معهد التخطيط القومي

القاهرة- ج.م.ع

سلسلة كراسات السياسات

عدد
رقم 7
ديسمبر
2017

تعزيز جودة تخطيط الموازنة العامة للدولة

د. عمر محمد البدويهي

سلسلة كراسات 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 الالكتروني: inp.technical.office@inp.edu.eg

الموقع الالكتروني: www.inplanning.gov.eg

معهد التخطيط القومي
القاهرة- ج.م.ع.

سلسلة كراسات السياسات
العدد (7)- ديسمبر 2017

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 والافتراضات الرئيسية التي تستند إليها الموازنة العامة. إلا أن هذا التوجه يتطلب استكمال الجهود نحو تعزيز دقة توقعات الاقتصاد الكلي واتاحة 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 الاحصائية والنماذج القياسية، واخضاع توقعات الاقتصاد الكلي لتحليل الحساسية وتطوير أساليب تقدير الإيرادات العامة، وبصفة أساسية الضرائب.

ولقد أوضحت الكراسة أن الطبيعة الالزامية أو التعاقدية التي يتسم بها الإنفاق العام تُسهم 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 الاطار 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 سلبًا 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

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

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، اهتمامًا متزايدًا 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، هى كفاءة المالية العامة، وتقييم استدامة المالية العامة، بالإضافة إلى شفافية السياسات المالية، وهي الأبعاد التي تُشكل فى 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 عددًا من التحديات، أهمها[2]:

- الاعتماد على تسجيل التدفقات النقدية المباشرة دون الأخذ في الإعتبار الالتزامات الاحتمالية، خاصة مع لجوء بعض الجهات إلى سلوك يقوم على حالة عدم الاكتراث بالمخاطرMorally 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 الخطيط المالي للموازنة العامة واقتراح عدد من الإجراءات التي يُمكن 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 عمقًا 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 والبنود 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 تقييمًا إجماليًا 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 الالزامية 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 (±5%)؛ الأمر الذي يعكس طبيعة هذا الإنفاق التعاقدي 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 تسددها أجهزة الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى الجهات التي تُدرج موازناتها كاعتماد إجمالي. ولمزيد من التفصيل، يُمكن الرجوع إلى الدليل المبسط للموازنة العامة للدولة والمتاح على موقع وزارة المالية عل الرابط التالي:
http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/PDF/eldalel%20elmopaset.pdf.

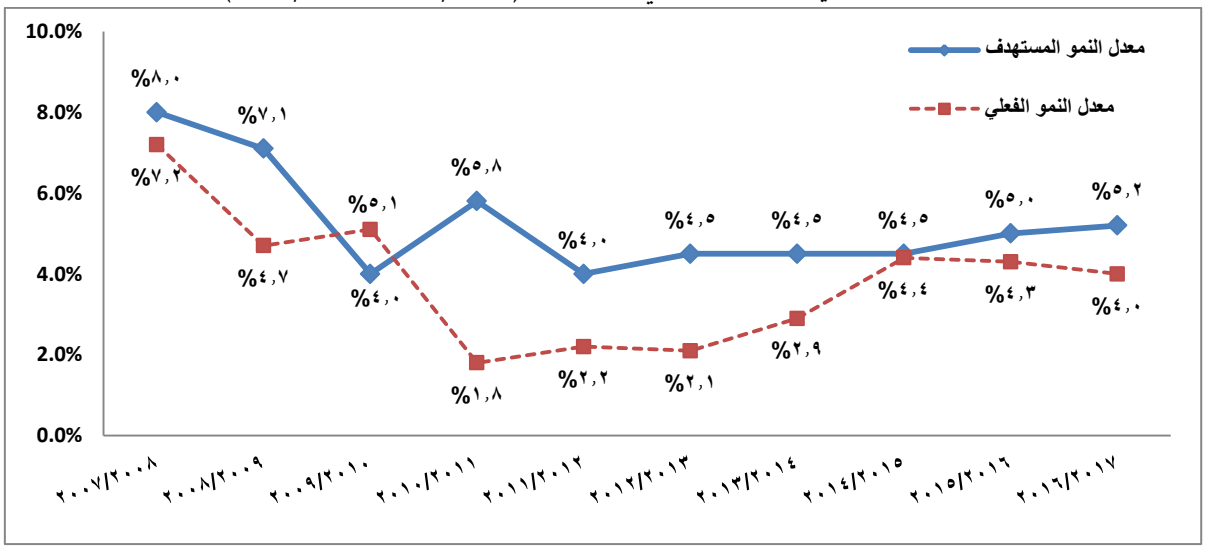
الأسعار العالمية للسلع المدعومة من ناحية. ومن ناحية أخرى، يرتفع المنصرف الفعلي على الدعم، وتتحمل الموازنة مخاطر ارتفاع الأسعار العالمية للسلع، وبصفة أساسية (البترول والسلع الأساسية الأخرى)، فضلاً عن ارتفاع مساهمات الموازنة في دعم أنظمة المعاشات والتزام الدولة بتغطية الفجوة بين اشتراكات صناديق التأمينات 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 حصيلة الإيرادات الضريبية بصفة أساسية مقارنة بحصيلة المنح (والتي تتسم 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 حصيلة 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 (2017/2016-2008/2007)



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