

موازنات مفتوحة، ديمقراطيات مستدامة: إضاءة على منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

بقلم نانسي دييوسي و حريقة مسعود¹

ملخص

رفع المواطنون في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أصواتهم عالياً للمطالبة بحقوقهم في سبل معيشة مستدامة ومجتمعات لا يحكمها الفساد وفرص للمشاركة في الشأن العام. ولا شك في أن رداءة الحوكمة الاقتصادية في هذه البقعة من الأرض قد تركت بصماتها على جوانب الحياة المختلفة وساهمت في تأجيج التقلبات السياسية الراهنة.

لقد كشف استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010 الذي أجرته شراكة الموازنة الدولية عن أن المنطقة هي الأسوأ أداءً على صعيد شفافية الموازنة والمساءلة إذ لم يتخط متوسط النقاط التي سجلتها في مؤشر الموازنة المفتوحة 23 نقطة من أصل مئة. ففضلاً عن عدم إعداد وثائق الموازنة أو نشرها، كان مستوى أداء المنطقة منخفضاً أيضاً على صعيد إشراك الهيئات الرقابية والمواطنين في عملية تحضير الموازنة. ولما كانت حكومة جنوب إفريقيا قد استندت بشكل كبير على المبادئ الدولية للممارسات السليمة في مجال شفافية الموازنة بعد سقوط سياسة الفصل العنصري، تمكن البلد من تطوير نظام هو الأفضل في العالم وفقاً لتصنيف مؤشر الموازنة المفتوحة. وعلى الرغم من أن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد بدأت بالفعل بتنفيذ إصلاحات على مستوى إدارة المالية العامة، يبقى ضرورياً أن تركز إلى نتائج استبيان الموازنة المفتوحة لتعزيز شفافية الموازنة والمساءلة باعتبارهما ركناً أساسياً من أركان الحكم الرشيد.

قائمة المحتويات

مقدمة.....	2
نتائج استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.....	3
الدروس المستفادة من جنوب إفريقيا.....	8
توصيات لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشأن السياسة المتبعة.....	10
الخلاصة.....	13

نُفذ الترجمة الى اللغة العربية "مركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة" (MARC) زوروا الموقع: www.marc-lb.org.

Translation courtesy of The Middle East Advocacy and Research Center (MARC)

Visit their website at www.marc-lb.org

مقدمة

غداة موجة المظاهرات بين صفوف المواطنين احتجاجاً على الفساد والانعدام المتجذّر للفرص الاقتصادية، بات من الضروري تسليط الضوء على دور الحوكمة الاقتصادية في الديمقراطيات المستدامة. تعتبر الموازنة في البلد الآلية الرئيسية لتخصيص الموارد. ولكن من الممكن أن تتحول الموازنة إلى عملية تفوّض سلطة المواطن عندما تستخدم فيها العناصر المحافظة، وبشكل خاص عندما تُنَاط هذه العملية حصرياً بذوي المعارف التقنية وتحرم بالتالي الأشخاص العاديين من حقهم في المشاركة فيها.

وتكمن أهمية إضفاء الطابع الديمقراطي على عملية إعداد الموازنة في تنمية حس المواطنين بأن الموازنة ومخرجاتها ملكٌ لهم وزيادة ثقتهم بالممثلين المنتخبين من جانبهم وشعورهم بالاستقرار السياسي ولا سيما من خلال تعزيز صنع القرار جماعياً. كذلك تعمل هذه المشاركة كرادع للفساد نظراً لأنها توفر رقابة إجتماعية خلال مراحل الرقابة والتقييم. وأخيراً فإن مشاركة المواطنين في هذه الآلية الحكومية يساعد على دعم الهدف المالي المتمثل بزيادة كفاءة الإنفاق أو خفضه بما يحقّر البرامج الداعمة للفقراء².

لا شك في أن انتشار الديمقراطية وقبول مبادئ الحكم الرشيد بصورة عامة على مدى العقود الثلاثة المنصرمة فتحا أمام المجتمع المدني المجال للتأثير في سياسات وبرامج الموازنة ورصدها. ولكي يكون هذا التأثير فاعلاً، لا بدّ أن تتوفر للمجتمع المدني معلومات موقوتة وشاملة عن الموازنة وأن تُفتح له فرص المشاركة في عملية إعدادها. ومن بين أدوات القياس المعترف بها والمستخدم في قياس نسبة المشاركة والشفافية في الموازنة نذكر استبيان الموازنة المفتوحة الذي تجريه منظمة شراكة الموازنة الدولية (IBP)، وهو استبيان يرمي إلى معرفة ما إذا كانت الحكومات المركزية توفر للمواطنين معلومات عن الموازنة وفرصاً للمشاركة في صياغتها وتطبيقها وعمليات تقييمها. كذلك ينظر الاستبيان في قدرة السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا على مساعدة حكوماتها. ومن بين البلدان الأربعة والتسعين التي شملها استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010، تقع ثمانية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا³.

وفضلاً عن ذلك، التزم البنك الدولي مراجعة نظام إدارة المالية العامة (PFM) في هذه المنطقة. وعلى صعيد المجموعة، لا يمكن مقارنة أنظمة إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع أنظمة البلدان الأخرى ذات مستويات الدخل المشابهة. ولكن وبصورة عامة، كان أداء المنطقة في المحاسبة والتسجيل ورفع التقارير أفضل من أدائها في مجال موثوقية الموازنة. وبالإضافة إلى ذلك، كان للمؤشرات التي تقيس الموثوقية أدنى انحراف معياري ما يشير إلى وجود قواسم مشتركة بين بلدان المنطقة في هذا الجانب بالذات، أي الموثوقية، في حين أن جانبي الشمول والشفافية في الموازنة⁴ سجلا متوسط التباين الأعلى.

برنامج الحوكمة الاقتصادية/معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا شراكة الموازنة الدولية IBP

وللمفارقة نالت بلدان هذه المنطقة تعليقات إيجابية حول مؤشر التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة. تم استحداث هذا المؤشر كبديل للأدوات التقليدية لقياس التنمية المحلية، مثل مستوى الدخل ومعدل النمو. وبذلك شكّل هذا المؤشر دافعاً لتوسيع تعريف الرفاه وأتاح قياس ثلاثة مكوّنات للتنمية البشرية هي الصحة والتعليم والدخل. وبين العامين 1980 و2010، ارتفع مؤشر التنمية البشرية في البلدان العربية مجتمعة من 0.398 في العام 1980 إلى 0.590 اليوم⁵.

ولكن أداء المنطقة السيء في مؤشرات منظمة شراكة الموازنة الدولية والبنك الدولي مقابل أدائها المبهر في مؤشر التنمية البشرية الصادر عن الأمم المتحدة إنما يشير إلى حالة حرجة تتمثل بكون الحوكمة الاقتصادية ركناً أساسياً من أركان الاستقرار السياسي. ينظر هذا الملخص في نتائج استبيان الموازنة المفتوحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من أجل الكشف عن ثغرات معيّنة في شفافية الموازنة، كذلك يقم جنوب إفريقيا كمثال يُحتذى به بعد أن احتلت الصدارة في مؤشر الموازنة المفتوحة ليؤول إلى تقديم التوصيات التي تساعد بلدان المنطقة على الاستفادة من تجربة جنوب إفريقيا.

نتائج استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010 في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تدني شفافية الموازنة

يتعدّر على المواطنين والسلطة التشريعية وأجهزة الرقابة والإعلام في البلد، في حال حُجبت عنهم المعلومات المتعلقة بالموازنة، مساعلة السلطة التنفيذية بشأن الموارد الحكومية المستخدمة. وقد ساعدتنا النقاط التي أحرزها كل بلد مستبين على تحديد مدى التزام الدولة بمبدأ الشفافية وإقامة مقارنة بين الدول. فبغية تقييم درجة الشفافية في الموازنة، ينظر الاستبيان في توافر ثماني وثائق أساسية خاصة بالموازنة وشمولها وإصدارها في مواعيدها نظراً لأن الحكومات مدعوة لنشر هذه الوثائق وفقاً للمبادئ الدولية للممارسات السليمة في مجال إدارة المالية العامة⁶.

بلغ متوسط نقاط منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مؤشر الموازنة المفتوحة⁷ 23 من أصل مئة، فصنّفت المنطقة من بين المناطق المستبينة الأضعف أداءً. وليس أداء المنطقة أفضل بالنسبة للمتوسط العام الذي سجل 42 نقطة من أصل مئة من بين 94 بلداً مستبينةً. واتّضح أن ستة بلدان من أصل الثمانية التي شملها تقييم المنطقة توفّر لمواطنيها معلومات ضئيلة عن الموازنة أو لا توفّر المعلومات لهم على الإطلاق.

برنامج الحوكمة الاقتصادية/معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا
شراكة الموازنة الدولية IBP

الجدول 1: استبيان الموازنة المفتوحة 2010- توفير الحكومة لوثائق الموازنة الأساسية في منطقة الشرق الأوسط وإفريقيا								
الجزائر	مصر	العراق	الأردن	لبنان	المغرب	المملكة العربية السعودية	اليمن	المصدر: استبيان الموازنة المفتوحة 2010، www.openbudgetindex.org
بيان ما قبل الموازنة	اقتراح السلطة التنفيذية للموازنة	الموازنة المقررة	موازنة المواطنين	تقارير خلال السنة	مراجعة منتصف السنة	مراجعة نهاية السنة	تقرير التدقيق في الحسابات	
تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	لم يتم إعدادها	لم يتم إعدادها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	
لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم نشرها	لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	
تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	لم يتم إعدادها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	
تم نشرها	تم نشرها	تم نشرها	لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	
لم يتم إعدادها	تم نشرها	لم يتم إعدادها	لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	لم يتم إعدادها	
لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم نشرها	لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	
لم يتم إعدادها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	لم يتم إعدادها	لم يتم إعدادها	لم يتم إعدادها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم إعدادها، غير متوفرة	
تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	تم نشرها	لم يتم إعدادها	تم نشرها	تم إعدادها، غير متوفرة	

لا تقوم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بنشر بيان ما قبل الموازنة أو موازنة المواطنين أو مراجعة نصف السنة أو تقرير التدقيق بالحسابات. وفي حين يُعزى غياب الوثائق الحكومية المتعلقة بالموازنة في بعض الهيئات إلى تعذر إعدادها أو تقيده، يُنسب غيابها في هيئات أخرى وللأسف إلى امتناع الحكومات عن توفير الوثائق لمواطنيها علماً أن الوثائق تعدّ للاستخدام الداخلي أو لاستخدامها من جانب الجهات المانحة. فلنأخذ مثال الجزائر: تعدّ الحكومة في هذا البلد (كما يظهر في الجدول 1) ستاً من أصل ثمان وثائق خاصة بالموازنة (بما فيها بيان ما قبل الموازنة ومراجعة نصف السنة وتقرير التدقيق بالحسابات) ولكنها تنشر فقط الموازنة المقررة ليطلع عليها المواطنون.

ولما لم يكن أي من بلدان المنطقة يعدّ وثيقة موازنة المواطنين، جُردت أغلبية المواطنين من وسائل تبين مضمون موازنة الدولة وغابت أسس الحوار البناء بينهم وبين الحكومة. كذلك أظهر الاستبيان أن سبعة بلدان من أصل ثمانية لا تنشر تقرير تدقيق الحسابات وأن خمسة منها (وهي الجزائر ومصر والعراق والمملكة العربية السعودية واليمن) تعدّ الوثائق للاستخدام الداخلي وحسب، في حين أن بلدين (هما لبنان والمغرب) لا يعدّانها على الإطلاق، ما يفترض غياب الوسائل التي تتيح للمواطنين تقييم تقدم أداء حكوماتهم لجهة تحقيق أهداف السياسة المتوخاة في الموازنة المقررة.

برنامج الحوكمة الاقتصادية/معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا شراكة الموازنة الدولية IBP

لا تصدر وثائق الموازنة في المنطقة في مواعيدها. فعلى سبيل المثال، تصدر اليمن "تقارير خلال السنة" بعد أكثر من شهرين على نهاية فترة رفع التقارير في حين أنه من المفترض إصدارها في غضون شهر على نهاية فترة رفع التقارير.

وفضلاً عن دقة إتباع المواعيد، برزت بين الشواغل الأخرى مسألة شمول وثائق الموازنة المتاحة للمواطنين. وحتى في حالة البلدين الأفضل أداء في المنطقة، أي مصر والأردن، لا يرد في مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية سوى نصف المعلومات التي يدعو الاستبيان إلى نشرها. وفي تقرير نهاية السنة الوارد في الاستبيان كذلك، لا تصل المعلومات التي تنشرها مصر إلى حدّ النصف.

وعلى صعيد آخر، خلّص الاستبيان بصورة عامة إلى أن البلدان التي تعتمد على إيرادات استخراج الموارد الطبيعية والتي لا تمثل أنظمتها ديمقراطيات إنما تميل إلى تسجيل نقاط منخفضة عند قياس شفافية موازنتها. وينطبق ذلك أيضاً على بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث لم تحرز العراق مثلاً أي نقطة من أصل مئة في مجال شفافية الموازنة في حين أن القطاع النفطي المائي في هذا البلد يحتكر حوالي 95% من واردات الموازنة⁸. وبالمثل، فإن مؤشر الديمقراطية الصادر عن وحدة التقصي الاقتصادية في مجلة "إيكونوميست" لعام 2008 يصنّف ستة بلدان من أصل ثمانية في المنطقة على أنها أنظمة استبدادية⁹ ويشير إلى أنها لا تضمّن وثائق موازنتها معلومات قيّمة. وفي حين يمكن إيجاد استثناءات للعلاقة بين شفافية الموازنة والتبعية لإيرادات الهيدروكربون (فقد سجل المكسيك نقاطاً عالية نسبياً في شفافية الموازنة واقتصاده يقوم على إيرادات النفط)، تبقى العلاقة المباشرة بين الأنظمة السلطوية وانخفاض شفافية الموازنة راسخة في معظم الأحيان.

انخراط ضعيف لهيئات الرقابة في الموازنة

لا يعني إضفاء الطابع الديمقراطي على الموازنة ضمان الحصول على كامل المعلومات عنها وحسب، بل يعني كذلك وضع الضوابط والتوازنات على إدارة السلطة التنفيذية للمال العام من قبل الفروع الحكومية الأخرى وإشراك المواطنين في عملية تحضير الموازنة. يُظهر الجدول 2 وجود مكامن ضعف عامة على صعيد مراقبة الموازنة بفعالية من جانب السلطة التشريعية وهيئات الرقابة العليا، وهو ضعف يُترجم بتدنّي النقاط المسجلة في شفافية الموازنة. ومن بين الحالات العصبية، نذكر المملكة العربية السعودية التي لا تنتخب أي سلطة تشريعية على الإطلاق وقد سجلت في شفافية الموازنة نقطة واحدة من أصل مئة.

برنامج الحوكمة الاقتصادية/معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا
شراكة الموازنة الدولية IBP

الجدول 2: العلاقة بين شفافية الموازنة وقوة الرقابة عليها			
البلد	نقاط مؤشر الموازنة المفتوحة	نقاط مراقبة عملية الموازنة من جانب السلطة التشريعية	نقاط مراقبة عملية الموازنة من جانب هيئة الرقابة العليا
الجزائر	1	33	13
مصر	49	42	30
العراق	0	31	47
الأردن	50	36	27
لبنان	32	31	13
المغرب	28	33	13
المملكة العربية السعودية	1	0	23
اليمن	25	17	27
متوسط المنطقة	28	28	24
المتوسط العام	42	44	49

المصدر: استبيان الموازنة المفتوحة 2010، www.openbudgetindex.org

بلغ متوسط النقاط التي سجلتها بلدان المنطقة في الأسئلة التي تقيّم قوة الرقابة التشريعية 28 نقطة فقط من أصل مئة. ويشير ذلك إلى أن السلطات التشريعية في هذه الدول تتمتع بصلاحيات محدودة ولا تحصل على معلومات كافية عن الموازنة. وعندما تكون رقابة السلطة التشريعية على الموازنات الإضافية أو الملحقة غير كافية، تتمكن الحكومة من حجب نفقاتها التي تشكل عادةً موقع جدل أو تلك التي لا تحظى بمساندة الشعب. أما في الجزائر والعراق والأردن ولبنان والمملكة العربية السعودية واليمن، توافق السلطة التشريعية على الموازنات الإضافية بعد إنفاق الأموال المرصودة لها و تعتمد السلطة التنفيذية إلى تنفيذ هذه الموازنات من دون نيل موافقة السلطة التشريعية عليها. وقد خلّصت دراسة مماثلة أجراها البنك الدولي في العام 2010 حول إصلاح المالية العامة إلى أن صلاحيات برلمانات المنطقة تتزايد ولكن البرلمانات لا تزال تفنقر إلى الموظفين وهيكلية اللجان التي تخولها النظر بدقة في مشاريع الموازنات. وتبقى قدرة بعض البرلمانات على مراجعة الموازنات التي ترفعها السلطة التنفيذية أو تغييرها محدودة، وهي تحصل على معلومات غير كاملة أساساً ومجزأة.¹⁰ وبلغ متوسط النقاط التي سجلتها المنطقة في مراقبة الموازنة من جانب هيئات الرقابة العليا 24 نقطة من أصل مئة، ما يدلّ على محدودية دور هذه الهيئات فيها. والواقع أن تبعية هذه الهيئات للسلطة التنفيذية يعيق مراقبتها الموازنة بصورة فعالة، كما هي حال الجزائر ومصر والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن، حيث يجوز للسلطة التنفيذية أن تقبل رئيس هيئة الرقابة العليا من منصبه من دون الحاجة إلى نيل موافقة نهائية من السلطتين التشريعية أو القضائية.

كذلك أبدت البلدان المستبينة تقصيراً لجهة إشراك المواطن في عملية الموازنة. ففي مصر والعراق والمملكة العربية السعودية لا تكون مناقشة الموازنة مفتوحة للعلن نظراً لغياب جلسات الاستماع العلنية بشكل عام. وباستثناء العراق

والمغرب، لا يجد مواطنو بلدان المنطقة منبراً للتعبير عن هواجسهم بشأن الفساد المستشري في برامج القطاع العام أو مشاريعه، ولا توفر لهم بلدانهم أي آليات تواصل مع مؤسسات الرقابة الوطنية.

الدروس المستفادة من جنوب إفريقيا

من المفيد بمكان درس مكامن القوة لدى جنوب إفريقيا بعد أن سجلت أعلى نقاط في مؤشر الموازنة المفتوحة وخاصةً في مجال الجهود المبذولة لإشراك المواطن في عملية الموازنة وتعزيز شفافيتها وتفعيل المساءلة.

لقد اغتتمت جنوب إفريقيا الظروف غير المسبوقة والتغيير الشامل الذي شهدته البلاد بعد سقوط سياسة الفصل العنصري لإحداث تغييرات شاملة وغير مسبوقة، فتبنت إطار العمل المعني بحقوق الإنسان الذي يرسّخه دستورها وأخذت على عاتقها احترام هذه الحقوق من حيث توفير المسكن والمأكل والرعاية الصحية والتعليم لمواطنيها، فضلاً عن مراعاة مبادئ أخرى خاصة بعمل الدولة مثل الشفافية والمساءلة وإشراك المواطن. وحثّ العمل بهذا الإطار ترجمة هذه الحقوق وغيرها فعلياً وتدرجياً على الأرض، ما اقتضى إعادة النظر في مخصصات الموازنة المرصودة للقطاعات الأتف ذكرها.

وعلى غرار السلطات التشريعية في البلدان الإفريقية الأخرى، كان دور البرلمان في جنوب إفريقيا مهمشاً لجهة التخطيط للموازنة وإعدادها. غير أن التشريعات الأخيرة¹¹ التي تطلّب سنها عزيمة من جانب النواب وحنكة في السياسة، فتحت المجال أمام السلطة التشريعية لمراجعة خطط الإدارات وموازناتها وإطار الاقتصاد الكلي الذي تتحرك في فضائه. وتتطوي بعض جوانب دور السلطة التشريعية في عملية الموازنة في هذا البلد على ما يلي:

- تعدّ لجان خاصة التقارير عن مراجعة الموازنة وتقدّم التوصيات لكل إدارة (وزارة) قبل إصدار بيان سياسة الموازنة المتوسطة المدى.
- يتعيّن رفع طلبات المخصصات قبل خمسة أشهر على نهاية السنة المالية لمنح البرلمان الوقت الكافي للتوقف عند الطلبات وتقييمها
- يوافق البرلمان على قانون تقسيم الواردات الذي يخصّص الموارد للفروع الحكومية الصغرى قبل سن قانون الموازنة.

نرى إذاً أن دور البرلمان في مراقبة الموازنة قد تعزّز فأصبح يتلقّى طلبات المخصصات من الإدارات قبل خمسة أشهر على بداية السنة المالية، وقد فتحت التشريعات الجديدة المجال أمام السلطة التشريعية لمراجعة وبشكل مكثّف، خطط الإدارات وموازناتها وإطار الاقتصاد الكلي الذي تعتمده. كذلك أعطيت السلطة التشريعية صلاحية الموافقة المؤقتة على الاعتمادات لحين تلقي ضمانات بأن المال سينفق بشكل فعال. وفضلاً عن ذلك، تم تأسيس مكتب برلماني لشؤون الموازنة وهو لا يُستخدم لحفظ المعلومات وحسب، بل

يقوم على فريق عمل مؤهل لمساعدة النواب على تعزيز معرفتهم للاضطلاع بمسؤولياتهم في مجال إدارة المالية العامة.

وأخيراً يمارس البرلمان حقه في تفويض مدقق عام للتحقيق في فاعلية الإدارات و/أو البرامج¹². ولم تعد تلك الآلية التي يقرها البرلمان للمواطنين ليعكسوا تجاربهم في الخدمات التي حصلوا عليها مجرد نظرية بل أصبحت واقعاً وازداد عدد المساحات المخصصة لمشاركة المواطن¹³ وانخراطه في الحياة التشريعية وذلك بطرق مختلفة هي كالآتي:

- باتت أغلبية اجتماعات مجلس الشعب واللجان مفتوحة للعلن
- يتعين على البرلمان عقد جلسات استماع عامة ومفتوحة حول المسائل السياسية ومسودات التشريعات
- بإمكان المواطنين رفع العرائض للتعبير عن مخاوفهم المتعلقة بالتشريعات القائمة أو السياسات المطبقة
- يحق للمواطنين القيام بمداخلات في مراحل دورة إعداد الموازنة المختلفة مثل إطار إدارة المالية العامة وتقديرات الإيرادات وقانون تقسيمها (على النطاقات الحكومية) ومشروع قانون الإعتمادات.

يشمل نطاق التشاورات بشأن الموازنة وفحواها الحكومات المحلية¹⁴. فعلى عمليتي التخطيط للموازنة وإعدادها على مستوى البلديات أن تشبها عملية إعداد موازنة الدولة وأن تلتئم العمليتان في وقت لاحق. فبعد إعداد الموازنة في مجلس البلدية، تُنشر بالشكلين المطبوع والإلكتروني ليطلع عليها المواطنون ويكون المجتمع المحلي مدعواً لإبداء الرأي. ثم تندرج هذه الموازنة في عملية إعداد موازنة الدولة نظراً لأن مجلس الوزراء في الحكومة المحلية يقوم برفع موازنة البلديات إلى البرلمان ويقوم المدقق العام بالتدقيق في بيان الحسابات المالية وأداء البلديات.

يرتكز إعداد الموازنة في جنوب إفريقيا إلى عدة عمليات تكون متوازنة وبخاصة في مرحلة الصياغة، وتضم فئات مختلفة من المجتمع المدني والنطاقات الحكومية.

- تحدّد السلطة التنفيذية أولويات الإنفاق على مستوى النطاقات الحكومية كافة، وذلك بالتشاور مع مجلس الموازنة ومنتدى الموازنة ولجنة الوزراء المعنية بالموازنة. يكون مجلس الموازنة بمثابة الهيئة الاستشارية ويضمّ وزير المالية وأعضاء المجلس التنفيذي للمالية وهم تسعة يمثلون المحافظات، ويساعدهم رؤساء الخزينة عن المحافظات ومستشاروها. أما منتدى الموازنة فيضمّ مجلس الموازنة وممثلين من الحكومات المحلية.

- تضطلع اللجنة المالية والضريبية المؤلفة من خبراء استشاريين مستقلين بمسؤولية تقديم الاستشارة والتوصيات لمختلف الهيئات الحكومية (ويكون لها صلاحية دستورية)، وتقوم هذه اللجنة برفع التوصيات إلى مجلس الموازنة والبرلمان والهيئات التشريعية التابعة للمحافظات.

وبمراعاة حق الحصول على المعلومات وأخذاً بالحسبان إمكانية تعزيز المشاركة من خلال الشفافية، تعدّ جنوب إفريقيا وثائق الموازنة الأساسية الثمانية وتنشرها في مواعيدها، وتتضمن هذه الوثائق معلومات شاملة تقريباً. فضلاً عن توفير وثائق الموازنة بالشكلين المطبوع والإلكتروني، تعدّ الحكومة وثيقة "موازنة المواطن"، ويتعين على الخزينة أن تنشر وفي غضون ثلاثين يوماً على نهاية كل شهر بياناً بشأن وارداتها ونفقاتها الفعلية للسنة المالية الجارية. ويتم إعداد البيانات المالية السنوية في غضون ثلاثة أشهر على الأكثر على نهاية السنة المالية، ويتم التدقيق بحساباتها في غضون سبعة أشهر على الأكثر على نهاية السنة المالية أيضاً. ويكون المدقق العام ملزماً بإبداء رأي/ملاحظات ختامية للبرلمان حول المعلومات الواردة في التقرير استناداً إلى أهداف الواردات السنوية المحددة مسبقاً. كذلك يتعين عليه نشر كافة التقارير على موقعه الإلكتروني.

وباختصار، وعلى الرغم من وجود بعض الثغرات التي يتعين سدها، يحدّ إطار موازنة جنوب إفريقيا من ميل الحكومة بجميع نطاقاتها إلى سوء تخصيص الواردات وإدارة المال العام، وينظّم انخراط المواطن ومشاركته في عملية الموازنة.

تصنّف أغلبية بلدان المنطقة على مرتفعة أو متوسطة الدخل، ولذلك تتمتع بقدرة عالية على إعداد الوثائق الخاصة بالموازنة وعلى مأسسة الشفافية المالية

توصيات لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشأن السياسة المتبعة

تصنّف أغلبية بلدان المنطقة في خانة الدخل المرتفع أو المتوسط، ولذلك تتمتع بقدرة عالية على إعداد الوثائق الخاصة بالموازنة وعلى مأسسة الشفافية المالية. هذا مايجعل من الضروري لهذه البلدان أن تعبّر عن حسن نواياها من خلال التطبيق الفوري للإصلاحات، تصبح الحاجة إلى مثل هذا التوثيق أكثر إلحاحاً اليوم. تعتبر التوصيات التالية بناءة ومتناغمة مع جهود تعزيز الشفافية الموازنة وإشراك المواطن فيها.

- نشر الوثائق الثمانية التي يتم إعدادها بشأن الموازنة. لا يقتضي هذا التدبير نظرياً بذل المزيد من الجهود أو زيادة الأعباء المالية على الحكومة إلا أنه يعزّز بشكل ملحوظ علنية الموازنات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث لا ينشر نصف الوثائق التي يتم إعدادها. فعلى سبيل المثال، أحرزت اليمن تقدماً في مؤشر الموازنة المفتوحة حيث سجلت 25 نقطة في استبيان العام 2012 أي أكثر من ضعف النقاط المسجلة في استبيان العام 2008 (10 نقاط) وذلك بعد أن

نشرت الحكومة الوثيقتين اللتين لم تتوفرا في السابق، أي مشروع موازنة السلطة التنفيذية وتقرير نهاية السنة.

- **نشر معلومات دقيقة وموقوتة عن الموازنة وتوفيرها مجاناً.** يمكن للحكومات أن توفر وثائق الموازنة مجاناً وعلى نطاق واسع إذا ما قامت وببساطة بنشرها على مواقعها الإلكترونية. وبالإضافة إلى ذلك، بوسع الحكومات التي بدأت بنشر المعلومات على المواقع الإلكترونية توفيرها بأشكال قابلة للتنزيل السهل وتطوير نظام لأرشفة تقارير الموازنة عن الأعوام السابقة. وعلى غرار أدريديجان، يجدر بالبلدان توفير وثائق الموازنة مطبوعة في المكتبات الوطنية والمحلية وفي المساحات المخصصة للمنشورات والمعلومات في المكاتب الحكومية.
- **التزام مبادئ الرقابة وإشراك المواطن في عملية الموازنة.** لا بدّ من تعزيز استقلالية السلطة التشريعية والهيئات الرقابية وإمكاناتها. وتعتبر جنوب إفريقيا مثلاً يُحتذى به نظراً لأن السلطة التشريعية فيها تتمتع بالوقت الكافي لمراجعة مشروع الموازنة وبصلاحية تعديله حتى بعد سنّ قانون الموازنة. وفي منطقة الشرق الأوسط وجنوب إفريقيا، تمكّنت مصر من رفع نقاطها في شفافية الموازنة ومردّ ذلك إلى تعديل الدستور في العام 2007 لزيادة الوقت المتاح أمام السلطة التشريعية لدراسة الموازنة، ما سمح بالتصويت عليها على أساس البند (بنداً بندياً). وبهدف تفعيل مشاركة المواطنين في الموازنة، على السلطة التشريعية أن تعقد جلسات استماع علنية في كل مرحلة من مراحل عملية إعداد الموازنة وأن تسمح للمجتمع المدني بإبداء الرأي. وبالمثل، يجب أن تشجع هيئات الرقابة العليا إشراك المواطنين في العملية من خلال إنشاء آلية "الخطوط الساخنة" التي ابتكرتها كوريا الجنوبية للتبليغ عن عمليات الاحتيال.
- **إعداد وثيقة موازنة المواطن.** بوسع حكومات المنطقة أن تساعد في خفض إحباط مواطنيها في ما يتعلق بشفافية الشؤون الاقتصادية وذلك من خلال نشر وثيقة موازنة المواطن، وهي نسخة سهلة النشر ومبسّطة عن الموازنة تتيح للمواطن فهم أولويات كل قطاع ومستوى الإنفاق على البرامج الاجتماعية. وبالتالي، تسهّل هذه الوثيقة انخراط المواطن في أنشطة النطاقات الحكومية كافة وتبسط النقاط التي تعتبر تقنية للغاية وتهدئ مخاوف المواطن لجهة عدم فهمها.
- **توثيق العلاقة بين الخطط التنموية والموازنات.** بهدف ترسيخ العلاقة بين الموازنات وأهداف السياسة واستدامتها، لا بدّ من أن تتضمن الموازنة معلومات حول الأداء تقدّم على شكل أهداف

قابلة للقياس حيث يصبح بالإمكان تقييم النفقات على أساسها. يلحظ القانون في جنوب إفريقيا مثل هذا الإجراء ويتعين دمج تقييمات توصيل الخدمة في دورة الموازنة من جديد بعد مراجعة التخصيصات. وهذا يتيح للمواطنين إبداء آرائهم في جلسات الاستماع العلنية التي تعقد على مستوى البلديات أو المحافظات أو على مستوى الوطن، ويجيز للمدقق العام إجراء دراسات يشرف عليها البرلمان.

■ **متابعة التقدم نحو اعتماد إطار متوسط المدى للنفقات.** بذل كل من المغرب والأردن ولبنان جهوداً لدمج الإصلاحات المضمنة في الإطار المتوسط المدى للنفقات في عمليات إعداد موازنتها ولكن هذه العمليات تبقى منقوصة. أما بلدان أخرى في المنطقة فلم تعتمد بعد هذا الإطار الذي يعتبر مهماً من منطلق أنه يساعد الحكومات على الإحاطة بالسياسات المتبعة وانعكاساتها على الإنفاق في السنوات المقبلة. ففي جنوب إفريقيا، يشكل بيان السياسة المتوسطة المدى إطاراً للموازنة ويسمح للإطار المتوسط المدى للنفقات بإظهار التعديلات الحاصلة على خطط الإدارات/الوزارات في مخصصات القطاعات على مرّ الزمن حتى يتمكن البلد من استشفاف المسار التنموي الذي انخرط فيه.

■ **التزام بناء قدرة المؤسسات والمواطنين في مجال إعداد الموازنة.** كشفت الإدارة اللامركزية للمالية العامة في جنوب إفريقيا عن قصور في قدرات المواطن على مستوى الوطن والبلديات والمحافظات ما انعكس سلباً على المشاركة. ويقوم مقياس الحوكمة المحلية الذي طوره معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا (IDASA) بقياس الحكم الرشيد ودرجة الانخراط في الحياة المدنية، وتحديد مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية ورصد مسارات الحوكمة وأنظمتها وسياساتها في البلديات وتقييمها. ومن بين النتائج التي استخلصها استبيان العام 2008، نذكر محدودية التشاور مع المجتمعات المحلية والمواطنين واقتصارها على التشاروات الإلزامية الملحوظة في النصوص القانونية المختلفة وهي تتم بشكل صوري للامتثال للقانون وليس أكثر. والواقع أن عملية التخطيط وإعداد الموازنة التشاركية تهدف إلى زيادة مشاركة المواطنين في هذه العملية ويتضمن ذلك بناء قدراتهم لكي يتمكنوا من تحقيق المشاركة. وقد استنتج معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا أنه وحتى بعد إشراك المجتمع المدني في عملية التخطيط للموازنة وفسح المجال له للتعبير عن رأيه، لا يتمّ هذا الأخير بفهم مفصل لعمل الحكومة المحلية وبالتالي فهو يفتقر لأساليب الضغط والمناصرة الفعالة التي تتوخى التأثير في صنع القرار.

- اغتنام فرصة تبديل الأنظمة لتعزيز شفافية الموازنة. تفتح التطورات السياسية والمطالب الإصلاحية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المجال وربما الفرصة الأمل لتعزيز الشفافية المالية. فيوسع بلدان هذه المنطقة التعويل على رأسمالها السياسي لنشر المزيد من المعلومات حول الموازنة وتحقيق المطالب الإصلاحية التي تتادي بها شعوبها.

الخلاصة

على الرغم من تدني مستويات شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يظهر استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010 أن الوضع يتغير إلى الأحسن. فبعد إجراء هذا الاستبيان ثلاث مرات في فترات زمنية مختلفة، اتضح أن شفافية الموازنة تتعزّز ولكن ببطء في المنطقة. فعلى سبيل المثال، ازدادت نقاط اليمن في استبيان الموازنة المفتوحة من 10 نقاط من أصل مئة في العام 2008 إلى 25 نقطة من أصل مئة في العام 2010، وتحسّن أداء مصر بشكل ملحوظ فسجلت 49 نقطة من أصل 100 في استبيان العام 2010 مقارنة بـ19 نقطة من أصل مئة في استبيان العام 2006. ومنذ إطلاق استبيان الموازنة المفتوحة، نشرت حكومتا لبنان ومصر وثائق موازنة المواطنين للمرة الأولى. وبذلك، نرى أن مجال التحسين ممكن في المنطقة على الرغم من تدني شفافية الموازنات فيها. ولكنّ السؤال الذي يُطرح اليوم هو ما إذا ستختار الدول بالفعل الاستجابة لمطالب مواطنيها وتنفيذ إصلاحات على صعيد الحوكمة الاقتصادية وتعزيز الاستقرار السياسي.

ملاحظات ختامية

- 1 Nancy Dubosse هي رئيسة البحوث في برنامج الحوكمة الاقتصادية، معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا. Harika Masud هي مسؤولة برنامج في مبادرة الموازنة المفتوحة، الشراكة الدولية للموازنات.
- 2 تيني تومسون، "موازنات الشعوب في جنوب إفريقيا"، مبادرة الموازنة المفتوحة في إفريقيا الجنوبية.
- 3 الدول هي: الجزائر ومصر والعراق والأردن ولبنان والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن.
- 4 البنك الدولي، "الإصلاحات النقدية المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة عن تجربة المنطقة"، التقرير رقم MNA-55061، يونيو/حزيران 2010.
- 5 برنامج الأمم المتحدة للتنمية، مؤشرات التنمية البشرية، 2010، <http://hdr.undp.org/en/data/profiles/>، 04 إبريل 2011.
- 6 وثائق الموازنة الثمانية الأساسية هي: بيان ما قبل الموازنة، ومشروع موازنة السلطة التنفيذية، والموازنة المقررة، وموازنة المواطنين، وتقارير خلال السنة، ومراجعة منتصف السنة، وتقارير نهاية السنة، وتقارير تدقيق الحسابات.
- 7 يتألف استبيان الموازنة المفتوحة من 123 سؤالاً تُقيّم توفر وثائق الموازنة الثمانية للعمامة وفرص المواطنين للمشاركة في عملية تحضير الموازنة وقوة الرقابة على الموازنة من جانب السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا. يستند مؤشر الموازنة المفتوحة إلى متوسط نقاط 92 سؤالاً فقط من أصل 123 وهي أسئلة تُقيّم حصرياً درجة حصول المواطنين على وثائق الموازنة الثمانية الأساسية.

برنامج الحوكمة الاقتصادية/معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا شراكة الموازنة الدولية IBP

8 وأخيراً يسن العراق قانون موازنة الـ83 مليار دولار"، موقع Iraq Business News الإلكتروني، 21 فبراير 2011. مأخوذ من -http://www.iraq-businessnews.com/2011/02/21/iraq-finally-passes-83bn-budget/

⁹ من بين هذه الدول: الجزائر ومصر والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية واليمن

¹⁰ البنك الدولي، "إصلاحات تحسين إدارة المالية العامة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة على تجربة المنطقة. الجزء الأول: لمحة وملخص"، يناير 2010. مأخوذة من -http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/08/000333038_20101208225947/Rendered/PDF/550610v10REVIS1010MENA0RegionalOPFM.pdf

¹¹ قانون إدارة المالية العامة (1999) وقانون تعديل الاعتمادات المالية (2009)

12 لين فيروي، "البرلمان، الموازنة في جنوب إفريقيا: انتقال السلطة"، معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا، 2009.

13 كايت ليفكو أفريت وموسا زاميسا، "مشاركة المواطنين في إعداد الموازنة: فرص وأجديتها صلاحيات التعديل الجديدة"، "البرلمان، الموازنة في جنوب إفريقيا: انتقال السلطة"، الناشر لين فيروي، معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا، 2009.

14 راجع قانون أنظمة البلديات (2000) وقانون إدارة المالية العامة للبلديات (2003)

© Idasa / IBP 2011

www.idasa.org

www.internationalbudget.org

تصميم دار Orchard Publishing Production من منشورات معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا
جميع الحقوق محفوظة. يمنع التصرف بأي جزء من هذا المنشور من دون موافقة الناشر