

ملحق - أ: المنهجية

يعتمد مسح الموازنة المفتوحة على استبانة مفصلة، قصد منها جمع مجموعة من البيانات المقارنة التي تتعلق بمدى توفر معلومات حول الموازنة العامة والممارسات المتعلقة بالموازنة والقابلة للمساءلة للجمهور في 94 دولة. (تتوفر الاستبانة على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org). وهي تشكل دليلاً إرشادياً لباحثي المجتمع المدني من كل دولة خلال كل من المراحل الأربعة لعملية الموازنة، والتي تساعد في تقييم المعلومات التي ينبغي توفيرها للجمهور في كل مرحلة. كما تقوم أيضاً بتحديد وتقييم ممارسات الموازنة القابلة للمساءلة خلال كل مرحلة من مراحل سنة الموازنة.

تحتوي الاستبانة على ما مجموعه 123 سؤالاً، تم وضع إجابات 92 سؤالاً منها لتقييم مدى وصول الجمهور إلى معلومات الموازنة بحيث تشكل في النهاية مؤشر الموازنة المفتوحة. أما الـ 31 سؤالاً المتبقية، فتغطي مواضيع تتعلق بفرص المشاركة العامة في عملية الموازنة، وتقيس قدرة مؤسسات الرقابة الرئيسية الحكومية على اختبار مصداقية السلطة التنفيذية.

تتكون الاستبانة من أسئلة من نوع الاختيار من بين عدد من الإختيارات، وأسئلة مفتوحة حول كيفية نشر وثائق الموازنة، وهي تصنف الأسئلة إلى ثلاث أقسام:

- نشر معلومات الموازنة
- خطة السلطة التنفيذية للموازنة السنوية المقدمة إلى المجلس التشريعي (الأسئلة 1-55)، ومدى توفر معلومات أخرى تساهم في تحليل سياسات وممارسات الموازنة (الأسئلة 56-65)
- المراحل الأربع لعملية الموازنة (الأسئلة 66-123).

استبانة الموازنة الموحدة

القسم الأول: توفر وثائق الموازنة

- جدول 1: سنة وثائق الموازنة المستخدمة في ملء الاستبانة
- جدول 2: وثائق الموازنة الرئيسية المستخدمة: العناوين الكاملة ومواقع الإنترنت
- جدول 3: توزيع وثائق تتعلق بخطة الهيئة التنفيذية للموازنة
- جدول 4: توزيع الموازنة قيد التنفيذ وتقارير أخرى

القسم الثاني: مشروع موازنة الهيئة التنفيذية

- تقديرات تخص سنة الموازنة وما بعدها
- تقديرات تخص السنوات التي تسبق سنة الموازنة
- درجة الشمولية
- نص الموازنة ومراقبة الأداء
- معلومات أساسية إضافية تخص تحليل ومراقبة الموازنة

القسم الثالث: عملية الموازنة

- صياغة الهيئة التنفيذية للموازنة
- موافقة الهيئة التشريعية على الموازنة
- تنفيذ الهيئة التنفيذية للموازنة
- تقرير نهاية السنة وهيئة التدقيق والرقابة العليا

تقيم الأسئلة المعلومات المتوفرة للجمهور، والتي تصدرها الحكومة المركزية، ولكنها لا تتناول توفر المعلومات على المستوى الفرعي، وتدور غالبية الأسئلة حول ما يحدث على مستوى الممارسة، بدلاً من التساؤل عن المتطلبات التي ربما تتوفر في القانون.

وقد تمت صياغة جميع الأسئلة بحيث تحيط بالظواهر التي يمكن ملاحظتها بسهولة. وقد طلب إلى الباحثين الذين يملؤون الاستبانات والمراجعين المخولين الذين عقبوا عليها توفير أدلة على إجاباتهم. وجاءت الأدلة على شكل إحالات مرجعية إلى وثيقة موازنة، أو قانون ما متعلق بالموازنة، أو وثيقة عامة أخرى، أو تصريح علني لمسؤول حكومي، أو إجراء مقابلات مباشرة وجهاً لوجه مع مسؤول حكومي أو أي طرف مطلع آخر.

لم يكن القصد من الأسئلة تقييم نوعية أو مصداقية المعلومات التي قد توفرها الحكومة. فمثلاً، لا تفحص الأسئلة عما إذا كان حذف أو حجب المعلومات الخاصة بمصاريف الحكومة أو عوائدها أو ديونها قد تم بشكل قانوني أم لا، ولا تقييم الأسئلة أيضاً مصداقية التنبؤ حول الاقتصاد الكلي أو الفرضيات الاقتصادية المستخدمة في تقديرات موازنة الدولة.

تركز العديد من الأسئلة على محتويات ودقة توقيت صدور ثمانية وثائق موازنة رئيسية، والتي ينبغي لكل الدول أن تصدرها، وفقاً لمعايير الممارسة الجيدة والمقبولة بشكل عام في الإدارة المالية للقطاع العام، وتشبه العديد من هذه المعايير تلك التي طورتها منظمات دولية، مثل ميثاق الممارسات الجيدة للشفافية المالية الصادر

عن صندوق النقد الدولي (IMF)، وأفضل الممارسات المعنية بشفافية الموازنة وفقاً لمنظمة التعاون والتنمية (OECD)، "إعلان ليما للإرشادات الخاصة بمبادئ التدقيق" الصادر عن المنظمة الدولية لهيئات التدقيق والرقابة العليا التابعة للأمم المتحدة (INTOSAI). والمنظمة الدولية لهيئات التدقيق والرقابة العليا التابعة للأمم المتحدة هي منظمة متخصصة بهيئات التدقيق والرقابة العليا الوطنية، التي أسستها الأمم المتحدة من أجل تقاسم المعلومات والتجارب المتعلقة بالتدقيق ومراقبة القطاع العام.

تكمن قوة هذه الخطوط الإرشادية العريضة، مثل كود الشفافية المالية الصادر عن صندوق النقد الدولي وكذلك إعلان ليما، في قابليتها للتطبيق عالمياً في أنظمة الموازنة المختلفة حول العالم، وفي الدول ذات مستويات الدخل المختلفة

مؤشر الموازنة المفتوحة

يخصص مؤشر الموازنة المفتوحة علامة لكل دولة، تعتمد على معدل الإجابات عن 92 سؤالاً تتعلق بمدى توفر المعلومات للجمهور، والتي تضمها استبانة الموازنة المفتوحة. وتعكس هذه العلامة كمية معلومات الموازنة المتوفرة للجمهور في ثمانية وثائق موازنة رئيسية. وبشكل خاص، يعد توفر مشروع موازنة الهيئة التنفيذية للجمهور ومدى شموليته محددًا رئيسياً لعلامة الدولة في مؤشر الموازنة المفتوحة، كما يتضح من حقيقة أن 58 من أصل 92 سؤالاً المستخدمة لتحديد علامة الدولة في مؤشر الموازنة المفتوحة تتصل بمشروع موازنة السلطة التنفيذية.

تتطلب معظم الأسئلة في استبانة الموازنة المفتوحة من الباحث أن يختار من بين خمس إجابات. وتصنف الإجابات "أ" أو "ب" موقفاً أو حالة تمثل ممارسة جيدة بشأن موضوع السؤال، وتعبر الإجابات "ج" أو "د" عن ممارسات تعتبر ضعيفة. تعني الإجابة "أ" الوفاء بمعيار محدد بشكل تام، في حين تعني الإجابة "د" أن المعيار المعني لم يتم الوفاء به على الإطلاق. أما الإجابة الخامسة فهي "هـ" وتعني: غير ذي صلة. وقد طلب إلى الباحثين أن يوفرُوا دليلاً على إجاباتهم، وأن يدعموا استباناتهم بالتعليقات، كلما كان ذلك مناسباً.

لهدف وضع مجاميع للإجابات، أعطيت الإجابة "أ" الدرجة 100 %، و67 % للإجابة "ب"، و33 % لـ "ج"، وصفر لـ "د". أما الإجابة "هـ" فتعني عدم احتساب الإجابة في المجموع. لبعض الأسئلة ثلاث إجابات محتملة: "أ"، "ب" أو "ج" (ليست ذات صلة). وفي هذه الأسئلة، أعطيت الإجابة "أ" الدرجة 100 %، وصفر لـ "ب". أما الإجابة "ج" فتعني عدم احتساب الإجابة في المجموع.

تقييم المجالس التشريعية وهيئات التدقيق والرقابة العليا

من أجل تقييم الكيفية التي يمكن بها للمجلس التشريعي وهيئة التدقيق والرقابة العليا أن يساهما في تقرير شفافية الموازنة والصدقية في دولة ما، ركزنا على 22 سؤالاً تعكس قدرة هذه المؤسسات على توفير الرقابة الفعالة. وبغية تشكيل تقييم كلي لقوة هذه المؤسسات، قمنا باحتساب معدل الإجابات عن الأسئلة ذات العلاقة من أجل وضع علامة "قوة" لكل مؤسسة. وينبغي استخدام مقاييس القوة المؤسسية كمؤشرات ضمنية فحسب، ولا تتسم مجموعة بيانات الأسئلة التي تخص المجلس التشريعي وهيئة الرقابة العليا بالشمولية مثل البيانات التي تخص قياس مدى وصول الجمهور للمعلومات.

عملية البحث

عملت منظمة شراكة الموازنة الدولية مع شركاء من 94 دولة خلال العامين الماضيين في استخدام استبانة الموازنة المفتوحة لجمع البيانات لمسح سنة 2010. وقد تم اختيار الـ 94 دولة المشمولة في الدراسة بهدف خلق عينة متوازنة من جميع المناطق الجغرافية العالمية، ومتضمنة جميع مستويات الدخل.

تم تطبيق أداة المسح الآن في ثلاث جولات منفصلة من البحث، تغطي كل منها فترة سنتين. وكانت قد سبقت جولة بحث 2010 جولتين سابقتين أجريتا عامين 2006 و 2008 مع شركاء من 59 دولة و 85 دولة على التوالي. وقد قامت منظمة شراكة الموازنة الدولية بالإشتراك مع منظمات شريكة بتجميع وتصنيف وتحليل بيانات من عامي 2005 و 2006 لإعداد أول

نسخة منشورة من مؤشر الموازنة المفتوحة في تشرين الأول-أكتوبر 2006 وفي نيسان-فبراير 2009. وتتوي منظمة شراكة الموازنة الدولية القيام بجولات جديدة من البحث ونشر نتائج مؤشر الموازنة المفتوحة عن عام 2012 ليتيح عقد مقارنات لنوعية الأداء مع مرور الزمن.

الأسئلة المستخدمة في مؤشر الموازنة المفتوحة

- مشروع موازنة السلطة التنفيذية
الأسئلة 1-55، 66-68
- موازنة المواطنين
السؤال 61
- بيان ما قبل الموازنة
الأسئلة 71، 72، 73
- قانون الموازنة
السؤال 81
- تقارير خلال السنة
الأسئلة 82، 83، 85-90
- مراجعة نصف السنة
الأسئلة 92-95
- تقرير نهاية السنة
الأسئلة 101-110
- تقرير التدقيق والرقابة المالية
الأسئلة 111-113، 115، 121-123

الأسئلة المستخدمة في تقييم

المجالس التشريعية وهيئات التدقيق

والرقابة العليا

- المجالس التشريعية
الأسئلة 69، 74-81، 96، 98، 100
- هيئات التدقيق والرقابة العليا
الأسئلة 111، 114، 116-123

وتعمل الغالبية العظمى من الباحثين المسؤولين عن إنجاز مؤشر الموازنة المفتوحة خلال جولات البحث لأعوام 2006 و2008 و2010 في مؤسسات أكاديمية مستقلة أو في منظمات المجتمع المدني. وتتباين مهمات ومجالات الاهتمام لمجموعات البحث بشكل كبير، لكنها تشترك في الاهتمام بتعزيز الوصول إلى المعلومات خلال كافة مراحل عملية الموازنة الأربعة، وفي تقوية دور وقوة المجلس التشريعي، وفي تحسين أداء هيئة التدقيق والرقابة العليا. وهي في معظمها مجموعات ذات اهتمام وتركيز كبيرين على قضايا الموازنة، وتستخدم الكثير منها باحثين خبراء منخرطين في قضايا الموازنة باستمرار.

وتولى باحث واحد أو مجموعة من الباحثين في منظمة من كل دولة من الدول مسؤولية تسليم استبانة واحدة منجزة عن تلك الدولة. وبهذا، تعتمد النتائج المقدمة لكل دولة على استبانة واحدة ناجزة. وبخصوص جولة 2010 من البحث، بدأ الباحثون بجمع البيانات في شهر حزيران-يونيو 2009، واستكملوا ملء الاستبانات بحلول شهر أيلول-سبتمبر عام 2009. وهكذا، لم تؤخذ أية أحداث أو تطورات حدثت بعد 15 أيلول-سبتمبر 2009 بعين الاعتبار في ملء الاستبانات.

وقد طلب إلى الباحثين توفير دليل على إجاباتهم، مثل تضمين اقتباسات من وثائق الموازنة، أو قوانين الدولة، أو إجراء مقابلات مع مسؤولي الحكومة، أو مشرعين أو آخرين من ذوي الخبرة في عملية الموازنة. حالما تم ملء الاستبانات، قام كادر منظمة شراكة الموازنة الدولية بتحليل كل استبانة. وقد أمضوا في معظم الحالات ثلاثة إلى ستة أشهر في إجراء مناقشات مع الباحثين لمراجعة الاستبانات. ركز تحليل منظمة شراكة الموازنة الدولية على ضمان الإجابة عن الأسئلة بطريقة متساوقة داخلياً، بالإضافة إلى كونها متساوقة في جميع الدول. وقد تم التحقق من الإجابات أيضاً من خلال مقارنتها بالمعلومات المتوفرة للجمهور، وقد تضمن ذلك وثائق الموازنة التي وفرتها الدول على الإنترنت، والبيانات التي جمعها "مركز معلومات البنك" (Bank Information Center) وهو مركز غير ربحي موجود في واشنطن، ويعمل في مراقبة نشاطات المؤسسات المالية الدولية)، وتقارير عن اتباع المعايير والقوانين الصادرة من صندوق النقد الدولي والتي تغطي الشفافية المالية، وتقارير مراعاة المعايير والمواثيق (ROSCs) التي يصدرها صندوق النقد الدولي (IMF) حول الشفافية المالية، وكذلك تقارير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي، ووثائق ومواد نشرها البنك الدولي، ومنها "مراجعات المصاريف العامة"، وكذلك وثائق أصدرتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، وهي قاعدة بيانات تابعة للبنك الدولي حول ممارسات الموازنة.

زودت منظمة شراكة الموازنة الدولية الباحثين بدليل استبانة الموازنة المفتوحة المتوفر على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org. ويوضح الدليل بشكل عام أسلوب البحث الذي يجب استخدامه في ملء الاستبانة، ويعرف الباحثين بالممارسات الرشيدة والمفاهيم المعترف بها دولياً والتي تتعلق

بشفافية الموازنة وإدارة المصاريف العامة. كما وفر الدليل أيضاً شروحات مفصلة عن كيفية الاختيار ما بين الإجابات الممكنة والفرضيات التي يجب استخدامها في الإجابة عن كل سؤال.

وحالما قام طاقم منظمة شراكة الموازنة الدولية بمراجعة الاستبانات المسودة، تم تسليمها إلى مراجعين خارجيين لم يتم كشف هويتيهما للباحثين، وقد طلب من المراجعين الخارجيين أن يكونوا مستقلين عن الحكومة وعن منظمة البحث التي ينتمي لها الباحث. كان جميع المراجعين الخارجيين أفراداً ذوي معرفة عملية بارزة بالدولة التي تمت مراجعتها وبنظام موازنتها. وتم إنتقائهم بالبحث في كتب المراجع، ومن الترشيحات المهنية، والإنترنت، وسجلات مؤتمرات منظمة شراكة الموازنة الدولية السابقة. ويمكن الاطلاع على تعليقات المراجعين الخارجيين بالكامل في النسخة المنشورة من الاستبانات المتوفرة على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org.

ودعت منظمة شراكة الموازنة الدولية حكومات الدول التي تم مسحها لتقديم تعليقاتها في النسخة المنشورة من الاستبانة، وتم اتخاذ قرار دعوة الحكومات للمشاركة بعد التشاور مع منظمة البحث المسؤولة عن إنجاز الاستبانة في كل دولة. وعليه، قامت منظمة شراكة الموازنة الدولية بالاتصال بالمسؤولين الحكوميين في 88 دولة ودعوتهم لتقديم تعليقات على مسودة الاستبانات. وقد اتصل كادر منظمة شراكة الموازنة الدولية بكل حكومة من خلال توجيه دعوات خطية متكررة، في معظم الحالات في خمس أو ست مناسبات، لضمان معرفة كل حكومة بوجود فرصة للتعليق. ومن بين الحكومات الـ 88 التي تمت دعوتها، قامت 45 دولة بتقديم تعليقات لتضمينها في الاستبانات. ويمكن الإطلاع على هذه التعليقات بالكامل على الموقع الإلكتروني www.openbudgetindex.org.

قام كادر منظمة شراكة الموازنة الدولية بمراجعة تعليقات المراجعين الخارجيين لضمان انسجام تعقيباتهم مع منهجية الدراسة كما هو مبين بشكل عام في دليل *استبانة الموازنة المفتوحة*. وتم حذف تعليقات أي مراجع خارجي في حال كانت غير منسجمة مع الدليل، وتم بعد ذلك مشاركة التعليقات الباقية مع الباحثين. وقد أجاب الباحثون على تعقيبات المراجعين المخولين والحكومات، إذا كانت ذات صلة، وقد دقق محررو منظمة شراكة الموازنة الدولية أي إجابات متعارضة لضمان تساوق الفرضيات في جميع الدول فيما يخص اختيار الإجابات.

تعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور"

يقيم مؤشر الموازنة المفتوحة مدى وشمولية معلومات الموازنة المتوفرة للجمهور، وقد قمنا بتعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور" بأنها تلك المعلومات التي قد يحصل عليها أي فرد وجميع أفراد الجمهور من خلال تقديم طلب إلى السلطة العامة التي تصدر الوثيقة. وبهذا، يشمل هذا التعريف المعلومات التي تتوفر من

خلال إجراءات محددة جيداً، والتي تضمن النشر المتزامن للوثائق العامة لجميع الأطراف المعنية، بالإضافة إلى المعلومات أو الوثائق التي تتوفر عند الطلب فقط.

قامت بعض الدول المشمولة بالدراسة بالتعريف بوضوح بإجراءات ضمان النشر المتزامن للوثائق العامة إلى جميع الأطراف المهتمة. وتعتبر بعض الدول تضمين إجراءات واضحة في القانون حول نشر وثائق الموازنة، بالإضافة إلى احترام تلك الإجراءات عملياً، أمراً مهماً للمحافظة على مكانة دولية مرموقة في مجال الإدارة المالية السليمة. وتتبنى العديد من الدول النامية المهتمة بالتمتع بالوصول، أو الحصول على معاملة حسنة في الأسواق الرأسمالية الدولية مثل هذه الإجراءات من تلقاء نفسها، أو باعتبارها مشاركة في مبادرات مثل مبادرة نظام نشر البيانات العامة التابعة لصندوق النقد الدولي.

ومع ذلك، لم تكن لدى العديد من الدول المشمولة بالدراسة مواد قانونية جاهزة حول نشر معلومات الموازنة، أو أنها لم تكن تتقيد بتلك المواد عملياً في حال وجودها. في هذه الدول، تكون المعلومات متوفرة فقط عند الطلب. وقد أجاب الباحثون في هذه الدول عن بعض الأسئلة اعتماداً على المعلومات المتاحة للجمهور فحسب. وفي بعض الحالات، قامت المجموعات بزيارات مفاجئة في الموقع بنفسها، أو طلبت إلى أعضاء في مجموعات مجتمع مدني أخرى، أو صحفيين أو آخرين أن يطلبوا وثائق الموازنة بغية اختبار مدى توفرها للجمهور. وقام الباحثون في حالات أخرى بإجراء مسح للمجتمع المدني ومستخدمين آخرين لمعلومات الموازنة بغية التحقق من مدى توفر وثيقة معينة. كان ذلك ضرورياً لأن هناك معلومات موازنة كبيرة كانت تنتج في بعض الدول، ولكن دون أن يطلع عليها الجمهور مطلقاً، أو يقوم بعض المسؤولين الحكوميين باتخاذ قرارات عشوائية بشأنها تتصل بالأفراد الذين يرغبون بإطلاعهم على المعلومات. وفي تلك الحالات التي تتوفر فيها المعلومات عند الطلب فقط، وفي حال وجود حالات يطلب فيها الفرد الوثيقة، لكنها حجبت عنه/ أو عنها، كانت الوثيقة تعتبر غير متاحة للجمهور لأغراض الدراسة.

يتضمن تعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور" المستخدم في الدراسة أن الأسلوب الذي تختاره الدولة لتوزيع وثائقها لا يؤثر على أدائها في مؤشر الموازنة المفتوحة. وبالتحديد، وسواء اختارت الحكومة نشر وثائقها على الإنترنت أم لا، فإن ذلك لم يؤثر على علامتها في مؤشر الموازنة المفتوحة، كما لا تعاقب الدول التي تنشر الوثائق حصرياً عن طريق توزيع نسخ مطبوعة. ومع ذلك، لا تجمع الاستبانة البيانات الواردة في الجداول التي تظهر في القسم الأول من الدراسة (والتي لا تستخدم في حساب مؤشر الموازنة المفتوحة) لاكتشاف التوجه المتزايد لتوفير المعلومات على الإنترنت.

تتوفر مصادر ومواد أخرى حول مسح الموازنة المفتوحة على الموقع

www.openbudgetindex.org