

جمهورية مصر العربية



يونسف



الموازنة بشفافية: دليل الموازنة العامّة المصرية

رقم ١

المحتويات

١

١. ما هي الموازنة العامة للدولة؟

١.

١

٢. القوانين والتشريعات المرتبطة بالموازنة

٢.

٢

٣. عملية إعداد وتنفيذ الموازنة

٣.

- ٣,١ مرحلة وضع وصياغة الموازنة ٢
- ٣,٢ مرحلة مناقشة الموازنة وإقرارها ٣
- ٣,٣ مرحلة التنفيذ ٣
- ٣,٤ مرحلة المراجعة ٣

محتويات

٤

كيفية قراءة الموازنة

٤.

٧

كيف يتسنى للمواطنين المشاركة في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة؟

٥.



١. ما هي الموازنة العامة للدولة؟

إن الموازنة العامة للدولة هي الأداة الرئيسية لوزارة المالية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وهي تعرض خطط وبرامج وزارة المالية التي أعدتها للاستجابة للتحديات الراهنة، ولتمهيد الطريق أمام تحقيق مستقبل أفضل، وذلك من خلال الوصول للحد الأقصى من الإيرادات، وإعادة تنظيم أولويات الإنفاق من أجل خدمة المجتمع على نحو أفضل. والأهم من ذلك، فإن موازنة الدولة هي أداة للمراجعة والمساءلة، والتي من خلالها يتمكن المواطنون من التحقق ما إذا كانت خطط الإنفاق التي وضعتها حكومتهم تتوافق مع أولوياتهم أم لا.

٢. القوانين والتشريعات المرتبطة بالموازنة

تخضع عملية إعداد وتنفيذ الموازنة في مصر لكل من أحكام الدستور وقوانين الموازنة. ويعرض دستور مصر لعام ٢٠١٤ دور البرلمان في مراجعة الموازنة وإقرارها. كما يوضح دور الجهاز المركزي للمحاسبات في إدارة عمليات التدقيق فيما يخص المحاسبة والامتثال. والأهم من ذلك، أنه يتطلب تحديد الحد الأدنى من المخصصات لقطاع الصحة، ولقطاع التعليم، وللجامعات، وللبحث العلمي. وعلاوة على ذلك، فإنه يفرض ضرورة تحقيق الزيادة التدريجية في هذه المخصصات للوفاء بالمعايير الدولية. (انظر جدول ١)

جدول ١: الحد الأدنى لمخصصات قطاع الصحة، ولقطاع التعليم، وللجامعات، وللبحث العلمي في الموازنة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

القطاع	المخصصات من الموازنة (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
الصحة	٣
التعليم قبل الجامعي	٤
التعليم الجامعي	٢
البحث العلمي	١

ويشكل القانون المصري رقم ٥٣ لعام ١٩٧٣، إلى جانب اللوائح التنفيذية ذات الصلة، بقية الإطار القانوني الذي ينظم عملية إعداد وتنفيذ الموازنة.

٣. عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة

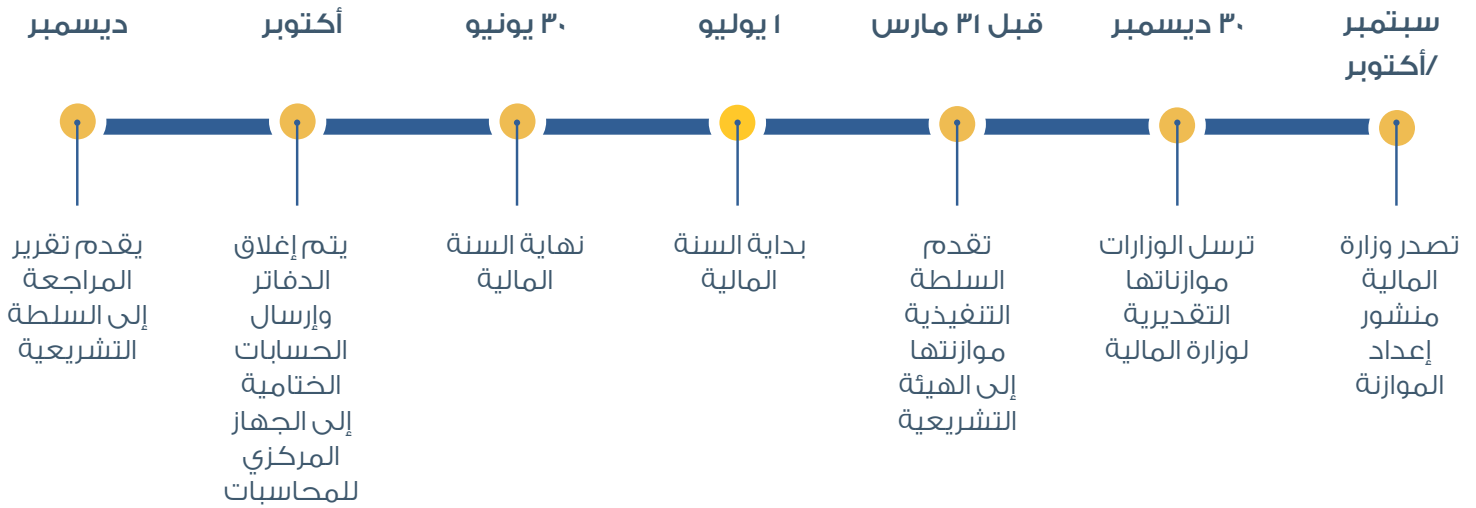
وفقاً للقانون، تمر عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في مصر بأربع مراحل:

١. مرحلة الصياغة (الوضع)
٢. مرحلة المناقشة والإقرار
٣. مرحلة التنفيذ (الإنفاق)
٤. مرحلة المراجعة (الفحص والتدقيق).

عادة ما تبدأ عملية إعداد الموازنة قبل بداية السنة المالية في أغسطس أو سبتمبر بينما المرحلة النهائية تحدث في ديسمبر من العام التالي (انظر الشكل ١).

الشكل رقم ١: عملية إعداد وتنفيذ الموازنة العامة على مدار السنة المالية

المصدر: مؤسسة شراكة
الموازنة الدولية IBP : ٢٠١٥



٣.١ مرحلة الصياغة

تقدر الحكومة الموارد والمخصصات والمصروفات خلال العام المالي المقبل بناءً على الافتراضات التي قدمتها وزارة المالية، ووزارة التخطيط، والبنك المركزي. وتأخذ هذه الافتراضات في الاعتبار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على الصعيدين الوطني والدولي. واستناداً لهذه الافتراضات، تصدر وزارة المالية، في شهر سبتمبر أو أكتوبر، منشور إعداد الموازنة، تطلب فيه من الوزارات والهيئات الحكومية الأخرى إعداد موازنتها الخاصة وإرسالها لوزارة المالية. ويوجد نوعان من النفقات في الموازنة العامة:

• **النفقات الجارية** (التي تتكرر بمرور الوقت، مثل الرواتب أو نفقات الصيانة)

• **النفقات الاستثمارية** التي تمثل مصروفات جديدة لا تتكرر بمرور الوقت، مثل نفقات البنية التحتية الجديدة.

وتقوم وزارة التخطيط بمراجعة النفقات المتعلقة بمشاريع البنية التحتية (الاستثمار)، في حين تراجع وزارة المالية النفقات المتكررة (الرواتب والأجور، الصيانة، وما إلى ذلك). ويتم تقديم موازنة مجمعة إلى مجلس الوزراء، بعد جولات من التفاوض بين وزارة المالية والوزارات الأخرى.

وتصدر وزارة المالية **بيان ما قبل الموازنة** قبل ستة أشهر من السنة المالية لإطلاع الهيئة التشريعية والجمهور على معالم الموازنة.

يتوصل مجلس الوزراء إلى اتفاق بشأن الموازنة، ثم يقدم **مشروع (مقترح) السلطة التنفيذية** للموازنة لرئيس الجمهورية، الذي يحيله بدوره إلى مجلس النواب للمناقشة والإقرار. كما تقوم وزارة المالية بنشر هذا المشروع لمد المواطنين برؤى متبصرة وتفصيل حول خطط الحكومة للعام المقبل.

٣,٢ مرحلة المناقشة والإقرار

تستغرق مناقشة مشروع الموازنة ما يقرب من ثلاثة أشهر. إذ بعد تقديمه للبرلمان، تقوم **لجنة الخطة والموازنة بدراسة المقترح، كما تقوم بمراجعته اللجان المتخصصة (لجنة الصحة، ولجنة التعليم، وغيرهما)**، ثم تتم مناقشة التساؤلات والتوصيات الناتجة مع الحكومة. ويجوز للبرلمان إجراء تعديلات على الموازنة بالتشاور مع الحكومة، طالما لم يتم زيادة العجز في الموازنة. وأخيراً، **تضع لجنة الخطة والموازنة كل بند من بنود الموازنة على حده للتصويت من قبل البرلمان**. وعقب إقراره، يعتمد رئيس الجمهورية **قانون ربط الموازنة**، وينشر.

عقب نشر قانون ربط الموازنة، تصدر وزارة المالية وثيقتين: **الموازنة المعتمدة، وموازنة المواطن**. والموازنة المعتمدة هي الصيغة النهائية التي ستنفذها وزارة المالية، أما **موازنة المواطن، فهي صيغة مبسطة تهدف إلى تحقيق الوضوح والشفافية**، وتوفر للجمهور فرصة حقيقية للمشاركة في عملية إعداد الموازنة. ويمكن الإطلاع على الوثيقتين على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية (www.mof.gov.eg).

٣,٣ مرحلة التنفيذ

تقوم وزارة المالية بتنفيذ الموازنة من خلال جمع الإيرادات من مصادر مختلفة (الضرائب، المنح، وما إلى ذلك)، وإنفاقها بما يخدم برامج الموازنة. وتقوم وزارة المالية بتوزيع الاعتمادات على أساس شهري للوزارات المختصة، التي تحتفظ بدفاتر حسابية للإيرادات والمصروفات، تقدمها لوزارة المالية. وتظهر هذه الدفاتر الحسابية في صورة **تقارير حسابية دورية خلال السنة، وتقارير نصف سنوية، وتقارير ختامية في نهاية العام، وتنشر تلك التقارير على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية**.

وتنشر وزارة المالية **تقرير مراجعة نصف السنة، وهو يعد بمثابة نقطة تحقق، يتم من خلالها دراسة نتائج منتصف العام وفحصها مقارنة بافتراضات الموازنة**. وفي حالة وجود أية تعديلات بالموازنة، ينبغي أن تتم مناقشتها والموافقة عليها من البرلمان. وبعد أربعة أشهر من نهاية السنة المالية، تقدم الوزارات والهيئات الحكومية إيراداتها ومصروفاتها الفعلية في **تقرير الحساب الختامي** إلى وزارة المالية، حيث يتم تجميعها ونشرها في **تقرير نهاية السنة**.

٣,٤ مرحلة المراجعة

والمرحلة الأخيرة من عملية إعداد وتنفيذ الموازنة هي مرحلة المراجعة (التدقيق)، وهي المرحلة التي تقع على عاتق الجهاز المركزي للمحاسبات. إذ يقوم الجهاز بمراجعة نتائج الموازنة للتأكد من دقتها المحاسبية، وتوافقها مع القوانين واللوائح الإدارية. وعادة ما يستغرق الأمر من الجهاز المركزي للمحاسبات ما يقرب من الشهرين لتقديم **تقرير المراجعة** لوزارة المالية والبرلمان، حيث تتم مناقشة التوصيات والمقترحات الخاصة بأية إجراءات تصحيحية. وأخيراً، يتم إقرار **تقرير وزارة المالية للحساب الختامي** بموجب قانون، يوقعه رئيس الجمهورية وتنشره وزارة المالية على موقعها الإلكتروني.

٤. كيفية قراءة الموازنة

غالباً ما تكتب الموازنات العامة للدولة في إطار هذه التصنيفات: **التصنيف الاقتصادي، والتصنيف الوظيفي، والتصنيف الإداري.**

أولاً، يقسم **التصنيف الاقتصادي** الموازنة إلى **إيرادات ومصروفات**. وهو يدرج فئات عامة، يتم جمع الأموال منها، وفئات يتم صرف الأموال عليها. وعلى الرغم من أن التصنيف الاقتصادي يسرد مصادر الأموال، وأين سيتم إنفاقها، فإنه لا يوضح المقاصد والأغراض التي سيتم إنفاق المبالغ المالية من أجل تحقيقها. ويشير أيضاً إلى هذا النوع من التصنيف **كبند**، نظراً لعرضه تفاصيل فئات المصادر والتي يتم جمع الأموال منها، والفئات التي يتم إنفاقها عليها. على سبيل المثال، من ناحية الإيرادات، يمكن أن يجد المواطنون بنود مثل إيرادات ضريبية، وإيرادات من المنح، وإيرادات غير ضريبية. ومن ناحية المصروفات، تتمثل بنود الصرف في الرواتب والأجور، وشراء السلع والخدمات، وإعانات مالية واستحقاقات اجتماعية، وغير ذلك.

الشكل رقم ٢: التصنيف الاقتصادي للموازنة في مصر

المصدر:
مؤسسة
شراكة الموازنة
الدولية IBP : ٢٠١٥

الإيرادات

الإيرادات العامة: وتشمل الضرائب و المنح و الإيرادات الأخرى.

مصادر التمويل: وتشمل المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية، والاقتراض وبيع الأوراق المالية.

المصروفات

المصروفات العامة: وتشمل الأجور، ومصروفات السلع والخدمات، والإعانات، والمزايا الاجتماعية والفوائد.

حيازة الأصول المالية والأجنبية.

سداد القروض المحلية والأجنبية.

ثانياً، **التصنيف الوظيفي**، وهو التصنيف الذي يمكن المواطنون من خلاله **معرفة الأنشطة التي سيتم إنفاق الأموال عليها**. ويحل هذا النوع من التصنيف على التعاون بين الوزارات في تنفيذ مهام متماثلة. على سبيل المثال، يستلزم برنامج التعليم تعاون وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي.

ويقسم هذا التصنيف المصروفات وفقاً لكل هدف أو مشروع، وله ميزة عدم الالتفات إلى باقي المصروفات التي لا تتعلق بالهدف.

وتتكون موازنة الدولة الوظيفية لمصر من عشر وظائف (الرعاية الصحية، التعليم، الحماية الاجتماعية، حماية البيئة، وغيرها).

الشكل رقم ٣: التصنيف الوظيفي للموازنة في مصر



كود ٧٠٣

النظام العام وشئون السلامة العامة: وتشمل ميزانيات خدمات الشرطة، وموظفي الإطفاء، والسجون، والنظام القضائي.



كود ٧٠٢

الدفاع و الأمن القومي: وتشمل ميزانيات كل من القوات المسلحة والأمن المدني.



كود ٧٠١

الخدمات العمومية العامة: وتشمل ميزانيات الهيئات التشريعية، ومراجعة الحسابات، و المؤسسات التنفيذية والاقتصادية.



كود ٧٠٦

الإسكان والمجتمعات العمرانية: وتشمل ميزانيات تطوير الإسكان، تقديم اعانات قروض الإسكان، التخطيط لمجتمعات حضرية جديدة، تطوير المرافق العامة مثل امدادات المياه واطاء الشوارع.



كود ٧٠٥

حماية البيئة: وتشمل ميزانيات إدارة النفايات، ومكافحة التلوث، والأنشطة المتعلقة بالمناخ و التربة والمياه الجوفية.



كود ٧٠٤

الشئون الاقتصادية: وتشمل موازنات أنماط مختلفة من الخدمات الاقتصادية، مثل الشئون الاقتصادية و التجارية العامة، الزراعة، الري، الصناعة، الوقود، الطاقة، والنقل.



كود ٧٠٩

التعليم: وتشمل ميزانيات تطوير وصياغة وتقديم الخدمات التعليمية لمرحلة ما قبل المدرسة و التعليم الابتدائي، والإعدادي، والثانوي، والجامعي، والعالي.



كود ٧٠٨

الشباب والثقافة والشئون الدينية: وتشمل ميزانيات الرياضة، والثقافة، والفنون، والخدمات الدينية.



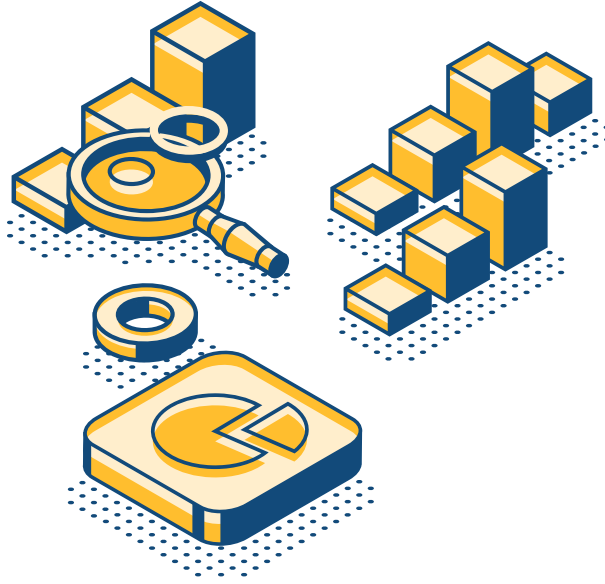
كود ٧٠٧

الصحة: وتشمل موازنات تطوير الخدمات الصحية، ووضع وتنفيذ معايير للأطباء والصيدلة والمستشفيات والعيادات.



كود ٧١٠

الحماية الاجتماعية: وتشمل ميزانيات الدعم وبرامج الحماية الاجتماعية.



ومن الجدير بالذكر، أن الحكومة المصرية (وزارة المالية، ووزارة التخطيط) قد اتخذت مؤخراً خطوات هامة نحو تطبيق **موازنة وظائف وأداء لتحسين شفافية وفعالية عملية إعداد وتنفيذ الموازنة**. وتقسم موازنة الوظائف والأداء **المصروفات حسب الهدف أو المشروع**، وتعيّن مؤشرات أداء رئيسية لقياس إنجازها ونجاحها.

جدول ٢: وزارة الصحة

الموازنة البرنامجية		بند الموازنة	
٤٦٢	الإدارة العامة	٦٠٠	رواتب وأجور
		١٥٠	ساعات عمل إضافية
٤٣٢٦	رعاية صحية أولية والنهوض بالصحة	٨٠٠	مصروفات خاصة بالمنشآت
		٧٥٠	مواصلات
		٤٠٠	معدات
٢٨١٧	خدمات المستشفيات	١٢٥	شحن
		١٥	مياه وكهرباء
٦٩٢	تدريب وبحوث طبية	٢٥	تليفونات
		٢٠	طباعة
		١٢	مستهلكات
٨٢٩٧	إجمالي	٨٢٩٧	إجمالي

وأخيراً، **التصنيف الإداري**، وهو التصنيف الذي يوفر معلومات عن مصروفات الجهات والهيئات الحكومية، مثل الوزارات والإدارات المختلفة، ويعد هذا مفيد بصفة خاصة في معرفة من يقوم بالإلتفاق وصرف الأموال، مما يتيح درجة من الوضوح، والمساءلة والشفافية.

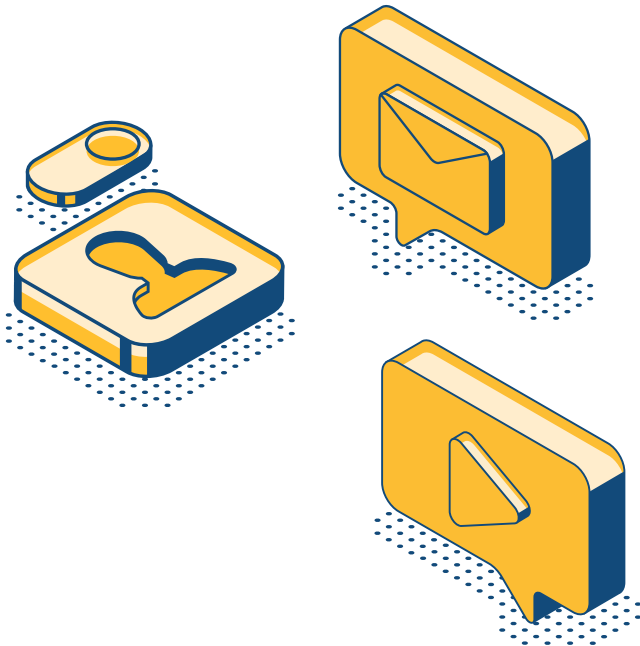
وتجدر الإشارة إلى أن موازنة الدولة المصرية تستخدم **التصنيف المزدوج**، وهو عروض مقدمة للموازنة تجمع بين **التصنيفات الاقتصادية، والوظيفية، والإدارية بطرق متنوعة**. ويتيح التصنيف الإداري المقترن بالتصنيف الوظيفي للقارئ معرفة مقدار ما تنفقه الإدارات المركزية والفرعية. على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتعليم من ناحية التصنيف الوظيفي، فما هو إجمالي ما يتم إنفاقه على التعليم، ما مقدار ما تنفقه الإدارة المركزية لوزارة التربية والتعليم، والإدارة المركزية لوزارة التعليم العالي، والمدارس، والجامعات، وغيرهم.

٥. كيف يتسنى للمواطنين المشاركة في عملية إعداد وتنفيذ الموازنة؟

من أجل تقريب موازنة الدولة من الجمهور، تقوم وزارة المالية بنشر العديد من التقارير والوثائق، وأكثرهم أهمية، هو الإصدار المبسط لموازنة الدولة، **كتيب "موازنة المواطن"**، والذي يصدر في شهر سبتمبر من كل عام. من أجل مساعدة المواطنين على فهمها بشكل أفضل، بالإضافة إلى ذلك أطلقت وزارة المالية منصة على الإنترنت (www.budget.gov.eg)، يمكن للمواطنين من خلالها المشاركة في عمليات إعداد وتنفيذ الموازنة، وذلك في صورة إرسال أسئلة، ونشر تعليقات، وتلقي الإجابات والردود ذات الصلة في حينه، وما إلى ذلك.

كما يمكن للمواطنين إرسال آرائهم ومقترحاتهم عبر صفحات التواصل الاجتماعي التابعة لوزارة المالية (www.facebook.com/MOF.Egypt)

تقوم وزارة المالية بتقديم وتنفيذ مشروع موازنة تشاركية في مصر. تهدف الموازنة التشاركية إلى تحسين كفاءة الإنفاق العام وهي أحد أدوات الحوكمة ومكافحة الفساد حيث تعتمد علي التعاون والدمج وخلق حلقة وصل بين المواطنين والجهات المعنية الحكومية وغير الحكومية، مما يحسن حياة المواطن اليومية. وتستند وزارة المالية في تطبيق مفهوم الموازنة التشاركية في الأساس على رفع الوعي بأهم خطط الحكومة والسياسات المالية لوزارة المالية، وبالتالي يصبح المواطن شريكاً أصيلاً في عملية التنمية المستدامة وصنع القرار من خلال المشاركة في إعداد الموازنة على المستوى المحلي مما يعزز الشفافية ويعلي من مستوى رضا المواطن والتي هي أحد المحاور الأساسية في رؤية مصر ٢٠٣٠. وتتضمن خطة تطبيق وزارة المالية للموازنة التشاركية على مدي الثلاث سنوات القادمة إنشاء تدريجي لشبكة تضم الجهات الفاعلة المختلفة مثل: (منظمات المجتمع المدني وممثلي المحافظات والوزارات والبرلمان وبعض السلطات المحلية) وزيادة الوعي والمعرفة بمفهوم الموازنة التشاركية والبدء في عملية تصميم «نموذج مصري» مستقبلي للموازنة التشاركية.



لمتابعة الفعاليات القادمة
تابع صفحة موازنة المواطن
الموضحة بالأسفل.

www.budget.gov.eg
www.facebook.com/MOF.Egypt
<https://twitter.com/MofEgypt>

مراجع

- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes and Ernesto Stein (1999). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper No. 394.
- Allen, Richard, Banerji, Arup and Nabil, Mustapha (2004). An Assessment of Egypt's Budgetary Institutions. The Egyptian Center for Economic Studies. Working Paper No. 93.
- Dabla-Norris, Era, Richard Allen, Luis-Felipe Zanna, Tej Prakash, Eteri Kvintradze, Victor Lledo, Irene Yackovlev and Sophia Gollwitzer (2010). Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries. International Monetary Fund, Working Paper No. 80.
- El Husseiny, Israa A. (2016). Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Egypt: is There a Link? Public Financial Publications, Inc.
- Gamal El-Din, Amira (2016). State Budget Formulation Process and Good Governance Framework in the Context of Egypt. The American University in Cairo. Thesis Submitted to the Public Policy and Administration Department.
- IBP (2010). Open Budget Survey 2010: Open Budgets, Transform Lives.
- IBP (2012). Open Budget Survey 2012: Open Budgets, Transform Lives.
- IBP and BHRO (2015). A Guide to the Egyptian Budget.
- IBP (2015). IBP Guide: Improving Program-Based Budgeting in Kenya.
- Veiga, Linda and Reza, Kurian (2015). Intergovernmental Fiscal Relations: Questions of Accountability and Autonomy Ancient. Springer Briefs in Environmental Science.
- Webber, David (2007). Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process. OECD Journal on Budgeting. Vol.7, N.2, p. 93-107.

جمهورية مصر العربية

