



القاهرة - ج.م.ع

# سلسلة بحاساسات الساساسات

عدد  
رقم ٢  
فراير  
٢٠١٦

قياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر  
ومقترحات للارتقاء بها

د . هبه محمود الباز

مدرس بمركز دراساسات الساساسات الكلية  
بمعهد التخطيط القومي

# سلسلة دراسات السياسات

هيئة التحرير

أ. د / إبراهيم العيسوى

أ. د / علا الحكيم

أ. د / سهير أبو العينين

تصميم الغلاف

م. محمد فتحى عفيفى

المؤلف : د . هبه محمود الباز  
إصدار : معهد التخطيط القومي

التاريخ : فبراير ٢٠١٦

معهد التخطيط القومي

طريق صلاح سالم - مدينة نصر - القاهرة - ج.م.ع.

الرقم البريدي : ١١٧٦٥

تليفون : ٢٢٦٣٦٥٨٣ - ٢٢٦٢٥٤٦٧ - ٢٢٦٣٨٦٩٤

فاكس : ٢٢٦٤٤٧٤٧ - ٢٢٦٢١١٥١

البريد الإلكتروني : [inplanning@idsc.net.eg](mailto:inplanning@idsc.net.eg)

الموقع الإلكتروني : [www.inplanning.gov.eg](http://www.inplanning.gov.eg)



معهد التخطيط القومى

القاهرة - ج.م.ع

كراسات السياسات

العدد (2) - فبراير 2016

## قياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر ومقترحات للارتقاء بها

د. هبه محمود الباز

مدرس بمركز دراسات السياسات الكلية

بمعهد التخطيط القومى

## موجز

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتي يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلى، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومى، ونمط توزيعه. وفى ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضرورى التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. وبالرغم من تعدد الدراسات التى تصدت لمهمة قياس كفاءة الإنفاق العام فى العديد من دول العالم، إلا أن هذه الدراسات تكاد تكون غائبة فى مصر. ومن هنا، تبرز أهمية هذه الدراسة التى سعت لقياس كفاءة الإنفاق العام فى مصر، وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة فى الفترة من 2001/2000 حتى 2012/2011، وتحليل التغيرات التى مرت بها والوقوف على أسبابها وأهم العوامل المؤثرة فيها.

وقد توصلت الدراسة إلى أن مستويات كفاءة الإنفاق العام فى مصر أخذت فى التراجع طوال الفترة محل الدراسة وذلك على الرغم من تزايد متوسط حجم الإنفاق العام الإجمالى بالأسعار الثابتة. وهو ما يؤكد الإنطباع العام السائد بضعف مستوى كفاءة الإنفاق العام الإجمالى فى مصر.

وقد خلصت الدراسة إلى أن زيادة الإنفاق العام الغير مصحوبة بإجراءات تضمن زيادة كفاءة ذلك الإنفاق، لا تؤدى بالضرورة لتحسين مستويات الكفاءة على مستوى القطاع الحكومى ككل، بل على العكس قد يصاحبها فى بعض الأحيان تدهوراً فى تلك المستويات. ومن ثم، فقد أوصت الدراسة بأنه لرفع كفاءة الإنفاق العام يجب عدم الإعتماد فقط على زيادة حجم ذلك الإنفاق من أجل تحقيق ذلك، وإنما يستلزم الأمر اتخاذ مجموعة من الإجراءات التكميلية التى من شأنها رفع كفاءة ذلك الإنفاق، والتى يأتى على رأسها محاربة الفساد وتثبيد الرقابة على أداء الحكومة بكل مكوناتها دون استثناء، إلى جانب ضرورة البحث عن التوليفة المثلى التى يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود والأنشطة والمجالات الفرعية بكل قطاع، ومحاولة زيادة درجة الاستقرار السياسى، وإشاعة الأمن فى البلاد.

**Abstract**  
**Measuring the Efficiency of Public Spending in Egypt**  
**With Suggestions for its Improvement**  
**Heba El-baz**

Public spending is an important tool of fiscal policy. It can affect aggregate demand levels, with consequent impacts on economic growth, employment, national income and its distribution. Given the scarcity of public resources, it is crucial to ensure the efficiency of their expenditure, as well their optimal use.

This study aims to measure the efficiency of public spending in Egypt during the period 2000/2001–2011/2012. Efficiency levels and their changes over time are determined using a widely applied technique with some amendments to suit the conditions of data availability in Egypt .The analysis is extended so as to identify the factors behind the changes in efficiency levels.

Our empirical analysis showed that the efficiency level of public spending tended to decline throughout the period of study, though this period witnessed considerable increases in gross public spending in constant prices. It is, therefore, argued that the increase of public spending doesn't necessarily lead to improved levels of efficiency, if unaccompanied with measures aiming specifically at improving efficiency. Hence it is necessary that changes in public spending and measures for enhancing its efficiency should go hand in hand.

The study proposed that increasing the efficiency of public spending should include measures for fighting corruption, tightening control over the performance of government agencies, looking for the best intervention mix to spend on various items and activities in each sector, and measures for improving political stability and security levels.

## المحتويات

### مقدمة

- 1- مفهوم كفاءة الإنفاق العام
  - 2- مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام
  - 3- أهم العوامل المؤثرة فى أداء وكفاءة الإنفاق العام
  - 3-1- نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلى الإجمالى
  - 3-2- نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية
  - 3-3- الحوكمة والفساد ودرجة الرقابة على أداء الحكومة
  - 3-4- مصادر تمويل الإنفاق العام
  - 3-5- الاستقرار السياسى ومستوى الحريات المدنية
  - 4- منهجية مقترحة لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام
  - 5- أداء وكفاءة الإنفاق العام فى مصر فى الفترة 2001/2000 - 2011/2012
  - 6- أهم النتائج والتوصيات
- ملخص وخاتمة

## مقدمة:

يعد الإنفاق العام أحد الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتي يمكن من خلالها التأثير على مستويات الطلب الكلي، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومي، ونمط توزيعه. وفي ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضروري التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد واستغلالها الاستغلال الأمثل. ومن هنا، تبرز أهمية قياس كفاءة الإنفاق العام والعوامل المؤثرة فيها.

وفي هذا السياق، سعت دراسات متعددة لمحاولة قياس كفاءة الإنفاق العام في العديد من دول العالم، وذلك من خلال دراسة تأثير ذلك الإنفاق على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التي تقيس الأداء في مجموعة من القطاعات والمجالات المختلفة، والتي يستهدف الإنفاق العام التأثير فيها، ثم مقارنة نتائج تلك المؤشرات في البلدان المختلفة- محل الدراسة- ببعضها البعض. وجدير بالذكر، أن مثل تلك المقارنات، وبخاصة عندما تتضمن عينة الدول محل الدراسة مجموعة من البلدان النامية، تستدعي في كثير من الأحيان تقليص عدد القطاعات المتضمنة في الدراسة وكذلك المؤشرات التي يتم الاعتماد عليها في عملية القياس، وذلك نظراً لعدم توافر بيانات كاملة بشأنها. وهو الأمر الذي قد يؤثر في النهاية على نتائج الدراسة ومدى شمولها لمختلف جوانب الإنفاق العام ومجالاته.

وبناءً عليه، فسوف تقوم هذه الدراسة بتطوير المنهجية التي استخدمتها الدراسات السابقة لتصبح صالحة للتطبيق على بلد معين على فترات زمنية مختلفة، دون الحاجة لإجراء المقارنات مع بلدان أخرى، وبحيث يمكن زيادة عدد القطاعات والمؤشرات التي تدخل ضمن الدراسة لتعطي صورة أكثر شمولاً، وتعتبر عن مختلف جوانب الأداء بكل قطاع، وبحيث تراعى المؤشرات المستخدمة أيضاً خصوصية المشاكل التي يواجهها البلد محل الدراسة.

وسوف تستخدم المنهجية المعدلة في قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر. وذلك بهدف رصد وتتبع مستويات تلك الكفاءة في المدة من 2001/2000 حتى 2012/2011، وتحليل التغيرات التي مرت بها والوقوف على أسبابها. ومن ثم، استخلاص مجموعة من الدروس المستفادة التي تفيد صانع القرار في رفع كفاءة الإنفاق العام في مصر. وفي سبيل تحقيق تلك الأهداف، سوف تتناول هذه الدراسة مفهوم كفاءة الإنفاق العام، ومناهج قياسها، وأهم العوامل المؤثرة فيها. ثم، اقتراح منهجية لقياس أداء وكفاءة الإنفاق العام، وتطبيقها على مصر في المدة سالفة الذكر. وتختتم الدراسة بأهم النتائج التي تم التوصل إليها.

## 1- مفهوم كفاءة الإنفاق العام:

يرتكز تحليل الكفاءة Efficiency، في الأساس، على دراسة وتحليل العلاقة بين المدخلات Inputs، والمخرجات Outputs. ومن ثم، فهو يختلف عن مفهوم الأداء Performance الذي يركز على دراسة وتحليل جانب المخرجات فقط، دون الالتفات لجانب المدخلات. فالكفاءة تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للمدخلات (أو الموارد)، وذلك عن طريق تعظيم المخرجات الناتجة عن استخدام قدر معين من تلك المدخلات، أو تقليل المدخلات اللازمة للحصول على قدر معين من تلك المخرجات.

وينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام، فالمدخلات المتمثلة في صورة إنفاق عام توظف للحصول على المخرجات المختلفة التي تسعى الحكومة لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق. وتستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام، بحيث يرتفع مستوى تلك الكفاءة كلما ارتفعت نسبة المخرجات مقارنة بقدر معين من الإنفاق أو المدخلات المستخدمة، أو كلما انخفضت نسبة الإنفاق أو المدخلات اللازمة لإنتاج قدر معين من المخرجات<sup>1</sup>.

وثمة تفرقة في الأدبيات بين مفاهيم المخرجات Outputs، والنتائج Outcomes، والآثار Impacts، بحيث يقصد بالمخرجات السلع والخدمات

<sup>1</sup> فيما يتعلق بمفهوم كفاءة الإنفاق العام، راجع:

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending", Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, N.301, European Commission, February 2008, P.2, at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication11902\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf)
- Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education", Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication16267\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf)
- European Commission, Economic Policy Committee, "*The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion*", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at: [http://europa.eu/epc/pdf/efficiency\\_effect\\_public\\_spend\\_en.pdf](http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf)
- Andrea Conte, Philip Schweizer, Adriaan Dierex and Fabienne Ilzkovitz, "An Analysis of The Efficiency Spending and National Policies in The Area of R&D", Munich Personal REPEC Archive, *MPRA Paper*, N.23549, September 2009, P.10, at: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA\\_paper\\_23549.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23549/1/MPRA_paper_23549.pdf)
- Diana Mihaiu, Opreana Alin, and Marian Cristescu, "Efficiency, Effectiveness and Performance of The Public Sector", *Romanian Journal of Economic Forecasting*, N.4/2010, 2010, at: [http://www.ipe.ro/rjef/rjef4\\_10/rjef4\\_10\\_10.pdf](http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf)



المنتجة، بينما يراد بالنتائج الآثار قصيرة ومتوسطة الأجل للمخرجات، ويقصد بالآثار تلك الآثار طويلة الأجل على التنمية أو على الاقتصاد القومي بصفة عامة، أو الأهداف النهائية المراد تحقيقها. فعلى سبيل المثال، في حين تعتبر أطوال الطرق التي تم إنشائها أو تحسينها أو إصلاحها بمثابة مخرجات لقطاع البنية التحتية، يمكن أن تتمثل النتائج في انخفاض الزمن الذي تستغرقه الرحلة من مكان إلى آخر، وزيادة فرص المزارعين والمنتجين في الوصول إلى الأسواق، وزيادة كمية المنتجات المبيعة. أما الآثار أو النتائج النهائية فيمكن أن تتمثل في زيادة حجم التجارة، وزيادة الدخل الفردي<sup>2iii</sup>.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى صعوبة الفصل الدقيق والتفرقة الواضحة بين تلك المفاهيم - وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالتفرقة بين النتائج والآثار - وهو ما يؤدي في كثير من الأحوال إلى استخدامها كمترادفات. وسوف يتم استخدام مصطلح المخرجات في هذه الدراسة للتعبير عن المخرجات بالمعنى الواسع، والذي يشمل المخرجات بالمعنى الضيق Outputs، وكذا النتائج والآثار، وذلك نظراً لعدم توافر البيانات - ذات الصلة المباشرة - الخاصة بكل مفهوم على حده في كثير من الأحيان، إلى جانب صعوبة الفصل بين المفاهيم الثلاثة في بعض الأحيان. هذا بالإضافة إلى أن توسيع نطاق مفهوم المخرجات ليشمل النتائج والآثار أيضاً، يسمح بتتبع ودراسة الآثار قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل للإنفاق العام، وهو الأمر الذي نتاح معه نظرة أكثر شمولاً مقارنة بما لو تم الاقتصار على المخرجات بمعناها الضيق.

<sup>2</sup>لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين المخرجات والنتائج والآثار، راجع:

- National Treasury, "**Framework For Strategic Plans and Annual Performance Plans**", Republic of South Africa, August 2010, at: <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/SP%20APP%20Framework.pdf>
- Pascal Delorme and Olivier Chatelain, "The Role and Use of Performance Measurement Indicators", **Policy Steering**, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011, P.8 & 9, at: [http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide\\_on\\_Performance\\_Measurement.pdf](http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf)
- National Treasury, "**Framework For Managing Programme Performance Information** ", Republic of South Africa, P.6, at: <http://www.thepresidency.gov.za/learning/reference/framework/part3.pdf>

## 2-مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام:

تعد عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة، نظراً لما يكتنفها من صعوبات في ظل تعدد أهداف الإنفاق العام، إلى جانب عدم بيع مخرجات القطاع الحكومي في أغلب الأحوال من خلال السوق، ومن ثم عدم توافر بيانات سعرية لتلك المخرجات وكذا صعوبة تحديد كمية تلك المخرجات. هذا بالإضافة إلى صعوبة عزل وفصل تأثير العوامل الخارجية المحيطة والتي تؤثر بدورها في كفاءة الإنفاق العام<sup>3</sup>.

وقد سعى العديد من الدراسات لقياس كفاءة الإنفاق العام، وذلك من خلال دراسة تأثير الإنفاق العام على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية التي يستهدف ذلك الإنفاق التأثير فيها. وتعد دراسة "أ. أفونسو وآخرين" "A. Afonso et al." من الدراسات الرائدة والبارزة في مجال قياس كفاءة الإنفاق العام حيث أرست منهجية واضحة لقياسه، اتبعتها لاحقاً الكثير من الباحثين.

فلقد حاولت تلك الدراسة قياس كفاءة الإنفاق العام (أو القطاع الحكومي<sup>5</sup>) في 23 دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في المدة 1990 - 2000، وذلك بحساب مؤشر لأداء القطاع الحكومي Public Sector Performance (PSP) أولاً، ثم استخدامه لاحقاً لحساب مؤشر كفاءة الإنفاق العام (PSE) Public Sector Efficiency.

ويعتمد مؤشر أداء القطاع الحكومي في حسابه على مجموعة من المؤشرات الفرعية (الاقتصادية والاجتماعية) التي تقيس الأداء في مجموعة من المجالات المختلفة، والتي يستهدف الإنفاق<sup>iii</sup> العام التأثير فيها. وتنقسم تلك المؤشرات الفرعية إلى مجموعتين رئيسيتين. تشتمل المجموعة الأولى منها على مؤشرات

<sup>3</sup>راجع في ذلك الشأن:

- Ulrike Mandl, et al., Op. Cit., P.2.  
- Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending", *IMF Working Paper*, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>  
- Diana Mihaiu, et al., Op.Cit., P.134.

<sup>4</sup>Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *European Central Bank Working Paper*, N.242, July 2003, at: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

<sup>5</sup>تجدر الإشارة إلى أن الدراسة تستخدم القطاع العام كمرادف للقطاع الحكومي.