أجهزة الرقابة، المجتمع المدني، شفافية الموازنة، ودورها في نجاح مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية بالدول العربية من سنة 2006-2019.

supervisory bodies, civil society, budget transparency, and their role in the success of the budget preparation and implementation stages In the Arab countries from 2006-2019.

د. معمر محمد رضا [1*]، أ. بن ملوكة كوثر [2]

Maamar mohammed redha[1], Benmloka kaouthar[2]

[1] جامعة وهران 02 (الجزائر)، maamar.redha@univ-oran2.dz

[2] جامعة وهران 02 (الجزائر)، kaouthar.1988@yahoo.fr

تاريخ الاستلام 2022/05/01 ؛ **تاريخ القبول**: 2022/05/12 ؛ **تاريخ النشر**: 2022/06/01

ملخص: يهدف هذا البحث إلى دراسة دور أجهزة الرقابة والمجتمع المدني في نجاح مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية، من خلال دراسة تحليلية لتقييم شفافية الموازنة. لهذا أخذنا عينة والبالغة 13 دولة عربية، لفترة الزمنية (2006 – 2019)، حولنا معرفة نوع العلاقة التي تربطها بمجتمعاتها المدنية، من خلال دور الذي تقوم به في مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية، هذا من جهة و من جهة أخرى معرفة تأثير أجهزة الرقابة على هذا الدور و على هذه العلاقة. ولقد لخصت دراستنا إلى نتائج سيئة من حيث شفافية الموازنة، مقارنة بدول العالم المشاركة في المسح (117 دولة)، فكانت على درجة غير كافية أو معدومة باستثناء 03 دول كانت نتائج محدودة. أما من ناحية مشاركة المجتمع المدني، لخصت النتائج إلى درجة معدومة في معظم الدول العربية، كما أن الرقابة على تنفيذ الميزانية في الدول العربية عموما تميزت بالطابع النظري، أي لم نلتمس من خلال النتائج إلى رقابة حقيقية التي نرجو منها الفعالية والنتائج المطلوبة.

كلمات مفتاحية: مجتمع مدني، شفافية موازنة، ميزانية العمومية. مساءلة

تصنيفات JEL : H60؛ H61 ؛ H87

Abstract: This research aims to examine the role of oversight bodies and civil society in the successful stages of budget preparation and implementation, through an analytical study to assess budget transparency. This is why we took a sample of 13 Arab countries, for the period of time (2006 - 2019), about knowing what kind of relationship they have with their civil society, through the role they play in the preparation and implementation of the budget, on the one hand and on the other hand about the impact of the oversight organs on this role and on this relationship. Our study summarized poor results in terms of budgetary transparency, compared with the world's 117 countries participating in the survey, which were insufficient or non-existent except for 03 that had limited results. In terms of civil society's participation, the results have been summarized to a low degree in most Arab States. The monitoring of budgetary implementation in Arab States in general has been theoretical in nature, i.e., we have not sought real oversight from the results, which we hope will be effective and the results required.

Keywords: civil society; balance transparency ; balance sheet; accountability

JEL Classification Cdoes : H60 ؛ H61; H87

*- معمر محمد رضا maamar.redha@univ-oran2.dz

تمهيد

العديد من الدارسات وظفت مفهوم المجتمع المدني بصورة غير التي يهدف إليه، وربطته دائما بطابع أو الإصلاح السياسي، مما نتج عنه أنها دائما بتضاد مع قرارات الدولة أو خططها، مهملين الدور الحقيقي و الهدف الأسمى، و المتمثل في دورها في تكامل الأدوار بين المؤسسات الحكومية و الغير حكومية، وتنمية القطاع الاجتماعي و النمو الاقتصادي، ودور التشاركي. إلا أن العديد من الدول مازالت تعاني من تبني هذه العلاقة التي من شأنها إدخال العديد من الإصلاحات في شتى المجلات و بالأخص من الجانب المالي، لهذا أخذنا عينة من المجتمع العربي و البالغة 13 دولة، لفترة الزمنية المقدرة ب 14 سنة من 2006 إلى 2019، حولنا معرفة نوع العلاقة التي تربطها بمجتمعاتها المدنية، من خلال دور الذي تقوم به في مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية، ولا تكمل هذه العلاقة إلا بشفافية الموازنة، و بإدخال الرقابة عليها، فهي أخر مرحلة و الهدف منها مراجعة تنفيذ الميزانية و التأكد من أنه تم على الهدف الذي سطر إليه، لذا قدمنا الإشكال التالي:

إلى أي مدى وصلت إليه قوة أجهزة الرقابة و المشاركة الفعلية للمجتمع المدني في إعداد وتنفيذ الميزانية العامة في الدول العربية؟

وللإجابة على الإشكال المطروح قمنا بإتباع المنهجية التالية: تقسيم الدراسة إلى قسمين رئيسيين: الإطار النظري الذي يوضح العلاقة بين أجهزة الرقابة، المجتمع المدني، شفافية الموازنة و دورها في إعداد وتنفيذ الميزانية. أما القسم الثاني فتمثل فيد دراسة تحليلية لتقيم شفافية الموازنة ومشاركة المجتمع المدني.

ويهدف هذا البحث إلى دراسة دور أجهزة الرقابة والمجتمع المدني في نجاح مراحل إعداد و تنفيذ الميزانية، من خلال دراسة تحليلية لتقييم شفافية الموازنة. ومحاولة معرفة نوع العلاقة التي تربط الدول العربية بمجتمعاتها المدنية، من خلال دور الذي تقوم به في مراحل إعداد وتنفيذ الميزانية، هذا من جهة و من جهة أخرى معرفة تأثير أجهزة الرقابة على هذا الدور و على هذه العلاقة.

I – العلاقة بين أجهزة الرقابة، المجتمع المدني، شفافية الموازنة و إعداد وتنفيذ الميزانية

لشك أن لكل دولة خطة مالية لتحقيق أهداف معينة، لذا قبل الشروع في تنفيذ هذه الخطة، لزم على أي دولة أن تضع برنامج لما تود القيام به، حتى لا تضيع أموالها سدى، و حتى تتمكن من الوصول إلى غايتها، لهذا يأتي هنا دور الميزانية فهي " عمليات إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة، وهي عمليات مهمة في محاربة الفساد وتقليل الهدر في المال العام. "وحتى تستطيع الدول الحصول على علاقة إيجابية بين المجتمع المدني و موازنة لزم عليها أن تنتهج طريقة مناسبة في مرحلة الإعداد، لأن "عدم إتباع منهجية علمية مناسبة في تقدير الميزانية؛ يؤدي إلى عدم استغلال الإيرادات العامة بالشكل المناسب ويضعف التخطيط المالي طويل الأجل (Aldukheil, 2013 ; Sun & Lynch, 2008)"، ووضحت العديد من الدراسات أن مشاركة المجتمع المدني ضرورية وفعالة لنجاح تنفيذ الميزانية وفي دراسة ل (Garba, 2004) وجد" أن عدم إشراك الأفراد والأجهزة الحكومية على المستوى المحلي في إدارة شؤونهم والرقابة على تنفيذ المشاريع والبرامج، أدى إلى تعثر الكثير من المشاريع العامة". [2]ولتعرف على العناصر التي تؤدي إلى تقوية العلاقة بين أجهزة الرقابة، المجتمع المدني، شفافية الموازنة و عوامل نجاح تنفيذ الميزانية، سوف نقسم كل متغير وعلاقته مع إعداد وتنفيذ الميزانية على النحو التالي:

I –1 أجهزة الرقابة و إعداد وتنفيذ الميزانية

تختلف أسماء أجهزة الرقابة في العالم و الوطن العربي، كما تختلف مهامها و هيكلها لكن تجتمع وتلتقي في نقطة ومهام واحدة وهي أنه" تسند إليها مهمات تدقيق حسابات الحكومة لضمان الاستخدام المناسب للأموال العامة، والتوافق مع التشريعات القائمة[3]"، ومن المعلوم أن أجهزة الرقابة لها تأثير مباشر على تنفيذ الميزانية، وبهذا هي تكتسب خبرة من شأنها تقديم عدة إصلاحات أثناء إعداد الميزانية، لان مشاركة العامة أو المجتمع المدني في عملية الموازنة لا يستطيع أن يكون بعلاقة مباشرة و لا "يمكن أن يحلوا محل لمؤسسات الرقابة في عملية الموازنة[4]"، لهذا هنا يأتي دور المجتمع المدني كوسيط لتفعيل هذه العلاقة.

I –2 المجتمع المدني و إعداد وتنفيذ الميزانية

قبل التطرق إلى العلاقة بين المجتمع المدني وإعداد وتنفيذ الميزانية، تجدر الإشارة إلى توضيح متى ظهرت الموازنات بالمشاركة، فقد ظهرت "عام 1989 في عدد قليل من المدن البرازيلية وحتى عام 2000 انتشرت خارج هذا البلد، وهي عملية يستطيع المواطنون مناقشة وإقرار الموازنة والسياسة العامة .ومشاركة المواطنين ليست قاصرة على التصويت لانتخاب السلطة التنفيذية أو التشريعية، ولكنها تشمل أيضاً تقرير أولويات الإنفاق بالإضافة إلى مراقبة إدارة الحكومة .وبذلك لم يعد المواطن مجرد منفذ للسياسات التقليدية، بل أصبح رائدا دائما للإدارة العامة". لهذا يعد انخراط المجتمع المدني في هذه المرحلة أمرا حاسما ولقد لقيت عدة الدول نجاحا و نتائج جد مرضية عند تطبيق هذه العملية، لكن هناك شروط ضرورية لنجاحها وتتمثل في ستة 06 شروط يمكن تلخيصها كما يلي:

- " وجود إرادة سياسية واضحة لدى صناع القرار؛
- حضور واهتمام منظمات المجتمع المدني وكذلك المواطنين بوجه عام. وهذا الشرط حتمي لاستمرارية العمل؛
- وضع تعريف واضح وجامع لقواعد العملية. وهذه القواعد تشير إلى المبالغ التي سيجرى نقاش حول كيفية استخدامها والمراحل والفترات الزمنية لكل منها وقواعد اتخاذ القرار وطريقة توزيع المسئوليات؛
- وجود الإرادة لبناء قدرات المواطنين؛
- نشر المعلومات على نطاق واسع عبر كل الوسائل المتاحة. هذا بالإضافة إلى وجوب إعلام المواطنين بمواعيد وأماكن انعقاد الاجتماعات؛
- تحديد أولوية المطالب التي يضعها المواطنون بما يتفق مع المعايير الفنية".

وانطلاقا من الشرط الثاني والضروري للاستمرار العملية، وضمان نجاح العلاقة بين المجتمع المدني و إعداد وتنفيذ الموازنة، يجب أن تكون رابطة قوية و ثقة بين المواطنين و مؤسسات المجتمع المدني، وما يزيد هذه العملية نجاحا خصوصا عند وإعداد الموازنات، وضع أسس تمكن الأفراد من هذه المؤسسات و الحكومات تضمن الخضوع للمساءلة في عملية إعداد الموازنات، ويذكر الباحثون في هذا المجال ثلاث عمليات أساسية وهي:

- "الاستماع لآراء المواطنين (سنويا أو بصورة متكررة)؛
- كتيبات أو إعلانات في الصحف تقدم معلومات مفصلة على مستوى المناطق والقطاعات في كل عمل أو خدمة عامة وقيمته ومدى التقدم في إنجازه؛
- وضع المعلومات المالية ونتائج إعداد الموازنات بالمشاركة على موقع الانترنت؛

طرح خريطة على شبكة الإنترنت تحدد كل مشروع من المشاريع التي تمت الموافقة عليها خلال السنوات الماضية وتعطى تفاصيله[5]".

"في البلدان حيث تمارس الهيئة التشريعية دوراً أكثر فاعلية في عملية الموازنة، يطلب من منظمات المجتمع المدني أن تقدم رأيها في جلسات استماع، والتي يمكن أن تؤثر على قرارات الموازنة من خلال عملية دفاع مستهدفة[6]"

وحتى تكون للدول ممارسات جيدة خلال تنفيذ الموازنة، هناك ثلاث وثائق ينبغي أن تنشرها خلال هذه المرحلة وهي: أن تصدر تقارير خلال السنة، شهرية أو فصلية، والتي تسمح للجمهور مراقبة ما إذا كانت الحكومة تنفق كما وعدت أو لا، كذلك أن تنشر مراجعة نصف السنة، التي تمكن من إدخال أي إصلاحات أو تعديلات في الموازنة في الوقت المناسب، وفي الأخير تصدر تقارير نهاية السنة و الذي يلخص جميع العمليات إثناء التنفيذ.

I -3 شفافية الموازنة و إعداد وتنفيذ الميزانية

هناك العديد من التعريفات لمفهوم الشفافية، نحاول في بحثنا هذا البعد عن الجانب السياسي، ليس لعدم أهميته، ولكن نريد التركيز كما ذكرنا سابقا الجانب الاقتصادي و المحاسبي، لهذا يشير هذا المفهوم إلى " الوضوح، الموثوقية، الانتظام، التوقيت وملائمة المعلومات المقدمة حول المالية العامة وانفتاح عملية صنع قرارات الموازنة العامة للجمهور "حيث من وجهة نظرنا و كما تؤكده عدة تجارب أنه لو يرعى تطبيق هذا المفهوم لالتمست الدول عدة أثار إيجابية منها كسب ثقة المجتمع المدني، البعد عن كل أشكال الفساد. ويرتبط هذا المفهوم في غالب الأحيان بمصطلحين، نعتبرهم مكملين للدور الذي تلعبه الشفافية وهما "المشاركة في إعداد الميزانية وكذا المساءلة فتمكين الأفراد والجماعات والمجتمع المدني من المشاركة في عملية وضع الميزانية ويساعد في ذلك الحكومات على اتخاذ قرارات رشيدة بشأن أولويات الإنفاق[7] ". يوضح الجدول (1) أدناه مراحل التي يجب تمر بها دورة الموازنة وفق 08 وثائق أساسية.

جدول (1): الشفافية خلال عملية الموازنة.

مرحلة دورة الموازنة	وثائق الموازنة الرئيسية
الصياغة	**البيان التمهيدي للموازنة:** يكشف المعلمات الواسعة للسياسات المالية قبل طرح مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية، ويحدد التوقعات الاقتصادية للحكومة والإيرادات المتوقعة والنفقات والديون.
	مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية: تقدمه الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية لاعتماده؛ ويذكر بالتفصيل النفقات والإيرادات والديون؛ والتغييرات المقترحة في السياسات؛ ومعلومات آخري عن الوضع المالي للدولة.
الموافقة	**الموازنة المقررة:** الموازنة التي أقرتها الهيئة التشريعية.
الصياغة/الموافقة	**موازنة المواطنين:** إصدار بسيط وبطابع فني أقل لمقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية أو الموازنة المقررة التابعين للحكومة، مصمم خصيصا لنقل المعلومات الرئيسية إلى الجمهور.
التنفيذ	**التقارير الدورية:** تشتمل على معلومات حول الإيرادات الفعلية التي يتم تجميعها والنفقات الفعلية التي يتم صرفها والديون المستدانة على المستويات المختلفة؛ والتي يتم إصدارها كل ثلاثة أشهر أو كل شهر.
	الاستعراض نصف السنوي: تحديث شامل بشأن تنفيذ الموازنة، حتى نصف السنة المالية بما في ذلك استعراض الافتراضات الاقتصادية وتوقعات نتائج الموازنة.
	تقرير نهاية السنة: يعرض موقف حسابات الحكومة في نهاية السنة المالية ويحتوي في الغالب على تقييم للتقدم الحادث نحو إنجاز أهداف سياسة الموازنة.
الرقابة	**تقرير المراجعة:** صادر عن المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، تعمل هذه الوثيقة على فحص سلامة واكتمال حسابات نهاية السنة للحكومة.

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019.

و هناك الكثير من الأدلة التي تشير " أن أفضل طريقة لتحسين تخصيص الموارد المالية العامة هي من خلال أنظمة تتسم بشفافية وعلانية الموازنة لإشراك وتدقيق الجمهور، والتي تتمتع بمؤسسات رقابة وآليات قوية .هذه الممارسات في وضع الموازنة تؤثر بشكل إيجابي على النمو والكفاءة والإنصاف مما ينتج عنه تقدما كبيرا في القضاء على الفقر المدقع وخلق تنمية[8]".

II– تقييم شفافية الموازنة ومشاركة المجتمع المدني دراسة تحليلية

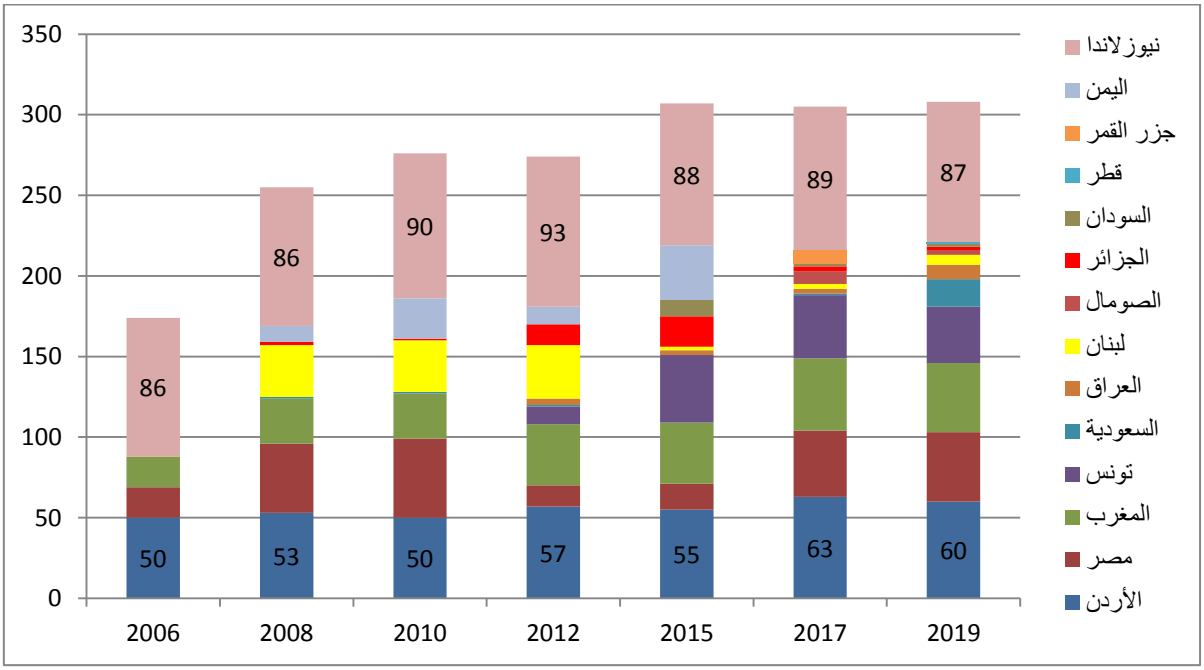
اعتمدنا في دراستنا لتقييم شفافية الموازنة ومشاركة المجتمع المدني على تقارير مسح الموازنة المفتوحة لسنوات 2006 إلى 2019 والذي يقيس مدى إتاحة كل بلد لوثائق أساسية للموازنة للجمهور على الموقع الإلكتروني الحكومي ذي الصلة في الوقت المناسب، وكذلك شمولية المعلومات المتعلقة بالموازنة المقدمة في هذه الوثائق المتاحة للجمهور. وتعكس درجة شفافية الموازنة تقييما لثماني وثائق أساسية للموازنة ينبغي أن تكون متاحة للجمهور خلال دورة الموازنة. ويشمل المسح 109 سؤالا لتقييم مدى توافر هذه الوثائق الثماني للجمهور وشمولية المعلومات التي تتضمنها. وقد تم تخصيص لكل بلد درجة تتراوح بين 0 و100، مما يؤدي إلى ترتيب عالمي لشفافية الميزانية و "61 "درجة هي الحد الأدنى المرجعي الذي يشير إلى توفير كميات كافية من المعلومات للجمهور وأنها تستطيع دعم النقاش العام المستنير بشأن الموازنة. أما درجة الشفافية 60 أو أقل تصنف أنها غير كافية.كما تم ترتيب الدرجات وفق 04 مستويات شكل (2)، ولتقييم مشاركة المجتمع المدني والرقابة، يستخدم 36 سؤالا لقياس مدى إدراج الحكومات للجمهور في صنع القرارات المتعلقة بالموازنة، وكذلك دور الهيئة التشريعية والمؤسسة الرقابة العليا في عملية الموازنة.

II–1 نتائج شفافية الموازنة للدول العربية مقارنة مع دول العالم

يظهر شكل (1) ناحية إيجابية، من حيث تزايد عدد الدول العربية في مشاركة المعلومات، فنلاحظ في سنة 2006 مشاركة 03 دول فقط وهي: الأردن ومصر والمغرب، لتصبح في سنة 2019، 13 دولة عربية.

ونلاحظ أن هذه الدول 03 برغم من درجاتها كانت محدودة، إلا أنها استطعت أن تحتل مراكز عالمية مهمة مقارنة بعدد الدول المقدرة ب 117 دولة، وكان ترتيبها في المراكز 31 و 62 و 63 على الترتيب عالميا بحلول سنة 2019.

شكل (1): تطور مستويات شفافية الموازنة في الوطن العربي مقارنة مع أعلى درجة ما بين سنة 2006- 2019



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنوات 2006- 2019.

لكن هناك العديد من الجوانب السلبية إن صح القول، أو العديد من المعطيات الناقصة ففي سنة 2006، هناك 04 دول عربية مشاركة في المسح الموازنة وهي الجزائر، مصر، الأردن، المغرب، صنفت من الدول التي لا تقدم معلومات مالية أو غير مالية للمواطنين ولا على معلومات مفصلة على الموازنة.

أما من ناحية حضور السلطة التنفيذية جلسات الاستماع العامة عن الموازنات الوزارات و المؤسسات، كانت الجزائر و مصر من البلدان العربية التي تعقد عدد محدود من جلسات الاستماع. أما الأردن و المغرب فكانت من البلدان التي لا تعقد جلسات الاستماع. ومن جهة نشر الحسابات المدققة كانت الأردن البلد العربي الوحيد الذي التي تنشر هذه الحسابات بعد 12 شهر أو أقل من نهاية سنة الموازنة. أما الدول العربية الجزائر، مصر، مغرب، فحساباتها لا تكتمل في غضون 24 شهر من نهاية سنة الموازنة. وبذلك فإن الأردن البلد العربي الوحيد الذي قدم بعض المعلومات بمقدار 50% في سنة 2006.

في سنة 2008 انضمت مصر إلى الأردن من الدول العربية التي قدمت بعض المعلومات. كما لاحظنا ظهور دول عربية أخرى في المسح وهي: السعودية، لبنان، السودان، اليمن، وبهذا ارتفع عدد الدول العربية المشاركة من 04 دول سنة 2006 إلى 08 دول سنة 2008، لكنها صنفت من الدول التي لم تقدم معلومات. ويشير الجدول (2) على أن حال شفافية الموازنة يسوء أكثر كلما زادت الاعتمادية على المساعدات، ونلاحظ أنه لا توجد أي دولة عربية لها درجة اعتماد مرتفعة، وهذا مؤشر جيد يجعلها تطمع في تحسن درجة شفافيتها.

جدول (2): الاعتمادية على المساعدات وشفافية الموازنة للدول العربية مقارنة بدول المشاركة في المسح لسنة 2008.

درجة الاعتمادية على المساعدات	عدد البلدان	معدل العلامات على مؤشر الموازنة المفتوحة	البلدان العربية
مرتفعة المساعدات > 10% من الدخل القومي الإجمالي	18	22	لا يوجد أي دولة عربية
متوسطة المساعدات > 05% من الدخل القومي الإجمالي	12	28	الأردن، السودان
منخفضة المساعدات < 05% من الدخل القومي الإجمالي	45	45	الجزائر، مصر، لبنان، المغرب، السعودية، اليمن
المجموع	75	32	08

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2008.

وهناك 03 دول عربية في سنة 2008 وهي: الجزائر، السعودية، السودان، والتي لا تعلن عن أي من تقارير مرحلة تنفيذ الموازنة للجمهور على الإطلاق.

سنة 2010، لا يوجد أي تحسن في مؤشر الموازنة، معاد انضمام دولة أخرى وهي العراق، لكن درجة تقديم المعلومات كانت معدومة، ليصبح عدد الدول العربية المشاركة في تقديم المعلومة هو 09 دول. وهناك دول وهي: الجزائر، العراق، السعودية، السودان، لم يتم الكشف حتى عن المشروع التنفيذي للموازنة. وبدأت مصر بحلول هذه السنة بإعداد ونشر وثائق الموازنة لأول مرة. كما بدأت اليمن في بإعداد وثائق الموازنة لأول مرة، لكن بدون أن تقوم بنشرها، وبهذا ارتفعت درجتها بضعف من 10 في سنة 2008 إلى 25 سنة 2010.

سنة 2012 سجلت 02 دول عربية وهي: مصر، اليمن، انخفاضا كبيرا في درجة شفافية الموازنة من 49 درجة إلى 13 بالنسبة لمصر، أي بفارق 36 نقطة ومن 25 إلى 11 بالنسبة لليمن أي بفارق 14 نقطة. وربما هذا كان راجع للظروف السياسية التي مر بها البلدين. كما شهدت 03 دول وهي: الجزائر، المغرب، تونس، تحسننا بمتوسط فارق 10 نقاط، مقارنة بسنة 2010، وكانت هذه المشاركة الأولى لتونس وقطر مع عدم مشاركة السودان، بهذا ارتفع عدد الدول العربية التي تنشر أو تقدم معلومات إلى 10 دول عربية بسنة 2012.

جدول (3): مقدار المعلومات التي تصل للمواطنين عن الموازنة في الدول العربية مقارنة بدول المشاركة في المسح لسنة 2012.

نوع المعلومة	عدد البلدان من أصل 100	البلدان العربية
المعلومات الشاملة (81-100)	6	لا يوجد أي دولة عربية
معلومات مهمة (61-80)	17	لا يوجد أي دولة عربية
بعض المعلومات (41-60)	36	الأردن.
الحد الأدنى من المعلومات (21-40)	15	لبنان، المغرب.
المعلومات ضئيلة أو لا توجد (0-20)	26	الجزائر، مصر، العراق، قطر، السعودية، تونس، اليمن.

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2012.

لازال الموطنين في الدول العربية ليس لديهم الإمكانية الوصول للمعلومة، حيث في سنة 2012 لا توجد أي دولة عربية يستطيع المواطنين إلى معلومات شاملة أو مهمة. في حين نجد دولة وحيدة وهي الأردن التي يستطيع المواطنين الوصول لبعض المعلومات، ودولتين: لبنان و المغرب، يستطيع المواطنين الوصول للحد الأدنى المعلومات. و 07 دول عربية من أصل 10 لا يستطيع المواطنين الوصول إلا أي معلومة وهذه الدول هي: الجزائر، مصر، العراق، قطر، السعودية، تونس، اليمن.

سنة 2015 هناك تحسن في مستويات الشفافية للدول العربية، وسجلت تونس ارتفاعا كبير من 11 درجة 2012 إلى 42 درجة سنة 2015 أي تضاعفت إلى 04 مرات، واليمن من 11 درجة 2012 إلى 34 درجة سنة 2015، أي تضاعفت إلى 03 مرات.

سنة 2017 التحاق 03 دول عربية في تقديم المعلومات وهي: الصومال، جزر القمر، و السودان، ليصبح عدد الدول 13 دولة، نلاحظ في هذه السنة تذبذب في مستويات الشفافية. تحسن ملحوظ في الأردن و المغرب، مصر، يقابله انخفاض وتراجع كبير لمستويات الشفافية في الجزائر و اليمن من 19 و 34 درجة سنة 2015 إلى 03 و 0 درجة سنة 2017 على الترتيب.

سنة 2019 من خلال الجدول (1) أدناه الذي يوضح ترتيب الدول العربية لنتائج شفافية الموازنة، بلغ متوسط معدل شفافية الموازنة في 13 بلدًا من أصل 22 بلد عربي، 17 درجةً من أصل 100، وهو ما يعني أن البلدان العربية مازالت في مستوى غير كافية أو معدومة من تقديم المعلومات الأساسية.

و مقارنة مع دول العالم بلغ متوسط معدل شفافية الموازنة العالمية في 117 بلدًا شملتها هذه الجولة من المسح 45 درجةً من أصل 100، وقد أعتبر هذه الدرجة محدودة وهذا راجع أن العديد من البلدان لا تصدر وثائق الموازنة الرئيسية أو لا تكشف عن معلومات أساسية في وثائقها. ويتراوح نطاق الدرجات المدرجة في هذا المتوسط العالمي بين 87 درجة في البلد الأعلى تصنيفًا، وهي نيوزيلندا وجنوب إفريقيا، تليها كل من السويد و المكسيك ب 86 و 82 درجة، ثم البرازيل و وجورجيا ب 81 درجة إلى أدنى درجة وهي صفر في 03 دول من بينها دولتين عربيتين هما اليمن وجزر القمر. وجدنا 03 دول كانت نتائج الشفافية محدودة وهي الأردن ب 60 درجة و مصر و المغرب ب 43 درجة، ودولة واحدة كانت النتائج في أدنى حد من الشفافية وهي تونس ب 35 درجة، أما دول المتبقية فكانت على درجة غير كافية أو معدومة.

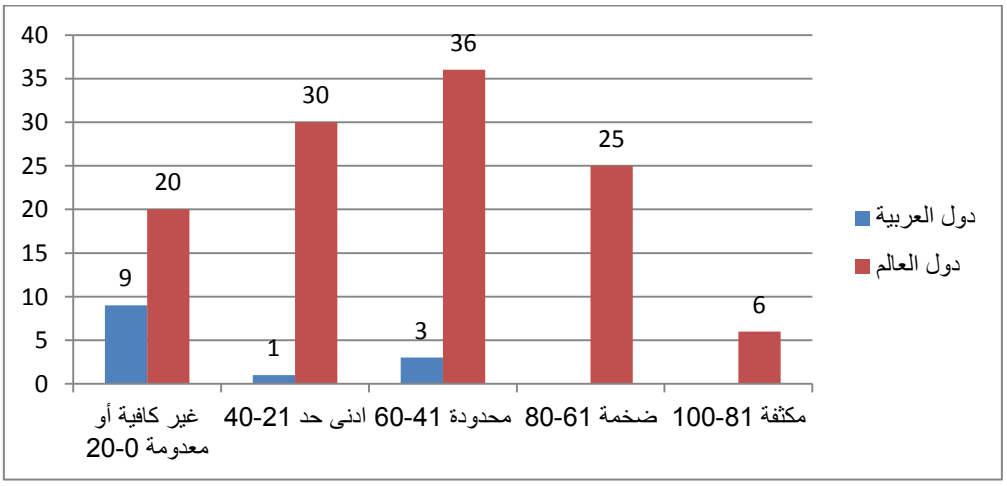
جدول (4): نتائج شفافية الموازنة للدول العربية وترتيبها العالمي و العربي لسنة 2019.

البلد	الترتيب عربيا	الترتيب العالمي	نتائج شفافية الموازنة
الأردن	1	31	60
مصر	2	62	43
المغرب	2	63	43
تونس	3	83	35
السعودية	4	99	17
العراق	5	105	9
لبنان	6	108	6
الصومال	7	111	3
الجزائر	8	112	2
السودان	8	113	2
قطر	9	114	1
جزر القمر	10	115	0
اليمن	10	117	0

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019.

واحتلت 05 دول العربية، مراتب الأخيرة عالميا من ترتيب 111 إلى 117 وهو ما يعني أن البلدان العربية في مستويات غير كافية أو معدومة من تقديم المعلومات الأساسية. هذا من شأنه أن يقوض الرقابة العامة الفعالة في مرحلة تنفيذ عملية الموازنة على ما إذا كانت هذه الدول تنفذ الموازنة كما هو مخطط لها أم لا، أنظر الشكل (2).

شكل (2): نتائج مستويات شفافية الموازانة في العالم و الوطن العربي لسنة 2019



المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019.

جدول (5): إتاحة وثائق الموازنة العامة للدول العربية لسنة 2019.

البلد	البيان التمهيدي للموازنة	مقترح الموازنة	الموازنة المقررة	موازنة المواطنين	التقارير الدورية	الاستعراض نصف السنوي	تقرير نهاية السنة	تقرير التدقيق
الأردن								
مصر								
المغرب								
تونس								
السعودية								
العراق								
لبنان								
الصومال								
الجزائر								
السودان								
قطر								
جزر القمر								
اليمن								

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019.

متاح للجمهور.

تم نشرها للاستخدام الداخلي في توقيت متأخر أو لم يتم نشرها عبر الانترنت أو تم إصدارها للأغراض الداخلية فقط.

لم يتم إصدارها.

يوضح الجدول (5) درجة شفافية الموازنة تقييما لثماني وثائق أساسية للموازنة في الدول العربية لسنة 2019 ويمكن تلخيص المتاح منها في هذه الدول على النحو التالي:

البيان التمهيدي للموازنة: متاح للجمهور في 3 دول فقط (الأردن، السعودية، السودان)؛

مقترح الموازنة: متاح للجمهور في 4 دول فقط (الأردن، مصر، المغرب، تونس)؛

الموازنة المقررة: متاح للجمهور في 8 دول (الأردن، مصر، المغرب، تونس، السعودية، العراق، الصومال، الجزائر)؛

موازنة المواطنين: متاح للجمهور في 6 دول (الأردن، المغرب، تونس، السعودية، لبنان، قطر)؛

التقارير الدورية: متاح للجمهور في 6 دول (الأردن، مصر، المغرب، تونس، السعودية، العراق)؛

الاستعراض نصف السنوي: متاح للجمهور في دول واحدة فقط (مصر)؛

تقرير نهاية السنة: متاح للجمهور في 6 دول (الأردن، مصر، تونس، السعودية، العراق، لبنان)؛

تقرير التدقيق: متاح للجمهور في 2 دول فقط (الأردن، المغرب)؛

لا تزال الوثائق الأساسية للموازنة في الدول العربية نسبيا غير متاحة و الذي له تأثير مباشر في مستويات الشفافية

II-2 تقييم مشاركة المجتمع المدني والرقابة

من ناحية مشاركة المجتمع المدني (مشاركة الجمهور) وقوة السلطة التشريعية، فتصدرت الأردن سنة 2015 المرتبة الأولى عربيا ب 27 و 45 درجة على التوالي. وكما يظهر في الدول (3) أدناه أن الرقابة كانت نوعا ما قوية من خلال جهاز الرقابة الأعلى في تونس و العراق، وسجلت الأردن ومصر و لبنان نسبة متوسطة، ولم تسجل قطر أي درجة من حيث أجهزة الرقابة. وكانت مشاركة العامة (الجمهور) منعدمة في كل من السعودية، الجزائر، السودان وقطر. كما نلاحظ لا وجود للمؤسسات المالية المستقلة

جدول (6): مشاركة العامة وقوة أجهزة الرقابة للدول العربية لسنة 2015.

الدول	مشاركة العامة	الرقابة من خلال السلطة التشريعية	الرقابة من خلال جهاز الرقابة الأعلى
الأردن	27	45	42
مصر	8	0	42
المغرب	2	21	17
تونس	21	33	50
السعودية	0	0	34
العراق	4	27	50
لبنان	6	17	42
الجزائر	0	36	34
السودان	0	24	17
قطر	0	0	0
اليمن	10	27	33

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2015.

من ناحية مشاركة المجتمع المدني (مشاركة الجمهور)، فتصدرت تونس المرتبة الأولى عربيا ب 17 درجة، تليها مصر ب 15 درجة، ثم الأردن ب 7 درجة و المغرب ب 6درجة و الصومال 2 درجة، أما باقي الدول العربية: السعودية، العراق، لبنان، الجزائر، السودان، قطر. جزر القمر، اليمن، فمشاركة المجتمع المدني معدومة 0 درجة. أما أعلى الدرجات هي 61 درجة للمملكة المتحدة و كوريا الجنوبية، 54 درجة لنيوزيلندا.

من ناحية قوة أجهزة الرقابة، فهناك جانبين: من جانب الهيئة التشريعية، احتلت العراق أولى عربيا ب 58 درجة، تليها تونس ومصر ب 53 درجة، ثم الأردن ب 50، المغرب ب 44، الجزائر ب 39، الصومال ب 33، جزر القمر ب 28، السودان 22 لبنان 14، قطر و اليمن 6، والمرتبة الأخيرة السعودية 0 درجة. أما أعلى الدرجات هي 95 درجة لفرنسا، 89 درجة ألمانيا، اندونيسيا و إيطاليا ب 83 درجة. أما من جانب الهيئة مؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، احتلت العراق أولى عربيا ب 72 درجة، السودان ب 56، جزر القمر ب 50، مصر و المغرب ب 44، السعودية 33، تونس والأردن و الجزائر و لبنان ب 28، الصومال ب 17، اليمن ب 11، قطر ب 06. أما أعلى الدرجات هي 100 درجة لنيوزيلندا وجنوب إفريقيا. الجدول (07) و (08) أدناه.

جدول (7): مشاركة العامة وقوة أجهزة الرقابة للدول العربية لسنة 2019.

البلد	مشاركة الجمهور	الرقابة		المؤسسة المالية المستقلة نعم أو لا
		من جانب الهيئة التشريعية	من جانب المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات	
الأردن	7	50	28	لا
مصر	15	53	44	لا
المغرب	6	44	44	لا
تونس	17	53	28	لا
السعودية	0	0	33	لا
العراق	0	58	72	لا
لبنان	0	14	28	لا
الصومال	2	33	17	لا
الجزائر	0	39	28	لا
السودان	0	22	56	لا
قطر	0	6	6	لا
جزر القمر	0	28	50	لا
اليمن	0	6	11	لا

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2019.

جدول (8): المجالس التشريعية في عملية الموازنة للدول العربية لسنة 2010.

الدرجات الفرعية في المسح	عدد البلدان	البلدان العربية
قوية (67-100)	16	لا يوجد أي دولة عربية
معتدلة (34-66)	43	مصر، الأردن
ضعيفة (0-33)	35	الجزائر، العراق، لبنان، المغرب، السعودية، السودان، اليمن

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2010.

يوضح الجدول (4) أنه لا يوجد أي دولة عربية قوية من حيث المجالس التشريعية، دولتين من دول العربية هما مصر و الأردن لديها مجالس تشريعية معتدلة، و 07 دول عربية: الجزائر، العراق، لبنان، المغرب، السعودية، السودان، اليمن، لديها مجالس تشريعية ضعيفة.

جدول (9): مؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في عملية الموازنة للدول العربية لسنة 2010.

الدرجات الفرعية في المسح	عدد البلدان	البلدان العربية
قوية (67-100)	24	لا يوجد أي دولة عربية
معتدلة (34-66)	38	العراق
ضعيفة (0-33)	32	الجزائر، مصر، الأردن، لبنان، المغرب، السعودية، السودان، اليمن

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2010.

و بالنسبة لمؤسسات تدقيق الحسابات لم نجد أي دولة عربية قوية، دولة واحدة وهي العراق كانت هذه المؤسسة معتدلة، و 08 دول كانت ضعيفة هي: الجزائر، مصر، الأردن، لبنان، المغرب، السعودية، السودان، اليمن. وقد حدث في هذه السنة 2010 تحسن طفيف لدولة السودان مقارنة بسنة 2008.

جدول (10): قوة السلطة التشريعية في الدول العربية لسنة 2012.

القوة	عدد البلدان	البلدان العربية
قوية (67-100)	31	لا يوجد أي دولة عربية
متوسطة (34-66)	49	مصر، العراق، الأردن، لبنان.
ضعيفة (0-33)	20	الجزائر، المغرب، قطر، السعودية، تونس، اليمن.

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2012.

لا تزال قوة السلطة التشريعية في الدول العربية لسنة 2012، ضعيفة (الجزائر، المغرب، قطر، السعودية، تونس، اليمن) إلى متوسطة (مصر، العراق، الأردن، لبنان). ونلاحظ تحسن طفيف لدولتين: العراق و لبنان مقارنة بسنة 2010.

جدول (11): مؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في عملية الموازنة للدول العربية لسنة 2012.

الدرجات الفرعية في المسح	عدد البلدان	البلدان العربية
قوية (67-100)	64	العراق، اليمن.
متوسطة (34-66)	22	الجزائر، مصر، لبنان، السعودية.
ضعيفة (0-33)	14	الأردن، المغرب، تونس، قطر.

المصدر: من إعداد الباحثين بناء على معطيات تقرير مسح الموازنة المفتوحة لسنة 2012.

نلاحظ قفزة كبيرة من دولتين: العراق واليمن، من أداء ضعيف سنة 2010 إلى أداء قوي سنة 2012، حيث تحصل كلاهما على مجاميع نقاط 67 بشأن قوة جهاز الرقابة الأعلى. وتبقى الأردن، المغرب، تونس، قطر لديها ضعف في رقابة جهاز الرقابة الأعلى على الموازنات،

جدول (12): الدول العربية التي سجلت 40 درجة أو أقل في ثلاث مكونات لنظام المحاسبة لسنة 2017.

الجزائر	جزر القمر	لبنان	قطر	السعودية	الصومال	السودان	تونس	اليمن

يوضح الجدول (8) تسجيل 09 دول عربية لدرجات من الحد الأدنى لتقديم المعلومة في سنة 2017 و ذلك في 03 مقاييس الشفافية و المشاركة و الرقابة

الخلاصة:

أن العلاقة قيد الدراسة لا تزال ضعيفة و أن مؤسسات المجتمع المدني في الدول العربية لم ترتقي للمستوى المطلوب لإحداث التغيير و إعطاء النتائج التي ترجوا منها، نتيجة لعدة عراقيل،منها إن الناشطين في المجتمع المدني غير مكترثين بالشأن العام و ليس لهم رغبة حقيقية في خلق واقع اجتماعي أفضل هذا من جهة، ومن جهة بعض الحكومة فهي تتقبلها ليس لمشاركة بل مضطرة لذلك للحفاظ على صورتها دوليا. كما أن الرقابة على تنفيذ الميزانية في الدول العربية عموما تتميز بالطابع النظري و بما تمله عليه النصوص القانونية و التشريعية المتعلقة برقابة، وهذه بطابعة الحال ليست رقابة حقيقية التي نرجو منها الفعالية ونتائج المطلوبة، بل بهذه الصورة غالب الأحيان تكون عائق في نجاح تنفيذ الميزانية.

ولقد لخصت دراستنا إلى نتائج سيئة من حيث شفافية الموازنة، مقارنة بدول العالم حيث كانت نتائج الشفافية في الدول العربية على درجة غير كافية أو معدومة، باستثناء بعض الدول منها الأردن والمغرب و مصر و تونس كانت على درجة محدودة من الشفافية . أما من ناحية مشاركة المجتمع المدني، لخصت النتائج إلى درجة معدومة 0 في معظم الدول العربية باستثناء 04 دول تونس، مصر، الأردن، المغرب الصومال التي تحصلت على درجات جد ضعيفة، كما أن الرقابة في الدول العربية عموما تميزت بالطابع النظري، برغم من التحسن الواضح الذي شاهدته قوة الرقابة التشريعية أو العليا في 04 دول وهي العراق وتونس ومصر والأردن. مما سبق يمكننا تقديم التوصيات التالية:

حتى تستطيع الدول العربية تجسيد شفافية الموازنة و فتح مجال واسع للمجتمع المدني، لزم عليها الخروج من خلفية أن هذه الوسائل تهدد استقرار المالي للدولة. كما يجب التصديق أن هذه السياسات المتبعة تعمل على تجسيد المساءلة، وبهذا يكون تحصيل الأموال العامة واستخدامها يكون بكفاءة وفعالية، وينبغي تقوية السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة لضمان أن القرارات يتم تنفيذها في مرحلة مبكرة من عملية الموازنة، كما ينبغي إعداد مؤسسات مالية مستقلة يكون لها صوت أثناء صنع القرار، لضمان الجودة والمصداقية.

الإحالات والمراجع :

[2] **بسام بن عبد الله البسام**، (2020)، حوكمة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية .مجلة جامعة الشارقة، مجلد 17، (العدد 02)، الجزئر ، ص ص 175-209.

[3] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، ص30؛

[4] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، ص44؛

[5] دليل الحملة العالمية لإدارة المناطق الحضرية، 72 سؤال متكررا عن إعداد الموازنات بالمشاركة وإجابتها، لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-HABITAT)، 2004

[6] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، ص23.

[7] بوبكر أمال، (2021)، دور الشفافية في تحقيق الميزانية المفتوحة في الجزائر .*مجلة* دفاتر السياسة والقانون (الجزئر)، مجلد 13، العدد 03، ص ص 75-86.

[8] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، تغيير في نوعية الحياة، ص44.

[9] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2006،

[10] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008، تغيير في نوعية الحياة.

[11] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010.

[12] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، تبدل الحياة.

[13] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2015، تطوير مستويات المعيشة.

[14] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017.

[15] تقرير مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019.