

الملحق أ - منهجية مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019

شملت الأسئلة البالغة 145 سؤالاً التي تم تسجيلها في الاستبيان 109 سؤالاً لتقييم مدى توفر المعلومات المتعلقة بالموازنة للجمهور، و18 سؤالاً لتقييم الفرص المتاحة للجمهور للمشاركة في عملية الموازنة، و18 سؤالاً لتقييم دور الهيئة التشريعية والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. ويتضمن الاستبيان أيضاً 83 سؤالاً إضافياً لا تستخدم لحساب الدرجات الفردية، لكنها تساعد على استكمال بحث مسح الموازنة المفتوحة من خلال جمع معلومات أساسية حول وثائق الموازنة الرئيسية واستكشاف الخصائص المختلفة لإدارة المالية العامة في البلد.

وأغلب أسئلة المسح تتطلب من الباحثين الاختيار من بين خمس إجابات. الإجابات "أ" أو "ب" تصفان أفضل الممارسات أو الممارسات الجيدة، حيث تشير الإجابة "أ" إلى الوفاء بالمعيار بالكامل أو تجاوزه، والإجابة "ب" تشير إلى الوفاء بالعناصر الأساسية للمعيار. أما الإجابة "ج" فتشير إلى الحد الأدنى من الجهود المبذولة للحفاظ على المعيار ذي الصلة، في حين أن الإجابة "د" تشير إلى أن المعيار لم يتم الوفاء به على الإطلاق. أما الإجابة "هـ" فتشير إلى أن المعيار لا يسري، على سبيل المثال، عندما يتم توجيه سؤال إلى دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول معونة أجنبية يتلقاها البلد. ولكن هناك بعض الأسئلة التي قد لا تجد سوى ثلاثة ردود محتملة: "أ" (تم استيفاء المعيار) أو "ب" (لم يتم استيفاء المعيار) أو "ج" (لا ينطبق).

ومجرد إكمال المسح، يتم قياس الإجابات المقدمة على الاستبيان. للأسئلة التي تتضمن خمسة خيارات للإجابة: تحصل الإجابة "أ" على 100 درجة، وتحصل "ب" على 67، و"ج" على 33، و"د" على 0. أما الأسئلة التي تتم الإجابة عليها بالإجابة "هـ" فلا يتم تضمينها ضمن النتائج المجمعة للبلد. للأسئلة التي تتضمن ثلاثة خيارات للإجابة: تحصل الإجابة "أ" على 100 درجة، و"ب" و"0"، و"ج" لا تدرج في المجموع.

عملية البحث ضمن مسح الموازنة المفتوحة

لا يتم مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 سوى الوثائق المنشورة والأحداث والأنشطة والتطورات التي حدثت حتى 31 ديسمبر 2018؛ ولا ترد أية إجراءات تحدث بعد هذا التاريخ في نتائج المسح لعام 2019. وبدأ باحثي مسح الموازنة المفتوحة في جمع الأدلة في يناير 2019، بما في ذلك وثائق الموازنة التي صدرت قبل تاريخ انتهاء البحث، وآليات المشاركة التي أجريت، والممارسات الرقابية.

تقيم مسح الموازنة المفتوحة العناصر الثلاثة لنظام المساءلة في الميزانية: إتاحة معلومات الميزانية للجمهور، وإتاحة الفرص للجمهور للمشاركة في عملية الميزانية، ودور مؤسسات الرقابة الرسمية، بما في ذلك الهيئة التشريعية ومكتب مراجعة الحسابات الوطني (المشار إليها هنا باسم "المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات"). وتقيم أغلبية أسئلة المسح ما يحدث في الواقع العملي، وليس ما هو مطلوب بموجب القانون.

تستند الأسئلة الواردة في مسح الموازنة المفتوحة إلى الممارسات الجيدة المقبولة عموماً في مجال الإدارة المالية العامة. وعلى سبيل المثال، يقيم المسح مدى توفر المعلومات المتعلقة بالموازنة للجمهور عن طريق النظر في إصدار ومحتويات ثماني وثائق رئيسية للموازنة في الوقت المناسب يتعين على جميع البلدان أن تصدرها في نقاط مختلفة في عملية الميزانية. والعديد من هذه المعايير مستمدة من تلك التي وضعتها المنظمات المتعددة الأطراف مثل مدونة الممارسات الجيدة الخاصة بالشفافية المالية لصندوق النقد الدولي ومبادرة الإنفاق العام والمساءلة المالية (التي يستضيف البنك الدولي أبحاثها)، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أفضل الممارسات من أجل الشفافية المالية، وإعلان ليمان للمبادئ التوجيهية لمبادئ المراجعة الصادر عن المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات. وبالمثل، فإن المعايير المستخدمة في تقييم الفرص المتاحة أمام الجمهور للمشاركة في عملية الموازنة تستند إلى مبادئ المبادرة العالمية للشفافية المالية لمشاركة الجمهور في السياسات المالية. وتكمن قوة هذه المبادئ التوجيهية في إمكانية تطبيقها عالمياً على مختلف نظم الموازنة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك نظم البلدان ذات مستويات الدخل المختلفة.

يُعد مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 تويجاً لعملية بحث تعاونية، حيث عملت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) مع باحثي المجتمع المدني في 117 بلداً - شملت كافة مناطق العالم وجميع مستويات الدخل - على مدى الأشهر الستة عشر الماضية. هذه هي الجولة السابعة من مسح الموازنة المفتوحة، الذي يجري عادة كل سنتين. وكانت الجولات السابقة قد اكتملت في الأعوام 2006 و2008 و2010 و2012 و2015 و2017.

مسح الموازنة المفتوحة الأسئلة وخيارات الإجابة

تستند نتائج كل بلد في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 إلى استبيان يتألف من 145 سؤالاً مسجلاً، وأكمله الباحثون الذين يتركزون عادةً في البلد الذي تم مسحه. ويأتي معظم الباحثين المسؤولين عن استكمال الاستبيان من منظمات المجتمع المدني أو المؤسسات الأكاديمية. ورغم اختلاف المهام الموكلة للمجموعات البحثية ومجالات الاهتمام الخاصة بها اختلافاً ضخماً، إلا أنها تشترك في اهتمامها المشترك بتعزيز ممارسات الموازنات الشفافة والتي تسم بالتجاوب في البلدان التي تنتمي إليها تلك المجموعات. وأغلب الباحثون ينتمون إلى منظمات تركز بشكل كبير على الأمور المتعلقة بالموازنة.

ثم تمت مراجعة كل استبيان بعد ذلك من خلال نظراء مجهولي الهوية ممن لديهم معرفة عمل ضخمة في أنظمة الموازنة في البلد ذي الصلة. والمراجعون النظراء، الذين لم يكونوا مقترنين بحكومة البلد التي يراجعون مسحها، تم تحديدهم من خلال جهات اتصال احترافية من خلال مجموعة متنوعة من القنوات الأخرى.

وقامت شراكة الموازنة الدولية بدعوة حكومات كل البلدان التي خضعت للمسح تقريباً للتعليق على نتائج مسودة مسح الموازنة المفتوحة. وقد تم اتخاذ القرار بدعوة الحكومة للتعليق على نتائج مسودة المسح بعد الاستشارة مع منظمة البحث ذات الصلة والمسؤولة عن إجراء المسح. كذلك قامت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) ببذل جهد كبير لتشجيع الحكومات على التعليق على نتائج المسودات، وقد تم التواصل مع العديد من الحكومات التي لم ترد على خطابات المؤسسة في البداية في مناسبات عديدة منفصلة. ودعت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) الحكومات من جميع البلدان البالغة 117 بلداً التي جرى تقييمها في مسح الموازنة المفتوحة عام 2019 إلى استعراض مشروع النتائج، وقدمت 94 حكومة تعليقات.

يتم دعم كل الإجابات التي يتم تقديمها لأسئلة المسح بالأدلة. ويشتمل ذلك على مقتبسات من وثائق الموازنة؛ أو قوانين البلدان؛ أو مقابلات مع المسؤولين الحكوميين أو السلطات التشريعية أو خبراء في عملية الموازنة للدولة. وطوال عملية البحث، ساعد فريق مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) الباحثين في الالتزام بمنهجية المسح، خصوصاً توجيهات الإجابة عن أسئلة المسح. لمزيد من التفاصيل، راجع دليل استبيان الموازنة المفتوحة: شرح للأسئلة وخيارات الرد على الموقع التالي: www.internationalbudget.org/open-budget-survey

وبعد إكمال المسح، قام فريق العمل في مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) بتحليل ومناقشة كل استبيان مع الباحثين ذوي الصلة على مدار فترة تتراوح بين ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر. إذ سعت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) نحو التحقق من أن كل الأسئلة قد تمت الإجابة عنها بطريقة تتسق داخلياً مع مقتضيات كل بلد، وبشكل يتسق مع كل البلدان التي خضعت للمسح. كذلك تم فحص النتائج مقارنةً بوثائق وتقارير الموازنة المنشورة المتعلقة بالشفافية المالية والتي يتم إصدارها من خلال المؤسسات المالية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

قياس إصدار المعلومات للعامة في وقتها طوال عملية الموازنة		
وثيقة الموازنة	مواعيد الطرح للوثائق "متاحة للجمهور"	عدد الأسئلة في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019
البيان التمهيدي للموازنة	يجب أن يتم إصداره للعامة قبل شهر على الأقل من تقديم مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية إلى الهيئة التشريعية من أجل البت فيه.	6
مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية (بما في ذلك الوثائق الداعمة)	يجب أن يتم إصداره للجمهور أثناء استمرار الهيئة التشريعية في البت فيه وقيل أن تتم الموافقة عليه. ولا يتم اعتبار أن أي مقترح يعد "متاحاً للعامة" إذا تم إصداره بعد أن وافقت الهيئة التشريعية على مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية.	54
الموازنة المقررة	يجب طرحها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر بعد الموافقة على الموازنة من قبل الهيئة التشريعية.	6
موازنة المواطنين	يجب أن يتم إصدارها خلال نفس الفترة الزمنية التي يتم نشر فيها مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية أو الموازنة المقررة. على سبيل المثال، يجب أن يتم إصدار موازنة المواطنين المقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية أثناء استمرار الهيئة التشريعية في النظر في مقترح الموازنة المقدم من الهيئة التنفيذية وقبل الموافقة عليه.	4
التقارير الدورية	يجب طرحها في وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد انتهاء فترة التقارير	9
الاستعراض نصف السنوي	يجب طرحها في وقت لا يتجاوز ثلاثة أشهر بعد انتهاء فترة التقارير	9
تقرير نهاية السنة	يجب طرحه في موعد لا يتجاوز 12 شهراً بعد نهاية العام المالية (فترة التقارير).	14
تقرير التدقيق	يجب طرحه في موعد لا يتجاوز 18 شهراً بعد نهاية السنة المالية (فترة التقارير).	7

* يرى مسح الموازنة المفتوحة أن الوثيقة "متاحة للجمهور" إذا نشرت على الموقع الحكومي ذي الصلة في غضون الإطار الزمني المحدد، على أن تكون متاحة مجاناً.

فإن موازنة المواطنين والموازنة المقررة يتم التركيز عليهما من خلال أربعة أسئلة وستة أسئلة على التوالي.

وهذا الوزن الضمني مبرر. فمن منظور المجتمع المدني، يعد مقترح الموازنة المُقدّم من الهيئة التنفيذية أهم (وأكثرها وضوحاً في العادة) وثيقة موازنة إذ يحدد أهداف وخطط سياسة الحكومة للعام القادم. كما أنها في الغالب توفر التفاصيل حول السياسات المالية الحكومية غير المتاحة في أي وثائق أخرى. ويعد الوصول إلى هذه المعلومات ضرورياً للمجتمع المدني من أجل الموازنة والتأثير عليها قبل الموافقة عليها، ويجب أن يتوافر كمورد مهم طوال العام.

تقييم مؤسسات المشاركة العامة والرقابة

يستخدم مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 الأسئلة المتبقية البالغة 36 سؤالاً لقياس مدى إدراج الحكومات للجمهور في صنع القرارات المتعلقة بالموازنة ورصدها، وكذلك دور الهيئة التشريعية والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في عملية الموازنة. ويؤخذ المتوسط للإجابات عن الأسئلة المتعلقة بكل منطقة، وكل منطقة تكون لها درجة منفصلة. كذلك تعمل مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) على جمع المعلومات عن الدور الذي تلعبه المؤسسات المالية المستقلة - المؤسسات غير الحزبية المستقلة - التي ترتبط عادةً بالجهاز التنفيذي أو الهيئة التشريعية التي تضع التوقعات المالية وتقدر تكاليف السياسات. بيد أن المؤسسة لا تمنح درجات عن دور المؤسسات المالية المستقلة.

لمزيد من المعلومات

يقدم هذا الملحق وصفاً أساسياً للنهجية المستخدمة في إعداد مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019. لمزيد من التفاصيل حول أي جانب من جوانب النهجية، يرجى الاتصال بمؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) على العنوان التالي: info@internationalbudget.org

ويمكن الاطلاع على تلك التعليقات برمتها في الاستبيانات ذات الصلة على الموقع التالي: www.internationalbudget.org/open-budget-survey. وقد قامت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) باستعراض تعليقات المراجع النظير لضمان أنها كانت تتسق مع منهجية المسح. فقد تم حذف أي تعليقات من مراجع نظير لم تكن تتسق مع تلك المنهجية، وتمت مشاركة التعليقات المتبقية حينها مع الباحثين. وقد أجاب الباحثون على التعليقات من المراجعين النظراء ومن الحكومات، إذا أمكن، وأحالت مؤسسة شراكة الموازنة الدولية (IBP) الإجابات النهائية لضمان الاتساق بين البلدان في اختيار الإجابات.

تقييم شفافية الموازنة

ويستخدم مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 109 سؤالاً لقياس مدى إتاحة كل بلد لثماني وثائق أساسية للموازنة للجمهور على الموقع الإلكتروني الحكومي ذي الصلة في الوقت المناسب، وكذلك شمولية المعلومات المتعلقة بالموازنة المقدمة في هذه الوثائق المتاحة للجمهور. واستناداً إلى المتوسط البسيط للقيمة العددية للإجابات عن هذه الأسئلة، يحصل كل بلد على درجة شفافية في الميزانية من 0 إلى 100.

قياس الأهمية النسبية لوثائق الموازنة الرئيسية والتداعيات على النتائج

كما ذكر أعلاه، يتم حساب درجة شفافية ميزانية كل دولة لعام 2019 من مجموعة فرعية من 109 سؤالاً ضمن المسح. على الرغم من أن كل وثيقة من وثائق الميزانية الرئيسية الثماني التي جرى تقييمها قد تتضمن عدداً مختلفاً من الأسئلة المتصلة بها، فإن النتيجة هي متوسط بسيط للردود على جميع الأسئلة البالغة 109 سؤالاً. في حساب الدرجات، لا يتم استخدام أي طريقة للوزن الواضح.

ورغم أن استخدام المتوسط البسيط يكون واضحاً، فإنه يعطي وزناً أكبر بشكل ضمني لبعض وثائق الموازنة على غيرها. وبصفة خاصة، فإن 54 من 109 سؤالاً تتعلق بشفافية الميزانية تقييم مدى توفر وشمولية مقترح الموازنة المُقدّم من الهيئة التنفيذية، ومن ثم فهي عوامل رئيسية في تحديد المعدل العام لشفافية الميزانية في البلد. وعلى النقيض،

المؤشر الذي يتم قياسه	عدد الأسئلة في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019	عدد الأسئلة لكل مؤشر
مشاركة الجمهور في عملية وضع الموازنة	142-125	18
دور الهيئة التشريعية	118-107	12
دور المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات	124-119	6
دور المؤسسات المالية المستقلة	106-103	*4

* لم يتم منح درجات لهذه الأسئلة المتعلقة بالمؤسسات المالية المستقلة.