

الهيئات التشريعية و عملية الموازنة

بحث أو دراسة دولية

Legislatures and the Budget Process

An International Survey

سلسلة الأبحاث التشريعية
Legislative Research Series

أعدت من قبل المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
بتمويل من الرقمية الوطنية من أجل الديمقراطية

Prepared by the National Democratic Institute for International Affairs
with funding from the National Endowment for Democracy



الهيئات التشريعية و عملية الموازنة

بحث أو دراسة دولية

LEGISLATURES AND THE BUDGET PROCESS

An International Survey

سلسلة الأبحاث التشريعية
Legislative Research Series

أعدت من قبل المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية بتمويل من الوقفية
الوطنية من أجل الديمقراطية

Prepared by the National Democratic Institute for
International Affairs with funding from the National
Endowment for Democracy

اعتراف وتقدير Acknowledgments

إن المعهد الديمقراطي الوطني مدين للوقفية الوطنية من أجل الديمقراطية (National Endowment for Democracy) التي تعمل على تقديم التمويل لهذه السلسلة من البحث والدراسة التشريعية. وقام بكتابة هذه الدراسة روبرت سي. جوستافوسن، وهو عضو كبير في مجلس النواب الأمريكي ورئيس مؤسسة جوستافوسن للعلاقات الحكومية الدولية. أما بالنسبة للتوجيه والإرشاد فقد تم تقديمهما من قبل السيد ك. سكوت هابلي، وهو من كبار مستشاري المعهد الديمقراطي الوطني لبرامج الحكومة، والدكتور ستانلي باخ كبير استشاريي البرامج التشريعية في المعهد الديمقراطي الوطني والسيد الان جرين، استشاري المعهد الديمقراطي الوطني حول البرامج التشريعية.

ولمزيد من المعلومات حول البرامج الحكومية للمعهد الديمقراطي الوطني يرجى الاتصال ب:
المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية،
2030 شارع م.، الطابق 5، شمال غرب
واشنطن، دي. سي. 20036.
هاتف رقم: 5500 - 728 (202)
فاكس رقم: 5520 - 728 (202)
البريد الإلكتروني: contactndi@ndi.org
صفحة الشبكة الالكترونية: www.ndi.org

National Democratic Institute for International Affairs
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036
Tel: (202) 728-5500
Fax: (202) 728-5520

© إن كافة حقوق الطبع محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) 2003. 09/04. ويجوز أن تنسخ أجزاء و/أو تترجم لأغراض غير تجارية، شرط أن يتم اعتبار أن المعهد الديمقراطي الوطني هو مصدر هذه المادة وأن ترسل له نسخ من أية ترجمة تتم.

قائمة المحتويات

| | |
|----|--|
| 5 | 1. مقدمة |
| 6 | 2. الدور التشريعي في عملية الموازنة |
| 7 | المشاركة بالسلطة والمسؤولية |
| 8 | الاتجاهات التشريعية الحديثة لوضع الموازنة |
| 9 | الأسس الدستورية للسلطة التشريعية الخاصة بالموازنة |
| 9 | دساتير تقييدية |
| 10 | دور دستوري لم يتم وضعه |
| 11 | الدساتير المتغيرة |
| 13 | العوائق أمام المشاركة التشريعية |
| 13 | الهيمنة التنفيذية |
| 14 | التردد التشريعي في المشاركة |
| 15 | القوى الخارجية |
| 15 | 3. الجدول الزمني لعملية الموازنة |
| 15 | المشاركة قبل التقديم |
| 18 | الفترة الزمنية بين تقديم الموازنة والسنة المالية الجديدة |
| 18 | التعامل مع المواعيد المحددة |
| 20 | 4. الإجراءات والهيكل لوضع الموازنة التشريعية |
| 20 | اللجنة المسؤولة عن وضع الموازنة |
| 21 | لجنة الموازنة أو المالية |
| 22 | مشاركة لجنة السياسة العامة أو القطاع |
| 23 | تعديل مشروع قانون أو لوائح الموازنة |
| 24 | التعديلات كأداة تشريعية |
| 26 | قواعد الإجراءات |
| 27 | حظر الإنفاق الجديد |
| 27 | التوازنات المتعلقة بالموازنة |
| 29 | التعاون التشريعي- التنفيذي |
| 29 | دور الغرفة الثانية في وضع الموازنة |
| 31 | 5. الموارد التشريعية لتحليل الموازنة |
| 31 | المراقبة التشريعية للموازنة التشريعية |
| 31 | التقييدية |

| | |
|----|---|
| 32 | الاستشارية |
| 32 | المستقلة |
| 32 | الموارد التشريعية للتوظيف |
| 32 | موظفو لجنة الموازنة ومواردها |
| 33 | الموظفون الموالون |
| 35 | الموارد الخارجية |
| 35 | الوكالات التشريعية الخاصة بالموازنة |
| 35 | الاعتماد على الموارد الحكومية |
| 35 | الشفافية التنفيذية |
| 37 | طلب معلومات إضافية |
| 39 | مشاركة المواطن |
| 40 | 6. قدرة الفرع التشريعي على المراقبة |
| 41 | المراقبة أو الإشراف من قبل اللجنة التشريعية |
| 41 | المراقبة أو الإشراف من قبل مؤسسة مستقلة |
| 41 | المراقبة التشريعية الرسمية |
| 42 | 7. الخاتمة |
| 43 | ملاحظات في نهاية الدراسة |

1. المقدمة Introduction

والتشريعيّ حقوقاً ومسؤوليات معينة في عملية وضع الموازنة، ولكن الصلاحيات النسبية للسلطة التشريعية والتنفيذية قد تنحسر وتندفق وفقاً لتغير الرأي العام والشخصيات الفردية أو الخطوط السياسية.

❖ إن معظم البرلمانات لديها فترة تتراوح ما بين شهرين وأربعة شهور للتداول وإقرار الموازنة السنوية.

❖ هناك تركيز أكبر على خطط متعددة للموازنة السنوية، وهناك العديد من السلطات التشريعية تقوم بدور فعّال في وضع هذه الخطط.

❖ إن توثيق الموازنة التفصيلي والسهل القراءة يعتبر أمراً هاماً بالنسبة للسلطة التشريعية ولإشراك القطاع الخاص في عملية الموازنة.

❖ ومعظم السلطات التشريعية الناشطة في عملية الموازنة تتمتع بأنظمة لجان قوية وفعالة وتشكيلة متنوعة من هياكل اللجان التي تبدو فعالة، بما في ذلك تفويض مسؤولية رئيسية للجنة مالية أو لجنة موازنة أو المشاركة بالصلاحيات مع لجان حقائب الأوراق portfolio committees.

❖ إن القيود الزمنية والمسؤولية بالنسبة للمواضيع والقضايا الأخرى، والموظفين المحدودين والقيود بالنسبة للتعديلات، جميعها تضع قيوداً على قدرة اللجان على القيام بدور رئيسي في عملية الموازنة.

❖ لقد استحدثت العديد من السلطات التشريعية مكاتباً للموازنة مستقلاً ومسؤولاً أمام البرلمان وذلك للمساعدة في تحليل الموازنة ووضع البدائل وأداء الواجبات والأعمال المتعلقة بالإشراف والرقابة.

❖ إن الموظفين المناسبين والحيّز والأدوات في المكتب والخبرة التقنية أمور هامة وحاسمة بالنسبة للسلطات التشريعية وذلك لتفي بمسؤولياتها الدستورية.

في كلّ الأنظمة السياسية تقريباً، من المقبول عموماً بأن السلطة التنفيذية لها الدور الرئيسي في وضع موازنة سنوية وتقديمها إلى السلطة التشريعية التي تتمتع بالحق في مراجعة خطة الإنفاق، التي اقترحتها السلطة التنفيذية، ومناقشتها وتعديلها في بعض الحالات والمصادقة عليها أو رفضها. وفي إطار العمل العريض هذا، تتفاوت الأعمال الفعلية لعملية الموازنة وتختلف من دولة لأخرى، بناء على الدستور والقوانين واللوائح التشريعية الخاصة بالإجراءات، وميزان القوة السياسية والعرف وتوقعات السياسيين والشعب.

وتستعرض هذه الدراسة الاتجاهات في الديمقراطيات المتطورة وفي البلدان التي تحدث التحول والانتقال إلى الديمقراطية. كما أن هذا البحث يقدم أمثلة عن الدول التي تسعى لتغيير وتحسين العملية التي من خلالها تضع وتنفذ موازنتها السنوية. ويدقق هذا البحث أيضاً في سلسلة من القضايا والأمور التي تؤثر في قدرة السلطة التشريعية على لعب دور في التأثير في الموازنة.

أما طيف الأفكار الرئيسية والعوامل والآليات التي تؤثر على العلاقات الفرعية للسلطة التنفيذية- التشريعية في وضع الموازنة فتشمل الآتي:

❖ نظراً لكون الموازنات الوطنية تمس حياة كل شخص تقريباً وهي أهم الأدوات والوسائل التي تقوم بتنفيذ المبادرات الخاصة بالسياسة العامة، فإن السلطات التنفيذية والتشريعية تسعى لزيادة مستوى نفوذها على عملية وضع الموازنة.

❖ تتمتع السلطة التنفيذية ببعض الامتيازات الطبيعية في وضع الموازنة، ولكن السلطات التشريعية حول العالم تعمل على تطوير سبل للتأكيد على امتيازاتها.

❖ تحدد وتخصص الدساتير للهيئات بفرعيها التنفيذي

بالنسبة للإشراف والمراقبة وكذلك بالنسبة للتأكيد على اتخاذ الإجراءات التشريعية الفعالة. أما ألمانيا فتقدم مثالا على سلطة تشريعية قوية تتمتع بصلاحيات تعديل شاملة على الموازنة وروابط أو صلات قوية مع مقاطعاتها من خلال هيئتها الثانية. وتعتبر الولايات المتحدة مثالا استثنائيا فريدا لعملية الموازنة القومية التي تدفعها السلطة التشريعية.

يستعرض الفصل التالي من هذا البحث الدور التشريعي في وضع الموازنة، بما في ذلك أهمية الدستور والعوائق التي تواجهها الهيئات التشريعية.

ويناقد الفصل الثالث القيود الزمنية على السلطات التشريعية في مراجعة الموازنة والمصادقة عليها. ويغطي الفصل الرابع الإجراءات التشريعية بما في ذلك كيفية التعامل مع التعديلات، والهيكل بما فيها دور اللجان. أما الفصل الخامس فيتناول الموارد التي تحتاجها الهيئات التشريعية لمراجعة الموازنة. ويغطي الفصل السادس الإشراف والمراقبة التشريعية للفرع التنفيذي.

2. الدور التشريعي في عملية الموازنة

The Legislative Role in the Budget Process

إن وضع موازنة دولة ما، هو أهم نشاط تقوم به الحكومة في أية سنة محدّدة. فالموازنة تحدد من سيحصل على ماذا ومتى، وتوفر أموالا لتنفيذ المبادرات، وغالبا ما تضع السياسة العامة. في معظم البلدان، تكون للسلطة التنفيذية السيطرة في عملية الموازنة، بالرغم من وجود فرصة للفرع التشريعي ليقوم أيضا بدور هام. ونظرا لأهميته على النطاق القومي، وحساسية السياسة وتعقيدها، فإن وضع دور السلطة التشريعية في عملية قابلة للتكهن، وشفافة وتشاركية لوضع موازنة للموارد المالية لدولة ما، هو أحد أهم عناصر

❖ إن اللوائح الداخلية الثابتة الخاصة بالسلطة التشريعية يمكن أن تتم صياغتها بحيث أنها إما تقوم بتعزيز أو عرقلة قدرتها على لعب دور فعال في وضع الموازنة.

❖ تعتبر القدرة على تعديل العرض الخاص بالموازنة وذلك من قبل الحكومة أداة هامة بالنسبة للسلطات التشريعية.

❖ تضع معظم البرلمانات قيودا معقولة على سلطة الأعضاء في التعديل وذلك لضمان المناقشة المنظمة وللتقليل إلى الحد الأدنى من النتائج المالية السلبية.

❖ إن الفرص المتاحة للمشاركة العامة الهادفة في عملية الموازنة تعتبر من العوامل الهامة للديمقراطيات المستقرة.

❖ إن المراقبة أو الإشراف البرلماني المستمر والخاص بتعامل السلطة التنفيذية مع موارد الدولة، أمر واجب وهام لكل سلطة تشريعية قومية، وتستخدم العديد من الهيئات التشريعية لجانها ومدقي حسابات مستقلين للقيام بذلك.

❖ هناك العديد من الدول التي تم تسليط الضوء عليها في هذا البحث بما في ذلك استراليا وكندا والهند فقد اعتمدت بصورة كبيرة على تقاليد وأعراف ويستمينستر Westminster البريطانية. ومع ذلك فقد قامت هذه الدول بوضع وتطوير ممارسات ومؤسسات استثنائية لتلائم ظروفها وأهدافها الديمقراطية. فالسويد التي تتميز بديمقراطية منذ القدم، قامت في السنوات العشر الأخيرة بوضع إصلاحات جوهرية في موازنتها ومنحت برلمانها سلطة قوية في وضع الموازنة، في الوقت الذي حافظت فيه على تعاون وثيق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وبما أنهما قد عززا تحولهما الديمقراطي، فإن برلماننا ناميبييا وبولندا قد اتخذا مسارات مختلفة

المشاركة بالسلطة والمسؤولية

قامت السلطات التشريعية عموماً، بثلاثة أنماط من الأدوار في عملية الموازنة: وضع الموازنة والتأثير في الموازنة والمصادقة عليها. على المستوى الأساس، فإن الموازنة القومية هي تقدير للنفقات العامة والإيرادات خلال فترة محدودة، وعادة ما تكون سنة واحدة. ومع ذلك، فالموازنة هي أيضاً وثيقة سياسية تضع مخططاً لتخصيص الموارد المتاحة وتوزيعها فيما بين طلبات متنافسة. وبذلك، قد تكون المقياس (الباروميتر) العام لقياس وتعيين أولويات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والوسيلة الوحيدة الفعالة لتحقيق الأهداف العامة. فلا عجب أن تمارس السلطات التنفيذية باستمرار الهيمنة في عملية الموازنة وأن تسعى السلطات التشريعية للقيام بدور فاعل.

في الأنظمة الرئاسية والبرلمانية المتطورة، كافحت السلطتين التنفيذية والتشريعية على نحو تقليدي لإيجاد توازن عادل للسيطرة على الأمور المالية. ويستمر هذا النضال في الوقت الراهن حيث أن السلطات التنفيذية والتشريعية تسعى لممارسة امتيازاتها المتعلقة بالموازنة، وتشكيل حقوق وامتيازات أخرى، وصياغة سياسة من خلال تخصيص موارد الدولة للبرامج ذات الأولوية. فالديمقراطيات التي وُضعت، شهدت مشاركة تشريعية أقل في الموازنة ولكن هذا يتغير.

تتميز السلطات التشريعية في الأنظمة الرئاسية بنفوذ محتمل أكبر على الموازنة وتمويل مخصصات أكثر من أنظمة البرلمانات.

إن نظام الطرف/الحزب الأضعف المتأصل في النظام الرئاسي هو أحد الأسباب لتعزيز الدور التشريعي. إضافة إلى ذلك، فإن التدقيقات والتوازنات الموجودة في النظام الرئاسي تشجع أعضاء السلطة التشريعية على القيام بدور فعال، وأحياناً معاكس، في مواجهة السلطة التنفيذية حتى وإن كانوا ينتمون للطرف أو الحزب نفسه.

الإصلاح، وغالباً ما يكون أحد أكثر الأمور المثيرة للجدل. فالسيطرة التنفيذية على إعداد الموازنة أمر شائع. وتعتبر الموازنة فرصة مشروعاً للحكومة للتعبير عن سياستها وجدول أعمالها وأولوياتها. هذا بالإضافة إلى أن إعداد موازنة ما أمر معقد جداً لدرجة أن أغلب السلطات التشريعية ليس لديها القدرة على أن تأخذ على عاتقها القيام بهذا الجهد¹. فالسلطة التنفيذية أيضاً عادة ما تكون مسؤولة عن جمع الإيرادات وتوزيع أو تخصيص الأموال، وتستطيع الوصول المباشر إلى المعلومات اللازمة لإعداد الموازنة. ومع ذلك، بدأت بعض الهيئات التشريعية تقوم بدور أكثر فعالية في صياغة الخطوط العريضة للموازنة المقدمة لها من قبل الحكومة.

هناك تنوع للوسائل التي يمكن أن تكون متاحة للسلطات التشريعية للتأثير في العمليات المالية الخاصة بالحكومة. وهي تشمل دراسة سن لوائح أو مسودات قوانين موازنة، تساعد على وضع سياسة ضريبية، والمشاركة في المراقبة والإشراف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال المخصصة. وهذه جميعها وسائل هامة وقوية للسلطة التشريعية. أما تركيز هذا البحث فهو يقع بشكل رئيسي على القضايا المتعلقة بدراسة سن قوانين الموازنة، وتمس بصورة خفيفة الوسائل التشريعية الأخرى المتعلقة بتوجيه أنشطة الحكومة المالية والمتعلقة بالموازنة.

يتفاوت دور الهيئات التشريعية بشأن وضع الموازنة من بلد لآخر. وضمن كل بلد، فإن توازن النفوذ النسبي في عملية الموازنة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قد ينحسر ويتدفق مع مرور الوقت. ومع ذلك، فإن كل الديمقراطيات تقريباً في الوقت الحاضر لديها الفرصة للمشاركة التشريعية الفعالة والهادفة في عملية الموازنة². والمشرعون في العديد من الديمقراطيات المتطورة يخطون خطوات واسعة في هذا المجال.

أدوار السلطة التشريعية في الموازنة

| الدور | الخصائص | أمثلة |
|-----------------------|--|---|
| وضع الموازنة | القدرة على تعديل أو رفض العرض التنفيذي الخاص بالموازنة والقدرة على صياغة الموازنة. | الولايات المتحدة |
| التأثير في الموازنة | القدرة على تعديل أو رفض العرض التنفيذي الخاص بالموازنة، والافتقار إلى القدرة على صياغة موازنة بديلة لها. | ألمانيا، والفلبين، وبولندا، والمجر، والهند |
| المصادقة على الموازنة | الافتقار إلى القدرة على تعديل أو رفض العرض التنفيذي للموازنة أو صياغة موازنة مستقلة تقيد نفسها على الموافقة على الموازنة التي وضعت أمامها. | جنوب أفريقيا، وإسرائيل، وناميبيا، والمملكة المتحدة وكندا. |

مقتبس من: Krafchik, Warren and Joachim Wehner, "Empowering the Representatives." South African Journal of Economics, vol 66(3) 1998. pp. 512-541.

فرنسا نظام مهجن



إن النظام الفرنسي غير مبني بصورة دقيقة على النموذج الرئاسي أو البرلمان ولذا من الممكن وصفه وتصنيفه كنظام «مهجن». ففي فرنسا، ينتخب الناخبون البرلمان والرئيس مباشرة. كما أن الرئيس يقوم، بدوره، بتعيين رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بناء على التمثيل المتناسب للحزب في البرلمان. وقد ينجم عن ذلك وجود رئيس وزارة ورئيس دولة من حزبين مختلفين. ويؤلف النظام الفرنسي بين عناصر من كل من النظامين الرئاسي والبرلماني، كما يعكس العديد من خصائص أحد النظامين، ويتوقف ذلك على إذا ما كانت الأغلبية الرئاسية أو البرلمانية من نفس الحزب. ويركز هذا البحث على ديناميكيات الموازنة وذلك بين الفرعين التنفيذي والتشريعي بصفة رئيسية في النظامين الرئاسي والبرلماني، على افتراض أن الأنظمة المهجنة تتشابه الواحد والآخر حسب الظروف الانتخابية.

الاتجاهات التشريعية الحديثة في وضع الموازنة

هناك دليل وافر يوحي بأن السلطات التشريعية في العالم تعمل على زيادة وتعزيز دورها ونفوذها في عملية الموازنة،

ومع ذلك، فإن معظم البرلمانات لديها أيضا طرق رسمية وغير ذلك يمكن من خلالها لهذه البرلمانات التأثير في الصورة النهائية لموازنة الدولة. ففي ألمانيا على سبيل المثال، وضع البرلمان عمليات مأسسة يمكن من خلالها أن يكتسب أعضاؤه خبرة واسعة حول مختلف جوانب الموازنة الفدرالية، وهذا الأمر يمكن البرلمان من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات عند تعديل اقتراح الموازنة السنوية للسلطة التنفيذية.

فضمن الأنظمة الرئاسية والبرلمانية على النطاق العالمي، هناك اختلافات هامة مبنية على الدساتير والقوانين والتقاليد. كما أنه من الصعب وصف بعض الأنظمة المطبقة في فرنسا مثلا، كنظام رئاسي أو برلماني. وفي هذه الدراسة، تستخدم الكلمات «السلطة التشريعية» و«البرلمان» مرارا بصورة متبادلة بحيث وضعت إحداها مكان الأخرى، وكذلك بالنسبة لكلمتي «السلطة التنفيذية» و«الحكومة».

❖ موارد أكبر للسلطة التشريعية مثل موظفين محترفين للجنة بصورة خاصة، ومكاتب تشريعية مستقلة خاصة بالموازنة، ومدققين قانونيين، وكذلك تمويل للخبراء في مجال الموازنة ضمن الأحزاب السياسية البرلمانية.

الأسس الدستورية للسلطة التشريعية الخاصة بالموازنة

إن صلاحية السلطة التشريعية بالنسبة للموازنة عادة ما تكون مبنية على الدستور الذي تعمل بمقتضاه. وفي حالة الديمقراطيات التي ليس لها دستور مكتوب مثل المملكة المتحدة، فإن التقليد والسابقة القانونية تفرض وتملي الهيمنة العليا والامتياز للبرلمان في مجال الموازنة.

إن معظم الدساتير تحدد بأنه على السلطة التنفيذية أن تقوم بإعداد وتقديم موازنة وأنه لا يجوز أن تؤخذ أموال من صناديق خزينة الحكومة ما لم يتم التفويض بذلك من خلال قانون تسنّه السلطة التشريعية. وفوق هذه الأساسيات أو المبادئ، تتراوح الدساتير ما بين غامضة ومبهمة إلى محدّدة وواضحة نسبياً بشأن دور السلطة التشريعية في عملية الموازنة. فحيث يعهد بمسؤوليات محدّدة إلى السلطة التنفيذية أو تمنع عن السلطة التشريعية، فإنّ الحد الفاصل يكون واضح المعالم. أما حيث يكون هناك غموض والتباس، فإنّ الامتيازات تكون عرضة للانتزاع كما تصبح ميّالة للتوكيد، ومحدّدة، أو أن الفرع القوي سياسياً يمكنه أن يدعم ويساند نفوذه إذا كانت الظروف مناسبة.

الدساتير المقيدة

إن الدساتير في الديمقراطيات النامية غالباً ما تكون مقيدة بصورة كبيرة بالنسبة للسلطة التشريعية. وحتى حيث تتواجد السلطة الدستورية، فإن البرلمانات يمكن أن تكون

وذلك في كل من الدول التي تتمتع بالديمقراطيات منذ مدة طويلة وكذلك في الدول التي يجري فيها التحول إلى أنظمة ديمقراطية. وفي دراسة قامت بها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، تم تحديد مجالات التغير في دور السلطات التشريعية في بلدان أعضاء هذه المنظمة والتي تشمل اقتصادياً وديمقراطياً دولاً نامية وظهور ديمقراطيات واقتصاديات مثل البرازيل وتشيلي وكوريا الجنوبية وتركيا³. وهذه الاتجاهات تتضمن:

❖ تنسيق متزايد بين الحكومة والسلطة التشريعية حول بيانات شاملة للسياسة المالية حيث يتم تحديد الإنفاق العام، والإيرادات، والإقراض والدين بصورة واضحة. وفي بعض الحالات، تتم المناقشة رسمياً بشأن هذه المبالغ الشاملة والمصادقة عليها من قبل السلطة التشريعية قبل تقديم الموازنة بفترة وتعمل كحد وقيود ملزمة للحكومة.

❖ تعزيز وزيادة دور اللجان، من خلال تقوية تحليل الموازنات ودعم خبرة السلطة التشريعية وتعزيز وزيادة المراقبة والإشراف. وهذا الاتجاه قد يتضمن زيادة تقسيم المسؤوليات بين لجان الموازنة والسياسة ولجان القطاع.

❖ تحسين آلية رفع التقارير إلى السلطة التشريعية، بما في ذلك أشكال موازنة سهلة الاستخدام وأنواع جديدة من التحليلات مثل المدخلات والمخرجات والنتائج. لقد وجدت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إن هذا النوع من المعلومات «مهمّ بصفة خاصة في البلدان التي قامت السلطة التشريعية فيها بحذف مختلف الضوابط على المدخلات [مثل التعديلات على العرض الخاص بالموازنة من قبل الحكومة]. ومقابل ذلك، ينبغي تزويد السلطة التشريعية بالمعلومات حول ما تم تحقيقه وإنجازه بالنسبة للنتائج لكل الأموال المخصصة لغرض معين»⁴.

الدور الدستوري الذي لم يتم وضعه

يمنح الدستور الناميبي البرلمان سلطات واسعة لزيادة أو تخفيض موازنة الحكومة والمبادرة في مجالات جديدة في الإنفاق. إلا أن البرلمان لم يستغل بصورة كاملة هذه السلطات، ومنذ تأسيس الدولة في العام 1990 قام بتغييرات قليلة على الموازنات السنوية للحكومة. إن عدم فعالية التدقيق البرلماني للموازنة كان شديدا جدا لدرجة أن الأخطاء التي حددها البرلمان في وثائق موازنة الحكومة لم يتم تصحيحها⁶.

يجسد الوضع في جنوب أفريقيا الخصائص الأساسية لبرلمان لم يعثر بعد على دوره. وبمقتضى دستور عام 1996، أصبح للبرلمان السلطة لتقديم تعديلات على موازنة السلطة التنفيذية. ولكن يجب على البرلمان أن «ينهض ويقوم بأعباء الإجراء» لممارسة وتطبيق هذه السلطة. ولغاية يومنا هذا لم يتم تقديم قانون يحدث مثل هذا الإجراء، جزئيا لأن الحكومة تتمتع بأغلبية هامة في البرلمان ولأن مثل هذا التشريع الذي من شأنه منح سلطة للبرلمان يتطلب موافقة الرئيس ليصبح قانونا.

متردة في استخدام مثل هذه الصلاحيات. ودولة ملاوي هي خير مثال على ذلك. إن دستورها يمنح السلطة التنفيذية يدا وسلطة قوية في عملية وضع الموازنة السنوية. فالدستور يحظر البرلمان من اعتبار أي قانون أو تعديل «لفرض أي رسم مالي على المال الموحد أو المدمج (الاعتماد المالي) أو لأي تغيير لهذا الرسم» ما لم توص الحكومة بذلك⁵. وهذا يمنع بصفة فعالة التعديلات على الموازنة المالية للوزير.

أما دستور غانا فيتضمن لغة أو أسلوبا مطابقا تقريبا ولكن مع إضافة أربع كلمات تمنح سلطة قوية للبرلمان الغاني. فالدستور يحظر مشاريع قوانينه وتعديلاتها التي لا تقدم من

قبل الحكومة، والتي من شأنها أن تحدث «فرض لأية تكلفة على الأموال الموحدة لغانا والمتعلقة بتغيير مثل

يبدو أنه يمكن للشروط الدستورية الصغيرة أن تؤثر بصورة كبيرة على امتيازات المجلس التشريعي.

هذه الكلفة بطريقة مختلفة عن التخفيض». فهذه الإضافة البسيطة تمكن البرلمان من القيام بدور نشط في العملية التشريعية من خلال تقديم تعديلات مخفضة.



ناميبيا : برلمان بمشاركة محدودة في عملية وضع الموازنة

تعتبر ناميبيا دولة جديدة نسبيا ومع ذلك فإن برلمانها عليه أن يقوم بدور هام في عملية الموازنة. وغياب الفعالية التشريعية متأصل سببه في الممارسة والتقاليد - على الرغم من قصر مدتها - أكثر من أية عوائق أو قيود في الأنظمة القائمة. فالحقيقة هي أن البرلمان قد يبدو أنه يملك صلاحية شاملة تحت تصرفه لتعديل موازنة الرئيس من خلال زيادة أو خفض الإنفاق لبرامج معينة أو استحداث برامج جديدة.

يتطلب الدستور الناميبى أن يقوم وزير المالية بتقديم موازنات سنوية إلى البرلمان الذي بدوره يكون مفوضا «لدراسة واعتبار مثل هذه التقديرات ووفقا لذلك يقوم بإقرار قوانين التخصيص هذه التي يراها حسب رأيه ضرورية لتلبي وتقي بالاحتياجات المالية للدولة من وقت لآخر»⁷.

حتى الآن، لم تلق عملية الموازنة إلا مراجعة محدودة. فأحد العوائق بالنسبة للمراجعة الدقيقة هي الإطار الزمني القصير الذي يمنح للبرلمان. فالحكومة عرضت الموازنة متأخرة في شهر آذار، أي قبل بداية السنة المالية بشهر واحد. كما أن لجان الجمعية الوطنية هي أيضا مقيدة بالدور الذي تقوم به بالنسبة لدراسة الموازنة. أما التقديرات لمختلف الوزارات فتراجعها لجنة البرلمان خلال القراءة الثانية للقانون والتي تستمر 15 يوما. يدور الكثير من النقاش حول قضايا السياسة العريضة بدلا من العروض المحددة المتعلقة بالإنفاق والمحددة في الموازنة ويفتقد الأعضاء إلى الخلفية والوصول إلى المعلومات أو الموارد المتعلقة بالموظفين لتقييم مقترحات الحكومة وصياغة التعديلات. إضافة إلى ذلك، فإن المجتمع المدني المنظم ما يزال في طريق النمو في ناميبيا.

أما البرلمانيون، فمن الجائز أيضا ألا يكون لديهم دافع سياسي كاف لفحص الموازنة والتدقيق فيها بعناية. فالأعضاء عادة ما ينتخبون من خلال نظام قائمة الحزب، التي تكافئ نظام الحزب. وربما الأكثر أهمية، هو أن نسبة مئوية كبيرة من أعضاء البرلمان هم وزراء أو نوابون عنهم. وبالرغم من أن هؤلاء الأشخاص لديهم مستوى معين من المشاركة في صياغة الموازنة، فليس لديهم حافز كبير ليقوموا بتعديل الموازنة بعد تقديمها.

أما الغرفة الثانية، المجلس القومي، فيقوم بلعب دور في المصادقة على كافة التشريعات، ولكنه يقوم بدور أقل في وضع الموازنة. إذ يتعين على المجلس أن يقدم تقريرا بشأن مشاريع القوانين المالية إلى الجمعية العامة خلال 30 يوما، وإلا تعتبر بأنها مصادق عليها. فإذا أعاد المجلس مشروع القانون المتعلق بالأموال ومعه تعديلات مقترحة، يمكن للجمعية أن تتبنى أو ترفض التغييرات وأن ترسل مشروع القانون مباشرة إلى الرئيس.

بالرغم من هذه المشاركة المحدودة، فإن لجنة الاقتصاد في الجمعية الوطنية قد أظهرت بوضوح الدور الذي يمكن أن تقوم به الجمعية ولجانها حول السياسة الاقتصادية لناميبيا. وتعد اللجنة جلسات عامة وعلنية بما في ذلك جلسات ميدانية وتتشاور بشكل واسع وأشمل مع مجموعات مهتمة، ومواطنين، ووزراء الحكومة والاتحادات العمالية، وقد قامت اللجنة بدور فعال وبناء في تعديل ضريبة القيمة المضافة بأكثر من 60 من تعديلاتها المدمجة في التشريع. وفي الوقت الذي فيه هذا المستوى من نشاط اللجنة والنفوذ فإن ذلك ليس النموذج أو القياس في ناميبيا، إذ أنه لا يشير إلى احتمالية حدوث شراكة أكثر إنصافا بين الفرعين التشريعي والتنفيذي حول القضايا المتعلقة بالموازنة.

مسودة الموازنة وقد ينبئ بمشاركة أخرى من قبل البرلمان في المستقبل⁹. إضافة إلى ذلك، إن التشكيل الحديث للجنة الموازنة المشتركة أيضا يحمل في طياته وعدا بدور أكثر نشاطا للبرلمان في عملية وضع الموازنة.

الداستير المتغيرة

إن الدساتير ليست ساكنة، والتحولت في النفوذ التنفيذي والتشريعي على الموازنة قد يصبح متحركا نتيجة التعديلات الدستورية (ربما تبادر بها السلطة التشريعية) أو من خلال إعادة الصياغة بالجملة. فالكونغرس البرازيلي (مجلس

ويدون هذه الوسيلة التشريعية الهامة، فإن برلمان جنوب أفريقيا يبقى واحدا من الهيئات القومية التشريعية التي تتمتع بأقل سلطة بشأن القضايا المتعلقة بوضع الموازنة، تناقش ولكن لا يمكنها تعديل العرض الحكومي المتعلق بالموازنة.

ومع ذلك، فإن وجود دور تشريعي معزز في جنوب أفريقيا قد يكون وشيك الحدوث. وفي خطاب الموازنة لعام 1999، بين وزير المالية بأن «تفاعلاتنا مع البرلمان قد عززت وقوت أداءنا بشكل كبير هذا العام»⁸. وقد أدى ذلك في ذلك العام إلى مشاركة برلمانية متزايدة بعض الشيء خلال فترة وضع

الحدوث. ووسّعت التقيحات الدستورية في ذلك العام، بشكل كبير، سلطة البرلمان في مجال الموازنة إلى النقاش والتعديل والمصادقة على الموازنة¹¹. حالياً، يتميز البرلمان البرتغالي بأنه فعّال بالنسبة لعملية الموازنة ويقدم بصورة منتظمة أكثر من (100) تعديل على الموازنة المالية للحكومة.

أما بولندا فتقدم نموذجاً لأهمية الإصلاح الدستوري. ومع خروج هذا البلد من الشيوعية، فقد تم تعديل الدستور في العام 1992 وذلك ليكون أكثر ديمقراطية. إلا أن التجربة أوضحت بأن هناك ضرورة لوجود وثيقة كاملة وجديدة. وبمقتضى الدستور لعام 1997، تم تعزيز دور البرلمان في المراقبة والإشراف على وضع الموازنة بصورة ملحوظة.

الشيخ والنواب) تقليدياً، قام بدور ثانوي في الموازنة وسياسة الضريبة. أما في العام 1988، فقد وسّع الدستور البرازيلي دور الكونغرس وحالياً، فإن كافة الأمور المتعلقة بالمخصصات والضرائب، والدين القومي تم مداولاتها ونقاشها والتصويت عليها في تلك الهيئة¹⁰، وباستخدام النفوذ والسلطة من القانون الأساسي أو الدستور، فإن الأعضاء من الحكومة ومن غير الحكومة في الكونغرس يجدون أن تعديلاتهم يتم تبنيها وتطبيقها بصورة روتينية.

وبصورة مشابهة، وقبل 1982، حدّد الدستور البرتغالي دور البرلمان في وضع الموازنة وقد اقتصر هذا الدور على مناقشة والتصويت على بيان الأهداف للموازنة السنوية الوشيك

بولندا: دستور جديد يعزز دور البرلمان



لقد عزّز برلمان بولندا دوره بشكل كبير وذلك في التأثير على موازنة الدولة منذ الانتخابات البرلمانية الحرة الأولى في العام 1989. وأثناء الحكم الشيوعي، كانت عملية وضع الموازنة تتم من القمة إلى القاعدة وتضم كل الإنفاق الحكومي على المستوى القومي والمحلي. وفي العام 1990، أصبحت إدارة الحكومة المحلية لامركزية وفي العام التالي تم فصل الموازنات القومية وموازنات الدولة. وبحلول عام 1997، كانت عملية تبني الديمقراطية (التحول إلى الديمقراطية) جارية ووجهت الدولة اهتمامها نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحسين كفاءة القطاع العام. و تطلّب هذا التغيير دستوراً جديداً.

منح دستور عام 1997 مجلس النواب البولندي سلطات واسعة لزيادة أو تخفيض الإنفاق والإيرادات في الموازنة التنفيذية. أما القيد الوحيد فهو أن التغييرات لا يجوز أن تزيد من عجز الموازنة (أو تخفيض الفائض) المقترح من قبل السلطة التنفيذية.

وقد تطلب الدستور من الحكومة أن تقدم موازنتها في موعد لا يتجاوز ثلاثة شهور قبل بداية السنة المالية. أما عناصر الموازنة فقد كانت تحال إلى لجان البرلمان التي لديها سلطة النظر والفصل فيها، بتنسيق من اللجنة المالية. وتقوم اللجنة المالية بدراسة القضايا المتعلقة بالموازنة والتي تخترق مختلف نطاق الاختصاصات كما تقوم بمراجعة التعديلات المقترحة من قبل مجلس الشيوخ. (يُمنح مجلس الشيوخ 20 يوماً بعد تقديم الموازنة ليرفع توصياته إلى البرلمان).

في العام 1999، قدم أعضاء البرلمان 500 تعديل على الموازنة وقد تم تبني حوالي ربعها وتطبيقه. كما أن مجلس الشيوخ قدّم بدوره عدداً مماثلاً، وقد تم دمج نسبة مماثلة. وفي الوقت الذي لم تغير فيه هذه التعديلات النقطة الأساسية الخاصة بالموازنة، إلا أنها غيرت جوهرها أولويات الموازنة.

أما يد البرلمان في وضع الموازنة فقد تعززت وذلك من خلال مطلب دستوري تمثل في أن يقوم الرئيس بالتوقيع على الموازنة المصادق عليها من قبل البرلمان خلال سبعة أيام ولا يستطيع إعادة تقديم مشروع القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه، كما هو الحال مع مشاريع القوانين العادية. وتصبح الموازنة المقترحة من قبل الحكومة نافذة المفعول في غضون ذلك إذا لم يستكمل البرلمان عمله حول الموازنة قبيل بداية السنة المالية.

وللبرلمان قدرة بحث متطورة نسبياً ومستقلة. ويتوفر قسم لتحليل الموازنة في مكتب البحث، على أساس محايد لكافة اللجان والأعضاء. ويضم القسم عشرة محامين واقتصاديين. ويساعد هذا القسم في بحث ودراسة القضايا والأمور المتعلقة بوضع الموازنة، وصياغة التعديلات وتحليل تأثير الموازنة للتغييرات المقترحة في السياسة العامة.

بمقتضى النظام البرلماني الحالي (في بربادوس)، أصبحت الحكومات تعتبر دكتاتوريات مُنتخبة حيث لا نفوذ لدى الشعب على إدارة الشؤون بين الانتخابات كما أن البرلمان أصبح لا سلطة أو نفوذ له لممارسة أي قيد هادف ما دامت الحكومة تسيطر على الأغلبية¹³.

وقد يكون العامل الأهم في هيمنة السلطة التنفيذية هو مستوى الدعم السياسي الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية. فالحكومات ذات الأغلبية الكبيرة غالباً ما تكون قادرة على تحقيق الموافقة التشريعية بالنسبة للمقترحات الخاصة بها والمتعلقة بالموازنة، والتي هي جوهرها غير متغيرة ومن غير المحتمل أن تواجه جهوداً برلمانية لتعديل الموازنة.

وعلى العكس، عندما تكون الأغلبية صغيرة أو تكون الحكومة هي الأقلية فإن الدور التشريعي يمكن أن يعزز. ففي العام 1998، كانت حكومة النروج تحتل 42 مقعداً فقط من أصل 165 مقعداً في البرلمان. وقد أشار مراقب بسخرية بأن هذا الوضع «ربما يمنح السلطة التشريعية دوراً أكثر أهمية في عملية الموازنة»¹⁴.

غالباً ما تواجه السلطات التشريعية العقبات عندما تحاول أن تشترك في صنع القرار المتعلق بالموازنة. وتتضمن هذه العوائق مقاومة من قبل الفرع التنفيذي، والتردد التشريعي في تناول مهمات جديدة وكذلك عوامل خارجية.

الهيمنة التنفيذية

إن أولية السلطة التنفيذية في إعداد وعرض وتقديم الموازنة مقبول بصفة عامة. وفي عام 1986، كتب اتحاد ما بين البرلمانات قائلًا: «في كافة الأقطار، هناك إجراء غير عادي خاص بالاتفاقية وهو أن للحكومة وحدها الحق في وضع وتقديم الموازنة»¹².

وتسعى السلطة التنفيذية بصورة عامة إلى تركيز السلطة والنفوذ بأيديها وذلك لتسهيل تنفيذ أولويات سياساتها، وتقوية فرص إعادة انتخاب حزبها وتبسيط عملية الموازنة. ويستهلك صنع القرار الأحادي الجانب وقتاً أقل من بناء إجماع سياسي عريض مع السلطة التشريعية.

وقد عبر إسماعيل رويت، وهو عضو برلمان في بربادوس، عن إحباط غالباً ما يصيب أعضاء المعارضة وأعضاء مجلس العموم في الأنظمة البرلمانية حيث يكون هناك دور

برلمان البرتغال

نسبة المواد والتعديلات المصادق عليها

| مشاريع قوانين وتعديلات | السلطة التشريعية الثالثة 1983-1985 (حكومة أغلبية) | السلطة التشريعية الرابعة 1985-1987 (حكومة أقلية) | السلطة التشريعية الخامسة 1987-1991 (حكومة أغلبية) |
|------------------------|---|--|---|
| مواد أو وثائق حكومية | 100 | 99.5 | 100 |
| تعديلات حزب الأغلبية | 100 | 82.1 | 96.9 |
| تعديلات المعارضة | 5.5 | 56.2 | 5.1 |

مأخوذة من: The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-1995 by Cristina Leston-Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999, P. 65.

❖ تشير هذه النسبة إلى عدد قليل من التعديلات: 39.

الهيئات التشريعية وعملية الموازنة

غير قادرين على وضع تفهم شامل لنطاق ومدى الأنشطة والاحتياجات الحكومية في البلاد. ويمكن أن تخلق السلطة التنفيذية الانطباع بأن هناك طريقة واحدة لرسم وتخطيط موازنة وذلك من خلال تجميد من هم ليسوا من الخبراء خارج عملية وضع الموازنة.

تردد السلطة التشريعية في المشاركة

إن الجمود أو الكسل التاريخي وعدم اليقين بشأن المؤسسات والأنظمة غير المجربة أحيانا يعملان على إضعاف رغبة السلطة التشريعية في أن تكون جازمة بشأن سياسة الموازنة. ففي الديمقراطيات الناشئة ذات تاريخ يتميز بالحكومات المعادية للديمقراطية، قد لا يكون هناك سابقة أو مسار واضح للجزم التشريعي في مجال وضع الموازنة. فالنصوص الدستورية قد تبدو غامضة ومبهمه كما أن قواعد الإجراء للسلطة التشريعية قد تكون جديدة وغير كاملة أو لا وجود لها.

لעقود طويلة، تمارس السلطة التشريعية في المكسيك ذات النظام الرئاسي، نفوذاً أقل، على عملية وضع الموازنة، مما يسمح الدستور. كان لديها الحق في «إعادة التوزيع والتخصيص، واستحداث، أو زيادة الإنفاق ما دامت تضع وتؤسس مصادر جديدة لتمويلها وعندما يكون لهذا التعديل

أكثر من تأثير بسيط»¹⁷. وبالرغم من هذه الصلاحيات، فقد عمل الكونغرس المكسيكي بصفة

في المكسيك، قادت زيادة في قوة المعارضة التشريعية إلى المقاربة التوفيقية للحكومة فيما يخص الموازنة

جوهرية كختم مطاطي (أي موافقة آلية من دون دراسة) للرئاسة القوية. وفي عام 1997، ظهر هناك نمو وتطور عندما حققت أحزاب المعارضة فوزاً انتخابياً. وقد جسدت الموازنة المقترحة للحكومة عدداً من الآراء والأفكار التي أصبحت في متناول

وفي العام 1991، توصلت الحكومة النروجية إلى حل وسط مع الأحزاب المعارضة المسؤولة عن تغييرات في الموازنة تتراوح ما بين مليار وخمسة مليارات كرون نروجي سنويا (ما بين 105 مليون دولار أمريكي و 530 مليون دولار أمريكي).

تقدّم البرتغال مثالا آخر مماثلاً. ففي العام 2000، احتلت الحكومة 115 مقعداً في البرلمان، والمجموعات الأربع المعارضة التي اتحدت لمعارضة الموازنة كانت أيضاً تحتل 115 مقعداً. وقد تمكنت الحكومة من ضمان صوت معارضة واحد لمرتد عن حزبه- وبالتالي حصلت على دعم لموازنتها- من خلال وعد قطعه لهذا العضو بأن تقوم بتمويل التنمية الاقتصادية في مدينة كبيرة تقع في منطقته الانتخابية¹⁵.

كما أوضح الجدول في الصفحة السابقة، فإن تعديلات المعارضة في البرتغال أكثر من عشرة أضعاف ومن المحتمل تبنيها في حكومة أقلية أكثر من حكومة الأغلبية. ومن الواضح أن حكومات الأقلية أو حكومات الائتلاف هي في وضع ضعيف جداً وتجد أن التوصل إلى تسوية وتراضٍ هو مخفّف للاحتكاك وذلك للمصادقة على الموازنة.

وقد تسمح الحكومات ذات الأغلبية في السلطة المعارضة بتبني عدد بسيط من تعديلات المعارضة كإشارة على حسن النية أحيانا. في كوريا الجنوبية، على سبيل المثال، تكون المفاوضات بين الحكومة وأحزاب المعارضة بعد تقديم الموازنة أمراً شائعاً، على الرغم من أنه نادراً ما ينجم عنها سوى تغييرات ثانوية في موازنة الحكومة¹⁶.

ويجوز أن تهيمن السلطة التنفيذية على عملية وضع الموازنة، وذلك من خلال وصف المبادرات التشريعية بأنها خاطئة، وغير شرعية، وتبعث على عدم الاستقرار وحتى بأنها معادية للديمقراطية. وغالباً، فإن واحداً من أقوى الوسائل لدى السلطة التنفيذية هو سيطرتها على المعلومات. ونتيجة لذلك، غالباً ما يرى المشرعون أنهم

عملية وضع الموازنة في نطاق طرق ذات معنى وهادفة. وبالرغم من أن الحكومات تختلف بصورة كبيرة، إلا أن هناك عدداً من العوامل العامة والمشاركة تؤثر على قدرة السلطة التشريعية، وتتضمن هذه العوامل الوقت المناسب والكافي للتداول بشأن الموازنة، وبنية أو هيكل للنظر ودراسة الموازنة وموارد لتحليل الموازنة. وهي المواضيع التي سيتم التركيز عليها في الفصول التالية.

3. الجدول الزمني لعملية الموازنة Timetable for the Budget Process

في معظم البلدان الديمقراطية، تكون عملية الموازنة على دورة سنوية²⁰، وفيها أنشطة محددة، تتعلق بإعداد الموازنة والتحليل، والمداولة والموافقة والمراقبة والإشراف، وتجري في برنامج أو جدول متكرر. ضمن هذه الدورة، هناك عوامل ثلاثة لها تأثير واضح على قدرة السلطة التشريعية على التحليل، والمناقشة، والتأثير على محتويات الموازنة: (1) عملية وضع الموازنة بصفة منتظمة ومتكررة دورياً بحيث تسمح للمدخلات قبيل التقديم؛ (2) الوقت الكافي والمناسب للدراسة والبحث التشريعي؛ (3) المشاركة التشريعية المستمرة إذا لم يتم التقيد بالموعد المحدد.

المشاركة قبل التقديم

تكون الفرصة الأولى للمشاركة التشريعية في المراحل الأولى والمبكرة عندما تُمنح الوكالات التنفيذية توجيهات للسياسة العامة، وذلك من قبل السلطة التنفيذية، بالنسبة لطلباتهم المتعلقة بالموازنة. وهنا، يمكن للمشاركة التشريعية أن تكون غير رسمية، من خلال علاقات شخصية، أو تعطى صفة أكثر رسمية من خلال الأعضاء الذين هم وزراء أيضاً. فمن الصعب تقدير أو قياس التفاعل غير الرسمي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال عملية صياغة الموازنة، ولكن يبدو أن ذلك عام وشائع في العديد من البلدان.

إدراك الجمهور وذلك من قبل أحزاب المعارضة، كما أن المفاوضات التي جرت بين أعضاء المعارضة والرئيس خلال فترة الدراسة الرسمية للموازنة أسفرت عن تغييرات هامة في الموازنة تم تبنيها من قبل الكونغرس¹⁸. فالهيئات التشريعية في الدول النامية بصفة خاصة، قد تمنع من التأثير في سياسة الموازنة، لأن هذه الهيئات تفتقر إلى «التنظيم والموارد المالية، والأدوات، والأعضاء والموظفين ذوي الخبرة ليعملوا كقوة مستقلة للتداول في إجراءات السياسة العامة»¹⁹. فالدستور والقوانين أو اللوائح الداخلية للسلطة التشريعية قد تفرض أيضاً حدوداً زمنية تقييدية للدراسة التشريعية للموازنة. وكما جرى بحثه في الفصل (5)، فإن الهيئات التشريعية غالباً ما تكون غير راغبة في الضغط للحصول على الموارد التي تحتاجها للقيام بدور فعال في وضع السياسات، كما أن الهيئات التنفيذية تعتبر غالباً البنود الأخرى أولوية قصوى بالنسبة للموارد الشحيحة للحكومة.

القوى الخارجية

يمكن أن يكون لمجموعات خارجية تأثير فاطر وبارد على الجزم التشريعي في وضع الموازنة، وخصوصاً في الديمقراطيات الناشئة. فالمنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والحكومات المانحة قد تشير إلى أن سياسات معينة هي شروط أساسية مطلوبة للدولة للحصول على المساعدة المالية اللازمة. وبالقيام بذلك، يمكن للمجموعات أن تقوم بتأييد الموازنة التنفيذية ضمناً، وأن تجعل من المتعذر سياسياً أن تمارس السلطة التشريعية صلاحياتها. ويمكن ألا يكون للجان الموازنة التشريعية قنوات مباشرة للتواصل مع الدول المانحة والمؤسسات الدولية، مما يؤدي إلى توتر وارتباك لا داعي لهما.

وبالرغم من هذه العقبات، فالمشروعون في الديمقراطيات الناشئة والنامية قد طوروا الوسائل لممارسة امتيازاتهم الشرعية والدستورية، ويصبحون معنيين ومشاركين في

ويبدو أن هناك اتجاهًا صغيرًا ولكنّه متزايد نحو وضع هياكل رسمية أكثر للمشاركة التشريعية في مرحلة مبكرة. وحالياً، هناك تسع هيئات تشريعية على الأقل (وربما أكثر) تجري نقاشاً قبل الموازنة مبنياً على تقرير تقوم الحكومة بتقديمه قبيل تقديم وطرح الموازنة. وهناك أربع من هذه الهيئات التشريعية- وهي المجر، وإيطاليا والبرتغال والسويد- تجري تصويتاً على مستوى معين من الإنفاق العام، مقترحاً من قبل الحكومة²¹. والحكومة بعد ذلك تصبح ملزمة بالنسبة لهذه المستويات في إعداد موازنتها.

وفي البلدان التي يكون فيها عدد كبير من البرلمانين في مجلس الوزراء، يكون الخط بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية أقل وضوحاً، وقد تتفوق التفاعلات غير الرسمية المتعلقة بوضع الموازنة على العملية الرسمية التشريعية بالكامل. ففي ناميبيا، على سبيل المثال، هناك عدد كبير من الأعضاء هم وزراء أو نواب وزراء. ومن المحتمل أن يكون لهؤلاء الأشخاص فرصة للمشاركة المبكرة في عملية الموازنة. وقد يكون هذا الوضع سبباً لغياب الطرق الرسمية للوضع المسبق على جدول الأعمال، وذلك من قبل الأعضاء، وكذلك هو سبب لعدم وجود مراجعة تشريعية فعّالة لموازنة الحكومة في السنوات الماضية منذ استقلال ناميبيا.



السويد - مشروع قانون الربيع الخاص بالموازنة

أجرت السويد إصلاحات رئيسية في عملية موازنتها وذلك في منتصف التسعينات، وقد عجلت في ذلك نتيجة للتراجع الاقتصادي الشديد منذ 1930. وقد وقع اللوم بصورة جزئية على عملية الموازنة، كسبب للتراجع الاقتصادي. وبالرغم من أن إصلاح الموازنة قد تم اقتراحه سابقاً، إلا أن الأزمة مكّنت الإصلاح الواسع الانتشار من أن يتم تنفيذه بسرعة.

وتكمن العناصر الرئيسية للإصلاح الخاص بالموازنة في السويد في تبني إطار عمل للموازنة ملزم قانوناً ومتعدد السنوات وعملية موازنة تبدأ من القمة إلى القاعدة. كما أن التخصيصات المفتوحة قد خضعت لعملية التخصيص السنوية. فالبرامج التي كانت خارج إطار الموازنة (الضمان الاجتماعي بصفة رئيسية) تم دمجها في الموازنة كما أن الإيرادات والمصاريف تم فصلها بوضوح لكافة الأعمال، لغرض تعزيز الشفافية. وقد تضمن قانون العام 1997 والتغييرات في طلبات البرلمان القائمة في كثير من الأحيان تصنيفاً لممارسات تدوين كانت تجري بصورة غير رسمية. إن للسويد تاريخاً طويلاً فيما يتعلق بحكومات الأقلية، مما عزز دور البرلمان ذي الهيئة التشريعية الواحدة في عملية الموازنة، وبصفة خاصة أعضاء أحزاب الأقلية. قبيل إصلاح العملية، كان الأعضاء أحراراً في تقديم التعديلات التي تسببت بشكل عام في زيادات بنسبة 0.5% في الإنفاق العام فوق المبلغ المقترح من قبل الحكومات.

في الوقت الراهن، تتكون عملية الموازنة من مرحلتين تقرران بتفاصيل متزايدة مواصفات الإنفاق الحكومي. وفي 15 نيسان، قدّمت الحكومة للبرلمان مشروع قانون الموازنة في الربيع وقد تضمنت هذه الوثيقة عرض الحكومة المتعلق بالإنفاق العمومي الشامل والإيرادات وذلك للعام القادم والسنتين التاليتين. ويجوز للبرلمان أن يقوم بتعديل مشروع القانون هذا دون قيد. وبمجرد أن يتم إقراره، تصبح الأرقام الشاملة ملزمة قانونياً. ويتضمن مشروع قانون الربيع أيضاً تقديرات الحكومة فيما يتعلق بالإنفاق في 27 مجالاً، إلا أن هذه التقديرات هي فقط للتزويد بالمعلومات وغير ملزمة قانوناً للحكومة في هذه المرحلة.

وبناء على المجاميع التي تمت المصادقة عليها في مشروع قانون الربيع، تقوم الحكومة بإعداد الموازنة وتقديمها للبرلمان في 20 أيلول. ويحدّد مشروع هذا القانون المبالغ المينة للإنفاق المقترح في مجالات المصروفات المقسمة إلى حوالي 500 تخصيص مستقل. أما الإنفاق الشامل في مجالات المصروفات فهو أقل بحوالي 1.5% من الحد الأعلى للإنفاق العام المتضمن في مشروع قانون الربيع الخاص بالموازنة، محدثاً «هامشا للموازنة» في حالة ثبت أن التقديرات غير دقيقة. أما الأعضاء المستقلون فليدهم فترة حتى 7 تشرين الأول ليقتروا تعديلات على مشروع قانون الحكومة، ولكن لا يجوز لأي تعديل أن يتسبب في تجاوز الموازنة للحدود المتفق عليها. وقد تم تقديم مئات من اقتراحات التعديل من قبل الأعضاء.

أما المسؤولية بالنسبة لمراجعة الموازنة فتتشارك بها اللجنة المالية ولجان القطاع. وتوصي اللجنة المالية بتقسيم الإنفاق عموماً في مجالات الإنفاق السبع والعشرين، والتي يصادق عليها البرلمان عن طريق التصويت في نهاية تشرين الثاني. وبعد ذلك تقرر لجان القطاع الثلاث عشرة كيف يجب أن توزع الأموال على مجالات المصاريف المستقلة في اختصاصها. وفي نهاية شهر كانون الأول، يوافق البرلمان على التخصيص الفردي أو المستقل بنسبة صوت لكل مجال إنفاق.

وللبرلمانيين في السويد مدخل ووسيلة للحصول على مساعدة من خلال أنواع ثلاثة من الموظفين: في كل مؤتمر حزبي يكون هناك ما بين خمسة وعشرة موظفين مسؤولين عن قضايا الموازنة وأمورها، كما أن لمكتب الموازنة في البرلمان ثلاثة موظفين يقومون بمساعدة الأعضاء وموظفي الحزب بالأمور الفنية، وكل لجنة لديها ما بين ثلاثة وسبعة موظفين يتعاملون مع الموازنة. وتعد اللجان جلسات عادة ما تكون مغلقة أمام الشعب. ونادراً ما يدلي الوزراء بأقوالهم، غير أن رؤساء المؤسسات أو نائبي الوزراء عادة ما يفعلون ذلك. فالسويد لها تاريخ قوي في التعاون غير الرسمي وفي التشارك في المعلومات بين الحكومة والبرلمان.

أما في جنوب أفريقيا فالبرلمان لديه فترة من ثلاثة إلى أربعة شهور للنظر في دراسة موازنة المجلس التنفيذي قبيل بداية السنة المالية. وهذا يندرج ضمن القواعد الأولية. أما اللجنة المالية، التي هي مسؤولة عن مراجعة الموازنة، فيطلب منها تحليل الموازنة وتبليغ الأمر خلال سبعة أيام. وفي أي نظام تقريبا، تعتبر هذه المدة قصيرة جدا كحد زمني؛ ومع الموارد المحدودة والمسؤوليات الاختصاصية الأخرى لهذه اللجنة، يبدو أن هذا يعتبر عائقا هاما أمام المراجعة البرلمانية للموازنة. كما أن هيئات تشريعية أخرى لديها متطلبات دستورية أو تشريعية يمكن أن تعرقل التحليل الكامل والتفصيلي لموازنة الحكومة وذلك من قبل السلطة أو السلطة التشريعية.

الترتيبات عندما لا تتم المصادقة على الموازنة قبل السنة المالية

| عدد البلدان | نوع الترتيب أو الإجراء |
|-------------|---|
| 27 | السلطة التشريعية توافق على التمويل المؤقت (منح مؤقتة) |
| 22 | استمرار ومواصلة الموازنة السابقة |
| 13 | التفوضية تفوض وتسمح بالإفناق |
| 4 | نص تشريعي محدود |
| 12 | لا توجد ترتيبات أو إجراءات |
| 78 | المجموع |

المصدر: Parliaments of the World (Inter- Parliamentary Union, 1986), table 37b.

❖ يُستثنى كوموروس، وليشتنشتاين، ومنغوليا، ورومانيا بسبب فقدان معلومات، ونيكاراغوا حيث لا يصوت البرلمان على الميزانية.

التعامل مع المواعيد النهائية

هناك طريقة مثالية تتيح للسلطة التشريعية وقتا كافيا لتقييم مناسب والمصادقة على الموازنة قبل بداية السنة المالية. ولكن هناك العديد من البلدان لديها آليات لتمويل

إن السويد متقدمة بعض الشيء في هذا المضمار الخاص بوضع الموازنة. وبحلول 15 نيسان من كل عام تقوم الحكومة بتقديم ما يعرف بمشروع قانون ميزانية الربيع. وهي ليست موازنة بحد ذاتها بل مجرد عرض لحدود شاملة للموازنة ترغب الحكومة في اقتراحها بعد مدة تتجاوز الخمسة أشهر. أما مشروع القانون قبل التصديق عليه، فيقترح سقفا للإنفاق وذلك للسنة المالية القادمة، والسنتين التاليتين ويتضمن توزيعات أو مخصصات تمهيدية لكل من المجالات السبعة والعشرين للنفقات. بعد ذلك، يطلب من الحكومة تقديم موازنة، يتم تقديمها إلى البرلمان في أيلول، بناء على السقف والمخصصات المتضمنة في مشروع القانون قبيل التصديق عليه والمقدم في الربيع. وبهذه الطريقة، قبل مناقشة موازنة الحكومة بعدة أشهر، يشارك البرلمان في العملية المتعلقة بتحديد حجم الموازنة عموما والمخصصات لمجالات الإنفاق الرئيسية.

الفترة الزمنية بين تقديم الموازنة والسنة المالية الجديدة

هناك العديد من الدول التي تطلب من السلطة التنفيذية سواء من خلال الدستور (القانون الأساسي) أو القانون أن تقدم موازنتها إلى السلطة التشريعية وتعرضها عليها قبل موعد معين من بداية السنة المالية. أما بلدان أخرى فهي تبني توقيت عملية الموازنة على التقاليد. وهذا النظام قد وضع لمنح السلطة التشريعية وقتا كافيا ومناسبا لمراجعة الموازنة، وصياغة التعديلات (إذا سُمح بذلك) وإقرارها والموافقة عليها كقانون قبل بدء السنة المالية.

إن توقيت عملية الموازنة يمكن أن يكون له تأثير رئيسي على نوعية التحليل والمداولات التي يجريها البرلمان. أما مدة الوقت فتتفاوت من 15 يوما في المكسيك (في سنوات الانتخاب) إلى مدة 8 شهور في الولايات المتحدة. ويبدو أن المعدل في نوع الأنظمة البرلمانية هو حوالي شهرين، وفترات تتراوح ما بين شهرين وأربعة شهور وهذا هو الشائع العام.

قصيرة الأجل إلى أن يكتمل مشروع القانون السنوي. وفي العديد من البلدان، منها استراليا وكندا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة، إذا لم تتم المصادقة على موازنة الحكومة في الموعد المحدد، فإن ذلك يعتبر تصويتا بعدم الثقة وتترتب عليه استقالة الحكومة وانتخابات جديدة.

في الهند، عادة ما تُقدّم الموازنة في آخر يوم عمل من شهر شباط ويمنح البرلمان شهرا واحدا تقريبا قبيل بدء السنة المالية للتصرف. ونظرا لقصر الإطار الزمني، فإن البرلمان لا يمكنه بصورة روتينية استكمال العمل حول كامل الموازنة قبل بدء السنة المالية. ونتيجة لذلك، فإن البرلمان بصورة عامّة يضع نصا «للتصويت على الحساب» الذي من شأنه تقديم تمويل مؤقت، عادة لمدة شهرين، ليبقي الحكومة فاعلة وعاملة إلى أن يتم استكمال العمل بشأن كامل الموازنة²².

مؤقت للحكومة إذا لم يتم الوفاء بالموعد النهائي. غالبا ما يقومون بتحديد مدة الوقت التي يمكن للسلطة التشريعية المداولة خلالها للموازنة، كما أن بعض البلدان تمارس ضغطا على السلطة التشريعية للعمل بسرعة أو قد تمنح التنفيذية حافزا قليلا لتقبل رغبة السلطة التشريعية. وهذه الآليات عادة ما يتضمنها الدستور أو القانون، غير أن بعضها قد نشأ بسبب الضرورة.

وفي أوضاع تصبح فيها الموازنة التنفيذية سارية المفعول على أساس مؤقت إلى أن تصادق السلطة التشريعية على الموازنة السنوية، يمكن للحكومة ألاّ تجد سببا للتفاوض مع السلطة التشريعية، والأمر متوقف على محتويات الموازنة السابقة. تمتلك السلطة التشريعية زمام معظم الأمور والسيطرة عليها وتستطيع أن تحدد الجدول الزمني الخاص بها في الأوضاع التي تقرر وتوافق فيها على تخصيصات

الهند: نظام ويستمنستر التقليدي بشأن الموازنة



لقد وضعت عملية الموازنة في الهند على منوال نموذج ويستمنستر. فالحكومة تقدم البيان المالي السنوي للبرلمان في نهاية شهر كانون الثاني. وهذه الوثيقة تتضمن «الطلبات للهيئات» التي تقوم الوزارة بتنظيمها وتوصيلها لكل برنامج رئيسي. فيتم عرض الموازنة للسكك الحديدية الهندية منفصلة ومستقلة، إلا أنه يتم إدراج عائداتها ومصروفاتها في البيان المالي السنوي الموحد. وتقدم الحكومة أيضا موجزا للمصروفات والإيرادات المتوقعة وذلك للسنة الجارية والسنتين القادمتين.

وتتم دراسة الموازنة على مرحلتين في الغرفة الأولى. وبعد استلام الموازنة بمدة قصيرة، ينهك البرلمان لمدة أربعة أو خمسة أيام في مناقشة عامة بشأن قضايا الاقتصاد الموسع وفي مضامين السياسة العامة للموازنة. وفي هذه المرحلة، ترفع جلسات البرلمان لمدة محددة وتتم إحالة الموازنة إلى 17 لجنة مشتركة، وتعتبر الوزارات والوكالات ضمن هذا الاختصاص. وتقوم كل لجنة بإعداد تقرير عرضه وتقديمه إلى كلتا الغرفتين، إلا أن هذه التقارير لا يمكنها التوصية بإدخال تعديلات.

ويقوم البرلمان بدراسة كل تقرير، وللأعضاء المستقلين الحرية في تقديم تعديلات أو حذف أو طرح بنود. وعادة ما يتم تقديم تعديلات، إلا أن الطريقة الأكثر استخداما من قبل الأقلية من الأعضاء تتمثل في تسليط الضوء على أولوية قضاياهم. أما مجلس العموم، فيناقش موجز الموازنة ولكن لا يصوت على البنود الفردية. بعد أن تكمل الغرفة الأولى العمل حول التعديلات وطلبات الوزارات، تقدم الحكومة مشروع قانون المخصصات. ونظرا للوقت القصير بين وضع الموازنة على جدول الأعمال وبداية السنة المالية، يقدم البرلمان بصورة روتينية «التصويت على الحساب» وهذه الآلية تعمل على تخصيص أموال كافية للحكومة للاستمرار في برامجها لمدة شهرين في الوقت الذي ينهك فيه البرلمان في مناقشة الموازنة والمصادقة عليها.

ولأعضاء البرلمان الهندي دعم ضئيل من حيث الموظفون فيما يتعلق بالمداولات الخاصة بالموازنة. وللأعضاء إمكانية الوصول إلى خدمات البحث البرلماني والمراجع، ولكن عليهم بصفة أساسية أن يضعوا أفكارا للتعديلات من تلقاء أنفسهم.

وبالطبع، فإن عملية الموازنة لا تحدث من فراغ، وقد يندرج الرأي العام في الوضع عندما تقوم السلطتان التشريعية والتنفيذية بالماورة لتوضيح مواقفهما. ففي الدول التي فيها قيادة قوية للسلطة التنفيذية، قد لا يعلق الشعب قيمة عالية على الفعالية التشريعية، مما يضع السلطة التشريعية في موقع خاسر في العلاقات العامة.

ففي الولايات المتحدة وطوال معظم فترة التسعينات، تقاوت الكونغرس والرئيس على الأولوية والمنزلة ذات الأهمية في وضع جدول أعمال الموازنة. وفي العام 1995، نجم عن عدم الاتفاقات هذه مجموعة ضخمة من 13 مشروع قانون أو وثائق سنوية تضعف الحكومة إلى أن يتم التوصل إلى حل وسط. وبالرغم من الدور القوي للكونغرس في وضع الموازنة من خلال جهد بارع في مجال العلاقات العامة والاستخدام الحكيم لحق النقض، استطاع الرئيس أن يضمن معظم أولية بنود الإنفاق الخاصة به، كما أن الرأي العام ألقى اللوم على الكونغرس لهذا الوضع غير المستقر. وقد نجم عن ذكرى هذه النتيجة غير المرغوب فيها حافز معزز لحل وسط وذلك من قبل السلطة التشريعية مع اقتراب نهاية السنة المالية.

4. الإجراءات والهياكل لوضع الموازنة التشريعية Legislative Procedures And Structures For Budgeting

إن وجود طريقة منظمة لتحليل موازنة الحكومة، وإعداد التعديلات عليها، ومناقشة ومدولة محتوياتها، والمصادقة على وثقتها يعتبر أمراً أساسياً لعمل سلطة تشريعية فعّالة. ويشمل هذا القسم دور اللجان، والقواعد أو اللوائح القائمة والتعديلات. كما أن هذا الفصل يتناول دور الغرفة الثانية.

اللجنة المسؤولة عن وضع الموازنة

إن دراسة الموازنة السنوية تتبع عادة وبصفة جوهرية الإجراءات العامة نفسها للسلطة التشريعية مثل مشاريع

أما الدستور التشيلي فيقتضي بأن تقوم السلطة التنفيذية بتقديم موازنتها إلى السلطة التشريعية قبل 60 يوماً من نهاية السنة المالية. ففي الوقت الذي يكون فيه الإطار الزمني قابلاً للمقارنة مع عدد من البلدان، فإن نتائج كسل وتراخي السلطة التشريعية التشيلية هي هامة بصفة خاصة. فإذا لم تصادق السلطة التشريعية على الموازنة خلال 60 يوماً، فإنها تصبح تلقائياً قانوناً بمجموعها، وبذلك تنتقص من قوة ونفوذ البرلمان.

أما في نظام نيجيريا الرئاسي، فغالبا ما تُمنح الجمعية الوطنية حوالي خمسة أسابيع فقط للنظر في ودراسة عرض السلطة التنفيذية المتعلق بالموازنة قبل أن تبدأ السنة المالية. فإذا لم تتبنّ الجمعية الوطنية الموازنة مع بداية السنة المالية، فإن الدستور أو القانون الأساسي ينص على أنه يمكن للرئيس المواصلة والاستمرار في توزيع وتخصيص الأموال على نفس المستوى مثل السنة السابقة وذلك لمدة ستة أشهر²³.

وهذا الوضع يقدّم حافزا ضئيلاً للرئيس ليقع على موازنة تتضمن تغييرات تشريعية جوهرية.

في الواقع، إن الموازنة النيجيرية للسنة المالية التي تبدأ في 1 كانون الثاني من عام 2000- وهي الموازنة الأولى التي وضعت من قبل حكومة تم انتخابها بحرية منذ أكثر من 20 عاماً- لم يتم توقيعها حتى 6 أيار. وحتى وقتها، قال الرئيس إن حكومته ستنفذ فقط تلك النصوص في الموازنة التي اتفق عليها هو والسلطة التشريعية²⁴. وبالرغم من هذه الترتيبات، والنقص الواضح لدعم دستوري أو قانوني لأعمال الرئيس، يعتقد الكثيرون بأن الرئيس «كسب» معركة العلاقات العامة مع السلطة التشريعية داخليا ودوليا، ربما بسبب توقع بأنه يتعين على السلطة التنفيذية في نيجيريا أن يكون لها السيطرة الرئيسية على الموازنة.

فاللجان عادة ما يكون لديها وقت وموارد أكثر تركزها لعروض موازنة غالباً ما تكون معقدة؛ كما أن الموظفين يمكنهم التركيز بصورة أفضل عندما تكون واجباتهم وأعمالهم محدّدة، وعندما يكون هناك عدد ضئيل من الأعضاء الذي يجب على الموظفين أن يجيبوه. فيمكن لأعضاء اللجان بناء معلومات جوهرية حول القضايا المتعلقة بالموازنة، أو جزء واحد من الموازنة. كما أن اللجان تشكّل منديات لحوار ذي طرفين مع الوزراء وموظفي الحكومة الآخرين. واللجان أيضاً معدة ومهيأة بصورة أفضل لتحديد مجالات الاهتمام ضمن موازنة الحكومة، كما أنها تتمتع بالخبرة بالنسبة لصياغة التعديلات إما لكي تبنيها على مستوى اللجان أو للتوصية بها لكل السلطة التشريعية.

لجنة الموازنة أو المالية

أحد القرارات الهامة التي تتخذها البرلمانات بشأن هيكل وبنية اللجنة للتعامل مع قضايا الموازنة هي إما إحداث لجنة موازنة منفصلة ومستقلة أو تحميل مسؤولية وضع الموازنة على عاتق اللجنة القائمة، وهي عادة لجنة المالية. والميزة الرئيسية للجنة الموازنة المنفصلة هي أنه ليس لها اختصاص آخر، ومن غير المحتمل أن يتشتت تركيزها بسبب أمور أخرى أو تثقل كاهلها أمور أخرى، بينما لجنة المالية غالباً ما تكون مسؤولة عن التشريع الخاص بالضريبة وأمور أخرى. ومع ذلك، تخوّل دول عديدة السلطة الرسمية الأولى في قضايا الموازنة للجنة المالية.

وبوجود عدد وافر من الموظفين والموارد، فإن لجنة مالية متعددة الاختصاص يمكنها أن تخلي مسؤولية العمل كصلة رئيسية لوضع الموازنة. ويمكن للجنة المالية أن تعهد بأقسام من الموازنة إلى لجان القطاع في الوقت الذي تحتفظ به بمسؤولية السياسة ككل. حتى مع تعزيز الموظفين، فإنه ما زال سيطلب من أعضاء اللجنة المالية وخاصة الرئيس، أن يتناولوا بإحكام وثبات تشكيلة متنوعة ومعقدة من القضايا.

القوانين الأخرى. ولكن نظراً لكون الموازونات تتقاطع عادة مع اختصاصات كافة اللجان، فإنه يجب وضع نصوص خاصة لأخذها بالاعتبار على مستوى اللجنة.

ويعتقد بعض المراقبين بأن لجنة منفردة فعالة لديها موارد كافية ومناسبة وخبرة في الموضوع، ومحفوظة أوراق portfolio محدودة هي أفضل نظام للتعامل مع الموازنة. فقدررة لجنة واحدة على تركيز الاهتمام على قضايا تتيح القيام بدور قوي وفعال في وضع الموازنة في مواجهة السلطة التنفيذية²⁵. ويحبذ آخرون نظاماً تتولّى فيه لجان القطاع أو لجان السياسة العامة الدور الريادي. أما الميزة هنا فهي أن لهذه اللجان خبرة في الموضوع.

إن للجنة واحدة مع مسؤوليّة امتيازات كثيرة منها
الخبرة المتطورة.

هناك دول قليلة تسلك طريقاً جانبياً وتتجنب نظام اللجان تماماً بالنسبة للنظر في الموازنة ودراساتها. فهولندا على سبيل المثال، تناقش الموازنة في جلسة عامة للسلطة التشريعية كما أن اللجان تقوم بدور ثانوي للغاية في العملية. وفي استراليا، ينظر مجلس الشيوخ في الموازنة على مستوى اللجان ويقدم التوصيات للبرلمان. بعد ذلك يواصل البرلمان مباشرة للنظر في الموازنة، متجنباً اللجان. ولكن معظم الهيئات التشريعية تفضل نهج اللجان في تحليل الموازنة. ومهما كانت البنية، فتفويض بعض أو كامل المسؤوليات المتعلقة بوضع الموازنة إلى اللجان يعزّز من دور البرلمان.

ولأن الموازونات معقدة وتحليلها يستغرق وقتاً بالإضافة إلى كونه أمر فني، فإن اللجان عموماً مهيأة لمعالجة المهمة بصورة أفضل من السلطة التشريعية. وقد أظهر دليل وافر على أنه حيث تقوم اللجان بدور قوي في وضع الموازنة، فإن النقاش في الغرفة يتضمن قضايا أكثر جوهرية وبرمجة من الأنظمة التي لديها هيكل لجان ضعيفة، أو ليس لديها هذه الهياكل، حيث يميل النقاش إلى التركيز على قضايا شاملة تتعلق بالسياسة العامة.



ألمانيا: دور شامل للجان

إن البرلمان الأول لألمانيا، البوندستاج، هو من ضمن أكثر البرلمانات نشاطا وفعالية في مراجعة الموازنة. فالموازنة التي تقدمها الحكومة لكل من النواب والشيوخ (البرلمان بشقيه) في شهر أيلول، يتم التعامل معها مثل أي مشروع قانون يمكن أن يتم تبنيه أو رفضه أو تعديله. فالتعديلات يمكن أن تزيد أو تخفض الإنفاق والإيرادات، إلا أن العروض أو الاقتراحات التي قد تخفض الإيرادات أو تزيد الإنفاق تتطلب موافقة الحكومة.

في العام 1999، نقلت التعديلات المقترحة من قبل لجنة الموازنة في البرلمان (البوندستاج) من مكان إلى آخر مبلغ 2.7 مليار مارك ألماني (حوالي 1.25 مليار دولار أمريكي) في الإيرادات والمصاريف، ونتج عنه وفر بنسبة 0.5%. المواد فقط التي لم تحدد بالقانون الجاري (مثل المعاش التقاعدي والمعونة الاجتماعية والإعانات الحكومية الزراعية) هي التي من الممكن تعديلها. مما يعني أن حوالي 15 إلى 20% من نفقات الحكومة يمكن تغييرها من قبل البرلمان خلال النظر في الموازنة ودراستها. فالتغييرات على البرامج القائمة مسبقا (أي من 80 إلى 85%) تتطلب تشريعا منفصلا ومستقلا.

أما الغرفة الثانية (البوندسرات) التي تمثل 16 منطقة من ألمانيا، فإنها تقوم بدور استشاري في عملية الموازنة. بعد أن يتم وضع جدول الموازنة، يكون لدى البوندسرات ستة أسابيع لتقديم توصياته إلى الحكومة. وتحيل غرفة لجنة المالية الموازنة إلى الستة عشر وزيرا لعمل التقييم. ويقوم الوزراء بإعداد كشوفات وبيانات موجزة وتصوت اللجنة على التعديلات التي يمكن أن تقترح. ويتم جمع التعديلات المصادق عليها في تقرير يرسل إلى الحكومة التي يمكن أن تضع ملاحظات عليه وتوجهه إلى البرلمان (البوندستاج). من خلال هذه العملية، ستمت مواجهة ومخاطبة كل الأمور ذات الشأن الخاصة بالأقاليم.

في الوقت الذي تكون الغرفة الثانية تقوم بإعداد توصياتها، يحيل البوندستاج (البرلمان) الوثيقة إلى لجنة المالية التي تقوم بدورها بمراجعة التقديرات ويجوز أن تقترح تعديلات للبرلمان بكامله. وتعين اللجنة بعض أعضائها والذين يعرفون بالمقررين، للقيام بمسؤولية خاصة بالنسبة لمؤسسة أو لطلب موازنة وزارة. وعادة ما يبقى هؤلاء المقررون معينين في نفس الوزارة لسنوات عديدة ويطورون معرفتهم المتعلقة بعملياتها وأهدافها الاستراتيجية، وتلعب توصياتهم دورا كبيرا في مداوات اللجنة ومناقشتها.

بعد إحالة توصيات البوندسرات إلى البوندستاج، يقدم المقررون توصياتهم. ويقوم البوندستاج بتعديل الموازنات الإدارية أو الخاصة بالدوائر، ويقوم بتبرير الموازنة للقراءة الثالثة ويعيدها إلى البوندسرات للمطابقة أو الإجماع في الرأي. فإذا لم يوافق البوندسرات، يتم وضع طريقة للحصول على الإجماع، إلا أن البوندستاج في النهاية يمكنه أن يتجاوز هذه الاعتراضات ويتخذ قرارا بالمصادقة على الموازنة.

مشاركة لجنة السياسة العامة أو القطاع

بمجرد اتخاذ القرار سواء لتمرکز سلطة اللجنة على عملية الموازنة في لجنة المالية أو لجنة الموازنة، فإن السؤال التالي هو هل يتم إنشاء وتأسيس لجان السياسة التي يمكن أن يكون لديها معرفة شاملة وواسعة تتعلق بالوزارات والبرامج ضمن اختصاصها. وقد تبنت البرلمانات العديد من الطرق بشأن هذا السؤال.

فالدنمارك وألمانيا واليونان واليابان وإسبانيا وتركيا جميعها استحدثت لجنة موازنة منفردة تتحمل مسؤولية كافة أمور الموازنة، مع عدم وجود دور في وضع الموازنة

وتقدم ألمانيا نموذجا ومثالا لبلد يستخدم بفعالية لجنة مالية يعمل أعضاؤها على تطوير خبرتهم من خلال تعييناتهم للإشراف على ومراقبة الأنشطة والطلبات المتعلقة بالموازنة لوزارة معينة. وهؤلاء الأفراد الذين يتم تعيينهم غالبا ما يقومون بالإشراف والمراقبة على الوزارة نفسها لمدة عدة سنوات، فيكتسبون معرفة شاملة وقدرة على تحليل طلب الوزارة الخاص بالموازنة بفعالية وخبرة. وحيث أن لجنة الحسابات العامة التابعة للبوندستاج (البرلمان) هي لجنة فرعية من لجان الموازنة، لذا فإن هذه الخبرة يمكن استخدامها لتسهيل عملية المراقبة²⁶.

سبيل المثال يتطلب القانون المكسيكي أن يتم إرسال موازنة الرئيس مباشرة إلى لجنة الموازنة بأسرع وقت وبمجرد أن يتم تسلمها في الكونغرس. بعد ذلك يكون أمام لجنة الموازنة (30) يوماً لتقييم الموازنة وتقديم تقرير بشأن توصياتها إلى كامل الغرفة.

ولكن الرئيس يقدم الموازنة قبل 30 يوماً فقط من السنة المالية (15 يوماً في السنة التي يجري فيها الانتخابات). ولذا، إذا لو كانت لجنة الموازنة تستخدم كل الوقت المخصص لها ضمن الدستور، لن يبقى وقت للمناقشة والمناظرة في الجلسة المكتملة الأعضاء.

كانت لجنة الموازنة ستستغرق كل الوقت المخصص لها، لن يكون هناك وقت لمناقشة الموازنة في الجلسة المكتملة. وهذا القيد الزمني يعني أن لجنة الموازنة ليس لديها إلا وقت قليل لتضع تحليلات مستقلة هادفة ليستخدمها الكونغرس²⁸.

قام الكونغرس المجرى بمراجعة القواعد أو اللوائح لنظام لجنته في العام 1990، وفوض بأن يكون رئيس لجنة الموازنة عضواً من الحزب المعارض. وعادة ما تتجاهل الحكومة الرئيس وتعمل عن كثب مع أعضاء اللجنة الرئيسيين الذين هم جزء من الائتلاف الحاكم²⁹.

تعديل مشروع قانون الموازنة

إن القدرة على تعديل الموازنة المقترحة من الحكومة هي إحدى الوسائل المباشرة والقوية بالنسبة للسلطة التشريعية في التأثير على السياسة القومية أو الوطنية. ففي معظم البلدان تعتبر سلطة التعديل أداة حاسمة لتعزيز مشاركة الشعب، والتمكن من المراقبة الفعالة، ومساندة الشفافية ومراقبة السياسة المالية. وبدون توفر فرص للتعديل، تصبح السلطة التشريعية «مجتمعات مناقشة» أو تفقد الطموح وتصبح ببساطة سلطة تشريعية كختم مطاطي [توافق آلياً]، وبذلك تحرم الشعب من صلاته الأكثر مباشرة مع إدارة الدولة.

بشكل أساسي للجان أخرى. ومن جهة أخرى، فإن جمهورية التشيك والمجر، ونيوزيلندا وبولندا والسويد تمنح لجنة الموازنة كامل المهمة فيما يتعلق بتوزيع أو تخصيص الإنفاق الإجمالي على مختلف القطاعات، ولكن تعتمد على لجان أخرى في تحديد التفاصيل ضمن مجال اختصاص هذه اللجان. فالبرلمان الأسترالي لا يستخدم لجنة موازنة مركزية، ولكنه يحيل القسم ذات العلاقة من الموازنة مباشرة إلى لجان المحافظ.

هناك دول أخرى وضعت أنظمة مهجنة (تجمع بين أكثر من نظامين معاً). فتقع على كاهل لجنة الموازنة في المكسيك، على سبيل المثال، المسؤولية الرئيسية المتعلقة بالقضايا الخاصة بالموازنة، ولكن أعضاء من لجان المحفظة portfolio يحضرون اجتماعات لجنة الموازنة عندما تتم مناقشة الإنفاق في ميدان اختصاصهم. وفي نيجيريا، تصبح لجان المحافظ من كلتا الغرفتين لجاناً فرعية من لجان التخصيص وذلك للنظر في أقسام الموازنة التي هي ضمن اختصاصهم.

يتمثل العنصر الرئيسي لفعالية اللجنة في قدرتها على تعديل الموازنة أو اقتراح تعديلات وذلك للنظر فيها ودراستها من قبل الغرفة بالكامل. في المملكة المتحدة ودول أخرى متأثرة كثيراً بنظام وستمنستر، تكون اللجان ضعيفة نسبياً وقدرتها على تعديل الوثائق أو مشاريع القوانين محدودة أو لا وجود لها. كما أن أنظمة أخرى يمكن أن تمنح اللجان صلاحية إعداد تقرير يوصي بتعديلات. ففي الهند، قد لا توصي اللجان القطاعية، بتعديلات مطلقاً؛ إذ تقع المسؤولية الوحيدة لإقتراح تعديلات على عاتق الأعضاء المستقلين الذين يقترحونها في الجلسة المكتملة الأعضاء. ففي الوقت الذي قد يكون فيه وجود لجنة متخصصة لتقييم الموازنة مؤشراً على قدرة السلطة التشريعية على أن تقوم بدور مؤثر في عمل الموازنة، هناك عوامل أخرى يجب أن تكون موجودة بالنسبة للجنة لكي تكون ديناميكية²⁷. فعلى



المملكة المتحدة: تقليد أو عرف لسلطة موازنة محدودة

البرلمان البريطاني هو المؤسسة التي تبنى عليها كافة الأنظمة البرلمانية. فالبرلمان في بريطانيا يعمل بدون دستور مكتوب، مع ممارسات جادة وحاسمة على أساس سوابق وتقاليد نشأت وتطورت عبر القرون. فتخصيص السياسات قد تطور وذلك من خلال التوترات التاريخية بين الملك والبرلمان، إذ أن كلا منهما دافع بغيرة عن حقوقه وسعى كل منهما إلى توسيع امتيازاته وتفوقه.

وبالرغم من هذا التاريخ الطويل، فإن البرلمان مقيد ومحدود بالنسبة لقدرته على توجيه وإدارة التقديرات الرئيسية (وهي الأساس للموازنة) التي تقدمها الحكومة. فلا يستطيع البرلمان زيادة أي طلب للأموال تقوم به الحكومة ولا يمكنه اقتراح برامج جديدة. وهذا القيد قائم على الدور التاريخي للناج المتعلق بطلب المال من البرلمان لتمويل برامج. تاريخياً، يستجيب البرلمان فقط لهذه الطلبات.

يستطيع البرلمان أن يخفّض أو يتجاهل طلب التمويل المقدم من قبل الحكومة لبرامج معينة. ولكن في حقيقة الأمر، تلغي الأغلبية في الحكومة وتبطل بصورة روتينية أية تعديلات تقدم، كما أن تعديلاً من المعارضة يتطلب دعم بعض الأعضاء من الأغلبية. ومثل هذا الاختراق في صفوف الحزب قد يحدث على طرح الثقة. ونتيجة لذلك، تقدّم تعديلات قليلة إما من قبل الأغلبية أو من قبل المعارضة ولكن لا يجري تبني أيٍّ منها. أما المناقشة في مجلس العموم والتي تحيط بالتقديرات الرئيسية، فهي تتضمن عادة قضايا السياسة الشاملة أكثر من تدقيق التقديرات الفردية أو التعديلات وفحصها.

بعض التعديلات مستبعدة جوهرياً، وتقوم اللجان بدور بسيط جداً في مراجعة التقديرات الرئيسية والمصادقة عليها. ولا يطلب من الحكومة انتظار اللجان لكي تتصرف، وهي لا تفعل ذلك أيضاً. أما العروض بالنسبة للمصروفات، فيتم فحصها والتدقيق فيها أحياناً من قبل لجان مناسبة يتم اختيارها، غير أن اللجان لا تقدم مطلقاً توصيات بالنسبة للتعديلات.

أما مجلس اللوردات فلا دور له تقريباً في الموازنة. إذ ينصّ قرار عام 1678 على: «أن كلّ المساعدات واللوازم، والمساعدات لجلالته في البرلمان، هي الهدية الوحيدة من مجلس العموم؛ كما أن كافة الوثائق أو مشاريع القوانين لمنح مثل هذه المساعدات واللوازم... يجب عدم تغييرها أو تبديلها من قبل مجلس اللوردات».

أما دور مجلس العموم في مراجعة وثائق الإيرادات ودراستها، فهو أكثر شمولية. أمّا النصوص الأقلّ إثارة للجدل في اقتراح الحكومة الخاص بالإيرادات فيتم تحويلها إلى اللجنة المالية، أمّا النصوص الجديدة أو المثيرة للجدل فتدرسها لجنة البرلمان كلّ (اللوردات والعموم). ويُقدّم عادة عدد من التعديلات في لجنة البرلمان كاملاً، وعادة تثيره الحكومة، وتبنيهاً.

التعديلات كأداة تشريعية

تستطيع كافة الهيئات الوطنية تعديل المسودات الخاصة بمشاريع القوانين. كما أن الأغلبية العظمى تستطيع تقديم تعديلات جوهريّة على الموازنة التي تتقدم بها السلطة التنفيذية.

وقد كشفت دراسة للمجالس التشريعية للأعضاء في OECD [منظمة للتعاون والتطوير الاقتصاديين] أن 78% يدخلون تغييرات بسيطة (ثانوية) (65%) أو هامة (13%) على موازنة الحكومة³⁰. ومن الهيئات التشريعية

التي لا تدخل أية تغييرات، ذكرت أغلبها أنّ العقبة لا تتمثل في حظر دستوري أو قوانين تشريعية ولكن في أنّ الحكومة تمثل الأغلبية في البرلمان وأنّ التعديلات ليس أمامها فرصة ليتم إقرارها³¹. ومن أعضاء OECD، إن الجمعية الوطنية في اليونان هي الوحيدة التي أبلغت عن حظر كامل على التعديلات على الموازنة المقترحة من قبل الحكومة. ولا يستطيع مجلس الشيوخ الأسترالي أن يعدّل مشاريع قوانين التخصيص، ولكن يمكنه أن يطلب من البرلمان أن يقوم بتعديلات معينة وأن يؤخّر إقرار هذه القوانين حتى يتفق

سلطات تشريعية كبيرة في دستور 1988. وقد كانت هذه السلطات واضحة للغاية في عملية الموازنة حيث أن هناك آلافًا من التعديلات قُدمت وتمت الموافقة عليها في موازنة الحكومة من قبل الأعضاء من الحكومة وغير الحكومة. وفي العام 1997، كان هناك ما مجموعه 8550 تعديلا تم تقديمه وقد تمت الموافقة على جميع هذه التعديلات باستثناء 18 منها، وقد تمّت إعادة توزيع مبلغ إجمالي قدره 866 مليون ريبيل (حوالي 445 مليون دولار أمريكي). وربما الأكثر أهمية هو أن 17% من التعديلات التي قُدمت كانت من أعضاء المعارضة المسؤولة عن 20% من التغييرات النقدية، وقد تم تبني كلّ هذه التعديلات المقترحة من المعارضة باستثناء تعديل واحد³⁴.

وفي السنوات الأخيرة، قدّم البرلمان الدنماركي حوالي 1000 تعديل على موازنة الحكومة؛ وفي فنلندا تراوح عدد التعديلات ما بين 400 و 700؛ وفي السويد حوالي 2500؛ وفي المجر ما بين 400 و 3500³⁵. ومع أنّ النقاش حول عدد كبير من التعديلات قد لا يترجم بالضرورة إلى تغييرات ضخمة في الصورة المالية للموازنة، إلاّ أنّه دليل على برلمان فعّال وحازم يمارس حقوقه وامتيازاته الدستورية والقانونية.

إنّ القدرة على تقديم تعديلات وسيلة قوية لجذب الاهتمام نحو قضايا وسياسات معينة وخصوصا بالنسبة لأحزاب الأقلية، بغض النظر عما إذا كان التعديل سيُصادق عليه أم لا في النهاية. فممثلو حزب الشباب الديمقراطي الاجتماعي في البرتغال قدّموا مجموعة من التعديلات على موازنة الحكومة في العام 1991. بالرغم من أن جميعها تقريبا أُبطلت، ولكنها كانت محاولة واعية من قبل الأعضاء الأقلية لتحديد النقص أو العجز في موازنة الحكومة. وقد ذكر عضو من الأقلية مباشرة قبل التصويت على واحد من التعديلات «يمكننا الآن أن نمضي قدما إلى هزيمتنا (بشأن التعديل) بعد أن أوضحنا أن الحكومة على خطأ»³⁶.

مجلس الشيوخ ومجلس العموم بشأن كيفية البت بشأن طلب مجلس الشيوخ.

يواجه العديد من البرلمانات عقبة أخرى فيما يتعلق بتعديل قانون الموازنة. ففي كندا، ونيوزيلندا ومجلس العموم في البرلمان الأسترالي، يمكن أن يعتبر أي تعديل على الموازنة تصويماً على طرح الثقة بالحكومة.

أما في المملكة المتحدة فإن الموافقة على تعديل ما قد تحدث نقاشا بشأن اقتراح لحجب الثقة. ورد الفعل الصارم والمتشدد هذا هو بمثابة كابح رئيسي للجهود المبذولة لتعديل موازنة الحكومة في تلك البلدان. فالقيود على التعديلات البرلمانية بالنسبة لقوانين الموازنة في المملكة المتحدة لها جذور مترسخة. فقد أعلن مجلس العموم في العام 1713 ما يلي:

لن يتسلم البرلمان أي التماس أو طلب خطي لأي مبلغ يتعلق بالخدمة العامة أو السير في أي اقتراح لمنحة أو رسم بالنسبة للإيرادات العامة، سواء مستحقة الدفع من الأموال الموحدة أو من الأموال التي يتعين توفيرها من قبل البرلمان، ما لم يوصَ بهذا من قبل العرش.

وحيث يسمح بالتعديلات، قد تتمدادى السلطة التشريعية في الإجراءات الصارمة لممارسة امتيازاتها. ففي البرتغال وفي الفترة الواقعة ما بين 1991 والعام 1995، احتاجت الجمعية إلى ما معدله 11 يوما فقط لاستكمال العمل في الموازنة³². ومن المدهش أنه خلال الإطار الزمني هذا، قام البرلمان بدراسة حوالي 171 تعديلا في السنة³³. وقد يتساءل المرء عن مدى العناية والدقة التي تمت فيها دراسة هذه التعديلات في مثل هذا الإطار الزمني القصير.

أدى الإصلاح الدستوري في البرازيل إلى دور أكبر للبرلمان في عملية الموازنة.

كما سبق وتم وصفه، فقد حصل الكونغرس البرازيلي على

لدورة الموازنة واستيلاء على البرلمان من قبل مجموعات لها مصلحة خاصة³⁷. فأجابت الهيئات التشريعية بصقل قوانين وإجراءات تساعد على ضمان عملية تعديل منظّمة ومسؤولة وفي حينها.

إن صلاحية السلطة التشريعية بشأن تعديل مشاريع قوانين الموازنة هي أداة قوية، وقد يكون لها نتائج سلبية بما في ذلك الهدر، وتخطيط اقتصادي سيئ، وتأخير وقلقلة وقطع

حقوق أعضاء اتحاد البرلمانات فيما يتعلق بشؤون الموازنة

| عدد البلدان | حقوق الأعضاء |
|-------------|--|
| 32 | يمكن أن يخفض أو يزيد النفقات والإيرادات |
| 17 | يمكن أن يخفض ولكن لا يزيد النفقات |
| 4 | يمكن أن يخفض النفقات، ولكن يمكن أن يزيد النفقات فقط بإذن من الحكومة |
| 13 | يمكن أن يخفض ويزيد النفقات إذا تم وضع توفيرات بديلة [احتياطات] في مكان آخر |
| 15 | حقوق لم يتم تحديدها بالتفصيل |
| 1 | غير نافذة أو سارية |
| 82 | المجموع |

المصدر: اتحاد النقابات (Inter-Parliamentary Union, Comparative Reference Compendium, Volume 2, Chart 38A (1986))

مجلس السلطة التشريعية (backbenchers) من تغيير الاقتراح أو العرض الخاص بالموازنة المقدم من السلطة التنفيذية. وقد تتضمن هذه العقبات قيوداً على عدد ونوع التعديلات التي يمكن أن تُقدّم على الموازنة، أو قد تأخذ أشكالاً أخرى.

أما مجلس النواب في نيوزيلندا، على سبيل المثال، فقد قام بتعديل قوانينه في العام 1996 وذلك لإعطاء الأعضاء فرصة أكبر لتقديم تعديلات على وثائق الموازنة. ومقابل هذا الامتياز، تم تغيير القوانين لإعطاء الحكومة سلطة لممارسة «حق النقض المالي». وبموجب هذا النص يمكن للحكومة أن تزيل أي تعديل يضاف إلى موازنتها من قبل البرلمان إذا قررت الحكومة أن التعديل قد يكون له تأثير أكبر من تأثير بسيط على المجاميع المالية التي تتضمنها الموازنة.

وهذه القواعد تختلف بشكل كبير بحسب تحمل الدولة للشكوك والحدة خلال دراسة السلطة للموازنة. أما القيود الأكثر انتشاراً وعمومية بشأن التعديلات بالنسبة لوثائق الموازنة فهي (1) القواعد التي تنظم عملية التعديل، (2) والحظر الذي يفرض على زيادة الإنفاق، (3) ومتطلبات التوازنات أو المقاصات.

قواعد الإجراءات

يمكن أن تكون القواعد أو الأنظمة القائمة التي تعمل بموجبها السلطة التشريعية محددة لمشاركة السلطة التشريعية في عملية الموازنة مثل الدستور والقوانين. ففي الأنظمة البرلمانية، يمكن لحزب الأغلبية أن يضمّن عقبات إجرائيةً ليحبط المعارضة (أو حتى الأعضاء الجدد في

الشاملة. فمفهوم «سقف» الإنفاق شائع لأنه يحول دون أن يكون للبرلمان تأثير سلبي على التخطيط المالي عموماً. فهو يقوم بهذا من خلال السماح فقط بتخفيضات في النفقات المقترحة من قبل الحكومة.

كما سبق وذكر، فإن دستور غانا يحظر على البرلمان ويمنعه من العمل وفق أي مشروع قانون أو تعديل يتسبب في زيادة الإنفاق إلا إذا كانت الوثيقة أو التعديل قدّم من قبل الحكومة. أما كوريا الجنوبية فهي مختلفة بالنسبة لهذه الفكرة. إذ يُسمح هناك للبرلمان بأن يخفض النفقات في موازنة الحكومة، ولكن عليه أن يأخذ إذناً من الحكومة لزيادة الإنفاق بعد أن تقوم الحكومة بتقديم الموازنة في شهر تشرين الأول، وتشترك الحكومة وأحزاب المعارضة في مناقشات ثم يتوصلون إلى اتفاق بشأن الزيادات. وبالرغم من أن مبلغ الأموال المعنية كان قليلاً حتى الآن، إلا أن هذه الطريقة تساعد في إرضاء المعارضة كما تسهّل العملية.

يستطيع برلمان كوريا الجنوبية تخفيض الإنفاق ولكن يتعين عليه طلب موافقة الحكومة على زيادة الموازنة.

يجادل البعض بأن عدم القدرة على تحويل الأموال الناتجة عن تعديل بالاقتطاع لبرامج أخرى (أي التحولات بين الأصوات) يعتبر إثباتاً لعزيمة المشرعين في تقديم تعديلات على الموازنة³⁹.

التوازنات المتعلقة بالموازنة

في بعض البلدان، تستطيع الهيئات التشريعية زيادة وتخفيض الإنفاق في الوقت الذي تحافظ فيه على مستويات الإنفاق الشامل للحكومة. ويتيح مثل هذا الإجراء التعديلات التي تنقل الإنفاق من حساب إلى آخر بمبالغ متساوية. وهذه التحولات مسموح بها أحياناً فقط ضمن مجال وظيفي فعّال للموازنة أو

أما الدستور الأيرلندي، فيمنح التنفيذية السلطة الحصرية لتقترح التشريع الخاص بالإنفاق، ولكنه صامت بشأن إذا ما كان مجلس العموم (the Dail) يمكنه تعديل موازنة الحكومة³⁸. ومع ذلك، من خلال النظام القائم يمنع مجلس العموم الأعضاء من تقديم تعديلات على الموازنة.

هناك العديد من الشروط التي توضع على صلاحيات التعديل من خلال القواعد. وتتضمن هذه الشروط المطلوب بأن يقوم المشروع (1) بتزويد الغرفة بمذكرة أو إشعار مسبق (عادة ما يكون بضعة أيام) قبيل تقديم التعديل؛ (2) أو إعداد بيان توضيحي يرفق مع التعديل؛ (3) أو ضمان دعم أو تجبير عدد معين من المشرعين الآخرين قبل أن يعتبر التعديل صحيحاً. وهناك قيود أخرى تقيد العدد الإجمالي للتعديلات التي يمكن تقديمها في مشروع قانون (عادة ما تقسم بالتناسب بين الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان).

فليس من الضروري أن تصمم هذه البرلمانات بحيث تمنع قدرة العضو على تقديم تعديلات، ولكن لخلق بداية معينة (منخفضة نسبياً) للتعديل والمساعدة في تبسيط وتفعيل العملية التشريعية.

وفي حين تكون النصوص المشمولة في القواعد القائمة مقيدةً بالقدر نفسه لتلك الموجودة في الدستور، إلا أن القواعد القائمة عادة ما يكون تعديلها أسهل بكثير. وتقريباً وبدون أي استثناء، يمكن للهيئات التشريعية أن تعدّل قواعدها من جانب واحد وذلك لإزالة العقبات القائمة التي تحول دون القيام بدور فعّال في عملية الموازنة.

حظر الإنفاق الجديد

إن أعمّ قيد يُفرض على الهيئات التشريعية هو حظر بالنسبة لتقديم أي تعديل من شأنه أن يزيد من الإنفاق (النفقات)

تسمح بعض البلدان، بما فيها المكسيك وبولندا، بالتعديلات التي من شأنها زيادة الإنفاق، إذا تضمّن التعديل زيادة مطابقة في الإيرادات. ففي الوقت الذي يسمح هذا النهج للسلطة التشريعية بتغيير مؤشرات سياسة الاقتصاد الموسع (أي المبادرة بزيادات في الإنفاق الإجمالي وفي الضريبة الإجمالية) التي عادة ما تستبعد من قبل السلطة التنفيذية، إلا أنه «حياديّ العجز» (أي ليس له تأثير إجمالي على العجز أو الفائض المتوقع).

التصويت، ولكن في حالات أخرى، يمكن أن تتم تخفيضات التوازنات من أي مكان ضمن الموازنة. فإيطاليا ونيجييريا وإسبانيا تعمل جميعها بمقتضى نظام توازن.

أما الولايات المتحدة فتتقيد بنصوص التوازن ما لم تتجاوزها أغلبية أصوات الكونغرس على أساس كل حالة على حدة. فالولايات المتحدة هي استثنائية في أن قيمة الإنفاق الشامل الذي يخضع لهذا الإجراء تتقرر من قبل الكونغرس ذاته وذلك في تصويت مستقل ملزم في مرحلة مبكرة من عملية الموازنة، بدلا من أن تتقرر قبل الرئيس في تقديمه للموازنة.

كندا: عملية التشاور قبل الموازنة



يلعب البرلمان الكندي دوراً غير مباشر في أولويات الإنفاق للدولة. وبمقتضى الدستور، فإن للحكومة الحق الحصري في المبادرة بمشاريع الإنفاق. ويجوز للبرلمان إما أن يوافق على هذه المشاريع أو يرفضها أو يخفضها أو يرفضها. كما أن الصلاحية لتخفيض مقترحات الحكومة المتعلقة بالمصاريف مستبعدة أساساً ذلك لأن التصويت على تغيير عرض الحكومة المتعلق بالموازنة بأية طريقة كانت يعتبر تصويتاً على «حجب الثقة». ولذا عملياً، لا يستطيع البرلمان إلا أن يوافق على الموازنة أو يرفضها بالكامل كما فعل في العام 1979، مما سرّع في استقالة الحكومة.

ينطوي نظام «كل شيء أو لا شيء» هذا على خطر سياسي بالنسبة للحكومة التي تسعى للتشاور مع البرلمان قبيل تقديم الموازنة. فالحكومة تسحب عناصر من موازنتها التي لا تكون متأكدة من دعم الأغلبية لها. وقد بدأت، في مطلع عام 1994، عملية التشاور في مرحلة ما قبل الموازنة والتي وضعت لتعزيز الشفافية وإتاحة الفرصة للشعب لكي يشارك.

وفي أواخر أيلول، قامت اللجنة المالية التابعة لمجلس العموم بإدارة سلسلة من الجلسات التي اشتملت على فرص للمواطنين الإعتيادين وكذلك للمجموعات المنظمة والمهتمة، لكي يشاركوا. وفي منتصف تشرين الأول، قدّم وزير المالية إلى اللجنة الأفكار الرئيسية لسياسة الحكومة الشاملة للسنة المالية القادمة. وفي الوقت ذاته تطلق الدائرة المالية وتحرر التقرير الاقتصادي والمالي الأحدث، والذي يتضمن تفاصيل للبنود المقدمة من قبل الوزير. بعد ذلك تقوم اللجنة بإعداد تقرير بشأن تشاورات ما قبل الموازنة بما في ذلك آراء الأقلية وذلك في مطلع شهر كانون الأول. وبعد أسابيع قليلة، يناقش البرلمان سياسة الموازنة مع المعارضة التي تُمنح فرصة لعرض وجهات نظرها. ولا يتم التصويت على ذلك.

في أواخر شباط، يقدم وزير المالية الموازنة التي تبيّن إطار العمل المالي للحكومة، بما في ذلك المعدلات الشاملة للإنفاق والعائدات وكذلك العجز أو الفائض التقديري. وبعد عدة أيام، يقدم مجلس الخزينة للبرلمان التقديرات الرئيسية التي تتكون من نظرة عامة شاملة لإنفاق الحكومة وتفاصيل حول البنود التي تتطلب الموافقة البرلمانية والمصاريف التقديرية التي لا تتطلب الموافقة البرلمانية. أما الفئة الثالثة فهي مسؤولة عن حوالي 70% من مصاريف الحكومة، مما يخفّض أكثر من نفوذ البرلمان على القرارات المتعلقة بالإنفاق.

أما التقديرات الرئيسية فتقدم إلى اللجان في آذار، أي شهر واحد قبل بدء السنة المالية. أما الإجراء النهائي فلا يتم إلا في أواخر حزيران ويمنح البرلمان «أموالاً مؤقتة» في الوقت ذاته. وإذا لم تتقدم اللجان بتقريرها إلى البرلمان في 31 آذار وهو «حدث شائع» يبدأ البرلمان في المناقشة بشأن الموازنة بدون تقرير هذه اللجان. ومعظم النقاش يصدر عن الأقلية وفي نهاية المطاف تتم الموافقة على التقديرات الرئيسية.

تصبح برلمانات أخرى أيضا فعالة في المناقشة والمساعدة في اتخاذ قرار بشأن مخصصات الإنفاق لسنوات متعددة. فالسويد تقدم للبرلمان خطة الموازنة لثلاث سنوات. وهذه المخصصات خارج العام غير ملزمة ولكن البرلمان يعتبرها «التزاماً شديداً للموازنة من طرف الحكومة الحاكمة لتنفيذ سياسة حيث تبقى المصاريف الشاملة للحكومة المركزية ضمن المعدلات المحددة سابقاً»⁴⁰. وبعد الإقرار أو سن القانون، يفترض أن تكون الأرقام الخاصة بالسنوات الخارجة هي القاعدة الأساسية لموازنة العام التالي، ما لم يتم توفير توضيح مفصل للبرلمان من أجل تبرير التغييرات.

أما في نيوزيلندا، فيطلب من الحكومة تقديم بيان يتعلق بسياسة الموازنة، خلال شهر كانون الأول، يبين بوضوح نوايا الحكومة بشأن الموازنة للسنوات الثلاث القادمة⁴¹. ويركز جنوب أفريقيا على المشاركة في التخطيط الماهر لإطار عمل خاص بالنفقات المتوسطة الأجل (MTEF) Medium Term Expenditure، وهو تقدير لإنفاق الحكومة لمدة ثلاث سنوات وهو غير ملزم. ومن المحتمل أن تكون هذه هي الفرصة الأكثر فعالية للبرلمان للتأثير على السياسة المالية. وفي خطاب 1997 الموجه للبرلمان، وصف وزير المالية عملية إطار العمل الخاص بالنفقات المتوسطة الأجل بأنها تمكّن البرلمان والمجتمع المدني «بأن يكونا معنيين ومشاركين بفعالية في عملية الموازنة والتأثير على الإدارة وتوجيه الموازنات المستقبلية من خلال اتخاذ القرار بشأن أولويات الحكومة»⁴². وبما أن البرلمان لم يوافق على تمكين السلطة التشريعية من السماح بالتعديلات على موازنة الحكومة، فإن ذلك يعمل على نشر وسائل للتأثير على الموازنات المستقبلية التي يمكن، في الواقع، أن تكون الأداة القاطعة لوضع الموازنة.

دور الغرفة الثانية في وضع الموازنة

في الهيئات التشريعية الثنائية الغرف، من النادر لكلتا الغرفتين أن تمارسا سلطات متساوية تتعلق بالموازنة. فبينما هناك تنوع واسع للأدوار بالنسبة «للمجلس الثاني»،

التعاون التشريعي - التنفيذي

لقد أشارت منظمة OECD إلى اتجاه بالنسبة للفرعين التنفيذي والتشريعي يتمثل في تفاههما على سياسة مالية شاملة. فالاتفاق على هذه المبالغ الضخمة عادة ما يكون قبل عدة أشهر من وضع الموازنة على جدول الأعمال، ويعطي للحكومة توجيهها عندما تقوم بصياغة العرض أو الاقتراح الخاص بالموازنة. ففي بعض الحالات يوافق البرلمان رسمياً على أرقام شاملة وبذلك تتقيّد الحكومة بقيد خاص بالإنفاق الشامل. وفي حالات أخرى فإن التشاور يكون أقل رسمية وغير ملزم.

في أي من الحالتين، يعمل هذا الاتجاه على تقديم الموازنة بتعبير اقتصادي أكثر شمولية، ويمكن السلطة التشريعية من الانهماك أكثر في المراحل المبكرة. يعتقد البعض أن هذا الاهتمام بشأن القضايا الكبيرة للموازنة والبعيدة عن تصويت الأفراد والتخصيص أو التوزيعات هو دور ملائم أكثر ومثمر للهيئات التشريعية وخصوصاً البرلمانات. وثمة ميزة إضافية لهذه المشاركة الأمامية - الخلفية في رسم المؤشرات الشاملة والعريضة تتمثل في أنها تساعد المشرعين على فهم وإدراك العقبات والعراقيل المتعلقة بوضع الموازنة الشاملة التي تواجهها السلطة التنفيذية والتي من الممكن أن تعزّز وتشجع الإجماع بالنسبة للقرارات الصعبة المتعلقة بالموازنة.

وتمثل كندا النموذج لهذا النوع من العملية التشاورية حول الأمور المتعلقة بالاقتصاد الشامل وكيف يمكنها بناء إجماع الهيئتين التشريعية والتنفيذية. ومنذ 1994، اشترك البرلمان والسلطة التنفيذية في عملية تشاور لما قبل الموازنة ومع مشاركة شاملة للقطاع الخاص. ليس هناك تصويت رسمي والحكومة غير ملزمة. ومع ذلك، فإن العملية تقدم فرصة للبرلمان والشعب ليدركا ويفهما بصورة أفضل أهداف وقيود الحكومة، وصياغة المصالح الاقتصادية الكبرى والصغرى. وهذا أمر حاسم بصورة خاصة في كندا لأن البرلمان لا يقدم تعديلات على موازنة الحكومة بعد أن تُدرج.

نحو غير مناسب أو رفض القوانين المتعلقة بالأموال⁴³.

في اليابان، يكون لدى مجلس اللوردات أو الأعيان مدة (40) يوماً لمناقشة الموازنة، إلا أن الغرفة الثانية لديها (20) يوماً فقط. فإذا لم تتوصل الهيئات في النهاية إلى اتفاق بشأن بعض النصوص، أو إذا لم تتصرف الغرفة الثانية خلال (30) يوماً بعد موافقة البرلمان، تصبح قرارات مجلس اللوردات أو الأعيان ملزمة. ويعطي الدستور المكسيكي كل الصلاحيات التشريعية «لدراسة ومناقشة والموافقة على» الموازنة السنوية في مجلس العموم. وبالتالي فإن الغرفة الثانية تقوم بدور صغير جداً⁴⁴.

لكن دولياً، عادة ما تقوم «الغرفة الأولى» بدور حاسم في صنع القرار في وضع الموازنة. ويبدو أن هذا الدور مستمد من النشوء التاريخي للانتخاب الشعبي الأول للغرفة بصفتها كيان قادر على إعطاء موافقة «الشعب» على ضريبة.

أما الغرفة الثانية- البوندسرات ولوك راجيا الهندية على سبيل المثال- فممنوعة من تجاوز قرارات الغرفة الأولى أو من تقديم تعديلات ملزمة للتشريع المتعلق بالموازنة. هناك عدد من الغرف الثانية، بما فيها النمسا وكندا وفرنسا والهند وماليزيا والمملكة المتحدة، لا تستطيع «تعديل، أو تأخير على

أستراليا: مجلس شيوخ فعال



تؤسس أستراليا حكومتها على أساس نموذج وستمنستر ولكن مع تعديلات كثيرة. وربما المظاهر الأكثر بروزاً ووضوحاً لنظام أستراليا هي أن نظام الحزب قوي جداً لدرجة أن موازنة الحكومة عادة ما تتم المصادقة والموافقة عليها دون تغيير، وأن مجلس الشيوخ يقوم بدور أكثر فعالية في عملية مراجعة تفاصيل الموازنة مما يقوم به البرلمان.

تقوم الحكومة سنوياً بتقديم ثلاثة قوانين تخصيص منفصلة ومستقلة إلى البرلمان. وهذه الوثائق تغطي نفقات الحكومة المتكررة، والمصاريف الرأسمالية والمصاريف البرلمانية. وقد نشأ نظام القوانين الثلاثة هذا نظراً لكون الدستور يمنع مجلس الشيوخ من اقتراح تعديلات على القوانين التي توزع أو تخصص العائدات السنوية على «الخدمات السنوية العادية للحكومة». ومن خلال فصل المصاريف العادية المتكررة، يكون مجلس الشيوخ قادراً على تعديل القانونين الثانيين المتعلقين بالتخصيص أو التوزيع. أما مصاريف البرلمان فهي منفصلة ومستقلة عن فئات الإنفاق أو المصاريف الأخرى إقراراً بأنه يجب أن تكون مستقلة ومنفصلة عن التوزيعات أو التخصيصات للسلطة التنفيذية.

يتم انتخاب الشيوخ مباشرة وذلك من قبل الشعب وهم غير مسؤولين مباشرة أمام برلمانات الدولة. ومع ذلك هناك العديد من خطوط الاتصال بين الشيوخ وبرلمانات الدولة.

عملياً، يستطيع مجلس الشيوخ أن يقترح تعديلات على الوثائق بالنسبة للمصاريف المتكررة وذلك من خلال الطلب من البرلمان اعتبارها والنظر فيها باسمهم. ونادراً ما يتم تبني هذه التعديلات المذكورة وحوالي 70% تقريباً من نفقات الحكومة هي بمقتضى التشريع القائم الخاص بالتوزيع أو التخصيص الذي لا يتطلب موافقة البرلمان. ويمكن للأعضاء من البرلمان والشيوخ فقط اقتراح تعديلات من شأنها تخفيض المصاريف، ولكن لا يمكنهم مطلقاً اقتراح تعديلات من شأنها أن تزيد الإنفاق.

وتقدم وثائق أو قوائم التخصيص من قبل الحكومة في البرلمان. ولا تقوم اللجان بأي دور في الدراسة والنظر في البرلمان. أما البرلمان فهو ببساطة يناقش وغالباً ما يكون ذلك بتفصيل، ويمرر ويوافق على التشريع ثم يحيله إلى مجلس الشيوخ، عادة دون تعديل.

وفي الوقت الذي يقوم فيه البرلمان بدراسة التشريع والنظر فيه، يكون مجلس الشيوخ قد أحال نصوصه إلى اللجان لمراجعتها ووضع ملاحظاتها. ولا يوجد تنسيق رئيسي لعملية اللجان في مجلس الشيوخ من قبل لجنة موازنة أو مالية. تعقد اللجان التابعة لمجلس الشيوخ جلسات عامة وشاملة، عادة ما تضم الوزراء ذوي العلاقة وكبار الموظفين من الوزارات. وبمجرد أن تتم المصادقة على القوانين والقوائم والموافقة عليها من قبل البرلمان وتعاد إلى مجلس الشيوخ فمن الممكن أن تتم مناقشتها. ويجب أن ترسل أية تعديلات يتم تبنيها إلى البرلمان لموافقه قبل إرسالها إلى المحاكم العامة.

5. الموارد التشريعية لتحليل الموازنة

Legislative Resources For Budget Analysis

تتطلب الهيئات التشريعية تشكيلة متنوعة من الموارد وذلك لكي تلعب دوراً فعالاً في وضع الموازنة. فيجب أن تقوم السلطة التشريعية بمراقبة موازنتها الخاصة وضبطها وأن تكون قادرة على استخدام موظفيها المحترفين الخاصين والإحتفاظ بهم. كما يجب أن يتمتع الموظفون بالقدرة على تقييم المعلومات المتعلقة بالموازنة باستقلالية. وتتضمن هذه القدرة إمكانية الحصول على وثائق تفصيلية واضحة وكاملة للموازنة من السلطة التنفيذية، وصلاحيه استلام المعلومات اللازمة والضرورية حول مظاهر موازنة التنفيذية التي تبدو غير واضحة بالنسبة للأعضاء.

المراقبة التشريعية للموازنة التشريعية

تؤثر كيفية تحديد ميزانية عمليات السلطة التشريعية على قدرتها في لعب دور فعال في عملية وضع الموازنة. فيجب أن تكون السلطة التشريعية النشطة قادرة على تحديد التمويل اللازم لتوزيع هذه الأموال وفقاً لسلم أولوياتها. وتوضّح الطرق العامة الثلاث التي تستخدم للموازنات التشريعية التحديات.

التقييدية

في عدد من البلدان بما في ذلك النمسا، وفنلندا وألمانيا وأيرلندا ولوكسمبورغ وإسبانيا، تقوم السلطة التنفيذية بتقديم موازنة السلطة التشريعية كجزء من الموازنة الشاملة، للدولة دون تشاور تشريعي رسمي. ويمنح هذا النظام السلطة التنفيذية درجة قوية من الرقابة على السلطة التشريعية ويمكن أن يكبح بشدة الفعالية التشريعية. وأحياناً تستطيع السلطة التشريعية دراسة التعديلات والنظر فيها، وذلك لزيادة الموازنة، ولكن من الواضح أن المبادرة هي بيد السلطة التنفيذية.

بعض الغرف الثانية تكون أكثر فعالية في عملية وضع الموازنة. فالبروندسات الألمانية يلعب دوراً استشارياً فعالاً. ويتم وضع جداول الموازنة وإعدادها بالتزامن في كلتا الغرفتين ويفوض البروندسات 16 وزيراً إقليمياً لمراجعة الموازنة ليقوموا بالتقييم واقتراح التعديلات. ويتم إرسال هذه التعديلات التي تمّ تبنيها من قبل كامل البروندسات إلى الغرفة الأولى للنظر فيها ودراستها. وبعد أن تنهي الغرفة الأولى مهمتها في دراسة الموازنة والتعديلات المقترحة من البروندسات، تُحال الموازنة مرة أخرى إلى البروندسات للتصويت الاستشاري عليها قبل أن تصبح قانوناً.

أما في الولايات المتحدة، فتبدأ كلّ قوانين الضريبة والتخصيص في مجلس النواب ولكن ليس هناك قيود دستورية على سلطة مجلس الشيوخ في تعديلها حتى من خلال زيادة الإنفاق، بما في ذلك بنود جديدة للإنفاق أو الضرائب، أو استبدال الخطة الخاصة لمجلس الشيوخ بشأن الضريبة. يقترح مجلس الشيوخ بصورة منتظمة العديد من التغييرات في كل وثيقة رئيسية خاصة بالضرائب أو الإنفاق لدرجة أن البرلمان بشقيه عادة ما يقوم بتعيين لجنة مشتركة ومؤقتة «للتداول» والاجتماع وذلك للمفاوضة بشأن تسوية وحل وسط بين موافقهما.

ويقوم مجلس الشيوخ الأسترالي بدور فعال في عملية الموازنة حتى وإن كان الدستور يحظر عليه إدخال تعديلات على القانون السنوي الخاص بالتخصيص أو التوزيع. فبدلاً من تعديل القانون يستطيع مجلس الشيوخ أن يطلب أن يقوم البرلمان بعمل بعض التعديلات عليه، ولا يمكن أن يصبح مشروع القانون قانوناً إلا بعد أن توافق كلتا الغرفتين على كيفية البت في طلبات مجلس الشيوخ. ويستطيع مجلس الشيوخ أيضاً رفض الموافقة على أي مشروع قانون، بما في ذلك قانون الموازنة. وفي مناسبة واحدة، في العام 1975، استخدم مجلس الشيوخ هذه السلطة لإجبار الحكومة على الاستقالة عندما واجهت احتمال نقص بالأموال.

ومكان أو حيّز المكاتب وغير ذلك من الموارد. وقد تجد هذه الهيئات صعوبة سياسية لطلب زيادات، علنا، في عمليات موازنتها وأشغالها، وخصوصا في أوقات تقشف الموازنة، حتى أنها قد تفتقد الصلاحية لاستخدام موظفيها.

وبغض النظر عن بنية وهيكل اللجنة التي وضعتها السلطة التشريعية لتسهيل دراسة الموازنة، فإن معظم المشرعين (من يقومون بسن القوانين) ليس لديهم الوقت أو الخبرة لتقييم الموازنة وصياغة البدائل. ونتيجة لذلك، فإن الموظفين المناسبين والأكفاء هم أولوية هامة ورئيسية في الهيئات التشريعية، ويقوم العديد من هذه الهيئات بتعزيز عدد ونوعية موظفيه.

موظفو لجنة الموازنة ومواردها

يعتمد عدد الموظفين الذين تحتاجهم أية سلطة تشريعية على عوامل عديدة تتضمن نفوذ السلطة التشريعية بالنسبة للموازنة، والهيكل أو البنية التشريعية وصعوبة وتعقيد الموازنة، وشفافية الحكومة والموارد المتوفرة للموظفين. والجمهورية التشيكية مثال لبلد لديه بنية للجنة غير مركزية لوضع الموازنة. ولم يكن لدى البرلمان أي موظفين مؤهلين، قبل عام 1998، للقيام بتحليل الموازنة وقد تم الاعتماد على خبراء من الوزارات الحكومية ومن وزارة المالية بصفة خاصة، لمساعدته⁴⁶. أما مجلس الشيوخ التشيلي، والذي يمتلك قدرة محدودة جدا على تعديل موازنة الحكومة، فقد قام مؤخرا باستخدام محترفين تقنيين لمساعدة لجنة الموازنة.

أما البرلمانات من المجر وإيطاليا والنرويج فقد تحركت مؤخرا لتعزيز قدرتها على تحليل موازنة الحكومة من خلال استخدام موظفين غير سياسيين ومستقلين للجان والأعضاء. وفي عام 1997، وضع البرلمان النرويجي سكرتارية (أمانة سر) خاصة بالموازنة⁴⁷. ووظيفة السكرتارية الرئيسية هي خدمة أعضاء لجنة المالية وتوفير المعلومات لمنظمات الأحزاب البرلمانية. وقد تم تزويد السكرتارية بخبراء في مجال الاقتصاد والتكنولوجيا.

في هولندا تقوم كل غرفة بإعداد مسودة للموازنة تتعلق بأعمالها الخاصة. وتتم مناقشة مسودات هذه الموازنة، كما يمكن تعديلها. ويتم تبنيها في نهاية المطاف من قبل مؤسسات الغرف وترسل إلى الحكومة. وتستطيع الحكومة تخفيض المبلغ المطلوب من قبل الغرف وغالبا ما تفعل ذلك بالتناسب مع التخفيضات التي تتم للوزارات. بعد ذلك تقدم موازنة البرلمان كجزء من موازنة الحكومة، ولكن يستطيع المشرعون تعديلها⁴⁵. وهذا النظام يتيح للبرلمان المبادرة في تحديد احتياجاته، كما وللحكومة أن تبقي نفقات التشريعية وفقا للموازنة الشاملة.

المستقلة

يقوم الكونغرس في الولايات المتحدة بدراسة موازنته والنظر فيها متجاوزا صلاحية السلطة التنفيذية، بالرغم من أن الوثيقة التي تتضمن موازنة الكونغرس يجب أن توقع من قبل الرئيس مثل كافة الوثائق أو مشاريع القوانين الأخرى. وتقوم كل غرفة سنويا بإعداد عرض للموازنة من خلال اللجان الفرعية التي استحدثت بصفة معينة لهذا الغرض. ويتم إدراج هذه العروض أو المقترحات في الوثيقة وترسل إلى الرئيس للتوقيع عليها. تعتبر الموازونات للبرلمان ومجلس الشيوخ، تقليديا، «خارج نطاق الحدود» بالنسبة للرئيس الذي عادة ما يوقع على الوثيقة لتصبح قانونا دون أية ملاحظات.

الموارد التشريعية للتوظيف

تحتاج الهيئات التشريعية لموظفيها الخاصين بها لتقييم موازنة التنفيذية، واقتراح بدائل منطقية ومناسبة وأداء البرامج القائمة وتنفيذها والإشراف عليها. ومع ذلك فإن الهيئات التشريعية غالبا ما تجد نفسها غير مجهزة بصورة جيدة فيما يتعلق بالموظفين وأنظمة الحاسوب والمعلومات

قبل الفرع التنفيذي. مما يعني أن السلطة التنفيذية تقرر أي مستوى للموظفين يجب أن يكون لدى السلطة التشريعية وبناء على ذلك تستخدم هؤلاء الموظفين. قد يكون لدى هؤلاء الموظفين إلزام ضئيل تجاه الفرع التشريعي.

موظفون موالون *Partisan Staff*

هناك نهج تجده بعض البرلمانات عملياً، نظراً للطبيعة السياسية للموازنات والمناقشة الحامية سياسياً التي تحدثها، وهو توفير التمويل لمجموعات تنتمي لأحزاب سياسية ضمن البرلمان. وبهذه الطريقة يمكنها وضع مواردها الخاصة المتعلقة بالموازنة، وذلك لتحليل موازنة الحكومة والاستجابة لها. فعلى سبيل المثال، يقوم البرلمان السويدي بتمويل عام لكل من الأحزاب الممثلة في البرلمان لاستخدام ما بين خمسة إلى عشرة من الموظفين للمساعدة في أمور الموازنة. وعلاوة على ذلك، يتلقى الأعضاء دعماً للموازنة من مكتب موازنة تشريعي مركزي يضم ثلاثة خبراء. ويكون محللو السياسة العامة غير السياسيين ملحقين بكل لجنة تتعامل مع أمور الموازنة⁴⁸.

موظفو لجنة الموازنة

| البلدان | حجم الموظفين |
|--|--------------|
| كندا، الجمهورية التشيكية، نيوزيلندا، إسبانيا، تركيا | أقل من خمسة |
| ألمانيا، اليونان، المجر، المكسيك، المملكة المتحدة | من 5-10 |
| فرنسا، إيرلندا، اليابان، كوريا، الولايات المتحدة (245) | أكثر من 10 |

المصدر: مستقى من OECD Survey of Budgeting Developments, 21st annual meeting of Senior Budget officials, May 29-30, 2000, p.19.

وليس حجم موظفي موازنة السلطة التشريعية بالطبع المقياس الوحيد لفعاليتها. فالسلطة التشريعية يجب أن يكون لديها موارد مناسبة وكافية لجذب وتدريب الموظفين. ويجب أن يكون لديها أجهزة حاسوب وبرامج، كما يجب أن يتم توظيف الموظفين من قبل السلطة التشريعية وأن يكونوا مسؤولين أمامها فقط. ففي ناميبيا، يتكون كل الموظفين التابعين للجمعية الوطنية من موظفين مدنيين يُدفع لهم من



الولايات المتحدة : دور تشريعي قوي ومكتب مهني للموازنة

يقوم الكونغرس في الولايات المتحدة بالتخطيط بمهارة لجزء كبير من موازنة الدولة. وفي الولايات المتحدة، تكون التوترات بين فرع التشريعية- والتنفيذية متأصلة في العملية. وتلعب اللجان دوراً رئيسياً في عملية الموازنة؛ والتعديلات المقدمّة من قبل أعضاء مستقلين، من الأغلبية والمعارضة، تقدم عادة ويتم تبنيها من قبل لجان فرعية ولجان وفي الجلسة المكتملة الأعضاء.

ففي شهر شباط من كل عام يقدم الرئيس العرض المتعلق بالموازنة والخاص به. ولا يتخذ الكونغرس أي إجراء رسمي بشأنه، بل يتعامل معه كاستشاري. وبدلاً من ذلك ينهك الكونغرس بعملية إعداد إطار عمل لموازنته الخاصة وذلك لمدة ثمانية أشهر وبعد ذلك يدرس وينظر يجد واجتهاد إلى تفاصيل الإنفاق لكل دائرة ووكالة حكومية. وخلافاً للأنظمة البرلمانية، في الولايات المتحدة، تقوم الغرفة الثانية- مجلس الشيوخ- بدور مساوٍ لغيره في تحديد مستويات الإنفاق.

اتفقت لجان البرلمان والكونغرس، وبمشورة من لجان القطاع، على حد أعلى ملزم بالنسبة للإنفاق تمت الموافقة عليه من قبل كل من الغرفتين ولا يتطلب موافقة الرئيس. ويحال هذا الحد الأعلى الشامل للإنفاق إلى لجان التخصيص أو التوزيع التي تقوم بتقسيمه على اللجان الفرعية موضوع البحث.

تعقد كل لجنة فرعية جلسات علنية مع شهود من الحكومة والقطاع الخاص، وتعدّ وثيقة مستقلة تخصص أو توزع حصتها من التمويل الشامل كما تراه مناسباً للبرامج ضمن اختصاصها. يمكن لأعضاء اللجان الفرعية تقديم تعديلات لزيادة أو تخفيض أو قطع التمويل أو نقله وتحويله بين الحسابات أو استحداث برامج جديدة. غير أن التعديلات يجب أن لا تدفع الإنفاق إلى تجاوز الحد الأعلى الخاص باللجنة الفرعية. ويجوز للأعضاء أن يقترحوا شروطاً على التمويل الذي يقدم، بما في ذلك الحدود الدنيا والسقف للإنفاق، والمخصصات لمشاريع معينة، والحظر على استخدام الأموال لأغراض معينة، والشرطية في تحرير وإطلاق الأموال.

يجب أن ترسل وثيقة اللجنة الفرعية إلى لجنة التخصيص أو التوزيع التي يمكن أن تعدّلها، محترمة الحدود العليا مرة أخرى. وتتكرر العملية في الاجتماع العام والمكتمل الأعضاء، حيث يستطيع الأعضاء تقديم التعديلات. بعد أن تتم الموافقة على الوثائق واحدة تلو الأخرى، يتم «التشاور» بشأنها من قبل أعضاء يتم اختيارهم من الغرفتين وذلك لحل الخلافات ويتم إرسالها إلى الرئيس ليضع توقعه أو (حق النقض) قبل 1 أكتوبر، بداية السنة المالية.

إذا لم تستكمل كل الوثائق في أوائل السنة المالية، يتم تبني «قرار متواصل/إكمالي»، يقدم أموالاً لمدة قصيرة في الوقت الذي يستمر العمل ويتواصل. إذا لم تتم الموافقة على القرار المتواصل، يوقف عمل الوكالات التي لم يتم تمرير قائمة التوزيعات الخاصة بها ولم يتم الموافقة عليها بعد إلى أن تتم الموافقة على التمويل.

إن نظام الولايات المتحدة لا مركزي ويضع نفوذاً كبيراً في أيدي رؤساء اللجان الفرعية التي تسمى «كلية الكرادلة». ففي الوقت الذي تتم فيه المحافظة على نظام الإنفاق العام، تعتبر الصفحة النهائية لكل وثيقة مجموعة قطع من تعديلات الأغلبية والأقلية. ولضمان أن تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ البرامج الموجودة في هذه الوثيقة، فإن لجان التوزيع أو التخصيص تشترك في جولة سنوية فعّالة في الإشراف والمراقبة.

يجري تسهيل عمل الكونغرس من خلال موظفين بمن فيهم الموظفين الشخصيين للأعضاء (الحد الأدنى 18 لكل عضو)، وتخطيط الخدمات المتعلقة بالوثيقة التشريعية، وموظفين تقنيين من مكتبة الكونغرس ومكتب الموازنة التابع للكونغرس، ومكتب المحاسبة (الذي يجري التحقيقات) بالإضافة إلى المجموعات المهمة، ومعهد أو مؤسسة تقوم بالأبحاث والدراسة، والمواطنين الأفراد، والفرع التنفيذي. في العام 2000 كانت الموازنة للكونغرس 2.4 مليار دولار أمريكي.

ويتخصص موظفو مكتب الموازنة التابع للكونغرس إما في «الموازنة» أو في «تحليل السياسة»، مما يمكن مكتب الموازنة التابع للكونغرس من تقديم تحليل للموازنة ومراجعة عميقة لقضايا أو أمور سياسية.

يقوم مكتب الموازنة التابع للكونغرس بإعداد تقديرات لتكاليف التشريع المقترح، وتقديرات لسنوات متعددة وذلك للموازنة الفدرالية الشاملة، وتقديرات الكلفة للتشريعات المتعلقة بشأن الولايات والمحليات، وكذلك تحليلات لموازنة الرئيس المقترحة وتسجيل العائدات والنفقات القادمة والمستمرة. أما مدير مكتب الموازنة التابع للكونغرس فيتم اختياره لفترة أربع سنوات (يمكن تجديدها) من قبل المتحدث باسم البرلمان ورئيس مجلس الشيوخ مؤقتاً. أما خدمات مكتب الموازنة التابع للكونغرس فتتوفر لكافة الأعضاء على أساس عدم المبالاة، إلا أن الأولوية تعطى لطلبات لجان الموازنة واللجان الأخرى.

يقوم مكتب الموازنة التابع للكونغرس أيضاً بتوفير تقارير متنوعة وأبحاث تقنية وتصوّرات وتقديرات للشعب.

الاعتماد على موارد الحكومة

بالإضافة إلى الموارد الداخلية، يجب على الهيئات التشريعية الاعتماد أيضاً إلى حد معين، على المعلومات من الحكومة. إضافة إلى بناء القدرة والكفاءة الداخلية، على الهيئات التشريعية أيضاً تطوير القدرة على الحصول على معلومات مفيدة وفي حينها وذلك من السلطة التنفيذية.

الشفافية التنفيذية

نظراً للقيود الزمنية المفروضة غالباً على عاتق السلطة التشريعية أثناء دراسة الموازنة، فإن الوثوقية في وثائق الموازنة الحكومية وسهولة قراءتها أمر حاسم في خلق يجب أن تكون أيضاً سهلة الفهم.

الموارد الخارجية

إضافة إلى موظفيها، تعتمد لجنة الموازنة التابعة للكونغرس على مكتب برلماني مركزي وكذلك على منظمات مستقلة ومحايدة سياسياً تقوم بتوفير معلومات إلى البرلمانيين الألمان⁴⁹. فقسم الموازنة والمالية، وهو جزء من مكتب الخدمات العلمية التابع للبرلمان، لديه موظفين من الخبراء. وهو يعزّز خدماته وذلك من خلال إبقاء اتصالات مهنية مكثفة مع الجامعات الألمانية و فرق منظمة تقوم بالبحث الاقتصادي. ويقوم قسم الموازنة والمالية بالرد على طلبات من قبل الأعضاء المستقلين وكذلك من لجنة الموازنة. إضافة إلى ذلك، قد تتلقى لجنة الموازنة مشورة من المجلس الفدرالي للتدقيق ونصيحة فنية من وزارة المالية.

الوكالات التشريعية للموازنة

هناك عدد من الهيئات التشريعية قد حددت ضرورة وجود طبقة إضافية من المساعدة التقنية الخاصة بالموازنة إلى جانب موظفي اللجنة، والموظفين الشخصيين وموظفي الحزب، والمؤسسات الحكومية، وكذلك فرق غير حكومية منظمة تعمل في الأبحاث. وهذا عموماً يأخذ طابع مكتب الموازنة التشريعية وشكله. أما مكتب الموازنة التابع للكونغرس (CBO) في الولايات المتحدة فقد ذكر مراراً كنموذج للمعلومات الفعالة والجمهوريّة والتحليل غير المبالاة لحزب ما. وبالرغم من حقيقة أن لجان الموازنة التابعة للبرلمان ومجلس الشيوخ تستخدم حوالي 250 موظفاً وأن لجان التخصيص أو التوزيع لهذه الهيئات لديها عدة مئات من الموظفين، إلا أن مكتب الموازنة التابع للكونغرس له دور مميز وهام وتقني في عملية الموازنة.

استُحدث هذا المكتب في العام 1974 ولديه 250 موظفاً، كما أن 70% من الموظفين المهنيين يحملون شهادات علمية عالية إما في الاقتصاد أو السياسة العامة.

سيتجاوز إجمالي الناتج القومي المجري⁵¹.

إلا أن البنية العشوائية للموازنة المجرية لها تأثير عملي وسلبي على سيطرة البرلمان على الموازنة. ونظراً لأن تقديرات الإيرادات والنفقات غالباً ما تكون أبعد عن الحد، فإن الحكومة كانت تقدم تخصيصات إضافية كل عام وذلك في الأعوام 1990-1995. وتضمّنت هذه الطلبات، التي تم تقديم بعضها حوالي 10 أسابيع قبل السنة المالية الجديدة، تحولات كبيرة في الإنفاق. وقد ذكر الباحث المذكور أعلاه بأنه «عندما تقدم الحكومة سواء باختيارها أو بسبب الضرورة تغييرات رئيسية في السياسة من خلال موازنات تكميلية أو إضافية، فإن الوقت والفرصة للمدخلات البرلمانية تنخفض»⁵². تفيد عملية الموازنة السنوية المنتظمة والمنظمة الهيئات التشريعية.

وقد قامت المملكة المتحدة بصقل وتنقية توثيق موازنتها في السنوات الأخيرة. فمنذ العام 1993، قام مستشار خزانة الدولة البريطانية بإعداد خلاصة موحدة وذلك للعروض أو المقترحات المتعلقة بالضريبة والإنفاق الرئيسيين، وهي تقدير للاحتتمالات المستقبلية التفصيلية لثلاث سنوات وذلك لخطط الإنفاق الخاص بالوزارات، وكذلك تقدير مالي متوسط الأجل، وتنبؤ أو تكهن اقتصادي قصير الأجل⁵³. إضافة إلى ذلك، قامت الحكومة بتزويد البرلمان بتحليل للاستراتيجية المالية للحكومة والإجراءات الضريبية التي تضمنتها الموازنة. كما قدمت كل دائرة مادة صحفية تسلط الضوء على العناصر الهامة في موازنتها والمبادرات الجديدة.

تتضمن تقارير الموازنة في المملكة المتحدة تقريراً للإنفاق وتنبؤات اقتصادية لمدة ثلاث سنوات.

مطلوب من الوزارات الكندية، بمقتضى تحسن آلية تقديم التقارير لمشروع البرلمان، تقديم تقريرين منفصلين إلى

فرص هادفة للمشاركة التشريعية في عملية الموازنة. تزيد أشكال وبنية الموازنة الكثيفة من الوقت والجهد اللازمين من قبل السلطة التشريعية وموظفيها لتحليل الموازنة.

لقد ذكرت (OECD) في تقريرها أن البرلمان من أعضائها قد جعلت من تحسين عملية كتابة التقارير أولوية تنفيذية⁵⁰. وقد تراوحت هذه التحسينات ما بين جعل الخطوط العريضة وتنظيم المواد أسهل وبين إعادة ترتيب كل العملية الخاصة بالحكومة وذلك للتركيز على النتائج والمخرجات أكثر من المدخلات.

أما مفهوم «سهولة القراءة»- وهو أن التنفيذية تقدم معلومات معقدة تتعلق بالموازنة بأشكال سهلة المنال بالنسبة للمشرعين والمواطنين- من الصعب تقديره وقياسه وربما يتطلب مراجعة إضافية متعمقة تتجاوز هذا البحث. من الواضح أنه يجب إيجاد توازن بين تقديم معلومات كاملة ومفصلة وبين جعلها مفهومة بالنسبة لشريحة كبيرة من الأشخاص.

وقد تجاوزت بعض الدول مع هذا التحدي من خلال تقديم مواد للموازنة بأشكال وتقييمات عديدة ومختلفة تقدم تدريجياً مستويات أعمق من التفاصيل وبذلك تتيح لمن يقومون بسن التشريعات (المشرعين) وغيرهم الحصول على المعلومات المريحة لهم. ومن الدول التي تعمل بفعالية على تحسين عملية تقديم التقارير كندا، والدنمارك وإيسلندا ونيوزيلندا والولايات المتحدة.

في المجر وفي مطلع التسعينيات، كانت إجراءات وأساليب المحاسبة الحكومية ضعيفة جداً حتى أنه كان يوجد مضاعفة في احتساب الإيرادات والمصاريف بصورة شائعة. وقد ذكر أحد الباحثين في مجال الموازنة أن بعض المراقبين قدروا- ربما الأمر مصطنع ومبالغ فيه- أن الاحتساب المتعدد المصاريف كان منتشرًا للغاية بحيث أنه لو جمعت كل المصاريف الموجودة في الموازنة فإن المبلغ

على معلومات محددة من التنفيذية. فبينما تقدّم وثيقة الموازنة المكتوبة والمواد المصاحبة لها كمية مختلفة من التفاصيل من بلد لبلد، فإن الأنظمة السياسية الأكثر ديمقراطية تقدّم فرصة لأعضاء السلطة التشريعية للاستفسار مباشرة من الوزراء حول أية قضية جوهرية شفويا أو كتابة أو الاثنين معا، بما في ذلك البنود المتعلقة بالموازنة.

وقد وضعت الهيئات التشريعية تشكيلة متنوعة من الآليات للوصول إلى المعلومات وفرض الإجابات بالقوة. وتتضمن هذه فترة الأسئلة في البرلمان وإحضر الموظفين أمام لجان تشريعية، وتقديم أسئلة خطية إلى الوزراء.

فترة الأسئلة في البرلمان. إن الاستجواب أو الاستفسار المباشر لرئيس الوزراء، والذي طُوّر في مجلس العموم في المملكة المتحدة، دعامة أساسية في الأنظمة البرلمانية⁵⁴. يطلب كثير من البرلمانات، تقنيا، توفّر كلّ الوزراء خلال وقت الأسئلة، ولكنّ بعضها، بما فيها البرلمان البريطاني، يحصر الطلب بالوزراء الذين يتم إبلاغهم بذلك مسبقا. أما القواعد لفترة توجيه الأسئلة فهي موجودة عادة في الأنظمة القائمة الخاصة بالبرلمان.

لا يضمن مجرد إعطاء البرلمانيين فرصة توجيه أسئلة إلى الحكومة الحصول على معلومات. ففي غانا، كان هناك تراكم لأعمال غير منجزة على مدى 16 شهرا لحوالي 260 سؤالا مطروحا من البرلمانيين لتوجيهها إلى موظفي الوزارات. وبعد ضغط من وسائل الإعلام في العام 1998، انخفض عدد الأسئلة التي لم يتم الرد عليها إلى حوالي 60، إلا أن الإحباط بشأن القضية بقي مرتقعا بين المشرّعين الغائبين الذين ينتمون للمعارضة⁵⁵.

تتطلب بعض البرلمانات تقديم أسئلة للوزراء مسبقا أو السماح للوزراء بالرد على الأسئلة في موعد لاحق أو خطيا.

البرلمان: أحدهما حول الخطط والأولويات ويتضمن توضيحاً للأهداف والمبادرات والنتائج المخطط لها، والثاني تقرير بشأن الأداء والتنفيذ، يحدّد النتائج الفعلية التي حققتها تلك البرامج المحددة.

وفي نيجيريا، دفع الإطار الزمني القصير لمراجعة الموازنة من قبل البرلمان، بالإضافة إلى عدم وجود الموظفين المدربين والتكنولوجيا المتقدمة، بالبعض إلى اقتراح بأن على الوزراء أن يقدموا وثائق الموازنة على قرص للحاسوب في شكل وتصميم موحد وسهل بالنسبة للمستخدم. وهذا يمكن أن يسهّل إعداد البرلمان لوثائق موازنته، كما يسهّل الدمج السهل للتعديلات، وتبسيط نقل الأموال بين الأصوات، كما يشجّع الأعضاء على دراسة سيناريوهات بديلة للموازنة.

وقد أحرزت حكومة جنوب أفريقيا تقدما في جعل موازنة الحكومة والأنشطة المالية شفافة ومرتبطة بالبرلمان والشعب. وتقوم الحكومة بإعداد دراسة قومية سنوية للمصاريف وكذلك مراجعة متوسطة الأجل، جميعها يتم التخطيط لها لتحسين الإدارة وتوفير المعلومات ذات الصلة إلى البرلمان. إضافة إلى ذلك، فإن قانون الإدارة المالية العامة للعام 1999 أحدث إطار عمل حقيقياً وشفافاً لإدارة مالية الحكومة.

طلب معلومات إضافية

قد تكون المواد المكتوبة والعروض الشفوية مفيدة إلى درجة متناهية بالنسبة للهيئات التشريعية عندما تقوم بمراجعة

الموازنة السنوية، ولكن قدرة المشرّعين على القيام بدور فعّال وهادف في عملية وضع الموازنة

لموارد الدولة يدل على مبادرتهم النشيطة في الحصول

يحتاج المشرّعون إلى فرصة للاستفسار من الحكومة بشأن المواد المكتوبة المُقدّمة للبرلمان.

الآخرون، الجلسات بانتظام، بما في ذلك جلسات لجنة المالية ولجان القطاعات، وذلك بشأن موازنة الحكومة.

الأسئلة التي تقدّم خطياً. قد تكون الفرصة لتقديم أسئلة خطية من البيانات وسيلة قوية للحصول على كمية كبيرة من البيانات أو معلومات تقنية عالية. فالأسئلة المكتوبة لها فائدة، تتمثل في تشجيع التفصيل، غير ممكنة في الأسئلة الشفهية، إذ تتيح للمجيب البحث والدراسة لصياغة الإجابات كما تتيح تقديمًا منفصلاً وهادفًا وغير تواجهي. فلا دولة تمنع الأسئلة الخطية من البرلمان إلى الحكومة، وفي بعض الدول أصبح هذا الأسلوب منتظماً.

أما في النرويج، فلا يشهد الوزراء ورؤساء الوكالات عادة أمام لجان البرلمان. ولكن في نظام جيد التأسيس ومقبول من قبل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، تقدّم اللجان والأحزاب البرلمانية الأسئلة إلى الوزراء حول موازنة الحكومة، وتتلقى إجابات فورية وكاملة خطياً.

وهذه القواعد لها تأثير واضح، لأنها تقضي على العفوية والتلقائية من فترة توجيه الأسئلة كما تخفّض الفعالية المالية للبرلمان.

وضعت بعض البرلمانات بعض الوسائل للوي يدّ الوزراء غير المتعاونين. فالبرلمان البولندي لديه نظام فريد صُمّم ليعزّز نوعية الإجابات التي يتلقاها من السلطة التنفيذية: فيمكنه أن يصوّت رسمياً على قبوله أو رفضه لهذه الإجابات⁵⁶. وفي الوقت الذي ليس لهذا التصويت أي تأثير تشريعي، إلا أنه قد يجرح الوزراء الذين يخضعون له ويشجّعهم على تقديم معلومات كاملة وذات صلة.

ظهور الوزراء أمام اللجان. في الأنظمة البرلمانية عادة ما يدعى الوزراء إلى حضور جلسات اللجان-وعادة هم يحضرون- للردّ على الأسئلة ودعم شروط موازنة الحكومة المتعلقة بوزارتهم (أو الموازنة الشاملة في حالة وزير المالية). وقد وجد بحث عن دول في (OECD) أن 80% من الدول الأعضاء يتبعون هذا الأسلوب وأن 97% لديهم إما وزراء أو كبار موظفين (رؤساء أقسام في الوزارة) يقومون بالإدلاء بالشهادة⁵⁷.

في الولايات المتحدة، ليس لدى الكونغرس فرصة رسمية لتوجيه الأسئلة للرئيس مباشرة، ولكن لديه فرصة واسعة لطلب، أو الإكراه على، شهادة مباشرة ومعلومات خطية من موظفي الإدارة، إدارات/سكرتاريات الوزارات ضمناً. فكافة الوزارات ومعظم مساعديها يدلون بشهاداتهم أمام لجان فرعية تابعة للجان تخصيصات البرلمان ومجلس الشيوخ بهدف دعم موازنتهم.

يعطي دستور جنوب أفريقيا سلطات واسعة للبرلمان ولكل واحدة من لجانه، لإكراه وإجبار الأفراد على تقديم شهادة في جلسات علنية. ويحضر الوزراء وموظفو الحكومة

السويد: تؤدي الاستجابات إلى المناقشة



تشبه الاستجابات في برلمان السويد الأسئلة الخطية، إذ أنّ جواب الوزير مكتوب، ولكن الاستجابات يُقرأ بصوت عالٍ في الغرفة ويتبع ذلك نقاش بين الوزير، والسائل والبرلمانيين الآخرين.

يرجع تاريخ الاستجابات إلى خلق البرلمان الحديث في العام 1866. أما الاستخدام سابقاً فلم يكن متكرر الحدوث وعادة ما يتعلق بالأمور الهامة التي غالباً ما تؤدي إلى طرح تصويت على حجب الثقة.

حالياً، قد يصل عدد الاستجابات إلى 500 سنوياً وتستخدم (1) للاستفسار عن أعمال الحكومة (2) للحصول على معلومات حول وضع أمر ما أو حث وزير على التصرف بطريقة معينة أو (3) لجذب الاهتمام لأمر ما.

إن الاستجابات يتم الرد عليها دائماً، ولكن إذا أراد وزير ما الامتناع عن الرد فعليه إبلاغ البرلمان خلال 14 يوماً عن الأسباب التي دعت إلى عدم الرد أو التأخر فيه. أما النقاش بشأن الاستجابات فيحصل مرتين أو ثلاث أسبوعياً. وتطبق حدود زمنية صارمة.

البرلمانات على توفير المكان والموظفين الذين غالبا ما يكونون مشتركين، ضمن البرلمان للأعضاء ليعقدوا اجتماعات مع الناخبين وللرد على الاستفسارات الخطية والهاتفية.

وجدت دراسة من قبل OECD لـ 28 دولة أن تلك هذه الدول دعا المواطنين للشهادة في اجتماعات اللجان بشأن الموازنة.

لقد أصبحت الهيئات التشريعية أكثر انفتاحا على الأدوار الرسمية أو النظامية للشعب والمجموعات المنظمة. وفي دراسة لـ 28 دولة تبين أن تلك هذه الدول دعت المواطنين للشهادة في اجتماعات اللجان بشأن الموازنة⁵⁹. ومن هذه الدول كندا وفنلندا والمجر وأيسلندا واليابان ونيوزيلندا والنرويج وبولندا والمملكة المتحدة. ويتيح حوالي ثلثي الدول الـ 28 للشعب حضور اجتماعات اللجان. أما دستور جنوب أفريقيا فهو يفوض بوضوح للشعب بحضور العملية التشريعية والمشاركة فيها. وفي نهاية المطاف، يتفاعل المواطنون المستقلون والمنظمات الخاصة مع البرلمانين على أمل أن يتم التأثير على السياسة بحيث تعكس همومهم. وفي الأنظمة التي تشجع الفعالية التشريعية، بما في ذلك التعديلات على الموازنة، هناك مسار واضح لهذا الأمل لكي يتحقق. إن تفاعل المواطنين مع البرلمان مناسب في مثل هذه الظروف. أما في الحالات حيث تكون مشاركة المواطن ذات تأثير ضئيل أو حتى لا تأثير لها على نتائج الموازنة، ينظر الناس إلى المشاركة وكأن لا صلة لها بالموضوع. في جنوب أفريقيا، توصلت المنظمات غير الحكومية وغيرها إلى نتيجة وهي أنه حتى ولو أن الدستور يؤكد ويضمن لها مدخلا في عملية الموازنة، غير أن صوتها لم يُسمع. ففي الشهادة أمام اللجنة المالية للبرلمان في العام 1997، قال موظف مسؤول في اتحاد العمال:

لقد وضعت برلمانات عديدة الوسائل الرسمية لطلب المعلومات من الحكومة بشأن الأسئلة الفنية والقضايا السياسية الكبيرة، وهذه الوسائل تدعى الاستجابات. ففي ألمانيا، تطلب الاستجابات الخطية عادة معلومات بشأن سياسات حكومية معينة. ويجب أن يتم التوقيع عليها من قبل 34 عضوا على الأقل⁵⁸. ففي الوقت الذي يعتبر هذا المطلب عقبة في استخدام الاستجابات في ألمانيا، فإن لتلك التي تجذب العدد اللازم من التوقيعات وزناً أكبر من الطلبات من أعضاء البرلمان المستقلين.

مشاركة المواطن

إن الأنظمة التي تحد دور المواطنين في العملية السياسية وتقتصرها على التصويت الدوري هي ديمقراطية اسمياً فقط، وتعجز عن استغلال إبداعية الأمة والخبرة الجماعية، وتدعم عدم الاستقرار. فالفرص لمشاركة المواطن الفعالة والخالية من الاضطراب متعددة المظاهر في الديمقراطيات الناشئة والمستقرة.

عادة ما يتصل المواطنون المستقلون بالبرلمانيين لسببين: لأنهم بحاجة للمساعدة في التفاعل مع الوكالات الحكومية (الخدمات الأساسية) أو لأنهم يريدون التعبير عن آرائهم حول قضايا السياسة العامة. فيجب أن تكون الآليات في مكانها بالنسبة للمشرعين لكي يتلقوا ويردوا على نوعي الاستفسارات. ومع أن هذه الآليات قد تكون متشابهة، إلا أن هذا البحث مهتم فقط بالاستفسارات المتعلقة بالسياسة. ربما الوسائل الأكثر انتشارا وعمومية بالنسبة لمشاركة المواطن، غير التصويت، هي أن يقوم الأفراد بالكتابة أو الاتصال أو القيام بزيارة مع نائبهم المنتخب. ولهذا الدور، يحتاج المشرع إلى توفير الوقت والموظفين وموارد للمكتب وإلى تجاوز هذه كلها. ففي العديد من البلدان، يُمنح البرلمانيون أموالا لإدارة مكتب في منطقتهم وللاستخدام موظفين يكونون متواجدين للناخبين. كما تعمل معظم

الإسهام في تعزيز كفاءة الحكومة، وتحديد المجالات التي تحتاج إلى زيادة أو إنقاص التمويل والقيام بتدقيق وفحص لعمليات الحكومة.

أما الدور الرئيسي والأساسي للمراقبة التشريعية فهو لضمان والتأكيد على أن يتم صرف الأموال العامة كما هو محدد في الموازنة وإحداث إجراء للتصحيح إذا لم تكن الحالة كذلك.

عموماً، تدرج الوسائل المتاحة أمام البرلمانات لتعجيل حدوث إجراء تصحيحي ضمن خمس فئات:

❖ **تحديد عدم الانتظامات المالية:** يكون لفت انتباه

الحكومة إلى المشكلات بصورة متكررة بحيث يسهل الإجراء التصحيحي.

❖ **الإفصاح الشعبي Public Exposure:** يعتبر رأي

الشعب حافزاً قوياً للحكومة لكي تخاطب وتواجه المشكلات التي يطرحها البرلمان.

❖ **الإجراء القانوني:** يجوز للبرلمانات أن تطلب اتخاذ إجراء قانوني ضد الأشخاص الذين يسيئون إدارة أموال الحكومة.

❖ **الإجراء التشريعي:** يعتبر التهديد بتغييرات رئيسية على الموازنة التالية للحكومة أو أي علاج تشريعي آخر حافزاً قوياً للاستجابة السريعة المتعلقة بالإدارة المالية.

❖ **التصويت على حجب الثقة:** نادراً ما يستخدم ولكنه

نتيجة ممكنة للفساد الرئيسي والمنتشر الذي تكشف عنه أنشطة المراقبة والإشراف.

قد ورد ذكر عدد من العناصر الجوهرية بالنسبة للمراقبة والإشراف، بما في ذلك وثيقة موازنة دقيقة قُدمت من قبل التنفيذية والفرصة لمساءلة أو توجيه أسئلة للوزراء وموظفي الحكومة الآخرين شفويًا أو كتابيًا. وتستخدم معظم البرلمانات نظام لجانها (عادة لجنة الحسابات العامة) ومدقق حسابات خارجياً مستقلاً (عادة ما يسمى بالمدقق العام) وذلك لتنفيذ هذه المراقبة والإشراف.

إننا محبطون بسبب الطبيعة المقيدة لعملية الموازنة، والتي تجعل مساهمات المجتمع المدني ومداولات ممثلي الشعب المنتخبين، تفقد معناها. ولهذا السبب وبعد بعض المداولات، قررنا أنه ما لم يتم تحويل عملية الموازنة بصفة أساسية بحيث تتسع للمعلومات العامة الحقيقية وكذلك المراقبة البرلمانية الفعالة، فإن هذا التقديم لموازنة مستقبلاً في اجتماعات الموازنة البرلمانية إذا كانت المشاركة الهادفة ممكنة من خلال عملية موازنة جرت عليها إصلاحات⁶⁰.

6. قدرة الفرع التشريعي على المراقبة Legislative Branch Oversight Capacity

تتم تأدية الواجبات المالية للسلطة التشريعية جزئياً فقط عندما تصادق على الموازنة السنوية. وثمة عنصر أساسي وهامٌ للمسؤولية المالية للبرلمان وهي المراقبة المستمرة والدقيقة على تنفيذ السلطة التنفيذية للموازنة. وقد قامت معظم البلدان بوضع وسائل، وأضفت عليها الصفة الرسمية، لإدارة وإجراء مراقبة تشريعية إما مباشرة أو من خلال استحداث كيانات تساعد أو تعمل بالنيابة عنها. وبصورة عامة، تستخدم الهيئات التشريعية مجموعة من النشاط الداخلي وآليات مستقلة لتنفيذ أعمال المراقبة والإشراف.

وغالبا ما تكون المراقبة من قبل التنفيذية ضئيلة الشأن بالنسبة لوضع الموازنة وذلك لكون العملية معقدة وأحيانا مملة وقد يراها المشرعون غير مجزية، وخصوصا إذا كانوا أعضاء في حزب الأغلبية. ومع ذلك فإنها فرصة رئيسية للمشاركة البناءة للتشريعية. ففي الواقع حيث تكون الفرص بالنسبة للدورة التشريعية في عملية الموازنة ضئيلة (مثلا، لا نفوذ أو سلطة للتعديل)، فإن المراقبة قد تشكل وسيلة رئيسية لممارسة النفوذ على الأنشطة المالية للحكومة. ويستطيع المشرعون، من خلال عملية المراقبة والإشراف،

ومحققون مهنيون، وأشخاص يقومون بمهام معينة من مختلف الدوائر الحكومية أو الوكالات. وأخيراً، فإن كل من اللجان الفرعية الخاصة بالتخصيص تمارس على مدار السنة مراقبة وإشرافاً على البرامج التي تقع ضمن اختصاصها.

المراقبة أو الإشراف من قبل إدارة أو وكالة مستقلة

استحدث العديد من الدول كيانات برلمانية إضافية ومستقلة للتدقيق وذلك لمساعدة البرلمان بمهمة الإشراف والمراقبة التي تستهلك وقتاً والتي هي أيضاً معقدة ومفصلة. تحمل هذه الكيانات أسماء مختلفة مثل (المدقق العام، أو مراقب حسابات، أو مكتب عام للمحاسبة) وقد يكون لدى هذه الكيانات طرق مختلفة اختلافاً بسيطاً في العمل.

فالبعض يقوم بإعداد تقرير سنوي شامل يقدم إلى البرلمان. بينما يساعد آخرون لجنة الحسابات العامة، أو أي كيان تشريعي آخر، بطريقة متقدمة في أسلوبها وذلك من خلال التقرير بشأن قضايا مقلقة وهامة معينة. أما بالنسبة للأنشطة الأخرى للبرلمان، فتعتمد فعالية المدققين الخارجيين على الموارد، والموظفين والخبرة، واهتمام المشرعين بالعمل. وثمة عامل حاسم آخر هو الاستقلالية.

الإشراف أو المراقبة التشريعية الرسمية

لقد وضعت بعض البلدان نظاماً بحيث تتم مراجعة الحسابات العامة للسنة السابقة بصفة رسمية ومنظمة، وتناقش ويصادق عليها من قبل البرلمان. ويعزز هذا النظام المفهوم بأن وضع الموازنة هو دورة، أكثر من كونه حدثاً، ويتطلب من أعضاء البرلمان والحكومة أن يكونوا معنيين ومهتمين في تنفيذ الموازنة طوال العام بأكمله. أما لجنة الحسابات العامة في نيجيريا فتقوم بإعداد تقارير للمصادقة عليها من قبل الجمعية الوطنية. وكما في

المراقبة والإشراف من قبل اللجنة التشريعية

إن آلية الإشراف والمراقبة الرئيسية في معظم البرلمانات هي لجنة الحسابات العامة. وغالباً ما تمنح هذه الهيئة الصلاحية لمراجعة كافة نفقات الحكومة، ودعوة الحكومة والشهادات الأخرى، وتطلب وثائق الحكومة في

تحقيقها وبحثها، لتضمن يستخدم العديد من البرلمانات أن الحكومة تقوم بتنفيذ لجنة الحسابات العامة التي يرأسها الموازنة التي تمت حزب المعارضة وذلك لمراجعة المصادقة عليها من قبل نفقات الحكومة. البرلمان. وكبديل للجان

الحسابات العامة، قد تكلف بعض البرلمانات لجنة الموازنة، أو لجنة المالية أو لجنة فرعية من هذه الهيئات للقيام بواجبات المراقبة والإشراف.

عادة، يرأس عضو من حزب المعارضة لجنة الحسابات العامة، ومع كون المعارضة مسؤولة عن جدول الأعمال، فإن البرلمان والشعب يمكن أن تكون لديهما ثقة بأن الحكومة لا تسيطر على العملية.

ينهمك الكونغرس بالمراقبة والإشراف الشامل والعدواني أحياناً لكافة أوجه الأنشطة التنفيذية. ولهذه المهمة، تقوم لجان الأوراق والسندات بأداء معظم المراقبة والإشراف بالنسبة للبرامج ضمن اختصاصها. ولكل لجنة من لجان البرلمان ومجلس الشيوخ مسؤولية مراقبة البرامج والوكالات والإدارات الحكومية التي تقع ضمن اختصاصها، كما أن لديها موظفي تحقيقات وموازنة لهذا الغرض. وتتطلب القواعد القائمة للبرلمان أن تقوم كل لجنة بوضع خطة مراقبة تحدد نواياها وقصدها للجلسات الحالية لمدة سنتين⁶¹.

إن للبرلمان ومجلس الشيوخ لجاناً مسؤولة بصفة خاصة عن المراقبة والإشراف على الإدارة، والعمليات المالية، وآداب المهنة بالنسبة للحكومة. ولهذه اللجان مجموعة من الموظفين يزيد عددهم عن 200، العديد منهم محامون

الدول تقريبا، إلا أن الحدود الدقيقة لهذه الحقوق وكذلك الآليات لوضعها موضع التنفيذ عادة ما تكون مبهمة وغامضة. فالهيئات التشريعية والتنفيذية في العديد من الدول، إن لم تكن في معظمها، تتنافس بمهارة وصراحة للحصول على مسؤولية متزايدة في ساحة الموازنة. فقد تكون العراقيل قائمة لتثبيط الهيئات التشريعية عن تأكيد حقوقها. كما أن ممارسة هذه الامتيازات قد تضعف، وذلك حسب الظروف الانتخابية والرأي العام والشخصيات. ولكي تقوم الهيئات التشريعية بدور فعال في وضع الموازنة، وُضعت آليات ووسائل تساعد على جعل مشاركة هذه الهيئات أمرا روتينيا. أما تعزيز وتقوية هذه الآليات فهي عملية مستمرة ومتقدمة تحدث في الدول الأقل والأكثر ديمقراطية على السواء. وفي التغلب على التحديات للعب دور أكثر فعالية، تستطيع الهيئات التشريعية أن تتعلم الكثير من الإصلاحات الخاصة بنظيراتها من المؤسسات. قد كُتبت هذه الدراسة لتساعد المشرعين والمواطنين من القطاع الخاص على إدراك وفهم التحديات التي تواجهها الهيئات التشريعية في الدول النامية في سعيها للمشاركة في عملية وضع موازنة الموارد العامة لدولتهم.

مجالات أخرى من النشاط التشريعي، من المهم والحاسم أن يكون لدى الهيئات التشريعية الموارد والخبرة اللازمة لأداء واجباتها على أكمل وجه. وفي الوقت الذي جرت فيه كتابة هذا، فإن اللجنة النيجيرية متأخرة ثلاث سنوات في إعداد تقاريرها.

7. الخاتمة Conclusion

ربما يكون العمل مع الفرع التنفيذي في وضع موازنة موارد أهم واجب للهيئات التشريعية القومية، وغالبا ما يكون أحد أكثر الواجبات إثارة للنزاع. كتب جيمس ماديسون، وهو مشرّع أمريكي أصبح رئيسا لاحقا، في العام 1788 قائلا:

«يمكن أن تعتبر هذه السلطة على المحفظة (المال) السلاح الأكثر تكاملا وفعالية الذي يمكن للدستور أن يسلح به نواب الشعب المباشرين للحصول على الرد التقويمي لكل مظلم أو شكوى، وكذلك لتنفيذ كل عدالة وإجراء مفيد»⁶².

ففي الوقت الذي تكون فيه السيطرة التشريعية على توزيع وتخصيص الأموال وجباية الضرائب متأصلة في دستور كل

Endnotes

ملاحظات نهائية

- 1- Parliaments of the World, Vol. II. Inter-Parliamentary Union, p. 762 (1986)
- 2- The Role of Parliament in the Budget Process by Warren Krafchik and Joachim Wehner. IDASA: Budget Information Service, p.3.
- 3- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998.
- 4- *Ibid.*, p. 6.
- 5- Constitution of Malawi (1995) Section 57. دستور ملاوي (1995)، القسم ٥٧
- 6- "The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity: A Summary of Seven Countries," by Joachim Wehner, IDASA.
- 7- Article 126, section 7.
- 8- "Budget Speech 1999" Minister of Finance Trevor A. Manuel, MP. February 17, 1999.
- 9- "Parliament's Impact on the Budgeting Process: South Africa," Policy Analysis Report prepared by Alison Hickey and Jason Olson, John F. Kennedy School of Government (April 2000), p. 3.
- 10- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 22.
- 11- The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-1995 by Cristina Leston-Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999, p. 49.
- 12- Parliaments of the World, Vol. II. Inter-Parliamentary Union, p. 762 (1986).
- 13- Hon. Ishmael Roett, "Good Governance or Collusion?" The Parliamentarian, Vol. 81, No. 2 (April 2000), p. 127.
- 14- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998 p. 64.
- 15- "Cheese factory pledge secures Lisbon Budget," Financial Times (11/8/00), p. 6.
- 16- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998 p. 58.
- 17- OECD Document prepared for the 21th annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000 p. 2.
- 18- "Strengthening the Role of El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos in Mexico's Budget Process" by Frank Mauro and John Johnson. U.S. Agency for International Development Publication (1998), p. 2.
- 19- Larry Diamond, Developing Democracy: Toward Consolidation (Baltimore; Johns Hopkins University Press, 1999), p. 98.
- 20- تبنت بعض الدول والأمم والمجالس التشريعية المقاطعية ممارسة وضع الميزانية لسنتين، مع «تعديل» بسيط «لمشروع قانون الميزانية» في السنوات التي لا توضع فيها الميزانية، للقيام بتعديلات بسيطة لإصلاح الفرق بين المداخيل والمصاريف المقدرة والفعلية، ولمعالجة حاجات و«طوارئ» غير متوقعة.
- 21- OECD Document prepared for the 21th annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, p. 8.
- 22- Budget in Parliament, a publication of Lok Sabha Secretariat, New Delhi (March 1998).
- 23- Constitution of Nigeria. دستور نيجيريا
- 24- National Democratic Institute Memorandum, " Terms of Reference for the Nigeria Budget Workshop, May 16-18. May 8, 2000, p. 5.
- 25- The Role of Parliament in the Budget Process by Warren Krafchik and Joachim Wehner. IDASA: Budget Information Service, p. 2.
- 26- Venturini, K. and B. Krawietz, "Germany," in *The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity: A Summary of Seven Countries* ed. Joachim Wehner, Idasa (1999).
- 27- The Role of Parliament in the Budget Process by Warren Krafchik and Joachim Wehner. IDASA: Budget Information Service, p. 7.
- 28- "Strengthening the Role of El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos in Mexico's Budget Process" by Frank Mauro and John Johnson. U.S. Agency for International Development Publication (1998), p. 8.

- 29- "Parliament, Parliamentary Committees, and the Hungarian Budget" by Walter T. LeLoup and Zoltan Papai. Paper presented to the International Conference on Changing Roles of Parliamentary Committees, Budapest, Hungary (June 1996). The Center for Democracy Studies, p. 11.
- 30- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, p. 5.
- 31- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 9 et seq.
- 32- The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-1995 by Cristina Leston-Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999, p. 52.
- 33- *Ibid.*, p. 56.
- 34- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 22.
- 35- *Ibid.*, p. 5.
- 36- The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-1995 by Cristina Leston-Bandeira. The Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 2, Summer 1999, p. 69.
- 37- "Parliament's Impact on the Budgeting Process: South Africa," Policy Analysis Report prepared by Alison Hickey and Jason Olson, John F. Kennedy School of Government (April 2000), p. 4.
- 38- Constitution of the Republic of Ireland, Section 17.2. دستور جمهورية إيرلندا، قسم 17.2
- 39- The Role of Parliament in the Budget Process by Warren Krafchik and Joachim Wehner. IDASA: Budget Information Service, p. 8.
- 40- "The Riksdag at Work," Official website of the Swedish parliament (http://www.riksdagen.se/faktabl/f81_budg_en.htm.)
- 41- Facsimile from Milton Hollard, Office of the Clerk of the House of Representatives of New Zealand, July 8, 1999, p. 4.
- 42- Medium Term Budget Policy Statement 1997, Minister of Finance Trevor A. Manuel, MP. December 2, 1997.
- 43- Parliaments of the World, Vol. II. Inter-Parliamentary Union, p. 792 (1986).
- 44- "Strengthening the Role of El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos in Mexico's Budget Process" by Frank Mauro and John Johnson. U.S. Agency for International Development Publication (1998), p. 6.
- 45- "Budgets of Parliaments: What are the Procedures Involved? How are they Controlled?" Working Paper of the Directorate-General of Research of the European Parliament (May 1997), p. 29.
- 46- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 30.
- 47- *Ibid.*, p. 64.
- 48- *Ibid.*, p. 73.
- 49- Venturini, K. and B. Krawietz, "Germany," in *The Parliamentary Budget Process and Parliamentary Research Capacity: A Summary of Seven Countries* ed. Joachim Wehner, Idasa (1999).
- 50- OECD Document prepared for the 19th annual meeting of Senior Budget Officials, May 25-26, 1998, p. 6.
- 51- "Parliament, Parliamentary Committees, and the Hungarian Budget" by Walter T. LeLoup and Zoltan Papai. Paper presented to the International Conference on Changing Roles of Parliamentary Committees, Budapest, Hungary (June 1996). The Center for Democracy Studies, p. 8.
- 52- *Ibid.*, p. 8.
- 53- "The House of Commons and the Raising of Taxation- Budgets and Financial Documents," Public Information Office, House of Commons (January 1996).
- 54- Philip Norton, "Introduction: Parliament since 1960," in Mark Franklin and Philip Norton, eds., *Parliamentary Questions* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 2.
- 55- Steven Terravecchia, National Democratic Institute Ghana Resident Director, "Democracy and Governance Performance Monitoring: Ghana Parliament, Third Session, 1999," Memo to USAID, February 29, 2000, pp. 4-5.

56- "The Role of Intra and Extra-parliamentary Opposition," Wiatr., p. 2.

57- OECD Document prepared for the 21st annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, p. 14.

58- "Questions to the federal Government" at the Bundestag's official website
www.bundestag.de/btengver/orga/itembus5.htm.

59- OECD Document prepared for the 21st annual meeting of Senior Budget Officials, May 29-30, 2000, p. 16.

60- Testimony of Zwelinzima Vava, Deputy General Secretary of COSATU, before the Finance Committee of the National Assembly of South Africa, 20 March 1997.

شهادة زويلنزيما فافا، نائب الأمين العام لـ COSATU ، أمام لجنة مالية جمعية جنوب أفريقيا الوطنية، 20 آذار 1997.

61- See: <http://thomas.loc.gov/home/hcomso.html>.

62- 66 no. 58

