

Distr.: General
8 January 2020
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة خبراء الإدارة العامة

الدورة التاسعة عشرة

30 آذار/مارس - 3 نيسان/أبريل 2020

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المستجدة في مجال الإدارة المالية العامة

والميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة خبراء الإدارة العامة الورقة التي أعدها عضوا اللجنة كاتارينا أوت ويوراي نيميتس، بالتعاون مع ليندا بيلمس وكريستينا دوارتي ولمياء المبيض بساط وغيرت بوكارت. ويود المؤلفون أن يشكروا كلير شوتن، من شراكة الموازنة الدولية، ولورينا ريبيرو ديل باسو، من المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة، على تعليقاتهما واقتراحاتهما القيّمة.



موجز

بما أن الميزانيات الحكومية تؤثر تأثيراً كبيراً في حياة الناس ورفاههم، وتتيح أيضاً فرصاً لتلبية احتياجات المجتمعات الأكثر إلحاحاً، فإن الميزانيات الشفافة والشاملة وذات المصادقية تصبح أهدافاً رئيسية في مجال السياسة العامة. وعلاوة على ذلك، يتوقف تحقيق أهداف التنمية المستدامة على قدرة الحكومات على تنفيذ الميزانيات على النحو المتوخى وبما يتماشى مع الأهداف والاحتياجات الإنمائية الوطنية. ومع ذلك، فإن انعدام الشفافية في ممارسات إعداد الميزانيات وانعدام التوازن بين عناصر الميزانية، مع نقص الإنفاق في قطاعات قد تكون ذات أهمية حاسمة للتنمية المستدامة والإفراط في الإنفاق في قطاعات أخرى، هي أمور ما زالت تغطي على نظم الإدارة المالية العامة. وتتفاقم هذه المشاكل بسبب محدودية الفرص المتاحة للمواطنين للمشاركة في وضع الميزانية، فضلاً عن التحديات الأخرى، مثل القدرة المحدودة لمؤسسات الرقابة على التدقيق في الميزانيات.

ويعني تحسين الميزنة في سياق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 عرض الغايات المتعلقة بهذه الأهداف بطريقة واضحة وقابلة للقياس في مخصصات وتقارير الميزانية، وفي عناصر أخرى من دورة الميزانية. ويستتبع ذلك إبلاغ الهيئات التشريعية ومؤسسات مراجعة الحسابات وعامة الناس بالأمور المتعلقة بسياسات وتنفيذ الميزانيات المخصصة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهو ما يتطلب إشراك هذه الجهات طوال دورة الميزانية بطرق خاضعة للمساءلة. وبالتالي، فهناك حاجة إلى إجراء حوارات شاملة بشأن كيفية تحسين شفافية الميزانية وتعزيز مصادقية الميزانية، تجمع بين الحكومات والمجتمع المدني وجميع الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة.

والميزانية الموجهة نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة هي ميزانية منظمة وفقاً لأهداف التنمية المستدامة وغاياتها ومؤشراتها. وثمة فوائد جمّة للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، منها تحسين اتساق الميزانية، وتعزيز المساءلة، وإمكانية المقارنة بين الميزانيات الوطنية. ويمكن أيضاً، عند القيام بذلك على النحو المناسب، أن يؤدي تحديد وتتبع مساهمات الميزانية في كل هدف إلى تحسين تقييم أداء الميزانية. وعادة ما تربط الحكومات أهدافها الوطنية بأهداف التنمية المستدامة وتكيف هذه الأهداف مع السياقات الوطنية قبل اعتماد مؤشرات الأداء الأساسية لرصد التنمية الوطنية. ويمكن أيضاً استخدام الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة لتبرير مقترحات الميزانية والتفاوض على رصد المزيد من المخصصات للبرامج ذات الأولوية، ولا سيما خلال مرحلة صياغة الميزانية.

ولا تزال الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة كممارسة في مراحلها الأولى. وقد أعلنت عدة بلدان، من خلال الاستعراضات الوطنية الطوعية، بأنها تعزز تجسيد هذه الأهداف في عمليات الميزنة، ولكن قلة منها فقط حددت السبب في أهمية القيام بذلك أو كيفية تفعيل هذه الممارسة.

وقد أظهرت التجربة أن أهداف التنمية المستدامة يمكن ربطها بسهولة أكبر بالميزانيات البرنامجية إذا كانت هناك خطة أو استراتيجية قائمة تحدد الأولويات الوطنية. ومن المهم أيضاً أن تشارك وزارات المالية مشاركة نشطة. ومن الأساسي أن يتولى جميع أصحاب المصلحة، مثل المجتمع المدني والبرلمانات والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، زمام عمليات الميزنة، لأن هذه الجهات الفاعلة تسائل الحكومة على ما تعهدت به من التزامات في إطار خطة عام 2030. ومن أهم العوامل التمكينية لنجاح الميزنة

من أجل أهداف التنمية المستدامة إجراء مناقشات حول الكيفية التي يمكن بها للحكومات تتبع الموارد العامة المخصصة لهذه الأهداف. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد أيضا وضع نظام لتصنيف ميزانيات أهداف التنمية المستدامة واستخدام أساليب الميزنة القائمة على الأداء.

أولاً - التحديات الراهنة والحاجة الماسة إلى الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

1 - يتطلب التنفيذ الناجح لأهداف التنمية المستدامة - من "القضاء على الفقر" و "القضاء على الجوع" (الهدفان 1 و 2) إلى "السلام والعدالة والمؤسسات القوية" و "الشراكات" (الهدفان 16 و 17) - تمويلاً كبيراً، يفترض أن يأتي معظمه من الميزانيات الحكومية أو يمر عبرها. وينبغي تحصيل الإيرادات، وإدارة النفقات ذات الصلة، ومن أجل التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة، فإن جميع أنشطة الميزانية هذه والعديد من الخطوات التي تنطوي عليها هي أمور تتعلق بنوعية المؤسسات والقدرات الحكومية. وينبغي أن تتسم هذه الأنشطة والخطوات بالشفافية والمساءلة والطابع التشاركي.

2 - وكما ورد في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، فإن التنمية المستدامة تتطلب شراكات شاملة بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني. ولا يمكن إقامة شراكات شاملة للجميع إلا إذا تمكن هؤلاء الشركاء من الحصول على المعلومات، ويتعلق الأمر في هذه الحالة تحديداً بالمعلومات الخاصة بالميزانية. غير أنه وفقاً لشراكة الموازنة الدولية، فإن أكثر من ثلاثة أرباع البلدان (من أصل 115 بلداً شملت الدراسة الاستقصائية) لا تقدم معلومات كافية عن كيفية قيام الحكومات بجمع الأموال العامة وإنفاقها⁽¹⁾.

3 - وعلى وجه التحديد، لا تتسم الحكومات بالشفافية الكافية فيما يتعلق بأثر الميزانيات على الفقر وأوجه عدم المساواة، مما يجد من إمكانية إلقاء نظرة متعمقة على التقدم المحرز صوب تنفيذ أهداف التنمية المستدامة⁽²⁾. وفي كثير من البلدان، يمكن أن يؤدي تركيز الثروة في أيدي قلة وما يترتب على ذلك من تدهور في حالة التماسك الاجتماعي إلى الاستقطاب السياسي وانخفاض النمو الاقتصادي. وقد تتفاقم هذه المشاكل بسبب قلة فرص المشاركة العامة في الميزنة وعدم فعالية مؤسسات الرقابة. وبالتالي، هناك أيضاً حاجة إلى إجراء حوار أوسع نطاقاً وأكثر استنارة بشأن كيفية تحسين شفافية الميزانية، تشارك فيه الحكومات ومنظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة. والحكومات المستعدة لإجراء هذا الحوار المفتوح والشامل لأغراض الميزانية هي في وضع أفضل لتبرير خيارات السياسة العامة، والإبلاغ عن الآثار المتوقعة، وبيان كيفية مواءمة الإجراءات مع أهداف السياسات المحلية والالتزامات الدولية على حد سواء، مثل أهداف التنمية المستدامة.

4 - ويمثل نقص الإنفاق مشكلة أخرى من المشاكل المتوطنة في الميزنة. وخلصت دراسة شملت عينة من 35 بلداً من مستويات دخل مختلفة إلى أن متوسط النقص في الإنفاق بلغ 9,2 في المائة في الفترة من عام 2009 إلى عام 2017. وفي البلدان المنخفضة الدخل، كان النقص في الإنفاق أكثر وضوحاً، إذ بلغ 14 في المائة في المتوسط⁽³⁾. كما أشارت دراسة أخرى أجرتها الشراكة المعنية بالإنفاق العام والمساءلة المالية بشأن النفقات الحكومية الأساسية كنسبة مئوية من الميزانية المعتمدة (المؤشر 16-6-1) إلى أن النقص في الإنفاق يشكل تحدياً عالمياً أمام تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وخلصت هذه الدراسة

(1) International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2017* (1) متاح عبر الرابط التالي: www.internationalbudget.org/open-budget-survey

(2) المرجع نفسه، "How transparent are Governments when it comes to their budget's impact on poverty and inequality?", budget brief, February 2019 www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/government-transparency-of-budgets-impact-on-poverty-inequality-ibp-2019.pdf

(3) المرجع نفسه، "Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities", September 2019. متاح عبر الرابط التالي: www.internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries

إلى أن 108 بلدان من مستويات دخل مختلفة سجلت نقصاً في الإنفاق عن الميزانيات المعتمدة بنسبة 2 في المائة خلال الفترة من عام 2004 إلى عام 2017، في حين بلغ متوسط النقص في الإنفاق في البلدان المنخفضة الدخل 5 في المائة⁽⁴⁾.

5 - ومن التحديات الأخرى قدرة الحكومات على تحقيق أهداف نفقاتها وإيراداتها بدقة واتساق (مصادقية الميزانية). ومن المتوقع حدوث بعض الانحرافات عن الميزانية المقررة، وغالباً ما تكون ضرورية على الرغم من أنه ينبغي للحكومات أن تستند في خططها إلى تقديرات واقعية للإيرادات والنفقات. وينبغي لمؤسسات الرقابة، مثل الهيئة التشريعية والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، أن ترصد الانحرافات عن كُتب، وينبغي للمجتمع المدني أن يطالب بمصادقية الميزانية. ويمكن أن تكون الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة مفيدة لهذا الغرض، وقد اقترحتها شراكة الموازنة الدولية كمؤشر على مصادقية الميزانية⁽⁵⁾. والمؤشر 16-6-1 المتعلق بالنفقات الحكومية الرئيسية كنسبة من الميزانية الأصلية المعتمدة، بحسب القطاع (أو بحسب رموز الميزانية أو ما شابه)، مفيد في هذا الصدد، ويتيح برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية معلومات وبيانات لهذا المؤشر.

6 - وفي الوقت نفسه، فإن التركيز على مصادقية الميزانية إجمالاً قد يؤدي إلى إغفال تغييرات هامة على مستوى القطاعات يمكن أن تؤثر على قدرة الحكومات على تحقيق مجموعة من أهداف التنمية المستدامة. ويحدث في كثير من الأحيان أن ميزانيات الشؤون الاقتصادية (بما في ذلك الزراعة والتعدين والصناعة التحويلية) تميل في المتوسط إلى تسجيل نقص في الإنفاق، في حين أن الإنفاق الزائد أمر شائع في قطاعي النظام العام والدفاع. ويتضح الفرق بين مصادقية الميزانية ككل ومصادقية العناصر المكونة لها في حالة بابوا غينيا الجديدة. ففي تقييم أجري عام 2015، حصل البلد على الدرجة "ألف" من برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية على مدى مطابقة نفقات ميزانيته الإجمالية للمبلغ المعتمد أصلاً في الميزانية الحكومية، والدرجة "دال" على مصادقية العناصر المكونة للميزانية، ويرجع ذلك أساساً إلى النقص الكبير والمستمر في الإنفاق في قطاعي التعليم والصحة. وفي عام 2011، سُجِّل نقص في الإنفاق في وزارة الصحة الوطنية بنسبة 16 في المائة، والمجلس الوطني المعني بالإيدز بنسبة 44 في المائة، ووزارة التعليم بنسبة 18 في المائة، مقابل زيادة في إنفاق وزارة الشرطة بنسبة 30 في المائة تقريباً⁽⁶⁾.

7 - وقد يكون التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة محدوداً إذا لم تنفذ الميزانيات على النحو المتوخى. وينبغي بذل مزيد من الجهود لكفالة أن تكون الميزانيات البرنامجية مواتية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وأن تُستخدم بالكامل لتحقيق أهدافها المنشودة. ويمكن أن توفر الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة الوسائل اللازمة للميزانيات البرنامجية لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي سياق تنفيذ خطة عام 2030، ينبغي ترجمة هذه الأهداف إلى استراتيجيات وخطط وطنية للتنمية المستدامة تشمل أولويات وسياسات ومؤشرات تقدم وتقديرًا تمويلًا محددة بوضوح. ومن المزايا الأساسية لربط أهداف التنمية المستدامة بأدوات التخطيط والميزنة أن هذه الأهداف تتيح خريطة للتنمية المستدامة يمكن

(4) انظر: <https://blogs.worldbank.org/opendata/credible-government-budgets-are-needed-achieve-sustainable-development-goals>

(5) International Budget Partnership, "Budget credibility across countries: how deviations are affecting spending on social priorities"

(6) انظر: <https://pefa.org/node/496>

أن تيسر تكامل الإجراءات المتخذة عبر مختلف القطاعات ومستويات الحكومة والجهات الفاعلة، مما يعزز اتساق السياسات.

ثانياً - ما المقصود بالميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة؟

8 - تشير خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى دور الميزانيات الوطنية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتركز صراحة الفقرة 45 من الخطة على مسؤولية الهيئات التشريعية الوطنية في اعتماد الميزانيات الوطنية، وتشدد ضمناً على أهمية الميزانيات الحكومية ودورها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، في إشارة إلى أهمية إشراك الحكومات على جميع المستويات، وكذلك المؤسسات الدولية والأكاديمية والمنظمات الخيرية والهيئات التطوعية وغيرها.

9 - ويعني تحسين الميزنة في سياق خطة عام 2030 دمج الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة بطريقة واضحة في جوانب الميزانية المتعلقة بالتخصيص والتنفيذ والرصد والإبلاغ، وفي مراحل وعناصر أخرى من دورة الميزانية. ويستتبع ذلك إبلاغ الهيئات التشريعية ومؤسسات مراجعة الحسابات وعمامة الناس بالسياسات الحكومية المتعلقة بالميزانيات المخصصة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وإشراك هذه الجهات في جميع مراحل دورة الميزانية. والميزانية الموجهة نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة هي ميزانية منظمة وفقاً لأهداف التنمية المستدامة وغاياتها ومؤشراتها. وتوفر هذه الأهداف هيكلاً شاملاً وقابلاً للقياس لنظم الحوكمة من أجل تقييم السياسات العامة المتصلة بالأهداف الإنمائية الوطنية والدولية.

10 - وفي دراسة⁽⁷⁾ أجريت مؤخراً، حُدِّدت ثلاث فوائد محددة يمكن أن تعود على البلدان من إدماج أهداف التنمية المستدامة في عمليات الميزنة الوطنية:

(أ) تحسين اتساق الميزانية - أولاً، تساعد الميزانية المتسقة على تجنب التضارب بين مختلف الموارد المخصصة بما يتماشى مع أهداف التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، يجب أن تيسر مقترحات الميزانية المتعلقة بالنقل والزراعة جنباً إلى جنب مع الأهداف المتصلة بالمناخ. ثانياً، ينبغي أن تكون الميزانية المتسقة متمشية مع الالتزامات الدولية للحكومة، بما في ذلك خطة عام 2030. وعلى الرغم من أن هذه الالتزامات نادراً ما تكون ملزمة، فإنها تشجع الحكومات المتعاقبة على وضع هذه الأهداف المتوسطة الأجل في الاعتبار وإدماجها في إجراءاتها السياسية وميزانياتها. وتعكس الميزانية المتسقة مع أهداف التنمية المستدامة هذه الأهداف والغايات المتصلة بها؛

(ب) تعزيز المساءلة - يمكن لإقامة روابط بين الميزانيات وأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما على مستوى المؤشرات، أن يكشف عن التقدم الذي أحرزه البلد نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ويمكن أن يساعد في تقييم أداء الحكومة في هذا الصدد. وفي حين تستخدم معظم البلدان الميزنة القائمة على الأداء، التي تعتمد على مؤشرات النتائج، فإنها في مراحل مختلفة من التقدم في تنفيذها. ويمكن أن تتيح أهداف التنمية المستدامة معايير كلية إضافية لتقييم استدامة الميزانية. ويمكن أن تكون بمثابة إطار تقييمي يتيح تقييماً أشمل لمقترحات الميزانية، مما يزيد من الشفافية على مختلف المستويات،

(7) Elisabeth Hege and Laura Brimont, "Integrating SDGs into national budgetary processes", Institute for Sustainable Development and International Relations, Study No. 5 (2018). متاح عبر الرابط التالي: www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/201807-ST0518-SDGs-budget-EN.pdf

بما في ذلك عملية صنع القرار الداخلي، وتبادل المعلومات والبيانات اللازمة لتنسيق السياسات بطريقة فعالة على الصعيد الحكومي الدولي؛

(ج) تعزيز قابلية الميزانيات الوطنية للمقارنة - يمكن لذلك أن يساهم في تقييم سياسات التنمية المستدامة دون تشجيع اتباع نهج موحدة، مع احترام خصوصيات البلدان، ويمكنه أيضاً أن يؤدي دوراً إيجابياً في الانتقال نحو التنمية المستدامة إذا كان يعزز العمل الجماعي بين واضعي السياسات والخبراء من مختلف البلدان ويغذي النقاش الدولي.

11 - غير أن الميزة من أجل أهداف التنمية المستدامة ليست دائماً بالأمر السهل، لأن السياسات الوطنية والعمليات المتعلقة بالميزانية قد لا تتبع دائماً نفس الجدول الزمني أو نفس الإطار القانوني، كما أنها قد لا تشرك بالضرورة نفس الجهات الفاعلة. وعندما يكون الأمر كذلك، قد يكون من المطلوب بذل جهود إضافية لتنسيق السياسات الوطنية بما يتماشى مع دورة الميزانية. وعلاوة على ذلك، لا يزال العديد من البلدان يفتقر إلى نظم محاسبية موثوقة قادرة على كفاءة الإبلاغ عن المعاملات بطريقة شاملة ومتكاملة وقابلة للمقارنة. وثمة تحدٍ آخر يتعلق بنظم تصنيف الميزانية، التي تفتقر إليها بلدان كثيرة أيضاً.

12 - وينبغي للحكومات أن تتخذ خطوات لربط أهداف التنمية المستدامة بنظم ميزانيتها الوطنية بدلاً من الاكتفاء بالإعلان عن هذه الأهداف في ورقات السياسات. ويمكن إدماج خطة عام 2030 على نحو مفيد في عمليات التخطيط الاستراتيجي والتنفيذي للبلد عبر مختلف مراحل وضع السياسات، من الصياغة والتخطيط إلى الرصد والتقييم والإبلاغ. ومع وجود هذه الأهداف صراحة في خطة السياسات الوطنية، يمكن للبلدان عندئذ أن تكفل اتباع نهج أكثر اتساقاً إزاء ممارسات الحوكمة الوطنية.

ثالثاً - عوامل وعوائق التنفيذ في الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

13 - يمكن للتنفيذ المسبق لممارسة الميزنة القائمة على الأداء أن يشكل عاملاً تمكينياً للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. فمختلف العوامل المحركة للميزنة القائمة على الأداء تتطابق مع العوامل المحركة للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، ومن بينها ما يلي: احتياجات البلدان المانحة فيما يتعلق بالإنفاق والإبلاغ؛ والتعلم من الممارسات الجيدة؛ والقدرة الإدارية (الموظفون، والخبرة الفنية، وتكنولوجيا المعلومات، والبيانات)؛ ووجود استراتيجية لإصلاح الميزانية في إطار استراتيجية أوسع لإصلاح الحوكمة؛ والدعم من السلطتين التنفيذية والتشريعية للحكومة. ويمكن بالتأكيد تحقيق نتائج بدون نظام للميزنة القائمة على الأداء، ولكن سيكون من الأصعب توزيع المسؤوليات وكفالة المساءلة عن النتائج. كما يمكن لأدوات أخرى غير ميزانية الأداء أن تعزز استخدام مؤشرات الأداء في تنفيذ السياسات وتقديم الخدمات، ومنها على سبيل المثال استعراضات الإنفاق، وأطر السياسات المتعددة السنوات، وتقييم السياسات، والتخطيط الاستراتيجي، وتحديد الأهداف.

14 - وتستند الميزنة القائمة على الأداء والميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة على الشفافية والمساءلة والتعلم المتبادل، وعلى اتساق السياسات وتكاملها أفقياً ورأسياً. وثمة تحديات أمام الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة مرتبطة بالطلب والعرض. وتستدعي بعض الأدوات اللازمة لمواجهة التحديات المرتبطة بالطلب تعزيز مشاركة البرلمان ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والجمهور، ومواءمة التقارير والمخصصات مع أهداف التنمية المستدامة. وتهدف الأدوات المصممة لمواجهة التحديات

المرتبطة بالعرض إلى تعزيز قدرة المؤسسات ذات الصلة على تلبية الطلب المتزايد على ميزانيات أهداف التنمية المستدامة⁽⁸⁾.

التحديات المرتبطة بالطلب

15 - تشمل التحديات المرتبطة بالطلب الدعوة إلى الميزة من أجل أهداف التنمية المستدامة لدى صناع القرار الرئيسيين وغيرهم من أصحاب المصلحة، مثل البرلمانيين والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ومطابقة هذه الأهداف مع خطة التنمية الوطنية (مع افتراض أن هذه الأهداف سيتم تناولها بعد ذلك في نظام الميزانية)، وإعداد ميزانية لأهداف التنمية المستدامة موجهة للمواطن، بحيث تتضمن معلومات مبسطة وموجزة عن المخصصات والنتائج المتوقعة المتعلقة بهذه الأهداف. ومن المهم جداً إضفاء الطابع المؤسسي على عملية ربط أهداف التنمية المستدامة بالميزانية، ويمكن أن يشمل ذلك تيسير إنشاء فرقة عمل معنية بأهداف التنمية المستدامة في مجلس الوزراء و/أو في إطار لجنة برلمانية لشؤون الميزانية، وإنشاء وحدات للميزة من أجل أهداف التنمية المستدامة في وزارات المالية، ومواءمة توصيفات الوظائف في هذه المؤسسات وتلك المتعلقة بجميع الموظفين العموميين المعنيين لتعكس أهداف التنمية المستدامة، وبناء القدرات بشأن تقدير التكاليف والميزة من أجل أهداف التنمية المستدامة في الوزارات التنفيذية.

16 - كما أن إشراك منظمات المجتمع المدني والمواطنين في جميع مراحل عملية الميزة من أجل أهداف التنمية المستدامة، بما يشمل رصد ميزانية أهداف التنمية المستدامة، أمر محوري أيضاً، لا سيما من خلال دعم عمليات الصياغة والتنفيذ والرصد والإبلاغ والإحصاء المتعلقة بميزانيات أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الحرص على الشفافية والتواصل فيما يتعلق بالبيانات المتصلة بهذه الأهداف من جانب مؤسسات البحوث ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية.

التحديات المرتبطة بالعرض

17 - تشمل التحديات المرتبطة بالعرض تعديل نداءات (تعميمات) الميزانية لمراعاة أهداف التنمية المستدامة في تبرير مقترحات الميزانية والقوائم المرجعية البسيطة المتعلقة بالصلة بهذه الأهداف خلال مرحلة صياغة الميزانية. ويمكن تحسين القوائم المرجعية وتضمينها أوزاناً معينة عندما تكون أهداف الميزانية وبرامجها متوائمة مع أهداف التنمية المستدامة. وثمة نهج آخر يتمثل في ترميز فرادى المسائل الشاملة، مثل تغير المناخ أو الاعتبارات الجنسانية. غير أن هذا الترميز ينطوي على عيب يتمثل في كونه لا يراعي عدم قابلية خطة التنمية المستدامة لعام 2030 للتجزئة ولا يراعي أوجه الترابط بين الأهداف والغايات.

18 - ويتمثل التحدي الحاسم في استحداث تصنيف لأهداف التنمية المستدامة. فالبلدان تستخدم بالفعل أنظمة أخرى مختلفة لتصنيف الميزانية. ومن شأن إضافة نظام تصنيف جديد أن يتطلب عملاً إضافياً، وقد يؤدي إلى إهمالك القدرات المتاحة. ومن شأن ربط نظام التصنيف الجديد بأنظمة التصنيف الأخرى أن يساعد على الحد من العمل الإضافي المطلوب. غير أن وضع نظام مترابط عالمياً في بلد ما يمكن أن يكون معقداً لأن أنظمة التصنيف الأخرى ليست بالضرورة موحدة فيما بين البلدان. ذلك

(8) مزيد من المعلومات عن المواضيع التي نوقشت في الفقرات 15 إلى 21، وعن التحديات المرتبطة بالطلب والعرض، انظر: Suren Poghosyan, "Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model", concept note for Bangkok Regional Hub, United Nations Development Programme (2018).

أن البلدان تختلف من حيث نطاق وعمق المعلومات المتعلقة بميزانياتها وإلى أي حد تصنّف ميزانياتها ووفق أية معايير. ويمكن أن يكون تحديد فئات الإنفاق التي يمكن ربطها بأهداف التنمية المستدامة أو غاياتها أسهل من استحداث نظام مستقل لتصنيف أهداف التنمية المستدامة.

19 - ومن التحديات الأخرى وضع أطر تمويل مختارة لأهداف التنمية المستدامة وإدماج هذه الأطر في عمليات الميزنة القائمة، فضلاً عن إعداد تقارير مخصصة عن تنفيذ ميزانيات أهداف التنمية المستدامة، وهو أمر لن يطبّق بصورة منهجية في حال عدم وجود ترميز لهذه الأهداف ولكنه ما زال ممكناً. ومن الضروري نشر معلومات مفصلة عن الإنفاق الفعلي للسنة الماضية إلى جانب الميزانية المقترحة بطريقة تسهّل الاطلاع على هذه المعلومات والبحث فيها، وذلك من أجل تيسير عملية تتبع النفقات على مر الزمن. وينبغي، قدر الإمكان، أن تكون هذه المعلومات المفصلة عن الإنفاق الفعلي للسنة الماضية متصلة بالمعلومات المتاحة عن الأداء والنتائج.

20 - ومن التحديات الهامة الأخرى إجراء بحوث شاملة للإبلاغ عن فعالية وكفاءة وتقييم تدخلات الميزانية (حسب بنود الميزانية المحددة) لتنفيذ أهداف مختارة من أهداف التنمية المستدامة؛ وإدماج الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة في برامج الميزانية للبلدان التي تتبع ممارسات الميزنة القائمة على الأداء والبرامج؛ وبناء القدرات والمساعدة في تقدير تكاليف أهداف التنمية المستدامة، وهو أمر ينطبق على أي بلد رغم أن النهج المتبع بالضبط قد يختلف باختلاف ممارسات الميزنة عموماً وممارسات الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة تحديداً، وإجراء تقييم شامل للموارد الميزانية المخصصة للغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وأثرها؛ والمساعدة في إدماج هذه الغايات في الخطط الاستراتيجية القطاعية في البلدان التي ترتبط فيها الخطط الاستراتيجية ارتباطاً وثيقاً بالميزانيات.

21 - وعلى غرار التحديات المرتبطة بالطلب، من المهم أيضاً التصدي للتحديات المرتبطة بالعرض عن طريق إشراك منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة في الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما من خلال بناء قدرات منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة على حد سواء فيما يتعلق بتقدير تكاليف أهداف التنمية المستدامة وبطرائق التعاون فيما بين منظمات المجتمع المدني ومؤسسات الرقابة والحكومات.

رابعا - ممارسات الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة في مختلف البلدان

22 - تختلف البلدان اختلافاً كبيراً في كيفية إدماج أهداف التنمية المستدامة في عمليات ميزانياتها. فالبلدان المرتفعة الدخل تستخدمها بالأحرى كإطار لإعداد تقارير نوعية عن مقترحات الميزانية، في حين تقوم أساساً البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بوضع ميزانياتها وفقاً لأهداف التنمية المستدامة، بما يمكنها من تتبع النفقات المتصلة بمختلف أهداف التنمية المستدامة وغاياتها. ويمكن ربط تتبع النفقات هذا بالرغبة في الاستجابة لتوقعات المانحين الدوليين فيما يتعلق بالميزنة المراعية للاعتبارات الجنسانية أو لمصالح الفقراء أو الرفيعة المناخ.

23 - ولا تزال الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة في مراحلها الأولى. وقد أعلنت عدة بلدان في الاستعراضات الوطنية الطوعية بأنها تعتمد استخدام هذه الأهداف في عمليات الميزنة، ولكن قلة منها

فقط حددت السبب في أهمية القيام بذلك أو كيفية تفعيل ذلك⁽⁹⁾. وخلصت دراسة أجريت مؤخراً إلى أن 17 بلداً فقط من أصل 56 ينفذ بالكامل أهداف التنمية المستدامة على مستوى التخطيط، و 5 بلدان فقط على مستوى الرصد (أرمينيا وبنغلاديش وسلوفينيا ولاتفيا والمكسيك ونيبال) و 4 بلدان على مستوى الميزنة (سري لانكا وكولومبيا والمكسيك ونيبال). ولم يقيم أي من هذه البلدان بتحديد أو تنفيذ التغييرات المؤسسية بالكامل⁽¹⁰⁾.

24 - ومن بين الطرق التي شرعت بها البلدان في تنفيذ الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة المطابقة أو الإبلاغ النوعي في وثيقة الميزانية الرئيسية. وقيلاً ما تستخدم البلدان أهداف التنمية المستدامة لتحسين نظم تقييم أداء الميزانية أو كأداة إدارية لتخصيص الموارد. وتتبع معظم البلدان نهجاً تقنياً. ونادراً ما تُستخدم أهداف التنمية المستدامة كجزء من عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية أو يشار إليها في مداوالات الميزانية. وخير مثال على ذلك ميزانية الرفاه بنيوزيلندا، التي تتواءم بدرجة عالية مع أهداف التنمية المستدامة دون أن تتضمن إشارة صريحة إلى هذه الأهداف⁽¹¹⁾.

25 - وهناك إجراءات وإصلاحات قد تتمكن معظم البلدان من القيام بها دون إحداث تحول منهجي كبير في عمليات الميزانية. أولاً، في إطار عملية تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، يمكن للبلدان إصدار استعراضات وطنية طوعية. وبالنسبة للعديد من البلدان التي قامت بذلك بالفعل، فإن هذه العملية كانت بمثابة تقييم أولي. وبما أن هذه الاستعراضات هي واحدة من أولى وأشمل الوثائق بشأن كيفية تعامل البلدان مع أهداف التنمية المستدامة والنهج الذي تتبعه إزاءها، فإنها تشكل أحد المؤشرات الأولى لكيفية مضي البلدان قدماً في تنفيذها⁽¹²⁾.

26 - ولم يقدم أكثر من نصف (25) الاستعراضات الوطنية الطوعية⁽¹³⁾ التي عُرضت عام 2018، البالغ عددها 46 استعراضاً، أي معلومات عن إدراج أهداف التنمية المستدامة في الميزانيات الوطنية أو عمليات الميزنة. وأشارت تقارير 15 بلداً على وجه التحديد إلى أن أهداف التنمية المستدامة لم تدرج في عمليات الميزنة، مع إشارة 10 من هذه البلدان (إسبانيا وألبانيا وبنن وجامايكا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ودولة فلسطين وسري لانكا وسلوفاكيا وغينيا والنيجر) إلى اعتزامها القيام بذلك مستقبلاً. ولم تبلغ سوى ستة بلدان عن إدماج هذه الأهداف في عمليات الميزانية، وهي: إكوادور وأوروغواي

(9) لمزيد من المعلومات، انظر: Louis Meuleman and Ingeborg Niestroy, "Economics and governance for sustainability", *Public Sector Economics*, vol. 43, No. 4 (2019).

(10) Rivero del Paso and Narvaez Terron, background paper for *World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 - Focus on Public Institutions* (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1).

(11) New Zealand Treasury well-being budget (2019). متاح عبر الرابط التالي: <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-06/b19-wellbeing-budget.pdf>

(12) لمزيد من المعلومات، انظر: Eric Mulholland, "Budget provisions in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the SDGs", European Sustainable Development Network office, Vienna, quarterly report 47 (January 2018). متاح عبر الرابط التالي: www.sd-network.eu/quarterly%20reports/report%20files/pdf/2018-January-Budget_Provisions_in_the_Implementation_of_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development_and_the_SDGs.pdf

(13) High-level Forum on Sustainable Development, *Voluntary National Reviews Synthesis Report* (2018). متاح عبر الرابط التالي: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/210732018_VNRs_Synthesis_compilation_11118_FS_BB_Format_FINAL_cover.pdf

وفيتت نام وكولومبيا ولا تفتيا والمكسيك. ولا تعبر هذه الأرقام عن الإحساس بحاجة ملحة لتنفيذ الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة.

27 - ومن الخطوات السهلة الأخرى لإدماج أهداف التنمية المستدامة في عملية الميزانية عرض الأهداف والغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة في بيانات الميزانية وإعداد تقارير مبسطة عن أداء هذه الأهداف. وبالنسبة لوزارة المالية، قد يتطلب ذلك اتخاذ إجراءات محدودة مثل إدراج الأهداف في خطابات الميزانية، أو إعداد تقارير عن الميزانية تسلط الضوء على مجالات وغايات معينة، أو إعداد تقارير سنوية مصاحبة للميزانية وبيان كيفية مساهمة الميزانية في تحقيق أهداف محددة من أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن تكون هذه الحلول المخصصة فعالة في بدء عمليات الإصلاح. غير أن فعاليتها محدودة من حيث كونها قد لا تؤثر تأثيراً كبيراً في المخصصات.

28 - ولا يمنع اعتماد حلول قصيرة الأجل الحكومات من النظر في الوقت نفسه في إجراء إصلاحات هيكلية لعمليات الميزانية. وطبيعة هذه الإصلاحات أكثر تعقيداً وتتطلب إدخال تعديلات على أساليب العمل وإجراءات التشغيل الموحدة، وإضفاء طابع مؤسسي على المساءلة عن الأداء فيما يتعلق ببلوغ الغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، واعتماد أسلوب رصد النتائج والإبلاغ عنها، بما في ذلك ربط نفقات الميزانية بأهداف أداء محددة. وقد يستغرق تنفيذ هذه الإصلاحات بالكامل سنوات عديدة. وقد يكون من الأسهل على البلدان التي لديها بالفعل ميزة قائمة على البرامج مواءمة عمليات صياغة الميزانية مع أهداف التنمية المستدامة وغاياتها⁽¹⁴⁾.

29 - وعند اختيار نموذج مناسب للظروف الوطنية، يجب أخذ عدة عوامل في الاعتبار، بما في ذلك حالة النظام الوطني لإدارة المالية العامة، وقدرة الإدارة العامة في المجالات ذات الصلة، وحجم الطلب الوارد من الوزارات التنفيذية وأصحاب المصلحة الخارجيين على المعلومات المتعلقة بالميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. وتوجد بالفعل مجموعة من الأدوات التي يمكن أن تساعد البلدان على انتقاء أحد الخيارات. ومن بين هذه الأدوات تقييم الإدارة المالية العامة، وتحليل النفقات، وتحليل أصحاب المصلحة، وغير ذلك من النماذج التشخيصية⁽¹⁵⁾.

30 - كما أظهرت دراسة أجريت لصالح البرلمان الأوروبي أن 10 دول فقط من أصل 28 دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي أشارت إلى أنها إما تربط أو تعتمد ربط أهداف التنمية المستدامة بعملية الميزانية، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة (إسبانيا وأيرلندا وإيطاليا والدانمرك وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وفرنسا وفنلندا وكرواتيا)⁽¹⁶⁾. وفي العديد من هذه الدول، ظلت الروابط مقصورة على إدراج عناصر نوعية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة في وثائق الميزانية المقدمة إلى البرلمان. ويُشار إلى فنلندا كمثال على الممارسة الجيدة في هذا الصدد، حيث يُطلب إلى كل وزارة أن تدرج فقرة قصيرة تحت كل عنوان من العناوين

World Public Sector Report 2019: Sustainable Development Goal 16 - Focus on Public Institutions (United Nations publication, Sales No. E.19.II.H.1)

(15) المرجع نفسه.

Ingeborg Niestroy and others, "Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward", Brussels, European Parliament (2019). متاح عبر الرابط التالي: www.europarl.europa.eu/cmsdata/160360/DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation%20formatted.pdf

الرئيسية في مقترح الميزانية، تبين من خلالها كيفية مراعاة التنمية المستدامة في السياسات القطاعية خلال السنة المالية 2018. كما استُخدمت أهداف التنمية المستدامة بصورة منهجية في تبرير بنود النفقات الرئيسية في ميزانية فنلندا لعام 2019.

31 - واستخدام مؤشرات الأداء استناداً إلى أهداف التنمية المستدامة ممارسة أخرى تبدو محدودة من حيث التطبيق، حيث يُشار إلى إيطاليا كاستثناء لإدراج مؤشرات متصلة بالرفاه في عملية الميزانية. وبالمثل، اعتمدت سلوفينيا 30 مؤشراً من مؤشرات الأداء الأساسية، التي رُبطت بالأهداف الوطنية المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، وتعزز إدماج هذه المؤشرات في ميزانيتها الوطنية بحلول عام 2020. وبالإضافة إلى ذلك، هناك بلدان قليلة، مثل أيرلندا، لديها أدوات لتحديد كيفية إسهام مختلف اعتمادات الميزانية في تحقيق أهداف أو غايات معينة من أهداف التنمية المستدامة وغاياتها، ولكن غالباً ما يقتصر ذلك على ميزانيات المعونة.

32 - وتمثل المكسيك إحدى أبرز حالات مطابقة أهداف التنمية المستدامة مع الخطط والميزانيات الوطنية. وكما هو موضح في الإطار 3-3 من الفصل 3 من التقرير العالمي عن القطاع العام لعام 2019⁽¹⁷⁾، فإن جهود البلد الرامية إلى إدماج أهداف التنمية المستدامة في استراتيجياتها وخططها الوطنية بدأت في عام 2016 عندما بدأت وزارة المالية والائتمان العام، التي تشرف على صياغة الخطط الوطنية والقطاعية، وضع منهجية لرصد وتقييم مساهمة أداء الميزانية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وذلك في إطار شراكة بين مكتب الرئاسة، وهو الكيان المسؤول عن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد وُضعت هذه المنهجية من خلال الاستفادة من نظام البلد المتكامل للتخطيط وإدارة المالية العامة ورسم السياسات والرقابة، الذي وُضع عام 2013.

33 - وحددت المنهجية أولاً الروابط بين الاستراتيجيات القطاعية وكل غاية من الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، وعددها 169 غاية. ثم نُظر في مواءمة الخطط القطاعية مع برامج الميزانية في إطار نظام تقييم الأداء في المكسيك، لتستند وزارة المالية إلى ذلك في تحديد برامج الميزانية المتصلة بكل غاية من هذه الغايات. وجرى فيما بعد النظر في إمكانية مقارنة مؤشرات الأداء المتصلة بالقطاعات وبرامج الميزانية مع المؤشرات العالمية لأهداف التنمية المستدامة (المستويان الأول والثاني) لكل غاية على حدة. وأخيراً، قامت الوزارات التنفيذية باستعراض التحليل والتحقق من صحته.

34 - وأشار التحليل الأولي إلى الحاجة إلى معلومات أكثر تفصيلاً لتقييم المساهمة المحددة لكل برنامج من برامج الميزانية في تحقيق الغايات ذات الصلة لأن مختلف برامج الميزانية والبرامج القطاعية تسهم في شتى العناصر المكونة لكل غاية من الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة. وقامت وزارة المالية والبرنامج الإنمائي بتقسيم 102 من الغايات البالغ عددها 169 إلى عدد من الغايات الفرعية لكي تحدّد على نحو أدق مساهمة الإجراءات الحكومية المحددة في مختلف العناصر المكونة لكل غاية على حدة، ولكي يتمكن مديرو برامج الميزانية من تحديد ما إذا كان برنامج الميزانية بأكمله، أو عناصر معينة منه، قد ساهم في كل غاية من الغايات بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

35 - وفي عام 2017، أدمجت وزارة المالية هذه المنهجية في بيان الميزانية لمقترح الميزانية التنفيذية لعام 2018. وكانت لذلك آثار على نظم تكنولوجيا المعلومات المستخدمة في إعداد الميزانية، والتي تضمنت وحدة برمجية لربط برامج الميزانية بالغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وربط تتبع تنفيذ الميزانية

بغايات محددة. كما اعتمدت تدابير إضافية لتحقيق الشفافية المالية، مثل إدراج موجز للمنهجية في الميزانية الموجهة للمواطنين ونشر نتائج هذه العملية في شكل بيانات مفتوحة.

36 - وأسهمت عدة عوامل في تيسير إصلاح عملية الميزانية، بما في ذلك الهيكل البرنامجي القائم للميزانية الوطنية، الذي يشمل أهداف الأداء، وكون عمليتي التخطيط والميزنة قد نُسقتا بطرق متعددة، ووجود نظم قوية للرصد وتقييم الأداء. وكان للإرادة السياسية دور مهم، حيث إن منهجية ربط الغايات بالميزانية قد وضعها فريق مصغر يقدم تقاريره مباشرة إلى نائب الوزير المكلف بالنفقات في وزارة المالية. وكما هو الحال في البلدان الأخرى التي أحرزت تقدماً في الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، يبقى أن نرى ما إذا كان الهيكل الجديد وما يتيح من معلومات سيظل مقتصرًا على عملية التحديد والمطابقة، أو ما إذا كان سيتم استخدام الهيكل الجديد لرصد السياسات العامة وتقييمها وتعديلها، بما يدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بدرجة كبيرة⁽¹⁸⁾.

خامسا - دور المجتمع المدني في الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

37 - تتفاعل منظمات المجتمع المدني في جميع مراحل عملية الميزانية، من الصياغة إلى الرقابة، مع الجهات الحكومية مثل وزارات المالية والمشرعين والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وتعاون مع الحركات الاجتماعية ووسائل الإعلام، وتتواصل على الصعيد المحلي والوطني والعالمي لمحاسبة الحكومات⁽¹⁹⁾. وتستخدم أيضا معلومات الميزانية للتحقق من المواءمة مع خطط التنمية الوطنية وتنفيذها، وتقييم أوجه عدم المساواة، والإسهام في توجيه السياسات والممارسات.

38 - وبشكل أكثر تحديداً، تتابع منظمات المجتمع المدني النفقات المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة. وهي تشرك البرلمانيين وغيرهم من أصحاب المصلحة في تحليل ميزانية أهداف التنمية المستدامة في بلدان مثل جمهورية تنزانيا المتحدة، وتصدر تقارير موازية عن أهداف التنمية المستدامة في بنن والبرازيل، وتعدّ ميزانيات المواطنين في نيبال لمساعدة الجمهور على فهم كيفية تصدي الحكومة لتغير المناخ، وتعمل مع المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات من أجل تدقيق حسابات القطاع العام.

39 - وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، يندرج تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في إطار الخطة الإنمائية الخمسية الثانية التي تتطلب من السلطات المحلية إدماج هذه الأهداف في خططها الاستراتيجية. ولكفالة إلمام السلطات المحلية بالأهداف وقيامها بمواءمة الخطة الإنمائية مع استراتيجياتها، أنخرط الفريق العامل المعني بالحكومة المحلية المعروف باسم "منتدى السياسات"، وهو شبكة للمنظمات غير الحكومية، في العمل مع اللجنة البرلمانية للإدارة والحكم المحلي. وركز تقرير موجز أُعد خصيصاً لهذا الغرض على اتجاهات توزيع اعتمادات الميزانية في وزارة الإدارة الإقليمية والحكم المحلي فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما

(18) مزيد من المعلومات عن الممارسات المتبعة في مختلف أنحاء العالم، انظر: Suren Poghosyan, "Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model". <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf> و Ingeborg Niestroy and others, "Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward".

(19) للاطلاع على مثال عالمي، انظر: Global Initiative for Fiscal Transparency, "Episode 1: Sustainable Development Goal 16: focus on public institutions", webinar, 1 August 2019. متاح عبر الرابط التالي: www.fiscaltransparency.net/eng/webinar_open_public.php?IdToOpen=20190826105

الهدف 3 المتعلق بالصحة والهدف 4 المتعلق بالتعليم. ونظر منتدى السياسات في اتجاهات توزيع اعتمادات الميزانية داخل وزارة الصحة والتنمية المجتمعية والشؤون الجنسانية وشؤون المسنين والأطفال ووزارة التعليم والعلوم والتكنولوجيا، وذلك من خلال مراعاة الجوانب الهامة داخل القطاعات وفقاً لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة والخطة الإنمائية. وجاء هذا التحليل نتيجة استعراض لميزانية الفترة 2019/2018 واتجاهات الإنفاق في وزارة الصحة والتنمية المجتمعية والشؤون الجنسانية وشؤون المسنين والأطفال، وما يتصل بذلك من تقييم لما إذا كانت مخصصات الميزانية مواتية لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

40 - وحدد منتدى السياسات بعض البرلمانين باعتبارهم جهات مناصرة من أجل تعزيز خطة التنمية المستدامة خلال المناقشات البرلمانية. واستضاف المنتدى أيضاً جلسة استراتيجية مع المسؤولين الإداريين بوزارة الصحة والتنمية المجتمعية والشؤون الجنسانية وشؤون المسنين والأطفال، أعرب خلالها هؤلاء المسؤولون عن الحاجة إلى فهم أفضل لكيفية مواءمة أهداف التنمية المستدامة مع الخطة الإنمائية الخمسية الثانية. وتعاونت الشبكة بعد ذلك مع منبر تنزانيا للتنمية المستدامة من أجل إعداد حلقة دراسية مخصصة لمسؤولي الوزارة وموظفيها الآخرين بشأن الخطة الإنمائية وخطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063 وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة. وبفضل هذا التدريب والتفاعل، أصبح لدى موظفي الوزارة ومستشاريها فهم أفضل لكيفية المواءمة بين أهداف التنمية المستدامة وخطط التنمية، فضلاً عن عملية الميزانية، وإدارة الموارد، وكفالة الحصول على القيمة مقابل المال⁽²⁰⁾.

41 - وثمة مثال آخر في أيرلندا، حيث قامت منظمة المجتمع المدني المعروفة باسم "منظمة العدالة الاجتماعية بإيرلندا" بإعداد ميزانية للبلد لعام 2019، مع تقدير كامل للتكاليف، حددت فيها بنود الإنفاق المقترحة مشفوعة بعرض مفصل للتكاليف في إطار كل بند من البنود، مع تحديد ما يرتبط بهذه البنود من مبادرات ضريبية لتمويل النفقات. وفي نيبال، عمل منتدى الحرية، وهو منظمة غير حكومية معنية بالحقوق في الحصول على المعلومات، مع البرنامج الإنمائي لوضع ميزانية للمناخ موجهة للمواطنين بهدف زيادة فهم الجمهور لكيفية استثمار الحكومة في الأنشطة الرامية إلى التصدي بتغير المناخ وتعزيز مشاركة المواطنين في قرارات الميزانية ذات الصلة بالهدف 13 المتعلق بتغير المناخ⁽²¹⁾.

سادسا - النتائج المحتملة للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

42 - يجدر التساؤل عما إذا أدت الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة إلى تعزيز الفعالية والاستجابة للاحتياجات والطابع الشامل والتشاركي والتمثيلي في عمليات صنع القرار؛ وما إذا ساعدت المؤسسات على تحديد الروابط بين أهداف التنمية المستدامة على نحو أفضل لإحداث تحول في الحوكمة والسياسة العامة؛ وما إذا كانت مفيدة في سد النقص في تمويل أهداف التنمية المستدامة. ومع أنه ليس

Transparency, Accountability and Participation Network, *SDG Accountability Handbook: A Practical Guide for Civil Society* (2019), p. 23. متاح عبر الرابط التالي: www.partners-for-review.de/wp-content/uploads/2019/05/SDG-Accountability-Handbook.pdf

Suren Poghosyan, "Budgeting for Agenda-2030: opting for the right model". (21) <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN99000.pdf>

بالضرورة أن تكون الردود على جميع هذه الأسئلة إيجابية، فإن هناك أمثلة وطنية على تحقيق نتائج إيجابية من خلال إدماج الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. ويرد أدناه وصف لأهم هذه الأمثلة.

تحسين سرد مقترح الميزانية

43 - تتضمن ميزانيات الحكومات والوثائق ذات الصلة عناصر نوعية، وأحياناً كمية، بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة⁽²²⁾. وتبين الدراسة التي أجراها البرلمان الأوروبي أنه خلال إعداد ميزانية عام 2018 في فنلندا، طلبت وزارة المالية من كل وزارة أن تدرج فقرة قصيرة تحت كل عنوان من العناوين الرئيسية في مقترح الميزانية بشأن كيفية مراعاة التنمية المستدامة في سياساتها القطاعية خلال السنة المالية 2018⁽²³⁾. وفي النرويج، فإن كل وزارة مسؤولة عن هدف واحد أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة. وكما هو الحال في فنلندا، فإن كل وزارة تكتب فقرة عن أنشطتها فيما يتعلق بالهدف أو الأهداف التي تكون مسؤولة عنها من أجل إظهار الروابط بين مقترح الميزانية ومساهمته في تحقيق هدف أو أهداف التنمية المستدامة المرتبطة به. وترسل مشاريع الفقرات إلى وزارات أخرى لاستعراضها، لتقوم وزارة المالية بعد ذلك بتجميع النص وإدراجه في فصل عن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، يضاف إلى الوثيقة الرئيسية لمقترح الميزانية.

44 - وفي السويد، تُشجّع الوزارات على وصف الصلة بين مجالات عملها وأهداف التنمية المستدامة المشار إليها في وثائق الميزانية. وفي الوثيقة التي تعرض ميزانية عام 2016، ذُكرت أهداف التنمية المستدامة حوالي 100 مرة، وذُكرت حوالي 200 مرة في عام 2017. وتتعامل مختلف الوزارات مع هذه الأهداف بطريقة مختلفة؛ وتشير إليها بعض الوزارات أكثر من غيرها. فالإشارة إلى الصلات بأهداف التنمية المستدامة في القطاعات الاجتماعية، على سبيل المثال، ضئيلة نسبياً. ولاستخدام أهداف التنمية المستدامة في هذه القطاعات، يمكن أن تكون العمليات التبادلية مفيدة في تحديد ما يمكن أن تعنيه الأهداف المتعلقة بالقضاء على الفقر والرعاية الصحية الشاملة، على سبيل المثال، بالنسبة للسويد.

45 - ويمكن استخلاص عدة دروس من هذه التجارب. أولاً، كانت الإرادة السياسية لإدماج عناصر التنمية المستدامة في الوثائق المتعلقة بمقترح الميزانية موجودة في بعض البلدان قبل اعتماد أهداف التنمية المستدامة. وفي النرويج، أُدرج فصل عن تغير المناخ في التقرير المقدم إلى البرلمان لمدة 11 عاماً، بينما وُضعت المؤشرات الوطنية للتنمية المستدامة منذ عام 2005. ثانياً، وثائق الميزانية مقيّدة بمحدود رسمية من حيث الحجم ولا تتيح حيناً لإدراج تقرير شامل عن جميع أهداف التنمية المستدامة وغاياتها. وبالتالي، ينبغي تنظيم الأهداف والتركيز على السياق الوطني.

46 - وأجرت فنلندا تحليلاً مستقلاً للثغرات واختارت موضوعين شاملين لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة الوطنية (تحييد أثر انبعاثات الكربون وترشيد استخدام الموارد)، ثم أدرجتتهما في وثيقة الميزانية. ويعتزم البلد إدراج تحليل ملموس للصلة بين اعتمادات الميزانية وأهداف التنمية المستدامة في باب توقعات

(22) للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر: 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 (2019). متاح عبر الرابط التالي: www.pse-journal.hr/en/archive/sustainable-development-goals-and-indicators-can-they-be-tools-to-make-national-budgets-more-sustainable_4883/.

(23) Ingeborg Niestroy and others, "Europe's Approach to Implementing the Sustainable Development Goals: Good Practices and the Way Forward"

الاستراتيجية العامة من ميزانيتها يركز على أحد مجالات التركيز في خطة التنفيذ الحكومية. ومن ثم، فإن إدماج هذه الأهداف في وثيقة الميزانية قد يتطلب تحديد أصعب الأهداف أو الغايات مسبقاً.

تحديد وتتبع مساهمة الميزانية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة

47 - ترصد الحكومات ميزانياتها وفقاً لأهداف التنمية المستدامة حتى تتمكن من تحديد النسبة المئوية لأهداف التنمية المستدامة المرتبطة بأي برنامج من برامج الميزانية، والعكس بالعكس. وترتبط حكومة المكسيك برامج ميزانيتها بأهداف التنمية المستدامة تحقيقاً للأغراض التالية: (أ) إذكاء الوعي بخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهمية تنفيذها في المكسيك؛ و (ب) معرفة الأهداف والغايات والمؤشرات المقترحة؛ و (ج) ربط الأهداف والغايات والمؤشرات المقترحة بالعمل المؤسسي؛ و (د) تحديد مجالات التحسين في التخطيط المؤسسي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ و (هـ) تحديد ميزانية كل برنامج من برامج الميزانية التي تسهم في تحقيق الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.

48 - واضطلعت حكومة كولومبيا بعمل مماثل، إذ استحدثت أداة لتحليل النصوص آلياً من أجل تحديد الروابط بين برامج الميزانية وكل هدف من أهداف التنمية المستدامة على حدة. وذهبت نيبال وولاية أسام في الهند إلى أبعد من ذلك، إذ قامتاً بتمييز ميزانيتها وفقاً لأهداف التنمية المستدامة بغية تتبع تخصيص الموارد لكل هدف من الأهداف. وفي هاتين الحالتين، فإن تتبع الموارد ذات الصلة بالأهداف يتم على مستوى بنود الميزانية. وبصفة عامة، فإن الافتراضات التي يقوم عليها نظام التحديد والتتبع المستخدم قد وضعتها كل وزارة أو إدارة على حدة، مما يعني أنه يمكن أن يكون هناك اختلاف بين الوكالات. وتصنيف الإنفاق استناداً إلى أهداف التنمية المستدامة لا يمكن المرء من معرفة كيفية تأثير الإنفاق على تحقيق هذه الأهداف. وفي حين أنه يحسن شفافية الإنفاق، فبالإمكان زيادة المساءلة بإضافة مؤشرات للأداء، كما هو الحال في المكسيك. ومن شأن ذلك أن يتيح إقامة صلات واضحة بين الإنفاق والنتائج.

استخدام أهداف التنمية المستدامة كأداة إدارية للمفاوضات

49 - تستخدم بعض الوزارات أهداف التنمية المستدامة لتبرير مقترحاتها المتعلقة بالميزانية والتفاوض للحصول على مزيد من الموارد النقدية. وفي أسام، أصبحت أهداف التنمية المستدامة الآن أداة للإدارات التنفيذية للحصول على التمويل ذي الأولوية. وفي أفغانستان، تُستخدم الأهداف كإطار لاختيار طلبات المنح المقدمة من الولايات التي ستحصل على تمويل من الحكومة المركزية. والفكرة هي أن يتضمن كل طلب من طلبات المنح بياناً لكيفية الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، مما يمكن وزارة الاقتصاد من ترتيب المشاريع الإنمائية حسب الأولوية ومتابعة التقدم المحرز في تنفيذها. وهكذا تُستخدم أهداف التنمية المستدامة كأداة للإدارة والتفاوض أثناء صياغة الميزانية على الرغم من أن الأثر النقدي الفعلي لهذا النهج لا يزال محدوداً.

تحسين تقييم أداء الميزانية

50 - عادة ما تربط الحكومات أهداف التنمية المستدامة بأهدافها الوطنية وتكيفها مع سياقاتها الوطنية قبل اعتماد مؤشرات الأداء الأساسية لتقييم تنميتها الوطنية، بما في ذلك أداء الميزانية. وتعكس هذه المؤشرات أهداف التنمية المستدامة بصورة غير مباشرة لأنها، ضمن أسباب أخرى، تُترجم على الصعيد الوطني. والترجمة على الصعيد الوطني مهمة لجعل أهداف التنمية المستدامة مناسبة لتقييم أداء الميزانية.

وتُترجم الغايات أولاً إلى أهداف وطنية واضحة. وبعد ذلك، يتم قياسها كاتجاهات مرتبطة بغايات نسبية فقط. وقد ربطت سلوفينيا أهداف التنمية المستدامة بالأهداف الوطنية وكتفتها مع سياقها الوطني. ولديها 30 مؤشراً من مؤشرات الأداء الأساسية لتقييم التنمية الوطنية، بما في ذلك أداء الميزانية. وتعكس هذه المؤشرات أهداف التنمية المستدامة بصورة غير مباشرة، لكنها تُرجمت على الصعيد الوطني، وهو إجراء مهم لجعل إطار أهداف التنمية المستدامة مناسباً لتقييم أداء الميزانية.

51 - وتبين تجربة سلوفينيا أنه من حيث الخطوات اللازم اتخاذها، ينبغي أولاً ترجمة الغايات إلى أهداف وطنية واضحة. وقد صيغ العديد من الغايات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة كاتجاهات مرتبطة بغايات نسبية فقط. ولذلك، أجرت سلوفينيا تحليلاً للتغرات واعتمدت الاستراتيجية الإنمائية السلوفينية لعام 2030، التي تتضمن 12 هدفاً وبرنامجاً لسياسات التنمية الوطنية. وتؤكد مؤشرات الأداء الأساسية الـ 30 الموجهة نحو تحقيق النتائج، التي وُضعت للتأثير في الميزانيات المقبلة، أنه لا فائدة من وجود مؤشرات أداء أساسية متوافقة مع أهداف التنمية المستدامة لميزانية لم تراعى فيها أصلاً هذه الأهداف أثناء مرحلة التخطيط. وبالتالي، ثمة حاجة إلى ترجمة أهداف التنمية المستدامة إلى أهداف سياسية وطنية طويلة الأجل. وتعتمد سلوفينيا أيضاً إدماج خطط التنمية الاستراتيجية اعتباراً من عام 2020 فصاعداً.

52 - ويبين مثال سلوفينيا أيضاً أن استخدام أهداف التنمية المستدامة في تقييم أداء الميزانية يتطلب بذل بعض الجهود لتكييف الغايات والمؤشرات. وبالإضافة إلى ذلك، يصبح من الأسهل إدماج مؤشرات الأهداف في نظام لتقييم ميزانية الأداء إذا كانت قد أُدمجت أيضاً في الأهداف السياسية الوطنية. وما يمكن القيام به بتكلفة أقل هو ربما تصنيف مؤشرات أداء الميزانية الحالية. ويمكن لذلك أن يتيح معلومات هامة يمكن استخدامها لتحسين إدماج مبدأ عدم ترك أحد خلف الركب في رسم السياسات. ويؤدي استخدام أهداف التنمية المستدامة في تقييم الأداء إلى تعزيز المساءلة. وفيما يتعلق بالاتساق، فإن كيفية تصميم نظام التقييم وما إذا كانت المؤشرات تعكس أوجه الترابط المناسبة هي عوامل حاسمة. وقد يكون من المفيد أيضاً تنقيح مؤشرات أداء الميزانية في ضوء أهداف التنمية المستدامة، عند القيام بذلك بطريقة مناسبة⁽²⁴⁾.

سابعاً - تهيئة الشروط اللازمة للميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة

53 - السؤال الذي يطرح نفسه في النهاية هو ما الإجراءات التي يمكن للبلدان والمنظمات الدولية أن تنظر فيها لتعزيز ممارسات الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة، ومتى ينبغي لها أن تفعل ذلك مع مراعاة السياق القطري. والسمة الأولى للإدماج الناجح لهذه الأهداف في الميزانية متصلة باستراتيجية البلد المتعلقة بتنفيذ الأهداف ككل، وإلى أي مدى يمكن للحكومة أن تبلور الإطار العام لأهداف التنمية المستدامة بما يتماشى مع سياقها وأولوياتها الوطنية، ومع ما يواجهها من تحديات في مجال التنمية المستدامة.

54 - ومن الأسهل ربط أهداف التنمية المستدامة بالميزانية إذا كانت هناك خطة أو استراتيجية تنفيذ وطنية تشير إلى الأولويات الوطنية. ويمكن أن تكون هذه الأولويات شاملة لعدة قطاعات، ويمكن دعم

(24) لمزيد من المعلومات عن النتائج المحتملة وسبل المضي قدماً، انظر: Elisabeth Hege, Laura Brimont and Félicien Pagnon, "Sustainable development goals and indicators: can they be tools to make national budgets more sustainable?"

و Elisabeth Hege and Laura Brimont, "Integrating SDGs into national budgetary processes"

عملية التكييف بتحليل مستقل للثغرات. كما يشكل الدعم السياسي الرفيع المستوى شرطاً هاماً للنجاح، لأن عملية الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة برمتها هي عملية سياسية في نهاية المطاف.

55 - والسمة الثانية للنجاح هي درجة انخراط وزارة المالية، وما إذا كانت الوزارة تقود أو تدعم عملية الميزانية هذه، أو ما إذا كانت الوزارة هي في حد ذاتها الجهة المحركة لهذه العملية والمبادرة بها، أو ما إذا كانت الوزارة تشارك في العملية على أساس مخصوص أو تقاوم هذه الجهود. ومع ذلك، من الأهمية بمكان أن تحظى هذه العملية بقبول جميع مكونات ومستويات الحكومة، وليس وزارة المالية فحسب.

56 - وثمة مسألة أخرى هي ما إذا كانت وزارة المالية تستخدم أهداف التنمية المستدامة كأداة إدارية للتفاوض على تخصيص الموارد وتعزيز الاتساق في إطار الميزانية الوطنية ككل. ومن الإشارات التي تدل على أن استخدام الأهداف كحجة في مفاوضات الميزانية له تأثير، ولو ضئيل، أن الوزارات تعرب عن شواغلها إزاء بعض أهداف التنمية المستدامة وتستخدمها للدفاع عن مقترحاتها والنضال من أجل الحفاظ على حصتها من الميزانية.

57 - والسمة الثالثة للإدماج الناجح لأهداف التنمية المستدامة في عملية الميزانية هي النقاش السياسي وزيادة المساءلة. ومن الضروري أن يستغل أصحاب المصلحة، مثل المنظمات غير الحكومية والبرلمانيون والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، الأدوات والعمليات التي وُضعت لإدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزانيات الوطنية، لأن هذه الجهات الفاعلة لها دور حاسم في مساءلة الحكومات عن التزاماتها المتعلقة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030.

58 - كما أن عوامل أخرى، مثل وجود نظام عالمي لتصنيف ميزانية أهداف التنمية المستدامة، قد تفيد في إدماج أهداف التنمية المستدامة في الميزانيات. وتتمثل المزايا في تعزيز قابلية المقارنة الدولية أكثر مما يمكن أن ينبجم عن الأخذ بصورة متقطعة بنظم تعليم الميزانية المطبقة على أهداف التنمية المستدامة الشاملة مثل الاعتبارات الجنسانية أو تغيير المناخ. ومع ذلك، فإن المقترحات الرامية إلى الدفع قدما بالميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة تحاول تحديد مختلف الخيارات المتاحة للبلدان تبعاً لسياقها المؤسسي وخصائص عملية الميزانية والطلب على الميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة.

59 - كما أن مطابقة معلومات الميزانية مع أهداف التنمية المستدامة على نحو فعال يتوقف على ربط الميزانيات بمعلومات الأداء. وفي هذه الحالات، يمكن للبلدان أن تحدد بسهولة أكبر مؤشرات النواتج والنتائج لمختلف الأهداف والغايات. وفي بعض الحالات، قد تتطابق هذه المؤشرات مع مؤشرات أهداف التنمية المستدامة لإطار المؤشرات العالمية و/أو المؤشرات الوطنية لأهداف التنمية المستدامة، ولكن في حالات أخرى قد تكون المؤشرات المحددة التي تتصل على نحو أوثق بالنفقات أكثر ملاءمة.

60 - ويمكن للبلدان التي لديها نظام للميزانيات الموجهة نحو الأداء أو النتائج أن تنظر في إدراج مؤشرات أهداف التنمية المستدامة في نظم ميزانياتها. وحتى لو لم تكن لدى الحكومات مثل هذه النظم، فيمكنها أن تنشئ نظاماً بسيطاً لرصد هذه المؤشرات والإبلاغ عنها إلى جانب رصد الأرقام المالية والإبلاغ عنها. والأهم من ذلك هو تشجيع المزيد من النقاش بشأن الطرق التي يمكن بها للحكومات في جميع أنحاء العالم أن تجد سبلاً لتتبع الموارد العامة المستثمرة في السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة على نحو مفيد. ومن شأن ذلك أن يمكّن إلى حد بعيد من تيسير الرصد عموماً وتعزيز المساءلة عن خطة التنمية المستدامة.