

هل يستطيع المجتمع المدني تقديم إضافة  
إلى عملية صنع القرار في شؤون الموازنة؟

# صورة عن عمل المجتمع المدني في موضوع الموازنة

وارين كرافتشيك  
المشروع الدولي للموازنة

Can Civil Society Add Value to  
Budget Decision-making?

## A Description of Civil Society Budget Work

Warren Krafchik  
International Budget Project



THE  
INTERNATIONAL  
BUDGET  
PROJECT

هل يستطيع المجتمع المدني تقديم إضافة

إلى عملية صنع القرار في شؤون الموازنة؟

## صورة عن عمل المجتمع المدني

## في موضوع الموازنة

وارين كرافتشيك

المشروع الدولي للموازنة

---

Can Civil Society Add Value to  
Budget Decision-making?

## A Description of Civil Society Budget Work

Warren Krafchik  
International Budget Project

تُرجم هذا الدليل ونُشر بإذن من المؤلف والناشر.

© جميع حقوق النسخة الإنكليزية محفوظة لـ "المشروع الدولي للموازنة" (International Budget Project).

© جميع حقوق النسخة العربية محفوظة للمعهد الديمقراطي الوطني (NDI)، بيروت – لبنان، كانون الأول/ديسمبر، ٢٠٠٧. طُبِع في لبنان.

الرجاء الإمتناع عن ترجمة النص العربي إلى لغات أخرى، أما نسخ مقتطفات منه لأهداف غير تجارية فجائز، شرط ذكر المعهد مصدراً للمادة المنشورة.

المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) هو منظمة غير ربحية، تعمل في سبيل توطيد الديمقراطية ونشرها على نطاق واسع في العالم. ويوفر المعهد الديمقراطي الوطني المساعدة العملية للقادة المدنيين والسياسيين، من أجل تطوير القيم والممارسات والمؤسسات الديمقراطية، مستعيناً بشبكة عالمية من الخبراء المتطوعين. ويتعاون المعهد أيضاً مع الديمقراطيين في كل أنحاء العالم، بهدف بناء المنظمات السياسية والمدنية، وصون نزاهة الانتخابات، بالإضافة إلى تشجيع مشاركة المواطنين، وتعزيز الانفتاح والمساءلة في الحكم.

لمزيد من المعلومات، يُرجى الاتصال بـ:

**National Democratic Institute  
for International Affairs**  
2030 M Street, 5th Floor, NW  
Washington, DC 20036  
tel: (202) 728-5500  
fax: (202) 728-5520  
website: www.ndi.org

**المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية**  
٢٠٣٠ شارع إم، شمال غرب، الطابق الخامس،  
واشنطن العاصمة ٢٠٠٣٦  
هاتف: ٥٥٠٠-٧٢٨-٢٠٢  
فاكس: ٥٥٢٠-٧٢٨-٢٠٢  
الموقع الإلكتروني: www.ndi.org



ترجمة ناتالي سليمان، تصميم طباعي مارك رشدان.

الرجاء إرسال أي تعليق أو سؤال حول ترجمة هذا الكتاب إلى البريد الإلكتروني: arabictranslation@ndi.org

## Table of Contents

## فهرس المحتويات

- ١ .١ تنامي العمل التطبيقي المستقل في مجال الموازنة
- ٤ .٢ السياق الدولي
- ٦ .٣ الحجج الداعمة لإشراك المجتمع المدني في عملية الموازنة
- ١٠ .٤ دور المجتمع المدني في عملية الموازنة
- ٢٣ .٥ الخلاصة والاستنتاجات

## تنامي العمل التطبيقي المستقل في مجال الموازنة

### The Growth in Independent Applied Budget Work

أخذت منظمات المجتمع المدني، منذ التسعينات، تؤدي دوراً أهم في عملية الموازنة budget process في بعض البلدان النامية. وقد تنامي دورها تحديداً في السنوات القليلة المنصرمة، مواكباً التوجه السياسي الذي ينحو إلى نشر الديمقراطية وترسيخها. فقد حضر اللقاء الدولي الأول للهيئات العاملة على الموازنة المنبثقة من المجتمع المدني، الذي دعا إلى عقده المشروع الدولي للموازنة في العام ١٩٩٧، ٥٠ عضواً يمثلون منظمات معنية بشؤون الموازنة تنتمي إلى أربع عشرة دولة نامية. أما المؤتمر الثالث فضم ١٠٠ مشارك ينتمون إلى منظمات منتشرة في ٢٥ بلداً. والجدير بالذكر أن غالبية الهيئات الأساسية التي حضرت المؤتمر الأول وسّعت نطاق عملها، فيما مثلت دول غانا، وكينيا، وروسيا، وكرواتيا، وأوغاندا، والبيرو، وإندونيسيا هيئات جديدة واعدة.

إن تنامي الهيئات المستقلة المعنية بالموازنة ظاهرة حديثة العهد. فلم تنخرط غالبية المنظمات في هذا العمل إلا منذ ثلاث سنوات أو أقل، في حين أن قلة منها تنعم بخبرة تتعدى الست سنوات. ويعود السبب في ذلك إلى أن عملية الموازنة تبقى مُحاطة بالسرية في البلدان النامية، إضافة إلى أن معظم هذه البلدان ليس مجهزةً بالقدرات المستقلة لتحليل الموازنة خارج القطاع العام. غير أن هيئات العمل التطبيقي على الموازنة راحت تم جذورها في عدد كبير من البلدان، بما فيها بلدان متعددة لا ترحّب بفكرة إعداد موازنة على أساس تشاركي. ونجحت هيئات الموازنة في إطلاق ورشة عملها، بالرغم من النقص الهائل في المعلومات، ومن أنظمة الحكم القمعية (في مالاوي)، والفساد المستشري (في نيجيريا) والاضطرابات السياسية (في إندونيسيا).

وما يرمي هذا البحث إليه هو التمعّن في تنامي مشاركة المنظمات المنبثقة من المجتمع المدني في الموازنات العامة في البلدان النامية. فتستعرض هذه الوثيقة أمثلة عن الأنشطة التي يقوم بها المجتمع المدني في شأن الموازنة في غير محيط، للوقوف على ما تقدّمه هذه الأعمال من إضافات لعملية إعداد الموازنة العامة.

وما نعينه بمنظمات العمل التطبيقي المستقل على الموازنة التي تشهد تنامياً ملحوظاً، إنما هو مجموعة فرعية من منظمات المجتمع المدني التي نطلق عليها في ما يلي هيئات الموازنة. إنَّ القسم الأكبر من هذه الهيئات يمارس عمله بصورة مستقلة عن الحكومة والأحزاب السياسية في البلد. وتشكّل هذه الاستقلالية، غالب الأحيان، دعامة الاضافات الفريدة التي يقدّمها المجتمع المدني لعملية إعداد الموازنة العامة، من حيث توفير المعلومات والاشراف. وتصب كل منظمة جهودها على موازنات القطاع العام أو على الانفاق الحكومي

١ يُعتبر عمل المشروع الدولي للموازنة من مصادر المعلومات القليلة التي تُعنى بهذا التوجّه القليل التوثيق. وقد أعد هذا المشروع المركز المعني بأولويات الموازنة والسياسات، الكائن في واشنطن العاصمة، في العام ١٩٩٦، للمساعدة في رعاية المنظمات المستقلة التي تهتم بشؤون الموازنة في البلدان النامية.

والشؤون الضريبية. ويتخذ العمل الجاري طابعاً تطبيقياً، أي انه يُوجّه إلى السياسات والمفاعيل، على نحوٍ يُسلط الضوء على تأثير الموازنات العامة على طبقة الفقراء. في المقابل، قلماً يجري التركيز على صوغ نماذج نظرية مع أنه يُصار أحياناً إلى شرح ما توافر من أعمال نظرية، و/أو قراءتها بتصرّف، و/أو اختبارها في مضمار التطبيق. إنَّ العمل على الموازنة هو طريقة لإجراء أبحاث حول الموازنة ترتبط ارتباطاً مباشراً بمقرّرات السياسة الراهنة، وتأتي في توقيت مناسب. فما تسعى الهيئات إليه هو القيام بتحليل دقيق وسهل الفهم وصائب التوقيت.

وعلى الرغم من التباين الكبير بين الهيئات المعنية، يتشارك عدد كبير منها جدول أعمال يعترف بقيمة عمليات الموازنة التشاركية، واستقلالية الاشراف عليها، والالتزام بالخيارات التي تراعي مصالح الفقراء ضمن الامكانيات المالية المتاحة.

أما في ما خلا نقاط الانطلاق المشتركة المذكورة أعلاه، فيصعب علينا أن نطلق توصيفاً نمطياً على النشاطات التي تقوم بها هيئات العمل التطبيقي المستقل على الموازنة، لأنَّ كلاً منها يركّز على جملة من المواضيع، ويعتمد غير منهجية في عمله. فهيئات الموازنة تعمل إما على المستوى الوطني أو على مستوى الولاية أو على المستوى المحلي أو البلدي، أو على عدة مستويات في آن. ومنها ما يركّز على تبسيط الموازنة لتقريبها من أذهان الناس، وبعضها ما يطوّر الخبرات بتنظيم الدورات التدريبية، فيما تنمّي هيئات أخرى الخبرات في مجال التحليل أو المدافعة، أو في المجالين معاً. ومع أن الهيئات تراقب، في معظمها، كل مرحلة من مراحل عملية الموازنة، فغالباً ما تحصر مداخلاتها في مرحلة معيّنة. كما أن بعض الهيئات يراقب تأثير الموازنة على الفقراء، أو يستحدث منهجية عمل لمراقبة الرعاية الاجتماعية التي تلقاها مجموعات ذات مصالح محدّدة، كالنساء أو الأطفال.

وتعود هيئات الموازنة إلى جذور متنوعة تنوع خصائصها ومنهجيات عملها. ويعكس هذا التنوع التمايز في ظروف البلدان التي تعمل في ظلّها، ومحدودية القيود على أنواع المنظمات التي يمكنها الاستفادة من اكتساب مهارات العمل على الموازنة. فبعض الهيئات نشأ تحديداً بداعي تحقيق تقدّم في شؤون الموازنة، فيما ظهرت عدة هيئات أخرى لتدعيم عمل إحدى المنظمات التي سبقتها إلى هذا العمل. ومع أن غالبية هذه الهيئات نشأت وعملت ضمن قطاعي المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمعات المحلية غير الربحية، فقد نجح عدد كبير منها في مد جذوره ضمن محيط أكاديمي، ناهيك عن بعض الهيئات التي حظيت، في الأصل، بدعم من القطاع العام. ويضم قادة تلك الهيئات ناشطين، وأكاديميين، ورؤساء حكومات سابقين، ورجال أعمال، ومستشارين.

يهمُّنا أن نشير في هذا السياق، ولو أن هذا الجانب ليس الموضوع المركزي الذي نعالج في هذه الوحدة، إلى أن النشاطات المتزايدة التي ينفذها المجتمع المدني في مجال الموازنة غالباً ما تُستكمل بتطوير الاشراف المستقل على الموازنة ضمن الهيئات التشريعية، وبتغطية أوسع لشؤون الموازنة في وسائل الاعلام، تُتبع فيها مقاربة نقدية. وغالباً ما تشكّل الشراكة بين المجتمع المدني والهيئات التشريعية نقطة الانطلاق لتطوير العمل المحلي المستقل على الموازنة. وكثيرةٌ هي الحالات التي أثبتت فيها المجتمع المدني قدرته على بناء خبرات البحث التي تفتقر إليها الهيئات التشريعية وعلى تدعيمها، فيما تتيح هذه الأخيرة الاطلاع على مراحل أساسية من عملية الموازنة، وهي مراحل تُحجَب في العادة عن المجتمع المدني.

### International Context

تشهد الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية تراجع دور الهيئات التشريعية في شؤون الموازنة<sup>٢</sup>، فيما يتنامى دور المجتمع المدني والهيئات التشريعية في هذا المجال، في عدة بلدان نامية وبلدان تمر في مرحلة انتقالية. ولا عجب من أن يصب المجتمع المدني جهوده على الموازنات الحكومية. فالموازنة أداة من أهم أدوات السياسة الاقتصادية التي تنتهجها الحكومة، وعليها أن تجسّد أولويات الأمة. وحيث أن كافة السياسات العامة تواجه الحاجة إلى الموارد المالية لا محالة، فمن المحتمل أن تزداد هيئات المجتمع المدني فعالية إذا وطّدت معرفتها بإجراءات وضع مشروع الموازنة، وإقرارها، وتنفيذها، وتقويمها. إلا أن توقيت هذا التنامي في هيئات الموازنة يعكس عدة تطورات شهدتها الساحة الدولية، نذكر منها:

- إرساء دعائم الديمقراطية: كثيراً ما يزدهر العمل على الموازنة في الدول التي تمر في مرحلة انتقال إلى النظام الديمقراطي، كدول جنوب أفريقيا، وروسيا، وأوغاندا، وإندونيسيا. وغالباً ما يواكب ظاهرة الديمقراطية ارتفاع في مستوى الشفافية والمشاركة، على نحو يتيح للمجتمع المدني وللهيئات التشريعية أن تعزّز دورها المحوري في السياسة العامة وتنادي، في الوقت عينه، بتحقيق المزيد من الشفافية. ونتيجة ذلك، تتشكّل حلقة حميدة من التفاعلات المتعاقبة تؤوّل إلى توطيد الديمقراطية.
- إرساء اللامركزية: غالباً ما يُستكمل تمثين الديمقراطية بتطبيق اللامركزية التي تقرب فئات المجتمع المحلي من عملية إعداد الموازنة. فإن كان جائزاً أن يعقد نظام اللامركزية مراقبة الموازنات على المستوى الوطني ويزيدها صعوبة، فقد يتيح هذا النظام تعزيز مشاركة المواطن والهيئة التشريعية المحلية. وإلى جانب الفرص الرسمية التي يُحتمل أن تهيئها اللامركزية على صعيد المشاركة، ونظراً إلى نقاط الضعف التي تعاني منها عدة مؤسسات على مستوى الولاية وعلى المستوى المحلي، فغالباً ما تعطي اللامركزية هيئات الموازنة فرصة التدريب والتحليل.
- إدارة الانفاق العام: تحرز المؤسسات المستقلة العاملة على الموازنة تقدماً وتحديث تغييرات ثورية، نوعاً ما، في الممارسات الدولية المطبّقة في شؤون المالية العامة. إن إدارة الانفاق العام وفق المعايير

٢ أنظر: Schick, Alan. (2001). Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budgetary Policy?

قدّم آلان شيك هذا البحث خلال المؤتمر المنعقد تحت عنوان:

Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process

في باريس، في ٢٤ و٢٥ كانون الثاني/يناير. يتوفر قريباً على الموقع الإلكتروني [www.oecd.org/puma/budget/journal.htm](http://www.oecd.org/puma/budget/journal.htm)



المستحدثة تدعم ازدياد قدرة المجتمع المدني والهيئات التشريعية على ممارسة الاشراف المستقل، مع أن شروط الانخراط في هذا العمل ما زالت مُبْهَمة. وتبقى الأدوات المعتمَدة حديثاً في إعداد موازنةٍ متوسطة الأجل مرتكزة على النتائج، منوطة بتعزيز الشفافية، وتوفُّر المزيد من البيانات المفيدة، والسهولة الفهم، والصائبية التوقيت، وجميعها شروط أساسية لعمل المنظمات غير الحكومية على الموازنة. كما أن معايير المساءلة الأشد صرامة، شأنها شأن الأدوات المذكورة، تتيح تشديد المراقبة الخارجية الممارسة على الموارد العامة. جديرٌ بالذكر أن تنامي المنظمات المستقلة المعنية بالموازنة، خلال العامين المنصرمين، تسارعت وتيرته في دول أفريقيا، وتحديدًا في الدول التي طبَّقت الأنظمة المستحدثة في إدارة الانفاق العام.

■ المؤسسات المالية الدولية والتخفيف من حدة الفقر: يحظى العمل التطبيقي المستقل على الموازنة بدعم متزايد، بفعل بروز توافق دولي يقرُّ بتكامل الأدوار التي يؤديها أطراف فاعلون غير حكوميين إلى جانب الدولة على صعيد التنمية. وبالرغم مما آذنت به الثمانينات من انهيار النظام الشيوعي، وانتصار المبدأ القائل بتنمية يتولى قيادتها القطاع الخاص، تعترف المؤسسات التنموية الدولية والاقليمية عموماً بعدم إحراز تقدمٍ خارق فعلاً في مجال مكافحة الفقر والتفاوت الاجتماعي. لذلك، يسعى عدد كبير من هذه المؤسسات اليوم، إلى تدعيم فرص الحكم المبني على شراكات تجمع بين القطاعين العام والخاص. وقد يشكّل عمل المجتمع المدني في مجال الموازنة إحدى الفرص التي تتكامل فيها، على الأرجح، أهداف المؤسسات المالية الدولية والمجتمع المدني.

## الحجج الداعمة لإشراك المجتمع المدني في عملية الموازنة

### The Case for Civil Society Participation in the Budget Process

قد يكون التنامي في عدد هيئات الموازنة مؤشراً على تحقيق نقلة نوعية في الممارسات المتبعة في المالية العامة. لطالما ساد اعتقاد في معظم البلدان، بأن إعداد الموازنة العامة حكر على السلطة التنفيذية، ولم يستسغ بعض البلدان فتح أبواب هذه العملية على مدخلات توردها جهات غير حكومية، إلا في الآونة الأخيرة. ولكن جملته من المعتقدات السلبية السائدة والراسخة في الأذهان ما زالت تقيّد العمل المستقل على الموازنة الذي ينجزه المجتمع المدني والهيئات التشريعية ووسائل الاعلام، في القسم الأكبر من البلدان النامية. ومن هذه المعتقدات ما مفاده أن:

- يجب أن تُحاط صياغة الموازنات بالسريّة، مخافة أن تحدث اضطراباً في الأسواق المالية.
- أي تدخل من جهة غير حكومية يمكنه أن ينال من سلامة حافظة موارد الموازنة.
- يلقي أعضاء الهيئات التشريعية وهيئات المجتمع المدني فائدة مضاعفة في إعلاء مصالح ناخبهم على مصلحة البلد ككل.
- إن صلاحية إنجاز الموازنة داخلياً ضمن عملية محاطة بالسريّة، تعود للحكومة؛ ولهذه الأخيرة الحق، في هذا المجال، في أن تطلب موافقة الهيئة التشريعية عليها من دون مناقشتها.

عند إنعام النظر في هذه المعتقدات، يتبيّن لنا أن غالبيتها من نسج الخيال. فإن الطابع السري الذي يلف الموازنة يشجّع عامل المضاربة في السوق، في حين أن إضفاء المزيد من الشفافية قد يسهّل تكيّف السوق مع خيارات السياسة المعروفة. ناهيك عن أن المعلومات المفيدة، والصحيحة التوقيت، والسهلة الاستيعاب في موضوع الموازنة، تيسّر على القطاع الخاص الأجنبي والمحلي الاقدام على التخطيط والاستثمار.

من المهم الاعتراف بالحاجة إلى صون سلامة الموازنة، والتماسك فيها والترابط عنصر هام يضمن حرص السلطات المالية وتدبيرها. لعل هذه الحجّة تصح على مستوى التيقن من حافظة الموارد. ولكن من غير المرجح أن تعتمد سلامة الموازنة على ضرورة التوصل إلى تيقن مُبكر على صعيد توزيع الموارد بين الادارات الحكومية وداخل أقسامها.

وما يُعرف بـ"مأساة أرض المشاع" (أي الصراع بين المصلحة الفردية والخير العام)، هو الخطر الذي يكمن في أن تستمسك الهيئات التشريعية بتمثيل مجموعات مصالح معيّنة بحماسة مفرطة. لكنه ليس بالخطر المحتم.

فقد بيّن بحث أعدّه آلان شيك Alan Schick حديثاً، بالاستناد إلى تجارب الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، أنّ تعزيز مشاركة الهيئة التشريعية في أعمال الموازنة لا يتعارض مع تحقيق نتائج تحفظ الانضباط المالي.

قد ينسحب هذا الاستنتاج على نشاط الهيئات التي تقوم بأعمال تطبيقية حول الموازنة. ففيما يركز بعضها، في البداية، على زيادة حجم حافظة الموارد، تبدو هيئات الموازنة، مع ازدياد الالتزام الذي يبديه المجتمع المدني تجاه الموازنة، أشد ميلاً إلى التركيز على إعادة ترتيب أولويات الانفاق، وعلى مدى فعاليته وجدواه. وسرعان ما يتبين لهذه الهيئات وجود عدة موارد أخرى لها دورها في تحسين الانفاق ضمن حافظة الموارد، بصرف النظر عن ازديادها حجماً.

أخيراً، من الجائز أن تحاجّ قلة من الناس بأحقية الحكومة في إنجاز الموازنة؛ غير أن ذلك لا يعني أن تتحكم كلياً بعملية موصدة في وجه الآخرين. لا بل أنّ منافع قد تنتج من تقبّل الحكومة هيئات الموازنة أطرافاً فاعلين ومكّملين في السياسة المالية. لا مفرّ من بروز اختلاف في الآراء ولكنّ هيئات الموازنة ستتمكن، بمرور الوقت، من تعميق المعرفة بشؤون الموازنة، وحمل شرائح أوسع من المواطنين على الالتزام بها، وتحسين الخيارات المتاحة من حيث السياسات.

وليس من الضرورة أن تكون العلاقة تصادمية بين المجتمع المدني والحكومة حول شؤون الموازنة، لا بل أنّ نشاط هيئات العمل التطبيقي على الموازنة ينسجم مع تزايد قدرة القطاع العام على إعداد الموازنة. ومع أنّ هذه العلاقة تبقى مرهونة بظروف البلد، تؤدي جملة من هيئات الموازنة دوراً فاعلاً باعتبارها حليقات أساسيات للحكومة. ففي إمكان هذه الهيئات أن تعزز قدرات الحكومة، مثلاً، بتنظيم الدورات التدريبية، وإجراء أبحاث تحظى باهتمام الحكومة، وإقامة منتديات بالتعاون مع الحكومة، وتعزيز طاقات الهيئة التشريعية. إنّ الاستقلالية تتيح توجيه الانتقادات عند الضرورة، ما يولّد سبباً للتصادم، خصوصاً في الحالات التي لم تثبت فيها استراتيجيات أخرى جدواها. ولكنّ في مقدور معظم الهيئات أن يستمر في إقامة علاقة ناجحة مع السلطة التنفيذية من خلال ضبط الانتقادات التي يسوقها، إن في النبرة أو الأسلوب، وكذلك من خلال توجّهي الدقة في العمل.

وإن قبلت الحكومة هيئات الموازنة شريكةً في إعداد موازنة الدولة العامة، وُجِدَت السُّبُل لاحتواء الانعكاسات السلبية المحتملة. ومن الخيارات العملية ما يدعو إلى فصل النقاش في حجم الموازنة عن النقاش في تحديد الأولويات. وهذا ما حصل في البرازيل، وسويسرا، والسويد وسواها. كما يمكن أن تستغل

الحكومة أيضاً التزام المجتمع المدني لتوجّه جهوده وتركّزها على المراحل المناسبة من عملية الموازنة. باختصارٍ نقول، حيثما تكون قدرات الدولة والهيئة التشريعية ما دون المستوى المناسب، تمثل تلك الخيارات، وما عداها، شكلاً متطوراً من أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، يمكنه أن يدعم إدارة الموازنة المحلية ونتائجها.

أما في مقابل الحجج التي فنّدنا هنا، فتدعو عدة حجج سديدة أخرى إلى تمكين المجتمع المدني والهيئات التشريعية من التدخل في الموازنة، لأن العمل الذي تقوم به هيئات الموازنة، إن بصورة مباشرة أو غير مباشرة بإنجاز النشاطات المشار إليها أدناه، يختزن الطاقة الكامنة الكفيلة بتحسين عملية صنع القرار في شؤون الموازنة.

■ تبسيط الموازنة وتعميق النقاش: يعمل معظم هيئات الموازنة على توسيع المعرفة بشؤون الموازنة وتعزيز النقاش بين المواطنين، ومجموعات المصالح، وأعضاء الهيئات التشريعية فيتحذ هذا الجانب نقطة انطلاق لعمله أو محوراً له. وذلك يزيد من قدرات الدولة والهيئة التشريعية على نشر الوعي، ويوطد معرفة المواطنين ويعزز مشاركتهم. وللكتيّبات التعليمية المبسّطة دورها في شرح عملية الموازنة، وإيضاح بنيتها، وتوجّهاتها، والمخصصات الحالية المرصودة فيها، وبعض الجدال القائم حول مسائل مطروحة.

■ جمع المعلومات المتعلقة بالموازنة، وتحليلها، ونشرها: إنّ هذه الأنشطة تدعم المدخلات التي توردها الهيئة التشريعية وهيئات المجتمع المدني إلى عملية الموازنة. وقد يشمل الجهد الاعلامي نشر المعلومات ما بين الولايات أو في المقاطعات عن النفقات الاجتماعية، أو التعريف بأفضل الممارسات الدولية والمحلية ووضعها في المتناول.

■ تحليل نقدي مستقل: يمكن أن تزيد التحاليل التي يجريها المجتمع المدني في شأن الموازنة من القدرات البحثية المتوافرة للهيئات التشريعية ووسائل الاعلام، وحتى السلطة التنفيذية في بعض الأحيان. كما يجوز أن يعتبر أحد الموارد النادرة التي توفر تحاليل وبيانات متخصصة في تأثير الموازنة على الفقراء. وتتمحور تحاليل هيئات الموازنة حول أربعة مواضيع هي عملية الموازنة أو نُظُمها، والاقتصاد الكُلي بوجهٍ عام، ووقع الضريبة بحسب القطاعات والفئات الاجتماعية، وأخيراً تحليل الإيرادات.

■ مد عملية صنع القرار في شأن الموازنة بمعلومات جديدة: غالباً ما تتمكن هيئات الموازنة المنبثقة من المجتمع المدني من إقامة اتصالات وثيقة ومنتظمة مع المواطنين ومجموعات المصالح. فهذه الاتصالات تتيح لها جمع معلومات فريدة عن أولويات المواطنين، وعن مناظير غير حكومية في شأن الموازنة، وتتبع مسارات الانفاق، وتحليل مفاعيل المشاريع.

■ التدريب: تستعين عدة منظمات في المجتمع المدني بالدورات التدريبية لتعزيز الخبرات في شؤون الموازنة. فتنكب على زيادة قدرة منظمات المجتمع المدني الأخرى، والهيئات التشريعية، ووسائل الاعلام، على التحليل والمدافعة، بما يفضي إلى تفعيل المداخلات وتعزيز الاشراف. إلى جانب ذلك، تنظم عدة هيئات دورات تدريبية لموظفي الادارات الحكومية والمؤسسات الدولية، من مثل منظمة الأمم المتحدة والمنظمات التجارية الاقليمية وسواها.

■ تعزيز المساءلة: من خلال أعمال التحليل وبتث المعلومات التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني، تستطيع هذه الأخيرة أن تساعد المواطنين والهيئات التشريعية في تفعيل دور قنوات المساءلة. فقد تتحق هذه الغاية، مثلاً، حينما توفر هيئات معينة معلومات في متناول الأذهان، أو تتعاون مع مجموعات المصالح ذات الصلة في متابعة موضوع الاستنتاجات التي خلص إليها مدقق الحسابات العام. كما يجوز أن ينشأ عن أعمال المراقبة أو تلك المخصصة لقياس المفاعيل، وهي أعمال تضع البيانات الصادرة عن تقرير المدقق العام موضع اختبار أو تزيد من حجمها.

## دور المجتمع المدني في عملية الموازنة

### Civil Society in the Budget Process

يهدف هذا القسم إلى تعزيز النقاش حول ما يقدمه المجتمع المدني من إضافات إلى الموازنة. لا بد من التنبيه، في هذا السياق، إلى أن نهج العمل التطبيقي على الموازنة الذي تبنته المنظمات غير الحكومية، نهج لا يرقى إلى زمن بعيد. قد يسعنا التحدث عن اتساع نطاق العمل التطبيقي، وذكر بعض مفاعيله، لكننا لا نستطيع تعميم هذه التجربة في الوقت الراهن، بالرغم من وجود أدلة ساطعة تشير إلى إمكانية القيام بعمل تطبيقي في عدد كبير من البلدان، وإن كان يصطدم بعراقيل جسام.

نتخذ عملية الموازنة إطاراً مرجعياً ننظم نقاشنا ضمنه. فهذا الإطار يُظهر بوضوح أن أبرز الأعمال التي تقوم بها هيئات الموازنة خلال السنة، تتركز في الأساس على طريقة التفاعل مع عرض الموازنة السنوية في الهيئة التشريعية. مع ذلك، حري بنا ألا ننسى ما يلي:

- لا تتوزع عملية الموازنة في حد ذاتها إلى أربعة مراحل توزعاً نهائياً لا يقبل الجدول. فهذه المراحل تتداخل في ما بينها في مضمار التطبيق. كما أن عمل هيئات الموازنة يطال أكثر من مرحلة في العادة. والحق إن أحد عوامل النجاح الثابتة التي تلازم هذه الهيئات في كافة أرجاء العالم، هو الالتزام بتخصيص الوقت الكامل الذي يستوجبه العمل على الموازنة. لهذا السبب، يتعيّن عليها أن تركز جهودها على كافة مراحل عملية الموازنة كي يتكامل عملها بالنجاح.
- تترافق عملية الموازنة، في سياق كل بلد، مع منظومة فريدة من الفرص والقيود. وتحدّد الهيئات قنوات لتوظيف طاقاتها بحسب الفرص النسبية المتاحة لها، عند كل مرحلة من مراحل العملية.

### Drafting Stage

### مرحلة وضع مشروع الموازنة

إنها إحدى مراحل عملية الموازنة التي تُحاط بأتم السرية في معظم البلدان، سيما تلك التي تديرها السلطة التنفيذية إدارةً محكمة. لذا، قلماً يُتاح للمجتمع المدني رسمياً أن يُدلي بدلوه قبل طرح الموازنة أمام الهيئة التشريعية.

غالباً ما تتخذ فرص التدخل التي تُعطى للمجتمع المدني في مرحلة وضع مشروع الموازنة، شكلاً غير رسمي؛

فتقوم على مبادرات المنظمات وشبكاتهما، وعلى شبكة معارفها في الإدارات الحكومية والوزارات. وحيثما يتبين، مثلاً، أن قضية معينة تسترعي اهتمام إحدى الإدارات أو أحد الأفراد، يتسنى فتح بابٍ لمناقشة الأبحاث المرتبطة بها. في المقابل، وبما أن مواعيد عملية الموازنة لا تخفى على أحد، فقد ينجح إصدار تقرير يتناول بعض الأبحاث في توقيت مناسب، في التأثير على النقاشات الجارية في مرحلة وضع مشروع الموازنة. لا شك في أن منظمات المجتمع المدني تستطيع أن تعتمد أيضاً على وسائل الاعلام أو على وسائل أخرى للفت انتباه الحكومة أثناء هذه المرحلة، إن بدا أن ذلك سيعود بنفع. إلا أن انعدام فرص الاسهام المتاحة رسمياً يزيد من صعوبة الوقوف على أثر هذه الأنشطة في اقتراح السلطة التنفيذية.

ومما بادرت هيئات الموازنة إليه لاستحداث الفرص في مرحلة وضع المشروع، التأثير على منظومة الأولويات التي تُبنى على أساسها خيارات سياسة الموازنة. وفي هذا الإطار، ينظّم معهد الشؤون الاقتصادية في كينيا اجتماعاً سنوياً للمجتمع المدني، يحضره عدد كبير من أصحاب المصالح، ويُتَوَجَّ بتقرير يضع الحكومة في صورة الأولويات المتَّفَق عليها. واليوم، باتت الحكومة الكينية تطلب هذا التحليل رسمياً، باعتباره مدخلات يتعيّن إيرادها سنوياً في مرحلة وضع مشروع الموازنة.

وفي خطوة أكثر تطوّراً، عقد تحالف المنظمات غير الحكومية الوطنية في جنوب أفريقيا جلسات منسّقة للاستماع إلى آراء الفقراء، ضمن نشاط تواصل سنّيتين في عدد كبير من المدن والبلدات، من مشرق البلاد إلى مغربها. فانكبّ المندوبون على تجميع الشهادات التي أدلى بها الفقراء، في منظومة من الأولويات رفعوها إلى الحكومة لإدراجها في الموازنة. (الاتصال بالتحالف على الموقع الإلكتروني [www.sanggoco.org.za](http://www.sanggoco.org.za)).

وقد حاولت عدة منظمات أن تخطو خطوات متقدمة بمبدأ تقديم المدخلات في مرحلة تسبق إعداد الموازنة، طارحةً إمكانية إعداد موازنة بديلة. إلا أن غالبية تلك المحاولات باءت بالفشل نتيجة ارتفاع كلفتها المالية، والحاجة إلى البيانات، وإلى عملية النمذجة اللازمة لإصدار موازنة شاملة موازية. ولم يستمر العمل إلا في مسعيتين تركّزا إما على موضوع معيّن أو على قطاعات محدّدة، وهما الموازنة الفدرالية البديلة في كندا التي أعدها المركز الكندي للسياسات البديلة ([www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca))، والمقترحات الضريبية البديلة الصادرة عن معهد الدراسات المالية في المملكة المتحدة.

كما حصلت تجربتان أخريان بمبادرة حكومية لتمكين المجتمع المدني من المشاركة في مرحلة وضع مشروع الموازنة، من شأنهما فتح الأبواب أمامه للعمل في هذا الاتجاه رسمياً. ولعل النموذج الأشهر إعداد الموازنة التشاركي الذي أطلقته الحكومة المحلية في مدينة بورتو أليغريه البرازيلية وتولّت إدارته. إنطلقت هذه

العملية مع فوز حزب العمال في السباق إلى العمدية، في العام ١٩٨٩، بعدما اتخذت المشاركة شعاراً لخوض المعركة الانتخابية؛ ثم تكررَّت التجربة في نحو ١٠٠ مدينة برازيلية، حيث نجحت بنسبٍ متفاوتة. لم تتبع هذه المدن نموذجاً محدداً، بل رمت البرامج إلى إشراك المواطنين في توزيع الموارد، واختيار السياسات الاجتماعية، في عناوينها العريضة، ومراقبة الانفاق العام. (المراجعة إعداد الموازنة التشاركي في البرازيل، زر الموقع الإلكتروني: [www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf)).

يمكن أن يعزز الاتجاه العام إلى تفويض السلطة المالية إلى السلطات المحلية فرصَ مشاركة المجتمعات المحلية في إعداد الموازنة. ويُذكرُ أن في دول جنوب أفريقيا، والبيرو، وروسيا، والأرجنتين، وما عداها، مدناً تختبر حالياً نهج إعداد الموازنة التشاركي.

ومن عوامل النجاح الجديرة بالذكر، في معرض هذا البحث، في مجال إعداد الموازنة التشاركي، إمكانية أن تفيد من ضعف الهيئة التشريعية، أو تقوُّض سلطة هذه الأخيرة. فقد أثبت هذا النهج جدواه في المدن التي يحوز فيها العمدة عملياً السلطة الكاملة في ما يختص بالموازنة والإدارة، فبحرُية تطويرها من دون التماس موافقة الهيئة التشريعية المحلية.

لم يتضح بعد مدى ما يمكن توسيع نطاق التطبيق بالنسبة إلى إعداد الموازنة التشاركي، وما زال البحث قائماً حالياً في هذا الموضوع. فلم يثبت بعد أن إعداد الموازنة التشاركي قابل للتنفيذ على صعيد الولايات أو على المستوى الفدرالي في البرازيل. كما لا نعرف بعد أي نموذج عن عملية تشاركية لإعداد موازنة تُمت على مستوى وطني، علماً أن الحكومة البنغلادشية استحدثت جولة مشاورات تتخذ شكلاً مؤسسياً وتتولى إدارتها الدولة، أسبوعاً واحداً فقط قبل طرح الموازنة الوطنية على الهيئة التشريعية (زر معهد بنغلادش للدراسات التنموية على الموقع الإلكتروني [www.bids-bd.org](http://www.bids-bd.org)).

ولعل تجربة أوغاندا الأخيرة تدل على فرصة ثانية قد تسنح لإشراك المجتمع المدني رسمياً في مرحلة وضع مشروع الموازنة، في الدول الفقيرة المثقلة بالديون<sup>٣</sup>. فحينما وصلت حركة المقاومة الوطنية إلى الحكم، في العام ١٩٨٦، أرسى نظام قوامه الديمقراطية التشاركية، ويقضي بإشراك أصحاب المصالح ذوي القدرات التقنية في فريق عمل وطني مشترك، يُعهد إليه ترتيب السلع العامة التي من شأنها الحد من الفقر بحسب الأولوية، في الخطط الوطنية المتوالية المعدة لمكافحة الفقر. ويضم فريق العمل هذا منظماتٍ من المجتمع المدني، وأكاديميين، وأعضاء في البرلمان والحكومة، ومانحين، ويبني استنتاجاته على المعلومات الأولية التي يحصلها، والمشاورات التي يجريها مع الخبراء وموفري الخدمات.

٣ تمنح مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون البلدان المذكورة معونة تتمثل في تخفيف عبء مديونيتها، شرط أن يجري تشغيل الأموال الممنوحة في برامج مكافحة الفقر، وإشراك المجتمع المدني في تنظيم هذه المساعي ومراقبتها.



مع إطلاق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في التسعينات، تجسّدت خطة العمل من أجل القضاء على الفقر في ما عُرف بأوراق استراتيجية الحد من الفقر. والتزاماً بمقتضيات المبادرة المذكورة، أضافت حكومة أوغاندا مشروعاً تشاركياً يشمل أسفل الهرم حتى أعلاه، لتقييم حجم الفقر في ١٠ مناطق نموذجية، لإعادة النظر في الأولويات تبعاً للتجارب المعاشة على مستوى المجتمعات المحلية، ووضع الآليات اللازمة لإشراكها بشكل متواصل في استراتيجيات الحد من الفقر. وتتولى مراقبة خطة مكافحة الفقر، مرتين سنوياً، وزارة المالية ومنظمات المجتمع المدني التي تراقب صندوق مكافحة الفقر، الذي تأسس بهدف إنفاق الموارد الممنوحة بموجب مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون (والمفصّلة أدناه، في فقرة بعنوان مرحلة التنفيذ).

ولعل المؤشرات الواعدة في نموذج أوغاندا تردُّ إلى النظام السياسي الفريد من نوعه. فالمشاركة في تحديد الأولويات الوطنية لم تحصد في كينيا، مثلاً، هذا القدر من النجاح. غير أنّ العملية المرتبطة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر التي راحت تتسع رقعتها، قد توفّر للمجتمع المدني، في المستقبل، فرص المشاركة المبكرة في تحديد أولويات الموازنة في بعض البلدان. غني عن القول إنّ مشاركة الحكومة مشاركة رسمية تؤدي فيها دور المحرّك للمبادرة أو الشريك فيها، هي عامل أساسي في تحقّق النجاح، ولا ريب، كما هي الحال في إعداد الموازنة التشاركي.

كما يعزز تطوراً آخر حجم المدخلات التي ترد من الهيئة التشريعية والمجتمع المدني. فقد أخذت عدة بلدان تنشر تفاصيل أولية عن سياسات الاقتصاد الكلي وملخصاً عاماً عن الموازنة المقبلة، في بيان تمهيدي، شهوراً قبل طرح الموازنة في صيغتها النهائية على الهيئة التشريعية. نتيجة ذلك، يُصار إلى فصل المشاورات الدائرة حول سياسات الاقتصاد الكلي وحجم الموازنة، عن تفاصيل التفاعل مع موازنات الإدارات الحكومية في المرحلة التشريعية من عملية الموازنة. ففي بعض البلدان، كالبرازيل، والسويد، وسويسرا، ينبغي على الهيئة التشريعية أن تناقش بيان الموازنة التمهيدي وتوافق عليه (في البرازيل، ينص القانون على أن يجري النقاش والتشريع قبل أن يُجاز للنواب أخذ العطلة الصيفية)؛ وفي بلدان أخرى كالبيرو وجنوب أفريقيا، تُعطى الهيئة التشريعية مساحةً لمناقشة هذا البيان العام من دون التصويت عليه. وتكمن المنفعة من بيان الموازنة التمهيدي في حماية حافظة الموارد الكلية في مطلع العملية، فيما يشجع على الاهتمام التفصيلي بمسألتي إعادة ترتيب الأولويات والإنفاق الفعال والمُجدي.

نقول باختصار إنّ مرحلة وضع مشروع الموازنة لا تمنح المجتمع المدني، في العادة، سوى فرص رسمية محدودة لإدخال إضافاته على الموازنة. فقد يُحتَمَل، على مستوى الحكومة المحلية، أن تثبت الموازنة التشاركية جدواها في بيئات غير بيئة البرازيل، ولكنّ تحقّق ذلك مُستبعد على مستوى الولايات أو المستوى الوطني.

ولعل فرص التأثير على المجرىات تتزايد، على المستوى الوطني، بتحديد الأولويات الوطنية عن طريق تعزيز العملية المرتبطة بأوراق استراتيجية الحد من الفقر. غير أن منظمات المجتمع المدني تتحيز بنفسيها فرص التأثير على عملية وضع مشروع الموازنة، من خلال استجماع المعلومات المفيدة عن طبيعة الأولويات، وبالاتصال غير المباشر بالسلطة التنفيذية أو بالاتصال المباشر الذي يتم ببالغ العناية والحرص.

ويقدر ما تشارك هيئات الموازنة في مرحلة وضع المشروع، قد تسهم مشاركة المجتمع المدني في توطيد المعرفة بالخيارات المتاحة أمام صانعي القرارات المتعلقة بالموازنة، والوقوف بمزيد من الدقة على أولويات المواطن بين موسمين انتخابيين.

إن حجم الجهود التي يبذلها المجتمع المدني في مرحلة وضع مشروع الموازنة مرتبط بحجم الفرص المتاحة أمامه للتدخل في مجمل مراحل عملية الموازنة، وبالأخص في المرحلة التشريعية. ولعل المشاركة في مرحلة وضع المشروع تكتسي مزيداً من الأهمية في البلدان التي تقلل فيها الهيئات التشريعية الضعيفة أو العاملة وفق دوام جزئي من شأن المرحلة التشريعية. وفي البلدان التي لا يتسنى فيها للمجتمع المدني التدخل بشكل فعال ومباشر في المرحلة التشريعية إلا قليلاً، تستطيع الهيئات أن تضع استراتيجيات لتوجيه المزيد من مواردها إلى مرحلة وضع مشروع الموازنة، بالرغم من القيود التي تعوقها.

## Legislative Stage

## المرحلة التشريعية

كثيرة هي هيئات الموازنة التي توظف طاقة هائلة في هذه المرحلة لعدة أسباب. ففي معظم الأنظمة الديمقراطية، تُطرح الموازنة على الهيئة التشريعية التي يُفترض فيها أن تقرها. تلك هي المناسبة الأولى، في العادة، التي يكون فيها المجتمع المدني صورة شاملة عن الخطة، ويحظى بفرصة فريدة لتعزيز النتائج المرجوة من عمله. كما تتيح العملية التشريعية للممثلين التشريعيين أول فرصة رسمية لمناقشة الموازنة، وتعديلها في بعض الحالات؛ فتتعرّز فرص التأثير عليها مباشرة، ويزداد الطلب على خدمات المنظمات غير الحكومية في مجالَي التدريب والأبحاث. زد أن الهيئات التشريعية تعطي المجتمع المدني، في عدة بلدان، فرص التدخل المباشر كالتدخل في جلسات الاستماع العامة.

وحيث أن البرلمان هو ممثل المواطنين، غالباً ما تُعتبر هذه المرحلة أوفق مرحلة لتدخل المجتمع المدني. غير أن الفعالية المرجوة من مشاركته في هذه المرحلة تكون مرهونة بقوة السلطة التي يتمتع بها البرلمان في عملية الموازنة.

من الناحية النظرية، تتمتع الهيئات التشريعية بصلاحيات واسعة في ما يتعلق بالموازنة. فالدستور يحظر، في العادة، إنفاق الأموال من دون موافقة السلطة التشريعية. كما يمكن أن يدعم النقاش الدائر داخل هذه الهيئة بصلاحيات تخولها دعوة شهود ذوي خبرة وأعضاء من الحكومة للادلاء بشهاداتهم. وتتسع رقعة هذه الصلاحيات حيثما يحق للهيئة التشريعية تعديل الموازنة. أما في الممارسة العملية، فغالباً ما تعاني الهيئات التشريعية في البلدان النامية من ضعفٍ ناجم عن عدة عوامل، بما فيها ضعف القدرات على مستوى البحوث، وانتفاء صلاحية إجراء التعديلات، وتدخل نظام اللجان، وتوقيت عملية الموازنة<sup>4</sup>.

بالرغم من هذه المشاكل، بادرت عدة هيئات تشريعية، في الآونة الأخيرة، إلى تليين قبضتها على الموازنة على غرار ما حصل حالياً في كرواتيا، وكينيا، ومالاي، والمكسيك، والبيرو، وجنوب أفريقيا، وأوغاندا، وزامبيا على سبيل التعداد لا الحصر. ومن الممكن أن تتمازج مواضع الضعف في الهيئات التشريعية وهيئات الموازنة المنبثقة من المجتمع المدني مع مواطن قوتها، لتأسيس شراكة إشرافية تزرخ بالطاقات الكامنة. وبقدر ما تتعزز فرص مشاركة الهيئة التشريعية في عملية الموازنة، تتزايد فرص مشاركة المجتمع المدني فيها أيضاً مشاركة أعمق؛ فيتمكن هذا الأخير بدوره من تعزيز قدرات الهيئات التشريعية المحدودة على التحليل والتوعية، بما يقدم إضافة إلى الموازنة.

ونتطرق الآن إلى مختلف السبل التي تساعد هيئات الموازنة في تقديم الاضافات إلى عملية الموازنة في القسم المنوط منها بالهيئة التشريعية. تقوم هيئات الموازنة، في أول نشاط أساسي لها عند مرحلة عرض الموازنة، بإعداد ملخصات وكتيبات تعليمية حول الموازنة يسهل فهمها. وتمثّل هذه المنشورات، في بلدان لا يملك فيها المجتمع المدني أو الهيئة التشريعية قدرات تحليلية عالية، أول فرصة للإشراف على الموازنة والمشاركة فيها بمبادرة مستقلة. ومن النماذج التي تسلط الضوء على هذه النقطة، آخر ما بادر إليه معهد كرواتيا لشؤون المالية العامة.

فقد أصدر المعهد أخيراً أول دليل عن موازنة كرواتيا. يُستهل الدليل بمقدمة عامة عن الموازنة، ثم يحلّل الاتجاهات الأساسية التي تتخذها النفقات والايادات. كما أنه يتناول موضوعي الأموال الخارجة عن الموازنة، والموازنة الموحدة للحكم العام أو الحكم العام يشمل شؤون الحكومات المحلية والاقليمية والمركزية وصناديق الضمان الاجتماعي وتُستثنى منه العمليات التجارية<sup>5</sup>، ومختلف مراحل عملية الموازنة. فكان الدليل موضع اقتباس، ونقاش، وتعليق واسع النطاق في وسائل الاعلام الكرواتية، حيث أنه نُشر في الوقت الذي كان البرلمان يناقش فيه مشروع الموازنة المقدم من السلطة التنفيذية عن السنة المالية المقبلة. يُذكر أن أحد أعضاء البرلمان انبرى واقفاً، ولوّح بالدليل مخاطباً نائب وزير المالية، مُبرزاً فوائد هذا الدليل، فقال: "اليوم، ما عدنا ملزّمين بالاستماع إليك (وحسب)، فقد صار في حوزتنا دليل (بدلاً منك)!"

4 للاطلاع على تحليل مقارن للهيئات التشريعية والموازنة، أنظر: "Parliament and the Budget" Krafcik, W and Wehner, J. (1998).  
تجد هذا البحث على الموقع الإلكتروني [www.idasa.org.za/final/publications/parliament1.htm](http://www.idasa.org.za/final/publications/parliament1.htm)

كما تنظّم هيئات الموازنة، في نشاط بارز آخر يتم خلال المرحلة التشريعية، دورات تدريبية حول الموازنة موجهة إلى الهيئات التشريعية، ووسائل الاعلام، ومنظمات المجتمع المدني، كما وموظفي الحكومة. وما مركز البحوث والعلوم الاقتصادية في المكسيك سوى مثال عن فريق يعدُّ لتلك المجموعات المستهدفة دورات تدريبية شاملة حول الموازنة. ويكمن الغرض من الدورة التعليمية التي تدوم ثلاثة أيام وتتناول الموازنة الفدرالية، في إيصال المعارف الأساسية اللازمة لدراسة موازنة المكسيك دراسةً تحليلية. فتستعرض الدورة موازنة المكسيك الفدرالية في خطوطها العريضة، ومنشأها، وعملية إقرارها، وإدارتها، ومفاعيلها. وما لبثت هذه الدورة التدريبية أن صارت مصدراً هاماً للمعلومات بالنسبة إلى أعضاء الهيئة التشريعية، حينما فقد الحزب الثوري المؤسسي الأكثرية المؤيدة له في الكونغرس، وبات المجال متاحاً لتفعيل دور الهيئة التشريعية في عملية الموازنة بشكل بالغ التأثير (زر الموقع الإلكتروني [www.cide.edu](http://www.cide.edu)).

ويمكن أن تقترن الدورات التدريبية بدعمٍ تقني مكثف. فقد عقد معهد توطيد الديمقراطية في جنوب أفريقيا شراكةً مع مكتب محاسبة متعدد الجنسيات، لتقديم الدعم التقني والتدريب إلى الهيئات التشريعية في المقاطعات، أثناء المرحلة التشريعية من عملية الموازنة. ويدعو المشروع إلى تشكيل مجموعة من المحللين المدربين التابعين للمنظمتين، الغرض منها تقديم تدريب عام ودعم معقّق إلى رؤساء اللجان طوال فترة النقاش التي تتواصل شهراً ضمن الهيئة التشريعية. وللإطلاع على نماذج أخرى عن دورات تدريبية مختصة بالموازنة، راجع الأعمال التي أنجزتها منظمة مبادرات تطوير العمل الاجتماعي والانساني في الهند، التي تعمل على تدريب المنبوذين ([Disha@vsnl.net.in](mailto:Disha@vsnl.net.in))، وما يحقّقه المعهد الوطني للدراسات الاجتماعية-الاقتصادية في البرازيل ([inesc.org.br](http://inesc.org.br)).

أما ثالث النشاطات البارزة التي تقوم بها هيئات الموازنة في المرحلة التشريعية، فهو إعداد تحليل مستقل وتنسيقه. ونظراً إلى القدرة المحدودة على إجراء التحليل المالية خارج نطاق القطاع الخاص، في البلدان النامية، يُعتبر هذا التحليل أحد قراءات الموازنة القليلة النقدية، والسهلة الفهم، والصائبة التوقيت. وغالباً ما يكون التحليل الوحيد المتوافر عن تبعات الموازنة على الجماعات ذات الدخل المتدني.

ويتخذ تحليل مشروع الموازنة الذي تُعده السلطة التنفيذية أربعة أشكال أساسية:

■ يُعدُّ بعض الهيئات تحليلاً شاملاً للموازنة، من مثل الرد الصادر عن منظمة وحدة المستهلكين ومجتمع الثقة CUTS في الهند، على موازنة الاتحاد الهندي عن السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١. لقد أُيد التحليل أن تفي الحكومة بالتزاماتها، من حيث العمل تدريجاً على إلغاء الإعانات التي يستفيد

منها الأغنياء، لصالح الإعانات التي يفيد منها الفقراء، والمقدمة خصوصاً في قطاعي التعليم والصحة. واقترحت المذكرة الصادرة في هذا الشأن إعادة توجيه الموارد المحررة بفعل هذا التحول، إلى البرامج التي تتصدى لمسألة عمالة الأطفال (زر الموقع الإلكتروني [www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/CUTSINdiabudget%202000.htm](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/CUTSINdiabudget%202000.htm)).

كما اعتمدت اللجنة الكاثوليكية لإحلال العدالة والسلام في زامبيا مقارنةً مكتملة، تراقب من خلالها الخدمات الاجتماعية المقدّمة في خلال السنة، بواسطة مجموعة مراقبين يتوزعون في أنحاء البلد، ثم تضم هذه المعلومات إلى تعليقات صادرة في شأن الموازنة عن مجموعة تركيز focus group ينتمي أعضاؤها إلى منظمات غير حكومية، لإعداد تقرير عام عن تأثير الموازنة على الفقراء. ويتناول بيان الموازنة التعقيبي شؤون الصحة، والرعاية الاجتماعية، والتعليم، والزراعة، والديون، والسياسة الضريبية والنقدية (زر الموقع الإلكتروني [www.ccjp.org.zm/2001pre\\_budget.htm](http://www.ccjp.org.zm/2001pre_budget.htm)).

ومن المقاربات المكتملة أيضاً، إجراء مسح عام لتقييم الشفافية في عملية الموازنة وحجم المشاركة فيها. وقد أعد هذا المسح الذي جرى اختباره في جنوب أفريقيا، المشروع الدولي للموازنة بالاشتراك مع معهد توطيد الديمقراطية في جنوب أفريقيا. وتُطبّق هذه المقاربة حالياً في أربعة بلدان أفريقية (غانا، وكينيا، ونيجيريا، وزامبيا)، إضافة إلى خمسة بلدان في أميركا اللاتينية (الأرجنتين، والبرازيل، والتشيلي، والمكسيك، والبيرو). ونلفت الانتباه إلى أن دراسة الحالة ٢، الملحقة بهذه الوثيقة، تحدّثت بالتفصيل عن المسح والنتائج المسجّلة في جنوب أفريقيا.

■ ويحلّل بعض الهيئات مسألة معينة على صلة بالاقتصاد الكلي. فتركز تلك الهيئات، مثلاً، على ثوابت الاقتصاد الكلي التي تقوم الموازنة عليها، أو على تأثير الموازنة على متغيّرات الاقتصاد الكلي، كنسبة العجز، أو الدين القومي، أو معدلات الفائدة، أو النمو، أو العمالة. ففي الوثيقة التي رفعها معهد توطيد الديمقراطية في جنوب أفريقيا إلى البرلمان، في شأن موازنة السنة المالية ٢٠٠٠/٢٠٠١، ناقش المعهد النظرة التفاضلية التي تُبديها الحكومة في شأن معدل النمو المتوقع، وأبرز التبعات التي يرتبها التباطؤ المرجح في النمو على البرامج المعدة للنهوض بأوضاع الفقراء (زر الموقع الإلكتروني [www.ldasa.org.za/final/publications/bisbudget2000.sub.htm](http://www.ldasa.org.za/final/publications/bisbudget2000.sub.htm)).

■ وتتركز نسبة عالية من اهتمام الهيئات في تحليل أثر الموازنة على قطاعات معينة، أو على مجموعات اجتماعية-اقتصادية، كذوي الدخل المحدود، أو فئة المسنين، أو المجموعات العرقية أو الاثنية. وغالباً ما تنصب الجهود على قطاعات الصحة، أو الرعاية الاجتماعية، أو التربية والتعليم، حيث أنّ

هذه القطاعات تضم معظم الخدمات الاجتماعية. وتقيّم التحليلُ المخصصات المفردة لقطاع معينٍ على ضوء المخصصات الآيلة إلى قطاعات أخرى أو إلى الاقتصاد بالاجمال، أو على ضوء مستويات الدعم المخصّص تاريخياً.

وبما أنّ موازنات الحكومة لا تربط المفاعيل، في العادة، بفئات اجتماعية-اقتصادية محدّدة، خلافاً للادارات الحكومية، أتبع عدد من هيئات الموازنة منهجيات مبتكرة لتحليل الانعكاسات اللاحقة بالفئات المجتمعية. وقد شاع العمل على الموازنات الجندرية [المراعية للجنسَيْن] في أماكن عدة من العالم، على حد ما ظهر في بحث وضعته أخيراً الباحثة ديببي بادلاندر Debbie Budlender<sup>٥</sup>. وفي هذا الإطار، أطلق برنامج تانزانيا للتشبيك الجندري، في العام ١٩٩٧، مبادرة الموازنة المراعية للجنسَيْن. فركّز على الخطط والسياسات المنتهجة في الاقتصاد الكلي، مع التشديد على الموازنات وعمليات الموازنة، وتأثيرها على النساء والرجال في تانزانيا (أنظر فقرة "طعم النجاح"، ص.٥٣).

وفي السنوات الأخيرة، تقدم العمل أيضاً على الموازنات المخصصة للأطفال، في عدة بلدان. فأطلقت موازنة جنوب أفريقيا للأطفال في العام ١٩٩٨. درس المشروع طبيعة الموارد التي تخصصها الحكومة للبرامج المعدّة للأطفال، وما إذا كانت هذه البرامج تعكس حاجات الطفل على أفضل وجه، حسبما لحظتها اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل. (إطلع على موازنة أطفال جنوب أفريقيا على الموقع الإلكتروني (www.idasa.org.za/bis/children).

■ أما الموضوع الرابع الذي تتركز عليه الجهود، فهو تنامي دور المنظمات المعنية بالموازنة في مجال تحليل الإيرادات والضرائب. من شأن هذا العمل إثارة جدل حول المفعول التوزيعي الذي تولّده الضرائب المقترحة، أي مدى ما تكون الإيرادات المقترحة مناسبة أو كافية لتمويل النفقات المقترحة. إضافةً إلى ذلك، فإن إدارة الضرائب والتقييد بدفعها هي أيضاً من المسائل الأخرى التي تجري متابعتها. نذكر أن المركز المعني بأولويات الموازنة والسياسات لعب دوراً ناشطاً، في السنوات الأخيرة، في تعميق النقاش القائم في الولايات المتحدة حول المسائل الضريبية. ففي بحثٍ عالٍ اقتراحاً صادراً عن الرئيس بوش لتخفيض الضرائب، برهنت المنظمة أنّ تخفيضها لن يساعد الولايات المتحدة في دفع عجلة الاقتصاد الذي يعاني من التباطؤ في الوقت الراهن (زر الموقع الإلكتروني (www.cbpp.org/2-22-01tax.htm).

وعلى خط موازٍ، يعمل معهد كرواتيا لشؤون المالية العامة على التحقق من طبيعة الاستجابة للاصلاحات الحالية التي تدخلها الحكومة على النظام المالي بجممله، بما فيها إصلاح إدارة الضرائب.

٥ أنظر: Debbie Budlender. (2001). A Review of Gender Budgeting. Commonwealth Secretariat

ففي بحثٍ أخير، ناقش المعهد مدى انسجام الاقتراحات المقدمة للإصلاح الضريبي مع نظريات الإدارة الضريبية وأساليب تطبيقها في البلدان المتقدمة والبلدان التي بلغت مرحلة انتقالية. (زر الموقع الإلكتروني [www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm](http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm)).

وتقوم جملة من منظمات العمل على الموازنة، إلى جانب التحاليل التي تجريها، بتيسير منتديات أو استضافتها، بهدف استدرار تحاليل عن الموازنة من فئات أخرى من المجتمع المدني والمجتمعات المحلية. فهذه التحاليل تزود الحكومة بمصدرٍ وفير للمعلومات المستقاة من شرائح مجتمعية واسعة تشغلها المصالح الشعبية. كما يقوم عدد من منظمات المجتمع المدني في زامبيا بتيسير منتديات تعقب عرض الموازنة في البرلمان الوطني للتعليق عليها. ومن هذه المنتديات نذكر ورشة العمل السنوية حول الموازنة العامة، وهي ورشة تُنظّمها الجمعية الاقتصادية في زامبيا، وتجمع هيئات المجتمع المدني بوزير المالية والتنمية الاقتصادية. وقد غطت المداخلات مسائل من مثل سياسات الاقتصاد الكلي، ومقاييس الإيرادات، وأنماط الانفاق، وتأثير الموازنة على الجنسين.

باختصار، غالباً ما تمنح المرحلة التشريعية من عملية الموازنة الهيئات المعنية بها أهم فرصة للمشاركة فيها بصفةٍ وبدعمٍ رسميين. وفي هذه الحالة، يُدخل عمل المجتمع المدني على الموازنة أهم الإضافات بتقدمه مروحة متكاملة من النشاطات، بما فيها تنظيم الدورات التدريبية، وإصدار الكتيبات التعليمية في موضوع الموازنة، وإجراء التحاليل. نلفت الانتباه إلى أن الجهود المتمحورة حول تأثير الموازنة على الطبقة الفقيرة قد تكون مورداً فريداً، وتزيد من الحاجة إلى محللين مدربين في القطاع العام، وتتيح توسيع الخيارات في وضع السياسات.

غير أن إسهام المنظمات العاملة على الموازنة في المرحلة التشريعية يرتبط أشد الارتباط بحجم الفرصة المتاحة لمشاركة الهيئة التشريعية. وحيثما يكون ذلك محدوداً، تحافظ المنظمات على قدرتها على تقديم إضافات للموازنة، بتبسيط مشاريع الموازنة وإيضاحها، ومن خلال تنظيم الدورات التدريبية، وبذل الجهود الحثيثة بالتعاون الوثيق مع أعضاء الهيئات التشريعية. غير أنه يُحتمل، في هذه الحالات، أن توجه هيئات الموازنة حيزاً أوسع من مواردها إلى مراحل أخرى من هذه العملية، بما فيها مرحلة وضع مشروع الموازنة.

## Implementation Stage

## مرحلة التنفيذ

تُناط مهمة التنفيذ أساساً بالسلطة التنفيذية. وتتمثل أهمية هذه المرحلة، في نظر غالبية هيئات العمل التطبيقية على الموازنة، في أنها تتيح جمع معلومات عن الانفاق والإيرادات والانتاج تسهم في تحسين نوعية

مشاركتها في المرحلة التشريعية. إلا أن محدودية القدرات التنفيذية العامة، وضعف آليات المساءلة، تدفع المنظمات المعنية بالموازنة إلى التركيز على شؤون التنفيذ.

لقد أجرى بعض المنظمات في الهند، مثل مركز الدراسات لشؤون الموازنة والسياسات الكائن في مدينة بنغالور (الاتصال بالبريد الإلكتروني CBPS@vsnl.com)، تحليلاً مفيداً للفارق القائم بين الانفاق المخطط والانفاق الفعلي. كما أتاح تحسُّن نوعية البيانات في جنوب أفريقيا إجراء هذا النوع من التحليل للمرة الأولى. أما العقبة الأساسية التي تصطدم بها هذه الأعمال في بلدان أخرى، فتتجلى في ندرة البيانات الحكومية، بما في ذلك انتفاء المعلومات الدقيقة والصائبة التوقيت في شأن الانفاق الفعلي التفصيلي، والافتراض الحكومي، وسداد الدين، إضافة إلى مسألة القدرة على تقديم تقارير حول مفاعيل المنافع المحققة.

لقد دعمت ريتفا رينيككا، مديرة الأبحاث في البنك الدولي، أتباع أنهاب ريادة لقياس الفارق بين الانفاق المخطط والانفاق الفعلي اللذين نادراً ما نقع على بيانات في شأنهما. فهذا العمل، الجائز أن تتبناه هيئات الموازنة المستقلة، مستقبلاً، وتكيّفه بما يلائم نشاطاتها، يعتمد على مصادر جديدة تستمد بياناتها من المجتمعات المحلية في دول غانا، وأوغاندا، وتانزانيا، والهندوراس<sup>٦</sup>.

وتمثّل أوغاندا اختباراً ملفتاً للانتباه في مجال مراقبة إجراءات التنفيذ يُحتمل أن يفتح الباب لفرص مماثلة في بلدان أخرى. ففي العام ١٩٩٨، أنشأت حكومة أوغاندا صندوق مكافحة الفقر، ليكون آليةً تهرّف الأموال التي ترصدها مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ومعها مانحون يمولون برامج لمكافحة الفقر، وآليةٌ تحافظ على تلك الأموال وتراقبها. ولا يعمل الصندوق المذكور كصندوق تمويل من خارج الموازنة، بل انه مدرج فيها. كما أنه يشرك منظمات المجتمع المدني في اختيار المشاريع، ومراقبة مفاعيل الانفاق الذي يتكبّده هذا الصندوق بتخصيص ٥٪ من أمواله لدعم أعمال المراقبة. ويتولى تنسيق المراقبة تحالف العمل التطبيقي على الموازنة الذي يُعرّف بشبكة تخفيف ديون أوغاندا، وينفذها على شكل مسوح ميدانية دورية (فصلية)، فريقٌ باحثين وأفراد ينتمون إلى المجتمع المحلي. ناهيك عن أن المبادرة تتبّع أيضاً النفقات الشهرية التي تصدر عن الحكومة المركزية لتمويل الحكومات المحلية، وتطابقها مع الموارد التي تصدر عن المصرف المركزي. ثم تعرض تقارير فصلية عن سير العمل ضمن اجتماعات تحضرها فئات متعددة من أصحاب المصالح. لقد أسهمت هذه المبادرة، في فترة زمنية قصيرة نسبياً، في تحديد العوائق التي تحول دون تأمين التمويل للحكومات المحلية، وزيادة الأموال المخصصة لبرامج تخفيف عبء الفقر، فضلاً عن أنها حوّلت النفقات إلى قطاعات محدّدة ذات أولوية (زر الموقع الإلكتروني /www.udn.org.ug).

<sup>٦</sup> أنظر، مثلاً: Ablo Emmanuel and Reinikka Ritva, Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda.

(البحث متوفر عبر البريد الإلكتروني الخاص بكاترين ريفيرا من البنك الدولي — krivera@worldbank.org).



تكثر منظمات المجتمع المدني التي تنعم بخبرة في مجال تقويم البرامج وحاجات المواطن أو الزبون. وقد اشتهر مركز الشؤون العامة في مدينة بنغالور بعمله في هذا المضمار (www.pacindia.org). كما يُعنى المجتمع المدني في غانا وزمبابوي بتتبُّع مفاعيل برامج التصحيح الهيكلي، من خلال مسوح تجرى ضمن المجتمعات المحلية. ولكن قلماً نقع على أمثلة عن منظمات تتعقَّب حركة اعتمادات الموازنة حتى الوقوف على مفاعيل البرامج. فما زال العمل في هذا الاتجاه في بدايته. وخدمة لهذه الغاية، يتولى معهد توطيد الديمقراطية في جنوب أفريقيا تنفيذ مشروعَيْن نموذجيَّين، لتتبُّع مفاعيل الانفاق العام على المحاكم الخاصة ذات الاختصاص في قضايا الأولاد وضحايا الاغتصاب. فقد اتخذت المبادرة التشاركية لمراجعة التصحيح الهيكلي، في غانا، واللجنة الكاثوليكية لإحلال العدالة والسلام، في زامبيا، العملَ المنجَز في مجال مراقبة التصحيح الهيكلي نقطة انطلاق للتركيز بشكل مباشر على حركة اعتمادات الموازنة، وعقدنا العزم على اختبار الرابط القائم بين خطط الموازنة والنفقات. والجدير بالذكر أنَّ اللجنة تنعم بشبكة واسعة الانتشار في المجتمعات المحلية، شكَّلت في ما مضى أداة ناجعة لرصد الأسباب التي تعوق تدفق الأموال العامة من المستوى الإقليمي إلى المستوى المحلي.

نقول، باختصار، إنه سابقاً لأوانه تقويم ما إذا كانت مبادرة المراقبة المرتبطة بصندوق أوغاندا لمكافحة الفقر قابلة للتكرار وللاستمرار؛ غير أنَّ قدرات الحكومة على جمع المعلومات لا يُستعاض عنها بهذه الجهود. صحيحٌ أنَّ المجتمع المدني يمكنه أن يقدم المساعدة إلى حد ما، غير أنَّ هذه المساعدة تستدعي قيام شراكة فريدة بين منظمات غير حكومية متطورة تُعنى بشؤون السياسات، وشركاء أقوياء في المجتمع المحلي. ومع تحسُّن نوعية البيانات، ستتمكن هيئات العمل التطبيقي على الموازنة من استحداث معايير أكثر تطوراً تقيس مدى تطابق الانفاق مع الأهداف المنشودة وما يرتبُه من مفاعيل. وإن لم يكن محتملاً أن تفتح هذه الفرصة الباب على مصراعَيْه أمام توسيع مشاركة المجتمع المدني، فقد يجوز أن تسهم في توليد بيانات تتعلق بمجموعة محدَّدة من النفقات الآيلة إلى مكافحة الفقر، أو في التدقيق في الأرقام الصادرة عن الحكومة.

إنَّ غالبية هيئات الموازنة ترى اليوم أنَّ الأهمية القصوى التي تكتسبها مرحلة التنفيذ تكمن في إمكانية جمع البيانات عن عملية التنفيذ واتخاذها براهين تستند إليها في المرحلة التشريعية وفي مرحلة التدقيق. وكما تشير اللجنة الكاثوليكية لإحلال العدالة والسلام في زامبيا: "ما يُفرغ النظام الذي نتبُّع في إبداء الآراء إثر عرض الموازنة من جدواه، هو أنه لا يتيح التأثير على البنود المدرجة في الموازنة. لا بل إنَّ مناقشات أعضاء البرلمان أنفسهم لا تؤثر في الموازنة الخاضعة للدرس. من هنا، فإنَّ التحدي الذي نواجهه في المرحلة التي تلي إقرار الموازنة يقتصر على مراقبة تنفيذ الالتزامات التي أدرجت في الموازنة خلال السنة، واستخلاص العِبَر التي ستشغل حيزاً هاماً في ما نعدُّ من تقارير للموازنة المقبلة" (اللجنة الكاثوليكية لإحلال العدالة والسلام، بيان الموازنة التعقيبي للعام ٢٠٠٠).

إنَّ أبرز الأطراف الفاعلين، بحكم الدستور، في مرحلة التدقيق، هم مدققُ الحسابات العام أو ديوان المحاسبة، والهيئة التشريعية. يُطلَب عادةً من هاتين الهيئتين رفع تقارير إلى الهيئة التشريعية، باعتبارها القيم على الخزانة. لكنَّ حجم الموارد المادية والبشرية اللازم للتدقيق في حسابات الولايات أو الحسابات الفدرالية كاملة، يقصر قدرة المجتمع المدني على التدخل للتحقق من الاستنتاجات التي توصل إليها المدقق العام على مجالات محدودة. إنَّ أهم فرص التدخل المتاحة للمنظمات المستقلة المعنية بالموازنة تتولَّد على أثر استنتاجات المدقق العام، والاجراءات المتبعة في الهيئة التشريعية لتقويم هذه الاستنتاجات.

ولعل هذا المجال أحد المجالات التي لم تستثمر فيها منظماتُ العمل التطبيقي على الموازنة الامكانيات المتاحة لها بما فيه الكفاية. فحيثما تتمتع الجهة القيِّمة على التدقيق بالكفاءة في البلدان النامية، غالباً ما توثَّق في تقاريرها سيلاً من المخالفات المتمثلة في إساءة الانفاق المتعمَّدة أو الناتجة عن الاهمال، ومخالفة الأصول القانونية في إجراء المشتريات التموينية. إلا أنَّ قلة من المنظمات المنضوية في شبكة المشروع الدولي للموازنة تخصص موارد لمراقبة وظيفة التدقيق في الحسابات ومتابعتها.

وكثيرةٌ هي الأسباب التي تعلَّل تأخُّر المجتمع المدني عن العمل في مرحلة التدقيق. ففي معظم البلدان النامية، يقدِّم تقرير المدقق بعد سنتين تقريباً من اقفال حسابات السنة المالية، فيأتي مثقلاً بالمعلومات والمتاهات البيانية، غالب الأحيان، ويزيده ضبابيةً الدخول في معالجة لشؤون الميزانية الراهنة التي تطرح نفسها. وفي الأنظمة البرلمانية على وجه الخصوص، يُسَقِطُ الافتقاد إلى السلطات التشريعية الفعلية في مجال الموازنة، الدافع إلى التحقق مما إذا أنفقت الأموال حسبما أجازته الموازنة. ناهيك عن أن قلة الاهتمام بإجراء المتابعة بعد صدور تقرير المدقق، يعزز هذا الاتجاه الذي يزداد حدَّة بفعل الشرخ القائم بين اللجان المسؤولة عن الاشراف على الحسابات العامة، وتلك المناط بها تحليل الموازنة وإقرار بنودها.

وقد بيَّنت تجربة ولاية كيرالا الهندية، في مجال التدقيق التشاركي، احتمال ازدياد الفرص المتاحة لعدد قليل من هيئات المجتمع المدني لممارسة المراقبة خلال مرحلة التدقيق في الحسابات. فتمثَّلت أولى التجارب في تطوير تقنيات تدقيق تشاركية على مستوى المجتمعات المحلية في الهند. وتقتضي هذه الوسيلة المذهلة اجتماع المدقق المحاسبي المحلي بأبناء القرية، من أجل التدقيق بشكل حسي في المخرجات المخطَّطة في الموازنة المحلية والمُقَرَّة (عُد إلى أعمال آن ماري غورتنز Anne-Marie Goertz وروب جينكينز Rob Jenkins في معهد الدراسات الانمائية في جامعة ساسكس).

### Summary and Conclusions

بدأت هيئات العمل التطبيقي على الموازنة، في الآونة الأخيرة، بتوسيع دور المجتمع المدني في شؤون الموازنة، بحيث أتاحت مداخلاتها توسيع رقعة المعرفة بعملية الموازنة، وتعزيز المشاركة فيها، وزيادة الفعالية في الاشراف عليها. ويُردُّ بعض الفضل في تحقُّق هذه المنافع، إلى الجهد غير المباشر الذي بذلته منظمات أخرى أو هيئات تشريعية في تنظيم دورات تدريبية وأنشطة لنشر معلومات تغني النقاش العام وتعمِّقه، وتزيد من حجم المشاركة العامة. إلا أنه ثبت أن أعمال هذه الهيئات تخلَّف أثراً مباشراً على القرارات والنتائج المتصلة بالموازنة وعلى تحسُّنها.

ما زال عدد كبير من الهيئات يعمل على تطوير مهاراته وقدراته التنظيمية. فوحدها حفنة من التجارب أثبتت قدرةً على تحقيق أثر عميق. وعلى سبيل المثال، أدت جهود مركز التحليل والأبحاث المكسيكي FUNDAR، في التسعينات، إلى إيقاف الرئيس المكسيكي عن استعمال حساب سرِّي لم يكن يستلزم التصرُّف به موافقة البرلمان. وتمكَّن مركز المعلومات حول المساواة والعدالة الاجتماعية في إسرائيل ADVA من ممارسة الضغوط على الحكومة الاسرائيلية لإلغاء تعديلات أدخلت على نظام الاعانات المخصصة للرعاية الاجتماعية، كانت لتضرَّ بمصالح المواطنين المُستَين والعائلات الأشد فقراً. كما آل الجهد الذي بذله معهد توطيد الديمقراطية في جنوب أفريقيا إلى تحسين مشروع القانون الجديد الذي يتعلق بتنظيم الشؤون المالية الأساسية، بتضمينه بنوداً تطلّ نقل المخصَّصات<sup>٧</sup> وتلحظ عقوبات لإساءة الإدارة. وفي روسيا أخيراً، أسهم عمل منظمة فولغو فياتسكي في إلغاء إجراء يغذي الفساد، إذ يسمح للشركات بأن تسدَّد قسماً من ضرائبها على شكل سلع وخدمات.

إنَّ المرحلة التشريعية هي التي تفتح مجال التدخل الأوسع، في العادة، أمام هيئات الموازنة. هي مرحلة مناسبة للفادة من مروحة متكاملة من بحوث المجتمع المدني في شؤون الموازنة، وأعمال النشر والتوعية، والتدريب، فضلاً عن أنها تؤمن المنبر لهذه الفئة لإشراكها رسمياً في عملية رسم السياسات. في الوقت الراهن، تبقى مشاركة المنظمات المعنية بالموازنة مقتصرة على جمع المعلومات عن الأولويات والتنفيذ وتنظيمها، في ما يطال مرحلتَي وضع مشروع الموازنة وتنفيذها. ومن السابق لأوانه تقييم كافة المفاعيل التي تولدها جهود المشاركة الواعدة في الموازنة، المرتبطة بعملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر، أو تجربة الحكومات المحلية في إعداد الموازنة التشاركي. ونظراً إلى ما يستلزمه إجراء مسح للمجتمع المحلي وتقويم المفاعيل، من حيث الموارد والمقتضيات التقنية، فمن المرجح ألا يشارك في هاتين المرحلتين سوى عدد قليل من

<sup>٧</sup> يُقصد بمصطلح نقل المخصَّصات مدى ما يحق لأي إدارة حكومية أن تنفق أموالاً لا تتطابق مع خطط الموازنة، من دون الرجوع إلى الهيئة التشريعية طلباً للموافقة.

المنظمات التي تقوم قسماً صغيراً من الموازنة أو مشاريع محدّدة. لعل المجتمع المدني يختزن، في المقابل، قدرة على المشاركة في مرحلة التدقيق تفوق القدرة التي يوظّفها فيها حالياً. إنه يؤدي دوراً بارزاً، بالتعاون مع الهيئات التشريعية، في تتبّع مآل النتائج والتوصيات التي ينطوي عليها تقرير المدقق العام. ولكن أقصى ما يسعه القيام به في مرحلة التدقيق يقتصر، على الأرجح، على التدقيق بواسطة المقارنة ما بين المعلومات المتوافرة عن مشاريع محدّدة، أو في مجالات تثير بعض المخاوف، عوض استنساخ دور المدقق العام.

ذكرنا سابقاً أنّ في وسع منظمات العمل التطبيقي على الموازنة أن تقدّم للموازنات إضافات بسبع وسائل. والاضافة الأولى التي تقدّمها في مرحلة وضع مشروع الموازنة، تتمثل في مقدرتها على إغناء النقاش العام الدائر حول أولويات المواطن بمعلومات جديدة، إضافة إلى تعزيز قدرات المجتمع المحلي على المشاركة في هذه العملية من خلال ما تنظّم من دورات تدريبية. أما خلال المرحلة التشريعية، فتسهم هذه المنظمات في توطيد المعرفة بشؤون الموازنة، وفي إجراء تدريبات وتحليل تضيضي على مداوات الموازنة مقارنةً تراعي مصالح الفقراء. وفي هذه المرحلة بالذات، تتألق مهارات التحليل عند الهيئات المذكورة، وتبلغ قدرتها على تطوير عملية صنع القرارات المتعلقة بالموازنة ذروتها. وأما في مرحلة التنفيذ، فقد تساعد هيئات الموازنة، إلى حد ما، في جمع معلومات عن مفاعيل البرامج. كما قد يتسنى لهيئات العمل التطبيقي على الموازنة، إلى جانب قيامها بأعمال تقويم مماثلة في مرحلة التدقيق، أن تفعّل دورها في مساعدة الهيئات التشريعية على مراقبة مفاعيل التدقيق الرسمي، وفي إيضاح استنتاجات المدقق العام وتفسيرها ونشرها.

إنّ هذه النتائج الأولية التي أحدثتها صعود نجم الهيئات المعنية بالموازنة تبعث على التفاؤل. لقد نشأت هذه الهيئات في غير محيط، وأبدت سهولة في التأقلم لمواجهة العقبات الجسيمة التي تثيرها السياسة وتطرحها البيانات. ويبدو أن المنظمات التي تعجز عن الاستفادة من مهارات تحليل الموازنة هي قلة. لهذا السبب، نتوقع أن يتعمّق العمل في الموازنة، وتتسع رقعته في البلدان النامية. ولعل تفعيل هذا العمل يشهد، في جانبٍ منه، مزيداً من التفاعل بين هيئات الموازنة ومنظمات أخرى تنتمي إلى المجتمع المدني، بما فيها المنظمات والهيئات الناشطة في مجال حقوق الانسان.



2030 M Street, 5th Floor, NW  
Washington, DC 20036-3306  
tel: (202) 728-5500  
fax: (202) 728-5520  
[www.ndi.org](http://www.ndi.org)