

منهجية الاستبيان

في ديسمبر/ كانون الأول 2002 عقد مشروع الموازنة الدولي لقاء عمل ضمت منظمات غير حكومية من مختلف أنحاء العالم. وكان الهم المشترك في هذا اللقاء هو تطوير سبل حصول الجمهور على معلومات عن الموازنات الحكومية، وزيادة المساءلة المالية العامة، وفتح الفرص أمام المواطن للانخراط في مناقشة موازنة بلده. وحضر الورشة 31 مشاركاً يمثلون منظمات من أمريكا اللاتينية وأفريقيا بالإضافة إلى ممثلين من كرواتيا ومصر والهند وإندونيسيا وروسيا. وفي ختام اللقاء تم التوصل إلى إجماع بشأن أهمية وقيمة المبادرة العالمية الهادفة إلى قيام منظمات المجتمع المدني المستقلة عن الحكومات بتقييم شفافية ومسار الموازنة.

وبعد فترة وجيزة من اللقاء المذكور، بدأ مشروع الموازنة الدولي، بالتعاون مع باحثين من المجتمع المدني، عملية إعداد واختبار وسيلة تحريات هي *استبيان الموازنة المفتوحة* الذي يهدف إلى جمع معلومات مقارنة عن مدى توفر معلومات الموازنة للجمهور. وقد أرشد الاستبيان الباحثين خلال كل مرحلة من المراحل الأربعة لسيرورة الموازنة، وساعدهم في تقييم المعلومات التي يجب نشرها في كل مرحلة.

تضمن الاستبيان 122 سؤالاً، وتم جمع الإجابات المقدمة على 91 من هذه الأسئلة، وهي المتعلقة بتقييم فرص الجمهور في الحصول على معلومات عن الموازنة وتلخيصها على شكل *دليل الموازنة المفتوحة*. أما الأسئلة الباقية فتغطي مواضيع تتعلق بمسؤولية إعداد الموازنة، بما في ذلك قدرة المؤسسات الرئيسية في الحكومة على تحمل مسؤولية التنفيذ. وعلى هذا يغطي الاستبيان فرص المشاركة العامة في المناقشات المتعلقة بالموازنة، ويحض على المزيد من الرقابة التشريعية. كما تتطلب مسؤولية إعداد الموازنة وجود هيئة تدقيق حسابات خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية. وعليه يغطي الاستبيان ملامح مؤسسية هامة لهيئة التدقيق الخارجية للبلد المعني، وهي المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات.

وضع واختبار الاستبيان

قبل اجتماع مشروع الموازنة الدولي في 2002، قام باحثون من المشروع ومن معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا (وضع منهجية لإجراء بحث عن شفافية الموازنة. مع حلول عام 2002 كان هناك مشروعان حول أبحاث شفافية IDASA) الموازنة ينفذهما المجتمع المدني في عدد من البلدان، واحده في أفريقيا والثانية في أمريكا اللاتينية. الأولى بقيادة معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا والثانية بقيادة مركز فوندار المكسيكي للدراسات والأبحاث في أمريكا اللاتينية. وقد ساهم هذان المشروعان بدور كبير في صياغة الاستبيان. حيث قام باحثو البلدان المشاركة في المشروعين بتجريب الاستبيان، وقدموا ملاحظات قيمة حول إعادة صياغة الأسئلة.

كما قام مشروع الموازنة الدولي باختبار الاستبيان المذكور في عشرة بلدان أخرى من خارج إفريقيا وأمريكا اللاتينية خلال 2003 وهي: بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، الهند، كازاخستان، بولونيا، روسيا، سلوفينيا، تايلاند، تركيا. واستفاد مشروع الموازنة الدولي من الملاحظات في تعديل الأسئلة لتصبح قابلة للتطبيق في بلدان ذات أنظمة موازنة مختلفة. كما كانت الملاحظات مفيدة جداً أثناء قيام المشروع بصياغة *دليل نحو استبيان الموازنة المفتوحة*، الذي يقدم للباحثين الذين يجرون الاستبيان وصفاً مفصلاً لهدف كل سؤال والافتراضات التي يجب استخدامها لدى اختيار الإجابات.

وفي النصف الثاني من 2003 تم مجدداً تعديل الاستبيان، بحيث تمت مراجعته واستشارة خبراء في إدارة الإنفاق الحكومي من شتى أنحاء العالم. وشمل ذلك عرض الاستبيان على مؤسسات مالية عالمية وعلى عاملين في مجالات اختصاصية. وجرى

هيلينا هوفباور، مدير تنفيذي في مركز فوندار للدراسات والأبحاث في المكسيك
كاتارينا أوت، مدير تنفيذي في معهد التمويل العام في كرواتيا
ماريت كلاسينس، مدير مشروع الموازنة الأفريقية، معهد الديموقراطية في جنوب أفريقيا
ديفيد دو فيرانتني، برنامج الشفافية والمساءلة، مؤسسة بروكنغز
موراي بيتري، مدير الشفافية العالمية في نيوزيلاند
مالكولم هولمز، مستشار وخبير في إدارة الإنفاق الحكومي
إيريس لاف، نائب مدير مركز أولويات الموازنة والسياسات
إسحق شابيرو، مدير مساعد مركز أولويات الموازنة والسياسات
جويل فريدمان، زميل متقدم في مركز أولويات الموازنة والسياسات

محتوى استبيان الموازنة المفتوحة

يتألف استبيان الموازنة المفتوحة من 122 سؤالاً متعددة الخيارات، مع أربعة جداول تغطي الأسلوب الذي يتم من خلاله توزيع الموازنة. وتنقسم الأسئلة إلى ثلاثة أقسام. يتألف القسم الأول من جداول تهدف إلى جمع معلومات عن نشر بيانات الموازنة. ويغطي القسم الثاني مشروع الموازنة السنوية الذي تتقدم به السلطة التنفيذية إلى المجلس التشريعي (الأسئلة 1-55)، ويغطي توفر معلومات أخرى يمكن أن تفيد في دراسة السياسات والممارسات المتعلقة بالموازنة (الأسئلة 56-66). ويغطي القسم الثالث كل مرحلة من المراحل الأربعة لمسار الموازنة (الأسئلة 67-122).

استبيان الموازنة المفتوحة

القسم الأول: توفر وثائق الموازنة

- الجدول 1: وثائق سنة الموازنة المستخدمة في إكمال الاستبيان
- الجدول 2: روابط الانترنت التي توصل إلى الوثائق الأساسية للموازنة
- الجدول 3: توزيع الوثائق المتعلقة بمشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية
- الجدول 4: توزيع الموازنة المصادق عليها وتقارير أخرى

القسم الثاني: مشروع الموازنة المقدم من طرف السلطة التنفيذية

- تقديرات سنة الموازنة وما بعدها
- تقديرات السنوات السابقة على سنة الموازنة
- الشمولية
- مراقبة مضمون الموازنة وتنفيذها
- معلومات مهمة أخرى عن دراسة ومراقبة الموازنة

القسم الثالث: عملية إعداد الموازنة

- صياغة السلطة التنفيذية للموازنة
- مصادقة المجلس التشريعي على الموازنة
- تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة
- تقرير نهاية العام الذي تقدمه السلطة التنفيذية والمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات

يقيم الاستبيان المعلومات المتوفرة للجمهور الصادرة عن الحكومة المركزية، ولا يغطي توفر المعلومات على مستوى الأقاليم أو المقاطعات. وتستفسر غالبية الأسئلة عما يحدث في الممارسة وليس عما يفترض أن يتم حسب القانون. وقد تمت صياغتها جميعاً بطريقة تسهل استخلاص الظواهر الجديرة بالملاحظة والقابلة للتكرار. وقد طلب من الباحثين ونظرائهم من المدققين أن يقدموا الدليل على إجاباتهم أثناء ملء الاستبيان. والدليل هو إحالة إلى وثيقة موازنة، أو إلى قانون أو إلى أية وثيقة عامة أخرى أو تصريح من قبل مسؤول حكومي أو مقابلة مباشرة مع مسؤول حكومي أو مع أي طرف مطلع آخر.

وتركز معظم أسئلة الاستبيان على محتويات وتوقيت إصدار وثائق الموازنة السبع الرئيسية التي تصدرها جميع البلدان. وتعتمد المعايير المستخدمة في تقييم ما هي المعلومات التي يجب نشرها وفي أي وقت، على الممارسات الجيدة المقبولة عموماً في إدارة المالية العامة. والعديد من هذه المعايير شبيه بتلك التي وضعتها مؤسسات متعددة الأطراف مثل *مدونة الممارسات الجيدة في الشفافية الجبائية* الصادرة عن صندوق النقد الدولي، و*إعلان ليما حول التوجهات العامة في مبادئ تدقيق الحسابات*، وهي هيئة مهنية للمؤسسات INTOSAI الصادر عن المنظمة الدولية للمعايير العليا لتدقيق الحسابات التابعة للأمم المتحدة (الوطنية العليا لتدقيق الحسابات أسستها الأمم المتحدة بقصد التشارك بالمعلومات والخبرات المتعلقة بتدقيق حسابات القطاع العام).

وثائق الموازنة السبع الرئيسية التي يغطيها استبيان الموازنة المفتوحة

المرحلة من إعداد الموازنة	الوثيقة
صياغة الموازنة من طرف السلطة التنفيذية المداورات حول الموازنة من طرف المجلس التشريعي	تصريح ما قبل الموازنة مشروع الموازنة المقدم من طرف السلطة التنفيذية موازنة المواطن تقارير خلال العام مراجعة منتصف العام تقرير نهاية العام تقرير التدقيق المالي
تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية وضع تقرير نهاية العام والرقابة	

تكمن قوة التوجيهات الأساسية مثل *مدونة الشفافية المالية* الصادرة عن صندوق النقد الدولي وإعلان *ليبيا* في القابلية الكونية للتطبيق، بشكل يجعلها ملائمة لمختلف نظم الموازنة في العالم. ولكن مشروع الموازنة الدولي لا يعتقد أن هذه التوجيهات كافية لضمان تلبية الموازنة لحاجات المواطن وضمان المسائلة أمامه. ولهذا فإن *استبيان الموازنة المفتوحة* يغطي مواضيع إضافية لها أهميتها بالنسبة للمجتمع المدني، مثل هل يعقد المجلس التشريعي جلسة استماع عامة عن الموازنة وجوانب أخرى تتعلق بإشراف المجلس التشريعي والمؤسسة العليا لتدقيق الحسابات.

عملية البحث والمراجعة

القص من استبيان الموازنة المفتوحة هو تقديم صورة مستقلة وغير حكومية عن شفافية الموازنة في البلدان المدروسة. وجميع الباحثين الذين ملأوا الاستبيان ينحدرون من منظمات أكاديمية أو منظمات غير حكومية أخرى. ولم يشارك في ملء الاستبيان أي مسؤول حكومي في البلدان الستين المدروسة، رغم أن الباحثين التقوا مسؤولين حكوميين للحصول على إجابات عن بعض الأسئلة.

وتختلف كثيراً صلاحيات ومجالات اهتمام مجموعات البحث، ولكن الغاية المشتركة هي تسهيل الحصول على المعلومات خلال كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة الأربعة، وتعزيز سلطة ودور المجالس التشريعية وأداء المؤسسة العليا لتدقيق الحسابات. وتركز معظم مجموعات البحث على قضايا الموازنة، وتتضمن باحثين خبراء يعملون في قضايا الموازنة على أساس يومي.

وفي كل بلد تعين على باحث واحد، أو مجموعة باحثين ضمن إحدى المؤسسات، تقديم استبيان واحد يتضمن النتائج المتعلقة بهذا البلد. وعليه فإن النتائج المقدمة لكل بلد تستند إلى استبيان كامل واحد.

وقد بدأ الباحثون عملهم في مايو/أيار 2005، وأكملوا الاستبيان في أكتوبر/تشرين الأول 2005. وبالتالي لم تؤخذ المجرىات أو التطورات التي تمت بعد أكتوبر/تشرين الأول 2005 في الحساب عند ملء الاستبيانات. وكما أشرنا من قبل، طلب من الباحثين ونظرانهم المدققين الذين يملأون الاستبيان تقديم أدلة على إجاباتهم. وتأخذ الدلائل أشكال إشارة إلى وثيقة موازنة أو قانون أو أية وثيقة حكومية أو تصريح من قبل مسؤول حكومي أو مقابلة مع مسؤول حكومي أو أي طرف مطلع آخر.

وبعد اكتمال العملية، شرع طاقم مشروع الموازنة الدولي بدراسة كل استبيان على حدة. واستغرق الأمر، في معظم الحالات، عدة أشهر من النقاش مع الباحثين لمراجعة الاستبيانات. وقد ركزت دراسة المشروع على أن تكون الإجابات المقدمة متسقة فيما بينها، ومتسقة فيما بين البلدان المدروسة. وتم التحقق من المعلومات على أساس المعلومات المتوفرة للجمهور، مثل وثائق الموازنة التي تنشرها بعض البلدان على الإنترنت، والبيانات المجموعة من قبل مركز المعلومات المصرفية، وهو مركز غير ربحي مقره في واشنطن العاصمة ويراقب نشاطات المؤسسات المالية العالمية، وتقارير *عن الرقابة على المعايير والأنظمة* (الصادرة عن صندوق النقد الدولي والتي تغطي الشفافية الجبائية، وتقارير المادة الرابعة من صندوق النقد الدولي، ROSC)

وقد زود مشروع الموازنة الدولي الباحثين *بدليل استبيان الموازنة المفتوحة*. ويحدد الدليل طريقة البحث التي يجب اتباعها لملء الاستبيان، ويقدم للباحثين أفضل المبادئ والممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة، ويفسر المصطلحات الأساسية المتعلقة بإدارة الإنفاق الحكومي. كما يقدم شروحات مفصلة عن كيفية انتقاء الإجابات والافتراضات التي يجب استخدامها للرد على كل سؤال.

استغرقت مراجعة ودراسة كل استبيان 3-6 أشهر من الحوار مع كل باحث. وبعد انتهاء المراجعة تم إرسال الاستبيان إلى اثنين من المدققين غير المعروفين أسماؤهم اللذين اشترط أن يكونا مستقلين عن الحكومة وعن المنظمة التي تقوم بالبحث. وبالفعل كان جميع المدققين أشخاصاً ذوي معرفة عملية بالبلد وبنظام الموازنة المتبع فيه. وتم اختيارهم بعد دراسة سيرهم الذاتية، وصلاتهم الشخصية، وبحوثهم على الإنترنت، وسجلهم في مؤتمرات مشروع الموازنة الدولي. ويرى المشروع أن لا يتم الكشف عن هوية أي من المدققين سواء للجمهور أو للمنظمة التي نفذت البحث.

يقوم طاقم مشروع الموازنة الدولي بمراجعة ملاحظات المدققين وذلك للتأكد من أن الملاحظات تتماشى مع منهج الدراسة المحدد في *دليل استبيان الموازنة المفتوحة*. وقد تم حذف كل ملاحظة لا تتماشى مع الدليل، وقد شارك الباحثون بدراسة الملاحظات. ورد الباحثون على ملاحظات المدققين كما قام محررو المشروع بالإشارة إلى جميع التعارضات بهدف ضمان اتساق الافتراضات في اختيار الإجابة في كل البلدان.

تعريف المعلومات "المتوفرة للجمهور"

يركز استبيان الموازنة المفتوحة على تقييم المعلومات المتوفرة للجمهور. وعليه فقد عرفت الدراسة "المعلومات المتوفرة للجمهور" على أنها المعلومات التي يمكن لأي مواطن الحصول عليها بطلب يقدم إلى الجهة المخولة بإصدار الوثيقة.

وبالتالي يشمل هذا التعريف:

- 1) المعلومات التي تتوفر عبر إجراءات محددة تضمن نشرها متزامناً للوثائق العامة بحيث تحصل عليها جميع الأطراف المهتمة.
- 2) الوثائق أو المعلومات التي لا تتوفر إلا بناء على طلب.

هناك بلدان مشمولة بالدراسة قامت بتحديد الإجراءات التي تضمن نشرها متزامناً للوثائق العامة بحيث تحصل عليها كل الأطراف المهتمة. وقد اعتبرت بعض البلدان أن تبني إجراءات قانونية واضحة لنشر وثائق الموازنة، إضافة إلى احترام هذه الإجراءات عملياً، أمر هام للحفاظ على سمعة عالمية في الإدارة المالية السليمة. وقد أقدم العديد من البلدان النامية المهتمة بالحصول أو الحفاظ على معاملة تفضيلية في أسواق رأس المال العالمي على تبني مثل هذه الإجراءات من تلقاء ذاتها، أو كشركاء في مبادرات مثل مبادرة نظام نشر البيانات العامة التي أطلقها صندوق النقد الدولي.

غير أن الكثير من البلدان المدروسة لم يكن لديها مواد قانونية تنظم نشر معلومات الموازنة، أو أنها لم تكن تلتزم بها بالممارسة في حال وجود مثل تلك المواد. وفي مثل هذه البلدان لا تقدم المعلومات إلا بناء على الطلب. وقد أبدى الباحثون فيها الكثير من الحرص في الإجابة على الأسئلة التي تعتمد فقط على المعلومات المتوفرة للجمهور. وفي بعض الحالات، طلبوا من المواطنين أن يتقدموا بطلب الحصول على معلومات عن الموازنة لاختبار مدى توفر المعلومات للجمهور. وكان هذا ضرورياً لأنه في بعض البلدان يتم إعداد معلومات أساسية عن الموازنة ولكنها لا تنشر للجمهور أبداً، أو يقوم المسؤولون الحكوميون باتخاذ قرارات اعتباطية تحدد الأشخاص التي يمكن تزويدهم بمعلومات عن الموازنة دون غيرهم. في الحالات التي يتم الحصول فيها على المعلومات بناء على الطلب فقط، وحين يتم رفض طلب ما بالحصول على وثيقة، تعتبر الوثيقة غير متوفرة للجمهور بغرض الدراسة.

إن تعريف المعلومات المتوفرة للجمهور المستخدم في هذه الدراسة يتضمن أن الطريقة التي تختارها الحكومة في نشر الوثائق لا تؤثر على أدائها في دليل الموازنة المفتوحة. وبالتحديد، حين تختار الحكومة استخدام الإنترنت لنشر وثائقها فإن ذلك لا يؤثر على ترتيبها وفق دليل الموازنة المفتوحة. كما أن الحكومات التي تقتصر على نشر وثائقها بصورة مطبوعة لا تعتبر في درجة أقل من غيرها. ولكن الاستبيان يجمع البيانات في الجداول التي تظهر في القسم الأول من الدراسة (التي لا تستخدم في حساب الترتيب على دليل الموازنة المفتوحة) لتبيان الميل المتنامي لاستخدام الإنترنت.

دليل الموازنة المفتوحة

يتألف دليل الموازنة المفتوحة من معدل الإجابات على 91 سؤالاً يتعلق بتوفر المعلومات للجمهور في استبيان الموازنة المفتوحة. والترتيب المحقق يعكس مدى توفر معلومات الموازنة للجمهور في الوثائق السبع الرئيسية التي يجب أن تصدرها الحكومة عن الموازنة.

تتطلب معظم أسئلة الاستبيان أن يقوم الباحث باختيار الإجابة من بين خمسة احتمالات. الجواب "أ" أو "ب" يتوافق مع الممارسة الجيدة فيما يخص السؤال المطروح. والإجابة "ج" أو "د" تتوافق مع الممارسة الضعيفة. ويدل الجواب "أ" على تحقيق أحد المعايير بشكل تام، في حين تدل الإجابة "د" على أن أحد المعايير لم يتحقق إطلاقاً. الجواب الخامس هو "هـ" غير قابل للتطبيق. كما طلب من الباحثين أن يقدموا استشهاداً وأن يغنوا إجاباتهم على الاستبيان بملاحظات حيث يتطلب الأمر.

ولأغراض تتعلق بجمع الإجابات، أعطي الجواب "أ" درجة 100%، والجواب "ب" 67%، والجواب "ج" 33%، وأعطي الجواب "د" درجة صفر بالمائة. أما الجواب "هـ" غير قابل للتطبيق فلم يحسب في المجموع.

وفي الأسئلة ذات الاحتمالات الثلاثة: "أ" أو "ب" أو "ج" غير قابل للتطبيق، أعطي الجواب "أ" 100% وأعطي الجواب "ب" صفر بالمائة. أما الجواب "هـ" غير قابل للتطبيق فلم يحسب في المجموع.

الأسئلة المتضمنة في دليل الموازنة المفتوحة	
مشروع الموازنة المقدم من التنفيذية	الأسئلة 1-55، 67، 68، 69
موازنة المواطنين	السؤال 61
تصريح ما قبل الموازنة	الأسئلة 72، 73، 74
تقارير خلال العام	الأسئلة 84-91
مراجعة منتصف العام	الأسئلة 93-96
تقرير نهاية العام	الأسئلة 102-111
تقرير مدققي الحسابات	الأسئلة 112-114، 116، 120، 122

ولأغراض تتعلق بوصف أداء بلد ما على الدليل، فإن البلد الذي يحقق من 81% إلى 100% يعني أن حكومته "تقدم معلومات غزيرة للمواطنين"، والبلد الذي يحقق بين 61% و80% يعني أن حكومته "تقدم معلومات مهمة للمواطنين"، والبلد الذي يحقق بين 41% و60% يعني أن حكومته "تقدم بعض المعلومات للمواطنين"، والبلد الذي يحقق بين 21% و40% يعني أن الحكومة "تقدم القليل من المعلومات للمواطنين". وأخيراً فإن البلد الذي يحقق أقل من 20% يعني أن الحكومة "تقدم معلومات ضئيلة أو لا تقدم أية معلومات".