مذكرة رقم (٧٧٧)

الادوات المستخدمة فى تحليل الائتمان الحكومى وصولا الى معاملات فنية ومعدلات أداء

سليم فجال محمد عبد المتعال

اشراف

محمد فتحى ياقوت عافية

يونية سنة ١٩٦٧

القاهرة

٣ شارع محمد مظهر - بالزمالك

الاراء التى وردت فى هذه المذكـــــرة
تمثل رأى الكاتب ولا تمثل رأى المعهد ذاته

---

*

الادوات المستخدمة فى تحليل الانفاق الحكومـــــى

وصولا الـــــى

معامـــلات فنية ومعدلات أداء

انية بالجمهورية العربية المتحدة

لميزانية

التقسيم الاقتصادى

التقسيم النوعـــــى

التقسيم الوظيفـــى

ئى للتقسيم الوظيفى للميزانية

البرامج والاداء

البرامج والاداء

الوظائف

البرامج

الانشطة

اء

لقيام بها لاستخلاص معاملات فنية لانفاق الوزارات والمصالح وكذلك محاولة
ت بحسب نوع الوظائف يمكن اسقاطها على المستقبل • وقد تعرضت هذه
جوانب جديدة لابد من تعميقها وخاصة بعد أن اصبحت الحاجة ماسة الى
يدة من المعايير والمقاييس التى ينبغى الوصول اليها من خلال تقسيمات
ف استخدامها سواء لخدمة اغراض التحليل او كأسلوب لتنسيق العمل واحداث
خطة والميزانية •

ى هذه المذكرة ، الاطار النظرى لتقسيمات الميزانية على المستويات الاقتصادية
فية • وفى الجزء الاخير منها تناولت دراسة تقسيمات البرامج والاداء • وقد
هذه الدراسة ادخال تحسينات على التقسيمات الحالية للميزانية واضافة أنواع
سيمات قد تكون صغيرة ، كما ابرزت المذكرة دور هذه التقسيمات فى الوصول
نية ومعدلات سواء للانفاق أو الاداء •

لك العجز عن احداث التوازن بين مواردها المحدودة واستثماراتها الطموحة ٠

ول تلجأ عادة عند تمويل استثماراتها الى ثلاثة انواع هامة من المصادر المحلية وهى:

انية الدولة

ئتمان المصرفى

مويل الذاتى

نامية لا تستطيع ان تلجأ وخصوصا فى المراحل الاولى من التنمية الا الى الميزانية

التطور تغيرت النظرة الى ميزانية الدولة بما يتفق وضرورة تغيير الدور الذى تلعبه قومى ٠ فبعد ان كانت الميزانية هى الاداة الرئيسية فى يد الحكومة لرسم وتقرير ضرائب واستثمارات واستيراد وتصدير وعمالة وادخار وما الى ذلك ، فقد تولى ه الوظيفة ، وأصبحت ميزانية الدولة ماهى الا صورة تمويلية لتلك الخطة وأداة تنفيذ فى الحدود المرسومة من حيث التكاليف والتوقيت الزمنى بما يكفل تحقيق الاهداف صبحت أداء رقابة على تنفيذ تلك البرامج والمشروعات الامر الذى جعل الميزانية مرتبطا ارتباطا وثيقا بالخطة العامة ٠

لمة الميزانية فى كثير من الدول النامية فى سعر المطالب والاحتياجات التى قامت ى أنشطة القطاع العام وعلى الخصوص فى تبنى فكرة التخطيط من أجل التنمية لك فان الحاجة أصبحت ماسة الى الحصول على أنواع جديدة من الاحصاءات رية لرسم خطط تنمية طويلة الاجل لما تطلب الامر تغيير المفاهيم والاساليب مية من أجل اعداد ميزانيات سنوية تكون أداة فعالة فى تحريك خطط التنمية ها ٠ وقد تمت عدة محاولات خلال الخمسينيات واوائل الستينيات لتحسين هذه ية الحكومية فى بعض البلدان النامية ، كان لها تأثير كبير على معالم الميزانية الخاصة بمعاملات القطاع العام ٠

ز الى المجهودات التى تمت فى هذا المجال :

ور القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ كان البداية الحقيقية لتطوير الميزانية وجعلها
فيذ اهداف الخطة اذ كان من نتيجة انشاء ميزانيات مستقلة للادارة المحلية على
لمحافظات بحيث تشمل كل ميزانية النفقات والموارد الخاصة بها سواء كانت ذاتية أو
اعانة من الحكومة المركزية ، واقتضى ذلك تخصيص جزء من الموارد العامة لمقابلة
الذى استلزمه قيامها بالوظائف الموكولة اليها والتى وردت فى صلب هذا القانون
اليه .

ام المالى ١٩٦٣/٦٢ تم تطوير الميزانية بحيث اصبحت هناك ميزانية مستقلة بالخدمات
وأخرى للقطاع العام بمؤسساته وشركاته . واستند هذا التطوير على الظروف التى
صدور القرارات الاشتراكية المجيدة فى عام ١٩٦١ والتى بمقتضاها اصبح الشعب يملك
وات الانتاج ممثلة فى القطاع العام . وقد اقترن هذا التطور فى شكل الميزانية العامة
وتنميط بنود وأنواع الميزانية طبقا للتقسيمات والمفاهيم المتعارف عليها فى اعداد الخطة
حتى يكون التنسيق والربط محكما بين الخطة والميزانية .

اقتضى التطوير الجديد للميزانية تبويب الاستخدامات وفقا لمدلولها الاقتصادى العام
بين كل مصروف .

تضمن الباب الاول وهو الخاص بالمرتبات والاجور كل الاجور والمكافآت والرواتب والتأمينات
ية ومرتبات الاقامة وبدل السفر هذا بالاضافة الى مايصرف للعمال مقابل اغذية
ت .

لنسبة لمستلزمات الانتاج سواء أكانت سلعية أو خدمية فقد اختص بها الباب الثانى
زانية وبذلك أمكن التغلب على الصعوبات التى كان يعانى منها المحلل الاقتصادى
العامة حيث كانت هذه النفقات الجارية موزعة ومبعثرة بين أبواب الميزانية المختلفة .

ل الانشاء بالاضافة الى ان الاجور والمصروفات العامة تفيد جزء من التكاليف
رة الانشاء ولا تنقل اعتماداتها الى الابواب الخاصة بها الا بعد الانتهاء
في التشغيل .

التبويب الجديد للميزانية تصفية الباب الرابع وذلك تبويب ماأمكن تبويبه من
عامة وفقا لطبيعة كل مصروف .

ت أقسام اعانة غلاء المعيشة وتكاليف عمال القناة . كما أن مصروفات الطوارىء قد
ختصة بميزانية وزارة الداخلية والمصروفات غير المنظورة نقلت الى الباب الثاني
ة ونفقات استقبال وزيارات دولية نقلا الى الباب الثانى من ميزانية رياسة الجمهورية .
ى بالمعاشات والمكافآت على ماتدفعه وزارة الخزانة تطبيقا لقوانين سابقة وذلك
حصة الحكومة الى الباب الاول .

ت الاخرى التى لم يمكن تصنيفها تحت اى من البابين الاول والثانى فهى :
دعم الاقتصاد القومى
صروفات خفض تكاليف المعيشة
خدمة الدين العام
عانات اخرى
عتمادات القوات المسلحة .

ذا الاخير فان عامل السرية وعامل الامن هو الذى حتم اظهار حملة الاعتماد

ما يلى حساب يتضمن بنود الموارد والاستخدامات لهذا الصندوق :

صندوق

ات

ل

ة

ض أجنبية

اع الخاص

اء شركات وزيادة رؤوس الاموال

ئياً لمواجهة احتياجات

أخرى

- موارد ذاتية تديرها الوحدات الاقتصادية لتمويل استثماراتها
  - شركات
  - مؤسسات
- موارد من قروض أجنبية
  - خدمات
  - شركات
  - مؤسسات وهيئات
  - تسهيلات ائتمانية غير مخصصة
- موارد رأسمالية أخرى
  - خدمات
  - أعمال
- موارد الشركات من المساهمة لتمويل استثماراتها
- قروض محلية من مدخرات حقيقية
  - الزيادة في احتياطيات أجهزة التأمين والمعاشات
  - حصيلة ادخار نصف يوم
  - حصيلة شهادات الاستثمار
  - الزيادة في مدخرات صندوق توفير البريد
- موارد اخرى
  - ٥٪ شراء سندات حكومية
  - حصة العمال في الخدمات المركزية والمحلية
  - تجديد قروض
  - اقتراض

= الجملـــــة

ن الجهود الصادقة التى بذلت فى هذا المجال والتى تعد بحق مرحلة هامة من مراحل
رانية ، فقد ظلت الصورة التى ترسمها الميزانية غير واضحة فى معاملها بالشكل الذى
د الشامل حيث لم تخرج هذه الصورة عن النطاق التقليدى الذى يتمثل فى تقسيم
رات ومصالح حكومية تابعة لها وهذا التقسيم الادارى لا يعطى صورة كاملة للمجهودات
ذل فى أى من الميادين التى تزاول فيها نشاطها أو خدماتها .

ة قد لا تظهر بالنسبة لبعض الادارات او المصالح التى تقوم بخدمة او نشاط محدد
ولكن الامر يختلف بالنسبة للجهات التى تقوم بأنشطة متعددة ومتباينة تدخل تحت
مختلفة . ولذ كان من اللازم تحديد الاقسام والفروع التى تتبع كل مصلحة أو ادارة
دمة الذى يؤديه كل منها وبالتالى المستوى الوظيفى المتفق مع النشاط أو الخدمة المؤداة .

ن الهدف من الدراسة هو محاولة التوصل الى معاملات فنية تمهيدا للوصول الى
تح المجال واسعا لدراسة الانفاق الحكومى من زوايا قد تكون جديدة . وهى محاولة
علمى الذى يمكن بموجبه قياس الخدمة المؤداة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، ثم محاولة
الخدمة المقاسة وبنود الانفاق المختلفة ، ووصولا الى هذا يستلزم الامر محاولة التعرف
لخدمات التى تؤديها الحكومة وخصوصا بعد أن تطورت وظيفتها وخرجت عن نطاقها
الاوضاع والنظم التى كانت سائدة والتزمت امام شعوبها ـ تحت ظلال الاشتراكية ـ
يوم أعم حيث طرقت مجالات لم تكن لها من قبل .

هذه الدراسة بادىء ذى بدء التعرض للتقسيمات والتصنيفات المختلفة التى ينبغى
ستكمالا لاشكال التطور وللجهود التى بذلت ومازالت تبذل للوصول بالميزانية الى
ن من تحقيق الاهداف التى تعمل من أجلها .

وطريقة تصرفها فى الموارد المتاحة • وينبغى أن تكون التقسيمات المقترحة
هذه الاهداف • وهذا يقتضى علا واضحة ومباشرة بين التخطيط الطويل
ن تكون الميزانية الحكومية مسئولة عن تنفيذ شطرا كبيرا من الخطة السنوية •

فيما يلى التقسيمات الرئيسية للميزانية سواء منها مايتعلق بالناحية
ة والوظيفية • وان كان هناك عدد آخر من التقسيمات يستخدم فى أغراض
ى تقسيمات البرامج والاداء والانشطة والمشروعات سنتناولها فيما بعد •