

سلسلة أوراق



الحق في المعرفة

الميزانيات المفتوحة

رضوى الخولي

سلسلة أوراق الحق في المعرفة تصدر عن مركز دعم لتقنية المعلومات

الورقة منشورة برخصة المشاع الإبداعي المنسوب للمصدر – الإصدار ٤.٠ غير الموطنة

مركز دعم لتقنية المعلومات

٣٠ شارع شريف – وسط البلد – القاهرة

Sitcegypt.org | info@sitcegypt.org | 02 23927383



تعد الميزانية العامة الوثيقة المالية الأهم في علاقة المواطنين بالسلطة التنفيذية للدولة، وفي ظل تصاعد الاهتمام العالمي بالحقوق في الحصول على المعلومات وتداولها واعتباره حق أصيل للمواطنين في علاقتهم بالسلطة التنفيذية، جاءت الدعوة من أجل انفتاح الميزانيات العامة والذي يعرف بكونه عملية جعل الموازنة العامة قابلة لإشراك مختلف قطاعات المجتمع في جميع مراحل وضعها، وإقرارها، وتطبيقها، ومراجعة تطبيقها، وتعديلها، وإقرار حسابها الختامي.

يتم استخدام مصطلح "الميزانيات المفتوحة" للتعبير عن تطبيق الموازنة العامة لأعلى درجات الشفافية وإشراك المواطنين في كافة درجات إعدادها، كما يعبر عن قدرة الدول على تطوير أنظمتها المالية لتنفيذ ما سبق، وعلى استعداد الحكومات لإتاحة أكبر قدر من المعلومات حول السياسة المالية، والإفصاح الأوسع عن كامل بيانات العوائد والإنفاق.

ما هي الميزانية؟

الميزانية الوطنية هي وثيقة مالية، محاسبية، قانونية، تضعها السلطة التنفيذية، ويتم الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية. وتمثل الميزانية العامة خطة الحكومة لعام مالي، وتعمل من خلالها الحكومة على زيادة الإيرادات وتكبد النفقات والديون من أجل تحقيق أهداف معينة. وبالتالي فهي تعبر عن التوجه الاقتصادي والسياسي والاجتماعي للحكومة. فالكيفية التي تتم بها عملية تخصيص الموارد للمؤسسات لمختلف الأغراض هي في جوهرها عملية سياسية، فتوجهات السلطة الحاكمة تؤثر على التوزيع اللاحق للموارد العامة، وتعكس الأولويات المختلفة للسلطة التنفيذية.¹

تعد السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن صياغة الميزانيات وتنفيذها، وتمتلك السلطة التشريعية (البرلمان) بالحقوق في الموافقة على أو رفض مشروع الميزانية، والتقييم، وإعداد التقارير. ولوزارة المالية سلطة التنسيق، فلديها المسؤولية الشاملة لإدارة الإنفاق العام، وإدارة الموارد النقدية للحكومة بالإشتراك مع البنك المركزي في كثير من الحالات. ويعتبر دور وزارة المالية بمثابة نقطة الانطلاق في دورة الميزانية، فهي من تقوم بتحديد الموارد المتاحة للنفقات العامة؛ و ينطوي هذا على الموازنة وهي تقييم شامل للوضع الاقتصادي الكلي، ويستلزم وضع التوقعات بشأن معدلات النمو، وتوجهات الإيرادات، وتقييم الإنفاق التقديري الذي سوف يتعين الوفاء به مثل خدمة الديون والالتزامات التقاعدية. والمرحلة التالية التي تقوم بها الوزارة هي إصدار ورقة المبادئ التوجيهية للميزانية، ووضع الأسس التي يتعين على الإدارات الإنفاق وفقاً لها، وتحديد العطاءات المقدمة للإدارات لسنة مالية قادمة. ويكون الفاعل الرابع في دورة الميزانية هو الإدارات "الوزارات" التي تقوم بعمليات تنفيذ الميزانية وفقاً لقطاعاتها المختلفة.²

جاء الأهتمام بالميزانية في العصر الحديث متمثلاً في كفاءة نتائجها المحققة، وزيادة الإنفتاح، والشفافية، والمساءلة، وطبق كُتيب البنك الدولي عام ١٩٩٨، نظرة أوسع لعملية إعداد الميزانية، مشدداً على أهمية فهم الروابط بين السياسات والتخطيط، ووضع نظام فعال قائم على ثلاث مستويات وهم: مستوى "نتائج الميزانية" ويعني بها قدرة الميزانية على تحقيق أهدافها، ومستوى "تخصيص الموارد وفقاً للأولويات". بمعنى قدرة الميزانية على الوفاء بالاحتياجات العامة طبقاً لأولوياتها، ومستوى "الاستخدام الكفء والفعال للموارد" في تنفيذ الأولويات الاستراتيجية. كما ظهر دليل وزارة التنمية الدولية البريطانية في ٢٠٠١، واهتم بتوضيح كيفية استخدام المستويات السابقة في إصلاح نظام الإنفاق ككل. كما قدم مشروع الموازنة الدولي في ٢٠٠١ دليل لعمل ميزانيات المنظمات غير الحكومية.³

¹ Andy Norton and Diane Elson, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, June 2002 access by <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2422.pdf>

² المرجع السابق

³ المرجع السابق صفحة ٥

فلكي تكون الميزانية أداة فعالة للمساءلة السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ يجب أن تكون شاملة وموحدة في معاملتها للنفقات العامة. وهذا يعني أن تشمل الميزانية جميع إيرادات الدولة والنفقات، بما في ذلك تدفقات المانحين والمساعدات، كما ينبغي ربط عملية إعداد الميزانية بعمليات التخطيط للأهداف الكلية، وأن يتم توفير القنوات الرسمية للمشاركة المفتوحة في عملية إعدادها والمراقبة عليها، و يجب أن تكون كل هذه العمليات تحت الإشراف الفعال.

الشفافية المالية كأساس للميزانيات المفتوحة

عرف "كوبتس وكريج" "Kopits and Craig" في ١٩٩٨ الشفافية المالية بأنها "عملية توفير معلومات موثوقة عن بنية الحكومة ووظائف هيكلها المختلفة، وذلك لمعرفة كيفية توزيع الأدوار والمسئوليات، والنوايا والتوقعات الخاصة بسياسات الحكومة، والعمل على توفير بيانات دقيقة وموثوقة عن العمليات التي تقوم بها الحكومة، عن طريق نشر وثائق شاملة للميزانية تحتوي على معلومات عن الحكومة عامةً، وعن الأنشطة شبه المالية، وعن الأطر المؤسسية التي تعبر عن "صراع المصالح" بين المنتخبين والمعينين، والعمل على ضمان حرية المعلومات، ووضع إطار تنظيمي شفاف لممارسات الحكومة، والمشتريات العامة، وعمليات التوظيف، ووضع مدونة سلوك لموظفي الضرائب، ومراجعة الأداء".⁴

كما جاء تعريف منظمة التعاون الاقتصادي للشفافية المالية أكثر تحديداً ليشمل الانفتاح حول السياسات المتوقعة، وطرق صياغتها، وعمليات تنفيذها، وبالتالي تتضمن الشفافية المالية عدد من التقارير: التقارير المطلوبة في الميزانية ومحتواها بشكل إجمالي، وإفصاحات محددة ومفصلة عما ورد في التقارير العامة، وتحديد الممارسات المطلوبة لضمان سلامة وجودة المعلومات المتضمنة في التقارير. وباختصار، تركز المنظمة على المعلومات التي يجب أن تكون متاحة للجمهور، وعلى توقيتات الإتاحة، ومعايير الجودة. وبالتالي، فالشفافية تعني الإفصاح عن موقف الحكومة المالي، وعن الأصول، والتدفقات المالية، والإيرادات، والنفقات، سواءاً في الميزانية أو في الحساب الختامي.⁵

جاء الاهتمام بقطاع الميزانية، والدعوة من أجل شفافية الميزانيات وانفتاحها، نتيجة عدد من العوامل الداخلية، سواء بسبب تغير سياسات الحكومات، أو بسبب الضغط من قبل البرلمان، أو المجتمع المدني. كما تشكل العلاقات الدولية جانباً في الدفع نحو انفتاح الميزانيات العامة، فكثيراً ما تتطلب الإتفاقيات، والمنح، والقروض الدولية قدراً من شفافية الميزانية العامة، وهناك اتجاه معاصر في مساعدة الدول على تبني الميزانيات المفتوحة، وذلك في إطار عدة مبادرات دولية، وسعي الجهات المانحة، لتقديم مساعدات طويلة الأجل ومن أجل بناء قدرات وطنية قادرة على عمل ميزانيات مفتوحة بشكل مستدام.⁶

⁴ Elif Arbatli and Julio Escolano. Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings, IMF, 2012 page 6 accessed by <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12156.pdf>

⁵ Alta Fölischer, budget transparency New frontiers in transparency and accountability, transparency and accountability initiatives Access by http://www.transparencyinitiative.org/wpcontent/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

Alta Fölischer, budget transparency New frontiers in transparency and accountability, transparency and accountability initiatives Access by http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

الميزانيات المفتوحة

تؤثر ميزانية الحكومة بشكل مباشر وغير مباشر في حياة كل فرد من المواطنين، ولها تأثير على جماعات بعينها مثل سكان الريف، والفقراء، والأقليات، والمهمشين، فراهية هؤلاء الأفراد تتوقف إلى حد كبير على القرارات الحكومية. وحتى بعد تخصيص الأموال لبرامج محددة سواء بالنسبة للأقليات، أو الأطفال، أو ذوي الاحتياجات الخاصة، وبالتالي فسوء إدارة الإنفاق يؤدي إلى عدم وصول المخصصات للقطاعات المستهدفة. وعليه يجب إشراك منظمات المجتمع المدني والمواطنين في جميع مراحل دورة الميزانية.

كما تعبر درجة الشفافية المالية عن مؤشر المصدقية المالية للدولة وكفاءة أداؤها، فهناك علاقة طردية إيجابية بين درجة الشفافية المالية وتدبير الاستدامة المالية مثل التحكم في العجز الحكومي والديون، وتحسين أداء الاستثمار، وجودة التصنيف الائتماني السيادي، كما يوجد علاقة إيجابية بين درجة الشفافية وتصورات السوق المالية والملاءة المالية (مقايضة الائتمان الافتراضي وفقاً للتصنيفات الائتمانية، والديون السيادية، والاستثمار في الأسهم الأجنبية)⁷ وتعمل الشفافية على تقليل مخاطر استخدام الحيل المحاسبية لإخفاء العجز والديون، وتحسن الكفاءة في النفقات العامة، وتعزز حق مواطنين في معرفة جودة السياسة المالية، وتوفر آليات المشاركة والمساءلة للجمهور وللحفاظ على سير الميزانيات على المسار الصحيح.

مثال على ذلك ما حدث في الهند حيث قامت الحملة الوطنية لحقوق الإنسان في الهند "الداليت" (NCDHR) بالتقصي عن تحويل تحويل الحكومة للأموال الخاصة بتطوير مجتمعات الداليت (وهي واحدة من أكثر المجموعات فقراً وتهميشاً في الهند) لتمويل دورة ألعاب الكومنولث في ٢٠١٠، واستناداً على تقارير الميزانية وتحليلها، أطلقت حملة عامة للدعوة لاسترداد الأموال، وتم تغطية هذه الأحداث على نطاق واسع من قبل وسائل الإعلام الوطنية والدولية، وتحت هذا الضغط اعترف وزير الداخلية الهندي علناً بأن ١٤٠ مليون دولار أمريكي من الأموال العامة "للداليت" تم تحويلها بطريقة خاطئة للحكومة وأن الحكومة ملتزمة بإعادة الأموال^٨.

الجهود المبذولة من أجل تطبيق "الميزانيات المفتوحة"

يعتبر البنك الدولي من أوائل المؤسسات المالية التي أبدت اهتماماً بالميزانيات، وقد أصدر كتيب خاص بإدارة الإنفاق العام في ١٩٩٨، والذي عرض لسياسة متكاملة في طرق إدارة الإنفاق العام بداية من التخطيط وإدارة الموارد، وحتى التنفيذ والتقييم وذلك من خلال المراحل التالية: مراجعة السياسات، وضع السياسات والتخطيط، تعبئة الموارد، التنفيذ، رصد عمليات التنفيذ والمحاسبة، وأخيراً التقييم والمراجعة. كما دعم البنك الدولي المبادرة العالمية من أجل الشفافية المالية التي اهتمت بوضع تعريفات مؤسسية لشفافية الميزانيات. أهتم صندوق النقد الدولي بمفهوم الميزانيات المفتوحة، حيث قام بوضع معيار ونموذج للممارسات الجيدة فيما يخص الشفافية المالية في ١٩٩٨، وأسس لمسح يقوم بعمل تقارير تراقب مدى الامتثال لهذه المعايير عن طريق مؤشرات محددة (ROSC) في ١٩٩٩. ولدى منظمة "الشراكة الدولية حول الميزانية" مسح يعرف بمؤشر الميزانيات المفتوحة (OBI) منذ ٢٠٠٦.

يتميز مسح (ROSC) و(OBI) بتغطيتهما لأكثر عدد ممكن من الدول، وتمتاز المعايير والقواعد المدرجة بما بسهولة تطبيقها على مختلف الأنظمة المالية، فبالنسبة لمسح (ROSC) قام صندوق النقد الدولي في نهاية التسعينيات بالعديد من المبادرات لتحسين شفافية

⁷ Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, INTERNATIONAL MONETARY FUND, August, 2012 accessed by <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>

⁸ من موقع "الميزانية" <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR-summary.pdf>

⁹ Andy Norton and Diane Elson, *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, June 2002 page5 accessed by <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2422.pdf>

التقارير والبيانات المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي، وكان أحد أهم هذه التدابير إدخال نظام (ROSC) ليطبق على اثني عشر منطقة جغرافية. يتكون مسح (ROSC) من بعض المعايير والقوانين المعترف بها دولياً مثل الرقابة المصرفية، ونشر البيانات، وشفافية السياسة المالية والنقدية. وينقسم المسح إلى أربعة أقسام رئيسية: مدى وضوح الأدوار والمسؤوليات وتوفرها للجمهور، ومدى الإفصاح عن عمليات إعداد الميزانية، وكفاءة عمليات التنفيذ، وإعداد التقارير التي تضمن نزاهة هذه العمليات. طُبق هذا النظام على ٩٣ دولة في الفترة من ١٩٩٨ إلى ٢٠١٠. وفي ٢٠٠٥ تم تحويل المعلومات التي تستنتج من مسح ROSC إلى مؤشر رقمي يأخذ القيم بين ٠ و ١٠٠، وله ثلاثة عناصر رئيسية هي:

- ١- **معلومات عامة:** تضمن توافر تقديرات مستقبلية لمدة عاميين عن النفقات الضريبية، والاحتياجات المتوقعة، والأنشطة شبه المالية في القطاعات المالية وغير المالية، والديون، على أن يتم إدراج كل هذا في وثائق الميزانية، مع تحرير البيانات المالية في الوقت المناسب بحيث تشمل كافة التفاصيل.^{١١}
- ٢- **عمليات الميزانية:** يقيس هذا العنصر مراحل الميزانية من إعداد وتنفيذ وعمل التقارير النهائية، حيث تنطوي عمليات إعداد الميزانية على توضيح إطار الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط، وبالتالي السياسات المالية المتبعة، وتوضيح تكاليف السياسات الجديدة، أو تبين أهداف السياسات على المدى المتوسط والمخاطر المالية. كما تكشف الكيفية التي يتم بها تنفيذ الميزانية عن ما إذا كانت الميزانية موحدة ومتسقة مع المعايير، وإذا ما كان هناك نظام محاسبي شامل ومتكامل يسمح بالتقييم وعن مدى تغطية وثائق الميزانية لكافة المعاملات. كما تتضمن التقارير النهائية كافة العمليات السابقة مع وجود تفسيرات للانحرافات الوارد حدوثها، بحيث تخضع كل هذه المراحل للنشر النصف سنوي، ويتم عرضها على السلطة التشريعية.^{١٢}
- ٣- **ضمان النزاهة:** يقيس هذا العنصر استقلال وسلامة عمليات المراجعة من قبل هيئات ومؤسسات من خارج المنظومة المناط بها أعداد النقطتين السابقتين، وإذا ما كان هناك تقييم مستقل لتوقعات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية، ومدى استناد إسقاطات الميزانية على افتراضات واقعية تعكس الإيرادات والنفقات. وبالتالي يقيس هذا العنصر الضوابط والتوازنات الداخلية للمؤسسات المالية.^{١٣}

تجرى منظمة "الشراكة الدولية حول الميزانية" مسح (OBI) نصف سنوي يقيس مدى إتاحة وثائق الميزانية الأساسية التي تتعلق بصياغة الميزانية، وعمليات تنفيذ الميزانية، والتدقيق في الموازنة. يقيس هذا المسح القوة التشريعية والمؤسسية في عملية مراجعة الحسابات. وتم تطوير ثلاثة نسخ من هذه الاستطلاعات خلال الأعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، و ٢٠١٠. جميع مؤشرات المسح تأخذ القيم بين ٠ و ١٠٠. يستند المسح الرئيسي على ١٢٥ سؤال يغطي ٨ وثائق تعبر عن الميزانية العامة وهي: بيان ما قبل الميزانية (٣ أسئلة)، ومقترح الميزانية (٥٨ سؤال)، والميزانية المعتمدة (سؤال)، وموازنة المواطن (٤ أسئلة)، والتقارير التي تصدر خلال العام (٨ أسئلة)، وتقارير نصف سنوية (٤ أسئلة)، وتقارير نهاية العام (١٠ أسئلة)، وتقارير الرقابة والمراجعة (٧ أسئلة)، وقياس مشاركة الجمهور في الموازنة العامة (١٢ سؤال)، وقياس مدي قوة السلطة التشريعية (١١ سؤال)، وقياس قوة مؤسسات التدقيق (٤ أسئلة). وفي عام ٢٠١٢، تم إدخال مؤشر

¹⁰ Elif Arbatli and Julio Escolano, Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings, IMF Working Paper, 2012, page 7-8 access by <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12156.pdf>

¹¹ المرجع السابق

¹² المرجع السابق

¹³ المرجع السابق

جديد يتعلق ب"مشاركة الجمهور" بحيث يقيم ستة مبادئ تقيس مشاركة الجمهور في جميع مراحل إعداد الميزانية العامة، وميزانيات وحدات الحكومة المختلفة، ومدى وجود أساس قانوني يحمي هذه المشاركة ويضمنها.^{١٤}

يوجد مسوحات أخرى تهتم بشفافية الميزانية العامة مثل برنامج المساءلة المالية والإنفاق العام "The Public Expenditure and Financial Accountability Program" وهو مشروع تأسس في ٢٠٠١ و يقيم حالة الإنفاق العام في الدول، ونظم المشتريات العامة، والمساءلة المالية، ومدى وجود تسلسل لعمليات الإصلاح وبناء القدرات، وتقييم نتائج عملية الإفصاح عن التقارير الخاصة بالمشتريات العامة^{١٥}. كما يقيم مؤشر النزاهة العالمية "global integrity index"، آليات مكافحة الفساد والحكم الرشيد في الدول.^{١٦}

اهتمت عدة مبادرات بدعم الميزانيات المفتوحة مثل المبادرة العالمية للشفافية المالية (GIFT) والتي تشرك أصحاب المصلحة المختلفين من أجل إضفاء الطابع المؤسسي لقواعد ومعايير الشفافية، وإدخال تحسينات مستمرة على الشفافية المالية، والمشاركة، والمساءلة في مختلف بلدان العالم. تضم هذه المبادرة المدافعين عن شفافية الميزانيات جنباً إلى جانب الحكومات (تضم وزارة التخطيط والميزانية والإدارة البرازيلية، ووزارة الميزانية والإدارة الفلبينية)، والجهات المانحة، والمؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد)، والجمعيات المهنية، ومراجعي الحسابات الحكومية والتشريعية، ومنظمات المجتمع المدني.^{١٧} كما أطلقت في ٢٠ سبتمبر عام ٢٠١١ مبادرة شراكة الحكومات المفتوحة "open government partnership" عندما أقرت الحكومات المؤسسة وهي ٨ دول (البرازيل، وإندونيسيا، والمكسيك، والنرويج، والفلبين، وجنوب أفريقيا، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) إعلان خطط عمل الحكومات، وأنضمت لاحقاً ٤٩ دولة. وتهدف المبادرة إلى تأمين التزام الحكومات بتعزيز الشفافية، وتمكين المواطنين، ومحاربة الفساد، وتسخير التكنولوجيات الجديدة لتعزيز الحوكمة.^{١٨}

الشفافية المالية في مصر

يقسم تقرير نتائج مسح (OBI) لمنظمة "الشراكة الدولية حول الميزانية" البلدان إلى ٥ فئات: الفئة الأولى وهي الدول التي توفر معلومات شاملة وتحصل على درجات من ٨١ إلى ١٠٠، والفئة الثانية وهي الدول التي توفر معلومات ذات مغزى وتحصل على درجات من ٦١ إلى ٨٠، والفئة الثالثة وهي الدول التي توفر بعض المعلومات وتحصل على درجات من ٤١ إلى ٦٠، والفئة الرابعة وهي الدول التي توفر الحد الأدنى من المعلومات وتحصل على درجات من ٤٠ إلى ٢١، والفئة الأخيرة وهي الدول التي توفر معلومات ضئيلة وتحصل على درجات من ٢٠ إلى صفر.

تأتي الدول التي تحصل على ٦٠ درجة فيما أعلى كدول لديها تقدم كبير فيما يخص شمولية وثائق الميزانية، وهي الدول التي تُشجع على المزيد من مشاركة المواطنين في عمليات الميزانية، وتتأكد من أن الأجهزة الرقابية والتشريعية تملك الموارد اللازمة لتنفيذ وظيفة الرقابة على نحو فعال. والتي تقدم آليات المشاركة على أسس مبتكرة خلال المراحل المختلفة لإعداد الميزانية، وتقوم بنشر كل الوثائق التي لها علاقة بالميزانية عبر الإنترنت في شكل مقروء آلياً مثل جداول البيانات "إكسل" وهذا لتسهيل التحليل. ويشير هذا إلى وجود جهود

¹⁴ <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology/> منهجية مسح الشراكة الدولية حول الميزانية

¹⁵ <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework> الموقع الرسمي

¹⁶ https://www.globalintegrity.org/global_year/2011/

¹⁷ <http://fiscaltransparency.net/about/> الموقع الرسمي للـ (GIFT)

¹⁸ www.opengovpartnership.org/about الموقع الرسمي لشراكة الحكومات المفتوحة

منسقة من جانب جميع أصحاب المصلحة لتوفير البيئة المناسبة لتوليد الإصلاحات اللازمة، وتعمل على تحسين التعاون مع المجتمع المدني والوكالات المناحة، وتعزز من دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توفير المزيد من الشفافية والمساءلة والتفاعل. أما الدول التي تحصل على درجات أقل من ٦٠ فهي الدول التي توفر فقط الحد الأدنى من المعلومات فيما يتعلق بمقترح السلطة التنفيذية، والميزانية المقررة، وتقارير مراجعة الحسابات، وميزانية المواطن، وتنتشر هذه الوثائق بصورة منتظمة ودورية.¹⁹

حصلت مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام ٢٠٠٦ على ١٨ درجة، أما في مسح عام ٢٠٠٨ فقد حصلت على ٤٣ درجة، كما ارتفع مؤشر الموازنة المفتوحة لمسح عام ٢٠١٠ ليصل إلى ٤٩ درجة، وكان أهم عوامل هذا التقدم هو إصدار مصر لموازنة المواطن عام ٢٠١٠ ونشرها للجمهور لتصبح أول دولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدم على تلك الخطوة، كما بدأت مصر أيضاً في نشر "المشروع التنفيذي للموازنة"، وقامت بنشر تقارير أكثر تفصيلاً خلال العام المالي قدمت فيها نبذة سريعة عن تطور الميزانية، وقامت بنشر تقرير نهاية العام الذي يقارن التنفيذ الفعلي بالميزانية المعتمدة. وقد ساعدت كل تلك الخطوات الإيجابية على تسجيل مصر لمستويات أعلى في المسح. وعلى الرغم مما حققته مصر من تقدم في شفافية الميزانية من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠، والذي ساعد مصر على تحسين سجلها في هذا الصدد، إلا أنه لم يخرج بها من خانة الدول التي تقدم "بعض المعلومات". ثم جاءت سنة ٢٠١٢ ليتراجع أداء شفافية الميزانية لتحصل مصر على ١٣ درجة على سلم الشفافية، حيث لم يتم نشر العديد من وثائق الميزانية، فقد نشر المجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال عام ٢٠١١ الموازنة العامة دون استشارة أية جهة أخرى (في ظل عدم وجود سلطات أخرى في البلاد). ووفقاً للمسح، فإن الحكومة المصرية توفر "معلومات ضئيلة" عن موازنة الحكومة وأنشطتها المالية خلال السنة، "مما يجعل من الصعب على المواطنين مساءلة الحكومة عن كيفية إدارتها للمال العام". في حين أنه في نفس العام، حصلت الأردن على ٥٧ درجة لتصبح أعلى الدول شفافيةً في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط، كما حصلت جنوب أفريقيا على مجموع ٩٠ لتحل المرتبة الثانية بعد نيوزيلندا في هذا المسح.

قام المسح بتقييم الوثائق الثمانية التي يجب على الحكومات توفيرها، وتحليل الدرجات التي حصلت عليها مصر في عام ٢٠١٢ كانت النتائج أنه: لم يتم إعداد بيان ما قبل الموازنة وهو البيان الذي يوضح المعلومات التي تربط السياسات الحكومية بالموازنة، ويوضح الموضوعات العامة للموازنة المقترحة، والذي يجب أن يعرض على المجلس التشريعي. وفيما يخص مشروع موازنة السلطة التنفيذية وهو أهم مستند لسياسة الحكومة والذي يوضح كيفية التي تعتمدها الحكومة القيام بها لجمع الإيرادات من الضرائب والموارد الأخرى، والجهات التي سوف تخصص لها هذه الأموال وأولوياتها، ووضع أهداف هذه السياسة للتنفيذ، فقد تم إعداده هذا المشروع للاستعمال الداخلي فقط. في حين تم نشر الموازنة الفعلية وهي الأداة القانونية التي تعطي للمسؤولين التنفيذيين سلطة زيادة الإيرادات والإنفاق وتحمل الديون. أما موازنة المواطنين وهو العرض الغير تقني الذي يمكن القاعدة العريضة من المواطنين من فهم خطط الحكومة لزيادة الإيرادات وصرف المال العام من أجل تحقيق أهداف سياسية فلم يتم نشره في ٢٠١٢ وإن نُشر في ٢٠١٣ و ٢٠١٤. كما تم نشر تقارير خلال السنة والتي توجز سير الموازنة المقررة، مما يسهل إدخال تعديلات على الموازنة، وعلى الرغم من أنه لم يتم إعداد تقارير المراجعة النصف سنوية التي تستعرض سير الموازنة في منتصف السنة المالية، والتي تناقش أي تغييرات قد تطرأ على الافتراضات الاقتصادية وتؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة. فلقد تم نشر تقرير نهاية السنة الذي يقارن في نهاية السنة بين التنفيذ الفعلي للموازنة والموازنة المسنونة. أما بالنسبة للتقرير الخاص بمراقبة الحسابات، وهو تقييم للحسابات الحكومية والذي يجريه الجهاز الأعلى للرقابة،

¹⁹ Open budget survey 2012 access by <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

ويفيد عما إذا كانت الحكومة قد قامت بجمع الإيرادات وإنفاق الدخل الوطني وفقاً للموازنة المعتمدة، و ما إذا كان التحكم في الدفاتر الحكومية يتسم بالانزاع والدقة، ويقدم التقرير صورة موثقة عن الوضع المالي، فقد تم إعداده للاستعمال الداخلي فقط²⁰

التوصيات

إن اعتماد نظام الميزانيات المفتوحة، يحقق مشاركة المواطنين في العملية الديمقراطية، بالإضافة إلى فائدته المباشرة في مواجهة الفساد، وتحسن من الأداء المالي للدولة. لذلك نوصي بالتالي:

- توفير مزيد من الانفتاح والشفافية، وآليات مراقبة الميزانية.
- إشراك المواطنين والمجتمع المدني في جميع مراحل الميزانية، والتنسيق مع الجهات الدستورية القائمة بالفعل.
- العمل على خلق واستدامة القدرات اللازمة من أجل التعامل مع الميزانية المفتوحة.
- توفير نظام معلوماتي عن الإدارة المالية، وعن استراتيجية الحكومة في توزيع الموارد، وأن تتم عملية الإفصاح عبر إطار محدد ومحدث بشكل دوري ومنتظم.
- توفير مواقع تفاعلية يمكن من خلالها التوصل للمعلومات المتعلقة بالميزانية، بحيث تستخدم هذه المواقع الخرائط والجدول والرسوم البيانية، وتوفر للمواطنين إمكانية التحكم في الموقع من خلال تفضيلاتهم، وتمثل هذه المواقع قنوات يمكن للمواطنين المشاركة في عمليات اتخاذ القرار أو القيام بالتغذية المرتجعة عبرها.
- اللجوء إلى الوسائل التكنولوجية الحديثة التي تقوم بتحليل البيانات من أجل توفير معلومات كاملة ومفصلة، ينتج عنها القدرة على إعادة استخدامها، و توفير تطبيقات للأفراد تتيح لهم رؤية شاملة للوضع الاقتصادي والنحراط كامل في العملية المالية.

²⁰ <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-EgyptCS-Arabic.pdf> تقرير منظمة "الشراكة الدولية حول الموازنة" عن مصر