

مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 في لبنان

مؤشر الموازنة المفتوحة 2012 - الدرجة: 33 نقطة

[[تتيح الحكومة اللبنانية 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 ثلاثة مسوح.

مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) عام 2008	مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) عام 2010	مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) عام 2008
33	32	32

قائمة (2): كيف يمكن مقارنة لبنان بجيرانه 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 الثماني 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 إحرازها 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.

وأحرزت لبنان 33 نقطة من أصل 100 نقطة، وهو أقل من متوسط النقاط البالغ عددها 43 للمائة دولة التي شملها المسح. وهذه النتيجة أقل من نتائج بعض الدول المجاورة للبنان مثل الأردن والمغرب، إلا أنها أعلى مما حصلت عليه الجزائر ومصر والعراق وقطر والسعودية وتونس واليمن. وتشير النتائج التي حصلت عليها لبنان إلى أن الحكومة اللبنانية تمد مواطنيها بالحد الأدنى من المعلومات عن موازنة الحكومة الوطنية والأنشطة المالية التي تتم على مدار السنة المالية، وهو ما يمثل تحدياً للمواطنين إن أرادوا محاسبة الحكومة على إدارتها للأموال العامة.

وظلت النتيجة التي أحرزها لبنان على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012 والبالغة 33 نقطة هي ذاتها تقريباً على مدار الجولات الثلاث الأخيرة لمؤشر الموازنة المفتوحة.

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

0	2010	بيان ما قبل الموازنة
0	2012	
28	2010	مشروع موازنة السلطة التنفيذية
39	2012	
0	2010	الموازنة المقررة
0	2012	
0	2010	موازنة المواطنين

0	2012	
92	2010	تقارير خلال السنة
92	2012	
0	2010	مراجعة نصف السنة
0	2012	
33	2010	تقرير نهاية السنة
10	2012	
0	2010	تقرير تدقيق الحسابات
0	2012	

ويتألف مؤشر الموازنة المفتوحة من النقاط الفرعية لكل من وثائق الموازنة الثماني 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؟

حالة النشر	وصف الوثيقة	الوثيقة
لم يتم إعداده	يتيح معلومات تربط بين السياسات الحكومية والموازنات وعادة ما يضع المؤشرات العامة التي ستحدد مشروع الموازنة الذي يتم عرضه على السلطة التشريعية.	بيان ما قبل الموازنة
تم نشره	يعرض خطط الحكومة لجمع الإيرادات من خلال الضرائب وغيرها من المصادر وإنفاق هذه الأموال لدعم أولوياتها، وبالتالي تحويل أهداف السياسات إلى حقيقة واقعة.	مشروع موازنة السلطة التنفيذية
لم يتم إعدادها	هي صك قانوني يجيز للسلطة التنفيذية تحصيل الإيرادات والقيام بالإنفاق وتحمل الديون.	الموازنة المقررة
لم يتم إعدادها	هي عرض غير تقني للمساعدة على فهم الجمهور الواسع لخطط الحكومة لجمع الإيرادات وإنفاق المال العام من أجل تحقيق أهداف السياسة.	موازنة المواطنين
تم نشرها	تتيح تدابير دورية (شهرية أو ربع سنوية) للاتجاهات في الإيرادات الفعلية والنفقات والديون، والتي تسمح بالمقارنات مع أرقام الموازنة	تقارير خلال السنة

	والتسويات.	
لم يتم إعدادها	تقدم لمحة عامة عن تأثيرات الموازنة في منتصف عام الموازنة وتناقش أي تغييرات في الافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة.	مراجعة نصف السنة
تم نشره	يحتوي على معلومات تقارن بين تنفيذ الموازنة الفعلية والموازنة المقررة.	تقرير نهاية السنة
تم إعدادها للاستعمال الداخلي.	هو تقييم مستقل للحسابات الحكومية من قبل مؤسسة الدولة العليا لمراجعة الحسابات. وعادة ما يعمل على تقييم ما إذا كانت السلطة التنفيذية قد قامت بجمع الإيرادات وأنفقت الأموال وفقاً للموازنة المعتمدة، وما إذا كانت حسابات الحكومة من الإيرادات والنفقات دقيقة وتقدم صورة موثوق بها للوضع المالي.	تقرير تدقيق الحسابات

التوصيات

ظلت النتيجة التي أحرزها لبنان على مؤشر الموازنة المفتوحة هي نفسها تقريباً على مدار الجولات الثلاث الأخيرة لمؤشر الموازنة المفتوحة. ومع حصول لبنان على 33 نقطة من أصل 100 نقطة على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن الحكومة اللبنانية 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 لبنان بإتباع الخطوات التالية لتحسين شفافية الموازنة:

- **نشر تقرير تدقيق الحسابات:** والذي يتم إعداده حالياً للاستعمال الداخلي فقط (يمكن الحصول على الإرشادات التفصيلية بشأن محتويات هذه الوثيقة في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzHv8>). ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن 68 دولة تنشر تقرير تدقيق الحسابات، بما في ذلك جيران لبنان مثل الأردن والمغرب وتونس. ويمكن الوصول إلى روابط وثائق الموازنة التي نشرتها هذه الدول من موقع شراكة الموازنة الدولية <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

- إعداد ونشر بيان ما قبل الموازنة والموازنة المقررة ومراجعة نصف السنة: يمكن الحصول على الإرشادات التفصيلية بشأن محتويات هذه الوثائق في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzHv8>. ووفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن 47 دولة تنشر بيان ما قبل الموازنة بما في ذلك جيران لبنان مثل الأردن والمغرب، و92 دولة تنشر الموازنة المقررة بما في ذلك جيران لبنان مثل الجزائر ومصر والعراق والأردن والمغرب واليمن، و29 دولة تنشر مراجعة نصف السنة، رغم أنه في الوقت الحالي لا توجد دولة في الإقليم تقوم بنشر هذه الوثيقة. 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 لبنان.
- زيادة شمولية مشروع موازنة السلطة التنفيذية: وعلى وجه التحديد، من خلال التركيز على إتاحة المعلومات المتعلقة بالمجالات التالية:

- معلومات مجمعة تفصيلية عن تقديرات الإنفاق والتي تغطي سنتين على الأقل بعد انتهاء سنة الموازنة (انظر السؤال 6 من استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- نفقات السنة التي تسبق سنة الموازنة وفقاً للتصنيف الاقتصادي والوظيفي؛ ونفقات البرامج الفردية؛ سنة أشهر أو أكثر من النفقات والإيرادات الفعلية في السنة التي تسبق سنة الموازنة؛ والمستوى الإجمالي للنفقات على مدار أكثر من سنة قبل سنة الموازنة؛ والنفقات المعدلة للسنوات التي تسبق سنة الموازنة من أجل مقارنتها مع تقديرات سنة الموازنة في ضوء التصنيف والتقديم (انظر السؤال من 19-26 من استبيان الموازنة المفتوحة) ؛
- تقديرات المستوى الإجمالي لإيرادات أكثر من سنة سابقة على سنة الموازنة والنتائج الفعلية لكل من الإيرادات والديون (انظر الأسئلة من 30 - 34 من استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- توقعات وافترضاات الاقتصاد الكلي التي يتم الاعتماد عليها في وضع الموازنة (انظر السؤال 15 من استبيان الموازنة المفتوحة) ؛
- البيانات غير المالية، مثل عدد المنتفعين من برامج الإنفاق؛ ومؤشرات الأداء وأهداف برامج الإنفاق (انظر الأسئلة 48 - 55 من استبيان الموازنة المفتوحة)؛
- أموال خارج الموازنة والتحويلات فيما بين الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والأنشطة شبه المالية، والالتزامات المحتملة والمستقبلية، والأصول المالية وغير المالية، وتفاصيل

مصادر التبرعات، والتزام المسؤولين التنفيذيين بالجدول الزمني لإعداد الموازنة وإصدارها (انظر الأسئلة 35 - 44، و 44 - 45، و 58 من استبيان الموازنة المفتوحة).

- **زيادة شمولية تقرير نهاية السنة:** عن طريق تقديم بيانات مدققة عن العوائد الفعلية؛ وبشرح الفروق بين المستويات المقررة للإنفاق والتوقعات الاقتصادية الكلية الأصلية، والتقديرات الأصلية للبيانات غير المالية، ومؤشرات الأداء الأصلية، والمستويات المقررة من الأموال المخصصة لصالح الفقر في الدولة ونتائجها الفعلية، بالإضافة إلى النتائج الفعلية للأموال خارج الموازنة (انظر الأسئلة 78 - 86 من 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 لبنان 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 و66؛ 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 لبنان الإجراءات التالية لتحسين الرقابة على الموازنة:
- يجب على الهيئة التشريعية استلام مشروع موازنة السلطة التنفيذية قبل بداية السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل؛ ويجب على السلطة التنفيذية التشاور مع أعضاء الهيئة التشريعية كجزء من إجراءاتها المتعلقة بتحديد أولويات الموازنة، كما يجب أن تكون مطالبة بالجوء إلى الهيئة التشريعية لموافاتها بالمعلومات اللازمة للمناقشة بين مخصصات بنود الموازنة، وعليها أن تسعى للحصول على الموافقة المسبقة من الهيئة التشريعية لإنفاق أموال الطوارئ. ويجب أن تقوم لجنة من الهيئة التشريعية بالنظر في تقارير التدقيق المالي وفحصها (انظر الأسئلة 59، و98، و99، و102 – 103، و106 – 107 في استبيان الموازنة المفتوحة)؛
 - يجب أن يتم تمكين المؤسسة العليا للتدقيق المحاسبي باتخاذ الإجراءات التالية: يجب أن يتوافق مستوى التمويل بدرجة كبيرة مع الموارد التي تحتاج إليها المؤسسة العليا للتدقيق للاضطلاع بمهامها.

ويجب أن تقوم المؤسسة العليا للتدقيق بتعيين موظفين للقيام بأعمال التدقيق المحاسبي للهيئات الحكومية المركزية التي تتولى القطاع الأمني (انظر الأسئلة 93-94 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 لبنان 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	
غير متوفر	الآليات التي وضعتها السلطة التنفيذية للمشاركة أثناء تخطيط الموازنة (س 116)
غير متوفر	جلسات استماع علنية في الهيئة التشريعية بشأن إطار الموازنة الاقتصادية الكلية (س 119)
غير متوفر	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	
غير متوفر	ردود أفعال السلطة التنفيذية تجاه استخدام المدخلات المقدمة من المواطنين (س 118)
غير متوفر	إصدار الهيئات التشريعية لتقارير خاصة بجلسات مناقشة الموازنة (س 122)
غير متوفر	ردود أفعال المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات تجاه استخدام المدخلات المقدمة من المواطنين (س 125)

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

التوصيات

توصي شراكة الموازنة الدولية بأن يزيد لبنان 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 بصلة للحكومة الوطنية. وبعد ذلك، يقوم خبيران دون الإعلان عن هويتهما 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 مصدرًا موثوقًا 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 يحي حكيم، عضو مجلس إدارة، وداني حداد، كبير باحثين، ورابطة الشفافية اللبنانية، شارع سامي الصلح، بناية مانهاتن، الطابق السادس، بادارو، بيروت، transparency@info-lebanon.org البحوث اللازمة لإتمام مسح الموازنة المفتوحة لهذه الدولة.

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