

شكر وتقدير

تتقدم منظمة شراكة الموازنة الدولية بخالص الشكر لزملائنا في 94 من المؤسسات البحثية ومنظمات المجتمع المدني حول العالم الذين يمثل عملهم أساس مسح الموازنة المفتوحة.

ونقدر بشدة تفانيهم، ومثابرتهم، وخبرتهم بالإضافة إلى صبرهم على استفساراتنا المتعددة خلال عملية مطولة من الفحص والتحرير.

إن مسح الموازنة المفتوحة مستوحى من شركائنا وعملهم. ونأمل أن يساهم المسح بدوره في زيادة أثر مبادراتهم وفي تعزيز شفافية الموازنة في أنحاء العالم. ونتقدم أيضاً بخالص الشكر للمراجعين الكثرين الذين أسهمت مداخلاتهم بشكل كبير في جودة هذا التقرير، وهم: ديببي بدلندر، وتشارلز جريفين، وزملاء منظمة شراكة الموازنة الدولية ألبرت فان زيل، وديلان مكالا، وإلينا موندو، وجاري هاوس، وجيسون لاكين، وخوان بابلو جيريرو، وباولو دي رينزيو.

هذا المشروع هو نتاج عمل فريق العمل بمنظمة شراكة الموازنة الدولية. ترأس فيفك رامكومار عملية جمع البيانات ومراجعتها. وعمل فيفك بشكل وثيق مع كل من كارولين بواربير، وإلينا موندو، وحاريكا مسعود، موريس نسابيماننا، ومايكل كاسترو، والذين عملوا لساعات عديدة في العمل مع الشركاء من الباحثين والمراجعين حول العالم لضمان جودة البيانات. كما عمل كل من جان سيفرت، وجورجي روميرو، وماركو توميكيك، ولورا مالاغوفيتش، وأورا-أورن بوتشاروين، وروث كارليتز بدأب شديد.

كتب هذا التقرير كل من فيفك رامكومار وإيزاك شابيرو، وراجعه ديلان مكالا. وقد تم تقديم المساعدة القيمة من قبل الزملاء في منظمة شراكة الموازنة الدولية كارولين بواربير، وإلينا موندو، وحاريكا مسعود، ومايكل كاسترو، وسريجانا باتاراي.

وفي الختام نتقدم بخالص الشكر والعرفان لوزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة، ومعهد المجتمع المفتوح، ومؤسسة فورد، ومؤسسة ويليام فلورا هيولت، والذين قدموا الدعم المالي لهذا الجهد.

وارين كرافشيك
مدير المشروع

الدراسة المسحية للموازنة المفتوحة لعام 2010 ملخص تنفيذي

على مدار العقد الماضي، أدت العديد من المستجدات إلى تزايد التأكيد في أنحاء العالم على إيجاد نظم للموازنات المفتوحة.

- أكد المواطنون بشكل متزايد على ضرورة إعلامهم بشأن كيفية استخدام حكوماتهم للمال العام، والموارد الأخرى في بلدانهم.
- خلص الخبراء بشكل متزايد إلى أن إضفاء الشفافية على الموازنة، وبناء ضوابط وتوازنات مناسبة في عملية إعداد الموازنة يمكن أن تعزز مصداقية قرارات السياسات وتحديد الأولويات فيها، والحد من الإهدار في الإنفاق والفساد، وكذلك تسهيل الدخول إلى الأسواق المالية العالمية.
- أصبحت شفافية الموازنة أساسية في عدد من مجالات التنمية الدولية تتنوع بين تمويل الحد من تغير المناخ إلى الأعمال التي تتم على مستوى الدولة للوفاء بالتزامات التنمية الدولية مثل الأهداف الإنمائية للألفية، وكذلك المسؤولية عن إيرادات بيع الموارد الطبيعية، وأيضاً مراجعة مبالغ المساعدات الدولية وكيفية إنفاقها.

ولهذه الأسباب، أعدت منظمة شراكة الموازنة الدولية الدراسة المسحية للموازنة المفتوحة. ويمثل هذا المسح المقياس المستقل والمقارن الوحيد لممارسات الحكومات الخاصة بالموازنة، وقد حاز على رضا خبراء المالية العامة الدوليين من خلال منهجه الدقيق. ويقوم هذا التقرير بتحليل الجولة الثالثة للمسح، والذي توصل إلى أربعة استنتاجات رئيسية.

الاستنتاج الأول: الحالة العامة لشفافية الموازنة ضعيفة، فيمكن اعتبار عدد قليل ومتواضع من البلدان لديها موازنات مفتوحة، في حين يوفر عدد كبير من البلدان معلومات غير كافية بشأن الموازنة إلى حد كبير.

يبلغ متوسط الدرجات على مؤشر الموازنة المفتوحة للبلدان التي شملها المسح في 2010 42 من 100 (أنظر الإطار في الصفحة التالية لتوصيف "مؤشر الموازنة المفتوحة" والجدول في نهاية هذا الموجز لدرجة كل بلد). وعلى وجه التحديد:

- حصل 20 بلد من إجمالي 94 بلد شملها مسح الموازنة المفتوحة 2010 على درجات أعلى من 60، ويمكن تصنيفها على أنها تقدم بيانات موازنة كافية لمواطنيها لتمكينهم من تكوين تحليل شامل وفهم موازنتها الوطنية.
- قدم حوالي ثلث البلدان (33) بعض المعلومات، وحصلت على درجات بين 41-60 على الرغم من أن هذه المعلومات هي أقل بكثير من المطلوب لتكوين فهم واضح للموازنة ومراجعة التنفيذيين.
- في العديد من البلدان (41) تعتبر المعلومات المقدمة غير مناسبة على الإطلاق. ويشمل ذلك 19 بلداً قدمت الحد الأدنى فقط من المعلومات (حصلت على درجات تتراوح بين 20-40) بالإضافة إلى 22 دولة قدمت أقل من ذلك أو لم تقدم معلومات على الإطلاق بشأن الموازنة وحصلت على درجات (20 أو أقل). عدد هذه البلدان 22 وهي: الجزائر، وبوليفيا، وبوركينا فاسو، وكمبوديا، والكاميرون، وتشاد، والصين، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية الدومينيكا، وغينيا الاستوائية، وفيجي، وهندوراس، والعراق، وجمهورية قبرغيزستان، والنيجر، ونيجيريا، ورواندا، وساو توميه وبرينسيب، والسنغال، والمملكة العربية السعودية، والسودان، وفيتنام.
- في 21 من 22 بلد التي تقدم القليل من المعلومات أو لا تقدم معلومات على الإطلاق، لا يتم حتى نشر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية الذي يعد أهم وثائق السياسات الحكومية.¹

¹ بلد آخر، أفغانستان، لا ينشر مشروع الموازنة حصل على 21 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010...

وحتى عند الإعلان عن وثائق الموازنة، غالباً ما تكون هناك معلومات أساسية غير متاحة. وعلى سبيل المثال، تقدم 17 دولة فقط ممن شملهم البحث معلومات شاملة عن الموازنة بشأن السياسات المقترحة للحد من الفقر. في حين لا يقدم 41 بلد أي معلومات عن الأموال الإضافية للموازنة في مقترحات الموازنة التنفيذية مع العلم بأنه، في المتوسط، تمثل الأموال الإضافية للموازنة حوالي 40% من إنفاق الحكومة المركزية في دول المرحلة الانتقالية والدول النامية.

مسح الموازنة المفتوحة ومؤشر الموازنة المفتوحة

يقيم مسح الموازنة المفتوحة الذي تنفذه منظمة شراكة الموازنة الدولية مدى توافر وثائق الموازنة الثمانية الأساسية في كل بلد، بالإضافة إلى مدى شمولية البيانات الموجودة بكل من هذه الوثائق. كما يبحث المسح أيضاً مدى الإشراف الفعال الذي تقوم به السلطة التشريعية، والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، بالإضافة إلى الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عمليات صنع القرار الخاصة بالموازنة الوطنية.

تستخدم درجات أي مجموعة فرعية بعينها من أسئلة مسح الموازنة المفتوحة في تجميع الدرجات والتصنيفات المستهدفة عن الشفافية في كل بلد يتم فيها المسح. وتشكل هذه الدرجات ما يسمى "مؤشر الموازنة المفتوحة".

لا يعتمد مسح الموازنة المفتوحة على تسجيل الإنطباعات أو استطلاع وإنما يستخدم المسح معايير متفق عليها دولياً لتقييم الشفافية والمساءلة في موازنة كل بلد. يتكون المسح من استبيان لكل بلد أعده خبراء مستقلون في الموازنة لا ينتمون إلى الحكومات الوطنية. ثم تتم مراجعة استبيان كل دولة على حدة عن طريق خبيرين غير معلومين بالنسبة للباحث الأول، وأيضاً لا ينتمون إلى الحكومة.

تستخدم الدرجات المخصصة لأسئلة بعينها بشأن استبيان الموازنة المفتوحة لجمع الدرجات الموضوعية وترتيبات الشفافية النسبية لكل بلد. تمثل هذه الدرجات مؤشر الموازنة المفتوحة.

وتشترك البلدان ذات الأداء الضعيف على مؤشر الموازنة المفتوحة في بعض الخصائص – مثل انخفاض مستويات الدخل، وانخفاض مستويات الديمقراطية، والموقع الجغرافي (إذا كانت في أفريقيا والشرق الأوسط)، والاعتماد على المعونات والعوائد من بيع المواد الهيدروكربونية. إلا أن هذه السمات ليست بالضرورة محدداً لشفافية الموازنة. ويمكن للبلدان التي تتوافر لديها الرغبة السياسية في أن تزيد معدلات الشفافية بها أن تحقق تحسينات ملموسة بشكل سريع نسبياً.

الاستنتاج الثاني: تزايد الاتجاه العام نحو الموازنات. تحسن شفافية الموازنة بشكل ملحوظ خاصة بين البلاد التي قدمت معلومات قليلة في الماضي.

سجلت سلسلة المسوح التي تم تنفيذها للأعوام (2006، و2008، و2010) تحسينات كبيرة، وأحياناً جذرية في ممارسات شفافية الموازنة على مدى السنوات الأربع الماضية. وعندما تم بحث 40 بلداً لها بيانات مقارنة لأعوام 2006، و2008، و2010، أصبح متوسط درجة مؤشر الموازنة المفتوحة من 47 في عام 2006 إلى 56 في مسح عام 2010 بزيادة بنحو الخمس في فترة وجيزة نسبياً.

وبشكل خاص، هناك تقدم ملحوظ في العديد من الدول ذات الأداء السيئ بالنسبة لمؤشر الموازنة المفتوحة سابقاً، والتي تعرف بشكل عام بصراعها مع الفقر وعدم الاستقرار. كما ارتفع متوسط مؤشر الموازنة المفتوحة للبلدان الأربعة عشر الأسوأ أداءً على المؤشر في عام 2006 (والتي تتوافر لها بيانات مقارنة) من 25 إلى 40 في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010. وتشمل الدول ذات التحسن الملحوظ كل من مصر، ومنغوليا، وأوغندا. كما أن هناك تحسينات مماثلة في بعض الدول التي تم تقييمها

للمرة الأولى في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، وتشمل أفغانستان، وليبيريا، واليمن. ويوضح الشكل أدناه قائمة بكل الدول التي زادت درجاتها في المؤشر بأكثر من 10 نقاط.

توضيح التغييرات الملحوظة في درجات مؤشر الموازنة المفتوحة حدوث تحسينات

2010	2008	2006	البلد
21	8	غير منطبق	أفغانستان
26	4	5	أنجولا
56	56	40	الأرجنتين
43	37	30	أذربيجان
57	59	42	كرواتيا
49	43	19	مصر
55	53	34	جورجيا
54	50	42	غانا
67	60	53	الهند
40	3	غير منطبق	ليبيريا
47	28	غير منطبق	ملاوي
60	36	18	منغوليا
83	80	72	النرويج
60	58	47	روسيا
11	1	غير منطبق	رواندا
67	64	47	سريلانكا
57	43	42	تركيا
55	51	32	أوغندا
14	10	3	فيتنام
25	10	غير منطبق	اليمن

حققت بعض هذه الحكومات - خاصة تلك التي حصلت على درجات ضعيفة للغاية في الجولات السابقة لمؤشر الموازنة المفتوحة - هذه التطورات عن طريق خطوة أساسية وغير مكلفة: حيث بدأت في إتاحة وثائق الموازنة على مواقعها الإلكترونية، تلك الوثائق التي كانت تعدها في السابق إلا أنها كانت تتاح فقط للاستخدام الحكومي الداخلي أو للمانحين. وفي العديد من الحالات، بدأت هذه الحكومات في نشر مقترحات الموازنة المقدمة من الجهة التنفيذية. فعلى سبيل المثال، نشرت حكومتنا ليبيريا، واليمن مشروعاتهما للموازنة للمرة الأولى في عام 2009. كما حققت حكومات أخرى، والتي لم تحصل على درجات منخفضة للغاية في الجولات السابقة لمؤشر الموازنة المفتوحة تحسينات عن طريق زيادة شمول تقارير الموازنة المعلنة وخاصة مشروع الموازنة التنفيذي.

ويشير بحث منظمة شراكة الموازنة الدولية المبدئي عن سبب حدوث هذه التغييرات إلى مجموعة من العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة شفافية الموازنة، وتشمل:

- تغيير مسؤولي الحكومة بعد انتخابات تنتج عنها حكومة جديدة أو تعيين مسئول جديد يلتزم بالمزيد من الشفافية؛
- حدوث ضغط داخل البلد من منظمات المجتمع المدني والجهات التشريعية؛
- ممارسة ضغط خارجي من المانحين ومن مبادرات بعينها مثل المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومؤشر الموازنة المفتوحة؛

• المساعدة الفنية المقدمة للبلدان.

ولا ينبغي اعتبار هذه المكاسب التي تم الفوز بها بصعوبة بالنسبة لشفافية الموازنة من المسلمات. فقد توصل المسح أيضاً إلى أنه بالنسبة لكل من وثائق الموازنة الثمانية الأساسية، اتجهت بعض البلدان الاتجاه الخاطئ – أي أنها إما توقفت عن نشر هذه الوثائق أو بدأت في تقديم معلومات أقل في الوثائق المنشورة عن السنوات السابقة. فعلى سبيل المثال، توقفت دولة فيجي عن نشر بيان ما قبل الموازنة، وتقرير نهاية السنة، وتقرير تدقيق الحسابات. ولم يتمكن باحث مؤشر الموازنة المفتوحة من الحصول على مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية في النيجر، في حين كان بإمكان باحث المؤشر في الجولات السابقة الحصول على نسخة مطبوعة من هذه الوثيقة من الحكومة.

الاستنتاج الثالث: مشاركة مؤسسات تدقيق الحسابات والجهات التشريعية في إعداد الموازنة ضعيف بشكل عام، ويرتبط إلى حد كبير بنقص المعلومات الخاصة بالموازنة.

توصل مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010 إلى أن الرقابة على الموازنة ضعيفة في عدد كبير من البلدان التي تم تقييمها. وغالباً لا تتوفر لدى الهيئات التشريعية في مثل هذه الدول القوة المناسبة لتعديل الموازنة التي أعدتها السلطة التنفيذية، ولا يتم إعطاؤها الوقت الكافي لتقييم مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية بشكل شامل قبل الموافقة عليه ليصبح قانوناً. وفي 27 دولة فقط، يتمتع المشرعون بقوة غير محدودة لتعديل الموازنة المقدمة لهم. وفي 22 دولة، يتم تقديم مشروع الموازنة من السلطة التنفيذية إلى المشرعين بأقل من ستة أسابيع قبل بداية سنة الموازنة. وبالنسبة لتنفيذ الموازنة في 52 دولة، لا تتمتع الهيئات التشريعية بالقوة التي تمكنها من منع السلطة التنفيذية من نقل الأموال بين الوحدات الإدارية المختلفة متجاهلة النوايا التشريعية تماماً.

وقد توصل المسح إلى أن مؤسسات تدقيق الحسابات العليا لديها بعض الاستقلالية بشكل عام والتي هي مطلوبة لممارسة دور مفيد في عملية إعداد الموازنة. إلا أنه لا يزال ينقص الكثير منها الاستقلالية الكاملة المرغوبة من السلطة التنفيذية. وأفاد نصفها أنها ليست لديها الموارد الكافية لتنفيذ مهامها المحاسبية بشكل فعال. كما أن مسح 2010 كشف أن القوة العامة لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا ضئيلة نسبياً. وفيما بين 94 دولة يشملها مسح 2010، كان متوسط درجة الأسئلة التي تقيم قوة مؤسسات تدقيق الحسابات العليا 49 من 100 فقط بارتفاع ضئيل عن عام 2008.

وتجدر الإشارة إلى العلاقة الوثيقة بين درجة البلد على مؤشر الموازنة المفتوحة وملائمة مؤسساتها الرقابية. فالدول ذات الأداء الجيد في مؤشر الموازنة المفتوحة تتمتع بالهيئات التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا الأقوى، بينما تعاني الدول ذات الأداء المتواضع بطبيعة الحال من ضعف المؤسسات الرقابية. وتلك العلاقة متوقعة حيث أن الحكومات ملتزمة بالكشف عن معلومات كثيرة عن ميزانياتها ستكون أيضاً ملتزمة في الغالب بوجود مؤسسات رقابية قوية لديها، وكذلك لأن المؤسسات الرقابية القوية غالباً ما تطالب السلطة التنفيذية بالمزيد من المعلومات.

الاستنتاج الرابع: هناك خطوات عديدة وبسيطة للأفصاح عن الموازنات تفشل الحكومات في اتخاذها. ويمكن اتخاذ هذه الخطوات عن طريق السلطة التنفيذية، والهيئات التشريعية، ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا على حد سواء.

في جوانب بعينها، يمكن أن يكون تحسين نظام الموازنة في بلد ما مهمة معقدة وتقنية. وقد تتطلب وضع نظم بيانات جديدة أو إعداد تقارير جديدة يكون نقص الخبرة الفنية عائقاً فيها. إلا أن المسح كشف عن أن الموازنات في أنحاء العالم يمكن أن تكون مفتوحة بشكل كبير إذا بدأت الدول ببعض الإجراءات البسيطة نسبياً.

من الملحوظ أن الحكومات تعد عدد كبير وغير متوقع من الوثائق للأغراض الداخلية أو لمانحيها ولكن دون أن تنشرها. ومن بين وثائق الموازنة التي فشلت الحكومات في نشرها في الدول التي شملها المسح، هناك 42% من تلك الوثائق تم أعدادها بالفعل إلا أنها استخدمت في أغراض داخلية فقط.

إن الاختلافات بين الدول التي تقع في شرائح مختلفة على مؤشر الموازنة المفتوحة خاصة بالنسبة لنشر الوثائق التي تقوم بإعدادها كبيرة للغاية. وبشكل حاسم، تنشر الدول ذات الدرجات العالية (درجات على المؤشر بين 81 و100) 100% من الوثائق التي تعدها بينما لا تنشر الدول ذات الدرجات الأسوأ (بين صفر و20 على المؤشر) غالبية وثائق الموازنة التي تقوم بإعدادها فعلاً.

لا تستخدم مؤسسات تدقيق الحسابات العليا والهيئات التشريعية سلطاتها القانونية المتاحة لها بشكل كامل، فعادة ما تكون درجتها في مؤشر الموازنة المفتوحة التي تقيم مدى شمولية تقارير المحاسبة المنشورة أقل بكثير من الدرجات التي تحصل عليها في أسئلة تقييم استقلاليتها. ويوضح ذلك أنه على الرغم من حدودها المؤسسية، يمكن لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا أن تنشر معلومات أكثر في تقارير تدقيق الحسابات. ويمكن لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا أيضاً أن تفعل المزيد لإشراك الجمهور، فعلى سبيل المثال، من خلال إنشاء خط ساخن للإبلاغ عن الغش أو آليات أخرى لتشجيع الاقتراحات التي من شأنها أن تستخدم في تحديد خططهم لتدقيق الحسابات.

تقدم الهيئات التشريعية في 26 دولة فقط فرصاً رسمية للجمهور لعرض وجهات نظره خلال مناقشات الموازنة. والأكثر إثارة للقلق أنه في 35 دولة فإن جميع المناقشات بشأن الموازنة بين الهيئات التشريعية والسلطة التنفيذية بما في ذلك جلسات الاستماع مغلقة أمام الجمهور بشكل كامل (بما في ذلك وسائل الإعلام) وليس هناك أي بيان علني لاحق بشأن هذه الاجتماعات. وبعبارة أخرى، دائماً ما تتبع الهيئات التشريعية نفسها ممارسات لا تمكن الجمهور من المعرفة والمشاركة، هذا على الرغم من أن معظم الهيئات التشريعية يمكنها القيام بالكثير من منطلق قوتها القانونية لتعزيز المشاركة مثل عقد جلسات استماع علنية.

التوصيات

يمكن الإطلاع على التوصيات المحددة لكل دولة على حدة في التقارير المنفصلة عن كل دولة. وهذه هي التوصيات العامة لمنظمة شراكة الموازنة الدولية.

1. يجب على الدول الإعلان عن جميع وثائق الموازنة الثمائية التي تعدها: لن تتطلب هذه الخطوة البسيطة تقريباً أي جهد أو تكلفة إضافية من قبل الحكومات المعنية، إلا أنها ستحسن شفافية الموازنات في أنحاء عديدة حول العالم، خاصة في الدول ذات الدرجات المنخفضة على المؤشر حيث لا يتم الإعلان عن غالبية وثائق الموازنة التي يتم إعدادها.

2. يجب إتاحة وثائق الموازنة بالمجان على نطاق واسع وبشكل منتظم: من السهل نسبياً إتاحة وثائق الموازنة على نطاق واسع بالمجان إذا قامت الحكومات بمجرد نشرها على مواقعها الإلكترونية. كما أن الحكومات التي بدأت بالفعل في نشر المعلومات على مواقعها الإلكترونية يجب أن تستخدم طرقاً سهلة للتحميل وأن تعد نظاماً أرشيفي لتقارير الموازنة من الأعوام السابقة. كما ينبغي على الدول أيضاً إتاحة نسخ مطبوعة من وثائق الموازنة في المكتبات الوطنية والمحلية وفي مكاتب الاستعلامات الموجودة في مكاتب الحكومة بالإضافة إلى نشر وثائق الموازنة يجب أن يكون في الوقت الملائم. فعلى سبيل المثال، يجب نشر مشروع الموازنة التنفيذي قبل تاريخ الموافقة على الموازنة بوقت كاف حتى تتسنى المراجعة والمناقشة المناسبة، ويجب نشر تقارير نهاية العام وتقارير المحاسبة في خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية لضمان أقصى درجات الملائمة.

3. يجب على الدول ذات الأداء الضعيف على مؤشر الموازنة المفتوحة العمل على الوفاء بالمعايير الدنيا المحددة: يوصي المشروع كحد أدنى أن تنشر الدول التي لا تقدم حالياً أية معلومات بشأن الموازنة أو تقدم معلومات قليلة عن مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية، والموازنة المقررة، وتقارير تدقيق الحسابات. كما توصي المنظمة بأن تبدأ الهيئات التشريعية في هذه البلاد في تنظيم جلسات استماع علنية بخصوص الموازنة وذلك قبيل اعتماد الموازنة. وتعد ممارسات شفافية الموازنة في هذه الدول هي الاهتمام الأكبر للمنظمة، وسوف نقوم برقابة التطورات في ممارسات إعداد الموازنة على مدى العامين القادمين، والإخطار بمدى تقدمها حتى قبل إصدار مؤشر الموازنة المفتوحة المقبل.

4. يجب على الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات أو بعض المعلومات تحسين أدائها في ثلاثة تقارير أساسية: يتعين على الدول التي تتراوح درجاتها على المؤشر بين 21-60 وعددها 52 دولة زيادة شمولية مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية، والذي على الرغم من نشره بشكل شبه دائم، تنقصه معلومات أساسية. فيجب على هذه الدول تحسين شمولية تقارير تدقيق الحسابات، وكذلك التحقق من نشرها (لا ينشر ثلث هذه الدول تقارير تدقيق الحسابات في الوقت الحالي). كما ينبغي عليها أيضاً أن تبدأ في إعداد ونشر عروض نصف سنوية والتي عادة لا تنشرها دول هذه الشريحة.

5. ينبغي أن تلتزم الدول بمبادئ الرقابة والمشاركة في عملية إعداد الموازنة. كما يجب دعم سلطة مؤسسات الرقابة على الموازنة واستقلاليتها وقدرتها. كما يجب السماح بإبداء الجمهور لرأيه كضوابط وتوازنات تكميلية: ينبغي أن تتوفر لدى الهيئات التشريعية صلاحية التعديل والوقت الكافي لمراجعة الموازنة، وكذلك السلطة اللازمة لإعمال تغييرات في الموازنة عند إقرارها، كما يجب أن تكون مؤسسات تدقيق الحسابات العليا مستقلة، ويتوفر لها الصلاحية، والقدرة، والموارد الملائمة للقيام بمسئولياتها الرقابية. ولتعزيز المشاركة الفعالة للجماهير، ينبغي على الهيئة التشريعية عقد جلسات استماع علنية مفتوحة في كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة، ويجب أن تسمح للمجتمع المدني بإبداء الرأي. وبشكل مماثل، يجب إتاحة الفرص للجمهور للمشاركة بشكل مباشر مع مؤسسات تدقيق الحسابات العليا في مرحلة تقييم الموازنة. وهناك العديد من الآليات مثل "الخطوط الساخنة للإبلاغ عن الغش" لتفعيل هذه المشاركة.

6. يجب أن يشجع المانحون الدول المعتمدة على المساعدات ودعمها لتحسين الشفافية: يجب أن يعمل المانحون بقوة على تشجيع الدول المعتمدة على المساعدات ودعمها لتعزيز الشفافية في الدول التي تمنحها مساعدات، وذلك عن طريق تقديم حوافز للدول التي تظهر ممارسات شفافية أفضل في الموازنة. كما يجب أن يتأكد المانحون من أن تنعكس المساعدات العامة التي يقدمونها في وثائق موازنات الدول ذات الصلة بشكل مناسب، وأن يقدم المانحون أنفسهم معلومات كاملة يسهل الحصول عليها عن أي مساعدات يقدمونها للمشروعات. كما يمكن للمانحين أيضاً تقديم الدعم الفني لزيادة قدرة المؤسسات الرقابية (الهيئات التشريعية، ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا، والمجتمع المدني، والإعلام، إلخ) وذلك للضغط على السلطات التنفيذية لزيادة الشفافية والمحاسبية في الموازنة.

7. يجب تأسيس حركة للأعراف الدولية بشأن شفافية الموازنة: تشكل حالة شفافية الموازنة المقفلة التي سجلتها الجولات المتعاقبة من مسح الموازنة المفتوحة والمدعومة بالأدلة على إمكانية تحقيق التقدم، دعوة ضرورية لحملة قوية من جانب المجتمع الدولي من أجل وضع أعراف عالمية بشأن شفافية الموازنة. وينبغي مشاركة الهيئات التشريعية، ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا، والحكومات (خاصة الملتزمة بشفافية الموازنة)، والمانحين، والجمعيات الأكاديمية العاملة في إدارة المال العام، وكذلك منظمات المجتمع المدني. يمكن لأعراف الشفافية تقنين مبادئ وتوجيهات متفق عليها على نطاق واسع بشأن التصرفات المناسبة للحكومة بشأن الشفافية والمشاركة في عملية إعداد الموازنة. والأهم أن مثل هذه الأعراف ستؤكد على انضمام الدول بشكل علني وعالمي حيث أنه سيتعين على الحكومات الالتزام بالموافقة على المبادئ المنصوص عليها في تلك الأعراف.

وبشكل إجمالي، سيكون التقدم في التوصيات المبينة أعلاه متسقاً مع حق الجمهور في معرفة أولويات حكوماتهم، وسيحسن تجميع وإنفاق المال العام.

ملحوظة عن جدول التصنيفات في الصفحة التالية:

* تم تقريب جميع درجات مؤشر الموازنة المفتوحة لأقرب رقم صحيح، ويمكن ألا يعكس هذا الرقم في حالات الدول التي حصلت على درجة أعلى قليلاً من الصفر، أن هذه الدول تقدم بعض، وإلا أن القليل جداً من معلومات الموازنة. هذه هي الحالة بالنسبة لتشاد والعراق حيث حصل كل منهما على 0.4 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010.

درجات مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010

47	كوستاريكا	92	جنوب أفريقيا
45	نيبال	90	نيوزلندا
45	تنزانيا	87	المملكة المتحدة
44	البوسنة والهرسك	87	فرنسا
43	أذربيجان	83	النرويج
42	تايلاند	83	السويد
40	ليبيريا	82	الولايات المتحدة
39	ماليزيا	72	تشيلي
38	باكستان	71	البرازيل
38	كازاخستان	71	كوريا الجنوبية
37	السلفادور	70	سلوفينيا
37	نيكاراجوا	68	ألمانيا
36	زامبيا	67	سريلانكا
35	مالي	67	الهند
34	تيمور لستيه	65	بيرو
34	فنزويلا	64	بولندا
33	ألبانيا	63	أسبانيا
33	ترينيداد وتوباغو	62	جمهورية التشيك
32	لبنان	62	أوكرانيا
31	الإكوادور	61	كولومبيا
28	موزمبيق	60	روسيا
28	المغرب	60	منغوليا
26	أنجولا	59	رومانيا
25	اليمن	58	إيطاليا
21	أفغانستان	58	البرتغال
18	نيجيريا	57	بابوا نيو غينيا
15	جمهورية قرقيزيا	57	كرواتيا
15	كمبوديا	57	سلوفاكيا
14	جمهورية الدومينيكان	57	تركيا
14	فيتنام	56	الأرجنتين
13	بوليفيا	56	بلغاريا
13	الصين	55	أوغندا
11	هندوراس	55	الفلبين
11	رواندا	55	جورجيا
8	السودان	54	غانا
6	جمهورية الكونغو الديمقراطية	54	صربيا
5	بوركينافاسو	53	ناميبيا
3	النيجر	52	المكسيك
3	السنغال	51	بتسوانا
2	الكاميرون	51	إندونيسيا
1	المملكة العربية السعودية	50	الأردن
1	الجزائر	50	جواتيمالا

0	تشاد*
0	العراق*
0	غينيا الاستوائية
0	فيجي
0	ساو توميه وبرينسيب

49	كينيا
49	مصر
49	مقدونيا
48	بنجلاديش
47	ملاوي

الفصل الأول: المقدمة والمنهجية

أهمية الموازنات المفتوحة

منذ عدة أعوام، انزعج خيما رام، وهو شاب من الريف الهندي من عدم جودة القمح المتداول في متاجر الأغذية التي تديرها الحكومة في بلدته في ظل نظام التوزيع الشعبي. وانتابه الشك في وجود فساد في هذه المتاجر التي تبيع مستلزمات الطعام للفقراء بأسعار مدعومة. وبعد تجاهل المسؤولين عن هذه المتاجر لشكاوى المجتمع المحلي، قرر خيما رام التحري عن ذلك وقاده ذلك إلى تحليل التقارير التي أعدها محاسبو الحكومة الإقليمية عن هذه المتاجر. وتأكدت شكوك خيما رام من خلال تقارير تدقيق الحسابات، والتي رصدت الكثير من التجاوزات في عمل هذه المتاجر وأوصت باتخاذ إجراءات ضد المسؤولين عن إدارتها. وعلى الرغم من هذه الاستنتاجات، لم تتخذ الحكومة أي إجراء، فقام خيما رام بالإعلان عن نتائج تقارير تدقيق الحسابات، وأيضاً عن معلومات بشأن تجاوزات أخرى كان قد اكتشفها. وأدى النداء الشعبي الناتج عن ذلك إلى اتخاذ الإدارة الإقليمية إجراءات ضد المسؤولين حيث تم إيقاف المسؤولين عن العديد من تلك المتاجر عن العمل.

في عام 2008، قامت فوندار، وهي منظمة للمجتمع المدني في المكسيك بالتعاون مع منظمات أخرى بإطلاق قاعدة بيانات إلكترونية عن أوجه دعم المزارع في المكسيك لتكون هذه القاعدة وسيلة سهلة وسريعة للحصول على البيانات الحكومية بشأن "من يحصل على ماذا" من برامج الدولة للدعم الزراعي. وقامت قاعدة البيانات هذه بإلقاء الضوء على مشكلة هامة، وهي الطريقة التي يتم بها توزيع الأموال. ففي حين تدعي العديد من برامج دعم المزارع أنها تستهدف المزارعين الأكثر احتياجاً، فإن مجموعة صغيرة من المزارعين الأثرياء تستحوذ في الواقع على الغالبية العظمى من أموال الدعم مع مرور الوقت (حصل أول 10% من المستفيدين - وغالبيتهم من المزارعين الأغنياء - على أكثر من 50% من الأموال). وتمكنت فوندار، من خلال هذا الدليل، من إثارة هذه القضايا وإثارة مناقشة عامة بشأن سياسة دعم المزارع في وقت كانت أزمة الطعام العالمية تطرح الأسئلة بشأنها بالفعل. واستجابةً لهذه المناقشة الجماهيرية بشأن برنامجها للدعم، نفذت الحكومة المكسيكية إصلاحات هامة لتحديد المدفوعات الفردية، وزيادة ما يقدم للمزارعين الصغار. كما تم سؤال المسؤولين العموميين عن عمل البرنامج بشكل رسمي أمام البرلمان المكسيكي، وأقيل العديد منهم من منصبه. وبدأت الحكومة أيضاً في تنفيذ تدابير تهدف لاستعادة السيطرة على توزيع هذه الأموال لضمان وصول أموال هذا البرنامج للمستفيدين المستهدفين.²

وتوضح هذه الأمثلة من الهند والمكسيك كيف أن الجمهور والمجتمع المدني بإمكانهم استخدام المعلومات التي تنتجها ممارسات الموازنة المفتوحة في تحسين تقديم الخدمات العامة، وكيفية إدارة الموارد العامة. فالحصول على المعلومات يمكن أن يكون أمراً حاسماً خاصة بالنسبة للمجتمعات الفقيرة والمحرومة. وعادة ما تعتمد هذه المجتمعات على الحكومة للحصول على الخدمات، إلا أنه دائماً ما لا يتم الإصغاء إلى آرائهم من جانب من هم في السلطة.

كما أن هذه الأمثلة توضح أن الشفافية والمشاركة الشعبية هما حجر الزاوية لحكومة فعالة وقابلة للمساءلة. وبدون الحصول على المعلومات، لا يمكن للمشرعين، ومدققو الحسابات، ومنظمات المجتمع المدني، والإعلام، والجمهور على نطاق واسع المشاركة بفعالية في صنع القرار أو مساءلة السلطة التنفيذية عن استخدام الموارد العامة. ويمكن للشفافية والمشاركة الشعبية بدورهما تعزيز مصداقية اختيارات السياسات وفعاليتها. ويمكن أن يؤدي غياب الشفافية إلى اختيار برامج غير مرغوب فيها، وغير مناسبة بالإضافة إلى الفساد والإهدار في الإنفاق.

² سينشر نموذج فوندار على الموقع الإلكتروني للمنظمة كجزء من سلسلة من دراسات الحالة المعنية بالآثار التي حققتها مجموعات المجتمع المدني التي تتابع الموازنات الحكومية.

وبالإضافة إلى تأثيرها على الحكم، يمكن لشفافية الموازنة إفادة البلدان من الناحية المالية. فقد أظهرت الدراسات أن الدول ذات الموازنات الأكثر شفافية غالباً ما تدخل الأسواق المالية العالمية بشكل أفضل كما أنها تقترض بتكاليف أقل. وبالمقابل، على الأقل في بعض البلدان (مثل اليونان) أسهم نقص الشفافية والإشراف الفعال على ضعف الحكومة تجاه المديونية والعجز بالنسبة للهزات الخارجية في الأزمة الاقتصادية الأخيرة.

إطار 1. اختبار حصول المواطنين على بيانات الموازنة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية

في عام 2010 قام تحالف من منظمات المجتمع المدني في أنحاء العالم بوضع عملية الحصول على معلومات بشأن الموازنة تحت الاختبار، وذلك عن طريق طرح الأسئلة الستة نفسها على حكوماتهم القومية، حيث سعت طلبات المعلومات إلى الحصول على بيانات عملية عن الموازنة بشأن ما تستثمره الحكومات في التدخلات الخاصة بالوفاء بالأهداف الإنمائية للتنمية مثل: الصحة الإنجابية وحماية البيئة. كما تضمنت هذه الطلبات أسئلة بشأن ما تحصل عليه الحكومة من مساعدات دولية للتنمية أو ما تبرع به.

وقدم باحثون في 80 دولة خطابات لوزراء الصحة، والمالية، والبيئة، وغيرهم، وتابعوا باهتمام طلباتهم المبدئية عندما لم يحصلوا على استجابات. وبعد سبعة أشهر وأكثر من 1000 خطاب، ومكالمة تليفونية، وزيارات للوزراء، قدم بلد واحد فقط، وهو نيوزلندا، معلومات عن الموازنة أجابت بشكل كبير عن الأسئلة الستة جميعها. أما البلدان الباقية وعددها 79، فأنها إما تجاهلت الطلبات أو رفضت تقديم إجابة أو فشلت في الإجابة عن بعض الأسئلة، من خلال تقديم إجابات للبعض الآخر أو قدمت فقط بعض معلومات الموازنة المطلوبة عند إجابة الأسئلة.

ويشير هذا الجهد إلى الصعوبات التي يلاقيها المواطنون في الحصول على بيانات عن الموازنة من حكوماتهم كما يشكل سبب قوي للحكومات بأن تنشر بشكل مسبق معلومات شاملة ومفيدة عن الموازنة وفي الوقت المناسب.

لمزيد من المعلومات ونتاج البلدان، برجاء زيارة الموقع الإلكتروني:

<http://www.internationalbudget.org/cms/index.cfm?fa=view&id=3653>.

ويعد توسيع شفافية الموازنة أمر حيوي لرصد التقدم في تحقيق التزامات التنمية الدولية مثل أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية. ومؤخراً، طلبت منظمة شراكة الموازنة الدولية وشركائه معلومات بعينها بشأن الموازنة من 80 حكومة فيما يتعلق بالإنفاق الخاص بالأهداف الإنمائية للألفية وعن الموارد المتاحة من المساعدات. ولم يحصل المشروع وشركائه سوى على القليل من المعلومات من بيانات الموازنة التي تم طلبها (أنظر إطار 1). وفي واقع الحال، ليس هناك أي إلزام على الحكومات بإفادة الأمم المتحدة بهذه المعلومات بشكل منظم كجزء من عملية الأهداف الإنمائية للألفية. إلا أنه بدون الحصول على بيانات الموازنة الأساسية فلن يتسنى للمجتمع المدني أو حتى الأمم المتحدة والمنظمات المانحة التحليل الدقيق لوضع برامج الحكومات التي تعنى بدعم تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وأخيراً، فإن الشفافية في موازنات الحكومات هي أمر حيوي للعديد من مناقشات التنمية وسلامة الإدارة الأخرى. وبينما يعتبر الحصول على المعلومات بشأن أوجه الإنفاق هام للغاية لهذه المناقشات، يركز البعض الآخر على شفافية أكثر بالنسبة للأموال المتدفقة للخزائن الحكومية.

• تعمل مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية على زيادة شفافية الحكومة بالنسبة للإيرادات الناتجة عن بيع المعادن والمواد الهيدروكربونية.

• تنادي مبادرة شفافية المساعدات الدولية بالشفافية في الإخطار بمساعدات المانحين للدول المستفيدة.

• تركز مناقشات التغير المناخي في الغالب على الأموال المطلوبة لدعم تحول الدول النامية إلى اقتصاديات منخفضة الكربون، وكيفية ضمان شفافية تدفق هذه الأموال.

وإلا أن ماذا يحدث عندما تصل هذه الأموال إلى الخزائن الوطنية؟ لقد أوجد نمو منظمات المجتمع المدني الضالعة في عمليات الموازنة في أنحاء العالم قاعدة جماهيرية تطالب، كخطوة منطقية لاحقة الحكومات بالكشف ليس فقط عن إيراداتها من هذه الموارد، بل أيضاً عن أوجه إنفاقها، وكذلك الإيرادات الأخرى. وعندما يحدث ذلك، سيكون من الممكن تقييم كيفية استخدام الحكومات المستفيدة لإيرادات بيع المستخرجات، ومساعدات المانحين أو تمويل تغيير المناخ وذلك لاستفادة المواطنين.

وبالوضع في الاعتبار الآثار الممكنة والممتدة لكيفية إدارة الحكومات

وإشرافها على استخدام الموارد العامة، يجب على المجتمع الدولي التركيز على شفافية الموازنة حيث أن تقديم بيانات في التوقيت مناسب تتميز بالشمول والدقة، وسهولة الحصول عليها عن موازنات الحكومات هو هدف ضروري يجب أن يكون على جدول أعمال الحكومات، والمؤسسات الإنمائية، والمجتمع المدني. وفي هذا التقرير، توضح منظمة شراكة الموازنة الدولية الخطوات المشتركة التي يمكن اتخاذها لتحقيق هذا الهدف بشكل كامل.

مسح الموازنة المفتوحة

تلتزم منظمة شراكة الموازنة الدولية، وشركائها الباحثين في أنحاء العالم بفكرة أن نظم الموازنة المفتوحة ضرورية لإقامة مجتمعات حرة وعادلة، يتم فيها تمكين الجمهور بالمعلومات عن كيفية إدارة حكوماتهم لمواردها، ويمكن للمواطنين استخدام هذه المعلومات في مساءلة حكوماتهم عن تحصيل الأموال العامة واستخدامها بكفاءة وفعالية. وكذلك للتأثير على السياسات التي تحسن من الخدمات التي يحصلون عليها، وبالتالي تحسين نوعية حياتهم. وقد صاغت منظمة شراكة الموازنة الدولية مسح الموازنة المفتوحة واضعة هذه الفكرة في الاعتبار. ولتعزيز المزيد من الانفتاح في نظم الموازنات في الحكومات الوطنية بشكل أكبر، يوثق المسح الممارسات الحالية في إعداد الموازنة لدى الحكومات، ويضع معايير لنظم الموازنات الشفافة والقائمة على المشاركة، والقابلة للمساءلة، كما يحدد الدول ذات الأوضاع والصفات المختلفة التي تفي بهذه المعايير أو في طريقها للوفاء بها.

مسح الموازنة المفتوحة هو حزمة بيانات متميزة وقيمة للأسباب التالية:

- باعتباره المقياس المستقل والمقارن الوحيد لشفافية الموازنة حول العالم؛
- ينشر بشكل دوري كل عامين، وهو يغطي نفس مجموعة الدول (على الرغم من إضافة دول جديدة في كل جولة)؛
- يستخدم المسح معايير متفق عليها دولياً في تقييم الشفافية المساءلة في موازنة كل دولة.

فحص التقرير الأول لمنظمة شراكة الموازنة الدولية باستخدام مسح الموازنة المفتوحة 59 بلداً في عام 2006، وجاءت الجولة الثانية للمسح عام 2008 لتفحص 85 دولة (متضمنة 59 دولة تم تقييمها في عام 2006). ويمكن الإطلاع على نتائج هذين المسوحين السابقين على الموقع الإلكتروني للمنظمة: www.openbudgetindex.org. ويضيف مسح 2010 تسعة دول هي: تشيلي، وتيمور الشرقية، والعراق، وإيطاليا، وموزنبيق، والبرتغال، وسلوفاكيا، وأسبانيا، وذلك بالإضافة إلى 85 دولة تم تقييمها في عام 2008.

يستخدم مسح الموازنة المفتوحة معايير أعدها صندوق النقد الدولي (IMF) ضمن ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية السياسات النقدية والمالية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في "أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة"، للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (INTOSAI). وذلك في إعلان "البيما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية. وعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من المؤشرات المستخدمة في مسح الموازنة المفتوحة تعتمد على تلك التوجيهات العالمية، تعتقد منظمة شراكة الموازنة الدولية أن هذه التوجيهات لا تتناول قضايا معينة بشكل تفصيلي مناسب في الإعداد العلني للموازنة وبشكل أكثر دقة، القضايا المتعلقة بالمشاركة الشعبية. ولذلك يحدد مسح الموازنة المفتوحة بعض القضايا التي لم يتم مناقشتها في التوجيهات التي أصدرها صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أو للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، وتشمل هذه القضايا:

- نطاق وطبيعة الجلسات العلنية التي تنظمها الهيئات التشريعية خلال مناقشات الموازنة وطبيعتها؛

إطار 2. صندوق النقد الدولي وموازنة المواطنين

لم تكن موازنات المواطنين جزء من أي توجيهات عالمية عند صياغة مسح الموازنة المفتوحة، إلا أنه على الرغم من ذلك قامت منظمة شراكة الموازنة الدولية بإدراجهم ضمن المسح، وقامت أيضاً بتعزيزهم على مدى أكثر من عقد من الزمن. وفي عام 2007، راجع صندوق النقد الدولي مدونته الخاصة بالشفافية المالية ليوصي بنشر نسخ مبسطة وشعبية من الموازنة الرسمية (أي موازنات المواطنين) وقام صندوق النقد الدولي أيضاً بوضع مسودة ورقة نقاش تعتمد بشكل كبير على توصيات مسح الموازنة المفتوحة التابع لمنظمة شراكة الموازنة الدولية، وتقدم توجيهات بشأن كيفية إعداد الحكومات لتقارير موازنة المواطنين.

- نطاق وطبيعة المشاورات الجماهيرية التي تقوم بها السلطة التنفيذية عند صياغة الموازنة العامة وطبيعتها؛
- توافر آليات اتصال رسمية لدى مؤسسات تدقيق الحسابات العليا وتطلب من خلالها وتتسلم الشكاوى والمقترحات من الجمهور، وذلك للمساعدة في صياغة وتنفيذ برامج تدقيق الحسابات؛
- توافر بيانات مبسطة عن الموازنة متاحة للجمهور من خلال موازنة المواطنين، وملخصات لتقارير الموازنة وتدقيق الحسابات ومسرد لمصطلحات الموازنة، إلخ؛
- مدى شمولية بيانات الموازنة المعلنة تحديداً فيما يخص السياسات والبرامج الهادفة إلى استفادة الفقراء.

إن مسح الموازنة المفتوحة ليس استطلاع للرأي أو المفاهيم. يتم تجميع بيانات المسح من خلال استبيان يعده لكل بلد خبراء موازنة مستقلين لا ينتمون للحكومة القومية. وفي عام 2010، قام هؤلاء الخبراء باستكمال أسئلة الاستبيان وعددها 123 لاختيارات متعددة، وذلك بناء على الوضع الفعلي لشفافية الموازنة في بلادهم، وذلك في 15 سبتمبر 2009، وعليه لا تؤخذ في الاعتبار أي مستجدات أخرى في نظام أو ممارسات إعداد الموازنة القومية التي حدثت بعد هذا التاريخ في مسح الموازنة المفتوحة في 2010.

تم بعد ذلك مراجعة الاستبيان الكامل لكل بلد عن طريق اثنين من الخبراء غير المعلن عن أسماءهما وأيضاً لا ينتميان إلى الحكومة. علاوة على ذلك، دعت منظمة شراكة الموازنة الدولية الحكومة الوطنية لكل الدول وعددها 94 التي تناولها مسح 2010 للتعليق على الاستبيان الذي تم استكماله لكل دولة. وقام تقريباً نصف تلك الحكومات بالتعليق على هذه النتائج، وقد أدرجت تعليقاتهم في نسخ الاستبيان الخاصة بالدول والمنشورة على الموقع الإلكتروني لمنظمة شراكة الموازنة الدولية.

قام فريق عمل منظمة شراكة الموازنة الدولية بمراجعة نتائج كل دولة وذلك بفحص المراجع والتعليقات التي قدمها الباحثون لتبرير درجة كل سؤال. علاوة على ذلك، قام أعضاء طاقم عمل منظمة شراكة الموازنة الدولية بتقييم تعليقات الخبراء من المراجعين، وكذلك تعليقات الحكومات (إذا قدمت في الإطار الزمني المحدد) وتحديد الإجابة النهائية بالتشاور مع الباحثين. وقد تم إقرار هذه المحددات بعد الأخذ في الاعتبار عوامل مثل مقارنة البيانات فيما بين الدول، وكذلك الاتساق في الافتراضات التي يستخدمها الباحثون للإجابة عن الأسئلة.

مؤشر الموازنة المفتوحة

استفسر 92 سؤال من بين 123 سؤال في استبيان مسح الموازنة المفتوحة عن مدى توافر تقارير موازنة الدولة للجمهور وأطرها الزمنية ومدى شمولها. واستخدمت درجات تلك الأسئلة لتحديد درجات الشفافية بشكل عام لكل دولة شملها المسح. ثم تم تجميع هذه الدرجات لوضع تصنيفات موضوعية للمستوى النسبي للشفافية في كل دولة، وبشكل ذلك "مؤشر الموازنة المفتوحة" وتقييم بقية أسئلة المسح قوة الهيئات التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا وفعاليتها في كل دولة تتم دراستها.

وتتطلب الممارسات الحديثة لإعداد الموازنة أن تنشر الحكومات ثمانية وثائق مهمة وأساسية خلال عام الموازنة للدولة. وتغطي هذه الوثائق المراحل المختلفة لدورة الموازنة وتقدم معلومات عن خطط الموازنة ونتائجها، وتمثل أيضاً محل تركيز مؤشر الموازنة المفتوحة.

الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة

أثناء صياغة الموازنة، ينبغي أن تصدر السلطة التنفيذية وثيقتين يفصلهما على الأقل شهر واحد، وهي: بيان ما قبل الموازنة، والذي يعرض الافتراضات المستخدمة في إعداد الموازنة مثل التوقعات الخاصة بالعوائد، والإنفاق، ومستويات الديون، ومخصصات القطاعات بشكل عام؛ ومشروع الموازنة التنفيذي الذي يعرض إعلان الحكومة التفصيلي عن السياسات، والأولويات التي تنوي انتهاجها في عام الموازنة القادم بما في ذلك المخصصات المعينة لكل وزارة ووكالة.

الموازنة المقررة هي الوثيقة القانونية التي تصرح للسلطة التنفيذية بتنفيذ تدابير السياسات التي تحتوي عليها الموازنة. وتصدر الهيئة التشريعية الموازنة المقررة بعد التصديق (أحياناً مع تعديلات) على مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية للهيئة التشريعية.

وهناك وثيقتين للمراجعة يجب على الحكومة نشرهما خلال فترة تنفيذ الموازنة. أولاً: يجب على السلطة التنفيذية إصدار تقارير خلال السنة شهرية وربع سنوية بشأن العوائد التي تم تحقيقها، والنفقات المدفوعة، والديون المستحقة. ثانياً، يجب على السلطة التنفيذية نشر مراجعة

نصف سنوية لأول ستة أشهر من سنة الموازنة لمناقشة أي تغييرات في الافتراضات الاقتصادية التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة.

وبعد نهاية عام الموازنة، يجب على السلطة التنفيذية نشر **تقرير نهاية العام** لتلخيص الوضع الاقتصادي في نهاية السنة المالية؛ ويجب أن يتضمن هذا التقرير تحديث بشأن الإنجاز الذي تم لتحقيق أهداف السياسات للموازنة المعتمدة. كما تتطلب الممارسات السليمة لإعداد الموازنة أيضاً قيام جهاز منفصل عن السلطة التنفيذية ومؤسسات الرقابة العليا بإصدار **تقرير تدقيق الحسابات** سنوي يتناول جميع الأنشطة التي قامت بها السلطة التنفيذية.

وحيث أن وثائق الموازنة هذه تعد فنية في محتوياتها، فإن منظمة شراكة الموازنة الدولية توصي أيضاً بأن تنشر الحكومات نسخ مبسطة يسهل على قطاعات الجمهور العريضة الحصول عليها. تسمى هذه النسخ الجماهيرية من الموازنة **موازنة المواطنين**.³

حساب درجات مؤشر الموازنة المفتوحة وتصنيفاته

تعطى لجميع الـ 92 سؤالاً المستخدمة لوضع مؤشر الموازنة المفتوحة نفس الأهمية عند حساب درجة المؤشر لكل بلد. إلا أن عدد الأسئلة الخاص بكل وثيقة من الوثائق الثمانية الأساسية يختلف. (إذا كانت وثيقة معينة غير متاحة علناً فتكون درجة جميع الأسئلة الخاصة بهذه الوثيقة صفر بشكل أوتوماتيكي.) ونتيجة لهذا النظام، في منح الدرجات، تصبح بعض وثائق الموازنة أهم من الأخرى. على سبيل المثال، يرتبط 58 سؤال من بين الأسئلة الـ 92 المستخدمة لوضع مؤشر الموازنة المفتوحة بمشروع الموازنة التنفيذي، فإذا لم تنشر بلد ما هذه الوثيقة، فإنها تحصل على صفر عن جميع الأسئلة الـ 58 سؤال وبالتالي تصبح درجتها على المؤشر ضعيفة للغاية. ويرجع التركيز على مشروع الموازنة التنفيذية إلى أنه أهم وثيقة حكومية بشأن السياسات الاقتصادية. وبالنسبة لباقي الوثائق، هناك ما بين 1 إلى 10 أسئلة.

يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة الشفافية على المستوى الوطني أو الفيدرالي للحكومة. ويقيم مدى شمولية المعلومات الخاصة بإيرادات الحكومة وإنفاقها وديونها، بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بالأداء بالنسبة لأهداف الموازنة وتحقيقها على أرض الواقع.

ويضع تحليل مؤشر الموازنة المفتوحة التابع لمنظمة شراكة الموازنة الدولية الدول في واحد من خمسة شرائح بناء على درجة الدولة الكلية على مؤشر الموازنة. وتصنف الدول التي تحصل على درجة فيما بين 81 و100 على أنها تقدم معلومات **شاملة** بشأن موازنتها؛ أما الدول التي تحصل على درجة من 61 إلى 80 يتم تصنيفها على أنها تقدم معلومات **هامّة** عن موازنتها بينما التي تحصل على درجة بين 41 و60 فهي تقدم **بعض** المعلومات عن موازنتها؛ في حين أن التي تحصل على درجة فيما بين 21 و40 فهي تقدم **الحد الأدنى** من المعلومات عن موازنتها أما التي تحصل على درجة من **صفر إلى 20** فهي تقدم معلومات **ضئيلة للغاية أو معدومة** بشأن موازنتها.

لا يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة نظم الموازنة دون الوطنية، أو قضايا المشتريات، أو أي معلومات خارج نطاق الوثائق الثمانية من جانب المؤسسات المنفصلة عن الموازنة والمشروعات المملوكة للدولة. ولا يقوم مؤشر الموازنة المفتوحة أيضاً بقياس دقة المعلومات المذكورة في تقارير الموازنة بشكل مباشر عن صحة تلك المعلومات أو مدى عدالة موازانات الحكومة وتناولها لاحتياجات سكانها.

قوة المؤسسات الرقابية

بالإضافة لقياس الشفافية، يقوم مسح الموازنة المفتوحة بالبحث في فعالية الرقابة التي تقوم بها الهيئات التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا، وكذلك فرص الجمهور في المشاركة في صنع القرار والرقابة بشأن الموازنة. ويقيم 22 سؤال من إجمالي 123 سؤال يتضمنها المسح كيفية إسهام الهيئة التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا في شفافية الموازنة وقابليتها للمسائلة في أي دولة.⁴ ويستخدم متوسط الدرجة المعطاة للأسئلة المتعلقة بالهيئات التشريعية ومؤسسات المحاسبة العليا في

³ لأغراض مسح الموازنة المفتوحة، يتطلب المشروع فقط نشر نسخ مبسطة من مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية أو الموازنة المقررة كموازنات المواطنين.

⁴ أربعة عشر سؤال في مسح الموازنة المفتوحة لا تستخدم لتشكيل المؤشر أو لحساب "قوة" الهيئات التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا. هذه الأسئلة بشأن قضايا متنوعة خاصة بالموازنة التي قررت المنظمة عدم تحليلها في هذا التقرير.

إطار 3. أزمة الديون اليونانية وعملية الموازنة الخاصة بها

ساهمت التجاوزات في نظام موازنة اليونان في أزمة الديون الأخيرة بها. كما كشف مقال في نشرة الموازنة التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن "رصيد الموازنة المعلن في اليونان قد تأثر بالإففاق العسكري خارج الموازنة والتقديرات العالية لفائض صناديق الضمان الاجتماعي." وبالمثل، تم تعديل المستويات المعلنة للدين والعجز في اليونان كل عام تقريباً منذ عام 2000 بمقادير كبيرة في معظم الأحيان، وتعرضت حكومتها لانتقاد لاذع بسبب عدم دقة التقديرات والإفصاح (يوروستات، 2004). وفي واقع الحال، مكنت تلك الأخطاء في تقارير الموازنة اليونان من الانضمام للعملة الأوروبية في عام 2001، لأنها قدمت أرقام مضللة عن عجزها المالي، وذلك بادعاء أن عجز الموازنة في عام 1999 كان أقل من 3% (وهو الشرط المطلوب توافره في الدول الراغبة في الانضمام للعملة الموحدة) بينما كان عجز الموازنة في واقع الأمر يفوق ذلك بدرجة كبيرة (بي بي سي نيوز، 2004). كما أشارت الدراسات أيضاً إلى ضعف مؤسسات الرقابة في اليونان بما فيها سلطتها التشريعية. ومن المحتمل أن هذا الضعف سمح لبعض الأخطاء الأخرى في النظام أن تستمر.

ولم تكن اليونان واحدة من البلدان التي شملها مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010، وإلا لأوضح المسح بعض المشكلات المذكورة سابقاً مثل ضعف الرقابة التشريعية. وتتعلق الكثير من المشكلات في الحقيقة بعدم دقة المعلومات المعلنة والحاجة المستمرة لتعديلها لاحقاً – الأمر الذي يصعب على المسح رصد بشكل مباشر.

ملحوظة: المعلومات المقدمة هنا مأخوذة من المصادر التالية: BBC News, "Greece Admits Fudging Euro Entry," Eurostat, "Report by November 2004. (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4012869.stm>)"; Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures," European Union. 2004. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF); Hawkesworth, Ian; Daniel Bergvall; Richard Emery; and Joachim Wehner, "Budgeting in Greece," *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2008/3. (<http://www.oecd.org/dataoecd/59/20/42007249.pdf>); "اليونان: تقرير بشأن مراقبة المعايير والقواعد – نموذج شفافية المالية العامة" تقرير صندوق النقد الدولي القطري رقم. 06/49. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr0649.pdf>)

حساب درجة "قوة" كل مؤسسة. ويجب استخدام مقاييس القوة المؤسسية هذه كبيانات استدلالية فقط حيث أن مجموعة الأسئلة الخاصة بالهيئة التشريعية أو مؤسسة تدقيق الحسابات العليا أقل شمولاً من بيانات قضايا حصول الجمهور على المعلومات.

للحصول على المزيد من المعلومات الخاصة بالمنهجية التي استخدمتها منظمة شراكة الموازنة الدولية لاستكمال مسح الموازنة المفتوحة، وتجميع مؤشر الموازنة المفتوحة، برجاء زيارة الموقع الإلكتروني لمنظمة شراكة الموازنة الدولية.

إقرار التوافر للجمهور

لكي تعتبر أي وثيقة متاحة علنياً بالنسبة لمسح الموازنة المفتوحة، يجب أن تفي هذه الوثيقة بشرطين أساسيين:

- يجب أن يتم نشرها في إطار زمني مناسب من جانب المؤسسة أو الوكالة المسئولة عن إعدادها؛
- يجب أن تتوفر بالحد الأدنى من التكلفة لأي شخص يريد الحصول على الوثيقة (أي أنه يجب على الحكومة ألا تجعل الوثائق متوافرة بشكل انتقائي أو متاحة لأفراد أو مجموعات بعينها).

يحدد مسح الموازنة المفتوحة الإطار الزمني الذي ينبغي في خلاله إطلاق وثائق الموازنة الثمانية. وتوصي توجيهات صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأفضل الممارسات أو الممارسات السليمة في قيام الحكومة بنشر وثائق الموازنة المختلفة. ويعتمد مسح الموازنة المفتوحة على هذه التوجيهات، وإلا أن المسح يقر بأن ليس جميع الدول في وضع

يسمح لها بالوفاء بها في الوقت الحالي. ولهذا يميز المسح بين الحكومات التي تنشر الوثائق من خلال إطار زمني مناسب وبين تلك التي تنشر الوثائق بعد الفترة الموصى بها بوقت طويل مما يجعل حصول الجمهور عليها لا قيمة له تقريباً. ولذلك وعلى سبيل المثال، في حين توصي توجيهات أفضل الممارسات بنشر تقرير نهاية السنة وتقرير تدقيق الحسابات في خلال ستة أشهر من نهاية سنة الموازنة المفتوحة بعامين كحد أقصى يجب خلالهما نشر هذه الوثائق، وذلك كي ما يتسنى إعتبار الوثائق متوافرة للجمهور. ويمكن الحصول على قائمة كاملة للإطار الزمني لجميع تقارير الموازنة الثمانية الأساسية على الموقع الإلكتروني لمنظمة شراكة الموازنة الدولية دليل استبيان الموازنة المفتوحة لعام 2010. (أنظر إطار 4).

قد يكون تقييم إذا ما كانت وثيقة معينة متوفرة للإطلاع لأي شخص يريد الحصول عليها بحرية مهمة معقدة لبعض الباحثين والمراجعين الزملاء الذين يعملون في مسح الموازنة المفتوحة. فعندما تتيح حكومة معينة تقاريرها للموازنة على موقع أو المواقع الإلكترونية للوكالة أو الوكالات ذات الصلة والمسئولة عن إعداد هذه التقارير، وعادةً ما تكون وزارة المالية أو وزارة الخزانة، وتكون تواريخ إطلاق هذه التقارير محددة بشكل واضح (وتكون في الإطار الزمني المحدد) لا يكون هناك غموض في توافر الوثيقة للجمهور.

إلا أن الكثير من الحالات ليست مباشرة كهذه الحالة، فعلى سبيل المثال، في حين أن الكثير من الحكومات التي تم تقييمها في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010 تتيح معظم تقاريرها المنشورة للموازنة على الإنترنت، وإلا أن في بعض الحالات تتيح الحكومات نسخ مطبوعة فقط من هذه الوثائق. وفي حالات أخرى، يكون من غير الواضح متى تم تحميل وثائق الموازنة على موقع الحكومة الإلكتروني، فيكون من الصعب تحديد ما إذا كانت الوثيقة قد تم نشرها في الإطار الزمني الذي حدده مسح الموازنة المفتوحة.

وفيما يلي بعض أمثلة لعوائق الحصول على وثائق الموازنة في الدول التي شملها مسح عام 2010، وعلى الرغم من هذه العوائق، تعامل المسح مع جميع الوثائق المشار إليها على أنها متاحة للجمهور:

- في كينيا، يتوفر مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية بتكلفة تقدر بنحو 125 دولار أمريكي تقريباً. وهذه الوثيقة لم تنشر على أي موقع إلكتروني حكومي إلا أنه تتوفر نسخ منها بالمجان في المكتبات العامة ومكاتب الاستعلامات العامة في أنحاء البلاد.
- في زامبيا، يتوفر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية بتكلفة قدرها 50 دولار أمريكي تقريباً، وإلا أن هناك نقص في المعروض من نسخ هذا المشروع وأحياناً لا يتوفر حتى لمن يستطيع شراءه ودفع هذه التكلفة. ولا ينشر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية على أي موقع إلكتروني حكومي.
- في مالي، يمكن الإطلاع على نسخ مطبوعة من وثائق الموازنة بالمجان في مكتبة قومية عامة، وإلا أن يجب على من يريد الحصول على نسخة شخصية أن يدفع تكلفة الصورة الضوئية منها. وحيث أن مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية، ووثائق الموازنة ذات الصلة في مالي، تتكون مما يزيد على 1000 صفحة، يتكلف تصوير هذه الوثائق بالكامل أكثر من 100 دولار أمريكي، وذلك في بلد يقدر فيه دخل الفرد بنحو 1200 دولار تقريباً. ولا تنشر هذه الوثائق على أي موقع إلكتروني حكومي.
- في ملاوي، يتوفر مشروع الموازنة التنفيذي بالمجان في مكتب وزارة المالية، وذلك يوم تقديم الموازنة للهيئة التشريعية. وإلا أن بطبيعة الحال، ليس هناك نسخ كافية من الوثيقة للوفاء بالطلب عليها. ولا يتم نشر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية على أي موقع إلكتروني حكومي.
- في ألبانيا، ينشر مشروع الموازنة التنفيذي على موقع وزارة المالية الإلكتروني عند تقديمه للهيئة التشريعية، إلا أن الوزارة تحجب الوثيقة عن موقعها الإلكتروني عندما يتم سن الموازنة لتصبح قانوناً كما لا تحتفظ الوزارة بأرشيف مقترحات السنوات الماضية.
- في منغوليا، تنشر مؤسسة تدقيق الحسابات العليا تقارير تدقيق الحسابات على موقعها الإلكتروني إلا أن الموقع الإلكتروني لم يكن يعمل لمدة عام تقريباً، وذلك خلال فترة بحث المسح.

تعتقد منظمة شراكة الموازنة الدولية أن الكثير من هذه المشكلات لن توجد إذا قامت الحكومات بنشر وثائق الموازنة على مواقعها الإلكترونية (وتأكدت من أن هذه المواقع تعمل بشكل ملائم).

على الرغم من أن مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010 يسجل جميع الوثائق من الأمثلة المذكورة عاليه على أنها "متاحة"، فإن بعضها أكثر "توافراً" عن البعض الآخر بشكل واضح. في جولات المسح المستقبلية، تعتزم منظمة شراكة الموازنة الدولية إعداد وتطبيق معايير أكثر دقة بالنسبة لما يمثل "توافر عام"، وذلك لضمان أن جميع أشكال الاختلاف المحيطة بالتوافر قد روعيت، وكذلك ضمان إمكانية المقارنة الحقيقية بين الدول بشأن هذه القضية. ومن الممكن عند تطبيق هذه المعايير أن يتم تقييم الدول التي تتبع ممارسات مثل المذكورة أعلاه على أنها لا تجعل وثائق بعينها "متاحة للجمهور".

هيكل هذا التقرير

ينقسم باقي التقرير إلى الفصول التالية. يعرض الفصل الثاني النتائج العامة لآخر سنوات البحث. ويناقش الفصل الثالث التغيرات في درجات مؤشر الموازنة المفتوحة فيما بين التطبيقات الثلاثة لمسح الموازنة المفتوحة. ويقيم الفصل الرابع القوة النسبية للهيئات التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا والفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في صنع القرار الخاص بالموازنة. ويقدم الفصل الخامس توصيات بشأن التدابير التي يمكن أن تؤدي إلى تحسينات فورية في شفافية الموازنة بالإضافة إلى التوصيات التي يمكن بدءها فوراً إلا أن الاستفادة من نتائجها قد تكون على المدى الطويل. ويقدم ملحق أ عروض موجزة للتغيرات التي حدثت في دول عديدة تحسنت الشفافية فيها أو تدهورت بشكل ملحوظ على مدار السنوات القليلة الماضية.

إطار 4. الموارد المتاحة على الإنترنت لمسح الموازنة المفتوحة

ينشر مسح الموازنة المفتوحة على الموقع الإلكتروني لمشروع شراكة الموازنة الدولي على www.openbudgetindex.org. وبالإضافة إلى تقرير مسح 2010، يتضمن الموقع العديد من الموارد الأخرى. ومن بينها:

- الاستبيانات المستوفاة وتقارير البلدان لجميع الدول الـ94؛
- جداول البيانات وتحليل نتائج المسح؛
- دليل للاستبيان؛
- قاعدة بيانات إكسل لإجابات الدراسة؛
- ترتيب مؤشر الموازنة المفتوحة لجميع البلدان الـ94؛
- بيان صحفي بشأن نتائج المسح؛
- تقرير عن المنهجية المستخدمة لاستكمال المسح؛
- قائمة بأسماء الباحثين لكل البلدان الـ94.

ويتضمن الموقع الإلكتروني معلومات مماثلة عن مسح عام 2006 و2008. كما يحتوي الموقع على معلومات أخرى بشأن شفافية الموازنة بما في ذلك:

- دليل شفافية الموازنة ويوضح المعلومات التي ينبغي توافرها في وثائق الموازنة الثمانية الأساسية؛
- دراسات حالة بشأن كيفية نجاح مجموعات المجتمع المدني في استخدام تقارير الموازنة في مراقبة الموازنات الحكومية؛
- منتجات للوسائط المتعددة، بما في ذلك الفيديو، والنشرات الإلكترونية، وغيرها من المنتجات الصوتية (بما في ذلك أغنية مؤشر الموازنة المفتوحة الشهيرة)؛
- توصيف لمبادرة الموازنة المفتوحة، بما في ذلك غيرها من المشروعات التي تدعمها المبادرة؛
- معلومات بشأن برنامج مشروع شراكة الموازنة الدولي الذي يقدم مساعدات فنية مجانية للحكومات الوطنية بشأن قضايا الموازنة المفتوحة - www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/

يمكن الحصول على العديد من الموارد الأخرى بشأن عمل المجتمع المدني الخاص بالموازنات ومعلومات عن التقارير السنوية وتمويل مشروع شراكة الموازنة الدولي على www.internationalbudget.org. كما يمكن الاشتراك لتلقي النشرة الإلكترونية التي تصدر كل شهرية على الموقع الإلكتروني.

الفصل الثاني: نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010

يقدم هذا الفصل أهم نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010، ويشتمل على أربعة أقسام:

- النتائج الكلية التي حصلت عليها الدول للمؤشر عام 2010
- أمثلة توضيحية لأنواع المعلومات المتعلقة بالموازنة التي لا توفرها الحكومات
- نظرة أعمق حول مدى تحسن أداء الدول بخصوص وثائق الموازنة الثمانية التي يقيّمها المسح، مع التركيز على ما إذا كان قد تم نشر الوثائق أم لا.
- تحليل الخصائص المختلفة للدول، كأحجام المعونات التي تتلقاها أو مدى اعتمادها على المنتجات الهيدروكربونية في عوائدها، ومدى توافقها مع نتائج المؤشر لعام 2010.

النتائج الكلية تكشف غياب الشفافية في الموازنات

مسح الموازنة المفتوحة للعام 2010 يكشف أن العامة في معظم الدول الـ 94 التي تم تقييمها لا يتمتعون إلا بأقل القليل من القدرة على الوصول حتى للمعلومات الأساسية حول عائدات ونفقات حكوماتهم وبالتالي قدرة محدودة على فهم أو التأثير على أولويات الموازنات الحكومية.

متوسط قيم نتائج الدول التي تم تقييمها على المؤشر للعام 2010 بلغ 42. أي أنه، بعبارة أخرى، معظم الدول قدمت أقل من نصف معلومات الموازنة المطلوبة لتحقيق الشفافية.

جدول رقم 1 يصنف الدول وفق خمس فئات للمؤشر ويبين أن:

- 20 دولة فقط من الدول الـ 94 (21%) المتضمنة في المسح لعام 2010 تتيح لمواطنيها بيانات كافية عن الموازنة لتمكينهم من فهم وتحليل الموازنات القومية بصورة شاملة، وهي الدول التي توفر كميات هائلة أو كبيرة من المعلومات.
- العديد من الدول التي توفر معظم معلومات الموازنات هي الدول الغربية المتقدمة، ولكن تشمل تلك القائمة جنوب أفريقيا كذلك، والتي حصلت أعلى تقييم للمؤشر هذا العام. كما أنه من الجدير بالملاحظة أن العديد من الدول ذات الدخل المنخفض نسبياً – كالهند وسريلانكا وأوكرانيا قدمت معلومات هامة حول موازنتها.
- حوالي ثلث الدول (33 من بين الـ 94) محل الدراسة قدمت بعض المعلومات، وترأحت تقييماتها بين 41 و60 على المؤشر. نظم الموازنات في هذه الدول لا يجب أن ينظر إليها على أنها مغلقة إلا أنها لا تزال بحاجة إلى تحسينات كبيرة قبل إمكانية حدوث نقاش عام وفهم لسياسات الموازنة وأولوياتها.
- بعض الدول المتقدمة التي تقع في هذه الفئة – كإيطاليا والبرتغال – كان يتوقع منها فتح نظم موازنتها بصورة أكبر. كما توجد بعض المفاجآت الجيدة في هذه الفئة، كمنغوليا، والتي تمكنت خلال فترة زمنية قصيرة من دولة لا تقدم سوى معلومات ضئيلة حول الموازنة إلى تقديم معلومات أكثر شمولاً وتكاملاً (حيث تقع على قمة هذه الفئة بما يجعل قيمتها على المؤشر أقل قليلاً من الإنضمام لفئة "المعلومات المهمة").
- في جمع من الدول (41 من بين 94)، كان حجم المعلومات المتاحة غير كاف، وكان بينها 19 دولة لم تقدم سوى معلومات محدودة وضئيلة في حين كانت 22 دولة أخرى لا تقدم سوى معلومات قليلة أو معدومة حول موازنتها. وفي 21 من هذه الدول الـ 22، لا يتم الكشف حتى عن المشروع التنفيذي للموازنة. هذه الدول الـ 22 هي الجزائر، بوليفيا، بوركينا فاسو، كمبوديا، الكامبيرون، تشاد، الصين، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية الدومينيكان، غينيا الاستوائية، فيجي، هندوراس، العراق، قيرغيزستان، النيجر، نيجيريا، رواندا، ساوتومي، السنغال، السعودية، السودان وفيتنام. وثلاث دول في هذه المجموعة (غينيا الاستوائية، فيجي، ساوتومي) لا تنشر أي معلومات متعلقة بموازنتها من بين تلك التي يقيّمها المؤشر.

وجود العديد من الدول في هذه الفئة قد لا يكون مفاجئاً نظراً لكونها تعاني من العديد من المشاكل المتعلقة بالحوكمة بشكل أعم. غير أن بعضها، كالصين أكبر دول العالم سكاناً، أو السعودية وهي دولة ذات دخل مرتفع نسبياً، لا تعوزها القدرة المؤسسية أو الموارد لتوفير المزيد من المعلومات حول موازنتها إذا ما رغبت. هذا فضلاً عن أن دول كرواندا (التي يرى فيها العديد من الخبراء نموذجاً يحتذى في التنمية) ونيجيريا النفطية الثرية كان يتوقع منها أداءً أفضل فيما يتعلق بشفافية الموازنة؛ كما كان يتوقع من العراق أن يقدم أداءً لا يقل عن ذلك الذي قدمته أفغانستان.

جدول 1. تصنيف الدول اعتماداً وفق قيم مؤشر الموازنة المفتوحة 2010

الدول	عدد الدول	قيم مؤشر الموازنة المفتوحة
فرنسا، نيوزلندا، النرويج، جنوب أفريقيا، السويد، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة	7	معلومات كثيفة (القيم 100-81)
البرازيل، شيلي، كولومبيا، التشيك، ألمانيا، الهند، بيرو، بولندا، سلوفينيا، كوريا الجنوبية، إسبانيا، سريلانكا، أوكرانيا	13	هامية (القيم 80-61)
الأرجنتين، أذربيجان، بنجلاديش، البوسنة، بتسوانا، بلغاريا، كوستاريكا، كرواتيا، مصر، جورجيا، غانا، جواتيمالا، إندونيسيا، إيطاليا، الأردن، كينيا، مالاي، مقدونيا، المكسيك، منغوليا، ناميبيا، نيبال، البرتغال، بابوا نيو غينيا، الفلبين، رومانيا، روسيا، صربيا، سلوفاكيا، تنزانيا، تايلاند، تركيا، أوغندا	33	بعض المعلومات (القيم 60-41)
أفغانستان، ألبانيا، أنجولا، تيمور الشرقية، الإكوادور، السلفادور، كازاخستان، لبنان، ليبيريا، ماليزيا، مالي، المغرب، موزمبيق، نيكاراغوا، باكستان، ترينيداد وتوباغو، فنزويلا، اليمن، زامبيا	19	في أضيق الحدود (القيم 40-21)
الجزائر، بوليفيا، بوركينا فاسو، كمبوديا، الكامرون، تشاد، الصين، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية الدومينيكان، غينيا الإستوائية، فيجي، هندوراس، العراق، قبرغيزستان، النيجر، نيجيريا، رواندا، ساوتومي، السعودية، السنغال، السودان، فيتنام	22	ضئيلة (القيم 20-0)

الفئات الرئيسية للمعلومات الناقصة

طبيعة المعلومات التي لا تتضمنها الوثائق الحكومية حول الموازونات تكون مهمة في الغالب. على سبيل المثال، حوالي نصف سكان العالم – أكثر من 3 مليارات نسمة – يعيشون على أقل من دولارين نصف يوميًا. بالنسبة لهؤلاء الناس، فإن لموازنة دولهم وظيفة إعادة التوزيع للتعامل مع الفقر. وإلا أن 17 دولة فقط من الدول الـ 94 التي يقيّمها مؤشر الموازنة المفتوحة 2010 تقدم معلومات متكاملة حول السياسات الهادفة للقضاء على الفقر والعديد من هذه الدول هي التي لا يعاني سوى قطاع صغير من سكانها من الفقر الحقيقي.

موازونات الحكومات عادة ما تنقصها البيانات ليس فقط حول برامج الفقر وإنما أيضاً أي معلومات يمكن أن تساعد على فهم العلاقة بين موازنة الحكومة وسياساتها وأهدافها الاقتصادية الكلية. علاوة على ذلك، فإن بيانات الناتج والمخرجات المتوقعة والمتحققّة عادة ما تكون غائبة في تقارير الموازنة؛ وهي المعلومات التي عادة ما يبحث عنها المهتمون برقابة تأثير الموازنة.

علاوة على ذلك، لا تتمتع الأنشطة التي تجري "خارج الموازنة" سوى بأقل القليل من الشفافية. الصناديق الخارجة عن الموازنة هي تعاملات حكومية لا تتم إدارتها في العادة في إطار عملية الموازنة السنوية ولا تخضع لذات المستوى من التقييم والتنظيم والرقابة كغيرها من التعاملات العامة. غير أن أفضل الممارسات توصي بأن يتم تقديم المعلومات حول هذه الصناديق في إطار الموازنة، خصوصاً وأن هذه الصناديق عادة ما تتضمن صناديق التأمينات أو الضمان الاجتماعي والمؤسسات المملوكة للدولة والصناديق السرية، ومؤخراً أصبحت تتضمن المعونات الأجنبية وعوائد الخصخصة والترتيبات للشراكات بين العام والخاص. وفي المتوسط، تمثل الصناديق غير الواردة في الموازنة 40% من نفقات الحكومات المركزية في الدول الانتقالية والنامية. غير أن مؤشر الموازنة المفتوحة 2010 يذكر أن 41 من الدول الـ 94 محل الدراسة لم تقدم أي معلومات على الإطلاق حول هذه الصناديق في المقترحات التنفيذية للموازنات.

الأنشطة شبه المالية هي الأنشطة التي تتم في أي من المؤسسات المملوكة للدولة وأحيانا من قبل شركات القطاع الخاص لصالح الحكومة، والتي تكون فيها الأسعار أقل من المعتاد أو "سعر السوق". وتشمل الأمثلة القروض المدعومة للبنوك من قبل البنك المركزي أو غيره من البنوك الحكومية والخدمات العامة غير التجارية المقدمة من قبل المؤسسات المملوكة للدولة. وقد تنامي التركيز في السنوات الأخيرة على مطالبة الحكومات بالحفاظ على موازنتها متزنة وعلى مستويات منخفضة من الدين. مثل هذه التوصيات يمكن أن تزيد تحفيز الحكومات لاستخدام الأنشطة شبه المالية التي يمكن أن تغطي التكلفة الحقيقية للسياسات، الأمر الذي قد يجعل الوضع المالي يبدو أفضل مما هو عليه. ويبين تقرير مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 أن 69 دولة لم تقدم أي معلومات حول الأنشطة شبه المالية في مقترحات موازنتها.

الإلتزامات المشروطة هي ديون قد تتحمل بها الحكومات إلا أن وجودها وإجمالي تكلفتها يعتمد على أحداث المستقبل. على سبيل المثال، الحكومة قد تضمن قرضا، إلا أنها ستكون ملزمة بالدفع فقط في حالة لم يسدد متلقي القرض. وتعد التأمينات والكفالات الحكومية صورا شائعة من هذا النوع من الإلتزامات. وسلطت الأزمة الاقتصادية العالمية الأخيرة الضوء على التمويل الذي وفرته الحكومات للبنوك الخاصة وغيرها من المؤسسات التي تأثرت بالأزمة. وبينما حدثت قرارات الحكومات لتقديم المساعدة للشركات الخاصة في الغالب في ظل غياب أي التزام قانوني على الحكومات نحو الشركات المتلقية لهذه المساعدات، فإن الحكومات ملزمة قانونا بالوفاء بأي قرض حصلت عليه الشركات الحكومية والخاصة والتي تضمنها الحكومة. ويكشف تقرير الموازنة المفتوحة 2010 عن أن 11 حكومة فقط قدمت معلومات كافية في مقترحات موازنتها حول التزاماتها المشروطة، في حين لم تقم 55 منها بتقديم أي معلومات.

نقص المعلومات حول الصناديق الخارجة عن الموازنة والأنشطة شبه المالية والإلتزامات المشروطة تعني أن قسما كبيرا من الأنشطة الحكومية تجري دون رقابة، الأمر الذي يعجز معه المواطنين عن التوصل لحقيقة الوضع المالي لحكوماتهم.

نتائج الوثائق

وتعكس علامات مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 إذا ما كانت الدول تنشر وثائق الموازنة الثمانية الرئيسية وطبيعة المعلومات المتضمنة في كل منها. هذا القسم يبين ما ينشر من هذه الوثائق ومدى شمولها.

العديد من الوثائق ليست متاحة للعامة

كشف مسح الموازنة المفتوحة 2010 أنه عند تقييم كل الوثائق لكل الدول، فإن حوالي 42% - أو أقل من النصف قليلا - من التقارير الرئيسية عن الموازنة التي تم التعامل معها لم تتاح للعامة.

يبين جدول 2 أنه لا توجد وثيقة واحدة تنشرها كافة الدول، وأن عديد من الوثائق تنشرها فقط قلة من الدول. الموازنة المقررة هي عادة الوثيقة الأكثر انتشارا؛ ولكن فشلت حوالي 13% من الدول الخاضعة للمسح في نشرها. وواحدة من كل أربعة دول فشلت في نشر كل من المشروع التنفيذي للموازنة أو تقارير خلال السنة أو تقرير نهاية العام. في هذه الدول، تتوافر للعامة في أفضل الظروف معلومات شحيحة حول أي السياسات يقترحها التنفيذيون للموازنة وكيفية سير تنفيذ الموازنة عبر العام وكيف يتم إنفاق الأموال العامة أو تخصيص العوائد.

دولتين من كل ثلاثة لا تصدران بيان ما قبل الموازنة أو المراجعة النصف سنوية؛ وخمسة من بين كل ست دول تنشر موازنة المواطنين.

جدول 2. العديد من وثائق الموازنات غير متاحة

النسبة المئوية لعدد الدول التي فشلت في النشر	الوثيقة
65%	بيان ما قبل الموازنة
23%	المشروع التنفيذي للموازنة
83%	موازنة المواطنين
13%	الموازنة المقررة
25%	تقارير خلال السنة

70%	المراجعة النصف سنوية
22%	تقرير نهاية العام
35%	تقرير الرقابة المالية وتدقيق الحسابات

معظم الوثائق غير المنشورة هي في الواقع معدة لأغراض الاستخدام الداخلي فقط

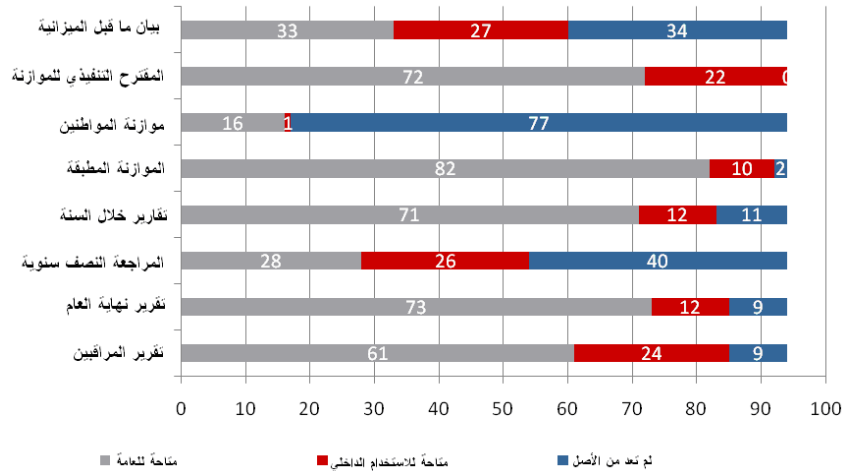
معظم وثائق الموازنة التي لا تنشرها الحكومات لا يتم إعدادها أصلاً. في مثل هذه الحالات، ليس فقط العامة هم من لا يكون بإمكانهم فهم الأبعاد الرئيسية لصورة الموازنة، وإنما الحكومة أيضاً. على سبيل المثال، في 11 دولة، لم يتم إعداد أي تقارير خلال السنة، وفي 40 منها لا يتم إعداد المراجعة النصف سنوية. في مثل هذه الدول، فإن فهم الحكومة لكيفية تنفيذ الموازنة يخضع لقيود كثيرة، وبالتالي قدرتها، مثلاً، على تصحيح الأخطاء حال ظهورها.

علاوة على ذلك، فإنه حين لا يتم إعداد وثيقة، فإن الحواجز أمام شفافية الموازنة ترتفع للغاية، كما تحتاج الدول كذلك لإقناعها بأهمية إعداد الوثائق، هذا فضلاً عن أن البنية الموسسية اللازمة لإعداد الوثائق قد تكون بحاجة للإعداد من الأصل.

ولعل مما يثير الدهشة، أن هناك نسبة كبيرة من الوثائق تعدها الحكومات فعلاً، إلا أنها توجه لأغراض الاستخدام الداخلي فقط. من بين وثائق الموازنة التي تفشل الحكومات في نشرها، فإن 42% منها يتم إعدادها في الواقع⁵ في مثل هذه الحالات، فإن المعوقات أمام تحسين شفافية الموازنة تكون أقل، وتصبح المسألة إقناع الدول أن مثل هذه الوثائق الداخلية يمكن أن تتاح للعامة.

تبين البيانات الممثلة في شكل 1 أنه، وباستثناء موازنة المواطنين، فإن كل من وثائق الموازنة على حدة عادة ما يتم إعدادها إلا أنها لا تتاح للعامة. والجدير بالذكر أن كل الدول الـ 22 التي تفشل في الكشف عن المقترحات التنفيذية لموازنتها للعامة، تعد بالفعل هذه الوثيقة لأغراض الاستخدام الداخلي. وبالمثل، في غالبية الحالات، عندما لا تنشر الدول الموازنة المقررة أو تقرير الرقابة المالية وتدقيق الحسابات أو تقرير نهاية العام، فإن هذه الوثائق يتم إعدادها للاستخدام الداخلي فقط.

شكل 1. الحكومات تعد العديد من الوثائق المهمة لإعداد الموازنة وإلا أنها لا تنشر



ولعله من المهم الإشارة إلى أن الفرق بين الدول التي تقع في الفئات المختلفة لمؤشر الموازنة المفتوحة عندما يتعلق الأمر بإعداد الوثائق يعد صغيراً نسبياً. على سبيل المثال، أفضل الدول من حيث التقييم تعد 93% من الوثائق بينما أضعفها تقييماً تعد 73% من كل الوثائق. وإنما تكمن الفروق في إتاحة هذه الدول لوثائقها أمام العامة. فبينما لا تحجب أي من الدول التي جاءت في المرتبة الأعلى من حيث التقييم (الفئة الأعلى 81-100) أي من وثائق الموازنة وتقتصرها على الاستخدام الداخلي فقط؛ فإن

⁵ الحكومات الـ 94 التي خضعت للمسح نشرت بصورة تراكمية إجمالاً 436 من بين وثائق الموازنة الـ 752 (حوالي 58%) والتي يتم تقييم توافرها من قبل المسح. من بين الوثائق الـ 316 التي لم تنشر، 134 (أو 42%) كانت لأغراض الاستخدام الداخلي فقط.

أغلبية وثائق الموازنة التي تعدها الدول التي جاءت في المرتبة الأقل من حيث التقييم لا تتاح أمام العامة⁶ في عبارة أخرى، فإن الدول الأقل تقييماً (الفئة الأدنى 0-20) يمكنها ببساطة أن تحسن بدرجة كبيرة من مستويات شفافية الموازنة لديها إذا ما بدأت في نشر الوثائق التي تعدها بالفعل.

ما مدى شمولية الوثائق التي يتم نشرها؟

بالنظر لوثائق الموازنات المختلفة التي تتم إتاحتها للعامة، فإن متوسط حجم المعلومات المتضمنة يتفاوت للغاية. فعندما يتم نشر بيان ما قبل الموازنة، وموازنة المواطنين والموازنة المقررة وتقارير خلال السنة، فإنها توفر في العادة كذلك معلومات مستفيضة (انظر جدول 3).

وبالمقابل، ففي حين أن الحكومات التي تنشر المشروع التنفيذي للموازنة أو المراجعة النصف سنوية توفر في المتوسط فقط ثلاثة أخماس المعلومات التي يتطلبها مؤشر الموازنة المفتوحة، يوفر نشر تقرير نهاية العام وتقرير المراقبة المالية وتدقيق الحسابات، والذان يعدان الأقل شمولاً من بين كل الوثائق، نصف، أو أقل من نصف، المعلومات المطلوبة للمؤشر.

جدول 3. وثائق الموازنة المنشورة تتفاوت في حجم المعلومات التي تتضمنها

الوثيقة	متوسط قيم الفرعية للمؤشر للعام 2010 للدول التي تنشر وثائق الموازنة
بيان ما قبل الموازنة	81%
المشروع التنفيذي للموازنة	58%
موازنة المواطنين	86%
الموازنة المقررة	80%
تقارير خلال السنة	76%
المراجعة النصف سنوية	63%
تقرير نهاية العام	42%
تقرير المراقبة المالية وتدقيق الحسابات	52%

خصائص الدول والقدرة على الإطلاع على الموازنة

ما الذي يؤدي بالدول للحصول على تقييم عالي أو ضعيف على مؤشر الموازنة المفتوحة؟ نحن لا نحاول الإجابة على هذا السؤال بشكل كامل، إلا أننا نفحص عدداً من الخصائص الرئيسية للدول للنظر في مدى ارتباطها بشفافية الموازنة⁷.

تشبت صدقية العلاقات المتوقعة إلى حد كبير، فكما هو متوقع، وكما خلص مسح 2008، فإن الدول التي يكون أدائها ضعيفاً على المؤشر، تنحو لأن تكون ذات مستويات دخل منخفضة، وتقع في أفريقيا أو الشرق الأوسط، وتعتمد على المساعدات الأجنبية وتعتمد على عائدات مبيعات المنتجات الهيدروكربونية وتنحو في الغالب لأن تكون ذات نظم حكم سلطوية أو مختلطة. والعديد من هذه العلاقات تتداخل لأن دول أفريقيا جنوب الصحراء، على سبيل المثال، تنحو لأن تكون فقيرة وكذلك لأن تكون أكثر اعتماداً على المعونات.

غير أنه ترد على هذه العلاقات أو الارتباطات العامة استثناءات هامة، الأمر الذي يؤدي للقول بأن شفافية الموازنة يمكن أن تتحقق في نطاق العديد من الدول.

العلاقة بين الشفافية والدخل

⁶ من بين الدول التي تقع قيمها على المؤشر بين 0 و20، حوالي 60% من الوثائق التي تم تقديمها لم تتح للعامة.
⁷ تتولى منظمة شراكة الموازنة الدولية حالياً إجراء دراسات لتقييم هذه الارتباطات بصورة أكثر دقة وستنشر نتائجها قريباً.

وجد مؤشر الموازنة المفتوحة 2010 أن الدول ذات مستويات الشفافية العالية فيما يتعلق بموازنتها هي في العموم دول ذات دخل مرتفع، بينما الدول التي تنقصها الشفافية تنخفض مستويات الدخل لديها بشكل عام (انظر جدول 4)، وهي النتيجة لم تكن غير متوقعة نظراً لأن دول الدخل المرتفع تتمتع في العادة بنظم مستقرة لإدارة الأموال العامة، بينما العكس هو حال الدول الفقيرة التي لم تتضح فيها هذه النظم بعد.

ولكن لا توجد علاقة حتمية بين تراجع الدخل وفق ممارسات الشفافية؛ حيث يمكن أن تحقق الدول الفقيرة مستويات متقدمة من شفافية الموازنة. وكما يبين جدول 4 كذلك، فإن الدول التي تقدم "بعض" المعلومات حول موازنتها ليست في المتوسط أغنى كثيراً من الدول التي تقدم معلومات "ضئيلة" أو "عند الحد الأدنى". علاوة على ذلك، فإن الدول الأفضل حالاً كغينيا بيساو (متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي مقوماً وفق القدرة الشرائية كان 18600 دولار في 2009)، والسعودية (23221 دولار)، وترينيداد وتوباغو (19818 دولار) وماليزيا (13770 دولار) كان أداءها ضعيفاً على مؤشر الموازنة المفتوحة 2010. وبالمقابل، فإن دولاً منخفضة الدخل مثل الهند (متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي 2941 دولار)، وسريلانكا (4769 دولار) وأوكرانيا (6340 دولار) كان أداءها أفضل.

جدول 4. مستويات الدخل والشفافية

قيم مؤشر الموازنة المفتوحة	متوسط نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي 2009 مقوماً بالقدرة الشرائية للدخول بالدولار الأمريكي
معلومات كثيفة (القيم 100-81)	34,308
هامية (القيم 80-61)	16,783
بعض المعلومات (القيم 60-41)	8,770
في أضييق الحدود (القيم 40-21)	6,322
ضئيلة (القيم 20-0)	4,698

مصدر مستويات الدخل: IMF World Economic Outlook April 2010.

العلاقة بين الشفافية والمنطقة الجغرافية

تحصل الولايات المتحدة ودول أوروبا الغربية على أعلى متوسطات القيم لمؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 (انظر جدول 5). وتأتي مناطق العالم ذات المستويات المنخفضة للغاية من شفافية الموازنة وهي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء. ومناطق العالم الأربع الأخرى - شرق آسيا والباسيفيك وشرق أوروبا ووسط آسيا وأمريكا اللاتينية والكاريبي وجنوب آسيا - في المنتصف.

هذه التوجهات للمتوسطات تخفي بداخلها بعض الاستثناءات. فبعض الدول في مناطق معينة تحصل على تقييمات أعلى كثيراً على المؤشر 2010 عما تحصل عليه المنطقة الجغرافية التي تنتمي إليها في المجمال. على سبيل المثال، حصلت دولتان في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا - الأردن (50 نقطة على المؤشر) ومصر (49 نقطة على المؤشر) - على نقاط أكثر من ثلاثة أمثال متوسط القيم التي حصلت عليها باقي الدول التي تنتمي لذات المنطقة. بالمثل، فإن دولاً قليلة في أفريقيا جنوب الصحراء - كجنوب أفريقيا (50 نقطة على المؤشر)، أوغندا (55 نقطة على المؤشر) وناميبيا (53 نقطة على المؤشر) وبتسوانا (51 نقطة على المؤشر) - حصلت على نقاط أكثر كثيراً من ضعف متوسط القيم التي حصلت عليها باقي الدول التي تنتمي لذات المنطقة. علاوة على ذلك، فإن دول مثل شيلي (72 نقطة على المؤشر) وكوريا الجنوبية (71 نقطة على المؤشر) وسلوفينيا (70 نقطة على المؤشر) حصلت على نقاط تقارب تلك التي حصلت عليها الولايات المتحدة ودول في غرب أوروبا.

جدول 5. تفاوت قيم المؤشر 2010 وفق المنطقة الجغرافية

المنطقة الجغرافية	عدد الدول المتضمنة في المؤشر 2010	متوسط قيم المؤشر 2010
شرق آسيا والباسيفيك	13	42
شرق أوروبا ووسط آسيا	18	52
أمريكا اللاتينية والكاريبي	16	43
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	8	23
جنوب آسيا	6	48
أفريقيا جنوب الصحراء	24	28
الولايات المتحدة وغرب أوروبا	9	74
الإداء الكلي	94	42

العلاقة بين الشفافية والاعتمادية على عائدات استخراج الموارد الطبيعية

من بين الدول الـ 94 المدرجة في مسح الموازنة المفتوحة 2010، تعتمد 14 منها بدرجة كبيرة على عائدات بيع المعادن و24 تعتمد بدرجة كبيرة على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية. ووجد المسح أن متوسط تقييمات الدول التي تعتمد بدرجة كبيرة على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية (26 فقط من 100) أقل كثيراً من متوسط قيم مؤشر الموازنة المفتوحة للدول التي تعتمد على عائدات بيع المعادن أو تلك التي لا تعتمد على عائدات بيع الموارد الطبيعية.

الدراسات التي تناولت "العنة النفط" كشفت أن النظم التي تعتمد على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية، لا سيما الأوتوقراطية منها، تعد الأكثر عرضة لتفشي الفساد فيها لطبيعة وأحجام تدفق العائدات.⁸ وتزداد الحاجة في هذه الدول بصورة أكبر لتحقيق الشفافية في موازنتها والتعامل مع الوضع المتردي الذي كشفت عنه نتائج مسح الموازنة المفتوحة 2010 بخصوص الوضع المتردي للشفافية في الموازنة في هذه الدول والذي يثير الكثير من القلق.

غير أنه، مرة أخرى، توجد استثناءات حول هذا الارتباط العام بين الشفافية وسمة الدول التي نوقشت للتو. حتي أن دولاً معينة تعتمد بشدة على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية – مثل كولومبيا (61 نقطة على المؤشر) والمكسيك (52) وإندونيسيا (51) – حصلت على تقييمات عام 2010 أعلى كثيراً من ضعف متوسط القيم التي حصلت عليها باقي الدول التي تعتمد على عائدات بيع المنتجات الهيدروكربونية.

جدول 6. الدول المعتمدة على استخراج المنتجات الهيدروكربونية أقل احتمالاً في الشفافية

الدول	متوسط قيم المؤشر	عدد الدول	الاعتماد على الموارد الطبيعية
بتسوانا، شيلي، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غانا، الأردن، قبرغيزستان، ليبيريا، منغوليا، ناميبيا، بابوا نيو غينيا، بيرو، جنوب أفريقيا، زامبيا	49	13	المعادن (الفحم، النحاس)، الماس، الذهب، البلاتينيوم، الفضة أو القصدير

⁸ انظر، على سبيل المثال:

Ross, Michael, "Does Oil Hinder Democracy?," *World Politics*, Volume 53, Number 3, April 2001, pp. 325-361. (http://www.fdburma.org/english_datas/article/does_oil_hinder_democracy.pdf); and Kolstad, Ivar and Arne Wiig, "Transparency in Oil Rich Economies" U4 ISSUE 2:2007. (<http://www.cmi.no/publications/file/2817-transparency-in-oil-rich-economies.pdf>).

المنتجات الهيدروكربونية	24	26	الجزائر، أنجولا، أذربيجان، بوليفيا، الكاميرون، تشاد، كولومبيا، تيمور الشرقية، الإكوادور، غينيا الاستوائية، إندونيسيا*، العراق، كازاخستان، المكسيك، نيجيريا، النرويج، روسيا، ساوتومي، السعودية، السودان، ترينيداد وتوباغو، فنزويلا، فيتنام، اليمن
لا تعتمد على الموارد الطبيعية	57	48	أخرى

* إندونيسيا من منتجي المعادن إلا أن اعتمادها على إنتاج النفط أكبر

المصدر: الدول مصنفة اعتمادا على IMF Guide for Revenue Transparency 2007.

تعد الدول غنية في المنتجات الهيدروكربونية أو الموارد المعدنية بناء على المعايير التالية:

- (i) أن يكون متوسط نصيب عائدات الهيدروكربونات أو المعادن على الأقل 25% من إجمالي الإيرادات خلال الفترة 2000-2005 أو
(ii) أن يكون متوسط نصيب عائدات تصدير الهيدروكربونات أو المعادن على الأقل 25% من إجمالي عائدات الصادرات خلال الفترة 2000-2005.

العلاقة بين الشفافية والمعونات

الدول التي تتلقى مبالغ ضخمة من المعونات تنحى لأن تكون ذات أداء أسوأ على مؤشر الموازنة المفتوحة 2010. تتلقى 18 من الدول الـ 94 المتضمنة في المسح معونات من المانحين بما يمثل ما يزيد على 10% من إجمالي دخلها القومي؛ ويبلغ متوسط تقييم هذه الدول على المؤشر 30 نقطة. وتتلقى 14 دولة أخرى معونات من المانحين بما يمثل ما بين 5 و10% من إجمالي دخلها القومي؛ ويبلغ متوسط تقييم هذه الدول على المؤشر 31 نقطة.

كلا الفئتين للدول المعتمدة على المعونات كان أداءها أسوأ كثيرا من الدول التي لا تعتمد على المعونات. تتلقى 51 دولة متضمنة في مسح 2010 معونات من المانحين بما يقل عن 5% من إجمالي دخلها القومي؛ ويبلغ متوسط تقييم هذه الدول على المؤشر 44 نقطة.

هذه واحدة من المناطق التي تختلف فيها النتائج بدرجة قليلة عن نتائج مسح 2008، ففي الجولة السابقة من المؤشر، حصلت الدول الأكثر اعتمادا على المعونات على قيم أقل من الدول الأقل اعتمادا على المعونات، وكانت الفجوة في قيم المؤشر بين الدول المعتمدة على المعونة وتلك التي لا تعتمد عليها أكبر.⁹

العلاقة بين الشفافية والديمقراطية

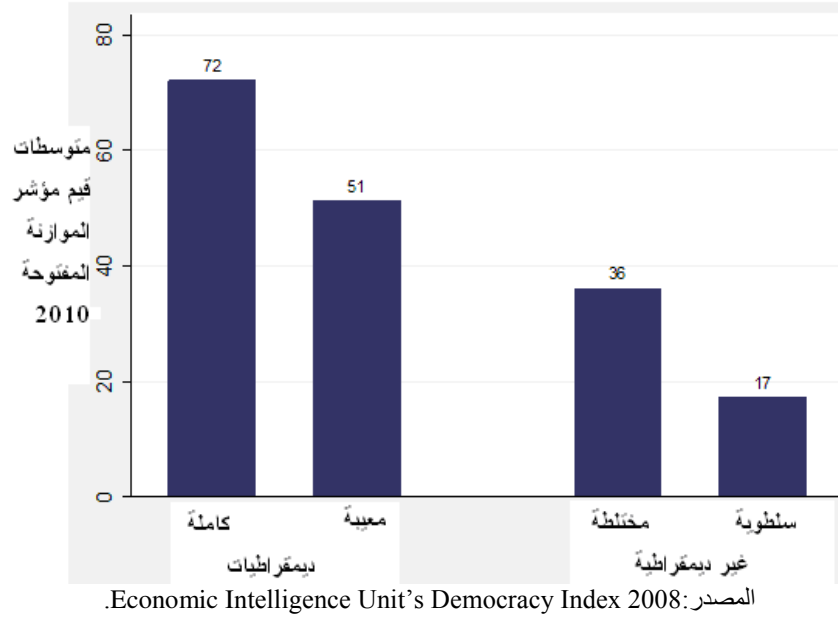
لقد وجد مسح الموازنة المفتوحة 2010 أن الدول ذات الحكومات الديمقراطية تحصل في المتوسط على تقييمات أعلى للمؤشر بالمقارنة بالدول التي تغيب فيها الديمقراطية. ولأغراض هذا التقييم، فإنه يتم مؤشر مجلة الإيكونوميست للديمقراطية لعام 2008 (Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2008)، حيث يصنف الدول إلى أربع فئات وفق مستوى الديمقراطية لديها. ووفقا للمؤشر، فإن الديمقراطية الكاملة توجد فيها انتخابات حرة ونزيهة ومؤسسات حكومة فاعلة ويمكن للمواطنين المشاركة سياسيا بحرية. أما الديمقراطية المعيبة فتنتسب بانخفاض مستويات المشاركة السياسية كما تنتسب الثقافة السياسية فيها بالضعف. النظم المختلطة تعوزها المشاركة السياسية ومؤسسات الحكومة الفاعلة حتى يمكن تصنيفها كديمقراطيات. وأخيرا النظم السلطوية لا تجرى فيها انتخابات موثوق فيها، كما تراجع فيها مستويات المشاركة السياسية وكفاءة مؤسسات الحكومة.

وعلى الرغم من أنه قد يبدو أن الديمقراطية والشفافية تعدان مرتبطتان بدرجة ما، فإن المؤشرات المحددة التي يقيها كل من مؤشر الديمقراطية ومؤشر الموازنة المفتوحة تختلف. الأمر الذي يجعل تقييم الارتباط بخصوص دولة مصنفة على أنها

⁹ وجد مسح 2008 أن الدول التي تمثل فيها معونات المانحين أكثر من 10% من إجمالي الدخل القومي حصلت على أقل متوسطات القيم الكلية في مؤشر الموازنة المفتوحة (16 دولة في فئة الاعتماد على المعونات حصلت على متوسط قيم مؤشر الموازنة المفتوحة في 2008 بلغ 21%). ولقد خلص تقرير 2008 إلى أن 13 دولة من بين تلك التي تمثل فيها المعونات ما بين 5 إلى 10% من إجمالي الدخل القومي، حصلت على متوسط قيمة في مؤشر الموازنة المفتوحة 2008 بلغ 33%، أي أفضل قليلا بينما حصلت 49 دولة متضمنة في مسح 2008، والتي تلقت معونات مثلت أقل من 5% من إجمالي الدخل القومي، على متوسط قيم مؤشر الموازنة المفتوحة في 2008 بلغ 42%.

"ديمقراطية" وفق مؤشر الديمقراطية ومستوى الشفافية فيها وفق مؤشر الموازنة المفتوحة 2010 لا يعد تقييما وفق ذات المعايير.

شكل 2. الديمقراطيات أكثر احتمالا للشفافية



يشمل مسح الموازنة المفتوحة 2010 على 14 دولة تصنف على أنها ديمقراطية "كاملة" على مؤشر الديمقراطية، وبلغ متوسط تقييمها 72 من 100 على مؤشر الموازنة المفتوحة. كما تضمن المسح كذلك 33 دولة مصنفة على أنها ديمقراطيات "معيبة"، والتي بلغ متوسط تقييمها 51 على مؤشر الموازنة المفتوحة. 25 دولة أخرى في المسح مصنفة على أنها ذات نظم "مختلطة" وحصلت على متوسط تقييم 36، والذي يعد أكبر من ضعف متوسط تقييم الـ 21 دولة المتبقية والمصنفة على أنها ذات نظم "سلطوية"، حيث حصلت على متوسط تقييم على مؤشر الموازنة المفتوحة 2010 بلغ 17 من 100.¹⁰

¹⁰ مؤشر الديمقراطية 2008 لا يغطي دولة واحدة فقط، ساوتومي، وهي جزء من مؤشر الموازنة المفتوحة 2010.

الفصل الثالث: التغييرات بمرور الوقت

يعد مسح عام 2010 المرة الثالثة التي تنفذ فيها مشروع منظمة شراكة الموازنة الدولية وشركائها أداة البحث هذه. وبرغم أن تلك الفترة الزمنية التي تم بحثها قصيرة إلى حد ما- المسوح الأخرى أجريت في عامي 2006، و2008- إلا أن أنماطا جديدة مثيرة للاهتمام بدأت في الظهور. هذه الأنماط هي موضوع هذا الفصل.

ارتفعت درجات مؤشر الموازنة المفتوحة بشكل عام كما ارتفعت بشكل كبير بين البلدان ذات الدرجات المنخفضة

على الرغم من أن مسح العام 2010 سجل صعوبات أساسية في حصول الجمهور على البيانات الأساسية للموازنة، الشيء الذي يتوافق مع ما تمت ملاحظته في المسوح السابقة، إلا أن سلسلة المسوح سجلت تحسناً في ممارسات الشفافية في الموازنة خلال السنوات الأربعة الأخيرة. كان متوسط الدرجات لـ 40 دولة كانت معلوماتها متوفرة خلال المسوح الثلاث 47% في العام 2006. و إرتفع متوسط الدرجات التي حصلت عليها نفس هذه الدول الـ 40 إلى 54 في مسح عام 2008 وإلى 56 في مسح عام 2010.

وبالمثل، فقد إرتفع متوسط درجات 78 دولة في مسح عام 2008، و التي كانت معلوماتها متاحة، من 40 إلى 43 في مسح عام 2010.

حدثت التغييرات في درجات مؤشر الموازنة المفتوحة في بلدان كانت في فئات مختلفة لمؤشر الموازنة المفتوحة في المسوح السابقة (أنظر الجدول 7). على سبيل المثال، ارتفعت بعض البلدان مثل أفغانستان واليمن، والتان كانتا مصنفتان كبلدان تعطي معلومات "ضئيلة" عن موازنتها في مؤشر الموازنة المفتوحة 2008 (درجة مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 0 إلى 20) للمستوى الأعلى التالي التي تقدم الدول فيه "الحد الأدنى" من المعلومات (درجة مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 21 إلى 40). في العام 2010. كانت أذربيجان ومصر من فئة المعلومات "الضئيلة" في مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2006 فارتفعت إلى فئة إعطاء "بعض" المعلومات (مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 41 إلى 60) في العام 2008. ارتفعت الهند وسريلانكا من فئة إعطاء "بعض" المعلومات في العام 2006 إلى فئة إعطاء معلومات "قيمة" (مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 61 إلى 80) في مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010. هنالك تحسن في الفئات العليا كذلك حيث أن النرويج ارتفعت من فئة إعطاء معلومات "قيمة" في مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2006 إلى فئة المعلومات "المستفيدة" (درجة مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 81 إلى 100) في العام 2010.

جدول رقم 7. يظهر التغيير الملحوظ في نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة حدوث تحسينات

البلد	2006	2008	2010
أفغانستان	غير منطبق	8	21
أنجولا	5	4	26
الأرجنتين	40	56	56
أذربيجان	30	37	43
كرواتيا	42	59	57
مصر	19	43	49
جورجيا	34	53	55
غانا	42	50	54
الهند	53	60	67
ليبيريا	غير منطبق	3	40
ملايو	غير منطبق	28	47
منغوليا	18	36	60
النرويج	72	80	83
روسيا	47	58	60
رواندا	غير منطبق	1	11

67	64	47	سريلانكا
57	43	42	تركيا
55	51	32	أوغندا
14	10	3	فيتنام
25	10	غير منطبق	اليمن

بعض الحكومات -خصوصاً تلك التي حققت درجات منخفضة في الجولات المبكرة لمؤشر الموازنة المفتوحة حققت هذه التحسينات باتخاذ خطوة أساسية وغير مكلفة ، وهي أنها بدأت تجعل وثائق الموازنة التي تقوم بإعدادها متاحة في مواقعها علي الإنترنت، وكانت هذه الوثائق متاحة فقط لأعضاء الحكومة و المانحين. في حالات كثيرة بدأت هذه الحكومات نشر مشروع الموازنة التنفيذي، الذي يمكن القول بأنه أهم وثيقة سياسية داخلية لأي حكومة. علي سبيل المثال، نشرت حكومتا ليبيريا واليمن مشروع ميزانيتهما لأول مرة في العام 2009. وهذه الأمثلة تعطي أملاً أن الـ 22 حكومة المتضمنة في مسح 2010 ، والتي لا تنشر مشروعات ميزانيتهما التنفيذية حالياً ، يمكنها بسهولة وبسرعة تحسين مستوى الشفافية في ميزانيتهما.

الحكومات الأخرى- التي لم تكن درجاتها ضعيفة في الدورات المبكرة لمؤشر الموازنة المفتوحة، تحسنت بزيادة شمول وثائق ميزانيتهما المنشورة، خصوصاً مشروع الموازنة التنفيذي وتقارير الرقابة المالية وتدقيق الحسابات. علي سبيل المثال زادت الهند وسريلانكا و كولومبيا من درجاتها في مؤشر الموازنة المفتوحة وصعدت من الفئة التي تقدم بعض المعلومات إلى الفئة التي تقدم معلومات "قيمة" بشكل رئيسي، عن طريق نشرها مقترحات موازنة أكثر شمولاً.

ويجدر بنا ذكر التقدم في البلدان التي كان أداءها علي مؤشر الموازنة المفتوحة يعتبر ضعيفاً في السابق، والتي تعاني من الفقر وعدم الاستقرار. و ارتفع متوسط مؤشر الموازنة المفتوحة لـ 14 دولة في أدنى فئتين من مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2006 (والتي يتوفر عنها معلومات للمقارنة) من 25 إلى 40 علي مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 . وتتضمن البلدان التي تحسنت بشكل ملحوظ علي مؤشر الموازنة المفتوحة مصر ، ومنغوليا ، وأوغندا. وهناك تحسن مشابه في مؤشر الموازنة المفتوحة لبعض الدول التي تم تقييمها لأول مرة في مؤشر الموازنة المفتوحة عام 2008.¹¹ هذه الدول تتضمن أفغانستان، وليبيريا، واليمن حيث زادت درجاتها بشكل كبير.

بينما لم تتمكن بعد أي من الدول التي حققت درجات ضعيفة في المسوح السابقة من إتباع أفضل الممارسات بالنسبة لشفافية الموازنة ، إلا أنها تمكنت من تعزيز الشفافية ، وذلك بتنفيذ إجراءات بسيطة قليلة التكلفة ، مؤكدين بذلك علي أن تحقيق الشفافية في الموازنة يعتمد بشكل رئيسي علي رغبة الحكومة وليس علي مواردها. ربما ليس هنالك دليل علي هذه النقطة الرئيسية أفضل من حقيقة أن منغوليا مثلاً تفوقت في الأداء بشكل متواضع علي بلدان ذات دخل مرتفع مثل إيطاليا و البرتغال.

إن فهم سلوك الحكومة ودوافعها لتغيير الممارسات يتطلب دراسة عميقة للاقتصاد السياسي "وعوامل أخرى" في البلد. وتدعم منظمة شراكة الموازنة الدولية تطوير دراسات جدوى موسعة في 8-10 دول تحاول إحداث تغيير في مستويات شفافية الموازنة داخل حدودها في المحتوى من ناحية الاقتصاد السياسي ، وستكتمل هذه الدراسات خلال عام 2011.

بينما وضعت منظمة شراكة الموازنة الدولية ملامح مختصرة للتغييرات التي حدثت في عدة دول، من تلك التي تحسنت فيها الشفافية بشكل مميز ، أو ساءت علي مدي السنوات القليلة الماضية، كان لدينا محادثات تمهيدية مع عدة خبراء دوليين في الموازنة حول هذه التغييرات. يمكن الحصول علي جميع هذه الملفات في ملحق هذا التقرير. كما أننا أجرينا مناقشات تمهيدية مع العديد من خبراء الموازنة الدوليين بشأن هذه التغييرات.

إن التحقيق المبني في الأسباب التي أدت إلى هذه التغييرات يشير إلى أن هناك نطاق من العوامل قد يؤدي إلى زيادة الشفافية في الموازنة.

• **تغييرات في الحكومة.** تحدث التحسينات بعد الانتخابات التي تنتج عنها حكومة جديدة أو تعيين مسئول جديد ملتزم بشفافية

¹¹ ارتفع متوسط درجات 21 بلد تم تقييمها للمرة الأولى في 2008 وحصلت على درجات على مؤشر الموازنة المفتوحة في 2008 أقل من 40 من 14 إلى 17 في مسح 2010.

أكبر. علي سبيل المثال، غير وزير المالية الجديد في أوكرانيا السياسة بحيث تتطلب نشر وثائق أكثر حتي يُحسن الانضباط في الوزارة، وفي أذربيجان قام رئيس المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات بنشر تقرير تدقيق الحسابات.

• *الضغوط الداخلية*. يمكن أن تزيد شفافية الموازنة نتيجة لضغوط داخل البلد تكون من قبل المجالس التشريعية ومنظمات المجتمع المدني. على سبيل المثال، في ليبيريا كان المشرعين يدعمون المطالب بزيادة الشفافية، وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية نجحت منظمات المجتمع المدني في الدفاع عن المطالبة بشفافية أكثر.

• *قد تنتج الضغوط الخارجية*. تحسناً في شفافية الموازنة نتيجة للضغط الخارجي الذي يشكله المانحين أو من بعض المبادرات الخاصة مثل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومؤشر الموازنة المفتوحة. فعلى سبيل المثال، في أنجولا ومنغوليا يبدو أن الضغوط من المؤسسات الدولية والمانحين قد أثمرت عن تحسن في شفافية الموازنة، بينما بدأت وزارة المالية في نشر بعض التقارير المالية في اليمن وملاوي، بعدما تأكدا من أن هذا يحسن نتائجهما في مؤشر الموازنة المفتوحة.

• *المساعدات الفنية*. يمكن تسهيل شفافية الموازنة بواسطة المساعدة التقنية المقدمة للبلدان. على سبيل المثال، ساعد تمويل الخبراء من وكالات التنمية الدولية أو المانحين في تسريع إحداث التغييرات في إدارة المال العام في أفغانستان ونيكاراجوا ورواندا.

في ما يلي ثلاثة من الملامح المختصرة لبلدان زادت الشفافية بشكل ملحوظ.

أفغانستان

لقد ارتفع مؤشر الموازنة المفتوحة لأفغانستان من 8 في مسح العام 2008 إلى 21 في مسح العام 2010، بفارق 13 نقطة. جاء هذا التحسن نتيجة لقرار الحكومة نشر وثائق الموازنة بما في ذلك تقرير تدقيق الحسابات والنصف سنوية. على الرغم من أن قرار الحكومة نشر هذه التقارير شيء إيجابي، إلا أن فشل الحكومة في نشر أهم وثيقة، والتي هي مشروع الموازنة التنفيذي، ضمن بقاء مؤشر الموازنة المفتوحة للبلد منخفضاً.

إن تحسن شفافية الموازنة في أفغانستان يمكن أن ينسب لزيادة القدرة التقنية للموظفين في داخل وزارة المالية، بالإضافة إلى المساعدة التي يتلقاها البلد من المستشارين الدوليين والخبراء الممولين بواسطة وكالات التنمية الدولية. وجد مؤشر الموازنة المفتوحة أن حكومة أفغانستان تعد كثير من وثائق الموازنة المهمة إلا أنها لا تقوم بنشرها. بعد أن نشرت النتائج عقد الباحثين المحليين لمؤشر الموازنة المفتوحة مناقشات مع وزارة المالية وشرحوا معايير الشفافية لمؤشر الموازنة المفتوحة، وشجعوا الحكومة علي نشر معلومات الموازنة التي كانت تعدها بالفعل. أن هذه المناقشات قد تكون ساهمت بشكل جزئي في قرار الحكومة بنشر بعض التقارير التي لم تنشر من قبل.

منذ العام 2002 عمل عديد من المانحين بشكل لصيق مع وزارة المالية وقدموا المساعدة التقنية لمساعدة الحكومة علي إدارة أموال المانحين بشكل أكثر فعالية وبطريقة أكثر شفافية. على سبيل المثال، استخدمت الحكومة دعم البنك الدولي لتأسيس وتشغيل نظام إدارة المعلومات المالية الأفغاني. استخدمت وزارة المالية نظام إدارة المعلومات بشكل مستمر لإدارة عمليات الموازنة الأساسية للحكومة وإصدار تقارير شهرية مفصلة عن الموازنة " والتي أصبحت متوفرة علي شبكة الانترنت". بينما استمر التحسن في نظام إدارة المال العام في السنوات القليلة الماضية، إلا أن نتائج هذه الجهود في شكل تقارير الموازنة الشاملة و المنتظمة أصبحت بادية للعيان فقط مؤخراً.

كذلك، في مؤتمر المانحين في كابول في يوليو 2010 ألزم المجتمع الدولي نفسه بتوجيه ما يصل إلى 50% من مساعداته عبر موازنة الحكومة الأفغانية، إذا ما التزمت ببعض الشروط. بالإضافة لجهودها لتحسين شفافية الموازنة الممولة بواسطة الحكومة، تبذل وزارة المالية جهودات كبيرة لتحسين شفافية موازنة التنمية والتي يتم تمويلها من مصادر خارجية تمويلها المانحون (والتي تشكل جزءاً كبيراً من إنفاق القطاع العام) وذلك من خلال قاعدة بيانات لمساعدات التنمية والمراجعة السنوية للأموال من قبل المانحين.

ليبيريا

لقد ارتفع تقييم ليبريا على مؤشر الموازنة المفتوحة من 3 في مسح عام 2008 إلى 40 في العام 2010. وهي قفزة جديرة بالملاحظة مقدارها 37 نقطة. جاء هذا التحسن لان الحكومة نشرت عدد من الوثائق التي لم تنشر من قبل، متضمنة مشروع الموازنة التنفيذي، والتقارير السنوية، ومراجعة نصف السنة، وتقرير تدقيق الحسابات.

جاء التحسن في نتيجة ليبريا في مؤشر الموازنة المفتوحة مدفوعاً بإصلاحات قوية ومدروسة، أعقب تشكيل الحكومة في عام 2006، وهو الشيء الذي أدى إلى تحولات رئيسية، بما في ذلك إصلاحات داخل وزارة المالية. يجب النظر للتغييرات في سياق التطورات الأوسع التي تجري في البلد. أولاً، بدأت الحكومة في عام 2007 في تنفيذ إصلاحات في نظام إدارة المال العام وأدت هذه الإصلاحات إلى نتائج في شكل زيادة الشفافية في المالية. هذه الإصلاحات حثت بشكل جزئي الحكومة علي الانضمام لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والإستفادة من إلغاء الديون. وتسعى ليبريا أيضاً لجذب مساعدات مالية أكثر من المانحين.

ثانياً، لقد كان المجلس التشريعي في ليبريا نشطاً في دعم الشفافية في الموازنة. في العام 2008 أقر المجلس التشريعي قانون إدارة المال العام، الذي يوضح نظام المالية الذي يجب أن يتبع بواسطة الحكومة. وافر المجلس التشريعي أيضاً قانون يحد من كمية الأموال التي بإمكان النظام الإداري تحريكها من وحدة إدارية إلى أخرى علي هواه. والآن، يتطلب تحريك أرقام كبيرة من وحدة إدارية إلى أخرى موافقة المجلس التشريعي.

ثالثاً، لقد كانت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في ليبريا نشيطة جداً في دعم شفافية الموازنة والمساءلة. بدأت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات نشر تقاريرها لتدقيق الحسابات، إضافة إلى نشر البيانات الصحفية عن تدقيق الحسابات في نفس اليوم الذي تقدم فيه هذه التقارير للمجلس التشريعي. ولقد بدأت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات أيضاً توزيع نسخ من تقريرها لمنظمات المجتمع المدني وجعله متوفراً في المدارس والمكاتب العامة. وتعد المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات منتديات مفتوحة في الأقاليم المختلفة وتدعو المجتمعات لطرح الأسئلة وتقديم المقترحات. ولقد أنشأت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات خطأً ساخناً يمكن للمواطنين الاتصال به للمشاركة في عمليات المراجعة، وقد أخذت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات بكثير من تلك البلاغات من الجمهور للبدء في عمليات تدقيق حسابات يعينها.

ويعد تمرير قانون إدارة المال العام وإرساء مبدأ نشر وثائق الموازنة إشارة إيجابية لمستقبل الموازنة المفتوحة في ليبريا. إن رغبة ليبريا في جذب الدعم المباشر للموازنة تعد دافعاً واضحاً أيضاً للحفاظ على هذه الإنجازات وتحقيق المزيد من التقدم. إلا أن إتجاه وسرعة الإصلاحات المستقبلية سيعتمدان بشكل جزئي على نتيجة انتخابات 2011، ومدى التزام الإدارة الجديدة بمواصلة الإصلاحات.

منغوليا

تضاعفت نتيجة منغوليا في مؤشر الموازنة المفتوحة من 18 في مسح عام 2006 إلى 36 في عام 2008 وحققت قفزة أخرى بزيادة 24 نقطة في مسح 2010 لتصل إلى 60 نقطة. ويعزى هذا التحسن الملحوظ في نتيجة منغوليا في مؤشر الموازنة المفتوحة بشكل أساسي لحقيقة أن الحكومة بدأت نشر وثائق الموازنة التي لم تكن متاحة للجمهور، متضمنة مشروع الموازنة التنفيذي في العام 2007، وإعادة نشر التقارير النصف سنوية للجمهور في 2008. وعلاوة على ذلك تم الإستفاضة في مشروع الموازنة التنفيذي ما بين مسحي 2008 و 2010 ليتحول من وثيقة من 50 صفحة إلى وثيقة تحتوي علي 300 صفحة، وبالتالي وفرت معلومات شاملة أكثر حول الإيراح و النفقات. بالإضافة إلى ذلك بدأت المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات المنغولية مؤخراً بنشر تقاريرها لتدقيق الحسابات علي صفحتها في الانترنت لتكون متاحة للجمهور.

لقد تسببت هذه التحسنات لمجموعة من العوامل شملت تغييرات تقنية أرسستها الحكومة؛ و التزام الشخصي من جانب بعض موظفي الحكومة من ضمنهم وزير المالية ومدير إدارة الموازنة؛ بالإضافة إلى الضغط المبدول من قبل المانحين والمجتمع المدني. حصلت الإصلاحات في الموازنة التي بدأت من منتصف العقد الأول من الألفية الثانية علي مساعدات تقنية ومالية من

الشركاء الدوليين لاسيما البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والبنك الآسيوي للتنمية. وعلي سبيل المثال، يقوم البنك الدولي بتنفيذ برنامج لتقييم الحكم في وزارة المالية، الشيء الذي ساعد في إنشاء قاعدة بيانات مالية.

يمكن القول أن بعض التقدم الذي قامت به الحكومة المنغولية في شفافية الموازنة كان "انتصارات سهلة"، مثل نشر اقتراح الموازنة التنفيذي، الذي كان قد يُعد فقط للاستخدام الداخلي قبل عام 2007 عندما بدأت الحكومة في نشره في موقعها علي الانترنت. إلا أن عدم انتظام نشر الوثائق مثل تقرير تدقيق الحسابات، والذي جعل متاحاً في العام 2004 ولم يظهر مرة أخرى حتى 2008، جعل هنالك سبباً للقلق حول استدامة انجازات منغوليا في شفافية الموازنة. ويزداد هذا القلق من واقع عدم توفر الإلزام القانوني تجاه نشر هذه الوثائق في قانون الإدارة والمالية للعام 2002، الذي تطلب إنشاء معلومات الموازنة للبرلمان و أعضاء الحكومة ولكن لم يتضمن إلزاماً بنشرها للجمهور. بالإضافة إلى ذلك، أن لم تمرر منغوليا قانون حرية المعلومات على الرغم من الضغط الداخلي و الدولي منذ بداية الألفية الثانية.

وقد يعرض تمرير مشروع قانون الموازنة المتكاملة المقترح، والذي هو جزء من شروط صندوق النقد الدولي للمساعدة، موضوع غياب المتطلبات القانونية للنشر للجمهور، وغياب القنوات لمشاركة الجماهير في عملية الموازنة. إلا أن ذلك سيحدث فقط في حال ما إذا احتفظ القانون بأحكامه الحالية المتعلقة بالنشر للجمهور وعقد جلسات إستماع للجمهور.

وقد لعبت مطالب الجماهير ومنظمات العمل المدني بالوصول إلى قدر أكبر من المعلومات دوراً أساسياً في تحسين الشفافية في قطاع المناجم في منغوليا، والذي أصبح المساهم الرئيسي في النمو الاقتصادي ومصدراً مهماً لموارد الحكومة. على الرغم من التحسن الملحوظ في مستوى الشفافية إلا أن منظمات المجتمع المدني تبقى مهتمة باستمرار انعدام الشفافية في ممارسات المشتريات الحكومية.

التغير في الوثائق المنشورة: ظهور قصة مختلطة

إن العدد الإجمالي لوثائق الموازنة التي تم نشرها بواسطة الـ 78 بلد المغطاة بمسح عام 2008 ظل على ما هو عليه في مسح 2010 حيث أشار مسح 2008 ومسح 2010 إلى أن هذه البلدان الـ 78 نشرت تراكمياً 368 من الـ 624 وثيقة التي يتم تقييم توفرها.¹²

تحركت بعض البلدان قديماً وبدأت في إعداد ونشر وثائق الموازنة للمرة الأولى. فعلي سبيل المثال، بدأت أفغانستان، ومصر، وفرنسا، وليبيريا، وزامبيا في نشر مراجعة نصف العام في عام 2010.

إلا أن بعض الدول بدأت إعداد وثائق الموازنة للمرة الأولى ولكن دون أن تنشرها. على سبيل المثال، بدأت ليبيريا، وترينيداد، وتوباغو واليمن في إعداد بيانات ما قبل الموازنة ولكن دون أن يقوموا بنشر هذه الوثائق.

لسوء الحظ، أتراجعت بعض الدول وانخفضت نتيجتها في مؤشر الموازنة المفتوحة ما بين 2008 و 2010. ونعرض هنا لبلدين (النيجر و فيجي) والذان توقفا عن نشر بعض وثائق الموازنة، التي كانت تنشر في السابق، وسنحاول تقييم انعكاسات هذه التطورات. أما عن دراسات الحالة الثلاث السابقة، فإنها دراسات حالة برزت في مناقشات أولية وفرضيات سيتم إختبارها بواسطة منظمة شراكة الموازنة الدولية عبر دراسات أعمق في 8-10 دول.

النيجر

¹² بالمثل، أشار مسح 2008 إلى هذه البلدان وعددها 78 بلداً أعدت ما مجموعه 117 وثيقة خاصة بالموازنة ولكنها لم تنشرها. وقد توصل مسح 2010 إلى أن هذه البلدان (78 بلداً) قامت بإعداد 107 وثيقة لم تقم بنشرها. كما أن دراسة 2008 توصلت إلى أن الوثائق المتبقية للموازنة وعددها 139 لم تعدها هذه البلدان حتى للاستخدام الداخلي في حين توصل مسح 2010 إلى أن وثائق الموازنة المتبقية وعددها 149 لم يتم إعدادها.

انخفضت نتيجة النيجر في مؤشر الموازنة المفتوحة من 26 في عام 2008 إلى 3 في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010 ، وهو إنخفاض بمقدار 23 نقطة. هذا النقصان يمكن أن ينسب بشكل رئيسي لانعدام نشر مشروع الموازنة التنفيذي في أثناء فترة بحث مؤشر الموازنة المفتوحة في عام 2010، بالإضافة إلى ذلك، لم تنشر الحكومة تقرير نهاية السنة. لقد كانت هذه الوثائق متوفرة في مسح مؤشر الموازنة المفتوحة عام 2008. وحيث أن النيجر ليس لديها برلمان منذ عام 2009 (عندما تم حله) لم يتم التصديق علي مشروع الموازنة التنفيذي وتقرير نهاية السنة بواسطة المجلس التشريعي ، ومن غير تصديق لا يمكن نشرهما.

فيجي

لقد انخفضت نتيجة فيجي في مؤشر الموازنة المفتوحة من 13 في مسح عام 2008 إلى صفر في مسح 2010 ، نقص بمقدار 13 نقطة. يعكس هذا الانخفاض حقيقة أن الحكومة لم تقم بنشر تقارير ما قبل الموازنة وتقرير نهاية السنة. بالإضافة إلى أن المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات لم تنشر تقرير تدقيق الحسابات ، الذي كان ينشر في السابق.

إن انخفاض نتيجة فيجي في مؤشر الموازنة المفتوحة يمكن أن يُعزى لإلغاء دستور البلد في ابريل 2009 . منذ ذلك الحدث تمارس الحكومة رقابة قوية على الإعلام وتضع قيوداً قوية على القضاء وبالتالي زادت من تقليص إطلاع الجماهير على المعلومات.

بالإضافة إلى الانخفاض الملحوظ في فيجي و النيجر . وجد أن 7 من الدول التي كانت تنشر موازنة المواطنين في مؤشر الموازنة المفتوحة ل2008 وجد أنها لم تنشر هذه الوثائق في السنوات التالية.

هذا التطور يعرض عدم استقرار شفافية الموازنة في بعض الدول، وهي ملاحظة تحذيرية من أن المكتسبات في شفافية الموازنة لا يمكن اعتبارها أمراً مفروغاً منه. إن النظام القوي لرقابة الموازنة يعتمد على النشر المتسق للتقارير وضرورة أن يكون المواطنون ومنظمات المجتمع المدني حذرين حتي يضمنوا ألا تتراجع حكوماتهم عن التزامها تجاه شفافية الموازنة.

الفصل الرابع: قوة المؤسسات الرقابية

عادة ما كانت الإدارة التنفيذية، وخاصة وزارة المالية أو وزارة الخزانة تهيمن على عمليات الموازنة. ولم يقتصر الأمر على نشر القليل من المعلومات عن الموازنة، وإنما كانت عمليات صنع القرار المتعلقة بالموازنة مغلقة أيضاً. إلا أنه مع ظهور ممارسات جديدة لإدارة المال العام تؤكد على الإنفتاح في ممارسات الموازنة، والحاجة لوجود مؤسسات رقابة قوية ساعد ذلك على خلق أنظمة تتكون من ثلاث من أجهزة الدولة – السلطة التنفيذية، المجالس التشريعية، و المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ويكون لها دور رسمي في عملية الموازنة. والسبب في وجود هذه الأنظمة الثلاثة في جميع أنظمة الموازنة الحديثة، هو إيجاد ضوابط وتوازنات فعالة، وبالتالي ضمان أن الأموال يتم جمعها وإنفاقها بطريقة تعكس الأولويات القومية وتدعم التنمية.

إطار 5. أصول المراجعة

يرجع أصل مصطلح "يدقق الحسابات" إلى الكلمة اللاتينية *audire*، والتي تعني "يستمع". وكان لفظ *audire* يشير في روما القديمة إلى "سماع الروايات"، وهي عملية يقارن فيها أحد المسؤولين سجلاته مع سجلات مسئول آخر. وحيث أن العديد من الأطراف المعنية بنتائج تدقيق الحسابات كانوا أميين، فقد كانت المراجعات تتم شفهيًا.

وتتطلب نظم المالية العامة الحديثة وجود كيان للإشراف على الإنفاق العام. وتعرف بشكل عام بمؤسسات تدقيق الحسابات العليا، ويمكن أن تعرف بمكتب المدقق العام، أو لجنة تدقيق الحسابات أو محكمة تدقيق الحسابات.

تعريف *audire* من الرابط التالي:

Harper, Douglas, Online
Etymology Dictionary.
<http://www.etymonline.com/index.php?term=audit>

عادةً، يطلب من المجالس التشريعية التصديق على الموازنة التي تعرض عليها، ويتوقع منها محاسبة الحكومة في أدائها في تنفيذ الموازنة. والهيئة الثانية التي بإمكانها رفع التقارير للمجالس التشريعية و المساعدة في رقابة الموازنة هي المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات تتأكد مما إذا قد تم تحصيل الأرباح وان الإنفاق بواسطة السلطة التنفيذية قد تم وفقاً للموازنة المقررة والنظم المالية المرساة. وبصفة عامة، ترفع المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات تقريرها لتدقيق الحسابات للمجالس التشريعية، والتي بدورها قد تنظم جلسات إستماع لمناقشة النتائج التي خلص إليها تقرير تدقيق الحسابات. و علي أساس هذه الجلسات قد تقرر المجالس التشريعية تقديم توصياتها للسلطات التنفيذية لاتخاذ الإجراءات العلاجية. وفي الوضع الأمثل، تقييم المجالس التشريعية مدى إتباع السلطات التنفيذية لهذه التوصيات، وعندها يتم قفل حلقة المساءلة.

لتحقيق رقابة فعالة للموازنة تتطلب المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات سلطات قانونية – ويفضل سلطات دستورية – توضح مهامها وطبيعة علاقتها مع السلطة التنفيذية. وتعمل المجالس التشريعية و المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بطريقة أكثر فاعلية إذا ما كان لديها مزيج من سلطة قانونية، وقدرة بحثية، ومعلومات شاملة عن المالية العامة.

يوفر نمو وزيادة منظمات المجتمع المدني في البلدان حول العالم التي تقوم بتحليل ورقابة موازنات الحكومات وتأثيرها على حياة المواطنين، ت الفرصة للمجالس التشريعية و المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

لزيادة وتقوية نشاطاتها في مهامها الرقابية. وتستطيع منظمات المجتمع المدني هذه إعطاء معلومات و تحاليل جديدة للمجالس التشريعية عن كيفية إدارة السلطة التنفيذية للمال العام. كما تستطيع تلك المنظمات ممارسة ضغوط على لإتخاذ إجراءات تصحيحية لمواجهة المشكلات التي تحددها المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات.

يقيم مسح الموازنة المفتوحة قوة المجالس التشريعية و المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات و الفرص التي توفرها هذه الهيئات لإشراك الجماهير. وفيما يلي نتائج المسوح الخاصة بهذه الهيئات¹³

¹³ من بين ال 22 سؤال في استبيان الموازنة المفتوحة المخصصة لتقييم قوة الهيئات التشريعية ومؤسسات الرقابة العليا يوجد خمس أسئلة مستخدمة أيضاً لحساب مؤشر الموازنة المفتوحة.

قوة الهيئات التشريعية

يقيس مسح الموازنة المفتوحة قوة الهيئات التشريعية على أساس عدة معايير تقيم مقدار السلطة القانونية للمجالس التشريعية في التصديق على الموازنة من بداية السنة ، وكذلك التصديق على أي تعديلات تتم على الموازنة خلال السنة المالية. وتقيس معايير أخرى طول الفترة الزمنية المتاحة للمجالس التشريعية لمناقشة التصديق على الموازنة ومقدار التفاصيل المتاحة في مقترح موازنة الصرف التي تصادق عليها المجالس التشريعية. بالإضافة إلى ذلك يناقش مسح الموازنة المفتوحة مقدار انفتاحية مناقشة الموازنة التي تعقد بواسطة المجالس التشريعية، ومدى توافر الفرص المتاحة للأفراد ومنظمات المجتمع المدني للإدلاء بشهاداتهم على الملأ في جلسات إستماع عامة تنظمها المجالس التشريعية ، وإمكانية حضور الجمهور خلال جلسات المجالس التشريعية التي تعرض فيها السلطة التنفيذية مشروعات موازنتها.

وفي الـ 94 بلد التي تمت تغطيتها في مسح 2010، جاء متوسط الدرجات الخاصة بـ "قوة المجالس التشريعية" 44 من 100. وكما يوضح الجدول أدناه، يمكننا إعتبار أن 16 فقط من الـ 94 بلداً التي شملها المسح لديها مجالس تشريعية قوية، وحصلت على 60 درجة أو أكثر. وعدد كبير من البلدان، 35 بلداً، لديها مجالس تشريعية ضعيفة وحصلت على 33 درجة أو أقل.

جدول 8. ما يزيد على ثلث المجالس التشريعية ضعيفة في عملية الموازنة

البلدان	عدد البلدان	الدرجات الفرعية للمسح
جمهورية التشيك، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، مالي، نيوزلندا، النرويج، بولندا، البرتغال، روسيا، سلوفينيا، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، سريلانكا، السويد، الولايات المتحدة	16	قوية (نتائج فرعية 100-67)
أفغانستان، ألبانيا، الأرجنتين، بوليفيا، بتسوانا، البرازيل، بلغاريا، بوركينا فاسو، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، مصر، السلفادور، جورجيا، غانا، جواتيمالا، هندوراس، الأردن، الهند، إندونيسيا، كازاخستان، كينيا، جمهورية قرقيزيا، ليبيريا، مقدونيا، المكسيك، منغوليا، موزمبيق، النيجر، نيجيريا، بيرو، الفلبين، رواندا، صربيا، سلوفاكيا، أسبانيا، تايلاند، ترينيداد وتوباغو، أوغندا، أوكرانيا، المملكة المتحدة، فنزويلا، زامبيا	43	معتدلة (نتائج فرعية 66-34)
الجزائر، أنجولا، أذربيجان، بنجلاديش، البوسنة، كمبوديا، الكامرون، تشاد، تشيلي، الصين، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية الدومينيكان، تيمور لستيه، الإكوادور، غينيا الاستوائية، فيجي، العراق، لبنان، ماليزيا، ملاوي، المغرب، ناميبيا، نيبال، نيكاراغوا، بابوا نيو غينيا، باكستان، رومانيا، المملكة العربية السعودية، ساو توميه وبرينسيب، السنغال، السودان، تنزانيا، تركيا، فينتام، اليمن	35	ضعيفة (نتائج فرعية 33-0)

كشف المسح أن الضعف في دور المجالس التشريعية يمكن أن ينتج عن عدة عوامل ، أو لا المجالس التشريعية قد لا يكون لديها الوقت الكافي لمراجعة مشروع الموازنة التنفيذي، فعلى سبيل المثال، في 22 من الـ 94 بلد التي تم مسحها ، تلقت المجالس التشريعية مشروع الموازنة التنفيذي قبل أقل من ستة أسابيع من بداية السنة المالية. وتنصح أفضل الممارسات الدولية تقول بأن الموازنة يجب أن تقدم قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية، إلا أن هذا المقياس قابل فقط في 47 من البلدان التي تم فيها المسح. وبعبارة أخرى، في نصف البلدان التي شملها مسح عام 2010 تم التصديق على مشروع الموازنة السنوية كقانون من قبل المجالس التشريعية من دون أن يكون هنالك وقت كافي لمراجعة و مناقشة مشروع الموازنة.

ثانياً، على الرغم من أن الموازنة عادة ما تسن سنوياً كقانون بواسطة المجالس التشريعية في كل الدول المتضمنة في مسح 2010 ، كان للمجالس التشريعية سلطة ضعيفة أو لا توجد لديها سلطة في تعديل مشروع الموازنة التنفيذي في 33 بلداً ، و فقط في 27 بلد من الـ 94 بلد التي شملها المسح كان لدى المجالس التشريعية سلطة مطلقة في تعديل الموازنة المعروضة عليها.

ثالثاً، المجالس التشريعية في معظم البلدان التي تم فيها المسح ليست لديها صلاحيات كافية ليكون لديها فعالية في رقابة وتنفيذ الموازنة، مما يجعل من الممكن للسلطة التنفيذية تعديل الموازنة التي أقرها المجلس التشريعي دون الرجوع مرة أخرى للهيئة التشريعية. وفي 52 بلد شملها مسح 2010 لا يوجد لدى المجالس التشريعية أي فرصة لإيقاف حركة نقل المخصصات بين الوحدات الإدارية قبل أن تحدث هذه الانحرافات عن الموازنة المقررة. بالإضافة إلى ذلك في 31 بلد لا تصدق المجالس

التشريعية على الموازنات التكميلية ، أو يتم التصديق عليها بعد أن تكون المبالغ التي فيها قد أنفقت فعلاً. ولا بشكل مشابه ، في 58 من الـ 94 بلداً التي تم مسحها، لا ترسل النفقات من الحسابات المشروطة، (وهي الحسابات التي تترك جانبا للحالات الطارئة) للمجالس التشريعية للتصديق عليه الإنفاق من ميزانيات الطوارئ (الموازنة ، أو او يتم التفكير في الحصول على التصديق بعد ان تكون السلطة التنفيذية قد انفقتها. في كل هذه الحالات ، يكون بإمكان السلطة التنفيذية الإلتفاف حول قوانين الموازنة المقررة، وحول إرادة المجالس التشريعية، في قرارات الانفاق التي تتخذها خلال السنة.

التغييرات مقارنة بمسح الموازنة المفتوحة في 2008

بلغ متوسط نتيجة قوة المجالس التشريعية 42 درجة في الـ 85 بلد التي شملها مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008.¹⁴ وفي مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010 ارتفعت النتيجة المتوسطة لنفس هذه البلدان إلى 44 نقطة.ي. تضمن هذا التحسن الملحوظ أفغانستان، وكولومبيا، وكينيا، وجمهورية قبر غيزستان، ومنغوليا، وجنوب أفريقيا ، وسريلانكا. وهي البلدان التي بدأت المجالس التشريعية فيها التصديق علي موازنة الطوارئ أو حركة الأموال بين الوحدات الإدارية خلال سنة الموازنة، أو التي بدأت فيها المجالس التشريعية عقد جلسات إستماع عامة حول مشروع الموازنة الذي تنتظر فيه. من جهة أخرى تناقصت قوة المجالس التشريعية في بعض البلدان ، من ضمنها تشاد، والسلفادور، وفيجي ، ونيبال ، ورواندا- وهي البلدان التي توقفت المجالس التشريعية فيها عن تنظيم جلسات إستماع عامة للموازنة ، أو تلك التي قلصت فيها المجالس التشريعية رقابتها علي مراحل تنفيذ الموازنة.

قوة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات

يقيس مسح الموازنة المفتوحة قوة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات و يقيم مستوى استقلالية تلك المؤسسات عن السلطة التنفيذية. وتقاس الاستقلالية علي أساس عدة عوامل مثل طبيعة الطريقة التي يتم بها تحية رئيس المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات و مستوى حرية التصرف التي يمنحها القانون للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في مراجعة تقارير حسابات كل من ترغب في تدقيق حساباته. وتقيم المعايير الأخرى ما إذا كانت الموازنة السنوية للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات مناسبة لتمكينها من أن تمارس مهامها، و عما إذا كانت المؤسسة لديها الموظفين المؤهلين لتدقيق الحسابات القطاع الأمني. بالإضافة إلي ذلك، تُعطي درجة علي قوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات خاصة بتقييم الفترات الزمنية لنشر تقارير تدقيق الحسابات حول الإنفاق الحكومي للجماهير، وكذلك درجة متعلقة بطبيعة التواصل بين المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات و الجماهير. وأخيراً، يُقيم المسح مدى شمولية الفحص التشريعي الذي يقوم به الجهاز في إطار الرقابة المالية و تدقيق الحسابات والتقارير التي ينشرها حول تدقيق الحسابات؛ كما يفحص المسح مدى شمولية كل تقارير المتابعة التي تنشر بواسطة السلطة التنفيذية، والمجالس التشريعية ، أو المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ، حول الخطوات التي تتخذها السلطة التنفيذية إستجابة للمقترحات التي ترد في تقرير تدقيق الحسابات و التي تحدد الحاجة لاتخاذ إجراءات علاجية معينة.

إطار 6. مؤشر الموازنة المفتوحة والمعايير الدولية لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا

إن مقترحات منظمة شراكة الموازنة الدولية بتعزيز أفضل الممارسات في شفافية ومسائلة مؤسسات تدقيق الحسابات العليا، قد تم إدراجها مؤخراً في المعايير الدولية لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا، والتي أعدتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (INTOSAI). وتماشياً مع توصيات المنظمة، تشجع هذه المعايير الهيئات بأن تلتزم بالمزيد من الشفافية فيما يتعلق بالتمويل، ودرجة الدقة والالتزام بتدقيق الحسابات. كما تشجع هذه المعايير مؤسسات تدقيق الحسابات علي حفظ الآليات الرسمية التي تقوم من خلالها بالاتصال بالجمهور ومشاركته في عملية تدقيق الحسابات.

ملحوظة: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة (INTOSAI) ، "قرارات بشأن التعليقات المقدمة على المعايير الدولية لمؤسسات تدقيق الحسابات العليا 20 و21" INTOSAI، 2009.

[http://www.issai.org/media\(808,1033\)/ISSAI_20%2F21_Comments.pdf](http://www.issai.org/media(808,1033)/ISSAI_20%2F21_Comments.pdf).

¹⁴ بيانات الأسئلة الخاصة بقوة الهيئات التشريعية ومؤسسات المراجعة يمكن مقارنتها لجميع البلدان الـ 85 التي تم تقييمها في 2008 و2010. ويختلف الأمر بالنسبة للأسئلة المتعلقة بمؤشر الموازنة المفتوحة حيث الأسئلة المستخدمة لتشكيل مؤشر الموازنة الذي يمكن مقارنة بياناته فقط لعدد 78 من إجمالي 85 بلداً (أنظر الفصل الثالث).

وجاءت النتيجة المتوسطة للبلدان المتضمنة في مسح عام 2010 حول قوة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات 49 درجة. وكما هو يوضح الجدول رقم 9، كان هناك 24 بلداً فقط من الـ 94 بلد التي تم مسحها لديها مؤسسات عليا لتدقيق الحسابات قوية ، بينما كان لدى 32 بلداً مؤسسات عليا لتدقيق الحسابات ضعيفة.

الجدول 9. واحدة فقط من كل أربعة مؤسسات عليا لتدقيق الحسابات وجدت قوية

البلدان	عدد البلدان	الدرجات الفرعية للمسح
البوسنة، بنسوانا، البرازيل، تشيلي، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، جمهورية التشيك، فرنسا، ألمانيا، الهند، إيطاليا، مقدونيا، نيوزلندا، النرويج، بولندا، روسيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب أفريقيا، كوريا الجنوبية، السويد، الولايات المتحدة، المملكة المتحدة	24	قوية (نتائج فرعية 67-100)
ألبانيا، الأرجنتين، بوليفيا، الصين، الإكوادور، السلفادور، جورجيا، غانا، جواتيمالا، هندوراس، إندونيسيا، العراق، كازاخستان، كينيا، جمهورية قرغيزيا، ليبيريا، ماليزيا، مالي، المكسيك، منغوليا، ناميبيا، نيبال، باكستان، بيرو، الفلبين، البرتغال، رومانيا، رواندا، أسبانيا، سريلانكا، تنزانيا، تايلاند، ترينيداد وتوباغو، تركيا، أوكرانيا، فنزويلا، فيتنام، زامبيا	38	معتدلة (نتائج فرعية 34-66)
أفغانستان، الجزائر، أنجولا، أذربيجان، بنجلاديش، بلغاريا، بوركينا فاسو، كمبوديا، الكاميرون، تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية الدومينيكان، تيمور لستيه، مصر، غينيا الاستوائية، فيجي، الأردن، لبنان، ملاوي، المغرب، موزمبيق، نيكاراغوا، النيجر، نيجيريا، بابوا نيو غينيا، ساو توميه وبرنسيب، المملكة العربية السعودية، السنغال، صربيا، السودان، أوغندا، اليمن	32	ضعيفة (نتائج فرعية 0-33)

توصل المسح إلى أن أغلبية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات مستقلة عن السلطة التنفيذية علي الأقل في بعض المقاييس. علي سبيل المثال، يوجد لدى المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في 83 من الـ 94 التي شملها المسح حرية تصرف كاملة أو واسعة يكفلها القانون لاختيار نوع التدقيق المالي الذي يمكن أن التي تقوم بها في خلال السنة. ووجد المسح أيضاً أن سلطة إستبعاد رؤساء المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في 70 من أصل 94 من البلدان التي تم مسحها تقع فقط في يد المجالس التشريعية أو القضاء. بالطبع في الـ 24 بلد التي تتمكن فيها السلطة التنفيذية من تحية مدير المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات من دون السعي للحصول على موافقة من المجلس التشريعي أو القضاء ، قد تشعر المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ببعض القيود في نشر تقارير تدقيق الحسابات ، التي تفصل كل السلبيات في الإدارة المالية الذي تقوم به السلطة التنفيذية (حيث أن السلطة التنفيذية تمثل صاحب العمل بالنسبة لمؤسسة تدقيق الحسابات).

وجد مسح 2010 أن المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في الكثير من البلدان التي تم فيها المسح ، تواجه مشاكل عامة كثيرة يمكن أن تعيق مقدرتها في لعب دور رقابي فعال. علي سبيل المثال، جاءت الموازنة السنوية للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات اقل من القيمة التي طالبوا بها للأداء بدورهم في الرقابة بشكل فعال وذلك في 45 من الـ 94 بلداً التي اجري فيها المسح ، بالإضافة إلى أن في 19 من هذه البلدان ، تُحدد السلطة التنفيذية موازنة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات (الشئ الذي من الممكن أن يحد من مقدرة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في تنفيذ برامجها لتدقيق الحسابات (وذلك عن طريق وضع حد للموازنة المخصصة للمؤسسات بحيث تكون غير كافية لأن تؤدي المؤسسة دورها بشكل فعال).

بالإضافة إلى أن هنالك مقاييس أخرى في مسح الموازنة المفتوحة تستخدم لتقييم قوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ، وخصوصاً تلك المقاييس التي تقيم مدى انفتاح المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات ، وهو الدور الذي أظهر المسح ضعفه في معظم الدول. ففي 49 بلد ، إما أن تكون تقارير تدقيق الحسابات لم يتم نشرها من الأساس، أو نشرت بعد سنة من نهاية سنة الموازنة التي أعدت من أجلها- وبالتالي تقلل من فرصة إستخدام هذه التقارير لفرض إجراءات تصحيحية. بالإضافة إلى ذلك، تستخدم المجالس التشريعية في كثير من البلدان تقارير تدقيق الحسابات التي توفرها المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات بشكل محدود. وعليه لا تفحص المجالس التشريعية في 40 بلد من الـ 94 بلد التي تم مسحها ، أي تقرير لتدقيق الحسابات أو تفحص القليل منها فقط.

في النهاية، لا يحصل الجمهور في 70 بلد علي أي تقرير عن كيفية استجابة السلطة التنفيذية للمقترحات المتعلقة بالإجراءات العلاجية التي ترد في تقارير تدقيق الحسابات للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. ويدعو هذا الأمر للقلق حيث أنه يشير إلي انعدام الجدية أو المتابعة المطلوبة من قبل السلطة التنفيذية للتعاطي مع الأشياء التي ترد في تقارير تدقيق الحسابات ، ومن ضمنها تلك الأشياء التي تقدم توصيات لإجراءات علاجية تخص الطريقة التي يدار بها المال العام.

التغييرات مقارنة بمسح الموازنة المفتوحة في 2008

لقد كان متوسط نتيجة قوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات للـ 85 بلداً التي شملها مسح الموازنة المفتوحة للعام 2008 هو 45. وارتفع متوسط نتيجة هذه البلدان الـ 85 بشكل طفيف ليصبح 49 في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2010. البلدان التي حدث فيها تحسن ملحوظ تتضمن أفغانستان، والبرازيل، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغانا، وكازاخستان، وليبيريا، والسودان، و تنزانيا. استمعت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في هذه البلدان بحرية تصرف أكثر في تحديد أجندتها لتدقيق الحسابات ، عما وجد عليه الحال في جولات مسح أخرى، حسنت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات فتراتها الزمنية لنشر تقاريرها لتدقيق الحسابات ، أو قامت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات بتدقيق أكثر شمولية حول موازنة الأمن القومي عما كان في جولات المسح السابقة. من جانب آخر، تراجعت قوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في بعض البلدان، من ضمنها جمهورية الدومينيكان، وفيجي. وتقلصت قدرة تلك المؤسسات في هذه البلدان في تحديد أجنداتها، كما تراجعت الفترات الزمنية لنشر تلك المؤسسات لتقاريرها المتعلقة بتدقيق الحسابات .

شفافية الموازنة و قوة المؤسسات الرقابية

عادة ما تعاني البلدان التي تحصل على نتيجة ضعيفة في مؤشر الموازنة المفتوحة، أيضاً من ضعف مؤسسات الرقابة. الجدول رقم 10 يظهر أن الـ 22 بلد التي أظهر مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010 أنها قد قدمت معلومات قليلة أو لم تقدم معلومات عن موازنتها ، حصلت أيضاً على نتائج منخفضة فيما يتعلق بقوة المجالس التشريعية وقوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. علي النقيض من ذلك، حصلت البلدان السبع التي كانت نتيجتها عالية في مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 اعلى متوسط درجات أعلى فيما يتعلق بقوة المجالس التشريعية و قوة المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. وتؤكد تلك العلاقة بين شفافية الموازنة وقوة المؤسسات الرقابية بالنسبة للفئات الخمسة على مؤشر الموازنة المفتوحة . ويبدو هذا الأمر منطقياً حيث أن الرقابة الفعالة تتطلب الوصول لمعلومات شاملة في وقت مناسب.

الجدول 10. البلاد التي تفتقر لشفافية الموازنة وتعاني أيضا من ضعف مؤسسات الرقابة

متوسط قوة المؤسسة العليا لتدقيقي الحسابات	عدد البلدان	متوسط قوة المجلس التشريعي	متوسط قوة مؤسسة التدقيق على الحسابات
معلومات شاملة (نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة 81-100)	7	77	88
معلومات مميزة (نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة 61-80)	13	60	72
بعض (نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة 41-60)	33	45	52
حد ادني (نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة 21-40)	19	38	35

28	28	22	قليلة او لا توجد معلومات (نتيجة مؤشر الموازنة المفتوحة 0-20)
----	----	----	--

للنظر لهذه المعلومات برؤية أخرى، تم تقييم 24 من الـ 35 بلد علي أن لديها مجالس تشريعية ضعيفة في مسح الموازنة المفتوحة للعام 2010 ، معطية حد ادني من معلومات الموازنة أو معلومات قليلة عن الموازنة حسب مؤشر الموازنة المفتوحة. وبالمثل، ، جاءت 23 من بين الـ 32 بلداً التي قيمها المسح علي أن لديها مؤسسات عليا لتدقيق الحسابات ضعيفة، جاءت أيضاً ضمن أضعف الدول في مؤشر الموازنة المفتوحة.

وتوصل مسح 2010 أيضاً أن غالبية البلدان (59 من الـ 94 بلد في المسح) لديها إما مجالس تشريعية قوية ومؤسسات عليا لتدقيق الحسابات قوية، أو أن تكون كل من مجالسها التشريعية ومؤسسات تدقيق الحسابات لديها ضعيفة أيضاً. وفي البلاد الـ 35 المتبقية، جاءت احدى المؤسسات اقوي من الأخرى. فعلي سبيل المثال، كانت نتيجة المجالس التشريعية في البوسنة ووشيلي ضعيفة ، بينما أعتبرت المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات فيها قوية. وفي المقابل ،جاءت نتيجة المجالس التشريعية في مالي، والبرتغال، وسريلانكا قوية "أقوى" من المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في هذه البلدان.

المشاركة العامة في نظم الرقابة على الموازنة

تتبع الكثير من المجالس التشريعية و المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ممارسات لا تمكن الجمهور من المشاركة لأقصى حد ممكن، وذلك على الرغم من القوة التي قد تكون لدى بعض هذه المؤسسات.

وعادة ما يكون لدى المجالس التشريعية السلطة لوضع أحكامها ومبادئها و أن تستخدم هذه السلطة لتنظيم جلسات الإستماع العامة أو دعوة الخبراء من المجتمع المدني ليدلوا بشهادتهم خلال مناقشات الموازنة. في الحقيقة ، تعلي دساتير كثير من البلدان بشكل واضح حقوق المجالس التشريعية في استدعاء شهود مستقلين.

على الرغم من ذلك، وجد مسح عام 2010 أن المجالس التشريعية عادة لا تكون مفتوحة للجمهور بما في ذلك وسائل الإعلام، خلال مناقشات الموازنة. وذلك في 68 من الـ 94 بلداً التي شملها المسح، كما لا تنظم المجالس التشريعية أي جلسات إستماع للجمهور، وهي الجلسات التي تعطي الفرصة للجمهور للإدلاء بشهادتهم حول ميزانيات الوزارات. بالإضافة إلي ذلك، تتم كل المناقشات حول مشروعات الموازنة التنفيذية في 35 بلد متضمناً في المسحفي جلسات مغلقة وتم إستبعاد الجمهور من رقابة هذه الاجتماعات، حتي ولو كانت جلسات لجان، مع عدم وجود سجلات عامة لمحاضر هذه الاجتماعات. وفي 36 بلد فقط القليل فقط من المناقشات المماثلة مفتوحة للجمهور.

وجد مسح 2010 أيضاً أن القليل من المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات قد أرسلت استشارية قوية تمكن الجمهور من رفع الشكاوي والمقترحات للمؤسسة الوطنية العليا لتدقيق الحسابات. علي سبيل المثال، تستخدم المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في 57 بلد القليل من أنظمة الاتصالات الغير رسمية ، والتي تمكن الجمهور من تقديم الشكاوي و المقترحات لوضعها على أجنده تدقيق الحسابات ومدققي الحسابات، مما يعوق هذا النقص في مشاركة الجمهور أحد المصادر الهامة للمعلومات والتعليقات علي عمليات برامج الحكومة. ويسود النقص في مثل هذه الآلية الاستشارية في البلدان التي تفتقد فيها المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات للسلطات المناسبة والاستقلالية عن السلطة التنفيذية.

وعادة ما تحصل مؤسسات تدقيق الحسابات العليا على درجات أقل فيما يخص الأسئلة التي تقيم شمولية تقارير تدقيق الحسابات المنشورة عن تلك الأسئلة التي تقيم استقلاليتها. وتتسع هذه الفجوة على وجه الخصوص في البلدان التي تقل درجاتها عن 60 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010. ويوحي هذا الأمر بأنه، حتى في ظل القيود المؤسسية المفروضة عليها، ففي إمكان مؤسسات تدقيق الحسابات العليا نشر المزيد من المعلومات في تقارير تدقيق الحسابات التي تصدرها. دعم الجمهور و مشاركتها في عمل المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات . وفي الحقيقة، يزيد دعم ومشاركة الجمهور في عملية تدقيق الحسابات من قوة المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات التي قد تكون ضعيفة، لتضغط علي السلطات التنفيذية لاتخاذ الإجراءات العلاجية المؤسسة بخصوص ما يجده مدققي الحسابات.

الاثار المترتبة علي هذه النتائج

وجد مسح الموازنة المفتوحة للعام 2010 أن المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ضعيفة في عدد لا بأس به من البلدان – حيث أن أكثر من ثلث المجالس التشريعية و المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات في البلدان التي تم فيها المسح وجدت ضعيفة. بالإضافة إلى ذلك، اظهر المسح أن أغلبية البلدان التي تتبع ممارسات شفافية ضعيفة هي نفسها البلدان التي يكون لديها الميل لان يكون لديها مؤسسات رقابة ضعيفة. وهذا يعني أنه في هذه البلدان، ليس فقط الجمهور هو الذي يفتقد القدرة على تكوين فهم جوهري أو التأثير علي كيفية استخدام موارد الدولة، وإنما يمتد هذا الأمر ليشمل حتى مؤسسات الرقابة الرسمية والتي ليس لديها تأثير حاسم علي كيفية تحصيل السلطة التنفيذية للإيرادات وكيفتقوم بانفاقها في البلد.

وعلى الأرجح، تعاني تلك البلدان التي قلصت دور مجالسها التشريعية لتصادق فقط علي تقارير الموازنة أو تلك التي تقوض استقلالية المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات من حكم سيئ. عندما تكون الحافظة المالية في يد فئة صغيرة من الصفوة الذين لا يسائلهم احد ، فمن المحتمل أن الميزانية لن تنفق بشكل حكيم، وسيعم الفساد في الدولة. ومن أجل تحسين الوضع وإبداء جدية مساعيهم لمواجهة عجز المسؤولية، علي المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ألا ينتظروا حتي تتخذ السلطة التنفيذية الأجراء المناسب . وإنما، كما وضح في هذا الفصل، يمكن لهذه المؤسسات البدء في اتخاذ خطوات فورية بنفسها حتى تفتح الموازنة لمراقبة جماهيرية أكبر، وتزيد من قدرتها المحدودة في رقابة الموازنة.

الفصل الخامس: التوصيات

أعدت منظمة شراكة الموازنة الدولية تقارير فردية لعمليات الموازنة الخاصة بكل بلد ل من البلاد التي وردت في الدراسة المسحية، ، ويتضمن ذلك توصيات بشأن كيفية تطوير انفتاح أنظمتها. وتعد هذه التقارير الفردية أفضل نقطة بداية للمعنيين للإجراءات التي يجب القيام بها من قبل كل بلد بعينه. ونقدم فيما يلي توصياتنا العامة.

1. يجب أن تتيح البلدان جميع الوثائق التي تصدرها للجمهور

من النتائج المثيرة لهذا التقرير مدى شيوع إعداد الحكومات لوثائق أساسية بشأن الموازنة، إلا أن تستخدم هذه الوثائق لأغراض داخلية فقط أو لتقديمها للجهات المانحة. وعلى وجه الخصوص، خلصت الدراسة المسحية إلى أن 42 بالمائة من وثائق الموازنة التي لا تنشرها الحكومات يتم إعدادها بالفعل، إلا أنها تستخدم لأغراض داخلية أو للمانحين. ويمكن للبلدان منخفضة الدرجات تحسين نتائجها بصورة كبيرة فيما يتعلق بشفافية الموازنة إذا بدأت فقط في نشر الوثائق التي تعدها بالفعل؛ حيث أن غالبية وثائق الموازنة التي تعدها البلدان ذات أسوأ الدرجات لا تتاح للجمهور. ومن الملاحظ أيضاً، أن جميع الدول الإثنى والعشرين التي فشلت في نشر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية للجمهور تقوم بالفعل بإعداد هذه الوثيقة لأعمالها الداخلية.

وتوصي المنظمة بأن تتيح البلدان جميع وثائق الموازنة التي تصدرها للجمهور، على سبيل المثال، من خلال نشرها على الموقع الإلكتروني للحكومة. ولن تتطلب هذه الخطوة البسيطة أي جهد أو تكلفة إضافية من قبل الحكومات المعنية، إلا أنها ستؤدي إلى تحسين انفتاح الموازنات بشكل كبير في أنحاء كثيرة حول العالم.

2. يجب توافر وثائق الموازنة على نطاق واسع بالمجان وبصورة دورية

كما تشير هذه الدراسة، ففي الغالب تعوق البلدان الوصول إلى وثائق الموازنة من خلال فرض مبالغ كبرى للحصول عليها أو من خلال عدم استخدام آليات متاحة لتوفيرها بالمجان. كما أن العديد من الوثائق تصدر بشكل متأخر بحيث يقل استخدامها.

ومن السهل نسبياً توفير هذه الوثائق على نطاق واسع بالمجان. ينبغي أن تنشر الحكومات المعلومات الخاصة بالموازنة على مواقعها الإلكترونية¹⁵ وعلى الرغم من أن سرعات التحميل عبر الإنترنت وتكاليف الاتصال بالإنترنت من التحديات التي تحد من الاستخدام في العديد من البلدان، فمن خلال إتاحة المعلومات على المواقع الإلكترونية، تقلل الحكومات فرص استخدام بعض المسؤولين الأفراد لسلطاتهم لتوفير الوصول العشوائي لتقارير الموازنة. علاوة على ذلك، فإن تلك الحكومات التي بدأت في نشر المعلومات على مواقعها الإلكترونية يمكنها تحسين الوصول إلى التقارير من خلال تقديم البيانات الخاصة بالموازنة في نسخ سهلة التحميل، والعمل مع المجتمع المدني لجعل نسخ البيانات أكثر ملائمة للمستخدم، ولتطوير نظام للأرشيف يتضمن تقارير الموازنة من السنوات السابقة.

كما يجب أن تعد الدول نسخاً ورقية لوثائق الموازنة وتوفرها في المكتبات القومية والمحلية وفي مكاتب الاستعلامات في المكاتب الحكومية.

وينبغي أن تحسن الحكومات من عملية نشر تقارير الموازنة في توقيت مناسب، فعلى سبيل المثال، يجب نشر مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية بشكل مسبق لتواريخ اعتماد الموازنة، بحيث تتاح إمكانية المراجعة والمناقشة الملائمة، ويجب أيضاً أن تنشر تقارير نهاية العام وتقارير تدقيق الحسابات خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية، بحيث تكون تلك التقارير أكثر فائدة.

3. ينبغي على الدول ذات الأداء الضعيف على مؤشر الموازنة المفتوحة العمل لتلبية الحد الأدنى من المعايير.

¹⁵ وعلى قدر الإمكان، يجب نشر الوثائق على الموقع الإلكتروني للجهة المسؤولة عن إصدار المعلومات، بحيث لا يتحيز الجمهور بشأن مكان توافر المعلومات.

وجاء التقدم الواضح الذي حققته العديد من البلدان التي حصلت على درجات ضعيفة في دراسات مسحية سابقة من أكثر النتائج المشجعة في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2010. وبما يتماشى مع التوصية الأولى، فقد حققت هذه الحكومات تطورات كبيرة من خلال البدء في توفير تقارير الموازنة على مواقعها الإلكترونية التي أعدتها من قبل، إلا أنها لم يتم إتاحتها سوى لعناصر الحكومة الداخلية أو للمانحين.

إلا أنه لا تزال هناك 22 بلد سجلت درجات أقل من 20 على مؤشر الموازنة المفتوحة. وهذه البلدان هي: الجزائر، وبوليفيا، وبوركينا فاسو، وكمبوديا، والكاميرون، وتشاد، والصين، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية الدومينيكان، وغينيا الاستوائية، وفيجي، وهندوراس، والعراق، وجمهورية قبرغيزستان، والنيجر، ونيجيريا، ورواندا، وساو توميه وبرينسيب، والسنغال، والمملكة العربية السعودية، والسودان، وفيتنام. جميع هذه البلدان تقوم بإعداد مشروعات الموازنة التي تقدمها الجهة التنفيذية، إلا أن 21 منها لا تنشر هذه الوثيقة. كما أن خمسة بلدان في هذه الفئة لا تنشر الموازنة المقررة. ومن ثم فإن الوثيقتين اللتين تفسران ما تفرحه الحكومة للتصرف في الموارد العامة، وما قررت عمله بذلك الموارد غير متاحين بشكل عام.

وتقوم 12 بلد أخرى من الواردة في الفئة ذات الدرجات الأقل بإعداد تقرير تدقيق الحسابات، إلا أنها لا تنشر تلك التقارير؛ وتنشر بلدان هذه التقارير بعد ما يزيد على سنتين بعد نهاية فترة إعداد التقارير. كما أن القليل من الجهات التشريعية في البلدان التي حصلت على درجات أقل من 20 على مقياس الموازنة المفتوحة لعام 2010 تنظم جلسات الاستماع العامة بشأن مناقشات الموازنة. وتدعو الجهات التشريعية في اثنين فقط من بين تلك الـ 22 بلداً بعض الشهادات الخارجية لتقديمها في جلسات الاستماع التشريعية التي تنظمها خلال عملية دراسة الموازنة الوطنية. ويشير غياب تقارير تدقيق الحسابات وجلسات الاستماع العامة إلى فشل البلدان الحاصلة على درجات منخفضة في إدراك أهمية دور الضوابط والتوازنات في عملية الموازنة.

وتوصي منظمة شراكة الموازنة الدولية، كحد أدنى، بأن تقوم البلدان التي لا تقدم معلومات حالياً أو تقدم معلومات ضعيفة عن الموازنة بنشر مشروع الموازنة الذي تقدمه الجهة التنفيذية، والموازنة المقررة، وتقارير تدقيق الحسابات. كما يوصي المشروع بأن تبدأ السلطات التشريعية في هذه البلدان في تنظيم جلسات الاستماع العامة قبل موافقة السلطة التشريعية على الموازنة. إن تبني هذه الخطوات الأساسية من شأنه تعزيز شفافية الموازنة المساءلة في هذه البلدان.

وتمثل ممارسات شفافية الموازنة في هذه البلدان مثار قلق شديد للمنظمة. وستقوم المنظمة بمتابعة التطورات في ممارسات الموازنة الخاصة بهذه البلدان حتى قبل إصدار مؤشر الموازنة المفتوحة التالي، وسيتم تقديم تقرير بشأن ما تم من تقدم.

4. ينبغي على الدول التي تقدم معلومات قليلة أو بعض المعلومات أن تحسن أداؤها بشأن ثلاثة تقارير أساسية.

توصلت الدراسة إلى أن 52 بلداً تتراوح درجاتها ما بين 21 و60 في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010، ومن ثم، تم تصنيفها تحت فئة حد أدنى أو بعض المعلومات بشأن موازنتها. وتصدر جميع هذه البلدان تقريباً مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية للجمهور، إلا أن هذه الموازنات أقل شمولاً إلى حد كبير عن المشروعات التي تقدمها البلدان الحاصلة على درجات مرتفعة.¹⁶ كما أن تقارير تدقيق الحسابات التي تقدمها لا تعد شاملة بالقدر الكافي، ونحو ثلث هذه البلدان لا تنشر هذه الوثيقة الأساسية. كما أن هذه البلدان لا تنشر بعض الوثائق الأساسية للموازنة، وبالأخص، مراجعات منتصف العام.

ويجب أن تزيد هذه البلدان من شمولية مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية ولتمكين مؤسسات تدقيق الحسابات العليا بها من نشر تقارير شاملة لتدقيق الحسابات. وينبغي أن تنشر جميع هذه البلدان تقارير تدقيق الحسابات، وكذلك البدء في إعداد ونشر مراجعات منتصف العام أيضاً. وقد ارتفعت درجات بلدان مثل الهند، وكولومبيا، وسريلانكا على مؤشر الموازنة المفتوحة وانتقلت من فئة بعض المعلومات إلى فئة معلومات شاملة من خلال اتباع معظم هذه الخطوات.

ويجب أن تتضمن وثائق الموازنة المنشورة معلومات بشأن العلاقة بين موازنة الحكومة وأهدافها الخاصة بالسياسات والاقتصاد الكلي؛ والسياسات التي تعزز أن تعود بالنفع المباشر على الفئات الأكثر فقراً في البلاد؛ والمدخلات والمخرجات المتوقعة وتلك

¹⁶ درجة شمولية مشروعات الموازنة المقدمة من قبل الجهة التنفيذية من قبل البلدان التي تتراوح درجاتها بين 21 و60 على المؤشر الإجمالي للموازنة المفتوحة 50 درجة، في حين أن درجة الشمولية الموازية للبلدان التي تزيد درجاتها على المؤشر على 60 وصلت إلى 75 درجة.

التي تم إنجازها؛ وكذلك وبشأن تلك الأنشطة المالية التي تتم خارج الموازنة القياسية التي قد يكون لها أثر كبير على قدرة الحكومة على تحقيق الأهداف المالية والسياسية، بما في ذلك الأموال الخارجة على الموازنة، والأنشطة شبه المالية، والالتزامات المشروطة.

5. يجب أن تلتزم البلدان بمبادئ الإشراف والمشاركة في عملية الموازنة. ويجب تعزيز سلطة واستقلال وقدرات المؤسسات القائمة على الإشراف على الموازنة. ويجب السماح للجمهور بالعمل كعنصر مكمل في عملية الإشراف.

توصلت الدراسة إلى أن البلدان التي تفصح عن القليل من المعلومات الخاصة بالموازنة تعاني من ضعف الإشراف المؤسسي. وغالباً لا تتاح للجهة التشريعية السلطات الملائمة لتعديل الموازنة التي وضعتها الجهة التنفيذية، ولا يُوفر لها الوقت الكافي لإجراء تقييم شامل لعرض الموازنة من قبل الجهة التنفيذية قبل اعتمادها وسنها في صورة قانون. كما أن الفروع التنفيذية للعديد من الحكومات تقوم بإنفاق الأموال بصورة أساسية بحرية وفق رغبتها بغض النظر عما تطالب به الموازنة المُقررة. وتفقر مؤسسات تدقيق الحسابات العليا للاستقلالية التامة عن الجهة التنفيذية، وغالباً ما تشير إلى افتقارها للموارد الكافية للتنفيذ الفعال لمهام تدقيق الحسابات. وتؤدي هذه القيود المفروضة على مؤسسات الإشراف الرسمية إلى الإضرار الشديد بعملية مساءلة الجهة التنفيذية بشأن المال العام.

كما توصلت الدراسة إلى أن جهات الإشراف الحكومية نفسها عادةً ما تفشل في توفير الفرص لمشاركة الجمهور. فعلى سبيل المثال، في 26 بلد فقط، تتاح للجمهور فرص رسمية لتقديم شهادات أثناء المناقشات التشريعية للموازنة. وفي العديد من البلدان، تتم هذه المناقشات بشكل سري.

وبوضع جميع البلدان في الاعتبار، فقد سجل متوسط درجات الجهات التشريعية درجة 44 فقط، و9 سجلت مؤسسات تدقيق الحسابات العليا 49 درجة، بما يلقي الضوء على الحاجة للتطوير.

كما ينبغي أن تدرك الحكومات أن انفتاح الموازنات يعني تعزيز مؤسسات الإشراف، ودور الجمهور. حتى وإن وفرت الجهة التنفيذية المعلومات، فإن غياب أي ضوابط وتوازنات حقيقية سيؤدي إلى إهدار الأولويات، وفي بعض الأحيان الفساد الشديد. ومن ثم، يجب أن تكون للسلطات التشريعية صلاحيات التعديل، والوقت الكافي لمراجعة الموازنة، ويجب أن تتمكن من تقديم الضوابط الملائمة إذا ما رغبت الجهة التنفيذية في إنفاق الأموال بطرق تختلف عن المخصصات في الموازنة المُقررة. ويجب أن تتمتع جهات تدقيق الحسابات العليا بالاستقلالية اللازمة، والقدرة والموارد لتنفيذ مسؤولياتها الإشرافية. كما أنه من الجدير بالذكر أنه في بعض البلدان جاءت التطويرات في كيفية تقديم الجهات التنفيذية للموازنة كنتيجة لضغط من الهيئة التشريعية، أو من مسؤولين أقوياء في مؤسسات تدقيق الحسابات العليا.

كما يجب أن يشارك الجمهور في عمليات الإشراف. ولتعزيز المشاركة الفعالة للجمهور، يجب أن تعقد السلطة التشريعية جلسات استماع مفتوحة للجمهور في كل مرحلة من مراحل عملية إعداد الموازنة، والسماح للمجتمع المدني والأفراد بالإدلاء بشهاداتهم. وبالمثل، ينبغي ترفير الفرص للجمهور للمشاركة بشكل مباشر مع جهات تدقيق الحسابات العليا في مراحل التقييم لعملية الموازنة. وهناك العديد من الآليات التي تظهر من خلالها تلك المشاركة. فعلى سبيل المثال، توفر الولايات المتحدة والمملكة المتحدة "خطوط ساخنة للإبلاغ عن الفساد" يمكن للجمهور من خلالها الإبلاغ عن الاشتباه في الغش في استخدام الأموال العامة، وفي كوريا الجنوبية يمكن للجمهور اقتراح موضوعات محتملة لتدقيق الحسابات.

6. ينبغي على المانحين تشجيع ودعم البلدان المعتمدة على المنح لتحسين معدلات الشفافية بها.

تحصل البلدان المعتمدة على تلقي المعونات على درجات أقل على مؤشر الموازنة المفتوحة مقارنة بالبلدان غير المعتمدة على المعونات. وفي البلدان التي تتلقى معونات من المانحين بما يزيد على خمسة بالمائة من دخلها المحلي الإجمالي كان متوسط الدرجات على المؤشر 30 درجة. ومن بين البلدان الأخرى، كان متوسط الدرجات على مؤشر الموازنة المفتوحة 44 درجة. وقد أوضحت أبحاث أخرى أنه في بعض الأحيان تعوق ممارسات المانحين شفافية الموازنة.

إلا أن المانحين لهم مصلحة (في التأكد من أن معوناتهم تصرف على نحو جيد) وكذلك التأثير لتعزيز شفافية الموازنة (حيث أن التطورات الحديثة في إنفتاح الموازنات من قبل البلدان جاءت في الغالب كنتيجة للضغوط الدولية).

وقد أعدت منظمة شراكة الموازنة الدولية وثيقة موجزة لكل من البلاد التي تم تغطيتها في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010، والتي يمكن الإطلاع عليها على الموقع الإلكتروني: www.openbudgetindex.org. ويمكن للمانحين استخدام هذه المعلومات لتحديد التوصيات التي يقدمها المشروع لزيادة شفافية الموازنة في البلدان المعتمدة على المعونات.

وبوجه عام، يمكن للمانحين التشجيع على المزيد من شفافية الموازنات من خلال استخدام مزيج من سياسات الترغيب والترهيب. ويمكنها إنشاء نظم حوافز لتعزيز التحسن في شفافية الموازنة في البلدان التي تدعمها، بما في ذلك تقديم المزيد من الدعم للموازنة للبلدان التي تظهر ممارسات أفضل لشفافية الموازنة. كما يمكن للمانحين أيضاً تقديم المساعدة الفنية للمؤسسات والعناصر الإشرافية (الجهات التشريعية، ومؤسسات تدقيق الحسابات العليا، والمجتمع المدني، والإعلام، إلخ) بحيث تتوافر قدرات أكبر للضغط على المسؤولين التنفيذيين لتوسيع نطاق شفافية الموازنة المساءلة.

إطار 7. مشروع شراكة الموازنة الدولي يقدم المساعدة الفنية للحكومات

في 2009، بدأت المنظمة برنامجاً رائداً يدار من خلال مكتب المنظمة في المكسيك لتقديم المساعدة الفنية المباشرة للحكومات للمساعدة في وضع النظم التي من شأنها تعزيز المزيد من شفافية الموازنة. يزود البرنامج الحكومات المحلية بالخبراء، والأدوات، والتدريب وعمليات التعلم المطورة داخل البلاد التي تعد أحدث ما توصل إليه هذا الجهد.

يعمل البرنامج حالياً مع حكومات مالي والسلفادور لتطوير موازنات المواطنين. وقد أعربت هذه الحكومات عن اهتمامها ورغبتها في المشاركة في هذا البرنامج الرائد. وللمزيد من المعلومات بشأن هذا البرنامج، يمكن زيارة الموقع التالي:
<http://www.internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/>.

وفي الوقت الحالي، تتاح للحكومات الراغبة في إصلاح نظم موازنتها عدة مسارات لتلقي المساعدة والمشورة بشأن قضايا شفافية الموازنة. وغالباً ما تغيب المشورة بشأن الشفافية ونظم المساءلة في حزم الإصلاح الحالية لإدارة المالية العامة التي يقدمها المانحون ومؤسسات التنمية. ومن ثم، يجب أن يدرس المانحون تقديم المساعدة للحكومات الراغبة. وترعى المنظمة مبادرة رائدة لتناول هذه القضية (أنظر إطار رقم 7).

وأخيراً، يجب أن يتأكد المانحون من أن المعلومات الخاصة بمعوناتهم يتم التعامل معها بطريقة شفافة. ويمكن أن يعني ذلك أن أي معونة عامة يقدمونها لدولة ما تنعكس في وثائق الموازنة الخاصة بذلك البلد. ويعني ذلك أيضاً أن تقارير المانحين بشأن معوناتهم المقدمة للمشروعات بطريقة شفافة، بما في ذلك التقارير الخاصة بتلك المعونة في نماذج وجدول زمنية تتسق مع نظم الموازنة الخاصة بالبلد المتلقي للمعونة.

7. يجب إنشاء حركة للأعراف الدولية بشأن شفافية الموازنة.

يبدو أن التحسن الإجمالي في شفافية الموازنة في السنوات الأخيرة، وكذلك التحسن الكبير في العديد من البلدان التي سبق وأن حصلت على درجات منخفضة، يعزى، ولو جزئياً، إلى الضغوط المحلية والدولية المتنامية لفتح عمليات الموازنة، وكذلك نتيجة للوصول إلى فهم أفضل لنتائج الممارسات الجيدة للموازنة. ويمكن تعزيز هذه الضغوط، وتوضيح التوقعات من خلال حركة للأعراف العالمية.

ومن بين العديد من القضايا الأساسية التي تحظى باهتمام عالمي اتفقت مجموعة من البلدان، والمؤسسات الدولية، والمجتمع المدني على مجموعة من المعايير تشجع البلدان على تحقيقها خلال فترة زمنية معينة. على سبيل المثال، فقد قدمت الأعراف العالمية الخاصة بالمشاركة السياسية للمرأة، والقضاء على التعذيب،

وحيادية الأطقم الطبية أثناء الحروب، والقضاء على الألغام، وقد وفر كل منها أداة لإقناع الحكومات بتبني سياسات تصب في صالح غير القادرين على ممارسة السلطة، ولمساءلة الحكومات بشأن تنفيذ تلك السياسات.

إن الوضع المقلق لشفافية الموازنة الموثقة من خلال الدورات المتعاقبة لمؤشر الموازنة المفتوحة يمثل علامة ملحة على الحاجة لدفعة كبيرة من المجتمع الدولي – بما في ذلك الجهات التشريعية، والمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات، والحكومات (وخاصةً في آسيا، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية لضمان تشكيل ائتلاف واسع التمثيل)، والحكومات والوكالات المانحة، والجمعيات المهنية المختصة بإدارة المالية العامة، ومنظمات المجتمع المدني – للوصول إلى أعراف عالمية بشأن شفافية الموازنات. ومن شأن أعراف شفافية الموازنة تقنين المبادئ والخطوط الإرشادية المقبولة على نطاق واسع للسلوك الحكومي الملائم فيما يتعلق بالشفافية ومشاركة الجمهور في عملية الموازنة. وبالأهم، ستعمل تلك الأعراف على ضمان المشاركة المفتوحة والدولية للبلاد حيث أن الحكومات ستحتاج إلى الالتزام بقبول المبادئ المنصوص عليها في تلك الأعراف.

وعلى الرغم من توافر إجماع كبير داخل المجتمع الدولي بشأن أهمية شفافية الموازنة، فإن هذا الإجماع لا يزال غامضاً ومنقوصاً. ومن شأن الأعراف العالمية توفير أهدافاً شاملة ومحددة يمكن للمجتمع المدني العمل على تحقيقها. وبصورة مثالية، ستحدد تلك الأعراف الوثائق الأساسية والإجراءات اللازمة التي يجب إدراجها في أي عملية للموازنة لكي تعتبر شفافة. كما يمكن للأعراف أن تساعد في توضيح الأهمية الأساسية لمشاركة الجمهور في أي من عمليات الموازنة لكي تعتبر شفافة بالفعل. ولا تزال هناك حاجة لكي ينعكس هذا المنطق بالفعل في الإجماع الدولي الناشئ، إلا أنه ما لم تتاح للجمهور فرصة حقيقية لتوفير المعلومات لعملية الموازنة، سيقل احتمال أن يؤدي الوصول لمعلومات الموازنة إلى تحسين فعالية الحكومة.

الطريق للأمام

إن للمواطنين الحق في معرفة كيفية تحصيل أموالهم وإنفاقها، وما هي أولويات حكوماتهم، ويقوض الغياب المستمر لشفافية الموازنة في غالبية البلاد هذا الحق. كما أن بناء الأدوار الملائمة في عملية الموازنة، وجعل الموازنات شفافة، يمكن أن يبسر الاستخدام الفعال والمنصف للأموال العامة، وتقليل معدلات الفساد.

ونأمل أن يلقي هذا التقرير الضوء على حالة شفافية الموازنة حول العالم اليوم. ونعتقد أن تبني التوصيات سألفة الذكر سيؤدي إلى زيادة انفتاح الموازنات، وإلى المساعدة في تلبية حق المواطنين في معرفة أولويات سياسات الموازنة الخاصة بحكوماتهم، وتحسين جمع الأموال العامة وإنفاقها.

ملحق أ: لماذا تغير الحكومات ممارساتها الخاصة بشفافية الموازنة؟

في التطبيقات الثلاثة المتتالية للدراسة المسحية للموازنة المفتوحة، حددت منظمة شراكة الموازنة الدولية التغيرات في ممارسات الشفافية الخاصة بالموازنة في عدد من البلدان. وقد حسنت غالبية البلدان التي تم تسجيل تغيرات بها من ممارساتها الخاصة بالشفافية، وإن كان ذلك بشكل هامشي في بعض الحالات.

يتطلب فهم سلوك الحكومات ودوافعها لتغيير الممارسات دراسة تفصيلية للاقتصاد السياسي (وعلى الأرجح عناصر أخرى) في البلاد. وتدعم المنظمة وضع مجموعة من دراسات الحالة الشاملة في 8-10 بلدان تحاول فرض تغييرات على مستويات هذه البلدان فيما يتعلق بشفافية الموازنات في السياق السياسي والاقتصادي الأشمل لكل بلد؛ ومن المقرر استكمال دراسات الحالة تلك خلال عام 2011.

ويقدم هذا الملحق استعراضاً مبدئياً للتغيرات التي طرأت على ممارسات شفافية الموازنة في مجموعة من البلدان التي تمت تغطيتها في استبيان الموازنة المفتوحة. (يتضمن النص الأساسي مراجعات أخرى موجزة). ويصف كل ملخص خاص بالبلد التغيرات الأساسية في ممارسات شفافية الموازنة التي سجلتها الدراسات المسحية للموازنة المفتوحة والدراسة الموجزة وراء سبب ظهور تلك التغيرات. وقد قدم باحثو الدراسة المسحية للموازنة المفتوحة في البلدان المختارة التي شهدت تطورات كبرى في مجال شفافية الموازنة تقييماتهم من واقع خبرتهم بشأن كيفية حدوث تلك التطورات، وقد تمت مراجعة هذه الآراء في غالبية الحالات من قبل مصدر مستقل في كل بلد. كما قدمت منظمة شراكة الموازنة الدولية تقارير موجزة لكل بلد على حدة لعدد 94 بلد وجميعها متاحة على الموقع الإلكتروني: www.openbudgetindex.org. وتقدم هذه الملخصات قائمة بالخطوات التي يمكن أن يتخذها كل بلد لمواصلة تحسين ممارسات شفافية الموازنة.

أنجولا

ارتفعت درجات أنجولا على مؤشر الموازنة المفتوحة من 4 درجات في مسح عام 2008 إلى 26 درجة في مسح 2010، وهي قفزة بعدد 22 درجة. ويتمثل السبب الأساسي لهذا التحسن في نشر الحكومة لمشروع الموازنة، والذي لم يكن ينشر وفقاً للدراسات المسحية السابقة. كما أن تقرير نهاية العام المنشور والذي رصده مسح 2010 يتضمن المزيد من بيانات الموازنة الشاملة تزيد عن تلك التي تم تقديمها في تقرير نهاية العام كما تبين من مسح 2008.

ويرجح باحث مؤشر الموازنة المفتوحة في أنجولا أن عدة عوامل ربما تكون قد أدت إلى قرار الحكومة بالبدء في نشر المشروع التنفيذي للموازنة. أولاً، واجهت الحكومة ضغوطات من المؤسسات المالية الدولية والمانحين لتحسين شفافية الموازنة لديها. ثانياً، استعداداً للانتخابات الوطنية في 2008، رغبت الحكومة في تقديم صورة أكثر شفافية.

أذربيجان

ارتفعت درجة أذربيجان على مؤشر الموازنة المفتوحة من 37 درجة في دراسة 2008 إلى 43 درجة في الدراسة المسحية لعام 2010، بزيادة ستة نقاط. وقد ظهر هذا الارتفاع نتيجة بدء أذربيجان في نشر تقارير نهاية السنة وتقارير تدقيق الحسابات للمرة الأولى، بالإضافة إلى أن عرض الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية يقدم الآن المزيد من البيانات على مستوى البرامج أكثر من المقدمة في الأعوام السابقة. كما بدأت الحكومة في نشر المزيد من بيانات الموازنة على المواقع الإلكترونية لوزارة المالية، بدلاً من إتاحة تلك البيانات في نسخ مطبوعة فقط من الوزارة أو المكتبات القومية. وعلى الرغم من أن هذه التغيرات الإيجابية مشجعة، فلا تزال المخاوف قائمة في البلاد بشأن شفافية التحويلات المالية من صندوق الدولة للنفط إلى الموازنة الوطنية، وكذلك بشأن الدور المحدود للمشرعين في اعتماد الموازنة والإشراف عليها.

ويعزي الباحث المحلي لمؤشر الموازنة المفتوحة لأذربيجان أن الزيادة في توافر بيانات الموازنة إلى أربعة عوامل. أولاً، أصبح المشرعون في الجانب المعارض للحكومة أكثر انفتاحاً في طلب المزيد من شفافية الموازنة من الحكومة. ثانياً، تدعم إصلاحات إدارة المالية العامة التي تقدمت بها خطة عمل الاتحاد الأوروبي لأذربيجان المزيد من الوصول لمعلومات الموازنة.

ثالثاً، يلتزم المدير الجديد للمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات في البلاد بإتاحة تقارير تدقيق الحسابات للجمهور. وأخيراً، فإن مجموعات المجتمع المدني في البلاد والتي تطالب بالمزيد من شفافية الموازنة تمارس ضغوطاً على الحكومة لإصدار المزيد من المعلومات بشأن الموازنة.

بوليفيا

ارتفعت درجة بوليفيا على مؤشر الموازنة المفتوحة من 7 في مسح 2008 إلى 13 في مسح 2010، بارتفاع ستة نقاط. وقد اشار مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2010 إلى توافر وثيقتين أساسيتين من وثائق الموازنة – التقارير أثناء السنة وتقارير تدقيق الحسابات –، إلا أنها اعتبرت غير متاحة في مسح عام 2008. ومن الضروري ملاحظة أن كلا الوثيقتين لم تنشر من قبل وزارة المالية. فتقارير خلال العام ينشرها البنك المركزي، وبالطبع فإن تقارير تدقيق الحسابات تنشرها الهيئة العليا لتدقيق الحسابات. ومن ثم، لا يمكن أن تعزى هذه التطورات إلى تغيير ممارسات وزارة المالية.

وفي واقع الحال، لا تزال مخاوف باحثي مؤشر الموازنة قائمة فيما يتعلق بمستوى توافر بيانات الموازنة من وزارة المالية، وهي الجهة المسؤولة بالأساس عن إصدار بيانات الموازنة. على سبيل المثال، لم يتمكن الباحث المحلي لمؤشر الموازنة المفتوحة في بوليفيا من الحصول على بيانات الموازنة الخاصة لعام 2005. وتزعم الحكومة أنها تقوم بتحديث هذه المعلومات بأكثر من أربع سنوات بعد نهاية سنة الموازنة.

جمهورية الكونغو الديمقراطية

ارتفعت درجة جمهورية الكونغو الديمقراطية على مؤشر الموازنة المفتوح من 1 في دراسة 2008 إلى 6 في دراسة 2010، بتحول 5 نقاط. إلا أنه مع حصول الكونغو على 6 درجات لعام 2010، فإنها لا تزال من أصحاب الأداء الأسوأ فيما يتعلق بشفافية الموازنة.

ويأتي التحسن نتيجة لنشر الحكومة لوثيقتين للموازنة – موازنة المواطنين وتقارير أثناء العام – والتي لم تكن تنشر في السابق. كما أن الحكومة بدأت في نشر جدول زمني لإعداد مشروع الموازنة من قبل السلطة التنفيذية. ويجب ملاحظة أن الحكومة قد نشرت الآن مشروع الموازنة لسنة 2010، إلا أن ذلك جاء بعد موعد انتهاء مسح الموازنة المفتوحة لتقييم توافر الوثائق للجمهور. إذا ما واصلت حكومة جمهورية الكونغو نشر مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية، فسترتفع درجتها على مؤشر الموازنة المفتوح التالي بشكل كبير.

ويعزي باحث مؤشر الموازنة المفتوحة المحلي هذه التطورات في ممارسات شفافية الموازنة إلى مفاوضات إلغاء الديون الجارية حالياً بين المانحين والحكومة بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومن الشروط الخاصة بهذه المبادرة أن تقوم الحكومة التي تم إلغاء ديونها بإصلاح ممارساتها الخاصة بالمالية العامة. كما أن حكومة الكونغو قد استجابت لمطالبات المجتمع المدني للحصول على المزيد من بيانات الموازنة من خلال نشر التقارير التي تصدر خلال السنة، وإتاحة المزيد من المعلومات الشاملة الخاصة بالموازنة في موازنتها المقررة.

ملاوي

ارتفعت درجة ملاوي على مؤشر الموازنة المفتوحة من 28 في مسح 2008 إلى 47 في مسح 2010، بارتفاع 19 نقطة. وقد نتجت هذه التغييرات عن نشر المزيد من المعلومات الشاملة في مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية، وبالأخص المزيد من البيانات بشأن موازنات الأعوام السابقة. كما أن الحكومة بدأت في نشر تقرير نهاية السنة، والذي يزداد الجمهور والمجتمع المدني بالمزيد من المعلومات لتقييم كيفية تنفيذ الحكومة للموازنة بشكل ملائم. كما استخدم تقييم 2010 لملاوي التقارير ربع السنوية للبنك المركزي لتقييم الأسئلة في استبيان الموازنة المفتوحة ذات الصلة بالتقارير التي تصدر خلال السنة. وقد أُنشئت هذه التقارير في 2008، وإلا أنها لم تدخل في تقييم تلك السنة.

وعلى الرغم من أن شفافية الموازنة لم تتحسن بشكل كبير، فإن المخاوف لا تزال قائمة بشأن الوضع الضعيف للشفافية الإجمالية للموازنة، واستدامة التحسينات التي تم إنجازها. فقد توصل مؤشر 2010 إلى أن حكومة ملاوي لا تزال تحجب الموازنة المقررة عن الجمهور. وقد تمكن باحث المؤشر هناك من الحصول على نسخ مطبوعة من مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية وتقرير نهاية السنة، ولم يتمكن من الحصول على الموازنة المقررة بأي صورة من الصور.

في حين يصعب توضيح الأسباب المحددة لتوفير الحكومة للمزيد من المعلومات للجمهور بشأن الموازنة، فإن باحث المؤشر في ملاوي يرجح وجود عدة أسباب وراء هذه التحسينات. أولاً، إستجابات الحكومة لمخاوف المانحين وكلفت قسم الديون والمساعدات بوزارة المالية للتنسيق بصورة أوثق مع المانحين لنشر المزيد من المعلومات الشاملة بشأن المساعدات الأجنبية. ثانياً، إستجابات الحكومة لمخاوف شفافية الموازنة التي أوضحتها مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، والتي تم إلقاء الضوء عليها في الإعلام المحلي. ومن المؤشرات على حساسية حكومة ملاوي تجاه الضغط العام والتدقيق أن وزارة المالية قد قامت بتعيين استشاري خارجي لإدارة العلاقات العامة للوزارة في 2008، وعلى الأخص مع المانحين. وتم نشر موجز للموازنة كجزء من هذه العملية.

رواندا

ارتفعت درجة رواندا على مؤشر الموازنة المفتوحة من 1 في استبيان 2008 إلى 11 في مسح 2010، بارتفاع 10 نقاط. خلال هذه الفترة، بدأت الدولة في نشر العديد من وثائق الموازنة للمرة الأولى، بما في ذلك موازنة المواطنين، وبيان ما قبل الموازنة، وتقرير نهاية السنة، وتقرير تدقيق الحسابات. إلا أن مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية لم ينشر قبل إقرار الموازنة وتحويلها إلى قانون. كما أنه على الرغم من أن رواندا بدأت الآن في نشر التقارير الأربعة الرئيسية للموازنة، فإن هذه الوثائق لا تتضمن العديد من البيانات التي تم تقييمها في مؤشر الموازنة المفتوحة.

سجلت رواندا نقطة واحدة على مؤشر 2008 لأن الحكومة الرواندية لم تنشر أي من الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة التي يقيمها مسح الموازنة المفتوحة قبل تاريخ انتهاء التقييم الذي نتج عنه مؤشر 2008 (في سبتمبر 2007). ومنذ ذلك الحين، بدأت الحكومة الرواندية في نشر بعض من الوثائق الثمانية الأساسية للموازنة، ولأن تاريخ انتهاء التقييم قد مر عندما تم تجميع بيانات مؤشر 2008 للموازنة المفتوحة، فإن هذه التغييرات لم تظهر في ذلك المسح.

عندما نشر مؤشر 2008، جاءت النتيجة صادمة للحكومة وللمانحين نظراً لاعتبار رواندا لدى البعض نموذجاً للتنمية في أفريقيا. ومنذ ذلك الحين، اتصل المانحون لرواندا، وكذلك ممثلون للحكومة الرواندية بالباحث المحلي لمؤشر الموازنة المفتوحة لمناقشة قضايا شفافية الموازنة في البلاد، ولتحديد سبل مواصلة تحسين درجة البلاد على مؤشر الموازنة المفتوحة.

منذ عام 2006، قامت الحكومة الرواندية بتنفيذ عدداً من الإصلاحات في نظمها الخاصة بإدارة المالية العامة. وفي 2006، أقرت الدولة قانوناً بشأن المالية العامة للدولة، وصدر قرار وزاري باللوائح المالية التي تم طرحها في 2007، ودليل بشأن الإدارة المالية للحكومة وسياسات وإجراءات التقارير أعد في 2007، ونموذج جديد لحسابات الموازنة التي تم تبنيها في 2008. أدت هذه الإصلاحات إلى تحسين القدرة الفنية للحكومة لإصدار تقارير الموازنة، وجعلت الحكومة أكثر إرتياحاً بشأن نشر هذه التقارير (في السابق، كان يتم إعداد التقارير دون أن تنشر). كما مول المانحون، بقيادة البنك الدولي، العديد من هذه الإصلاحات.

أوكرانيا

ارتفعت درجة أوكرانيا على مؤشر الموازنة المفتوحة من 55 في مسح 2008 إلى 62 في مسح 2010، بفارق سبع نقاط. ويرجع هذا التحسن إلى نشر معلومات أكثر شمولاً في مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية. كما أن الحكومة بدأت في نشر تقارير خلال العام تلبي المعايير الدولية. كما أنها تنشر الآن تقرير تم تدقيقه لنهاية العام – نشرت الحكومة في السابق تقرير لم يكن قد تم تدقيقه لنهاية العام).

غيرت الحكومة سياستها بشأن نشر التقارير الصادرة أثناء العام. في السابق، لم ترغب الحكومة في نشر البيانات التي اعتبرتها "مبدئية"، ومن ثم، غير موثوقة. إلا أن وزير المالية الجديد غير هذه السياسة لتحسين النظام في الوزارة. علاوة على ذلك، فإن الاهتمام المتزايد الموجه لاقتصاد البلاد نتيجة للتراجع الاقتصادي العالمي قد شجع الحكومة على تقديم معلومات إضافية بشأن توقعاتها الخاصة بالاقتصاد الكلي، وأهداف السياسات في مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية. وبالأهم، خلص مؤشر 2010 إلى أن الحكومة الأوكرانية توقفت عن نشر موازنة المواطنين كما فعلت في 2007. ويرجع نشر هذه الوثيقة في 2007 إلى محاولة من جانب وزير المالية الجديد في ذلك الوقت (والذي استبدل بعد ذلك) للظهور بمظهر يعمل على تعزيز الشفافية.

اليمن

ارتفعت درجات اليمن على مؤشر الموازنة المفتوحة بما يزيد على الضعف، من 10 في مسح عام 2008 إلى 25 في 2010، بفارق 15 نقطة. ويرجع هذا التحسن إلى أنه في عام 2009، نشرت الحكومة عدداً من وثائق الموازنة التي لم تكن تنشرها في السابق، بما في ذلك مشروع الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية، وتقرير نهاية العام. وعندما نشرت تقارير مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008، أعربت وزارة المالية اليمنية عن قلقها إزاء الدرجة المنخفضة التي حصلت عليها البلاد. كما أعربت الوزارة عن قلقها بشأن انخفاض معدل درجات اليمن مقارنة بجيرانها، وبالأخص مصر، والتي سجلت 43 على مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008. ويقترح الباحث المحلي لمؤشر الموازنة المفتوحة في اليمن أن وزارة المالية قد بدأت في نشر عرض الموازنة المقدم من الجهة التنفيذية، وغيره من تقارير الموازنة عندما أدركت أنها يمكنها تحسين درجتها على المؤشر بمجرد نشر هذه الوثائق التي كانت تصدرها بالفعل للاستخدام الداخلي، على موقعها الإلكتروني.