



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

الدليل الإرشادي للشفافية في تقارير الموازنة الحكومية كيف يمكن للمجتمع المدني استخدام تقارير الموازنة للبحث وحملات المناصرة؟

فيفيك رامكومار - إسحاق شابيرو



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ ربحيٌّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

ترجمة وتحرير: علي عدنان محمد

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الدليل الإرشادي للشفافية في تقارير الموازنة الحكومية كيف يمكن للمجتمع المدني استخدام تقارير الموازنة للبحث وحملات المناصرة؟

فيفيك رامكومار* - إسحاق شابيرو**

المقدمة

يسعى استطلاع الموازنة المفتوحة التابع ل(الشراكة العالمية للموازنة (IBP)) إلى إجراء الدراسة والتحقيق حول قيام الحكومات في العالم بنشر التقارير الرئيسية للموازنة (والتي يبلغ عددها ثمانية تقارير)¹، إذ تساعد المعلومات الواردة في هذه التقارير الجمهور والمجتمع المدني على فهم السياسات المقترحة في الموازنة وكيفية تنفيذها، كما تساهم في تشجيع الانخراط في مناقشتها، وقادت دراستنا الاستطلاعية المجتمع المدني، وكذلك الحكومات، إلى التساؤل حول الأهمية التي تحظى بها هذه التقارير عينها، وكذلك عن المحتوى اللازم لجعل تلك التقارير نموذجية من ناحية الشفافية.

توفّر القليل من المراجع إجابات وافية لتساؤلات مثل هذه، ومع وفرة الكتيبات التي تنشرها بنوك التنمية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهي تحتوي على معلومات مفصلة عن أنظمة الإدارة المالية العامة، ولكنها ليست مصمّمة لتلبي احتياجات جمهور المجتمع المدني، ولا تستكشف القضايا التي أثارها استطلاع الموازنة المتاحة في مبادرة الشراكة العالمية للموازنة استكشافاً كاملاً.

لذا، قامت الشراكة العامة للموازنة بتصميم سلسلة من التقارير القصيرة لكلٍ من تقارير الموازنة الثمانية، مع وصف أهميتها في منشور بعنوان: (دليل الشفافية في تقارير الموازنة الحكومية:

1. اصطلحت عليها وزارة المالية العراقية (مستندات الموازنة المفتوحة).

* المدير الأقدم للسياسات في شراكة الموازنة العالمية PBI. - ** خبير اقتصادي متخصص في شؤون سياسات الموازنة الحكومية، عنده عديد من التقارير ومقالات الرأي والبحوث في المجال الاقتصادي.

لماذا تُعدُّ تقارير الموازنة مهمة؟ وماذا يجب أن تشمل؟

ثم قامت بتصميم هذا الدليل الملحق، لتناقش إسهامات منظمات المجتمع المدني في الإفادة من تقارير الموازنة الرئيسية الثمانية لأغراض البحث وحملات المناصرة، ولا يسعى الدليل إلى تقديم أفكار تفصيلية، بل يكفي بموجزات مهمة، إذ أضحت منظمات المجتمع المدني عاملاً عملاً متسارعاً على تطوير تقنيات مبتكرة لتحليل تقارير الموازنة لدعم حملات المناصرة.

يقدم هذا الدليل لمحةً عامةً عن آليات تنفيذ الموازنة الحكومية، ويقدم أدوات عملية ومجربة يمكن استخدامها من قبل منظمات المجتمع المدني المهتمة برصد النفقات الحكومية والرقابة عليها.

• بيان ما قبل الموازنة

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

يقدم إصدار (بيان ما قبل الموازنة) فرصةً مهمةً للمجتمع المدني، خصوصاً أن التوقيت المثالي لنشر هذا البيان هو في مرحلة من مراحل إعداد الموازنة، إذ يتمتع فيها المجتمع المدني بقدر كبير من النفوذ للتأثير على اقتراح الموازنة النهائية، إذ يجب أن يكون هناك وقت كافٍ للمناقشات مع الوزارات القطاعية ووزارة المالية بشأن تفاصيل الموازنة، والتوجهات العامة لسياساتها، وأولوياتها، كما يمكن للمجتمع المدني الانخراط مع المشرعين في مناقشات بيان ما قبل الموازنة.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

أولاً: البلدان التي لا تُصدر بيان ما قبل الموازنة (وتظهر الدراسات الاستقصائية أن عدداً من البلدان لا تنشر هذا التقرير)، ويجب على المجتمع المدني أن يُشير إلى السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على ضرورة إعداد مثل هذا التقرير؛ لأنه يعزز من إعداد الموازنة الإجمالية، ويجب على

المجتمع المدني الاستفادة من التجربة الناجحة لعديد من البلدان التي تستخدم بيان ما قبل الموازنة بوصفه عنصراً أساسياً ومبكراً في عملية إعداد الموازنة.

ثانياً: الدول التي تُصدر بيان ما قبل الموازنة بوصفه تقريراً داخلياً فقط، أو تقريراً غير متاح للجمهور أو للمناقشة التشريعية، إذ يجب على المجتمع المدني أن يسعى إلى ضمان نشر التقرير على نطاق واسع.

ثالثاً: يجب على المجتمع المدني أن يشجّع الحكومة باستمرار على إصدار بيانات ما قبل الموازنة المتوافقة مع أفضل الممارسات، وذلك عن طريق التأكد من أن بيان ما قبل الموازنة:

1. ينصُّ بوضوح على فرضيات الاقتصاد الكلي الكامنة وراء صياغة الموازنة.
2. يوضّح الإستراتيجية المالية للحكومة والأساس المنطقي لها، على ألا تغطّي الإستراتيجية سنة الموازنة القادمة فحسب، بل تغطي أيضاً المدى المتوسط، ويجب ألا تسعى إلى الاستجابة للوضع الاقتصادي الحالي فحسب، بل تستجيب أيضاً للحاجة إلى ضمان استدامة الموازنة والسيولة المالية للحكومة وقدرتها على الإفاء.
3. يحتوي على أكبر قدر ممكن من التفاصيل حول الأولويات العامة للموازنة القطاعية والقطاعية الفرعية للحكومة، وتسلط الضوء على أي زيادات محتملة في الإنفاق.
4. يسلّط الضوء على خطط الحكومة في المبادرات السياسية الجديدة أو التغييرات في اتجاه سياساتها.

رابعاً: يمنح (بيان ما قبل الموازنة) فرصةً ثمينة لمنظمات المجتمع المدني للتأثير على الحكومة وسياسات الموازنة وقرارها في البلدان التي تصدر حكوماتها بيان ما قبل الموازنة بصياغة نموذجية، حينئذٍ يمكن للمجتمع المدني إبداء الرأي حيال سياسات الاقتصاد الكلي ضمن مبدأ الملاءمة، فهل يجد المجتمع المدني أنّ الافتراضات الأساسية التي تكمن وراء رسم سياسة الاقتصاد الكلي

ملاءمة سواءً من ناحية توصيف الوضع الاقتصادي الحالي أم من ناحية الأهداف السياساتية التي اختيرت فيما يتعلّق بالتضخّم والبطالة والنمو الاقتصادي الحقيقي؟ في حال كان هناك اتفاق على أنّ فرضيات السياسات منطقية وأهدافها، قد يختلف المجتمع المدني مع الحكومة فيما يتعلّق بمدى ملاءمة الإستراتيجية المالية العامة المقترحة لتحقيق هذه الأهداف. على سبيل المثال، تصدر عن معهد الدراسات المالية في المملكة المتحدة (IFS) دراسات مختلفة حول (بيان ما قبل الموازنة) الصادر عن الحكومة وينشر المعهد توصياته من أجل التأثير على القرارات النهائية في هذا الخصوص.

من الضروري أن يحتوي (بيان ما قبل الموازنة) معلومات كافية لكي يكون مفيداً لمنظمات المجتمع المدني بما يوفّر لها إمكانية دراسة تداعيات برامج الحكومة السياساتية وأولويات الموازنة، ممّا يجعل من الدراسات التي تقوم بها قادرة على إجابة أسئلة شائعة مثل: ما الفئات الاجتماعية التي ستستفيد من سياسات الحكومة؟ أيّاً من تلك الفئات سيكون خاسراً؟ ما الخطوات المحتملة التي تؤدّي إلى النمو الاقتصادي؟

وفضلاً عن ذلك، يمثّل إصدار (بيان ما قبل الموازنة) فرصةً مهمةً لمنظمات المجتمع المدني لشرح طبيعة السياسات التي تنوي الحكومة تبنيتها للجهات المؤسسة للمنظمات والحصول على ردود الأفعال، ذلك أنّ (بيان ما قبل الموازنة) يُصدر عادةً لـ«المناقشة من قبل الهيئة التشريعية»، وسرعان ما سوف تعمل منظمات المجتمع المدني على عقد حملات المناصرة وإنشاء مجاميع الضغط لغرض التأثير على المشرّعين من أجل نقل صوّتهم وآرائهم المناقشة التشريعية حول (بيان ما قبل الموازنة)، كما يجب أن تهيئ منظمات المجتمع المدني للدخول في المناقشات مع الوزارات القطاعية ووزارة المالية في القضايا الخلافية.

خامساً: يعمل بيان ما قبل الموازنة على تقديم توقعات حول الموازنة نفسها، ممّا يتيح لمنظمات المجتمع المدني التحضير للنقاشات حول مقترح الموازنة، بمجرد طرحه في الهيئة التشريعية.

أخيراً: حاولت بعض المنظمات استخدام البيانات المعلنة في بيان ما قبل الموازنة لتحضير موازنة بديلة، إلا أنّ ذلك من الأمور الصعبة بسبب التكلفة المالية والبيانات والنماذج المطلوبة لإنتاج موازنة موازية شاملة، ومع ذلك يقوم المركز الكندي للبدائل السياساتية بإعداد الموازنة الفيدرالية البديلة في كندا.

• مقترح الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

تحتل قضية الموازنة في معظم البلدان بقدر كبير من الاهتمام في الأوساط الجماهيرية حينما تتقدم السلطة التنفيذية بالموازنة المقترحة للسلطة التشريعية. تحدّد هذه المدّة من السنة في كثير من الأحيان القضايا الأساسية في النقاش حول الموازنة وتقييمها. لذا فإنّ تقييم الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية حين إصداره هو نشاط شائع بين الباحثين المختصين، إذ إنّ تلك الدراسات توفّر المعلومات في الوقت الذي تكون نسبة الطلب عليها عالية.

وسنقوم بتقديم عددٍ من أفكار البحث وحملات المناصرة لمنظمات المجتمع المدني فيما يتعلّق بالبيانات المقدّمة في مقترح الموازنة (والتي يمكن إجراؤها على الموازنة المقرّرة).

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

1. التحليل العام لمقترح الموازنة: تقييم شامل وواسع لمقترح الموازنة حينما تُصدّر من قبل السلطة التنفيذية، وهذا يمكن أن يساعد المنظمات على تحديد المجالات التي قد تتطلب مزيداً من العمل في ما يلي من مراحل الموازنة. على سبيل المثال، قد يظهر من التحليل العام لمقترح الموازنة أنّ النفقات على برامج الرعاية الاجتماعية قد زادت، ممّا يتيح للمنظمات الرقابة على هذا

الجانب عن طريق تقييم ما إذا كانت الفئة المستهدفة من برامج الرعاية الاجتماعية قد حصلت فعلاً على مزايا الزيادة في النفقات. يقوم مركز الموازنة والمسائلة الحكومية في الهند بصورة دورية بإعداد تقرير تحليل عام حول الموازنة المحلية.

2. موجزات للمشروع: يمكن لمنظمات المجتمع المدني تقديم دراساتها حول الموازنة المقترحة للمشروعين لتعزيز قدرتهم على المشاركة في مناقشات الموازنة. فمثلاً، يقيم معهد كينيا للشؤون الاقتصادية جلسات استماع علنية قبل أشهر من تقديم السلطة التنفيذية لمقترح الموازنة، إذ يجمع فيها فرقاً من الخبراء من أجل تحليل الموازنة المقترحة ووضع موجزات لأعضاء البرلمان لمساعدتهم في المناقشات، لأنَّ البرلمان الكيني عنده مدَّة زمنية قصيرة جداً لمناقشة الموازنة والموافقة عليها. يقضي فريق البحث عطلة نهاية الأسبوع التي تلي تقديم الموازنة إلى السلطة التشريعية في العمل على تبسيط البيانات المالية والسياسات المالية من أجل استخلاص النقط الرئيسة وتوحيدها في موجز لكي يسهّل على أعضاء البرلمان فهمها في الوقت المناسب.

3. التحليل القطاعي: وهو نوع شائع من التحليل يقوم به المختصون في البحث بموضوعات الموازنة، يركّز على تحليل جانب اقتصادي مهم أو قطاع حكومي بعينه حُصِّص له قدر كبير من المخصصات في الموازنة، يبحث التحليل القطاعي في قطاعات مثل: (الصحة، أو التعليم، أو الدفاع) وعلاقتها بالقطاعات الأخرى، أو بالاقتصاد بأكمله، أو البحث في تخصيصات القطاع في الموازنات السابقة. ففي تحليل الموازنة العسكرية على سبيل المثال، يمكن مقارنة مقدار ما أنفق على الجيش بمقدار النفقات على القطاعات الاجتماعية، في حين يمكن أن يتضمَّن تحليل قطاعات الصحة والتعليم مقارنات بين مخصصات الصحة والتعليم في كل محافظة أو ولاية في البلاد.

تساعد هذه المقارنات في تحديد ما إذا كان تخصيص الموارد ووفق القطاعات قد كان بصورة

مناسبة، وتسهّل الهيكلية الوزارية القائمة على القطاعات من الحصول على المعلومات للقيام بالتحليل القطاعي في عديدٍ من البلدان، ومثال ذلك وزارة التعليم (قطاع التعليم). فهذا يسمح للمنظمات المختصة بقطاعات معينة بالحصول على كثيرٍ من المعلومات التي يحتاجونها بسهولة نسبياً، فمثلاً، قامت مؤسسة شبكة الديون الأوغندية بتحليل الموازنة الوطنية لتقييم تأثيرها على قطاع التعليم في البلاد.

4. تحليل التأثير على الفئات المجتمعية المختلفة: يوجد نوعان من التحليل الذي يتدارس آثار الموازنات المقترحة على فئات معينة عادةً، إذ يدرس الباحثون على سبيل المثال آثار مقترحات الإنفاق على فئات الدخل المختلفة، فقد يَحقق هذا التحليل في نسبة إجمالي الإنفاق الحكومي المخصص للبرامج والمشاريع التي تساعد شرائح الفقراء من السكان، وكما أنّ هناك نوعاً ثانياً من تحليل الفئات يقوم على دراسة تأثيرات الموازنة المقترحة من قبل الحكومة على مجموعات معينة محددة بخصائص أخرى غير الدخل، كما في تحليل تأثير الموازنة على السكان المسنين، أو على أقلية عرقية أو إثنية.

على سبيل المثال، غالباً ما تقوم منظمات المجتمع المدني بتقييم مقترحات الموازنة من حيث تأثيرها على الأطفال أو النساء، خاصة وأنّ في معظم الحالات لا تتضمن الموازنة أيّ إشارة إلى الآثار على النساء والأطفال خصوصاً، كما لا تظهر مخصصات لبرامج تتعلق بالنساء والأطفال بصورة خاصة. نتيجة لذلك، يجب أن يستقرى الباحثون تأثيرات قرارات الموازنة على النساء والأطفال من مصادر مختلفة من المعلومات ضمن الموازنة، ومن مصادر أخرى خارجها.

قام برنامج موازنة النسوة في جنوب إفريقيا البحثي بدراسة تأثير الموازنة على المرأة في أربعة مجالات وهي الإسكان، والتعليم، والرعاية الاجتماعية، والعمل، فضلاً عن القضايا الأوسع كالتوظيف في القطاع العام والضرائب، إذ شارك المجتمع المدني في البحث جنباً إلى جنب مع

الباحثين الأكاديميين لتحقيق أحد الأهداف الرئيسة للبرنامج ألا وهو توسيع قدرة منظمات المجتمع المدني على تحليل الموازنة، خصوصاً تلك المنظمات التي تعمل على قضايا النوع الاجتماعي (الجندر)، وفي السياق نفسه، قام (معهد الديمقراطية الإفريقي **Idasa**) في جنوب إفريقيا بدراسة مخصصات الحكومة للبرامج المتعلقة بالأطفال، وما إذا كانت هذه البرامج تعكس احتياجات الأطفال على النحو المنصوص عليه في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل.

5. التحليل الاقتصادي العام: للموازنة تأثير هائل على اقتصاد الدولة، خصوصاً فيما يتعلّق بالتقديرات والافتراضات التي تتعلّق بالشؤون المالية والاقتصادية، فضلاً عن تداعيات الموازنة -لا سيّما تأثيرها على الفقراء-. ممّا يجدر دراسته بدايةً، هو تداعيات الموازنة المقترحة على العجز السنوي للحكومة والدين العام، فضلاً عن التأثيرات المحتملة للموازنة على المخرجات الاقتصادية كالتضخم، والنمو، ونسب البطالة. يعدُّ التحليل المالي جزءاً أساسياً من تحليل الموازنة، إذ إنّ القضايا المالية والاقتصادية تؤثر على حجم المخصصات وتوزيعها على القطاعات والبرامج في الموازنة.

تحلّل الدراسات التي تدرس القضايا المالية والاقتصادية في مقترح الموازنة أهداف الموازنة وغاياتها، وتجب على تساؤلات مثل: هل تقديرات الإيرادات والنفقات معقولة ودقيقة؟ ما العجز الحكومي المحتمل أو الفائض الناتج في مقترح الموازنة؟ كيفية توزيع الأموال بين القطاعات الاقتصادية الرئيسة؟ ومن ثمّ تحلّل هذه الدراسات تحليلاً نقدياً الافتراضات الأساسية في الموازنة المقترحة فيما يتعلّق بالمتغيرات الاقتصادية الرئيسة مثل التضخم والبطالة.

6. تحليل الإيرادات: أحد أهم أنواع تحليل الإيرادات هو دراسة تداعيات توزيع الضرائب. فهل ستعود الإصلاحات الضريبية المقترحة بالمصلحة للأثرياء أو الفقراء؟ أم هل يستقطع النظام الضريبي الحصة الأكبر من ذوي الدخل المنخفض أو ذوي الدخل المرتفع أو بتعبير المختصين،

هل النظام تنازلي أو تصاعدي؟ الرد على هذه الأنواع من الأسئلة يتطلب فهم مصادر الدخل المختلفة وتفاصيل كيفية فرض الضرائب، يمكن النظر إلى نوع آخر من المتغيرات منها:

➤ الإيرادات بوصفها جزءاً من الاقتصاد.

➤ التغير السنوي في الإيرادات.

➤ التنوع في مصادر الإيرادات.

➤ الإيراد، والإنفاق، والعجز.

• الموازنة التي أُقرَّت

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

تُمكنُ الموازنة المقررة المجتمع المدني من تحديد الرابحين والخاسرين في الموازنة، كما يمكن أن تساعد المعلومات الأساسية الواردة في التقرير منظمات المجتمع المدني على تطوير إستراتيجيات لتشجيع الحكومة لتقديم الخدمة القصوى ضمن أولويات المجتمع المدني، كما يمكن للمنظمات العمل على إعادة توزيع التخصيصات المنصوص عليها في «الموازنة المقررة» سواءً لهذا العام في السنوات المقبلة أم منتصف العام في العام نفسه بما يلبي الاحتياجات الملحة تلبيةً أفضل.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

غالباً ما تكون دراسات المجتمع المدني للموازنة التي تُقرّ مشابحة للدراسات التي تجرى على مقترح الموازنة (المذكور أعلاه). إذ يمكن أن تنظر هذه الدراسات في أولويات الموازنة عموماً؛ أو المخصصات لقطاعات معينة؛ والتأثيرات على المجموعات الاجتماعية المختلفة، والاقتصاد، وقرارات

الإيرادات. مع ذلك، يمكن في بعض الأحيان أن تكون دراسات المجتمع المدني للموازنات المقررة أكثر عمقاً من تلك التي تُجرى على مقترح الموازنة نظراً لتوفر المزيد من الوقت.

يمكن استخدام الموازنة التي أُقرت في تقييم دور الهيئة التشريعية، إذ تجري مقارنة مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية مع الموازنة التي أُقرت لمعرفة ما إذا كان المجلس التشريعي قد اعتمد الاقتراح بالكامل أم أجرى تغييرات عليه، بعدها يمكن تقييم تلك التغييرات.

يمكن لتقرير الموازنة المقررة أن يمنح منظمات المجتمع المدني خطأً أساسياً يكون عن طريق تقييم ما إذا تحققت الغايات والأهداف الأساسية للموازنة. يمكن لمنظمات المجتمع المدني الاستعانة بالمعلومات الواردة في تقرير الموازنة لمراقبة تنفيذ مبادرات المشاريع في الموازنة، وكذلك مراقبة ما إذا كانت إجراءات مواجهة التقلبات الدورية تحقق أهدافها البراجمجة وتحول دون مفاغمة الخسائر في الأموال العامة. يمكن للمجتمع المدني إجراء التقييمات المدرجة في أدناه عن طريق مقارنة بيانات الموازنة مع البيانات الواردة في تقارير الموازنة الصادرة على مدار سنة الموازنة، (هذه التقييمات نُوقشت مناقشةً كاملةً في القسم الخاص بمراجعة نصف العام):

➤ **مراجعات التوقعات الاقتصادية:** يمكن لمنظمات المجتمع المدني مع تقدّم سنة الموازنة قياس التغييرات في الاقتصاد للتوقعات الاقتصادية الكامنة وراء الموازنة المشرّعة، بحيث يمكن للمنظمات تقييم تحقّق التوقعات المتعلقة بنمو الناتج المحلي الإجمالي، والتضخّم، والبطالة والتوظيف، والمؤشرات الاقتصادية الأخرى، وفي حال عدم تحقّق التوقعات تنظر الدراسات في أنواع الانحرافات، وبذلك يمكن تقييم نسبة تحفيز الموازنة للاقتصاد الكلي.

➤ **تقييم أداء البرامج ونفقات الموازنة:** يمكن للمجتمع المدني أن يراقب باستمرار وخلال سنة الموازنة ما إذا كانت موازنات البرامج الفردية المنصوص عليها في الموازنة تسيّر وفق ما مخطّط له،

ومدى تحقيق تلك البرامج للأهداف المرسومة لها، وإذا ما لاحظ المجتمع المدني انحرافات عن نفقات الموازنة المخطَّط لها، حينئذٍ يمكن طلب تفسيرات من الحكومة.

➤ **تقييم الإيرادات:** يمكن لمنظمات المجتمع المدني -أيضاً- تقييم الإيرادات في الموازنة وذلك من مقارنة البيانات الخاصة بالإيرادات في الموازنة المقرّة مع البيانات تقارير الإيرادات السابقة لتقييم ما إذا كان تحصيل الإيرادات الحكومية يتماشى مع التوقعات. تساهم هذه المقارنة في تحديد ما إذا كان الابتعاد عن مستويات الإيرادات المتوقعة ناتجاً عن التخطيط غير الدقيق أو لتغيرات غير متوقعة في الواقع الاقتصادي، سواءً على الصعيد المحلي أم الدولي.

➤ **التصحيح النصف سنوي:** يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام المعلومات الواردة في الموازنة المقرّة لتحديد التغييرات في الأداء الاقتصادي التي قد تستدعي تصحيح نصف سنوي، مثل الزيادات في النفقات لبرنامج موازنة معين على سبيل المثال: (التوظيف، أو مساعدة الأسر الفقيرة، أو تحويل أموال برامج غير مستخدمة إلى أخرى تشهد ارتفاعاً في الطلب).

• التقارير خلال السنة

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

التقارير السنوية هي تقارير مراجعة يجب على الحكومات إصدارها على هيئة تقرير شهري أو ربع سنوي أثناء تنفيذ الموازنة؛ لمقارنة الأرقام الفعلية مع توقعات الموازنة، وغالباً ما يعكس الفشل المتكرّر في تحقيق الأهداف المتعلقة بتحصيل الإيرادات أو النفقات المشاكل في التخطيط والتنبؤ، أو المشاكل المؤسسية في الوكالات التنفيذية، مثل نقص الموظفين، كما يَنبِئ الحصول على هذه المعلومات خلال مدّة تنفيذ الموازنة من إمكانات المجتمع المدني في التأثير على السياسة العامة.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

يمكن للمجتمع المدني التركيز على جودة الاستقراء، والتخطيط، والتنفيذ الذي قامت عليه الموازنة عن طريق الوصول إلى التقارير خلال العام، وبإمكانها تصميم فعاليات بحثية لتحسين من مكانم الضعف في برامج معينة في الموازنة، فإذا ادعت الحكومة صرف مخصصات أقل للرعاية الاجتماعية للأرامل لقلة المستفيدين، يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام بيانات التقرير خلال العام حول المستفيدين وتقييم صحة بيان الحكومة.

عموماً، تسمح التقارير خلال العام لمنظمات المجتمع المدني بتقييم ما إذا كانت الموازنة تسير على المسار الصحيح أم لا، فهي توفر المعلومات التي يمكن استخدامها لتقييم ما إذا كانت الإيرادات تتأثر بالتغيرات في الاستقراء الاقتصادي للموازنة، على سبيل المثال، قد يؤثر الجفاف الشديد على نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي تتوقعه الحكومة، ومن ثم يقلّ تحصيل الضرائب. يمكن للمنظمات أيضاً استخدام البيانات في التقارير خلال العام للنظر فيما إذا كان النقص في الإيرادات ناتجاً عن سوء التخطيط، أو سوء التنفيذ، أو الفساد، أو التهرب الضريبي.

يمكن الاستفادة من التقارير خلال العام أيضاً وفقاً لما يلي:

➤ تنفق الحكومات التي تعاني من ضائقة مالية مبالغ أقل من المخصصات أحياناً، فتستفيد منظمات المجتمع المدني من التقارير خلال العام في تتبّع معدلات الإنفاق لتطلب التفسير من الحكومة حول التشفّف في تلك الجوانب.

➤ يمكن أن تساعد التقارير خلال العام منظمات المجتمع المدني في تقييم استجابة الحكومة للتغيرات التي حدثت منذ إقرار الموازنة أو البحث في كيفية الاستجابة لتلك المتغيرات.

➤ كما يمكن أن تساعد هذه التقارير منظمات المجتمع المدني في معالجة ردود فعل الحكومة على التغييرات التي قد تحدث خلال المدة المتبقية من العام، هل سئلجأ إلى التقشّف لتعويض الزيادة في الإنفاق؟ أو العكس؟ وهكذا هي الأسئلة المشابهة حول التغيّر في الإيرادات، لا سيّما في البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على بيع النفط أو الغاز أو المعادن.

➤ فيما يتعلّق بالمسائل المذكورة أعلاه، هل تشير البيانات الواردة في التقارير السنوية إلى وجود حاجة إلى اعتمادات إضافية؟ إذا كان الأمر كذلك، فمتى وأين وكم؟

➤ أخيراً، تتعرّض الحكومات عادةً إلى صدمات طارئة خارج السيطرة كالكوارث الطبيعية، أو التغيّرات الجوهرية في سعر الصرف والعوامل المالية الأخرى التي تأتي من خارج البلاد، أو التغيّرات الشاملة غير المتوقعة في الاقتصاد العالمي، فيمكن لمنظمات المجتمع المدني حينئذٍ الاستفادة من تقارير خلال العام لدراسة آثار هذه الصدمات على المجاميع النقدية والتعاون مع الحكومة في الاستجابة لهذه الصدمات.

● مراجعة منتصف العام

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

يجب على السلطة التنفيذية نشر مراجعة منتصف العام للأشهر الستة الأولى من سنة الموازنة ليتسنى التحليل الدقيق لتنفيذ الموازنة والتطورات الاقتصادية الجارية مثل الظروف الاقتصادية المتغيرة التي تؤثر على سياسات الموازنة المعتمدة. يمكن للمجتمع المدني دراسة هذا التقرير في إطار السعي إلى فهم تنفيذ الموازنة، والمطالبة ببعض التعديلات أحياناً.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

بدايةً، يحتاج المجتمع المدني إلى النظر فيما إذا كانت الحكومة تتيح مراجعة نصف العام بأي صيغة إلى الجمهور. يستحسن أن تطالب منظمات المجتمع المدني أن تكون هذه البيانات متاحة بالكامل على في موقع إلكتروني حكومي فهذا من أدنى متطلبات الشفافية، فهو كفيل بتلبية حاجة الجمهور في معرفة ما إذا كانت افتراضات وتوقعات الموازنة واقعية والعمل عليها مستمر (وهو ما سيكون واضحاً في منتصف سنة الموازنة)، أو تجعل الأحداث الدولية أو المحلية من افتراضات الموازنة وتوقعاتها غير واقعية وتستوجب إجراء التغييرات عليها.

ينشر عدد قليل من الحكومات مراجعةً منتصف العام مع أئها من الممارسات الحكومية الجيدة، ونتيجة لذلك تقلصت فرص منظمات المجتمع المدني في إمكانية استخدام المعلومات الواردة في هذا التقرير للأنشطة البحثية وحملات المناصرة. إلا أننا سنستعرض جملة من الأفكار التي تمكنت منظمات المجتمع المدني عن طريقها استخدام تقرير منتصف العام لأغراض المناصرة.

يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام المعلومات الواردة في تقرير منتصف العام لتقديم توصيات لحكومتهم لتحسين برامج الموازنة وتطويرها، على سبيل المثال، يصدر في أوغندا التقرير التنفيذي النصف سنوي للموازنة والذي يذكر تأخيرات عدّة في تنفيذ البرامج للسنة المالية -2007-2008. ومع ذلك، فإنّ معظم التقارير عامة للغاية، وتنسب ضعف الأداء إلى «القصور في المساءلة»، يمكن لمنظمات المجتمع المدني في الدولة التركيز على توضيح المعرقات والمشاكل في التنفيذ، كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني تحليل البيانات الواردة في التقرير نصف السنوي الخاص بالمؤسسات فيما يتعلّق بمشترياتها وآليات التدبير في هذا الجانب.

عموماً، تتيح مراجعة منتصف العام لمنظمات المجتمع المدني الفرصة للتقييم ما إذا كانت

الموازنة على المسار الصحيح أم لا، والقيام بذلك بطريقة أشمل من التقييمات في التقارير السنوية (نظراً لأنَّ التقارير الشهرية أو الفصلية خلال العام تحتوي عموماً على عددٍ أقل من المعلومات في مراجعة منتصف العام). يمكن لمنظمات المجتمع المدني تحليل تقرير منتصف العام اعتماداً على الموازنة المقررة كخطِّ أساس وفق الاعتبارات الآتية:

➤ **اعتبارات الاقتصاد الكلي:** إذا أظهر تقرير منتصف العام تغيرات في المظهر الاقتصادي العام منذ إقرار الموازنة، يمكن للمجتمع المدني تقييم تأثيرها المستقبلي على الموازنة، فكيف ستكون نتيجة انخفاض الإيرادات المتوقعة؟ هل زيادة التكاليف نتيجة التضخم أو الأحداث غير المتوقعة (مثل الكوارث الطبيعية) ستؤدي إلى زيادة تدبيرات الحماية الاجتماعية الحكومية؟

القضية الرئيسة هي ما إذا كانت الموازنة تحقِّق درجات التحفيز أو التقشُّف المتوقعة في الاقتصاد الكلي، لو كانت الموازنة قد استشرفت التقشُّف وبقي العجز مرتفعاً ارتفاعاً مفرطاً، سيكون ميزان المدفوعات في خطر وتزداد احتمالية الضغوط التضخمية أو مزاحمة حصة القطاع الخاص، وفي جميع ذلك تهديد للفئات الضعيفة في المجتمع. أمَّا إذا كانت الموازنة قد استشرفت التحفيز المالي، والذي قد يحصل عن طريق إطلاق برامج تحفيزية، قد يكون التنفيذ غير الكافي لبرامج التحفيز مؤشراً على أنَّ الاقتصاد قد لا يحصل على الزيادة المتوقعة في الموازنة، ممَّا يُثير المخاوف المعيشية للفقراء والعاطلين عن العمل.

➤ **تقييم الأداء المتحقق:** من أجل ضمان تنفيذ البرامج تنفيذاً فعلياً، ولتحديد أيِّ المشاكل ناشئة، يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام المعلومات الواردة في تقرير منتصف العام لتقييم الأداء حتى تاريخ إصدار التقرير ووفق الأهداف المحددة في الموازنة.

➤ **مراجعة النفقات:** يمكن لمنظمات المجتمع المدني مراجعة تقديرات الإنفاق لسنة الموازنة

وتقييم صحة التفسيرات حول سبب تغير التقديرات. كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني أيضاً مراجعة مدى كفاية التخصيصات الجديدة والتحوّلات بين الوحدات الإدارية وتوقعات الإنفاق الجديدة للفترة المتبقية من العام، خاصة فيما يتعلّق بالبرامج الاجتماعية. فحينما تضطر الحكومة إلى ترشيد مخصصات الموازنة وفُقد الموارد النقدية الواردة إلى الخزانة، قد يُستعاض عن الموازنة الرسمية. هكذا يمكن ملاحظة نقص كبير في الإنفاق مقارنة بالموازنة ممّا يُتيح فرصة للمجتمع المدني لإبداء مخاوفه مع الحكومة فيما يتعلّق بمعايير نهجها في تحديد أولويات المخصّصات.

➤ **مراجعة الإيرادات:** كما هو الحال مع النفقات، يمكن لمنظمات المجتمع المدني تقييم ما إذا كانت الحكومة قد جمعت الإيرادات بما يتماشى مع توقعاتها أم لا، فيمكن تقييم ما إذا كان أي خروج عن المستويات التي تُحدّد في الموازنة ناتجاً عن التخطيط غير الدقيق أو تغييرات ما بعد التشريع في المظهر الاقتصادي، على الصعيدين المحلي أو الدولي. يمكن للمجتمع المدني أيضاً مراجعة الافتراضات التي وضعتها الحكومة حول الإيرادات المتوقعة لباقي العام، خاصة في ظل التغيرات في النظرة الاقتصادية. على سبيل المثال، الإيرادات في البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على مبيعات الهيدروكربونات يمكن أن تتقلّب تقلّباً كبيراً اعتماداً على الأسعار السائدة. في بعض البلدان، مثل بلغاريا، تُجمّع الإيرادات بما يزيد عن التوقعات يمكن أن تنفقها السلطة التنفيذية، حتى من دون السعي للحصول على تفويض تشريعي. في مثل هذه الحالات، يمكن أن يكون تحليل المجتمع المدني هو آليات الرقابة المستقلة الوحيدة في هذه البلدان، ويمكن أن تكون المعلومات الواردة في تقارير مثل «مراجعة منتصف العام» مصدراً مهماً للمعلومات على توقعات الإيرادات للمدة المتبقية من العام.

➤ **تقييم الحاجة إلى تصحيحات منتصف المسار:** بحلول منتصف عام الموازنة، منظمات المجتمع المدني قد ترغب بالضرورة في دراسة التغييرات في الظروف الأساسية في الاقتصاد التي قد تتطلب تصحيحاً في منتصف المسار، إمّا في درجة التحفيز وإمّا النقش، وإمّا الرغبة في زيادة

أحد برامج الموازنة الحالية. عادةً ما يكون وقت مراجعة منتصف العام هو الوقت المثالي لتحديد حاجة الحكومة إلى ملحق للموازنة. يمكن للمجتمع المدني مع خبراء السياسات استخدام مراجعة منتصف العام في استكشاف الحاجة إلى برامج إنفاق جديدة يجب تضمينها في مشروع قانون الموازنة التكميلية. على سبيل المثال، يجب أن تدرس مراجعات منتصف العام المشكلات الناشئة بسبب الأحداث غير المتوقعة و ينبغي مناقشة الحلول السياسية المقترحة، تُظهر معظم مراجعات نصف العام لعام 2009 التي حُلِّلت لتنفيذ استجابات مشابهة جداً للأحداث الطارئة المتمثلة بالأزمة المالية، إذ قدّمت البلدان تدابيراً تحفيزيةً وُفقاً لوسائلها. من من تشيلي إلى الولايات المتحدة ومن جنوب إفريقيا إلى الهند، كافحت الحكومات لاحتواء التراجع في الأنشطة الاقتصادية وخرجت بحزم تحفيزية و ضمانات لاستعادة الثقة في النظام المالي، والزيادات في النفقات والاستثمار، وبرامج خاصة لحماية المتضررين والتوسعة في مخصصات الرعاية الاجتماعية للعاطلين عن العمل. في الوقت الذي نجحت هذه الإجراءات في احتواء التدهور الاقتصادي، كان لها أيضاً تأثير ملموس للغاية على الحكومات في زيادة مسؤولياتها ومقدار الديون التي تقع على عاتق دافعي الضرائب.

ما تزال الفرصة متاحة لمنظمات المجتمع المدني لمتابعة إجراءات التحفيز، ومراقبة تنفيذها، والتأكد من تحقيق أهدافها دون مفاقمة الخسائر في الأموال العامة. ولأنّ الأزمات لا تؤثر على جميع الشرائح الاجتماعية بالتساوي، يمكن أن يكون لمنظمات المجتمع المدني تأثير عن طريق الدفاع عن السياسات التي تعزّز الانتعاش الاقتصادي مع ضمان مصالح دافعي الضرائب وعامة الناس و ضمان الشفافية والمساءلة لتقليل أي هدر للأموال العامة والحد من إساءة استخدام الصلاحيات الموسعة للحكومة.

• تقرير نهاية العام

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

يُقَدِّم تقرير نهاية العام لمنظمات المجتمع المدني فرصةً جيدةً لتقييم أداء الحكومة وفق خططها الأصلية أو ميزانيتها. وكلّما كانت البيانات التي توفرها القطاعات الوزارية حول مكامن القوة والضعف في الأداء أكثر تفصيلاً كان لمنظمات المجتمع المدني فرصةً أكبر في استثمار تقرير نهاية العام لفتح أبواب النقاش حول التغييرات المطلوبة لتعزيز الأداء، وبصورة مماثلة يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام نتائج تقرير نهاية العام لتوفير أساس للمناقشات حول الإصلاحات التي قد تكون مطلوبة في تنفيذ البرامج في موازنة العام الحالي، وكتجربة يُستفاد منها أثناء إعداد مدخلاتهم في بيان ما قبل الموازنة الذي سيحدّد شروط سياسات الموازنة وسياسات البرامج لسنوات الموازات المقبلة.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

هناك العديد من الأسباب التي تجعل النفقات الحكومية الفعلية تنحرف عن الموازنة التي أُقِرَّت من قبل الهيئة التشريعية، ومنها الفساد، والمحاسبة الإبداعية، ومخالفات المشتريات، وسوء أنظمة الإدارة المالية التي تضعف جودة الإنفاق في الموازنة وقدرة الحكومة على إدارة تدفُّق الأموال، كما يمكن للانحرافات أن تحدث لأسباب مشروعة: كأن يكون هناك تغيير في النظرة الاقتصادية أو حصول كارثة طبيعية في البلد ممّا يتطلّب توجيه الأموال بطريقة مغايرة لأصل التوجيه في الموازنة.

يجب على منظمات المجتمع المدني مراقبة النفقات باستمرار ففي ذلك ضمان لتحقيق الأهداف المنشودة في حال كانت المنظمة تتفق مع أهداف الموازنة، أمّا إذا لم تتفق المنظمة مع أهداف الموازنة فسيستسعى لها التأكد من أنّ الأموال العامة تنفق بطريقة فعّالة بعيداً عن الاحتيال والسرقة. توفّر تقارير نهاية العام -بهذا الخصوص- مصدراً قيماً للمعلومات حول أسباب اختلاف

المستوى الفعلي للنفقات، والإيرادات، والديون) عن المستوى المنصوص عليه في الموازنة المشرّعة (بما في ذلك التغييرات المقرّرة من قبل الهيئة التشريعية). كما يمكن أن تفسّر هذه التقارير أيضاً الاختلاف بين مؤشّرات الأداء والأهداف التي حددها الحكومة والنتيجة الفعلية المحققة.

مع تضمين المعلومات المتعلّقة بالإيرادات الفعلية المستحصلة والنفقات المصروفة في تقارير خلال العام ومراجعة منتصف العام، إلا أنّ تقرير نهاية العام يقدّم معلومات أشمل، ويغطّي العام بأكمله، وهكذا فإنّ المعلومات الواردة في تقرير نهاية العام سوف يمهد الطريق أمام المجتمع المدني نحو تقييم أداء الحكومة نسبة إلى خططها مجملًا، كما سيتيح لمنظمات المجتمع المدني استخدام المعلومات الواردة في التقرير لتكوين صورة واضحة عن أنماط الإنفاق خلال العام، فيمكن للمجتمع المدني، على سبيل المثال، تحديد ما إذا كان هناك زيادة في الإنفاق على المشتريات في الشهر الأخير من العام لأنّ وزارة المالية قد تأخرت في تحويل الأموال إلى الدوائر التنفيذية حتى نهاية العام -والذي قد يؤدّي بدوره إلى تدبّي الكفاءة والتبذير في استخدام الأموال-.

قد لا يوجد كثير من المنظمات التي تستثمر تقارير الموازنة الصادرة عن الدوائر المحلية خلال العام، إلا أنّ منظمة (مرصد مساءلة المرفق العام) (PSAM) في جنوب إفريقيا تمثّل نموذجاً ناجحاً على ذلك، فهي تقارن بين الموازنة المنشورة وخطط السياسات مع الأداء الفعلي المعلن من الدوائر الحكومية والمؤسسات الرقابية، وبهذا تتمكن (PSAM) من تقييم ما إذا كانت دوائر الحكومة قد حققت الأهداف المحددة في الموازنة أو الخطط.

تقوم منظمة (PSAM) بتحليل المعلومات المالية من مجموعة متنوعة من المصادر ك(الخطط والموازنات، وتقارير خلال العام، وتقارير نهاية العام، وتقارير التدقيق الداخلي، والتقارير السنوية الصادرة عن كل إدارة، والتقارير المنشورة من قبل هيئات الرقابة مثل مؤسسات الرقابة العامة، والتقارير الصادرة عن السلطة التشريعية).

قامت (PSAM) بتوحيد تنسيق عرض البيانات عن طريق إنشاء عدد من القوالب الجاهزة والإرشادات ممّا يساعد موظفيها (والمحللين الآخرين) في تجميع البيانات والعمل على تحليلها. إذ تحتوي الإرشادات على قائمة من الأسئلة التي تستخدمها المنظمة لبلورة تقييم أداء دائرة معينة، كما تتيح تقارير تتبع النفقات حساب النفقات المعلن عنها من قبل دائرة معينة ليتسنى مقارنة هذه النفقات مع تخصيصات الدائرة في الموازنة، وفي حال التقشّف أو الإفراط في النفقات تقوم المنظمة بتحليل المشاكل عن طريق طرح الأسئلة الآتية:

- هل كانت الدائرة تميل إلى الإفراط في الإنفاق أو التقشّف في السنوات السابقة؟ هل انخفضت نسبة الإفراط أو التقشّف خلال الأربع سنوات؟
- هل قدّمت الدائرة تفسيراً صحيحاً لنفقاتها المعلن عنها؟
- هل هناك أسباب واضحة للتقشّف أو الإفراط في الإنفاق؟ هل قدّمت الدائرة توضيحاً لفشلها في معالجة هذه الأسباب في السنة المالية قيد المراجعة؟
- ما تأثير الإفراط في الإنفاق أو التقشّف على توفير الخدمات؟
- إذا فرّطت الإدارة في الإنفاق، هل كان الإنفاق الزائد غير مصرّح به ممّا يستوجب تسديده في السنة المالية المقبلة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما تأثير ذلك على قدرة الدائرة على تحقيق أهدافها في ذلك العام؟

• تقرير التدقيق

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

يمكن أن يكون تقرير التدقيق مصدراً قيماً للمعلومات لتقييم مدى جودة أو ضعف تنفيذ الموازنة، تشير تقارير التدقيق المالي عادةً إلى التفتُّش أو الإفراط في الإنفاق في البرامج والدوائر الحكومية، وتكشف عن الاحتيال والمخالفات، وتحدّد النفقات غير المصرّح بها أو غير الحقيقية، وتسليط الضوء على نقط الضعف في ممارسات الإدارة المالية في القطاع العام. يمكن أن توفّر هذه التقارير ثروةً من المعلومات لمنظمات المجتمع المدني المهتمة في دراسة مشاكل تنفيذ الموازنة وتحليلها. غالباً ما تكون تقارير التدقيق هي المصدر الوحيد المستقل، ممّا يجعلها مصدراً مهماً للمعلومات عند المجتمع المدني لتقييم ما إذا كانت الحكومة تنفق الأموال العامة بحكمة، فقد لا يمكن الحصول على المعلومات باستقلالية من تقارير خلال العام ونصف العام ونهاية العام ذلك أنّها تُنشر من قبل الحكومات، ومن ثمّ لا يمكن التثبت من استقلاليتها.

ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

نقدّم أدناه بعض الأمثلة على مشاريع البحث والمناصرة التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني بما يتعلق ب(تقارير التدقيق).

1- الإعلان عن نتائج التدقيق: يمكن لمنظمات المجتمع المدني الإعلان عن مشاكل معينة تعرّض لذكرها تقرير التدقيق. على سبيل المثال، تعمل منظمة (PSAM) المذكورة آنفاً مع الهيئة التشريعية عن كذب لتتبع استجابة الحكومة لحالات سوء السلوك المالي والفساد المذكورة في تقارير المدقق العام، إذ سلّطت منظمة (PSAM) الضوء على وجود عدد كبير من (إخلاء المسؤولية عن التدقيق)² الصادر عن دوائر التدقيق في جنوب إفريقيا، إذ إنّها لم تتمكّن من الوصول إلى المعلومات المالية أثناء إجراء التدقيق. ذكرت (PSAM) أنّ (10-13) دائرة حكومية عامة رئيسة في الإقليم قد صدر لها إخلاء مسؤولية من التدقيق من عام 1996 إلى عام 2000.

2. التنصل عن مسؤولية التدقيق من قبل المدقق لعدم توفّر البيانات المالية من قبل الدائرة الحكومية.

مع أنّ تقرير التدقيق المقدم إلى الهيئة التشريعية في الإقليم كان يُشير إلى إصدار إخلاء المسؤولية عن التدقيق على نطاق واسع، لم تتخذ هيئة الرقابة سوى إجراءات قليلة لتصحيح المسار، لذا بدأت (PSAM) بالتحرك باتجاه نشر خطورة هذه الحالة، فأجرى موظفوها عدداً من المقابلات الإذاعية والصحفية التي أوضحوا فيها معنى إخلاء المسؤولية عن التدقيق بلغة يسيرة وغير معقدة، إذ بيّنوا أنّ إصدار إخلاء مسؤولية من التدقيق يعني أنّ الإدارة في الإقليم لن تصرّح عن (90%) من إجمالي تصرفاتها في الميزانيات المالية خلال سنوات عديدة، ونتيجة للضغط المتزايدة من وسائل الإعلام، حسنت عدد من الدوائر الكبرى عمليات إعداد التقارير المالية الخاصة بها. ونتيجة لذلك، خفضت نسبة إصدار إخلاء من المسؤولية التدقيقية في مراجعة الحسابات في المدة 2002-2003 من قبل المدقق العام للنفقات، إذ شكلت (41%) من إجمالي الموازنة الإقليمية -بتخفيض أكثر من النصف.

2- مقارنة أداء الدوائر الحكومية: يمكن لمنظمات المجتمع المدني استخدام المعلومات الواردة في تقارير التدقيق لمقارنة أداء الدوائر الحكومية، وفي هذا السياق تقوم مؤسسة (HakiElimu) البحثية في دولة تنزانيا بالإعلان عن نتائج تقارير التدقيق الصادرة عن المراقب والمدقق العام للدولة في إطار السعي إلى مراقبة تصرفات الحكومة بالمال العام، بعد أن أصبحت الآثار السلبية لضعف الأداء في تقارير التدقيق تُلقى بظلالها على المجتمعات المحلية بدلاً من المسؤولين المذنبين، فالمناطق التي تتلقّى تقييم سلبي في تقارير التدقيق تكون غير مؤهلة للحصول على تمويل لتنفيذ المشاريع ممّا يعطلّ بناء المدارس وإعادة تأهيل المراكز الصحية وغيرها من المشاريع، ممّا يضرّ حتماً بسكّان المنطقة، ولا سيّما الفقراء، مع عدم مسؤوليتهم عن المخالفات التي أدّت إلى ضعف الأداء والنتيجة السلبية في تقرير التدقيق.

تقوم مؤسسة (HakiElimu) باستحصال البيانات المتعلقة بآراء التدقيق من قبل

مؤسسة التدقيق العليا التنزانية وتستخدمتها لإنشاء جداول سهلة تصنّف فيها الدوائر الحكومية وفقاً لأدائها في تقارير التدقيق، ومن ثم يتم تقدّم هذه الجداول في منشورات بطريقة جذّابة وسهلة الفهم. تعتمد المؤسسة في إعداد التقارير أربعة مؤشرات لكل دائرة حكومية أو سلطة حكومية محلية: رأي المدقق، «الإيرادات المشكوك فيها» (الإيرادات التي لا يرضى عنها المدقق لعدم اتباع الإجراءات الصحيحة، أو عدم توفّر المعلومات الكافية عنها)، «النفقات المشكوك فيها»، ونسبة النفقات المشكوك فيها إلى نفقات الدائرة الكلية. إذ يسمح المؤشر الأخير للمنظمة بمقارنة الجهات الحكومية التي تتباين حجم موازاناتها. في السنتين الأخيرة، اخذت المنظمة تنشر تقاريرها في مؤتمر عام يُدعى فيه الصحفيين ومثلي المجتمع المدني، والجهات المانحة؛ ويُشجّع الصحفيين الحاضرين على المتابعة مع رئيس لجنة الحسابات العامة، ممّا أدّى إلى تغطية عميقة لتقارير المراجعة.

3- تقييم متابعة السلطة التشريعية: يمكن لمنظمات المجتمع المدني تتبّع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التشريعية لتنفيذ التوصيات الواردة في تقارير المراجعة. على سبيل المثال، بدأت منظمة (ACIJ) الأرجنتينية تحقيقاً في المشتريات التي تجريها الحكومة للمطار الوطني، إذ ثبتت تقرير التدقيق قصوراً كبيراً في إدارة المؤسسة، ومع ذلك، لم تتخذ الحكومة أي إجراء لتصحيح تلك المشاكل وتجاهلت التوصيات الواردة في تقارير التدقيق. طالبت (ACIJ) على إثر ذلك بالسماح لها بحضور الاجتماعات التي تنظمها اللجنة التشريعية المسؤولة عن مراجعة تقارير التدقيق (كانت هذه الاجتماعات عادة مغلقة أمام الجمهور). رفضت اللجنة طلب المنظمة وأخبرتها أيضاً أنّ اللجنة نفسها لم تجتمع لمناقشة تقارير التدقيق، في حين أنّ «سكرتير» اللجنة قد صادق على بعض الاقتراحات واستحصل توقيعات بعض أعضاء اللجنة.

أقامت (ACIJ) دعوى قانونية تطالب بأن تكون اجتماعات اللجنة التشريعية متاحة للجمهور وحصلت على حكم موافقة بذلك، ثم قامت (ACIJ) برفع دعوى ثانية للمطالبة

بالاطلاع على محاضر اجتماعات اللجنة التشريعية السابقة. ومرة أخرى أصدرت المحكمة حكماً لصالح (ACIJ) وطالبت بنشر هذه المعلومات على الجمهور. تُبيّن أنّ محاضر الاجتماعات تحتوي على عديدٍ من المخالفات، إذ احتوى (17) من أصل (65) محضراً معلومات كاذبة كسجلات حضور مزورة. ليتبيّن لمنظمة (ACIJ) أنّ أعضاء اللجنة لم يكونوا مهتمين حقاً بتحليل تقارير التدقيق أو المطالبة بإجراءات تصحيحية، وبُثَّت النتائج التي توصلت إليها المنظمة عبر وسائل مختلفة وخاصة في الصحف الوطنية، وحفزت هذه الدعاية السلبية اللجنة لعقد اجتماعاتها بانتظام -وبصورة صحيحة- لمناقشة تقارير التدقيق.

• موازنة المواطنين

❖ أهمية التقرير للمجتمع المدني؟

موازنة المواطنين هي عرض غير تقني (مفهوم للمواطنين) إمّا لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية وإمّا للموازنة المعتمدة بعد التصويت، وتوضح موازنة المواطنين للجمهور تفاصيل خطط الحكومة لزيادة الأموال العامة وآليات إنفاقها. تتخذ موازنة المواطنين عديداً من الصور لتكون في المتناول قدر الإمكان، فقد تأتي على صورة ملحق صحفي أو في البث الإذاعي أو التلفزيوني أو العروض التقديمية.

❖ ما الذي يمكن للمجتمع المدني فعله إزاء هذا التقرير؟

نظراً لأنّ التوجه نحو موازنة المواطنين هو اتجاه جديد نسبياً، فلا يوجد كثير حول كيفية استخدام المجتمع المدني لهذا التقرير. مع ذلك، هناك آليات تمكّن منظمات المجتمع المدني من الاستفادة من موازنة المواطنين:

➤ يمكن لمنظمات المجتمع المدني إعداد تقارير تحلّل موازنة المواطنين. ما مضمون موازنة المواطنين عن موازنة الدولة وأولوياتها؟ هل هناك أوجه قصور في موازنة المواطنين التي تصدرها الحكومة؟ فأوجه القصور الكبيرة جديدة بالذكر وفي حال كانت تنطوي على خطورة جدية (أي: إنَّ هناك تمييزاً جوهرياً أو أنّ المعلومات الأساسية مفقودة)، قد يكون من المفيد أن تصدر منظمات المجتمع المدني موازنة مواطنين موازية خاصة بها.

كما لا يجب على منظمات المجتمع المدني الاعتماد على دور الحكومة بالنشر الروتيني لموازنة المواطنين لضرورات الاستدامة والمساءلة.

➤ حينما تكون موازنة المواطنين التي تصدرها الحكومة ذات جودة عالية، فيمكن استخدامها للأغراض التعليمية. إذ تنظم عديد من منظمات المجتمع المدني ورش عمل عامة للاطلاع على الموازنة موضحين مصطلحاتها وسياسات الحكومة والتخصيصات، إذ يمكن لموازنة المواطنين أن تلعب دوراً هاماً في ذلك تبعاً لنوعية الجمهور المستهدف في ورش العمل.

➤ تواصلت حكومة المكسيك مع منظمة المجتمع المدني (Fundar) للحصول على اقتراحات بشأن كيفية صياغة موازنة المواطنين. أدّت سلسلة المناقشات إلى إطلاق موازنة المواطنين في المكسيك اعتماداً على البيانات الواردة في الموازنة المقررة لعام 2010.

➤ كان تحالف من منظمات المجتمع المدني في جمهورية الكونغو الديمقراطية المسمّى (ROPI) - في وقت كتابة هذا الدليل - يعقد مناقشات مفتوحة مع الحكومة بشأن صياغة موازنة المواطنين. عقد تحالف ROPI ورشة عمل مع خبراء وأعضاء في المجتمع المدني والحكومة من أجل تحديد الأساسات التي يجب أن تحتويها موازنة المواطنين، لتعدّ مسودة وتقديمها إلى الحكومة لمراجعتها لغرض المصادقة.

➤ أصدر معهد أبحاث السياسة العامة في ناميبيا موجزاً يحدّد المبادئ التوجيهية التي يمكن اتباعها لصياغة موازنة المواطنين، فضلاً عن نموذج من موازنة المواطنين، وتُشرّ الموجز على أمل أن تقوم حكومة ناميبيا بنشر موازنة للمواطنين في المستقبل.

رابط الدراسة:

<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-how-civil-society-can-use-budget-reports-for-research-and-advocacy-english.pdf>