



المبادرة المصرية  
للحقوق الشخصية

# شفافا الموازنة العامة للدولة

الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري

# شفافية الموازنة العامة للدولة

الضرورة الاقتصادية الغائبة عن الواقع المصري

صادر عن وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية

الطبعة الأولى/ديسمبر 2014

تصميم: محمد جابر

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

6 شارع دار الشفا، جاردن سيتي، القاهرة.

تليفون و فاكس: 27960158 / 27960197 (202) +

www.eipr.org - info@eipr.org

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة  
ويحق إعادة نشرها مع ذكر المصدر وذلك في غير الأغراض الربحية  
بموجب رخصة المشاع الإبداعي ، الإصدار 3.0 غير الموطنة  
[www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0)  
نستخدم الخط الأميري الحر [amirifont.org](http://amirifont.org)



كتب هذه الدراسة الباحثان بوحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية في المبادرة  
المصرية للحقوق الشخصية: أسامة دياب وريم عبدالحليم. وقام أشرف حسين  
بالمراجعة الفنية، وأنجز أحمد الشبيني التدقيق اللغوي.

## أولاً:

## لماذا شفافية الموازنة؟

يحاول عدد متزايد من البحوث قياس علاقة شفافية الموازنة بالمحاسبة والكفاءة في إدارة الإنفاق العام، فتستنتج دراسة Islam الصادرة عن البنك الدولي<sup>1</sup> في عام 2003 أن الدول التي بها تدفق جيد للمعلومات تتمتع بدرجة أعلى من الحوكمة، ووجدت دراسة أخرى صادرة عن البنك الدولي كذلك في عام 2005 هي دراسة<sup>2</sup> Kaufman أن شفافية الموازنة عادة ما تكون مرتبطة بمؤشرات أفضل في التنمية البشرية وتنافسية أعلى وفساد أقل، وتبين الورقة أن الجهات الحكومية تكون أكثر كفاءة في الدول التي بها بيئة أكثر شفافية من بين مجموعة الدول ذات نفس متوسط الدخل القومي، وبخاصة فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، فكفاءة الجهاز الإداري تتأثر إيجابياً بالشفافية المؤسسية، وتستنتج ورقة بحثية أخرى لصندوق النقد الدولي هي دراسة<sup>3</sup> Glennerster و Shin في سنة 2008 أن الدول تتمتع بتكلفة أقل كثيراً للاقتراض عن طريق تحسين تصنيفها الائتماني عندما تختار أن تكون أكثر شفافية<sup>3</sup>.

بالإضافة إلى كل تلك المميزات الاقتصادية والاجتماعية لتطبيق الشفافية، والتكلفة الاقتصادية الباهظة لعدم تطبيقها، تعد الموازنة العامة هي التعبير الأساسي والأهم لسياسات وانحيازات النظام السياسي والحكومة، ومن الصعب إيجاد أي عملية أو قرار أكبر تأثيراً على حياة المواطنين ومعيشتهم من الموازنة العامة، فيما يخص التعليم والصحة والدخل ونصيبهم من الثروة، ولكن على الرغم من ارتباطها الشديد بحياة جميع المواطنين، تظل الموازنة العامة واحدة من أعسر المسائل وأبعدها عن المواطن العادي غير المتخصص، بل والمتخصص، مما يصعب من مشاركة المواطنين في صياغة السياسة العامة للدولة. فبالإضافة إلى التكلفة الاقتصادية والاجتماعية، يمثل غياب شفافية الموازنة مخالفة بالغة لقواعد الديمقراطية والحكم الرشيد.

لا تقف الغاية من تعزيز شفافية الموازنة على إتاحة المعلومات لمراحل الموازنة العامة المختلفة، بل تعد إتاحة معلومات كاملة ومبسطة وغير منقوصة عن الموازنة مجرد وسيلة لخلق حوار مجتمعي حول السياسات العامة للدولة وتخصيصها للموارد بشكل يعزز من مشاركة جميع المواطنين في عملية تشكيل حاضرهم ومستقبلهم. وتعد شفافية الموازنة أيضاً، نقطة انطلاق لمراقبة شعبية فعالة تقلل من الآثار السلبية للفساد على المجتمع وضمانة للاستخدام الأكفأ للمال العام والتقليل من فرص إهداره.

Islam, R. (2003) 'Do More Transparent Governments Govern Better?' World Bank Policy -1 Research Working Paper 3077, Washington DC: World Bank

Kaufmann, D. and Bellver, A. (2005) 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy -2 Applications', World Bank Institute Working Paper, Washington DC: World Bank

Glennerster, R. and Shin, Y. (2008) 'Does Transparency Pay?' IMF Staff Papers 55 (1): 183-209 -3

تكون المحجة أحياناً هي أن تطوير أدوات لتعزيز شفافية الموازنة عملية مكلفة، خصوصاً في ظل الأزمات الاقتصادية ومحاولات خفض الإنفاق الحكومي، ولكن كما يتضح من دراسات الحالة والأبحاث السابق ذكرها، التي ستورد الورقة المزيد منها في الأجزاء المناسبة، أن شفافية الموازنة تؤدي إلى توفير الأموال واستخدامها بشكل أكثر كفاءة، والدليل على ذلك هو تمتع الكثير من الدول المشابهة لمصر في مستوى الدخل، بل والأقل دخلاً بدرجات أعلى كثيراً من شفافية الموازنة، مثل أوغندا، التي يتناول البحث لاحقاً دراسة حالة كاملة عن شفافية الموازنة بها مقارنةً بالحالة المصرية.

بناءً على ما سبق، فإن حساب وتحصيل الإيرادات التي تحتاج إليها الدولة، وتقدير بنود المصروفات العامة، هي أهم مكونات إعداد وإنفاذ السياسة الاقتصادية المتبعة. ومن ثم، لم يعد من الممكن تقبل سرية، أو عدم إتاحة أي من مكونات الموازنة العامة للدولة، سواء داخل هيكل الموازنة العامة أو خارجها، فيما يعرف بالإيرادات والمصروفات العامة خارج الموازنة مثل الشركات القابضة والهيئات الاقتصادية والصناديق الخاصة وغيرها من أنواع الجهات التي تقوم بتحصيل الإيرادات وتوجيه بنود الإنفاق بشكل مرتبط بمالية الدولة

إن التصاعد الأخير في المطالبات العالمية بأهمية إرساء قواعد الشفافية والمساءلة، والمشاركة في الإعداد والرقابة على الموازنة العامة للدولة ليس نابعاً فقط من الاهتمام سياسي أو الدفعة نحو الديمقراطية والانفتاح السياسي عالمياً، والاتجاه نحو إرساء الحق في المعلومات، بل إن الشفافية والمساءلة في إعداد الموازنة العامة للدولة حق ترتبه الضرورة الاقتصادية، وركن من أركان العمل الجدي على رفع كفاءة وفعالية وعدالة الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة، فإغفال مكونات الشفافية والمساءلة والمشاركة يهدم جانباً محورياً في مكونات العقد الاجتماعي بين السلطة والمجتمع.

بل تزداد أهمية تفعيل معايير الشفافية في الموازنة العامة للدولة مع الأزمات المالية، بسبب ما قد يترتب عليها من توجهات تقشفية تميل إلى الحد من دور الدولة في تقديم الخدمات العامة، والانطلاق نحو أنواع مختلفة من المشاركات مع القطاع الخاص، فتكون الموازنة العامة أداة لحماية الفئات الأكثر إنفاذاً للسلطة على حساب الفئات الأدنى صوتاً من خلال ترتيب أولويات الإنفاق العام وتحديد قنوات تحصيل الإيرادات العامة.

تحاول هذه الورقة رسم إطار لمفهوم شفافية الموازنة العامة للدولة من خلال مراجعة التعريفات التي تناولتها الأوراق الاقتصادية والمؤسسات الدولية وكذلك بعض أفضل الممارسات في التجربة الدولية، ثم تحاول الورقة استقراء وضع مصر كفيلاً فيما يتعلق بشفافية الموازنة من حيث التشريع والممارسات، بهدف عقد مقارنة بين الحالة المصرية والممارسات العالمية المختلفة وصولاً إلى توصياتها في هذا المجال. وتعتمد الورقة في جانب منها على محاولات الباحثين أنفسهم للبحث عن المعلومات المنوطة بها الموازنة العامة للدولة، وتقييمهم كمتخصصين وك مواطنين ومدى توافرها بسهولة ويسر وجودة عالية في الحالة المصرية وفي دول أخرى، لتقديم تقرير يحمل درجة كبيرة من المصدقية في تقييم شفافية الموازنة العامة المصرية.

وتحتل هذه الورقة أهمية كبيرة في الحالة المصرية، وبخاصة في الوضع الحالي الذي تصاعدت فيه حدة الإجراءات التي تحد من الإنفاق العام على الخدمات المرتبطة بجودة حياة المواطن وبخاصة الأكثر فقراً وحمايته من التضخم في الموازنة العامة للدولة، وهو ما يدفع باتجاه التأكيد على الحق في المعرفة والمعلومة بالأخص فيما يتعلق بأكثر مكونات السياسة الاقتصادية للدولة تأثيراً بشكل عام وتأثيراً في حياة المواطنين بشكل خاص، وهي الموازنة العامة للدولة وكل ما يرتبط بها من موازنات لهيئات أو شركات قابضة أو صناديق، حيث تعكس خيارات الدولة تجاههم وأولوياتها الإنفاقية المرتبطة بحياتهم اليومية.

## ثانيًا:

## شفافية الموازنة بين مفهومي المشاركة والمساءلة:

وفق دراسة Folscher الصادرة عن مبادرة الشفافية والمساءلة التابعة لمؤسسة المجتمع المفتوح في عام 2010<sup>4</sup> لا يعادل مفهوم شفافية الموازنة مفهوم الإفصاح عن مكوناتها، وإنما يمتد ليشمل قياس مدى كون كافة المعلومات والبيانات المرتبطة بالموازنة العامة للدولة متاحة ومفصّل عنها بشكل مقروء ودقيق ويسهل الوصول إليه في زمن مناسب، ويقصد بالمعلومات هنا كافة أنواع المعلومات المتعلقة بالأنشطة والقواعد والخطط والعمليات المالية. ووفق دراسة Kopits و Craig في عام 1998<sup>5</sup>، فقد تم تعريف الشفافية المالية بالانفتاح تجاه العامة في كل ما يتعلق بهيكل الجهاز الحكومي وأدواره وخطته المالية وحسابات كافة مكونات القطاع العام سواء التقديرية أو النهائية.

ومن ثم فأهم مكونات الشفافية هي الانفتاح، الإفصاح عن المعلومة أو إتاحتها وحده ليس كافيًا لتحقيق الشفافية، وإنما لا بد وأن يعي الجمهور أدوار كل جهة من الجهات المنوط بها إنفاق وتحصيل إيراد في الموازنة العامة، بل والهيكل المسئول عن الإدارة المالية العامة للدولة بالكامل، بحيث يتمكن من مساءلته فيما يتعلق بكل بند من بنود الإنفاق، ولا بد كذلك من الدراية الكاملة بخطط الإنفاق والأهداف المقصودة من اتباع السياسة المالية، بما يحتم نشر الخطط المالية للأجلين المتوسط والطويل. ويحدد التعريف كذلك مفهوم جودة المعلومة المتاحة، بأن تكون جاهزة ومفهومة ومتاحة في وقت مناسب وبسهولة، ويسهل مقارنتها عبر الدول والزمن. ووفق هذا التعريف فإن الهدف من شفافية الموازنة العامة للدولة هو تحقيق قدرة الأفراد على التقييم الدقيق للوضع المالي للدولة وفق حسابات سهلة للتكلفة والعائد من كل نشاط حكومي، بصورة تشمل التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للقرارات المتعلقة بالمالية العامة للدولة حاليًا ومستقبلاً.

وتميل دراسة Benito و Bastida<sup>6</sup> في عام 2009 إلى تقييم شفافية الموازنة وفق ثلاثة مجموعات من الخصائص المعيارية وهي (1) نشر وإتاحة بيانات الموازنة العامة للدولة وكل ما يتعلق بها من معلومات بطريقة دورية وفي وقت مناسب، (2) إمكان وجود دور فعال للسلطة التشريعية لمراجعة تقارير الموازنة ومساءلة الحكومة (3) وجود دور فعال للجمهور والمؤسسات المجتمع المدني لتعديل سياسة الموازنة إذا اقتضت الحاجة والقدرة على مساءلة الحكومة حولها.

Alta Fölscher, "Budget transparency: New frontiers in transparency and accountability", Transparency & Accountability Initiative, Open Society Foundation, 2010

.Kopits, George and Jon Craig. 1998. Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper No. 158 -5

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>

Benito, Bernardino and Francisco Bastida. 2009. Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. -6  
Public Administration Review, May/June

دراسة Heald في عام 2003<sup>7</sup> وضعت تعريف للشفافية المالية يقوم على توافر مجموعة من الممارسات التي تحقق الشفافية المؤسسية من خلال وضوح أدوار كافة المؤسسات الحكومية والمعاملات المبنية على هذه الأدوار، في كافة المجالات، مثل مجالات التشارك مع القطاع الخاص والاستدانة والضرائب وغيرها وتقسيم النفقات وفق وظائف محددة في الجانبين الاقتصادي والوظيفي، كذلك الوضوح التام في تناول الاستحقاقات وتقييم الأصول الحكومية، وأخيراً الشفافية من خلال الوضوح التام في المؤشرات والتقديرات التي تنتج بالأداء المالي والاقتصادي في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة.

هذه التعريفات متوافقة إلى حدٍ بعيد - وإن كانت أوسع - مع تعريف صندوق النقد الدولي لمعايير الشفافية المالية The IMF Code on Fiscal Transparency لعام 1999<sup>8</sup> و 2007، وفق هذا التعريف تقوم الشفافية المالية على الانفتاح للجمهور حول ماضي وحاضر ومستقبل الأنشطة المالية الحكومية، والهيكلة والوظائف الخاصة بالحكومة والتي تحدد السياسات المالية ونتائجها.

يضع صندوق النقد الدولي أربعة ممارسات أساسية لتفعيل شفافية الموازنة وهي (1) الوضوح التام في الأدوار والمسؤوليات، (2) عملية الموازنة المفتوحة بأن يكون هناك عملية واضحة ومفتوحة للإدارة المالية للدولة بشكل عام، تشمل المحاور التشريعية والقانونية والإدارية، فتغطي الإيرادات والسياسة الضريبية والصناديق وكافة الهيئات وكافة الأصول والخصوم العامة (3) إتاحة المعلومات للجمهور و (4) التأكيد على نزاهة المعلومات المتاحة ودقتها.

وقدمت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في عام 2001 تعريفاً أضيق نسبياً للشفافية المالية فتهتم في تعريفها بشكل أساسي على إتاحة المعلومات للجمهور في زمن مناسب وبجودة مرتفعة وميسرة. ولكن حتى هذا التعريف الذي ترى دراسة Fölscher - السابق الإشارة إليها - أنه ضيق نسبياً ولكنه الأيسر في التطبيق، لم يخل من التأكيد في متنه على أن الشفافية هي في محورها الانفتاح حول مستهدفات السياسة المالية ومكونات صياغتها وتنفيذها، ويتحقق هذا الانفتاح من خلال شفافية التقارير المتعلقة بالموازنة العامة للدولة ومكوناتها العامة، والإفصاح الكامل عن مجموعة من التقارير والمعلومات التي تؤكد على ذلك، والتأكيد على قيام الدولة بضمان كافة الممارسات التي تؤكد على نزاهة وجودة المعلومات المتاحة.

فيتعلق مفهوم الشفافية في الموازنة العامة للدولة في أدنى صورته المقبولة بالوضوح الفعال لمؤشراتها ومكوناتها، في كافة مراحلها والتي تشمل الإعداد والإقرار والتنفيذ والمراجعة، بحيث يكون هناك وثائق واضحة ومكتوبة ومتاحة بشكل ميسر في كل مرحلة من المراحل فيكون مشروع الموازنة واضحاً كما تكون كافة الأسس الإدارية والمؤسسية والاقتصادية التي انبنى عليها المشروع واضحة، وبعد الإقرار يكون قانون ربط الموازنة منشوراً ومتاحاً وسهل القراءة، يتاح في مرحلة التنفيذ تقارير للمتابعة شهرية خلال السنة، ونصف السنة كذلك، وإتاحة تقارير المراقب الحسابي وتقارير اللجان التشريعية المختصة.

وبالنظر إلى تجارب الدول الأخرى فيما يخص إتاحة المعلومات عن الإنفاق العام على المستويات الإدارية المختلفة، فنجد أن تطبيق شفافية الموازنة أمراً ليس صعباً على الإطلاق بل إنه الممارسة المعتادة بل والمتزايدة، فبالبحث السريع على الإنترنت، استطعنا في زمن قياسي الوصول إلى تقرير محكمة المراقبين الأوروبيين على موازنة الاتحاد الأوروبي المتاح على موقع المحكمة ذاتها. والمعلومات عن تقرير المراقبين متاحة بصيغ مختلفة، بعضها مرئي وبعضها مقروء. ويسمح الموقع بالبحث وفقاً لسنة التقرير أو أوجه الإنفاق (الصحة، العلوم والتكنولوجيا، الغذاء، إلخ) أو الكلمات المفتاحية keywords، وبالإضافة إلى تقاريرها يصدر موقع المحكمة أوراق موقف position papers ومقالات رأي عن نتائج العمل<sup>9</sup>.

7. Heald, David. 2003. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. Public Administration. 81 (4): 723-759

8. International Monetary Fund, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

9. <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>

وللحكومة البريطانية أيضاً موقع إلكتروني خاص بالموازنة<sup>10</sup> ومواقع أخرى عديدة تغطي كافة مستويات الإنفاق العام من الموازنة العامة إلى موازنة المجالس المحلية، وتلتزم المجالس المحلية في بريطانيا بالإفصاح الإلكتروني عن أي إنفاق يزيد عن 500 جنيه إسترليني، وجميع المرتبات والدخول التي تزيد عن 58 ألف جنيه إسترليني سنوياً، ونسخ من العقود والمناقصات، وتقارير المراقب المالي عن الوضع المالي للجهة الحكومية بالإضافة إلى العديد من المعلومات الأخرى<sup>11</sup>. بل ويوضح الموقع الإلكتروني<sup>12</sup> لأحد المجالس المحلية في الجنوب الغربي، كل تفاصيل المعلومات عن الإنفاق المتاحة، بالإضافة إلى مجهود واضح لتبسيطها حتى يستطيع ساكن هذا الحي معرفة تفاصيل الإنفاق بدون معرفة بالتعقيدات الحاسوبية مستخدماً الرسوم البيانية<sup>13</sup> بالإضافة إلى كل المصروفات التي تزيد عن 500 جنيه إسترليني<sup>14</sup>.

وينص قانون المسؤولية المالية وإدارة الموازنة الهندي (نظيرهم لقانون الموازنة المصري) على إجراءات خاصة بالشفافية المالية، ويلزم القانون الحكومة المركزية على اتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لضمان أكبر قدر من الشفافية في معاملاتها المالية، وتقليل بقدر المستطاع السرية في تحضير البيانات المالية السنوية<sup>15</sup>. ويتجلى تطبيق هذا القانون في موقع الموازنة الإلكتروني<sup>16</sup> الذي يتيح لعموم المواطنين وثائق الميزانية المختلفة ويدير الموقع مركز المعلومات الوطني، وهي الجهة العلمية الحكومية المعنية بالخدمات المعلوماتية وتكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وتغذي وزارة المالية الهندية الموقع بالمعلومات.

بل وتتجه الدول للرقابة والإفصاح الكامل عن كافة الجهات خارج الموازنة العامة طالما ارتبطت بها بأي شكل أو تقوم على التصرف في أموال عامة بأي صورة.

<https://www.gov.uk/government/topical-events/budget-2014> -10

[/http://localtransparency.readandcomment.com](http://localtransparency.readandcomment.com) -11

12- قام فريق البحث في الدراسة ببحث سريع على الإنترنت ومراجعة المواقع المشار إليها وكانت كمية المعلومات وتفصيلها مذهلة.

[http://www.richmond.gov.uk/summary\\_version\\_accounts\\_201314.pdf](http://www.richmond.gov.uk/summary_version_accounts_201314.pdf) -13

[http://www.richmond.gov.uk/home/council/open\\_richmond/information\\_about\\_the\\_council/council\\_payments\\_to\\_suppliers.htm](http://www.richmond.gov.uk/home/council/open_richmond/information_about_the_council/council_payments_to_suppliers.htm) -14

India's Fiscal Responsibility and Budget Management Bill -15

Article 6: Measures for fiscal transparency: (1) The Central Government shall take suitable measures to ensure greater transparency in its fiscal operations in public interest and minimise as far as practicable, secrecy in the preparation of the annual financial statement and demands for grants.(2) In particular, and without prejudice to the generality of the foregoing provision, the Central Government shall, at the time of presentation of annual financial statement and demands for grants, make such disclosures and in such form as may be prescribed

<http://indiabudget.nic.in/#content> -16



## جدول (1): تصور حول مفهوم ومتطلبات شفافية الموازنة عبر مراحلها المختلفة

<p>أمثلة من أهم مؤشرات قياس الشفافية التي استخدمتها الأوراق التطبيقية في المقارنة الدولية لمستوى شفافية الموازنة</p>	<p>المفهوم</p>	<p>محور تحليل الشفافية</p>
<p>مدى انفتاح العملية التشريعية والإدارية - وجود نص تشريعي واضح عن ضرورة إقرار برنامج أو أهداف للاقتصاد الكلي يسبق إعداد الموازنة - مدى انفتاح ووضوح المناقشة التشريعية والإقرار - التنفيذ بخطوات يسهل مراقبتها بوضوح وسهولة معرفة مخصصات الأموال وما تم إنفاقه.</p>	<p>ويتعلق هذا المحور بوضوح ومدى الانفتاح في اتخاذ القرارات المتعلقة بصياغة الموازنة العامة، فيجيب عن تساؤل هل توجد عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة. ويقصد بعملية صناعة الموازنة مراحل الإعداد والإقرار والتنفيذ والرقابة البعدية.</p>	<p>عملية ومراحل إعداد الموازنة</p>
<p>تقديم الموازنة المبدئية للجهة التشريعية في حدود ما لا يقل عن ثلاثة أشهر قبل بدء السنة المالية- نشر وثيقة ما قبل إقرار الموازنة في حدود شهر قبل بدء السنة المالية- نشر تقارير شهرية واضحة عن أداء الموازنة على أن تنشر بيانات هذه التقارير في خلال أربع أسابيع فقط من نهاية الشهر- توضيح التقارير الشهرية حجم الاقتراض وأنشطته ومكوناته شهرياً- صدور الحساب الختامي في خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية- نشر إطار واضح يغطي السياسة المالية وتوقعات الإيرادات والنفقات كل خمسة سنوات على الأقل على أن يعلن عن وجود تغيرات هامة- إعلان الحكومة عن الالتزامات الاحتمالية ومخاطرها بشكل واضح - الإتاحة الكاملة للحساب الختامي ومؤشرات الأداء وتقارير المراقب الحسابي- نشر تقرير أداء منتصف السنة خلال ستة أسابيع من نهاية فترة منتصف العام المالي.</p>	<p>ويشمل إتاحة كافة الوثائق المرتبطة بالموازنة بشكل واضح وسهل وميسر ومنظم وفي وقت مناسب ويسهل مقارنته عبر الدول والمناطق والزمن في كافة مراحلها.</p>	<p>الإفصاح عن وثائق الموازنة بشكل كامل</p>

<p>شرح وافٍ للأهداف المالية والأولويات المالية يتم تضمينه في بيان ما قبل الموازنة- الموازنة تفصيلاً بشكل يتضمن كافة مكونات الإيرادات والنفقات للدولة وكافة الجهات المتعلقة بها - في حالة وجود رسوم مخصصة لإنفاق بعينه earmarked fees فلا بد وأن يذكر تفصيلاً مخصصاته وجهات إنفاقه- وضوح تفاصيل النفقات بالجهة والوحدة الإدارية والتقسيم الوظيفي والاقتصادي - التوضيح الكامل للمخصصات والمهام بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص وما يستتبعه من مكونات مالية واتفاقات- الوضوح الكامل لكافة إيرادات ونفقات الأنشطة شبه المالية quasi-fiscal activities للجهات وللمؤسسات وشركات القطاع العام والقابضة والهيئات الاقتصادية وما على شاكلتها - وضوح المهام عبر المستويات الحكومية (القومي- والمحلي ..) وما ينبني عليه من مخصصات مالية - الوضوح الكامل لمجم ومفهوم ومكونات التعاملات خارج الموازنة - مؤشرات الأداء المتعلقة بالموازنة المالية وغير المالية- العجز الكلي والجاري والأولي والعجز الهيكلي - كافة أنواع الأصول المالية على أن توضح وتشرح بشكل مستقل- هيكل المديونية تفصيلاً - هيكل الدائنية وشروطه تفصيلاً بشكل يشمل الأصول في الشركات والأوراق المالية وتقييمها وكافة أنواع الأصول المالية - حجم وشرح وافٍ للالتزامات الاحتمالية Contingent liabilities وأسباب وجودها وخطط الحكومة المتعلقة بها.</p>	<p>حتى في حالة إتاحة كافة الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة للدولة فإن ذلك قد يكون غير كافٍ لتكوين صورة مستوفاة عن الموازنة العامة، ومن ثم فإن المكونات الواجب وضوحها هي كافة الإيرادات وكافة النفقات بتقسيماتها، وكيفية حساب الأصول والخصوم وأسس التقديرات ومؤشرات وأهداف واضحة للأداء.</p>	<p><b>مكونات الوثائق المتاحة</b></p>
<p>إعداد وعرض المؤشرات بشكل يتوافق مع المعايير الدولية و معايير الشفافية في التنفيذ والتعاقد والتوظيف ووجود نظام قوى للرقابة الداخلية القبلية والرقابة البعدية من خلال مؤسسة مستقلة.</p>	<p>وجود معايير واضحة لصناعة وعرض المؤشرات</p>	<p><b>الوضوح والنزاهة والقدرة على المساءلة من خلال محتويات التقارير المنشورة</b></p>

## الإطار الاقتصادي والتنبؤ

أهمية شرح الإطار الاقتصادي متوسط وطويل وقصير الأجل لصناعة الموازنة العامة

وضوح التنبؤات حول المؤشرات الاقتصادية الكلية لفترة عامين على الأقل - وضوح مقاييس الاستدامة المالية - تحليل المخاطر المالية بوضوح - وضوح كافة المؤشرات الاقتصادية التي بنيت عليها الموازنة والتي تستهدفها - تحليل حساسية للتأثيرات المتوقعة لبعض الافتراضات التي بنيت عليها الموازنة.

والهدف من الإفصاح ليس توافر المعلومة بشكل ميسر فقط، ولكن إتاحتها بشكل يفعل المشاركة ويحث على صانع القرار الالتزام بالكفاءة والفعالية بشكل يحد من تأثير الإدارة المالية الرديئة، والفساد وإعادة توجيه بعض المخصصات لأولويات مختلفة عما تم إعلانه دون الرجوع أو توقع المحاسبة من المجتمع واستخدام احتياطات الموازنة في أوجه فساد. وبمراجعة تعريف كل من المساءلة والمشاركة في إطار الموازنة العامة نجد أن كلاً منها تهتم بأبعاد تختلف عن الشفافية ولكنها ترتبط معها كثيراً.

يرتبط مفهوم المشاركة بقدرة الجمهور على الإسهام بشكل فعال في تحديد أولويات الإنفاق العام وتحديد مصادر الإيرادات العامة بما يتلاءم معه، وتكون هذه المشاركة إما تشاورية Consultative أو قائمة على التمكين Empowered، بينما يرتبط مفهوم المساءلة بالقدرة على محاسبة الجهات الحكومية المختلفة وفق ما يحدده القانون لها من أدوار ومسؤوليات ومما يبنى عليها من مخصصات للإنفاق العام وسلطة لتحصيل الإيرادات، فتحاسب حول فعالية الإنفاق العام وتخصيصه وفق الأولويات المجتمعية أو تحقيق الأهداف من الإنفاق العام التي ارتآها المجتمع.

فشفافية الموازنة العامة للدولة هي الأداة التي بدونها لا يمكن بأي حال مساءلة الحكومة حول كفاءة وفعالية أنشطتها ونزاهة مؤسساتها المالية والتنفيذية، وتستخدم هذه الأداة لزيادة قدرة المواطن على تدارس ومراجعة مدى توافق الأولويات كما تعكسها السياسة المالية مع الأولويات التي يراها.

فإن كان وجود آليات للمشاركة والمساءلة يحتم وجود شفافية مالية ويزيد من منافع هذه الشفافية من حيث كفاءة وفعالية الإنفاق العام، إلا أن غياب آليات المشاركة والمساءلة الفعالة لا يجعل شفافية الموازنة العامة غير ذات جدوى، بل يسهم وجود الشفافية المالية كثيراً في رفع الوعي المجتمعي، ونقل الآراء والبدائل حول الموازنة العامة للدولة للحكومة بما يسهم في رفع فعالية تقديم الخدمات العامة وكفاءة إدارة الموازنة.

انطلاقاً من هذا الإطار فإن المفاهيم تركز في هذه الدراسة في جانب شفافية الموازنة العامة للدولة والمتعلقة بشفافية عملية إعداد الموازنة ودورها، وإعلام الجمهور وإتاحة الموازنة للجمهور في شكل منظم وميسر وواضح، وجودة مكونات التقارير المتعلقة بالموازنة وما تحويه من مؤشرات ووضوح، وإتاحة كافة التنبؤات المالية المتعلقة بالموازنة العامة للدولة في جانبي الإيرادات والنفقات ومن ثم العجز والمديونية.

## ثالثاً:

### شفافية الموازنة العامة في الحالة المصرية

يقتضي تحليل درجة شفافية الموازنة العامة للدولة وفق الشرح الموضح أعلاه، أولاً مراجعة التزامات مصر الدستورية والقانونية والدولية بالإفصاح عن المعلومات كخطوة أولى لتدارس الشفافية، لمعرفة وتحديد الفجوة التشريعية التي تعيق الشفافية، وثانياً مراجعة كاملة للموازنة العامة للدولة من حيث الإفصاح عن عملية إدارة وصياغة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة نفسها، وما يرتبط بها من هيئات وصناديق وجهات.

#### الجزء الأول: البنية التشريعية والتزامات مصر الدستورية والقانونية والدولية بالإفصاح عن المعلومات وتوفيرها وإتاحتها

لا يلزم القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة – وهو القانون الأساسي الذي ينظم الإجراءات المتعلقة بالموازنة العامة – بأي شكل السلطة التنفيذية أو حتى التشريعية بالإفصاح عن سرية الوثائق الخاصة بالموازنة العامة ولا يلزم الحكومة أو البرلمان بنشر أو إتاحة أي من التقارير، بل ويحمي السرية حين ينص في مادته رقم 32 أنه على أن الجهاز المركزي للحسابات ملزم فقط بتقديم تقريره عن الحساب الختامي إلى مجلس الشعب ويرسل إلى وزارة المالية صورة من ملاحظاته أولاً بأول وكذلك نسخة من تقريره النهائي المرسل إلى مجلس الشعب.

وتنص المادة 30 من قانون الموازنة العامة للدولة على أنه يقوم الجهاز المركزي للحسابات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهر من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامي. بدون أي إلزام بنشره في وسائل الإعلام أو الاتصال أو إتاحتها للعامة بأي شكل.

وتلزم كذلك اللائحة التنفيذية للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة في مادتها 191 الجهاز المركزي للحسابات بتقديم تقرير عن نتائج ومراجعة الحسابات الختامية الواردة بالموازنة العامة للدولة إلى وزارة المالية بدون أي إلزام بنشره في وسائل الإعلام أو الاتصال أو إتاحتها للعامة بأي شكل.

وقانون الجهاز المركزي للحسابات رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 – مثله مثل قانون الموازنة العامة – يلزم الجهاز المركزي للحسابات في مادته رقم 18 إرسال ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ووزارة المالية فقط، وتنص نفس المادة من ذات القانون على أن تقرير الجهاز لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء ترسل فقط إلى مجلس الشعب والجهات المعنية بدون أي ذكر أو إلزام بإتاحتها للمواطنين وقد تأكد الباحثان من ذلك بمحاولة الاطلاع عليها في موقع الجهاز المركزي للحسابات وأيضاً وزارة المالية فلم يجدها متاحة.

أما عن حجب المعلومات في صياغة الموازنة العامة ومكوناتها عن طريق الاعتمادات الإجمالية (غير المفصلة على بنود الإنفاق للجهة)، فكان قد أقر القانون رقم 87 لسنة 2005 تعديل قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 للتوجه نحو الحد من البنود التي تدرج كاعتمادات إجمالية، فنصت المادة (10) على جواز أن تدرج بعض البنود كاعتمادات إجمالية أي غير مفصلة في صورة بنود إنفاق، للجهة الواحدة لاعتبارات المصلحة العامة للبلاد، على أن تخفض الاعتمادات التي تدرج بصورة إجمالية تدريجياً حتى تصل إلى 5% من إجمالي الاعتمادات المدرجة لإنفاق هذه الجهة بالموازنة العامة للدولة، في السنة المالية الرابعة من تاريخ اعتماد هذا القانون، أي في سنة 2010/2009. ولكن قام القانون باستثناء بعض الجهات وهي القوات المسلحة ومجلس الشعب ومجلس الشورى والجهاز المركزي للحسابات والهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وجهاز المدعي العام الاشتراكي، بحيث تبقى موازنتها مدرجة كرقم إجمالي.

ثم جاء القانون رقم 72 لسنة 2013 بتعديل جديد وهام فنص على أن ما يدرج كاعتمادات إجمالية لا يجوز أن يزيد عن 5% من إجمالي الاعتمادات المدرجة لإنفاق الجهة بالموازنة العامة للدولة، مع استثناء وحيد وهو موازنة القوات المسلحة التي تدرج كرقم واحد. ذلك أن التوسع في إدراج الرقم الواحد يعيق التحليل التفصيلي لموازنة الجهة ومن ثم يقود إلى صعوبة معرفة الغرض من مخصصاتها والتوقعات حول فعالية الإنفاق بها.

إلا أن الدستور في عام 2014 نص في مادته 185 على أنه "تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها". وبذلك أعاد التوسع دستورياً في الاعتمادات التي تدرج كرقم إجمالي واحد مرة أخرى، بما يعد ارتداداً عن خطوة محدودة في اتجاه الشفافية.

ووفق ما ورد نصاً في البيان المالي لعام 2015/2014 في صفحة 104 فإن أهم ما يشمله باب المصروفات الأخرى (الباب الخامس) تقديرات الدفاع والأمن القومي واعتمادات الجهات ذات السطر الواحد مثل القضاء والمحكمة الدستورية بالإضافة إلى مصروفات الضرائب والرسوم والتعويضات والغرامات وكذا الاشتراكات الدولية. وكان نصيب باب المصروفات الأخرى من إجمالي المصروفات العامة قد انخفض من 7.8% في ختام عام 2011/2010 إلى 5.9% فقط في ختام عام 2013/2012 و5.5% في موازنة 2014/2013 قبل تعديلها، إلا أن نسبتها ارتفعت في موازنة 2015/2014 إلى 6.2%.

يعد غياب الإفصاح - في مراحل إعداد وتمرير الموازنة المختلفة - من الأمور التي تخل بالتزامات مصر على المستويين القانوني والدستوري - بالإضافة إلى التزامات مصر الدولية. فينص الدستور المصري في نسخته الحالية وفي مادته رقم 68 على أن "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية". وتتص ذات المادة على وجود عقوبة لحجب المعلومات ينظمها القانون. وبالرغم من عدم تطرق نص المادة الدستورية إلى الموازنة بشكل خاص، إلا أن الوثائق المتعلقة بالموازنة تعد وثائق رسمية وبالتالي ووفقاً للدستور فهي ملك للشعب وحق للمواطن تلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطن ويعاقب من يمتنع عن إتاحتها وتوفيرها.

أما على مستوى القوانين، فيحظر قانون الصحافة رقم 96 لسنة 1996 في مادته التاسعة "فرض أي قيود تعوق حرية تدفق المعلومات" أو "يكون من شأنها تعطيل حق المواطن في الإعلام والمعرفة".

يوجد أيضاً عدد من الاتفاقيات الدولية التي تلزم مصر بإتاحة المعلومات الرسمية للمواطنين (المالك الدستوري لها). وقعت مصر في أواخر عام 2003 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان عام 2004 على أن يعمل بهذه الاتفاقية اعتباراً من 14/ 12/ 2005. في نص الاتفاقية العديد من المواد التي تؤكد التزام الدول الأطراف في الاتفاقية على اتخاذ تدابير تتعلق بتعزيز الشفافية، ولكن تنص الاتفاقية صراحة في المادة 13 / أ و ب : "تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها" و"ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات".

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المصدقة عليه مصر، فينص في المادة 11 على أن "لكل إنسان حق في التماس مختلف ضروب المعلومات"، والمادة 9 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، التي صدقت عليه مصر أيضاً يؤكد على حق كل فرد في الحصول على المعلومات. وبالرغم من وجود كل هذه الالتزامات على مصر في توفير وإتاحة المعلومات وتشجيع إسهام الناس في عمليات اتخاذ القرار عن طريق تعزيز الشفافية وإتاحة المعرفة، إلا أن البنية التشريعية المنظمة لمسألة إتاحة المعلومات عامة وشفافية الموازنة بشكل خاص ما زالت تفتقد عنصرين هامين. فأولاً، قانون الموازنة المصري يفتقد وجود أي نص صريح يلزم الحكومة على نشر الوثائق المتعلقة بالموازنة، بل بالعكس ينص القانون صراحة على قصر حق المعرفة والحصول على المعلومة على أعضاء البرلمان، وحتى عندما تتيح وزارة المالية بعض الوثائق على موقعها الإلكتروني فيعتبر هذا وفقاً للقانون الحالي تكراً منها وليس التزاماً قانونياً، مما قد يعني أن القليل المتاح حالياً من الممكن أن يتم حجبها بدون أي تداعيات قانونية، وهذا هو ما حدث بالفعل عندما قررت وزارة المالية في 2010 إصدار ميزانية المواطن<sup>17</sup> ولكن سرعان ما توقفت عن إصداره في السنوات التالية لأنه لم يكن التزاماً قانونياً، بل مبادرة فردية من وزارة المالية حينذاك. وعندما عادت الدولة مؤخراً لنشر موازنة المواطن مرة أخرى في خطوة محمودة للغاية، جاءت مكونات "موازنة المواطن" أقرب لتلخيص للبيان المالي للموازنة العامة للدولة، فلم تتضمن أي شرح لمعاني وكيفية حساب الكثير من المؤشرات والعلاقات الاقتصادية حتى يستطيع المواطن الاستفادة منها، وتم إصدارها بعد إقرار الموازنة العامة للدولة وليست كوسيلة لإشراك المواطنين في صناعة القرار.

والعنصر الثاني المفتقد هو تشريع يسمح بحرية تداول وتدفع المعلومات وهو ما شغل حيزاً مهماً من النقاش العام منذ اندلاع الثورة في يناير 2011 حتى أصيل وركن محوري في تأسيس دولة القانون وكأداة مهمة في الحرب على الفساد. وقامت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بالاشتراك مع مركز "دعم" لتقنية المعلومات ومؤسسة "حرية الفكر والتعبير" بصياغة مشروع كامل لقانون حرية تداول المعلومات في أواخر عام 2011<sup>18</sup>.

وفي فبراير 2012، في أثناء حكم المجلس العسكري، أعلنت وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات عن إعداد قانون آخر لحرية تداول المعلومات لعرضه على القوى السياسية ومناقشته في البرلمان، وتنافس المشروعان في مجلس الشعب حتى تم حله بحكم قضائي في يونيو 2012 قبل تمرير أي منهما، ثم قامت وزارة العدل بقيادة أحمد مكي في عهد الرئيس المعزول محمد مرسي بصياغة ثلاث مسودات لقانون تداول المعلومات، ولكن بالرغم من عمل العديد من الجهات على مدار الثلاث سنوات الماضية على تطوير هذا القانون، إلا إنه لم ير النور أبداً، ولم يتم طرح أو تناول بشكل جدي تمرير قانون يلزم الحكومة على إتاحة وتوفير المعلومات من قبل التحالف الحاكم الحالي والذي وصل لسدة الحكم في 3 يوليو 2013.

17- ميزانية مبسطة وملخصة يسهل على القارئ غير المتخصص فهمها، وهي من الوثائق الثمانية التي تعتمد عليها منظمة الشراكة الدولية للميزانية عند إجرائها لمسح الموازنة العامة.

18- المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. (2012). المجتمع المدني يتقدم بمشروع قانون للحق في تداول المعلومات. متاح: <http://eipr.org/pressrelease/2012/03/01/1381>.

وحتى مع عدم كمال البنية التشريعية التي تضمن حرية تداول المعلومات المالية وشفافية الموازنة، فإنه حتى وفقاً للبنية التشريعية الحالية، فما زالت الفجوة شديدة الاتساع بين التشريع والتطبيق. فالمشكلة ليست فقط عدم وجود ما يكفي من تشريعات واتفاقيات ملزمة، لكن يذهب الأمر إلى عدم التزام الحكومة بما هو موجود في الأساس.

## جدول (2) مجموعة التشريعات التي تلزم مصر بالشفافية وإتاحة المعلومة

المادة	التشريعات الضامنة لحق الحصول على المعلومات
	<b>الاتفاقات الدولية المصدقة عليها مصر</b>
المادة 11	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
المادة 9	الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب
المادة 13 أ/ب	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
	<b>القوانين الوطنية والدستور</b>
المادة 68	الدستور
المادة 9	قانون الصحافة
لا يوجد	قانون حرية تداول المعلومات
لا يوجد	نص في قانون الموازنة يلزم بإتاحتها

## الجزء الثاني: قياس وتقييم الشفافية في الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية:

من حيث الإفصاح والإتاحة، أتى ترتيب مصر في مؤشر شفافية الموازنة العامة للدولة لعام 2012 متأخراً للغاية، فقد جاءت بدرجات 13 من أصل 100 درجة، متراجعة عن مستواها في عام 2010 بنحو 36 درجة، حين كان تقييمها 49<sup>19</sup>؛ مما يضع مصر في مصاف أسوأ دول العالم من حيث إتاحة معلومات خاصة بالموازنة العامة. وقد يكون من أهم أسباب هذا الانهيار عدم وجود سلطة تشريعية (برلمان) منتخبة في أغلب الفترات التي يغطيها المؤشر تقوم بمناقشة الموازنة نيابة عن المواطنين كوسيلة - حتى إن كانت منقوصة - لعرضها على الرأي العام. ووصفت منظمة الشراكة الدولية للميزانية في تقريرها الدولي عن مصر بأن المعلومات المتاحة للعامة عن شفافية الموازنة "ضئيلة" (انظر الجدول 3)<sup>20</sup>.

19- يقيس المؤشر مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم. يتألف مسح الموازنة المفتوحة من 125 سؤالاً ويقوم على إتمامه باحثون مستقلون في البلدان التي يتم تقييمها. خمسة وتسعون سؤالاً تعالج مباشرة التوافر العلني والشمولية لـ 8 وثائق رئيسية للموازنة والتي ينبغي على الحكومات نشرها في مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ويتعلق الـ 30 سؤالاً المتبقية بفرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة وبالأدوار التي تقوم بها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في إعداد الموازنة والرقابة عليها. فلا يعكس المسح رأياً ولكن يقيس حقائق يمكن مشاهدتها تتعلق بالشفافية والمساءلة والمشاركة في الموازنة.

20- مسح الموازنة المفتوحة - مصر: الشراكة الدولية للميزانية. (2012).

## جدول (3): مقارنة بين كم المعلومات المتاحة عن الميزانية بين عامي 2010 و 2012

الوثيقة	النظير في مصر	العام	التقييم من 0 إلى 100
بيان ما قبل الموازنة	لا يوجد	2010	0
		2012	0
مشروع موازنة السلطة التنفيذية	مشروع الموازنة العامة للدولة قبل إقراره يقدم للبرلمان وينشر عنه وثيقتي البيان المالي والبيان التحليلي، وينشر البيان المالي فقط للجمهور على موقع وزارة المالية.	2010	52
		2012	2
الموازنة المقررة	قانون ربط الموازنة العامة للدولة يتاح للجمهور بنشره في جريدة الوقائع الرسمية وعلى موقع وزارة المالية	2010	67
		2012	67
موازنة المواطن <sup>21</sup>	لا يوجد	2010	0
		2012	0
تقارير خلال السنة	- التقرير المالي الشهري - تقارير متابعة الموازنة شهرياً	2010	92
		2012	88
مراجعة نصف السنة	لا يوجد	2010	42
		2012	0
تقرير نهاية السنة	الحساب الختامي	2010	47
		2012	37
تقرير مراقب الحسابات	تقرير الجهاز المركزي للحسابات ويتاح للبرلمان ولا يتاح للجمهور	2010	0
		2012	0
المصدر: مسح الموازنة المفتوحة - مصر (2012): الشراكة الدولية للميزانية			

21- موازنة المواطن هي وثيقة مبسطة ومختصرة تساعد القارئ غير المتخصص على فهم الموازنة العامة للدولة وتعد من أهم وسائل إناحة معلومات عن أوجه الإنفاق العام. قامت وزارة المالية هذا العام (السنة المالية 2014/2015) بنشر موازنة المواطن وهي خطوة جيدة، لكن تم نشرها بعد إقرار الموازنة العامة للدولة برغم افتراض نشرها قبل الإقرار حتى تؤدي الغرض منها وهو تعزيز التشاركية في صياغة السياسة العامة للدولة.



فكما هو واضح من الجدول رقم 2 فإن بعض المؤشرات الخاصة بإتاحة الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة العامة قد ساءت كثيراً بين عامي 2010 و2012 وبخاصة مشروع الموازنة المُقدّم من الحكومة ومراجعة نصف السنة، وأن المؤشرات الخاصة بإتاحة تقارير ما قبل الموازنة وموازنة المواطنين وتقرير مراقب الحسابات كانت متدنية جداً في كلا العامين، وفي حين حافظت مصر على تقييم متوسط بالنسبة لتقرير نهاية السنة والموازنة المقررة برغم وجود تراجع طفيف، ولم تحقق مصر نتيجة جيدة وبخاصة بإتاحة أي من التقارير الثمانية إلا في التقارير الدورية التي تصدر خلال السنة، برغم أيضاً وجود تراجع طفيف في 2012 عن معدلات 2010. ويوضح الجدول رقم (4) الوثائق التي تم إعدادها وإتاحتها في هذا الوقت، وتلك التي لم يتم إتاحتها. فن ضمن الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة العامة تم إتاحة ثلاث فقط، أما الخمسة وثائق الأخرى فتراوحت بين عدم وجودها أو إعدادها للاستخدام الداخلي فقط داخل الحكومة والبرلمان.

### جدول (4) : توافر الوثائق التي تعبر عن شفافية الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية وفق تقرير مسح الموازنة المفتوحة في عام 2012

الموقف من النشر (الإتاحة)	وصف الوثيقة	الوثيقة
لم يتم إعداده	توفر المعلومات التي تربط السياسات الحكومية بالموازنة وعادة تحدد الموضوعات العامة للموازنة المقترحة التي يتم عرضها على المجلس التشريعي	بيان ما قبل الموازنة
تم إعداده للاستعمال الداخلي فقط	هو أهم مستند لسياسة الحكومة، حيث يعرض كيفية التزام الحكومة القيام بجمع الإيرادات من الضرائب والموارد الأخرى، وجهات تخصيص هذه الأموال وأولوياتها، وبالتالي وضع أهداف هذه السياسة للتنفيذ	مشروع موازنة السلطة التنفيذية
تم النشر	الموازنة المقررة هي أداة قانونية لإعطاء السلطة للمسؤولين التنفيذيين لزيادة الإيرادات والإنفاق وتحميل الديون	الموازنة المقررة
لم يتم إعداده	عرض غير تقني لتمكين القاعدة العريضة من المواطنين من فهم خطط الحكومة لزيادة الإيرادات وصراف 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 وبين أرقام الموازنة المسنونة، وتسهيل إدخال تعديلات على الموازنة	تقارير خلال السنة
لم يتم إعداده	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 إعداده للاستعمال الداخلي فقط	عبارة عن تقييم للحسابات الحكومية يجريه الجهاز الأعلى للرقابة (الجهاز المركزي للحسابات في مصر)، ويفيد عما إذا كانت الحكومة قد قامت بجمع الإيرادات وإنفاق الدخل الوطني وفقاً للموازنة المعتمدة، وما إذا كان التحكم في الدفاتر الحكومية يتسم بالاتزان والدقة، أيضاً يقدم التقرير صورة موثوقة عن الوضع المالي.	تقرير مراقب الحسابات
		المصدر: مسح الموازنة المفتوحة - مصر (2012) : الشركة الدولية للميزانية

وجاءت الفترة بعد 2012 بانتكاسات جديدة متعلقة بشفافية الموازنة لم تتناولها المنظمة لعدم صدور تقريرها الذي يتناول تلك المرحلة بعد، ومن المتوقع أن يتراجع موقف مصر مجدداً في مؤشر الموازنة المفتوحة والذي يتوقع صدوره العام القادم. ويعد أبرز هذه الانتكاسات هو انفراد الحكومة التنفيذية بجميع مراحل إعداد وإقرار الموازنة في غياب البرلمان بشكل كامل منذ يوليو 2013.

ويعرض الإطار في الملحق دراسة حالة بين مصر وأوغندا توضح مدى ضعف الشفافية في الحالة المصرية مقارنة بدولة مثل أوغندا تتمتع بمستوى أقل كثيراً من الدخل القومي والموارد.

### أوغندا : قلة الموارد ليس حجة لغياب الشفافية

يبلغ عدد سكان أوغندا ٣٥ مليون نسمة ويبلغ الناتج المحلي الإجمالي فيها ٢١,٤٨ مليار دولار ومتوسط دخل الفرد ٢٦٤ دولاراً، أي أقل من ٥٠ دولاراً شهرياً، في حين يبلغ متوسط دخل الفرد في مصر حوالي ٣٠٠ دولار شهرياً. سجلت أوغندا في مؤشر الموازنة المفتوحة نتائج جيدة جداً حيث سجلت في تقييم عام ٢٠١٢ ٦٥٪ مقارنة بمصر التي سجلت ١٣٪ فقط. وتقول منظمة شراكة الموازنة العالمية في تقريرها عن أوغندا أن هذا التقييم يعني أن الحكومة توفر معلومات كثيرة عن الموازنة العامة والأنشطة المالية على مدار السنة المالية.

وأما بالنسبة إلى الوثائق الثمانية التي لم تتيح مصر إلا ثلاثة منها، أتاحت أوغندا الثمانية وثائق 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 (الجهاز المركزي للحسابات في مصر) من إجراء مراقبة فعالة على الموازنة والإنفاق، وأحرزت أوغندا أعلى تقييم ممكن وهو تقييم «قوي» في حين حصلت مصر في التقييمين على درجة «متوسط».

وقد قام الباحث بنحوض تجربة المواطن غير المتخصص في محاولة معرفة أوجه الإنفاق الحكومي في أوغندا لتعرف مدى إتاحة وتوافر بيانات الإنفاق العام، ووجد أن الحكومة الأوغندية توفر موقعاً منفصلاً عن موقع وزارة المالية مخصص 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، ومكتبية 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.

أما على الجانب الآخر، فلا يوجد موقع خاص للموازنة المصرية، بل يوجد المتاح من الوثائق في قسم على موقع وزارة المالية، ولا يوجد على الموقع تحديث بشكل دوري إلا للموازنة العامة للدولة، وهي وثيقة عامة يستعصي على غير المتخصص، بل أحياناً على المتخصص، فك طلاسها ولا تصل إلى المستويات المحلية والصغرى من الإنفاق العام. أما موازنات الهيئات الاقتصادية المنشورة على الموقع، فنشرت لمدة ثلاث سنوات فقط وتوقف نشرها عام ٢٠١٣/٢٠١٢، أما موازنات شركات القطاع العام والشركات القابضة، فتوقف نشرها أيضاً عام ٢٠١٣/٢٠١٢ بعد نشرها لمدة عامين فقط. وأما بالنسبة إلى الدليل المبسط للموازنة العامة للدولة، فعند تحميله كملف pdf، يظهر النص في هيئة طلاس غير مفهومة، هذا فضلاً عن وجود كل المعلومات الخاصة بالموازنة على ملفات pdf كبيرة الحجم جداً بحيث يصعب تصفح المعلومات بشكل سهل وسلس والتنقل بين البنود المختلفة.

وحتى بالنسبة إلى متابعة أداء الموازنة الشهري، فتتكون من جداول محاسبية مليئة بالأرقام يصعب جداً على المواطن العادي فراءتها وفهمها، مما يعيد المواطن كل البعد عن معرفة كفاءة الإنفاق.

وتنشر الحكومة المصرية الحسابات الختامية للموازنة العامة والهيئات الاقتصادية والوحدات الاقتصادية، ومثلها مثل غيرها من الوثائق تم تحميلها فقط دون إعدادها للمواطنين فتمتلئ بلغة اصطلاحية لا يفهمها غير المتخصص، ولن يمت لها بصلة المواطن غير المتخصص ولا على مستوى المحتوى لعموميته ولا على مستوى استيعاب هذا الكم المهول من الأرقام والمصطلحات.

وقد ينبع ذلك من عدم وجود موقع متخصص للموازنة العامة يكون هدفه تقديم المعلومة للمواطن دافع الضريبة عن أوجه إنفاق المال العام، فما تفعله وزارة المالية ما هو إلا وضع بعض الوثائق كما هي على موقعها بشكل غير منتظم ومنظم وتفصيلي، وصعب التصفح والاستخدام.

من حيث طريقة عرض الموازنة، تعد الموازنة العامة للدولة في صورة موازنة بنود محاسبية، لا ترتبط بهدف واضح ومعلن يمكن مساءلة الدولة بخصوصه أو قياس مدى تحققه، أو حتى توافقه مع احتياجات المجتمع الفعلية، بشكل يصعب من ربط النفقات بمستهدفات تنفيذية واضحة لقياس تطور فعالية الإنفاق العام بشكل واضح بعيداً عن أداء المؤشرات المحاسبية الجامدة فقط، فهناك أنواع أخرى من الموازنات الأكثر ارتباطاً بالأهداف مثل موازنة البرامج، التي تحدد مخرجاً مستهدفاً وتضع مجموعة برامج ومؤشرات قياس للوصول إليه وتحدد النفقات على هذا الأساس.

هذا على الرغم من نص المادة (4) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 وفق التعديل الذي جرى عليه بالقانون رقم 87 لسنة 2005، على أنه "تعد الموازنة العامة للدولة وتنفذ وفقاً لكل من التصنيف الاقتصادي لأوجه نشاط الدولة، والتصنيف الإداري للجهات والوحدات، كما تعرض المصروفات وتقدم إلى مجلس الشعب وفقاً للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة، مع مراعاة إجراء التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون".

فتعرض الموازنة العامة في مصر في ثلاث أنواع من التقسيمات باختلاف الغرض من طريقة العرض:

التقسيم	التعريف	النقد
التقسيم الاقتصادي	وهو تقسيم المعاملات المالية العامة على أساس الطبيعة الاقتصادية أو المحاسبية للمعاملة، حيث تنقسم الموازنة إلى جانبين هما الاستخدامات العامة والموارد العامة. تتضمن الاستخدامات العامة: أولاً: المصروفات، وهي الإنفاق الأساسي في الموازنة العامة للدولة وتتكون من ستة أبواب: الباب الأول هو الأجور وتعويضات العاملين. الباب الثاني هو شراء السلع والخدمات الباب الثالث هو مدفوعات الفوائد الباب الرابع هو الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية الباب الخامس هو المصروفات الأخرى ويشمل عدة مكونات هي بالأساس اعتمادات الجهات ذات السطر الواحد الباب السادس هو شراء الأصول غير المالية أو الاستثمارات وثانياً: حيازة الأصول المالية وتشمل الباب السابع وهو حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية. وثالثاً: سداد القروض المحلية والأجنبية.	يأتي التقسيم تفصيلاً في الموازنة العامة العامة للدولة وفي الحساب الختامي على مستوى البنود الفرعية، ولكن بشكل عام، تبقى البنود المحاسبية صعبة لا تكتب بطريقة واضحة ولا يظهر بوضوح ارتباطها بهدف من الإنفاق، ومن ثم فطريقة إعداد وعرض الموازنة والحساب الختامي يتنافى مع أهم جانب من تعريف الشفافية وهو أن تكون البيانات سهلة ومقروءة بشكل ميسر.

	<p>وتتضمن موارد الموازنة العامة ما يلي:</p> <p>الإيرادات والتي تشمل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية والمنح وغيرها من الإيرادات الأخرى.</p> <p>- و مصادر التمويل وتشمل متحصلات الإقراض ومبيعات الأصول والاقتراض.</p> <p>والفرق بين الإيرادات والمصروفات هو ما يعرف بالعجز النقدي والذي يترتب على عدم قدرة الإيرادات المتاحة على تغطية المصروفات العامة.</p> <p>والعجز الكلي يمثل العجز النقدي مضافاً إليه أو مطروحاً منه صافي حيازة الأصول المالية والذي يعبر عن صافي العلاقة بين ما تدفعه الخزنة العامة من مساهمات أو إقراض وما تحصله من موارد تستحق على هذه الحيازات كاسترداد أقساط القروض. وهو العجز الذي يتطلب البحث عن مصادر لتمويله.</p>	
<p>لا ينص قانون الموازنة بشكل واضح ومعلن على توزيع أو معايير واضحة لتوزيع الجهات على القطاعات الوظيفية بما قد يصعب المقارنة زمنياً، وفهم مكونات كل قطاع من طاعات التقسيم الوظيفي من الأساس.</p> <p>من ناحية أخرى، يأتي بالبيان المالي للموازنة العامة للدولة لكل عام إجمالي بالإنفاق الفعلي وفق التقسيم الوظيفي لكل من القطاعات العشرة المشار إليها للأعوام الثلاثة المنقضية قبل سنة الموازنة التي يتناولها البيان، إلا أن التفصيل في مكونات بنود الإنفاق وفق التقسيم الاقتصادي داخل كل قطاع في قطاعات التقسيم الوظيفي لا يظهر في الحساب الختامي الموضوع على موقع وزارة المالية، فمن الصعب للغاية معرفة أين وجه الإنفاق العام.</p>	<p>التقسيم الوظيفي</p> <p>حيث يقسم الإنفاق وفق الغرض منه من حيث النشاط، وتنقسم الموازنة لعشرة قطاعات، تعرض أدناه مع أهم مكوناتها من موازنة الجهاز الحكومي والهيئات الخدمية كما ورد في الموازنة العامة للدولة بعام 2014/2013:</p> <p>خدمات عمومية عامة: نفقات رئاسة الجمهورية واللجنة العليا للانتخابات ومجلسي الشعب والشورى، ورئاسة مجلس الوزراء ووزارة المالية ومصالحها ووزارة الخارجية ومصالحها والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وأنشطة التخطيط ومعهد التخطيط القومي وجهاز التعبئة العامة والإحصاء والمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجالس القومية المتخصصة وديوان عام وزارة التنمية المحلية ودواوين عموم المحافظات ومجموعة من الهيئات العامة مثل هيئة الرقابة الإدارية والهيئة القومية للاستشعار عن بعد وعلوم الفضاء وجهاز بناء وتنمية القرية المصرية والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للسكان والدين العام والاحتياطيات العامة.</p> <p>الدفاع والأمن القومي: تشمل بالأساس وزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي وصندوق المتاحف العسكرية وتتركز النسبة الأخرى من توزيع نفقات هذا القطاع وفق التقسيم الاقتصادي في بند «مصروفات أخرى».</p>	

<p>وهذا انتقاص من الشفافية، ذلك أن اتباع الأساليب المحاسبية المتفق عليها دولياً والتي تجعل تقسيم وتفصيلات الموازنة متطابقة مع تقسيم وتفصيلات الحساب الختامي ومتاحة في الحالتين من أهم متطلبات تيسير المتابعة واستيضاح البنود التفصيلية التي تم فيها تجاوز الإنفاق، أو تخفيضه وتأثير ذلك في الهدف من الإنفاق العام.</p>	<p>النظام العام وشئون السلامة العامة : وزارة الداخلية والعدل والمحكمة الدستورية والأبنية العامة للمحاكم وصندوق تطوير نظم الأحوال المدنية. الشؤون الاقتصادية: وتشمل وزارت الصناعة والتجارة الخارجية والاستثمار والزراعة والكهرباء والبتروال والسياحة ومديريات التموين (التي تتعلق بالتجارة الداخلية) والتجارة الداخلية بالمحافظات ومديريات القوى العاملة. حماية البيئة: وتشمل وزارة شئون البيئة وجهاز شئون البيئة الجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي، والهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة، والهيئة العامة لنظافة وتجميل الجيزة. الإسكان والمرافق الاجتماعية: وتشمل وزارة الإسكان والجهاز المركزي للتعمير والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي وصندوق تطوير المناطق العشوائية والهيئة العامة للتخطيط العمراني. الصحة: وزارة الصحة ومديرياتها والمستشفيات الجامعية والمراكز الطبية المتخصصة والهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية والمجلس القومي لمكافحة وعلاج الإدمان. الشباب والثقافة والشئون الدينية: وتشمل وزارات الأوقاف والأزهر والشباب والرياضة والإعلام والثقافة. التعليم: وتشمل وزارات التربية والتعليم والمديريات والتعليم العالي والجامعات وصندوق تطوير التعليم والهيئة العامة للأبنية التعليمية الحماية الاجتماعية: وتشمل وزارة التموين والتجارة الداخلية وأنشطة التأمينات والمعاشات والدعم وقسم صافي أعباء المعاشات والمجلس القومي للأمومة والطفولة</p>	
<p>يفتقد عرض الموازنة والختامي للبعد المكاني التفصيلي، ومن ثم فالبعد المكاني للإنفاق يبقى غائباً عن الرقابة والمتابعة.</p>	<p>الأساس الذي يقوم عليه هذا التصنيف هو تحديد الجهة التي تقوم بالإنفاق أو تحصل الإيراد (خطاب 2007، ودرويش 2011)<sup>22</sup>، وموازنة الدولة تتضمن ثلاث جهات إدارية وهي موازنة الجهاز الإداري للدولة وموازنة الإدارة المحلية وموازنة الهيئات الخدمية، فتتولى الإدارة المركزية للتمويل بوزارة المالية تمويل الهيئات العامة الخدمية من التمويل المقدر لها بالخرزانة العامة للدولة بما ينظمه قانون الموازنة، على ألا تقوم هذه الجهات بالصرف على حساباتها إلا في حدود ما تسمح به إيراداتها والتمويل المتاح من الخزانة العامة. وتعرض في الحساب الختامي بالتفصيل ذاته.</p>	<p>التقسيم الإداري</p>

22 - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، عبد الله شحاتة خطاب ، " المختصر في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، 2009 بيت الحكمة للدراسات الإستراتيجية، أحمد درويش، "الدليل المبسط لشرح الموازنة العامة للدولة"، 2011.

## الجزء الثالث: مآزق الشفافية الأكبر: الإنفاق خارج الموازنة

ومن حيث المكونات خارج الموازنة ومدى خضوعها للرقابة وشفافية معاملاتها، لا يدخل في الموازنة العامة للدولة بعض النفقات منها موازنة الهيئات الاقتصادية وبعض الوحدات الاقتصادية مثل شركات قطاع الأعمال العام القابضة والشركات التابعة لها وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي.

### 1 - الهيئات الاقتصادية:

وتبقى علاقة الهيئات الاقتصادية بالموازنة ليسوبها الكثير من عدم الوضوح، والهيئات الاقتصادية هي هيئات ينظم كل منها قانون خاص، ولا يوجد قانون موحد لتعريف الهيئات الاقتصادية وتبين الأئحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 أنه على الهيئات العامة والوحدات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي إمساك السجلات اللازمة لمتابعة تحصيل وصداد مستحقات كل من وزارة المالية وبنك الاستثمار القومي طرفها وطرف الشركات التابعة لها. ويفضل اتباع نظام متناغم لتحديد الهيئات الاقتصادية حتى يتسنى تفهم طبيعة وظيفتها وكيفية قياس أدائها.

وتحصل الدولة من هذه الهيئات فائض الحكومة، وحصة الدولة في الأرباح ومقابل الإشراف وأقساط القروض المستحقة لوزارة المالية وبنك الاستثمار القومي ونسبة مخصصة لشراء سندات حكومية بما لا يتعارض مع أحكام القوانين المنظمة. ووفق نص القانون فإنه للمختصين في وزارة المالية الحق في الإطلاع على هذه السجلات بغرض متابعة تحصيل هذه البنود.

وتقوم الهيئات بدفع ضرائب عملياتها للخزانة العامة مثلها هو الحال مع الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة لقناة السويس، وتدفع الدولة دعم لبعض الهيئات الاقتصادية، إلا أن طريقة حساب أهم بنود الدعم الموجه لخدمات هذه الهيئات وسلعها غير موضح في قانون الموازنة العامة، كما لا يوضح في البيان المالي طريقة الحساب، بل تنظم كل هيئة وفق لأئحتها الخاصة، بما يعيق الفهم المطلوب لتفعيل الشفافية الحقيقية، ويعقد طبيعة العلاقات بين الهيئات والخزانة العامة. فمن ناحية الإفصاح لا بد وأن يتضمن البيان المالي توضيح لطريقة حساب العلاقات المالية، التي يقيم على أساسها مبالغ الدعم.

ويبلغ عدد الهيئات الاقتصادية نحو 50 هيئة، ومن أهم الأمثلة على الهيئات الاقتصادية الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة لقناة السويس والهيئة العامة للسلع التموينية والهيئة العامة للتأمين الصحي والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي. وتصدر موازنة الهيئات الاقتصادية بقوانين مستقلة عن - وفي الأغلب مترامنة مع - قانون ربط الموازنة العامة للدولة، ولا يوجد إلزام قانوني بمناقشة موازنات الهيئات الاقتصادية هيئةً هيئةً بشكل مفرد في البرلمان، وتعرض في تقرير مجمع تعدده لجنة الخطة والموازنة بالبرلمان وهو تقرير موازنة الهيئات الاقتصادية كل عام، يصدر بعده قوانين ربط موازنة الهيئات كل على حده.

ويتاح حسابها الختامي لكل هيئة وفق التقسيم الاقتصادي كل عام على موقع وزارة المالية ويعرض بعضها تفصيلاً على البرلمان، دون إلزام بعرض نتائج عمل هيئة هيئة على حده كذلك.

أما عن طريقة العرض التي تعرض بها موازنة وكذلك ختامي الهيئات الاقتصادية على موقع وزارة المالية، فهي مصنفة قطاعياً بشكل مختلف عن التصنيف الوظيفي للموازنة العامة للدولة بما يضيف للصعوبة في فهم الإنفاق الكامل على بعض القطاعات، وعقد المقارنات الوافية بين الإنفاق المخطط والإنفاق الفعلي متضمناً الهيئات الاقتصادية للدولة.

وبمقتضى اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 يكون هناك ممثلون لوزارة المالية في الهيئات الاقتصادية، يكونون مسئولين بشكل مباشر عن الإشراف على إعداد القوائم والبيانات والكشوف الواجب توفيرها وفق تعليمات وزارة المالية لإعداد الحساب الختامي وعن جانب كبير من الرقابة على تقدير وتحصيل الفوائض. إن هذا الدور الهام والحاسم للمراقب المالي يجعل استقلاله عن الهيئة الاقتصادية أمراً حاسماً بما يعني عدم جواز حصول هذا المراقب المالي على أية منافع مالية في شكل مكافآت أو بدل حضور اجتماعات، وتنص الفقرة الثانية من المادة (77) من القانون 47 لسنة 1978 والخاص بتنظيم العاملين المدنيين بالدولة، بأنه يحظر على الموظف العام عدم إحكام الرقابة على تنفيذ ما ورد بالموازنة العامة للدولة، وقد ورد نص واضح للمادة الثالثة عشر في قانون ربط الموازنة لسنة 2014/2013 بتعديل نص المادة الرابعة عشرة من قانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981 لتكون: "على ممثلي وزارة المالية والمسؤولين الماليين بالجهات الإدارية الامتناع عن الارتباط أو الصرف أو تنفيذ أي أمر أو قرار ينطوي على مخالفة لأحكام الدستور أو القوانين أو القرارات أو القواعد أو اللوائح المالية. ويجب أن يكون امتناعهم مسبباً كتابياً وتخطر وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات بذلك ويحظر على ممثلي وزارة المالية بالجهات أن يتقاضوا أي مبالغ مالية أو مزايا عينية من الجهات التي يقومون بالرقابة عليها". بعد أن كانت "على ممثلي وزارة المالية والمسؤولين الماليين بالجهات الإدارية الامتناع لأسباب يوضحونها كتابة عن تنفيذ أي أمر أو قرار ينطوي على مخالفة واضحة لأحكام الدستور أو القوانين أو القرارات الجمهورية أو القواعد المالية. وعلى المسؤولين الماليين الامتناع عن الارتباط أو الصرف إذا كان ينطوي على مخالفة، إلا بناءً على أمر كتابي من رئيس الجهة بعد إيضاح أسباب الاعتراض كتابة، ويجب في جميع الأحوال التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للحسابات". ومثل هذا التعديل هو غلق تشريعي لأبواب الفساد المتعلقة بالرقابة المالية حيث استبدل المطالبة بالإخطار بالخطر الكامل.

ولكن يبقى الحل الأمثل لضمان عدم وجود أي مشكلات تؤدي لوجود محتمل للفساد أو تعارض المصالح هو تطبيق الميكنة للإدارة المالية الحكومية Government Fiscal Management Information System وتفعيل شامل لأنظمة الدفع الإلكتروني وهو الأمر غير المطبق حالياً. فالميكنة تقتضي وضوح وشفافية كافة المعاملات المالية، وتفرض حتماً صعوبة تقاضي أية أموال دون تضمينها في القواعد المميكنة من ناحية، وتغلق كافة أبواب التسويات المالية غير المفهومة للمواطن والجهات الرقابية المختصة من ناحية أخرى.

## 2 - الصناديق الخاصة

ومن المكونات التي تتعامل في المال العام ولكنها تحاسب خارج الموازنة العامة كذلك، ما يعرف إعلامياً باسم الصناديق الخاصة. أعطى قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 في مادته رقم 20 الحق لرئيس الجمهورية بإنشاء "صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة" ويمنح القانون "موازنة خاصة" لتلك الصناديق. وأعطت أيضاً قوانين أخرى حق إنشاء صناديق خارج الموازنة مثل قانون الإدارة المحلية الذي يعطي الحق للمحافظين في إنشاء صناديق خاصة وقانون الجامعات التي يعطي ذات الحق لرؤساء الجامعات<sup>23</sup>.

ولعل موضوع هذه الدراسة ليس العمل بأي حال على تقدير حجم تلك الأموال، ولكن إلقاء الضوء على المشاكل المتعلقة بالإتفاق الحكومي خارج الموازنة والممارسات الأفضل وتجارب الدول الأخرى في التعامل مع هذا الملف لتعزيز الشفافية والمحاسبة والرقابة على المال العام. وبسبب العدد الكبير جداً لهذه الصناديق وتشعبها وغياب الرقابة عليها، يصعب جداً الوصول لعدددها أو حصر الأموال الموجودة فيها على أي

23- المادة 276 من قانون الجامعات رقم 49 لسنة 1972.



حال. إن صعوبة حصر هذه الصناديق ومتابعتها من قبل جهات الرقابة الحكومية والسياسية (مثلة في البرلمان وهيئات المجتمع المدني) هو مؤشر كافٍ على أن فكرة شفافية الموازنة في مصر غير متحققة على الوجه المرجو.

إن الصناديق الحكومية الخاصة الذي تمول نفسها ذاتياً من خارج الموازنة العامة للدولة لأغراض محددة فكرة منتشرة في مختلف الدول لأسباب قد تكون وجيهة مثل تذييل العقبات البيروقراطية من الحصول على موارد من خزينة الدولة للإنفاق لأغراض محددة. ولكن تشير ورقة Alen و Radey الصادرة عنصندوق النقد الدولي في عام 2010 إلى مخاطر الصناديق غير المشمولة في الموازنة كمصدر للفساد الإداري والسياسي، وعن استخدام أموال هذه الصناديق الممولة من المواطنين لتمويل الأحزاب السياسية، ومن المخاطر الرئيسية، حسب الورقة، هو ميل تلك الصناديق للتكاثر لمئات أو آلاف الوحدات الفردية مما يؤثر سلباً على جودة الحوكمة السياسية والجودة العامة لإدارة المال العام وأيضاً يؤثر بالسلب على فكرة وحدة الموازنة. وتضرب الدراسة المثل بالتأثير التدميري الذي أحدثته تلك الصناديق في دول أوروبا الشرقية والوسطى في مطلع تسعينيات القرن الماضي على أداء المال العام لتلك الدول<sup>24</sup>.

وقامت العديد من الدول بالاستفادة من المميزات المحتملة للصناديق الخاصة مع تفادي آثارها المدمرة والسلبية عن طريق إخضاعها لرقابة مراقب الحسابات الوطني (هو المعادل للجهاز المركزي للحسابات في مصر) وإدراجها في الموازنة العامة للدولة، فإذا كان لا بد من وجود تلك الصناديق، فيكون من المنطقي على الأقل خضوعها للرقابة والإفصاح حتى يمارس المواطن حقه الأصيل في معرفة وجهة أمواله المدفوعة في شكل رسوم ودمغات وغرامات وطوابع وضرائب، إلخ.

ففي أغلب دول الاتحاد الأوروبي يتم عرض ميزانيات وإنفاق الصناديق غير المشمولة بالموازنة في موازنات الحكومات المركزية، بعكس ما يتم في بعض الحالات الأخرى مثل صندوق الأجيال القادمة في الكويت الذي أنشئ في عام 1976 والذي خصصت له 10% من الإيرادات العامة للدولة سنوياً بهدف "تجنب جزء من الإيرادات العامة للدولة ورصده واستثماره حتى يجلب لهذا البلد بدلاً للثروة النفطية إذا حانت ساعة نفاذها"<sup>25</sup>. ومن الجدير بالذكر أنه ليس من القانوني الإفصاح عن حجم الأموال الموجودة بصندوق الأجيال القادمة بحجة وجود ضغوطات على الحكومة لإنفاق الأموال حال معرفة المواطنين بحجمها وهو ما يعبر عن منطق أبوي للحكومة الكويتية يبرر غياب الشفافية والإفصاح عن أموال مملوكة للمواطنين ولكن لا يعلمون عنها شيئاً.

فالمنطق الكامن خلف إنشاء الصناديق الخاصة، والذي تحدثنا عنه سابقاً والمتمثل في تذييل العقبات البيروقراطية أو منح الاستقلال لجهات بعينها في التصرف بتحصيل بعض الموارد واستخدامها، لا يتعارض بأي حال من الأحوال مع ضرورة الرقابة السياسية اللاحقة والرقابة الشعبية على هذه الصناديق من خلال البرلمان والصحافة ووسائل الإعلام والمجتمع المدني بشكل يتخطى محدودية الرقابة على البنود المحاسبية فقط، التي تتم من خلال الجهاز المركزي للحسابات، الذي لا يتناول في عمله الرقابي أي مؤشرات تتعلق بمدى مواءمة أولويات الإنفاق للاحتياجات الفعلية، وهو ما يتطلب رقابة مجتمعية مباشرة ومصاحبة لرقابة سلطات المنتخبة التي تتوب عن المواطنين. وإصلاح وضع الصناديق الخاصة ليس مستحيلاً، فتشكل تجربة بلغاريا في تسعينيات القرن الماضي نموذجاً جيداً لمحاولة الاستفادة من فكرة الصناديق الخاصة مع إخضاعها لرقابة البرلمان.

Richard Allen and Dimitar Radev (2010). Extrabudgetary Funds. Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund- 24

25- موقع الهيئة العامة للاستثمار الكويتية <http://www.kia.gov.kw/Ar/KIO/About/Pages/default.aspx>

[http://www.kia.gov.kw/Ar/About\\_KIA/Overview\\_of\\_Funds/Pages/default.aspx](http://www.kia.gov.kw/Ar/About_KIA/Overview_of_Funds/Pages/default.aspx)

قامت بلغاريا خلال مرحلة التحول الاقتصادي والسياسي في تسعينيات القرن الماضي بإصلاحات جذرية في نظامها المالي بعدما كان قد عانى من وجود صناديق خاصة غير مشمولة بالموازنة العامة كانت بمثابة مرتع للفساد البيروقراطي، وعلى رأس تلك الإجراءات كانت إصلاحات تشريعية بتمرير قانون لنظام الموازنة في 1996 يستحدث نظام للموازنة الموحدة يشمل الموازنة العامة للدولة والصناديق غير المشمولة بالموازنة ووضع إطار قانوني واسع للأنشطة غير المشمولة في الموازنة العامة. وما بين أعوام 1997 و1999 تم إغلاق جميع الحسابات البنكية (1200) غير المشمولة في الموازنة العامة الخاصة بجهات مشمولة في الموازنة العامة، وتم تخفيض عدد الصناديق الخاصة من 70 إلى 20. تم أيضاً إضافة الصناديق الخاصة غير المشمولة بالموازنة العامة في عرض الموازنة المقدم للبرلمان، وأصبحوا جزءاً من حساب الخزنة العامة وينطبق عليهم شروط الموازنة من رقابة داخلية وخارجية.

في مصر تم في 2006 تمرير القانون رقم 139 لسنة 2006 بتعديل أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية، حيث أُلزمت كل الصناديق الخاصة بفتح حسابات لها بالبنك المركزي تحت حساب الخزنة الموحد لكي يتسنى المتابعة المالية لأنشطتها، وإن كان صدور هذا التعديل التشريعي خطوة على المسار الصحيح (وإن كانت متأخرة) خاصة مع النص على عقوبة<sup>26</sup> على عدم الالتزام بالانضمام لحساب الخزنة الموحد، فلأسف أعطيت العديد من الصناديق استثناءً من هذا التطبيق حال موافقة وزير المالية ولا زالت شفافية الكثير من هذه الصناديق وحجم إنفاقها ومواردها غير معروفة للرأي العام برغم هذا التعديل التشريعي، حيث تم تفريغ هذا التعديل الهام من مضمونه والتي تنص المادة 30 مكرر منه على أنه: "لا يجوز لوحدات الجهاز الإداري والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي تعد من الجهات الإدارية فتح حسابات باسمها أو باسم الصناديق والحسابات الخاصة التابعة لها خارج البنك المركزي إلا بموافقة وزير المالية".

وكان قانون ربط الموازنة العامة للدولة لسنة 2014/2013 ينص علماً أن يؤول للخزنة العامة نسبة 10% من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، ووفق قانون الربط نفسه كان من المخطط أن تؤول كذلك نسبة 25% من أرصدة الحسابات والصناديق الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص فيما عدا المشروعات البحثية والمشروعات الصحية والإسكان الاقتصادي وبعض الاستثناءات الاجتماعية، بينما نص قانون ربط الموازنة للعام الحالي 2015/2014 فقط على توريد نسبة 10% من جملة الإيرادات الشهرية للصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص، ويدل حاجة الحكومة إلى نسبة ضئيلة (10%) من أرصدة تلك الصناديق على حجم وأهمية تلك الأموال بالنسبة إلى الإنفاق الحكومي الإجمالي وبخاصة بعد تصريح وزير المالية في منتصف أكتوبر عن توريد الصناديق الخاصة لـ 1.2 مليار جنيه لخزينة الدولة في شهرين فقط، بعد تطبيق القانون الملزم للصناديق بتوريد 10% من إيراداتها للخزنة العامة وهو ما يجعل جملة إيراداتها في الشهرين حوالي 12 مليار جنيه<sup>27</sup>.

ولعل تناول حجم ونسبة الإيرادات التي يتم تحويلها من الصناديق إلى الخزنة العامة للدولة في إطار قوانين ربط الموازنة السنوية بطبيعة الحال، يشير إلى عدم وجود رؤية متكاملة ومستدامة لضبط العلاقة المالية بين الخزنة والصناديق، والتي تتحول بهذه الصورة إلى أداة موسمية تستخدمها الحكومة في حالة وجود أزمات مالية لسد عجز الموازنة بدلاً من أن تكون جزءاً أصيلاً من مكونات الإيرادات العامة والإنفاق العام على الرغم من أن الصناديق لها سلطة تحصيل الرسوم من المواطنين أي التعامل في الأموال العامة

26- نصت المادة 12 من قانون ربط الموازنة لسنة 2015/2014 أن على جميع الجهات المخاطبة بالقانون رقم 139 لسنة 2006 بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة الحكومية رقم 127 لسنة 1981، وانحصر بحساب الخزنة الموحد، التي لا زالت لديها حسابات مفتوحة خارج البنك المركزي المصري، بأن تقوم بإقفال تلك الحسابات ونقل أرصدها لحساب الخزنة الموحد بالبنك المركزي في غضون شهر من تاريخ إصدار هذا القانون، في حالة عدم التزام الجهات المشار إليها في الفقرة السابقة بتحويل كل حساباتها المفتوحة خارج البنك المركزي لحساب الخزنة الموحد بالمدد المحددة بنسبة 50% من رصيد تلك الحسابات تؤول للخزنة العامة للدولة، وفي حالة عدم الالتزام لتلك الجهات لمدة 6 شهور تؤول كامل الأرصدة لحساب الخزنة العامة. وهي المادة المكررة كذلك في قانون ربط الموازنة للعام السابق 2013/2014.

27- وكالة الأناضول جريدة المصري اليوم بتاريخ ١٥ أكتوبر ٢٠١٤

<http://m.almazalyoum.com/news/details/544646>

ومن أجل تحقيق التوازن في النظام المالي، والإعلاء من كفاءته وجودته وشفافيته يجب على الحكومة اتخاذ خطوات جادة لخصر جميع الصناديق الخاصة وأرصدها، وضماها إلى الموازنة العامة واستحداث موازنة عامة موحدة تضم كافة أوجه الإنفاق الحكومي التي تتم داخل وخارج إطار الموازنة، ومن ثم إخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، والقيام بالتعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك. وتشير ورقة Alen و Radey الصادرة عن صندوق النقد الدولي في عام 2010<sup>28</sup> إلى أن الصندوق - تاريخياً - معارض لفكرة الإنفاق خارج الموازنة تحديداً لتأثيرها في سلامة السياسة المالية والنظام المالي والمرونة والشفافية، وإنه بالرغم من وجود منطق اقتصادي وسياسي قد يكون سليماً لتأسيس صناديق غير مشمولة بالموازنة العامة (مثل صناديق التأمينات الاجتماعية)، ولكن يظل تحقيق الأهداف المنطقية لتلك الصناديق الخاصة مرتبطاً بضمها لعملية صياغة الموازنة وإن تأسيس مثل تلك الصناديق الخاصة يجب أن يظل ثاني أفضل نهج وفي حالات الضرورة فقط، مع وجوب تطبيق معايير رقابية صارمة عليهم. هذا بالنسبة إلى الصناديق القائمة، أما بالنسبة إلى إنشاء صناديق جديدة، فعلى المشرع أن يضع الضوابط الملائمة للسيطرة على التنامي المفرط في هذه الصناديق بحيث لا تنشأ إلا للضرورة القصوى وبناءً على موافقة السلطة التشريعية.

وبالفعل يوجد بعض الأصوات التي تطالب بضم أموال الصناديق الخاصة إلى الموازنة العامة بعدما أصبحت الصناديق الخاصة قضية رأي عام بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير، وعلى رأس هذه الحالات هي الدعوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري التي تختصم رئيس الجمهورية ووزير المالية وتطالب رئيس الجمهورية بضم الصناديق الخاصة للموازنة العامة للدولة من قبل المحامي سمير صبري في 24 يوليو 2014. وكان هشام جنيته رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في لقاء مع قناة سكاي نيوز العربية بتاريخ 20 يونيو 2014 قد وصف الصناديق والحسابات الخاصة بأنها: "الباب الخلفي للاعتداء على المال العام في أوسع صورته لأن الكثير من هذه الصناديق غائبة عن رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ولا يمكن الجهاز المركزي للمحاسبات من إعمال رقابته عليها"، على حد قوله<sup>29</sup>، وهو ما يمكن تلافيه فور دخول هذه الصناديق للموازنة العامة، وهو ما يخضعها تلقائياً لرقابة الجهاز.

## رابعاً: التوصيات

أظهرت الدراسة أن شفافية الموازنة العامة للدولة ليست رفاهية وليست مطلباً سياسياً، بل هي الأساس ضرورة اقتصادية لا يمكن أن تؤجلها دولة تسعى لتحقيق كفاءة وفعالية الإنفاق العام، وعدالة السياسة المالية بها، وأظهرت الدراسة كذلك أن مفهوم الشفافية وإن كان يقوم بالأساس على الإفصاح، إلا أن الإفصاح وحده لا يعد مؤشراً كافياً على تحقق الشفافية، بل لا بد وأن يكون الإفصاح كامل ومعلومات ميسرة وبجودة عالية يسهل مقارنتها عبر الزمان والمكان، ولا ينفصل عن فهم المواطن بشكل كامل لدور المؤسسات المختلفة والعمليات المالية المختلفة التي تتم فيما بينها طالما تمس المال العام بأي شكل من الأشكال. وأكدت الدراسة أن هذه الشفافية مطلب لا يمكن تأجيله بحجة الأزمة الاقتصادية أو عدم توافر الموارد، بل إنها ظروف تستدعي التعجيل بإحداث تقدم حقيقي نحو شفافية الموازنة العامة للدولة بمعناها الشامل.

وبمراجعة الحالة المصرية استنتجت الدراسة وجود مشكلات في التشريعات والممارسات على حد سواء بمراجعة كل المحاولات الإصلاحية المحدودة وجدت الورقة أنها لم تكن تصب بأي حال عبر الحكومات المتعاقبة في رؤية شاملة لمعالجة الاختلالات الجذرية في الشفافية وهيكل الرقابة، وهو ما يستدعي مجموعة من التوصيات الهامة تشمل:

28- سبق الإشارة إليها.

29- <http://www.skynewsarabia.com/web/video/669872/%D8%AC%D9%86%D9%8A%D9%86%D8%A9-200->

%D9%85%D9%84%D9%8A%D8%A7%D8%B1-%D8%AD%D8%AC%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%81%D8%B3%D8%A7%D8%AF-%D8%A8%D9%85%D8%B5%D8%B1

- إعادة هيكلة البنية التشريعية لتصبح ملزمة بشكل أكثر صراحة على توفير وإتاحة معلومات مفصلة ومبسطة للمواطنين عن مراحل إعداد وإقرار ومراجعة الموازنة العامة المختلفة والرقابة على الإنفاق العام، مع التركيز في استحداث نصوص في القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998، ينص بشكل صريح وغير حمال للأوجه على التزام الجهات المعنية بإتاحة كافة المعلومات الخاصة بالموازنة العامة، مع تمرير قانون حرية تداول معلومات ليكون بمثابة الإطار القانوني التفصيلي الضامن لهذا الحق الأصيل الذي ينص عليه الدستور وتنص عليه المواثيق الدولية.
- اتخاذ خطوات جادة لحصر جميع الصناديق الخاصة وأرصدها، وضئها إلى الموازنة العامة واستحداث موازنة عامة موحدة تضم كافة أوجه الإنفاق الحكومي التي تتم داخل وخارج إطار الموازنة، ومن ثم إخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، والقيام بالتعديلات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك، وتحديدًا القيام بتعديلات على قانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية والذي عدل بالقانون رقم 139 لسنة 2006، يمنع إنشاء صناديق وحسابات خارج الموازنة وتكون غير خاضعة للرقابة الكاملة والشفافية الكاملة كذلك تخضع للرقابة حتى في "حالات استثنائية"، وتعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 ليعزز من صلاحيات الجهاز في حصر ومتابعة جميع أوجه الإنفاق الحكومي، وتعديل قانون الموازنة العامة ليعزز من مبدأ من أهم مبادئ وأركان الموازنة وهو شموليتها الموازنة من أجل تحقيق التوازن في النظام المالي، والإعلاء من كفاءته وجودته وشفافيته.
- عمل حصر بجميع القوانين الخاصة التي لا ترتبط مباشرة بالموازنة العامة مثل قانون الإدارة المحلية وقانون تنظيم الجامعات التي تعطي الحق لبعض جهات الموازنة والمسؤولين بتأسيس صناديق وحسابات خاصة، والقيام بتعديلات تشريعية لتفادي ذلك القصور التشريعي.
- عودة الحكومة لإصدار ميزانية المواطن المبسطة المختصرة مرة أخرى خطوة محمودة للغاية، ولكن لا بد أن تتعدى كونها مجرد تلخيص لمكونات البيان المالي للموازنة العامة للدولة، بحيث تتضمن شرحاً وافياً يساعد في تحقيق الهدف الأساسي من هذه الأداة.
- الإعلان عن موازنات الجهات الحكومية المختلفة بما فيها الإدارات المحلية وإتاحتها للعامة.
- تفعيل نظم الإدارة الإلكترونية للإنفاق العام ونظام الدفع الإلكتروني وتعميمه على كافة الوحدات المحاسبية بالدولة.
- إلزام البرلمان بمناقشة تفصيلية لتقارير الهيئات والجهات ذات الطبيعة الخاصة.
- إنفاذ التعديل التشريعي الصادر في 2013 بتقليص الجهات التي يسمح لها بموازنة السطر الواحد.
- التحول نحو موازنة برامج بشكل وهيكل واضح على الأقل في القطاعات ذات البعد الاجتماعي، لتمكين المجتمع من معرفة حقوقه وأدوات الدولة التي تستخدم في تحقيقها.
- تضمين البيان المالي للدولة كل عام شرح تفصيلي لمكونات بعض البنود غير الواضحة وعلى رأسها ما يتعلق بعلاقة الخزنة العامة بالهيئات الاقتصادية.