



نظرة تحليلية في الموازنة المصرية عام 2020/2019 في ظل خطة الدولة¹

د. محمد فوزى الخولى²

نيابة التعليم العالى

ملخص البحث

استهدف البحث الوقوف على مرتكزات أساسية تتعلق بطبيعة الموازنة العامة، ومدى تعبيرها عن أداء وبرامج الحكومة، وأهمية توافقها مع الخطة العامة للدولة؛ لتحقيق أهداف الخطة الرئيسة في النظم الاقتصادية المختلفة، مثل زيادة معدل النمو وتخفيض كل من العجز والبطالة والتضخم وزيادة الصادرات، لزيادة فاعلية النشاط الحكومى وترشيد الإنفاق العام، مع عرض وسائل تحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة، وذلك في قسم أول كإطار نظري للدراسة. ثم في قسم ثاني تطبيقى على الحالة المصرية تم عرض أهداف خطة الدولة حتى عام 2022، ثم تحليل أرقام موازنة 2020/2019 مقارنة بسنوات سابقة عليها؛ للوقوف على مدى أخذها بما تم تأصيله من مفاهيم في القسم الأول، ومدى دقة التقديرات في الموازنة مقارنة بالأرقام الفعلية، وتم التركيز على بعض أرقام الموازنة التي تخدم البحث، أهمها زيادة الاستثمارات العامة، وتخفيض عجز الموازنة، والسيطرة على الدين العام وفوائده، وتحقيق المتطلبات الدستورية بزيادة الإنفاق على التعليم والصحة، مع تناول أساليب تخفيف عبء الإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل، كتقديم الدعم والمزايا الاجتماعية للطبقات الدنيا، واقتراح وسائل لتحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة، ممثلة في ضم الاقتصاد غير الرسمى إلى مضمار الاقتصاد الرسمى، خاصة في قطاعى الدروس الخصوصية، ومخالفات البناء والتشييد، وأهمية الأخذ بمفهوم الشمول المالى على نطاق واسع، وأخيرا ملخص للنتائج والتوصيات التي توصل إليها البحث.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة - الخطة الاقتصادية - الشمول المالى - الاقتصاد غير الرسمى - ترشيد الإنفاق العام

1- مقدمة

إن الحكم على الموازنة العامة يتم من خلال تقييم النفقات والإيرادات العامة التي ترد بها، وبأسلوب إعدادها، والذي من المفترض أن يواتى متابعة النشاط المالى الإنفاقي للدولة، وتقييم مجريات الأمور الحادثة به، والحكم على مدى كفاءته وفاعليته، وذلك بعد تطور مفهوم الموازنة العامة لتطور الدور المطلوب من الدولة تأديته، وبتغير المعايير المعتمدة لمتابعة ترشيدها للإنفاق العام، ونتناول ذلك عن طريق نظرة تحليلية للموازنة الدولة للعام المالى 2020/2019 مقارنة بالموازنات السابقة، بدء من العام المالى 2015/2016؛ لنستخلص الغايات المستهدفة من ربط الموازنة بالتخطيط القومى المطبق؛ لأنه لا يمكن تسيير وتنمية أى اقتصاد قومى بغير تخطيط، يواتى النهوض بأوضاعه الاقتصادية والاجتماعية القائمة.

¹ تم تقديم البحث في 2019/9/22، وتم قبوله للنشر في 2019/10/31.

² مستشار بهيئة النيابة الإدارية ورئيس نيابة التعليم العالى (Fawsym@yahoo.com)

2- مشكلة البحث

على الرغم من انتهاز مصر لسياسات متعددة لإصلاح الموازنة العامة للدولة منذ سنوات طويلة، بالنص على التحول نحو موازنة البرامج والأداء بدلا من موازنة البنود والاعتمادات، إلا أن الملاحظ أن هذه السياسات لم تؤد في مجملها إلى النتائج المبتغاة منها، سواء بتحقيق اعتبارات الكفاءة والفاعلية في استخدام الموارد الاقتصادية، أو شعور المواطن بثمار خطة الإصلاح الاقتصادي التي انتهجتها الدولة مؤخرا، ويرى الباحث أن السبب الرئيس هو عدم مواكبة الموازنة العامة لطموحات محدودى الدخل، في ظل ارتفاع مستمر في المستوى العام للأسعار، بسبب سياسة تعويم العملة وعدم ضبط الأسواق، مما حمل طبقة محدودى الدخل أغلب عبء الإصلاح الاقتصادي، ومن هنا ظهرت مشكلة البحث.

3- أهداف البحث

الوقوف على مدى توافق الموازنة العامة مع خطة الدولة والسياسة العامة، من خلال التركيز على زيادة الاستثمارات العامة وتخفيض عجز الموازنة، ومحاولة السيطرة على الدين العام وفوائده، وتحقيق المتطلبات الدستورية بزيادة الإنفاق على قطاعى الصحة والتعليم، وتخفيف عبء الإصلاح الاقتصادي على محدودى الدخل عن طريق برامج دعم الفقراء، ومدى دقة تقديرات الموازنة مقارنة بالبيانات الفعلية، واقتراح آليات المساهمة في ذلك، عن طريق زيادة الإيرادات من خلال تقنين وضع الأنشطة غير الرسمية، وتحفيزها للدخول في الاقتصاد الرسمى، مع الأخذ بمفهوم الشمول المالى على نطاق واسع.

4- أهمية البحث وجدواه

يستمد البحث أهميته من أهمية الموازنة العامة للدولة، كأحد أهم آليات الدولة في تحقيق خطة الإصلاح الاقتصادي المسماة بخطة 30/20، والتي من المفترض أن تضع مصر في مصاف الدول المتقدمة اقتصاديا، ومدى مساهمة الموازنة العامة سنويا في تحقيق جزء من أهداف تلك الخطة.

5- حدود البحث

يقصر البحث على دراسة آليات تنفيذ خطة الدولة من خلال الأرقام التي تظهرها الموازنة العامة للدولة سنويا، سواء المتعلقة بالإيرادات أو النفقات، لتحليل مدى مساهمتها الفعلية في تحقيق الأهداف المبتغاة من الخطة.

6- الدراسات السابقة

الدراسات حول تحليل الموازنات عموما متعددة، ولكن دراسات تحليل الموازنات في ظل خطة الدولة محدودة، ولكننا لم نقف على أبحاث أو دراسات لتحليل الموازنة المصرية 2020/2019 في ظل خطة الدولة، لكونها لازالت تنفذ حتى الآن، وعموما من ضمن دراسات تحليل الموازنات التي اعتمد عليها البحث ما يلي:
دراسة¹ المزينى عام (2005)، التي استهدفت دراسة وتحليل الموازنة العامة الكويتية خلال عدة سنوات، والتطورات التي حدثت عليها، وربط ذلك بأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المرجوة من خطة الدولة،

1 عبد الوهاب صالح المزينى، الميزانية العامة لدولة الكويت وتطوراتها، بدون ناشر، عام (2005).

ومن أهم نتائج الدراسة: وجود قصور في أداء الموازنة الكويتية بشأن ربطها بخطة الدولة الاقتصادية، واقتراح سبل تطويره بأساليب وأدوات متعددة، تخدم متطلبات التطوير والأصول والأعراف الدولية الحديثة.

بينما استهدفت دراسة غالى عام (2007)¹، أهمية الأخذ بموازنة البرامج والمحاسبة لتطوير الأداء الحكومى، مع تطبيق مفهوم معايير الأداء، ومتطلبات نظم الجودة الشاملة، مما ينعكس إيجاباً على سياسات وخطط الحكومة نحو تحقيق أهداف التنمية الشاملة، وانتهت الدراسة لعدم تطبيق تلك الموازنة فعلياً في مصر، رغم النصوص القانونية التى أوصت بتطبيقها.

أما دراسة عطا الله عام (2010)²، فاستهدفت تحديد الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة، وأهمية ذلك عند تنفيذ الموازنة العامة من ناحية الرقابة المحاسبية والرقابة التقويمية، مع وضع توصيات لتقوية ذلك الدور وجعله أكثر فاعلية لتحقيق خطط الدول المستقبلية، وتحقيقاً لاعتبارات الشفافية التى يجب أن تتصف بها الموازنة، ونبهت لخطورة العجز المزمن بالموازنة.

بينما دراسة³ هاشم عام (2010)، استهدفت الوقوف على بعض التعديلات المقترحة على الموازنة العامة للدولة، مع تحديد دور الجهات الرقابية لتفعيل تلك التعديلات، وقد خلصت إلى أهمية دور الجهات الرقابية في متابعة تنفيذ الموازنة العامة للدولة، سواء من حيث الرقابة المحاسبية أو الرقابة التقويمية على أعمال الإدارة، وتفعيل المشاركة المجتمعية في عملية الرقابة تحقيقاً للشفافية ولدعم الفقراء؛ تحقيقاً لاعتبارات العدالة الاجتماعية.

ومؤخراً استهدفت دراسة⁴ الخولى عام (2015) الوقوف على دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في مراحل الموازنة المختلفة وانعكاس ذلك على مفهوم ترشيده الإنفاق العام، وقد خلصت الدراسة إلى: أهمية وضع رؤية بعيدة المدى لزيادة مصادر إيرادات الدولة، وأهمية تطبيق مفهوم الإدارة بالأهداف، ووجوب فتح قنوات اتصال مباشرة بين أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية، وإلى وجوب تغيير أسلوب هيكل الموازنة الحالى إلى أسلوب متطور يتوافق مع التصنيفات الدولية المعاصرة، مع التوصية بعمل موازنة دورية مع كل خطة اقتصادية عن ذات الفترة، وإنشاء هيئة عليا للخطة والموازنة، وإلى وضع آليات واضحة أمام المواطنين تمكنهم من المشاركة في صناعة الموازنة.

7- منهج البحث

يقوم منهج البحث على توظيف المنهج الوصفي التحليلي؛ للوقوف على معالم الأوضاع المحددة للموازنة العامة، وعلى إستخدام المنهج الاستقرائي في متابعة تطور الموازنة العامة؛ للعمل على إصلاحها ومعالجة أوجه الخلل الحادثة فيها بأسلوب منهجى عملي، فضلاً عن إتباع المنهج الاستنباطي في إستخلاص قواعد وضوابط محددة؛ لضمان كشف أوجه الخلل داخل الموازنة الحالية مما يحقق الغايات المنشودة من عملية التنمية الاقتصادية.

1 غالى، نزمين (2007). دراسة عن موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإدارى وتطبيق نظم الجودة الشاملة، المجلد الأول، مجلة البحوث المالية.

2 عطا الله، أحمد (2010). الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة.

3 محمد حسين عبد المجيد هاشم، تعديلات الموازنة العامة للدولة ودور الجهات الرقابية عليها، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، بدون ناشر، 1431هـ / 2010م

4 الخولى، محمد (2015) دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيده الإنفاق العام، رسالة دكتوراة، جامعة الأسكندرية، كلية الحقوق، قسم المالية العامة والاقتصاد.

8- خطة البحث

ونرى تصنيف بحثنا المائل إلى قسمين: الأول يعرض إطار نظري للدراسة حول الموازنة العامة وخطة الدولة، من خلال مناقشة الموازنة العامة ومدى تعبيرها عن أداء وبرامج الحكومة، وأهمية ربطها بخطة الدولة في النظم الاقتصادية المختلفة، ودور الحساب الختامي في ذلك، ووسائل تحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة، من خلال إعادة هيكلة الاقتصاد غير الرسمي وتطبيق مفهوم الشمول المالي. والقسم الثاني يتناول الإطار التطبيقي بتحليل الموازنة المصرية 2020/2019 بالمقارنة بموازنة أربع سنوات سابقة؛ للوقوف على مدى تطبيق ما سبق من قواعد ونظريات، وذلك بعرض أهداف خطة الدولة الرئيسية بداية، ثم تحليل كل من بند الاستثمارات العامة، وعجز الموازنة والمتطلبات الدستورية الخاصة بزيادة الإنفاق على التعليم والصحة، وآليات تخفيف عبء الإصلاح على طبقة محدودى الدخل، ومدى دقة تقديرات الموازنة مقارنة بالنتائج الفعلية، وعرض مقترحات تحسين صورة الموازنة المصرية بضم الاقتصاد الرسمي إلى مضمار الاقتصاد غير الرسمي خاصة قطاعى الدروس الخصوصية ومخالفات البناء والتشييد، وأهمية تطبيق الشمول المالي على نطاق واسع، لتحقيق قرارات اقتصادية مواتية لأهداف الخطة، وأخيراً عرض النتائج والتوصيات التى توصل لها البحث.

9- الموازنة العامة وخطة الدولة (الإطار النظرى للدراسة)

وأخذاً لما سلف بيانه في الاعتبار، فإننا نوزع الموضوعات المتداولة في القسم الأول إلى ثلاثة عناصر:

- الموازنة العامة ومدى تعبيرها عن أداء وبرامج الحكومة.

- ربط الموازنة العامة بخطة الدولة في النظم الاقتصادية المختلفة.

- وسائل تحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة.

9-1 الموازنة العامة ومدى تعبيرها عن أداء وبرامج الحكومة

نتناول السمات التى تميز الموازنة العامة، وآليات تعبيرها عن أداء وبرامج الحكومة وذلك في بندين متتاليين:

9-1-1 الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة للدولة هى بمثابة تصريح من البرلمان إلى السلطة التنفيذية، بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات، كما أن الموازنة العامة ظهرت لدعم البرلمان في أداء دور المراقب المالي على السلطة التنفيذية (مسعود، 2004).

وقد عرفها البعض بأنها "البيان التقديرى لنفقات وإيرادات الدولة المتعلقة بنشاطها خلال فترة زمنية مستقبلية" (دويدار، 1996)، أو "هى البرنامج المالى للدولة المعتمد لسنة مالية قادمة؛ لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتشتمل على جميع الإيرادات المقدر تحصيلها، وجميع المصروفات المقدر إنفاقها خلال السنة المالية" (المزينى، 2005)، أو هى (التعبير المالى لبرنامج العمل المعتمد الذى تعتزم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة؛ تحقيقاً لأهداف المجتمع) (دراز، 2003).

ويعد اعتماد الموازنة العامة للدولة من البرلمان تأكيداً لحق نواب الشعب في إبداء الرأي في سياسة الدولة المالية لعام قادم، مما يعد من قبيل الرقابة السابقة على الإنفاق العام، كما أن قانون ربط الموازنة يعد عملاً تشريعياً من جهة الشكل فقط، أما من ناحية الموضوع فإنه يعتبر عملاً إدارياً؛ لأنه لا يحتوى على قواعد جديدة، ولا يعطى الحكومة حقاً أو سلطة لم تكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية (عطية، بدون تاريخ).

والموازنة العامة من ناحية تمثل الأداة الرئيسة لدى السلطة التنفيذية للتعبير عن سياساتها تجاه الإرادة الشعبية، ومن ناحية أخرى هي المؤشر الذى يوضح تأثير السلطة التشريعية في صنع سياسات الموازنة العامة، والأداة التى تستخدمها تلك السلطة لمحاسبة السلطة التنفيذية عن مدى التزامها بسياساتها المعتمدة في الخطة القومية (W.B, 2004).

وبصفة عامة تعد الموازنة العامة من أهم الوثائق التى تعبر عن التاريخ الاقتصادى والاجتماعى للدولة، وبالتالي فهى وثيقة مرجعية لدراسة تطور المالية العامة للدولة وعناصرها الأساسية، والسياسة المالية واتجاهاتها، واتجاهات السياسة العامة، وتأثير ذلك على معادلة القوى السياسية التى حكمت وضعها (عبد الحافظ، 1990). وتسهم الموازنة العامة في تحقيق ما يلي:

- التنمية الشاملة (اقتصادية، اجتماعية، ثقافية،...) باعتبار أن المفهوم الحديث للموازنة يعتبرها أداة شاملة للتخطيط والتنسيق والرقابة (راضى وحجازى، 2001).
- ترشيد القرارات المالية باعتبارها أداة للتوجيه والرقابة والتخطيط بالوحدات الإدارية المختلفة، بوضع الإطار المالى لتنفيذ برنامج وسياسة الدولة المختارة لعام مقبل، وربما لعدة أعوام يكون العام المقبل بداية لها (جمال، 2001)، وفى ذات الوقت يمكن استخدام الموازنة في عمل من أعمال الإدارة الاقتصادية؛ لما تستهدفه الدول حديثاً من تحقيق اعتبارات اقتصادية متنوعة من وضع موازاناتها (البطريق؛ عثمان، 1396 هـ).
- تحديد المسئولية الإدارية عن الأداء، ومن ثم امكانية المسائلة القانونية والمالية.
- الاستخدام الكفء للموارد المتاحة عن طريق وضع معدلات للأداء.
- ويوجد عناصر أساسية من المفترض أن تتسم بها الموازنة العامة (وزارة المالية، 2009):
- ينبغى أن تتسم الموازنة العامة بالشفافية والإفصاح، فمن حق الجميع معرفة ما تحويه الموازنة وتوجهات الدولة في ذلك؛ لأنه لم يعد مقبولاً السرية التى تحيط ببعض بنود الموازنة التى تدرج رقماً واحداً بها دون مبرر، باستثناء النفقات العسكرية، وقد اعتبر مقدار الشفافية الذى تتسم به الموازنة العامة، أحد محاور ثلاث، للحكم على حسن إدارة المالية العامة (الجبالى، 2007).
- الإنفاق العام هو الأساس في تحقيق التنمية، وبالتالي يجب التركيز على النفقة الفاعلة التى تتمتع بمردود أو عائد اقتصادى واجتماعى كبير، يصب في مصلحة جميع المواطنين خاصة محدودى الدخل؛ مما يترتب عليه زيادة الدخل القومى، ومعدل النمو الاقتصادى، وفرص التشغيل، والحد من معدل البطالة.

- لابد من الأخذ بنظم المعلومات الحديثة والميكنة، ليس فقط عند إعداد الموازنة، وإنما أيضاً عند تنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال ربط جميع الوحدات الحسابية على مستوى الدولة ربطاً آلياً بشبكة واحدة، تحت رقابة هيئة عليا للخطة والموازنة.

- باتت المشاركة المجتمعية من الضرورات التي تُسهم إسهاماً فاعلاً في تحقيق طموحات الدولة؛ لكونها أحد دعائم اللامركزية، بما يساعد في إنجاز وإنجاح المتطلبات المجتمعية، وفقاً للظروف المحيطة بكل منها.

9-1-2 مدى تعبير الموازنة العامة عن أداء وبرامج الحكومة

في بداية القرن العشرين، ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية حركة تنادى بضرورة إدخال الأساليب العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية؛ للتأكد من مدى تنفيذها لما يُعهد إليها من أعمال بأقصى كفاءة ممكنة، ويُعتبر ظهور موازنة البرامج والأداء تجديداً جذرياً في فكر إدارة المالية العامة للدولة، وذلك بالانتقال من الاعتماد على الوسائل (المدخلات) إلى الاعتماد على النتائج (المخرجات) والعمل على تحسين الأداء وزيادته دون زيادة الإنفاق (Young, 2003).

وتتشترك موازنة البرامج وموازنة الأداء في أن كليهما تركز على الأنشطة والأعمال التي تُنجزها الدولة، وليس على كمية السلع والخدمات التي تتولى شراءها (عثمان، 2010).

ومما لاشك فيه أن هذه الموازنة تمد الأجهزة الرقابية المختلفة ببيانات تساعد في متابعة تنفيذ كل برنامج ومشروعاته وأنشطته، ومعرفة مدى التقدم في الأداء، ومدى تناسب حجم وحدات الأداء المادية مع حجم الإنفاق المالي، وغير ذلك من المعايير التي يمكن على أساسها قياس الكفاية الإنتاجية (هاشم، 2010)، ونظراً لأن موازنة البرامج والأداء تركز على قياس وتقييم الكفاءة التي يتم بها تنفيذ الأنشطة والبرامج والمشروعات؛ لذلك فإنها تعتمد على نظام محاسبة التكاليف؛ لعمل مقارنة بين التكلفة الفعلية والتكلفة المقدرة؛ للحكم على كفاءة الأجهزة والوحدات الإدارية (هلالى، 2002)

ويعد تحديد أهداف نشاط الحكومة أمراً أساسياً عند إعداد الموازنة، باعتبارها أداة لإدارة الموارد (غالى، 2007) ويقر Thavaraj بأنه فيما عدا الرقابة التشريعية ومحاسبة المسؤولية العامة لبند الإنفاق، فإن نظام موازنة البرامج والأداء دواء عام لكثير من العلل الإدارية، حيث يساعد المسؤولين عن تنفيذ البرامج الحكومية في إعداد موازنتهم على أساس ما هو متوقع إنجازه، ووضع معايير ملائمة للعمل، ومراجعة التنفيذ، وانبثاق نشاط إدارى لرقابة الأداء، واستحداث نظام للتغذية المرتدة؛ لتقييم البرامج المستمرة؛ بغرض إعادة النظر في السياسات والبرامج، مع ضرورة وأهمية الرقابة التشريعية على السياسات الموضوعية، وجعل الموازنة أكثر تنقيهاً وإفهاماً لدافعي الضرائب (Thavaraj, 1984).

وموازنة الأداء تركز على تحقيق كفاءة الأداء الحكومى التي تتطلب بلوغ الحد الأقصى لكمية الإنتاج بالنسبة لكمية محددة من الموارد المستخدمة، وبالتالي فإنها تسهم في مساعدة الرؤساء في العمل على تقييم كفاءة أداء مسؤوليهم، باستخدام معايير محددة؛ بهدف تيسير الأداء الفعال للأعمال الحكومية، وهى تركز على البيانات الماضية لتحديد الإنجازات المحققة وتوفير السبل لزيادتها، من خلال مقاييس ومعايير محددة للأداء، يلتزم بها القائمون بالأعمال الإدارية (محمد، 1994).

- ويوجد مزايا لتعبير الموازنة عن أداء وبرامج الحكومة، مقارنة بالموازنة التقليدية منها:
- أن الاعتمادات المخصصة لتنفيذ برامج وأعمال ومهام معينة محددة على أساس علمي، باستخدام نظم التكاليف المعيارية؛ مما يجعلها أكثر دقة عما هو مستخدم عند تطبيق الموازنة التقليدية (موازنة البنود والاعتمادات) (العفيفي، 2003)، كما أنه في حالة وضع اعتمادات الموازنة للبرامج طويلة الأجل يمكن الرجوع إلى تكلفة ما تم تنفيذه فعلاً، ومقارنته بالنتائج المراد تحقيقها.
 - تُمكن مقاييس الأداء المحددة من تحقيق أقصى فاعلية للنظام الإداري، وتحقيق الكفاءة والاققتصاد في الإنفاق العام، والوقوف على مدى التقدم في سبيل تحقيق الأهداف المطلوبة (عبد العال، 2004).
 - توفير المبررات الموضوعية للإنفاق الحكومي من خلال ارتباطه بأداء خدمات ومهام محددة (عبد العال، 2004)؛ مما يُشعر المواطن بإنجاح الإنفاق الحكومي، والتي تزداد كلما ارتفعت كفاءة الأداء الحكومي.
 - استخدام بيانات الموازنة لخدمة الخطط الاقتصادية والإصلاح الاقتصادي طويل الأجل (هلالى، 2002).
 - الأسس المعتمدة في إعداد الموازنة تعمل على فرض رقابة إدارية لأغراض قياس الأداء، وبذلك تعاون المديرين في الحكم على كفاءة العمل بالوحدات التنفيذية (دوبان، 1990)، ومن ثم التوصل إلى نظام للحوافز يرتبط بمعدلات الأداء الفعلية؛ مما يرفع من كفاءة الأداء الحكومي من جانب، ويزيد القدرة على تقويم الأداء الضعيف من جانب آخر (Robinson, 2012).

2-9 ربط الموازنة العامة بخطة الدولة فى النظم الاقتصادية المختلفة

لا شك في أهمية ربط الموازنة العامة بخطة الدولة، وذلك لعدة أسباب، إلا أن ذلك لا يخلو من بعض الصعوبات، وتختلف آلياته في النظم الاقتصادية المختلفة، نتناول ذلك من خلال البنود الثلاث التالية:

1-2-9 صعوبات وآليات ربط الموازنة العامة بخطة الدولة

إذا سلمنا بأن التخطيط القومي الشامل متوسط وطويل الأجل يُعد ضرورة لا غنى عنها لأي مجتمع، ولما كانت الموازنة العامة يتم إعدادها سنوياً، بذلك فإن الربط بينهما لا يخلو من صعوبات. فعلى سبيل المثال إن القائمين بأعمال التخطيط غير القائمين بأعمال الموازنة، كما أن المعلومات والبيانات المطلوبة لأغراض التخطيط تختلف عن مثلتها المطلوبة لإعداد الموازنة، أيضاً فإن التخطيط يستند إلى مبادئ وأسس اقتصادية بالدرجة الأولى، بينما تركز الموازنة في حساباتها على الاعتبارات السياسية والاجتماعية بدرجة أكبر، علاوة على أن عمليات التخطيط تشمل الاقتصاد القومي في مجمله، فتهتم بالمتغيرات الكلية (قطاع عام وخاص)، في حين أن الموازنة العامة تعد بياناً لأعمال القطاع الحكومي فقط (مرار، 1995).

وعلى الرغم مما يبدو من تباعد بين التخطيط والموازنة العامة، إلا أن الربط بينهما لزيادة فاعلية النشاط الحكومي بصفة عامة، وترشيد الإنفاق الحكومي بصفة خاصة أمر غاية في الأهمية، ولا أدل على ذلك من أن الدول التي لا تقوم بعملية تخطيط قومي اكتفاءً بالاعتماد على ميكانيزم السوق¹ كالولايات المتحدة الأمريكية، فطنت لضرورة إنشاء جهاز لتخطيط السياسات (Policy Planning Staff)، يقوم بتحليل أولويات الاستثمار

1 ميكانيزم السوق: يعنى حركة السوق التلقائية من تلاقى قوى العرض والطلب داخله.

القومي، ووضع أهداف قومية، ويساعد رئيس الجمهورية في تطوير أسلوب وضع المخصصات، التي تصدر بقرارات جمهورية، وتجميع البرامج المجزأة والمبعثرة هنا وهناك، واستبدالها بمبادرة تعتمد التخطيط طويل الأجل.

وتكون مهمة هذا الجهاز أيضاً مساعدة الرئيس في تقرير جدوى البرامج أو المشروعات المقترحة في ضوء الموارد الاقتصادية المتاحة، وعلى ضوء هذه المعلومات يتمكن الرئيس من تحديد الأهداف القومية والبرامج اللازمة لتحقيقها، ويقوم هذا الجهاز أيضاً بوضع الأهداف الكمية (Quantitative Targets) المراد تحقيقها في مختلف المجالات، وتشكل هذه الأهداف خطوطاً عريضة لبرامج تفصيلية ومشاريع موازنات لجهات متعددة (Linda, 1977)

وعموماً تستند فكرة تقسيم النظم الاقتصادية إلى اقتصاديات سوق واقتصاديات تخطيط مركزي، إلى طريقة تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع بين الدولة والقطاع الخاص، فإذا تُركت هذه العملية لقوى السوق يوصف اقتصاد الدولة بأنه اقتصاد حر، وإذا تم عملها بواسطة الدولة عن طريق أوامر إدارية ملزمة وتوجيهات مباشرة من جهاز التخطيط المركزي، وُصف اقتصاد الدولة بأنه اقتصاد مُوجه. وتجمع أغلب الاقتصاديات المعاصرة بين الوسيلتين في تخصيص الموارد المتاحة للمجتمع؛ ولذلك يوصف اقتصادها بأنه اقتصاد مختلط. وفكرة التنسيق بين حركة المجموعات الاقتصادية التي تمثل قوى السوق (منتجين ومستهلكين) وبين آليات التخطيط المركزي، هي الفكرة المهيمنة في تلك الاقتصاديات؛ مما يعني أن التخطيط بها يوصف بأنه تخطيط تأشيري، وليس تخطيط إلزامي (حنفي؛ ابو حلوه، 1995).

وبشكل عام تُعبر الخطة العامة للدولة عن مجموعة من الأهداف القومية المختلفة المراد تحقيقها خلال فترة زمنية مقبلة، ووسائل تحقيق هذه الأهداف، في ضوء الموارد المتاحة للاقتصاد القومي بشقيه العام والخاص. بينما الموازنة تمثل التعبير المالي عن خطة الدولة في الشق الخاص بالقطاع الحكومي. والموازنة تعد سنوياً، بينما الخطة تعد لأجل أطول، وربما يتم تعديلها سنوياً، أو كلما دعت الحاجة لذلك. وبالتالي فالخطة مفهوم أوسع يشمل الأهداف التفصيلية للدولة في جميع المجالات مثل الاستهلاك والاستثمار والتصدير والاستيراد، فضلاً عن شموله وسائل تحقيق الأهداف المبينة بالخطة، سواء بالنسبة للقطاع العام أو الخاص.

بينما الموازنة العامة من المفترض أن تمثل البرنامج المالي التنفيذي للخطة بشأن القطاع الحكومي (عبد الواحد، 1996) بالإضافة إلى السياسات المالية والاقتصادية ذات التأثير على القطاع الخاص لتحفيزه للقيام بدوره المخطط له، وهو ما يجعل الموازنة تُبنى على دراسات مستفيضة، تضع نصب أعينها إمكانيات التغيير واتجاهات المتغيرات الدولية والمحلية، وفي ذات الوقت تركز للواقعية وتلتزم بحدود القدرة على التنفيذ (دراز، حجازي، 1997).

وإذا كانت الخطة تعتمد أساساً على مستوى المتغيرات الكلية للنشاط الاقتصادي في السنوات السابقة، والتي تُظهرها الحسابات القومية، فإن الموازنة العامة بما تتضمنه من سياسات اقتصادية ومالية، تهدف إلى التأثير على هذه المتغيرات؛ لإحداث آثار مرغوبة في استخدام الموارد المتاحة لخدمة أهداف الخطة.

ويُلاحظ أن جميع الدول في الوقت الحاضر، تهتم بعملية التخطيط سواء بمفهوم التخطيط الشامل الموجود في الدول الاشتراكية وبعض الدول النامية، الذى يضع خطة قومية لفترة زمنية مقبلة تشمل كافة قطاعات الدولة، والآليات المعتمدة لتوجيه القطاع الخاص، بما يخدم الأهداف القومية، أو بمفهوم التخطيط المصاحب لإعداد الموازنة- وهو السبب في ظهور موازنة التخطيط والبرمجة في الدول الرأسمالية التى ليس لديها تخطيط قومى شامل- أو بأى صورة أخرى من صور التخطيط (ملزم- مركزى- لا مركزى- توجيهى أو تأشيرى أو تخطيط بمفهوم التنمية- تخطيط إيمائى) الذى ثبت ضرورته للتعامل مع الموارد النادرة المتاحة للحكومات في العصر الحالى، مقارنة بالاحتياجات البشرية المتزايدة، وهو ما يشير إلى أهمية ربط الموازنة العامة للدولة بالخطة الاقتصادية المعتمدة، كأساس لنجاح الموازنة العامة في التعبير عن الخطة، والتي تمثل خريطة الأهداف القومية التى تخيرتها الدولة.

ومثال لذلك النص في قانون تنظيم التعاقدات المصرية- باب تخطيط الاحتياجات- على أنه يجب على الجهة الإدارية وضع خطتها السنوية بالتزامن مع تقديم مشروع موازنتها لوزارة المالية، على أن تتضمن العمليات المتوقعة تنفيذها خلال السنة المقبلة (قانون تنظيم التعاقدات، 2018).

ويعنى التخطيط الاقتصادى- الذى يسعى للنهوض بالوطن- القدرة على السيطرة على موارد المجتمع المادية والبشرية والمالية، وحسن استخدامها وتنميتها كما وكيفاً، لصالح الفرد والمجموع (مسعود، 1984) من خلال جهد منظم؛ لاستصدار القرارات ورسم السياسات المطلوبة مستقبلاً (Strategic Planning, 1998).

وخبراء التخطيط بالاشتراك مع متخذى القرار السياسى هم المختصون برسم الخطوط العريضة للخطة، حيث يحدد السياسيون أهداف الخطة العامة للدولة، وخبراء التخطيط في كافة التخصصات يترجمون هذه الأهداف إلى خطة وبرامج عمل؛ لتحقيق الأهداف الموضوعية باستخدام الأدوات الاقتصادية المناسبة (حنفى؛ ابو حلوه، 1995) بدايةً من تحديد الوظائف الرئيسة التى على الدولة القيام بها، والتي يمكن تغييرها في حالة تغير الظروف والمعطيات التى وُضعت فيها أولاً، ثم وضع البرامج والمشروعات العامة الرئيسة التى تلبى هذه الوظائف من خلال رؤية قومية محددة، ثم في مرحلة لاحقة يشترك المختصون بوضع الموازنة العامة مع المخططين، في تحديد المهام الرئيسة التى يمكن أن تنفذ بها تلك البرامج والمشروعات من خلال الموازنة.

وفي مرحلة أخيرة يشترك المنوط بهم عمل الموازنة مع الجهات التنفيذية في تحديد طرق التنفيذ للمهام المحددة سلفاً، واختيار المناسب منها، مع وضع مقاييس معينة للأداء، ومعايير مناسبة للإنجاز بالاشتراك مع خبراء تنمية بشرية؛ لقياس مدى النجاح في إدارة الإنفاق الحكومى.

ولا يمكن للدول النامية ومنها مصر أن تستغنى عن أى نوع من أنواع التخطيط الاقتصادى، طالما كان هناك دوراً هاماً للقطاع الخاص وآليات السوق. ولاشك أن الدور الرئيس لتحقيق أهداف الخطة القومية عن طريق أدوات السياسة الاقتصادية يكون لأدوات السياسة المالية، وتحديداً الموازنة العامة للدولة، وإن كانت الموازنة العامة ماهى إلا البرنامج المالى للحكومة الذى توضح من خلاله الأهداف المراد تحقيقها خلال فترة زمنية معينة، وذلك بما تتضمنه الموازنة من أرقام مالية موجهة لجهات معينة ووظائف محددة، فإنها بذلك لا يجب أن تنفصل عن

الأهداف والغايات المراد تحقيقها عن طريق الخطة العامة. حيث إن الانفصال بين الخطة القومية والموازنة العامة سيؤدي حتماً إلى فشل كل منهما أو إحداهما، في تحقيق الأهداف المتوخاة.

وعملية صناعة موازنة مالية تنبثق من خطة قومية طويلة الأجل، تبدأ بتحديد الأهداف الرئيسية التي تسعى الدولة لتطبيقها على المدى القصير وفي الأجل الطويل، بحيث تكون الموازنة تعبيراً صادقاً عن هذه الأهداف، أو بمعنى آخر تكون ترجمة عملية رقمية للأهداف النظرية الموضوعية، على أن تتضمن هذه الموازنة موازنات إقليمية لكل محافظة، تضع أهدافاً آنية ومستقبلية في حدود الإمكانيات المتاحة لتلك المحافظة، خلال الأجلين القصير والطويل.

2-2-9 دور الحساب الختامي في عملية ربط الموازنة العامة بخطة الدولة

الحساب الختامي يتضمن بيان بالإيرادات والنفقات العامة الفعلية عن السنة المالية المنتهية، ويتعين إعداده في أقل فترة ممكنة من نهاية السنة المالية؛ تحقيقاً للفائدة المرجوة منه، سواء من ناحية الاستعانة به كأداة للرقابة الفعالة على أجهزة السلطة التنفيذية؛ للتأكد من التزامها بتنفيذ ما اعتمده السلطة التشريعية، أو من ناحية الاستفادة مما يتضمنه من أرقام فعلية عن النشاط المالي للدولة، في إعداد تقديرات على جانب كبير من الدقة والواقعية لموازنات الدولة للسنوات المقبلة، بما يتوافق مع الخطة الموضوعية (فوزي، آخرون، 1977).

ويعتبر الحساب الختامي الخطوة التالية للموازنة العامة داخل دائرة النشاط المالي خلال حركته الدورية، حيث يمكن أن نحكم على مدى دقة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع من خلال المقارنة بين أرقام الموازنة وأرقام الحساب الختامي (الشربيني، 1971) وطبيعة الحساب الختامي تجعل منه أداة رقابية فعالة على مدى واقعية البيانات التقديرية للموازنة، ومدى تنفيذ أحكام بنودها، وكذا أداة لتقييم الأداء والوقوف على درجة الكفاءة والإنتاجية في القطاع الحكومي، وهو أسلوب لاكتشاف الانحرافات ودراساتها تمهيداً لوضع الطرق اللازمة لعلاجها (بركات، آخرون، 1979).

والحساب الختامي للدولة لسنة ما يتشابه مع موازنة الدولة عن ذات السنة في كل شيء، فيما عدا طبيعة الأرقام الواردة في كل منهما، حيث تكون أرقام الموازنة تقديرية قبل بداية السنة، وتكون أرقام الحساب الختامي فعلية بعد انتهاء السنة المالية (دراز، حجازي، 1997) ولذلك فالمقارنة بينهما تحكم على مدى كفاءة الحكومة في التنبؤ بأرقام الموازنة، ومدى التزامها بتنفيذ بنود الموازنة المعتمدة من السلطة التشريعية، وبالتالي مدى نجاحها في تنفيذ جزء من خطتها المستهدفة لسنوات قادمة.

ويلاحظ أن المؤرخين والمحاسبين والإحصائيين يهتمون بالحساب الختامي؛ لأن عملهم يعتمد على تسجيل البيانات السابقة وتحليلها، بينما نجد السياسيين يهتمون أكثر بالموازنة؛ لأنها تعد برنامج الحكومة الذي تنوى تنفيذه مستقبلاً، والأحزاب في الدول الديمقراطية تصل إلى سدة الحكم عن طريق تلك البرامج (عطية، بدون تاريخ).

2-3 مبررات ربط الموازنة بالخطة

يعد التخطيط وسيلة لتحقيق مهمة تأمين استخدام الموارد المتاحة استخداماً رشيداً، وأداة فعالة لحل مشكلة نقص الموارد (مسعود، 1984)، كما يمثل جهازاً لرسم السياسة العامة، والموازنة هي أداة لهذا الجهاز، ورغم أن

التخطيط يسبق إعداد الموازنة العامة؛ إلا أن كليهما يتفاعلان وينسقان في المستويات الإدارية العليا لتحقيق أهداف الحكومة (مرار، 1995)، وبالتزامن مع تحقيق تلك المفاهيم، ظهر مفهوم تخطيط الأموال العامة، بالانتقال من الموازنة السنوية إلى الموازنة متعددة السنوات (الموازنة الدورية)، التي تعتمد خلالها الخطة (النعمي، 2008)، وبالتالي يعتبر تطوير أساليب الموازنة من الأمور الجوهرية؛ كي تقوم الدولة بالدور المنوط بها بكفاءة وفاعلية عاليتين، ضمن استراتيجية الخطة، فعبارة "ما يجب على الحكومة أن تفعله"، يجب أن يتم ترجمتها إلى "يجب أن تتضمن الموازنة على" (T.Meyers, 1996).

ونرى أن أهم الأسباب التي أدت إلى الحاجة الماسة لربط الموازنة العامة بالخطة الاقتصادية للدولة، تتلخص في:

- إذا ذكر التخطيط كجهاز لرسم السياسات اعتبرت الموازنة أداة لهذا الجهاز (مرار، 1995)؛ لكون الموازنة تمثل عملية تقرير ما يراد إنجازه، ثم تحديد كمية الموارد المالية المتاحة لمقابلة الاحتياجات المطلوبة (Budget concepts, 2011)، وبالتالي فإن الموازنة ما هي إلا خطة سنوية تتمثل في تحضير التقديرات وتنظيمها في دائرة واحدة متماسكة، يتم من خلالها تنفيذ الجزء من البرامج والمشروعات والمهام الواردة بالخطة، والمطلوب تنفيذها خلال فترة الموازنة.

- إن شمولية الموازنة ووحدتها لا تعني فقط تحديد التقديرات الخاصة بالقطاع العام- بمفهومه الشامل- وإنما تمتد أيضاً لتشمل مجموعة من السياسات المالية التي تقرر اتخاذها؛ لتحقيق التوجهات العامة للخطة، خاصة فيما يتعلق بحفز القطاع الخاص على القيام بدوره المحدد له بالخطة القومية، مثل (الحوافز الضريبية، أو توفير البنية الأساسية؛ لحفز الاستثمار الخاص) وكذلك الجوانب الاجتماعية المطلوب من الموازنة تحقيقها.

- ارتباط الموازنة بالخطة، يجعل من الممكن تقدير النفقات اللازمة لإحداث أهداف معينة قابلة للقياس، مما يتفق مع موازنة البرامج والأداء، بعيداً عن روتين التقدير المستند إلى تقديرات السنوات السابقة.

- إن ندرة الموارد التي أصبحت السمة الرئيسة لكافة المجتمعات المتقدم منها والنامي في ظل الحاجات المتجددة والمتزايدة؛ دعت كل مجتمع لتحديد أهداف قومية محددة، ثم السعي إلى تحقيقها من خلال تخطيط استراتيجي جيد على المستويين القصير الأجل والطويل. والموازنة هي الأداة الأساسية لدى المجتمعات الحديثة لتنفيذ هذا التخطيط سنوياً، ثم النظر في مدى دقة الخطط الموضوعة، وإعادة النظر فيها على الأقل مرة كل عام؛ لتكون الموازنة العامة للدولة هي الترجمة الفورية لنظرة مستقبلية يحكم من خلالها الجميع- على قدر متابعتها للموازنة- على مدى نجاح الدولة في عملية التخطيط، وهو ما يجعل للموازنة دوراً في إعادة النظر في الخطة القومية الموضوعة، في ضوء ما يُظهره التنفيذ الفعلي للموازنة.

- عند بداية الممارسة الحقيقية للديمقراطية، بدءاً من صناديق الانتخاب، يكون الطريق الطبيعي للحكومات التي ليس لديها آليات تخطيط بعيدة المدى، أن تستجيب لضغوط الأطراف السياسية القوية، والتي يكون لها مصالح خاصة، تمثل هدفاً رئيساً أمامها قد يطغى على كل مصلحة عامة، وهذا النظام الذي يوجد فيه أكثر من مصدر واحد للقوة والرقابة بجانب الدولة يسمى بالنظام متعدد القوى (Lowi, 1969)، فيمكن لجماعة ضغط قوية سياسياً أن تضغط لتنفيذ مشروع اقتصادي يخدم نفوذها السياسي ويقوى شعبيتها في منطقة معينة، ويكون ذلك على حساب المصلحة العامة وعلى حساب الفاعلية والكفاءة في تخصيص الموارد المتاحة

(Jenkins, 2007)، وربط الموازنة بالخطة القومية يقلل إلى حد كبير من تأثير جماعات الضغط على تقديرات الموازنة العامة، وبالتالي تُقدم المصلحة العامة على المصالح الخاصة لتلك الجماعات.

- لأغراض المراجعة والرقابة التقويمية للإنفاق الحكومي، لابد أن يُؤخذ في الاعتبار متطلبات الخطة القومية؛ حتى يمكن الحكم على مدى تقدم وفعالية وكفاءة الأداء الحكومي، عند تنفيذ الموازنة.

- إن التركيز على تكلفة العمل أو الخدمة المؤداة، دون العائد الذي يتم الحصول عليه من إنفاق الأموال العامة، هو سلوك دارج في العديد من الدول التي تأخذ بنظام التخطيط المركزي، وهنا نجد أنه لا يكفي أن تكون الموازنة مجرد أرقاماً حسابية تُجمع في جداول؛ لتعبر عن النفقات والإيرادات العامة، وإنما ينبغي باعتبار الموازنة أداة من أدوات الخطة في تلك الدول، أن توضح مدى تنفيذ برامج الخطة والمشروعات الواردة بها؛ حتى تصبح الموازنة أداة من أدوات التخطيط والرقابة المالية معاً، تستعين بها الإدارة العليا الحكومية في رسم سياساتها، وفي الرقابة على تنفيذ هذه السياسات (محمد، 2004).

ولدينا مثال ذُكر في القرآن الكريم في سورة يوسف، يؤسس للربط بين الموازنة والخطة؛ عندما وضع سيدنا يوسف خطة اقتصادية لمصر لمدة سبع سنوات، تعقبها خطة أخرى لمدة ماثلة، ولمباشرة تنفيذ هذه الخطة بدقة طلب من ملك مصر في ذلك الوقت، أن يجعله على خزائن مصر، والتي وصفها القرآن بأنها خزائن الأرض. ونحن نرى أن طلب سيدنا يوسف كان ليضمن تنفيذ الخطة سنوياً في ضوء الموارد المتاحة للمجتمع المصري في ذلك الوقت، وحتى لا يحدث انفصاماً بين الخطة الاقتصادية التي توضع لعدة سنوات مستقبلية وبين التنفيذ العملي السنوي لها، في ضوء الإيرادات المتاحة والإنفاق السنوي المخطط، بناءً على البرامج المطلوب تنفيذها من الخطة طويلة الأجل، وبما يضمن ربطاً سنوياً بين هذه الخطة والترجمة السنوية لها، في ضوء الموارد المتاحة بالموازنة.

وعملية ربط الموازنة السنوية بالخطة لها مميزات عدة نذكر منها: منع الأحزاب السياسية التي تصل إلى السلطة- تحت ضغط الانتخابات والضغوط الشعبية- من التغيير في بنود الإنفاق بالموازنة؛ لإرضاء فئات معينة، على حساب اعتبارات التخطيط والبرامج المستقبلية الموضوعية، والتي تخدم المجتمع بأسره. كما أن ذلك يُمكن المجتمع من محاسبة الحكومات سنوياً على خططها وبرامجها الموضوعية. وعملية الربط تخدم الحكومات المتعاقبة في تكملة عملية التخطيط وكشف أخطاء الحكومات السابقة، وتلافيها، ومصارحة المواطنين بذلك، بغض النظر عن أشخاص القيادات السياسية- التي يكفيها أن تتفرغ لعمل ابتكارات مستمرة نحو زيادة أرقام الإيرادات السنوية في الموازنة وترشيد النفقات- بما يعمل على زيادة رفاهية المجتمع (عطا الله، 2010).

3-9 وسائل تحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة

من الآليات الجوهرية لزيادة الإيرادات بالموازنة، دون إضافة أعباء جديدة على محدودى الدخل، العمل على تقنين وضع الاقتصاد غير الرسمي. ولضبط سياسات ربط الموازنة بخطة الدولة واتخاذ قرارات صائبة حيال ذلك، نرى دعم اتجاه الشمول المالي، وهو ما ناقشه في البندين التاليين:

9-3-1 أهمية تقنين الاقتصاد غير الرسمي (اقتصاد الظل) (حيان، موقع mafhoum)

من أخطر الظواهر الاقتصادية التي تجعل أرقام الموازنة العامة غير معبره عن حجم التعامل الحقيقي تنامي الاقتصاد غير الرسمي، والذي يتسم بصفتين أساسيتين: الأولى: العمل في الخفاء. والثانية: عدم المساهمة في خزينة الدولة مقابل الخدمات العامة. ومن هنا نلاحظ أن هذا الاقتصاد ينطلق من مبدأ الغاية تبرر الوسيلة، ويحتمى بالسرية، ولا يخضع للرقابة الحكومية، ولا يلتزم بالتشريعات والقوانين السارية، ولا تظهر تعاملاته المالية في الموازنة العامة أو الحسابات القومية، ولا يسدد أى رسوم أو ضرائب للدولة، رغم أنه يستفيد من الخدمات العامة المقدمة من الدولة، والعمل في اقتصاد الظل يتم تلقائياً دون اتباع أى إجراءات، وأكثر مدخلاته مواد أوليه محلية، تعتمد عادة على العنصر البشرى، وأسواقه غير منظمة بالقدر الكافي، ومهارات العاملين به تكتسب بالممارسة وليس بالتدريب المنظم.

واقصاد الظل له نوعان: الأول: يتعامل في سلعة غير مشروع التعامل فيها كالمخدرات، ويطلق على هذا النوع الاقتصاد الأسود، والثاني: يتعامل في سلع مصرح بها من حيث المبدأ، كالمحلات غير المرخصة والدروس الخصوصية، ويسمى هذا النوع بالاقتصاد غير الرسمي، وعلاقة المشروع بالدولة هي جوهر التفريق بين الاقتصاد الرسمي واقتصاد الظل من حيث التنظيم والقانونية

ويزداد حجم اقتصاد الظل عندما تفتقد الأسواق الرقابة المطلوبة، وعندما تتعاضد الأجهزة الرقابية عن أداء دورها، علاوة على أن انخفاض معدل النمو الاقتصادي، يجعل الاقتصاد المحلي غير قادر على توفير فرص عمل للراغبين في العمل، خاصة عند تزايد معدل النمو السكاني، والمفترض أن يكون معدل النمو الاقتصادي على الأقل ثلاث أمثاله؛ لاستيعاب القادمين لسوق العمل؛ حتى لا يتجهوا إلى اقتصاد الظل.

ومن الآثار الاقتصادية السلبية لاقتصاد الظل على خطة الدولة والموازنة العامة، ما يلي:

- خطأ المعلومات والبيانات اللازمة لاعداد الخطط باختلاف أنواعها والموازنات السنوية؛ مما يسبب سوء تخصيص الموارد، وعدم العدالة في توزيع الدخل القومي وقرارات اقتصادية غير صحيحة، ترتب أضرار مالية بالغة، تعوق مسيرة التنمية المستهدفة.
- عدم تحقيق اعتبارات المنافسة الحرة في الأسواق، وعدم استقرار أسعار الصرف.
- انخفاض تكلفة المنتج في الاقتصاد غير الرسمي وضعف جودته، تحقق مبدأ أن السلعة الرديئة تطرد السلعة الجيدة من السوق، مما يؤثر سلبياً على القطاعات الرسمية.
- يفقد النظام الضريبي اعتبارات العدالة ويؤدي لمزيد من الضغوط الاقتصادية على العاملين في القطاع الرسمي، ويستفيد القطاع غير الرسمي، دون تحمل أعباء كباقي العاملين في الاقتصاد الرسمي.
- يتأثر معدل الاستثمار بتهريب الأموال، وينخفض معدل نمو الدخل القومي، ويزداد معدل التضخم.
- تتحمل خزانة الدولة نفقات علاجية بالغة، بسبب الآثار السلبية لاقتصاد الظل على الصحة العامة.

وزيادة عدد العاملين في اقتصاد الظل لها عدة أسباب، أهمها عدم تناسب القوى العاملة التي تتوجه لذلك الاقتصاد مع متطلبات سوق العمل الرسمي، وبالتالي يجب تشجيع البحث العلمي وتدريب وتأهيل القوى العاملة؛ لاستيعابها من خلال الاقتصاد الرسمي.

ومن التجارب الرائدة في هذا المضمار تجربة الصين التي توسعت في الصناعات المنزلية، ونظمتها وكفلت لها وسائل وسبل النجاح، حتى وجهت كم ضخ من العمالة إلى دائرة الاقتصاد الرسمي، ونتج عن ذلك تخطيط جيد، وقرارات اقتصادية فعالة، بسبب دقة المعلومات المتاحة للدولة، والقضاء على اقتصاد الظل، الذي أصبح يشكل نسبة ضئيلة ذات تأثير محدود على اقتصاد الدولة.

9-3-2 دعم الشمول المالي

يستهدف الشمول المالي إتاحة استخدام كافة الخدمات المالية لمختلف فئات المجتمع، من خلال قنوات رسمية، والخدمات المالية تشمل الحسابات المصرفية وخدمات الإئتمان وكافة التحويلات البنكية؛ مما يحول دون اللجوء إلى القنوات غير الرسمية، غير الخاضعة للرقابة، مرتفعة التكلفة نسبياً (المصارف المركزية، 2015).

والشمول المالي من أهم أدوات ضبط السياسة المالية والنقدية في الدولة، لكونه يفتح عن حجم واتجاهات النشاط الاقتصادي، مما يوصل إلى نتائج حقيقية عن أداء الاقتصاد القومي، وبالتالي تتمكن الدولة من عملية ربط الموازنة العامة بالخطة الاقتصادية واتخاذ القرارات الاقتصادية المواتية وتحصيل الضرائب المستحقة؛ لتحقيق الأهداف المخططة.

ويساعد الشمول المالي السياسة النقدية في تحقيق نتائج إيجابية، خاصة أثناء الاضطرابات الاقتصادية الناتجة عن صدمات العرض في الاقتصاد، حيث تركز السياسة النقدية على الاستقرار في معدلات التضخم على حساب تقلبات الناتج القومي، عندما تكون نسبة المشمولين مالياً كبيرة، بينما عند انخفاض تلك النسبة، تركز السياسة النقدية على الاستقرار في معدلات الناتج القومي على حساب اعتبارات التضخم (على، 2018).

ومن هنا يجب على الدولة تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على تسجيل نشاطها المالي، وإصدار فواتير بكافة تعاملاتها، من خلال إعطاء حوافز تمويلية وإعفاءات ضريبية، وغيرها من الأدوات المحفزة؛ لإيضاح حجم نشاطها الفعلي، وفي ذات الوقت فرض عقوبات وغرامات على مخالفة شروط آلية الشمول المالي.

كل ما سبق يساعد على ظهور الموازنة العامة للدولة بصورة أكثر تعبيراً عن حقيقة أرقام الإيرادات والمصروفات الثابتة بها، وبالتالي يمكن اتخاذ الآليات المتاحة لرفع حجم الإيرادات العامة وترشيد حجم النفقات العامة، بما يعمل على خفض عجز الموازنة وزيادة الاستثمارات العامة، وتطبيق السياسات المخططة بصورة أكثر دقة، وتحقيقاً لاعتبارات العدالة الاجتماعية.

10- تحليل الموازنة المصرية 2020/2019 مقارنة بسنوات سابقة في ظل خطة الدولة (الإطار

التطبيقي للدراسة)

1-10 مقدمه

بداية يجب أن نؤكد على أنه يلزم وجود تنسيق دائم ومستمر بين السياستين المالية والنقدية، إعمالاً لحكم المادة رقم 15 من قانون الموازنة العامة للدولة¹ تحقيقاً للانضباط المطلوب في الأداء الاقتصادي، واستقرار سعر الصرف، والحفاظ على القوة الشرائية للجنية المصري والسيطرة على التضخم، ورفع معدلات التصدير، وتحسين موازنة المعاملات التجارية، وزيادة معدلات النمو (بيان مالي لموازنة 2020/2019، 2019).

ومن مطالعة الموازنة العامة عن عام 2020/2019، نلاحظ أن حجم الموازنة بلغ 1 تريليون و978 مليار جنيهاً تقريباً، موزع بين الاعتمادات المستهدفة للمصروفات البالغة 1 تريليون و574 مليار جنيهاً، بنسبة 79.6% من الحجم العام للاستخدامات، علاوة على متطلبات حيازة الأصول المالية البالغة 29 مليار جنيهاً بنسبة 1.5%، وأخيراً سداد القروض المحلية والأجنبية بمبلغ 375 مليار جنيهاً بنسبة 18.9%، ومن الطبيعي أن يقابل ذلك قدر مساوٍ من الموارد العامة المستهدفة موزعة بين الإيرادات العامة، من ضرائب ومنح وغيرها والبالغة 1 تريليون و134 مليار جنيهاً، والمتحصلات من حيازة الأصول المالية البالغة نحو 24 مليار جنيهاً، وأخيراً الاقتراض من خلال الأوراق المالية بالإذون والسندات وغيرها، بنحو 820 مليار جنيهاً (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019).

ومن هنا يتضح أن مقدرة الدولة على تغطية مصروفاتها تتمثل في إيرادات عامة بالغة 1 تريليون و134 مليار جنيهاً، لتغطية مصروفات بلغت 1 تريليون و574 مليار جنيهاً، بنسبة 72%، والفجوة بينهما يطلق عليها العجز النقدي والبالغ 440 مليار جنيهاً، وهو يمثل 7.1% من الناتج المحلي الإجمالي (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019).

ونحاول في هذا القسم التطبيقي الوقوف على مدى توافق الموازنة المصرية مع أهداف خطة الدولة وتحقيق السياسة العامة للدولة، من خلال التركيز على زيادة الاستثمارات العامة، وتخفيض عجز الموازنة العامة، ومحاولة السيطرة على الدين العام الداخلى والخارجى وفوائده، وتحقيق المتطلبات الدستورية بزيادة الإنفاق على التعليم والصحة، وتخفيف عبء الإصلاح الاقتصادي على محدودى الدخل، مع بحث مدى دقة تقديرات الموازنة مقارنة بالبيانات الفعلية التى ترد بالحساب الختامى، وعرض مقترحات لتحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة عن طريق تقنين وضع الأنشطة غير الرسمية، وتحفيزها للدخول فى الاقتصاد الرسمى، مع الأخذ بمفهوم الشمول المالى؛ لتحقيق قرارات اقتصادية مواتية لتحقيق الأهداف المخططة.

ونستعرض الإطار التطبيقي في النقاط التالية:

1 المادة رقم 15 من قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 تنص على " تتولى وزارة المالية إعداد مشـروع الموازنة العامة للدولة، بعد دراسة مشروعات الموازونات المقدمة من الجهات المختلفة، وبعد استشارة البنك المركزى؛ بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والائتمانية، بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة، ويتفق مع السياسة العامة للدولة، وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والإيضاحات التي تطلبها وزارة المالية والبنك المركزى والأجهزة المختصة، فيما يتعلق بإعداد مشـروع الموازنة، ولمندوبي الوزارة والجهات المختصة حق الإطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة؛ لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة " .

- أهم أهداف خطة التنمية حتى عام 2022؛ لمواجهة ضعف الأداء الاقتصادى.
- الاستثمارات العامة.
- تحليل العجز.
- الدين العام الداخلى والخارجى وفوائده.
- المتطلبات الدستورية بشأن رفع الإنفاق على قطاعى الصحة والتعليم.
- تخفيف عبء الإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل.
- مدى دقة تقديرات الموازنة العامة مقارنة بالنتائج الفعلية.
- الحلول المقترحة لتحسين صورة الموازنة العامة وأسلوب ربطها بالخطة.

10-2 أهم أهداف خطة التنمية حتى عام 2022 لمواجهة ضعف الأداء الاقتصادى

يتضح ضعف الأداء الاقتصادى بشكل عام، من خلال عدد من المؤشرات أهمها: انخفاض معدلات نمو الناتج القومى، ضعف البناء المؤسسى الاقتصادى لدفع عجلة التنمية، تزايد معدلات البطالة والتضخم، عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات، تزايد الدين العام وما يستتبعه من تراكم فوائده ضعف معدلات الادخار والاستثمار، زيادة معدل الصادرات بمعدل أقل من زيادة الواردات؛ مما يؤثر على الاحتياطى الدولى من النقد الأجنبى، وتعمل هذه المؤشرات بصفة عامة على تدنى متوسط دخل الفرد، ووجود نسبة كبيرة من السكان تحت خط الفقر (الخولى، 2019).

ولذلك وضعت الدولة عدد من الأهداف الاقتصادية الاستراتيجية، التى تسعى لتحقيقها من خلال خطتها متوسطة الأجل؛ لتقوية الأداء الاقتصادى، بدء من العام المالى 2019/2018، حتى عام 2022/2021 تتمثل فى (تقرير لجنة الخطة والموازنة عن خطة 2020/2018، 2018):

- زيادة معدل نمو الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى، يبدأ من 5.8 % فى العام الأول من خطة 2019/2018، ليتصاعد تدريجياً وصولاً إلى 8 % فى العام الأخير من الخطة لعام 2022/2021.
- زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلى الإجمالى الحقيقى بمعدل يزيد على 3 % فى العام الأول من الخطة، ليقارب 6 % من العام الأخير للخطة.
- تنمية الطاقة الاستيعابية لسوق العمل لتوفير نحو 750 ألف فرصة عمل عام 2019/2018، تتصاعد تدريجياً حتى تصل إلى 870 ألف فرصة عمل فى العام الأخير؛ مما يساهم فى تخفيض معدل البطالة الصريحة من 10.4 % حتى يصل إلى 8.5 %.
- رفع معدل الإذخار إلى نحو 11 % عام 2019/2018، ليتزايد تدريجياً إلى ما يقرب من 23 % بنهاية الخطة.
- زيادة معدل الاستثمار من 16.9 % من الناتج المحلى الإجمالى عام 2018/2017 إلى 18 % فى العام الأول للخطة، ثم تدريجياً ليصل إلى معدل 25.6 % فى العام الأخير.
- زيادة صافى الاستثمار الأجنبى المباشر من 7.9 مليار دولار عام 2018/2017 إلى 11 مليار دولار فى عام الخطة الأول، ثم يتصاعد تدريجياً ليصل إلى نحو 20 مليار دولار عام 2022/2021.

- تنمية الصادرات السلعية غير البترولية بمتوسط معدل نمو سنوى حوالى 13 %، لترتفع قيمتها إلى 35 مليار دولار فى نهاية الخطة، علاوة على ترشيد الاستيراد لتقليص الواردات السلعية تدريجيا، لتصل إلى 45 مليار دولار فى عام الخطة الأخير.

- تنمية الاحتياطيات الدولية من النقد الأجنبى من 42.5 مليار دولار فى نهاية شهر 2018/2 لتجاوز 50 مليار دولار فى نهاية الخطة.

- تخفيض نسبة العجز الكلى للموازنة العامة للدولة من 9.5 % من الناتج المحلى الإجمالى لعام 2018/2017، إلى 8.5 % عام 2019/2018، ثم إلى أقل من 5 % من الناتج المحلى الإجمالى للعام الأخير من الخطة.

- تعزيز تنافسية الاقتصاد المصرى، وتسريع انتقاله إلى الاقتصاد المعرفى، لترتقى مصر بحلول عام 2030 إلى مصاف الدول الخمس الرائدة فى مجموعة الدول الناشئة (دليل النمو الاحتوائى)، وقائمة الثلاثين دولة وفق مؤشر التنافسية الدولية، وكذا قائمة الخمسين دولة على مستوى العالم بحسب دليل ممارسة الأعمال ودليل الاقتصاد المعرفى.

وقد وضعت الدولة بعض الأهداف الاجتماعية فى سياستها العامة المعلنة من الحكومة أهمها تخفيف عبء الإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل، وتقوية البناء المؤسسى الاقتصادى، وتحسين مستوى التعليم والصحة لتنمية رأس المال البشرى.

3-10 الاستثمارات العامة

لتتبع نشاط الدولة فى سعيها نحو زيادة الاستثمارات العامة، كهدف رئيس من أهداف خطة الدولة نلاحظ الجدولين التاليين: الأول: يوضح توزيع الاستثمارات العامة على القطاعات الوظيفية المختلفة ونسبة كل منها فى موازنة 2020/2019، والثانى يوضح تطور الاستثمارات العامة وأنواعها المختلفة خلال سنوات الدراسة، كقيمة ونسبة من إجمالى المصروفات فى كل عام.

جدول 1: توزيع الاستثمارات العامة على القطاعات الوظيفية

موازنة 2020/2019	البيان
1574559 211245 % 13.4	إجمالي مصروفات الموازنة إجمالي الاستثمارات العامة نسبة الاستثمارات للموازنة
756086 40062 % 5.3	الخدمات العامة الاستثمارات في قطاع الخدمات العامة نسبة استثمارات ذلك القطاع
69688 7085 % 10.2	النظام العام وشئون السلامة العامة استثمارات ذلك القطاع نسبة الاستثمارات في ذلك القطاع
98898 64483 % 65.2	الشئون الاقتصادية استثمارات ش الاقتصادية نسبة استثمارات ذلك القطاع
3024 1219 %40.3	حماية البيئة استثمارات حماية البيئة نسبة استثمارات ذلك القطاع
63387 56797 % 89.6	إسكان ومرافق مجتمعية استثمارات ذلك القطاع نسبة الاستثمارات في ذلك القطاع
73063 13501 %18.5	الصحة استثمارات الصحة نسبة الاستثمارات
41091 5982 %14.6	الشباب والثقافة والشئون الدينية استثمارات ذلك القطاع نسبة استثمارات ذلك القطاع
132038 21703 %16.4	التعليم استثمارات التعليم نسبة الاستثمارات
270942 319 % .1	الحماية الاجتماعية استثمارات الحماية نسبة الاستثمارات
66342 94 % .1	باقي القطاعات الوظيفية استثمارات باقي القطاعات نسبة الاستثمارات

جدول 2: تطور الاستثمارات العامة

الفعليات			موازنة	موازنة	البيانات
2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	
817847	1031942	1244408	1424020	1574559	إجمالي المصروفات
69254	109141	109680	148511	211245	# الاستثمارات
% 8.5	% 10.6	% 8.8	% 10.4	% 13.4	نسبة الاستثمارات
54641	88324	90082	125772	192411	1- أصول ثابتة
1861	1152	1847	1154	2122	2- أصول غير منتجة
12752	19663	17751	17085	/11212	3- أصول غير مالية
0	3	0	4500	5500	4- شراء أصول غير مالية إجمالية

ومن تتبع أرقام الجدولين يتضح زيادة نسبة الاستثمارات العامة في السنوات الأخيرة بشكل عام، وكذلك نسبتها إلى المصروفات العامة، مما يعبر عن اهتمام الدولة بقطاع الاستثمار كمحفز رئيس لأي تنمية خاصة في قطاع الشؤون الاقتصادية، الذي يضم الزراعة والرى والإنتاج الحيواني والسياحة والنقل والاتصالات وغيرها من القطاعات الاستراتيجية الهامة، مما يشير إلى توافق الموازنة العامة مع خطة الدولة، من خلال زيادة الاستثمارات العامة، في هذا القطاع الحيوى المؤثر.

ويدعم ذلك المفهوم زيادة الإنفاق العام على شراء أصول غير مالية (استثمارات) في موازنة 2020/2019 عن الموازنة السابقة في كافة القطاعات الوظيفية، حيث بلغ ذلك البند في تلك الموازنة مبلغ 211 مليار و245 مليون جنيهاً، منها 192 مليار و411 مليون جنيهاً استثماراً في أصول ثابتة إنتاجية، بينما كان في موازنة 2019/2018 مبلغ 148 مليار و511 مليون جنيهاً، أى أنه زاد بمبلغ 62 مليار و734 مليون جنيهاً، بنسبة 42.2 %، منها 32 مليار و696 مليون في قطاع الشؤون الاقتصادية، و30 مليار و38 مليون في باقى القطاعات عالية، على رأسها قطاع الإسكان والمرافق المجتمعية زادت فيه الاستثمارات بما يزيد على 9 مليارات، ثم قطاع التعليم زادت فيه الاستثمارات بما يزيد على 6 مليارات عن العام السابق (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019).

أما بشأن أسباب تنامي حجم الاستثمار في أعوام الخطة بشكل ملحوظ فهي: (تقرير لجنة الخطة والموازنة عن خطة 2020/2018، 2018):

- تنامي معدلات النمو الاقتصادى الحقيقى خلال أعوام الخطة من 5.3 % إلى 8 % في العام الأخير للخطة.
- ضخامة حجم الاستثمارات الموجهة لمشروعات البنية الأساسية اللازمة لتحفيز مشروعات الإنتاج المباشر، وفقاً لبرنامج الإصلاح الاقتصادى، لتحسين مناخ الاستثمار.
- كبر حجم الاستثمارات الموجهة للتنمية البشرية من خدمات التعليم المدرسى والجامعى والبحث العلمى والخدمات الصحية التزاماً بالاستحقاقات الدستورية.
- التوسع المطرد في الاستثمارات الموجهة لأغراض الحماية الاجتماعية، وتحسين الأحوال المعيشية للطبقات محدودة الدخل.

- التزايد المتوقع في الاستثمارات الخاصة في ظل الاستقرار السياسي والاقتصادي، والظاهر في التعديلات الدستورية الأخيرة، وصدور قانون الاستثمار الجديد وتيسيراته، وتحسن بيئة الأعمال بوجه عام، وارتفاع معدل النمو واستقرار سعر الصرف، وافتتاح عدد من المشروعات التنموية الجديدة.

ولا شك في أهمية الاستثمارات العامة في تحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية، مما يدعو إلى زيادة معدلات الاستثمار بالنسبة للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وهو ما يدفع مباشرة إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي.

والدولة لا زالت مطالبة بمزيد من الاستثمارات خاصة في القطاعات الإنتاجية، وتحسين مناخ الاستثمار لجذب الاستثمارات الخاصة والأجنبية، وذلك بتوفير مناخ جيد، بالقضاء على الفساد الإداري، وتطبيق أساليب الميكنة الحديثة في استخراج رخص الاستثمار، وغيرها من الآليات التي تجذب مزيدا من الاستثمارات إلى السوق المصري، وكذا استكمال الاستحقاقات الدستورية بزيادة الإنفاق على التعليم والصحة، حيث حدد دستور 2014 نسبة 3% للصحة و4% للتعليم من الناتج القومي الإجمالي، تحقق منها على أرض الواقع في الموازنة الأخيرة فقط 1.2% للصحة و2.1% للتعليم من الناتج الإجمالي.

10-4 تحليل العجز

العجز يمثل الفرق بين إيرادات ومصروفات الموازنة العامة ولتحليله خلال سنوات الدراسة، نبدأ بتحليل الجانب الدائن للموازنة، ثم الجانب المدين، ثم محصلتهما وهو العجز (أو الفائض):

10-4-1 تحليل الإيرادات والضرائب

من أهم وظائف الضريبة تمويل النفقات العامة، وإعادة توزيع الدخل بما يخدم الطبقات الدنيا، ومع ذلك يلاحظ أن قيمة الحصيلة الضريبية منسوبا للناتج القومي منخفضة، خاصة إذا استبعدت الضرائب المحصلة من جهات مملوكة للدولة، كقطاع البترول وقناة السويس والبنوك الحكومية، وتعد وزارة المالية خطة طموحة لزيادة حصيلة الضرائب، وربطها بالنشاط الاقتصادي، وتوسيع القاعدة الضريبية (موقع اليوم السابع، 2019)، ولكننا لا ندرى ماهية هذه الخطة الطموحة، وهل منها حصر المجتمع الضريبي على الطبيعة، لضم قطاعات الاقتصاد غير الرسمي أم لا.

ومن الجدول التالي نتضح أرقام الإيرادات في موازنة 2020/2019 مقارنة بأربع سنوات سابقة عليها (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019)، الأرقام بالمليون جنيه:

جدول 3: تطور الإيرادات لعدة سنوات

البيانات	الفعليات		موازنة 2019/2018	موازنة 2020/2019	# الإيرادات
	2017/2016	2018/2017			
	491488	659184	989188	1134424	
5- الضرائب	352315	462007	770280	856616	
6- المنح	3543	17683	1141	3805	
7- إيرادات أخرى	135630	179494	217767	274003	

بمقارنة جانب إيرادات الدولة خلال الخمس سنوات الأخيرة، يتبين أن الإيرادات العامة الفعلية في موازنة 2016/2015- التي تتمثل في الإيرادات الضريبية المختلفة والمنح وبنود الإيرادات الأخرى من فوائض وأرباح وإيرادات الخدمات المختلفة- بلغت 491 مليار و488 مليون جنيها، زادت في موازنة 2017/2016 فعليا إلى مبلغ 659 مليار جنيها تقريبا بزيادة 34.1 %، ثم في موازنة 2018/2017 بلغت الإيرادات العامة مبلغ 821 مليار جنيها تقريبا بنسبة زيادة 24.6 %، ثم ربطت الإيرادات العامة في موازنة 2019/2018 بمبلغ 989 مليار جنيها تقريبا، بزيادة بنسبة 20.5 %، وأخيرا قدرت تلك الإيرادات في موازنة 2020/2019 بمبلغ 1 تريليون و134 مليار و424 مليون جنيها، بزيادة بمبلغ 145 مليار جنيها، بنسبة زيادة 14.7 %.

أي أن الإيرادات تزيد سنويا بنسب متناقصة، علاوة على أن تلك الإيرادات أغلبها من حصيله الضرائب التي بلغت في موازنة 2020/2019 مبلغ 856 مليار و616 مليون جنيها، والمنح 3 مليار و805 مليون، بينما باقى الإيرادات مجتمعة فقط 274 مليار جنيها، ولا يختلف الوضع كثيرا في موازنة 2019/2018، حيث وصلت حصيله الضرائب مبلغ 770 مليار و280 مليون جنيها والمنح مليار و141 مليون جنيها، بينما باقى الإيرادات مجتمعة فقط مبلغ 217 مليار و767 مليون جنيها.

وقد تطورت حصيله الضرائب في السنوات الأخيرة بشكل ملحوظ، حيث كانت الحصيله الفعلية، مبلغ 75 مليار و759 مليون جنيها في موازنة 2005/2004 بنسبة 14.1 % من الناتج المحلى الإجمالى، ثم تزايدت إلى أن وصلت إلى 207 مليار و410 مليون جنيها في موازنة 2012/2011 بنسبة 13.4 % من الناتج المحلى الإجمالى، ثم في عام 2018/2017 بلغت حصيله الضرائب الفعلية مبلغ 629 مليار و302 مليون جنيها بنسبة 14.3 % من الناتج المحلى الإجمالى، وفي موازنة 2019/2018 بلغت الحصيله المتوقعة 759 مليار و948 مليون جنيها بنسبة 14.5 % من الناتج المحلى الإجمالى، وبلغت الحصيله المقدره في موازنة 2020/2019 مبلغ 856 مليار و616 مليون جنيها بنسبة 13.9 % من الناتج المحلى الإجمالى (بيان مالى لموازنة 2020/2019، 2019).

وبتحليل تطور جانب الإيرادات الأخرى- بخلاف الضرائب والمنح- في الموازنة العامة، نلاحظ أنه كان في موازنة 2016/2015 كرقم فعلى مبلغ 135 مليار و630 مليون جنيها، زاد في موازنة 2017/2016 فعليا أيضا إلى مبلغ 179 مليار و494 مليون جنيها، بنسبة 32.34 %، بسبب سياسة تعويم العملة التي تمت في 2016/11/3، بينما زاد فعليا أيضا في موازنة 2018/2017 إلى 188 مليار و639 مليون جنيها بنسبة 5.1 %، ثم في ربط موازنة 2019/2018 وصل إلى مبلغ 217 مليار و767 مليون جنيها بنسبة زيادة 15.44 %، وأخيرا قدر في موازنة

2020/2019 بمبلغ 274 مليار و3 مليون جنيها بنسبة زيادة قدرها 25.82%، وهو مؤشر جيد على زيادة الاعتماد بنسب أكبر سنويا على الإيرادات غير الضريبية.

إلا أن الدولة لا زالت في حاجة لتنمية باقى إيراداتها المختلفة بخلاف بند الضرائب وجذب الاستثمارات الأجنبية، باعتبارها وسيلة ملائمة نحو التمويل المحلى، والمساهمة في تحسين وزيادة القدرات الفنية والإدارية والتكنولوجية للمشروعات الوطنية، بما يدعم هدف التنمية الشاملة، من نمو الناتج المحلى الإجمالى، وتحسين هيكله وقدرته على المنافسة فى الأسواق العالمية، لتحسين مستوى الميزان التجارى بزيادة حجم الصادرات، مع مراعاة أن الاستثمارات الأجنبية تنظر بعين الاعتبار إلى مناخ الاستثمار فى الدولة.

وأفضل الطرق المتاحة لزيادة جانب الإيرادات غير الضريبية فى الموازنة المصرية، وبنسب ومبالغ ضخمة، والذي يجب أن يوضع فى خطة الدولة المستقبلية، هو المسارعة نحو ضم الاقتصاد غير الرسمى إلى الاقتصاد الرسمى، ونرى أن الدولة لم تخطو خطوات جادة فى هذا الإطار، لخلو خطة الدولة عن تضمين ذلك الهدف بوضوح، خاصة فى قطاع التعليم بشأن الدروس الخصوصية، وقطاع التشييد والبناء بشأن مخالفات البناء، والنجاح فى تحقيق ذلك سيضاعف الإيرادات الضريبية تلقائيا، وسيخلق موارد جديدة للإنفاق، بتقنين وضع الأنشطة غير الرسمية، ويساهم فى تحقيق ذلك دعم اتجاه الشمول المالى، حتى تعجز الأنشطة غير الرسمية عن تبرير إيراداتها وأرباحها، وتجبر على العمل فى العلانية بدلا من لخباء.

10-4-2 تحليل جانب المصروفات والاستخدامات

يبين الجدول التالى تطور المصروفات لعدة سنوات كتنصيف وظيفى (بيان تحليلى لموازنة 2020/2019، 2019) الأرقام بالمليون جنيها.

بمقارنة حجم مصروفات الدولة خلال الخمس سنوات الأخيرة، نلاحظ أنها كانت مصروفات فعلية فى موازنة 2016/2015 بمبلغ 818 مليار جنيها تقريبا، زادت إلى تريليون و32 مليار جنيها فى موازنة 2017/2016، بنسبة زيادة 26.2%، ثم زادت فعليا أيضا فى موازنة 2018/2017 إلى مبلغ 1 تريليون و244 مليار جنيها بنسبة 20.6%، ثم زادت فى موازنة 2019/2018 إلى مبلغ 1 تريليون و424 مليار جنيها بنسبة 14.5%، وأخيرا قدرت فى موازنة 2020/2019 بمبلغ 1 تريليون و574 مليار جنيها، بزيادة بمبلغ 150 مليار جنيها، بنسبة زيادة 10.5% فقط، وقد صدر فعلا قانون ربط الموازنة للعام الحالى، واعتمد المصروفات بمبلغ 1 تريليون و574 مليار و559 مليون و185 ألف جنيها (قانون ربط موازنة 2020/2019، 2019).

بما يتضح منه أن المصروفات فى الموازنة العامة تتزايد بنسب متناقصة سنويا، مما يؤكد تنفيذ الموازنة لسياسات خطة الدولة فى ترشيد الإنفاق العام، وضغط النفقات العامة، ورفع الدعم تدريجيا والعمل على تخفيض العجز المزمع فى الموازنة المصرية.

جدول 4: تطور المصروفات لعدة سنوات حسب التصنيف الوظيفي

البيانات	الفعليات			موازنة 2019/2018	موازنة 2020/2019
	2016/2015	2017/2016	2018/2017		
الإجمالي العام	817847 % 11.5	1031942 % 26.2	1244408 % 20.6	1424020 % 14.4	1574559 % 10.6
الخدمات العامة	293560 %13	377528 %29	504216 % 34	673408 % 34	756086 % 12
النظام العام وشئون السلامة العامة	51369 %17	56486 % 10	63050 %12	61723 % 2-	69688 %13
الشئون الاقتصادية	44668 % 4	53258 % 19	61175 % 15	61215 % 0	98898 % 62
حماية البيئة	2147 %12	2803 %31	3193 %14	2205 %31	3024 %37
إسكان ومرافق مجتمعية	21628 %2	43028 %99	42229 %2-	53428 % 27	63387 % 19
الصحة	43879 %10	54122 %23	60833 %12	61811 %2	73063 %18
الشباب والثقافة والشئون الدينية	30657 %10	34495 %13	34275 %1-	35263 %3	41091 %17
التعليم	97336 %14	103682 %7	109187 %5	115667 %6	132038 %14
الحماية الاجتماعية	187208 %20	257274 %37	310886 %21	299937 %4-	270942 %10-
باقي القطاعات الوظيفية	45395 %2	49266 %9	55364 %12	59363 %7	66342 %12

3-4-10 تحليل العجز

بمقارنة معدلات زيادة المصروفات والإيرادات في الموازنة العامة، يتضح أنها تتزايد بنسب متناقصة إلا أن معدل التناقص أسرع في المصروفات عنه في الإيرادات، مما يعد مؤشر جيد للسياسة المالية للدولة، لأن ذلك يعني تناقص معدلات الاعتماد على الاقتراض؛ لتغطية عجز الموازنة السنوي.

والجدول التالي يوضح أرقام العجز بأنواعه خلال خمس سنوات، ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (بيان تحليلي لموازنة 2019، 2020/2019)، الأرقام بالمليون جنيه.

جدول 5: تطور العجز ونسبته إلى الناتج المحلي

الفعليات			موازنة 2019/2018	موازنة 2020/2019	البيانات
2016/2015	2017/2016	2018/2017			
326359	372758	423273	434832	440135	العجز (الفائض) نقدي
339499	379590	432580	438594	445140	العجز الكلي
2708500	3476174	4437400	5250978	6162622	الناتج المحلي الإجمالي
% 12	% 10.7	% 9.5	% 8.3	% 7.1	نسبة العجز النقدي إلى الناتج
% 12.5	% 10.9	% 9.7	% 8.4	% 7.2	نسبة العجز الكلي إلى الناتج

وبتحليل العجز النقدي والعجز الكلي للموازنة العامة ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، على مدار السنوات الخمس الأخيرة يتضح ما يلي: كان العجز النقدي الفعلي عام 2016/2015 326 مليار و359 مليون جنيها، بنسبة 12 % من الناتج المحلي الإجمالي الفعلي لذلك العام، والذي بلغ 2 تريليون و708 مليار و500 مليون جنيها، بينما كان العجز الكلي عن ذات العام فعليا مبلغ 339 مليار و499 مليون جنيها بنسبة 12.5 % من الناتج المحلي الإجمالي.

ثم زاد العجز النقدي الفعلي في موازنة 2017/2016 إلى مبلغ 372 مليار و758 مليون جنيها، وانخفضت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 10.7 % حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي ذلك العام مبلغ 3 تريليون و476 مليار و174 مليون جنيها، بينما كان العجز الكلي عن ذات العام مبلغ 379 مليار و590 مليون جنيها، بنسبة 10.9 % إلى الناتج المحلي الإجمالي.

ثم زاد العجز النقدي الفعلي في موازنة 2018/2017 إلى مبلغ 423 مليار و273 مليون جنيها، وانخفضت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 9.5 %، حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي الفعلي في ذلك العام مبلغ 4 تريليون و437 مليار و400 مليون جنيها، أما العجز الكلي الفعلي في ذلك العام فبلغ 432 مليار و580 مليون جنيها، بنسبة 9.7 % من الناتج المحلي الإجمالي.

أما العجز النقدي الذي تم ربطه في موازنة 2019/2018 فكان مبلغ 434 مليار و832 مليون جنيها بنسبة 8.3 % فقط من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام الذي بلغ 5 تريليون و250 مليار و978 مليون جنيها، أما العجز الكلي فكانت قيمته 438 مليار و594 مليون جنيها بنسبة 8.4 % من الناتج المحلي الإجمالي.

وأخيرا قدر العجز النقدي في موازنة 2020/2019 بمبلغ 440 مليار و135 مليون جنيها بنسبة 7.1 % فقط من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لذلك العام والبالغ 6 تريليون و162 مليار و622 مليون جنيها، وأما العجز الكلي فقدر بمبلغ 445 مليار و140 مليون جنيها بنسبة 7.2 % من الناتج المحلي الإجمالي، وهو بالمقارنة بالعام السابق 2019/2018، الذي كان مبلغ 439 مليار جنيها، قد زاد بمبلغ 6 مليار جنيها فقط بنسبة 1.4 %، وهو يمثل قياس حقيقي للآثر على الدين العام أو ما يطلق عليه صافي الاقتراض (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019).

وهو ما يتضح منه تناقص نسبة العجز الكلى والنقدي إلى الناتج المحلى الإجمالى سنويا، مما يعد مؤشر جيد للسيطرة على ظاهرة تفاقم عجز الموازنة، التى تتصف بها الموازنة العامة المصرية منذ سنوات طويلة، ومؤشر جيد تعبر من خلاله الموازنة عن أداء الحكومة، وخطتها الواضحة نحو ترشيد الإنفاق العام، ومضاعفة الناتج المحلى، ورفع معدل النمو، وعدم تفاقم الدين العام.

5-10 الدين العام الداخلى والخارجى وفوائده

نلاحظ تطور حجم الدين العام الداخلى والخارجى وفوائده خلال سنوات البحث من خلال الجدول التالى، الأرقام بالمليون جنيه

جدول 6: تطور الدين العام وفوائده أعد بمعرفة الباحث من بيانات موازنة 2020/2019

في			في	في	البيان
2015/6/30	2016/6/30	2017/6/30	2018/6/30	2019/2/28	
2057280	2499570	3309255	3788860	4121215	# اجمالى قيمة الدي العام نسبته للناتج المحلى
% 84.7	% 90	% 95.4	% 86.2	% 66.9	
		2684640		3370260	8- الدين الداخلى نسبته لناتج المحلى
		% 77.4		% 54.7	
		624615		750950	9- الدين الخارجى نسبته للناتج المحلى
		% 18		% 12.2	
		381000		569135	فوائد الدين العام نسبتها لناتج المحلى
		% 9.3		% 9.2	

بعرض صورة تطور الدين العام الداخلى والخارجى لأجهزة الموازنة العامة فى مصر، كأحد وأهم المؤشرات الاقتصادية، والذى يعد عجز الموازنة العامة السبب الرئيسى فى زيادته سنويا؛ لتغطية ذلك العجز، نجد أن الدين الداخلى بلغ فى 2009/6/30 مبلغ 562 مليار و326 مليون جنيها، بنسبة 54 % من الناتج المحلى الإجمالى فى ذلك العام، بينما كان الدين الخارجى فى ذات التوقيت مبلغ 143 مليار و145 مليون جنيها بنسبة 13.7 % من الناتج المحلى الإجمالى، ليكون إجمالى الدين العام لأجهزة الدولة فى ذلك العام مبلغ 705 مليار و471 مليون جنيها بنسبة 67.7 %، من الناتج المحلى الإجمالى، (بيان مالى لموازنة 2020/2019، 2019).

ثم زاد حجم الدين الإجمالى فى 2010/6/30، ليصبح 810 مليار و535 مليون جنيها وانخفضت نسبته إلى 67.2 % من الناتج المحلى الإجمالى، وعقب ثورة يناير/2011 وتحديدا فى 2011/6/30 وصل الدين الإجمالى إلى 966 مليار و846 مليون جنيها بنسبة 70.5 % من الناتج المحلى الإجمالى ثم فى 2012/6/30 بلغ حجم الدين الإجمالى مبلغ تريليون و143 مليار و602 مليون جنيها بنسبة 69 % من الناتج المحلى الإجمالى، وطوال الأعوام السابقة كانت نسبة الدين الخارجى إلى الناتج المحلى الإجمالى تنخفض، حيث وصلت فى 2010/6/30 إلى نسبة 12.2 %، ثم فى 2011/6/30 وصلت إلى 11.6 % ثم فى 2012/6/30 وصلت إلى 9.2 %.

وبحلول ثورة يونيو/2013، كان حجم الدين الإجمالي مبلغ تريليون و458 مليار و273 مليون جنيهاً بنسبة 79.1 % من الناتج المحلي الإجمالي، أي زادت نسبة الدين الإجمالي في عام واحد بأكثر من 10 % من الناتج المحلي الإجمالي.

وظل الدين العام يتزايد كنتيجة طبيعية لثورتين متتاليتين، في ظل انخفاض الإنتاجية وزيادة المطالب الفئوية حيث بلغ الدين في 2014/6/30 مبلغ تريليون و743 مليار و324 مليون جنيهاً بنسبة 82.9 % من الناتج المحلي الإجمالي، ثم في 2015/6/30 وصل الدين الإجمالي مبلغ 2 تريليون و57 مليار و280 مليون جنيهاً بنسبة 84.7 % من الناتج، منها مبلغ 191 مليار و92 مليون جنيهاً دين خارجي، وفي 2016/6/30 بلغ الدين الإجمالي مبلغ 2 تريليون و499 مليار و570 مليون جنيهاً بنسبة 90 % من الناتج المحلي الإجمالي.

وفي أعقاب سياسة تعويم العملة المصرية التي تمت في 2016/11/3، وانخفاض قيمة العملة المصرية مقارنة بالدولار والعملات الأخرى، بلغ الدين العام ذروته حيث وصل في 2017/6/30 إلى مبلغ 3 تريليون و309 مليار و255 مليون جنيهاً بنسبة 95.4 % من الناتج المحلي الإجمالي، أي قارب الدين الإجمالي أن يصل إلى قيمة الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغ حجم الدين الخارجي 624 مليار و615 مليون جنيهاً بنسبة 18 % من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يوازي ثلاثة أضعاف حجمه في العام السابق، والذي كان فقط مبلغ 213 مليار و715 مليون، بسبب زيادة حجم الدين الخارجي مقوماً بالعملة المصرية لانخفاض قيمتها بسبب سياسة التعويم.

ثم بدأت سياسات الإصلاح الاقتصادي في السنوات الأخيرة تؤتي ثمارها، عندما انخفضت نسبة الدين الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي لأول مرة منذ سنوات حيث بلغت في 2018/6/30، نسبة 86.2 % بنسبة انخفاض حوالى 9 % في عام واحد، بدين عام إجماليه 3 تريليون و788 مليار و860 مليون جنيهاً، وأخيراً في 2019/2/28 بعد حوالى ثماني أشهر فقط انخفضت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لتصل إلى 78.4 % بعد أن بلغ حجم الدين 4 تريليون و121 مليار و215 مليون جنيهاً منها 750 مليار و950 مليون جنيهاً دين خارجي، وهو تطور إيجابي ملحوظ غالباً ما سيستمر، خاصة في ظل ثبات قيمة العملة، وتوقعات ارتفاع قيمتها أمام العملات الأخرى.

- وأما بشأن مصادر التمويل: فهي تعنى الاحتياجات التمويلية المطلوبة؛ لتغطية كل من: عجز الموازنة العامة (الفرق بين المصروفات والإيرادات)، وأقساط وإهلاك القروض المطلوب سدادها، والمتمثلة في الاقتراض وإصدار الأوراق المالية من أذون وسندات، والتي تظهر في جانب الموارد في الموازنة العامة.

ونلاحظ أنها كانت خلال عام 2016/2015 كرقم فعلي مبلغ 591 مليار جنيهاً، زادت عام 2017/2016 فعلياً أيضاً إلى مبلغ 654 مليار جنيهاً، بنسبة زيادة 10.1 %، ثم زادت فعلياً في موازنة 2018/2017 إلى مبلغ 700 مليار جنيهاً، بنسبة زيادة 7.03 %، ثم تم ربطها في موازنة 2019/2018 بمبلغ 715 مليار جنيهاً بزيادة فقط بنسبة 2.1 %، مما يوضح محاولة السيطرة على الدين العام وتخفيفه، إلا أن مصادر التمويل عادت في موازنة عام 2020/2019 لتصل إلى 820 مليار جنيهاً و956 مليون جنيهاً، بنسبة زيادة 14.7 %، يتم تغطيتها عن طريق الاقتراض من المصادر المحلية والأجنبية، وإصدار الأوراق المالية، بخلاف الأسهم من القطاع المالي المصرفي، وغيرها

من مصادر التمويل (بيان تحليلي لموازنة 2020/2019، 2019)، بسبب مشروعات البنية الأساسية العملاقة المزمع تنفيذها خلال ذلك العام، وبالتالي فالدين العام الداخلى والخارجى لازال يتفاقم، وعلى الدولة أن تسعى للسيطرة عليه، من خلال توفير موارد جديدة بخلاف الموارد الضريبية التى ستزداد تلقائيا، فى حالة ضم نشاطات اقتصاد الظل المنتشرة إلى دائرة الاقتصاد الرسمى.

- أما عن فوائد الدين العام أو ما يعرف بخدمة الدين: فنجد أن الفوائد الثابتة فى قانون الموازنة المصرية 2020/2019 بلغ حجمها 569 مليار و134 مليون و707 ألف جنيها، وهو ما يزيد على حجم الدين الداخلى بأكمله فى 2009/6/30 الذى كان 562 مليار و326 مليون جنيها، وهو ما يعد مؤشر خطير لتطور حجم الاستدانة، خاصة فى حالات عدم الاستقرار السياسى والاقتصادى التى مرت بها مصر منذ 2011/1/25 حتى عام 2017، على أثر تعويم العملة فى 2016/11/2.

إلا أنه بمقارنة فوائد خدمة الدين على مدار السنوات الخمس الأخيرة نلاحظ أن حجم فوائد القروض المحلية والأجنبية فى موازنة 2019/2018 بلغت 541.3 مليار جنيها بنسبة 10.3 % من الناتج المحلى الإجمالى، مقابل 381 مليار فى موازنة 2018/2017 بنسبة 9.3 % من الناتج المحلى الإجمالى، بزيادة قدرها حوالى 160.3 مليار بنسبة زيادة 42.1 %، بينما كان إجمالى خدمة الدين العام فى عام 2017/2016 مبلغ 316.6 مليار جنيها بنسبة 9.1 % من الناتج المحلى الإجمالى، وكان أيضا حجمه الفعلى فى موازنة 2016/2015 مبلغ 243.6 مليار جنيها بنسبة 9 % من الناتج الإجمالى، وأخيرا موازنة 2015/2014 كان حجم الدين الفعلى 193 مليار بنسبة 7.9 % من إجمالى الناتج المحلى (تقرير لجنة الخطة والموازنة عن خطة 2020/2018، 2018).

ومما سبق يتضح أنه على الرغم من تزايد حجم الدين العام سنويا، خاصة فى أعقاب قرار تعويم العملة المصرية فى 2016/11/2، إلا أن نسبة الدين إلى الناتج المحلى تنخفض فى سنويا مؤخرا ومع ذلك فإن فوائد الدين تزداد سنويا سواء قيمتها أو نسبتها إلى الناتج المحلى، ويرجع ذلك إلى قيام البنك المركزى برفع أسعار الفوائد فى أعقاب قرار تعويم العملة، مما يعنى خطورة ذلك على مسيرة التنمية المستدامة، ووجوب وضع خطة واضحة للسيطرة على الدين العام وفوائده فى أقرب وقت ممكن، لكون فوائده تشكل عبء إضافى على خزانة الدولة.

10-6 المتطلبات الدستورية بشأن رفع الإنفاق على قطاعى الصحة والتعليم¹

يمثل الإنفاق على هذين القطاعين الاستثمار فى رأس المال البشرى، الذى من المفترض أن تسعى الدولة لرفع إنتاجيته باستمرار لكونه عصب أى تنمية.

10-6-1 الإنفاق على قطاع الصحة

من الجدول السابق عرضه عند تحليل العجز بند المصروفات والاستخدامات، نلاحظ أن الإنفاق على الصحة فى موازنة 2020/2019، قدر له مبلغ إجمالى 73 مليار و63 مليون جنيها، بزيادة قدرها 11 مليار و252 مليون

1 المادة رقم 18 من دستور مصر 2014، نصت على (.... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومى للصحة لا تقل عن 3 % من الناتج القومى الإجمالى تتصاعد تدريجيا، حتى تتفق مع المعدلات العالمية....)، والمادة رقم 19 من ذات الدستور نصت على (.... وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومى للتعليم لا تقل عن 4 % من الناتج القومى الإجمالى، تتصاعد تدريجيا حتى تتفق مع المعدلات العالمية....)، راجع الجدول الوارد ببند تحليل المصروفات والاستخدامات، أرقام الصحة والتعليم.

جنيها عن العام السابق 2019/2018، والذي تم ربطه في موازنة 2019/2018، بمبلغ 61 مليار و811 مليون جنيها، بينما كان الإنفاق الفعلي على ذات القطاع في موازنة 2018/2017 مبلغ 60 مليار و833 مليون جنيها، وفي موازنة 2017/2016 مبلغ 54 مليار و122 مليون جنيها، وفي موازنة 2016/2015 مبلغ 43 مليار و879 مليون جنيها.

ورغم زيادة الإنفاق على قطاع الصحة إلا أن نسبة الإنفاق لا زالت حوالى 1.2 % فقط من الناتج المحلى الإجمالى المقدر في موازنة 2020/2019، والبالغ قيمته مبلغ 6 تريليون و162 مليار و622 مليون جنيها، وبالتالي لم تحقق النسبة المنصوص عليها في الدستور، ألا يقل الإنفاق الحكومى على قطاع الصحة عن نسبة 3 % من الناتج القومى الإجمالى، وبالتالي لا زالت الدولة مطالبة برفع الإنفاق على قطاع الصحة، لزيادة الخدمات المقدمة لكافة الفئات غير القادرة على الإنفاق على الصحة، خاصة في ظل ارتفاع نفقات الخدمة الصحية بصورة تفوق طاقة أغلب الأسر المصرية.

وحسنا قد بدأت الدولة في تطبيق مشروع التأمين الصحى الشامل، بالبدء بمحافظة بورسعيد، والذي سيكون له تأثير إيجابي على قطاع الصحة، ونأمل أن تزيد جهود الدولة في السنوات القادمة؛ لسرعة تطبيقه بالشمول على كافة محافظات الجمهورية، خاصة وأن الدولة دبرت التمويل اللازم بطرق مختلفة، منها فرض نسبة 2.5 في الألف على كافة المشروعات والشركات التجارية، تستقطع من رقم أعمالها لصالح مشروع التأمين الصحى الشامل.

10-6-2 الإنفاق على قطاع التعليم

من الجدول السابق عرضه عند تحليل العجز بند المصروفات والاستخدامات، نلاحظ أن الإنفاق على قطاع التعليم في موازنة 2020/2019 مبلغ 132 مليار و38 مليون جنيها، بزيادة قدرها 16 مليار و371 مليون جنيها عن العام السابق، بنسبة زيادة 14.2 %، حيث كان مقدر في موازنة 2019/2018، بمبلغ 115 مليار و667 مليون جنيها بينما كان رقم الإنفاق الفعلي على التعليم في موازنة 2018/2017، مبلغ 109 مليار و187 مليون جنيها، وفي موازنة 2017/2016 مبلغ 103 مليار و682 مليون جنيها، وفي موازنة 2016/2015 مبلغ 97 مليار و336 مليون جنيها.

ورغم زيادة الإنفاق على قطاع التعليم، إلا أن نسبة الإنفاق لا زالت حوالى 2.1 % فقط من الناتج المحلى الإجمالى المقدر في موازنة 2020/2019، والبالغ قيمته مبلغ 6 تريليون و162 مليار و622 مليون جنيها، وبالتالي لم تحقق النسبة المنصوص عليها في الدستور، ألا يقل الإنفاق الحكومى على قطاع الصحة عن نسبة 4 % من الناتج القومى الإجمالى، ومن هنا على الدولة مسئولية تطوير منظومة التعليم ومضاعفة المبالغ المنفقة عليها؛ من أجل الاستثمار في العنصر البشرى، الذى يعد رأس المال الرئيس لأى تنمية مستهدفة.

وحسنا بدأت الدولة في مشروع تطوير منظومة التعليم، اعتبارا من العام الدراسى 2019/2018، ومع التعثر الذى صاحب هذا التطوير أولى سنواته، إلا أننا نأمل أن تعمل الدولة على تدارك أخطاء ذلك العام، وتواصل تطويرها للمنظومة بأكملها، طبقا لدراسات علمية مدروسة، تراعى ظروف البيئة التى يتم فيها التطبيق، حتى تكتمل الصورة ويتم التطوير سريعا وبصورة مرضية.

7-10 تخفيف عبء الإصلاح الاقتصادي على محدودى الدخل

الجدول التالى يوضح المصروفات بحسب التصنيف الوظيفى (قطاع الحماية الاجتماعية) (البيان التحليلى لموازنة 2020/2019، 2019).

جدول 7: تطور قطاع الحماية الاجتماعية حسب التصنيف الوظيفى

فعليات			موازنة 2019/2018	موازنة 2020/2019	البيانات
2016/2015	2017/2016	2018/2017			
187208	257274	310886	299937	270942	الإجمالى العام
1884	1870	1906	2059	2115	الأجور وتعويضات العاملين
138	145	153	148	161	شراء السلع والخدمات
9	11	194	107	143	الفوائد
185070	255144	308447	297460	268198	الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية
13	12	30	7	6	المصروفات الأخرى
94	92	156	156	319	شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)

من أهم القطاعات التى يمثل الإنفاق عليها تخفيفا لعبء الإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل هو قطاع الحماية الاجتماعية، ويلاحظ أنه القطاع الوحيد الذى انخفض الإنفاق عليه فى موازنة 2020/2019 عن الموازنة السابقة، حيث انخفض الإنفاق عليه بمبلغ 28 مليار جنيها و995 مليون جنيها، بنسبة انخفاض 10% عن العام السابق، والذى يشمل الإنفاق على المساندة الاجتماعية فى حالات العجز والشيخوخة، والضمان الاجتماعى ومعاش الطفل ومعالجة البطالة والدعم والمعاشات، وذلك تطبيقا لسياسة الدولة فى ترشيد الإنفاق الحكومى، وتخفيض الدعم على الطاقة وعدد من القطاعات الأخرى ومثال لذلك تخفيض دعم المواد البترولية عام 2020/2019، عن العام السابق بمبلغ 36 مليار و112 مليون جنيها، بنسبة انخفاض حوالى 40.5 %، علاوة على خفض دعم الكهرباء من 16 مليار فى موازنة 2019/2018 إلى 4 مليارات فقط فى موازنة 2020/2019 بنسبة انخفاض 75% (بيان تحليلى لموازنة 2020/2019، 2019).¹

وكان ذلك الانخفاض نتيجة لخفض الدعم بهدف تحرير الأسعار، طبقا لمتطلبات الإصلاح الاقتصادى إلا أنه طبقا للسياسات المعلنة من الدولة بالعمل على تخفيف عبء سياسات الإصلاح الاقتصادى على محدودى الدخل، فإنه بقرارة ما ورد فى هذا الشأن نلاحظ أن بنود الزيادة فى هذا الإنفاق والتى تستهدف تخفيف العبء لا تكفى لتحقيق هذا الهدف طبقا لما يلى:

- بند شراء سلع وخدمات زاد فقط عام 2020/2019 بمبلغ 13 مليون بنسبة 9 %.

1 كان الدعم المقدم فى موازنة الدولة عام 2018/2019 بمبلغ 89 مليار جنيها تقريبا، انخفض فى موازنة 2019/2020 إلى مبلغ 53 مليار جنيها تقريبا.

- استثمارات الحماية الاجتماعية زادت بمبلغ 163 مليون بنسبة 104 %.

هذه الزيادات في هذا البند لا تحقق الهدف المرجو منها في تخفيف العبء، بدليل ما أعلنه الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء من زيادة نسبة الفقر عام 2019 عن السنوات السابقة.

وهذا الانخفاض هو السبب الرئيس في الضغوط الاجتماعية الواقعة على محدودى الدخل، وزيادة العبء على كاهلهم، بسبب سياسات الإصلاح الاقتصادى، والتي من المفترض أن يعاصرها تمييز محدودى الدخل بمزيد من الدعم النقدى أو العينية بصورة أو بأخرى حتى يتحمل هؤلاء تداعيات الإصلاح الاقتصادى، المتمثلة في ارتفاع المستوى العام للأسعار، وقد زاد المعدل السنوى للتضخم في الحضر إلى 14.4% في فبراير/2019، بعد أن كان 12.7% في يناير/2019 (البنك المركزى المصرى، 2019)، علاوة على رفع مقابل الخدمات الحكومية في كافة القطاعات، إلا أن هذا القطاع يعد القطاع الأكبر في تحمل تبعات سياسة الإصلاح الاقتصادى.

ورغم تراجع معدل التضخم السنوى خلال شهر 6/2019 إلى 8.9% بعد أن كان في نفس الفترة العام الماضى 13.8%، وكذلك كان 13.2% في شهر 5/2019 (الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، 2019)، إلا أن ذلك لا يعنى تراجع المستوى العام للأسعار، وبالتالي لا زالت مخاطر التضخم تهدد الطبقات الدنيا في مصر، خاصة بعد تخفيض الإنفاق بشكل ملحوظ على قطاع الحماية الاجتماعية، والبعد الاجتماعى يقتضى مزيد من الرعاية لمحدودى الدخل.

وفي مقابل ما حدث من تخفيض للإنفاق في قطاع الحماية الاجتماعية، كان القطاع الأكثر نصيباً من زيادة المصروفات عن العام السابق قطاع الخدمات العامة، حيث بلغت الزيادة في الإنفاق بموازنة 2020/2019 مبلغ 82 مليار و678 مليون جنيهاً؛ منها حوالى 7 مليارات على الاستثمارات في ذلك القطاع، مما يوضح اهتمام الدولة بقطاع الخدمات، رغم انتهاج سياسة ترشيد الإنفاق بشكل عام لكونه القطاع الأكثر تأثيراً في الحياة اليومية للمواطنين، والاهتمام به المفترض أن يقلل عبء الإصلاح الاقتصادى، وما يسببه من ضغوط حياتية يومية على محدودى الدخل.

وتضمن الإنفاق على ذلك القطاع المؤثر الذى يشمل الأجهزة التشريعية والتنفيذية وأجهزة الشؤون المالية والشؤون الخارجية ومعاملات الدين العام، مبلغ 38 مليار و912 مليون جنيهاً كدعم ومنح ومزايا اجتماعية، بزيادة مبلغ 24 مليار و503 مليون جنيهاً عن العام السابق 2018/2019، والذى كان الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية فيه فقط مبلغ 14 مليار و409 مليون جنيهاً، بنسبة زيادة 170% (بيان تحليلى لموازنة 2020/2019، 2019)، وكان المفترض أن توجه هذه الزيادة لخدمة محدودى الدخل والطبقات الأكثر فقراً في قطاع الحماية الاجتماعية، حتى تخفف عبء سياسة الإصلاح الاقتصادى على كاهلهم.

10-8 مدى دقة تقديرات الموازنة العامة مقارنة بالنتائج الفعلية

الجدول التالي أعده الباحث من البيانات الفعلية للحساب الختامي والموازنات التقديرية لثلاث سنوات؛ للوقوف على مدى دقة المختصين بإعداد الموازنة العامة في تقدير بنودها، كمعيار رئيس لتوافقها مع خطة الدولة المستهدفة.

جدول 8: مقارنة البيانات الفعلية بالتقديرية لثلاث موازنات

الموازنات 2018/2017	الموازنات 2017/2016	الموازنات 2016/2015	البيانات
1244408	1031942	817847	إجمالي المصروفات
1207138	974794	864564	فعلي
37270	57148	46717-	تقديري
3.1 %	5.9 %	5.4-%	خطأ التقدير
			نسبة الخطأ
821135	659184	491488	إجمالي الإيرادات
834622	669756	622276	فعلي
13487 -	10572 -	130788 -	تقديري
1.6-%	1.6-%	21-%	خطأ التقدير
			نسبة الخطأ
423273	372758	326359	العجز النقدي
372516	305038	242288	فعلي
50757	67720	84071	تقديري
13.6 %	22.2 %	34.7 %	خطأ التقدير
			نسبة الخطأ

بنظرة تحليلية مقارنة بين قوانين ربط الموازنة العامة لعدة سنوات، مقارنة بالنتائج الفعلية التي تظهر في الحسابات الختامية لتلك السنوات، نقف على مدى الدقة في تقدير أرقام الموازنات لتلك السنوات.

فلاحظ عدم دقة التقديرات عام 2016/2015، حيث وصلت نسبة الخطأ في تقدير العجز النقدي في الموازنة ذلك العام إلى 34.7 %، وهي نسبة كبيرة للخطأ توضح عدم دقة التقديرات في ذلك العام، بما ينعكس سلباً على خطة الدولة المستهدفة.

أما عام 2017/2016، نلاحظ أن المصروفات المربوطة بموازنة ذلك العام كانت مبلغ 974 مليار و794 مليون، بينما المصروفات الفعلية لذلك العام بلغت تقريباً تريليون و32 مليار جنيهاً، أي زادت المصروفات الفعلية عن المصروفات المقدرة بمبلغ 57 مليار و148 مليون جنيهاً تقريباً، بنسبة زيادة 5.9 % تقريباً، وتعد هذه الزيادة في ذلك العام من الأمور الطبيعية، في ظل أن سببها الأساسي هو تعويم الجنية المصري في 2016/11/3، وبالتالي انخفضت قيمة العملة وازدادت الأسعار بمعدلات غير متوقعة، وزادت المشتريات الحكومية عن المتوقع، خاصة التي تمت بالعملة الأجنبية (قانون ربط موازنة 2020/2019، 2019)، مما يوضح دقة تقديرات الموازنة العامة ذلك العام في جانب المصروفات، وقلت نسبة الخطأ في تقدير العجز النقدي في ذلك العام عن العام السابق،

حيث وصلت إلى 22.2 %، وهي إن كانت تعد نسبة كبيرة، إلا أنها مقبولة إلى حد كبير بسبب سياسة تعويم العملة في ذلك العام، وما لها من آثار اقتصادية سلبية، على جانب المصروفات.

بينما موازنة 2018/2017، قدرت المصروفات في قانون ربط الموازنة رقم 145 لسنة 2017 المنشور في الجريدة الرسمية في 2017/7/22، برقم تريليون و207 مليار و137 مليون و765 ألف جنيها، بينما كانت المصروفات الفعلية لذلك العام مبلغ تريليون و244 مليار جنيها، أي وجدت زيادة في المصروفات الفعلية عن المقدرة بحوالي 37 مليار جنيها، بخطأ في التقدير بنسبة تصل إلى 3.1 %، مما يوضح دقة التقديرات في ذلك العام عن العامين السابقين.

أما الإيرادات: فنلاحظ انخفاض نسبة الخطأ في التقدير عاما بعد عام، وهي نسبة مقبولة في العامين الأخيرين، توضح أن تقديرات الموازنة العامة في السنوات الأخيرة تقترب إلى حد ما من النتائج الفعلية، خاصة بعد الاستقرار النسبي في قيمة العملة المصرية.

ولا شك أن التحول الكامل لتطبيق موازنة البرامج والأداء بدلا من الموازنة التقليدية، يساعد على إعداد موازنة أكثر دقة في التقديرات، خاصة في جانب المصروفات، مما يوضح أهمية التحول الكامل لتطبيق تلك الموازنة، التي تتوافق مع خطة الدولة المستهدفة، مما يقلل أخطاء التقدير.

9-10 الحلول المقترحة لتحسين صورة الموازنة المصرية وأسلوب ربطها بالخطة

نعرض حلين في هذا الإطار، الأول يعمل على زيادة قدرة الدولة المالية على تغطية التزاماتها بزيادة جانب الإيرادات، والثاني يسهم في اتخاذ قرارات اقتصادية تواتي خطة الدولة المستهدفة، هما:

10-9-1 ضم الاقتصاد غير الرسمي إلى مضمار الاقتصاد الرسمي

إن اقتصاد الظل الذي يتضمن قطاعات الاقتصاد غير الرسمي، وكذلك القطاعات التي تعمل في أنشطة غير قانونية، له نطاق واسع في مصر، ولا توجد معلومات دقيقة وموثقة، عن حجمه وعدد العاملين به، وإن كانت عدد من الدراسات حاولت تحديد نسبته داخل الاقتصاد القومي، وعموما توصلت إلى نسب عالية تنبئ بخطورة هذا الاقتصاد، الذي يستفيد من كافة الخدمات العامة، دون مساهمة في أعباء تلك الخدمات، ودون ظهور على الإطلاق في الحسابات القومية.

ولحل هذا الوضع المتزدي لا بد من بسط الرقابة على الأسواق، ودعم الجهات الرقابية، وتقديم حوافز لاستقطاب اقتصاد الظل إلى الاقتصاد الرسمي، كما بادر رئيس مصر في مايو 2018، بإعفاء مشروعات الاقتصاد غير الرسمي من الضرائب لمدة خمس سنوات؛ لتوفيق أوضاعها والاعلان عن نشاطاتها، ويمكن أن يعقب ذلك تقديم مزايا متنوعة للعاملين بالاقتصاد الرسمي بعد مهلة الخمس سنوات، كحافز للانضمام للاقتصاد الرسمي، ومن جانب آخر فرض عقوبات وإجراءات مشددة على من يصر على العمل في الخفاء (موقع الشروق 2019/1/3).

وعلى صعيد موازى يجب تنشيط الأجهزة المختصة بعمل حصر شامل لمناطق الاقتصاد غير الرسمي لإجبارها على الانضمام إلى دائرة الاقتصاد الرسمي، ولتكن البداية بقطاع الدروس الخصوصية في اتجاه موازى مع اتجاه

إصلاح منظومة التعليم، لكون ذلك القطاع ينفق فيه المليارات سنويا، ولا تحصل الدولة على ضرائب أو رسوم من المستفيدين من ذلك، مما يضيع مبالغ طائلة، كان يمكن أن تستفيد بها موازنة الدولة، ويمكن بسهولة حصر مراكز الدروس الخصوصية المعلومة للكافة، والناجمة عن فساد منظومة التعليم، وعدم استطاعتها أداء دورها في توفير خدمة تعليمية مرضية، داخل النطاق الرسمي في المدارس، لتكون بداية جيدة لزيادة إيرادات الدولة في الموازنة العامة.

والقطاع الثاني الذي تحصل المستفيدون منه على مكاسب طائلة، دون سداد رسوم أو ضرائب عنها، هو قطاع العقارات المخالفة، ويعد مهندسا الأحياء أكبر شركاء لهم في هذا النوع من اقتصاد الظل، حيث يغضون الطرف عن تحرير محاضر وقتية لهذه العقارات المخالفة، مما يتسبب في تفاقم الظاهرة وفي ظل ما أعلنه رئيس مجلس النواب المصرى في مايو/2018، أن نسبة العقارات غير المرخصة بلغت 97% (موقع الشروق، 2019/1/4)، يتضح حجم المبالغ التى تضيع على الخزنة العامة سنويا، بسبب عدم تقنين أوضاع تلك العقارات، والتي يسهل التعامل معها إذا أرادت الدولة ذلك، لظهورها على مسامع الكافة، وتضرر العديد من الأفراد منها.

هذا بخلاف العديد من قطاعات الاقتصاد غير الرسمي، أمثال المصانع والمشروعات المنزلية غير المرخصة، والتي تعمل في الظل، وينتشر فيها مخالفات عديدة دون أى رقابة، ولا شك أن ضمها للاقتصاد الرسمي، تأسيا بالتجربة الصينية في تقنين الصناعات المنزلية، سيدر عائد ضخم على خزنة الدولة، وغض الطرف عن ذلك سيعمل على تزايد وتنامي هذا الاقتصاد غير الرسمي يوما بعد يوم، ويضيع على الخزنة العامة مبالغ طائلة بشكل مستمر، بسبب عدم تحمل ذلك القطاع الأعباء والالتزامات التى تتحملها باقى القطاعات الرسمية.

ويجب إعادة هيكلة إدارات التهرب الضريبى وتحفيزها ماليا لحصر مراكز الدروس الخصوصية والعقارات المخالفة وغيرها من مشروعات الاقتصاد غير الرسمي، وفرض ضرائب عليها، بالتنسيق مع قطاع المحليات، لاتخاذ إجراءات فورية حيال الأنشطة التى لا تؤد ما عليها من أعباء ضريبية، مع فرض عقوبات رادعة تأديبية وجنائية، على موظفى الدولة المنوط بهم ضبط تلك الأنشطة المخالفة الذين يغضون الطرف عنها، إما تكاسلا أو تواطئا، ويمكن قيام مصلحة الضرائب بحملات موسعة، لما يسمى بالحصر على الطبيعة للأنشطة الخاضعة للضريبة وغير المسجلة ضريبيا، خاصة بعد صدور القانون رقم 91 لسنة 2005، الذى كان نقلة نوعية للنظام الضريبى المصرى، حيث سمح بإعطاء مهلة لغير المسجلين ضريبيا للتقدم للتسجيل، مع إعفائهم عن السنوات السابقة، ورغم أن ذلك كان مبادرة جيدة من الدولة، إلا أن الملاحظ أن هذه المبادرة لم تؤت ثمارها، حيث كان يتعين على مصلحة الضرائب بعد انتهاء المهلة الممنوحة للمتهربين ضريبيا، القيام بحملة حصر على الطبيعة، وتطبيق العقوبات المنصوص عليها قانونا للتهرب، إلا أن ذلك لم يحدث.

وإلى جانب مصلحة الضرائب يمكن لجهات الإدارة المحلية المختصة بإصدار ومتابعة التراخيص المختلفة، والأمن الصناعى التابع لوزارة القوى العاملة، القيام بحملات مماثلة، مع تبسيط إجراءات التراخيص التى غالبا ما تكون معقدة ومكلفة؛ لتحفيز مشروعات الاقتصاد غير الرسمي على تقنين أوضاعها، كما نرى أنه يمكن للدولة أن تعيد إصدار قانون جديد، يتيح لغير المسجلين ضريبيا التقدم طواعية للتسجيل، خلال فترة زمنية معينة، والنص على عقوبات رادعة لمن لا يستجيب لذلك، والتحذير إعلاميا بتطبيق تلك العقوبات فور انتهاء المهلة المحددة، مع

القيام بحملة حصر على الطبيعة على نطاق واسع، بعد انتهاء المهلة المحددة مباشرة، وتطبيق العقوبات فوراً لمن لا يلتزم بأحكام القانون، والإعلان عن ذلك إعلامياً، ليكون عبرة للآخرين من غير الملتزمين بتقنين أوضاعهم.

10-2 أهمية دعم الشمول المالي في مصر

أكدت دراسة صادرة من بنك التنمية الآسيوي عام 2015، أنه رغم تحسن مؤشرات الشمول المالي في مصر خلال الفترة من 2011 حتى 2015، إلا أنها لازالت تعد أقل من المعدلات العالمية، حيث احتلت مصر مرتبة 122 من عدد 176 دولة في الدول الأكثر تطبيقاً لمفاهيم الشمول المالي (Mercado.2015).

- وللشمول المالي آثار مالية واقتصادية هامة منها (عشرى، 2018):
 - التخفيف من حدة تقلبات الدورات الاقتصادية، من خلال زيادة فرص التمويل المصرفي، للتغلب على أزمات السيولة، وتعويض تغيرات مستوي الدخل الجارى، مما يقلل من حدة تقلبات الاستهلاك والاستثمار، ويحقق مستوى شبه مستقر من الدخل الدائم.
 - القطاع المالي الأكثر شمولية يجذب مزيد من الاستثمارات، ويقدم خدمات مصرفية لمختلف فئات المجتمع تمول احتياجاتهم الاستثمارية والاستهلاكية؛ مما يحفز النمو الاقتصادى بشكل عام.
 - يعزز الشمول المالي استقرار النظام المالي في المجتمع بتشجيع أغلب فئات المجتمع على استخدام النظام المالي الرسمي؛ مما يعمل على تنويع محافظ الودائع لدى البنوك والمؤسسات المالية، وبما يقلل من مخاطر تلك المؤسسات، علاوة على أن استخدام القنوات الالكترونية في سداد المعونات الاجتماعية، يخفض تكلفتها على الحكومة بنسب تصل إلى 80 %.
 - يساعد الشمول المالي في تحقيق عدالة توزيع الدخل والحد من الفقر، ويؤثر إيجابياً على سوق العمل بانتقال المزيد من المشروعات الصغيرة من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي.

وعلى الدولة أن تتخذ إجراءات موسعه للدخول إلى التطبيق الكامل لهذا النظام منها:

- التوعية عن طريق وسائل الإعلام خاصة الحكومى منها؛ لأهمية وطرق التحول إلى نظام الشمول المالي، وفائدته للاقتصاد القومى من ناحية، وتعاملات الأفراد والمشروعات من ناحية أخرى، ووضع خطة ممنهجه لسرعة التطبيق الشامل لكافة فئات المجتمع.
- إصدار كتيبات توضح مفهوم الشمول المالي وطرقه وفوائده، توزع مجاناً على المواطنين في البنوك والأماكن المتصل عملها بتطبيق ذلك المفهوم.

11- النتائج

- مما سبق بيانه في هذه الدراسة، نخلص إلى النتائج التالية:
 - الموازنة العامة للدولة أهم وثيقة تعبر عن التاريخ الاقتصادى والاجتماعى للدولة، ويجب أن تعبر عن أداء وبرامج الحكومة، التى تصل الأحزاب من خلالها في الدول الديمقراطية إلى سدة الحكم.

- أهمية ربط الموازنة العامة بخطة الدولة الاقتصادية، واستخدامها كأداة سنوية معبرة عن الخطة المستقبلية، لتحسين أداء النشاط الحكومي عموماً، وتحقيق مفهوم ترشيد الإنفاق العام بصفة خاصة، وظهور ذلك من خلال عدة مؤشرات اقتصادية كزيادة الاستثمارات وتخفيض عجز الموازنة.
- أهمية تنمية الاستثمارات العامة في تحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية، مما يدعو إلى زيادة معدلات الاستثمار بالنسبة للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وهو ما يدفع مباشرة إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي.
- خطورة العجز المزمن بالموازنة وتنامى الدين العام وفوائده على مسيرة التنمية المستدامة، وزيادة العبء على الأجيال الحالية والمستقبلية في حالة عدم السيطرة عليهم، واتخاذ خطوات جديدة نحو تحجيمهم.
- الاستحقاقات الدستورية المتمثلة في زيادة الإنفاق على التعليم والصحة إلى نسب محددة من الناتج المحلي الإجمالي لم تتحقق بعد، وأهمية السعى لتحقيقها للاستثمار في رأس المال البشرى.
- أهمية تخفيف عبء الإصلاح الاقتصادي على محدودى الدخل، خاصة بعد تخفيض الإنفاق على قطاع الحماية الاجتماعية بنسبة وصلت إلى 10 % في السنة الأخيرة، والذي يشمل الإنفاق على المساندة الاجتماعية في حالات العجز والشيخوخة، والضمان الاجتماعى ومعاش الطفل ومعالجة البطالة والدعم والمعاشات، وذلك تطبيقاً لسياسة الدولة في ترشيد الإنفاق الحكومي.
- يوجد وسائل لتحسين صورة الموازنة وأسلوب ربطها بالخطة منها ضم الاقتصاد غير الرسمى إلى مضمار الاقتصاد الرسمى، خاصة قطاعى الدروس الخصوصية والبناء والتشييد، مما يزيد من قدرة الدولة المالية على إحداث تنمية سريعة وضبط الأسواق، وأهمية دعم اتجاه الشمول المالى، ليشمل كافة فئات المجتمع؛ حتى تتمكن الدولة من اتخاذ القرارات الاقتصادية المواتية لتحقيق الأهداف المخططة.

12- التوصيات

- بعد الفراغ من ذكر النتائج المترتبة على دراستنا الراهنة، يوصى الباحث بالأمور التالية تحقيقاً لموازنة عامة معبرة عن طموحات محدودى الدخل وعن أداء حكومى جيد يعظم ترشيد الإنفاق العام بأساليبه العلمية، ويزيد من قدرات الدولة المالية:
- الإفصاح عن بيانات الموازنة العامة مبكراً تحقيقاً لمعيار الشفافية، لأن من حق الجميع معرفة ما تحويه الموازنة وتوجهات الدولة في ذلك؛ ولكون مقدار الشفافية الذى تتسم به الموازنة العامة أحد محاور ثلاث للحكم على حسن إدارة المالية العامة.
 - يجب زيادة الاستثمارات خاصة في القطاعات الإنتاجية، وتحسين مناخ الاستثمار لجذب الاستثمارات الخاصة والأجنبية، وذلك بتوفير مناخ جيد، بالقضاء على الفساد الإدارى، وتطبيق أساليب الميكنة الحديثة في استخراج رخص الاستثمار، وغيرها من الآليات التى تجذب مزيد من الاستثمارات إلى السوق المصرى، على أن يتم ذلك ليس فقط عند إعداد الموازنة، وإنما أيضاً عند تنفيذها والرقابة عليها، وذلك من خلال ربط جميع الوحدات الحسابية على مستوى الدولة ربطاً ألياً بشبكة واحدة، تحت رقابة هيئة عليا للخطة والموازنة.
 - أهمية سرعة إعداد الحساب الختامى عقب انتهاء السنة المالية مباشرة، للاعتماد عليه عند التقدير للعام القادم، على أن ترتبط عملية التقدير بالبرامج والخطط الموضوعية، حتى يقل الخطأ في تقدير أرقام الموازنة؛ مما يساهم في اتمام الخطة الموضوعية سنوياً عن طريق الموازنة.

- باتت المشاركة المجتمعية من الضرورات التي تُسهم إسهاماً فاعلاً في تحقيق طموحات الدولة؛ لكونها أحد دعائم اللامركزية، بما يساعد في إنجاز وإنجاح المتطلبات المجتمعية، وفقاً للظروف المحيطة بكل منها، والاستعانة بها عند إعداد وتنفيذ الموازنة يجعلها معبرة على طموحات وآمال الشعب.
- يجب رفع الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة، بما يتوافق مع النسب التي وضعها دستور 2014، على أن يتم الإنفاق بأسس علمية تراعى الاستثمار في رأس المال البشري بالتدريب والتعليم؛ لرفع إدراكاته ومهارته العلمية وتحسين حالته الصحية الوقائية والعلاجية كنقطة انطلاق لأي تنمية مستهدفة.
- زيادة الإنفاق على برامج دعم الفقراء لتخفيف عبء الإصلاح الاقتصادي على كاهلهم، بعد ارتفاع المستوى العام للأسعار بنسب غير مسبوق بسبب سياسة الإصلاح الاقتصادي، وما عاصرها من رفع الدعم عن المواد البترولية والكهرباء والسلع التموينية بنسب كبيرة.
- أهمية المبادرة نحو تقليص العجز واستهلاك الدين العام، والسيطرة عليهما بعدم زيادتهما مستقبلاً إلا للضرورات القصوى، لكون الدين العام الداخلى والخارجى قد تفاقم إلى حد كبير، مما يجعل فوائده المستحقة تستنزف جزء كبير من ثمار التنمية، وتؤخر شعور المواطن بنتائجها.
- التحول الكامل لتطبيق موازنة البرامج والأداء بدلا من الموازنة التقليدية، يساعد على إعداد موازنة أكثر دقة في التقديرات، خاصة في جانب المصروفات، مما يوضح أهمية التحول الكامل لتطبيق تلك الموازنة، لتقليل أخطاء التقدير، والسعى نحو إعداد موازنة أكثر دقة في تقديراتها.
- لا مفر لزيادة القدرة المالية للدولة، عن المبادرة بضم الاقتصاد غير الرسمى إلى مضمار الاقتصاد الرسمى، خاصة في قطاعي الدروس الخصوصية ومخالفات البناء والتشييد؛ لكون ذلك سيزيد من الإيرادات الضريبية وغير الضريبية في وقت قصير، وبمبالغ ضخمة، وذلك على التفصيل الذى اقترحه الباحث.
- أهمية دعم اتجاه الشمول المالى وتطبيقه على كافة فئات المجتمع، حتى تتمكن الدولة من اتخاذ قرارات اقتصادية مواتية لتحقيق الأهداف المخططة، ولن يتم ذلك إلا بميكنة الكترونية شاملة للبنوك وحسابات الأفراد، وقصر التعامل النقدي في الأسواق على المعاملات التي لا تتعد مبلغ معين.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

أبو دوح، محمد (2006). **ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة**، الإسكندرية، الدار الجامعية.

البطريق يونس؛ آخري (1999). **مبادئ المالية العامة**، الدار الجامعية.

البطريق، يونس؛ عثمان، اسامة (1396هـ). **النظام المالى السعودى (ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية)**، المكتب المصرى الحديث.

البيان الإحصائى للهيئات الاقتصادية عن موازنة العام المالى 2020/2019 (2019). القاهرة، وزارة المالية.

البيان التحليلى عن الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2020/2019 (2019). القاهرة، وزارة المالية.

البيان المالي عن الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2019/2020(2019). القاهرة، وزارة المالية.

الجبالي، عبدالفتاح (2007). **نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر**، القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية.

الخولي، محمد(2015). دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، **رسالة دكتوراه**، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، قسم المالية العامة والاقتصاد.

الخولي، محمد(2015). دور الرقابة المالية على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العام، **رسالة دكتوراه**، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، قسم المالية العامة والاقتصاد.

الخولي، محمد (يوليو/2019). الأبعاد الاقتصادية لظاهرة الفساد الإداري وتأثيرها على مسيرة التنمية المستدامة مع التطبيق على مصر، جامعة الإسكندرية، **بحث منشور في مجلة كلية التجارة**.

الشرييني، عمادالدين (1971). الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية، القاهرة، **رسالة دكتوراه**، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

العفيفي، عبد الفتاح (2003). دور موازنة البرامج والأداء في تعزيز كفاءة الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، **رسالة ماجستير**، فلسطين، الجامعة الإسلامية.

المزيني، عبد الوهاب (2005). الميزانية العامة لدولة الكويت وتطوراتها، **بدون ناشر**.

النعمي، أحمد (2008). الوظيفة الاجتماعية للنفقات في الميزانية العامة- حالة الجزائر 1963/2007 **رسالة دكتوراه الاقتصادية**، جامعة الجزائر.

تقرير لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب المصري، عن خطة الدولة 2018/2022، المعد بتاريخ 2018/6/3، **والمنشور بالجريدة الرسمية 2018/9/3**

جمال، عمارة (نوفمبر 2001). تطور ومفهوم الموازنة العامة، جامعة محمد خيضر بسكرة، **مجلة العلوم الإنسانية**.

ج.م.ع، وزارة المالية (2009). **منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2010/2011**، القاهرة.

حنفي، محمد؛ أبو حلوه، مصطفى (1995). **التخطيط والإصلاح الاقتصادي**، جامعة طنطا.

دراز، حامد؛ حجازي، المرسي (1997). **مبادئ الإقتصاد العام (القسم الثاني)**، الإسكندرية، الدار الجامعية.

دراز، حامد (2003). **المالية العامة**، جامعة الإسكندرية، قسم المالية العامة بكلية التجارة.

دستور 2014.

دوبان، سعيد (1990). الرقابة الخارجية على تنفيذ الموازنة العامة في دولة الكويت في ظل الاتجاهات الحديثة للموازنة والرقابة الحكومية، بحث منشور، **مجلة دراسات الخليج والجزيرة**، العدد 4523.

دويدار، محمد (1996). **دراسات في الاقتصاد المالي**، الإسكندرية، منشأة المعارف.

سلمان، حيان، اقتصاد الظل أو الاقتصاد الخفي، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، موقع http://www.mafhoum.com/syr/articles_suleiman.pdf07

راضي، محمد؛ حجازي، وجدى (2001). **المدخل الحديث في إعداد واستخدام الموازنات**، الدار الجامعية.

عبد الحافظ، نائل (1990). **الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق**، ط2، مؤسسة زهران للطباعة والنشر.

عبد العال، محمود (2004). استحداث نظام متطور لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر وأثره على تطوير حسابات الحكومة مع دراسة تطبيقية على قطاع التعليم، **رسالة دكتوراه**، كلية التجارة بالإسماعيلية، جامعة قناة السويس.

عبد الواحد، السيد (1996). **الموازنة العامة للدولة (ماهيته -أسس إعدادها- واعتمادها- وتنفيذها- وتمويلها)** دراسة مقارنة بالفكر الإسلامي مع شرح أحكام القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة المعدل بالقانون رقم 11 لسنة 1979، ط1، 1996، القاهرة، دار النهضة العربية.

عثمان، سعيد (2010). **المالية العامة (مدخل تحليلي معاصر)**، الإسكندرية، الدار الجامعية.

عطا الله، أحمد (2010). الدور الرقابي لوزارة المالية في مجال الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة.

عطية، محمود (بدون تاريخ). **موجز في المالية العامة**، القاهرة، دار المعارف.

غالي، نزمين (2007). دراسة عن موازنة البرامج والمحاسبة عن الأداء ودورها في تطوير العمل الإداري وتطبيق نظم الجودة الشاملة، المجلد الأول، **مجلة البحوث المالية**.

فوزي، عبد المنعم؛ آخرون (1970). **إقتصاديات المالية العامة**، منشأة المعارف، الإسكندرية.

قانون تنظيم التعاقبات التي تبرمها الجهات العامة الصادر برقم 182 لسنة 2018، **المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2018/10/3**، العدد 39 مكرر (د).

قانون ربط الموازنة العامة المصرية لعام 2020/2019، الصادر برقم 79 لسنة 2019، **المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/6/26**، العدد 25 مكرر (ج)

- محمد، قطب (1994). الموازنة العامة للدولة (الجزء الثاني - الموازنات العامة لوحدة الإدارة المحلية)، ط4، الهيئة العامة المصرية للكتاب.
- محمد، محمد (1994). الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة للدولة (دراسة مقارنة)، ط1، مطبعة المعارف.
- مرار، فيصل (1995). العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة (مدخل مفاهيمي وإداري وتنظيمي). عمان، دار مجدلاوى للنشر والتوزيع.
- مسعود، دراوسى (2004). السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادى (حالة الجزائر 1990-2004)، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر.
- مسعود، مجيد (يناير 1984). التخطيط للتقدم الاقتصادى والاجتماعى، العدد رقم 73، الكويت، سلسلة عالم المعرفة للنشر والتوزيع.
- هاشم، محمد (2010م / 1431 هـ). تعديلات الموازنة العامة للدولة ودور الجهات الرقابية عليها، جامعة الأزهر، كلية الشريعة والقانون، بدون ناشر.
- هلالي، محمد (2002). المحاسبة الحكومية، الطبعة الأولى، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Brady, L. (1977). Planning for Foreign Policy: A Framework for Analysis, in *International Journal*, Vol. XXXI I.
- Budget concepts, & Budget process, [http://www.whitehouse.gov/sites/default-files/omb/budget/fy2011/assets/concepts.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2011/assets/concepts.pdf)
- Jenkins, R., et al. (2007). *Identifying Innovative Mechanisms to Terminate Inefficient Federal Government Programs*.
- Lowi, T. (1969). *The End of Liberalism*, New York: W.W.Norton and Co., Inc.
- Robinson, M. (2012). *Performance-Based Budgeting, Clear Regional Centers For Learning on Evaluation and Results*.
- Strategic Planning Published, (1998). By *The California State Department Of Finance Revised*.

Thavaraj, M. (1984). Performance Budgeting in India :An Evaluation, *The Indian Journal of Public Administration Vol. XXX, No 1, January /March.*

T. Meyers, R. (1996). Is there a key to the normative budgeting lock ?, Policy Sciences, *Kluwer Academic Publishers.* Printed in the Netherlands.

Word Bank Institute (2004). *Parliament The Budget And Gender, H.B For Parliamentarians.*

Young, R. (2003). *Performance-Based Budget Systems, USC Institute For Public Service And Policy Research -Public Policy & Practice.*

ملخص البحث باللغة الإنجليزية

Abstract

The research aimed to focus on the main elements related to General Budget's nature and how it expresses the governmental performance and programs, and how the State's general plan is consistent with the same in order to achieve goals of the main plan of the different economical systems; such as growth rate increase as well as decreasing rate of deficit, unemployment and inflation, and exports' increase in order to increase the effectiveness of the governmental activity and rationalize general expenditure. The research also displays means of improving the budget image and the method of connecting it to the plan. All this is to be in the first section under the theoretical frame of the study. Afterwards, there is a second section where you can find an application on the Egyptian status. Goals of the State's plan until 2022 were displayed, and then figures from 2019/2020 budget were analyzed compared to the previous years so as to recognize how much did it take from the concepts of the first section and how the estimates of the budget are accurate if compared to the actual numbers. Few numbers of the budget, that serves the research, were focused on, most important of which are increasing general investments, decreasing budget deficit, controlling the public debt and its interests, achieving constitutional demands by spending more money on health and education, figuring methods to alleviate economic reform burden on low-income families such as providing social support and privileges. Means of improving the budget's image and the method of linking it with the plan have been proposed through merging the unofficial economy to the course of the official economy especially in both sectors of private tuitions and violations of construction and building. It is most important to absorb, on a larger scale, the concept of the financial thoroughness. Finally, there is a summary of findings and recommendations of the research.

Keywords: General budget - Economic plan - Financial thoroughness - Unofficial economy - Rationalizing general expenditure

التوثيق المقترح للدراسة وفقا لنظام APA

الخولى، محمد فوزى (2019). نظرة تحليلية في الموازنة المصرية عام 2020/2019 في ظل خطة الدولة
مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، كلية التجارة - جامعة الإسكندرية، 56(4)، 161 - 201.

مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية متاحة على:

بوابة بنك المعرفة المصري

Egyptian Knowledge Bank (EKB)

<https://acjalexu.journals.ekb.eg/>

من خلال هذه البوابة، يمكن إرسال الأبحاث الجديدة للتحكيم،

وكذلك الإطلاع على الأبحاث الكترونياً وتحميلها