جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومى

سلسلة مذكرات خارجية

مذكرة خارجية رقم (١٦٢٥)

تضمين النوع الاجتماعى فى مبادرات الميزانيات الوطنية

(دراسة مقارنة)

باحث رئيسى

أ.د. عزه عبد العزيز سليمان

مارس ٢٠٠٥

جمهورية مصر العربية – طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – مكتب بريد رقم ١١٧٦٥

A.R.E Salah Salem St. Nasr City , Cairo P.O.Box : 11765

تضمين النوع الاجتماعى فى
مبادرات الميزانيات الوطنية
(دراسة مقارنة)

فريق البحث

١- أ.د. عزة عبد العزيز سليمان — باحث رئيسى

٢- أ.د. إجلال راتب العقيلى

٣- أ.د. محاسن مصطفى حسنين

٤- د. فريد أحمد عبد العال

٥- أ. عزة محمد حسن يحيى

٦- أ. وجيه زكى عبده

٧- أ. هبة أحمد مصطفى

٨- أ. أمل زكريا عامر

٩- د. محمود البتانونى — من خارج المعهد

فهرس المحتويات

مسلسل	الموضوع	رقم الصفحة
١-	**تقديم ٠**	١
٢-	**الفصل الأول :**	٣
	" موازنة البرامج والأداء من منظور النوع الاجتماعى " ٠	
٣-	**أولاً :** إطار عام لبعض المفاهيم المرتبطة بالموازنات العامة للدولة والنوع الاجتماعى ٠	٤
	أ- مفهوم الموازنات العامة للدول وتطورها ٠	٤
	ب- بعض المفاهيم الخاصة بالنوع الاجتماعى وقضاياه ٠	٧
٤-	**ثانياً :** تضمين النوع الاجتماعى فى الموازنات العامة للدول (منهج جديد)٠	٩
	أ- وضع التنمية الإنسانية للمرأة العربية ٠	٩
	ب- آثار المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية العالمية والمحلية٠	٢٣
	ج- كيفية إعداد الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعى .	٢٦
	١- تقييم سياسة الوعى بمنظور النوع الاجتماعى ٠	٢٨
	٢- تقييم النفقات على المستوى القطاعى من منظور النوع الاجتماعى ٠	٢٩
	٣- تقييم المستفيدين طبقاً للنوع ٠	٣٠
	٤- تحليل بيانات النفقات العامة وحصة كل من الجنسين ٠	٣٠
	٥- نصيب كل من الجنسين من تأثير الموازنة على إستخدام الوقت ٠	٣٢
	٦- إطار السياسات الاقتصادية متوسطة الأجل الواعية بمنظور النوع الاجتماعى ٠	٣٤
	٧- تحليل أثر الضرائب طبقاً للنوع الاجتماعى ٠	٣٥
	٨- قائمة الوعى بمنظور النوع الاجتماعى ٠	٣٥
٥-	**الفصل الثانى :**	
	" الخبرة الدولية فى إعداد الموازنة التى تستجيب لإحتياجات النوع الاجتماعى " ٠	٣٦
٦-	**أولاً :** استراليا : مدخل مانداريين فى تضمين النوع الاجتماعى فى الموازنة ٠	٣٨
٧-	**ثانياً :** مبادرة رواندا فى إعداد الموازنة التى تستجيب لإحتياجات النوع الاجتماعى ٠	٤٩
٨-	**ثالثاً :** مبادرة جنوب افريقيا فى إعداد الموازنة التى تستجيب لإحتياجات النوع الاجتماعى ٠	٥٦
٩-	**رابعاً :** مبادرة الفلبين فى إعداد الموازنة التى تستجيب لإحتياجات النوع الاجتماعى ٠	٦١
	خامساً : تجربة إدماج النوع الاجتماعى فى الخطة الاستثمارية لمصر.	٧٣
١٠-	**سادساً :** الملخص والدروس المستفادة ٠	٧٦
١١-	**المراجع**	٨١

تقديم :

تعتبر موازنة البرامج والاداء اداة تهدف بصورة رئيسية إلى تحقيق التخصيص الكفء للموارد المتاحة ٠ حيث يتم تقسيم العمل إلى مجموعة من البرامج والتى يتم تقسيمها إلى مجموعة من الأنشطة والمشروعات ٠ من هذا المنطلق فإن موازنة البرامج والأداء ترتبط بصورة لصيقة وواضحة بالهيكل التنظيمي للنشاط المنوط به تطبيق موازنة البرامج والأداء سواء كان هذا النشاط خاص بالدولة بصفة عامة أو بوزارة أو بهيئة عامة أو وحدة اقتصادية. وبناءاً على ذلك تظهر أهمية تحديد الأهداف المرجو تحقيقها وتقسيمها ما بين قصير ومتوسط الأجل وهذا ما يطلق عليه أسم النواتج (Outcomes) وطويل الأجل وهذا ما يطلق عليه أسم الآثار(Impacts) ، وبالتالي فإن نتائج هذه الموازنة (Results) هى محصله كل من النواتج والآثار ٠ ولتحقيق هذه الأهداف تظهر أهمية تخصيص الموارد فى صورة مدخلات Inputs والقيام بمجموعة من الأنشطة (Activities) للوصول إلى النتائج والأهداف المرجو تحقيقها فى إطار نظام كفء للمتابعة والتقييم وما يترتب عليهما من تقويم للأداء ٠

يتضح لنا مما سبق، أن موازنة البرامج والأداء تهدف بصورة أساسية إلى تحقيق كفاءة النفقة من خلال ربطها بالهدف، وبذلك فهي تختلف عن باقى الموازنات التقليدية كموازنة البنود مثلاً والتى يتم تحديد النفقات بناءاً عليها طبقاً للبنود دون تقسيم هذه النفقات إلى برامج رئيسية وفرعية وتحديد الأهداف المرتبطة بكل منها فى ظل نظام كفء للمتابعة والتقييم.

من هذا المنطلق فإنه عند تحديد هذه الموازنات سواء فيما يتعلق بالتكلفة أو الهدف وما يرتبط بهما من صياغة للبرامج ، تظهر حتمية كونها موازنة تتسم بتكافؤ الفرص للجنسين (الرجل / المرأة) من حيث الأدوار والقدرات الخاصة بكل منهما لتحقيق مبدأ العدالة والإنصاف من جانب واستغلال القدرات والموارد البشرية المتاحة بأقصى كفاءة ممكنة من جانب آخر ٠

ويعد تضمين النوع الاجتماعي بالموازنات العامة للدول فى إطار موازنة البرامج والأداء علماً تنموياً بدأ تطبيقه الحكومة الفيدرالية بأستراليا خلال حقبة الثمانينات ثم أعقبها العديد من الحكومات فى تطبيق هذا العلم مثل جنوب أفريقيا والفلبين منذ منتصف التسعينات٠ هذا ويعد مؤتمر بيكين والذي عقد عام ١٩٩٥م نقطه الانطلاق الحاسمة فى هذا المجال، حيث ترتب عليه زيادة اهتمام العديد من الحكومات وكذا المنظمات النسائية بتضمين النوع

الاجتماعي بموازناتها العامة فى إطار مفهوم موازنة البرامج والأداء كدول الكومنولث . هذا ولقد بلغ عدد الدول التى طبقت هذا النظام حتى وقتنا الراهن أكثر من خمسين دولة .

وتطـــرح هـــذه الدراسة تساؤلاً هاماً تحاول أن تجيب عليه آلا وهو : لماذا نحن فى حاجـــة إلـــي موازنة تستجيب لاحتياجات الأفراد المختلفة آخذة فى الاعتبار الوضع الخاص بالمرآة ؟ أو بمعنى آخر ما مدى أهمية تضمين النوع الاجتماعي فى الموازنات العامة للدول بصفة عامه ولمصر بصفة خاصة ؟

وللإجابـــة عـــن هذا التساؤل تظهر حتمية الإجابة على مجموعة التساؤلات الفرعية وهى:

- ما هى الأسباب الرئيسية للاهتمام بموازنة النوع الاجتماعي ؟
- ما المقصود بالموازنة المستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي ؟
- ما هى الأدوات والأساليب المستخدمة فى إعداد هذه الموازنة ؟
- هل توجد خبرة دولية فى إعداد الموازنة المستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي ؟

وللإجابة على كل هذه التساؤلات تنقسم الدراسة المعدة إلى :

أولاً : إطار عام لبعض المفاهيم المرتبطة بالموازنات العامة للدول والنوع الاجتماعي .

ثانياً : تضمين النوع الاجتماعي فى الموازنات العامة للدول : (منهج جديد) .

ثالـــثاً : تجـــارب بعـــض الـــدول فى إعداد وتنفيذ الموازنة التى تستجيب لاحتياجات النوع الاجتماعي (الرجل والمرأة معاً) مع تحليل الدروس المستفادة منها .

هـــذا ولا يسعني إلا التقدم بالشكر الوفير وعظيم الامتنان لأعضاء فريق البحث الذى لم يدخر وســـعاً فى بذل الجهد اللازم لكي تظهر هذه الدراسة بالشكل الحالي حيث أنها تعتبر من أولى المـــبادرات التـــى تعرضت لذلك الموضوع ونسأل الله عز وجل أن تكون هذه الدراسة عوناً للباحثين وخطوة على طريق البحث والمعرفة .

الباحث الرئيسي

(أ.د. عزة عبد العزيز سليمان)

الفصل الأول

موازنة البرامج والأداء من منظور النوع الاجتماعى

أولاً : إطار عام لبعض المفاهيم المرتبطة بالموازنات العامة للدول والنوع الاجتماعى ٠

وسوف تناول فى هذا الإطار ما يلى :

أ- مفهوم الموازنات العامة للدول وتطورها ٠

ب- بعض المفاهيم الخاصة بالنوع الاجتماعى وقضاياه ٠

أ- مفهوم الموازنات العامة للدول وتطورها :

يعد مصطلح الموازنة (Budget) خطة ، فعندما نتحدث عن الموازنة العامة للدولة، فإننا نقصد بها تقديرات النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة عن سنه مالية مقبلة أما فعلياتها هذه الموازنة بعد إنتهاء السنة المالية فإنه يطلق عليها اسم الحساب الختامى للدولة ، والذى يعبر عن قيمه النفقات والإيرادات العامة للدولة عن سنه مالية سابقه ٠

هذا ويختلف مفهوم الموازنة العامة للدولة السابق عرضه عن مفهوم الموازنة التخطيطية Budget Planning حيث تعكس الموازنة التخطيطية كافه التقديرات للمصروفات الرأسمالية والايرادية وكذا مصادر التمويل المرتبطة والإيرادات للوحدة الاقتصادية عن سنه مالية مقبلة ٠

أما فعليات هذه الموازنة تنعكس فى ثلاثة قوائم ختامية :

- قائمة المركز المالى Financial Statement (أو ما يطلق عليها أسم الميزانية (Balance Sheet)٠
- قائمة الدخل Income Statement ٠
- قائمه التدفقات النقدية Cash Flow ٠

وبالتالى فإننا إذا كنا بصدد إعداد موازنة على مستوى الدولة فإنه يطلق عليها الموازنة العامة للدولة ،أما إذا كنا بصدد إعداد موازنة لشركة أو وحدة إقتصادية قطاع اعمال خاص أو اعمال عام، فإننا نطلق عليها موازنة تخطيطية ٠

وعموماً فإن كلا النوعين يتضمن عنصرين هامين :

١- **تحديد دقيق للأهداف** : فإذا كنا بصدد إعداد الموازنة العامة للدولة فإن هناك أهداف إقتصادية وإجتماعية وسياسية مرجو تحقيقها خلال سنه مقبلة ، تعكسها كل من النفقات العامة والإيرادات العامة المتوقعة ٠ أما إذا كنا بصدد إعداد موازنة تخطيطية لوحدة إقتصادية فإن هناك العديد من الأهداف مثل ارتفاع

مستوى الربحية من خلال توسعات استثمارية أو فتح أسواق جديدة مثلاً أو تعظيم القيمة السوقية للوحدة الاقتصادية وبالتالى ارتفاع قيمه أسهمها فى بورصة الأوراق المالية ... الخ من الأهداف المرجوة .

٢- **عنصر الرقابة** : يعد عنصر الرقابة أحد عناصر العملية الإدارية بوجه عام . وهو يشمل ثلاثة جوانب أساسية:

الأول : المتابعة ، وتتم هذه المتابعة بصورة دورية وأثناء عمليه التنفيذ . وتهدف هذه المتابعة إلى التأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً لما هو مخطط مع توضيح عقبات التنفيذ إن وجدت . وبالتالى فكل من الموازنة العامة للدولة والموازنة التخطيطية تحتاجان إلى عنصر المتابعة .

الثانى : تقييم الأداء : يتم من خلاله التأكد من أن تنفيذ الموازنة قد أدى إلى تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة . وذلك من خلال مجموعة من المؤشرات والتى قد تم الاعتماد عليها من قبل عند إعداد الموازنة المزمع تطبيقها . فهناك مؤشرات للفاعلية ومؤشرات للكفاءة ومؤشرات للجودة إلى غيرها من المؤشرات . وتنتهى هذه المرحلة عند تحديد الإنحرافات وكيفيه تصحيحها فقط .

الثالث : تقويم الأداء : وهو عبارة عن الإجراءات التصحيحية التنفيذية المتبعة لتعديل الإنحرافات السابق الوصول إليها عند تقييم الأداء .

وبالتالى ومن خلال العرض السابق يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة بأنها " خطة مالية شاملة لنشاط الدولة لسنه مالية مقبلة تعكس تقديرات لكل من النفقات والإيرادات العامة وذلك لتحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وبالتالى فإن هذا التعريف لا ينظر إلى الموازنة كأداة محاسبيه فقط من حيث تقديرات وإعتمادات الإيرادات والنفقات العامة بل هى أيضاً آداه لتحقيق أهداف عامة للدول إقتصادية وسياسية وإجتماعية . وبالتالى يمكن من خلالها قياس مدى فاعليه وكفاءة الحكومة فى تحقيقها لأهدافها . ومما لاشك فيه أن إعداد الموازنة طبقاً لمفهوم موازنة البرامج والأداء يحتم إشتمالها على عنصرين أساسين:

العنصر الأول : المواءمة بين العائد أو الهدف والتكلفة .

العنصر الثانى : تحديد البرامج الرئيسية والفرعية لتحقيق الأهداف المرجوة وطرق إعدادها بصورة تفصيلية .

كمـــا عرف القانون رقم (٥٣) لسنه ١٩٧٣م فى مادته الأولى الم وازنه العامة للدولة بأنها " هى البرنامج المالى للخطة عن سنه مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للسياسة العامة للدولة " ٠

ممـــا تقـــدم يمكن إستنتاج أن الموازنة العامة للدولة لا تعتبر فقط أداة تبين الإيرادات والنفقات العامة المقدرة لمده سنه مالية مقبلة ،بل أن لها أهدافاً سياسية واقتصادية واجتماعية ٠ وبالتالى هناك مجموعة من المقومات والأسس التى يقوم عليها مفهوم الموازنة:

١- العنصر المالى، والذى يعكس تقديرات النفقات والإيرادات العامة للدولة عن سنه مالية مقبلة ٠

٢- العنصر القانونى : حيث تظهر حتمية هذه التقديرات من السلطة التشريعية ٠

٣- العنصر السياسى : والذى يعكس دورية الإعتمادات المخصصة بالموازنة ٠

٤- عنصر التوجيه : والذى يعكس دور الدولة فى توجيه النشاط الاقتصادى والاجتماعى والسياسى ٠

٥- عنصر المعلومات : حيث أن تبويب هذه الموازنة يعد أساساً لتحقيق التخطيط التنموى ، فمن خلال المعلومات المتاحة بالموازنة يستطيع التنفيذيون –على اختلاف أنواعهم– تفهـــم الوضع الحالى وتحديد إمكانيات النمو المستقبلية هذا على جانب إمكانية إستغلال القدرات المتاحة ٠

ويمكن تحديد مراحل تطور هذه الموازنات فيما يلى:

(١) الموازنة التقليدية (٢) موازنة البرامج

(٣) مـــوازنـــة الأداء (٤) الموازنات التخطيطية والبرمجة

(١) أمـــا بالنســـبة " للمـــوازنة التقلـــيدية " فلقد ظهرت أولا عبارة عن بيان يحتوى على الإعـــتمادات المخصصـــة والأغـــراض المرتبطة بها وذلك لتنظيم سير العمل داخل قطاعـــات الدولـــة وفرض الرقابة CONTROL على صرف هذه الاعتمادات في الأغـــراض المحددة لها ،ولا تعد الموازنة في هذه الحالة خطة بالمعنى الفعلى ولكنها مجرد بيان بتقديرات الاستخدامات والموارد عن فترة مالية محددة في المستقبل.

(٢) أمـــا بالنسبة " لموازنة البرامج " فتعد تطوراً في مفهوم الموازنة العامة للدولة حيث تتضـــمن البـــرامج المخـــتلفة للقطاعـــات الإقتصـــادية والوحدات التابعة لها مع ربط الإعـــتمادات المخـــتلفة المدرجة بالموازنة بهذه البرامج بحيث يمثل كل برنامج وحدة