المذكرة رقم **10/2023**

تعزيز شفافية الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

جوناس فرانك، سعاد حسن، فيتو إنتيني، ألكس كريكو، كلير شوتِن، ياسر صبحي، رانية عويضه

المذكرات الإقليمية
تشرين الأول/أكتوبر 2023

تعاونٌ بين

International Budget Partnership

UNDP

INTERNATIONAL MONETARY FUND

METAC

جوناس فرانك، المستشار الإقليمي للإدارة المالية، المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط؛ سعاد حسن، مسؤولة برامج، شراكة الموازنة الدولية؛ فيتو إنتيني، كبير الاقتصاديين الإقليميين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ألكس كريكو، مسؤول برامج، شراكة الموازنة الدولية؛ كلير شوتِن، كبيرة مسؤولي البرامج، شراكة الموازنة الدولية؛ ياسر صبحي، المستشار الإقليمي للإدارة المالية العامة بإدارة الشؤون المالية العامة، المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط؛ رانية عويضه، خبيرة الإدارة المالية العامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

يمثل المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، الذي أنشئ عام 2004، جهداً تعاونياً بين صندوق النقد الدولي والبلدان الأعضاء والشركاء الثنائيين والمتعددي الأطراف في مجال التنمية ويتمثل الهدف الاستراتيجي للمركز في مساعدة الأعضاء على تعزيز قدراتهم المؤسسية والبشرية على تصميم وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية التي تعزز النمو الشامل وتحد من الفقر.

يتمثل الغرض من *المذكرات الإقليمية* في تحسين التعلُّم بين النظراء ونشر الممارسات الجيدة بين أعضاء المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط. الآراء التي تعبر عنها *المذكرات الإقليمية* تخص المؤلفين؛ ولا يجب أن تُعزى إلى صندوق النقد الدولي ولا إلى إدارته ولا إلى مدرائه التنفيذيين.

البلدان الأعضاء

أفغانستان

الجزائر

جيبوتي

مصر

العراق

الأردن

لبنان

ليبيا

المغرب

السودان

سوريا

تونس

الضفة الغربية وقطاع غزة

اليمن

شركاء التنمية

الاتحاد الأوروبي

فرنسا

ألمانيا

هولندا

سويسرا

جدول المحتويات

جدول المحتويات 3
الاختصارات 4
الفصل 1. حالة الموازنات المفتوحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 5
الفصل 2. شفافية الموازنة 6
الفصل 3. الرقابة على الموازنة 10
الفصل 4. المشاركة العامة 13
الفصل 5. المبادئ التوجيهية لتعزيز شفافية الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا 16
المرفق 18
قائمة المراجع 20
ملاحظات ختامية 22

المربعات

المربع رقم 1. المملكة العربية السعودية: إحراز تقدم في مجال الإدارة المالية العامة، ينعكس على شفافية الموازنة 9
المربع رقم 2. لبنان: تحسين إتاحة الموازنة والإلمام بها من خلال المنصة التفاعلية لموازنة المواطن 9
المربع رقم 3. الرقابة على الموازنة في العراق وسط تحديات مؤسسية 12
المربع رقم 4. المغرب: إشراك المواطنين من أجل فهم أولويات المالية العامة وتحقيق الاتساق بينها وبين الخطط التنموية الطويلة الأمد 15
المربع رقم 5. مصر: تعزيز المشاركة العامة في المسائل المتعلقة بالموازنة على المستوين الوطني والمحلي 15
المربع رقم 6. الأردن: التزام دائم بشفافية الموازنة 16
المربع رقم 7. تحقيق التقدم في مجال الشفافية المالية في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات 17

الأشكال

الشكل رقم 1. شفافية الموازنة بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2015-2021) 6
الشكل رقم 2. شفافية الموازنة بحسب بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2015-2021) 7
الشكل رقم 3. التفاوت في نتائج الشمول للوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (نتيجة الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021) 8
الشكل رقم 4. الرقابة على الموازنة بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017- 2021) 10
الشكل رقم 5. الرقابة بحسب المؤسسة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا(الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2021) 11
الشكل رقم 6. الرقابة بحسب بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017– 2021) 12
الشكل رقم 7. مشاركة المواطنين بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017– 2021) 13
الشكل رقم 8. مشاركة المواطنين في المسائل المتعلقة بالموازنة بحسب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017-2021) 14

الجداول

الجدول رقم 1. عدد وثائق الموازنة المتاحة للجمهور في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2019 و2021) 8
الجدول رقم 2. بيانات السكان للبلدان المختارة (مرتبة طبقاً للحجم) 18
الجدول رقم 3. بيانات الدخل للبلدان المختارة (مرتبة طبقاً لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي) 18
الجدول رقم 4. النتائج الفرعية للوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2021) 19
الجدول رقم 5. مؤشر الإنفاق العام والمساءلة المالية PI-10: إتاحة المعلومات المالية الرئيسية للجمهور 19

الاختصارات

CSOs	منظمات المجتمع المدني
CSMD	اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد
DRC	جمهورية الكونغو الديمقراطية
ESCWA	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا
FCS	الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات
FTC	ميثاق شفافية المالية العامة
FTEs	تقييمات شفافية المالية العامة
GFS	دليل إحصاءات مالية الحكومة
GIFT	المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة
IBP	شراكة الموازنة الدولية
IMF	صندوق النقد الدولي
INTOSAI	المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
LCBD	المنصة التفاعلية لموازنة المواطن في لبنان
MENA	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
METAC	المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط
MFU	الوحدة المالية الكُلِيَّة
MTFF	الإطار المالي المتوسط المدى
NGOs	المنظمات غير الحكومية
OBL	قوانين الموازنة المفتوحة
OBS	الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة
OECD	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
OGP	شراكة الحكومات المنفتحة
PEFA	الإنفاق العام والمساءلة المالية
PFM	الإدارة المالية العامة
SAIs	المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات
SDGs	أهداف التنمية المستدامة
UELDP	مشروع التنمية المحلية بصعيد مصر
UGTT	الاتحاد العام التونسي للشغل
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNESCWA	لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا
UNICEF	صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

تعدُّ الموازنة العامة أداةً فعالة للإسهام في التقدم الاجتماعي والاقتصادي وتعزيز الحوكمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: ويمكن أن يؤدي التحلي بالشفافية في الموازنة إلى تحسين تخصيص الموارد والإسهام في بناء الثقة في المؤسسات العامة. وتأتي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في ترتيب متأخر للغاية على صعيد المقارنة العالمية، على تفاوتٍ ملحوظ بين البلدان، في جميع المؤشرات الرئيسية ضمن الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة. واستناداً إلى بعض التجارب المحددة بالنسبة للبلدان، ينبغي أن توسّع منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الجهود الرامية إلى تحقيق الشفافية في الموازنة. وينبغي أن تخصص هذه الجهود طبقاً للسياق المحدد لكل بلد، وأن تتناول القيود الرئيسية التي تحد من الإبلاغ عن تنفيذ الموازنة مع تعزيز مؤسسات الرقابة المالية الرسمية - السلطة التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات - في القيام بدورها، بالإضافة إلى تعزيز المشاركة العامة. ويمكن أن يؤدي تكثيف جهود أصحاب المصلحة إلى تيسير الخطوات التالية من جدول الأعمال الإقليمي الحاسم لمصلحة جميع المواطنين.

الفصل 1. حالة الموازنات المفتوحة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات كبرى في تلبية احتياجات المواطنين والدفع قُدُماً بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية. الضغوط الديموغرافية وبطالة الشباب والفقر وانعدام المساواة المرتفع والمتزايد، جميها تعيق جهود إنشاء فرص للجميع. تواجه بلدان عديدة في المنطقة نزاعات داخلية وتدفقات كبيرة للاجئين وارتفاع المخاطر الأمنية. وفي مواجهة بيئة عالمية مليئة بالتحديات، تصطدم هذه البلدان بتباطؤ عالمي وارتفاع وتغير أسعار الغذاء والطاقة، وضيق الظروف المالية على نحو غير متوقع، ومخاطر التفتت (صندوق النقد الدولي 2022أ). ويؤدي هذا إلى زيادة التحدي الطويل الأمد المتمثل في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030: على الرغم من عدم إمكانية رصد سبعة من أهداف التنمية المستدامة نتيجة عدم توافر البيانات، لا يسير أي هدف من الأهداف العشر الأخرى القابلة للرصد في المنطقة "على المسار" ولا يظهر تقدماً ملحوظاً منذ عام 2015؛ وهناك هدف واحد (القضاء على الجوع) يعد "خارج المسار" منذ عام 2015 (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا 2022؛ الأمم المتحدة 2022).

يؤدي هذا إلى ازدياد الحاجة لقرارات تتسم بالكفاءة والشفافية والفعالية في مجال الضرائب والإنفاق العام. هناك إقرار واسع بأن الإنفاق العام في المجال الاجتماعي يمثل أحد الأدوات الرئيسية للسياسات من أجل دعم النمو الشامل وتحقيق التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة (صندوق النقد الدولي 2020؛ صندوق النقد الدولي 2019أ؛ صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط 2023أ؛ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا 2017؛ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا 2019). إن تحديد كيفية الحصول على الأموال العامة وإنفاقها له أثرٌ مباشرٌ على جميع المواطنين. ولكن، في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تقل مستويات الإنفاق الاجتماعي عن مثيلاتها في المناطق الأخرى (صندوق النقد الدولي 2020، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونيسف، 2022)، مما يستلزم تحسين الاستهداف وزيادة كفاءة الإنفاق وتعزيز الاستدامة المالية، مع مواجهة المقايضات المحتملة في السياسات المالية.

تقوم الموازنات الوطنية بدورٍ هام في ترجمة أولويات السياسات إلى تخصيص للموارد المحدودة. ولأداء هذه الوظيفة بفعالية، ينبغي أن تكون الموازنات متاحة للمواطنين ومُستجيبة لاهتماماتهم؛ وينبغي أن تنشئ موقفاً مالياً مستقراً ومستداماً على المدى المتوسط؛ وأن تضمن - بالتكامل مع ترتيبات الإدارة المالية العامة الأخرى - المساءلة في استخدامات الإنفاذ ومخرجاته.

هناك فوائد رئيسية لشفافية الموازنة. يفيد الانفتاح المالي المواطنين والمجتمعات والحكومات من خلال الحد من الفساد وتحسين المساءلة (شراكة الموازنة الدولية، المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة، شراكة الحكومات المنفتحة 2022؛ صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط 2021). وهي ترتبط بتحسين إدارة الاقتصاد الكلي، وخفض تكاليف الاقتراض وزيادة كفاءة تخصيص الموارد (صندوق النقد الدولي 2018ب). وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تحسن الثقة العامة وتعزز العقد الاجتماعي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2022).

تُقيّم المذكرة الإقليمية أداء 11 بلداً مختاراً من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[i] في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة التي أجريت ضمن شراكة الموازنة الدولية[ii]: الجزائر ومصر والعراق والأردن ولبنان والمغرب وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان وتونس واليمن. تُقيّم الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة البلدان عبر الأركان الثلاثة للدراسة: شفافية الموازنة من خلال النشر الموقوت والشامل والمتاح لثمانية وثائق رئيسية تتعلق بالموازنة؛ وفعالية المؤسسات الرقابية الرسمية من خلال السلطة التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات؛ والمشاركة العامة على مدار دورة الموازنة.

يستند اختيار البلدان إلى إتاحة البيانات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[iii]، ويهدف هذا إلى توفير مقارنات متسقة، مع شمول نطاق متنوع يشمل الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات. تغطي المذكرة 11 بلداً عبر ركن الشفافية من إصدارات الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لأعوام 2015 و2017 و2019 و2021، في حين غطت إصدارات أعوام 2017 و2019 و2021 ركن الرقابة والمشاركة، نظراً إلى التغييرات التي أُدخِلَت على المنهجية في 2017. وبالإضافة إلى ذلك، تحلّل المذكرة بيانات عام 2012 المُتاحة على مستوى البلدان المنفردة. ويمكن الاطلاع على البيانات الاقتصادية وبيانات السكان من الجدولين رقمي 1 و2 في الملحق.

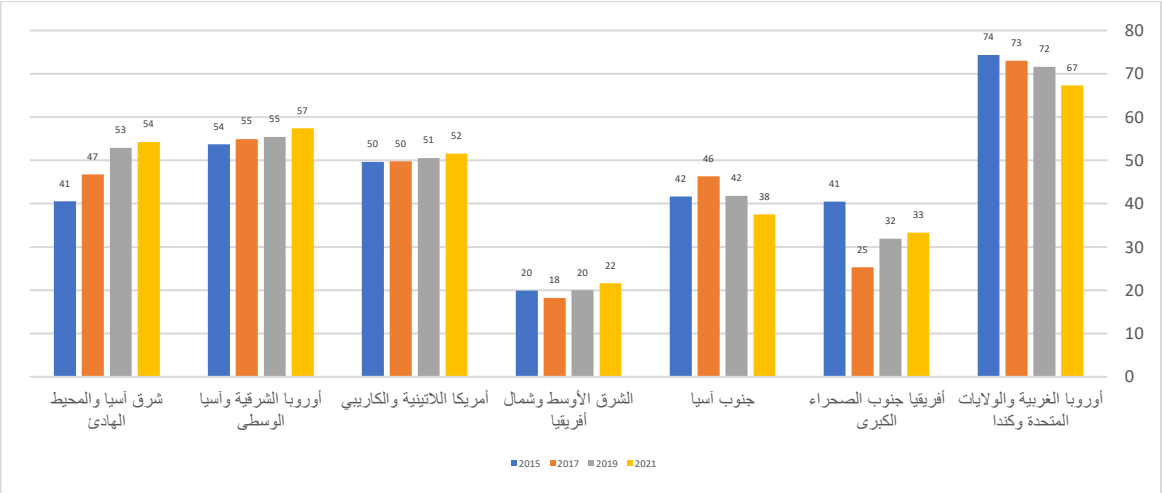
الفصل 2. شفافية الموازنة

التقييم الإقليمي

تعد شفافية الموازنة من الأمور الأساسية لاتخاذ قرارات فعالة بشأن الموازنة ورصد تنفيذ الموازنات. الشفافية من الأمور التي تهم المواطنين ودافعي الضرائب، بالإضافة إلى المشرعين والمراقبين المسئولين عن مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الموازنات وفقاً لأهدافها.

تأتي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متأخرة إلى حدٍ كبير على صعيد شفافية الموازنة، كما يظهر من الشكل رقم 1. ما بين عامي 2015 و2021، حدثت زيادة طفيفة في نقطتين، وبذلك بلغ متوسط نتيجة الشفافية 22 (من 100)[iv] في بيانات الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021. وعلى الرغم من أن هذا يمثل تحسناً من الخُمس الأخير الذي يمثل "شفافية موازنة ضئيلة/منعدمة" (النتائج ما بين 0-20) إلى الخمس السابق له ("الحد الأدنى من الشفافية")، إلا أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تزال تتخلف بمقدار 10 نقاط عن المنطقة السابقة لها مباشرة (أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى). بينما توجد مناطق أخرى مثل أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وأمريكا اللاتينية والكاريبي على بعد نقاط قليلة من الوصول إلى "مستويات كافية من الشفافية" (النتائج من 61 فأعلى)، في حين تظهر منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ أكبر الزيادات وأكثرها انتظاماً (14 نقطة منذ عام 2015).

الشكل رقم 1. شفافية الموازنة بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2015-2021)v



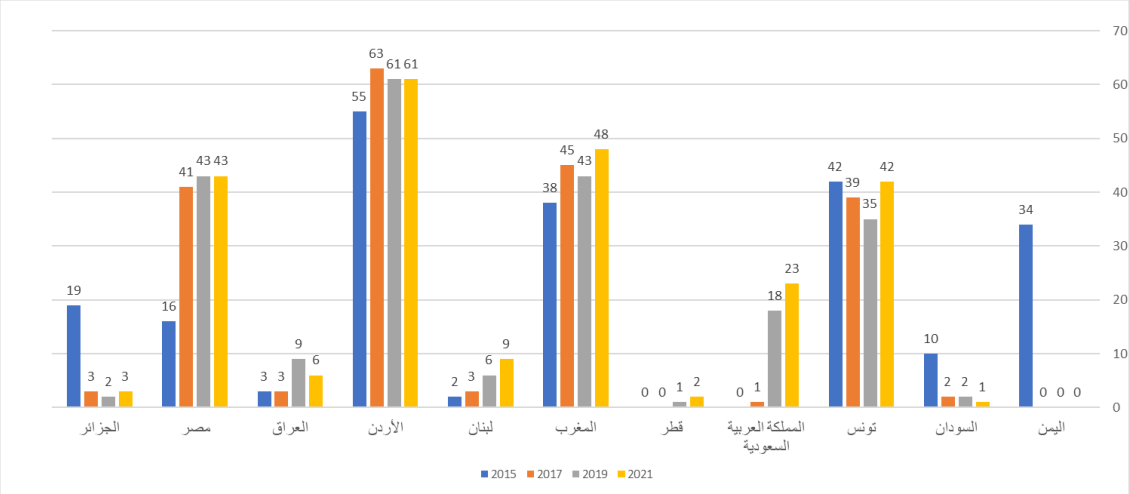
المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

هناك تفاوتٌ كبير سواء في مستوى شفافية الموازنة لدى البلدان المختارة من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو في اتجاهاتهاخلالالفترة 2015–2021 (الشكل رقم 2). وتأتي النتائج عبر مختلف فئات ركن الشفافية من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة تنازلياً على النحو التالي، حيث لم يصل إلى بلد إلى فئة "إتاحة معلومات مُفصَّلة" (النتائج 81-100):

- يعد الأردن، الذي حصل على نتيجة قدرها 61، البلد الوحيد في المنطقة المتضمن في فئة "الشفافية الوافية" (النتائج 61–80)، وهو مستوى يعتقد أنه كافٍ لدعم نقاش عام مستنير حول الموازنة.
- تشمل البلدان ذات "الشفافية المحدودة" (النتائج ما بين 41-60) مصر والمغرب وتونس. يعكس تطور نتيجة مصر التطورات التي أعقبت الربيع العربي عام 2011، حيث جرى حلّ البرلمان حتى عام 2015 حين عاد بالانتخابات. وبهذا، أصبح تقديم الموازنة للبرلمان ممكناً مرة أخرى، وقفزت نتيجة مصر في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة من 16 عام 2015 إلى 41 عام 2017. في تونس، وعلى الرغم من أن السنوات الأخيرة قد تسفر عن نتائج مختلفة فيما يخص انفتاح الموازنة، اعتُمد دستور جديد عام 2014، منح المزيد من السلطات للبرلمان فيما يخص الموازنة، وأسهم في تحسينات في نتائج الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة (من 11 عام 2012 إلى 42 عام 2015).
- وصلت المملكة العربية السعودية إلى "الحد الأدنى من الشفافية" (نطاق النتائج: 21-40) حيث ارتفعت نتيجتها إلى 23 في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021 بالمقارنة بـ 1 في إصدار عام 2015 (انظر المربع رقم 1).

تشمل البلدان ذات الشفافية "المنعدمة إلى ضئيلة" (النتائج 0-20) بعض البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع، مثل الجزائر وقطر بالإضافة إلى بعض الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات، مثل العراق ولبنان والسودان، والتي عادة ما تعاني من أجل إقرار الموازنة في الأساس وبالتالي لم تسجل أعلى من 20 خلال هذه الفترة. وقد تصاعد النزاع في اليمن خلال عام 2015 مما أثر على عملية الموازنة، وانعكس هذا على الانحدار الشديد من نتيجة قدرها 34 في ذلك العام إلى استمرار الحصول على صفر خلال إصدارات الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة أعوام 2017 و2019 و2021.

الشكل رقم 2. شفافية الموازنة بحسب بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2015-2021)



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

المعلومات المنشورة عن الموازنة محدودة ومتقلبة. تشير الدراستان الاستقصائيتان لعام 2019 و2021 إلى أن أكثر من نصف الوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة التي خضعت للتقييم من خلال الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة (57 في المائة من الوثائق للدراسة الاستقصائية لعام 2021 و60 في المائة لعام 2019) غير متاحة للجمهور، والعديد من الوثائق غير متاحة إلا للاستخدام الداخلي أو تنشر متأخرة للغاية إلى بحيث تضحي غير مفيدة (انظر الجدول رقم 1).

يعد إصدار الوثائق وعدم نشرها، بكل أسف، ممارسة شائعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. طبقاً للدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، لم تنشر ثمانية بلدان من أصل 11 بلداً الموازنة المعتمدة؛ ولكن بالنسبة للوثائق الرئيسية الأخرى، تفاوت شمول هذه الوثائق تفاوتاً شديداً بين البلدان (انظر الشكل رقم 3).[vi] وهناك أربعة بلدان فقط تنشر مشروع الموازنة (مقترح الموازنة من السلطة التنفيذية)، والذي يعتبر أهم وثيقة: فهي تفصّل الأهداف السياسية للموازنة وخططها للعام الذي يسبق التصديق عليها من السلطة التشريعية، وينبغي أن تتيح فرصة ثمينة لمناقشة تلك الأهداف والخطط. وبالمثل، نشر ثلاثة بلدان فقط من أصل 11 بلداً بيان ما قبل الموازنة الذي يتيح فرصة لمناقشة نهج السياسة المالية للموازنة السنوية قبل تقديمها إلى السلطة التشريعية.

هناك تقلب كبير في نشر هذه المستندات عبر الجولات المتعاقبة من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة. ويعني هذا ضمنياً أن ممارسات الشفافية لم تكتسب الطابع المؤسسي. وتزيد التحديات السياسية والنزاعات من تفاقم هذا التقلب - فإما ألا تنشر الوثائق على الإطلاق (وفي بعض الحالات يتوقف إصدارها) أو تنشر متأخرة. على سبيل المثال، نشرت الموازنة المصدّق عليها في السودان عبر الإنترنت بعد ما يقرب من 11 شهراً من اعتمادها، مما يجعلها ذات قيمة محدودة على صعيد الرقابة أو المشاركة الجماهيرية.

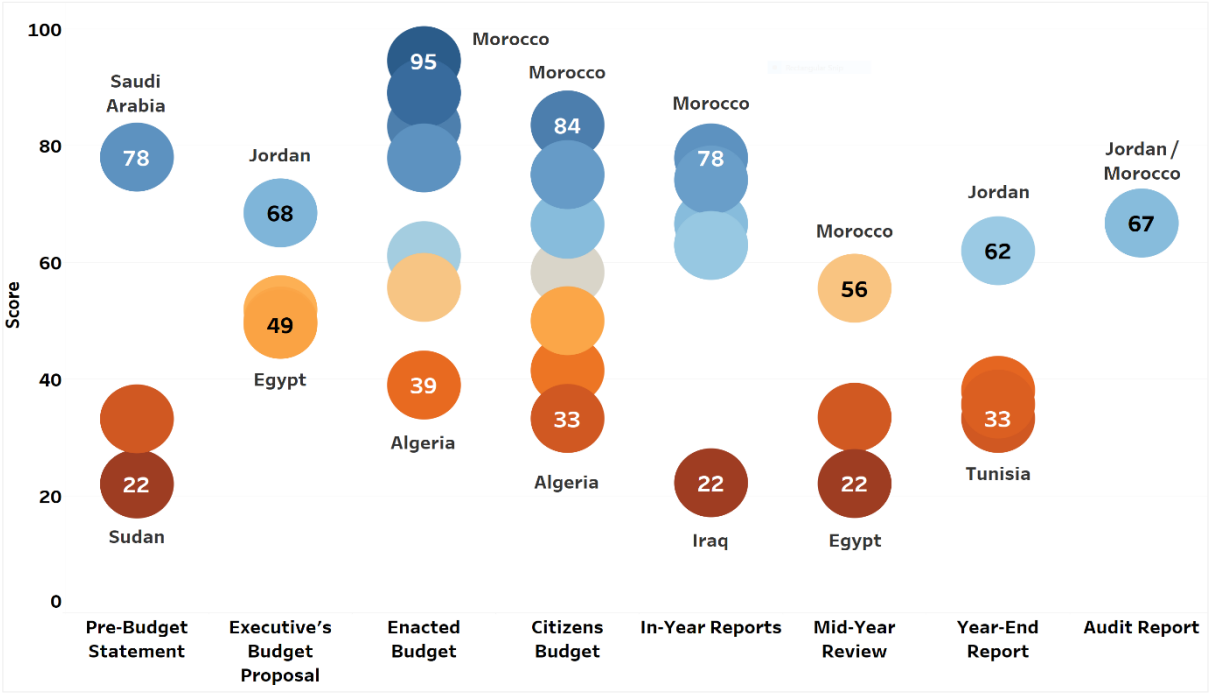
يعد نشر وثائق تنفيذ الموازنة محدوداً أيضاً. ويشمل هذا الاستعراض النصف سنوي وتقرير نهاية العام، حيث يعد الأخير بالغ الأهمية نظراً لاحتوائه على الأنشطة المالية للحكومة وأدائها في تنفيذ الموازنة أثناء العام المالي بالكامل. وكما يظهر من خلال بيانات الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعامي 2019 و2021، توقف بلدان (العراق ولبنان) عن نشر تقارير نهاية العام. وهناك تسعة بلدان من أصل 11 بلداً لا تنشر تقرير مراجعة الحسابات، وهو تقرير حيوي لتمكين السلطة التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من العمل معاً من أجل مساءلة السلطة التنفيذية وضمان استخدام الأموال العامة على النحو المخطط؛ ويفصّل الفصل 3 تقييم الرقابة على الموازنة.

الجدول رقم 1. عدد وثائق الموازنة المتاحة للجمهور في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2019 و2021)

الوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة	عدد البلدان (من 11)		
	الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2019	الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2021	صافي التغيير
بيان ما قبل الموازنة	3	3	0
مقترح الموازنة من السلطة التنفيذية	4	4	0
الموازنة المعتمدة	7	8	1+
موازنة المواطنين	6	8	2+
التقارير خلال العام	6	6	0
الاستعراض النصف سنوي	1	3	2+
تقرير نهاية العام	6	4	2-
تقرير مراجعة الحسابات	2	2	0
الإجمالي لجميع الوثائق	**35**	**38**	**3+**
المعدل الإجمالي لنشر الوثائق	%40	%43	%3+

المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

الشكل رقم 3. التفاوت في نتائج الشمول للوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة في بلدان مختارة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (نتيجة الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021)[vii]



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

مسارات نحو التقدم - أمثلة قطرية

على الرغم من التقدم المحدود وغير المتساوي عبر بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في تحسين شفافية الموازنة، تقدم بعض الأمثلة القطرية دليلاً على إمكانية إحراز التقدم. في عام 2018، نشرت مصر تقرير نهاية العام للحكومة المركزية؛ وقامت المملكة العربية السعودية بتحسين شفافية الموازنة بجانب إصلاحات أخرى في مجال الإدارة المالية العامة؛ والتزم الأردن بتعهده بشفافية المالية العامة؛ ويتيح لبنان (المربع رقم 2) فرصاً للمشاركة من خلال المنصة التفاعلية لموازنة المواطن. وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سنّ لبنان والمغرب وتونس تشريعات إتاحة المعلومات. ويمكن أن ترشد هذه الأمثلة بلداناً أخرى في المنطقة إلى تعزيز شفافية الموازنة وشمول الوثائق.

المربع رقم 1. المملكة العربية السعودية: إحراز تقدم في مجال الإدارة المالية العامة، ينعكس على شفافية الموازنة

كجزء من رؤية 2030 في المملكة العربية السعودية، بدأت المملكة في سلسلة من الإصلاحات المالية والاقتصادية والمؤسسية والمالية العامة منذ عام 2017. وكانت زيادة الشفافية من بين الأهداف الرئيسية لتحسين الأداء المالي وبيئة الأعمال. ولأول مرة، أعدت تقارير جديدة ونُشِرَت على الموقع الإلكتروني لوزارة المالية وتشمل بيان ما قبل الموازنة، والموازنة المعتمدة، والتقارير خلال العام، والاستعراض النصف سنوي وتقرير نهاية العام. وأدى ذلك إلى زيادة نتيجة الشفافية في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، من 1 عام 2012 إلى 23 عام 2021. وفي نهاية عام 2022، قامت المملكة العربية السعودية بإشراك المجتمع في الدراسة الاستقصائية الخاصة بعملية الموازنة. في عام 2019، التزمت المملكة العربية السعودية بالمعيار الخاص لنشر البيانات وبدأت في نشر البيانات المالية شهرياً وفصلياً وسنوياً على صفحتها الوطنية للبيانات الموجزة. حسَّنت وزارة المالية بيان الموازنة السنوي بشكل كبير ووضعت منظوراً على ال مدى المتوسط، بالإضافة إلى بعض خطط الإنفاق التفصيلية على مستوى الوزارات التنفيذية. وقد استفادت هذه الجهود من مساعدات صندوق النقد الدولي على مدار هذه العملية. ويمكن اتخاذ خطوات أخرى لتعزيز الشفافية، منها إتاحة مقترح الموازنة من السلطة التنفيذية للجمهور في وقت مناسب.

المربع رقم 2. لبنان: تحسين إتاحة الموازنة والإلمام بها من خلال المنصة التفاعلية لموازنة المواطن

في عام 2020، قام المعهد المالي - معهد باسل فليحان بوزارة المالية بجهود مع المجتمع المدني تهدف إلى إنشاء المنصة التفاعلية لموازنة المواطن في لبنان، والتي تتيح الوصول إلى بيانات مفصلة عن الموازنة. وتستفيد المنصة التفاعلية لموازنة المواطن في لبنان من البيانات المصاحبة لما يصدر عن وزارة المالية في لبنان والمستمدة من الموازنة الرسمية والتقارير الشهرية. وباستخدام التكنولوجيا، يجري تحويل المعلومات إلى أرقام يسهل فهمها وقراءتها، ورسوم بيانية جذابة، ومرئيات يمكن تحسينها. وتساعد المعلومات الموجودة على تقويم الموازنة المواطنين على فهم سياق البيانات. وهناك قسم متاح للتعليقات، يمكن للمستخدمين من خلاله تقديم تعليقات لتحسين طريقة العرض وطلب المزيد من البيانات. وفي أقل من عام، أصبحت المنصة التفاعلية نقطة إتاحة فريدة لبيانات الموازنة. وشهد المعهد طلباً متزايداً على الوصول إلى المنصة وفهم المعلومات المالية، وهو ما ظهر جلياً من خلال العدد الكبير من الاستفسارات التي تلقاها عبر وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من قنوات التواصل بالإضافة إلى عدد طلبات جلسات التوعية، وبخاصة من مجموعات الشباب ووسائل الإعلام. وقد نُظمت جلسات توضيحية تفاعلية وتدريبات عملية على استخدام البيانات لأكثر من عشرين من منظمات المجتمع المدني وشركاء التنمية في لبنان.

المصدر: "دراسة حالة لبنان: النهوض بجدول أعمال الشفافية المالية" من تأليف لمياء مبيض ميسات، 29 آذار/مارس 2023. https://publicadministration.un.org/en/home/blog.

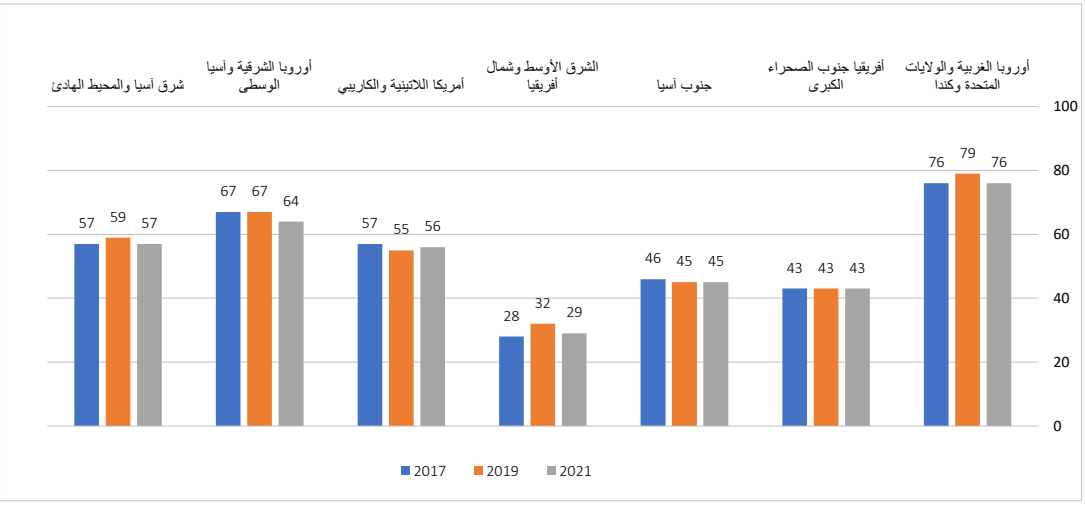
الفصل 3. الرقابة على الموازنة

التقييم الإقليمي

في منطقة تواجه تحديات متعددة في مجال الحكم وعملية انتقالية طويلة أعقبت الربيع العربي، تعد ممارسة الرقابة على الموازنة من خلال السلطة التشريعية من الأمور البالغة الأهمية في ضمان المساءلة عن استخدام الموارد العامة. من الناحية التقليدية، تعد المجالس التشريعية مسؤولة عن التصديق عن الموازنات، وتخصيص الموارد، والإشراف على إنفاق الأموال العامة وضمان التمثيل نيابة عن المواطنين. وتوفر المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الرقابة من خلال إجراء تقييم مستقل لإدارة الأموال العامة وإنفاقها من قِبل الجهات الحكومية. ولكن الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة خلصت إلى أن الرقابة على الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تظل محدودة على صعيد المقارنة العالمية (الشكل رقم 4). لا يوجد بلدٌ واحدٌ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لديه رقابة تشريعية "مُلائمة"[viii] وهناك بلدان فقط (العراق وتونس) لديهما "رقابة مُلائمة من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.[ix] وبالتالي، فإنها المنطقة الوحيدة التي تعاني من "ضعف" الرقابة على الموازنة،[x] حيث حصلت بلغ متوسط نتيجة المنطقة 29 نقطة بالمقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 52 نقطة، وهي أقل بكثير من ثاني أسوأ المناطق أداءً وهي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب آسيا، اللتان حصلتا على 43 نقطة و45 نقطة على الترتيب.[xi] ويُبرز هذا التحدي الحاسم الذي تواجهه الحوكمة: إذ يؤدي غياب الرقابة من كلا الجهتين (المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات) إلى إضعاف الضوابط والتوازنات المطلوبة لتحقيق المساءلة والاستدامة المالية.

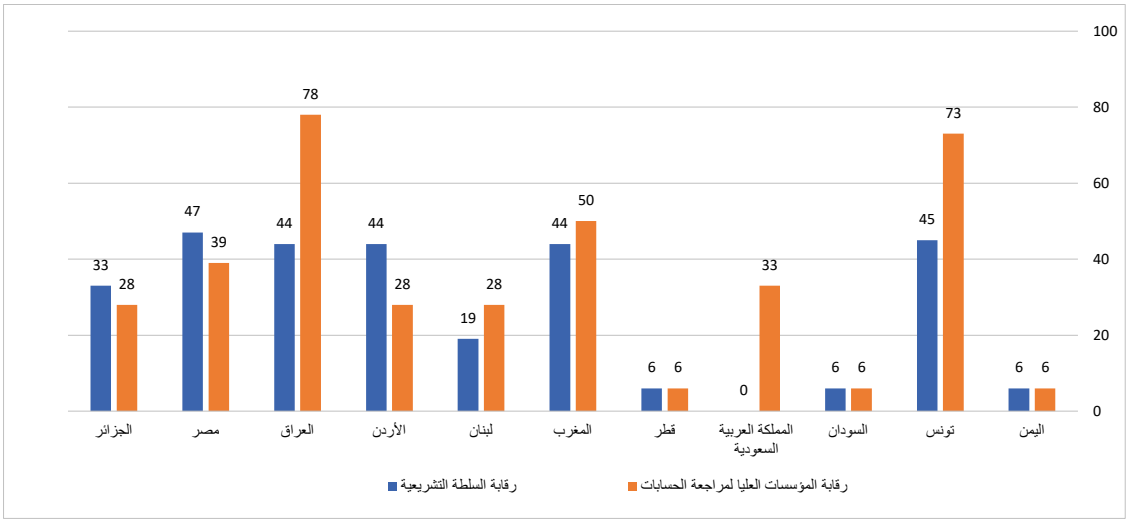
ترجع الرقابة التشريعية المحدودة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بصفة أساسية إلى ترتيبات الحكم المحددة بالنسبة للمنطقة، بالإضافة إلى القيود الدستورية والقانونية (الشكل رقم 5). تتفاوت جودة رقابة السلطة التشريعية تفاوتاً كبيراً، مما يعكس ترتيبات مؤسسية محددة على المستوى القُطري. ينعكس الدور المحدود الذي تقوم به المجالس التشريعية في عملية الموازنة على نتائج رقابة السلطة التشريعية ضمن الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة التي تتفاوت ما بين صفر للمملكة العربية السعودية إلى 47 في مصر. وتوفر ستة بلدان في المنطقة (الجزائر ولبنان وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان واليمن) رقابة ضعيفة من السلطة التشريعية. على سبيل المثال، هناك أربعة بلدان فقط لديها السلطة التشريعية لتعديل مشروع الموازنة، ويتم ذلك أيضًا بقيود محددة (الجزائر ومصر والعراق والأردن). وليس هناك سوى ثلاثة بلدان فقط (من بين 11 بلداً) لديها لجان تشريعية إمام تقوم بفحص تنفيذ الموازنة خلال العام (العراق والأردن و المغرب) أو تفحص تقرير مراجعة الحسابات بشأن الموازنة السنوية الذي يصدر عن المؤسسات العليات لمراجعة الحسابات (الجزائر والأردن والمغرب).

الشكل رقم 4. الرقابة على الموازنة بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017- 2021)[xii]



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

الشكل رقم 5. **الرقابة بحسب المؤسسة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا(الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2021)**



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

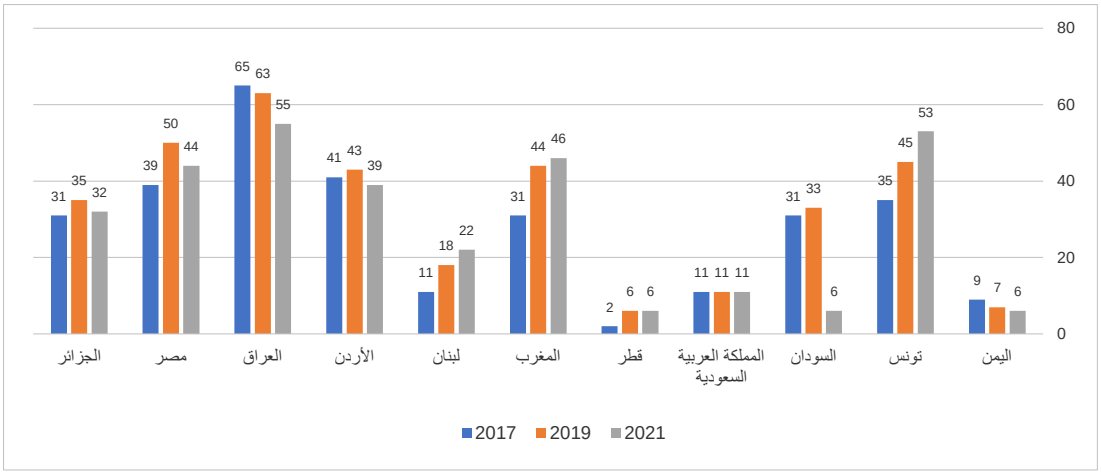
تعد رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات محدودة، ويُعزى ذلك بصفة رئيسية إلى القيود المفروضة على استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. بلغ المتوسط الإقليمي لنتائج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجال رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات 34 نقطة، بالمقارنة بـ63 نقطة عالمياً. ويظهر افتقار المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات جلياً في قدرة السلطة التنفيذية في ثمان بلدان (من بين 11 بلداً) شملتها الدراسة على عزل رئيس المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات دون الحصول على الموافقة النهائية من السلطة القضائية أو السلطة التشريعية، وكذلك قدرتها على التدخل في ولاية المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات وعملياتها. ويشمل هذا التدخل في قرارات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وتوقيت إصدار تقاريرها ومحتواها، وتعطيل إتاحة المعلومات والحد من الموارد المالية اللازمة لعمل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات أو تأخيرها[xiii]. وتعد مستويات تمويل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في ستة بلدان (مصر والأردن ولبنان وقطر والسودان واليمن) غير كافية لتنفيذ ولايتها. ويعكس مؤشر استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الصادر عن البنك الدولي لعام 2021 ضعف رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات[xiv] (البنك الدولي 2021) ويُظهر المؤشر انخفاض ترتيب المنطقة العربية بالمقارنة بالمستويات العالمية. وفي هذا المؤشر، فإن معظم البلدان التي شملتها الدراسة في هذه المذكرة الإقليمية لها صُنِّفت على أن مستوى استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لديها "منخفض" (لبنان ومصر واليمن) أو "متوسط" (العراق والأردن)، والاستثناءات الوحيدة هي السودان الذي صُنِّف الاستقلال فيه على أنه "مرتفع" والمغرب وتونس حيث صنِّف على أنه "كبير".

الضغوط التي تدفع مسؤولو السلطة التنفيذية في المنطقة لاتخاذ إجراءات بناءً على عملية المراجعة محدودة. لا تقوم المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ولا السلطة التشريعية، بشكل علني، بتتبع الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية لتنفيذ توصيات المراجعة في أي بلد من البلدان الـ11. وفي بلدٌ واحدٌ فقط (الأردن) تُبلغ السلطة التنفيذية الجمهور بالإجراءات المتخذة لتنفيذ توصيات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

مسارات نحو التقدم - أمثلة قطرية

بعض البلدان في المنطقة آخذة في التقدم نحو تعزيز الرقابة (الشكل رقم 6). ومنها لبنان (على الرغم من البدء عند مستويات منخفضة) والمغرب وتونس حيث تبرهن على مضيها في طريق أفضل نحو المستقبل. ولكن، العراق يجسد التحديات التي تواجه ترتيب الإصلاحات من أجل تحقيق تقدم ملموس (المربع رقم 3). ويبين هذا الحاجة إلى تعزيز كلا نوعي الرقابة نظراً لتكاملهما: فالرقابة القوية من قِبل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات تعد حاسمة في تزويد المجالس التشريعية بالمعلومات، حيث يمكن حينئذٍ للسلطة التشريعية أن تتخذ إجراءات فعالة لمساءلة السلطة التنفيذية.

الشكل رقم 6. الرقابة بحسب بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017– 2021)



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

المربع رقم 3. الرقابة على الموازنة في العراق وسط تحديات مؤسسية

في العراق، تراجع تقييم رقابة السلطة التشريعية من 58 نقطة في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2019 إلى 44 نقطة في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021، في حين ارتفع تقييم رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من 72 إلى 78 نقطة على مدار الدورتين. يرسي قانو الإدارة المالية العامة لعام 2019 أساساً قوياً لسلطة المجلس التشريعي في تعديل الموازنة. وتناقش اللجان التشريعية بيان ما قبل الموازنة، وتستعرض مقترح الموازنة وتنفيذ الموازنة، وتلتقي كذلك بأعضاء المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات أثناء عام الموازنة. ولكن، الجمود السياسي في الآونة الأخيرة أدى إلى تأخر شديد، مما يقوض دور السلطة التشريعية في عملية التصديق على الموازنة.

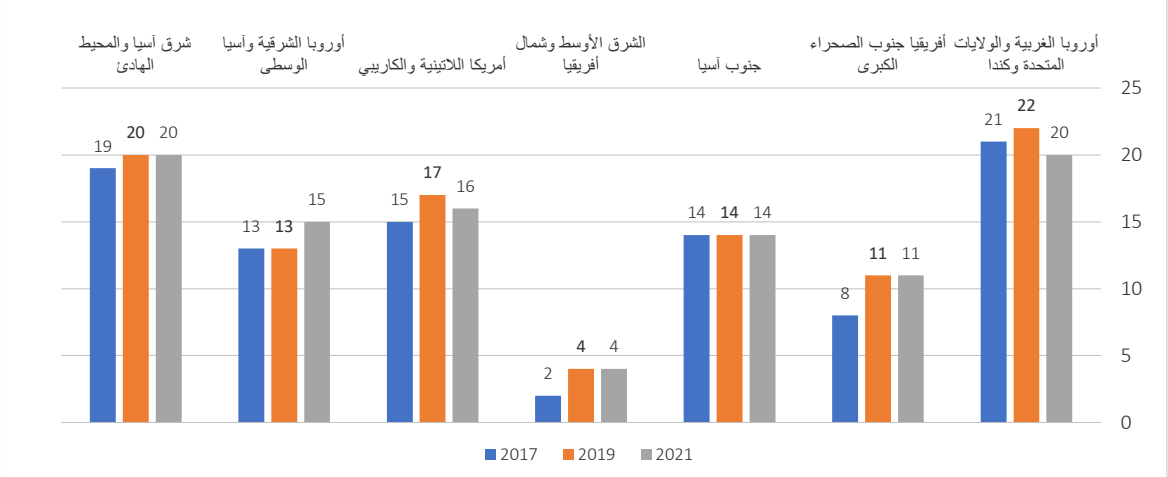
الفصل 4. المشاركة العامة

التقييم الإقليمي

هناك أسباب مقنعة تدعو إلى تعزيز المشاركة العامة، منها أسباب تتعلق بالكفاءة والمساءلة. وتمثل المشاركة رابطاً حاسماً بين شفافية المالية العامة، والمساءلة الأكثر فعالية في مجال الإدارة المالية العامية، ونواتج مالية أفضل (المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة 2022). ويمكن أن يؤثر انفتاح المؤسسات العامة على مشاركة المواطنين على ثقة الجمهور (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2017) وهو ما يمكن أن يؤدي بدوره إلى زيادة الميل إلى الالتزام بالضرائب (البنك الدولي 2019)، وتحسين التماسك الاجتماعي وزيادة التثقيف المدني. لذلك، يعد فتح عمليات الموازنة أمام المواطنين لبيان كيفية تخصيص الموارد المحدودة وتنفيذ هذا التخصيص جزءًا هامًا من إطار المساءلة. وبالتالي، تُقيّم الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة مدى إتاحة الفرص للجمهور من قِبل كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية و المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات للمشاركة أثناء كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة.[xv]

لا تزال مشاركة المواطنين في المسائل المتعلقة بالموازنة ناشئة، مما يعكس الإرث التاريخ وترتيبات الحكم الإقليمية. وكما تبين المقارنة التي أجرتها الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021 بين جميع المناطق، لم يوفر أي بلد في العالم فرصاً ملائمة للمشاركة العامة.[xvi] وقد حقق الـ11 بلداً التي شملتها الدراسة الاستقصائية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا متوسطاً قدره 4 نقاط، وهو الأقل على مستوى العالم بفارقٍ كبير (الشكل رقم 7). ومن الشكل رقم 8، يتضح أن العديد من البلدان لا توفر فرصاً على الإطلاق للمشاركة العامة في الأمور المتعلقة بالموازنة، ويدل حصول كل من الجزائر والعراق ولبنان وقطر والمملكة العربية السعودية واليمن على صفر. ويستثنى من ذلك التحسن الذي جرى مؤخراً في مصر (التي حصلت على 19 نقطة)؛ وتونس (التي حصلت على 15 نقطة)، والتي تحرز تقدماً في سياق مفعم بالتحديات؛[xvii] والمغرب (التي حصلت على 7 نقاط).

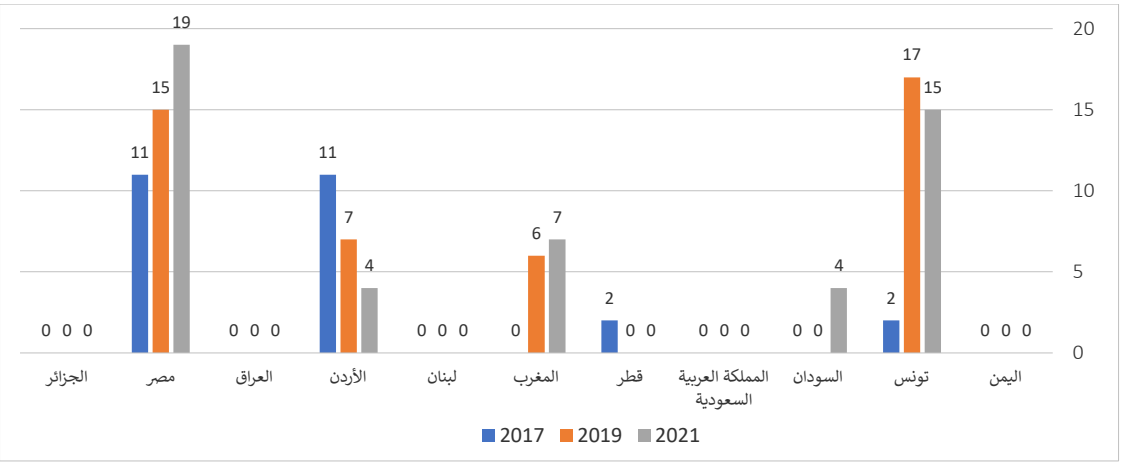
الشكل رقم 7. مشاركة المواطنين بحسب المنطقة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017– 2021)



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

ويجب تقييم تلك النتائج في سياق الحكم المحدد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. طبقاً لمؤشر مؤسسة فريدوم هاوس (Freedom House)، تظل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أقل المناطق حرية في العالم، ويأتي ذلك مصحوباً بإغلاق المال المدني: إذ يصنِّف هذا المؤشر ثمانية بلدان من بين 11 بلداً شملتهم الدراسة في هذه المذكرة على أنها "ليست حرة"، في حين تعتبر ثلاثة بلدان منها "حرة جزئياً (فريدوم هاوس، 2023أ).[xviii] ولم يغير الربيع العربي عام 2011 هذا الوضع بصورة جذرية، على الرغم من حدوث بعض تحسينات مؤخراً (فريدوم هاوس، 2023ب). وتعد أوقاف الموارد الطبيعية في البلدان المصدرة للنفط، وخصائص الدول الريعية، من بين العوامل السياقية الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ ويمكن لهذه العوامل أن تغير من العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة، مما قد يحد من الدوافع التي تحث الدولة على إشراك المواطنين، والدوافع التي تجعل المواطنين يغتنمون الفرص للمشاركة في صنع السياسات والتخطيط (Rajkotwalla 2020). وبالأخص في البلدان ذات المستويات المنخفضة من الشفافية، تتيح مشاركة المواطنين في عملية الموازنة فرصاً لصنع القرار الشامل حيث قد تكون القنوات الديمقراطية الأخرى محدودة - مما قد يؤدي إلى كفاءة التخصيص ويسهم في تحسين نواتج التنمية.

الشكل رقم 8. مشاركة المواطنين في المسائل المتعلقة بالموازنة بحسب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2017-2021)



المصدر: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

مسارات نحو التقدم - أمثلة قطرية

على الرغم من أن المشاركة العامة عادة ما تظل نادرة وضعيفة الهيكل عبر دورة الموازنة، فهناك أمثلة مبتكرة. في المغرب (المربع رقم 4)، شُكِّلت لجنة للتشاور مع الجمهور بشأن أولويات التنمية من أجل تحقيق الاتساق مع خطة التنمية الوطنية الطويلة الأمد. في مصر (المربع رقم 5)، تحققت حالات من المشاركة العامة على المستوى المحلي حيث يُيسر قرب الحكومة من المواطنين التخطيط والمشاركة في الأمور المتعلقة بالموازنة. وتبين هذه الأمثلة أنه حتى في ظل سياق مليء بالتحديات، يظل بالإمكان وضع المشاركة الجماهيرية في الموازنة موضع التنفيذ. والمهم، أن هذه المبادرات تتطلب أيضاً استيعاب مقترحات المواطنين ضمن سياسات وأُطُر مستدامة متوسطة الأمد للمالية العامة وأن تتوافر إمكانية تتبع ما إذا كانت المقترحات قد أدرجت ضمن الموازنة وكيفية إدراجها.

المربع رقم 4. المغرب: إشراك المواطنين من أجل فهم أولويات المالية العامة وتحقيق الاتساق بينها وبين الخطط التنموية الطويلة الأمد

في عام 2020، أنشأ الديوان الملكي المغربي اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد داعياً إلى 'نهج جديد' في التنمية، "نهجٌ يركز على تلبية احتياجات المواطنين". شرعت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد في تشاور وطني موسع مفتوح لجميع مواطني المغرب، يهدف إلى الاستفادة من تنوع الخبراء من المجتمعات المحلية، والحكومة، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص، بهدف تضمين توقعات المواطنين في السياسات والأولويات التنموية الطويلة الأمد. وعلى مدار عام كامل، تفاعلت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد مع 9,700 شخص سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وقد سعت اللجنة إلى التواصل مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة (المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والشباب الحضري والمناطق الريفية والجهات الفاعلة المؤسسية والمسؤولين الحكوميين والنقابات المهنية) من خلال آليات توعية مختلفة - مثل الزيارات الميدانية و المناقشات الجماعية المركزة و اللقاءات المفتوحة في الجامعات والمقابلات ووسائل التواصل الاجتماعي. وقد جرى تجميع نتائج المشاورات كافةً وتقديمها، مع توصيات في تقارير متعددة رُفعَت على البوابة الإلكترونية وقدمت إلى الديوان الملكي في أوائل عام 2021 لمناقشتها مع الديوان. وقد تم تحميل العملية بأكملها، سواء المشاورات والتعليقات بنصِّها بشفافية تامة على الموقع التفاعلي الخاص باللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد.

المصدر: www.csmd.ma/

المربع رقم 5. مصر: تعزيز المشاركة العامة في المسائل المتعلقة بالموازنة على المستوين الوطني والمحلي

تبين مصر تقدماً في النُهج التشاركية في مجال التخطيط للموازنة على المستويين الوطني والمحلي. على المستوى الوطني، أدرجت نُهُج موازنة المواطنين في بيانات ما قبل الموازنة الأولية، وفي مشروع المقترح، وفي ملخصات بشأن التدابير التي اتخذتها الحكومة لمجابهة جائحة فيروس كوفيد-19 (صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط 2021). على المستوى المحلي، يشمل التقدم المحرز البدء في تجربة إشراك المجتمع المحلي في خطط الاستثمار، كما يظهر من خلال مشروع التنمية المحلية بصعيد مصر، وهو عبارة عن مبادرة للحد من الفقر تديرها وزارة التخطيط تقوم محافظتان - هما قنا وسوهاج - والبلديات التابعة لهما، بتطبيق مشاركة المجتمع المحلي في خططهما السنوية للاستثمار من خلال تحديد أولويات مشروعات الاستثمار (الكهرباء والبيئة والطرق والنقل والأمن والمرور). والاجتماعات مفتوحة لجميع السكان، ويشمل ذلك النساء والشباب. بالإضافة إلى ذلك، أطلقت وزارة التضامن الاجتماعي أداة للمساءلة تستخدمها المجتمعات المحلية للتعليق على البرامج الاجتماعي ولتوجيه الصناديق الاجتماعية المباشرة وتقديم الخدمات العامة على نحو أفضل.

الفصل 5. المبادئ التوجيهية لتعزيز شفافية الموازنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ليس هناك أدنى شك في الأهمية القصوى لعمليات الموازنة التي تؤدي وظائفها جيداً والخاضعة للمساءلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تمثل البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية تحديات اجتماعية واقتصادية كبرى تتطلب تحسينات هائلة في مدى ملاءمة الإنفاق العام وإنصافه وكفاءته. والقرارات المتعلقة بالموازنة - والتي تحدد الأولويات والسياسات لكيفية الحصول على الأموال العامة وإنفاقها - تؤثر على المواطنين كافة. وفي أوقات الأزمات وبعدها، تتاح للحكومات من خلال إصلاحات الموازنة فرصة الإسهام في إصلاح العقود الاجتماعية المُعطَّلة بطرق تعزز رفاه الجميع - وهي أهداف أعلى مستوى تدعمها أيضاً الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة.

ينبغي أن يتواءم تعزيز شفافية الموازنة مع السياق القطري. كما تبين مؤشرات الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، تعاني البلدان التي شملتها الدراسة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من تأخر كبير بالمقارنة بالمناطق الأخرى. ونظراً لعدم تجانسها الملحوظ فيما يتعلق بالقدرات والترتيبات المؤسسية، ينبغي تخصيص جهود شفافية الموازنة.

يُشجَّع على رصد وتتبع التقدم المحرز استناداً إلى مجموعات المؤشرات الدولية. بجانب الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، يمكن للحكومات استخدام أُطر الممارسات الجيدة. يحدد ميثاق شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي (ميثاق شفافية المالية العامة؛ صندوق النقد الدولي 2019ب) المبادئ التي تُفرق بين الممارسات "الأساسية" والجيدة" و"المتقدمة" لتقديم مراحل أساسية واضحة تؤدي إلى الامتثال الكامل بالميثاق، في حين يقدم كُتيّب الشفافية المالية (صندوق النقد الدولي 2018ب) إرشادات بشأن تنفيذها. وتعد تقييمات شفافية المالية العامة هي أداة تشخيص الشفافية المالية التي يستخدمها صندوق النقد الدولي؛ وقد طُبقت في تونس (2016) والأردن (2021؛ المربع رقم 6)، مما يتيح لوزارات المالية ترتيب الأولويات وإنشاء ترتيب لإجراءات الشفافية المالية. وبالمثل، يمكن استخدام مبادرة الإنفاق العام والمساءلة المالية[xix] لإرشاد ورصد الإصلاحات؛ ويعرض الجدول المرفق رقم 4 مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية في مجال المعلومات المالية الرئيسية للبلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية.

المربع رقم 6. الأردن: التزام دائم بشفافية الموازنة

يُظهر الأردن التزاماً بالشفافية في المالية العامة، حيث زاد تقييمه من 55 نقطة في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2015 إلى 61 نقطة في عام 2021، وهو أعلى تقييم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويعبر هذا التقييم، بحسب الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، عن وجود معلومات "كافية" لإجراء حوار عام مُجدي: أتيحت جميع المستندات للجمهور فيما عدا مستند واحد (استعراض منتصف العام) خلال الجولتين الأخيرتين من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، مما يعبر عن الاتساق في ممارسات شفافية الموازنة. وباستثناء بيان ما قبل الموازنة الذي لا يحتوي إلا على معلومات محدودة، حصلت باقي مستندات الموازنة على 62 نقطة أو أعلى في تقييم "الشمول". وقد نفذت وزارة المالية في الأردن إصلاحات أوسع في مجال الإدارة المالية العامة بدعمٍ دولي. وجاء هذا في سياق إصلاحات ديمقراطية أوسع في الأردن على إثر الربيع العربي عام 2011، شملت تغييرات في العملية الانتخابية وقوانين الأحزاب السياسية بالإضافة إلى استراتيجيات مكافحة الفساد التي تتضمن التزامات تتعلق بالشفافية.

وقد ساعد تقييم شفافية المالية العامة الذي أجري عام 2021 الأردن في تحديد الأولويات وتنفيذ إصلاحات رئيسية في ثلاثة من أركان شفافية المالية العامة وهي: (1) التقارير المالية، حيث عدّل الأردن قانون ديوان المحاسبة لكي يعطي لديوان المحاسبة قدراً أكبر من الاستقلال؛ (2) التنبؤ المالي ووضع الموازنات، حيث أعدت الوحدة المالية الكلية المنشأة حديثاً، ونشرت، استشرافاً مالياً كلياً يحتوي على الإطار المالي المتوسط المدى للمؤشرات الرئيسية للاقتصاد الكلي للسنوات الثلاث القادمة. أُرسل الإطار المالي المتوسط المدى إلى إدارة الموازنة العامة قبل إعداد قانون الموازنة لإثراء مسودة الموازنة بالمعلومات؛ (3) تحليل وإدارة المخاطر المالية، حيث سوف يُنشر أول بيان عن المخاطر المالية قبل نهاية عام 2023.

ومن بين الأولويات الرئيسية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ما يلي:

- **تعزيز شفافية الموازنة من خلال الإفصاح عن معلومات أكثر وأفضل.** على الرغم من إحراز بعض التقدم في مجال الشفافية فيما يتعلق بالموازنات المخططة، إلا أنه، كما ذُكر أعلاه، هناك عددٌ قليلٌ جداً من البلدان (أربعة بلدان فقط من بين 11 بلداً)، تنشر مقترح الموازنة من السلطة التنفيذية. يعد تشجيع البلدان على نشر مقترح الموازنة أمراً حيوياً نظراً لأنه يمثل أهم وثيقة من وثائق السياسة الاقتصادية التي تقدم للبرلمان للتصديق عليها وتتاح للمواطنين قبل التصديق عليها لتصبح قانوناً. تقل مشاركة المعلومات عن الموازنة المنفذة بشكل خاص: وينبغي أن تعزز الحكومات تقارير منتصف العام، من بين أمور أخرى، وأن تحقق أيضاً قدراً أكبر من الاتساق الإحصائي (من أجل تحقيق الاتساق مع دليل إحصاءات مالية الحكومة) مع دمج ذلك ضمن أطرها المؤسسية وعملياتها الداخلية. ويسهم تحسين الإبلاغ في كشف النقاب عن الموقف "الحقيقي" للمالية العامة، متضمناً الديون. وينبغي أن تركز الوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة على المعلومات ذات الصلة بالمواطنين والمفيدة لهم، وبخاصة تقديم الخدمات. وفي هذا الصدد، يمكن أن يكون التركيز الأولي على تحقيق قدر أعلى من الشفافية في الموازنة العامة الخاصة بالاستثمار بمثابة نقطة دخول مناسبة، بالنظر إلى أن بعض بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتبع موازنة مزدوجة، حيث تقوم وزارات التخطيط أو وزارات الاستثمار بإعداد وتقديم موازنة خاصة بالاستثمار؛ ولهذا الغرض يمكن استخدام الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة بالإضافة إلى تطبيقات تقييم إدارة الاستثمارات العامة الصادرة عن صندوق النقد الدولي[xx].

- **تحسين الرقابة من قبل السلطة التشريعية والمراجعين المستقلين، وتجنب تجاوزات السلطة التنفيذية وإساءاتها.** تواجه مؤسسات الرقابة الرسمية قيوداً شديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مما يقوّض المساءلة. وينبغي تعزيز الإطار التنظيمي والقانوني الذي يعطي المجالس التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات سلطة ممارسة دورها الرقابي بشكل مستقل، مما يضمن الرقابة على الموازنة: **(1) ينبغي تقوية المجالس التشريعية فيما يتعلق بمسائل تخطيط الموازنة ورصدها وتقييمها.** بالنظر إلى أن ثلاثة بلدان فقط (من أصل 11 بلداً) لديها لجان تشريعية تقوم بفحص تنفيذ الموازنة المعتمدة خلال العام، يمكن للجان ومكاتب الموازنة أن تدعم تحليل وتقييم المسائل المتعلقة بالموازنة والسياسات المالية بشكل مفيد. وينبغي أن يتوافر لدى المجالس التشريعية الإلمام بالموازنة والقدرات اللازمة لاتخاذ إجراءات بشأن ما توصلت إليه المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ومتابعة الإجراءات التصحيحية، ومساءلة السلطة التنفيذية في نهاية المطاف. **(2) ينبغي تعزيز استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات** ينبغي أن يتوافر للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الكفاءة الفنية والقدرة على الاطلاع بالإضافة إلى الاستقلال القانوني والتنظيمي حتى تتمكن من تقييم أداء السلطة التنفيذية بفعالية بالمقارنة بمعايير متفق عليها، وبخاصة فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة وشؤون المالية العامة بشكل أوسع؛ وينبغي أن تصدر توصيات للتحسين. وينبغي دعم المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات حتى تتمكن من إصدار مراجعات عالية الجودة وموثوقة في تقاريرها. كما يجب أن يأتي ضمان التمويل المناسب للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات على رأس الأولويات.

- **تغيير العقد الاجتماعي من خلال إنشاء فرص مُجدية وشاملة لإشراك الجمهور في شتى مراحل عملية الموازنة.** إذا زادت إتاحة المعلومات للجمهور دون فرص رسمية لاستخدامها للتأثير على السياسات، فسوف تتضاءل بشكل كبير قدرتهم على مساءلة الحكومة. ومن خلال العمل بمقتضى نتائج الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، يمكن للبلدان أن تسعى إلى أن تطبق آلية واحدة على الأقل للمشاركة العامة لأفرع الحكومة الثلاثة: السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. ويمكن أن تُنشئ السلطة التنفيذية جلسات استماع لمرحلة ما قبل الموازنة أثناء عمليات الصياغة أو مراجعات اجتماعية لرصد التنفيذ؛ وينبغي أن تنشئ المجالس التشريعية جلسات استماع عامة أثناء عملية التصديق؛ وينبغي أن تنشئ المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات آليات لتلقي طلبات المراجعة من المواطنين، تقوم بإشراك المجتمع المدني في عملية المراجعة وفي المتابعة (شراكة الموازنة الدولية 2023).

- **اغتنام الفرص لإحداث تغيير شامل في قوانين الموازنة المفتوحة.** يمثل تحديث وتعزيز قوانين الموازنة المفتوحة فرصة لدمج إصلاحات الشفافية والمساءلة كخصائص دائمة في أنظمة الموازنة. وسوف تكون هناك حاجة لإنفاذ التغييرات القانونية، مما يتطلب جهوداً لاستدامة التغييرات المنصوص عليها في القوانين واللوائح.

في ظل التحديات السياسية والاقتصادية المتعددة التي تواجهها، ينبغي أن تسعى الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات إلى تحقيق المستويات الأساسية من شفافية الموازنة وممارسات الإبلاغ. وتعد حساسية تحقيق مستويات أعلى من الشفافية في مجال المالية العامة مرتفعة بشكل خاص في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات. في الحالات التي لا يمكن التصديق فيها على موازنة سنوية نتيجة السياق السياسي أو المؤسسي، سوف يساعد الحفاظ على الموازنة المُنفذة سابقاً في إنشاء خط أساس وبعض المبادئ التوجيهية لتخصيص الموارد.[xxi]؛ وينبغي وضع وتنفيذ تقويم للموازنة، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة تقليل الحيود عن مخططات الأطر الزمنية وتخصيص الموارد إلى أقصى حدٍ ممكن، وهو ما بدأ اليمن في تنفيذه بعدم من صندوق النقد الدولي؛ وينبغي البدء في إعداد ونشر التقارير الأساسية بشأن الموازنات المنفذة، مع استمرار بذل الجهود لإقرار موازنة على مستوى عناصر شاملة واتباع نهج من أعلى إلى أسفل (صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، 2023ب). ويمكن للحالات التي أحرزت فيها الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات من خارج منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدماً أن توفر مرجعاً مفيداً (المربع رقم 7).

المربع رقم 7. تحقيق التقدم في مجال الشفافية المالية في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات

يمكن لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أن تنجح في الوصول إلى حالات قطرية من شتى أنحاء العالم لكي تتعلم من تجاربها. ويتضمن هذا أيضاً الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات بصفة خاصة، ومن امثلتها جمهورية الكونغو الديمقراطية.[xxii] وقد أدت الخطوات الكبيرة التي اتخذت نحو تحسين إصلاحات الإدارة المالية العامة إلى تحسن ملحوظ في الشفافية المالية. في جولة الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2010، حصلت جمهورية الكونغو الديمقراطية على نتيجة ضعيفة للغاية قدرها 6 نقاط (من أصل 100 نقطة) في الشفافية. ومن المدهش أنه خلال عقد واحد، ظهرت جهود الحكومة لتحسين الإبلاغ المالي وشفافية الموازنة، حيث حصلت على نتيجة قدرها 42 نقطة في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021. تلقي أحدث الدراسات الاستقصائية للموازنة المفتوحة الضوء على التزام وزارة المالية، الذي يظهر من خلال تحسين شمول الموازنة المعتمدة، ونشر بيان ما قبل الموازنة وموازنة المواطنين في توقيت مناسب، وإصدار الاستعراض النصف سنوي. ومن الجدير بالذكر، أن وزارة المالية ولجنة المالية العامة في المجلس التشريعي قامتا باستحداث مشاورات عامة أثناء مرحلتي التخطيط والتصديق من عملية الموازنة، مما أدى إلى نتيجة قدرها 35 من أصل 100 نقطة في المشاركة العامة. ويؤكد التقدم الذي أحرزته جمهورية الكونغو الديمقراطية على إمكانية إحداث تغيير إيجابي حتى في البيئات المحفوفة بالتحديات، بشرط أن تظهر الحكومات التزاماً لا يتزعزع بالإصلاح والشفافية.

ينبغي السعي إلى تحقيق التقدم التدريجي والمستدام نحو أنظمة موازنة أكثر انفتاحاً تستند إلى زيادة التنسيق بين أصحاب المصلحة في منطقةٍ شهدت بعض التراجع في مؤشرات مختارة من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة، ينبغي الحفاظ على الإنجازات الحالية كنقطة انطلاق يمكن توسيع نطاق الجهود من خلالها. واستناداً إلى التقدم المحرز وإلى بعض النُهج المبتكرة التي قمنا بتحديدها، يمكن للحكومات استغلال الموارد المتاحة وتوسيع نطاق إصلاحاتها بشكل كبير. وتوجد معايير ونظم قياسية للممارسات الجيدة. كما أن المساعدة الفنية لدعم الحكومات الملتزمة متاحة. وهناك إقرار عالمي بقيمة هذا المخطط وأهميته. ومن أجل النهوض بهذا المخطط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تلزم زيادة التنسيق بين أصحاب المصلحة وتحقيق الاتساق بينهم لتعزيز شفافية الموازنة لمصلحة جميع المواطنين.

المرفق

الجدول رقم 2. بيانات السكان للبلدان المختارة (مرتبة طبقاً للحجم)

البلد	العام	السكّان
قطر	2022	2695122
لبنان	2022	5489739
الأردن	2022	11285869
تونس	2022	12356117
اليمن	2022	33696614
المملكة العربية السعودية	2022	36408820
المغرب	2022	37457971
العراق	2022	44496122
الجزائر	2022	44903225
السودان	2022	46874204
مصر	2022	110990103

المصدر: بيانات البنك الدولي، إجمالي عدد السكان - لبنان، الجزائر، جمهورية مصر العربية، العراق، الأردن، المغرب، قطر، المملكة العربية السعودية، السودان، تونس، جمهورية اليمن. | البيانات (worldbank.org)

الجدول رقم 3. بيانات الدخل للبلدان المختارة (مرتبة طبقاً لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)

البلد	العام	الناتج المحلي الإجمالي للفرد بالدولار	
اليمن	2022	دولار	676.90
السودان	2022	دولار	1,102.10
المغرب	2022	دولار	3,527.90
تونس	2022	دولار	3,776.70
لبنان	2021	دولار	4,136.10
الأردن	2022	دولار	4,204.50
الجزائر	2022	دولار	4,273.90
مصر	2022	دولار	4,295.40
العراق	2022	دولار	5,937.20
المملكة العربية السعودية	2022	دولار	30,436.30
قطر	2022	دولار	88,046.30

المصدر: بيانات البنك الدولي، الناتج المحلي الإجمالي للفرد (بالدولار الأمريكي حالياً) - لبنان، الجزائر، جمهورية مصر العربية، العراق، الأردن، المغرب، قطر، المملكة العربية السعودية، السودان، تونس، جمهورية اليمن. / البيانات (worldbank.org)

الجدول رقم 4. النتائج الفرعية للوثائق الرئيسية المتعلقة بالموازنة (الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة 2021)

بيان ما قبل الموازنة		مقترح الموازنة من السلطة التنفيذية		الموازنة المعتمدة		موازنة المواطنين		التقارير خلال العام		الاستعراض النصف سنوي		تقرير نهاية العام		تقرير مراجعة الحسابات	
البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط	البلد	مجموع النقاط
المملكة العربية السعودية	78	الأردن	68	المغرب	95	المغرب	84	المغرب	78	المغرب	56	الأردن	62	الأردن	67
الأردن	33	تونس	52	الأردن	89	مصر	75	الأردن	74	المملكة العربية السعودية	33	المملكة العربية السعودية	38	المغرب	67
السودان	22	المغرب	50	لبنان	89	لبنان	75	تونس	67	مصر	22	مصر	36		
		مصر	49	تونس	83	الأردن	67	المملكة العربية السعودية	63			تونس	33		
				مصر	78	المملكة العربية السعودية	58	مصر	63						
				المملكة العربية السعودية	61	قطر	50	العراق	22						
				العراق	56	تونس	42								
				الجزائر	39	الجزائر	33								

ملاحظة: لا تعرض النتائج الفرعية للوثائق إلا للبلدان التي أتاحت كل وثيقة للجمهور، طبقاً لمعايير الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2021.

الجدول رقم 5. مؤشر الإنفاق العام والمساءلة المالية PI-10: إتاحة المعلومات المالية الرئيسية للجمهور

البلد	العام الذي أجري فيه آخر تقييم للإنفاق العام والمساءلة المالية	منهجية الإنفاق العام والمساءلة المالية المُطبّقة (2016 أو 2011)	نتيجة الإنفاق العام والمساءلة المالية
الجزائر	2017	2016	غير متاحة للجمهور
مصر	2009	2011	غير متاحة للجمهور
العراق	2017	2016	د
الأردن	2022	2016	د+
المغرب	2016	2016	ب
لبنان	2011	2011	غير متاحة للجمهور
المملكة العربية السعودية	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
السودان	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
قطر	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق
تونس	2023	2016	غير متاحة للجمهور
اليمن	2008	2011	ج

ملحوظة: يعكس أحدث النتائج المتاحة في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية، دون النظر في التطبيقات السابقة (بعض البلدان تخضع لتقييمات متكررة).

قائمة المراجع

مؤسسة فريدوم هاوس، 2023أ، "الحرية في العالم 2023"، واشنطن العاصمة.

مؤسسة فريدوم هاوس، 2023ب، "تحسنت الحرية في الشرق الأوسط، ولكن القمع السلطوي مستمر"، وجهات نظر، 23 آذار/مارس 2023، واشنطن العاصمة.

المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة، 2022، "دليل للنهوض بالشفافية المالية"، المبادرة العالمية لشفافية المالية العالمية.

شراكة الموازنة الدولية، 2023، "ملخص الدروس المستفادة: بناء قدرات الجماعات الشعبية على المشاركة الجماعية في أنظمة حوكمة المالية العامة"، شباط/فبراير 2023/5.

شراكة الموازنة الدولية، 2022، "الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة"، شراكة الموازنة الدولية، واشنطن العاصمة.

شراكة الموازنة الدولية، 2021، "دليل إلى استبيان الموازنة المفتوحة: شرح الأسئلة وخيارات الإجابات"، شراكة الموازنة الدولية، كانون الثاني/يناير 2021، واشنطن العاصمة.

شراكة الموازنة الدولية، 2015، "الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لعام 2015"، شراكة الموازنة الدولية، واشنطن العاصمة.

شراكة الموازنة الدولية، المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة، شراكة الحكومات المنفتحة، "(متى) هل تؤدي الموازنات المفتوحة إلى تحويل حياة الأشخاص؟ التقدم المحرز والخطوات التالية في أبحاث الانفتاح المالي"، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، 2023أ، "استكشاف دور الميزنة في تحقيق كفاءة الإنفاق العام: دراسة حالة الأردن". جوناس فرانك وبينوا فيست ونيرانجان سارانجي، المذكرة الإقليمية رقم 8 الصادرة من المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط.

صندوق النقد الدولي-المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، 2023ب، "تحقيق تنمية القدرات في مجال الإدارة المالية العامة في الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات: التعلم من الخبرات الحديثة". جاك تشاراوي وجوناس فرانك وبينوا فيست، المذكرة الإقليمية رقم 9 الصادرة من المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط.

صندوق النقد الدولي- المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط، 2021، "تعزيز الشفافية المالية في بلدان المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط: التقدم المحرز والتحديات والدروس المستفادة"، المذكرة الإقليمية رقم 6 الصادرة عن المركز الإقليمي للمساعدة الفنية للشرق الأوسط.

صندوق النقد الدولي، 2022أ، "المشهد الاقتصادي الإقليمي، الشرق الأوسط وآسيا الوسطى"، تشرين الأول/أكتوبر 2022، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي، 2022ب، "كتيّب تقييم إدارة الاستثمارات العامة: تقييم إدارة الاستثمارات العامة، الإصدار الأول"، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي، 2020، "الإنفاق الاجتماعي من أجل النمو الشامل في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى"، الورقة الإدارية رقم 012/2020.

صندوق النقد الدولي، 2019أ، "السياسة المالية والتنمية: الاستثمار البشري والاجتماعي والمادي من أجل أهداف التنمية المستدامة"، مذكرة نقاشية لموظفي صندوق النقد الدولي، SDN/19/3، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي، 2019ب، "ميثاق شفافية المالية العامة"، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي، 2018أ، "كتيّب الشفافية المالية"، واشنطن العاصمة.

صندوق النقد الدولي، 2018ب، "شفافية المالية العامة، وتكاليف الاقتراض، والحيازات الأجنبية من الديون السيادية"، واشنطن العاصمة.

المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، 2020، "تقرير تقييم المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات على مستوى العالم لعام 2020"، مبادرة التنمية التابعة للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات.

Rajkotwalla, Munira, 2020, "Assessing the Rentier State Theory in the Gulf Cooperation Council (تقييم نظرية الدول الريعية في مجلس التعاون الخليجي)", Cambridge Journal of Political Affairs, Cambridge.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2017، "الثقة والسياسات العامة. كيف يمكن لتحسين الحوكمة المساعدة في إعادة بناء الثقة العامة"، استعراضات الحوكمة العامة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس.

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا، 2022، "التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة العربية"، E/ESCWA/CL4.SIT/2023/TP.2.

لجنة الأمــم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونيسف، 2022، "إطار رصد النفقات الاجتماعية للدول العربية: نحو جعل الموازنات أكثر إنصافا، وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، بيروت.

لجنة الأمــم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا، 2019، "إطار رصد النفقات الاجتماعية للدول العربية: أداة لدعم الميزنة وإصلاح السياسة المالية"، E/ESCWA/EC.6/2019/8/Rev.1.

لجنة الأمــم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا، 2017، "إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية"، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا.

الأمم المتحدة، 2022، "تقرير التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2022".

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2022، "تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2022. تعظيم الفرص لتعافٍ يشمل الجميع ويعزز القدرة على مواجهة الأزمات في حقبة ما بعد كوفيد"، نيويورك.

البنك الدولي، 2019، "عن الحوكمة والدخل. المؤسسات التشاركية والامتثال للضرائب في البرازيل"، ورقة عمل رقم 8797 في مجال الأبحاث المتعلقة بالسياسات، واشنطن العاصمة.

البنك الدولي، 2021، "مؤشر استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لعام 2021. تقرير تجميعي عالمي"، واشنطن العاصمة.

ملاحظات ختامية

[i] بمتابعة الجدولين 1 و2 من المرفق، تتضمن العينة بعض البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل والمرتفعة الدخل؛ بالإضافة إلى بلدان منتجة للنفط في مقابل بلدان غير منتجة للنفط. واتباعاً لتصنيف الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات الصادر عن صندوق النقد الدولي اعتباراً من 23 تموز/يوليو 2023 (www.imf.org/fcs) تعتبر أربعة بلدان (العراق ولبنان والسودان واليمن) من بين البلدان الـ11 المختارة من الدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات.

[ii] منهجية الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة مشروحة في شراكة الموازنة الدولية 2021 وفي: الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة – شراكة الموازنة الدولية. وتُستمد معايير الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة من المعايير التي وضعتها المنظمات المتعددة الأطراف، مثل ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي، ومبادرة الإنفاق العام والمساءلة المالية (التي يستضيف البنك الدولي أمانتها)، والممارسات الفُضلى لشفافية الموازنة الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، و إعلان ليما بشأن المبادئ التوجيهية الناظمة لقواعد مراجعة الحسابات الصادر عن المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وبالمثل، فإن المعايير المستخدمة لتقييم فرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة تستند إلى مبادئ المشاركة العامة في السياسات المالية الصادرة عن المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة. وتكمن قوة مثل هذه المبادئ التوجيهية في قابليتها الشاملة للتطبيق على الأنظمة المختلفة للموازنة في شتى أنحاء العالم، ومنها الأنظمة لدى بلدان متباينة في مستويات الدخل.

[iii] تتفاوت التغطية من شتى أنحاء العالم للبلدان عبر الإصدارات العالمية الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة. على سبيل المثال: هناك 115 بلداً متضمناً في مؤشر عام 2017؛ و117 بلداً في مؤشر عام 2019؛ و120 بلداً في مؤشر عام 2021. جميع البيانات متاحة من هنا: https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results

[iv] تُصنِّف الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة نتائج البلدان الواقعة ما بين 0–20 على أنها تتيح "معلومات ضئيلة" أو "منعدمة"؛ وما بين 21–40 على أنها تتيح "الحد الأدنى" من المعلومات وما بين 41–60 على أنها تتيح معلومات "محدودة"؛ وما بين 61– 80 على أنها تتيح تقدّم معلومات "وافية"؛ وما بين 81-100 على أنها تتيح معلومات "مفصَّلة".

[v] يبين الشكل رقم 1 المتوسطات الإقليمية ما بين عامي 2015-2021 باستخدام الـ102 بلداً التي استكملت الدراسة الاستقصائية في عام 2015 أو قبلها (بدأ المؤشر عام 2006 بـ56 بلداً فقط).

[vi] تتضمن الموازنة المعتمدة الشاملة النفقات مقسمة طبقاً للتصنيفات الثلاثة جميعاً - الاقتصادية والوظيفية والإدارية؛ ومعلوماتٍ عن الدخل تشمل المصادر المنفصلة ومعلومات عن الدين، ومؤشرات الاقتصاد الكلي.

[vii] دعمت إدارة الشؤون المالية العامة لدى صندوق النقد الدولي العديد من جهود شفافية الموازنة في المنطقة، ومن بينها الجهود في الجزائر، فيما يتعلق بوضع قانون الموازنة العضوي، والذي يضم أحكاماً تتعلق بالشفافية، وفي مصر، حيث قدّمت الدعم من أجل تحسين الإفصاح عن المخاطر المالية كجزء من وثائق الموازنة.

[viii] تُقيّم معايير الرقابة التشريعية في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة دور المجالس التشريعي فيما يلي: (1) تقييم الموازنة الوطنية والتصديق عليها (سلطات التعديل والوقت المتاح لمناقشة التعديلات قبل التصديق على مقترح الموازنة)؛ (2) رصد تنفيذ الموازنة (سلطات تغيير تخصيص الأموال أثناء تنفيذ الموازنة، والتصديق على الموازنات التكميلية والتصديق على استخدام صناديق الطوارئ)؛ (3) استعراض تقارير مراقبة الحسابات وما يرتبط بها من سلطات استخدام توصيات المراجعة في إخضاع السلطة التنفيذية للمساءلة.

[ix] تُقيّم معايير رقابة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (1) ما إذا كانت المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات تقوم بمراجعات سنوية (المراجعة المالية ومراجعة الامتثال للقوانين ومراجعة الأداء)؛ (2) استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وقدرتها على إجراء أي مراجعات (ويشمل ذلك تحديد موازنة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وجدول أعمال مراقبة الحسابات وعزل المسؤول عن المؤسسة، والتمويل المناسب)؛ (3) التفاعل بين مسؤولي المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات والسلطة التشريعية، بالإضافة إلى ضوابط للجودة (وكالة مستقلة لاستعراض عمليات المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات).

[x] يشمل مؤشر الرقابة على الموازنة ثلاثة تصنيفات: رقابة "ضعيفة" وهي الحاصلة على تقييم 0-40، ورقابة "محدودة" للنتائج من 41-60؛ ورقابة "ملائمة" للنتائج من 61-100.

[xi] يُعزى تراجع نتائج المنطقة من 32 إلى 29 على مدار إصدارين من الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة إلى كل مما يلي (1) عدم الاستقرار السياسي والتقلب الاجتماعي والتغييرات في القوانين واللوائح؛ (2) آثار جائحة فيروس كوفيد-19، والتي أعاقت في بعض الحالات عمل المؤسسات بشكل سليم، بما في ذلك المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات والبرلمانات.

[xii] قامت الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة بتنقيح مؤشرات ركني الرقابة والمشاركة أثناء جولة عام 2017. في هذا المؤشر، ولضمان سلسلة زمنية قابلة للمقارنة، استخدمت الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة لأعوام 2017 و2019 و2021.

[xiii] يحتوي المرجع "المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات 2020" على مزيد من المعلومات عن المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات على مستوى العالم.

[xiv] لم يشمل مؤشر استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الصادر عن البنك الدولي لعام 2021 ثلاثة بلدان (الجزائر والمملكة العربية السعودية وقطر) من بين 11 بلداً يشملها التحليل في هذه المذكرة. ومن المهم إبراز أن كلاً من مؤشر استقلال المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الصادر عن البنك الدولي والدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة يتّبعان معايير تقييم متشابهة فيما يتعلق بالاستقلال الذاتي للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، واستقلالها المالي ومواردها، واستقلالها التشغيلي)، في حين تركز الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة على قدرة المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات على تقييم نواتج الموازنة (يركز 14 من أصل 18 مؤشراً يتعلق بالمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات تقيسها الدراسة على هذا الموضوع)، بما في ذلك نطاق تغطية مراجعة الموازنة؛ وشفافية تقارير المراجعة؛ والرقابة من السلطة التشريعية؛ واستجابة السلطة التنفيذية؛ والمتابعة المستقلة؛ والمشاركة العامة في المراجعة والرقابة، والتي تشمل مشاركة المواطنين في الاستعراض التشريعي وفي عملية المراجعة.

[xv] تُقيّم مؤشرات المشاركة العامة في الدراسة الاستقصائية للموازنة المفتوحة مدى قوة آليات المشاركة. على سبيل المثال، في مرحلة الصياغة تقيّم المؤشرات ما إذا كانت السلطة التنفيذية تستخدم آليات المشاركة الرسمية التي يمكن للجمهور من خلالها تقديم مدخلات قبل تقديم الموازنة إلى البرلمان، بما في ذلك أيضاً الفئات السكانية الضعيفة والمنقوصة التمثيل؛ والموضوعات المالية التي كانت مفتوحة للتشاور؛ والتعليقات العكسية بشأن كيفية استخدام مدخلات المواطنين في صياغة الموازنة السنوية.

[xvi] يشمل مؤشر مشاركة المواطنين ثلاثة تصنيفات: فرص "قليلة" (النتائج 0-40)؛ وفرص "محدودة" (النتائج من 41-60)؛ وفرص "ملائمة" (النتائج 61-100) للمشاركة العامة.

[xvii] حتى عام 2019، كانت لجنة المالية في تونس تعقد جلسات استماع قبل الموازنة لطلب شهادات من منظمات المجتمع المدني الراسخة مثل الاتحاد العام التونسي للشغل.

[xviii] يعتمد وضع البلد أو الإقليم في تقرير *الحرية في العالم* الذي تُصدره مؤسسة فريدوم هاوس على إجمالي النتيجة الحاصل عليها في مجال الحقوق السياسية، على مقياس من 0-40، وعلى إجمالي نتيجة الحريات المدنية، على مقياس من 0-60. وتُعطى نتيجتا الحقوق السياسية والحريات المدنية نفس الوزن في هذا الحساب. هناك ثلاثة تصنيفات للبلدان: "غير حرّة" و"حرة جزئياً" و"حرة". طبقاً لهذا التقييم، تعتبر ثمانية بلدان (من أصل 11 بلداً) شملتها المذكرة الإقليمية مصنّفة على أنها "غير حرّة" (الجزائر ومصر والعراق والأردن وقطر والمملكة العربية السعودية والسودان واليمن) وثلاثة بلدان (من أصل 11 بلداً) تعتبر "حرة جزئياً" (المغرب ولبنان وتونس). مزيد من المعلومات عن: منهجية أبحاث الحرية في العالم | مؤسسة فريدوم هاوس .

[xix] إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA): https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework

[xx] وقد طُبِّقَ تقييم إدارة الاستثمارات العامة في مصر (2022) والأردن (2018). يُقيّم تقييم إدارة الاستثمارات العامة 15 مؤسسة مشاركة في ثلاث مراحل من دورة الاستثمارات العامة: (1) تخطيط استثمارات مستدامة عبر القطاع العام؛ (2) تخصيص الاستثمارات للقطاعات والمشروعات المناسبة؛ (3) تنفيذ مشروعات الاستثمار من أجل تقديم أصول عامة مُنتجة وقادرة على الاستمرار.

[xxi] يجري هذا في اليمن على سبيل المثال، وقد ساعد في استمرار تنفيذ الموازنة في سياق مفعم بالتحديات.

[xxii] يمكن الاطلاع على المزيد من المراجع عن شفافية الموازنة في البلدان الأفريقية الفرانكفونية في "دراسة الحالة 3.1: أفريقيا الفرانكفونية" (شراكة الموازنة الدولية 2015).