

80% من الحكومات لا تتمتع بالثقة فيما يتعلق بالإنفاق

(مقيد) قابل للنشر يوم 31 يناير 2009 لصحف يوم الأحد

الإتصال ب مارشال هوفمان

موبايل 801-8602 (703); 533-3535 (703)

دليلين ملوج (برنامج الموازنة المفتوحة)

IBP (202) 408-1080

تقارير الدول متاحة على الموقع الإلكتروني :

www.openbudgetindex.org

(واشنطن. دي. سي.)- لم تتجح 80% من حكومات العالم في تقديم معلومات مناسبة للجمهور، والتي تكفي لاعتبارها موثوقة في إدارتها لأموالهم، وفقاً لتقرير حديث موسع أجراه مشروع شراكة الموازنة الدولي (IBP).

ووفقاً للتقرير، فإن 50% من أصل 85 دولة قام مشروع شراكة الموازنة الدولي بدراسة معلوماتها عن الموازنة بعناية، تقدم معلومات بالحد الأدنى عن موازنتها، وهي تستطيع عدم الإفصاح عن إنفاقها الفاسد المتسم بالهدر والذي لا يحظى بالشعبية.

ويستند هذه الاستنتاج على "مسح مفتوح للموازنة لعام 2008"، أجراه مشروع شراكة الموازنة الدولي -الذي يحتوي على تحليل ومسح شاملين، بهدف تقدير إذا ما كانت الحكومات المركزية توفر للجمهور مدخلاً إلى معلومات الموازنة، وفرصاً للمشاركة في عمليات اعداد الموازنة. ويستند المسح إلى معلومات تم جمعها قبل 28 أيلول-سبتمبر عام 2007، ولا تنعكس التغييرات التي طرأت بعد ذلك التاريخ على هذه النتائج.

ومن أجل قياس مدى الالتزام الكلي للدول الخمس والثمانين بالشفافية، والسماح بإجراء مقارنة فيما بين الدول، اشتق مشروع شراكة الموازنة الدولي "مؤشر الموازنة المفتوحة" (OBI) من "مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008".

وكما هو معلوم فإن الموازنة تعتبر خطة حكومية تحدد فيها الكيفية التي ستستخدم بها الموارد العامة للإيفاء بحاجات الجمهور. وتعني الشفافية أن تتوفر لكامل سكان البلد المعني إمكانية الوصول إلى المعلومات حول حجم المبالغ التي يجري تخصيصها لكافة أشكال الإنفاق المختلفة، وأي عوائد يتم جمعها، والكيفية التي يتم وفقها استخدام مساعدات المانحين الدوليين والايرادات العامة الأخرى. وتعتبر الشفافية خطوة أولى أساسية لاعتبار الحكومات موثوقة فيما يتعلق بالكيفية التي تستخدم بها الأموال العامة.

يقول وورين كرافتشك Warren Krafchik، مدير مشروع شراكة الموازنة الدولي: "إن الموازنة المفتوحة مصدر قوة. إذ تتيح للشعوب أن تقدر إذا ما كان مسؤولوها الحكوميون قيمون جيدون على الأموال العامة". ويضيف: "إن هدفنا هو تعزيز توفير مزيد من إمكانية

الوصول إلى معلومات الموازنة الحكومية. وقد رأينا كيف يمكن لذلك أن يفضي إلى تحسينات ملموسة في حياة الشعوب".

لعل من بين أكثر نتائج المسح أهمية حقيقة أن الكثير من الحكومات تعد معلومات الموازنة التي يمكن أن تسمح للجمهور بالمشاركة بفعالية في عملية الموازنة، لكنها لا تعلن عنها. ووجد المسح أن الحكومات في 51 دولة من الدول الخمس والثمانين التي شملها المسح، تعد على الأقل وثيقة رئيسية واحدة لا تكون محظورة عن الجمهور. ولهذا، فإن بوسع الحكومات أن تحسن مستوى الشفافية لديها مباشرة وبكلفة قليلة جداً، بمجرد الكشف عن المعلومات التي جرى إعدادها فعلياً.

يقول السيد كرافتشك: "إن الحكومات تحضر فعلياً معلومات لغرض استخدامها الداخلي أو لتقديمها للمانحين، والتي لا توفرها للجمهور، وهو ما يعني بأن الافتقار إلى الشفافية غالباً ما يكون أقرب إلى أن يكون مسألة إرادة سياسية، أكثر من كونه مسألة تتعلق بانعدام القدرة".

القليل من الحكومات تتمتع بالشفافية

يكشف مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 أن 68% من مجموع الدول المشمولة بالمسح، والبالغ عددها 85 دولة -أي ما يعادل 80%- لا تزود الجمهور بمعلومات شاملة ودقيقة ومفيدة، والتي يحتاج إليها الجمهور من أجل فهم الموازنة والمشاركة فيها، ومراقبة كيفية إدارة الأموال العامة. وتقدم حوالي 50% من الدول الخمسة والثمانين المشمولة بالمسح حداً أدنى من المعلومات أو لا تقدم أي معلومات على الإطلاق. وفيما تقدم ما نسبته 32% بعض المعلومات، فإن خمس دول فقط هي التي تقدم معلومات وافرة.

ويساهم الحد من الوصول إلى المعلومات على إعاقة قدرة الجمهور والصحفيين والمعلقين والأكاديميين ومنظمات المجتمع المدني على اعتبار المسؤولين موثوقين، ويوفر الفرص للحكومات لإخفاء الإنفاق الفاسد والمنطوي على الهدر وغير المقبول شعبياً. ويفضي الافتقار إلى المعلومات أيضاً إلى الحد من قدرة الهيئات الحكومية، مثل المجلس التشريعي ومكاتب الرقابة والتدقيق الوطنية، على تنفيذ عملها بفعالية.

وبالإضافة إلى ذلك، يتسلم المشرعون في العديد من الدول معلومات الموازنة في وقت متأخر جداً، والذي لا يتيح لهم مراجعتها بشكل مناسب، أو إقامة جلسات الاستماع العامة الضرورية لإثارة نقاش واستقصاء دقيق. وقد وجد المسح أن المجلس التشريعي في 24 دولة من بين الدول الخمسة والثمانين، يستلم خطة الموازنة قبل ستة أسابيع أو أقل من بداية السنة المالية للموازنة.

أكثر الدول انغلاقاً وأكثرها انفتاحاً

الدول الأسوأ، والتي توفر معلومات شحيحة عن الموازنة، هذا إن قدمتها أصلاً، هي: المملكة العربية السعودية، والجزائر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، ورواندا، وغينيا الاستوائية، وساو تومي وبرانسيب.

على الطرف المقابل، هناك دول عالية الشفافية، والتي توفر للجمهور معلومات ضافية عن عملية الموازنة طوال فترة تنفيذها.

ووفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة، كانت الدول الأكثر شفافية هي: المملكة المتحدة، وجنوب إفريقيا، وفرنسا، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة.

تتضمن هذه الدول متميزة الأداء فيما يخص المعلومات التي توفرها دولاً غنية وصناعية وأخرى نامية. ويوضح الأداء القوي لجنوب إفريقيا، وكذلك سلوفينيا وسيريلانكا وبوتسوانا (التي تقدم كلها معلومات يعتد بها لشعوبها) أن الدول النامية يمكن أن تحقق الشفافية، في ضوء توفر رغبة كافية لدى حكوماتها في أن تكون منفتحة وموثوقة أمام شعوبها.

إخفاء الإنفاق الفاسد، والهدر

تسمح قلة الشفافية للحكومات بإخفاء الإنفاق الفاسد، والمتسم بالهدر والمفتقر للشعبية، إلى حد ما على الأقل، وعلى سبيل المثال:

- اشترت غينيا الاستوائية الغنية بالنفط بيتاً لقضاء الإجازات بمبلغ 35 مليون دولار لرئيسها في ماليبو، كاليفورنيا، وفقاً لما أفادت به لجنة تحقيق تابعة لمجلس الشيوخ الأميركي. ويزيد هذا المبلغ بمقدار 10 ملايين دولار عما خصصه ذلك البلد، حسبما تكشف خطة موازنته، لإنفاقه على العناية الصحية لسكانه المعدمين في عام 1995.

- المملكة العربية السعودية، التي تحتفظ بما يقدر بمبلغ 400 بليون دولار على شكل أصول من عوائدها النفطية، توفر القليل جداً من المعلومات، بحيث لا يتبين نوع الإنفاق المتضمن في وثائقها العامة، ولا تنشر المملكة العربية السعودية أي معلومات عن الموازنة تقريباً، حيث تقدم ملخصاً مختصراً كثيراً عن الموازنة، وبعض المعلومات غير الواضحة عن ممتلكاتها التي يديرها بنكها المركزي في الخارج.

- كجزء من ازدهار سوق السلع السلي على المستوى العالمي، دخلت الصين اتفاقاً مشتركاً مع حكومات أنغولا، والسودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، من أجل تطوير احتياطات هذه الدول من البترول والنحاس. وهناك القليل مما هو معروف عن هذه الاتفاقيات، مما يترك الجمهور في الظلام إزاء ما إذا كانت العوائد التي ستجنحها الحكومات من المشاريع سوف تذهب إلى الخزائن العامة واستخدامها فيما يفيد الناس، أم أنها ستذهب إلى جيوب المسؤولين.

- تبنت اتفاقية السلام في السودان عام 2005 الكشف عن حجم عوائد البترول، لكن أياً من الحكومتين في الخرطوم أو في جنوب السودان لم تقدم أي معلومات بهذا الخصوص، مما

أفضى إلى شكوك بأن أموال تلك العوائد قد استخدمت في شراء الأسلحة، وليس في التخفيف من مستوى الفقر. ومن شأن ذلك أن يهدد استقرار التوافق المذكور.

- ترفض حكومة نيكاراغوا تقديم معلومات عن الأموال القادمة من فنزويلا الغنية بالبترول، والتي يبدو أنها استخدمت في منح قروض غير موثقة للشركات المرتبطة بالحكومة ومكافأتها بعقود دون عطاءات بمشاريع يجري بناؤها على الأراضي المملوكة للدولة.
- في نيجيريا، استقال مسؤولان رفيعا المستوى عندما اكتشف أنهما استوليا على أموال لم يتم إنفاقها من موازنة عام 2007، باعتبارها مكافأتها السنوية على عطلة عيد الميلاد في نهاية السنة.

توفير المعلومات يفضي إلى حدوث تغيير

يخدم مسح الموازنة المفتوحة لعام 2008 أفراد الجمهور، والمشرعين، ونشطاء المجتمع المدني، والصحفيين، والباحثين، والأكاديميين، وصناع السياسة، والاقتصاديين، والمهتمين بموضوع التنمية، والآخرين من المهتمين بطبيعة استخدام الإيرادات الحكومية. ويقصد منه تقديم مجموعة من الإجراءات المتسمة بالعمق، والتي يمكن أن يتبناها المسؤولون الحكوميون لتحسين أدائهم الخاص بالموازنة.

لقد كشفت الأدلة عن أن المواطنين عندما يتمتعون بمدخل إلى المعلومات، وبفرص المشاركة في عملية الموازنة، يتمكنون من تحسين نوعية القرارات التي تتخذ حول مجالات إنفاق الأموال العامة، والنوعية والكيفية التي يتم بهما إنفاق الأموال فعليا. ويعني ذلك أن يصبح تخصيص الموارد العامة النادرة أكثر فعالية وتوازناً. وعلى سبيل المثال:

- في المكسيك، وجدت "فندر" Funder، وهي منظمة غير حكومية، أن الموازنة لم تخصص أموالاً لمواجهة خطر فقدان الحياة خلال ولادة الأطفال، ودافعت بنجاح عن تخصيص أموال للعناية بالولادات الطارئة، خاصة في المناطق الريفية.

- في الهند، قامت منظمة مازدور كيسان شاكارتى سانغاثان Mazdoor Kisan Shakarti Sangathan، وهي منظمة تتكون من صغار العمال والمزارعين، قامت بجمع معلومات من الموازنة وضمها معاً لفضح الفساد، مثل وجود أسماء موتى وأسماء وهمية على قوائم الرواتب والأجور لقاء عمل لم يتم تنفيذه أبداً.

- في الفلبين، استخدمت مجموعة "الرقابة على الحكومة" Government Watch معلومات الموازنة منذ عام 2000 في مراقبة تسليم الكتب المدرسية، وبناء مدارس جديدة وبنى تحتية أخرى، وتوزيع أموال الإغاثة من الكوارث. وبالتعاون مع جماعات أخرى، أفضت جهود المجموعة إلى خفض تكاليف الكتب المدرسية على الحكومة بشكل كبير، وإلى تحسين نوعية الكتب، وخفضت على نحو استثنائي نسبة المتعاقدين "المتخلفين" الذين كانوا قد فشلوا سابقاً في تقديم الكتب المتعاقد عليها في الوقت المناسب.

● لجنة مراقبة الخدمة العامة، في مقاطعة كيب تاون الشرقية في جنوب إفريقيا، استخدمت تقارير الموازنة ومعلومات أخرى مستقاة كنقطة انطلاق لمراقبة سوء استخدام وخرق القوانين الخاص بالأموال المخصصة في الموازنة للخدمات الأساسية، مثل التعليم، والعناية الصحية، والماء النظيف، وهي الأمور المسؤولة عن النوعية الرديئة من الخدمات التي يتلقاها الناس في تلك المقاطعة.

تحسينات طفيفة لوحظت خلال السنتين الأخيرتين

تم استكمال المسح الأولي للموازنة المفتوحة عام 2006؛ حيث تمت دراسة 59 بلداً. في حين ضم مسح عام 2008 خمسة وثمانين بلداً، تم اختيارها لتقديم عينة جغرافية متوازنة من البلدان حول العالم.

في البلدان التسعة والخمسين التي تكررت فيها الدراسة، حدثت بعض التحسينات الطفيفة في بعض منها. وبناء على المعلومات المقارنة من المسحين الأولين، يمكن إحالة الفضل في التحسن العام في الأداء بشكل أساسي إلى تغييرات طرأت على السياسات الحكومية. على سبيل المثال، أفضت الرغبة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي في خلق شفافية أعلى فيما يخص الموازنة في كل من بلغاريا وكرواتيا.

كما أفضت تغييرات طرأت على طريقة إنتاج الحكومة للمعلومات في حدوث تحسن في سريلانكا، سواء في نوعية المعلومات المتوفرة للجمهور أو في حجم تلك المعلومات.

أما نيبال، فقد ارتفعت قليلاً من قاع المؤشر، فيما يعود في جزء كبير منه إلى حدوث أزمة دستورية حدثت خلال إحدى الانتخابات، والتي أفضت إلى أداء أفضل لمؤسسات حكومية كانت في السابق غير فاعلة.

تتضمن الدول الأخرى التي كشفت عن تحسينات كلاً من الصين، ومصر، وأوغندا، وإندونيسيا، والسلفادور، والإكوادور، ومنغوليا والمغرب.

في العديد من هذه الحالات التي لوحظ فيها حدوث تحسن، استطاعت الحكومات أن تزيد، على نحو ملحوظ، امكانية الوصول إلى المعلومات، بمجرد إعلان المعلومات التي كانت قد أنتجت أصلاً. ويقول السيد كرافتشيك معلقاً على ذلك: "تشير خلاصة المسح أن الوصول إلى المعلومات يمكن تحسينه بسهولة بأقل كلفة وفي وقت قصير نسبياً. وثمة قدر هائل من المعلومات التي تكون قد أعدت أصلاً في بعض البلدان، والتي يمكن بثها ببساطة على المواقع الإلكترونية الحكومية".

تمتلك كافة الحكومات المشمولة في هذه الدراسة مواقع إلكترونية حكومية أو برلمانية عاملة، والتي يمكن من خلالها جعل قدر أكبر كثيراً من المعلومات متاحاً للجمهور في حال اختارت ذلك.

أما حيث يكون الوصول الجماهيري إلى الإنترنت محدوداً، فإن تقديم "موازنة مواطن" —وهي موازنة الدولة التي تقدم بطريقة غير تقنية وسهلة الفهم— يمكن أن يكون طريقة ميسرة

أخرى لإعلام الجمهور حول الموازنة، ويمكن نشرها في الصحف والمجلات، أو بثها في الإذاعة وعلى التلفاز. ومن خلال موازنة المواطن، يمكن أن يعرف الناس الكيفية التي يمكن لهم بها المشاركة في عملية الموازنة، وفهم الخيارات التي تواجهها الحكومة. وعلى سبيل المثال، في كل من كولمبيا والنيجر وجنوب إفريقيا، تقوم بعض جماعات الموازنة من المجتمع المدني بانتظام بتقديم معلومات محدثة عن الموازنة بواسطة الإذاعة. ويقول السيد كراتشفيك عن ذلك: "بالنسبة لمعظم الناس، يظل العرض السمعي هو الأكثر قبولاً".

وجد مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2008 أن 17 حكومة تقوم بإنتاج "موازنة مواطن، بما فيها كل من أنغولا، وأوغندا، والهند، مع أنها تتباين في حجم المعلومات التي تقدمها. بينما يعتبر ذلك تحسناً قياساً بعام 2006، عندما كانت 10 دول فقط تقدم مثل هذه الموازنات، فإن الغالبية العظمى من الدول (80%) لا تقوم بإنتاج أي وثائق من هذا النوع.

مسح موازنة مفتوحة قائم على استبيان شامل

يتكون المسح من 123 سؤالاً تغطي الأطوار الأربعة لتطوير الموازنة -الصياغة، موافقة المجلس التشريعي، التطبيق، الرقابة والتدقيق- ويساعد الباحثين في تقييم المعلومات التي ينبغي أن تكون متوفرة في كل طور، والإجراءات الأخرى اللازمة لتفعيل إشراف تشريعي فعال ورقابة على الموازنات.

يقوم مؤشر الموازنة المفتوحة على احتساب معدلات الإجابات على 91 سؤالاً، والتي تقيم مستوى الوصول إلى معلومات الموازنة. وتضم الأسئلة المتبقية البالغ عددها 32 من المسح معلومات عن فرص مشاركة الجمهور في عملية الموازنة، والرقابة التشريعية، واستقلال الجهاز الرقابي.

في كل بلد، يقوم بالمسح باحث أو فريق من الباحثين، ينتمون إلى المجتمع المدني ومستقلون عن الحكومة والأحزاب السياسية. ويترتب على الباحثين تقديم أدلة على إجاباتهم. ثم يقوم كادر مشروع شراكة الموازنة الدولي بمراجعة عملهم لتدقيقه ومقارنته مع المعلومات المتوفرة، ثم يقوم بمراجعته أيضاً خبيران مستقلان في شؤون الموازنات الحكومية. هذا التقييم الداخلي لمدى انفتاح ومصداقية الحكومة مع شعبها يميز مسح الموازنة المفتوح عن الدراسات الأخرى المتعلقة بشفافية الموازنة، والتي تعتمد بشكل أساسي على التقارير الذاتية التي تقدمها الحكومات والأبحاث التي يقوم بها مراجعون خارجيون.

يقوم بعض الباحثين بزيارات مفاجئة إلى المواقع ويرسلون أفراداً من الجمهور ليروا إذا ما كان باستطاعتهم الحصول على المعلومات المرغوبة. ويقول السيد كراتشفيك عن ذلك: "إننا نريد أن نعكس تجربة الشخص العادي الذي يحاول الحصول على المعلومات". ولهذا السبب، لا يأخذ المشروع بعين الاعتبار تلك المعلومات التي ربما يتم تقديمها بشكل غير رسمي. ويضيف السيد كراتشفيك: "إننا نريد أن نعكس ما يستطيع أي فرد وكل الأفراد الحصول عليه من المعلومات لدى طلب الحصول عليها".

Open Budget Index 2008

At a glance



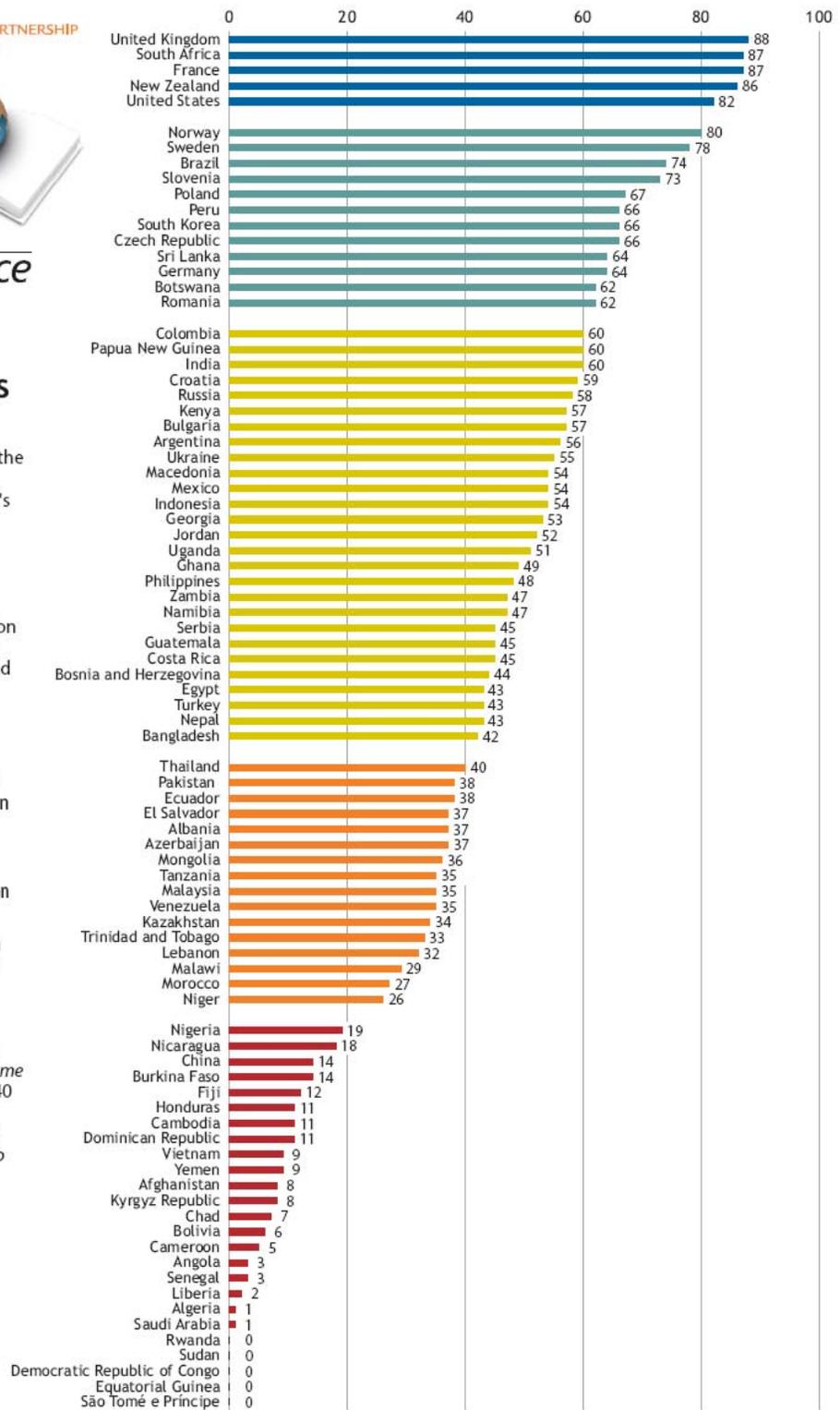
What Countries Open Their Books to Citizens?

The Open Budget Index evaluates the quantity and type of information available to the public in a country's budget documents. A country's placement within a performance category was determined by averaging the response to 91 questions on the Open Budget Questionnaire related to information contained in the eight key budget documents that all countries should make available to the public.

Key

- Provides **Extensive** Information
- Provides **Significant** Information
- Provides **Some** Information
- Provides **Minimal** Information
- Provides **Scant or No** Information

The countries that scored between 81-100 percent were placed in the performance category *Provides Extensive Information*, those with scores 61-80 percent in *Provides Significant Information*, those with scores 41-60 percent in *Provides Some Information*, those with scores 21-40 percent in *Provides Minimal Information*, and those with scores 0-20 percent in *Provides Scant or No Information*. All Open Budget Questionnaires used to calculate these scores may be seen at www.openbudgetindex.org.



* * *

تقوم كل من مؤسسة فورد، ومعهد المجتمع المفتوح، ومؤسسة فلورا ووليام هيوليت وهيئة المملكة المتحدة للتنمية الدولية، بتقديم التمويل لمبادرة الموازنة المفتوحة في مشروع شراكة الموازنة الدولي. ولا يتبع مشروع الموازنة المفتوحة الدولي ومركز أولويات السياسة للحكومة الأميركية ولا تتلقيان منها أي تمويل. لمزيد من المعلومات، راجع الموقع الإلكتروني: www.internationalbudget.org