



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	 1-1 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.

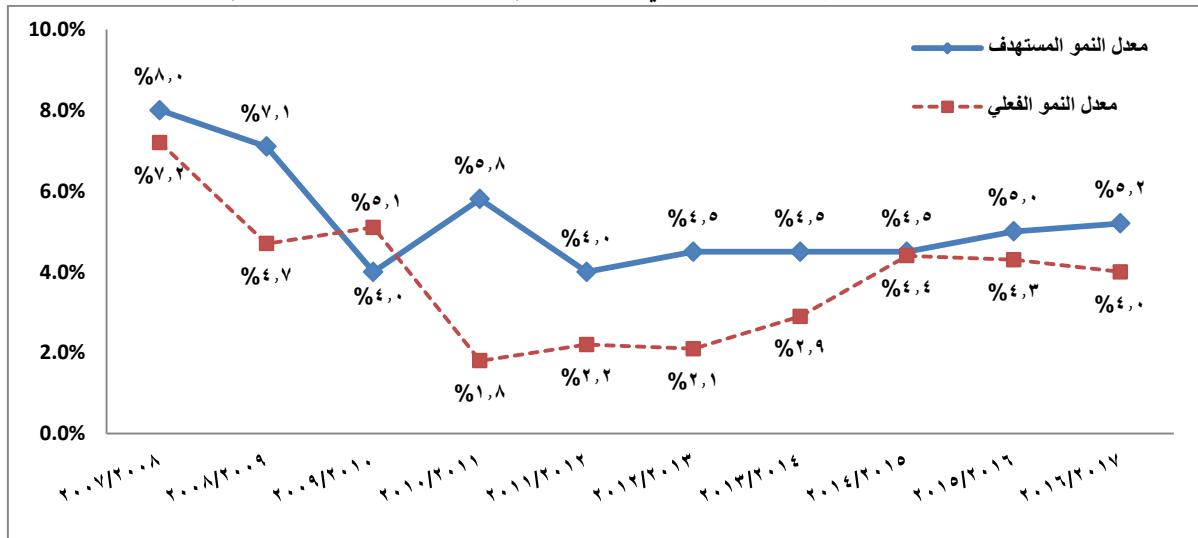
• على الرغم من أن المنصرف الفعلي على فوائد الدين العام يتسق على نحو كبير مع الربط الأصلي لها، إلا أنه تلاحظ أن المنصرف الفعلي على سداد أقساط الدين العام في بعض السنوات كان لا يعكس بشكل واضح قيمة الأقساط المستهدف سدادها.

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 (2014/13-2011/10) قبل أن يستعيد الاقتصاد قدراً من التعافي خلال السنوات الثلاث الأخيرة، كما في شكل (1).

شكل (1)

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



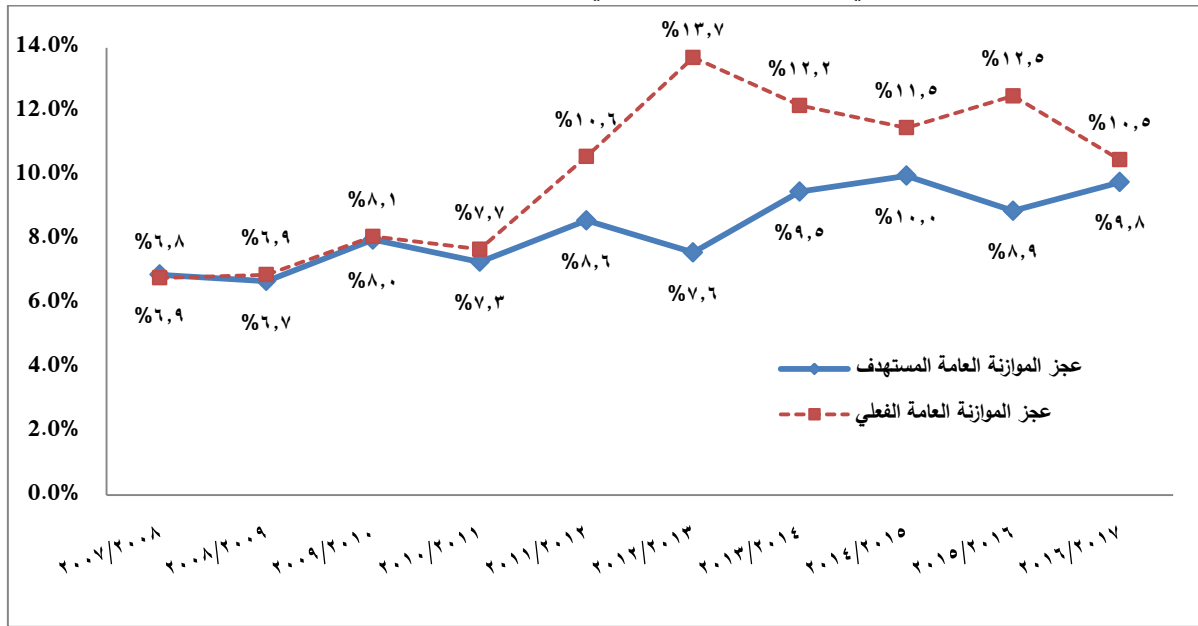
المصدر: بيانات الموازنة العامة للدولة والمتاحة على الرابط التالي على شبكة المعلومات الدولية:
<http://www.mof.gov.eg/arabic/pages/home.aspx>

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 (2010/09-2008/07) 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 (2017/2016-2008/07)



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.