

إطار الإنفاق متوسط الأجل "رؤية اقتصادية معاصرة"

الدكتور
سعد السيد إبراهيم الشريف
أستاذ الاقتصاد المساعد المتفرغ
كلية تجارة - جامعة المنصورة

الدكتور
محمد جلال عبدالله مصطفى
مدرس الاقتصاد
كلية تجارة - جامعة المنصورة

سماح عبد اللطيف عباس جوهر
باحثة ماجستير - كلية تجارة
جامعة المنصورة

الملخص:

تُعتبر أطر الإنفاق على المدى المتوسط ليست ظاهرة جديدة، لكنها لم تنتشر إلا في الآونة الأخيرة نسبياً في جميع أنحاء العالم. فمنذ نهاية التسعينات دعم البنك الدولي فكرة الإنفاق متوسط الأجل MTEFs ضمن أدوات تخطيط التنمية. فقد تم تنفيذه في 11 دولة في عام 1990، وانتشر إلى 132 دولة حتى عام 2008، وشارك البنك الدولي بتطبيقه بشكل مباشر في 109 دولة نامية⁽¹⁾. ومن هنا تسعى هذه الدراسة إلى البحث عن ما هو المقصود بالإنفاق متوسط الأجل من ناحية والبحث عن آلية تطبيقه من ناحية أخرى. في سياق ذلك، استخدمت الباحثة الأسلوب التحليلي الاستقرائي.

وقد توصلت الدراسة إلى أن الإنفاق متوسط الأجل هو التنبؤ بالمتغيرات الأساسية التي تؤثر على تغيير السياسات والبرامج الجديدة ومتطلبات الموازنة على مدى متعدد السنوات، ويتم تخطيط النفقات الحكومية لمدة ثلاثة سنوات مقبلة في حدود سقف الإنفاق، والإيرادات والوضع المالي للسياسات الحكومية وسياسات إدارة القروض. ويتم تطبيقه من خلال سنة مراحل سواء كان الاقتصاد متقدم أو نامي.

■ **الكلمات المفتاحية:** الموازنة السنوية، الإنفاق متوسط الأجل، سقف ثابت، سقف متجدد - مرن.

Abstract:

MTEFs are not a new phenomenon, but only recently have they become popular throughout the world. Since the end of the 1990s, the world Bank has supported the idea of MTEFs as a tool for development planning. It was implemented in 11 countries in 1990, and spread to 132 countries until 2008, and the World Bank participated in implementing it directly. This study seeks to research the concept of medium-term expenditure framework from one side and to search for its application mechanism from the other side. In this context, the researcher used the inductive method.

(¹) Demirbaş, T. (2020). The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Turkey. In Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 1. Springer, Singapore.

From here, The study Will seek to search for what is meant by this expenditure on he one hand. The author has used analytical method inductive method. The study concluded that medium-term spending is a prediction of the basic variables that affect the change of new policies, programs and budget requirements over a multi-year period, and government expenditures are planned for the next three years within the limits of the spending ceiling, revenues and financial status of government policies and loan management policies. It is applied through six stages, whether the economy is development or developing.

Keywords: Annual budget- Medium-Term Expenditure, fixed ceiling, rolling ceiling.

المقدمة:

سعت العديد من الدول المتقدمة تطوير المنهج التقليدي لنظام الموازنة السنوية، وإعداد الموازنة في إطار الإنفاق متوسط الأجل (MTEF). وهو يمثل خطة متجددة للموازنة لمدة ثلاثة سنوات، وتتطلب برامج المالية العامة والإيرادات على مدى عدة سنوات. وهي ملائمة لتخطيط إدارة الموارد المالية الوطنية، ويُعزز التخطيط وترتيب الأولويات الإنفاقية على نحو أفضل، وزيادة قدرة التنبؤ بالموازنة لأنه يعطي رؤية مستقبلية على مدى زمني متعدد السنوات. وبالتالي وجود نظام فعال للموازنة لمدة ثلاث سنوات أمر حيوي لتحقيق التنمية المستدامة، وخاصة في الاقتصادات الناشئة التي تحتل القضايا المناصرة للفقراء مكان الصدارة في التنمية^(٢).

وتتخذ أطر الإنفاق على المدى المتوسط نهجًا استراتيجيًا لتحديد أولويات الإنفاق وتخصيص الموارد عبر القطاعات والبرامج والمشاريع لمعرفة كيف يتم إعادة هيكلة الإنفاق لتحقيق الأهداف الوطنية بشكل أفضل، كما أنه يواجه مشكلة تخصيص الموارد في الموازنة السنوية التي يهيمن عليها المستفيدين والوكالات الإنفاقية القوية^(٣).

ويساهم الإنفاق متعدد السنوات في التغلب على المشكلات التي تواجه الموازنة السنوية. وذلك من خلال، تمديد الأفق الزمني للموازنة من عام واحد إلى ثلاثة سنوات أو أكثر، وتقوم بتقدير النفقات الحكومية (تكاليف السياسات) والإيرادات للموازنة السنوية، بالإضافة إلى سنتين t+1 أو ثلاثة سنوات t+2 بعدها. فهي ليست مجرد وثيقة تتضمن تقديرات مستقبلية فقط، بل إنها عملية تتخذ قرارات الموازنة السنوية من حيث الحدود الإجمالية أو القطاعية للنفقات من ثلاث إلى خمس القادمة^(٤).

علاوة على ذلك، اعتماد إطار الإنفاق متوسط الأجل، يُحسن من مستوى الشفافية، ويسهل التحديد الأفضل لأولويات الحكومة. كما أنه يزيد من دقة التنبؤ بالتمويل ويبسر التخطيط

(2) Marah, K. (2009). Moving towards transparency and participation in the budgetary process: a case study of Sierra Leone (Doctoral dissertation, University of Hull).

(3) Grigoli, F., Mills, Z., Verhoeven, M., & Vlaicu, R. (2012). MTEFs and fiscal performance: panel data evidence. The World Bank.

(4) Demirbaş, T. (2020). The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Turkey. In Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges.op.cit.

لتحقيق الأهداف طويلة الأجل^(٥)، ويسهل من اتخاذ القرارات السياسية، وتطوير الحوكمة، وتحسين كفاءة القطاع العام، وخلق بيئة جيدة للتنبؤ تُمكن منظمات القطاع العام برفع جودتها بتقديم الخدمات للمواطنين^(٦). كما تُحسن أطر الإنفاق متوسطة المدى MTEFs من فعالية الإنفاق العام من خلال مواعمة الإنفاق العام مع الأولويات الوطنية ومنح الجهات الحكومية قدرًا أكبر من اليقين بشأن توافر الموارد على مدى عدة سنوات، مما يعزز التخطيط المسبق الفعال وتوفير الموارد للسياسات التي تتطلب أفقًا طويلًا للتنفيذ، كالمشاريع الرأسمالية الكبيرة، والبرامج الجديدة^(٧). وبالإضافة لما سبق، تُعزز أطر الإنفاق على المدى المتوسط تحقيق الانضباط المالي من خلال، معالجة الأسباب الجذرية لمشكلة لتحيز العجز. من خلال، تحديد قيود شاملة للموارد، وتخصيص الموارد (مشكلة تجمع المشتركة). ومراعاة التكاليف المالية المستقبلية للسياسات الحكومية والبرامج. كما يقوم بسد ثغرات غياب المعلومات التي يستغلها السياسيين بتنفيذ السياسات بأسعار معقولة^(٨).

ويُحدد إطار الإنفاق على المدى المتوسط الموارد المتاحة، مما يعزز تخصيص الموارد وفقًا لأولويات الإنفاق، وتزويد من فعالية تكلفة تقديم السلع والخدمات العامة، وتساهم بشكل مباشر في تحقيق الانضباط المالي، وكفاءة التخصيص، وكفاءة التقنية.

إشكالية البحث: تتعرض الموازنة التقليدية السنوية للعديد من المشاكل التي قد تظهر في مراحل أعدادها المختلفة. فعلى سبيل المثال، المنظور السنوي للموازنة قصير للغاية لكثرة البرامج الحكومية وامتداد تكاليفها وفوائدها بشكل غير متساوي على مدى عدة سنوات. مما يشجع ذلك تنافس السياسيين للتنافس على الموارد الإضافية بالموازنة لتحقيق مصالحهم الشخصية قصيرة المدى، مما يؤدي ذلك إلى تخصيص الموازنة بشكل لا يحقق الأهداف الاقتصادية.

وهنا يُساهم الإنفاق متعدد السنوات في التغلب على هذه المشكلة. وذلك من خلال، تمديد الأفق الزمني للموازنة من عام واحد إلى ثلاثة سنوات أو أكثر. ولذا تدور مشكلة الدراسة حول ماهو المقصود بالإنفاق متوسط الأجل وماهى الآلية التي يتم تطبيقها من خلاله.

هدف البحث: يتمثل الهدف الأساسي لهذه الدراسة فى التعرف على الانفاق متوسط الأجل والطرق الحديثة لكيفية تطبيقه وتقديم النتائج والتوصيات اللازمة لصانعى القرار. من خلال تقديم الخيارات المتعلقة بالإنفاق متوسط الأجل التي يمكن الاعتماد عليها فى إعادة هيكلة مكونات الإنفاق العام.

خطة البحث: وتسعى الباحثة التعرف على الإنفاق متوسط الأجل من خلال المحاور التالية:

أولاً: مفهوم الانفاق متوسط الأجل

ثانياً: أهداف الانفاق متوسط الأجل

(٥) صبحى، هبه محمد.(٢٠١٦). بعض قضايا إصلاح المالية العامة فى مصر. إصدار بعض قضايا إصلاح المالية العامة فى مصر، معهد التخطيط القومى، ص ٢٢٩.

(6) Expenditure Management Handbook. Washington, DC; World public. (١٩٩٨) World Bank.

(7). OECD Best Practices for Performance Budgeting. (٢٠١٨) OECD.

(8) Grigoli, F., Mills, Z., Verhoeven, M., & Vlaicu, R. (2012). *MTEFs and fiscal performance: panel data evidence*. op.cit.

ثالثاً: النتائج المتوقعة من تطبيق MTEF
رابعاً: تصنيفات أو نماذج الإنفاق متوسط الأجل MTEF
أولاً- مفهوم الإنفاق متوسط الأجل:

يوجد تعريفات عديدة لها من أهم هذه التعريفات ما عرفته دراسة (Marah,2009) إذ عرفت الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات بأنه نهج لدمج السياسات المالية والموازنة ويربط بين التنبؤ المالي والأهداف والقواعد المالية مع تقديرات الموازنة متعددة السنوات⁹. كما تُشير بعض الدراسات للمفهوم الواسع والشامل لإطار الإنفاق المتوسط الأجل (MTEFs) بأنه التنبؤ بالمتغيرات الأساسية التي تؤثر على تغيير السياسات والبرامج الجديدة ومتطلبات الموازنة على مدى متعدد السنوات، ويتم تخطيط النفقات الحكومية لمدة ثلاثة سنوات مقبلة في حدود سقف الإنفاق، والإيرادات والوضع المالي للسياسات الحكومية وسياسات إدارة القروض. ويمثل أداة لقياس أثر تغيير السياسات على الموازنة، ومقارنة الكميات المالية للنفقات أثناء تنفيذ الموازنة⁽¹⁰⁾.

وعلى أية حال يدور تعريف الإنفاق متوسط المدى حول تقدير الإنفاق للموازنة خلال فترة زمنية تتجاوز السنة الواحدة وذلك على عكس الموازنة التقليدية وهذه الفترة على الأغلب تم تحديدها بثلاث سنوات.

ثانياً- أهداف الإنفاق المتوسط المدى

الجدول (1)
 يبين أهداف الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات

الأهداف Objective	أدوات وسياسات الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات
تحقيق الانضباط المالي	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحديد سقف قطاعية على أساس الأولويات الوطنية وتشجيع الوزارات التنفيذية على تخصيص الموارد ضمن سقفها القطاعية. ▪ قرارات الإنفاق لجهات خاصة أو معينة.
تعزيز كفاءة الإنفاق العام Enhancing Efficiency in Public Spending	

المصدر: من إعداد الباحث.

ثالثاً- النتائج المتوقعة من تطبيق MTEF

يؤكد نهج MTEF على أن إدارة النفقات تتعلق بتوفير السياسات المناسبة على المدى المتوسط، وليس إدارة المالية على المدى القصير. ويوفر MTEF التنبؤ بالبرنامج وتوفير

⁹OECD. (2018). OECD Best Practices for Performance Budgeting.

(10) Djurovic-Todorovic, J., & Djordjevic, M. (2009). The Importance of Public Expenditure Management in Modern Budget System. Facta Universitatis Series: Economics and Organization, 6(3), 281-294.

تمويل لها. وبالتالي إدارة أفضل لتخصيص الموارد وفقاً للأولويات الإنفاقية. واعتماد MTEF يحقق العديد من النتائج السليمة للموازنة⁽¹¹⁾.

ويمكن القول بأن أهم النتائج المتوقعة من تطبيق الإنفاق متوسط المدى مايلي:

- (١) تحسين التوازن الاقتصادي الكلى من خلال تطوير إطار موارد متنسق وواقعى.
- (٢) تحسين تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية بين القطاعات وداخلها.
- (٣) زيادة الالتزام بإمكانية التنبؤ بالسياسة والتمويل بحيث يمكن للوزارات التخطيط مسبقاً واستدامة البرامج.
- (٤) توفير قيود صارمة على الموازنة والوكالات التنفيذية، وزيادة الحوافز للاستخدام الفعال للموارد العامة.

وفى سياق ماسبق، يتحقق ضمناً أمران هاما هما: أولاً، تحسين الترابط بين الموازنة السنوية والاعتبارات متوسطة الأجل، مثل خطط الاستثمار، وقدرة الاقتراض، وتغيير سياسات الإنفاق، والأولويات. ثانياً، توفير المعلومات ذات الصلة بالسياسات لصانعي القرار بشأن التكاليف المترتبة على سياسات الإنفاق.

رابعاً: تصنيفات أو نماذج الإنفاق متوسط الأجل MTEF

بدايةً، يحاول الإنفاق متوسط الأجل MTEF بربط السياسات بقرارات تخصيص الموارد فى سياق متعدد السنوات. ومن ثم، فهو بمثابة تخصيص استراتيجي للموارد بما يتفق مع أولويات الحكومة أو الأهداف المحددة مسبقاً، وتكاليف الفرص البديلة المتاحة لاتخاذ القرارات، ويتوقف تحقيق الناتج على عملية تنفيذه. مما يؤدي ذلك إلى، تحسين القرارات المتعلقة بالسياسات المالية، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية، وتركيز السياسات الإنفاقية على تحقيق أهداف الحكومة.

بداية وفقاً لممارسات الدول التى طبقت MTBF تبين أنه يوجد مجموعة من الأساليب والممارسات المختلفة لإعداد MTBF، التى تختلف بين الدول وفقاً للأهداف والإعدادات المؤسسية لكل دولة.

وفى الواقع، لم تتفق الأدبيات على نموذج أو إجراءات موحدة لخطوات MTBF أو MTEF. فينبغى على كل حكومة أن تنظر إلى المسائل التى تؤثر على تنفيذ نهج الإدارة العامة فى ضوء الظروف المحلية. وفى إطار ذلك تقرر الحكومة ما يلي: (١) سيكون ممارسة سنوية أو متعددة السنوات؛ (٢) وضع سقف جامدة-إلزامية أو إرشادية للسنة الأولى والسنوات الخارجية "بخلاف سنة الموازنة السنوية"؛ (٣) تحديد الحدود القصوى للنفقات الاجمالية أو الصافية "سقف الإنفاق الإجمالى أو الصافى"؛ (٤) اعتماد نهج شامل بما فى ذلك المؤسسات العامة وجميع مستويات الحكومة، أو تشمل العمليات المالية الحكومية المركزية.

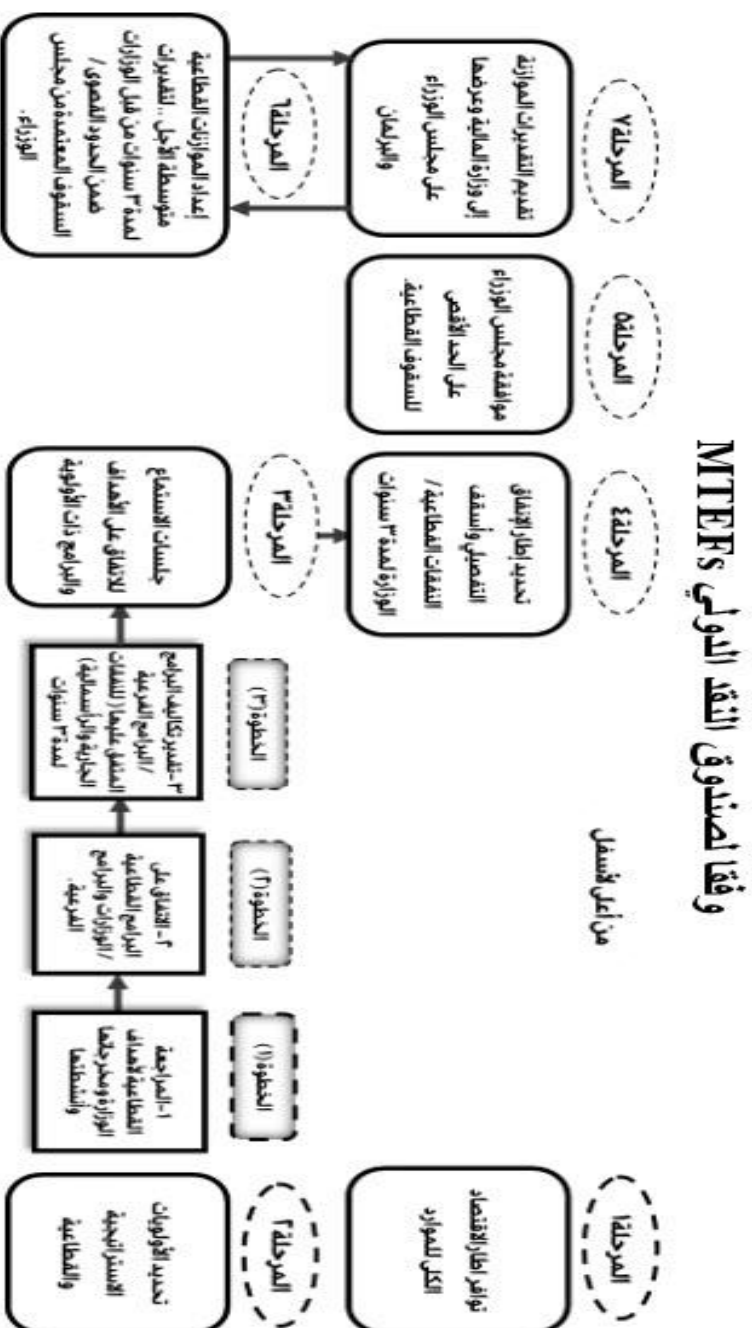
(١) نموذج شامل لإطار الإنفاق متوسط الأجل

(11) Hur, S. K. (2004). Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System. Korea Development Institute.

ومن أشهر النماذج التي طبقت هذه الرؤية المعاصرة ما أوضحه صندوق النقد الدولي حيث وضع نموذج شامل لإطار الإنفاق متوسط الأجل MTEF. وفقاً لكتيب إدارة الإنفاق العام للبنك الدولي (١٩٩٨)، يعتمد نهج MTEF على الترتيبات المؤسسية ووفقاً للظروف المحلية لكل دولة، وحدد البنك الدولي نموذج لهيكل MTEF وهو يتكون من مجموعة متكاملة من الترتيبات المؤسسية، من خلال تكامل عملية التخطيط الاستراتيجي التصاعدي من أسفل لأعلى مع النهج التنازلي من أعلي لأسفل، حيث تقوم الحكومة بوضع سقف للموارد من أعلى لأسفل على مدى عدة سنوات يتفق مع ظروف الاقتصاد الكلي، ثم تقدير تكاليف السياسات الحالية ومتوسطة الأجل من خلال نهج من أسفل لأعلى ومقارنتها بالموارد المتاحة. وذلك في سياق الموازنة السنوية. ويعتبر نهج سقف الموارد من أعلى لأسفل هو نموذج للاقتصاد الكلي يشير إلى الأهداف المالية ويتضمن تقدير الإيرادات والنفقات، بما في ذلك الالتزامات المالية الحكومية والبرامج عالية التكلفة على مستوى الحكومة مثل إصلاح الخدمة المدنية. لاستكمال نموذج الاقتصاد الكلي، وتشارك القطاعات في مراجعات من أسفل لأعلى تبدأ بمراجعة السياسات والأنشطة القطاعية على غرار نهج الموازنة الصفرية، مع التركيز على تحسين المخصصات داخل القطاعات. والشكل رقم (١) يبين مراحل التخطيط الاستراتيجي الشامل للإنفاق متوسط الأجل MTEFs على مستوى الحكومة أو موازنة متوسطة الأجل وفقاً لنموذج صندوق النقد الدولي (١٢).

(12) World Bank. (1998) . op.cit.

الشكل (١) يبين مراحل التخطيط الاستراتيجي للإفلاق متوسط الأجل الشامل



Source: World Bank. (1998). Public expenditure management handbook.

يوضح الشكل السابق رقم (١) عملية تخطيط الإنفاق المتوسط الأجل الشامل MTEFs على مستوى الحكومة وفقاً لرؤية صندوق النقد الدولي^(١٣). وسنبين فيما يلي تلك المراحل والخطوات التفصيلية لإطار الإنفاق المتوسط الأجل الشاملة MTEFs أو ما يطلق عليها MTB.

المرحلة ١: تقوم وزارة المالية بتطوير إطار الاقتصاد الكلي، الذي سيستخدم لوضع توقعات الإيرادات والنفقات لمدة ثلاث سنوات. وهي تُعد خطوة ضرورية لتحقيق الانضباط المالي الكلي وذلك بالاستناد إلى تحليل الاقتصاد الكلي والنماذج الكلية. ويلزم ذلك تقديم معلومات عن التكلفة المالية لاتخاذ قرارات سليمة من الناحية المالية. مما يستدعي ذلك، ترابط واتساق التوقعات الاقتصادية بالأهداف المالية ومتطلبات بناء النماذج واستخدامها. فمن الضرورة ترابط التوقعات الاقتصادية بالأهداف المالية من أجل تحديد المشاكل عن طريق التحقق من الاتساق الداخلي لمقترحات الموازنة وتوفير توقعات وتنبؤات دقيقة، ويتم المفاضلة بين الاستخدامات البديلة للموارد والافتراضات الأساسية لتحديد الأولويات. وهنا ينبغي إشراك الأطراف المعنية في بناء نموذج الاقتصاد الكلي، حيث يتعاون فيها الموظفون الفنيون للوكالات المالية والتخطيطية والاحصائية، بالتعاون مع البنك المركزي يتم مراجعة بيانات الاقتصاد الكلي، ومناقشة العلاقات ذات الصلة، وتحديد البيانات المطلوبة.

المرحلة الثانية: تتم هذه المرحلة بالتوازي مع المرحلة الأولى ويتم فيها تحديد الأولويات الاستراتيجية الوطنية والقطاعية. حيث يتم الاتفاق على الأهداف والأنشطة القطاعية للوزارات التنفيذية وتقدير تكاليفها. وبمجرد قيام الوزارات باستعراض ومراجعة البرامج والبرامج الفرعية وتقدير تكلفتها، تقوم الوزارات بعملية تحديد الأولويات لجعل تكاليف البرامج في حدود الموارد المتاحة ثم يتم حساب تكلفة البرامج المتفق عليها على مدى أفق زمني ثلاثة سنوات (وتتضمن كلاً من التكاليف الجارية والرأسمالية).

وبمجرد قيام الوزارات باستعراض البرامج والبرامج الفرعية وتقدير تكلفتها، تقوم الوزارات بعملية تحديد الأولويات لجعل تكاليف البرامج في حدود الموارد المتاحة. ويستلزم ذلك، تحديد الأنشطة التي ينبغي تقليلها أو تأجيلها للسنة القادمة، أو إلغاؤها. مع مراعاة توضيح أثر تلك التعديلات على تحقيق الأهداف. ويتم تقديم تلك المعلومات إلى وزارة المالية لوضع الحدود القصوى للإنفاق. كما يمكن للوزارات أن تضع مؤشرات أداء للبرامج والبرامج الفرعية المتفق عليها. وبالتالي، تتمكن للوزارات بتقييم المخرجات والنواتج التي تحققها الموارد.

المرحلة الثالثة: وفقاً لهذه المرحلة يتم عقد جلسات للاستماع بين وزارة المالية والوزارات القطاعية، يتم فيها استعراض المخرجات والنتائج القطاعية المحققة فعلياً.

المرحلة الرابعة: وهي تركز على وضع استراتيجية تفصيلية للنفقات العامة، وتستند إلى إطار الاقتصاد الكلي ومراجعة النتائج القطاعية. وينتج هذا الإطار تحليل ومفاضلة قرارات التمويل بين القطاعات وداخلها. وهو يُعد الأساس لتحديد الحدود القصوى للنفقات القطاعية بموازنة السنة المقبلة وموازنة السنتين القادمتين. وينبغي أن يشمل هذا الإطار إطاراً زمنياً متوسط الأجل (يمتد غالباً من ٣ إلى ٥ سنوات). ويستخدم لتوجيه مجلس الوزراء لقرارات تخصيص الموارد الاستراتيجية. كما ينبغي أن يفرض سياسات لتحقيق الانضباط المالي الكلي

(13)World Bank. (1998) . Ibid.

(وهذا يتطلب ضرورة توافق الآراء بين الأطراف الرئيسية الفاعلة لضمان التنفيذ بالأهداف الانفاقية والإجراءات المتفق عليها لتعديلها).

وينبغي أن يشتمل الإطار المالي متوسط الأجل بيانات واضحة عن أهداف السياسة العامة ودور الحكومة في الاقتصاد، والانضباط في إدارة الاقتصاد الكلي، والأهداف الإجمالية للإيرادات والنفقات العامة، وإجراءات لوضع ومراجعة إطار الإنفاق، وتحديد المسؤوليات الرئيسية للوكالات. ومن الأهمية وجود مساندة من القيادة السياسية من داخل الحكومة لتحسين عملية تخطيط الموازنة.

المرحلة الخامسة: يتم موافقة مجلس الوزراء على سقف الإنفاق، مع تخصيص الموارد القطاعية، وتعتبر تلك المرحلة حاسمة في عملية تخطيط الإنفاق متعدد السنوات، يوافق فيها مجلس الوزراء على سقف إنفاق خلال ثلاث سنوات مقبلة، مع تخصيص الموارد القطاعية متوسط الأجل. وذلك على أساس القدرة على تحمل التكاليف والأولويات المشتركة بين القطاعات. ويتم ذلك عن ذلك على أساس القدرة على تحمل التكاليف والأولويات المشتركة بين القطاعات. ويتم ذلك عن طريق تقدير سقف الموارد القطاعية من أعلى إلى أسفل التي تعكس السياسة الحالية والأولويات المتغيرة للحكومة - السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الأفق المتوسط الأجل أساساً لإمكانية التنبؤ بحيث يمكن اتخاذ القرارات التشغيلية الإستراتيجية والفعالة وتنفيذها.

وأخيراً، يتم إجراء مراجعة تقديرات الموازنة وملاءمتها مع حدود السقف المعتمدة. وبعد ذلك، تقوم وزارة المالية بمراجعة مشروع الموازنة النهائية، وتقدم تقديرات الموازنة النهائية علي مجلس الوزراء، لتقديمها للبرلمان واعتمادها.

في سياق ماسبق، ينبغي على الدول التي تسعى لتنفيذ تخطيط الإنفاق العام على مدى عدة سنوات بنجاح عدة عوامل منها، (١) وجود تأييد والتزام سياسى بإعادة هيكلة النفقات العامة والالتزام بها، من أجل توجيه المزيد من الموارد إلى القطاعات ذات الأولوية العليا. (٢) تحقيق الانضباط من خلال إخضاع القرارات المتعلقة بالسياسات التي لها تأثير مالي وتم خارج اطار عملية الموازنة إلى MTEF (٣) الالتزام بتنفيذ القرارات على مستوى قطاعات الوزارات. (٤) تعزيز رقابة النفقات مع الالتزام بتنفيذ قرارات الانفاق بالموازنة وعلى جميع المستويات بحيث لا يتم إدخال قرارات إنفاق جديدة اثناء تنفيذ الموازنة والتي تتطلب إعادة تخصيص الموارد، مما يعنى عدم الالتزام بالأولويات المحددة المعتمدة من قبل البرلمان. (٥) تحسين إدارة الاقتصاد الكلي و تحصيل الإيرادات العامة حتى لايتسبب فى نقص الإيرادات وإجراء تعديلات على تقديرات الموازنة (١٤).

(٢) نماذج من الممارسات الدولية لتصميم وتنفيذ أطر الإنفاق على المدى المتوسط

تشترك الدول المتقدمة بعدة خصائص مميزة لتخطيط الموازنة متعددة السنوات أو الإنفاق متوسط الأجل وهي، ترابط أهداف السياسة المالية مع القواعد المالية؛ وإنشاء سقف إنفاق؛ وتخصيص الموارد من خلال الاعتمادات في قانون الموازنة السنوية. وبالرغم من ذلك، بالنظر إلى الممارسات في الدول المتقدمة، تختلف خصائص تصميم MTBF تبايناً كبيراً من

(14) World Bank. (1998) . Ibid.

حيث تغطيتها للنفقات الحكومية، ووحدة التخطيط والمراقبة، وتصميم سقفوف الإنفاق (مثال ذلك، سواء كانت ملزمة أو إرشادية)، وعدد السنوات التي تغطيها التوقعات المستقبلية. وبالتالي يوجد مجموعة من المناهج البديلة لتصميم MTEF⁽¹⁵⁾.

وفى سياق ماسبق يمكن القول، بأنه ليس هناك إطار نموذجى بخطوات الموازنة متوسطة الأجل MTBF أو MTEF لدى جميع الدول، ولكن هناك العديد من الممارسات الدولية التي تختلف من دولة لأخرى: وسنبين أهم الأنواع شيوعاً وبيان خصائص تصميمها فيما يلي:

جدول (٢)

تصنيفات مختلفة للإنفاق متوسط المدى

تصنيفات مختلفة للإنفاق متوسط المدى	
تقديري أو تنبؤي	الجهة المسؤولة عن إعداد وتقدير الإنفاق متوسط الأجل
إلى- وفقاً للبرامج	
سقف إرشادي Indicative MTEF	طبيعة الإلتزام الحكومات بسقفوف الإنفاق فهل هي إرشادية أم ينبغي الإلتزام بها؟ وهل سيتم مراجعتها وتغييرها في إطار MTBF
سقف ملزم Binding MTEF	

المصدر: من اعداد الباحثة

يعكس الجدول السابق رقم (٢) التصنيفات المختلفة للإنفاق العام وسنبين ذلك فيما يلي:
تصنف الحالة الأولى، خصائص MTEF على أساس مكان إعداده وكيفية تقدير الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات سواء بأسلوب تنبؤي أو تقديري : "MTE"

فيما يتعلق بالبعد الأول، تقوم وزارة المالية بتقدير الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات MTEF وبعد ذلك تقوم بتخصيص على مستوى القطاعات أو وزارات الإنفاق، وذلك وفقاً لنهج من أعلى لأسفل. وتستند التقديرات على أساس تقدير التكاليف⁽¹⁶⁾. فتتم عملية التقدير متعددة السنوات استناداً إلى سقفوف الإنفاق. فتقوم وزارة المالية بتقدير النفقات بشكل ميكانيكي من أعلى لأسفل. وتُقدم الوكالات الإنفاقية طلبات الموازنة إلى وزارة المالية وذلك دون تقسيمها إلى سياسات حالية وجديدة. وبالتالي، تفتقر عملية تخصيص الموارد إلى الكفاءة.

أما فيما يتعلق بالبعد الثاني، برمجة الإنفاق على مدى أفق زمني متعدد السنوات MTEF أي بأسلوب إلى، فيتم تقدير النفقات من قبل الوكالات الإنفاقية من أسفل لأعلى، ويتطلب تنفيذه تصنيف النفقات القائمة وفقاً لبرامج ويتم تمويله وفقاً للتكلفة، وتُمكن البرامج على مدى متعدد السنوات من تخصيص الموارد بكفاءة. ويعتبر الأداء متوسط المدى من أحدث أطر الإنفاق متوسطة الأجل، ويطلق عليه البعض إطار الإنفاق المتوسط الأجل المتكامل

(15) Allen, R., Chaponda, T., Fisher, M. L., & Ray, R. (2017). *Medium-Term Budget Frameworks in Sub-Saharan African Countries*. International Monetary Fund.

(16) Di Francesco, M., & Barroso, R. (2015). Bottom-Up Costing Within Medium Term Expenditure Frameworks: A Survey of Practices in Selected OECD Countries. *Public Budgeting & Finance*, 35(3), 44-67.

(MTPF)، لأنه يتطلب تغييرات في الموازنة من المدخلات إلى المخرجات والنتائج، بالإضافة إلى ربط مستويات الأداء بتخصيصات الموارد. وتوفير برامج متوسط الأجل بمثابة حوافز لتعزيز كفاءة وكالات الإنفاق لتقديم خدمات عامة أفضل، وتعزيز نتائج الموازنة⁽¹⁷⁾. يتضح مما سبق، بأن إطار الأداء متوسط المدى يُغيّر اتجاه إعداد الموازنة داخل كل وزارة من التركيز على البنود إلى الاتجاه نحو الموازنة على أساس الأداء. ويُقصد بها الإجراءات التي تهدف إلى تعزيز الترابط بين الإيرادات المقدمة لجهات القطاع العام ونتائجها و/أو المخرجات، وذلك بالاستناد إلى استخدام المعلومات الرسمية المتعلقة بالأداء في عملية صنع القرار وتخصيص الموارد. وهي تُركز على الإنتاجية مقارنة بالأهداف المخططة، وتُعزز الترابط بين الإنفاق العام والنتائج. وفقاً لذلك، يتم تحديد أهداف وأنشطة الإنفاق على مدى ثلاثة سنوات من أسفل لأعلى، وهو تصنيف جديدة للموازنة يُعزز رقابة برامج الإنفاق والأنشطة ومؤشرات الأداء. وبالتالي تعزيز المساءلة⁽¹⁸⁾.

▪ **تصنف الحالة الثانية خصائص MTEF في شكل صياغة السياسة المالية يبين مدى الإلتزام بالقرارات مستقبلياً، ويتم الاختيار بين الأخذ بسقف ثابت fixed ceiling أو سقف متجدد - مرن rolling ceiling.**

فيما يتعلق بالبعد الأول، سقف ثابت متعدد السنوات year -A fixed multi ceiling، قد تصدر البرلمانات تشريعات تقتضى بإلزام السلطة التنفيذية بالإلتزام بسقوف ملزمة للموازنة في سياق متعدد السنوات binding ceilings، مع توضيح طرق تحديثه⁽¹⁹⁾. ومن الممارسات الجيدة أن يرتبط سقف الإنفاق الثابت، بسنوات بقاء الحكومة في السلطة، ويتضمن تحديد السياسات المالية، ولا تقوم الحكومة بمناقشة حجم الحكومة بشكل سنوي⁽²⁰⁾.

وفي سياق ذلك، فمن أجل تحقيق استقرار عملية الموازنة ينبغي تحديد إجمالي النفقات العامة وفقاً للأهداف متوسطة الأجل. وذلك من خلال، وضع حدود قصوى أو سقوف لإجمالي الإنفاق على مدى متعدد السنوات، وتكون تلك السقوف ثابتة لا يمكن تجاوزها أثناء عملية إعداد الموازنة السنوية.

وبعبارة أخرى، **فالحده الأقصى للنفقات في العام الماضي، يمكن إضافة مسار زمني جديد لعام أو اثنين.** وهذا يعني، أن مجموع نفقات السنة المقبلة للموازنة يكون متنسفاً مع الحد الأقصى للعام الماضي. ويتطلب ذلك من سنة لأخرى تسوية إجمالي النفقات مع سقف الإنفاق

(17) Demirbaş, T. (2020). The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Turkey. In Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges.op.cit.

(18) Vian, T., & Bicknell, W. J. (2013). Good governance and budget reform in Lesotho Public Hospitals: performance, root causes and reality health policy and planning, 29(6), 673-684.

(19) Sayegh, A., & Stone, M. (2019). Ukraine: Technical Assistance Report - Strengthening Budget formulation and Fiscal Risk Management. IMF. Washington, D.C.

(20) Ljungman, G. (2008). Expenditure ceilings-A survey. International Monetary Fund.

وفقاً لإطار الإنفاق متوسط الأجل التي يتم تحديده في السنوات السابقة. وتأخذ به كلاً من هولندا والسويد⁽²¹⁾.

ويُمكن تحديد حدود الإنفاق للسنوات المقبلة بالقيمة الاسمية أو الحقيقية. يعتبر الإنفاق بالقيمة الاسمية كافي لغرض الموازنة السنوية. أما البيئة التي تعاني بعدم الاستقرار وارتفاع التضخم يتم تحديد حدود الإنفاق بالقيمة الحقيقية، وتطبيق تلك التغييرات، يساعد على ضمان بقاء الأسقف مناسبة وإمكانية تنفيذها، وينبغي معرفة العلاقة النسبية بين التضخم والنفقات والإيرادات. مثال ذلك، وضع حدود الإنفاق بالقيمة الحقيقية يضغط على عجز الموازنة، تماشياً مع التضخم. ويمكن تعديل معايير الاقتصاد الكلى الأخرى في السنوات المقبلة، بما في ذلك أسعار الصرف. ويتم ذلك في كلا الاتجاهين -زيادة وانخفاض المعايير الأساسية للاقتصاد الكلى⁽²²⁾.

ويؤدي سقف الثابت إلى تقلب العجز السنوي بشكل تلقائي. فعند تعديل النفقات العامة وتقلب الإيرادات الضريبية وفقاً للدورة الاقتصادية. فذلك يؤدي إلى، تقلب العجز ولذلك يتم وضع حداً أقصى لتقلب العجز المسموح به. أما حالة تجاوز العجز الحد المسموح به، يجب ضبط سقف الإنفاق. ومثال ذلك، هولندا في الفترة من 1998-2002، كان الحد الأقصى 1% من الناتج المحلي الإجمالي أعلى من العجز الهيكلي نتيجة الإيرادات الضريبية والحد الأقصى للإنفاق.

يسهم العجز المتقلب في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلى في الموازنة، واستقرار موارد الموازنة العامة تلقائياً. وهذا يعني، بأن العجز له تأثير دورى وليس معاكساً للدورة الاقتصادية، أى زيادة النفقات عندما تنخفض الإيرادات الضريبية.

كما أن الإطار متوسط الأجل الثابت يحقق استقرار عملية الموازنة لأن تقلب الإيرادات الضريبية لا يمثل سبباً لتعديل الإنفاق. حيث يتم إحداث تعديلات سنوية على مستوى الوزارات وحسابات الموازنة. وبصرف النظر عما إذا كان " مرناً أو ثابتاً " فإنه يتم توجيهه إلى تحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات والعجز على المدى المتوسط.

- فيما يتعلق بالبعد الثاني وهو النهج البديل لتحديد السقوف على أساس متجدد أو مرناً or **flexible rolling ceilings**، يسمح إطار الإنفاق متوسط المدى المرناً، بتعديل إجمالي الإنفاق وفقاً للظروف الاقتصادية والمالية المتعلقة بالموازنة. على سبيل المثال، كندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والمكسيك ونيوزيلندا وأستراليا لديها أطر مرنة⁽²³⁾.

ويعنى آخر، تجديد سقف الإنفاق سنوي جديد كل عام، يسمح بمزيد من السلطة التقديرية على المدى المتوسط، ولكنه يعني أنه سيتم وضع السقوف تتعدى الفترة الزمنية

(21) OECD. (2005). Reallocation: The Role of Budget Institutions, Paris: OECD.

(22) Sayegh, A., & Stone, M. (2019). Ukraine: Technical Assistance Report - Strengthening Budget formulation and Fiscal Risk Management. IMF. Washington, D.C.

(23) OECD. (2005). Reallocation: The Role of Budget Institutions, Paris: OECD. pp27-28

للحكومة الحالية. وهذا لا يُعد مقبولاً بالنسبة للحكومة الجديدة، وذلك لوجود اختلاف جوهرى لأجندتها السياسية عن أجندة الحكومة السابقة^(٢٤).

السمة الثالثة: بالآلية المرتبطة بخطوط الأساس، متدرجة Rolling baselines
يغطي إطار الإنفاق على المدى المتوسط فترة تخطيط من ثلاثة إلى خمس سنوات، تشتمل على سنة الموازنة الحالية وعدة سنوات مستقبلية. تتضمن السنوات المستقبلية توقعات لتكلفة جميع البرامج الحالية وذلك بما يتفق مع قرارات الحكومة بشأن إجماليات الموازنة وأولوية السياسات. ويتم تقدير التكلفة على أساس عدم تغيير السياسات، والتي يمكن تعريفها على أنها تقديرات للنفقات على افتراض ثبات القوانين والسياسات والافتراضات السلوكية والاقتصادية فى حساب تكلفة البرنامج الأساسى لاتزال فى مكانها. وبذلك الطريقة، يتم تقييم قرارات الموازنة الإضافية – مايسمى الاختلافات فى خط الأساس incremental budget – وso called variations to the baseline– decisions – وتفسيرها من حيث تأثيرها على التقديرات السنوية. ولذلك، فإن آلية الإنفاق متوسط المدى " التوقعات المتدرجة" هى نوع من بطاقات الأداء لاتخاذ قرارات الموازنة السنوية^(٢٥).

الخاتمة

ظاهرة الإنفاق متوسط الأجل من الظواهر الحديثة نسبياً إذ طبقته العديد من دول العالم مؤخراً.

ويُعد الإنفاق متوسط المدى من الآليات التي تبنتها العديد من الدول واثبتت نجاحها فى تحقيق أهدافها. حيث يدور مفهومه حول التنبؤ بالإنفاق العام على مدى يتجاوز السنة الواحدة وذلك على عكس ما هو متعارف عليه فى الموازنة التقليدية. ويهدف هذا النوع من الإنفاق إلى تعزيز كفاءة الإنفاق العام وتحقيق الانضباط المالى.

وقد ترتب على تطبيق هذا الإنفاق العديد من المزايا والتي منها تحسين تخصيص الموارد وفقاً للأولويات الاستراتيجية سواء ذلك بين القطاعات وداخلها. بالإضافة إلى ذلك، زيادة الالتزام بإمكانية التنبؤ بالسياسات وتمويلها بحيث يمكن للوزارات التخطيط مسبقاً واستدامة البرامج وأخيراً توفير قيود صارمة على الموازنة والوكالات التنفيذية، وزيادة الحوافز للاستخدام الفعال للموارد العامة.

ويُعد أشهر النماذج التي طبقت هذه الرؤية المعاصرة ما أوضحه صندوق النقد الدولى حيث وضع نموذج شامل لإطار الإنفاق متوسط الأجل MTEF ويتم تطبيقه من خلال مراحل مختلفة.

(24) Ljungman, G. (2008). Expenditure ceilings-A survey. International Monetary Fund.

(25) Di Francesco, M., & Barroso, R. (2015). Bottom-Up Costing Within Medium Term Expenditure Frameworks: A Survey of Practices in Selected OECD Countries. *Public Budgeting & Finance*, 35(3), 44-67.

المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

صبحي، هبه محمد. (٢٠١٦). بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر. إصدار بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر، معهد التخطيط القومي.

ثانياً: المراجع باللغة الانجليزية:

- 1.Allen, M. R. I., Chaponda, T., Fisher, M. L., & Ray, R. (2017). Medium-term budget frameworks in sub-Saharan African countries. International Monetary Fund.
- 2.Demirbaş, T. (2020). The experience of a medium-term expenditure framework in Turkey. In Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 1 (pp. 63-90). Springer, Singapore.
- 3.Di Francesco, M., & Barroso, R. (2015). Bottom-up costing within medium term expenditure frameworks: a survey of practices in selected OECD countries. Public Budgeting & Finance, 35(3), 44-67.
- 4.Djurovic-Todorovic, J., & Djordjevic, M. (2009). The importance of Public expenditure management in modern budget systems. Economics and Organization, 6(3), 287-294.
- 5.Grigoli, F., Mills, Z., Verhoeven, M., & Vlaicu, R. (2012). MTEFs and fiscal performance: panel data evidence. World Bank Policy Research Working Paper, (6186).
- 6.Hur, S. K. (2004). Successful Installation of MTEF to the Korean Fiscal System. Korea Development Institute.
- 7.Ljungman, G. (2008). Expenditure Ceilings–A Survey (No. 2008-2282). International Monetary Fund.
- 8.Marah, K. (2009). Moving towards transparency and participation in the budgetary process: a case study of Sierra Leone (Doctoral dissertation, University of Hull).
- 9.Kraan, D. J., & Kelly, J. (2005). Reallocation: The role of budget institutions. Organization for Economic.
- 10.Sayegh, A., Stone, M., Dubertret, J., & Johnson, M. (2019). Strengthening Budget Formulation and Fiscal Risk Management.
- 11.WorldBank.(1998).public Expenditure Management Handbook.Washington,DC;World Bank.
- 12.Vian, T., & Bicknell, W. J. (2014). Good governance and budget reform in Lesotho Public Hospitals: performance, root causes and reality. Health policy and planning, 29(6), 673-684.