

Open
Budget
Index 2008



www.openbudgetindex.org



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

الموازنة المفتوحة. تغيير في نوعية الحياة
مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008
التقرير النهائي

شكر وعرفان

نود نحن العاملون في مشروع شراكة الموازنة الدولي أن نتقدم بجزيل الشكر إلى زملائنا من مراكز البحث ومنظمات المجتمع المدني في 85 بلداً حول العالم، والذين شكل عملهم أساس مسح الموازنة الدولي. إن إخلاصهم، ومثابرتهم وخبرتهم، كما لصبرهم إزاء استعلاماتنا العديدة خلال عملية الفحص والتحرير، كل التقدير.

نود أيضاً أن نشكر المراجعين العديدين الذين أسهم إخلاصهم (ورغبتهم في العمل خلال موسم السنة الجديدة) في تحسين نوعية هذا التقرير: ديبلي بدليندر، الوكالة الاجتماعية للاستقصاء الاجتماعي. تشارلز غريفن، مشروع الشفافية والصدقية والبنك الدولي. آيرس لاف، مركز أولويات الموازنة والسياسة. مايكل ليبسكي، (بيموس، يو. إس. إيه). مايكل روس، دائرة العلوم السياسية في جامعة لوس أنجيلوس. إسحق شابيرو، كان يعمل في مشروع شراكة الموازنة الدولي. ويواكيم ويهنر، دائرة الحكم الصالح في كلية لندن للاقتصاد.

يأتي هذا المشروع نتيجة لعمل فريق مشروع شراكة الموازنة الدولي، حيث قادت بامبلا غوميز عملية جمع المعلومات وتدقيقها، ثم غادرت المشروع بعد ذلك، ونحن نشكرها على إسهاماتها العديدة في مسح الموازنة المفتوحة طوال السنوات الخمس الماضية. وقد عملت بامبلا على نحو وثيق مع كل من هاريكا مسعود وإلينا موندو، اللتين أمضيتنا ساعات كثيرة من أجل ضمان نوعية المعلومات. كما عمل كل من كاترين روبنسون، وجولي سيويل، وشو إي تون دون كلل لإنجاز هذا المشروع.

قام بكتابة هذا التقرير كل من روث كارلنتز، باولو دي رينزيو، ووارين كرافيك. وقام بتحريره ديلين ماك-كالوغ. وقامت الزميلتان في مشروع شراكة الموازنة الدولي هاريكا مسعود وإلينا موندو بتقديم مساعدة لا تقدر بثمن لإنجازه، وكذلك نقدر مساعدة كل من غاري هاويس وفيفيك بامكومار. كما نود أن نتقدم بجزيل الشكر أيضاً لكل من بابلو غاليغو كويروف، وأنيتزل ميرينو دورانتيز، وأندريس فيرا ساندوفال من كلية لندن للاقتصاد، مشروع كابستون لتحليل المعلومات الأساسية. وكذلك ديلين ماك-كالوغ التي تولت دور الريادة تفي تنسيق الإطلاق متعدد الدول للبحث. قام بتصميم التقرير مايكل كريستوف، كما صمم إدوارد بريمنر من **CBPP** الكثير من المواد التي ضمها هذا المسح.

أخيراً، نزجي كل شكرنا وعظيم امتناننا إلى "معهد الموازنة المفتوحة"، و"مؤسسة فورد"، و"مؤسسة ليام وفلورا هبوليت"، الذين مكن دعمهم المالي هذا الجهد اخراج هذا التقرير الى حيز الوجود.

وورين كرافتشيك

المدير

مشروع شراكة الموازنة المفتوحة الدولي

ملخص تنفيذي

وجد مسح الموازنة المفتوحة، بشكل عام، أن شفافية موازنات الدول حول العالم هي في حالة يرثى لها. ففي معظم الدول التي شملها المسح، لا يتمتع الجمهور بقابلية الوصول إلى المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب، واللازمة للمشاركة بشكل فعال في عملية الموازنة، واعتبار الحكومات موثوقة بهذا الصدد. هذا الافتقار إلى الشفافية يشجع على الإنفاق الفاسد وغير المتناسب والمنطوي على الهدر. ولأن الحكومات تغلق الطريق أمام مشاركة الجمهور في اتخاذ القرار، فإنها تنتقص من مشروعية وتأثير المبادرات الهادفة إلى مكافحة الفقر.

وبشكل عام فإن الأداء الكلي لشفافية الموازنات يرسم صورة قاتمة، رغم وجود عدد من البلدان التي شملها المسح، والتي حسنت إلى حد يعتد به من أداء شفافية موازاناتها خلال السنتين الماضيتين. ويمكن للكثير من الدول الأخرى أن تحذو حذوها، إذ يمكن لعدد كبير آخر من الحكومات أن تحسن بسرعة من شفافية موازاناتها بكلفة قليلة، عن طريق جعل معلومات الموازنة التي تكون قد أنتجت أصلاً لتقديمها للمانحين من الخارج أو للاستخدام الداخلي متاحة للجمهور.

يوفر مسح الموازنة المفتوحة، باعتباره أداة قياس مستقلة، لكل من المسؤولين الحكوميين، والمشرعين، والعاملين بالتنمية، ومنظمات المجتمع المدني والصحافيين والباحثين، إمكانية مقارنة مدى شفافية موازنات الحكومة في 85 دولة حول العالم، كما يقترح تقرير المسح أيضاً إصلاحات يمكن للحكومات أن تتبناها في سبيل تحسين شفافية الموازنة، وزيادة المشاركة العامة فيها وتعزيز مؤسسات مراقبة المصداقية.

تكلف مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) عناء إطلاق هذه المبادرة نظراً للمضامين الهامة التي ينطوي عليها تحسين شفافية الموازنة. ذلك أن تقديم مواد ومعلومات مفيدة ومتاحة للجمهور في وقتها إنما يشكل الخطوة الأولى باتجاه تحقيق قدر أكبر من المصداقية للحكومات. وهو يسمح للمجتمع المدني، والصحافيين، والمشرعين، وهيئات الرقابة والتدقيق العليا، القيام بنشاطات واتخاذ إجراءات تعزز وجود إشراف فعال على الموازنة. كما يمكن أن تتيح المزيد من المشاركة العامة في كامل عملية الموازنة تحسين خيارات السياسات، وفعالية الإجراءات الحكومية.

مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 يكشف عن فجوات في الشفافية حول العالم

حتى نقيس ببسر مدى التزام الدول الخمسة والثمانين الكلي بالشفافية، ومن أجل إتاحة إمكانية إجراء مقارنات بين البلدان، قام مشروع شراكة الموازنة الدولي بإنشاء مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 (OBI) استناداً إلى خلاصة المسح.

على هذا المؤشر، تبين أن خمسة دول فقط من بين الدول الخمسة والثمانين التي شملها المسح -فرنسا، نيوزيلندا، جنوب إفريقيا، المملكة المتحدة والولايات المتحدة- هي التي تتيح للجمهور الاطلاع على قدر شامل من المعلومات، على النحو الذي تتطلبه إدارة الأموال العامة بشكل عام. كما تقدم 12 دولة أخرى معلومات وفيرة للجمهور.

أما الدول الثماني والسنتين المتبقية، فقد سجلت مجاميع متدنية على مؤشر الموازنة المفتوحة. وتضم الدول الخمس والعشرين التي تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم أي معلومات على الإطلاق دولا من ذوات الدخل المنخفض، مثل كمبوديا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ونيكاراغوا وجمهورية قرغيزيا، كما تضم دولا من ذوات معدلات الدخل المتوسطة والعالية، مثل كل من الصين، ونيجريا، والمملكة العربية السعودية (أنظر الترتيب في مؤشر الموازنة، ص 6)

في 23 دولة من بين الدول الخمس والعشرين الأكثر فقراً، لا يطلع الجمهور حتى على مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية قبل أن تصادق عليه الهيئة التشريعية. بدلاً من ذلك، يتلقى الجمهور الموازنة السنوية

كحقيقة واقعة. وبهذا، لا يستطيع المتأثرون بالقرارات النهائية الحصول على أي مدخلات أو معلومات عن صياغة أو مناقشة سياسات الموازنة الحكومية.

ثمة العديد من الدول الأخرى الأكثر غموضاً، والتي تتسم بخصائص مشابهة. وهي تقع في مناطق الصحراء الإفريقية أو الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتتسم بالفقر بشكل عام، وتعتمد بشكل كثيف على المساعدات الخارجية في أغلب الأحيان، أو على عوائد البترول والغاز، وغالباً ما تحكمها أنظمة تسلطية وغير ديموقراطية.

الافتقار إلى الشفافية يقلل من الصدقية

تنشر كافة الدول تقريباً موازاناتها السنوية بعد أن تصادق عليها الهيئة التشريعية. أما الاستثناءات فهي الصين، وغينيا الاستوائية، والمملكة العربية السعودية والسودان. وتقدم معظم الدول معلومات أقل بكثير خلال مراحل وضع المسودات، والتنفيذ، والمراجعة والتدقيق من عملية الموازنة. ومن شأن هذا الوضع أن يحرم الجمهور من التدخل في كيفية هيكلة الأولويات والقضاء على الفساد.

مؤسسات الإشراف الرسمية تزيد من تفاهم الأوضاع

عادة ما تكون العقبات الماثلة أمام وجود إشراف جماهيري على وضع الموازانات مقرونة بوجود مؤسسات إشراف رسمي ضعيفة. وفي معظم الدول التي شملها المسح، تتمتع الهيئات التشريعية بصلاحيات محدودة، ووقت قصير، وقدرة محدودة على مراجعة مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة ومراقبة تطبيقها. وفي الوقت نفسه، لا تتمتع مؤسسات الرقابة والتدقيق العليا، في كثير من الدول، بالاستقلال أو التمويل الكافي للقيام بمهامها. وغالباً ما لا تكون هناك آليات مكرسة لمتابعة مدى التزام الفرع التنفيذي من الحكومة بتبني توصيات هيئات الرقابة والتدقيق العليا.

لكن إجراء تحسينات فورية يظل ممكناً

رغم الأداء المتدني للشفافية في الدول المشمولة بالمسح بشكل عام، يقدم مؤشر الموازنة أرضية للأمل. إذ تكشف المقارنات بين نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006 ونتائج مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، عن أن بعض الدول قد شرعت بتحسين مدى شفافية موازاناتها خلال السنتين الأخيرتين. وثمة تحسينات يعتد بها بهذا الصدد في كل من كرواتيا، وكينيا، ونيبال وسيريلانكا بشكل خاص، وهو ما جاء إما نتيجة جهود المجتمع المدني، أو نتيجة إتاحة فرص أكبر من التدخل المدني في عمليات الموازنة. كما تم تسجيل تحسينات مهمة في شفافية الموازنة، في كل من بلغاريا، ومصر، وجورجيا، وبابوا غينيا الجديدة.

بالإضافة إلى هذه التحسينات، ثمة مؤشر آخر يبعث على الأمل، وهو أن الأداء الجيد في إجراءات الشفافية والمصادقية يمكن أن تحدث في سياقات تنطوي بطبيعتها على التحدي. ففي داخل إفريقيا، على سبيل المثال، حققت كل من بوتسوانا وجنوب إفريقيا مستويات مؤثرة من الشفافية، فيما كانت نتائج الأردن على مؤشر الموازنة فوق المعدل الذي سجلته منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما تقدم دولتان من ذات الدخل المنخفض، هما البيرو وسيريلانكا لمواطنيها قدراً يعتد به من معلومات الموازنة، فيما سجلت غانا وأوغندا أيضاً مجاميع فوق المعدل بين الدول المعتمدة على المساعدات الخارجية.

أخيراً، يجد المسح أن بالوسع إحراز تقدم في الأماكن الأخرى بكلفة قليلة نسبياً في حال توفيرة الإرادة السياسية الكافية. إذ تحضر الدول ذات المجاميع المتدنية على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 كماً كبيراً من معلومات الموازنة المطلوبة من أجل تحسين الأداء. وإذا ما جعلت تلك الدول المعلومات التي تعدها أصلاً للمانيين أو للاستخدامات الداخلية متاحة للجمهور، فإن هذه المعلومات يمكن أن تحسن مجاميع تلك الدول على

مؤشر الموازنة المفتوحة. أما الأهم من ذلك، فهو أن تقديم المعلومات على هذا النحو سوف يشجع على وجود إشراف أكثر فعالية وعلى تحسين مصداقية الحكومة في شأن الموازنة.

مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) يدعو إلى إيلاء اهتمام عاجل بشفافية الموازنة والمصداقية

يدعو مشروع شراكة الموازنة الدولي الأفراد ومنظمات المجتمع المدني والمشرعين والمانحين إلى أن ينشطوا من أجل إثارة هذه القضايا والمطالبة بإجراء تحسينات عاجلة على عملية الوصول الجماهيري لمعلومات الموازنة.

- من أجل تحقيق تحسينات فورية في شفافية الموازنة، يحث مشروع شراكة الموازنة الدولي:
- الحكومات، على أن توفر للجمهور معلومات الموازنة التي تعدها أصلاً. حيث يتم في كل تلك الدول إعداد المعلومات، لكنها تحجب عن الجمهور، وعلى الحكومات أن تفرج عن هذه المعلومات فوراً.
- المؤسسات المالية الدولية والمانحين، على تشجيع الحكومات التي تتلقى المعونات على جعل معلومات الموازنة متاحة للجمهور، والتي تكون قد أعدتها أصلاً لمانحها أو لأغراض الاستخدام الداخلي.
- المجتمع المدني، على نشر وطلب التفسيرات عن الحالات التي لا تجعل فيها الحكومات معلومات الموازنة التي تعدها الحكومات لمانحها أو لأغراض الاستخدام الداخلي، ولا تعلنها على الجمهور.
- إلى جانب هذه الخطوات المباشرة، يوصي مشروع شراكة الموازنة الدولي بأن تقوم الحكومات، والمانحون، ومنظمات المجتمع المدني باتخاذ الخطوات التالية من أجل تحسين شفافية الموازنة في المدى القريب:

الحكومات

- وزعوا معلومات الموازنة بأشكال وأساليب إعلامية تكون مفهومة ومفيدة للجمهور الأوسع. وينبغي أن يشمل ذلك على نشر المعلومات من خلال الإذاعات ووسائل الإعلام الأخرى، وباللغة التي يتحدث بها غالبية السكان.
- قوموا بتأسيس آليات للانخراط الجماهيري في عملية الموازنة بشكل مؤسسي، بما في ذلك عقد جلسات الاستماع خلال صياغة ومناقشة مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة، وعلى فترات منتظمة، على امتداد كامل دورة الموازنة.
- وسعوا فرص التغطية الإعلامية لعملية الموازنة: على سبيل المثال، بفتح جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة أمام الصحفيين أو القيام ببيت جلسات الاستماع هذه عبر الإذاعة والتلفاز والإنترنت.
- ادمعوا الإجراءات ذات الصلة بتحسين استقلال وقدرة الهيئة التشريعية ومؤسسة الرقابة والتدقيق العليا حتى يتمكنوا من لعب دورهما الرقابي الرسمي. ينبغي للإصلاح المطلوب أن يعالج أمر الاستقلال السياسي والمالي لهذه المؤسسات، وكذلك قدراتهما التحليلية، وتوفير السلطات التنفيذية والقانونية اللازمة حتى يفيا بمهامهما.
- قوموا بإنشاء أنظمة معلومات عامة فعالة، والتي تقضي إلى تحسين نوعية وتوقيت نشر معلومات الموازنة المتوفرة: على سبيل المثال، من خلال استخدام أنظمة تصنيفية واضحة ومعيارية، وتقنية معلوماتية مناسبة (IT).

مؤسسات التمويل الدولية والمانحين

- ارفعوا قدر الشفافية حول تدفق المساعدات وتجنبوا التمويل خارج الموازنة. وحيث يكون ذلك ممكناً، قننوا تدفق المساعدات لتذهب إلى أبواب الموازنة الواضحة. وحيثما لا يكون ذلك متاحاً، قدموا

المعلومات عن تدفق المعلومات بأشكال متوافقة مع أنظمة الموازنة المحلية، باستخدام أنظمة التصنيف الحكومية والالتزام برونظمة الموازنة.

- **ادعموا الإصلاحات الرامية لبناء أنظمة معلومات فعالة عن الأموال العامة**، والتي يمكن أن تحسن قدرة الحكومة على تقديم معلومات الموازنة في الوقت المناسب.
- **ارفعوا من حجم المساعدات التقنية** ومن تمويل منظمات المجتمع المدني والهيئات التشريعية، ومؤسسات الرقابة العليا، ليكون ذلك جزءاً من حزمة شاملة من الجهود لتحسين مصداقية الموازنة والإشراف عليها.
- **أجروا المزيد من البحوث**، حول ما إذا كانت تدخلات المانحين وإصلاحات الموازنة الجارية تحسن من شفافية الموازنة في الممارسة، على ضوء التوجه الملحوظ لدى الدول المعتمدة على المساعدات إلى أن تكون أقل شفافية.

منظمات المجتمع المدني

- **استخدموا مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 في تطوير استراتيجيات ترويجية**، وتقديم اقتراحات محددة وبناءة للحكومات لتحسين شفافية الموازنة والمشاركة العامة في عملية الموازنة.
- **اعملوا على تعزيز قوانين حرية المعلومات القائمة**، عن طريق استخدام هذه المعلومات لإخضاع معلومات الموازنة للتحليل والدفاع عن قضاياكم.
- **أنجروا ووزعوا نسخاً شعبية مبسطة من وثائق الموازنة الرئيسية**، باللغات التي تتحدث بها غالبية السكان في البلد المعني.
- **ادعموا عمل الهيئة التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا**. وربما يتضمن ذلك تقديم التدريب، والمعلومات، وإطلاق إشارة الإنذار، وإجراء عمليات تدقيق ورقابة موازية ومشاركة.
- **دافعوا عن وضع ترتيبات مؤسسية أقوى**، والتي تحكم دور المجلس التشريعي وهيئات الرقابة والتدقيق العليا في عملية الموازنة، بالتركيز على تعزيز علاقاتهما وانخراطهما في المجتمع العام والمدني.
- **اعملوا مع وسائل الإعلام من أجل تحسين نوعية التغطية الإعلامية لقضايا الموازنة**، عن طريق تقديم تدريب مستهدف ومعلومات مناسبة وفي وقتها.
- **قوموا بالبناء على مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 بإجراء البحوث التي تفحص خلاصات نتائج المسح بمزيد من التفصيل وتعالج بعض الفجوات التي قد تعانيها المعرفة الراهنة حول شفافية الموازنة**. إذا تم اتباع التوصيات أعلاه، فإنها سوف تعمل على تحسين شفافية الموازنة بشكل ملموس، وزيادة الانخراط الجماهيري في عملية الموازنة. ومع ذلك، وفي نهاية المطاف، سوف تتطلب مراقبة الموازنة أن يتمتع الجمهور بحرية الوصول إلى معلومات الموازنة المفصلة، مثل المعلومات حول المصاريف التي تتفق على المدارس والمشافي كلاً على حدة، والتي يمكن تقديمها في وثائق الموازنة المعلنة. ولهذا السبب، ينبغي أن يصبح حق المواطنين في الحصول على المعلومات دستورياً من خلال قوانين حرية الوصول إلى المعلومات لضمان توفر معلومات مناسبة ووصول إلى المعلومات بكلفة قليلة لكافة الجمهور. أما في الدول حيث لا توجد مثل هذه القوانين، فيجب العمل بنشاط من أجل فرض إقرارها.

Open Budget Index 2008

At a glance



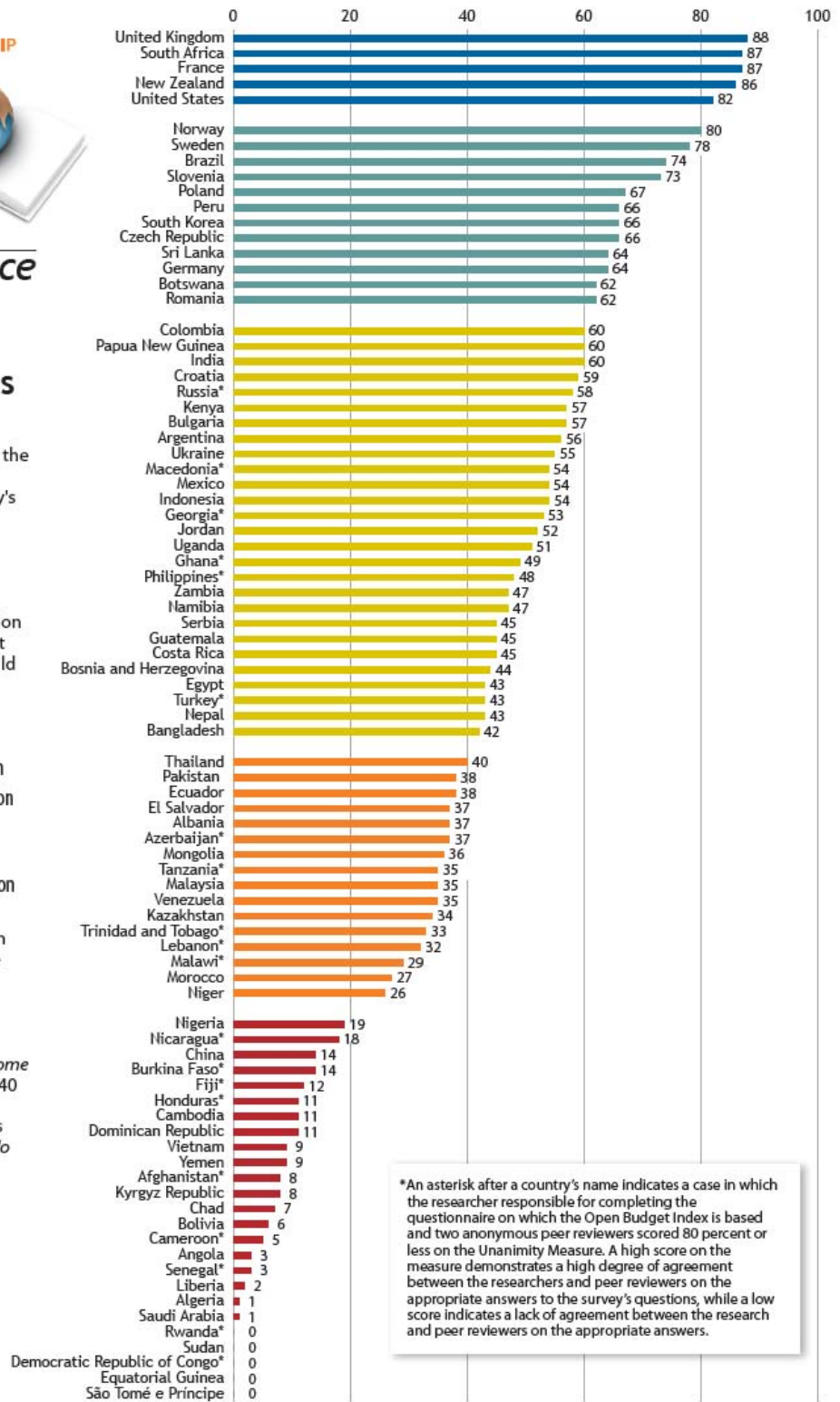
What Countries Open Their Books to Citizens?

The Open Budget Index evaluates the quantity and type of information available to the public in a country's budget documents. A country's placement within a performance category was determined by averaging the response to 91 questions on the Open Budget Questionnaire related to information contained in the seven key budget documents that all countries should make available to the public.

Key

- Provides Extensive Information
- Provides Significant Information
- Provides Some Information
- Provides Minimal Information
- Provides Scant or No Information

The countries that scored between 81-100 percent were placed in the performance category *Provides Extensive Information*, those with scores 61-80 percent in *Provides Significant Information*, those with scores 41-60 percent in *Provides Some Information*, those with scores 21-40 percent in *Provides Minimal Information*, and those with scores 0-20 percent in *Provides Scant or No Information*. All Open Budget Questionnaires used to calculate these scores may be seen at www.openbudgetindex.org.



*An asterisk after a country's name indicates a case in which the researcher responsible for completing the questionnaire on which the Open Budget Index is based and two anonymous peer reviewers scored 80 percent or less on the Unanimity Measure. A high score on the measure demonstrates a high degree of agreement between the researchers and peer reviewers on the appropriate answers to the survey's questions, while a low score indicates a lack of agreement between the research and peer reviewers on the appropriate answers.

خلفية

تعتبر الموازنة أهم أدوات السياسة الاقتصادية للحكومة، وهي تؤثر على حياة كل فرد، خاصة حياة الفقراء. ومع ذلك، ظلت عملية الموازنة، تقليدياً، محصورة في الفرع التنفيذي من الحكومة. ولم يكن يعتقد بأن الانخراط الخارجي في عملية الموازنة من قبل الجمهور -ولا حتى الهيئات التشريعية- يمكن أن يكون مفيداً. بل لقد ذهب البعض إلى الاعتقاد بأن مثل هذه المشاركة قد تهدد استقرار الدولة المالي.

لكن الكثير تغير خلال العقد الأخيرين، حيث بات المانحون ومنظمات المجتمع الدولي في كل بقاع العالم، بالإضافة إلى عدد متزايد من الحكومات، متفقين على أن وصول الجمهور إلى معلومات الموازنة يساعد في تحسين مصداقيتها، والتي يمكن أن تسهم بدورها في جعل مبادرات مكافحة الفقر أكثر فعالية. وقد تزايد باطراد أيضاً الإدراك بأن سياسات الموازنة من المرجح أن تكون أكثر ملاءمة وأن يكون تنفيذها أكثر فاعلية في حال منحت للجمهور الفرصة لدعم أولوياتها ومراقبة تنفيذ سياساتها.

في غضون، توسعت قدرة المجتمع المدني على تحليل وضع الموازنة والتأثير عليه بشكل كبير خلال الخمس عشرة عاماً الأخيرة. واليوم، بات المجتمع المدني منخرطاً بشكل كبير في عملية الموازنة العامة في أكثر من 100 دولة نامية أو في الدول التي في طور الانتقال في إفريقيا، وآسيا، وشرق أوروبا وأميركا اللاتينية.

من أجل أن يعكس هذه التطورات، تأسس مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP) عام 1997 من أجل تعزيز وتطوير مشاركة المجتمع المدني في عملية الموازنة، من أجل جعل أنظمة الموازنة أكثر شفافية ومصداقية، وأكثر تلبية لاحتياجات الفقراء وذوي الدخل المحدود. وكجزء من مساهمته، طور مشروع شراكة الموازنة الدولي مسح الموازنة المفتوحة ليكون أول مسح مستقل ومقارن لشفافية الموازنة ومصداقيتها في جميع أنحاء العالم. وقد تم إجراء المسح للمرة الأولى عام 2006، وينوي مشروع شراكة الموازنة الدولي إجراء مسح مماثل كل سنتين.

ومن أجل تشجيع الالتزام من قبل الدول التي تم مسحها بالشفافية، وحتى تتم إتاحة إجراء المقارنات بين الدول، وضع مشروع شراكة الموازنة الدولي مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI) من نتائج المسح. ويخصص مؤشر الموازنة المفتوحة مجموع علامات لكل دولة استناداً إلى حجم المعلومات التي توفرها للجمهور خلال عملية الموازنة.

الأبحاث الراهنة حول شفافية الموازنة والوضع الشامل للموازنات

يشكل مسح الموازنة المفتوحة جزءاً من الأدبيات المحدودة، والمتزايدة مع ذلك، حول شفافية الموازنة والوضع الشامل للموازنات. وقد ركزت الدراسات الحديثة إلى التركيز على تساؤلين. أولاً: تتساءل الدراسات عما إذا كانت الشفافية تفضي إلى حدوث تحسينات في الحكم الرشيد وتساعد في مكافحة الفقر، وكيف تفعل ذلك. ثانياً، تتساءل هذه الدراسات عما إذا كانت مشاركة المجتمع المدني في عمليات الموازنة تزيد من مقدار الشفافية، وتحسن من نوعية الحكم الرشيد، وتقلل من مستوى الفقر، وكيف تحقق ذلك.

تأثير الشفافية على الحكم والفقير

تأسس معظم الأدبيات الحديثة على مستوى الدول وما بين الدول حول هذا الموضوع على أبحاث صندوق النقد الدولي (IMF) والبنك الدولي.

بناء على قاعدة معلومات البنك الدولي التي تخص 169 دولة، يجد إسلام (Islam) (2003) صلة قوية بين الشفافية (وجود قوانين لحرية الوصول إلى المعلومات، ونشر أكثر للمعلومات الاقتصادية الحكومية) وبين نوعية الحكم. وبالإضافة إلى ذلك، تقترح دراسة بيلفر وكوفمان (Bellver and Kaufmann) (2005) في 20 بلداً أن الشفافية متصلة مع تحقق مستويات أدنى من الفساد، ومؤشرات على تطور اجتماعي-اقتصادي وبشري أفضل، وتنافسية اقتصادية أكبر.

باستخدام معلومات صندوق النقد الدولي، يجد حميد Hameed (2005) إنه، بعد التحكم بالعوامل الاجتماعية-الاقتصادية، يتوفر للدول الأكثر شفافية في أغلب الأحيان وصول أفضل إلى الأسواق المالية الدولية، وانضباط مالي أقوى، ومستويات أقل من الفساد. وعلى نحو مشابه، يلاحظ غلينريستر وشين Glennerster and Shin (2005) ترابطاً بين زيادة الشفافية المالية وبين وجود فهم أفضل لظروف البلد الاقتصادية، كما تقاس بكلفة الاقتراض الأقل في أسواق المضاربات.

ثمة أيضاً أدبيات كثيرة حول تأثير حكم الدولة على الشفافية، خاصة في البلدان النشطة المعتمدة على الصناعة. وعلى سبيل المثال، يقول روس Ross (2001) إن الاعتماد على عائدات النفط قد يتيح للحكومات أن تكون أقل مصداقية بالنسبة لجمهورها لأنها تكون أقل اعتماداً على استيفاء الضرائب المباشرة كمصدر للإيرادات. وباستخدام المعلومات التي ضمها مسح الموازنة المفتوحة لعام 2006، يؤكد دي رينزو، وغوميز، وشيبرد de Renzo, Gomez, and Sheppard (2009) على أن الدول المعتمدة على الموارد الطبيعية تميل لأن تكون أقل شفافية. لكنهم يجدون أيضاً أن المجتمع المدني النشط يمكن أن يساعد في معالجة هذه المشكلة.

دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والحكم الأفضل

يوثق جنكينز وغويتز Jenkins and Goetz (1999) عمل اتحاد (MKSS)، وهو اتحاد للعمال والفلاحين في ولاية راجاستان الهندية. حيث ناضل الاتحاد للحصول على معلومات من السجلات الرسمية حول برامج العمل العام، ثم نظم جلسات استماع عامة، حيث مارست المجتمعات المحلية رقابة وتدقيقاً على هذه المعلومات، مبينة حدوث تزيف وأشكال أخرى من الفساد. وقد أسهم عمل الاتحاد في إنفاذ قانون وطني لحرية الوصول إلى المعلومات، كما في وضع خطة ضمان التشغيل الريفيه الوطنية في الهند. (Ramkamar 2008)

أما رينيكسا وسفينسون Reinikka and Svensson (2004) فيبينان إن الحكومة الأوغندية عندما نشرت معلومات أكثر عن منح التعليم الأساسي في الصحف، أصبحت منظمات المجتمع المدني قادرة على استخدام تلك المعلومات في مراقبة المنح، وعلى التقليل بشكل كبير من حجم التسرب في التحويلات إلى الحكومات المحلية والمدارس.

وتراجع دراسة براوتيجام Brautigam (2004) وضع الموازنات بطريقة تشاركية في العديد من البلدان، وتجد أن قدرأ أكبر من الشفافية يظل شرطاً ضرورياً للزيادة الجماهيرية المتزايدة في عملية الموازنة. لكنها تلاحظ أيضاً أن الشفافية يجب أن تترافق بشروط أخرى -مثل وجود أجندة واضحة لدعم الفقراء يضعها المجتمع المدني والحزب السياسي الحاكم ووسائل الإعلام المطلعة- حتى يحدث التأثير المطلوب على المجتمعات الفقيرة.

وكان مشروع شراكة الموازنة الدولي ومعهد دراسات التنمية في جامعة سوسيكس Sussex University في المملكة المتحدة قد أجرياً مؤخراً ست دراسات حالة لمنظمات تركز على الموازنة. وقد غطت الدراسات منظمات تعمل في كل من البرازيل، وكروواتيا، والهند، والمكسيك، وجنوب إفريقيا وأوغندا، في مجال توزيع وتفسير معلومات الموازنة. (أنظر روبنسون Robnson (2008)، روبنسون Robnson (2006)، ودي رينزو وكرافتشيك de Renzo and Krafchik (2007)). وقد أتاح عمل هذه المنظمات خلق انخراط أوسع للمجتمع المدني، ودور أقوى للهيئة التشريعية. وفي أربع من دراسات الحالة هذه، كان لعمل المجتمع المدني على الموازنة أيضاً تأثير مباشر على تحسين أنظمة الموازنة، والمخصصات الموضوعة لدعم الفقراء، ونوعية الإنفاق.

باختصار، ثمة أدلة متزايدة على أن زيادة شفافية الموازنة ترتبط مع وجود معايير حكم أفضل وتحقيق نواتج اقتصادية واجتماعية مطورة. وهناك أدلة أيضاً على أن فتح عمليات الموازنة أمام مشاركة المجتمع المدني

ربما تحدث تحسينات على مصداقية الموازنة وفعالية الإنفاق الذي يدعم الفقراء. ويأمل مشروع شراكة الموازنة الدولي بأن يساهم مسح الموازنة المفتوحة في إغناء الأدبيات المتزايدة حول هذا الموضوع.

مسح الموازنة المفتوحة: المبررات والخصائص

قام مشروع شراكة الموازنة الدولي بتأسيس مسح الموازنة المفتوحة عام 2006 من أجل مساعدة المجتمع المدني، والباحثين والصحفيين في الدول المشاركة الدفاع عن مزيد من الشفافية في الموازنات الحكومية ومزيد من المصداقية. ويشمل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 النتائج المستخلصة من 59 دولة كان قد شملها مسح عام 2006، كما يضيف 26 دولة أخرى إلى قاعدة البيانات.

يقوم البحث على استبانة موسعة ودقيقة تعكس بشكل عام الممارسات المقبولة المتصلة بإدارة الأموال العامة. وتتشابه أدوات البحث مع أدوات طورتهها مؤسسات دولية عابرة للدول، مثل صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والمنظمة الدولية لمؤسسات الرقابة والتدقيق العليا (INTOSAI).

ومع ذلك، يؤمن مشروع شراكة الموازنة الدولي بأن الإجراءات التي طورتهها تلك المنظمات لا تذهب مسافة كافية. ويبدأ مسح الموازنة المفتوحة من افتراض أن للجمهور الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالكيفية التي يتم بها تخصيص واستخدام الأموال العامة. وتقضي هذه الفرضية إلى تحقيق العديد من الفروقات الهامة بين هذا المسح وبين عمل المنظمات الدولية الأخرى:

أولاً، يستند المسح إلى أبحاث يقوم بإجرائها خبراء مستقلون من المجتمع المدني، أكثر من كونهم مسؤولين حكوميين أو من كوادرات الوكالات المانحة.

ثانياً، يركز المسح على الوصول الجماهيري إلى معلومات الموازنة الحكومية. وعلى العكس من ذلك، تركز المبادرات الأخرى عادة على قدرة الحكومات على إنتاج معلومات الموازنة. وهي لا تفحص إذا ما كان يتم توزيع هذه المعلومات، وكيف، وإلى أي جهات.

ثالثاً، يتضمن المسح أسئلة حول فرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة، كما يضم أسئلة تتصل بإشراف الهيئات التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا عليها.

لعل إحدى نقاط محدودية هذا المسح تكمن في أنه يركز على الحكومة المركزية. وهو لا يتفحص توفر المعلومات على المستوى المحلي الفرعي. كما لا يقوم المسح أيضاً بتقييم نوعية ودقة المعلومات التي تقدمها الحكومات، رغم أنه يفحص مدى شمولية هذه المعلومات.

نظرة عامة في عملية البحث

معظم العمل الأساسي في هذا المسح تم على أيدي باحثين من الدول الخاضعة للدراسة. وكان كافة الباحثين الذين أنجزوا مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 من المؤسسات الأكاديمية أو منظمات المجتمع المدني، وهم جميعاً مستقلين عن الحكومات والأحزاب السياسية.

قام مشروع شراكة الموازنة الدولي بتزويد كل باحث أو منظمة بحثية في كل واحد من البلدان الخمس والثمانين باستبانة المسح، كما زودهم بدليل عن استبانة الموازنة المفتوحة. وقد وصف الدليل الأسلوب الواجب استخدامه في إنجاز الاستبانة واستكمالها، بما في ذلك تعريف أنماط الأدلة التي ينبغي تقديمها. كما بقي مشروع الموازنة الدولي حاضراً للإجابة عن أسئلة الباحثين، وبقي كذلك طيلة فترة إنجاز الاستبانة. وقد تم استكمال جمع المدخلات في 28 أيلول-سبتمبر عام 2007، وبهذا، فإن الأحداث والتطورات التي حدثت بعد ذلك التاريخ لا تنعكس في نتائج هذا المسح.

تم إجراء مراجعات إضافية لكل من الاستبانات المنجزة. أولاً، قام كادر مشروع الموازنة الدولي بتحليل كل استبانة، واختبر تساوقها الداخلي والإجابات المتقاطعة وقارنها بالمعلومات المنشورة المتاحة. ثم تم تسليم الاستبانة الناجزة من كل دولة إلى اثنين من المراجعين البارزين من ذوي المعرفة بالبلد المعني وأنظمة موازنته.

وكان هؤلاء المراجعون مستقلين عن الحكومات وعن مؤسسة البحث التي كانت قد أنجزت الاستبيان؛ وكانت هوياتهم معروفة لمشروع شراكة الموازنة الدولي فقط. ثم قام كادر مشروع شراكة الموازنة الدولي بعد ذلك بمراجعة تعليقات المراجعين حول التساوق والمنهجية. وحيث كان ضرورياً، قاموا بإحالة التعليقات التي تتعارض مع إجابات الباحثين إليهم لتقرير أي استجابات كانت أكثر دقة ضمن شروط المنهجية. وأخيراً، تمت دعوة 61 حكومة للتعليق على الاستبيانات الناجزة.¹ ومع ذلك، استفادت خمس حكومات فقط من هذه الميزة (السلفادور، وغواتيمالا، والنرويج، وجنوب إفريقيا، والسويد).

تم إجراء اختبارين آخرين أيضاً لفحص قوة المعلومات. أولاً، تمت مقارنة نتائج المسح بنتائج المؤشرات الأخرى حول الحكم والشفافية. وأشارت المقارنة إلى أن المسح يعتبر مدافعاً جيداً نسبياً عن تطبيق إجراءات أعرض للحكم ونوعية المؤسسات في البلدان التي غطاها. ثانياً، تم احتساب "معدل لمرجعية" unanimity score لكل بلد، والذي قاس درجة التوافق بين الباحثين والمراجعين الخارجيين. وكانت هناك درجة عالية جداً من التوافق بين الباحثين والمراجعين المخولين في الغالبية العظمى من البلدان المشمولة بالمسح. (أنظر إلى الدليل A لمزيد من التفسير المفصل حول عملية البحث والمنهجية)

محتويات مسح الموازنة المفتوحة وهيكلية التقرير

يركز المسح على موضعي اهتمام رئيسيين: شفافية الموازنة ومؤسسات الرقابة. معظم الأسئلة في هذا المسح تركز على محتوى ودقة وتوقيت كل من وثائق الموازنة الثماني الرئيسية التي يجب أن تصدرها كافة الدول وفقاً للممارسات الدولية القوية. وبسبب من تركيز البحث الفريد على أهمية المشاركة الجماهيرية في خلق مصداقية متنامية للموازنة وإحراز نتائج محسنة، أضاف مشروع شراكة الموازنة الدولي "موازنة المواطن" -وهي نسخة مفهومة ومبسطة من الموازنة- في قياسها لمدى الشفافية. تشكل المعدلات المحتسبة من الإجابات عن هذه الأسئلة مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، وهو مقياس مقارن لشفافية الموازنة. ويقدم الفصل الثاني النتائج الرئيسية لمؤشر الموازنة المفتوحة، فيما يفحص الفصل الثالث نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة بتفصيل أكبر، بالتركيز على كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة.

تقيم بقية أسئلة المسح قوة مؤسسات الرقابة الرئيسية (الهيئة التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا)، إلى جانب فرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة. وتعكس هذه الأسئلة فهم مشروع شراكة الموازنة الدولي القائم على أن وجود مدخل إلى معلومات الموازنة لا يشكل الشرط الوحيد اللازم لوجود إشراف فعال فحسب -إذ إن وجود مؤسسات قوية ومستقلة، وفرص لانخراط الجمهور هي أمور ضرورية أيضاً. ويقدم الفصل الرابع النتائج التي تتصل بدور الهيئة التشريعية وهيئات الرقابة العليا في عملية الموازنة. تركز بقية التقرير على الكيفية التي يمكن بها زيادة شفافية الموازنة وتعزيز الإشراف، فيما يصف الفصل الخامس التحسينات التي حدثت في عدد من الدول التي كانت متضمنة في مسحي عام 2006 وعام 2008، ويناقش الكيفية التي يمكن بها تحسين الشفافية بشكل سريع، وبكلفة معقولة. وأخيراً، يقدم الفصل السادس توصيات عملية للحكومات، والمانحين، والمجتمع المدني من أجل تحسين شفافية الموازنة وإجراءات الرقابة.

¹ عبر الباحثون في كل من هذه الدول عن رغبة قوية في قيام الحكومات بالتعليق على نتائج المسح.

مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008: المكتشفات الرئيسية

وفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، تفشل الغالبية الساحقة من الدول المستطلعة في الوفاء بالشروط الأساسية لشفافية الموازنة، وهو ما من شأنه الحد من حجم المشاركة العامة، وخلق المناخ لانتشار الإنفاق الفاسد المنطوي على الهدر، مقللة بذلك أثر المبادرات الرامية إلى مكافحة الفقر.

سجل معدل مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 معدلاً قدره 39 من 100 علامة يمكن تحقيقها. ويشير هذا بالمتوسط، إلى أن الدول المشمولة بالمسح تقدم معلومات بالحد الأدنى حول موازنات حكوماتها المركزية وأنشطتها المالية.

هناك خمسة دول فقط من بين الدول الخمس والثمانين التي شملها المسح معلومات شاملة عن موازنتها، وهي: فرنسا، ونيوزيلندا، وجنوب إفريقيا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة. وتنتشر ثلاث من هذه الدول الخمسة كافة وثائق الموازنة الثماني، بما فيها موازنة للمواطن، في حين لا تقدم فرنسا مراجعة

إطار 1.2 ما الذي يقيسه مؤشر الموازنة المفتوحة؟

يعطي مؤشر الموازنة المفتوحة مجموعاً للدول من صفر إلى 100، يقوم على إجابات مجموعة فرعية تتكون من 91 سؤالاً تضمها الاستبانة. وتركز هذه الأسئلة على مدى توفر ثمانية من وثائق الموازنة الرئيسية (مع تركيز رئيسي على وثيقة مشروع موازنة الهيئة التنفيذية) والمعلومات التي يتضمنها. يشير المجموع من 81-100 إلى أن الدولة المعنية تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، ويشير المجموع من 61-80 إلى تقديم معلومات هامة. 41-60 يشير إلى تقديم معلومات قليلة، 21-40 يشير إلى تقديم حد أدنى من المعلومات، ومن صفر -20 يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم أي معلومات على الإطلاق.

لنصف السنة، ولا تقدم الولايات المتحدة بيان ما قبل الموازنة، مع أنها توزع معلومات ما قبل الموازنة ذات الصلة في وثائق عامة أخرى. كما لا تنشر الولايات المتحدة ميزانية للمواطن.

جدول 1.2

توزيع علامات مؤشر الموازنة الدولي

| البلدان | معدل العلامات على مؤشر الموازنة المفتوحة | عدد البلدان | الأداء على مؤشر الموازنة المفتوحة |
|---|--|-------------|------------------------------------|
| فرنسا، نيوزيلندا، جنوب إفريقيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة. | 86 | 5 | معلومات شاملة (العلامات من 81-100) |
| بوتسوانا، البرازيل، جمهورية التشيك، ألمانيا، النرويج، البيرو، بولندا، رومانيا، سلوفينيا، كوريا الجنوبية، سيريلانكا، السويد | 68 | 12 | معلومات وافرة (العلامات من 61-100) |
| الأرجنتين، بنغلاديش، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، مصر، جورجيا، غانا، غواتيمالا، الهند، إندونيسيا، الأردن، كينيا، مقونيا، المكسيك، ناميبيا، نيبال، بابوا غينيا الجديدة، الفلبين، روسيا، الصرب، تركيا، أوغندا، أوكرانيا، زامبيا. | 51 | 27 | بعض المعلومات (العلامات من 41-60) |

| | | | |
|--|----|----|---|
| ألبانيا، أذربيجان، الإكوادور، السلفادور، كازاخستان، لبنان، ملاوي، ماليزيا، منغوليا، المغرب، النيجر، الباكستان، تنزانيا، تايلندا، ترينيداد وتوباغو، فنزويلا | 34 | 16 | معلومات بالحد الأدنى (العلامات من 21-40) |
| أفغانستان، الجزائر، أنغولا، بوليفيا، بوركينا فاسو، كمبوديا، الكامبيرون، تشاد، الصين، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية الدومينيكان، غينيا الاستوائية، فيجي، الهندوراس، جمهورية قرغيزيا، ساو تومي برنسيب، المملكة العربية السعودية، السنغال، السودان، فيتنام، اليمن. | 7 | 25 | شحيحة أو لا معلومات (العلامات من 0-20) |
| | 39 | 85 | المجموع الكلي |

تقدم 12 بلداً أخرى معلومات وفيرة حول موازنة الحكومة المركزية ونشاطاتها المالية. وتضم هذه الفئة

إطار 2.2 ما الذي يعنيه تسجيل أقل من 10 علامات على مؤشر الموازنة المفتوحة؟
من بين الدول الخمس والثمانين المشمولة بمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، سجلت 17 دولة رقماً من خانة واحدة، وسجلت 5 دول مجموع صفراً. وتسجل تشاد، على سبيل المثال، مجموع 7 من 100. ولأن الحكومات لا تجعل مشروع موازنة الهيئة التنفيذية متوفراً للعموم، لا يستطيع التشاديون الحصول على صورة شاملة عن خطط الحكومة لاستيفاء الضرائب والإنفاق للسنة التالية. وبالإضافة إلى ذلك، من الصعب تعقب الإنفاق، وجمع الإيرادات، والاقتراض خلال السنة، بما أن تقارير التنفيذ لا يتم نشرها أو أنها تفنقر إلى معلومات هامة. كما أن الإنفاق العام في تشاد لا تتم مراقبته وتدقيقه بانتظام. كل ذلك يجعل من المستحيل تقدير إذا ما كانت معلومات الموازنة موثوقة وخاضعة للتشريعات.
وأخيراً، من غير المرجح أن يحصل التشاديون على مدخل إلى معلومات موازنة مفصلة لمتابعة البرامج المفردة والأنشطة لأن تشاد لم تحول ضمان حق الوصول إلى المعلومات الحكومية إلى قانون.

اقتصادات متطورة، مثل النرويج والسويد؛ ودولاً في طور الانتقال، مثل رومانيا؛ ودولاً نامية مثل بوتسوانا، البرازيل، والبيرو. وتفشل النرويج والسويد وبوتسوانا جميعاً في تقديم واحدة أو أكثر من وثائق الموازنة الثمانية، بينما تقدم كل من بولندا والبيرو سبعة من الوثائق الثمانية - لا تجعل أي منهما موازنة للمواطن متاحة، لكن المعلومات التي تقدم فيها ليست شاملة.

يظل أداء الدول الثماني والسنتين الباقية من الدول المشمولة بالمرحمتين على مؤشر الموازنة المفتوحة. أما الدول الخمس والعشرين التي تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم معلومات فهي المشكلة الأكثر خطورة. (أنظر الإطار 2.2). وهي تضم دولاً من ذوات الدخل المنخفض مثل كولومبيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية قرغيزيا؛ كما والعديد من الدول ذات الدخل المتوسط والعالي، مثل الصين والمملكة العربية السعودية. وفي 23 من هذه الدول الخمس والعشرين، لا يمكن للجمهور حتى أن يطلع على مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التشريعية قبل أن تصادق عليها الهيئة التشريعية. بدلاً من ذلك، نجد الجمهور محروماً من

أي مدخل إلى مراحل الصياغة والموافقة في عملية الموازنة، بحيث يحصل على الموازنة السنوية كأمر واقع. وتنشر نيكاراغوا ونيجيريا مشروع الموازنة بينما تتم مناقشته في المجلس التشريعي، لكن المعلومات المتاحة تقدم للجمهور صورة غامضة فقط عن الخطط الحكومية لموازنة السنة المالية القادمة.

أما الدول السبعة والعشرين المتبقية، فتقع في الوسط. وهي تقدم بعض المعلومات أو الحد الأدنى منها حول موازنات حكوماتها المركزية وأنشطتها المالية. وهذه الدول إما تفشل في جعل بعض وثائق الموازنة الرئيسية متاحة للعموم، أو أن الوثائق التي تنشرها تكون مفتقرة إلى تفاصيل هامة. أخيراً، من المهم ملاحظة أن المستويات الحقيقية لشفافية الموازنة في الكثير من الدول يحتمل أن تكون أخفض حتى من المستوى الذي يشير إليه مؤشر الموازنة المفتوحة. ويعود هذا إلى أن المعلومات حول بعض الأموال العامة والمؤسسات التي تمتلكها الدولة غير مشمولة في وثائق الموازنة الحكومية. (أنظر الإطار 3.2)

إطار 3.2 الأنشطة الخارجة عن الموازنة يمكن أن تقلل من مستوى الشفافية

في فنزويلا (سجلت 35 علامة في مؤشر الموازنة المفتوحة) هناك على الأقل ربع مجموع الموازنة السنوية الذي لا يتم تضمينه في وثائق الموازنة الرسمية، وفقاً للباحثين. أما نيكاراغوا (سجلت معدل 18) فهي تبقى أيضاً على قدر مهم من المعلومات عن الموازنة بعيداً عن العرض الرسمي الشامل للميزانية، بما في ذلك الأموال التي تتلقاها الحكومة من فنزويلا. وقد أبلغ باحثو المجتمع المدني في نيكاراغوا عن أن هناك إيرادات غير مفصح عنها، والإنفاق الناجم عنها، والتي تصل إلى ما يتراوح بين 100 مليون إلى 500 مليون دولار أميركي في السنة تشكل ما بين 5-20% من كامل الموازنة العامة لعام 2007.

خصائص الدول سيئة الأداء

تميل الدول ذات الأداء المتدني على مؤشر الموازنة المفتوحة إلى تقاسم عدد من الخصائص، والتي يمكن أن تشير إلى بعض أسباب الافتقار إلى شفافية الموازنة وتداعياتها. توجد الدول الأسوأ أداء في الغالب في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وفي منطقة الصحاري الإفريقية. وهي تميل أيضاً إلى أن تكون من ذوات الدخل المنخفضة، والتي تعتمد غالباً بكثافة على العوائد من المساعدات الخارجية وصادرات النفط والغاز. وتمتلك العديد من هذه الدول مؤسسات ديمقراطية ضعيفة أو تحكمها أنظمة تسلطية كذلك. ومع ذلك، توجد في كل من هذه الفئات دول تؤدي على نحو جيد جداً، مما يكشف عن حقيقة أن قدراً أكبر من شفافية الموازنة يظل ممكناً في طيف عريض من السياقات المختلفة.

المنطقة الجغرافية

كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي التي سجلت المعدل الأدنى على مؤشر الموازنة المفتوحة، بمعدل بلغ 24، وحيث تقدم 5 من أصل 7 دول حداً أدنى أو لا تقدم أي معلومات على الإطلاق. وفي هذه المجموعة،

يسجل الأردن معدلاً يرتفع بشكل ملحوظ عن نظرائه الإقليميين، لكن مجموعته لا يتجاوز 52 فقط من أصل 100 علامة ممكنة.

تسجل دول الصحارى الإفريقية أيضاً أداءً متدنياً بشكل عام. حيث تنشر أكثر من ثلثي البلدان المشمولة بالمسح من هذه المنطقة حداً أدنى أو معلومات شحيحة أو لا معلومات على الإطلاق –وقد سجل معدل المنطقة على المؤشر 25 نقطة فقط. وتعتبر بوتسوانا وجنوب إفريقيا من أفضل الدول في منطقة الصحارى الإفريقية: حيث سجلت بوتسوانا مجموع 62 نقطة، بينما سجل جنوب إفريقيا 87 نقطة، وتعد من بين أكثر الدول المشمولة في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 شفافية. وإذا ما استبعدنا هذين البلدين الأفضل أداءً، فإن مجموع منطقة الصحارى الإفريقية على مؤشر الموازنة المفتوحة سيهبط إلى 20 نقطة، وهو ما يبعث على الإحباط.

الجدول 2.2 مؤشر الموازنة المفتوحة حسب المنطقة

| المعدل على مؤشر الموازنة المفتوحة | عدد البلدان | المنطقة |
|-----------------------------------|-------------|----------------------------------|
| 39 | 12 | شرق آسيا والباسفيكي |
| 50 | 17 | أوروبا الشرقية ووسط آسيا |
| 39 | 15 | أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي |
| 24 | 7 | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| 42 | 6 | جنوب آسيا |
| 25 | 22 | جنوب الصحارى الإفريقية |
| 80 | 6 | أوروبا الغربية والولايات المتحدة |

مستوى الدخل

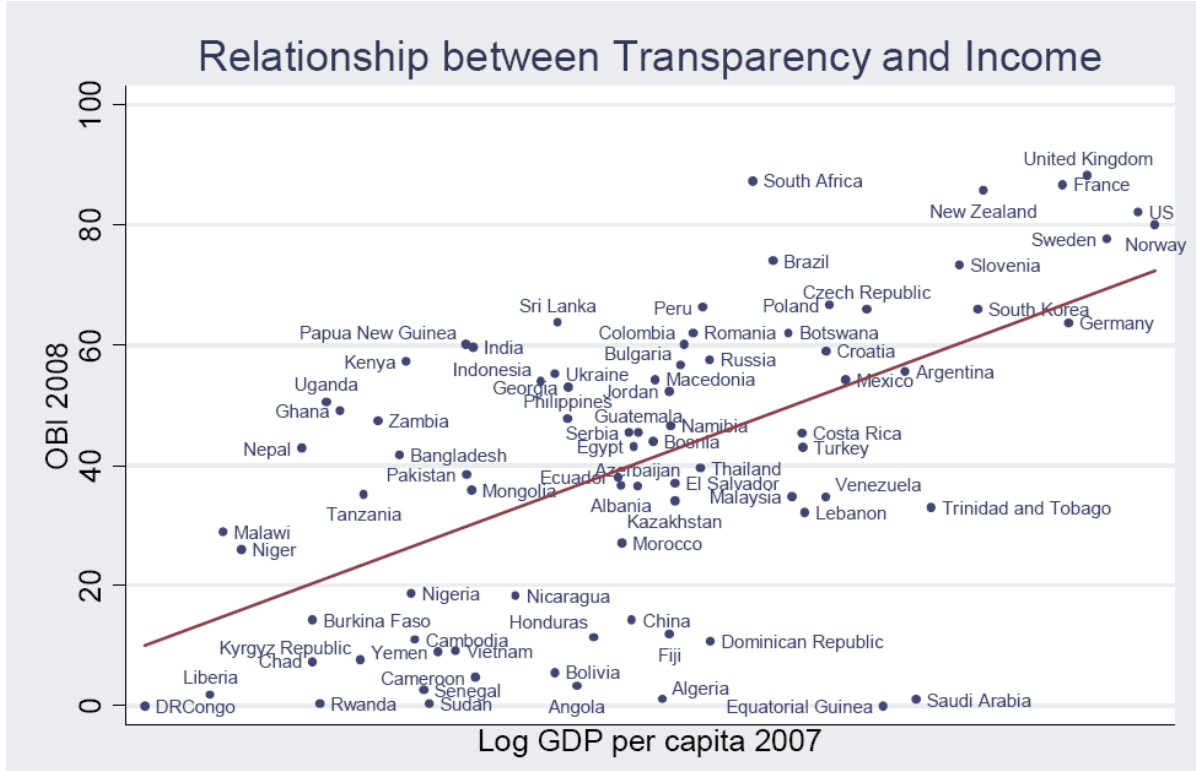
يكشف الرسم 1.2 عن العلاقة بين دول مؤشر الموازنة المفتوحة ومستويات الدخل فيها (محتسبة بنصيب الفرد من الدخل المحلي الإجمالي). ويمثل الخط المنحدر المتصاعد في الرسم معدل العلاقة بين دخل البلد ومجموعته في مؤشر الموازنة المفتوحة.

يكشف المنحنى عن وجود علاقة إيجابية في العديد من الدول المشمولة في العينة بين مجموع علاماتها على مؤشر الموازنة المفتوحة وبين مستويات دخولها.² ذلك أن الدول التي تسجل عالياً على مؤشر الموازنة المفتوحة عموماً هي البلدان التي تتمتع بمستوى عالٍ من الدخل نسبياً (أنظر على سبيل المثال، المملكة المتحدة، فرنسا، الولايات المتحدة، والنرويج). ومن الناحية الأخرى، فإن الدول ذات التسجيل المنخفض على مؤشر الموازنة المفتوحة تميل إلى أن تتمتع مستويات منخفضة من الدخل (أنظر مثلاً، ليبيريا، بوركينا فاسو، بوركينا فاسو، تشاد، وجمهورية قرغيزيا).

ومع ذلك، ثمة مفارقات ملحوظة بهذا الصدد. على سبيل المثال، وعلى الرغم من ثروتهما الكبيرة، يظهر أداء كل من المملكة العربية السعودية وغينيا الاستوائية سيئاً على مؤشر الموازنة المفتوحة حيث سجلتا

² إحدى طرق قياس العلاقة كميًا بين مجموع الدول على المؤشر وبين مستويات الدخل فيها هو مقياس يعرف بتعلق بالكفاءة. ويتراوح تعلق الكفاءة بين 1- حيث 1 يشير إلى علاقة ممتازة. ويسجل مؤشر تعلق الكفاءة أعلاه معدلاً عالياً بشكل معقول، يبلغ 0.5278.

مجموعاً وصفر على التوالي. وفي المقابل، ومن بين البلدان ذات الدخل المنخفض، تقدم كل من البيرو وسيريلانكا لمواطنيها قدرأ وافراً من معلومات الموازنة. وبكلمات أخرى، فإن مستوى الدولة من حيث الدخل لا يحدد سلفاً مستوى شفافيتها.



الاعتماد على المساعدات الخارجية

تميل الدول ذات الأداء السيء على مؤشر الموازنة المفتوحة أيضاً إلى الاعتماد بكثافة على مصادر كبيرة من المساعدات الخارجية لتمويل إنفاقها العام. وكان معدل العلامات الذي سجلته 30 بلداً، والتي تتلقى أكثر من 5% من دخلها القومي الإجمالي (GNI) في السنوات الأخيرة هو 24، مقارنة بمعدل 62 الذي سجلته الدول التي لم تتلق مساعدات خارجية في الفترة نفسها. وهناك أدلة أيضاً على أن حال شفافية الموازنة يسوء أكثر كلما زادت الاعتمادية على المساعدات، كما يظهر في الجدول 3.2.

جدول 3.2

الاعتمادية على المساعدات وشفافية الموازنة*

| البلدان | معدل العلامات على مؤشر الموازنة المفتوحة | عدد البلدان | درجة الاعتمادية على المساعدات |
|--|--|-------------|--|
| البوسنة والهرسك، بوركينا فاسو، كولومبيا، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غانا، الهندوراس، جمهورية قرغيزيا، ليبيريا، ملاوي، منغوليا، نيكاراغوا، النيجر، رواندا، السنغال، تنزانيا، أوغندا، زامبيا | 22 | 18 | مرتفعة المساعدات < 10% من الدخل القومي الإجمالي |

| متوسطة | 12 | 28 | ألبانيا، أنغولا، بوليفيا، الكاميرون، جورجيا، الأردن، مكدونيا، نيبال، نيجيريا، بابوا غينيا الجديدة، السودان، فيتنام. |
|--|----|----|--|
| المساعدات <5% من الدخل القومي الإجمالي | 45 | 45 | الجزائر، الأرجنتين، أذربيجان، بنغلادش، بوتسوانا، البرازيل، بلغاريا، الصين، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، جمهورية التشيك، جمهورية الدومينيكان، الإكوادور، مصر، السلفادور، غينيا الاستوائية، فيجي، غواتيمالا، الهند، إندونيسيا، كازاخستان، كينيا، لبنان، ماليزيا، المكسيك، المغرب، ناميبيا، باكستان، البيرو، الفلبين، بولندا، رومانيا، روسيا، السعودية، سلوفينيا، جنوب إفريقيا، كوريا الجنوبية، سيرلانكا، نالندا، ترينيداد وتوباغو، تركيا، أوكرانيا، فنزويلا، اليمن. |
| منخفضة | 75 | 32 | |
| المجموع | | | |

المصدر: مؤشرات التنمية العالمية (المساعدات/معدل الدخل القومي الإجمالي للفترة ما بين 2000-2006) ملاحظة: الدول التي تحصل على "مساعدة تنمية رسمية" فقط هي الشمولة في هذا الجدول. أفغانستان، صربيا وساو تومي، لم تكن مشمولة في قاعدة البيانات.

ولعل هذه العلاقة البينة تظهر حقيقة أن الدول المعتمدة على المساعدات إنما تعتمد عليها نتيجة لدخلها المتدني، وتميل الدول متدنية الدخل إلى أن تكون أقل شفافية. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تجعل الاعتمادية من أمر المصدقية أمام المانحين أكثر أهمية من المصدقية أمام الجمهور، مما يقلل من حجم الشفافية. مع ذلك، فإن هذا الأداء يظل مثيراً للاهتمام، لأن المانحين في كثير من الدول على مؤشر الموازنة يكونون قد قدموا مساعدات تقنية ومالية كبيرة لهذه الدول من أجل تحسين أنظمة الإدارة المالية فيها. ونظراً للأداء السيء على مؤشر الموازنة المفتوحة لكثير من متلقي مقادير كبيرة من المساعدات، فإن هذا يعتبر مجالاً يستحق المزيد من البحث.

الاعتماد على الموارد الطبيعية

يؤكد مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 على أن الدول المعتمدة على عوائد النفط والغاز تميل لأن تكون أقل شفافية. ويعرض الجدول 4.2 معدل مجاميع الدول ذات الموارد الطبيعية الكبيرة على مؤشر الموازنة المفتوحة.

الجدول 4.2

الاعتمادية على الموارد الطبيعية وشفافية الموازنة

| البلدان | معدل العلامات على مؤشر الموازنة المفتوحة | عدد البلدان | طبيعة الاعتمادية على الموارد الطبيعية |
|--|--|-------------|---|
| بوتسوانا، جمهورية الدومينيكان، جمهورية الكونغو،* غانا، إندونيسيا،* الأردن، قرغيزيا، ليبيريا، منغوليا، ناميبيا، بابوا غينيا الجديدة، البيرو، جنوب إفريقيا، زامبيا | 44 | 12 | المعادن (الفحم، النحاس، الماس، الذهب، البترول، الفضة و/أو الحديد) |
| الجزائر، أنغولا، أذربيجان، بوليفيا، الكاميرون، تشاد، كولومبيا، الإكوادور، غينيا الاستوائية، كازاخستان، المكسيك، نيجيريا، | | | الهيدروكربونات |

| | | | |
|---|----|----|---------|
| النرويج، روسيا، ساو تومي برنسيب، السعودية، السودان، ترينيداد وتوباغو، فنزويلا، اليمن. | 31 | 34 | المجموع |
|---|----|----|---------|

* الكونغو وإندونيسيا هي أيضاً دول منتجة للبترول، لكنها اعتماديتهما على إنتاج المعادن تظل أكثر أهمية.

المصدر: دليل صندوق النقد الدولي لشفافية العوائد 2007، بناء على معلومات الأعوام ما بين 2000-2005.

البلدان التي تعتبر غنية بالهيدروكربونات و/أو المعادن على أساس التصنيف التالي.

(أ) معدل حصة من عوائد الهيدروكربونات أو/و المعادن في عائد مالي كلي يساوي 25% على الأقل خلال الفترة ما بين الأعوام 2005-2000. أو

(ب) معدل حصة من صادرات الهيدروكربونات أو/و المعادن في مجموع عائد مالي يساوي 25% على الأقل خلال الفترة ما بين الأعوام 2005-2000.

يعتبر الافتقار إلى الشفافية خطيراً بشكل خاص في 21 من الدول المنتجة للبترول والغاز، والتي سجلت معدل 23، وهو ما يعتبر رقماً متديناً جداً مقارنة مع المعدل الكلي لمؤشر الموازنة المفتوحة البالغ 39، كما ومع معدل 44 الذي سجلته الدول المعتمدة على عوائد الموارد المعدنية. (أنظر الإطار 4.2) بالإضافة إلى ذلك، تكشف نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة عن أن الأداء يتباين على نحو ملحوظ، حتى بين الدول المنتجة للنفط والغاز نفسها. على سبيل المثال، تؤدي كل كولمبيا والنرويج والمكسيك جميعاً أداءً قوياً نسبياً. وتدعم هذه النتيجة الفرضيات القائلة بأن الوقوع ضحية لما يسمى "العنة الموارد" -النتائج الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السلبية المرتبطة بوجود صادرات كبيرة من الموارد الطبيعية- لا تشكل تداعياً حتمياً لوجود الثروة الهيدروكربونية.

النظام السياسي

تعتبر كافة الدول السبع عشرة التي تقدم معلومات شاملة ووافرة عن الموازنة ديمقراطيات بدرجة أو بأخرى. على سبيل المثال، تصنف وحدة المعلومات الاقتصادية الخاصة بالديمقراطيات 9 من بين هذه الدول السبع عشرة على أنها ديمقراطيات، وتعتبر 8 منها ديمقراطيات متوسطة. وفي المقابل، يصنف مؤشر الوحدة نفسها 2 من بين 25 دولة ممن تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم أي معلومات على أنها ديمقراطيات تعاني من بعض العيوب، و6 دول على أنها أنظمة هجينة، و15 على أنها أنظمة استبدادية. وهناك دولة واحدة ليست مصنفة.³

إطار 4.2 الافتقار إلى الشفافية يشجع الفساد في غينيا الاستوائية
تسجل دولة غينيا الاستوائية الصغيرة في غرب إفريقيا مجموع صفر على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008. وكانت صادرات غينيا الاستوائية خلال العقد الماضي جعلها واحدة من أغنى دول إفريقيا. ومع ذلك، فإن هذا النمو السريع في ثروتها لم يفض إلى تحسينات في ظروف حياة السكان بشكل عام. ويرجح أن هذا قد جاء نتيجة للفساد. ذلك أن السيطرة على الخزينة الوطنية للدولة -بما فيها العوائد التي تنصب إلى شركة البترول الوطنية، وشركة الغاز الوطنية- تظل متركزة بشكل كبير في أيدي حاكم البلاد تيودورو أوبيانغ نغويما مباساغو وأقربائه. وقد كشف تحقيق أجراه مجلس الشيوخ الأمريكي عام 2004 عن أن عائلة الرئيس أوبيانغ تملك أكثر من 60 حساباً في بنك ريغز الموجود في واشنطن دي سي. وقد سجل مسؤولو البنك مشتريات مفرطة أنفق عليها من تلك الحسابات ودفعات موضع شك أودعت فيها من شركات البترول (مثل إيكسون موبيل، أمريكا هيس، ماراثون أويل وشيفرون تكسكو). وشملت المشتريات شراء منزل بمبلغ 2.6 مليون دولار أمريكي، دفع ثمنه نقداً، وكذلك منزلاً من 8 غرف نوم بمساحة 14.995 قدم مربع على شاطئ البحر مقام على مساحة قدرها 15.77 هكتاراً في ماليبو، كاليفورنيا.

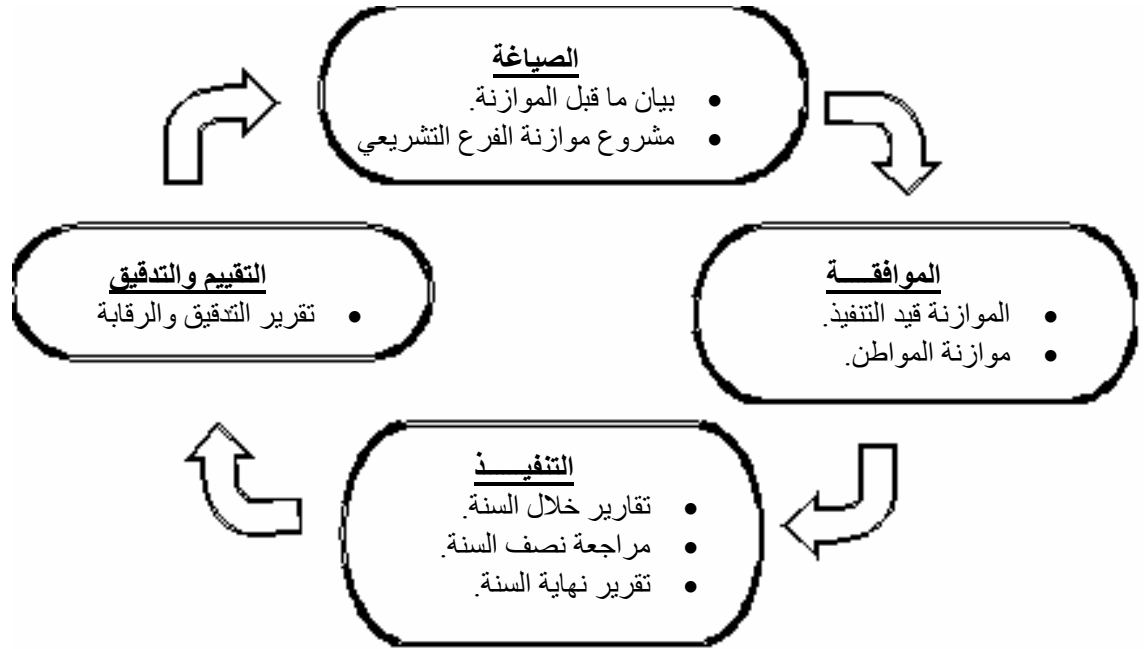
³ Kekic, Laza, "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy," downloaded from http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf on 7 January 2009.

الخلاصة

باختصار، تفشل الغالبية العظمى من الدول المشمولة في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 في تزويد جماهيرها بمعلومات كافية لضمان مصداقية فعالة لاستخدامها للأموال العامة بالإضافة إلى ذلك، وبينما تتقاسم الدول الأقل شفافية عددا من الخصائص المتبادلة، يكشف مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 عن عدم وجود مجموعة واحدة من الخصائص التي تحدد مسبقاً أداء الشفافية، سواء كان ذلك معدلات الدخل، أو الجغرافيا، أو الاعتمادية على المساعدات أو الموارد، وقوة المؤسسات الديمقراطية.

0.3 مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008: الشفافية خلال عملية الموازنة

يبحث هذا الفصل في نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة بتفصيل أكبر بالتركيز على المعلومات التي يقدمها للجمهور في كل مرحلة من مراحل إعداد الموازنة. ويمكن للمجتمع بمختلف فعالياته أن يؤثر بشكل ايجابي ومهم في تحسين نوعية الموازنة إذا تم توفير معلومات مناسبة وفرص أكبر للمشاركة في عملية الموازنة. ويضم هذا الفصل إطاراً توضح ذلك عن طريق وصف أنشطة منظمات المجتمع المدني في دول مختلفة في مراحل إعداد الموازنة المختلفة. تتكون عملية الموازنة من أربعة مراحل: (1) **الصياغة**، عندما يتم وضع مسودة الميزانية من قبل الفرع التنفيذي من الحكومة. (2) **الموافقة**، عندما تتم مناقشة الموازنة وإقرارها من قبل المجلس التشريعي. (3) **التنفيذ**، عندما يتم تطبيق خطط الموازنة لتحصيل الإيرادات وعمليات الإنفاق؛ و(4) **التقييم والرقابة**، عندما يتم تقييم الإنفاق من حيث توافقه مع خطط الموازنة، وكذلك تقييم الأداء في الحالات المثالية. ويوضح الشكل أدناه أي من وثائق الموازنة الثمانية الرئيسية يجب إعدادها في كل مرحلة من مراحل الموازنة.



في كل مراحل الموازنة، ينبغي على الحكومات أن تجعل المعلومات المتوفرة في وثائق الموازنة الثمانية الرئيسية المبينة في الجدول 3.1 وسوف يناقش هذا الفصل أهمية كل وثيقة وخالصتها المتصلة بمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008.

جدول 3.1 المعلومات التي يتم توفيرها يتباين وفقاً لوثائق الموازنة

| البلدان التي تقدم معلومات شاملة (العلامة على المؤشر من -81 إلى 100) | البلدان التي تقدم معلومات وافرة (العلامة على المؤشر من -61 إلى 80) | البلدان التي تقدم بعض المعلومات (العلامة على المؤشر من -41 إلى 60) | البلدان التي تقدم معلومات بالحد الأدنى (العلامة على المؤشر من -21 إلى 40) | البلدان التي تقدم معلومات شحيحة أو لا معلومات مطلقاً (العلامات على المؤشر من -0 إلى 0) |
|---|--|--|---|--|
| | | | | |

| | | | | | |
|----|----|----|----|-----|-------------------------------|
| | | | | (20 | |
| 18 | 8 | 4 | 0 | 55 | بيان ما قبل الموازنة |
| 40 | 30 | 0 | 11 | 24 | مشروع موازنة السلطة التنفيذية |
| 10 | 3 | 0 | 4 | 68 | الموازنة قيد التنفيذ |
| 27 | 22 | 10 | 5 | 21 | تقارير خلال العام |
| 10 | 3 | 4 | 5 | 63 | مراجعة نصف السنة |
| 5 | 11 | 14 | 10 | 37 | تقرير نهاية السنة |
| 21 | 11 | 13 | 8 | 32 | تقرير التدقيق والرقابة |

وصول المجتمع المدني إلى وثائق الموازنة خلال دورة الموازنة

صياغة الموازنة

خلال صياغة الموازنة، تقرر الحكومة مقدار الإيرادات التي سيتم جمعها، وتخصيص وجوه الإنفاق، ومستويات العجز والمديونية للسنة المالية المقبلة. ويعتبر انخراط المجتمع المدني في هذه المرحلة حاسماً.

ممارسات جيدة خلال صياغة الموازنة

ينبغي إصدار بيان ما قبل الموازنة قبل شهر على الأقل من تقديم الفرع التنفيذي بتسليم مشروع الموازنة للمجلس التشريعي. ويجب أن يعرض البيان الافتراضات التي استخدمت لتحديد إطار الموازنة؛ والعوائد المتوقعة، والإنفاق، ومستويات المديونية؛ والمخصصات الموزعة بين القطاعات بشكل عام.

مشروع موازنة الفرع التنفيذي هو نتيجة مرحلة الصياغة. وهو يعرض تخصيص الحكومة المفصل للسياسات والأولويات التي تود تحقيقها في سنة الموازنة القادمة، بما في ذلك المخصصات لكل وزارة ووكالة. ويجب تسليمه إلى الهيئة التشريعية (البرلمان) قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية لإتاحة المجال أمام إجراء مراجعة مناسبة.

إن القرارات في هذه المرحلة لا تحدد

فقط الحجم الكلي للموازنة والمخصصات الموزعة بين الدوائر والبرامج للسنة المالية التالية، ولكنها يمكن أن تؤثر أيضاً على موازنات الكثير من السنوات القادمة. ولأن معظم الهيئات التشريعية تمتلك سلطات محدودة لتغيير الموازنات المقترحة، فإن مرحلة الصياغة غالباً ما تكون بمثابة المرحلة الأخيرة التي يمكن أن يؤثر فيها المجتمع المدني على الأولويات والمخصصات الرئيسية لسنة الموازنة التالية، وما بعدها أحياناً.

ولسوء الحظ، تشير نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 أن عملية صياغة الموازنة تعتبر شبه مغلقة في معظم الدول المشمولة بالمسح.

من بين الدول الخمسة والثمانين التي يشملها المسح، تجعل 30 منها فقط بيان ما قبل الموازنة متاحاً للجمهور. وفي 12 من هذه الدول، يتم تقديم معلومات جزئية فقط. فيما لا تنشر ثلثا هذه الدول، أي 55 دولة، أي بيانات لما قبل الموازنة على الإطلاق.

بينما يضع بيان ما قبل الموازنة الخطوط العريضة لإطار العمل المالي والاقتصادي للسنة التالية، فإن مشروع الموازنة هو الذي يعرض الأولويات الحقيقية لسياسة الحكومة ونشاطاتها المخطط لها. ووفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 فإن 6 دول فقط تنشر كافة المعلومات في هذه الوثيقة الرئيسية المطلوب توفرها من أجل الوفاء بمتطلبات الممارسات الجيدة. كما تنشر 17 دولة أخرى مشاريع موازنات بمعلومات هامة. وفي المقابل، تنشر 62 دولة مشروع موازنة الهيئة التنفيذية بمعلومات محدودة أو غير مهمة.

وهكذا، يكشف مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 بوضوح عن أن معظم الدول لا تقدم معلومات كافية للسماح للمجتمع المدني الانخراط بشكل يعتد به في مرحلة صياغة عملية الموازنة. وهذا يحرم المجتمع المدني من فرص هامة لتقديم مداخلات حول الافتراضات الرئيسية التي تقوم عليها الموازنة، وقضايا السياسة الكلية الرئيسية، ووضع الأولويات الرئيسية. ومع ذلك، شرعت بعض حكومات الدول والمجتمع المدني بإيجاد طرق لجعل عملية صياغة الموازنة منطوية على قدر أكبر من المشورة. (أنظر الإطار 1.3)

الإطار 1.3 مشاركة المجتمع المدني في مرحلة صياغة الموازنة

هناك مبادرات تقودها الحكومة أو المجتمع المدني من أجل فتح عملية صياغة الموازنة أمام المشاركة العامة. في عام 1989، قدمت الحكومة المحلية في بلدية بورت أليغري في البرازيل نموذجاً لعملية وضع موازنة تشاركية، والتي تعقد فيها الحكومة منتديات لإشراك الجمهور مباشرة في اتخاذ القرارات الخاصة بتقرير توزيع المخصصات المتوفرة في موازنة استثمار البلدية. وقد تم تبني وتكرار هذه الممارسة في أكثر من 100 بلدية في البرازيل وفي العديد من البلدان الأخرى حول العالم. وتشير النتائج القادمة من البرازيل إلى أن الوضع التشاركي للموازنة يمكن أن يفضي إلى انخراط جماهيري أفضل وإلى استثمار المخصصات التي تفيد المجتمعات ذات الدخل المحدود وذات الدخل فوق المتوسط والمرتفع (أنظر UNHABITAT 2004). وقد لعبت منظمات المجتمع المدني مثل منظمة (DIDADE) البرازيلية دوراً فاعلاً في تعزيز ممارسات مراقبة عمليات وضع الموازنة التشاركية.

تهدف المحاولات التي يقودها المجتمع المدني لفتح مرحلة وضع مسودة الموازنة للتأثير على الأولويات التي تقود اتخاذ قرارات الموازنة. وفي كينيا، يقوم معهد الشؤون الاقتصادية بتنسيق اجتماع سنوي للمجتمع المدني والذي يسفر عن تقديم تقرير للحكومة حول مجموعة من الأولويات المتفق عليها. وفي أوغندا، تمرر شبكة أوغندا للبلدين نتائج فرق المراقبة التي يقودها المجتمع إلى منتديات السياسة الوطنية، مثل "جماعات قطاع العمال" من أجل التأثير على أولويات الموازنة الوطنية. وتتأسس هاتان المبادرتان على علاقات المجتمع المدني المباشرة مع المجتمعات من أجل إغناء النقاشات حول الأولويات الوطنية، وقد تم اشتغالها بشكل رسمي في عمليات صنع القرار في كلا البلدين.

ممارسات جيدة خلال مرحلة الموافقة على الموازنة

يجب تفعيل الموازنة قبل بداية السنة المالية، وينبغي عندئذ جعل الموازنة قيد التنفيذ متاحة أمام العموم، باعتبارها الوثيقة القانونية التي تخول الفرع التنفيذي بتطبيق إجراءات السياسات التي تضمها الموازنة. عادة ما تكون الموازنة الموافق عليها وثيقة مطولة تقنية. ولذلك، يجب أن تنشر الحكومات أيضاً موازنة للمواطن، وهي ملخص مبسط للموازنة الموافق عليها بلغات و عبر وسائل إعلامية تكون مفهومة للجمهور بشكل واسع.

الموافقة على الموازنة

تبدأ مرحلة الموافقة على الموازنة عندما يقوم الفرع التنفيذي من الحكومية رسمياً بتسليم مشروعه السنوي للموازنة إلى المجلس التشريعي. وفي معظم البلدان، يقوم المجلس التشريعي عندئذ بمناقشة الموازنة، وربما يعقد جلسات استماع علنية حول بعض المقترحات في لجان متخصصة. وتنتهي مرحلة الموافقة عندما يحول المجلس التشريعي الموازنة إلى قانون.

في البلدان حيث تمارس الهيئة التشريعية دوراً أكثر فاعلية في عملية الموازنة، ربما يطلب من منظمات المجتمع المدني أن تقدم رأيها في جلسات استماع، والتي يمكن أن تؤثر على قرارات الموازنة من خلال عملية دفاع مستهدفة (أنظر الإطار 2.3)

معظم الدول الخاضعة للمسح تقريباً (81) - تجعل الموازنة متاحة للعموم بمجرد الموافقة عليها. ومع ذلك، وفي 4 بلدان - الصين، وغينيا الاستوائية، والعربية السعودية، والسودان - لا يتم نشر حتى الموازنة الموافق عليها. وفي المجموع، تقدم 70 بلداً إما معلومات شاملة أو وافرة حول الميزانية قيد التنفيذ، وتقدم 11 دولة فقط معلومات بالحد الأدنى أو لا معلومات على الإطلاق حول الموازنة الموافق عليها. إن الأداء الجيد بشكل عام حول جعل الموازنة قيد التنفيذ متوفرة للعموم مهم و إيجابي. إذ طالما يتم نشر الموازنة قيد التنفيذ، يكون من الممكن للمجتمع المدني الانخراط إلى حد ما في مراقبة الكيفية التي يتم بها تنفيذ الموازنة.

تعتبر موازنات المواطنين أيضاً أدوات هامة من أجل توزيع أكثر شمولاً لمعلومات الموازنة، والتي تولد فهماً أكبر وانخراطاً أوسع في عملية الموازنة. من بين الدول الخمسة والثمانين التي شملها مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، لا تنشر 68 دولة مثل هذه الوثيقة، رغم أنها لا تتطلب جمع معلومات أو تحليل أكثر لإعدادها. ومع ذلك، فإن 17 من الدول النامية والمتطورة تعد موازنة مواطن، حيث أصبحت كل من كرواتيا، والسلفادور، وكوريا الجنوبية وأوكرانيا من بين تلك الدول التي شرعت حديثاً بذلك. كما تبث الكثير من الدول

هذه الموازنات على المواقع الإلكترونية⁴ وفي بعض البلدان، تتعاون الحكومة والمجتمع المدني على إصدار موازنات مواطنين.

⁴ على سبيل المثال، أنظر تلك التي قدمتها حكومات نيوزيلندا (<http://www.treasury.govt.nz/budget/2007/execsum>); (والهند) (<http://www.indiabudget.nic.in/ub2007-08/keybudget.htm>); وجنوب إفريقيا (<http://www.finance.gov.za/documents/national%20budget/2007/guide.pdf>)

الإطار 2.3 مشاركة المجتمع المدني في مرحلة الموافقة على الموازنة

كما نناقش بتفصيل أكبر في الفصل الرابع، فإن نوعية مراقبة الهيئة التشريعية غالباً ما تصبح عاجزة بسبب محدودية المعرفة بالموازنة وغياب الوصول إلى أبحاث مستقلة. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تحسن عمل الهيئة التشريعية عن طريق إعداد كتب إرشادية مفهومة عن الموازنة، وتقديم التدريب والمساعدة التقنية، وإجراء تحليلات مستقلة للموازنة. وغالباً ما تكمن قيمة تحليل المجتمع المدني في تركها الفريد على تأثير الموازنة على المجتمعات الفقيرة والمهمشة.

في البلدان التي تضم مجالس تشريعية قوية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تؤثر على قرارات الموازنة من خلال دعمها للمشرعين. على سبيل المثال، ساعد مشروع الموازنة الأميركي الموجود في كاليفورنيا (CBP) في منع إقرار اقتراح خفض ضرائب الولاية على الشركات التي كانت ستفقد بشكل أساسي مؤسسات التكنولوجيا، وصناعة الأفلام، والتسليية، بينما تقلل الموارد المتوفرة للبرامج التي تستهدف المجتمعات الفقيرة وذات الدخل المحدود.

بموجب الاقتراح المعروف باسم "عامل المبيعات المفرد"، يتوجب على الشركات التي تمتلك مرافق إنتاج ومستخدمين في كاليفورنيا أن تدفع حداً أدنى أو لا تدفع ضرائب مشتركة للدول إذا باعت معظم أو كافة منتجاتها أو خدماتها خارج كاليفورنيا. وبما أن ذلك الاقتراح كان بالغ التعقيد، كان التحليل وكتاب الرسوم البيانية الذي أعده مشروع الموازنة الأميركي في كاليفورنيا حاسماً في مساعدة المشرعين ومنظمات الدفاع في فهم سياسته وتداعياتها المحتملة. وقد خصص كادر المشروع قدرأ كبيراً من الوقت في تثقيف صناع السياسة وتفسير تأثير الاقتراح على الخدمات العامة إذا ما تم إقراره. فعلى الرغم من عجز ميزانية الولاية المقدره بمليارات الدولارات، مرر التجمع أكثر من مليون دولار في مشروع خفض ضرائب الشركات، بما في ذلك سياسة "عامل المبيعات المفرد"، عندما وافق على موازنة الولاية في شهر تموز. ومع ذلك، رفض مجلس شيوخ الولاية المصادقة على إجراء الضرائب عندما وافق على خطة الإنفاق النهائية في شهر آب، ولم يتم تمرير الاقتراح.

تنفيذ الموازنة

تأتي مرحلة تنفيذ الموازنة عندما يتم إنفاق الأموال فعلياً لتطبيق السياسات، والبرامج والمشاريع التي وضعت خطوطها العامة في الموازنة. وفي الممارسة، نادراً ما يتم تطبيق الموازنات كما تمت الموافقة عليها بالضبط.

يمكن للتباين بين المصاريف المخططة وتلك الحقيقية أسباب مشروعة، مثل حدوث تغيرات واضحة في السياسات، أو في رد فعل على الظروف الاقتصادية

ممارسات جيدة خلال مرحلة تنفيذ الموازنة

هناك ثلاث وثائق ينبغي أن تنشرها الحكومات خلال فترة تنفيذ الموازنة. أولاً، يجب على السلطة التنفيذية أن تصدر تقارير خلال السنة، شهرية أو فصلية، والتي تشمل الإيرادات التي تم جمعها، والمصاريف، والمديونية. وتسمح هذه للجمهور مراقبة ما إذا كانت الحكومة تنفق كما وعدت على القطاعات الرئيسية، وإذا ما كانت هذه الأموال تصل إلى المؤسسات والمستفيدين المستهدفين. ثانياً، يجب على السلطة التنفيذية أن تنشر مراجعة نصف السنة، لمناقشة أي تعديلات على الفرضيات الاقتصادية والتي تفضي إلى سياسات موازنة محسنة. على سبيل المثال، تغير غير متوقع في سعر النفط والغاز يمكن أن يفضي إلى ترجمات أو ارتفاعات كبيرة في الإيرادات في البلدان الغنية بالموارد. ثالثاً، على السلطة التنفيذية أن تصدر تقرير نهاية السنة، والذي يلخص الوضع في نهاية السنة المالية. ويجب أن يحتوي تقرير نهاية السنة على تحديث فيما يتعلق بتحقيق أهداف السياسات في الموازنة قيد التنفيذ.

المتغيرة. ومع ذلك، فإن هذه التباينات يمكن أن تحدث أيضاً نتيجة لأسباب سلبية، بما فيها ضعف الإدارة المالية، والمصاريف غير المخولة، وانعدام الكفاءة، والتزوير. وفي العديد من البلدان، يعتبر هذا الضعف في التنفيذ مشكلة لا تقل حجماً عن التمويل غير المناسب. وذلك ما يجعل من أمر توفر معلومات في وقتها بشكل واضح ومفهوم خلال مرحلة تنفيذ الموازنة أمراً بالغ الأهمية، ويمكن المجتمع المدني من زيادة قدراته على مراقبة الحكومة. (أنظر الإطار 3.3)

الإطار 3.3 مشاركة المجتمع المدني في مرحلة تنفيذ على الموازنة

في العام 2002، وافقت غرفة المندوبين المكسيكية على زيادة استثنائية في تمويل برامج صحة المرأة. وبعد ذلك، طلب رئيس لجنة الموازنة من وزير الصحة تمويل جزء من هذه الزيادة إلى 8 مراكز حكومية لمساعدة النساء. ونجم عن ذلك الطلب جدلاً في الكونغرس، وتم تشكيل شبكة تضم 6 مؤسسات من المجتمع المدني لمعالجة هذه القضية. وقد استفادت هذه الشبكة من الهيئة المستقلة التي تأسست من أجل فرض إقرار قانون حق الوصول إلى المعلومات عام 2003، لأجل الحصول على معلومات مفصلة عن استخدام الأموال.

أما مؤسسة "فاندار" FUNDAR، وهي مؤسسة مكسيكية تعنى بشؤون الموازنة، فقد كشفت عن أن "المراكز" الصحية كانت ترتبط في حقيقة الأمر بمنظمة تدعى بروفيدا Provida تسير برامجها في عكس اتجاه سياسات الحكومة حول برامج فيروس فقدان المناعة المكتسبة (الإيدز). ووجدت أيضاً أن 90% من الأموال المخصصة لهذه المراكز كان يساء استغلالها بوضوح - حيث كانت معظم الدفعات بلا فواتير، وكانت تذهب إلى منظمات "أشباح" تتقاسم نفس العنوان مع منظمة برافيدا نفسها. وقد دعمت التحقيقات اللاحقة التي أجراها مدققو حسابات حكوميين وخارجيين مكنتشفات فندار. وفرض المدقق الداخلي عقوبات كبيرة على برافيدا، وطلب إلى المنظمة إعادة الأموال التي كانت تلتفتها، وحظر عليها تلقي الأموال العامة لمدة 15 عاماً.

يجد مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 أن الأداء المتعلق بمعلومات تنفيذ الموازنة كان مختلطاً، لكنه ضعيف ومتدني في مجمله. فبيما تنشر 20 دولة 3 تقارير ذات صلة، تنشر 39 تقريرين فقط، وتنشر 15 دولة تقريراً واحداً من هذه التقارير. وهناك 11 دولة (الجزائر، والكونغو، وغينيا الاستوائية، وملاوي، ونيجيريا، والباكستان، ورواندا، وساو تومي وبرنسيب، والسعودية، والسودان، وترينيداد وتوباغو)، والتي لا تعلن عن أي من تقارير مرحلة تنفيذ الموازنة للجمهور على الإطلاق.

يكشف الجدول 2.3 عن أن مؤشر الموازنة المفتوحة يكون أفضل أداء بشكل ما عندما يتعلق الأمر بالتقارير خلال السنة مما هو حاله بخصوص تقارير نصف السنة ونهاية السنة. ومع ذلك، يتباين حجم المعلومات

التي تصدر خلال العام بشكل كبير. وهناك 27 دولة من بين الدول الخمسة والثمانين التي شملها المسح، والتي تقدم معلومات شاملة عن مرحلة تنفيذ الموازنة في هذه التقارير.

وتبين أن عددا قليلا جداً من الدول يقدم معلومات وافرة في مراجعاتها لنصف السنة وتقاريرها في آخر السنة (10 و 5 على التوالي). ومما يبعث على القلق بشكل خاص هو تلك الدول التي لا تنشر مراجعات لنصف السنة أو تقاريراً في نهاية السنة على الإطلاق (63، و 21 على التوالي).

جدول 2.3 عدد البلدان التي تنتج تقارير عن تنفيذ الموازنة

| المجموع | غير متوفرة | معلومات جزئية | معلومات شاملة | تقارير خلال السنة |
|---------|------------|---------------|---------------|--------------------|
| 85 | 18 | 40 | 27 | تقارير خلال السنة |
| 85 | 63 | 12 | 10 | مراجعة نصف السنة |
| 85 | 21 | 59 | 5 | تقارير نهاية السنة |

تقييم الموازنة وتدقيق الحسابات

تأتي المرحلة الأخيرة من دورة الموازنة عندما يجري تقييم إذا ما كانت الموارد العامة قد جرى استخدامها بفعالية وبطريقة مناسبة. ويمكن للجمهور أن يستخدم هذه المعلومات في الدعوة من أجل وضع أنظمة أفضل، ومعاينة أولئك المسؤولين عن التصرفات الفاسدة. (أنظر الإطار 4.3)

تكشف نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة عن أن مستوى الشفافية في هذه المرحلة من مراحل الموازنة يظل فقيراً. ففي 27 دولة ممن يضمها المسح، لا يتم نشر تقرير التدقيق المالي والرقابة على الجمهور مطلقاً. وفي 6 من هذه الدول –الكاميرون، وغينيا الاستوائية، وليبيريا، والمغرب، والنيجر وصربيا- لا يتم حتى إعداد تقارير تدقيق مالي مطلقاً (أنظر الفصل 5). ومع ذلك، تقوم 21 دولة بنشر تقارير تدقيق شاملة. وتتنتمي تلك الدول إلى بيئات مختلفة ومتنوعة، ما يبين مرة أخرى أن الأداء الجيد يمكن تحقيقه في معظم السياقات والأوضاع، في حال توفرت الإرادة السياسية.

تقضي عمليات التأخير في الإفراج عن تقارير التدقيق المالي إلى تقليل فرص المجتمع المدني في استخدام معلومات التدقيق للدفع باتجاه تحقيق تحسينات في أداء الحكومة. ولسوء الحظ، هناك 28 دولة لا تنشر تقارير التدقيق والرقابة المالية ضمن الإطار الزمني الموصى به. وعلى سبيل المثال، تنشر كل من المكسيك، والهند ورومانيا جميعاً تقارير التدقيق المالي لديها بعد مرور أكثر من 12 شهراً على انتهاء السنة المالية.

ممارسات جيدة خلال مرحلة تقييم وتدقيق الموازنة

تتطلب الممارسة الأفضل أن يقوم جسم مستقل عن الهيئة التنفيذية بإصدار "تقرير تدقيق حسابات" سنوي. وينبغي أن تبلغ الهيئة العليا للرقابة والتدقيق عن نتائجها سنوياً للمجلس التشريعي وللجمهور. ويجب أن تغطي تقارير الرقابة والتدقيق كل النشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية. ورغم أن الخطوط العريضة المستقاة من منظمة الأمم المتحدة الدولية لهيئات الرقابة العليا (INTOSAI) تسمح باستثناء حالات تتضمن "مسائل تستحق الحماية أو يحميها القانون"، ويجب أن يصدر تقرير التدقيق والرقابة خلال 12 شهراً من انتهاء السنة المالية.

الإطار 4.3 مشاركة المجتمع المدني في مرحلة تدقيق الموازنة

أصيب أعضاء رابطة "مواطنو أبرأ للحكم الرشيد" (CCAGG) بالصدمة لدى رؤية إعلان في صحيفة، صادر عن وزارة الأشغال العامة، والذي تعلن فيه الوزارة عن استكمالها بنجاح 27 مشروعاً في مقاطعة أبرأ. ولما كانوا يعرفون أن هذا غير صحيح، جمع أعضاء الرابطة وثائق مفصلة عن الوضع الحقيقي للمشاريع التي أعلن عن إنجازها. وحصل تحقيق شمل تدقيقاً حكومياً توافق مع مكتشفات الرابطة، وتم اتهام عدة مسؤولين بالفساد وجرى إيقافهم عن العمل بسبب إساءة السلوك. اتخذت الكثير من منظمات المجتمع المدني خطوات لنشر مكتشفات تقارير الرقابة والتدقيق المالي من أجل اعتبار الحكومة موثوقة في إدارتها للأموال العامة. وقد طبعت واحدة من هذه المنظمات "هاكييليمو" HakiElimu في تنزانيا مجموعة من المنشورات التي عرضت خلاصة تقارير التدقيق الأخيرة بطريقة جذابة ومفهومة، ثم تشاركتها مع وسائل الإعلام، ومسؤولي الهيئة التنفيذية، والمشرعين، وشركائها في المجتمع المدني. وقد أثبتت الجولة الأولى من هذه المنشورات التي صدرت عام 2006 عن كونها مفيدة للغاية. وبعدها قدم المدقق العمومي مزيداً من التعاون الملحوظ مع فكرة المشروع عندما تم تكراره في عام 2007.

الاستنتاجات

في كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة، تحدد طبيعة المعلومات المتوفرة للعموم قدرة المجتمع المدني (كما والإعلام، والمجلس التشريعي، وهيئات الرقابة والتدقيق العليا) على مراقبة وتقييم فعالية السياسات الحكومية والتأثير عليها.

تكشف النتائج المفصلة لمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 عن أنماط غير متساوقة من الشفافية في المراحل المختلفة من عمليات الموازنة. وتنتشر معظم الدول المشمولة بالمسح موازنات سنوية وافق عليها المجلس التشريعي، وهو ما يسمح بحدوث مستوى ما من انخراط المجتمع المدني في بقية عملية الموازنة. ومع ذلك، تبقى مرحلة صياغة الموازنة، حيث تتخذ معظم القرارات الرئيسية وتخصيص الموارد، مغلقة تماماً. فيما يعتبر مدى توفر المعلومات خلال مرحلة تنفيذ الموازنة ومرحلة التقييم محدوداً للغاية. وكما تعرض أطر النصوص في هذا الفصل، فإن ذلك يقلل من إمكانية مشاركة المجتمع المدني في تحسين الأولويات، والتخصيصات، والفائدة المتحققة من الإنفاق العام، والتعرف على السلوكيات غير الآمنة.

0.4 الهيئة التشريعية وهيئة التدقيق والرقابة العليا

ضم مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 أسئلة حول قدرة الهيئة التشريعية وهيئة التدقيق والرقابة العليا على تقديم إشراف فعال. وقد تم احتساب معدل الإجابات عن هذه الأسئلة لتكوين مؤشرين يقيسان قدرات الهيئة التشريعية وهيئة التدقيق والرقابة العليا.⁵ وعلى أنهما يظان أقل شمولاً من مؤشر الموازنة المفتوحة، بما أن المسح اشتمل على أسئلة أقل حول مؤسسات الرقابة مما ضم من أسئلة حول الوصول الجماهيري إلى المعلومات، فإن المؤشرين يقدمان مع ذلك نظرة شاملة مفيدة لهذه المؤسسات في 85 دولة. تكشف النتائج عن أن قدرة الهيئة التشريعية وهيئة التدقيق والرقابة العليا تتحدد بالعديد من القيود المتشعبة في غالبية الدول التي شملها المسح. وفيما وصفت الفصول السابقة كيف يمنع الافتقار للوصول إلى المعلومات الجمهور من المشاركة بكل مباشر في عملية الموازنة، نعد هنا إلى فحص المشكلات التي تواجهها كل من الهيئات التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا في تمثيلها غير المباشر لمصالح الجمهور. لا تعتمد المصادقية الفعالة على الشفافية فقط، وإنما أيضاً على قوة هذه المؤسسات. ولسوء الحظ، يجد المسح أن البلدان التي تضم أضعف الهيئات التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا تميل أيضاً إلى أن تكون تلك البلدان التي سجلت أقل المجاميع على مؤشر الموازنة المفتوحة. وبهذا تكون الرقابة على الموازنة في كل من هذه الدول معرضة للإجهاد بسبب الوصول المحدود إلى المعلومات، إلى جانب مؤسسات الإشراف والرقابة الضعيفة.

المكتشفات الرئيسية المتعلقة بالهيئات التشريعية

يتباين دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة من دولة إلى أخرى. على نحو نمطي، تمتلك الهيئة التشريعية سلطة الموافقة على تشريع الموازنة، وتخويل جمع وإنفاق الإيرادات الحكومية، وتحليل الحسابات التي خضعت للتدقيق لتقرير إذا ما كانت الحكومة قد أوفت بوعودها المتضمنة في الموازنة. وفي معظم الحالات، تتمتع الهيئة التشريعية أيضاً بسلطة تعليق مشروع الموازنة الذي يقدمه الفرع التنفيذي من الحكومة. سجل معدل "قوة الهيئة التشريعية" للعام 2008 معدل 42 من 100 علامة ممكنة التحقق. ولعل من العوامل الحاسمة التي تسهم في تحقيق هذا المجموع الكلي هو ما إذا كانت الهيئة التشريعية تتمتع بوقت مناسب حتى تقوم بدراسة مشروع الموازنة المقدم إليها قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية. ومع ذلك، فإن أقل من نصف الدول المشمولة بالمسح (32 من 85) تقي بهذه المواعيد النهائية. وفي 17 دولة، يتم تسلم مشروع الموازنة في أقل من 6 أسابيع على بداية سنة الموازنة، مما يحول دون إجراء مراجعة تشريعية شاملة ودقيقة.

الإطار 1.4 يمكن للمجتمع المدني أن يعزز عمل الهيئة التشريعية

تساعد إصدارات منظمات المجتمع المدني المختصة بالموازنة في بناء قدرة الهيئة التشريعية بطرق عدة. على سبيل المثال، تحضر منظمات المجتمع المدني في كل من الهند، والمكسيك، وكرواتيا وأماكن أخرى، ملخصات مفهومة ووثائق إرشادية حول موازنات بلادها الوطنية. وعلى أثر استلام الوثيقة الإرشادية الأولى التي أنتجتها منظمة مجتمع مدني عن الموازنة الكرواتية، قال أحد المشرعين لنائب وزير المالية: "الآن، لم يعد علينا أن نستمع إليك (فقط) بعد الآن. لقد أصبح لدينا (دليلنا الخاص). تقدم منظمات المجتمع المدني أيضاً التدريب والمساعدة التقنية لتعزيز ثقافة المشرعين ونوعية جلسات الاستماع والتقارير الخاصة بالموازنة. على سبيل المثال، عقد معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا (IDASA) شراكة مع مؤسسة محاسبة متعددة الجنسيات لتقديم التدريب والدعم التقني لكافة اللجان المختصة في الهيئات التشريعية الإقليمية لجنوب إفريقيا. أخيراً، يقدم المجتمع المدني تحليلات مستقلة قيمة للموازنة. ونظراً للقدرة المحدودة المتاحة لتحليل الموازنة في العديد من الدول النامية، فإن تحليلات منظمات المجتمع المدني التي تركز على أثر الميزانية على المجتمعات الفقيرة والمهمشة، غالباً ما توفر تفسيرات مفهومة، في وقتها، وحاسمة للموازنة. على سبيل المثال، مكنت مبادرات الموازنة الجندرية في جنوب إفريقيا وتنزانيا المشرعين من البناء على مهارات بحث المجتمع المدني، بينما منحت منظمات المجتمع المدني وصولاً أفضل إلى صناعات القرار. وثمة مبادرات مشابهة، والتي تضيء أثر الموازنة على المرأة، والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، والتي تم إنجازها في العديد من الدول حول العالم.

⁵ أنظر الملحق "أ" للحصول على تفسير مفصل للكيفية التي تم بها إنشاء هذين المؤشرين الفرعيين.

مشروع الموازنة، لا يعتبر من المفاجئ أن 66 دولة من بين الدول الـ 85 التي شملها المسح لا تعقد جلسات استماع علنية، والتي يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تقدم فيها شهادتها على موازنات دوائر الحكومة المفردة. وعلى نفس الشاكلة، لا تعقد 67 دولة من أصل الدول الخمس والثمانين جلسات استماع علنية، والتي يمكن لهيئة التدقيق والرقابة العليا أن تقدم فيها شهادتها حول إطار الاقتصاد الكلي والمالي لموازنة الحكومة.

بالانتقال إلى تنفيذ الموازنة، وفي 49 من بين الدول الخمس والثمانين التي شملها المسح، لا تسعى الهيئة التنفيذية إلى تحصيل موافقة الفرع التشريعي عندما تقوم بتحويل التمويل بين وحداتها الإدارية. ويعمل ذلك على الحد بشكل كبير من قدرة الهيئة التشريعية على ضمان إنفاق الموارد العامة النادرة على نحو ينسجم مع الموازنة المصادق عليها. بالإضافة إلى ذلك، وفيما يقارب ثلث البلدان (27 من 85) لا تتمتع الهيئة التشريعية بفرصة الموافقة على الموازنات الملحقة إلى ما بعد أن تكون الأموال قد أنفقت. ويظل هذا وضعاً إشكالياً بشكل خاص في البلدان التي تكون فيها الكثير من طلبات ملاحق الموازنة الكبيرة -مثل كل من قرغيزيا، وملاوي، والمكسيك، والسودان واليمن. وتسمح هذه الممارسة للحكومات باستخدام ملاحق الموازنة لإخفاء وجوه الإنفاق المثيرة للجدل أو التي لا تحظى بالقبول الشعبي.

المكتشفات الرئيسية حول هيئات التدقيق والرقابة العليا

يختلف اسم، وهيكلية، ومهمة هيئات التدقيق والرقابة العليا من بلد إلى آخر.⁶ وبشكل عام، تسند إلى هيئات التدقيق والرقابة العليا مهمات تدقيق حسابات الحكومة لضمان الاستخدام المناسب للأموال العامة، والتوافق مع التشريعات القائمة، والانصياع لصوت ممارسات الإدارة المالية. وفي معظم البلدان، يطلب من هيئة التدقيق والرقابة العليا تقديم مكتشفاتها وتوصياتها إلى الهيئة التشريعية الوطنية، والتي ربما تكون لديها لجنة مخولة بمراجعة مكتشفات التدقيق المالي (عادة ما تدعى: لجنة الأموال العامة)

سجل مجموع "قوة هيئات التدقيق والرقابة العليا" مجموع 45 من أصل 100 علامة ممكنة، مشكلاً ارتفاعاً هامشياً فقط على مجموع قوة الهيئات التشريعية.

يظل أحد أهم معايير قدرة هيئات التدقيق والرقابة العليا على الإشراف بفعالية هو مدى استقلالها عن السلطة التنفيذية. ولسوء الحظ، وفي 26 دولة ممن شملها المسح، يمكن للسلطة التنفيذية إقصاء رئيس هيئة التدقيق والرقابة العليا من منصبه من دون موافقة أي من السلطتين التشريعية أو القضائية. وبالإضافة إلى ذلك، وفي 35 من أصل 85 دولة شملها المسح، تقرر السلطة التنفيذية، وليس التشريعية أو القضائية، حجم الميزانية السنوية المخصصة لهيئة التدقيق العليا. وفي 24 من هذه الدول، وجد باحثو المسح من المجتمع المدني بأن تمويل الهيئات الرقابية العليا كان أقل من مستوى الموارد اللازمة للوفاء بمهامه. كما يمكن للاعتماد المالي والقانوني على الفرع التنفيذي أن يدفع برئيس هيئة التدقيق والرقابة العليا إلى حجم التقارير التي تبدو له حرجة.

عادة ما تمنع التخويلات الممنوحة لهيئات التدقيق والرقابة العليا هذه المؤسسات من لعب دور مباشر في السياسة أو وضع السياسات. ونتيجة لذلك، وحتى يكون لمدققها تأثير عملي، فإن على الهيئة التشريعية أن تبني على مكتشفات هيئات الرقابة وتوصياتها وتتابعها. ومع ذلك، وفي 17 دولة شملها المسح، لا تقوم الهيئات التشريعية بمتابعة العمل الذي تنجزه هيئات التدقيق والرقابة ولا تبني عليه مطلقاً، بينما تكون متابعة الهيئة التشريعية لمثل هذا العمل في 20 دولة أخرى في الحدود الدنيا.

⁶ تنتدب كل دولة تقريباً قانونياً وجود كيانين بشرفان على الأرصد العامة. هذا الكيان الذي يعرف عادة باسم مؤسسة الرقابة العليا، يمكن أن تسمى باسم "مكتب المدقق العام"، مجلس تدقيق الحسابات، أو محكمة الأموال. في الولايات المتحدة، تسمى هيئة التدقيق والرقابة العليا باسم "مكتب الصديقة الحكومية" ويترأسها أمين عام.

الإطار 2.4 يمكن للمجتمع المدني أن يقوي عمل هيئات التدقيق والرقابة العليا

في بعض البلدان، عملت منظمات المجتمع المدني مع هيئات التدقيق والرقابة العليا على إجراء عمليات تدقيق مكمل أو مشتركة. ويمكن لهذه المنظمات أن تساعد أيضاً في نشر مكتشفات تقارير التدقيق المالي، وتشجيع متابعتها، ويمكن أن تقترح عناوين للتحقيق المحاسبي.

على سبيل المثال، وفي عام 2007، بدأت هيئة الرقابة الوطنية العليا في الهندوراس برنامجاً استكشافياً رائداً لتحقيق مزيد من المشاركة الشعبية في عمليات التدقيق والرقابة. وقد انتخب ثماني وكالات، بما فيها مستشفيات ومدارس وبلديات، لإجراء عمليات تدقيق عليها قائمة على المدخلات العامة التي يتم جمعها من خلال مقابلات تقييمها هيئة التدقيق العليا. وعليه، حصلت الهيئة الرقابية العليا على شكاوى عامة حول فعالية عمل هذه الوكالات. وحققت الهيئة في هذه الشكاوى وضمت مكتشفاتها إلى تقارير التدقيق الخاصة بها. وتمت بعد ذلك مناقشة هذه التقارير في اجتماع عام آخر نظمه الهيئة، والذي حضره مسؤولون من الوكالات التي جرى تدقيق أعمالها، حيث طلب إليهم الإجابة عن مكتشفات التدقيق.

وجد تقييم للمبادرة أن المدخلات العامة الجماهيرية قد أفضت إلى عدد كبير من المكتشفات المحاسبية التي جاءت من عمليات التدقيق الاستكشافية هذه، والتي ربما لم يكن من الممكن التعرف إليها من خلال عمليات التحقيق الرقابية المعتادة.

بالإضافة إلى ذلك، وفي 64 دولة، لا تكشف الهيئة التشريعية عن أي خطوات، إن كانت هناك خطوات، تكون قد اتخذتها لمعالجة توصيات تقارير التدقيق. كما أن أيًا من الهيئات الرقابية العليا أو الهيئة التشريعية لا يعلمون الجمهور بالإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية لمعالجة توصيات التقرير الرقابي في 64 بلداً. وهذا يجعل من الأسهل على الحكومات إهمال توصيات هيئات التدقيق والرقابة.

في الكثير من البلدان، تمتلك هيئات التدقيق والرقابة بعض الإجراءات لاستمراج الجمهور بوصفه كمصدر

للمعلومات. (أنظر الإطار 2.4 حيث يوجد مثال من الهندوراس). وفي 64 بلداً جرى مسحها، تمتلك هيئات التدقيق والرقابة العليا على آليات للتواصل مع الجمهور لاستلام الشكاوى والاقتراحات حول الوكالات والدوائر والبرامج أو المشاريع التي يجب التدقيق عليها. ومع ذلك، وفي 31 بلداً، تمتلك هيئات التدقيق والرقابة العليا سلطات اتخاذ قرار محدودة حول ما ستدقق عليه. وبهذا، وحتى مع وجود قنوات لإشراك المجتمع المدني أحياناً، فإن عدداً كبيراً من هيئات التدقيق والرقابة العليا ربما لا تكون قادرة على استخدام هذه المعلومات بفعالية.

الافتقار إلى الشفافية ومؤسسات الإشراف الضعيفة

كما يكشف الجدول 4.1، فإن البلدان التي تمتلك مؤسسات الإشراف الأضعف تميل إلى التجمع في نفس المنطقة، كما هو حال تلك التي تحتل قاع الترتيب في مجاميع مؤشر الموازنة الدولي. وبهذا، يكون الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنطقة جنوب الصحارى الإفريقية هي التي تسجل بشكل بائس على مؤشر الموازنة المفتوحة ككل، كما وحول الأسئلة المتعلقة بالهيئات التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا. ومع ذلك، تؤدي منطقة جنوب آسيا بدورها بشكل سيء فيما يتعلق بقوة الهيئات التشريعية، ولو أنها تسجل بشكل أفضل على مؤشر الموازنة المفتوحة.

تظل هذه المكتشفات مخيبة للآمال، بما أن وجود مؤسسات رقابة رسمية فاعلة هو أمر بالغ الضرورة في تلك البلدان حيث يكون وصول الجمهور إلى المعلومات محدوداً. وتشير مكتشفات المسح إلى أن الكثير من الجمهور يظل في كثير من البلدان مستثنى إلى حد كبير، سواء من المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في عملية الموازنة.

كما هو الحال مع مؤشر الموازنة المفتوحة، فإن من الجدير بالملاحظة أن بعض المؤيدين الجيدين فيما يتعلق بقوة مؤسسات الإشراف الرسمية يوجدون في المناطق سيئة الأداء. وعلى سبيل المثال، تسجل كل من زامبيا وجنوب إفريقيا معدلات 53 و73 على التوالي فيما يتعلق بقوة هيئات التدقيق والرقابة العليا — وهي أرقام أعلى بشكل ملحوظ من معدل الدول الواقعة في جنوب الصحارى الإفريقية. وفي كلا البلدين، تتمتع هيئات

التدقيق والرقابة العليا بقدر معقول من الاستقلالية – ولا يمكن إقصاء رؤساء هذه الهيئات إلى من قبل السلطات التشريعية أو القضائية، كما تمتلك هذه الهيئات صلاحيات كاملة لتقرير أنواع التدقيق التي ترغب في إجرائها. تسجل جنوب إفريقيا أيضاً بشكل جيد فيما يتعلق بقوة الهيئة التشريعية، مسجلة مجموع 67 من 100. ويعكس ذلك حقيقة أن وزارة المالية في جنوب إفريقيا تجري مشاورات كثيفة مع طيف واسع من المشرعين كجزء من عملياتها لتقرير أولويات الموازنة. كما أن المجلس التشريعي في جنوب إفريقيا يعقد جلسات استماع علنية حول المدى المتوسط للإطار المالي للموازنة وحول الموازنات المفردة المخصصة لوحدات الحكومة المركزية (الوزارات والدوائر والوكالات).

| المجموع على مؤشر الموازنة المفتوحة | قوة هيئة الرقابة العليا | قوة الهيئة التشريعية | المنطقة |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------------------|
| 39 | 53 | 41 | شرق آسيا والباسيفيكي |
| 50 | 57 | 48 | أوروبا الشرقية ووسط آسيا |
| 39 | 47 | 40 | أميركا اللاتينية والكاربيبي |
| 24 | 21 | 27 | الشرق الأوسط وشمال إفريقيا |
| 42 | 41 | 32 | جنوب آسيا |
| 25 | 29 | 35 | جنوب الصحراء الإفريقية |
| 80 | 84 | 78 | أوروبا الغربية والولايات المتحدة |
| 39 | 45 | 42 | المجموع الكلي |

0.5 تحسين شفافية الموازنة

كما في معظم عمليات التغيير المؤسسية، من المرجح أن تأخذ عملية إجراء تحسينات دائمة في شفافية الموازنة وقتاً ليس بالقليل. ويمكن أن تتضمن زيادة الشفافية إصلاح القوانين، والتشريعات، والقواعد، والإجراءات، كما وتغيير الممارسات نفسها. ويمكن لهذه العمليات أن تكون بطيئة على نحو مضمّن وربما تواجه الكثير من المثبطات، بما فيها التدخل السياسي. ومع ذلك، يكشف مسح الموازنة المفتوحة عن أن من الممكن لشفافية الموازنة أن تتحسن بتسارع في طيف متباين من البيئات والسياقات، من خلال مزيج من الإرادة السياسية، وضغط المجتمع المدني، والعوامل الداخلية والخارجية الأخرى.

يضيء هذا الفصل التحسينات التي سجلت في شفافية الموازنة في السنوات ما بين 2006 إلى 2008، ويناقش الكيفية التي يمكن بها للدول التي تستمر بالأداء على نحو سيء أن تحقق تحسينات مشابهة. ونظراً لأن المسح سوف يتكرر كل سنتين، فإنه سوف يقدم المعلومات اللازمة لتعقب التقدم مع الزمن، ويتعرف إلى استراتيجيات تخدم زيادة الشفافية.

تحسينات هامة منذ عام 2006

من بين الدول التسع والخمسين التي جرى مسحها في عامي 2006 و2008، شهدت الأغلبية منها تغييراً في مجموع علاماتها الكلي حول شفافية الموازنة، غالباً باتجاه إيجابي. وثمة دولتان فقط لم يتغير مجموعهما، هما المملكة المتحدة ونيوزيلندا.

كان معدل مجموع مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 لتلك الدول التسع والخمسين التي كانت مشمولة أيضاً بمسح عام 2006 هو 48 - مسجلة تحسناً طفيفاً على معدل عام 2006 الذي كان 46 لنفس الدول.⁷ تمكن إحالة التغييرات التي حدثت بين عامي 2006 و2008 إلى ثلاثة عوامل. في بعض الحالات، تعكس *تغييرات هامة* في درجة شفافية الموازنة، نابعة من تحولات في سياسات الحكومة وإجراءاتها، أو من تحولات سياسية أوسع. وفي حالات أخرى، تتصل هذه التحولات بتغييرات بسيطة في أنواع وثائق الموازنة التي توفرها الحكومة للجمهور أو في

المعلومات التي تضمها تلك الوثائق.

وأخيراً، يمكن إرجاع التغييرات في المجاميع أيضاً إلى فهم الباحثين الأفضل وتطبيقهم الأكثر صرامة لمنهجية المسح، ما يفضي إلى *عادة تقدير جزئية*. بينما يركز هذا الفصل على بعض البلدان

التي حدثت فيها تغييرات يعند بها، يلاحظ الجدول 1.5 العديد من البلدان التي حدثت فيها تحسينات أصغر، لكنها واعدة، في شفافية الموازنة. وتظل النتائج المقدمة هنا أولية. وينوي مؤشر الموازنة المفتوحة التحقيق في كل من هذه الحالات باهتمام أكبر خلال السنة القادمة من أجل فهم العوامل التي تدفع بالتغيير، أو التي ربما تعكس اتجاه هذه التحسينات.

أكبر خلال السنة القادمة من أجل فهم العوامل التي تدفع بالتغيير، أو التي ربما تعكس اتجاه هذه التحسينات.

الإطار 1.5 التحسينات الأصغر تستحق الملاحظة أيضاً

بعض التحسينات المتواضعة في أداء البلد تظل مهمة أيضاً. على سبيل المثال، هناك عدد من البلدان، بما فيها غانا والنرويج، والتي شرعت بنشر موازنات للمواطن. وهناك بلدان أخرى، مثل السلفادور، وأوغندا، وفيتنام، والتي توفر مزيداً من المعلومات خلال تنفيذ الموازنة. كما تضمن كل من المغرب وروسيا حالياً أرقاماً عن المصاريف السابقة في وثائق موازنتيهما، مما يجعل من الأسهل تعقب اتجاهات تخصيص الموارد والإنفاق. وأخيراً، حسنت حكومات الإكوادور والهند، من بين دول أخرى، من الجداول الزمنية لموازناتها وهي تنشر مزيداً من المعلومات حول الموضوعات الفائزة في الموازنة.

⁷ كان معدل كافة الدول الخمس والثمانين في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 هو 39، وهو أقل كثيراً من المعدل العام الذي سجلته 59 دولة كانت مشمولة أيضاً في مسح عام 2006. ويعكس هذا المعدل الأخفض بشكل أساسي العلامات المنخفضة جداً، والتي سجلتها الدول الـ 26 التي تم ضمها إلى مسح عام 2008، والتي لم تكن جزءاً من مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006. كان معدل الدول الـ 26 الجديدة هو 21 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008. وقد ضمت هذه الدول العديد من تلك التي تقدم معلومات شحيحة أو لا تقدم أي معلومات عن موازنتها، مثل كل من الصين، وغينيا الاستوائية، والمملكة العربية السعودية.

الجدول 1.5 تحسينات هامة في شفافية الموازنة (2006-2008)

| تعليقات | التغير | مؤشر الموازنة المفتوحة 2006 | مؤشر الموازنة المفتوحة 2006 | البلد |
|---|--------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| نشر مشروع موازنة الفرع التنفيذي | 25+ | 43 | 18 | مصر |
| إعداد معلومات موازنة يغطي عدة سنوات نشر موازنة للمواطن معلومات التمويل الفائض عن الموازنة | 20+ | 53 | 33 | جورجيا |
| إنتاج تقييمات لعدة سنوات إنتاج موازنة مواطن | 17+ | 59 | 42 | كرواتيا |
| إنتاج خطة تغطي لعشر سنوات تحضير توقعات للموازنة لمدة 3 سنوات | 17+ | 64 | 47 | سيريلانكا |
| إنتاج موازنات للبرامج إنشاء مؤشر للإجماع الوطني وثائق كلية منشورة على الإنترنت | 10+ | 57 | 47 | بلغاريا |
| تحسينات على التدقيق الخارجي مشاركة متزايدة للمواطنين في عملية الموازنة | 9+ | 57 | 48 | كينيا |
| إنتاج ونشر مراجعة لنصف السنة نشر تقرير نهاية السنة مزيد من المعلومات تنشر على الإنترنت | 9+ | 60 | 51 | بابوا غينيا الجديدة |
| إعادة تفعيل البرلمان بعد أزمة 2002 السياسية | 7+ | 43 | 36 | نيبال |

تظل هذه التغييرات الإيجابية مشجعة. ويسر مؤشر الموازنة المفتوحة أن يبلغ أن الحكومات العديدة تدرك باطراد أهمية إطلاق معلومات الموازنة للجمهور. وهذه بالضبط هي نوعية التطورات التي يأمل المسح في توثيقها لعدد أكبر بكثير من الدول في المستقبل.

مع ذلك، يمكن للعديد من البلدان التي تحرز تقدماً أن تحسن أكثر من شفافية موازنتها. وثمة بعض الدول التي شهدت تحسينات استثنائية، مثل كل من مصر ونيبال، كانت تبدأ من قاعدة جد منخفضة وما تزال تسجل مجموعاً كلياً ضئيلاً. وإلى ذلك، من المهم عدم أخذ أي من هذه التحسينات على أنها مسلمات والتأكد من استدامتها.

كرواتيا

يمكن تفسير الـ17 نقطة من الزيادة في مجموع كرواتيا على مؤشر الموازنة المفتوحة بشكل أساسي بإنتاجها ووثائق تضم تقييمات موازنة لعدة سنوات، بما فيها مشروع موازنة السلطة التنفيذية.⁸ في السابق، كانت موازنة كرواتيا تضم معلومات فقط عن موازنة السنة الحالية والسنوات الأخيرة. أما الآن، فقد أصبحت تضم معلومات عن السنتين السابقتين للسنة الحالية، واستشراف لسنتين قادمتين. ويعتبر هذا التطور جزءاً من جهود مستمرة

⁸ كما هو موضح في الملحق "أ"، تتمتع مدى شمولية مشروع موازنة السلطة التنفيذية في الحكومة بأهمية بالغة في مجموع علامات الدولة على مؤشر الموازنة المفتوحة.

تبذل في وزارة المالية للوفاء بمتطلبات الانضمام للاتحاد الأوروبي. وخلال السنوات من 2006 إلى 2008، كانت هناك أيضاً عدة تحسينات على محتوى بيان ما قبل الموازنة وتقارير نهاية السنة. كما بدأت كرواتيا أيضاً بنشر موازنة للمواطن.

أفضى عمل منظمات المجتمع المدني مثل معهد المالية العامة (IPF)، الذي أجرى الأبحاث عن كرواتيا في سنتي 2006 و2008، إلى إثارة بعض النقاش حول شفافية الموازنة في ذلك البلد. وقد أجرى المعهد طيفاً من جهود الدفاع المتصلة بمؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006، بما فيها صياغة تصريحات صحفية ورسائل إخبارية، مسهمة في إنتاج مجلة أكاديمية عن المكتشفات، ومبقيه على حضور نشط في وسائل الإعلام. وقد شارك نائب وزير المالية في العرض العام لنتائج مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006، وأعلن عن رغبته في العمل لتحسين مجموع كرواتيا على المؤشر. كما ساعد المعهد الوزارة أيضاً في تحسين موقعها الإلكتروني، وعمل مع المشرعين على المستويين المحلي والوطني من أجل تحسين فهمهم للموازنة، منتجاً إرشادات عن الموازنة والضرائب، ومقيماً ورشاً للتدريب.

مصر

عام 2006، كان مجموع علامات مصر على مؤشر الموازنة المفتوحة يبلغ 18 نقطة، ما يشير إلى أن الحكومة كانت تقدم معلومات قليلة جداً أو لا تقدم أي معلومات عن الموازنة. في هذا المسح، تحسن مجموع مصر الكلي ليبلغ 43 نقطة، ما يعني أنهم باتوا يقدمون الآن بعض المعلومات، ولو أنها غير كاملة، عن الموازنة.

يعكس مجموع مصر المحسن على مؤشر الموازنة المفتوحة حقيقة أن وزارة المالية جعلت مشروع موازنة السلطة التنفيذية، ولأول مرة، متاحاً على نطاق واسع للجمهور. كما يعكس مجموع مصر الأعلى نسبياً على المؤشر تعديلاً رئيسياً حدث على الدستور عام 2007، والذي زاد من الوقت المتاح للفرع التشريعي حتى يدرس الميزانية، ويمكن هذا الفرع من التصويت على الموازنة سطوراً سطوراً.⁹

تمثل حالة مصر على الكيفية التي يمكن للدولة فيها أن تحسن مجموعها على مؤشر الموازنة المفتوحة، فقط بمجرد نشر معلومات تكون قد أعدتها مسبقاً، لكنها تحجبها عن الجمهور. في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006، لاحظنا أن مصر تعد مشروع موازنة السلطة التنفيذية، لكنها لا تجعله متاحاً إلا بعد المصادقة عليه من الهيئة التشريعية. وتسمح جهود الحكومة الرامية إلى جعل هذه الوثيقة متاحة قبل المصادقة عليها للجمهور المصري إمكانية تحليل الوثيقة بينما تجري مناقشتها في المجلس التشريعي.

مع ذلك، يشير مجموع مصر على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، والبالغ 43 وجود مجال كبير لإجراء مزيد من التحسينات. ذلك أن حجم المعلومات التي يتم توفيرها للجمهور في مشروع موازنة الفرع التنفيذي ليست شاملة، وإنما تعاني من وجود فجوات كبيرة. وإلى ذلك، ما يزال على الحكومة المصرية أن تضع وتثبت جدولاً زمنياً صارماً لموعد إطلاق وإعلان مشروع موازنة الفرع التنفيذي.

هناك أيضاً بعض النقاش الدائر حول ما إذا كانت هذه التحسينات في الشفافية المصري ستكون دائمة. ويقول البعض إن هذه التغييرات تجيء كجزء من عملية مستدامة لزيادة الشفافية، والتي تترافق مع عملية لتخفيف المركزية، تقودها وزارات الحكم المحلي، والتخطيط، والمالية. بينما يقول آخرون إن المجلس التشريعي ما يزال يتمتع بنفوذ محدود جداً مقارنة بالفرع التنفيذي، وسوف يحد ذلك من قدرته على استخدام السلطات المعدلة بفعالية في مواجهة مشروع موازنة السلطة التنفيذية والضغط من أجل توفير قدر أكبر من المعلومات. بالإضافة إلى هذه التحديات الممكنة لشفافيتها المحسنة، يجد مؤشر الموازنة المفتوحة أن الحكومة المصرية تنتج أيضاً، لكنها لا تنشر، تقرير نهاية السنة وتقرير التدقيق السنوي. ومن أجل إدامة التحسينات، ينبغي على الحكومة المصرية أن تفكر فوراً بجعل هاتين الوثيقتين متاحيتين للجمهور.

⁹ تشير هذه التغييرات إلى المادة رقم 115 في تعديل شهر آذار-مارس 2007 للدستور المصري.

كينيا

هناك عدة عوامل أسهمت في تحسين شفافية الموازنة في كينيا، كما يظهر من الزيادة البالغة 9 علامات في مجموعها على مؤشر الموازنة المفتوحة. عام 2007، قطع "مكتب التدقيق والرقابة الوطني" خطوات كبيرة في التعامل مع حزمة من الحسابات غير المدققة، وشرع في نشر تقارير الرقابة والتدقيق المالية على موقعه الإلكتروني. وبالإضافة إلى ذلك، تم تأسيس مكتب موازنة برلماني عام 2007 من أجل مساعدة المشرعين في أبحاث الموازنة وتحسين قدرتهم على الانخراط في عملية الموازنة، كما تم إجراء مسوحات لتعقب الإنفاق العام من أجل إغناء عملية تطبيق الموازنة وتنفيذها. وأخيراً، قامت الحكومة بإلغاء "النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية" (وهو نظام لتكنولوجيا المعلومات من أجل دعم صياغة الموازنة وتنفيذها) وأطلقت مبادرة لوضع الموازنة تقوم على قياس أداء البرامج، والذي سيسهل تعقب الموارد ومراقبتها.

زادت كينيا أيضاً من فرص مشاركة مجتمعها المدني في عملية الموازنة. ففي ميزانية عام 2007-8، شرعت الحكومة بالطلب من الجمهور المشاركة باقتراحاتهم ووجهات نظرهم عن طريق إرسال رسائل بالبريد الإلكتروني إلى وزارة المالية خلال طور إعداد مسودة الموازنة. كما قامت جماعات القطاع العمالي التي تجمع معاً أفراداً مختلفين من الجمهور لمناقشة سياسات الحكومة بتقديم مجالات إضافية للمشاركة في عملية الموازنة. وقد تم تطبيق بعض الإصلاحات المذكورة أعلاه من جهة الحكومة بدعم من الوكالات الدولية المانحة؛ بينما رعت أخرى منظمات المجتمع المدني، مثل معهد الشؤون المالية ومندى كينيا للمشاركة في الموازنة، بالتعاون مع البرلمان.

نيبال

يعود التحسن بمقدار 7 نقاط في مجموع نيبال على مؤشر الموازنة المفتوحة في قدر كبير منه إلى حدوث تحولات سياسية دراماتيكية في البلاد، والتي حدثت في السنوات الأخيرة. في عام 2006، تم تأسيس حركة شعبية للإطاحة بملك نيبال غيانيندرا. وقد تشكلت الحركة تحالفاً من سبعة أحزاب سياسية، كما ومن طيف واسع من المنظمات غير الحكومية. ومن بين أمور أخرى، نجحت الحكومة في إعادة تفعيل برلمان نيبال، الذي كان قد حل عام 2002. (كان حل البرلمان هو العامل الرئيس في تسجيل نيبال معدلاً منخفضاً بلغ 36 نقطة على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2006)

تكشف حالة نيبال عن أن التغيير السياسي الذي تحدثه الحركات الشعبية يمكن أن يحسن الشفافية ويجلب تغييرات دستورية تفضي إلى تقوية صدقية الحكومة. وفي الوقت نفسه، يشير مجموع نيبال لعام 2008، والبالغ 43 نقطة من أصل 100 ممكنة، إلى وجود متسع كبير لإحداث تحسينات أخرى في شفافية موازنة ذلك البلد. يظل أمر قيام حكومة نيبال ومجلسها التشريعي بإجراء تحسينات أخرى في أدائها المتعلق بالشفافية سؤالاً مفتوحاً. ويعتمد الكثير على وضع مسودة لدستور جديد، والذي سوف تجريه جمعية دستورية خلال السنتين التاليتين. ويتوقع باحثو مؤشر الموازنة المفتوحة أن الدستور الجديد سوف يعالج مسألة حق وصول الجمهور إلى المعلومات، بما فيها معلومات الموازنة، وكذلك دور المجلس التشريعي في عملية الموازنة. كما أن وضع البلاد السياسي يظل هشاً إلى حد ما، وهو ما قد يفضي إلى تجميد، بل وحتى الحيلولة دون إحداث تحسينات جديدة.

سيريلانكا

يعكس التحسن الكبير والمؤثر في مجموع سيريلاانكا على مؤشر الموازنة المفتوحة (17 نقطة) زيادة استثنائية في حجم معلومات الموازنة التي يتم توفيرها للجمهور، في أعقاب تغيير الحكومة عام 2006. وقد نشرت الحكومة الجديدة ووزعت بشكل واسع خطة تطبيق تشمل 10 سنوات، والتي تضع خارطة لأهداف سيريلاانكا التنموية على المدى البعيد. وإلى ذلك، بدأت تقارير تنفيذ الموازنة المتاحة (المسماة "تقارير الوضع المالي") بتوفير معلومات أكثر تفصيلاً، بما فيها معلومات عن الإنفاق غير الظاهر والموثق.

ساهمت منظمات المجتمع المدني في بعض هذه التحسينات عن طريق مطالبتها النشطة من الحكومة توفير المعلومات حول الموازنة الوطنية. وعلى سبيل المثال، سجلت منظمات المجتمع المدني سبعة التماسات تنتقد فيها موازنة 2007. وقد كانت هذه المنظمات معنية بشكل خاص بحقيقة أن وزارة الخزينة كانت تمتلك تحويلاً مطلقاً بتحويل الأموال المخصصة لأغراض "النشاطات التنموية" للوفاء بمصاريف برامج أخرى. وقد حكمت المحكمة العليا بأن مثل هذه السلطات تنكر حق الشعب في فحص الأموال العامة وتقييم كيفية استخدامها. كما نشطت اللجان البرلمانية أيضاً في المطالبة بأن تكون عملية الموازنة أكثر شفافية وصدقية.

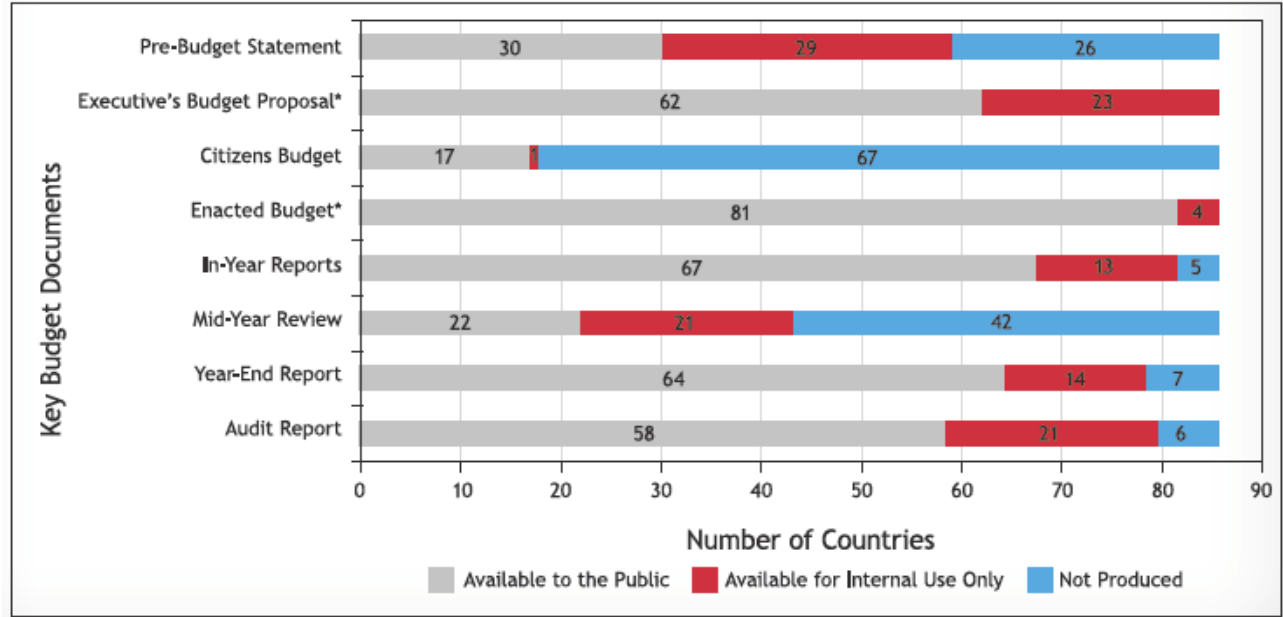
استراتيجيات لتحسين وصول المجتمع المدني إلى المعلومات

تكشف الأمثلة الواردة أعلاه عن أن إجراء تحسينات في شفافية الموازنة يظل أمراً ممكناً في أي طيف من السياقات. وتكشف المقارنة بين النتائج الظاهرة على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 وبين تلك التي ضمها مؤشر عام 2006 عن أن ثمة أغلبية كبيرة من البلدان، خاصة الدول ذات المجاميع المنخفضة، يمكن أن تجري تحسينات يعتد بها على شفافية موازنتها فوراً وبكلفة قليلة. ويعرض هذا الجزء من التقرير اقتراحات عملية لتحقيق ذلك.

انشروا أي معلومات تقومون بإنتاجها

وجد الباحثون أن عدداً كبيراً من الحكومات (51 من 85 دولة شملها المسح) تقوم بإعداد وثيقة موازنة واحدة على الأقل، وعادة ما تعد أكثر من ذلك، من أجل تقديمها لمانحيها أو لأغراض الاستخدام الداخلي، والتي لا تقوم بنشرها للجمهور. (أنظر الجدول 5.2) وهكذا، فإن بوسع الكثير من البلدان أن تزيد فوراً ومن دون كلفة تقريباً من شفافية موازنتها بمجرد إطلاق المعلومات التي تكون قد أنتجتها مسبقاً.

جدول 5.2 المعلومات المتاحة عن وثائق الموازنة



*ملاحظة: كافة الدول تعد هاتين الوثيقتين.

تقدم أفغانستان مثلاً توضيحياً على ذلك. فمع أنها تسجل فقط 8 نقاط على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 من أصل 100 نقطة، إلا أن أفغانستان تعد مسبقاً بيان ما قبل الموازنة، ومشروع موازنة السلطة التنفيذية، وتقرير التدقيق المالي. ولو قامت الحكومة الأفغانية بإعلان هذه الوثائق الثلاث جميعاً للجمهور، لكان مجموعها على مؤشر الموازنة قد ارتفع بشكل كبير، ما يعكس فرصاً متزايدة لانخراط الجمهور في عملية الموازنة في أفغانستان.

يشكل السودان حالة أخرى. لقد سجل السودان مجموع 0 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 لأنه لا يعلن عن أي من وثائق الموازنة الرئيسية للجمهور. ومع ذلك، يعد السودان فعلياً 7 من أصل الوثائق الثمانية الرئيسية للموازنة التي يغطيها المسح، ولو أن نوعية وشمولية هذه الوثائق ربما تتباين. ومع ذلك، فإن جعل هذه الوثائق متاحة للجمهور سيؤدي مباشرة إلى رفع مستوى شفافية السودان بشكل كبير. إن حقيقة كون الكثير من المعلومات التي يتم إعدادها لا يتم توفيرها للجمهور تشير إلى أن الكثير من الحكومات ليست شفافاً باختيارها هي، أكثر من كون ذلك يعود إلى أنها لا تمتلك قدرة كافية على إعداد وتوزيع معلومات أكثر عن الموازنة على الجمهور. كما يشير ذلك أيضاً إلى أن المانحين يمكن أن يلعبوا دوراً أكبر في تشجيع الحكومات التي تتلقى المنح على التحلي بقدر أكبر من الشفافية.

انشروا على الإنترنت

حتى عندما تكون وثيقة ما "متوفرة للعموم"، فإنها ربما تكون متاحة لكافة أفراد الجمهور. ذلك لأنها ربما تكون متوفرة فقط لدى طلبها، وربما يحتاج الحصول على نسخة منها إلى دفع رسوم. ويمكن أن يساعد نشر وثائق الموازنة على الإنترنت في معالجة هذه المشكلة عن طريق تقديم مدخل متزامن لعدة مستخدمين بكلفة قليلة. ويكشف الجدول 3.5 عن أن 68 من أصل 85 شملها المسح تعرض الموازنة قيد التنفيذ على الإنترنت، لكن عدداً أقل ينشر الوثائق الأخرى.

الجدول 3.5: مدى توفر الوثائق على الإنترنت

| الوثيقة | عدد الدول التي توفرها على الإنترنت |
|--------------------------------|------------------------------------|
| بيان ما قبل الموازنة | 27 |
| مشروع موازنة الفرع التنفيذي | 49 |
| موازنة المواطن | 13 |
| الموازنة قيد التنفيذ | 68 |
| تقارير خلال السنة | 63 |
| مراجعة نصف السنة | 18 |
| تقرير نهاية السنة | 50 |
| تقرير التدقيق والرقابة المالية | 50 |

قوموا بإنتاج موازنة للمواطن

في كثير من البلدان النامية، تمتلك شريحة محدودة جداً من المواطنين مدخلاً إلى الحواسيب والإنترنت. كما تؤدي معدلات الدخل المنخفضة والأمية إلى مزيد من الحد من قدرة الكثيرين على الوصول إلى المعلومات المقدمة على الشبكة العنكبوتية. ويمكن لموازنة المواطن أن تردم هذه الفجوة. ويصح هذا بشكل خاص إذا ما تم نشر هذه الموازنة باللغات والوسائل المتاحة لأغلبية السكان، بما في ذلك تضمينها في الصحف أو بتقديمها على المذياع باللغات المحلية. ويمكن إكمال موازنات المواطنين بوسائل جماهيرية أخرى لعرض معلومات الموازنة، مثل استخدام العروض التوضيحية والدراما في تقاسم الرسائل المهمة حول الموازنة وتشجيع الانخراط الجماهيري في عملية الموازنة. ولا ينبغي أن يقتصر التوزيع الجماهيري على مشروع الموازنة أو الموازنة قيد التنفيذ، إذ يمكن للحكومة أن تستخدم نفس الأساليب لتوزيع معلومات يتم إنتاجها في مراحل أخرى من عملية الموازنة، خاصة مراحل التنفيذ والتدقيق.

لعل من المشجع بهذا الصدد أن عدداً صغيراً، لكنه متزايد، من البلدان التي شملها المسح (17 من 85) تقوم بإنتاج موازنات للمواطنين. وتضم هذه الدول بلداناً من ذوات الدخل المرتفع، مثل النرويج ونيوزيلندا، كما تضم بلداناً من ذوات الدخل المنخفض أو المتوسط، مثل غانا والهند والسلفادور. صادقوا على تشريع قانون حرية الوصول إلى المعلومات

إن للدعم العالمي المتنامي لتحسين نوعية خدمة توصيل المعلومات للجمهور مصلحة في ضمان أن يتمتع الجمهور بمدخل إلى معلومات موازنة بالغة التفصيل، خاصة حول البرامج الاجتماعية. وربما يضم ذلك أيضاً معلومات عن كم الأموال التي يجري إنفاقها على مدارس معينة أو مراكز صحية وعيادات بعينها على سبيل المثال. مثل هذه المعلومات بالغة التفصيل وغالباً ما لا تكون مشمولة في وثائق الدولة الخاصة بالموازنة، لكن المجتمع المدني يحتاج الوصول إلى هذا المعلومات المفصلة من الموازنة حتى يكون بوسعها الاضطلاع بدفاع أكثر فعالية. وتعرض قوانين حق الوصول إلى المعلومات ألقاً واعدأ وأكثر منهجية وقانونية لردم هذه الفجوة.

لقد أقرت غالبية الدول التي شملها المسح (55 من أصل 85) حق الوصول إلى معلومات الموازنة. ومع ذلك، لا يضمن وجود قانون أن يتم تفعيله في الممارسة. ويكشف الجدول 5.4 عن أن 13 دولة فقط من الدول الخمس والخمسين التي لديها قوانين لحرية المعلومات يمكن فيها بشكل عام، وعلى مستوى الممارسة، الحصول على المعلومات. أما في بقية الدول البالغ عددها 42، فإن حق الوصول إلى المعلومات موجود، لكن القانون ليس مفعلاً كما ينبغي.

الجدول 5.4 حق الوصول إلى المعلومات الحكومية، بما فيها معلومات الموازنة

| | | | | | |
|--------------|--|--|--|---|---|
| (13) دولة | جنوب إفريقيا السويد المملكة المتحدة | البيرو رومانيا سلوفينيا | الهند المكسيك نيوزيلندا النرويج | البوسنة والهرسك جمهورية التشيك فرنسا | نعم، تم تحويل حق الوصول إلى المعلومات إلى قانون، ويستطيع المواطنون عموماً وفي الممارسة الحصول على معلومات حكومية، بما فيها معلومات الموازنة |
| (22) دولة | تاييلندا ترينيداد وتوباغو أوكرانيا الولايات المتحدة فنزويلا | بولندا روسيا ساو تومي وبرنسيب صربيا كوريا الجنوبية | جورجيا غواتيمالا الهندوراس كازاخستان مقدونيا بابوا غينيا الجديدة | الأرجنتين بلغاريا كولومبيا كوستاريكا كرواتيا الإكوادور | نعم، تم تحويل حق الوصول إلى المعلومات إلى قانون، لكن من غير الممكن في بعض الأحيان أن يحصل الجمهور في الممارسة على معلومات حكومية، بما فيها معلومات الموازنة |
| (20) دولة | السينغال السودان تركيا أوغندا فيتنام | قرغيزيا الملاوي نيبال نيكاراغوا الباكستان | الكونغو جمهورية الدومينيكان ألمانيا كينيا | أنغولا أذربيجان بوليفيا بوركينافاسو الكاميرون الصين | نعم، تم تحويل حق الوصول إلى المعلومات إلى قانون، لكن من غير الممكن غالباً أو دائماً أن يحصل الجمهور في الممارسة على معلومات حكومية، بما فيها معلومات الموازنة |
| (30) دولة | الفلبين راوندا السعودية سيريلانكا تنزانيا اليمن زامبيا | ليبيريا ماليزيا منغوليا المغرب ناميبيا النيجر نيجريا | مصر السلفادور غينيا الاستوائية فيجي غانا إندونيسيا الأردن لبنان | أفغانستان ألبانيا الجزائر بنغلادش بوتسوانا البرازيل كمبوديا تشاد | كلا، لم يتم تحويل حق الوصول إلى المعلومات الحكومية إلى قانون، أو أن هذا الحق لا يشمل حق الوصول إلى معلومات الموازنة |

6.0 التوصيات

يقدم مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 صورة مخيبة للأمال حول حالة شفافية الموازنة حول العالم. ففي الغالبية العظمى من الدول التي تم مسحها، لا يتمتع الجمهور بحق الوصول للمعلومات الشاملة المفيدة والضرورية في الوقت المناسب للمشاركة بشكل جاد في عملية الموازنة واستنطاق الحكومة عن إدارة الموارد العامة.

ومع ذلك، يعرض المسح أيضاً أسباباً للتفاوت. فهناك عدد من الدول التي يشملها المسح، والتي بدأت بتحسين أداء شفافية موازنتها خلال العامين الماضيين، وهناك مؤدون جيدون في كل المناطق، بغض النظر عن مستوى الدخل، ومستوى الاعتمادية على المساعدات أو الموارد الطبيعية، وقوة المؤسسات الديمقراطية. كما يوجد المسح أن من الممكن أن يتحسن فوراً أداء حكومات عديدة أخرى في شفافية الموازنة بكلفة منخفضة.

في ضوء الدور الأساسي الذي تلعبه الشفافية في تحسين الإشراف والمصادقية، يدعو مشروع شراكة الموازنة الدولي الأفراد، والحكومات، والمجالس التشريعية، وهيئات الرقابة العليا والمانحين في كافة الدول لاتخاذ إجراءات من أجل تحديد ملامح المشكلات التي تم التعرف إليها من خلال المسح، والتي تتطلب القيام بتحسينات عاجلة في مدى الوصول إلى معلومات الموازنة.

ولتحقيق تحسينات مباشرة في شفافية الموازنة، يحث مشروع شراكة الموازنة الدولي:

- *الحكومات*، على توفير وثائق الموازنة الرئيسية للجمهور ومعلومات أخرى تتعلق بالموازنة، والتي تقوم الحكومات بإعدادها دون نشرها على الجمهور. وكخطوة أولى، ينبغي أن توفر الحكومات هذه المعلومات مباشرة على الإنترنت، مما يسهل توفر المعلومات ويقلل من الانتقائية في الوصول إليها.
- *المانحون*، على تشجيع الحكومات التي تتلقى المساعدات على توفير المعلومات للجمهور، والتي تكون قد أعدتها مسبقاً لمانحيها أو لأغراض الاستخدام الداخلي.
- *المجتمع المدني*، على نشر المعلومات للجمهور وطلب إيضاحات حول الحالات التي لا توفر الحكومات فيها وثائق الموازنة الرئيسية ومعلومات أخرى تتعلق بالموازنة، والتي تكون قد أعدتها مسبقاً لمانحيها أو لأغراض الاستخدام الداخلي.

بالإضافة إلى هذه الخطوات المباشرة، هنالك العديد من السياسات والإجراءات الأخرى التي يمكن الشروع باتخاذها في الأمد القريب، والتي ستساعد على تعزيز وتحديد مطالب الجمهور بالحصول على المعلومات والمشاركة في عملية الموازنة، وعلى تعزيز قدرة المؤسسات الرقابية. وبغية التوصل إلى هذه النتائج، يوصي مشروع شراكة الموازنة الدولي باتخاذ الإجراءات التالية:

الحكومات

- *توزيع معلومات الموازنة في أشكال وعبر أساليب ووسائل إعلام قابلة للفهم ومفيدة لقاعدة أوسع من السكان*، وينبغي أن يتضمن ذلك نشر المعلومات من خلال الإذاعة أو بثها في وسائل إعلام أخرى، وبلغات تتحدث بها غالبية السكان.

- وضع آليات مؤسسية لإشراك الجمهور في عملية الموازنة، ومن ذلك عقد جلسات استماع خلال مراحل صياغة ومناقشة مشروع موازنة الفرع التنفيذي، وفي فترات مختلفة خلال دورة الموازنة. وسيكون من شأن ذلك أن يوفر للجمهور فرص استخدام وصول أوسع لمعلومات الموازنة، للتأثير على السياسات والتحقق من مصداقية الحكومة.
- توسيع فرص التغطية الإعلامية لعملية الموازنة، عن طريق فتح جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة أمام الصحفيين على سبيل المثال، أو بث هذه الجلسات على الإذاعات والتلفاز والإنترنت.
- دعم الإصلاحات ذات الصلة لتحسين استقلال وقدرة المجلس التشريعي وهيئة الرقابة والتدقيق العليا على لعب أدوارهم الرقابية المناطة بهم رسمياً. وينبغي أن تعالج الإصلاحات مسألة الاستقلال السياسي والمالي لهذه المؤسسات، بالإضافة إلى قدرتها التحليلية، والوصول إلى الهيئة التنفيذية وقوى قانونية أخرى، واللازمة حتى تستطيع القيام بمهامها.
- بناء أنظمة معلومات فعالة حول التمويل العام، تعزز نوعية ودقة موعد توفر معلومات الموازنة، مثلاً من خلال استخدام أنظمة تصنيف واضحة ومعيارية وتقنية معلومات مناسبة.

المؤسسات المالية الدولية والمانحون

- زيادة الشفافية الخاصة بآلية تدفق المساعدات وتجنب التمويل الخارج عن الميزانية. وحيث يمكن ذلك، العمل على تمرير المساعدات عبر قنوات محددة إلى أنظمة الموازنة المحلية، وفي حال تعذر ذلك، توفير معلومات عن كيفية تدفق المساعدات بأشكال متوافقة مع أنظمة الموازنة المحلية، باستخدام أنظمة التصنيف الحكومية والالتزام ببرنامج الموازنة. وسيسمح ذلك بتوفر تغطية أكثر شمولية لتدفق المساعدات في وثائق الموازنة، وبالتالي زيادة شفافية الموازنة الكلية، كما سيقبل أيضاً من حجم الضغط الذي يمارس على إدارة الموازنة المحلية التي تنجم عن التدخل متعدد الأطراف وغير المنظم للمانحين.
- دعم الإصلاحات الرامية إلى بناء أنظمة المعلومات الفعالة الخاصة بالتمويل العام، وهو ما قد يعزز قدرة الحكومة على إعداد معلومات الموازنة في الموعد المحدد.
- زيادة المساعدة التقنية والتمويل المخصص لمؤسسات المجتمع المدني، والمجالس التشريعية، وهيئات الرقابة والتدقيق العليا كجزء من حزمة شاملة من الجهود الهادفة إلى تحسين قدرة هذه المؤسسات على تحليل معومات الموازنة والتحقق من مصداقية الحكومة.
- القيام بإجراء بحوث إضافية، والتي تستكشف إذا ما كانت حالات تدخل المانحين وإجراء إصلاحات الموازنة المستمرة تحسن من مدى شفافية الموازنة من الناحية العملية، في ضوء ميل الدول المعتمدة على المساعدات الملحوظ إلى أن تكون أقل شفافية.

منظمات المجتمع المدني

- استخدام نتائج مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008 في تطوير استراتيجيات مساندة، وفي تقديم اقتراحات محددة وبناءة من أجل أن تحسن الحكومات من شفافية الموازنة والمشاركة العامة في عملية الموازنة.
- العمل على تفعيل قوانين حرية المعلومات الموجودة باستخدام هذه القوانين للوصول إلى معلومات الموازنة لغايات التحليل واستخدامها في الدفاع.
- إنتاج ونشر نسخ مبسطة وعامة لوثائق الموازنة الرئيسية باللغات التي تتحدث بها غالبية السكان، والمساعدة على نشر مواد الموازنة من خلال وسائط الإعلام المختلفة، إما بالتعاون مع الحكومات أو بشكل مستقل عنها.
- دعم عمل المجلس التشريعي وهيئات الرقابة والتدقيق العليا. وقد يتضمن ذلك توفير التدريب والمعلومات، والعمل على لفت الانتباه إلى الخروقات، والقيام بعمليات تدقيق مشتركة أو موازية.
- دعم إقرار ترتيبات مؤسسية أقوى، والتي تحكم دور المجالس التشريعية وهيئات الرقابة والتدقيق العليا في عملية الموازنة، وذلك بالتركيز على تعزيز علاقات هذه المؤسسات وانخراطها مع الجمهور والمجتمع المحلي.
- العمل مع وسائل الإعلام لتعزيز نوعية تغطية قضايا الموازنة، بتوفير تدريب موجه ومعلومات في التوقيت المناسب، ما قد يعزز الفهم الجماهيري لعملية الموازنة ويحسن من نوعية وتأثير المشاركة العامة.
- متابعة مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008 بإجراء البحوث التي تفحص النتائج بتفصيل أكبر، والتي تعالج بعض الفجوات في المعرفة المتوفرة عن شفافية الموازنة.

إن تطبيق التوصيات الواردة أعلاه سيحسن بشكل كبير مدى شفافية الموازنة ودرجة انخراط الجماهير في عملية الموازنة. وفي النهاية، مع ذلك، غالباً ما تكون هناك حاجة إلى حل أكثر منهجية، خاصة للوصول إلى معلومات مفصلة حول البرامج المختلفة. وفي بعض الدول، سيتطلب ضمان الوصول منخفض الكلفة إلى المعلومات للجميع وفي الوقت المناسب تحويل حق الجمهور في الوصول إلى معلومات الموازنة إلى قانون من خلال تفعيل آليات مثل، قوانين حرية المعلومات أو إجراء التعديلات الدستورية. أما في الدول التي توجد فيها مثل هذه القوانين، فيكمن التحدي غالباً في ضمان تطبيقها.

وفي الختام، وبينما تظل التوصيات أعلاه متسمة بالصلاحية في جميع أنحاء العالم، فإنه ينبغي، بل ويمكن التفكير بإجراءات عديدة أكثر تحديداً ومتابعتها على مستوى الدولة. ولهذه الغاية، تتوافر استبانة الموازنة المفتوحة المنجزة لكل دولة، بالإضافة إلى التعليقات المفصلة التي وضعها المراجعون المخولون على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org. ويأمل مشروع شراكة الموازنة الدولي بأن يشكل ذلك مصدراً مفيداً في التفكير بخطوات إضافية ممكنة، والعثور على حلول محلية لتحسين شفافية الموازنة في جميع أنحاء العالم.

ملحق - أ: المنهجية

يعتمد مسح الموازنة المفتوحة على استبانة مفصلة، قصد منها جمع مجموعة من البيانات المقارنة التي تتعلق بمدى التوفر الجماهيري لمعلومات الموازنة وممارسات موازنة أخرى قابلة للحساب في 85 دولة. (الاستبانة متوفرة على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org). وهي تشكل دليلاً إرشادياً لباحثي المجتمع المدني من كل دولة خلال كل من المراحل الأربعة لعملية الموازنة، والتي تساعد في تقييم المعلومات التي ينبغي توفيرها للجمهور في كل مرحلة. كما تقوم أيضاً بتحديد وتقييم ممارسات الموازنة القابلة للحساب خلال كل مرحلة من مراحل سنة الموازنة.

تحتوي الاستبانة على ما مجموعه 123 سؤالاً، تم وضع إجابات 91 سؤالاً منها لتقييم مدى وصول الجمهور إلى معلومات الموازنة بحيث تشكل في النهاية مؤشر الموازنة المفتوحة. أما الـ 32 سؤالاً المتبقية، فتغطي مواضيع تتعلق بفرص المشاركة العامة في عملية الموازنة، وتقيس قدرة مؤسسات الرقابة الرئيسية الحكومية على اختبار مصداقية السلطة التنفيذية.

تتكون الاستبانة من أسئلة من نوع الاختيار من متعدد، وأسئلة مقالية مفتوحة حول كيفية نشر وثائق الموازنة، وهي تصنف الأسئلة إلى ثلاث أقسام: (1) نشر معلومات الموازنة، (2) خطة السلطة التنفيذية للموازنة السنوية المقدمة إلى المجلس التشريعي (الأسئلة 1-55)، كما توفر معلومات أخرى تساهم في تحليل سياسات وممارسات الموازنة (الأسئلة 56-65)، و(3) المراحل الأربعة لعملية الموازنة (الأسئلة 66-123).

استبانة الموازنة الموحدة

القسم الأول: توفر وثائق الموازنة

- جدول 1: سنة وثائق الموازنة المستخدمة في ملء الاستبانة
- جدول 2: وثائق الموازنة الرئيسية المستخدمة: العناوين الكاملة ومواقع الإنترنت
- جدول 3: توزيع وثائق تتعلق بخطة الهيئة التنفيذية للموازنة
- جدول 4: توزيع الموازنة قيد التنفيذ وتقارير أخرى

القسم الثاني: مشروع موازنة الهيئة التنفيذية

- تقديرات تخص سنة الموازنة وما بعدها
- تقديرات تخص السنوات التي تسبق سنة الموازنة
- درجة الشمولية
- نص الموازنة ومراقبة الأداء
- معلومات أساسية إضافية تخص تحليل ومراقبة الموازنة

القسم الثالث: عملية الموازنة

- صياغة الهيئة التنفيذية للموازنة
- موافقة الهيئة التشريعية على الموازنة
- تنفيذ الهيئة التنفيذية للموازنة
- تقرير نهاية السنة وهيئة التدقيق والرقابة العليا

تقيم الأسئلة المعلومات المتوفرة للجمهور، والتي تصدرها الحكومة المركزية، ولكنها لا تتناول توفر المعلومات على المستوى الفرعي، وتستنتق غالبية الأسئلة ما يحدث على مستوى الممارسة، بدلاً من السؤال

عن المتطلبات التي ربما توجد في القانون. وقد تمت صياغة جميع الأسئلة بحيث تحيط بالظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة. وقد طلب إلى الباحثين الذين يملؤون الاستبانة والمراجعين المخولين الذين عقبوا عليها توفير أدلة على إجاباتهم. وجاءت الأدلة على شكل إحالات مرجعية إلى وثيقة موازنة، أو قانون، أو وثيقة عامة أخرى، أو تصريح علني لمسؤول حكومي، أو إجراء مقابلات مباشرة وجهاً لوجه مع مسؤول حكومي أو أي طرف مطلع آخر.

لم يكن القصد من الأسئلة تقييم نوعية أو صدقية المعلومات التي قد توفرها الحكومة. فمثلاً، لا تفحص الأسئلة إذا كان قد تم حذف أو حجب المعلومات الخاصة بمصاريف الحكومة أو عوائدها أو ديونها قد تم بشكل غير قانوني، ولا تقييم الأسئلة أيضاً موثوقية التنبؤ حول الاقتصاد الكلي أو الفرضيات الاقتصادية المستخدمة في تقديرات موازنة الدولة.

تركز العديد من الأسئلة على محتويات ودقة توقيت صدور ثمانية وثائق موازنة رئيسية، والتي ينبغي لكل الدول أن تصدرها، وفقاً لمعايير الممارسة الجيدة والمقبولة بشكل عام في الإدارة المالية للقطاع العام، وتشبه العديد من هذه المعايير تلك التي طورتها منظمات دولية، مثل ميثاق الممارسات الجيدة للشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي، وأفضل الممارسات وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية وشفافية الموازنة، "إعلان ليما للإرشادات الخاصة بمبادئ التدقيق" الصادر عن المنظمة الدولية لهيئات التدقيق والرقابة العليا التابعة للأمم المتحدة (INTOSAI). والمنظمة الدولية لهيئات التدقيق والرقابة العليا التابعة للأمم المتحدة هي منظمة متخصصة بهيئات التدقيق والرقابة العليا الوطنية، التي أسستها الأمم المتحدة من أجل تقاسم المعلومات والتجارب المتعلقة بالتدقيق ومراقبة القطاع العام.

تكمن قوة هذه الخطوط الإرشادية العريضة، مثل قانون الشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي وإعلان ليما، في قابليتها للتطبيق عالمياً في أنظمة الموازنة المختلفة حول العالم، وفي الدول ذات مستويات الدخل المختلفة. ومع ذلك، يعتقد مشروع شراكة الموازنة الدولي بأنهما لا تذهبان إلى الحد الكافي لضمان أن تكون عملية وضع الموازنات مستجيبة وموثوقة. لهذا، يتضمن مشروع شراكة الموازنة الدولي وثيقة موازنة رئيسية ثامنة، والتي ينبغي للحكومات أن تنشرها: موازنة المواطنين - وهي نسخة مبسطة من الموازنة، تهدف إلى زيادة الفهم الجماهيري والعام لخطط الحكومة الخاصة بالضرائب والمصاريف. وتغطي استبانة الموازنة المفتوحة أيضاً مواضيع إضافية تهم المجتمع المدني، منها عناصر تتعلق بالرقابة التشريعية، مثل إذا ما كان المجلس التشريعي يعقد جلسات استماع عامة حول الموازنة، وتبحث في دور مكتب التدقيق والرقابة الوطنية المستقلة في الدولة، والتي تعرف أيضاً بهيئة التدقيق والرقابة العليا.

مؤشر الموازنة المفتوحة

يخصص مؤشر الموازنة المفتوحة علامة لكل دولة، تعتمد على معدل الإجابات عن 91 سؤالاً تتعلق بمدى توفر المعلومات للجمهور، والتي تضمها استبانة الموازنة المفتوحة. وتعكس هذه العلامة كمية معلومات الموازنة المتوفرة للجمهور في ثمانية وثائق موازنة رئيسية. وبشكل خاص، يعد التوفر الجماهيري ومدى شمولية مشروع موازنة الهيئة التنفيذية محدداً رئيسياً لعلامة الدولة في مؤشر الموازنة المفتوحة، كما يتضح من حقيقة أن 58 من أصل 91 سؤالاً المستخدمة لتحديد علامة الدولة في مؤشر الموازنة المفتوحة تتصل بمشروع موازنة السلطة التنفيذية.

تتطلب معظم الأسئلة في استبانة الموازنة المفتوحة من الباحث أن يختار من بين خمس إجابات. وتصف الإجابات "أ" أو "ب" موقفاً أو حالة تمثل ممارسة جيدة بشأن موضوع السؤال، وتعتبر الإجابات "ج" أو "د" عن ممارسات تعتبر ضعيفة. تعني الإجابة "أ" الوفاء بمعيار محدد بشكل تام، في حين تعني الإجابة "د" أن المعيار المعني لم الوفاء به على الإطلاق. أما الإجابة الخامسة فهي "هـ" وتعني: غير ذي صلة. وقد طلب إلى الباحثين أن يوفرُوا دليلاً على إجاباتهم، وأن يدعموا استباناتهم بالتعليقات، حيث يكون ذلك مناسباً.

لهدف وضع مجاميع للإجابات، أعطيت الإجابة "أ" الدرجة 100 %، و67 % للإجابة "ب"، و33% لـ "ج"، وصفر لـ "د". أما الإجابة "هـ" فتعني عدم احتساب الإجابة في المجموع. لبعض الأسئلة ثلاث إجابات محتملة: "أ"، "ب" أو "ج" (ليست ذات صلة). وفي هذه الأسئلة، أعطيت الإجابة "أ" الدرجة 100 %، وصفر لـ "ب". أما الإجابة "ج" فتعني عدم احتساب الإجابة في المجموع.

الأسئلة المستخدمة في مؤشر الموازنة المفتوحة

| الأسئلة المستخدمة في مؤشر الموازنة المفتوحة | مشروع موازنة السلطة التنفيذية |
|---|--------------------------------|
| الأسئلة 1-55، 66-68 | موازنة المواطنين |
| الأسئلة 61 | بيان ما قبل الموازنة |
| الأسئلة 71، 72، 73 | تقارير خلال السنة |
| الأسئلة 82، 83، 85-90 | مراجعة نصف السنة |
| الأسئلة 92-95 | تقرير نهاية السنة |
| الأسئلة 101-110 | تقرير التدقيق والرقابة المالية |
| الأسئلة 111-113، 115، 121-123 | |

تقييم المجالس التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا

من أجل تقييم الكيفية التي يمكن بها للمجلس التشريعي وهيئة الرقابة العليا أن تساهم في تقرير شفافية الموازنة والصدقية في دولة ما، ركزنا على 22 سؤالاً تعكس قدرة هذه المؤسسات على توفير الرقابة الفعالة. وبغية تشكيل تقييم كلي لقوة هذه المؤسسات، قمنا باحتساب معدل الإجابات عن الأسئلة ذات العلاقة من أجل وضع علامة "قوة" لكل مؤسسة. وينبغي استخدام مقاييس القوة المؤسسية كمؤشرات ضمنية فحسب، ولا تتسم مجموعة بيانات الأسئلة التي تخص المجلس التشريعي وهيئة الرقابة العليا بالشمولية مثل البيانات التي تخص قياس مدى وصول الجمهور للمعلومات.

الأسئلة المستخدمة في تقييم المجالس التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا

| | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| المجالس التشريعية | الأسئلة 69، 74-81، 96، 98، 100 |
| هيئات التدقيق والرقابة العليا | الأسئلة 111، 114، 116-123 |

عملية البحث

عمل مشروع شراكة الموازنة الدولي مع شركاء من 85 دولة خلال العامين الماضيين في استخدام استبانة الموازنة المفتوحة لجمع البيانات لمسح سنة 2008. وقد تم اختيار الـ 85 دولة المشمولة في الدراسة بهدف خلق عينة متوازنة من جميع المناطق الجغرافية العالمية، ومتضمنة جميع مستويات الدخل. تم تطبيق أداة المسح الآن في جولتين منفصلتين من البحث، تغطي كل منهما فترة سنتين. وكانت قد سبقت جولة بحث 2008 جولة سابقة أجريت عام 2006 مع شركاء من 59 دولة. وقد جمع مشروع شراكة الموازنة الدولي ومنظمات شريكة، وقاموا بتحليل بيانات من عامي 2005 و2006 لإعداد أول نسخة منشورة من مؤشر الموازنة المفتوحة في تشرين الأول 2006. وينوي مشروع شراكة الموازنة الدولي القيام بجولتين

إضافيتين من البحث على الأقل، بحيث يتوقع أن تنشر النتائج في 2010 و2012 للسماح بعقد مقارنات لنوعية الأداء مع مرور الزمن.

يعمل جميع الباحثين المسؤولين عن إنجاز مؤشر الموازنة المفتوحة خلال جولتي البحث لعامي 2006 و2008 في مؤسسات أكاديمية مستقلة أو في منظمات المجتمع المدني. وتتباين مهمات ومجالات الاهتمام لمجموعات البحث بشكل كبير، لكنها تشترك في الاهتمام بتعزيز الوصول إلى المعلومات خلال كل كافة مراحل عملية الموازنة الأربعة، وفي تقوية دور وقوة المجلس التشريعي، وفي تحسين أداء هيئة التدقيق والمراقبة العليا. وهي في معظمها مجموعات ذات اهتمام وتركيز كبيرين على قضايا الموازنة، وتستخدم الكثير منها باحثين خبراء منخرطين في قضايا الموازنة باستمرار.

كان باحث واحد أو مجموعة من الباحثين في منظمة من كل واحدة من الدول مسؤولاً عن تسليم استبانة واحدة منجزة عن تلك الدولة. وبهذا، تعتمد النتائج المقدمة لكل دولة على استبانة واحدة ناجزة.

من أجل جولة 2008 من البحث، بدأ الباحثون بجمع البيانات في شهر حزيران-يونيو 2007، واستكمولا ملء الاستبانات بحلول شهر أيلول-سبتمبر عام 2007. وهكذا، لم تؤخذ أي أحداث أو تطورات حدثت بعد 28 أيلول 2007 بعين الاعتبار في ملء الاستبانات. وقد طلب إلى الباحثين توفير دليل على إجاباتهم، مثل تضمين اقتباسات من وثائق الموازنة، أو قوانين الدولة، أو إجراء مقابلات مع مسؤولي الحكومة، أو مشرعين أو آخرين من ذوي الخبرة في عملية الموازنة.

حالما تم ملء الاستبانات، قام كادر مشروع شراكة الموازنة الدولي بتحليل كل استبانة. وقد أمضوا في معظم الحالات ثلاثة إلى ستة أشهر في إجراء مناقشات مع الباحثين لمراجعة الاستبانات. ركز تحليل مشروع شراكة الموازنة الدولي على ضمان الإجابة عن الأسئلة بطريقة متساقطة داخلياً، بالإضافة إلى كونها متساقطة في جميع الدول. وقد تم التحقق من الإجابات أيضاً من خلال مقارنتها بالمعلومات المتوفرة للجمهور، وقد تضمن ذلك وثائق الموازنة التي وفرتها الدول على الإنترنت، والبيانات التي جمعها "مركز بنك المعلومات" (وهو مركز غير ربحي موجود في واشنطن، ويعمل في مراقبة نشاطات المؤسسات المالية الدولية)، وتقارير عن اتباع المعايير والقوانين الصادرة من صندوق النقد الدولي والتي تغطي الشفافية المالية، وتقارير صندوق النقد الدولي، المادة الرابعة، ووثائق ومواد نشرها البنك الدولي، ومنها "مراجعات المصاريف العامة"، ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وهي قاعدة بيانات حول ممارسات الموازنة تابعة للبنك الدولي.

زود مشروع شراكة الموازنة الدولي الباحثين بدليل استبانة الموازنة المفتوحة المتوفر على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org. ويوضح الدليل بشكل عام أسلوب البحث الذي يجب استخدامه في ملء الاستبانة، ويعرف الباحثين بالممارسات الرشيدة والمفاهيم المعترف بها دولياً والتي تتعلق بشفافية الموازنة وإدارة المصاريف العامة. كما وفر الدليل أيضاً شروحات مفصلة عن كيفية الاختيار ما بين الإجابات الممكنة والفرصيات التي يجب استخدامها في الإجابة عن كل سؤال.

وحالما قام طاقم مشروع شراكة الموازنة الدولي بمراجعة الاستبانات المسودة، تم تسليمها إلى محكمين خارجيين لم يتم كشف هويتيهما للباحثين، وقد طلب من المحكمين الخارجيين أن يكونوا مستقلين عن الحكومة ومنظمة البحث التي ينتمي لها البحث. كان جميع المحكمين الخارجيين أفراداً ذوي معرفة عملية بارزة بالدولة التي تمت مراجعتها وبنظام موازنتها. تم تحديدهم بالبحث في بكتب المراجع، والعلاقات المختصة، والإنترنت، وسجلات مؤتمرات مشروع شراكة الموازنة الدولي الماضية. يمكن الاطلاع على تعليقات المحكمين الخارجيين بالكامل في النسخة المنشورة من الاستبانات المتوفرة على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org.

تم إجراء تعديل هام على عملية البحث لعام 2008، حيث تمت دعوة حكومات الدول التي تم مسحها لتقديم تعليقاتها في النسخة المنشورة من الاستبانة، وتم اتخاذ قرار دعوة الحكومات للمشاركة بناء على طلب منظمة البحث المسؤولة عن إنجاز الاستبانة. وقد أحجم ما مجموعه 12 من منظمات البحث عن دعوة الحكومة للمشاركة قبل النشر، معللة ذلك إما بضيق الوقت أو بمخاوف من إمكانية ممارسة ضغوط عليها لتغيير النتائج.

قام مشروع شراكة الموازنة الدولي بالاتصال بالمسؤولين الحكوميين ودعوتهم في 61 دولة لتقديم تعليقات على مسودة الاستبانات. وقد اتصل كادر مشروع شراكة الموازنة الدولي بكل حكومة من خلال توجيه دعوات خطية متكررة، في معظم الحالات في خمس أو ست مناسبات، لضمان معرفة كل حكومة بوجود فرصة للتعليق. ومن بين الحكومات الإحدى والستين التي تمت دعوتها، قامت خمسة دول فقط بتقديم تعليقات لتضمينها في الاستبانات. ويمكن الاضطلاع على هذه التعليقات بالكامل في استبانات كل من السلفادور، وغواتيمالا، والنرويج، وجنوب إفريقيا، والسويد على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org.

قام كادر مشروع شراكة الموازنة الدولي بمراجعة تعليقات الخبراء المخولين لضمان انسجام تعقيباتهم مع منهجية الدراسة كما هو مبين بشكل عام في دليل استبانة الموازنة المفتوحة. وتم حذف تعليقات أي مراجع مخول في حال كانت غير منسجمة مع الدليل، وتم بعد ذلك تقاسم التعليقات الباقية مع الباحثين. وقد أجاب الباحثون على تعقيبات المراجعين المخولين والحكومات، إذا كانت ذات صلة، وقد دقق محررو مشروع شراكة الموازنة الدولي أي إجابات متعارضة لضمان تساقق الفرضيات في جميع الدول فيما يخص اختيار الإجابات.

تعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور"

يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة مدى وشمولية معلومات الموازنة المتوفرة للجمهور، وقد قمنا بتعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور" بأنها تلك المعلومات التي قد يحصل عليها أي فرد وجميع أفراد الجمهور من خلال تقديم طلب إلى السلطة العامة التي تصدر الوثيقة. وبهذا، يشمل هذا التعريف المعلومات التي تتوفر من خلال إجراءات محددة جيداً، والتي تضمن النشر المتزامن للوثائق العامة لجميع الأطراف المعنية، بالإضافة إلى المعلومات أو الوثائق التي تتوفر عند الطلب فقط.

قامت بعض الدول المشمولة بالدراسة بالتعريف بوضوح بإجراءات ضمان النشر المتزامن للوثائق العامة إلى جميع الأطراف المهتمة. وتعتبر بعض الدول تضمين إجراءات واضحة في القانون حول نشر وثائق الموازنة، بالإضافة إلى احترام تلك الإجراءات عملياً، أمراً مهماً للمحافظة على مكانة دولية مرموقة في مجال الإدارة المالية السليمة. وتبنى العديد من الدول النامية المهتمة بالتمتع بالوصول، أو الحصول على معاملة حسنة في الأسواق الرأسمالية الدولية مثل هذه الإجراءات من تلقاء نفسها، أو باعتبارها مشاركة في مبادرات مثل مبادرة نظام نشر البيانات العامة التابعة لصندوق النقد الدولي.

ومع ذلك، لم تكن لدى العديد من الدول المشمولة بالدراسة مواد قانونية جاهزة حول نشر معلومات الموازنة، أو أنها لم تكن تتقيد بتلك المواد عملياً في حال وجودها. في هذه الدول، تكون المعلومات متوفرة فقط عند الطلب. وقد أجاب الباحثون في هذه الدول عن بعض الأسئلة اعتماداً على المعلومات المتاحة للجمهور فحسب. وفي بعض الحالات، قامت المجموعات بزيارات مفاجئة في الموقع بنفسها، أو طلبت إلى أعضاء في مجموعات مجتمع مدني أخرى، أو صحفيين أو آخرين أن يطلبوا وثائق الموازنة بغية اختبار مدى توفرها للجمهور. وقام الباحثون في حالات أخرى بإجراء مسح للمجتمع المدني ومستخدمين آخرين لمعلومات الموازنة بغية التحقق من مدى توفر وثيقة معينة.

كان ذلك ضرورياً لأن هناك معلومات موازنة كبيرة كانت تنتج في بعض الدول، ولكن دون أن يطلع عليها الجمهور مطلقاً، أو يتخذ بعض المسؤولين الحكوميين بشأنها قرارات عشوائية تتصل بالأفراد الذين يرغبون بإطلاعهم على المعلومات. وفي تلك الحالات التي تتوفر فيها المعلومات عند الطلب فقط، وفي حال وجود حالات يطلب فيها الفرد الوثيقة، لكنها حُجبت عنه/ أو عنها، كانت الوثيقة تعتبر غير متاحة للجمهور لأغراض الدراسة.

يتضمن تعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور" المستخدم في الدراسة أن الأسلوب الذي تختاره الدولة لتوزيع وثائقها لا يؤثر على أدائها في مؤشر الموازنة المفتوحة. وبالتحديد، وسواء اختارت الحكومة نشر وثائقها على الإنترنت أم لا، فإن ذلك لم يؤثر على علامتها في مؤشر الموازنة المفتوحة، كما لا تعاقب الدول التي تنشر

الوثائق حصرياً عن طريق توزيع نسخ مطبوعة. ومع ذلك، لا تجمع الاستبانة البيانات الواردة في الجداول التي تظهر في القسم الأول من الدراسة (والتي لا تستخدم في حساب مؤشر الموازنة المفتوحة) لاكتشاف التوجه المتزايد لتوفير المعلومات على الإنترنت.

اختبارات أخرى لقوة البيانات

بالإضافة إلى عملية المراجعة الشاملة، نفذ مشروع شراكة الموازنة الدولي أيضاً اختبارين إضافيين لتدقيق موثوقية وقوة البيانات. أولاً، تمت مقارنة نتائج المسح مع نتائج مؤشرات أخرى لقياس الحكم والشفافية بغية التأكد من نوعية أداء المسح كمؤشر عام على وضع الحكم في دولة ما.

كشفت نتائج المسح عن توافق قوي وإيجابي مع مؤشر البنك الدولي لنوعية الحكم في العالم حول الرأي والصدقية (0.737)، ومؤشر التكامل العالمي الذي أنتجته مؤسسة "غلوبال إنترغيتي" (0.681)، و"مؤشر الحرية" الذي أنتجته مؤسسة "فريدوم هاوس" (0.691). وتشير هذه النتائج الإيجابية إلى أن مؤشر الموازنة المفتوحة يشكل مقياساً جيداً نسبياً لمقاييس أوسع للحكم ونوعية المؤسسات في الدول التي غطاها المسح. قام مشروع شراكة الموازنة الدولي أيضاً بوضع "علامة إجماع"، وهي مقياس لإيجاد درجة الاختلاف بين الباحث والمراجعين المخولين الاثنين المسؤولين عن إكمال الاستبانة في كل دولة، وتظهر درجات مقياس الإجماع المذكور في الجدول أدناه.

كان القصد من إجراء مسح الموازنة المفتوحة إثارة نقاش عام حول شفافية الموازنة، والمشاركة العامة في مناقشات الموازنة، ودرجة صدقية وموثوقية مؤسسات الموازنة. وهكذا، فإن عملية البحث تؤدي وبشكل متكرر إلى إثارة نقاش بين الخبراء في الدولة من المسؤولين عن إنجاز ومراجعة الاستبانة حول عناوين هامة في مجال الإدارة المالية. ويحاول مشروع شراكة الموازنة الدولي أن يسجل هذا النقاش من خلال "علامة الإجماع" وينشر الحوارات الدائرة بين الباحثين والمراجعين المخولين ضمن كل استبانة، والتي أفضت إلى اختيار إجابة نهائية لكل سؤال من أسئلة المسح (وهي متوفرة على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org).

تمثل الدول التي حصلت على "علامات إجماع" عالية درجة كبيرة من التوافق بين الباحثين وبين المراجعين المخولين حول اختيار الإجابات، في حين مثلت الدول التي حصلت على علامات منخفضة درجة أقل من التوافق بين الباحث وبين المراجعين المخولين. وكما يتضح من الجدول، فقد كانت هناك درجة عالية جداً من التوافق بين الباحثين وبين المراجعين المخولية في الغالبية العظمى من الدول التي غطاها المسح.

| <p>مشروع شراكة الموازنة الدولي مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2008 مقياس الإجماع درجة التوافق بين نتائج الباحث والمراجعين المخولين</p> | |
|---|----------------|
| الدولة | النسبة المئوية |
| غينيا الاستوائية | 100 |
| السودان | 100 |
| تشاد | 99 |
| ليبيريا | 99 |
| بوتسوانا | 98 |
| أوغندا | 98 |
| كوستاريكا | 97 |
| السعودية | 97 |
| النرويج | 97 |
| الكونغو | 96 |
| ألمانيا | 96 |
| البرازيل | 96 |
| الأرجنتين | 96 |
| فرنسا | 96 |
| جمهورية قرغيزيا | 96 |
| رومانيا | 96 |
| نيوزيلندا | 96 |
| نيبال | 96 |
| فنزويلا | 95 |
| جمهورية التشيك | 95 |
| بولندا | 95 |
| كولومبيا | 95 |
| ماليزيا | 94 |
| بنغلادش | 94 |
| كازاخستان | 94 |
| الولايات المتحدة | 94 |
| نيجيريا | 94 |

| | |
|----|---------------------|
| 93 | أنغولا |
| 93 | السويد |
| 93 | فيتنام |
| 92 | أوكرانيا |
| 92 | غواتيمالا |
| 92 | جنوب إفريقيا |
| 91 | بلغاريا |
| 91 | سلوفينيا |
| 91 | المملكة المتحدة |
| 90 | مصر |
| 90 | الهند |
| 90 | صربيا |
| 89 | الأردن |
| 89 | ناميبيا |
| 89 | كمبوديا |
| 88 | بابوا غينيا الجديدة |
| 88 | سيريلانكا |
| 88 | زامبيا |
| 87 | الباكستان |
| 87 | تايلاندا |
| 86 | منغوليا |
| 86 | المغرب |
| 85 | النيجر |
| 83 | كينيا |
| 83 | السلفادور |
| 83 | الجزائر |
| 82 | بوليفيا |
| 82 | ساو تومي |
| 81 | أندونيسيا |
| 81 | البيرو |
| 81 | المكسيك |
| 80 | كرواتيا |
| 80 | الصين |
| 80 | الإكوادور |

| | |
|----|--------------------|
| 80 | اليمن |
| 80 | مالاوي |
| 79 | الفلبين |
| 79 | بور كينا فاسو |
| 79 | نيكاراغوا |
| 78 | تنزانيا |
| 77 | أذربيجان |
| 76 | روسيا |
| 74 | ترينداد وتوباغو |
| 74 | تركيا |
| 74 | مقدونيا |
| 71 | لبنان |
| 71 | جورجيا |
| 71 | الهندوراس |
| 71 | جمهورية الدومنيكان |
| 68 | أفغانستان |
| 66 | راوندا |
| 63 | غانا |
| 61 | الكاميرون |
| 59 | فيجي |
| 50 | السنغال |

REFERENCES

- Bellver, A. and Kaufmann, D. (2005),
Transparenting transparency: initial empirics and policy implications,
Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.
- Brautigam, D. (2004),
“The people’s budget? politics, participation and pro-poor policy,”
Development Policy Review, 22(6), 653-668.
- Brautigam, D. and Knack, S. (2004),
“Foreign aid, institutions and governance in sub-saharan africa,”
Economic Development and Cultural Change, 52(2), 255-285.
- de Renzio, P. (2006),
“Aid, budgets and accountability: a survey article,”
Development Policy Review, 24(6), 627-645.
- de Renzio, P., Gomez, P., and Sheppard, J. (2009),
“Budget transparency and development in resource-dependent countries,”
International Social Science Journal, forthcoming.
- de Renzio, P. and Krafchik, W. (2006),
Budget monitoring and policy influence,
Briefing Paper 16. London: Overseas Development Institute.
- Glennerster, R. and Shin, Y. (2008),
Does Transparency Pay?,
IMF Staff Papers, 55(1), 193-209.
- Hameed, F. (2005),
Fiscal transparency and economic outcomes,
IMF Working Paper No. 05/225.
Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (2005 and 2007),
Guide on resource revenue transparency,
Washington, DC, IMF. Available on the internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> .
- Islam, R. (2003),
Do more transparent governments govern better?,
Policy Research Working Paper No. 3077.
Washington, DC: World Bank.
- Jenkins, R. and Goetz, A.M. (1999),
“Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India,”
Third World Quarterly, 20(3), 603-622.
- Ramkumar, V. (2008),
Our money, our responsibility: a citizens’ guide to monitoring government expenditures,
Washington, DC: International Budget Project.
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004),
The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture,
Policy Research Working Paper No. 3239. Washington, DC: World Bank.

Robinson, M. (ed.) (2008),
Budgeting for the poor,
Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Robinson, M. (2006),
Budget analysis and policy advocacy: the role of non-governmental public action,
IDS Working Paper 279, Institute of Development Studies.

Ross, M. (2001),
“Does oil hinder democracy?”
World Politics, 53 (April 2001), 325-361.

U.N. Habitat. (2004),
72 frequently asked questions about participatory budgeting,
New York, NY: United Nations.

World Bank Group. (2008),
“World Development Indicators,”
downloaded on January 19, 2008, from:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.