



المجلس القومي للمرأة

# موازنات النوع الاجتماعي دراسة حالة وزارتي الشباب والتنمية المحلية

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة

**PARC**

مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة



**اليونيفم**

صندوق الأمم المتحدة  
الإيماني للمرأة



المجلس القومي للمرأة



# موازنات النوع الاجتماعي

## دراسة حالة وزارتي الشباب والتنمية المحلية

تحرير: د. سلوى شعراوى جمعة

د. سلوى شعراوى جمعة د. هدى صبحى د. نيفين كمال حامد

كلية الاقتصاد والعلوم السياسية  
جامعة القاهرة  
**PARC**  
مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة

**اليونيفم**  
صندوق الأمم المتحدة  
الإنمائي للمرأة

الطبعة الأولى  
٢٠٠٤

## تقديم

تمثل «الموازنات المستجيبة لاحتياجات الرجل والمرأة معاً» النوع الاجتماعي» إحدى الضمانات الأساسية لسد الفجوات بين السياسات والخطط ومراعاة الدلالات الخاصة بالنوع عند تحليل ورصد إيرادات ونفقات مخصصات الموازنة العامة للدولة.

يعود الاهتمام بدراسة الموازنات المستجيبة لاحتياجات النوع الاجتماعي لعدة أسباب منها: أنها تعد إحدى الطرق التي تساعد الحكومات على تنفيذ الالتزامات المرتبطة بشؤون كل من المرأة والرجل، كما أنها تركز الاهتمام على مدى التزام الإنفاق الحكومي بمبدأ المساواة بين الجنسين لتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة، مما يمكن من تقييم عائد وعدالة الإنفاق.

وانطلاقاً مما تقدم قام المجلس القومي للمرأة بالتعاون مع مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة PARC، و صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة UNIFEM بمشروع يتضمن دراسة تهدف إلى الإجابة عن عدة تساؤلات رئيسية هي: هل تستجيب الخطط والسياسات الحالية للوزارات للاحتياجات الفعلية للمرأة؟ كيف تصنع القرارات الخاصة بتخصيص الموارد لمواجهة احتياجات المرأة؟ ما هو أسلوب إدماجها في عمليات إعداد الموازنة؟ ما هو حجم الإنفاق المخصص لمواجهة هذه الاحتياجات في الموازنة العامة بالنسبة للإنفاق العام؟.

وفى إطار جهود تفعيل البروتوكولات المبرمة بين المجلس القومي للمرأة ووزارتى التنمية المحلية والشباب، تم تطبيق المشروع فى هاتين الوزارتين، من خلال تحليل المشروعات المدرجة فى خططتهما، بمثابة دراسة حالة تمكن المجلس القومي للمرأة من التعرف على نصيب المرأة المصرية من الموازنة العامة، وبالتالي استفادتها الفعلية من خطط التنمية فى الدولة.

وتعتبر دراسة الحالة هذه مؤشراً هاماً لقياس مدى استجابة الموازنة العامة للدولة لاحتياجات المرأة مقارنة باستجابتها لاحتياجات الرجل، مما يساعد متخذى القرارات على اتخاذ القرار السليم نحو تحقيق مبدأ المساواة الدستورى.

أ.د. فرخندة حسن

أمين عام المجلس القومي للمرأة

## ٢ أبيض

## المحتويات

الصفحة	الموضوع
٣٧	مقدمة
٩	● موازنة النوع الاجتماعي أ.د. سلوى شعراوي جمعة
٢١	● الاتجاهات الحديثة في تعميق البعد الاجتماعي للموازنة العامة أ.د. سلوى شعراوي جمعة
٣٣	● تحليل الإنفاق العام الاجتماعي في مصر : حالة الاستفادة النوعية من الإنفاق على التعليم د. نيفين كمال حامد
٥٣	● موازنة النوع الاجتماعي: حالة وزارة الشباب هدى صبحي وفريق من الباحثين
٧٣	● موازنة النوع الاجتماعي: حالة وزارة التنمية المحلية أ.د. سلوى شعراوي جمعة وفريق من الباحثين
١١٣	● خاتمة الدراسة

# ٤ أبيض

## مقدمة

تمثل «الموازنات المستجيبة لاحتياجات الرجل والمرأة معاً» أو ما يعرف بموازنات النوع الاجتماعي إحدى الضمانات الأساسية لسد الفجوات بين السياسات والخطط من ناحية، ومخصصات الموازنة من ناحية أخرى. وانطلاقاً من ذلك قام المجلس القومي للمرأة بالتعاون مع مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة PARC، وبتنسيق من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة UNIFEM بإعداد دراسة عن حالة هذه الموازنات في مصر، وذلك بالتطبيق على وزارتي التنمية المحلية والشباب. وتهدف هذه الدراسة إلى تحليل وضع المرأة في الموازنة العامة، وقياس مدى استجابة الموازنة العامة لاحتياجات المرأة، ولفت نظر صناع القرار إلى أية تحيزات ضد المرأة إن وجدت.

وتحاول الدراسة الإجابة عن عدة تساؤلات رئيسية، وهي: هل تعكس السياسات المختلفة بوزارتي التنمية المحلية والشباب الاحتياجات الفعلية للمرأة؟ وما هو حجم الإنفاق المخصص لمواجهة هذه الاحتياجات في الموازنة العامة؟ وإلى أي مدى يكفي تخصيص الموارد لإشباع احتياجات المرأة؟ وكيف يمكن إدماج البعد النوعي في عمليات الموازنة؟ وكيف تصنع القرارات الخاصة بتخصيص الموارد لمواجهة احتياجات المرأة؟

وتقوم الدراسة بتطبيق المفردات السابقة على وزارتي التنمية المحلية والشباب، من خلال تحليل المشروعات المخصصة للمرأة بالوزارتين، ونسبة استفادة المرأة من المشروعات المخصصة للرجل والمرأة معاً، وموقع المرأة في الجهاز الإداري للوزارتين.

ويعود الاهتمام بدراسة الموازنة المستجيبة لاحتياجات الرجل والمرأة معاً لعدة أسباب، منها: أنها تعد إحدى الطرق أمام الحكومات لتنفيذ الالتزامات المرتبطة بالمرأة والمقررة في المؤتمرات الدولية، كما أنها تركز الاهتمام على مخرجات الحكومة وأثار الإنفاق الحكومي بما يمكن من تقييم مدى الالتزام بالمساواة بين الرجل والمرأة، كما يمكن أن تُستخدم هذه الموازنة كدليل على مدى تقدم الحكومة في التزاماتها تجاه المرأة، وهي كذلك أداة لضمان مراعاة الدلالات الخاصة بالنوع عند تحليل ورصد الإيرادات والنفقات، وأخيراً فهي تعد أداة لترشيد الموارد وتقييم العائد والأثر من الإنفاق.

وتعد هذه الدراسة نموذجاً للتعاون والتنسيق بين أكثر من مؤسسة بحثية، فهي عمل بحثي جماعي استغرق تنفيذه أكثر من عامين، وشارك فيه عدد من الخبراء من مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، والمجلس القومي للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، ومعهد التخطيط القومي، بجانب عدد من الباحثين المساعدين.

ونأمل أن يحظى هذا العمل بالقبول، وأن يحقق الإفادة المرجوة، وأن يكون بداية حقيقية للتوجه نحو تحليل الموازنات العامة بشكل يراعي الاحتياجات المختلفة للرجل والمرأة معاً.

# ٦ أبيض

## موازنات النوع الاجتماعي

٨ أبيض

د. سلوى شعراوي جمعة

## مقدمة

ظل موضوع تحليل الميزانيات بصفة عامة، والموازنة العامة بصفة خاصة لفترة طويلة موضوعاً تقنياً يهتم به المتخصصون من المحاسبين، والمراجعين، والفنيين المهتمين بالتحليل المالي، إلا أنه مع بداية التسعينيات من القرن الماضي تزايد الاهتمام بدراسة وتحليل الموازنات، ليس من جانبها الفني فقط، ولكن من الجانب السياسي والإداري أيضاً. وساعد على هذا امتداد عملية التحول الديمقراطي إلى العديد من الدول النامية، والأخذ باللامركزية، وذيوع المفاهيم المرتبطة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، من قبيل الشفافية والرقابة، والمساءلة. واقتضت محدودية الموارد في هذه الدول الرغبة في ترشيد استخدام الإيرادات، الأمر الذي أدى إلى الاهتمام بالإدارة المالية للميزانيات بهدف تحقيق الكفاءة والفعالية.

وفي مصر، عادةً ما يُنظر إلى الموازنة العامة باعتبارها «بياناً تقديرياً تفصيلياً معتمداً يحتوى على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصلها الدولة، والنفقات العامة التي يتوقع صرفها في سنة مالية قادمة». والموازنة العامة بهذا المعنى تتأثر بثلاث وثائق حكومية، تؤثر بدورها على فهم المواطن لماهية الموازنة العامة للدولة، وهي:

### (١) بيان الحكومة:

وهو وثيقة سياسية توضح توجهات الحكومة، وخطها السياسي العام، ورؤيتها لقضايا العمل السياسي الداخلي والخارجي، والأسلوب الذي سوف تسلكه لمواجهة هذه القضايا.

### (٢) الخطة الفوهية للدولة:

وتشتمل على الأهداف والأولويات التي يجب أن تحققها الدولة خلال فترة زمنية معينة، ووسائل تحقيق هذه الأهداف. وعادةً ما تترجم الخطة في شكل برامج ومشروعات.

### (٣) الحساب الختامي:

وهو الوثيقة التي تبين حجم الإيرادات والنفقات التي تم تحصيلها وصرفها بالفعل خلال عام.

ويتضح التفاعل بين هذه الوثائق المختلفة من نص القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المعدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ بشأن الموازنة العامة للدولة، والذي يعرف الموازنة بأنها: «البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة، من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبما يتفق مع السياسة العامة للدولة». وانطلاقاً من هذا التعريف، تعد الموازنة العامة وثيقة اقتصادية ومالية وسياسية:

أ - فعلى الجانب الاقتصادي المالي، توضح الموازنة ما الذي تنتوي الحكومة القيام به من أنشطة؟ وما حجم الموارد المخصصة لتلك الأنشطة؟ وعادةً ما يعكس حجم الموارد التي تخصص لقطاع معين الأهمية النسبية لهذا القطاع. وهناك أنواع عديدة من الموازنات، من أهمها: موازنة الأبواب والبنود، وموازنة الأداء. وتهتم موازنة الأبواب والبنود اهتماماً كبيراً بمدخلات الموازنة دون التركيز على نتائجها أو مخرجاتها، في حين تهتم موازنة الأداء في الأساس بالنتائج والمخرجات<sup>(١)</sup>. بعبارة أخرى تهتم موازنة الأبواب والبنود بحجم الموارد لمختلف البنود والأنشطة في الموازنة، في حين تركز موازنة الأداء على كفاءة استخدام هذه الموارد.

ب - وعلى الجانب الإداري، تعد موازنة الأداء جزءاً لا يتجزأ من فلسفة الإدارة الحكومية الجديدة، والتي تهتم بمفاهيم الأداء، والآثار والنتائج أكثر من اهتمامها بالأنشطة والمدخلات. فعلى سبيل المثال لا يهتم فقط عدد المدارس التي تبني، ولكن الأكثر أهمية

(١) لمزيد من المعلومات عن أنواع الموازنات، انظر على سبيل المثال:

- Robert Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, New York, Harcourt Crace College Publishers, 1999.

- المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٠ - ١٣ نوفمبر (تشرين الثاني) ١٩٩٦ القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٧.

# ١٠ أبيض

هو هل تم البناء بمواصفات الجودة وبما يتناسب مع احتياجات المستفيدين منها أم لا؟ كما أنه ليس من المهم فقط تخريج أعداد كبيرة من الطلاب، ولكن الأكثر أهمية هو جودة العملية التعليمية وملاءمة المناهج لاحتياجات سوق العمل .

وتستند موازنة الأداء باعتبارها جزءاً من منظومة إدارية متكاملة على مفهوم الأداء وقياسه وتقويمه، وأن ما يمكن قياسه يمكن إنجازه وأن قياس وتقييم الأداء هو الأداة التي تسمح لأي مؤسسة بأن تحدد حجم النجاح أو الفشل الذي تحققه<sup>(١)</sup>، وبالتالي ربط الأداء بمفهوم الثواب والعقاب.

جـ - أما على الجانب السياسي، فتعتبر عملية إعداد أو صنع الموازنة العامة عملية سياسية تحدد من الذي سيتحمل التكلفة، ومن سيحصل على العائد من هذه الموازنة، وأي فئات المجتمع أكثر استفادةً، وأياً أكثر تعرضاً للضرر. كما تعكس الموازنة العامة مدى مشاركة المواطن في القضايا المتعلقة بإدارة شؤون الدولة والمجتمع، ومدى استجابة الحكومة لمطالب المواطنين. إضافةً إلى ذلك، فإن عملية صنع الموازنة كثيراً ما تدعم مبادئ الإدارة الفعالة للدولة والمجتمع، مثل: الشفافية والعلانية والرقابة<sup>(٢)</sup> علاوة على تدعيمها للكفاءة والفاعلية الإدارية.

وعلى الرغم من أهمية الموازنة العامة لحياة المواطن العادي، إلا أن ثمة صعوبات تحد من قدرته على التأثير فيها وأهمها:

■ قلة المعلومات المتوافرة حول الموازنة العامة للدولة.

■ يتم تصميم وعرض الموازنة أحياناً على نحو فني متخصص لا يسمح بإثارة الجدل العام حولها.

■ ندرة الكتابات التي تتصدى لتحليل الموازنة وعرضها بلغة سهلة وبسيطة تمكن غير المتخصص من فهمها.

ونظراً لأهمية الموازنة كوثيقة سياسية واقتصادية تمس مصالح المواطنين بطريقة مباشرة، انطلقت مبادرات عديدة تطالب بموازنات أكثر حساسية واستجابة لمصالح الفئات المهمشة، خاصة: المرأة، والطفل، والفقراء، وذلك في العديد من الدول مثل الهند وجنوب أفريقيا وبعض دول أمريكا اللاتينية . ويرى أنصار هذه المبادرات أنه لا يمكن تحسين مستوى معيشة هذه الفئات المهمشة في ظل:

■ غياب المعلومات عن حجم الإنفاق المالى المخصص لها بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة، وأثر ذلك على أوضاعها المعيشية.

■ العجز عن تحديد حجم الإنفاق الموجه للمرأة، والطفل، والفقراء، وبالتالي قياس ملامته لاحتياجاتهم وتقييم مدى كفاءة الإنفاق على هذه الاحتياجات.

ويمضي أنصار تلك المبادرات إلى القول بأنه إزاء محدودية الموارد وعدم قدرة الدولة على الوفاء بكافة الالتزامات، تصبح عملية تحديد الأولويات، والأسلوب الذى تتم به مهمة للغاية؛ إذ تتضمن هذه العملية تفضيل بند على بند، ومن ثم يصبح السؤال المهم هو: ما هو المكسب أو الخسارة من وضع مصالح الطفل أو المرأة على سلم الأولويات؟ بعبارة أخرى، ما الذى سوف يتم الاستغناء عنه مقابل تحقيق مصالح الطفل أو المرأة؟ أو على العكس، ما الذى يتحقق مقابل التضحية بمصالح المرأة أو الطفل؟ لا عجب إذن أن تبرز أهمية معرفة المفاضلات التى تقوم بها الدولة فى وضعها لميزانيةٍ تستجيب لاحتياجات الفئات المهمشة.

### وتنطلق هذه الورقة من القنوات التالية:

● موازنة النوع الاجتماعي، أو الطفل، أو الفقراء هي بمثابة العدسة التى يرى بها الباحث الموازنة العامة، بعبارة أخرى هي أداة تحليلية تحدد للباحث المستوى الذى يريد أن يفهم أو يحلل به الموازنة العامة.

● وهى تعكس تحيزاً مسبقاً من جانب الباحث لفئات لم تكن موضع اهتمامٍ كافٍ من الباحثين في السابق.

● وهى تكشف وضع تلك الفئات فى الموازنة العامة ومدى استجابة الموازنة لاحتياجاتها، وما قد تنطوي عليه من تحيزاتٍ ضد مصالحها.

● وهى أخيراً أداة إدارية لترشيد الموارد وتقييم العائد والأثر من الإنفاق.

وعلى خلفية تلك القنوات، تهدف الورقة إلى دراسة موازنات النوع الاجتماعي؛ ومن ثم تحاول الإجابة على أسئلة أساسية منها: ما هو المقصود بموازنة المرأة؟ هل هناك حاجة إلى مثل هذه الموازنة؟ ما هي الأدوات أو الأساليب المستخدمة في إعداد هذه الموازنة؟ هل يمكن تطبيقها في مصر وكيف؟

### أولاً: موازنة النوع الاجتماعي:

تذهب العديد من الدراسات إلى أن موازنات النوع الاجتماعي<sup>(١)</sup> تتسم بما يلي :

● هي ليست ميزانية منفصلة للمرأة، ولكنها محاولة لتحديد :

■ حجم الموارد التى تخصصها الدولة للإنفاق على البرامج التى تفيد المرأة.

■ إلى أى مدى تعكس هذه البرامج احتياجات المرأة.

● وهى أداة تمكن الفاعلين فى إدارة شؤون الدولة والمجتمع من متابعة أداء الوزارات المختلفة فى سعيها للوفاء بالتزامات الدولة تجاه المرأة؟ الطفل ... - الخ.

● ومن ثم فهى تخاطب طرفين أساسيين:

**الطرف الأول :** السياسيون صناع السياسات، ومتخذو القرارات والتنفيذيون والمشرعون. هؤلاء جميعاً توفر لهم هذه الموازنة المعلومات الأساسية عن احتياجات المرأة، كما تجعلهم على دراية بأثر السياسات التى يرسمونها، وذلك من خلال البرامج المخصصة للمرأة فى ميزانيات الوزارات المختلفة .

**الطرف الثانى :** منظمات المجتمع المدني، وقادة الرأى، والصحفيون، حيث يقدم لهم هذا النوع من الموازنات المعلومات الأساسية التى سوف تدعم قدرتهم فى التأثير على عملية صنع السياسات العامة، والدعوة لمزيد من السياسات التى تأخذ فى اعتبارها مصالح الرجال والنساء على حدٍ سواء.

### ثانياً: أسباب الاهتمام بموازنات النوع الاجتماعي:

● هي واحدة من الطرق التى يمكن أن تسلكها الحكومات لتنفيذ الالتزامات والتوصيات، وخطط العمل المرتبطة بالمرأة، والمقررة فى المؤتمرات الدولية.

● يمكن أن تظهر مبلغ التقدم فى التزامات الحكومة تجاه المساواة بين الرجل والمرأة، بتركيز الاهتمام على مخرجات الحكومة وآثار الإنفاق الحكومى.

● يمكن أن تستخدم لضمان عدم وجود أية فجوات بين الخطط والسياسات العامة التى تستهدف تطوير أوضاع المرأة وبين مخصصات الموازنة.

● هي أداة لضمان إدماج ومراعاة الدلالات الخاصة بالنوع عند تحليل ورصد الإيرادات، والنفقات، خاصةً أنه أصبح من غير المقبول إغفال البعد النوعى. بدون تقييم الآثار المختلفة للموازنة على الرجل والمرأة، تصبح جهود الحكومة من أجل تحقيق أهدافها غير مجدية.

وقد بادرت عدة دول إلى تبني موازنات تستجيب للنوع الاجتماعي، وفيما يلي بعض الأمثلة:

#### فرنسا :

● طالبت الحكومة فى موازنة عام ٢٠٠٠ بعمل ملحق للموازنة كل عام، يحدد المخصصات المقررة لتطوير المساواة بين الرجال والنساء.

● أظهر تقرير تحليل موازنة النوع الاجتماعي- الذى يتم إعداده من قبل وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة -أنه فى عام ٢٠٠٠، كان هناك ٣١٪ من النساء العاملات يعملن فى وظائف بعض الوقت مقارنة ب ٥٪ فقط من الرجال.

١ أحياناً، يطلق على هذه الموازنات مصطلح الموازنات الجندرية أى الموازنات القائمة على النوع الاجتماعي Gender أو موازنة المرأة أو الموازنة التى تلبى احتياجات المرأة. راجع: UNIFEM, Gender - Sensitive Budget Initiatives For Latin America and The Caribbean: A Tool for Improving Accountability and Achieving Effective Policy Implementation. Lima, 2000.

(1) D. Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, 1992 New York: Addison-wesley Publishing Company, inc.,

(٢) سلوى شعراوى جمعة (محرر)، إدارة شؤون الدولة والمجتمع، جامعة القاهرة: مركز دراسات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠١.

- ذكر التقرير أن المرأة التي تعمل بعض الوقت لا تفعل ذلك طوعاً واختياراً، خصوصاً النساء اللاتي لديهن أطفال، وبطبيعة الحال ينعكس ذلك على نسوية الفقر.

#### الفلبين :

- تبنت حكومة الفلبين في عام ١٩٩٤ موازنة خاصة بالنوع الاجتماعي، تطالب كل مصلحة حكومية بأن تخصص على الأقل ٥٪ من موازنتها للجنس والتنمية.
- أقيمت اللجنة الوطنية لدور المرأة الفلبينية (NCRFW) على تبني المبادرة، وعملت بالاشتراك مع "حركة المرأة"، وبتأييد منها.
- تضاعفت مخصصات المرأة ثلاث مرات ما بين عامي ١٩٩٥-١٩٩٨. فلقد كانت نسبة المخصصات للجنس والتنمية في الموازنة أقل من ١٪، في حين أن المستهدف، كما تحدده التقارير، وصول هذه النسبة إلى ٥٪.

#### السويد :

- من المفترض أن تضع كل وزارة - بما فيها المالية - أهدافاً خاصة بالمساواة الجندرية، وهو ما ينعكس على مشروعات الموازنات.
- كل عام تقوم وزارة المالية بوضع تقرير خاص عن توزيع الموارد الاقتصادية بين الرجال والنساء ضمن مشروع الموازنة الحكومية.
- تلتزم السويد بتخصيص نسبة معقولة من الناتج القومي الإجمالي لرعاية الأطفال (٢٪) وهي واحدة من أعلى المعدلات في أوروبا. وتهدف إلى توفير فرص تشغيل أفضل للمرأة.

#### المملكة المتحدة :

- منذ عام ١٩٨٩، نشطت مجموعة موازنة النوع الاجتماعي "WBG" في المطالبة بوضع قضايا النوع ضمن مفردات الموازنة.
- تركز هذه المجموعة أساساً على التغييرات في الضرائب، ونظم التأمينات الاجتماعية، لما لهذه وتلك من آثار سلبية على المرأة.
- كشف تحليل موازنة النوع الاجتماعي للبرامج الجديدة في المملكة المتحدة أن ٨٪ فقط من التمويل المخصص لهذه البرامج يذهب لـ "العائل الوحيد" والذي تشكل النساء ٩٥٪ منهم، في حين يذهب ٥٧٪ من التمويل إلى الشباب، ومن بينهم ٢٧٪ فقط من الإناث.
- منذ انتخاب حكومة العمال في ١٩٩٧، دأبت المجموعة على عقد اجتماعات منتظمة يحضرها سياسيون، وإداريون لمناقشة تأثيرات السياسات المختلفة على المرأة.

### ثالثاً : كيف تصنع موازنات النوع الاجتماعي:

#### (أ) سمات موازنة النوع الاجتماعي:

- هي ليست موازنة منفصلة للمرأة، ولكنها موازنة تستجيب لاحتياجات الأفراد، أخذاً في الاعتبار الوضع الخاص بالمرأة، والذي هو في الغالب أقل من وضع الرجل .
- هي تدور حول تساؤل أساسي : هل احتياجات المرأة محل اهتمام؟
- هي أداة للتحليل تتابع وتقيم الإنفاق والعائد الحكومي، ومدى استجابته لاحتياجات المرأة.
- تركز على إعادة توزيع الأولويات أكثر من الزيادة في الإنفاق الحكومي بوجه عام.
- تركز على إعادة توجيه البرامج داخل القطاعات أكثر من إحداث تغيير في الموارد المخصصة لقطاعات بعينها.
- هي أداة لتقييم ومتابعة مدى التزام الوزارات بالخط العام للدولة، المؤيد لأخذ احتياجات المرأة في الحسبان.

#### (ب) موازنة المرأة بين النفقات والإيرادات:

##### ١- جانب النفقات:

حدد أحد الباحثين ثلاثة أبعاد أساسية يشتمل عليها جانب الإنفاق في تحليل الموازنة التي تستجيب لاحتياجات المرأة، وذلك على النحو التالي:

##### ● برامج خاصة بالنوع:

- تتكون من الأموال المخصصة للبرامج والسياسات، التي توجه خصيصاً للمرأة.
- هذه النفقات تقترب من الطريقة التي يترجم بها الناس عادة كلمات «موازنة المرأة» بأنها كميات منفصلة ومميزة.
- من أمثلة هذه البرامج مخصصات حكومية ما لتعليم الفتيات مهارات ذات طبيعة فنية متخصصة، وكذا مخصصات برامج تمكين المرأة غير العاملة.

##### ● برامج تدعم المساواة بين الرجل والمرأة في جهاز الخدمة العامة:

- وهي تتكون من الأموال المخصصة للبرامج الأخرى التي تدعم المساواة بين الرجال والنساء داخل الخدمة العامة.
- المساواة هنا لا تعني فقط أعداداً متساوية من النساء والرجال في التوظيف، ولكن أيضاً تمثيلاً متساوياً داخل الإدارة وفي مراكز صنع القرار، وكذلك الحوافز العادلة، وظروف العمل المناسبة.

##### ● النفقات العادية:

- وهذه تتكون من النفقات المستمرة والتي لم يتم تغطيتها في الفئتين الأوليتين. وهذا المكون هو الأهم والأصعب. فعلى سبيل المثال، وجهت حكومة جنوب أفريقيا في موازنة ١٩٩٥/١٩٩٦ نسبة ١٦٪ من المخصصات الكلية للتعليم، لتقليل الفجوات المتحيزة ضد المرأة.

#### ٢- جانب الإيرادات:

##### لماذا ننظر إلى الإيرادات؟

كان التركيز الرئيسي في السابق على الإنفاق أكثر من الإيرادات، بالرغم من أن عمليات الموازنة الحكومية تبدأ عادةً بتقدير الإيرادات الكلية التي تأتي من مصادر مختلفة كالضرائب والعائد من الخدمات... الخ. ويبدو أن أحد الأسباب الرئيسية لإهمال تحليل الإيرادات هو أنه أكثر صعوبة، وغالباً ما يكون الإيراد أكثر استجابةً للتوجهات السياسية من الإنفاق. ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال قامت وزارة المالية عام ١٩٩٩ بإجراء تخفيضات في ضرائب الشركات بنسبة ٥٪ في إطار تحديات العولمة وتماشياً مع استراتيجيات النمو، والمساواة، وإعادة التوزيع. ومن الملاحظ كذلك فيما يتعلق بالإيرادات أن هناك اختلافات كبيرة بين الدول النامية والدول المتقدمة، وذلك عكس الإنفاق.

■ ومن الصعوبات الأساسية فيما يتعلق بالإيرادات أن تخصيص نسبة منها للنوع الاجتماعي أصعب منه في حالة الإنفاق، فمعظم مصادر الإيرادات لا تحسب على أساس الفرد بل على أساس ما تحصل عليه المؤسسات المختلفة مما يجعل من الصعوبة إجراء أي تحليل يحدد البعد النوعي فيها.

على أية حال، يجب مقارنة الإيرادات بنفس الاقتراب الخاص بالإنفاق. ويعني ذلك أن ننظر إلى الرجال والنساء بصدد السلع والخدمات المقدمة، وكيف أن مصادر الإنفاق والإيرادات تناسب أدوارهم. ويمكن أيضاً أن ننظر إلى التأثير على الأغنياء والفقراء، وعلى الريف والحضر، لنتبين أي هذه التمييزات تصادف اختلافات في التوزيع النوعي.

هذا، ويمكن دراسة جانب الإيرادات من خلال عدة محاور، من قبيل:

- تحليل الضرائب كآلية لتفعيل الموازنة التي تستجيب لاحتياجات المرأة.
- زيادة إيرادات الحكومة المحلية من وجهة نظر المرأة والرجل، الفتى والفتاة، وليس فقط كمصدر للدخل القومي.
- تأثيرات التوظيف على مصادر الإيرادات.

العالي - التربية والتعليم - الأوقاف - الصحة والسكان - الصناعة والتنمية التكنولوجية - البترول - الاتصالات والمعلومات - الإعلام - التجارة الخارجية - الشؤون الاجتماعية - النقل - المالية - الإنتاج الحربي - العدل - التموين والتجارة الداخلية - التنمية الإدارية - البيئة - التنمية المحلية - الثقافة - السياحة).

وقد هدفت ورشة العمل إلى التعرف على :

- المشروعات المخصصة للمرأة داخل الوزارات المصرية.
- المشروعات المخصصة للمرأة والرجل معاً داخل الوزارات المصرية.
- موقع المرأة في الجهاز الإداري داخل الوزارات المصرية.

وقد تم استعراض البرامج المختلفة للوزارات في ورشة العمل، على النحو الذي يوضحه الجدول التالي:

#### جدول رقم (١)

##### البرامج المختلفة لعدد من الوزارات المصرية لإدماج مكون المرأة في الموازنة العامة

الوزارات	المشروعات المخصصة للمرأة	المشروعات المخصصة للمرأة والرجل معاً	موقع المرأة داخل الجهاز الإداري
وزارة الاتصالات والمعلومات	لا يوجد	سبعة مشروعات	٩٠٪ سيدات
وزارة الكهرباء	مشروع واحد	ثمانية مشروعات	٤٥٪ سيدات (درجة ثالثة ٤٥/١٥ سيدة - ثانية ٦/٧٧ سيدات - أولى ٢٢/٤٢ سيدة - مديرو عموم ٩/٢٠ سيدات - درجة عالية ٦/١ سيدات)
وزارة الدولة لشؤون البيئة	لا يوجد	متعددة	٢٩٪ قيادات نسائية ٣٣٪ إجمالي تمثيل المرأة
وزارة التعليم العالي	لا يوجد	مشروع واحد	٤٣٪ إجمالي تمثيل المرأة - ٢٧٪ بالمعاهد العليا - ٢٣٪ بالمعاهد الصناعية - ٥٢٪ بالمعاهد التجارية
وزارة الشؤون الاجتماعية	عشرون مشروعاً أو أكثر	متعددة	الوزيرة على قمة الجهاز الإداري وكلاء الوزارة رجال
وزارة القوى العاملة	أربعة مشروعات	متعددة	● سيدة واحدة رئيس قطاع ● ٧٪ عمالة المرأة ● ٦٠٪ قيادات نسائية ● درجة عالية ١٠٪ سيدتين، مديرو عموم ٦١/٥٧ سيدة
وزارة التجارة الخارجية	مشروع واحد	ثلاثة مشروعات	٥٠٪ تقريباً إجمالي عمالة المرأة - درجة ممتازة ٤/ سيدتين - درجة عالية ٦/٥ سيدات -
وزارة الأوقاف	لا يوجد	أربعة مشروعات	غير مبين
وزارة المالية	مشروع واحد (المرأة المعيلة)	متعددة	٦٧, ١٠٪ سيدات

واستناداً إلى بيانات الجدول رقم (١) وما دار في ورشة العمل من مناقشات، يمكن رصد الملاحظات التالية:

#### (ج) أدوات موازنة النوع الاجتماعي:

**الأداة الأولى : تقييم سياسات الإنفاق العام داخل مختلف القطاعات، أخذين البعد النوعي في الاعتبار:**

وهي تنصب على تقييم السياسات التي تعنى بتحديد مخصصات الموازنة، ودراسة آثارها على الرجل والمرأة.

**الأداة الثانية : تقييم إيصال الخدمات العامة وأولويات الموازنة، أخذين البعد النوعي في الاعتبار:**

وهي تهدف إلى جمع وتحليل آراء الرجال والنساء، وبيان كيف أن أشكال توصيل الخدمات العامة تحقق احتياجات وأنماط الإنفاق العام بخصوص أولوياتهم.

**الأداة الثالثة : تحليل درجة الاستفادة من الإنفاق العام، أخذين البعد النوعي في الاعتبار:**

وهي ترمي إلى تحليل الدرجة التي يستفيد بها الرجال، والنساء، والفتيان، والفتيات، من الإنفاق على الخدمات العامة.

ويلاحظ بصفة عامة، أن تحليل موازنة النوع الاجتماعي تجابهه عدة صعوبات، منها:

- مشكلة البيانات (عدم وجود بيانات موزعة تبعاً للنوع).
- إعداد الموازنة على أساس البنود وليس البرامج، يحول دون الحصول على مثل هذه البيانات.
- صعوبة تحديد نوع المستفيدين في بعض الخدمات (الخدمات المشتركة).
- صعوبة إدماج المرأة فيما يتعلق بالإيرادات.

**وعلى الرغم من هذه الصعوبات فإنه يمكن دراسة موازنات المرأة بأحد طريقتين:**

أ - التركيز على المستوى الكلي (Macro)، مثال ذلك دراسة مدى استفادة المرأة من الإنفاق على التعليم بوصفه أكبر أنواع الإنفاق الاجتماعي من ناحية، ولأنه أكثرها تأثيراً على المرأة من ناحية أخرى.

ب- التركيز على المستوى الجزئي (Micro)، وهنا قد تتم الدراسة على مستوى نطاق جغرافي معين (محافظة، مركز، مدينة)، أو في نطاق مشروع معين، حيث يتم رصد نسبة السيدات للرجال، ونوعية المشروعات، وذلك لتحليل مدى الاستجابة لاحتياجات المرأة في إطار المشروع بمراحله المختلفة.

**وفي إطار هذين المدخلين تطرح الأدبيات عدة منهجيات لحساب هذه الموازنات، منها :**

- استخدام العامل الديموغرافي في تحديد مدى استفادة المرأة من الخدمات المقدمة.
- دراسة المدخلات، والأنشطة، والمخرجات، والنتائج، والآثار المختلفة. حيث يُختار مشروع معين، وتتم دراسة كيف استخدمت المخصصات المختلفة في إطاره، وما هي الخدمات والبرامج التي تم تقديمها؟ وما هي النتائج والآثار التي أحدثتها؟ وهل حسنت بالفعل من وضع المرأة أم لا؟
- قد يتم طرح أسئلة كيفية "Qualitative Questions" ووضع مؤشرات معينة لاستنتاج مدى استفادة المرأة من الموازنات، والتعبير عن كل مؤشر بعدد من الأسئلة، مثل: « من هم المستفيدين؟، وكيف توزع الإيرادات والنفقات بين الرجال والنساء؟»، وبعد ذلك يتم تحديد المتطلبات اللازمة للإجابة على هذه التساؤلات لتوفير بيانات مصنفة طبقاً للنوع، خصوصاً فيما يتعلق بإحصاءات الإيرادات والنفقات.

#### رابعاً : موازنة النوع الاجتماعي - الحالة المصرية:

في محاولة لدراسة إمكانية إدماج مكون المرأة في الموازنة العامة، قام المجلس القومي للمرأة بإعداد ورشة عمل حول «الموازنة التي تستجيب لاحتياجات الرجل والمرأة معاً»<sup>(١)</sup>.

وقد ضمت هذه الورشة ستة عشر متدرباً، واثنين وعشرين متدربةً، من قيادات الوزارات المصرية ( الشباب - الدفاع - الداخلية - الموارد المائية - الكهرباء والطاقة - القوى العاملة والهجرة - شؤون مجلسي الشعب والشورى - قطاع الأعمال العام - التعليم

١ نظم المجلس القومي ورشة العمل هذه بالتعاون مع كل من مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة وصندوق الأمم المتحدة لتنمية المرأة، في الفترة (١١ - ١٣ فبراير ٢٠٠٢).

- إعداد برامج تدريبية للفتيات في مجال حماية البيئة.
  - تشجيع وتنشيط دور القيادات النسائية في الوزارة ، وإعطاء مهام أكبر للمرأة من خلال زيادة عدد القيادات النسائية، والاهتمام بدور المرأة في أنشطة أفرع جهاز شئون البيئة.
  - متابعة تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عنها.
- ٥ - **تتعدد البرامج المخصصة للمرأة في وزارة الشئون الاجتماعية ، ومنها : دور المغتربات ودور المسنين من النساء، ومراكز تنمية المرأة الريفية، والمشروع التجريبي لتنمية المرأة الريفية، وخدمة المرأة العاملة، وتطوير دور المرأة في إنتاج الغذاء... الخ.**

### خاتمة:

يتضح من العرض السابق أنه على الرغم من أهمية موضوع موازنات النوع الاجتماعي، ووجود تطبيقات عديدة لها على المستوى العالمي، إلا أن الوضع في الحالة المصرية ما زال في بدايته وأغلب الظن أن اتجاه الحكومة عامة، ووزارة المالية خاصة إلى الأخذ بموازنات البرامج والأداء سوف يتيح للباحثين، والمؤسسات القومية، والجمعيات الأهلية فرصة للاهتمام بتحليل ودراسة أثر الموازنات، ومدى استجابتها لمطالب المرأة، والطفل، والفقراء، هذا على الصعيد العملي، أما على المستوى النظري فهناك الكثير من القضايا المتعلقة بموازنات المرأة أو غيرها من الفئات في حاجة إلى الدراسة؛ الأمر الذي يفتح الباب أمام الباحثين لتناول موضوعات لم يسبق التعرض لها من قبل ، ومن ثم المساهمة في الجدل العلمي الدائر حالياً حول هذه الموضوعات . كما أن لجوء الباحثين المعنيين بدراسة السياسات العامة إلى استخدام أساليب تحليل الموازنات سوف يؤدي إلى إثراء بحوثهم، وربطها بالواقع العملي؛ بما يساعد جزئياً على سد الفجوة بين البحث العلمي، والحركة السياسية، ويسهم في تحسين وتفعيل عملية صنع وتقويم السياسات العامة.

### ١ - أدرجت وزارة الأوقاف المشروع القومي للمرأة بموازنة الخطة الخمسية ٢٠٠٢/٢٠٠٧ بتكلفة قدرها ٢ مليون جنيه، ويشمل الآتي:

- تدريب باحثي الدعوة والمرشحات الدينيات.
- إنشاء قسم بمستشفى الدعاة، لتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية.
- إنشاء دور حضانة لرعاية أبناء العاملات.
- إشراك العاملات في برامج التدريب المتعلقة بتحديث قواعد المعلومات.
- تنشيط معارض المنتجات، التي تنتجها الملتحقات بمعهد الزيتون.

### ٢ - وفي وزارة التجارة الخارجية تم إدراج مشروع تطوير الكفاءة الإدارية والفنية للعاملات بموازنة خطة العام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بتكلفة قدرها ٢٠٠,٠٠٠ ألف جنيه سنوياً ٢٠٠٢/٢٠٠٧، ويشمل ذلك الآتي:

- إعداد برامج تدريبية متخصصة للمرأة، وخاصة في مجال تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتنمية الصادرات ، وبخاصة المشروعات التي تملكها وتديرها المرأة .
- التدريب على استخدام الحاسب الآلي واللغات الأجنبية.
- رعاية المرأة اجتماعياً بإنشاء دور حضانة ، وصحياً من خلال تطوير العيادة الطبية.

### ٣ - تبنت وزارة الاتصالات والمعلومات عدداً من المشروعات التي تسهم في رعاية المرأة وإعدادها لمواجهة الحياة، ورفع مستوى معيشتها، وهي :

- مشروع تنمية الطلب المحلي: يقدم بعض الخدمات المتخصصة للمرأة مثل دعم خدمات المجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للأهوية والطفولة، وتطوير أعمال نيابة الأحوال الشخصية.
- مشروع نوادي تكنولوجيا المعلومات: ويمثل فريق العمل به ٣٥٪ من النساء، كما تبلغ نسبة المتدربات نحو ٤٤٪، ونسبة المدربات نحو ٦٥٪.
- مشروع تدريب شباب الخريجين: ويمثل فريق العمل به من النساء ٣٥٪، كما تصل نسبة المتدربات نحو ٤٥٪، ونسبة المدربات من أعضاء هيئات التدريس بالجامعات نحو ٢٥٪.
- مشروع دعم سياسات الاتصالات: يهدف إلى جذب الاستثمارات، وزيادة دور القطاع الخاص، وتهيئة المناخ التشريعي والإطار التنظيمي الملائم، وتنمية خدمات وصناعة معدات الاتصالات. ويمثل فريق العمل به من النساء نحو ٢٥٪.
- مشروع المراكز المجتمعية لتكنولوجيا المعلومات: ويهدف لتعظيم الاستفادة المجتمعية من تكنولوجيا المعلومات، والتوسع في نشر المعرفة والمعلومات، والمساهمة في حل مشكلة البطالة بإعادة تأهيل العمالة التقليدية. ويتم اختيار مديري المراكز وتأهيلهم بحيادية تامة دون تحيز للرجال ضد النساء.
- مشروع تطوير وهيكل قطاع البريد المصري: ويهدف لإعادة تأهيل كوادر العاملين (من بينهم ٦٠٪ نساء بواقع ٢٤ ألف موظفة).
- مشروع المركز القومي لتوثيق التراث الحضاري والطبيعي: يشتمل على توثيق للنهضة النسائية في مصر خلال القرن العشرين.

### ٤ - أبرم بروتوكول تعاون بين وزارة الدولة لشئون البيئة، وبين المجلس القومي للمرأة ، كما أصدر السيد وزير الدولة لشئون البيئة القرار الوزاري رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٢، والذي قضى بتشكيل وحدة تختص بدراسة مشكلات المرأة في القطاع الحكومي، وتضطلع بما يلي:

- نشر الوعي البيئي بين قيادات المرأة.
- تشجيع إنشاء جمعيات أهلية نسائية تعنى بالبيئة.
- الاهتمام بالمرأة الريفية وتفعيل دورها.

## الاتجاهات الحديثة في تعميق البعد الاجتماعي للموازنة العامة

د. سلوى شعراوي جمعة

### Bibliography

#### Books:

-Budlender, Debbie. "Towards a Gender-Sensitive Theory". In : Debbie Budlender. (Ed.). The Second Women's Budget. Cape Town: IDASA, 1997.

Budlender, Debbie, Rhonda Sharp, & Kerri Allen. How to Do a Gender Sensitive Budget Analysis? Contemporary Research and Practice. Canberra London: Australian Agency for International Development Commonwealth Secretariat, 1998 .

Budlender, Debbie (ed.). The Third Women's Budget. Cape Town: IDASA, 1998.

Budlender, Debbie, editor. The Fourth Women's Budget. Cape Town: IDASA, 1999.

Brooling, C. and M. Dahms. Strictly for Men? Infrastructure in a Gender Perspective. Stockholm: Swedish International Development Authority, 1995

Cotter, Robert D. and Tom Ginsburg. "Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models". In: Dieter Schmidtchen and Robert D. Cooter (Eds.) Constitutional Law and Economics of the European Union. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

De Bruyn, Julia & Seidman- Makgetla, Neva. "Engendering the Budget Process". In: Debbie Budlender (Ed.). The Second Women's Budget. Cape Town: IDASA, 1997.

Demery, Lionel. Gender and Public Social Spending: Disaggregating Benefit Incidence. Washington D.C: The Poverty and Social Policy Department of the World Bank , 1999.

#### Research & Periodicals:

Klugman, Barbara. "From Policy, Through Budgets, To Implementation: Delivering Quality Health Care Services", The Women's Budget Series, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on The Quality of Life and Status of Women, 2000.

Coopoo, Sikhander. "Women and Local Government Revenue", The Women's Budget Series, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on The Quality of Life and Status of Women, 2000.

Goldman, Tanya. "Customs and Excise Paper", The Women's Budget Series, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on The Quality of Life and Status of Women, 2000.

Smith, Terence. "Women and Tax in South Africa", The Women's Budget Series, IDASA, Community Agency for Social Enquiry and the Parliamentary Committee on The Quality of Life and Status of Women, 2000.

#### World Wide Web Documents:

UNDP Budgets Workshop 1999 Abstracts.

[http://www.undp.org/poverty/events/bud\\_abstracts.htm](http://www.undp.org/poverty/events/bud_abstracts.htm)

Himmelweit, Susan. "The Need For Gender Impact Analysis". Women's Budget Group.

<File:///A?/Gender Impact Analysis.htm>

## مقدمة

تعد الموازنة العامة للدولة من أهم الوثائق السياسية والاقتصادية لأي حكومة: إذ توضح هذه الوثيقة من الذي سوف يتحمل التكلفة، ومن الذي سوف يحصل على العائد من هذه الموازنة، أي أكثر فئات المجتمع استفادة، وأكثرها تعرضاً للضرر.

وتشير تصريحات المسؤولين بصورة متكررة إلى ضرورة مراعاة البعد الاجتماعي عند إعداد الموازنة العامة للدولة كي تعبر عن مصالح واحتياجات محدودي الدخل. فعلى سبيل المثال أعلن د. مدحت حسنين - وزير المالية، في شرحه لركائز وأهداف مشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ أن: «إعداد مشروع الموازنة استغرق أربعة أشهر وكانت تعليمات الرئيس مبارك المتواصلة لنا (عينكم دائماً على محدودي الدخل)»<sup>(١)</sup> ويمكن القول إن تعميق البعد الاجتماعي شكّل دائماً هدفاً أساسياً لسياسة الدولة المصرية، على نحو ما يشهد بها حرصها على توفير متطلبات المواطنين، وحماية الفئات محدودة الدخل وتوفير احتياجاتهم الأساسية من خلال مجانية التعليم، وتوفير الرعاية الصحية، والدعم الغذائي، وتحقيق الضمان الاجتماعي عبر تدعيم نظم المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

ومن قراءة مقارنة للموازنة العامة خلال العام المالي الحالي ٢٠٠٣/٢٠٠٢، والعامين الماضيين، نلاحظ أن موازنة عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ خصصت نحو ٥١,٥ مليار جنيه لتوفير المتطلبات الاجتماعية الأساسية للمواطنين مقابل ٤٥,٣ مليار في موازنة عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ أي بزيادة تبلغ ٦,٢ مليار جنيه. وبلغت في موازنة عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ حوالي ٥٧,٨ مليار جنيه، أي بزيادة قدرها ٥,٨ مليار جنيه عن العام الماضي.<sup>(٢)</sup> وتؤكد هذه الأرقام أن توفير الاحتياجات الأساسية للمواطنين، كالتزام اجتماعي للدولة، وقد استأثر بحوالي ٤١٪ من الإنفاق العام، وذلك من خلال:

- توفير خدمات مجانية للمواطنين كفلها الدستور كالتعليم، والذي خُصص له في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ حوالي ١٨,١٨ مليار جنيه، ووصلت في موازنة عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى حوالي ١٩,٧ مليار جنيه، ثم زادت في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ لتبلغ ٢٢,٥ مليار جنيه بزيادة قدرها ١٢٪ عن العام الماضي.
- تقديم الخدمات الصحية المجانية والتي خصص لها في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ حوالي ٦,٣ مليار جنيه، ووصلت في موازنة عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ٦,٨ مليار جنيه، ثم قفزت في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلى ٨,٤ مليار جنيه بزيادة قدرها ٢٠٪ عن العام السابق.
- تقديم دعم مباشر وحقيقي للمواطنين، وقد خصص له في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ حوالي ٥,٧ مليار جنيه، ووصلت في موازنة عام ٢٠٠٢/٢٠٠١ إلى ٦,١ مليار جنيه، ثم زادت إلى ٦,٧ مليار جنيه في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بمعدل نمو قدره ٨,٩٪ عن العام السابق. وكذلك مساندة نظم التأمين الاجتماعي، والتأمين الصحي، وتوفير المعاشات لبعض الفئات محدودة الدخل.<sup>(٣)</sup> ويقدر مشروع موازنة السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ مساهمة الخزنة العامة للدولة في أعباء المعاشات ومساندة نظم التأمينات بنحو ١١,٦ مليار جنيه في مقابل ١٠,٣ مليار جنيه في موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١ بمعدل نمو قدره ١٢,٥٪، حيث تتحمل الدولة نحو ٧٠٪ مما يحصل عليه أصحاب المعاشات في الوقت الذي تبلغ فيه مساهمات صندوق المعاشات، سواء للعاملين بالحكومة أو للعاملين بقطاعي الأعمال العام والخاص، نحو ٣٠٪ فقط.<sup>(٤)</sup>

وعلى الرغم من الزيادة المضطربة في النسب المخصصة للإنفاق على البعد الاجتماعي في الموازنة العامة للدولة، إلا أنه عادة ما يثور الجدل عند عرض الموازنة حول مدى تحقيق الموازنة للسلام الاجتماعي، وهل هي موازنة للفقراء، أم موازنة للأغنياء. ومع تسليمنا بأن هذا الجدل هو انعكاس لاتجاهات ورؤى سياسية مختلفة لمفهوم العدالة الاجتماعية ولكيفية تحقيقه، إلا أنه يعكس أيضاً رغبة متأصلة في تعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة.

## ٢٢ أبيض

١ محمد زايد، «وزير المالية يتحدث عن ركائز وأهداف مشروع الموازنة للدولة»، الأهرام، ١٣ أبريل ٢٠٠١ ص ١٣.

٢ وزارة المالية «البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية» ٢٠٠٢/٣٠٠، القاهرة، أبريل ٢٠٠٢، ص ٣٠.

٣ محمد زايد، «وزير المالية يواجه تساؤلات مهمة أثارها مشروع الموازنة الجديدة»، الأهرام، ١٢ أبريل ٢٠٠٢.

وأنظر أيضاً: أمال غلام، «وزير المالية يعلن: نظام جديد للتعامل في الأوراق المالية الحكومية لتنشيط سوق المال ٥٧ مليار جنيه اعتمادات في الموازنة العامة الجديدة لمراعاة البعد الاجتماعي»، الأهرام، ٢٥ أبريل ٢٠٠٢.

٤ عبد الجواد علي، (آخرون) «مجلس الشعب يناقش مشروع الخطة والموازنة ١٤١,٦ مليار جنيه إجمالي موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣»، الأهرام، ٤ يونيو ٢٠٠٢.

فعلى سبيل المثال، قامت الحكومة الفرنسية في عام ٢٠٠٠ بعمل ملحق للموازنة يحدد المخصصات المقررة لتضييق الفجوة بين النساء والرجال، ولقد بين تحليل الموازنة التي تستجيب لاحتياجات المرأة في فرنسا - والذي تم إعداده من قبل وزارة الاقتصاد والمالية والصناعة - أن ٣١٪ من النساء العاملات يعملن في وظائف لبعض الوقت مقارنة بـ ٥٪ فقط من الرجال، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة معدلات الفقر بين النساء، مما دفع الحكومة الفرنسية إلى مراعاة هذه الحقيقة عند إعدادها لاستراتيجيات مواجهة الفقر وبرامج تحقيق المساواة بين الرجال والنساء.

وفي السويد، تقوم كل وزارة بوضع أهداف خاصة لتحقيق المساواة بين الجنسين وبما يعكس على مشروعات الموازنات المقدمة منها، وتقوم وزارة المالية بإعداد تقرير خاص عن توزيع الموارد الاقتصادية بين الرجال والنساء في الموازنة الحكومية.<sup>(١)</sup> وتهتم السويد أيضاً بالموازنات التي تفي باحتياجات الأطفال حيث تلتزم بتوفير ٢٪ من الناتج القومي الإجمالي لرعاية الأطفال. وتأخذ العديد من دول العالم بالموازنات التي تهتم بالطفولة، والتي يظهر من متابعتها ومراجعتها مدى التزام الحكومات بالمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الطفل.

ومن أهم الدول التي قطعت شوطاً كبيراً في هذا المجال دولة جنوب أفريقيا، حيث بدأ الاهتمام بموازنة الطفل منذ عام ١٩٩٥، من خلال مشروع موازنة الطفل "The Children's Budget Project (CBP)" الممول من المركز النرويجي لحقوق الإنسان وجمعية إنقاذ الطفولة (Save the Children) بالسويد.<sup>(٢)</sup>

وتتشغل موازنة الطفل بجنوب أفريقيا بما يلي<sup>(٣)</sup>:

١ - التزامات جنوب أفريقيا الدولية فيما يتعلق بالطفولة.

٢ - إعداد المؤشرات التي تقيس حالة أو وضعية الأطفال في جنوب أفريقيا.

٣ - تحديد البرامج المخصصة للطفولة في الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والشؤون القضائية.

٤ - استخدام مؤشرات الأداء لقياس جودة الخدمات المقدمة للأطفال.

وجدير بالذكر، أن موازنة الطفل في جنوب أفريقيا حرصت على الأخذ ببعدي المدخلات والمخرجات، بالإضافة إلى دراسة الأثر، حيث تم الربط بين حجم الإنفاق وكفاءة تقديم الخدمة.

وبالإضافة إلى موازنات المرأة والطفل توجد أيضاً موازنة الفقراء أو الموازنة التي تدعم الفقراء وتستجيب لاحتياجاتهم. وتعد الهند<sup>(٤)</sup> والأرجنتين<sup>(٥)</sup> وبنجلادش<sup>(٦)</sup> من أهم الدول التي تهتم بالموازنة التي تدعم الفقراء.

وتستهدف هذه الموازنات قياس حجم وفعالية برامج الدعم التي يستفيد منها الفقراء. ويرى "Warren Krafchik" أن موازنة الفقراء هي الموازنة التي تتحيز للفقراء، ويمكن قياس هذا التحيز بالاستناد إلى عدة مؤشرات منها<sup>(٧)</sup>:

١ - مدى تحقيق العدالة في الإنفاق بين الحضر والريف. أي هل تصل المخصصات إلى المناطق الريفية والنائية أم أن هناك هيمنة من المناطق الحضرية.

٢ - هل تذهب الأموال إلى الفئات المستهدفة بالفعل أم لا؟ وهل تذهب إلى أفقر الفقراء أم إلى القادرين على المساهمة في الاقتصاد؟

١ لمزيد من المعلومات عن موازنات المرأة، انظر:

- Debbie Budlender, Diane Elson, Guy Hewitt, Tanni Mukhopadhyay. *Gender Budgets Make Cents*. Commonwealth Secretariat, January 2002.

- Budlender, Debbie. "Towards a gender-sensitive theory". *The Second Women's Budget*, Ed. Debbie Budlender. South Africa: IDASA, 1997.

- وكذلك د. سلوى شعراوي، "الموازنة المستجيبة لاحتياجات المرأة والرجل معاً"، مرجع سبق ذكره.

٢ تم توثيق هذا المشروع في ثلاثة كتب متعلقة بموازنة الطفل، هي:

- Shaamela Cassiem, (et. al.), *The South African Children's Budget*. Cape Town: IDASA, 1997.

- Shaamela Cassiem, (et. al.), *Where Poverty Hits Hardest, Children and The Budget in South Africa*. Cape Town: IDASA, 1999.

- Shaamela Cassiem, (et. al.), *Are Poor Children Being Put First? Child Poverty and The Budget 2000*. Cape Town: IDASA, 1999.

1 Shaamela Cassiem, & Judith Streak, *Budget for Child: Socio Economic Rights*, Cape Town: IDASA, 2001.

2 A. Indira, *Budget Analysis: For Whose Sake, A Paper Presented to: Pubic Budget Conference*, Public Administration & Consultation Center.

Faculty of Economics & Political Science, Cairo Univeristy, 21 - 23 April 2002.

3 Martin Ravallion. *Are The Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence for Argentina*.

World Bank and Universite Des Sciences Sociales, Toulouse 2001.

4 Atiure Rahman, *The Budget We Really Want, Preparing A Pro ? Poor National Budget: An Exercise Using Participatory Technique*, Nov. 2000.

٥ راين كرافشيك مداخلة في مؤتمر «إدارة الموازنة العامة»، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢.

هذا، وتشير الأدبيات المتخصصة في هذا المضمار إلى بزوغ اتجاهات جديدة في دراسة هذا الموضوع، حيث لم يعد مقبولاً التركيز فقط على نسبة ما يُفق على البعد الاجتماعي من تعليم وصحة ورعاية اجتماعية، بل برزت مسائل أخرى تحظى باهتمام متزايد، وذلك من قبيل:

١ - ظهور ما يعرف بموازنات الفئات المهمشة، مثل: الموازنة التي تستجيب لاحتياجات المرأة والرجل معاً، وموازنة الطفل والموازنة التي تستجيب لاحتياجات الفقراء.

٢ - الأخذ بموازنات الأداء ودراسات تقييم الأثر العائد من الإنفاق على الجوانب الاجتماعية في الموازنة، حيث أصبح تقييم الأداء ودراسة الأثر والعائد من الإنفاق بمثابة حجر الزاوية في تحليل وتقويم الموازنات العامة.

٣ - ظهور دور فاعل لمراكز الأبحاث والمنظمات غير الحكومية في الدعوة لتعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة.

وتهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على هذه الاتجاهات الحديثة، التي تصب في مجال تعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة.

## أولاً - موازنات الفئات المهمشة:

يمكن تعريف موازنات الفئات المهمشة بأنها «مبادرات ظهرت في العديد من الدول مثل الهند وجنوب أفريقيا وبعض دول أمريكا اللاتينية، تهدف إلى تعميق الجانب الاجتماعي في الموازنة العامة، وتطالب بميزانيات أكثر استجابة لمصالح الفئات المهمشة مثل المرأة، والطفل، والفقراء».<sup>(١)</sup>

وتنطلق هذه المبادرات من أن تحسين مستوى معيشة هذه الفئات يمكن أن يتم من خلال:

١ - تحديد حقيقي وواقعي لاحتياجاتها.

٢ - تحديد حجم الإنفاق المخصص لمواجهة هذه الاحتياجات في الموازنة العامة.

٣ - قياس مدى ملائمة حجم الإنفاق المخصص لهذه الاحتياجات.

٤ - تقييم مدى كفاءة الإنفاق على هذه الاحتياجات.

وجدير بالذكر أن موازنات الفئات المهمشة ليست موازنات منفصلة للمرأة أو الطفل أو الفقراء، ولكنها موازنات تستهدف تحليل وضع هذه الفئات في الموازنة العامة وقياس مدى استجابة الموازنة العامة لاحتياجاتها. ومن ثم لفت نظر صناعات القرار والقائمين على إعداد الموازنة لما قد يعترها من تحيزات ضد تلك الفئات. كما أنها تعد أداة لترشيد الموارد وتقييم العائد والأثر من الإنفاق. وترتكز موازنات الفئات المهمشة على إعادة توزيع الأولويات أكثر من الزيادة في الإنفاق الحكومي في عمومه. ومن ثم، تعمل على إعادة توجيه البرامج داخل القطاعات لتحقيق مصالح هذه الفئات، وليس الاقتصاد على زيادة مخصصات قطاعات بعينها.

وعلى الرغم من أن هذه الموازنات تهدف إلى تعميق البعد الاجتماعي، إلا أن تحليلها لا يقتصر على وضعية هذه الفئات المهمشة في القطاعات ذات الطبيعة الاجتماعية، ولكنه يتطرق إلى بحث وضعيتها في الموازنة العامة ككل؛ لأن التركيز على قطاعات بعينها قد يكون مؤشراً خادعاً<sup>(٢)</sup>، فعلى سبيل المثال، قد لا يحقق الدعم الغذائي الأثر المرغوب فيه، في ظل سياسات ضريبية متحيزة ضد هذه الفئات.

## موازنات الفئات المهمشة -الخبرة الدولية:

بدأت موازنات الفئات المهمشة بموازنات النوع الاجتماعي، والتي أحياناً ما يطلق عليها اسم موازنات المرأة "Woman Budget" أو الموازنات الجندرية "Gender Budget". ولقد ظهرت هذه الموازنات في استراليا في الثمانينيات من القرن المنصرم، ثم انتشرت بعد ذلك في كندا وجنوب أفريقيا خلال التسعينيات. ويوجد اليوم أكثر من ٤٠ مبادرة للموازنات التي تستجيب لاحتياجات المرأة في العالم.

١ سلوى شعراوي جمعة، «الموازنة المستجيبة لاحتياجات المرأة والرجل معاً»، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ٢٣-٢١ أبريل ٢٠٠٢، ص ٣.

٢ IDASA, *The Poor Remain Vulnerable*, Cape Town Democracy Center. Issue 29, February 2000.

## ٣ - هل يتم الصرف على الخدمات الأساسية أم أن جزءاً كبيراً من الإنفاق يضيع في أروقة الأجهزة الإدارية؟

## ٤ - هل يتم الإنفاق على القطاع الرسمي، أم على القطاع غير الرسمي؟

## ٥ - من يتحمل فعلياً عبء الضريبة؟

وفي دراسة عن الموازنة التي تدعم الفقراء في مصر<sup>(١)</sup> تم التركيز على عنصر الاستخدام الأمثل للموارد للتخفيف من حدة الفقر واتباع سياسات يكون من شأنها نقل شريحة الفقراء من مجتمع إعالة إلى مجتمع إنتاج عن طريق التأهيل والتدريب، كما شددت الدراسة على أن تحقيق النمو الاقتصادي لا بد وأن يقترن بالعدالة في توزيع الدخل حتى يؤدي إلى تخفيف حدة الفقر.

وأكدت الدراسة أيضاً على أن الأخذ بموازنة البرامج وتقييم الأداء بدلاً من موازنة البنود والاعتمادات سوف يؤدي إلى " تعظيم حجم وجودة الخدمات العامة، ومن ثم رفع كفاءة وجودة الإنفاق العام، بما يضمن جدواه المالية والاقتصادية والاجتماعية والتعظيم من آثاره على الاقتصاد القومي والمجتمع بأسره"<sup>(٢)</sup>.

وتضيف الدراسة أن موازنة الأداء سوف تساهم في الحد من التهرب الضريبي، لأن المواطن سوف يكون مطمئناً على فاعلية إنفاق ما يدفعه من ضرائب للحكومة.

والملاحظ في الحالة المصرية، أنه على الرغم من ارتفاع نسبة الإنفاق العام على بعض الخدمات الاجتماعية، إلا أنها لا تغطي الطلب عليها، كما أنها لا تكفي لتقديم خدمات ذات جودة عالية. فعلى سبيل المثال تقوم الحكومة المصرية بدعم السلع التموينية، خاصة الدقيق والسكر والزيت، في إطار مراعاة البعد الاجتماعي للمواطنين، وكجزء من المظلة الاجتماعية. ويستفيد من هذا الدعم حوالي ٤٢ مليون مواطن<sup>(٣)</sup> من أصحاب البطاقات التموينية. إلا أن العديد من الدراسات حول سياسات الدعم الغذائي، تشير إلى عدم كفاءة الإنفاق على هذا الدعم. لأنه من يمتلك بطاقة تموينية عادةً ما يكون في غير حاجة إلى هذه البطاقة، وبالتالي لا يصل الدعم إلى أفقر الفقراء المستهدفين. وعلى الرغم من الجهود الحكومية لتنقية البطاقات ضماناً لوصول الدعم لمستحقيه، مازال هذا الدعم بعيداً عن الأثر المنشود في تخفيف حدة الفقر.

الأمر الذي يستلزم اتباع سياسات تساعد على ترشيد الموارد وتضمن تحقيق احتياجات المواطنين بكفاءة. كما يتطلب ذلك أيضاً تحقيق تنسيق كامل بين الأطراف المشاركة في هذه السياسات الحكومية، والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، حيث يُلاحظ أن كل طرف له خطته وبرامجه وموارده المستقلة، مما يتسبب أحياناً في حدوث تكرار وتضارب، ومن ثم تواضع العائد على نحو ما، ويتضح ذلك في مجالات مكافحة الفقر والبطالة وغيرها. وللتغلب على هذه المشكلة قد يكون من المفيد وجود خطة واحدة على المستوى القومي، مع توزيع الأدوار في مرحلة التنفيذ، بحيث تتكاتف جهود هؤلاء الفاعلين بما يؤدي إلى تعظيم العائد<sup>(٤)</sup>.

ثانياً - موازنات الأداء ودراسات تقييم الأثر العائد من الإنفاق على الجوانب الاجتماعية<sup>(٥)</sup>:

يُعد الأخذ بموازنات الأداء ودراسة تقييم الأداء والأثر (Performance / Impact / Evaluation) أحد الوسائل التي يمكن أن تؤدي إلى تعميق البعد الاجتماعي حيث تهتم هذه الموازنات بالعائد من الإنفاق العام، وهي بذلك تختلف عن موازنات البنود التي يتم فيها قياس الإنفاق العام من خلال المدخلات والمخرجات. بمعنى أن تخصيص مليون جنيه مثلاً سوف يسفر عن بناء ٥٠ مستشفى. ووفقاً لموازنات الأداء، فإن بناء عدد من المستشفيات ليس إلا وسيلة لتحسين الرعاية الصحية للمواطن ولكن مجرد بناء المستشفيات لا يعد ضماناً للارتقاء بصحة المواطن، ومن ثم يجب الاهتمام بأداء هذه المستشفيات، وعندئذ لا يصبح السؤال الرئيسي ما هو عدد المستشفيات التي تم بنائها؟ ولكن تصبح الأسئلة كما يلي: هل هناك عدد كاف من الأطباء لهذه المستشفيات؟ هل يتواجد هؤلاء الأطباء بصفة مستمرة في المستشفى؟ هل يتردد المواطنون على هذه المستشفيات؟ هل هم راضون عن الخدمة المقدمة لهم؟ وتعد موازنة الأداء جزءاً لا يتجزأ من فلسفة الإدارة الحكومية الجديدة (New Public Management) والتي تهتم بمفاهيم الأداء،

١ د. هدى صبحي، د. نيفين كمال، دور الموازنة العامة للدولة في دعم الفقراء، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢١-٢٢ أبريل ٢٠٠٢.

٢ المرجع السابق، ص ٣٤-٣٥.

٣ د. سلوى شعراوي جمعة، د. شفيقة ناصر، إدارة سياسات الدعم الغذائي، منتدى السياسات العامة، العدد ٢، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.

٤ د. سلوى شعراوي جمعة، "الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر: الحلقة المفقودة"، ورقة مقدمة في اجتماع خبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، معهد التخطيط القومي بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ESCWA، القاهرة، ١١-١٢ نوفمبر ٢٠٠١.

5 D. Osborne & Ted Gaebler. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*.

New York: Addison-wesley Publishing Company, inc.,

وكذلك: سلوى شعراوي جمعة، «الموازنة المستجيبة لاحتياجات المرأة والرجل معاً»، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢٢-٢١ أبريل ٢٠٠٢، ص ٢.

والآثار والنتائج أكثر من اهتمامها بالأنشطة والمدخلات. فعلى سبيل المثال، لايهم فقط عدد المدارس التي تبنى ولكن الأكثر أهمية هو هل تم البناء بمواصفات الجودة وبما يتناسب مع احتياجات المستفيدين منها أم لا؟ كما أنه ليس من المهم فقط تخريج أعداد كبيرة من الطلاب، ولكن الأكثر أهمية هو جودة العملية التعليمية وملاءمة المناهج لاحتياجات سوق العمل.

وترتكز موازنة الأداء - باعتبارها جزءاً من منظومة إدارية متكاملة - على مفهوم الأداء وقياسه وتقويمه، وأن ما يمكن قياسه يمكن إنجازه وأن قياس وتقييم الأداء هو الأداة التي تسمح لأي مؤسسة بأن تحدد حجم النجاح أو الفشل الذي تحققه، وبالتالي ربط الأداء بمفهوم الثواب والعقاب.

وبذلك ترتبط موازنات الأداء بمدى تحسن الخدمات العامة التي تشكل تحدياً أساسياً أمام العديد من الدول النامية وتعد ركناً أساسياً في تعميق البعد الاجتماعي. ذلك أن الفقراء يعتمدون بصفة أساسية على الخدمات العامة التي عادة ما تقدم بتكلفة أقل من تكلفة الخدمات المثيلة المقدمة من القطاع الخاص. ومن دون شك، فإن وصول هذه الخدمات إلى غير مستحقيها أو وصولها بأسلوب غير جيد يعد هدراً للموارد العامة، وهذا الهدر يضر بالفقراء أكثر من أي فئة أخرى في المجتمع.

ويتوقف نجاح موازنة الأداء في تعميق البعد الاجتماعي على عدة عوامل، منها:

● مدى الأخذ بمفهوم تقويم الأداء في الإدارات الحكومية المختلفة وربط الأداء بنظام الثواب والعقاب.

● وجود نظام للمتابعة والتقييم M&E System.

● تحديد دقيق لمؤشرات الأداء، بحيث تكون قابلة للقياس من جانب، وقادرة على قياس ما تم إنجازه<sup>(٦)</sup>.

● توافر معلومات دقيقة عن كفاءة الأداء والأثر العائد منها<sup>(٧)</sup>.

وعلى الرغم من أهمية التركيز على الأداء وتقويم الأثر إلا أنه يتعذر في كثير من الأحيان قياس الأثر إلا بعد فترة زمنية طويلة؛ لذلك تقوم العديد من الدول باستخدام إطار إنفاق متوسط المدى (Medium Term Expenditure Framework) للحصول على معلومات حول التكاليف في المدى المتوسط<sup>(٧)</sup>.

## ثالثاً - ظهور دور فاعل لمراكز الأبحاث والمنظمات غير الحكومية في الدعوة لتعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة:

ساعد حدوث التحول الديمقراطي في العديد من الدول وذيوع المفاهيم المرتبطة بالإدارة الفعالة للدولة والمجتمع مثل الشفافية والرقابة والمساءلة بالإضافة إلى تغير دور الدولة، ومحدودية الموارد، والرغبة في ترشيد الإنفاق، ساعد على اهتمام المنظمات غير الحكومية ومراكز البحوث بموضوع الموازنة. وتنطلق هذه المنظمات في اهتمامها بالموازنة من مسلمات أساسية:

● حق المواطن في التأثير في السياسات العامة التي تمس حياته اليومية.

● الموازنة من أهم أدوات الحكومة المتعلقة بتقرير ما سوف ينفذ أو لا ينفذ على مستوى السياسات.

● منظمات المجتمع المدني هي الأداة الفعالة لضمان وصول مطالب المواطنين لصانعي السياسات العامة.

● تحقيق أهداف منظمات المجتمع المدني في مكافحة الفقر أو تحقيق الديمقراطية سوف يتم بطريقة أكثر فاعلية إذا ما تم تدعيم قدرة هذه المنظمات على فهم الموازنة العامة.

وتنتشر المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال في العديد من الدول مثل الأرجنتين، وبنجلادش، وبوليفيا، والمكسيك، وشيلي، وكرواتيا، وغانا، وكينيا، وإندونيسيا، والفلبين، والسويد، وتنزانيا .

١ لمزيد من المعلومات حول كيفية إعداد مؤشرات الأداء: أنظر البرامج التدريبية المقدمة من البنك الدولي مثل:

- David Shaud, Budgetary Process and Public Expenditure Management Core Course. Program Evaluation and Outcome Measures.

May24, 2000. World Bank.

- Ray Rest (et. al.), Development Evaluation Training Program. Colton University& World Bank. June 2000.

- Ray Rest (et. al.), Performance Measurement: Getting results. Washington, D.C. The Urban Institute Press.1999.

3 Shirley Robinson& Erika Coetzee. Measuring The Impact of Public Spending. IDSA. Cape Town

ومن أهم المنظمات غير الحكومية العاملة في هذا المجال مركز (IDASA)<sup>(١)</sup> في جنوب أفريقيا لمعلومات الموازنة<sup>(٢)</sup>، (DISHA) في الهند<sup>(٣)</sup>، مركز الموازنة وأولويات السياسات في أمريكا<sup>(٤)</sup> (BPP)، ومركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة<sup>(٥)</sup> (PARC). وفيما يلي عرض لجهود هذه المنظمات:

#### خبرة (IDASA) في جنوب أفريقيا:

أسس معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا مركز IDASA لمعلومات الموازنة، كى يضطلع بمهمة تحليل أوجه الإنفاق العام في موازنة جنوب أفريقيا بهدف تقييم ومتابعة تأثيرها على الفقراء. ويقوم هذا المركز بإعداد برامج تدريبية لأعضاء الهيئة التشريعية وأعضاء المنظمات غير الحكومية حول عملية إعداد الموازنة العامة وكيفية التأثير فيها. ويركز المركز على الجوانب الاجتماعية في الموازنة خاصة الصحة، والتعليم، والرعاية الاجتماعية. ويمتلك IDASA محطة إذاعة خاصة يقوم من خلالها بشرح قضايا السياسات العامة وموضعها في الموازنة العامة بطريقة سهلة للمواطنين.<sup>(٦)</sup>

#### خبرة (DISHA) في الهند:

تأسست DISHA كمنظمة غير حكومية في عام ١٩٨٥ وبدأ اهتمامها بالموازنة العامة خاصة على المستوى المحلي منذ عام ١٩٩٢ حيث تم تأسيس وحدة مستقلة لتحليل السياسات والموازنة. وتهتم DISHA بتأثير الموازنة على الفقراء وتقدم يد العون للجمعيات التي تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية في الهند بتوفير المعلومات والدراسات عن الموازنة وتأثير برامج الإنفاق العام على الفقراء بما يساعد هذه الجمعيات على القيام بالدعوة والتأثير من أجل تحقيق أهدافها. وتقوم DISHA بإرسال تحليلات يومية مختصرة للمسؤولين وأعضاء البرلمان والصحافة خلال الفترة التي يتم فيها مناقشة الموازنة. وتؤمن DISHA بأن معرفة من الذي يصنع الموازنة العامة وكيف تُصنع، تساعد على إمكانية التأثير فيها<sup>(٧)</sup>. ولقد ساعدت الدراسات والتحليلات المقدمة من DISHA على جعل المناقشات البرلمانية أكثر موضوعية وبناءة بالإضافة إلى ضمان وضع قضايا الفقراء على جدول المناقشات.

#### مركز الموازنة وأولويات السياسات في واشنطن (BPP)

بدأ العمل بالمركز في عام ١٩٨١؛ ويهتم المركز بالأساس بمحو الأمية الموازنتية عن طريق إصدار الكتب والدراسات التي تقوم بتبسيط المفاهيم المرتبطة بالموازنة العامة للجمعيات الأهلية. كما ينهض المركز من خلال مشروع تحليل الموازنة وأولويات السياسات بدراسة الموازنة العامة الأمريكية وتوفير مصادر معلومات ودراسات بديلة عن المعلومات الرسمية، التي عادة ما تعبر عن وجهة نظر الحكومة. ولقد ذاع نشاط المركز خلال فترة حكم الرئيس ريجان بفضل جهوده الكبيرة في شرح موازنة الرئيس ريجان وتأثيرها على الفقراء.

لقد رددت حكومة الرئيس ريجان أن الموازنة تدعم حقوق الفقراء والمحتاجين وأنها تقدم مجموعة من البرامج الاجتماعية المساندة لهم؛ ولكن دراسات وتحليلات المركز أثبتت أن هذه البرامج موجهة في الأساس إلى كبار السن بصرف النظر عن مستواهم الاقتصادي وليست موجهة للعائلات الفقيرة. ولقد ساعدت إصدارات المركز على إثارة الجدل العام حول هذه الموازنة. واستطاع المركز أن يكسب ثقة المنظمات غير الحكومية داخل المجتمع الأمريكي عندما قام بشرح أسلوب حكومة ريجان في عرض الموازنة حيث تم اتباع أسلوب جديد مختلف عن الأساليب القديمة، الأمر الذي تسبب في إضعاف قدرة المنظمات غير الحكومية والإعلام على فهم محتوى الموازنة. من هنا كان لدور المركز في شرح وتدريب المنظمات على قراءة الأسلوب الجديد أكبر الأثر في دعم قدرتها على التأثير في برامج هذه الموازنة.<sup>(٨)</sup>

1 Institute for Democracy in South Africa.

2 Development Initiative for Social and Human Action.

3 Center for Budget Analysis and Policy Priorities.

4 The Center on Budget and Policy Priorities.

5 Public Administration Research & Consultation Center.

6 <http://www.idasa.org/AZ/bis>.

7 <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/India.htm>.

8 <http://www.internationalbudget.org>.

#### دور مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بجامعة القاهرة (PARC)

يأتي اهتمام مركز دراسات الإدارة العامة بموضوع الموازنة العامة نتيجة لعدة اعتبارات:

١ - رسالة المركز التي تركز على الاهتمام بقضايا الإدارة الفعالة لشؤون الدولة والمجتمع بما يحقق تقدم الوطن ويرتقى بشأن المواطن.

٢ - إيمان المركز بأن عملية صنع وتقويم السياسات العامة ليست حكراً على الساسة والرسميين ولكن تشارك فيها شبكة من الفاعلين تشمل بالإضافة إلى الحكوميين، القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ومراكز البحوث وغيرها من عناصر المجتمع المدني.

٣ - نظرة المركز للموازنة العامة للدولة باعتبارها وثيقة سياسية واقتصادية توضح ما الذي تنوي الحكومة القيام به ومدى استجابتها لمطالب المواطنين.

وعلى الرغم من أهمية الموازنة لحياة المواطن العادي، إلا أن ثمة صعوبات تحد من قدرته على فهمها و التأثير فيها، ومن ذلك:

● قلة المعلومات المتوفرة عن الموازنة العامة للدولة.

● يتم تصميم وعرض الموازنة على نحو متخصص لا يسمح بإثارة الجدل العام حولها.

● ندرة الكتابات التي تقوم بتحليل الموازنة وعرضها بلغة سهلة وبسيطة تمكن غير المتخصص من فهمها.

ومن هنا سعى مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة إلى مواجهة هذه المشكلة، عن طريق:

#### ١- البرامج التدريبية:

قام المركز بإعداد حزمة من البرامج التدريبية التي تعرض وتشرح وتفسر الموازنة العامة، وطرق صنعها لغير المتخصصين. وفي هذا السياق، نظم المركز دورات تدريبية للصحفيين العاملين في الجرائد الحكومية والحزبية سواء من المتخصصين أو غير المتخصصين في تغطية هذا الموضوع.

ولقد كان الهدف الأساسي من هذه البرامج هو دعم مهارات الصحفيين في كتابة مقالات حول الموازنة العامة بلغة سهلة وبسيطة تساعد المواطن العادي على فهمها وبالتالي التأثير فيها.

كذلك قام المركز بعقد عدة دورات تدريبية موجهة لأعضاء الجمعيات الأهلية وذلك لشرح عملية صنع السياسات العامة، وكيف يمكن أن يكون لهذه الجمعيات دور مؤثر في كل مرحلة من مراحل صنع الموازنة العامة.

#### ٢- دراسات وأبحاث:

قام المركز بتنفيذ مشروع بحثي حول موضوع «إدارة الموازنة العامة»، شارك فيه باحثون من تخصصات مختلفة. واهتم المشروع بالتركيز على عدة مسائل منها: عملية صنع الموازنة العامة، موازنة الأداء وقياس فاعلية الإنفاق، كما خص المشروع البحثي موازنات الفئات المهمشة بدراستين حول الموازنة التي تستجيب لاحتياجات المرأة والرجل معاً، والموازنة التي تستجيب لاحتياجات الفقراء. كما اهتم المشروع البحثي بموضوع الرقابة على الموازنة العامة وكيفية تفعيلها وذلك من خلال بحث دور مجلس الشعب في الرقابة على الموازنة العامة و دور منظمات المجتمع المدني في مجال دعم ومساندة عملية إعداد الموازنة العامة.

وقد نُوج هذا المشروع البحثي بعقد مؤتمر حول الموازنة العامة. شارك فيه نخبة من المتخصصين من بلدان عربية وأجنبية مما هيا الفرصة لوضع الخبرة المصرية في إطار مقارن عربياً ودولياً.

ولقد حرص المركز على أن يكون هذا المؤتمر قاعدة أساسية لنشر المعلومات حول الموازنة وعرض وتحليل هذه الوثيقة الهامة وتبسيطها بحيث تصبح أكثر وضوحاً وقرباً من ذهن المواطن العادي غير المتخصص.

من العرض السابق، يتضح أن هذه المنظمات غير الحكومية والمراكز البحثية تلعب دوراً هاماً في تعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة، عن طريق:

١ - محو الأمية الموازنتية.

٢ - إثارة القضايا المتعلقة بالفئات المهمشة.

**المراجع :****أولاً : المراجع باللغة العربية:**

- آمال علام، «وزير المالية يعلن: نظام جديد للتعامل في الأوراق المالية الحكومية لتنشيط سوق المال - ٥٧ مليار جنيه اعتمادات في الموازنة العامة الجديدة لمراعاة البعد الاجتماعي»، **الأهرام**، ٢٥ أبريل ٢٠٠٢.
- د. سلوى شعراوي جمعة، " الحكم والتشغيل ومكافحة الفقر : الحلقة المفقودة"، ورقة مقدمة في اجتماع خبراء حول الحكم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، معهد التخطيط القومي بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا Escoa ، القاهرة ١١ - ١٣ نوفمبر ٢٠٠١.
- د. سلوى شعراوي جمعة، "الموازنة المستجيبة لاحتياجات المرأة والرجل معاً"، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢.
- د. سلوى شعراوي جمعة، د. شفيقة ناصر، «إدارة سياسات الدعم الغذائي»، سلسلة منتدى السياسات العامة، العدد ٢، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
- عبد الجواد علي (وأخرون) «مجلس الشعب يناقش مشروع الخطة والموازنة ١٤١، ٦ مليار جنيه إجمالي موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣»، **الأهرام**، ٤ يونيو ٢٠٠٢.
- محمد زايد، «وزير المالية يتحدث عن ركائز وأهداف مشروع الموازنة للدولة»، **الأهرام**، ١٣ أبريل ٢٠٠١.
- محمد زايد، «وزير المالية يواجه بالأرقام تساؤلات مهمة أثارها مشروع الموازنة الجديدة»، **الأهرام**، ١٢ أبريل ٢٠٠٢.
- د. هدى صبحي، د. نيفين كامل، «دور الموازنة العامة للدولة في دعم الفقراء»، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢.
- وزير المالية «البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠٢/٢٠٠٣»، القاهرة، أبريل ٢٠٠٢.

**ثانياً : المراجع باللغة الإنجليزية :****Books:**

- Cassiem, Shaamela and Judith Streak. Budget for Child Socio-Economic Rights: Government Obligations and the Child's Right to Social Security and Education. Cape Town: IDASA, 2001.
- Cotter, Robert D.&Tom Ginsburg." Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models." In: Dieter Schmidtchen and Robert D.Cooter (Eds.). Constitutional Law and Economics of the European Union. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.
- Demery, Lionel. Gender and and Public Social Spending: Disaggregating Benefit Incidence. Washington D.C: The Poverty and Social Policy Department of the World Bank .
- Robinson, Shirley & Erika Coetzee.Measuring The Impact of Public Spending. Cape Town: IDASA, 2000.

٣ - توفير البيانات وإعداد الدراسات وتقديمها في الوقت المناسب (قبل وأثناء مناقشة الموازنة) للسياسيين والبرلمانيين ورجال الإعلام والمتأثرين من برامج أو مخصصات الموازنة العامة.

٤ - القيام بدراسات قياس الأثر (Impact Evaluation) وتقديمها بشكل مبسط وواضح يسمح بمعرفة أثر سياسات ضريبية معينة على قطاعات معينة أو العائد من الإنفاق على الرعاية الاجتماعية.

٥ - تدعيم فاعلية الرقابة على الموازنة العامة.

وجدير بالذكر أن تأثير هذه المراكز والمنظمات لا يكون في اتجاه واحد حيث أن تبسيط وإثراء الوعي بالموازنة يساعد أيضاً على تفهم المواطن ومنظمات المجتمع المدني لمحدودية الإيرادات العامة، والصعوبات التي تواجه الحكومة عند إعداد الموازنة؛ الأمر الذي يساعد على إدراك المواطنين للمنطق الكامن وراء بعض السياسات الحكومية، على نحو قد يكسبها قدراً من التعاطف والمساندة .

**خاتمة:**

مما سبق يمكن القول أن تعميق البعد الاجتماعي في الموازنة العامة يمكن أن يتم بأكثر من أسلوب ويساهم في تحقيقه فاعلون رسميون وغير رسميين.

ويرتبط مدى النجاح في تحقيق هذا الهدف بتوافر العناصر الفعالة لإدارة شؤون الدولة والمجتمع من شفافية وعلانية ومساءلة. كما يرتبط أيضاً بأليات تحفيز الأداء المتميز، أو كما قال مالكوم هولمز "لا تسأل عما يمكن أن يحققه الأداء للموازنة، ولكن ماذا يمكن أن يحققه الموازنة للأداء"<sup>(١)</sup>.

## تحليل الإنفاق العام الاجتماعي في مصر حالة الاستفادة النوعية من الإنفاق على التعليم

د. نيفين كمال حامد

### World Wide Web Documents:

- Gender Responsive Budgets: Frequently Asked Questions. <http://www.unifem.undp.org.html>.
- Gender Responsive Budget Initiatives Promote. <http://www.unifem.undp.org.html>.
- Gender Responsive Budget: What is Gender Responsive Budgets, <http://unifem.undp.org.html>
- Gender Responsive Budget: What is Gender Responsive Budget Analysis. <http://www.unifem.org.html>.
- Gender Budgets, <http://www.internationalbudget.org.html>.
- Heyzer,Nodeen. Towards Gender- Responsive Budgeting. A High Level. Conference Hosted by the Government of Belgium to Launch, Governance 2001. <http://www.unifem.undp.org.html>.
- Himmelweit, Susan. "The Need for Gender Impact Analysis", Women's Budget Group. file:///A1/gender impact analysis.html.
- Krafchik, Warren. The Budget and Human Rights, Outline of Speech to the UN Right to Development Seminar. <http://www.internationalbudget.org.html>
- Mistry, MD. The Beginnings of DISHA and Its Budget Training Work in India , 1999. <http://www.internationalbudget.org.html>
- Mango,Hind-Lara. "Jordan Begins Pioneer Project to Help Mainstream Gender Issues, Jordan Times, 1998. <http://www.jordan embassyus.org.html>.
- Pro-Poor, Gender and Environment- Sensitive Budgets, UNDP Workshop, Abstracts of Papers Presented, 1999, <http://www.undp.org.html>
- Rocha, Paolo, Avenues for Input into the Brazilian Budget Process and Budget Training, 1999. <http://www.internationalbudget.org.html>.
- The Gender Budget i,<http://www.internationalbudget.org.html>.
- UNDP Budgets Workshop 1999 Abstracts, [http://www.undp.org/poverty/events/bud\\_abstracts.htm](http://www.undp.org/poverty/events/bud_abstracts.htm)
- Himmelweit, Susan. "The Need For Gender Impact Analysis". Women's Budget Group. File:///A1/Gender Impact Analysis.htm

## مقدمة

تعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التي تمكن السياسة المالية من تحقيق أهدافها، والتي تتلخص في: إعادة تخصيص الموارد، وإعادة توزيع الدخل، وإعادة الاستقرار للاقتصاد القومي.

وتعد السياسة المالية واحدة من السياسات الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الكلية، فهناك اتصال وثيق بين أهداف السياسة الاقتصادية الكلية وأهداف السياسة المالية التي تصب في أهداف الموازنة العامة للدولة، التي تختلف باختلاف الأهداف الاقتصادية الكلية للحكومة من عام لآخر، ومن فترة زمنية لأخرى.

وتتسع أهداف الموازنة العامة للدولة، ويكبر حجمها مع تزايد دور الدولة واتساع نشاطها الاجتماعي والاقتصادي، كما تتباين هذه الأهداف، ويتغير حجم الموازنة باختلاف مرحلة التطور الاقتصادي والاجتماعي التي تمر بها الدولة.

ومن ثم تقوم الموازنة العامة للدولة بدور هام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لأي مجتمع، وتكون ذات تأثير واضح في مجالات الحياة المختلفة، وعلى الفئات الاجتماعية المختلفة، ومنها فئة المرأة.

ولذا يصبح من الأهمية بمكان التعرف على هيكل ومكونات الموازنة العامة في مصر بجانبها النفقات العامة والإيرادات العامة، وتحليل هذه المكونات وتطورها، خاصة في الفترة الأخيرة؛ حتى يمكن تقدير آثار تحصيل أو إنفاق هذه المكونات على المتغيرات الاقتصادية، وعلى مختلف الفئات الاجتماعية في المجتمع المصري، كفئة النساء. إذ ينتج عن هذا التحصيل أو الإنفاق آثار مختلفة على المرأة، وعلى المجتمع ككل، ولذلك تبرز أهمية تقدير الآثار المختلفة (إيجابية أو سلبية) لهذا التحصيل أو الإنفاق، فمثلاً من المتوقع أن يؤثر الإنفاق العام الموجه لإنشاء مدرسة لتعليم الإناث على المرأة بالإيجاب، خاصة إذا أنشئت هذه المدرسة في المناطق التي تنتشر بها أمية الإناث، مثل المناطق الريفية في الوجه القبلي. ففي هذه الحالة يمكن اتخاذ حجم الإنفاق العام الموجه لإنشاء مدارس للإناث أو فصول لمحو أميتهن، كمؤشر لمدى واتجاه تأثير السياسة المالية للدولة - متمثلة في سياسة الإنفاق العام - على المرأة، من خلال تأثيرها في محو أميتها ورفع مستواها التعليمي.

كذلك يفترض أن يكون تحصيل الضرائب - خاصة المباشرة منها - مؤشراً إيجابياً لاستفادة المرأة من هذه الإيرادات المحصلة تبعاً لنسبة ما يوجه منها للإنفاق على مجالات تستفيد منها الإناث، كانشاء مدارس لهن أو وحدات صحية لرعاية الأمهات أو تقديم قروض ميسرة لهن لإقامة مشروعات تدر عليهن دخلاً. الخ. فكلما ارتفعت النسبة الموجهة من هذه الإيرادات لمثل هذه المجالات، كلما زادت استفادة المرأة من تحصيل تلك الإيرادات.

وستقتصر هذه الدراسة على محاولة تقدير حجم استفادة المرأة من الإنفاق العام على التعليم خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٢/٢٠٠١)، آخذين بعين الاعتبار صعوبة توافر بيانات تفصيلية عن النسبة الموجهة من هذا الإنفاق لتعليم الإناث على وجه التحديد.

## ٣٤ أبيض

## أولاً – هيكل الموازنة العامة للدولة في مصر:

تتكون أى موازنة مالية من جانبين: جانب الاستخدامات أو النفقات، وجانب الإيرادات أو المتحصلات. وتشمل الموازنة العامة للدولة في مصر جميع الاستخدامات والإيرادات لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الحكم المحلى، والهيئات العامة الخدمية، وصناديق التمويل. وبناء على ذلك، تشتمل الموازنة العامة للدولة في مصر على الموازنات التالية:

■ موازنة الجهاز الادارى، وتضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة، وكذلك الإيرادات التي تحصلها هذه الجهات للدولة.

■ موازنات الإدارة المحلية، وتضم استخدامات وحدات الإدارة المحلية، وكذلك الإيرادات ذات الصفة المحلية وفقاً للقوانين واللوائح السارية.

■ موازنات الهيئات العامة الخدمية، وتضم هيئات الخدمات السيادية، وتقوم الدولة بتغطية نقص إيراداتها عن نفقاتها.

■ موازنات صناديق التمويل ذات الطابع الخدمى، وتضم الهيئات التي يصدر بها قرار لتحقيق أهداف محددة. ولاتشمل هذه الموازنة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديداتها قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويكون لكل منها موازنة مستقلة. وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة، ومايتقرر لهذه الموازنات من دعم في حالة تحقيقها لعجز.

وتنقسم الموازنة العامة للدولة في مصر – وفقاً للمادة الخامسة من قانون الموازنة العامة – إلى موازنتين في أربعة أبواب، وهاتان الموازنتان هما:

● **الموازنة الجارية** : تشتمل على جميع الاستخدامات والإيرادات الجارية المتعلقة بممارسة النشاط الجارى للجهات الحكومية سابقة الذكر، مثل الأجور، والمستلزمات السلعية والخدمية، والضرائب بأنواعها المختلفة، ونصيب الحكومة في فائض وأرباح هيئات وشركات القطاع العام والهيئات الاقتصادية.

● **الموازنة الرأسمالية** : وتتضمن الموازنة الاستثمارية المعنية بالاستثمارات الجديدة ومصادر تمويلها سواء تمويلاً ذاتياً من الجهات الحكومية التي ستقوم بالاستثمارات الجديدة، أو من إيرادات تحويلية رأسمالية كحصول بيع شركات القطاع العام مثلاً. كما تتضمن هذه الموازنة موازنة التحويلات الرأسمالية المعنية بالتحويلات الرأسمالية كسداد أقساط القروض المستحقة على الحكومة والاستثمارات المالية، ومصادر تمويلها من القروض المحلية والخارجية والتسهيلات الائتمانية.

أما الأبواب الأربعة فهي في جانب الاستخدامات كل من الأجور (باب أول)، والنفقات والتحويلات الجارية (باب ثاني) مثل المستلزمات السلعية والخدمية والفوائد على القروض المستحقة على الحكومة، والاستخدامات الاستثمارية (باب ثالث)، والتحويلات الرأسمالية (باب رابع) مثل أقساط القروض المستحقة على الحكومة. وفي جانب الموارد كل من: الإيرادات السيادية (باب أول) وهي الضرائب بأنواعها المختلفة، والإيرادات والتحويلات الجارية (باب ثاني) مثل إعانات وإيرادات أوراق مالية للحكومة، ونصيبها في فائض وأرباح هيئات وشركات القطاع العام والهيئات الاقتصادية، والإيرادات الرأسمالية المتنوعة (باب ثالث) لتمويل الاستثمارات الجديدة مثل التمويل الذاتي للجهات الحكومية القائمة بالاستثمارات، وحصول بيع شركات القطاع العام، وأخيراً القروض والتسهيلات الائتمانية (باب رابع) لتمويل التحويلات الرأسمالية.

## ثانياً :أهداف الموازنة العامة للدولة في مصر خلال الفترة: (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢)

يتم تحديد قيم بنود الموازنة العامة للدولة كل عام بعد وضع أهداف محددة ينبغي تحقيقها خلال العام المقبل، أى يتم تحديد استخدامات الجهات الحكومية المختلفة خلال العام المقبل، وكذلك الإيرادات التي من المتوقع أن تحصلها هذه الجهات خلال نفس العام في ضوء أهداف الموازنة، وتتحدد هذه الأهداف في ضوء أهداف الخطة السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تكون أهداف الخطة هي الأساس الذى يتم عليه إعداد الموازنة العامة للدولة، وخاصة فيما يتعلق بالموازنة الاستثمارية، ولايجوز تمويل أو تنفيذ أى مشروعات غير واردة في الخطة العامة للدولة.

ويبرز دور التخطيط في إعداد الموازنة العامة للدولة في عدة نواحي، هي:

■ وجود ممثل لوزارة التخطيط في تشكيل اللجنة المختصة بإعداد مشروع الموازنة الجارية والرأسمالية في كل جهة، بالإضافة إلى ممثلي وزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وبنك الاستثمار القومى.

■ إرسال صورة من تقديرات الاستخدامات الاستثمارية (الباب الثالث) لكل جهة، إلى كل من وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومى، لمناقشتها معها، كما يمكن لوزير التخطيط أن يقترح بعض المشروعات في ضوء الخطة الخمسية.

■ قيام وزارة المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة واستشارة البنك المركزى بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والائتمانية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة، ويتفق مع السياسة العامة للدولة.

■ عدم موافقة وزارة المالية على غالبية التعديلات الجديدة المقترحة من قبل الجهات المختلفة بسبب التزامها بالخطة العامة للدولة.

■ بعد التصديق على الموازنة، يقوم وزير المالية بمتابعة الإنفاق على الأبواب الأول والثانى والرابع، ويقوم وزير التخطيط وبنك الاستثمار القومى بمتابعة الإنفاق على الباب الثالث (الاستثمارات).

كما تستخدم الخطة العامة للدولة الموازنة العامة في التأثير على المتغيرات الاقتصادية المختلفة بما يحقق أهدافها الاقتصادية، خاصةً في ظل تطبيق نظام السوق الحر وتزايد دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي. إذ يمكن التأثير في حجم الطلب المحلى من خلال بنود الموازنة الجارية والرأسمالية، فيمكن زيادة الاستهلاك عن طريق رفع الأجور أو خفض الضرائب غير المباشرة أو الضرائب على الدخل بشرط قدرة الناتج المحلى من السلع والخدمات على تلبية هذه الزيادة في الاستهلاك، حتى لا تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وكذلك يمكن زيادة الاستثمار عن طريق الإنفاق العام على الاستثمار الذى يحفز القطاع الخاص على زيادة استثماراته. كما تستخدم الموازنة العامة في توجيه الموارد الاقتصادية نحو بعض الأنشطة الاقتصادية المستهدفة تنميتها، بالإضافة إلى دورها الاجتماعي في إعادة توزيع الدخل والثروة القومييين من خلال الضرائب والإعانات.

ومن أجل ربط الموازنة العامة للدولة بالخطة العامة لها، يتم تقسيم الخطة القومية طويلة أو متوسطة الأجل إلى خطط سنوية، لأن الموازنة العامة تكون عادة سنوية، حيث تتضمن الموازنة السنوية الاعتمادات اللازمة لتمويل الخطة السنوية التي انبثقت من الخطة طويلة أو متوسطة الأجل. كما أنه في بعض الأحيان قد تطرأ ظروف تستدعى إجراء تعديل في الخطة السنوية بعد إقرارها هي والموازنة، مما يتطلب أن يكون لدى الموازنة العامة من الوسائل القانونية ما يمكنها من الاستجابة لتعديل التمويل الذى اعتمد بها لمقابلة هذا التغيير الطارئ في الخطة السنوية. ويجوز إجراء هذا التعديل في قيم بنود الموازنة العامة في مصر، والنقل من بند لآخر بشروط معينة وبموافقة وزير المالية أو التخطيط كما يرد ذلك تحديداً في قانون ربط الموازنة. وفي الغالب لا يتم هذا التعديل نتيجة لتعديل أهداف الموازنة أو تعديل أولويات هذه الأهداف، ولكن يكون نتيجة لتغير قيم بند ما بسبب تغير الأسعار أو عدم وضع تقديرات واقعية عند إعداد الموازنة. ولذلك غالباً ما تتجاوز الحسابات الختامية لهذه الموازنات مشروعاتها المقررة قانوناً، ويكرر ذلك سنوياً دون مساءلة حقيقية للحكومة عن أسباب هذه التعديلات المتكررة، ويرجع ذلك في جزءٍ منه إلى أن الموازنة العامة للدولة في مصر مازالت موازنة بنود (اعتمادات) وليست موازنة برامج وأداء.

ولم تختلف أهداف الموازنات العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢) كثيراً، فأهداف الموازنات الثلاثة وأولوياتها واحدة تقريباً، حيث تأتي تلبية المتطلبات الاجتماعية لدعم الفئات محدودة الدخل في المرتبة الأولى، ثم يلى ذلك الأهداف الخاصة بالنواحي المالية كضبط وتفعيل الإنفاق العام وإدارة الدين العام. الخ. وتتلخص هذه الأهداف في الآتى:

١ - استمرار توفير الدعم اللازم للمواطنين سواءً كان دعماً للسلع الأساسية، أو دعماً للأدوية الهامة، أو تأميناً صحياً على المواطنين والطلاب، أو دعماً لنقل الركاب في بعض المحافظات... الخ.

٢ - توفير الاعتمادات المالية اللازمة لمساندة نظم التأمينات الاجتماعية، وذلك بهدف تحسين أحوال أصحاب المعاشات.

٣ - الاستمرار في زيادة الأجور وما في حكمها سنوياً، لتحقيق هدف زيادة الدخل الحقيقية لمحدودى الدخل.

٤ - استمرار الدولة في توفير التعليم المجانى لأفراد المجتمع، وكذلك الرعاية الصحية اللازمة لهم، التزاماً بالدستور المصري، وأنه حق مكفول للمواطنين.

٥ - المساهمة في تشغيل الشباب وإيجاد فرص عمل حقيقية لهم.

٦ - ضبط وتفعيل الإنفاق العام وتوجيهه لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع الالتزام بفاعلية الإنفاق والحفاظ على موارد الدولة وثرواتها، وتطوير دور الرقابة المالية على الإنفاق العام.

٧ - ادارة الدين العام والسيطرة عليه، وسداد أعباء خدمته من خلال الاعتماد على الذات، وإعادة هيكلة الدين الحكومي المحلى تخفيفاً لعبء خدمة الدين المحلى، والمشاركة بسداد الدين الخارجى ذى التكلفة المرتفعة سداداً معجلاً، خاصة بعد انخفاض قيمة الجنيه المصري في الفترة الأخيرة.

٨ - إدارة المخزون الحكومي وإيجاد قاعدة متكاملة من المعلومات على مستوى الدولة، والحد من المشتريات الحكومية.

٩ - مساندة بعض الهيئات الاقتصادية التي تحقق عجزاً في موازاناتها، وذلك في إطار إصلاح هيكلها التمويلية، ورفع كفاءة التشغيل بها، وزيادة قدراتها الإنتاجية وصولاً إلى التوازنات الاقتصادية لها.

١٠ - الاهتمام بالسياسة الضريبية بما يحقق الهدف منها اقتصادياً واجتماعياً.

يتضح من العرض السابق لأهداف الموازنة العامة للدولة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢) أنها تنحصر في أهداف اجتماعية لصالح الفئات محدودة الدخل، وأخرى مالية من أجل توفير الموارد اللازمة لتمويل استخدامات الموازنة، وثالثة اقتصادية لتحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية. وتنصب الأهداف الاجتماعية على زيادة أجور العاملين بالحكومة والمعاشات، وتوفير الخدمات التعليمية والصحية والدعم للفئات محدودة الدخل، وتوفير فرص عمل .

وتتعلق الأهداف المالية بضبط وتفعيل الإنفاق العام وتطوير الرقابة المالية عليه، وإدارة الدين العام المحلى والسيطرة عليه، وإعادة هيكلته تخفيفاً لعبء خدمته، بالإضافة إلى إقراض بعض الهيئات الاقتصادية التي تحقق عجزاً مالياً في موازاناتها، وذلك بهدف إصلاح هيكلها التمويلية، ورفع كفاءة التشغيل بها وصولاً إلى التوازنات الاقتصادية لها. أما الأهداف الاقتصادية فتتعلق بتعبئة الموارد لتمويل استثمارات خطة التنمية الاقتصادية، وخلق فرص عمل.

### ثالثاً: تحليل مكونات الموازنة العامة للدولة في مصر خلال الفترة: (٢٠٠٣/٢٠٠٢-٢٠٠١/٢٠٠٠)

#### ١- النفقات العامة:

زادت النفقات العامة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢) بمعدلات نمو أعلى من معدلات نمو الناتج المحلى الإجمالي، وأعلى من معدلات التضخم خلال هذه الفترة كما هو موضح في الجدول رقم (١) ، مما أدى إلى تزايد نسبة الإنفاق العام للناتج المحلى الإجمالي من ٣١٪ في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٣٥٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢، وهو أعلى من مثيله في دول أخرى كثيرة. كذلك تزايد الإنفاق العام الحقيقي خلال تلك الفترة. فقد زادت النفقات العامة بـ ١٢٪، ١١,٧٪ على التوالى في عامى ٢٠٠٢/٢٠٠١، ٢٠٠٣/٢٠٠٢، مما يعنى أن معدل النمو السنوي في الإنفاق العام لا يقل عن ١٠٪.

ويشير هذا إلى تزايد دور الدولة الاقتصادى والاجتماعى خلال هذه الفترة، على الرغم من الدعوة المستمرة لقيام القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية بدورهما في النشاط الاقتصادى والاجتماعى في المجتمع. ولكن يبدو أن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لم يضطلعوا بالدور المطلوب منهما، مما أدى إلى قيام الحكومة بهذا الدور من خلال الإنفاق العام. ويرجع عدم قيام القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية بدورهما المستهدف، إلى ضعفهما المؤسسى وما يواجههما من معوقات تشريعية وإجرائية وتمويلية وبيروقراطية حكومية ، بالإضافة إلى شيوع مناخ اقتصادى غير ملائم للاستثمار بسبب مايعترى الاقتصاد القومى من نقص في الطلب الكلى وارتفاع في سعر الفائدة على الاقتراض، وانخفاض مستمر في قيمة العملة الوطنية، واهتزاز الثقة في السياسات الاقتصادية الكلية نتيجة عدم تطبيقها بجدية من ناحية، وعدم استقرارها من ناحية أخرى. علاوة على عدم أهلية نسبة كبيرة من القائمين على القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لأداء الدور التنموى الذى يفترض فيهما القيام به لتحفيز النمو في الاقتصاد المصري. ذلك مع ملاحظة تناقص معدل النمو السنوي في الإنفاق العام بعض الشيء خلال الفترة محل البحث .

تستأثر النفقات الجارية بأكثر من نصف الزيادة السنوية في الإنفاق العام خلال الفترة محل البحث، مع تناقص نصيبها النسبي في هذه الزيادة في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ (٦، ٦٥٪) عن مشروع موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ (٨، ٨٣٪)، ومن ثم تناقص معدل النمو السنوي في هذه النفقات من ١٣,٩٪ في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٩,٩٪ فقط في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢. هذا مع اختلاف الوضع بالنسبة للنفقات الاستثمارية والتحويلات الرأسمالية، فقد قفز النصيب النسبي للنفقات الاستثمارية في الزيادة السنوية في الإنفاق العام من ٥,٧٪ فقط في مشروع موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٢٧,٣٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ ، مع

تناقص النصيب النسبي للتحويلات الرأسمالية في هذه الزيادة السنوية من ٤,١٪ في مشروع موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ١,٧٪ فقط في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٢ ، وترتب على ذلك زيادة معدل النمو السنوي في النفقات الاستثمارية من ٥,٧٪ فقط في مشروع موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٢٦,٤٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢، مقابل تناقص معدل النمو السنوي في التحويلات الرأسمالية من ١٢,٣٪ في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٢ إلى ٧,٧٪ فقط في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢. وهكذا تزايدت مساهمة الحكومة في الإنفاق الاستثماري في العام الأخير من الفترة محل البحث، وذلك لتعويض تناقص مساهمة القطاع الخاص في هذا الإنفاق للأسباب سابقة الذكر.

جدول رقم (١)  
الإنفاق العام في مصر خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٠)

مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢		مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١		موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠		السنة البيان
قيمة %	%	قيمة %	%	قيمة %	%	
						النفقات الجارية :
						- الأجور
						- الفوائد :
						- محلية
						- خارجية
						- أخرى
						إجمالي النفقات التجارية
						النفقات الاستثمارية
						التحويلات الرأسمالية
						إجمالي النفقات
						نسبة الإنفاق العام للناتج المحلى الإجمالى %
						متوسط نصيب الفرد من الإنفاق العام *

#### المصادر :

- مجلس الشورى، دور الاعتقاد العادى الحادى والعشرون، تقرير لجنة الشئون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص ١٦، ٢٢.
- ماورد بالجرائد اليومية عن عرض وزير المالية لمشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ أمام مجلسى الشعب والشورى.\*جنيه / سنة.

جدول رقم (٢)  
الإنفاق العام على المتطلبات الاجتماعية خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٠)

مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢		مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١		موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠		البيان
قيمة %	قيمة	قيمة %	قيمة	قيمة %	قيمة	
٤٠,٢	٢٢,٥	٤٢,٣	١٩,٧١٢	٤٣,٦	١٨,١٩٠	الخدمات التعليمية
١٥,٠	٨,٤	١٤,٨	٦,٨٩١	١٥,٢	٦,٣٢٧	الخدمات الصحية
١٢,٠	٦,٧	١٣,٢	٦,١٥٠	١٣,٩	٥,٧٨٩	الدعم
٣٢,٩	١٨,٤	٢٩,٨	١٣,٨٨٦	٢٧,٣	١١,٣٩٨	التأمينات والمعاشات
١٠٠	٥٦,٠	١٠٠	٤٦,٦٣٩	١٠٠	٤١,٧٠٤	إجمالي الإنفاق العام الاجتماعي
٣٩,٥		٣٦,٨		٣٧,٠		نسبة الإنفاق العام الاجتماعي للإنفاق العام %

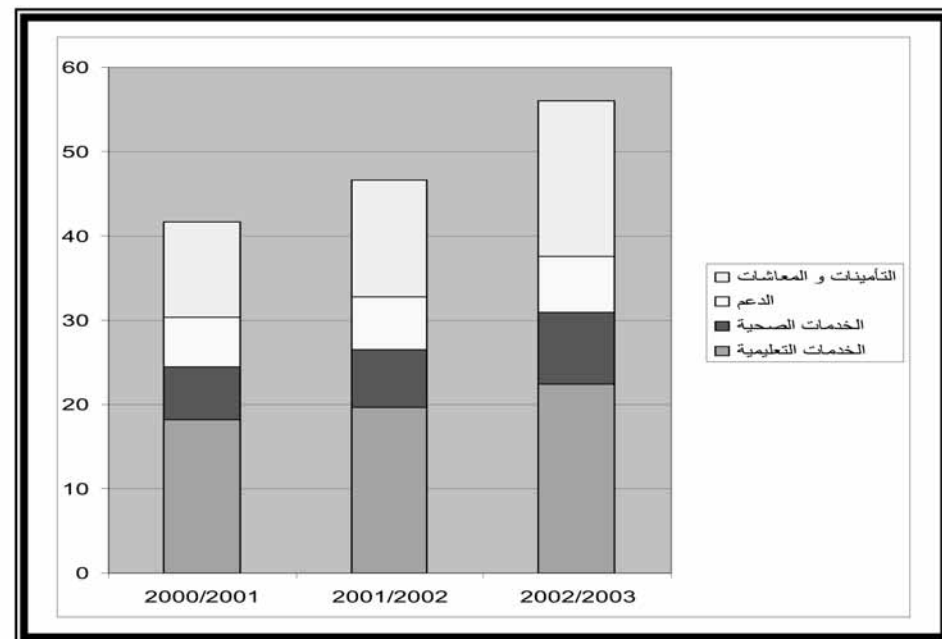
القيمة بالمليار جنيه

#### المصادر:

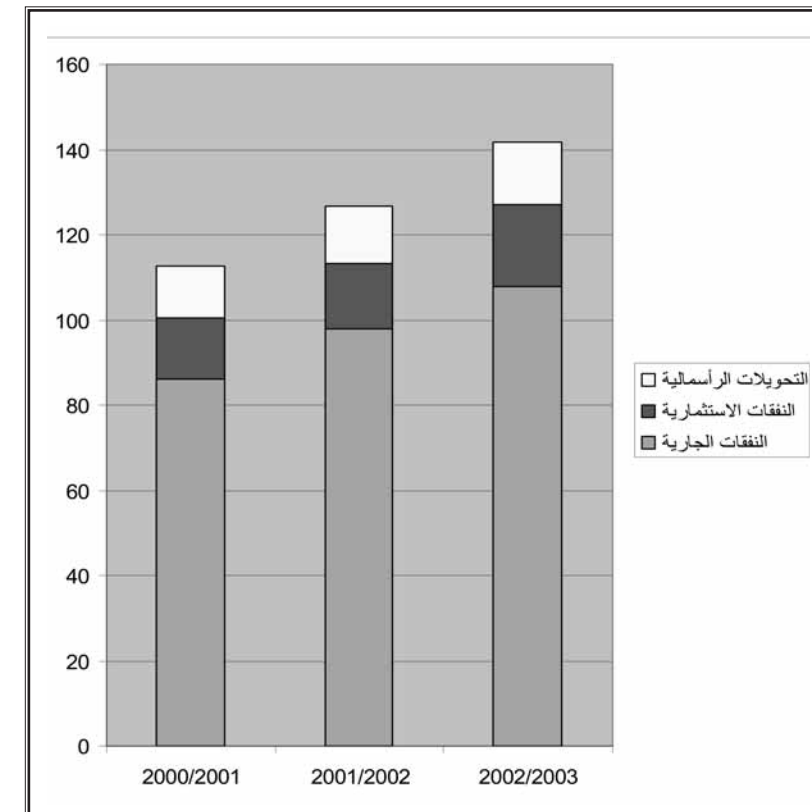
- مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي الحادي والعشرون، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص ١٨.

- ما ورد بالجرائد اليومية عن عرض وزير المالية لمشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٣/٢٠٠٢ أمام مجلسي الشعب والشورى.

شكل رقم (٢)  
تطور الإنفاق العام على المتطلبات الاجتماعية في مصر  
خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٠)



شكل رقم (١)  
تطور الإنفاق العام في مصر خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٢ - ٢٠٠١/٢٠٠٠)



وتمثل الأجور والفوائد على الاقتراض المحلي والخارجي أكثر من نصف النفقات الجارية، فقد كانا يمثلان معاً ٥٧,٥% من هذه النفقات في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠، وارتفع نصيبهما ليصل إلى ٥٨,٢% في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١، ثم يزداد ليصل إلى ٦٠,٨% في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢، بسبب تزايد نصيب الفوائد، خاصة الخارجية منها، نتيجة الانخفاض المستمر في قيمة العملة الوطنية. وتمثل الأجور بمفردها حوالي ثلث النفقات الجارية وربع إجمالي النفقات خلال الفترة محل البحث، مما يتطلب أهمية ربط هذه الأجور بمستوى الأداء في الجهاز الحكومي. ولكن يلاحظ في نفس الوقت انخفاض نصيبها في الإنفاق العام بعض الشيء خلال هذه الفترة، مقابل التزايد الكبير في نصيب الفوائد حتى قاربت نصيب الأجور، وهذا يشير إلى تغير هيكل الإنفاق العام لصالح أصحاب الدخل الريعية، وعلى حساب أصحاب الأجور الذين ينتمون غالباً إلى الطبقة المتوسطة وأقل من المتوسطة، بما يعني أن هذا التغير في هيكل الإنفاق العام كان لصالح الأغنياء وفي غير صالح محدودي الدخل، وأن التزايد في نصيب الفوائد في ظل محدودية الموارد المتاحة كان على حساب نصيب الأنواع الأخرى من النفقات الجارية كالدعم. ولقد تضخم حجم الدين الحكومي خلال فترة التسعينيات من القرن الماضي لتزايد عام بعد الآخر حتى وصل إلى ما يساوي ٥٠,١% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢<sup>(١)</sup>، ذلك بدون الأخذ في الاعتبار مديونية بعض الهيئات الاقتصادية وصافي مديونية بنك الاستثمار القومي، وفي هذا ما يدل على تزايد الأعباء الملقة على عاتق الموازنة العامة للدولة للوفاء بأعباء خدمة هذا الدين.

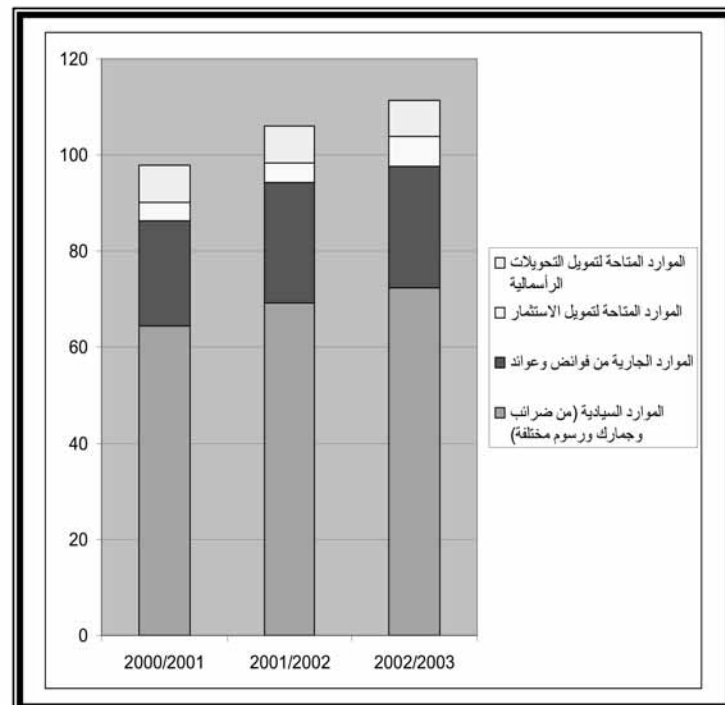
جدول رقم (٣)  
الإيرادات العامة خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢)

مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢		مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١		موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠		السنة	البيان
قيمة %	قيمة %	قيمة %	قيمة %	قيمة %	قيمة %		
٦٤,٨	٧٢,٢	٦٥,١	٦٩,١	٦٥,٧	٦٤,٣	الموارد السيادية من ضرائب وجمارك ورسوم	
٢٢,٨	٢٥,٤	٢٣,٨	٢٥,٢	٢٢,٤	٢١,٩	الموارد الجارية من فوائض وعوائد *	
٥,٧	٦,٣	٣,٩	٤,١	٤,٠	٣,٩	الموارد المتاحة لتمويل الاستثمار	
٦,٧	٧,٥	٧,٣	٧,٧	٨,٠	٧,٨	الموارد المتاحة لتمويل التحويلات الرأسمالية	
١٠٠	١١١,٤	١٠٠	١٠٦,١	١٠٠	٩٧,٩	الإجمالي	
٧٨,٦		٨٣,٦		٨٦,٩		نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة	

#### المصادر:

- مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي الحادي والعشرون، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٢، ص ٩.
- ما ورد بالجراند اليومية عن عرض وزير المالية لمشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٢ أمام مجلسي الشعب والشورى.
- \* تشمل على فوائض هيئتي البترول وقناة السويس والهيئات الاقتصادية وشركات القطاع العام والبنوك العامة.

شكل رقم (٣)  
تطور الإيرادات العامة في مصر خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠ - ٢٠٠٣/٢٠٠٢)



ويوضح الجدول رقم (٢) أن الإنفاق العام على المتطلبات الاجتماعية قد زاد خلال الفترة محل البحث، كما زاد نصيبه من الإنفاق العام من ٣٧٪ في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٣٩,٥٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٢ وقد زاد هذا النوع من الإنفاق العام بمعدل نمو ١١,٨٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١، ثم بمعدل نمو ٢٠,١٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢، وهي معدلات نمو أعلى من معدلات التضخم في هذين العامين، مما يشير إلى تزايد الإنفاق العام الاجتماعي الحقيقي أيضاً خلال هذه الفترة.

ويتركز الإنفاق العام الاجتماعي في الإنفاق على الخدمات التعليمية والتأمينات والمعاشات خلال الفترة محل البحث، إذ يتأثر هذان البنودان بأكثر من ٧٠٪ من إجمالي هذا الإنفاق، ثم يليهما الإنفاق العام على الخدمات الصحية، وأخيراً الإنفاق على الدعم. ولم يتغير هذا الهيكل للإنفاق العام الاجتماعي خلال الفترة محل البحث إلا بنسب بسيطة. فمن الجلي أن الحكومة تقدم دعماً كبيراً للتعليم على الرغم من تناقص النصيب النسبي للإنفاق العام على التعليم خلال الفترة محل البحث، وذلك لأن التعليم يتطلب نفقات كبيرة سواء استثمارية أو جارية. بيد أنه ما تزال توجد بعض مظاهر التحيز في الإنفاق العام على التعليم، مما يقلل من فاعلية هذا الإنفاق، ومن ثم من كفاءة الخدمة التعليمية المقدمة، كالتحيز نحو الإنفاق على التعليم العالي على حساب التعليم ما قبل العالي، والتحيز للإنفاق الجاري على التعليم على حساب الإنفاق الاستثماري عليه، وأيضاً التحيز للإنفاق على التعليم في الحضر على حساب الريف.. الخ. كما زاد الإنفاق العام على الخدمات الصحية خلال الفترة محل البحث خاصة في العام الأخير (٢٠٠٣/٢٠٠٢)، حيث زاد هذا الإنفاق بمعدل نمو سنوي ٨,٩٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١، ثم بـ ٢١,٩٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢ إلا أن هذه الخدمة ما تزال بحاجة إلى مزيد من الدعم الحكومي لرفع مستوى كفاءتها.

وقد زاد ما يخصص للتأمينات والمعاشات بصورة واضحة خلال الفترة محل البحث بمعدل نمو سنوي ٢٧,٢٪ في المتوسط، وهو أعلى معدل نمو سنوي بين بنود الإنفاق العام الاجتماعي، مما أدى إلى تزايد نصيبه النسبي في هذا الإنفاق خلال هذه الفترة على حساب البنود الأخرى من هذا الإنفاق.

أما الإنفاق العام على الدعم فقد زاد خلال الفترة قيد الاهتمام بمعدل نمو سنوي ٧,٦٪ في المتوسط، وهو أقل معدل نمو سنوي في بنود الإنفاق العام الاجتماعي خلال الفترة المذكورة، تحقيقاً لهدف الحكومة في ترشيد الدعم ووصوله للمستحقين.

كذلك زاد متوسط نصيب الفرد من إجمالي الإنفاق العام، ومن الإنفاق العام الاجتماعي النقدي والحقيقي خلال الفترة محل البحث، ولكن هذا المؤشر العام لا يقيس مدى فاعلية هذا الإنفاق وتحقيقه لأهدافه خاصة بالنسبة للفئات محدودة الدخل المستهدفة من هذا الإنفاق.

#### ٢- الإيرادات العامة:

زادت الإيرادات العامة خلال الفترة محل البحث بمعدل نمو سنوي ٦,٧٪ في المتوسط كما هو موضح في الجدول رقم (٣)، وهو أقل من معدل النمو السنوي في الإنفاق العام السابق الذكر، مما أدى إلى تناقص نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة من ٨٦,٩٪ في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠ إلى ٨٣,٦٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١، ثم إلى ٧٨,٦٪ في مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢. وترتب على ذلك تزايد العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة خلال تلك الفترة. وقد انخفض معدل نمو الإيرادات في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ عن مثيله في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١ حيث بلغ ٨,٤٪ بسبب تناقص الموارد المتاحة لتمويل التحويلات الرأسمالية من ٧,٨ مليار جنيه في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠، إلى ٧,٧ مليار جنيه في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١، ثم إلى ٧,٥ مليار جنيه في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٢، بالإضافة إلى تناقص معدلات النمو السنوي للموارد السيادية والموارد الجارية من فوائض وعوائد. ولكن يلاحظ النمو الكبير في الموارد المتاحة لتمويل الاستثمار في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٢، إذ وصل معدل نموها إلى ٥٣,٧٪ في تلك الموازنة، ومن المفترض أن تكون هذه الموارد ذاتية من داخل الجهات والهيئات الحكومية لتمويل الاستثمارات الجديدة. وبالتالي، فمن المشكوك فيه توفير هذه الموارد الذاتية في ظل ظروف الركود التي يمر بها الاقتصاد المصري في الوقت الحالي، مما سيؤثر بالسلب على إجمالي الإيرادات العامة المتاحة، ومن ثم على قيمة العجز الكلي في هذه الموازنة.

أما بالنسبة لهيكل الإيرادات العامة فلم يتغير كثيراً خلال الفترة محل البحث، حيث استأثرت الموارد السيادية بالجانب الأكبر من الإيرادات العامة ٦٦٪ في المتوسط، يليها الموارد الجارية بـ ٢٣,٣٪ في المتوسط، ثم الموارد المتاحة لتمويل التحويلات الرأسمالية بـ ٧,٣٪ في المتوسط، وأخيراً الموارد المتاحة لتمويل الاستثمار بـ ٤,٥٪ في المتوسط. وهكذا استأثرت الموارد السيادية والجارية بحوالي ٩٠٪ من إجمالي الإيرادات العامة، وإن عجزت هذه الموارد عن تغطية النفقات الجارية في مشروع موازنتي ٢٠٠٢/٢٠٠١، ٢٠٠٣/٢٠٠٢ بعد أن كانت تغطيها في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠، مما أدى إلى ظهور عجز في الموازنة الجارية بالإضافة إلى عجز الموازنة الاستثمارية. ومن ثم لا بد من الاهتمام بالإيرادات العامة مثل الاهتمام بالنفقات العامة، والعمل على زيادتها بكافة السبل حتى تلاحق الزيادة المستمرة في الإنفاق العام. وينبغي هنا التركيز على زيادة الموارد السيادية من ضرائب وجمارك ورسوم، وذلك بإعادة النظر في النظام الضريبي والإعفاءات الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي.

## ٣- عجز الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويلها:

لقد زادت قيمة العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة ونسبته للنتائج المحلي الإجمالي خلال الفترة محل البحث كما هو موضح في الجدول رقم (٤). فقد ارتفعت نسبته للنتائج المحلي الإجمالي من ٤,١٪ إلى ٥,٤٪ ثم ٧,٥٪ في موازنات ٢٠٠١/٢٠٠٠، ٢٠٠٢/٢٠٠١، ٢٠٠٣/٢٠٠٢ على التوالي. وبعد أن كان ينحصر هذا العجز في الموازنة الاستثمارية وموازنة التحويلات الرأسمالية في موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠، انضمت إليهما الموازنة الجارية في مشروع الموازنتين التاليتين محققاً عجزاً متزايداً. ويعني ذلك أن الموارد الجارية أصبحت لا تغطي حتى النفقات الجارية، مع أنه يفترض أن يكون هناك فائض في هذه الموازنة الجارية يمول جزءاً من الاستثمارات بدلاً من اعتمادها على الاقتراض سواء المحلي أو الخارجي. أي أن هناك قصور متزايد في الموارد الجارية لتغطية النفقات الجارية على الأقل، مما يستوجب معه اتخاذ خطوات جادة وفعالة لزيادة هذه الموارد - خاصة السيادية منها - بمعدلات مناسبة تقابل الزيادة في النفقات الجارية، فليس من المقبول إطلاقاً الاقتراض لتمويل نفقات جارية كما هو الوضع في مشروع موازنتي ٢٠٠١/٢٠٠٢ - ٢٠٠٢/٢٠٠٣.

## جدول رقم (٤)

## العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويله خلال الفترة (٢٠٠٣/٢٠٠٢-٢٠٠١/٢٠٠٠)

القيمة بالمليار جنيه

السنة	موازنة ٢٠٠١/٢٠٠٠		مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١		مشروع موازنة ٢٠٠٣/٢٠٠٢	
	قيمة	%	قيمة	%	قيمة	%
العجز أو الفائض في الموازنة الجارية العجز في الموازنة الاستثمارية العجز في موازنة التحويلات الرأسمالية العجز الكلي	+١٩١,٠	١,٣	-٣,٧٢٨	١٨,٠	-١٠,١	٣٣,٤
	-٥٨٦,١	٧١,٢	-١١,١٧٣	٥٣,٨	-١٣,٠	٤٣,٠
	-٢٨٢,٤	٢٨,٨	-٥,٨٦١	٢٨,٢	-٧,١	٢٣,٥
	-٦٧٧,١٤	-	-٢٠,٧٦٢	١٠٠	-٣٠,٢	١٠٠
نسبة العجز الكلي للنتائج المحلي الإجمالي	٤,١		٥,٤		٧,٥	
مصادر تمويل العجز الكلي: -الأوعية الادخارية -القروض والتسهيلات المحلية والخارجية -الأذون والسندات على الخزنة العامة	٩,٤٦٩	٦٤,٥	١٠,١٩٦	٤٩,١	١١,٥	٣٨,١
	١,١١٧	٧,٦	٠,٩٧٧	٤,٧	١,٥	٥,٠
	٤,٠٩١	٢٧,٩	٩,٥٨٠	٤٦,١	١٧,٢	٥٧,٠

## المصادر:

- مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي الحادي والعشرون، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١/٢٠٠٠، ص ١٦.
- ما ورد بالبرامج اليومية عن عرض وزير المالية لمشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠١ أمام مجلسي الشعب والشورى.

وهكذا تغير هيكل العجز الكلي في الموازنة العامة للدولة خلال الفترة محل البحث للأسوأ. فبعد أن كان العجز يتركز في الموازنة الاستثمارية بنسبة ٧١٪ من قيمة العجز الكلي مع تحقيق فائض في الموازنة الجارية، تناقص النصيب النسبي لعجز كل من الموازنة الاستثمارية وموازنة التحويلات الرأسمالية في مقابل تزايد النصيب النسبي لعجز الموازنة الجارية، وهذا مؤشر خطير لتزايد الفجوة بين كل من الموارد والنفقات الجارية، مما يستلزم معالجة أوجه القصور في عدم زيادة الموارد بالمعدلات المطلوبة من ناحية، وضغط النفقات بما لا يؤثر على أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية أخرى.

ولقد نجحت سياسة الإصلاح الاقتصادي في تحقيق أهدافها المالية والنقدية خلال فترة التسعينيات، وظهر ذلك واضحاً في انخفاض نسبة عجز الموازنة العامة للدولة للنتائج المحلي الإجمالي بدرجة كبيرة بعد تطبيق هذه السياسة في عام ١٩٩١، وتحقق هذا الهدف بالتركيز بصورة أساسية على خفض قيمة الإنفاق العام دون إعطاء الاهتمام الكافي لزيادة الإيرادات العامة وتحفيز القطاع الخاص على تعويض النقص في الإنفاق العام، مما أدى إلى انخفاض مستويات التشغيل والدخل في أواخر التسعينيات،

ودخول الاقتصاد القومي في مرحلة ركود مستمرة حتى الآن، مما دفع الحكومة في محاولة منها للخروج من هذا الركود إلى زيادة الإنفاق العام مرة أخرى، الأمر الذي ساهم في زيادة عجز الموازنة العامة للدولة في السنوات الأخيرة كما سبق بيانه.

وقد تم تمويل هذا العجز عبر ثلاثة مصادر كما هو موضح في الجدول رقم (٤)، ولكن تغيرت الأهمية النسبية لهذه المصادر في تمويل هذا العجز خلال الفترة محل البحث. فبعد أن كان الاعتماد الأكبر على الأوعية الادخارية من أقساط التأمينات الاجتماعية التي تورده من صناديق التأمينات والمعاشات لبنك الاستثمار القومي (٦٤,٥٪) في موازنة (٢٠٠١/٢٠٠٠)، أصبح الاعتماد الأكبر على الأذون والسندات على الخزنة العامة في مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ بنسبة ٥٧٪، مع تناقص الأهمية النسبية للقروض والتسهيلات المحلية والخارجية في تمويل عجز الموازنة. ويعني ذلك أنه يتم إعادة هيكله الدين العام المحلي، وذلك بإحلال الاقتراض الحكومي عن طريق إصدار أذون خزنة وسندات طويلة الأجل على الخزنة العامة محل الاقتراض الحكومي من موارد بنك الاستثمار القومي، التي هي في حقيقة الأمر مدخرات القطاع العائلي وقطاع الأعمال الخاص والعام سواء أكانت إجبارية في صورة أقساط التأمينات، أو اختيارية متمثلة في المدخرات بصناديق توفير البريد وشهادات استثمار البنك الأهلي أ. ب. وهذا وضع أفضل للاعتماد على اقتراض أطول أجلاً متمثلاً في السندات من ناحية، والحفاظ على حصيلة صناديق التأمين والمعاشات من ناحية أخرى، حتى يمكن الوفاء بقيمة المعاشات المطلوب دفعها سنوياً. ولكن في كلتا الحالتين تمثل مصادر تمويل عجز الموازنة العامة للدولة ديناً على الحكومة يستوجب الوفاء بأعباء خدمته من فوائد وأقساط، مما يؤدي إلى تزايد كل من النفقات الجارية والتحويلات الرأسمالية، ومن ثم تضطر الحكومة لمزيد من الاقتراض لتمويل هذا العجز المتزايد في الموازنة العامة للدولة. ولذلك لا بد من وضع سياسات جادة وفعالة لزيادة الإيرادات العامة من ناحية، وترشيد النفقات العامة من ناحية أخرى، وبما لا يؤثر بالسلب على تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حتى يمكن تخفيض قيمة العجز في الموازنة العامة للدولة خاصة العجز في الموازنة الجارية. ومن ثم تخفيض حجم الاقتراض الحكومي السنوي، وزيادة القدرة على سداد أعباء خدمة الدين العام المحلي الحالي، وبالتالي تخفيض قيمة هذا الدين، والتي تزايدت في السنوات الأخيرة بصورة واضحة.

ذلك مع الأخذ في الاعتبار، أن الاتجاهات الحديثة تسمح بقدر من المرونة في حجم عجز الموازنة العامة للدولة، تبعاً للمرحلة الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي. فإذا كانت هناك حالة من الركود، فيمكن أن يُسمح بقدر معين من العجز يساهم في خروج النشاط الاقتصادي من هذه الحالة<sup>(١٧)</sup>.

ويتضح من العرض السابق لتحليل مكونات الموازنة العامة للدولة خلال الفترة محل البحث أن الحكومة نجحت في تحقيق بعض أهداف موازنتها السابق ذكرها، وأخفقت في تحقيق البعض الآخر، فقد نجحت في زيادة الأجور والمعاشات وتقديم خدمة التعليم المجاني، وبدأت في إعادة هيكله الدين العام المحلي، ولكنها لم تنجح في إصلاح النظام الضريبي ومحاربة التهرب الضريبي، وإعادة هيكله بعض الهيئات الاقتصادية الخاسرة، وزيادة الإيرادات العامة بمعدلات نمو تتناسب مع الزيادة في النفقات العامة، وتحقيق فاعلية النفقة، حيث أن نوعية الخدمات الحكومية التي تقدمها الحكومة للفئات محدودة الدخل مازالت أقل من المستوى المطلوب.

## رابعاً: أهمية تقدير آثار الإنفاق العام:

يهدف علم الاقتصاد إلى الاستخدام الكفء للموارد المحدودة المتاحة لأي مجتمع، وذلك لتحقيق رفاهية المجتمع ككل، ومن هذه الموارد المحدودة الإيرادات العامة التي تحصلها الحكومة من بعض الأفراد في المجتمع لكي تنفقها في سد احتياجات أفراد آخرين غير قادرين على الحصول على احتياجاتهم الأساسية. ومن ثم فإن الاستخدام غير الكفء لهذه الموارد العامة المحدودة سيؤثر تأثيراً سلبياً على بعض أفراد المجتمع وخاصة الفئات الفقيرة والضعيفة كالمراة والأطفال وكبار السن. ولذلك يجب أن تهتم الحكومة والمجتمع المدني ككل بتقدير آثار الإنفاق العام على المجتمع، خاصة فيما يتعلق بنوعية الحياة، والعدالة، والحصول على الخدمات الاجتماعية، والإدراك العام. وذلك لتقييم إنجاز الحكومة في مجال الإنفاق العام، وما حققته من أهداف لسياستها المالية، ويتم ذلك عن طريق تقدير حجم تأثير المخرجات على الفئات المستهدفة وليس المخرجات في حد ذاتها، أي يتم تقييم السياسة المالية على أساس نتائج الإنفاق العام، ويكون التركيز في هذه الحالة على قياس كفاءة الإنفاق العام عن طريق تقييم النتائج. ويتطلب هذا المنهج مشاركة كل من الحكومة والمجتمع المدني في هذا التقييم (القياس)، مما يستلزم معه ضرورة حصول عامة الناس على المعلومات الخاصة بالموازنة بشفافية كاملة، وأن تكون الحكومة مسؤولة عن النتائج المحققة من خلال الإنفاق العام، وبمشاركة المجتمع المدني في هذا التقييم من خلال متابعة قرارات الموازنة في ضوء الأولويات العامة المعلنة والنتائج الاجتماعية المستهدفة.

### ويؤثر الإنفاق العام في المجالات التالية:

#### ● تحقيق أهداف التنمية:

يعد الإنفاق العام أحد أدوات تنفيذ أهداف الخطة العامة للدولة من أجل التنمية، ولذا يتم تقدير مدى تأثير هذا الإنفاق في تحقيق هذه الأهداف.

#### ● نوعية الحياة:

يتم تقدير كل أو غالبية الآثار المختلفة للإنفاق العام من خلال تقدير آثار هذا الإنفاق على نوعية الحياة، وقد يتضمن هذا التقدير حجم التغير في العدالة واتجاهه، ومدى التقدم نحو تحقيق الأهداف المعلنة في هذا المجال.

#### ● العدالة:

تقاس العدالة من خلال التعرف على كيفية توزيع المنافع الناتجة عن الإنفاق العام، على سبيل المثال متابعة وصول هذه المنافع إلى كل من الريف والحضر، وإلى الفئات المختلفة من أفراد المجتمع، من الأطفال وكبار السن والمرأة.

#### ● الإدراك العام:

يقيس الإدراك العام رؤية أفراد المجتمع للحكومة، ومدى رضائهم عن الخدمات المقدمة لهم، وهذا يسمح بمتابعة كيفية تفسير هؤلاء الأفراد للسياسات المطبقة، ومدى دعمهم لها وتعاونهم المتوقع في تطبيقها.

#### ● الاستراتيجية المختارة:

عادة ما يكون هناك اختيارات مختلفة للسياسات واستراتيجيات مختلفة للإنفاق العام، وكجزء من تخطيط الإنفاق أو السياسة يتم توقع الآثار المحتملة للاستراتيجيات المختلفة، ثم مقارنتها ببعضها البعض كجزء من عملية اتخاذ القرار، وهذا يسمح بالأخذ في الاعتبار تكلفة التنفيذ وعلاقتها بالآثار المحتمل لها. وبعد تنفيذ الاستراتيجية المختارة ينظر في آثارها من خلال التركيز على فعالية تكلفة تنفيذ هذه الاستراتيجية وعلاقتها بالاستراتيجيات الأخرى البديلة.

### ويمكن الاستفادة من الآثار الإيجابية أو السلبية للإنفاق العام في النواحي التالية:

- التنبيه إلى السياسات غير الفعالة.
- بيان النتائج غير المستهدفة، والعوامل التي تؤثر على نجاح البرامج الاجتماعية.
- متابعة كفاءة وفعالية أداء الحكومة.
- متابعة التغيرات في نوعية الحياة والعدالة الاجتماعية.

### خامساً: طرق تقدير آثار الإنفاق العام:

يتضمن تقدير آثار أي برنامج أو إنفاق ثلاث خطوات، هي:

- ١ - تحديد أهداف الإنفاق.
- ٢ - تحديد معايير التقييم التي تقيس فاعلية الإنفاق.
- ٣ - النظر في كيفية تأثير الإنفاق على الأفراد أو الفئات المستهدفة.

وهناك خمس طرق لتقييم آثار أي برنامج للإنفاق العام، وهي:

- ١ - مقارنة البيانات قبل وبعد تنفيذ البرنامج.
- ٢ - مقارنة الأداء المخطط بالأداء المحقق للبرنامج.
- ٣ - مقارنة البيانات المتوقعة قبل تنفيذ البرنامج بالبيانات المتحققة بعد تنفيذه، وتطبق هذه الطريقة عندما تكون الأوضاع مستقرة فقط.

٤ - مقارنة نتائج خاصة بمجموعة مستهدفة من البرنامج استفادت منه، بمجموعة ضابطة "Control Group" لم تستفد منه.

٥ - طريقة التجربة العشوائية الضابطة عليها: وفقاً لهذه الطريقة يتم اختبار مجموعتين إحداهما تجريبية "Experimental Group"، والأخرى ضابطة "Control Group"، وذلك بطريقة عشوائية، ثم يتم تطبيق معايير التقييم والنتائج على كل من المجموعتين قبل وبعد تنفيذ البرنامج، وهذه الطريقة معقدة ومرتبعة التكاليف لأنها تتطلب فنيين وموارد كبيرة ووقتاً طويلاً. ويتطلب تطبيق طرق التقييم السابقة توافر بيانات دقيقة عن كل ما يتعلق بتنفيذ البرنامج محل التقييم.

### سادساً: تقدير توزيع الإنفاق العام على التعليم حسب النوع الاجتماعي في مصر خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢):

في محاولة لتقدير توزيع الإنفاق العام حسب النوع الاجتماعي في مصر، وذلك لتقدير مدى استفادة المرأة من هذا الإنفاق، تم اختيار الإنفاق العام على التعليم، لأنه أكبر أنواع الإنفاق العام الاجتماعي في مصر من ناحية، وأكثر أوجه الإنفاق الاجتماعي تأثيراً على وضع المرأة في المجتمع من ناحية أخرى وقد تم توزيع هذا النوع من الإنفاق وفقاً للمنهج المتبع في إحدى الدراسات المهمة بنفس الموضوع، فتم توزيع الإنفاق العام على التعليم حسب النوع الاجتماعي خلال الفترة محل البحث تبعاً لعدد كل من الإناث والذكور المقيدتين في مرحلتي التعليم الحكومي ما قبل العالي والعالي في عامي ٢٠٠١/٢٠٠٠، ٢٠٠٢/٢٠٠٣، كما هو موضح في الجدول رقم (٥).

وبناءً على ذلك تم توزيع الإنفاق العام على كل من التعليم ما قبل العالي والعالي حسب النوع الاجتماعي في العامين المذكورين (٢٠٠١/٢٠٠٠-٢٠٠٣/٢٠٠٢) تبعاً لنسبة الطالبات لإجمالي الطلاب، فكان نصيب الإناث من هذا الإنفاق حوالي ٤٦,٤٪ في العام الأول ٢٠٠١/٢٠٠٠، وفي العام الثاني. وبذلك حصلت الإناث على نصيب من الإنفاق العام على التعليم أقل من نصيب الذكور في هذا الإنفاق، نتيجة لانخفاض نسبة قيد الإناث عن الذكور في مراحل التعليم المختلفة خاصة في الريف، وانخفاض عدد سنوات استمرارهن في التعليم خاصة في العالي منه<sup>(١)</sup>، وذلك لأسباب اقتصادية واجتماعية مختلفة ينبغي مواجهتها والتغلب عليها. وبالتالي يلاحظ ارتفاع هذا النصيب مع ارتفاع نسبة الإناث في التعليم ما قبل العالي في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣.

وقد تم تقدير مدى استفادة الإناث من الإنفاق العام على التعليم وفقاً للمعادلة التالية:

$$X_j = \sum_{i=1}^n E_{ij} \frac{S_i}{E_i} = \sum_{i=1}^n \frac{E_{ij}}{E_i} S_i$$

X j : قيمة الإنفاق العام على تعليم الإناث (j)

E ij : عدد الطالبات الإناث في مرحلة تعليمية معينة (i)

E i : إجمالي عدد الطلاب في مرحلة تعليمية معينة (i)

S i : قيمة الإنفاق العام في مرحلة تعليمية معينة (i)

## جدول رقم (٥)

تقدير نصيب الإناث من الإنفاق العام على التعليم في مصر  
في عامي (٢٠٠٣/٢٠٠٢، ٢٠٠١/٢٠٠٠)

القيمة بالمليار جنيه

البيان	٢٠٠٠/٢٠٠١	٢٠٠٢/٢٠٠٣
التعليم ما قبل العالي:		
- جملة الإنفاق	١٢, ٢٧٨	١٥, ١٩٢
- نسبة الإناث لإجمالي الطلاب/	٤٧, ١	٤٧, ٨
- قيمة الإنفاق على الإناث	٥, ٧٨٣	٧, ٢٦٢
التعليم العالي:		
- جملة الإنفاق	٥, ٩١٢	٧, ٣٠٨
- نسبة الإناث لإجمالي الطلاب/	٤٤, ٩	٤٤, ٩
- قيمة الإنفاق على الإناث	٢, ٦٥٤	٣, ٢٨١
جملة الإنفاق على الإناث	٨, ٤٣٧	١٠, ٥٤٣
نصيب الإناث من الإنفاق على التعليم/	٤٦, ٤	٤٦, ٩

المصدر: تم تقديره باستخدام البيانات الواردة في:

- وزارة التربية والتعليم، الإدارة العامة للمعلومات والحاسب الآلي، إحصاءات التعليم قبل الجامعي لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠، وبيانات غير منشورة.
- وزارة التعليم العالي، مركز المعلومات والتوثيق، المفكرة الإحصائية للعام الجامعي ٢٠٠١/٢٠٠٠.
- \* افترضنا استمرار نفس نسبة الإناث في التعليم العالي في عامي ٢٠٠١/٢٠٠٠، ٢٠٠٢/٢٠٠٠، وذلك لعدم توافر البيان المطلوب في هذا العام.

وللتعرف على مدى استفادة الإناث من الإنفاق العام على التعليم ما قبل العالي يوضح الجدول رقم (٦) أن ما يقارب نصف الإنفاق العام على التعليم ما قبل العالي يوجه للمرحلة الابتدائية منه (٤٥٪)، وهي المرحلة التي تتواجد بها نسبة مرتفعة من الطالبات لإجمالي الطلاب تبلغ ٤٧٪، ٥، ٤٧٪ في عامي الدراسة، وأعلى نسبة من الطالبات لإجمالي الطالبات في التعليم ما قبل العالي ٤٨٪، ٦، ٤٦٪ في نفس العامين، ومن ثم تستفيد الإناث بقدر معقول من هذا الإنفاق. يلي هذه المرحلة التعليم الفني الذي يصل نصيبه من إجمالي الإنفاق العام على التعليم ما قبل العالي ٢٤.٨٪، وتصل نسبة الطالبات به لإجمالي الطلاب ٤٥، ٥، ٤٦، ٢٪ في عامي الدراسة، ونسبتها لإجمالي الطالبات في التعليم ما قبل العالي ١٣، ٦، ١٥٪، ومن ثم لا تكون استفادة الإناث من هذا الإنفاق استفادة كبيرة لانخفاض نسبتهن بهذا النوع من التعليم لإجمالي الطالبات في التعليم ما قبل العالي.

كما لا تستفيد الإناث بدرجة كبيرة من هيكل توزيع الإنفاق على الفروع المختلفة لهذا النوع من التعليم، فأكثر أنواع هذا التعليم إنفاقاً التعليم الصناعي الذي لا تتعدى نسبة الطالبات به لإجمالي الطلاب ٣٤، ٤، ٣٤، ٩٪ في عامي الدراسة، بينما لا يتعدى نصيب التعليم التجاري ٨، ٢٪ من إجمالي الإنفاق على التعليم ما قبل العالي، وهو الذي تصل به نسبة الطالبات لإجمالي الطلاب إلى ٦٣٪، ٨، ٦٤٪ في عامي الدراسة، بما يعني وجود تحيز ضد الإناث في الإنفاق على التعليم الفني التجاري، وإذا كان يؤخذ على هذا النوع من التعليم انخفاض عائد مخرجاته، فينبغي في هذه الحالة العمل على إلغاءه أو تقليص الأعداد المقبولة به. كما أن هناك تحيزاً أيضاً ضد الإناث في الإنفاق على المرحلة الإعدادية التي تصل بها نسبة الطالبات لإجمالي الطلاب كنسبتها تقريباً في المرحلة الابتدائية، ومع ذلك لا يتعدى نصيب هذه المرحلة من الإنفاق على التعليم ما قبل العالي ١٦، ٨٪ فقط. ويتفقم هذا التحيز في الثانوي العام الذي تتعدى به نسبة الطالبات لإجمالي الطلاب النصف (٥٠، ٨٪، ٥١، ٤٪)، ومع ذلك لا يتعد نصيبه من الإنفاق على التعليم ما قبل العالي ١٣، ٢٪ فقط.

## جدول رقم (٦)

هيكل توزيع الإنفاق العام على التعليم ما قبل العالي  
ونسبة الطالبات المستفيدات في عامي ٢٠٠١/٢٠٠٠، ٢٠٠٣/٢٠٠٢

%

نسبة الطالبات لإجمالي الطالبات بالتعليم ما قبل العالي	نسبة الطالبات لإجمالي الطلاب في كل مرحلة تعليمية		الهيكل التقديري لتوزيع الإنفاق على مراحل التعليم ما قبل العالي في عام ٩٨/١٩٩٧	مراحل التعليم ما قبل العالي
	٢٠٠٣/٢٠٠٢	٢٠٠١/٢٠٠٠		
٤٦, ٦	٤٧, ٥	٤٧, ٨	٤٥, ١	الابتدائي
٢٩, ٦	٤٨, ٢	٣٠, ٨	١٦, ٨	الإعدادي
٨, ٨	٥١, ٤	٧, ٨	١٣, ٢	الثانوي العام
١٥, ٠	٤٦, ٢	١٣, ٦	٢٤, ٨	الثانوي الفني:
٥, ٢	٣٤, ٩	٤, ٧	١٤, ٢	صناعي
٩, ١	٦٤, ٨	٨, ٢	٨, ٢	تجاري
١٨	٢١, ٤	٠, ٧	٢, ٤	زراعي

المصدر: تم تقديره باستخدام البيانات الواردة في:

- وزارة التربية والتعليم، الإدارة العامة للمعلومات والحاسب الآلي، إحصاءات التعليم قبل الجامعي لعام ٢٠٠١/٢٠٠٠، وبيانات غير منشورة.
- وزارة التعليم العالي، مركز المعلومات والتوثيق، المفكرة الإحصائية للعام الجامعي ٢٠٠١/٢٠٠٠.

كما أنه من الأهمية بمكان أيضاً تقدير مدى استفادة الإناث من الإنفاق العام على التعليم في كل منطقة جغرافية على حدة، كتوزيع هذا الإنفاق على مستوى المحافظات أو على الحضر والريف، ثم تقدير مدى استفادة الإناث منه وفقاً للمنهج السابق تطبيقه، وذلك من أجل التعرف على مدى التفاوتات بين المناطق الجغرافية المختلفة بالنسبة لاستفادة الإناث من الإنفاق العام على التعليم. ولكن بسبب عدم توافر بيانات تفصيلية عن توزيع هذا الإنفاق حسب المحافظات خلال الفترة محل البحث، يتعذر تقدير مدى هذه الاستفادة حسب النوع الاجتماعي.

وهكذا يتضح من المؤشرات السابقة أن إدخال النوع الاجتماعي في تقييم آثار الإنفاق العام يكشف مناطق التحيز ضد المرأة ومداهما، بما يمكن من معالجة هذه التحيزات عند إعداد الموازنات العامة للدولة في السنوات القادمة.

## الهوامش

## المراجع :

## أولاً : المراجع باللغة العربية :

- سامي السيد، «إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر: بين النظرية والواقع»، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢.
- سميحة فوزي وعبد الفتاح الجبالي، «فعالية الإنفاق العام: من موازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء»، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢.
- مانشر في الصحف عن بيان الحكومة أمام مجلس الشعب في يناير ٢٠٠١، والمناقشات التي دارت حوله.
- مانشر في الصحف عن بيان وزير المالية أمام مجلس الشعب بشأن مشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣، والتصريحات والآراء التي دارت حول هذا الموضوع.
- مانشر في الصحف عن مشروع الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٢/٢٠٠١ مجلس الشورى، دور الانعقاد الحادي والعشرون، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١، ٢٠٠٢/٢٠٠١.
- محيا زيتون، الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٣٠، أول نوفمبر ١٩٩٨.
- معهد التخطيط القومي، «الموازنة العامة للدولة في ضوء سياسة الإصلاح الاقتصادي»، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم (٩٦)، يونيو ١٩٩٥.

## ثانياً : باللغة الإنجليزية :

- Budlender, Debbie, Towards A Gender- Sensitive Theory, The Second Women's Budget.
- \_\_\_\_\_, Women and the Local Government Budget.
- Elson, Diane and Nilufer Cagatay, Engendering Macroeconomic Policy and Budgets for Sustainable Development, First Global Forum on Human Development 29-31 July 1999.
- Elson, Diane and Others, Gender Aware Country Economic Reports, Working Papers No.1,2 July 1997 and May 1998.
- Gender Analysis of National Budgets: Tools for Promoting Accountability, Progress of the World's Women, International Budget Project, www.Internationalbudget.Org/resources/howto/advocacy.htm.
- Bruyn, Julia D. and Neva Seidman-Makgetla, Engendering the Budget Process, The Second Women's Budget.
- Demery, Lionel. Gender and Public Spending: insights from Benefit Incidence, September 2001.
- Floro, Maria S. Gender Dimensions of the Financing for Development Agenda, Working Paper Prepared for The United Nations Development Fund for Women in Prepatration for the 2002 UN Conference on Financing for Development (FFD), April 22, 2001.
- Rusimbi, Mary. A Case Study for on Strategies Transforming and Mainstreaming Gender, National Planning and Budgeting Progresses and Macro-economic Policies in Tanzania.

- ١ - سامي السيد، إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر : بين النظرية والواقع"، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢١ - ٢٣ أبريل ٢٠٠٢، ص ١٨.
- ٢ - المرجع السابق، ص ١٥.
- ٣ - المرجع السابق، ص ص ٢٠ - ٢٥. وأيضاً: معهد التخطيط القومي، الموازنة العامة للدولة في ضوء "سياسة الإصلاح الاقتصادي"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم (٩٦)، يونيو ١٩٩٥، ص ص ٨٤ - ٨٧.
- ٤ - المرجع السابق، ص ٣٢.
- ٥ - المرجع السابق، ص ص ٢٩-٣٠. وأيضاً : سميحة فوزي وعبد الفتاح الجبالي، "فعالية الإنفاق العام: من موازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء"، مؤتمر إدارة الموازنة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢١-٢٣ أبريل ٢٠٠٢، ص ١٨.
- ٦ - المرجع السابق، ص ص ٣٠-٣١.
- ٧ - المرجع السابق، ص ٣٢. وأيضاً: مجلس الشورى، دور الانعقاد العادي الحادي والعشرون، تقرير لجنة الشؤون المالية والاقتصادية عن مشروع قانون يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٠١، ٢٠٠٢/٢٠٠١.
- ٨ - سميحة فوزي وعبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٢-١٣، ص ٢٠.
- ٩ - سامي السيد، مرجع سبق ذكره، ص ص ٣٦-٣٧. وما ورد في الجرائد اليومية عن عرض وزير المالية لمشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ أمام مجلسي الشعب والشورى.
- ١٠ - سميحة فوزي وعبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.
- ١١ - من البيان المالي لوزير المالية عن مشروع موازنة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ أمام مجلسي الشعب والشورى والمنشور في الجرائد اليومية.
- ١٢ - سميحة فوزي وعبد الفتاح الجبالي، مرجع سبق ذكره، ص ١٥.
- ١٣ - مجلس الشورى، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥.
- ١٤ - Shirley Robinson and Erika Coetzee, Measuring the Impact of Public Spending, IDASA 2000, p.p -١٣
- ١٥ - Ibid., P.P.4-6.
- ١٦ - Ibid., P. 4.
- ١٧ - Ibid., P. 9.
- ١٨ - Ibid., P. 9.
- ١٩ - Lionel Demery, Gender and Public Spending: Insights from Benefit Incidences, - ١٩ PP.4-6, September 2001.
- ٢٠ - محيا زيتون، «الإنفاق العام الاجتماعي ومدى استفادة الفقراء، التطورات والآثار»، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد رقم ١٣٠، أول نوفمبر ١٩٩٨، ص ٦٢.

- Rusimbi Mary ,and Others, Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget, Prepared for the Ministry of Finance, Tanzania , September 2000.
- Spence,Nancy, Gender Responsive Budgets, Poverty Reduction and Good Governance, IAMGWE/WP-GEN Workshop, Vienna, Austria 23-25 April 2001.
- **Public Expenditure Review Exercise with Gender Perspective (Ethiopia).**
- Robinson, Shirley and Erika Coetzee, Measuring the Impact of Public Spending, IDASA, 2000.
- Falk, Stefan and Isaac Shapiro, A Guide to Budget Work, A Systematic Overview of the Different Aspects of Effective Budget Analysis, September 1999.
- Sen, Sunandra, Financing for the Which Type of Development? An Agenda for feminist Economics.
- The Economic and Budget Outlook: An update, July 1, 1999.
- UNIFEM Western Asia, Gender Budgeting and Auditing, Putting Lebanese Women in the Picture, One Day Workshop for UN Gender, Focal Points, Beirut, Lebanon, 2000.
- Winnie Byanyima MP, Strengthening Parliamentary Governance Through Gender Budgeting: The Experience of Three African Countries.