



# شفافية الموازنة

---

مكسب للجميع بلا خسائر

# شفافية الموازنة

مكسب للجميع بلا خسائر

صادر عن وحدة لعدالة الاقتصادية والاجتماعية

الطبعة الأولى/أبريل 2016

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

14 شارع السراي الكبرى (فؤاد سراج الدين) - جاردن ستي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - eipr@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر [amirifont.org](http://amirifont.org)



هذا الملف من إعداد سلمى حسين الباحثة بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وقام  
بالمراجعة أشرف حسين مدير وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية وقام بالتدقيق  
اللغوي أحمد الشبيني

## الفهرس:

المقدمة .....	ص5
الملخص التنفيذي .....	ص6
ا. لماذا تعتبر شفافية الموازنة أولوية .....	ص9
ا. ما المشكلة مع الوضع الحالي .....	ص11
اا. ماذا يحدث إذا لم يتم تبني الإصلاح .....	ص14
اآ. ما هي الأطراف التي يمكن ان تشترك في هذا الإصلاح .....	ص21
اأ. خارطة طريق الإصلاح .....	ص21
اآ. خطة العمل .....	ص28
اأ. المتابعة والتقييم .....	ص29
المراجع .....	ص30

## مقدمة:

بين أيديكم ورقة سياسات «شفافية الموازنة: مكسب للجميع بلا خسائر». توضح هذه الورقة لماذا يتوجب على وزارة المالية تبني هذا الإصلاح المقترح الخاص بتعظيم إتاحة البيانات المتعلقة بالسياسات المالية الحكومية لمستويات متعددة من الشعب، من الخبراء وأيضاً غير المتخصصين، إضافة إلى فتح دورة الموازنة بمختلف مراحلها لمشاركة جميع فئات الشعب وممثلهم، لصياغة الأولويات ومتابعة تنفيذها. من مزايا هذا الإصلاح -وبخاصة في مرحلتيه الأوليين- أنه غير مكلف (أو قليل التكلفة جداً)، كما أنه يقع على عاتق وزارة المالية فقط، لذلك يسهل تطبيقه مع عدم وجود أي معارضة من مختلف أصحاب المصلحة الذين يسهم هذا الإصلاح (المواطنون، البرلمان، المجتمع المدني، والجهاز المركزي للمحاسبات). وتوضح الورقة مزايا وتحديات كل مرحلة من مراحل الإصلاح.

كما تحلل الورقة المخاطر من عدم تطبيق هذا الإصلاح.

وأخيراً، تقترح آلية للمتابعة والتقييم لضمان سير مراحل الإصلاح المقترح.

بنيت هذه الورقة على نقاشات مجموعة تخصصت ضمت ممثلين لمختلف أصحاب المصلحة في تحسين مستوى شفافية الموازنة. وهم: ممثل عن وزارة المالية، ممثل عن وزارة التخطيط، ممثل عن البنك الدولي، ممثلين عن المجتمع المدني معنيين بالشفافية وبالموازنة العامة وبتطوير المحليات.

وفي النهاية، نأمل أن تساهم هذه الورقة في تبني الحكومة للخيارات الصحيحة.

# ورقة سياسات

## شفافية الموازنة: مكسب للجميع بلا خسائر

### الملخص التنفيذي:

«برزت مشاركة الفقراء في إدارة الإنفاق الحكومي -بأنفسهم أو عن طريق منظمات المجتمع المدني أو البرلمانات التي تمثلهم- باعتبارها حلبة جديدة متسعة للنشاط السياسي ولصنع السياسة الاقتصادية في الدول النامية على كل مستويات الحكومات» (OECD, 2002).

- في مصر، الوقت مهياً لدخول هذه الحلبة، بعد مرور عشر سنوات على الإصلاح الكبير الأخير في مجال زيادة الإتاحة والشفافية الخاص بعرض ونشر بيانات الموازنة. وبخاصة بعد أن تدهورت مكانة مصر على مؤشر الموازنة المفتوحة، مقارنة بعدد كبير من الدول النامية في إفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية. كما أن الانتقال إلى الديمقراطية التعددية وتكرار الأزمات المالية وشيوع أخبار عن قضايا فساد هي علامات على ضرورة البدء في الإصلاح الخاص بشفافية الموازنة من أجل تعزيز الثقة في الحكومة ومن أجل التمكن من تقديم خدمات عامة أفضل بتكلفة أقل.

- وتبني هذه الورقة الإصلاح المقترح بناء على استعراض الأدبيات الحديثة الخاصة بأثر انفتاح عملية الموازنة في الاقتصاد والثقة في الحكومة وجودة الخدمات العامة. وهي تعتمد في هذا بشكل خاص على أدبيات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

- وبناء على تلك الدراسات، وعلى استعراض التجارب الدولية، تقترح هذه الورقة خارطة طريق لتعزيز الشفافية والمشاركة في دورة صنع الموازنة. وتتكون خارطة الطريق من ثلاث مراحل:

- المرحلة الأولى هي الأسهل والأسرع وهي التي تقع على عاتق وزارة المالية وحدها، وهي لا تستغرق سوى إعلان النوايا وعدد من القرارات الإدارية وأشهر معدودة للتنفيذ، بغرض تسهيل إتاحة البيانات المتعلقة بالموازنة بشكل قابل للبحث الإلكتروني والنقل على البرامج المتاحة لقراءة الجداول والبيانات وتحليلها، ونشر وثائق الموازنة الثماني في موعدها وعلى أوسع نطاق وبوسائط متعددة.

- وتتعلق المرحلة الثانية بعمل توافق لتقسيمات الموازنة مع الدليل الأحدث لصندوق النقد الدولي لعام 2014، وهو أيضاً تعديل يقع على عاتق وزارة المالية.

- وإذا كانت المرحلتان الأولى والثانية تتعلقان بالإتاحة، فإن المرحلة الأخيرة من الإصلاح تستهدف توسيع المشاركة من أسفل (أصغر

الوحدات المحلية) على أوسع نطاق، مع ما يلزم ذلك من تعديلات تشريعية وإشراك مؤسسات حكومية أخرى، كما أنه مرهون بالانتقال إلى ديمقراطية تمثيلية تعددية على المستوى المحلي والقومي.

وتوضح الورقة المزايا والتحديات الخاصة بكل مرحلة.

- وتوضح الورقة خطورة عدم القيام بأي إصلاحات. وتشير بشكل خاص إلى خطرين أساسيين: مزيد من التراجع في مؤشرات الإنفاق على العدالة الاجتماعية وزيادة عجز الموازنة وارتفاع تكلفة الدين العام وما يترتب عليهما من تراجع التصنيف الائتماني لمصر.
- وأخيراً، توصي الورقة بعمل فريق مستقل تكون الوزارة أحد أطرافه من أجل متابعة وتقييم التقدم في مراحل الإصلاح المختلفة.

# ورقة سياسات

## شفافية الموازنة: مكسب للجميع بلا خسائر

### مقدمة:

إن تاريخ شفافية الموازنات هو تاريخ قصير جداً. فنذ نصف قرن فحسب، كانت معظم موازنات الدول غير معلومة، حتى في داخل نادي الدول الصناعية الغنية. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Khagram, A. et Al, 2013، ص 7). في حين صاروا اليوم جميعهم على رأس قائمة الدول ذات الموازنات المفتوحة.

ومنذ أقل من عقدين، لم يكن هناك ما يكفي من أدلة علمية على أن هناك علاقة بين الشفافية والموازنات التي تراعي الأبعاد الاجتماعية (IMF, 2011). إلا أن هذا الوضع تبدل أخيراً بشكل جذري.

مع بداية القرن الواحد والعشرين، بدأ عدد متزايد من الأدلة العلمية يتراكم على أن شفافية الموازنة هي أداة لتحسين السياسات المالية والضريبية، وبشكل أعم، لدعم النمو الاحتوائي<sup>1</sup> (Renzio P. & H. Masud 2011، Fukuda-Parr S., Guyer P. & T. Law-son-Remer 2011). وهو ما جعل عدداً من المنظمات متعددة الأطراف تؤكد على أهمية الشفافية والمشاركة المجتمعية في الموازنة، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

مثلاً، وفقاً لتقرير «تقييم المبادرات العالمية لتحسين الشفافية والمراقبة الخاصة بالموازنة، أهم التحديات والدروس»، (البنك الدولي، 2013)، وجد إسلام (2003) بالاعتماد على بيانات البنك الدولي عن 169 دولة أن هناك علاقة ارتباط قوي بين الشفافية والحكم الرشيد. كما اعتمد بيلفر وكوفمان (2005) على نتائج دراستهم عن عشرين دولة لاستنتاج أن الشفافية ترتبط بمعدلات فساد منخفضة، إضافة إلى تحسن مؤشرات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحسن التنافسية الاقتصادية.

وبالمثل، تطورت رؤية صندوق النقد الدولي من دعم الشفافية إلى دعم وتوسيع المشاركة في كافة مراحل دورة الموازنة لما لها من آثار إيجابية في الاقتصاد. وتقول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي إن الموازنة «هي وثيقة مركزية تصدر عن الحكومة، تظهر كيف ستوزع

1- وفقاً لأدبيات الـ UNDP يمكن تعريف النمو الاحتوائي بأنه ذلك النمو الذي يشمل القطاعات التي يعمل فيها الفقراء (مثل قطاع الزراعة) ويشمل جغرافياً المناطق التي يقطنها الفقراء ويستخدم عوامل إنتاج تنوفاً لدى الفقراء (مثل العمل غير الماهر) وأخيراً فهو نمو يساهم في إنقاص أسعار المواد الاستهلاكية التي يستهلكها الفقراء (الغذاء والوقود والملابس).



أولوياتها وكيف ستتم أهدافها السنوية ومتعددة السنوات. وعليه، فإن شفافية الموازنة هي عنصر أساسي في توضيح الأجندة الحكومية فيما يتعلق بالشفافية والمحاسبة والثقة في الحكومة (OECD, 2015)».

ومن هنا تحاول هذه الورقة أن تضع خارطة طريق للحكومة وبخاصة اللاعب الأساسي في الإصلاح المقترح: وزارة المالية- بهدف رفع مستوى وجودة الإفصاح ودرجة الانفتاح على الشعب/العام.

وتعتمد هذه الورقة على نقاش مجموعة التخصيص<sup>2</sup> Focus Group Discussion التي أعدت خصيصاً لكافة هذه الورقة. كما تعتمد الورقة على قراءة الأدبيات الخاصة بتجارب من الدول النامية. وبشكل خاص، فقد اعتمدت الورقة على أدبيات البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إضافة إلى الدليل الذي أصدره صندوق النقد الدولي في عام 2014، لوضع التصور الخاص بتقسيمات الموازنة المختلفة.

## (أ) لماذا تُعتبر شفافية الموازنة أولوية؟

أولاً: لقيمتها الذاتية. هناك حاجة إلى زيادة الشفافية وانفتاح الموازنة على العامة في جميع مراحلها، كحق as a right وكقيمة في حد ذاتها intrinsic value. ومن منظور حقوقي، فإن المعرفة هي حق من حقوق المواطن حيث الحق في الوصول إلى المعلومات حق من حقوق الإنسان وفقاً للمحكمة المصرية (ر. عبد الحلیم وأ. دياب، 2014). كما أنها تؤدي في النهاية إلى زيادة الثقة في الحكومة (البنك الدولي، 2015).

ثانياً: اقتناص الفرصة. قراءة التجارب التاريخية تشير إلى أن الفرصة سانحة أمام مصر كي تخطو خطوة كبرى باتجاه مزيد من الشفافية. هناك أربعة محفزات من زاوية الاقتصاد السياسي من شأنها إذا ما توافرت كلها أو بعضها في دولة نامية في طور التحول الديمقراطي، أن تؤدي إلى فتح موازنتها ورفع درجة الشفافية والمشاركة (Khagram, S., Fung, A. and De Renzio, P.8, 2013). هذه المحددات هي:

- الانتقال من حكم الفرد أو الحزب الواحد إلى نظام تعددي، ذي صلاحيات واسعة للبرلمان، وتداول للسلطة.
- الأزمات الاقتصادية والمالية fiscal الكبيرة والتي تجبر الحكومات على تضييق الإنفاق الحكومي والتقييد بالانضباط المالي.
- شيوع قضايا واتهامات بإهدار المال العام أو إساءة استخدامه والترويج لها مع ما يصاحب ذلك من دعوات إلى مزيد من الإفصاح وإتاحة المعلومات.
- أثر الضغوط الخارجية إذا ما كانت تسعى للمزيد من إتاحة المعلومات للمؤسسات المعنية بالسياسة المالية، بغرض تحسين المساءلة الشعبية. (نفس المصدر السابق، ص 3).

2- عقدت مجموعة التخصيص حلقة نقاش مطولة في الحادي والعشرين من ديسمبر 2015، تحت عنوان "خارطة طريق لشفافية الموازنة: مقارنة بين مصر وجنوب إفريقيا". وقد روعي في تصميمها أن تضم ممثلين من كل أصحاب المصلحة في إصلاح الموازنة العامة. واعتمدت التوصيات في هذه الورقة على المناقشات والاقتراحات التي طرحت خلال تلك الحلقة فيما يتعلق بأولويات الإصلاح، ومنهج الإصلاح. وضمت الحلقة: ياسر صبيحي من وزارة المالية، عبد الفتاح الجبالي، من وزارة التخطيط، أحمد كوشوك من البنك الدولي، محمد منصور من المشاركة الدولية للموازنة، ريم عبد الحلیم، باحث اقتصادي أول بشركة تكوين لتنمية المجتمعات المتكاملة، إلهامي الميرغني، باحث مستقل في شؤون الموازنة وعضو حزب التحالف الاشتراكي، أشرف حسين، مدير وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية بالمبادرة المصرية لحقوق الشخصية، وأسامة دياب وسلي حسين باحثين بالمبادرة. وقامت سهر علاء الدين بكافة المداخلات.

- ونجد أن مصر تتوفر لديها بعض هذه الإشارات بدرجة أو بأخرى.
- ومما يشجع على هذا الإصلاح المقترح:
- أن وزارة المالية شرعت في القيام ببعض الإصلاحات المتعلقة بشفافية الموازنة، مثل التعاون مع البنك الدولي في عدد من المبادرات المتعلقة بالموضوع وإصدار موازنة المواطن، وتبدي أخيراً تجاوباً مع المطالبات المتعلقة بالإفصاح والحرص على التعامل مع الإعلام وعدد من منظمات المجتمع المدني.
- أنه على عكس إصلاحات أخرى، لا يتطلب التوافق بين مصالح متعارضة، وليس له أثر عميق في الاقتصاد أو على الاستقرار الاجتماعي (مثل تعديل هيكل الأجور على المستوى القومي، أو رفع أسعار الطاقة أو الخبز، أو فرض ضرائب جديدة). تعتبر شفافية الموازنة -على أهميتها- في مصلحة الجميع.
- كما أن القائم على الإصلاح المقترح هي جهة واحدة بالأساس، هي وزارة المالية. وهي ذات الجهة التي تتحمل حالياً كل اللوم، كما تتحمل كل التبعات السيئة لاستمرار الوضع الحالي (التفاصيل في القسم التالي).

## ما المقصود بشفافية الموازنة؟

هناك عدة تعريفات تتعلق بشفافية الموازنة. فهي الإفصاح المتكرر والمنهجي عن تفاصيل الموازنة العامة (OECD, 2012). وهو التعريف الذي تبناه مصر حالياً. إلا أن هذه الورقة تعتمد على تعريف صندوق النقد الدولي، لأنه أشمل من مجرد الإفصاح عن المعلومات.

فوفقاً لدراسة فولشر Folsher الصادرة عن مبادرة الشفافية والمساءلة التابعة لمؤسسة المجتمع المفتوح في عام 2010، لا يعادل مفهوم الشفافية مفهوم الإفصاح عن مكوناتها. وإنما يمتد ليشمل «قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة للدولة متاحة ومفصلاً عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول إليه في زمن مناسب. ويقصد بالمعلومات كافة أنواع المعلومات المتعلقة بالأنشطة والقواعد والخطط والعمليات المالية» (ر. عبد الحليم، أ. دياب، 2015، ص 3). وسبق ذلك بأكثر من عقد كريج وكوبيتس (1998) في توسيع تعريف شفافية المالية، وهو «الانفتاح تجاه العامة/الشعب في كل ما يتعلق بهيكل الجهاز الحكومي وأدواره وخطته المالية وحسابات كافة مكونات القطاع العام سواء التقديرية أو النهائية» (نفس المصدر السابق، ص 3).

وعلى ذلك فإن التعريف الذي تبناه هذه الورقة هو ما نلخصه صندوق النقد الدولي كما يلي:

شفافية الموازنة هي: «الإفصاح عن المالية العامة بوضوح clarity، وبشكل قابل للاعتماد عليه reliability، ودؤوب ومنضبط في المواعيد regularity، وذو دلالة relevance، وانفتاح openness عملية صياغة السياسة المالية الحكومية تجاه العامة (IMF، 2011، ص 5)»<sup>3</sup>.

3- للوقوف على الوصف التفصيلي الذي يمنحه صندوق النقد الدولي لكل من تلك الألفاظ، انظر الملحق (1).

## (II) ما مشكلة الوضع الحالي؟

تحتاج مصر إلى تحديث درجة الشفافية وإشراك أكثر تنوعاً مختلف الفئات الاجتماعية خلال المراحل المختلفة لدورة الموازنة. كما تحتاج مصر إلى أن تحد من الإنفاق خارج الموازنة.

- لم تقم مصر بتحديث تبويب الموازنة منذ عشرة أعوام. تبنت مصر منذ عام 2005 تقسيمات الموازنة بشكل أقرب ما يكون إلى دليل صندوق النقد الدولي لعام 1986، 2001 (IMF ROSC, 2005). في حين قام الصندوق بتحديثين خلال تلك الفترة لهذا الدليل في 2007 و2014.
- تواظب مصر نسبياً على نشر قدر كبير من المعلومات عن الإنفاق العام والموارد العامة. وأجمع المشترون في نقاش مجموعة التخصص على أن البيانات المتاحة كثيرة ولكنها تبقى غير مستغلة، ولا يتم تحليلها كلها بشكل مناسب ومنهجي كل عام.

ولكن، من خلال نقاش مجموعة التخصص، تم ذكر المشكلات التالية حين يحاول المتخصصون الوصول إلى البيانات الخاصة بالموازنة، وتحليل تلك البيانات<sup>4</sup>، علماً بأن تلك المشكلات تتسق جميعها مع ما جاء في الأدبيات المتعلقة بنقص الإتاحة والمشاركة:

1 - عادة ما يبادر باحثو بنوك الاستثمار ووكالات الأنباء الأجنبية فقط دون غيرهم بمقابلة ممثلي الوزارة عند مرحلة إعداد الوزارة. ويطلع المتخصصون والخبراء فقط على بيانات الموازنة بعد إقرارها (من رئيس الجمهورية).

2 - التأخر المتكرر في إتاحة البيانات على موقع الوزارة. وهكذا، يقتصر الخطاب والتحليل على «ما كان يجب على الحكومة عمله»، بدلاً من المشاركة في تحديد الأولويات، وإعطاء الخيارات منذ بداية مرحلة الإعداد.

3 - لا توجد في مرحلة الإعداد أي مشاركة من المواطنين، سواء عن طريق نشر موازنة المواطن المقترحة كمشروع بأوسع شكل ممكن (مثل مشروع موازنة المواطن والعرض في وسائل الإعلام، وبخاصة الإذاعات المحلية، وعقد اجتماعات مع المواطنين في أماكن تجمع قريبة يسهل الوصول إليها (البنك الدولي، 2014)).

4 - يستغرق الباحث عن البيانات وقتاً طويلاً لتصفح جداول الموازنة حتى يعثر على المعلومات التي يحتاج إليها. فضلاً عن أن نوع الخط المستخدم في عرض الجداول ضعيف وغير قابل للتكبير.

5 - لا يمكن استخدام البيانات بشكلها الحالي في شكل إكسل أو أي برنامج آخر لتحليل المعلومات، ما يعني أنه على الباحث أن ينقل يدوياً عشرات البيانات المكونة من سبعة إلى تسعة أرقام بل وأكثر، متعرضاً بذلك للخطأ في كل خطوة.

6 - لا توجد طريقة لمتابعة تنفيذ الخطة ولا للمحاسبة، لأن التقارير الشهرية والحساب الختامي لا يشملان التقسيم الوظيفي، مما يصعب من عملية متابعة الالتزام بالخطة. كما لا تنشر الحكومة تقرير مراجعة نصف العام. وأخيراً، لا تنشر تقارير الجهاز المركزي ولا تتم مناقشتها بشكل علني. كما لا تنشر نسخة مبسطة من تلك الوثائق ولا يتم نشرها ومناقشتها عبر الإعلام وبخاصة الراديو.

7 - الإنفاق خارج الموازنة. على الرغم من إنشاء حساب الحكومة الموحد بالبنك المركزي وضم جانب من موارد الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة، إلا أن تكرار الاستثناءات وعدم تمكن الحكومة من إنفاذ قانون الحد الأقصى للأجر ولا قانون تعارض المصالح هما مثالان على استمرار الظاهرة.

<sup>4</sup>- اعتمد هذا الجزء على مداخلات المشاركين في مجموعة التخصص.

## تقييم صندوق النقد الدولي:

تتبع مصر متطلبات الإفصاح عن بيانات المالية العامة التي كان الصندوق ينادي بها منذ خمسة عشر عاماً (2001). وقد قامت مصر بقفزة كبيرة في هذا الصدد في عام 2005 ولم يتم تحديث ذلك القدر من إتاحة المعلومات بعدها إلا قليلاً<sup>5</sup>.

وذلك على الرغم من تحديث دليل صندوق النقد مرتين خلال تلك الفترة، في 2007 وفي 2014. ويشير تقرير صندوق النقد الدولي عن مراقبة المقاييس والمعايير (ROSC) Report on the Observance of Standards and Codes لعام 2005، وهو آخر تقرير منشور عن مصر فيما يتعلق بمنهجية جمع البيانات، إلى ملاءمة المفاهيم والتعريفات مع متطلبات دليل الإحصاءات المالية الحكومية GFSM لعام 1986 وهناك بعض المتطلبات (مثل تقسيمات الموازنة) فقط تتطابق مع متطلبات دليل العام 2001 ولا تشمل الموازنة الأنشطة شبه المالية quasi-fiscal activity

(ROSC، 2005، ص 13). وفي حين يشيد التقرير بأن الإطار القانوني للإفصاح عن بيانات المالية العامة موجود وجيد، إلا أنه يؤكد على أنه «لا توجد خطط من أجل التطبيق الكامل» للالتزام بالمتطلبات الأحدث (ROSC، 2005، ص 13).

وبينما يقر التقرير بقبالية الاعتماد reliability على البيانات المتعلقة بالموازنة، إلا أنه يشير إلى «عدم ملاءمة تلك البيانات من حيث الدلالة relevance»، «وهذا يمكن تحسينه عبر نشر تقارير تدقيق ومراجعة الموازنة عبر البرلمان»، (ROSC، 2005، ص 16).

وأخيراً، يشير التقرير إلى أن هناك مجالاً لتسهيل الوصول إلى البيانات، ويشير إلى غياب البيانات الوصفية في حالة إحصاءات الموازنة العامة، وعدم الإعلان عن وجود أفراد معينين بالاتصال لتقديم المساعدة.

## تقييم مسح الموازنة المفتوحة:

كما أن مستوى الشفافية لا يتوافق بعد مع أفضل الممارسات وفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة<sup>6</sup>، والذي يتناول ثلاثة أبعاد لشفافية الموازنة، ويعتمد على دليل أفضل الممارسات الذي أصدرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. مصر في ذلك ليست استثناءً من كل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كما تلاحظ دراسة اعتمدت على مؤشر الموازنة المفتوحة. «لم تنجح دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا نمطياً في نشر بيان ما قبل الموازنة، ولا موازنات المواطن، ولا تقرير مراجعة نصف العام، أو تقرير التدقيق الخاص بالحساب الختامي» (Dubosse N.and Masud H., 2011: ص 4).

وينتج عن ذلك أن المواطنين لا يملكون أي وسيلة لتقييم تقدم الحكومة في تحقيق الأهداف الخاصة بالموازنة المعتمدة (نفس المصدر السابق، ص 4).

5- قامت الحكومات المتعاقبة بتعديلات طفيفة على قانون الموازنة منذ التعديل الأشمل عام 2005، وتعديلات اللائحة التنفيذية في 2007. وذلك في عامي 2008 و2013.

6- هو المؤشر الوحيد الذي يسمح بالمقارنة بين الدول، وهو مؤشر مستقل، يصدر كل عامين عن منظمة الشراكة الدولية للموازنة، صدر لأول مرة عام 2006. ويعتمد على مسح مقارن لدرجة التزام أكثر من 100 دولة بشفافية الموازنة كما جاء في التعريف الذي تبناه توجيهات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عام 2002، وصندوق النقد الدولي في عام 2007. وتعطى كل دولة درجة تتراوح بين 0 و100.

ورغم التحسن النسبي في السنوات الأخيرة في مصر من حيث نشرت موازنة المواطن عن الموازنة المعتمدة تم نشرهما عن العامين 2014/15 و 2015/16 في موعدهما (خلال 3 أشهر من تاريخ إقرار الموازنة). إلا أن كم ونوعية المعلومات في تلك الوثائق مازالت لا تقدم القدر الكافي من الشفافية، وخاصة في وثيقة موازنة المواطن.

وفي 2015، صدر تقرير مسح الموازنة المفتوحة OBS 2015، لكي يبرز أهم مشكلات مصر فيما يتعلق بشفافية الموازنة بمعناها الأوسع<sup>7</sup>:

1 - الدرجة الإجمالية: حصلت مصر على 16/100 مقارنة بمتوسط عالمي 45/100.

ويسبقها من دول المنطقة الأردن وتونس والجزائر والمغرب واليمن.

2 - درجة المشاركة الشعبية: 8/100، بما يعني أن الحكومة المصرية « عاجزة عن توفير الفرص » للمواطنين للاشتراك في دورة الموازنة. ويرجع جزء كبير من ذلك إلى غياب البرلمان، وهو ما يعني فرصة كبيرة للتحسين إذا ما بدأ التطوير الآن.

3 - الرقابة على الموازنة:

- البرلمان: 100/مصر نتيجة لغيابه (ولم تكن الدرجة عالية أيضاً قبل 2011 نتيجة عدم وجود فترة كافية للنقاش وللتعديل، ولا كم المعلومات المتاحة وطريقة عرضها على أعضاء البرلمان).

- الجهاز المركزي للحسابات: 42/100.

وهي « قدرة محدودة » وفقاً للمسح، بسبب عدم قابلية الجمهور للاطلاع على تقاريره ومناقشتها.

الخلاصة، هي أن مصر مهية لتحقيق قفزة كبيرة في طريق تحسين شفافية الموازنة، بفضل وجود مجلس النواب خلال دورة الموازنة المقبلة. فهذا في حد ذاته سيؤدي آلياً إلى تحسن درجة مصر على المؤشر.

إلا أنه لا يجب الركون إلى هذا التحسن الجزئي. إذ تجدر الإشارة إلى أن مصر كانت في أفضل أداء لها بين دول المنطقة العربية وفقاً لمؤشر 2010، حين حصلت على 49/100. وذلك حين كان هناك مجلساً شعب وشورى. ومع ذلك لم تكن حينها من أفضل دول إفريقيا ولا الوطن العربي، ولا طبعاً آسيا (IBP, 2010). وذلك بسبب عدم شمول الوثائق المنشورة على كل المعلومات المطلوبة. فثلاً لم يحتو مشروع الموازنة والبيان المالي إلا على نصف المعلومات التي يتطلبها مسح الموازنة المفتوحة. كما نشرت مصر بالكاد نصف المعلومات المطلوبة في تقرير الحساب الختامي (Dubosse N. and Masud H., 2011، ص 4).

### (III) ماذا يحدث إذا لم يتم تبني هذا الإصلاح؟

سوف تستمر الحكومة في تكبد خسائر اقتصادية واجتماعية تنتج عن جمود الوضع على ما هو عليه، وغياب الإصلاح. وبشكل خاص، يمكن استخلاص أثرين كبيرين: عدم الاستجابة لمتطلبات العدالة الاجتماعية وتضخم فاتورة الدين العام.

#### أولاً: عدم استجابة الموازنة العامة لمتطلبات العدالة الاجتماعية.

هناك علاقة معنوية بين زيادة شفافية الموازنة كمتغير مستقل وتحسن مؤشرات التنمية البشرية (Bellver and Kaufmann, 2005)، وزيادة الاستجابة لمطالب المواطنين (Fukuda- Parr et al., 2011)، وزيادة الاستجابة لمطالب المواطنين (OBI working paper, 2011, Hameed 2011)، وتحسن معامل جيني (Fukuda- Parr et al., 2011). كما أشاد البنك الدولي في عام 2008 بالتجربة البرازيلية في الموازنة بالمشاركة وأثرها في تحسن المرافق الحكومية (Fukuda- Parr et al., 2011، ص 16). كما يذكر فوكودا- بار قيام فريق بحثي من بنك التنمية بين-أمريكي وجامعة هارفرد في عام 2003 بعمل دراسة توصلت إلى أن المشاركة في عملية الموازنة في الولاية الجنوبية في البرازيل، ريو جراند دو سول، قد أدت إلى "فرز الأولويات بشكل متسق ودائم في أهم القطاعات مثل البنية التحتية (الطرق والمياه والصرف الصحي)، الإسكان والتعليم، إضافة إلى الاحتياجات في الريف مثل النقل والزراعة، وذلك عند وضع الموازنة في الولاية" (Fukuda- Parr et al., 2011، ص 6).

بينما في مصر، نجد أن ضعف الشفافية والمشاركة يؤديان إلى الحالة العكسية:

ففي حين تعلن الحكومة كل عام عن نيتها تحسين الخدمات الاجتماعية والتركيز في النمو الاحتوائي<sup>8</sup>، إلا أن نقص المشاركة الشعبية والرقابة على التنفيذ يؤديان باستمرار إلى تقوية المركز التفاوضي لبعض الأطراف الأكثر اضطراباً بالموازنة (جماعات ضغط المستثمرين)، ما يؤدي إلى عدم التمكن من الالتزام بوعود العدالة الاجتماعية.

1 - يشير تحليل بيانات الموازنة المعتمدة للعام المالي 2015-2016 إلى أن الموازنة غير قادرة على تلبية الاستحقاق الدستوري الخاص بمواد الإنفاق الحكومي على الصحة وعلى التعليم، وذلك على مدى العامين الماليين الماضيين<sup>9</sup>.

فن ناحية، استقرت نسبة الإنفاق على التعليم عند 4 في المائة من الناتج القومي، بدلاً من أن تزيد تدريجياً لتصل إلى النسب العالمية خلال ثلاث سنوات. وكذلك في قطاع الصحة، فقد فوتت الحكومة للعام الثاني الوصول إلى الحد الأدنى الذي حدده الدستور، فلم تخصص إلا 1.8 في المائة من الناتج القومي هذا العام (مقابل 3 في المائة كحد أدنى بحسب الدستور، على أن يزيد كل عام بواحد في المائة ليصل خلال ثلاث سنوات إلى النسبة العالمية المقدره بـ 6 في المائة في حدها الأدنى).

2 - هناك تعارض بين أولويات الإنفاق العام كما جاءت في الخطاب الحكومي والأولويات بحسب نمو الإنفاق الحقيقي (بعد استبعاد أثر التضخم).

8- نصوص البيان المالي ووثيقة الخطة في الملحق 2.

9- نصوص المادة 18، 19 من الدستور في الملحق 2. كما اشتمل الدستور على مادة انتقالية تلزم الحكومة بالوصول إلى المعدلات العالمية خلال ثلاث سنوات مالية (أي بحلول 2016-2017).

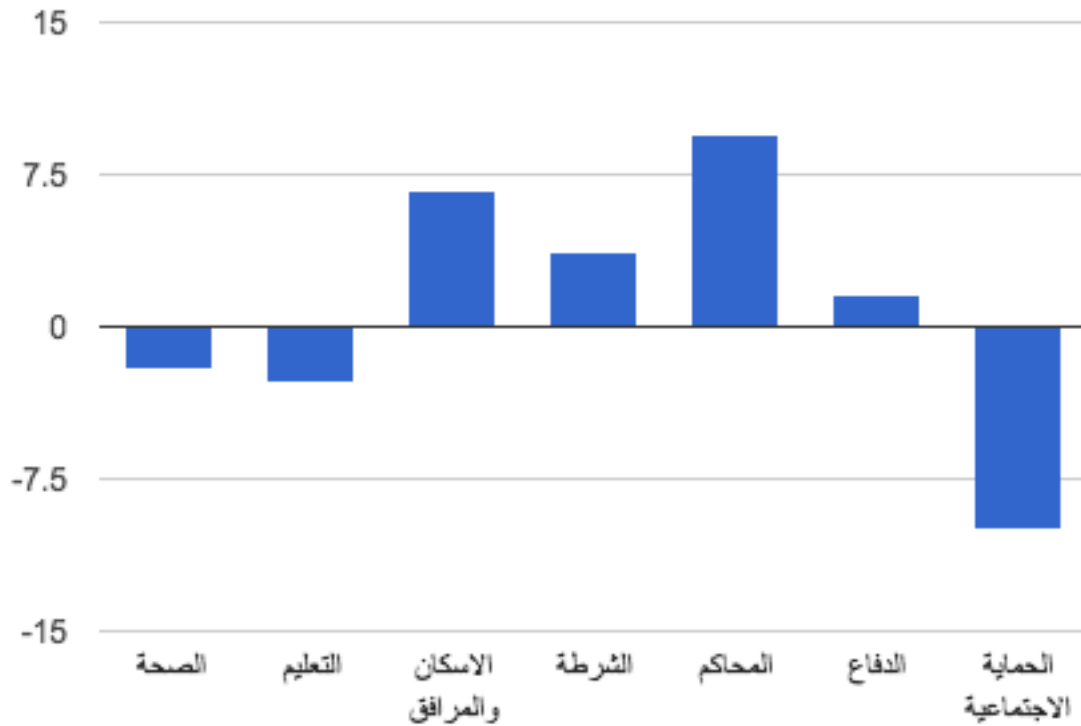
هناك إجماع من كل الأطراف، حكومة وشعباً، على أن الاهتمام بالتعليم والصحة هو حجر أساس العدالة الاجتماعية. ولكن هناك تناقضاً كبيراً بين ما تقوله الحكومة وما تخصص له الحكومة من الموارد.

فوفقاً لجدول الموازنة العامة للعام المالي 2015-2016 المنشورة على موقع وزارة المالية، انخفضت القيمة الحقيقية للإنفاق على التعليم وعلى الصحة، وذلك إذا قننا باستبعاد أثر التضخم (الحسابات لاستبعاد أثر التضخم مأخوذة من بيانات الرقم القياسي لأسعار المستهلك على موقع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء).

وفي المقابل، حظيت قطاعات المحاكم وتنمية إقليم السويس (التي تظهر في قطاع الإسكان والمرافق<sup>10</sup>) والشرطة بأكثر معدل نمو حقيقي في نصيبها من الموازنة هذا العام، بينما كان نصيب تطوير العشوائيات يقل عن 1 في المائة من الإنفاق الاستثماري على هذا القطاع<sup>11</sup>.

الشكل (1): معدل النمو الحقيقي للإنفاق الحكومي

العالم 2015-2016، مقارنة بالعام المالي 2014-2015



المصدر: بيانات الموازنة المعتمدة 2015-2016، ومؤشر أسعار المستهلكين للعامين 2014، 2015، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، حسابات المبادرة المصرية للحقوق الشخصية.

ويتربط على ذلك أن كل قطاع شهد انخفاضاً في الإنفاق الحقيقي (بعد استبعاد أثر التضخم)، لن يستطيع أن يشتري نفس القدر من المستلزمات والخدمات الذي استطاع شراءها العام السابق. كما لا تستطيع الحكومة توفير القدر اللازم من الخدمات الذي يستوعب عدد

10- تجدر الملاحظة أن النمو في موازنة الإسكان والمرافق موجه معظمه إلى الاستثمار في إقليم القناة، بحسب بيانات الخطة، لنفس العام المالي، المأخوذة من وثيقة الخطة على موقع وزارة التخطيط.

11- المصدر: بيانات وثيقة الخطة، 2015-2016.

السكان. فعلى سبيل المثال، على الرغم من زيادة موازنة الاستثمار في قطاع التعليم، لم تستطع الحكومة خلال العام المالي 2015-2016، أن تخصص إلا ربع الموارد اللازمة لبناء الفصول المدرسية التي يحتاجها الأطفال من المصريين في سن التعليم.

الشكل (2): عدد الفصول المخطط بناؤها في مقابل عدد الفصول اللازم لاستيعاب عدد الأطفال في سن التعليم



المصدر: بيانات وثيقة الخطة 2015-2016، بيانات موقع وزارة التعليم عن احتياجات 2014.

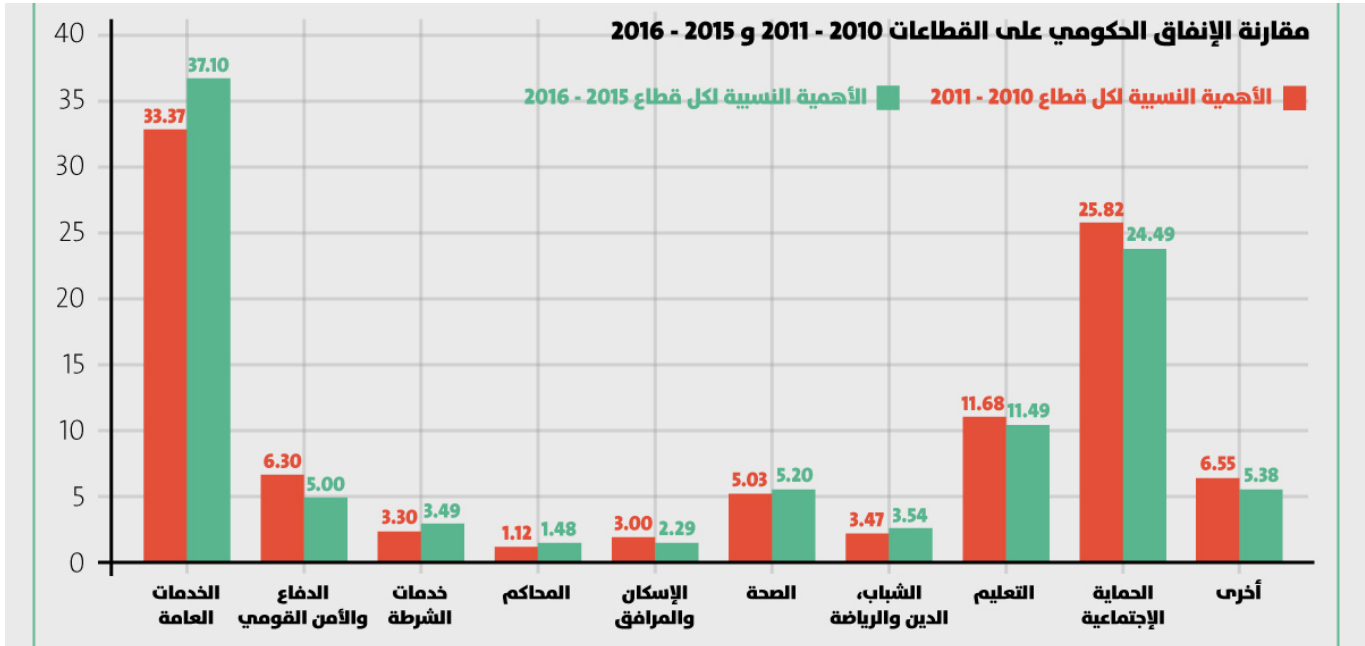
3 - يوضح نصيب القطاعات المختلفة من الإنفاق العام بحسب التقسيم الوظيفي -إذا ما قارنا قبل وبعد ثورة يناير- أن أولويات الإنفاق العام لم تتغير كي يعكس أي اهتمام خاص بالتعليم والصحة.

قامت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية من خلال حملة أطلقتها في سبتمبر 2015 بعنوان: «أين تذهب أموالنا هذا العام» بمقارنة أولويات الإنفاق العام قبل وبعد الثورة (العامان الماليان 2010-2011 و2015-2016) الأولويات مقاسة بالحجم النسبي للإنفاق العام على كل قطاع كنسبة من إجمالي المصروفات العامة» (الشكل 3). ويتضح من الشكل أنه لم يحدث أي تغير «جذري» أو أي «طفرة» في نمط الإنفاق الحكومي، وذلك في غياب البرلمان و أي نوع من المشاركة والنقاش المجتمعي.



الشكل (3): مقارنة الإنفاق على القطاعات المختلفة (كنسبة مئوية من إجمالي المصروفات)

في العام المالي 2010-2011 و 2015-2016



المصدر: موقع وزارة المالية، بيانات الموازنات المعتمدة في العامين المذكورين.

فقد ظل نصيب الإنفاق على الصحة وعلى التعليم وعلى الشباب والرياضة شبه ثابت من إجمالي الإنفاق العام. بل وحتى قطاع الإسكان والمرافق قلت نسبته قليلاً عما قبل الثورة لأقل من 3 في المائة. وذلك على الرغم من الخطاب الرسمي حول زيادة وحدات الإسكان الاجتماعي وزيادة مشروعات المياه والصرف والطرق.

وفي الحقيقة كان النصيب الأكبر من الزيادة الحقيقية في الإنفاق الحكومي (نحو 4 في المائة) موجهاً إلى قطاع الخدمات العامة الذي يضم كبار موظفي الدولة والذي يشمل دواوين بعض الوزارات ودواوين المحافظات والرئاسة والجهاز المركزي للحسابات (ومجلس النواب في حالة وجوده). ويلتهم هذا البند وحده أكثر من ثلث المصروفات الحكومية، وهو مبلغ يزيد على ضعف ما تنفقه الحكومة هذا العام على التعليم والصحة معاً.

أما ثاني أكبر قطاع يستحوذ على الإنفاق العام، فقد ظل، رغم التخفيض الذي لحق به (نتيجة رفع أسعار الطاقة) هو قطاع الحماية الاجتماعية الذي يشمل في معظمه دعم الطاقة. وكما هو معلوم، فإن دعم الطاقة يذهب إلى الفئات الأكثر غنى (دليل إضافي على مساوئ سيطرة الفئات الأغنى وحدهم على المشاركة في دورة الموازنة).

4 - أشارت مجموعة التخصيص إلى نقص التنسيق بين الإنفاق الجاري والاستثماري:

ويتربط على ذلك هدر المال العام. فعلى سبيل المثال، هناك مستشفيات عامة تم بناؤها من خلال تخصيص الموارد - في الباب السادس - ولكن لم يتم توفير اعتمادات جارية لتشغيله، مثل الأجور وشراء السلع والخدمات وغيرها. ليبقى مبنى مهجوراً، وكذلك الأمر بالنسبة إلى عدد من المدارس أيضاً.

أخيراً، تلخص منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن أثر غياب الشفافية على العدالة الاجتماعية: "إذا استغلت الفئات المحافظة دورة الموازنة، وانفردت بها، كانت أداة تهميش قوية للغاية. وبخاصة إذا ما أصبحت حدثاً استبعادياً، ينفرد به أولئك الخبراء الفنيون المعنيون بعملية إعداد الموازنة، وينكر على الناس العادية الحق في المشاركة".

وعلى النقيض، كلما اتسعت دائرة المشاركة الشعبية كلما عمت الفائدة. فبحسب نفس المنظمة:

"تؤدي المشاركة الديمقراطية في دورة الموازنة إلى خلق إحساس عام بالانتماء إلى الدورة وما ينتج عنها. فهي تنشر الثقة بين نواب الشعب ويعم الاستقرار السياسي. كما أنها تردع الفساد لأنها تمنح وسائل للرقابة الشعبية في أثناء مراحل المتابعة والتقييم" (OECD, 2015).

## ثانياً: الارتفاع في تكلفة الدين العام:

يشير صندوق النقد إلى أن الشفافية في المالية العامة تلعب دوراً مهماً في تقييم وإدارة المخاطر المالية. ووجدت دراسات تطبيقية علاقة موجبة بين درجة شفافية الموازنة والإجراءات الخاصة بالاستدامة المالية (مثل عجز الموازنة العامة والديون)، "هناك ارتباط أكثر قوة لدى الدول ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط، منه بين الدول ذات الدخل المرتفع" (IMF, 2011, ص: 9-6).

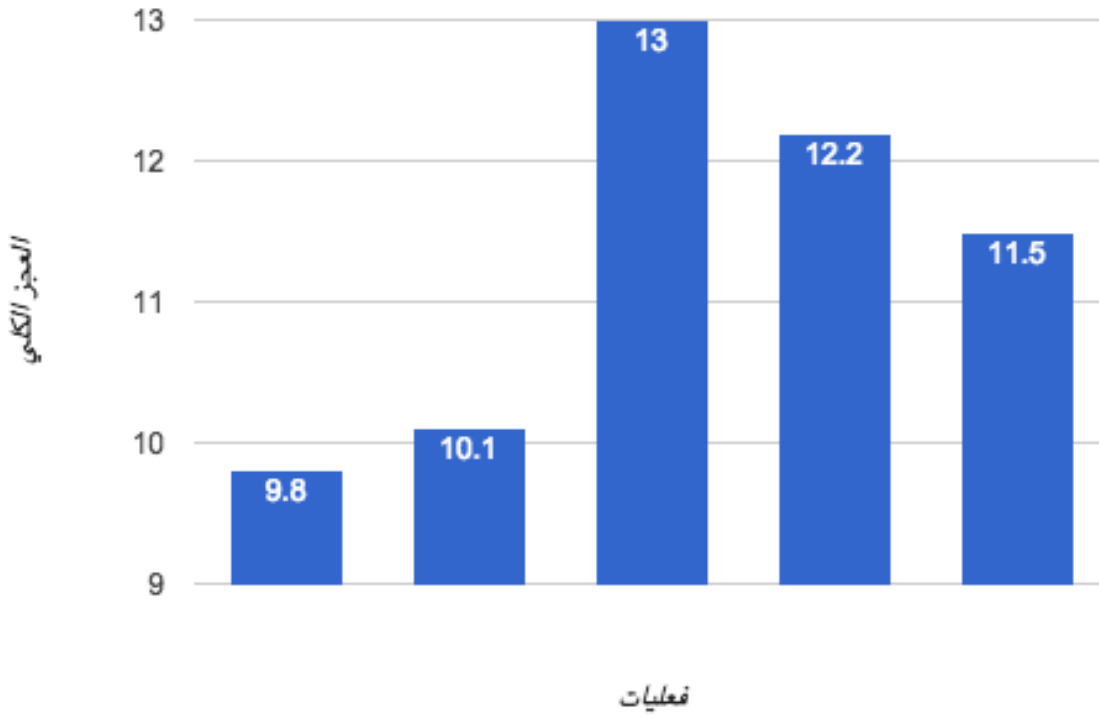
يشير عدد من الدراسات إلى أن الدول التي تحظى بمستويات مرتفعة لشفافية الموازنة تنعم بتصنيف أئتماني أكثر ارتفاعاً وأيضاً تضيق الفجوة بين معدلات الفائدة بين الاقتراض والإقراض (Hameed 2011). كما وجد جليزستر وشين (2008) أن معدلات الفائدة على الاقتراض الحكومي sovereign spreads تنخفض بعد تبني إصلاحات متعلقة بالشفافية، مثل نشر تقارير المراقبة التي تصدر عن صندوق النقد الدولي عن الدول وإصدار تقارير متنوعة عن الالتزام بالمعايير. كما تستطيع الدولة الحصول على قروض أرخص من السوق العالمية، وتكون الدولة أكثر مرونة في مواجهة الصدمات (IMF, 2011: p16).

ورصد الباحثان سدميرادسكا وهاس أنه من بين ست دراسات كمية قام بها عدد من الباحثين بين الفترة 2003 و2009، عن العلاقة بين تحسن شفافية الموازنة وتحسن التوازن المالي (أي انخفاض عجز الموازنة) وانخفاض الدين العام، لم يكن هناك سوى استثناء وحيد وجد أن العلاقة غير معنوية (Jarmuzek, 2006)، وذلك في الدول التي تتحول نحو اقتصاد السوق (L. Sedmihradská and J. Haas, 2012, ص 5).

وكما هو متوقع من قراءة وضع الشفافية والمشاركة، نجد في مصر معكوس هذا الوضع.

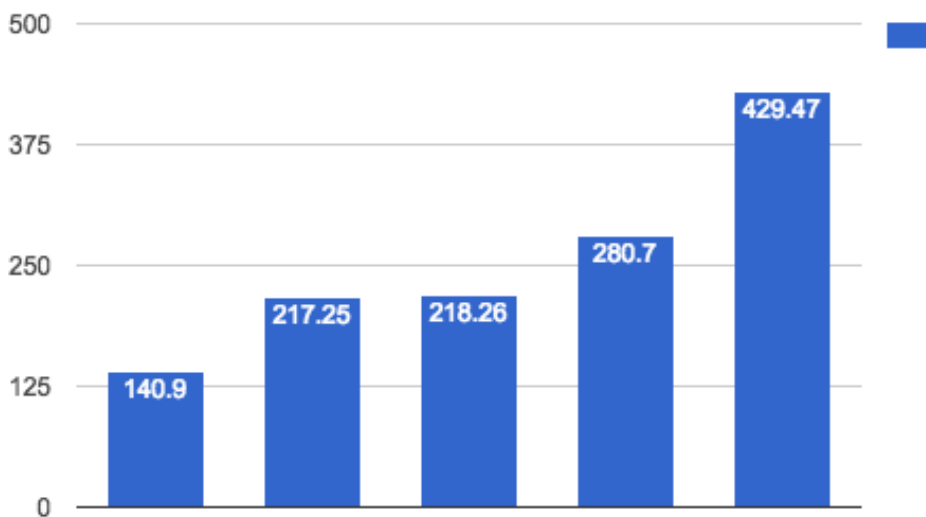
1 - في كل عام تستهدف الحكومة عجزاً للموازنة لا تستطيع تحقيقه، فعلى سبيل المثال كان العجز المستهدف 10 في المائة، في العام المالي 2014-2015. ولكن انتهى العام بعجز أكبر (11.5%)<sup>12</sup>. كما قفز العجز من أقل من 10 في المائة إلى ما فوق 10 في المائة بالتزامن مع غياب أي نوع من أنواع المشاركة المجتمعية، بعد الثورة.

الشكل (4): عجز الموازنة الفعلي (قطاع الموازنة) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي  
الأعوام 2010-2011 إلى 2014-2015



2 - زاد الدين العام بمعدلات كبيرة خلال السنوات العشر الأخيرة. وصل إجمالي الدين العام (الداخلي + الخارجي) إلى 95 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي<sup>13</sup>.

كما زادت خدمة الدين بأربعة أضعاف منذ ثورة (الشكل 5) 2011. صار مجموع الفوائد والأقساط يشكّلان معاً حوالي نصف المصروفات العامة<sup>14</sup>.  
الشكل (5): تطور خدمة الدين (الداخلي والخارجي)  
الأعوام 2010/11 إلى 2014/15



المصدر: التقرير الشهري لوزارة المالية، نوفمبر 2015.

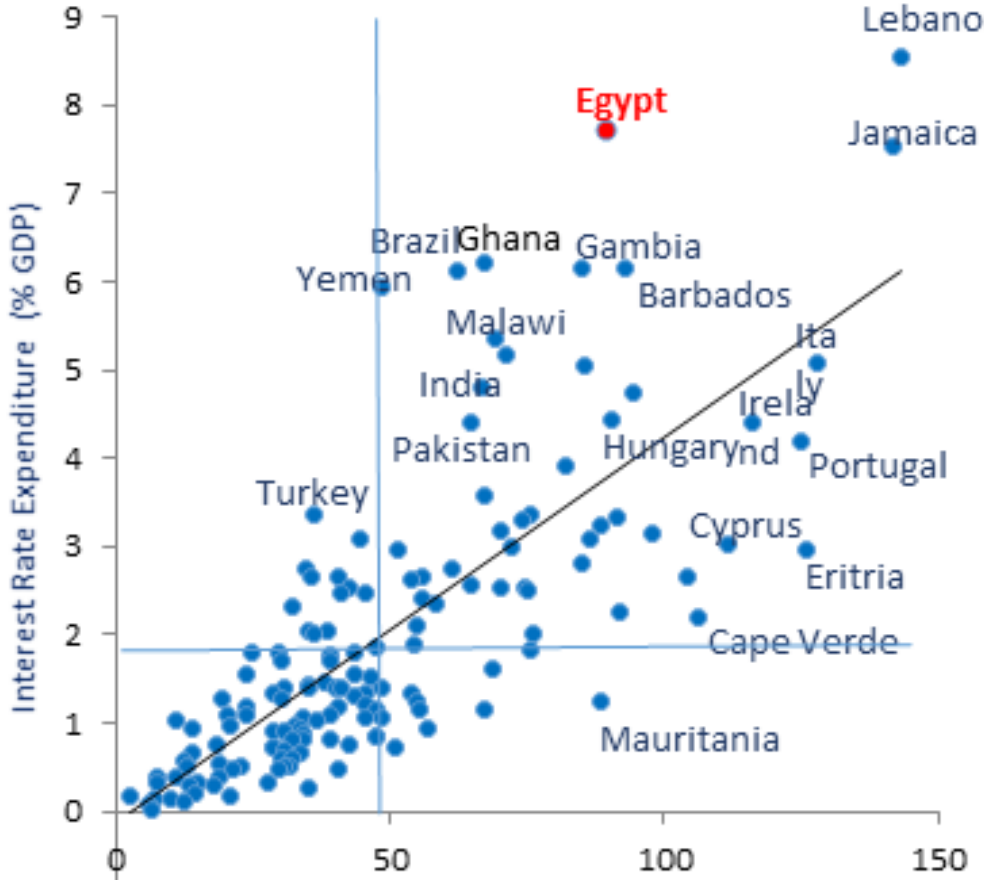
13- نفس المصدر السابق، ص 37، 40.

14- المصدر السابق، ص 37. يفسر التقرير الشهري لوزارة المالية تضخم بند الأقساط إلى استحقاق سداد عدد من الديون.

3 - يوضح البنك الدولي أن معدلات الفائدة على الدين العام أعلى كثيراً من كل الدول النامية التي لديها نفس نسبة الدين العام.

الشكل (5): مقارنة مصر بعدد من الدول ذات الحجم المشابه من الدين العام

(كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) من حيث مدفوعات الفوائد على الدين العام



المصدر: البنك الدولي، 2015.

وفقاً لـ سدميرادسك وهاس (2012)، هناك ثلاث قنوات تعمل من خلالها زيادة شفافية الموازنة على الحد من الإنفاق العام المبالغ فيه والذي ينتج عنه عجز الموازنة والدين العام:

- خفض الوهم المالي: وهي الفجوة بين كم السلع العامة المتوقعة في حدود قدر معين من الإيرادات الضريبية والكم الفعلي من السلع العامة التي يمكن للحكومة توفيره.
- تخفيض فجوة المعلومات information asymmetry بين السياسيين والناخبين ما قد يرفع من نوعية المساءلة.
- زيادة الالتزام في التنفيذ فيما يتعلق بالقواعد المالية التي تستخدم كأداة لدعم الاستدامة المالية (مثل سقف الإنفاق الحكومي، عجز الموازنة المستهدف أو السقف الضريبي). ووجد الباحثان أن تلك القواعد لا تكون فعالة إلا إذا كانت مدعومة بشفافية الإفصاح، وإلا صارت مجرد عدد من الحوافز "المتعارضة" (L. Sedmihradsk'a and J. Haas, 2012, ص 5).
- 658760428 : 658760428 الخلاصة 658760428 : 658760428 إذا لم تطبق الحكومة هذا الإصلاح المقترح فن المتوقع أن تزيد الفجوة بين متطلبات العدالة الاجتماعية في حدها الأدنى، متمثلاً في الارتقاء بالتعليم الحكومي والصحة العامة، إضافة إلى فقدان أهم مكسب لوزارة المالية وهو تخفيف عبء الدين العام، وما إلى ذلك من أثر إيجابي في عجز الموازنة وعلى التصنيف الائتماني 658760428.

## (IV) ما هي الأطراف التي يمكن أن تشترك في هذا الإصلاح؟

- تنفيذ الإصلاح: وزارة المالية. من مميزات هذا الإصلاح هو أن جميع الخيوط في يد جهة واحدة: وزارة المالية. وهو ما يسهل من اتخاذ قرار تبني وتنفيذ خارطة طريق شفافية الموازنة.
- ولذلك يؤكد البنك الدولي على أهمية وجود "النية السياسية"، وأن يتم تبني هذه السياسة على مستوى سياسي رفيع، "وإلا فن غير المرجح أن ينفذ هذا الإصلاح بنجاح" (World Bank Report, 2013، ص 60).
- ومما يساعد على تنفيذها أيضاً تبني وزارة التخطيط حالياً نظام تطوير المحاسبات القومية، ما يعزز فكرة أن الحكومة كلها على نهج واحد، وهذا يعزز الثقة في الحكومة.
- تقديم المشورة والمعلومات والدراسات: وزارة المالية- وزارة التخطيط- صندوق النقد الدولي- البنك الدولي- منظمات المجتمع المدني.
- قد يكون دعم البرلمان مرغوباً فيه أيضاً، بغرض تمرير قانون الإدارة المالية الجديدة الضروري في حالة إصلاح شامل. وهذا أيضاً عامل يسهل من تنفيذ الإصلاح، حيث تحظى الحكومة الحالية برضا أغلبية البرلمان.

## (V) خارطة طريق الإصلاح: ثلاث مراحل لتحسين شفافية الموازنة:

من واقع نقاشات مجموعة التخصص، تم تحديد مجموعة من الإصلاحات لتحسين شفافية الموازنة، تم تقسيمها إلى ثلاث مجموعات، بحسب الفترة الزمنية اللازمة للإصلاح.

### أولاً: طريق الإصلاح السريع

وهذا عن طريق خطوات صغيرة تؤدي في مجموعها إلى زيادة درجة إتاحة المعلومات<sup>15</sup>. مثال: الالتزام بمواعيد النشر التي ينص عليها الدستور، إضافة إلى نشر الوثائق الثماني التي يجب على الوزارة نشرها خلال دورة الموازنة بدرجة التفصيل التي يوصي بها صندوق النقد وفي المواعيد المحددة الخاصة بمراحل دورة الموازنة.

في هذا الإطار، اقترحت مجموعة التخصص عدداً من الإجراءات:

- 1 - أشادت مجموعة التخصص بإصدار منشور إعداد الموازنة بقدر أكبر من التفاصيل، مع التأكيد على القيام بعرض قدر أكبر من التفاصيل بحيث يتحول إلى الوثيقة الأولى المطلوب نشرها خلال دورة الموازنة (pre-budget statement).
- 2 - إصدار البيان المالي، مرفقاً به مشروع الموازنة كاملاً في موعده الدستوري (قبل بداية العام المالي بثلاثة أشهر).
- 3 - نشر تقارير المتابعة نصف السنوي mid-year review، وبصيغة قابلة للمقارنة مع الموازنة المعتمدة، لأن هذا من شأنه أن يقوي من الرقابة البرلمانية كما يوسع من دائرة الرقابة الشعبية على متابعة التنفيذ.

15- نجد مجموعة التخصص في مشروع Boost الذي تشترك فيه الوزارة حالياً مع البنك الدولي فرصة داعمة لهذا الإصلاح.

- 4 - نشر الحساب الختامي بالتقسيم الوظيفي وبنفس درجة التفصيل التي تأتي عليها الموازنة المعتمدة.
- 5 - عمل موقع خاص للموازنة توضع به على جداول إكسل، ومزودة بموتور للبحث (machine readable).

#### المزايا:

- تحقيق تقدم نسبي سريع على مؤشر الموازنة المفتوحة.
- لا يحتاج إلى أي تعديل تشريعي ولا توجد أي تكلفة مادية لهذا الإصلاح ولكنه إجراء مكلف من حيث الوقت والجهد، لذا فعلى وزارة المالية تعيين شخص/فريق يكون مسؤولاً عن الإتاحة وهو بمثابة process owner .
- تحقيق تعاطف البرلمان واتساع نسبي للنقاش العام، مع إتاحة مشروع الموازنة قبل بدء العام المالي بثلاثة أشهر.
- لا يخلق أي معارضة من قبل الأطراف الأكثر استفادة حالياً من حالة ضعف الشفافية والمشاركة.

#### التحديات:

- عدم الاستدامة. يرصد تقرير مسح الموازنة المفتوح لعام 2015 أن هذا النوع من الإصلاح عادة ما يكون غير مستدام. أي أنه لا يوجد ما يضمن أن يستكمل خلال الأعوام القادمة، بل وممكن أن يتراجع.
- يركز على الإتاحة للمتخصصين ويتجاهل الإتاحة للعامة واتساع دائرة المشاركة، مما يحد من المنافع الخاصة بالعدالة الاجتماعية وبانخفاض عجز الموازنة وتكلفة الدين.

## ثانياً: خطة الإصلاح على المدى المتوسط:

هذا الإصلاح يتعلق أيضاً بتعزيز الإتاحة والشفافية. وهو بمثابة قفزة كبرى على غرار القفزة التي قامت بها وزارة المالية عام 2005. وهو يشمل الخطوة الأولى قصيرة المدى، ثم يبني عليها بمزيد من الخطوات لزيادة الشفافية وتمكين المجتمع من المشاركة ومتابعة التنفيذ ومن ثم المحاسبة.

يتعلق الأمر بشمولية الموازنة لمعظم أجهزة الحكومة بما فيها العمليات شبه الحكومية (مثل البنك المركزي). كما يشمل تطوير التقسيمات الثلاثة للموازنة ويعمل موازنة للأجل المتوسط (3-5 سنوات).

ويشترط لنجاح التحول أن تعلن وزارة المالية عن خطتها مع جدول زمني بترتيب الإصلاحات، على غرار ما تم في عام 2005.

## 1 - التقسيم الوظيفي:

- (أ) تقديم التقسيم الوظيفي في العرض على الاقتصادي (لأنه الأهم بالنسبة إلى الجمهور العام).
- (ب) عمل تقسيم وظيفي مفصل على غرار التقسيم الاقتصادي الموجود حالياً (إضافة للوظيفي/اقتصادي والوظيفي/إداري الموجودين حالياً).
- وتقترح مجموعة التخصص تبني نموذج التقسيم الوظيفي الخاص بالصندوق (الملحق 3)، والتعليم والصحة هنا مثالان عليه:

ج) تطوير نشر الحساب الختامي بالتقسيم الوظيفي.

د) في حين حدد قانون الموازنة رقم 72 لسنة 2013 ألا يتجاوز بند الاحتياطات العامة 5 في المائة من إجمالي الموازنة العامة بدون فوائد، إلا أن التقسيم الوظيفي وفقاً لدليل الصندوق لا يوجد به أي مخصصات للطوارئ في أي بند. في المقابل، تحتوي الموازنة المصرية على بند احتياطات عامة في كل قطاع، تقدر قيمته بالمليارات، لا يستطيع الشعب متابعة فيما استخدمت هذه المخصصات، لغياب الحساب الختامي بالتقسيم الوظيفي. وكذلك الأمر بالنسبة إلى الاعتمادات الإجمالية للجهات المختلفة التي ينص نفس القانون على ألا تتجاوز 5 في المائة من إجمالي الاعتمادات هذه الجهة (عدا القوات المسلحة).

## 2 - التقسيم الاقتصادي:

تبع مصر معظم ما جاء في الدليل. إلا أن الاختلافات مهمة ولا ينبغي إغفالها:

أ) تنقسم الاستخدامات إلى مصروفات جارية ومصروفات رأسمالية ويغيب تماماً التفرقة الموجودة في الموازنة المصرية (بين استخدامات ومصروفات وهو تقسيم غير مفهوم ولا يوضح الالتزامات على الحكومة بشكل واضح).

ب) تقترح مجموعة التخصص تبني تقسيم الصندوق المعدل للبند الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية.

وذلك يسمح بمزيد من الشفافية والمتابعة لأحد أهم أبواب الموازنة المتعلق بالعدالة الاجتماعية. ووفقاً للصندوق ينقسم هذا الباب إلى باين (2014، IMF):

باب الدعم ويقسم كالتالي:

- دعم للهيئات الحكومية

مالية

غير مالية

- دعم لمؤسسات القطاع الخاص

مالية

غير مالية

- دعم لقطاعات أخرى (بال تفصيل)

باب المزايا والمنح ويقسم إلى:

ضمان اجتماعي (مادي/عيني)

مساعدة اجتماعية (مادية/اجتماعية)

مزايا اجتماعية خاصة بالتوظيف (مادية/اجتماعية)

ج) رفضت مجموعة التخصص ما جاء في الدليل من ضم صندوق المعاشات إلى التقسيم الاقتصادي. ولكنها أوصت بعرض موارد واستخدامات صندوق المعاشات في البيان المالي كل عام.

(د) يوصي الصندوق بضم موازنة البنك المركزي كاملة إلى جداول الموازنة باعتباره من أجهزة الحكومة. ويمكن الاستغناء عن ذلك مع نشر موازنته مع الهيئات الاقتصادية للدولة (وملخص لها في البيان المالي، على غرار صندوق المعاشات).

### 3 - التقسيم الإداري:

(أ) توافقت مجموعة التخصيص على أن التقسيم الإداري يجب أن يشمل المستويات الأدنى من الإدارة المحلية (تفاصيل الموازنة حتى مستوى القرى). مع تدريب الكوادر الوظيفية في المستويات الأدنى من المحليات على الفهم والتعامل مع بيانات الموازنة إضافة إلى إتاحة المعلومات عنها.

(ب) هناك حاجة إلى إعادة النظر في تعريف الهيئات الخدمية والهيئات الاقتصادية، مما يستلزم إعادة بعض الهيئات الاقتصادية إلى حظيرة الموازنة العامة (واعتبارها هيئات خدمية، مثل هيئة السكك الحديدية)، والعكس، إخراج بعض الهيئات الخدمية من حظيرة الموازنة ومنحها مزيداً من الاستقلالية ودفعها لتنمية مواردها الذاتية.

(ج) وفي كل الأحوال، تتعارض هذه التفرقة مع توصية الصندوق بإدماج موازنات كل المؤسسات الحكومية في الموازنة العامة حتى يتسنى للكافة تبيين العبء الحقيقي الإجمالي على الموازنة وتقييم أفضل للمخاطر (IMF، 2014). ومن المقترح أن يتم ذلك وفقاً لجدول زمني معلن مسبقاً، بإشراف شخص/فريق تابع لوزارة المالية.

وفي النهاية يوصي دليل صندوق النقد الدولي<sup>16</sup> بالتالي:

السماح بفترة انتقالية قبل التطبيق الكامل للتقسيم الجديد، بحيث تستوعب كل المؤسسات الموازنية وأصحاب المصلحة، مثل المؤسسات الرقابية والبرلمان التغيرات الجديدة. عمل دليل استخدام وتدريب طاقم الموظفين المعنيين بالموازنة في الوزارات الخدمية - frontline ministries، مؤسسات الموازنة على المستوى المحلي. (...) والأهم، في النهاية هو نقل المعرفة والخمسة لتبني التقسيم الجديد، إذا ما كان التقسيم الجديد يستهدف زيادة المشاركة في إعداد وتنفيذ الموازنة (Jacobs D., H. Jean-Luc, and D. Boule, 2011, p.14-15).

## ثالثاً: رفع درجة المشاركة وبخاصة على مستوى المحليات، مع اتخاذ حالة

### دولة معينة كهدف

حتى الآن تقتصر مناقشة الموازنة والسياسات المالية والضريبية على عدد محدود من بنوك الاستثمار والمتخصصين. وهو ما يجعل المنتج النهائي متحيزاً بالضرورة إلى مصالح المشاركين في إعداده.

ومن هنا، فإن فتح الموازنة للمشاركة من قبل المواطنين وأصحاب المصلحة من غير المتخصصين يزيد من درجة استجابتها للمطالب الاجتماعية، وهو ما يعرف بالموازنة التشاركية.

16- هناك تقسيمان جديداً أضافهما الصندوق إلى تقسيمات الموازنة غير موجودين في الحالة المصرية، وهناك ضرورة لمناقشة أهمية تطبيقهما:

4 - تقسيم التدفقات والأرصدة في الأصول والخصوم Classifications of Flows and Stocks in Assets and Liabilities.

5 - تقسيم التعاملات في الأصول والخصوم المالية Classification of Transactions in Financial Assets and Liabilities by



وتحظى الدول الإفريقية أخيراً بأكثر عدد من المبادرات التي تستهدف زيادة الإتاحة والمشاركة في مختلف مراحل الموازنة على مستوى العالم، حيث قامت 35 مبادرة في أكثر من 15 دولة (البنك الدولي، 2013)، في حين لا يوجد سوى مبادرتين فقط على مستوى دول الشرق الأوسط، ليست من بينها مصر (البنك الدولي، نفس المصدر).

لذلك قد يكون من المناسب اتخاذ دولة من تلك الدول كمثال، مثل أوغندا (ريم عبد الحليم، أسامة دياب، 2014، ص 18) التي حصلت على 62 نقطة من مائة على مؤشر OBS 2015 (و65 في 2012)، مما جعلها في مصاف أفضل الدول من حيث شفافية الموازنة. (التفاصيل في ملحق 4).

أو حالة بورتو أليجري في البرازيل، لاتباع باعتباره المثال الأنجح والأهم فيما يتعلق بتأثير تحسين مستوى المشاركة في الإعداد وفي الرقابة على التنفيذ (OECD, 2002، البنك الدولي، 2012).

وحذرت مجموعة التخصص من الوقوع في فخ جنوب إفريقيا، التي نتصدر المركز الثاني على رأس قائمة دول مؤشر الموازنة المفتوحة، حيث لم تؤد الشفافية والمشاركة إلى ارتفاع درجة المحاسبة. ففي بداية التسعينيات، قامت جنوب إفريقيا بعدد كبير من الإجراءات التي من شأنها تعظيم الإتاحة للقيام بالموازنة التشاركية. لكن نتيجة لغياب تداول السلطة (على الرغم من وجود انتخابات حرة، تأتي الصناديق بحزب المؤتمر دائماً على رأس السلطة)، فقد ابتعد الناس عن المشاركة ومتابعة التنفيذ وبالتالي لم تؤد الإتاحة إلى النتائج المرجوة من تحسين الخدمات العامة والقضاء على الفقر والفساد.

قام البنك الدولي بعمل دراسة شملت عينة من 95 مبادرة حول العالم. تنصب معظم المبادرات على تبسيط ونشر المعلومات عن مشروع الموازنة على أوسع نطاق، مع فتح أبواب النقاش للمجتمع المتلقي للخدمات العامة على المستوى المحلي. ويوضح الشكل (6) تصور البنك الدولي لانفتاح الموازنة على مثل هذا النقاش.

## الشكل (6): كيفية زيادة الإتاحة والمشاركة داخل كل مستوى من مستويات الحكومة

الأششطة المتعلقة بشفافية الموازنة	مستوى الاشتباك
<ul style="list-style-type: none"> <li>- تحسين أمية الموازنة لأعضاء البرلمانات وموظفي الحكومة،</li> <li>الممثلين المنتخبين والصحفيين وممثلي مجموعة من المجتمع المدني</li> <li>- الإفصاح عن وثائق الموازنة ومعلومات مبسطة عن الموازنة</li> <li>من خلال الإعلام المطبوع والالكتروني، ومن خلال بوابات</li> <li>الالكترونية والهواتف المحمولة.</li> <li>- تبسيط الموازنة كي يفهمها المواطنون، نشر موازنات المواطن.</li> <li>- زيادة القدرة على تحليل الموازنة داخل البلاد.</li> <li>- دعم ملتقى جمعيات المجتمع المدني لشفافية وتحليل الموازنة.</li> <li>- إتاحة مناقشات متعلقة بالموازنة من أجل معرفة رد فعل</li> <li>المواطنين من خلال استطلاعات قبلية وبعديّة أثناء ورش عمل</li> <li>وحلقات نقاش حول الموازنة في التلفزيون وخلافه.</li> <li>- كتابة دليل محو أمية الموازنة لبرامج بناء القدرات.</li> <li>- تقديم منح دراسية للصحفيين من أجل تغطية وكتابة التقارير</li> <li>الاستقصائية عن موضوعات متعلقة بالموازنة.</li> </ul>	المستوى القومي/أو مستوى المحافظات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- القضاء على أمية الموازنة بين أعضاء المجالس المحلية لتمكينهم</li> <li>من تحليل الموازنات.</li> <li>- عمل تقييم ومقارنات بين درجة انفتاح وشفافية الموازنة لدى</li> <li>الحكومات المحلية عن طريق عمل مؤشر لشفافية الموازنات</li> <li>المحلية.</li> <li>- نشر موازنات المواطن للمحليات.</li> <li>- توفير الفرص لمناقشة الموضوعات المتعلقة بالموازنة (مثل</li> <li>اجتماعات مخصصة بالمجلس المحلي لمناقشة الموازنة وورش عمل</li> <li>لفك أمية الموازنة لدى المواطنين).</li> <li>- عمل برامج راديو من أجل توعية المواطنين بموضوعات الموازنة.</li> </ul>	مستوى المحليات

<p>- عمل نماذج من أجل تقوية وإدماج دفاتر حسابات تلك الوحدات بشكل مبسط للمواطن.</p> <p>- عرض معلومات عن موازنة الوحدة في الموقع وعلى لوحات إعلانية في المنطقة المحيطة.</p> <p>- القيام ببرامج توعية بين الأفراد أصحاب المصلحة في تلك الوحدة.</p> <p>- تشجيع أصحاب المصلحة (مثل الأهالي- روابط المدرسين- أو لجنة العاملين بالوحدة الصحية) على القيام بالتدقيق والمراجعة المالية مع التركيز على التدفقات النقدية.</p> <p>- ادماج مناهج تعليمية لفك أمية الموازنة بين الطلبة.</p> <p>- نشر وتشجيع المواطنين المعنيين على مناقشة المعلومات المتعلقة بالموازنة في اجتماعات خاصة بالمجتمعات المحلية.</p>	<p>مستوى وحدة الخدمات المقدمة (مدارس، مراكز صحية، إلخ،...)</p>
---	--

المصدر: البنك الدولي، 2014.

ووفقاً لتوصيات حلقة نقاش مجموعة التخصص، يجب أن يشمل الإصلاح متوسط المدى الخطوات التالية:

- 1- ضرورة القيام بإصلاحات تشريعية على رأسها إصدار قانون حرية تداول المعلومات، إتاحة التقارير الرقابية وأخيراً إضافة مواد تتعلق بشفافية الموازنة إلى قانون الموازنة الحالي، وتعديل التقسيمات التي نص عليها القانون الحالي.
- 2- ترى مجموعة التخصص أن الفرصة مهيأة لإشراك المجتمع المدني في وضع الموازنة بالمشاركة ومتابعتها على المستوى المحلي، حيث تقوم حالياً وزارة التخطيط بإصدار كود لأي أصل حسب منطقتة الجغرافية. هذا الكود يربط الإنفاق الجاري بالاستثماري لأي أصل. وهناك اقتراح بالبدء في وضع تصور عن محافظة في مجالات مختلفة على سبيل التجربة قبل التعميم.
- 3- يجب أن تعمل الحكومة مع منظمات المجتمع المدني جنباً إلى جنب مع البنك الدولي على تعديل قانون الإدارة المحلية، بحيث يتم فتح الباب للمجالس المحلية للاستجابات وإعداد الموازنة والإشراف على تنفيذها.
- 4- يجب أن تبدأ الموازنة التشاركية بمناقشة مشروع الموازنة على المستويات الأدنى من المحليات. ويجب أن يسبق ذلك أن يكون بيان ما قبل الموازنة (منشور إعداد الموازنة) مفصلاً ومبسّطاً، بحيث يضع الإطار الحاكم للمواطنين لإعداد الموازنة.

المزايا:

- مزايا الإفصاح (الخيار الأول)، وتحسين موقع مصر على مؤشر الموازنة المفتوحة.
- زيادة استجابة الموازنة لمطالب وأولويات متلقي الخدمة وذلك منذ مرحلة إعداد الموازنة (وعادة ما تكون تلك المطالب غير مكلفة مادياً).

- تعزيز الثقة بين الموظفين العموميين وملتقي الخدمة.
- مزيد من التفهم لعدم تمكن الحكومة من تلبية كل الاحتياجات.
- تفضل الجهات المقرضة أن تتبع حكومات الدول النامية سياسات الموازنة التشاركية.

#### التحديات:

- يستغرق وقتاً أطول من الإصلاحين الأول والثاني، لأن المسؤولين عن الإصلاح عدد كبير من الجهات الحكومية، وليس وزارة المالية فقط. نظراً إلى تداخل مسؤولية أكثر من جهة تنفيذية (على رأسها وزارة التنمية والتخطيط، ووزارة التنمية المحلية، وأعضاء المجالس التنفيذية المحلية) وجهات رقابية (على رأسها الجهاز المركزي للمحاسبات) كأطراف في الإصلاح.
- توافر النية السياسية للمشاركة الشعبية: هل الحكومة مجبذة أم مستاءة أم على الحياد من إشراك قطاعات واسعة من الشعب في دورة الموازنة (OECD, 2002, ص 15-17).
- وجود ديمقراطية تمثيلية وتداول السلطة شرط ضروري لإنجاح تجربة الموازنة بالمشاركة (نفس المصدر السابق, ص 14).
- ضرورة تدريب الموظفين الحكوميين على إتاحة المعلومات وعلى النقاش المجتمعي (ارتفاع التكلفة والجهد والوقت) (OECD 2015، مجموعة التخصص).
- يؤدي إلى توضيح تعارض المصالح بين بعض المستفيدين من إعادة توزيع أولويات الموازنة والمتضررين، مما يخلق مقاومة للإصلاح (OECD 2002, 2012 مصادر سابقة).

## (VI) خطة العمل:

تعيين فريق عمل مصغر داخل الوزارة يكون مسؤولاً عن تنفيذ خارطة التقرير ومؤمناً بضرورتها PROCESS OWNER وإقناع المؤسسات الموازنية والرقابية بأهمية الإصلاح وتفصيله.

البدء بإعلان النوايا الحسنة فوراً، وذلك عن طريق:

- 1 - الالتزام بالشفافية خلال مرحلة إعداد الموازنة الحالية، بإصدار وثائق الموازنة في موعدها المحدد وبأعلى قدر من الاتساق والتفصيل.
  - 2 - أن تكون تلك الوثائق قابلة للقراءة الإلكترونية مع وجود نسخة قابلة للنقل على إكسل، وقابلة للبحث الإلكتروني.
  - 3 - إعلان التعهد بالخاق بالاستحقاق الدستوري فيما يتعلق بمواد الإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي في شقيه: الأجل الآني والأجل المتوسط.
- إعلان الوزارة خارطة طريق زمنية مفصلة باتباع خطوات الإصلاح المقترحة الثلاث على فترة لا تتطول أكثر من خمس سنوات.

## (VII) المتابعة والتقييم:

يتشكل فريق المتابعة من مختلف أصحاب المصلحة: رئيس فريق عمل الوزارة أو من ينوب عنه، خبير بالبنك الدولي، خبير من منظمة الشراكة الدولية للموازنة، عضو من منظمات المجتمع المدني معني بشفافية الموازنة، عضو من وزارة التخطيط، عضو من وزارة التنمية المحلية، عضوين من منظمات مجتمع مدني معنيين بتنمية المجتمعات المحلية، وأخيراً عضو من الجهاز المركزي للمحاسبات.

يقوم فريق العمل بمتابعة التطور في خطة الإصلاح، على أن يكتب تقريراً ربع سنوي عن التزام الحكومة -وبخاصة وزارة المالية- بالخطة المعلنة، وينشر على موقع الوزارة.

ينشر تقرير سنوي عن التقدم على موقع وزارة المالية ويناقش في البرلمان.

يعرض التقرير النهائي بعد خمس سنوات على البرلمان ويناقش في جلسة علنية بحضور الوزراء المعنيين.

## المراجع:

- De Renzio P. and Masud H. (2011), Measuring and promoting budget transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, No. 3, (pp. 607–616). URL: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/research/journal-publications> .1
- de Renzio, P. And Kroth V. (2011), Transparency and participation in public financial management: What do budget laws say?, International Budget Partnership. URL: <http://www.internationalbudget.org/publications/ibp-research-note-no-1-transparency-and-participation-in-public-financial-management-what-do-budget-laws-say-2> .2
- Dubosse N. and Masud H. (2011), Open budgets, sustainable democracies: A spotlight on the Middle East And North Africa, Economic governance programme/ IDASA, IBP. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budgets-Sustainable-Democracies-A-Spotlight-on-the-Middle-East-and-North-Africa.pdf> .3
- Fiscal Transparency Network, 10 principles on Fiscal Transparency. URL: <http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more> .4
- Fukuda-Parr S., Guyer P. and Lawson-Remer T. (2011), Does budget transparency lead to stronger human development outcomes and commitments to economic and social rights?, Working Paper 4, IBP. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-4-Budget-Transparency-and-Development-Outcomes-and-Rights.pdf> .5
- IMF (2005), Egypt ROSC report, IMF, Washington DC. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05238.pdf> .6
- IMF (2012), Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, the Fiscal Affairs Department in collaboration with the Statistics Department, IMF, Washington. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf> .7
- IMF (2014), Government Finance Statistics Manual, IMF, Washington DC. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> .8

- IMF Blog (2008), Fiscal Transparency Principles, International Monetary Fund. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> .9
- Jacobs D., J.-L. Héris and D. Bouley (2008), PFM Technical Guidance Note no. 41, Budget Classification, IMF, Washington DC .10
- Jeremy Heimans (2002), Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders, Policy Brief No. 22, OECD, Brussels. URL: <http://www.oecd.org/social/poverty/31649466.pdf> .11
- Khagram S, Fung A. and de Renzio, P., (2013), Open Budgets: The political economy of transparency, participation and accountability, Brookings Institute Press, Washington. URL: [https://books.google.com/eg/books?hl=en&lr=&id=XGhv5Btkc6cC&oi=fnd&pg=PP1&dq=budget+transparency&ots=WON1Dvms-F7&sig=If7a9YP8Px3uyKT49foR49ckLCI&redir\\_esc=y#v=onepage&q=budget%20transparency&f=false](https://books.google.com/eg/books?hl=en&lr=&id=XGhv5Btkc6cC&oi=fnd&pg=PP1&dq=budget+transparency&ots=WON1Dvms-F7&sig=If7a9YP8Px3uyKT49foR49ckLCI&redir_esc=y#v=onepage&q=budget%20transparency&f=false) .12
- Lucie Sedmihradská a Jakub Haas (2012), Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter?, MPRA Paper No. 42260, University of Prague, Prague. URL: [https://mprapaub.uni-muenchen.de/42260/1/MPRA\\_paper\\_42260.pdf](https://mprapaub.uni-muenchen.de/42260/1/MPRA_paper_42260.pdf) .13
- Mariusz Jarmuzek (2006), Does fiscal transparency matters? Evidence from transition countries- 5 case studies, Institute of Cerge-EI. URL: [https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rrc/RRCV\\_77\\_paper\\_03.pdf](https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rrc/RRCV_77_paper_03.pdf) .14
- Mark Robinson (2006), Budget Analysis and Policy Advocacy: The Role of Nongovernmental Public Action, working paper 279, Institute of Development Studies, Sussex. URL: <http://mobile.opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/4043/Wp279.pdf?sequence=1> .15
- OECD (2010), Progress in Public Management in the Middle East and North Africa, OECD. URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/36854563.pdf> .16
- OECD (2015), Recommendations of the Council on Budgetary Governance, OECD, Brussels. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> .17
- OECD, Best Practices in Budget Transparency (Arabic), Organization of Economic Cooperation and Development, Brussels. URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/36854563.pdf> .18

- VNG International (2015), Toolkit on Accountable and Transparent Service Delivery at a Local Level, .19  
VNG International, The Hague. URL: [http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Toolkit\\_Accountable\\_and\\_Transparant\\_Service\\_Delivery\\_at\\_Local\\_Level.pdf](http://www.vng-international.nl/wp-content/uploads/2015/06/Toolkit_Accountable_and_Transparant_Service_Delivery_at_Local_Level.pdf)
- World Bank (2013), Global Stock-take on Social Accountability Initiatives, World Bank, Washington DC. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/BTM\\_Stocktake\\_Report\\_Final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/BTM_Stocktake_Report_Final.pdf) .20
- World Bank (2014), A Local Budget Transparency Index for Cameroon's Local Councils Insights from a Benchmarking, World Bank, Washington DC. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/BTI-Cameroon\\_Lessons-for-Councils.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/BTI-Cameroon_Lessons-for-Councils.pdf) .21
- World Bank (2014), Budget Transparency: What, Why and How, BT Initiative, World Bank, Washington DC. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/BT\\_What\\_Why\\_How.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1352736698664/BT_What_Why_How.pdf) .22
- World Bank (2014), Budget Transparency Initiative: Cameroon as a case study, World Bank, Washington. URL: [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/LN\\_Cameroon-LCBTI-Note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/4348035-1380737852287/LN_Cameroon-LCBTI-Note.pdf) .23
24. ريم عبد الحليم وأسامة دياب (2014)، شفافية الموازنة المصرية: الضرورة الاقتصادية الغائبة، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، القاهرة.



# الملحق 1

:The IMF defines budget transparency as referring to

The clarity, reliability, frequency, timeliness, and relevance of public fiscal reporting and the openness to”  
(the public of the government’s fiscal policy-making process”. (IMF, 2011: P 5

The international financial organization -mandated to watch over the fiscal health of its members- then  
(gives shape to each of these terms (P5

.Clarity means that users of the fiscal data and reports can easily understand them

Reliability refers to the extent to which citizens at large trust these reports truly show the government’s  
.fiscal position

Frequency (or periodicity) and timeliness: measures how regular are these reports published and the time  
.lags between the reports are developed and their publication

Relevance refers to the extent to which these reports provide the public with the information they need to  
.make effective decisions

Openness refers to the power given to the public to discuss and change fiscal policies, and “hold govern-  
ments to account for their fiscal policy decisions

## الملحق 2

### النصوص الدستورية المتعلقة بالتعليم والصحة

ينص البيان المالي المالي ( يونيو 2105) على أنه: «يأتي مشروع الموازنة للعام المالي 20152016 استكمالاً لتحقيق عدد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تسهم في رفع مستوى معيشة المواطنين وتحسين جودة حياتهم، وذلك من خلال إحداث تحول في منهجية إدارة الاقتصاد، وتحقيق الاستغلال الأمثل لموارد هذا الوطن، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام بما يحقق طفرة في مستوى الخدمات العامة الأساسية المقدمة إلى المواطنين وفي برامج الحماية الاجتماعية».

كما تنص مقدمة وثيقة الخطة (يونيو 2105) على الآتي: «ويترتب على ذلك إحداث تحول جذري في المسار الاقتصادي للبلاد متبعاً منهج النمو الاحتوائى والعدالة الاجتماعية والذي يرى أن ارتفاع معدل النمو لا يترجم تلقائياً في رفاهية الأفراد والمجتمع، بل يجب أن يكون مصاحباً لإجراءات وسياسات تهدف إلى عدالة توزيع ثمار النمو على شرائح النمو المختلفة».

نص الدستور:

المادة 18:

«لكل مواطن الحق في الصحة وفي الرعاية الصحية المتكاملة وفقاً لمعايير الجودة، وتكفل الدولة الحفاظ على مرافق الخدمات الصحية العامة التي تقدم خدماتها للشعب ودعمها والعمل على رفع كفاءتها وانتشارها الجغرافي العادل. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للصحة لا تقل عن 3% من الناتج القومي الإجمالي لتتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وتلتزم الدولة بإقامة نظام تأمين صحي شامل لجميع المصريين يغطي كل الأمراض، وينظم القانون إسهام المواطنين في اشتراكاته أو إعفائهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم. ويجرم الامتناع عن تقديم العلاج بأشكاله المختلفة لكل إنسان في حالات الطوارئ أو الخطر على الحياة. وتلتزم الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي. وتخضع جميع المنشآت الصحية، والمنتجات والمواد، ووسائل الدعاية المتعلقة بالصحة لرقابة الدولة، وتشجع الدولة مشاركة القطاعين الخاص والأهلي في خدمات الرعاية الصحية وفقاً للقانون».

المادة 19:

«التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأصيل المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية. والتعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون. وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي، لتتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها».

## الملحق 3:

أمثلة للتقسيم الوظيفي وفقاً لدليل صندوق النقد الدولي 2014  
قطاع الصحة:

1- منتجات طبية، مستلزمات ومعدات

- منتجات دوائية

- أخرى

- معدات ومستلزمات طبية

2- خدمات عيادات outpatient

- عامة

- متخصصة

- طب أسنان

- خدمات شبه طبية paramedical

- خدمات المستشفيات

- مستشفيات عامة - مستشفيات متخصصة

- عيادات نساء وولادة

- ترميز وخدمات منزلية

4- خدمات الصحة العامة

5- البحث والتطوير

قطاع التعليم:

اللائحة هو تقسيم كل بند إلى خدمة/ إدارة/ منح

1- التعليم ما قبل الابتدائي والابتدائي

2- التعليم الثانوي

- ما قبل الثانوي

- الثانوي

3- ما بعد الثانوي

- غير العالي

4- التعليم العالي

- مرحلة أولى

- مرحلة ثانية

5- أنواع أخرى من التعليم

6- البحث والتطوير

## الملحق 4:

أوغندا قلة الموارد ليس حجة لغياب الشفافية<sup>17</sup>

يبلغ عدد سكان أوغندا 35 مليون نسمة ويبلغ متوسط دخل الفرد سنوياً 264 دولاراً (50 دولاراً شهرياً) مقابل 300 دولار شهرياً في مصر وسجلت أوغندا في مؤشر الموازنة المفتوحة نتائج جيدة جيداً، حيث سجلت في تقييم عام 2012 65/100 مقارنة بـ 13/100 في مصر، وتقول منظمة شراكة الموازنة الدولية في تقريرها عن أوغندا إن هذا التقييم يعني أن الحكومة توفر معلومات كثيرة عن الموازنة العامة والأنشطة المالية على مدار السنة المالية.

أتاحت أوغندا الوثائق الثماني للمواطنين بشكل كامل، ويقوم استبيان الموازنة المفتوحة بتقييم دور السلطة التشريعية في تقديم مراقبة فعالة للموازنة عن طريق قياس الأداء وفقاً لأحد عشر مؤشراً ويقيم أيضاً مدى تمكين الجهاز المحاسبي الوطني من إجراء مراقبة فعالة على الموازنة والإنفاق وأحرزت أوغندا أعلى تقييم ممكن وهو "قوي".

وقد قام الباحث بخوض تجربة المواطن غير المتخصص في محاولة معرفة أوجه الإنفاق الحكومي في أوغندا للتعرف على مدى إتاحة وتوافر بيانات الإنفاق العام، ووجد أن الحكومة الأوغندية توفر موقعاً منفصلاً عن موقع وزارة المالية مخصصاً للموازنة والإنفاق العام، ومن تصفح الموقع اتضح لنا سهولة الوصول إلى معلومات كثيرة ومتنوعة تخص الإنفاق العام في غضون دقائق قليلة.

وينقسم الموقع إلى ثلاثة أقسام رئيسية: قسم يختص بالموازنة الوطنية، والموازنة على المستوى المحلي، ومكتبة الموازنة التي تضم مختلف الوثائق المتعلقة بالموازنة. وتقسم الموازنة الوطنية إلى قطاع ثم مؤسسة ثم مجال سياسات (policy area) حتى تستطيع، على سبيل المثال، في دقائق الوصول إلى الإنفاق الخاص بمستشفى محددة في منطقة معينة أو بجامعة محددة.

أما بالنسبة إلى موازنة المحليات، فينقسم البحث بها إلى منطقة ثم حي ثم مقاطعة فرعية حتى مستوى القرية لترى الإنفاق حسب تقسيم جغرافي عبر جميع القطاعات، ويسمح أيضاً الموقع بإرسال تعليقات وردود فعل المواطنين على كل بند من بنود الإنفاق. وبجانب كل بند من بنود الإنفاق عمود "الحالة الراهنة" لمتابعة تطور المشاريع وتنفيذ الخطط حتى على مستوياتها الصغرى.

أما في مكتبة وثائق الموازنة، فيتيح الموقع جميع وثائق الموازنة على المستويات الإدارية المختلفة مثل:

- وثائق الموازنة العامة
- أداء الموازنة العامة
- الوثائق الخاصة بموازنات القطاعات
- الوثائق الخاصة بأداء وموازنات جهات الإنفاق
- الوثائق الخاصة بأداء وموازنات الحكومات المحلية
- وثائق الحكومة المحلية مقسمة حسب القطاع
- وثائق موازنة الحكومة المحلية الإجمالية

17- ريم عبد الحليم وأسامة دياب (2014)، ص 18-19.