

## مسح الموازنة المفتوحة - مصر 2012

مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012 - مجموع النقاط: 13  
توفر الحكومة المصريه المعلومات للعامه: [ ضئيلة - حد أدنى - بعض الشئ - ذو مغزى - شامله ]

### 1- مؤشر الموازنة المفتوحة

رسم بياني رقم (1) مجموع نقاط مؤشرات الموازنة المفتوحة من خلال ثلاث دراسات استقصائية

| مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) لعام 2012 | مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) لعام 2010 | مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) لعام 2008 | مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) لعام 2006 |
|--|--|--|--|
| 13                                     | 49                                     | 43                                     | 18                                     |

رسم بياني رقم (2) مقارنة مصر بجيرانها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا:

|    |                          |
|----|--------------------------|
| 13 | الجزائر                  |
| 13 | مصر                      |
| 4  | العراق                   |
| 57 | الأردن                   |
| 33 | لبنان                    |
| 38 | المغرب                   |
| 0  | قطر                      |
| 1  | المملكة العربية السعودية |
| 11 | تونس                     |
| 11 | اليمن                    |

تقيم الدراسه الاستقصائيه (مسح) للموازنة المفتوحة إذا كانت الحكومة المركزية في كل بلد شملت الدراسة تجعل الثماني وثائق الرئيسيه للموازنة متاحة للعامة، و كذلك إذا كانت البيانات الواردة في هذه الوثائق شاملة و في موعدها و مفيدة. تستخدم الدراسه الاستقصائيه المعايير المعمول بها دوليا لتقييم شفافية الموازنة لكل بلد و التي وضعتها المنظمات المتعددة الأطراف، مثل صندوق النقد الدولي (IMF)، و منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD)، و المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (INTOSAI).

وتستخدم النتائج المسجلة في 95 من الـ 125 سؤال من أسئلة الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لحساب موضوعية النتائج و تصنيف نسبه الشفافية لكل بلد شملتها الدراسة.

هذه النقاط المركبة تشكل مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI)، و هو المقياس الوحيد المستقل على مستوى العالم لمقارنة شفافية الموازنة.

مجموع نقاط مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012 هو 13 من 100، و هو أقل بكثير من متوسط مجموع نقاط 43 للمائة من الدول التي شملتها الدراسة. و هو أيضا أقل من درجات جيرانها الأردن والمغرب ولبنان. فمجموع نقاط مصر يشير إلى أن الحكومة توفر للجمهور معلومات ضئيلة عن موازنة الحكومة و أنشطتها المالية خلال سنة الموازنة. هذا الأمر يجعل من الصعب على المواطنين مساعلة الحكومة عن إدارتها للمال العام.

و قد هبط مجموع نقاط مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة من 49 لعام 2010 الى 13 في 2012. هذا الهبوط يرجع اسبابه الى الثوره بشكل أساسي، مما يعنى ان بعض وثائق الموازنه لم تكن متاحة للمواطنين.

رسم بياني رقم (3) من صفر الى 100 : هل زادت مصر من كم المعلومات المتاحة في الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة؟

|    |      |                               |
|----|------|-------------------------------|
| 0  | 2010 | بيان ما قبل الموازنة          |
| 0  | 2012 |                               |
| 52 | 2010 | مشروع موازنة السلطة التنفيذية |
| 2  | 2012 |                               |
| 67 | 2010 | الموازنة المقررة              |
| 67 | 2012 |                               |
| 0  | 2010 | موازنة المواطنين              |
| 0  | 2012 |                               |
| 92 | 2010 | تقارير خلال السنة             |
| 88 | 2012 |                               |
| 42 | 2010 | مراجعة نصف السنة              |
| 0  | 2012 |                               |
| 47 | 2010 | تقرير نهاية السنة             |
| 37 | 2012 |                               |
| 0  | 2010 | تقرير مراقب الحسابات          |
| 0  | 2012 |                               |

يتألف مؤشر الموازنة المفتوحة من عدة نقاط فرعية لكل وثيقة من الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة و التي تقوم الدراسات الاستقصائية بتقييمها. هذه النقاط الفرعية تمثل متوسط درجات حصيلة مجموعة من الأسئلة في الدراسة الاستقصائية لقياس وفرة و كمية المعلومات من الوثائق المتاحة لعامة الشعب. هذه النقاط الفرعية قابلة للمقارنة عبر كل من الدول المشمولة في الدراسة.

الجدول رقم (1) : ما هي الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة، وهل هذه الوثائق متاحة لعامة الشعب؟

| الموقف من النشر                  | وصف الوثيقة  | الوثيقة                       |
|----------------------------------|--|-------------------------------|
| لم يتم إعدادها                   | أنها توفر المعلومات التي تربط السياسات الحكومية بالموازنة و عادة تحدد الموضوعات العامة للموازنة المقترحة التي يتم عرضها على المجلس التشريعي.   | بيان ما قبل الموازنة          |
| تم إعدادها للإستعمال الداخلي فقط | هو أهم مستند لسياسة الحكومة، حيث يعرض كيفية اعتزام الحكومة القيام بجمع الإيرادات من الضرائب و الموارد الأخرى، و جهات تخصيص هذه الأموال و أولوياتها، و بالتالي وضع أهداف هذه السياسة للتنفيذ. | مشروع موازنة السلطة التنفيذية |
| تم النشر                         | الموازنة المسنونة هي أداة قانونية لإعطاء السلطة للمسؤولين التنفيذيين لزيادة الإيرادات و الإنفاق و تحمل الديون.   | الموازنة المسنونة             |
| لم يتم إعدادها                   | فهو عرض غير تقني لتمكين القاعدة العريضة من المواطنين من فهم خطط الحكومة لزيادة الإيرادات و صرف المال العام من أجل تحقيق أهداف السياسة.   | موازنة المواطنين              |
| تم النشر                         | توفر تقارير خلال السنة موجزاً بسير الموازنة أثناء السنة المالية. تتيح هذه التقارير إجراء مقارنات بينها و بين أرقام الموازنة المسنونة، و تسهل إدخال تعديلات على الموازنة.                     | تقارير خلال السنة             |
| لم يتم إعدادها                   | تقدم مراجعة نصف السنة استعراضاً شاملاً لسير الموازنة في منتصف السنة المالية، كما تناقش أي تغييرات قد تطرأ على الافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة.                  | مراجعة نصف السنة              |
| تم النشر                         | يقارن تقرير نهاية السنة التنفيذ الفعلي للموازنة بالموازنة المسنونة.  | تقرير نهاية السنة             |

|                                  |   |                      |
|----------------------------------|---|----------------------|
| تم إعدادها للإستعمال الداخلي فقط | هو عبارة عن تقييم للحسابات الحكومية يجريه الجهاز الأعلى للرقابة، و يفيد عما إذا كانت الحكومة قد قامت بجمع الإيرادات و إنفاق الدخل الوطني وفقاً للموازنة المعتمدة، و ما إذا كان التحكم في الدفاتر الحكومية يتسم بالإتزان و الدقة، أيضا يقدم التقرير صورة موثوقة عن الوضع المالي. | تقرير مراقب الحسابات |
|----------------------------------|---|----------------------|

### التوصيات:

مجموع نقاط مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة يمثل انخفاضا في الجولة الأخيرة من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة. ان مجموع نقاط 13 من أصل 100 في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012 يجعل الحكومة المصرية لديها القدرة على العمل على اتساع مبدأ شفافية الموازنة إلى حد كبير من خلال إدخال عدد من التدابير، والتي يمكن تحقيق بعضها بسرعة كبيرة و بدون تكلفة تقريبا على الحكومة.

توصي شراكة الموازنة الدولية مصر أن تتخذ الخطوات التالية لتحسين شفافية الموازنة:

- نشر تقارير مشروع موازنة السلطة التنفيذية وتقرير مراقب الحسابات، المعدّة للإستعمال الداخلي فقط في الوقت الحالي (يمكن الاطلاع على إرشادات مفصلة بشأن محتويات هذه الوثائق في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzHv8>). وفقا للدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2012، فان 79 دولة قد قامت بنشر مشروع موازنة السلطة التنفيذية، بينهم جيران مصر كالجزائر والأردن ولبنان والمغرب؛ و قد قامت 68 دولة بنشر تقرير مراقب الحسابات، بينهم جيرانها كالأردن والمغرب وتونس. يمكن الدخول على موقع IBP من خلال الرابط التالي <http://bit.ly/P8NPOV> لتصفح وثائق الموازنة التي نشرتها تلك الدول.
- إعداد ونشر بيان ما قبل الموازنة و مراجعة نصف العام. يمكن الاطلاع على إرشادات مفصلة بشأن محتويات هاتين الوثيقتين في هذا الرابط: <http://bit.ly/QGzHv8>. وفقا للدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2012، فان 47 دولة قد قامت بنشر بيان ما قبل الموازنة، بما في ذلك جارة مصر، دولة الأردن، كما نشرت 29 دولة مراجعة منتصف العام. يمكن الدخول على موقع IBP من خلال الرابط التالي <http://bit.ly/P8NPOV> لتصفح وثائق الموازنة التي نشرتها تلك الدول.
- إعداد و نشر موازنة المواطنين. يمكن العثور على دليل التوجيهات المفصلة بشأن محتويات موازنة المواطنين على الرابط: <http://bit.ly/QGzFmJ>. فوفقا للدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2012، نشرت 26 دولة موازنة المواطنين، بما في ذلك جارة مصر، دولة المغرب.
- زيادة شمولية التقارير خلال-السنة عبر السنين بتوفير معلومات عن تكوين الدين الحكومي للسنة المالية (انظر السؤال رقم 71 في استبيان الموازنة المفتوحة).
- زيادة شمولية تقارير نهاية السنة عن طريق شرح الفارق بين؛ التوقعات الأصلية للاقتصاد الكلي، و التقديرات الأصلية للبيانات الغير مالية، و المؤشرات الأصلية للأداء، و مستويات تشريع الأموال المخصصة لمصلحة الفقراء في البلاد و نتائجها الفعلية، بالإضافة الى النتائج الفعلية للأموال الموازنة الإضافية (انظر الأسئلة 81 - 86 من استبيان الموازنة المفتوحة).

## 2- قوة المشرّعين و المؤسسات العليا للرقابة على الحسابات في الرقابة على الموازنة

الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة تفحص مدى فاعلية الرقابة التي تقوم بها الهيئات التشريعية والمؤسسات العليا للرقابة على الحسابات. هذه المؤسسات تلعب دورا حاسما - في كثير من الأحيان منصوص عليها في الدساتير الوطنية - في التخطيط و الإشراف على تنفيذ موازنات الدول.

الجدول رقم (2) يوضح ان مصر متوسطة الأداء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الرقابة على الحسابات و المشاركة.

| الدولة   | السلطة التشريعية | سلطة المؤسسة العليا للرقابة على الحسابات | مشاركة عامة الشعب |
|----------|------------------|--|-------------------|
| الجزائر  | ضعيف             | متوسط                                    | ضعيف              |
| مصر      | متوسط            | متوسط                                    | ضعيف              |
| العراق   | متوسط            | قوي                                      | ضعيف              |
| الأردن   | متوسط            | ضعيف                                     | ضعيف              |
| لبنان    | متوسط            | متوسط                                    | ضعيف              |
| المغرب   | ضعيف             | ضعيف                                     | ضعيف              |
| السعودية | ضعيف             | متوسط                                    | ضعيف              |
| اليمن    | ضعيف             | قوي                                      | ضعيف              |
| قطر      | ضعيف             | ضعيف                                     | ضعيف              |
| تونس     | ضعيف             | ضعيف                                     | ضعيف              |

قوي: متوسط درجات أعلى من 66 من أصل 100؛ متوسط: متوسط درجات بين 34 و66؛ ضعيف: متوسط درجات أقل من 34

تقيم الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة إذا كانت المجالس التشريعية توفر الرقابة الفعالة على الموازنة عن طريق قياس الأداء في الآتي: مشاورات مع السلطة التنفيذية قبل عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي، و القدرة على عمل الأبحاث، و المناقشة الرسمية لسياسة الموازنة العامة، و الوقت المتاح لمناقشة و إقرار الموازنة و السلطة القانونية لتعديل الميزانية المقترحة و الموافقة على اي تعديل في ميزان المصروفات و الإيرادات الزائدة التي تم جمعها، و السلطات الإضافية للموازنة، و سلطة الموافقة على استخدام أموال الطوارئ، و فحص تقارير مراقبة الحسابات.

#### التوصيات:

- توصي شراكة الموازنة الدولية مصر باتخاذ الإجراء التالية لتحسين الرقابة على الموازنة:
  - ينبغي على السلطة التنفيذية التشاور مع أعضاء السلطة التشريعية كجزء من عملية تحديد الموازنة، و ينبغي أن يُطلب ذلك للحصول على موافقة من السلطة التشريعية على الميزانيات التكميلية قبل أن يتم إنفاق هذه الأموال، و ينبغي أن يُطلب ذلك للحصول على موافقة من قبل السلطة التشريعية لاستخدام أموال الطوارئ (انظر الأسئلة 95 و98 و103-104 و 106 من استبيان الموازنة المفتوحة).
  - منح سلطات الهيئة العليا للرقابة على الحسابات (SAI) من خلال اتخاذ الإجراءات التالية: الموافقة نهائية من الهيئة التشريعية أو السلطة القضائية يجب أن تكون أحد المتطلبات لعزل رئيس الـ SAI، و على المؤسسات العليا للرقابة على الحسابات أن يكون لديها الموظفين المهرة الذين عينوا خصيصاً لإجراء عمليات المراجعة المالية على وكالات الحكومة المركزية التي تتعامل مع قطاع الأمن (انظر الأسئلة 90 و 94 من استبيان الموازنة المفتوحة).

### 3- فرص مشاركة الجمهور

أثبتت البحوث وتجارب الدعوة للمجتمع المدني على مدى الـ 15 عام الماضية أن الشفافية في حد ذاتها غير كافية لتحسين الإدارة. يمكن لمبدأ الشفافية، بجانب فرص مشاركة الجمهور، في اعداد الموازنة ان يزيد من النتائج الإيجابية للموازنة المفتوحة. ولذلك، فإن الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة تقيم الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عملية صناعة القرار لميزانية الدولة. و مثل هذه الفرص يمكن توافرها عن خلال جميع مراحل إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية و الهيئة العليا للرقابة على الحسابات.

الجدول رقم (3): مصر لديها مجال كبير لتحسين المشاركة العامة

| النتائج                           | المطلوب  |
|-----------------------------------|--|
| <b>الاسلوب المتبع قبل التشاور</b> |  |
| يوجد ولكن ضعيف                    | شروط رسمي لمشاركة الجمهور (Q114)   |
| يوجد ولكن ضعيف                    | توضيح أغراض مشاركة الجمهور (Q115)  |
| لا يوجد                           | مراسلات عن نتائج مراجعة الحسابات من قبل المؤسسة العليا للرقابة على الحسابات إلى ما بعد نشر تقارير مراجعة الحسابات (Q124) |
| <b>منهج التشاور</b>               |  |
| يوجد ولكن ضعيف                    | الآليات التي وضعها التنفيذيين للمشاركة في وضع خطة الموازنة (Q116)  |
| لا يوجد                           | جلسات الاستماع العامة في الهيئة التشريعية في إطار موازنة الاقتصاد الكلي (Q119)   |
| لا يوجد                           | جلسات الاستماع العامة في الهيئة التشريعية على الميزانيات الخاصة (Q120)   |
| لا يوجد                           | الفرص المتاحة في الهيئة التشريعية للشهادات من قبل الجمهور خلال جلسات الاستماع الميزانية (Q121)                           |
| لا يوجد                           | آليات تنفيذية وضعها للمشاركة أثناء تنفيذ الميزانية (Q117)  |
| لا يوجد                           | آليات التي وضعها الديوان للمشاركة في جدول المراجعة (Q123)  |
| <b>الاسلوب المتبع بعد التشاور</b> |  |
| لا يوجد                           | ردود الفعل من قبل السلطة التنفيذية على استخدام المدخلات التي تقدمها للجمهور (Q118)                                       |
| لا يوجد                           | إصدار الهيئات التشريعية التقارير عن جلسات الاستماع الميزانية (Q122)  |
| لا يوجد                           | ردود الفعل الـ SAI على استخدام المدخلات التي تقدمها للجمهور (Q125)   |

استنادا إلى هذه المؤشرات، يجد مسح الموازنة المفتوحة 2012 أن فرص المشاركة العامة في عملية الميزانية في مصر ضعيفة.

#### التوصيات

الشراكة الدولية للميزانية توصي مصر بتوسيع المشاركة الجماهيرية في الميزانية بعد النظر إلى مؤشرات مسح الموازنة المفتوحة على البلاد و نتائجها الضعيفة (انظر الجدول 3 أعلاه والأسئلة 114-125 في استبيان الموازنة المفتوحة).

#### 4- وصف المسح، المنهجية، الموثوقية، و معلومات الاتصال

مسح الموازنة المفتوحة هو أداة بحثية تستند إلى الحقائق لتقصي الظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة لتقييم ما يحدث في الواقع. عادة يتم اعتماد الاستنتاجات البحثية من خلال الاستشهاد والتعليقات، بما في ذلك الإشارة إلى وثيقة من الميزانية، أو القانون، أو وثيقة عامة أخرى؛ بيان علني من قبل مسؤول حكومي؛ أو تعليق من مقابلة وجها لوجه مع مسؤول حكومي أو أى طرف ذو معرفة آخر. يتم ترجمة المسح من الإستبيان الكامل لكل بلد يملاء خبراء ميزانية مستقلين غير مرتبطين مع الحكومة الوطنية. ثم يتم مراجعته إستبيان كل بلد من قبل اثنين من الخبراء المجولين، غير مرتبطين بالحكومة أيضا. إضافة إلى ذلك، تدعو الـ IBP الحكومات الوطنية بالتعليق على نتائج مشروع المسح و و تعطيتها الإعتبار قبل وضع الصيغة النهائية لنتائج المسح. و قد إستغرقت عملية البحث بأكملها لعام 2012 أكثر من 18 شهرا، ما بين يوليو 2011 و ديسمبر 2012، و شارك فيه نحو 400 خبيرا.

يوفر مسح الموازنة المفتوحة مصدرا موثوقا للبيانات عن شفافية الممارسات الوطنية للموازنة للحكومات و للعاملين في مجال التنمية، و وسائل الإعلام و المواطنين. إن المستخدمين الحاليين لنتائج المسح تشمل شراكة الحكومة المفتوحة، المبادرة التعاونية لإصلاح الميزانية الأفريقية (INTOSAI)، و البنك الدولي من خلال برنامجة المسمى مؤشرات الحكم العالمي، و عدد من وكالات المعونة الثنائية و هيئات إقليمية متعددة الأطراف الدولية. و قد عزز نشر مسح الموازنة المفتوحة 2012 صدارة البارزة كمستودع بيانات عالمية بشأن الشفافية في الميزانية و في المشاركة، و في المساءلة.

إستكملت الباحثة أميرة خليل إستبيانات البحث عن الموازنة المفتوحة في مصر، نيابة عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية (BPR)، 8 شارع محمد علي جنبه (البرجاس سابقا)، جاردن سيتي، شقة. 9، الدور 4الرابع، القاهرة، مصر، [eipr@eipr.org](mailto:eipr@eipr.org).

و قدمت الحكومة المصرية تعليقاتها على نتائج إستبيان مشروع الميزانية المفتوحة للبلاد.