



جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومي

أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر

The Impact of Applying the International Standards of Transparency on Preparing the State's General Budget in Egypt

رسالة مقدمة من

محمد فتحي محمد مشرف حامد

الباحث بقطاع الموازنة العامة للدولة - وزارة المالية المصرية

لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في التخطيط والتنمية

تحت إشراف

أ.د. علاء الدين محمود زهران

أستاذ المحاسبة ومدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية
معهد التخطيط القومي

د. هبة محمود الباز

أستاذ الاقتصاد المساعد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية
معهد التخطيط القومي

2017م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ

الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

سورة البقرة الآية الكريمة رقم (32)

﴿شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالسَّلَامُ عَلَيْهِ وَأَوَّلُ الْعَالَمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ

لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ﴾

سورة آل عمران الآية الكريمة رقم (18)



معهد التخطيط القومي

إجازة رسالة الماجستير في التخطيط والتنمية
أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية
على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر

The Impact of Applying the International
Standards of Transparency on Preparing the
State's General Budget in Egypt

الباحث

محمد فتحي محمد مشرف

إجازة الرسالة من قبل لجنة المناقشة والحكم:

لجنة المناقشة والحكم

- 1- أ.د. علاء الدين محمود زهران
(أستاذ المحاسبة ومدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية – معهد التخطيط القومي)
(مُشرفاً ورئيساً)
.....
- 2- أ.د. خالد عبدالعزيز عطيه
(أستاذ المحاسبة ومدير مركز التخطيط والتنمية البيئية – معهد التخطيط القومي)
(محكماً وعضواً)
.....
- 3- أ. عبد الفتاح عبد المعز الجبالي
(المستشار الاقتصادي لوزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري)
(محكماً وعضواً)
.....
- 4- د. هبه محمود الباز
(أستاذ الاقتصاد المساعد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية – معهد التخطيط القومي)
(مُشرفاً مشاركاً وعضواً)
.....

أُجيزت الرسالة بتاريخ: / /

موافقة إدارة المعهد

موافقة لجنة الدراسات العليا

/ /

/ /

إهداء

إلى ركن محبتي ورفعتي وضميري، إلى نوري في الدنيا وشفاعتي
في الآخرة، إلى النبع الذي أمدنى بالحنان والعطاء، صاحباً كل فضل
على، الذين ضحوا بكل غالي ونفيس فكانوا بحق مصداً ورمزاً للعطف
والتضحية والفداء

روح والدتي ... يا قطعة من القلب فارقتي.

رحمك الله تعالى.

والدي ... بارك الله لي فيه.

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿...وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا...﴾

سورة الإسراء - الآية الكريمة رقم (23)

إلى الذين أمدوني بالطموح، وأزروني بالكلمة الطيبة، والدعاء بالتوفيق
(إخوتي).

إلى التي أعطت فما بخلت، وصبرت، وأعانت، ثم احتسبت، إلى من
أضاعت بنبلها وصبرها طريقي، وشدت من أزرى حتى النهاية، وكانت حسنة
الدنيا التي أنعم الله بها على (زوجتي) نور حياتي، ومهرة قلبي، ورفيقة عمري.
إلى هبة الرحمن، فلذات كبدي، وقرة عيني، الذين صبروا، وضحوا بمتع
كثيرة لكي أصل إلى هذا المقام (دويدا نور الدين)، حتى يكون ذلك نبزاً
لهم، ويكون دافعاً، وحافزاً لهم على العلم، والتفوق في المستقبل.

إلى كل من عمل فأخلص، وأتقن فأبدع.

إلى هؤلاء جميعاً، أهدى هذا العمل المتواضع وفاءً وتقديراً، جزاهم
الله عنى كل الخير.

شكر وتقدير

يشرفني أن أقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان للأساتذة أعضاء اللجنة الموقرة، والتي كان من حسن طالعي، أن نلت شرف تحكيمها على البحث المقدم لنيل درجة الماجستير في التخطيط والتنمية، واخص بالشكر كل من:

الأستاذ الدكتور الفاضل / علاء الدين محمود زهران – أستاذ المحاسبة ومدير مركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، فقد شرفت بقبول سيادته الإشراف على هذا البحث، وعلى ما أحاطني به من اهتمام وتوجيه طيلة مراحل البحث، ولما بذله سيادته من جهد كبير في سبيل إخراج هذا البحث على النحو الذي ظهر عليه، على الرغم من كثرة مسؤوليته، كما قدم لي التشجيع والعون الصادق، فله مني جزيل الشكر والامتنان، وجزاه الله عنى كل خير، فهو بحق خير من تعلم العلم وعلمه.

الأستاذة الدكتورة / هبة محمود الباز – أستاذ الاقتصاد المساعد بمركز السياسات الاقتصادية الكلية بمعهد التخطيط القومي، الأستاذة التي بدمائه خلقها، وعلمها الفياض، وتوجيهاتها العلمية البناءة، ونصائحها السديدة، أن خرج هذا البحث على هذا النحو، فأسئل الله العلى القدير أن يمن عليها بالصحة والعافية والعلم الوفير.

الأستاذ الدكتور الفاضل / خالد عبد العزيز عطيه – أستاذ المحاسبة، ومدير مركز التخطيط والتنمية البيئية بمعهد التخطيط القومي، وذلك لتفضل سيادته بقبول الموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، وإثرائها بملاحظاته القيمة، وهو ما يعد تفضلاً من سيادته، ويعتبره الباحث شرفاً عظيماً له، فله مني أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

الأستاذ الفاضل/ عبد الفتاح عبد المعز الجبالي - المستشار الاقتصادي لوزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، والذي يعد بحق نموذجاً مشرفاً للعالم، وتقضله الكريم بالموافقة على الاشتراك في لجنة مناقشة الرسالة والحكم عليها، وإستقطاع جزء من وقته الثمين لذلك، مما يعد إثراء للمناقشة وإعطاء الرسالة تميزاً وقيمة خاصة، فله مني أسمى آيات التقدير والعرفان بالجميل.

ولا يفوتني أن أهدى هذا العمل الى روح **الأستاذ الدكتور/ سيد دحيه،** أستاذ الاقتصاد بمعهد التخطيط القومي، فقد شرفت بقبوله الإشراف على هذا البحث، وعلى ما أحاطني به من اهتمام وتوجيه منذ أن بدأت في إعداد خطة البحث.

نسأل الله أن يتغمده بكامل رحمته، وأن يسكنه فسيح جناته.

مستخلص الدراسة



مستخلص الدراسة

إن الحديث عن الموازنة العامة للدولة في الوقت الحالي يركز بصفة أساسية على الشفافية في مراحل إعدادها المختلفة، لأنها وسيلة وغاية من ضمن ما تعنيه الوضوح وحسن التنظيم وحق الجميع في المسائلة بشتى الطرق التي يكفلها له القانون، وهي محصلة لمجمل الأداء الديمقراطي من حرية الرأي والتعبير، والحصول على المعلومات وسيادة القانون.

إن الشفافية ومشاركة الجمهور في صنع القرارات من أهم المعايير التي تستدعيها فعالية إعداد الموازنة العامة، وهذا ما تراه المؤسسات الدولية التي تعمل جاهدة من أجل ترسيخ معايير ومبادئ الشفافية.

لذلك تسعى مصر جاهدة لتحقيق شفافية إعداد الموازنة العامة من خلال القوانين والتشريعات لنشر الموازنة التي قامت بإصدارها.

تتناول الدراسة بصفة رئيسة الإطار الفكري لشفافية المالية العامة ونشر البيانات، كما تقوم بالدراسة التحليلية لواقع الشفافية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، كما تتعرض الدراسة لأثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر وذلك من خلال دراسة ميدانية على عينة عمدية من ذوي الخبرة والدراية بموضوع الدراسة في كل من وزارة المالية والعاملين بإدارات إعداد الموازنة ببعض جهات الدولة.

وقد توصلت الدراسة لمجموعة من النتائج من أهمها:

- يتسم إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بعدم وجود قدر كاف من الشفافية في مراحلها الأولى، وهي المرحلة التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة، فضلا عن أن إعداد الموازنة يفتقر إلى المرونة، وهو ما يحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة أكثر.

- عدم الالتزام الكامل بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة، ومنها على سبيل المثال عدم الالتزام بتقليص الجهات التي يسمح لها بموازنة السطر الواحد، ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات، والمجلس القومي لحقوق الانسان.
- تتسم طريقة إعداد مشروع الموازنة العامة بمحدودية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي يعني غياب المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة، فضلاً عن غياب هذه المشاركة أثناء متابعة تنفيذ الموازنة.

كما أوصت الدراسة بمجموعة من التوصيات من أهمها:

- تعديل الإطار القانوني لإعداد الموازنة، وكذا تعديل أسلوب إدارة الموازنة العامة وربطها بالأهداف، وذلك عن طريق تضمين قانون الموازنة باباً جديداً عن شفافية الموازنة، يحتوي هذا الباب على القواعد العامة والشروط التي يجب الالتزام بها في إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة.
- يجب ان تشارك منظمات المجتمع المدني من البداية في تحديد المشاريع التي يحتاجها المجتمع من خلال جلسات استماع بمجلس النواب.
- يجب أن يتم تضمين البيان المالي للدولة كل عام توضيح لمكونات بعض البنود المستحدثة وغير الواضحة.
- يجب العمل على ضمان توفير وإتاحة معلومات كاملة ومبسطة للمواطنين عن مراحل إعداد الموازنة العامة المختلفة والرقابة على الإنفاق العام، وذلك من خلال استحداث مواد بكل من قانون الموازنة العامة للدولة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات، تنص صراحة

بالتزام الجهات المعنية بإتاحة كافة المعلومات الخاصة بالموازنة العامة.

الكلمات الدالة:

- الحوكمة.
- الشفافية.
- الموازنة العامة.

Abstract

Currently the State's General Budget debates is focusing mainly on the transparency during the various phases of preparation, as transparency represents both a mean and purpose, along with clarity and sound organizing also the right of The Public to inquire it in various ways that is guaranteed by the law. Namely, transparency is the outcome of the overall democratic performance for the freedom and expressing opinion and access of information and the rule of law.

Transparency and public participation in decision-making are considered the most important criteria required for the effectiveness of preparing the state's general budget, the issue that is deemed by the international institutions that strive to establish the standards and principles of transparency.

Therefore, Egypt is striving for achieving transparency of the state's general budget preparation through laws, legislations and the dissemination of transparency that had been recently issued.

The study addresses essentially the intellectual framework of the transparency of the Public Finance and dissemination of data, as well as the analytical study of the

reality of transparency in preparing the state's general budget in Egypt. In addition, the study describes the impact of applying the International standards of Transparency in preparing the state's general budget in Egypt, through a field study for reconnaissance samples of relevant experience and expertise to the subject of the study in the Ministry of Finance, beside employees in many central budget departments in various state's entities.

The study reached a set of outcomes, of which the most important are shown below:

- Lack for a sufficient degree of transparency during preparing the state's general budget in its initial stages, which is the phase that puts the main foundations of the budget, as well as it lacks flexibility, which impede the capacity of the ministries to more efficiency in implementing the projects.
- Lack of commitment for the constitutional and legal provisions, for example, lack of commitment to reduce the number of entities that own "one line budget", including the Central Auditing Agency (CAA) and Parliament.

- The full absence for the participation of the institutions civil society, which means the absence of community participation in the process of preparing the state's general budget, as well as the absence of this participation during budget implementation, which means the absence of any form of community control during implementing the budget.

The study recommended the following:

- The amendment of the legal framework for the preparation of the state's general budget, as well as amending the way of managing the state's general budget and linking both to the objectives, through the inclusion of a new chapter regarding the transparency in the budget law, that contains the general rules and conditions that must be adhered in preparing the budget law and all the reports regarding public finance.
- Civil society organizations must be involved in the outset in identifying the projects needed by the society through the hearings sessions in the Parliament, from the beginning with the participation of experts and academics.

- The financial statement should be included a detailed explanation of the components of some new unobvious items annually.
- Ensure full and access to information by the public about the phases of the preparation of the state's general budget and control of public at simplified from it various spending; through renewing articles in the state's general budget law. The Central Auditing Agency (CAA) law that stipulates explicitly the obligation of the in-relevant entities to make all the information concerning the state's general budget available.

Keywords:

- General Budget.
- Governance.
- Transparency.

فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
	المقدمة
ب	مقدمة
ج	طبيعة المشكلة محل البحث
ج	أهداف البحث
د	فروض البحث
د	منهج البحث
هـ	أهمية البحث
هـ	تبويب البحث
	الفصل الأول
	المفهوم النظري لشفافية المالية العامة ونشر البيانات
2	تمهيد
3	1/1 الموازنة العامة
3	1/1/1 مفهوم الموازنة العامة
4	2/1/1 أهمية الموازنة العامة
6	3/1/1 الجهات الفاعلة في الموازنة العامة المصرية
10	4/1/1 مراحل إعداد الموازنة العامة في مصر
17	2/1 الشفافية
17	1/2/1 الحوكمة وعلاقتها بالشفافية
20	2/2/1 مفهوم الشفافية
23	3/2/1 أهمية الشفافية
24	4/2/1 الدراسات السابقة التي تناولت الجوانب المختلفة للشفافية
42	5/2/1 المؤسسات الفاعلة في مجال الشفافية على الصعيد الدولي

تابع فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	
53	المتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية لتعزيز الشفافية	3/1
53	المتطلبات الدستورية والقانونية	1/3/1
54	المتطلبات المجتمعية	2/3/1
55	خلاصة الفصل	4/1
الفصل الثاني دراسة تحليلية لمدى التزام مصر بمعايير الشفافية الدولية في إعداد الموازنة العامة للدولة		
58	تمهيد	
59	ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي (2007)	2/2
61	المبدأ العام الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات	1/1/2
67	المبدأ العام الثاني: علانية عمليات الموازنة	2/1/2
68	المبدأ العام الثالث: إتاحة المعلومات للجمهور	3/1/2
70	المبدأ العام الرابع: ضمانات صحة المعلومات	4/1/2
72	تجارب الدول النامية في مجال شفافية المالية العامة وإعداد الموازنة العامة.	1/2
73	دولة جنوب أفريقيا	1/2/2
75	دولة بوتسوانا	2/2/2
77	دولة ناميبيا	3/2/2
80	دولة نيجيريا	3/2/2

تابع فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع	
83	تقييم مراعاة مصر لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي	3/2
83	الإطار القانوني للشفافية	1/3/2
84	توضيح الأدوار والمسؤوليات	2/3/2
86	علانية عمليات الموازنة	3/3/2
86	إتاحة المعلومات	4/3/2
87	المشاركة في عملية الموازنة	5/3/2
89	دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية	4/2
91	القسم الأول: تقارير الموازنة	1/4/2
96	القسم الثاني: الإفصاحات المحددة	2/4/2
99	القسم الثالث: الرقابة والمسائلة	3/4/2
101	تقييم مراعاة مصر لأفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وفقا لمؤشر الموازنة المفتوحة	5/2
107	الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر	6/2
110	الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة	7/2
126	خلاصة الفصل	8/2

تابع فهرس المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
الفصل الثالث	
أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر: دراسة ميدانية	
128	تمهيد
128	1/3 فروض البحث
129	2/3 المنهج والإجراءات
130	3/3 مجتمع وعينة البحث
131	4/3 أداة البحث
133	5/3 منهجية الحساب
134	6/3 الأساليب الإحصائية المستخدمة
135	7/3 المعالجة الإحصائية للبيانات
135	8/3 ثبات وصدق المفردات
136	9/3 التوصيف النوعي لمفردات العينة
137	10/3 اختبار فروض الدراسة الميدانية
177	11/3 نتائج الدراسة الميدانية
181	النتائج والتوصيات
189	قائمة المرجع
201	الملخص باللغة العربية
--	الملخص باللغة الإنجليزية

فهرس الجداول والاشكال

أولاً: فهرس الجداول

رقم الصفحة	الموضوع	رقم الجدول
15	الاعتمادات الاصلية والمعدلة والفعليات للاستخدامات خلال الفترة من موازنة السنة المالية 2012/2011 حتى موازنة السنة المالية 2015/2014	جدول (1-1)
101	الوثائق التي تعبر عن شفافية الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية عام 2012، 2015	جدول (1-2)
102	التطور التاريخي لدرجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة	جدول (2-2)
106	درجات دول المنطقة العربية في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2015	جدول (3-2)
136	التوصيف النوعي لمفردات العينة	جدول (1-3)
138	اختبار الثبات والصدق الذاتي لمتغيرات البحث	جدول (2-3)
140	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الأول	جدول (3-3)
144	اختبار T-test للفرض الاول	جدول (4-3)
147	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثاني	جدول (5-3)
153	اختبار T-test للفرض الثاني	جدول (6-3)
158	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثالث	جدول (7-3)
164	اختبار T-test للفرض الثالث	جدول (8-3)
168	التحليل الإحصائي ونتائج اختبار الفرضيات باستخدام اختبار (One Sample Test T-).	جدول (9-3)
170	التحليل الوصفي لدراسة أثر سنوات الخبرة للقائمين على اعداد الموازنة العامة في نتائج الدراسة الميدانية	جدول (10-3)
171	اختبار تحليل التباين الأحادي (ANOVA) لكل إجمالي فرض من فروض الدراسة على عامل سنوات الخبرة:	جدول (11-3)

تابع أولا: فهرس الجداول

رقم الصفحة	الموضوع	رقم الجدول
173	مقارنات متعددة Multiple Comparisons	جدول (12-3)
174		جدول (13-3)
175	المتوسط والانحراف المعياري حسب جهة عمل المشاركين	جدول (14-3)
176	اختبار ليفنز لمساواة الفروق	جدول (15-3)
	اختبار T للعينات المستقلة	جدول (16-3)

ثانيا: فهرس الأشكال

رقم الصفحة	الموضوع	رقم الشكل
16	الاعتمادات الاصلية والمعدلة والفعليات للاستخدامات خلال الفترة من موازنة الستة المالية 2012/2011 حتى موازنة السنة المالية 2015/2014	(1-1)
62	هيكل القطاع العام والوحدات التابعة له	(1-2)
73	مؤشر الموازنة المفتوحة لبعض الدول الافريقية طبقا لدليل عام 2015	(2-2)
103	التطور التاريخي لدرجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة	(3-2)
106	درجات دول المنطقة العربية في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2015	(4-2)
142	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الأول	(1-3)
151	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثاني	(2-3)
162	نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثالث	(3-3)

المقدمة



مقدمة:

تلعب الموازنة العامة للدولة دوراً فعالاً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، لكونها تُستخدم دوماً كأداة لإعادة توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية، كما أنها أصبحت أكثر فاعلية وأهمية في الاقتصادات الحديثة، حيث تعد تعبير مالي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وأداة من أدوات تحقيق التنمية الاقتصادية والرفاهية والعدالة الاجتماعية.

وقد أشار القانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن إعداد الموازنة العامة للدولة وتعديلاته إلى أن الموازنة العامة للدولة هي " البرنامج المالي لخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة".

ويلاحظ أن النظام الحالي لإعداد الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية يعتبر نظام تقليدي يسمى موازنة البنود، حيث يتم تصنيفها تبعاً لنوعيتها وليس وفقاً للغرض منها، بمعنى أن يتم حصر البنود ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها، ثم بعد ذلك ويتم تقسيم إلى فئات رئيسية تسمى (أبواب) حيث يتم تقسيم هذه الأبواب الرئيسية إلى بنود فرعية، مما يؤدي إلى صعوبة فهم الموازنة في مصر نتيجة للطريقة المحاسبية التي تعرض بها بعيداً عن أهداف المجتمع وحقوق المواطنين في معرفة كيفية المشاركة في إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة سنوياً.

لذلك أصبحت الشفافية مسألة هامة، فعندما يكون أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة يتمتع بالشفافية والسهولة والوضوح فإن ذلك يساعد المواطنين على متابعة إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، فالشفافية تتمثل في الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور

(1) طبيعة المشكلة محل البحث:

إن نظام إعداد الموازنة العامة، والذي يتم بالطرق التقليدية يعوق أداء الحكومة نتيجة وجود انحرافات جوهرية بين تقديرات الموازنة العامة للدولة بزيادة النفقات المقدرة عن المنصرف الفعلي أو العكس، وكذا نقص الإيرادات المقدرة عن المحصل الفعلي. وبالنسبة لجانب المصروفات، فعندما يتم تقدير تلك المصروفات في غياب معيار الشفافية لإحدى الوزارات أو إحدى الوحدات الحكومية باعتمادات أقل من احتياجاتها الفعلية ينعكس ذلك على أدائها في تنفيذ خطتها المعتمدة؛ حيث تكون مقيدة بتلك الاعتمادات، كذلك عندما يتم تقدير مصروفاتها بقيمة أكبر من احتياجاتها الفعلية يؤدي ذلك إلى إسراف في الإنفاق كان من الممكن توجيهه إلى بعض الوحدات الحكومية التي يوجد لديها قصور في الاعتمادات.

كذلك في جانب الإيرادات عندما يتم تقدير الإيراد بقيمه مغالى فيها يؤدي ذلك إلى عدم تحقيق الإيراد المقدر وبالتالي زيادة العجز الناتج بين القيمة المقدرة للمصروفات والإيرادات.

لذا يمكن القول إن المشكلة الأساسية للبحث تتمثل في أن عدم اتباع المعايير الدولية للشفافية في إعداد الموازنة العامة للدولة يؤثر على كفاءة وفاعلية الأداء الحكومي وبالتالي تفاقم العجز السنوي وانخفاض التصنيف الائتماني لمصر في المؤسسات الدولية.

(2) أهداف البحث:

يتمثل الهدف الرئيسي من البحث في الوصول لأسلوب أكثر شفافية لإعداد الموازنة العامة للدولة يتفق مع المعايير الدولية لشفافية المالية العامة ونشر البيانات، وذلك من خلال تقييم أثر تطبيق تلك المعايير على عملية إعداد الموازنة العامة للدولة وانطلاقاً من الهدف الرئيسي يسعى البحث لتحقيق الأهداف الفرعية التالية:

1- دراسة سبل إحكام الرقابة على الموازنة العامة من خلال تفعيل أدوات الشفافية والمساءلة.

- 2- دراسة وتحليل مدى توافق التبويب الحالي للموازنة العامة للدولة مع المعايير الدولية لشفافية المالية العامة ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي.
- 3- دراسة وتحليل مدى توافق التبويب الحالي للموازنة العامة للدولة مع أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة
- 4- تنفيذ الدراسة الميدانية على عينة عمدية من الأطراف ذات الصلة بإعداد الموازنة العامة للدولة وبما يساعد على اختبار فروض الدراسة.
- 5- اقتراح التوصيات المناسبة للوصول إلى التطبيق المناسب لمعايير الشفافية الدولية في إعداد الموازنة العامة للدولة.

(3) فروض البحث:

- تتمثل الفروض الرئيسية التي يسعى البحث نحو اختبار مدى صحتها فيما يلي:
- الفرض الأول:** يفى الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.
- الفرض الثاني:** يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.
- الفرض الثالث:** يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

(4) منهج البحث:

تحقيقاً لأهداف البحث، يطبق البحث المنهج الوصفي التحليلي، من خلال تحليل واستقراء الدراسات التي تناولتها أدبيات شفافية الموازنة العامة، وتجارب لبعض الدول النامية في مجال شفافية المالية العامة والموازنة، بغرض التوصل لأسلوب أكثر شفافية لإعداد الموازنة العامة للدولة يتفق مع المعايير الدولية لشفافية المالية العامة ونشر البيانات، كما يتم دراسة أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية علي إعداد الموازنة

العامّة للدولة في مصر من خلال دراسة ميدانية علي عينة استطلاعية من الأطراف ذات الصلة بإعداد الموازنة العامة للدولة، وذلك باستخدام استمارة استبيان تم تصميمها بما يساعد علي اختبار مدى صحة فروض البحث.

(5) أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث فيما يلي:

- 1- يتزامن هذا البحث مع الاتجاه العالمي للتطوير، ومع بدء التوجه الفعلي للحكومة المصرية نحو تطوير إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، وهو التوقيت الملائم والمفيد لمسيرة الدراسة الأكاديمية بما تحويه من جانب تطبيقي للممارسة العملية، وتحقيق التكامل بينهما، واقتراح ما يلزم لتوجيه عملية التطوير إلى المسار الصحيح.
- 2- يمكن أن يساهم هذا البحث في إيجاد أسلوب أكثر دقة وشفافية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

(6) تبويب البحث:

في ضوء طبيعة المشكلة وارتباطها بأهداف البحث وفروضه، تم تقسيم البحث على النحو التالي:

الفصل الأول: المفهوم النظري للموازنة العامة والشفافية

الفصل الثاني: دراسة تحليلية لمدي التزام مصر بمعايير الشفافية الدولية في

إعداد الموازنة العامة للدولة

الفصل الثالث: أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة

للدولة: دراسة ميدانية

الفصل الاول
المفهوم النظري للموازنة العامة
للدولة والشفافية



الفصل الأول

المفهوم النظري للموازنة العامة للدولة والشفافية

تمهيد:

تلعب الموازنة العامة للدولة دوراً فعالاً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، لكونها تُستخدم دوماً كأداة لإعادة توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية، كما أنها أصبحت أكثر فاعلية وأهمية في الاقتصادات الحديثة، حيث تعد تعبير مالي لخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وأداة من أدوات تحقيق التنمية الاقتصادية والرفاهية والعدالة الاجتماعية، لذا تستوجب كفاءة وفعالية المالية العامة وجود عدد من المعايير أهمها الشفافية ومشاركة الجمهور في صنع القرارات.

يستهدف هذا الفصل التعرف علي:

● الموازنة العامة

- ❖ مفهوم الموازنة العامة
- ❖ أهمية الموازنة العامة
- ❖ الجهات الفاعلة في الموازنة العامة المصرية
- ❖ مراحل إعداد الموازنة العامة في مصر

● الشفافية

- ❖ علاقة الشفافية بالحوكمة كأحد عناصرها.
- ❖ مفهوم الشفافية.
- ❖ أهمية الشفافية.
- ❖ الدراسات السابقة التي تناولت أهمية شفافية المالية العامة.
- ❖ المؤسسات الفاعلة في مجال الشفافية على الصعيد الدولي.

● المتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية لتعزيز الشفافية.

1.1 الموازنة العامة:

1.1.1 مفهوم الموازنة العامة:

تعرف الموازنة العامة بصورة عامة بأنها " تقدير للإيرادات والنفقات المستقبلية خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة، وهي وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال سنة مالية، وتعكس التوجهات الرئيسية للسياسة العامة للدولة، وتبدأ السنة المالية في بداية السنة الميلادية وتنتهي بنهايتها أو تبدأ في الأول من يوليو وتنتهي في الثلاثين من يونيو، ولا توجد قاعدة عامة لتحديد بداية ونهاية السنة المالية، وإنما يتوقف توقيت بدايتها ونهايتها مالياً على قدرة الدولة على تحديد توقيتات الإيرادات والنفقات ونتائج الأعمال الخاصة بالعمليات الاقتصادية وفقاً لما استقر عليه العرف المالي في الدولة⁽¹⁾.

كما تعددت التعريفات الخاصة بالموازنة العامة بتعدد الفقهاء، والباحثين، والتشريعات الخاصة بالدول طبقاً لأنظمتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية:

فقد عرّفها القانون الفرنسي بأنها "القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها".

وعرّفها القانون الأمريكي بأنها "صك تُقدّر فيه نفقات السنة التالية وإيراداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم واقتراحات الجباية المعروضة فيها".

كما تم تعريفها بأنها "تقدير مفصّل ومعتمد للنفقات العامة والإيرادات العامة عن فترة مالية مستقبلية غالباً ما تكون سنة"⁽²⁾.

(1) مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (أكتوبر 2010)، كيف تقرأ الإحصاءات، العدد الخامس الموازنة العامة.

(2) على لطفي، رضا العدل، (1987)، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة ص 255.

كما القانون المصري رقم 53 لسنة 1973 مفهوم الموازنة العامة وتعديلاته بأنها " البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة".

ويتبنى الباحث هذا المفهوم لما له من واقع فعلى يتم تطبيقه في جمهورية مصر العربية.

2.1.1 أهمية الموازنة العامة:

للموازنة العامة للدولة أهمية كبرى لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال الفترة المالية؛ حيث لها دلالة سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة، عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعها وثيقة واحدة، هي الموازنة العامة للدولة.

(أ) أهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية⁽¹⁾:

تتمتع الموازنة العامة من الناحية السياسية بأهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، لما تمثله من رقابة دستورية، حيث تعد الموازنة وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع، وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع الاقتصادية.

كما إن الموازنة العامة تتبنى على فلسفة تحكم نشاط الإدارة العامة وهي المساواة القانونية، فالموازنة أولاً توفر معايير رقابية على نشاطات السلطة

(1) عبد الفتاح الجبالي، (2010)، دور الأجهزة الرقابية.. في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بمؤسسة الاهرام، ص 126:127.

التنفيذية بالإضافة إلى كونها وسيلة تنسيق بين هذه النشاطات، وتحقيقاً لمبدأ المساواة القانونية، فلا بد من عرض الموازنة على السلطة التشريعية لاعتمادها والمصادقة عليها، لإلزام السلطة التنفيذية ببرامجها.

(ب) أهمية الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية:

تزداد أهمية الموازنة العامة للدولة لكونها أداة من أدوات السياسة المالية التي تستهدف زيادة الدخل القومي ورفع معدلات النمو الاقتصادي، مما يؤدي إلى ضمان عيشة كريمة للمواطنين، كما يمكن إبراز الأهداف الرئيسة للموازنة العامة للدولة فيما يلي⁽¹⁾:

- 1- الاهتمام بمحدودي الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.
- 2- مؤشر صادق للأوضاع والتطورات الاقتصادية والاجتماعية.
- 3- أداة هامة للتوجيه الاقتصادي، حيث يمكن للدولة بواسطتها توجيه الأوضاع والسياسات الاقتصادية إلى المسار الصحيح.
- 4- التدخل في مجال الإنتاج بهدف تحقيق التشغيل الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية غير المستخدمة، والعمل على زيادة الدخل القومي، ومن ثم رفع مستوى المعيشة للمواطنين.

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- شريف رمسيس، (1978)، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، ص325.
- عادل حشيش، (1984)، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ص316.
- مصطفى حسنى مصطفى، (1999)، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص598.
- منشور أعداد الموازنة العامة للدولة، لاستعراض المنشور يمكن مراجعة موقع وزارة المالية المصري على الانترنت: <http://www.mof.gov.eg>

5- تسهم الموازنة العامة بما تتضمنه من الكثير من البيانات والأرقام والمعلومات المتعلقة بالأنشطة والبرامج والمشروعات التي ترمع الدولة القيام بها إسهاما أساسيا في قاعدة المعلومات التي تلزم لتخطيط وتنفيذ برامج التنمية.

6- المصارحة والشفافية في كافة الأمور المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تمس كافة المواطنين باعتبارهم الهدف الرئيسي والأساسي من إعداد وتنفيذ كافة خطط الدولة للتنمية.

3.1.1 الجهات الفاعلة في الموازنة العامة المصرية

(أ) **وزارة المالية:** تركز الاختصاصات التي تمارسها وزارة المالية على محاور أساسية هي الدور السياسي، الدور الرقابي، الدور التشريعي، والدور التنفيذي.

ويمكن تناول الاختصاصات المشار إليها بشكل أكثر تفصيلا وذلك على النحو التالي:

- الدور الاقتصادي والسياسي:

1- اقتراح ورسم السياسة المالية العامة بما يكفل تحقيق أهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمشاركة في وضع السياسة النقدية العامة بالاشتراك مع الجهات المعنية لتحقيق التناسق بينها وبين السياسة المالية.

2- وضع الخطط والبرامج المتعلقة بالنواحي المالية التي تكفل تحقيق الأهداف القومية.

3- إعداد مشروعات الموازنة العامة للدولة ضمن إطار الخطة العامة للدولة، والتقدم بها إلى الجهات المعنية.

- الدور الرقابي:

- 1- الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد التصديق عليها ومتابعتها وتقويم النتائج، بما يكفل تحقيق الخطة العامة للدولة.
- 2- ممارسة أعمال الرقابة والمتابعة والإشراف الفني على الأجهزة المالية والحسابية في حدود القوانين واللوائح المتعلقة بهذا الشأن.
- 3- تخطيط ومتابعة عمليات شراء وبيع الأصول للجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة.

- مساعدة السلطة التشريعية:

- 1- دراسة وإعداد التشريعات المالية، وإبداء الرأي في التشريعات التي تعدها الوزارات الأخرى، والتي يترتب عليها تحميل الخزنة بأعباء مالية جديدة.
- 2- إجراء الدراسات والبحوث الخاصة بالسياسات المالية في ضوء التطورات المالية والاقتصادية الداخلية والخارجية، ودراسة خطط الإصلاح التشريعي اللازم في هذا الشأن.
- 3- المشاركة في مراجعة كافة الاتفاقيات الدولية الخاصة بالمنح والقروض بالاشتراك مع الجهات المعنية.
- 4- إجراء الدراسات التشريعية اللازمة بالاشتراك مع الجهات المعنية، للربط بين الخطة العامة للدولة والخطط التمويلية للعملات المحلية والأجنبية.

- الدور التنفيذي:

- 1- تدبير الموارد المالية، وتجميع فائض الإيرادات والاحتياطيات العامة لصناديق التمويل وأموال هيئات التأمين والاستثمار والقروض المحلية والأجنبية وغيرها من الأموال المتاحة، والمشاركة في تنظيم استخدام

الموارد العامة مع وزارة التخطيط لتمويل خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- تقدير وتحديد ومتابعة وتحصيل الموارد العامة وكل ما ينافى بأجهزة الوزارة تحصيله.

3- ممارسة أعمال الخزانة العامة.

4- إدارة وتصفية الأموال التي آلت إلى الدولة بموجب قوانين التأمين والحراسة أو بمقتضى أحكام محكمة القيم.

(ب) وزارة التخطيط⁽¹⁾: مهمه وزارة التخطيط السعي نحو تحقيق السياسات

العامة للدولة وتنفيذ برامجها ومشروعاتها على المستوى القومي والإقليمي، مع ضمان أكبر قدر ممكن من الشفافية والمساءلة والتواصل المجتمعي وذلك من خلال تحقيق الأهداف التالية:

1- بلورة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة من خلال صياغة الأطر الاستراتيجية للتنمية المستدامة.

2- التنسيق بين خطط الوزارات الإنتاجية والخدمية متوسطة وقصيرة المدى على المستويين القومي والإقليمي على النحو الذي يحقق التنمية الاقتصادية المستدامة والعدالة الاجتماعية.

3- وضع الخطط متوسطة المدى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي، مع مراعاة البعد المكاني لبرامج الخطط ومشروعاتها.

4- إعداد الخطط السنوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبرامج السنوية للاستثمارات العامة موزعة قطاعياً ومكانياً بهدف تحقيق الأهداف التنموية قصيرة ومتوسطة المدى.

(1) موقع وزارة التخطيط المصرية <http://www.mop.gov.eg>

- 5- وضع إطار متكامل للمتابعة الميدانية والمستمرة لمشروعات الخطة للتعرف على الإيجابيات والسلبيات التي قد تواجه تنفيذ المشروعات، وإيجاد الحلول العملية لها، والتنبؤ العلمي بالمشكلة قبل حدوثها، ووضع الحلول المناسبة لها.
- 6- تطوير أساليب التخطيط وإجراء البحوث والدراسات الخاصة بالعملية التخطيطية.
- 7- توفير البيانات الاقتصادية الكلية اللازمة لدعم القرارات التخطيطية، وإعداد المؤشرات وتقارير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي بصفة دورية.

(ج) مجلس النواب:

- 1- يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.
- 2- تشمل الموازنة العامة للدولة كافة مواردها واستخداماتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً، ويجوز للمجلس أن يعدل الاستخدامات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما.
- 3- يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويُعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي، ويتم التصويت على الحساب الختامي باباً باباً،

ويصدر بقانون؛ وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى .

(د) الجهاز المركزي للمحاسبات:

- 1- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
- 2- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.
- 3- الفحص والتدقيق المالي لنتائج تنفيذ موازنات الجهات المختلفة.
- 4- إعداد تقارير محاسبية عن نتائج تنفيذ الموازنة والحسابات الختامية تعرض على مجلس النواب.

4.1.1 مراحل إعداد الموازنة العامة في مصر⁽¹⁾

توجد عدة مراحل لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، يتم من خلالها إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة إلى أن تنتهي بمرحلة مراجعة عمليات التنفيذ الفعلي للموازنة العامة كمرحلة أخيرة، وتختلف الجهة التي تكون ذات

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- باهر عتلم، سامي السيد (بدون سنة نشر)، "المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية"، دار التعاون للطباعة والتصوير، ص 409.
- سميحة فوزي، عبد الفتاح الجبالي (2004)، فعالية الإنفاق العام: من موازنة الإنفاق إلى موازنة الأداء، سلوى شعراوي جمعة (محرر)، الموازنة العامة "اتجاهات ورؤى جديدة"، مركز دراسات واستشارات الأداة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ص 142: 153.
- عبد الله شحاتة - صالح عبد الرحمن (2002)، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية"، ص 2.
- قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة (1978)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثالثة، القاهرة، ص 109.

مسؤولية في كل مرحلة من مراحل إعداد الموازنة، وتشمل مراحل إعداد الموازنة خمسة مراحل وهي:

(أ) المرحلة الأولى:

وهي مرحلة الإعداد وتسمى أيضا مرحلة التمهيد والتفاوض، وتتم على مستوى الوزارات المعنية ووزارة المالية، حيث تعتبر مرحلة الإعداد من أهم وأخطر المراحل وأدقها، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد وفاعليته تؤثر في جميع مراحل الموازنة التالية لها.

تبدأ تلك المرحلة في أواخر شهر سبتمبر – أوائل شهر أكتوبر، حيث تقوم وزارة المالية بإرسال منشور إعداد الموازنة إلى جميع الجهات والوحدات الداخلة في الموازنة العامة، متضمنا القواعد والإجراءات التي يجب الالتزام بها عند إعداد موازنة الجهة، وهو ما يعرف بمنشور الموازنة، ووفقا للمادة (13) من قانون الموازنة رقم 53 لسنة 1973 وتعديلاته، تقوم كل جهة بإعداد مشروع موازنتها وتقديمه إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بسنة أشهر على الأقل (أي في موعد غايته شهر ديسمبر من كل عام).

تقوم وزارة المالية بمناقشة مشروع الموازنة مع ممثلي الوزارات المعنية فيما عدا الباب السادس الخاص بالاستثمارات، حيث يقوم ممثلي تلك الوزارات بمناقشته مع وزارة التخطيط وبنك الاستثمار، فيما ينحصر دور وزارة المالية في متابعته فقط.

بعد انتهاء تلك المناقشات تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنات مجمعة على مستوى الموازنة العامة للدولة.

(ب) المرحلة الثانية:

تقوم وزارة المالية في تلك المرحلة بإرسال إطار الموازنة العامة للدولة لمجلس الوزراء، حيث يقوم مجلس الوزراء في تلك المرحلة بمناقشته على مستوى وزراء المالية والتخطيط والتجارة الخارجية وبعض الوزارات الهامة؛ بهدف تقريب وجهات النظر، والقضاء على أي مشكلة قد تقع بين الوزارات المختلفة.

يتم عرض النتائج على مجلس الوزراء للموافقة، وبناء على تلك المناقشات، يقوم وزير المالية بإجراء التعديلات اللازمة بعد إقرارها، وإعداد الموازنة المعدلة، وأحالتها لمجلس النواب، وذلك وفقاً للمادة (124) من الدستور المصري لعام 2014 والتي تنص على ".... ويُعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية"(1).

(ج) المرحلة الثالثة:

وتسمى مرحلة الاقرار أو التصديق، حيث يتولى البرلمان، ممثلاً في لجنة الخطة والموازنة، مناقشة مشروع الموازنة العامة، وعقد جلسات الاستماع والاجتماعات مع الجهات والمسؤولين، وإعداد تقرير بشأن مشروع الموازنة يعرض على مجلس النواب للتصويت عليها باباً بآباً؛ لإقرار الموازنة الجديدة، وأصدار قانون يربطها، ويسمى ذلك قانون ربط الموازنة، تمهيداً للعمل بها مع بداية السنة المالية في أول يوليو من كل عام.

(د) المرحلة الرابعة:

وهي مرحلة التنفيذ، وخلالها تقوم كل جهة من جهات الموازنة مع بداية السنة المالية في تنفيذ برامج الإنفاق المختلفة في ضوء الاعتمادات المخصصة لها وفقاً لقانون ربط الموازنة، وأثناء قيام الجهات بتنفيذ الموازنة، تقوم الجهات الرقابية بالرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، كرقابة وزارة المالية ومجلس

(1) الدستور المصري، 2014.

النواب والجهاز المركزي للمحاسبات بالإضافة إلى رقابة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة التخطيط ورقابة جهاز الرقابة الإدارية، على أن أهم ما يميز رقابة تنفيذ الموازنة العامة للدولة أنها تعتمد على كل من أسلوب الرقابة المانعة (قبل التنفيذ)، وهي رقابة داخلية تهدف إلى التحقق من أن التصرفات المالية تتم وفقاً للقواعد والإجراءات المنظمة لها، وأسلوب الرقابة اللاحقة (بعد التنفيذ) وتقوم بها الأجهزة الخارجية (الجهاز المركزي للمحاسبات) المختصة بهدف التحقق من سلامة تنفيذ العمليات.

(هـ) المرحلة الخامسة:

وتسمى مرحلة الحسابات الختامية (نتائج التنفيذ الفعلية)، ووفقاً للقانون رقم (109) لسنة 2008، المعدل لنص المادة (31) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (53) لسنة 1973، تلتزم وزارة المالية بإحالة مشروعات قوانين الحسابات الختامية ونتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة إلى مجلس النواب والجهاز المركزي للمحاسبات خلال أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية، على أن يعرض الجهاز المركزي للمحاسبات تقريره على مجلس الشعب في موعد غايته خمسة أشهر من انتهاء السنة المالية، ومع التعديل الجديد للدستور نصت المادة (125) بأنه يجب عرض الحساب الختامي على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي.

وبعد استعراض مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة، فإن الباحث يرى أن هناك ثمة نقاط توضح أوجه القصور في الأسلوب الحالي لإدارة الموازنة العامة يوجزها فيما يلي:

- هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للموازنة، خاصة عدم وجود قدر كاف من الشفافية في مراحلها الأولى وهي المراحل التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة⁽¹⁾.
- يتم إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر في صورة موازنة بنود واعتمادات (أجور وتعويضات عاملين، شراء سلع وخدمات، فوائد، دعم ومنح ... إلخ) بما لا يساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد وعلى أساس دراسة البدائل الاقتصادية المتاحة، إضافة إلى أنها لا تشتمل على معايير لقياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام، كما يؤدي الاعتماد على موازنة البنود إلى الحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة، حيث إن أسلوب إعداد الموازنة يتطلب مراجعة هيكل نفقات العام المالي السابق لإعداد الموازنة الجديدة، ولا يسمح بإجراء تعديلات إلا بنسبة طفيفة، مما يدفع الجهات المنفذة، الوزارات أو المحافظات، إلى المغالاة في تقديراتها، ويترتب على ذلك تركيز المناقشات مع وزارة المالية على تخفيض النفقات بدلاً من الاهتمام بكيفية تقديم الخدمات بصورة أكثر كفاءة².
- يؤدي عدم وجود أهداف كمية للإنفاق العام تسهل متابعة تنفيذ الموازنة العامة إلى صعوبة تحديد ما إذا كانت الموازنة قد حققت الهدف المرجو

(1) عبد الفتاح الجبالي (2010)، شفافية الموازنة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات، عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد (محرر)، دور الأجهزة الرقابية.. في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الاهرام، ص 153: 154.

(2) وزارة التنمية الإدارية، (2008)، لجنة الشفافية والنزاهة، أولويات العمل وآلياته، التقرير السنوي الثاني، ص 39: 44.

منها أم لا، مما يُصعب من مهمة الجهاز المركزي للمحاسبات المنوط بمراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة لرقابة أداء الإنفاق الحكومي، وتحقيق أي تقييم للأداء⁽¹⁾.

جدول (1-1)

الاعتمادات الأصلية والمعدلة والفعليات للاستخدامات

خلال الفترة من موازنة السنة المالية 2012/2011 حتى موازنة السنة المالية 2015/2014

بالمليون جنيه

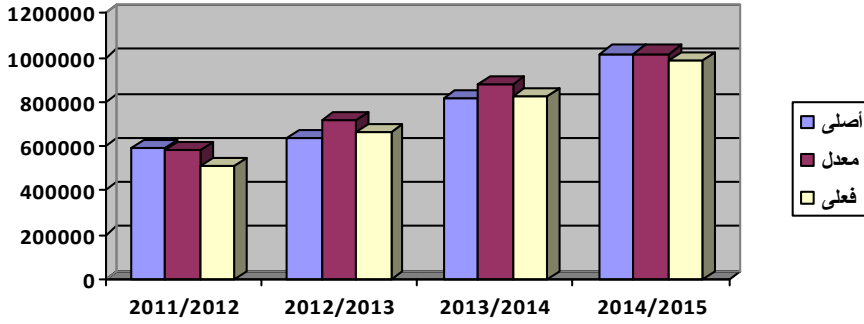
السنة المالية	الاعتمادات			معدل الانحراف		
	أصلي	معدل	فعلي	نسبة الأصلي الى المعدل	نسبة الأصلي الى الفعلي	نسبة المعدل الى الفعلي
2012/2011	594039	579739	511376	2%	14%	12%
2013/2012	635376	718025	665825	13- %	5- %	7%
2014/2013	816972	880600	824375	0%	1- %	1- %
2015/2014	1016606	1016606	983578	0%	3%	3%

المصدر: وزارة المالية المصرية - أعداد مختلفة من جداول الموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2012/2011 حتى 2016/2015) خلال الفترة من موازنة السنة المالية 2012/2011 حتى موازنة السنة المالية 2015/2014.

(1) لبنى عبد اللطيف، (2006)، نحو مزيد من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة، ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر الموازنات العامة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، القاهرة، ص 16.

شكل (1-1)

الاعتمادات الأصلية والمعدلة والفعليات للاستخدامات



يتضح من الجدول السابق أن هناك فرق بين الاعتماد الأصلي والاعتماد المعدل والمنصرف الفعلي نتيجة قيام الجهات ممثلة في الوزارات والهيئات في المغالاة في تقدير اعتمادات الاستخدامات المطلوبة للسنة المالية محل المناقشة؛ خوفا من قيام وزارة المالية بتخفيض الاعتمادات، مما يتبع ذلك قيام وزارة المالية بمحاولة خفض تلك الاعتمادات المطلوبة بأكثر قدر ممكن، معتمدة في ذلك على منصرفات تلك الجهات في خلال السنوات المالية السابقة دون اية مراعاة لأية مستجدات منتظر حدوثها أثناء تنفيذ الموازنة موضوع المناقشة، مما يؤثر بالسلب على تنفيذ الموازنة سواء على أسلوب عمل الجهة، أو عدم كفاية الاحتياطيّات الموجودة لمواجهة تلك الظروف، مما يؤدي ذلك الى طلب الحكومة اعتماد إضافي للموازنة أثناء التنفيذ، مما يؤدي في نهاية السنة المالية إلى وجود انحرافات بين الاعتماد والاعتماد المعدل¹ من ناحية والمنصرف الفعلي من ناحية أخرى.

(1) الربط المعدل: هو زيادة ربط بعض أبواب الموازنة إذا ما اقتضت الظروف ذلك.

كما أن نقص الشفافية يؤدي إلى ضعف الالتزام بالقواعد الموضوعية، حيث يتم إجراء المزيد من المزيد من التغييرات والتعديلات أثناء تنفيذ الموازنة بطريقة مركزية مما يؤدي إلى عدم القدرة على السيطرة على المخرجات النهائية وانحرافها بشدة عن الموازنة الأصلية مع عدم قدرة الجهات التنفيذية على التنبؤ بتدفقات الموارد مما يترتب عليه من اضطراب العمل أو المشروعات.

كما أن ضعف عملية انحراف الحسابات الختامية عما وافقت عليه واعتمدته السلطة التشريعية من شرعية إعداد الموازنة عليها ومن دور السلطة التشريعية في إلزام، ومتابعة، ومحاسبة السلطة التنفيذية.

2.1 الشفافية

1.2.1 الحوكمة وعلاقتها بالشفافية

قدّم البنك الدولي عام 1989 لأدبيات التنمية مفهوم جديد، هو مفهوم الحوكمة، وذلك من خلال كتاباته عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في دول أفريقيا جنوب الصحراء، حيث تم الربط في تلك الكتابات بين كفاءة الإدارة الحكومية والنمو الاقتصادي، حيث عرف الحوكمة على أنها "أسلوب ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاجتماعية والاقتصادية للدولة من أجل التنمية"، ومن خلال هذا التعريف وضع البنك الدولي أربعة معايير أساسية لضمان فاعلية الحوكمة القادرة على إحراز التنمية المستدامة وهي : إدارة القطاع العام، والمساءلة، والإطار القانوني، والشفافية وإتاحة المعلومات¹، حيث يتضح اهتمام البنك الدولي، فيما يتعلق بطرحه لمفهوم الحوكمة، منصبا على الجوانب والابعاد الاقتصادية والإدارية لهذا المفهوم، كما بدا أيضاً أن رؤية البنك

(1) Weiss, F. & Steiner, S. (2006). "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", Fordham International Law Journal, Volume 30, Issue 5, Article 8 - Retrieved on (24-1-2015).

الدولي في تطبيق الحوكمة مقصورة على القطاع الحكومي، وكيفية تطوير أداء هذا القطاع وإرساء فاعلية المساءلة وتحقيق الشفافية في المؤسسات العامة من أجل محاربة الفساد بشقيه المالي والإداري، وتطوير البيئة المؤسسية التي تعمل فيها الأسواق وتحقيق الإدارة الرشيدة لمنظومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كما مَّيز البنك تمييزاً واضحاً بين الأبعاد السياسية والاقتصادية للحوكمة، وبذلك تكون دعوة البنك للحوكمة هي دعوة لتشجيع الحكومات على إيجاد الإطار القانوني والمؤسسي للشفافية والقدرة على التنبؤ، والكفاءة العالية في إدارة الشؤون العامة وإدارة التنمية الاقتصادية.

كما تزايد الاهتمام بالحوكمة في العديد من اقتصادات البلدان المتقدمة والنامية خلال السنوات الأخيرة، وخاصة في أعقاب الأزمات المالية التي شهدتها دول جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وروسيا، بالإضافة إلى الأزمة المالية في الولايات المتحدة الأمريكية الناتجة عن انهيار عدة شركات أمريكية كبرى في التسعينيات من القرن العشرين ومطلع القرن الحادي والعشرين⁽¹⁾.

ولقد لعب الفساد دوراً كبيراً في حدوث تلك السلسلة من الأزمات والانهيئات من خلال تفشيته الإداري بصفة عامة، والمالي بصفة خاصة، مع مراعاة أن الفساد المحاسبي يرجع في أحد جوانبه الهامة إلى دور مراجعي الحسابات، وتأكيدهم على صحة البيانات المالية، وما تتضمنه من معلومات محاسبية مختلفة عن الواقع والحقيقة.

وقد أدى ضعف الشفافية والتي تعتبر عنصراً أساسياً من عناصر الحوكمة لدى تلك الشركات إلى انهيارها، بجانب الافتقار للممارسات السليمة في الرقابة

(1) من أمثلة تلك الشركات شركة Ernon والتي كانت تعمل في مجال تسويق الكهرباء والغاز الطبيعي في الولايات المتحدة وانهارت في عام 2001 وكذلك شركة World Com الأمريكية للاتصالات التي انهارت عام 2002م.

والإشراف، وكذلك اختلال هياكل التمويل، وعدم القدرة على توليد تدفقات نقدية داخلية كافية لسداد الالتزامات المستحقة عليها، وعدم الاهتمام بتطبيق المبادئ المحاسبية التي تحقق الإفصاح المناسب بجانب عدم إظهار المعلومات المحاسبية لحقيقة الأوضاع المالية للشركة.

أما عن مفهوم الحوكمة فقد تعددت⁽¹⁾ التعريفات الخاصة بها، ومع وضع البنك الدولي تعريفاً للحوكمة، بدأت عدد من المؤسسات الدولية والإقليمية، وكذا المؤسسات العلمية المتخصصة في تناول مفهوم الحوكمة بدرجات متفاوتة وإن كانت متقاربة من بعضها البعض، فضلاً عن الانتشار الواسع ومستويات تطبيقها⁽²⁾.

(1) من أهم تلك التعاريف ما يلي:

- تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Abdellaatif, 2003,p4)، على أنها " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة وتسيير شئون الدولة على كافة المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تمكن الأفراد والجماعات من تحقيق مصالحها".
- ويشير مفهوم الحوكمة وفقاً للجنة المساعدات التنموية (DAC) التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (fukuda parr and pozio, 2002,p2)، " استخدام السلطة السياسية والتحكم في المجتمع فيما يتعلق بإدارة مواردها للتنمية الاجتماعية والاقتصادية".
- أما لجنة الحوكمة العالمية (1995)، (Abdullatif, 2003,p24)، فتعرف الحوكمة على أنها "مجموع الطرق التي يستخدمها الأفراد والمؤسسات والقطاع العام والقطاع الخاص، في إدارة شئونهم".
- فيما عرف بنك التنمية الآسيوي (Johnson, 1997)، (p13) الحوكمة على أنها "السياق المؤسسي الذي تعامل المواطن فيما بينها ومع الجهات الحكومية".

(2) ظهرت في كافة أدبيات التنمية مفاهيم متعددة ومشتقة من مفهوم الحوكمة، ويرتبط كل منها بمستوى ومجال معين لتطبيق مفهوم الحوكمة، فعلى الصعيد الدولي ظهر مفهوم (الحوكمة العالمية Global Governance)، أما على المستوى الوطني فظهرت مفاهيم عدة ومن أهمها (الحوكمة الإدارية Administrative Governance)، (الحوكمة الاجتماعية Social Governance)، (الحوكمة العامة Public Governance)، (الحوكمة الوطنية National Governance)، (الحوكمة المدنية Civic Governance)، (الحوكمة السياسية Political Governance)، (الحوكمة النظامية Systematic Governance)، (الحوكمة الحضرية Urban Governance)، و(الحوكمة المالية العامة Fiscal Governance)، أما على المستوى الوطني فظهرت عدة مفاهيم منها (الحوكمة المحلية Local Governance)، و(الحوكمة اللامركزية Decentralized Governance)، كما امتد المفهوم أيضاً لمستوى الشركات حيث برز مفهوم (حوكمة الشركات Corporate Governance).

وتهدف الشفافية في النهاية كمعيار أساسي لضمان الحوكمة إلى تحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي، كما تعتبر الشفافية الوجه الآخر لعنصر الفساد والذي يمثل واحداً من التهديدات الرئيسة ضد الديمقراطية، التنمية، والعدالة الاجتماعية، ويقلل الاستثمارات، ويدمر ثقة الجماهير في الحكومات.

ويُعد غياب الشفافية في العمل الإداري أحد أهم الأسباب التي تؤدي لظهور الفساد واستشرائه، كما أن العلاقة بين الفساد والشفافية هي علاقة عكسية، فكلما زاد الفساد قلَّت الشفافية، وكلما زاد تطبيق معايير الشفافية في العمل الإداري قلَّت نسبة الفساد، وهو الأمر الذي دفع المنظمات العالمية والمنظمات الوطنية للاهتمام بها مثل صندوق النقد الدولي حيث أصدر "ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة"، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والذي أصدر "أفضل الممارسات للشفافية الموازنة" والتي سوف يتم دراستهما لاحقاً بشيء من التفصيل.

2.2.1 مفهوم الشفافية

ظهر ضمن الخطاب السياسي مصطلح الشفافية، وزاد استخدامه بكثرة كلما تعقدت الأمور ووقعت الأزمات وصعب إيجاد مخرج لها علي أرض الواقع. وتعددت التعريفات والمفاهيم المتعلقة بمصطلح الشفافية، وتتغير المعاني السياقية المرتبطة مع هذا المصطلح من مهنة إلى مهنة أخرى¹، حيث استحوذ مفهوم الشفافية على اهتمام العديد من السياسيين والاقتصاديين والإداريين والتربويين بسبب التطورات الفكرية والإدارية والتقنية، ونتيجة لذلك تعددت

(1) Walker, L. & Avant, K. (2011). nursing leadership. Journal of Nursing Care, p22.

تعريفات الشفافية ومضامينها، إلا أن جميع التعريفات تدعو إلى جوهر واحد يرتبط بعمليات أربعة هي: (المصادقية، الإفصاح، الوضوح، المشاركة).

عرف "فيتو تانزي" الشفافية على أنها تقوم على التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات، وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة، وفقا لآلية يطلع عليها الجمهور وتحدد فيها توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية⁽¹⁾.

كما عرّفها صندوق النقد الدولي على أنها "الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي، ونوايا السياسة الاقتصادية، وحسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصادقية، وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور"².

كما تم تعريفها من الناحية الإدارية بأنها "التزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين، مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها وموازناتها ومداولاتها، وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها وتوضيح

(1) عبد الفتاح الجبالي (2010)، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد (محرر) نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الاهرام، ص16.

(2) عبد الفتاح الجبالي (2009)، حرية المعلومات والشفافية في مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية والفساد في مصر، مركز المشروعات الدولية الخاصة، ص 10.

طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة، وإقرار حقاً عاماً بالاطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام⁽¹⁾.

كما يقصد بالشفافية أيضاً "إيجاد الهياكل القانونية والسياسية والمؤسسية التي تتيح المعلومات عن الوظائف الداخلية للحكومة والمجتمع"⁽²⁾.

أما شفافية المالية العامة فقد تم تعريفها على أنها "إطلاع الجمهور على الهيكل التنظيمي للحكومة، ووظائفها، والأهداف التي تسعى إليها سياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام، والتوقعات الخاصة بالمالية العامة، ويشترط لذلك أن تكون تلك البيانات شاملة، وموثوق فيها، ويمكن استيعابها، على أن يتم نشرها في توقيتات زمنية محددة مسبقاً مصحوبة بمقارنات مع الدول الأخرى، بهدف التعرف على المنافع والتكاليف الحقيقية للأنشطة الحكومية وتقدير آثارها الاقتصادية والاجتماعية"⁽³⁾.

أما منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية فقد قامت عام 2001 بإصدار دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة⁽⁴⁾ (OECD)، حيث عرّفها بأنها الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة في الوقت المناسب وعلى نحو منتظم.

(1) سامي الطوخي، (2006)، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري-من السرية وتدنّي الأداء والفساد إلى الشفافية والتسيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي " دراسة مقارنة " القاهرة، دار النهضة العربية، ص ص 189:190.

(2) Fionel, L. (1999). The Surprising Logic of Transparency, Journal of International Studies Quarterly – Vol.43, pp.2-Retrieved on (22-5-2014).

(3) Kopits, G. & Craig, J. (1998). "Transparency in government operation", International Monetary Fund, Washington DC, January, 1998,paper(185), p1.

(4) OECD, (2001). Best Practices for Budget Transparency , OECD

3.2.1 أهمية الشفافية⁽¹⁾

تحظى الشفافية اليوم بأهمية عالمية ومحلية، وتكمن أهميتها في محاربة الفساد، وذلك من خلال إيجاد قناة مفتوحة للاتصال بين المواطنين وأصحاب المصالح والمسؤولين، مما يتطلب الكشف عن مختلف الأنظمة والقوانين والتعليمات والإجراءات والمعايير والآليات بشكل عام للإقرار عملياً بالمساءلة والمحاسبة في حال عدم احترام أو مراعاة تلك الأنظمة والقوانين والآليات والمعايير المحددة، كما تعتبر الشفافية أساس الحوكمة لتأكيد حسن إدارة الاقتصاد، وتحقيق الآمال في التغلب على المشكلات، وهي تستند قبل كل شيء على علانية القرار، فالقرار السري لا يمكن أن يناقش، والأعمال الخفية لا يمكن المساءلة عنها، وأن حجب المعلومات عن المهتمين بها كقيل بتعطيل المشاركة، التي بدونها يصعب الوصول إلى حلول تتسم بالاستدامة.

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- سائدة الكيلاني، باسم سكجها، (2000)، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان، ص 60
- سامي الطوخي، (2006)، مرجع سبق ذكره ص 184.
- سعيد علي الراشدي (2007)، "الإدارة بالشفافية"، دار كنوز المعرفة، عمان، الطبعة الأولى، ص 16:17
- صالح بن رحيل، (2012)، أثر تعزيز الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العربية السعودية، أطروحة مقدمة لاستكمال للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، رسالة دكتوراه غير منشورة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، ص 113.
- عطية حسين أفندي، (2002)، الإدارة العامة إطار نظري - مداخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، القاهرة، ص 259.
- فارس بن غلوش بن بادي، (2010)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ص 17.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process." American Economic Review p 86, 401-407.
- Christina, G. & Lindh M. (2008). Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Vision, Edward Elgar Publishing limited, Britain P 99
- The Power of a Transparent (Without a publisher), http://www.colleenjpayne.com/pdfs/glass_hammer.pdf. Retrieved on (22-10-2014)
- Worldbank.org, Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa, (2005). pdf.

كما أن شفافية المالية العامة تفيد المواطنين بإعطائهم المعلومات التي يحتاجون إليها لمساءلة حكوماتهم عن اختياراتها المتعلقة بالسياسات، كما تستفيد الحكومات الأكثر شفافية أيضاً من زيادة قدرتها على الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية؛ فازدياد رقابة المجتمع المدني والأسواق الدولية يعزز من أهمية توفير معلومات شاملة وموثوقة بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، وذلك من خلال تشجيع الحكومات على اتباع سياسات اقتصادية سليمة وتحقيق مزيد من الاستقرار المالي.

كما تعد شفافية المالية العامة مؤشراً هاماً لدرجة المصادقية المالية للبلاد، حيث أبرزت مجموعة متزايدة من البحوث التجريبية على وجود علاقة إيجابية بين درجة الشفافية المالية وتدابير الاستدامة المالية (مثل العجز الحكومي والديون)⁽¹⁾.

4.2.1 الدراسات السابقة التي تناولت الجوانب المختلفة لشفافية المالية العامة:

قامت عدة دراسات بتوضيح أهمية الشفافية ومن أهم تلك الدراسات:

(1) دراسة Labudtrans, Guerrero & Hobauer (2001)⁽²⁾

وفيهما قام الباحثان من خلال الدراسة بتطوير مقياس لشفافية الموازنة والمشاركة في عملياتها في خمس دول في أمريكا اللاتينية وهي: الأرجنتين، البرازيل، شيلي، المكسيك، بيرو.

(1) International Monetary Fund, (2012). "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk".

مرجع سبق ذكره، ص5.

(2) Labudtrans, Guerrero & Hobauer. (2001). Index of Budget Transparency In Five Latin American Countries Argentina, Brazil, Chile, Mexico And Peru", <http://www.offnews.info/downloads/Labudtrans.pdf>.

ثم أعقب ذلك قيام الدراسة بمسح ميداني في كل دولة من الدول الخمسة محل الدراسة ولقد استكمل هذا الرقم القياسي للشفافية والذي يركز على قياس واقع الشفافية بتحليل مفصل للإطار القانوني لعمليات الموازنة في كل دولة من تلك الدول بهدف الوقوف على ما إذا كان نقص الشفافية راجع لفجوة في الإطار القانوني المطلوب أم راجع لعدم الكفاءة في تطبيق تشريعات الموازنة في الواقع. لقد تناولت الدراسة أربعة محاور أساسية لشفافية الموازنة والمشاركة في عملياتها وهي:

- المحور الأول: تحديد المسئول عن قرارات الإنفاق وعمليات الموازنة، والجهة المسؤولة عن الإشراف والتقييم في كلا الحالتين.
- المحور الثاني: نشر وثائق الموازنة بشكل شامل وواضح، وبما يوفر معلومات وبيانات مفصلة عن عمليات الموازنة.
- المحور الثالث: وجود قنوات رسمية لمشاركة المواطنين في تحديد الأولويات والبرامج، وفي ضمان مساءلة الموظفين العموميين.
- المحور الرابع: وجود المعلومات الموثوق بها وفي توقيتات ملائمة عن العديد من الجوانب وأهمها: نوايا الحكومة، والرقابة على عمليات المالية العامة، والآثار الكلية للمالية العامة والموازنة السنوية التي تم صياغتها عبر إطار متعدد السنوات، ومعايير التقييم والنشر والمراجعات التي يتم تنفيذها، وقواعد السلوك وقواعد وممارسات التوظيف الحكومي والمشتريات الحكومية وآليات تسوية النزاعات وغير ذلك.

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها:

- الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك وبيرو لديهم قصور في شفافية الموازنة.

- نظام المساءلة غير فعالة للغاية في كل من الأرجنتين والبرازيل والمكسيك.
- يفتقر المواطنون في جميع الدول الخمسة الى إمكانية المساهمة في اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتخصيص وتنفيذ الإنفاق العام في جميع الحالات.

(2) دراسة منال (2004)⁽¹⁾

استهدفت الدراسة تحديد مفهوم الشفافية وأهميتها، بالإضافة إلى معرفة واقع تطبيق مبدأ الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية، واستخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي، وتكونت عينة الدراسة من المديرين الإشرافيين والتنفيذيين جميعهم في مراكز الوزارات الأكثر ارتباطاً بالمواطنين والبالغ عددها تسع عشر وزارة.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

- بناء الثقة المطلقة بين الحكومة والمواطن من خلال الوضوح والصراحة في الإجراءات هو المفهوم الأكثر إدراكاً لدى الموظفين في الدوائر الحكومية.
- درجة تطبيق الشفافية كان ضعيفاً، حيث لا يتم إعطاء المواطن المعلومات اللازمة بطريقة يستطيع فهمها، بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطن بإبداء آرائه وأفكاره.
- هناك فساد في الإجراءات الحكومية، مما يستدعي الانتباه لهذه الظاهرة ومحاولة القضاء عليها بالسرعة الممكنة قبل تفشيها بدوائر أخرى، وبالتالي صعوبة القضاء عليها.

(1) منال فؤاد دعبس، (2004)، "مدى تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك.

- وجود الكثير من المعوقات التي تواجه تبني وتطبيق مبدأ الشفافية، وتتمثل هذه المعوقات في عدم وضوح أسس ومبادئ الشفافية، وكثرة القوانين والتشريعات التي أدت إلى غموض فكرة الشفافية.
- تطبيق مبدأ الشفافية ليس بالأمر اليسير، وذلك يعود إلى ضعف تعاون المواطن في تحقيقه بسبب عدم معرفة المواطن بوجود التشريعات التي تضمن حقه.

3) دراسة Jorge (2005)⁽¹⁾

قامت هذه الدراسة بالاعتماد على بيانات التقييم لمستوى شفافية المالية العامة التي قام بوضعها صندوق النقد الدولي على خمس وأربعين دولة متقدمة ونامية على حد سواء وكانت جمهورية مصر العربية إحدى هذه الدول. واعتمدت الدراسة على مبادئ وركائز الشفافية التي تضمنها دليل شفافية المالية العامة والصادر عن الصندوق، لذلك قامت الدراسة بوضع مقاييس للشفافية تتكون من ثلاثة محاور أساسية وهي:

- أ- جوده بيانات المالية العامة ترتبط بأربعة عناصر رئيسة هي:
- العنصر الأول - واقعية الموازنة: والتي يمكن قياسها وفقا للدراسة من خلال الاختلاف بين الموازنة المقدرة والفعلية، تغطية الموازنات لكافة الالتزامات الحكومية، الاستخدام المفرط للموازنات التكميلية، وعدم إدراج التمويل الكاف للمشروعات العامة.

(1) Baldrich, J. (2006). "Fiscal Transparency and Economic Performance", At [http://www.aaep.org.ar/anales/works/works 2005 /baldrich.pdf](http://www.aaep.org.ar/anales/works/works%202005/baldrich.pdf)

- العنصر الثاني - بيانات تنفيذ الموازنة وإجراءات الرقابة عليها: حيث يركز على مدى تطابق بيانات التنفيذ، وما إذا كانت الحسابات المشكوك فيها موضحة، وإذا ما كان وجود المتأخرات والإجراءات غير المنتظمة من الأمور المعتادة وغير الموثقة.

- العنصر الثالث - ويغطي أنشطة المالية العامة: حيث يركز على تغطية الموازنة لبيانات الحكومة العامة، وخاصة مدى الاتساق بين بيانات وزارة المالية وبيانات البنك المركزي، وإتاحة بيانات عن الحكومات المحلية في التوقيت المناسب، واستخدام الخصخصة، بالإضافة إلى الإفصاح عن الأموال خارج الموازنة والتمويل الخارجي للمشروعات.

- العنصر الرابع - ويتعلق بالمراجعة الخارجية للحسابات المالية للحكومة ومدى ملائمة أسلوب المراجعة، ودوريتها، وتوافر الموارد والطاقت الفنية اللازمة، فضلاً عن وجود متابعة لما أسفرت عنه نتائج المراجعة.

ب- الأنشطة خارج الموازنة وترتبط بثلاثة عناصر هي:

- العنصر الأول - التغطية الكاملة للخصوم الاحتمالية، عمليات شبه المالية العامة المرتبطة بالقطاع المالي، وعمليات شبه المالية⁽¹⁾ المرتبطة بأسعار الفائدة غير السوقية.

(1) عمليات شبه المالية: أنشطة تقوم بها مؤسسات عامة مالية وغير مالية، وأحياناً يقوم بها القطاع الخاص، بتوجيه من الحكومة، وكلها ذات طابع المالية العامة - بمعنى أنه يمكن، من حيث المبدأ، القيام بنفس دورها عن طريق إجراءات محددة في المالية العامة، مثل الضرائب أو الإعانات المالية أو غير ذلك من النفقات المباشرة، على الرغم من أن القياس الكمي الدقيق يتسم بالصعوبة البالغة في بعض الحالات. ومن أمثلة ذلك الائتمان المصرفي المدعم والخدمات العامة غير التجارية التي تقدمها إحدى المؤسسات العامة

- العنصر الثاني - سياسات الإقراض، وضمانات القروض، أو قرارات الإقراض الفردي الناتجة عن توجه سياسي.
- العنصر الثالث - ويتعلق بعدم تقديم تقارير تتعلق بالسياسات المرتبطة بالتوظيف، ووضع الأسعار، والتسعير بأقل من التكلفة، والإعانات المتبادلة في الشركات العامة.

ج- وضوح سياسات الإدارة الضريبية:

- العنصر الأول - نشر النفقات الضريبية في وثيقة الموازنة
- العنصر الثاني - تحليل إجراءات الإدارة الضريبية ومدى خضوعها للسلطات التقديرية، فضلا عن وضوح قواعد الضريبة ووجود إجراءات للتقاضي والرقابة على الإطار القانوني للضرائب.

وقد توصلت هذه الدراسة الى أن تركز على تحسين الشفافية المالية يمكن ان تكون اجراءات ملموسة لتوفير دافع النمو، من خلال رسم خرائط والتحسين المؤسسي على المقترحات بما في ذلك تعريف واضح لنطاق ومسؤوليات الحكومة، إتاحة المعلومات الضريبية، الإعلان عن اعداد وتنفيذ الموازنة، وضمان سلامة الاجراءات المالية وصانعي السياسات والمؤسسات المالية تضيف بعدا جديدا لأدوات السياسة العامة.

(4) دراسة Farhan، (2005) ⁽¹⁾

استهدفت الدراسة تحليل تطور مؤشرات الشفافية المالية في مجموعة واسعة من البلدان استنادا إلى معايير صندوق النقد الدولي، باستخدام البيانات المنشورة في التقارير الخاصة بصندوق النقد الدولي، وباستخدام البيانات المنشورة

(1) Hameed, F. (2005). "Fiscal Transparency and Economic Outcomes" IMF WP/05/225, At [imf.org/ external/ pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf)

في التقارير الخاصة بمراعاة المعايير والمواثيق، وذلك بهدف دراسة العلاقة بين الشفافية والتقييم الائتماني للدولة، والانضباط المالي والفساد.

وتغطي الأرقام القياسية أربع مجموعات من شفافية الممارسات المالية: ضمان صحة البيانات، وموازنة متوسطة الأجل، وتقارير تنفيذ الموازنة، والإفصاح عن المخاطر.

وتوصلت الدراسة إلى أن البلدان الأكثر شفافية تتمتع بتصنيف ائتماني أفضل وأقل فساداً وذلك بعد ضبط المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى.

5) دراسة Mariusz (2006) ⁽¹⁾

تضمنت الدراسة تحديد أربعة أبعاد أساسية لقياس شفافية المالية العامة من خلال البيانات المنشورة في التقارير الخاصة بمراعاة المعايير والمواثيق وهي:

البعد الأول: ويتضمن تحليل الموازنة؛ حيث تضم ستة عناصر تركز علي وجود إطار متوسط الأجل للموازنة.

البعد الثاني: جودة البيانات والأنظمة المحاسبية بما يتسق وتطبيق دليل إحصاءات مالية الحكومة، والإفصاح عن الأموال المدرجة خارج الموازنة.

البعد الثالث: عمليات المالية العامة ذات الصلة، والتي تتم خارج الموازنة بما فيها الخصوم الاحتمالية، عمليات شبه المالية العامة، وإتاحة البيانات عن النفقات الضريبية.

(1) Jarmuzek, M. (2006). "Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies", At https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn /rrc /RRCV_77_paper_03.pdf

البعد الرابع: الشفافية المالية ومدى ارتباطها بالعلاقات الحكومية الدولية، بحيث تشمل حدود أو ضوابط الدين علي الحكومة المحلية والاقتراض وكذلك تصنيف موحد على الحكومة.

مع إضافة بعداً خامساً لتقارير صندوق النقد الدولي المتعلقة بالنقد بالمعايير والمواثيق (ROSCS)، ويتعلق هذا البعد بدور المراجعة في عملية الموازنة، وعلى الأهمية النسبية لوزارة المالية التي تعد من وزارات الإنفاق، وقد توصلت الدراسة إلى أن الشفافية المالية عنصر هام في إرساء الانضباط المالي. وقد توصلت هذه الدراسة الى أن الشفافية المالية لم يثبت انها عامل هام جدا في تشكيل الاداء المالي في الدول التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية؛ والواقع ان الادلة من البيانات تظهر ضعف العلاقة السلبية بين الشفافية المالية وتراكم الديون.

6) دراسة محمد (2008)⁽¹⁾

استهدفت هذه الدراسة وضع إطار لحوكمة الموازنة وتطبيقه على الحالة المصرية فيما يتعلق بالموازنة العامة ككل وكذلك على سياسات وبرامج الدعم. استخدم الباحث المنهج الوصفي في تحليل أبعاد وآفاق العلاقات المترابطة بين الحوكمة والموازنة العامة وفي التوصل إلى القيم والمحددات التي تكفل رشادة الحوكمة في الموازنة العامة للدولة.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج من أهمها:

- أن شفافية مؤسسات الموازنة والمشاركة السياسية والمجتمعية في تلك المؤسسات هما أساس تحقيق الرقابة وتوازن السلطات، وبالتالي فهما أساس فاعلية المساءلة وتحقيق الحوكمة الرشيدة في الموازنة العامة.

(1) محمد زكي على السيد، (2009)، " الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري"، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الاقتصاد-كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة

- هناك خمسة أبعاد أساسية تحقق شفافية الموازنة وهى: وضوح هيكل ودور ومسئوليات القطاع الحكومي، الدقة والواقعية في تحديد قيم ومتغيرات الموازنة العامة، وضوح هيكل عرض الموازنة والتقارير المالية، الإفصاح عن الموقف المالي العام ومخاطر الاستدامة، وأخيرا وجود ضمانات كافية لفحص البيانات وتقييم سلامتها.
 - يوجد ثلاثة أبعاد أساسية تكفل تفعيل المشاركة السياسية والمجتمعية في مؤسسات الموازنة العامة وهى: مشاركة البرلمان، مشاركة المجالس الشعبية المحلية، ومشاركة المجتمع المدني.
 - بالرغم من اتخاذ عدة خطوات وإصلاحات ساهمت في تحسين مستوى حوكمة الموازنة العامة في مصر لا يزال هناك تحديات عدة في هذا الشأن أهمها:
 - عدم وضوح هيكل ودور ومسئوليات قطاع الحكومة العامة.
 - عدم وجود موازنة للبرامج واتباع نظام الموازنة السنوية دون وجود إطار متوسط الأجل.
 - تركّز سلطات إدارة الموازنة في يد وزارة المالية.
 - عدم الإفصاح عن كافة المخاطر التي تواجهها مالية الدولة.
 - عدم توافر الضمانات الكافية لفحص بيانات الموازنة وتقييم سلامتها.
 - غياب دور المجتمع المدني في مؤسسات الموازنة.
- وقد أوصت الدراسة بضرورة المبادرة بإنشاء مراكز علمية وتطبيقية متخصصة في شئون الموازنة العامة ومالية الدولة في الجامعات المصرية لتكون بمثابة حلقة وصل بين مؤسسات المجتمع المدني والبرلمان والجهاز المركزي للمحاسبات.

7) دراسة ندى (2009)⁽¹⁾

استهدفت هذه الدراسة التعرف على مستوى ممارسة الشفافية في منظمات القطاع العام، والتعرف على العوامل المؤثرة على تطبيق الشفافية، ومحاولة الوصول إلى أهم الأساليب والآليات المقترحة لتطوير ورفع مستوى تطبيق الشفافية.

واستخدمت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي، وتم استطلاع اتجاهات (المديرين والوكلاء ورؤساء الأقسام والمشرفين)، حيث وقع الاختيار بطريقة عشوائية على 11 وزارة حكومية من أصل 22 وزارة حكومية بمدينة الرياض لتمثيل منظمات القطاع العام، وتم مسح 356 موظف بهذه الوزارات. وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

- مستوى تطبيق الشفافية الإدارية في المنظمات المبحوثة كان متوسط بشكل عام، حيث أن الوضوح يمثل أكثر بعداً من أبعاد الشفافية وجوداً، بينما المشاركة في اتخاذ القرار تمثل أقل بعد من أبعاد الشفافية وجوداً.
- هناك عوامل تؤثر في تطبيق الشفافية، فقد جاءت القيادة والتدريب كأكثر العوامل تأثيراً في تطبيق الشفافية، حيث تبين أن ضعف قدرة القادة في تحديد أولويات الأهداف المراد تحقيقها، ووصول قيادات إدارية غير مؤهلة إلى مراكز عليا في المنظمات تؤثر في تطبيق الشفافية.
- أقل العوامل تأثيراً على تطبيق الشفافية تتمثل في ضعف الاهتمام بتقنيات التكنولوجيا، والروتين في العمل، والتعقيد في الإجراءات.
- وجود أثر ذو دلالة إحصائية لمتغير المستوى التعليمي على رؤية الموظفين لمستوى الشفافية في الإدارة في الأجهزة الحكومية في مدينة الرياض، حيث

(1) ندى بنت فلاح بن قاعد العتيبي، (2009)، "الشفافية في الأجهزة الحكومية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، رسالة غير منشورة.

يرى الموظفون ذوو المستوى التعليمي العالي أن الشفافية تمارس في الأجهزة الحكومية أكثر من ذوي المستوى التعليمي المنخفض.

(8) دراسة Francisco , Ana & Bernardino (2010) ⁽¹⁾

استهدفت الدراسة تحليل محددات الشفافية في الموازنة في المنهج المقارن الدولي، مع التركيز في المقام الأول على كيفية الرقابة التشريعية على السلطة التنفيذية في الموازنة مما يؤثر على شفافية الموازنة، حيث تم أخذ عينه مكونة من 93 دولة.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج من أهمها:

- هناك العديد من المؤسسات السياسية، فضلا عن العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على التشريعات الرقابة المالية على مختلف مراحل عملية الموازنة.
- القانون العام يمنح السلطة التشريعية حق الإشراف على الموازنة بقدر أكبر على السلطة التنفيذية عنها في القانون المدني.

(9) دراسة Lucie & Jakub (2013) ⁽²⁾

استهدفت الدراسة إعادة تقييم العلاقة بين شفافية الموازنة والأداء المالي، وبناء على مراجعة الأدبيات تم تحديد ثلاث قنوات يمكن خلالها زيادة الشفافية قد تحد من الإنفاق العام المفرط الذي يؤدي إلى عجز في الموازنة والدين العام:

1. انخفاض الوهم المالي. (reduction of fiscal illusion).
2. انخفاض التباين في المعلومات بين السياسيين والناخبين قد يؤدي إلى تحسين المساءلة وزيادة المنافسة السياسية.

(1) Rios, A., Bastida, F. & Benito, B. (2010). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach, at [https://www. Arpsagepub.com](https://www.Arpsagepub.com), An International Approach.pdf

(2) Sedmihradská, L.& Haas, J. (2013). Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter?. Acta vsfs, vol. 7, issue 2, pages 109-122. doi:<http://www.vsfs.cz/periodika/acta-2013-02.pdf>

3. تعزيز إنفاذ القواعد المالية. (stronger enforcement of fiscal rules).

تم عمل تحليل إحصائي للبيانات المستخدمة في التحليل والتي تم الاستعانة بها من ثلاثة مصادر:

- البيانات عن الشفافية المالية، من نتائج مسح الموازنة المفتوحة، والذي يتوفر إلكترونياً من خلال الموقع الإلكتروني للشراكة الموازنة المفتوحة (A2010).

- بيانات عن الأداء المالي، يأتي من صندوق النقد الدولي (2011) قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي من أبريل 2011.

- بيانات عن الفساد من منظمة الشفافية الدولية (2011).
وقد توصلت نتائج التحليل الإحصائي الي:

- لم تثبت وجود علاقة سلبية ذات دلالة إحصائية بين شفافية الموازنة، ومقياس مؤشر الموازنة المفتوحة، وعجز الموازنة أو الدين العام.
- وجود علاقة سلبية وذات دلالة إحصائية بين الفساد والشفافية في الموازنة.

(10) دراسة **Abushamsieh, López & Rodríguez (2013)**⁽¹⁾

استهدفت الدراسة البحث عن مدى تطوير نظام المعلومات المالي، وتحليل أهم العوامل لشفافية هذا النظام بدولة فلسطين.

استخدم الباحثون نظام لودر (2001)⁽²⁾ لإصلاح عملية الإدارة المالية.

(1) Abushamsieh, K., López Hernández, A. M. L., & Rodríguez, D. O. (2013). The Transparency of Government Financial Information Systems in Arab Countries: Evidence from Palestine. Journal of Accounting – Business & Management, 20 (2), 99-112 https://www.researchgate.net/profile/Khalil_Abushamsieh/publication

(2) Lüder, K. (2001). Research in comparative governmental accounting over the last decade – achievements and Problems, Valencia

نظرا لغياب الدراسات والأبحاث السابقة عن تطوير شفافية نظم المعلومات المالية في الدول العربية، تضمنت هذه الورقة البحثية الإصلاحات القانونية التي تم تنفيذها عن طريق مقارنة مستوى التنمية الاقتصادية بين مجموعتين من الدول مع التركيز علي دولة فلسطين.

وقد توصلت تلك الدراسة إلى أن المجموعة الأولى، والتي تضمنت دول مجلس التعاون الخليجي مثل سلطنة عُمان والبحرين، ما زالوا يستخدمون الأساس النقدي المعدل، ولا يوجد لديهم خطط واضحة لاعتماد نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق، على الرغم من وجود تعديلات على قوانين المحاسبة نتيجة التنمية الاقتصادية، لكن تم استثناء دولة الكويت لوجود خطط لديها لاعتماد معايير لتطوير نظم التقرير المالية منذ عام (2008) والتي تم بالفعل تنفيذها في عام (2012).

وجد الباحثون أن المجموعة الثانية والتي تضمنت الأردن وفلسطين ومصر في سعى لتنمية نظم التقارير المالية من نظام الأساس النقدي المعدل⁽¹⁾ للمحاسبة على عكس فلسطين، بينما تخطط الأردن لاعتماد أساس الاستحقاق على الرغم من تحسين النظام المحاسبي الحكومي والشفافية المالية منذ اتفاقية أوسلو لفلسطين، بالإضافة إلى أن التقارير المالية المعدة تعتمد على نظام الاستحقاق في نفس الوقت.

بالنسبة لنموذج الطواري فقد وجد الباحثون أن هناك ثلاثة متغيرات لتسهيل عملية تطوير النظام المحاسبي الحكومي لفلسطين وهم:

(1) الأساس المشترك بين الأساس النقدي والاستحقاق

- المتغيرات السياقية: الاعتماد على المساعدات الدولية، جنبا إلى جنب مع الحاجة إلى إجراء إصلاحات في القطاع العام، ووجود فساد حكومي، النظام القانوني وهيكلة الدولة.
- المتغيرات السلوكية: المؤسسات الرقابية واللجان الحكومية والشبكات الأكاديمية، المروجون للإصلاح السياسي وأصحاب المصلحة.
- متغيرات جوهرية: استراتيجية التنفيذ في فلسطين هو إصلاح تشاركي متعدد الخطوات يتأثر بالتوجيه المركزي .

11) دراسة Lucie (2015)⁽¹⁾

تقيّم هذه الدراسة شفافية الموازنة في الحكومة المحلية التشيكية. متطلبات الإفصاح المنصوص عليها في التشريع: ليس كل وثائق الموازنة الحالية يجب نشرها، وعدم الامتثال لا يؤدي إلى العقوبات في بعض الحالات. وكشف التحليل والمقارنة من ممارسة الإفصاح في 22 دائرة ببراغ أن المناطق تتوافق مع متطلبات الإفصاح المنصوص عليها في قواعد الموازنة، ولكن غالبا ما تفشل في الامتثال للمتطلبات المنصوص عليها في قانون حرية المعلومات. الالتزام بالشفافية في شكل بيان السياسة العامة ليس له أي تأثير على التقييم الشامل للمناطق، ولكن يرتبط إيجابيا مع تجميع السرود المصاحبة لمشروع الموازنة ومشروع تقرير نهاية السنة على حد سواء.

(1) Sedmihradská, L. (2015). Budget Transparency in Czech Local Government, 16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACFA Prague 2015, 29th May 2015.

وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها:

1. أن الإفصاح عن المعلومات والشفافية هي قضية شائكة في جمهورية التشيك والموازنات والمعلومات المالية الأخرى، وعلى الرغم من التصريحات السياسية والالتزام بالشفافية العالية في شكل إمّا بيان السياسة أو إنشاء لجنة الشفافية الخاصة، ولا تزال الإنجازات التي تحققت في هذا المجال من قبل الدوائر براغ منخفضة.

2. امتثلت الأحياء للشروط المنصوص عليها في منشور قواعد الموازنة، أي مشروع الموازنة ومشروع تقرير نهاية العام متاحة قبل 15 يوما من مناقشتها وإقرارها في المجلس، ومع ذلك فإن توافر مثل هذه الوثائق على الانترنت غير شائع.

(12) دراسة ISRAA (2016) ⁽¹⁾

لعبت المؤسسات الموازنية ⁽²⁾ دوراً حاسماً في تفسير الأداء المالي المتفاوت بين البلدان المختلفة، فقد عم الأدبيات النظرية والتجريبية أهمية المؤسسات الموازنية في توزيع السلطة بين الأشخاص الرئيسيين، والمعنيين والمشاركين في عمليات وضع الموازنة، وذلك لتأثيرهم على النتائج النهائية للسياسة المالية.

في ضوء هذا السياق، تقيم هذه الورقة البحثية جودة المؤسسات الموازنية في مصر إلى جانب تقييم كل مرحلة من المراحل الرئيسة لدورة الموازنة، كما تُحلل هذه الورقة البحثية كيف يمكن أن تؤثر هذه المؤسسات على الأداء المالي العام للبلاد.

(1) EL-Hussieny, E. A. (2016). Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Egypt: Is There a Link? Public Financial Publication, 36(1), 85-105. doi:10.1111/pbaf.12074

(2) المؤسسات الموازنية: المعنيين والمشاركين في عمليات وضع الموازنة، مثل وزارة المالية، ووزارة التخطيط

يُظهر هذا التحليل إمكانية تحسين أداء مصر المالي إذا تم تعزيز مؤسسات الموازنة، وخاصة تلك المؤسسات ذات العلاقة بقضايا الشفافية والاستدامة.

على الرغم من قيام الحكومة المصرية بعدة إصلاحات لتحسين جودة المؤسسات في الموازنة، ألا أن العديد من نقاط الضعف لا تزال موجودة وتحتاج إلى أن يتم التركيز وإعطاء الأولوية لها:

أولاً: لابد من تقديم القرارات المركزية على مستويات العجز في الموازنة، وكذلك الإنفاق العام وتوزيع القطاعي (السقوف الموازنية)، وهذا بالتالي سيتطلب وضع استراتيجيات قطاعية محددة التكاليف ذات تقديرات متعددة السنوات للنفقات المتكررة والاستثمار.

ثانياً: نظام الرقابة الداخلية لابد أن يكون آلياً ومُصلح من خلال توحيد الإطار القانوني، وتعزيز بناء القدرات، والتدريب المالي لموظفين المالية، ومع ذلك، لابد من العمل بالتوازي مع الجهود المبذولة لتطوير نظام التدقيق الداخلي الفعال.

ثالثاً: لابد من وجود تغييرات تشريعية تهدف إلى تعزيز استقلال الجهاز المركزي للمحاسبات.

رابعاً: لابد من تقديم موازنات متوسطة الأجل وأطر للنفقات لوضع خطة متوسطة الأجل وتحديد أولويات مع الموازنات السنوية.

خامساً: لابد من السماح لشفافية مالية أفضل من خلال تحسين المعلومات المتاحة عن الأموال من خارج الموازنة (أرصدتهم، مصادر التمويل، ومجالات الإنفاق)، نشر مسودة مشروع الموازنة المقدمة إلى المجلس التشريعي ومجموعة كاملة من الوثائق ذات الصلة، والإفراج عن تقارير المراجعة الخارجية.

هذا من شأنه أن يسمح بـ:

(أ) مناقشة عامة أوسع عن الأولويات الاقتصادية والسياسية المنصوص عليها في الموازنة.

(ب) تدقيق تشريعي أكثر فعالية على الموازنة والأداء المالي العام للحكومة.

على الرغم من اهتمام الحكومة المصرية، ممثلة في وزارة المالية، بالكثير من الإصلاحات المذكورة مسبقاً، إلا أن هناك عقبتان رئيسيتان تحولان دون حدوث هذه الإصلاحات:

أولاً: ضعف القدرات البشرية بسبب عدم وجود المهارات (الفنية والتقنية) للأفراد في كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثانياً: القلق الاقتصادي السياسي ممثلاً في المقاومة التي قد تحدث بنسبة المستفيدين من نظام الموازنة الحالية.

يتضح مما سبق عرضه من الدراسات السابقة أنها تعكس تبايناً في النتائج التي توصلت إليها والشئ المشترك بين كل هذه الدراسات أنها تحاول توضيح الجوانب المتعلقة بالشفافية، مما قد يساعد إلى حد ما على تحقيق هدف الدراسة، والملاحظ على هذه الدراسات هو اختلاف النتائج التي توصلت إليها من حيث درجة تطبيق الشفافية في دول ومنظمات مختلفة، وذلك بسبب اختلاف البيئات التي أجريت فيها هذه الدراسات، واختلاف المؤشرات والأبعاد التي استخدمتها لقياس مستوى الشفافية إلا أنها لم تغطي كافة الجوانب الخاصة بشفافية المالية العامة.

كما أن تلك الدراسات التي تطرق لها الباحث والمتعلقة بموضوع الشفافية طبقت في بيئات متطورة عملت على تطوير مفهوم وآليات الممارسة، وهي أقدم في تطبيق مفهوم الشفافية الصحيحة لها.

كما تطرقت تلك الدراسات إلى تطبيق الشفافية في جميع القطاعات الإدارية والاقتصادية، وقد أبرزت تعدد المعايير التي طبقت فيها الشفافية واختلافها بين القطاعات المختلفة، وكذلك وضحت بعض المشاكل والعوائق التي تواجه هذه الممارسات، وهي بذلك تمثل تجارب يمكن الاستفادة منها.

كذلك أكدت الدراسات السابقة على أن الشفافية تحتاج إلى بيئة ديمقراطية لكي تصبح واقعاً معاشاً، استجابة لتزايد الحاجة ولتعزيز الاعتراف لثقافة الشفافية والمساءلة وممارستها، في ظل التوجهات الاقتصادية الحديثة.

هذا، وتختلف دراسة الباحث عن الدراسات السابقة في أنها بكونها محاولة لتحليل أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، وذلك من خلال توضيح المؤسسات الدولية المهتمة بتطبيق شفافية الموازنة العامة، وكذا دراسة مدى مراعاة جمهورية مصر العربية عند إعداد الموازنة العامة مراعاة مصر لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، وأيضاً مراعاتها لأفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر، الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة.

إضافة إلى ما سبق فإن هذه الدراسة اختصت بالنالي:

- ناقشت ماهية الشفافية.
- ناقشت سبل تعزيز الشفافية، وأثر تطبيقها على إعداد الموازنة العامة لدولة في مصر.

- عرضت بعض التجارب النامية لتعزيز شفافية الموازنة العامة.
- توصلت إلى عدد من المقترحات والتي من شأنها تعزيز دور الشفافية عند إعداد الموازنة العامة للدولة.

أما أوجه الاستفادة من الدراسات السابقة يمكن إيجازها بالآتي:

- الاهتمام إلى المصادر والمراجع والبحوث والدراسات التي تتعلق بموضوع الدراسة
- صياغة أهداف وتساؤلات الدراسة .
- بناء أداة الدراسة.
- اختيار الأساليب الإحصائية.
- بناء الإطار النظري للدراسة وتكوين تصور شامل للموضوع.

المؤسسات الفاعلة في مجال الشفافية على الصعيد الدولي

هناك جهود دولية تعمل على محاربة الفساد بكافة أشكاله وصوره وذلك من خلال تعزيز الشفافية، وتتمثل تلك الجهود من خلال عدة منظمات من المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، وصندوق النقد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهم، والتي تضع قضية الحوكمة والإصلاح على أجندة أعمالها.

وسوف يقوم الباحث فيما يلي باستعراض جهود بعض تلك المنظمات في تعزيز الشفافية:

(أ) منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) (1)

تأسست منظمة الشفافية الدولية عام 1993 في ألمانيا، وهي منظمة دولية غير حكومية معنية بالفساد، بما في ذلك الفساد السياسي والمالي وغيره

(1) <http://www.transparency.org>

من أنواع الفساد، حيث أسهمت في كثير من إنجازات الحدّ من الفساد، وهي منظمة غير حكومية تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الإنسانية ويأتي ذلك من خلال القضاء علي ظاهرة الفساد والرشوة، والعمل علي مكافحة تبعات هذه الظاهرة، وتنمية الأهداف الأخلاقية من خلال التوعية وإعداد مجتمع يعمل علي القضاء علي الرشوة والفساد، والأهداف العملية بالعمل علي تقليص الرشوة وظواهر الفساد التي ترافق الصفقات التجارية، والعمل علي الحيلولة دون وقوع الناس باستعمالها.

وقد اتخذت منظمة الشفافية الدولية عدة إجراءات لتحقيق أهدافها تتمثل في⁽¹⁾:

- بناء تحالفات على المستوى المحلي والإقليمي والعالمي تضم: الحكومات، المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل محاربة الفساد الداخلي والخارجي.

- تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة؛ لتحقيق مهمتها.

- المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة.

- توفير وسائل لقياس مستوى الفساد وأدلة إجراءات لمكافحة الفساد.

إضافة أنها وبهدف تحقيق أهدافها تقيس وتصدر مؤشرات مدركات

الفساد وهي:

1. مؤشر مدركات الفساد: تقوم منظمة الشفافية الدولية سنوياً بإصدار مؤشر

إدراك الفساد من خلال جمع بيانات المسح الإحصائي التي تقوم به عشرة

(1) أروى حسن (2007)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، " المجتمع

المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية"، بحوث وأوراق عمل، الملتقى العربي الرابع

لمنظمات المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المملكة

الأردنية الهاشمية، عمان، ص3.

مؤسسات مستقلة⁽¹⁾ حول تصورات الفساد في دولة ما استنادا إلى آراء رجال الأعمال الأكاديميين والمحليين من تلك الدول، ولا يتضمن تصنيف الدول حسب مؤشر إدراك الفساد أي دولة دون أن يتم فيها إجراء المسح الإحصائي لمدة ثلاث سنوات على الأقل، يعتمد هذا المؤشر على دراسات عديدة، ويعرف هذا المؤشر بدقته.

2. التقرير العالمي الشامل عن الفساد ويركز على عامل الفساد في قطاع معين من القطاعات الحيوية في مختلف الدول.

3. مؤشر دافعي الرشاوى: يستند هذا المؤشر على دراسة خاصة بخمس عشرة دولة من الدول التي ترتفع فيها معدلات التجارة والاستثمار مع الشركات متعددة الجنسيات، وهي الدول التي تمثل أسواق أكثر ارتباطاً بالتجارة الدولية، يهتم هذا المؤشر بقياس مدى ميل شركات الدول التصديرية الكبرى في العالم لدفع الرشوة إلى المسؤولين في القطاع العام، ويشمل المؤشر أيضا مدى ميل الشركات المحلية لاستخدام الرشوة، وتعتمد المنظمة في هذا الخصوص على نتائج جمعية جالوب الدولية كلما اقترب هذا المؤشر من الصفر دل على زيادة ميل الشركات إلى الرشوة.

(ب) صندوق النقد الدولي⁽²⁾:

يهدف صندوق النقد الدولي إلى تعزيز التعاون النقدي العالمي، وضمان الاستقرار المالي، وتيسير حركة التجارة الدولية، وتشجيع زيادة فرص

(1) جامعة كولومبيا، وحدة الاستخبارات الاقتصادية التابعة لمجموعة الـ 20، بيت الحرية، المعلومات الدولية، المعهد الدولي للتنمية الإدارية، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية الأفريقية، المنتدى الاقتصادي العالمي، مجموعة مرشانت الدولية، استشارية المخاطر السياسية والاقتصادية، مركز بحوث السوق الدولية.

(2) راجع

- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ara/whata.htm>-
- <http://www.imf.org/external/ns/loe/cs.aspx?id=56#>

العمل والنمو الاقتصادي القابل للاستمرار، والحد من الفقر في جميع أنحاء العام.

كما يعمل صندوق النقد الدولي على تحسين الأحوال السائدة عالمياً من خلال ما يلي:

- التوسع المتوازن في التجارة العالمية.
- تحقيق استقرار أسعار الصرف.
- تجنب التخفيض التنافسي لقيم العملات.
- إجراء تصحيح منظم لاختلالات موازين المدفوعات.

يعتبر تحسين المعلومات التي تقدم إلى الأسواق والجمهور العريض بمثابة عنصر أساسي من عناصر إصلاح النظام المالي الدولي في مجال شفافية المالية العامة، كما أنه يمثل حجر الزاوية في عملية الإصلاح التي بدأت مؤخراً ولا تزال مستمرة في الصندوق ذاته، فمنذ منتصف التسعينات، حدثت زيادة هائلة في حجم المعلومات التي ينشرها الصندوق عن أنشطته وسياساته وأنشطة وسياسات البلدان الأعضاء لاسيما في موقعه على شبكة الإنترنت.

وبقوم صندوق النقد الدولي بإصدار التقارير التي تمكنه من تحقيق أهدافه والتي من أهمها تقارير الرائد المالي، والذي صدر في عام 2009 ليتضمن مسحاً وتحليلاً لآخر تطورات المالية العامة، وتحديث المعلومات المتعلقة بانعكاسات الأزمة عليها والسيناريوهات المتوقعة لها على المدى المتوسط، وتقييم السياسات المعتمدة لوضع الموارد العامة على مسار قابل للاستمرار.

ولقد أقرت اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في اجتماعها الخمسين الذي عقد في واشنطن في 16 أبريل 1998 ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة " إعلان مبادئ، وقد قامت

اللجنة بذلك استجابة للإجماع الواضح في الآراء على أن الحوكمة تحتل أهمية حيوية فيتحقق استقرار الاقتصاد الكلي، والوصول إلى نمو يتسم بنوعية عالية المستوى، بالإضافة إلى شفافية المالية العامة، ووضع الصندوق معايير تشمل البيانات وشفافية السياسات النقدية والمالية، باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من أهدافه المتعلقة بالرقابة.

ولزيادة التركيز على ضمان تقديم أفضل المعلومات الاقتصادية والمالية المتاحة للصندوق والأسواق، يتعين إعطاء المزيد من الاهتمام إلى نوعية البيانات في مجال شفافية المالية العامة، وبناءً على ذلك أضيف إلى الميثاق قسم جديد يتضمن الممارسات السليمة المتعلقة تحديداً بنوعية بيانات المالية العامة، تم نشرها عام 2007 بحيث تعكس التعديلات التي أدخلت على الميثاق وسوف أتناوله بشيء من التفصيل لاحقاً.

ويعتبر هذا الميثاق أحد المعايير المالية المتعارف عليها في المجتمع الدولي وتُعد بشأنها تقارير مراعاة المعايير والمواثيق

(ROSCS) Report on the Observance of Standards and Codes⁽¹⁾.

ويُعدّ تقيد البلد العضو بمعايير الشفافية مكماً لعملية الرقابة، وهو ما يستتبع إجراء عمليات الرصد، وعقد المشاورات مع سلطات البلدان حول مجموعة كبيرة من السياسات الاقتصادية بهدف تقييم جوانب الضعف الاقتصادية.

الغرض من التقارير المتعلقة بالمعايير والمواثيق في مجال المالية العامة (ROSCS) هو كيفية تحديد جوانب القوة والضعف في المالية العامة للبلد وتحديد أولويات تعزيز المؤسسات المعنية بالمالية العامة من أجل تحسين شفافية المالية

(1) لمزيد من التفاصيل حول تقارير مراعاة المعايير والمواثيق راجع الموقع التالي:
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>

العامة، وقد أثبتت التقييمات والتوصيات الواردة في هــ هذه التقارير أنها مفيدة للحكومات في تحديد المتطلبات المعنية ببناء القدرات وأصبحت بالتالي من المصادر المهمة لتحديد أولويات المساعدة الفنية التي يمكن الحصول عليها من الصندوق وغيره من مصادر تقديم المساعدة الفنية، وفي بعض الحالات قد تلجأ البلدان إلى طلب الحصول على المساعدة الفنية من إدارة المالية العامة، أو الإدارة الضريبية، أو شفافية المالية العامة قبل إعداد تقارير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة.

ويجري إعداد تقارير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة بناءً على طلب السلطات المعنية في البلد، ويمثل نشر التقرير التزاماً من جانب البلد بإدخال تحسينات على مستوى شفافية المالية العامة، ويمكن الإشارة إلى هذه التحسينات بشكل دوري فيما يتم نشره من تحديثات أو عمليات إعادة تقييم لمستوى شفافية المالية العامة، ويمكن تعزيزها من خلال ردود الفعل الإيجابية من الأسواق الخاصة والجهات المانحة في تقارير تقييم مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة، ومن المتعارف عليه عموماً أن ذلك يزيد من ثقة الجمهور في إدارة المالية العامة، وأن المجتمع المدني المطلع يكون قادراً على تكوين آراء أفضل في مجال المالية العامة والترويج لها.

وتشير الدلائل التي تجمعت من تقارير مراعاة المعايير والمواثيق في مجال المالية العامة حتى الآن إلى مراعاة كثير من الدول لبعض الممارسات السليمة المتعلقة بشفافية المالية العامة، فالبيانات المعنية بنتائج الموازنة السنوية مثلاً تُبلغ في الوقت المناسب، ويتم الإبلاغ بانتظام كذلك بالبيانات الشاملة للدين العام، ويستخدم العديد من البلدان، بما فيها الاقتصاديات النامية واقتصاديات التحول، نظام تصنيف موحد في إعداد الموازنة يتسق مع إحصاءات مالية الحكومة.

(ج) البنك الدولي⁽¹⁾:

تبلورت فكرة إنشاء البنك الدولي مع إنشاء صندوق النقد الدولي عام 1944، حيث يعمل البنك الدولي علي تشجيع التنمية الاقتصادية طويلة الأجل والحد من الفقر من خلال توفير الدعم الفني والمالي لمساعدة البلدان الأعضاء علي إصلاح قطاعات معينة أو تنفيذ مشروعات محددة مثل بناء المدارس والمراكز الصحية، وتوفير المياه والكهرباء، ومكافحة الأمراض وحماية البيئة، والمساعدات التي يقدمها البنك الدولي هي مساعدات طويلة الأجل بصفة عامة، وتمويل من مساهمات البلدان الأعضاء ومن خلال إصدار السندات، وأغلب موظفي البنك الدولي من المتخصصين في قضايا وقطاعات أو تقنيات معينة.

يهتم البنك الدولي اهتماما كبيرا بموضوع الشفافية، ومن ثم يرى البنك الدولي أن تبادل المعلومات مع الجمهور أمر ضروري لعملية التنمية المستدامة، ولذا يهتم البنك بتوضيح طبيعة نشاطه لأكبر عدد ممكن من الجمهور، كما يرى البنك أن من شأن إتاحة سبل الوصول إلى المعلومات تنشيط النقاش العام بشأن قضايا التنمية، وتوسيع نطاق فهم تلك القضايا، فضلاً عن تعزيز الشفافية والمساءلة في عملية التنمية.

وتحقيقاً لتلك الغاية، قام البنك الدولي بتوسيع نطاق المعلومات التي يتيحها للجمهور، وتبسيط سبل الحصول عليها، بحيث تتاح وثائق المشاريع بما في ذلك التقييمات البيئية والاجتماعية خلال جميع مراحل دورة المشروع، بالإضافة إلى نتائج عمليات البنك وما يتعلق بها من أبحاث واستعراضات، وغالباً ما يتم الامتناع عن الموافقة علي المشاريع في حالة عدم نشر ما يتعلق بها من وثائق وفقاً لمتطلبات سياسة الإفصاح عن المعلومات

(1) <https://Worldbank.org / what is the World Bank, and what does it do?> Retrieved on (22-7-2014)

ولتسهيل سبل حصول الجمهور علي تلك المعلومات في الوقت الملائم، أقام البنك الدولي دار المعلومات التابعة له، علاوة علي ذلك، يتم تعميم ونشر المعلومات علي مستوى العالم من خلال مراكز الإعلام العام (PIC)، ويقوم المعنيون من موظفي تلك المراكز بإعداد برامج تفاعلية للتوعية داخل البلدان التي توجد فيها.

(د) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁽¹⁾ (OECD):

تأسست منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي (أنفا) في عام 1947 لتفعيل خطة مارشال الأمريكية لإعادة الإعمار في قارة مزقتها الحرب من خلال جعل الحكومات الفردية تترك أهمية الترابط في اقتصاداتها، كما أنها مهدت الطريق لعصر جديد من التعاون الذي كان من شأنه تغيير وجه أوروبا، وانضمت كندا والولايات المتحدة بتشجيع من نجاحه واحتمال القيام بدفعها إلى الأمام علي المسرح العالمي، ثم أعضاء آخرين قاموا بالتوقيع علي اتفاقية منظمة التعاون والتنمية الجديدة في 14 ديسمبر 1960، وولدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) رسمياً في 30 سبتمبر 1961، عندما دخلت الاتفاقية حيز التنفيذ.

وتهدف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى تعزيز السياسات التي من شأنها تحسين الأوضاع الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية للمواطنين في مختلف أنحاء العالم، كما تعمل علي توفير المنتدى الذي يسمح للحكومات أن تعمل معا لتبادل الخبرات والبحث عن حلول للمشاكل المشتركة، كما تستخدم ثروتها من المعلومات حول مجموعة واسعة من المواضيع لمساعدة الحكومات علي تعزيز الرخاء ومحاربة الفقر من خلال النمو الاقتصادي والاستقرار المالي، كما تساعد علي ضمان أخذ الآثار البيئية المترتبة علي التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاعتبار.

(1) http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37447

هناك العديد من الجهود المتميزة التي تؤديها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من مسح ودراسات وإصدارات متنوعة تختص في بعضها بالفساد بأنواعه ومكافحة والقضاء على الرشوة بصفة خاصة، حيث قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية عام 2001 بإصدار دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة، حيث سيتناوله الباحث بشئ من التفصيل لاحقاً.

(هـ) منظمة الشراكة الدولية حول الموازنة

تقوم منظمة الشراكة الدولية للموازنة بإجراء مسح الموازنة المفتوحة⁽¹⁾ للتعبير عن مدى تطبيق الموازنة العامة لأعلى درجات الشفافية وإشراك المواطنين والمجتمع المدني في كافة درجات إعدادها، كما يعبر عن مدى استعداد الحكومات لإتاحة أكبر قدر من المعلومات حول السياسة المالية، والإفصاح الأوسع عن كامل بيانات العوائد والإنفاق، كما تعتبر الموازنة المفتوحة هي المقياس الوحيد المقارن والمنظم لقياس الشفافية في الموازنة، بمشاركة وإشراف مئات من الخبراء.

يقيس مسح الموازنة المفتوحة مدى الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة فيما يتعلق بالموازنات العامة في بلدان حول العالم لتحقيق الأهداف التالية: -

- إجراء تقييمات بشأن الشفافية والمشاركة في الموازنة.
- توفير المعلومات حول المالية العامة وذلك بإعداد أدلة عن شفافية الموازنة، ونشر دراسات بحثية حول شفافية الموازنة وأثرها.
- إنشاء تحالفات ودعم تبني الممارسات والمعايير الدولية في إعداد الموازنة العامة التي تتميز بالشفافية والمشاركة.

كما تتجلى أهمية الشفافية المالية في الوصول إلى الإدارة الرشيدة، والمشاركة الفعالة من قبل المواطنين، فالشفافية في عملية إعداد الموازنة، وطرق الإنفاق وتحديد أولوياته تعزز عمليتي المساءلة والمحاسبة، فمن المشروع أن نسأل الحكومة ما إذا

(1) <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey>

قامت بما تم التخطيط له في الموازنة أم لا، ومناقشة عملية المراجعة والفحص في السياسة المالية والعمليات المتعلقة بالموازنة، إلا أنه قبل مساعلة الحكومة هل المواطن على معرفة بالوثائق التي يجب أن تتوفر، والتي تمدّه بالمعلومات الكافية حتى يتاح له إجراء هذه المساعلة؟ وهل المواطن علي علم بالآليات المختلفة لتحقيق الشفافية؟ هذا ما يمكن مناقشته في هذا المحور، ما هي الوثائق الأساسية التي تخرج أثناء عملية إعداد الموازنة والتي تتيح للمواطن المعلومات الكافية لمعرفة سياسات الحكومة وتحديد أولويات الإنفاق.

تجرى منظمة "الشراكة الدولية حول الموازنة" مسح (OBI) (مؤشر الموازنة المفتوحة) نصف سنوي يقيس مدى إتاحة وثائق الموازنة الأساسية التي تتعلق بصياغة الموازنة، وعمليات تنفيذ الموازنة، والتدقيق في الموازنة، حيث يقيس هذا المسح القوة التشريعية والمؤسسية في عملية مراجعة الحسابات.

جميع مؤشرات المسح تأخذ القيم بين 0 و 100، يستند المسح الرئيسي علي 125 سؤالاً يغطي 8 وثائق تعبر عن الموازنة العامة وهي: بيان ما قبل الموازنة (3 أسئلة)، ومقترح الموازنة (58 سؤالاً)، والموازنة المعتمدة (سؤالاً)، وموازنة المواطن (4 أسئلة)، والتقارير التي تصدر خلال العام (8 أسئلة)، وتقارير نصف سنوية (4 أسئلة)، وتقارير نهاية العام (10 أسئلة)، وتقارير الرقابة والمراجعة (7 أسئلة)، وقياس مشاركة الجمهور في الموازنة العامة (12 سؤالاً)، وقياس مدى قوة السلطة التشريعية (11 سؤالاً)، وقياس قوة مؤسسات المراجعة (4 أسئلة)، وفي عام 2012، تم إدخال مؤشر جديد يتعلق بـ "مشاركة الجمهور" حيث يقيم ستة مبادئ تقيس مشاركة الجمهور في جميع مراحل إعداد الموازنة العامة، وموازنات وحدات الحكومة المختلفة، ومدى وجود أساس قانوني يحمي هذه المشاركة ويضمنها⁽¹⁾.

(1) <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology>

- يقسم تقرير نتائج مسح (OBI) (مؤشر الموازنة المفتوحة) لمنظمة "الشراكة الدولية حول الموازنة" البلدان إلى 5 فئات:
 - الفئة الأولى: وهي الدول التي توفر معلومات شاملة، وتحصل على درجات من 81 إلى 100.
 - الفئة الثانية: وهي الدول التي توفر معلومات ذات مغزى، وتحصل على درجات من 61 إلى 80.
 - الفئة الثالثة: وهي الدول التي توفر بعض المعلومات، وتحصل على درجات من 41 إلى 60.
 - الفئة الرابعة: وهي الدول التي توفر الحد الأدنى من المعلومات، وتحصل على درجات من 21 إلى 40.
 - الفئة الخامسة والأخيرة: وهي الدول التي توفر معلومات ضئيلة وتحصل على درجات من صفر إلى 20.
- تأتي الدول التي تحصل على 60 درجة فيما أعلي كدول لديها تقدم كبير فيما يخص شمولية وثائق الموازنة، وهي الدول التي تشجع على المزيد من مشاركة المواطنين في عمليات الموازنة، وتتأكد من أن الأجهزة الرقابية والتشريعية تملك الموارد اللازمة لتنفيذ وظيفة الرقابة على نحو فعال، والتي تقدم آليات المشاركة على أسس علمية خلال المراحل المختلفة لإعداد الموازنة، ونقوم بنشر كل الوثائق التي لها علاقة بالموازنة عبر الإنترنت في شكل مقروء آلياً مثل: جداول البيانات " اكسل " وهذا لتسهيل التحليل.

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

ويشير هذا إلى وجود جهود منسقة من جانب جميع أصحاب المصلحة لتوفير البيئة المناسبة لتوليد الإصلاحات اللازمة، والتي تعمل على تحسين التعاون مع المجتمع المدني والوكالات المانحة، وتعزز من دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في توفير المزيد من الشفافية والمساءلة والتفاعل، أما الدول التي تحصل على درجات أقل من 60 فهي الدول التي توفر فقط الحد الأدنى من المعلومات فيما يتعلق بمقترح السلطة التنفيذية، والموازنة المعتمدة، وتقارير مراجعة الحسابات، وموازنة المواطن، وتنتشر هذه الوثائق بصورة منتظمة ودورية.

3.1 المتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية لتعزيز الشفافية⁽¹⁾

يتطلب تطبيق الشفافية حزمة من المتطلبات:

1.3.1 المتطلبات الدستورية والقانونية

- تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية.
- إعلاء مبدأ سيادة القانون، إضافة إلى سنّ قوانين تساعد المواطنين وهيئات المجتمع المدني على كشف الفساد وتطبيقها على جميع المواطنين وأصحاب النفوذ على حد سواء.

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- سامي الطوخي، (2006)، مرجع سبق ذكره ص 464
- عبد الله شحاته خطاب، صالح عبد الرحمن أحمد، (2008)، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة، ص 17.
- Agwet, S. (2010). (Transparency Concept), <http://pachodo.org/latest-news-articles/pachodo-arabic-articles/1803--transparency-concept->, Retrieved on (1-11-2014)

- وجود أنظمة رقابية تهتم بتعزيز مفاهيم الشفافية ومكافحة الفساد، وتقوم بإصدار تقارير دورية حول عمل الحكومة وأن تكون هذه التقارير سهلة التداول.

2.3.1 المتطلبات المجتمعية

- درجة الديمقراطية والمساءلة المجتمعية في عملية الإدارة العامة من أجل تنفيذ السياسات العامة للدولة.
- تحقيق الديمقراطية التي توفر الفرص الملائمة لممارسة الشفافية وتفتح الأبواب أمام المساءلة والمحاسبة.
- حرية وسائل الإعلام بكافة أنواعها ومنظمات المجتمع المدني.
- الكشف والإفصاح عن الموازنة العامة للدولة وإجراءات الإنفاق حتى يمكن للمواطنين ووسائل الإعلام الحصول على المعلومات التي يحتاجون إليها لفهم وتقييم ما تفعله الإدارة العامة.
- تدريب المنظمات غير الحكومية على استخدام التكنولوجيا الحديثة بما فيها الشبكة العالمية للمعلومات (الإنترنت) ومتابعة عمليات الخصخصة للمؤسسات العامة والتعاقدات العامة.
- الوصول المجاني للبيانات والمعلومات والوثائق والسجلات.
- إيجاد هيكل تنظيمي لإدارة المعلومات بكل منظمة خاضعة لمبدأ الشفافية.
- إنتاج المعلومات والوثائق بشكل يتلاءم والفئات المستفيدة.

ومما سبق أمكن صياغة الفرض الأول من فروض الدراسة على النحو التالي:

"يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة".

4.1 خلاصة الفصل:

نظرا للأهمية البالغة للشفافية في إرساء مبادئ و قواعد الحوكمة نجد أن هناك منظمات دولية قائمة أهتمت بمسألة الشفافية في المالية العامة والموازنة وحددت العديد من الأساليب المثلى لتحقيق مبدأ الشفافية منها صندوق النقد الدولي الذي قام بإصدار ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية التي تقوم سنويا بإصدار مؤشرات تقوم بقياس الفساد، ومنظمة التعاون الاقتصادي التي قامت بإصدار دليل عن أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة، والذي يحدد التقارير الأساسية الخاصة بالموازنة والتي يجب علي الحكومة أن تقوم بنشرها وما يجب أن يتضمنه هذه التقارير، وهذا ما سوف يتناوله الباحث في الفصل القادم من الدراسة، مع دراسة واقع الشفافية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

الفصل الثاني

**دراسة تحليلية لمدى التزام مصر بمعايير الشفافية
الدولية في إعداد الموازنة العامة للدولة**



الفصل الثاني

دراسة تحليلية لمدى التزام مصر بمعايير الشفافية الدولية في إعداد الموازنة العامة للدولة

تمهيد

أن كفاءة وفعالية المالية العامة تستوجب وجود عدداً من المعايير: أهمها الشفافية، ومشاركة الجمهور في صنع القرارات، وهذا ما تراه وتتحدى به المؤسسات الدولية التي تعمل جاهدة من أجل ترسيخ مبادئ ومعايير الشفافية.

يستهدف هذا الفصل التعرف على:

- ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي (2007).
- تجارب الدول النامية في مجال شفافية المالية العامة والموازنة.
- تقييم مراعاة مصر لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي.
- دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.
- تقييم مراعاة مصر لأفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة.
- الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر.
- الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة.

1.2- ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة

الصادر عن صندوق النقد الدولي (2007) ⁽¹⁾:

يشير الميثاق إلى الممارسات السليمة التي يمكن للدول من خلالها تطبيق شفافية المالية العامة، والذي يعد هدفاً مناسباً لجميع هذه الدول بغض النظر عن مستوياتها الاقتصادية، وقد استحدثته اللجنة المؤقتة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي في اجتماعها الخمسين الذي عقد في واشنطن في 16 أبريل عام 1998، والذي جاء فيه توافق الآراء حول ما تشكله الشفافية العامة المالية من عنصر أساسي لسلامة الحوكمة، والذي يحظى بأهمية قصوى في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والدرجة العالية من النمو.

وقد نشر مع الميثاق دليل شفافية المالية العامة التوضيحي، واستبيان عن شفافية المالية العامة وتقرير موجز يستخدم في التقييم الذاتي على موقع الصندوق على شبكة الانترنت في نوفمبر 1998 ⁽²⁾.

اضيف في عام 2001 قسم جديد يتضمن الممارسات السليمة المتعلقة تحديداً بنوعية بيانات المالية العامة بالإضافة إلى إدخال ممارسات أخرى جديدة وتنظيمات على الميثاق، وصياغته ضماناً لتقديم أفضل المعلومات الاقتصادية والمالية المتاحة إلى الصندوق والأسواق.

وتم إضافة ذلك القسم بناء على المناقشات التي أجريت مع سلطات بعض البلدان بشأن إعداد تقارير مراعاة المعايير والمواثيق، والاتصالات الأخرى

(1) لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع الى

International Monetary Fund, (2007). Manual on Fiscal Transparency, www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf, retrieved on (3-6-2014)

(2) <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/questa.pdf>, Retrieved on (3-6-2014)

مع إحصائي سياسة المالية العامة في مجموعة من المنظمات الدولية والحكومية ومنظمات القطاع الخاص.

تم إجراء مراجعة أخرى عام 2007 علي الميثاق، وتم بناءً علي ذلك تعديل الدليل مرة أخرى بهدف جعل الدليل أكثر اتساقاً ووضوحاً، وتحسين الشفافية بما يتوافق مع متطلبات تفعيل مشاركة المواطنين ورقابة مؤسسات المجتمع المدني والبرلمان علي مؤسسات إعداد الموازنة العامة، حيث أصبح الدليل بناءً علي تلك التعديلات يولي أهمية خاصة لضرورة استفادة المواطنين من معلومات المالية العامة لما في ذلك من أهمية في جعل حكوماتهم مساءلة عن السياسات والإجراءات التي تتخذها، وكذلك لتحسين رقابة مؤسسات المجتمع المدني علي الموازنة والسياسات المالية العامة إن ذلك أحد العوامل التي تدفع الحكومات نحو خيارات اقتصادية سديدة ومزيد من الاستقرار المالي.

تقتضي شفافية المالية العامة توفير معلومات شاملة وموثوق بها بشأن أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل اذ ان ذلك سيؤدي إلى إضفاء المعرفة على القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية وتحسين نوعيتها، حيث تسهم شفافية المالية العامة في تسليط الضوء على المخاطر المحتملة لأفاق المالية العامة، مما يؤدي إلى استجابة سياسة المالية العامة في وقت مبكر وبسلاسة أكبر للأوضاع الاقتصادية المتغيرة، وبالتالي تقليص احتمال حدوث الأزمات والحد من شدتها.

واستنادا إلى تعريف (George Kopits and Jon Craig 1998) عن شفافية المالية العامة والذي تبناه دليل شفافية المالية العامة وهو التعريف

الذي استندت إليه معظم الأدبيات في هذا الشأن فإن دليل شفافية المالية العامة (2007) تضمن أربعة مبادئ أساسية لشفافية المالية العامة وهي⁽¹⁾:

1.1.2 المبدأ العام الأول: وضوح الأدوار والمسؤوليات

يساعد الوضوح التام في الأدوار والمسؤوليات على تبديد مخاوف المستثمرين من منافسة جهات حكومية ضخمة علاقتها غير واضحة مع الجهة الرقابية وواضع السياسة العامة للقطاع، وكذلك يبديد الخوف والريبة من تحيز الجهات الرقابية إلى المرافق التي تدار من قبل واضع السياسة العامة، ومنع التدخل والتداخل في اختصاصات مختلف الوزارات فيما بينها، بما يحقق كفاءة الإدارة العامة.

ولمعرفة الكيفية التي يتم بها توضيح الأدوار والمسؤوليات من المهم تسليط الضوء على العناصر التالية:

(أ) نطاق القطاع الحكومي

يجب وضع آليات يمكن من خلالها التمييز بوضوح للفرق بين قطاع الحكومة العامة⁽²⁾ "General government" والقطاع العام⁽³⁾ "Public Sector"،

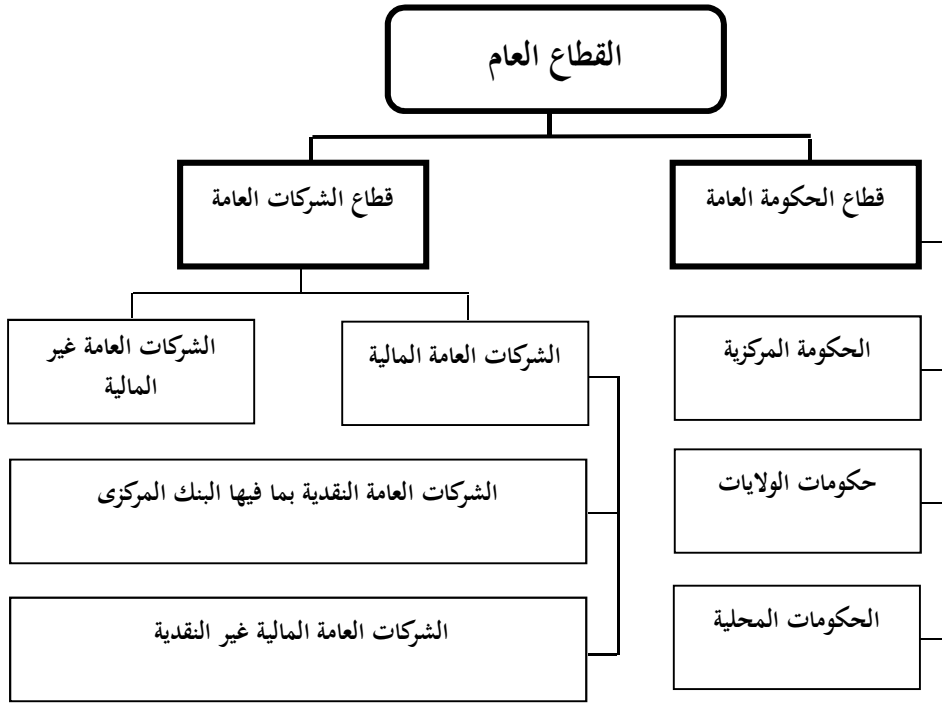
(1) International Monetary Fund Monetary Fund , Manual on Fiscal Transparency , (2007) . retrieved on : June .3.2014

(2) تعريف القطاع الحكومي كما يعنيه الميثاق هو قطاع الحكومة العامة وفقا لما ورد "نظام الحسابات القومية" (SNA) لسنة 2008 بأنه جميع الوحدات المؤسسية العامة غير المنتجة لحساب السوق، وهو لا يشمل الشركات العامة المنتجة لحساب السوق، حتى ولو كانت جميع أسهم هذه الشركات مملوكة لوحدات الحكومة.

(3) تعريف القطاع العام مستمد من التصنيف الوارد في نظام الحسابات القومية (SNA) للقطاعات والقطاعات الفرعية، ويتألف من الحكومة العامة والقطاعات الفرعية العامة للشركات المالية وغير المالية. وهو يشمل جميع الكيانات المملوكة للحكومة أو التي تسيطر عليها الحكومة.

وكذلك بينه وبين باقي قطاعات الاقتصاد، وأن تكون السياسات والإدارة داخل القطاع العام واضحة ومعلنة للجمهور، وهنا يمكن أن نميز بين هيكل قطاع الحكومة العامة ووظائفه، توزيع المسؤوليات داخل ذلك القطاع، تنسيق الأنشطة الحكومية وإدارتها، العلاقة بين قطاع الحكومة العامة وباقي القطاع العام، ومشاركة الحكومة في القطاع الخاص.

شكل (2-1): هيكل القطاع العام والوحدات التابعة له



Source: International Monetary Fund (2007), "Manual on Fiscal Transparency", P 19.

ومما لا شك فيه أن وجود إطار قانوني وإداري يركز على تحديد واضح لأدوار ومسؤوليات الحكومة في تحصيل واستخدام الموارد العامة سوف يعزز مبدأ المساواة وسلامة الحوكمة.

ومن أهم تلك الآليات هو تحديد جميع الكيانات التي تقوم بتنفيذ جميع مهام وظائف الحكومة العامة، أن يكون هناك وضوح تام لجميع سلطات المالية العامة عبر جميع مراحل إعداد الموازنة وذلك من خلال وضع تلك الآليات في الدستور، وقانون الموازنة العامة.

يعد تحديد هيكل قطاع الحكومة العامة ووظائفه بوضوح شرط أساسياً من شروط شفافية المالية العامة، ويضم هذا القطاع جميع المؤسسات التي تؤدي وظائف تضطلع بها الحكومة كنشاط رئيسي، ومن ثم فإن القطاع ينبغي أن يشمل جميع الوحدات الحكومية علي المستوى القومي ودون القومي، بما في ذلك الأموال خارج الموازنة، وكذلك جميع المؤسسات غير الهادفة للربح وتخضع لسيطرة وحدات حكومية وتحصل علي التمويل منها بصفة رئيسية من خلال الإيرادات المجنبة أو من خلال التحويلات الحكومية، فضلاً عن أي إنفاق لأموال عامة بهدف تحقيق أهداف مالية عامة لترتيبات مؤسسية.

وبالتالي فإن جميع الأموال خارج الموازنة، وتشمل النفقات والإيرادات غير المتضمنة في مشروع الموازنة السنوية للحكومة، يجب أن تدخل في قطاع الحكومة العامة، وتتطلب أفضل الممارسات ألا يتم تضمين كافة المؤسسات غير السوقية غير الهادفة للربح وكافة أشكال الأموال خارج الموازنة كجزء من قطاع الحكومة العامة فقط، بل يجب تضمين كافة الأنشطة والعمليات في وثائق الموازنة والتقارير المالية العامة.

كما يجب أن يتم بشكل واضح توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، بحيث

يكون هناك دور مختلف للسلطات الحكومية في مجال إدارة المالية العامة محدد بوضوح.

(ب) وضع آليات واضحة لتنسيق وإدارة الأنشطة التي تتم داخل الموازنة وخارجها.

تعتبر الطريقة التي يتم بها تعريف الموازنة أمراً حاسماً، حيث أن بعض البلدان تستخدم كلمة "الموازنة" ببساطة للدلالة على التقديرات المتعلقة بالاعتمادات السنوية للأموال التي تخصصها الهيئة التشريعية، ولا يعد هذا المفهوم كاملاً، وهذا التعريف يعبر عن نسبة ضئيلة من معاملات المالية العامة ذلك أن أنواعاً عديدة من العمليات قد تتم خارج حدود عملية تخصيص الاعتمادات السنوية وهي عمليات تسمى "عمليات خارج الموازنة"¹، كما أن بعض الأموال الخارجة عن الموازنة مثل أموال الضمان الاجتماعي، منفصلة عن المال العام للحكومة، وكثيراً ما تتم تحويلات من أموال الموازنة إلى الأموال خارج الموازنة.

(1) عمليات خارج الموازنة هي معاملات لكيانات الحكومة العامة غير مدرجة في قوانين اعتمادات الموازنة المركزية أو الموازنات دون المركزية، ومن أمثلة هذه الكيانات المؤسسات غير الهادفة للربح غير المشتغلة بالإنتاج السوقي والممولة كلياً أو جزئياً بتحويلات حكومية أو إيرادات مخصصة، والمعاملات المتعلقة بالأنشطة التجارية التي تمارسها الهيئات الحكومية (رسوم الاستخدام) غير المدرجة في إيراداتها أو نفقاتها طبقاً للموازنة، وصناديق الضمان الاجتماعي التي تعامل على أنها كيانات خارج الموازنة؛ لأن التزاماتها وتمويلها بمثابة أنشطة مستقلة ومختلفة، وتمثل هذه الأنشطة مجتمعة جانباً كبيراً من الإنفاق من المالية العامة، وعادة ما تنشأ الصناديق الممولة من خارج الموازنة بقانون يحدد الغرض منها وتمويلها وإدارتها وغير ذلك من الترتيبات الخاصة بها، ويمكن أن تديرها وزارة المالية، أو وزارات تنفيذية، أو أجهزة إنفاق أخرى، أو أنها قد تكون مستقلة ذاتياً بالكامل.

يمكن أن تضعف الصناديق الممولة من خارج الموازنة الشفافية، باتخاذ قرارات الإنفاق خارج عملية الموازنة، مما يؤدي إلى تشويه تخصيص الموارد والخروج بها عن المسار المتصور في السياسات المعلنة، واعترافاً بأن بلدانا كثيرة يوجد بها نوع ما من أنشطة خارج الموازنة، فمن المهم أن يتسم دورها في تنفيذ السياسات الحكومية بالشفافية، وأن يكون خاضعا لنفس شروط المساءلة كبقية بنود الإنفاق الأخرى المدرجة بالموازنة.

ولضمان الشفافية فإنه من الضروري:

- خضوع الأموال خارج الموازنة لنفس درجة الانضباط التي تخضع لها اعتمادات الموازنة.
- وضع قواعد ونظم للمساءلة عن إدارة صناديق الاعتمادات خارج الموازنة وعمليات المحاسبة والمراقبة المتعلقة بها.
- خضوع جميع أنشطة المالية العامة للمراجعة، باعتبارها جزءا من العمليات خارج الموازنة، وينبغي أن تكون متاحة للفحص من قبل السلطة التشريعية والجمهور.

(ج) وضع ترتيبات تتضح من خلالها العلاقات بين الحكومة وهيئات

المؤسسات العامة غير الحكومية.

تقتضي شفافية المالية العامة أن تكون العلاقات بين الحكومة والمؤسسات العامة محددة بوضوح، ونظرا لأن المؤسسات العامة مملوكة كليا أو جزئيا للحكومة، لا بد من وجود توقعات واضحة بشأن كيفية تحديد تحويلات الأرباح أو مدفوعات الأرباح الموزعة التي تحصل عليها الحكومة، وينبغي أن يتضمن التقرير السنوي للمؤسسة العامة تفاصيل عن مجموع الأرباح، والإيرادات

المحتجزة، وأي استخدامات أخرى للأرباح، والمبلغ المحول إلى الموازنة، وينبغي تضمين هذه المعلومات أيضا في وثائق الموازنة السنوية.

ويجوز في بعض البلدان تحويل الأرباح إلى صناديق خارج الموازنة، واستخدامها مباشرة في تمويل أو شراء سلع عامة، بل ويمكن تسليم الحكومة مدفوعات عينية لاستخدامها، ولأغراض شفافية المالية العامة، ينبغي إثبات جميع مدفوعات المؤسسات العامة، بما في ذلك الضرائب أو حقوق الامتياز أو الأرباح الموزعة أو الأرباح في تقرير المؤسسة السنوي وكذلك في وثائق الموازنة، وينبغي تحديد قيمة أي مدفوعات عينية حسب قيمتها السوقية وإثباتها في الموازنة.

ومن ناحية أخرى، إذا قدمت الحكومة تحويلات إلى المؤسسة العامة، ينبغي تضمينها في الموازنة السنوية، كذلك ينبغي إدراج التحويلات المقدمة من الحكومة في ميزانية المؤسسة وتقاريرها السنوية.

(د) مشاركة الحكومة في باقي قطاعات الاقتصاد:

تتفاعل الحكومة مع القطاع الخاص بطرق شتى، والواقع أن شفافية العمليات الحكومية ستكون محدودة النفع ما لم يكن هناك وضوح في جميع أشكال التفاعل مع القطاع الخاص.

لذا فإن مشاركة الحكومة في القطاع الخاص ينبغي أن تتم على نحو علني وصريح، وبلاستناد إلى قواعد وإجراءات تنظيمية واضحة وشفافة، وهذا يشمل كافة المساهمات الإلزامية التي يدفعها القطاع الخاص للمعاشات، ومدفوعات التأمين الصحي، ومشروعات البنية الأساسية التي يمولها القطاع الخاص.

2.1.2 المبدأ العام الثاني: علانية عمليات الموازنة

تؤدي مشاركة جانب كبير من المجتمع في إعداد الموازنة إلى تحقيق مستويات أعلى من الشفافية والإفصاح.

ويوضح هذا المبدأ أن الموازنة السنوية هي أداة الحكومة الأساسية لوضع وتنفيذ السياسة المالية العامة للدولة، وبالتالي فإن المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية يجب أن تغطي كافة الأنشطة المالية العامة، وبصرف النظر عن الترتيبات المؤسسية التي تتم وفقا لها تلك الأنشطة.

إن ضمان سهولة الاطلاع على المعلومات المتعلقة بكيفية إعداد الموازنة وتنفيذها من أهم الآليات وأفضل الممارسات التي يتضمنها هذا المبدأ، ويجب أن تنقيد عملية إعداد الموازنة بجدول زمني ثابت وأن تسترشد بالأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي وسياسة المالية العامة، وكذلك وضع جدول زمني لإعداد الموازنة والنقيد به.

لا بد أيضا من إتاحة الوقت الكافي للهيئة التشريعية لكي تنتظر وتناقش مشروع الموازنة بما في ذلك مناقشتها في اللجان واللجان الفرعية المكلفة بذلك، قبل أي موعد نهائي قانوني محدد لاعتماد التشريع اللازم، وأن تكون الموازنة السنوية واقعية، وينبغي إعدادها وعرضها ضمن إطار شامل متوسط الأجل لسياسات الاقتصاد الكلي والمالية العامة، وتوخي الوضوح في تحديد وتفسير أهداف المالية العامة وأي قواعد متعلقة بالمالية العامة، مع تقديم تحليل لأهم السياسات الإجرائية علي جانبي النفقات والإيرادات، ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف سياسة الموازنة، وتقديم تقديرات لآثارها الحالية والمقبلة علي الموازنة وانعكاساتها الاقتصادية علي النطاق الأوسع.

كما يجب أن يتضمن عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة، فضلا عن تقديم الموازنة بشكل يعكس على نحو واضح أهداف الحكومة، وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقا لتلك الأهداف.

تتم المحاسبة وتقديم التقارير وفقا لأساس الاستحقاق، حتى يتم رصد المتأخرات، مع تقديم تقارير أخرى مكملة وفقا للأساس النقدي، بالإضافة الى تبني حساب للخزانة الموحد، بالإضافة إلى ضرورة نشر تقارير نصف سنوية وتقديمها للبرلمان

وجوب تقديم الموازنات التكميلية للنفقات والإيرادات للبرلمان بأسلوب يتسق مع أسلوب عرض مشروع الموازنة الأساسي، مع وضع شروط واضحة للاحتفاظ بمخصصات للطوارئ، وتحديد شروط وأوجه الصرف منها خلال السنة، وبما لا يسمح بإنفاق المتحصلات غير المتوقعة علي عمليات طوارئ غير محددة، كما يشير أيضا إلى ضرورة أن يحدد قانون الموازنة نطاق تغطية الحساب الختامي للموازنة وأنه يجب وفقا لأفضل الممارسات تقديم الحساب الختامي للموازنة إلى السلطة التشريعية خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية، مع فتح المجال للمجتمع المدني للمشاركة في إعداد الموازنة بما يكفل تحقيق مستوى عالي من الشفافية والإفصاح لدى مراحل الإعداد المختلفة علي المواقع الإلكترونية، والرد عليها، وتبنى ما هو مفيد ومجدي في إعداد مشروع الموازنة.

3.1.2 المبدأ العام الثالث: إتاحة المعلومات للجمهور

إتاحة المعلومات يُعدُّ هدفاً استراتيجياً يضمن التطبيق السليم للموازنة، وكذا الرقابة على التنفيذ الفعلي فضلا عن ضمان التغذية العكسية المرتبطة بمعوقات التنفيذ وحصر متطلبات المجتمع، والتي قد لا تكون مأخوذة في

الحسبان عند إعداد الموازنة، ومن ثم مراعاة ذلك لاحقاً، فضلاً عن أن الرقابة الشعبية تعد من أفضل الوسائل الرقابية على الأجهزة الحكومية لاسيما وأنها لا تكلف الدولة أية أعباء مالية، بل تنمى الإحساس بالرضا لدى جموع المواطنين بمشاركتهم الإيجابية في خطط التنمية المستقبلية.

يجب تقديم معلومات دقيقة ومفصلة فيما يخص الموازنات السنوية وتقديم المعلومات عن النتائج والتوقعات، والالتزامات الاحتمالية⁽¹⁾ والنفقات الضريبية، والأنشطة شبه المالية⁽²⁾، الدين والأصول المالية، المركز الموحد للحكومة العامة.

يجب تقديم معلومات كاملة عن أنشطة الحكومة السابقة والحالية والمتوقعة في مجال المالية العامة، كذلك تقديم تقرير ربع سنوي عن دين الحكومة المركزية، بما فيه الضمانات الحكومية، وذلك خلال فترة لا تزيد عن ثلاثة أشهر من انتهاء ربع السنة يعتبر من ضمن المبدأ الخاص بإتاحة المعلومات للجمهور.

(1) تنشأ الالتزامات الاحتمالية كما يوضح الميثاق عادة من الضمانات الصريحة أو الضمنية، بما في ذلك الاستحقاقات القانونية التي تلزم الحكومة بمستويات معينة من الدعم ومن أمثلتها " ودائع البنوك التجارية، برامج التأمين الذي تلتزم بها الدولة مثل التأمين على المحاصيل، ضمانات أسعار الصرف.....الخ".

(2) من أمثلة الأنشطة شبه المالية كما وضحها الميثاق

- العمليات المتعلقة بالنظام المالي وتشمل " الإقراض المدعم، الاحتياطي الإلزامي المدفوع عنه فوائد تعويضية أقل من الملائم، الحدود القصوى للائتمان، و"عمليات الإنقاذ المالي.
- العمليات المتعلقة بنظام سعر الصرف والنظام التجاري وتشمل " أسعار الصرف المتعددة، ودائع ضمان الاستيراد، ودائع مقابل مشتريات الأصول الأجنبية، ضمانات أسعار الصرف، التأمين المدعم ضد مخاطر الصرف الأجنبي، والحواجز غير الجمركية.
- العمليات المتعلقة بقطاع مؤسسات الأعمال التجارية، وتشمل "تقاضي أسعار أقل من الأسعار التجارية، تقديم خدمات غير تجارية كالخدمات الاجتماعية، التسعير لأغراض تتعلق بإيرادات الموازنة، ودفع أسعار تفوق الأسعار التجارية إلى الموردين".

كما أن تقديم معلومات تحاكي المعلومات التي تتضمنها الموازنة السنوية فيما يتعلق بنتائج السنتين الماليتين السابقتين بالإضافة إلى توقعات عن مجملات الموازنة الرئيسية للسنتين التاليتين للموازنة المعنية تضمن تطبيق شفافية المالية العامة.

ويعتبر الإفصاح عن البيانات والمعلومات من حقّ المواطن، ويجب ألا تكون تلك المعلومات حكراً على فئة دون أخرى، بل يجب أن تكون في متناول الجميع، مما يزيد من كفاءة العمل، وليس المقصود بالشفافية الإفصاح عن الأسرار التي يمكن أن تمس الأمن القومي، أو تلحق الضرر باقتصادها أو بأفرادها أو تؤدي إلى عرقلة اتخاذ القرارات، أو تضر بالمصلحة العامة، بل المقصود هنا الإفصاح عن البيانات والمعلومات التي تؤدي إلى تحسين العمل وتجويد مخرجاته وحل مشكلاته واتخاذ القرارات بصورة رشيدة.

4.1.2 المبدأ العام الرابع: ضمانات صحة المعلومات:

إتاحة المعلومات لا يعد أمراً كافياً، بل لابد أن تتمتع هذه المعلومات بقدر كبير من الدقة والصحة لضمان سلامة اتخاذ القرارات المرتبطة بها، خاصة وأن القرارات تبنى على أساس ما يتوافر من بيانات ومعلومات، وحال عدم توافرها بالدقة المطلوبة يضعف من فاعليتها وكفاءتها، ومن ثمّ يسبب هدراً للموارد العامة للدولة.

قيام الحكومة بالعمل على توفير معلومات المالية العامة بمعايير تضمن جودتها من الشروط الأساسية لشفافية المالية العامة، بحيث تكون هناك آليات واضحة وفعالة تضمن الموضوعية للهيئة التشريعية والجمهور، وأفضل الممارسات التي يشملها هذا المبدأ:

- ضرورة أن تأخذ تقديرات الموازنة في الحسبان كافة المعلومات المتاحة في توقيت تقديم الموازنة، تقديم معلومات موجزة بشأن توقعات الإيرادات وتقديرات النفقات في تقرير مرجعي يعد جزءاً من وثائق الموازنة مع إتاحة معلومات تفصيلية مساندة من أجل التدقيق المستقل.
- ينبغي أن تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية المتعلقة بها إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد وتقديم البيانات المالية، مع الإشارة إلى السياسات الحكومية المعمول بها.
- توفير ضمانات محددة لجودة بيانات المالية العامة.
- الإشارة بصفة خاصة إذا ما كانت البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخلياً وتمت مطابقتها بالبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى
- وجود التزام عام بنشر بيانات المالية العامة في الوقت المناسب.
- أن تكون البيئة القانونية والمؤسسية بيئة داعمة للإحصاءات.
- يجب أن تكون البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متسقة داخلياً ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى وذلك بأن تتطابق الحسابات الختامية تطابقاً تاماً مع اعتمادات الموازنة، وأن يتطابق كل منهما مع التقارير التي ينص عليها دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001.
- كما ينبغي تفسير أهم التعديلات في بيانات المالية العامة التاريخية وأي تغيير يطرأ على تصنيف البيانات.

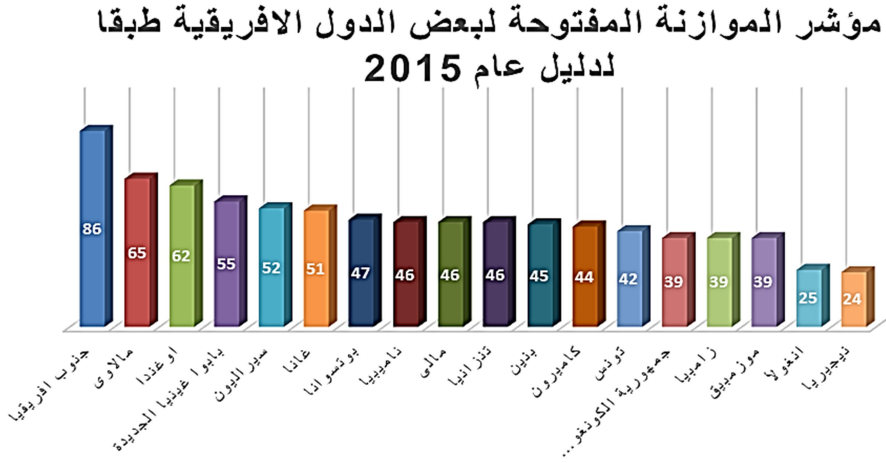
2.2- تجارب الدول النامية فى مجال شفافية المالية العامة وإعداد الموازنة العامة

تقوم الحكومة بتحصيل الأموال العامة وإنفاقها لتلبية الاحتياجات العامة، وللقيام بذلك يجب أن تقدم خيارات سياسية جيدة لتنفيذ هذه الفعالية، وتكون مسئولة عن قراراتها، هذا هو ما يمكن أن يحدث فى أنظمة الدول التي تتسم موازنتها بالشفافية، والتي تقدم الحكومة العامة فيها المعلومات للجمهور شاملة ومفيدة وبالذقة المطلوبة وفي التوقيت المناسب، لتكون قادرة علي الانخراط في النقاش حول مقترحات الحكومة حول الموازنة، ويمكن لنظم موازنة مفتوحة أن تعزز مصداقية الخيارات السياسية، والحد من الإنفاق الفاسد والإسراف وتسهيل الوصول إلى الأسواق المالية الدولية.

لقد طبقت بعض من الدول بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة وسنكتفي باستعراض تجارب بعض الدول، والتي يوضحها الشكل التالي، حيث تم اختيارها لتقدم دوليا وإفريقيا من مثل جنوب إفريقيا، أو تحتل منتصف الترتيب مثل بوتسوانا، ناميبيا، أو تتذيل الترتيب علي دليل الموازنة المفتوحة، وذلك وفقا لتقرير الموازنة المفتوحة عام 2015.

الشكل (2-2)

مؤشر الموازنة المفتوحة لبعض الدول الإفريقية طبقاً لدليل عام 2015



1.2.2 دولة جنوب أفريقيا

حققت دولة جنوب إفريقيا تقدماً كبيراً في مجال شفافية الموازنة العامة، حيث احتلت المركز الثالث عالمياً، والأول إفريقياً على دليل الموازنة المفتوحة من بيانات ونشر معلومات حول الموازنة حيث حصلت على 86 درجة عام 2015.

وفيما يلي عرض وتحليل عن مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة في دولة جنوب إفريقيا.

أ- الإطار القانوني للشفافية

الإطار القانوني للشفافية في عملية الموازنة بجنوب إفريقيا تدعمها مجموعة من التشريعات واللوائح، ومن أبرز تلك التشريعات هو دستور سنة 1996، قانون إدارة المالية العامة سنة 1999، قانون إدارة المالية للدولة 2003، التزام الحكومة بنشر البيانات طبقاً لمعايير صندوق النقد الدولي.

قانون إدارة المالية العامة، قانون إدارة المالية للدولة يحدد إجراءات صارمة لمتطلبات الشفافية عند إعداد الموازنة الوطنية والمحلية والإقليمية، وتشمل توفرها في تقارير الموازنة (نطاق وفائدة معلومات الموازنة، وكذلك تحديد واضح من الموازنة المساءلة على جميع مستويات الحكومة).

ب- توضيح الأدوار والمسؤوليات

يتعهد الدستور بصورة نسبية بتوضيح الأدوار والمسؤوليات على مختلف الدوائر الحكومية، كما أنها مدعومة بأحكام قانون إدارة المالية العامة وقانون إدارة المالية للدولة، بجانب ترتيبات مؤسسية مناسبة لعمل إطار إنفاق متوسط الأجل.

ج- إتاحة المعلومات

أحرزت جنوب أفريقيا تقدماً كبيراً في إنتاج وتوفير سبل وصول الجمهور إلى المعلومات الموازنة بصورة عامة شاملة، سهلة، موثوق بها وفي الوقت المناسب، كما أن هناك مجالاً لتحسين جودة معلومات موازنة الأقاليم.

نشر منشور إعداد الموازنة يوفر إمكانية الوصول إلى المعلومات عن الاقتصاد الكلي التي تتخذها الحكومة في المستقبل، وأولويات السياسة، الإطار المالي، ومقترحات الموازنة، والإضافات المقترحة على أن يتم حساب تكلفة السياسات القائمة والمقترحة.

معلومات الموازنة المتاحة خلال المرحلة التشريعية ذات جودة عالية، وتشمل: التحسينات التي أدخلت مؤخراً تقارير عن تقديم الخدمات المشمولة بأهداف المخرجات، واعتماد نظام تصنيف موحد، وإدخال أهداف قابلة للقياس لكل شعبة رئيسية في انتخابات دائرة، وتغطية أوسع من صناديق الضمان الاجتماعي وحسابات التداول الحكومية.

للجمهور إمكانية الوصول إلى معلومات موثوق بها بشأن تنفيذ الموازنة، بالإضافة إلى تقارير المراجع العام للحسابات العامة واللجان.

د - المشاركة في عملية الموازنة

مشاركة اللجان المالية والحسابات العامة في عملية إعداد الموازنة قد تحسنت كثيراً، وينعكس هذا في الانفتاح المتزايد وعدد الجلسات على عمق الموازنة وكذلك مشاركتها في وضع قانون الموازنة المجتمع المدني هو أيضاً مشاركته في عملية الموازنة أصبحت أكثر نشاطاً في عملية الموازنة مع زيادة إعداد الموازنة ذات الصلة المقدمة إلى اللجنة الجمهور شارك أيضاً في المناقشات المالية عبر عدد من حملات التوعية. طبيعة ونوعية وتوافر معلومات الموازنة في جنوب أفريقيا بوجه عام تخلق أساساً سليماً للهيئات التشريعية والمجتمع المدني أن تلعب دوراً هاماً في عملية الموازنة، مع ذلك لم تصنع الاستفادة المثلى من المعلومات المتاحة، الفرص للتأثير على عملية صنع القرار بشأن المسائل المتعلقة بالموازنة.

2.2.2 دولة بوتسوانا

حققت بوتسوانا تحسناً ملموساً في مجال شفافية المالية العامة، حيث حصلت على 47 درجة على دليل الموازنة المفتوحة لعام 2015. وفيما يلي عرض وتحليل عن مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة في دولة بوتسوانا:

أ - الإطار القانوني للشفافية

تمتلك بوتسوانا إطاراً قانونياً تفصيلياً يساعدها في التحكم في نظام الموازنة، هذا الإطار مستمد من الدستور حيث تم تعديل قانون المالية ومراجعة الحسابات عام 1997 فضلاً عن مختلف القوانين واللوائح الأخرى.

هذا الإطار القانوني واضح يحدد السلطة، الإجراءات والأطر الزمنية لكل مرحلة من دورة الموازنة، كما أن للسلطة التشريعية دور واضح بشأن تقديرات الموازنة والنفقات، ومع ذلك فإن الإطار القانوني لا يوضح طبيعة التعديل التشريعي.

ب- توضيح الأدوار والمسؤوليات

أدوار ومسؤوليات الحكومة من مختلف العناصر الفاعلة في عملية الموازنة مُعرّفة بوضوح ومصانة بمقتضى القانون، كما أن جميع مستويات الحكومة تفهم أدوارها ومسؤولياتها، وتقوم بتنفيذها بمنتهى الدقة، حيث تتولي وزارة المالية والتخطيط والتطوير التنسيق العام وإدارة عملية الموازنة.

وفيما يتعلق بالإطار القانوني، فمن الواضح أن السلطة التشريعية يجب أن توفر الرقابة الفعالة على السلطة التنفيذية في عملية الموازنة، ولكن في الممارسة العملية فيبدو عموماً أن دور السلطة التشريعية مجرد قرارات اتخذت بالفعل من قبل جانب السلطة التنفيذية.

كما أنه لم يتم تعريف دور منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام وأصحاب المصلحة الخارجيين في عملية الموازنة بشكل واضح.

ج- إتاحة المعلومات

الوصول إلى معلومات الموازنة لا يحظرها أي قانون في بوتسوانا، كما أن الحق في الحصول على المعلومات محمى بموجب القانون، ولكن القليل جداً من معلومات الموازنة متاح خلال مرحلة صياغة الموازنة، أي قبل تصدير الموازنة إلى السلطة التشريعية أو الجمهور للمناقشة أو المراجعة.

في يوم تقديم الحكومة الموازنة للسلطة التشريعية لإقرارها تجعل المعلومات متاحة عن أولويات أطار سياستها الاقتصادية والمالية في العام المقبل، والإيرادات والنفقات المقدرة، وكذلك الفائض والعجز.

التقديرات والتوقعات في الموازنة ويعتقد عموما أن يكون دقيقة إلى حد كبير، كما أن تقارير الموازنة تتسم بدقة التنظيم، ولكن مع ذلك هناك حاجة لتقارير أكثر تواترا وفي الوقت المناسب بشأن الإنفاق في العام يتاح للهيئة التشريعية والجمهور.

د - المشاركة في عملية الموازنة

تخطيط الموازنة في بوتسوانا هو عملية مغلقة من خلال عدم وجود مشاركة من جانب الهيئات التشريعية والمجتمع المدني أو الجهات الخارجية.

المجتمع المدني هو المتفرج إلى حد كبير على عملية الموازنة، حيث لم يطالب بدور نشط في المناقشة حول الموارد العامة، ولكن لحسن الحظ هناك عدد متزايد من منظمات المجتمع المدني بدأت في المشاركة في العمليات المتعلقة بالموازنة، كما طالبوا بنقطة أكثر فاعلية بعملية الموازنة.

أعضاء المجالس النيابية الذين تم انتخابهم من قبل الشعب بحاجة إلى استجواب مقترحات الموازنة والتقارير بشكل أكثر علم الطريقة وتوفير محفل لمناقشة عامة أوسع نطاقا حول المسائل المتعلقة بالموازنة

3.2.2 دولة ناميبيا

حصلت ناميبيا على 24 درجة على دليل الموازنة المفتوحة لعام 2015.

وفيما يلي عرض وتحليل عن مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة في دولة ناميبيا:

أ- الإطار القانوني للشفافية

ناميبيا لديها إطار قانوني شامل نسبياً عن الشفافية والمساءلة في عملية الموازنة، الأحكام الرئيسية المتعلقة بإدارة الموارد العامة مستمدة من الدستور وقانون المالية لعام 1991.

الإطار القانوني يحدد الصلاحيات والواجبات ذات الصلة من مختلف العناصر الفاعلة في عملية الموازنة بما فيها تلك التابعة لوزارة المالية، الجمعية الوطنية، والخزانة ومكاتب المحاسبة والمراجع العام.

عملية صياغة الموازنة في ناميبيا ما هي إلا توضيح بفاعلية عن خطة التنمية الوطنية، وهي إطار السياسة العامة المقررة دستوريا وتخطط كل 5 سنوات.

الإطار القانوني ازداد قوة من خلال إضافة أداتين إضافيتين من السياسة والتي تم اعتمادها رسمياً من قبل مجلس الوزراء وهما إطار الإنفاق متوسط المدى، برنامج إدارة فاعلية الأداء، حيث أن الاثنتين معا تعتبران من الأدوات السياسية والتي من المتوقع أن تزيد من تعزيز الشفافية في عملية الموازنة.

ب- توضيح الأدوار والمسؤوليات

الإطار القانوني يعطى السلطة التنفيذية المسؤولية الشاملة عن إعداد الموازنة، عملياً مرحلة صياغة الموازنة تنطوي على التعاون الفعال بين المؤسسات الثلاثة وهي وزارة المالية، وكالة التخطيط الوطنية، وبنك ناميبيا، حيث يعملون عن كثب مع مكتب رئيس الوزراء.

غرفتا البرلمان في ناميبيا والمكونتان من مجلس النواب ومجلس الشورى مسئولتان عن الإشراف على عملية الموازنة والمتحصلات، الهيئة التشريعية

تمتلك السلطة الواضحة في قبول أو رفض أو تعديل مقترحات الموازنة المقدمة من السلطة التنفيذية.

تطبيق الموازنة هو مسؤولية السلطة التنفيذية، الإطار القانوني يوفر الوضوح المناسب الخاص بالأدوار والمسئوليات من مختلف العناصر الفاعلة ضمن السلطة التنفيذية من الإدارة المالية والتحصيل وتقديم التقارير.

الدستور في ناميبيا ينص على استقلال المراجع العام، بينما قانون مالية الدولة يحدد سلطاته وواجباته، ودور "اللجنة الدائمة" المعنية "الحسابات العامة" أيضا محددة تحديداً جيداً في المبدأ والممارسة.

ج- إتاحة المعلومات

مرحلة صياغة الموازنة هي عملية مغلقة نسبياً، وعلى الرغم من الجهود لإجراء المشاورات العامة حول أولويات الموازنة، إلا أنه لا يوجد حالياً أي مشاركة من جانب المجتمع المدني والهيئات التشريعية أو الجمهور العريض في تخطيط الموازنة.

لا يوجد منشور إعداد موازنة معلى، ونوعية وثائق الموازنة المتاحة خلال المرحلة التشريعية تحسنت بشكل مطرد في السنوات الأخيرة، وما زال هناك مجال لتحقيق تقدم كبير في هذا الصدد.

تقارير مراجعة الحسابات تم نشرها للعامة.

د- المشاركة في عملية الموازنة

الإطار القانوني ينص على مشاركة الجمهور في المرحلة التشريعية من عملية الموازنة، أي منظمة مجتمع مدني أو مواطن له الحرية في حضور

جلسات الموازنة، وتقديم التقارير إلى اللجان البرلمانية المختصة في مسائل الموازنة.

منظمات المجتمع المدني بحاجة إلى تطوير قدراتها وتعبئة أكثر فعالية في توجيه الجمهور الأوسع في المناقشات التي تجري بشأن الموازنة التي تؤثر على حياتهم.

4.2.2 دولة نيجيريا

حصلت نيجيريا على 46 درجة على دليل الموازنة المفتوحة لعام 2015.

وفيما يلي عرض وتحليل عن مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة في دولة نيجيريا:

أ- الإطار القانوني للشفافية

يقوم دستور نيجيريا وكذلك القوانين واللوائح الأخرى بتوفير إطار لتخطيط الموازنة، إصدار قانون الموازنة، التنفيذ والإدارة.

إلا أن الإطار القانوني الحالي يشمل نصوص متعارضة ومبهمه؛ حيث يوجد حاجة لقانون موازنة شامل لاستبدال القوانين والمراسم القديمة.

الدستور يعطي سلطة للمجلس القومي لتحديد حجم النفقات الحكومية، بدون الحاجة إلى موافقة مجلس النواب على الخطط المالية للحكومة من حيث حجم الإيرادات.

لم يذكر الدستور سلطات التعديل على اللوائح أو على الجدول الزمني لمناقشة الحكومة والتصديق عليها.

لا يوجد قانون يوضح المستندات المرفقة للموازنة حول كيفية و توقيت نشر البيانات؛ بالمثل، لا داعى لإتاحة معلومات حول الإنفاق الفعلي، المشتريات، الأصول والالتزامات العامة.

لا يقوم الإطار القانوني بتوفير المشاركة العامة في عملية إعداد الموازنة.

ب- وضوح الأدوار والمسؤوليات

بالرغم من أن الدستور يوضح الأدوار والمسؤوليات في عملية إعداد الموازنة، فهذا ليس واضح من الناحية العملية، فعدد من المؤسسات لديهم مسؤوليات متداخلة مشابهة حول إعداد و إدارة الموازنة.

يوجد ازدواجية في المسؤوليات التي تتعلق بالموازنة من حيث التنفيذ من خلال ثلاثة جهات حكومية، حين يصل الامر الى قصور الخدمة المقدمة إلى المواطنين فيصبح الوضع مشوش حول توجيه محاسبة المسؤولية إلى آياً من الجهات الثلاثة.

عدم وضوح كذلك كيفية تقسيم السلطة لتنفيذ الموازنة بين الجهات التنفيذية والتشريعية، فنصوص الدستور في هذا الصدد يمكن قراءتها بطرق متعددة كلها تؤدي إلى تأخير متكرر.

تعاني الأدوار والمسؤوليات لإدارة وتقييم الموازنة من قصور في التنسيق بين مختلف المؤسسات والوزارات والإدارات.

ج- إتاحة المعلومات

عملية اعداد الميزانية في نيجيريا مغلق يكتنفها الغموض. لا يوجد بيان ما قبل الموازنة، والتي يتحدد فيها أهداف السياسة العامة للحكومة وتوقعات الاقتصاد الكلي، والتي يجب أن تتاح للهيئات التشريعية أو الرأي العام للنظر والمناقشة. موثوقية المعلومات المتعلقة بالموازنة مشكوك فيها، لوجود تباينات كبيرة بين النفقات المعتمدة (المدرجة) والفعلية.

د - المشاركة في إعداد الموازنة

يتم إستبعاد المجتمع المدني والقانونيين من المشاركة في التخطيط الموازي.

لا يوجد سبيل للتواصل مع الحكومة عن احتياجات المجتمع المدني أو تحفظاته للحكومة أثناء إعداد الموازنة.

تتاح فرصة حضور جلسات إستماع وقراءة للمجتمع المدني والقطاع الخاص أثناء مرحلة إصدار قانون الموازنة، لكن لا يوجد دور فعلي أو وقت للمناقشة معهم للمساهمة الأساسية في مناقشة الموازنة فيما بين القانونيين.

قصور الحصول على البيانات وفقر جودة المعلومات مما يوضح قدرة المجتمع المدني والإعلام على البحث ، الإدارة و إبداء الرأي على الموازنة.

وبناء على عرض الملامح الأساسية لتجارب تلك الدول يمكن

استخلاص أنه بالرغم من تقدم تصنيف بعض تلك الدول طبقا لمسح الموازنة

المفتوحة إلا أن بعضها ما زال لا يقوم بتطبيق كافة المعايير التي وضعتها

المنظمات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي (IMF)، منظمة التعاون والتنمية

الاقتصادية المقبولة دوليا، الأمر الذي يؤهلها لتحقيق مراكز متقدمة دولياً.

3.2- تقييم مراعاة مصر لميثاق الممارسات السليمة في مجال

شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي.

يقتضي تحليل درجة شفافية الموازنة العامة للدولة مراجعة مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة لميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي .

وفيما يلي عرض وتحليل عن مدى توافر بعض المتطلبات الأساسية لشفافية المالية العامة والموازنة في مصر:

1.3.2 الإطار القانوني للشفافية

نظم كل من الدستور المصري والقوانين المتعلقة بإعداد الموازنة وتنفيذها ومتابعتها الإطار القانوني للموازنة العامة من خلال:

- الدستور المصري لسنة 2014، والمتضمن المواد التي تنظم طريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة والحساب الختامي على مجلس النواب، وكذا اختصاصات التي تمارسها الحكومة والتي من بينها ما يتعلق بإعداد الموازنة، موازنات الهيئات القضائية، موازنة القوات المسلحة.
- قانون رقم (70) لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- قانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة.
- قانون رقم (11) لسنة 1979 بشأن الهيئات الاقتصادية.
- قانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية.
- قانون رقم (119) لسنة 1980 بشأن إنشاء بنك الاستثمار القومي.

- القانون رقم (127) لسنة 1981، بشأن المحاسبة الحكومية.
- قانون رقم (144) لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.
- قانون رقم (88) لسنة 2003، بشأن إصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.
- قانون رقم (139) لسنة 2006، بتعديل أحكام القانون رقم (127) لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية.
- قانون رقم (109) لسنة 2008 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والخاصة بقواعد ومواعيد إعدادها.
- قانون رقم (73) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والخاصة بالاعتمادات الاجمالية.
- قانون رقم (1) لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

2.3.2 توضيح الأدوار والمسؤوليات

أدوار ومسؤوليات الحكومة المصرية من مختلف العناصر الفاعلة في عملية الموازنة مُعرّفة بوضوح وبمقتضى القانون، كما أن جميع مستويات الحكومة تفهم أدوارها ومسؤولياتها وتقوم بتنفيذها بمنتهى الدقة، حيث تضمنت بعض مواد قانون الموازنة العامة للدولة رقم (53) لسنة 1973 وتعديلاته عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة العامة للدولة وفقاً لما يلي:

- نصت المادة (13) بأن يصدر وزير المالية ووزير الاقتصاد والتجارة الخارجية كل سنة منشوراً يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند إعداد

موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة.

- كما تضمنت المادة (15) بتولي وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة وبعد استشارة البنك المركزي بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والائتمانية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة.

- وزير المالية ووزير التخطيط هما المسئولان عن عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء، ويحيله رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب في الميعاد المحدد بالدستور، وذلك وفقا للمادة رقم (16).

- المادة (30) تنظم دور الجهاز المركزي للمحاسبات في تقديم 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.

- تقضى المادة (31) بإلزام وزارة المالية أن تحيل مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامي للموازنات العامة، وبياناته التفصيلية إلى مجلس النواب وإلى الجهاز المركزي للمحاسبات في مدى أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية.

- المادة (32) تلزم الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم تقريره إلى مجلس النواب عن الحساب الختامي للموازنات العامة في موعد أقصاه خمسة أشهر من انتهاء السنة المالية.

كما أن قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988 المعدل بقانون رقم (157) لسنة 1998 مثله مثل قانون الموازنة العامة، حيث ألزمت المادة رقم (18) من القانون الجهاز المركزي للمحاسبات بإرسال ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب ووزارة المالية.

3.3.2 علانية عمليات الموازنة

قيام الدولة ممثلة في وزارة المالية المصرية بإصدار منشور إعداد الموازنة متضمن الجدول الزمني لإعداد الموازنة، وكذا الأهداف المحددة في مجال الاقتصاد الكلي، وسياسة المالية العامة، ونشر بعض البيانات والتقارير الخاصة بالموازنة العامة للدولة سواء البيان المالي والجدول التفصيلية لاعتمادات الموازنة، وكذا المنصرفات الفعلية سواء الربع سنوية الخاصة بالسنة المالية تحت التنفيذ أو الخاصة بالسنوات المالية المنقضية.

4.3.2 إتاحة المعلومات

نصت المادة رقم (68) من الدستور المصري لسنة 2014 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، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمدًا.

كما نصت المادة رقم (9) من قانون الصحافة رقم (96) لسنة 1996 بحظر فرض أية قيود تعوق حرية تدفق المعلومات "أو" يكون من شأنها تعطيل حق المواطن في الإعلام والمعرفة.

كذلك وقعت مصر في أواخر عام 2003 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية والبرلمان عام 2004، على أن يُعمل بهذه الاتفاقية اعتباراً من 2005/12/14، وفي 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 تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات”.

وعلى الرغم من وجود نصوص دستورية وقوانين واتفاقيات دولية موقع عليها من قبل الحكومة المصرية على اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية إلا أنه لم يلزم القانون رقم (53) لسنة 1973 وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة بأي شكل من الأشكال السلطة التنفيذية أو حتى التشريعية بنشر أو إتاحة أي من التقارير على الرغم من كون الوثائق المتعلقة بالموازنة تعد وثائق رسمية، وبالتالي ووفقا للدستور فهي ملك للشعب، وحق للمواطن، تلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطن، ويعاقب من يمتنع عن إتاحتها وتوفيرها.

كذلك لم تتضمن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (53) لسنة 1973 وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة أي مادة تلزم به إتاحة المعلومات عن الموازنة.

كما لم يتضمن أيضا قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم (144) لسنة 1988 المعدل بقانون رقم (157) لسنة 1988 أية مواد يمكن من خلالها إتاحة أو نشر تقارير عن الموازنة.

5.3.2 المشاركة في عملية الموازنة

يرتبط مفهوم المشاركة بقدرة الجمهور على المشاركة الإيجابية في تحديد أولويات الإنفاق العام وتحديد مصادر التمويل، وتكون هذه المشاركة إما تشاورية

مثل جلسات الاستماع، والتي يتم عقدها مع منظمات المجتمع المدني، والتي تسهم كثيراً في رفع مستوى الوعي المجتمعي، أو قائمة علي التمكين، وذلك إعمالاً لمواد الدستور والقانون، والتي تنص علي عرض مشروع الموازنة العامة للدولة علي مجلس النواب قبل إقراره بمدة كافية، حيث تمنح شفافية الموازنة المجتمع المدني القدرة علي المشاركة في الحوكمة الاقتصادية لأنها تمكن الجمهور من المشاركة في عملية صنع القرار علي المستويات القومية والإقليمية¹.

لا يوجد نص تشريعي يلزم الحكومة المصرية بإشراك المواطن العادي أو منظمات المجتمع المدني في إعداد الموازنة العامة للدولة، إلا أنه قد قامت وزارة المالية بإصدار موازنة المواطن في السنة المالية 2011/2010 ولكن سرعان ما توقفت عن إصدارها في السنوات التالية حتى موازنة السنة المالية 2014/2015، وابتداء من السنة المالية 2015/2016 عاودت وزارة المالية إصدارها مرة أخرى، لأنه لم يكن التزاماً قانونياً، بل مبادرة فردية من وزارة المالية حينذاك².

وعندما عادت الدولة متمثلة في وزارة المالية في السنة المالية 2015/2016 بنشر موازنة المواطن مرة أخرى على موقعها الإلكتروني في خطوة محمودة للغاية، جاءت مكونات "موازنة المواطن" أقرب لتلخيص للبيان

(1) Open Budgets, Sustainable Democracies, 2011. Nancy Dubosse and Harika Masud, Spotlight on the middle east and north africa, At: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budgets-Sustainable-Democracies-A-> Nancy Dubosse and Harika Masud,(Spotlight-on-the-Middle-East-and-North-Africa.pdf

(2) موازنة المواطن: موازنة مبسطة وملخصة يسهل على القارئ غير المتخصص فهمها، وهي من الوثائق الثمانية التي تعتمد عليها منظمة الشراكة الدولية للموازنات (www.internationalbudget.org) عند إجرائها لمسح الموازنة العامة.

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.

ومما سبق أمكن صياغة الفرض الثاني من فروض الدراسة على النحو التالي:
يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة".

4.2- دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

تشكل الشفافية عنصراً أساسياً من عناصر الحوكمة، لأنها تعني العلنية فيما يتعلق بأهداف ومضامين السياسات وصياغاتها وتطبيقاتها، والموازنة تعتبر أهم وثيقة تصدرها الحكومات حول سياساتها حيث يتم فيها صياغة أهداف هذه السياسات بعبارات محددة و بدقة ووضوح، لأنها تعبّر عن برنامج العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال الفترة المالية، وبعبارة أخرى فإن الموازنة العامة للدولة لها دلالات سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليل أرقام الإيرادات العامة، والنفقات العامة، التي تجمعهما وثيقة واحدة ألا وهي الموازنة العامة للدولة، وبالتالي فإن الشفافية في إعداد الموازنة تعني الإفصاح عن كافة المعلومات المالية المتعلقة بالموازنة بأسلوب منهجي وفي الوقت المناسب.

وتمثل الموازنات الحكومية الخطط المالية التي تحدد كيفية تخصيص الموارد العامة لاستخدامها لتحقيق أهداف السياسة⁽¹⁾، كما تلعب الموازنة دوراً مركزياً في حياة كل مواطن، فالمواطنون وخاصة في الدول الفقيرة وذوو الدخل المحدود هم المستفيدون الرئيسيون من البرامج الحكومية الممولة من الموازنة، ولذا فمن الضروري فهم المواطنين للموازنات الحكومية، والحصول على المعلومات، ولكن لسوء الحظ فإن المواطنين، السلطة التشريعية، ووسائل الإعلام قد استبعدت تقليدياً من عملية صنع القرار ورصد الموازنة، حيث لا تزال تعتبر في معظم البلدان النامية الموازنة العامة سراً من أسرار الدولة، ويتم التحكم في عملية الحصر من قبل السلطة التنفيذية⁽²⁾.

قامت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية⁽³⁾ (OECD) عام 2001 بإصدار دليل يشمل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة.

وقد عرف هذا الدليل لشفافية الموازنة بأنها الإفصاح الكامل عن جميع المعلومات المالية ذات الصلة في الوقت المناسب وعلى نحو منظم.

وقد قام هذا الدليل بتقسيم المتطلبات المتعلقة بأفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة إلى ثلاثة أقسام رئيسية وهي:

-
- (1) Organization for Economic Cooperation and Development, (2006). OECD budget practices and procedures database phase II: Final glossary, Paris, France: Author
 - (2) De Renzio, P. & Krafchik, W. (2007). Lessons from the field: The impact of civil society budget analysis and advocacy in six countries. Washington, DC: International Budget Project
 - (3) OECD (2001), Best Practices for Budget Transparency , OECD

1.4.2 القسم الأول: تقارير الموازنة

وتنقسم هذه التقارير إلى ما يلي:

التقارير	أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية
1- تقرير ما قبل الموازنة:	- يساهم هذا في تشجيع الحوار حول الأرقام الكلية أو كيفية ارتباطها مع الاقتصاد، وهو بذلك يساهم في خلق توقعات ملائمة للموازنة نفسها. - يعرض التقرير بوضوح أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد، ويبين مراميها الاقتصادية والضريبية في الموازنة المقبلة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل، ويجب أن يلقي التقرير الضوء على المستوى الإجمالي للإيرادات، والنفقات، والعجز أو الفائض، والدين. - يجب نشر هذا التقرير قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة.
2- تقرير الموازنة:	- وهي الوثيقة الأهم حول السياسات الحكومية، ويجب أن تكون شاملة، بحيث تضم كافة إيرادات ونفقات الحكومة. - يجب أن تتضمن الموازنة، والوثائق ذات الصلة، شرحاً مفصلاً عن برامج الإيرادات أو النفقات. - يجب تقديم بيانات عن الأداء غير المالي، بما فيه أهداف الأداء، من أجل برامج الإنفاق متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية.

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
■ يجب أن تضم الموازنة إطاراً متوسط الأجل يوضح كيف ستتطور الإيرادات والنفقات خلال فترة تغطي على الأقل سنتين بعد انقضاء السنة المالية التالية؛ كما يجب أن يكون مشروع الموازنة الحالي منسجماً مع التنبؤات التي تضمنتها التقارير المالية السابقة حول الفترة المعنية؛ ويجب شرح الانحرافات المهمة عن تلك التنبؤات. ■ يجب تصنيف النفقات على أساس إداري واقتصادي ووظيفي. ■ ينبغي توضيح الفروض الاقتصادية التي استند إليها تقرير الموازنة.	
■ تعمل هذه التقارير على بيان حالة التقدم في تنفيذ الموازنة ومدى اتساقها والاعتمادات المقدرة لتلك الموازنة. ■ تتضمن التقارير الشهرية مقادير الإيرادات والنفقات عن كل شهر وعن الجزء المنقضي من العام حتى تاريخ إعداد التقارير. ■ يجب مقارنة هذه الأرقام بما هو متوقع من إيرادات ونفقات شهرية للفترة نفسها. ■ ينبغي أن تنشر التقارير الشهرية في غضون أربعة أسابيع من نهاية الشهر المعنى.	3- التقارير الشهرية:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
■ يقدم تقرير منتصف العام أو كما يسمى مراجعة نصف السنة، فكرة شاملة حتى تاريخه عن تنفيذ الموازنة بما فيها تصور محدث عن أداء الموازنة للسنة الجارية وللسنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ■ يجب مراجعة الفروض الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة والإعلان عن التأثير الذي يمكن أن يخلفه تغيير الفروض على الموازنة. ■ ينبغي أن تنشر التقارير الشهرية في غضون أربعة أسابيع من نهاية نصف السنة المعنية.	4- تقرير منتصف العام:
■ يلخص الوضع في نهاية السنة المالية وهو وثيقة المساءلة الأساسية للحكومة، ويظهر مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرها البرلمان في الموازنة، وأي تعديل على الموازنة الأصلية جرى خلال العام يحتم إظهاره على نحو مفصل. ■ يجب أن يتضمن تقرير نهاية العام، والوثائق المتعلقة به، معلومات عن الأداء غير المالي متضمنا ما أمكن مقارنة أهداف الأداء مع النتائج الفعلية التي تم إنجازها. ■ يجب أيضاً تقديم معلومات مقارنة عن مستوى الإيرادات والنفقات خلال العام المنصرم، ويجب تقديم معلومات مقارنة مشابهة عن الأداء غير المالي.	5- تقرير الحساب الختامي:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
■ يجب عرض بيانات النفقات بصيغ إجمالية، واقتطاع الدخل المخصص وتكاليف المستخدمين بشكل واضح وعلى نحو منفصل. ■ مراعاة تصنيف النفقات حسب التصنيف الإداري والوظيفي والاقتصادي. ■ يجب أن يتضمن تقرير الحساب الختامي مناقشة شاملة للأصول والالتزامات المالية الحكومية، وكذلك الأصول غير المالية والارتباطات الخاصة بالمعاشات، والخصوم الاحتمالية وذلك وفقا لأفضل الممارسات الواردة في القسم الثاني من الدليل.	تابع 5- تقرير الحساب الختامي:
■ يهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على الحالة العامة لمالية الحكومة قبل الفترة التي تسبق مباشرة أي عملية انتخابية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يزيد مستوى الوعي لدى جمهور الناخبين. ■ ينبغي ان يتضمن هذا التقرير المعلومات نفسها التي يتضمنها تقرير منتصف العام. ■ يجب إيلاء عناية خاصة لضمان نزاهة مثل هذا التقرير، وذلك وفقا لأفضل الممارسات الواردة في القسم الثالث من الدليل.	6- التقرير السابق للانتخابات:
■ يقيم هذا التقرير مدى قابلية السياسات الحكومية الحالية للاستمرار في الأجل الطويل ■ يقيم التقرير انعكاسات التغير الديموغرافي على	7- التقرير طويل الأجل:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
الموازنة، مثل التبدلات العمرية للسكان والتطورات الأخرى المحتملة على المدى البعيد ما بين (10 - 40 سنة). ■ يجب توضيح كل الفرضيات الأساسية التي يستند إليها التقرير، وكذلك عرض عدد من السيناريوهات المعقولة.	تابع 7- التقرير طويل الأجل:

والهدف من تلك التقارير وضع ضوابط يمكن من خلالها تقييم الإدارة المالية العامة والمحاسبة في إطار شفافية الموازنة للدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

من تلك الضوابط وضع أطار زمني لموعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية بالدولة، وكيفية إعدادها وعرضها وتصنيفها، كما يوضح المتطلبات الخاصة بالأهداف المتعلقة بإعداد الموازنة والتقارير الخاصة بمدى تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية سواء كان شهريا أو نصف سنوي، أما تقرير الحساب الختامي فيضع المتطلبات الواجب وضعها لمقارنة مدى الالتزام بالنفقات والإيرادات التي وضعها البرلمان والتنفيذ الفعلي من جانب الحكومة.

2.4.2 القسم الثاني: الإفصاحات المحددة

لكي يتم استكمال شروط وقواعد الشفافية يجب الكشف عن ستة عناصر محددة في إطار التقارير المختلفة السابق الإشارة عنها في القسم الأول وهذه العناصر هي:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
من أهم المخاطر التي تواجه الحكومة هو الانحرافات عن الفروض الاقتصادية التي تستند إليها الموازنة لذا ينبغي الإفصاح عن كافة الفرضيات الاقتصادية بوضوح، وهذا يتضمن توقعات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وتركيبه هذا الناتج، ومعدلي التشغيل والبطالة، والحساب الجاري، ومعدلات التضخم والفائدة، السياسة النقدية، وإجراء تحليل الحساسية حول أثر تغيرات المؤشرات الاقتصادية الأساسية على الموازنة.	1- الفروض الاقتصادية:
هي الإيرادات الضائعة نتيجة للأحكام الانتقائية في قانون الضرائب، ويمكن أن تشمل أيضا الإعفاءات من الوعاء الضريبي، والبدلات المخصومة من الدخل الإجمالي، والقيود الضريبية الدائنة المخصومة من الالتزامات الضريبية، وتخفيضات المعدلات الضريبية، وتأجيل دفع الضرائب (مثلما يحدث في حالة الإهلاك المُعجل)، ينبغي أن تتضمن وثائق الموازنة بيانات تصف طبيعة النفقات الضريبية	2- النفقات الضريبية:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
يجب الإفصاح عن كافة الأصول المالية والالتزامات الحكومية في الموازنة في تقريرى منتصف ونهاية العام، والإفصاح عن النشاط الافتراضي الشهري في التقارير الشهرية والوثائق المتعلقة بها، مع تصنيف عمليات الافتراض حسب فئة العملة التي يحسب بها الدين، وأجال الاستحقاق، ونوعية سعر الفائدة (ثابت أو متغير) وما إذا كان الدين قابل للسداد قبل تاريخ الاستحقاق.	3- الأصول والالتزامات المالية:
يجب الإفصاح عن الأصول غير المالية مثل العقارات والمعدات في إطار المحاسبة على أساس الاستحقاق فانه سيكون هناك إقرار بالأصول غير المالية، وبالتالي يجب تقييم تلك الأصول مع وضع جدول زمني لإهلاكها، تقديم معلومات عن طرق التقييم والإهلاك، وعندما لا يتم الاحتساب بناء على أساس الاستحقاق، يجب الحفاظ على سجل بالأصول غير المالية ومعلومات موجزة عن هذا السجل وتقديمها في الموازنة وفي تقريرى منتصف العام ونهاية العام.	4- الأصول غير المالية:
هي الفارق بين المنافع المتراكمة الناجمة عن خدمة ماضية والمساهمات التي قدمتها الحكومة لقاء هذه المنافع، هنا يجب مراعاة الإفصاح عن مخصصات رواتب المتقاعدين في الموازنة، وفي تقرير منتصف العام وتقرير نهاية العام، والإفصاح عن الفرضيات الأساسية للدراسات التي تحكم مخصصات رواتب المتقاعدين، وتقدير قيمة كل الأصول ذات العلاقة برواتب الموظفين التقاعدية وفقا لقيمة السوق.	5- الالتزامات المتعلقة بمعاشات التقاعد للموظفين:

أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية	التقارير
مخصصات الطوارئ هي تلك المخصصات التي يرتبط تأثيرها في الموازنة بأحداث مستقبلية قد تحدث وقد لا تحدث، ومن الأمثلة الشائعة عنها ضمانات القروض الحكومية، وبرامج التأمين الحكومية، والدعاوى القانونية ضد الحكومة و هنا يجب العمل علي الإفصاح عن المخصصات الطارئة المهمة في الموازنة، وفي تقرير منتصف العام وفي البيانات المالية السنوية، الكشف عن المقدار الكلي لمخصصات الطوارئ، و تصنيفها، وفقا لبنودها الرئيسية بما يشير إلى طبيعتها، والإفصاح عن المعلومات المتعلقة بجوانب القصور في كل بند حسب تاريخها، وفي الحالات التي لا يمكن فيها تقدير مخصصات الطوارئ كميا يجب وضعها في قائمة وتصنيفها.	6- الخصوم المحتملة:

3.4.2 القسم الثالث: الرقابة والمساءلة

يقدم هذا القسم أفضل الممارسات لضمان نزاهة التقارير المقدمة وتفعيل عملية المساءلة وذلك على النحو التالي:

التقارير	أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية
1- سياسات محاسبية:	يجب أن يرفق مع التقرير ملخص يوضح السياسات المحاسبية المتبعة، وتحدد هذه السياسات أساس المحاسبة المطبق، إذا ما تعين إدخال أي تغييرات على السياسات المحاسبية المطبقة فإنه ينبغي تقديم شرحا وافيا لطبيعة ذلك التغيير، والأسباب الداعية إليه، كما يجب تعديل المعلومات عن فترات التقارير السابقة بشكل يسمح بالمقارنة بين الفترات التي تغطيها التقارير حسبما تقتضي الحاجة.
2- النظم والمسئولية:	يجب وضع نظام فعال لإجراء عملية الرقابة الداخلية، بما في ذلك المراجعة الداخلية، وذلك لضمان نزاهة المعلومات الواردة في التقارير، كما ينبغي أن يحتوي كل تقرير على بيان بالمسؤولية من جانب وزير المالية والموظف الرئيسي، المستوى المسئول عن إعداد التقرير، ويصادق الوزير علي أن القرارات الحكومية ذات الأثر المالي على الموازنة متضمنة في التقرير، ويصادق الموظف رفيع المستوى على أن وزارة المالية استخدمت أفضل الآراء المهنية لديها في إعداد التقرير.

التقارير	أفضل الممارسات الخاصة بالشفافية
3- المراجعة:	تقوم المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات بمراجعة حسابات تقرير نهاية السنة بما يتماشى مع ممارسات مراجعة الحسابات المقبولة بشكل عام، كما يجب أن يقوم البرلمان بفحص تقارير المراجعة التي تُعدها تلك المؤسسة.
4- الفحص من جانب الجمهور والبرلمان:	يجب أن يتاح للبرلمان الفرصة والموارد اللازمة للقيام بفحص أي تقرير مالي، عندما يجد ذلك ضرورياً، كما ينبغي أن تكون جميع التقارير المالية المشار إليها في الممارسات النموذجية متاحة للجمهور بوسائل عدة من ضمنها نشر هذه التقارير مجاناً على الانترنت، مع أهمية أن تشجع وزارة المالية بشكل فعال جعل عملية الموازنة مفهومة للمواطنين الأفراد والمنظمات غير الحكومية.

5.2- تقييم مراعاة مصر لدليل لأفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وفقا لمؤشر الموازنة المفتوحة.

يعرض الجدول رقم (2-1) لمدى توافر الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة التي تعبّر عن شفافية الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية، والتي سبق وأن قام الباحث بسرد مفاهيمها في هذا الفصل من الدراسة :

الجدول رقم (2-1)

الوثائق التي تعبّر عن شفافية الموازنة العامة للدولة في الحالة المصرية

عام 2012، 2015

الموقف من النشر لعام 2015	الموقف من النشر لعام 2012	الوثيقة (التقرير)
لم يتم إعداده	لم يتم إعداده	بيان ما قبل الموازنة
تم نشره متأخرا	للاستعمال الداخلي فقط	مشروع موازنة السلطة التنفيذية
تم النشر	تم النشر	الموازنة المعتمدة
لم يتم إعداده	لم يتم إعداده	موازنة المواطن
تم النشر	تم النشر	تقارير خلال السنة
تم النشر	لم يتم إعداده	تقرير منتصف العام
تم النشر	تم النشر	تقرير نهاية السنة
للاستعمال الداخلي فقط	للاستعمال الداخلي فقط	تقرير مراقب الحسابات

المصدر: مسح الموازنة المفتوحة، الشراكة الدولية للميزانية.

وبمراجعة تلك المتطلبات السابق ذكرها وتطبيقها على الحالة المصرية يتضح حدوث تباين في حصول مصر على ترتيب دولي في مؤشر الموازنة المفتوحة منذ عام 2006 حتى عام 2015 من صعود وهبوط في ذلك الترتيب وفقا لما تقدمه مصر من معلومات، ونشر بيانات حول الموازنة العامة المصرية، حيث يوضح الجدول رقم (2-2) ذلك التباين:

الجدول رقم (2-2)

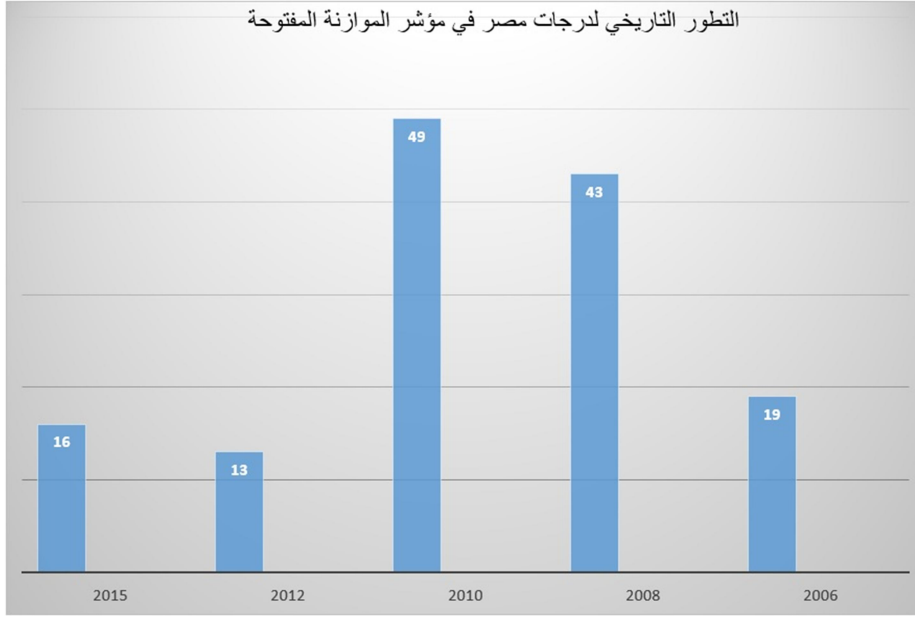
التطور التاريخي لدرجات مصر في مؤشر الموازنة المفتوحة

السنة	عدد الدول التي شملها المسح	مجموع النقاط	الترتيب	أقل وأعلى درجة
2006	59	19	55	89-2
2008	85	43	41	88-0
2010	94	49	44	92-0
2012	100	13	83	93-0
2015	102	16	89	88-0

المصدر: مسح الموازنة المفتوحة، الشراكة الدولية للميزانية، لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع

إلى: <http://www.internationalbudget.org>

شكل (2-3)



وبالنظر للجدول و الشكل السابقين نجد أن مصر حصلت في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006 علي 19 درجة، أما في مسح عام 2008 فقد حصلت علي 43 درجة، كما ارتفع مؤشر الموازنة المفتوحة لمسح عام 2010 ليصل إلى 49 درجة، وكان أهم عوامل هذا التقدم هو إصدار مصر لموازنة المواطن عام 2010 ونشرها للجمهور لتصبح أول دولة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدم علي تلك الخطوة، كما بدأت مصر أيضا في نشر "المشروع التنفيذي للموازنة"، وقامت بنشر تقارير أكثر تفصيلاً خلال عام 2010، حيث قدمت فيها نبذة سريعة عن تطور الموازنة، وقامت بنشر تقرير نهاية العام الذي يقارن التنفيذ الفعلي بالموازنة المعتمدة .وقد ساعدت كل تلك الخطوات الإيجابية على تسجيل مصر لمستويات أعلى في المسح.

وعلى الرغم مما حققته مصر من تقدم في شفافية الموازنة من عام 2006 إلى 2010، والذي ساعد مصر علي تحسين سجلها في هذا الصدد

وفقا لما تم إيضاحه سلفا، إلا أنه لم يخرج بها من خانة الدول التي تقدم " بعض المعلومات.

ويرجع السبب في تراجع مصر على مؤشر الشفافية الى إصدار المجلس الأعلى للقوات المسلحة عام 2011 الموازنة العامة في ظل عدم وجود سلطات أخرى في البلاد، لتحصل مصر على 13 درجة علي سلم الشفافية في مسح عام 2012، حيث وفّرت الحكومة المصرية معلومات ضئيلة عن موازنة الحكومة وأنشطتها المالية خلال السنة، ولم يتم نشر العديد من وثائق الموازنة، مما يجعل من الصعب على المواطنين مساءلة الحكومة عن كيفية إدارتها للمال العام.

قام المسح بتقييم الوثائق الثمانية التي يجب علي الحكومات توفيرها، وتحليل الدرجات التي حصلت عليها مصر في عام 2012 أوضحت النتائج أنه لم يتم إعداد بيان ما قبل الموازنة وهو البيان الذي يوضح المعلومات التي تربط السياسات الحكومية بالموازنة، ويوضح الموضوعات العامة للموازنة المقترحة، والذي يجب أن يعرض علي المجلس التشريعي، وفيما يخص مشروع موازنة السلطة التنفيذية وهو أهم مستند لسياسة الحكومة، والذي يوضح الكيفية التي تعتزم الحكومة القيام بها لجمع الإيرادات من الضرائب والموارد الأخرى، والجهات التي سوف تخصص لها هذه الأموال وأولوياتها، ووضع أهداف هذه السياسة للتنفيذ، فقد تم إعداد هذا المشروع للاستعمال الداخلي فقط، في حين تم نشر الموازنة الفعلية وهي الأداة القانونية التي تعطي للمسؤولين التنفيذيين سلطة زيادة الإيرادات والإنفاق وتحمل الديون.

كما أظهر آخر مسح للموازنة المفتوحة عام 2015 حصول مصر على 16 درجة، حيث حصلت مصر على درجة 0 من 100 نقطة فيم يتعلق بالرقابة على الموازنة من قبل السلطة التشريعية، وذلك لعدم وجود برلمان منتخب يناقش

مشروع الموازنة والحساب الختامي، أما فيما يتعلق بالرقابة من قبل الجهاز المركزي للمحاسبات على الموازنة فحصلت مصر على 42 من 100 درجة، ووصف المسح هذه الرقابة من قبل جهاز المحاسبات بـ"المحدودة"، وفيما يتعلق بمعيار المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة فقد حصلت مصر على تقدير وصفه المسح بـ"الضعيف" بواقع 8 من 100 درجة، وقال المسح: "الحكومة ضعيفة في مدّ الجمهور بفرص المشاركة في إعداد الموازنة"، التحسن المحدود الذى شهده ترتيب مصر من 13 درجة عام 2012 إلى 16 درجة عام 2015 سببه إصدار الحكومة لموازنة المواطن في العام المالي 2015/2016 وهذا غير كافٍ لتحسين شفافية الموازنة، مؤكدة أن عدم وجود برلمان منتخب سبب رئيسي في استمرار الترتيب المتراجع.

وتعد موازنة المواطن وثيقة تصدرها وزارة المالية تضم أهم البنود العامة للمواطن، وتوضح أولويات الإنفاق العام، ومن أين يتم تحصيل الإيرادات اللازمة لهذه النفقات، بصورة مبسطة يفهمها المواطن العادي، وقد طرحت وزارة المالية موازنة المواطن العام المالي 2015/2016 للمرة الثانية، حيث كانت المرة الأولى التي تطرح فيها هذه الوثيقة عام 2010.

أما عن موقع مصر بين جيرانها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فهو ضعيف وذلك وفقا لمسح الموازنة المفتوحة - مصر (2015) فيوضحه الجدول والشكل التاليين:

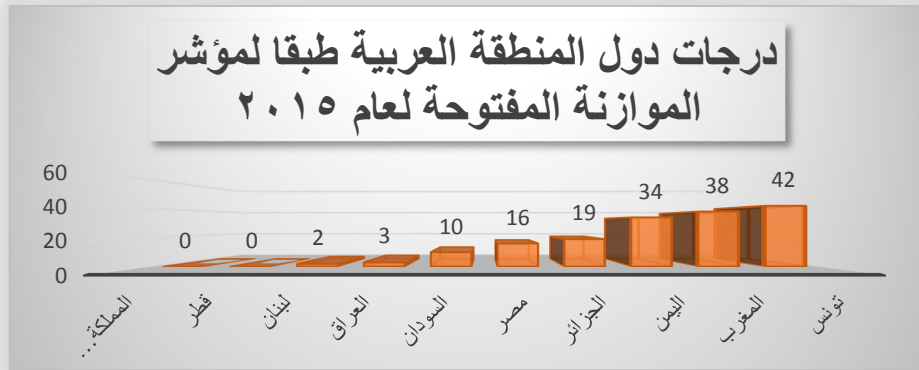
الجدول رقم (2-3)

درجات دول المنطقة العربية طبقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2015

الدولة	الدرجات	الدولة	الدرجات
المملكة العربية السعودية	0	الجزائر	19
قطر	0	اليمن	34
لبنان	2	المغرب	38
العراق	3	تونس	42
السودان	10	الأردن	42
مصر	16		

المصدر: مسح الموازنة المفتوحة، الشراكة الدولية للميزانية.

شكل (2-4)



ويتضح من الشكل السابق أن مصر حصلت على مجموع نقاط يبلغ 16 نقطة، وبذلك تحتل المرتبة السادسة عربياً.

ومما سبق أمكن صياغة الفرض الثالث من فروض الدراسة على النحو التالي:

"يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة"

الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة

للدولة".

6.2- الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر

- طريقة إعداد مشروع الموازنة العامة، حيث تتسم تلك العملية بغياب شبه كامل لمؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي يعني غياب المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة.
- غياب هذه المشاركة أثناء تنفيذ الموازنة، الأمر الذي يعني غياب أي شكل من أشكال الرقابة المجتمعية على تنفيذ الموازنة، ولا يقتصر الأمر على مؤسسات المجتمع المدني فقط، ولكنه يشمل أيضا الوزارات الحكومية نفسها، إذ يقتصر دور الوزارات المختلفة على مراجعة هيكل إنفاق العام السابق لإعداد الموازنة الجديدة، ولا يسمح لها إلا بإجراء تعديلات طفيفة على هذا الهيكل، ومن ثم لا يصبح لدى الوزارات مجالا للبحث عن بدائل ذات تكلفة أقل، أو لرسم سياسات طويلة المدى في ضوء تكلفة الفرصة البديلة للموارد المتاحة لها .
- عدم تحديد لجان استماع من خارج المجلس، خاصة من جانب الخبراء والأكاديميين، وليس المسؤولين الحكوميين.
- الاهتمام في النقاش بالقضايا الجزئية دون المناقشة التفصيلية للمشروع المطروح.
- إعداد الموازنة على الأساس النقدي وليس أساس الاستحقاق، حيث تم تعديل المادة (12) من القانون رقم (53) لسنة 1973 والمعدلة بالقانون

رقم (87) لسنة 2005 وتم من خلال ذلك التعديل توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل المعاملات من خلال النص علي التحول الكامل إلى الأساس النقدي في إعداد الموازنة العامة بما في ذلك الاستثمارات، وعلى الرغم من أن الأساس النقدي يتسم بالوضوح والبساطة ويمكن السلطات التشريعية من الرقابة المالية علي الوحدات الحكومية من خلال بيان مدى التزامها بحدود الصرف إلا أن التداخل في قياس نتائج الأعمال من سنة لأخرى باستخدام هذا الأساس لا يفصح للجمهور عن الجهود المبذولة خلال هذه الفترة، ومثال علي ذلك عندما يتم الاسناد لجهة معينة بتنفيذ أحد المشاريع خلال سنة مالية واحدة فتقوم تلك الجهة بتنفيذ كامل المشروع بنسبة 100% خلال السنة المالية، أنه نظراً لقصور الموارد المالية فيتم سداد جزء من مستحقاتها، وبالتالي ووفقاً لمعدلات التنفيذ المالي لم يتم المشروع بأكمله خلافاً للحقيقة.

- أحد أساليب إعداد الموازنة حالياً يتطلب من الوزارات مراجعة ختامي نفقات الثلاث أعوام السابقة لإعداد الموازنة الجديدة، ومن جانبها تقوم وزارة المالية بوضع تقديرات السنة المالية الجديدة في ضوء تلك النفقات، مما يدفع الجهات في نهاية كل سنة مالية إلى استنفاد الاعتمادات الموجودة لديها حتى لا يتم تخفيض تلك الاعتمادات في السنة المالية المقبلة، مما يؤدي إلى شراء مستلزمات سلعية لا حاجة لها به، وتحويلها إلى مخزون راكد، أو صرفها في نفقات خدمية ليست في حاجة إليها مما يؤدي إلى هدر في استخدام تلك النفقات وعدم الاستخدام الأمثل لها.

- بعض الملاحظات عند مرحلة إعداد الموازنة وتنفيذها، حيث لا توجد حدود قصوى على الإنفاق في منشور إعداد الموازنة الصادر عن وزارة المالية، مما يفتح الباب أمام الوزارات والهيئات والجهات التابعة المختلفة إلى عدم

الاهتمام بتحديد أولويات الإنفاق، وكذا المبالغة في طلب تلك الجهات لمخصصات الإنفاق، مما يترتب عليه محاولة وزارة المالية تخفيض النفقات بدلا من كيفية الاهتمام بالاستخدام الأمثل والرشيد للنفقة¹.

- الإنفاق خارج الموازنة، حيث يمثل هذا الإنفاق أحد أهم أسباب ضعف شفافية الموازنة العامة للدولة في مصر من حيث مدى خضوعها للرقابة وشفافية معاملاتها، ومن أمثلة هذا الانفاق صناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي.

- يعدُّ من المكونات التي تتعامل في المال العام، ولكنها تحاسب خارج الموازنة العامة كذلك، ما يعرف إعلامياً باسم الصناديق الخاصة.
- أعطت المادة رقم (20) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973 وتعديلاته الحق لرئيس الجمهورية بإنشاء "صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة" ويمنح القانون "موازنة خاصة" لتلك الصناديق، كما أعطت أيضاً قوانين أخرى حق إنشاء صناديق خارج الموازنة مثل: قانون الإدارة المحلية الذي يعطي الحق للمحافظين في إنشاء صناديق خاصة، وقانون الجامعات رقم (49) لسنة 1972 التي يعطي ذات الحق لرؤساء الجامعات.
- إنَّ الصناديق الحكومية الخاصة التي تمول نفسها ذاتياً من خارج الموازنة العامة للدولة لأغراض محددة منتشرة في مختلف الدول لأسباب قد تكون وجيهة مثل تذليل العقبات البيروقراطية من الحصول على موارد من خزانة الدولة للإنفاق لأغراض محددة.

(1) عبد الفتاح الجبالي، (2012)، مرجع سبق ذكره

- مخاطر الصناديق غير المشمولة في الموازنة كمصدر للفساد الإداري، حيث أن فكرة إنشائها خارج الموازنة ما هي إلا تحايل للبعد عن الرقابة والمساءلة والشفافية، وعن استخدام أموال هذه الصناديق الممولة من المواطنين لتمويل الأحزاب السياسية، مما يؤثر سلبياً على جودة الحوكمة السياسية، وتضرب الدراسة المثل بالتأثير التدميري الذي أحدثته تلك الصناديق في دول أوروبا الشرقية والوسطى في مطلع تسعينيات القرن الماضي على أداء المال العام لتلك الدول¹.

7.2- الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية

الموازنة:

أولاً: الدستور:

(1) الدستوري المصري سنة 2007 :

- تعديل المادة رقم (115) من والخاصة بطريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة على مجلس الشعب، وفقاً للآتي وذلك بزيادته مدة مناقشة للموازنة داخل المجلس من شهرين إلى ثلاثة أشهر:
- يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، إلا بموافقة عليها. ويتم التصويت على مشروع الموازنة بابا بابا.
- ويجوز لمجلس الشعب أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، وإذا ترتب على التعديل زيادة في

(1) Allen ,R & Radev, D. (2010). Extra budgetary Funds: Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund,p24,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>

إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات بما يحقق إعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها. ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية.

(2) الدستوري المصري سنة 2014 :

(1) مواد متعلقة بصفة مباشرة بطريقة اعداد ومواعيد عرض الموازنة والحسابات الختامية

▪ المادة رقم (124)، والخاصة بطريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة على مجلس النواب:

تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً.

ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة.

وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن.

وفى جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أى نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة.

ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها.

وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون.

ويود الباحث الإشارة أن تلك المادة قد اغفلت عن الإجراء الواجب إتباعه في حالة ما إذا لم يتم إصدار قانون ربط الموازنة في موعده.

كما أن الدستور المصري في تلك المادة قد استخدم كلمتي (نفقات، إيرادات)، في حين أن الاصح هي كلمتي (استخدامات، موارد).

■ المادة (125) والخاصة بعرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب:

يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي.

ويتم التصويت على الحساب الختامي بابًا بابًا، ويصدر بقانون. ولللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى.

■ المادة (127) والخاصة بالافتراض:

لا يجوز للسلطة التنفيذية الافتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزنة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب.

■ المادة (128) والخاصة بقواعد تحديد المرتبات والمعاشات

يبين القانون قواعد تحديد المرتبات و المعاشات والتعويضات والإعانات و المكافآت التي تقرر على الخزنة العامة للدولة، ويحدد حالات الاستثناء منها، والجهات التي تتولى تطبيقها.

■ المادة (165) والخاصة باختصاصات الحكومة:

تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية: إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة..... .

■ المادة (185) والخاصة بالهيئات القضائية:

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.

■ المادة (203) والخاصة بموازنة القوات المسلحة:

ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع.

ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وعند مناقشة الموازنة، يُضم رئيس هيئة الشؤون المالية للقوات المسلحة، ورئيساً لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس دون أن يكون له صوت محدود.

(2) مواد مكملة لطريقة إعداد الموازنة.

■ المادة رقم (8) والخاصة بالتضامن الاجتماعي:

يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي.

وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون.

■ المادة رقم (18) والخاصة بالإنفاق على الصحة:

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 تتصاعد 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 إعفاءهم منها طبقاً لمعدلات دخولهم.

ويجزم 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 رقم (19) والخاصة بالإنفاق على التعليم:

التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأسيس 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، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها.

▪ المادة رقم (21) والخاصة بالإنفاق على التعليم العالي:

تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وتعمل على تطوير التعليم الجامعي وتكفل مجانيته في جامعات الدولة ومعاهدها، وفقاً للقانون.

وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم الجامعي لا تقل عن 2% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

وتعمل الدولة على تشجيع إنشاء الجامعات الأهلية التي لا تستهدف الربح، وتلتزم الدولة بضمان جودة التعليم في الجامعات الخاصة والأهلية والتزامها بمعايير الجودة العالمية، وإعداد كوادرها من أعضاء هيئات التدريس والباحثين، وتخصيص نسبة كافية من عوائدها لتطوير العملية التعليمية والبحثية.

▪ المادة رقم (23) والخاصة بالإنفاق على البحث العلمي:

تكفل الدولة حرية البحث العلمي وتشجيع مؤسساته، باعتباره وسيلة لتحقيق السيادة الوطنية، وبناء اقتصاد المعرفة، وترعى الباحثين والمخترعين، وتخصص له نسبة من الإنفاق الحكومي لا تقل عن 1% من الناتج القومي الإجمالي تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.

كما تكفل الدولة سبل المساهمة الفعالة للقطاعين الخاص والأهلي وإسهام المصريين في الخارج في نهضة البحث العلمي.

▪ المادة رقم (38) والخاصة بالنظام الضريبي:

هدف النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة إلى تنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية.

لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا بقانون، ولا يجوز الاعفاء منها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم، إلا في حدود القانون.

ويراعى في فرض الضرائب أن تكون متعددة المصادر. وتكون الضرائب على دخول الأفراد تصاعدية متعددة الشرائح وفقا لقدراتهم التكبيفية، ويكفل النظام الضريبي تشجيع الأنشطة الاقتصادية كثيفة العمالة، وتحفيز دورها في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.

تلتزم الدولة بالارتقاء بالنظام الضريبي، وتبنى النظم الحديثة التي تحقق الكفاءة واليسر والاحكام في تحصيل الضرائب. ويحدد القانون طرق وأدوات تحصيل الضرائب، والرسوم، وأي متحصلات سيادية أخرى، وما يودع منها في الخزانة العامة للدولة.

وأداء الضرائب واجب، والتهرب الضريبي جريمة.

■ المادة رقم (68) والخاصة بالمعلومات والإفصاح عنها

المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمداً.

وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً للقانون.

ثانياً: القوانين:

أ) قانون رقم (70) لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها

- المادة (12): يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيدا لإحالتها الى مجلس الشعب قبع ابتداء السنة المالية بشهرين لإقراره وتصدر بقانون.

وهنا يود أن يشير الباحث أن المادة رقم (124) من الدستور المصري لسنة 2014 قد ألزمت الحكومة بتقديم مشروع الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية الجديدة بدلا من شهرين.

ب) قانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة

- التقسيم الجديد للموازنة العامة للدولة في مصر والذي جاء به التعديل الذي ادخله القانون رقم 87 لسنة 2005 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة، حيث أنه جاء متوافقا مع دليل إحصاءات مالية الحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي عام 2001¹ مستهدفاً قدراً كبيراً من الشفافية تمثلت في زيادة عدد أبواب الاستخدامات من أربعة أبواب إلى ثمانية أبواب وفقا للتقسيم الاقتصادي، مما أدى إلى تحديد نطاق كل باب من أبواب الموازنة، زيادة أبواب الموارد من أربعة أبواب إلى خمسة أبواب.

(1) دليل إحصاءات مالية الحكومة هو أحدث حلقة في سلسلة المبادئ التوجيهية الدولية التي أصدرها الصندوق بشأن المنهجية الإحصائية، لمزيد من المعلومات برجاء مراجعة الموقع التالي:

■ تضمنت المادة رقم (4) من القانون بأن تعد الموازنة العامة وفقا للتقسيم الاقتصادي، حيث تم تقسيم كل باب من الأبواب إلى مجموعات، وكل مجموعة إلى بنود، وكل بند إلى أنواع ، وذلك لتتبع الإنفاق الحكومي إلى أدنى مستوى ممكن بهدف تفعيل الدور الرقابي على الإنفاق، كما تعرض المصروفات وتقدم إلى مجلس النواب وفقا للتصنيف الوظيفي لأنشطة الدولة، كما تعد وفقا للتصنيف الإداري للجهات والوحدات، مع مراعاة إجراء التحليل علي أساس البرامج والمشروعات والأعمال في مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون، أن ما يتم إظهاره حاليا من موازنة البرامج والأداء ضمن الجداول التفصيلية للموازنة لا يمثل التطبيق الصحيح لموازنة البرامج التي أشار إليها القانون رقم 87 لسنة 2005 والمعدل للقانون رقم 53 لسنة 1973 بتطبيقها خلال خمس سنوات من إقراره، وإنما عبارة عن ملخص للبرامج في نهاية الجداول التفصيلية للهيئة الموازنة عبارة عن أرقام مصممة لا تعبر عن نشاط تلك الهيئة وبرامجها المطلوب تنفيذها لتحقيق ذلك النشاط ودورها في تحقيق أهداف الخطة القومية ثم التوزيع الزمني لبرامج النشاط اللازمة لتحقيق هذه الأهداف علي سنوات الخطة، ثم تحليل ما يخص السنة المالية من أهداف رئيسية إلى أهداف فرعية وتوزيعها علي مراكز المسئولية المختصة بالهيئة.

■ المادة رقم (10):

ما يدرج للجهة الواحدة كاعتمادات إجمالية لا يتجاوز 20% من إجمالي الاعتمادات المدرجة لإنفاق هذه الجهة بالموازنة العامة للدولة، على أن يتم تخفيض هذه النسبة خلال السنوات الأربع التالية للعمل بأحكام هذا القانون لتصبح 5% في السنة المالية الرابعة، وفقا لبرنامج زمني يحدده وزير المالية....،

ويراعى أن ما يدرج كاحتياجات عامة لا يتجاوز 5% من إجمالي استخدامات الموازنة العامة للدولة بدون الفوائد، وتوزع هذه الاحتياجات خلال العام المالي على أبواب وتقسيمات الاستخدامات المختلفة، بما في ذلك الفوائد في إطار المعايير التي يعرضها وزير المالية على مجلس الوزراء، ويتضمن الحساب الختامي الذي يقدم لمجلس الشعب ما تم استخدامه من الاحتياجات.

■ تعديل المادة (12) حيث تم من خلال ذلك التعديل توحيد الأساس المحاسبي في تسجيل المعاملات من خلال النص على التحول الكامل إلى الأساس النقدي في إعداد الموازنة العامة بما في ذلك الاستثمارات، وسبق أن ذكر الباحث أنه يعاب على هذا الأساس بسبب عدم توضيحه للمنفذ الفعلي.

■ تعديل المادة (14) والتي تضمنت أن تتم إعداد مشروعات الموازنة وفقا لما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة مع مراعاة معدلات النمو الحقيقي والتضخم وعلي أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والاقتصادية التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف المخططة ومع مراعاة استبعاد أية إيرادات استثنائية تحققت خلال سنة معينة.

ج) القانون رقم (109) لسنة 2008 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والخاصة بقواعد

ومواعيد إعدادها:

الذي ألزم الجهات المعنية بتقديم مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بستة أشهر على الأقل، وإلزام الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات إلى وزارة المالية خلال شهر من تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامي كما ألزم وزارة المالية بإحالة مشروعات قوانين ربط الحساب الختامي للموازنات العامة وبياناته التفصيلية إلى مجلس

النواب والجهاز المركزي للمحاسبات في مدى أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية. وكذلك ألزم الجهاز المركزي للمحاسبات بتقديم تقريره إلى مجلس الشعب في موعد غايته خمسة أشهر من انتهاء السنة المالية.

د) القانون رقم (72) لسنة 2013 والمتضمن استبدال نص الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة (10) من القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة بالنص الآتي:

يراعى أن ما يدرج كاعتمادات إجمالية للجهة الواحدة لا يتجاوز نسبة (5%) من إجمالي الاعتمادات المدرجة لأنفاق الجهة بالموازنة العامة على أن يستثنى من ذلك موازنة القوات المسلحة.

كما يدرج كاحتياجات عامة لا يتجاوز (5%) من إجمالي استخدامات الموازنة العامة للدولة بدون الفوائد، وتوزع هذه الاحتياجات وتقسيمات الاستخدامات المختلفة بما في ذلك الفوائد في إطار المعايير التي يعرضها وزير المالية على مجلس الوزراء.

ويتضمن الحساب الختامي الذي يقدم لمجلس النواب ما تم استخدامه من هذه الاحتياجات.

هـ) القانون رقم (139) لسنة 2006 بتعديل أحكام القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية.

الذي أدخل مفهوم حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي، وبمقتضى هذا القانون تم استدعاء كافة أموال الجهات الإدارية من البنوك المختلفة الى حساب الخزانة الموحد مع الحفاظ على ملكية هذه الأموال للجهات صاحبة الحساب وتظل هي المتصرف الأساسي فيها سحباً وإيداعاً ويحق لها بعد موافقة وزارة المالية الحصول على عائد هذه الأموال، الأمر الذي يسمح بوجود غطاء مالي

للخزانة العامة للدولة يساعدها على الحد من الاقتراض طالما وجدت هذه الأموال غير المستغلة من جانب الجهات ومن ثم يساعد على تخفيض أعباء الدين العام.

كما يساعد على تحقيق متطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل سواء كان ممول من (الخزانة العامة - الحسابات والصناديق الخاصة - التمويل الذاتي)، وكذلك تعميق المفاهيم المحاسبية للإدارة المالية السليمة، وضبط التدفقات النقدية في الخزانة العامة بما يعزز من مفهوم وحدة الموازنة لإحكام ضبط الإنفاق العام في المجتمع.

و) القانون رقم (127) لسنة 1981، بشأن المحاسبة الحكومية.

حيث تم تعديل المادة السابعة من اللائحة التنفيذية للقانون والخاصة بالمناقشات بين البنود والانواع داخل الوحدة مما جعل تنفيذ الموازنة أكثر مرونة.

ز) القانون رقم (11) لسنة 1979.

فصل الهيئات الاقتصادية عن موازنة الدولة بموجب هذا القانون، واقتصار العلاقة بينها وبين الموازنة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الهيئات من قروض ومساهمات.

ح) قانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية.

حيث تضمنت المواد من (119) حتى (122) طريقة اعداد الموازنة العامة الخاصة بالإدارة المحلية وكذا، كما تضمنت المادة (123) الزام المحافظات والوحدات المحلية التابعة لها بتقديم الحساب الختامي الى كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات، وذلك في المواعيد ووفقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون الموازنة العامة للدولة.

ط) قانون رقم (119) لسنة 1980 بشأن إنشاء بنك الاستثمار القومي

حيث أنشئ بنك الاستثمار القومي بغرض تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق الإسهام في رؤوس أموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل، ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات.

ي) قانون رقم (144) لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.

حيث ألزمت المادة رقم (18) من القانون الجهاز المركزي للمحاسبات بإرسال ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب ووزارة المالية.

ك) قانون رقم (88) لسنة 2003، بشأن إصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.

حيث تضمن المادة (27) من قانون البنك المركزي طرق وشروط تمويل العجز الموسمي في الموازنة العامة لضمان الحد من السحب على المكشوف وفقاً للاتى:

يقدم البنك المركزي تمويلاً للحكومة بناء على طلبها لتغطية العجز الموسمي في الموازنة العامة، على ألا تتجاوز قيمة هذا التمويل (31 %) من متوسط إيرادات الموازنة العامة في السنوات الثلاث السابقة، وتكون مدة هذا التمويل ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدد أخرى مماثلة، ويجب أن يسدد بالكامل خلال اثني عشر شهراً على الأكثر من تاريخ تقديمه.

وتحدد الشروط الخاصة بهذا التمويل بالاتفاق بين وزارة المالية والبنك وفقاً لحالة النقد والائتمان السائدة.

(أ) قانون رقم (1) لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

نصت المادة (402) على أن المجلس مستقل بموازنته، وتدرج رقما واحد في موازنة الدولة.

ثالثاً وزارة المالية:

أ- قامت وزارة المالية بنشر بعض البيانات والتقارير الخاصة بالموازنة العامة للدولة سواء منشور إعداد الموازنة، والبيان المالي، والجدول التفصيلية لاعتمادات الموازنة، وكذا المنصرفات الفعلية سواء الربع سنوية الخاصة بالسنة المالية تحت التنفيذ أو الخاصة بالسنوات المالية المنقضية على البوابة الإلكترونية لوزارة المالية.

ب- سداد الأحكام القضائية على مصلحة الجمارك، وذلك بالاستبعاد من إيراداتها بدلا من إدراج المبالغ اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية ضمن الاحتياطات العامة المدرجة بموازنة الأقسام العامة، بخلاف ما كان متبع في السنة المالية 2009/2008⁽¹⁾.

ج- استحداث أنواع جديدة بالباب الثاني ومنها على سبيل المثال وليس الحصر (نفقات الحراسة والأمن - نفقات النظافة) بدلا من صرفها على نوع (نفقات أخرى متنوعة)⁽²⁾.

د- أظهر مبالغ الدعم الموجهة لكافة المجالات ضمن اعتمادات الباب الرابع في قسم الدعم وخفض تكاليف المعيشة اعتبار من موازنة السنة المالية 2006/2005.

(1) وزارة المالية، البيان المالي لمشروع موازنة السنة المالية 2009/2008، ص 62.

(2) الجداول التفصيلية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2015/2014.

وبناء على عرض الملامح الرئيسية للخطوات المبذولة من قِبَل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة يمكن استخلاص عدد من النتائج الأساسية وأهمها:

1. مخالفة بعض الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة لمواد الدستور المصري وكذا مواد القانون رقم (53) لسنة 1973 وتعديلاته فيما يتعلق بإدراج اعتمادات موازنتها رقماً واحداً ومنها على سبيل المثال الجهاز المركزي للمحاسبات، والمجلس القومي لحقوق الإنسان.

2. أدت التعديلات الدستورية المهمة التي زادت من مدة عرض الموازنة على البرلمان وكذلك خفضت من مدة عرض الحساب الختامي ونشره إلى نتائج جيدة في تقرير مؤشر شفافية الموازنة، حيث حصلت على 43 نقطة عام 2008 و 49 نقطة عام 2010، وبالتالي انتقلت من المرتبة الـ 54 من 59 دولة عام 2005 إلى المرتبة الـ 41 من 85 دولة. والمرتبة الـ 43 من بين 94 دولة عام 2010 وذلك بعد أن قامت بنشر الموازنة على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.

3. غياب البرلمان خلال الفترة (2011- 2015) وما ترتب عليه من عدم مناقشة مشروع الموازنة قد أدى إلى هذا التأخر في الترتيب، رغم الجهود التي تقوم بها وزارة المالية في هذا المجال حيث بدأت في إصدار البيان التمهيدي للموازنة، وكذلك موازنة المواطن باعتبارهما من الوثائق الأساسية في هذا الصدد.

8.2- خلاصة الفصل:

نستخلص مما سبق أن شفافية الموازنة تشير إلى سهولة اطلاع العامة على كافة المعلومات عن الأنشطة المالية للحكومة وفى الوقت المناسب، ولضمان مشاركة المواطنين في مناقشات الموازنة يجب مراعاة المعايير التالية: وضوح الأدوار والمسئوليات داخل الحكومة، ضرورة عرض البيانات الخاصة بأنشطة إعداد الموازنة وتنفيذها، ورفع التقارير بأسلوب واضح، ولا بد من خضوع البيانات المالية لجهات مستقلة من أجل تأكيد سلامتها، وعلى الحكومة أن تقوم بنشر التقارير الأساسية الخاصة بالموازنة حيث يجب أن تقوم بتفعيل الموازنة قبل بداية السنة المالية من خلال جعل الموازنة قيد التنفيذ متاحة للعموم ويجب أن تنشر الحكومة أيضاً ملخصاً مبسطاً للموازنة المعتمدة لتكون الموازنة مفهومة للجمهور بشكل واسع، وهناك وثائق ينبغي أن تنشرها الحكومة خلال تنفيذ الموازنة وهي تقارير خلال السنة "شهرية أو نصف سنوية، تقرير الختامي"، كما ينبغي أن يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بنشر تقرير مراجعته عن إعداد وتنفيذ الموازنة.

كما تم استعراض تجارب الدول النامية في مجال شفافية المالية العامة والموازنة، تقييم الشفافية والمشاركة في إعداد ومتابعة الموازنة العامة للدولة في مصر، الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر، الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة.

الفصل الثالث

**أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة
العامة للدولة: دراسة ميدانية**



الفصل الثالث

أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة: دراسة ميدانية

تمهيد:

يقوم الباحث في هذا الفصل بدراسة ميدانية، للوقوف على أثر تطبيق المعايير الدولية لشفافية المالية العامة ونشر البيانات على عملية إعداد الموازنة العامة للدولة.

تعتبر هذه الدراسة وصفية لأنها تصف خصائص عينة الدراسة، واستنتاجيه لأنّه توجد فرضيات في الدراسة تحتاج إلى اختبارها، أمّا من حيث طبيعتها فهي ميدانيّة وتحليلية.

فلإجابة على أسئلة الدراسة تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي باستخدام أسلوب المعاينة، حيث يعتبر هذا المنهج ملائماً لهذا النوع من البحوث، وذلك لإمكانية استقصاء آراء عدد كبير من المبحوثين، كما أن هذا المنهج يقوم على وصف للظاهرة محل الدراسة، ومن ثم تحليل نتائج الدراسة للربط بين متغيراتها، للوصول إلى أسبابها، واستخلاص النتائج، ومن ثم تعميمها.

1.3. فروض البحث:

يسعى الباحث من خلال استطلاع آراء الأطراف ذوي الاهتمام بموضوع البحث، وذلك باستخدام استمارة استبيان، تم تصميمها بما يساعد على اختبار مدى صحة فروض البحث والتي تتمثل في:

الفرض الأول:

الفرض العدم: "لا يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

الفرض البديل " يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

الفرض الثاني:

الفرض العدم: "لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

الفرض البديل: "يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

الفرض الثالث:

الفرض العدم: " لا يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

الفرض البديل: " يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

2.3 المنهج والإجراءات:

يهدف هذا الفصل إلى بيان منهجية الدراسة؛ حيث سيتم تناول مجتمع الدراسة ووحدة التحليل ومعايير القياس واختبار صدق وثبات أداة القياس، وأساليب جمع البيانات إضافة إلى الأسلوب الإحصائي المستخدم لتحليل

البيانات، وبالاعتماد على برنامج الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية
Statistical Package for the Social Sciences.(SPSS)

3.3. مجتمع وعينة البحث:

يتمثل الهدف الرئيس للبحث في القيام بدراسة أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، ونظراً لعدم توفر إطار كامل لمجتمع الدراسة الميدانية يسمح باختيار عينة عشوائية، ولأن موضوع البحث يحتاج إلى خبرة خاصة، لذا لجأ الباحث إلى اختيار عينة عمدية، ((وهي عينة يتم اللجوء إليها عندما يحتاج موضوع الدراسة استشارة ذوي الخبرة العلمية والعملية في موضوع الدراسة، ومن خصائصها أنها عينة تحمل كل خصائص العينة الأساسية (عينة الدراسة) وتنتمي كل مفرداتها إلى مجتمع الدراسة))، لذا فقد قام الباحث باختيار هذه العينة العمدية من ذوي الخبرة والدراسة بموضوع الدراسة لتحقيق هدف البحث.

وقد اعتمد الباحث على أسلوب المقابلة المباشرة كأساس لأسلوب العمل الميداني لجمع بيانات المسح وعليه أساس ذلك فقد اشتمل مجتمع الدراسة على الاطراف الآتية:

- العاملين بقطاعي الموازنة العامة والإدارة المحلية بوزارة المالية (رئيس قطاع الموازنة العامة للدولة، رئيس الإدارة المركزية لموازنة الجهاز الإداري بقطاع الموازنة العامة للدولة، رئيس الإدارة المركزية لموازنة الهيئات الخدمية بقطاع الموازنة العامة للدولة، رئيس الإدارة المركزية لموازنات محافظات القاهرة الكبرى والدلتا بقطاع موازنة الإدارة المحلية، رئيس الإدارة المركزية لموازنات محافظات الإسكندرية ومطروح ومدن القناة بقطاع موازنة الإدارة المحلية، رئيس الإدارة المركزية لموازنات محافظات الصعيد

بقطاع موازنة الإدارة المحلية، بالإضافة إلى الباحثين الماليين القائمين بإعداد الموازنات.

- المسؤولين والمشاركين عن إعداد الموازنة بالجهات والأجهزة الحكومية التي تشارك في إعداد الموازنة العامة للدولة، ونظرا لتعدد الأجهزة والجهات الحكومية التي تشارك في مرحلة تحضير وإعداد الموازنة العامة للدولة، لأنها تبدأ عادة على مستوى أصغر الوحدات الحكومية حيث تتولى كل وزارة أو مصلحة أو هيئة عامة أو مديرية إعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد موازنتها.

وبالتالي يمكن تعريف إطار المجتمع على أنه قائمة الوزارات أو المصالح أو الهيئات العامة أو المديريات-التي تحقق تعريف مجتمع الدراسة- ولتحقيق هدف الدراسة؛ فقد تم استخدام أسلوب المعاينة في جمع البيانات.

هذا، وقد اعتمد الباحث في الحصول على البيانات الخاصة بالدراسة على استمارة استبيان تم توزيعها على مفردات العينة وعددها (110) مفردة من مفردات مجتمع الدراسة على اختلاف مستوياتهم الوظيفية، ولقد بلغت نسبة الاستجابة 95.5% (105) استمارة، وقام الباحث باستبعاد 9 استمارات لعدم الاستيفاء، وبهذا يكون عدد الاستمارات التي أجرى عليها التحليل الإحصائي 96 استمارة بنسبة 87%.

4.3. أداة البحث

من أجل اختبار فروض البحث، تم تطوير أداة القياس المناسبة لهذا الغرض، وهي استمارة الاستبيان لجمع البيانات الأولية اللازمة، وقد تم بناء أداة القياس بشكلها النهائي وفق الإجراءات الآتية:

1- تصميم الاستبانة: حيث تم الاعتماد على استبانة خاصة تم تصميمها وتطويرها كي تتفق مع أغراض البحث وتساعد على اختبار فروض الدراسة.

2- (استطلاع رأى تجريبي): قام الباحث بعمل اختبار قبلي Pre test (تجريبي) لاستمارة الاستبيان حيث تم توزيع الاستبانة على مجموعة من الخبراء، وقد استخدم الباحث أسلوب المقابلة الشخصية، وذلك لاستجلاء ملاحظاتهم وآرائهم على قائمة الاستبيان، وبيان مدى شموليتها وصحة الفقرات ومدى تحقيقها لأهداف قائمة الاستبيان، كما طلب منهم اقتراح ما يرونه مناسباً من تعديلات ملائمة كي تحقق الاستمارة أهدافها.

وتتكون قائمة الاستبيان المقترحة من قسمين هما:

1- القسم الأول: يحتوي على الخصائص الشخصية والعوامل الوظيفية لشاغل الوظيفة، وتتضمن: (المركز الوظيفي، والمؤهل العلمي، والقطاع التابع له الوظيفة، وعدد سنوات الخبرة العملية).

2- القسم الثاني: يحتوي على (46) فقرة مقسمة إلى ثلاثة محاور تمثل في مجملها عناصر مشكلة الدراسة؛ حيث تم استخدام مقياس ليكرت (Likert) الخماسي، والذي يتكوّن من (1-5) درجات، بحيث تم إعطاء الإجابة الإيجابية المطلقة خمس درجات والإجابة الإيجابية أربع درجات، أمّا الإجابة المحايدة فقد تم إعطاءها ثلاث درجات، في حين كان للإجابة السلبية درجتان، ودرجة واحدة للإجابة السلبية المطلقة لجميع فقرات الاستبانة.

5.3. منهجية الحساب:

تتسم أسئلة البحث بكونها متغيرات وصفية Qualitative Variables يتم الاجابة عنها من خلال الاختيار بين عدد من الإجابات (ليكرت خماسي الاختيارات) حيث تتدرج الاجابة من (موافق بشدة، موافق، محايد، غير موافق، غير موافق إطلاقاً) مقياس ترتيبي، والأرقام التي تدخل في البرنامج تعبر عن الأوزان Weights وهي (موافق بشدة = 5، موافق = 4، محايد = 3)، ثم نحسب بعد ذلك المتوسط الحسابي (المتوسط المرجح) ويتم ذلك بحساب طول الفترة أولاً، وهي في مثالنا هذا عبارة عن حاصل قسمة 4 على 5، حيث 4 تمثل عدد المسافات (من 1 إلى 2 مسافة أولى، ومن 2 إلى 3 مسافة ثانية، ومن 3 إلى 4 مسافة ثالثة، ومن 4 إلى 5 مسافة رابعة)، 5 تمثل عدد الاختيارات، وعند قسمة 4 على 5 ينتج طول الفترة، ويساوي 0.80، ويصبح التوزيع حسب الجدول التالي:

المستوى	المتوسط المرجح
غير موافق تماماً	من 1.00 إلى 1.79
غير موافق	من 1.80 إلى 2.59
محايد	من 2.60 إلى 3.39
موافق	من 3.40 إلى 4.19
موافق تماماً	من 4.20 إلى 5.00

وتعتبر المؤشرات الخاصة بكل سؤال متوسط مرجح يتم حساب أوزانه باستخدام التكرار النسبي للإجابات.

وقد شملت قائمة الاستبيان على العناصر الآتية:

- 1- الفرض الأول: وقد شمل هذا الجزء الفقرات من (1 إلى 11) من قائمة الاستبيان.
- 2- الفرض الثاني: وقد شمل هذا الجزء الفقرات من (12 إلى 27) من قائمة الاستبيان.
- 3- الفرض الثالث: وقد شمل هذا الجزء الفقرات من (28 إلى 46) من قائمة الاستبيان.

6.3. الأساليب الإحصائية المستخدمة

لأغراض تحليل البيانات الخاصة بمتغيرات الدراسة واختبار فروضها، تم استخدام عدد من الأساليب الإحصائية الملائمة لطبيعة البيانات المتوفرة لها، وهي كالآتي:

- 1- الإحصاء الوصفي: تم استخدام التكرارات، والنسبة المئوية، والمتوسطات، والأخطاء المعيارية.
- 2- إجراء اختبار صدق وثبات Reliability لفقرات قائمة الاستبيان المستخدمة للتأكد من الصدق الظاهري للاستبانة، وذلك باستخدام أحد معاملات الثبات مثل معامل " ألفا كرونباخ (Cronbach's Alpha) أو التجزئة النصفية Split-half، ومعامل الثبات يأخذ قيمة تتراوح بين الصفر والواحد الصحيح، فإذا لم يكن هناك ثبات في البيانات فإن قيمة المعامل تكون مساوية للصفر، وعلى العكس فإذا كان هناك ثبات تام في البيانات فإن قيمة المعامل تساوي الواحد الصحيح، أي أن زيادة قيمة معامل ألفا كرونباخ تعني زيادة مصداقية البيانات.

3- الاستدلال الإحصائي: تم استخدام اختبار (t) للتعرف على أثر كل فقرة من فقرات الاستبانة على متغيرات الدراسة، وكذلك لكل متغير حسب عدد الفقرات الخاصة به.

4- تحليل التباين الأحادي ويسمى (ANOVA): ويستخدم في تحليل التباين لتفسير ظاهرة معينة وذلك بتحديد متغير تابع يُفسر من قبل متغير آخر.

5- اختبار (Least Significant Difference (LSD): وتختبر كل الأزواج فإن تم رفض فرضية العدم (تساوي المتوسطات) مقابل الفرضية البديلة (عدم تساوي المتوسطات) فإذا كان الفرق أكبر من LSD فنرفض فرض العدم.

7.3. المعالجة الإحصائية للبيانات

لأغراض تحليل البيانات التي تم تجميعها واختبار الفروض، قام الباحث باستخدام الأساليب الإحصائية المناسبة من خلال برنامج الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية (SPSS)، وذلك على النحو التالي:

8.3. ثبات وصدق المفردات

معامل الثبات Reliability يعنى استقرار المقياس وعدم تناقضه مع نفسه، أي أن المقياس يعطى نفس النتائج باحتمال مساو لقيمة المعامل إذا أعيد تطبيقه على نفس العينة. أما معامل الصدق Validity فيقصد به أن المقياس يقيس ما وضع لقياسه، ويساوي رياضياً الجذر التربيعي لمعامل الثبات.

وقد بلغت درجة اعتمادية وصدق جميع فقرات الاستبانة وفقاً لمعامل كرونباخ ألفا (0.89) وهو مرتفع وموجب الإشارة؛ كما يمكن حساب معامل الصدق البالغ (0.94) عن طريق حساب جذر معامل الثبات وهي نسبة مرتفعة ومناسبة لأغراض الدراسة.

هذا وفي ضوء الردود الصحيحة التي تم الحصول عليها، فقد أمكن للباحث توصيف مفردات عينة الدراسة علي اساس المستوى الوظيفي من خلال الجدول التالي:

9.3. التوصيف النوعي لمفردات العينة

جدول رقم (3-1)

التوصيف النوعي لمفردات العينة

النسبة	العدد	بيان
1- الجهات المشاركة في إعداد الموازنة		
36,5	35	من داخل وزارة المالية
63,5	61	من خارج وزارة المالية
100	96	الإجمالي
2- المؤهل العلمي		
96,9	93	بكالوريوس
2,1	2	ماجستير
1,0	1	دكتوراه
100	96	الإجمالي
3- عدد سنوات الخبرة		
3,1	3	من 5 - 10 سنوات
31,3	30	من 10 سنوات إلى 15 سنة
65,6	63	أكثر من 15 سنة
100	96	الإجمالي

يتضح من تحليل الجدول السابق رقم (3-1) تمثيل مفردات العينة من حيث:

- 1- الجهات المشاركة في إعداد الموازنة: حيث جاءت العينة مناسبة وفقا لأعداد القائمين على إعداد الموازنة سواء من داخل وزارة المالية أو من خارجها، وينعكس ذلك بالإيجاب على مجتمع العينة محل الدراسة.
- 2- المؤهل العلمي: كل العاملين داخل العينة كانوا من حملة المؤهلات العليا، وينعكس ذلك بالإيجاب على مجتمع العينة محل الدراسة.
- 3- عدد سنوات الخبرة: مستوى الخبرة مناسبة بالعينة، وعلى دراية كاملة بالقواعد المحاسبية، وتعاملت مع أكثر من مشروع موازنة وموازنة فعلية، وتستطيع التعبير عن رأيها بإيجابية.

10.3. اختبار فروض الدراسة الميدانية:

1- اختبار الثبات والصدق الذاتي لمتغيرات البحث:

قام الباحث بحساب معامل ألفا كرونباخ لكل مقياس مستخدم في الدراسة بهدف اختبار ثبات هذه المقاييس، ويبين الجدول التالي معاملات الثبات لمقاييس الدراسة:

جدول رقم (3-2)

اختبار الثبات والصدق الذاتي لمتغيرات البحث

معامل الصدق الذاتي	معامل الثبات Cronbach Alpha 's	عدد الفقرات No. of Items	الفرض
0,818	0,670	11	يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.
0,906	0,821	16	يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادر عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.
0,90	0,810	19	يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.
0,94	0,89	46	الإجمالي

يتضح للباحث من الجدول السابق أن معامل الثبات AlphaCronbach لكل متغير من متغيرات الدراسة أكبر من 0,50 مما يدل على ثبات العبارة المكونة لكل متغير من هذه المتغيرات.

هذا ويمكن للباحث من خلال معامل الثبات Alpha Cronbach التوصل لمعامل الصدق الذاتي لكل متغير من متغيرات الدراسة حيث أن:

$$\text{معامل الصدق الذاتي} = \sqrt{\text{معامل الثبات}}$$

ويتضح للباحث من الجدول السابق أن معامل الصدق الذاتي لكل متغير من متغيرات الدراسة أكبر من 0,05 مما يدل على صدق العبارات المكونة لكل متغير من متغيرات الدراسة.

2- اختبار فروض الدراسة

نتائج اختبارات الفرض الأول:

الفرض البديل: "يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

الفرض العدم: "لا يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

أولاً: نتائج الإحصاء الوصفي

قام الباحث بإجراء الإحصاء الوصفي لعبارات الفرض الأول، ويوضح الجدول التالي رقم (3-6) المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لعبارات المتغير الأول المتمثل في ولاء الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة، الشكل رقم (3-1) نسبة الرأي.

نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الأول:

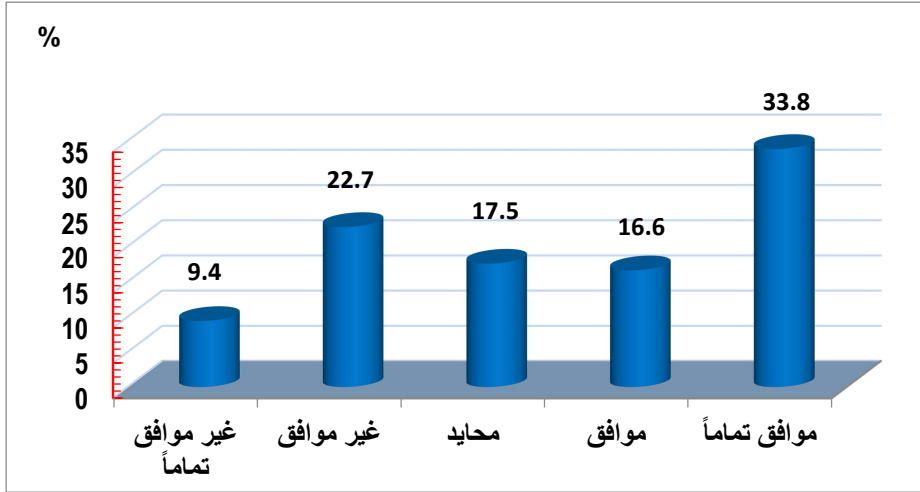
جدول رقم (3-3)

يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر

م	العبارة	غير موافق تماما	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماما	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
		%	%	%	%	%					
1	الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة.	0	0	5.2	22.9	71.9	4.67	0.57	12.24	3	موافق تماما
2	يرتبط بتبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة.	0	0	4.2	22.9	72.9	4.69	0.55	11.65	1	موافق تماما
3	يساعد على ترشيد الإنفاق.	10.4	49	40.6	0	0	2.30	0.65	28.12	6	محايد
4	يتميز بالبساطة والدقة والوضوح.	0	0	4.2	28.1	67.7	4.64	0.56	12.11	2	موافق تماما
5	يساعد المواطن على فهم وإدراك معنى عجز الموازنة.	14.6	39.6	27.1	11.5	7.3	2.57	1.10	42.63	7	غير موافق
6	يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن إعداد الموازنة بما يساعد على وضوح وفهم الموازنة.	0	0	14.6	25	60.4	4.46	0.73	16.48	4	موافق تماما

م	العبارة	غير موافق تماما	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماما	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
		%	%	%	%	%					
7	يساهم في التخطيط السليم لبعض القطاعات كالصحة، والتعليم على سبيل المثال.	26	40.6	20.8	7.4	5.2	2.25	1.08	48.01	10	غير موافق
8	يساعد على إعداد موازنة المواطن.	0	0	16.7	26.0	57.3	4.41	0.76	17.20	5	موافق تماما
9	يوضح مدى تحقيق المشروعات لأهدافها.	20.8	35.4	25	3.1	15.6	2.57	1.29	50.10	11	غير موافق
10	يوضح مدى سرعة تنفيذ المشروعات وتلبية الاحتياجات.	12.5	52.1	12.5	12.5	10.4	2.56	1.17	45.70	9	غير موافق
11	يساعد على تقادي أوجه القصور في الموازنات السابقة.	18.8	33.3	21.9	22.9	3.1	2.58	1.12	43.52	8	غير موافق
المتوسط العام							3.43	0.78	22.74	--	موافق

شكل رقم (3-1) نتائج الإحصاءات الوصفية للفرض الأول



يتضح للباحث من الجدول السابق أن متوسط جميع العبارات أكبر من 3.39 وهذا يدل على وفاء الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر، وذلك من وجهة نظر عينة الدراسة، كما يُلاحظ أن الانحراف المعياري لمعظم العبارات أقل من الواحد وذلك يدل على انخفاض التشتت في استجابات العينة لهذه العبارات.

كما يتضح من الجدول رقم (3-3) أن اتجاهات مفردات عينة البحث قد أظهرت اتجاهًا عامًا نحو الموافقة على وفاء الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر، وذلك بمتوسط حسابي قدرة (3.43) وبمعامل اختلاف معياري قدره (0.78)، وقد كان من أكثر العبارات أهمية في الإجابة على الترتيب في الواقع العملي، "يرتبط بتبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة"، "يتميز بالبساطة والدقة والوضوح"،

"الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة"، وذلك بمعاملات اختلاف معيارية مقدارها (11.65)، (12.11)، (12.24) على الترتيب.

كما يتضح للباحث أيضاً أن أقل العبارات التي حازت على موافقة مفردات عينة البحث هي "يوضح مدى سرعة تنفيذ المشروعات وتلبية الاحتياجات"، "يساهم في التخطيط السليم لبعض القطاعات كالصحة، والتعليم على سبيل المثال"، "يوضح مدى تحقيق المشروعات لأهدافها"، بمتوسط حسابي قدرة (2.56، 2.25، 2.57)، وقد كانت معاملات الاختلاف المعيارية لهذه العبارات هي (45.70)، (48.01)، (50.10) على الترتيب.

ثانياً: نتائج التحليل الإحصائي

اختبار T-test:

قام الباحث باختبار T-test لبيان مدى معنوية متوسط عبارات "وفاء الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

جدول رقم (3-4)

اختبار T-test للفرض الأول

م	العبارة	Test Value = 3.39				Mean المتوسط
		Mean Difference	مستوى المنوية (%.5)	Df	T	
1	الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة.	1.28	0.000	95	21.90	4.67
2	يرتبط بتبويب وتقسيم الموازنة العامة للدولة.	1.3	0.000	95	23.28	4.69
3	يساعد على ترشيد الإنفاق.	1.09-	0.989	95	-16.46	2.30
4	يتميز بالبساطة والدقة والوضوح.	1.25	0.000	95	21.74	4.64
5	يساعد المواطن على فهم وإدراك معنى عجز الموازنة.	0.82-	0.989	95	-7.3	2.57
6	يوفر البيانات والمعلومات التحليلية عن إعداد الموازنة بما يساعد على وضوح وفهم الموازنة.	1.07	0.000	95	14.25	4.46
7	يساهم في التخطيط السليم لبعض القطاعات كالصحة، والتعليم على سبيل المثال.	1.14-	0.987	95	-10.34	2.25
8	يساعد على إعداد موازنة المواطن.	1.02	0.000	95	13.4	4.41
9	يوضح مدى تحقيق المشروعات لأهدافها.	0.82-	0.965	95	-6.21	2.57
10	يوضح مدى سرعة تنفيذ المشروعات وتلبية الاحتياجات.	1.34	0.989	95	-6.92	2.56
11	يساعد على تفادي أوجه القصور في الموازنات السابقة.	0.81-	0.989	95	-7.03	2.58
	المتوسط العام	0.04	0.048	95	5.2	3.43

نلاحظ أن متوسط أسئلة الفرض الأول أكبر من 3.39، وأقل من 4.20 أي أن الإجابات تتجه نحو الموافقة، كما نلاحظ أن متوسط مستوى المعنوية لمعظم الأسئلة $> 0,50$ ، مما يدعم رفض فرض العدم وقبول الفرض البديل وهو (يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر) وذلك بدرجة ثقة 95%.

وهنا يود الباحث الإشارة الى أن العبارات الاتي ذكرها والتي كانت اجابتها غير معنوية أثرت في المتوسط العام وقبول الفرض البديل بمتوسط بلغ 3.43:

- يساعد على ترشيد الإنفاق.
- يساعد المواطن على فهم وإدراك معنى عجز الموازنة.
- يساهم في التخطيط السليم لبعض القطاعات كالصحة، والتعليم على سبيل المثال.
- يوضح مدى تحقيق المشروعات لأهدافها
- يوضح مدى سرعة تنفيذ المشروعات وتلبية الاحتياجات.
- يساعد على تقادي أوجه القصور في الموازنات السابقة.

نتائج اختبار الفرض الثاني:

الفرض البديل: " يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي ".

الفرض العدم: " لا يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي ".

أولاً: نتائج الإحصاء الوصفي

قام الباحث بإجراء الإحصاء الوصفي لعبارات الفرض الثاني، ويوضح الجدول التالي المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لعبارات المتغير الثاني المتمثل في علاقة توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، كما يوضح الشكل رقم (3-2) نسبة الرأي

نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثاني:

جدول رقم (3-5)

يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي

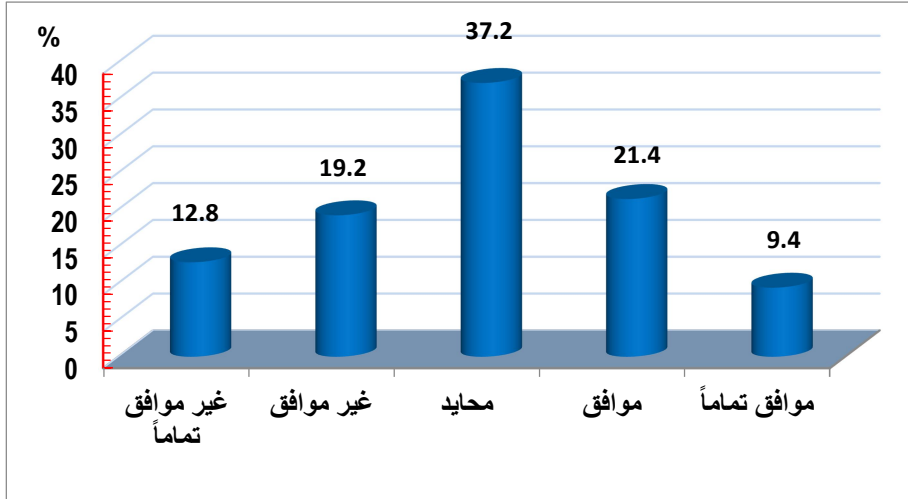
م	العبارة	غير موافق تماما	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماما	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
		%	%	%	%	%					
12	وضوح الأدوار والمسئوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.	12.5	16.7	39.6	22.9	8.3	2.98	1.11	37.21	10	محايد
13	وجود عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة.	22.9	31.3	27.1	10.4	8.3	2.5	1.19	47.61	16	غير موافق

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
14	وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة لتنظيم عملية التحصيل والإنفاق بالنسبة للأموال العامة.	7.3	7.3	35.4	34.4	15.6	3.54	0.78	22.03	1	موافق
15	علانية الموازنة بداية من الإعداد لها مروراً بتنفيذها والرقابة عليها.	5.2	13.5	45.8	24	11.5	3.23	0.99	30.80	3	محايد
16	المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية تغطي كافة أنشطة المالية العامة.	14.6	25	29.2	20.8	10.4	2.88	1.2	41.78	13	محايد
17	تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقاً لتلك الأهداف.	28.1	42.7	22.9	4.2	2.1	2.09	0.93	44.18	15	غير موافق
18	تقديم معلومات تماثل المعلومات التي تتضمنها الموازنة السنوية فيما يتعلق بنتائج السنتين الماليتين السابقتين بالإضافة إلى توقعات عن مجملات الموازنة الرئيسية للسنتين التاليتين للموازنة المعنية.	7.3	9.4	25	41.7	16.7	3.51	1.29	36.66	8	موافق

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
19	إتاحة المعلومات بقدر كبير من الدقة والصحة لضمان سلامة اتخاذ القرارات المرتبطة بها.	15.6	19.8	41.7	15.6	7.3	2.79	1.11	39.69	12	محايد
20	ضمان سهولة الاطلاع على المعلومات المتعلقة بكيفية إعداد الموازنة وتنفيذها.	8.3	13.5	40.6	27.1	10.4	3.18	1.06	33.38	6	محايد
21	تضمن عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة.	25	31.3	35.4	6.3	2.1	2.29	0.98	42.68	14	غير موافق
22	تقديم الموازنات التكميلية للنفقات والإيرادات للبرلمان بأسلوب يتوافق مع أسلوب عرض مشروع الموازنة الأساسي.	9.4	7.3	50	22.9	10.4	3.18	1.03	32.44	5	محايد
23	تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية المتعلقة بها إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد وتقديم البيانات المالية.	6.3	8.3	24	40.6	20.8	3.61	1.09	30.25	2	موافق
24	وجود التزام عام بنشر بيانات المالية العامة في الوقت المناسب.	7.3	9.4	50	24	9.4	3.19	0.98	30.82	4	محايد

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
25	إبلاغ السلطة التشريعية سنوياً بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الموازنة الرئيسية.	9.4	21.9	47.9	13.5	7.3	2.88	1	34.87	7	محايد
26	إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الفعالة، وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.	12.5	26	40.6	16.7	4.2	2.74	1.01	36.97	9	محايد
27	التصريح مسبقاً بالجدول الزمنية لنشر المعلومات المالية العامة والتقيد بها.	13.5	24	39.6	17.7	5.2	2.77	1.06	38.09	11	محايد
المتوسط العام							2.95	0.56	18.79	--	محايد

شكل رقم (3-2) نتائج الإحصاءات الوصفية للفرض الثاني



يتضح للباحث من الجدول السابق أن متوسط جميع العبارات أقل من 3.39 وهذا يدل على عدم توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، وذلك من وجهة نظر عينة الدراسة، كما نلاحظ أن الانحراف المعياري لمعظم العبارات أقل من الواحد وذلك يدل على انخفاض التشتت في استجابات العينة لهذه العبارات.

كما يتضح من الجدول رقم (3-5) أن اتجاهات مفردات عينة البحث قد أظهرت اتجاهاً عاماً نحو المحايدة علي توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع ما جاء في ميثاق الممارسات السليمة لشفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، وذلك بمتوسط حسابي قدرة (2.96) وبمعامل اختلاف معياري قدره (18.75)، وقد كان من أكثر العبارات أهمية في الإجابة علي الترتيب في الواقع العملي، " وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة لتنظيم عملية التحصيل والإنفاق بالنسبة للأموال العامة"، " تشير

الموازنة السنوية والحسابات الختامية المتعلقة بها إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد وتقديم البيانات المالية"، "علانية الموازنة بداية من الإعداد لها مروراً بتنفيذها والرقابة عليها"، وذلك بمعاملات اختلاف معيارية مقدارها (22.03)، (30.25)، (30.80) علي الترتيب.

كما يتضح للباحث أيضاً أن أقل العبارات التي حازت على محايدة مفردات عينة البحث هي "تضمن عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة"، "تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقاً لتلك الأهداف"، "وجود عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة"، بمتوسط حسابي قدره (2.29، 2.09، 2.50) وقد كانت معاملات الاختلاف المعياري لهذه العبارات هي (42.68)، (44.18)، (47.61) على الترتيب.

ثانياً: نتائج التحليل الإحصائي

اختبار T-test:

جدول رقم (3-6)

اختبار T-test للفرض الثاني

م	العبارة	Test Value = 3.39				المتوسط
		Mean Difference	مستوى المعنوية (%5)	Df	T	
12	وضوح الأدوار والمسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.	0.41-	0.998	95	3.63-	2.98
13	وجود عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة.	0.89-	0.978	95	7.33-	2.50
14	وجود قوانين ولوائح وإجراءات إدارية شاملة للموازنة لتنظيم عملية التحصيل والإنفاق بالنسبة للأموال العامة.	0.05	0.0313	95	0.78	3.54
15	علانية الموازنة بداية من الإعداد لها مروراً بتنفيذها والرقابة عليها.	0.16-	0.941	95	1.58-	3.23
16	المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية تغطي كافة أنشطة المالية العامة.	0.51-	0.998	95	4.2-	2.88
17	تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقاً لتلك الأهداف.	1.3-	0.968	95	13.73-	2.09
18	تقديم معلومات تماثل المعلومات التي تتضمنها الموازنة السنوية فيما يتعلق بنتائج السنتين الماليتين السابقتين بالإضافة إلى توقعات عن مجملات الموازنة الرئيسية	0.12	0.0482	95	0.70	3.51

م	العبارة	Test Value = 3.39				Mean المتوسط
		T	Df	مستوى المعنوية (%)	Mean Difference	
	للسنتين التاليتين للموازنة المعنية.					
19	إتاحة المعلومات بقدر كبير من الدقة والصحة لضمان سلامة اتخاذ القرارات المرتبطة بها.	5.29-	95	0.978	0.6-	2.79
20	ضمان سهولة الاطلاع على المعلومات المتعلقة بكيفية إعداد الموازنة وتنفيذها.	1.97-	95	0.983	0.21-	3.18
21	تضمين عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة.	11.00-	95	0.991	1.1-	2.29
23	تقديم الموازنات التكميلية للنفقات والإيرادات للبرلمان بأسلوب يتوافق مع أسلوب عرض مشروع الموازنة الأساسي.	2.02-	95	0.975	0.21-	3.18
23	تشير الموازنة السنوية والحسابات الختامية المتعلقة بها إلى الأساس المحاسبي المستخدم في إعداد وتقديم البيانات المالية.	2.01	95	0.0254	0.22	3.61
24	وجود التزام عام بنشر بيانات المالية العامة في الوقت المناسب.	2.02-	95	0.985	0.2-	3.19
25	إبلاغ السلطة التشريعية سنوياً بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الموازنة الرئيسية.	5.03-	95	0.992	0.51-	2.88
26	إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الفعالة، وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.	6.29-	95	0.985	0.56-	2.74
27	التصريح مسبقاً بالجداول الزمنية لنشر المعلومات المالية العامة والتقيد بها.	5.75-	95	0.967	0.62-	2.77
المتوسط العام		4.35-	95	0.803	0.43-	2.96

نلاحظ أن متوسط أسئلة الفرض الثاني أقل من 3.39، وأكبر من 2.59 أي أن الإجابات تتجه نحو المحايدة، كما نلاحظ أن مستوى المعنوية لجميع الأسئلة $< 0,50$ ، مما يدعم رفض الفرض البديل، قبول فرض العدم وهو (لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر) بمستوى ثقة 95%.

وهنا يود الباحث الإشارة الى أن العبارات الاتي ذكرها والتي كانت اجابتها غير معنوية أثرت في المتوسط العام ورفض الفرض البديل بمتوسط بلغ 2.96 على الرغم من المتوسط النهائي يشير الى حيادية مجتمع العينة:

- وضوح الأدوار والمسئوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذلك توزيعها بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.
- وجود عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة.
- المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية تغطي كافة أنشطة المالية العامة.
- علانية الموازنة بداية من الإعداد لها مروراً بتنفيذها والرقابة عليها.
- المعلومات المقدمة في الموازنة السنوية تغطي كافة أنشطة المالية العامة.
- تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقاً لتلك الأهداف.
- إتاحة المعلومات بقدر كبير من الدقة والصحة لضمان سلامة اتخاذ القرارات المرتبطة بها.

- ضمان سهولة الاطلاع على المعلومات المتعلقة بكيفية إعداد الموازنة وتنفيذها.
- تضمين عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة.
- تقديم الموازنات التكميلية للنفقات والإيرادات للبرلمان بأسلوب يتوافق مع أسلوب عرض مشروع الموازنة الأساسي.
- وجود التزام عام بنشر بيانات المالية العامة في الوقت المناسب.
- إبلاغ السلطة التشريعية سنوياً بالنتائج المحرزة على مستوى أهداف برامج الموازنة الرئيسية.
- إخضاع أنشطة المالية العامة للرقابة الفعالة، وأن تتوفر لها الضمانات الوقائية.
- التصريح مسبقاً بالجدول الزمنية لنشر المعلومات المالية العامة والتقييد بها.

نتائج اختبار الفرض الثالث:

- الفرض البديل: " يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية".
- الفرض العدم: " لا يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية".

أولاً: نتائج الإحصاء الوصفي

قام الباحث بإجراء الإحصاء الوصفي لعبارات الفرض الثالث، ويوضح الجدول التالي المتوسط الحسابي والانحراف المعياري لعبارات المتغير الثالث المتمثل في علاقة توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة" الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما يوضح الشكل رقم (3-3) نسبة الرأي

نتائج الإحصاءات الوصفية لاختبار الفرض الثالث:

جدول رقم (3-7)

يتوافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	معايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
28	وضع إطار زمني لموعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية بالدولة، وكيفية إعدادها وعرضها وتصنيفها.	1	3.1	6.3	56.3	33.3	4.41	0.82	18.70	1	موفق تماماً
29	توضيح المتطلبات الخاصة بالأهداف المتعلقة بإعداد الموازنة والتقارير الخاصة بمدى تقدم تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية سواء كان شهرياً أو نصف سنوياً.	6.3	12.5	33.3	33.3	14.6	3.68	1.23	33.42	13	موافق
30	شمول الموازنة على الموارد والاستخدامات.	1	1	12.5	50	35.4	4.32	0.81	18.74	2	موفق تماماً
31	الإفصاح عن المصروفات والإيرادات المتوقعة خلال العام المالي القادم.	4.2	6.3	25	41.7	22.9	3.92	1.13	28.94	10	موافق

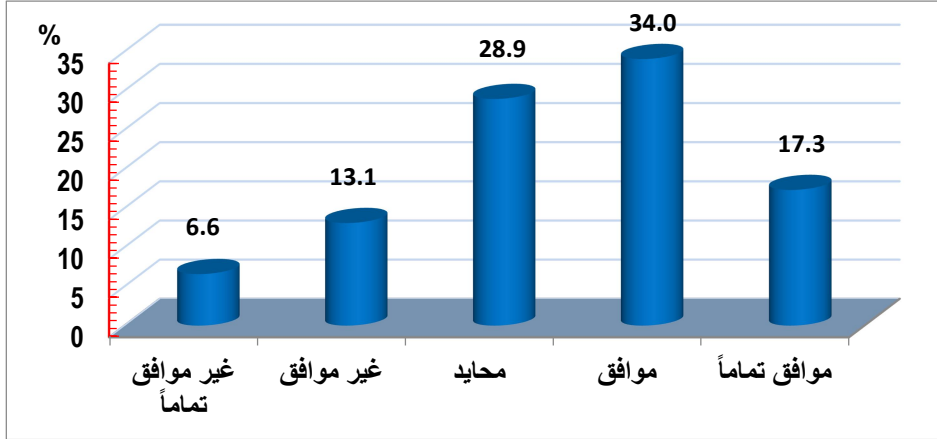
م	العبارة	غير موافق تماما	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماما	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
32	نشر تقرير ما قبل إعداد الموازنة لتشجيع الحوار حول الأرقام الكلية وكيفية ارتباطها مع أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد.	10.4	31.3	39.6	10.4	8.3	3.25	1.09	33.53	14	محايد
33	نشر تقرير ما قبل إعداد الموازنة لتشجيع الحوار حول الأرقام الكلية، وبيان أهدافها الاقتصادية والضريبية في الموازنة القادمة وفي السنتين الماليتين التاليتين على الأقل.	16.7	29.2	33.3	13.5	7.3	3.01	1.19	39.68	16	محايد
34	إتاحة قانون ربط الموازنة العامة للدولة للجمهور وذلك بنشره في جريدة الوقائع الرسمية وعلى موقع وزارة المالية	2.1	4.2	18.8	49	26	4.24	0.94	22.26	4	موافق تماما
35	إعداد تقارير شهرية توضح حالة التنفيذ الفعلي للموازنة مقارنة بالمقدر.	3.1	5.2	8.3	44.8	38.5	4.17	1	22.92	5	موافق
36	يوضح الحساب الختامي مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرتها الجهة التشريعية في الموازنة، وأي تعديل تم على الموازنة الأصلية	1	3.1	17.7	58.3	19.8	4.31	0.94	21.77	3	موافق تماما

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
	خلال العام.										
37	البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متوافقة داخلياً ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى، وبذلك تتوافق الحسابات الختامية مع حسابات الموازنة.	4.2	10.4	37.5	35.4	12.5	3.9	1.12	28.81	9	موافق
38	موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة.	10.4	16.7	43.8	20.8	8.3	3.16	1.24	39.43	15	محايد
39	نشر تقارير أخرى أكثر تواتراً عن الموازنة كل ثلاثة أشهر على الأقل.	7.3	15.6	37.5	29.2	10.4	3.2	1.06	33.05	12	محايد
40	تتطابق الصيغة التي يقدم بها الحساب الختامي تماماً مع صيغة نشر الموازنة.	1	7.3	31.3	40.6	19.8	4.24	1.07	25.19	6	موافق تماماً
41	سهولة فهم المواطن العادي للبنود المذكورة بالموازنة العامة.	26	36.5	27.1	9.4	1	2.41	1.16	48.20	19	غير موافق
42	اتاحة الفرصة للبرلمان لدراسة أي تقرير مالي دراسة فعالة عندما يكون ذلك ضرورياً.	2.1	12.5	31.3	40.6	13.5	3.78	1.17	30.82	11	موافق

م	العبارة	غير موافق تماماً	غير موافق	محايد	موافق	موافق تماماً	المتوسط المرجح	الانحراف المعياري	معامل الاختلاف	الترتيب	الاتجاه
43	تحديد السياسات المحاسبية المطبقة (نقدي أو على أساس الاستحقاق) في إعداد التقارير والإفصاح عن أي انحرافات عن الممارسات المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً.	8.3	11.5	35.4	31.3	13.5	3.14	1.28	40.82	17	محايد
44	توحيد استخدام السياسات المحاسبية في كافة التقارير المالية.	3.1	11.5	39.6	33.3	12.5	3.89	1.09	28.01	8	موافق
45	تقديم بيانات عن الأداء غير المالي بما فيه أهداف الأداء من برامج الإنفاق متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية.	13.5	26	43.8	8.3	8.3	3.16	1.29	40.99	18	محايد
46	قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة تقرير نهاية العام بما يتماشى مع ممارسات مراجعة الحسابات المقبولة بشكل عام.	3.1	5.2	28.1	40.6	22.9	4.09	1.11	27.10	7	موافق
المتوسط العام							3.42	0.46	13.45	--	موافق

شكل رقم (3-3)

نتائج الإحصاءات الوصفية للفرض الثالث



يتضح للباحث من الجدول السابق أن متوسط جميع العبارات أكبر من 3.39، وهذا يدل على توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"، وذلك من وجهة نظر عينة الدراسة، كما يلاحظ أن الانحراف المعياري لمعظم العبارات أقل من الواحد وذلك يدل على انخفاض التشتت في استجابات العينة لهذه العبارات.

كما يتضح من الجدول رقم (3-7) أن اتجاهات مفردات عينة البحث قد أظهرت اتجاهاً عاماً نحو الموافقة على توافق الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادر عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"، وذلك بمتوسط حسابي قدره (3.42) وبمعامل اختلاف معياري قدره (13.45)، وقد كان من أكثر العبارات أهمية في الإجابة على الترتيب في الواقع العملي، "وضع إطار زمني لموعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية بالدولة، وكيفية إعدادها وعرضها

وتصنيفها"، "شمول الموازنة على الموارد والاستخدامات"، "يوضح الحساب الختامي مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرتها الجهة التشريعية في الموازنة، وأي تعديل تم على الموازنة الأصلية خلال العام"، وذلك بمعاملات اختلاف معيارية مقدارها (18.70)، (18.74)، (21.77) علي الترتيب.

كما يتضح للباحث أيضاً أن أقل العبارات التي حازت علي محايدة مفردات عينة البحث هي "تحديد السياسات المحاسبية المطبقة (نقدى أو علي أساس الاستحقاق) في إعداد التقارير، والافصاح عن أي انحرافات عن الممارسات المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً"، "تقديم بيانات عن الأداء غير المالي بما فيه أهداف الاداء من برامج الإنفاق متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية"، سهولة فهم المواطن العادي للبنود المذكورة بالموازنة العامة"، بمتوسط حسابي قدرة (3.14، 3.16، 2.41) وقد كانت معاملات الاختلاف المعياري لهذه العبارات هي (40.82)، (40.99)، (48.20) علي الترتيب.

ثانياً: نتائج التحليل الإحصائي

اختبار T-test:

جدول رقم (3-8)

اختبار T-test للفرض الثالث

Mean المتوسط	Test Value = 3.39				العبارة	م
	Mean Difference	مستوى المعنوية (%)	Df	T		
4.41	1.02	0.000	95	12.09	وضع إطار زمني لموعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية بالدولة، وكيفية إعدادها وعرضها وتصنيفها.	28
3.68	0.29	0.015	95	2.29	توضيح المتطلبات الخاصة بالأهداف المتعلقة بإعداد الموازنة والتقارير الخاصة بمدى تقدم تنفيذ الموازنة خلال السنة المالية سواء كان شهرياً أو نصف سنوياً.	29
4.32	0.93	0.000	95	11.28	شمول الموازنة على الموارد والاستخدامات.	30
3.92	0.53	0.000	95	4.55	الإفصاح عن المصروفات والإيرادات المتوقعة خلال العام المالي القادم.	31
3.25	0.14-	0.984	95	1.26-	نشر تقرير ما قبل إعداد الموازنة لتشجيع الحوار حول الأرقام الكلية وكيفية ارتباطها مع أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى البعيد.	32

م	العبارة	Test Value = 3.39				Mean المتوسط
		Mean Difference	مستوى المعنوية (%)	Df	T	
33	نشر تقرير ما قبل إعداد الموازنة لتشجيع الحوار حول الأرقام الكلية، وبيان أهدافها الاقتصادية والضريبية في الموازنة القادمة وفي السنتين الماليين التاليين على الأقل.	0.38-	0.99	95	3.11-	3.01
34	إتاحة قانون ربط الموازنة العامة للدولة للجمهور، وذلك بنشره في جريدة الوقائع الرسمية وعلى موقع وزارة المالية	0.85	0.000	95	8.82	4.24
35	إعداد تقارير شهرية توضح حالة التنفيذ الفعلي للموازنة مقارنة بالمقدر.	0.78	0.000	95	7.64	4.17
36	يوضح الحساب الختامي مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرتها الجهة التشريعية في الموازنة، وأي تعديل تم على الموازنة الأصلية خلال العام.	0.92	0.000	95	9.63	4.31
37	البيانات الواردة في تقارير المالية العامة متوافقة داخليا ومطابقة للبيانات ذات الصلة المستمدة من مصادر أخرى وبذلك تتوافق الحسابات الختامية مع حسابات الموازنة.	0.51	0.000	95	4.42	3.9
38	موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات الموازنة.	0.23-	0.963	95	1.84-	3.16
39	نشر تقارير أخرى أكثر تواتراً عن الموازنة كل ثلاثة أشهر على الأقل.	0.19-	0.958	95	1.78-	3.20
40	تتطابق الصيغة التي يقدم بها الحساب الختامي تماماً مع صيغة نشر الموازنة.	0.85	0.000	95	7.79	4.24

Mean المتوسط	Test Value = 3.39				العبارة	م
	Mean Difference	مستوى المعنوية (%)	Df	T		
2.41	0.98-	0.978	95	8.31-	سهولة فهم المواطن العادي للبنود المذكورة بالموازنة العامة.	41
3.78	0.39	0.000	95	3.29	إتاحة الفرصة للبرلمان لدراسة أي تقرير مالي دراسة فعالة عندما يكون ذلك ضرورياً.	42
3.14	0.25-	0.970	95	1.95-	تحديد السياسات المحاسبية المطبقة (نقدي أو على أساس الاستحقاق) في إعداد التقارير والافصاح عن أي انحرافات عن الممارسات المحاسبية المقبولة قبولاً عاماً.	43
3.89	0.5	0.000	95	4.46	توحيد استخدام السياسات المحاسبية في كافة التقارير المالية.	44
3.16	0.23-	0.958	95	1.77-	تقديم بيانات عن الأداء غير المالي بما فيه أهداف الأداء من برامج الإنفاق متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية.	45
4.09	0.7	0.000	95	6.22	قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة تقرير نهاية العام بما يتماشى مع ممارسات مراجعة الحسابات المقبولة بشكل عام.	46
3.42	0.03	0.027	95	2.79	المتوسط العام	

نلاحظ أن متوسط أسئلة الفرض الثالث أكبر من 3.39 أي أن
الإجابات تتجه نحو الموافقة، كما نلاحظ أن مستوى المعنوية لجميع الأسئلة
> 0,50، مما يدعم رفض فرض العدم وقبول الفرض البديل وهو (توافق
الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر مع "دليل أفضل
الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة لصادر عن منظمة التعاون والتنمية
الاقتصادية) بمستوى ثقة 95%.

وهنا يود الباحث الإشارة الى أن العبارات الاتي ذكرها والتي كانت
اجابتها غير معنوية أثرت في المتوسط العام وقبول الفرض البديل بمتوسط بلغ
3.42:

➤ نشر تقرير ما قبل إعداد الموازنة لتشجيع الحوار حول الأرقام الكلية وكيفية
ارتباطها مع أهداف السياسات الاقتصادية والضريبية للحكومة على المدى
البعيد.

➤ موافاة الهيئة التشريعية بتقرير نصف سنوي في الوقت المناسب عن تطورات
الموازنة.

➤ نشر تقارير أخرى تواتراً عن الموازنة كل ثلاثة أشهر على الأقل.

➤ سهولة فهم المواطن العادي للبنود المذكورة بالموازنة العامة.

➤ إتاحة الفرصة للبرلمان لدراسة أي تقرير مالي دراسة فعالة عندما يكون ذلك
ضرورياً.

➤ تقديم بيانات عن الأداء غير المالي بما فيه أهداف الأداء من برامج الإنفاق
متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية.

التحليل الإحصائي ونتائج اختبار الفرضيات باستخدام اختبار (One Sample T-Test).

يوضح الجدول رقم (3-9) قيم (T) المحسوبة ومستوى المعنوية لكل فرضية على حدة بقيمة
متوسط تساوي (3.39)

جدول رقم (3-9)

التحليل الإحصائي ونتائج اختبار الفرضيات باستخدام اختبار (One Sample T-Test)

المتغير	قيمة (T) المحسوبة	درجات الحرية (DF)	مستوى المعنوية	المتوسط العام	الانحراف المعياري
الفرض الأول: يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.	1.67	95	0.048	3.43	0.780
الفرض الثاني: يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.	-4.35	95	0.803	2.96	0.56
الفرض الثالث: يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.	2.79	95	0.027	3.42	0.460

قام الباحث باستخدام اختبار (One Sample T-Test) عند مستوى معنوية (5 %) بمستوى ثقة (95 %) للمنحنى ذي الطرفين وذلك من أجل اختبار فرضيات الدراسة.

3- دراسة أثر سنوات الخبرة للقائمين على اعداد الموازنة العامة في نتائج الدراسة الميدانية:

أولاً: التحليل الوصفي:

يوضح الجدول رقم (3-10) المتوسط والانحراف المعياري والخطأ المعياري وفترة الثقة والقيم الصغرى والعظمى حسب سنوات الخبرة لكل محور من محاور الدراسة.

جدول رقم (3-10)

التحليل الوصفي دراسة إثر سنوات الخبرة للقائمين على إعداد الموازنة العامة في نتائج الدراسة الميدانية

القيم العظمى	القيم الصغرى	95% فترة الثقة للمتوسط الحسابي		الخطأ المعياري	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	N	سنوات الخبرة	الفرض
		الحد الأدنى	الحد الأعلى						
3.55	3.27	3.769	3.079	0.046	0.139	3.424	3	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات	الفرض الأول: يفى الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.
4	2.82	3.543	3.336	0.009	0.276	3.439	30	من 10 سنوات إلى أقل من 15 سنة	
3.91	2.82	3.445	3.325	0.004	0.238	3.432	63	أكثر من 15 سنة	
4	2.82	3.454	3.353	0.003	0.247	3.433	96	الاجمالي	
3.31	3.25	3.381	3.202	0.012	0.036	3.292	3	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات	الفرض الثاني: يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.
3.81	1	3.239	2.753	0.022	0.651	2.996	30	من 10 سنوات إلى أقل من 15 سنة	
4.12	1.75	3.047	2.787	0.008	0.516	2.917	63	أكثر من 15 سنة	
4.12	1	3.066	2.841	0.006	0.555	2.953	96	الاجمالي	
4	3.37	4.490	2.914	0.106	0.317	3.702	3	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات	الفرض الثالث: يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة "الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.
4.26	3	3.727	3.452	0.012	0.369	3.590	30	من 10 سنوات إلى أقل من 15 سنة	
4.42	2.21	3.453	3.212	0.008	0.478	3.333	63	أكثر من 15 سنة	
4.42	2.21	3.517	3.332	0.005	0.457	3.424	96	الاجمالي	

ثانياً: التحليل الإحصائي:

اختبار تحليل التباين الأحادي (ANOVA) لكل فرض من فروض الدراسة على عامل سنوات الخبرة:

وذلك بوضع فرض العدم: لا توجد فروق بين متوسطات اجابات العينة تبعا لعامل سنوات الخبرة.

أما الفرض البديل: توجد فروق بين متوسطات اجابات العينة تبعا لعامل سنوات الخبرة.

جدول رقم (3-11)

اختبار تحليل التباين الأحادي (ANOVA)

ANOVA					
Sig.	F	Mean Square	df	Sum of Squares	
0.613	0.492	0.03	2	0.061	Between Groups
		0.062	93	5.754	Within Groups
			95	5.815	Total
0.462	0.779	0.241	2	0.482	Between Groups
		0.309	93	28.783	Within Groups
			95	29.266	Total
0.021	4.015	0.79	2	1.58	Between Groups
		0.197	93	18.302	Within Groups
			95	19.883	Total

*في الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.

**يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

***يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

يوضح الجدول السابق مقارنة المتوسطات عن طريق اختبار "F" ،
النتيجة عدم وجود دلالة الفرض الأول والثاني على الترتيب حيث أن احتمال
المعنوية أخذ القيم 0.613 ، 0.462 أكبر من 0.05.
وبذلك نقبل بالفرضية الصفرية (فرضية عدم H_0) القائلة :لا توجد
فروق بين متوسطات الإجابات تبعاً لعدد سنوات الخبرة.
أما بالنسبة للفرض الثالث فأظهر الاختبار وجود دلالة معنوية عند
مستوى معنوية 0.05 حيث أن احتمال المعنوية أخذ القيمة 0.021
وبذلك نقبل بالفرضية البديلة (H_A) القائلة :توجد فروق بين متوسطات
الإجابات تبعاً لعدد سنوات الخبرة، ولذلك سوف يتم إجراء اختبار المقارنة
"LSD".

جدول رقم (3-12)

(Multiple Comparisons مقارنات متعددة)

Dependent Variable: total4	(I) exp	(J) exp	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
LSD	from 5 to less than 10	from 10 to less than 15	0.112	0.269	0.677	-0.421	0.646
		more than 15	0.369	0.262	0.162	-0.151	0.889
	from 10 to less than 15	from 5 to less than 10	-0.112	0.269	0.677	-0.646	0.421
		more than 15	0.257	0.098	0.011	0.062	0.452
	more than 15	from 5 to less than 10	-0.369	0.262	0.162	-0.890	0.151
		from 10 to less than 15	-0.257	0.098	0.011	-0.452	-0.062

*. The mean difference is significant at the 0.05 level.

يتبين من الجدول السابق وجود فروق معنوية بين المجموعتين (ما بين 10، 15 سنة)، (15 سنة فأكثر)، وسوف يتم إجراء اختبار a (2-sided) Dunnett t لتحديد المجموعة المسؤولة عن التباين حيث يتم التحكم في مجموعة معينة ومقارنة المجموعات الأخرى بها:

جدول رقم (3-13)

(Multiple Comparisons مقارنات متعددة)

Dependent Variable: total4	(I) exp	(J) exp	Mean Difference (I-J)	Std. Error	Sig.
Dunnett t (2-sided)a	from 5 to less than 10	more than 15	0.369	0.262	0.296
	from 10 to less than 15	more than 15	0.257	0.098	0.021

* The mean difference is significant at the 0.05 level

يتبين من الجدول السابق أنه عند التحكم في مجموعة " أكبر من 15 سنة" ومقارنتها بالمجموعتين الأخرتين تظهر فروق معنوية ما بين مجموعة "10، 15 سنة" وذلك لوجود قيمة الدلالة المعنوية لها أقل من 0.05.

4- اختبار فرق المتوسطين (ت) لكل إجمالي فرض من فروض الدراسة على عامل جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة سواء العاملين داخل وزارة المالية أو السادة المسؤولين والمشاركين عن إعداد الموازنة

بالجهات التابعة:

أولاً: الإحصاء الوصفي:

يوضح الجدول رقم (3-14) المتوسط والانحراف المعياري حسب جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة لكل فرض من الفروض الأربعة

جدول رقم (3-14)

المتوسط والانحراف المعياري حسب جهة عمل المشاركين

Group Statistics				
Std. Deviation	Mean	N	in out	فروض الدراسة
0.254	3.403	35	in ministry	*الفرض الأول
0.246	3.404	61	out of ministry	
0.535	2.991	35	in ministry	**الفرض الثاني
0.569	2.931	61	out of ministry	
0.435	3.528	35	in ministry	***الفرض الثالث
0.463	3.365	61	out of ministry	

* يفى الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر.

** يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

*** يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

ثانياً: التحليل الإحصائي:

إجراء اختبار فرق المتوسطين (ت) لكل إجمالي فرض من فروض الدراسة على عامل جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة وذلك بإجراء

اختبار "Levine's Test"

وذلك بوضع فرض العدم: لا توجد فروق بين متوسطي إجابات العينة تبعا لعامل جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة.

اما الفرض البديل: توجد فروق بين متوسطي إجابات العينة تبعا لعامل جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة

جدول رقم (3-15)

Levine's Test for Equality of Variances

اختبار ليفيز لمساواة الفروق

Sig.	Levine's Statistic	فروض الدراسة
0.976	0.001	*الفرض الأول
0.667	0.187	**الفرض الثاني
0.982	0.005	***الفرض الثالث

جدول رقم (3-16)

Independent Samples T-Test (t-test for Equality of Means)

اختبار T للعينات المستقلة

95% Confidence Interval of the Difference		Std. Error Difference	Mean Difference	Sig (2-tailed)	df	t	فروض الدراسة
Upper	Lower						
0.103	-0.106	0.053	-0.001	0.981	94	-0.024	*الفرض الأول
0.294	-0.175	0.118	0.060	0.614	94	0.505	**الفرض الثاني
0.354	-0.028	0.096	0.163	0.093	94	1.695	***الفرض الثالث

* يفى الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة

** يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة

*** يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة

من الاختبار يتضح عدم وجود دلالة معنوية حيث قيمة الدلالة المعنوية للفروض الثلاثة على الترتيب هي (0.981، 0.614، 0.093) وهي أكبر من 0.05 يعنى ذلك عدم وجود اختلاف بين متوسط إجابات العينة تبعاً لعامل جهة عمل المشاركين في إعداد الموازنة".

11.3- نتيجة الدراسة الميدانية

الفرض الأول

الفرض العدم: "لا يفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

الفرض البديل: "يُفي الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة في مصر".

يتضح من تحليل نتيجة الدراسة الميدانية الخاصة بهذا الفرض أن المتوسط المرجح لمتوسط جميع العبارات أكبر من 3.39، كما أن متوسط مستوى المعنوية لجميع الأسئلة $> 0,05$ ، مما يعني أن اتجاه عينة البحث إلى الموافقة على الفرض البديل، بمستوى ثقة 95%، حيث يتضح من تحليل فقرات الفرض أن الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة يفي بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة، حيث أثرت العبارات التالية على اتجاه نتيجة عينة البحث:

- ارتباطه بتبويب وتقسيم الموازنة العامة، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.69، وانحراف معياري مقداره 0.55.
- الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.67، وانحراف معياري مقداره 0.57.
- تميزه بالبساطة والدقة والوضوح، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.64، وانحراف معياري مقداره 0.56.
- توفيره البيانات والمعلومات التحليلية عن إعداد الموازنة بما يساعد على وضوح وفهم الموازنة، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.46، وانحراف معياري مقداره 0.73.

نخلص من ذلك إلى أن الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة يفي بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة، وهو ما يؤكد قبول الفرض البديل.

الفرض الثاني:

الفرض العدم: "لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

الفرض البديل: "يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

يتضح من تحليل نتيجة الدراسة الميدانية الخاصة بهذا الفرض المتوسط المرجح لمتوسط جميع العبارات أقل من 3.39، وأكبر من 2.59 أي أن الإجابات تتجه نحو المحايدة، كما نلاحظ أن مستوى المعنوية لجميع الأسئلة < 0,05، مما يدعم رفض الفرض البديل، قبول فرض العدم بمستوى ثقة 95%، حيث يتضح من تحليل فقرات الفرض أنه لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة، حيث أثرت العبارات التالية على اتجاه نتيجة عينة البحث:

- تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات والنتائج طبقاً لتلك الأهداف، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 2.09، وانحراف معياري مقداره 0.93.
- تضمين عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 2.29، وانحراف معياري مقداره 0.98.
- وجود عملية واسعة وديمقراطية تسهم فيها المجالس التشريعية والمجتمع بالكامل بوضوح وفعالية في صناعة الموازنة، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 2.5، وانحراف معياري مقداره 1.19.

نخلص من ذلك أنه لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة، وهو ما يؤكد قبول الفرض العدم.

الفرض الثالث

الفرض العدم: "لا يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

الفرض البديل: "يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر".

يتضح من تحليل نتيجة الدراسة الميدانية الخاصة بهذا المتوسط المرجح لمتوسط جميع العبارات أكبر من 3.39، كما أن متوسط مستوى المعنوية لجميع الأسئلة $0,05 >$ ، مما يعنى اتجاه عينة البحث إلى الموافقة على الفرض البديل، بمستوى ثقة 95%، حيث يتضح من تحليل فقرات الفرض أنه يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة" الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة، حيث أثرت العبارات التالية على اتجاه نتيجة عينة البحث:

- وضع إطار زمني لموعد عرض الموازنة على السلطة التشريعية بالدولة، وكيفية إعدادها وعرضها وتصنيفها، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.41، وانحراف معياري مقداره 0.82.

- شمول الموازنة على الموارد والاستخدامات، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.32، وانحراف معياري مقداره 0.81.

- يوضح الحساب الختامي مدى الالتزام بمستوى الإيرادات والنفقات التي أقرتها الجهة التشريعية في الموازنة، وأي تعديل تم على الموازنة الأصلية خلال العام، بمتوسط مرجح للاستجابات مقداره 4.31، وانحراف معياري مقداره 0.94.

نخلص من ذلك أنه يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة، وهو ما يؤكد قبول الفرض البديل.

النتائج والتوصيات



أولاً: النتائج

- توصل الباحث من خلال هذا البحث سواء من خلال الدراسة النظرية أو الميدانية لعدد من النتائج، من أهمها:
- الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة يفى بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة.
 - لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة.
 - يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة.
 - يتسم إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بعدم وجود قدر كاف من الشفافية في مراحلها الأولى، وهي المرحلة التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة، فضلاً عن أن إعداد الموازنة يفتقر إلى المرونة، وهو ما يحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة أكثر.
 - عدم الالتزام الكامل بالنصوص الدستورية والقانونية القائمة، ومنها على سبيل المثال عدم الالتزام بتقليص الجهات التي يسمح لها بموازنة السطر الواحد، ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات، ومجلس النواب.
 - يتم إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر في صورة موازنة بنود واعتمادات (أجور وتعويضات عاملين، شراء سلع وخدمات، فوائد، دعم ومنح،... إلخ) مما يترتب عليه الآتي:
 - لا تساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد وعلى أساس دراسة البدائل الاقتصادية المتاحة.

- لا تشتمل على معايير لقياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام.
- الحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة، حيث أن أسلوب إعداد الموازنة يتطلب مراجعة هيكل نفقات العام المالي السابق لإعداد الموازنة الجديدة، ولا يسمح بإجراء تعديلات إلا بنسبة طفيفة، مما يدفع الجهات المنفذة، الوزارات أو المحافظات، إلى المغالاة في تقديراتها.
- عدم وجود أهداف كمية للإنفاق العام تسهل متابعة تنفيذ الموازنة العامة مما يؤدي إلى صعوبة تحديد ما إذا كانت الموازنة قد حققت الهدف المرجو منها أم لا، مما يصعب من مهمة الجهاز المركزي للمحاسبات المنوط بمراجعة الحساب الختامي للموازنة العامة لرقابة أداء الإنفاق الحكومي.
- تتسم طريقة إعداد مشروع الموازنة العامة بغياب شبه كامل لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني، الأمر الذي يعني غياب المشاركة المجتمعية في إعداد الموازنة، فضلا عن غياب هذه المشاركة أثناء تنفيذ الموازنة، الأمر الذي يعني غياب أي شكل من أشكال الرقابة المجتمعية على تنفيذ الموازنة.
- أن طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر لا تفصح عن كامل مصروفات الموازنة، حيث أن هناك نقص في المعلومات المتوفرة للعامة، مما لا يساعد على فهم وإدراك معني عجز الموازنة، مما يزيد من حدة إنعدام الشفافية.
- لا يوفر أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر البيانات والمعلومات التحليلية عن إعداد الموازنة بما لا يساعد على فهم ووضوح الموازنة، ولا يساعد المواطن على فهم وإدراك معني عجز الموازنة.
- عدم تحديد لجان استماع، وانعدام مشاركة المواطنين في مناقشة القرارات المتعلقة بسياسة المالية العامة.

- لم تتضمن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (53) لسنة 1973 والمعدل بالقانون رقم 87 لسنة 2005 بشأن الموازنة العامة للدولة أي مادة تلزم بإتاحة المعلومات عن الموازنة.
- لا توجد حدود قصوى على الإنفاق في منشور إعداد الموازنة الصادر عن وزارة المالية، مما يفتح الباب أمام الوزارات والهيئات والجهات التابعة المختلفة إلى عدم الاهتمام بتحديد أولويات الإنفاق، وكذا المبالغة في طلب تلك الجهات لمخصصات الإنفاق، مما يترتب عليه محاولة وزارة المالية تخفيض النفقات بدلا من كيفية الاهتمام بالاستخدام الأمثل والرشد للنفقة.
- عدم وضوح كامل للأدوار والمسئوليات بين مختلف مستويات الحكومة، وكذا توزيعها بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- لا يساعد إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر على تفادي أوجه القصور في الموازنات السابقة.
- لا يساهم أسلوب إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر في التخطيط السليم عند إعداد الخطط الاستراتيجية.
- لا توفر الموازنة بيانات دقيقة تساعد على تقدير الاستخدامات بدقة بما يسمح للمسؤولين بالهيئات الموازنة على استنفاد باقي الأرصدة في نهاية العام تجنباً لتخفيضها في العام التالي (حرق البنود).
- عدم تقديم الموازنة بشكل يعكس بوضوح أهداف الحكومة وكيفية قياس المخرجات، والنتائج طبقاً لتلك الأهداف.
- عدم تضمين عرض الموازنة تقييم لوضع الاستدامة ومخاطر المالية العامة.

- عدم الالتزام بالتصريح مسبقاً بالجدول الزمنية لنشر المعلومات المالية والتقيد بها.
- يمثل الإنفاق خارج الموازنة أحد أهم أسباب ضعف شفافية الموازنة العامة للدولة في مصر من حيث مدى خضوعها للرقابة وشفافية معاملاتها.
- استخدام الأساس النقدي في إعداد الموازنة العامة لا يعبر بصورة واقعية عن حقيقة الحسابات المالية للدولة، وكافة الحقوق والالتزامات التي لم يتم تحصيلها أو دفعها.

ثانياً: التوصيات

إستناداً إلى ما توصلت إليه الدراسة من نتائج يوصي الباحث بما يلي:

- 1- تعديل الإطار القانوني لإعداد الموازنة، وكذا تعديل أسلوب إدارة الموازنة العامة وربطها بالأهداف، وذلك عن طريق تضمين قانون الموازنة باباً جديداً عن شفافية الموازنة، يحتوي هذا الباب على القواعد العامة والشروط التي يجب الالتزام بها في إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة.
- 2- يجب أن تشارك منظمات المجتمع المدني من البداية في تحديد المشاريع التي يحتاجها المجتمع من خلال جلسات استماع بمجلس النواب، يشارك فيها جانب من الخبراء والأكاديميين.
- 3- يجب العمل على تمكين الجهات الإشرافية من خلال تحسين القدرات التشريعية من أجل المشاركة في الموازنة بطريقة مفيدة من خلال الوصول إلى الأبحاث والقدرات التحليلية بشكل أفضل.

- 4- يجب أن يتم تضمين البيان المالي للدولة كل عام شرح تفصيلي لمكونات بعض البنود المستحدثة وغير الواضحة.
- 5- يجب حصر كافة الصناديق والحسابات الخاصة وعرضها على مجلس النواب، ومناقشة أرصدها تحت فصل مستقل كأحد مصادر تمويلها عند عرض مشروع الموازنة العامة للدولة، والتصويت عليها واعتمادها في ذات قانون ربط الموازنة.
- 6- يجب العمل على ضمان توفير وإتاحة معلومات كاملة ومبسطة للمواطنين عن مراحل إعداد الموازنة العامة المختلفة والرقابة على الإنفاق العام، وذلك من خلال استحداث مواد بقانون الموازنة العامة للدولة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات، تنص صراحة بالتزام الجهات المعنية بإتاحة كافة المعلومات الخاصة بالموازنة العامة.
- 7- يجب الإسراع في إعداد مشروع لقانون حرية تداول معلومات ليكون بمثابة الإطار القانوني التفصيلي الضامن لهذا الحق الأصيل الذي ينص عليه الدستور وتنص عليه المواثيق الدولية.
- 8- يجب على وزارة المالية اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان استمرارية نشر الوثائق الأساسية المرتبطة بالموازنة العامة بدءاً من تعليمات إعداد الموازنة العامة وانتهاءً بتقارير الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وإتاحتها لجميع الأطراف ذات الصلة.
- 9- يجب العمل على استمرارية إصدار موازنة المواطن، مع ضمان وصولها إلى أكبر قدر ممكن من الجمهور، وأن تكون واضحة ومفهومة ويسهل استيعابها.
- 10- يجب العمل على زيادة عدد الوثائق المنشورة وزيادة شموليتها.

11- يجب التحول الكامل الى أساس الأستحقاق في إعداد الموازنة العامة، يمكن من خلاله توضيح الصورة الكاملة للجهود المبذولة من قبل الحكومة في تنفيذ المشاريع القومية، ويعبر بصورة واقعية عن حقيقة الحسابات المالية للدولة وكافة الحقوق والالتزامات التي لم يتم تحصيلها أو دفعها.

12- يجب الكشف عن المبالغ الكلية للالتزامات الطارئة، وتصنيفها ضمن بنود رئيسية تعكس طبيعتها.

13- يجب أن يتم تفعيل نظم الدفع الإلكتروني وتعميمه على كافة الوحدات المحاسبية بالدولة والذي يمكن من خلاله:

- تحسين مناخ الاستثمار في مصر والتيسير على القطاع الخاص عند تعامل شركاته مع الجهات الحكومية بحيث يتم تخفيض زمن وعدد مرات التردد على الجهات الحكومية لدفع التزامات تلك الشركات من ضرائب ورسوم جمركية للخزانة العامة وهو ما سينعكس إيجابياً على وضع وترتيب مصر في مؤشر ممارسة الأعمال على المستوى الدولي بجانب تحسين إدارة التدفقات المالية للموازنة العامة للدولة، والمساعدة على إعداد تقارير إحصائية عن النشاط الاقتصادي بصورة أكثر شمولاً ودقة.
- تحقيق دقة وسرعة في إجراء العمليات المحاسبية والمالية، وإتاحة البيانات بطريقة لحظية ودقيقة لوزارة المالية والجهات الحكومية المشتركة في المنظومة.

- التنسيق مع البنك المركزي المصري في تفعيل منظومة الدفع والتحصيل الإلكتروني من خلال حساب الخزانة الموحد، إضافة إلى ضبط العمليات المالية والمحاسبية بطريقة أفضل تتوافق مع التوجيهات العالمية وتعتمد على البيانات الإلكترونية بدلاً من البيانات الورقية

بجانب اختفاء الفارق بين الأرصدة الدفترية والأرصدة البنكية وتحسين خطط التدفقات النقدية والاستفادة من البيانات المالية عند دراسة الحاجة إلى إصدار أذون خزانة وفق الحاجة الفعلية.

- توفير آليات رقابية على الإنفاق العام، خاصة برامج الدعم وتخفيض الفترة الزمنية التي تكون فيها النقود خارج تعاملات البنوك، وتحقيق الرصيد الصفري لحسابات الحكومة بالبنوك التجارية، وبما يساعد على رسم السياسات الخاصة بالأجور، ومراقبة تنفيذ الحد الأدنى والأقصى له من خلال بناء قاعدة بيانات وظيفية ومالية للعاملين بالدولة، وتقليل استخدام العملات الورقية بما يسهم في التحول لمجتمع الكتروني.

14- يجب التحول إلى موازنة البرامج، والتي تساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على التكلفة والعائد.

15- يجب العمل على زيادة كفاءة الأداء المالي للحكومة، من خلال إنشاء نظام للمحاسبة شامل ومتكامل، بحيث تقدم الموازنة العامة بيانات كاملة عن النشاط الحكومي السابق والحالي والمستقبلي.

16- يجب العمل على إنفاذ التعديل التشريعي الصادر في 2013 بتقليص الجهات التي يسمح لها بموازنة السطر الواحد.

قائمة المراجع



قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

(أ) الدستور والقوانين:

- الدستور المصري، 2007.
- الدستور المصري، 2014.
- قانون رقم (70) لسنة 1973 بشأن إعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- قانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة.
- قانون رقم (11) لسنة 1979 بشأن الهيئات الاقتصادية.
- قانون رقم (43) لسنة 1979 بشأن الإدارة المحلية.
- قانون رقم (119) لسنة 1980 بشأن إنشاء بنك الاستثمار القومي.
- القانون رقم (127) لسنة 1981، بشأن المحاسبة الحكومية.
- قانون رقم (144) لسنة 1988 المعدل بقانون رقم 157 لسنة 1998 بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.
- قانون رقم (88) لسنة 2003، بشأن إصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد.
- قانون رقم (139) لسنة 2006، بتعديل أحكام القانون رقم (127) لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية.
- قانون رقم (109) لسنة 2008 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والخاصة بقواعد ومواعيد اعدادها.
- قانون رقم (73) لسنة 2013 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (53) لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة للدولة والخاصة بالاعتمادات الاجمالية.
- قانون رقم (1) لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

(ب) الكتب العلمية:

- باهر عتلم، سامي السيد (بدون سنة نشر)، "المالية العامة ودور القطاع العام في تحقيق الرفاهية الاقتصادية"، دار التعاون للطباعة والتصوير.
- سامي الطوخي، (2006)، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري-من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي " دراسة مقارنة " القاهرة، دار النهضة العربية.
- سائدة الكيلاني، باسم سكجها، (2000)، نحو شفافية أردنية، مؤسسة الأرشيف العربي، عمان.
- سعيد على الراشدي، (2007)، " الإدارة بالشفافية"، دار كنوز المعرفة، عمان، الطبعة الأولى.
- سميحة فوزي، عبد الفتاح الجبالي، (2004)، الموازنة العامة " اتجاهات ورؤى جديدة"، مركز دراسات واستشارات الأداة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- شريف رمسيس، (1978)، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، دار الفكر العربي، ص325.
- عادل حشيش، (1984)، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ص316.
- عبد الله شحاتة، صالح عبد الرحمن، (2002)، "الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية.
- عطية حسين أفندي، (2002)، الإدارة العامة إطار نظري- مداخل للتطوير وقضايا مهمة في الممارسة، القاهرة.
- على لطفي، رضا العدل، (1987)، اقتصاديات المالية العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة.

- قطب إبراهيم محمد، (1978)، الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الثالثة، القاهرة.
- مصطفى حسني مصطفى، (1999)، مبادئ علم المالية العامة، دار النهضة العربية - القاهرة.
- (ج) المؤتمرات والندوات:**
- أروى حسن، (2007)، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات، "المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية"، بحوث وأوراق عمل، الملتقى العربي الرابع لمنظمات المجتمع المدني ودوره في دعم النزاهة والشفافية في الوطن العربي، المملكة الأردنية الهاشمية، عمان.
- عبد الفتاح الجبالي، (2009)، حرية المعلومات والشفافية في مصر، سلسلة أوراق سياسات تعزيز الشفافية والفساد في مصر، مركز المشروعات الدولية الخاصة.
- عبد الفتاح الجبالي (2010)، شفافية الموازنة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات، عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد (محرر)، دور الأجهزة الرقابية.. في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الاهرام.
- عبد الفتاح الجبالي، (2010)، نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد (محرر) نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، مؤسسة الاهرام.
- عبد الفتاح الجبالي، (2012)، ورقة أولية للنقاش - المشاركة المجتمعية في صنع الموازنة العامة للدولة “.

- لبنى عبد اللطيف، (2006)، نحو مزيد من الشفافية والمساءلة في الموازنة العامة، ورقة عمل مقدمة الى مؤتمر الموازنات العامة في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، القاهرة.
- ورشة عمل موازنة البرامج والأداء، وزارة المالية المصرية بالاشتراك مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي والسفارة الهولندية بالقاهرة، 14 - 16 يونيو 2008.

(د) الرسائل العلمية:

- صالح بن رحيل، (2012)، أثر تعزيز الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العربية السعودية، أطروحة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، رسالة دكتوراه غير منشورة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، ص 113.
- فارس بن غلوش بن بادي، (2010)، دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة العربية السعودية، ص 17.
- محمد زكى على السيد، (2009)، " الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري"، رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الاقتصاد-كلية الاقتصاد والعلوم السياسية -جامعة القاهرة
- منال فؤاد دعبس، (2004)، " مدي تطبيق الشفافية في مراكز الوزارات الأردنية"، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، رسالة غير منشورة.
- ندي بنت فلاح بن قاعد العتيبي، (2009)، "الشفافية في الأجهزة الحكومية"، رسالة ماجستير، جامعة الملك سعود، رسالة غير منشورة.

(هـ) تقارير غير دورية ونشرات:

- البيان المالي لمشروع الموازنة السنة المالية 2009/2008.
- الجداول التفصيلية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2009/2008.
- الجداول التفصيلية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2015/2014.
- جداول الموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2011/2012 حتى 2015/2016).
- مجلس الوزراء_ مركز معلومات ودعم اتخاذ القرار، كيف تقرا الاحصاءات، العدد الخامس الموازنة العامة، اكتوبر 2010.
- مسح الموازنة المفتوحة - مصر (2012)، الشراكة الدولية للميزانية.
- مسح الموازنة المفتوحة - مصر (2015)، الشراكة الدولية للميزانية.
- منشور أعداد الموازنة العامة للدولة للسنة المالية للسنة المالية 2012-2013.

ثانيا: المراجع الأجنبية

- Abushamsieh, K., López Hernández, A. M. L., & Rodríguez, D. O. (2013). The Transparency of Government Financial Information Systems in Arab Countries: Evidence from Palestine. Journal of Accounting – Business & Management, 20 (2), 99-112
https://www.researchgate.net/profile/Khalil_Abushamsieh/publication.
- Agwet, S. (2010). (Transparency Concept), <http://pachodo.org/latest-news-articles/pachodo-arabic-articles/1803--transparency-concep>.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process." American Economic.
- Allen ,R. & Radev, D. (2010). Extra budgetary Funds: Fiscal Affairs Department: International Monetary Fund,p24,
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf>.
- Baldrich, J. (2006). "Fiscal Transparency and Economic Performance", At
<http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf>.
- Christina, G. & Lindh M. (2008). Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Vision, Edward Elgar Publishing limited, Britain.
- De Renzio, P. & Krafchik, W. (2007). Lessons from the field: The impact of civil society budget analysis and advocacy in six countries. Washington, DC: International Budget Project.

- EL-Hussieny, E. A. (2016). Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Egypt: Is There a Link? Public Financial Publication, 36(1), 85-105. doi: 10. 1111/ pbaf. 12074.
- Fionel, L. (1999). The Surprising Logic of Transparency, Journal of International Studies Quarterly – Vol.43, pp.2.
- Hameed, F. (2005). "Fiscal Transparency and Economic Outcomes" IMF WP/05/225, At .imf.org/ external/ pubs/ ft/wp/2005/wp05225.pdf.
- <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey>.
- <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/methodology>.
- <http://www.imf.org/external/ns/loc/cs.aspx?id=56#>.
- <https://Worldbank.org> / what is the World Bank, and what does it do?. http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37447.
- <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/questa.pdf>.
- <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/what/ara/whata.htm> .
- International Monetary Fund Monetary Fund, Manual on Fiscal Transparency, (2007).
- International Monetary Fund, (2007). Manual on Fiscal Transparency, www.imf.org/external/np/fad/trans/ara/manuala.pdf.

- International Monetary Fund, (2012). "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk".
- Jarmuzek, M. (2006). "Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies", At https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rrc/RRCV_77_paper_03.pdf.
- Kopits, G. & Craig, J. (1998). "Transparency in government operation", International Monetary Fund, Washington DC, January.
- Labudtrans, Guerrero & Hobauer.(2001). Index of Budget Transparency In Five Latin American Countries Argentina, Brazil, Chile, Mexico And Peru", <http://www.offnews.info/downloads/Labudtrans.pdf>.
- Lüder, K. (2001). Research in comparative governmental accounting over the last decade – achievements and Problems, Valencia.
- OECD, (2001). Best Practices for Budget Transparency , OECD
- Open budget survey, 2012. [http:// internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf).
- Open Budgets, Sustainable Democracies, 2011. Nancy dubosse and harika masud, spotlight on the middle east and north africa, At: [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budgets-Sustainable-Democracies-A- Nancy Dubosse and Harika Masud,\(Spotlight-on-the-Middle-East-and-North-Africa.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budgets-Sustainable-Democracies-A- Nancy Dubosse and Harika Masud,(Spotlight-on-the-Middle-East-and-North-Africa.pdf).
- Organization for Economic Cooperation and Development, (2006). OECD budget practices and

- procedures database phase II: Final glossary, Paris, France: Author.
- Rios, A., Bastida, F. & Benito, B. (2010). Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach, at <https://www.Arpsagepub.com>, An International Approach.pdf.
 - Sedmihradská, L. & Haas, J. (2013). Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter?. Acta vsfs, vol. 7, issue 2, pages 109-122. doi:<http://www.vsfs.cz/periodika/acta-2013-02.pdf>.
 - Sedmihradská, L. (2015). Budget Transparency in Czech Local Government, 16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACFA Prague 2015, 29th May 2015.
 - The Power of a Transparent (Without a publisher), http://www.colleenjpayne.com/pdfs/glass_hammer.pdf.
 - Walker, L. & Avant, K. (2011). Nursing leadership. Journal of Nursing Care.
 - Weiss, F. & Steiner, S. (2006). "Transparency as an Element of Good Governance in the Practice of the EU and the WTO: Overview and Comparison", Fordham International Law Journal, Volume 30, Issue 5, Article 8.
 - Worldbank.org, Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa, (2005). pdf.
 - www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/ara/gfsm01selecta.pdf

ثالثاً: مواقع على شبكة الانترنت

https://Worldbank.org	موقع البنك الدولي
http://eipr.org	موقع الشراكة الدولية للميزانية
www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual	موقع دليل إحصاءات مالية الحكومة
https://www.imf.org	موقع صندوق النقد الدولي
http://www.oecd.org	موقع منظمة التنمية الاقتصادية.
www.internationalbudget.org	موقع منظمة الشراكة الدولية للموازنات
http://www.transparency.org	موقع منظمة الشفافية الدولية
http://www.globalintegrity.org	موقع منظمة الناهة العالمية
http://www.openbudgetindex.org	موقع مؤشر الموازنة المفتوحة
http://www.mop.gov.eg	موقع وزارة التخطيط المصرية
http://www.mof.gov.eg	موقع وزارة المالية المصرية

المخلص باللغة العربية



المخلص باللغة العربية

تعرض هذه الدراسة إلى موضوع أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر، وتنقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول: "المفهوم النظري لشفافية المالية العامة ونشر البيانات"

يستعرض هذا الفصل الموازنة العامة من حيث مفهومها، أهميتها، الجهات الفاعلة في الموازنة العامة المصرية، مراحل إعداد الموازنة العامة في مصر، كما تم استعراض علاقة الشفافية بالحكومة كأحد عناصرها، مفهوم الشفافية، أهمية الشفافية، الدراسات السابقة التي تناولت أهمية شفافية المالية العامة، المتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية لإعداد الموازنة العامة ونشر البيانات وقد توصل الباحث من خلال هذا الفصل إلى أن مفهوم الموازنة العامة ارتبط ارتباطاً وثيقاً بتطور الدولة، فبعد أن كانت موازنة الدولة محايدة ولا تقتصر سوى على البعد المالي والمحاسبي، أصبحت في الفكر الحديث إيجابية وتلعب دوراً في أبعاد متعددة: اقتصادية، واجتماعية، وسياسية، كما تعتبر الموازنة العامة المرآة العاكسة للمالية العامة للدولة التي تعتبر الإطار التنظيمي للنفقات العامة والإيرادات العامة، كما تمثل السياسة الاقتصادية الرئيسية التي تطبقها الحكومة، كما توصل الباحث من خلال هذا الفصل إلى أن هناك منظمات دولية فاعلة بدورها في تفعيل المشاركة في شفافية المالية العامة منها صندوق النقد الدولي الذي قام بإصدار ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية، البنك الدولي، منظمة الشفافية الدولية تقوم سنوياً بإصدار مؤشرات تقوم بقياس الفساد، ومنظمة التعاون الاقتصادي التي قامت بإصدار دليل عن أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة، والذي يحدد التقارير الأساسية الخاصة

بالموازنة والتي يجب علي الحكومة أن تقوم بنشرها وما يجب أن تتضمنه هذه التقارير .

الفصل الثاني: "دراسة تحليلية لمدى التزام مصر بمعايير الشفافية الدولية في إعداد الموازنة العامة للدولة".

يستعرض هذا الفصل تجارب الدول النامية في مجال شفافية المالية العامة والموازنة، ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة، أفضل الممارسات في إعداد شفافية الموازنة العامة، ، تقييم الشفافية والمشاركة في إعداد ومتابعة الموازنة العامة للدولة في مصر، الأسباب التي تؤدي إلى ضعف شفافية الموازنة العامة في مصر، الخطوات المبذولة من قبل الحكومة المصرية لتعزيز شفافية الموازنة:

وقد توصل الباحث من خلال هذا الفصل إلى أن شفافية الموازنة تشير إلى سهولة اطلاع العامة علي كافة المعلومات عن الأنشطة المالية للحكومة وفي الوقت المناسب، ولضمان مشاركة المواطنين في مناقشات الموازنة يجب مراعاة المعايير التالية: وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل الحكومة، ضرورة عرض البيانات الخاصة بأنشطة إعداد الموازنة وتنفيذها، ورفع التقارير بأسلوب واضح، ولا بد من خضوع البيانات المالية لجهات مستقلة من أجل تأكيد سلامتها، وعلى الحكومة أن تقوم بنشر التقارير الأساسية الخاصة بالموازنة حيث يجب أن تقوم بتفعيل الموازنة قبل بداية السنة المالية من خلال جعل الموازنة قيد التنفيذ متاحة للعموم، ويجب أن تنشر الحكومة أيضا ملخص مبسط للموازنة المعتمدة لتكون الموازنة مفهومة للجمهور بشكل واسع، و هناك وثائق ينبغي أن تنشرها الحكومة خلال تنفيذ الموازنة وهي تقارير خلال السنة " شهرية أو نصف سنوية، تقرير الختامي"، كما ينبغي أن تقوم جهة مستقلة عن الجهة التنفيذية القيام بإصدار تقرير مراجعة عن إعداد وتنفيذ الموازنة.

الفصل الثالث: "أثر تطبيق معايير الشفافية الدولية على إعداد الموازنة العامة

للدولة: دراسة الميدانية"

نظرا لأن موضوع البحث يحتاج إلى خبرة خاصة، لذا لجأ الباحث إلى اختيار عينة عمدية، (وهي عينة يتم اللجوء إليها عندما يحتاج موضوع الدراسة استشارة ذوي الخبرة العلمية والعملية في موضوع الدراسة، ومن خصائصها أنها عينة تحمل كل خصائص العينة الأساسية (عينة الدراسة) وتنتمي كل مفرداتها إلى مجتمع الدراسة)، لذا فقد قام الباحث باختيار هذه العينة العمدية من ذوي الخبرة والدراية بموضوع الدراسة لتحقيق هدف البحث.

وقد اعتمد الباحث علي أسلوب المقابلة المباشرة كأساس لأسلوب العمل الميداني لجمع بيانات المسح وعليه أساس ذلك فقد أشتمل مجتمع الدراسة على الاطراف الآتية:

- العاملين بقطاعي الموازنة العامة والإدارة المحلية بوزارة المالية.
- المسؤولين والمشاركين عن إعداد الموازنة بالجهات والأجهزة الحكومية التي تشارك في إعداد الموازنة العامة للدولة.

1/2- وقد توصل الباحث من خلال هذا الفصل إلى أن:

- الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة العامة للدولة في مصر يفي بالمتطلبات الدستورية والقانونية والمجتمعية القائمة، وهو ما يؤكد قبول الفرض.
- لا يتم الاستناد لمعايير الشفافية الدولية ونشر البيانات الصادرة عن صندوق النقد الدولي في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.

يتم الاستناد لدليل أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر.



Arab Republic of Egypt
Institute of National Planning

The Impact of Applying the International Standards of Transparency on Preparing the State's General Budget in Egypt

By

Mohamed Fathy Mohamed Mashref

Researcher in the general budget of the
State at the Egyptian Ministry of Finance

**Submitted in Partial Fulfillment for the Requirements for
Master Degree in Planning and Development**

Supervisors

Prof. Dr. Alaa El-Din Mahmoud Zahran

Professor of Accounting and Director of Macro Economic Policies
Center - Institute of National Planning

Dr. Heba Mahmoud El-Baz

Assistant Professor of Economics at Macro Economic Policies
Center - Institute of National Planning

2017

Summary



Summary

This study addresses the impact of applying the International Transparency Standards to preparing the state's general budget in Egypt, and the study is divided into three chapters as follows:

Chapter I: "Theoretical concept for the transparency of public finance and dissemination of data"

This chapter reviews the state's general budget in terms of its conception, importance, entities participants actors in the state's general budget of Egypt, through the phases of its preparation, also addressing of the relationship between the transparency and the government as one of its elements, the concept of transparency, its importance, previous studies that dealt with the importance of the transparency of public finance, constitutional, legal and community requirements and for the preparation of the state's general budget and data dissemination.

The researcher came to conclusion through this chapter that the concept of the state's general budget is closely linked to the development of the State; previously the state's general budget was neutral and confined only to the financial and commercial dimension. In modern thoughts, it became more

positive and plays a role in multiple dimensions: economic, social, and political, as it is considered the reflective mirror of the public finance of the State, which is the regulatory framework of public expenditure and public revenues. In addition to , it represents the key economic policy applied by the Government, also the researcher reached through this chapter that there are international organizations that play an active role in activating the participation in the transparency of public finance , for instance, the International Monetary Fund (IMF) which issued indicators that measure corruption, OECD that issued a manual for best practices in budget Transparency, which determines the basic reports on the budget, which the Government must publish it and must be included in these reports.

Chapter II: "An analytical study of the extent of Egypt's commitment with the International standards of Transparency in the preparation of the state's general budget."

1.2. This chapter reviews the experiences in developing countries in the field of transparency of public finance and the budget, the Convention of good practices in the field of transparency of public finance, best practices in transparency

within the preparation of the state's general budget, and the assessment of transparency and participation in the preparation and follow-up of the state's general budget in Egypt, that lead to the weakness of the transparency of the state's general budget in Egypt and the procedures made by the Egyptian Government to enhance the budget transparency.

The researcher reached through this chapter that the transparency of the budget refers to the access of the public to all information about the financial activities of the Government and in easy and timely manner. On the other hand, in order to ensure the participation of citizens in the discussions of the budget the following criteria should be taken into account: the clarity of roles and responsibilities within the Government, the necessity for the presentation of the data relevant for activities of budget implementation, reporting in a clear manner, the financial data should be subjected to independent entities to confirm their validity. The Government should publish a basic budget reports as to valid the budget before the beginning of the fiscal year through accessing the on-going implementing budget to the civil servants. The government should also publish a simplified manual for the ratified budget, to be easily and

widely understood by the public. Finally, the Government should publish - during the fiscal year - the required documents: monthly, semi-annual, final accounts. Worth noting, the independent entities away from the executive entity should issue an auditing report within preparing and implementing budget.

Chapter III: "The impact of the application for the International standards of Transparency within the preparation of the state's general budget process: Field study

Since the subject of the research requires a special expertise, so the researcher resorted to choose reconnaissance samples (namely, a sample be resorted to when the subject of the study need a consult with scientific and practical experience, it has the characteristics of the core sample (sample's study) that those all belong to the study society, so the researcher choose this reconnaissance sample of the relevant experience and expertise related to the subject of the study to achieve the goal of the search.

The researcher adopted the direct interview as a basis for the fieldwork methodology to collect the data of survey. Thus, depending on that basis, the study included the following parties:

- Employees in the State's General Budget, Local Administration sectors at the Ministry of Finance.
- Officials and participants in preparing budget in government entities and authorities participate in preparing the state's general budget.

The researcher concludes through this chapter the following:

- The current methodology to prepare the state's general budget in Egypt to meet the constitutional, legal and community requirements, which assure the acceptance of assumption.
- The Process doesn't comply with the international standards of transparency and dissemination of data issued from the International Monetary Fund (IMF) in preparing the state's general budget in Egypt.
- The Process comply with the manual the best practices in transparency in the state's general budget issued from OECD in in preparing the state's general budget in Egypt.