

شراكة الموازنة الدولي

استبيان الموازنة المفتوحة
شرح الأسئلة وخيارات الإجابة

28 سبتمبر 2007

شراكة الموازنة الدولية

مركز أولويات الموازنة والسياسات

820 First Street, NE

Suite 510

Washington, DC 20002

www.internationalbudget.org

مشروع الموازنة الدولي

استبيان الموازنة المفتوحة

شرح الأسئلة وخيارات الإجابة

يهدف دليل استبيان الموازنة المفتوحة إلى تقديم معلومات وتعليمات إضافية للباحثين الذين يتولون الإجابة على أسئلته. وهو يتكون من أربعة أقسام:

2 مقدمة وخالصة

بنية الاستبيان

معلومات عامة عن الاستبيان

مقابلة المسؤولين الحكوميين

5 القسم الأول: توفر وثائق الموازنة

الوثائق الأساسية للموازنة المستخدمة في الدراسة

الجدول 1- سنة الموازنة التي تعود إليها الوثائق المستخدمة في إنجاز الاستبيان

على أية سنة موازنة يجب أن تستند إجابات الاستبيان؟

متى يتم اعتبار الوثائق "متاحة للجمهور"؟

الجدول 2: مواقع الانترنت التي تحتوي الوثائق المهمة في الموازنة

الجدولان 3 و4: توزيع الوثائق

12 القسم الثاني: مشروع الموازنة المقدم من الحكومة

نظام الإجابات على الأسئلة

الإجابات التي لا تنطبق

الإجابات التي تتضمن وثائق غير متاحة للجمهور

استشهادات ومراجع

الاستشهادات المستقاة من مقابلة المسؤولين الحكوميين

تقييم الخبراء

شروحات الأسئلة 1-66

30 القسم الثالث: عملية الموازنة

شروحات حول الأسئلة 67-122

صياغة الموازنة من قبل الحكومة (الأسئلة 67-74)

مصادقة المجلس التشريعي على الموازنة (الأسئلة 75-83)

تنفيذ الحكومة للموازنة (الأسئلة 84-101)

التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة

مراجعة منتصف العام

تقرير نهاية العام ولهيئة العليا للتدقيق المالي (الأسئلة 102-122)

مقدمة و خلاصة

يهدف استبيان الموازنة المفتوحة إلى تحقيق هدفين: الأول هو مساعدة الباحثين غير الحكوميين على فهم وتطبيق معايير مختارة من الممارسة العالمية الناجحة، وتشمل شفافية الموازنة والمحاسبة على الممارسات التي يراقبونها في بلدانهم؛ والثاني هو ربط جهود البحث التي يقوم بها المجتمع المدني في هذا السياق في جميع البلدان بهدف رفع سوية الجهود الفردية لكل بلد لجذب المزيد من الاهتمام العالمي الى هذه القضية.

تولي جماعات الموازنة في المجتمع المدني اهتماماً خاصاً لتشجيع عملية حصول الناس على معلومات تتعلق بالموازنة خلال جميع مراحل السنة المالية. إن إمكانية الحصول على معلومات شاملة وواضحة وفي الوقت المناسب حول الموازنة يعتبر أمراً أساسياً لقيام المجتمع المدني بالمشاركة الواعية في عملية الموازنة. ويهدف هذا الاستبيان بشكل خاص إلى مساعدة الباحثين على تحديد ما هي المعلومات المتاحة للجمهور وتوقيت نشر هذه المعلومات خلال كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية الموازنة، بالإضافة إلى تحديد الثغرات الموجودة في المعلومات.

إن هذا التركيز على حصول الجمهور على المعلومات هو ما يعطي هذا الاستبيان طابعه المميز. ولكن استطلاع الرأي حول الموازنة المفتوحة لا يتناول إلا مجموعة محدودة جداً من المواضيع المتعلقة بقضايا كبرى مثل الإدارة المالية العامة الفعالة ومشاركة المواطنين والمساءلة. ولذلك فإن استبيان الموازنة المفتوحة يهدف إلى تكميل الأبحاث الأخرى المتعلقة بشفافية الموازنة لا أن يحل محلها. إن مشروع الموازنة الدولي يشجع الباحثين بقوة على القيام بأبحاث خاصة ببلدانهم كوسيلة للتركيز على القضايا الهامة في بلدانهم ولفت الانتباه إليها.

هناك بعض المواضيع التي لا يغطيها الاستبيان بشكل عميق ومنها الفرص التي يمكن أن تتاح خلال سنة الموازنة أمام مشاركة فعالة وجادة للمواطنين. ويعود ذلك إلى أن مثل هذه الإجراءات يصعب تقييمها وتصنيف البلدان على أساسها لأنها ترتبط بالأنماط المختلفة من أنظمة الموازنة. فالاستبيان، مثلاً لا يدرس الإطار القانوني والإداري لإدارة النفقات العامة أو شفافية ومسئوليات مختلف مستويات الحكومة – وكلاهما من المكونات الهامة، ولكن تصعب الإحاطة بهما في أنواع مختلفة من أنظمة الموازنة.

مبادئ هامة حول شفافية الموازنة والمساءلة

على الرغم من محدودية الاستبيان فإنه يحاول التقاط وتفعيل بعض المبادئ الأساسية الهامة المتعلقة بشفافية الموازنة والممارسات القابلة للمساءلة في إعدادها. وتشمل هذه المبادئ:

التحويل المسبق. يجب أن يصادق المجلس التشريعي على الإجراءات المتعلقة بالإنفاق وجمع الإيرادات والدين قبل بدء السلطة التنفيذية العمل بها.

الوحدة. يجب تقديم جميع المشاريع المتعلقة بالنفقات السنوية والإيرادات المنتظرة وغيرها من النشاطات المالية الحكومية إلى المجلس التشريعي ضمن مشروع موازنة واحد وتفصيلي تقدمه السلطة التنفيذية. (رغم أن هذا المشروع التفصيلي يتخذ في غالبية البلدان شكل وثيقة أساسية مع عدد من الوثائق الداعمة).

الشمولية. لا يقتصر واجب الحكومة على كشف نشاطاتها المالية في مشروعها السنوي للموازنة، بل عليها أيضاً أن تصدر وثائق في أوقات أخرى خلال السنة المالية من أجل تقديم صورة شاملة ومحدثة عن أعمال الحكومة.

النورية. على الحكومة أن تلتزم بمواعيد ثابتة خلال السنة من أجل إعداد مشروع الموازنة، ثم تقديمه إلى المجلس التشريعي للمناقشة، ثم تنفيذ الموازنة، ثم تقديم الحسابات الختامية إلى الجمهور وإلى الهيئة العليا للتدقيق المالي. إن نشر التقارير بشكل منظم وفي الوقت المناسب عن كل مرحلة من هذه المراحل الأربع في عملية الموازنة يعتبر أمراً أساسياً. كما أن على المجلس التشريعي والهيئة العليا للتدقيق المالي أن يلعبا دوراً هاماً في التحرك بتوقيت مناسب خلال السنة المالية، ولاسيما عند المصادقة على الموازنة السنوية ومراجعة الحسابات الختامية.

التحدي. يجب أن يؤدي توصيف كل بند في الموازنة إلى إعطاء نظرة واضحة عن إنفاق الحكومة. كما يجب أن لا تكون توصيفات الحكومة لبند الموازنة شديدة العمومية (أي مقدمة كمبالغ إجمالية) لدرجة تصبح غامضة، بل أن تقدم وفق أنظمة تصنيف مقبولة عالمياً من أجل تجنب الإبهام.

الشرعية. يجب أن تكون جميع النفقات والنشاطات ضمن نطاق القانون. وإذا وجدت في القانون جوانب قصور عن الالتزام بمبادئ المساءلة والشفافية وتعزيزها، على المجتمع المدني تقديم التوصيات لتعديله.

سهولة العرض. تعتبر وثائق الموازنة في البلد هي الوثائق الأساسية التي تحاسب عليها الحكومة: يجب أن تقدم بأسلوب سهل ومفهوم من قبل طيف واسع من الجمهور الذي يشكل المجلس التشريعي وعامة الناس.

العلنية. يجب أن يكون لجميع مواطني البلد، كأفراد أو ضمن منظمات المجتمع المدني، الحق في أن يعبروا عن آرائهم حيال موازنة البلد. وهذا يتطلب أن تكون وثائق الموازنة متاحة للجميع، ولا سيما منها مشروع الموازنة الذي تتقدم به الحكومة، والذي يجب أن ينشر على المواطنين قبل أن يتبناه المجلس التشريعي.

الوسائل والغايات. يجب أن يكون هناك روابط واضحة بين سياسات الحكومة وخططها ومدخلات الموازنة ونتائج الأداء. ويجب أن يعبر الشرح المرافق للموازنة بوضوح عن أهداف الموازنة من حيث المدخلات والأهداف التي يجب تحقيقها والنتائج القابلة للقياس.

وسائل أخرى مفيدة في أبحاث شفافية الموازنة

نقترح أن يقوم الباحثون بالعودة إلى عناوين الانترنت الموجودة على صفحة دليل الموازنة المفتوحة (www.openbudgetindex.org/tools.htm) للحصول على مواقع ووسائل أخرى مفيدة تساعدهم في التركيز في أية أبحاث إضافية يمكن أن ينجزوها حول شفافية الموازنة. ويحتوي هذا الموقع على عمل آخر في مجال المساءلة والشفافية المالية يجدر الاطلاع عليه.

لقد قام كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بتصميم استبيانات ووسائل تشخيص شاملة لدراسة الشفافية المالية وإدارة الإنفاق العام وإجراءات وتطبيقات الموازنة.¹ وبالإضافة إلى هذه المؤسسات الدولية، قام باحثو القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني أيضاً بتطوير مناهجهم وأدواتهم الخاصة في تقدير شفافية الموازنة.²

وهذه الأدوات مجتمعة، تلقي الضوء على اتساع وتعقيد شفافية الموازنة. ويهدف استبيان الموازنة المفتوحة إلى إكمال هذه الجهود المتنوعة، التي تركز بشكل رئيسي على القضايا المتعلقة بحصول الجمهور على المعلومات.

بنية الاستبيان

يتألف استبيان الموازنة المفتوحة من ثلاثة أقسام. يحتوي القسم الأول على سلسلة من أربعة جداول تدرس مدى توفر وثائق الموازنة الأساسية في بلد ما ومستوى توزيعها. ويتطلب هذا القسم من الباحث أن يحدد وثائق الموازنة الرئيسية التي يصدرها البلد (أو لا يصدرها) خلال كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية الموازنة. بعد ذلك تستخدم هذه الوثائق للإجابة على الكثير من الأسئلة في القسمين الثاني والثالث من الاستبيان. ويضم القسمان الثاني والثالث 123 سؤالاً، موزعة على مجموعتين رئيسيتين: (1) مشروع الموازنة المقدم من الحكومة و(2) إعداد الموازنة.

القسم الثاني: يتناول الوثائق التي تصدر خلال دراسة المجلس التشريعي لعملية الموازنة. ويحاول أن يقيّم أنماط المعلومات التي يحتويها مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، إلى جانب معلومات إضافية تساعد في مراقبة وتحليل المعلومات في الموازنة. يستحق مشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة هذا القسم الخاص لأنه الوثيقة التي

¹ لمناقشة أدوات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، انظر: "تقدير الإنفاق العام والمشتريات والمحاسبة المالية: مراجعة الأدوات التشخيصية"، سكرتارية الإنفاق العام والمساءلة المالية، البنك الدولي، نيسان 2003.

² انظر على سبيل المثال بريسيديا لافيل ومريانا بيريز وهيلينا هوفباور، فهرس شفافية الموازنة في أمريكا اللاتينية: مقارنة بين عشرة بلدان، 2003؛ ألنا فولشر، شفافية الموازنة والمشاركة: دراسة خمس حالات من أفريقيا، IDASA، 2002؛ ومنندى المعايير "تقديرات الالتزام بمعايير الشفافية المالية" على الموقع: <http://www.estandardsforum.com>

القسم الثالث: ويقيم مستوى الانفتاح في كل مرحلة من المراحل الأربع لعملية إعداد الموازنة. حيث يدرس الوثائق التي يجب توفيرها للجمهور خلال كل مرحلة، وكذلك الممارسات التي يمكن أن يتبناها المجلس التشريعي والحكومة لجعل عملية الموازنة أكثر شمولية ومساءلة. مثلاً، من هذه الممارسات عقد جلسات استماع عامة مفتوحة لتشجيع النقاش والجدل حول الموازنة. وبعد أن تتم المصادقة على الموازنة، يجب أن يحصل الجمهور على تقارير مفصلة ومنتظمة على نحو شهري أو فصلي تتناول الإنفاق المصروف والإيرادات المجموعة والدين المترتب.

معلومات عامة عن الاستبيان

إن استبيان الموازنة المفتوحة مصمم بحيث يتم إنجازه من قبل باحث أو فريق من الباحثين غير الحكوميين للتوصل إلى مجموعة واحدة من الإجابات لكل بلد وتقديمها إلى مشروع الموازنة الدولي (IBP). ويحتوي الاستبيان على سلسلة من الأسئلة تهدف إلى معرفة إذا ما كان يتم في البلد تقديم أنماط معينة من المعلومات إلى الجمهور، وإذا ما كانت تحدث نشاطات معينة خلال عملية إعداد الموازنة. ويجب أن تقوم الأسئلة المطروحة على بحث تجريبي، وعلى الباحثين أن يقدموا إيضاحاً لسبب اختيارهم جواباً معيناً عبر كتابة حاشية أو تعليق تحت كل جواب. وسيخضع الاستبيان بعدئذٍ إلى مراجعة من قبل مراجعين اثنين مستقلين من أصحاب الكفاءة لتعزيز الثقة العامة بأن النتائج التي توصل إليها الباحث أو مجموعة الباحثين غير خاضعة إلى تحيز ما محتمل. وبناء على طلب الباحث، يمكن تضمين مجموعة ثالثة من تعليقات التحكيم التي تقدمها الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أربع نقاط:

- يركز الاستبيان على نشاطات الحكومة المركزية ولا يتناول دور الولاية أو الحكومة المحلية. ونظراً لأن طبيعة العلاقات بين المؤسسات الحكومية يمكن أن تختلف كثيراً من بلد إلى آخر، فإن صيغة هذا الاستبيان غير مناسبة تماماً لاستقصاء هذه العلاقات. وقد يحتاج الباحثون الذين يريدون دراسة العلاقات المالية داخل الحكومة في بلدانهم إلى التفكير في وضع أسئلة متممة لتغطية هذه النشاطات.
- ويسعى الاستبيان في قسمه الأعم إلى اكتشاف ما يجري في الواقع، وليس ما يتطلبه القانون. (إن العدد القليل من الأسئلة التي تحيل إلى مادة قانونية، توضح ذلك في صيغة السؤال بلا لبس. وهذه الأسئلة هي الأسئلة 63 و80 و116 و117. ولكن الغالبية الساحقة من الأسئلة تحتاج إلى إجابات تقوم على ما يجري في الواقع في بلد الباحث المعني).

إن هذا التركيز على ما يجري في الواقع هو إقرار بأن قوانين الموازنة السليمة المقصد لا يتم الالتزام بها، في بعض الحالات، وبالتالي يكون لها تأثير ضئيل على عملية الموازنة. وفي الوقت نفسه، يجب أن لا يفهم من هذا التركيز على أنه تقليل من أهمية تنظيم جوانب معينة من عملية الموازنة؛ فالمتطلبات القانونية المتعلقة بالانفتاح والشفافية هي جزء أساسي من عملية ضمان إعداد موازنة خاضعة للمساءلة.

- إن ما يهم الاستبيان، لدى دراسة مختلف التقارير المتعلقة بالموازنة، هو التقارير المتاحة للجمهور، إلا إذا تم التصريح بغير ذلك. ويرجى الإجابة على الأسئلة البالغ عددها 123 سؤالاً في القسمين الثاني والثالث من الاستبيان اعتماداً على الوثائق المنشورة عن الموازنة.
- تتناول الأسئلة آخر جزء منجز من عملية إعداد الموازنة التي يغطيها السؤال، ما لم يتم التصريح بغير ذلك. وبالنتيجة فإن الاستبيان ينطبق غالباً على موازنات عدة سنوات (انظر الإطار في الصفحة 14).

يرجى استخدام النسخة الإلكترونية من الاستبيان التي قدمها لكم مشروع الموازنة الدولي. والرجاء عدم تحويل صيغة السؤال، أو تغيير بنية الاستبيان.

مقابلة المسؤولين الحكوميين

من الضروري، لإنجاز الاستبيان، مقابلة المسؤولين العامّين من السلطتين التنفيذية والتشريعية. فهذه المقابلات ضرورية للحصول على معلومات من أجل ما يلي:

- القسم الأول: الجدول 2 و3 و4. على الباحث في هذه الجداول أن يحدد هل الوثيقة غير متاحة للجمهور، أم لا يجري إصدارها أساساً أم تصدر للتداول الداخلي فقط. ولكي يتم إنجاز هذه الجداول نحتاج إلى مقابلة مسئول من الوزارة المناسبة لمعرفة إذا ما كانت الوثيقة معدة فقط لأغراض داخلية.
- وعلى نحو مشابه، فإن الأسئلة 69 و79 و120 و123 في القسم الثالث من الاستبيان تتقصى عن معلومات يتلقاها بالضرورة أعضاء المجلس التشريعي. وتحتاج هذه الأسئلة إلى مقابلة مع هيئة تشريعية أو مع أحد أعضاء المجلس التشريعي. الرجاء الإطلاع على القسم الثاني من هذا الدليل، "استشهادات ومراجع للإجابة" من أجل المزيد من التفاصيل حول مقابلة مسؤولي الحكومة.

القسم الأول: توفر وثائق الموازنة

يتناول هذا القسم من الاستبيان توفر وثائق الموازنة. فمن زاوية جماعات الموازنة في المجتمع المدني، يعتبر توفر هذه الوثائق أمر أساسي، لأنه يساعد على إعلام الناس عن الموازنة ويسهل عملية إعداد موازنة شاملة. وهدف الاستبيان هو دراسة مدى علنية نظام الموازنة، ولذلك فإن تركيزه الأساسي ينصب على الوثائق المتوفرة للجمهور.

ويشمل القسم الأول من الاستبيان سلسلة من أربعة جداول تستفسر عن الوثائق الأساسية للموازنة المستخدمة في الاستبيان. وتشمل هذه الوثائق: تصريح ما قبل الموازنة، موجز عن الموازنة، مشروع الموازنة المقدم من الحكومة، الوثائق الداعمة للموازنة، موازنة المواطن، الموازنة المقررة، التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة، تقرير مراجعة منتصف العام، تقرير نهاية العام، وتقرير التدقيق المالي. وسناقش هذه المواضيع بالتفصيل تالياً.

الوثائق الأساسية للموازنة المستخدمة في الدراسة

يتطلب الاستبيان في القسم الأول من الباحثين أن يحددوا ويصنفوا وثائق موازنة بلدهم وفق المراحل الأربع لدورة الموازنة. وعليه يجب استخدام الوثائق المحددة في القسم الأول للإجابة على الأسئلة الموافقة المناسبة في القسمين الثاني والثالث (انظر الجدول أدناه).

القسمان الثاني والثالث	
الأسئلة 1-55	اقترح السلطة التنفيذية
الأسئلة 71-73	تصريح ما قبل الموازنة
السؤال 81	الموازنة المقررة
الأسئلة 82-91	تقارير خلال العام
الأسئلة 92-95	مراجعة منتصف العام
الأسئلة 101-110	تقرير نهاية العام
الأسئلة 111-113، 115	تقرير مدققي الحسابات

لا يجوز أن تستخدم وثيقة صدرت خلال مرحلة ما من دورة الموازنة للإجابة على الأسئلة المتعلقة بمرحلة أخرى. فهذا الاستبيان يهدف بشكل خاص إلى تقييم المعلومات المتاحة للجمهور خلال كل مرحلة من المراحل الأربع في سنة الموازنة. مثلاً، لا يجوز استخدام التقارير الصادرة خلال السنة، وهي وثائق تنقل تقارير عن تنفيذ الموازنة (المرحلة الثالثة من دورة الموازنة) للإجابة على الأسئلة المتعلقة بدراسة المجلس التشريعي لمشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة (المرحلة الثانية من دورة الموازنة).

• المرحلة الأولى: مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية

تصريح ما قبل الموازنة

تصريح ما قبل الموازنة هو ما يعرف أيضاً باسم تقرير ما قبل الموازنة. ويجب أن تصدر هذه الوثيقة عن الحكومة قبل شهر وتكون متوفرة للجمهور، قبل تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي. الهدف من ذلك هو كشف المؤشرات والمقاييس التي تصوغ الحكومة على أساسها مشروع الموازنة – وبالتحديد، الإنفاق الكلي والإيرادات الكلية المتوقعة والدين المترتب خلال سنة الموازنة القادمة. وهي عموماً ليست وثيقة تقدم معلومات مفصلة بدقة (مثل هذه المعلومات المفصلة تقدم عموماً بعد أسابيع أو أشهر في مشروع الموازنة نفسه). ويتضمن دليل الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصفاً لمحتويات تصريح ما قبل الموازنة.

تصدر وزارة المالية في بعض البلدان جدولاً بالمواعيد الهامة والنهائية للوزارات أو الحكومات الفرعية تستخدمها في صياغة مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية. ويجب أن لا يتم الخلط بين جدول صياغة الموازنة وتصريح ما قبل الموازنة.

• المرحلة الثانية: دراسة المجلس التشريعي لمشروع الموازنة

مشروع الموازنة المقدم من الحكومة والوثائق الداعمة للموازنة

تختلف طبيعة مشروع الموازنة المقدم من الحكومة من بلد إلى آخر: أحياناً تكون وثيقة مفردة، وأحياناً تكون مجموعة من وثائق متعددة. وللإجابة على الأسئلة من 1 إلى 55 في القسم الثاني من الاستبيان، يرجى استقاء الإجابة من مشروع الموازنة الأساسي الذي تقدمه الحكومة ومن أية وثيقة موازنة داعمة يمكن أن تقدمها الحكومة.

وفيما يلي بعض النقاط الهامة التي يجدر تذكرها عند تحديد مشروع الموازنة ووثائقه الداعمة:

- يرجى عدم استخدام نسخة الموازنة المقررة للإجابة على الأسئلة 1-55 المتعلقة بمشروع الموازنة الذي تقدمه الحكومة. فالأسئلة في هذا القسم تهدف إلى تقييم المعلومات المتوفرة للجمهور في الوقت الذي يكون فيه المجلس التشريعي يعمل على مناقشة مشروع الموازنة، قبل أن يصادق عليه أو يقره. إذا كان مشروع الموازنة غير متاح للجمهور قبل مصادقة المجلس التشريعي عليه، يرجى اختيار الإجابة "د" عن جميع الأسئلة 1-55.
- إن عبارة "وثيقة موازنة داعمة" كما هي مستخدمة في الاستبيان تشير إلى الوثائق التي تصدرها الحكومة في الوقت نفسه أو بعد أيام قليلة من تقديم المشروع إلى المجلس التشريعي. وغالباً ما يتم إعداد هذه الوثائق من جانب الدائرة أو الهيئة التي نسقت عملية إعداد الموازنة والتي تنشر الموازنة (مثل دائرة الخزينة أو وزارة المالية). ويجب نشر هذه الوثائق قبل بضعة أيام من تقديم وثيقة الموازنة الرئيسية، لكي يتسنى استخدامها خلال مناقشة الموازنة قبل أن يقرها المجلس التشريعي. ويرجى عدم استخدام المعلومات التي يمكن أن تصدرها الحكومة أو البنك المركزي في أوقات أخرى من السنة لدى الإجابة على الأسئلة من 1 إلى 55 والمتعلقة بمشروع الموازنة المقدم من الحكومة.
- أطر الإنفاق وخطط التنمية الوطنية متوسطة الأجل. يمكن اعتبار الوثائق التي تتناول توقعات لسنوات عديدة (مثل التخطيط متعدد السنوات أو وثائق إطار الإنفاق المتوسط الأمد) على أنها "وثائق داعمة للموازنة" إذا كان لها رابط مباشر مع الموازنة. ويتطلب هذا نشر هذه التوقعات التي تغطي عدة سنوات سنوياً في نفس الوقت مع الموازنة، بحيث أنها تستند إلى نفس الافتراضات الاقتصادية الكلية التي تستند إليها الموازنة، وتعكس نفس مستوى الإيراد والإنفاق في السنوات التي تتداخل فيها. (قد تتصل هذه بالأسئلة 5-6 و9-10).
- بيانات السنة السابقة على مشروع الموازنة المقدم من الحكومة. يرجى عدم استخدام المعلومات الواردة في وثائق صادرة خلال مراحل أخرى من دورة الموازنة (التقارير خلال سنة الموازنة أو تقرير نهاية العام أو تقرير تدقيق الحسابات) للإجابة على الأسئلة 18-34 المتعلقة بمعلومات السنة السابقة المتضمنة في مشروع الموازنة. فكما ذكرنا آنفاً، يهدف الاستبيان بشكل خاص إلى تقييم المعلومات المتاحة للجمهور خلال كل مرحلة من المراحل الأربع من سنة الموازنة بل يجب الإجابة عليها حصراً اعتماداً فقط على المعلومات

• المرحلة الثالثة: تنفيذ الموازنة

الموازنة المقررة

بعد مناقشة موازنة الحكومة، يقر المجلس التشريعي في العادة شكلاً ما من الموازنة أو من المخصصات. لسؤال 81 من الاستبيان يغطي محتويات الموازنة المقررة. ويدل مصطلح "الموازنة المقررة" في هذا الاستبيان على الوثيقة التي أقرها المجلس التشريعي. وفي بعض البلدان يختلف مشروع الموازنة المقدم من الحكومة كثيراً عن الموازنة المقررة. لذا يرجى عدم استخدام الموازنة المقررة في الإجابة عن الأسئلة 1-55 المتعلقة بمشروع الموازنة المقدم من الحكومة.

التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة

وتسمى أحياناً *التقارير الشهرية* أو *التقارير الفصلية*. يرجى استخدام التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة فقط في الإجابة على الأسئلة 82-91. ويمكن لهذه التقارير أن تصدر على شكل تقرير شامل يغطي جميع المؤسسات الحكومية، أو على شكل تقارير عديدة تصدر عن مختلف المؤسسات. فمثلاً، يمكن للبنك المركزي أن يصدرها، إضافة إلى وزارة المالية. وفي بعض الحالات، تصدر هيئات جمع الإيرادات تقاريرها الخاصة المنفصلة.

مراجعة منتصف العام

ويسمى أيضاً في بعض الأحيان *تقرير منتصف العام*. ويجب أن تتضمن مراجعة منتصف العام متابعة شاملة حتى حينها لتنفيذ الموازنة، بما فيها الإطار الاقتصادي الذي تقوم عليه الموازنة، والتنبؤ اعتماداً على المعطيات حتى حينه بنتيجة الموازنة لسنة الموازنة الجارية. ويتضمن كراس الممارسات النموذجية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وصفاً شاملاً لما يفترض بمراجعة منتصف العام أن تحتويه. ويجب أن لا يكون التقرير الذي يصدر خلال السنة بعد ستة أشهر من سنة الموازنة بديلاً لمراجعة منتصف العام. وإذا لم يكن ثمة مراجعة منتصف العام منفصل في البلد، يرجى اختيار الإجابة "د" لكل الأسئلة المتعلقة بمراجعة منتصف العام للإشارة إلى عدم وجود مراجعة منتصف العام متاحة للجمهور في بلدك. (الأسئلة 92-95)

• المرحلة الرابعة: المراقبة والتقييم

تقرير نهاية العام

يمكن لتقرير نهاية العام أن يصدر كتقرير واحد يشمل كل نشاط الحكومة، أو يمكن أن تصدر الوزارات والهيئات المختلفة تقارير منفصلة. ويصدر هذا التقرير أو سلسلة التقارير من قبل الحكومة على خلاف تقارير تدقيق الحسابات الموصوفة فيما يلي. ويجب أن تغطي الأسئلة من 101 – 110 تقرير نهاية العام ولا يجوز الخلط بينه وبين تقرير التدقيق الوارد أدناه.

تقرير المدققين

يرجى استخدام التقرير السنوي الصادر عن الهيئة العليا للتدقيق المالي الذي يصدق على الحسابات الختامية التي تقدمها الحكومة، من أجل الإجابة على الأسئلة المتعلقة بتقرير مدقق الحسابات. ويجب أن تصدر هذه الوثيقة عن الهيئة العليا للتدقيق المالي، وليس عن الحكومة. وهي تغطي الأسئلة 111-113، 115.

الجدول 1- سنة الموازنة التي تعود إليها الوثائق المستخدمة في إنجاز الاستبيان

بالنسبة للجدول رقم واحد، على الباحث أن يظهر السنة المناسبة لوثيقة الموازنة المستخدمة إذا كانت الوثيقة متاحة للجمهور. وإذا كانت الوثيقة غير متاحة للجمهور، يرجى التصريح بأنها "غير متاحة". ويرجى النظر لاحقاً من أجل المزيد من التفاصيل حول تعريف "الوثائق المتاحة للجمهور".

على أية سنة موازنة يجب أن تستند إجابات الاستبيان؟

تضم الأسئلة في القسم الثاني والثالث مجموعة من الأسئلة عن مختلف الوثائق المتعلقة بالموازنة ومختلف جوانب عملية الموازنة. ويجب أن يطبق كل سؤال على أحدث نسخة تم نشرها من الوثائق المشار إليها أو على أحدث جزء تم من عملية الموازنة. وهكذا فإن الاستبيان سيطبق على سنوات موازنة مختلفة عديدة.

مثلاً، افترض أن الاستبيان ينجز في الشهر الأول من السنة المالية 2005، وأن الموازنة التي تغطي هذا العام تمت دراستها من قبل المجلس التشريعي (البرلمان) وأصبحت قانوناً. في هذه الحالة، على الباحث أن يستخدم موازنة عام 2005 في الأسئلة المتعلقة بمشروع الموازنة المقدم من الحكومة؛ وتعتبر السنة المالية 2005 سنة الموازنة (BY).

ولأن السنة المالية 2005 قد بدأت للتو، فإن الأسئلة المتعلقة بمراقبة الموازنة من خلال التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة ستطبق على التقارير الصادرة بخصوص موازنة عام 2004، لأنها أحدث موازنة تم إصدار تقارير مراقبتها عنها خلال السنة. كما أنه، بالرغم من أن السنة المالية 2004 قد اكتملت في هذا المثال، فإن تقرير نهاية العام أو تقرير التدقيق المالي لن تكون قد نشرت على الأرجح. وهكذا فإن الأسئلة المتعلقة بهذه القضايا يجب تطبيقها على موازنة عام 2003، أو على الموازونات السابقة وذلك اعتماداً على مدى التأخر في نشر هذه التقارير.

لاحظ أن سنة الموازنة الأحدث التي يطبق عليها الاستبيان قد تختلف عن آخر مرة تم فيها نشر وثيقة ما أو تم فيها إنجاز جانب ما من عملية الموازنة. ففي المثال السابق، فإن الأسئلة عن "تصريح ما قبل الموازنة" ستطبق على السنة المالية 2005. وإذا لم يكن قد صدر تصريح ما قبل الموازنة عن السنة المالية 2005، عندها يجب أن ترشد هذه الحقيقة إجاباتكم، حتى لو أنه كان قد تم نشر تصريح ما قبل الموازنة في سنة ما سابقة. وإذا، من جهة أخرى، لم يصدر تصريح ما قبل الموازنة عن السنة المالية 2005 لسبب قانوني أو لحدث عارض (مثل الانتخابات)، من المسموح استخدام تصريح ما قبل الموازنة للسنة المالية 2004 كأساس للإجابة على الأسئلة عن التصريح ما قبل الموازنة.

متى يتم اعتبار الوثائق "متاحة للجمهور"؟

ملاحظة هامة: يمكن أثناء الإجابة على الأسئلة التي تهدف إلى تقييم محتويات وثائق الموازنة، استخدام وثائق الموازنة المتاحة للجمهور فقط.

وتعرف وثائق الموازنة المتاحة للجمهور على أنها الوثائق التي يمكن لأي مواطن ولجميع المواطنين الحصول عليها بطلب يقدم إلى السلطة العامة التي تصدر الوثيقة. يظهر الجدول التالي الأسئلة التي يجب الإجابة عليها باستخدام وثائق الموازنة المتاحة للجمهور:

الأسئلة 1-55	اقترح السلطة التنفيذية
الأسئلة 71-73	تصريح ما قبل الموازنة
السؤال 81	الموازنة المقررة
الأسئلة 82-91	تقارير خلال العام
الأسئلة 92-95	مراجعة منتصف العام
الأسئلة 101-110	تقرير نهاية العام
الأسئلة 111-113، 115	تقرير مدققي الحسابات

ولتحقيق أهداف الاستبيان، تقسم وثائق وتقارير الموازنة التي تصدرها الحكومة أو هيئات مثل الهيئة العليا للتدقيق المالي، إلى الفئات الأربع التالية:

- 1) الوثائق التي لا تصدر أبداً؛
- 2) الوثائق التي تصدر للاستخدام الداخلي فقط وهي غير متاحة للجمهور؛

- (3) الوثائق التي تصدر وتتاح للجمهور إما مجاناً أو برسوم بسيطة، ولكن فقط إذا قام الشخص المعني بطلب الوثيقة المحددة من مكتب حكومي؛
- (4) الوثائق التي تصدر، وتوزع على الجمهور إما مجاناً أو برسوم بسيط، حيث يمكن للجمهور الحصول عليها عبر وسائل عديدة دون التقدم بطلب إلى الحكومة (عن طريق الانترنت أو من المكتبات مثلاً).

للإجابة على الأسئلة يجب أن تعتبر الوثيقة "متاحة للجمهور" فقط إذا انضوت تحت الفئة (3) أو الفئة (4) المذكورتين أعلاه.

هناك عدد لا بأس به من بلدان العالم لم يحدد بوضوح الإجراءات القانونية لضمان نشر الوثائق الحكومية بشكل متزامن لكل الأطراف المعنية. في هذه الحال، نعتبر المعلومات المتاحة للجمهور هي المعلومات التي يمكن لأي مواطن أن يحصل عليها إذا تقدم بطلب إلى السلطة العامة التي أصدرت الوثيقة. وهذا يعني أن:

- يجب اعتبار الوثائق المتوفرة على الانترنت (حتى إذا كانت متوفرة على الانترنت فقط) متاحة للجمهور وذلك لأغراض الإجابة على استطلاع.
- يجب اعتبار الوثيقة التي لا يتم الحصول عليها إلا عبر الاشتراك في نشرة متخصصة أو في مطبوعات تصدرها الحكومة غير متاحة للجمهور، ما لم يكن الوصول إلى هذه النشرة يسيراً للجمهور إما مجاناً أو برسوم زهيد أو عبر مصادر مثل المكتبات العامة.
- إذا كان من غير المتاح الحصول على الوثيقة من السلطة التي تصدرها يجب عدم اعتبارها متاحة للجمهور. مثلاً، إذا كان من غير الممكن الحصول على تقرير التدقيق المالي من لهيئة العليا للتدقيق المالي، ولكن يمكن الحصول عليه بطلب من أحد أعضاء المجلس التشريعي، يجب اعتبار الوثيقة غير متاحة للجمهور. وعلى نحو مشابه، فإن الوثائق التي تقدمها الحكومة للمجلس التشريعي، ولكنها غير متوفرة للجمهور إذا طلبها من الحكومة، يجب اعتبارها غير متاحة للجمهور.
- يجب أن تكون الوثيقة متاحة لأي فرد من الجمهور يتقدم بطلبها واعتبارها متاحة للجمهور لأغراض هذه الدراسة. أما الوثائق التي تكون متاحة فقط لأفراد معينين أو لقسم من الجمهور دون غيره فيجب عدم اعتبارها متاحة للجمهور. مثلاً، لا يحصل على الوثائق في بعض البلدان إلا من لهم علاقة ودية مع مسؤولي الحكومة، في حين ترفض طلبات المواطنين أو بعض منظمات المجتمع المدني. إذا كان هذا هو الحال في بلدك، لا تعتبر الوثائق فيه متاحة للجمهور. ويرجى التفكير بإجراء اختبار كما هو مذكور أدناه لجمع أدلة ملموسة تثبت رفض طلبات تم التقدم بها للحصول على وثائق الموازنة.

ملاحظة هامة: إذا كان لديك أدنى شك بأنه سيتم رفض طلب الحصول على وثائق، يرجى الطلب من باحثين آخرين أو من جماعات مجتمع مدني أو من مواطنين في بلدك أن يجربوا فعلياً الحصول على الوثائق. واسألهم أن يطالبوا بهذه الوثائق للتأكد من وجود وقائع تم فيها إنكار وجود مثل هذه الوثائق بشكل اعتباطي. سجل تجارب الذين طلبوا الوثائق ورفض طلبهم، بما في ذلك اسم المتقدم بالطلب، وتاريخ ووقت التقدم بالطلب، واسم الموظف أو المكتب الذي تم تقديم الطلب إليه، وأي سبب يتم تقديمه لرفض الطلب. يمكن أن تكون هذه المعلومات دليلاً قوياً جداً لتقديمه للجمهور مع نتائج البحث وللدعوة إلى تبني إجراءات واضحة في القانون تقضي بأن يجعل المسؤولون الوثائق متاحة للجمهور.

الجدول 2: الوثائق الرئيسية للموازنة: عناوين ومواقع انترنت

يطلب الجدول 2 من الباحث أن يسجل العنوان وصفحة الانترنت التي تتضمن كل وثيقة مستخدمة. وبالنسبة للوثائق غير الموجودة على الانترنت نرجو تسجيل إحدى الإجابات التالية: "غير صادرة"، "صادرة ولكن غير متاحة للجمهور"، "متاحة للجمهور ولكن غير موجودة على الانترنت".

من المهم جداً عدم الخلط بين وثيقة موازنة وأخرى لدى إنجاز الاستبيان. لقد زدناكم بنسخة من دليل "الممارسات النموذجية من أجل شفافية الموازنة" الذي أصدرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لأن مقاييس الممارسة النموذجية هذه تتضمن قائمة واضحة جداً بكل وثائق الموازنة للبلد المعني، وتفاصيل عن محتوى كل منها. لقد أخبرنا الباحثون خلال جولة البحث الأخيرة أن كراس الممارسات النموذجية شكل عوناً كبيراً لهم في تحديد وثائق الموازنة والتمييز بينها. قد يكون التمييز بين وثائق الموازنة أمراً عسيراً جداً في بعض البلدان، ومن المهم جداً لدى الإجابة عن أسئلة القسم الثاني والثالث من الاستبيان أن لا نخلط بين الوثائق. الرجاء الاتصال بنا إذا واجهتم أية مشكلة.

الجدولان 3 و4: توزيع الوثائق

ينقسم هذان الجدولان إلى قسمين. القسم العلوي يسأل هل الوثيقة:

- أ) غير صادرة؛
- ب) صادرة لأهداف داخلية، ولكن غير متاحة للجمهور؛
- ت) صادرة ومتاحة للجمهور ولكن فقط بناء على طلب؛ أم
- ث) صادرة وموزعة على الجمهور.

بالنسبة لكل وثيقة، يرجى وضع "نعم" في أحد مربعات "أ" أو "ب" أو "ج" أو "د". الرجاء عدم إدخال "نعم" في أكثر من مربع.

يجب إكمال الجزء السفلي من المخطط فقط بالنسبة للوثائق التي توزع على الجمهور العام (أي، إذا كان الجواب في الجدول العلوي "د").

ويقيم هذا الجزء توقيت توزيع الوثائق، ومدى اتساع التوزيع، وما إذا كانت الحكومة تروج لهذه الوثائق بفعالية عبر وسائل الإعلام وبين الجمهور.

يتناول السؤالان 1 و2 التوقيت والإعلام المسبق. إن تحديد موعد النشر مقدماً أمر مهم لأنه يلزم الحكومة بنشر المعلومات ويعطي المجتمع المدني فرصة لكي يخطط ويستعد لهذا النشر.

وتتناول الأسئلة 3-8 موضوع توفر الوثائق. مثلاً، يسأل السؤال 3: هل يحصل تأخير في نشر الوثيقة للجمهور قياساً بنشرها إلى جهات أخرى مثل وسائل الإعلام.

ويسأل السؤال الرابع ما إذا كانت الحكومة تضع الوثيقة على موقع رسمي حيث يتاح للجميع رؤيتها. ولكن في الكثير من البلدان، لا يزال الدخول إلى شبكة الانترنت غير منتشر أو يبقى مكلفاً بحيث أن تنزيل وثائق ضخمة مثل تقارير الموازنة يكون مرتفع الكلفة إلى حد يمنع من استخدامه. وبالتالي، يسأل السؤالان 5-6 عن توزيع نسخ مطبوعة يمكن الحصول عليها مجاناً (أو برسم زهيد). ويجب اعتبار التوزيع "محدوداً" إذا اقتصر توزيع النسخ المجانية على أعضاء المجلس التشريعي ووسائل الإعلام وغيرها من المهتمين بدراسات الموازنة (مثلاً من خلال جعل النسخ المجانية متاحة في مناسبات عامة عن الموازنة). فالتوزيع "الجماهيري" يتم عندما يراد له أن يصل إلى الجمهور غير المختص والذي لا يسعى لولا ذلك إلى الحصول على وثائق عن الموازنة (مثلاً، على مستوى النشر في الصحف).

السؤالان 7-8: يركز السؤال 7 على الوصول إلى مناطق البلد الواقعة خارج العاصمة أو خارج المراكز المالية الرئيسية. ففي حين يمكن لنشر الوثيقة على الانترنت أن يحل مشاكل التوزيع الجغرافية، فإن ندرة مستخدمي الانترنت في المناطق الريفية تقطع الطريق أمام هذا الحل. ولهذا يستفسر السؤال 7 عما إذا كانت الوثائق "متاحة

ويهتم السؤال 9 فيما إذا كانت الحكومة تتخذ خطوات فعالة لضمان معرفة المستخدمين المهتمين بصدور الوثيقة وسهولة حصولهم عليها. إن الترويج يتجاوز مجرد النشر الذي يقوم على جعل المعلومات متاحة للمستخدمين الذين عليهم بعدها المبادرة للحصول على هذه المعلومات.

القسم الثاني: مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية

تتناول الفئة الواسعة الأولى من أسئلة استبيان الموازنة المفتوحة، المعلومات التي يتضمنها مشروع الموازنة المقدم من الحكومة لدى تقديمها إلى المجلس التشريعي للدراسة، وكيفية تقديم هذه المعلومات. وتلقى هذه الموازنة المقترحة عادةً اهتماماً – من المجلس التشريعي ووسائل الإعلام والجمهور – أكثر من أية وثيقة روتينية أخرى تتعلق بالموازنة صادرة عن الحكومة. وهذا الاهتمام الكبير يجعل من الضروري أن تتضمن الموازنة المقترحة، أية وثائق داعمة لها، معلومات واضحة وشاملة.

يتوزع القسم الثاني إلى خمسة بنود فرعية. البنود الفرعية الأربعة الأولى تغطي المعلومات التي يجب نشرها في مشروع الموازنة المقدم من الحكومة أو الوثائق الداعمة للموازنة. ويتعامل البند الخامس مع المعلومات التي لا داعي إلى وجودها في وثائق الموازنة نفسها، ولكن يمكن أن تكون مهمة جداً لتحليل الموازنة:

- **تقديرات سنة الموازنة وما بعدها** تدرس تقديرات أنماط الإنفاق والدخل والدين المستخدمة في وثائق الموازنة لرسم مقترحات الموازنة لسنة الموازنة الجارية، والافتراضات الاقتصادية على المستوى الكلي التي تقوم عليها الموازنة. ويتناول القسم أيضاً التقديرات التي يجب أن تقدمها الحكومة لسنوات الموازنة المقبلة.
- **تقديرات السنوات السابقة لسنة الموازنة** تطرح مجموعة مماثلة من الأسئلة تطل السنوات السابقة لسنة الموازنة. وهذه المعلومات عن السنوات السابقة مهمة لأنها تزودنا بمرجعية يمكن أن نقيس عليه مشروعات الموازنة؛ تقييم الاتجاهات على مدى زمني، مثلاً، يمكن أن يعطينا فهماً عميقاً لجدوى مقترحات الموازنة المقبلة وقابلية استمرارها.
- **الشمولية** تتناول عدداً من المواضيع التي لا تكشف للجمهور بشكل روتيني، ولكن يجب أن تتضمنها الموازنات. يمكن أن يخفق التقديم الرسمي للموازنة في ملاحظة بعض النشاطات المالية، إما لأنها محسوبة خارج الموازنة (مثل الأموال خارج الموازنة) أو لأن طرق الحساب المستخدمة في الموازنة غير كافية (مثل نظام الحساب النقدي لعرض المطالب الطارئة). ومع ذلك، فإن لهذه المواضيع أثر كبير على قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها المالية ونتائج السياسات. ولذلك نحن بحاجة إلى بيانات وتقديرات محددة تتعلق بهذه النشاطات لإعلام الجمهور عن الوضع المالي للحكومة.
- **سرد الموازنة ومراقبة الأداء** يتحرى عن مدى اشتغال موازنة الحكومة على معلومات تساعد في شرح العلاقة بين تقديرات الموازنة وأهداف سياسات الحكومة. الأسئلة مهمة للمهتمين بمراقبة أثر الموازنة، ولاسيما المخرجات والنتائج. وتتناول هذه الأسئلة إذا ما كانت مشروعات الموازنة تحتوي على معلومات مفيدة ومفهومة. وهذه المواضيع مهمة إذا كانت الحكومة راغبة في تسهيل قيام جدل واسع وعملية إعداد موازنة أشمل.
- **معلومات أساسية إضافية لتحليل ومراقبة الموازنة**، يتحرى عما إذا كانت المعلومات التي تساعد في فهم وتحليل موازنة الحكومة متوفرة. مثلاً، تستفسر الأسئلة عما إذا كانت الحكومة توفر للجمهور دراسة عن توزيع العبء الضريبي، ومسرداً يتضمن شرحاً بالمصطلحات المستخدمة في الوثائق. ولا داعي لاشتمال موازنة الحكومة على المعلومات التي يُسأل عنها في هذا القسم. طالما أن الحكومة توفر هذه المعلومات للجمهور في وثائق أخرى، فمن الواجب أخذ ذلك في الحسبان لدى الإجابة على هذه الأسئلة.

نظام الإجابة على الأسئلة

لكل الأسئلة تقريباً أربع إجابات محتملة، إضافة إلى "لا ينطبق/إجابة أخرى". وعموماً الجواب الأول أي الحرف "أ" هو الجواب الأكثر إيجابية، فهو يعكس الممارسة النموذجية بالنسبة لموضوع السؤال. وتعكس الإجابة الثانية "ب" ممارسة جيدة. وتدل الإجابة "ج" تدل على ممارسة ضعيفة أو هزيلة، في حين تدل الإجابة الرابعة "د" على منتهى السلبية.

ومن أجل تسجيل نقاط الإجابات رقمياً تعطى الإجابة "أ" 100% والإجابة "ب" 67% والإجابة "ج" 33% والإجابة "د" صفر%. أما الإجابة "هـ" (لا ينطبق/إجابة أخرى) فهي لا تدخل في الحسابات الرقمية.

كما ذكرنا آنفاً، تحاول الإجابات "أ" أن تدل على "الممارسة النموذجية" من حيث انفتاح وشفافية الموازنة. وفي القسم الأعظم منها، فإن هذه الممارسات النموذجية فيما يخص توقيت ومضمون وثائق الموازنة مأخوذة من دليل

أي أن الاستبيان لا يفترض أن على البلدان أن تلتزم "بأفضل" الممارسات في الموازنة. ويمكن لهذه البلدان، مثلاً، أن تلتزم بالمعايير التي وضعها صندوق النقد الدولي في *كراس الإحصاءات المالية للحكومة*، مثل استخدام المحاسبة على أساس الاستحقاق أو حفظ بيانات الميزانية.

النظام النموذجي للإجابة على الأسئلة يعتبر أن الإجابة "أ" تمثل تقديم "معلومات كثيفة" تتضمن "مناقشة سردية وتقديرات كمية". وتهدف النقاشات السردية، في هذه الحالة، إلى شرح وتقديم سياق مناسب للتقديرات الكمية؛ في حين يفترض بالتقديرات الكمية، على شكل جداول ورسوم بيانية، أن تقدم تفاصيل إضافية للمناقشة السردية. وهكذا عليك أن تختار الإجابة "أ" في حال كانت كل المعلومات التي يتوقعها المرء متوفرة.

تحاول الإجابتان "ب" و"ج" أن تشيرا إلى الأوضاع التي لا يكون متوفراً فيها سوى قسم من المعلومات. وفي هذا المجال، يجب أن نعتبر "ب" جواباً إيجابياً، بمعنى أن معظم المعلومات المراد توفرها متوفرة، رغم غياب بعض التفاصيل. وعبارة "بعض التفاصيل" تريد أن تشمل الحالات التي تكون فيها المناقشة السردية، مثلاً، غير شاملة أو تكون فيها التقديرات الكمية غير مفصلة بما يكفي أو كلاهما. ولكن، رغم هذه النواقص، فإن المعلومات المقدمة تبقى كافية لإعطاء فكرة جيدة عن الموضوع بشكل يسمح لجماعات المجتمع المدني القيام بدراسات جدية وأن تتخبط في مناقشة الموازنة بشكل مفيد.

وبالمقابل فإن الجواب "ج" يستخدم حين تكون المعلومات المقدمة "تفتقد إلى تفاصيل هامة". ويعتبر هذا جواباً سلبياً، لأنه (على خلاف "ب") يدل على تقديم معلومات غير كافية لإعطاء فكرة جيدة عن الموضوع أو لتسهيل القيام بدراسات ذات مغزى. والجواب "ج"، بالطبع، هو درجة أعلى من الجواب "د" الذي يستخدم حين لا يتم تقديم معلومات البتة.

الإجابات التي لا تنطبق

رغم أن صياغة الأسئلة والأجوبة جرت بحيث تنطبق فعلياً على جميع البلدان، فإنها أحياناً لا تنطبق على ظروف معينة في بلد ما. ومن أجل هذه الحالات تم وضع الخيار "هـ" وهو (لا ينطبق/إجابة أخرى).

الرجاء عدم الإكثار من استخدام هذا الجواب، وأن لا يتم استخدامه إلا بعد استنفاد امكانية تطبيق بقية الإجابات الأخرى. وفي الحسابات الرقمية لتسجيل النقاط في الاستبيان، فإن الجواب "هـ" يحذف ولا يؤخذ في الاعتبار. ولذلك سنتصل بكم هيئة مشروع الموازنة الدولي لمناقشة الأسئلة التي لا تنطبق عليها الاجابات وذلك خلال عملية التدقيق.

وبالنسبة لكل الإجابات التي لا تنطبق الرجاء تقديم شرح موجز في قسم "تنويه و/أو ملاحظات" عن سبب اعتقادك بأن الخيارات المقدمة لا تنطبق أو سبب كون جواب آخر أكثر ملاءمة.

الإجابات حول الوثائق غير المتاحة للجمهور

يهدف استبيان الموازنة المفتوحة بشكل محدد إلى تقييم المعلومات المتاحة للجمهور. وبالتالي فإن الإجابات على الأسئلة يجب أن تعتمد على المعلومات المتوفرة. والرجاء عدم الإجابة على الأسئلة اعتماداً على معلومات قد تحصلون عليها من خلال علاقات خاصة مع مسؤولين تنفيذيين أو من وثيقة قد تكون حصلت عليها من عضو في البرلمان صديق لك. إذا لم يكن ثمة معلومات متاحة للجمهور، يجب أن يكون الجواب، كقاعدة عامة، هو "د".

علاوة على ذلك، إذا كانت الوثيقة غير متاحة للجمهور، فإن كل الأسئلة المتعلقة بهذه الوثيقة يجب أن يكون جوابها هو "د". مثلاً، إذا لم ينشر مشروع الموازنة المقدم من الحكومة بعد أن يتم تقديمها إلى البرلمان، ولا يتاح الحصول عليه إلا بعد أن يقر البرلمان الموازنة، فإن كل الأسئلة من 1 إلى 55 يجب أن يكون جوابها "د". وعلى غرار ذلك، إذا كانت مراجعة منتصف العام غير متاحة للجمهور، فإن كل الأسئلة من 93 إلى 96 يجب أن يكون جوابها "د".

الأسئلة 1-55	اقتراح السلطة التنفيذية
الأسئلة 71-73	تصريح ما قبل الموازنة
السؤال 81	الموازنة المقررة
الأسئلة 82-91	تقارير خلال العام
الأسئلة 92-95	مراجعة منتصف العام
الأسئلة 101-110	تقرير نهاية العام
الأسئلة 111-113، 115	تقرير مدققي الحسابات

استشهادات ومراجع

نتوقع أن يكون نشر النتائج عبر البلد حدثاً بارزاً يستدعي التدقيق والجدل العام على مستوى العالم حول قضية شفافية الموازنة.

وعلى هذا نطلب من الباحثين أن يذكروا المصدر أو المرجع لدى إجاباتهم عن الأسئلة 1-123 في القسمين الثاني والثالث من هذا الاستبيان. القصد من هذا تعزيز ثقة وسائل الإعلام وغيرها من المستخدمين بالنتائج.

يرجى الاستشهاد بشكل موجز بمرجع أو إعطاء ملاحظة موجزة (قد تكون جملة واحدة أو فقرة واحدة، كما يقتضي الحال) عن كل سؤال. ويجب أن يشير الاستشهاد أو الملاحظة إلى العنوان والقسم الذي استقيت منه إجابتك من وثيقة الموازنة، أو يجب أن تصف الظروف التي قادتك لاختيار إجابة معينة. يرجى أن تكون الاستشهادات والملاحظات مختصرة بالقدر الممكن. يجب أن لا تتجاوز الملاحظة لأي سبب كان المساحة المخصصة لها في مربع الملاحظات الموجود في النسخة الإلكترونية من الاستبيان الذي قدمه لك مشروع الموازنة الدولي. وفي معظم الحالات يكون الطول الأقصى الذي يسمح به مربع الملاحظات هو 18 سطرًا.

لدى الإجابة على الأسئلة التي تتناول توفر نمط معين من المعلومات، من المقبول أن لا يتضمن الاستشهاد أكثر من جملة واحدة تضم عنوان وثيقة الموازنة والمكان الذي استقيت منه إجابتك من هذه الوثيقة. (قد يتضمن هذا رقم الصفحة والقسم والعنوان ورقم الجدول الخ....). يرجى التأكد من ذكر موقع الانترنت الذي توجد عليه الوثيقة التي استشدهت بها إذا تم الحصول عليها من خلال موقع اليكتروني.

الرجاء أيضاً تذكر أن هذه مبادرة عالمية وأن الكثير من قراء الاستبيان الذي تقوم به قد يكونون غير مطلعين على تفاصيل عملية الموازنة في بلدك، أو لا يعرفون الأشخاص المهمين أو الفاعلين المؤثرين على موضوع الموازنة في بلدك. ولذلك الرجاء توضيح عناوين الوثائق وتجنب المصطلحات المتخصصة المستخدمة في بلدك أو شرحها إذا استخدمت، وشرح الظروف الخاصة التي ربما أثرت على إجابتك والتي قد لا يكون الجمهور العالمي مدركاً لها.

■ يمكن للاستشهاد الموجز المتضمن إشارة إلى المعلومات المستقاة من إحدى وثائق الموازنة أن يكون بطول جملة أو جملتين كما يلي:

المعلومات التي تحدد المصادر المختلفة للإيرادات الضريبية حسب فئاتها المختلفة يمكن رؤيتها على الصفحة 36 من الملحق 5 من مشروع الموازنة الفيدرالية لعام 2004، بعنوان "إيرادات الموازنة الفيدرالية عام 2004".

أو

المعلومات الموجودة في القسم الخامس من الرسالة التي ترفق بالموازنة، وعنوانه "موازنة القطاع العام النهائية عام 2004". ويمكن مشاهدة هذه الرسالة على صفحة الانترنت:

www.mecon.gov.ar/onp/html/proy2004/mensaje/cap5.htm

■ في الحالات التي تقدم فيها الموازنة معلومات جزئية، قد تختار تقديم استشهاد يمكن أن يفسر للقارئ سبب اختيارك للجواب "ب" أو "ج". ويمكن تقديم ملاحظة كالملاحظة كالتالية:

توجد معلومات تفصيلية عن أكثر من ثلثي برامج الإنفاق بدءاً من الصفحة 34 من موازنة السنة المالية 2004 للجمهورية. ولكن بعض الهيئات والمؤسسات، مثل وزارة الزراعة، لا تقدم تفصيل لموازناتها على مستوى البرنامج. وبدلاً من ذلك تدون مصاريف هذه الهيئات في قائمة كمجموع كلي بالنسبة للموازنة أو كتحويل إلى إحدى الهيئات العامة.

أو

تنطوي الفقرة 2.5 من مشروع الموازنة المقدم من الحكومة حول "الموازنة الشاملة للقطاع العام في عام 2004، وتقديرات الموازنة متعددة السنوات" على معلومات عن بعض، ولكن ليس كل، الإنفاق المصنف وفق التصنيف الاقتصادي. ولا يتم تقديم المعلومات المفصلة وفق التصنيف الاقتصادي عموماً إلا لبرامج الإنفاق البارزة التي تهتم المانحين الدوليين.

■ إذا كانت الوثيقة أو المعلومة المطلوبة غير متاحة للجمهور، يمكن أن تقدم الاستشهاد التالي:

هذه الوثيقة غير متاحة للجمهور.

أو

هذه الوثيقة صادرة فقط لأهداف داخلية، ولكنها غير متاحة للجمهور.

أو

تشير مراجعة مشروع الموازنة المقدم من الحكومة لسنة 2004، "الموازنة الشاملة للقطاع العام في سنة 2004" والوثائق الداعمة المرافقة لها ("موازنة الاستثمار لمشاريع الدولة" و"شروط القروض") إلى أن هذه المعلومات غير موجودة في الوثائق.

■ أحياناً قد ترغب في تقديم مثال يقوي مصداقية إجاباتك. إذ يمكن للمثال أيضاً أن يعطي القارئ فكرة عن سبب اختيارك لجواب معين. وسيكون مثالك قوياً ومدعماً إذا كان محدداً ويحتوي على تفاصيل ملموسة (تواريخ وأسماء وأحداث) عن الموضوع الذي تتحدث عنه:

الموعد النهائي أمام الحكومة لتقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي يحدده قانون الإدارة المالية (القانون رقم 24.156). ولكن نادراً ما تلتزم الحكومة بهذا الموعد. مثلاً خلال سنة الموازنة 2004، كان يفترض بالحكومة أن تقدم مشروعها بحلول 30 نيسان، لكنها لم تقدمه حتى 26 أيار.

أو

لا يوجد شرط قانوني يتعلق بالموعد النهائي لإصدار الموازنة إلى البرلمان قبل بداية سنة الموازنة. ومن شأن هذا أن يحد من فرصة الجمهور والمجتمع المدني في الدعاوة والمشاركة. مثلاً، تنتهي سنة موازنة الحكومة في 30 حزيران، خلال موازنة عام 2004 لم تجدول الموازنة حتى الأسبوع الأول من تموز. ووقع المجلس التشريعي تحت ضغط تبني الوثيقة، ولم يستمر نقاش الموازنة قبل تبنيها سوى من 3 إلى 8 تموز.

ملاحظة هامة للباحثين في البلدان التي أجري فيها استبيان الموازنة المفتوحة عام 2006: يرجى تقديم تفسير، في قسم التعليقات، لأي تغيير في الإجابات يختلف عن إجابات السنة الماضية. يمكن أن يكون هذا التفسير موجزاً جداً مثل:

"يظهر الجواب المختار تحسناً [تدهوراً] في الأداء قياساً بالدراسة التي تمت عام 2006"، أو:

"التقديم [أو الممارسة] لم تتغير عن الفترة السابقة، ولكن مراجعة الباحثين أدت إلى تغيير في الإجابة".

إن تقديم مثل هذا التفسير الموجز لتغير الإجابات من فترة إلى أخرى يختصر الوقت اللازم لمراجعة الاستبيان. (سيعمل القيمون على مشروع الموازنة الدولي على الاتصال بالباحثين للاستفسار عن كل تغيير في الإجابات لا يوجد له تفسير من دورة بحثية إلى أخرى).

استشهادات من المقابلات مع المسؤولين الحكوميين

سيكون من الضروري إجراء مقابلات مع مسؤولين في السلطتين التنفيذية والتشريعية لإكمال بعض أقسام الاستبيان.

تتطلب الجداول الموجودة في القسم الأول من الاستبيان أن يصرح الباحث إذا ما كانت الوثيقة: متاحة للجمهور، أو غير صادرة، أو صادرة لأغراض داخلية. ولإنجاز هذه الجداول لا بد من مقابلة مسئول من الوزارة المناسبة لمعرفة إذا ما كانت الوثيقة صادرة أم لا، وإذا ما كانت صادرة لأغراض داخلية فقط.

وعلى غرار ذلك، إن الأسئلة 69 و79 و120 و123 تسأل عن المعلومات التي يتلقاها المجلس التشريعي. وتتطلب هذه الأسئلة على الأرجح مقابلة عضو برلمان أو أحد موظفي البرلمان. الرجاء أن تقابل برلمانيين ليسوا من الحزب أو التحالف الحاكم للحصول على إجابات لهذه الأسئلة. إن عدم تقديم معلومات لأحزاب المعارضة يجب أن يُعطى نتائج متدنية في هذه السلسلة من الأسئلة، ويجب الإشارة إليه في قسم "تنويه و/أو ملاحظات". وقد تختار أيضاً قسم الملاحظات لتشير إلى استثناء أحزاب سياسية هامة من الحصول على معلومات عن الموازنة أو من مناقشة الموازنة. (وقد يكون هذا بسبب منع الحزب من الوصول إلى البرلمان نفسه نظراً إلى غياب الانتخابات البرلمانية الحرة والنزيهة، أو من خلال الرفض التعسفي أو سحب ترخيص الحزب السياسي).

إن التعريف بالمسؤولين الذين تقابلهم لإنجاز السؤال سيعزز مصداقية استشهاداتك عندما تقدم البحث للجمهور. لكنك غير ملزم بذكر أسماء المسؤولين الذين تقابلهم في الاستبيان. (في بعض البلدان لا يمكنك إجراء مقابلة مسجلة مع مسئول، ولن يعطيك المسئول مقابلة إلا بشرط عدم ذكر اسمه).

ومع ذلك، عليك أن تحاول التعريف بالمسئول الذي تقابله، إن أمكن، بأقصى قدر ممكن من التحديد. مثلاً، اذكر اسم المسئول وكنيته والوزارة أو الهيئة وتاريخ المقابلة، إضافة إلى المعلومات المتعلقة بموضوع المقابلة. (يرجى ملاحظة أنه من الممارسات المحمودة أن تسجل ملاحظات مؤرخة عن كل مقابلاتك وأن تحتفظ بها).

تقييم الخبراء

بعد أن تنجز الاستبيان وتقدمه، ستقوم هيئة مشروع الموازنة الدولي بمراجعته ومناقشتك بأية قضية تشير إلى أنه تم اختيار الإجابات بناء على فهم مغاير لطريقة اختيار الإجابات في البلدان الأخرى. وبعد ذلك يتم تقديم الاستبيان لخبيرين لغايات التحكيم العلمي من أجل مراجعته. إن استخدام نظام مراجعة الخبراء غير العلنيين يهدف إلى زيادة ثقة وسائل الإعلام والمستخدمين الآخرين بأن البيانات منزهة عن أي انحياز ممكن. كما سيبحث المشروع عن ملاحظات حكومة البلد لتضمينها كمجموعة ثالثة من تعليقات التحكيم، بناء على طلب المنظمة التي قامت بالبحث.

إذا لم تكن وثائق الموازنة في بلدك متوفرة بسهولة على الانترنت، نطلب منك، إذا أمكن، أن تحتفظ بمجموعة الوثائق التي استخدمتها لإنجاز الاستبيان. وستصل بك إذا واجه المراجعان الخبيران أية مشكلة، تتعلق ببلدك، لا نستطيع حلها بالحصول على الوثائق عن طريق الانترنت. وسنناقش معك الطرق الممكنة لحل مشكلة عدم توفر الوثائق، بما في ذلك السماح بزيارة إلى مكتبك لمراجعة الوثائق، أو إعارتنا الوثائق لفترة من الزمن، أو شراء مجموعة من الوثائق نيابة عنا. وسيكون مشروع الموازنة الدولي مسئولاً عن أية رسوم شحن أو تكاليف متعلقة بتوفير الوثائق للمراجعين للخبيرين.

بعد أن ينهي المراجعان الخبيران عملهما، سنتصل بك من أجل المزيد من مناقشة أي تعديل لازم للإجابات. وكجزء من هذه العملية، قد نطلب منك أن تتوسع في شرح سبب اختيارك الإجابة. ونتوقع أن يكون الشرح موجزاً ولا يتجاوز طوله أربع فقرات لكل سؤال.

شروحات على الأسئلة 1-66

تقديرات من أجل سنة الموازنة وما بعدها (الأسئلة 1-17)

الأسئلة 1-6 تتعلق بالنفقات. تتناول الأسئلة الثلاثة الأولى بعض الطرق الأساسية التي يمكن بواسطتها تنظيم أو تصنيف النفقات الكلية المتضمنة في الموازنة: على مستوى الوحدة الإدارية والتصنيف الوظيفي والتصنيف الاقتصادي.

ولكل من أنظمة التصنيف هذه مزاياها. مثلاً، يشير الإنفاق بواسطة الوحدة الإدارية إلى الهيئة الحكومية (دائرة أو وزارة أو مؤسسة) التي سيقع على عاتقها مسؤولية صرف الأموال والتي ستكون مسؤولة في النهاية عن

وعلى خلاف التصنيف بواسطة الوحدة الإدارية، الذي يختلف من بلد إلى آخر، فإنه تم تطوير التصنيفين الوظيفي والاقتصادي ووضع معاييرهما من قبل مؤسسات دولية.³ إن الالتزام بمعايير التصنيف الدولية هذه تسهل المقارنة بين البلدان.

اختيار الجواب "أ" على هذه الأسئلة، يعني أن كل النفقات التي تغطيها الموازنة يجب أن تكون منظمة وفق أنظمة التصنيف، وفي حال اعتماد التصنيف الاقتصادي أو الوظيفي، فيجب أن تكون متسقة مع المعايير الدولية. وبالمقابل، ينطبق الجواب "ج" على الحالة التي يكون فيها قسم كبير من النفقات غير مصنف بشكل مناسب. مثلاً، يكون الجواب "ج" مناسباً للحالة التي تكون فيها مصاريف بعض الوظائف الرئيسية (مثل التعليم والصحة) محددة بشكل منفصل، ولكن يوجد متبقي كبير من النفقات غير المصنفة على أساس وظيفي، بشكل يجعل من المستحيل تحديد المخصصات الوظيفية الأخرى (مثل السكن والنقل) بدقة.

يتناول السؤال الرابع مصاريف "البرامج" الفردية. لا يوجد تعريف نموذجي لمصطلح "برنامج"، وقد يختلف معنى هذا المصطلح من بلد إلى آخر. ولكن للإجابة على أسئلة الاستبيان، يرجى اعتبار مصطلح "برنامج" على أنه *أى مستوى ينضوي تحت الوحدة الإدارية مثل الوزارة أو الدائرة*. مثلاً، يمكن أن تتوزع موازنة وزارة الصحة إلى عدة مجموعات فرعية مثل "العناية الصحية الأولية" أو "المشافي" أو "الإدارة". وللإجابة على السؤال يجب اعتبار هذه التقسيمات الفرعية على أنها برامج حتى ولو كانت قابلة للتقسيم إلى وحدات أصغر وأكثر تفصيلاً.

ملاحظة للبلدان الفرانكوفونية: يشار أحياناً إلى المستوى الفرعي "برنامج" بعبارة *le plan comptable* أو *le plan comptable detaille*. (تنظم هذه البيانات عندها بشكل نموذجي في قاعدة بيانات الإدارة المالية، بعد مخطط حسابات الموازنة، بحيث يمكن تنظيمها وفق التصنيف الوظيفي والإداري).

السؤال الخامس يتعلق بإذا ما كانت تقديرات الإنفاق الإجمالي في الموازنة تشمل على الأقل سنتين بعد سنة الموازنة، لتغطي بالتالي فترة زمنية مقدارها ثلاث سنوات (سنة الموازنة، سنة الموازنة +1، سنة الموازنة +2). ويشار إلى هذه الفترة أحياناً بإطار الإنفاق المتوسط الأجل، وتعتبر هذه الفترة إجمالاً الأفق المناسب للتخطيط والموازنة.

ويتناول السؤال السادس مستوى التفصيل الذي تقدمه الموازنة لهذه التقديرات المتعددة السنوات - أي ما إذا كانت هذه التقديرات تخص برامج فردية، لوحد أو أكثر من تصنيفات الإنفاق (الوحدة الإدارية، الوظيفية، الاقتصادية) أو ببساطة تخص النفقات الإجمالية. والجواب المناسب هو الجواب الذي يمثل أكبر مستوى من التفصيل تقدم فيه هذه التقديرات متعددة السنوات بالكامل. مثلاً، إذا كانت التقديرات مقدمة وفقاً للتصنيفات الوظيفية ولكن فقط لبعض البرامج، فإن الجواب المناسب سيكون "ب"، من تصنيفات الإنفاق.

الأسئلة 7-10 تتعلق بالإيرادات. تقسم الإيرادات إجمالاً إلى فئتين أساسيتين: الإيرادات الضريبية وغير الضريبية. الضرائب هي تحويلات إجبارية تنجم عن ممارسة الحكومة لسلطانها السيادية. والمصادر الكبرى للإيرادات الضريبية في بعض البلدان هي الضرائب على دخل الأفراد ودخل الشركات والضرائب على البضائع والخدمات مثل الضرائب على المبيعات وضريبة القيمة المضافة. أما فئة الإيرادات غير الضريبية فهي أكثر تنوعاً إذ تغطي المنح التي تقدمها المؤسسات الدولية والحكومات الأجنبية والأموال المتحصلة من بيع الخدمات والبضائع التي تقدمها الحكومة. ويمكن اعتبار بعض أشكال الإيرادات، مثل المساهمات المقدمة لصناديق الضمان الاجتماعي، إما كإيرادات ضريبية أو غير ضريبية اعتماداً على طبيعة المقارنة المستخدمة.⁴

³ لمناقشة نظم التصنيف هذه، انظر صندوق النقد الدولي، دليل إحصائيات التمويل الحكومي 2001، <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

⁴ - من أجل المزيد من التفاصيل حول المساهمات الاجتماعية انظر دليل GFS 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي

يقيم السؤال 7-8 إلى أي مدى تظهر التفاصيل الفردية للإيرادات الضريبية وغير الضريبية في الموازنة. وذلك لأن الإيرادات المختلفة لها ميزات مختلفة، بما فيها من يتحمل عبء الضريبي وكيف يتأثر جمعها بالظروف الاقتصادية، فمن المهم أن يتم قسم الإيرادات المقدره وعرضها بشكل مستقل حسب مصادرها.

تركز الأسئلة من 11-13 على دين الحكومة المركزية. على الموازنة أن تعكس بشكل عام الحجم الكلي لعبء الدين الحكومي المركزي في بداية السنة المالية إضافة إلى مقدار الاقتراض الإضافي المطلوب لتمويل النفقات المقترحة في الموازنة والتي لا يمكن تسديدها من الإيرادات المتوفرة. وإضافة إلى ذلك يجب أن تصرح الموازنة بوضوح عن مقدار الفائدة المدفوعة لخدمة هذا الدين. (تتطلب التصنيفات الاقتصادية والوظيفية إظهار مدفوعات خدمة الديون بشكل منفصل).

يدرس السؤال 13 المعلومات المتعلقة بتركيب الدين الحكومي - مثلاً، معدلات الفائدة المطبقة على مختلف الأدوات، ومدة استحقاق الدين والعملية التي يحسب بها الدين وما إذا كان الدين داخلي أم خارجي. وكل هذه العوامل تشير إلى وضع البلد من زاوية الدين وما إذا كان يستطيع القيام بأعباء خدمة ديونه.

وتتناول الأسئلة 14-15 الافتراضات الاقتصادية على المستوى الكلي التي تحكم تقديرات الإيرادات والنفقات في الموازنة. ينظر السؤال 14 بدرجة شمولية التنبؤ على المستوى الكلي الذي تقدمه الموازنة، فيسأل عما إذا كان التنبؤ يخضع للمناقشة وما إذا كانت الافتراضات الاقتصادية الرئيسية مصرح عنها. فقد تختلف المقدمات الاقتصادية "الأساسية" من بلد إلى آخر، مثلاً، البلد الذي يعتمد كثيراً على عائدات النفط أو غيره من السلع يجب أن يؤخذ سعرها العالمي بعين الاعتبار لغايات التنبؤ. وعلى العموم يجب أن تتضمن الافتراضات الاقتصادية الأساسية على الأقل تقديرات نمو الناتج المحلي الإجمالي ومعدلات التضخم ومعدلات الفائدة ومعدلات البطالة⁵.

يتناول السؤال 15 ما إذا كانت المعلومات المقدمة والتي تظهر توقعات الموازنة ستتغير إذا تبين أن التنبؤ على المستوى الكلي في الموازنة خاطيء. ويشار إليه غالباً باسم "حساسية التحليل" وهذه المعلومات مهمة لفهم العلاقة بين الأداء الاقتصادي والموازنة. وتسمح حساسية التحليل للباحث بتقييم الأثر الذي يتركه على الموازنة كون نمو الناتج المحلي الإجمالي أبطأ أو معدل التضخم أعلى مما افترضته الحكومة.

الأسئلة 16-17 تتناول ما إذا كان يتم عرض التأثيرات التي تتركها السياسات الجديدة المقترحة في الموازنة بشكل منفصل، بحيث يمكن تمييزها عن الالتزامات الموجودة. وهذا مهم لأنه في أية سنة، تعكس النفقات والإيرادات في الموازنة استمرار السياسات القائمة. ومع ذلك يتم تركيز الكثير من الانتباه أثناء مناقشة الموازنة على المقترحات الجديدة - ما إذا كانت تدعو إلى إلغاء برنامج موجود أو تقديم برنامج جديد أو تعديل برنامج قائم. وتترافق هذه المقترحات الجديدة عادة مع زيادة أو نقص في الإيرادات والنفقات. ولذلك فإن العرض الذي يميز بين السياسات الجديدة والسياسات القائمة مهم لفهم الموازنة.

الأسئلة 18-26 تشابه الأسئلة 1-4 وتعلق بتقديم بيانات الإنفاق للسنة السابقة لسنة الموازنة.

الأسئلة 22-26 تقيم نوعية بيانات الاتفاق المقدمة عن السنة السابقة. وكما أشرنا، فإن المعلومات المتعلقة بالسنة السابقة تقوم مقام المرجع الذي نقيس عليه الاقتراحات المتعلقة بسنة الموازنة. من الناحية النموذجية، عندما تقدم الموازنة، لا تكون السنة السابقة لسنة الموازنة قد اكتملت، وهكذا فإن الحكومة سوف تعطي تقديرات متوقعة عن حصيلة السنة السابقة. وتتعلق نوعية هذه التقديرات بشكل مباشر بدرجة حداثتها بحيث تعكس النفقات الفعلية حتى تاريخه والنفقات المتوقعة لما تبقى من السنة.

ويسأل السؤال 23 عن عدد السنوات التي يقدم عنها بيانات إنفاق السنة السابقة. وتوصي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن يتم تقديم بيانات عن سنتين سابقتين لسنة الموازنة على الأقل وسنتين لاحقتين لها، ليكون الإجمالي خمس سنوات على الأقل، كسلسلة بيانات تغطي فترة زمنية مناسبة⁶.

⁵ - انظر الممارسات النموذجية لشفافية الموازنة 2001 الصادر عن منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي. <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> تقترح المنظمة أن تتضمن عناصر التنبؤ التي يجب الكشف عنها نمو الدخل المحلي الإجمالي وتكوينه ومعدل التشغيل والبطالة والحساب الجاري ومعدلات التضخم والفائدة (السياسة النقدية).
⁶ "الممارسات النموذجية من أجل شفافية الموازنة" الصادر عن منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، 2001.

ويسأل السؤال 25 عن أحدث سنة تعكس بياناتها الحصيلة الفعلية لكل النفقات. وإذا كانت الموازنة لا تتضمن أية بيانات عن سنة سابقة تعكس الحصيلة الفعلية لكل النفقات، يكون الجواب المناسب هو "د"، حتى لو كانت هذه البيانات متوفرة في التقارير خارج الموازنة.

ويبحث السؤال 26 عما إذا كانت بيانات السنة السابقة مشابهة لتقديرات سنة الموازنة. إذ يجب أن تكون بيانات السنة السابقة مشابهة لتقديرات سنة الموازنة من حيث التصنيف والعرض، لكي يكون ثمة مغزى للمقارنة بين سنة وأخرى. مثلاً، إذا كانت الموازنة تقترح تحويل مسؤولية برنامج معين من وحدة إدارية إلى أخرى – مثل تحويل مسؤولية تعليم الممرضات من دائرة الصحة إلى دائرة التعليم – يجب أن يتم تعديل أرقام السنة السابقة قبل إجراء مقارنة بين موازنات الإدارات.

الأسئلة 27-32 تتناول من حيث الأساس السلسلة نفسها من الأسئلة عن المعلومات المقدمة عن السنة السابقة بما يخص الإيرادات.

الأسئلة 33-34 تسأل أسئلة مشابهة عن الدين الحكومي.

الشمولية (الأسئلة 35-47)

من الضروري أن تكون كل النشاطات الحكومية التي يمكن أن تؤثر على الموازنة – في سنة الموازنة الجارية أو في سنوات الموازنة المقبلة – معلنة بالكامل في وثائق الموازنة للمجلس التشريعي وللجمهور. في بعض البلدان مثلاً، تقوم هيئات من خارج الحكومة المركزية (مثل الشركات العامة) بنشاطات ضريبية. وعلى غرار ذلك، فالنشاطات التي يمكن أن تترك أثراً كبيراً على الموازنة (مثل متأخرات الدفع أو الديون الطارئة) لا تلحظها، أحياناً، بشكل جيد الوسائل التقليدية في تقديم النفقات والإيرادات والديون.

في هذه الحالات، على الحكومة أن تقدم معلومات تكميلية من خلال تقديم تفصيل دقيق لتسهيل تدقيق وضمان معرفة كل النشاطات المالية للحكومة وقت مناقشة أولويات الموازنة. إن توفر المعلومات الشاملة وفي الوقت المناسب المتعلقة بهذه النشاطات المالية له أهمية كبيرة، نظراً إلى أن غياب الشفافية وسوء الإدارة فيما يخص هذه النشاطات قاد إلى ضياع كبير في الموازنات الحكومية للكثير من البلدان.

وكقاعدة عامة، يجب أن تتضمن المعلومات المتمة مناقشة سرديّة تشير إلى هدف السياسة العامة ومدتها والمنافع المرجوة من هذه النشاطات، كما يجب ذكر التقديرات الكمية حيثما أمكن. وفي بعض الحالات، يستخدم مقياساً معيناً لممارسة نموذجية أو جيدة مأخوذة من دليل (كراس) الشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي أو من الممارسات النموذجية من أجل شفافية الموازنة الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لصياغة الأجوبة. الجواب "أ" يوضع حين توفر هذه الممارسات النموذجية.

الرجاء توخي الحذر في التعامل مع أسئلة هذا القسم إذا كان بلدك لا يمارس النشاطات المذكورة لاحقاً. في هذه الحال، يجب أن يكون الجواب المناسب هو "هـ" لا ينطبق/إجابة أخرى" ويجب تقديم شرحاً لذلك. مثلاً، إذا كانت حكومتك لا تقدم معلومات عن النشاطات شبه الضريبية لأنها لا تمارس في هذه النشاطات، عندها يجب أن يكون الجواب على السؤال 38 هو "هـ" لا ينطبق/إجابة أخرى وعليك أن تصرح أن البلد لا يقوم بنشاطات شبه ضريبية.

الأسئلة 35-38 تتناول بشكل عام السياسات المالية الحكومية التي تحدث أساساً خارج إطار الحكومة المركزية. السؤال 35 يسأل عن الأموال خارج الموازنة. وهذه الأموال تتأتى من نمط معين من الإيرادات ويمكن أن تختلف من حيث الحجم والهدف. في بعض البلدان مثلاً، يمكن وضع برامج الرواتب التقاعدية والضمان الاجتماعي في خزانة الأموال خارج الموازنة، حيث تسجل الإيرادات المجموعة والفوائد المدفوعة في صندوق منفصل عن الموازنة. وفي بعض الحالات، فإن المتحصلات التي لا تدخل الخزينة مباشرة قد توظف لخدمة هدف سياسي غير مشروع، ويتم توثيق تمويلات ونشاطات هذه الصناديق توثيقاً جيداً. ولكن في حالات أخرى، تستخدم هذه التركيبة من أجل التشويش، ولا يعرف شيئاً أو لا يعرف إلا القليل عن تمويلات ونشاطات الصندوق الموازي والذي يكون خارج إطار الموازنة.

ويتناول السؤالان 36 و37 موضوع تحويلات الموازنة إلى مستويات أخرى من الحكومة والمؤسسات العامة (المالية وغير المالية)، على التوالي.⁷ في هذه الحالات، تدعم الحكومة المركزية تقديم بضاعة أو خدمة ما عن طريق هيئة ذات استقلال ذاتي أو عن طريق مستوى مختلف من الحكومة. وعلى اعتبار أن النشاط لا تقوم به وحدة إدارية من الحكومة المركزية، فمن غير المرجح أن يكون له نفس المستوى من المراجعة في الموازنة. ولذلك، من المهم أن يكون ثمة بيان متمم يشير بوضوح إلى مقدار وأهداف هذه التحويلات.

وينظر السؤال 38 في النشاطات شبه المالية. ويدل تعبير "نشاطات شبه مالية" على النشاطات التي يمكن (وفي بعض الحالات يجب) أن تتم من خلال عملية الموازنة النظامية، ولكنها لا تتم. وتشمل طيفاً واسعاً من النشاطات. مثلاً، يمكن أن تشمل الاستعاضة عن تقديم إعانة مالية مباشرة من خلال عملية تخصيص مبلغ من الموازنة، بأن تقوم مؤسسة مالية حكومية بتقديم معونة غير مباشرة من خلال تقديم قروض بمعدلات فائدة أقل من معدلات السوق من أجل نشاطات محددة، أو أن تقوم شركة بتقديم بضائع أو خدمات بأسعار أقل من الأسعار التجارية لأفراد أو مجموعات معينة.

ما سبق هو مثال نشاط شبه مالي يمثل خيار إداري اتخذته وصادقت عليه حكومة وبرلمان بلد ما. ولكن هناك أمثلة أخرى عن النشاطات شبه المالية يمكن أن تشمل نشاطات تنتهك أو تتحايل على قوانين عملية الموازنة في البلد. مثلاً، يمكن أن تشمل تحايل الحكومة على عملية المصادقة البرلمانية النظامية على النفقات. ويمكن أن يحدث هذا إذا أصدرت الحكومة أمراً غير رسمي إلى هيئة حكومية، مثل شركة تجارية عامة، بتزويد الحكومة ببضائع أو خدمات لم يصادق البرلمان على تمويلها.

يجب كشف كلا النوعين من النشاط المذكورين آنفاً (سواء النشاط الذي يتضمن ببساطة خيار إداري أو الذي يمثل انتهاكاً ممكناً لقوانين الموازنة) للجمهور، ويجب أن تخضع الأهمية المالية لهذه النشاطات للتدقيق العام، لما قد يكون لها من أثر مهم على الإنفاق والدخل الحكوميين.

ويشير صندوق النقد الدولي إلى صعوبة تحديد النشاطات التي تكون أحياناً محظورة بالقول، "إن تحديد وتقدير قيمة النشاطات شبه المالية مهمة عسيرة ومثيرة للجدل"⁸. ويدعو صندوق النقد الدولي إلى أن تتضمن وثائق الموازنة بيانات عن النشاطات غير المالية "تتضمن معلومات كافية للتمكين، على الأقل، من تقييم ما للأهمية المالية الممكنة لكل نشاط يصنف على أنه شبه مالي، ويجب، عندما يمكن ذلك، القيام بتقدير كمي للنشاطات شبه المالية الكبيرة". حين يتم القيام بذلك يجب أن يكون الجواب هو "أ" على هذا السؤال.

يدرس السؤال 39 نشر الحكومة للمعلومات المتعلقة بملكيته للأصول المالية. ويجب تصنيف الأصول المالية وفق الأنواع الرئيسية بشكل يعكس طبيعتها ويتضمن معلومات تاريخية عن كل تخلف في الدفع في كل فئة.

السؤال 40: تقدم الصفحة التالية مثلاً عن المعلومات المقدمة في وثائق الموازنة المتعلقة بالأصول غير المالية.

ولكن تخمين الأصول غير المالية أمر إشكالي في الكثير من البلدان، ولا سيما تلك التي لا تقوم بحساب تراكمي. ومن المقبول تقديم معلومات موجزة في وثائق الموازنة من سجل أصول البلد. ومن المناسب أن تختار الإجابة "أ" إذا كانت الأصول غير المالية غائبة، ولكن هناك معلومات جوهرية عن الأصول نفسها من السجل المالي مقدمة في وثائق الموازنة.

مثال عن الأصول غير المالية المقدمة في مشروع موازنة الحكومة النيوزيلندية.

البيانات المالية المتوقعة، 2005، الملاحظة 13

<http://www.treasury.govt.nz/forecasts/befu/2005/pdfs/befu05-gaap.pdf>

⁷ المؤسسة العامة هي هيئة قانونية تملكها أو تشرف عليها الحكومة والهدف منها إنتاج البضائع والخدمات للسوق؛ ويمكن أن تكون مصدرراً للدخل أو لمكسب مالي آخر للحكومة. انظر دليل GFS الصادر عن صندوق النقد الدولي.

⁸ من أجل مناقشة واضحة لموضع النشاطات غير المالية، انظر صندوق النقد الدولي، دليل الشفافية المالية، 2001، <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>

ملاحظات على البيانات المالية المتوقعة							
2009 متوقع	2008 متوقع	2007 متوقع	2006 متوقع	2005 متوقع	2005 موازنة سابقة	2004 موازنة فعلية	مليون دولار
الملاحظة 13: الممتلكات والمعامل والتجهيزات							
حسب النوع							
القيم الإجمالية							
10,372	10,233	10,079	9,962	9,684	6,891	9,509	أراضي (تقديري)
515	507	491	476	491	478	464	ممتلكات معروضة للبيع (تقديري)
24,554	23,456	22,444	21,204	19,242	18,731	18,138	مباني (تقديري)
3,055	2,756	2,479	2,231	2,136	2,466	2,409	شبكة توزيع الكهرباء (تقديري)
9,086	8,344	7,723	7,032	6,274	6,259	4,915	أصول توليد الكهرباء (تقديري)
3,703	3,567	3,415	2,880	1,594	1,367	1,149	طيران (ex SME) (تقديري)
16,264	15,535	14,892	14,258	13,612	13,445	13,082	اتصالات حكومية (تقديري)
4,089	4,094	3,970	3,710	3,082	3,038	2,780	معدات عسكرية متخصصة (تقديري)
11,982	11,260	10,578	9,813	8,836	9,805	8,402	معامل وتجهيزات أخرى (تكلفة)
5,688	5,665	5,514	5,316	5,181	5,345	5,262	أصول أخرى (تقديري)
89,308	85,417	81,585	76,882	70,132	67,825	66,110	مجموع القيم الإجمالية
الاهتلاكات المترابطة							
5,254	4,403	3,746	2,917	2,094	2,822	1,356	مباني
598	494	402	313	213	386	451	شبكة توزيع الكهرباء
1,493	1,243	995	767	564	791	416	أصول توليد الكهرباء
1,115	881	610	371	184	98	-	طيران (ex SME)
1,477	1,120	795	499	234	447	-	اتصالات حكومية
1,570	1,299	1,052	838	647	671	482	معدات عسكرية متخصصة (تقديري)
8,169	7,319	6,530	5,776	5,104	5,931	5,141	معامل وتجهيزات أخرى
368	347	327	309	298	485	324	أصول أخرى
20,044	17,106	14,457	11,790	9,338	11,631	8,170	مجموع الاهتلاكات المترابطة
القيمة الصافية							
10,372	10,233	10,079	9,962	9,684	6,891	9,509	أراضي (تقديري)
515	507	491	476	491	478	464	ممتلكات معروضة للبيع (تقديري)
19,300	19,053	18,698	18,287	17,148	15,909	16,782	مباني (تقديري)
2,457	2,262	2,077	1,918	1,923	2,080	1,958	شبكة توزيع الكهرباء (تقديري)
7,593	7,101	6,728	6,265	5,710	5,468	4,499	أصول توليد الكهرباء (تقديري)
2,588	2,686	2,805	2,509	1,410	1,269	1,149	طيران (ex SME) (تقديري)
14,787	14,415	14,097	13,759	13,378	12,998	13,082	اتصالات حكومية (تقديري)
2,519	2,795	2,918	2,872	2,435	2,367	2,298	معدات عسكرية متخصصة (تقديري)
3,813	3,941	4,048	4,037	3,732	3,874	3,261	معامل وتجهيزات أخرى (تكلفة)
5,320	5,318	5,187	5,007	4,883	4,860	4,938	أصول أخرى (تقديري)
69,264	68,311	67,128	65,092	60,794	56,194	57,940	مجموع القيم الصافية
حسب الملكية							
68,946	67,993	66,810	64,751	60,429	55,810	57,357	أصول مملوكة مجانية
318	318	318	341	365	384	583	أصول مستأجرة
69,264	68,311	67,128	65,092	60,794	56,194	57,940	مجموع القيم الصافية

تتناول الأسئلة 41-43 متأخرات النفقات، التي تبرز عندما تلتزم الحكومة بإنفاق أموال ولا تقوم بالدفع حين يستحق.⁹ إن هذا يكافئ الدين، ولكن هذا الدين غالباً لا يتم تسجيله في الموازنة، مما يجعل من الصعب تقدير الموقف المالي للحكومة بشكل كامل. كما أن تسديد هذا الدين يؤثر على قدرة الحكومة في تمويل النشاطات الأخرى. لذلك من المهم مناقشة وتقدير هذه المتأخرات.

الرجاء توخي الحذر لدى الإجابة على هذا السؤال إذا كانت مشكلة متأخرات الإنفاق مشكلة غير مهمة في بلدك. إذا كانت متأخرات الإنفاق لا تمثل مشكلة كبيرة في بلدك، الرجاء اختر الإجابة "هـ" لا تنطبق.

إن نظم وقوانين إدارة الإنفاق العام تسمح بشكل متكرر بتأخير معقول (مثلاً، 30-60 يوم) في التسديد الروتيني للفواتير المستحقة. ويجب أن لا نعتبر المتأخرات في الإنفاق التي تؤثر تأثيراً طفيفاً على الإنفاق بسبب منازعات تعاقدية، مشكلة كبيرة لدى الإجابة على السؤال. وإذا كنت غير واثق ما إذا كانت المتأخرات عن الإنفاق تمثل مشكلة كبيرة في بلدك، فإن صندوق النقد الدولي يضيء هذه المواضيع في المادة الرابعة من تقارير المشاورة، والبنك الدولي في مراجعات الإنفاق العام.

⁹ انظر الفصول 3.50-3.49 من دليل GFS الصادر عن صندوق النقد الدولي.

ويسأل السؤال 42 عن الالتزامات الطارئة. ويتم التعرف على هذه الالتزامات بطريقة المحاسبة النقدية فقط عندما يحدث الأمر الطارئ ويتم الدفع. إن القروض التي تكفلها الحكومة المركزية هي مثال عن الالتزام الطارئ. ويمكن لهذه الضمانات أن تغطي قروض إلى بنوك تملكها الدولة، وإلى شركات تجارة تملكها الدولة وإلى حكومات محلية وإلى شركات خاصة. ولا تدفع الدولة هذه الضمانات إلا إذا تخلف المقترض عن الدفع. وهكذا، فإن من المواضيع الأساسية في التقدير الكمي لهذه الالتزامات هو تقدير أرجحية حدوث الطارئ.

وفي الموازنة، حسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "يجب، حين يكون ذلك مناسباً، كشف المبالغ الكلية للالتزامات الطارئة وتصنيفها ضمن بنود رئيسية تعكس طبيعتها؛ ويجب حين يتاح، كشف معلومات تاريخية عن العجز في كل تصنيف. وفي الحالات التي لا يمكن فيها تقدير كمية الالتزامات الطارئة، يجب وضعها في قائمة ووصفها"¹⁰. ويتوافق الجواب "أ" مع تلبية أو تجاوز هذه المعايير.

يتناول السؤال 43 الالتزامات المستقبلية، وهي مصاريف نتيجة لالتزامات حكومية، على خلاف الالتزامات الطارئة، لا تعتمد على وقوع حدث ما بل هي مصاريف مؤكد حصولها في لحظة مقبلة ما. مثال عليها التزام الحكومة بدفع رواتب التقاعد أو تغطية نفقات العناية الصحية للمتقاعدين المقبلين. وبالمحاسبة النقدية، يعترف في الموازنة فقط بالتسديدات الراهنة المترافقة مع هذه الالتزامات. ويتطلب الأمر وجود بيان مستقل، لمعرفة الأثر المستقبلي لهذه الالتزامات على الموازنة.

تتناول الأسئلة 44-46 مواضيع الإيرادات. يبحث السؤال 44 المعلومات التي تقدمها الموازنة عن مساعدات المانحين، سواء نقداً أو عينياً. وتعتبر هذه المساعدات إيرادات غير ضريبية، ويجب تحديد مصادر هذه المساعدات بوضوح. وفي حال كونها مساعدات عينية، ينصب الاهتمام على تقديم البضائع (ولاسيما البضائع التي يتوفر لها سوق، بحيث يتاح بيع البضائع المقدمة كمساعدة عينية، وتحويلها بالتالي إلى نقد) أكثر من المساعدة الفنية، مثلاً، على شكل خبراء تقدمهم الدول المانحة.

يتناول السؤال 45 النفقات الضريبية، الناجمة عن الاستثناءات أو التفضيلات في النظام الضريبي. غالباً ما تترك التفضيلات الضريبية الأثر نفسه الذي يتركه برنامج الإنفاق على سياسة الحكومة. وتوصي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن تدمج النفقات (الإعفاءات) الضريبية في مناقشات النفقات العامة لدى مراجعة الموازنة. مثلاً، إن تشجيع شركة على الانخراط في المزيد من البحث من خلال إعفاء ضريبي خاص لقاء هذا النشاط، لا يختلف كثيراً عن تقديم معونة مباشرة لها من خلال بند الإنفاق في الموازنة. ولكن بنود الإنفاق التي تتطلب تحويلاً سنوياً تخضع غالباً إلى تدقيق أكثر من التخفيضات الضريبية ذات الطابع الدائم في النظام الضريبي.

لاختيار الإجابة "أ" يجب أن يحتوي بيان النفقات الضريبية على تفاصيل عن هدف ومدة ومنافع كل تفضيل أو إعفاء ضريبي. أكثر من ذلك، لا يهدف السؤال إلى تناول كشف النفقات الضريبية المقترحة خلال سنة الموازنة الجارية فقط، بل أيضاً الكشف عن كل النفقات الضريبية المتضمنة في القانون الضريبي. لذلك، يشير الجواب "أ" أن هناك مناقشة كاملة لكل النفقات الضريبية (وليس فقط المقترحات الجديدة) التي تؤثر على الإيرادات في وثائق الموازنة.

ويتناول السؤال 46 إذا ما كانت الموازنة تحدد "الإيرادات المميزة"، أو الإيرادات التي يمكن أن تستخدم لغرض خاص فقط. فهذه المعلومات الإضافية مهمة لمعرفة ما هي الإيرادات المتوفرة لتمويل النفقات العامة للحكومة، وما هي الإيرادات التي يتم ادخالها لأغراض خاصة.

الرجاء توخي الحذر عند الإجابة على هذا السؤال إذا كان بلدك لا يعمل على تمييز الإيرادات. فإذا كانت الإيرادات غير مميزة أو أن القانون أو الأنظمة لا تسمح بذلك، يرجى اختيار الإجابة "هـ" لا تنطبق.

ويهتم السؤال 47 بالمعلومات الخاصة أو السرية. الرجاء أن تعتمد إجابتك عن هذا السؤال على افتراض أن المقصود منه الإشارة إلى أي إنفاق سري في أي مكان يمكن أن يظهر في الموازنة.

(لا يهدف السؤال إلى الإشارة حصراً إلى الإنفاق المتعلق بالجيش والمخابرات. وتم ذكر هذين المجالين في السؤال فقط على سبيل المثال لأنهما البنود الوحيدان في النفقات اللذان يمكن حجب المعلومات المتعلقة بعدد

¹⁰ انظر القسم 2.6 من "الممارسات النموذجية من أجل شفافية الموازنة" 2001 الصادر عن منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.

يرجى اختيار الإجابة "د" إذا كنت غير قادر على حساب النسبة المئوية للمصاريف السرية، وتقديم شرح موجز عن سبب صعوبة حساب هذه النسبة بالنظر إلى المعلومات المقدمة (أو غير المقدمة) في وثائق الموازنة في بلدك.

سرد الموازنة ومراقبة الأداء (الأسئلة 48-55)

تتحرى هذه المجموعة من الأسئلة المعلومات الإضافية التي يجب تقديمها في الموازنة أو في الوثائق الداعمة وذلك لمساعدة أعضاء المجلس التشريعي والجمهور على فهم المقترحات المقدمة في الموازنة وتأثيرها المتوقع.

تتناول الأسئلة 48-49 ما إذا كانت الموازنة تتضمن شرحاً واضحاً لكيفية إظهار أهداف السياسات الحكومية في الموازنة، بما في ذلك المناقشة السردية والتقديرية الكمية. والموازنة هي الوثيقة الرئيسية التي تعبر عن سياسات الحكومة، ولذلك فإن الرابط بين الأهداف المعلنة لسياسات الحكومة وتوزيع المخصصات في الموازنة يجب أن تكون واضحة. ويجب أن تكون الموازنة هي المحصلة النهائية للعمليات التي تقوم بها الحكومة في وضع الموازنة والتخطيط.

يرجى قراءة المثال الموجود أدناه عن مناقشة أهداف سياسات الحكومة في الموازنة. ويؤخذ هذا المثال من وثائق الموازنة النيوزيلندية لعام 2006.

نيوزيلندا – بيان النوايا 2006-2009 وزارة الصحة، ص 24-25

[http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/\\$File/statement-of-intent2006-09.pdf](http://www.moh.govt.nz/moh.nsf/pagesmh/4773/$File/statement-of-intent2006-09.pdf)

إستراتيجية الصحة العقلية

تتألف إستراتيجية الحكومة فيما يخص الصحة العقلية من ثلاث وثائق:

- النظرة المستقبلية: التوجهات الإستراتيجية للصحة العقلية (1994)
- التحرك نحو المستقبل: الخطة الوطنية للصحة العقلية من أجل خدمات أفضل وأكثر (1997)
- تي تاهو هو – تحسين الصحة العقلية 2005-2015، الخطة الثانية للإدمان والصحة العقلية في نيوزيلندا (2005). فضلاً عن خطة مفوضية الصحة العقلية من أجل خدمات الصحة العقلية: كيف يجب أن تكون مستويات الخدمة القائمة (1998) من أجل الوصول إلى خدمات تخصصية في الصحة العقلية.
- تي تاهو هو – إن تحسين الصحة العقلية يقدم بياناً واضحاً عن أولويات الاستثمار في الصحة العقلية والإدمان خلال السنوات العشر القادمة. وهي مبنية على مجموعة من بيانات الدخل وعلى 10 صعوبات بارزة تتوقع الحكومة أن تستقطب على الاهتمام المستقبلي فيما يخص السياسة حيال الإدمان والصحة العقلية وتأمين الخدمات. وهناك ارتباطات وصلات قوية بين كل هذه الصعوبات، ويجب إحراز التقدم فيها كلها من أجل تحسين الدخل لصالح أصحاب الأمراض العقلية. وهذه الصعوبات البارزة هي:

- الترويج والوقاية
- بناء خدمات الصحة العقلية
- الاستجابة
- وجود قوة عمل وثقافة من أجل الشفاء
- الصحة العقلية للشعب الماوري
- الرعاية الصحية الأولية
- الإدمان
- آليات التمويل من أجل الشفاء
- الشفافية والثقة
- العمل الجماعي

وتعمل الوزارة و DHBs والشركاء في القطاع بصورة مشتركة لوضع خطة عمل لتطبيق تي تاهو هو – تحسين الصحة العقلية.

لماذا نقوم بهذا – مقارنة تعتمد على الجدوى

إن آثار الإدمان والمرض العقلي عميقة في كل العالم. ويشكل المرض العقلي 15% من العبء الإجمالي للأمراض في العالم المتحضر، حيث من المتوقع أن يصبح الاكتئاب السبب الرئيسي الثاني للإعاقة في العالم في 2020، وفق دراسة منظمة الصحة العالمية. وتجد في نيوزيلندا، في أي وقت من الأوقات، حوالي 20% من السكان يعانون من مرض عقلي و/أو إدمان و3% في حالة سيئة للغاية.

إن الصحة العقلية مجال له أولوية بالنسبة للحكومة، كما هو واضح في إستراتيجية الصحة وإستراتيجية الإعاقة في نيوزيلندا. وقد بلغت نفقات الحكومة في مجال الصحة العقلية 938 مليون دولار (ما عدا ضريبة الخدمات والسلع GST) في 2006/2005.

وتنطوي إستراتيجية الحكومة فيما يخص الصحة العقلية على طاقة مهمة للمساهمة في الحد من التباينات. وإلى ذلك فإن خطة العمل ستشمل إطار عمل وزارة الصحة حيال التباينات. وسيتم اتخاذ إجراءات محددة لمعالجة الصحة العقلية عند الشعب الماوري وتحسين التجاوب في مجال الصحة العقلية بالنسبة لجماعات محددة من السكان. وقد تم تحديد إطار النتائج والصعوبات البارزة في تي تاهو هو – يجب أن تؤدي عملية تحسين الصحة العقلية إلى جعل خدمات الصحة العقلية والإدمان أكثر كفاءة وفعالية، الأمر الذي يجب أن يفضي إلى الحد من التباينات.

ما الذي تنوي الوزارة عمله خلال 2006-2007

تلعب الوزارة دوراً قائداً في إستراتيجية الصحة العقلية التي تتبعها الحكومة. فستعمل الوزارة مع DHBs وغيرها من الشركاء لمعالجة الصعوبات الرئيسية في تي تاهو هو – تحسين الصحة العقلية. وستكون الوزارة و DHBs مسؤولتان عن رعاية تطبيق خطة العمل من أجل تي تاهو هو – تحسين الصحة العقلية. وعليه فإن الوزارة ستقوم ببعض الإجراءات النوعية:

النتائج النوعية للوزارة 2007/2006

بحلول 30 يونيو/حزيران 2007 ستعمل الوزارة على:

- إنتاج وتحديث الخدمات المتعلقة بالصحة العقلية للأطفال والشباب وبقضايا الكحول والعقارات الأخرى، وستشمل هذه طيفاً من الخدمات بما فيها الخدمات الصحية الأولية والثانوية والثالثية.
- تقديم المشورة للحكومة فيما يخص الخيارات المتعلقة بإلغاء أو تعديل قانون الإدمان على الكحول والمخدرات لعام 1966. وستوجز المشورة الإطار التنظيمي الحالي للالتزام بخدمات الإدمان وموقع القانون المذكور في هذا الإطار وفعاليته واتساقه مع سياسات الحكومة الأخرى، والمشاكل الحالية مع هذا الإطار، وستتناول المقاربات العالمية لهذا المجال وفعاليتها وملاءمتها للسياسات النيوزلندية، وتحدد الخيارات المتاحة لمعالجة القضايا بالإطار التنظيمي الحالي وتلخص مضامين برامج العمل المستقبلية المقترحة بالنسبة للخيارات المحددة.
- إكمال وضع إطار عمل لمؤشر أداء رئيسي وطني (إطار KPI) لاستخدامه في خدمات الصحة العقلية في نيوزيلندا. ومن شأن هذا الإطار أن يحسن المساءلة المنهجية من خلال العمل على التقدم وفق أولويات وطنية والقدرة على اختبار الأداء بين خدمات الصحة العقلية، وتقديم وسيلة تمكن من تحسين نوعية الخدمات على المستوى المحلي.
- إكمال وضع هيكل شرعي منقح وخطة تنفيذ له. وسيكون من شأن هذا الهيكل الشرعي المحدث معالجة الثغرات الخدمية وتقديم الخدمات الشرعية في المرافق التي يتواجد فيها المرضى وتأمين حاجات الطاقة المستقبلية والقضايا التي تتعلق بزيادة الأعداد في النظام القضائي الجنائي.
- إصدار تقرير سنوي من مكتب مدير الصحة العقلية. ويعتبر هذا التقرير وسيلة رئيسية لجعل الوظائف القضائية أكثر شفافية ولتعزيز تطبيق القانون المذكور آنفاً في كامل القطاع واستيعاب الوظائف القانونية ضمن نشاطات الوزارة الأخرى المتعلقة بالصحة العقلية.

تتناول الأسئلة 50-55 البيانات غير المالية ومؤشرات الأداء المرافقة لمشروعات الموازنة.

السؤال 50: إن المعلومات الأساسية غير المالية يجب أن تعكس المعلومات التي تتعلق مباشرة بالنفقات – مثلاً في مجال التعليم، يمكن أن تشمل المعلومات غير المالية عدد المدارس وعدد المعلمين وعدد الطلاب. وفي برامج الضمان الاجتماعي يمكن للمعلومات أن تتضمن عدد المستفيدين. وفي الأساس، يجب أن تكشف الموازنة ليس فقط كمية المال التي تصرف على برنامج ما، بل أيضاً المعلومات الأخرى اللازمة لدراساتها، مثل عدد المستفيدين من البرنامج أو عدد الأفراد المستخدمين في تأمين الخدمة.

الأسئلة 52-54 تتناول مؤشرات الأداء، التي تستخدم لتقييم التقدم نحو إنجاز الأهداف. (في بعض البلدان، يعلن عن الأهداف بصيغة أهداف أداء محددة). يرجى العودة إلى الجدول المرافق من أجل الاطلاع على مثال عن مؤشرات الأداء وأهداف الأداء المستمدة من وثائق الموازنة في جنوب أفريقيا.

جنوب أفريقيا - تقدير النفقات الوطنية - صوت العمال 16 - ص 308.

<http://www.treasury.gov.za/documents/budget/2007/ene/16%20labour.pdf>

أهداف مختارة لمخرجات المدى المتوسط

تقديم الخدمات

هدف قابل للقياس: التأكد من التطبيق الكفء والفعال للتشريعات، والمعايير، والمبادئ العامة، والسياسات بطريقة متكاملة من خلال تقديم خدمات التفتيش والتطبيق، وخدمات التوظيف وتطوير المهارات، وخدمات المعلومات والإحصاءات المتعلقة بسوق العمل.

البرنامج الفرعي	المخرجات	المعايير والمؤشرات	الهدف
خدمات دعم الإدارة	تحقيق اللامركزية في الوظائف وتفويض الصلاحيات إلى المكاتب الإقليمية ومراكز العمل	إطلاق المرحلة الثانية من استراتيجية الأعمال المتكاملة	نيسان 2007
خدمات التوظيف	إطلاق نظام موحد ومحسن ومتكامل لخدمات التوظيف بهدف ضمان تحسين الحصول على خدمات التوظيف	تنفيذ المرحلة 1 إعداد وتنفيذ المرحلة 2 عدد العاطلين الذين تم تدريبهم وتوظيفهم نسبة المتدربين الذين تلقوا تدريباً معتمداً معدل توظيف المتدربين المعتمدين	نيسان 2007 آذار 2008 تدريب 90,000 عاطل عن العمل اعتماد 26% من المتدربين توظيف 70% من المتدربين المعتمدين
خدمات التفتيش والتطبيق	البيات تنفيذ وتطبيق المساواة في التوظيف	مراجعة المدير العام للنظام المطبق في القطاعات الحيوية لضمان الالتزام الواسع الزمن اللازم للتفتيش على مدى التزام أرباب العمل المكلفين بتحقيق المساواة في التوظيف، إثر تقديم إحدى الشكاوي تطبيق نظام المكافأة على الالتزام تنفيذ استراتيجية التفتيش والتطبيق	آذار 2008 خلال 90 يوماً آذار 2008 نيسان 2008
خدمات معلومات وإحصاءات سوق العمل	معلومات وإحصاءات سوق العمل: تجميعها، ومقارنتها، وتحليلها، وتعميمها على مختلف الجهات المعنية	وتيرة إجراء تحليل للاتجاهات العامة، بما فيها تقارير مراجعة الأداء التحقق من التوظيف، بما فيه دراسة تقييم الأثر	تقارير فصلية آذار 2008
الصحة والسلامة المهنية	توحيد الصحة والسلامة المهنية، ومؤسسات التعويض في الحكومة	إرساء الإطار المؤسسي لمؤسسات توحيد الصحة والسلامة المهنية	آذار 2008 آذار 2008

السؤال 55 يتناول ما إذا كانت الموازنة تسلط الضوء على السياسات، الجديدة والقائمة، التي تصب في مصلحة القطاعات الفقيرة من المجتمع. ويهدف هذا السؤال إلى تقييم البرامج التي تعالج بشكل مباشر الحاجات الملحة للفقراء، مثلاً عن طريق تقديم مساعدة مالية أو سكن، وليس بشكل غير مباشر (مثلاً، عن طريق تقوية الدفاع الوطني). ولهذه المعلومات أهمية خاصة لمن يسعى إلى مساندة التزام الحكومة في مساعيها لمحاربة الفقر.

معلومات أساسية إضافية حول تحليل الموازنة ومراقبتها (الأسئلة 56-66)

تهدف أسئلة هذا القسم إلى معرفة قدرة الجمهور على الحصول على المعلومات التي يمكن أن تكون مفيدة في تحليل الموازنة، أو ضرورة لمراقبتها بعد إقرارها.

الرجاء ملاحظة أن هذه الأسئلة، على خلاف الأسئلة السابقة 1-55، تسأل عن المعلومات المتاحة للجمهور. يجب أن تكون المعلومات اللازمة للإجابة على الأسئلة 56-66 في هذا القسم موجودة في مشروع الموازنة المقدم من الحكومة أو في الوثائق الداعمة، ولكن يمكن أن توجد في وثائق أخرى صادرة عن الحكومة.

تركز الأسئلة 56-57 على الإيرادات. يتناول السؤال 56 ما إذا كان يقدم للجمهور معلومات عن معدلات الضريبة وغيرها من الرسوم. يرجى ملاحظة أن الإجابة "أ" أو "ب" لا تعطى ما لم يكن الناس قادرين على الحصول على معلومات عن الضرائب والرسوم وتوقيع العلاوات والعائدات وغيرها من الدفعات المرافقة للمشاريع التجارية بما في ذلك القطاع الخاص. وهذا يتعلق بوجه خاص بالبلدان التي تعتمد حكوماتها كثيراً على الصناعات الاستخراجية مثل النفط والغاز والمناجم.

يتناول السؤال 57 الأعباء الضريبية، ويسأل عن وجود دراسات حول توزيع العبء الضريبي على مختلف قطاعات الشعب (المنظمة حسب الدخل). في بعض الأحيان لا تكون المواد المتعلقة بمعدلات الضريبة وجداول الرسوم والأعباء الضريبية متضمنة في وثائق الموازنة، بل تقدمها مصلحة الضرائب في وثائق مستقلة غير مرافقة مع الموازنة. يرجى الإجابة على هذا السؤال مع افتراض أن من الممكن الحصول على هذه المعلومات من أي مصدر من السلطة التنفيذية.

ويقدم الجدول التالي مثالاً عن دراسة العبء الضريبي مستمدة من وثائق الموازنة في المملكة المتحدة. ويظهر هذا المثال جدولاً ونصاً مرافقاً يتضمن الشروحات والشروحات الظاهرة أدناه مقتطفة من نص سردي طويل يشرح الدراسة. ولقراءة كامل النص السردي المقدم في وثائق الموازنة، يرجى العودة إلى:

http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/income-tax-intro.pdf

العيب الضريبي الدخل حسب شرائح الدخل													
(العدد بالآلاف والقيم بالمليون جنيه)													
2004-2005 ⁽¹⁾													
شريحة الدخل (الحد الأدنى للدخل الكلي)	مكافؤ الشريحة الدنيا ⁽²⁾	مكافؤ شريحة "المدخرين" ⁽³⁾	مكافؤ الشريحة الوسطى ⁽⁴⁾	مكافؤ الشريحة العليا ⁽⁵⁾	جميع المكلفين	التكليف قبل تخفيض الضريبة ⁽⁶⁾	التكليف بعد تخفيض الضريبة ⁽⁶⁾	إجمالي دخل المكلفين	معدل الضريبة	وسطي قيمة الضرائب			
(جنيه)	عدد	قيمة	عدد	قيمة	عدد	قيمة	قيمة	عدد	(%)	(جنيه)			
4745									0.2				
5000									2.3				
7500									5.7				
10000									10				
15000									13.1				
20000									15.5				
30000									18				
50000									28				
100,000									31.5				
200,000									34.3				
500,000									35.4				
1,000,000									34				
جميع المستويات									17.8				

إحصاءات ضريبة الدخل وتوزيعها

أ) ملاحظة استهلاكية

1) يقدم هذا القسم معلومات عن التزامات دافعي الضرائب بضريبة الدخل في المملكة المتحدة والطريقة التي يتم بها جمع الضرائب من قبل الإيرادات والجمارك.

ب) التزامات ضريبة الدخل

2) يمكن أن يحصل الأفراد على أنواع متعددة من الدخل ولكن ليس جميعها خاضع للضريبة. فالأنواع الرئيسية التي تخضع للضريبة هي الرواتب والأرباح الناجمة عن الاستثمار والرواتب التقاعدية الفردية والمهنية والفائدة من جمعيات البناء والبنوك وأرباح الأسهم والدخل الناجم عن الملكية. ويجب دفع الضريبة على بعض مساعدات الضمان الاجتماعي مثل الراتب التقاعدي من الدولة وإعانة الوفاة وإعانة البحث عن العمل ومساعدة العجز - ولكنها لا تدفع على مساعدات أخرى مثل التخفيضات الضريبية أو ائتمان التقاعد أو مساعدة الأطفال. كما لا تفرض ضريبة على الدخل الناتج عن منتجات بعض المدخرات الوطنية مثل شهادات المدخرات الوطنية أو خطط المساواة الفردية أو حسابات المدخرات الفردية.

3) يحسب دخل الفرد الخاضع للضريبة بجمع كل إيراداته الخاضعة للضريبة ومن ثم طرح أية إعانات أو مساعدات مستفاد منها عند المعدل الحدي لدافع الضرائب. ويحق لكل فرد الحصول على معونة شخصية. وهناك معونات أخرى تقدم للمكفوفين وكبار السن. ويقدم الجدول TA.1 مستويات المعونة الشخصية.

4) تم طرح ائتمان ضريبة العمل (WTC) وائتمان ضريبة الأطفال (CTC) في نيسان 2003 وهي تهدف إلى "تعويض نقص" مداخيل الأسر الضعيفة والمتوسطة الدخل. وتعتمد الأهلية على ظروف العائلات. فالعائلات التي لديها أطفال تحت سن الـ16 (أو تحت سن الـ18 إذا كانوا يتعلمون بدوام كامل) مؤهلين لائتمان ضريبة الأطفال والعائلات التي لديها بالغ واحد يعمل 30 ساعة في الأسبوع (أو 16 ساعة في

5) يسمح النظام الضريبي بأنواع مختلفة كثيرة من الإعانات. هناك بعض المعونات المتاحة من أجل المساهمة في برامج التقاعد الشخصي أو المهني. ويظهر الجدول 1.5 والجدول B.1 الكلفة التقديرية للمساعدات والإعانات الضريبية.

6) بعد أن يتم استبعاد كل المساعدات والمعونات من الدخل الخاضع للضريبة، تحسب الضريبة بتطبيق المعدلات المناسبة لضريبة الدخل. ويعطي الجدول TA.2 تفاصيل عن معدلات ضريبة الدخل المطبقة في السنوات الأخيرة.

في 1994-1995 لم تعد تحسم مساعدة الزوجين والمساعدات المرتبطة بها ومعونة فائدة الرهن من الدخل؛ وبدلاً من ذلك، وحيث لا تزال متاحة هذه المعونات، فإنها تمثل مقداراً من الضريبة التي تحسم من الالتزامات الضريبية للفرد. تذهب مساعدة الزوجين إلى الزوج أساساً إذا كان الزوج قد تم قبل 5 كانون الأول 2005. أما بالنسبة للذين تزوجوا أو أنشؤوا شراكة مدنية بعد هذا التاريخ، فتكون المساعدة من نصيب الشريك صاحب الدخل الأعلى.

تتألف مساعدة الزوجين من قسمين، مبلغ أصغر ومبلغ ثاني يعتمد على السن. المبلغ الأول مستحق دائماً بصرف النظر عن الدخل. أما المبلغ الثاني المعتمد على السن فإنه ينقص إذا زاد دخل المدعي عن حد معين. ينقص القسم المتعلق بالسن من مساعدات الأزواج بمقدار 1 جنيه لقاء كل 2 جنيه من دخل المدعي فوق هذا الحد المعين.

الأسئلة 58-59 تتناول الشروط المتعلقة بالمساعدة الممنوحة، إما من مؤسسات مالية دولية أو من مانحين، تشكل هذه المساعدة، في بعض البلدان، جزءاً مهماً من الإيرادات الإجمالية. لذلك فإن أية شروط متعلقة بهذه الأموال يمكن أن تترك أثراً كبيراً على محتوى الموازنة. قد تكون بعض الأموال مقدمة فقط من أجل مشروع محدد فقط. وقد تقدم أموال أخرى لكي تحقق الحكومة أهداف اقتصادية عامة معينة، مثل الحد من العجز المالي. يجب أن يتم الإعلان عن كمية المساعدة الممنوحة وطبيعة جميع الشروط المتعلقة بالمساعدة مع شرحها بالتفصيل. ومن أجل الإجابة على السؤال، لا تحتاج الحكومة نفسها إلى كشف المعلومات، بل يمكنها أن تخول البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أن يكشفها بالنيابة عنها.

إذا علمت أن الوثائق التي تتضمن الشروط محجوبة عن الجمهور، مثل رسائل النوايا الصادرة عن صندوق النقد الدولي، يرجى التصريح عن ذلك في القسم المخصص للملاحظات. يجب اختيار الجواب "ج" إذا توفرت على الأقل بعض المعلومات الأخرى. وعلى غرار ذلك، إذا طلبت الحكومة من البنك الدولي أن يصوغ "معلومات حساسة" من استراتيجية مساعدة البلد، يكون الجواب "ج". ويرجى اختيار الجواب "هـ" لا ينطبق إذا كان بلدك لا يتلقى مساعدة من مؤسسات مالية دولية أو من بنوك تنمية إقليمية.

للإجابة على السؤال 58 المتعلق بشروط المؤسسات المالية الدولية، يرجى البناء على أن السؤال يشير إلى كشف الشروط المتعلقة بمساعدة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنوك التنمية الإقليمية مثل البنك الأوروبي للتنمية وإعادة البناء وبنك التنمية الآسيوية وبنك التنمية داخل أمريكا، والمؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى مثل الاتحاد الأوروبي. إذا أخذت بعين الاعتبار الاتحاد الأوروبي أو بنوك التنمية الإقليمية عند إجابتك على هذا السؤال، يرجى التصريح عن ذلك في قسم الملاحظات.

إذا كنت تريد مساعدة أو دليل بشأن وثائق محتملة يتم منع نشرها في بلدك، فكر باستشارة ممثل عن منطقتك في مركز بنك المعلومات وهو منظمة غير حكومية متخصصة في مراقبة الوصول إلى المعلومات التي يصدرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وبنوك التنمية الإقليمية. ويمكن إيجاد تفاصيل الاتصال بهم على موقع <http://www.bicusa.org/bicusa/index.php>.

تتناول الأسئلة 60-63 السبل التي يمكن أن تجعل الموازنة متاحة أكثر أمام الجمهور العريض. مثلاً، يسأل السؤال 60 هل يتم تقديم خلاصة عن الموازنة أم لا. الخلاصة مهمة لأن الموازنات تكون عادة على شكل وثائق طويلة ومعقدة، فيمكن أن تساعد الخلاصة الجيدة في جمع كل العناوين الكبيرة في مكان واحد. يتم في بعض البلدان تقديم هذه الخلاصة على شكل خطاب موازنة يقدمه الوزير.

السؤال 61 يسأل هل تم تبسيط الموازنة على شكل "موازنة المواطن"، لتكون سهلة الفهم. يمكن أن تأخذ موازنة المواطن أشكالاً كثيرة، ولكن المهم فيها أن تصل إلى أكبر قطاع ممكن من السكان وأن تكون مفهومة وسهلة التناول من قبلهم.

السؤال 62 يسأل هل تحاول وثائق الموازنة أن تشرح لغة الموازنة وعمليات إعدادها بأن تتضمن تعريفات مبسطة لمصطلحات الموازنة (مثلاً، ملحق بالكلمات وشروحاتها).

يتناول السؤال 63 مدى قدرة الجمهور على الحصول على شرح لمختلف مراحل الموازنة. ويشير هذا السؤال على نحو خاص إلى شرح يتناول عملية الموازنة من مرحلة صياغتها إلى تقرير نهاية العام وتدقيق الحسابات. (يرجى ملاحظة اختلاف هذا السؤال عن السؤال 68، الذي يتناول قدرة الجمهور على الحصول على الجدول الزمني الداخلي الذي تضعه الحكومة لصياغة الموازنة).

يسأل السؤال 64 إذا كان القانون يكفل حق الحصول على معلومات الحكومة، بما في ذلك معلومات الموازنة. ويتبين من الإجابات الممكنة عن هذا السؤال أنه حتى لو كان الحق منصوص عنه في القانون، فليس من الممكن دائماً ممارسته في الواقع. وعلى هذا، يجب اختيار الجواب "أ" فقط إذا كان الحق منصوص عنه في القانون ويمكن في الواقع الحصول على المعلومات بشكل روتيني. فهناك الكثير من العوامل التي يمكن أن تعيق قدرة المواطنين على الوصول إلى المعلومات في الواقع حتى لو كان القانون يكفل هذا الحق. من العوائق مثلاً، غياب الترتيبات المؤسسية الحكومية التي يمكنها تقديم المعلومات، أو الرسوم العالية على طلب المعلومات، أو الاستثناءات الواسعة في القانون بشأن نمط المعلومات المتاحة للجمهور؛ هذه كلها عوامل يمكن أن تحد من القدرة على الحصول على المعلومات. وجود هذه العوامل يجعلنا نختار الجواب "ب" أو "ج"، تبعاً لطبيعة المعلومات المتاحة في الواقع.

إذا كان حق الوصول إلى المعلومات موجوداً في الدستور، ولكن لا يوجد تشريع تنفيذي بهذا الخصوص، ما يجعل من المستحيل الحصول على المعلومات في الواقع، يرجى اختيار الإجابة "ج" مع ذكر ذلك في قسم الملاحظات. ويرجى اختيار الجواب "د" إذا كان القانون موجوداً ولكن لا يتضمن حق الحصول على معلومات عن الموازنة، أو إذا لم يتم تبني أي قانون بهذا الشأن.

الأسئلة 64-65 تتناول قدرة الجمهور على أن يحصل في الواقع على بيانات مجزأة إلى درجة كبيرة تفيد في مراقبة نشاطات أو مشاريع معينة، مثلاً عبر تتبع الإنفاق.

يتناول السؤال 64 المعلومات "المفصلة بدرجة كبيرة" التي تتضمن النفقات. قد تذكر أن السؤال 4 كان يسأل عن إمكانية الحصول على معلومات من وثائق الموازنة حول "برامج" الإنفاق، التي كانت تشير إلى أي مستوى من التفصيل على مستوى الوحدة الإدارية مثل الوزارة أو الدائرة.

في حالة السؤال 64، فإن المعلومات المالية "المفصلة بدرجة كبيرة" عن النفقات التي يسأل عنها، تشير إلى مقدرة الجمهور على الوصول إلى معلومات أكثر تفصيلاً حتى من التفصيل على مستوى البرنامج. مثلاً، يمكن تقسيم موازنة وزارة الصحة إلى عدة "برامج" مثل "المستشفيات" أو "العناية الصحية الأولية" أو "الإدارة". يتناول السؤال 64 إذا كان من الممكن في الواقع الحصول على معلومات أكثر تفصيلاً عن البرنامج المعروف باسم "المستشفيات". قد يحتوي هذا التفصيل مثلاً، قائمة بكل "المشافي" التي تتلقى تمويلاً، ومقدار التمويل الذي تتلقاه كل منها. إن هذا المستوى من التفصيل غير موجود عادةً في وثائق الموازنة، ويجب طلبه من الوزارة أو من المؤسسة.

يستفسر السؤال 65 عن مقدرة الجمهور على الحصول على معلومات غير مالية تتعلق ببرامج أو مشاريع معينة قد تكون مفيدة في مراقبة وتتبع النفقات. ويمكن أن تشمل هذه المعلومات غير المالية، بيانات عن عدد الأشخاص المستخدمين في البرنامج، أو عن عدد المستفيدين من البرنامج في منطقة جغرافية معينة.

القسم الثالث: عملية الموازنة

تتناول الفئة الثانية من أسئلة استبيان الموازنة المفتوحة المراحل الأربع لعملية الموازنة. تتم أول مرحلتين – الصياغة والمصادقة – قبل إقرار الموازنة. وفي هاتين المرحلتين يتم وضع أولويات الموازنة، وهكذا يكون شكل الموازنة عرضة لتأثير المجتمع المدني. المرحلتان الأخيرتان – التنفيذ والمراقبة، والتقارير النهائية وتدقيق الحسابات – تتمان بعد إقرار الموازنة. هاتان المرحلتان الأخيرتان مهمتان ففيهما تنتج معلومات أساسية تشير إلى مدى الالتزام بالاتفاقات التي تم التوصل إليها في عملية وضع أولويات الموازنة، ومدى تقديم الخدمات المطلوبة كما هو مخطط لها. وتساعد هذه المعلومات في إثارة الجدل حول الموازنات المقبلة.

ينقسم القسم الثالث إلى أربعة أجزاء:

- **صياغة الحكومة للموازنة** يسيطر عليها عمل الحكومة في إعداد الموازنة. إن عملية إعداد الموازنة تعتبر نموذجياً عملية مغلقة، فالحكومة تدرس مختلف الخيارات الإدارية بشكل منعزل. إن كون عملية الصياغة مغلقة أمر لا يثير القلق طالما كان لدى المجلس التشريعي الوقت والسلطة الكافية لمناقشة وتعديل الموازنة بعد تقديمها. ومن المحبذ، في عملية الموازنة، حيث تكون هذه السلطات التشريعية محدودة، أن تكون الحكومة على تواصل مع المجلس التشريعي والجمهور خلال مرحلة الصياغة، مثلاً من خلال عقد المشاورات أو نشر تصريح ما قبل الموازنة.
- **مصادقة المجلس التشريعي على الموازنة** يتناول دراسة المجلس التشريعي للموازنة وإقرارها. وهذا يمثل، في بعض البلدان، الفرصة الأولى أمام الجمهور للإطلاع على وثيقة الموازنة، وبالتالي يشكل مناسبة هامة للمناقشة العامة للموازنة. إن استماع الجمهور إلى اللجان التشريعية يشكل وسيلة هامة لمراقبة الموازنة وتسليط الضوء على قضايا أساسية.
- **تنفيذ الحكومة للموازنة** يدرس التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة عن تنفيذ الموازنة. فبالإضافة إلى تقارير الرقابة الدورية، على الحكومة أن تصدر مراجعة منتصف العام لتقييم تقدم الاقتصاد والموازنة، والمطالبة بأي تعديل على الموازنة الأصلية، وتقديم تقدير محدث عن الإيرادات والنفقات.
- **تقرير نهاية العام ولهيئة العليا للتدقيق المالي** يدرس التقارير التي تصدر بعد اكتمال سنة الموازنة. ويستفسر بوجه خاص عن التقارير الصادرة عن الحكومة لتقييم تنفيذها للموازنة قياساً إلى الموازنة الأصلية إضافة إلى التقارير الصادرة عن هيئة العليا للتدقيق المالي.

وتهتم الأسئلة، ما لم تتم الإشارة إلى غير ذلك، بكيفية تنفيذ عملية الموازنة في الواقع، أكثر مما تهتم بالنشاطات المنصوص عنها قانوناً. كما يجب استخدام دورة الموازنة الملائمة الأحدث للإجابة على هذه الأسئلة (انظر الصفحة التوضيحية الأنفة). والتعليمات المتعلقة بالاستشهادات والمقابلات مع المسؤولين الحكوميين المذكورة في القسم الثاني من هذا الدليل تنطبق تماماً على أسئلة هذا القسم.

صياغة الموازنة من قبل الحكومة (الأسئلة 66-73)

الأسئلة 66-67 تقرر مدى انفتاح الحكومة تجاه، والتزاماتها بمواعيد، تقديم مشروعها للموازنة إلى المجلس التشريعي. ويتناول السؤال 66 أحد المتطلبات الأساسية للانفتاح وهو أن تعلن الحكومة مسبقاً عن موعد إصدار الموازنة.¹¹ الإعلان المسبق يمكن المجلس التشريعي وغيره ممن يراقبون عملية الموازنة من التحضير لمناقشتها.

وللإجابة على السؤال 66 إذا تأخر إصدار الموازنة بسبب حدث معين، مثل الانتخابات، يرجى الإجابة على السؤال باستخدام سنة عادية كأساس للإجابة.

ويستفسر السؤال 67 عن الجدول الزمني الداخلي للحكومة لإعداد الموازنة. هذا الجدول الزمني مهم جداً لإدارة عملية إعداد الموازنة من قبل الحكومة، وذلك لضمان أخذ وجهات نظر مختلف الدوائر والمؤسسات في الحسبان. ويستفسر السؤال عما إذا كان هناك جدول زمني داخلي ينشر للجمهور، انسجاماً مع موضوع الاستبيان وهو الموازنات المفتوحة.

الأسئلة 69-70، تتناول ما تقوم به الحكومة من مشاورات خلال عملية صياغة مشروعها للموازنة. ومن المرجح أن تشمل المشاورات قضايا مالية عريضة (مثل حجم العجز) إضافة إلى أولويات السياسة (مثل المخصصات المعتمدة لمختلف القطاعات).

يتحرى السؤال 69 عن سعي الحكومة إلى الاستعانة بأراء عدد كبير من المشرعين. ويهدف السؤال إلى معرفة مدى وجهات النظر المتفاوتة التي تسعى الحكومة لأخذها في الاعتبار، وبالتالي للإجابة عن السؤال، قد تكون المشاورات علنية أو سرية، رسمية أو غير رسمية. ولا نختار الجواب "أ" إلا إذا كانت الحكومة تستشير أعضاء من أحزاب الأقلية إضافة إلى الحزب الحاكم. ونختار الجواب "ب" إذا كانت الحكومة تتشاور مع جماعات مختارة من المشرعين الرئيسيين، مثل القادة البرلمانيين أو رؤساء اللجان أو الأعضاء البارزين؛ ويجب أن تضم هذه المجموعة بعض المشرعين من أحزاب الأقلية. ونختار الجواب "ج" إذا كانت الحكومة تلتقي بشكل غير رسمي مع مشرعين مختارين من الحزب الحاكم.

ويستفسر السؤال 70 عما إذا كانت الحكومة تعقد بشكل دوري مشاورات سنوية عامة خلال عملية صياغة الموازنة. وللإجابة على هذا السؤال، فإن كلمة الجمهور قد تشمل مواطنين خاصين وأكاديميين وأعضاء معاهد بحث عامة أو خاصة (إذا كان البحث الذي تقوم به بعيداً عن سيطرة وندخل الحكومة)، وممثلين عن منظمات المجتمع المدني ومنظمات محلية ونقابات وكنائس أو منظمات دينية أو أشكال أخرى من الجمعيات.

الهدف من السؤال هو التحري عما إذا كانت المشاورات التي تعدها الحكومة دورية على أساس سنوي وتساهم في وضع أولويات الموازنة في الموازنة المقترحة. لذلك الرجاء عدم الإجابة على هذا السؤال على أساس مشاورات تتم كل ثلاث أو خمس سنوات كجزء من تطوير وثيقة استراتيجية الحد من الفقر أو خطة التنمية الوطنية. لا شك أن هذه المشاورات مهمة جداً، ولكننا نعتقد أنه يجب أيضاً أن يكون ثمة فرصة أمام الجمهور للانخراط في مناقشات سنوية عن أولويات الموازنة لتلك السنة.

إذا كان بلدك يعقد مشاورات على وثيقة استراتيجية الحد من الفقر أو خطة التنمية الوطنية خلال فترة صياغة الموازنة في سنة الموازنة التي تدرسها، الرجاء ذكر ذلك في قسم الملاحظات.

الأسئلة 71-73 تغطي نشر الحكومة لتقرير أو تصريح ما قبل الموازنة. ومن شأن تصريح ما قبل الموازنة أن يشجع الجدل حول الموازنة وتأثيرها على الاقتصاد. من الناحية المثالية، يعكس تصريح ما قبل الموازنة أوج مرحلة التخطيط الاستراتيجي من عملية الموازنة، حيث تقوم الحكومة بترتيب أهداف سياستها الاقتصادية وفق

¹¹ لاحظ أنه من المفضل تحديد يوم معين، ولكن تحديد موعد مثل "قبل كذا" أو "في الأسبوع كذا" كاف للرد بإيجابية على السؤال. مثلاً، ربما يقول القانون أنه يجب إصدار الموازنة "قبل الأول من شباط"، أو "في الأسبوع الأول من شباط". كلتا هاتين الحالتين كافيتان لاختيار الجواب "أ".

وحسب منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فإن الممارسة النموذجية في هذا الميدان هي أن تقوم الحكومة بنشر تصريح ما قبل الموازنة للجمهور قبل شهر على الأقل من تقديم مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي. وحسب الجهة نفسها، فإنه يجب تقديم الموازنة نفسها إلى المجلس التشريعي قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية. وهكذا، يجب نشر تصريح ما قبل الموازنة قبل أربعة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية.

يتناول السؤال 72 المحتوى المناسب لتصريح ما قبل الموازنة. إذ يجب أن يتضمن البيان خطط السياسة المالية والاقتصادية للحكومة في سنة الموازنة القادمة إضافة إلى السنتين الماليتين التاليتين على الأقل. ومن زاوية العوامل الاقتصادية الكلية، يجب أن يقدم تصريح ما قبل الموازنة كل الافتراضات الاقتصادية الأساسية، مثل معدل نمو الدخل الوطني الإجمالي المتوقع، ومعدل البطالة والتشغيل، والحساب الجاري، ومعدلات التضخم والفائدة. كما يجب أن يلقي الضوء، على الأقل، على المستويات الإجمالية للموارد والنفقات والعجز أو الفائض والدين.

ويدرس السؤال 73 درجة تجاوز تصريح ما قبل الموازنة تقديم نتائج مالية إجمالية إلى تقديم مناقشة لأولويات سياسة الحكومة. وبالرغم من أن تصريح ما قبل الموازنة يتضمن على الأرجح مقترحات برنامجية مفصلة، يجب أن يتضمن مناقشة لأولويات السياسة العريضة، ولاسيما من جانب النفقات (أحياناً قد يكون من غير المنصوح به تقديم معلومات مسبقة عن مقترحات الإيرادات). يمكن تنظيم المناقشة على أساس القطاع أو الوحدة الإدارية.

مصادقة المجلس التشريعي على الموازنة (الأسئلة 75-83)

ينصب السؤال 74 على توقيت تقديم الحكومة مشروع الموازنة إلى المجلس التشريعي. وتشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أنه يجب أن تقدم الحكومة موازنتها إلى المجلس التشريعي قبل وقت كاف يسمح للمجلس بمراجعتها جيداً، أو قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية. (ملاحظة: في حال وجود حدث خاص، انتخابات مثلاً، الرجاء اعتماد سنة عادية كأساس للإجابة على هذا السؤال).

الأسئلة 75-78 تغطي نشاطات المجلس التشريعي فيما يخص جلسات الاستماع التشريعية عن مختلف جوانب الموازنة. ويركز السؤال على جلسات لجان الاستماع، لأنها أكثر واقعية من النقاشات التي ينخرط فيها المجلس التشريعي برمته. ويمكن اعتبار جلسات الاستماع عامة إذا سمح للصحفيين وللجمهور بحضورها، أو إذا تم بثها عبر وسائل الإعلام بشكل يتيح للجمهور متابعتها بسهولة، عن طريق التلفزيون أو الإذاعة مثلاً. أما إذا كانت جلسات الاستماع تعقد بعيداً عن الجمهور وعن وسائل الإعلام يرجى اختيار الجواب "د".

وللإجابة على هذه الأسئلة، يمكن أن يضم أعضاء الحكومة حاكم البنك المركزي أو موظفيه. ويمكن أن يكون من الأعضاء المدعويين للحديث في جلسات الاستماع هذه أي فرد أو منظمة أو جمعية مستقلة عن الحكومة الوطنية. (يرجى العودة إلى شرح السؤال 70 من أجل المزيد من التفصيل حول تعريف "الجمهور").

ويتناول السؤال 79 موضوع النفقات السرية. الرجاء أن تعتمد إجابتك عن هذا السؤال على افتراض أن المقصود منه الإشارة إلى قطاع الأمن (قوات الدفاع، عقود التأمين، سلك المخابرات) وكل إنفاق سري أينما يمكن أن يظهر في الموازنة. يجب كشف البنود التفصيلية المتعلقة بالإنفاق العسكري أو بنشاط المخابرات، أمام أعضاء المجلس التشريعي المناسبين أو إلى لجنة تشريعية متخصصة مناسبة وإلى الهيئة العليا للتدقيق المالي.

ويغطي السؤال 80 سلطة المجلس التشريعي على التعديل – وليس فقط على قبول أو رفض مشروع الموازنة المقدم من الحكومة. (لاحظ أن هذا السؤال يتناول السلطة القانونية وليس ما يمارسه المجلس التشريعي في الواقع). يمكن أن تتنوع كثيراً سلطة المجلس التشريعي على التعديل. يتم اختيار الإجابة "أ" فقط إذا لم يكن ثمة أية قيود على حق المجلس التشريعي في تعديل مشروع الموازنة، بما في ذلك تغيير حجم العجز أو الفائض المقترح. ويتم اختيار الجواب "ب" إذا كان ليس من حق المجلس التشريعي، مثلاً، تغيير العجز أو الفائض، ولكن

¹² غالباً ما تترافق مرحلة التخطيط الاستراتيجي مع إطار متوسط الأجل من النفقات، يهدف إلى ربط السياسة والتخطيط وعملية الموازنة. انظر دليل إدارة الإنفاق العام، البنك الدولي، 1998.

يتناول السؤال 81 مقدار التفاصيل المقدمة في الموازنة المقررة المتعلقة بالنفقات. يمكن للمعلومات المفصلة أن توازر قدرة المجلس التشريعي على محاسبة الحكومة على تنفيذ الأولويات المتضمنة في أولويات تمويل الموازنة.

تنفيذ الحكومة للموازنة (الأسئلة 82-100)

التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة

الأسئلة 82-91 تغطي محتوى وتوقيت التقارير الصادرة خلال السنة في سياق تنفيذ الموازنة. وهذه التقارير، التي تعتقد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أنها يجب أن تصدر شهرياً، يشار إليها هنا باسم التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة. والقصد منها إظهار تطور عملية تطبيق الموازنة. ولضمان أن تتحمل الوحدات الإدارية (الوزارات والدوائر والمؤسسات) مسؤولية إنفاقها، يجب أن تظهر هذه التقارير النفقات الفعلية للوحدة الإدارية. في بعض البلدان كل وحدة إدارية تصدر تقريراً منفصلاً، وفي البعض الآخر يتم جمع المعلومات في تقرير واحد، يصدر عن الخزينة. وكلا التقارير المنفصلة أو التقرير الواحد يصلحان للإجابة على هذه الأسئلة.

في بعض البلدان يقوم البنك المركزي، وليس الحكومة، بإصدار هذه التقارير اعتماداً على وضع الحسابات المصرفية للحكومة. وفي هذه الحالات يجب أن تؤخذ تقارير البنك المركزي بعين الاعتبار، طالما أنها تذكر ما تم إنفاقه بالفعل، أكثر من الاعتماد على المبالغ الشهرية التي تحول إلى الوحدات الإدارية. إذا كانت التقارير لا تذكر سوى المبالغ المحولة إلى الوحدات الإدارية، فالجواب على هذه الأسئلة هو "د". كما أنه إذا اقتصر تقارير البنك المركزي على ذكر الإيرادات والنفقات الإجمالية، يجب أيضاً أن يكون الجواب هو "د" (ما يشير إلى أن الوحدات الإدارية لا تصدر تقارير).

يتحرى السؤال 83 عما إذا كانت التقارير الصادرة خلال سنة الموازنة تغطي كل النفقات. وفي إطاره أيضاً إذا كانت بعض النفقات محجوبة عن الجمهور. مثلاً، قد يكون هذا بسبب عدم قدرة الوحدات الإدارية على إصدار تقرير بالنفقات الفعلية في الوقت المناسب، وفي هذه الحالة ستحتوي تقارير المراقبة على معلومات محدثة فقط عن قسم من الإنفاق الحكومي.

ويغطي السؤال 85 معلومات عن مقارنة النفقات الفعلية مع التقديرات التي تضمنتها الموازنة المقررة أو مع النفقات الفعلية للفترة نفسها من السنة الماضية. وتنصح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بأن تحتوي التقارير مصاريف السنة حتى حينه بشكل يسمح بالمقارنة مع النفقات المتوقعة (اعتماداً على المستويات المقررة) للفترة نفسها.

وتشبه الأسئلة 86-88 الأسئلة السابقة ولكنها تتناول الإيرادات بدل النفقات. وتركز أسئلة الإيرادات على المصادر الفردية للإيرادات (مثل ضرائب الدخل وضريبة القيمة المضافة VAT، الخ..). والأسئلة 89-91 تشبه الأسئلة عن الاقتراض.

مراجعة منتصف العام

تتناول الأسئلة 92-95 مراجعة منتصف العام، التي تقدم شرحاً مفصلاً عن وضع الموازنة أكثر من التقارير الصادرة خلال السنة. إن النظرة الشاملة عن تنفيذ ستة أشهر من سنة الموازنة هو أمر ضروري للتأكد من أن البرامج تنفذ بشكل فعال ولتحديد المشاكل الطارئة. وبالإضافة إلى تغطية الإيرادات والصادرات، يجب على مراجعة منتصف العام أن تشرح الإنجاز المتحقق حتى حينه بالمقارنة مع الأهداف المحددة في الموازنة؛ كما يجب تحديد قضايا مثل زيادة التكاليف بسبب التضخم أو بسبب أحداث غير متوقعة، ويجب اقتراح إجراءات معالجة مناسبة. إن الهدف من إصدار مراجعة منتصف العام هو تشجيع المساءلة والإدارة السديدة.

من الضروري التمييز بين مراجعة منتصف العام عن تقرير خلال العام الصادر بعد ستة أشهر من سنة الموازنة. فتقرير خلال العام الصادر بعد ستة أشهر لا يحل محل مراجعة منتصف العام، ويجب اختيار الإجابة "د" لكل الأسئلة التي تتعلق بمنتصف العام إذا كانت مراجعة منتصف العام لا تصدر في بلدك.

والتقرير الجاري يسجل النفقات والإيرادات حتى حينه، ولكن لا يتضمن مناقشة حول كيفية تأثير هذه الاتجاهات على تقديرات مصاريف السنة الإجمالية. يجب أن تتضمن مراجعة منتصف العام توقعات عن النفقات والإيرادات للسنة المالية بكاملها. ويجب أن تعكس التقديرات المنقحة في مراجعة منتصف العام التغييرات الاقتصادية والفنية إضافة إلى مقترحات إدارية جديدة، بما فيها إعادة توزيع المخصصات المالية بين الوحدات الإدارية، مع شرح شامل لكل إعادة تقدير.¹³ وعلى غرار ذلك، يجب أن تتضمن مراجعة منتصف العام تنبؤ اقتصادي منقح عن كل السنة المالية، أخذين في الحسبان الأداء الاقتصادي الفعلي إلى حينه والتوقعات الجديدة لما تبقى من السنة.

يشير السؤال 96 إلى ما تقوم به الحكومة لتغيير مستوى تمويل وحدة إدارية في الموازنة المقررة. وقد يشير السؤال إلى تحويل المخصصات المالية بين الوحدات الإدارية، بحيث يبقى مستوى الإنفاق الإجمالي على ما هو عليه. ويشير السؤال إلى سيناريو مميز يعرف باسم *ترشيد النقد*، الذي يحدث عندما يكون هناك تمويل غير كاف (بسبب نقص الإيرادات) لملاءمة كل مستويات الإنفاق المخططة في الموازنة المقررة، فتعالج الحكومة العجز عن طريق تخفيض بعض أو كل المخصصات بدلاً من تحمل العجز.

للحكومة في بعض البلدان حق قانوني بأن تعدل مستويات التمويل خلال تنفيذ الموازنة (وتعرف أيضاً باسم المناقلات: *virement*). ومن أجل التبسيط، يستفسر السؤال عن المناقلات التي تتم بين الوحدات الإدارية (وزارات، دوائر، مؤسسات). ولكن القوانين التي تحكم إعادة تخصيص الأموال في بعض البلدان قد تركز على الوحدات الإدارية الصغيرة، مثل البرامج أو الدوائر الفرعية، بما يتوافق مع مستوى التفصيل المقدم في لائحة المخصصات التي يتبناها المجلس التشريعي.

إن الشروط التي يمكن للحكومة أن تمارس في ظلها دورها في إعادة التخصيص (المناقلة)، يجب أن تحدد بوضوح في نواظم أو قانون معلن. كما يجب أن لا تكون المبالغ التي يسمح للحكومة بتحويلها بين الوحدات الإدارية كبيرة جداً لدرجة تقويض مسئولية الحكومة أمام المجلس التشريعي. الرجاء اختيار الجواب "د" إذا كانت الحكومة في بلدك مخولة بتحويل مبالغ بكميات تعتبرها أنت كبيرة جداً وتقوض عملية المساءلة. ويرجى أن تدون في قسم الملاحظات كمية الأموال التي يسمح للحكومة بتحويلها دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي.

وكممارسة نموذجية، يجب أن يكون هناك أحكام في القانون أو ضوابط فيما يخص المناقلة، وعلى الحكومة الحصول على موافقة المجلس التشريعي قبل أن تقوم بأي تعديل على مستويات التمويل (الجواب "أ"). الحالة الأخرى (الجواب "ب") هو إلزام الحكومة بإعلام المجلس التشريعي بالتعديلات مسبقاً وإعطاء المجلس الفرصة للرفض أو التعديل قبل أن تنفذ الحكومة (وليس الحصول على موافقة محددة من المجلس على كل تعديل في التمويل). في الحالة الأولى لا يصبح التغيير المقترح ساري المفعول ما لم يحصل على غالبية أصوات المجلس؛ وفي الحالة الثانية يصبح التعديل ساري المفعول ما لم يقر المجلس بمنعه أو تعديله.

ويتناول السؤال 97 شراء البضائع والخدمات الحكومية في الواقع. يطلب السؤال من الباحث الإشارة إلى أمثلة يمكن تصديقها عن مخالفات شرائية تم نشرها على الجمهور.

وستكون الإجابة أقوى إذا دونت نماذج محددة مما تنقله التقارير من أمثلة عن المخالفات في قسم الملاحظات.

يجب أن تهدف إجراءات الشراء العلنية والشفافية إلى الحصول على بضائع جيدة مقابل المال والحد من خطر الفساد والمحسوبية. مثلاً، يجب أن تكون نتائج العروض علنية. ويجب الكشف عن مقدمي العروض المناقصة وأسعار العروض واسم المتقدم الفائز. ويجب أن تخضع مكافآت العروض وعملية البيع إلى التدقيق من قبل المجلس التشريعي ولهيئة العليا للتدقيق المالي. وتختلف معايير الشراء بشدة، ولكن أحد مؤشرات التزام الحكومة

¹³ تشير إعادة التقدير الفنية والاقتصادية إلى تغييرات في النفقات المتوقعة ناجمة عن عوامل خارجة عن إرادة صناعات السياسة. وتتم إعادة التقدير الاقتصادية عندما تتأثر الإيرادات أو الإنفاق بفعل عوامل اقتصادية. مثلاً، إذا زاد الإنفاق على إعانات البطالة بسبب انخفاض غير متوقع في النمو الاقتصادي يؤدي إلى أن يخسر الكثير من الناس وظائفهم ويصبحون بالتالي مؤهلين لأخذ الإعانات. وتعكس إعادة التقدير الفنية تأثير العوامل غير الاقتصادية، مثل طقس سيء غير متوقع ترك أثراً على إعانات المزارعين.

كافة الأطر القانونية تقريباً تشير إلى الاستثناءات الموجودة في حال المشتريات الحكومية التي تتم من خلال عملية تنافسية، على سبيل المثال شراء مواد قيمتها أدنى من حد أدنى معين يستثنى من قوانين الشراء التنافسية. إذا كانت قوانين الشراء في بلدك تقدم استثناءات غامضة أو تحمل أكثر من تفسير أو قادت إلى انتهاكات في الممارسة في بلدك، يرجى اختيار الإجابة "د" عن السؤال.

الأسئلة 98-100 تغطي الموازنات التكميلية (غير الطارئة) وأموال الطوارئ.¹⁴ يركز السؤالان 98-99 على تنقيح الموازنة (المعروفة بالموازنات التكميلية) والموافقة عليها من قبل المجلس التشريعي. وبالرغم من أن الموازنات التكميلية شائعة في معظم البلدان، فإن الاعتياد على استخدام موازنات تكميلية كبيرة قد يكون مؤشراً على ضعف عملية الموازنة. إن المتطلبات الروتينية للموازنات التكميلية تقوض التخطيط ضمن الوزارات والمؤسسات. وتتعارض أيضاً مع الجدول العام والمفتوح حول تخصيص الموارد بين مفردات الموازنة، نظراً إلى أن هذا يجب أن يتم نظرياً لدى مراجعة المجلس التشريعي لمشروع الموازنة كل سنة.

السؤال 100 يغطي أموال الطوارئ المتضمنة في الموازنة ولكن دون هدف محدد بعينه.¹⁵ فمن جهة يمكن استخدام هذه الأموال كوسادة لتغطية النفقات غير المنظورة، وهو ما يعتبر ممارسة حسيفة للموازنة. ومن جهة أخرى، يمكنها أن تعكس مبالغاً من الأموال تنفقها الحكومة كما تشاء. وبالإجمال يجب أن لا تتجاوز أموال الطوارئ نسبة مئوية محدودة من الإنفاق الإجمالي. كما يجب أن تحدد الحكومة المبالغ والهدف الذي ستستخدم من أجله وأن يصادق المجلس التشريعي على أي مبلغ قبل أن يصرف. (يرجى الإجابة على السؤال على افتراض أن المجلس التشريعي منعقد، إذا كان ثمة أحكام أخرى في حال كون المجلس غير منعقد يرجى ذكر ذلك في قسم الملاحظات).

تقرير نهاية العام وهيئة العليا للتدقيق المالي (الأسئلة 101-123)

الأسئلة 101-110 تغطي تقارير نهاية العام التي تقدمها الحكومة، وهي وثائق المساءلة الأساسية. في الكثير من البلدان يصدر تقرير نهاية العام عن سنة واحدة ويضم معلومات مجمعة عن النفقات والوحدات الإدارية والدين ومجموع الإيرادات. وفي البلدان الأخرى تصدر الوحدات الإدارية تقارير نهاية العام الخاصة بها. وعلى غرار ذلك، يمكن أن تكون تقارير نهاية العام وثائق مستقلة أو قد تكون متضمنة في وثائق أشمل، مثل الموازنة. ولكن يبقى شكل التقرير أقل أهمية من مضمونه.

وتوصي منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأن يصدر تقرير نهاية العام إلى الجمهور في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية. ويجب أن يشمل هذا التقرير جميع البنود الأساسية الواردة الموازنة، مع شرح الاختلافات بين التقديرات الأصلية (كما تم تعديلها من قبل المجلس التشريعي خلال السنة) والنتائج الفعلية من حيث الإنفاق والإيرادات والدين والفرضيات الاقتصادية على المستوى الكلي. كما يجب أن يتضمن معلومات عن الأداء غير المالي.

الأسئلة 111-123 تستفسر عن ممارسات هيئة العليا للتدقيق المالي.¹⁶ حيث تغطي الأسئلة 111 و112 و113 و115 تغطي تدقيق حسابات المصادقة السنوية المنجزة في نهاية العام من قبل هيئة العليا للتدقيق المالي. وتعرف هذه الحسابات أحياناً باسم "التدقيق على حسابات الحكومة". يوضح إعلان ليما عن الإجراءات المرشدة لأحكام

¹⁴ كما لاحظنا، هذه الأسئلة لا تنطبق على أموال الطوارئ. إذ أن أموال الطوارئ يتم التعامل معها عبر إجراءات منفصلة، لأنه قد لا يكون هناك متسع من الوقت للحصول على موافقة المجلس التشريعي قبل صرف الأموال المطلوبة.

¹⁵ يجب تمييز اعتمادات الطوارئ هذه عن الاعتمادات الخاصة غير المتكررة التي يوضع لها هدف محدد ويرتبط إنفاقها بحدوث الأمر الطارئ المتوقع.

¹⁶ إن الهيئة العليا للتدقيق المالي مؤسسة هامة في جعل الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي وأمام الجمهور. وفي الكثير من البلدان تقوم هذه المؤسسة، في إطار ممارستها لدورها على مراقبة تصرف الحكومة بالأموال العامة، بدور تشريعي ومالي أو بأداء التدقيق المحاسبي. وتعرف هذه المؤسسة بأسماء منها: المدقق العام، أو المراقب والمدقق العام أو المراقب العام أو مفتش الدولة وأحياناً ديوان المحاسبة. كما أن هذه المؤسسة قد تمتلك كوادر أكاديمية قد تعرف باسم مجلس التدقيق المالي، أو محاكم أو غرف الحسابات أو لجان التدقيق المالي.

http://www.intosai.org/2_LIMADe.html. وحسب الممارسات النموذجية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإن على هيئة العليا للتدقيق المالي أن تنجز هذه الحسابات في غضون ستة أشهر من نهاية سنة الموازنة، بالنسبة للوحدات الإدارية (أي الوزارات والدوائر والمؤسسات).

ويتناول السؤالان 111 و112 توقيت تقرير تدقيق الحسابات السنوي. في بعض البلدان تصدر هذه التقارير بعد تأخير كبير، الأمر الذي يقلل كثيراً من فائدتها. ويستفسر السؤال 113 عن وجود أو عدم وجود خلاصة في تقارير تدقيق المصادقة السنوية. إن تقارير تدقيق الحسابات قد تكون وثائق فنية إلى حد كبير، وبالتالي يمكن للخلاصة التي تتضمن نتائج التقرير أن تساعد الإعلام والجمهور على فهم التقرير.

ويغطي السؤال 114 أسلوب إقالة رؤس أو الأعضاء البارزين في هيئة العليا للتدقيق المالي. (للإجابة على هذا السؤال، فإن الإقالة بإجراء مثل الدعوى الجنائية تلي متطلبات الجواب "أ". أي يمكن للحكومة البدء بدعوى جنائية ولكن لا بد من موافقة نهائية لعضو في القضاء - قاضي - لاتخاذ قرار الإدانة الذي يمكن أن يقصي رئيس هيئة العليا للتدقيق المالي). ويحدد/إعلان/ليما عن الإجراءات المرشدة لأحكام تدقيق الحسابات مجموعة من الممارسات النموذجية المتعلقة بلهيئة العليا للتدقيق المالي، إضافة إلى إجراءات أخرى تهدف إلى ضمان استقلالية مكتب التدقيق عن الحكومة. وهو متاح على موقع الانترنت:

http://www.intosai.org/ar/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/

ويستفسر السؤال 115 عن تدقيق الحسابات فيما يخص الأموال خارج الموازنة. وهذه الأموال، بالرغم من أنها خارج الموازنة فنياً، فهي حكومية الطابع وهكذا يجب أن تخضع لما تتطلبه البرامج الحكومية الأخرى من تدقيق الحسابات.

ويستفسر السؤال 116 عن سلطة هيئة العليا للتدقيق المالي في الشروع في تدقيق حسابات أخرى إضافة إلى تدقيقاتها التصديقية السنوية. يهدف السؤال إلى استكشاف مدى القدرات الاستقصائية للمؤسسة في القانون وليس إلى ما يمكن أن تختار تدقيقه عملياً.

إن الهدف من التدقيقات الحسابية التصديقية السنوية هو تقييم قانونية ونظامية الحساب والإدارة المالية للحكومة. ولكن قد ترغب هيئة العليا للتدقيق المالي في القيام بأنماط أخرى من التدقيق الحسابي. يهدف السؤال 116 إلى تغطية عمليات تدقيق الحسابات أكثر مما يهدف إلى تغطية تقرير المصادقة السنوية. ويمكن لهذه أن تشمل تدقيقات حسابية جراء تقارير عن انتهاكات في برنامج ما، أو تقارير تتعلق بالشراء أو الخصخصة. إن الصلاحيات القانونية الممنوحة للهيئة العليا للتدقيق المالي، في بعض البلدان، لا تسمح لها بتدقيق حسابات المشاريع المشتركة أو الأشكال الأخرى من الشراكة بين العام والخاص، وهذا يعيق من مقدرتها على حساب الإيرادات أو الديون بضمانات حكومية. وفي بلدان أخرى، قد لا تستطيع هيئة العليا للتدقيق المالي القيام بتدقيق حسابات خارج إطار تدقيق الحسابات المالية. مثلاً، قد لا يسمح لها بتدقيق حسابات عن الأداء أو عن القيمة مقابل النقود، التي تهدف إلى دراسة أداء واقتصادية وجدوى وفعالية الإدارة العامة. إن تدقيق حسابات الأداء يمكن أن يغطي ليس فقط العمليات المالية المحددة، بل أيضاً المدى الكامل لنشاط الحكومة بما فيه الأنظمة المالية والإدارية.

يرجى الانتباه إلى ضرورة اختيار الجواب "ج" أو "د" في حال كان عمل المؤسسة مقيداً بأي حال في القانون عن تدقيق الحسابات المذكورة آنفاً. كما يجب اختيار الجواب "ج" أو "د" إذا كانت المؤسسة غير مخولة قانونياً مراجعة الترتيبات التي تشمل اقتصاد النفط أو صندوق الاستقرار، أو أنواع أخرى من الصناديق الخاصة أو من خارج الموازنة، أو إمكانية تدقيق حسابات الأطراف في المشاريع التجارية التي تشمل القطاع الخاص. في بعض الحالات، تستخدم الهيئة العليا للتدقيق المالي شركات محاسبة خاصة لتدقيق حسابات المشاريع التجارية التي تملكها الدولة أو الشركات الخاصة التي تدخل مع الدولة في مشاريع مشتركة يجب اختيار الجواب "ج" أو "د" إذا كان الاحتفاظ بهذه التدقيقات يتم تحت سيطرة السلطة التنفيذية بدلاً من الهيئة العليا للتدقيق المالي.

قد تكون العودة إلى إعلان ليما مفيدة في الإجابة عن هذا السؤال، ذلك أن بنود الإعلان تحدد المجال المناسب للسلطة القانونية والقضائية للهيئة العليا للتدقيق المالي. ويمكن الحصول على الإعلان عن الموقع: http://www.intosai.org/2_LIMADe.html.

يهدف السؤال 117 إلى تحديد الجهة الحكومية التي تقرر موازنة لهيئة العليا للتدقيق المالي، وما إذا كان مستوى التمويل المقدم كاف لكي تنجز هذه المؤسسة مهمتها.

السؤال 118: يهدف هذا السؤال لتقييم ما إذا كانت الهيئة العليا للتدقيق المالي تضم طاقماً مخصصاً يمتلك الخبرة للشروع في تدقيق حسابات قطاع الأمن. ولأغراض الإجابة على السؤال، يرجى الافتراض أن قطاع الأمن يشمل الجيش والشرطة والمخابرات. ويرجى أن تتم الإجابة على هذا السؤال بناء على مستويات التوظيف وليس على كون الهيئة العليا للتدقيق المالي تدقق حسابات قطاع الأمن أم لا.

السؤال 119، يهدف هذا السؤال إلى قياس التزام الهيئة العليا للتدقيق المالي بزيادة مشاركة الجمهور في التأثير على جدول أعمال تدقيقاتها. في كل سنة، يمكن لهذه المؤسسة أن تشرع بتدقيق حسابات عينة من المؤسسات والمشاريع والبرامج في البلد. وحين تضع المؤسسة جدول أعمال تدقيقاتها يمكن أن تركز اهتمامها على الأقل على بعض المؤسسات والبرامج والمشاريع التي اقترحها عليها عدد من المواطنين. ويمكن للهيئة العليا للتدقيق المالي أن تضع آليات رسمية لتلقي معلومات من الجمهور – من خلال موقعها على الانترنت أو عبر خطوط ساخنة أو عبر مكاتب (وأشخاص) معينين لجمع مثل هذه المعلومات من الناس. ويجب وضع الجواب "أ" على هذا السؤال إذا كانت الهيئة المذكورة تحافظ على خطوط اتصال سهلة الوصول مع الجمهور وتتلقى عدداً كبيراً (أكثر من 100) من الشكاوى والاقتراحات من الناس. وإذا كانت الهيئة تحتفظ بخطوط اتصال ولكنها ليست سهلة الوصول وكانت تتلقى بين 10 و100 من الشكاوى والاقتراحات من الجمهور يكون الجواب هو "ب". أما إذا كانت تحتفظ بخطوط اتصال مع الجمهور ولكن هذه الخطوط لا تستخدم أبداً، عندها يكون الجواب على السؤال هو "ج".

وتقدر الأسئلة 120-123 تداخل لهيئة العليا للتدقيق المالي مع المجلس التشريعي وتطبيقات توصياته. يستفسر السؤال 120 عما إذا كان ثمة لجنة في المجلس التشريعي مهمتها المحددة هي تلقي ومراجعة تقارير لهيئة العليا للتدقيق المالي. في بعض البلدان يوجد "لجنة حسابات عامة" تقوم بهذه المهمة. وفي بلدان أخرى، ترسل تقارير تدقيق الحسابات إلى اللجان كل حسب المسؤوليات المناط بها. وفي كلا الحالتين نختر الجواب "أ".

ويغطي السؤال 123 تدقيق حسابات البرامج التي قد لا تنشر للجمهور لأسباب تتعلق بالأمن القومي. ولأن الجمهور لا يتلقى معلومات عن هذه البرامج السرية، فمن الضروري أن يتلقى أعضاء المجلس التشريعي معلومات عنها، بما في ذلك كل تقارير تدقيق المحاسبة. يجب أن تكون بحوزة كادر المؤسسات العليا للتدقيق الحسابات تصريحات أمنية تتيح لهم الحصول على كل المعلومات المتعلقة بالنفقات السرية. الرجاء ملاحظة أنه قد تحتاج إلى مقابلة أعضاء من المجلس التشريعي أو أي من طاقمهم للحصول على جواب لهذا السؤال.