

النتائج الرئيسية

شهد العقدان المنصرمان تنامي الاهتمام بتشجيع حصول الجمهور على معلومات عن الموازنة الحكومية. ويعكس هذا الاهتمام حقيقة أن الحصول على هذه المعلومات وعن النشاطات المالية للحكومة أمر ضروري لضمان جعل الحكومات مسئولة أمام مواطنيها. فالحصول على هذه المعلومات في الوقت المناسب يمكن المواطنين من فهم القرارات التي لها أثر عميق على حياتهم اليومية والمشاركة في صنعها.

كما يعكس هذا الاهتمام التطورات العالمية الواسعة. فموجة الديمقراطية التي اجتاحت العديد من البلدان خلال تسعينات القرن الماضي جذبت الاهتمام إلى قضايا مثل محاربة الفساد، وتأمين خدمات عامة فعالة، والتنمية المجتمعية. إلى ذلك فإن سلسلة الأزمات المالية الخانقة التي حدثت خلال تلك الفترة شددت انتباه المجتمع الدولي إلى مخاطر غياب الشفافية الحكومية والمساءلة المالية في البلدان المتضررة.

وعلى هذه الخلفية بدأ مشروع الموازنة الدولي بتطوير وسيلة تحريات تشكل أساس الدراسة الحالية في 2002. وقد عمل المشروع خلال السنتين الماضيتين مع المجتمع المدني ومع شركاء أكاديميين في 59 بلداً لجمع معلومات مقارنة من أجل تطبيق المسح وتحليل نتائجه. وبيّن الصندوق أدناه طريقة المسح. يمكن الحصول على التقارير الكاملة عن جميع البلدان الـ 59 على www.openbudgetindex.org الموقع:

وهذا المسح، الذي يتضمن 122 سؤالاً متعدد الخيارات، هو أول دراسة تقدم صورة مستقلة غير حكومية عن شفافية موازنة الحكومة المركزية. فهو يقيس كمية المعلومات المتاحة للجمهور عن الموازنة في وثائق الموازنة السبع الأساسية التي يتوجب على الحكومات إصدارها خلال سنة الموازنة.

إن الكثير من أسئلة المسح يشبه - وفي بعض الأحيان مأخوذ من - التوجيهات الأساسية التي وضعتها منظمات متعددة الأطراف. ولكن المسح يتجاوز تلك التوجيهات ليشمل أسئلة تظال أداء وتركيب المجلس التشريعي والهيئة المستقلة لتدقيق الحسابات.

ويهدف هذا البحث إلى مساعدة جمهور عريض من منظمات المجتمع المدني والصحفيين والباحثين وصناع السياسة وأخصائيي التنمية الاقتصادية، من المهتمين بتعريف المساءلة الحكومية والدفاع عن مساءلة مالية أقوى في القطاع العام وعن توزيع أفضل لموارد المجتمع. كما يهدف إلى تزويد المسؤولين الحكوميين في البلدان المدروسة بمقاييس عملية لتحسين أداء الموازنة في بلدانهم.

النتائج الرئيسية عن توفر معلومات الموازنة

إن توفر معلومات دقيقة وشاملة وفي الوقت المناسب خلال كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة أمر ضروري لضمان مساءلة الحكومة أمام المواطنين. وحسب نتائج دليل الموازنة المفتوحة فإن 90% من البلدان المدروسة لا تحقق هذا المعيار.

فقط بضع حكومات سجلت نتيجة ممتازة في المسح، الذي بين أن هناك ستة بلدان من أصل 59 بلداً (وهي فرنسا ونيوزيلندا وسلوفينيا وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) تقدم معلومات "غزيرة" للجمهور في وثائق الموازنة التي تصدرها.

وفي 30 بلداً من البلدان المدروسة، تقدم الحكومة معلومات "هامة" أو "قليلة" للمواطنين. وبوتسوانا هي مثال عن البلد الذي ينضوي تحت فئة البلدان التي تقدم معلومات "هامة". وكان من الممكن أن يترقى تصنيفها لو أنها فقط تنشر تصريح ما قبل الموازنة قبل جلسات مناقشتها في البرلمان. وعلى غرار ذلك، كان من الممكن أن يتحسن أداء الحكومة السويدية لو أنها تنشر مراجعة شاملة للموازنة في منتصف العام.

إن أداء البلدان التي تقدم معلومات "قليلة" فقط يتدهور بفعل العيوب المنهجية في المعلومات المقدمة إلى المجلس التشريعي وإلى الجمهور. ويقع كل من الأردن وكازاخستان وكينيا تحت هذه الفئة.

إن أكثر ما يثير القلق هو البلدان الـ23 (39% من البلدان المدروسة) التي تقدم "حد أدنى من المعلومات" أو تقدم معلومات "ضئيلة" أو "لا تقدم أية معلومات" للمواطنين عن موازنة بلدهم. هذه البلدان تقصر كثيراً في تلبية معظم المتطلبات الأساسية لافتتاح الموازنة.

وهناك 10 بلدان تحتل الدرجة الأخيرة في التصنيف هي: أنغولا وبوليفيا وبوركينا فاسو وتشاد ومصر ومنغوليا والمغرب ونيكاراغوا ونيجييريا وفيتنام. ستة من هذه البلدان لا تنشر مشروع الموازنة إطلاقاً قبل مصادقة المجلس التشريعي، مما يشير إلى الطبيعة المغلقة لعمليات الموازنة لديها وإلى غياب مساءلة الحكومة من قبل الجمهور. واثنان منها (نيكاراغوا وبوليفيا) تنشران مشروع الموازنة قبل تبنيه ولكنهما لا تقدمان سوى معلومات ضئيلة جداً.

ويظهر الدليل أن الممارسات العالية الشفافية ممكنة في البلدان النامية كما في البلدان المتطورة. فكل من سلوفينيا وجنوب أفريقيا مثلاً تحققان تحسناً كبيراً جداً في شفافية الموازنة تحقق خلال فترة وجيزة من الزمن.

ومع ذلك فإن النتيجة الرئيسية للمسح هي أن النقص الكبير في أداء غالبية البلدان من حيث شفافية الموازنة أمر يثير قلقاً عميقاً. فأكثر من ثلث البلدان يقدم معلومات قليلة أو لا يقدم أية معلومات عن الموازنة إلى المواطنين. وتضم هذه الفئة بلداناً ضعيفة الدخل وبلداناً متوسطة الدخل من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط.

ومن الواضح أن مستوى شفافية الموازنة يتعلق برغبة الحكومة في تحمل المسؤولية أمام المواطنين، وليس بعدم قدرتها على إنتاج هذه المعلومات. أي أن البلدان التي جاءت في آخر تصنيف دليل الموازنة المفتوحة لا يمكنها أن تتذرع بغياب القدرات، لأن إدخال التحسينات على ممارسة الشفافية أمر ممكن خلال فترة وجيزة وبتكاليف زهيدة.

أنظمة الموازنة غالباً ما تفتقد إلى عمليات المراقبة والتوازن

مما يثير القلق أيضاً نتائج الدراسة المتعلقة بآليات مساءلة الحكومة في مسار الموازنة. إن الإجابات المقدمة على الاستبيان تشير إلى أنه يبدو في الكثير من البلدان أنه لا السلطة التنفيذية ولا التشريعية ملتزمة باستغلال فرص إشراك الجمهور بمسار الموازنة المقترحة وتزويده بالمعلومات الكافية حول هذا المسار. وهناك عدد كبير من البلدان لا يعقد جلسات برلمانية لمناقشة الموازنة. فمثلاً، 24 بلداً من أصل 59 بلداً لا تعقد جلسات استماع عامة عن المؤشرات الاقتصادية الكلية للموازنة، في حين يمتنع 25 بلداً عن عقد جلسات استماع عامة عن الموازنات الفردية للوزارات أو المؤسسات.

كما يكشف المسح عن نقاط ضعف أساسية وشائعة فيما يتعلق بالمؤسسات الخارجية لتدقيق الحسابات المستقلة في البلدان المدروسة. لا يوجد تدقيق خارجي على الإدارة المالية للسلطة التنفيذية دون وجود مؤسسة عليا مستقلة وقوية لتدقيق الحسابات، تعرف في بعض البلدان باسم مدقق الحسابات أو محكمة الحسابات. وهناك عدد كبير بشكل مقلق من البلدان (17) لا تنشر تقارير تدقيق حسابات للجمهور إطلاقاً. و25 بلداً آخر ينشر معلومات جزئية فقط. وفي 16 بلداً يمكن للسلطة التنفيذية أن تطرد رئيس هيئة تدقيق الحسابات الخارجية دون موافقة المجلس التشريعي أو القضاء، الأمر الذي يدل على عدم ضمان استقلالية هذا المنصب عن السلطة التنفيذية.

تعزيز قدرة المواطنين على الحصول على المعلومات

في أكثر من 32 بلداً من البلدان المدروسة، لا تنشر الحكومة المعلومات التي تنتجها أصلاً لاستخدامها الخاص أو للمانحين. وهكذا يمكن للكثير من البلدان أن تحسن في شفافتها ومساءلتها بمجرد أن تنشر المعلومات التي تنتجها أصلاً. وهذا يؤكد مجدداً أنه حين تمتنع الحكومات عن نشر المعلومات فإن السبب هو عدم رغبتها بذلك وليس عدم قدرتها على إنتاج المعلومات أو على تحمل نفقات إنتاجها.

لقد تبني الكثير من البلدان المدروسة نشر وثائق الموازنة على الانترنت. فالانترنت توفر للحكومات وسيلة اقتصادية لنشر وثائق الموازنة لكل الأطراف المهتمة في وقت واحد. ولكن على الحكومات العمل أكثر من ذلك لنشر وثائق الموازنة، ولاسيما بالنسبة للناس الذين لا تتوفر لديهم تقنية الانترنت. فمنظمات المجتمع المدني في كثير من البلدان المنخفضة الدخل تؤكد أن هناك نسبة كبيرة من السكان في بلدانهم لا تتوفر لديهم خدمة الانترنت. وتحت هذه المنظمات الحكومات على اتخاذ إجراءات أخرى لإعلام الجمهور بالموازنة، مثل نشر موازنة المواطنين التي تقدم الموازنة بطريقة يسهل فهمها للمواطن غير المختص. وقد بينت الدراسة أن هناك عدداً ضئيلاً جداً من البلدان يقدم على ذلك (10 بلدان من أصل 59 بلداً تمت دراستها).

استبيان الموازنة المفتوحة

لدليل الموازنة المفتوحة هو تلخيص الإجابات المقدمة على 91 سؤالاً من أسئلة الاستبيان التي تتناول مدى قدرة الجمهور على الحصول على معلومات عن الموازنة. ويقيم الدليل كمية المعلومات المتوفرة للجمهور في وثائق الموازنة الرئيسية السبع. ويتضمن الاستبيان 31 سؤالاً آخر تهدف إلى تقييم مجموعة من الممارسات التي يمكن أن تتبناها الحكومة لتعزيز المساءلة العامة في الإدارة المالية وفي إعداد الموازنة.

وقد صيغت جميع الأسئلة بقصد التقاط الظواهر السهلة الملاحظة والقابلة للتكرار. وتساءل معظم هذه الأسئلة عما يحدث في الواقع، أكثر مما تسأل عما يتطلبه القانون. وتستخدم الأسئلة، التي تركز على محتويات وتوقيت الوثائق الأساسية السبع للموازنة، معايير تستند إلى ممارسات مقبولة عموماً تتعلق بإدارة المال العام. ومعظم هذه المعايير يعكس، أو مأخوذ من معايير وضعتها مؤسسات متعددة الأطراف مثل *مدونة الممارسات الجيدة في شفافية الموازنة الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وإعلان ليمان حول التوجهات العامة في مبادئ تدقيق الحسابات الصادر عن المنظمة الدولية للمعايير العليا لتدقيق الحسابات التابعة للأمم المتحدة (INTOSAI)*.

تكمن قوة التوجيهات الأساسية مثل *مدونة الشفافية المالية الصادرة عن صندوق النقد الدولي وإعلان ليمان في القابلية الكونية للتطبيق*، بشكل يجعلها ملائمة لمختلف نظم الموازنة. ولكن مشروع الموازنة الدولي لا يعتقد أن هذه التوجيهات كافية لضمان تلبية الموازنة لحاجات المواطن وضمان المسائلة أمامه. ولهذا فإن *استبيان الموازنة المفتوحة* يغطي مواضيع إضافية لها أهميتها بالنسبة للمجتمع المدني، مثل هل يعقد المجلس التشريعي جلسة استماع عامة عن الموازنة بالإضافة إلى أداء وتركيب هيئة تدقيق الحسابات التابعة للحكومة.

ومما يثير اهتمام منظمات المجتمع المدني في العالم بشكل متزايد قوانين "حق الحصول على المعلومات". فالاهتمام المتزايد بتحسين تقديم الخدمات يدفع للاهتمام بتزويد المواطنين بمعلومات مفصلة تتناول مثلاً المصاريف في قطاع المدارس المحلية أو في قطاع الصحة المحلية. ولكن وثائق الموازنة في البلد لا تتضمن عموماً هذه التفاصيل. إن تبني قوانين حق الحصول على المعلومات يشكل إذن الخطوة الأساسية الأولى في الكثير من البلدان لتعزيز قدرة المواطنين على الحصول فعلاً على مثل هذه المعلومات.

ويخطط مشروع الموازنة الدولي لنشر الدليل كل سنتين لتغطية عدد متزايد من البلدان ولرصد التغييرات في أداء شفافية الحكومة بشكل دائم.

دليل الموازنة المفتوحة لعام 2006 ما هي الدول التي تنشر معلومات الموازنة على الجمهور؟

فرنسا نيوزيلندا	سلوفينيا جنوب إفريقيا	المملكة المتحدة الولايات المتحدة	توفر معلومات واسعة للمواطنين
بوتسوانا البرازيل جمهورية التشيك	النرويج بيرو بولونيا	رومانيا كوريا الجنوبية السويد	تقدم معلومات هامة للمواطنين
بلغاريا كولومبيا كوستاريكا كرواتيا غانا غواتيمالا	الهند إندونيسيا الأردن كازاخستان كينيا مالاوي	المكسيك ناميبيا باكستان غينيا الجديدة الفلبين روسيا	تقدم بعض المعلومات للمواطنين
ألبانيا الجزائر الأرجنتين أذربيجان	بنغلادش الكاميرون الإكوادور السلفادور	جورجيا هندوراس نيبال أوغندا	تقدم الحد الأدنى من المعلومات للمواطنين
أنغولا بوليفيا بورкина فاسو	تشاد مصر منغوليا	المغرب نيكاراغوا نيجيريا	نادراً ما تقدم أو لا تقدم معلومات إطلاقاً للمواطنين

تم تصنيف البلدان وفق نتائج الإجابات المقدمة عن 91 سؤالاً من استبيان الموازنة المفتوحة، وهي الأسئلة المتعلقة بالمعلومات التي يمكن الحصول عليها من وثائق الموازنة الرئيسية السبع التي يجب أن تصدرها جميع الحكومات. وقد صنفت البلدان التي حققت بين 81 و100 على أنها تقدم معلومات غزيرة، والبلدان التي حققت بين 61 و80 على أنها تقدم معلومات هامة، والتي حققت بين 41 و60 على أنها تقدم بعض المعلومات، وبين 21 و40 على أنها تقدم الحد الأدنى من المعلومات، وبين 0 و20 على أنها نادراً ما تقدم معلومات أو لا تقدم إطلاقاً أية معلومات.