إنشاء مركز كبار الممولين.

⁽¹⁰⁾ OECD Best Practices for Budget Transparency, Available at: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> Date: 19 March 2017

⁽¹¹⁾ Cottarelli, C., "Revenue Mobilization in Developing Countries", Fiscal Affairs Department, IMF Working Papers, 2011, available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

- دمج الأنشطة الصعب إخضاعها للضريبة Hard-to-Tax Sectors إلى منظومة الضرائب مثل أنشطة الحرفيين وصغار المستثمرين⁽¹²⁾.

وقد طرحت أدبيات المالية العامة أساليب أو مناهج رئيسية للتنبؤ بحصيلة الإيرادات الضريبية، منها⁽¹³⁾:

- منهج معدل الضريبة الفعال Effective rate approach: هذا المعدل يحسب من خلال حاصل ضرب الوعاء الضريبي المتوقع في معدل الضريبة الفعلي. ويتم حساب معدل الضريبة الفعلي بقسمة الحصيلة الفعلية للضريبة عن آخر فترة متاحة على الوعاء الضريبي. ويعتمد تقدير معدل الضريبة الفعال على أنظمة المالية العامة التي تأخذ بمبدأ تصاعدية الضريبة.
- منهج المرونة Elasticity approach: ويتم تقييم معدل النمو في الإيرادات الضريبية المحصلة مقارنة بمعدل نمو الوعاء الضريبي. وطبقاً لهذا المنهج، تحسب الزيادة المتوقعة في الإيرادات الضريبية بحاصل ضرب الزيادة المتوقعة في الوعاء الضريبي في قيمة المرونة، وإضافة الأثر المقدر للتغيرات في هيكل الضريبة، وفي الإدارة الضريبية ومعدلات الالتزام الضريبي.
- المنهج القائم على نموذج كمي Model-based approach: وتستخدم بعض الدول نماذج التوازن العام لتقدير الإيرادات وفقاً للعلاقات المتبادلة بين النظام الضريبي ومتغيرات الاقتصاد الكلي.

1-4 إتاحة المنهجية والأساليب المستخدمة في قياس وتقدير المتغيرات الاقتصادية الكلية

إن المراجعة الحالية لوثائق الموازنة العامة في مصر تؤكد على التطور الواضح الذي شهدته هذه الوثائق وتحقيقها للكثير من معايير الشفافية، واستيعابها للضوابط المتعلقة بإتاحة المعلومات والبيانات المتعلقة بالمالية العامة.

وفي هذا الإطار، تؤكد الكراسة أهمية الوثائق التي تُصدرها وزارة المالية، وفي مقدمتها التقرير المالي الشهري، والبيان المالي للموازنة العامة للدولة. فعلى سبيل المثال، شهدت هاتين الوثيقتين تطوراً ملحوظاً من ناحية هيكل البيانات، ومستوى إتاحة معلومات المالية العامة والمؤشرات الكمية التي تُعزز من توجه مؤسسات المالية العامة نحو تطوير منظومة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة⁽¹⁴⁾.

واستكمالاً لهذا التوجه المحمود؛ تؤكد الكراسة على أهمية التطوير المستمر لوثائق المالية العامة من خلال نشر وإتاحة المنهجية والأساليب المستخدمة في قياس وتقدير المتغيرات الاقتصادية الكلية.

⁽¹²⁾ Schneider, B., Buehn, A., Montenegro, C., "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries," Policy Research Working Paper, World Bank, 2010, P.31, available at:

<http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5356>

⁽¹³⁾ IMF, "Manual on Fiscal Transparency", 2007.

⁽¹⁴⁾ لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى موقع وزارة المالية على شبكة المعلومات الدولية على الرابط التالي

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/reports.aspx> Date: 15 December 2017.

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/Pages/Mizania%20mowten.aspx> Date: 15 December 2017.

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/%D8%B9%D9%86%D8%A7%D9%88%D9%8A%D9%86%20%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3%D9%8A%D9%87/pages/mowazna.aspx> Date: 30 March 2017.

ثانياً: مراجعة الإطار الدستوري لعملية التخطيط المالي للموازنة العامة

أرست مواد الدستور المصري الصادر في عام 2014 مجموعة من المحددات التي تضمن وجود إطار دستوري للضبط المالي وإرساء قواعد التخطيط المالي، وذلك من خلال ما يلي⁽¹⁵⁾:

- التأكيد على إتاحة الوقت الكافي للسلطة التشريعية لدراسة مشروع الموازنة العامة من خلال لجنة الخطة والموازنة واللجان النوعية المتخصصة، وذلك من خلال نص المادة (124) على أنه يجب عرض مشروع الموازنة على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية.
- وضع ضوابط مالية على حق السلطة التشريعية في إدخال تعديلات على الموازنة العامة للدولة المقدم من الحكومة، وبما يتوافق مع القواعد المالية، وذلك من خلال نص المادة (124) على ما يلي:
 - يحق لمجلس النواب تعديل نفقات مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة.
 - إذا ترتب على التعديل المقترح من مجلس النواب زيادة في النفقات، فإنه يجب على المجلس الاتفاق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما.
- التأكيد على مبدأ شمولية الموازنة العامة للدولة؛ حيث نصت المادة (124) من الدستور على أن "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء". إلا أن الصياغة الحالية تستبعد مكون رئيس من مكونات الموازنة العامة؛ حيث تشمل الموازنة العامة بالإضافة إلى المصروفات أبواب الإنفاق الأخرى هي حيازة الأصول المالية وصادات القروض. وبالتالي فإن المكونات الثلاث (المصروفات العامة – حيازة الأصول المالية – سداد القروض) تمثل ما يعرف بالاستخدامات العامة Public Expenditure والتي تزيد قيمتها بشكل كبير عن المصروفات العامة Public Expenses الواردة في نص المادة (124). على الجانب الآخر تتضمن الموازنة العامة بالإضافة إلى الإيرادات مصادر الموارد الأخرى، وهي متحصلات الأصول المالية والإقتراض، وبالتالي هذه المكونات الثلاثة (الإيرادات العامة – متحصلات الأصول المالية – الإقتراض) تمثل ما يعرف بالموارد العامة Public Resources والتي تزيد قيمتها عن الإيرادات العامة Public Revenues الواردة في نص المادة (124).
- تأسيساً على ذلك، تؤكد الكراسة أهمية تعديل نص المادة (124) لتصبح "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة مواردها واستخداماتها دون استثناء..."
- من ناحية أخرى، نظم الدستور مجموعة من الالتزامات والاستحقاقات بشأن الإنفاق على قطاعات التعليم والصحة والبحث العلمي؛ حيث جاءت نصوص الدستور على إلزام الدولة بما يلي:
- تخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

⁽¹⁵⁾ نص الدستور المصري الصادر في يناير 2014 والمتاح على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

<http://www.sis.gov.eg/Newvt/consttt%202014.pdf> Date 19 March 2017.

- إلزام الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.
 - إلزام الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن 2% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.
 - كفالة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته، وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومي لا تقل عن 1% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.
- وفي هذا الإطار، تؤكد الكراسة أن تحديد نسبة للإنفاق الحكومي على قطاعات التعليم والصحة والبحث العلمي، وإن كان يحمل في ظاهره وضع إطار للتخطيط المالي على الموازنة العامة، إلا أنه يجب مراجعة تلك النصوص، خاصة في ظل عدة ملاحظات، أهمها⁽¹⁶⁾:
- عدم واقعية تحديد نسب الزامية للإنفاق على عدد من القطاعات والأنشطة دون الأخذ في الاعتبار الملاءة والقدرات المالية للدولة وآليات تدبيرها لتمويل هذا الإنفاق.
 - إن سلامة واستدامة السياسة المالية يقتضى أن يتماشى الإنفاق على القطاعات المختلفة مع توجهات وأهداف هذه السياسة. وعليه فإن الإنفاق على قطاعات الموازنة قد ينخفض في ظل تطبيق سياسة مالية انكماشية. ومن ناحية أخرى، قد يزيد الإنفاق على القطاعات في حال تبني سياسة مالية توسعية. وعليه، فإن تحديد الإنفاق الموجه لقطاعات الموازنة كان يجب أن يأتي منسوباً للإنفاق العام وليس للناتج؛ بحيث تتوقف مخصصات الإنفاق على التوجهات والأهداف الكلية للسياسة المالية.
 - إن تخصيص 10% من الناتج سنوياً للإنفاق على قطاعات الصحة والتعليم والبحث العلمي يشير إلى أن الموازنة العامة عليها أن تُجنب ما يصل إلى ثلث إنفاق الموازنة العامة سنوياً إلى هذه القطاعات، وهو الأمر الذي يأتي حتماً على حساب القطاعات الأخرى مثل الإسكان والطرق ومياه الشرب والصرف الصحي والزراعة والري والتضامن الاجتماعي... إلخ.
 - اقتصار النص الدستوري على الإنفاق الحكومي يغفل حقيقة أساسية وهي وجود جانب مهم من الإنفاق تقوم به الهيئات الاقتصادية والشركات العامة في مجالات الصحة والتعليم. فعلى سبيل المثال، يجب إضافة إنفاق بعض الهيئات الاقتصادية، مثل الهيئة العامة للتأمين الصحي والمؤسسات العلاجية، وكذلك إنفاق المستشفيات التابعة لتلك الهيئات والشركات العامة إلى إنفاق قطاع الصحة.
 - ضرورة تحميل الإنفاق على هذه القطاعات بنصيبها من أعباء الإنفاق العام الذي تتحمله الخزنة العامة نيابة عن القطاعات الأخرى مثل فوائد الدين العام. واقع الأمر أن كل مليار جنيه تنفقه الموازنة العامة يتم

⁽¹⁶⁾ وضع الدستور عدداً من المحددات الأخرى على الموازنة العامة، التي وإن كان لم ينص صراحة على نسب الإنفاق المخصصة لها إلا أنها تضع أمام المخطط المالي للموازنة العامة مجموعة من القيود والالتزامات المالية الحالية والمستقبلية، ومنها ما يتعلق بالتزام الدولة بتطوير العشوائيات ومحو الأمية وتوفير الرعاية الصحية للمواطنين. فعلى سبيل المثال نصت المادة (18) على التزام الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل والذي يظل مرهوناً بتوافر الموارد المالية اللازمة لتغطية تكلفة تمويل واستدامة هذا النظام.

تمويله من خلال الاقتراض تتحمل الخزانة العامة أعباء فوائد بما يقترب من 200 مليون جنيه سنوياً كحد أدنى (متوسط سعر الفائدة على أذون الخزانة 20%)؛ أي أن التكلفة الحقيقية لهذا الإنفاق تصل إلى 1.2 مليار جنيه.

- عدم تحديد النص الدستوري للمعدلات العالمية لنسب الإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي التي سوف تستخدم كإطار مرجعي واسترشادي للمقارنة مع الحالة المصرية. وواقع الأمر، أن استهداف الدول لنسب الإنفاق على قطاعات بعينها هو هدف متغير ومتحرك وفقاً لأولويات الإنفاق. هذا فضلاً عن أنه لا توجد نسب ثابتة للمعدلات العالمية يمكن المقارنة على أساسها. إن تحديد مستويات الإنفاق على القطاعات يتفاوت من دولة لأخرى ومن فترة زمنية لأخرى وفقاً للمرحلة التنموية التي تمر بها.

ثالثاً: إصدار قانون المالية العامة الموحد

شهدت إدارة المالية العامة في مصر في العقد الماضي تغييراً هيكلياً في قواعد وآليات إعداد الموازنة العامة. وقد ارتكزت هذه التغييرات الهيكلية إلى التعديلات التشريعية التي شهدتها قوانين الموازنة العامة للدولة والمحاسبة الحكومية والتي استهدفت رفع من درجة التخطيط المالي من خلال تعديل قانون الموازنة العامة للدولة بموجب القانون رقم 87 لسنة 2005⁽¹⁷⁾؛ وتعديل قانون المحاسبة الحكومية بموجب القانون 139 لسنة 2006⁽¹⁸⁾.

وفيما يتعلق بتطوير عملية إعداد الموازنة العامة ورفع دقة تقديراتها، فقد شهدت بعض القوانين المشار إليها عدة تعديلات، أهمها:

- أرست التعديلات التي تم إدخالها على قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 بموجب القانون 87 لسنة 2005 قواعد التخطيط المالي للموازنة العامة؛ حيث تم تعديل المادة (14) من القانون بما يضمن وضع ثلاثة محددات تُسهم في تحقيق الالتزام بالتخطيط المالي العام وتعزيز دقة تقديرات الموازنة العامة، وهي:

- التزام جهات الموازنة العامة بأعداد مشروعات موازنتها وفقاً لما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة.
- مراعاة معدلات النمو الحقيقي والتضخم وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والاقتصادية.
- استبعاد أية إيرادات استثنائية تحققت خلال سنة معينة.

⁽¹⁷⁾ القانون رقم 87 لسنة 2005 المعدل للقانون 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والمتاح على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/Layouts/MOF/ExternalPages/Laws/pdf/403.pdf> Date: 19 March 2017.

⁽¹⁸⁾ القانون رقم 139 لسنة 2006 المعدل للقانون 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية والمتاح على شبكة المعلومات الدولية على الرابط:

<http://www.mof.gov.eg/Arabic/Layouts/MOF/ExternalPages/Laws/pdf/990.pdf> Date: 19 March 2017.

- استهدف القانون رقم 139 لسنة 2006 المعدل للقانون 127 لسنة 1981 إنشاء حساب الخزانة الموحد من أجل تحقيق شمولية الموازنة العامة من خلال إنشاء حساب تودع فيه كافة إيرادات الحكومة. ويساعد حساب الخزانة الموحد على تمكين الخزانة العامة من التخطيط والإدارة الكفاء للموارد النقدية المتاحة بها وإحكام الضبط على عمليات الموازنة.

وبالإضافة إلى ذلك، ارتبط الإطار التشريعي الحاكم للموازنة العامة للدولة بمجموعة أخرى من القوانين والتشريعات مثل القانون رقم 70 لسنة 1973 بإعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها، وقوانين إنشاء الهيئات العامة الاقتصادية وقانون بنك الاستثمار القومي رقم 119 لسنة 1980، وقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد رقم 88 لسنة 2003 وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988.

إن تعدد الأطر التشريعية الحاكمة للمالية العامة، على النحو المشار إليه سالفاً، تقتضي التوجه نحو إصدار قانون موحد يضمن دمج وتوحيد النصوص التشريعية المنظمة للمالية العامة، وبما يضمن تحقيق ما يلي:

3-1 توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة

إن اختلاف الأنظمة المحاسبية التي تطبقها الموازنة العامة للدولة وباقي الكيانات العامة مثل البنك المركزي والهيئات العامة يحد من جودة التخطيط المالي. فعلى سبيل المثال، تستخدم الهيئات الاقتصادية أساس الاستحقاق وبما يتفق مع المعايير المحاسبية، في حين تستخدم الموازنة العامة الأساس النقدي.

وعلى ضوء ذلك، يتلاحظ أن بعض بنود الدعم والمساهمات المدرجة بالموازنة العامة وكذلك الفوائض المحولة والضرائب المسددة من الهيئات الاقتصادية للموازنة والمسجلة وفقاً للأساس النقدي قد تختلف عن مثيلاتها المسجلة في موازنات الهيئات الاقتصادية وفقاً لأساس الاستحقاق.

وعليه، تؤكد الكراسة على أهمية توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة؛ حيث يجب أن يوفر النظام المحاسبي أساساً موثقاً لرصد كافة الإيرادات والمدفوعات والمتأخرات والخصوم والأصول.

وعليه فقد تم تعريف نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق أنه النظام المالي الذي يعتمد على إثبات المعاملات لحظة نشوء القيمة الاقتصادية أو تحويلها أو استبدالها أو نقلها مقارنة بالأساس النقدي الذي يعتمد على إثبات المعاملات عند الدفع أو الاستلام نقداً.

وتؤكد الأدبيات على صعوبة تطبيق أساس الاستحقاق. ومن ناحية أخرى، يتسم الأساس النقدي بعدد من الملاحظات التي تؤثر على دقة تحديد الوضع المالي للموازنة العامة، أهمها:

- تقدير تكلفة بعض الالتزامات المالية بأقل من قيمتها الحقيقية.
- التوسع في استخدام الضمانات الحكومية بدلاً عن المنح والمعونات والقروض المباشرة، خاصة وأنه في ظل استخدام الأساس النقدي يتم تسجيل المعاملات عند سداد الالتزام، وبالتالي فإن مدفوعات هذه

الضمانات قد تتم مستقبلاً وليس في الوقت الحالي، أى أنها تكون أقل تكلفة من القروض المباشرة والإعانات حتى وإن كان ذلك في الأجل القصير.

وفي ظل صعوبة التحول إلى نظام الاستحقاق، تلجأ الدول إلى الاعتماد على الأساس النقدي، كما في حالة الموازنة العامة في مصر. إلا أنه يقع على مؤسسات المالية العامة التزام بإصدار تقارير مالية تكميلية عن الموازنة العامة والدين العام توضح المركز المالي للدولة.

3-2 تحديث منهجية عرض الموازنات والتحول إلى موازنة البرامج والأداء

نص قانون الموازنة العامة للدولة الصادر في عام 2005 على ضرورة مراعاة إجراء تحليل الموازنة على أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ صدور القانون أى في العام المالي 2010/2011، إلا أن هذا النص القانوني لم يترجم بشكل دقيق على أرض الواقع.

ولقد ألزم منشور الموازنة العامة للدولة الصادر في أكتوبر 2016 عدداً من الجهات بتقديم مشروع موازناتها على أساس البرامج وهي وزارات (الصحة والسكان، والتربية والتعليم، والتعليم العالي والبحث العلمي، والإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، والتضامن الاجتماعي، والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، والنقل). كما أعلنت وزارة المالية عن إضافة 8 وزارات أخرى خلال العام المالي 2018/2019.

من ناحية أخرى، تم تشكيل لجنة تابعة للجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب لمتابعة تطبيق هذه الوزارات موازنات البرامج. كما أكدت وزارة المالية على توجيهها نحو التوسع في عدد الوزارات التي تطبق موازنات البرامج خلال العام المالي 2018/2019.

وفي هذا الإطار، تؤكد الكراسة أن موازنة البرامج تُعرف على أنها طريقة لإعداد الموازنة تستهدف الربط بين الإنفاق والمخرجات المترتبة على هذا الإنفاق. كما تستند موازنات البرامج والأداء إلى "تجميع الموارد الموجهة لتنفيذ برنامج معين، مع وجود نوع من المتابعة الدائمة لتحقيق أهداف السياسات من خلال إيصال البرامج بكفاءة وفعالية". وتسهم موازنة البرامج والأداء في تحقيق ما يلي⁽¹⁹⁾:

- تطوير عملية صنع القرار المالي؛ حيث توفر موازنات البرامج معلومات خاصة بالاختيار بين السياسات المتنافسة بتأسيس العلاقة بين تكاليف البرنامج ونتائج البرامج الحكومية.
- رفع كفاءة وفعالية النفقة العامة من خلال ربط هذه النفقة بالنتائج المتحققة منها.
- إقرار مبدأ المساءلة والمسؤولية في الرقابة على المال العام وتعزيز أوجه الرقابة على الموازنة العامة من خلال التحول من أسلوب الرقابة المالية النمطي Financial Control إلى استخدام أسلوب الرقابة

(19) لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع إلى أ.د. هدى صبحي، *إمكانيات تطبيق موازنات الأداء في مصر*، كراسات السياسات، العدد (5)، معهد التخطيط القومي، فبراير 2016، والكراسة متاحة على موقع معهد التخطيط القومي على شبكة المعلومات الدولية على الرابط التالي:

758http://inplanning.gov.eg/ar/publications/Pages/Publications-Details.aspx?pubid=

على الأداء Performance Control الذي يتخطى حدود القيم والكميات المالية التي تعرضها الموازنة إلى مؤشرات أداء تساعد على تقييم مدى نجاح الحكومات في تنفيذ برامجها المختلفة.

- تمكن موازنة البرامج صانعي السياسة المالية من تقييم أوجه الإنفاق المختلفة وإعادة ترتيبها بما ينعكس على أحوال المجتمع.

تأسيساً على ذلك، تُثمن الكراسة جهود وزارة المالية الرامية إلى تحول كافة الوزارات القطاعية من الموازنات التقليدية (موازنات البنود) إلى استخدام موازنة البرامج والمحاسبة على الأداء، وهو الأمر الذي يتطلب بالإضافة إلى تعديل قانون الموازنة العامة للنص على التزام الجهات بالتحول إلى موازنات البرامج والأداء، بالإضافة إلى استكمال برامج وخطط تدريب واعداد الكفاءات بالوزارات والهيئات العامة وتأهيلهم على كيفية اعداد موازنات البرامج والأداء.

خاتمة الكراسة

- إن عدم واقعية توقعات الاقتصاد الكلي يُضعف الضمانات المتعلقة بسلامة التخطيط المالي للموازنة العامة.
- إن القارئ لوثائق الموازنة العامة يلمس استيعابها للعديد من المعايير المتعلقة ب إتاحة ونشر المعلومات والبيانات الخاصة بتوقعات الاقتصاد الكلي والافتراضات الرئيسية التي تستند إليها الموازنة العامة. إلا أن هذا التوجه يتطلب استكمال الجهود نحو تعزيز دقة توقعات الاقتصاد الكلي وإتاحة المنهجية والأساليب المستخدمة في تقدير هذه التوقعات لتقييم المخاطر وتحديد آثارها المالية المختلفة.
- إن الطبيعة الإلزامية أو التعاقدية التي يتسم بها معظم أبواب الإنفاق العام تجعل السلطات المالية قادرة على تقدير هذا الإنفاق على نحو كبير من الدقة، إلا أن الجانب الآخر من الموازنة، والمتعلق بالإيرادات العامة، لازالت هناك صعوبة في تقديره على نحو دقيق خاصة مع غياب ثقافة الالتزام الضريبي واتساع نطاق القطاع غير الرسمي، فضلاً عن تأثر تقديرات حصيللة الإيرادات العامة بالتقديرات غير الواقعية للنمو عند إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
- إن سلامة تقديرات الموازنة العامة تتوقف على دقة توقعات الاقتصاد الكلي والتقييم المستقل لهذه التوقعات. وفي هذا الشأن، تؤكد الكراسة أهمية تعزيز دور وحدة السياسات المالية الكلية بوزارة المالية وزيادة اعتمادها على استخدام الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية في تقدير دقة توقعات الاقتصاد الكلي والموازنة العامة للدولة.
- أهمية مراجعة الإطار الدستوري لعملية للتخطيط المالي للموازنة العامة؛ حيث أوضحت الكراسة عدم واقعية تحديد نسب الزامية للإنفاق على عدد من القطاعات (التعليم والصحة والبحث العلمي) دون الأخذ في الاعتبار الملاءة المالية للموازنة وآليات تدبير تمويل هذا الإنفاق.
- أهمية إصدار قانون موحد للمالية العامة يضمن توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة، خاصة وأن اختلاف الأنظمة المحاسبية التي تطبقها الموازنة العامة للدولة وباقي الهيئات والشركات العامة يحد من جودة التخطيط المالي.
- أهمية استكمال الجهود التي تبنتها وزارة المالية في التحول من موازنات البنود التقليدية إلى موازنة البرامج؛ بهدف إعلاء معايير الشفافية والمساءلة والواقعية من خلال ربط الموازنة العامة بمستهدفات ومؤشرات أداء كمية قابلة للقياس والتقييم.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

- (1) استبيان الموازنة المفتوحة الصادر عن مشروع الموازنة الدولي والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/update/> Date:19 March2017
- (2) البيان المالي التمهيدي لمشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2018/2017.
- (3) الدليل المبسط للموازنة العامة للدولة والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/eldalel%20elmopaset.pdf>
- (4) الكتاب الدوري رقم 83 لسنة 2016 لوزارة المالية والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/book83-2016.pdf>
- (5) دستور مصر 2014 والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.sis.gov.eg/Newvtr/consttt%202014.pdf> Date 19 March 2017
- (6) قانون 87 لسنة 2005 المعدل للقانون 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/Arabic/ Layouts/MOF/ExternalPages/Laws/pdf/403.pdf> Date: 19 March 2017
- (7) قانون 139 لسنة 2006 المعدل للقانون 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/Arabic/ Layouts/MOF/ExternalPages/Laws/pdf/990.pdf> Date: 19 March 2017.
- (8) منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2018/2017 والمتاح على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/budget2017-2018/Publication of preparing the budget.pdf>
- (9) هدى صبحي، *إمكانيات تطبيق موازنات الأداء في مصر*، سلسلة كراسات السياسات، العدد (5)، معهد التخطيط القومي، القاهرة، فبراير 2016، والكراسة متاحة على موقع معهد التخطيط القومي على شبكة المعلومات الدولية على الرابط التالي:
<http://inplanning.gov.eg/ar/publications/Pages/Publications-Details.aspx?pubid=758>

ثانياً: المراجع باللغة الأجنبية

- 10) Cottarelli, C., "Revenue Mobilization in Developing Countries", Fiscal Affairs Department, IMF Working Papers, 2011.
- 11) IMF, Egypt Country Report No. 17/290, "First Review under The Extended Arrangement under The Extended Fund Facility...", September 2017
- 12) IMF, "Manual on Fiscal Transparency", 2007.
- 13) Kyobe, A. and Danninger, S "Revenue Forecasting: How is it done? Results from a Survey of Low-Income Countries", 2005.
- 14) OECD Principles of Budgetary Governance, July 2014.
- 15) OECD Best Practices for Budget Transparency, Available at:

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> Date: 19 March 2017

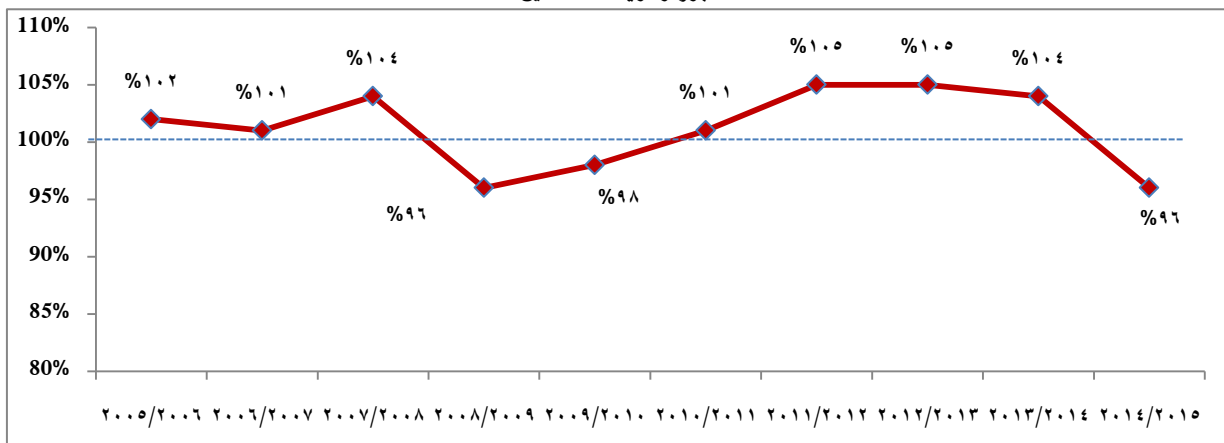
- 16) Schick, A., "Budgeting for Fiscal Risks", World Bank, Washington, D.C, 2000.
- 17) Schneider, B., Buehn, A., Montenegro, C., "Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries," Policy Research Working Paper, World Bank, 2010.
- 18) Selowsky, M., "Fiscal Deficits and the Quality of Fiscal Adjustment". World Bank, Washington, D.C, 1998.
- 19) Teresa, L., Pérez, J., Tujula, M., Vidal, M., "Fiscal forecasting lessons from the literature and challenges", European Central Bank, 2007.
- 20) The World Bank, Macro-Fiscal Framework, DSA at Subnational Level Training, Brasilia , December 5-9, 2011. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>

مرفقات

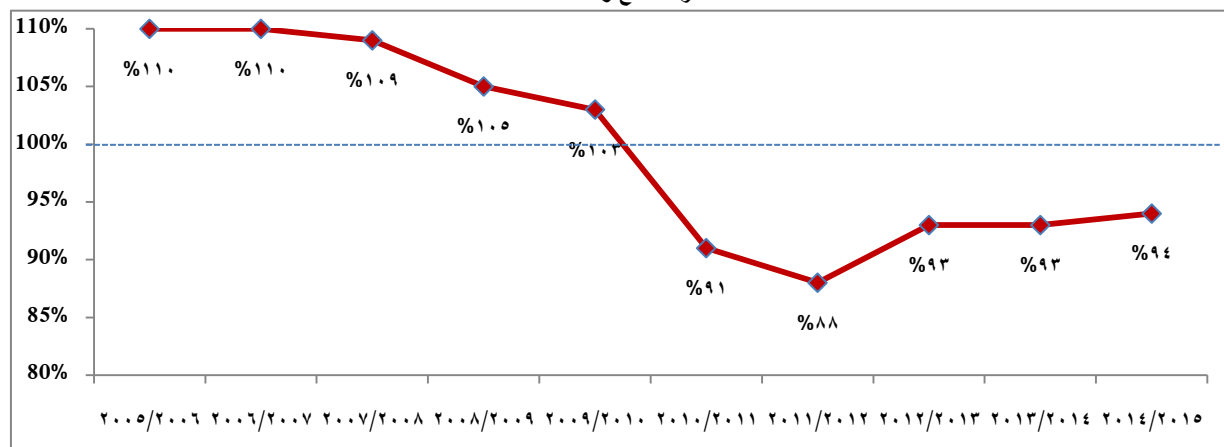
مرفق (1)

نسبة المنصرف الفعلي للربط الأصلي لأبواب الإنفاق العام خلال الفترة (2015/14- 2006/05)

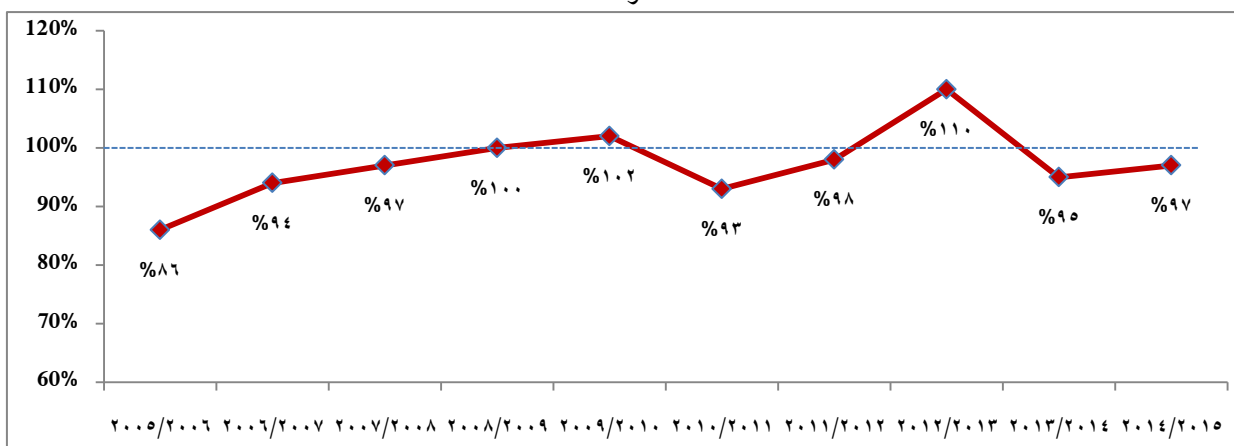
الأجور وتعويضات العاملين



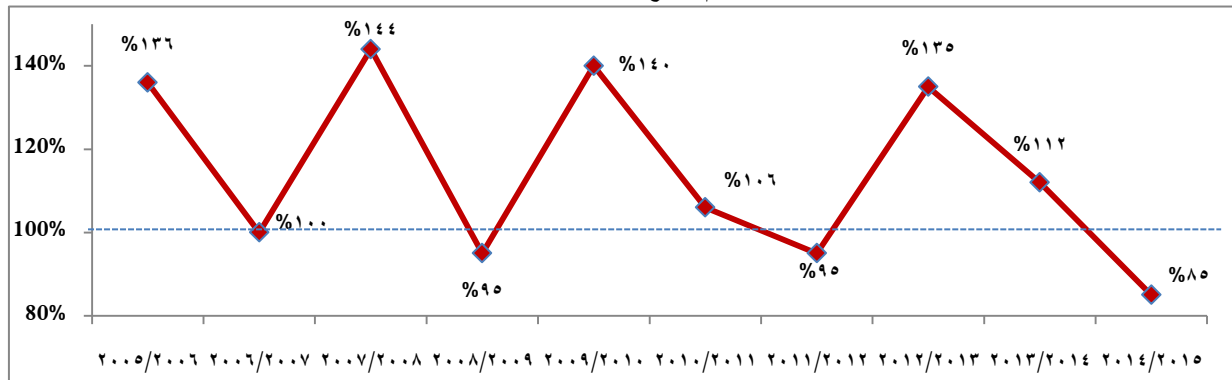
شراء السلع والخدمات



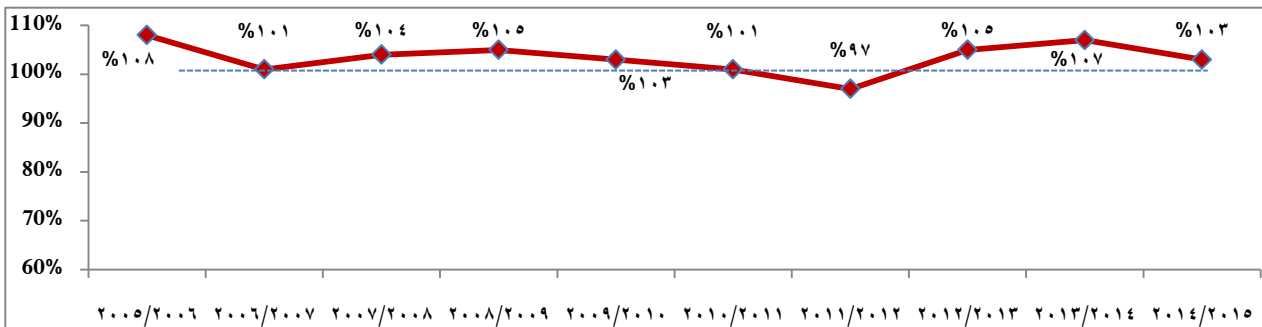
الفوائد



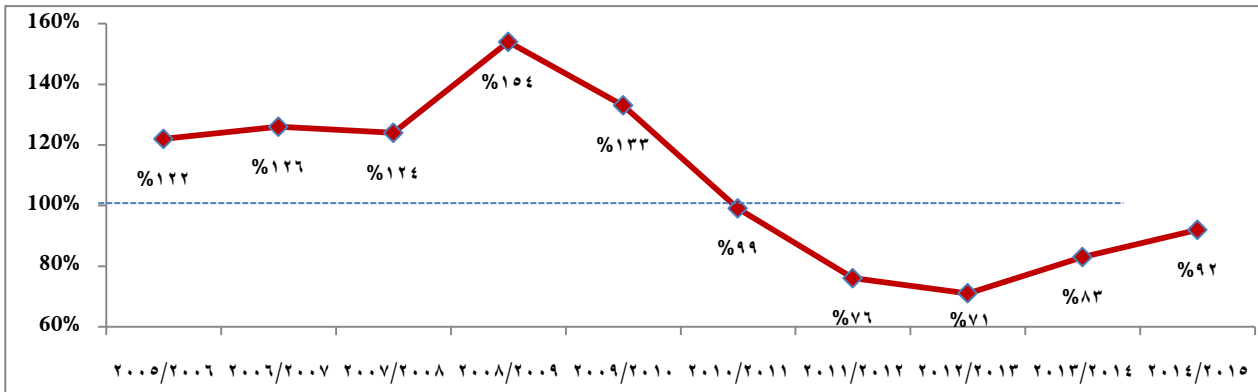
الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية



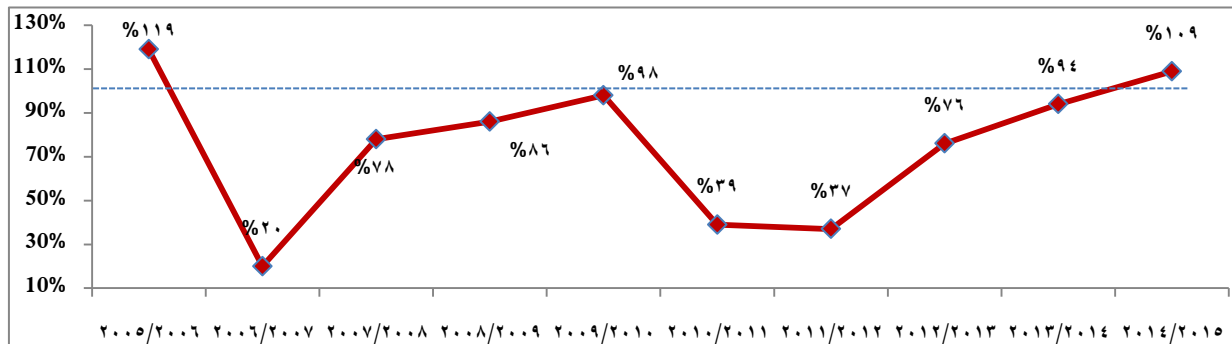
المصروفات الأخرى



الاستثمارات الحكومية



سداد أقساط القروض



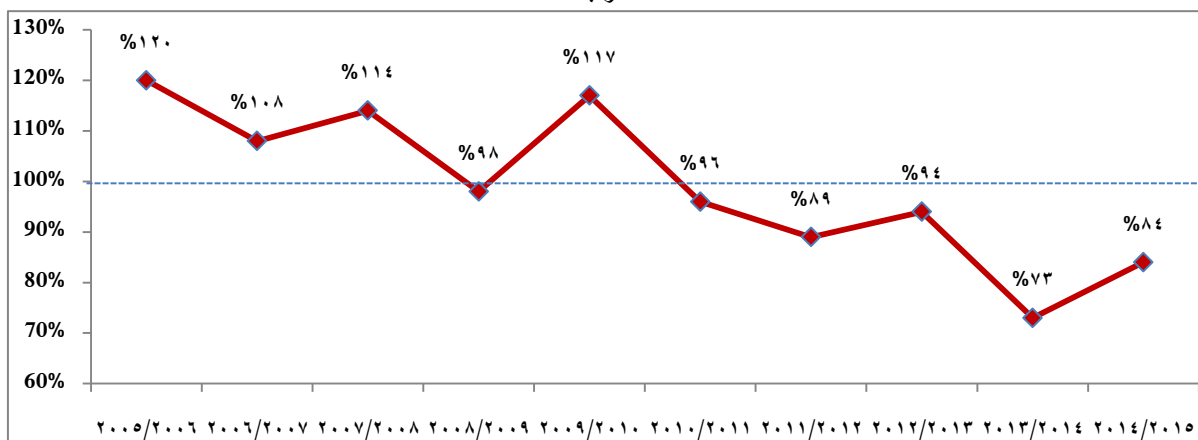
المصدر: محسوبة من بيانات وزارة المالية، بيانات الموازنة العامة للدولة والمتاحة على الرابط:

<http://www.mof.gov.eg/arabic/pages/home.aspx>

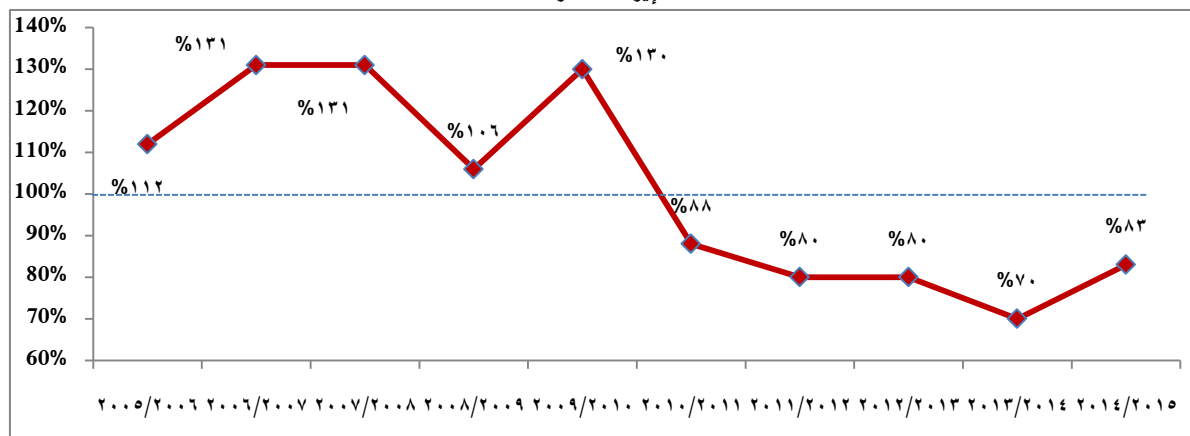
مرفق (2)

نسبة المحصل الفعلي للربط الأصلي لأبواب الإيرادات العامة خلال الفترة (2015/14- 2006/05)

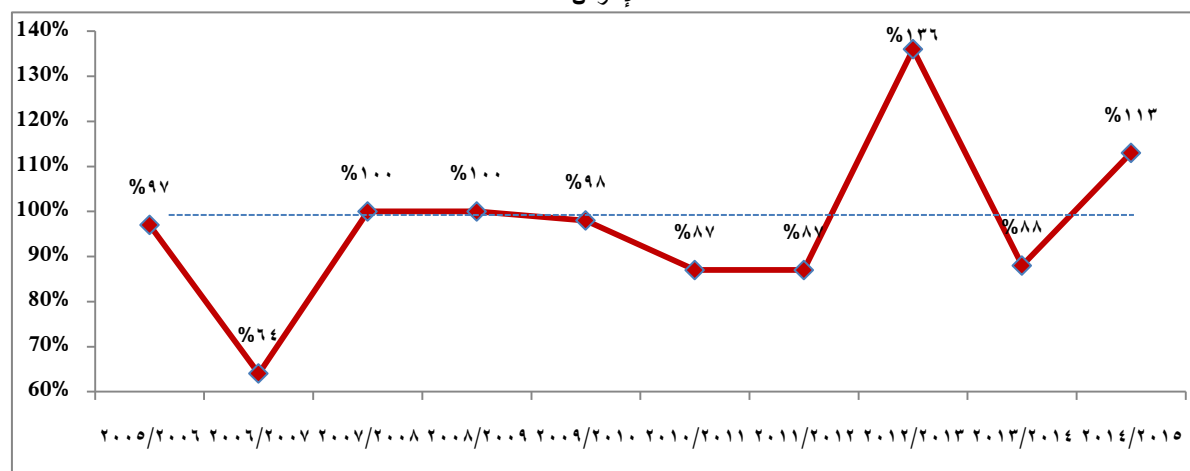
الضرائب



الإيرادات الأخرى



الإقتراض



كراسات السياسات هي سلسلة يصدرها معهد التخطيط القومي اعتباراً من يناير 2014. والسمة الرئيسية لهذه السلسلة هو تركيز ما يصدر فيها من أوراق بحثية على قضايا السياسات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مجالات التنمية الشاملة والمستدامة في مصر، وتقديمها مقترحات جديدة بشأن إصلاح هذه السياسات. والأوراق البحثية التي تصدر في هذه السلسلة ليست أوراقاً محكمة بالمعنى العلمي، ولكنها خضعت لعدد من مراحل ضبط الجودة.

هذه الكراسة

استهدفت تقديم رؤية بأهم الإجراءات والآليات التي تضمن تعزيز جودة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة. وقد أوضحت الكراسة أن عدم واقعية توقعات الاقتصاد الكلي يؤثر على سلامة التخطيط المالي للموازنة العامة للدولة، وانتهت إلى أن زيادة دقة وواقعية توقعات الاقتصاد الكلي والتقييم المستقل يقتضي التوسع في الاعتماد على الأساليب الإحصائية والنماذج القياسية، واخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لتحليل الحساسية وتطوير أساليب تقدير الإيرادات العامة، وبصفة أساسية الضرائب.

وقد أشارت الكراسة إلى أهمية مراجعة الاطار الدستوري لعملية التخطيط المالي للموازنة العامة؛ حيث أوضحت عدم واقعية تحديد نسب إلزامية للإنفاق على عدد من القطاعات (التعليم والصحة والبحث العلمي) دون الأخذ في الاعتبار الملاءة المالية للموازنة وآليات تدبير مصادر تمويل هذا الإنفاق.

كما أوصت الكراسة بأهمية إصدار قانون موحد للمالية العامة يضمن توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل معاملات المالية العامة، خاصة وأن اختلاف الأنظمة المحاسبية التي تطبقها الموازنة العامة وباقي الهيئات والشركات العامة يؤثر سلباً على دقة التخطيط المالي. بالإضافة إلى ذلك، فقد أكدت الكراسة على أهمية استكمال الجهود الفاعلة التي تبنتها وزارة المالية في التحول من موازنات البنود إلى موازنة البرامج؛ بهدف إعلاء معايير الشفافية والرقابة عن طريق ربط الموازنة بمستهدفات ومؤشرات أداء كمية قابلة للقياس والتقييم.