

مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 في الأردن

مؤشر الموازنة المفتوحة 2012 - الدرجة: 57 نقطه

[[تتيج حكومة الأردن للشعب: معلومات ضئيلة .. الحد الأدنى من المعلومات .. بعض المعلومات .. معلومات مهمة .. معلومات شاملة]].

(أ) مؤشر الموازنة المفتوحة

قائمة (1): نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة على مدى أربعة مسوح.

مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012	مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010	مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008	مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006
57	50	53	50

قائمة (2): كيف يمكن مقارنة الأردن بجيرانها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

13	الجزائر
13	مصر
4	العراق
57	الأردن
33	لبنان
38	المغرب
0	قطر
1	المملكة العربية السعودية
11	تونس
11	اليمن

يُقيّم مسح الموازنة المفتوحة ما إذا كانت الحكومة المركزية في كل دولة شملها المسح تجعل وثائق الموازنة الثمانية الرئيسية متاحة للشعب، وما إذا كانت البيانات الواردة في هذه الوثائق شاملة، ومحدّثة، ومفيدة. ويعتمد هذا المسح على معايير مقبولة دولياً لتقييم شفافية الموازنة في كل دولة، وهي معايير طورتها منظمات متعددة الأطراف، مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

وتُستخدم النقاط التي يتم إحرزها على 95 من إجمالي 125 سؤالاً متضمنين في مسح الموازنة المفتوحة في حساب النقاط الموضوعية وتصنيف الشفافية النسبية لكل دولة شملها المسح. وتشكل هذه النقاط المجموعة مؤشر الموازنة المفتوحة، وهو المقياس الوحيد المستقل والمقارن في العالم لقياس شفافية الموازنة. وسجل مؤشر الموازنة المفتوحة للأردن 57 من أصل 100 نقطة، وهو أعلى بقليل من متوسط النقاط البالغ عددها 43 للمائة دولة التي شملها المسح وهو أعلى مؤشر في المنطقة. وتشير النقاط التي أحرزها الأردن إلى أن حكومته تتيح للشعب فقط بعض المعلومات المتعلقة بالموازنة القومية للحكومة وأنشطتها المالية خلال عام تلك الموازنة، وهو ما يمثل تحدياً للمواطنين إن أرادوا محاسبة الحكومة على إدارتها للأموال العامة.

وقد ارتفع مؤشر الموازنة المفتوحة للأردن لعام 2012 والبالغ 57 من أصل 100 نقطة عن نقاطها الخمسين على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010.

قائمة (3): من صفر إلى 100: هل زاد الأردن من كمية المعلومات التي يتيحها للمواطنين في تقارير الموازنة الثمانية الرئيسية ؟

44	2010	بيان ما قبل الموازنة
44	2012	
54	2010	مشروع موازنة السلطة التنفيذية
66	2012	
67	2010	الموازنة المقررة
100	2012	
0	2010	موازنة المواطنين
0	2012	
88	2010	تقارير خلال السنة
88	2012	
0	2010	مراجعة نصف السنة
0	2012	
37	2010	تقرير نهاية السنة
37	2012	
24	2010	تقرير تدقيق الحسابات
43	2012	

ويتألف مؤشر الموازنة المفتوحة من النقاط الفرعية لكل من وثائق الموازنة الثمانية الرئيسية التي يجري تقييمها في المسح. وتمثل هذه النقاط الفرعية متوسط النقاط التي يتم الحصول عليها من مجموعة من الأسئلة الواردة في المسح والتي تقيس درجة توفر هذه المعلومات للشعب والقدر الوارد منها في هذه الوثائق. وتمكن مقارنة هذه النقاط الفرعية فيما بين جميع الدول التي شملها المسح.

جدول (1): ما هي وثائق الموازنة الثماني الرئيسية، وهل يتسنى للشعب الإطلاع عليها؟

الوثيقة	وصف الوثيقة	حالة النشر
بيان ما قبل الموازنة	يتيح معلومات تربط بين السياسات الحكومية والموازنات وعادة ما يضع المؤشرات العامة التي ستحدد مشروع الموازنة الذي يتم عرضه على السلطة التشريعية.	تم نشره
مشروع موازنة السلطة التنفيذية	يعرض خطط الحكومة لجمع الإيرادات من خلال الضرائب وغيرها من المصادر وإنفاق هذه الأموال لدعم أولوياتها، وبالتالي تحويل أهداف السياسات إلى حقيقة واقعة.	تم نشره
الموازنة المقررة	هي صك قانوني يجيز للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات والقيام بالإنفاق وتحمل الديون.	تم نشرها
موازنة المواطنين	هي عرض غير تقني للمساعدة على فهم الجمهور الواسع لخطط الحكومة لجمع الإيرادات وإنفاق المال العام من أجل تحقيق أهداف السياسة.	لم يتم إعدادها
تقارير خلال السنة	تتيح تدابير دورية (شهرية أو ربع سنوية) للاتجاهات في الإيرادات الفعلية والنفقات والديون، والتي تسمح بالمقارنات مع أرقام الموازنة والتسويات.	تم نشرها
مراجعة نصف السنة	تقدم لمحة عامة عن تأثيرات الموازنة في منتصف عام الموازنة وتناقش أي تغييرات في الافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة.	تم إعدادها للاستعمال الداخلي
تقرير نهاية السنة	يحتوي على معلومات تقارن بين تنفيذ الموازنة الفعلية والموازنة المقررة.	تم نشره
تقرير تدقيق الحسابات	هو تقييم مستقل للحسابات الحكومية من قبل مؤسسة الدولة العليا لمراجعة الحسابات. وعادة ما يعمل على تقييم ما إذا كانت السلطة	تم نشرها

	<p>التنفيذية قد قامت بجمع الإيرادات وأنفقت الأموال وفقاً للموازنة المعتمدة، وعمّا إذا كانت حسابات الحكومة من الإيرادات والنفقات دقيقة وتقدم صورة موثوق بها للوضع المالي.</p>	
--	--	--

التوصيات

ارتفعت نقاط الأردن على مؤشر الموازنة المفتوحة في كل جولة لمسح الموازنة المفتوحة. ومع الحصول على 57 نقطة من أصل 100 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن حكومة الأردن لديها القدرة على زيادة شفافية موازنتها زيادة كبيرة من خلال الاعتماد على عدد من التدابير قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل، يمكن تحقيق بعضها بدون أي تكلفة تتكبدها الحكومة تقريباً.

وتوصي شراكة الموازنة الدولية بأن يقوم الأردن بإتباع الخطوات التالية لتحسين شفافية الموازنة:

- **نشر مراجعة نصف السنة:** والتي يتم إعدادها حالياً للاستعمال الداخلي (يمكن الحصول على الإرشادات التفصيلية بشأن محتويات هذه الوثيقة في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzHv8>). ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن 29 دولة تنشر مراجعة نصف السنة. ويمكن الوصول إلى روابط وثائق الموازنة التي نشرتها هذه الدول من موقع شراكة الموازنة الدولية <http://bit.ly/P8NPOV>.
- **إعداد موازنة المواطنين ونشرها:** يمكن الحصول على الإرشادات التفصيلية بشأن محتويات موازنة المواطنين في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzFmJ>. ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن 26 دولة تنشر موازنة المواطنين، بما في ذلك المغرب، وهي إحدى جيران الأردن.
- **زيادة شمولية مشروع موازنة السلطة التنفيذية:** وعلى وجه التحديد، من خلال التركيز على إتاحة المعلومات المتعلقة بالمجالات التالية:
 - مكونات دين الحكومة والمعلومات المتعلقة بدين الحكومة عن السنة السابقة لسنة الموازنة (انظر السؤالين رقمي 13 و 33 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
 - ربط الموازنة بالأهداف المقررة لسياسة الحكومة وإتاحة المعلومات المتعلقة بالسياسات التي من المتوقع أن تستفيد منها مباشرة أفقر المناطق في الدولة (انظر الأسئلة أرقام 16-17 و 48 و 49 و 55 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
 - التوقعات والافتراضات الاقتصادية الكلية التي يتم اللجوء إليها في وضع الموازنة (انظر السؤالين 14-15 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛

- الأموال خارج الموازنة، والتحويلات بين الإدارات الحكومية، والتحويلات للشركات العامة، والأنشطة شبه المالية، ومتأخرات النفقات، والالتزامات المحتملة والمستقبلية، والأصول المالية، ونفقات الضرائب، والإيرادات المخصصة (انظر الأسئلة 35-43، و45-47 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- **زيادة شمولية بيان ما قبل الموازنة:** وذلك من خلال قيام السلطة التنفيذية بإصدار بيان ما قبل الموازنة على الأقل أربعة أشهر قبل بداية سنة الموازنة، ويوصف سياسات الحكومة وأولوياتها التي سوف تقوم بتوجيه تطوير التقديرات التفصيلية للموازنة التالية (انظر السؤالين 60 و62 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- **زيادة شمولية تقارير نهاية السنة:** بتوضيح الفروق بين التوقعات الاقتصادية الكلية الأصلية، والتقديرات الأصلية للبيانات غير المالية، ومؤشرات الأداء الأصلية، والمستويات التي تم إقرارها من الأموال المخصصة لخدمة الفقراء في الدولة، ونتائجها الفعلية، بالإضافة إلى النتائج الفعلية للأموال من خارج الموازنة (انظر الأسئلة 81 - 86 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- **زيادة شمولية تقرير تدقيق الحسابات:** وذلك بإطلاع الجمهور على تقرير بشأن الخطوات التي اتخذتها السلطة التنفيذية لمواجهة توصيات مدقق الحسابات أو النتائج التي توصل إليها، والتي توضح الحاجة إلى اتخاذ إجراءات علاجية، وكذلك موافاة السلطة التشريعية بالحسابات السنوية للقطاع الأمني والبرامج السرية الأخرى، ونشر تقرير تدقيق الحسابات في غضون ستة أشهر من نهاية سنة الموازنة (انظر الأسئلة 87، و91، و95-96 في استبيان الموازنة المفتوحة).

(ب) قوة الهيئات التشريعية والمؤسسات العليا للمراجعة في الرقابة على الموازنة

يفحص مسح الموازنة المفتوحة مدى الرقابة الفعالة التي تقدمها الهيئات التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وتؤدي هذه المؤسسات دوراً حاسماً - في كثير من الأحيان في الدساتير الوطنية المنصوص عليها - في التخطيط والإشراف على تنفيذ الموازنات القومية.

جدول (2): يأتي أداء الأردن متوسطاً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الرقابة على الموازنة والمشاركة فيها.

الدولة	القوة التشريعية	قوة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات	المشاركة العامة
الجزائر	ضعيف	متوسط	ضعيف
مصر	متوسط	متوسط	ضعيف
العراق	متوسط	قوي	ضعيف

الأردن	متوسط	ضعيف	ضعيف
لبنان	متوسط	متوسط	ضعيف
المغرب	ضعيف	ضعيف	ضعيف
المملكة العربية السعودية	ضعيف	متوسط	ضعيف
اليمن	ضعيف	قوي	ضعيف
قطر	ضعيف	ضعيف	ضعيف
تونس	ضعيف	ضعيف	ضعيف

قوي: متوسط النقاط أعلى من 66 من 100؛ متوسط: متوسط النقاط ما بين 34 و 66؛ ضعيف: متوسط النقاط أقل من 34

يُقيّم مسح الموازنة المفتوحة ما إذا كانت الهيئات التشريعية توفر الرقابة الفعالة على الموازنة من خلال قياس مستوى الأداء فيما يتعلق بما يلي: المشاورات مع السلطة التنفيذية قبل إحالة مشروع الموازنة إلى الهيئة التشريعية، والقدرة على البحث والمناقشة الرسمية للسياسة الكلية للموازنة، والوقت المتاح لمناقشة وإقرار الموازنة، والسلطة القانونية لتعديل مشروع الموازنة، والموافقة على التحولات في موازنة المصروفات والإيرادات الزائدة التي تم جمعها، وقوى الموازنة التكميلية، وسلطة الموافقة على استخدام أموال الطوارئ، وفحص تقارير مدقق الحسابات.

ويقيّم مسح الموازنة المفتوحة ما إذا كانت المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات تتمتع بالقدرة على توفير الرقابة الفعالة على الموازنة باستخدام المؤشرات الأربعة التالية: سلطة عزل رئيس المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، والسلطة القانونية لتدقيق الأموال العامة، والموارد المالية المتاحة، وتوفير المدققين الحسابيين من ذوي الخبرة.

توصيات

- توصي شراكة الموازنة الدولية بأن يتخذ الأردن الإجراءات التالية لتحسين الرقابة على الموازنة:
- يجب أن تتشاور السلطة التنفيذية مع أعضاء الهيئة التشريعية كجزء من إجراءاتها المتعلقة بتحديد أولويات الموازنة، كما يجب أن تسعى للحصول على الموافقة المسبقة من الهيئة التشريعية لإنفاق أموال الطوارئ (انظر الأسئلة 59، و 99، و 106 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛

- يجب الحصول من أحد فروع الحكومة ما عدا السلطة التنفيذية على الموافقة النهائية قبل عزل رئيس المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات من منصبه، ويجب أن تقوم الهيئة التشريعية بتحديد موازنة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، كما يجب أن تأتي مستويات التمويل متوافقة إلى حد كبير مع الموارد التي تتطلبها تلك المؤسسات كي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها. ويجب أن تقوم المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات بتعيين موظفين للقيام بأعمال التدقيق المحاسبي للهيئات الحكومية المركزية التي تتولى القطاع الأمني (انظر الأسئلة 90، و93، و94 في استبيان الموازنة المفتوحة).

(ج) فرص مشاركة الجمهور

أثبتت بحوث وخبرات مناصرة المجتمع المدني على مدى الخمسة عشر (15) عاماً الماضية أن الشفافية في حد ذاتها غير كافية لتحسين الحوكمة. ويمكن أن تزيد الشفافية إلى جانب فرص المشاركة العامة في الموازنة من تعظيم النتائج الإيجابية المرتبطة بالموازنة المفتوحة. وبناء على ذلك، يعمل مسح الموازنة المفتوحة على تقييم الفرص المتاحة أمام الجمهور للمشاركة في عمليات صنع القرارات المتعلقة بالموازنة القومية. ويمكن أن تقوم السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات بتوفير هذه الفرص في جميع مراحل الموازنة.

جدول (3): أمام الأردن الكثير من الفرص لتحسين المشاركة العامة

النتيجة	المطلوب
العملية المتبعة قبل الاستشارة	
غير متوفر	المطلب الرسمي للمشاركة العامة (س 114)
غير متوفر	توضيح أغراض المشاركة العامة (س 115)
غير متوفر	قيام المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات بنشر نتائج التدقيق المحاسبي بعد نشر تقارير مراجعة الحسابات (س 124)
عملية الاستشارة	
متوفر لكن ضعيف	الآليات التي وضعتها السلطة التنفيذية للمشاركة أثناء تخطيط الموازنة (س 116)
متوفر لكن يمكن تحسينه	جلسات استماع علنية في الهيئة التشريعية بشأن إطار الموازنة الاقتصادية الكلية (س 119)
متوفر وضعيف	جلسات استماع علنية في الهيئة التشريعية بشأن موازنات الهيئات الفردية (س 120)
غير متوفر	الفرص المتاحة في الهيئة التشريعية للشهادات التي يدلي بها الجمهور أثناء جلسات مناقشة الموازنة (س 121)
غير متوفر	الآليات التي وضعتها السلطة التنفيذية للمشاركة أثناء تنفيذ الموازنة (س 117)
غير متوفر	الآليات التي وضعتها المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات للمشاركة في جدول أعمال المراجعة (س 123)
العملية المتبعة بعد الاستشارة	

ردود أفعال السلطة التنفيذية تجاه استخدام المدخلات المقدمة من المواطنين (س 118)	غير متوفر
إصدار الهيئات التشريعية لتقارير خاصة بجلسات مناقشة الموازنة (س 122)	متوفر لكن ضعيف
ردود أفعال المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات تجاه استخدام المدخلات المقدمة من المواطنين (س 125)	غير متوفر

بناءً على هذه المؤشرات، توصل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 إلى أن فرص المشاركة العامة في الإجراءات المتعلقة بالموازنة في الأردن محدودة.

التوصيات

توصي شراكة الموازنة الدولية بأن يزيد الأردن من المشاركة العامة في الإجراءات المتعلقة بالموازنة بعد مراعاة مؤشرات مسح الموازنة المفتوحة التي يظهر فيها أداء الدولة الضعيف (انظر جدول 3 أعلاه والأسئلة 114-125 في استبيان الموازنة المفتوحة).

(د) وصف المسح والمنهجية والثبات وبيانات الاتصال بالباحث

يعد مسح الموازنة المفتوحة أداة بحثية تستند إلى حقائق واقعة تستخدم ظواهر يمكن ملاحظتها بسهولة لتقييم ما يحدث على أرض الواقع. وعادة ما يتم دعم الاستنتاجات البحثية من خلال الاستشهادات والتعليقات، بما في ذلك الإشارة إلى وثيقة ذات صلة بالموازنة، أو قانون، أو أية وثيقة عامة أخرى؛ أو بيان أعلنه مسؤول حكومي، أو تعليق من خلال مقابلة وجهاً لوجه مع أحد المسؤولين الحكوميين أو أية مصادر مطلعة أخرى. ويتم إنشاء المسح من استبيان تقوم كل دولة بتعبئته عن طريق خبراء موازنة مستقلين، ولا يمتون بصفة للحكومة الوطنية. وبعد ذلك، يقوم خبيران دون الإعلان عن هويتهم وممن لا صلة لهما بالحكومة بمراجعة استبيان كل دولة بشكل مستقل. وبالإضافة إلى ذلك، تدعو شراكة الموازنة الدولية الحكومات الوطنية للتعليق على مسودة نتائج المسح، وتأخذ هذه التعليقات بعين الاعتبار قبل وضع الصيغة النهائية لنتائج المسح. وقد استغرقت عملية البحث بأكملها لعام 2012 أكثر من 18 شهراً، لتمتد ما بين يوليو 2011 وديسمبر 2012، بمشاركة نحو 400 خبير.

ويتيح مسح الموازنة المفتوحة مصدراً موثقاً للبيانات المتعلقة بممارسات الشفافية للموازنة القومية للحكومات والعاملين في مجال التنمية ووسائل الإعلام والمواطنين. ويتضمن المستخدمون الحاليون لنتائج المسح الشراكة الحكومية المفتوحة، والمبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة، والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، والبنك الدولي في مؤشرات الخاصة بالحكومة على مستوى العالم، وعدد من وكالات المعونة الثنائية والهيئات الدولية والإقليمية متعددة الأطراف. وقد عزز نشر مسح الموازنة المفتوحة لعام

2012 من المكانة البارزة التي يحتلها المسح بوصفه مستودعاً عالمياً للبيانات المتعلقة بشفافية الموازنة والمشاركة والمساءلة.

أجرى محمد مصادح، ممثلاً لـ "بارتترز جوردان"، سويفية، شارع علي نصوح الطاهر، بناية الكمال، رقم 22، الطابق الأول، mediation@partners-jordan.org، هاتف: +962 6 5857187، فاكس: +962 6 5852738، البحوث اللازمة لإتمام مسح الموازنة المفتوحة لهذه الدولة.

قدمت الحكومة الأردنية تعليقاتها على مسودة نتائج استبيان الموازنة المفتوحة للدولة.