

Distr.: General
24 January 2022
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الحادية والعشرون

4-8 نيسان/أبريل 2022

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت*

مسائل في مجال الإدارة المالية العامة والميزنة

من أجل أهداف التنمية المستدامة

الميزنة الشفافة والتشاركية من أجل أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تُحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضوا اللجنة، يوراي نيميتس وكاتارينا أوت، بالتعاون مع زملائهما الأعضاء في اللجنة ياميني أيار، ورولف ألتر، وليندا بيلمس، ورونالد مندوزا، ولمياء المبيض بساط، وسوناي بارك، وكارلوس سانتيسو، وأميناتا توريه، ونجاة زروق.



الميزنة الشفافة والتشاركية من أجل أهداف التنمية المستدامة

موجز

تندرج عمليات التمويل والميزنة الفعالة ضمن الشروط المسبقة الحيوية اللازمة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما في هذه الأوقات العصيبة التي تشهد أزمة عالمية ناجمة عن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وقد التزمت الدول الأعضاء في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية بزيادة الشفافية والمشاركة المتكافئة في عملية الميزنة. وتم الاعتراف على نطاق واسع بأهمية وفوائد شفافية الميزانية والمشاركة العامة في عمليات الميزنة، وكذلك بالعلاقة بين تلك الأهداف وعملية الميزنة واستدامة الميزانية، كما تم التطرق إلى هذه المسائل بشكل مستفيض. وتتنظر هذه الورقة في حالة الميزنة الشفافة والتشاركية في جميع أنحاء العالم، وتورد بعض الأمثلة المختارة عليها وتقتراح إجراءات حاسمة لمواصلة تعزيز تلك الممارسات، بما في ذلك في سياق "البناء من أجل المستقبل بشكل أفضل".

ولا يعرف أغلبية سكان العالم، وحتى الأشخاص ذوو أرقى المستويات التعليمية، مثل كبار السياسيين وصناع السياسات، الكثير عن أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 بشكل أعم، أو أن لديهم فكرة مبهمة عنها. وعلاوة على ذلك، عندما تكون هناك آليات متصلة بالشفافية المالية، كثيرا ما تكون منعدمة الصلة بعمليات التخطيط المتصلة بالأهداف. وإضافة إلى ذلك، ورغم التقدم المحرز على الصعيد العالمي، لا تزال شفافية النفقات الحكومية والرقابة عليها واهنة في العديد من البلدان، ويعزى ذلك إلى عوامل مختلفة، من بينها انعدام الإرادة السياسية والحوافز. وأخيرا، كثيرا ما يكون مستوى مصداقية الميزانيات التي تضعها الحكومات، أي قدرتها على بلوغ أهدافها المتعلقة بالإيرادات والنفقات دون أن تحيد عنها خلال السنة المالية، متدنيا.

ويجري حاليا تنفيذ العديد من المبادرات والمشاريع المتعلقة بالميزنة التشاركية في مختلف أنحاء العالم، ولكن على مستويات متفاوتة وبنائج ونوعية متباينة. ومع أن المؤلفات الحالية المتعلقة بالميزنة التشاركية تشير إلى مجموعة كبيرة من الفوائد المحتملة ذات الصلة، فإن آراء المؤلفين حول النتائج الحقيقية لذلك النوع من الميزنة متباينة، رغم أن معظم الخبراء يعترفون بأنها تشكل خطوة مهمة نحو زيادة الفرص المتاحة للمساهمة في عمليات الحوكمة على المستوى دون الوطني.

وتتضمن الوثائق والمبادئ التوجيهية القائمة العديد من التوصيات المتعلقة بتطوير ميزنة شفافة ومفتوحة وتشاركية؛ غير أن هذه الورقة تشير إلى أن الإرادة السياسية تمثل أحد العوامل المساعدة الرئيسية. ولذلك، ينبغي دعوة الحكومات الوطنية ودون الوطنية إلى بذل قصارى جهدها لضمان أن تكون عملية الميزنة الوطنية ودون الوطنية والمحلية شفافة ومفتوحة وتشاركية قدر الإمكان.

أولاً - معلومات أساسية

1 - تستند هذه الورقة إلى الأعمال السابقة التي قامت بها لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة فيما يتعلق بالمسائل في مجال الإدارة المالية العامة والميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. وقد ركزت اللجنة، في دورتها السابعة عشرة، على سبل حشد موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها بفعالية لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ولاحظت أن بناء قدرات الإدارة المالية العامة الكفؤة على الصعيدين الوطني والمحلي، بالإضافة إلى القدرات الرقابية الكافية، ما زال يشكل تحدياً كبيراً. وأوصت اللجنة بأمر من بينها تعميم مراعاة أهداف التنمية المستدامة في استراتيجيات التمويل الوطنية لسد الفجوة بين أولويات السياسات والإنفاق الحكومي الفعلي، ولضمان ألا يتوقف تحقيق التنمية المستدامة، في أقل البلدان نمواً، على المعونة وحدها.

2 - وفي الدورات اللاحقة، أكدت اللجنة أن الإدارة المالية السليمة تتطلب تولى المسؤولية الكاملة عن التدفقات المحلية والدولية، والحد من التدفقات المالية غير المشروعة والفساد، وتعزيز الشفافية المالية من خلال عمليات الميزنة المفتوحة والتعاونية، والميزنة التشاركية والقائمة على الأداء، وتطبيق اللامركزية المالية بما يتناسب مع القدرات والترتيبات المؤسسية دون الوطنية في البلدان. ويمكن أن يؤدي إدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزانيات الوطنية ودون الوطنية إلى التعجيل بتحقيقها، ولا سيما إذا تم تنفيذ تلك الميزانيات بفعالية. ويتعين أيضاً تكثيف الجهود المبذولة لتعزيز تمويل الحكومات المحلية وإدارة شؤونها المالية، بطرق منها بذل جهود متضافرة على الصعيد العالمي للتصدي للتحديات الشديدة المتعلقة بالميزانية والمخاطر المالية التي تواجهها الحكومات على الصعيد دون الوطني⁽¹⁾.

3 - وشددت اللجنة على أن إدارة المالية العامة على نحو شفاف وخاضع للمساءلة وتشاركي تكتسي أهمية خاصة خلال جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، نظراً إلى ما تواجهه الحكومات في جميع أنحاء العالم من انخفاض في الإيرادات وزيادة في النفقات⁽²⁾. وتواصل هذه الورقة تلك المناقشة بالبحث أكثر في مسألة الميزنة الشفافة والميزنة التشاركية، مع تقديم أمثلة محددة على كليهما. ويكتسي تعزيز الشفافية والمشاركة أهمية حاسمة لفهم مدى تأثير الجائحة على المؤسسات الوطنية، وتدارك الآثار السلبية على المدى المتوسط، وتعزيز قدرة المؤسسات الوطنية على الصمود على المدى الطويل⁽³⁾.

4 - ولعله ينبغي التذكير بأن الدول الأعضاء قد التزمت في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية بزيادة الشفافية والمشاركة المتكافئة في عملية الميزنة. وفي خطة عام 2030، اعترفت الدول الأعضاء أيضاً بالدور الأساسي الذي تضطلع به البرلمانات الوطنية من خلال سن التشريعات واعتماد الميزانيات ودورها في كفاءة المساءلة عن فعالية تنفيذ التزاماتها. وإضافة إلى ذلك، دعت الحكومات والمؤسسات العامة إلى العمل عن كثب على تنفيذ خطة عام 2030 مع السلطات الإقليمية والمحلية، والمؤسسات دون الإقليمية، والمؤسسات الدولية، والمؤسسات الأكاديمية، والمنظمات الخيرية، والهيئات التطوعية وغيرها.

(1) للاطلاع على الموجزات المتعلقة بأحدث الملاحظات والتوصيات الصادرة عن اللجنة بشأن الإدارة المالية العامة والميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، انظر E/2020/44-E/C.16/2020/8، الفصل الثالث-دال؛ و E/2021/44-E/C.16/2021/7، الفصل الثالث-باء.

(2) انظر E/C.16/2021/3.

(3) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *National Institutional Arrangements for Implementation of the Sustainable Development Goals: A Five-year Stocktaking, World Public Sector Report 2021*.

5 - وقد ذُكرت الحاجة إلى عملية ميزنة شفافة وإلى توسيع نطاق تنفيذ الميزنة التشاركية بوضوح أيضا في مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة التي وضعتها اللجنة وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2018⁽⁴⁾.

6 - وتم التطرق بشكل مستفيض إلى أهمية وفوائد شفافية الميزانية والمشاركة العامة في عمليات الميزنة، وكذلك إلى العلاقة بين أهداف التنمية المستدامة وعملية الميزنة واستدامة الميزانية⁽⁵⁾. وفي عام 2012، أحاطت الجمعية العامة علما بالمبادئ السامية المتعلقة بالشفافية المالية والمشاركة والمساءلة التي وضعتها المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة⁽⁶⁾. وفي عام 2016، أطلقت المبادرة مجموعة أخرى من المبادئ التي تركز على المشاركة العامة تحت عنوان "مبادئ المشاركة العامة في السياسات المالية". وفي عام 2018، نشرت المبادرة نسخة مفصلة أكثر عن المبادئ السامية شرحت فيها الدور الهام الذي اضطلعت به تلك المبادئ منذ عام 2012 للترويج لتعزيز الشفافية المالية على الصعيد العالمي.

7 - وفي عام 2020، نشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دليلا عن الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة بهدف تيسير هذه المناقشة وعرض حلول ونماذج ممكنة بشأن مواءمة الميزانيات المحلية مع الأهداف⁽⁷⁾. وقد وردت إشارة في الدليل إلى أن طبيعة الحلول قد تتباين وإلى أنها قد تكون قصيرة الأجل أو طويلة الأجل حسب المسار الإصلاحي الخاص بها. وبينما يمكن تطبيق بعض الأدوات بمعزل عن غيرها، فإن بعض الأدوات تحتاج إلى بذل جهود منسقة طوال الإطار الزمني لخطة عام 2030. وجرى التأكيد في الدليل على أن الميزنة الشفافة وتوسيع نطاق تطبيق الميزنة التشاركية مسألتان حاسمتان بالنسبة للعديد من الحلول.

ثانيا - الميزنة الشفافة من أجل أهداف التنمية المستدامة

8 - توجد تعاريف متنوعة لشفافية الميزانية، ولكن تفسيرها المبسط يعني توفير معلومات كاملة ودقيقة وفي أوانها ويمكن فهمها عن الميزانيات العامة وفقا لمبادئ الوضوح والموثوقية والتواتر والتقدير بالمواعيد والأهمية والانفتاح⁽⁸⁾. ويتيح توفير تلك المعلومات إمكانية المشاركة الشعبية في عمليات الميزانية ويمكن أن يؤثر على كفاءة جمع الأموال العامة وإنفاقها، وذلك بمطالب الحكومات بمزيد من المساءلة، مما يؤدي إلى التقليل من أعمال الإفساد المحتملة (انظر الفرع الثالث). ويُتوقع من الحكومات أن تنشر على الأقل وثائق

(4) انظر E/2018/44-E/C.16/2018/8، الفقرة 31.

(5) انظر، على سبيل المثال، International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*، والوثيقة متاحة على الرابط التالي: www.internationalbudget.org/open-budget-survey، و Global Initiative for Fiscal Transparency، و "Fiscal data for emergency response: guide for COVID-19" (2020)، و Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, "Sustainable Development Goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?", *Public Sector Economics*, vol. 43, No. 4 (December 2019).

(6) انظر قرار الجمعية العامة 218/67.

(7) United Nations Development Programme, "Budgeting for the Sustainable Development Goals: (7) aligning domestic budgets with the SDGs" (2020).

(8) انظر أيضا United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note on fiscal and budget transparency (2021).

الميزانية الرئيسية، مثل مقترحات الميزانية التنفيذية والميزانية المعتمدة وميزانيات المواطن وتقارير منتصف السنة وتقارير نهاية السنة. ويمكن بعد ذلك رفع مستوى هذه المعلومات الأساسية المتعلقة بشفافية الميزانية بغية تتبع الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة خلال جميع مراحل الميزانية (صياغة السلطة التنفيذية للميزانية، وموافقة السلطة التشريعية على الميزانية، وتنفيذ السلطة التنفيذية للميزانية، وممارسة الهيئات البرلمانية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الرقابة على تنفيذ الميزانية). وهذا يعني أن الأساس الذي تقوم عليه الميزنة الشفافة موجود بالفعل في معظم الحكومات.

9 - ويتطلب تعزيز الميزنة الشفافة من أجل أهداف التنمية المستدامة النظر في بعض العوامل الهامة المتصلة بالسياقات. فأولا، لا يعرف أغلبية سكان العالم، وحتى الأشخاص ذوو أرقى المستويات التعليمية، مثل كبار السياسيين وصناع السياسات، الكثير عن الأهداف وعن خطة عام 2030 بشكل أعم، أو أن لديهم فكرة مبهمة عنها⁽⁹⁾. وإضافة إلى ذلك، حتى عندما تكون هناك آليات متصلة بالشفافية المالية، كثيرا ما تكون معقدة الصلة بالعمليات المتصلة بالأهداف. وثانيا، ورغم التقدم المحرز على الصعيد العالمي، لا تزال شفافية النفقات الحكومية والرقابة عليها واهنة في العديد من البلدان⁽¹⁰⁾، بسبب عوامل مختلفة، من بينها انعدام الإرادة السياسية والحوافز⁽¹¹⁾. وثالثا، كثيرا ما يكون مستوى مصداقية الميزانيات، كما تدل على ذلك مثلا قدرة الحكومات على بلوغ الأهداف المتعلقة بالإيرادات والنفقات دون أن تحيد عن الميزانية المعتمدة خلال السنة المالية، متدنيا⁽¹²⁾.

10 - ويوجد عدد من تقييمات الشفافية المالية التي تحظى بالتقدير، مثل الدراسة الاستقصائية للميزانية المفتوحة التابعة لمبادرة شراكة الموازنة الدولية⁽¹³⁾، التي يمكن أن تحدد ما إذا كان لدى بلد ما آليات قانونية ومؤسسية تتيح لعامة الناس إمكانية الاطلاع على المعلومات المالية (الحوكمة)، والتي تستعرض كمية ونوعية مختلف أنواع المعلومات المالية التي تتيحها الحكومات لعامة الناس (التوافر). ويمكن أن تساعد تلك التقييمات على تحديد الإصلاحات التي ينبغي إدخالها لتحسين الشفافية المالية، ويمكنها أيضا أن تيسر تنسيق الدعم الخارجي للإصلاحات، ورصد وتقييم التقدم المحرز على مستوى الإصلاحات من خلال تكرار التقييمات لاحقا.

11 - ورغم قيام بعض البلدان بإدماج الأهداف الإنمائية للألفية في ميزانياتها، ووجود أمثلة قليلة على إدماج بعض البلدان أهداف التنمية المستدامة في ميزانياتها، فقد قامت بلدان أيضا (حتى على المستويات دون الوطنية) ومنظمات باستخدام الوسم في الميزانية، بغض النظر عن الأهداف، للربط بالعديد من الغايات السياسية المنشودة، مثل القضاء على الفقر، والمساواة بين الجنسين، والإجراءات المتعلقة بالمناخ،

(9) انظر Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development :Communication Network, “What people know and think about the Sustainable Development Goals: selected findings from public opinion surveys” (2017).

(10) انظر International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2019*.

(11) انظر أيضا United Nations, Committee of Experts on Public Administration strategy guidance note.

(12) انظر، على سبيل المثال، International Budget Partnership, “Addressing budget credibility”. والرؤية متاحة على الرابط التالي: <https://internationalbudget.org/issues-lab/budget-credibility>.

(13) انظر www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

مما أدى، على سبيل المثال، إلى إعداد ميزانيات مراعية للمنظور الجنساني (الميزنة الجنسانية)، أو للمنظور البيئي والمناخي (الميزنة الخضراء)، أو لمنظور الرفاه (ميزنة الرفاه).

12 - وكانت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واحدة من أهم الأطراف العالمية الداعية لتعزيز شفافية الميزانية، بتسليط الضوء على فوائدها (المساءلة والنزاهة والشمولية والثقة والجودة)، وعرض أفضل الممارسات المتصلة بها، وتوفير مجموعة شاملة من الأدوات المتعلقة بشفافية الميزانية التي تتضمن الخطوات العملية اللازمة في مجال الإدارة المالية العامة. وقد استُمدت أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الميزانية التي اختارتها المنظمة من تجارب مختلف البلدان وليس القصد منها تشكيل معيار رسمي، ولكنها تتضمن توصية بأن تقوم البلدان الراغبة في بلوغ مستويات أعلى من شفافية الميزانية بإعداد ونشر جميع التقارير الرئيسية المتعلقة بالميزانية؛ والإفصاح عن الافتراضات الاقتصادية، والنفقات الضريبية، والخصوم والأصول المالية، والالتزامات المتعلقة بالمعاشات التقاعدية، والخصوم الاحتمالية؛ وإنشاء آليات معنية بالنزاهة والرقابة والمساءلة مثل السياسات المحاسبية، والنظم والمسؤوليات، ومراجعة الحسابات، والرقابة العامة والبرلمانية⁽¹⁴⁾.

13 - وتعرّف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة على أنها "التطبيق المنهجي للأدوات والعمليات التحليلية، باعتبارها جزءاً روتينياً من عملية الميزانية، لتسليط الضوء على الدفع الذي تعطيه سياسة الميزانية لأهداف التنمية المستدامة وللمساعدة على مواصلة إرشاد السياسات المراعية لأهداف التنمية المستدامة وإعطائها الأولوية وتخصيص الموارد لها"⁽¹⁵⁾. ويبين تحليل موجز أن بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تتبع نهجاً مختلفة، إذ يربط بعضها ميزانياتها بجميع الأهداف، بينما يربط البعض الآخر ميزانياتها بعدد قليل فقط من الأهداف. ولدى تلك البلدان أيضاً مجالات تركيز مختلفة، مثل التركيز على التخطيط للميزانية وصياغتها، أو تنفيذها، أو على دورة الميزانية بأكملها. وتركز بعض البلدان على ميزانيات الحكومة المركزية، في حين تشمل بلدان أخرى المؤسسات التي تملكها الدولة والحكومات دون الوطنية وكيانات الضمان الاجتماعي⁽¹⁶⁾. وكولومبيا واحدة من بلدان منظمة التعاون والتنمية التي اعتمدت الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، وهي تقوم، على سبيل المثال، بمواءمة خطتها الإنمائية الوطنية والمشاريع الاستثمارية العامة فيها مع جميع الأهداف السبعة عشر، أما في المكسيك فقد أدى الوسم المتصل بالأهداف إلى ربط ما يناهز ثلث برامج الميزانية بالهدف 16 المتعلق بالسلام والعدل والمؤسسات القوية.

14 - وفي الآونة الأخيرة، أجرت المفوضية الأوروبية، من جهتها، تحليلاً لمعرفة إذا ما كان الاتحاد الأوروبي بصدده إحرار تقدم كافٍ نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة وإذا ما كان تنفيذ ميزانية الاتحاد الأوروبي على مستوى الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه يساهم بفعالية في تحقيق غايات خطة عام 2030. وخلص التقرير الذي أعدته إلى أنه قبل تسع سنوات فقط على الموعد المحدد لبلوغ الأهداف، لم يكن

(14) انظر "Budget transparency"، OECD، الوثيقة متاحة على الرابط التالي: www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm

(15) OECD, *Sustainable Development Goal Budgeting Case Studies and an Emerging Framework for Implementation* (يصدر قريباً).

(16) انظر Scherie Nicol and Natalia Salazar, "Budgeting for Sustainable Development Goals and other high-level priorities" (2021).

أي بلد أوروبي يسير على المسار الصحيح نحو تحقيق جميع الأهداف. ولذلك، أصدرت المفوضية الأوروبية مبادئ توجيهية تركز على إدماج أهداف التنمية المستدامة في جميع سياسات المفوضية واستراتيجياتها. وتهدف ميزانية الاتحاد الأوروبي الطويلة الأجل للفترة 2021-2027 وأداة التعافي التي تُعرف باسم "الجيل القادم للاتحاد الأوروبي" إلى تخصيص حد أدنى من النفقات لا يقل عن 30 في المائة للأهداف الخضراء.

15 - كما شرعت المفوضية في القيام بعمل استكشافي بشأن وضع نظام لتتبع النفقات من خلال هيكل أهداف التنمية المستدامة. إلا أنه في الوقت الحاضر، توجد فقط لمحات عامة وصفية عن مساهمة برامج الإنفاق في تقارير ووثائق متفرقة. ونظرا إلى تنفيذ حوالي 75 في المائة من ميزانية الاتحاد الأوروبي في إطار إدارة مشتركة مع الدول الأعضاء، سيكون من المهم وضع إطار وطني قوي للرصد والأداء من أجل استخدام تلك المبالغ المالية بفعالية. ويمكن لأي حكومة أن تحسن كذلك اتساق السياسات وترفع مستوى المساءلة بربط استخدام ميزانيتها بهذا الإطار. ويمكن للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بعد ذلك تقييم أي تقدم نحو تحقيق الأهداف ضمن هذا الإطار، على سبيل المثال، لزيادة ضمان فعالية تنفيذ الميزانية. غير أن معظم الدول الأعضاء لم تشرع إلا مؤخرا في إدماج الأهداف في عملياتها المتعلقة بميزانياتها الوطنية وذلك على شكل قياس التقدم المحرز نحو تحقيق غايات معينة باستخدام المؤشرات⁽¹⁷⁾.

16 - وفي غانا، تعد وزارة المالية بانتظام تقارير سنوية عن الميزانية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، لتقييم وتحديد الثغرات في التمويل التي تعرقل تنفيذ الأهداف من أجل إنشاء آليات التمويل اللازمة لتمويل وتنفيذ الأهداف المتوقعة ومساعدة الحكومة على تتبع تمويل الأهداف. وقد تمت مواءمة الميزانية الوطنية لغانا مع غايات أهداف التنمية المستدامة ومع خطتها الإنمائية المتوسطة الأجل. وأعدت وزارة المالية أيضا دليلا بشأن الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة لتتبع مخصصات الميزانية والنفقات المرصودة للأهداف والغايات، بما في ذلك مجموع النفقات مصنفة حسب الأهداف والمناطق والوزارات والإدارات والوكالات.

17 - وفي غانا، يتيح تتبع النفقات من منظور تحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة، المرتبطة بأولويات التنمية الوطنية، لجميع الجهات المعنية إمكانية تحليل مدى التقدم المحرز على مستوى مختلف الأهداف والمقاييس مع مرور الوقت، مما يسمح بوضع إطار لتوقع حجم بقية المبالغ التي سيتعين توفيرها لتحقيق الأهداف بحلول المواعيد المحددة. ويضيف هذا الإطار الشفافية على النفقات المتصلة بالأهداف ويمكن القطاع الخاص والشركاء في التنمية ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الاجتماعية من اتخاذ قرارات تمويل مستنيرة بغية تحقيق الأهداف. ويتيح الإصدار السنوي لتقرير البلد عن الميزانية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة منبرا لإبلاغ الجهات المعنية وتلقي تعليقاتها⁽¹⁸⁾.

18 - ورغم اختلاف النهج التي تتبعها البلدان إزاء الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، يشدد التحليل على عوامل مساعدة مشتركة تتمثل في الالتزام السياسي بخطة عام 2030، والقيادة القوية التي تمارسها الوزارات المختصة، وعملية تخطيط متينة مرتبطة بالميزانية، ونظام سليم للإدارة المالية العامة،

(17) انظر European Parliament, "Budgetary control of the Sustainable Development Goals in the EU budget" (2021) والوثيقة متاحة على الرابط التالي: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696914/IPOL_BRI\(2021\)696914_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696914/IPOL_BRI(2021)696914_EN.pdf).

(18) انظر غانا، وزارة المالية، "Launch and presentation of the 2020 SDGs budget report"، نشرة صحفية، 27 أيار/مايو 2021. والوثيقة متاحة على الرابط التالي: <https://mofep.gov.gh/press-release/2021-05-28/launch-and-presentation-of-the-2020-sdgs-budget-report>.

والتسيق بين مختلف المستويات الحكومية، وتوافر ونشر البيانات ذات الصلة لقياس التقدم المحرز. وفي الختام، يتضح مجدداً أن شفافية الميزانية هي الأساس.

وسم العمل المناخي في الميزانية

19 - قد تكون عملية تحديد وقياس ورصد النفقات العامة المتصلة بالعمل المناخي (الهدف 13) مفيدة أيضاً لعملية الميزنة المتصلة بأهداف التنمية المستدامة الأخرى. وتم تطبيق وسم العمل المناخي في الميزانية في العديد من البلدان، مثل أيرلندا وفرنسا وكمبوديا ونيبال، وذلك حسب الاحتياجات الخاصة بها وأولوياتها السياسية وممارساتها المتصلة بالميزانية وترتيباتها المؤسسية. وكثيراً ما كان هذا النهج يحظى بدعم وكالات الأمم المتحدة، ومن بينها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والبنك الدولي.

20 - وعادة ما تقوم البلدان بتحديد وتقدير النفقات ذات الصلة، وبإسناد الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالوسم إلى المؤسسات، وبوضع ترتيبات لمراقبة الجودة، وبإدماج جميع تلك العناصر في عمليات الميزانية الخاصة بها. وقد لوحظت فوائد عديدة، مثل زيادة الوعي بمسألة تغير المناخ في الوكالات المالية المركزية والوكالات التنفيذية، والتعريف بالالتزامات الحكومية بشكل أفضل، وتعزيز الشفافية والمساءلة، والمساعدة على حشد التمويل من مصادر خارجية.

21 - وشملت التحديات الرئيسية التي تمت مواجهتها أوجه قصور نظم الميزانية؛ والصعوبات المتصلة بمواءمة السياسات، والكفاءة والفعالية؛ وصعوبة التركيز ليس فقط على النفقات، وإنما أيضاً على جانب الإيرادات من الميزانية؛ وأخيراً وليس آخراً، إلقاء عبء كبير على عاتق المسؤولين عن الميزانية. إلا أنه قد تم استخلاص العديد من الدروس التي قد تكون مفيدة للوسم المتصل بأهداف التنمية المستدامة، مثل أهمية تحديد أهداف المبادرات السياسية والتفكير في بدائل، وتحديد نطاق السياسة المتعلقة بمنهجية الوسم، وإشراك الجهات المؤسسية الرئيسية في التصميم والتنفيذ، وضمان مشاركة الوكالات التنفيذية، وتحديد الأنشطة والنفقات التي يكون لها أثر سلبي، وترسيخ الوسم في الميزانية طوال دورة الميزانية، أي خلال جميع مراحل الميزانية.

22 - وقد أجرت مجموعة البنك الدولي مؤخراً تحليلاً مفصلاً لتجارب وسم العمل المناخي في الميزانية في 19 بلداً، وقد تضمن هذا التحليل عدداً من الدروس القيمة المتعلقة بالتصميم والتنفيذ، بما في ذلك فيما يتعلق بتبادل المعلومات عن مخصصات الميزانية المرصودة للعمل المناخي. وتُعتبر بنغلاديش مثالا جيداً على بلد ترك فيه الوسم في الميزانية أثراً على شفافية الميزانية. وتجدر الإشارة إلى أن الوكالات الحكومية في هذا البلد مطالبة بأن تشرح كيف تعالج مشاريعها وبرامجها تغير المناخ أو تساهم في مكافحته، كما تُعد وزارة المالية فيها رموزاً موسومة مسبقاً محددة لوضع وسم مناخي تلقائياً عند إدخال بيانات الميزانية. وتعد الوزارة تقارير متصلة بتنفيذ الميزانية عن المشاريع والبرامج المناخية تتضمن معلومات عن المخصصات والمخصصات المنقحة والنفقات الفعلية (إجمالاً، ومصنفة حسب الوزارة والبرنامج والمجال المواضيعي)⁽¹⁹⁾.

World Bank Group, “Climate change budget tagging: a review of international experience” (19) (February 2021).

ثالثاً - التجارب المتصلة بالميزنة التشاركية من أجل أهداف التنمية المستدامة

23 - يشمل مبدأ الشمولية المبدأ الفرعي المتصل بالمشاركة⁽²⁰⁾، وتكمن إحدى الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق ذلك في الميزنة التشاركية⁽²¹⁾. وترتبط الميزنة التشاركية بمبدأ تعزيز الشمولية من خلال المشاركة، مع القيام في نفس الوقت بتيسير وضع سياسات سليمة والمساهمة في تعزيز فعالية المؤسسات، فضلاً عن تحسين أدائها الديمقراطية وتماسك المجتمعات المحلية.

24 - والميزنة التشاركية مفهوم مبتكر برز للوجود في بورتو أليغري، البرازيل، في نهاية الثمانينيات. وقد اعتُبرت هذه المدينة من بين الأمثلة الأولى على التحول من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية المباشرة. ورأت هذه المدينة في الميزنة التشاركية تجسيدا للديمقراطية الراديكالية، وهي ممارسة سُمح فيها لسكان الأحياء الفقيرة، الذين كانوا مهمشين حتى ذلك الحين، بالتفاعل مع البلدية بشأن كيفية تخصيص جزء من الميزانية. وتحولت الميزنة التشاركية إلى أداة شائعة، انتشر استخدامها على نطاق واسع، وأصبحت ممارسة يتبعها العديد من المدن في جميع المناطق في العالم.

25 - وتشير الكتب والمقالات والتقييمات الأخرى الصادرة المتعلقة بالميزنة التشاركية إلى مجموعة كبيرة من الفوائد التي يمكن جنيها من تطبيقها، مثل تحسين شفافية النفقات العامة، وتعزيز المساءلة (مسألة الحكومة والسياسيين)، وتخصيص الموارد على نحو أكثر كفاءة⁽²²⁾. وتشجع الميزنة التشاركية المشاركة الديمقراطية، وضمان أن يكون للسكان رأي في القرارات التي تؤثر عليهم، ويقال إنها قادرة على إنشاء مجتمع مدني أقوى وعلى زيادة المسؤولية المدنية إلى جانب القيام بدور أداة للابتكار الاجتماعي. وتؤكد بعض المؤلفات أن المشاركين يصبحون أكثر دراية بالأمر، وأكثر دعماً للسياسات العامة، وأكثر حماساً للتفاعل مع الحكومات المحلية وللمشاركة بنشاط في الحياة المدنية والاجتماعية في مجتمعاتهم المحلية، وأنه من المرجح أن تزداد ثقتهم في الحكومة من خلال تأكيد شرعية اتخاذ القرارات البلدية والقرارات المتصلة بالاستثمارات. فهم "يتعلمون" كيف يصبحون مواطنين فاعلين من خلال مشاركتهم في "مدارس الديمقراطية".

26 - ولكن تطلباً تحديات عندما تُتخذ جميع القرارات المتعلقة بالميزنة التشاركية على المستوى المحلي، حيث يعتمد تطبيقها ونجاحها كثيراً على الإرادة السياسية للسياسيين المحليين الذي يتخذون قرارات بشأن إطلاق العمليات ذات الصلة، وكذلك على الموارد المتاحة. وبصفة خاصة، عندما تدفع عوامل خارجية على تطبيق الميزنة التشاركية، قد يروج بعض المسؤولين الحكوميين المحليين للميزنة التشاركية ويقومون في الوقت نفسه بعرقلة العمليات المتصلة بها، على سبيل المثال، بتخصيص مبلغ صغير جداً من الميزانية على مضض في إطار تجريبي لمرة واحدة. وكذلك في بعض الأحيان، لا يُسمح للسكان إلا باقتراح مشاريع في مجالات محددة سلفاً من مجالات السياسات العامة التي لا تكاد تجري بشأنها أي مداولات، وبعد ذلك يقرر السياسيون المنتخبون ما إذا كانوا سينفقون الأموال على المقترحات الفائزة أم لا. وفي تلك الظروف قد

(20) انظر مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة (التي تكون الدولة فعالة، ينبغي أن تشارك جميع الجماعات السياسية الهامة مشاركة نشطة في المسائل التي تمسها مباشرة وأن تتاح لها الفرصة للتأثير في السياسات).

(21) انظر على سبيل المثال: Michiel De Vries, Juraj Nemec and David Špaček, *International Trends in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices* (2021).

(22) انظر على سبيل المثال: Yves Cabannes, "Participatory budgeting: a powerful and expanding contribution to the achievement of SDGs and primarily SDG 16.7" (2019) والوثيقة متاحة على الرابط التالي:

www.gold.uclg.org/sites/default/files/02_policy_series-v3.pdf

لا يشارك إلا عدد قليل فقط من السكان، وهناك احتمال أن يشعر العديد منهم بخيبة أمل من محدودية النتائج. وقد يزعم منتقدو الميزنة التشاركية آنذاك أن ما حدث مؤشر على عدم فعاليتها ويشجعون على العودة إلى الأساليب التقليدية أكثر والحصريّة لإدارة عمليات الميزانية. كما أن الافتقار للدعم الفعلي من جانب واضعي السياسات في مثل تلك الحالات قد يؤدي إلى تقليص إلى حد كبير من أثر الميزنة التشاركية على استجابة الحكومة، وهو أمر يسعى دعاة الميزنة التشاركية إلى تعزيزه.

27 - ويمكن تطبيق الميزنة التشاركية على مستوى المجتمع المحلي أو القضاء أو المدينة أو المنطقة؛ ويمكن أن تعنى بقضايا مواضيعية أو تتناول أولويات خاصة بسياقات محددة (مثل النقل أو السكن أو التعليم)؛ أو، في حالات نادرة، يمكن تطبيقها لتخصيص موارد لفئات اجتماعية محددة، عادة ما تكون الأكثر ضعفاً واستبعاداً، مثل الفقراء والنساء والشباب والمسنين.

أمثلة على الميزنة التشاركية في آسيا والمحيط الهادئ

28 - استُحدث برنامج ميزنة تشاركية غير ملزم قانوناً في جمهورية كوريا لأول مرة في عام 2003 في قضاء بوك - غو من منطقة غوانغجو. وتطور هذا البرنامج الطوعي إلى نظام إلزامي قانوناً في آذار/مارس 2011، وهكذا أصبحت جمهورية كوريا البلد الأول والوحيد الذي اعتمدت فيه جميع الحكومات المحلية نظم ميزنة تشاركية. بيد أنه مراعاةً للاختلافات المحلية من حيث الميزنة، تُركت مهمة التصميم المفصل للميزنة التشاركية للسلطات المحلية.

29 - وفي عام 2018، اتسع نطاق الميزنة التشاركية المتعلقة بالميزانيات المحلية لتصل إلى المستوى الوطني مما سمح للمواطنين بالمشاركة في عملية تخصيص ميزانية الحكومة المركزية التي أُطلق عليها اسم "ميزانيتي". ويمكن إشراك المواطنين في الميزنة التشاركية الوطنية من خلال القنوات الأربع التالية: (أ) باقتراح مشاريع أو المشاركة في المناقشات المتعلقة باختيار المشاريع؛ (ب) وبالمشاركة في المناقشات المتعلقة بوضع المشاريع؛ (ج) وبالانضمام إلى عضوية مجموعة المواطنين المشاركين في الميزانية لاستعراض المشاريع ومناقشتها والتصويت عليها؛ (د) وبالمشاركة في رصد الميزانية. وتتألف المجموعة من 300 فرد يمثلون مجموعات متنوعة، بما في ذلك الفئات الضعيفة، مقسّمة حسب المناطق ونوع الجنس والعمر والدخل. وتسري الميزنة التشاركية الوطنية على جميع القطاعات، بما في ذلك قطاعات التعليم والرعاية الاجتماعية والثقافة، باستثناء الحالات المتصلة بمشاريع محلية محددة، مثل مشاريع إنشاء الطرق والسدود والمكتبات المحلية.

30 - وفي عام 2021، أصبح مبلغ يناهز 298,5 تريليون وون كوري من الميزانية الوطنية يُدار ويراقب في إطار الميزنة التشاركية الوطنية، في حين كان مبلغ قدره 1,5 تريليون وون كوري يُدار في إطار الميزنة التشاركية المحلية. وكانت المجالات الرئيسية لمخصصات الميزانية هي النظام العام والأمن، والرعاية الاجتماعية، والثقافة والسياحة، وتطوير الأراضي والتنمية المحلية، والنقل.

31 - وبالنسبة لموظفي القطاع العام، تكمن أبرز ميزة للميزنة التشاركية في زيادة ثقة المواطنين في الحكومات المحلية والوطنية، وتليها ثقة موظفي الخدمة المدنية في المواطنين والشفافية الإدارية. بينما شملت التحديات المذكورة كون مشاركة المواطنين دون مستوى التوقعات، واحتمال ازدياد عبء المهام التي يقوم بها موظفو القطاع العام، وأن تخدم مقترحات المواطنين مصالح محددة بدلاً من المجتمع ككل، والمسائل المتعلقة بشفافية المواطنين المشاركين، ومحدودية قبول السلطات العامة بالميزنة التشاركية باعتبارها قناة للمشاركة.

32 - وعملية الميزنة التشاركية في جمهورية كوريا ماثلة لتلك التي تجري في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يمكن للمواطنين على المستوى المحلي اقتراح المشاريع اللازمة والمشاركة في عملية صنع القرار. ولهذا، يمكن القول إن الميزنة التشاركية تعزز شفافية عمليات تخصيص اعتمادات الميزانية وتقوي المساءلة الديمقراطية.

33 - وفي الفلبين، أُطلقت مبادرة الميزنة من أسفل إلى أعلى بعد عام 2010 في إطار جهود أشمل تبذلها الحكومة لجعل عملية الميزانية أكثر شفافية، ولإشراك المواطنين بفعالية أكبر في عملية الميزانية، ولا سيما على مستوى الحكومات المحلية. غير أن بيئة الميزنة التشاركية قد تغيرت بشكل كبير منذ عام 2016. ففي حين استمرت بعض جهود الإصلاح المتصلة بالميزنة، توقف تنفيذ إصلاحات أخرى. وقد أشارت بعض الجهات الفاعلة إلى أن النخبوية والفساد كانا من بين التحديات الرئيسية الماثلة أمام الميزنة التشاركية⁽²³⁾. وأخيرا، ازدادت صعوبة الأعمال المتصلة بالميزانية خلال جائحة كوفيد-19 بسبب كثرة القيود المفروضة على التنقل، ونقل العديد من الأنشطة إلى المنصات الإلكترونية، التي أصبحت تشكل منابر موسعة للتفاعل المدني.

34 - وتختلف الميزنة من أسفل إلى أعلى في الفلبين اختلافا طفيفا عن النموذجين المتبعين في الولايات المتحدة أو في جمهورية كوريا. ففي الفلبين، تضم جمعيات المجتمع المدني أعضاء مختارين يقومون باستعراض وتحليل البيانات الاجتماعية والاقتصادية ويختارون المشاريع ذات الأولوية التي سيوصى بها فريق العمل المحلي المعني بالحد من الفقر. ويحدد هذا الفريق بدوره المشاريع التي سيتعين تنفيذها. وفي المرحلة النهائية، يتم تنفيذ المشاريع من خلال التنسيق بين المكاتب الإقليمية و/أو على مستوى المقاطعات التابعة للوكالات المشاركة والسلطات الحكومية المحلية الشريكة.

35 - وفي الفلبين، كشفت التقييمات الأولية للميزنة التشاركية عن تحقيق نتائج متباينة، لأن الحصول على المعلومات (مثلا من خلال تدابير الشفافية) لا يؤدي بالضرورة إلى (زيادة) الفعالية. ولا يمكن بالضرورة تعزيز استجابة الدولة ومختلف وكالاتها إذا أحرز تقدم على مستوى تدابير الشفافية، لا سيما عندما يكون هناك نقص في بناء القدرات اللازمة لاتخاذ إجراءات عاجلة وتلبية دعوات المواطنين إلى اتخاذ إجراءات.

36 - ورغم هذه التحديات، من الواضح أن البلد يولي أهمية للميزنة التشاركية، لا سيما نظرا إلى ارتفاع هامش المرونة الممنوح للسلطة التنفيذية، ولا سيما في الوقت الحالي من حيث إمكانية استخدام حزم مالية كبيرة معدة لمواجهة الآثار الاقتصادية للجائحة. وستتبع تحقيق توازن أكبر من أجل تعزيز الحوكمة في الأعمال المتصلة بالميزانية وزيادة مشاركة المواطنين في القرارات المتصلة بالميزانية التي ينبغي أن تدعمها إمكانات أقوى توفرها الدولة ومؤسساتها لتطبيق الميزنة التشاركية.

37 - وفي الهند، توجد آلية فريدة للمشاركة والمساءلة بقيادة المواطنين في مجال الميزنة الفعالة، يُطلق عليها اسم "المراجعة الاجتماعية للحسابات". وتُشرك تلك الآلية مواطنين يقومون بدور "مراجعي الحسابات"، حيث يقومون بتتبع النفقات الحكومية، وبالتحقق من صحة المطالبات المتعلقة بالنفقات على ضوء الحقائق على أرض الواقع، والمطالبة مباشرة بمساءلة الموظفين العموميين من خلال إنشاء منصة عامة يُطلق عليها اسم "Jansunwai" أو الجلسة العلنية. ويمكن وصف المراجعة الاجتماعية للحسابات بأنها أداة مراقبة عامة

Aimee Franklin and Carol Ebdon, "Participatory budgeting in the Philippines", *Chinese Public Administration Review*, vol. 11, No. 1 (June 2020)

مستمرة تجمع بين أنشطة المشاركة والرصد التي يقوم بها السكان ومتطلبات مراجعة الحسابات. وتشكل المراجعات الاجتماعية للحسابات جزءاً من تقليد استباقي متصل بمشاركة المواطنين في رصد الميزانية، وقد برزت بوصفها منبراً هاماً للحكومة التشاركية. ولعل أصولها تعود إلى قانون الحق في الحصول على المعلومات الذي سنه البلد بهدف الجمع بين متطلبات الشفافية والمساءلة وليشكل وسيلة يمكن للمواطنين استخدامها لإعمال حقهم في الحصول على المعلومات. ومنذ عام 2006، وبعد جهود تعبئة واسعة النطاق قام بها المجتمع المدني، أُدرجت المراجعات الاجتماعية للحسابات في النهج الرسمي الذي تقوده الحكومة الهادف إلى تعزيز المشاركة في تقديم الخدمات العامة في الهند. واليوم، أنشأ عدد من الحكومات دون الوطنية "خلايا معنية بالمراجعات الاجتماعية للحسابات" تم تكليفها بدعم عملية تعبئة المواطنين من أجل "مراجعة" الإجراءات الحكومية. وإضافة إلى ذلك، لا تزال منظمات المجتمع المدني في طليعة الجهات التي تعزز عملية المراجعات الاجتماعية للحسابات التي تخضع لها مجموعة واسعة من نقات القطاع الاجتماعي. وقد وثقت عدة دراسات تجريبية قوة وفعالية المراجعات الاجتماعية للحسابات، وخاصة تلك التي يقودها المجتمع المدني، في تمكين المواطنين وتعزيز المساءلة. وقد أصبحت تلك المراجعات اليوم أداة معترفاً بها عالمياً لرصد الميزانية التشاركية وتعزيز المساءلة.

38 - أما في أوروبا، ورغم تطبيق الميزنة التشاركية في بعض البلدان، فهي لا تزال غير بارزة أو واسعة الانتشار في بلدان أخرى، حتى في بعض البلدان الأكثر تقدماً.

أوروبا الشرقية

39 - في بولندا، تعتبر الميزنة التشاركية إلزامية بالنسبة لفئات معينة من البلديات. وفي جميع البلدان الأخرى في هذه المنطقة، لا تُطبّق الميزنة التشاركية على نطاق واسع، بل يهيمن الشكل القائم على المشاريع، وعادة ما تُخصّص لها مبالغ ضئيلة فقط من الميزانيات المحلية. وهناك تباين كبير في الآراء حول النتائج الحقيقية للميزنة التشاركية في هذه المنطقة، ولكنها تحظى بالتقدير على الأقل باعتبارها خطوة نحو تطوير الديمقراطية المحلية. ومن المثير للاهتمام أن السياسيين المحليين كثيراً ما يروجون للميزنة التشاركية من أجل تلميع صورتهم السياسية.

40 - ويجري تطبيق الميزنة التشاركية القائمة على المشاريع في بيلاروس منذ أيلول/سبتمبر 2006. ويعتمد هذا النموذج للميزنة التشاركية على موارد خارجة عن الميزانية، تتضمن موارد تقدمها منظمات ومؤسسات أوروبية بشرط الاشتراك في تمويل منظمات محلية من مصادر مالية داخلية. وتُستخدَم الموارد الخارجة عن الميزانية على أساس تنافسي لتمويل مبادرات المواطنين في مجال التنمية المحلية من خلال مشاركتهم مباشرة في عملية الميزنة. واعتُبرت نتائج تطبيق الميزنة التشاركية في بيلاروس إيجابية للغاية، فهي تساعد على تحييد الفساد، وتوفير أدق وصف لاحتياجات السكان من الخدمات العامة، وتساهم في تطوير التعاون اللامركزي وتعميقه، وتحسن كفاءة استخدام الموارد العامة (الموارد الخارجة عن الميزانية)، وتطوّر مهارات ومعارف المواطنين في مجال المالية العامة، والميزنة، والرقابة المالية.

41 - وفي الاتحاد الروسي، يُستخدم مصطلح ميزنة "المبادرات" بدلاً من الميزنة التشاركية. ويعود تاريخ ميزنة المبادرات القائمة على المشاريع في البلد إلى ما قبل 15 عاماً. وقد بدأت في عام 2007 مع إطلاق البنك الدولي لمشروع برنامج دعم المبادرات المحلية في أحد أقاليم الاتحاد الروسي (إقليم ستافروبول)، وحصلت على دعم فعلي من وزارة المالية في البلد. وسمحت مشاركة المواطنين في إطلاق وتنفيذ مشاريع

الميزنة التشاركية بزيادة شفافية إدارة الميزانية وعززت فعالية توزيع مخصصات الميزانية. وفي كثير من الأحيان، لوحظت الآثار الاجتماعية الهامة التالية: إشراك المواطنين في عملية إدارة الميزانية؛ وارتفاع مستويات الثقة في الحكومة؛ وتعزيز مشاركة المواطنين في حياة وتنمية المنطقة، مما أدى إلى تحسين فهم المواطنين للمسائل المتعلقة بتخصيص اعتمادات الميزانية.

بلدان أوروبا الغربية وبلدان أخرى

42 - كانت انطلاقة الميزنة التشاركية متأخرة في الولايات المتحدة، حيث أطلقت في مدينة نيويورك بعد عقدين من ظهورها لأول مرة في بورتو أليغري. إلا أنه منذ عام 2011، سرعان ما أصبحت الميزنة التشاركية تمثل عنصراً مهماً بالنسبة للعديد من الحكومات دون الوطنية (بما في ذلك المدن والمقاطعات والولايات القضائية القبلية والمناطق السكنية والتعليمية)، وتستخدمها الآن، بشكل متفاوت، مئات الحكومات المحلية. وقد أنفق حتى الآن أكثر من 300 مليون دولار على مشاريع متصلة بها أطلقتها مختلف الحكومات المحلية⁽²⁴⁾. وتُبدل أكبر جهود متصلة بالميزنة التشاركية (من حيث قيمتها بالدولار) في شيكاغو ومدينة نيويورك وسياتل، ولكن قد أطلقت بعض المدن الصغيرة، مثل كامبريدج بولاية ماساتشوستس، وجراند رابيدز، وميشيغان، وأوكلاهوما بولاية كاليفورنيا، برامج كبيرة متصلة بالميزنة التشاركية نسبةً إلى ميزانياتها. ومن المرجح أن يتسارع نسق هذا الاتجاه منذ أن وافق الكونغرس على تخصيص مبلغ قدره 350 مليون دولار من المساعدات لحكومات الولايات والحكومات المحلية في إطار قانون خطة الإنقاذ الأمريكية في آذار/مارس 2021، حيث خصصت بعض الحكومات المحلية جزءاً من المبالغ الممنوحة في إطار ذلك القانون لإطلاق مشاريع ميزنة تشاركية تركز على المجتمعات المحلية.

43 - ويتباين تنفيذ الميزنة التشاركية حسب الظروف والأولويات المحلية، ولكن هناك أربعة عناصر مشتركة بين معظم المواقع في الولايات المتحدة. ففي البداية، تخصص الولايات القضائية المحلية جزءاً من ميزانيتها الرأسمالية لعملية الميزنة التشاركية؛ وعادة ما تبدأ بتخصيص مبلغ صغير يزداد تدريجياً مع تأصل العملية وجذبها أعداداً أكبر من المشاركين والناخبين. وخلال مرحلة "تصميم العملية"، تضع اللجان التوجيهية التي يقودها سكان المنطقة معايير لعملية الميزنة التشاركية المحلية تدور حول مسائل رئيسية مثل من يحق له التصويت. وفي العديد من المدن، يُدعى جميع السكان إلى المشاركة والتصويت، بغض النظر عن جنسيتهم أو حالة تسجيلهم كناخبين أو أعمارهم، مما يجعل هذه العملية مختلفة تماماً عن عملية التصويت العادية. ويحق التصويت للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة، وكذلك لغير المواطنين، والمقيمين مؤقتاً (مثل طلاب الجامعات) وغير المسجلين للتصويت في الانتخابات العادية.

44 - ويساهم السكان بأفكار خام في مرحلة "توليد الأفكار". وخلال مرحلة "تطوير المقترحات"، تعمل الأفرقة التي تضم سكان المنطقة مع المسؤولين في المدينة لتطوير بعض هذه الأفكار إلى مقترحات مكتملة مع إعداد تقديرات لتكاليفها. ويتسع نطاق هذه العملية بفضل جهود التواصل التي تبذلها الأفرقة المعنية بالميزنة التشاركية لاجتذاب المزيد من المشاركين. وفي نهاية المطاف، يتم التصويت على مجموعة فرعية من الأفكار، وتنفذ الحكومة المحلية الأفكار الفائزة بشرط ألا تتجاوز قيمتها حداً معيناً من الميزانية. وفي السنوات الماضية، شملت مشاريع الميزنة التشاركية النهائية مجموعة واسعة من المواضيع، التي تراوحت بين إصلاح حدائق ألعاب للأطفال ودورات المياه العامة. ومن المرجح أن يؤدي الضخ التمويلي الأخير في إطار

قانون خطة الإنقاذ الأمريكية إلى زيادة التركيز على البنية التحتية، مثل نظم تصريف مياه الأمطار والتغطية بالنطاق العريض والإسكان.

45 - وعموماً، كانت معظم آراء مواطني الولايات المتحدة بشأن الميزنة التشاركية إيجابية، حيث أعرب أكثر من 54 في المائة منهم عن رغبتهم في أن تطبق حكوماتهم المحلية الميزنة التشاركية. كما أن المسؤولين المحليين متحمسون أيضاً لاستخدام الميزنة التشاركية من أجل تعزيز المشاركة المدنية، وتظهر أبحاث حديثة من مدينة نيويورك أن التفاعل من خلال الميزنة التشاركية زاد من احتمال تصويت السكان بنسبة 8,4 نقطة مئوية في المتوسط. ومع ذلك، يكمن العائق الرئيسي الذي تواجهه العديد من الحكومات المحلية أمام استحداث الميزنة التشاركية أو توسيع نطاق البرامج الموجودة من قبل في نقص القدرات والموارد اللازمة لإدارة العمليات ذات الصلة بفعالية. وقد يؤدي ذلك إلى إبطاء معدل نموها خلال العقد المقبل.

46 - وفي البرتغال، التي كثيراً ما تُذكر كمثال على أفضل الممارسات، كان للميزنة التشاركية تاريخ راسخ بشكل خاص. ومنذ مطلع القرن الحادي والعشرين، نجح عدد كبير من البلديات في الاستفادة من الميزنة التشاركية باعتبارها آلية لتحفيز المواطنين على المشاركة في صنع القرار على الصعيد المحلي، وفي وقت لاحق، تم تطبيق الميزنة التشاركية على مستوى الميزانية الوطنية أيضاً.

47 - وفي ألمانيا، اختبر عدد متزايد من البلديات الميزنة التشاركية منذ تطبيقها لأول مرة في عام 1998، ولكن هذا العدد لا يزال صغيراً نسبياً. وعلى عكس الولايات المتحدة أو جمهورية كوريا، لا تتسم الميزنة التشاركية في ألمانيا في كثير من الحالات إلا بطابع استشاري ونتائجها غير ملزمة قانوناً، بل إن الهدف الأساسي منها هو إطلاع المواطنين على الأوضاع المالية للبلدية بهدف زيادة الشفافية وتعزيز اهتمام المواطن بالسياسات البلدية. وثمة نقطة أخرى مثيرة للاهتمام وهي أن البلديات التي لديها عملية ميزنة تشاركية عادة ما تكون في وضع مالي أسوأ، في المتوسط، من البلديات التي ليست لديها ميزنة تشاركية، مما يبعث على الاعتقاد أن الميزنة التشاركية قد تُستخدم على أنها "ذريعة" لمحدودية أداء الميزانية أو "للتعويض" عن تدني الأداء.

48 - وتوجد أنواع مختلفة من عمليات الميزنة التشاركية في ألمانيا. ومن بينها الاستقصاءات التي هي أشبه بعمليات استطلاع رأي بشأن الميزانية البلدية المقررة. أما طلبات تقديم مقترحات (Vorschläge)، فهي عمليات ميزنة تشاركية يُطلب من المواطنين في إطارها اقتراح تعديلات على الميزانية العادية للبلدية. وفي المقابل، تخصص ميزانية المواطن (Bürgerbudget) مبلغاً مالياً ثابتاً للمواطنين الذين يمكنهم بعد ذلك تقديم مقترحات لاختيار الخدمات التي ينبغي أن تستفيد من تلك الأموال. وبين عامي 2014 و 2017، اضطلعت الاستقصاءات بدور هامشي فقط، في حين هيمنت طلبات تقديم المقترحات (Vorschläge). أما ميزانية المواطن فقد ازدادت أهمية بسرعة خلال السنوات القليلة الماضية. وكانت الأدلة الملموسة على نتائج عمليات الميزنة التشاركية في ألمانيا محدودة جداً؛ غير أن هناك حقيقة مؤكدة هي أن مستوى استعداد المواطنين عموماً للمشاركة في عمليات الميزنة التشاركية منخفض نسبياً، وذلك رغم بعض الاستثناءات الملحوظة. وإضافة إلى ذلك، هناك بعض المؤشرات على أن البلديات المعنية لا تنفذ معظم المقترحات الناتجة عن عمليات الميزنة التشاركية⁽²⁵⁾.

.De Vries, Nemeč and Špaček, *International Trends in Participatory Budgeting* (25)

49 - وفي إيطاليا، تلا المرحلة الأولى من النمو المستمر للميزنة التشاركية (2001-2008) انخفاض سريع في استخدام هذه الأداة (2009-2014). وبعد تلك الفترة، ارتفع عدد البلديات التي تعتمد الميزنة التشاركية مجدداً، وتواصلت كثافة استخدام تلك الممارسات بشكل منهجي بين عامي 2015 و 2019. ويشبه الشكل الرئيسي لاعتماد الميزنة التشاركية في إيطاليا الشكل المتبع في الولايات المتحدة وجمهورية كوريا، الذي يُطلق عليه أحيانا اسم "الميزنة التشاركية القائمة على المشاريع". ولكن أثر الميزنة التشاركية على عملية صنع القرار البلدي أو الترويج لثقافة المشاركة كان محدوداً، إذ لم تبلغ معظم المصادر عن أي آثار تُذكر بسبب محدودية حجم الموارد المخصصة لهذا الغرض.

50 - وقامت الرابطة السويدية للسلطات المحلية والمناطق بالترويج للمشاريع التجريبية المضطع بها في إطار الميزنة التشاركية الهادفة إلى تعزيز الديمقراطية المحلية، وقدمت الدعم لتلك المشاريع. ومع ذلك، لم تختبر هذه الأداة الديمقراطية الجديدة سوى 12 بلدية من بين 290 بلدية، ولم تواصل أي بلدية تطبيق الميزنة التشاركية بعد انتهاء المشاريع التجريبية. ورغم أن آراء المواطنين بشأن الميزنة التشاركية كانت إيجابية، فقد كانت السلطات المحلية مرتابة منها إلى حد ما.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

51 - في العديد من البلدان، ارتفع حجم الإنفاق العام ليصل إلى مستويات غير مسبوقه، وتفاقم مؤخرًا بسبب جائحة كوفيد-19، مما جعل تطبيق الميزنة الشفافة والميزنة التشاركية أكثر أهمية من أي وقت مضى. وفي الوقت نفسه، وبسبب اقتراب موعد خطة عام 2030 بخطة حثيثة والتوقعات الكبيرة المتصلة بتففيدها، أصبح الطلب على تخصيص ميزانية كافية لأهداف التنمية المستدامة أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى.

52 - وسيكون من الأهمية بمكان التحلي بالإرادة السياسية اللازمة لتحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة الواردة فيها واستغلال فرصة جائحة كوفيد-19 والمطالبات بزيادة الميزانية المتصلة بها لجعل الميزانيات أكثر استدامة وكفاءة وانفتاحاً وشفافية وتشاركية. وينبغي أن تمتد هذه الإرادة السياسية من أدنى مستويات الحكومة دون الوطنية المسؤولة عن توفير المرافق العامة الأساسية، إلى الحكومات الوطنية المسؤولة عن الميزانيات الوطنية وتنسيق جميع السياسات الوطنية، وإلى المستوى الإقليمي، حيث يمكن تنسيق وتبادل الممارسات بين الدول الأعضاء، وإلى المستوى الدولي، بدعم من منظومة الأمم المتحدة والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، التي يمكن أن تستخدم قدرتها على حشد الصفوف ومعارفها ومواردها المالية للترويج للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة.

53 - ورغم اتخاذ العديد من البلدان خطوات هامة في اتجاه تطبيق الميزنة الشفافة والتشاركية، يبقى السؤال المطروح هو كيفية مواصلة الترويج لتطوير الميزنة المفتوحة والشفافة والتشاركية، بوصفها أداة تساعد على النجاح في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. غير أنه لا توجد إجابة بسيطة على هذا السؤال. ويمكن إيجاد حل للعقبات التقنية، مثل محدودية الأجهزة والبرامجيات، والمشاكل المتعلقة بالاتصال الإلكتروني، وانعدام وجود نظم للتوقيع الإلكتروني أو محدوديتها، إذا توفرت الإرادة السياسية والقدرات البشرية والمالية، ولكن الجوانب المؤسسية تختلف من بلد إلى آخر، ولا يوجد حل واحد يناسب الجميع. ولكن من الواضح أنه ينبغي تهيئة بيئة سياسية محلية داعمة وخاصة من خلال التعاون مع جميع الجهات المعنية.

54 - ولا تزال الميزنة الشفافة والتشاركية من أجل أهداف التنمية المستدامة وخطة عام 2030 تمثل مسألة معقدة وصعبة. وهناك مسالك مختلفة للمضي قدماً. ويمكن أحد الأمثلة في التركيز أولاً على الترويج للأهداف، وإبلاغ جميع الجهات المعنية، بمن في ذلك الموظفون الحكوميون وعامة الناس، بوجود تلك الأهداف، وإنشاء عمليات شفافة وتشاركية لصنع القرارات المتعلقة بالأهداف الملموسة التي يلتزم البلد بها على أمل أن يؤدي ذلك لاحقاً إلى (أو يشمل) ميزنة أكثر شفافية وتشاركية من أجل الأهداف. ويمكن مثال آخر في الاكتفاء بالتشجيع على الميزنة الشفافة والتشاركية من أجل الأهداف، مما قد يؤدي إلى زيادة الوعي بالأهداف في حد ذاتها وبالتالي إلى وضع عمليات أكثر شفافية وتشاركية لصنع القرارات المتعلقة بالأهداف وبخطة عام 2030.

55 - وتوجد بالفعل المتطلبات الأولية لشفافية الميزانية في معظم البلدان، إن لم نقل جميعها، وينبغي لها أن تفسح المجال أمام الانفتاح والشفافية في جميع مراحل الميزانية (مثل صياغة السلطة التنفيذية للميزانية، وموافقة السلطة التشريعية على الميزانية، وتنفيذ السلطة التنفيذية للميزانية، وممارسة الهيئات البرلمانية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات الرقابة على تنفيذ الميزانية). ومع أنه ليس من الضروري أن تبدأ البلدان من الصفر، فلا يزال هناك الكثير الذي يجب على العديد منها فعله لتصبح الميزنة مفتوحة وشفافة تماماً، بما في ذلك بهدف رفع مستوى الميزنة لغرض تتبع الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. وفي سياق الميزنة الشفافة والمفتوحة والتشاركية، تتضمن الوثائق السياساتية الصادرة من قبل توصيات بشأن العديد من الإجراءات التي يتعين اتخاذها. فعلى سبيل المثال، تتضمن المذكرة الإرشادية بشأن الاستراتيجية التي أعدها لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة بشأن الشفافية المالية وشفافية الميزانية 11 إجراءً عملياً يمكن للحكومات اتخاذها لتعزيز الشفافية المالية، مثلاً بإضفاء طابع مؤسسي عليها، وحشد الدعم للإصلاحات من جهات فاعلة موجودة خارج نطاق السلطة التنفيذية، وتصميم إصلاحات تأخذ السياقات المحلية في الاعتبار.

56 - ولكن، كما هو مبين في هذه الورقة، يبدو أن الإرادة السياسية هي واحدة من أهم العوامل المساعدة، وينبغي للحكومات أن تبذل قصارى جهدها لضمان شفافية الميزنة الوطنية ودون الوطنية والمحلية قدر الإمكان، وخاصة باعتماد التشريعات والمبادئ التوجيهية اللازمة.

57 - وينبغي للحكومات أيضاً أن تدعم تطوير الميزنة التشاركية، مع التركيز على المستويات دون الوطنية، ولا سيما المحلية، بهدف إشراك المواطنين من خلال المشاركة المباشرة في تطوير البنى التحتية المحلية وتقديم الخدمات. ولا يقتضي ذلك بالضرورة الدعم بسن نصوص تشريعية؛ وإنما يكفي إصدار مبادئ توجيهية، وإن أمكن، تقديم منح مالية تركز على نقاط محددة قد تشكل أدوات فعالة. وسيكتسي التعاون الدولي، والتعلم من الأقران، والبحوث المتعلقة بالميزنة التشاركية، أهمية حاسمة في المستقبل.

58 - وسيكون من الضروري إعداد ميزنة شفافة وتشاركية لدعم تحقيق خطة عام 2030، ولكن لا يزال يتعين بذل الكثير من الجهود. وسيتيح التعافي من جائحة كوفيد-19 فرصة لتطبيق الدروس المستفادة، وإعادة التفكير في عمليات الميزنة في جميع أنحاء العالم، وزيادة مواءمتها مع مبادئ الحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة.