قسم الاقتصاد

آراء فى القضايا الاقتصادية المعاصرة

القواعد المالية كمدخل لتحسين أداء السياسة المالية في مصر

عدد رقم (١) - يناير ٢٠٢٥

CONTEMPORARY ECONOMIC PERSPECTIVES

Fiscal Rules as Means of Improving Egypt's Fiscal Performance

No. 1 - January 2025

www.FEPS.edu.eg

WWW.FEPS.EDU.EG

آراء فى القضايا الاقتصادية المعاصرة

القواعد المالية كمدخل لتحسين أداء السياسة المالية في مصر

1. خلفية عن الموضوع

وظائف السياسة المالية وأساليب إدارتها

تتمثل وظائف السياسة المالية في:

لتحقيق تلك الوظائف، قد تتم إدارة السياسة المالية وفقًا لأحد الأسلوبين التاليين:

- السياسة المالية التقديرية: وهي سياسة مرنة، تستجيب للظروف والمعطيات السائدة، والأولويات ذات الصلة.
- السياسة المالية المستندة إلى القواعد: يتم الالتزام بقواعد مالية تفرض قيودًا كمية محددة على أحد أو بعض المجاميع المالية، بهدف تحقيق الانضباط المالي.

مفهوم القواعد المالية

هي قيود طويلة الأجل على السياسة المالية، تفرض حدودًا رقمية على مجاميع الموازنة مثل الإنفاق أو العجز أو الدين العام، ويمكن النص عليها في الدستور، أو في تشريع، أو مجرد التزام سياسي. طُبقت في التسعينيات بدول الاتحاد الأوروبي، والتي كان عليها أن تلتزم بألا تتجاوز نسبة كل من عجز الموازنة والدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي 3٪ و60٪، على التوالي. وانتشرت القواعد المالية عالميًا لاحقًا؛ حيث ارتفع عدد الدول التي تبنّتها من 5 دول في عام 1990 إلى 96 دولة في عام 2015، ثمّ إلى 106 دول في عام 2021، تشكّل الدول النامية والأسواق الناشئة 66٪ منها. ومع ذلك، لاتزال تلك القواعد غائبة فى دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وفقا لصندوق النقد الدولي.

أنواع القواعد المالية

قواعد توازن الموازنة

سقف لعجز الموازنة الإجمالي، أو الجاري، أو الأولي، كنسبةٍ مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

قواعد الدين

سقف للدين العام كقيمة مطلقة، أو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

قواعد الإنفاق

سقف للإنفاق الإجمالي، أو الأولي، أو الجاري، كنسبةٍ مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، أو كمعدل نمو وفقًا للقيمة الاسمية أو الحقيقية.

قواعد الإيرادات

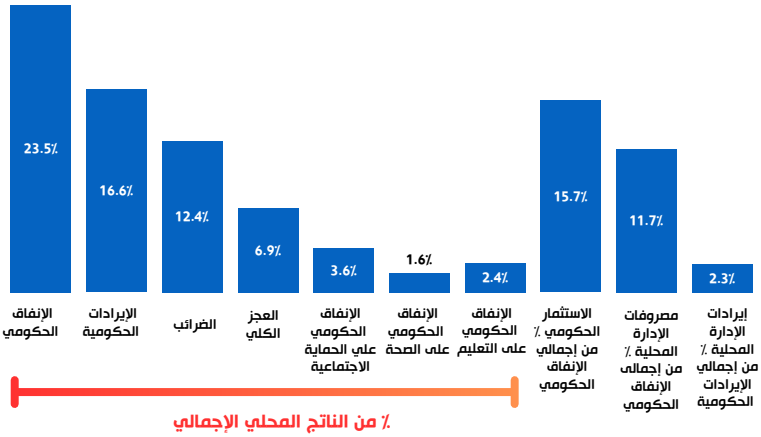
حد أدنى أو حد أقصى للإيرادات العامة كنسبةٍ مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، أو كمعدل نمو، أو تحديد مُسبق لكيفية استخدام الإيرادات غير المتوقعة.

غالبًا تستخدم الحكومات مزيجًا (توليفة) من هذه القواعد

2. أهم تحديات السياسة المالية في مصر قبل قانون المالية العامة الموحد

- ضعف الانضباط المالي
  - تسجيل معدلات مرتفعة لعجز الموازنة والدين العام، وتواضع معدلات الضرائب والإيرادات الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي. وقد ساهم في ذلك:
    - غياب القواعد (السقوف) المالية.
    - اتباع أسلوب موازنة البنود بدلًا من موازنة البرامج والأداء.
    - وجود عدد كبير من الهيئات الموازنية، وغياب مفهوم الموازنة القطاعية، وضعف الارتباط بين وظيفتي التخطيط وإعداد الموازنة.
- قدرة محدودة للسياسة المالية على مواجهة الدورات الاقتصادية
  - توجد أدلة تطبيقية على أن السياسة المالية في مصر لها دور محدود من حيث الاستجابة للدورات الاقتصادية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي في الأجل القصير.
- **ضعف كفاءة تخصيص الموارد وتحديد أولويات الموازنة**
  - قصور آليات ترتيب أولويات الإنفاق في الموازنة، داخل القطاعات وفيما بينها، بسبب اتباع موازنة البنود.
  - التحيز في هيكل الإنفاق الحكومي للإنفاق الجاري على حساب الإنفاق الاستثماري.
  - تواضع نصيب المحليات من الإنفاق الحكومي والإيرادات الحكومية.
  - تواضع معدلات الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم بالنسبة لما يتطلبه الدستور، وكذلك مقارنة بالاتجاهات السائدة في الدول المناظرة.
- دور محدود للسياسة المالية في تحسين مؤشرات الفقر وعدالة توزيع الدخل
  - يستحوذ قطاع الحماية الاجتماعية على ثاني أكبر حصة في الإنفاق الحكومي (بعد الخدمات العامة والعمومية)، إلا أن ذلك الإنفاق لا يرتبط بشكلٍ واضح بالتحسن في مؤشرات الفقر وعدالة توزيع الدخل.

بعض مؤشرات أداء السياسة المالية: متوسط الفترة (2021/2022-2019/2020)

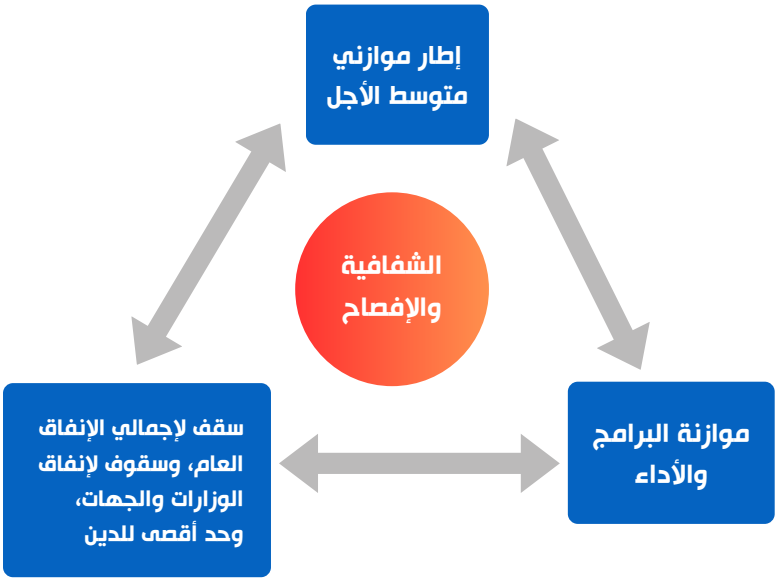


المصدر: تم الإعداد بواسطة الباحثة بالاعتماد على بيانات ختاميات الموازنة العامة للدولة (وزارة المالية)، وبيانات الناتج المحلي الإجمالي (وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية).

3. قانون المالية العامة الموحد رقم (6) لسنة 2022

يتضمن هذا القانون، وتعديله بالقانون رقم (18) لسنة 2024، بعض المواد التي تمهد لتطبيق القواعد المالية:

- تتولى وزارة المالية إعداد إطار موازني متوسط المدى للموازنة العامة للدولة لمدة 3 سنواتٍ تالية لسنة الموازنة. ويحدد هذا الإطار سقفًا لإجمالي الإنفاق العام للدولة، موزعًا على الوزارات والجهات المستقلة.
- يضع مجلس الوزراء سنويًا حدًا أقصى لقيمة دين الحكومة العامة، كنسبة من الناتج المحلي المتوقع خلال السنة المالية.
- تُعَد وتُنفَذ الموازنة العامة للدولة على أساس موازنة البرامج والأداء.
- تلتزم الجهات الإدارية بتطبيق مبدأ الشفافية المالية، بما يسمح بتحقيق المشاركة المجتمعية.



على الرغم من ذلك، لم يذكر القانون، أو تعديله، القيمة العددية لسقوف الإنفاق أو الدين (كنسبة من الناتج)، بل ترك تحديدها سنويًا لمجلس الوزراء، وهو ما لا يتسق مع مفهوم القواعد المالية باعتبارها قيودًا عددية طويلة الأجل تحكم السياسة المالية لعدة سنوات، بدلًا من أن تترك لصانع القرار السلطة التقديرية لتحديدها بشكل سنوي في ضوء المعطيات والأوضاع الاقتصادية السائدة.

4. التأثيرات المحتملة للقواعد المالية على أداء السياسة المالية

الانضباط المالي والاستقرار الاقتصادي الكلي
- تعزيز الانضباط المالي والاستدامة المالية في الأجل الطويل من خلال التحكم في مستويات عجز الموازنة والدين العام.
- تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي في الأجل القصير من خلال تعزيز قدرة الحكومة على تبني السياسة المالية المضادة للدورات الاقتصادية.

الكفاءة في تخصيص الموارد وترتيب أولويات الإنفاق
- زيادة كفاءة الإنفاق الحكومي، وتحسين ترتيب أولوياته.
- التأثير على هيكل الإنفاق الحكومي (الأهمية النسبية للإنفاق الاستثماري)؛ وذلك في ضوء جمود مكونات الإنفاق الجاري، والتكلفة السياسية المرتفعة لتخفيضها.
- تحسين الأداء المالي للإدارة المحلية وتعزيز التحول نحو اللامركزية المالية.

العدالة في التوزيع
- من ناحية، قد تكون لتطبيق القواعد المالية تأثيراتٌ غير مواتية على المؤشرات الخاصة بالفقر وعدالة توزيع الدخل، إذا صاحب تطبيق تلك القواعد تغيير في هيكل الإنفاق الحكومي، في غير صالح المشروعات والبرامج التي تستهدف محدودي الدخل.
- من ناحية أخرى، قد تؤدي زيادة الانضباط المالي بسبب تطبيق القواعد المالية إلى توفير الحيز المالي للحكومة للتوسع في الإنفاق على البرامج والمشروعات التي تخدم الأهداف الاجتماعية.

بخلاف ما سبق، من المتوقع أن ينعكس تعزيز مصداقية وأداء السياسة المالية، نتيجة تطبيق القواعد المالية، على تحسين الثقة في الحكومة، وتشجيع الاستثمار الخاص، وتعزيز النمو الاقتصادي، فضلًا عن خفض تكاليف الاقتراض الحكومي، وزيادة القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية.

5. التوصيات

- **الأساس القانوني:** الاستناد إلى أساسٍ تشريعي قوي، بما يضمن الالتزام بالقواعد المالية؛ مثلًا من خلال النص عليها بشكلٍ محدد ودقيق في الدستور، أو في قانون مثل قانون يتعلق بالمسئولية المالية.
- **أنواع القواعد المالية:** البدء بتبنّي قواعد الإنفاق، قبل الانتقال إلى قواعد الإيرادات، أو العجز، أو الدين، نظرًا لأن الإنفاق يمثل عنصر السياسة المالية الذي يمكن التحكم فيه بشكلٍ مباشر من قبل صناع القرار، مع مراعاة تضمين أغلب بنود الإنفاق (بخلاف الاستثمارات) في سقف الإنفاق الحكومي.
- **البساطة والشفافية:** ضمان بساطة القواعد المالية وسهولة فهمها ومتابعة تنفيذها، مع تعزيز الشفافية من خلال نشر تقارير دورية عن التنفيذ وأسباب الانحرافات وتقييم المخاطر المرتبطة.
- **نطاق التغطية:** التوسع في نطاق تغطية القواعد المالية بحيث لا يقتصر فقط على الجهات الحكومية المتضمنة في قطاع الموازنة العامة، بل يمتد ليشمل مستوى الحكومة العامة، أو القطاع العام، وذلك للحد من إمكانية التحايل المحاسبي لإظهار الالتزام المفتعل بالقواعد المالية.
- **التنفيذ والمتابعة:** وضع آليات رسمية للالتزام بالقواعد المالية تشمل إجراءات تصحيحية عند الانحراف، مع الاعتماد على جهات مستقلة للمراقبة والتقييم، وفرض عقوبات مثل جلسات استماع عامة أو خطط تصحيحية في حالات عدم الامتثال.
- **المرونة والاستقرار:** تحديد شروط واضحة وشفافة للانحراف المؤقت عن القواعد المالية في حالات الطوارئ، مع وضع أهداف مالية مرنة تراعي الدورات الاقتصادية، واستثناء الإنفاق الاستثماري من سقوف العجز أو الإنفاق لحمايته من التخفيض.
- **مراعاة السياق والبعد الاجتماعي:** تصميم القواعد المالية بما يتناسب مع خصوصية الاقتصاد المصري وتحدياته وأولوياته، مع ضمان عدم تأثير تطبيقها سلبًا على المؤشرات الاجتماعية مثل الفقر وعدالة التوزيع.

أخيرًا، يُعد التركيز على الجوانب الفنية لتصميم القواعد المالية وتعزيز الامتثال لها ضروريًا، ولكنه غير كافٍ؛ حيث ينبغي العمل على كسب التأييد العام لفكرة القواعد المالية وأهميتها، ووضع الإطار التشريعي والهياكل التنظيمية الملائمة لها، وتوفير القدرة والموارد اللازمة لتنفيذها، كما ينبغي العمل على تعزيز نظم الحوكمة العامة وآلياتها، وإصلاح نظم الإدارة المالية الحكومية بشكلٍ خاص. ويعد التحول الكامل نحو موازنة البرامج والأداء (بحلول عام 2028 كحد أقصى وفقًا للقانون) ضروريًا ليس فقط من أجل تحديد كيفية توزيع سقف الإنفاق الإجمالي على القطاعات والجهات المختلفة، ولكن أيضًا حتى لا يأتي تطبيق القواعد المالية على حساب تخفيض مكونات الإنفاق ذات الأولوية.

أعدت هذا العدد أ.د. إسراء عادل الحسيني، أستاذ الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة. حاصلة على جائزة الدولة التشجيعية في العلوم الاقتصادية والقانونية، في يونيو 2021. عملت كأحد الخبراء في الفريق المعني بتحديث استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030، وساهمت في تأليف العديد من التقارير والأوراق البحثية المحكمة، كما عملت كخبير لدى عددٍ من المشروعات التنموية في مصر.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات والآراء الواردة في هذه السلسلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر القسم، أو الكلية، أو الجامعة.

عن آراء في القضايا الاقتصادية المعاصرة: تهدف السلسلة إلى طرح وجهات النظر المختلفة حول القضايا الاقتصادية المعاصرة، والتعمق في رؤى متعددة لتعزيز فهم قضايا اقتصادية معاصرة ومتنوعة.

كل الحقوق محفوظة. لا يجوز إعادة إنتاج أي جزء من هذا المنشور بأي شكل من الأشكال الورقية أو الإلكترونية أو الميكانيكية أو التحريرية، بما في ذلك أنظمة تخزين واسترجاع المعلومات، دون إذن كتابي من الناشر.

حقوق النشر © قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة