



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

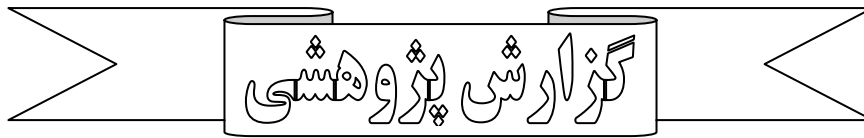
گزارش پژوهشی

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

گزارش جهانی شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع
 مرکز پژوهش و برنامه ریزی
 معاونت پژوهشی
 تیر ۱۳۸۸



سال دوم، شماره هشتم

گزارش جهانی شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸
The International Budget Partnership
مترجمین: شعبان نجف پور و محمدجواد حق شناس

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور
مدیر مسئول: حسن صفرخانی
دبیر تحریریه: غلامحسین همایونی
مدیر اجرایی: حسین قلجی
تاریخ تهیه: اردیبهشت ۱۳۸۸

معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.
کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می باشد.

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	پیشگفتار
۳	۱- مقدمه و خلاصه اجرایی
۱۰	۲- بررسی فرآیند پژوهش
۱۲	۳- محتوی و ساختار پیمایش شفافیت بودجه
۱۴	۴- مهمترین دستاوردها
۱۸	۵- ویژگیهای کشورهای غیرشفاف
۲۴	۶- فرآیند بودجه ریزی
۳۱	۷- ارزیابی و حسابرسی بودجه
۳۸	۸- فقدان شفافیت و ضعف نهادهای نظارتی
۴۱	۹- بهبود شفافیت بودجه
۴۳	۱۰- راهبردهایی برای بهبود دسترسی جامعه مدنی به اطلاعات
۴۹	۱۱- توصیه‌ها
۵۱	۱۲- تبیین مشروح روش‌شناسی
۶۸	فهرست منابع

پیشگفتار

از مهمترین اقدامات دولتها در جهت بهبود وضعیت حکمرانی، ارتقاء شفافیت در بخشهای مختلف است. شفاف‌سازی از اولویتهای اغلب دولتها در سراسر جهان قلمداد می‌شود. این شاخص در بخشهای مختلف جایگاه خود را دارد اما در سند بودجه به عنوان مهمترین سند توسعه یک کشور که می‌تواند تاثیر بسیار زیادی در کاهش یا افزایش فقر یا ثروت یک جامعه داشته باشد از اهمیت دوچندانی برخوردار است.

بودجه به عنوان سند مالی دولت، شامل پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های آن در طول یک سال مالی و همچنین نشان دهنده مجموعه درآمدهایی است که در طول سال مالی باید وصول شوند و نیز مخارجی که دولت اجازه انجام آنها را در طول سال مالی دارد. قانون بودجه در واقع برنامه اقتصادی دولت است که برای مدت یکسال تدوین و به اجرا گذاشته می‌شود. در حالی که ترکیب منابع درآمدی و هزینه‌های دولت نقش مهمی در چگونگی شکل‌گیری ساختار بودجه و در نتیجه ساختار اقتصادی کشور دارد، سوء استفاده و اعمال نفوذ و سلیقه در نحوه هزینه کردن منابع مالی می‌تواند با بی‌اثر ساختن قوانین و مقررات موجود، سلامت ساختار مذکور را در طی زمان به شدت مورد تهدید قرار دهد و زمینه مناسبی را برای بروز و گسترش مفاسد مالی و اقتصادی فراهم نماید.

در جهت ارتقای شفافیت اسناد بودجه و قابلیت دسترسی به آنها NGO های زیادی در سطح جهان شکل گرفته‌اند که از آن جمله می‌توان به برنامه همکاری در زمینه بودجه (IBP) اشاره کرد. این برنامه توسط مرکز اولویتهای سیاستی و بودجه Center on Budget and Policy Priorities () انجام می‌شود که مقر آن در واشنگتن قرار دارد و از ۲۵ سال سابقه در تحلیل بودجه عملیاتی و مالیاتها برخوردار است. این مرکز به ارائه

گزارشهای دوسالانه در مورد وضعیت شفافیت بودجه در کشورهای مختلف می‌پردازد و آخرین گزارش آن در سال ۲۰۰۸ منتشر شده است. هدف از این برنامه پاسخگوتر ساختن نظام بودجه‌ریزی در مقابل شهروندان دارای درآمد پایین و نیز مسئول‌تر و پاسخگوتر کردن بودجه در مقابل مردم ذکر شده است.

مرکز پژوهش سازمان بازرسی کل کشور با توجه به اهداف و رسالت‌های این سازمان که نظارت بر حسن جریان امور از مهمترین آنها محسوب می‌شود، علاوه بر تهیه گزارش‌های داخلی به ترجمه اسنادی که می‌تواند به بهبود شاخص‌های حکمرانی در کشورمان کمک کند اقدام نموده است. ترجمه متن حاضر که گزارش ۲۰۰۸ سازمان فوق‌الذکر است در همین راستا انجام شده است.

امید که این اقدام بتواند به افزایش شفافیت بودجه که یکی از مهمترین اسناد کشور محسوب می‌شود، کمک نماید.

حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

۱- مقدمه و خلاصه اجرایی

به طور کلی، پیمایش شفافیت بودجه ۲۰۰۸ نشانگر آن است که، شفافیت بودجه در سراسر دنیا وضعیتی اسفناک دارد. در بیشتر کشورهای مورد بررسی، عموم مردم به اطلاعات جامع و اساسی برای مشارکت فعالانه در فرایند بودجه ریزی و حسابرسی از دولت دسترسی ندارند. این فقدان شفافیت سبب ریخت و پاشها و فساد می‌شود، مردم را خارج از فرایند تصمیم‌گیری قرار می‌دهد و قانونگرایی و تأثیر فعالیت‌های مبارزه با فقر و فساد را کاهش می‌دهد. اگر چه این تصویر کلی، دلسرد کننده و غم‌افزا است، اما برخی از کشورها در عملکرد شفافیت بودجه خود در طی دو سال اخیر پیشرفت بسیار قابل توجهی بدست آورده‌اند.

همچنین پیمایش شفافیت بودجه به این نتیجه رسید که بسیاری از دولت‌ها می‌توانند با صرف هزینه بسیار کم و از طریق در دسترس قرار دادن اطلاعات بودجه‌ای، شفافیت بودجه خود را ارتقاء دهند.

پیمایش شفافیت بودجه برای کارمندان و مأموران رسمی دولت، نهادهای قانونگذاری، دست‌اندرکاران دخیل در امر توسعه، سازمانهای مدنی، روزنامه‌نگاران و محققین، ابزار سنجش تطبیقی و مستقلی درباره شفافیت بودجه در ۸۵ کشور در سراسر دنیا فراهم می‌آورد. همچنین گزارش این

پیمایش، اصلاحاتی را برای ارتقاء شفافیت بودجه، افزایش مشارکت افراد و تقویت نهادهای حسابرسی پیشنهاد می‌کند.

«شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸^۱، بیانگر شکافهای جهانی شفافیت است.»

برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه^۲ برای سنجش بهتر تعهدات کلی ۸۵ کشور به شفافیت و برای مقایسه میان این کشورها، شاخص شفافیت بودجه را ارائه نموده است.

در این گزارش کشورهایی که امتیازی بین ۱۰۰ - ۸۱ را بدست آورند، شفاف‌ترین کشورها محسوب می‌شوند به این معنا که اطلاعات بسیار زیادی را در دسترس عموم قرار می‌دهند. کشورهای بین امتیازات ۸۰ - ۶۱ و ۶۰ - ۴۱، کشورهایی هستند که به ترتیب، اطلاعات با اهمیت و کلی و اطلاعات ناچیزی را منتشر می‌سازند. آنهایی که دارای امتیاز ۴۰ - ۲۱ هستند، کشورهایی می‌باشند که حداقل اطلاعات را منتشر می‌کنند و آنهایی که بین ۲۰ - ۰ قرار می‌گیرند، هیچ نوع اطلاعاتی را در دسترس مردم قرار نمی‌دهند.

در شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ تنها ۵ کشور از ۸۵ کشور بررسی شده - یعنی فرانسه، نیوزیلند، آفریقای جنوبی، انگلستان و ایالات

^۱ - Open Budget Index 2008 (OBI)

^۲ - The International Budget Partnership (IBP)

متحدہ به طور گسترده و وسیعی اطلاعات مورد نیاز در زمینه بودجه را در دسترس عموم قرار می‌دهند. بیش از ۱۲ کشور نیز تنها اطلاعات اساسی و کلی را برای عموم افراد فراهم می‌آورند. بقیه ۶۸ کشور، امتیاز بسیار کمی را در شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ بدست آوردند. ۲۵ کشوری که اطلاعات بسیار کمی را به مردم می‌دهند یا هیچ گونه اطلاعاتی را ارائه نمی‌دهند، شامل کشورهای با درآمد پایین مانند؛ کامبوج، کنگو، نیکاراگوئه و جمهوری قرقیزستان و همچنین چندین کشور با درآمد متوسط و درآمد بالا هستند از قبیل چین، نیجریه و عربستان سعودی.

از ۲۵ کشور فقیر در ۲۳ کشور، عموم مردم نمی‌توانند لایحه بودجه اجرایی را تا قبل از تصویب توسط مجلس ببینند بلکه بودجه سالانه را پس از تصویب دریافت می‌کنند. لذا این افراد نمی‌توانند بر تدوین سیاستهای بودجه‌ای دولت یا بر مذاکرات آن تأثیر داشته باشند. بسیاری از کشورهای غیر شفاف دارای ویژگیهای مشترکی هستند. این کشورها اکثراً از کشورهای پایین صحرای آفریقا، خاورمیانه و آفریقای شمالی هستند و عمدتاً دارای رژیمهای خودکامه‌ای می‌باشند.

«فقدان شفافیت، پاسخگویی را تضعیف می‌کند»

تقریباً تمامی کشورها بودجه سالیانه خود را پس از تصویب توسط مجلس منتشر می‌سازند، به غیر از کشورهای چین، گینه استوایی، عربستان سعودی و سودان. بیشتر کشورها اطلاعات بسیار کمی را در طی مراحل طرح، اجرا و بررسی فرآیند بودجه‌ریزی منتشر می‌سازند؛ که این امر مانع از تأثیر گذاری عموم بر سیاستها می‌شود. در اکثر کشورهای بررسی شده قانونگذاران از قدرت و ظرفیت بسیار محدودی برای بررسی لایحه بودجه اجرایی و کنترل بر اجرای آن برخوردارند. همچنین در بسیاری از کشورها نهادهای بازرسی دارای استقلال کافی نبوده یا فاقد بودجه کافی برای اجرای تعهدات خود می‌باشند.

«برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه خواهان توجه فوری به

شفافیت بودجه و پاسخگویی است»

برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه از عموم مردم، سازمانهای جامعه مدنی، دولت‌ها، نهادهای قانونگذاری و نهادهای عالی حسابرسی می‌خواهد که این مشکلات را از بین ببرند و تحولات سریعی در جهت دسترسی عموم به اطلاعات ایجاد نمایند. برای دستیابی به پیشرفت‌های سریع در شفافیت بودجه، برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه پیشنهاد می‌دهد که:

- دولتها اطلاعات بودجه‌ای را که قبلاً تولید کرده‌اند در دسترس عموم قرار دهند. در تمامی کشورهایی که اطلاعات تولید می‌شود اما از عموم دور نگه داشته می‌شود، دولتها فوراً می‌بایست آنرا آشکار سازند.
 - نهادهای مالی بین‌المللی باید دولتها را تشویق کنند که اطلاعات بودجه‌ای خود را که برای اهداف داخلی تولید می‌کنند، در دسترس عموم قرار دهند.
 - جامعه مدنی باید مواردی را که در آنها دولتها اطلاعات بودجه‌ای را در دسترس عموم قرار نمی‌دهند، به اطلاع مردم برسانند و آنرا تفسیر و تشریح کنند.
- ورای این توصیه‌های فوری، برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه پیشنهاد می‌دهد که دولتها، سازمانها و جوامع مدنی اقدامات زیر را برای ارتقاء و پیشرفت شفافیت بودجه در زمانی نزدیک انجام دهند.

۱-۱- دولتها

- اطلاعات بودجه را در فرمهایی و از طریق رسانه‌هایی که برای بیشتر افراد مفید و قابل فهم هستند منتشر سازند. این امر باید انتشار اطلاعات از طریق رادیو یا دیگر رسانه‌های جمعی را در

برگیرد و به زبانی باشد که اکثریت افراد جامعه به آن صحبت می‌کنند.

- ساز و کارهایی را برای دخیل نمودن عموم در فرآیند بودجه‌ریزی ایجاد نمایند و به گزارشهای و خواسته‌های مردم در طی تدوین و اجرای لایحه بودجه اجرایی و به طور کلی در سراسر چرخه بودجه‌ریزی توجه نمایند.

- فرصت‌های بیشتری را برای پوشش رسانه‌ای فرآیند بودجه‌ریزی ایجاد کنند. به عنوان مثال از طریق ارائه گزارش‌های بودجه به روزنامه نگاران و یا انتشار این گزارشات در رادیو، تلویزیون و اینترنت.

- از اصلاحات مناسب برای پیشرفت و ارتقاء استقلال و ظرفیت قوه مقننه و نهادهای عالی بازرسی حمایت نمایند، تا این نهادها بتوانند نقش نظارتی رسمی خود را به خوبی ایفا نمایند. اصلاحات می‌بایست استقلال سیاسی و مالی این نهادها و همچنین ظرفیت تحلیلی آنها را دربرگیرد.

- نظامهای اطلاعات مالی عمومی مؤثری را ایجاد کنند به گونه‌ای که کیفیت و دقت اطلاعات بودجه‌ای موجود را افزایش دهد؛ به

عنوان مثال از طریق استفاده از نظامهای طبقه‌بندی واضح، استاندارد و فناوری‌های اطلاعاتی مناسب.

۱-۲- سازمانهای بین‌المللی

- از اصلاحاتی که درباره نظامهای اطلاعاتی مالی دولتی هستند، حمایت کنند، زیرا این نظامها می‌توانند ظرفیت دولت را برای تولید اطلاعات بودجه‌ای درست و دقیق افزایش دهند.
- کمک‌های فنی و مالی به نهادهای جوامع مدنی، قانونگذاری و نهادهای عالی بازرسی را افزایش دهند.
- پژوهشهایی را درباره اینکه آیا اصلاحات مداوم بودجه، در عمل باعث شفافیت بودجه می‌شود یا خیر، انجام دهند.

۱-۳- سازمانهای جامعه مدنی

- از یافته‌های شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ استفاده نمایند و استراتژی‌های حمایتی و پیشنهادات خاص و سازنده‌ای را برای دولت‌ها جهت ارتقاء شفافیت بودجه و مشارکت افراد در فرآیند بودجه‌ریزی، ارائه دهند.

- تلاش نمایند تا قوانین موجود درباره آزادی اطلاعات را اجرا کنند تا با استفاده از این قوانین بتوانند به اطلاعات بودجه‌ای برای تحلیل و ارائه پیشنهادات حمایتی دسترسی داشته باشند.
- سندهای اصلی بودجه را به صورت ساده و به زبان اکثریت افراد جامعه تولید و منتشر نمایند.
- از اقدامات نهادهای عالی بازرسی و قانونگذاری حمایت کنند.
- با رسانه‌های جمعی همکاری بیشتری کنند تا بتوانند مسائل و موضوعات بودجه‌ای را با کیفیت بیشتری تحت پوشش قرار دهند.
- پیگیر یافته‌های پیمایش شفافیت بودجه ۲۰۰۸ در پژوهش‌های دیگری باشند که این یافته‌ها را به طور مفصل‌تری بررسی می‌کنند و برخی از خلاءهای موجود در شناخت فعلی درباره شفافیت بودجه را مورد توجه قرار می‌دهند.

۲- بررسی فرآیند پژوهش

بسیاری از کارهای اساسی پژوهش توسط پژوهشگرانی در کشورهای مورد بررسی انجام شد که تمامی آنها از نهادهای دانشگاهی یا سازمانهای جامعه مدنی و کاملاً مستقل از دولت و احزاب سیاسی بودند.

برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه در هریک از ۸۵ کشور برای تمامی این افراد، پرسشنامه و همچنین دستورالعمل‌هایی برای تکمیل پرسشنامه شفافیت بودجه فراهم نمود. این دستورالعمل‌ها، روش تکمیل پرسشنامه را توصیف می‌نمود. جمع‌آوری اطلاعات در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۸ کامل گردید و نهایتاً اینکه اطلاعات و گزارشهای جدید از کشورها که بعد از این تاریخ بدست آمد، در این گزارش ثبت نشد.

در ابتدا درستی اطلاعات بدست آمده توسط مرورکنندگان اولیه‌ای که کاملاً با کشور مورد بررسی آشنایی داشتند، تأیید و تحلیل شد. این افراد کاملاً مستقل از دولت و نهادهای مصاحبه کننده بودند، و تنها برای برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه کار می‌کردند. سپس کارمندان پژوهشی برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه، اظهارنظرهای این افراد را برای مطابقت آنها با روش‌شناسی، مورد بررسی قرار دادند و در نهایت از ۶۱ کشور دعوت شد که پرسشنامه‌های تکمیل شده را مورد نقد و بررسی قرار دهند.

علاوه بر این، دو بررسی دیگری برای تأیید درستی و صحت اطلاعات انجام شد. نخست، نتایج پیمایش با نتایج دیگر شاخصهای حکمرانی و شفافیت مقایسه شد. مقایسه نشان داد که این پیمایش شاخص نسبتاً مناسبی برای سنجشهای گسترده‌تری درباره حکمرانی و کیفیت نهادها در کشورهای مورد

بررسی است. دوم، یک «مقیاس مبتنی بر توافق و هم‌رأیی^۱» نیز برای هر یک از کشورها در نظر گرفته شد که میزان هم‌رأیی و اتفاق نظر میان پژوهشگران و مصاحبه‌گران را ارزیابی می‌نمود. نتیجه این بود که در بیشتر کشورها توافق بسیار زیادی بین آنها وجود داشت.

۳- محتوی و ساختار پیمایش شفافیت بودجه

این پیمایش بر ۲ موضوع اصلی تأکید دارد:

- ۱- شفافیت بودجه
 - ۲- نهادهای نظارتی بر بودجه
- در این پیمایش بیشتر سئوالات بر محتوی، دقت و درستی هشت سند اصلی بودجه متمرکز است که تمامی کشورها می‌بایست این اسناد را بر اساس معیارهای پذیرفته شده بین‌المللی منتشر نمایند.
- به طور معمول هفت سند از این اسناد به عنوان معیارهای پذیرفته شده برای شفافیت بودجه در نظر گرفته می‌شوند که بوسیله سازمانهای چند جانبه‌ای نظیر سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۲، صندوق بین-المللی پول (IMF)^۳، آ‌م‌ب‌و‌د‌ز‌م‌ان جهانی (INTOSAI)^۴ انتشار می‌یابند.

^۱ - Unanimity Score

^۲ - Organization for Economic Co-operation and Development(OECD)

^۳ - International Monetary Fund(IMF)

^۴ - International Organization Of Supreme Audit Institutions(INTOSAI)

به خاطر تأکید کم نظیر این پیمایش بر اهمیت و تأثیر مشارکت عمومی بر افزایش پاسخگویی و شفافیت، برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه، بودجه شهروندان را به عنوان هشتمین سند در سنجش شفافیت، که نوعی بودجه ساده و قابل دستیابی است به این پیمایش افزود. میانگین محاسبه شده از این پاسخها، شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ را تشکیل می‌دهد. که یک سنجش مقایسه‌ای از شفافیت بودجه است.

بقیه سئوالات پیمایش، قدرت نهادهای نظارتی اصلی (نهادهای عالی نظارتی و قانونگذاری) و همچنین فرصت‌های دخالت مردم در فرآیند بودجه‌ریزی را ارزیابی می‌کند. این سئوالات بیانگر نوع نگرش برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه است، یعنی اینکه تنها شرط لازم برای نظارت مؤثر دسترسی به اطلاعات بودجه‌ای نیست، بلکه نهادهای قدرتمند و مستقل و فرصت دخالت عموم نیز از شرط‌های اساسی هستند.

باقیمانده پیمایش بر چگونگی افزایش شفافیت بودجه و تقویت نهادهای نظارتی تمرکز می‌کند و با مقایسه‌ای بین پیمایش شفافیت بودجه سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ پیشرفتهای کشورها را در طی این سالها بیان می‌کند و در نهایت توصیه‌هایی را برای دولت‌ها، سازمانهای بین‌المللی و جوامع مدنی جهت ارتقاء سریع شفافیت بودجه و اقدامات نظارتی مطرح می‌سازد.

۴- مهمترین دستاوردها

بر اساس شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، بیشتر کشورهای مورد بررسی نتوانستند معیارهای اساسی شفافیت را برآورده سازند. این امر سبب کاهش مشارکت مردم شده و فرصت‌هایی را برای ریخت و پاشها و فساد ایجاد می‌کند و در نتیجه بر فعالیت‌های مبارزه با فساد تأثیر منفی می‌گذارد. میانگین امتیازات برای شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، ۳۹ از ۱۰۰ است، و این بدان معنی است که کشورهای مورد بررسی اطلاعات بسیار کمی را درباره فعالیت‌های مالی و بودجه‌ای دولت مرکزی خود منتشر می‌سازند.

تنها ۵ کشور از ۸۵ کشور یعنی فرانسه، نیوزیلند، آفریقای جنوبی، انگلستان و ایالات متحده اطلاعات بودجه‌ای وسیعی را در دسترس عموم قرار می‌دهند. سه کشور از این هشت کشور تمامی هشت سند اصلی را منتشر می‌سازند. فرانسه گزارش ۶ ماهه ارائه نمی‌دهد و ایالات متحده بیانیه پیش از بودجه را منتشر نمی‌سازد؛ اگر چه این کشور تمامی اطلاعات پیش از بودجه‌ای خود را در اسناد عمومی به چاپ می‌رساند. همچنین اینکه ایالات متحده بودجه مربوط به امور شهروندان را منتشر نمی‌سازد. تقریباً بیش از ۱۲ کشور اطلاعات قابل توجهی را درباره فعالیت‌های مالی و بودجه‌ای دولت

مرکزی در دسترس عموم قرار می‌دهند. که می‌توان آنها را به صورت ذیل طبقه‌بندی نمود:

اقتصادهای توسعه‌یافته از قبیل نروژ و سوئد؛ کشورهای در حال گذار مانند رومانی و همچنین کشورهای در حال توسعه از قبیل بوتسوانا، برزیل و پرو.

نروژ، سوئد و بوتسوانا یک یا چند سند از هشت سند را منتشر نمی‌سازند؛ در حالیکه لهستان و پرو، هفت سند را در دسترس عموم قرار می‌دهند، اما اطلاعات منتشر شده در آنها جامع و کامل نیست. از ۶۸ کشور باقی مانده، در ۲۵ کشور یا هیچ‌گونه اطلاعاتی منتشر نمی‌شود یا اطلاعات بسیار کمی در دسترس عموم قرار می‌گیرد. این گروه شامل کشورهای ذیل هستند؛ کشورهای با درآمد پایین مانند کامبوج، کنگو، قرقیزستان. کشورهای با درآمد متوسط و بالا مانند چین و عربستان سعودی.

در ۲۳ کشور از این ۲۵ کشور، عموم مردم حتی نمی‌توانند به لایحه بودجه اجرایی قبل از تصویب توسط مجلس دسترسی داشته باشند. نیکاراگوئه و نیجریه، بودجه پیشنهادی را هنگامی که در مجلس بحث می‌شود، منتشر می‌سازند، اما این اطلاعات، تنها تصویری مبهم از طرح‌ها و برنامه‌های دولت برای سال آینده است. بقیه ۴۳ کشور در این میان قرار می‌گیرند. آنها اطلاعات نسبتاً کمی که همراه با محدودیت‌های بسیار زیاد است، از

فعالیت‌های مالی و بودجه‌ای دولت مطرح می‌سازند. این کشورها برخی از اسناد اصلی بودجه را در دسترس عموم قرار نمی‌دهند یا اینکه اطلاعاتی را که منتشر می‌سازند فاقد جزئیات با اهمیت می‌باشد. اما بیان این نکته حائز اهمیت است که سطوح واقعی شفافیت بودجه در بسیاری از کشورها، پایین‌تر از میزانی است که توسط شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، بیان شده است. این امر به این دلیل است که اطلاعات برخی از مؤسسات و شرکتهای دولتی در اسناد بودجه دولتی ذکر نمی‌شود.

جدول (۱): توزیع امتیازات شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸

کشورها	تعداد کشورها	میانگین امتیازات	عملکرد شاخص شفافیت (توزیع اطلاعات)
فرانسه، نیوزیلند، آفریقای جنوبی، انگلستان، آمریکا	۵	۸۶	گسترده ۱۰۰ - ۸۱
بوتسوانا، برزیل، رومانی، جمهوری چک، کره جنوبی، آلمان، پرو، لهستان، نروژ، اسلوانی، سوئد، سریلانکا	۱۲	۶۸	کلی ۸۰ - ۶۱
آرژانتین، فیلیپین، بنگلادش، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کلمبیا، کاستاریکا، کرواسی، مصر، گرجستان، غنا، گواتمالا، هند، اندونزی، اردن، کنیا، مقدونیه، مکزیک، نامیبیا، نپال، گینه نو، روسیه، صربستان، ترکیه، اوکراین، اوگاندا، زامبیا	۲۷	۵۱	کم ۶۰ - ۴۱
آلبانی، آذربایجان، اکوادور، السالوادور، قزاقستان، لبنان، ملاوی، مالزی، مغولستان، مراکش، نیجر، پاکستان، تانزانیا، تایلند، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا	۱۶	۳۴	ناچیز ۴۰ - ۲۱
افغانستان، الجزایر، آنگولا، بولیوی، بورکینافاسو، کامبوج، کامرون، چاد، چین، کنگو، دومینیک، گینه استوائی، فیجی، هندوراس، قرقیزستان، لیبریا، نیکاراگوئه، نیجریه، رواندا، سائوتومه، عربستان سعودی، سودان، ویتنام، یمن	۲۵	۷	هیچ نوع ۲۰ - ۰
	۸۵	۳۹	مجموع

۵- ویژگی‌های کشورهای غیر شفاف

کشورهایی که امتیازات بسیار مهمی را در شاخص شفافیت بودجه بدست آورده‌اند دارای برخی ویژگی‌های مشترک هستند، که می‌تواند برخی از دلایل فقدان شفافیت بودجه را نشان دهد.

غیر شفافترین کشورها عمدتاً کشورهای خاورمیانه، شمال آفریقا و کشورهای پایین صحرای آفریقا می‌باشند. این کشورها عمدتاً از کشورهای با درآمد پایین یا کشورهای هستند که وابستگی بسیاری به درآمدهای نفتی و گازی یا کمک‌های خارجی دارند. بسیاری از آنها نهادهای دموکراتیک بسیار ضعیفی دارند یا بوسیله یک رژیم خودکامه اداره می‌شوند. اما در درون هر یک از این طبقه‌بندی‌ها، کشورهایی هستند که بسیار خوب عمل نموده و نشان دادند که چنانچه خود بخواهند شفافیت بودجه امکان پذیر است.

منطقه جغرافیایی

منطقه‌ای که کمترین امتیاز را در شاخص شفافیت بدست آورد خاورمیانه و شمال آفریقا است. میانگین امتیاز آنها در حدود ۲۴ بوده و ۵ کشور از ۷ کشوری که اطلاعات بسیار کمی را منتشر می‌سازند در این ناحیه قرار دارند. کشورهای پایین صحرای آفریقا نیز عملکرد بسیار ضعیفی دارند. بیش از دو سوم کشورهای بررسی شده در این ناحیه یا هیچ اطلاعاتی را منتشر

نمی‌سازند یا اطلاعات بسیار بسیار اندکی را در دسترس عموم قرار می‌دهند. میانگین امتیازات این منطقه ۲۵ می‌باشد. بوتسوانا و آفریقای جنوبی شفافترین کشورها در این منطقه می‌باشند. امتیاز بوتسوانا ۶۲ است. در حالیکه امتیاز آفریقای جنوبی ۸۷ بوده و در میان شفافترین کشورهای مورد بررسی در شاخص شفافیت بودجه ۲۰۰۸ قرار دارد. اگر این دو کشور را از کشورهای پایین صحرای آفریقا جدا نماییم، میانگین امتیازات این منطقه به ۲۰ می‌رسد.

جدول (۲): شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ بر اساس منطقه جغرافیایی

میانگین امتیازات	تعداد کشورها	منطقه
۳۹	۱۲	آسیای شرقی و جنوب شرقی
۵۰	۱۷	اروپای شرقی و آسیای مرکزی
۳۹	۱۵	آمریکای لاتین و کارائیب
۲۴	۷	خاورمیانه و شمال آفریقا
۴۲	۶	آسیای جنوبی
۲۵	۲۲	آفریقای پایین صحرا
۸۰	۶	اروپای غربی و آمریکا

۱-۵- وابستگی به کمک‌های خارجی

کشورهای غیر شفاف در شاخص شفافیت کشورهای هستند که وابستگی شدیدی به دریافت کمک‌های خارجی کلان دارند. میانگین امتیاز برای ۳۰ کشوری که بیش از ۵ درصد از درآمد ناخالص ملی آنها، کمک‌های خارجی است، ۲۴ می‌باشد؛ علاوه بر این با افزایش میزان دریافت کمک‌های خارجی، میزان شفافیت در این کشورها کمتر می‌شود.

بنابراین کشورهای وابسته به کمک‌های خارجی، به این خاطر وابسته‌اند چون درآمدشان پائین می‌باشد، و پائین بودن درآمد خود منجر به عدم شفافیت می‌گردد.

جدول (۳): وابستگی به کمکهای خارجی و شفافیت بودجه

کشورها	میانگین امتیازات	تعداد کشورها	میزان وابستگی به کمکهای خارجی (برحسب تولید ناخالص ملی)
بوسنی و هرزگوین، بورکینافاسو، چاد، کنگو، غنا، هندوراس، قرقیزستان، لیبیا، ملاوی، مغولستان، نیکاراگوئه، نیجر، تانزانیا، رواندا، اوگاندا، زامبیا، سنگال، کامبوج	۲۲	۱۸	بالا بیشتر از ۱۰٪
آلبانی، آنگولا، بولیوی، کامرون، نپال، گینه نو، نیجریه، گرجستان، سودان، ویتنام، اردن، مقدونیه	۲۸	۱۲	متوسط بین ۵٪ و ۱۰٪
آذربایجان، الجزایر، بنگلادش، بوتسوانا، برزیل، بلغارستان، چین، کلمبیا، کاستاریکا، کرواسی، جمهوری چک، اکوادور، السالوادور، مصر، دومینیک، گینه استوایی، فیجی، گواتمالا، هند، اندونزی، قزاقستان، کنیا، مکزیک، لبنان، مالزی، مراکش، پاکستان، نامیبیا، روسیه، پرو، لهستان، رومانی، آرژانتین، فیلیپین، عربستان سعودی، اسلوانی، کره جنوبی، سریلانکا، ترکیه، یمن، اوکراین، تایلند، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا، آفریقای جنوبی	۴۵	۴۵	کم کمتر از ۵٪
	۳۲	۷۵	مجموع

۲-۵- وابستگی به درآمدهای منابع طبیعی

شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، حاکی از آن است که کشورهایی که به درآمدهای نفتی و گازی وابسته هستند، تمایل به عدم شفافیت دارند. جدول شماره ۳ میانگین امتیازات این کشورها را نشان می‌دهد.

عدم شفافیت، بویژه در ۲۱ کشور تولید کننده نفت و گاز جدی است. میانگین امتیازات آنها ۲۳ است که در مقایسه با امتیاز کشورهایی که به درآمدهای منابع معدنی وابستگی دارند، بسیار کم می‌باشد.

به علاوه، نتایج شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ نشان می‌دهد که عملکرد کشورهای تولید کننده نفت و گاز در زمینه شفافیت بسیار متفاوت است. به عنوان مثال کلمبیا، نروژ و مکزیک تقریباً مناسب و قدرتمند در این زمینه عمل می‌نمایند.

جدول (۴): وابستگی به منابع طبیعی و شفافیت

کشورها	میانگین امتیازات	تعداد کشورها	نوع منابع طبیعی
بوتسوانا، کنگو، غنا، اندونزی، اردن، قرقیزستان، لیبریا، مغولستان، نامیبیا، گینه‌نو، پرو، آفریقای جنوبی، زامبیا	۴۴	۱۳	مواد معدنی (زغال سنگ، مس، الماس، طلا، پلاتین، نقره و غیره)
آذربایجان، الجزایر، آنگولا، بولیوی، کامرون، چاد، کلمبیا، اکوادور، گینه‌استوایی، قزاقستان، مکزیک، نیجریه، نروژ، روسیه، سائوتومه، عربستان، سودان، ترینیداد و توباگو، ونزوئلا، ویتنام، یمن	۲۱	۲۳	هیدروکربنها

۳-۵- نظام سیاسی

تمامی کشورهای شفاف به عنوان کشورهایی که دارای نظام سیاسی دموکراتیک هستند، شناخته می‌شوند. به عنوان مثال شاخص دموکراسی واحد اطلاعات اکونومیست، نه کشور از این ۱۷ کشور را به عنوان کشورهای کاملاً دموکراتیک و هشت کشور را به عنوان کشورهای دارای دموکراسی ناقص طبقه‌بندی می‌کند.

نتیجه

به طور خلاصه دولت‌ها در بیشتر کشورهای موجود در شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، اطلاعات مناسبی را جهت تضمین پاسخگویی مؤثر برای کاربرد مؤسسات عمومی در دسترس افراد قرار نمی‌دهند. به علاوه در حالیکه بسیاری از کشورهای با شفافیت کم، دارای برخی از ویژگیهای مشترک هستند، اما شاخص شفافیت ۲۰۰۸ نشان می‌دهد که هیچ یک از این مجموعه ویژگیها، عملکرد شفافیت آنها را از قبل تعیین نمی‌کند.

۶- فرآیند بودجه‌ریزی

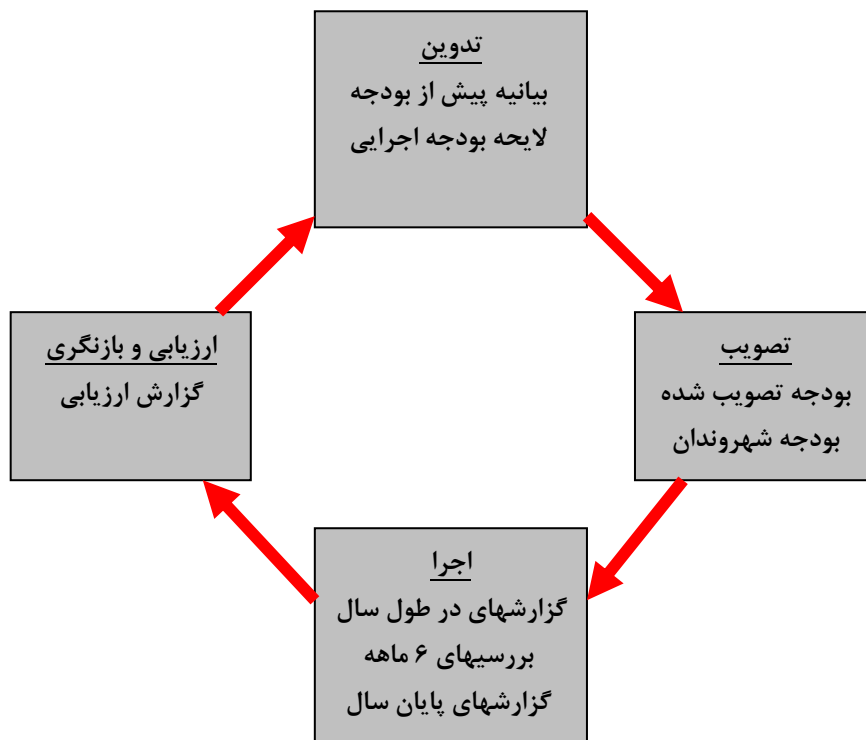
فرآیند بودجه‌ریزی از ۴ مرحله اصلی تشکیل شده است:

(۱) تدوین؛ در این مرحله لایحه بودجه بوسیله مدیران اجرایی دولت طرح می‌شود.

(۲) تصویب؛ در این مرحله لایحه بودجه در مجلس بحث و بررسی و تصویب می‌شود.

(۳) اجرا؛ هنگامی است که برنامه‌های بودجه اجرا و هزینه می‌گردد.

۴) ارزیابی و بازنگری؛ این مرحله هنگامی است که اعتبارات صرف شده برای سنجش تحقق برنامه‌ها و برای عملکرد بهتر ارزیابی می‌شود. نمودار زیر هر یک از ۴ مرحله را نشان می‌دهد.



۱-۶- تدوین بودجه

دولت در طی تدوین بودجه، میزان درآمدهایی را که می‌بایست کسب نماید، میزان اعتباراتی را که باید اختصاص دهد و میزان کسورات و بدهیها، برای سال مالی آینده را تعیین می‌کند. دخالت جوامع مدنی در این مرحله حیاتی و الزامی است.

تصمیماتی که در این مرحله اتخاذ می‌شود نه تنها میزان کلی بودجه و تخصیص آن بین وزارتخانه‌ها و برنامه‌ها برای سال پیش رو را تعیین می‌کند بلکه همچنین بر بودجه سالهای آینده نیز تأثیر می‌گذارد. به خاطر اینکه بیشتر نهادهای قانونگذاری، قدرت محدودی در تغییر بودجه‌های پیشنهادی دارند، مرحله تدوین آخرین مرحله‌ای است که جوامع مدنی می‌توانند بر تعیین اولویتها و تخصیص اعتبارات برای سال آینده و یا چند سال دیگر تأثیر بگذارند.

متأسفانه، نتیجه بدست آمده از شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ نشان می‌دهد که فرآیند تدوین بودجه در بیشتر کشورهای مورد بررسی، بسته است. از ۸۵ کشور در این پیمایش، تنها ۳۰ کشور بیانیه پیش از بودجه را در دسترس عموم قرار می‌دهند. در ۱۲ کشور تنها اطلاعات جزئی و ناچیزی به مردم ارائه می‌شود و تقریباً $\frac{2}{3}$ کشورها یعنی ۵۵ کشور به هیچ وجه بیانیه پیش از بودجه خود را منتشر نمی‌سازند.

در حالیکه بیانیه پیش از بودجه چارچوب مالی و اقتصادی سال آینده را مطرح می‌کند، این لایحه‌ی بودجه‌ی اجرایی است که اولویتها و برنامه‌های اصلی سیاستی دولت را نشان می‌دهد. شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ نشان داد که تنها ۶ کشور تمامی این اسناد کلیدی و اصلی را منتشر

می‌سازند و ۱۷ کشور لایحه‌ای را با اطلاعات کلی و مهم منتشر می‌سازند. در مقابل ۶۲ کشور اطلاعات بودجه اجرایی را به صورت محدود منتشر می‌سازند. بنابراین شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ به خوبی نشان می‌دهد که بیشتر کشورها اطلاعات مهم و قابل توجهی را برای دخالت مؤثر جوامع مدنی در فرآیند تدوین بودجه ارائه نمی‌دهند. با این حال در برخی از کشورها، دولت‌ها و جوامع مدنی تلاش‌هایی را برای مشورتی‌تر نمودن فرآیند تدوین بودجه آغاز نموده‌اند.

۲-۶- تصویب بودجه

مرحله تصویب بودجه هنگامی شروع می‌شود که مدیران اجرایی به طور رسمی لایحه بودجه را به نهاد قانونگذاری ارائه می‌دهند. در بیشتر کشورها نهاد قانونگذاری، بودجه را مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد و حتی ممکن است به نظرات مردم درباره لایحه‌ها و برنامه‌های خاص توجه نماید. مرحله تصویب هنگامی به پایان می‌رسد که نهاد قانونگذاری لایحه بودجه را به صورت قانون بودجه تصویب نماید. تقریباً در تمامی کشورها (۸۱ کشور مورد بررسی)، اطلاعات بودجه‌ای را به محض اینکه مورد تصویب مجلس قرار گرفت در دسترس عموم قرار می‌دهند. اما در چهار کشور چین، گینه

استوایی، عربستان سعودی و سودان حتی اطلاعات بودجه تصویب شده نیز به مردم ارائه نمی‌شود.

در مجموع ۷۰ کشور اطلاعات وسیع و با اهمیتی را درباره بودجه تصویب شده منتشر می‌سازند و تنها ۱۱ کشور اطلاعات اندکی به مردم می‌دهند یا اصلاً هیچ گونه اطلاعاتی را منتشر نمی‌کنند. از زمانی که اطلاعات بودجه تصویب شده منتشر می‌شود، فرصتی برای جوامع مدنی ایجاد می‌گردد تا بر برخی از سطوح (چگونگی) اجرای بودجه تأثیر بگذارند. بودجه مربوط به امور شهروندان ابزاری مهم برای انتشار گسترده‌تر اطلاعات بودجه‌ای، ایجاد درک عمیق‌تر و دخالت مؤثرتر در فرآیند بودجه‌ریزی است. از ۸۵ کشور در پیمایش شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸، ۶۸ کشور این سند را منتشر نمی‌سازند. اما ۱۷ کشور توسعه یافته و در حال توسعه، بودجه شهروندان را ارائه می‌دهند و کشورهای کرواسی، السالوادور، کره جنوبی و اوکراین به تازگی شروع به انتشار آن نموده‌اند و حتی چند کشور نیز آنرا به صورت آنلاین در دسترس قرار می‌دهند.

۳-۶- اجرای بودجه

مرحله اجرای بودجه در فرآیند بودجه‌ریزی زمانی شروع می‌شود که عملاً اعتباراتی برای اجرای سیاست‌ها، برنامه‌ها و پروژه‌های مطرح شده در

بودجه، صرف می‌شود. اما در عمل بودجه به ندرت به آن صورتی که تصویب شد، اجرا می‌شود.

علت انحراف بین برنامه‌ها و هزینه‌ها می‌تواند به دلایل واقعی از قبیل تغییرات آشکار در سیاست‌ها یا در واکنش به تغییر شرایط اقتصادی باشد. انحرافات همچنین می‌تواند دلایل منفی داشته باشد که شامل مورد ذیل است: مدیریت مالی ضعیف، هزینه‌های غیرمجاز، ناکارآمدی و اختلاسها.

در بسیاری از کشورها ضعف در اجرا، مشکل بزرگی است و به همین دلیل است که در اختیار گذاشتن اطلاعات دقیق، درست و مفید در طی اجرای بودجه بسیار با اهمیت است و می‌تواند جوامع مدنی را برای ارتقاء ظرفیت کنترل دولت توانا سازد.

نتیجه پیمایش شفافیت بودجه این بود که اطلاعات اجرایی بودجه به طور کلی ضعیف است. در حالیکه ۲۰ کشور تمامی سه گزارش مرتبط را منتشر می‌سازند، ۳۹ کشور دو گزارش و ۱۵ کشور تنها یک گزارش را به چاپ می‌رسانند. یازده کشور (الجزایر، جمهوری دموکراتیک کنگو، گینه استوائی، مالاوی، نیجریه، پاکستان، رواندا، عربستان سعودی، سائوتومه و پرنسپ، سودان و ترینیداد و توباگو) هیچ نوع گزارشی درباره اجرای بودجه ارائه نمی‌دهد.

جدول (۵) چگونگی عملکرد کشورها را در نحوه ارائه گزارش های در طول سال، بررسی ۶ ماهه و گزارش های پایان سال نشان می دهد. اما میزان اطلاعات در گزارش های در طول سال بسیار متغیر است و تنها ۲۷ کشور از ۸۵ کشور اطلاعات اجرایی جامعی را در گزارشهای خود منتشر می سازند. کشورهای بسیار کمی، اطلاعات گسترده ای را در بررسی های ۶ ماهه و گزارش های پایان سال خود منتشر می سازند که به ترتیب ۱۰ کشور و ۵ کشور می باشند. برخی از کشورها نیز هیچگونه گزارش پایان سال یا بررسی ۶ ماهه ای را منتشر نمی سازند. که به ترتیب ۲۱ کشور و ۶۳ کشور می باشند.

جدول (۵): تعداد کشورهایی که گزارش های اجرایی بوجه خود را منتشر می - سازند.

عدم انتشار	ناچیز	جامع	
۱۸	۴۰	۲۷	گزارشهای در طول سال
۶۳	۱۲	۱۰	بررسیهای شش ماهه
۲۱	۵۹	۵	گزارشهای پایان سال

۷- ارزیابی و حسابرسی بودجه

مرحله پایانی در چرخه بودجه‌ریزی، ارزیابی این مسأله است که آیا بودجه به طور صحیح و مؤثر مورد استفاده قرار گرفته است یا خیر. مردم می‌توانند از اطلاعات بدست آمده از مرحله ارزیابی برای بهبود سیستم و مجازات مسئولینی که مرتکب فساد شده‌اند استفاده کنند.

نتایج شاخص شفافیت بودجه نشان می‌دهد که شفافیت در این مرحله تقریباً ضعیف است. در مجموع، در ۲۷ کشور بررسی شده، گزارش حسابرسی به هیچ وجه در اختیار عموم قرار داده نمی‌شود. در ۶ کشور - کامرون، گینه استوایی، لیبریا، مراکش، نیجر و صربستان - گزارشهای حسابرسی حتی ارائه نیز نمی‌شود. با این حال ۲۱ کشور گزارش حسابرسی جامعی را منتشر نمی‌سازند. با توجه به آنکه این کشورها شرایط مختلفی دارند این امر نشان می‌دهد که در صورت وجود نظام سیاسی، عملکرد خوب در اغلب شرایط امکان‌پذیر است.

تأخیر در ارائه گزارشهای حسابرسی، فرصت استفاده از اطلاعات از طرف جامعه مدنی در جهت بهبود عملکرد دولت را کاهش می‌دهد. متأسفانه ۴۸ کشور گزارش حسابرسی را در چارچوب زمانی توصیه شده منتشر نمی‌سازند. برای نمونه مکزیک، هند و رومانی گزارشهای حسابرسی‌شان را ۱۲ ماه پس از پایان سال مالی ارائه نموده‌اند.

	جامع	جزئی	در دسترس نیست
گزارش در طول سال	۲۷	۴۰	۱۸
بررسی شش ماهه	۱۰	۱۲	۶۳
گزارش پایان سال	۵	۵۹	۲۱

در هر مرحله از فرآیند بودجه‌ریزی، اطلاعاتی که به طور عمومی قابل دستیابی است تعیین‌کننده توان جامعه مدنی (از قبیل رسانه‌ها، نهادهای قانونگذاری و حسابرسی) برای تأثیرگذاری، نظارت و ارزیابی اثر بخش سیاستهای دولت است.

نتایج مفصل پیمایش شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ نشان دهنده الگوهای نامتوازن شفافیت در مراحل مختلف فرآیند بودجه‌ریزی است. بیشتر کشورهای مورد بررسی، بودجه سالانه را که توسط مجلس تصویب شده منتشر می‌کنند و این به جامعه مدنی اجازه می‌دهد تا اندازه‌ای در بقیه فرآیند بودجه‌ریزی وارد شوند. با این حال مرحله تدوین بودجه که در اغلب تصمیمات سیاسی عمده و تخصیص منابع در این مرحله اتخاذ می‌شود، کاملاً بسته است و دسترسی به اطلاعات در طول مراحل اجرا و ارزیابی، بسیار محدود است. این موضوع باعث تضعیف کمک جامعه مدنی به ارتقای

اولویت‌ها، تخصیص‌ها و میزان ارزش دریافتی در برابر هزینه‌های صرف‌شده و نیز تشخیص اقدامات متقلبانه می‌گردد.

مجلس و نهاد عالی حسابرسی^۱

پیمایش شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ شامل سئوالاتی راجع به توانایی مجلس و نهاد حسابرسی مالی برای تأمین نظارت مؤثر است. به‌منظور سنجش قدرت مجلس و نهاد عالی حسابرسی میانگین پاسخ به این سئوالات برای تعیین دو شاخص محاسبه شد. اگرچه آنها در مقایسه با پیمایش شفافیت بودجه جامعیت کمتری دارند، زیرا در پیمایش سئوالات کمتری راجع به نهادهای نظارتی که دسترسی عموم را به اطلاعات فراهم می‌کند، مطرح شده است با این وجود شاخصها نشان‌دهنده دیدگاهی مفید از وضعیت موجود در ۸۵ کشور پیمایش شده است.

نتایج نشان می‌دهد که در اکثر کشورهای مورد بررسی ظرفیت نظارت نهادهای قانونگذاری و حسابرسی با چندین محدودیت مواجه است. در حالی که مطالب گذشته نشان داد فقدان دسترسی به اطلاعات چگونه مانع شرکت مستقیم مردم در فرآیند بودجه‌ریزی می‌شود در این بخش به تعیین مسائلی می‌پردازیم که بر سر راه نهادهای قانونگذاری و حسابرسی در نمایندگی غیرمستقیم منافع عمومی قرار می‌گیرد.

پاسخگویی مؤثر نه تنها به شفافیت بلکه به قدرت این نهادها بستگی دارد. متأسفانه پیمایش نشان می‌دهد که کشورهای دارای ضعیف‌ترین نهادهای قانونگذاری و حسابرسی دارای کمترین امتیاز در شاخص شفافیت بودجه هستند. لذا، امکان نظارت بر بودجه در هر یک از این کشورها با دسترسی محدود به اطلاعات و ضعف و نهادهای نظارتی رسمی از بین می‌رود.

نتایج اصلی برای نهاد قانونگذاری

نقش مجلس در فرآیند بودجه‌ریزی از کشوری تا کشور دیگر متفاوت است. معمولاً مجلس حق دارد قانون بودجه را تصویب کند، هزینه مخارج دولت را جمع‌آوری نماید و گزارشهای حسابرسی جهت تعیین اینکه آیا دولت به وعده‌های بودجه‌ای خود عمل نموده است یا خیر را تجزیه و تحلیل کند. در بیشتر موارد، مجلس اختیار اصلاح لایحه بودجه که توسط قوه مجریه تدوین شده است را دارد.

میانگین امتیاز سال ۲۰۰۸ در مورد قدرت مجلس ۴۲ از ۱۰۰ است. عاملی مهم در کمک به این امتیاز این است که آیا مجلس زمان کافی برای بررسی لایحه بودجه اجرایی را دارد یا خیر. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی توصیه می‌کند که قوه مجریه لایحه مفصل بودجه را حداقل سه ماه پیش از شروع سال مالی به مجلس ارائه کند. با این حال کمتر از نیمی از کشورهای بررسی شده (۳۲ از ۸۵) این ضرب‌الاجل را رعایت کرده‌اند. در ۱۷

کشور لایحه بودجه کمتر از ۶ هفته قبل از شروع سال مالی دریافت می‌شود که مانع بازبینی قانونی و کامل آن می‌شود.

با توجه به زمان محدود نهادهای قانونگذاری در بررسی لایحه بودجه، تعجب آور نیست که ۶۶ کشور از ۸۵ کشور بررسی شده، به گزارشهای مردمی ارائه شده توسط سازمانهای جامعه مدنی درباره بودجه وزارتخانه‌های دولتی، توجه نمی‌کنند. به طور مشابه، ۶۷ کشور از این ۸۵ کشور به گزارشهای مردمی که سازمانهای جامعه مدنی می‌توانند درباره اقتصاد کلان و چارچوب مالی دولت ارائه دهند، توجه نشان نمی‌دهند.

در ادامه مرحله اجرای بودجه در ۴۹ کشور از ۸۵ کشور بررسی شده، هنگامی که وجوه مالی بین واحدهای اداری ردوبدل می‌شود قوه مجریه تأیید قوه مقننه را بدست نیاورده است. این موضوع به طور جدی اختیار مجلس را برای تضمین اینکه آیا اعتبارات عمومی، هماهنگ با بودجه تصویب شده هزینه می‌شود یا خیر، محدود می‌کند.

علاوه بر این تقریباً در یک سوم از کشورها (۲۷ از ۸۵) مجلس فرصت تصویب مکمل بودجه را تا زمان اتمام اعتبارات ندارد. این موضوع بویژه در کشورهایی که در آنها تقاضاهای بسیاری جهت ارائه مکمل بودجه وجود دارد - از قبیل قرقیزستان، مالاوی، مکزیک، سودان و یمن - در دسر ساز است. این امر به دولت‌ها اجازه می‌دهد از مکمل بودجه برای مخفی نمودن هزینه‌های بحث انگیز و بدنام استفاده کنند.

نتایج اصلی برای نهادهای حسابرسی

عنوان، ساختار و وظایف نهاد مالی حسابرسی در کشورها متفاوت است. به طور کلی، کار نهاد عالی حسابرسی تأیید حسابهای دولتی به منظور تضمین استفاده درست از اعتبارات دولتی، اطاعت از قوانین موجود و ارتباط آن با اقدامات درست مالی دولت، است. در اغلب کشورها، نهاد عالی حسابرسی برای تأیید نتایج و توصیه‌های مجلس ملی که معمولاً کمیته‌ای برای بازبینی یافته‌های حسابرسی دارد (که اغلب کمیته حسابهای دولتی خوانده می‌شود) لازم است.

میانگین امتیاز قدرت نهاد عالی حسابرسی ۴۵ از ۱۰۰ است که تنها به میزان اندکی بیشتر از میانگین امتیاز نهادهای قانونگذاری است. یکی از مهمترین مقیاسهای توانایی نهاد عالی حسابرسی برای تامین نظارت موثر، استقلال آن از شاخه اجرایی است. متأسفانه در ۲۶ کشور بررسی شده، قوه مجریه می‌تواند رئیس نهاد عالی حسابرسی را بدون رضایت مجلس یا قوه قضائیه از مقامش برکنار کند. علاوه بر این در ۳۸ کشور از این ۸۵ کشور قوه مجریه و نه مجلس یا قوه قضائیه تخصیص بودجه سالانه به نهاد عالی حسابرسی را تعیین می‌کند. در ۲۴ کشور، پژوهشگران جامعه مدنی احساس کردند که اعتبار نهاد عالی حسابرسی پایین تر از سطح منابع مورد نیاز برای اجرای مأموریت‌اش است. وابستگی قانونی و مالی به قوه اجرایی باعث می‌شود رئیس نهاد عالی حسابرسی از ارائه گزارشهای حساس خودداری کند.

تعهد نهاد عالی حسابرسی معمولاً مانع از ایفای نقش سیاسی و سیاستی مستقیم می‌گردد. در نتیجه برای آنکه حسابرسی‌های آن تأثیر عملی داشته باشد، مجلس باید نتایج و توصیه‌های نهاد عالی حسابرسی را پیگیری نماید. با این وجود در ۱۷ کشور مجلس به هیچ وجه کار نهاد عالی حسابرسی را پیگیری نمی‌کند و در بیش از ۲۰ کشور نیز پیگیری مجلس، حداقلی است. علاوه بر این در ۶۴ کشور، دولت مشخص نمی‌کند که چه گام‌هایی برای انجام توصیه‌های حسابرسی برداشته است. ضمن آنکه نه نهاد عالی حسابرسی و نه مجلس درباره اقدامات قوه مجریه برای انجام توصیه‌های حسابرسی در این ۶۴ کشور گزارش نمی‌دهند. این موضوع امکان نادیده گرفتن توصیه‌های حسابرسی را برای دولت‌ها آسانتر می‌کند.

نهاد عالی حسابرسی در بسیاری از کشورها، روشهای مناسبی را برای بهره‌گیری از مردم به عنوان یک منبع اطلاعات دارد. در ۴۶ کشور، این نهاد دارای سازوکارهای رسمی برای ارتباط با مردم جهت دریافت شکایات و پیشنهادات درباره سازمانها، برنامه‌ها یا پروژه‌هایی است که باید حسابرسی شوند. با این وجود در ۳۱ کشور، قدرت تصمیم‌گیری نهاد عالی حسابرسی درباره آنچه که باید حسابرسی شوند، محدود است. لذا اگرچه مجاری ورود جامعه مدنی وجود دارد، اما بسیاری از نهادهای حسابرسی قادر به استفاده مؤثر از اطلاعات آنها نیستند.

۸- فقدان شفافیت و ضعف نهادهای نظارتی

همانطور که جدول ۶ نشان می‌دهد در مناطق مختلف کشورهای که دارای ضعیف‌ترین نهادهای نظارتی هستند، درزمره غیرشفاف‌ترین کشورها نیز می‌باشند. بنابراین خاورمیانه و آفریقای شمالی و کشورهای پائین صحرای آفریقا در شاخص شفافیت بودجه و نیز موضوعات مرتبط با قانونگذاری و نهاد عالی حسابرسی امتیاز بسیار پائینی دارند. در این میان آسیای جنوبی نیز جایگاه بدی دارد هر چند که در قدرت نهادهای قانونگذاری در شاخص شفافیت بودجه رتبه بهتری دارد.

جدول ۶- قدرت نهادهای نظارتی بر اساس منطقه

منطقه	قدرت نهاد حسابرسی	قدرت نهاد قانونگذاری	شاخص شفافیت بودجه
آسیای شرقی و جنوب شرقی	۵۳	۴۱	۳۹
اروپای شرقی و آسیای مرکزی	۵۷	۴۸	۵۰
آمریکای لاتین و کارائیب	۴۷	۴۰	۳۹
خاورمیانه و شمال آفریقا	۲۱	۲۷	۲۴
آسیای جنوبی	۴۱	۳۲	۴۲
آفریقای پایین صحرا	۲۹	۳۵	۲۵
اروپای غربی و آمریکا	۸۴	۷۸	۸۰
امتیاز کل	۴۵	۴۲	۳۹

این نتایج ناامید کننده هستند زیرا در کشورهایی که دسترسی عمومی به اطلاعات، محدود است باید نهادهای نظارتی موثر و کارآمدی ایجاد گردد.

یافته‌های پیمایش نشان می‌دهد که در تعداد زیادی از کشورها مردم به طور مؤثری از مشارکت مستقیم و غیر مستقیم در فرآیند بودجه‌ریزی، محروم هستند.

بر اساس شاخص شفافیت بودجه، علی‌رغم ضعف قدرت نهادهای نظارتی در برخی مناطق، کشورهای دارای عملکرد خوب نیز در این مناطق وجود دارند. برای نمونه، زامبیا و آفریقای جنوبی برای قدرت نهاد حسابرسی به ترتیب امتیاز ۵۳ و ۷۳ را به ثبت رسانده‌اند، که به طور معناداری بالاتر از میانگین امتیاز کشورهای پایین صحرای آفریقا می‌باشد. در این دو کشور، نهاد عالی حسابرسی از استقلال نسبتاً خوبی برخوردار است. تنها مجلس یا قوه قضاییه می‌توانند رؤسای نهاد عالی حسابرسی را برکنار کنند و نهاد عالی حسابرسی اختیار کاملی درباره موضوعات حسابرسی دارد.

آفریقای جنوبی نیز بر حسب قدرت مجلس با امتیاز ۶۷ از ۱۰۰ جایگاه نسبتاً خوبی دارد. این بدان دلیل است که وزارت دارایی آفریقای جنوبی مشورت‌های گسترده‌ای با طیف وسیعی از قانونگذاران به عنوان بخشی از فرآیند آن برای تعیین اولویت‌های بودجه انجام می‌دهد. علاوه بر این، مجلس آفریقای جنوبی بر اساس بیانیه سیاستی خود در بودجه میان مدت و نیز بودجه‌های اختصاصی واحدهای اداری دولت مرکزی (وزارتخانه‌ها، دپارتمان‌ها و سازمانها) به نظرات مردم گوش می‌دهد.

۹- بهبود شفافیت بودجه

بهبود پایدار در شفافیت بودجه، همانند اغلب فرآیندهای تغییر نهادی به زمان قابل ملاحظه‌ای نیاز دارد. افزایش شفافیت می‌تواند شامل اصلاح حقوقی، تنظیمات، قوانین و رویه‌ها و نیز تغییر رفتار باشد. این فرآیندها می‌تواند بسیار کند باشد و با بسیاری از موانع مانند مداخله سیاستمداران مواجه شود. حتی پیمایش شفافیت بودجه نشان می‌دهد که بهبود سریع در زمینه‌های مختلف با به‌کارگیری ترکیبی از اداره سیاسی، فشار جامعه مدنی و عوامل داخلی و خارجی در شفافیت بودجه امکان پذیر است.

این فصل بر بهبود و ارتقاء شفافیت بودجه کشورهای مختلف بین سالهای ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ تأکید و استدلال می‌کند که چگونه کشورهایی که عملکرد ضعیفی دارند می‌توانند به‌طور مشابه شروع به بهبود وضعیت خود نمایند. با توجه به آنکه پیمایش هر دو سال یکبار تکرار می‌گردد، امکان ارزیابی پیشرفت در طول زمان میسر است و راهبردهایی را برای افزایش شفافیت تعیین می‌کند.

پیشرفت‌های معنادار از سال ۲۰۰۶

امتیاز کلی شفافیت بودجه اکثر ۵۹ کشوری که در هر دو پیمایش ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ حضور داشته‌اند، تغییر یافته و این تغییر بیشتر در جهت مثبت بوده است. دو کشوری که امتیازشان تغییر نکرده است انگلستان و زلاندنو می‌باشند. میانگین امتیاز شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸ برای

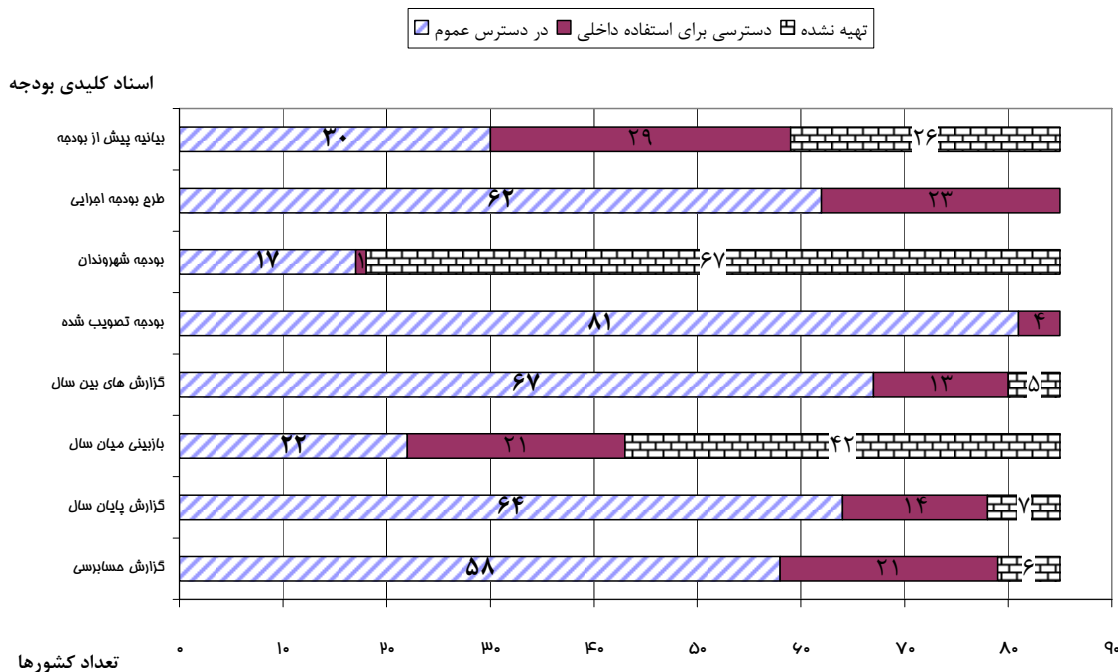
این ۵۹ کشور که در شاخص سال ۲۰۰۶ نیز حضور داشتند ۴۸ است - که پیشرفتی جزئی نسبت به سال ۲۰۰۶ داشته که امتیاز آن ۴۶ بود.

تغییرات بین ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ را می‌توان به سه عامل نسبت داد. در برخی موارد، تغییرات معنی‌داری در میزان شفافیت بودجه دیده می‌شود که ناشی از تغییر سیاستها یا رویه‌های دولت یا تغییرات سیاسی وسیع‌تر است. در موارد دیگر به تغییرات کوچکتری در انواع اسناد بودجه‌ای که دولت برای عموم مهیا می‌کند یا به اطلاعات موجود در اسناد، مربوط هستند. سرانجام، تغییرات در امتیاز می‌تواند به خاطر بهبود فهم پژوهشگران و نوع روش شناسی پیمایش باشد که منجر به ارزیابی مجدد می‌گردد.

در حالی که تاکید این بخش بر کشورهای دارای تغییرات معنادار است اما چندین کشور هستند که پیشرفتهای کمتر اما امید بخشی در شفافیت بودجه داشته‌اند. نتایجی که در اینجا ارائه می‌شود، نتایج اولیه هستند. برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه قصد دارد هر یک از این موارد را در سال آینده با دقت بیشتری بررسی نماید تا عواملی را که باعث تغییر می‌شوند یا ممکن است این پیشرفت‌ها را معکوس نمایند شناسایی کند.

تغییرات مثبت، دلگرم کننده هستند. سازمان همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه خوشنود است که اعلام نماید دولتهای متعددی به طور روز افزون در حال به رسمیت شناختن اهمیت ارائه اطلاعات بودجه به مردم هستند. اینها انواع مختلف تحولاتی هستند که پیمایش امیدوار است آن را برای کشورهای بیشتری در آینده مستندسازی نماید.

با این حال، بسیاری از کشورهایی که در شاخص شفافیت بودجه ترقی نموده‌اند، می‌توانند بیش از این شفافیت بودجه را افزایش دهند. برخی از کشورهایی که پیشرفتهای چشمگیری داشته‌اند مانند مصر و نپال، از جایگاه بسیار پایینی شروع کرده‌اند ولی هنوز هم روی هم‌رفته امتیاز پایینی دارند. علاوه بر این، مهم است که پیشرفتهای بدست آمده را خود به خودی و اینکه پایدار هستند تلقی نکنیم.



جدول ۷ دسترسی به اسناد کلیدی بودجه

۱۰- راهبردهایی برای بهبود دسترسی جامعه مدنی به اطلاعات

مثالهای ذکر شده نشان می‌دهد که بهبود شفافیت بودجه در شرایط مختلف، امکان‌پذیر است. مقایسه بین نتایج پیمایش شفافیت بودجه سالهای ۲۰۰۸ و ۲۰۰۶ نشان می‌دهد که اکثریت کشورها بویژه کشورهای با امتیاز پایین می‌توانند پیشرفتهای معنادار، فوری و تاثیرگذار در شفافیت بودجه و

هزینه‌ها داشته باشند. این بخش پیشنهادات عملی برای دستیابی به این اهداف ارائه می‌کند.

۱-۱۰- همه اطلاعات تولیدی را منتشر کنید.

پژوهشگران پیمایش به این نتیجه رسیدند که بسیاری از دولتها (۵۴ از ۵۸) حداقل یک سند بودجه و غالباً چندین سند برای مقامات یا اهداف داخلی تولید کرده‌اند که برای عموم منتشر نکرده‌اند (جدول ۷ را ببینید). بنابراین بسیاری از کشورها می‌توانند به سرعت و با اثر گذاری در هزینه‌ها، شفافیت بودجه را با انتشار اطلاعاتی که قبلاً تولید کرده‌اند، ارتقاء دهند.

افغانستان مثال گویای این موضوع است. امتیاز این کشور در سال ۲۰۰۸ تنها ۸ از ۱۰۰ است. با این وجود این کشور قبلاً یک بیانیه پیش از بودجه، یک لایحه بودجه اجرایی و یک گزارش حسابرسی تهیه می‌نموده است. اگر دولت افغانستان همه این سه سند را برای عموم منتشر می‌کرد امتیاز شاخص شفافیت بودجه‌اش به طور معناداری افزایش می‌یافت و فرصتهای بسیار بیشتری برای ورود مردم به فرآیند بودجه فراهم می‌کرد.

سودان نیز یک مورد دیگر است. این کشور در شاخص شفافیت بودجه ۲۰۰۸ امتیاز صفر دارد زیرا هیچ یک از اسناد کلیدی بودجه را برای عموم منتشر نکرده است. با این حال سودان در واقع هفت تا هشت سند از اسناد کلیدی بودجه را که در پیمایش آمده تهیه نمی‌کند، اگرچه کیفیت و جامعیت این اسناد ممکن است متفاوت باشد. بنابراین در دسترس قرار دادن این اسناد شفافیت سودان را به‌طور قابل ملاحظه‌ای ارتقاء خواهد داد.

این واقعیت که اطلاعات بسیار زیادی تهیه می‌شود اما در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد بیانگر عدم شفافیت بسیاری از دولتها است که این امر تا

حدودی به دلیل فقدان ظرفیت کافی برای تهیه و انتشار گسترده‌تر اطلاعات بودجه برای عموم است. ضمن آنکه نشان می‌دهد مقامات می‌توانند نقش فعال‌تری در ترویج بیشتر شفافیت در کشورهای مختلف ایفا کنند.

۲-۱۰- انتشار روی اینترنت

حتی زمانی که یک سند در دسترسی عمومی قرار می‌گیرد ممکن است قابل دسترسی برای همه مردم نباشد. یعنی ممکن است بر اساس تقاضا، در دسترس قرار گیرد و یا ممکن است افراد مجبور به پرداخت وجه برای دریافت یک نسخه از آن باشند. قرار دادن اسناد بودجه در اینترنت از طریق دسترسی همزمان کاربران متعدد با هزینه پایین می‌تواند به رفع این مشکل کمک کند. جدول ۸ نشان می‌دهد که ۶۸ کشور از مجموع ۸۵ کشور پیمایش شده، بودجه تصویب شده را روی اینترنت قرار داده‌اند اما اسناد دیگر را کمتر قرار داده‌اند.

جدول ۸ دسترسی اینترنتی به اسناد

تعداد کشورهای با دسترسی آنلاین	سند
۲۷	بیانیه پیش از بودجه
۴۹	لایحه بودجه اجرایی
۱۳	بودجه شهروندان
۶۸	بودجه تصویب شده
۶۳	گزارشهای در طول سال
۱۸	گزارش شش‌ماهه
۵۰	گزارش پایان سال
۵۰	گزارش حسابرسی

۳-۱۰- تهیه بودجه شهروندان^۱

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بخش بسیار محدودی از جمعیت به رایانه و اینترنت دسترسی دارند. سطح پایین سواد و درآمد، توانایی بسیاری از افراد برای دسترسی به اطلاعات فراهم شده به صورت آنلاین را محدودتر می‌کند. بودجه شهروندان می‌تواند پلی بین این دو شکاف باشد. این موضوع بویژه زمانی صادق است که این اسناد به زبان و ابزارهایی که برای اکثریت جمعیت، قابل دسترسی است منتشر می‌شود مانند مطالب روزنامه‌ای یا برنامه‌های رادیویی به زبانهای محلی. بودجه شهروندان با دیگر ابزارهای مشهور معرفی اطلاعات بودجه مانند تصویر و نمایش تکمیل می‌شود تا مردم در پیامهای کلیدی بودجه شریک شوند و ورود آنها به فرآیند بودجه‌ریزی تشویق شود. لازم نیست که انتشار عمومی لایحه بودجه اجرایی یا بودجه تصویب شده محدود شود. دولت ممکن است از همین روشها استفاده کند تا اطلاعات تهیه شده در مراحل دیگر فرآیند بودجه‌ریزی، مخصوصاً مراحل اجرایی و حسابرسی را منتشر نماید.

از این رو اینکه تعداد کم اما رو به رشدی از کشورهای پیمایش شده (۱۷ از ۸۵) بودجه شهروندان را تهیه می‌کنند، دلگرم‌کننده است. این موضوع شامل کشورهای با درآمد بالا مثل نروژ و زلاندنو و نیز کشورهای با درآمد متوسط و پایین مانند غنا، هند و السالوادور می‌شود.

۴-۱۰- تصویب قانون آزادی اطلاعات

حمایت رو به رشد جهانی برای ارائه خدمات بهتر و در دسترس قرار دادن اطلاعات مفصل بودجه بویژه در برنامه‌های اجتماعی دربردارنده منافع عمومی

است. برای نمونه این موضوع می‌تواند شامل هزینه‌های مدارس و کلینیک‌های بهداشتی باشد. معمولاً این اطلاعات بسیار مفصل در اسناد بودجه کشور لحاظ نمی‌شود اما جامعه مدنی نیازمند دسترسی مفصل‌تر به این اطلاعات بودجه است تا حامیان مؤثرتری داشته باشد. قانون آزادی اطلاعات، پلی امیدبخش و قانونی بر روی این دره است.

بیشتر کشورهای پیمایش شده (۵۵ از ۸۵) حق دسترسی به اطلاعات بودجه‌ای را به صورت قانون در آورده‌اند. با این وجود صرف داشتن قانون، حمایت از آن در عرصه عمل را تضمین نمی‌کند. جدول ۹ نشان می‌دهد که از مجموع این ۵۵ کشور که قانون آزادی اطلاعات را دارند تنها در ۱۳ کشور دسترسی به اطلاعات در عمل امکان پذیر است. در مورد ۴۲ کشور باقیمانده، حق دسترسی به اطلاعات وجود دارد، اما به قانون به طور مؤثر عمل نمی‌شود.

جدول ۹ حق دسترسی به اطلاعات دولتی شامل اطلاعات بودجه

۱۳ کشور	آفریقای جنوبی سوئد انگلستان	پرو رومانی اسلوونی	هند مکزیک زلاندنو نروژ	بوسنی هرزگوین جمهوری چک فرانسه	این حق قانونی شده و شهروندان عملاً قادر به دسترسی به اطلاعات دولتی شامل اطلاعات بودجه هستند.
۲۲ کشور	تایلند ترینیداد و توباگو اوکراین آمریکا ونزوئلا	لهستان روسیه سائوتومه و پرنسپ صربستان کره جنوبی	گرجستان گواتمان هندوراس قزاقستان مقدونیه گینه نو	آرژانتین بلغارستان کلمبیا، کاستاریکا، کرواسی، اکوادور	این حق به صورت قانون درآمده اما برخی مواقع عملاً برای شهروندان دسترسی به اطلاعات شامل اطلاعات بودجه امکان پذیر نیست
۲۰ کشور	سنگال سودان ترکیه اوگاندا ویتنام	قرقیزستان مالاوی نیپال نیکاراگوئه پاکستان	جمهوری دموکراتیک جمهوری دومینیکن آلمان کنیا	آنگولا، آذربایجان، بولیوی، بورکینا فاسو، کامرون، چین	این حق به صورت قانون درآمده اما غالباً یا همیشه دسترسی به اطلاعات دولتی شامل اطلاعات بودجه امکان پذیر نیست
۳۰ کشور	فیلیپین رواندا عربستان سعودی سريلانکا تانزانیا یمن زیمبابوه	لیبریا مالزی مغولستان مراکش نامیبیا نیجر نیجریه	مصر السالوادور گینه استوایی فیجی غنا اندونزی اردن لبنان	افغانستان، آلبانی، الجزایر، بنگلادش، بوتسوانا، برزیل، کامبوج، چاد	حق دسترسی به اطلاعات دولتی به صورت قانون در نیامده یا این حق شامل دسترسی به اطلاعات بودجه نیست

۱۱- توصیه‌ها

پیمایش بودجه سال ۲۰۰۸ تصویری ناامیدکننده از وضعیت شفافیت بودجه در اطراف جهان را نشان می‌دهد. در اکثریت وسیعی از کشورهای پیمایش شده، مردم به اطلاعات جامع، به موقع و مفید که پیش‌شرط مشارکت در فرآیند بودجه‌ریزی است و دولت‌ها را برای مدیریت منافع عمومی مورد تایید قرار می‌دهد، دسترسی ندارند.

با این حال، این پیمایش زمینه‌هایی برای امیدواری دارد. در طول دو سال گذشته تعدادی از کشورهای بررسی شده به بهبود عملکرد شفافیت بودجه خود اقدام نموده‌اند. نمونه‌های خوبی در هر منطقه، در هر سطح درآمدی، سطح کمک‌های دریافتی یا وابستگی به منابع طبیعی وجود دارد. همچنین پیمایش نشان می‌دهد که دولت‌های بیشتری می‌توانند شفافیت بودجه خود را به سرعت و با هزینه پایین، بهبود دهند.

با توجه به نقش محوری شفافیت در نظارت و پاسخگویی، برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه شخصیتها، سازمانهای جامعه مدنی، دولت‌ها، مجالس، نهادهای حسابرسی و مقامات کشورها را به اتخاذ تدابیری برای رفع مسائل مشخص شده از طریق پیمایش فرا می‌خواند و تقاضای بهبود فوری دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه‌ای را دارد.

به منظور دسترسی به پیشرفت فوری در شفافیت بودجه، این برنامه بر موارد زیر تأکید می‌کند:

۱-۱۱- نهادهای مالی بین‌المللی

افزایش شفافیت در گردش کمک‌ها و اجتناب از تأمین مالی خارج از بودجه؛ در صورت امکان گردش کمک‌ها از طریق سیستم‌های بودجه محلی منتقل شود. در صورت عدم امکان، اطلاعات براساس گردش کمک‌ها به شکلی تهیه شود که سازگار با سیستم‌های بودجه محلی با استفاده از سیستم‌های طبقه‌بندی دولتی و در نظر گرفتن تقویم بودجه باشد. این امر پوشش جامع‌تر گردش کمک‌ها در اسناد بودجه را امکان‌پذیر می‌سازد و از این طریق شفافیت کلی بودجه را افزایش می‌دهد. این موضوع در ضمن پیچیده شدن مدیریت بودجه داخلی را که به علت مداخلات مقامات گوناگون و خرده‌پا است، کاهش می‌دهد.

اجرای توصیه‌های فوق در عمل، شفافیت بودجه و مشارکت عمومی در فرآیندهای بودجه‌ریزی را به طور قابل توجهی افزایش خواهد داد. با این حال در نهایت یک راه حل سیستماتیک‌تر بویژه برای دسترسی مفصل به اطلاعات برنامه مورد نیاز است. در برخی کشورها، تضمین دسترسی به موقع و کم هزینه همگانی به اطلاعات نیازمند قانونی کردن حق دسترسی عمومی به

اطلاعات بودجه از طریق سازوکارهایی مثل قوانین آزادی اطلاعات یا اصلاحیه‌های مبتنی بر قانون اساسی است. در کشورهایی که این قوانین موجود است، چالش اغلب بر سر اجرای آنهاست.

نهایتاً، هرچند توصیه‌های فوق‌الذکر در تمامی کشورها، دارای اعتبار است اما این اقدامات نیاز به اقدامات موردی بسیاری در سطح کشورها دارد. به این منظور، پرسشنامه کامل شفافیت بودجه برای هر کشور همراه با تفصیل یادداشتهای مرور شده طراحی‌شده طراحان آن، در سایت www.Openbudgetindex.org موجود است. برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه امیدوار است که این پرسشنامه‌ها، به عنوان منبعی مفید برای تعیین گامها و راه‌حل‌های محلی بیشتر برای بهبود شفافیت بودجه در سراسر جهان باشد.

۱۲- تبیین مشروح روش‌شناسی

پیمایش شفافیت بودجه براساس پرسشنامه‌ای مفصل است که مجموعه‌ای از داده‌های تطبیقی را درباره امکان دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه و اقدامات قابل گزارش بودجه جمع‌آوری می‌کند. این پرسشنامه، پژوهشگران جامعه مدنی هر کشور را از طریق هر یک از چهار مرحله فرآیند بودجه‌ریزی راهنمایی می‌کند و به آنها در ارزیابی اطلاعاتی که باید برای عموم در هر

مرحله فراهم شود، کمک می‌کند. همچنین اقدامات قابل گزارش بودجه را در خلال هر یک از مراحل سالانه بودجه، تعیین و ارزیابی می‌کند.

پرسشنامه شامل ۱۲۳ سؤال است. پاسخ‌ها به ۹۱ سؤال که دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه‌ای را ارزیابی می‌کند معدل‌گیری شده و شاخص شفافیت بودجه را تشکیل می‌دهد. ۳۲ سؤال باقیمانده مربوط به موضوعات زیر است: فرصت‌های مشارکت عمومی در فرآیند بودجه‌ریزی و توانایی نهادهای کلیدی نظارت بر دولت برای محافظت از قابلیت پاسخگویی قوه مجریه. پرسشنامه شامل سؤالاتی چندگزینه‌ای و باز درباره این موضوع است که اسناد بودجه چگونه منتشر می‌شوند. این پرسشنامه سؤالات را در سه بخش دسته‌بندی می‌کند: ۱- انتشار اطلاعات بودجه ۲- لایحه بودجه اجرایی سالانه به مجلس (سؤالات ۱ تا ۵۵) و در دسترس بودن سایر اطلاعات که به تحلیل سیاست‌ها و اقدامات بودجه کمک می‌کند (سؤالات ۵۶ تا ۶۵) و ۳- چهارمرحله فرآیند بودجه‌ریزی (سؤالات ۶۶ تا ۱۲۳).

این سؤالات، اطلاعات عمومی موجود را که توسط دولت مرکزی منتشر شده ارزیابی می‌کند اما به در دسترس بودن اطلاعات در سطح زیر ملی نمی‌پردازد. اکثر سؤالات بیشتر درباره آنچه که در عمل اتفاق می‌افتد، است تا درباره ملزوماتی که در قانون وجود دارد. تمامی سؤالات به گونه‌ای طراحی

شده‌اند که پدیده‌های قابل مشاهده را در بر بگیرند. از پژوهشگرانی که پرسشنامه را تکمیل می‌کردند و مرورکنندگان اولیه‌ای که درباره آن نظر می‌دادند خواسته می‌شد تا برای پاسخ‌هایشان شواهدی ارائه نمایند. این شواهد می‌تواند ارجاع به یک سند بودجه، قانون یا اسناد عمومی دیگر، بیانیه عمومی توسط یکی از مقامات دولتی یا مصاحبه چهره به چهره با یک مقام دولتی یا حزب مشهور باشد.

هدف از سؤالات، ارزیابی کیفیت یا قابلیت اعتبار اطلاعاتی که دولت تهیه می‌کند، نبود. به عنوان مثال این سؤالات ارزیابی نمی‌کنند که چه اطلاعاتی درباره هزینه‌ها، درآمدها یا بدهی دولت، ممکن است به صورت غیرقانونی حذف یا منع شده باشد. در ضمن سؤالات مربوط به اعتبار پیش‌بینی‌های اقتصاد کلان یا مفروضات اقتصادی استفاده شده در تخمینهای بودجه یک کشور را مورد ارزیابی قرار نمی‌دهد.

تمرکز بسیاری از سؤالات بر محتوا و دقت پذیری هشت سند کلیدی بودجه است که همه کشورها باید براساس معیارهای پذیرفته شده و عملی برای مدیریت مالی بخش عمومی ارائه نمایند.

بسیاری از این معیارها شبیه به معیارهای ارائه شده توسط سازمانهای چندجانبه هستند مانند دستورالعمل صندوق بین‌المللی پول راجع به معیارهای مناسب در شفافیت مالی، بهترین اقدامات برای شفافیت بودجه

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و بیانیه لیما درباره خطوط راهنمای فرامین حسابرسی سازمان بین‌المللی نهاد عالی حسابرسی وابسته به سازمان ملل متحد (INTOSAI) که سازمانی حرفه‌ای متشکل از نهادهای عالی حسابرسی در سطح ملی است، توسط سازمان ملل تاسیس شده و اطلاعات و تجارب مربوط به حسابرسی بخش عمومی را به اشتراک می‌گذارد.

قدرت این خطوط راهنما مانند دستورالعمل شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول و بیانیه لیما بر قابلیت اجرای عمومی آنها در سیستم‌های بودجه‌ای متفاوت در سراسر جهان و کشورهای با سطوح درآمدی متفاوت متکی است. با این حال برنامه همکاری در زمینه شفافیت بودجه بر این باور است که این قوانین برای تضمین آنکه بودجه در برابر مردم، مسئول و پاسخگو باشد کافی نیست. به همین دلیل این سازمان هشتمین سند کلیدی بودجه را ارائه نموده که باید توسط دولت‌ها منتشر شود: بودجه شهروندان – نسخه‌ای غیرفنی و دسترس پذیر از بودجه که هدف آن افزایش درک عمومی از طرح‌های دولتی در زمینه مالیات و هزینه‌هاست.

پرسشنامه شفافیت بودجه همچنین موضوعات با اهمیت دیگر برای جامعه مدنی مانند عوامل مربوط به نظارت قانونگذار مبنی بر اینکه آیا پارلمان نظرات مردم درباره بودجه را استماع کند یا خیر و نقش دفتر حسابرسی مستقل ملی و نیز نهاد عالی حسابرسی را تحت پوشش قرار می‌دهد.

روش تعیین شاخص شفافیت بودجه

شاخص شفافیت بودجه بر اساس میانگین پاسخ‌های داده شده به ۹۱ سؤال مربوط به دسترسی عمومی به اطلاعات، امتیازی را برای هر کشور در نظر می‌گیرد. این امتیاز، کیفیت دسترسی عمومی به اطلاعات بودجه‌ای در هشت سند اصلی بودجه را منعکس می‌کند. بالاخص دسترسی عمومی و جامعیت لایحه بودجه اجرایی، تعیین کننده اصلی امتیاز شفافیت بودجه هر کشور است که طبق آن ۵۸ سؤال از مجموع ۹۱ سؤال به لایحه بودجه اجرایی مربوط است و امتیاز شفافیت بودجه کشورها را تعیین می‌کند.

بیشتر سؤالات پرسشنامه‌ی شفافیت بودجه، پژوهشگران را ملزم به انتخاب از بین پنج پاسخ می‌کند. پاسخ‌های a یا b وضعیت یا شرایطی را تشریح می‌کند که نشانگر انجام اقدامات خوب در زمینه اهمیت موضوع مورد سؤال است. پاسخ‌های c یا d به اقداماتی که ضعیف بوده‌اند مربوط می‌شود. پاسخ a نشان می‌دهد که استاندارد به طور کامل رعایت شده است در حالی که پاسخ d نشان می‌دهد که استاندارد به هیچ وجه رعایت نشده است. پاسخ پنجم یعنی e قابل اعمال نیست. از محققان خواسته شده برای پاسخ‌های خود شواهدی ارائه نمایند و در صورت مقتضی پرسشنامه‌ها را با نظرات خود غنی‌تر کنند.

به هنگام جمع‌بندی پاسخ‌ها، امتیاز عددی ۱۰۰٪ برای پاسخ a، ۶۷٪ برای پاسخ b، ۳۳٪ برای پاسخ c و صفر برای پاسخ d در نظر گرفته شد. پاسخ e منجر به این می‌گردید که سؤال در جمع‌بندی گروه به حساب نیاید. برخی از سؤالات سه جواب ممکن داشتند a، b یا c (غیرقابل اعمال). برای این سؤالات امتیاز ۱۰۰٪ برای پاسخ a و صفر برای پاسخ b در نظر گرفته شد. پاسخ c نیز منجر به این می‌گردید که سؤال در جمع‌بندی گروه وارد نشود.

ارزیابی مجالس و نهادهای عالی حسابرسی

به منظور ارزیابی اینکه مجلس و نهاد عالی حسابرسی چقدر می‌توانند به شفافیت بودجه و پاسخگویی در یک کشور کمک کنند، بر ۲۲ سؤالی متمرکز شدیم که توانایی این نهادها را برای تأمین نظارت مؤثر منعکس می‌کنند. جهت بدست آوردن درکی کلی از قدرت این نهادها، میانگین پاسخ‌ها به سؤالات مربوطی را که امتیاز قدرت را برای هر نهاد محاسبه می‌کند، محاسبه کردیم. این سنجش قدرت نهادها تنها باید به عنوان داده‌های اخباری مورد استفاده قرار گیرند زیرا این مجموعه از سؤالات درباره مجلس و نهاد عالی حسابرسی به جامعیت داده‌های مربوط به موضوعات دسترسی عمومی به اطلاعات نیست.

فرآیند تحقیق

نهاد همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه به منظور استفاده از پرسشنامه شفافیت بودجه جهت جمع‌آوری داده‌ها برای پیمایش سال ۲۰۰۸ با نهادهای جامعه مدنی در ۸۵ کشور در دو سال گذشته کار کرده است. در حال حاضر ابزار پیمایش در دو نوبت مجزا که هر یک در دوره‌ای دو ساله بوده، اجرا شده است. نوبت ۲۰۰۸ تحقیق مقدم بر نوبت قبلی در سال ۲۰۰۶ با همکاری در ۵۹ کشور بود. نهاد همکاری در زمینه بودجه و سازمانهای همکار با آن، داده‌ها را در سالهای ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ جمع‌آوری، تألیف و تحلیل کردند تا نخستین نسخه منتشر شده پیمایش شفافیت بودجه را در اکتبر سال ۲۰۰۶ ارائه کنند. این نهاد در پی آن بود که حداقل دو نوبت تحقیقاتی دیگر با انتظار انتشار نتایج آن در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲ انجام دهد تا امکان مقایسه عملکردها در طی زمان را داشته باشد.

همه پژوهشگرانی که مسئول انجام پرسشنامه شفافیت بودجه در خلال نوبت‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ بودند توسط نهادهای علمی یا سازمانهای جامعه مدنی استخدام شدند. مأموریت‌ها و حوزه‌های مورد علاقه گروه‌های تحقیقاتی، به طور وسیعی متفاوت اما همگی علاقمندی مشترکی به ارتقای دسترسی به اطلاعات در طول هر یک از چهار مرحله فرآیند بودجه‌ریزی، تقویت نقش و اختیارات مجلس و عملکرد نهاد عالی حسابرسی داشتند. بیشتر آنها،

گروه‌هایی بودند که تمرکز قابل توجهی بر مسائل بودجه داشتند؛ بسیاری از آنها پژوهشگران خبره‌ای را به کار گرفتند که در موضوعات بودجه به طور روزانه درگیر بودند.

گروهی از پژوهشگران در سازمان‌های هر کشور، مسئول تأیید پرسشنامه تکمیل شده برای آن کشور بودند. لذا نتایج ارائه شده برای هر کشور براساس پرسشنامه‌ای تکمیل شده و منحصر به فرد بود.

برای تحقیق سال ۲۰۰۸، پژوهشگران در ژوئن ۲۰۰۷ جمع‌آوری داده‌ها را شروع کردند و تا سپتامبر ۲۰۰۷ پرسشنامه را تکمیل کردند. هر حادثه یا تحولی که پس از ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۷ اتفاق افتاد در تکمیل پرسشنامه منظور نگردید. از محققان خواسته شد که برای پاسخ‌هایشان شواهدی ارائه کنند مانند نقل قول‌هایی از اسناد بودجه، قوانین کشور یا مصاحبه با مقامات دولتی، نمایندگان پارلمان یا دیگر متخصصان دخیل در فرآیند بودجه.

زمانی که پرسشنامه تکمیل شد، کارکنان برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه، تحلیلی از هر پرسشنامه انجام می‌دادند و در اغلب موارد سه تا شش ماه را صرف بحث با پژوهشگران برای بازبینی پرسشنامه کردند. تجزیه و تحلیل برنامه بر تضمین این موضوع متمرکز بود که آیا سؤالات به شیوه‌ای که از لحاظ داخلی و در سراسر کشور متناقض نباشند پاسخ داده شده‌اند یا خیر. پاسخ‌ها مورد بررسی همه جانبه قرار گرفتند. این موضوع شامل اسناد زیر بود:

اسناد بودجه‌ای که کشورها روی اینترنت قرار می‌دادند و نیز داده‌های جمع‌آوری شده توسط مرکز اطلاعات بانکی (سازمان غیرانتفاعی واقع در واشنگتن دی سی که بر فعالیتهای نهادهای مالی بین‌المللی نظارت می‌کند)؛ گزارش رعایت استانداردها و دستورالعمل‌های صندوق بین‌المللی پول (ROSC) شامل شفافیت مالی؛ گزارش‌های ماده (۴) صندوق بین‌المللی پول؛ اسناد و انتشارات بانک جهانی شامل مرور هزینه‌ها و پایگاه اقدامات بودجه‌ای بانک جهانی و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی.

برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه راهنمایی را برای پرسشنامه شفافیت بودجه ارائه کرد. این راهنما روش تحقیقاتی را مطرح می‌کند که در تکمیل پرسشنامه مورد استفاده قرار می‌گیرد و اقدامات خوب سازماندهی شده داخلی و مفاهیم مرتبط با شفافیت بودجه و مدیریت هزینه‌های دولتی را به پژوهشگران معرفی می‌کند. در ضمن این راهنما دلایل مفصلی درباره نحوه انتخاب پاسخ‌ها و مفروضاتی که در پاسخ به هر سؤال استفاده شده ارائه می‌کند.

هر بار که کارکنان سازمان پیش‌نویس پرسشنامه‌ها را بازبینی می‌کردند همزمان دو کارشناس آنها را تأیید می‌کردند که هویت آنها برای پژوهشگران ناشناخته بود. لازم بود این کارشناسان از دولت و سازمان تحقیقاتی پژوهشگران، مستقل باشند. همه کارشناسان افرادی با کشور مورد بررسی و

سیستم بودجه‌ریزی آن آشنایی کاملی داشتند. آنها با نحوه جستجوی کتابها، برخوردهای حرفه‌ای، اینترنت و صورتجلسات گذشته کنفرانس های برنامه همکاری در زمینه بودجه آشنایی داشتند. یادداشتهای کارشناسان به طور کامل در نسخه‌ای منتشر شد.

سپس برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه از مقامات دولتی ۶۱ کشور برای ارائه تفسیر درباره پیش‌نویس پرسشنامه‌ها دعوت کرد. کارکنان برنامه از طریق دعوت‌نامه های مکتوب با هر دولت به‌طور مکرر که در اغلب موارد ۵ یا ۶ بار می‌شد، تماس گرفتند تا مطمئن شوند که هر دولت از فرصت ارائه تفسیر خود، آگاه شده است. تنها ۵ دولت از ۶۱ دولت دعوت شده تفسیرهای خود را درباره پرسشنامه ارائه کردند. این یادداشتهای مورد کشورهای السالوادور، گوآتمالا، نروژ، آفریقای جنوبی و سوئد در سایت [www.Open budget.org](http://www.Openbudget.org) به طور کامل قابل مشاهده است.

کارکنان برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه شفافیت نظرات کارشناسان را مرور کردند تا مطمئن شوند که نظرات با روش شناسی تحقیق که در راهنمای پرسشنامه شفافیت بودجه مطرح شده متناقض نباشد. آن نظراتی از کارشناسان که با راهنما متناقض بود، حذف شد و بقیه آنها با پژوهشگران به بحث گذاشته شد. به نظرات کارشناسان و دولت‌ها در صورت امکان پاسخ می‌دادند و ویرایش‌گران برنامه، هرگونه جواب متناقضی را مورد داوری قرار

می‌دادند تا از سازگاری مفروضات در تمام کشورها در انتخاب جواب‌ها مطمئن شوند.

تعاریف دسترسی عمومی به اطلاعات

شاخص شفافیت بودجه، قلمرو و جامعیت اطلاعات بودجه‌ای را که در اختیار مردم قرار گرفته ارزیابی می‌کند. دسترسی عمومی به اطلاعات را به این صورت تعریف می‌کنیم که همه مردم قادر باشند از طریق ارائه درخواست به مقام دولتی منتشرکننده سند، به آن سند دست یابند؛ بنابراین در تعریف حاضر امکان انتشار اسناد دولتی برای همه گروه‌های ذی‌نفع و نیز اطلاعات یا اسنادی که تنها براساس تقاضا قابل دسترسی هستند، تضمین می‌شود.

برخی از کشورهای مورد مطالعه، به طور مشخص قواعدی را برای تضمین انتشار اسناد دولتی برای همه گروه‌های ذی‌نفع تعریف کرده‌اند. اتخاذ تدابیر شفاف برای انتشار اسناد بودجه در قوانین برخی کشورها همراه با توجه به آن قواعد در عمل، چنان مهم تلقی شده که به خاطر مدیریت مالی سالم، اعتباری بین‌المللی برای آنها رقم زده است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه علاقمند به کسب دسترسی به بازارهای سرمایه بین‌المللی یا حفظ معاهدات سودمند، یا خودشان این قواعد را اتخاذ می‌کنند و یا در این ابتکارات همکار هستند همانند طرح سیستم انتشار داده‌های کلی صندوق بین‌المللی پول.

بسیاری از کشورهای مورد مطالعه شرایط قانونی مناسبی برای انتشار اطلاعات بودجه ندارند و اگر داشته باشند در عمل به آن وفادار نیستند. پژوهشگران در این کشورها به سؤالات پرسشنامه تنها براساس اطلاعات موجود جواب دادند. در برخی موارد گروهها، بازدیدهای اعلام نشده‌ای را از محل انجام دادند یا از اعضای دیگر گروه‌های جامعه مدنی، روزنامه نگاران یا سایرین درخواست کردند که به دنبال اسناد بودجه بروند یا دسترسی پذیری آنها را برای عموم مردم مورد آزمون قرار دهند. در موارد دیگر، برای تعیین دسترسی پذیری به یک سند، نظرسنجی‌هایی از جامعه مدنی و دیگر استفاده‌کنندگان اطلاعات بودجه انجام شد.

این امر ضروری بود زیرا در برخی کشورها اطلاعات بودجه‌ای قابل توجهی تولید می‌شود اما به هیچ وجه به مردم داده نمی‌شود یا مقامات دولتی به صورت دلخواهانه تصمیم می‌گیرند که چه کسانی را در اطلاعات سهیم نمایند. در مواردی که اطلاعات تنها براساس تقاضا قابل دسترسی است چنانچه نمونه‌هایی وجود داشته باشد که یک فرد سندی را درخواست کرده باشد اما به وی داده نشده باشد سند به صورت غیرقابل دسترسی برای عموم شناسایی شده است.

تعریف دسترسی عمومی به اطلاعات که در این مطالعه به کار رفته نشان می‌دهد روشی که یک دولت برای انتشار اسناد انتخاب می‌کند بر عملکردش

در شاخص شفافیت بودجه تأثیر نمی‌گذارد. مثلاً اینکه آیا یک دولت استفاده از اینترنت را برای انتشار اسناد انتخاب می‌کند یا خیر بر امتیازش در شاخص شفافیت بودجه تأثیر ندارد و همین طور کشورهایی که اسناد را به صورت کپی در اختیار عموم قرار می‌دهند. با این وجود پرسشنامه داده‌هایی را در جداول جمع‌آوری می‌کند تا روندهای روبه افزایش دسترسی پذیری اینترنتی را کشف نماید که این داده‌ها در بخش اول مطالعه (که شاخص شفافیت بودجه را محاسبه نمی‌کنند) مشخص است.

سایر آزمونها در باره استحکام داده‌ها

برنامه همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه علاوه بر بازبینی فرآیند، برای بررسی قابلیت اعتماد و استحکام داده‌ها دو آزمون دیگر دارد. نخست نتایج پیمایش با نتایج دیگر شاخص‌های حکمرانی و شفافیت مقایسه می‌شود تا ببینیم پیمایش چگونه یک شاخص کلی از وضعیت حکمرانی در یک کشور ارائه می‌کند.

نتایج پیمایش نشان‌دهنده یک رابطه مثبت و قوی با شاخص حکمرانی جهانی بانک جهانی درباره اظهار و پاسخگویی (۰/۷۳۷)، شاخص یکپارچگی جهانی ارائه شده توسط یکپارچگی جهانی (۰/۶۸۱) و شاخص دموکراسی ارائه شده توسط خانه آزادی (۰/۶۹۱) است. این نتایج مثبت نشان می‌دهد که شاخص شفافیت بودجه، نماینده نسبتاً خوبی برای مقیاس‌های کلی‌تر

حکمرانی و کیفیت نهادها در کشورهای تحت پوشش است. این سازمان در ضمن یک مقیاس هم‌رأیی ارائه کرد، مقیاسی که میزان مناظره بین پژوهشگر و دو کارشناس اولیه مسئول تکمیل پرسشنامه در هر کشور را در بر می‌گیرد. نمره‌های این مقیاس هم‌رأیی در جدول زیر نشان داده می‌شوند.

هدف پیمایش شفافیت بودجه دامن زدن به بحث عمومی درباره شفافیت، مشارکت عمومی در مباحث بودجه و پاسخگویی نهادهای دخیل در بودجه است. به این طریق، فرآیند تحقیق غالباً منجر به ایجاد بحث بین متخصصان مسئول در امر تکمیل و بازبینی پرسشنامه در کشور درباره موضوعات مهم مدیریت مالی دولتی می‌گردد. این سازمان تلاش می‌کند از طریق نمره هم-رأیی و نیز با انتشار پرسشنامه تبادل بین محققان و کارشناسان که منجر به انتخاب جواب نهایی به هر سؤال پرسشنامه می‌گردد این بحث را به وجود آورد.

کشورهایی که نمره هم‌رأیی بالایی دریافت کردند نشان دهنده میزان بالایی از توافق بین محققان و کارشناسان اولیه درباره انتخاب پاسخها است حال آنکه کشورهای که نمره های پایینی گرفته‌اند میزان کمتری از توافق بین تحقیق و کارشناسان اولیه داشته‌اند. همانطور که در جدول دیده می‌شود، درجه بالایی از توافق بین محققان و کارشناسان اولیه در اکثریت گسترده‌ای از کشورهای تحت پوشش وجود دارد.

سازمان همکاری بین‌المللی در زمینه بودجه

مقیاس هم‌رأیی شاخص شفافیت بودجه سال ۲۰۰۸

درجه نزدیکی بین پژوهشگر و مرورکنندگان اولیه

کشور	درصد
گینه استوایی	۱۰۰
سودان	۱۰۰
چاد	۹۹
لیبریا	۹۹
بوتسوانا	۹۸
اوگاندا	۹۸
کاستاریکا	۹۷
عربستان سعودی	۹۷
نروژ	۹۷
کنگو	۹۶
آلمان	۹۶
برزیل	۹۶
آرژانتین	۹۶
فرانسه	۹۶
جمهوری قرقیزستان	۹۶
رومانی	۹۶
زلاندنو	۹۶

کشور	درصد
سريلانكا	۸۸
زامبيا	۸۸
پاکستان	۸۷
تایلند	۸۷
مغولستان	۸۶
مراکش	۸۶
نیجر	۸۵
کنیا	۸۳
السالوادور	۸۳
الجزایر	۸۳
بولیوی	۸۲
سائوتومه	۸۲
اندونزی	۸۱
پرو	۸۱
بوسنی و هرزگوین	۸۱
آلبانی	۸۱
کره جنوبی	۸۱

۹۶	نیپال
۹۶	ونزوئلا
۹۵	جمهوری چک
۹۵	لهستان
۹۵	کلمبیا
۹۴	مالزی
۹۴	بنگلادش
۹۴	قزاقستان
۹۴	آمریکا
۹۴	نیجریه
۹۳	آنگولا
۹۳	سوئد
۹۳	ویتنام
۹۲	اوکراین
۹۲	گوآتمالا
۹۲	آفریقای جنوبی
۹۱	بلغارستان
۹۱	اسلوونی
۹۱	انگلستان
۹۰	مصر
۹۰	هند
۹۰	صربستان

۸۱	مکزیک
۸۰	کرواسی
۸۰	چین
۸۰	اکوادور
۸۰	یمن
۸۰	مالاوی
۷۹	فیلیپین
۷۹	بورکینافاسو
۷۹	نیکاراگوئه
۷۸	تانزانیا
۷۷	آذربایجان
۷۶	روسیه
۷۴	ترینیداد و توباگو
۷۴	ترکیه
۷۴	مقدونیه
۷۱	لبنان
۷۱	گرجستان
۷۱	هندوراس
۷۱	جمهوری دومینکن
۶۸	افغانستان
۶۶	رواندا
۶۳	غنا

۸۹	اردن
۸۹	نامبیا
۸۹	کامبوج
۸۸	پاپوآگینه نو

۶۱	کامرون
۵۹	فیجی
۵۰	سنگال

فهرست منابع

Bellver, A. and Kaufmann, D. (2005), *Transparenting transparency: initial empirics and policy implications*, Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank.

Brautigam, D. (2004), "The people's budget? politics, participation and pro-poor policy," *Development Policy Review*, 22(6).

Brautigam, D. and Knack, S. (2004), "Foreign aid, institutions and governance in sub-saharan africa," *Economic Development and Cultural Change*, 52(2).

de Renzio, P. (2006), "Aid, budgets and accountability: a survey article," *Development Policy Review*, 24(6).

de Renzio, P., Gomez, P., and Sheppard, J. (2009), "Budget transparency and development in resource-dependent countries," *International Social Science Journal*, forthcoming.

de Renzio, P. and Krafchik, W. (2006), *Budget monitoring and policy influence*, Briefing Paper 16. London: Overseas Development Institute.

Glennerster, R. and Shin, Y. (2008), *Does Transparency Pay?*, IMF Staff Papers, 55(1).

Hameed, F. (2005), *Fiscal transparency and economic outcomes*, IMF Working Paper No. 05/225. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2005 and 2007), *Guide on resource revenue transparency*, Washington, DC, IMF. Available on the internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> .

Islam, R. (2003), *Do more transparent governments govern better?*, Policy Research Working Paper No. 3077. Washington, DC: World Bank.

Jenkins, R. and Goetz, A.M. (1999), "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India," *Third World Quarterly*, 20(3).

Ramkumar, V. (2008), *Our money, our responsibility: a citizens' guide to monitoring government expenditures*, Washington, DC: International Budget Project.

Reinikka, R. and Svensson, J. (2004), *The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*, Policy Research Working Paper No. 3239. Washington, DC: World Bank.

Robinson, M. (ed.) (2008), *Budgeting for the poor*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Robinson, M. (2006), *Budget analysis and policy advocacy: the role of non-governmental public action*, IDS Working Paper 279, Institute of Development Studies.

Ross, M. (2001), "Does oil hinder democracy?," *World Politics*, 53 (April 2001), 325-361.

U.N. Habitat. (2004), *72 frequently asked questions about participatory budgeting*, New York, NY: United Nations.

World Bank Group. (2008), "World Development Indicators," downloaded on January 19, 2008, from: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>.

بودجه به عنوان سند مالی دولت، شامل پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌های آن در طول یک سال مالی و همچنین نشان‌دهنده مجموعه درآمدهایی است که در طول سال مالی باید وصول شوند و نیز مخارجی که دولت اجازه انجام آنها را در طول سال مالی دارد. در حالی که ترکیب منابع درآمدی و هزینه‌های دولت نقش مهمی در چگونگی شکل‌گیری ساختار بودجه و در نتیجه ساختار اقتصادی کشور دارد، سوء استفاده و اعمال نفوذ و سلیقه در نحوه هزینه کردن منابع مالی می‌تواند با بی‌اثر ساختن قوانین و مقررات موجود، سلامت ساختار مذکور را در طی زمان به شدت مورد تهدید قرار دهد و زمینه مناسبی را برای بروز و گسترش مفاسد مالی و اقتصادی فراهم نماید.

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قری- سازمان بازرسی کل کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@ 136.ir

www.gio.ir