

## مسح الموازنة المفتوحة (OBS) للعام 2019 النتائج الرئيسية

يظهر مسح الموازنة المفتوحة (OBS) للعام 2019 ضعفاً في جانبي الشفافية والرقابة في الموازنة الحكومية بالإضافة إلى محدودية فرص مشاركة الجمهور في صياغة سياسات الموازنة أو مراقبة تنفيذها. وتشكل هذه النتائج قلقاً بالغاً في الوقت الحالي حيث بدأت الحكومات في جميع أنحاء العالم في اتخاذ تدابير إنفاق هائلة لمعالجة الآثار الناتجة عن جائحة فيروس كورونا المستجد "كوفيد-19".

- على الرغم من اكتمال مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 قبل مدة قصيرة من وقوع هذه الجائحة، إلا أنه يقدم لمحة سريعة عن الممارسات الحكومية الحالية في 117 دولة بشأن الإفصاح عن الموازنات، وفرص مشاركة الجمهور، والمراجعات والتوازنات من خلال مراقبة الموازنة.
- أظهر مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 تحسناً طفيفاً في مؤشرات شفافية الموازنات على المستوى العالمي، وهذا يعكس الانخفاض الذي أظهرته جولة المسح الذي سبقته (مسح الموازنة المفتوحة للعام 2017)، كما يستعيد الاتجاه التصاعدي الذي كان واضحاً منذ البدء في إجراء هذا المسح في العام 2006 (مسح الموازنة المفتوحة للعام 2006). ورغم ذلك، فإن التقدم المتسارع على الصعيد العالمي يواجه معوقات نتيجة لفشل العديد من البلدان في الحفاظ على التحسينات التي أحرزتها في جانب ممارسات الشفافية مع مرور الوقت، وكذلك نتيجة لبقاء دول أخرى عند مستويات متدنية من شفافية الموازنة.
- وصل متوسط مؤشر الشفافية العالمي في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 إلى 45 من أصل 100 درجة، وهو ما يشير إلى أن المستويات العالمية لشفافية الموازنة لا تزال غير كافية، حيث إن الحد الأدنى لتعزيز النقاش العام المستنير بشأن الموازنات هو 61 درجة.
- تمة عدد قليل من البلدان التي تتيح للجمهور فرصاً جيدة للمشاركة في عملية الموازنة، وهذا يضعف قدرة الجمهور على استخدام معلومات الموازنة المتاحة بشكل فعال. ورغم ذلك، فإن الممارسات المبتكرة التي تنتهجها بعض الدول توضح مدى قدرة الحكومات على بدأ المشاركة الجماهيرية وتعزيزها.
- تتفاقم المشكلات المرتبطة بانخفاض مستوى شفافية الموازنة نتيجة لوجود ثغرات في الرقابة من جانب السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا (SAI). وعلى الرغم من ميل الدول إلى إحراز درجات مرتفعة في تقييم مسح الموازنة المفتوحة لجانب الرقابة بمعرفة أجهزة الرقابة العليا في مقابل الرقابة بمعرفة السلطات التشريعية، هناك 30 دولة فقط من أصل 117 دولة شملها المسح حققت مستويات ملائمة في جانب الرقابة بمعرفة السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا معاً.
- من الممكن إحراز تقدم سريع في أجندة الموازنة المفتوحة، لكن هذا سيفرض على جميع أصحاب المصلحة توحيد جهودهم ووضع أجندة مشتركة للعمل عليها. ويتضمن مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 "دعوة للعمل" بغرض تعزيز مستويات كافية من شفافية الموازنة وزيادة مشاركة الجمهور في عملية الموازنة وتحقيق مستوى رقابة أقوى على تنفيذ الموازنة وتحقيق تحسينات مستدامة مع مرور الوقت.

فيما يتعلق بجانب شفافية الموازنة، أظهر مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 تحسينات متواضعة في متوسط الدرجات العالمية، حيث كان هذا هو الاتجاه السائد منذ إطلاق مسح الموازنة المفتوحة في العام 2006.

- ارتفع متوسط درجات شفافية الموازنة العالمية بمقدار ثلاث نقاط من 42 درجة في العام 2017 إلى 45 درجة في العام 2019 لدى 115 دولة شملها المسح في هاتين الجولتين.
- يتسم مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 بأعلى متوسط عالمي لشفافية الموازنة، حيث قدمت كل مجموعة من مجموعات البلدان المتشابهة التي شملها المسح قدرًا أكبر من المعلومات بشأن الموازنة مقارنة بالجولات السابقة. على سبيل المثال، ارتفع متوسط الدرجات التي حققتها 77 دولة متشابهة منذ مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008 بمقدار ثمان نقاط – أي بزيادة قدرها 20 بالمائة.

- ترتبط الممارسات القوية لشفافية الموازنة بنتائج أفضل في جانبي الحوكمة والتنمية. وتتسم الدول التي لديها ممارسات أفضل في شفافية الموازنة بوجود نظم ديمقراطية قوية وانخفاض في مستويات الفساد وارتفاع معدلات التنمية وتذني أوجه الظلم وعدم المساواة.

ورغم ذلك، فإن متوسط درجات الشفافية العالمية في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 هو 45 من 100 درجة، مما يعني أن المستويات العالمية لشفافية الموازنة لا تزال غير كافية.

- لتحقيق مستويات كافية من المعلومات في أي بلد على بما يتيح للجمهور فهم الحوار المتعلق بقضايا الموازنة والمشاركة فيها، من الضروري أن تصل الدرجات المحرزة في جانب شفافية الموازنة إلى 61 درجة فأعلى. وقد نجحت 31 دولة فقط من أصل 117 دولة شملها المسح في تحقيق هذا المعيار.
- لا يتسنى للجمهور الوصول إلى ثلث وثائق الموازنة الرئيسية الثمانية التي يتم تقييمها من خلال مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019، علمًا بأن 19٪ من هذه الوثائق قد صدرت بالفعل غير أنها لم تُنشر على الإنترنت أو نُشرت في وقت متأخر للغاية وبالتالي فقدت قيمتها وأهميتها. وبناء على ذلك، يمكن القول إن بإمكان الحكومات تحقيق تحسينات في الشفافية بسهولة إذا ما التزمت بنشر هذه الوثائق عبر الإنترنت في الوقت المناسب.
- إن عدد التقارير التي تصدرها الحكومة بشأن تنفيذ الموازنات والإشراف عليها منخفض نسبيًا إذا ما قُورن بتقارير المراحل الأخرى للموازنة كمرحلتى الصياغة والاعتماد. وهذا يحدّ من إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات التي تفيدهم بما إذا كانت الحكومات ماضية في تنفيذ الموازنات وفق الخطط الموضوعة واعتمادها أم لا.
- حتى عندما تُنشر وثائق الموازنات، فإنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى نوعية المعلومات التي يرغب المواطنون في معرفتها مثل أسباب تغير الإنفاق بمرور الوقت، ومقارنة الإنفاق الفعلي بالإنفاق المخطط له، وأوجه الارتباط بين السياسات والموازنات والأداء.

**تظهر الاتجاهات الإيجابية الثابتة في بعض البلدان والأقاليم إمكانية إحراز تقدم سريع في جانب شفافية الموازنة.**

- يمكن الحصول على أمثلة قوية لشفافية الموازنة في جميع أقاليم العالم تقريبًا. فكل إقليم، باستثناء إقليم جنوب آسيا، يوجد به بلد واحد على الأقل سجل 61 درجة أو أكثر.
- أصدرت ستة بلدان شملت الدراسة قدرًا هائلًا من المعلومات بشأن الموازنة من خلال تسجيل 81 درجة أو أكثر، ما ساهم في تصنيفها ضمن الفئة الأولى، وهذه البلدان هي نيوزيلندا وجنوب أفريقيا والسويد والمكسيك وجورجيا والبرازيل.
- يمكن لجميع الدول إجراء تحسينات سريعة على الشفافية في إطار زمني قصير نسبيًا. على سبيل المثال، وصلت كل من غواتيمالا واندونيسيا وجمهورية قبرغيزستان وأوكرانيا إلى الدرجة 61 خلال الجولتين الأخيرتين من مسح الموازنة المفتوحة عن طريق الاستجابة لمطالب الجمهور بالحصول على قدر كبير من المعلومات.
- نجحت ثلاثة أقاليم - هي إقليم شرق آسيا والمحيط الهادئ وإقليم أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وإقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي - نجاحًا بارزًا في تحقيق تحسينات ثابتة في بلدان مشابهة منذ مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008. وفي حالة استمرار معدل التقدم الحالي الذي شهدناه خلال العقد الماضي في هذه الأقاليم، ستتمكن هذه البلدان من وضع نفسها على المسار الصحيح للوصول إلى المستويات المتوسطة لشفافية الموازنة وتجاوز 61 درجة خلال العقد القادم.

**هناك معوقات تعترض التقدم السريع عالميًا نتيجة إخفاق العديد من الدول في الحفاظ على التحسينات التي حققتها مع مرور الوقت.**

- تصارع بلدان كثيرة من أجل تحسين شفافية الموازنة إما بسبب النشر غير المنتظم للوثائق، أو تراجع ممارسات الشفافية، أو البقاء عند مستويات متدنية من شفافية الموازنة.
- على الرغم من تركيز أكبر المكاسب المتحققة بين عامي 2017 و 2019 في إقليم إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، إلا أن هذا الإقليم قد شهد أكبر معدلات انخفاض في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2017، ولم يتعاف المتوسط الإقليمي للدول المتشابهة حتى الآن وصولًا إلى المستويات المسجلة في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2015.
- جاءت الدرجات التي حققها ما يقرب من نصف البلدان المتشابهة بإقليم إفريقيا جنوب الصحراء، 48%، في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 أقل من الدرجات التي حققتها في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2015.

- يواجه التقدم معوقات عندما تتوقف الدول عن نشر الوثائق التي كانت تتيحها للجمهور في الماضي. على سبيل المثال، بدأت الحكومات في نشر 96 وثيقة خلال مسح الموازنات المفتوحة للعام 2019، إلا أنها أوقفت نشر 42 وثيقة كانت متاحة للجمهور في نسخة العام 2017 من المسح.

نُمة عدد قليل من البلدان التي تتيح للجمهور فرصًا جيدة للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة، وهذا يُضعف قدرة الجمهور على استخدام معلومات الموازنة المتاحة بشكل فعال.

- من بين 117 دولة شملها المسح، هناك دولتان فقط تتيحان للجمهور فرص مشاركة يمكن أن تُوصف بالمناسبة (61 درجة أو أكثر): وهاتان الدولتان هما كوريا الجنوبية والمملكة المتحدة. ويصل المتوسط العالمي للدرجات إلى 14 درجة من 100، وهناك 113 دولة وصلت إلى مستوى متدنٍ من الدرجات (أقل من 41 درجة).
- جاءت الدول التي حققت أفضل مستويات الأداء في جانب مشاركة الجمهور – 41 درجة أو أكثر – ضمن الدول الأكثر شفافية في مسح الموازنة المفتوحة، ورغم ذلك فإن جميع الدول التي حققت مستويات عالية من الشفافية لا تتيح للجمهور فرصة المشاركة في عملية الموازنة.
- تظهر قوة مشاركة الجمهور في اعتماد الموازنة عندما تعقد السلطات التشريعية جلسات استماع عامة من حين لآخر أو تطلب من الجمهور إبداء ملاحظاته بشأن اقتراح الموازنة تمهيدًا لاعتمادها. وعلى الجانب الآخر، تنخفض ممارسات المشاركة في الموازنة أثناء مرحلة تنفيذ الموازنة والرقابة عليها، مما يزيد من تعقيد قضايا المساءلة نظرًا لانخفاض مستوى الشفافية في هذه المراحل من عمر الموازنة.
- حتى في البلدان التي يتسنى للجمهور فيها المشاركة في الموازنة، فإن معظم الآليات المتاحة لم تُصمّم على نحو يجعلها مفتوحة أو شاملة بصورة كاملة. على سبيل المثال، من بين 66 دولة ممسوحة تتبع آلية المشاركة التنفيذية، هناك 23 دولة فقط تتيح هذه المشاركات لجميع أفراد الجمهور، في حين تبذل سبع دول فقط جهدًا محددًا لإدراج الفئات الضعيفة والممثلة تمثيلاً منقوصًا.
- تظهر الممارسات الناشئة والمبتكرة التي تتبناها بعض الدول الأسلوب الذي يمكن أن تنتهجه الدول لاستحداث وتعزيز آليات مشاركة الجمهور. فقد أطلقت كل من كوريا الجنوبية والبرتغال موازنة قائمة على المشاركة على مستوى الحكومة الوطنية. وفي سيراليون، وسّعت الحكومة نطاق المشاورات العامة عند صياغة مقترح الموازنة من خلال جلسات الاستماع المتعلقة بالسياسات ومناقشات الموازنة مع منظمات المجتمع المدني. كما استندت حكومة نيوزيلندا إلى مساهمات الجمهور كأساس للتطوير المستنير لـ "موازنة الرفاهية" التي أقرت للمرة الأولى في تاريخ البلاد.

تتفاقم المشكلات المرتبطة بانعدام شفافية الموازنة وقلة فرص المشاركة الجماهيرية نتيجة لوجود ثغرات في الرقابة من جانب السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا.

- من بين 117 دولة شملها المسح، هناك 34 دولة فقط تطبق أسلوب رقابة ملائم بمعرفة السلطات التشريعية، في حين تطبق 71 دولة أسلوب رقابة ملائم بمعرفة أجهزة الرقابة العليا. وعلى الرغم من ميل الدول إلى إحراز درجات مرتفعة في تقييم مسح الموازنة المفتوحة لجانب الرقابة بمعرفة أجهزة الرقابة العليا في مقابل الرقابة بمعرفة السلطات التشريعية، هناك 30 دولة فقط من أصل 117 دولة شملها المسح حققت مستويات ملائمة في جانب الرقابة بمعرفة السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا معًا.
- تعد رقابة السلطات التشريعية الأسلوب الأقوى عندما تُعتمد الموازنة من قبل المشرّعين، ورغم ذلك فقد أظهر مسح الموازنة المفتوحة أن بعض السلطات التشريعية تعتمد الموازنات دون مناقشتها. فمن بين 108 دولة تمتلك حق تعديل الموازنة، هناك 31 دولة تُحجم عن ممارسة هذا الحق، وذلك بواقع دولة واحدة من كل أربع دول.
- بمجرد اعتماد الموازنات، لا يتمتع الكثير من السلطات التشريعية بصلاحيّة لمتابعة الموازنات ومراقبتها إلا في نطاق ضيق ومحدود. ومن بين التحديات التي تواجه بعض السلطات التشريعية تجاهل السلطات التنفيذية للموازنات المعتمدة؛ حيث يقوم ثلاثة من كل خمس سلطات تنفيذية بتحويل الأموال إلى الوزارات أو الدوائر دون الحصول على موافقة مسبقة من السلطات التشريعية.
- تتمتع معظم أجهزة الرقابة العليا بالاستقلالية القانونية، غير أن هناك أوجه قصور أخرى تحول دون استخدام نتائج تقارير المراجعة لتصحيح القضايا المحددة. على سبيل المثال، هناك نقص حاد في المعلومات المتعلقة بطريقة استجابة الحكومة للتوصيات

الصادرة عن عمليات الرقابة: لا يمتلك 59 في المائة من البلدان التي شملها المسح أي تقرير بشأن الإجراءات التصحيحية الواجب اتخاذها عقب عمليات الرقابة.

يمكن تحقيق تقدم سريع فيما يتعلق بأجندة الموازنات، غير أن ثمة حاجة لاتباع منهج جديد بغية تسريع وتيرة التحسينات؛ منهج يوحد جميع أصحاب المصلحة حول أجندة عامة لتحقيق الأهداف الأكثر إلحاحًا بشأن الموازنات المفتوحة. ويشتمل مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 على "دعوة للعمل" تهدف إلى تحقيق أربعة أهداف طموحة وقابلة للتحقيق على مدار السنوات الخمس المقبلة، وذلك على النحو الآتي:

1. توفير مستويات كافية من شفافية الموازنة: تسجل الدول 61 درجة أو أكثر في مقياس شفافية الموازنة ضمن مسح الموازنة المفتوحة، وهو المعيار القياسي لتوفير مستويات كافية من المعلومات. وتتيح الحكومات ست وثائق على الأقل من وثائق الموازنة الرئيسية الثمانية للجمهور، على أن تحتوي تلك الوثائق على معلومات مفيدة فيما يتصل بالموازنة مسترشدة في ذلك بمطالب الجمهور. وتتوفر المعلومات ذات الصلة بالموازنة للجمهور بشكل كامل، حيث يشمل ذلك إمكانية وصولهم إلى البيانات الأنيّة والمفتوحة عبر الإنترنت على نحو يسهل فهمه وتحويله واستخدامه.
2. زيادة مشاركة الجمهور في الموازنة: تسجل الدول 41 درجة أو أكثر في مقياس المشاركة العامة ضمن مسح الموازنة المفتوحة، وهو المعيار القياسي لمستويات المشاركة الجماهيرية المتوسطة. وتمنح الحكومات للجمهور فرصة واحدة على الأقل للمشاركة في عملية الموازنة ضمن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا، كما تطبق مبادئ المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة بشأن مشاركة الجمهور في السياسة المالية.
3. تعزيز المراقبة والإشراف على تنفيذ الموازنات: تتخذ الدول خطوات لضمان تنفيذ موازنتها تنفيذًا كاملاً بما ينسجم مع الأهداف الموضوعية، مع موافاة الجمهور بتفسيرات ملائمة تبرر أي انحرافات عن الموازنات المعتمدة. ومن جانبها، تعزز السلطات التشريعية رقابتها على تنفيذ الموازنات وتدعو الجماهير للمشاركة وإبداء الرأي. ويضطلع المراجعون بالتحقيق في أي انحرافات بين الموازنات المخططة والمنفذة، مع مساهمة الجمهور، إن أمكن، قبل نشر ما توصلوا إليه من نتائج. وتضطلع السلطات التشريعية والمراجعون معًا بمهمة المتابعة والتحقق من اتخاذ الحكومات التنفيذية التدابير التصحيحية المناسبة لتطبيق التوصيات التي تصدر عن عملية المراجعة.
4. الحفاظ على التحسينات في جانب الموازنات المفتوحة: تقوم الدول بالإسراع في تحقيق تقدم في جانب الموازنات المفتوحة وتسعى للحفاظ على هذا التقدم. ومن جانبها، تضيف الحكومات طابعًا مؤسسيًا على شفافية الموازنة وممارسات المشاركة، وتتعهد للجمهور بالالتزامات بشأن الموازنة المفتوحة، وتدمج ممارسات الموازنة المفتوحة الجديدة في القوانين واللوائح، وتستثمر في القدرات والمؤسسات بغية إجراء إصلاحات في جانب الموازنة المفتوحة.

## نبذة عن مسح الموازنة المفتوحة

- مسح الموازنة المفتوحة (OBS) هو المقياس المستقل والمقارن والمستقل والمنتظم والأوحد على مستوى العالم لشفافية الموازنات ومراقبتها.
- أجري مسح الموازنة المفتوحة للعام 2019 في 117 دولة لقياس الممارسات التي تتبعها الحكومات وفق المعايير الدولية بشأن التوقيت المناسب ومقدار المعلومات التي تتاح للجمهور بشأن الموازنات، ومدى إتاحة الفرص المناسبة للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة، وكذلك بشأن دور المؤسسات الرقابية الرسمية.
- يقيس مسح الموازنة المفتوحة حقائق قابلة للملاحظة باستخدام مؤشرات درجات تتألف من 145 درجة، كما يُنفذ على يد خبراء مستقلين في جانب الموازنة لا تربطهم أي صلات بالحكومة، حيث يجرون عملية مراجعة صارمة لضمان الدقة وإمكانية المقارنة في جميع الدول.
- تعد النسخة الماثلة النسخة السابعة من مسح الموازنة المفتوحة، حيث سبقها ستة تقييمات في الأعوام 2006 و2008 و2010 و2012 و2015 و2017.
- يقيّم مسح الموازنة المفتوحة مدى الالتزام بتنفيذ الشروط الأساسية اللازمة للديمقراطية والمساءلة – وهي حرية تدفق المعلومات والرقابة الصارمة ومنح الجمهور فرصًا للمشاركة في صنع القرار – وذلك ضمن نطاق الموازنة.