



## مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧

## مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧: ملخص تنفيذي

بعد عشر سنوات من التقدم المتواصل، أظهر مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ والخاص بشراكة الموازنة الدولية تراجعاً متوسطاً في معدل درجات المتوسط العالمي للشفافية. ويعني ذلك أن الحكومات توفر معلومات أقل عن كيفية جمع تمويلات الأموال العامة وإنفاقها عما فعلت عام ٢٠١٥. ويعد توقف التقدم نحو شفافية أكبر محبطاً في ضوء اكتشاف أن ثلاثة أرباع الدول التي تم تقييمها في مسح هذا العام تقوم بنشر معلومات غير كافية عن الموازنة. ونظراً لعدم كفاية المعلومات التي تقوم بإتاحتها الحكومات عن الإيرادات والإنفاق العام، فإن هذا هو الوقت المناسب للتقدم المتسارع وليس الركود.

بالإضافة إلى هذه التحديات الخاصة بالشفافية، أظهر تقييم OBS لعام ٢٠١٧ للإشراف على الموازنة أن معظم الدول لديها ممارسات إشراف السلطة التشريعية محدودة أو ضعيفة، بالرغم من أن معظمها لديه الشروط الأساسية اللازمة للمراقبين للقيام بأدوارهم. وأظهر مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ أيضاً أن معظم الحكومات فشلت في توفير الفرص الحقيقية لمشاركة العامة في عملية الموازنة.

وهذا الجمع بين الموازنات غير الشفافة والإشراف المحدود وعمليات الموازنة المغلقة يُضعف من الإدارة المالية العامة. والأهم، أنه يُضعف من الديمقراطية، ويُضعف الرابطة بين أولويات المواطنين وبين أداء الحكومة.

ومؤخراً، كان هناك عدة علامات على ضعف الرابطة بين المواطنين وبين الحكومات في الدول حول العالم. وعقب فضائح الفساد وتزايد عدم المساواة، يقوم العديد من الأشخاص بمساءلة المؤسسات التقليدية للديمقراطية الممثلة أو يوجهون دعمهم إلى الزعماء المشكوك في ولائهم للمؤسسات الديمقراطية. وبدلاً من معالجة إحباط الجمهور، تقوم العديد من الحكومات بإحكام السيطرة على المجتمع المدني. تشير القيود المفروضة على المساحات المدنية وعلى حرية الإعلام إلى إضعاف الأدوات الأساسية للمساءلة الديمقراطية والتي تثير القلق للشعوب في جميع أنحاء العالم.

ومقابل هذه الخلفية، تشكل نتائج مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ علامة أخرى على ضعف العلاقة بين الحكومات والمواطنين، ولكن أظهرت النتائج أيضاً مؤشراً لبداية جديدة. بينما تسيء الحكومة استخدام السلطة ويؤدي نقص المساءلة عن استخدام الموارد العامة إلى تضعيف الديمقراطية وتخيب الآمال مع الحكومة في جميع أنحاء العالم، فإن مركزية موازنات الحكومة للعلاقات بين المواطنين والحكومات تجعلها نقطة تركيز واضحة لاستعادة ثقة الجمهور وإصلاح العلاقة بين المواطن والدولة.

## حالة الشفافية العالمية

تعد أنظمة الأموال العامة التي تتسم بالشفافية — مع الرقابة الرسمية الفعالة والفرص لمشاركة العامة — ضرورية للاستخدام الفعال والفعلي للموارد العامة القليلة. تتحمل الحكومات مسؤولية الشفافية في كيفية جمع الأموال العامة وإنفاقها، وللمواطنين الحق في المشاركة في صنع القرارات بشأن الموازنات ومراقبة كيف يتم تنفيذ هذه القرارات. وبينما تساهم مشاركة العامة في عمليات الموازنة في صنع القرار وتعد مهمة للمساءلة، إلا أنها لا يمكن أن تستبدل التدقيق الذي يتم بواسطة السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا، والتي تتميز بسلطة الرقابة الرسمية على الحكومات.

ومنذ أن بدأ في ٢٠٠٦، يعد مسح الموازنة المفتوحة هو التقييم الوحيد المستقل والقياسي للمحاور الثلاثة لنظام الموازنة المفتوحة: الشفافية والرقابة والمشاركة العامة. ويعد مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ هو الجولة السادسة من التقييم الذي يتم كل عامين لقوة أنظمة مساءلة الموازنة في الدول من جميع أنحاء العالم. قامت شراكة الموازنة الدولية بتقييم ١١٥ دولة عبر ٦ قارات في مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧.

باستخدام بعض أسئلة مسح الموازنة المفتوحة التي تعمل على تقييم كم المعلومات التي تنتجها الحكومات عن الموازنة و حسن توقيت نشر هذه المعلومات، يتم تسجيل درجة تتراوح بين ٠ و ١٠٠ لكل دولة تم مسحها. تستخدم شراكة الموازنة الدولية هذه الدرجات لتأسيس مؤشر الموازنة المفتوحة (OBI)، والذي يصنف الدول التي تم تقييمها.

في ٢٠١٧، كان متوسط درجة الشفافية، كما أوضحت شراكة الموازنة الدولية، ٤٢. قامت ٢٦ دولة فقط بتوفير معلومات كافية عن الموازنة (سجلت أعلى من ٦١ درجة في مؤشر الموازنة المفتوحة). وبصفة عامة، تتجه الدول لأن تكون أكثر شفافية بشأن النفقات والإيرادات العامة مما هي عليه بشأن الديون أو المخاطر المالية التي تواجهها.

قامت الحكومات بإنتاج أكثر من ٢٠ بالمائة من وثائق الموازنة التي تم تقييمها عبر ١١٥ دولة ولكن لم تتم إتاحتها للعامة عبر الإنترنت في الوقت المناسب. (تستخدم الحكومات هذه الوثائق لأغراض داخلية، وتؤخر نشرها، أو لا تقوم بنشرها عبر الإنترنت.) يمكن نشر الوثائق بسهولة على مواقع الويب الحالية بأدنى تكلفة.

## التراجع في الشفافية في ممارسات الموازنة العالمية

تراجع متوسط درجات مؤشر الموازنة المفتوحة من ٤٥ عام ٢٠١٥ إلى ٤٣ عام ٢٠١٧ في ١٠٢ دولة تم مسحها في كل من الجولتين (من أصل ١٠٠ درجة). إن التراجع العام، وإن كان متوسطاً، يعد ملحوظاً جداً في هذه الحقبة من انعدام الثقة في المؤسسات الحكومية عالمياً.

ومن العوامل الهامة التي أدت إلى التباطؤ هذا العام تراجع المكاسب السابقة في جنوب الصحراء الكبرى بإفريقيا. من بين ٢٧ دولة في جنوب الصحراء الكبرى بإفريقيا في مسحي ٢٠١٥ و٢٠١٧، أظهرت ٢٢ دولة تراجعاً في درجات الشفافية في مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧. باستثناء آسيا، أظهرت مناطق أخرى تقدماً بطيئاً أو تراجعاً متوسطاً في الشفافية.

### الجدول رقم ١: متوسط درجات مؤشر الموازنة المفتوحة الإقليمية، ٢٠١٥ - ٢٠١٧

المنطقة	متوسط درجات مؤشر الموازنة المفتوحة الإقليمية		*التغيير
	٢٠١٧	٢٠١٥	
شرق آسيا والمحيط الهادي	٤٤	٤١	٣
أوروبا الشرقية ووسط آسيا	٥٥	٥٤	١
أمريكا اللاتينية والكاريبي	٥٠	٥٠	١
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٢٠	٢١	١-
جنوب آسيا	٤٦	٤٢	٥
جنوب الصحراء الكبرى بإفريقيا	٢٩	٣٩	١١-
أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية	٧٣	٧٤	١-
جميع الدول	٤٣	٤٥	٢-

مقارنة ١٠٢ دولة تم تقييمها في مسح الموازنة المفتوحة لعامي ٢٠١٥ و٢٠١٧. \*قد لا يتم تسجيل التغييرات في الجدول رقم ١ نتيجة التقريب.

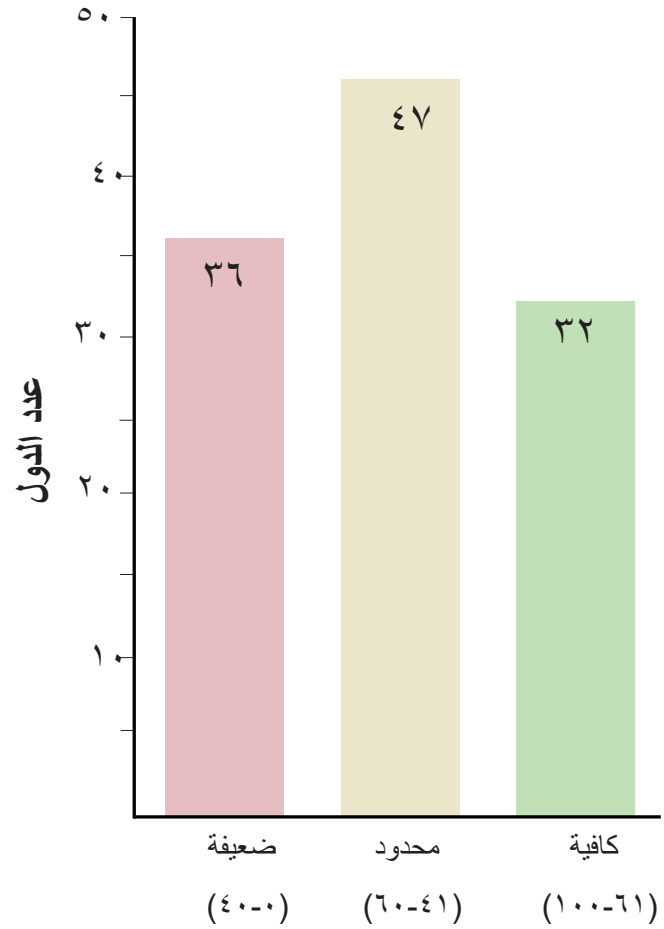
يعكس التراجع في الدرجات بشكل أساسي فشل الحكومات في نشر وثائق الموازنة الرئيسية؛ وارتفعت شمولية الوثائق التي تنشرها الحكومات هامشياً من ٦١ إلى ٦٢ (من أصل ١٠٠ درجة).

## نقص الرقابة الكافية

يقدم مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ صورة مختلطة نوعاً ما بالنظر إلى أجهزة الرقابة الرسمية (أي السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة العليا [SAIs]، والمؤسسات المالية المستقلة [IFIs]). يعمل مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ على تقييم ما إذا كانت السلطات التشريعية وأجهزة الرقابة العليا لديها

السلطة والاستقلال والقدرة والموارد اللازمة للقيام بمهام الرقابة الخاصة بها. وأظهر المسح أن السلطات التشريعية لـ ٣٢ دولة فقط (٢٨ بالمائة) لديها ممارسات الرقابة الكافية، وأن ٤٧ دولة (٤١ بالمائة) لديها ممارسات رقابة محدودة، و٣٦ دولة (٣١ بالمائة) لديها ممارسات رقابة ضعيفة. وبصفة عامة، تشارك السلطات التشريعية في ممارسات رقابة محدودة، ولكن يمكنها توفير رقابة أكثر تشديداً خلال تكوين الموازنة أكثر من التنفيذ. ويظل، كمثال للطرق التي تمارس بها السلطات التشريعية رقابة غير كافية، أظهر المسح أن ٤٤ بالمائة من السلطات التشريعية في الدول التي تم مسحها لم تنجح في القيام بعمل أي تعديلات على مقترحات الموازنة المقدمة إليها من قبل السلطة التنفيذية.

### الشكل ١. الدول المصنفة من خلال درجة رقابة السلطة التشريعية لعام ٢٠١٧



تقوم أجهزة الرقابة العليا بتقييم ما إذا كانت الأموال تستخدم وفقاً للقانون. أظهر مسح الموازنة المفتوحة أن ٧٥ من أصل ١١٥ (٦٥ بالمائة) من الدول التي تم مسحها لديها الشروط الأساسية اللازمة لجهاز الرقابة الأعلى لممارسة مهامه الرقابية. وكشف المسح أيضاً عن أن ٢٤ دولة (٢١ بالمائة) لديها أجهزة رقابة عليا ضعيفة، و١٦ (١٤ بالمائة) لديها أجهزة رقابة عليا محدودة المجال. الدول ذات الشفافية الأقل بصفة عامة توفر ظروفاً ضعيفة لعمل أجهزة الرقابة العليا. حتى عندما يقوم المراقبون بتنفيذ عملهم، يعتمدون على السلطات التشريعية في المراجعة. ولكن، أكثر من ثلث السلطات التشريعية التي تم مسحها لا تقوم بمراجعة تقارير المراجعة التي تصدرها أجهزة الرقابة العليا.

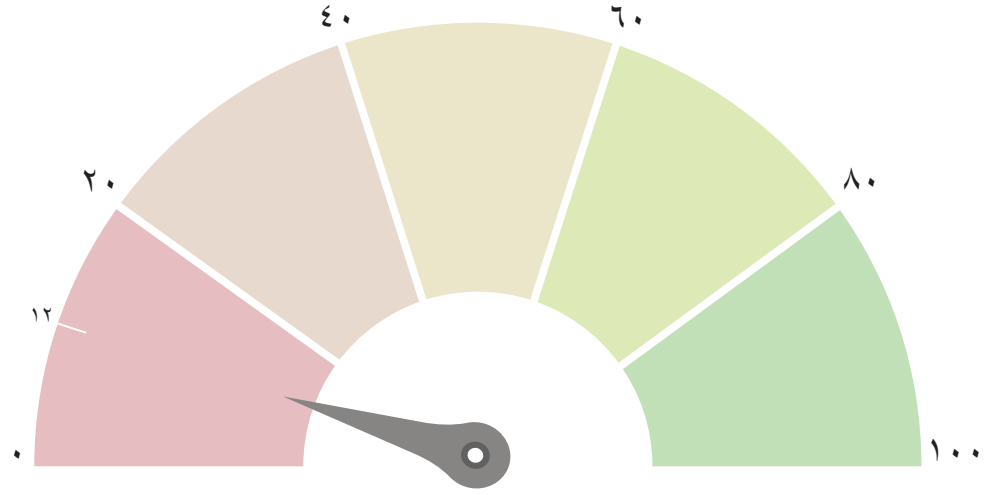
ولأول مرة، قام مسح الموازنة المفتوحة بتقييم المؤسسات المالية المستقلة — والأجهزة المستقلة غير الحزبية المرتبطة بالسلطة التشريعية أو التنفيذية للحكومة. يساعد تأسيس مؤسسات مالية مستقلة تتمتع بموارد جيدة الحكومات على استعادة المصداقية وتحسين ثقة المواطنين والسلطة التشريعية في قدرة الحكومة على جمع وإنفاق المال العام بمسؤولية. أظهر المسح أن ١٨ دولة لديها مؤسسات مالية مستقلة وتتمتع بموارد جيدة، و ١٠ دول لديها مؤسسات مالية مستقلة لا تتمتع بموارد جيدة أو مستقلة قانوناً، و ٨٧ دولة ليس لديها مؤسسات مالية مستقلة.

## فرص غير كافية لمشاركة الجمهور في كل دولة

يعد توفير الفرص لمشاركة الجمهور في عملية الموازنة أساسيًا لإنشاء ديمقراطية شاملة. بدون مشاركة المواطنين الفعالة — وخاصةً المواطنين من المجموعات الضعيفة والمهمشة — فإن أنظمة الموازنة تخدم فقط مصالح النخبة القوية.

وأظهر مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ أنه لم تقم أي دولة من الدول التي تم مسحها والتي يبلغ عددها ١١٥ بتوفير فرص مشاركة تعد كافية (٦١ درجة أو أعلى). متوسط الدرجات العالمي ١٢ من أصل ١٠٠ درجة، مع ١١١ دولة حصلت على درجات ضعيفة (أقل من ٤١). حصلت أربع دول فقط على درجات تشير إلى مستوى متوسط من فرص مشاركة الجمهور (تتراوح بين ٤١ و ٦٠): أستراليا ونيوزيلندا والفلبين والمملكة المتحدة.

الشكل ٢. متوسط درجات المشاركة



ولكن، كما ظهرت ممارسات الموازنة بوضوح في بعض الدول، توجد آليات تم اختبارها لتعزيز مشاركة المواطنين. قامت حكومة كوريا الجنوبية بتأسيس Waste Reporting Center، حيث يمكن للمواطنين تقديم شكاوهم بشأن استخدام الحكومة غير الفعال للموارد. ونتج عن ذلك توفير ١٦ بليون دولار خلال ١٦ عامًا الماضية. قامت الحكومة السابقة في الفلبين بجهود ملموسة للعمل مع منظمات المجتمع المدني (CSOs) خلال اتفاقيات شراكة الموازنة، مما أدى إلى زيادة المشاركة والتعاون والمطالبة بالإصلاح بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. وبينما يظل غير واضح كيفية عمل هذه الجهود في ظل الحكومة الحالية، إلا أنها توفر نموذجًا مفيدًا عن مشاركة الحكومات للجمهور في تخطيط الموازنة.

## الأخبار السارة

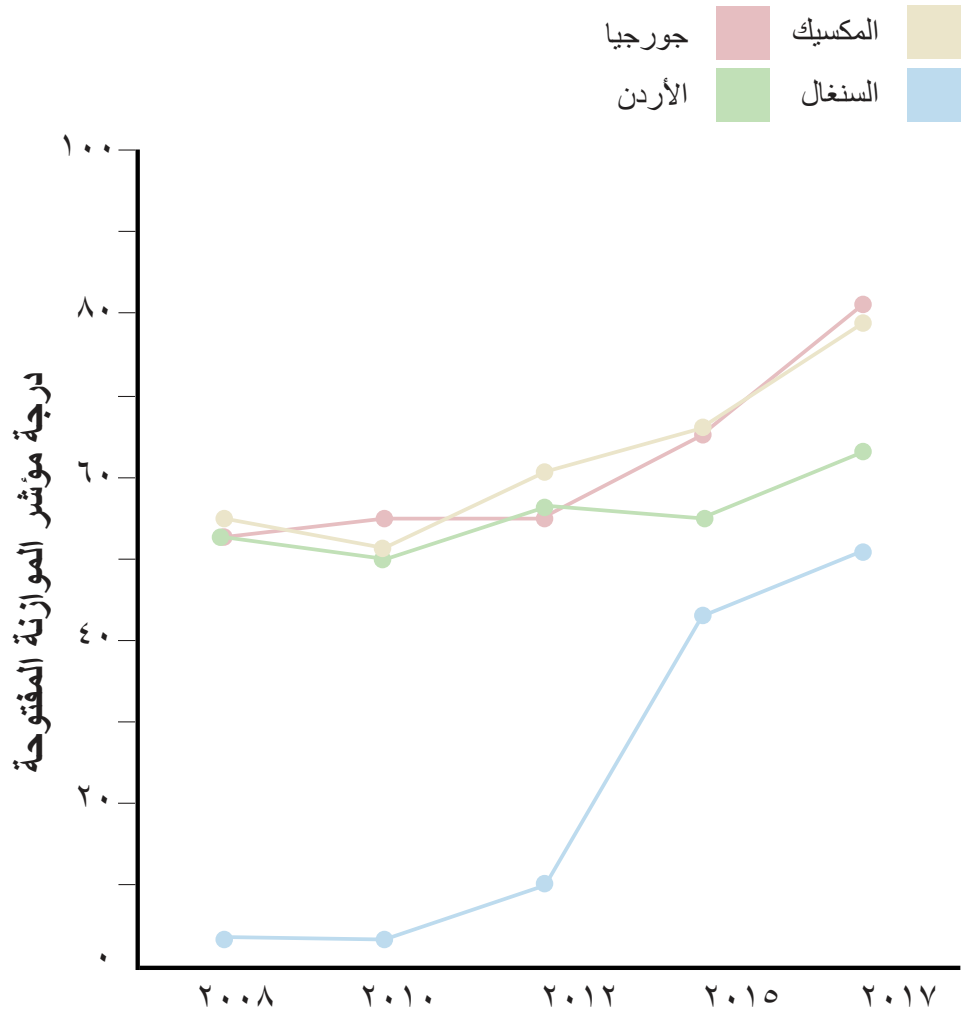
بالرغم من تراجع الشفافية العالمية، إلا أن الخسارة ما زالت أقل بشكل ملحوظ من المكاسب التي تحققت بمرور الوقت والتي تم توضيحها من خلال الجولات السابقة بالمسح. وتعد موازنات الحكومة أكثر شفافية مما كانت عليه منذ عشر سنوات.

قل عدد وثائق الموازنة المتاحة للعامة في هذه الجولة من المسح مقارنةً بعام ٢٠١٥، ولكن وثائق الموازنة المتاحة تحتوي على معلومات أكثر مما كانت عليه في السنوات السابقة. على سبيل المثال، معلومات الديون وسياسات الإيرادات والإنفاق السنوي في بيانات ما قبل الموازنة متاحة في ٢٠١٧ أكثر من ٢٠١٥. وتمت أيضًا إتاحة المزيد من المعلومات في مقترحات الموازنة للسلطة التنفيذية في ٢٠١٧ في الموضوعات الأساسية مثل التحويلات إلى الشركات الحكومية والنفقات للفقراء.

وأخيرًا، لم تشهد كل الدول تراجعًا في الشفافية في مسح ٢٠١٧. من بين الدول التي تحسنت في هذه الجولة، شهدت أربع دول — في مناطق مختلفة من العالم - مكاسب ملحوظة في الشفافية خلال السنوات العشر الماضية.

- جورجيا: ارتفعت درجات مؤشر الموازنة المفتوحة من ٥٣ في ٢٠٠٨ إلى ٨٢ في ٢٠١٧.
- الأردن: ارتفعت درجات مؤشر الموازنة المفتوحة من ٥٣ في ٢٠٠٨ إلى ٦٣ في ٢٠١٧.
- المكسيك: ارتفعت درجات مؤشر الموازنة المفتوحة من ٥٥ في ٢٠٠٨ إلى ٧٩ في ٢٠١٧.
- السنغال: ارتفعت درجات مؤشر الموازنة المفتوحة من ٣ في ٢٠٠٨ إلى ٥١ في ٢٠١٧.

الشكل ٣. درجة مؤشر الموازنة المفتوحة، ٢٠٠٨ - ٢٠١٧



أظهرت هذه الدول الأربع أن أي حكومة يمكنها عمل التحسينات الملحوظة في شفافية الموازنة. ولذلك، سواء كانت الدولة معتمدة على إيرادات الهيدروكربون، مثل المكسيك أو لديها متوسط دخل منخفض، مثل السنغال، أو تقع في منطقة تتسم بالأنظمة المغلقة، مثل الأردن في الشرق الأوسط، أو حديثة العهد بالديمقراطية، مثل جورجيا، مازال بإمكانها تحقيق المكاسب المذهلة في الشفافية. وهذه المكاسب هي نتيجة الجهود المبذولة من قبل أبطال في الحكومة وأفراد ومواطنين من المجتمع المدني نشطين ومشاركين والإعلام الواعي وحوافز من الجهات المانحة والقطاع الخاص.

## التوصيات

هناك وسائل قليلة بسيطة تمكن الحكومات من جعل أنظمة الموازنة الخاصة بها أكثر شفافية ومشاركة وتوفير الرقابة الفعالة لزيادة المصداقية العامة.

- نشر جميع وثائق الموازنة عبر الإنترنت في وقت مناسب. في ٧٥ دولة، تقوم الحكومات بنشر على الأقل وثيقة واحدة عبر الإنترنت ولكن تقوم بإنتاج على الأقل وثيقة واحدة إضافية لا تنشرها عبر الإنترنت. يمكن للدول زيادة الشفافية من خلال خطوة بسيطة وهي نشر جميع الوثائق عبر الإنترنت في وقت مناسب. وتكون هذه المكاسب حقيقية إذا وازبت الحكومة على هذه الممارسات ونشرت معلومات الموازنة باستمرار من دورة موازنة إلى أخرى.
- تأسيس أو تقوية الأجهزة الرقابية. يمكن تقوية رقابة السلطة التشريعية أثناء تكوين وتنفيذ الموازنة. ينبغي على الدول أن تزيد من قدرات أجهزة الرقابة العليا والأجهزة الرقابية الأخرى لتنفيذ المهام الخاصة بها. تفكر الحكومة في إعداد مؤسسات مالية مستقلة لضمان موازنة مستنيرة.
- توسعة نطاق فرص المشاركة وجعل هذه الفرص شاملة. ينبغي أن تصل فروع السلطة التنفيذية إلى المجموعات السكانية المحرومة أو المهمشة لتشجيع المشاركة في عملية الموازنة وتطوير مجتمع أكثر إنصافاً.

## المنهجية

يستخدم مسح الموازنة المفتوحة معايير مقبولة دولياً وضعتها منظمات متعددة الأطراف من مصادر، مثل صندوق النقد الدولي (IMF)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI) والمبادرة العالمية للشفافية المالية (GIFT).

المسح عبارة عن أداة بحثية معتمدة على الحقائق تهدف إلى تقييم ما يحدث في الممارسة العملية من خلال الظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة. استغرقت العملية الكاملة تقريباً ١٨ شهراً في الفترة ما بين أغسطس ٢٠١٦ وحتى يناير ٢٠١٨ واشترك فيها قرابة ٣٠٠ خبير من ١١٥ دولة. يعمل مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ على تقييم الأحداث أو الأنشطة أو التطورات التي حدثت أو التي كان من المفترض أن تحدث حتى ٣١ ديسمبر ٢٠١٦ فقط. بالنسبة لمسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧، تمت مراجعة تعريف إتاحة الوثائق للعامة بحيث تعد الوثائق المتاحة عبر الإنترنت فقط أنه تم نشرها وتقوية وتحديث المساءلة الفردية عن مشاركة العامة والرقابة على الموازنة. ويمكن الاطلاع على مناقشة هذه التغييرات في التقرير العالمي لمسح الموازنة المفتوحة ([www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org)).

وغالباً ما يتم دعم الردود على المسح من خلال الاستشهادات والتعليقات. وقد يتضمن هذا الإشارة إلى الوثيقة العامة، أو البيان الرسمي من قبل الحكومة، أو تعليقات من المقابلة المباشرة مع مسؤول حكومي أو أي أطراف تمتلك المعلومات.

ويتم تجميع المسح من استبيان يتم إكماله لكل دولة من خلال خبراء موازنة مستقلين لا تربطهم أي صلة بالحكومة القومية.

وبعد ذلك، تتم مراجعة مسودة الاستبيان الخاص بكل دولة من الدول بشكل مستقل من خلال خبير مجهول الهوية لا تربطه كذلك أي صلة بالحكومة. وعلاوة على ذلك، تقوم شراكة الموازنة الدولية بتوجيه الدعوة إلى الحكومات المحلية للتعليق على نتائج مسودة المسح والنظر في هذه التعليقات قبل الخلوص إلى النتيجة النهائية للمسح.

وقد أجاب الباحثون على التعليقات من المراجعين النظراء ومن الحكومات، إذا أمكن، وكانت شراكة الموازنة الدولية IBP هي الحكم في أي إجابات متعارضة لضمان الاتساق بين الدول في اختيار الإجابات.