

مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 العراق

مؤشر الموازنة المفتوحة 2012 - الدرجة: 4 نقطه
[[حكومة العراق تمد الجمهور: بمعلومات ضئيلة---بأدنى حد من المعلومات---ببعض المعلومات---بمعلومات مهمة---
بمعلومات شاملة.]]

أ. مؤشر الموازنة المفتوحة
الرسم البياني رقم 1. نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة على مدار مسحين

| مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012 | مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010 |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 4 | 0 |

الرسم البياني رقم 2. كيف تقارن العراق بجيرانها في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

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

يقيّم مسح الموازنة المفتوحة قيام الحكومة المركزية في كل بلد شملها المسح بإتاحة وثائق الموازنة الرئيسية الثمان للجمهور، وكذلك شمولية البيانات الواردة في هذه الوثائق والوقت المناسب التي أتاحت فيه ووجه الاستفادة منها. ويستخدم المسح معايير مقبولة دولياً لتقييم شفافية الموازنة في كل بلد والتي تضعها منظمات متعددة الأطراف، مثل صندوق النقد الدولي (IMF) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI).

تستخدم النقاط المسجلة على عدد 95 من عدد 125 سؤالاً مسح الموازنة المفتوحة لحساب نقاط موضوعية وتصنيفات الشفافية النسبية لكل بلد شملها المسح. وهذه النقاط المركبة تشكل مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI)، وهو المقياس الوحيد في العالم المستقل والنسبي لشفافية الموازنة.

نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة للعراق لعام 2012 هو 4 من 100، وهو أقل بكثير من متوسط نقاط 43 لجميع البلدان المائة (100) الذين شملهم المسح. وهو أيضاً دون نقاط العديد من البلدان الأخرى في المنطقة، بما في ذلك جيرانها الجزائر ومصر والأردن والمغرب وتونس واليمن. نقاط العراق تشير إلى أن الحكومة تزود الجمهور بمعلومات ضئيلة عن ميزانية الحكومة

الوطنية وأنشطتها المالية خلال سنة الموازنة. وهذا ما يعترض سبيل المواطنين لمحاسبة ومساءلة الحكومة عن إدارتها للمال العام.

ارتفع مجموع نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة للعراق لعام 2012 إلى 4 من مجموع نقاطه في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010 وهو صفر.

الرسم البياني رقم 3. من صفر إلى 100: هل زاد العراق من كمية المعلومات التي يتيحها في التقارير الموازنة الرئيسية الثمانية؟

| | | |
|----|------|---------------------------------|
| 0 | 2010 | البيان التمهيدي للموازنة |
| 0 | 2012 | |
| 0 | 2010 | مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية |
| 2 | 2012 | |
| 0 | 2010 | الموازنة المقررة |
| 67 | 2012 | |
| 0 | 2010 | موازنة المواطنين |
| 0 | 2012 | |
| 0 | 2010 | التقارير الدورية |
| 0 | 2012 | |
| 0 | 2010 | المراجعة نصف السنوية |
| 0 | 2012 | |
| 0 | 2010 | تقرير نهاية العام |
| 10 | 2012 | |
| 5 | 2010 | تقرير المراجعة |
| 14 | 2012 | |

يتألف مؤشر الموازنة المفتوحة من نقاط فرعية لكل من وثائق الموازنة الرئيسية الثمان التي يقيمها المسح. وهذه النقاط الفرعية تمثل متوسط النقاط التي حصل عليها على مجموعة من الأسئلة في المسح الذي يقيس إتاحة الوثائق الثمان للجمهور وكمية المعلومات الواردة في الوثائق. والنقاط الفرعية قابلة للمقارنة عبر كل الدول المشمولة في المسح.

الجدول رقم 1 ما هي كل وثيقة من وثائق الموازنة الرئيسية الثمان وهل يستطيع الجمهور الوصول إليهم؟

| حالة النشر | وصف الوثيقة | الوثيقة |
|-------------------------|---|---------------------------------|
| أخرجت للاستخدام الداخلي | توفر المعلومات التي تربط السياسات الحكومية والموازنات وعادة ما تحدد الموضوعات العامة التي ستحدد مقترح الموازنة التي تُعرض على السلطة التشريعية. | البيان التمهيدي للموازنة |
| أخرجت للاستخدام الداخلي | تقدم خطط الحكومة لزيادة الإيرادات من خلال الضرائب وغيرها من المصادر وإنفاق هذه الأموال لدعم أولوياتها، وبالتالي تحويل أهداف السياسات إلى أفعال. | مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية |
| نُشرت | هي وسيلة قانونية ترهص للسلطة التنفيذية جمع الإيرادات وتنفيذ النفقات وتحمل الديون. | الموازنة المقررة |

| | | |
|----------------------|---|-------------------------|
| موازنة المواطنين | هي عرض غير فني لتمكين طبقة كبيرة من الجمهور من فهم خطط الحكومة لجمع الإيرادات وصرف المال العام من أجل تحقيق أهداف السياسات. | لم يتم إخراجها |
| التقارير الدورية | توفر هذه مقاييس دورية (شهرية أو فصلية) للاتجاهات في الإيرادات والنفقات والديون الفعلية، مما يسمح بعقد مقارنات مع أرقام الموازنة والتعديلات. | أخرجت للاستخدام الداخلي |
| المراجعة نصف السنوية | توفر نظرة عامة عن آثار الموازنة في منتصف سنة الموازنة ويناقش أي تغييرات في الافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة. | أخرجت للاستخدام الداخلي |
| تقرير نهاية العام | يحتوي على معلومات تقارن تنفيذ الموازنة الفعلي بالنسبة إلى الموازنة المقررة. | نُشر |
| تقرير المراجعة | هو تقييم مستقل لحسابات الحكومة من جانب جهاز الرقابة الأعلى للدولة. وعادة ما يقيّم جمع السلطة التنفيذية للإيرادات وإنفاقها للأموال بما يتماشى مع الموازنة المعتمدة ودقة حسابات الحكومة من الإيرادات والنفقات وتقديم صورة موثوق بها للوضع المالي. | أخرج للاستخدام الداخلي |

* ملاحظة: النقاط الفرعية لمؤشر الموازنة المفتوحة لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وتقرير المراجعة تشمل المعلومات التي قد ترد في الوثائق ذات الصلة، وبالتالي قد تكون النقاط الفرعية فوق الصفر رغم أن مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وتقرير المراجعة لم يتم نشرهما.

التوصيات

نقاط العراق في مؤشر الموازنة المفتوحة ارتفعت من الجولة الأخيرة لمسح الموازنة المفتوحة وهو ما يعتبر تطوراً مشجعاً عليه تجب تهنئة الحكومة. ومع ذلك، مع نقاط 4 من أصل 100 في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2012، فإن الحكومة العراقية لديها الإمكانية على توسيع شفافية الموازنة إلى حد كبير من خلال إدخال عدد من التدابير وبعض منها يمكن أن يتحقق بسرعة كبيرة وتقريباً دون تكلفة على الحكومة.

شراكة الموازنة الدولية توصي العراق باتخاذ الخطوات التالية لتحسين شفافية الموازنة:

- نشر البيان التمهيدي للموازنة ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والتقارير الدورية والمراجعة نصف السنوية وتقرير المراجعة، ويتم حالياً إخراجهم للاستخدام الداخلي فقط (الإرشاد المفصل بشأن محتويات هذه الوثائق يمكن العثور عليه في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzHv8>). وفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، ينشر 47 بلداً البيان التمهيدي للموازنة، بما في ذلك الأردن المجاورة للعراق وتنتشر 79 بلداً مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، بما في ذلك جيرانها الجزائر والأردن ولبنان والمغرب وتنتشر 78 بلداً التقارير الدورية، بما في ذلك جيرانها مصر والأردن ولبنان والمغرب واليمن وتونس وتنتشر 29 بلداً المراجعة نصف السنوية وتنتشر 68 بلداً تقرير المراجعة، بما في ذلك جيرانها الأردن والمغرب وتونس. ويمكن الوصول إلى روابط لوثائق الموازنة التي تنتشرها هذه البلدان من الموقع الإلكتروني لشراكة الموازنة المفتوحة <http://bit.ly/P8NPOV>.
- إخراج ونشر موازنة المواطنين. يمكن العثور على إرشاد مفصل بشأن محتويات موازنة المواطنين في هذا الدليل: <http://bit.ly/QGzFmJ>. وفقاً لمسح الموازنة المفتوحة لعام 2012، نشر عدد 26 بلداً موازنة المواطنين، بما في ذلك جاراته المغرب.
- زيادة شمولية تقارير نهاية السنة من خلال توفير البيانات المدققة بشأن النتائج الفعلية ومن خلال شرح الفروق بين المستويات المقررة والنتيجة الفعلية للنفقات ومن خلال شرح الفروق بين توقعات الاقتصاد الكلي الأصلية والتقديرات الأصلية للبيانات غير المالية ومؤشرات الأداء الأصلية والمستويات المقررة للأموال المخصصة لمصلحة الفقراء في البلاد ونتائجها الفعلية، جنباً إلى جنب مع النتائج الفعلية للأموال من خارج الموازنة (انظر الأسئلة 78-86 لاستبيان الموازنة المفتوحة).

ب. قوة السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا في الموازنة

مسح الموازنة المفتوحة يفحص مدى الرقابة الفعالة التي تقدمها السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا. وهذه المؤسسات تلعب دورا حاسما - وعادة ما يكون منصوص عليها في الدساتير الوطنية - في التخطيط والإشراف على تنفيذ الموازنات الوطنية.

الجدول رقم 2 العراق متوسط الأداء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث الرقابة والمشاركة في الموازنة

| البلد | قوة السلطات التشريعية | قوة أجهزة الرقابة العليا | المشاركة العامة |
|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------|
| الجزائر | ضعيف | معتدل | ضعيف |
| مصر | معتدل | معتدل | ضعيف |
| العراق | معتدل | قوي | ضعيف |
| الأردن | معتدل | ضعيف | ضعيف |
| لبنان | معتدل | معتدل | ضعيف |
| المغرب | ضعيف | ضعيف | ضعيف |
| المملكة العربية السعودية | ضعيف | معتدل | ضعيف |
| اليمن | ضعيف | قوي | ضعيف |
| قطر | ضعيف | ضعيف | ضعيف |
| تونس | ضعيف | ضعيف | ضعيف |

قوي: متوسط نقاط أعلى 66 من 100؛ معتدل: متوسط نقاط بين 34 و 66؛ ضعيف: متوسط نقاط أقل من 34

يقيّم مسح الموازنة المفتوحة توفير السلطات التشريعية للرقابة الفعالة على الموازنة من خلال قياس الأداء على ما يلي: مشاورات مع السلطة التنفيذية قبل إيداعه في السلطة التشريعية لمشروع الموازنة والقدرة على البحث والمناقشة الرسمية لسياسة الموازنة العامة والوقت المتاح لمناقشة وإقرار الموازنة والسلطة القانونية لتعديل مقترح الموازنة والموافقة على التغييرات في موازنة المصروفات والإيرادات الزائدة التي تم جمعها وصلاحيات الموازنة التكميلية والسلطة التي تجيز استخدام أموال الطوارئ وتفحص تقارير المراجعة.

يقيّم مسح الموازنة المفتوحة تمكين أجهزة الرقابة العليا لتوفير الرقابة الفعالة على الموازنة باستخدام المؤشرات الأربعة التالية: السلطة التي تقبل رئيس جهاز الرقابة الأعلى والسلطة القانونية لمراجعة الأموال العامة والموارد المالية المتاحة وتوافر الموظفين المهرة في المراجعة.

التوصيات

شراكة الموازنة الدولية توصي العراق باتخاذ الإجراءات التالية لتحسين الرقابة على الموازنة:

- ينبغي أن يكون من الضروري على السلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية قبل تحويل الأموال بين الوحدات الإدارية وبين بنود الموازنة وقبل استخدام أموال الطوارئ ولجنة من السلطة التشريعية ينبغي أن يطلع ويراجع تقارير المراجعة (انظر الأسئلة 59 و 98 و 102-103 و 106 من استبيان الموازنة المفتوحة).
- تمكين جهاز الرقابة الأعلى من خلال منح السلطة التقديرية الكاملة لجهاز الرقابة الأعلى لتقرير أيًا من عمليات المراجعة سوف يتولاها (انظر السؤال 92 من استبيان الموازنة المفتوحة).

ج. فرص مشاركة الجمهور

أثبتت البحوث وخبرة المدافعة للمجتمع المدني على مدى السنوات 15 الخمس عشر الماضية أن الشفافية في حد ذاتها غير كافية لتحسين الحكم. والشفافية جنباً إلى جنب مع فرص مشاركة الجمهور في وضع الموازنة يمكنها تعظيم النتائج الإيجابية المرتبطة بوضع الموازنة المفتوحة. ولذلك فإن مسح ميزانية مفتوحة يقيّم الفرص المتاحة لمشاركة الجمهور في عمليات صنع القرار في الخاصة بالموازنة الوطنية. يمكن توفير هذه الفرص على مدى دورة الموازنة من جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وجهاز الرقابة الأعلى.

الجدول رقم 3 العراق لديه مجال كبير لتحسين مشاركة الجمهور

| النتيجة | المتطلب |
|---------|--|
| | العملية المتبعة قبل التشاور |
| لا يوجد | شروط رسمي لمشاركة الجمهور (السؤال 114) |
| لا يوجد | توضيح أغراض مشاركة الجمهور (السؤال 115) |
| لا يوجد | إبلاغ جهاز الرقابة الأعلى بنتائج المراجعة بعد نشر تقارير المراجعة (السؤال 124) |
| | عملية التشاور |
| لا يوجد | الآليات التي وضعتها السلطة التنفيذية للمشاركة خلال تخطيط الموازنة (السؤال 116) |
| لا يوجد | جلسات الاستماع العامة في السلطة التشريعية بشأن إطار الموازنة الخاص بالاقتصاد الكلي (السؤال 119) |
| لا يوجد | جلسات الاستماع العامة في السلطة التشريعية بشأن موازنات الهيئات منفصلة (السؤال 120) |
| لا يوجد | الفرص في السلطة التشريعية للحصول على شهادات من الجمهور خلال جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة (السؤال 121) |
| لا يوجد | الآليات التي وضعتها السلطة التنفيذية للمشاركة خلال تنفيذ الموازنة (السؤال 117) |
| لا يوجد | الآليات التي وضعتها جهاز الرقابة الأعلى للمشاركة في جدول أعمال المراجعة (السؤال 123) |
| | العملية المتبعة بعد التشاور |
| لا يوجد | تعليقات السلطة التنفيذية بشأن استخدام المعلومات التي يقدمها الجمهور (السؤال 118) |
| لا يوجد | طرح السلطة التشريعية للتقارير بشأن جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة (السؤال 122) |
| لا يوجد | تعليقات جهاز الرقابة الأعلى بشأن استخدام المعلومات التي يقدمها الجمهور (السؤال 125) |

حسب هذه المؤشرات، فإن مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 يرى أن فرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة في العراق ضعيفة.

التوصيات

شراكة الموازنة الدولية توصي العراق بتوسيع إشراك الجمهور في وضع الموازنة بعد النظر في مؤشرات مسح الموازنة المفتوحة التي فيها يعد أداء البلد ضعيفاً (انظر الجدول 3 أعلاه والأسئلة 114-125 في استبيان الموازنة المفتوحة).

د. وصف المسح والمنهجية والمصادقية ومعلومات الاتصال بالباحث

مسح الموازنة المفتوحة هو أحد الأدوات البحثية القائمة على تقصي الحقائق والتي تستخدم الظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة لتقييم ما يحدث على أرض الواقع. عادة يتم دعم الاستنتاجات البحثية من خلال الاستشهاد والتعليقات، بما في ذلك الإشارة إلى وثيقة الموازنة أو قانون أو وثيقة عامة أخرى أو بيان عام من قبل مسؤول حكومي أو تعليقات من مقابلة وجها لوجه مع مسؤول حكومي أو أحد الأطراف واسعة الاطلاع الأخرى. يتم تجميع المسح من استبيان تام لكل بلد من خلال خبراء الموازنة المستقلين الذين لا يرتبطون بالحكومة الوطنية. وبعد ذلك يتم مراجعة الاستبيان لكل بلد مستقل من قبل خبيرين مجهولين وليس لديهم أيضاً أي ارتباط مع الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، تدعو شراكة الموازنة الدولية الحكومات الوطنية للتعليق على النتائج التمهيدية من المسح وتنظر في هذه التعليقات قبل وضع الصيغة النهائية لنتائج المسح. واستغرقت عملية البحث بأكملها لعام 2012 أكثر من 18 شهراً ما بين يوليو 2011 وديسمبر 2012 وشارك نحو 400 خبيراً.

مسح الموازنة المفتوحة يوفر للحكومات مصدرا صادقا للبيانات بشأن الممارسات الوطنية لشفافية الموازنة وكذلك بالنسبة للعاملين في مجال التنمية ووسائل الإعلام والمواطنين. المستخدمون الحاليون لنتائج المسح يشملون شراكة الحكومة المفتوحة والمبادرة التعاونية الأفريقية لإصلاح الموازنة والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا والبنك الدولي في مؤشراتته العالمية للحكومة وعدد من وكالات المعونة الثنائية وهيئات متعددة الأطراف دولية وإقليمية. وقد عزز نشر مسح الموازنة المفتوحة لعام 2012 الموقف البارز للمسح كمستودع عالمي للبيانات بشأن شفافية الموازنة والمشاركة والمساءلة.

قام بإجراء البحث لاستكمال مسح الموازنة المفتوحة لهذا البلد أحمد مالك الحمداوي، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي - منطقة 913 - شارع رقم 31 - مبنى 54 - الجادرية - بغداد - العراق - ahmed.malik@ier.org.

وقد وفرت الحكومة العراقية تعليقاتها على النتائج التمهيدية استبيان الموازنة المفتوحة من جانب الدولة.