بسم الله الرحمن الرحيم

أسس و قواعد إعداد الموازنة العامة
للعـــــــــــــام المالـــــــــــــــــي 2021م

مقدمة:

- الموازنة العامة للدولة هي الخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية ومن أهم أدوات السياسة العامة ، وتُعبر عن فلسفة الدولة ونهجها في رسم السياسة المالية وما يتبع ذلك من أهداف وسياسات.
- تأتي موازنة العام المالي 2021م في ظروف عالمية بالغة التعقيد ، إذ شهد الإقتصاد العالمي تباطؤاً في النمو وسجلت دولاً عديدة معدلات نمو سالبة ،وأدت جائحة فيروس كورونا (COVID-19) لضغوط غير مسبوقة على أنظمة الرعاية الصحية ، مما جعل الحكومات مطالبة بتوفير موارد مالية إضافية في ظل ظروف معقدة وإغلاق تام أو شبه تام للدول ، وتأثر الإقتصاد العالمي من تبعات الجائحة التي تسببت في شلل كلي للأنشطة الإقتصادية و زادت من مشكلة الاقتصاد السوداني الذي يعاني من اختلالات هيكلية تتطلب سرعة المعالجة.
- وشكلت هذه الأوضاع تحديات كبيرة على وزارة المالية متمثلة في توفير موارد إضافية وانتهاج سياسات رشيدة تعوض زيادة الإنفاق الحكومي من جراء الجائحة وتعمل على وقف تدهور الأوضاع الإقتصادية وتصحيح مسار الإقتصاد الكلي وتنفيذ برامج بناء واستدامة السلام مع استصحاب ما جاء في الوثيقة الدستورية واتفاقيات السلام الشامل.

المرجعيات:

- تستمد الموازنة العامة للعام 2021م مرجعياتها من الآتي:-

1/ أولويات حكومة الفترة الإنتقالية.

2/ مطلوبات مصفوفة إتفاقية السلام.

3/ مخرجات وتوصيات المؤتمر الاقتصادي القومي الأول.

4/ البرنامج الإقتصادي لقوى الحرية والتغيير.

5/ نتائج تقييم الأداء المالي للعام 2020م وتحدياته.

6/ البرنامج الثلاثي للإصلاح الإقتصادي.

7/ أهداف التنمية المستدامة 2030م (SDGs).

- و يمكن عرض أسس و قواعد إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2021م على النحو الآتي:

أولاً: الأهداف العامة للموازنة:

يتمثل الهدف الرئيسي للموازنة العامة للعام 2021م في السعي لتحقيق الإستقرار الإقتصادي للدولة ، والمفهوم الأوسع انتشاراً للإستقرار الإقتصادي عُرف بأنه "الوضعية التي تمكن الدولة من تفادي الأزمات الإقتصادية المالية وتجنب التقلبات الحادة في النشاط الإقتصادي والتضخم المرتفع والتقلب المفرط في أسعار الصرف والأسواق المالية حيث تؤدي هذه التقلبات إلى زيادة مستويات عدم التيقن وتعرقل النمو الإقتصادي وبالتالي تؤثر سلباً على مستويات المعيشة " مع مراعاة متطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 و تحقيق السلام العادل و الشامل و المستدام.

ولتحقيق الهدف الرئيسي يجب تحقيق الأهداف الفرعية الآتية :

- تحقيق معدلات نمو للناتج المحلي الإجمالي تكون كافية لخفض معدلات البطالة وتوفير فرص عمل جديدة خاصة للشباب والمرأة، وتقليل التفاوت في توزيع الدخل.
- تخفيض نسبة العجز الكلي للموازنة العامة على أن يكون في الحدود الآمنة.
- تحقيق ولاية وزارة المالية على المال العام.
- تحقيق ولاية بنك السودان المركزي على النقد الأجنبي.
- تنويع مصادر الدخل القومي.
- التنسيق بين السياسات المالية والنقدية لتحقيق الاستقرار الاقتصادي.
- تعزيز التعاون الاقليمي والدولي لتوفير الموارد اللازمة لتمويل مشروعات التنمية.
- تقليل الأثار السالبة للإصلاحات الإقتصادية على الفئات والشرائح الضعيفة من خلال توفير خدمات التعليم والصحة والضمان الإجتماعي و الدعم المباشر.
- التطبيق التدريجي لموازنة البرامج والأداء ، على أن تطبق على موازنتي وزارة الصحة ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية كمرحلة أولى.
- إعداد موازنة النقد الأجنبي وعمل الترتيبات اللازمة لذلك.

ثانياً الأهداف الكمية والافتراضات الرئيسية لموازنة العام 2021م:

أ. أداء الاقتصاد العالمي والاقليمي :

آفاق الإقتصاد العالمي

البيان	2019	2020	2021
الإقتصاد العالمي			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	2.8	(4.4)	5.2
معدل التضخم (%)	3.4	3.6	3.5
معدل نمو التجارة في السلع والخدمات (%)	1.0	(10.4)	8.3
الإتحاد الأوربي			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	1.3	(8.3)	5.2
معدل التضخم (%)	1.2	0.4	0.9
الأسواق الناشئة والاقتصادات النامية			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	2.1	(4.6)	3.9
معدل التضخم (%)	6.6	5.2	5.2
آسيا			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	4.6	(2.2)	6.9
معدل التضخم (%)	2.7	2.5	2.5
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	0.8	(5.0)	3.2
معدل التضخم (%)	8.2	9.4	9.9
افريقيا وجنوب الصحراء			
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	3.2	(3.0)	3.1
معدل التضخم (%)	8.5	10.6	7.9

المصدر ::تقرير أفاق الاقتصاد العالمي ، صندوق النقد الدولي أكتوبر 2020م

من مخاطر الاقتصاد العالمي التي قد تؤثر على الاقتصاد و تقديرات الموازنة:

1. تفشي وباء جائحة كورونا (COVID-19) الموجة الثانية وما ينتج عنها من اغلاق كامل أو شبه كامل و توقف النشاط الاقتصادي.

2. الصراعات المحتدمة بين الاقتصادات الكبرى حول سوق النفط العالمي وتأثيراتها على الأسعار ومناخ الاستثمار.
3. الصراعات في بعض دول الجوار وأثرها على الاستثمار وحركة التجارة والتدفقات المالية ونزوح المتأثرين بالحروب مما يُعيق استكمال عمليات بناء السلام.

عليه يتم اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة للعام المالي2021 في ظل معدلات النمو العالمية المتوقعة والصادرة من قبل المؤسسات الدولية ذات الصلة مع الأخذ في الاعتبار المخاطر التي يشهدها الاقتصاد العالمي.

ب. أداء الاقتصاد المحلي

أهم الافتراضات الاقتصادية على المدى المتوسط

البيان	2018	2019	2020	2021
الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية (مليار جنيه)	1172.9	1651.6	2167.1	3237.7
معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (%)	2.8	(1.3)	(3.2)	1.0
متوسط معدل التضخم	%62.9	%63.3	%128.2	%104.5
متوسط سعر البرميل خام برنت (دولار/برميل)	86	65	42.3	49.7
متوسط سعر طن القمح الامريكي (دولار)	258.5	203.25	220.75	309.05

تقديرات اولية

ثالثاً: أهم السياسات المالية في موازنة العام المالي 2021م:

1. سياسات اصلاح المالية العامة:

و يتم ذلك بزيادة الايرادات العامة و ترشيد الانفاق العام و ضبط أولويات الصرف لتحقيق استدامة مؤشرات عجز الموازنة و الدين العام.

أ. الايرادات:

العمل على تطوير و تفعيل مصادر الايرادات من خلال زيادة كفاءة التحصيل و زيادة الجهد المالي و الضريبي للدولة و مراجعة الاعفاءات الجمركية و الضريبية و مراجعة قانون تشجيع الاستثمار و تجريم التهرب الضريبي و الجمركي و الجرائم الاقتصادية بشكل عام. و تتمثل أولويات سياسات الاصلاح على جانب الايرادات العامة بالموازنة في منع ومحاربة التجنيب والاصلاح الاداري والمؤسسي بمنظومة الضرائب لسد ثغرات التهرب الضريبي و الإلغاء التدريجي للإعفاءات و توسيع القاعدة الضريبية و زيادة الحصيلة الضريبية. كما يجب الاهتمام بتنمية و تنوع مصادر الايرادات.

ب. الإنفاق العام:

العمل على تحديد وإعادة ترتيب اولويات الانفاق العام وخفض العجز الجاري في الموازنة الى المستويات الآمنة والسيطرة على العجز الكلي و الدين العام. على أن تكون من أولويات سياسات الإصلاح على جانب الانفاق العام بالموازنة تحسين الانفاق الموجه لصالح دعم النشاط الاقتصادي و المساعد على تحقيق معدلات النمو المستهدفة بما يخلق فرص عمل جديدة للشباب و خفض الفقر وزيادة دخول المواطنين مع التركيز على الانفاق الموجه للقطاعات الانتاجية. كما يجب العمل على زيادة الانفاق الموجه لصالح الحماية الاجتماعية.

2. التمويل:

العمل على توسيع منافذ التمويل الخارجي و البحث عن صيغ جديدة كنظام البوت لتشجيع الاستثمارات المشتركة مع ضبط و توجيه الاستدانة من النظام المصرفي و الالتزام التام بالنسب المقررة. مع الاستمرار في سداد الالتزامات و الديون الخارجية الحرجة لضمان استمرار انسياب التمويل من مؤسسات التمويل القطرية و الاقليمية و الدولية مع السعي لاعفاء ديون السودان الخارجية وفق المبادرات الدولية و الاستفادة من فرص الدعم الدولي الحالي و رفع إسم السودان من قائمة الدول الراعية للإرهاب.

رابعاً : منهجية اعداد الموازنة العامة:

1. يعد مشروع الموازنة العامة للدولة على أساس موازنة البنود وفقاً لنظام احصاءات مالية الحكومة (GFS-M 2014) ، على أن يتم إعداد موازنة وزارتي الصحة والعمل و التنمية الاجتماعية وفق موازنة البرامج و الأداء.

2. تعد الموازنة العامة للدولة و تنفذ وفقاً للتصنيق الاقتصادي لأوجه نشاط الدولة حسب التصنيف الوارد بنظام احصاءات مالية الحكومة و أيضاً وفقاً للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة مع مراعاة اجراء التحليل على أساس البرامج و المشروعات فيما يخص وزارتي الصحة و العمل و التنمية الاجتماعية.

3. يتم تبويب استخدامات و موارد الموازنة العامة للدولة الى حسابات تتفق مع التصنيف الاقتصادي و التصنيف الوظيفي و يكون ذلك حسب الجداول المرفقة.

4. تعد موازنة التدفقات النقدية للدولة بالشكل الذي يظهر الآتي:

أ. العجز او الفائض النقدي و يمثل الفرق بين الايرادات و المصروفات و هو ما يطلق عليه في نظام احصاءات مالية الحكومة بصافي رصيد التشغيل.

ب. العجز أو الفائض الكلي و يمثل العجز أو الفائض الجاري مطروحاً منه صافي اقتناء الأصول غير المالية و هو ما يعبر عنه في نظام احصاءات مالية الحكومة بصافي الاقراض أو الاقتراض. و صافي اقتناء الأصول غير المالية هو عبارة عن الفرق بين اقتناء الأصل و التصرف فيه.

ج. مصادر تمويل العجز الكلي (صافي الاقتراض) يتمثل في:

1. القروض المحلية.
2. القروض الخارجية.

3. أدوات سداد الدين.
4. الاستدانة من البنك المركزي.

و جميعها يطلق عليها في نظام احصاءات مالية الحكومة تحمل الخصوم. و عملية سداد الخصوم يطلق عليها اطفاء الخصوم. و الفرق بين تحمل الخصوم و اطفاء الخصوم يطلق عليه صافي تحمل الخصوم.

5. عند إعداد الموازنة يجوز **ولإعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للدولة**ان تدرج احتياطيات عامة بالموازنة دون التقيد بالتصنيف الاقتصادي أو الوظيفي لها و ذلك لمواجهة المصروفات الطارئة و المستجدة.
6. تعد الموازنة العامة للدولة و تنفذ وفقاً للأساس النقدي فيما يتعلق بالايرادات و أساس أوامر الدفع المصدقة فيما يتعلق بالمصروفات و الأصول.
7. تعد موازنات الهيئات والشركات الحكومية بصورة مستقلة تماماً عن الموازنة العامة للدولة و تقتصر العلاقة بين موازناتها و الموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يحول لوزارة المالية منها و يظهر ضمن الايرادات. و يتم إعدادها وفقاً لمبدأ الاستحقاق لكافة المصروفات و الايرادات على أن يتم اعداد الحسابات الختامية وفقاً للمعايير المحاسبية المنظمة للاعمال التجارية و الصناعية.
8. يُراعى عند اعداد الموازنة العامة للدولة اعادة تصنيف الوحدات الحكومية لوحدات متعددة الانشطة و وحدات ذات نشاط واحد. و الوحدات المتعددة الانشطة هي: وزارة الداخلية ، وزارة الدفاع ، جهاز المخابرات العامة و غيرها ان وجد.
9. ضرورة ان يتضمن اعداد الموازنة العامة للدولة بنود التذكرة و التي تهدف لتوفير معلومات تكميلية بشأن البنود المتعلقة بالموازنة و غير المدرجة بها و منها:
   أ. الدين ويشمل كل الخصوم التي يجب سدادها في مواعيد محددة في المستقبل.
   ب. المتأخرات وهي عبارة عن الديون التي لم يتم سدادها في موعد استحقاق السداد.
   ج. الالتزامات المتعلقة بمنافع الضمان الاجتماعي.
   د. العقود المشروطة وهي العقود المنشأة بمطالبة مالية مشروطة على وحدة ما. و من أمثلتها تقديم وزارة المالية ضمانات أو أوامر مستديمة أو سندات تنمية أو مبالغ غير مخصومة ومعلقة ببنك السودان والمبالغ الناتجة عن فروق سعر الصرف.
10. تتكون الموازنة الشاملة للدولة من موازنة الحكومة الاتحادية ، موازنة حكومة الولايات / الأقاليم والمحليات، موازنة التأمين الصحي ، موازنة ديوان الزكاه ، موازنة صندوق دعم الطلاب. مع ملاحظة أن موازنة مؤسسات التعليم العالي لم تظهر ضمن الموازنة الشاملة و انحصرت علاقتها بالموازنة العامة فيما يخصص لها من دعم عبر وزارة التعليم العالي، و يعتبر ذلك أحد أوجه القصور في الموازنة العامة للدولة.

خامساً: الموجهات العامة:

1. تحقيق متطلبات ولاية وزارة المالية على المال العام بما في ذلك شركات القوات النظامية.
2. مراعاة الأولويات العشرة لحكومة الفترة الانتقالية.
3. تهيئة وتعزيز البيئة المؤسسية لاستعادة النمو الاقتصادي.
4. معالجة القوانين التي تتعارض وتتقاطع مع ولاية وزارة المالية على المال العام.
5. رفع معدل الجهد المالي والضريبي في الناتج المحلي الاجمالي إلى المستويات الاقليمية ومعالجة التهرب والفاقد في العائد الضريبي وترشيد الاعفاء ات الضريبية.
6. الإهتمام بالإصلاح المؤسسي والإستمرار في تنفيذ إعادة هيكلة الجهاز التنفيذي على المستوى الاتحادي /الإقليمى والولائي والمحلي لتطوير الخدمة المدنية ورفع كفاءة أدائها.
7. إدارة الكوارث المحلية ومعالجة وتخفيف الآثار السالبة للأزمات المالية والاقتصادية العالمية على الاقتصاد الوطني باعتماد إستراتيجية تنويع مصادر الدخل القومي.
8. تحديد وترتيب الأولويات في الإنفاق الحكومي على المستوي الاتحادي والولائي/ الاقليمي.
9. اعتماد الكفاءة الادارية والاقتصادية في عمل الهيئات والشركات الحكومية واتخاذ السياسات والاجراءات التي تقود إلى زيادة ربطها الايرادي.
10. الحد من خطابات الضمانات الجديدة التي يصدرها بنك السودان المركزي لصالح وزارة المالية وحصرها في المشروعات الحيوية الاستراتيجية والمستمرة ، وتشجيع التمويل عبرالأوراق المالية.
11. ربط سياسات وإستراتيجيات التنمية ومحاربة الفقر بالبحث العلمي بالجامعات والمراكز البحثية والإستفادة من مخرجاتها من التقانات المستحدثة.
12. تعزيز إستقطاب الموارد الاجنبية من القروض الميسرة والمنح والعون الفني من مؤسسات التمويل الدولية والإقليمية ودول التعاون الثنائي لتمويل مشروعات التنمية ومقابلة الإلتزامات المترتبة على ذلك، مع عدم الاعتماد على التمويل الخارجي.
13. الاستمرار في تطبيق هيكل الاجور الموحد لإزالة المفارقات.
14. إيلاء الإعلام الإهتمام اللازم للقيام بدوره فى نشر الثقافة والوعى فى أوساط المواطنين بصورة عامة وبمطلوبات المرحلة الإنتقالية بصفة خاصة والعمل على التنوير بالوضع الاقتصادى والموازنة العامة للدولة وما تقوم عليه من أهداف وموجهات وسياسات وإجراءات.
15. إستكمال الإصلاح التشريعي والمؤسسي في البنك المركزي، بالقدر الذى يمكنه من أداء مهامه.
16. ضبط مصادر التوسع النقدي والتحكم في معدلات نمو عرض النقود، وذلك من خلال حصر تمويل الحكومة فى الإستدانة المؤقتة من البنك المركزي وفق الحدود الآمنة.

17. التركيز على إستخدام أدوات الدفع غير النقدية لضمان سرعة التحول إلى الإقتصاد الرقمي بغرض تبسيط الإجراءات، وذلك من خلال إستكمال القوانين المتعلقة بهذا الأمر.
18. العمل على تحقيق الشمول المالي بتفعيل دور الجهاز المصرفي للقيام بدور الوساطة المالية.
19. تعظيم دور المصارف في استرداد حصائل الصادر.
20. الإستفادة من الطاقات الكامنة فى الإقتصاد السودانى بتوجيه التمويل المصرفى نحو القطاعات الإنتاجية خاصة القطاع الزراعى ورأس المال التشغيلى للمصانع وقطاع الصادر.
21. زيادة فعالية وكفاءة إدارة موارد الدولة من النقد الأجنبي.
22. إلغاء كافة الإستثناءات الممنوحة للشركات الحكومية وشبه الحكومية لضمان عدالة المنافسة مع شركات القطاع الخاص.
23. إنجاز أهداف التنمية الإقتصادية والإجتماعية المتوازنة قطاعياً وولائياً / إقليمياً.
24. الاهتمام بتأهيل العاملين وتنمية وتطوير قدراتهم لتمكينهم من أداء مهامهم بالصورة المطلوبة.

سادساً: المخاطر والتحديات التي تواجه موازنة 2021م:

1. انتشار فيروس كورونا و تداعياته على الاقتصاد المتمثلة في خفض الانتاج والتجارة العالمية وزيادة تخوف المستثمرين والضغوط الكبيرة على وزارة المالية في توفير موارد اضافية وانتهاج سياسات رشيدة تعوض زيادة الانفاق الحكومي.
2. الاقتصاد السوداني يُوصَف بالاقتصاد المتأزم الذي يواجه مجموعة من الصعوبات والمعطلات المتمثلة في تدهور قيمة العملة الوطنية وعدم استقرار سعر الصرف والارتفاع العام في الاسعار (التضخم) وتفاقم عجز الموازنة وتحقيق معدلات نمو اقتصادي سالبة.
3. صعوبة تحديد أولويات الانفاق و منح افضلية لتمويل الفقراء و محدودي الدخل في ظل الموارد المحدودة.
4. الزيادة الكبيرة في تعويضات العاملين ترتب عليها تحقيق عجز جاري كبير و لم تفلح في إزالة مفارقات الأجور و أدت إلى ظهور تشوهات هيكلية.
5. مقابلة مستحقات ترتيبات انفاذ السلام.

الخاتمة:

مما تقدم يمكن القول بأن الاقتصاد السوداني يمر بعملية هبوط سريع نتيجة لمجموعة متتالية من التدهورات الاقتصادية التي تتسم بشدتها وطول أمدها ومن علاماتها تراجع الناتج المحلي الإجمالي وزيادة التضخم وارتفاع نسبة البطالة وعجز الموازنة وزيادة الدين العام. الشئ الذي يجعل موازنة العام 2021 تواجه تحديات داخلية وخارجية عديدة تتطلب مراجعة السياسات المالية العامة في المجالات الآتية:

الاصلاح الضريبي، الايرادات غير الضريبية، الانتاج والانتاجية، التعاون المالي والخارجي، الاستثمار والشراكات مع القطاع الخارجي، الصادرات، الواردات، سياسات الاصلاح المصرفي، السياسات التجارية، التنمية الاجتماعية ومعاش الناس.