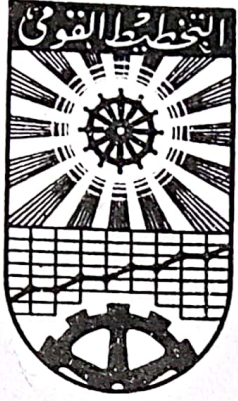


جمهورية مصر العربية



معرض التخطيط القومى

مذكرة داخلية رقم (٦٧٦)

الموازنة العامة للدولة

- ١ - قراء اقتصادية في الموازنة العامة المصرية
- ٢ - التحليل الاقتصادي لاصلاح الموازنة

اعداد

الدكتور / رباغيا الشيبخ

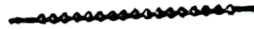
يونيو ١٩٧٩

القاهرة
طريق صلاح سالم مدينة نصر

مقدمة

تهدف هذه المذكرة الى تعريف الدارس بالموازنة العامة المصرية وأبعاد المشكلة المالية العامة كما تنعكس في تطور اعتمادات الانفاق العام والموازنة العامة . كما تهدف أيضا الى عرض بعض الطرق الحديثة في تخطيط الميزانية وتقييمها .
وتضم المذكرة قسمين : —

- الاول : خاص بالموازنة العامة المصرية .
- الثاني : يتصل بترشيد الموازنة والانفاق العام باستخدام التحليل الاقتصادي .



المفاهيم الأساسية للموازنة العامة للدولة

تضم الموازنة اقتراحات السلطة التنفيذية للإنفاق على برامجها وأنشطتها المتنوعة • خلال فترة قادمة وكذلك اقتراحاتها بالإيرادات اللازمة لتمويلها • ويلزم موافقة السلطة التشريعية على هذه المقترحات وأجازتها قبل ونمطها موضع التنفيذ بواسطة مختلف الأجهزة والوزارات والادارات الحكومية والعامه •

ون القرن بين مجمل الانفاق ومجموع الإيرادات يتمثل المجرأ أو الفائض الموازنة • ون حالة ظهور عجز في تقديرات الموازنة فان كيفية مواجهة هذا العجز لابد وأن تكون واضحة ومعلنة نظرا لما تتطلبون عليه أساليب مواجهة المجرأ من آثار بالغة الأهمية في الاقتصاد والمجتمع (الاقتراح من البنك المركزي والجهاز المصرفي أو من حكومة أجنبية) • وعند ما تكشف تقديرات الموازنة عن ظهور فائض فأن هذا الفائض قد يستخدم في تخفيض الدين العام أو زيادة الارصدة النقدية للحكومة •

وتتوقف تعريف المجرأ والفائض على هيكل الموازنة العامة وتركيبها من ناحية كما يتوقف على مجاميع الانفاق والإيرادات العامة المستخدمة من ناحية أخرى • وتنعرج بخدر من التفصيل لمفاهيم المجرأ والفائض كما تظهر في موازنة الدولة المصرية • وقبل ذلك نشير بإيجاز إلى بعض الأفكار الأساسية المتعلقة بنظام الموازنة وأسس تمويلها •

التمييز بين موازنة الإدارة (أو الحكومة) العامة والموازنة المجمعة والموازنة العامة في الحسابات القومية •

وتنص موازنة الإدارة أو الحكومة العامة على كن أنواع الانفاق المتعلقة بممارسة الحكومة وأجهزتها وإدارتها المتعددة لوظائفها وأنشطتها المختلفة وكذلك الإيرادات المخصصة لتمويل هذا الانفاق • وهذه الإيرادات من طبيعة الإيرادات السيادية والتي تقتصر على الدولة بحالها من سيادة عليا • ولقيام الأجهزة والوزارات والادارات تبمهاها (ما يتطلبه هذا من

أنفاق) يلزم اعداده بتدوين الموازنة على أساس ادارى (لايزاح المبالغ المخصصة لكل جهاز أو ادارة) وكذلك وفقا لنوع الانفاق أو المادة موضوع الانفاق ولتسهيل وظيفة المراجعة والرقابة .

ولا تشمل هذه الموازنة كل التيارات النقدية بين الحكومة وقطاعات الاقتصاد والمجتمع الأخرى (والجمهور على الآخر) . وعلى سبيل المثال يمكن ذكر التيارات النقدية المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية والمعاشات بمسمياتها المختلفة . وترداد أهمية هذه التيارات وغيرها في مختلف المجتمعات نتيجة لانتشار الأخذ بفلسفة اجتماعية تنهى الدولة بمقتضاها مسؤولية تأمين مستقبل المواطن في عيشة ومستقبله . وفي بعض الدول (ومصر من بينها) يمكن بفضل التوسع في نظم التأمينات الاجتماعية حل مشكلة تصور الموارد القريبة الى حد كبير وذلك بازاء التوسع الضخم في حجم النفقات العامة .

وعندما ينطوي هيكل الموازنة العامة على تعدد الموازنات العامة (موازنات الخدمات وموازنة الحكومة المركزية وموازنة الوحدات المحلية ، موازنة الهيئات الخدمية ، موازنات الاعمال وتنضم موازنات الهيئات الاقتصادية في الموازنة المصرية في الوقت الحاضر وموازنات المؤسسات والهيئات الاقتصادية حتى أوائل السبعينيات . فان وجود موازنة مجمعة تضم مختلف الموازنات سواء على أساس مجمع وشامل أم مختصر (يصبح أمرا تتطلبه كفاءة الادارة الاقتصادية والعالية والنقدية . ففي هذه الموازنة المجمعة ، والتي تصور (بيد ما تصوره) كل التيارات بيد الحكومة العامة وقطاعات الاقتصاد والمجتمع (بما فيها أقساط التأمينات الاجتماعية ومدفوعات الضمانات للمستفيدين) ، تتوفر مجاميع الانفاق والدخل الضاربة لتقدير العجز أو الفائض في الموازنة العامة . ولهذا الفائض أو العجز أثره المباشر على عجز النفود ومن ثم يقيس في رسم السياسة النقدية والسياسة المالية .

وفي الحسابات القومية ينال النشاط الحكومي ما يستحق من أهمية حيث يختص بقطاع مميز للحكومة يجرى فيه ابراز كل المعاملات بهذا النشاط سواء ما يتم داخل القطاع ذاته أو يتم بينه وبين قطاعات الاقتصاد القومي الآخرين والنظم الموحدة للحسابات القومية

للام المتحدة (١٩٥٣ - ١٩٦٤) جرى تخصيص حساب للحكومة العامة مع التمييز بين العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية . ون النظام الجديد (١٩٦٨) جرى في حسابات الانتاج تمييز النشاط الانتاجي للحكومة العامة (منتج الخدمات الحكومية) كما جرى تمييز المصروفات المتعلقة باستدراك الدخول والتصرف فيها بالانفاق الاستهلاكي والادخار والتحويلات الجارية بيد الحكومة العامة وفقه اعاات الاقتصاد (شاملة قطاع المصروفات الخارجية) .

ون معالجة الموازنة العامة وتياراتها في الحسابات القومية توجد ثمة فروع تجد ر الاشارة اليها وأبرزها ما يلي : -

- ١ - استبعاد أنواع الانفاق التي لا ترتبط مباشرة بالانتاج الجارى مثل شراء الاراضى .
- ٢ - تسجيل الانفاق وفقا لاساس الاستحقاق (لخطه استلام السلع أو الخدمات المقابلة) وليس وفقا لاساس النفدي (تاريخ الدفع)
- ٣ - استبعاد بعض المصروفات بيلين المستويات المختلفة للحكومة : تحويل مبلغ مخصص لادارة بقيتها الى ادارة أخرى .

٤ - في جانب الضرائب تسجل الضرائب المستحقة بدلا من الضرائب المحصلة بالفعل .
وتمثيل هذه المعالجة للموازنة العامة في الحسابات القومية يتوفر الاساس الاحصائى لتحليل الاقتصاد للموازنة العامة . وعلى هذا ولكي يتأتى استخدام بيانات الموازنة بواسطة المسئولين عن الادارة الاقتصادية العليا في مختلف القطاعات وكذلك المهتمين من علماء الاقتصاد يحسن عرض بيانات نفقات الموازنة العامة بطريقة يمكن معها التعرف بدقة على
المجاميع الاتية : -

- أ - انتاج الخدمات الحكومية المتنوعة . وتشمل عناصر هذا الانتاج في المدفوعات الاتية :
 - ١ - الاجور وما في حكمها .
 - ٢ - المصروفات الجارية على السلع والخدمات من الانتاج الجارى . وتشمل هذه الخدمة القيمة المحتسبة لايجارات المباني الحكومية .
- ب - الانفاق الاستثمارى .
- ج - التحويلات الجارية والرأسمالية بيد الحكومة العامة والقطاعات الاتية : -

- ١ - الافراد (أو السائلات أو السكان)
- ٢ - المشروعات (الخاصة) أو العامة أو المختلطة)
- ٣ - العالم الخارجى .

التيارات الاجمالية والتيارات الصافية في الموازنات العامة :

وتتفاوت الموازنات العامة فيما بينها (لا بين الدول المختلفة فحسب ولكن داخل نفس الدولة بين فترة وأخرى) من مدى ما توضع من إيرادات واستخدامات وهل تسجل فيها المعاملات على أساس اجمالى (أى دون استبعاد أو مقاصة بين إيراد ومصروف) أم يكتفى بمصرغ صافى المعاملات ومعد مقابلة جزء من الإيراد بالمصروف ليسجل فقط الزيادة في أحدهما على الآخر . وقد يستند هذا التمييز الى طبيعة العلاقة بين الجهاز القائم بالنشاط وبين وزارة المالية فعندما يكون من سلطة الجهاز (أو الوحدة أيا كانت) الاحتفاظ بما تحصل عليه من إيرادات والتصرف فيه قد يكتفى بتسجيل صافى (فائض أو عجز) المعاملات في الموازنة العامة . أما اذا كان الجهاز مسئولاً عن تحويل كل إيراداته الى الموازنة العامة فقد يفضل عرض بيانات انفاقه بصورة اجمالية .

أما الأنشطة ذات الطابع الاقتصادى (التى تتضمن بيع السلع ، أو الخدمات للجمهور بسمير يغطى نفقات تشغيلها فيتبع الأساس الصافى في عرض معاملاتها في الموازنة العامة . وقد تستبعد كلية من الموازنة العامة مع الاكتفاء بمصرغ ما يتربط بينها وبين الموازنة العامة من تيارات (لها طبيعة الضريبة أو الاعانة) شأنها في ذلك شأن المشروعات الخاصة .

فما تقدم يتبين أن حجم الموازنات العامة لا يتوقف فحسب على الهيكل القائم للموازنات بل يتوقف ايضاً على حد كبير على الأساس المستخدم في التسجيل وهل هو الأساس الاجمالى أم الأساس الصافى . وهن تقدم الموازنة صورة كاملة أم صورة ناقصة لما تقوم به الحكومة من أنشطة .

التمييز بين الموازنات الجارية والموازنات الرأسمالية :

وتمثل هذا التمييز بصورة أساسية بالنفقات العامة - فالنفقات الجارية تشمل فسخ النفقات التي يلزم تكرارها سنوياً بصورة مستمرة أن أنها تتمثل بالأنشطة التي تتولاها الحكومة بأجهزتها المختلفة بصورة دائمة . وأما النفقات الرأسمالية فتشمل تكلفة إقامة مشروعات جديدة وغالباً ما تكون هذه المشروعات ذات طبيعة استثمارية أو غير متكررة مثل نفقات إنشاء الباني الحكومية .

أما من جانب الإيرادات فهناك استثناء الضرائب والإيرادات المتعلقة بالنشاط الجارى أو المقروض بصعب وعلى أساس علمية تتميز بمصر الإيرادات وهل هي جارية أو رأسمالية . وغالباً ما يستند إلى التفسير أو الصبر لإجراء هذا التمييز . إيرادات النفط مثلاً تخصر لمعجل المعاملات الرأسمالية (إيران والمصرى) بينما تمول النفقات العامة بنوعيتها (كما هو الحال في دول النفط) . ومن الموازنة المصرية تظهر الموازنة الجارية لقطاع البترول والصناعة لسهولة فائض الموازنة الجارية للمؤسسات الاقتصادية إلى موازنة الخزنة العامة حيث تتم مواجهة الفائض والعجز في مختلف الموازنات الجارية والرأسمالية .

الحاجة إلى موازنة موحدة شاملة :

وقد صاحب اتساع وظائف الحكومة وتعدد أنشطتها في مختلف مجالات الاقتصاد والمال وظهور اتجاه واضح نحو استبعاد الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي والمالى من الموازنة بمفهومها ونطاقها التقليدي . وقد استخدمت أسباب متعددة من بينها ما يتعلق بالرقابة الإدارية والتمويل بواسطة ما يدفعه مستخدمو السلع والخدمات أو ما شبه ذلك . وقد أدت هذه التطورات إلى هيكلة الموازنة إلى زيادة تعقيد الموازنة وصعوبة فهمها ومتابعتها حتى على الخبراء والمختصين - ناهيك عن المسؤولية عن إدارة الميزانية أو إجازة تشريعها ولمواجهة هذه المشكلة فإن من الضروري عزيزاً الموازنات العامة جميعها في موازنة واحدة شاملة تضم كل ما تقوم به الحكومة من أنشطة وما ترتبه هذه الأنشطة من معاملات . ويتوفر في الموازنة الموحدة والشاملة في آن واحد وثيقة هامة جداً لتحجير ما تقوم به الحكومة من أعمال وتقييم ما تنهش إليه أنشطتها من نتائج .

هيكل الموازنة العامة المصرية

حدد القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٢ هيكل الموازنة العامة على النحو الآتي : -

- ١ - الموازنات الجارية وتشمل الاستخدامات والموارد للنشاط الجارى .
- ب - الموازنات الرأسمالية ، ، ، المتعلقة بالاستثمارات والتحويلات ، الرأسمالية .

ويجرى اعداد كل من هذين النوعين من الموازنات لاجهزة الحكومة المختلفة (الوزارات ، الادارات) والهيئات العامة مميزة على النحو الآتي : -

- أ - الحكومة المركزية .
- ب - الحكم المحلى .
- ج - الهيئات الخدمية .
- د - الهيئات الاقتصادية .

وينظر هذا التقسيم ما كان مستخدما خلال الستينات من التمييز بين موازنات الخدمات (

(أ + ب + ج) وموازنات الاعمال (د) .

كما يجرى تمييز أنشطة كل من الحكومة المركزية والهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية وذلك على أساس وظيفى ينظر التقسيم القداعى للخطة الاقتصادية للدولة على النحو التالى :

- ١ - الزراعة والرى .
- ٢ - الصناعة والبتترول .
- ٣ - الكهرباء والطاقة .
- ٤ - النقل والمواصلات .
- ٥ - التموين والتجارة .
- ٦ - المالى والاقتصاد .
- ٧ - الاسكان والتشييد .

- ٨ - الخدمات الصحية والاجتماعية والدينية .
- ٩ - التعليم والبحوث والشباب .
- ١٠ - الثقافة والاعلام .
- ١١ - السياحة والطيران .
- ١٢ - الدفاع والامن والعدالة .
- ١٣ - الخدمات الرئاسية .
- ١٤ - التأمينات .
- ١٥ - قطاع الاسماء العامة .
- ١٦ - مصروفات المجالس المحلية من مواردها .

ون موازنة الحكم المحلي يجرى تقسيم الجمهورية الى ٢٥ محافظة (سوت تزيد الى ٢٦ بمسند أن تم تقسيم سيناء الى محافظتين) تقسم موازنة كل منها الى عروج ثمانية هي : -

- ١ - الدواوين العامة والمجالس المحلية .
- ٢ - مديرية التربية والتعليم .
- ٣ - مديرية الشؤون الصحية .
- ٤ - مديرية الاسكان والتموير .
- ٥ - مديرية الشؤون الاجتماعية .
- ٦ - مديرية التموين .
- ٧ - مديرية الزراعة .
- ٨ - مديرية القوى العاملة .

وتتميز محافظة أسوان بانها فرع خارج بالتخطيط الاقليمي .
ما تقدم يتضح أن بتوزيع الموازنة العامة يتم وفقاً لهذه الأسس :
الاساس الاول : ويتمثل في تمييز العمليات الجارية والعمليات الرأسمالية ويشمل هذا التمييز جانبي الموازنة (الاستخدامات والموارد) .

الاساس الثاني : ويتمثل في التقسيم الاداري (الحكومة المركزية والحكم المحلي والوزارات - ،
والادارات والمديريات ... الخ) .

- الاساس الثالث : ويتمثل في التقسيم الوظيفي لنشطة الاقتصاديه .
- الاساس الرابع : التسليم حسب نوع الانفاق (المادة الموضوع)

وما لانفاة الى الموازنات السابقة تضم الموازنة العامة المصرية موازنتين لهما طبيعيتهم
مخصصة هما : -

١ - موازنة صندوق الطوارئ وتضم الاعتمادات المخصصة لمواجهة الاعباء التي فرضتها حالة
الطوارئ في مجالات الدفاع والتجهيز والامن الداخلي والاحتياجات الصحية وكذلك
سداد بعض الالتزامات المتعلقة بأعباء الدفاع .

٢ - موازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات ويختص هذا الصندوق بتوظيف الاموال المتاحة
للاستثمار من الالوية الادخارية وهيئات الادخار والتأمين وتجميع الاموال وما في حكمها
وذلك فيما عدا الودائع الادخارية كن البنوك .
ون الموازنة العامة للعام الحالي (١٩٧٦) تحددت مصادر ايرادات صندوق استثمار
الودائع واستخداماته على النحو الاتي : -

المصادر : -

- ١ - الرصيد المتاح للاستثمار من الهيئة العامة للتأمين والمعاشات .
- ٢ - الرصيد المتاح للاستثمار من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .
- ٣ - مدخرات الافراد في صندوق توفير البريد وشهادات الاستثمار .
- ٤ - حصة ال ٥% المخصصة من شركات القطاع العام لشراء سندات حكومية .
- ٥ - أقساط القروض المحصلة والتي سبب اقراغها للموازنات العامة .
- ٦ - الفوائد المستحقة على أرصدة المبالغ المقرضة للموازنات العامة .

الاستخدامات : -

- ١ - الاجور والصروفات الجارية .
- ٢ - الفوائد المستحقة على السندات .
- ٣ - سداد القروض .
- ٤ - نيمة المساهمين في شركات .
- ٥ - الفائز (حوالي ٨٠% من اجمالي الموارد) ويثول كقرع للخزانة العامة لتمويل الموازنة العامة للدولة .

موازنة الخزانة العامة : -

وفقا لقانون الموازنة العامة (تعد موازنة الخزانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة وأى اجراءات يتعلل بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة) .

وتعتبر هذه الموازنة قائمة مالية تعرض جانب الاستخدامات والالتزامات الخاصة بالخزانة وأهمها الدين العام (أقساط وفوائد) وما تلتزم به الخزانة العامة من تمويل لوحدات الدولة لمواجهة عجزايراداتها الجارية) ولمواجهة عجز تمويلها الذاتى عن مواجهة التزاماتها الرأسمالية .

ون جانب الموارد تتضمن موازنة الخزانة ما يثول اليها من فائز الموازنات المختلفة المتاحة للتمويل وما تحصل عليه من أقساط عن قروضها أو ما تقوم به الخزانة العامة من تأجيل وتجديد للقروض أو ما تحصل عليه من قروض كلما تطلب الامر .

ون عام ١٩٧٦ جرن تهسيط هذه الموازنة حتى أصبحت قائمة مالية تلخص نتائج الموازنات الفرعية وكيفية تدبير التمويل اللازم لمواجهة زيادة الاستخدامات عن الموارد ، وذلك على الوجه الذى سنعرضه فيما بعد .

الباب الاول " الاجور " :

خصر الباب الاول من الموازنة العامة لتفديرات اعتمادات الوعائ وشاغلها ويتضمن هذا الباب كافة الاعتمادات المالية المطلوبة من سنة مالية لفئات الوعائ المقررة بالموازنة سواء كانت تلك التفديرات في شكل نفد أو عيني .
ويمثل هذا الباب أهمية خاصة نظرا لاهمية العمالة ولا يزال عيها وتحليلها لآثارها . ويمثل بالتالي اعتمادات ميزانية الوعائ . ومن ثم تجوز دراسة هذه الاعتمادات بواسطة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ليبدن رأيه من الناحية الوظيفية والتنظيمية .

الباب الثاني : - النفقات الجارية والنفقات التحويلية :

ويضم الباب الثاني ولاية أنواع من النفقات .
وتتصل أولهما في النفقات المتعلقة بمجموعة السلع والخدمات الدزمة لاداء الخدمات العامة التي تؤديها أجهزة الحكومة المختلفة أو لمواجهة احتياجات تشغيل أجهزة الانتاج الحكومي (وذلك بالإضافة إلى الاجور التي خصصت اعتمادات الباب الاول . وتتصل تلك النفقات بالمنصر السلمي والخدمات في الاستهلاك الحكومي) والذي يضم أيضا ما لا يضاف إلى السلع والخدمات قيمة المستخدمة من خدمات العم) . ومن موازنات الوحدات الاقتصادية في الموازنة العامة تمثل مهمة السلع والخدمات المشتراه الاستهلاك الوسيط .

أما النوع الثاني فيتمثل في قيمة المشتريات بغرض البيع والتي يجري تقسيمها بين مشتريات من السوق المحلي ومشتريات من الاسواق الخارجية . وفي هذا التقسيم يمكن الربط بين الموازنة العامة للدولة وموازنة النفد الاجنبي .

أما النفقات التحويلية فتقسم إلى تحويلية جارية وتحويلية تخصيصية وتشمل مجموعة التحويلات الجارية ما يلي : -

- الضرائب والرسوم السلمية
- اهلاك الاصول الثابتة
- ايجارات (الاراضى والمباني السكنية والمخازن والجراجات)
- الفوائد المحلية والخارجية
- فروع الفوائد المحتسبة والايجارات المحتسبة
- فروع تقييم التغير في المخزون
- أية تحويلات جارية أخرى

وتشمل مجموعة التحويلات الجارية التخصيصية فتشمل :

- التبرعات والاعانات للغير
- صافي أعماء التأمين والمساهمات
- التأمينات والفروقات
- الخسائر الرأس مالية
- مصرفات سنوات سابقة
- ديون معدومة
- مخصصات بخلاف الهلاك
- ضرائب عقارية
- تحويلات جارية تخصيصية أخرى

وهي جانب الاستخدامات الجارية ولا تنتمي الى الاجور والنفقات الجارية والتحويلات الجارية كما تقدم وتيارات أخرى هي :

- عجز العمليات الجارية
- فائز العمليات الجارية ويشمل (حالة الوحدات التي تدير نشاطها على أساس اقتصاد يسنة كالهياكل الاقتصادية) :
- ضرائب داخلية
- فائز محتجز (الاحتياطيات المختلفة)

فائض موزع (الإدارة والاشراك والمعمومة حصر لكل من العاملين والهيئة والمساهمين .
وشمة اعتمادات لبعض اوزارات أو الادارات لايجري تخصيصها وتظهر كاعتمادات أجمالية تدمج
فيها الاجور والنفقات الجارية بمختلف صفوفها (وأهمها اعتمادات القوات المسلحة) .

الباب الثالث . . . الاستخدامات الاستثمارية :

ومثل مجموع ما ينفع جدار السنة المالية على المشروعات الاستثمارية في جميع الاجهزة
(ادارية ، هيئات خدمية ، وحدات اقتصادية . . الخ) وأيما كانت مصادر التمويل (محلية
أو أجنبية) . وتشمل الاستثمارات ما يجرى تنفيذه خلال السنة المالية نتيجة دفعات مقدمة
سبى سدادها في سنوات سابقة .

وتشمل الاستخدامات الاستثمارية ما يلي :

- الانفاق على التكوين الرأسمالي للمشروعات الجديدة أو المشروعات تحت التنفيذ .
- تكاليف التجارب والابحاث .
- الضرائب على الرسوم الملكية على مكونات الاستثمار في حالة الاستيراد المباشر ما يخسر المشروعات
من الاجور .
- الفوائد السابقة على التشيين .
- النفقات الجارية والتحويلات المتعلقة بدورة التشيين الاولى .

وتقسم اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية الى بنود (عدد ١٦) وفقا لقطاعات خطة التنمية
الاقتصادية والاجتماعية كما سبى بيانه . وى هذا التوزيع يتوفر الاساس المناسب لربط الموازنة
العامة بالخطة الاقتصادية في مجال الاستثمارات .

ومثل الانفاق الاستثمار النفقات الجارية المتعلقة بالاستثمارات (أجور ومستلزمات سلمية
وخدمية . ويجرى تهويب هذا النوع من المشروعات تبين البابين الاول والثاني ويعتبر الحساب
الثالث مصدر تمويلها . أما الانفاق الاستثمار المتمثل في الانفاق على اصول الثابتة (اراضى
وباني وتشبيكات وتجهيزات وآلات ووسائل نقل وأصول ثابتة أخرى) فتدري في الباب الثالث

الباب الرابع - التحويلات الرأسمالية :

وتتم الاعتمادات المتعلقة بحركة الاموال طيلة الاجل فيما بين الوحدات الاقتصادية العامة ومعضها البعض - أو بينها وبين أن جهات أخرى .
وتظهر هذه الاعتمادات بنود (عدة ها ١١) هي :

١ - مساهمة (الحكومة) انشاء شركات جديدة أو شراء شركات قائمة أو زيادة رؤوس أموال الشركات العامة الحالية .

٢ - أقراير طويل الاجل (سواء كان لصندوق استثمار الودائع والتأمينات أو أقراير الشركات أو الجهات الأخرى) .

٣ - مصادف فروغ طيلة الاجل محلية (لصندوق استثمار الودائع ، للخزانة العامة ، للبنوك التجارية ، للشركات العامة ، للهيئات العامة ، للقطاع الخاص ، أو أي جهات أخرى) .

٤ - مصادف اقروغ طيلة الاجل خارجية .

٥ - نفقات مقدمة للاستثمار (في سنوات مالية مقبلة) .

٦ - استثمارات مالية (محلية أو خارجية) .

٧ - الزيادة في المخزون السلمي .

٨ - زيادة المدينين والارصدة المدينة (مثل العملاء وأوراق القبض والمدينين وأن أرصدة مدينه أخرى .

٩ - نفقات الدائنين والارصدة الدائنة الأخرى (مثل أرصدة البنوك الدائنة والدائنين وأي

وأي أرصدة دائنة أخرى) .

١٠ - مجز النشاط الجارن المرحل .

١١ - تحويلات رأسمالية أخرى .

تحويل الايرادات العامة :

وتحويل الايرادات العامة يستخدم مبدأ التمييز بين الايرادات الجارية والايرادات الرأسمالية وذلك من أربعة ابواب على النحو الاتي :-

الايرادات الجارية وتنقسم :

الباب الاول

: الايرادات السيادية .

الباب الثاني

: الايرادات الجارية والتحويلات الجارية .

والمثل تنقسم الايرادات الرأسمالية ما بين هما :

الباب الثالث

: الايرادات الرأسمالية المتنوعة .

الباب الرابع

: المقروض والتسهيلات الائتمانية .

وينقسم كل باب من عدد من المجموعات التي يجري تصنيفها بدورها من عدد من المجموعات الفرعية أو البنود ثم الانواع وفقا لطبيعة الوعاء أو الموضوع الخاضع للضريبة فالايرادات السيادية تظهر في مجموعات عددها تسع هي :-

- ١ - الضرائب والرسوم العقارية (أطياف ، مبانى) .
- ٢ - الضرائب على دخول الأفراد (المهايا واللاجور ، المهن الحرة ، الايراد العام) .
- ٣ - الضرائب على دخول الاعمال (أرباح تجارية وصناعية ، ايرادات رءوس الاموال المنقولة

٤ - ضرائب الدمغة .

٥ - الضرائب والرسوم على التركات .

٦ - الضرائب والرسوم السلعية (الجمارك ، رسوم الانتاج والاستهلاك والاعطاف ، رسوم دعم ، استيراد .

٧ - فروع الاسعار (الكهرباء ، الشاى ، السكر ... الخ) .

٨ - ايرادات سيادية متنوعة (التحويلات للخارج ، اضافة على السيارات ... الخ) .

٩ - الضرائب والرسوم العقارية للمجال المحلية .

الباب الثاني : الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية :

وتتولد من مختلف الموازنات الجارية (مركزية ومحلية وميثاقية واقتصادية) وفيما يلي عرض مختصر لبعض أنواعها لا ينعكس طبيعتها : -

١ - إيرادات الخدمات التي تقدمها الحكومة المركزية مثل الخدمات الزراعية وخدمات النقل والمواصلات وخدمات الأمن والعدالة والخدمات التعليمية والصحية والسياحة والثقافية والدينية والاجتماعية . . . الخ .

٢ - إيرادات متنوعة للحكومة المركزية وتشمل إيرادات أوراق مالية وفوائد وإيرادات المناجم والمحاجز والمصايد وإيرادات الاملاك الاميرية وإيرادات تأدينية خدمات ورسوم قياسية وتسجيل ورقابة واشراءات . . . الخ .

٣ - إيرادات للمجالس المحلية وتشمل خريبة الملاهي ورسوم السيارات وإيرادات المرافق التي تديرها المحليات وأن خرائب ورسوم ذات صفة محلية .

٤ - إيرادات مشتركة للمجالس المحلية وهي عبارة عن نصيب الحكم المحلي من الضرائب الانائية على قناة السويس . . . الخ .

٥ - إيرادات النشاط الجاري للوحدات الاقتصادية التي تباشر نشاطا انتاجيا وتشمل الإيرادات المتعلقة بالانتاج من شتى صوره واعانات الانتاج والتصدير .
إيرادات الهيئات من الاوراق المالية وتشمل عائد الاسهم والسندات والقروغر وحصر الهيئات في ارباح الشركات ان وجدت .

- إيرادات تحويلية جارية للهيئات وصناديق التمويل . . . الخ وتشمل الفوائد المحصلة والايجارات والارباح الرأسمالية وإيرادات السنوات السابقة وما يقابل حصة العمال في الارباح والمحصل من الشركات مقابل الادارة والاشراء ومقابل الخدمات القانونية والمحاسبية .

- عجز العمليات الجارية وهو ما يقابل العجز المرحل واعانة سد العجز واعانة الخدمات السيادية

الباب الثالث : الايرادات الرأسمالية المتنوعة :

وتتمثل في مصادر تمويل العمليات الرأسمالية • وتميز هذه المصادر في مجموعات أربع هي :

مجموعة ١ - التمويل الذاتي (الصيحات من المخازن والاصول الثابتة والمحصل من أنشط مستحقة + الاحتياطيات بكافة صورها والفائز، المرحل ومخصص الاهلاك وأي ، مخصصات أخرى) •

مجموعة ٢ - تمويل استثمارات الشركات التابعة بمختلف مصادرها • وتضم القروض الخارجية والمساهمات والمصادر الداخلية كاحتياطيات والمخصصات وتكلفة الاصول الثابتة •

مجموعة ٣ - إيرادات تحويلية رأسمالية : التغيير في الارصدة المتداولة للوحدات الاقتصادية مثل النقص في المخزون ونقص المدينين والارصدة المدينة أو زيادة الائتمنين والارصدة الدائنة وأرصدة البنود الدائنة وأي إيرادات رأسمالية أخرى مثل أنشط القروض المحصلة من النير •

مجموعة ٤ - اعانة خدمات سيادية رأسمالية •

الباب الرابع : القروض والتسهيلات الائتمانية :

وتتوزع في مجموعتين هما القروض المحلية والتسهيلات الائتمانية •

مجموع ١ - قروض محلية وتنظيم في بنود أربع هي :

- ١ - قروض من فائز التمويل الذاتي للشركات التابعة •
- ٢ - قروض من صندوق استثمار الودائع والتأمينات •
- ٣ - موازنة الخزانة العامة •
- ٤ - محلية من مصادر أخرى •

- مجموعة ٢ - تسهيلات ائتمانية .
- باتفاقيات دفع .
- بالعملة الحرة .

مفهوم الميزان الموازنة المصرية :

كما أشرنا سابقا يتوقف تعريف الميزان الموازنة العامة على هيكل الموازنة ذاته .
وللوقوف على مفهوم الميزان لما يستخدم البيانات المالية لوزارة المالية نعرض فيما يلي كيفية
تقدير هذا الميزان موازنة الخزنة العامة للعام الحالي (١٩٧٩) .

وكما أشرنا ، تخضع موازنة الخزنة العامة لتعديلات مستمرة لا تنبسطها فحسب بل
فيما تضمه من استخدامات وموارد . ومن عام ١٩٧٩ أخذت هذه الموازنة لبعض التعديلات
حتى صارت قائمة مالية لتلخيص نتائج الموازنات الفرعية (الجارية والرأسمالية لمختلف الأجهزة
مع التمييز بين الحكومة المركزية والحكم المحلي والهيئات الخدمية وأخيرا الهيئات الاقتصادية)
وكذلك موازنة صندوق استثمار الودائع والتأمينات وصندوق الطوارئ .

أولا - الميزان الجارى : ويتضمن

عجز موازنة الحكم المحلى + عجز موازنة الجهاز ١١١٨ ر ٧

صافى عجز موازنة الهيئات الخدمية الادارية

صافى فائض موازنة الهيئات الاقتصادية - الحكومة المركزية ٤٦٦ ر ٦

٦٥٢ ر ١

الميزان الجارى

ثانيا : العجز الرأسمالي ويتمثل بـ :

أ - عجز تمويل الاستثمارات

١١٨٢ ر ٩

٢٠٢٨ ر ٠

ب - عجز تمويل الالتزامات الرأسمالية

اجمالي العجز الرأسمالي :

٢٦٨٠ ر ١

اجمالي العجز الجار والراسمالي

التمويل من القروض الداخلية والخارجية واكتتاب القطاع الخاص

١٤٨٣ ر ١

الخارج

١١٩٧ ر ٠ مليون جنيه

التمويل من الجهاز المصرفي

في السنة المالية الماضية (١٩٧٨) قدر صافي العجز المقرر تمويله من الجهاز المصرفي بحوالي ٣٥٠ مليون جنيه . وانحاء الاعباء الجديدة خلال تلك السنة متشعبة في زيادات الاجور والمعاشات فان صافي العجز يرتفع الى ٧٠٠ مليون جنيه . وعلى هذا تبلغ نسبة زيادة العجز الممول من الجهاز المصرفي حوالي ٧٠ % في عام ١٩٧٩ بالقياس الى عام ١٩٧٨ وللتعريف على دلالة هذا العجز ومدى خطورته يمكن مقارنته بمستوى الناتج والدخل وأغلب الظن أنه يتجاوز سدس الناتج والدخل المحلي وربما لا يقل كثيرا عن ٢٠ % منه (١)

وللتعريف على أسباب هذا العجز ، وقد أصبح أحد مظاهر المشكلة المالية والاقتصادية المصرية يلزم دراسة اتجاهات مختلف عناصر الانفاق الهامة كما يلزم دراسة اتجاهات الإيرادات العامة .

(١) في السنة المالية ١٩٧٦ بلغ التمويل بالعجز المقدّر ١٢٥ مليون جنيه وذلك وفقا للبيان المالي لتلك السنة . وعلى هذا فان العجز في السنتين الأخيرتين قد تناعب عدة مرات خلال فترة أربع سنوات فقط .

ولا يتسع المجال في هذه المذكرة للقيام بهذه المهنة بصورة كاملة أو مرئية . غير أنه يمكن التصرف على أبرز السوا من الموقف الراهن في الموازنة العامة وذلك بالنظر في مكونات الانفاق العام وعناصره . ولا يفيد كثيرا في هذا الصدد دراسة اجمالي الاستخدامات وغيرها من المجاميع الكلية في الموازنة والتي تنطوي على قدر نخب من التكرار والازدواج الحسابي نتيجة لهيكل الموازنة ذاتها والتعاريف المستخدمة .

التنظيم الظاهر في الموازنة العامة المصرية :

وقد ترتب على الهيكل الحالي للموازنة العامة المصرية وجود تنظيم ظاهري كبير في مجاميع الموازنة . فباستثناء التقديرات المتعلقة باعتمادات الاجور (الباب الاول) والاستخدامات الاستثمارية (الباب الثالث) يدرج تنظيم مجاميع الموازنة الاخرى ، بما فيها مجاميع الاستخدامات والموارد ، سواء كانت جارية أو رأسمالية أو مجموعها معا . ويظهر هذا التنظيم أعظم ما يمكن في تقديرات الباب الثاني (النفقات الجارية والتحويلات الجارية) وفي الباب الرابع المخصص لاعتمادات التحويلات الرأسمالية .

وللقوف على حجم هذا التنظيم الكبير الذي تتميز به مجاميع الموازنة المصرية يكتفى بإشارة عاجلة الى هذه المجاميع كما صدر بها قانون الموازنة لعام ١٩٧٨ ثم تشير الى أهم أسهاب التنظيم الظاهري في الموازنة العامة .

الاستخدامات الجارية والرأسمالية (بمدرج الجنيهاات)

أ - جملة الباب الاول (الاجور) ١١٠٠ ر

ب - ، ، الثاني (النفقات والتحويلات الجارية) ٨ ر ٦٦٢ هـ

ج - ، ، الثالث (الاستخدامات الاستثمارية) ٠ ر ١٢٢٢

د - ، ، الرابع (التحويلات الرأسمالية) ١ ر ١٠٦٠

٨١٤٤٩

الموارد الجارية والرأسمالية (بملايين الجنيهات)

الباب الاول - الايرادات السيادية	٢١٢٧ ر ٨
الباب الثانى - والتحويلات الجارية	٤٦٤٥ ر ١
الباب الثالث - الرأسمالية المتنوعة	١٢٦٢ ر ٤
الباب الرابع - القروض والتسهيلات الائتمانية	١١١٩ ر ٦
اجمالى الايرادات	٩١٤٤ ر ٩

وبالمقاييس بلغت جملة المصروفات من العام المالى الحالى (١٩٧٦) ١٢٩٢٩ ر ٤ بزيادة قدرها ٢٩٩٥ ر ٤ مليون جنيه (١) أى بنسبة ٣٠.٢% وذلك وفقا للبيان المالى عن مشروع (الموازنة العامة للدولة ١٩٧٦) .

وتظهر معظم الزيادة الظاهرية من الباب الثانى الذى ارتفع الى ٧٩١٥ مليون جنيه محققا زيادة نسبتها ٨ ر ٤١% أما الزيادات من الابواب الاخرى فتتراوح بين ٣ ر ١٣% (التحويلات الرأسمالية) ٣٠ ر ١٤% (الاجور) ٢ ر ١٨% (الاستخدامات الاستثنائية) .

فونكتيوى هى الارقام للتعرف على أهم أسباب التضخم الظاهر من مجاميع الموازنة العامة المصرية وهى تتعلق بمضمون النفقات الجارية والتحويلات الجارية (الباب الثانى) .

وبلاحظ أن النفقات الجارية والتحويلات الجارية تشمل « المشتريات بفرغ البيع » وقد بلغت اعتماداتها من موازنة الهيئات الاقتصادية (حيث تتركز) حوالى ١١٠٠ ر ٩ مليون جنيه تتوزع كما يلى : -

(١) ويظهر أن التقدير المعدل (المطور) لجملة المصروفات من عام ١٩٧٨ يتجاوز اعتمادات المصروفات الصادرة بقانون الموازنة لعام ١٩٧٨ والتي بلغت كما سبق ذكره ٩١٤٤ ر ٩ مليون جنيه .

قطاع التمويش والتجارة (الهيئة العامة للسلع التموينية
قطاع البترول (الهيئة العامة للبترول

٨١٣ مليون جنيه
٢٥٥ ر ٣

٢٢ ر ٦

قطاعات أخرى (أهمها هيئة بند ناصر قطاع التأمينات)

وشمة مصدر آخر لتضخم أرقام الموازنة ظاهريا ويمثل كيفية معالجة اشتراكات التأمينات الاجتماعية
والمعاشات . انه يلاحظ ما يلي : -

تظهر هذه الاشتراكات كإيرادات سيادية لصندوق التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية
وذلك في موازنة الهيئات الاقتصادية . وفي عام ١٩٧٨ بلغت جملة الإيرادات السيادية والجارية
حوالي ٨٠٤ مليون جنيه (شاملة بند ناصر) .

كما بلغت جملة التحويلات الجارية والتخصيصية حوالي ٧٩٦ مليون جنيه شاملة مشتريات بنك
ناصر لفرغز، البيع وتبلغ حوالي ٢٥ مليون جنيه) .

ويشمل قدر من هذه التحويلات الجارية لصناديق التأمينات الاجتماعية والمعاشات (٢٧٥

مليون جنيه) إلى الهيئة العامة للتأمين والمعاشات والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية

وذلك في صورة إيرادات تحويلية جارية . وتقوم هاتان الهيئتان بإفراغ فائضها لصندوق

استثمار الودائع والتأمينات والذي يتولى بدوره إفراغها لموازنة الخزنة العامة هذا بالإضافة

إلى ظهور صافي انجاء التأمين والمعاشات في الموازنة الجارية للحكومة المركزية .

ولا تقتصر التحويلات بين الموازنات على قطاع التأمينات بل تظهر أيضا بصورة كبيرة في التحويلات

من موازنة الحكومة المركزية لموازنة الحكم المحلي . فقد أدى فصل الموازنة الجارية للحكم المحلي

عن الموازنة الجارية للحكومة المركزية إلى تسجيل فائض إيرادات الحكومة المركزية بلغ ٧٢٦ مليون

جنيه في موازنة عام ١٩٧٨ وإلى ظهور هجز العمليات الجارية لموازنة الحكم المحلي/ جرت لمواجهته

بإعانة خدمات سيادته بلغت ٣٦٥ مليون جنيه . ويشمل مفهوم الإيرادات الجارية المستخدمة

كلا من الفائض والمجزى العمليات الجارية .

ومن الواضح أن هذا التكرار سيخترباد ما من الموازنتين معا حيث سيقل حجم الفائض على الموازنة الجارية المركزية (٧٢٦ر١) بمقدار حجم العجز من الموازنة الجارية المحلية (٣١٥ر٦) ليصبح ٣٣١ر٣ مليون جنيه فقط . ونتيجة لذلك سينخفض حجم الموازنة الجارية المجمعة للحكومة (مركزية ، محلية) بمقدار ٠٣٩٦ مليون جنيه .

ويمكن التعرف على معرفة حجم التضخم الظاهر من مجاميع الموازنة العامة ومكوناتها وذلك بالنظر فيما يطلى عليه عاى الانفاق العام . (١)
وإن البيان المالى والاقتصاد من عن مشرق الموازنة العامة للسنة المالية ١٩٧٥ جرن تصريح صافى الانفاق العام باستبعاد ما يلى من اجمالي استخدامات الموازنات المختلفة :

١ - أوجه الانفاق المكررة بين الجهات ومعضها والتي تعتبر استخداما من جهة وموردا لجهة أخرى داخل الموازنة العامة للدولة .

٢ - الاستخدامات التى تخفى عن طبيعة النفقة ومن أمثلتها المشتريات بغرض البيع والاهلات والمخصصات الاخرى بخلاف الاهلات .

وفيما يلى بيانات عاى الانفاق من مختلف ابواب الموازنة مقارنة بالربط (خلال السنتين المالىتين ١٩٧٤ ، ١٩٧٥ .

وتفيد الأرقام المذكورة أعطاء فكرة عن حجم التضخم الظاهر الناتج عن مفاهيم الاستخدامات
الموازنة العامة وهيكلها . ومن الواضح أن عاى الانفاق العام ١٩٧٤ لا يتجاوز نصيب اجمالي
الاستخدامات عام ١٩٧٥ يبلغ ٤٣% فقط منها . ومتركز التضخم اعتمادات الباب الثانى
(النفقات الجارية والتحويلات الجارية يليه الباب الرابع (التحويلات الرأسمالية) .

غير أن تصريح وزارة المالية لصافى الانفاق العام لا يزال بعيدا عن المفهوم الاقتصادى
للانفاق العام . ووفقا لهذا المفهوم تنص التحويلات على ما يتم بين الموازنة العامة مسن
جهة واقى قطاعات الاقتصاد القومى من جهة أخرى . وأى أن الانفاق العام يشمل ما يلى :

- ١ - مدفوعات الاجور وما يحكمها .
- ٢ - المشتريات السلعية والخدمية .
- ٣ - إعانات تخفيض تكاليف المعيشة .
- ٤ - التحويلات الجارية بين الموازنة العامة واقى قطاعات الاقتصاد .
- ٥ - اجمالي الانفاق على الاستثمار .
- ٦ - التحويلات الرأسمالية بين الموازنة العامة والقطاعات الاخرى .

وتوفر هذا المفهوم اطار احصائى شامل يضم مختلف أنواع التيارات ذات الدلالة : المالية
والاقتصادية والاجتماعية ويفعله يمكن التعرف ، ومسهولة ، على وضع الموازنة الاقتصاد
القومى واتجاهات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة .

ومن الواضح أن دراسة تطور الانفاق العام ودوره الاقتصاد القومى انما تتطلب استبعاد
كل أسباب الزيادة الظاهرية . ولا يتسع المجال هذه الدراسة للقيام بهذه المحاولة .

ولكن يتأخر التعرّف على المواسم الضاغطة لزيادة الانفاق العام من الموازنة العامة المصرية من خلال النظر في الاعتمادات المتعلقة بالتدقيقات بين الموازنة العامة من ناحية وإحدى فئات الاقتصاد والمجتمع من ناحية أخرى وأبرزها ما يلي :-

١ - الاجور والموازنات الخدمية والاقتصادية .

٢ - المعاشات والتأمينات الاجتماعية .

٣ - اعتمادات دعم السلع واعانة خفض تكاليف المعيشة .

٤ - اعتمادات الدفاع وصندوق الدفاع .

٥ - الاستثمارات .

١ - اتجاهات الاجور : (١)

١٩٧٦	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	١٩٧٥	٦٦/٦٥
١٠٥٢	٩١٢	٧٠٩	٦١٩	٥٠٧	موازنة لخدمات (٢١٧)
٢٠٠	١٨٣	١٤٥	١٢٧	١١٤	ه الهيئات الاقتصادية
١٢٥٢	١١٠٠	٨٥٤	٧٤٦	٦٢١	الجملة

أى أن معدل الزيادة السنوية يتراوح بين ١١% ، ١٣% ، غير أن معدل الزيادة يتجاوز ١٠٠% خلال الفترة ١٩٧٥ - ١٩٧٩ .

٢ - المستلزمات السلعية والخدمية :

وفقا للبيان المالى يحقن تفديراتها في موازنة عام ١٩٧٩ زيادة نسبتها ١٦% بالمقارنة مع العام السابق ، وذلك بعد أن حققت مجهودات الحكومة لضغط هذه المصروفات قدرا من النجاح في العام السابق كما يستدل عليه من أرقام الموازنات خلال ١٩٧٦ - ١٩٧٩ .

١٩٧٩	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	٦٦/٦٥
٢٩٢	٢٤٩	٢٠٢	١٨٦	موازنة الخدمات (٧٥)
٣٧٤	٣٢٧	٣٣٦	٢٤٠	موازنة الهيئات
٦٦٦	٥٧٣	٥٣٨	٤٢٦	المجموع

- (١) أرقام فعلية للسنوات الثلاث الاولى ، وأرقام موازنة للسنتين الاخيرتين .
- (٢) لا تشمل فروع المعاشات التى تتحملها الخزنة العامة لأصحاب المعاشات القديمة .
- * الأرقام الخاصة بالسنتين ١٩٦٥/٦٤ ، ١٩٦٦/٦٥ هي أرقام فعلية صدرها تقارير متابعة الخطأ . أما أرقام السنين ١٩٦٥/٦٤ ، ١٩٦٦/٦٥ الحالية فهى اعتمادات موازنة وكما وردت في البيانات المالية لوزارة الخزنة والمالية خلال هذه الفترة .

٣ - المعاشات والتأمينات الاجتماعية

وينظر أن ^{تزايد} الزيادة في هذه المعاشات مع زيادة شعور نظام التأمينات • وقد ارتفع عدد المتقدمين من حوالي ٥ مئتين شخص عام ١٩٧٥ إلى (٨) مئتين في عام ١٩٧٨، وإلى (٩) مئتين عام ١٩٧٩ • ولابد أن تصحب ذلك زيادة في نفقات الموازنة للمعاشات والتأمينات الاجتماعية كما يتضح مما يلي :

١٩٧٩	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	(١) ١٩٧٥	(٦٦/٦٥)
٣٧٢	٢٦٤	٢١٥	١٦٦	١٤٢	*(٢٠)

(*) يقتصر هذا الرقم على المعاشات التي دفعتها الخزنة

٤ - اعتمادات الدعم واعانات خفر تكاليف المعيشة :

ون هذه الاعتمادات يتش :
عصر هام أيضا تطور الانفاق العام وزيادة عجز الموازنة • ومنذ عام ١٩٧٣ تطورت هذه الاعتمادات على النحو التالي :

١٩٧٩	١٩٧٨	١٩٧٧	١٩٧٦	١٩٧٥	١٩٧٤	١٩٧٣	*(٦٦/٦٥)
٤٦٥	٣٨٠	٥٥٤	٦٤٢	٤٣٣	١٦٦		(٤١)

١٦٨	٢٢٤						(فروق) (أسعار الصرف)
٦٣٣	٦٠٤						

١١٧٧ (٦٨٠)

(١) ارتفعت المدفوعات الفعلية فبلغت ١٨٤ مليون جنيه وفقا للبيان المالي (١٩٧٦)

٥ - اعتمادات صندوق الطوارئ: (٢)

وهي اعتمادات انفاقية لمساندة نفقات الدفاع والامن الداخلى ومعرض مشروعات الطوارئ .
وقد تطورت هذه الاعتمادات ومضاد تمويلها على النحو التالى :

	١٩٧٤	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
الاعتمادات	٤٦٥	٧٧٥	٦٤٧	٧٦٤	٩٢١	١٢٥٠
الموارد	٠٠	٠٠	٥٤٢	٤٧٦	٦١٩	١٠٤٠
المجزر	٠٠	٠٠	١٠٥	٢٨٨	٣٠٣	٢١٠

وهكذا تسهم أعباء الدفاع الانفاقية في تضخم اعتمادات الانفاق والمجزر الموازنة . وخلال الفترة
زادت هذه الاعباء بنسبة تزيد على ١٧٠ % .

تطور الانفاق على القوات المسلحة :

	١٩٦٥/٦٤ *	١٩٦٦/٦٥	١٩٦٧/٦٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
القوات المسلحة	١٦٥	١٩٠	١٨٤	٣٤٢	٣٤٧	
الدفاع والامن						
والمدالة	١٧٢		٢١٦	٤٤٨	٤٧٢	٥٦٤

(٢) أنشئ هذا الصندوق بقرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٨ لمواجهة الاعباء
التي فرضتها حالة الطوارئ في مجالات الدفاع والتجهيز والامن الداخلى والاحتياطيات
الصحية ومواجهة سداد بعض الالتزامات المتعلقة بأعباء الدفاع .
وبلاحظ تضخم اعتماداته بصورة فجائية وغير منتظمة (عام ١٩٧٥ ، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩) .
كما تجدر أيضا ملاحظة المستوى المرتفع الذي وصل اليه في عام ١٩٧٩ حيث تجاوز ١٢٥
بليون جنيه .

منذ قيام ثورة ٢٣ يولية وشهد مصر ثورات ضخمة في دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتوسعا كبيرا في مسئولياتها الاجتماعية وعلى الاخر ما يشمل بتوفير الضروس المتكافئة للمواطنين سواء ازاء الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية . أو ازاء توفير المعالة والفسح الاجتماعي . كذلك شهدت هذه الفترة قيام طاع عام كبير يتولى مسئولية النصيب الاكبر من مجهودات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقد صاحب هذا التوسع دور الدولة ومسئولياتها اتساع نطاق الموازنة العامة واستمرار نمو حجم الانفاق العام . وقد أسهم في هذا التوسع أيضا التزامات مصر الدفاعية في قيادة الصراع العربي الاسرائيلي .

وقد صاحب نمو الموازنة العامة والانفاق العام تطور جذري أيضا في محتوياتها . فبالإضافة الى المهام التقليدية للدولة مثلثة في الدفاع والامس الداخلي والادارة العليا للاقتصاد والمجتمع وخدمة الديون العامة ، حدث نمو ملحوظ في الانفاق على التعليم والصحة والتأمينات الاجتماعية وغيرها . كذلك زادت أهمية الطابع الفني للانفاق العام نتيجة المشروعات الهندسية الخمسة (السد العالي والانفاق الموصلة الى شبه جزيرة سيناء) . وقد ترتب على هذا التطور وزيادة تركيب الانفاق العام وتعقيده ، عجز الاطراف المسئولة عن الموازنة اعدادا وتنفيذا (في الادارة المالية العليا وأعضاء البرلمان والسياسيين) عن استيعاب الكثير من دوائج الانفاق العام وجوانبه الخاصة والمميزة .

ويخشى أن تؤدي هذه الظروف الى أشاعة حالة من اللامبالاة من الاطراف المسئولة وذلك ازاء تعذر رؤية الجاد في السليمة اللازمة مراعاتها وتطبيقها في اتخاذ مختلف القرارات ضمانا استخدام الموارد العامة والقومية بصورة رشيدة ولتعزيز النفع العام منها

وتزداد هذه المشكلة الأخيرة خطورة في ضوء الأهمية المتزايدة للإنفاق العام والموازنة في الاقتصاد القومي ، وهي تعكس جوهرها عدم توفر القوى التلقائية أو الجهاز الذي يمكن الاسترشاد به في إدارة الموازنة العامة مثلما يتوفر لجهاز السوق في أنشطة الأعمال من الاقتصاد في هذه الأنشطة يمكن الاعتماد على جهاز الائتمانات والقوى التلقائية والمناسبة ومؤشر الأرباح والخسائر لتوفير الحوافز ونظام قدر معقول من الانتظام والمسئولية وكذلك لتوفير طريقة وأسلوب لتقييم نوعية القرارات . وقد تشوب نظام السوق أذوائه والقوى العاملة فيهم بمخرواوجه النقص وأسباب عدم الكمال غير أنه موجود ويعمل بطريقة مقبولة . وقد كان الكشف عن إمكانية استخدام جهاز السوق كميكانيزم تخصيص الموارد في القطاع الخاص بدرجة مقبولة من الكفاءة واحدا من أعظم الاكتشافات في التطور الاقتصادي والتي يعطيها البعض أهمية مكافئة لنانون الجاذبية في علم الفلك . غير أن هذا النظام لا يتوافر في قطاع الموازنة العامة كما لا يتوفر جهاز شبيه به ومن ثم استمرت الجهود والمحاولات بحثا عن أداة بديلة يمكن باستخدامها ترشيد اتخاذ القرارات في الإدارة الحكومية . ولا تزال هذه المشكلة تفتقد إلى حل مرضي حتى وقتنا الحاضر .

الدريل الأول

ون غياب هذه الإدارة تفتش بين الفاعلين على الموازنة العامة في مختلف نهجان أو نوعان من السلوك وذلك إزاء القواعد التي يسترشد بها في توزيع (تخصيص) الموارد العامة النادرة بين مختلف نواحي الإنفاق .

ويرتكز النهج الأول على قاعدة تتلخص في ضرورة توفير المستلزمات التي يتطلبها القيام بمشروع تحقيقا أو برنامج معين لا هذا - محدده وذلك بصرف النظر عن التكلفة أي دون اعتبار للاستخدامات البديلة للموارد المالية والاقتصادية النادرة . ووفقا لهذا النهج يتم التمييز

عن حاجات بعينها (عدد معين من الوحدات السكنية الجديدة - كمية محددة من المياه
المذبة عدد كذا من الطائرات أو وحدات الدفاع الجوي - عدد محدد من الفصول الدراسية
وينظر الى هذه الحاجات على أنها ذات أهمية واحدة بحيث ^{يجب} توفير المستلزمات لمقابلتها
بصرف النظر عن التكلفة (وينبغي هذا النهج في المشروعات المتعلقة بالدفاع والأمن القومي) .

ووفقا للنهج الثاني يجرى تحديد حجم محدد للموازنة العامة والإنفاق وذلك بصرف
النظر عن الاهداف التي تخدمها أو المرافق التي تعود منها (١) . وبعبارة أخرى يتسم
تقدير اجمالي الموارد المتاحة للإنفاق دون النظر الى المرافق التي تعود منه على المجتمع
وجمهور المستفيدين به . وينبغي ان يناد هذا النهج تأييده من اعداء التوسع في الإنفاق
العام والذين يرون أن زيادة اضعاف في هذا الإنفاق قد تدفع بالاعتقاد القومي الى مخاطر
كبيرة غير أن هذا النهج أيضا قد يناد تأييد أنصار التوسع في الإنفاق العام : لماذا تحدد
نسبة قدرها (كذا % فقط) من اجمالي الناتج القومي لإنفاق على التعليم بينما تخصص نسبة
كذا % للإنفاق على السجائر والدخان مثلاً .

(١) وقد يجرى تجديده من نمو الإيرادات الضريبية . وغالباً ما يتسم مستواها بالجمود وعلى
الاخص في البلاد النامية ومن بينها مصر ، وذلك بسبب قلة نمو معدلات النمو الاقتصادي
وزيادة الضغوط الاستهلاكية الضرورية في هذه البلاد .

وقد يكون لتحديد حجم الانفاق العام مقدما بعض المزايا ان تتوفر فيه طريقة مستطمة
لتأكيد أهمية الاختيار بين زيادة هذا النقي أو ذلك من أنواع الانفاق وذلك نتيجة لتثبيت
حجم الانفاق العام الكلي عند مستوى معين مما لا يتفق زيادة الانفاق في مختلف المجالات بصورة
مطلقة . غير أنه يؤخذ عليه ما قد يؤدى اليه من الحيلولة بزيادة الانفاق في بعض المجالات
لذات النفع الاجتماعى الواضح ، كما قد لا يتفق مع الواقع عندما يميل مستوى الدخل والاستثمارات
العامة الى الزيادة .

لقد مثل هذه الظروف لاستساع تحديد مستوى الانفاق مسبقا في نفس الوقت الذي تتزايد فيه
حاجة المجتمع الى زيادة الانفاق على التعليم والصحة والبحث العلمى والتطوير . . . الخ .

وهكذا كان نمو الموازنة والانفاق العام في غيبة من القواعد التى تنضبط هذا النمو وتحكمه
وقد تضمن هذا النمو كثيرا من الاعراغ الموزنية التى تعجز لتتبعها كثير من الكتاب (مرفعى
التدبير في الانفاق وقد تعجز له الاقتصادى الالماني فاجنر في اواخر القرن الماضي ، التدبير
في استخدام الموارد البشرية في الادارة الحكومية وقد تعجز له باركسون في قانونه الأشهر ، وعجز
التقدير وقد تعجز له الاقتصادى الأمريكى جالبريث في كتابه عن " مجتمع الوفرة " .

وقد كان أمرا طبيعيا أن تخضع قرارات الموازنة العامة في مصر - كما هو الحال في غيرها
لقاعدتى السلوك المشار اليهما . وثقت القاعدة الاولى (تنفيذ أولية تنفيذ برنامج أو مشروع
معين مهما كانت التكلفة) وراء كثير من برامج الانفاق العام وعلى الاخرى مجال الدفاع والامن
الداخلى وبعض المشروعات الهندسية كالسدود والانفاق . ويخشى أيضا أن تكون أساس اختيار
بعض المشروعات الانعائية الزراعية والصناعية . وتزداد خطورة الاخذ بهذه القاعدة في سلوك
الادارة المالية العليا في حالة الاعتماد المتزايد على التمويل بالمجز والتوسع في الاصدار النقدى

وهذا كله مما يوجب الانتباه اليه في ضوء القواعد التى يجب ان تحكمها

وهذه القواعد التى يجب ان تحكمها

التدبير في الانفاق

والائتمان المصرفي عندما لا تكفي الإيرادات الضريبية عن الوفاء بمتطلبات التمويل . وتكفى
نظرة سريعة الى أرقام الموازنة المصرية في الوقت الحاضر ليتبين لنا مدى ثقل عبء التوسع
في الانفاق في بعض المجالات . ويعكس هذا التوسع في مجداً الأمر أعطاء الأولوية له نفساً
في هذه المجالات دون اعتبار كالتكلفة هذا الانفاق وقد ترتب على هذا اتساع الفجوة
بين الانفاق العام والإيرادات الضريبية وشبه الضريبية وازدياد حجم العجز المالي بصورة
مطردة .

ومن ناحية أخرى أخضعت بعض مجالات الانفاق الأخرى للقاعدة السلوكية الثانية
والتي تقتضي ضغط الانفاق في هذه المجالات ووضوح حدود لها وذلك دون اعتبار كـ
لمستلزمات السياسات الاجتماعية المعلنه . ولو أخذنا مجال التعليم كمثال فإنه يلاحظ
عالة الموارد المخصصة له في الموازنة . ويتضح ذلك في زيادات المجهودات التعليمية
خارج المدرسة وخارج الفصول الدراسية الحكومية وذلك رغم ما يترتب ذلك من انخماص لمبدأ
تكافؤ الفرص التعليمية ، وتحقيق هذا الهدف لا يزال هو هدف السياسة التعليمية المعلنه
وهكذا يؤدي إلى الأخذ بهذه القاعدة الى زيادة الفجوة بين أهداف السياسات المعلنه
ومستلزماتها وانخفاض مستوي النتائج المحققة .

ويتمثل الخطأ في كل من قاعدتي السلوك المشار اليهما في تجاهل حقيقة بسيطة وتلخص
فيما يترتب ندرة الموارد المتاحة للقطاع الحكومي من ضرورة الاختيار بين مختلف الأغراض العامة
وذلك وفقاً لما يسهم به كل نوع من أنواع الانفاق في تحقيق الأهداف القومية . كما تتطلب
ندرة الموارد أيضاً وضع الاختيارات موضع التنفيذ بأعلى درجات الكفاءة والفعالية لضمان
حسن استخدام الموارد النادرة . فزيادة الانفاق في أحد المجالات لا يمكن أن تتسبب
بالتمحيص بالاستخدامات والفرص البديلة ، أي زيادة الانفاق في مجال آخر . وهذه هي
تكلفة الانفاق . ويصدق هذا القول في مختلف المجتمعات أيما كانت حالة الوفرة المطلقة
التي يتمتع بها مجتمع ما بالنسبة لموارده النقدية . ويصدق أيضاً في ظل كل الأحوال والظروف
الاقتصادية من ساء أو رواج أو استقرار .

ونظرا لان لاتن انفاق تكلفه يصح أساسيا لاتخاذ القرار المتعلق بزيادة الانفاق على
غير ما اعتاركن من منفعة هذا الانفاق وتكلفته . وقد عبر الفكر الاقتصادي عن هذا البعد
الاساسى وهو ما يعبر ببعد النفقة والمنفعة . وضع القاعدة السلوكية الاتية لاسترشاد بها
لاتخاذ القرارات الموازنة العامة :

ان البعد الامثل الذى يجب الاسترشاد به لاتضع القرارات فى مجال الموازنة العامة
واضح بدرجة كافية . وما على المسئول الا ان يدفع بالانفاق على
كن غير من الاغراض العامة الى النقطة التى عندها تكون المنفعة التى تترتب على وحيدة
الانفاق الاخيرة الجنيه الاخير الذى يتقرر انفاقه على هذا الغرض (أكبر منها أو مساوية
لها على الاقل) (أكبر من منفعة الجنيه أو مساوية له) .

ونبدأ النفقة والمنفعة فى صورة المختلفة تتمثل احدى النتائج التى انتهت اليها
مجهودات رجال الاقتصاد فى مجال وضع نظرية عامة للموازنة المالية العامة متضمنة الجادى
والاصول التى يجب الاسترشاد بها فى تخصيص الموارد بطريقة تحقق الكفاءة وأقصى نفع
ممكن للمجتمع . غير أن هذه النظرية لازالت ذات طابع سلبي من حيث الاستفادة بها فى
الواقع والتدبير .

فمازال نتائجها فى صورة الجادى العامة ولازال توجد مساحة شاسعة تفصل هذه الجادى
عن القواعد والتأثيرات العملية التى يمكن الاسترشاد بها لاتضع قرارات الموازنة العامة
فى الواقع . غير انه يجب تأكيد أهمية الاتجاه الذى يسير فيه الفكر الاقتصادى والمالى .
فالمجهودات المبذولة ذات قيمة كبيرة . وربما كان من أبرز نتائجها تأكيد خطأ الاعتماد
على الجادى المطلقة لاتضع قرارات الموازنة . كما أنها تقدم بديلا عن ذلك ببدأ النفقة
والمنفعة وتسهم فى توفير الادوات العلمية وطرق الفياس لصانعى القرارات الموازنة العامة .

وننتهى هنا هذا التقديم للمشكلة الاساسية للموازنة العامة وطبيعتها الى تأكيد ما يلى :

١ - يفرض النمو المتزايد للانفاق العام والموازنة العامة ضرورة اعتبار الاختيار وتوجيه الموارد العامة النادرة بين مختلف الأغراض وفقا لاسهامها في تحقيق الأغراض القومية . ويتطلب هذا الاعتبار ضرورة اجراء المقاربات بين الأغراض (البدائل) المختلفة .

٢ - نظرا لعدم وجود جهاز ينظم تخصيص الموارد العامة بصورة تلقائية مثلما يتوفر في جهاز السوق والارباح والمنافسة في أنشطة الاعمال ، فلا بد من البحث عن اداة بديلة توفر أساسا للقيام بالاختيارات التي تفرضها ندرة الموارد ولصنع القرارات المستندة إلى تسهيلات تحقيق النفع الأقصى للمجتمع .

ونشير الآن الى بعض الانظمة المستخدمة في تطوير الموازنات العامة وتحسين عملية صنع القرارات فيها .

٢ - نظام موازنة البرامج كأسلوب لربط الموازنات العامة بخطط التنمية :

يتضمن نظام موازنة البرامج تحديد وتحليل أهداف البرامج الأساسية في مختلف الأنشطة الحكومية كما يتضمن أيضا تحليل البدائل المتاحة والبحث عن أعظمها فعالية وأكثرها قدرة على تحقيق الاهداف الاجتماعية المحددة وأقل التكاليف النقدية والمالية والبشرية والزمنية الممكنة . وهذه بطبيعتها أنشطة تخطيطية . ومن ثم يتجه البحث الى دراسة امكانيات استخدام هذا النظام لربط الموازنات العامة بخطط التنمية .

وخطط التنمية بطبيعتها خطط طويلة الاجل تتضمن تعيين الاهداف بعيدة المدى للمجتمع والفترة اللازمة لبلوغها . وغالبا ما يجري تعيين هذه الاهداف باستخدام معدلات معينة لنمو الناتج والدخل القومي ، وفي مجالات معينة كالصحة والتعليم ومستويات الاستهلاك . . . الخ . وتتضمن العملية التخطيطية متابعة وتحقيق هذه الاهداف وذلك في حدود الموارد المتاحة - الطبيعية والبشرية والمالية وكذلك الموارد من السلع الاجنبية اللازمة لتنفيذ الخطة . والطبع لا يتأثر التنبؤ بحالة هذه الموارد ومدى وفرتها فسي

الزمن الطويل بدرجة معقولة أو كافية من الدقة . غير أنه يمكن تصور ما ستكون عليه بصورة تقريبية خلال فترة طولها خمس سنوات مثلاً . ومن ثم يمكن ترجمة الاهداف بعيدة المدى الى خطط متوسطة المدى تتضمن الاولويات النسبية لمختلف الاهداف وذلك من حدود الموارد المتاحة أو التي يحتمل توافرها خلال هذه الفترة ، ومن مزايا هذه الخطط أيضاً انها يمكن من اجراء التعديلات الضرورية التي تعرضها المشاكل الانتقالية أو تتطلبها الاختناقات التي قد تظهر في هذا القطاع أو ذلك أو نتيجة عجز يظهر فجأة من الموارد المتاحة - مشاكل ميزان المدفوعات مثلاً .

وفي النهاية يجرب وضع الخطط بعيدة المدى ومتوسطة الأجل موضع التنفيذ وفيما يتعلق بالقطاع العام بواسطة الموازنات السنوية للدولة . ومن مزايا هذه الموازنة امكان تقدير الموارد المتاحة للتنمية بدرجة أكبر من الدقة . وعلى هذا فمن الممكن وضع الاولويات النسبية واختيار المشروعات سنة بعد أخرى بصورة أكثر واقعية وفي ضوء الظروف والأحوال الاقتصادية المتغيرة . وهكذا تصبح الموازنة جزءاً لا يتجزأ من عملية التخطيط . ولا يصح في هذه الحالة وضع الموازنات بمعزل عن الخطط طويلة الأجل ، فانها لاتعتمد وأن تكون مجموعة من القرارات لمواجهة الضغوط والمشاكل المباشرة والحالية وبالتالي لا يمكن ضمان أو تأكيد فعاليتها بالنسبة لاهداف المجتمع بعيدة المدى . ومن ثم تتألف المدفوعة بين الخطة والموازنة أهمية كبيرة ويصبح أمراً لازماً ربط الموازنة بالخطة .

ويتضمن التخطيط ومن حيث مفهومه مجموعتين من الاهدات والذرائع الفنية وتشتمل المجموعة الاولى فنون وادوات التخطيط الشاسم بعيدة المدى وتستخدم لتوجيه مسار الاقتصاد القومي ككل ، أما المجموعة الثانية من الاهدات والفنون فتستهدف التنسيق بين القرارات العاجلة (وتضمنها الموازنة العامة السنوية) والاهداف بعيدة المدى (للخطة القومية) والعمل على تنفيذها وتوحيدها والرقابة على هذا التنفيذ . وهذه هي فنون الموازنة وادواتها وأجزاءها . الخ .

ويفرغ، لاخذ بأسلوب التخطيط تدوير نظام الموازنة العامة ليستهدف أيضا بالانفاقه الى أغراضه التقليدية ، المص على تنفيذ الخطة وتحسين أوضاعها بد رجة كافية من المالية وهو ما يتطلب توسيع نطاق مفهوم الموازنة العامة ذاته ومواءمة فنونها وأساليبها وأجراءاتها مع متطلبات الخطة . وافرغ هذا على المستغلين بالموازنة ما يلي : -

١ - مواجهة مشكلة التنسيق بين الخطة والموازنة بصورة صريحة ومباشرة ومحددة ويشمل هذا المواءمة بين طرفي الخطة والموازنة وكذلك بين الأجهزة والتنظيمات العاملة في كل منها (جهاز التخطيط وجهاز الموازنة) .

٢ - مراعاة أسباب الكفاءة ومتطلباتها وذلك في مجال تحديد المشروعات واختيار بينها وتقييم الأداء وذلك حتى لا ينصرف اهتمام المسئولين في جهاز الموازنة العامة الى اعتبارات الاقتصاد والرقابة المحاسبية والمالية فقط (وهي الاهتمامات التقليدية للمسؤولين في الموازنات العامة) .

وماختصار تتطلب اعتبارات التنسيق بين الموازنة والخطة اجراء التعديلات الآتية في الموازنة العامة : -

١ - توسيع نطاقها بحيث تشمل كل الأنشطة التي يتولاها القطاع العام .

٢ - إعادة تهويب الموازنة لتوفير البيانات والمعلومات عن النتائج والمخصصات والبرامج والمشروعات .

٣ - ادخال التحليل بالنفقة والمنفعة واستخدامه لتوزيع موارد الموازنة بين مختلف الوظائف وكذلك بين البرامج والمشروعات .

٤ - توسيع نطاق الرقابة على الموازنة بحيث يشمل الاهتمام بانجاز الاهداف بأقل تكلفة نقدية وزمنية وذلك بالانفاقه الى وظيفة الرقابة المالية - مركز الاهتمام في الموازنات التقليدية .

٥ - تعديل اجراءات اعداد الموازنة وتميز المراحل التي يتم خ لها وفقا لطبيعة القرارات المهمة وأساليب العمل المناسبة في كل مرحلة من هذه المراحل .

وتتضمن، إلا أن لمختلف هذه التمددات بقدر من الايضاح .

تركيب الموازنة - نظام المعلومات :

وفيما يتعلق بتكوين الموازنة وما تحتويه من بيانات يجب التأكيد بانه بدءاً من البيانات التي تمررها الموازونات التقليدية والتي تقوم على تأكيد وإبراز مشتريات الوحدات التنظيمية من السلع والخدمات والاقتصاد على تحديد الانفاق على هذه المشتريات لافادة منها بتاتا لاغراض التخطيط ومن أو متوسط الاجل . كما أنها لا تمكن من اجراء التحليل الدزم لمختلف العناصر داخل وظيفية بعينها أو نشاط بعينه أو من مجموعة وأخرى من الانشطة الحكومية ونظرا لافتقار البيانات المتعلقة بالنتائج والاهداف يستحيل ربط مخصصات الموازنة بالاهداف بعينه المدن . كما يستحيل دراسة كفاءة الانفاق في تحقيق نتيجة محددة بعينها أو في تنفيذ نشاط حكومي بعينه .

وهكذا يتطلب انتقال الاهتمام من الموازنة العامة من مبدأ المخصصات والاعتمادات السنوية الى وجهة النظر التخطيطية بعيدة المدن ، وانشاء نظام جديد لتوفير البيانات واتخاذ القرارات يمكن من تتبع ما يتحقق من اهداف التخطيط بعيد المدن ويضمن في نفس الوقت اخضاع النشاط الحكومي لادوات الرقابة المحاسبية والمالية ، ويتوفر هذا النظام في موازونات البرامج .

وتتمثل نقطة البدء في موازونات البرامج في تقسيم النشاط الحكومي الى عدد من الاقسام الوظيفية . وتعتبر الوظيفة في نظام موازونات البرامج بأنها قسم رئيسي من الجهد الكلي المنظم للحكومة ، النشأ عنه توفير خدمة عامة مميزة ، الدفاع والتعليم والصحة والزراعة وهكذا . ويتم تمييز النشاط الحكومي الكلي في أقسام أو وظائف بعينها لها معنى باستخدام عدة معايير :

وتدور المجموعة الاولى من المعايير حول السؤال التالي :

أين تقدم الخدمة ؟

وهنا يمكن التمييز بين الخدمات التي تقدم للمجتمع ككل والخدمات التي تقدم لجزء من المجتمع فقط ، والخدمات التي تقدم له مراد .

وتتضمن المجموعة الثانية من المصايير بديلة الخدمة، وهي تنتمي إلى الوظائف (الواجبات) التقليدية للدولة، أم أنها قد تتوفر على ظروف بميئها بواسطة القطاع الخاص

ويرتب استخدام هذه المصايير تمييز الأنشطة الحكومية في مجموعات على النحو التالي :

١ - خدمات الحكومة الهامة : وهي الخدمات التي تتصل بتنظيم المجتمع وإدارته وتوفير أسباب الحماية له من الخافي والداخل من خدمات العدالة والأمن وإدارة المالية والاقتصادية ... الخ .

٢ - خدمات الجماعة : وهذه هي الخدمات التي تقدم للمجتمع ككل ويتم استهلاكها بصفة جماعية من الحماية من الحرائق وخدمات الطب الوقائي .

٣ - الخدمات الاجتماعية : وهي خدمات تقدم إلى أفراد المجتمع كالخدمات التعليمية والصحية والعلاجية .

٤ - الخدمات الاقتصادية : وتتعلق هذه الخدمات بتدوير الحكومة في الانتاج والتوزيع والنقل لمختلف السلع والخدمات .

ون داخل كل مجموعة من هذه الوظائف أو الخدمات يمكن تمييز عدد من الوظائف أو الأقسام الفرعية ذات الدلالة بالنسبة لواجبات الحكومة ومسئولياتها .

معد تمييز الوظائف الأساسية للحكومة تأتي مرحلة تبويب الانعاز الحكومي في كل وظيفة من الوظائف المشار إليها . وتبدأ هذه المرحلة بتمييز كل إدارة أو مصلحة حكومية . ويمكن تعريب البرنامج بأنه جزء (قسم) من خطة العمل أو الجهد لإدارة حكومية تمارس وظيفة بعينها (وفقا للتعريب المذكور أعلاه للتقسيم الوظيفي للنشاط الحكومي) .

والتي يمكن تمييز مجهودات الادارة الحكومية وفقا للتصنيف الى برامج يلزم القيام بدراسة شاملة لادارة المسئبة ومسئولياتها وأهدافها وهيكلها التنظيمي وذلك بقصد الوصول الى أحسن تصنيف للبرامج التي تضمها الوظائف المختلفة للموازنة وأعطىها فائدة

ومن مجموعة البرامج التي تخدم نفس الغرض الاساسي ، بصرف النظر عن الادارات والجهزة الحكومية التي يوكل اليها أمر تنفيذها ، تتكون الوظيفة • وهكذا يتوفر في تقسيم البرامج حلقة الاتصال بين خطة العمل في الادارات الحكومية وأعداد الحكومية كما يحدد في الخطة ولهذا النهج عدة مزايا ، فبالإضافة الى ماله من فائدة في تهويب الانفاق الحكومي الكلي حسب الوظيفة ، يمكن من عرض بيانات الموازنة بطريقة يسهل فهمها ، كما يتوفر فيه الاساس السليم لاتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص (توزيع) الموارد العامة بين مختلف الوظائف والاعراض وفقا لما تسهم به هذه الموارد في تحقيق الاهداف النهائية للموازنة واعتبارها خطة عمل • وبينما يتوفر التهويب الوظيفي والبرمجي للموازنة خلفية وصل بين الموازنة والخطة على المستوي الكلي ، تتطلب اعتبارات الادارة • والتفهد حلقة أخرى صلة بين الموازنة والخطة على المستوى الجزئي • ويمكن مواجهة هذه المطلب بتمييز عدد من المشروعات (أو الانشطة) داخل البرنامج الواحد • وصفة عامة يجوز تعريف المشروع بأنه جزء من برنامج يتمتع بخصائص فنية محددة • ويمكن القيام به وضعه موضع التنفيذ بصورة مستقلة عن غيره من المشروعات جنى مدونة أو مستشفى صنع ، استصلاح قطعة من الارض • • ولفكرة المشروع ميزة أخرى بالإضافة الى خصائصه الفنية انه فيه تتمثل وحدة الاداء التي توفر أساسا مناسباً جداً لتقديم بيانات الموازنة وتقديمها

وفي هذا التصنيف للانفاق الحكومي وتوزيعه الى وظائف وبرامج ومشروعات ووحدات تنظيمية لا يجوز افتعال ان الهدف منه هو تمييز الانشطة الحكومية وتحديد الناتج النهائي لها خدمه لغرض التنسيق بين الخطة والموازنة من ناحية ولمواجهة متطلبات صانع القرارات الحكومية والجهاز التشريعي من ناحية أخرى •

والجهاز التشريعي من ناحية أخرى .

دور التحليل الاقتصادي (التحليل بالنفقة والمنفعة) :

وتشترك كل من خطط التنمية متوسطة المدى والموازنات العامة السنوية في تحديد الموارد المتاحة للاستثمار . فمن مهام خطط التنمية تحديد أهداف الانتاج وتخصيص الموارد على مستوى القطاعات والبرامج . كما يجرى أحيانا تحديد المشروعات المقرر انشاؤها فسي الخططة .

غير أنه لا يجوز أن يكون اعداد الموازنة السنوية مجرد تطبيق سنوي لوثيقة الخططة أو بصورة ميكانيكية . حيث يلاحظ في هذا الشأن ثمة فرق كبير بين كل من الخططة والموازنة ونشأ هذا الفرق بسبب اختلاف البعد الزمني في كل منهما . ففي الموازنة التي يجرى اعدادها سنويا يمكن التعرّف على الموارد المتاحة للاستثمار وتقديرها بدقة أكبر من الدقة ونتيجة لهذا يجب اختيار المشروعات التي تشملها الموازنة سنويا في ضوء حالة الموارد والتغيرات فيها سنة بعد أخرى كما يجرى تقديرها في الموازنة . بالإضافة الى ذلك قد تفرض الظروف إعادة النظر في الخططة بسبب الاخطاء والحدوث وكذلك بسبب احتمال تغير الاهداف كما قد تفرض الموازنة ذاتها هذه المراجعات والتغيرات .

ويسهم التحليل الاقتصادي في تحديد المشروعات التي تشملها الموازنة :

وتتلخص عناصر هذا التحليل فيما يلي :-

- ١ - تقدير نفقات الانشاء والتشغيل والادارة وجدولها الزمني .
 - ٢ - تقدير تيار المنافع المتوقعة للمشروع طوال حياته .
- ولا تقتصر هذه المنافع على الانتاج المباشر للمشروع فحسب بل تشمل أيضا تقدير لمساهمة

ونظرا لان التحليل لكل من النفقات والمنفع يمتد ليشمل عمر المشروع بأكمله ، فأن من اللازم لأغراض المقارنة بين مشروع وآخر ، رد تيارات النفقات والمنفع الكلية لاي مشروع الى قيمتها الحالية وذلك باستخدام سعر خصم مناسب .

ومن هذه العناصر يتكون التحليل المصروب بتحليل النفقة والمنفعة .

وفي كل القرارات السابقة يلزم اسهام كل من جهاز الموازنة العامة وجهاز التخطيط وتمازهما معا ، ولا يقتصر هذا على تحديد الموارد الكلية المتاحة للاستثمار حيث تشترك كل من سلطات التخطيط والموازنة وان توفرت له خيرة أسباب وجيهة لوضع تدبيراتها بصورة أفضل أو أكثر دقة . بل يشمل أيضا تمازهما في مجال اختيار المشروعات وسعر الخصم المناسب حيث يفيد كثيرا التمرس على وجهها - فنظر سلطة التخطيط بشأن هذه الاختيارات .

ونتيجة لادخال التحليل الاقتصادي تختلف بيانات الموازنة عما كانت عليه في الماضي ففي الموازنات التقليدية يتركز الاهتمام في الصرف وتوزيع الانفاق النقد في على عناصره من مختلف المستخدمين كالأجور ومصروفات التشييد والصيانة مشد . أما في ظل اتساع وظائف الموازنة لتشمل تنفيذ خطة التنمية فان الاهتمام فيها يتجه أساسا الى الاهداف والنتائج وربط هذه الاهداف بالنفقات والمستخدمات .

وتتلخص الاهداف الرئيسية من ادخال التحليل الاقتصادي في مجال دراسة الموازنة في الوفاء بأهداف الخطة بأقل تكلفة في الوقت والمال . ولهذا فمس الاهمية ببيان ادخال فكرة تكلفة الوحدة بصورة مستمرة وروتينية ونتيجة لهذا النظام تضطر الادارات الحكومية الى دراسة ما تقوم به من أنشطة وتحليل نتائج أعمالها وربط هذه النتائج بالنفقات .

ويتطلب التحليل الاقتصادي على النحو المتقدم أن تتقدم الإدارات الحكومية بطلباتها وموازنتها في صورة مشروعات وأنشطة متصلة بكل من البرامج التي تتولاها والوظائف التي تخدمها . وتشمل هذه الطلبات وما يلي لكل مشروع :

- ١ - البرنامج والوظيفة الذي ينتهي إليه المشروع .
 - ٢ - أهداف المشروع .
 - ٣ - حجم العمل المطلوب إنجازه .
 - ٤ - الجدول الزمني للعمل .
 - ٥ - كمية الموارد المدلولة : أفراد وتمويل وامدادات ونفقات كل منها وكذلك المكون الاجنبي والمستلزمات من العملة الاجنبية الزمة للمشروع .
- ونقدم فيما يلي مثالا لنوع البيانات التي تتطلبها تحليلات الموازنة :

نموذج لتصميم مشروع انمائى

- ١ - المشروع والقطاع
 - ٢ - الوزارة أو الهيئة المعدة للمشروع
 - ٣ - الوزارة أو الهيئة المنفذة للمشروع
 - ٤ - وصف موجز للمشروع (الغرض منه ، مكانه في خطة التنمية ، وسائل تنفيذه) .
 - ٥ - الفترة الزمة لتنفيذ المشروع .
 - ٦ - تكلفة المشروع :
- أ - من العملة الاجنبية
 - ب - من الانفاق المحلى
 - - المجموع .
- ٧ - التوزيع السنوى للنفقات :

- السنة الاولى
- السنة الثانية
- السنة الثالثة
- المجموع

- ٨ - الجدوى الفنية للمشروع (بما فيها المستلزمات المادية والمشرية) .
- ٩ - المنافع المتوقعة من المشروع (شاملة الايراد من المشروع بعد الانتهاء منه) .
- ١٠ - التاريخ المقترح لبدء العمل على المشروع (بالنسبة للمشروعات الجديدة) .
- ١١ - بالنسبة للمشروعات الجارية :

أ - تاريخ بدء العمل على المشروع .

ب - المرحلة الجارية للعمل .

ج - مقدار ما أنفق على المشروع حتى هذا التاريخ .

السنة الافراد الانفاق الرأسمالي نفقات أخرى المجموع

المجموع :

١٢ - تفاصيل الانفاق .

أ - رواتب الافراد .

ب - النفقات الاولى على المسح والبحث .

ج - الارغر .

د - المعدات والالات .

هـ - نفقات التشييد .

و - نفقات النقل .

ز - نفقات للمطاولات والمتعهدين .

ح - نفقات أخرى .

المجموع

١٣- النفقات السنوية المتكررة عند الانتهاء من المشروع .

١٤- بيانات أخرى .

وظيفة الرقابة :

كما يتطلب الربط بين الخطة والموازنة ألا تقتصر وظيفة الرقابة على الرقابة العالمية والمحاسبية كما هو الحال في الموازنات التقليدية وإن استمرت هذه الوظيفة تنال ما تستحقه من اهتمام ضمانا لحسن السلوك والاقتصاد في استخدام الأموال العامة . فبالإضافة إلى الرقابة المالية يتجه الاهتمام أيضا بمتابعة تحقيق الاهداف وانجازها بأقل تكلفة نقدية ورضية . ومن المهم هنا تأكيد عنصر الزم ضمن عناصر التكلفة فاطالة فترة الانشاء عما هو مقدر لها يفرض نفقات اضافية وزيادة في تكلفة رأس المال (الفوائد) هذا إلى جانب إطالة فترة التفريغ . وتؤدي أسباب المثل هذه كلها إلى زيادة النفقات ومضاعفتها دون أن يصحب ذلك تحقيق منفع اضافية الامر الذي قد يخل باعتبارات التوازن بين النفقة والمنفعة والتي تم اختيار المشروع في ضوءها ونتيجة لها . وتؤدي لاسباب المثل الذي لا مبرر له يمكن ربط انسياب الأموال بمراحل تنفيذ المشروع وانجازه خطوة بخطوة .

اجراءات اعداد الموازنة :

في ضوء الاعتبارات التي يثيرها الربط بين الخطة والموازنة يمكن النظر إلى اعداد الموازنة (وعلى الاخص في جانبها المتعلق بتحديد مستوى الانفاق الكلي وتوزيعه بسبين مختلف الوظائف والبرامج والمشروعات) على أنه يتم في ثلاث مراحل على النحو الاتي :

في المرحلة الاولى يجري تحديد مستوى الانفاق الكلي في ضوء الموارد المتاحة للحكومة ومع اعتبار كامل للموقف الاقتصادي . ولعل جهاز التخطيط الدور الاهم في هذه المرحلة التي تشترك فيها أيضا أجهزة الموازنة والسلطات النقدية والاداريات العامة .

وفي المرحلة الثانية يجرى توزيع الانفاق الكلية بين مختلف الوظائف والقطاعات .
وفي المرحلة الثالثة والاطيرة يجرى دراسة البرامج والمشروعات داخل كل وظيفة
أو قطاع .

وتشارك سلطات التخطيط والموازنة في المرحلتين الاولى والثانية حتى يتم توزيع
الموارد المتاحة بين مختلف مجالات النشاط الحكومي وفقا لاهداف التنمية .

مثال : مشروع تعليم فني : -

وستحدد نظام موازنة البرامج والتخطيط والارتفاع بكفاءة صناعة القرارات في
الحكومة من خلال ادخال عنصر الحساب والرشد الاقتصادي وربط الانفاق بالاهداف العامة
ويربط الموازنة بالخططة . ونشير الان الى ما يتطلبه تطبيق هذا النظام .

ومادى ندى بدى يمكن تلخيص العناصر التى يجب توفيرها في نظام الموازنة تطبيقا
لنظام البرامج والتخطيط وسعيا وراء تحقيق الفوائد التى تعلق عليه :
١ - اعادة تصنيف بيانات الحكومة والموازنة وجعلها أكثر فائدة وأقوى صلة بسلطة اتخاذ
القرارات عند مختلف مستويات السلطة المسئولة .

٢ - امتداد الافق الزمنى للموازنة العامة حتى يمكن التعرف بصورة واضحة ومحددة على
ما يترتب على البرامج التى تنفذ في الفترة (السنة) الجارية من آثار مالية على
الموازنات العامة في المستقبل (السنوات الخمس القادمة مثلا) .

٣ - اخضاع البرامج (او المشروعات) الحكومية بصورة جادة وكافية للتقييم الاقتصادي ،
وذلك باستخدام ادوات التحليل الاقتصادي الجزئي المعروفة بتحليل النفقة
تحليل فعالية الانفاق ، تحليل النظم ... الخ .

والغرض من هذه الادوات كما سبق بيانه : اختيار أفضل البدائل لتحقيق الاهداف العامة بأقل موارد أو تكلفة مادية (مالية وزمنية) .

ولغرض التلايض فقط نعرض لبعض المشروعات في مجال التعليم :

المشروع : إنشاء وتجهيز عدد من المدارس الفنية موزعة على مختلف المناطق :

وتتضمن الخطوة الاولى في دراسة المشروع في التعرف على البرنامج الرئيسي أو الفرعي الذي يتبعه المشروع برنامج رئيسي ، التعليم الثانوي
برنامج فرعي التعليم الفني والتعرف

على المشروع ذاته :

تحديد الموقع ، التوزيع الجغرافي للمناطق التي يخدمها المشروع (وأنسب منها التلاميذ المستفيدون منه) ، اسكان التلاميذ والمدرسين ، عدد التلاميذ في المؤسسات الشبيهة في الوقت الحاضر ، عدد التلاميذ بعد اتمام المشروع ، علاقة المشروع بالسياسة الحكومية الجارية ، مكان التعليم ، اولويات التنمية ، هل للمشروع أهمية خاصة ولاي سبب .

وتطلب القيام بتحليل النفقة والمنفعة :

١ - دراسة المشروعات البديلة وأسباب اختيار المشروع دون غيره واسباب استبعاد المشروعات الاخرى - وتتمثل فكرة البديل هنا بعدة جوانب نذكر منها على سبيل المثال :

الطالبة الاستيعابية للمدرسة (عدد التلاميذ الذين يمكن استيعابهم في المدرسة

تحدد موقع المدرسة .

شكل البنى وهيكله ومحتوياته .

... الخ .

٢ - دراسة النفقة الكلية للانشاء والتجهيز :

رأس المال المطلوب ومصادره ، عب التمويل (الفوائد السنوية ، مقابل اهلاك ، رأس المال ، أنساط البسداد ... الخ) ما هو تأثير المشروع ، طريقة التمويل ، على الموازنة العامة (الفوائد ومخصص الهلاك في الموازنة) .

٣ - دراسة النفقة المتكررة :

تقدير التكاليف المتكررة (الجارية) تشغيل المشروع وإدارته وتنفيذ ، عند ما يتم انشاء المد : ارس وتجهيزها ويبدأ العمل في استقبال التلاميذ :

هل تم اعتبار امكانيات وتخصيص المال اللزم لمواجهة هذه النفقات ؟
هل وضعت الخطط لضمان توفير الاعداد المطلوبة من المدرسين وغيرهم من الفنيين اللزيمين للعمل في هذه المدارس ؟

٤ - دراسة تيار المنافع المتوقعة من المشروع طوال حياته أو لفترة طويلة بحسب كافيته:

ومن الصعب تحديد مفعل المشروعات التعليمية في صورة حسابية أو اقتصاديية دقيقة . غير أنه يمكن استخدام المعلومات الاتية للقيام بالتقييم المطلوب لمثل هذا النوع من المشروعات :

أ - الزيادة المتوقعة خلال السنوات المشروطة القادمة (أو أي فترة أخرى طويلة طويلا

كافيا) في أعداد التلاميذ الذين يتمون مرحلة التعليم الفني - نسبة الذين سيخرجون من مدارس المشروع .

ب - مدى ملائمة الأعداد المتوقعة للخريجين من مدارس المشروع مع الطلب على هذا النوع من القوى البشرية .

ج - مدى ملائمة أعداد الخريجين مع الظروف السائدة في سوق العمل في الوقت الحاضر وهل يجد خريجو المدارس المماثلة فرص العمل بسهولة .

د - ما هو المرتب الذي يحصل عليه هذا النوع من الخريجين - ما هو الكسب في المتوسط للعاملين في أوضاع شبيهة لتلك التي سيمثل فيها الخريجون .

وفي ضوء ما تقدم من بيانات عن النفقة الكلية اللازمة لإنشاء وتجهيز المشروع ، وكذلك النفقات اللازمة لإدارته فور إنشائه ولفترة طويلة نسبيا ، وذلك عن المنافع المتوقعة ، ينسب اتخاذ القرار بشأن اختيار المشروع . وتتم هذه الدراسة لخدمة واضح القرار عند المستويات الأعلى .

وفيد في اتخاذ القرار على النحو السابق اعاد تهويب الهيئات وهيكلها وعناصرها في الموازنة العامة على النحو الذي يتأتى معه ربط هذه البيانات بالاهداف القومية في مجال التعليم . ويتطلب هذا تمييز مسؤوليات الدولة واهدافها في مجال التعليم في عدد من البرامج . ولغرض هذا الربط يفضل ان تتوافر في هذه البرامج وصورة واضحة ومحددة مجموعة من الخصائص نبرزها فيما يلي : -

١ - ان يرتبط البرنامج بصورة مباشرة وفعالة بالاهداف القومية في مجال التعليم وهذا المعنى يجب ان يكون موجها لخدمة نتائج نهائية .

٢ - ان يكون قابلا للتقسيم الى عدد من العناصر المتشابهة فيما بينها .

٣ - ان يكون ذا صلة وثيقة بالادارة ويمكن ادارته بدرجة كافية من الفعالية .

وفي ضوء هذا يمكن تمييز البرامج التعليمية الرئيسية على النحو الاتي : -

١ - برنامج للتعليم الابتدائي .

٢ - برنامج للتعليم الثانوي .

٣ - برنامج للتعليم العالي .

٤ - برنامج لتعليم الكبار .

٥ - برنامج خدمات المكتبات .

٦ - برنامج البحث والتطوير .

ولا يجوز ان ينسب عن بالنسبة أهمية امتداد الافق الزمني ، موازنة البرامج (خمس سنوات مثلاً) . . .

في ضوء هذا فموازنة البرامج في صورتها المطلوبة يمكن عرضها على

النحو الآتي :

السنة الأولى الثانية الثالثة الرابعة الخامسة

البرنامج

التعليم الابتدائي

التعليم الثانوي

- علمي

- فني

التعليم العالي

تعليم الكبار

المكتبات

البحث والتطوير

وتتيح عرض الموازنة على هذا النحو التعرف على النفقة الكلية للوحدة من الناتج

النهائي بالإضافة الى ارتباط البرامج بالاهداف القومية والسياسات العامة في مجال التعليم

في مجالات مختلفة

في مجالات مختلفة

في مجالات مختلفة

تقييم نظم الموازنات الحديثة

العامل السياسي في قرارات الموازنة العامة :

ومصدد تقييم النظم الحديثة في الموازنات ، تجدر الإشارة الى ما يلاحظ من انقسام في الرأي بين خبراء الموازنة في النظرية والتطبيق :
فهناك رأي يؤكد ضرورة اخضاع عملية صنع واتخاذ القرارات في مجال الموازنة العامة لاقصى قدر من الحساب الاقتصادي والمقارنات الحديثة للنفقة والمنفعة في مختلف مجالات الانفاق العام والايراءات العامة .

وفي قرارات الموازنة العامة تخضع الى الواقع لاعتبارات الاستراتيجية والمساومة بين اطراف متعددة . وهي في النهاية مسألة ترشيد سياسي : فيها تتمكس القيم والاغراض المتصارعة للجماعات ذات المصالح وأعضاء المجالس التشريعية والمسؤولين في قمة نظام الحكم والحكومة والادارة العامة . كما يتأثر قرارات الموازنة في جانبها بطبيعة العلاقة ومختلف أدوات الاتصال بين الحاكم (متخذ القرار) وبين الافراد ، فئات وجماعات .

ووفقا لآراء بعض المنتمين لهذا الفريق الاخير ، لايتأتى اخضاع المسائل المتعلقة بالسياسة العامة بما فيها قرارات الموازنة للحساب بالاهداف والوسائل .

والسير في هذا الطريق والاصرار عليه امر يتسم بعدم الواقعية . ومن الصعب الفصل بين الوسائل وأدوات التنفيذ من ناحية وبين القيم والاهداف من ناحية أخرى وهو التمييز الذي يتطلبه التحليل الاقتصادي بالنفقة والمنفعة . فالوسائل والغايات متداخلة ومتشابكة .
والاختيارات قصيرة الاجل وفي الامد البعيد متداخلة كذلك . مما لاغرافة الى ذلك يستحيل عمليا دراسة كل البدائل أو القدر الأكبر منها وذلك في مجال السياسات العامة هوائلها .

ولا يقتصر الامر لدى المعارضين للنظام على صعوبة أو استحالة الحسابات الاقتصادية
في مجال السياسة العامة بل يعللونها بمعضلاتها ومشكلة الموازنة العامة على أنها مشكلة
تخصيص موارد فحسب بل هي يمكن ان تعني اشياء أخرى كثيرة بالانمافاة الى ما تتضمنه
من تخصيص للموارد بين مختلف الأغراض . فقد تكون تطلعات وآمال وتوقعات واستراتيجية
وشبكة اتصال بين الحكومة وأفراد المجتمع . وما يجري في الموازنة وما يتم من نشاط لها
طبيعة حدية أو اضافية (زيادة في هذا الاتجاه أو خفض في مجال آخر) . ويتم التفسيران
وهي تتمثل بتغيرا تحديدا تحت سيطرة الاستراتيجية المتبعة من جانب المشتركين (سواء
جماعات ضاغطة أو أصحاب مصالح أو مسؤولين) والصراعات التي تنشأ بينهم . وتتم
العمل في الموازنة بطابع التجزئة والقرار والتتابع . فللمشاكل لاتواجه كلها مرة واحدة .
وتتم تأجيل مشكلة ما الى ان يأتي الوقت المناسب . وتواجه المشكلة ، أن مشكلة ، بمعدل
عن المشاكل الاخرى .

وفي ظل هذه الظروف يستحيل الاخذ بالمنهج الشامل في الموازنة ، واخضاع عملية
تخصيص الموارد العامة لكل الحسابات الكلية الشاملة . وقد تتجاوز مهمة التنسيق والموازنة
بين كل الاهداف والغايات قدرات أي فرد أو جهاز بل ليس من المرغوب ابدان ان يتولاها
وسيطر على قراراتها فرد واحد أو جهاز واحد كما لا يتأتى ان تتم دفعة واحدة .

وتجمع الآراء على تأكيد ما لقرارات الموازنة وفي مختلف المجتمعات من طابع سياسي
فهو في التحليل النهائي محصلة مجموعة من الاعتبارات السياسية والاجتماعية والنفسية
وفي الواقع تواجه كل المشاكل المتعلقة باتخاذ القرارات في الموازنة والتخطيط بصفة عامة
كما يتم حلها بواسطة الحدس والبداهة والحكم والتقدير غير أنه لا يجوز في نفس الوقت
انكار جدوى ادخال عنصر القياس والتحليل في الاجهزة التي يتم فيها صنع القرار وعمل

الاختيارات اللازمة ولا يجادل أحد في مدى أهمية القياس والمقاييس من نتائج
فلسفة وإدارة كطريقة تفكير وأسلوب عمل يمكن من شحذ الحدس وحسن البديهة وسلامة
التقدير وصواب الحكم وموازنة الجوانب المتعددة لمختلف المسائل بطريقة أفضل .

وفي المجتمعات التي تأخذ بقدر من التخطيط لتوجيه مجرى الاقتصاد بما
يحقق أهداف المجتمع في التنمية والرفاهية لا يجوز تجاهل أهمية الربط بين الخططة
والموازنة . وتتضمن الخططة الأهداف بعيدة المدى للمجتمع ، كما يجري ترجمة
هذه الأهداف ووسائل بلوغها في صورة تقديرات قطاعية بصورة تخطيطية في الخطط الخمسية
والمتوسطة وتنفى للموازنة العامة مهمة ترجمة هذه الخطط إلى خطط تنفيذية وتنفيذ
سنوية بدرجة كافية من الدقة والواقعية . وفي هذه الحالة لا يتأتى عزل قرارات الموازنة
العامة عن أهداف ووسائل خطط التنمية . وتتقضى فلسفة المنهج التخطيطي ذاته
عدم ترك الموازنة والتنسيق بين أهداف التخطيط وقرارات الموازنة لقوى تلقائية قد توجد
أو لا توجد أو لظروف قد تكون مناسبة أو قد تتغير إلى ما لا يتفق مع أهداف التخطيط .
وقد رأينا أن موازنة البرامج هي أحد الأدوات (الوسائل) التي يمكن أن توفر
حلقة الاتصال بين الموازنة والتخطيط . والأدوات الحديثة في الموازنة (الأداء والبرامج
والتخطيط . الخ) يمكن استخدامها أيًا كانت فلسفة التخطيط السائدة ومرونة
مستقلة أيضا عن درجة التخطيط ومداه .

ومن الناحية الفنية تتركز هذه الطرق الحديثة في الموازاة على الحساب الاقتصادي
للكلفة والمنفعة ، أو للنفقة والمائد لمختلف البرامج والأنشطة والمشاريع ومدايرها

المتعمدة موهبة للنفس من التحليل ما فالسي يعاينته فليس نفس الغير بل نفس
بشأنه عدد من الملاحظات والتحفيزات :

١ - يتضمن التحليل إعطاء قيمة نقدية لما يؤدي إليه البرنامج من نتائج (موجبة
لوسالمة) مباشرة أو غير مباشرة وكل ما يتضمنه انشاؤه وتشغيله من نفقات
مباشرة وغير مباشرة كذلك . ويتضمن التحليل أيضا أجراء هذا الحساب
الاقتصادي للبرامج البديلة أيضا . وتلافى محاولات قياس نتائج (منافع)
النشاط الحكومي صعوبات كثيرة نظرية وعملية معا . فمن السهل قياس مشتريات
الحكومة بدرجة كافية من الدقة . كما يمكن قياس الانشطة الحكومية بالاشارة الى
ما يستخدم فيها من موارد مالية أو بشرية . غير ان قياس الانتاج الحكومي
من حيث الفرض منه لا يزال امرا على درجة عالية من الصعوبة - وما زالت محاولات
القياس مستمرة وربما تسفر هذه المحاولات في الامد القريب أو البعيد عن نتائج
مثمرة مباشرة أو غير مباشرة . فمن الصعب في الاقتصاديات المعاصرة والحساب
الاقتصادي والتحليل الكمي من ابرز معالمها ، حرمان النشاط الحكومي والموازنة
العامة عن محاولات القياس وأدواته .

٢ - وتكاد تتركز صعوبات القياس والتفسير في النتائج والمنافع غير المباشرة غير الملموسة
والمعنوية مثل إعطاء قيمة نقدية لمنافع السلع الاجتماعية كالدفء والامن والعدل مثلا
أو للمحافظة على القيمة الجمالية للمناظر الطبيعية ، للمحافظة على نطقة البيئة
أو لثروتها ، للمحافظة على حياة الانسان بالاقبال من أسباب حوادث الطرق والمرض

٥٥ الخ ، وهنا تجدر الإشارة أو التنبيه إلى خطر ما يرتبه تفسير المنافع غير المباشرة
وغير الملموسة بصورة جالغ فيها من تبرير المشروعات الحدية أو دون الحدية التي
قد تتألف درجات عالية نتيجة سوء تقدير منافسها غير المؤكدة .

٣ - يواجه التحليل مواقف صعبة بل وحساسة في بعض الحالات كبرامج الدفاع
والامن والرفاهية والتعليم حيث يلاحظ ما يلي : -

أ - قد تكون نفقاتها مرتفعة جدا .

ب - وقد تكون منافسها أو نتائجها غير مؤكدة وغير مضمونة .

ج - غير أنها في نفس الوقت قد تكون موضع تأييد واسع من جانب الجماهير ورسوخ عميق
في ضمير المجتمع (مجانية المراحل العالية والمتقدمة من التعليم في مصر) ، أولدى ،
القوى والجماعات الضاغطة والمؤثرة وذات النفوذ .

٤ - وفي جميع الحالات يجب الحرص أولاً تفسير ما ينتهي إليه التحليل من نتائج
فقد لا تعد وأن تكون الدقة التي تغلف بها الأرقام مسألة وهمية تماماً . والاحتياط
والحرص واجب في هذه الظروف . والثقة المفرطة في الأرقام ضارة تماماً شأنها شأن
عدم الثقة سواء بسواء وما يهم في هذا الصدد هو الأسلوب ذاته وليس ما ينتهي
إليه من نتائج . فالأسلوب الذي يعتمد على القياس والتحليل الكمي يساعد على
التغلب على الاتجاه الصحيح المناسب لاتخاذ القرار . فالتحليل يفتح الباب على
مصرابه للنقاش . والمنافشات تدور حول المزايا والميوب ، ما للبرنامج وما عليه
ما يحدثه المشروع من نتائج طيبة وما يسببه من خسائر كتلوث البيئة مثلاً . ويفضل

هذه المناقشات يتم الكشف عن مختلف الجوانب للموضوع محل النقاش كما يتم تمييز
الفروع والاسس الواقعية للبدائل المختلفة .

ويفضل التحليل والمناقشات المترتبة عليه يمكن تتبع نتائج ونفقات المشروع ودائله .

هـ - تقتصر دائرة التحليل الاقتصادي على النفقات والمنافع الاقتصادية ، أن أنسب
يهتم أو يستبعد النفقات والمنافع السياسية . ونتيجة لذلك قد لا تكون نتائج التحليل
مقبولة من وجهة نظر الواقع السياسي . وهنا يلزم التنبيه الى خطورة تجاهل الجانب
السياسي لاي مشروع أو نشاط . فصناعة القرارات واتخاذها هي مهمة البنيان أو النظام
السياسي في المقام الاول .

وفي المجال السياسي يتمثل التصرف الرشيد في البحث عن الحل الوسط .
وهذا الحل الوسط ليس بالضرورة أفضل الحلول من الناحية الفنية أو الاقتصادية
وقالها ما يقع الحل الوسط (والقرار) ليس ما هو رديء من ناحية وما هو جيد من
ناحية أخرى .

وما يحدث في المجال السياسي يختلف عما يحدث في المجال الفني أو الاقتصادي ،
فالقرارات الاقتصادية التي تترتب على التحليل الاقتصادي بالنفقة والمنفعة مثلاً تتم في
معزل عن تأييد المؤيدين أو معارضة المعارضين ويتم القرار في ضوء ما هو أفضل الحلول .

١ - نخلص مما تقدم الى تحديد طبيعتها ما ينتهي اليه التحليل الاقتصادي لنقول بأن هذه النتائج ليست هي قرارات السياسة العامة والموازنة ذاتها . بل تكون أحد العناصر التي تدخلى صنع هذه القرارات . وأحيانا قد لا تكون أهم العناصر غير أنها تنظر رغم هذا ضرورة لتحسين عملية اتخاذ القرارات . وعند ما يتفق القرار النهائي ويتطابق مع نتائج التحليل الفنى والاقتصادى فهذه نتيجة طيبة جدا . وحتى عند ما يتناقض القرار مع نتائج التحليل فسيأتى للمسؤول عن اتخاذ القرار معرفة التكلفة الاقتصادية وهى تكلفة حقيقية لا يمكن الاستمرار فى تجاهلها أو إنكارها وتتمثل هذه التكلفة فى منافع البرامج والمشروعات البديلة التى تؤدى القرار الى استبعادها . ومن نتائج التحليل الاقتصادى ايضا أن القيام به يؤدى الى استبعاد أسوأ المشروعات . وبالطبع عند ما يستحيل الوصول الى قرار فى صف أفضل المشروعات ، فإن استبعاد ما هو سئ من المشروعات والبرامج يمشى انجازا لا تجوز الاستهانة به .

٢ - وفى الجانب الادارى والسياسى تجد ر الإشارة الى ما يتطلبه تعيين أمانىب التحليل الاقتصادى من توافر القدر الكافى من الجدية لدى كبار المسؤولين وعلى الاخص فى مواقع صنع القرارات ومدى استعدادهم وفد رتهم على جذب أكأ الأفراد وأصلحهم للقيام بالمهام التى يتطلبها استخدامهم . كما يمتد ايضا على مدى تفهم المسئول السياسى الاخذ من حيث البدأ بنظام يقوم على البحث الصادى والتحليل الجاد ، للصحيحة والمناسبة التى يمتسبر ^{للبيانات} توفيرها واتاحتها لكافة الاطراف شرطا ضروريا ومسبقا .

تهق نقطة أخيرة بشأن النظم الحديثة في الموازنة (التحليل بالنفقة والمنفعة موازنات الاداء والبرامج ، موازنات البرامج والتخطيط ٠٠٠ الخ) حيث تعتمد جميعا على تحسين تهويب الميزانية واعادة ترتيب بنودها وتصنيفها ومعبارة أخرى يحتل تهويب الموازنة أهمية مركزية في كل هذه النظم . وفي هذا يفترض أن هذه التغيرات في شكل الموازنات قد تحدث التغيرات المطلوبة في سلوك المسؤولين عنها . ومعبارة أخرى يفترض أن كل مسئول في أن موقع سوف يتصرف باعتباره رجل موازنة تخضع تصرفاته بشأنها لمعايير الكفاءة ومتطلباتها ومن ثم يميل الى اتخاذ القرارات (اختيار المشروعات والبرامج) التي تحقق أفضل الاستخدامات للموارد العامة .

في هذا الشأن يلزم الحذر والتحفظ في المجال السياسي يتسع المجال فسيحا لاستخدام البيانات تأييدا لوجهة نظر مسبقة . كما يمكن تطويع البيانات وتعديلها بما يلائم اتجاهها بعينه . وتجارب الميزانيات في كثير من الدول حافلة بالمحاولات في هذا الصدد . كما أن طرائق الموازنات وتقنياتها المتعددة قد أسهمت وإلى حد كبير في إتاحة المزيد من الفرص لتعديل البيانات (وعلى الأخص مجاميع الموازنة) بما يتفق مع سلوك مالي بعينه . والفصل يتأتى إخضاع البيانات للتعديلات المطلوبة بصورة أسهل من أحداث التغير المطلوب في قواعد السلوك .

