

الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة للمنظمات غير الحكومية

المشروع الدولي للموازنة
مشروع من إعداد مركز أولويات الموازنة والسياسات،
820 شارع فيرست، واشنطن دي سي 20002
هاتف رقم: 202-408-1080
فاكس : 202-408-1056
موقع إلكتروني: [Http://www.internationalBudget.org](http://www.internationalBudget.org)

ديسمبر 2001
أشرف على الترجمة إلى اللغة العربية:
شركاء التنمية للبحوث و الإستشارات و التدريب،
18 شارع جول جمال - المهندسين - جيزة - جمهورية مصر العربية.
هاتف و فاكس: - 002023035019
موقع إلكتروني: [Http://www.pidegypt.org](http://www.pidegypt.org)

المحتويات

مقدمة

الجزء الأول : مقدمة إلى الدليل الإرشادي و أعمال الموازنة التطبيقية

1- عرض عام 5

2-أعمال الموازنة التطبيقية: تطور الموازنة وإمكانياتها 8

1.2 ما هي أعمال الموازنة التطبيقية ؟

2.2 لماذا تنجذب المنظمات غير الحكومية نحو أعمال الموازنة التطبيقية ؟

3.2 السياق الدولي

4.2 أعمال الموازنة التطبيقية والمساهمات المحتملة

5.2 المشروع الدولي للموازنة

3 - أمثلة للمجموعات المعنية بالموازنات التطبيقية 14

1.3 مركز أولويات الموازنة والسياسات، الولايات المتحدة

2.3 مركز معلومات الموازنة بمعهد ايداسا، جنوب أفريقيا

3.3 مركز تحليل الموازنة و أولويات السياسات، ديشا، الهند

4.3 ظهور عدد متنوع من التجارب

الجزء الثاني: المبادئ الأولى

4 - أساسيات الموازنة 19

1.4 مراحل دورة الموازنة وفرص مشاركة المنظمات غير الحكومية

2.4 المشكلات الشائعة المتعلقة بإعداد الموازنة

3.4 عناصر نظام موازنة سليم

- 5 - المشاركة في أعمال الموازنة التطبيقية 30
- 1.5 منتجات دقيقة، و ميسرة ، ومعدة في الوقت المناسب
- 2.5 أهمية أعمال الموازنة المتواصلة والقائمة على المشاركة
- 3.5 المسائل المتعلقة بالإعلام و نشر المعلومات
- 4.5 العمل مع واضعي السياسات
- 5.5 اختيار المشروعات الأولية
- الجزء الثالث: أنواع أعمال الموازنة التطبيقية
- 6- زيادة التوعية بمفهوم الموازنة 39
- 1.6 دليل إرشادي عن الموازنة
- 2.6 جلسات تدريب عن الموازنة
- 7 - تقييم عملية الموازنة و نظم الموازنة 44
- 1.7 دراسات عملية الموازنة ونظمها
- 2.7 تقارير الشفافية والمشاركة
- 3.7 الموازنة على أساس المشاركة
- 8 - تحليل سياسات الموازنة 52
- 1.8 تحليل الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية
- 2.8 تحليل القطاعات
- 3.8 تحليل آثار الموازنة على المجموعات السكانية المختلفة
- 4.8 الموازنات و الحقوق الاقتصادية والاجتماعية
- 5.8 تحليل اقتصادي عام
- 6.8 تحليل الإيرادات
- الجزء الرابع : مزيد من المعلومات
- 9- مراجع المشروع الدولي للموازنة 62
- 1.9 موقعي المشروع الدولي للموازنة ومركز أولويات الموازنة
- و السياسات على الإنترنت
- 2.9 المطبوعات
- 3.9 التدريب و المساعدة الفنية
- 4.9 المؤتمرات و الاجتماعات الإقليمية
- 5.9 مشروع موازنة أفريقيا

- 10 - موارد أخرى 67
- 1.10 أماكن الحصول على معلومات تتعلق بمسائل الموازنة في دولة ما
- 2.10 التقارير القطرية التي تعدها المؤسسات الدولية
- 3.10 المواقع الدولية على الإنترنت و الدورات التدريبية
- 4.10 قراءات مختارة

الجزء الخامس: ملاحق

- ملحق 1: تطور مركز أولويات الموازنة و السياسات, والدروس المستفادة 72
- ملحق 2: قصة أعمال الموازنة بمركز ديشا بالهند..... 82
- ملحق 3: قائمة بمصطلحات الموازنة الرئيسية 87
- ملحق 4: تدريب رجال الصحافة على الموازنة : ورشة عمل لمدة يومين في زامبيا 93
- ملحق 5: دراسة حالة لتحليل الموازنة التنفيذية : مركز معلومات الموازنة ،معهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا (إيداسا) ، بجنوب أفريقيا 96
- ملحق 6: محتويات موقع المشروع الدولي للموازنة على الإنترنت 103

الجزء الأول : مقدمة إلى الدليل الإرشادي و أعمال الموازنة التطبيقية

مقدمة

تعد هذه المطبوعة الدليل الثاني لنا حول أعمال الموازنة التطبيقية . حينما قمت مع ستيفان فولك بإعداد الدليل الإرشادي الأول في عام 1999 ، كان مشروع الموازنة الدولي جد حديث . لم نكن متأكدين أن الاهتمام الأولي للمنظمات غير الحكومية في أعمال الموازنة التطبيقية سيتنامى – وبخاصة في ضوء المقاومة المتأصلة في بلدان كثيرة ضد التقييم والمناقشات العلنية للموازنة – ومدى إمكانية إصدار وثيقة تتوافق مع الظروف المتباينة في البلدان النامية والديمقراطيات الناشئة. ولحسن الطالع ، فقد حظى الدليل باستقبال إيجابي، مع استمرار الاهتمام بأعمال الموازنة التطبيقية . وحالياً توجد عشرات من المنظمات غير الحكومية في سائر أنحاء العالم دمجت تحليل الموازنة في عملها ، أو تركز في المقام الأول على تحليل الموازنة . في الواقع ، فإن عمل هذه المنظمات غير الحكومية لم يكن بمصدر إلهام فحسب ، ولكن وفر كذلك الكثير من الأمثلة الواردة في هذا الدليل الجديد. وتؤكد هذه الجهود علي إمكانية مساهمة أعمال الموازنة التطبيقية بصورة فاعلة في تناول مشاكل الفقراء وتحسين نظم الإدارة والحكم .

يعد هذا الدليل المنقح نتاج الجهد المشترك لفريق العمل بمشروع الموازنة الدولي وكذلك بمركز أولويات الموازنة والسياسات . ولقد اضطلعت مع ستيفان فولك بالمسؤولية الرئيسية لهذا المشروع وإن قد ساهم كل من روشيو كامبوس ، وجول فريدمان ، ووارن كرافتشك من مشروع الموازنة الدولي في هذه المحاولة من خلال كتابة أقسام كاملة ومراجعة النسخ الكثيرة لهذه الوثيقة. كما ساهم كل من ميشيل بازي ، وتوني كايتمان ، وريتشارد كوجان ، وشامروخ محيي الدين ، وألن نيسنيوم ، وجون سبرنجر بأرائهم القيمة . أما أن براون ، ووندي بيرنت ، وتشيب هوبر ، وتينا مارشال ، وتوم زانول فقد ساعدوا في إنتاج هذا الدليل الإرشادي .

نود أن نعرب عن تقديرنا لمؤسسة فورد ، التي وفرت الدعم المالي لإعداد هذا الدليل ، والتي ساعدت قيادتها في ترجمة أعمال الموازنة التطبيقية لواقع ملموس .

وأخيراً، نود ان نعبر عن الشكر الخاص للمنظمات غير الحكومية التي اعتمدنا على خبراتها ومطبوعاتها في إعداد هذا الدليل . ونأمل أن ينقل هذا الدليل ليس فقط ثراء العمل الذي يقوم به زملاؤنا ، بل كذلك الإمكانيات التي توفرها أعمال الموازنة التطبيقية للمنظمات غير الحكومية لتحقيق أهدافها .

إيزاك شابيرو
مدير مشروع الموازنة الدولي
مركز أولويات الموازنة والسياسات
واشنطن ، دي سي ، الولايات المتحدة الأمريكية

ديسمبر 2001

عرض عام

"كيف يمكننا دعم قدراتنا فيما يتعلق بتقييم ورفع مستوى الموازنة الحكومية؟" سؤال يطرحه كثيراً أعضاء المنظمات غير الحكومية في كل أنحاء العالم وخاصة في الدول النامية أو في الدول حديثة العهد بالديمقراطية. لقد أدركت المنظمات غير الحكومية أن قدراتها المتعلقة بدعم أهدافها –

سواء تلك التي تتعلق بمكافحة الفقر أو بدعم الممارسات الديمقراطية – سوف تعزز إذا قامت باكتساب قدرة على القيام بتحليل الموازنة.

ويمكن للمجموعات غير الحكومية التي تقوم حالياً بدراسة كيف يمكن لأعمال الموازنة أن تساعد تلك المنظمات في تحقيق أهدافها بصورة أفضل بكثير من مثيلاتها التي بدأت في سبر أغوار هذه الأعمال منذ سنوات قليلة. وفي السنوات الأخيرة، بدأ عدد كبير من المجموعات في العديد من الدول المشاركة في أعمال الموازنة. وقامت هذه المجموعات بإعداد تقارير عن الموازنات الحكومية. كما تحاول هذه المجموعات في تلك الدول زيادة التوعية بالموازنة من خلال أعمال التدريب على الموازنة وجهود تثقيفية أخرى. وتسعى هذه المجموعات إلى أن تجعل نظم الموازنات أكثر شفافية و أن تعتمد على قدر أكبر من المشاركة. كما أنها تركز بصورة أكبر على السياسات التي تؤثر على الفقراء. وبالنسبة لأي جماعة جديدة وافدة على هذا المجال فإن هناك تجارب عديدة يمكن الاستفادة منها.

ويعتمد هذا الدليل الإرشادي على التجارب المتاحة و المحاولات المبذولة في مجال أعمال الموازنة لتجميع المبادئ التوجيهية المفيدة في وثيقة واحدة مترابطة المعاني. ويوفر هذا الدليل الإرشادي نظرة شاملة للجوانب المختلفة لعملية التحليل الفعالة للموازنة مع التركيز على الأنشطة و المناهج التي قد تريد المنظمات غير الحكومية إتباعها في السنوات الأولى لها في أعمال الموازنة. وقد تم إعداد هذا الدليل الإرشادي خصيصاً للمجموعات أو الأفراد حديثي الاهتمام، أو حديثي الاهتمام نسبياً، بأعمال الموازنة؛ لكنه سيكون أيضاً محل اهتمام من يعملون في هذا المجال منذ عدة سنوات ويهتمون بإلقاء نظرة على المبادئ الأساسية لهذا العمل، والتعرف على أمثلة لموارد مفيدة، ومعرفة أفضل الممارسات في هذا المجال.

وقد قام المشروع الدولي للموازنة بنشر *الدليل الإرشادي لأعمال الموازنة* في سبتمبر 1999. وعندما بدأنا في مراجعة هذا الدليل الإرشادي في بداية عام 2001، ظهرت ضرورة ملحة لمراجعة شاملة وافية لهذا الدليل بما يعكس النمو السريع في أعمال الموازنة لدى المجموعات غير الحكومية ومن ثم تزايد عدد الأمثلة التي يتعين فحصها ودراستها. وتتألف النسخة الثانية من الدليل من خمسة أجزاء.

الجزء الأول: مقدمه إلى الدليل الإرشادي و أعمال الموازنة التطبيقية: يتضمن الفصل الثاني وصفاً عاماً لأعمال الموازنة التطبيقية و دراسة للعوامل الخاصة بتزايد هذه الأعمال ونموها. كما يقدم الفصل الثالث بعض الأمثلة للمجموعات المهتمة بالموازنة التطبيقية.

الجزء الثاني: المبادئ الأولى: يتكون الفصل الرابع من مقدمة موجزة عن مراحل دورة الموازنة وكيف يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تسهم في كل مرحلة، علاوة عن ملخص موجز للمبادئ الأساسية للموازنة و للمشكلات الرئيسية التي تتعلق بالموازنة. ويقدم الفصل الخامس بعض

الدروس الأساسية لفاعلية أعمال الموازنة التطبيقية . ويتضمن ذلك مناقشة بعض "الشعرات" الخاصة بأعمال الموازنة مثل - الدقة، وإمكانية إتاحة المعلومات ذات الصلة ، والإنجاز في الوقت المناسب- بالإضافة إلى مناقشة قضايا تتعلق بوسائل الإعلام ونشر المعلومات والعمل مع واضعي السياسات.

الجزء الثالث: أنواع أعمال الموازنة التطبيقية: يصف هذا الجزء من الدليل الإرشادي المجالات الأساسية لأعمال الموازنة التطبيقية التي قامت بها المجموعات مع تقديم أمثلة لهذه الأعمال وبعض المؤشرات الخاصة باختيار الأنشطة. أما الفصل السادس فيناقش الأنشطة التي يمكن القيام بها لزيادة الوعي بالموازنة كما يتناول الفصل السابع كيف يمكن للمجموعات أن تشارك في العمليات المتعلقة بنظم عمليات الموازنة . أما الفصل الثامن فيقوم بدراسة الفئات التالية من عمليات تحليل الموازنة: التقارير الخاصة بالموازنة والتي يتم إعدادها في وقت إصدارها من قبل المسؤول التنفيذي؛ و التحليلات الخاصة بالقطاعات (تحليل لبعض قطاعات الموازنة مثل المسائل المتعلقة بالصحة أو التعليم)؛ والتحليلات التوزيعية أو التي تقوم بإعدادها المجموعات لدراسة تأثير الموازنة على دخول كافة الشرائح السكانية، أو أجزاء من المجتمع (مثل النساء أو الأطفال)؛ وتحليلات ربط الموازنة بالحقوق، و تحليلات الآثار الاقتصادية العامة للموازنة، بالإضافة إلى تحليل الضرائب والإيرادات .

الجزء الرابع : لمزيد من المعلومات: يشير آخر فصلين من هذا الدليل الإرشادي إلى المصادر التي قد يحتاج القارئ إلى الرجوع إليها لمعرفة المزيد من المعلومات عن أعمال الموازنة التطبيقية و المسائل المتعلقة بالموازنة. أما الفصل التاسع فيلخص المراجع التي قدمها المشروع الدولي للموازنة ويذكر الفصل العاشر المراجع المتاحة في مختلف الدول و المتوفرة لدى المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي.

الجزء الخامس: ملاحق: تتضمن الملاحق : قائمة بالمصطلحات الشائعة في مجال الموازنة؛ و تاريخ اثنين من المجموعات التي تعمل في مجال الموازنة ؛ و برنامج خاص بدورة تدريبية في الموازنة ؛ و دراسة حالة لتحليل منظمة غير حكومية للموازنة الخاصة بحكومتها؛ و خريطة موقع المشروع الدولي للموازنة على الإنترنت.

ويمكن الحصول على كافة المستندات المشار إليها في المتن الرئيسي للدليل الإرشادي من موقع شبكة الإنترنت أو من خلال المواقع المشار إليها به. كما يمكن الحصول على الدليل الإرشادي أيضا من موقع المشروع الدولي للموازنة على الإنترنت. وتوفر هذه النسخة للقارئ فرصة الدخول بصورة مباشرة إلى المستندات والمواقع المشار إليها من خلال وصلات مباشرة على الإنترنت. لكن الرغبة في لقاء الضوء على التقارير التي يمكن الدخول إليها من خلال شبكة الإنترنت و المتوفرة باللغة الإنجليزية قد حددت من عدد المصادر إلا أننا قد حاولنا تقديم نموذج يمثل جميع الاتجاهات.

إضافة لذلك، فإن هذا الدليل الإرشادي وغالبية المستندات المشار إليها متوفرة على أقراص مدمجة أي انه تم طبع المستندات على نفس الأسطوانة المدمجة وذلك لتسهيل الحصول عليها بدون الاتصال بشبكة الإنترنت. وتوجد نسخة من الأسطوانة المدمجة في ظهر هذا الكتاب.

ونأمل أن تحقق النسخة المحدثة من الدليل الإرشادي الفائدة المرجوة، كما أننا نرحب بأي أسئلة أو اقتراحات و نرجو الاتصال بنا على العنوان التالي:

المشروع الدولي للموازنة

مركز أولويات الموازنة و السياسات،

820 شارع فيرست، واشنطن دي سي 20002

الولايات المتحدة الأمريكية

هاتف رقم: 202-408-1080

فاكس : 202-408-1056

بريد إلكتروني: info@internationalbudget.org

موقع إلكتروني: [Http://www.internationalBudget.org](http://www.internationalBudget.org)

" ما يجمعنا هو إيماننا أن الناس تتمتع بحق التأثير في الخيارات العامة التي تشكل حياتنا . إن الموازنات العامة هي الأدوات الأساسية التي تستعين بها الحكومات لاتخاذ هذه القرارات ، أما المجتمع المدني فهو أعظم أداة لضمان أن الناس جزء من هذه العملية ."

جيم شولتز

مركز الديمقراطية في بوليفيا

من كلمة في المؤتمر الثالث لمشروع الموازنة الدولي

2 أعمال الموازنة التطبيقية: تطور الموازنة وإمكانياتها

في نهاية عام 1997 قام المشروع الدولي للموازنة بحشد غالبية دول العالم واستطاع أن يجمع 50 شخصاً من أربع عشر دولة لحضور أول مؤتمر له. ولم يكن هناك سوى عدد قليل من بين المشاركين في المؤتمر ممن شاركوا من قبل في أعمال الموازنة التطبيقية – أي عملية بحث في الموازنة يقصد منها بصفة خاصة التأثير على عملية وضع السياسات. وعلى خلاف ذلك، فإننا لم نحتاج إلى بذل كثير من الجهد في المؤتمر الثالث الذي عقد في نوفمبر 2000 "لحشد" المشاركين فقد حضر المؤتمر 100 مشاركاً من خمس وعشرين دولة. وقد أتت غالبية المشاركين في المؤتمر من الدول النامية أو من ديمقراطيات ناشئة. وكان غالبية المشاركين يتمتعون بخبرة لا تقل عن عام في مجال أعمال الموازنة التطبيقية. وقد كانت مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمال الموازنة في السنوات القليلة الماضية مشاركة ملحوظة.

ويبدأ هذا الفصل بوصف موجز لأعمال الموازنة التطبيقية. ثم يتناول بالوصف بعض العوامل التي تقف خلف تزايد الاهتمام بأعمال الموازنة التطبيقية قبل مناقشة بعض المساهمات المتوقعة في الجدول الدائر حول الموازنة. وفي النهاية يقدم هذا الفصل دراسة موجزة لدور المشروع الدولي للموازنة في دفع هذا العمل للأمام.

1.2 ما هي أعمال الموازنة التطبيقية

اعترافاً بأهمية الموازنات في حياة الفقراء وبالنسبة لتطوير مجتمعات مفتوحة قائمة على المشاركة، يشجع هذا الدليل الإرشادي المجموعات غير الحكومية على المشاركة في أعمال الموازنة التطبيقية. ويجري التحليل التطبيقي وذلك لهدف معلن وهو دعم أهداف السياسات من خلال أمور مثل مساعدة أكثر الطبقات المحرومة في المجتمع. لذا فهو ليس مجرد بحث من أجل البحث. وفي حين تتطلب أعمال الموازنة التطبيقية إجراء تحليل للجودة، فإنها تتطلب أيضاً تقديم النتائج بصورة تعظم من تأثيرها على الجدول المتعلق بالسياسات. ويجب إتاحة التحليل لعدد كبير من القراء. وبصفة خاصة بالنسبة لواقعي السياسات، ووسائل الإعلام، و العامة. ويجب أن يكون متاحاً عند الحاجة للاعتماد عليه في اتخاذ قرارات تتعلق بالسياسات.

وتتضمن أعمال الموازنة التطبيقية أيضاً الجهود الرامية إلى زيادة الوعي بالمسائل الخاصة بالموازنة. والهدف من ذلك هو رفع مستوى الوعي بالموازنة بين هؤلاء الذين يعملون في مجال مناقشة سياسات الموازنة من أجل رفع مستوى هذه المناقشات وإشراك عدد أكبر من الأفراد في هذه المناقشات.

دراسة نماذج أعمال الموازنة التطبيقية

أنواع المجموعات المشاركة في أعمال الموازنة التطبيقية

- مؤسسات السياسات التطبيقية
- المؤسسات الأكاديمية أو البحثية التي قامت بإضافة أحد المكونات للموازنة التطبيقية
- الهيئات النشطة التي قامت بإضافة أحد المكونات البحثية المتعلقة بالموازنة
- المجموعات التي تعمل على كافة مستويات الحكومة: على المستوى الوطني ، ومستوى الولاية ، وعلى المستوى المحلي/ ومستوى البلديات

الطبيعة العامة لمنتجات الموازنة التطبيقية

- محاولة مراعاة الدقة، و سهولة الحصول على المعلومات، و التوقيت السليم
- العمل بجد من أجل إجراء تقييمات مستقلة
- محاولة التأثير على السياسات

الأنشطة الأساسية لأعمال الموازنة التطبيقية

- زيادة الوعي بالموازنة
- تقييم عمليات الموازنة و نظمها
- تحليل سياسات الموازنة

الفئات المستهدفة

- واضعو السياسات في السلطتين التنفيذية و التشريعية
- وسائل الإعلام
- المنظمات غير الحكومية الأخرى
- الطبقة العريضة من السكان
- الباحثون / الأكاديميون

ويقدم الإطار أعلاه ثبناً بأنواع المجموعات المشاركة في أعمال الموازنة التطبيقية، و الطبيعة العامة لمنتجات الموازنة التطبيقية، و الأنشطة المتعلقة بأعمال الموازنة التطبيقية، و الفئات المستهدفة. ويتناول هذا الدليل الإرشادي هذه الأنواع بشيء من التفصيل في الفصول التالية.

2.2 لماذا تتجذب المنظمات غير الحكومية نحو أعمال الموازنة التطبيقية

يبدو من الطبيعي أن يبدأ عمل المنظمات غير الحكومية في التركيز على الموازنات الحكومية. فالموازنة هي أهم أدوات السياسات الاقتصادية للحكومة. وهي تعكس أولويات السياسات الاجتماعية و الاقتصادية للحكومة أكثر من أي مستند آخر كما أنها تمثل ترجمة للسياسات، و الالتزامات السياسية، و تحويل الأهداف إلى قرارات يجب إنفاق أموال عليها كما تبين كيفية جمع الأموال. من الأهمية بمكان وجود نظام موازنة فعال من أجل وضع سياسة مالية مستدامة و تيسير النمو الاقتصادي. وقد تتفاقم العديد من المشكلات الاقتصادية في العديد من الدول بسبب وجود نظم موازنة ضعيفة و خيارات خاطئة في الموازنة.

وفي حين نجد أن الموازنة الحكومية تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة على حياة كافة المواطنين فإن الأفراد ذوي الدخل المتواضعة غالباً ما يكونون أكثر العناصر تأثراً. بل إنهم أكثر من يتضررون من النمو الاقتصادي الضعيف أو من التضخم المرتفع. كما تعتمد رفاهية أصحاب الدخل المنخفضة و فرصهم المستقبلية على قرارات الإنفاق على قطاعات مثل الصحة و التعليم. و مع ذلك، فمن الجدير بالذكر أن تخفيضات الموازنة تصب في البرامج التي تفيد الفقراء حيث أن البنود الأخرى مثل فوائد القروض أو فاتورة مرتبات القطاع العام يكون لها الأولوية عند وجود ندرة في المخصصات المالية. إضافة لذلك، فعندما تخصص الأموال لبرامج مكافحة الفقر، فإن الإدارة الضعيفة للنفقات و البرامج – مع غياب القوة السياسية بين الفقراء – يمكن تدل على أن الأموال لا تصل أبداً إلى الجهات المستحقة المقصودة.

تعد عملية إعداد الموازنة و نظام الموازنة في دولة ما من الأمور الجوهرية في عملية تحديد مدى انفتاح نظام الحكم ومدى التزامه بالديمقراطية و المشاركة. وفي العديد من الدول فقد مثل غياب المعلومات العامة المتعلقة بمسائل الموازنة – وعدم توافرها بصورة سهلة و غير معقدة- عائقاً حقيقياً في طريق الجهود التي تبذلها المنظمات الوطنية و المحلية كي تشارك في مناقشة توزيع الموارد العامة. و بالإضافة إلى ذلك، فإن قدرة المجتمع المدني على المشاركة في مناقشة الموازنة يمكن أن تثبطها معوقات قانونية و مؤسسية و سياسية. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تعمل على علاج أوجه القصور هذه في المعلومات الخاصة بالموازنة و عملية إعداد الموازنة و بذلك تستطيع رفع مستوى البنية الخاصة بعملية اتخاذ القرار الحكومي في بلدانها.

ومن أجل كل هذه الأسباب – التي تتعلق بأهمية الموازنة بالنسبة لكافة وظائف الاقتصاد في الدولة و لسياسات الحكومة الأخرى الرامية للحد من الفقر و للوصول إلى عملية اتخاذ قرار تتميز

بالشفافية - فإن المنظمات و الباحثين سوف يستفيدون كثيراً من المعرفة التي تتعلق بالمسائل الخاصة بالموازنة. ولأن مجال و تأثير القرارات الخاصة بالموازنة يعتبر مجالاً شاملاً فإن الباحثين و المنظمات غير الحكومية تهتم بأي موضوع يمكن أن يجعل عملها أكثر فاعلية من خلال فهم عملية إعداد الموازنة ، وكيف تصبح قانوناً ، و سبل التطبيق . وهذا يعنى أن التوصل إلى المعرفة المتعمقة الخاصة بمسألة السياسات مثل سياسات الصحة والتعليم مع الحصول على معلومات دقيقة عن الموازنة قد اصبح من الوسائل البارزة للتأثير على القرارات المتعلقة بوضع السياسات.

3.2 السياق الدولي

لكن الأسباب التي ذكرناها آنفاً والمتعلقة باتجاه المنظمات غير الحكومية نحو أعمال الموازنة ليست بالأسباب الجديدة. فالموازنة، على سبيل المثال، لم تصبح فجأة من المستندات الهامة الخاصة بالسياسات الاقتصادية في أحد البلدان . لقد كانت كذلك منذ فترة ليست بالقصيرة. لكن الجديد هو وجود سياق دولي لعمل المنظمات غير الحكومية ساعد على خلق تربة خصبة يمكن للمجموعات أن تشارك من خلالها في المسائل المتعلقة بالموازنة.

ومن اللافت للنظر أن هناك تحولاتٍ كبرى قد حدثت في الأنظمة الحكومية في العقد الماضي. فقد انتقلت العديد من الدول من مجتمعات مغلقة إلى مجتمعات منفتحة كما أصبحت تحاول جاهدة أن تبني منظومة ديمقراطية تشاركية لصنع القرار . وتمتد أهداف هذه العملية المستمرة لأهداف أبعد من مجرد إجراء انتخابات حرة. ويتطلب وجود مجتمعات ديمقراطية منفتحة المواطنة المطلعة، والمشاركة الشعبية ، و شفافية الحكم ، وهى تمثل تحديات كبيرة وبخاصة في الدول التي حكمت طوال تاريخها من قبل أنظمة غير ديمقراطية . وقد ساعدت عملية الانتقال إلى الديمقراطية في بعض هذه الدول إلى توافر معلومات أكبر عن الموازنة كما سنحت الفرصة لمن هم من خارج الحكومة للمشاركة في عملية صنع القرار.

وفي حين نجد أن الاتجاه نحو تطوير عملية صناعة قرار تتميز بالصرامة و الديمقراطية بصورة أكبر قد اصبح أهم الدوافع للاهتمام الجديد بأعمال الموازنة والإمكانات التي توفرها فإن توقيت هذا التطور في أعمال الموازنة يعكس العديد من التطورات العالمية الأخرى.

- **دور جديد للحكومة والأسواق و المنظمات غير الحكومية في معالجة الفقر:** هناك توافق في الآراء متنامي فيما يتعلق بالأدوار المكملة للأطراف الفاعلة الحكومية و المنظمات غير الحكومية في عملية دفع التنمية الاقتصادية للأمام. واليوم تنظر أغلب المؤسسات الدولية إلى الدولة المناسبة ، وإلى القطاع الخاص، و الشركات التي لا تهدف للربح كفرص جديدة لدعم الحكم الرشيد ولتطبيق استراتيجيات فعالة للحد من معدلات الفقر.

- **الإصلاحات الخاصة بإدارة الإنفاق العام:** يعكس تطور الأعمال المستقلة الخاصة بالموازنة عملية تبنى العديد من الدول لممارسات جديدة تتعلق بالمالية العامة. وترحب هذه الممارسات و تدعم وجود شفافية أكبر في نظم الموازنات ووجود دور أكبر للرقابة المستقلة من قبل المجتمع المدني والسلطة التشريعية. وفي المقابل، فإن الرغبة في زيادة الشفافية تنبع، من ناحية، من فكرة أن غياب الشفافية الاقتصادية هو من العوامل التي ساهمت في الأزمة الاقتصادية في آسيا. ومنذ وقوع هذه الكارثة تطالب غالبية الأسواق المالية بوجود شفافية أكبر.
- **اللامركزية:** غالباً ما صاحبت عملية التحول الديمقراطي عملية تطبيق اللامركزية و التي تجعل الموازنة قريبة من المجتمعات وتجعلها أكثر واقعية بالنسبة لهذه المجتمعات. وفي حين يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى تعقيد عملية التنسيق والمراقبة للموازنة على المستوى الوطني، فإنها قد تخلق فرصاً لمشاركة أكبر من قبل المواطنين والسلطة التشريعية. و في ظل عدم توافر قدرات كافية لدى العديد من مؤسسات الدولة والمؤسسات المحلية فإن اللامركزية تفتح فرص تدريب وتحليل للمجموعات غير الحكومية المعنية بشؤون الموازنة.

4.2 أعمال الموازنة التطبيقية والمساهمات المحتملة

إن فكرة مشاركة المنظمات غير الحكومية في مناقشة الموازنة ترقى إلى مستوى حدوث تحول كبير في المنهج التقليدي لعملية اتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة. وفي معظم الدول كانت الموازنة العامة تعتبر لفترة طويلة حكراً على السلطة التنفيذية. ولم يحدث، سوى مؤخراً، أن تم الترحيب بمقترحات خاصة بعمليات اتخاذ القرار من خارج السلطة التنفيذية. و في العديد من الدول النامية كانت هناك مجموعة من الأفكار السلبية القوية و التي كانت تمثل عقبة في سبيل أعمال الموازنة من قبل المجتمع المدني والسلطة التشريعية و وسائل الإعلام. وتشتمل هذه الأفكار على ما يلي:

- صياغة الموازنة سراً لأن أي صياغة منفتحة لها قد تؤثر على الأسواق ؛
- دعم السلطة التشريعية و المجتمع المدني لمصالح دوائهم فقط وليس مصالح الدولة ككل. وبهذا فإن مشاركتهم في المناقشات المتعلقة بالموازنة يبعد الخيارات عما هو أفضل بالنسبة للدولة.
- من واجب السلطة التنفيذية أن تعد الموازنة من خلال عملية مغلقة ويجب أن تصادق السلطة التشريعية عليها.

وإذا ألقينا نظرة متفحصية على كل هذه الأفكار لوجدناها أقرب إلى الأساطير. فالموازنة العامة الواضحة الميسرة يمكن أن تيسر عملية التخطيط الدقيق الخاصة بالقطاع الخاص في حين قد تشجع السرية على عدم استقرار تقديرات الأسواق بدلا من الوصول إلى تعديل متنسق لخيارات

معروفة خاصة بالسياسات. كما كان هناك تحول أيضا في التفكير في عواقب المناقشات العامة للموازنة. فعلى سبيل المثال، توصلت ورقة صدرت مؤخرا وتتناول مراجعة التجارب الخاصة بدول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي إلى نتيجة مؤداها أن زيادة مشاركة السلطة التشريعية في عملية إعداد الموازنة يمكن أن يؤدي إلى نتائج تحافظ على الانضباط المالي. (انظر "هل يمكن للمشرعين استعادة دورهم المؤثر في وضع السياسات الخاصة بالموازنة؟" <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/legislatures.doc>).

وتوضح خلاصة هذه الورقة عمل المجموعات المهتمة بأعمال الموازنة التطبيقية. وكلما زادت مشاركة هذه المجموعات في عملية إعداد الموازنة، ستتمكن من التركيز على مسائل تحديد الأولويات و رفع مستوى فاعلية وكفاءة النفقات بدلا من زيادة حجم الموازنة أو حجم بعض البرامج الخاصة.

وفي النهاية قد يؤكد البعض القليل بأنه من صلاحيات السلطة التنفيذية في الحكومة إعداد الموازنة، لكن هذا لا يعنى استئثار السلطة التنفيذية بكافة مراحل عملية إعداد الموازنة أو أن هذه العملية يجب أن تكون عملية مغلقة. وإضافة لذلك، فإن هناك العديد من المزايا الإيجابية بالنسبة للحكومة في قبول المجموعات المعنية بأمر الموازنة كطرف فاعل مكمل في سياسات المالية العامة. وسوف يكون هناك اختلافات لكن بمرور الوقت قد تتمكن المجموعات المعنية بأمر الموازنة من تقديم معلومات مفيدة ترفع من مستوى القرارات الخاصة بالموازنة.

ويمكن للمشاركة البناءة من قبل المجتمع المدني أن تؤدي إلى رفع مستوى المناقشات المتعلقة بالموازنة و تحسين نتائج الموازنة من خلال العديد من الوسائل:

- **التدريب:** تقوم العديد من منظمات المجتمع المدني بتطوير خبرات تدريبية خاصة بالموازنة ليتم توجيهها نحو زيادة القدرة التحليلية والقدرة على الدعوة والمناصرة لمنظمات المجتمع المدني الأخرى و للسلطة التشريعية. ويؤدي ذلك إلى المزيد من المشاركة و المراقبة. كما تقوم العديد من المجموعات بتقديم التدريب للوزارات الحكومية والمؤسسات الدولية.
- **التركيز على المسائل الهامة المتعلقة بالمعلومات وبالسياسات:** غالبا ما تمتلك جماعات المجتمع المدني المعنية بأمر الموازنة قدرات كبيرة على تحليل الموازنة من منظور الطبقات الفقيرة. ويمكنها أن تكون على اتصال وثيق ومنظم بكافة قطاعات المجتمع و المجموعات المهتمة ثم تدرج هذه الآراء في عملية صناعة القرار الخاصة بالموازنة. ويمكنها أن تركز على المسائل الهامة المتعلقة بالمعلومات وبالسياسات والتي قد لا تلقى اهتماماً كافياً.
- **تحديد أفضل الممارسات:** قد يفيد التحليل المستقل في تحديد أفضل الممارسات المحلية والدولية التي تساعد الدوائر الحكومية والسلطة التشريعية على وضع سياسات موازنة أفضل.

• **بناء المساءلة** : من خلال عمليات التحليل التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني يمكنها تعزيز قنوات المساءلة . وقد يحدث ذلك على سبيل المثال عندما تقوم مجموعات بتوفير معلومات للمواطنين وللسلطة التشريعية حول النتائج التي توصل إليها الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة .

وبصفة عامة فإن جماعات المجتمع المدني لديها القدرة على جعل معلومات الموازنة متوفرة و مفهومة أكثر بالنسبة لقطاع كبير من الأطراف المعنية خارج السلطة التنفيذية- من سلطة تشريعية إلى جماعات أصحاب المصالح- والتي يمكن أن تنتظر إلى الموازنة على أنها موضوع صعب و لا يستحق أن يولوه اهتمامهم. ويمكن لأعمال الموازنة التطبيقية أن تساعد في "إزالة الغموض" عن الموازنة بالنسبة لهؤلاء الأفراد و تجعلهم يشاركون في المناقشات الهامة المتعلقة بتخصيص موارد البلاد للوفاء باحتياجاتها الملحة.

5.2 المشروع الدولي للموازنة

إن المشروع الدولي للموازنة الذي يقوم بتطبيقه مركز أولويات الموازنة والسياسات قد بدأ في عام 1997 بهدف دعم عملية تطوير أعمال موازنة تطبيقية مستقلة في كافة أنحاء العالم. وقد ساعد المشروع الدولي للموازنة المنظمات غير الحكومية والباحثين في جهودهم الرامية إلى تحليل سياسات إعداد الموازنة، وتحسين عمليات إعداد الموازنة ، والنظم، والمؤسسات ذات الصلة. ويهتم المشروع بصفة خاصة بتقديم الدعم والمساعدة بالنسبة للأبحاث التطبيقية الخاصة بآثار سياسات الموازنة على الفقراء. ويعمل المشروع الدولي للموازنة بصفة أساسية مع المنظمات التي تجري التحليل في الدول النامية أو في الدول حديثة العهد بالديمقراطية.

كما يساعد المشروع الدولي للموازنة على تنظيم المؤتمرات و ورش العمل ؛ ويحتفظ بقاعدة بيانات لأعمال الموازنات التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية؛ و يجري أبحاث حول المسائل المتعلقة بالموازنة ؛ ويساعد في تبادل المعلومات بين الباحثين والمجموعات المعنية بأمر الموازنة؛ كما يقدم المساعدة الفنية والتدريب ؛ و يسعى لرفع مستوى أعمال الموازنة. ويحاول المشروع أيضا إعداد مواد تثقيفية حيث يعتبر هذا الدليل الإرشادي من الجهود الأولى في هذا المضمار. أما الفصل التاسع من هذا الدليل الإرشادي فيقدم وصفاً مفصلاً للعديد من المراجع الخاصة بعروض المشروع الدولي للموازنة في محاولة لدعم أعمال الموازنة التطبيقية .

" بدأت ديشا- وهي منظمة شعبية في أحمد أباد ، الهند- في إدراك الحاجة لتحليل الموازنة حينما مارست الضغط على الحكومة لرفع معدلات الأجور لمليون امرأة من قبيلة تندو من اللائي يقمن بجمع أوراق الشجر ، وتنظيم حقوق الأرض للمزارعين القبيليين في أراضي الغابات ، وممارسة الضغط كذلك في مسائل أخرى متعلقة برفاهية المجتمعات التي تعيش في مناطق جوجارات القبلية . ومع كل صراع جديد ، نمت الإدراك بما يلي : ما لم تتوفر معلومات لديشا بشأن الأموال التي تنفق على الحكومات الوطنية وحكومات الولايات ، فمن الصعب حينئذ التمثيل العادل لمصالح التنمية القبلية. ولقد دفع هذا الإدراك ديشا لتعلم وسائل تحليل موازنة الولاية."

م.د. ميستري

مركز تحليل الموازنة وأولويات السياسات

ديشا ، الهند

3 أمثلة للمجموعات المعنية بالموازنات التطبيقية

ليس من المهم من أي جزء من العالم تأتي ، ولا يهم الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في بلدك لكن من المحتمل أن هناك بعض النماذج التي تعمل على شحذ الأفكار لمنظمات غير حكومية تعمل في مجال أعمال الموازنة والتي قد ظهرت في السنوات الأخيرة. وتنشط هذه المجموعات في كافة مستويات الحكومة (المستوي الوطني ومستوى الولاية و المستوى المحلي) وهي تعمل في نطاق واسع من البيئات الحكومية كما أنها تتمتع بقدر متنوع من الخبرات والخلفيات تتراوح بين نشطاء من عامة الشعب وصولاً إلى الباحثين الأكاديميين.

" تقوم مؤسسة ستراتيحي بإدارة مشروع ينادي بإعداد موازنة يسهل على الناس فهمها والتأثير فيها، وهو مشروع يهدف لجعل عملية إعداد الموازنة أكثر شفافية مع توسيع حجم مشاركة المنظمات غير الحكومية. وقد بدأ المشروع في سانت بيترسبرج وتعامل بصورة مباشرة مع المسؤولين الأساسيين في وزارة المالية بالمدينة والذين تفهموا الحاجة إلى الشفافية. كما تقوم مؤسسة ستراتيحي أيضا بدور الوسيط بالنسبة لاحتياجات المنظمات غير الحكومية و العامة فيما يتعلق بالمعلومات المتعلقة بالموازنة والمشاركة مع تقديم برامج لرفع الوعي لدى العامة وإصدار مطبوعات تزيل من الغموض المحيط بالموازنة وتركز على القضايا الهامة بها.

الكسندر سانجوروف

رئيس مؤسسة ستراتيحي

روسيا

من كلمته في المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة

ولإعطاء شئ من النكهة لهذا النوع من المجموعات التطبيقية الذي ظهر ولطبيعة عملها فإن هذا الفصل يتناول بالوصف ثلاثة من أكثر المنظمات خبرة والتي أتت من مناطق مختلفة من العالم. وتتمتع هذه المنظمات بخبرة في أعمال الموازنة تتراوح بين 6 و عشرين عاماً. ونختتم هذا الفصل بعدد من المجموعات الأخرى التي ظهرت والمجموعة المتوفرة من دراسة الحالات.

1.3 مركز أولويات الموازنة والسياسات ، بالولايات المتحدة

يعتبر المشروع الدولي للموازنة جزءاً من مركز أولويات الموازنة والسياسات. ويقع المركز في واشنطن العاصمة ويقوم بفحص البيانات و بإجراء أبحاث حول كيفية تأثير الموازنة والضرائب والبرامج الحكومية على الطبقات منخفضة الدخل و متوسطة الدخل. ولا يعد المركز بهيئة شعبية كما أنه ليس مؤسسة أكاديمية. وينظر العاملون في المركز إلى المركز على أنه "مؤسسة تطبيقية للسياسات" تشارك في الأبحاث التي يمكن أن تفيد في مناقشة السياسات. ويأتي تمويل المركز من مؤسسات خاصة ولا يتلقى أي دعم حكومي. ويقوم المركز منذ عقدين من الزمن بتقديم تقارير تحليلية أعدت خصيصاً بحيث يسهل اطلاع المسؤولين و وسائل الإعلام و المنظمات التي لا تهدف للربح عليها. وغالباً ما تكون التحليلات التي يعدها المركز قصيرة نسبياً بحيث يمكن إعدادها في التوقيت المناسب ولكي يكون لها تأثير على المناقشات المستمرة المتعلقة بالسياسات.

وقد بدأ المركز في عام 1981 بثلاثة موظفين قاموا بالتركيز على المسائل الرئيسية المتعلقة بالموازنة الوطنية وبرامج الولايات المتحدة التي تهدف إلى مكافحة الفقر. وقد اتسع المركز بصورة كبيرة منذ ذلك الوقت واصبح يضم حالياً 70 موظفاً. لكن هذا النمو قد اتبع درجياً حيث توسع المركز فقط في المجالات التي يمتلك خبرة فيها أو في المجالات التي يمكنه أن يطور خبراته فيها. وقد أدرك المركز أن مصداقيته في أحد مجالات العمل قد تتسبب في التأثير على مصداقيته في كافة مجالات العمل وأن مصداقية أبحاثه من الأمور الهامة كي يصبح مركزاً فعالاً. وعلى المستوى الوطني، يمتلك المركز حالياً خبرة في مجال إعداد الموازنة، والمسائل الضريبية، وعدد من برامج مكافحة الفقر مثل برامج الرعاية الصحية، والإسكان، والمساعدات الغذائية، ومساعدات الدخل، والمعاشات. ويتكون غالبية المتخصصين في المركز من باحثين كما أن هناك البعض مخصص للتعامل بصفة خاصة مع وسائل الإعلام بالإضافة إلى آخرين يخصصون في التواصل مع المسؤولين الحكوميين.

وخلال العقد الأول من عمره، ركز المركز بصفة أساسية على المسائل الوطنية. وفي عام 1992، قام المركز بالتوسع في برامجه حتى تشمل إجراء تحليل على المستوى الوطني ومستوى الولايات. ومن خلال هذا العمل الجديد، قام المركز بتطوير خبراته في مجال مساعدة الهيئات المعنية بالموازنة و الضرائب في الولاية من خلال تبادل المعلومات، وتقديم الدعم الفني لهذه المجموعات لمساعدتها على زيادة قدراتها لإجراء تحليل فعال (انظر <http://www.cbpp.org/sfai.htm>).

كما عكف المركز على مشروع مساعدة يهدف إلى ضمان حصول الطبقات ذات الدخل المنخفضة على المكاسب التي يحق لها الحصول عليها من الحكومة . وكان المشروع الدولي للموازنة الذي أنشئ في عام 1997 أحدث وحدة تابعة للمنظمة.

ويقدم الملحق (1) عرضاً لتطور المركز. و للمركز موقع على الإنترنت وهو <http://www.cbpp.org> والذي تلقى أكثر من 800 ألف "مساهمة" في خلال شهر ويتضمن كافة التقارير الأساسية التي قام بإعدادها منذ عام 1996. وفي النصف الأول من عام 2001 فقط قام المركز بإصدار أكثر من 100 تقرير عن الموازنة والضرائب وقضايا الفقر.

2.3 مركز معلومات الموازنة بمعهد الديمقراطية في جنوب إفريقيا (ايداسا)، بجنوب أفريقيا

يقوم مركز معلومات الموازنة بمعهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا (ايداسا) بتحليل عملية تخصيص واستخدام الموارد العامة لفهم كيفية تأثير الموازنة بجنوب أفريقيا على الفقراء. وتعتبر ايداسا مؤسسة عامة مستقلة لا تهدف للربح وتعمل على دعم الديمقراطية. وتعتبر الأولوية الأولى بالنسبة لمركز معلومات الموازنة هي تعزيز عملية الدعوة والمناصرة و الجهود المتعلقة بوضع السياسات الخاصة بالمجتمع المدني والسلطة التشريعية. ويؤمن المركز بأن المجتمع المدني يمكنه أن يضيف قيمة جديدة إلى الخيارات الاقتصادية للحكومة وبأن المشاركة الأوسع في عملية إعداد الموازنة يمكن أن تساعد على زيادة قاعدة المناقشات التي تتعلق بهذه الخيارات.

ومع القضاء على التفرقة العنصرية، عقدت جنوب أفريقيا انتخابات ديمقراطية في عام 1994. وقد بدأ عمل المركز في عام 1995 أي في نفس الوقت الذي قام فيه أعضاء البرلمان الجدد في جنوب أفريقيا بالتعرض لعملية إعداد موازنة للمرة الأولى . وتضمنت جهود المركز الأولى تقديم التقارير إلى لجان الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ. وكانت هذه التقارير قد أعدت على أساس أول حزمة تدريبية قامت بتطويرها للمجتمع المدني. وقد أصبحت هذه الحزم التدريبية ذات مستو أفضل بمرور الزمن ، و تتضمن الآن دورات تتراوح مدتها من يوم إلى ثلاثة أيام وتقدم معلومات عن المسائل الخاصة بالموازنة الحالية والأدوات التي تمكننا من لعب دور في عملية اتخاذ القرار في هذا الصدد. ويركز عمل الجهاز على وزارات الصحة ، والتعليم ، والرعاية الاجتماعية، حيث يتم وضع غالبية الإنفاق الاجتماعي و تركز على وضع المرأة ، والأطفال ، والمعاقين الذين يمثلون جزءاً كبيراً من أكثر الطبقات فقراً وضعفاً في المجتمع في جنوب أفريقيا.

ويقوم المركز بإصدار وتوفير تحليل يتعلق بمسائل الموازنة و المسائل الاجتماعية والاقتصادية. ويقوم المركز بتوزيع المواد التي يقوم بإعدادها من خلال وسائل إعلام مختلفة (المقروءة والإلكترونية و المسموعة). وتتضمن أعماله ما يلي:

- مراقبة الموازنات الوطنية وموازنات المحافظات وكذا العمليات المتعلقة بالموازنة ؛

- إجراء أبحاث وتحليلات يمكن استخدامها في أثناء عملية وضع السياسة و الموازنة ؛
- تناول الموضوعات التي تمثل عصب عملية الشفافية و القدرة على الاطلاع على نظم الموازنة مثل تعديل صلاحيات السلطة التشريعية ؛
- تنظيم تدريب يتعلق بالموازنة؛
- التنسيق مع مشروع موازنة أفريقيا الذي يدعم عملية دفع أعمال الموازنة التطبيقية في كافة أنحاء القارة الأفريقية.

ولمزيد من المعلومات حول مشروع الموازنة في ايداسا، نرجو الدخول إلى موقع المشروع على الإنترنت وهو <http://www.idasa.org.za/bis> أو الاطلاع على نص الكلمة التي أقيمت عن أعمال المركز التي أقيمت في المؤتمر الثاني للمشروع الدولي للموازنة والذي يمكن الحصول عليه كاملا من <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/idasa.htm> .

3.3 مركز ديشا لتحليل الموازنة و أولويات السياسات ،ومبادرة تنمية العمل الاجتماعي والإنساني بالهند

أنشئ المركز في عام 1985 وهو عبارة عن منظمة مفتوحة العضوية معنية بتنظيم وتوحيد عمال الغابات وتقوم ببناء القدرات في المنظمات المحلية العاملة في مجال القضايا التي تؤثر على سكان المناطق القبلية من ولاية جوجارات بغرب الهند. ومنذ عام 1992 يقوم مركز ديشا بالعمل على القضايا المتعلقة بوضع السياسات على مستوى الولاية وذلك من خلال تحليل الموازنة والدعوة للسياسات وذلك لحماية مصالح أعضائها. وقد أعطى المزج غير التقليدي لعملية التعبئة الشعبية ، وبناء المؤسسات بين الفقراء ،و حشد التأييد من العديد من الدوائر السياسية عمقا ومصداقية متفردة لعمل مركز ديشا. وقد أصبحت أعمال الموازنة مؤخرأ جزءاً من وحده يطلعه عليها مركز تحليل الموازنة و أولويات السياسة.

وفي البرامج التدريبية و تحليل الموازنة يقوم مركز ديشا بالتركيز على الفقراء بشكل واضح . فهو يدرس نمط الإنفاق ويقوم بدراسة سياسات الحكومة الخاصة بالفقر كما تعبر عنها مخصصات الموازنة. ولأن مركز ديشا له جمهور كبير من العملاء الفقراء فإنه يشعر أن عليه واجب إيصال وجهات نظرهم إلى الحكومة ومساعدة المجموعات الأخرى التي تنادي بالعدالة الاجتماعية في الهند على الحصول على المعلومات اللازمة لمواصلة كفاحها من اجل تحقيق الانصاف و العدالة الاجتماعية .

وقد قام مركز ديشا بالتفكير الجاد في كيفية إجراء تحليل حول مسائل الموازنة بحيث تمثل أمراً مختلفاً عن أكوام الأوراق التي يتلقاها من الحكومة كل يوم المسؤولون المنتخبون أثناء جلسة الموازنة. وقد قرر مركز ديشا أن يقوم بإعداد ملاحظات قصيرة – ستة صفحات على الأكثر. و قام

مركز ديشا بإرسال هذه التحليلات القصيرة إلى الوزراء و موظفي الدولة ، و إلى الصحافه، والمؤسسات العلمية، وإلى الهيئات التطوعية. وقبل مرور وقت طويل وجد مركز ديشا أن هناك العديد من أعضاء مجلس الولاية الذين "أدمنوا" قراءة ملاحظاته.

وقد وجد مركز ديشا أن سماع كلمة "موازنة" كافٍ لعزوف أغلب النشطين في المجالات الاجتماعية بما فيهم من هم من مركز ديشا نفسه. وفيما مضى كان الجدل و الدراسات الخاصة بالموازنات الوطنية و موازنات الولايات من اختصاص الأكاديميين والباحثين . وبالرغم من ذلك فقد اكتشف مركز ديشا أن تحليل الموازنة يمكن أن يكون أداة قوية بالنسبة للمجموعات التي تدافع عن الطبقات الدنيا من المجتمع بحيث يمكنها استخدام هذه الأداة في تعاملاتها مع الحكومة.

انظر الملحق(2) لمعرفة قصة تطور مركز ديشا. ويتكون هذا الملحق من مقال لمؤسس أعمال الموازنة في المركز والذي ذكر الملاحظة التالية: " تم إعداد الموازنة من قبل جماعة صغيرة من الموظفين الحكوميين . ويؤدي التعرف على عملية إعداد الموازنة إلى كسر قيود هذا الاحتكار. "

4.3 ظهور عدد متنوع من التجارب

إن قائمتنا الخاصة بالمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال أعمال الموازنة تتضمن جماعات من كافة أنحاء العالم. ويتضمن "قسم الجماعات" على موقعنا الإلكتروني حالياً وصفاً موجزاً للمنظمات غير الحكومية والباحثين الذين يعملون في مجال الموازنة وهم من الدول التالية: الأرجنتين، بنجلاديش ،بوليفيا، البرازيل، شيلي، كرواتيا، مصر، ألمانيا، غانا، الهند، إندونيسيا، إسرائيل، كينيا، لبنان، مالاوي، المكسيك، موزمبيق، ناميبيا، نيبال، نيجيريا، بيرو، الفلبين، بولندا، روسيا، جنوب أفريقيا، السويد، تنزانيا، أوغندا، الولايات المتحدة، الضفة الغربية/فلسطين. كما يتضمن الموقع معلومات عن طريقة الاتصال بهذه المجموعات التي سوف يسعدها أن تقوم بتبادل المعلومات. علاوة على ذلك، فإن هناك أسماء جماعات تضاف بصورة مستمرة إلى هذه القائمة.

(أنظر <http://www.internationalbudget.org/groups/index.htm>)

وبإيجاز، فإنه من المهم بالنسبة للمجموعات التي تعمل في مجال الموازنة أن تتذكر أنها لا تعمل بمفردها. فهناك العديد من النماذج الجديدة بالمحاكاة ويمكن أن يتم التعديل فيها. وسنذكر فقط بعض الجهود التي بدأت في السنوات القليلة الماضية:

- مركز دراسات الموازنة و السياسات بينجالور، الهند. وتعمل هذه المؤسسة البحثية على مسائل الموازنات المحلية وموازنات الولايات في جنوب الهند.
- مركز البحوث الاقتصادية في مكسيكو سيتي (CIDE) عبارة عن مؤسسة أكاديمية بحثية يتركز عملها في مجال الموازنة حول المسائل الوطنية ودون الوطنية كما يتضمن أعمال التوعية بالموازنة و تحليل الموازنة.

- مركز سانت بيترزبرج للاستراتيجيات في روسيا (ستراتيجيا) وهو مؤسسة نشطة تعمل في مجال تحليل الموازنة على مستوى المدن في مدينة سانت بيترزبرج وهي مؤسسة هامة بالنسبة للمجموعات والباحثين الذين يعملون في مجال أعمال شفافية الموازنة في كافة أنحاء روسيا.

وتتوافر دراسات حالة موجزة عن تطور هذه المنظمات الثلاثة. نرجو الرجوع إلى

<http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>

وإضافة لذلك ، فهناك عروض عن تطور أعمال الموازنة في معهد دراسات الموازنة و السياسات ، و مركز البحوث الاقتصادية في مكسيكو سيتي والتي أقيمت في المؤتمر الثاني للمشروع الدولي للموازنة ويمكن الحصول عليها من الموقعين التاليين:

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/india.htm>

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>

الجزء الثاني : المبادئ الأولى



4 - أساسيات الموازنة

يتضمن هذا الفصل مقدمة أساسية ووصفاً لمختلف المسائل المتعلقة بالموازنة العامة. وهو يقوم بصفة خاصة بما يلي:

- رسم الخطوط العريضة للمراحل العامة لدورة الموازنة مع إجراء مناقشة موجزة للخطوات التي يمكن للمجتمع المدني القيام بها في كل مرحلة ؛
- تلخيص كافة المشكلات الرئيسية للموازنة في الدول النامية ودول اقتصاديات التحول ؛
- وصف بعض المبادئ الأساسية والضرورية لإيجاد نظام موازنة فعال مثل أهمية الشفافية والمراجعة والفحص.

لمزيد من المعلومات حول مسائل الموازنة الأساسية ، الرجاء النظر إلى المراجع في الفصل العاشر من هذا الدليل والذي يتضمن قائمة بعدة وثائق دولية أساسية تصف عملية إعداد الموازنة ، والموضوعات ذات الصلة بتفصيل أكبر . ويعرض الملحق (2) معجماً بمصطلحات الموازنة الرئيسية .

"الموازنات و سياسات الموازنة يتم وضعها معا بصورة مستمرة. ولذلك فإن أحد الأشياء المثيرة للاهتمام بالنسبة للموازنات أنها ترد باستمرار، فدورة الموازنة عملية مستمرة لا نهاية لها ."

فينود ياسولو

مركز دراسات الموازنة و السياسات

بنجالور، الهند، في كلمة أمام المؤتمر الثاني للمشروع الدولي للموازنة

1.4 مراحل دورة الموازنة وفرص مشاركة المنظمات غير الحكومية

من الناحية الفنية فإن الموازنة هي تلك الوثيقة التي تتضمن مقترحات الحكومة الخاصة بالنفقات والإيرادات بما يعكس سياسة ترتيب أولوياتها و أهدافها المالية. لكن وثيقة الموازنة تعتبر وجهاً واحداً أو مظهرًا واحداً لعملية اتخاذ قرار دائم خاص بالموازنة، و وجهاً لنظام دولة خاص

بإدارة وتقييم سياسات الإنفاق والضرائب بها. وإذا قمنا بالتركيز على أي من أوجه النظام الشامل للموازنة على حدة فإننا نفقد أهمية التفاعل بين مختلف أجزائه. وناقش في هذا القسم دورة الموازنة التي تتكون من الأحداث الرئيسية أو المراحل الخاصة بالقرارات المتعلقة بالموازنة، وتنفيذ هذه القرارات وتقييمها .

وتتكون دورة الموازنة من أربع مراحل:

- صياغة الموازنة ، عندما يتم وضع خطة الموازنة من قبل السلطة التنفيذية في الحكومة؛
- إصدار قانون الموازنة ، عندما تتم مناقشة خطة الموازنة ويتم تعديلها ثم إقرارها من قبل السلطة التشريعية؛
- تنفيذ الموازنة، عندما تقوم الحكومة بتنفيذ سياسات الموازنة ؛
- مرحلة المراجعة والتقييم، عندما يتم حساب وتقييم فاعلية النفقات الفعلية في الموازنة.

وتخلق هذه المراحل فرصاً لمشاركة المنظمات غير الحكومية. وهناك وصف موجز لهذه الفرص أدناه. (وهناك دراسة أكثر تفصيلاً لأنواع أعمال الموازنات التي يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقوم بها في مختلف مراحل دورة الموازنة ويمكن الاطلاع عليها في ورقة صدرت حديثاً عن المشروع الدولي للموازنة تحت عنوان: " هل يمكن للمجتمع المدني أن يضيف قيمة جديدة لعملية اتخاذ القرار الخاص بالموازنة؟" و يمكن الاطلاع على هذه الورقة على الموقع التالي:

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>

صياغة الموازنة

تتم الصياغة الأولية للموازنة بصفة خاصة من قبل السلطة التنفيذية بالرغم من أنه يمكن إدخال بعض العناصر في إطار هذه السلطة. ودائماً ما يقوم مكتب واحد هو مكتب الموازنة في وزارة المالية بتنسيق وإدارة عملية صياغة الموازنة من خلال طلب الحصول على معلومات من مختلف الوزارات و اقتراح عملية المفاضلة اللازمة لتضمين مختلف الأولويات الحكومية في إجمالي إنفاق الموازنة. ويمكن لهذه العملية أن تستغرق فترة تتراوح بين عدة أسابيع و عدة اشهر ويعتمد ذلك على مدى مشاركة مختلف الوزارات و مدى أخذ آرائها بعين الاعتبار.

وبصفة عامة ، فإن الموازنات لا يتم وضعها من نقطة الصفر كل عام. لكن الموازنات الجديدة تميل إلى استخدام احدث موازنة تم إصدار قانون بشأنها كنقطة بداية (أو خط أساسي) مع إدخال تعديلات عليها. لكن هذا لا يعنى أن أي تعديلات للموازنة هي مجرد إضافة على ما سبق. فالموازنة يمكن تغييرها بشكل كبير من عام لآخر كاستجابة للتغيرات في الوضع الاقتصادي أو في أولويات الحكومة.

أما الخطوط العريضة للموازنة فتحدد جزئياً من خلال تقديرات مؤشرات الأساسية مثل عملية النمو الاقتصادي، أو التضخم، أو التغيرات الديموغرافية، والتي تؤثر على إجمالي الإيرادات والنفقات. كما تتأثر الخطوط العريضة للموازنة بالأهداف البعيدة مثل الحفاظ على العجز أو الديون عند معدل معين، أو زيادة أو خفض الضرائب، أو زيادة الإنفاق على بعض الأولويات.

دور المنظمات غير الحكومية: تقوم السلطة التنفيذية عادة بصياغة الموازنة السنوية خلف الأبواب المغلقة. وفي بعض الأحيان، تقوم السلطة التنفيذية بنشر وثيقة مناقشة الموازنة أو ملخص للموازنة قبل إعداد الموازنة لكن السلطة التشريعية و المجتمع المدني لا يمكنها المشاركة بصورة مباشرة في هذه المرحلة. وحيث أن الموازنة لا تعد من نقطة الصفر، فإن الأجزاء الرئيسية منها يمكن توقعها من قبل المشاركين بها من خارج السلطة التنفيذية بما يخلق فرصة للتحليل و الدعوة والمناصرة في مرحلة الصياغة. وفي أثناء عملية إعداد الموازنة، يمكن للمجموعات غير الحكومية نشر تحليلات حول المسائل المعروفة أنها قيد النظر، أو تلك التي تعتقد هذه المجموعات أنها من الأولويات وذلك على أمل التأثير في الموازنة التي تتم صياغتها. كما قد تكون هناك أيضاً فرص أمام المنظمات غير الحكومية لإقامة خطوط اتصال غير رسمية مع مسؤولي السلطة التنفيذية. وفي الدول التي لا تؤثر فيها العملية التشريعية كثيراً على الموازنة فيجوز للمنظمات غير الحكومية أن تركز على مرحلة الصياغة لأن القرارات الهامة يتم اتخاذها في هذه المرحلة.

إصدار قانون الموازنة

وتأتي المرحلة الثانية من دورة الموازنة عندما تتم مناقشة الموازنة التي قامت السلطة التنفيذية بإعدادها من قبل السلطة التشريعية ثم إصدار قانون بشأنها. وتبدأ هذه المرحلة عندما تقوم السلطة التشريعية بتقديم مسودة الموازنة إلى السلطة التشريعية. وتقوم السلطة التشريعية عندئذ بمناقشة الموازنة و قد يتضمن ذلك عقد جلسات استماع علنية و تصويت من قبل اللجان التشريعية. وتنتهي العملية عندما يتم اعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية، سواء في صورتها الحالية أو بعد إدخال تعديلات عليها. ويمكن أن يتم رفض الموازنة من قبل السلطة التشريعية بل إنه في بعض البلاد يتم استبدالها بموازنة أخرى تقترحها السلطة التشريعية.

ومن المعتاد أن تبدأ مرحلة سن قانون الموازنة عندما يتنامى اهتمام العامة بالموازنة و تصبح المعلومات الخاصة بالموازنة متاحة بشكل واسع. ومن الناحية النظرية، فإن السلطة التشريعية تمتلك الموارد و الوقت اللازم لمراجعة الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية وإدخال تعديلات عليها. أما من الناحية العملية، فإن الإطار القانوني لعملية الموازنة أو النظام السياسي في بلد ما قد يحد من تأثير السلطة التشريعية على الموازنة. كما تعاني السلطة التشريعية في بلدان عديدة من نقص في عدد العاملين وكذلك الخبرات في مجال الموازنة. وتشارك الهيئة

التشريعية في مسائل الموازنة من خلال عقد جلسات استماع ، أو تشكيل لجان خاصة، أو طلب معلومات من السلطة التنفيذية، أو عقد مناظرات عامة.

دور المنظمات غير الحكومية: في أثناء هذه المرحلة من دورة الموازنة غالباً ما تكون للمجموعات غير الحكومية القدرة على عرض مساهماتها. ولأن المناقشات العامة و الاهتمام بالموازنة تبلغ أوجها في هذه المرحلة فإن السلطة التنفيذية تقدم الموازنة إلى السلطة التشريعية وهذا يعطي فرصة للمجموعات غير الحكومية لأن تحصل على تغطية إعلامية لتحليلها للموازنة . إضافة لذلك، ففي الدول التي تقوم فيها السلطة التشريعية بدور أكثر فاعلية في عملية إعداد الموازنة يطلب من المجموعات غير الحكومية أن تكون شاهد خبير في جلسات الاستماع و أن تعلق على مقترحات الموازنة بصور أخرى أيضاً. ويمكن أن يؤثر تحليلها و شهادتها في الجدول و تركز على الموضوعات الهامة المتعلقة بتأثير مقترحات الموازنة على الفقراء.

تنفيذ الموازنة – التنفيذ ، والرقابة، والتحكم

أما المرحلة التالية من العملية فتحدث عندما يتم تنفيذ الموازنة. فهناك اختلاف كبير فيما بين الحكومات فيما يتعلق بكيفية تنظيمها و مراقبتها للإنفاق لتضمن عملية الالتزام بالموازنة. وفي بعض الحالات، تقوم الخزانة (أو وزارة المالية) بممارسة رقابة مركزية قوية على الإنفاق، وتقوم بمراجعة المخصصات التي تقدم للوزارات، و تقوم باعتماد عمليات الإنفاق الرئيسية. لكن في البلاد التي تتمتع فيها الوزارات بقدر أعلى من الاستقلالية تقوم الخزانة بمراقبة الإنفاق من خلال طلب الحصول على تقارير دورية من كل وزارة عن الإنفاق .

و عند التطبيق، لا يتم تنفيذ الموازنة دائماً في الصورة المحددة التي اعتمدت من قبل السلطة التشريعية، و لا يتم الالتزام بمستويات التمويل المذكورة في الموازنة كما لا يتم صرف المخصصات المعتمدة في الأوجه المشار إليها. ويمكن أن تنجم تلك الاختلافات عن قرارات سياسية واعية أو كرد فعل لتغير الظروف الاقتصادية ، لكن يشيع شعور بالقلق عندما يكون هناك فروق كبيرة بين الموازنة المخصصة و الموازنة الفعلية بحيث لا يمكن تبرير ذلك بأنه يعكس سياسة سليمة. وبينما يمكن أن تنتج هذه الحالات مباشرة عن تعسف السلطة التنفيذية فإنها قد تعكس أيضاً وجود نظام موازنة هزيل و مشكلات فنية تجعل من الصعب على السلطة التنفيذية تنفيذ الموازنة بما يتماشى مع الأهداف التي سن من أجلها القانون . فالموازنة على سبيل المثال يمكن ألا تكون واضحة بشأن الأغراض المقصودة من مخصصات معينة في حين يمكن لنظام التقارير الهزيل أن يحد من إتاحة المعلومات التي تحتاج إليها السلطة التنفيذية لمراقبة تدفق الإنفاق.

دور المنظمات غير الحكومية: يعتبر تنفيذ الموازنة بالطبع من المهام الخاصة بالسلطة التنفيذية. وإذا لم تقم السلطة التنفيذية بإصدار تقارير دورية عن حالة الإنفاق في خلال العام فإن المجموعات غير الحكومية لن يكون لديها سوى فرصة محدودة لمراقبة تدفق الأموال . لكن المجموعات غير الحكومية تهتم بوجود نظام مراقبة يتميز بالشفافية والفاعلية بحيث يدعم الالتزام

بالموازنة و يحد من حالات سوء الإدارة أو الفساد. كما يمكن لهذه المجموعات أن تدعو إلى إدخال إصلاحات على الموازنة لتحسين عملية الرقابة على الموازنة. وبالمثل فيمكنها المشاركة في بعض أنشطة المراقبة. ويمكن للمنظمات غير الحكومية على سبيل المثال التركيز على ما إذا كانت بعض المخصصات المتعلقة بمشروعات معينة مثل إنشاء مدرسة أو تعبيد أحد الطرق قد استخدمت من أجل الغرض المحدد لها من عدمه. كما يمكنها تقييم نوعية الإنفاق لمعرفة ما إذا كانت أهداف السياسة المتعلقة بمخصصات الموازنة قد تحققت، وإذا كانت الأموال الحكومية تستخدم بصورة فعالة أم لا.

تقييم النتائج وإعداد التقارير – أعمال التدقيق والمراجعة وتقييم الأداء

أما المرحلة النهائية من دورة الموازنة فتتضمن عدداً من الأنشطة التي تهدف إلى قياس مدى الاستخدام الأمثل للموارد العامة. ومن الناحية النظرية، فإن السلطة التنفيذية تقدم تقارير مفصلة عن أنشطتها المالية إلى السلطة التشريعية والمواطنين. كما يجب أن تخضع هذه الأنشطة المالية أيضاً إلى المراجعة الدورية من قبل جهاز مستقل و متخصص، مثل مؤسسات التدقيق والمراجعة أو من قبل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. ويجب أن تكون لدى مكتب التدقيق والمراجعة القدرة على إصدار تقارير دقيقة في الوقت المناسب.

أن عمليتي التقييم و التدقيق والمراجعة ليست ضرورية فقط للسلطة التشريعية حتى تقوم بمهامها الرقابية فهي جزء لا يتجزأ من النظام الشامل لإدارة الإنفاق العام. ويجب إعداد تقارير عن الأداء لضمان الاستغلال الأمثل للموارد العامة. ومن الأمور التي يتم التركيز عليها في الإصلاحات الحديثة للموازنة توفير معلومات عن الأداء إلى المؤسسات والهيئات العامة وذلك بغرض رفع مستوى عملياتها.

دور المنظمات غير الحكومية: تمثل هذه المرحلة من مراحل الموازنة فرصة قيمة بالنسبة للمجموعات المهتمة بالموازنة كي تحصل على معلومات عن فاعلية بعض الأنشطة الخاصة بالموازنة بالإضافة إلى دعم عملية المساءلة من خلال تقييم ما إذا كانت السلطان التشريعية

والتنفيذية تستجيبان بصورة مناسبة لنتائج تقارير المراجعة. وهذه هي إحدى المجالات التي لم تقم هيئات الموازنة التطبيقية باستغلال الفرص المحتملة بصورة كافية. وعندما تتوفر تقارير التدقيق والمراجعة في الوقت المناسب فإنها تقيد عمليات زيادة الإنفاق أو الإنفاق في غير الأوجه الصحيحة و مخالفات التوريد. و على المنظمات غير الحكومية أن تحاول نشر مثل هذه المعلومات على نطاق واسع واستخدامها في دعم الإصلاحات.

2.4 المشكلات الشائعة المتعلقة بالموازنة

تحتوي كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة على تحدياتها الخاصة بها التي تقف عائقاً في سبيل سير العمل بسلاسة. وفي حين تكون عملية اتخاذ القرار المتعلق بالموازنة أثناء مرحلتي

الصياغة والتشريع عملية سياسية بصورة كبيرة ، فإن الأجزاء الأخرى من دورة الموازنة تسيطر عليها مسائل إدارية ومحاسبية. ولكي تنجح الموازنة في تحقيق النتائج المرجوة فيما يتعلق بالسياسات فإن ذلك يعتمد من ناحية على قدرة نظام الموازنة في الدولة على التعامل بصورة فعالة مع مجموعة من المسائل السياسية والإدارية المتنوعة. وبالرغم من كون نظم إعداد الموازنة في الدول النامية و الديمقراطية الناشئة مختلفة وفقاً للإطار السياسي في الدولة، والتاريخ الاستعماري لها، والنظم الإدارية، والتنمية الاقتصادية، فإن العديد من هذه الدول تواجه مشكلات متشابهة.

وحيث أن الموازنة تعتبر وثيقة التخطيط الاقتصادي الرئيسية للدولة فإنها يجب أن تعكس افتراضات تتعلق بالمؤشرات الاقتصادية والمالية الرئيسية. لكن البلدان النامية تواجه عادة سلسلة من الظروف المتعلقة بالاقتصاد الكلي - التي تتراوح بين محدودية القدرة على استيعاب الصدمات الخارجية مثل تدهور شروط التجارة إلى ضيق القواعد الضريبية التي تدر مستويات خاطئة من الإيرادات - والتي تعقد من عملية إعداد الموازنة و التخطيط لعدة سنوات. وهذه الدول لا تتحمل التغيرات السريعة التي تحدث في الظروف الاقتصادية الأساسية ولذا فمن الصعب أن تلتزم بالأهداف التي تتعلق بالنفقات والإيرادات ، وأن تتمسك حتى بخطط أفضل الموازنات الموضوعية.

وفي حين نجد أن بعض عناصر الاقتصاد الكلي قد تتجاوز نطاق سيطرة الاقتصاديات الناشئة، فإن المشكلات الناتجة عن ذلك تتفاقم بسبب الممارسات الخاطئة في عملية الموازنة. وقد تجد الحكومات أنه من السهل أن تعتمد على استخدام حيل تتعلق بالموازنة والأعياب محاسبية أخرى كي تعتم على الحالة الحقيقية للموازنة بدلاً من أن تحاول أن توازن بين العديد من المطالبات المتعارضة المتعلقة بهذه الموازنة من خلال إطار مالي مستدام. وبينما نجد أن هذه الممارسات الخاطئة المتعلقة بالموازنة تأتي عادة من جانب السلطة التنفيذية ، فإن وجود مؤسسات ضعيفة خارج السلطة التنفيذية مثل السلطة التشريعية و جهاز المراجعة والتدقيق يمكن أن يسمح لهذه المشكلات بأن تستمر. وهناك حاجة لوجود مؤسسات مستقلة لتقوم بعملية الإشراف وضمان المساءلة ولكنها عادة ما تكون محدودة الفاعلية. فـجهاز التدقيق والمراجعة على سبيل المثال يمكن أن يفتقر إلى الاستقلالية و النفوذ السياسي اللازم للقيام بالتحقيقات التي تثير الجدل وإصدار التقارير التي قد تبرز سوء الإدارة المالية بل و الفساد. وبالمثل فإن صلاحية السلطة التشريعية قد تبدو أكثر تأثيراً في إصدار التشريعات وليس في التطبيق (لمزيد من التفاصيل يرجى الرجوع إلى الإطار في الصفحة التالية).

ومن المرجح أن أكثر المشكلات التي تواجه الدول النامية و الديمقراطية الناشئة وأكثرها انتشاراً على الإطلاق هي مشكلة غياب معلومات دقيقة عن الموازنة أو عدم وجود إحصاءات اجتماعية-اقتصادية دقيقة. وفي حين نجد أن بعض المعلومات الهامة هي بكل بساطة غير متوافرة ، فإن هناك مشكلات أخرى تؤثر على المعلومات المتوافرة مثل عدم الالتزام بالوقت، وعدم

تيسير الحصول على المعلومات ، و تواتر البيانات . إن أوجه القصور هذه تؤثر بالسلب على كافة أوجه دورة الموازنة – من إعداد الموازنة إلى تنفيذ الموازنة و الإشراف عليها – كما يمنع الجهود الرامية إلى رفع مستوى الشفافية و المساءلة . والى جانب أوجه القصور هذه والمتعلقة بالمعلومات المطلوبة فإن هناك مشكلة عامة وهي أن هذه الدول تواجه مشكلات تتعلق بمحدودية القدرات فيما يتعلق بالمهارات البشرية و بالمعدات الحديثة.

العديد من العناصر التي تضعف دور السلطة التشريعية في تحديد الشكل النهائي للميزانية

في ضوء دور السلطة التشريعية كممثل للمواطنين ، فغالباً ما تعتبر أفضل نقطة يمكن للمجتمع المدني فيها التأثير على عملية الموازنة. ولكن فاعلية هذا النمط من مشاركة المجتمع المدني تعتمد على قوة السلطة التشريعية.

ومن الناحية النظرية، فإن السلطة التشريعية تمتلك قوة هائلة تتعلق بعملية الموازنة. وعادة ما تمنع الدساتير إنفاق الأموال العامة بدون تفويض من السلطة التشريعية. ويمكن أن تستكمل مناقشات السلطة التشريعية بصلاحيات تسمح لها باستدعاء شهود خبراء و أعضاء بالحكومة لتقديم الأدلة . وتعزز هذه الصلاحيات بصورة كبيرة عندما تتمتع السلطة التشريعية بالقدرة على تعديل الموازنة.

أما من ناحية التطبيق، فهناك عدة عوامل تقود السلطة التشريعية منها:

- النظام السياسي والممارسات السياسية في دولة ما قد تؤدي إلى الحد من تأثير السلطة التشريعية على الموازنة. وفي النظم البرلمانية على سبيل المثال حيث تتحكم السلطة السياسية في السلطتين التشريعية والتنفيذية يوجد ضغوط قوية على السلطة التشريعية لقبول الموازنة بدون إدخال تعديلات كبيرة عليها.
- الإطار القانوني و الأحكام التشريعية غالباً ما تقيد دور السلطة التشريعية. فقد تمنح السلطة التشريعية وقتاً محدوداً لمراجعة الموازنة أو قد يسمح لها بالقيام بتعديلات طفيفة فقط (أو لا يسمح لها بأي تعديلات على الإطلاق) .
- السلطة التشريعية في غالبية الدول النامية تواجه معوقات بسبب عدم توافر العدد الكافي من الأفراد والخبرات المتعلقة بالموازنة. وإذا لم تتمتع السلطة التشريعية بقدر كاف من الصلاحيات فإنها لن تكون قادرة على تقييم مقترحات الموازنة والتوصية ببعض التعديلات.

وهذه المعوقات لا توجد في كافة البلدان ولا تسد طريق الخيارات في وجه أي سلطة تشريعية حازمة . ويمكن أن يشارك المشرعون في المسائل المتعلقة بالموازنة من خلال عقد جلسات استماع ، أو تشكيل لجان خاصة، و طلب معلومات من السلطة التنفيذية، أو عقد مناظرات عامة. وعلاوة على ذلك فإنه بالرغم من وجود العقبات المذكورة آنفاً فإن هناك ضغوطاً في بعض الدول لزيادة مشاركة السلطة التشريعية من خلال تعزيز قدراتها البحثية وسلطاتها القانونية. وهذه هي الحال الآن في كينيا،

و ملاوي، و المكسيك، و بيرو، و جنوب أفريقيا، و أوغندا، و زامبيا من بين بلدان أخرى .

ويمكن للمشرعين وجماعات المجتمع المدني المهمة بالموازنة أن تتكاتف حتى تقيم شراكة رقابية قوية بحيث يقوم المجتمع المدني بتقوية السلطة المحدودة و القدرة التحليلية المحدودة للسلطة التشريعية. وبينما تتزايد الفرص في تحقيق مشاركة أكبر من قبل السلطة التشريعية في عملية الموازنة، تتزايد الفرص كذلك بالنسبة للوصول إلى مشاركة أعمق للمجتمع المدني في هذه العملية .

وقد تكون قائمة المشكلات طويلة، لكن الحلول المتضمنة تتعلق بالنظم وليست بالحالات الفردية . ونتيجة لذلك، تحاول العديد من الدول النامية أن تتعامل مع هذه المشكلات من خلال إجراء إصلاحات شاملة تتعلق بالموازنة مع إدخال المبادئ والممارسات التي ناقشناها في الفصل التالي. وتولي المنظمات غير الحكومية الكثير من الاهتمام لعملية دعم هذه الإصلاحات الخاصة بنظام الموازنة لأن أكثر من يتأثرون بنظام الموازنة الضعيف أو الفاسد هم الفقراء والضعفاء. إن النظام الذي يفشل في إقامة صلة بين ما تم اتخاذ قرارات بشأنه وما يتم تنفيذه ليس من الممكن أن يقدم سياسة تنموية تركز على القضاء على الفقر. وفي ظل هذه الظروف، وحتى عندما يتم توجيه الموارد الحكومية بموجب التشريعات نحو الإنفاق الاجتماعي أو الاستثمار في البنية التحتية التي تفيد الفقراء وتتمتع بقدر كبير من الدعم الشعبي فإن المصالح المتأصلة قد تؤدي إلى التخصيص غير المتوازن لأموال القطاع العام الضئيلة. أما نظام الموازنة السليم – وهو ذلك النظام الذي يتمتع بالشفافية و المساءلة – من المحتمل بصورة أكبر أن يؤتي بنتائج تعكس إرادة الشعب.

3.4 عناصر نظام الموازنة السليم

ليس من السهل أن نتمكن من التغلب على المشكلات المتعلقة بعمليات الموازنة التي لا تعمل بكفاءة أو تلك التي تتعلق بوجود نظم سيئة لإدارة الموازنة في البلدان النامية. وفي بعض الحالات، قد يتطلب الأمر تحديد وإصلاح بعض الحلقات الضعيفة في المنظومة. لكن في غالبية الأحيان يستدعي الأمر تغييراً شاملاً للمنظومة بكاملها بل وتطبيق قوانين جديدة لتكون بمثابة قواعد فعالة للاسترشاد بها.

وعند التعامل مع هذه المسائل ، يجب أن نضع في الحسبان أصل نظام الموازنة السليم و في بعض الأحيان يجب وضع العناصر المتداخلة في هذا النظام في الحسبان أيضاً:

- إطار قانوني لتحديد دور و مسؤوليات المؤسسات بما يتضمن عملية المراجعة والرقابة ؛
- موازنة شاملة تستوعب كافة العمليات المالية للحكومة؛

- معلومات وتقديرات دقيقة وفي الوقت المناسب؛
- عملية إعداد موازنة تتميز بالشفافية و تسمح بمشاركة فعالة من قبل المجتمع المدني والسلطة التشريعية.

وغالبية هذه العناصر متداخلة ومن الصعب تطبيق أي منها بمعزل عن العناصر الأخرى. فمن غير الممكن على سبيل المثال أن يكون لدينا نظام موازنة يتميز بالشفافية إذا لم تعكس الموازنة صورة وافية عن مشاركة الحكومة في كافة قطاعات الاقتصاد.

الإطار القانوني

من المفترض أن يكون وجود إطار قانوني شامل من المكونات الأساسية في أي نظام موازنة فعال وقوي. ويمكن أن يكون هذا الإطار عبارة عن جزء من المستندات القانونية الأساسية في الدولة كالدستور أو يمكن إيجاده من خلال تشريعات أخرى.

ومن الأهداف الرئيسية للإطار القانوني هو ضمان وضع ضوابط كافية في نظام الموازنة. وعليه فإن الإطار القانوني يضمن قيام السلطة التشريعية ومؤسسات التدقيق والمراجعة المستقلة بدور، ويقف حائلاً أمام السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على نظام الموازنة وسوء استعمال السلطة المحتمل في هذا الصدد .

إن وجود إطار قانوني يوضح دور ومسؤوليات السلطتين التنفيذية والتشريعية في نظم الموازنة، وكذا المؤسسات المستقلة مثل جهاز التدقيق والمراجعة ، يعتبر من الأمور الضرورية لتحديد المساءلة. إن توضيح الأدوار والمسؤوليات يمكن أن يمتد أيضاً إلى مختلف مستويات الحكومة بما يحدد أي مستوى يقدم خدمات عامة أو الإيرادات التي يمكن أن تحصل من خلال المستويات المختلفة .

كما يقوم الإطار القانوني أيضاً بوضع القواعد واللوائح لتوجيه عملية اتخاذ القرار المتعلق بوضع الموازنة وإدارة الإيرادات الحكومية والإنفاق العام . حتى القواعد البسيطة قد تكون هامة مثل وضع التواريخ الرئيسية في الموازنة وتحديد الالتزامات الخاصة بتقديم التقارير من قبل السلطة التنفيذية. ويمكن لهذه القواعد أن تحدد نطاق الموازنة أو تحدد الإجراءات المعقدة دائماً والتي تتعلق بحصول القطاع العام على السلع والخدمات. وبالرغم من ذلك فإن المناهج تختلف فيما يتعلق بالأطر القانونية حيث يتضمن بعضها كما هائلاً من التفاصيل الإجرائية أما بعضها الآخر فيسمح بمرونة كبيرة للمدراء الحكوميين. حتى في الحالة الأخيرة، فإن الإطار القانوني يتضمن مجموعة من المتطلبات لضمان إمكانية تقييم سلوك المدراء وحماية المصالح العامة.

عرض شامل للموازنة

من الناحية النظرية، فإن الموازنة يجب أن تتضمن كافة المعاملات المالية للحكومة- إجمالي الإيرادات التي تحصل ، و المبالغ التي يتم إنفاقها، والديون التي يجب سدادها، والالتزامات المالية الجديدة والقديمة التي يجب تحملها. ولا يمكن الحصول على الصورة الكاملة للوضع المالي للحكومة إذا كانت بعض البرامج أو بعض الجهات أو بعض الالتزامات "خارج نطاق الموازنة".

وبدون وضع موازنة شاملة، يستحيل إجراء مناقشات حول تخصيص الموارد النادرة لاستخدامها في خدمات عامة معينة. فهناك بعض الهيئات العامة على سبيل المثال التي لا تتضمنها الموازنة بصورة كاملة وذلك استناداً إلى أنها شبة مستقلة وأنه من المفترض أن تكون تحقق الاكتفاء الذاتي . وبالرغم من ذلك فإن كان أداء هذه الهيئات (سواء كانت شركات مرافق عامة أو خطوط طيران وطنية) ضعيفاً فإنها يتم دعمها بموارد عامة. وتمثل أوجه الإنفاق غير المتوقعة وغير المفسرة هذه صدمة كبيرة للموازنة ويمكن أن تستنفد المبالغ التي تم تخصيصها لأولويات أخرى.

منهج إدارة الإنفاق العام والمتعلق بوضع نظام سليم للموازنة

يعتبر منهج الإنفاق العام من العناصر الجديدة نسبياً في عملية إعداد الموازنة. ولأن هذا المنهج قد دعم بصفة أساسية من جانب المؤسسات متعددة الأطراف فقد أصبح منهجاً هاماً لتحسين عملية الموازنة في العديد من الدول النامية ودول مرحلة التحول. وبالرغم من أن منهج إدارة الإنفاق العام يقوم على عدد من المبادئ الأساسية المتعلقة بالعملية التقليدية للموازنة فإنه يركز بصورة أكبر على نتائج السياسات.

ويقوم منهج إدارة الإنفاق العام على ثلاثة مبادئ أساسية :

- نظام المالية العامة الكلي - لا بد أن يعكس إجمالي النفقات القرارات الصريحة التي تتماشى مع السياسات المالية والاقتصادية التي تهدف إلى إحداث نمو ولا تعكس فقط الطلب على الإنفاق من مختلف الأطراف الفاعلة المؤثرة ؛
- كفاءة التخصيص- تخصيص الموارد وبالتالي تخصيص النفقات يجب أن يقوم على الأولويات الصريحة و فاعلية البرامج ؛
- الكفاءة التشغيلية- تقديم السلع والخدمات العامة لا بد أن يكون منخفض التكلفة وعلى قدر عالٍ من الجودة.

تتطلب هذه المبادئ منهجاً لعملية الموازنة بحيث يتخطى دورة الموازنة السنوية التقليدية. ولذلك فإنه غالباً ما يكون الإصلاح مصحوباً بتطبيق منهج إدارة الإنفاق العام في عملية تأسيس ما يسمى بإطار الإنفاق متوسط المدى. وإطار الإنفاق متوسط المدى هو عبارة عن منهج يطبق على مدار عدة سنوات لوضع موازنة وهو عادة ما يغطي ثلاث سنوات و هو منهج يعمل على تقوية الروابط بين التخطيط واتخاذ القرار و الموازنات (أنظر موقع الإنفاق العام بالبنك الدولي على الإنترنت للحصول على مزيد من المعلومات عن إدارة الإنفاق العام و عن إطار الإنفاق متوسط المدى على الموقع التالي <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe>)

كما تتضمن الشمولية أيضاً تقديم بيانات تغطي عدة سنوات. وعلى أقل تقدير يجب إن تتضمن الموازنة معلومات عن المستويات المقدرة للنفقات والإيرادات في العام السابق لعام إعداد الموازنة بالإضافة إلى المستويات الفعلية الخاصة بالعام أو العامين السابقين لهذا العام. إن عرض مستويات النفقات والإيرادات الفعلية يمثل معايير مهمة للمقارنة لتقييم مقترحات الموازنة. ويتم تحسين مستوى شمولية الموازنة إذا استطاعت تقديم تقديرات خاصة باتجاهات السياسة المالية لفترة زمنية ما- في العامين أو الثلاث أعوام التي تتبع سنة الموازنة على سبيل المثال.

المعلومات والتقديرات الدقيقة و المناسبة و المعدة في الوقت المناسب

تعتبر المعلومات الدقيقة التي يتم توفيرها في الوقت المناسب من العناصر الضرورية لنظام الموازنة السليم. إن المعلومات التي تتسم بالجودة تعتبر هامة بالنسبة لكافة مراحل دورة الموازنة: وهي ضرورية لتحديد نوع و حجم الخدمات العامة التي تمول من خلال الموازنة وتحديد تأثير إنفاق هذه المخصصات على تحقيق الأهداف المرجوة للسياسة. وبدون الحصول على المعلومات المناسبة فإن الحكومة ستعمل وكأنها تسير في الظلام ولن تتمكن المؤسسات من أن تمارس دورها بفاعلية.

و للأسف، فإن الدول النامية بصفة خاصة تفتقر إلى معلومات حديثة ودقيقة. وفي حين نجد حالياً أن توافر الحاسبات الشخصية والبرمجيات تساعد في عملية جمع المعلومات المناسبة فإن الأمر سيستغرق عدة سنوات لوضع إجراءات لجمع المعلومات المرجوة و إعداد تقارير خاصة بها. لكن توافر "الحقائق"، حتى وإن كانت عرضة لتفسيرات مختلفة، هو المكون الأساسي لنظام موازنة مناسب .

وتحتاج الموازنة أيضاً إلى أن تعتمد على تقديرات دقيقة بصورة معقولة للموارد المتاحة. فافتراض معدلات متفائلة بشكل كبير للنمو الاقتصادي أو للتضخم يمكن أن يشوه الموازنة و يعصف بالمحاولات الرامية إلى تطبيق سياسة مالية مستدامة على المدى المتوسط والطويل بصفة خاصة. وفي الأسواق الناشئة، حيث غالباً ما يوجد افتقار إلى معلومات دقيقة ويكون تأثير الاتجاهات الاقتصادية العالمية قوياً بصفة خاصة، فإنه يكون من الصعب التنبؤ بهذه التقديرات. لكن عدم القدرة على تقديم تقديرات حكيمة يمكن أن يؤدي إلى إبطال قرارات تخصيص الموازنة عندما تفشل هذه التقديرات في الحصول على مخصصات. وغالباً ما تتسبب هذه التناقضات في التأثير على برامج الحد من الفقر و الإنفاق الاجتماعي بصورة أشد من أي أنواع أخرى من الإنفاق، مثل دفع الفوائد على الديون، أو رواتب القطاع العام ، أو البرامج ذات الأهمية السياسية الكبيرة.

الشفافية والمشاركة

إن عملية الشفافية والمشاركة تتخطى حدود عملية الموازنة وتعكس طبيعة الإدارة الرشيدة في المجتمع. إن المجتمعات المفتوحة والديمقراطية تتميز بوجود مواطنة مطلعة، ووجود قنوات رسمية للمشاركة الشعبية، ووجود آليات للمحاسبة والمساءلة ، وعمليات إدارة تتميز بالشفافية. لذا فإن الشفافية والمشاركة هي قمة العملية الديمقراطية لوضع الموازنة. وللأسف ، فإن فرصة المشاركة الفعالة للمنظمات غير الحكومية في عملية إعداد الموازنة لا تتوافر دائماً في تلك الدول النامية حيث لازالت المؤسسات الديمقراطية ضعيفة ولازالت قدراتها الفنية محدودة .

وترتبط الشفافية بالتقاليد و القوانين السائدة . فبعض الدول لديها تقليد راسخ من الصراحة والمكاشفة و حق العامة في الحصول على المعلومات عن كافة أنشطة الحكومة. لكن الدول الأخرى أقل انفتاحاً في تقديم المعلومات. وفي الكثير من الأحيان نجد أن هذه السرية تعكس تقاليد إدارية وليس قرارات مقصودة ، لكنها تؤثر على العمليات التي تتم على كافة المستويات الحكومية. إن القواعد واللوائح التقدمية التي تتعلق بإتاحة المعلومات للمواطنين يمكن أن يكون لها تأثير على نظام الموازنة ويكون له مدلولات قوية بالنسبة للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية التي تهتم بمسائل الموازنة. إن شفافية الموازنة يمكن أن تدعمها القوانين التي تنظم الإجراءات الخاصة بالموازنة و إعداد التقارير الاقتصادية و التدقيق والمراجعة . (وهناك مثالان معروفان يوضحان كيف كان لإصدار قوانين جديدة تتعلق بالموازنة في استراليا أثر على تحسين المعلومات المتعلقة بالموازنة.

(<http://scaletext.law.gov.au/html/comact/9/5802/top.htm>)

وفي نيوزيلندا

(<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>)

ويمكن لنظام شفاف لإعداد الموازنة أن يدعم، لكنه لا يضمن بالضرورة، مشاركة السلطة التشريعية والمجتمع المدني في المسائل المتعلقة بالموازنة. لكن الشفافية الحقيقية لا تتعلق بتوافر المعلومات فحسب ولكنها مهمة بالنسبة للجدل العام وصياغة السياسات. وهكذا فإنه من المفيد أن نفكر في الشفافية والمشاركة معاً ، وأن أحد أهداف الشفافية هو خلق مزيد من المشاركة. وفي الواقع أن العديد من الأهداف المرتبطة بالشفافية – مثل محاسبة الحكومة بصورة أكبر، أو زيادة الدعم للقرارات الحكومية، أو رفع كفاءة البرامج والمشروعات الحكومية- لا يمكن تحقيقها بصورة كاملة بدون العملية التكميلية المتمثلة في مشاركة السلطة التشريعية والمجتمع المدني. فالمعلومات يمكنها على سبيل المثال أن تمكن السلطة التشريعية من مراقبة قرارات وأداء السلطة التنفيذية ، لكن في حالة عدم توفر الفرصة لتحليل المعلومات التي تتسلمها، فإن إشرافها سيكون غير فعال ولن تكون هناك أي حوافز لتصحيح الأداء.

وبصفة عامة، فإن الشفافية والمشاركة يمكنهما المساعدة في ضمان إمكانية تحقيق العناصر الأخرى لنظام موازنة سليم لأقصى قدرات لها. إن المواطن المشارك و المطلع يمثل أداة أخرى للمراجعة والفحص لنظام الموازنة. ويؤدي المزيد من المشاركة إلى تعميق النقاش و يبسر عملية الوصول إلى توافق في الآراء داخل المجتمع حول المفاضلات الصعبة.

5- المشاركة في أعمال الموازنة التطبيقية

إن التحليل التطبيقي للموازنة هو منهج للقيام بأبحاث عن الموازنة له علاقة مباشرة بالمناقشات الدائرة حول السياسات. ويهدف البحث إلى أن يكون قوياً و دقيقاً لكنه يهدف لأن يكون له فائدة عملية بالنسبة لوضعي السياسات. ولتعزيز فاعلية البحث التطبيقي، يجب تناول عدد من المسائل الهامة قبل نشر التحليل، بما في ذلك كيفية التعريف بالموازنة وتقديمها؛ وما هي البيانات أو المعلومات الهامة بالنسبة لصناع القرار؛ ومتى يجب إصدار التقرير مع الأخذ بعين الاعتبار تلك التواريخ والخطوات الرئيسية الواردة في دورة الموازنة الحكومية؛ وكيف يتم تقديم المعلومات والجهة التي يجب تقديمها إليها.

ويتكون هذا الفصل بصفة أساسية من مناقشة لبعض الأسس التي تؤدي إلى تحقيق الفاعلية لأي جماعة تعمل في مجال الموازنة بما في ذلك الاهتمام بكيفية نشر المطبوعات و خاصة فيما يتعلق بالإعلام و العمل مع صناع القرار. كما يختتم الفصل بتقديم بعض الأفكار العامة عن اختيار المشروعات الأولية وبناء شعبية.

"المصداقية وسهولة الحصول على المعلومات واختيار التوقيت المناسب قد أصبحت شعارنا"

جيم سانت جورج،

مركز ماساتشوسيتس للموازنة والسياسات،

الولايات المتحدة،

في كلمة ألقاها في ورشة عمل عقدت في الهند

عن تحليل الموازنة والدعوة للسياسات

1.5 منتجات دقيقة، وميسرة ، ومعدة في الوقت المناسب

لكي يتحقق النجاح لعملية التحليل التطبيقي للموازنة يجب أن تكون دقيقة و سليمة (وبذلك تكون ذات مصداقية)، ويسهل الاطلاع عليها وتصدر في الوقت المناسب. انظر الملحق (1) حيث تجد وصفاً لكيفية تأثير هذه المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتحليل التطبيقي للموازنة على عمل مركز الموازنة وأولويات السياسات.

الدقة

من المهم أن نركز على سلامة البحث وذلك كي نضمن بصفة خاصة مصداقية المنظمة على المدى الطويل. وسوف يضع صناع القرار ووسائل الإعلام وزناً كبيراً لعمل المنظمة إذا كانوا على ثقة من أنه دقيق وموثوق به . ومن المحتمل أن تهتم وسائل الإعلام بتقرير تعدد أي منظمة غير حكومية يتضمن خيراً جديداً حتى لو كان العمل الأساسي ليس قوياً. لكن بمرور الوقت فإن الأعمال المستقبلية لن تلقى الاهتمام نفسه إذا كانت أوراق المنظمة و تقاريرها غير دقيقة.

وقد قامت العديد من المجموعات و الباحثين بتطوير الخبرات اللازمة في أحد مجالات السياسات قبل المشاركة في أعمال الموازنة، أو اكتسبوا سمعة جيدة كمدافعين عن قضية تتعلق بسياسة ما. ويمكن القول إن أبحاث الموازنة العامة التي تقوم بها هذه المجموعات أبحاث منحازة لقضاياهم، على الأقل في البداية، لمجرد أنهم كانوا في بداية الأمر يهتمون بهذه المسائل . وقد يكون من الصعب أن نغير سمعة جماعة من كونها "منظمة تدافع عن قضية واحدة" إلى جماعة تهتم بالموازنة من خلال منظور أوسع . وتعتبر الدقة أحد العناصر الأساسية في عملية التحول هذه. ومن المهم أيضا أن نركز على الحقائق ونتجنب العبارات البلاغية الحزبية أو الحماسية.

وسوف يتطلب الأمر بعض الوقت حتى تصل المجموعة إلى مرحلة الدقة و تحقق سمعة بأنها دقيقة ولا تنطبق عملية الاهتمام بالدقة على التقارير المكتوبة فحسب بل وعلى كافة الاتصالات مع الإعلام، وصناع القرار، و العامة. أما بالنسبة للمجموعات الجديدة فإنه يجدر الاهتمام بطريقة تقديم المنظمة و لعملية اختيار التحليلات والمنتجات الأولية. إن دقة العمل الأولي للمجموعة قد يكون له آثار دائمة على مصداقيتها.

وتعتبر الحاجة للدقة من الأسباب الرئيسية التي تجعل المجموعات التي تقوم بأعمال الموازنة راغبة في التعاون مع جماعات أخرى أو باحثين آخرين الذين يمكنهم المشاركة بخبرات مختلفة. أي أن الأبحاث أو الجهود المشتركة يمكن أن تسمح بتحليل عدد أكبر من الموضوعات ووضع تحليلات أقوى . ويمكن تعزيز الدقة أيضا عن طريق الاستعانة بخبراء من خارج المنظمة لمراجعة مسودات التقارير والتعليق عليها. لكن على المدى البعيد لابد أن تحاول المنظمة أن تطور قدراتها الداخلية إذا رغبت في القيام بأبحاث خاصة بها و بناء قاعدة معرفية لها.

سهولة الحصول على الأبحاث

تعتبر سهولة الحصول على الأبحاث من الأمور الهامة أيضا بالنسبة لأعمال الموازنة الفعالة . فالمجموعات لا يمكنها أن تفترض وجود جمهور لها . فغالبا ما يكون عليها أن تقوم بحشد هذا الجمهور و تقوم بتوضيح قيمة أعمال الموازنة. إن الجمهور المستهدف لن يكون على دراية بتفاصيل مسائل السياسة التي يتم تحليلها، لذا يكون من الضروري إعداد المنتجات مع وضع احتياجات هذا الجمهور العريض في الحسبان. ويتطلب هذا الأمر كتابة تقارير بلغة واضحة وبمصطلحات مفهومة. كما يجب تجنب العبارات الاصطلاحية الغامضة. ويجب أن يكون عرض المعلومات والبيانات وفق خطة جيدة وأن يتبع شكلاً مفيداً يتضمن رسوم بيانية توضيحية.

يجب أن نضع في الحسبان أنه قد يصعب تفسير أبحاث الموازنة بالنسبة للمجموعات التي لم تكن تركز منذ البداية على أعمال الموازنة. أما جماعات الدعوة لدراسة الموازنة و المنظمات الشعبية فتفضل استخدام الأبحاث إذا كانت تتعلق بالمسائل التي تثير اهتمامهم ، ويكون من المفيد أحيانا إعداد تقرير موجز أو عرض مختصر للجمهور. ومن المفيد والفعال أيضا إعداد أكثر من

نسخة لنفس التقرير بأشكال مختلفة ليناسب مختلف مستويات الخبرات الفنية و ليصل إلى كل القطاعات المستهدفة.

وحتى تصبح تقارير الموازنة تقارير فعالة فإنه ليس هناك حاجة دائماً إلى جعلها تقارير طويلة ،

و شاملة، ومفصلة. وقد يكون من المفيد إجراء تحليل طويل وبخاصة في المراحل الأولية من مناقشة إحدى المسائل وقت تأسيس المراكز العامة. وفي الكثير من الحالات ، نجد أن التحليل القصير الأكثر فائدة وهي أفضل المنتجات الصادرة عن المنظمات غير الحكومية . وغالباً ما تستمد هذه التحليلات المختصرة من أوراق خلفية أطول. فعلى سبيل المثال، بعدما تقوم جماعة بإثبات خبراتها من خلال كتابة تحليل طويل وشامل عن البرامج الخاصة بالحد من معدلات الفقر تكون في وضع يؤهلها لإعداد تحليل قصير تقوم فيه بتقييم التغيرات التي تم إدخالها على هذه البرامج.

لكن الأمر الفريد بالنسبة لهذه التحليلات القصيرة السريعة هو أنها لا تعد من قبل الباحثين الأكاديميين. وهي أيضاً تلك التحليلات التي يمكن أن يهتم بها واضعو السياسات و وسائل الإعلام لأن هذه القطاعات تحتاج إلى أبحاث يسهل الحصول عليها حول المسائل الفورية التي يتعاملون معها . وفي غالبية الأحيان تفضل السلطة التشريعية و وسائل الإعلام قراءة هذه التحليلات القصيرة عن قراءة تحليلات طويلة ،أو قراءة ملخص تنفيذي بدلاً من قراءة تقرير كامل.

وأخيراً ، فإن المجموعات يجب أن تدرك أن غالبية القطاعات المستهدفة لن تبحث في الغالب عن، أو تجد ببسر ، آخر الأبحاث الأكاديمية أو البيانات الحكومية. وهذا يفتح المجال – وخاصة بالنسبة للمجموعات الجديدة التي هي بصدد تطوير مهاراتها التحليلية والتي لن تكون مستعدة لإعداد تقارير بنفسها – لتقديم ملخصات قصيرة وميسرة للأبحاث الحالية أو مجموعة البيانات المتعلقة بالموضوع.

اختيار التوقيت المناسب

إن عامل التوقيت المناسب بالنسبة للأبحاث يتضمن القدرة على تحديد الفرص البحثية المناسبة في الوقت المناسب و إمكانية إصدار عمل متكامل في وقت يكون له فيه أكبر الأثر على صناع القرار. وعلى أي منظمة أن تركز على عملية وضع السياسات وتكون قادرة على تخصيص موارد لمسألة معينة إذا دعت الضرورة. ولكي تتمكن المجموعات من تعديل عملها ليستجيب للمناظرات الملحة لابد ألا تقصر مواردها على المشروعات طويلة المدى ذات الجداول الزمنية غير المرنة. ويسهل اختيار التوقيت المناسب من خلال وجود قاعدة بيانات موثوق بها و دائمة التحديث عن الموازنة و الإحصاءات ذات الصلة وتأسيساً عليها يمكن إجراء تحليلات بسرعة .

وتتطلب عملية اختيار التوقيت المناسب أن يؤثر الجدول الزمني للسياسة و للموازنة في الجدول الزمني للمجموعات . وحتى يتسنى للمجموعات مواكبة العمليات دائمة التغيير فمن المفيد لها أن تكون على اتصال مع السلطة التشريعية ووسائل الإعلام. وسيثبت فائدة هذه العلاقات من خلال نشر المواد في الوقت المناسب على المجموعات المستهدفة . وهناك بعض المجموعات التي تمضي في هذا الاتجاه بصورة أكبر من خلال نقاط الاتصال مع السلطة التشريعية ووسائل الإعلام كأن تقوم بتحديد مسؤوليات معينة بالنسبة لأعضائها للقيام بها مع هذه الجهات.

2.5 أهمية أعمال الموازنة المتواصلة والقائمة على المشاركة

من المحتمل أن تصبح أعمال الموازنة التطبيقية أكثر فاعلية إذا تم القيام بها بصورة دائمة مع تكريس كافة الجهود لها. إما العمل غير المنتظم- مثل إعداد تحليلات في وقت إصدار السلطة التنفيذية لمقترحات الموازنة - فإنه قد يكون له بعض الأثر لكن هذا الأثر سيكون محدوداً وفي بعض الأحيان يكون أثراً مؤقتاً .

ولابد أن تتم أعمال الموازنة طوال العام لأن دورة الموازنة نفسها تسير بصورة مستمرة طوال العام. أما المراحل المختلفة للموازنة من صياغة و تشريع وتنفيذ و تقييم فتتمدد على مدى عدة سنوات وتكون مراحل مترابطة. فإذا شاركت جماعة ما في كل أو في غالبية هذه المراحل لكانت أكثر فاعلية في كل مرحلة. وهناك الكثير من العمل الذي يمكن القيام به في أي فترة من العام .

العثور على عناصر مؤهلة في مجال الموازنة

من الصعوبات الشائعة التي تواجه المجموعات عملية إيجاد الأشخاص المناسبين للعمل في مجال الموازنة. فمن المفيد أن نستطيع إيجاد الأشخاص المناسبين الحاصلين على التدريب المناسب والذين يتمتعون بالخبرة المناسبة. ويمكن أن يكون الفرد قد عمل في وزارة المالية، أو يكون متخصصاً مثل الموظفين الحكوميين ، أو المراجعين ، أو المحاسبين . لكن المجموعات لا يتفق رأيها دائماً مع هذا الرأي وتكون متخوفة من أنه طالما أن أعمال الموازنة صعبة من الناحية الفنية فإنها لن تتمكن من تكوين هيئة عاملين بها. لكن يمكن تبديد هذه المخاوف. فليس من الصحيح أن الأفراد الذين يمكنهم القيام بأعمال الموازنة بصورة فعالة هم فقط رجال الاقتصاد الذين سبق لهم العمل في وزارة المالية. فقد أشار مدير أحد أكثر المجموعات المتخصصة في أعمال الموازنة في أكثر من اجتماع دولي إلى كيفية عثوره على أفضل العناصر للعمل في منظمته عندما تعلم درسا وهو أن أفضل العناصر التي تعمل في مجال الموازنة تضمنت أفراداً لديهم خبرة في مجالات مختلفة مثل مجال الفلسفة. لذا يجب أن تحاول العثور على أفراد يتمتعون بخبرات تحليلية وخبرات اتصال عالية وتأكد من أنه بمرور الوقت سيتمكنون من تعلم المسائل المتعلقة بالموازنة ويعملون بصورة فاعلة.

إن المشاركة طول الوقت في أعمال الموازنة هي أيضا من العوامل الهامة لأن عملية تطوير خبرة الموازنة من الممكن أن تحدث بصورة أكبر إذا كانت المجموعة منغمسة تماما في مسائل الموازنة. أما القيام بهذا العمل والانتقال لعمل آخر فيجعل من الصعب على المجموعة أو على الباحث أن يكون على دراية بكافة المعلومات المتعلقة بالموضوعات الحالية.

وقد ساعد المحتوى الفني لأعمال الموازنة في ضمان أن تبقى مسائل الموازنة حكرًا على جماعات متخصصة داخل الحكومة، وعلى القطاع الخاص، والمؤسسات الأكاديمية. لكن اكتساب الخبرة الفنية لتوسيع قاعدة من يفهمون الموازنة ويستطيعون التأثير فيها غالباً ما يتطلب استثمار الوقت في المشاركة في أعمال الموازنة.

أما النتيجة العامة التي تقوم على أنه من المحتمل أن يكون لأعمال الموازنة المستمرة أكبر الأثر، ليس على ردود فعل المنظمات غير الحكومية فحسب – التي تريد أن تنظم أعمالها وفقا لهذا الأمر- لكن على الجهات المانحة أيضا. فدم تلك الجهات المانحة لأعمال الموازنة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية سيكون له بالمثل اعظم الأثر إذا تر على توفير قناة للتمويل تمكن منظمة غير حكومية من تطوير أعمال الموازنة ومتابعتها بأسلوب شامل، ومرن، ومستمر.

3.5 المسائل المتعلقة بالإعلام ونشر المعلومات

يجب اعتبار أن إعداد التقرير هو الخطوة الأولى في أعمال الموازنة التطبيقية. والهدف من ذلك ليس كتابة تحليل رائع لكن الهدف هو وضعه بين أيدي من يجب أن يقرؤه ثم تشجيعهم على قرائته. وهذا يعنى وجوب العناية الشديدة بكيفية توزيع المنتجات و وقت توزيعها.

لذلك فإنه من الضروري إعداد استراتيجية متعلقة بتوزيع المنتجات قبل الانتهاء من التقرير. ويجب تحديد الجمهور المستهدف – وأي جماعة معينة بين الجمهور المستهدف- الذي سيهتم بالمعلومات إلى جانب هؤلاء الذين تريد أن تقنعهم بقراءة التقرير. ثم قم بتحديد أفضل السبل لإيصال المعلومات إليهم. وأحيانا ما يكون الأفراد المستهدفون عبارة عن عشرة أفراد وفي بعض الأحيان الأخرى قد يكونون بالمئات.

إن الاستراتيجية الخاصة بوسائل الإعلام هي استراتيجية هامة بصفة خاصة. فوسائل الإعلام متعطشة لأي معلومات حديثة ويمكن أن تدعم أعمال الموازنة من خلال تقديم دعاية مجانية للتحليلات والاستنتاجات التي قامت المجموعة بإعدادها والوصول إليها. وتقوم استراتيجية وسائل الإعلام بالعديد من الأمور من بينها تحديد وسائل الإعلام التي يجب إعطاء الأولوية لها. ففي بعض البلدان تكون وسائل الإعلام المطبوعة (وخاصة الصحف اليومية والأسبوعية) هي أفضل الأهداف. وفي بعض الدول الأخرى حيث ترتفع نسبة الأمية يجب التركيز على الإذاعة و/أو التلفزيون. وغالبا ما تتطلب الاستراتيجية الاعتماد على أكثر من وسيلة إعلام. وبهذا يمكن للمجموعات أن

تتعلم الاستخدام الفعال للنشرات الصحفية والاستعراض الموجز لآخر المستجدات ، و تقديم تقارير رأي إلى المحررين ، و تطوير مهارات التقديم الإذاعي والتلفزيوني وكلها من العوامل المهمة بالنسبة لتطبيق استراتيجية إعلامية ناجحة .

إن إقامة علاقة عمل إيجابية مع وسائل الإعلام تتطلب جهوداً متكررة. وسوف يتطلب الأمر وقتاً كي يضع المحررون ثقتهم في منظمة ما كمصدر للمعلومات. وكلما قام المحررون بمراجعة تقارير المنظمة بصورة دورية، أصبح من السهل عليهم التعامل مع عملها. ويجب أن تكون عملية الاتصال قائمة على المبادرة وردود الفعل . ويجب أن تقوم المجموعة بتيسير الحصول على المعلومات وأن تكون مستعدة لتقديم معلومات خلفية والإجابة عن أسئلة تطرحها وسائل الإعلام دون إعطاء مهلة كافية للقيام بذلك . وبالمثل فإن المجموعات يجب أن تدرك الاهتمامات

والاحتياجات الخاصة بوسائل الإعلام . فالمحررون الذين يجب أن يقدموا تغطية خلال فترة قصيرة قد لا يمكنهم قراءة تقرير طويل وقد يفضلون قراءة ملخص وافٍ عنه . وإذا تعلمت المجموعات التعامل بصورة جيدة مع وسائل الإعلام فسيمكنهم الحصول على التغطية الإعلامية المرجوة.

إن معرفة التوقيت المناسب لإصدار تقرير – والموضوعات التي يجب التركيز عليها- كي تحصل على أقصى اهتمام إعلامي تعتبر من المهارات التي تكتسب بمرور الوقت. وإن هذه المهارة لا تتضمن الحصول على تغطية إعلامية فحسب ولكن الحصول على نوعية التغطية المناسبة. ففي سعي وسائل الإعلام للحصول على أخبار هامة فإنها لن تقوم بتقديم تغطية للتحليل الذي أعدته المجموعة المهتمة بالموازنة بنفس الصورة التي تتوقعها المجموعة . وتفضل وسائل الإعلام القصص المستفزة وهو ما يعنى غالباً أنها تبحث عن صراع بدلاً من حوار ناضج. ومن المحتمل أن يتم تقديم الموضوعات بأسلوب بسيط مع تجاهل أطراف المعاني التي قد تكون هامة في الجدل العام. إضافة لذلك ، فإن وسائل الإعلام ليست مستقلة دائماً . ولكي نقلل الفجوة بين التحليل الذي تقدمه و بين تقرير وسائل الإعلام عنه فمن المهم أن تقوم عند الحديث إلي وسائل الإعلام على سبيل المثال بتحديد طبيعة الحديث ، وكيف سيتم استخدامه ، والى من سيعزى المقال، و ما الأمور التي تقبل النشر والأمور غير القابلة للنشر. وفي ضوء المشكلات المحتملة ، فإن بعض المجموعات تسند مسؤولية الاتصال مع وسائل الإعلام إلى بعض أعضائها المتمرسين في هذه الأمور. لكن من المهم أن يقوم المحللون الذين يتمتعون بدراية بالتفاصيل الفنية أن يكتسبوا المهارات الأساسية اللازمة للتفاعل مع وسائل الإعلام.

وقد أدركت العديد من المجموعات أن أحد الأدوار الرئيسية لها هو تثقيف وسائل الإعلام المسائل المتصلة بالموازنة. فهذه المسائل قد تكون مخيفة بالنسبة للمحررين الذين يفتقرون إلى التدريب المتعلق بالتحليل الكمي أو الاقتصادي. فإذا لم يفهم المحررون هذه المسائل فإنهم من غير المحتمل أن يكتبوا عنها، أو سيقومون بكتابة موضوعات هزيلة عنها. وهناك العديد من الوسائل الخاصة بتثقيف الإعلام من بينها تنظيم جلسات ثنائية لشرح بعض المسائل. بل يكون من المفيد أحياناً تقديم شرحاً موجزاً عن خلفية بعض مسائل الموازنة ذات الأهمية الخاصة والمعقدة لوسائل الإعلام. وهذا الشرح الموجز قد لا يؤدي بصورة مباشرة إلى نشر مقالات عن هذه المسائل لكنه سوف يزيد من معرفة المحررين بهذه الموضوعات بحيث تصبح مقالاتهم أكثر عمقاً عندما يقومون بالكتابة عن الموضوع.

ومن المناهج الأخرى التي تقوم العديد من المجموعات باستخدامها بصورة ناجحة هي تنظيم دورات تدريبية لوسائل الإعلام (انظر الملحق رقم (4) على سبيل المثال). إن هذا المنهج ليس بمنهج مفيد فحسب لمناقشة السياسات الحالية بل إنه يخلق نوعاً من الثقة و يساعد على إقامة علاقات عمل.

4.5 العمل مع واضعي السياسات

يعتبر واضعو السياسات من بين المجموعات الرئيسية المستهدفة بأعمال الموازنة التطبيقية . ولأنها تهدف إلى التثقيف و التأثير في السياسات، فإن منتجات أعمال الموازنة التطبيقية يجب أن تكون ميسرة بالنسبة لواضعي السياسات الذين يشاركون في مناقشة السياسات و اتخاذ القرارات الرئيسية. إن عملية صنع السياسات تختلف من دولة إلى أخرى وذلك اعتماداً على شكل الحكومة و الأطراف الفاعلة الأساسية في عملية الموازنة و العوامل الأخرى وبذلك فإنه من الضروري أن تختلف الاستراتيجيات التي توضع للتأثير في عملية وضع السياسات أيضاً. لذا كان من المهم أن يحدد لصناع القرار الأساسيين مسبقاً في عملية وضع السياسة وأفضل الأوقات التي يمكن من خلالها عرض معلومات في المناقشات والتأثير في القرار. وفي بعض الحالات على سبيل المثال تتخذ القرارات الرئيسية داخل السلطة التنفيذية بينما يمكن في بعض الحالات الأخرى تقوم السلطة التشريعية باتخاذ قرارات هامة.

قائمة بالتقارير الخاصة بواضعي السياسات

- تحديد واضعي السياسات الأساسيين ، والموظفين الأساسيين، ونقاط الدخول الرئيسية.
- إعداد المواد بصورة مناسبة.
- الاهتمام الإعلامي يؤدي لاستجابة سياسية .
- "عدم وجود أصدقاء دائمين أو أعداء دائمين"، والعمل عبر الأحزاب المختلفة.
- تقاسم أضواء الشهرة.

وكما يجب أن تكون التقارير ميسرة بالنسبة لغير الخبراء في مجال الإعلام، يجب إعداد تقارير مناسبة لواضعي السياسات. ويهتم المسؤولون الحكوميون بالتقارير الموجزة و الصادرة في التوقيت المناسب و التي تحمل معلومات جديدة. أما التحليلات التي أجريت من أجل مجموعة معينة من واضعي السياسات (كالمجموعات من مناطق ريفية أو تلك الممثلة لأقليات) فإنها ستصبح أكثر تأثيراً إذا ربطت الموضوعات المختلفة برأي المجموعة وبأولوياتها. إضافة لذلك، فإن المسؤولين المنتخبين يرون مزايا مقترحات السياسات التي قد تجذب انتباه العامة و توفر مكاسب سياسية. أما رجال السياسة فهم لا يريدون فحسب أن يحصلوا على تغطية إعلامية لكنهم يتأثرون بوسائل الإعلام و بآراء القيادات المتميزة. وبذلك فإن إقامة علاقات جيدة مع الإعلام والقدرة على حث الإعلام لتقديم تغطية إعلامية للتحليلات هي من العوامل الأساسية لتنمية العلاقات مع واضعي السياسات.

وبالرغم من أن بعض واضعي السياسات يهتمون بالتفاصيل الفنية لمقترح أو برنامج محدد للسياسات ، فإن هذه التفاصيل هي في أغلب الأحيان من اختصاص مساعدي واضعي القرار. ويمكن لهؤلاء المساعدين أن يكون لهم تأثير كبير على عملية وضع السياسة. وهكذا فإن تحديد الأطراف الأساسية وتزويدهم بتحليلات في الوقت المناسب يمكن أن يكون وسيلة أخرى للتأثير على صناعة السياسة . ومن المهم أن نفهم الفوارق بين العاملين. فسند على سبيل المثال، أن الموظف الحكومي (شخص يعمل في السلطة التنفيذية) يهتم بصورة أكبر بالقضايا العامة مثل القضايا التي تتعرض لإدارة برنامج ما ، في حين نجد أن الشخص الذي يساعد مسؤولاً منتخباً يركز بصورة أكبر على التفرعات السياسية لأحد المقترحات.

ومن المناهج الخاصة بالدعوة في مجال الموازنة والتي نالت اهتماماً كبيراً في المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة منهج قام بتقديمه جون سامويلز من المركز الوطني لدراسات الدعوة والمناصرة ، بيون، الهند. وقد تضمن المنهج دراسة لمعنى ومفهوم الدعوة في مسائل الموازنة التي تعتمد على العامة . وقد تناول العرض في جزء منه العمل مع واضعي السياسات كما تضمن مناقشة عامة للدعوة الفعالة . نرجو الرجوع للموقع التالي:

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/advocacy&communication.htm#John>

5.5 اختيار المشروعات الأولية

تتناول الفصول الثلاثة التالية من هذا الدليل الإرشادي عدداً من الأنشطة التي تتكون منها أعمال الموازنة التطبيقية . وكما يبدو فإن أعمال الموازنة تتضمن العديد من العناصر وتتضمن مجموعة متنوعة من الأنشطة التي تتم في مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ويمكن أن يتضمن العمل تدريب الأفراد علي مسائل الموازنة ، والكتابة عن عملية الموازنة و نظامها، و تحليل بعض المسائل المتعلقة بسياسات الموازنة. ويمكن لأعمال الموازنة تقييم الموازنة في أثناء مرحلة الصياغة و التشريع و التنفيذ ، أو عند مراجعة الموازنة.

ومن المستحيل على جماعة تشارك في القيام بهذا العمل أن تقوم بكافة أعمال الموازنة. ومن الطبيعي، أن تقوم المجموعة عند اختيار مشروعات أولية بالبناء على نقاط القوة لديها. فالمجموعة التي تتمتع بمهارات في مجال التدريب قد ترغب في التركيز على جهود التعريف بالموازنة في بداية الأمر. أما المجموعة التي تتمتع بخبرة في قطاع ما – مثل قطاع الصحة – قد تريد التركيز بصفة أولية على مسائل الموازنة التي تتعلق بقطاع الصحة.

اكتشاف الطلب الذي لم يلبي و تكوين جمهور مستهدف

في المراحل الأولية لأعمال الموازنة قد تشعر بعض المجموعات بالإحباط نتيجة لما يبدو من انخفاض الاهتمام بهذه الموضوعات . وفي هذه الحالة ، من المهم أن نضع في الحسبان أن العديد من المجموعات قد وجدت أن أعمال الموازنة تكتشف احتياجات سابقة لم تلبى و أنه من الممكن أن يتم وضع استراتيجية لتكوين جمهور مستهدف. وعلى سبيل المثال عندما بدأ مشروع الموازنة بإيداسا بدأ المشروع في العمل مع البرلمانيين الجدد الذين لم يكن لهم دور في مراحل وضع مسودة الموازنة. وفي أثناء عرض موازنة الحكومة ساعد مشروع ايداسا اللجان التشريعية كخبير فني في وضع الأسئلة والاستراتيجيات الخاصة بجلسات الاستماع العلنية الخاصة بالموازنة. وقد ساعد هذا العمل الأولي في تكوين علاقات طويلة المدى لمشروع ايداسا مع السلطة التشريعية في الولايات و على المستوى الوطني. وفي وقت إعداد الموازنة كل عام، يتزايد طلب المتدربين على خدمات التدريب والخدمات غير الرسمية التي يقدمها مشروع

ايداسا . ومن الجدير بالذكر أيضا أن أعمال الموازنة بمشروع ايداسا قد لاقت اهتماماً إعلامياً محدوداً في بداية الأمر لكن حالياً يحظى المشروع باهتمام إعلامي واسع النطاق.

إن تقديم معلومات هامة و ميسرة من المحتمل أن يخلق طلباً في العديد من المجالات المتعلقة بأعمال الموازنة. وقد وجدت المجموعات التي تعمل في مسائل متنوعة تتعلق بالموازنة والضرائب أن هذا الأمر صحيح.

ومن المفيد أيضا عند اختيار مشروعات أولية خاصة بالموضوعات المستهدفة أن يقع الاختيار على تلك التي يوجد طلب على المعلومات المتعلقة بها. ويكون هناك على سبيل المثال تعطش للمعلومات المتعلقة بالموازنة عند إصدارها من قبل السلطة التنفيذية بالحكومة. ولهذا فإن كثير من هذه المجموعات تجد من المنطقي إصدار تقارير بشأن الموازنة . وعلاوة على ذلك ففي غالبية الدول وعلى كافة مستويات صناعة القرار، يوجد اعتراف عام بين العديد من العناصر المهمة بمسائل الموازنة - مثل وسائل الإعلام و السلطة التشريعية والمنظمات غير الحكومية و حتى أعضاء السلطة التنفيذية- بأنهم لا يفهمون هذه المسائل أولا يفهمون عملية الموازنة كما يريدون. لذا فإن هذه هي كافة مصادر الطلب المحتملة على المعلومات المتعلقة بالموازنة والتي تحتاج لتثقيف في هذا الشأن (كما سيوضح في الفصل التالي).

وفي أثناء عملية اختيار مجالات الأنشطة الأولية فإنه قد يظهر على الفور أن عملية الموازنة و نظم الموازنة ليست هي الخيار الأول. لكن في العديد من الحالات تمثل بداية جيدة. إن معرفة نظام الموازنة و تحليله من الأمور الهامة في عملية تكوين المنظمة لخبراتها الذاتية. وإضافة لذلك ، فإنه إذا لم يتم تصميم عملية الموازنة على المستوى الوطني ، ومستوى الولاية ، ومستوى الحكومة المحلية بأسلوب ميسر يتيح المعلومات ، فإن عملية تحليل الموازنة قد تكون غير ذات نفع. وقد يكون من الضروري أن يتم وضع عملية موازنة ونظام موازنة قابل للتطبيق قبل أن يكون لتحليل الموازنة أي تأثير على مناقشة السياسات.

وبالطبع فإن المسائل المتعلقة بالسياسات الحالية المثارة في المناقشات الوطنية حول المالية العامة قد تحدد نطاق عمل المجموعات . فمركز أولويات الموازنة و السياسات على سبيل المثال قد بذل جهداً كبيراً في النصف الأول من عام 2001 لتحليل عرض تقدم به الرئيس بوش لخفض الضرائب. ولم يتوقع المركز أن يولي اهتماماً كبيراً و موارد بشرية لمسائل ضريبية ، لكن انتخابات الولايات المتحدة التي أجريت في عام 2000 قد أتت برئيس جديد بأجندة سياسية تعتمد بصورة كبيرة على خفض الضرائب لذا فإن مركز أولويات الموازنة و السياسات كان يجب أن يستجيب لهذا الأمر.

وهناك مثال آخر يتعلق بتقرير استراتيجية الحد من الفقر في الدول التي تحصل على إعفاء من الديون وفقاً لشروط مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (هيببك). إن تقارير استراتيجية الحد من الفقر تؤثر على مناقشة السياسات الوطنية ، ويجب على المجموعات نتيجة لذلك أن توجه عملها نحو المساهمة في هذه العملية. وفي مثال آخر قام مشروع ايداسا بجنوب أفريقيا مؤخراً بتعزيز جهوده في تحليل تأثير الموازنة على أزمة مرض الإيدز بعد نشر معلومات عن ارتفاع نسبة الإصابة بمرض الإيدز بين الفقراء.

الجزء الثالث:

أنواع أعمال الموازنة التطبيقية

6- زيادة التوعية بمفهوم الموازنة

في هذا الفصل و الفصليين التاليين سنقوم بوضع عدد من الأنشطة التي يمكن الشروع فيها في الأعوام القليلة الأولى لأعمال الموازنة. إن عملية تحديد الأنشطة الأنسب تعتمد على خبرات المجموعة ، و بيئة العمل، والأهداف. فهناك بعض المجموعات على سبيل المثال التي كانت تركز بصورة تقليدية على الأبحاث الأكاديمية وقد تريد أن تقوم بأنشطة مختلفة عن المجموعات التي تتمتع بخبرات في مجال العمل مع الطبقات الشعبية. وبالرغم من هذه الاختلافات فإن الأدلة الإرشادية الخاصة بالموازنة و الجلسات التدريبية قد أثبتت فاعليتها بالنسبة لعدد من الجماعات.

هناك أسباب مختلفة تمثل عوامل دفع للمجموعات للقيام بإعداد الأدلة إرشادية أو القيام بالتدريب. يعتبر رفع مستوى فهم المجموعة للموازنة الوطنية من الأهداف العامة. كما تعتبر الأدلة الإرشادية و التدريب جزءاً من الجهود المبذولة لزيادة توعية المجتمع بمفهوم الموازنة . إضافة لذلك، على ذلك فإن هناك جمهوراً عريضاً يريد الحصول على معلومات ميسرة تتعلق بالمسائل المرتبطة بالموازنة. وهذا الجمهور يتضمن مختلف المجموعات غير الحكومية ،الصحفيين، المشرعين، و العديد من الأطراف المعنية بهذا الموضوع.

مذاق النجاح في عملية زيادة التوعية بمفهوم الموازنة

في عام 2000 قام معهد المالية العامة في كرواتيا بنشر دليل إرشادي يتضمن مقدمة عامة عن موازنة كرواتيا. وقام بتحليل النواحي الأساسية للموازنة الوطنية والموازنة المحلية بما في ذلك الإيرادات ، و النفقات، و الأموال خارج نطاق الموازنة، و الموازنة المجمعدة للحكومة العامة. كما وصف الدليل الإرشادي الكرواتي أيضا المراحل المختلفة للموازنة. ونشر في أثناء مناقشة اقتراح السلطة التنفيذية لموازنة العام التالي في البرلمان، وتم اقتباس أجزاء منه و التعليق عليه في وسائل الإعلام الكرواتية. وبعد فترة قصيرة من الحصول على الدليل الإرشادي قام أحد أعضاء البرلمان بالوقوف والتلويح به قائلاً إلى نائب وزير المالية " الآن ليس علينا أن نستمع إليك أنت فقط لأن لدينا دليلاً إرشادياً للموازنة!"

1.6 دليل إرشادي

يقدم الدليل الإرشادي للموازنة الحقائق الأساسية الخاصة بالموازنة ،وبعض المناقشات للموضوعات الرئيسية للموازنة ،ووصفاً لعملية صناعة القرارات الصلة. وتعد الأدلة الإرشادية بهدف جعل الموازنة ودورة الموازنة مفهومة لقطاع عريض من الجمهور.

ويعتبر الدليل الإرشادي الخاص بالموازنة مشروعاً أولياً مفيداً من منظور التطوير التنظيمي،

وإعداد المنتجات المناسبة. إن إعداد دليل إرشادي يمكن أن يمثل عملية تعليمية رائعة بالنسبة للجهة التي تقوم بإعداده، وطريقة لوضع أسس المعرفة العميقة المتعلقة بالموازنة في منظمة ما. ويمكن أيضاً أن يساعد على تحديد مكانة المجموعة كمصدر هام للمعلومات المتعلقة بالموازنة. وعلاوة على ذلك، فإن عدم توافر دليل إرشادي للموازنة في العديد من الدول يجعل من الصعب على القطاعات العريضة من المجتمع أن تفهم المسائل المتعلقة بالموازنة ومدى أهميتها. ومن الممكن القيام بتنظيم عدة أنشطة تتعلق بالدليل الإرشادي للموازنة مثل تنظيم جلسات تدريبية للمجموعات الأخرى المهتمة بمعرفة المزيد عن الموازنة.

وتختلف نظم الموازنة بشكل كبير ومن المستحيل وضع دليل إرشادي يمكن أن ينطبق بصفة عامة على كافة نظم الموازنة في كل دول العالم. وبالرغم من ذلك فإن بعض الأدلة الإرشادية المتوفرة يمكن أن تمثل نقطة بداية بالنسبة للمجموعات عند إعداد الأدلة الخاصة بدولها. وبالإضافة إلى الدليل الكرواتي (انظر النسخة الإنجليزية على الموقع التالي http://www.ijf.hr/eng/budget_guide/proen.pdf) المذكور في بداية هذا الفصل هناك بعض الأمثلة للدليل الإرشادي:

مثال: " أساسيات عملية إعداد الموازنة الخاصة بحكومة الولاية" مركز دراسات الموازنة، الهند، 1999.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/essentials.pdf>

يمثل هذا الدليل مقدمة أساسية عن موازنة الولاية في الهند. ويصف المؤلف ضرورة وضع دليل إرشادي للموازنة في الكلمات التالية: " توجد ضرورة ملحة لإزالة الغموض عن الموازنة سواء كانت خاصة بالحكومة المركزية أو بالولاية. كما أنه من الضروري أن نتخلص من كل تلك السرية التي تحيط بعملية الإعداد للموازنة. فعملية وضع الموازنة يمكن أن تكون عملية علنية بقدر الإمكان.

مثال: " دليل المواطن الإرشادي الخاص بموازنة الولايات المتحدة الأمريكية" الحكومة الفيدرالية الأمريكية، مكتب الإدارة والموازنة ، 2001 .

<http://www.gpo.gov/usbudget/fy2001/guidetoc.html>

تعتبر هذه الوثيقة نموذجاً للدليل الإرشادي الذي تقوم الحكومة بإعداده. ويصف دليل المواطن "كيف تقوم الحكومة الوطنية بجمع الإيرادات وإنفاق الأموال ، وكيف يقوم الرئيس و الكونجرس بسن قانون الموازنة ، وما يريد الرئيس أن يحققه من خلال الموازنة."

مثال: "الموازنة- أداة للتغيير" مشروع أدا، جنوب أفريقيا، 1998.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/trainingmanual.doc>

يعتبر هذا الدليل مثلاً على العرض الميسر للموازنة والمسائل ذات الصلة وهو يستخدم كدليل تدريبي للعاملين في مجال الدعوة الاجتماعية.

2.6 جلسات تدريب عن الموازنة

إن جلسات التدريب الخاصة بالموازنة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بدليلات الموازنة الإرشادية. فالدليل الإرشادي الجيد للموازنة يعتبر أساساً رائعاً للتدريب على أعمال الموازنة. ويمكن إعداد مواد تدريبية لكافة نواحي عملية الموازنة أو لبعض المجالات المعنية بها. فعلى سبيل المثال يمكن إعداد مواد تدريبية لتحليل موازنات الولايات، أو موازنات القطاعات المختلفة ، أو أي مجالات أخرى وثيقة الصلة بالموازنة.

وهناك العديد من المجموعات التي تركز تركيزاً شديداً على التدريب الخاص بالموازنة. وكما هو الحال بالنسبة للأدلة الإرشادية للموازنة، فإن التدريب الخاص بالموازنة يخدم العديد من الأهداف في نفس الوقت: فهو يساعد على كسب جمهور أو حلفاء، ويطور القدرات داخل المنظمة، ويوسع قاعدة مراقبي الموازنة من ذوي المعرفة . كما تساعد الدورات التدريبية على الوصول إلى مشاركين جدد في المنظمة وتزيد من مصداقيتها كمصدر مستقبلي للمعلومات الخاصة بالموازنة. إن تنظيم تدريب خاص بالموازنة يرفع من مستوى قدرات المنظمة لأن العاملين بها يحتاجون هم أنفسهم إلى أن يصبحوا خبراء في المسائل ذات الصلة و خبراء في توصيل هذه المسائل للآخرين إذا أرادوا أن يقوموا بدور فعال في عملية التدريب. إن الدورات التدريبية تصبح مفيدة لأن الهدف الرئيسي للعديد من المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الموازنة هو رفع مستوى فهم الموازنة من قبل الباحثين والمنظمات الأخرى. وهذا الهدف التثقيفي يعترف بأن هناك قطاعاً عريضاً من المجتمع في حاجة إلى بعض الفهم للموازنة لضمان إجراء مناقشات بناءة للموازنة.

وقد ركزت بعض التدريبات الخاصة بالموازنة على المنظمات غير الحكومية الأخرى وأعضاء المجتمع المدني لكن البرامج قد وضعت كذلك من أجل المسؤولين الحكوميين و وسائل الإعلام. أما العرض الذي أشير إليه آنفاً والذي أعده مركز الأبحاث الاقتصادية في مكسيكو سيتي (CIDE) و يتضمن مناقشة أعماله في مجال التدريب على أعمال

الموازنة. <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm> وكان تدريب المجموعة عبارة عن دورة شاملة استمرت لمدة ثلاثة أيام. (أنظر <http://www.internationalbudget.org/resources/howto/CIDetrainingcourse.pdf> f من أجل الحصول على جدول تفصيلي للدورة.)

وقد وفرت هذه الدورة المكثفة للمشاركين فهماً عاماً للخطوط العريضة للموازنة الفيدرالية المكسيكية شارحة لهم منشأها، و عملية اعتمادها، والإدارة، وأثارها . وكان الغرض من الدورة التعريف بالمعلومات الأساسية التي تمكن المرء من القيام بمراجعة تحليلية للموازنة المكسيكية. وقد صممت الدورة من أجل أعضاء الكونجرس، وأعضاء السلطة التشريعية، والصحفيين المتخصصين في تغطية الأمور المتعلقة بالموازنة، وأعضاء المنظمات غير الحكومية.

وناقش عرضان آخران في المؤتمر الثاني للمشروع الدولي للموازنة التدريب على أعمال الموازنة بشيء من التفصيل. وقد كانتا تتعلقان بأعمال مشروع ديشا في أحمد آباد بالهند، وأعمال معهد الدراسات الاجتماعية والاقتصادية بمدينة برازيليا بالبرازيل. وقد وضع نص المحاضرتين على موقع المشروع الدولي للموازنة على الإنترنت وهو : <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/disha.htm> و <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/inesc.htm>

ويتضمن الملحق (4) مثلاً آخراً لبرنامج تدريبي: "التدريب على أعمال الموازنة للصحفيين: ورشة عمل لمدة يومين في لوساكا، زامبيا، فبراير 2000". وقد قامت سفارة السويد بلوساكا باستضافة أعمال الدورة. كما قامت العديد من المنظمات غير الحكومية بتقديم الدعم الفني للدورة بما فيها اتحاد الاقتصاد بزامبيا. وكانت أهداف الحلقة التطبيقية هي زيادة الوعي بأهمية نظام الموازنة و عملية الموازنة بالنسبة للإدارة الرشيدة وكافة مجالات السياسة الرئيسية بالإضافة إلى زيادة المشاركة من خارج الأحزاب (المنظمات غير الحكومية و وسائل الإعلام) في المسائل المتعلقة بالموازنة.

وفي النهاية هناك ثلاثة أمثلة لدورات شاملة عن الموازنة و إدارة الإنفاق العام من إعداد البنك الدولي. وقد ركزت الدورة الأولى على المسائل الحكومية أما الدورتان الثانية والثالثة فقد كانتا أكثر عمومية. وهذه الدورات – و المراجع الإلكترونية المتعلقة بأوراق الخلفية والمواد الأخرى المساعدة – يمكن تكييفها بحيث تناسب دورات تدريب المنظمات غير الحكومية.

مثال : "العلاقات المالية بين قطاعات الحكومة و الإدارة المالية المحلية" معهد البنك الدولي: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>

هذه الدورة الشاملة تركز على العلاقات المالية بين قطاعات الحكومة والإدارة المالية المحلية. وقد صممت الدورة خصيصاً لتناسب مصالح قطرية وإقليمية معينة ،و سوف تكون مفيدة ككل أو كجزء منها . وتقدم الدورة الإطار اللازم لتحديد المسائل الرئيسية التي تؤدي إلى تقوية الأدوار والمسؤوليات بين الحكومات. وتتضمن الدورة 13 موضوعاً رئيسياً ، وهناك أوراق لكل موضوع وقراءات مقترحة.

مثال: "عمليات إعداد الموازنة وإدارة الإنفاق العام" معهد البنك الدولي 2000

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

هذه الدورة التدريبية الشاملة موجهة إلى واضعي السياسات بين الدول العملاء في البنك الدولي. وقد تكون الدورة مفيدة بصورة أولية بسبب تنظيمها ، ولأنها تمثل مصدر معلومات عن موضوعات مختلفة يهتم المجموعات أن تعمل عليها. وتتضمن الموضوعات إدارة الإنفاق العام، والمسائل المتعلقة بإعداد الموازنة مثل: الانضباط المالي، وتخصيص الموارد ، ووضع السياسات ، والعلاقات الحكومية ، وقياس الأداء ، والحد من الفقر، والتقييم، وتتابع إصلاحات الموازنة ، والمحاسبة على أساس الاستحقاق ، وكيفية الاستفادة الأدوات التشخيصية للإنفاق العام.

مثال: "دورة تدريبية عن تحليل وإدارة الإنفاق العام " البنك الدولي، 22-24 مايو 2001

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

هذه الدورة هي من إعداد المجموعة المتخصصة بالبنك الدولي وهي "دورة رائدة في مجال تحليل وإدارة الإنفاق العام. ولقد صممت الدورة بحيث تقدم للمشاركين كافة المسائل المتعلقة بالإنفاق العام مثل السياسة الاقتصادية، والتحليل الاقتصادي،

و الإدارة الاقتصادية و المؤسسات الاقتصادية. وقد تم تعريف المشاركين بمفاهيم في هذه المجالات، وبأدوات عملية تستخدم في الأعمال الاقتصادية و أعمال القطاعات المختلفة و برامج الإقراض. وفي هذا السياق، تم سبر أغوار التطورات الحالية في وثائق الإقراض لدعم عملية الإنفاق العام على المستوى الكلي ومستوى القطاعات و مستوى المشاريع. "

7 - تقييم عملية الموازنة و نظم الموازنة

إن تقييم عملية الموازنة ونظم الموازنة تعتبر من المهام المهمة بالنسبة للباحثين المستقلين. ويمكن لعمليات الموازنة ونظمها أن تملئ نتائج السياسات و مدى المناقشات المتعلقة بالسياسة. إن آليات الموازنة تعتبر أمراً غامضاً بالنسبة لغالبية السكان بما في ذلك المجتمع المدني لذا كان من الضروري أن تفهم المنظمات غير الحكومية على الأقل هذه الآليات و دلالتها . ويقع هذا الفصل في ثلاثة أقسام:

- "الدراسات المتعلقة بعملية الموازنة ونظمها" و يتناول سبب أهمية هذه الدراسات ويقدم بعض الأمثلة ؛
- "تقارير الشفافية و المشاركة" تناقش هذا المجال الحيوي في دراسات نظم الموازنة ؛
- "إعداد الموازنة على أساس المشاركة " وهو يصف عملية الموازنة المبتكرة حيث تعد الموازنة من خلال مدخلات مباشرة من طوائف الشعب المختلفة و دور المنظمات غير الحكومية فيها.

مذاق النجاح في تحسين شفافية الموازنة

في التسعينيات من القرن الماضي قام تحالف كبير من المنظمات غير الحكومية بالمكسيك بالدعوة إلى إنشاء تحالف مدني يحشد حول المسائل الخاصة "بالحساب السري" للرئيس – وهو جزء من الموازنة يسمح للرئيس بأن ينفق بدون ذكر الأسباب- و المخصصات التقديرية والخاصة بمرتبات المسؤولين و المزايا الممنوحة لهم. وقد استغرق الأمر وقتاً طويلاً وحملة مكلفة لكن أثبتت أبحاث التحالف و الدعاية المتعلقة بمرتبات المسؤولين الحكوميين و الإنفاق التقديري فاعليتها في النهاية. ولقد ألغيت المخصصات المتعلقة بالحساب السري تماما وبدأت الحكومة الفيدرالية بتنظيم مزايا المرتبات وبدأت تجعل عملياتها أكثر شفافية. وقد قام بعض المشاركين في هذه الحملة بالمساعدة في تشكيل منظمة فاندار وهي من المنظمات التي تعمل حالياً في عدد كبير من مجالات أعمال الموازنة التطبيقية . (أنظر دراسة الحالة " تحليل وتفعيل سياسة الموازنة: منظمة فاندار، المكسيك" في مذاق النجاح، المشروع الدولي للموازنة.

<http://www.internationalbudget.org/resources/Fundar.pdf>

17 دراسات عملية الموازنة ونظمها

من المحتمل أن يحدث المزيد من التأثير والمشاركة من خلال وجود معلومات شاملة عن عملية صناعة القرار الخاصة بالموازنة (والتي تقوم بصفة عامة بتغطية عملية صياغة الموازنة و سن قانون الموازنة). في الواقع انه بدون فهم وافٍ لعملية الموازنة في الدولة، يكون من الصعب

إن لم يكن من المستحيل على منظمة غير حكومية أن تفهم كيف تصبح أعمال الموازنة الخاصة بها أكثر فاعلية. إن أعمال عملية الموازنة تكتسب اهتماماً متزايداً لأن التركيز الأكثر على الصراحة و الشفافية في عملية الموازنة تعتبر من الشروط اللازمة في إعداد تحليل مستقل و تحقيق مزيد من المشاركة في الحوار الخاص بالسياسات.

وقد عكست عملية النمو في أعمال الموازنة تلك الطبيعة المتغيرة للإصلاحات على عملية الموازنة. وتعتبر التغييرات التي يتم عادة إدخالها على الموازنة تغييرات جزئية، لكن تم في السنوات الأخيرة إدخال تعديلات جذرية على الموازنة في العديد من البلدان وهو ما يعكس تغييراً جذرياً في النظم الحكومية. وقد كان هذا الأمر بمثابة فرصة بالنسبة للمجموعات والباحثين العاملين في هذه البيئة سريعة التغير في الديمقراطيات الناشئة و الدول النامية للتأثير في الإصلاحات ولزيادة مشاركتهم في عملية إعداد الموازنة.

وفيما يلي نموذجان للعمل المتصل بدور السلطة التشريعية في عملية الموازنة. ويعكس العمل الذي يقود إلى دور أقوى بالنسبة للسلطة التشريعية بعض المخاوف العامة التي تشاركها بها المجموعات غير الحكومية وبصفة خاصة الرغبة في جعل عملية الموازنة منفتحة لمزيد من المدخلات من جانب السلطة التشريعية. وتعتبر المنظمات غير الحكومية و السلطة التشريعية

" جهات خارجية " بالنسبة لعملية إعداد الموازنة التي تقوم بها السلطة التنفيذية ويعتمدون على المعلومات التي تقدمها لهم السلطة التنفيذية. وغالبا ما لا يتم إبلاغ السلطة التشريعية بالمسائل المتعلقة بالموازنة بل إن العديد من الدول تفتقر إلى التشريعات التي تكفل وتدعم الدور الهام الذي تقوم به السلطة التشريعية في هذه العملية. أما المثال الثالث أدناه فهو تحليل لعملية الموازنة – وهي موازنة تعد كل عامين ، أويتم التصويت فيها على الموازنة كل عامين بدلا من كل عام- شجعها البعض لكن عملية التحليل أوضحت أن هناك مثالب ومناقب في هذا الاتجاه.

مثال : " دور البرلمان في عملية الموازنة" ايداسا، جنوب أفريقيا 1998 .

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf>

وقد مرت جنوب أفريقيا بتحول كبير منذ دخول الديمقراطية في عام 1994. ولقد نفذ عدد من الإصلاحات بما في ذلك إصلاحات تتعلق بالموازنة. ومن المشكلات الرئيسية التي ظلت في عملية الموازنة هي المشاركة المحدودة للسلطة التشريعية . ويبحث التقرير في دور البرلمان في تعديل الموازنة في جنوب أفريقيا. ويتضمن التقرير دراسة لدور السلطة التشريعية في بعض البلدان الأخرى.

مثال: " دور الكنيست في عملية إعداد الموازنة" معهد أدفا بإسرائيل عام 2000.

<http://www.adva.org/budgrefe.html>

يقدم هذا التقرير مقترحاً لتغيير دور الكنيست في إعداد و اعتماد موازنة الدولة.

مثال: " إعداد الموازنة كل عامين: هل العيوب تفوق المزايا؟" مركز أولويات الموازنة و السياسات ، الولايات المتحدة ، 2000 . <http://www.cbpp.org/3-1-99bud.pdf> ويقوم التحليل المكون من خمس صفحات بدراسة أوجه القصور في المقترح الذي تقدم به الكونجرس الأمريكي لتبنى عملية إعداد الموازنة كل عامين .

أدوات خاصة بالموازنة والمسائل ذات الصلة

يمكن للمجموعات الجديدة والمجموعات الأكثر تمرساً أن تستفيد من الأساليب الخاصة بتحليل عمليات الموازنة ونظمها والمتوفرة على شبكة الإنترنت، والتي قامت بتطويرها مؤسسات متعددة الأطراف. ويمكن استخدام هذه الأدوات للقيام بعمل شامل خاص بعملية إعداد الموازنة بالإضافة إلى عمل تحليل لمرحلة خاصة أو وجه خاص من أوجه هذه العملية. وبالإضافة إلى ذلك فإن عملية وضع أدوات تشخيصية قياسية تستخدم في تقييم مخصصات المؤسسات قد تطورت كثيراً في السنوات الأخيرة. وهذه الأدوات هي عبارة عن مناهج موحدة تضع المبادئ التي نشعر من خلال الخبرة بأنها لازمة لدعم الترتيبات الخاصة بالإدارة الرشيدة للقطاع العام، وتوفير المناهج الخاصة بتقييم درجة توافق الترتيبات الخاصة بدولة ما مع هذه المبادئ ،

وتقديم هذه التقييمات في شكل يسهم بصورة جيدة في إقامة حوار بين الحكومة و الجهات المانحة و المجتمع المدني حول أولويات الإصلاح. وتتضمن الموضوعات التي تتم مناقشتها تقييم مؤسسات صناعة السياسات في الحكومة المركزية، و تقييم القيود على تقديم الخدمات،

و الإطار التشخيصي لإدارة الإيرادات ، و أدوات الإدارة الرشيدة و مكافحة الفقر، و دراسة مؤسسية للعلاقات الحكومية ، و تقييم مؤسسي للإنفاق العام. أنظر <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/petoolkit.htm> و

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/toolkits.htm>

وكما أشرنا فإن جودة نظام الموازنة برمته في بلد ما – ويتضمن هذا الأمر عملية صناعة القرار المتعلقة بالموازنة و كيفية تنفيذ الموازنة ومراجعتها- يمكن أن تؤثر على نوع التحليلات التي تقوم بها المجموعات أو نوعيتها . فنجد على سبيل المثال أن عملية الموازنة التي تتسم بالقصور ونظم الإدارة الضعيفة يمكن أن تؤدي إلى الفصل بين الأموال المخصصة و الأموال

المصروفة . لذلك فإن المجموعة المهتمة بقضية معينة مثل قضية الصحة ستجد أن تحليل المخصصات المذكورة في الموازنة ستكون بلا طائل لأن المخصصات الخاصة بالبرامج الصحية قد لا يكون لها علاقة في نهاية الأمر بعملية الصرف الفعلي على العيادات والمستشفيات. وفي مثل هذه الظروف، يمكن للمجموعات أن تصبح أكثر فاعلية إذا قامت بالتركيز على عملية الفصل بين هذه الأمور وقامت بوضع حلول لمشكلات الصرف هذه، والتي من الممكن أن تصيب قطاعات أخرى أيضا بالإضافة إلى المضي قدما في إعداد التحليلات التقليدية الخاصة بالسياسات الصحية.

وقد تأخذ هذه التحليلات صورة الدراسات "التتبعية" التي تحاول تقييم ما إذا تم إنفاق الأموال المخصصة لغرض في نفس هذا الغرض أم لا. ويتعلق المثال التالي بالجهود المشتركة المبذولة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتوفير المنهجية اللازمة لتتبع الإنفاق المتعلق بالفقر و تقييم الآليات الحالية الخاصة بالتتبع في 25 دولة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون . (أنظر القسم 8.2 للإطلاع على دراسة تتبعية تغطي قطاع التعليم والصحة في أوغندا .)

مثال : "تتبع الإنفاق العام للحد من الفقر في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (الهيبك)" صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عام 2001.

<http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/>

وتشير نتائج هذه الدراسة إلى عدم قدرة معظم نظم الموازنة في بلدان الهيبك على تتبع الإنفاق: "ومن خلال التقييم الأولي تم التوصل إلى أن هناك دولتين، من بين 25 دولة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، قادرتان على رصد الإنفاق وإعداد تقارير مرضية في خلال عام واحد وذلك مع بعض التعديل في نظمهما الحالية. وهناك سبع دول أخرى تتطلب بعض التطوير لتحقيق نفس الهدف في فترة تتراوح بين عام أو عامين؛ أما بالنسبة للسنة عشر دولة الباقية فإن بها نظم تحتاج إلى تطوير كبير". ومن العناصر الرئيسية في المنهج المقترح أن يتم

" تتبع تركيبة الإنفاق الحكومي الكلي على البرامج المتعلقة بمكافحة الفقر" وليس مساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فحسب.

2.7 تقارير الشفافية والمشاركة

يتضح لنا يوما بعد يوم أهمية الشفافية المالية للوصول إلى الإدارة الرشيدة، و المشاركة المفيدة من قبل المواطنين ، والاستقرار الاقتصادي الكلي. وتؤدي الشفافية في القطاع العام إلى

تعزيز المساءلة والمحاسبة ، وعندما تشفع الشفافية بزيادة الفرص المتاحة للمناقشات عامة فإن ذلك قد يؤدي إلى وضع سياسات أفضل و اكتساب الحكومة للثقة. وبالرغم من ذلك فإن هناك العديد من الدول التي تعاني من أمراض مثل ضعف الشفافية و ضعف المساءلة، كما نرى في عمليات الموازنة التي تجري خلف أبواب مغلقة، و الإنفاق غير المتوقع، و النظم المحاسبية و نظم إعداد التقارير الهزيلة إلى جانب التدقيق غير الفعال. كما تقوم العديد من الدول باستثناء السلطة التشريعية و/أو المجتمع المدني من الحوارات المتعلقة بموضوعات الموازنة.

وقد قامت العديد من المؤسسات مؤخراً بتطوير مناهج خاصة بتقييم معايير الشفافية والمشاركة في عملية الموازنة وفي الأداء المالي. وبدعم من المشروع الدولي للموازنة، أصبح مشروع ايداسا أول جماعة مستقلة نعرفها تقوم بدراسة شاملة للشفافية و المشاركة في نظام الموازنة في الدولة. أما تقرير ايداسا الذي تمت مناقشته بإيجاز أدناه فسوف يتبعه مباشرة نسخ أخرى من التقرير أعدت من قبل منظمات غير حكومية في أفريقيا (بما في ذلك الجهود التي قامت بها جماعات ايسوديك من غانا، و الشفافية الدولية بكينيا، و جماعة النزاهة في نيجيريا ،

و جماعة ايداسا بجنوب أفريقيا ، و جامعة زامبيا ، و جماعة نساء من أجل التغيير و اللجنة الكاثوليكية للعدل والسلام في زامبيا) ومن قبل المنظمات غير الحكومية في روسيا و أمريكا اللاتينية (أنظر نشرة المشروع الدولي للموازنة مايو 2001 للحصول على آخر المعلومات عن جهود قامت بها خمس دول في أمريكا اللاتينية شاركت فيها جماعة بويدار سيودادانو بالأرجنتين، و جماعة إيباس في البرازيل، و قسم الاقتصاد في جامعة تشيلي، و مركز التدريس والبحث ، و مركز فاندار ، و جماعة المساواة بين الجنسين في المكسيك، و مركز البحث في جامعة الباسيفيك في بيرو.

<http://www.internationalbudget.org/resources/newsletterIII.htm>

كما وصفت إحدى جلسات المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة الجهود المستمرة التي تبذلها الدول الأخرى

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/networking.htm>

دراسة الشفافية والمشاركة لمشروع ايداسا و المشروع الدولي للموازنة

كان المنطق الذي قامت عليه الدراسة التي قام بها مشروع ايداسا و المشروع الدولي للموازنة هو الإقرار بأن وجود نظام موازنة شفاف وفعال من الأمور الضرورية للوصول لمالية عامة سليمة

وممارسات سليمة تتعلق بالموازنة من أجل مساعدة الفقراء. وقد اعتمد هذا العمل على معلومات من قواعد الشفافية الخاصة بصندوق النقد الدولي المذكورة أدناه لكن نقطة التركيز كانت مختلفة بعض الشيء حيث كان هناك تأكيداً على المشاركة بدرجة أكبر في عملية الموازنة. وقد صممت المناهج الخاصة بالدراسة بحيث تساعد السلطة التشريعية والمجتمع المدني في تقييم ما إذا كانت الحكومة قد قامت بما تم التخطيط له في الموازنة أم لا؛ ومناقشة عملية المراجعة والفحص الموجودة في السياسة المالية و العمليات المتعلقة بالموازنة؛ وقياس توفر معلومات خضعت لمراجعة خارجية تتعلق بالإنفاق الفعلي و الضوابط الداخلية التي تمنع زيادة الإنفاق أو الإنفاق غير القانوني. ومن الأهداف الأخرى للتقرير تقييم ما إذا كانت السلطة التشريعية و المجتمع المدني قد كان لهما مدخلات في عملية صناعة القرار.

ويقوم الاستبيان المعد لهذه الدراسة بتغطية خمسة مجالات أساسية من مجالات الشفافية والمشاركة في نظام الموازنة.

- **إطار قانوني للشفافية:** ويحدد الإطار القانوني عادة طبيعة نظام الموازنة. وكلما قامت الحكومات بدعم عملية الشفافية بصورة غير رسمية فقط ، فإن مثل هذه الدعم سوف يثبت أنه أمر عرضي مؤقت .
- **وضوح الأدوار والمسؤوليات الخاصة بالحكومة الوطنية وحكومة الولاية :** إن وضوح الأدوار والمسؤوليات الخاصة بإدارة المالية العامة يعتبر من الأمور الضرورية بالنسبة لقدرة الناخبين على مساءلة بعض الجهات الحكومية بالنسبة للسياسات والقرارات الخاصة بالموازنة.
- **توافر المعلومات الخاصة بالموازنة للعامة:** من المطالب الأساسية بالنسبة للشفافية المالية توفير معلومات شاملة و موثوق بها و مفيدة عن الموازنة.
- **وضع ضوابط وسبل فحص مستقلة لتنفيذ الموازنة والبيانات الحكومية:** من المتطلبات الهامة بالنسبة للشفافية المالية في سياق الديمقراطية أن تكون هناك فرصة أمام السلطة التشريعية والمجتمع المدني للتأثير في الموازنة و تقييم ما إذا كانت الحكومة قد قامت بتنفيذ ما تم التخطيط له أم لا. وتعتبر عملية وضع ضوابط و سبل فحص تتعلق بالبيانات المستخدمة في عملية الموازنة إحدى المسائل الأساسية في هذا الأمر.
- **عملية اتخاذ القرار الخاص بالموازنة:** من المسائل الأساسية أيضاً هي قدرة السلطة التشريعية و المجتمع المدني على المشاركة بفاعلية في عملية الموازنة. وتهتم الدراسة بعملية

المشاركة الفعالة وبذلك تشير إلى الفرص التي يجب أن تتوفر للسلطة التشريعية و المجتمع المدني للتعريف بوجهات نظرهما و حث الجهات الأخرى على أن تأخذها بمحمل الجد.

مثال : الشفافية و المشاركة في عملية إعداد الموازنة. جنوب إفريقيا: تقرير قطري ، مشروع ايداسا / المشروع الدولي للموازنة 2000

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>

وتفقد هذه الصلة إلى نسخة عامة من الدراسة أعدت خصيصاً كي تستخدم من قبل المهتمين بأعمال الشفافية في دولهم.

ميثاق صندوق النقد الدولي المعني بالممارسات المالية السليمة ودراسات أخرى في الشفافية

تضع المؤسسات المالية الدولية و الجهات المانحة الثنائية كثيراً من التركيز على الحاجة إلى مشاركة المجتمع المدني في المناقشات التي تدور حول الإنفاق العام لضمان الوصول إلى الإدارة الرشيدة. ومن أمثلة الأطر المتوافقة لتحليل وضع المالية العامة ووضع الموازنة بأحد البلدان "ميثاق الممارسات السليمة في مجال الشفافية المالية" الصادر عن صندوق النقد الدولي والذي يتناول موضوعات المالية العامة بشيء من التفصيل لكنه يركز نوعاً ما على عملية الموازنة ونظم الموازنة. وتعتمد مبادئ الميثاق على خبرات الدول الأعضاء بصندوق النقد الدولي لكن الغرض هو تطبيق هذه المبادئ بصفة عامة. وحيث أن هذا الميثاق يتعلق بالمجال العام، و سلطات الدولة، و المجتمع المدني، و الأسواق المالية، فإن المؤسسات الدولية يمكنها الإطلاع على هذا الميثاق والاستعانة به في العديد من الأغراض. فقد استخدم صندوق النقد الدولي هذا الميثاق في تقييم شفافية المالية العامة في عدد كبير من البلدان. ويمكن الحصول على هذه التقارير من موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت. نرجو الرجوع إلى :

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> وذلك للدخول إلى موقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت الذي يتناول موضوع الشفافية المالية وهو يتضمن ميثاق الممارسات السليمة – مترجماً إلى سبع لغات- إلى جانب معلومات أخرى هامة عن المسائل المتعلقة بالشفافية.

ونشير فيما يلي إلى دراستين أعدهما صندوق النقد الدولي حول الأرجنتين والهند. ويتبع هاتين الدراستين نموذج لدراسة الشفافية المالية في بولندا من إعداد منظمة بولندية غير حكومية وذلك باستخدام ميثاق الممارسات السليمة الصادر عن صندوق النقد الدولي إلى جانب منهج مشروع ايداسا/المشروع الدولي للموازنة.

مثال: " تقرير أولي حول ممارسات الشفافية – الأرجنتين " صندوق النقد الدولي عام 1999

<http://www.imf.org/external/np/rosc/arg/#III>

"شفافية المالية العامة في الهند" صندوق النقد الدولي عام 2001

<http://www.imf.org/external/np/rosc/ind/fiscal.htm>

تعتبر الدراسات أحدث الدراسات عن تصنيف الدول وفقاً لميثاق صندوق النقد الدولي المعنى بالممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة . وقد أعدت الدراسات من قبل فريق العمل بصندوق النقد الدولي على أساس المعلومات التي قدمتها الجهات الحكومية. ودراسة الأرجنتين متاحة باللغتين الإنجليزية والأسبانية .

مثال : "المكاشفة و الشفافية في المالية العامة في بولندا في ضوء معايير صندوق النقد الدولي" معهد دانسك لاقتصاديات السوق، بولندا عام 2001

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Poland.pdf>

يقدم هذا التقرير تقييماً للشفافية المالية في دولة تمر بمرحلة تحول اقتصادي وسياسي حاد . ويعتمد التقرير في الأساس على ميثاق الممارسات السليمة لصندوق النقد الدولي لكنه يعتمد أيضاً على منهج مشروع ايداسا / المشروع الدولي للموازنة. ولقد أجرى البحث من خلال استبيان مفصل أرسل إلى مسؤولين حكوميين.

وقد قامت منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي بإصدار مطبوعة عن " أفضل الممارسات في مجال شفافية الموازنة" والتي تحدد التقارير الأساسية الخاصة بالموازنة والتي يجب على الحكومة أن تقوم بنشرها، وما يجب أن يضمن في هذه التقارير، والمناهج التي يجب اتباعها لضمان مراقبة الجودة بهذه التقارير. نرجو الرجوع إلى :

[http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.PDF](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF)

3.7 الموازنة على أساس المشاركة

تعتبر عملية الموازنة على أساس المشاركة من المناهج المستحدثة في عملية صنع القرار الخاص بالموازنة وهي عملية بدأ تطبيقها على مستوى المحليات في البرازيل عام 1989 وقد أثارت الكثير من الاهتمام . وفي عملية الموازنة على أساس المشاركة يقوم عموم الجمهور بالمشاركة مباشرة في القرارات الخاصة بوضع السياسات. وتعد منتديات مفتوحة في خلال عملية الموازنة بما يسمح للعامة بفرصة تخصيص الموارد، ووضع أولويات السياسات الاجتماعية العامة، و مراقبة الإنفاق العام. إن عملية الموازنة على أساس المشاركة ينهي تلك التقاليد المتعلقة

بوجود إعداد الموازنة بصفة كلية من قبل السلطة التنفيذية مع وجود مدخلات فقط من قبل بعض المتخصصين في مجال الموازنة وبعض رجال السياسة.

وفي الدول التي تطبق نظام الموازنة على أساس تشاركي تقوم المنظمات غير الحكومية المعنية بموضوع الموازنة بالمشاركة بصورة فاعلة في تحليل المنهج وتقديم المعلومات إلى المواطنين المشاركين في هذه العملية. وفي الدول التي لا تطبق هذا النظام تقوم العديد من المنظمات غير الحكومية بالتعبير عن اهتمامها بتطبيق هذا المنهج ؛ وهناك تجارب تتعلق بتطبيق هذا المنهج في العديد من المدن مثل بوينيس ايريس بالأرجنتين، و كيب تاون بجنوب أفريقيا.

ولا يوجد نموذج بعينه لعملية الموازنة على أساس المشاركة لكن هناك قواسم مشتركة بين مختلف البرامج. ويؤثر السياق الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للمدينة أو الدولة على النموذج المتبع. وتشير فيما يلي إحدى الدراسات إلى الأهداف الأساسية لإعداد الموازنة على أساس المشاركة :

- زيادة الوعي الشعبي و دعم المشاركة الفعالة للمواطنين؛
- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تحسين السياسات و تخصيص الموارد؛
- إدخال إصلاحات على المركز الإداري .

مثال : "دليل إرشادي عن إعداد الموازنة على أساس المشاركة " براين واملار، مستشار بالمشروع الدولي للموازنة، 2000.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

تشير هذه الدراسة إلى برامج الموازنة على أساس المشاركة مع التركيز على البرازيل. وقد أعدت الدراسة من أجل إشراك المواطنين في عملية وضع السياسات، و تحفيز عملية إصلاح المركز الإداري، و توزيع الموارد العامة على الطبقات محدودة الدخل. ويقوم الدليل بالبحث في آليات الموازنة على أساس تشاركي ، ونتائج هذا المنهج، و إمكانية تطبيقه في أماكن أخرى.

مثال : مناقشة عملية إعداد الموازنة على أساس المشاركة في المؤتمر الثالث للمشروع الدولي لموازنة ، تقرير من إعداد منظمة CIDADE ، بورتو اليجيري ، البرازيل

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/CIDADEbudgetsEn.htm>

وقد أشار المتحدث باسم منظمة CIDADE إلى أن " برامج الموازنة على اساس المشاركة تجاه التراث البرازيلي السياسي المرتبط بالتبعية للحكومة،

والأقصاء الاجتماعي ، و الفساد من خلال جعل عملية إعداد الموازنة عملية تتميز بالشفافية و العلنية ومشاركة العامة . " (منذ عام 1994 تشارك منظمة CIDADE مشاركة فاعلة في عملية إعداد الموازنة على اساس تشاركي في بورتو اليجيرى.)

مثال: "إعداد الموازنة على أساس المشاركة في البرازيل" المعهد البرازيلي للتحليل الاجتماعي والاقتصادي، 1999 .

<http://internationalbudget.org/conference/2nd/brazil.htm>

تقدم هذه الدراسة معلومات عامة عن الموازنة على أساس المشاركة في البرازيل وهي من إعداد باحثين في منظمة غير حكومية مقرها مدينة ريو دي جنيرو وهي منظمة تشجع عملية المشاركة في مثل هذه الجهود. ومن بين النواحي الأخرى المفيدة في هذا العرض هو انه يضع حركة الموازنة على أساس المشاركة في سياق التطورات السياسية الشاملة في البرازيل.

8 - تحليل سياسات الموازنة

أول ما يتبادر إلى الذهن إذا ذكرنا مفهوم "أعمال الموازنة" هو عملية تحليل السياسات. ويناقش هذا الفصل ستة طرق مختلفة، لكنها ذات صلة وثيقة ببعضها البعض، لدراسة مدلولات الموازنة. ونبدأ بأهم خطوة تقوم بها أي جماعة مشاركة في أعمال الموازنة وهي تحليل الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية. ثم يقوم الفصل بشرح كيفية تحليل الموازنة بالاعتماد على تحليل ما تقدمه من مخصصات لقطاعات مختلفة، وتأثيرها على مختلف المجموعات، وعلاقتها بالحقوق الأساسية،

و تأثيرها العام على الاقتصاد. وينتهي هذا الفصل بتقديم نوع هام من أنواع تحليل الموازنة والذي تقوم المنظمات غير الحكومية للأسف بإهماله، وهو تحليل السياسة الضريبية الموجودة بالموازنة.

إن الستة أنواع من التحليل الواردة هنا من ضمن أهم المناهج التي يمكن أن تتبع عند فحص الموازنة، ولكنها لا تتناول البدائل المختلفة. علي سبيل المثال، "تحليل الأثر" الذي يحاول قياس الآثار الفعلية لسياسات الموازنة المختلفة لا ينظر إليه كقسم منفصل في هذا السياق. ولكن هذه التحليلات – سواء كانت تعكس مناهجاً مثل مسح بطاقات التقارير والريادة فيه لمركز الشؤون العامة في الهند (<http://www.pacindia.org/>) أو دراسات معينة حول تأثير قرارات الموازنة على الحد من معدلات الأصابة بالإيدز – تمثل مجالاً مهماً للبحث لأي مجموعة سياسات.

مذاق النجاح في التأثير على مناقشة الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية

تؤكد خبرة مركز معلومات الموازنة بجنوب أفريقيا في مجال تحليل الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية على تطور تأثير هذه المنظمة. وعندما بدأ مركز معلومات الموازنة في العمل وتقديم المعلومات أثناء عرض الموازنة لم تلقَ أنشطته أي اهتمام. ولم يبدأ الاهتمام بهذا المركز إلا بعد عدة سنوات من العمل على تقديم منتج عالي المستوى، ومعلومات تنقيفية متميزة، والعمل على إقامة علاقات مع وسائل الإعلام. وبعد عرض الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية عام 2000، انهال على المركز سيل من الطلبات للحصول على معلومات وبيانات من وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية. وكان الصحفيون بالجراند بريدون الحصول على بيانات مختصرة بالإضافة إلى مقالات مفصلة. أما الصحفيون بالإذاعة فكانوا يريدون الحصول على لقاءات عبر الهاتف ووعداو بيث الموضوع إلى أعداد كبيرة من المستمعين في كافة أنحاء البلاد من خلال القنوات المحلية. كما طلبت القنوات التلفزيونية الحكومية الكبرى إجراء لقاءات بالعديد من اللغات.

1.8 تحليل الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية

في معظم دول العالم، تلقى مسائل الموازنة اهتماماً كبيراً عندما تقوم السلطة التنفيذية بعرض موازنتها المقترحة على السلطة التشريعية والعامّة. وبصورة دائمة يتم في هذا الوقت من السنة تحديد الموضوعات الرئيسية التي تطرح في مناقشات الموازنة وتصدر الأحكام حول مزايا الموازنة. وهكذا تعتبر عملية تقييم الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية عند طرحها من الأنشطة الشائعة بين الباحثين في مجال الموازنة. ويمكن لمثل هذا التحليل أن يضع جماعة ما في مكانة تجعلها تمثل مصدراً للخبرات، و يمكن أن يساعد المجموعة في تحديد الموضوعات التي تريد التركيز عليها. ويتمتع هذا النوع من التحليل أيضاً بميزة توفير المعلومات حينما يزداد الطلب عليها. أما في أوقات أخرى من العام، فإن عملية تحليل الموازنة، بالرغم من أهميتها، لا تكون محط اهتمام جمهور عريض.

ولأن دورة الموازنة تتكون من عدة مراحل، فإن أعمال الموازنة الفعالة تستلزم التحليل و أنشطة تستمر طوال العام. وفي هذا السياق، يمكن للتقييم الوافي الشامل للموازنة عند نشرها من قبل السلطة التنفيذية أن يساعد المجموعات على تحديد المجالات الهامة التي تحتاج إلى المزيد من العمل بعد ذلك في أثناء دورة الموازنة.

مثال: مجموعة من المطبوعات عن موازنة 2000، مشروع ايداسا، جنوب أفريقيا 2000

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetresponses.pdf>

تضمنت التحليلات الشاملة التي قام جهاز معلومات الموازنة بإعدادها عن موازنة عام 2000 التي عرضتها السلطة التنفيذية تقاريراً منفصلة عن أثرها على

الفقراء، و الخدمات العامة، والأطفال، و المعاقين، و عملية إعداد الموازنة. كما قام المركز أيضاً بإعداد تقرير عام عن الموازنة الوطنية و سلسلة من التقارير عن موازونات الولايات. ولم يكن مركز معلومات الموازنة قادراً على إعداد هذا الكم من التقارير عندما قام لأول مره بدراسة الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية ولكنه قام بإدخال تحسينات على مناهجه علي مدي خمس سنوات. انظر الملحق رقم (5) من هذا الدليل للاطلاع على دراسة حالة للعمل الذي قام به مركز معلومات الموازنة بإيداسا في وقت طرح الموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية. وتذكر دراسة الحالة في إيجاز الاستعدادات المسبقة بالمركز فيما يتعلق بالموازنة إلى جانب استراتيجية نشر المعلومات ذات الصلة.

مثال: دراسة حالة من إعداد معهد الشؤون الاقتصادية في كينيا حول إصدار الموازنة.

<http://www.internationalbudget.org/resources/Kenya.pdf>

قام برنامج معلومات الموازنة في المعهد ببدء أعماله الخاصة بالموازنة المقترحة من قبل السلطة التنفيذية قبل طرحها بعدة أشهر من خلال عقد جلسات استماع عامة. وحيث أن البرلمان يكون أمامه سبعة أيام فقط لمناقشة وإقرار الموازنة قام برنامج معلومات الموازنة بجمع فريق من الخبراء قبل هذا الوقت لتحليل موازنة 2001/2000 وإعداد دليل إرشادي لأعضاء البرلمان ليساعدهم خلال مناقشتهم للموازنة. وقد قضى أعضاء فريق برنامج معلومات الموازنة عطلة نهاية الأسبوع التي تلت تقديم الموازنة في تحليل خطاب الموازنة، والكشوف المالية، ومشروع قانون المالية من أجل تحديد النقاط الرئيسية، وجعل المعلومات سهلة التداول والفهم من قبل نواب البرلمان في التوقيت المناسب.

2.8 تحليل القطاعات

من أنواع التحليل الشائع التي تقوم بها المجموعات المعنية بالموازنة ومنظمات الدعوة والمناصرة، والمجموعات الأخرى ذلك التحليل الذي يركز على مجال أو قطاع هام من قطاعات الاقتصاد أو الحكومة التي تقوم الموازنة بتخصيص موارد كبيرة لها. ويمكن لهذا التحليل أن يقوم باستعراض قطاع - مثل الصحة أو التعليم أو الدفاع - وذلك بالمقارنة بالقطاعات الأخرى، أو بالاقتصاد بصفة عامة، أو مستويات الدعم التاريخية. فتحليل الموازنة العسكرية على سبيل المثال يمكن أن يلفت الانتباه إلى المبالغ التي يتم إنفاقها على الجيش بالمقارنة بما ينفق على القطاعات الاجتماعية. إن تحليل القطاعات مثل الصحة والتعليم غالباً ما تشتمل على عقد مقارنات بين تلك القطاعات في البلد ككل أو مقارنات بين الولايات داخل القطر.

ودائماً ما تقدم الموازنة والمستندات العامة ذات الصلة معلومات شاملة عن كافة القطاعات. وفي كثير من الدول يسهل الحصول على المعلومات الخاصة بمختلف القطاعات من خلال الهيكل التنظيمي للوزارة (أو الأقسام) الذي يغطي القطاع بكامله مثل وزارة التعليم على سبيل المثال. ويسمح هذا الأمر للمنظمات التي تركز على قطاعات معينة بالحصول على كثير من المعلومات التي تحتاج إليها بسهولة نسبياً.

مثال : "سياسة الرفاهية وال78\انتقال الاجتماعي في كرواتيا" معهد المالية العامة، كرواتيا 1999

<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-8.htm>

تقوم الدراسة باستعراض سلسلة السياسات الاجتماعية التي تبنتها كرواتيا منذ حصولها على الاستقلال إلى جانب تلك السياسات التي احتفظت بها من عهد الاشتراكية كما تقوم بدراسة إمكانية تطوير هذه السياسات. وترتكز الدراسة على المسائل المتعلقة بالإنفاق المتعلق بالرعاية الاجتماعية و توفير فرص عمل.

مثال : "أضواء على التمويل المقترح للرعاية الطبية في مشروع قانون مجلس النواب و مجلس الشيوخ"، مركز أولويات السياسة العامة ، تكساس، الولايات المتحدة، 2001.

<http://www.cppp.org/products/policypages/111-130/111-130html/PP126.html>

يقوم هذا التقرير بدراسة مدى التركيز على برنامج التأمين الصحي الخاص بذوي الدخل المنخفضة في مشروعات القوانين التي ترفع إلى السلطة التشريعية بالولاية. وتقوم المجموعة التي تعمل على مستوى الولاية في الولايات المتحدة والتي قامت بإعداد هذا التقرير بإعداد دراسات واسعة النطاق في قطاع الصحة ويمكن الحصول على كافة أعمالها المتعلقة بالسياسات الصحية من الموقع التالي على الإنترنت:

<http://www.cppp.org/policy/healthpolicy/index.html>

مثال: "هل الموازنة تهم بالفعل ؟ أدلة من الإنفاق العام على التعليم و الصحة في أوغندا" البنك الدولي 1998

[http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/\(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument](http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument)

توضح هذه الدراسة أنه عندما تكون المؤسسات ضعيفة فإن المخصصات الموجودة في الموازنة وحدها يمكن أن تكون مضللة في تفسير النتائج والقرارات المتعلقة بوضع السياسات. وقد استخدمت الدراسة أدلة عملية مستمدة من التعليم الابتدائي و الرعاية الصحية في أوغندا. وبسبب غياب الحسابات العامة فإن الدراسة قد قامت بعمل مسح ميداني للمدارس والعيادات للحصول على بيانات حول الإنفاق. وقد أسهم التقرير في رفع مستوى نظام الموازنة في أوغندا. وتشير الدراسة التتبعية إلى التفاعل الهام بين نظم الموازنة و سياسات الموازنة و في بعض الأحيان الارتباط الوثيق بين تحليل نظم الموازنة و تحليل عملية إصدار الموازنة.

3.8 تحليل آثار الموازنة على المجموعات السكانية المختلفة

هناك نوعان من التحليلات التي تدرس أثر الموازنة على جماعات معينة. فهناك نوع يقوم بدراسة تأثير مقترحات الإنفاق على المجموعات ذات الدخل المختلفة. ويمكن لهذه التحليلات أن تقوم بدراسة مقدار إجمالي الإنفاق الحكومي الذي خصص للبرامج والمشروعات التي تقوم بمساعدة فئات من السكان التي تعاني من الفقر. ويتضمن هذا النوع من التحليلات تقارير توزيع الضرائب الواردة في القسم 8.6 .

وهناك نوع آخر من التحليل الجماعي و هو النوع الذي يقوم بدراسة تأثير موازنة الحكومة على مجموعة معينة حسب خصائص أخرى بخلاف الدخل. ومثل هذا التحليل قد ينظر في تأثير الموازنة على كبار السن ، أو على بعض الأجناس أو الأقليات العرقية.

وفي السنوات الأخيرة، أصبح هناك تيار متزايد ينادي بتقييم آثار الموازنة على الأطفال أو النساء. وفي غالبية الحالات فإن الموازنة لا تتضمن أي إشارة محددة إلى تأثيرها على النساء والأطفال كما أنها لا تتضمن مخصصات تتعلق ببرامج النساء والأطفال. وهكذا فإن أثر قرارات الموازنة على النساء والأطفال يجب أن يستمد من مصادر معلومات عديدة في داخل الموازنة ومن مصادر أخرى خارج الموازنة.

وهناك منظمات غير حكومية عديدة في أماكن متفرقة من العالم تعمل في مسائل موازنة مرتبطة بالنوع الاجتماعي . فمبادرة موازنة المرأة في جنوب أفريقيا على سبيل المثال ما هي إلا مشروع بحثي وتربوي يهدف إلى تسهيل عملية تكوين جماعات ضغط و الدعوة للمساواة بين الجنسين. وهي تقوم كل سنة منذ عام 1996 بوضع موازنة للمرأة في جنوب أفريقيا. وهناك مثال آخر من تنزانيا وهو برنامج التشبيك بين الجنسين . فمنذ عام 1993 تسعى مبادرة موازنة المرأة لتيسير عملية المساواة بين الجنسين، و العدل، و تمكين المرأة في مختلف مستويات المجتمع. وتعتبر الموازنة أحد المشروعات العديدة التي يقوم البرنامج من خلالها بوضع المسائل المتعلقة بالنوع الاجتماعي في إطار المناقشات العامة (أنظر <http://www.tgnp.co.tz/>). وهناك جهود أخرى تبذل في هذا المجال من بينها العمل الذي تقوم به جماعتان في المكسيك وسنذكره فيما يلي.

لقد تطور العمل على وضع موازنة للأطفال في السنوات القليلة الماضية. وقد تم إطلاق العديد من المبادرات التي تتعلق بالإنفاق العام والأطفال ويوضح هذا العمل وجود إمكانات هائلة (انظر موقع الفصل السويدي على موقع هيئة إنقاذ الطفولة على الانترنت <http://www.rb.se/economics/> للحصول على معلومات عن الأطفال والاقتصاد، مثل دراسة حديثة من فيتنام عن الموازنة الخاصة بتعليم الأطفال المعاقين) .

مثال: "عرض لمبادرات موازنة المرأة"، وكالة المجتمع للاستفسارات الاجتماعية ، جنوب أفريقيا، 2000

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>

تستعرض هذه الدراسة المبادرات الخاصة بالمرأة في 42 دولة، وتناقش الموضوعات العامة المثارة من قبل هذه الأنشطة، وتقدم قائمة باستراتيجيات مختلفة يمكن إتباعها . ففي المكسيك نجد أن منظمة فاندرا للمساواة بين الجنسين قد قامت بترجمة وتلخيص الجزء الخاص بالاستراتيجيات في هذه الدراسة. ويمكن الحصول على النسخة الأسبانية من الدراسة في الموقع التالي:

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/gender/Manualg.doc>

مثال: "مقدمة للموازنة الخامسة للمرأة" مشروع ايداسا ، جنوب أفريقيا 2000.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/5thwomenbudget.pdf>

تم تطوير مبادرة موازنة المرأة في عام 1995 للتعرف على اهتمامات المرأة ودعمها وذلك في خلال المرحلة الانتقالية الاقتصادية والسياسية في جنوب أفريقيا. وهذه المبادرة هي عبارة عن مشروع بحثي و تدريبي وتأييدي يقوم بإعداد موازنة المرأة في جنوب أفريقيا والمواد المتعلقة بها.

مثال: مبادرة موازنة الأطفال لمشروع ايداسا ، جنوب أفريقيا

http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2100&webzone_id=2000&project_name=Children's Budget

تم تطوير موازنة الأطفال من قبل جهاز معلومات الموازنة بمشروع ايداسا في عام 1997 وذلك بهدف تقييم تأثير موازنة جنوب أفريقيا على الأطفال. ويعتمد المشروع على إعلان الأمم المتحدة لحقوق الطفل كنقطة فارقة ثم يتتبع إنفاق الحكومة على الأطفال بما يتناسب مع التعهدات الواردة في الإعلان. و أول دراستين عن موازنة الأطفال هما الدعوة الأولى (1997) و دراسة بعنوان حيث يضرب الفقر بقوة (1999). أما أحدث الدراسات فهي بعنوان هل يتم وضع الأطفال في المقدمة؟ تقييم لفقر الأطفال و موازنة جنوب أفريقيا لعام 2000 (2000). ويركز المشروع على أربعة قطاعات رئيسية وهي الصحة والتغذية، و التعليم، و الرفاهية والعدالة ، و تنظيم المجتمع. كما أنه يجمع المعلومات المتاحة عن فقر الأطفال، و يقوم بتقييم تأثير سياسات الاقتصاد الكلي الحالية على أطفال جنوب أفريقيا.

مثال : "التغيرات الحديثة في تأثير شبكة الأمان الاجتماعي على فقر الأطفال" مركز أولويات الموازنة و السياسات ، الولايات المتحدة 1999.

<http://www.cbpp.org/12-23-99wel.pdf>

تقوم هذه الدراسة بالتعرف على عدد الأطفال المصنفين كأطفال فقراء في الولايات المتحدة قبل وبعد دراسة آثار تطبيق برامج الحكومة (والمعروفة " بشبكة الأمان الاجتماعي"). كما تقوم أيضا بالتعرف على اتجاهات فقر الأطفال في السنوات الأخيرة. وتوضح هذه الدراسة نوع التحليل الذي يمكن القيام به إذا توفرت معلومات كافية عن تأثير البرامج الحكومية.

4.8 الموازنة و الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

بينما بدأ التركيز على حقوق الإنسان من خلال التأكيد على الحقوق المدنية و السياسية أصبح هناك اهتمام دولي متزايد بمسائل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ووفقا للعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن هذه الحقوق تتضمن الحصول على أجر وتعويضات عادلة، والعمل في ظل ظروف عمل صحية وأمنة، والتأمينات الاجتماعية، وحقوق الغذاء، و الملابس، والمسكن، و الصحة الجسدية و العقلية، والتعليم. ولا يؤمن المدافعون عن حقوق الإنسان بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يمكن تحقيقها فوراً وفي وقت واحد بل يؤمنون أنها يمكن أن تتحقق بالتدرج على مر السنين.

وهناك العديد من الصلات المحتملة بين العمل المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وبين الأعمال المتعلقة بالموازنة من ناحية أخرى. ويمكن أن يعتمد تحقيق هذه الحقوق بصورة مباشرة على قرارات تتعلق بالموازنة. ويمكن استخدام تحليل الموازنة أيضا في تقدير تكلفة دعم بعض الحقوق، وتقوية الجدل المؤيد لها. ويقوم تحليل الموازنة بدراسة كيفية تفعيل الحقوق من خلال تحويل الخطاب البلاغي المتعلق بالسياسات أو الالتزامات القانونية المتعلقة ببعض الحقوق إلى مخصصات في الموازنة. وعلاوة على ذلك، فكما ذكرنا في القسم السابق من مناقشة عمل موازنة الأطفال في جنوب أفريقيا فإن الموازنة يمكن دراستها لمعرفة ما إذا كانت تتماشى مع اتفاقيات الحقوق أم لا.

ويوجه عام، نجد أن هناك اتجاهاً متزايداً للنظر لجهود مكافحة الفقر في بعض البلدان من منظور حقوقي. ويقول البعض أن هذا المنظور يعتبر قاعدة ضرورية ومفيدة للقيم التي تحكم تحليل الموازنة. ويقدم المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة أمثلة من مجالات متنوعة من العمل الذي يركز على الصلة بين الحقوق والموازنة. وقد تضمنت إحدى المناقشات العامة

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanright.htm> العروض التالية:

- مشروع ديشا، الهند، قام بتقديم عمل منظمة توريد حقوق الفقراء، وتعمل مع العمال لتأمين حقوقهم في العمل و الغذاء، و منهج تقييم تكلفة توفير الأمن الغذائي للجميع في الولاية.
- مركز قانون الصالح العام في غانا قام بتقديم أعماله للدفاع عن حقوق الفقراء النازحين من مناطق التعدين في شمال غانا من خلال مصادرة أراضيهم، و تلوث مياه الشرب، و انتهاكات الحقوق الأخرى.
- مركز المرأة للمساعدات والاستشارات القانونية، الضفة الغربية/فلسطين تحدث عن أعماله الخاصة بالتعامل مع قضايا حقوق المرأة كجزء من حقوق الإنسان من خلال الاستشارات و المساعدات القانونية والمناصرة.

5.8 تحليل اقتصادي عام

تعتبر الموازنة الأداة الرئيسية للسياسات المالية بالنسبة للحكومة. ومن أهم وسائل تقييم الموازنة دراسة الفرضيات والآثار المالية والاقتصادية لها. وتتضمن هذه الأمور تأثير الموازنة على العجز السنوي الحكومي في الموازنة و الدين العام بالإضافة إلى الأثر المتوقع للموازنة على النتائج الاقتصادية مثل التضخم، و النمو، والتشغيل. ويعتبر التحليل المالي من الجوانب الأساسية في تحليل الموازنة لأن المسائل المالية تؤثر على حجم و توزيع المخصصات المالية حسب القطاعات والبرامج.

وعادة ما تتضمن الدراسات التي تقوم بدراسة المسائل المالية في الموازنة تحليلاً لأهداف وغايات الموازنة. هل تقديرات الإيرادات والإنفاق معقولة و دقيقة؟ ما هو العجز الحكومي أو الفائض المحتمل من الموازنة المقترحة؟ ما هو توزيع المخصصات بين القطاعات الاقتصادية الرئيسية؟ ويمكن لهذا التحليل أيضاً دراسة الفرضيات الأساسية في الموازنة والتي تتعلق بالمتغيرات الاقتصادية الأساسية مثل التضخم و البطالة.

مثال: "هل هناك ضرورة لمشروع قانون الضرائب المقدم من مجلس النواب لتجنب ركود اقتصادي؟" مركز الموازنة وأولويات السياسات، الولايات المتحدة، 2001

<http://www.cbpp.org/2-22-01tax.htm>

تتناول هذه الورقة بالدراسة أحد نقاط المناقشة التي استخدمت لصالح تخفيض الضرائب المقترح من قبل الرئيس بوش. وقد تضمنت نتائج الورقة أن إطار- تأجيل تخفيض الضرائب – حيث لن يتم تطبيق التخفيض الضريبي المقترح إلا بعد مرور عدة سنوات من الموافقة عليها – ليس مناسباً لمكافحة الركود الاقتصادي.

مثال: رد فعل مشروع ايداسا لموازنة 2000، بيان صحفي: " الفقراء لازالوا ضعفاء"، ايداسا، جنوب أفريقيا ، 2000

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/poor2000.pdf>

يناقش "بيان رد الفعل السريع" أثر الاقتصاد الكلي على سياسات الإنفاق والسياسات الضريبية في موازنة عام 2001/2000 وتأثير هذه السياسات على الفقراء. ويستنتج البيان أن التخفيض المقترح للضرائب بالنسبة للطبقات ذات الدخل المتوسطة والمرتفعة لن يؤدي إلى زيادة النمو أو العدالة في اقتصاد جنوب أفريقيا. وفي حين يمكن تحسين معدلات النمو على المدى المتوسط فإن معدلات الفقر ستزيد على المدى القصير. أما البديل الذي يطرحه البيان فهو مجموعة من التدخلات الهادفة التي ترمي إلى الحد من الفقر على المدى القصير مع تنمية المهارات التي تدعم التنمية.

6.8 تحليل الإيرادات

إن المثاليين السابقين يدرسان ، بصورة جزئية أو كلية ، تأثير الاقتصاد الكلي على القرارات الضريبية . لكن العديد من المنظمات غير الحكومية التي تركز على مكافحة الفقر تتجاهل مع الأسف جانب الإيرادات في الموازنة. كما تميل المجموعات المعنية بالمسائل التي تؤثر في الفقر ، او المرأة ، أو الأطفال إلى التركيز على مخصصات الإنفاق في الموازنة. أما السياسة الضريبية ، على الجانب الآخر ، فتدرس غالباً من قبل جماعات غير معنية بقضية الفقر. وتركز منظمات الأعمال في تحليلها ودعوتها على الإعفاءات الضريبية بالمؤسسات أو المؤسسات ذات الدخل الكبير. أما الأبحاث المستقلة والخاصة بتأثير المقترحات المتعلقة بالإيرادات على الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط فهي نادرة. ولأنه غالباً ما يتم إهمال المسائل الضريبية فإننا نخصص مساحة أكبر نسبياً هنا لمناقشة احتمالات القيام بعمل تطبيقي في هذا المجال.

وبالإضافة إلى تقييم تأثير الاقتصاد الكلي لخفض الضرائب فإن أحد أهم أنواع تحليل الإيرادات هي دراسة الآثار التوزيعية للضرائب . هل ستكون الإصلاحات الضريبية المقترحة أفضل بالنسبة للأغنياء أم الفقراء؟ هل يقوم النظام الضريبي بتحصيل حصة أكبر من دخل ذوي الدخل المنخفضة أم ذوي الدخل المرتفعة؟ و بلغة محلي الضرائب، هل نظام الضرائب تنازلي أم تصاعدي؟ ولكي نجيب على هذه الأسئلة فإننا نحتاج إلى فهم مصادر الإيرادات المختلفة والتفاصيل المتعلقة بكيفية فرض الضرائب.

ومن الأعمال الهامة الأخرى التي يجب أن تقوم بها المجموعات المعنية بالموازنة هي ربط الإنفاق بالإيرادات في عملية التحليل. فالنفقات والإيرادات يعتبران بوجهين لعملة واحدة وهي الموازنة. ومن الضروري للمجموعات أن تتأكد من أن الوعاء الضريبي كبير بصورة كافية تضمن دعم البرامج الحكومية الرئيسية. علاوة على ذلك فعندما تقوم الحكومات بالدعوة إلى تخفيض الضرائب فإنها تجعل الأمر يبدو جذاباً من خلال التهوين من الخسائر في الإيرادات ، والتهويل من تأثير هذا على النمو الاقتصادي. لذا فمن المجالات الهامة في تحليل الضرائب تقديم تقييم واقعي لاتجاهات الإيرادات وفقاً لمقترح ضريبي ، ومقارنتها بتقدير للنفقات كي نحدد ما إذا كان المزيج يمكن أن يصلح من عدمه .

وهناك مجال آخر من مجالات العمل في مجال الضرائب والذي يتعلق بالامتنال والإدارة. في الدول النامية بصفة خاصة ، من المرجح أن تكون مصلحة الضرائب جزءاً لا يتجزأ من المناقشات المتعلقة بالسياسة الضريبية لأنها تعتبر من العوامل المعوقة في عملية البحث عن مصادر جديدة ومنصفة للإيرادات . وتعنى عملية ضعف الاستجابة من قبل الممولين أنه كل الضرائب التي ينبغي أن تحصل لا تحصل وهو ما يطلق عليه الفجوة الضريبية. وهذا يعني توفر إيرادات أقل من اللازم لتمويل احتياجات الإنفاق ، أو وجوب فرض معدلات ضريبية أعلى على من يقومون بدفع الضرائب

لضمان الحفاظ على المستوي المطلوب من النفقات والإيرادات . ويمكن أن تؤدي الإدارة الضريبية الضعيفة إلى ظهور عدد من المشكلات مثل الافتقار إلى نظم كمبيوتر و إلى موظفين ذوي خبرة ، والفساد. ويمكننا التعامل مع هذه المشكلات من خلال تقديم مزايا تتعدى عملية تحصيل مزيد من الإيرادات لأن التهرب من الضرائب بصورة واسعة النطاق يؤدي إلى تقويض سلامة النظام الضريبي ويقلل من مصداقية الحكومة ككل بل إنه من الممكن أن يقضي على قدرتها على تنفيذ سياساتها في المجالات الأخرى. ويمكن لتحسين الشفافية أن يكون جزءاً من الإصلاحات التي تساعد على زيادة الامتثال و يرفع من مستوى فاعلية مصلحة الضرائب.

وكانت هذه المجالات الثلاث المتعلقة بالضرائب هي محور الحديث في إحدى الجلسات العامة و ورش العمل في المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/4revenue.htm>).

واستعرض المتحدثون من معهد المالية العامة بكرواتيا ، ومركز دراسات الموازنة في الهند ، ومعهد سيدي بالمكسيك ، ومجموعات عدة في الولايات المتحدة ، دراسات حالة من خلال عملهم على المستوى الوطني ودون الوطني . ويتضمن ملخص هذا المؤتمر عدداً من الأوراق والتقارير حول المسائل الضريبية

(<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/home.htm#tax>) . وهناك بعض الأمثلة على الأعمال المتعلقة بالضرائب:

مثال: " إصلاح مصلحة الضرائب في مرحلة التحول الاقتصادي : حالة كرواتيا"، معهد المالية العامة ، كرواتيا 2000 .

<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm>

تقوم جمهورية كرواتيا حالياً بإصلاح النظام المالي ككل بما في ذلك مصلحة الضرائب. وتتناول هذه الورقة بالتحليل مدي توافق الإصلاح في مصلحة الضرائب في كرواتيا مع النظريات والتطبيق المتعلق بمصلحة الضرائب في الدول المتقدمة و الدول في مرحلة التحول .

مثال: " عرض عام لتقييم المقترح الضريبي الخاص بالرئيس بوش " ، مركز أولويات الموازنة و السياسات ، الولايات المتحدة ، 2001 .

<http://www.cbpp.org/2-8-01tax.htm>

تقدم هذه الورقة تحليلاً وافياً لتأثير خطة الرئيس لتخفيض الضرائب على مختلف مستويات الدخل و الموقف المالي على المدى الطويل .

مثال: " المرأة والضرائب في جنوب افريقيا" ايداسا، جنوب افريقيا ، 2000 .

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf>

وفقا لهذه الورقة ، فإن "معظم التحليلات التي تجرى بخصوص الموازنة الحكومية وتأثيرها التفاضلي على النساء والرجال عادة ما تفترض أن الإنفاق الحكومي له تأثير مباشر أكبر من تأثير الإيرادات في علاج موضوعات مثل قضايا الفقر وعدم المساواة. وبالرغم من ذلك فإن جانب الإيرادات في الموازنة وبخاصة السياسات المتعلقة بفرض الضرائب يمكن أن يكون لها آثار مباشرة في إعادة توزيع الدخل و الثروة من خلال تأثيرها على الدخل المتاح ، و الذي يمكن أن يفيد أو يضر بعض القطاعات في المجتمع مثل النساء والفقراء."

وللحصول على مزيد من المعلومات في هذا المجال، قام البنك الدولي بتطوير أدوات لتقديم إطار شامل لتحليل أوجه القصور لدى المؤسسات والمنظمات في مجال إدارة الإيرادات . ويمكن العثور عليها في الموقع التالي:

[http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/\\$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc](http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc)

الجزء الرابع : مزيد من المعلومات

9- مصادر المشروع الدولي للموازنة

إضافة إلى هذا الدليل الإرشادي، يقوم المشروع الدولي للموازنة بالعديد من الأنشطة والموارد الأخرى التي صممت بحيث يمكن استخدامها من قبل المجموعات والباحثين المعنيين بتعلم المزيد عن أعمال الموازنة التطبيقية. وتتضمن هذه المصادر موقعي المشروع الدولي للموازنة و مركز أولويات الموازنة و السياسات على شبكة الإنترنت. وهناك مطبوعات أخرى (تتضمن النشرة الخاصة بالمشروع الدولي للموازنة)؛ و دورات تدريبية و حلقات تطبيقية؛ ومؤتمرات واجتماعات أخرى. وقد تكون المجموعات الأفريقية مهتمة بالاتصال بشريكنا الإقليمي وهو مشروع موازنة أفريقيا. وكما أشرنا في الفصل الأول فإنه في حالة الرغبة في الاتصال بالمشروع الدولي للموازنة بشأن أي من هذه الأنشطة أو المصادر نرجو الكتابة أو الاتصال أو إرسال رسالة بالبريد الإلكتروني إلى العناوين التالية:

المشروع الدولي للموازنة

مركز أولويات الموازنة و السياسات،

820 شارع فيرست، واشنطن دي سي 20002

الولايات المتحدة

هاتف رقم: 202-408-1080

فاكس : 202-408-1056

بريد إلكتروني: info@www.internationalBudget.org

1.9 موقعي المشروع الدولي للموازنة ومركز أولويات الموازنة و السياسات على الإنترنت

موقع المشروع الدولي للموازنة وهو <http://www.internationalbudget.org/> يتضمن

عدداً من الخصائص والمقومات التي يمكن أن تساعد في التعرف على المسائل المتعلقة

بالموازنة، وأعمال الموازنة التي تتم في كافة دول العالم مثل:

- المكتبة الشاملة لتحميل المستندات المتعلقة بالموازنة والمرتبة حسب الموضوعات. وقد تم اختيار هذه المستندات من بين مجموعة متنوعة من المصادر بسبب الوضوح، والملائمة، والفائدة فيما يتعلق بالموازنة؛
- قسم المجموعات الذي يتضمن معلومات و تفاصيل عن كيفية الاتصال بالعديد من المجموعات المعنية بشؤون الموازنة و التي تعمل مع المشروع الدولي للموازنة؛

- قسم موسع خاص بالمراجع مع قائمة للمواقع ذات الصلة بأعمال الموازنة التطبيقية على شبكة الإنترنت ، والمصنفة حسب الموضوع و المنطقة؛
- محركات بحث يمكنها البحث في الموقع مباشرة بالإضافة إلى المواقع الأخرى أيضا (مثل مكنتبات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والتي تم ربطها بموقع المشروع الدولي للموازنة؛
- الكثير من المعلومات عن الأنشطة المتعلقة بالمشروع الدولي للموازنة بما في ذلك المؤتمرات الدولية الثلاثة الخاصة به .

ويمكن أن نجد خريطة لموقع المشروع الدولي للموازنة على الإنترنت في الملحق رقم (6) .

ويعتبر الموقع الخاص بمركز أولويات الموازنة و السياسات على الإنترنت (و المشروع الدولي للموازنة جزء من هذه المنظمة) موقعاً مفيداً. فهو يتضمن عدداً كبيراً من التقارير المتعلقة بمجالات مثل الموازنة الفيدرالية وموازنة الولاية و المسائل الضريبية؛ والسياسات الخاصة بالغذاء ، والسكن، و الصحة ؛ و الفقر و توزيع الدخل. انظر الموقع <http://www.cbpp.org>.

2.9 المطبوعات

هناك القليل من المطبوعات الأساسية الخاصة بالمشروع الدولي للموازنة والهامة في تعلم أعمال الموازنة. وقد تم الإشارة إلى بعض هذه المطبوعات في هذا الدليل . وهناك أربعة مطبوعات على وجه الخصوص تتضمن عدداً من الأمثلة عن أعمال المنظمات غير الحكومية المتعلقة بالموازنة والأنشطة الأخرى.

- **مذاق النجاح.** يتكون هذا التقرير من عشرات من دراسات الحالة القصيرة نسبياً وينقسم إلى قسمين رئيسيين: قسم التنمية التنظيمية والتدريب، و قسم التحليل والتأثير على سياسات الموازنة. وتنتمي المنظمات غير الحكومية الواردة في دراسات الحالة إلى دول هي كرواتيا، والهند، وإسرائيل، و كينيا، و المكسيك، وروسيا، وجنوب أفريقيا، و تنزانيا. وتتضمن دراسات الحالة التي تغطي تحليلات محددة ملخصاً للمسألة ، والإجراء الذي قامت المنظمة غير الحكومية باتخاذها، والنتائج التي تحققت ، و الدروس المستفادة – الدروس التي يمكن للمنظمات غير الحكومية الاستفادة منها. ويمكن أن يكون هذا التقرير مفيداً بالنسبة لتطوير إطار خاص يمكن لمجموعة معنية بشؤون الموازنة أن تنجزه؛ ولاختيار دراسات تطبيقية خاصة بالموازنة؛ و لتحديد أساليب تطبيق هذه الجهود. انظر

<http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>

- **تحليل الموازنة من أجل أعمال مكافحة الفقر وتطبيق الحقوق.** يعتبر هذا التقرير تقريراً شاملاً عن المؤتمر الثالث للمشروع الدولي للموازنة والذي عقد في مدينة مومباي (بومباي) في الهند في نوفمبر 2000 وهو يتضمن ثروة معلوماتية عن أعمال الموازنة التطبيقية مثل الأوراق

التي قدمت في المؤتمر، و المواد المكملية، وقائمة بالمشاركين، و ملخصات لكافة الحلقات التطبيقية. والموضوعات التي أثّرت في المؤتمر هي تحليل الموازنة للتعامل مع مشاكل الفقراء؛ والعلاقة بين الموازنة والأعمال الخاصة بحقوق الإنسان؛ والأعمال الخاصة بالضرائب و الفقر. ويمكن الحصول على التقرير على قرص مدمج أو من على شبكة الإنترنت من الموقع التالي: <http://www.internationalbudget.org/cdrom/home.htm>.

- **النشرة الخاصة بالمشروع الدولي للموازنة.** يقوم المشروع الدولي للموازنة منذ يناير 2001 بإصدار نشرة مجانية مرة كل شهرين. وتتوافر هذه النشرة باللغتين الإنجليزية والأسبانية وهي تتضمن أحدث المعلومات عن أعمال المشروع الدولي للموازنة وأعمال الموازنة التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية في كافة دول العالم، و المراجع الجديدة الخاصة بمسائل الموازنة. وللتوقيع على طلب الحصول على النشرة يمكن زيارة الموقع التالي: <http://www.internationalbudget.org/nlsignup.htm>.

ويمكن الحصول على إعداد سابقة من النشرات من أرشيف النشرات على الموقع التالي: <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter.htm>

- **هل يستطيع المجتمع المدني أن يضيف لعملية صناعة القرار الخاص بالموازنة؟** تتناول النشرة الصادرة عن مشروع الموازنة الدولي في أغسطس 2001 بالتفصيل الدور الذي اضطلع به المجتمع المدني ويمكن أن يؤديه في كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة؛ حيث تلقى هذه النشرة نظرة شاملة على أنشطة مجموعات الموازنة التطبيقية في الدول النامية. ويمكن الرجوع إلى الموقع التالي:

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>

كما سبق و أشرنا في الفصل السابع، فقد بدأ مشروع الموازنة الدولي وبدأ العاملين في هيئات أخرى في نشر تقارير عن الشفافية والمشاركة في الموازنة، وهي تقارير أعدت خصيصاً للاستخدام العام. ويعد أهم تقرير صدر في هذا الشأن هو تقرير الشفافية والمشاركة في عملية الموازنة لدولة جنوب أفريقيا، وهو التقرير الذي أعده كل من مركز معلومات الموازنة التابع لايداسا ومشروع الموازنة الدولي. ورغم أن التقرير ينصب على نظام الموازنة بدولة جنوب أفريقيا، فإنه يسعى لوضع بعض المبادئ الأساسية التي تفيد في التعرف على نظم الموازنة بدول أخرى. ويمكن الرجوع إلى الموقع التالي :

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>.

وسوف يتم نشر المزيد من التقارير حول هذا الموضوع قريباً على موقع مشروع الموازنة الدولي على شبكة الانترنت.

3.9 التدريب والمساعدة الفنية

تشمل دوراتنا التدريبية الحالية عقد ورش عمل في مركز أولويات الموازنة والسياسات بالولايات المتحدة وفي إيداسا بجنوب أفريقيا. وتقوم ورش العمل هذه بإلقاء نظرة شاملة على الهيئات المسؤولة عن الموازنة، إلى جانب مقدمة عن طرق تحليل الموازنة والتأييد الشعبي للموازنة. وهذه الدورات قد تفيد خصيصاً مديري الهيئات الجديدة المسؤولة عن الموازنة إلى جانب العاملين الجدد في الهيئات الحالية. كما يقدم مشروع الموازنة الدولي دورة تدريبية تمهيدية عن إدارة الاتفاق العام بالاشتراك مع البنك الدولي، كما يسهم بصورة منتظمة في الدورات التدريبية التي تنظمها مؤسسات التنمية الدولية. ويعتزم مشروع الموازنة الدولي التوسع مستقبلاً في الدورات التدريبية التي ينظمها، حيث ينوي تنظيم دورة تدريبية للمستوى المتوسط من الدارسين حول طرق تحليل الموازنة، ونظم الموازنة، والتأييد الشعبي للموازنة، وهي الدورة التي تهدف إلى الاستفادة من خبرات الممارسين لهذه الأنشطة في الهيئات الشريكة.

كما يقوم مشروع الموازنة الدولي- على نطاق محدود وحسب توافر الموارد المتاحة له- بتقديم المساعدة الفنية والتدريب لبعض الفئات- وقد تأخذ هذه المساعدة عدة أشكال: كتبادل المعلومات عن طريق البريد الإلكتروني، أو القيام بزيارات سريعة لمقر المشروع، أو زيارة العاملين بالمشروع للهيئات الأخرى، أو مراجعة المشروع للتقارير ولخطط العمل المقترحة.

4.9 المؤتمرات والاجتماعات الإقليمية

يعقد مشروع الموازنة الدولي مؤتمرات دولية واجتماعات إقليمية ، وذلك بصورة دورية. ورغم ان هذه الاجتماعات تهدف إلى التركيز على موضوعات معينة مثل الشفافية في عملية الموازنة، أو الموازنة ومكافحة الفقر، أو وضع جدول أعمال إقليمي، لكنها تتناول أيضاً قضية التدريب على أعمال الموازنة التطبيقية. وقد وجد الباحثون والعاملون الجدد في مجال الموازنة في هذه المؤتمرات والاجتماعات آلية ممتازة لتطوير أنشطتهم في مجال الموازنة والاتصال بجهات أخرى حول العالم يمكنهم تبادل المعلومات معها.

وقد قام مشروع الموازنة الدولي بعقد ثلاثة مؤتمرات دولية حتى الآن كان أولها في واشنطن العاصمة في ديسمبر 1997؛ حيث كان المشروع هو المضيف الوحيد للمؤتمر؛ بينما شاركه في استضافة المؤتمر الثاني "إيداسا"؛ حيث انعقد في كيب تاون بجنوب أفريقيا في فبراير 1999؛ وكان موضوعه "الشفافية والمشاركة في عملية الموازنة". أما المؤتمر الثالث فقد انعقد في بومباي بالهند في نوفمبر 2000 وكان موضوعه "تحليل الموازنة لمكافحة الفقر وحماية الحقوق"؛ حيث شارك في استضافته مؤسسة فورد (نيودلهي)، ومركز دراسات الموازنة والسياسات (بنجالور)، ومبادرة التنمية للعمل الاجتماعي والانسانى(أحمد أباد)، والمركز الوطني لدراسات

الدعوة (بيون)، ومركز فيدهاياك سنسداد لدراسات الموازنة (مومباي) ومركز الشباب للوحدة والعمل التطوعي (مومباي).

ولقد سجلت فاعليات هذه المؤتمرات وبعض الاجتماعات الإقليمية بشكل تفصيلي؛ حيث تم نسخ جلسات المؤتمر الثالث المشار إليه في القسم 2.9 على قرص مدمج CD-ROM، كما يمكن التعرف على جدول أعمال المؤتمر الثاني، والمشاركين فيه، ونصوص معظم العروض التي تم إلقاؤها وذلك من خلال الدخول على موقع مشروع الموازنة الدولي على شبكة الانترنت. وتتناول هذه العروض موضوع المؤتمر الرئيسي الخاص بالشفافية والمشاركة في عملية الموازنة، إلى جانب دراسات الحالة الخاصة بتنمية الهيئات والتدريب في مجال الموازنة. وفي هذا الصدد، يمكن الرجوع للموقع التالي:

[http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/.](http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/)

كما صدر تقرير فني مفيد عن ورشة العمل الإقليمية التي انعقدت حول تنامي استخدام طرق تحليل الموازنة في الهند. ويحتوي هذا التقرير - الذي أعده فريق العمل بمؤسسة فورد بنيودلهي- علي ملخص للعروض والمناقشات التي تضمنتها ورشة العمل والتي تناولت نماذج تحليل الموازنة علي مستوى الولاية والإقليم والحي، واستخدام المعلومات الخاصة بالموازنة ودور الدعوة للموازنة، والآثار المترتبة على أعمال الموازنة في مجال محاربة الفقر. ويمكن الرجوع في هذا الصدد للموقع التالي:

[http://www.internationalbudget.org/resources/library/goaworks.pdf.](http://www.internationalbudget.org/resources/library/goaworks.pdf)

5.9 مشروع موازنة أفريقيا

إن مشروع موازنة أفريقيا الذي يمثل القاعدة الإقليمية لمشروع الموازنة الدولي في أفريقيا يمكن أن يساعد الباحثين والمنظمات غير الحكومية في هذه القارة. ومشروع موازنة أفريقيا هو جزء من مشروع الموازنة الصادر عن معهد الديمقراطية بجنوب أفريقيا. ويعمل المشروع مع عدد من المنظمات الأفريقية الأخرى لبناء قدرة المجتمع المدني، والهيئات التشريعية، وأجهزة الإعلام على المشاركة في مسائل الموازنة. وتتضمن أنشطة المشروع القيام بمشروعات بحثية مشتركة) ومنها مشروعات الشفافية في الموازنة على المستوى القطري)، والتدريب، وجمع المعلومات ونشرها) ومنها إنشاء قاعدة بيانات عن المنظمات المشاركة، ومسائل الموازنة في أفريقيا، والمساعدة الفنية وأنشطة التشبيك). وموقع المشروع على شبكة الانترنت هو :

http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2200&we_bzone_id=2000

http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2200&we_bzone_id=2000

أو البريد الإلكتروني : juliana@idasact.org.za.

10 المصادر الأخرى للمعلومات

يتناول هذا الفصل أربعة أنواع من المصادر التي تحتوى على المزيد من المعلومات الخاصة بالمسائل المتعلقة بالموازنة. ومن الضروري كخطوة أولى إجراء فحص جيد لأى معلومات تتوافر عن الموازنة الوطنية أو دون الوطنية . ويحتوى القسم 1.10 على موجز لمصادر البحث عن المعلومات.

ويمكن الحصول على تقييم شامل وحديث لنظام الموازنة ومسائل الموازنة فى أى بلد من المصادر الدولية المذكورة فى البند 2.10، حيث تتواصل الجهود الرامية لتشخيص نظم الموازنة وتحسينها فى سائر أنحاء العالم. وعند جمع معلومات عن أى بلد، قد يكون من المفيد أيضاً توافر معلومات عن لإقليم الذى يقع فيه البلد، أو عمل مقارنة بين المعلومات المتوفرة عن الموازنة فى بلد آخر والموازنة فى البلد قيد الدراسة.

ويتزايد حجم الدراسات الدولية عن الموازنة، حيث يتوافر الكثير منها على مواقع بعض المؤسسات الدولية على شبكة الانترنت. وهناك قائمة بمجموعة رحبة من المصادر المتاحة عبر الانترنت كما يتضح فى القسم 3.10.

وعن طريق شبكة الانترنت يمكن الحصول أيضاً على بعض المستندات الهامة عن موضوعات الموازنة ونظم الموازنة. ويحتوى القسم 4.10 على هذه المستندات التى يتسم معظمها بالعمومية.

والجدير بالذكر أن مواقع المؤسسات الدولية والمستندات التى تحتويها تتوافر فى الكثير من الأحيان بلغات مختلفة.

1.10 مصادر الحصول على معلومات خاصة بمسائل الموازنة فى احد البلدان

عند سعيك لجمع معلومات عن موازنة أحد البلدان ، ربما تواجهك نفس الصعوبة التى واجهت مجموعات جديدة أخرى، وتتمثل فى عدم كفاية المعلومات والبيانات. فبعض الدول اعتادت على المحافظة على سرية البيانات المتعلقة بالموازنة والمسائل ذات الصلة ؛ والبعض الآخر لديه النظام التشريعى الذى يضع الأطر اللازمة لنشر معلومات عن الموازنة، لكن هذه المعلومات قد تكون قليلة الفائدة أو عديمة القيمة. ومازال هناك دول تمر بمرحلة تحول يجرى فيها إصلاح نظم الموازنة وإجراءاتها وتشريعاتها، ومن الصعب الحصول على تقاريرها المالية وتحليلها.

تبقى هناك احتمالات التوصل إلى بعض المعلومات التى قد تكون مفيدة. وعادة ما تتمثل نقطة البداية فى المستندات أو التقارير الأساسية عن الموازنة التى تصدرها وزارة المالية على المستوى الوطنى أو على مستوى الولاية ، أو الصادرة عن مكاتب الموازنة المحلية. فوزارة المالية مسؤولة- من الناحية النظرية- عن تقديم المعلومات الخاصة بالموازنات لكل من السلطة التشريعية والعامّة وذلك بشكل واف وميسر . ومع ذلك، فهناك مصادر أخرى يمكن الحصول منها على معلومات مفيدة منها: مكتب الرئيس، والوزارات المختلفة، والبنك المركزى، والمكتب الإحصائى المركزى، ومجلس الإيرادات الحكومية، واللجان التشريعية، وجهاز المراجعة العام ، ومراجع الحسابات العام، والمسؤول عن شكاوى المواطنين، والمؤسسات البحثية، والغرفة التجارية، ومراجعو الحسابات المستقلون، والجامعات، والجهات المانحة ثنائية ومتعددة الأطراف. (بالإضافة

إلى ذلك، قد يكون البلد الذي تسعى لجمع معلومات عنها قد انتهت من وضع تقرير حول استراتيجية الحد من الفقر- كما هو موضح في القسم التالي- عندئذ يمكنك الحصول على هذا التقرير من موقع البنك الدولي على شبكة الأنترنت).

والمهارة في جمع المعلومات قد توتى أيضاً ثمارها، فقد بدأت منظمة داشا الهندية- عل سبيل المثال - في جمع المعلومات التي كانت متاحة للنشر عن طريق التوجه مباشرة لأعضاء الهيئة التشريعية بالدولة الذين قاموا على الفور بالتخلص مما لديهم من كم هائل من النشرات التي حصلوا عليها من أعضاء الهيئة التنفيذية بالحكومة. وقد كانت الموازنات عسيرة الفهم بالنسبة لأعضاء الهيئة التشريعية، وهو ما دفعهم إلى الاستغناء عنها لصالح منظمة داشا التي سرعان ما قامت بشرح تفاصيلها لهؤلاء الأعضاء.

2.10 التقارير القطرية الصادرة عن المؤسسات الدولية

إذا كان عمك ينصب على المستوى الوطني ، فهناك العديد من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي أو صندوق النقد الدولي- أو المؤسسات الإقليمية كالبنك الأمريكي للتنمية أو أو البنك الآسيوي للتنمية - التي من المحتمل ان تكون قد أصدرت تقاريراً عن مسائل الموازنة في بلدك . وتعرض المواقع الإلكترونية لهذه المؤسسات غالباً كافة المعلومات المتاحة لديها عن كل بلد على حدة في أقسام منفصلة. لذا، يفضل كخطوة أولى إلقاء نظرة على "صفحة الدول" الواردة في مواقع مختلف المؤسسات الدولية. وفيما يلي بيان بصفحات الدول الواردة بمواقع البنك الآسيوي للتنمية ، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي:

[.http://www.adb.org/Countries/default.asp](http://www.adb.org/Countries/default.asp)

[.http://www.imf.org/external/ /country/index.htm](http://www.imf.org/external/ /country/index.htm)

[.http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm)

وفيما يلي نعرض لعدد من التقارير الصادرة عن كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي تحتوى على معلومات مفيدة كما وردت بالمواقع التي تعرض فيها هذه التقارير. وتحتوى هذه المواقع أيضاً على قوائم بأسماء بعض الدول.

- **تقارير الانفاق العام-** إن تقرير الانفاق العام تقرير قطري تتناول موضوع القطاع العام بصفة عامة والانفاق العام على وجه الخصوص. ومن الأهداف الأساسية لهذا النوع من التقارير مساعدة البلد المعني على وضع آليات فعالة وواضحة لتخصيص الموارد العامة المتاحة بالأسلوب الذي يدعم النمو الاقتصادي ويخفف من حدة الفقر. وتتضمن أهم الموضوعات التي تتناولها تقارير الانفاق العام : تحليل وتقدير الإيرادات ، وتحديد مستوى ومكونات الانفاق العام ، وتحليل النفقات بين قطاعات النشاط الاقتصادي وداخل كل قطاع، ومؤسسات القطاع العام

المالية وغير المالية، وهيكل الإدارة، و عمل المؤسسات العامة. ويمكن الرجوع إلى الموقع التالي في هذا الصدد:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm>

- **تقارير استراتيجية الحد من الفقر** - تم مؤخراً إعداد تقارير مؤقتة حول استراتيجية الحد من الفقر في العديد من الدول منخفضة الدخل . وتهدف هذه التقارير إلى وضع مجموعة من الاجراءات لتمكين أى دولة من وضع استراتيجية للحد من الفقر بمشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص، بحيث تكون هذه التقارير أساساً لمنح قروض ميسرة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وأساساً للحصول على مزيد من الإعفاء من الديون بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (هيبيك). وتضع تقارير استراتيجية الحد من الفقر الخطوط العريضة لخطة الدولة من أجل دعم النمو والحد من الفقر من خلال برامج تمتد لثلاث سنوات، وتتضمن سياسات اقتصادية كلية وهيكلية واجتماعية؛ وتحتوى هذه التقارير على معلومات مفيدة بشأن الموازنة. إلى جانب ذلك، سوف يزداد تركيز هذه التقارير مستقبلاً على المسائل المتعلقة بالموازنة. وفي هذا الصدد، يمكن الرجوع إلى الموقع التالي:

<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

- **تقارير صندوق النقد الدولي بشأن مراعاة المعايير والمواثيق** - وهى تقارير شاملة حول بعض الموضوعات منها: المعايير المتعارف عليها دولياً بشأن السياسات المالية ، والسياسات النقدية والتمويلية؛ والرقابة المصرفية؛ ونشر البيانات؛ وأسواق الأوراق المالية والتأمين- وكلها مسائل ترتبط بالمالية العامة سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وتتزايد أعداد الدول التى تلتزم بتقارير صندوق النقد الدولي بشأن مراعاة المعايير والمواثيق . ومن المتوقع أن تتزايد أهمية هذه التقارير رغم أنها غير ملزمة للدول التى ترتبط باتفاقيات مع صندوق النقد الدولي. وتتوافر بالتقارير معلومات مفيدة عن التحليل القطري والمقارنات عبر البلاد . ويتوافر عدد كبير من هذه التقارير على شبكة الانترنت بالموقع التالي: <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp> والذي يحتوي أيضاً على تقارير عن الدول النامية مثل أوغندا.

ويمكن للمجموعات التى تعمل فى دول لم تشهد سوى القليل من الأبحاث الخاصة بالموازنة أن تعتمد على الدروس المستفادة من دول لها نفس الخلفية الاقتصادية. فمن المفترض- على سبيل المثال- أن تجد المجموعات التى تعمل فى دول الكومنولث أن التحليلات الخاصة بالنظم والعمليات المتعلقة بالموازنة فى دول الكومنولث الأخرى ذات صلة أكبر من التحليلات المتعلقة بدول لا تتبع الكومنولث. وبالمثل، يمكن أن تستفيد الدول التابعة للكتلة الشرقية سابقاً من الجهود المتعلقة ببعض نظم الموازنة فى دول أخرى تابعة أيضاً للكتلة الشرقية. ومن المفترض أيضاً أن تتجه المجموعات

العاملة في دول ذات أنظمة برلمانية للحصول على المعلومات عن طريق دول أخرى تطبق أنظمة برلمانية، مع تطبيق نفس المبدأ على المجموعات التي تعمل في أنظمة رئاسية.

3.10 المواقع الدولية على شبكة الإنترنت والدورات التدريبية

تحتوي العديد من المواقع الدولية على شبكة الإنترنت على مصادر عامة للمعلومات المفيدة المتعلقة بالموازنة. ولكل موقع اهتمام معين يتعلق بتوجه الهيئة المنشئة للموقع، غير أن بعض الأقسام التابعة لهذه المواقع ترتبط ارتباطاً كبيراً بالأعمال التي تجريها المجموعات العاملة في مجال الموازنة. وهناك تحديث مستمر لهذه المواقع التي تحتوي في الكثير من الأحيان على معلومات خاصة بالدول إلى جانب بعض العروض العامة حول المسائل المرتبطة بالموازنة.

مثال: "موقع الانفاق العام على شبكة الإنترنت" التابع للبنك الدولي

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>

يحتوي هذا الموقع على معلومات تتعلق بعدة موضوعات ترتبط بالموازنة والانفاق العام. وهو نقطة بداية جيدة لمن يهتم بالقراءة عن نظرة البنك الدولي لهذه المسائل. كما يرتبط بالعديد من المواقع الفرعية التي تحتوي على مستندات عامة وتقارير قطرية.

مثال: فريق الحوكمة وإدارة الانفاق العام بالبنك الآسيوي للتنمية

<http://www.adb.org/Governance/govpub.asp>

إن الغرض الرئيسي لفريق الحوكمة التابع للبنك الآسيوي للتنمية هو زيادة قدرة البنك على تقديم المساعدة الفعالة في المجالات المتعلقة بالحوكمة وإدارة القطاع العام (ومنها محاربة الفساد). ويحتوي الموقع على عدد من المقالات والتقارير المتعلقة بالمالية العامة.

مثال: معايير وموثيق صندوق النقد الدولي

<http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

وضع صندوق النقد الدولي مجموعة من المعايير أو "موثيق الممارسات السليمة" المتعارف عليها دولياً في العديد من المجالات. وتهدف هذه المعايير إلى المساهمة في تحسين أساليب وضع السياسات الاقتصادية وتعزيز النظام المالي الدولي. وتتناول بعض هذه الموثيق مجالات ذات اتصال مباشر بأعمال الموازنة، مثل ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة؛ بينما تتناول الموثيق الأخرى مسائل ترتبط أكثر بالتوجه العام لصندوق النقد الدولي. ويحتوي الموقع على عدد كبير من التقارير القطرية.

مثال: برنامج منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي للإدارة العامة والحوكمة

<http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/o,338.,EN-home-notheme-9-no-no-no-0,00.htm1>

يحتوى موقع برنامج منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي للإدارة العامة والحوكمة على العديد من الموضوعات المرتبطة بالحوكمة والموازنة. ومن هذه الموضوعات : إعداد موازنة في القطاع العام، والمبادئ الأخلاقية والفساد، وإحصاءات القطاع العام، والمعلومات القطرية . كما يحتوى الموقع على قسم خاص عن دول وسط وشرق أوروبا.

مثال: لجنة منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي لشؤون المالية العامة (موقع جيد فى مجال المسائل الضريبية)

http://www.oecd.org/daf/fa/first_en.htm

تتمثل مهمة هذه اللجنة فى " توفير منتدى عام لوضع السياسات الضريبية والمدراء من الدول الأعضاء وغير الأعضاء لمناقشة قضايا السياسات الراهنة، ولمساعدة الدول الأعضاء على تحسين أساليب وضع وتشغيل النظم الضريبية، ولدعم التعاون والتنسيق بين هذه الدول فى المجال الضريبى، ولتشجيع الدول الأعضاء على تبنى ممارسات ضريبية تدعم النمو الاقتصادى من خلال تنمية التجارة الدولية والاستثمارات"

مثال: الأدوات الرئيسية لتحليل المؤسسات والإدارة الرشيدة - البنك الدولى

<http://www1.worldbank.org/publicsector/keyinstruments.htm>

يحتوى هذا الموقع على الأدوات التحليلية الأساسية التى يستخدمها البنك الدولى عند التعامل مع المسائل المرتبطة بالموازنة العامة.

مثال: الصفحة الرئيسية للمعايير والمواثيق - وزارة الخزانة الأمريكية

<http://www.ustreas.gov/standards/>

يوفر هذا الموقع سبل الاتصال بالإثنين عشر معياراً التى حددها منتدى الاستقرار المالى وذلك لأهميتها فى دعم الاستقرار المالى، ومنها معايير البيانات، والمعايير المحاسبية.(ويعد المنتدى بمثابة مبادرة دولية لدعم الاستقرار المالى، ويضم فى عضويته الحكومات الوطنية، والمؤسسات الدولية، والبنوك المركزية).

ويشير الفصل السادس من هذا الدليل إلى ثلاث دورات شاملة حول إعداد الموازنة، وإدارة الانفاق العام من جانب البنك الدولى، وهى بمثابة "جداول أعمال نموذجية" حتى تتمكن المنظمات غير الحكومية من تنظيم دوراتها التدريبية . ولقد ذكرت هذه الدورات مرة أخرى فى هذا القسم؛ إذ

ربما يكون من المفيد أن تطلع عليها بنفسك. وهناك تفاصيل عن الدورات في القسم 2.6 وتتمثل بصورة موجزة في:

مثال: "علاقات المالية العامة الحكومية والادارة المالية المحلية"، معهد البنك الدولي

<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%2.Topics.htm>

وهي دورة شاملة عن علاقات المالية العامة الحكومية والإدارة المالية المحلية.

مثال: "عمليات الموازنة وإدارة الانفاق العام"، معهد البنك الدولي-2000

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

وهو برنامج تدريبي شامل لكبار المسؤولين عن وضع السياسات في الدول التي تتعامل مع البنك الدولي.

مثال: "دورة تدريبية في مجال تحليل وإدارة الانفاق العام"، البنك الدولي، 22-24 مايو 2001

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

هذه هي الدورة الرئيسية لمجموعة البنك الدولي المتخصصة في تحليل وإدارة الانفاق

العام.

4.10 مختارات للقراءة

تحتوي المواقع المشار إليها آنفاً على عدد من المستندات التي تستحق إلقاء الضوء عليها حيث تناقش مسائل الموازنة بصفة عامة.

مثال: إدارة الانفاق الحكومي، البنك الآسيوي للتنمية، 1999

http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/

يحتوي هذا الموقع على دليل شامل، تم إعداده بصورة جيدة في مجال نظم وعملية إعداد الموازنة بأسلوب عصري. وهو يتألف من 500 صفحة، ويعطى الفصل الأول فكرة شاملة ومفيدة عن بقية الدليل، بينما يقدم من الفصل الثاني وحتى الأخير ملخصاً لعمليات إصلاح نظم الموازنة التي جرت مؤخراً في دول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي. أما الفصل الأخير فيتناول مسألة تسلسل إجراءات إصلاح الموازنة. وتناقش فصول أخرى الموضوعات التي تثار عادة في النصوص الموثوق بها مثل: التصنيف، والتنفيذ، وإدارة النقدية، والمعايير المحاسبية، ووضع البرامج، والأداء، إلى جانب دور مختلف القطاعات الحكومية- كالهيئة التشريعية- في إعداد الموازنة واعتمادها.

مثال: منهج حديث لإدارة الانفاق العام ، معهد البنك الدولي، 1999

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>

يحتوى هذا التقرير - الذى أعده أحد كبار الخبراء فى قضايا الموازنة الدولية- على مقدمة مكتوبة بصورة دقيقة وواضحة نسبياً عن إدارة الانفاق العام بأسلوب عصى. وي طرح الفصل الأول صورة كلية عن الضغوط التى استدعت إجراء إصلاح مالى إلى جانب استعراض أدوات التغيير الرئيسية، فى حين يقوم بقية النص بتعريف القارئ خطوة بخطوة بنموذج إدارة الانفاق العام الذى يعتمد على " ثلاث ركائز " هى: نظام المالى الكلى ، وفاعلية عملية التخصيص، وفاعلية عملية التشغيل.

مثال: دليل إدارة الانفاق العام ، البنك الدولي، 1998

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm>

هذا هو الدليل المعتمد لدى البنك الدولي حول الأساليب الجديدة لإدارة الانفاق العام . وهو يتضمن موضوعات مماثلة لتلك المذكورة آنفاً، لكنه يستعرض عدداً أكبر من التجارب الدولية. وقد قام بتنسيق محتويات الدليل أحد كبار الخبراء الذين قاموا بوضع النموذج ذي الثلاث ركائز. وهناك ملحق يستعرض سبل تحسين إدارة الموازنة والإدارة المالية.

مثال: "هل هناك مستقبل لعملية الموازنة؟" منظمة التعاون والتنمية فى المجال الاقتصادي، 2001

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/schickpaper.doc>

تحتوى هذه الورقة على التطورات الرئيسية الأخيرة على طرق وأساليب إعداد الموازنة فى كل من الدول النامية والمتقدمة. وهو نص تاريخي واضح وسهل الفهم ويخلص إلى مجموعة من الاتجاهات المستقبلية المحتملة بشأن الموازنات الدولية.

مثال: إدارة الانفاق العام : كتاب مرجعي لدول التحول الاقتصادي، منظمة التعاون والتنمية فى المجال الاقتصادي، 2001.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

رغم أن هذا النص الشامل قد صمم للممارسين والمتخصصين، فإن لغته يسهل فهمها. وتحتوى مجموعة الفصول الأولى على تعريف دقيق لمسائل الموازنة الأساسية، مثل التصنيفات البديلة ، وبرامج إصلاح الموازنة، والمعايير المحاسبية، ودور الدوائر الحكومية المختلفة فى الموازنة، ومسألة التنفيذ. ولقد خصص الجزء الأخير من النص للوصف الدقيق لإجراءات عمل الموازنة فى دول الاتحاد الأوروبي.

مثال: الإنفاق العام من أجل الحد من الفقر، البنك الدولي، أبريل 2001 ، مسودة للتعليقات.

<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/pubspend/ps.525.pdf>

إن هذا الفصل في أحد الكتب المرجعية الصادرة عن البنك الدولي يتناول الممارسات السليمة لوضع الموازنة في مجال تنفيذ السياسات المساندة للفقراء من خلال اتباع ما ورد بتقارير استراتيجية الحد من الفقر. ويدور هذا الفصل حول ثلاث مسائل عملية هي: فهم نظام الموازنة، وتقييم خيارات الإنفاق البديلة، وتحسين جودة الإنفاق وإدارة الموارد. ويتضمن آخر هذه الأقسام مجموعة من أفضل الممارسات في مجال الموازنات متوسطة الأجل، وتقدير مستويات الأداء، والشفافية، والمشاركة. وهناك ملحق يحتوي على مجموعة من الملاحظات الفنية المفيدة التي تتعلق بأساليب متابعة الإنفاق وتقييم الأثر. وهناك أيضاً ملحق يحتوي على دراسة لحالتين في مجال تنفيذ إطار الإنفاق متوسط المدى في غانا وأوغندا.

مثال: عملية الموازنة ووضع السياسات، منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، 1996.

<http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f3.f71be4ed8a24125669e..3>

[b5f73/49bc7.1efe3f7.29c125635e..3453b1/\\$FILE/7E69267.ENG](http://b5f73/49bc7.1efe3f7.29c125635e..3453b1/$FILE/7E69267.ENG)

إن هذه الوثيقة، الصادرة عن قسم الإدارة العامة بمنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، تعد مرجعاً في مجال الموازنة للمسؤولين والمتخصصين بشؤون المالية العامة في دول التحول الاقتصادي. وتتضمن مجموعة من الأوراق الفنية في مجال وضع وتنفيذ الموازنة، واستخدام أفضل الممارسات الحالية المتبعة في دول منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي. وتتناول أقسام الوثيقة مشكلة عدم اتساق السياسات مع عملية الموازنة؛ والنظم الخاصة بإعداد الموازنة واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات؛ والتنفيذ والرقابة والتقييم؛ والمشاكل المتعلقة بالشركات العامة والتحويلات.

الجزء الخامس الملاحق

الملحق الأول: تطور مركز أولويات الموازنة والسياسات والدروس المستفادة

روبرت جرينستن، المدير التنفيذي بمركز أولويات الموازنة والسياسات "الكلمة التي ألقيت في المؤتمر الأول لمشروع الموازنة الدولي" واشنطن العاصمة- 3 ديسمبر 1997.

يسعدني اليوم أن أتحدث اليكم جميعاً، كما يسعدني أن ألتقي بأفراد من العديد من الأماكن حول العالم. وقد طلب مني أن أتحدث قليلاً عن كيفية تطور مركزنا هذا في واشنطن وعن تأثير ذلك على نوع العمل الذي ربما يقوم به بعضكم. يعمل الآن في مركز أولويات الموازنة و السياسات نحو 50 موظف، ويتعلق حوالى نصف العمل الذي نقوم به بمسائل وقضايا على المستوى الحكومي الوطني، بينما يتعلق النصف الآخر بتلك على مستوى الولاية أو المقاطعة. ويتعلق عملنا بمسائل الموازنة والمسائل الضريبية على كل من المستوى الوطني ومستوى الولاية. كما يرتبط عملنا ببعض الأمور الأخرى مثل اتجاهات الفقر، وما إذا كان الفقر يزداد انتشاره أم يقل، واتجاهات فجوات الدخل بين الأغنياء والفقراء، وما إذا كانت هذه الفجوات تتسع أم تنقلص .

كما يرتبط عملنا ببعض المجالات الخاصة حيث تشارك الحكومة في المسائل التي تؤثر على محدودى الدخل: كالمساعدات النقدية والغذائية، والرعاية الصحية، وبرامج التشغيل، وغيرها.

لكن أحوالنا في المركز لم تكن دائماً كما هي الآن؛ فقد بدأنا العمل في ديسمبر 1981 بثلاثة أفراد فقط. وتعود بدايات هذا المركز إلى بعض الأحداث التي شهدها هذا البلد خلال عام 1981. ففي أوائل ذلك العام، تولى الرئيس الجديد رونالد ريجان منصبه، وسرعان ما قام بطرح برنامجه الجريء الذى تضمن تخفيضات غير مسبوقه في بعض البرامج التي تركز على العائلات الفقيرة، إلى جانب تخفيضات كبيرة في الضرائب استفاد منها الأغنياء بصورة غير عادلة.

وسرعان ما قامت حكومته بنشر بعض المواد الدعائية في وسائل الاعلام وغيرها تزعم فيها أنها كانت تقوم بحماية الفقراء. وقد استخدمت إدارة ريجان عبارة أنها كانت تحافظ على ما تزعم أنه "شبكة أمان" " للفقراء الحقيقيين". ورغم أن الحكومة كان لديها بالفعل مجموعة من البرامج الاجتماعية التي تعمل على حمايتها من أى تخفيضات فإن هذه البرامج كانت في الأساس موجّهة لكبار السن أي كان مستوى دخلهم وليس للأسر الفقيرة.

لكن نظراً لأن إدارة الرئيس ريجان كانت هي المصدر الرئيسى للمعلومات خلال الشهور التي كان يجرى فيها مناقشة المقترحات إلى أن صدر بها قانون، أصبحت فكرة حماية الأسر الفقيرة مقبولة لدى أجهزة الإعلام والعديد من واضعى السياسات. ولم يكن هناك سوى القليل من المصادر البديلة للحصول على التحليلات والمعلومات المتعلقة بالآثار المترتبة على هذه المقترحات، وذلك بخلاف التحليلات الأكاديمية التي لن يتم الانتهاء منها قبل عام أو عامين، أى بعد أن تكون القرارات قد اتخذت بالفعل .

أما الحدث الثانى الهام الذى شهده ذلك العام فقد تمثل في أن إدارة ريجان قد استطاعت ابتكار استخدامات جديدة للعملية التي تم على أساسها اتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة. فمعظم الجمعيات الأهلية الأمريكية التي أبدت اهتمامها ببرامج الفقراء كانت معتادة على الإجراءات "القديمة" للموازنة، ووجدت صعوبة في التكيف مع الإجراءات "الجديدة" وفهمها مما نجم عنه ضعف تأثير هذه الجمعيات.

نمو عمل المركز

أدى ذلك إلى تكوين رأى عام بأن هناك ثغرة في دور المنظمات غير الحكومية . وقد بدأ مركزنا في العمل على سد هذه الثغرة. وعندما بدأنا العمل، انصب اهتمامنا على الموازنة العامة للدولة بالمفهوم الواسع لها. فعلى سبيل المثال، في كل عام كانت تنشر فيه الموازنة العامة، كنا نهتم في نفس يوم النشر بمعرفة ما إذا كانت تخفيضات الموازنة قد أصابت برامج محدودى الدخل بدرجة أكبر من البرامج الأخرى أم لا. وقد اعتدنا في سنوات عملنا الأولى نشر المعلومات من

قبيل "إن 15% من الموازنة الحكومية تتمثل في برامج لصالح الفقراء، لكن هذه البرامج ستتحمل 30% من التخفيض المقترح في الموازنة الجديدة – أى بما يعادل ضعف الحصة المخصصة".

وقد كان ذلك هو طبيعة عملنا في بادئ الأمر. كما كنا نهتم بمساعدة المنظمات غير الحكومية الأخرى على فهم إجراءات الموازنة الجديدة حتى يكون لهم تأثير أكبر في القرارات التي تتخذ. كما كنا نعطى اهتماماً أكبر خلال سنوات عملنا الأولى لنوع واحد من البرامج المخصصة لمحدودى الدخل وهى برامج المساعدات الغذائية وهو ما يرجع إلى أننى كنت متخصصاً في هذا النوع من البرامج وكنا على دراية كاملة بها.

وبمرور السنين، بدأنا نهتم بمجالات أخرى. ففي عام 1984-أى عامنا الثالث- اكتشفنا أنه في الوقت الذى نتجه فيه الضرائب نحو الانخفاض بالنسبة لذوى الدخل المرتفع، فإنها تتجه نحو الارتفاع بالنسبة للأسر الفقيرة العاملة- أى أن هؤلاء الفقراء يعملون ولكنهم يحصلون على دخول منخفضة. ورغم أن ذلك لم يكن قراراً متعمداً من قبل صانعى السياسات، فقد كان يمثل أحد الآثار غير المتعمدة المترتبة على بعض السياسات التى وضعوها موضع التنفيذ، ولم يكن أحد يدري أن ذلك كان يحدث.

وقد عثرنا على جدول، قامت إحدى لجان الكونجرس بإصداره، يظهر أن حصة الدخل المدفوع في الضرائب قد زاد أكثر من الضعف بالنسبة لعائلة عاملة تعيش تحت خط الفقر، في الوقت الذى انخفضت فيه الضرائب بالنسبة للأفراد الذين يحصلون على أعلى الدخل. وقد قمنا بإصدار تقرير بسيط حول ذلك الموضوع، ومما أثار دهشتنا أنه قد نشر في مئات الصحف. عندئذ بدأ عملنا يتجه نحو المسائل الضريبية من منظور محدودى الدخل. كما بدأنا في تحليل الآثار المترتبة على العديد من سياسات الموازنة ليس على محدودى الدخل فحسب، وإنما على الأمريكيين ذوى الأصول الأفريقية، والوافدين إلى الولايات المتحدة من أمريكا اللاتينية، والنساء، وقد نال ذلك أيضاً القدر الكبير من الاهتمام.

وفي منتصف الثمانينات، شهدت الموازنة العامة للدولة عجزاً كبيراً، مما دفع الدولة إلى محاولة تقليص ذلك العجز. وقد أصدر الكونجرس قانوناً يحد الحد الأقصى لعجز الموازنة الذى يمكن أن تتحمله الحكومة في أى عام. ويقتضى القانون إجراء تخفيضات شاملة في كل بنود الموازنة تقريباً إذا ما تخطى العجز الحد المستهدف. وهنا اكتشفنا أن البرامج المخصصة لمحدودى الدخل قد تم تخفيضها أكثر من غيرها. وقد لقد دفع هذا التحليل لبذل الجهود من جانب تحالف من مئات المنظمات غير الحكومية التى لم يسبق لها العمل معاً من أجل استصدار إعفاء لبرامج محدودى الدخل حتى لا يتم تخفيضها إذا ما زادت قيمة العجز عن المستهدف. وقد تم استصدار قانون باعفاء كافة برامج محدودى الدخل تقريباً.

وفي أواخر الثمانينات، بدأنا الاهتمام ببعض المجالات الأخرى، وهو ما يرجع في أحد جوانبه إلى انضمام كوادر جديدة تتمتع بخبرات مختلفة للعمل بجانب موظفينا. وقد قام أحد موظفينا- ويدعى ايزاك شابيرو- بجمع عدد من التقارير غطت كافة الولايات، واحتوت على مقارنة بين كل ولاية من حيث معاملتها ومساعدتها للأسر محدودة الدخل. وقد قمنا بنشر هذه التقارير في كل ولاية من الولايات الخمسين في نفس اليوم، كما نالت نفس التقارير أيضاً تغطية إعلامية كبيرة. ورغم أننا قمنا بنشر هذه التقارير بأنفسنا، لكن بعد ستة شهور بدأ الأمر وكأننا لم نقوم بإصدارها، وذلك لأننا لم نصدرها بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية في كل ولاية على حدة. وقد تعلمنا أننا بوصفنا منظمة تقع في العاصمة، إن كنا نريد العمل في قضايا تمس الأسر الفقيرة في كافة الولايات، فإن أفضل السبل للقيام بذلك تكون عن طريق التعاون مع المنظمات غير الحكومية في هذه الولايات، ومساعدتها على أن تكون لديها القدرة على القيام بالمزيد من هذه الجهود من تلقاء ذاتها بدلاً من سعيها للقيام بها مباشرة من العاصمة.

وقد زادت قدرتنا على القيام بهذه الجهود عندما انضم إلينا أيريس لاف، وبدأ في تصميم برنامج يمكننا من التعامل مع الموضوعات التي تهتم الولايات. وقد انصب عملنا في بادئ الأمر على مساعدة المنظمات غير الحكومية في مختلف الولايات على التصدي لمسائل الموازنة والضرائب داخل الولايات التي تعمل بها. وقد استهوى ذلك العمل عدداً من هذه المنظمات، وقامت بعمل رائع في مجال إبراز المشاكل التي تواجه- على سبيل المثال- الأطفال الفقراء في ولاياتهم، كما حصلت هذه المنظمات على تعاطف الجميع مع ما قامت به من جهود حتى لم يجد صانعو السياسات ما يقولونه سوى " لكننا لا نملك الأموال التي تمكننا من القيام بأى شيء حيال ذلك الأمر". وقد أدى ذلك الموقف إلى توصل العديد من المنظمات إلى نتيجة مفادها أنها كانت في حاجة للبدء في تحليل مسائل الموازنة والضرائب في ولاياتها. وقد بدأنا العمل مع هذه المنظمات غير الحكومية.

التطورات الأخيرة في عمل المركز

تحول أحد التشريعات الهامة في الولايات المتحدة مؤخراً إلى قانون أدى إلى تحويل عدد من المسائل الهامة المتعلقة ببرامج محدودى الدخل والتي كانت تابعة لإشراف الدولة لتكون تابعة لإشراف الولايات. ونحن- بدورنا- بدأنا في دراسة بعض الجوانب المحددة في برامج محدودى الدخل مع بعض الجهات داخل الولايات. واليوم- كما سبق وأشرنا- أصبحت نصف أعمال المركز تقريباً على مستوى الولاية والنصف الآخر على المستوى الوطني - وهو تحول كبير عن اتجاهاتنا منذ عقد مضى. فنحن نساعد الباحثين والمنظمات غير الحكومية في بعض الولايات على معرفة ما يحدث في ولايات أخرى حتى يستفيدون منه. وفي بعض الحالات، نقوم بعملنا بمشاركة عدد من المنظمات غير الحكومية في مختلف الولايات من خلال أحد المشروعات المشتركة. فعلى سبيل المثال، تعمل المنظمات غير الحكومية اليوم في عشر ولايات، بمساعدة منا، على جمع تقارير عن

الظروف التي تواجه الأسر الفقيرة العاملة في ولاياتها. إن حقيقة وجود عشر جمعيات تعمل معاً في تناغم متبادل لتوليد الاهتمام بقضية محددة يسهل في الغالب من عملية جذب الانتباه لهذه القضية في كل ولاية على حدة.

ويتمثل أحدث التطورات التي شهدتها المركز في أن القانون الذي نقل تبعية بعض قضايا محدودى الدخل من المستوى الحكومى إلى مستوى الولايات قد أحدث إلى جانب ذلك بعض التغييرات الجوهرية - وفي رأينا أنها تغييرات تدعو للقلق الشديد- في دور ومسؤولية حكومة هذه الدولة تجاه المهاجرين الوافدين إليها. ورغم أن هناك عدداً من المنظمات الجيدة في واشنطن تعمل في شؤون الهجرة، فإن هذه المنظمات لا تضطر للإجابة على بعض الأسئلة مثل ما إذا كان للمهاجرين الحق في الحصول على نفس المساعدات التي يحصل عليها المواطنون الفقراء إذا كان هؤلاء المهاجرين من الفقراء- وحتى الآن يستطيع المهاجرون القانونيون الحصول على نفس المساعدات.

لذا، ونتيجة ما نتمتع به من خبرة في مسائل الموازنة وبرامج محدودى الدخل، فقد قام عدد من المجموعات التي تتعامل مع قضايا الهجرة بطلب مساعدة المركز بالتعاون معها في إجراء العديد من الدراسات حول المسائل يكون لها الأثر على المهاجرين في هذه البرامج. وقد أسعدنا أن يعمل لدينا اثنان ممن يتمتعون بالخبرة في هذا المجال الذى يعد مجالاً جديداً بالنسبة لنا.

وقد استمر هذا التعاون على مدى 16 عاماً، تنامى خلالها عملنا بصورة تدريجية ومدروسة. وفي الكثير من الحالات، وردت لنا العديد من الطلبات- أحياناً من جمعية أهلية أخرى، وأحياناً من مؤسسة مانحة للأموال- من أجل أن نتحول للعمل في مجال آخر، ولكننا رفضنا لأننا لم نشعر أن لدينا الخبرة التي تمكننا من الدخول في ذلك المجال، ولأننا نشعر دائماً أن أساس عملنا يتمثل في جودة هذا العمل ومصداقيته.

المبادئ التوجيهية للمركز

إننا نحاول أن نقوم في المركز بالشئ الذى يقول عليه بعض الذين لا يعرفوننا "إنكم لن تستطيعوا القيام به". فنحن نحاول القيام بالتحليل واستخراج المعلومات الموثوق فيها والتي تجذب اهتمام الذين يختلفون معنا ومع توصياتنا في مجال السياسات إلى جانب اهتمام من يتفقون معنا ويبحثون عن توجيهاتنا وتوصياتنا.

ونظراً لأننا نسعى في الوقت نفسه للقيام بالتحليل التي يجعل مناقشاتنا أكثر وضوحاً من أجل مساعدة المنظمات غير الحكومية الأخرى، والمساهمة في إطلاع العامة وصانعي السياسات على بعض المسائل ، لاسيما التي تؤثر على محدودى الدخل والتي لا تحظى باهتمام كافٍ من أى

جهة أخرى، فإننا نعمل وفق جدول أعمال واضح ورسالة واضحة. كما أننا نسعى لتوجيه السياسة العامة في هذه البلد نحو سبل الحد من الفقر، وتقليل الفجوة بين الأكثر غني والأكثر فقراً. وقد قال البعض "حسناً، لكن أهدأ لا يرى أنكم تقومون بتحليل موثوق به وأن لديكم وجهة نظر معينة". إننا نملك القدرة على القيام بذلك بالفعل لأننا لا نعمل إلا في المجالات التي نعرفها جيداً، كما أننا نتأكد من أن عملنا في هذه المجالات سيكون على أساس راسخ ويتمتع بموثوقية كبيرة. ولا يقتصر عملنا على تقديم المعلومات أو الدراسات التحليلية التي قد تدعم توجيه السياسات نحو السبل التي نريدها فحسب، بل نسعى لجمع كافة المعلومات ذات الصلة بما نقوم به من تحليلات.

وقد تعلمنا من ذلك أننا لا ينبغي أن ندخل في مجالات لا نعرفها، حتى نضمن أن كافة أعمالنا تقوم على أساس راسخ، وتتمتع بالمصداقية والدقة. وقد وجدنا أنه كلما زادت الثقة في جودة عملنا، زاد تأثير ما تقدمه من توصيات وما نقترحه من تغيير في السياسات.

كما أننا نهتم اهتماماً كبيراً بكيفية طرح ما نقوم به من أعمال. فمنذ البداية، قمنا بتحديد الفئات الثلاث الرئيسية التي سنطرح عليها أعمالنا وهي: واضعو السياسات، وأجهزة الإعلام، والجمهور (عن طريق أجهزة الإعلام والمنظمات غير الحكومية الأخرى). كما نحافظ على علاقات وثيقة بكثير من الأكاديمين، وهم فئة أخرى من جمهورنا وإن كانت ليست بفئة رئيسية. ولكون الأمر كذلك، فقد وجدنا أننا في حاجة لطرح ما لدينا من معلومات بصورة مبسطة يمكن استيعابها بسهولة وليس بالأسلوب الذي يطرح به الأستاذ الجامعي أفكاره في إحدى المجالات العلمية.

وقد رأينا أننا لكي نتمكن من القيام بذلك، فإننا نقوم بمعظم أعمالنا المتعلقة بكتابة الدراسات التحليلية داخل المركز. وعندما نعمل مع أحد أساتذة الجامعات لإعداد دراسة ستعرض على الفئات سالفة البيان، فإننا نتعاون معه من أجل عرضها في شكل يمكن أن يفهمه غير الباحثين الأكاديميين. ونحن نقوم بذلك لأن معظم واضعي السياسات والعاملين معهم لم يتم تأهيلهم ليكونوا باحثين أكاديميين، كذلك الحال بالنسبة لمعظم العاملين في الجمعيات الأهلية ومعظم الصحفيين. ونحن نعمل مع أساتذة الجامعة من أجل إعداد المعلومات بشكل يمكن أن تفهمه الجهات التي ستتلقى هذه المعلومات.

كما رأينا أنه من المهم مراعاة توقيت إصدار تقاريرنا. فبعض هذه التقارير تتعلق بموضوعات يستغرق بحثها وقتاً طويلاً، ولن يكون لعامل التوقيت تأثير ملموس؛ بينما هناك تقارير أخرى تمس موضوعات وإجراءات يكون الوقت فيها عاملاً حاسماً نظراً لطبيعتها العاجلة. وعند النظر في القيام بأى عمل فإننا غالباً ما نأخذ في الاعتبار متى ستكون هناك حاجة لطرحة؟ وهل يمكننا طرح أى عمل في هذا التوقيت؟

وهناك بضعة تقارير تصدرها في نفس يوم ظهور حدث ما كل عام. فكل عام تقوم الحكومة الوطنية بالإعلان عن أرقام جديدة عن الفقر، وتحظى هذه الأرقام بتغطية إعلامية في ليلة وصباح اليوم التالي للإعلان عنها. وبناء على ذلك، نقوم بإصدار تحليل موجز للبيانات الجديدة في نفس يوم نشرها حتى يظهر أثر ذلك التحليل في التغطية الإعلامية لذلك الحدث.

ولهذه الأسباب جميعها، لدينا إجراءات داخلية يتم اتباعها قبل اتخاذ أى قرار يتعلق بالقيام بأى عمل، حيث أننا لا بد أن نعرف من هو المتلقى لذلك العمل. ودائماً ما يكون لدينا أعمال يمكننا القيام بها تحتاج لوقت أكبر من المتاح لدينا، لكننا نحاول التفكير بأسلوب استراتيجي من خلال وضع أولويات لهذه الأعمال. وعندما ذكرت أن الجهات التى تتلقى أعمالنا هى في الأساس من واضعي السياسات والجمهور والمنظمات غير الحكومية الأخرى وأجهزة الإعلام، لم أكن أقصد أن كل عمل يتم توجيهه للجهات الثلاث معاً، فبعض الأعمال تستهدف الثلاث الجهات معاً، وبعضها تستهدف جهة أو جهتين.

التوزيع

أخيراً، نحن نولي اهتماماً كبيراً لكيفية توزيع أعمالنا عند الانتهاء منها: إما من خلال البريد، أو الفاكس، أو بشكل متزايد هذه الأيام- من خلال الانترنت، والتي اكتشفنا خلال السنوات الأخيرة أننا نستطيع زيادة أعداد العملاء المتلقين لأعمالنا من خلاله زيادة كبيرة. فنحن دائماً ما نبحث عن آليات جديدة للوصول لعدد أكبر من المتلقين. ونحن نرى أن عملية التوزيع ليس لها حدود معينة، فدايماً ما نبحث لها عن سبل جديدة.

ومن المناهج الجديدة التى بدأنا هذا العام، عقد مؤتمرات هاتفية مرة كل شهر مع محررى الصحف والمجلات في جميع أنحاء البلاد، ثم نشرها عن طريق كتاب المقالات في هذه الصحف والمجلات في وقت واحد. ونحن نقوم بجمع من ستة إلى ثمانية من المحررين على الهاتف لمدة ساعة، بعد أن نكون قد أرسلنا لهم من قبل إحدى الدراسات الجديدة، ونبدأ الحوار بمقدمة عن الموضوع لمدة عشرة أو اثنتى عشرة دقيقة ثم يبدأون في طرح الأسئلة علينا. وكل مؤتمر هاتفى ينصب على موضوع معين نقوم بدراسته ويكون هو موضوع الساعة. وقد وجدنا أن جانباً كبيراً من المحررين الذين يلتقون معنا عبر الهاتف يقومون بعد ذلك بكتابة المقالات حول الموضوعات التى جرت مناقشتها في المؤتمرات الهاتفية.

الخاتمة

عندما بدأنا هذا العمل في عام 1981، لم أكن أتوقع حقاً أن ينمو هذا المركز إلى الحد الذى يمكن أن يكون له بعض التأثير على السياسات المتبعة كما حدث، أو بالأحرى كما أسعدنا الحظ أن يحدث. فعندما بدأنا العمل مع المنظمات غير الحكومية على مستوى الولايات في أوائل هذا العقد، في اعتقادى أنه لم يكن أحد منا- بما في ذلك العاملون في مؤسسة فورد الذين أسهموا في التمويل-

يعتقد أن الكثير من المنظمات غير الحكومية العاملة في الولايات يمكن أن تنمو إلى الحد الذي بلغته في مجرد بضعة شهور لتصبح من العوامل المؤثرة في الموضوعات التي تجرى مناقشتها في ولاياتها بالدرجة التي بلغتها.

والآن، يبدو لنا أن هذه المتغيرات التي تشهدها الولايات المتحدة ربما تكون بالفعل جزءاً من المتغيرات التي تحدث على مستوى العالم. فقد بدأت المنظمات غير الحكومية تحظى باهتمام أكبر على مستوى العالم، وهو الأمر الذي يظهر من حضوركم جميعاً إلى هنا اليوم. وإنني أقول ذلك لأنني أعتقد أن مهمتنا في المركز كانت أسهل كثيراً من مهمة معظمكم في الدول التي تعملون فيها. فنحن يمكننا الحصول على المعلومات الخاصة بالموازنة بسهولة، كما أننا لدينا عدد من المنظمات غير الحكومية التي تعمل في هذا المجال يفوق العدد الذي يوجد لدى العديد منكم. كما أنكم تواجهون في الكثير من المواقف تحديات أكبر من التي نواجهها.

لكن للأسباب نفسها، إن كان مركزنا قد تأسس لسد فجوة معينة كنا نشعر بوجودها هنا في عام 1981، فإنكم ربما تعانيون من فجوات أكبر في معظم دولكم. ونتيجة لذلك فإن عملكم ربما يكتسب مع الوقت أهمية أكبر من عملنا هنا في واشنطن العاصمة. لذا، فإننا في هذا المركز نجد ميزة كبيرة في العمل معكم لكي نسهم معاً في نجاح هذا المؤتمر، ونتطلع إلى قيام الكثير منكم في السنوات القادمة بلعب دور مهم في طرح الموضوعات التي يمكن أن تعود بالنفع على عشرات الملايين من البشر في جميع أنحاء العالم. فالكثير منهم في حقيقة الأمر أشد فقراً ولديهم احتياجات أكبر من الفقراء الذين يعيشون هنا في الولايات المتحدة. لذا، فإننا نتطلع إلى عقد مؤتمر تشعرون بقيمته اليوم وغداً. كما أنني أعرب عن خالص تقديري لكم جميعاً لما تقومون به من أعمال وكثيراً في ظل ظروف صعبة في بلادكم. شكراً لكم.

الملحق الثاني: قصة أعمال بديشا في الهند

تعد مبادرة التنمية من أجل العمل الاجتماعي والإنساني (ديشا) التي تأسست عام 1985 إحدى المنظمات ذات العضوية المتخصصة في تنظيم عمالة الغابات، وبناء القدرات في المنظمات المحلية التي تعمل في مجال القضايا التي تؤثر على الأفراد الذين يعيشون في المناطق القبلية. وتعمل ديشا منذ عام 1992 في مجال المسائل المتعلقة بالسياسات على مستوى الولايات من خلال تحليل الموازنة ومناصرة السياسات.

ويحتوى هذا الملحق على قصة أعمال الموازنة بمنظمة ديشا والتي كتبها مدير المنظمة، السيد ميستري (وقد تم كتابة هذا النص في الأصل من "أجل مبادرة تعلم الدعوة والمناصرة"، أحد مشاريع "معهد الدعوة و أوكسفام أمريكا". وقد نشر المقال للمرة الأولى في العدد الصادر في يونيو 1999 من مجلة *تبادل/التغيير*، إحدى مجلات الدعوة الصادرة عن طريق ومن أجل خريجي معهد الدعوة. ونحن نعرب عن شكرنا لمعهد الدعوة الذي وافق لنا على إعادة نشر هذا المقال في هذه المقام.)

" يعد الموازنة مجموعة صغيرة من الأفراد الذين يعملون في الحكومة. ويؤدي فهم إجراءات عمل الموازنة إلى كسر هذا الاحتكار."

م. د. ميستري

ديشا

وقد بدأت ديشا تستشعر الحاجة لإجراء تحليل للموازنة عندما مارست الضغط على الحكومة من أجل زيادة الأجر المستحقة على جمع أوراق الأشجار لنحو مليون امرأة تعملن في هذا المجال بمنطقة قبائل التندو، ومن أجل تقنين ملكية الأراضي للمزارعين الذين يعملون في مناطق الغابات القبلية، ومن أجل قضايا أخرى تتعلق بالصالح العام للمجتمعات التي تعيش في مناطق الغابات بولاية جوجارات بغرب الهند. وكلما زادت جهودنا، زادت الإنجازات التي نحققها: فلو لم يكن لدينا معلومات عن الأموال التي تنفقها الحكومة الوطنية وحكومات الولايات، لكان من الصعب طرح القضايا الخاصة بتنمية المناطق القبلية. وقد دفعتنا هذه الإنجازات في نهاية الأمر إلى معرفة طرق تحليل الموازنة على مستوى الولايات.

إن كلمة "موازنة" كافية لتنفير معظم الناشطين في مجال العمل الاجتماعي. والعاملون في منظماتنا لم يكونوا استثناء من هذه القاعدة. فمناقشة ودراسة الموازنات الحكومية وموازنات الولايات عادة ما تكون شأن الباحثين وأساتذة الجامعات، وقد ظلت دائماً مجالاً غريباً على الناشطين في مجال العمل الاجتماعي. ومع ذلك، فقد اكتشفنا أن تحليل الموازنة يمكن أن يكون أداة فعالة لدى الجماعات الشعبية لاستخدامها في التفاوض مع الحكومة أو مواجهتها بها.

تجربتنا مع تحليل الموازنة

تمثلت مهمتنا الأولى في الحصول على نسخة من الموازنة، فقد استغرق ذلك بعض الوقت لأننا لم نكن نعرف إلى أين نتوجه. وفي أول الأمر توجهنا لمكتب وزارة المالية التابع لحكومة الولاية، لكنهم رفضوا إعطائنا هذه المستندات نظراً لأنها مستندات حكومية. بعد ذلك، علمنا أن مخزن السجلات الحكومية يبيع هذه المستندات، لكن البيع لا يبدأ إلا بعد انتهاء مناقشة الموازنة تقريباً. في آخر الأمر، وجدنا أن أسهل طريقة للحصول على نسخة من مشروع الموازنة هي طلبها من ممثلي الولاية المنتخبين عند تقديمها في اجتماع مجلس الولاية، وهذا هو ما فعلناه.

وما أدهشني أنني وجدت مستندات الموازنة الخاصة بالولاية والمقاطعة تحتوي على مادة ممتعة للقارئ، فهي لا تحتوي على مجرد أرقام، بل إنها تتحدث عن الأهداف المعلنة من جانب الحكومة، وسياساتها، ومخصصاتها من الموارد المالية والتي تؤدي إلى وجود المناطق والجماعات الغنية والفقيرة داخل الولاية.

إن أرقام الموازنة تعبر عن قدر كبير من المعلومات. وبالعين المدربة على تحليل الموازنة، يمكن للمرء أن يكتشف الأولويات غير المعلنة للحكومة. وربما تكون الحكومة مهتمة بالحد من الفقر، أو توفير التعليم الأساسي للأطفال الفقراء، أو توصيل المياه الصالحة للشرب للقرى، أو تقديم الخدمات الصحية في المناطق النائية.

ومع ذلك، فاستخراج هذه المعلومات يستغرق بعض الوقت. فعندما رأينا الموازنة لأول مرة، أصبنا بالحيرة والارتباك. أولاً: كان علينا تصنيف البيانات، وهي مهمة مضمّنة، ولكن من أجل الحصول على المعلومات التي كنا نبحث عنها لم يكن أمامنا خيار آخر. ثانياً: كان علينا فهم النظام المحاسبي الذي تطبقه الحكومة. بعد ذلك، كان علينا أن نثق في قدرتنا على التأكد من أننا نسير على الطريق الصحيح في تحليلنا للأرقام. وقد استغرق الأمر منا بعض الوقت حتى نتأكد من تفادي الأخطاء البشرية، وحتى نضع نظاماً سهلاً بحيث لا نكرر أخطائنا الأولى. وأخيراً، أصبحنا مستعدين لنشر دراستنا التي حملت عنوان "الظلم الذي تتعرض له المجتمعات القبلية"

ونظراً لكون هذه هي المحاولة الأولى من جانب أي جماعة عامة لنشر مثل هذه التحليل، فقد فكرنا كثيراً في المعلومات التي يجب أن تحتوى عليها تلك الدراسة. وعليه، فقد قررنا وضع استراتيجية للتنمية، وإظهار كيف يتعرض الفقراء للاستبعاد من السياسات الخاصة بالموازنة، وكيف تؤثر هذه السياسات بالسلب على الفقراء. وقد استخدمنا أرقام الموازنة كثيراً وأظهرنا أننا اكتشفنا 172 خطأ حسابياً في 22 مستند من مستندات الموازنة. وقد تمكنا كذلك من إبراز المسائل التي تؤثر على "المنبوذين" من أفراد الطبقة الاجتماعية الدنيا في المجتمع، والمجتمعات القبلية، والمرأة، والعمالة الزراعية.

وقد فكرنا في كيفية جعل ملاحظتنا تبرز من بين كم الأوراق التي يحصل عليها الأعضاء المنتخبون من الحكومة كل يوم أثناء جلسات مناقشة الموازنة. لذا، قررنا إعداد ملاحظات مختصرة لا تتعدى الست صفحات على الأكثر، وقمنا بإرسالها للوزراء والعاملين في الحكومة، والصحافة، والمؤسسات الجامعية، وهيئات العمل التطوعي، وانتظرنا الرد عليها.

ردود الأفعال تجاه تحليلنا للموازنة

حظيت دراسة "الظلم الذي تتعرض له المجتمعات القبلية" بقدر كبير من الاهتمام. فقد نشرت الصحف نبذة موجزة عن النتائج التي توصلنا إليها بشأن الأخطاء الحسابية التي وقعت فيها الحكومة عند جمع أرقام الموازنة. وقد وضع ذلك وزير المالية في موقف محرج للغاية، حتى أن مساعد الوزير حضر مسرعاً إلى مكتبنا ليسأل عن كيفية اكتشافنا للأخطاء. وقد باغت ذلك الموقف كل من الحزب الحاكم والموظفين الحكوميين إلى أن أدركوا أن هناك جهة ما بخلاف الحكومة لديها هي الأخرى اهتمام بالموازنة. وقد استغلت أحزاب المعارضة ما نشرناه من ملاحظات أحسن استغلال لممارسة ضغطها على الحكومة.

وقبل بدء المناقشات اليومية، كنا نقوم بإعداد المزيد من الملاحظات ونسلمها لأعضاء المجلس. وقد أصبح الكثير منهم لا يستطيع الاستغناء عن ملاحظتنا، بل كانوا حريصين على الحصول عليها في وقت مبكر قدر الإمكان مما يساعدهم على صياغة حججهم التي تمكنهم من ممارسة الضغط على الحكومة.

وقد وجد أعضاء المجلس أن ملاحظتنا مفيدة من عدة جوانب تتمثل فيما يلي:

- أسهمت هذه الملاحظات في تحديد شكل المناقشات التي تجرى عن الموازنة داخل المجلس. وحيث أننا قمنا بإعدادها باللغة المحلية، آخذين في اعتبارنا الخلفية التعليمية للأعضاء، فقد سادت هذه الملاحظات معظم مناقشات المجلس.
 - أصبح المسؤولون في الحكومة أكثر حذراً واستعداداً للرد على الأسئلة والاستفسارات التي تطرح في المجلس.
 - زادت حدة المناقشات التي تدور حول الموازنة وأصبحت أكثر واقعية؛ مما أجبر الوزراء على الرد على الحقائق وجعل المسؤولين في الحكومة يعملون.
 - جرت مناقشة قضايا الفقراء لأول مرة، وتم الرد على الأسئلة وأصبح النقاش محدداً.
 - أصبح اسم منظمنا متداولاً في "أروقة صناعة القرار" كما زادت سهولة اتصالنا بالمسؤولين والوزراء، والأعضاء المنتخبين، ورجال الصحافة، وقد وجدنا ترحيباً من الجميع، وأصبح سلوكهم تجاهنا أقل غطرسة، بل كان أحياناً يتسم بالود.
- وقد ساعدنا ذلك كثيراً على حل مشاكل الجماهير. كما زادت شعبية الملاحظات التي نقدمها لدرجة أن بعض أعضاء المجلس التشريعي طلبوا منا عقد برامج تدريبية لهم في مجال تحليل الموازنة. وقد بدأ البعض يتصل بنا شخصياً في مكتبنا، وحاول الكثيرون البحث عن معلومات وتفسيرات جديدة وحقائق مستترة في سجلات الموازنة.
- وقد أثارت ملاحظتنا نقاشاً حول قضايا المجتمعات القبلية، كما تركت انطباعات إيجابية قوية عنا بين مختلف الأحزاب السياسية والنشطاء في مجال الحياة العامة:
- إن منظمنا لم تكن مجرد منظمة تهدف للصراع أو لرفع الشعارات، فلدينا من القدرات الفكرية التي تمكننا من شرح قضيتنا بأسلوب يسهل فهمه، ونحن نتعامل مع المصطلحات الحكومية التي لا يجرؤ أحد على الاقتراب منها.
 - لم يكن أمام المسؤولين الحكوميين خيار آخر سوى قبول النتائج التي توصلنا إليها؛ نظراً لكونها تقوم على أساس الحقائق والأرقام التي وضعتها الحكومة.
 - حظينا بالقبول في دوائر أساتذة الجامعة ورجال الفكر.

فائدة تحليل الموازنة للجماعات الشعبية

إننى أرى أن تحليل الموازنة يعد أداة قوية التأثير. وهناك بالطبع اختلاف بين التحليل الذى يقوم به الأكاديميون، وبين التحليل على أساس الوضع القائم الذى تقوم به إحدى الجماعات الشعبية :

- إن ما نقوم به من تحليل للموازنة يثير المواجهات بطبيعته، ويتم صياغته بالشكل الذى يحتاج دائماً لتفسير من الحزب الحاكم أثناء مناقشة بنود الموازنة التى تتعلق بالمسائل المؤثرة على الفقراء.
- كما يهتم تحليلنا أيضاً بالتنمية على المستوى الإقليمى. فقد قمنا بالتركيز على الأموال التى يخصصها المسؤولون لصالح الفقراء، كما سعينا لإبراز أى محاولة لإحداث حالة من عدم التوازن عن طريق تخصيص الموارد المالية وغيرها من السياسات المالية.

وقد تعلمنا من تحليل الموازنة العديد من الدروس الهامة:

- الأموال تذهب لمن يملكون القوة. وإذا ما طرحت المنظمات غير الحكومية تساؤلات وطلبت مشاركة العامة، أثار ذلك قلق من يضعون أيديهم على تلك الأموال.
- أدى تحليلنا إلى تغيير ميزان القوة. فصفة عامة، نادراً ما قامت المنظمات غير الحكومية والهيئات التطوعية بمواجهة مجالات تدخل في نطاق "الحكم". وحتى وقت قريب اقتصر دور هذه المنظمات والهيئات على تلقي "التمويل" أو "المعلومات" من الحكومة. وعن طريق إجراء التحليلات الخاصة بالموازنة، تشارك هذه الجهات في وضع الموازنة، وتدفع الولاية إلى جمع المعلومات وعرضها على الجماهير.
- يعد الموازنة مجموعة صغيرة من العاملين في الحكومة. ومن أجل المحافظة على هذا الوضع الاحتكارى، لا يريد هؤلاء أن يتعرف الآخرون على التفاصيل التى تخص عملهم. ويؤدى فهم عملية صياغة المستندات الخاصة بالموازنة إلى كسر هذا الوضع الاحتكارى. وعلى المنظمات غير الحكومية أن تعى هذه العملية جيداً، فكلما زادت معرفة المرء بالمقدرات المالية للولاية، زادت ثقته وقوته.
- قبل قيامنا بتحليل الموازنة، اعتمدنا على الأعضاء المنتخبين في إثارة القضايا نيابة عنا. وفي كثير من الأحيان، حاولوا التهرب منا، مما جعلنا نشعر بالتجاهل وأنا غير مرغوب فينا من جانب المسؤولين. غير أننا الآن أصبحنا فجأة "أكثر الجهات المطلوبة" لاسيما أثناء جلسات الموازنة. وقد شعرنا أننا نحدد شكل النقاش حول الموازنة في جلسات المجلس، إن لم يكن شكل الموازنة ذاتها.

- حيث أننا منظمة تمثل العامة، فإن النقد الموجه ضد الحكومة حول الموازنة يمكن أن يؤثر على فرصنا في الحصول على المستندات التي تصدر عن الحزب الحاكم أو أعضاء المجلس التشريعي. وإذا أثبتنا على الحكومة لقيامها بإجراء جيد، قد تتأثر مصداقيتنا في أعين العامة. لهذه الأسباب، كان يتعين علينا دائماً أن نضع أعضاء منظماتنا نصب أعيننا عند صياغة الملاحظات على الموازنة للأعضاء المنتخبين.
 - أدى استخدامنا لمعلومات حقيقية لمناقشة قضايا تنمية المجتمعات القبلية إلى زيادة حدة المناقشات، كما أسهم تحليل الموازنة في تعميق رؤيتنا ومعرفتنا لسبل انتقاء قضايا معينة والتركيز عليها.
- إن تحليل الموازنة له حدود معينة. فنحن لا نستطيع أن نجد تفسيراً لكافة الأعمال التي تقوم بها الولاية عن طريق تحليل الموازنة. ومع ذلك، فإن عملية التحليل يمكنها بالفعل أن تسهم في فهم معظم المسائل والقضايا التي يواجهها العامة.

الملحق الثالث: معجم بأهم المصطلحات المستخدمة في الموازنة

تقوم العديد من الحكومات بذكر معلومات عن المفاهيم الأساسية المستخدمة في الموازنة ضمن مستندات الموازنة الحكومية. وبعض الدول تقوم بنشر هذه المعلومات على شبكة الانترنت. وقد تختلف المصطلحات المستخدمة في الموازنة اختلافاً كبيراً من دولة لأخرى، لذا، فمن المستحيل وضع معجم موحد يصلح لكافة الأنظمة. غير أننا قمنا بوضع معجم مصغر بالمصطلحات شائعة الاستخدام، كما أشرنا إلى بعض المعاجم المنشورة على شبكة الانترنت والتي رأينا أنها في غاية الفائدة.

ونحن نوصي باستخدام المعجم المصغرة التالية:

1. دليل الشفافية المالية، صندوق النقد الدولي (بعض التعريفات استخرجت من هذا المعجم)

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm>

2. معجم الموازنة- مركز معلومات الموازنة التابع لإيداسا

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetdictionary.pdf>

3. عملية الموازنة التشريعية- شرح تفسيري للإجراءات- مجلس الشيوخ الأمريكي- لجنة الموازنة

http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc1.htm

معجم المصطلحات

النظم المحاسبية: النظم المحاسبية هي نظم لتسجيل المعاملات المالية. وأهم نظامين محاسبين هما:

النظام النقدي ونظام الاستحقاق. ويقوم النظام المحاسبى على الأساس النقدي بتسجيل المعاملات عند استلام الأموال أو سدادها؛ بينما لا يسجل العمليات غير النقدية. أما النظام المحاسبى على أساس الاستحقاق فيسجل المدفوعات والمقبوضات عند التزام الطرفين بها وليس عند انتقال ملكية النقود. فعلى سبيل المثال: وفقاً للنظام المحاسبى على أساس الاستحقاق، يتم تسجيل عملية شراء طائرات مروحية تابعة للبحرية الأمريكية عند توقيع الحكومة لعقد شراء الطائرات وليس عند الاستلام الفعلى للطائرات وسداد قيمتها (كما هو الحال وفقاً للنظام المحاسبى على الأساس النقدي). فالنظام المحاسبى على أساس الاستحقاق يعتبر أن الالتزام وليس تبادل ملكية النقود مقابل السلع أو الخدمات هو الحدث الذى له أثر اقتصادي. ومعظم الحكومات تعتمد على النظم المحاسبية على الأساس النقدي.

الاعتماد المالى: يشير الاعتماد المالى إلى السلطة القانونية التى تمنحها السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لإنفاق المال العام. وتتباين التشريعات المتعلقة بالاعتمادات المالية من حيث التفاصيل؛ فبعضها يمنح الأموال لوزارة بكاملها، والبعض الآخر يمنحها لبرامج معينة. وعادة ما تمنح الاعتمادات المالية سلطة إنفاق الأموال خلال سنة مالية واحدة. لكن الاعتماد الدائم أو المفتوح يمنح سلطة الإنفاق على مدار عدة سنوات. أما الاعتماد الإضافي فيتم منحه أحياناً بعد صدور قانون الاعتماد السنوى إذا ثبت عدم كفاية الأموال الممنوحة عند تخصيص لمقابلة الأغراض المستهدفة.

الأصول: الأصول الحكومية هي الأشياء التى تمتلكها الحكومة أو تديرها والتى لها قيمة. والأصول يمكن أن تشمل الأصول المادية (كالأراضى والمباني والآلات) والأصول المالية (كالنقدية أو السندات أو الأسهم). وعلى خلاف شركات القطاع الخاص، تحتفظ القليل من الحكومات بميزانيات تأخذ في الحسبان قيمة أصولها وخصومها، غير أن الكثير من الحكومات تحتفظ بسجلات تحتوى على قائمة بأصولها المادية. وعادة ما تتم مراقبة الأصول المالية كجزء من عملية إدارة الديون.

الموازنة المتوازنة: تتوازن الموازنة عند تساوى إجمالي الإيرادات مع إجمالي النفقات خلال سنة مالية معينة. وعندما لا تتوازن الموازنة، فإن ذلك يعنى وجود عجز أو فائض في الموازنة. ويحدث العجز عندما تزيد النفقات عن الإيرادات، بينما يحدث الفائض عندما تزيد الإيرادات عن النفقات.

خط الأساس: خط الأساس هو المعيار الذى يتم بموجبه قياس التغييرات المقترحة في السياسة المالية . ولا توجد طريقة واحدة متعارف عليها لقياس التغييرات المقترحة في الموازنة. فهناك طريقة استخدام النفقات والايرادات الفعلية خلال سنة مالية سابقة كمعيار للقياس. وهناك طريقة رسم خط الأساس للخدمات الحالية، وذلك للسيطرة على التكاليف المترتبة على استمرار السياسات الراهنة، وهى الطريقة التى تأخذ في الحسبان أثر التضخم، والتغير في أعداد المستفيدين من البرامج إلى جانب عوامل أخرى.

الموازنة: الموازنة هى بيان شامل بأموال الحكومة والتى تشمل النفقات والايرادات، والعجز أو الفائض، والدين. والموازنة تمثل عادة السياسة الاقتصادية الرئيسية التى تطبقها الحكومة، حيث تشير إلى الطريقة التى تخطط بها الحكومة لاستخدام مواردها لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية. وحيث أنها تمثل بيان السياسة المالية، تبين الموازنة طبيعة ومدى تأثير الحكومة على الاقتصاد. وتقوم السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة، ثم ترفعها عادة إلى الهيئة التشريعية لمراجعتها وتعديلها وتطبيقها كقانون. وتبدأ عملية إعداد الموازنة قبل بدء السنة المالية التى تغطيها الموازنة بعدة شهور حتى يمكن تحويلها إلى قانون قبل بدء السنة المالية.

احتياطات الطوارئ: احتياطات الطوارئ هى أموال تجنب لمواجهة متطلبات غير متوقعة ولا يمكن تجنبها (مثل التكاليف الناشئة عن الكوارث الطبيعية) التى يمكن أن تحدث خلال سنة الموازنة. وأموال الطوارئ يمكن أن تكون وسيلة احترازية للتعامل مع التكاليف التى يحتمل أن تنشأ خلال سنة مالية، لكن تفاصيل هذه الأموال لا يمكن معرفتها في وقت إعداد الموازنة. من ناحية أخرى، يمكن أن تتعرض هذه الأموال للاستغلال إذا لم يصاحبها آليات صارمة للمساءلة.

الدين: الدين الحكومى هو المبالغ القائمة التى تستحق على الحكومة لجهات الإقراض الخاصة في أى فترة زمنية. والحكومات تقترض عندما تتعرض لحالات عجز، لكنها تقوم بتخفيض قيمة الدين المستحق عندما تحقق فائضاً. لذلك، فإن الدين يمثل إجمالى قيم العجز السنوى مطروحاً منه أى فوائض سنوية خلال سنوات الموازنة. والحكومات يمكنها الاقتراض مباشرة من إحدى المؤسسات المالية، مثل البنك . كما يمكنها أيضاً إصدار السندات التى تشتريها الشركات المحلية والأجنبية والأفراد. ف شراء السندات الحكومية هو في الأساس عملية يتم من خلالها اقراض الأموال للحكومة مع الاتفاق على سداد قيمة هذه السندات في تاريخ معين وسداد الفائدة المستحقة عليها بصورة دورية. والمبالغ المسددة في صورة فوائد- التى تعرف بأنها تكاليف خدمة الدين- تمثل بنداً من بنود الموازنات الحكومية. وتكاليف خدمة الدين- في الدول النامية تحديداً- يمكن أن تستهلك جانباً كبيراً من النفقات الإجمالية؛ مما يعكس حجم الدين الضخم الذى يتراكم على هذه الدول وارتفاع أسعار الفوائد التى يجب أن تسددها على القروض.

التخصيص: عندما تخصص الأموال، فإن ذلك يعنى أنه قد تم تجنيبها لبرنامج أو لغرض معين. وفي بعض الحالات، يتم تخصيص تدفقات معينة من الإيرادات لغرض محدد. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يتم تخصيص الإيرادات المحصلة في صورة ضرائب على الوقود للنفقات المتعلقة بالمواصلات، كمشق الطرق، أو الدعم المقدم للنقل الجماعي.

النفقات: يشير هذا المصطلح للنفقات (أو المصاريف) الحكومية. ويتم إنفاق الأموال للوفاء بالتزام حكومي، عادةً عن طريق إصدار شيك أو صرف نقدية. وقد تسدد النفقات مقابل التزامات تحملتها الحكومة خلال سنوات سابقة أو خلال السنة الحالية. وأحياناً نقوم بالترقية بين النفقات الرأسمالية والجارية. *والنفقات الرأسمالية* هي الاستثمار في الأصول المادية- كالطرق والمباني- التي يمكن أن تستخدم على مدار عدة سنوات. أما *النفقات الجارية* فتمثل الإنفاق على الأجور، والإعانات، وغيرها من السلع والخدمات التي تستهلك فوراً. وربما تختلف قيمة النفقات الفعلية عن المبالغ المقدرة في الموازنة. ووجود اختلافات كبيرة ودائمة بين النفقات الفعلية والمبالغ المقدرة في الموازنة يعكس ضعف نظم إدارة الدولة للموازنة والنفقات.

المعاملات خارج الموازنة: يشير هذا المصطلح عادةً إلى المعاملات الحكومية التي لا تدرج بالموازنة السنوية. ويتم استخدام عدد كبير من الترتيبات خارج الموازنة، منها الصناديق التي تنشأ بقانون خاص ليتم تمويلها من خلال إيرادات تجنب خصيصاً لهذا الغرض. وفي بعض الحالات، تتمتع بعض المؤسسات التابعة للدولة كالمرافق أو شركات الخطوط الجوية باستقلالية في بعض الأمور، لكن الحكومة قد تكون مسؤولة في النهاية عن تقديم الدعم المالي لهذه المؤسسات عندما تواجه مأزقاً مالياً. وربما لا تخضع الأنشطة خارج الموازنة لنفس مستوى التدقيق أو المعايير المحاسبية كالبرامج المدرجة في الموازنة السنوية (رغم ضرورة خضوعها).

السياسة المالية: تشير السياسة المالية إلى الإجراءات الحكومية المتعلقة بالمستويات الإجمالية للإيرادات والنفقات، وما ينتج من فوائض أو عجزات. كما أنها تعد الأداة الرئيسية التي تؤثر بها الحكومة على الاقتصاد. وسياسة المالية "التوسعية" تهدف إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي في الأجل القصير عن طريق زيادة النفقات أو تخفيض الإيرادات. أما السياسة المالية "التقييدية" فتحد من الطلب في الأجل القصير عن طريق تخفيض النفقات أو زيادة الضرائب، وغالباً ما تهدف إلى كبح التضخم. وتضع الحكومة سياستها المالية وتطبقها عن طريق الموازنة.

السنة المالية: السنة المالية هي الفترة المحاسبية الحكومية التي تمتد 12 شهراً، والتي قد لا تتفق في كثير من الأحيان مع السنة الميلادية. وتحدد السنة المالية بالسنة الميلادية التي تنتهي فيها.

وظيفة (كما في التصنيف الوظيفي): توجد معايير دولية (كاحصاءات التمويل الحكومي الصادرة عن صندوق النقد الدولي) من أجل تصنيف النفقات والإيرادات الحكومية وفقاً للأغراض

العامّة التي تنفذ المعاملات من أجلها . ويقوم التصنيف الوظيفي بتبويب النفقات الحكومية وفقاً لأنشطتها المتعددة وأهداف السياسة، كالصحة، والتعليم، والمواصلات.

الناتج المحلي الإجمالي: هو إجمالي قيمة السلع والخدمات النهائية التي تم إنتاجها في دولة ما خلال سنة ميلادية. ويقاس النمو الاقتصادي عن طريق التغيير في الناتج المحلي الاجمالي من سنة لأخرى .

المنح: المنح هي الأموال التي تصرفها حكومة الدولة مباشرة للمستويات الأقل من الحكومات، والمؤسسات، والهيئات التي لا تهدف للربح، والأفراد. ويتم تقديم بعض المنح لأغراض معينة تتطلب وفاء متلقي المنحة بشروط أو متطلبات محددة. وفي حالات أخرى، تستخدم المنح لأي غرض يعتبره المتلقي مهماً. فعلى سبيل المثال، قد تقدم الحكومة منحاً للأغراض العامة لحكومات الولايات أو الحكومات المحلية من أجل دعم أنشطتها أو قد تقدم منحاً تستهدف برامج محددة كمشق طريق أو شراء كتب مدرسية.

الموازنات الإضافية: عادة ما يشير إعداد الموازنات الإضافية إلى عملية إعداد موازنة تركز فقط على سنة واحدة وعلى كيفية اختلاف موازنة كل برنامج عن المستويات المعتمدة في السنة السابقة. وغالباً ما تنتقد عمليات إعداد الموازنات الإضافية بأنها محدودة الهدف؛ حيث تركز فقط على تمويل التغييرات التي تحدث في البرامج الحالية بدلاً من المرونة في التصدي لتنفيذ أولويات جديدة للسياسة أو إلغاء البرامج قليلة الأهمية.

المدخلات : يشير هذا المصطلح إلى السلع والخدمات التي تدخل ضمن ما تقدمه الحكومة من خدمات. فعلى سبيل المثال، عادة ما تتمثل المدخلات التي تمولها موازنة الصحة في مرتبات الأطباء والمرضات، وبناء العيادات والمستشفيات، وشراء الأدوات الطبية والأدوية، وكلها تستخدم لتقديم الحكومة لخدمات الرعاية الصحية.

الالتزام : الالتزام هو دين يستحق لشخص آخر. وبالنسبة للحكومات، يعد الدين العام المستحق عليها هو التزامها الأساسي الذي يشير إلى المبالغ التي اقترضتها من الشعب والتي يجب أن تسدد في تاريخ معين مستقبلاً. *والالتزام المشروط* هو الالتزام الذي يتوقف على ظهور حدث معين. فمثلاً، إذا قدمت الحكومة للمزارعين تأميناً على المحاصيل، فإنها لا تواجه التزام إلا في حالة الجفاف أو تغير في الظروف الجوية يؤدي إلى انخفاض المحصول.

الموازنة متعددة السنوات: يشير هذا المصطلح عادةً إلى الموازنات التي تضع تقديرات لفترة تزيد عن العام. وفي بعض الحالات، يؤدي ذلك إلى قيام الحكومة بإصدار قانون بالموازنات التي تحدد مبالغ النفقات والإيرادات خلال أكثر من سنة. فمثلاً، تقوم العديد من الولايات الأمريكية بإصدار قوانين بالموازنات التي تحدد النفقات والإيرادات خلال سنتين وتعرف بالموازنات التي

تصدر كل سنتين. وبالنسبة للموازنات الأخرى التي تخص عدة سنوات، لا يتم اعتماد سوى نفقات وإيرادات سنة واحدة، لكن الموازنة تشمل تقديرات السنوات التالية التي تعكس أثر سياساتها وخططها على مدار عدة سنوات؛ وهذه التقديرات ليست ملزمة عند إعداد الموازنات المستقبلية. غير أنه في بعض الدول التي تصدر موازنة السنة الواحدة، ترفق التقديرات المستقبلية مع الموازنة الصادرة لتكون بمثابة نقطة البداية عند إعداد موازنة العام القادم. وتتبع هذه الطريقة عادة في الدول التي تضع إطاراً عاماً للنفقات في الأجل المتوسط.

المخرجات/النتائج: يقاس أداء البرامج الحكومية عن طريق دراسة ما إذا كانت هذه البرامج قد حققت المخرجات والنتائج المرجوة أم لا. وتعرف المخرجات بأنها السلع والخدمات المقدمة من الهيئات الحكومية. ومن أمثلة ذلك: الساعات التعليمية المقدمة، أو ما تقدمه الحكومة من تحصين ضد الأمراض، أو الإعانات الاجتماعية المدفوعة. أما النتائج فلها مفهوم أوسع حيث تتضمن أثر البرنامج على المؤشرات الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو غيرها مثل معرفة ما إذا كانت زيادة الساعات التعليمية قد أدت إلى تحسين نتائج اختبارات الطلاب، أو ما إذا كانت زيادة التحصيلات ضد الأمراض قد أدت إلى انخفاض نسبة الإصابة بها، أو ما إذا كانت زيادة الإعانات الاجتماعية قد أدت إلى زيادة العدالة الاجتماعية. وعادةً ما يكون استخدام المخرجات في القياس أسهل من استخدام النتائج. إضافة إلى ذلك، فإن العوامل التي تخرج عن سيطرة برنامج الحكومة يمكن أن تؤثر على النتائج مما يزيد من صعوبة قياس أثر البرنامج. فحتى في الوقت الذي تزيد فيه الإعانات الاجتماعية، قد يزيد عدد الفقراء نتيجة التباطؤ الاقتصادي.

موازنات الأداء: بصفة عامة، تشير موازنات الأداء إلى عملية إعداد الموازنة التي تتضمن معلومات عن أثر الإنفاق الحكومي. فموازنة الأداء- في أبسط صورها- تهتم بصورة أكبر بالمخرجات والنتائج المصاحبة للإنفاق الحكومي، وتأخذ ذلك في الحسبان عند تحديد مستويات التمويل في المستقبل. وموازنة الأداء يصاحبها إعطاء مديري البرامج الحكومية مزيداً من المرونة لتحقيق أهداف سياسات معينة من خلال إحدى الموازنات الموضوعية. وعليه، تكون فعالية الإنفاق هي أحد الأهداف المهمة. غير أن الدول النامية (إلى جانب العديد من الدول المتقدمة) تفتقر غالباً إلى البيانات والمعلومات اللازمة لعمل تقييم شامل للأداء؛ فجمع هذه المعلومات يعد مهمة شاقة.

الإيرادات: الإيرادات أو الضرائب هي الأموال التي تحصلها الحكومة- كنتيجة لسلطاتها السيادية- من الشعب. وعادةً ما تتضمن الإيرادات ضرائب الدخل على الأفراد والشركات، وضرائب المرتبات، وضرائب القيمة المضافة، وضرائب المبيعات، والرسوم، والضرائب النوعية على السلع تامة الصنع. وعلى العكس، تسدد الرسوم على الاستخدام طوعياً من الشعب مقابل السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة. وحيث أن المشتري يتلقى منفعة مباشرة (السلعة أو الخدمة) مقابل سداد الرسوم، فإن سداد الرسوم لا يعد ضريبة. وأي ضريبة تزيد كنسبة مئوية من الدخل مع زيادة

الدخل تعرف بأنها ضريبة تصاعديّة، بينما الضريبة/التنازلية هي الضريبة التي تقل نسبتها المؤوية من دخل الممول كلما زاد دخله.

الإنفاق: راجع النفقات

المصروفات أو الفوائد الضريبية: هي أي امتيازات أو إعفاءات من الضريبة "العادية" والتي تؤدي إلى انخفاض متحصلات الإيرادات الحكومية. وتمنح هذه الإعفاءات الضريبية عادةً لتحقيق هدف معين من أهداف السياسات الحكومية، إلا أنها قد تمنح أيضاً نتيجة لضغوط سياسة معينة. وحيث أن أهداف السياسات يمكن تحقيقها عن طريق الدعم أو النفقات الأخرى، فإن الامتيازات الضريبية تشبه في الأساس نفقات الموازنة، ومن هنا جاء مصطلح المصروفات الضريبية. غير أن تقدير المصروفات الضريبية قد يكون أكثر صعوبة من تقدير نفقات الموازنة، من ناحية لأنه يحتاج إلى تعريف وتقدير دقيق للإيرادات التي تدرج تحت هيكل الإيرادات "العادية" وبالتالي للإيرادات المفقودة نتيجة للامتيازات الضريبية .

الشفافية: الشفافية المالية وشفافية الموازنة تشير إلى سهولة اطلاع العامة على المعلومات الشاملة والدقيقة والمفيدة عن الأنشطة المالية للحكومة في الوقت المناسب. والشفافية تعد هدفاً في حد ذاتها: إذ يحق للممولين معرفة ما تفعله الحكومة بأموالهم. والجهود التي تبذل لزيادة الشفافية يمكنها أيضاً المساهمة في تحسين القدرة على المساءلة والحد من الفساد. ويحتوى ميثاق الشفافية المالية لصندوق النقد الدولي على أحد المعايير الدولية للشفافية. ويقوم هذا الميثاق على المعايير التالية: وضوح الأدوار والمسئوليات داخل الحكومة؛ وضرورة عرض البيانات الخاصة بالأنشطة الحكومية على العامة؛ وضرورة إعداد الموازنة وتنفيذها ورفع تقاريرها بأسلوب واضح؛ ولا بد من خضوع البيانات المالية لجهات مستقلة من أجل تأكيد سلامتها. بالإضافة إلى ذلك، ينطوي مشروع الموازنة الدولي على أن الشفافية ستزداد فائدتها إذا ما صاحبها مشاركة المجتمع المدني والهيئات التشريعية في عملية الموازنة. ويعمل كل من مشروع الموازنة الدولي، وإيداسا، وغيرها من المنظمات غير الحكومية على وضع معايير من شأنها الدمج بين أهداف الشفافية والمشاركة.

الموازنة الموحدة: الموازنة الموحدة هي عرض للموازنة بأسلوب يعتمد على تجميع إيرادات من كافة المصادرو أيضاً مصروفات كافة الأنشطة في وحدة واحدة.

الملحق الرابع: تدريب رجال الصحافة على الموازنة: ورشة عمل لمدة يومين في زامبيا

أعد هذا البرنامج لورشة عمل خاصة برجال الصحافة حول الموازنة والتي عقدت في لوساكا في زامبيا في فبراير عام 2000. استضافت السفارة السويدية في لوساكا ورشة العمل وقدمت جمعية علم الاقتصاد في زامبيا ومعهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا ومشروع الموازنة الدولي الدعم الفني لورشة العمل.

أهداف ورشة العمل

- يخلص المشاركون في ورشة العمل إلى فهم أفضل لما يلي:
- أهمية الموازنة بالنسبة للحكم وكافة مجالات السياسة الأساسية.
- أهمية عملية وضع الموازنة لإدارة الانفاق العام .
- أهمية المشاركة الفعالة للأطراف الخارجية (المجتمع المدني والإعلام) في عملية وضع الموازنة.

برنامج اليوم الأول

9.00	كلمة ترحيب تلقىها سعادة كرستينا سيفنسون سفير السويد في زامبيا
9.10	كلمة ترحيب ومقدمة لورشة العمل يلقيها د/ موسى باندا عضو جمعية علم الاقتصاد في زامبيا
9.20	عرض موجز للمشاركين في ورشة العمل
9.30	دور الموازنة في اقتصاد زامبيا
10.00	استراحة
10.30	عملية وضع الموازنة من الألف إلى الياء
	تركز هذه الجلسة على المكونات الأساسية لدورة الموازنة وكيف تتصل هذه المكونات ببعضها البعض، بدءًا من المرحلة التمهيدية إلى عرض الموازنة، وسن قانون الموازنة ، والتنفيذ.
11.30	إعداد الموازنة – جانب الإيرادات
	تبحث هذه الجلسة كيفية تحديد الإطار الاقتصادي للموازنة. كيف يتم وضع الافتراضات الأساسية المتعلقة بالنمو الاقتصادي والتضخم وتحصيل الإيرادات؟ وما هي المصادر الرئيسية للضرائب؟ وما مدى تأثير الضرائب على شرائح المجتمع المختلفة وقطاعات الاقتصاد؟ وما هي اتجاهات تحصيل الإيرادات؟ وما هي المعوقات الأساسية التي تواجه زيادة تحصيل الإيرادات؟

الغداء 12.30

إعداد الموازنة – جانب النفقات 13.30

تبحث هذه الجلسة والجلسة التالية مقدار ما تنفقه الحكومة من موارد مالية وأوجه إنفاقها. وما هو مقدار ما للحكومة إنفاقه؟ وما هي الاتجاهات المتعلقة بالعجز والفائض في الموازنة على مدار السنوات الخمس الماضية؟ وكيف أدارت حكومة زامبيا موارد المالية على مدار السنوات الخمس الماضية؟ وما هي اتجاهات الانفاق للقطاعات الرئيسية؟ وما هي الاتجاهات فيما يتعلق بالتكاليف الجارية مقابل النفقات الرأسمالية؟ ومن هم صناع القرار الأساسيين (سواء كانوا أشخاص أم مؤسسات) المعنيين باتخاذ القرارات المتعلقة بالنفقات؟

عرض الموازنة، وسن قانون الموازنة، وتنفيذها ومتابعتها 14.30

تبحث هذه الجلسة في أساليب عرض الموازنة؛ أي هل يشتمل التقرير الحكومي وبيان الموازنة على كافة المعلومات اللازمة لإجراء تحليل نقدي للموازنة؟ وما دور البرلمان فيما يتصل بالموازنة؟ وما هي احتمالات إدخال البرلمان لتعديلات على الموازنة متى تم عرضها؟ وتبحث الجلسة أيضا تنفيذ الموازنة ومتابعتها – ما هي العلاقة المتبادلة بين المخصصات والنفقات الفعلية؟ وما هي الآليات التي تستحث أي تغييرات؟

استراحة 15.30

الموضوعات التي ينبغي بحثها عند تحليل الموازنة 16.00

- كيفية تحليل أثر الموازنة على بيئة الاقتصاد الكلي والجزئي .
- ما هو أثر الموازنة على نمو الناتج المحلي الإجمالي، وفرض الضرائب، والدخل المتاح، والاستثمارات، ومعدل التشغيل ؟
- كيفية تحليل المدلولات المالية والنقدية للموازنة .

- كيفية تحليل أثر الموازنة على النشاط التجاري .
- كيفية تحليل أثر الموازنة على المؤشرات الاجتماعية.

برنامج اليوم الثاني

- 8.00 ما هي أسباب أهمية الموازنة؟
مناقشة مهام موازنات القطاع العام.
- تحديد المعدلات المقبولة للإنفاق والضرائب
 - تخصيص الموارد لتحقيق الأولويات الوطنية
 - ضمان أن إنفاق كل كواشا(عملة زامبيا) يتم على النحو الأمثل
- تركز هذه الجلسة على أهمية موازنات القطاع العام بالنسبة للإدارة الرشيدة بما في ذلك تنفيذ السياسات وفقا للأولويات الوطنية. وعلى الرغم من الإشارة إلى دور الموازنات في إدارة الاقتصاد الكلي ، سوف يتم التركيز على دور الموازنات فيما يتعلق بالإنفاق العام وإدارة السياسة العامة.
- 9.00 نظام الموازنة: السبيل إلى موازنات فعالة
- في هذه الجلسة يتم دراسة الصلة بين إدارة الانفاق العام ، و تنفيذ السياسة ، وتحقيق الموازنة لنتائج أفضل. ويتم الفصل ما بين الدور المحوري للموازنات وعملية إعداد الموازنة فيما يتعلق بإدارة الانفاق العام وفقا للمهام المختلفة لموازنات القطاع العام. وتحدد الترتيبات الموسمية لتعزيز تحقيق الموازنة لنتائج جيدة.
- 10.30 استراحة
- 11.00 دور البرلمان والمجتمع المدني في عملية الموازنة
- تبحث هذه الجلسة دور " الأطراف الخارجية" - أي خارج السلطة التنفيذية- في إدارة الانفاق العام . وتبحث هذه الجلسة أهمية مدخلات ومشاركة البرلمان

والمجتمع المدني فيما يلي:

- صياغة الموازنة
- اعتماد الموازنة
- متابعة الموازنة

الغداء

12.30

ما هي الأمور اللازم توفرها للمشاركة الفعالة في عملية الموازنة

13.30

تتناقش هذه الجلسة مبادئ شفافية المالية العامة من أجل إدارة أفضل للموازنة. ويتم التأكيد على الحاجة إلى معلومات مفيدة ومقدمة في الموعد المناسب حول الموازنة والحاجة إلى الإطلاع على عملية إعداد الموازنة. كما يحصل المشاركين على قائمة بالمعلومات المالية التي ينبغي توافرها في إطار الإدارة المثلى للموازنة.

استراحة

15.00

دور الصحافة في ضمان نتائج أفضل للموازنة

15.30

تقييم ورشة العمل ومناقشة أنشطة المتابعة المحتملة

16.30

الملحق الخامس: دراسة حالة لتحليل موازنة السلطة التنفيذية: مركز معلومات الموازنة، معهد

الديمقراطية في جنوب أفريقيا (إيداسا) ، جنوب أفريقيا

مقدمة

في عام 1994، واجهت جنوب أفريقيا تحديين اقتصاديين هائلين وهما معدل نمو شديد الضعف على مدار العقدين الماضيين، وانعدام المساواة الاجتماعية الاقتصادية بمعدلات لا نظير لها في العالم أجمع. ويتصل كلاهما إلى حد كبير بالنتشوهات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن نظام الفصل العنصري. وتتمثل الصعوبة التي واجهت جنوب أفريقيا في عام 1994 ولا تزال تواجه

العديد من الدول النامية في كيفية تحقيق أهداف النمو الاقتصادي والإنصاف المتزايد وفي نفس الوقت العمل على تعزيز دعائم الديمقراطية الجديدة التي تعيشها البلاد.

ويعتبر معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا منظمة تعمل لخدمة الصالح العام وتلتزم بتعزيز المؤسسات الديمقراطية في البلاد. واستجابة لإجراء أول انتخابات ديمقراطية في جنوب أفريقيا في عام 1994 قام معهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا بإنشاء مركز معلومات الموازنة من أجل تحليل تخصيص واستخدام الموارد العامة، وفهم أثر الموازنة على الفقراء. ومنذ ذلك الحين لعبت المنظمة دوراً متزايد الأهمية في تحليل الموازنة الوطنية وموازنات الأقاليم. ولقد تطور دور مركز معلومات الموازنة مع زيادة خبرة المركز ورسوخ سمعته. وعندما تم تكريس المركز بالكامل تقريباً لتدريب المشرعين على فهم الموازنة وتحليلها، أصبح مركز معلومات الموازنة مصدراً هاماً للتحليل الفعال والمستقل للموازنة.

وُكُرس جهود مركز معلومات الموازنة إلى تحليل ونشر المعلومات الهامة، والميسرة، والمتاحة في الموعد المناسب حول الموازنة وتأثيرها على أصحاب الدخل المنخفضة. وعلى نفس القدر من الأهمية، يهدف المركز إلى تعزيز وتيسير مشاركة المجتمع المدني والهيئات التشريعية في عملية الموازنة. وتعتمد مهمة مركز معلومات الموازنة على فكرة إن المشاركة المتزايدة في عمليات صنع القرار المتعلقة بالموازنة تؤدي إلى زيادة التوافق في الآراء، والالتزام بالمفاضلات الاجتماعية الصعبة، وتحقيق قرارات أفضل فيما يتعلق بالسياسات. وفضلاً عن ما تقدم، فإن تمتع نظام الموازنة بقدر أكبر من الشفافية يزيد من إمكانية مساءلة الحكومة. وكل ما سبق مكونات هامة للدعم الديمقراطي.

ويستهدف مركز معلومات الموازنة أربع مجموعات مختلفة وهي: السلطة التنفيذية للحكومة، والهيئة التشريعية، والمجتمع المدني، والإعلام. ويعتبر دور المركز تجاه السلطة التنفيذية هو دور "الحليف المنتقد". إذ يتمثل دور المركز في دعم عملية التحول الاقتصادي التي تسعى الحكومة لتنفيذها، مع الاستمرار في تقديم التحليل النقدي لسياسات السلطة وعملياتها. وعلى الرغم من صعوبة الحفاظ على هذا التوازن فإن المركز يعتقد في أهمية هذه الأنشطة بالنسبة لديمقراطية ناجحة.

ويرجع استهداف المركز للهيئة التشريعية إلى حد كبير إلى إنه وبعد عقود من اقتصار مشاركتهم السياسية على الكفاح من أجل التحرير أدرك العديد من الأشخاص الحاجة إلى مزيد من التدريب لمواجهة التحديات الجديدة للمشاركة في البرلمان. وكان من بين أول أنشطة مركز معلومات الموازنة عقد ندوات تدريبية للجان التشريعية بقصد التعريف بالموازنة والمساعدة في إعداد الأسئلة لجلسات الاستماع والمناقشات.

أما الفئة الثالثة وهي منظمات المجتمع المدني فتشبه الهيئات التشريعية في أنهما غالباً ما تمتلكان خبرة متواضعة جداً فيما يتعلق بالمشاركة في حشد التأييد البرلماني والتأثير على السياسة.

ويعمل مركز معلومات الموازنة مع منظمات السياسة العامة الضالعة بالفعل في أعمال السياسة العامة أو تلك التي تمتلك مقومات هذا العمل. ويعمل المركز أيضا مع شبكات المنظمات القائمة على المجتمع والتي تعمل مباشرة مع المجتمعات الفقيرة في أنحاء البلاد. ويساعد التعاون بين مركز معلومات الموازنة وهذه المنظمات في توفير أرضية لتوجهات المركز تجاه تحسين برامج الفقراء، ويزود المركز بمعلومات قيمة حول أنشطة الحكومة في الأقاليم.

واخيراً، الإعلام فهو مجموعة واضحة ولكن غالباً ما يتم تجاهلها. ويرجع السبب إلى أن رجال الصحافة عادة ما تنقصهم الخبرة بالموازنة، إلا إن قضاء الوقت اللازم لتثقيف أنفسهم بمعلومات حول العناصر الهامة للموازنة يمكن أن ينتج عنه تحسناً كبيراً في نوعية التغطية الإعلامية. وتحسن التغطية الإعلامية يمكن بدوره أن يُترجم إلى تحسن في فهم ومناقشات العامة. إضافة لذلك، فإن العمل عن كثب مع الإعلام بقصد زيادة خبرة رجال الصحافة بالموازنة يمكن أن يولد مزيداً من الاهتمام بالموضوعات المتصلة بالموازنة ويقدم للمركز فرص زيادة اهتمام وسائل الإعلام بجميع أعمال الموازنة بالمركز.

أسبوع الموازنة

على الرغم من أن مركز معلومات الموازنة يجري تحليلاً هاماً للموازنة، ويوفر التدريب، و يعمل في الدعوة والمناصرة على مدار العام، فإن فترة إصدار الموازنة الوطنية تعد ذات أهمية خاصة. ولا تحظى سياسات وعمليات الموازنة في أي وقت آخر من العام بمثل هذا الاهتمام العام ولذا تعتبر هذه فرصة عظيمة لدفع المناقشات وتعزيز إدراك العامة لأهمية الموازنة ودلالاتها بالنسبة لهم. وفضلاً عن هذا، لا يمتلك المشرعون في جنوب أفريقيا الوقت والموارد الكافية لتحليل الموازنة بأنفسهم، ولذا يميلون إلى الاعتماد إلى حد بعيد على التحليلات عالية الجودة والمقدمة في الموعد المناسب والتي تصدر عن جماعات مثل مركز معلومات الموازنة.

الإعداد

يقوم مركز معلومات الموازنة في الأسابيع التي تسبق عرض الموازنة بتحديد أي من أعضاء فريق العمل سوف يتولى مسؤولية الجوانب المختلفة للموازنة وذلك اعتماداً على مجالات تخصصهم. ويتم إعداد فرق عمل يتولى كل منها مسؤولية رفع تقرير عن موازنات قطاع ما أو مجموعة من الإدارات (مثل المصروفات الاجتماعية- الصحة، والرعاية الاجتماعية، والتعليم، والإسكان؛ أو قطاعات الحماية- الشرطة، والدفاع، ومصالحة السجون، والعدل). ويقوم فريق العمل أيضاً، متى أمكن، بإعداد المقالات والافتتاحيات الأساسية التي سوف ترسل إلى وسائل الإعلام،

بحيث يتم الانتهاء من كتابة أغلب المقالات ولا يتبقى إلا إضافة تفاصيل من الموازنة. وفي تلك الأثناء يكون من الطبيعي أن يتشارك فريق العمل ما جمعوا من معلومات والبدء في مناقشة التوجهات المحتملة التي قد تظهر.

وإضافة لذلك، يعتبر إعداد وسائل الإعلام قبل إصدار الموازنة عنصراً هاماً لإستراتيجية مركز معلومات الموازنة من أجل توسيع نطاق التغطية الإعلامية للحدث. ويقوم المركز بإطلاع رجال الصحافة بإيجاز على عملية الموازنة ودلالات اتجاهات السياسة المختلفة من أجل زيادة الوعي داخل وسائل الإعلام بالمسائل المتصلة بالموازنة، وتوفير ما يلزم من خلفية لرجال الصحافة حتى يقوموا بالكتابة عن الموضوعات والمناقشات الأساسية. ولقد لاحظ مركز معلومات الموازنة في السنوات الماضية أن وسائل الإعلام مهتمة بنقل خلفية عن الموازنة في الأيام التي تسبق أسبوع إصدار الموازنة. وقام المركز أيضاً بكتابة مقالات خاصة به في صحف مختلفة في الأيام التي تسبق إصدار الموازنة بقصد إلقاء الضوء على القضايا الهامة التي يلزم مناقشتها في الأيام القادمة.

ولقد نظم البرنامج أيضاً على مدار السنوات الماضية جلسات تدريبية بحضور نواب من البرلمان بقصد مساعدتهم على تحليل الموازنة ووضع أسئلة تطرح أثناء مناقشة الموازنة القادمة. ونظراً لتحول جنوب أفريقيا مؤخراً من نظام الموازنة التي تركز على عام واحد فقط إلى إطار عام للنفقات متوسط الأجل والذي يتضمن أيضاً توقعات الانفاق في السنوات القادمة، فقد قام المركز بإصدار دليل إرشادي حول الموازنات التي تنفذ على عدة سنوات، وتحديث البيانات لكل موازنة متوسطة الأجل لمساعدة الهيئات التشريعية الوطنية وفي الأقاليم على التكيف مع النظام الجديد. وتم أيضاً قبل صدور الموازنة إصدار وتوزيع كتاب معروف عن نفس الموضوع يستهدف المنظمات المجتمعية وذلك بالإضافة إلى النشرات الإعلانية التي وزعت على محطات الإذاعة والمنظمات غير الحكومية لتوضيح عملية إعداد الموازنة.

اليوم الأول: إصدار الموازنة

يبدأ مركز معلومات الموازنة يوم إصدار الموازنة بإرسال رسالة استشارية عبر البريد الإلكتروني أو الفاكس إلى عدد كبير من رجال الصحافة ومحطات الإذاعة التي تقدم برامج عن الأحداث الجارية. وتؤكد هذه الرسالة على أن فريق عمل مركز معلومات الموازنة سيتواجد للتعليق وإجراء المقابلات بعد ساعتين من إصدار الموازنة.

و تتضمن الرسالة الاستشارية قائمة بعناوين المقالات التي ينوي المركز نشرها خلال الأسبوعين القادمين ومواعيد نشرها، بالإضافة إلى معلومات عن كيفية الاتصال بكل كاتب من كتاب هذه المقالات. ولقد ثبت نجاح هذه الإستراتيجية أثناء فترة الهياج التي تسود بعد إصدار الموازنة طلباً للمعلومات الهامة. ونظراً لوجود إحدى عشرة لغة رسمية في جنوب أفريقيا فقد بدأ مركز معلومات الموازنة مؤخراً في عرض إجراء مقابلات بعدد من اللغات المختلفة. ولقد أدى هذا

إلى تلقى طلبات من أكبر المحطات الإذاعية المحلية في البلاد والتي لم تتمكن من قبل من تقديم تحليل أو استعراض للموازنة نظراً لأنها لا تثبت باللغة الإنجليزية.

وتعرض الموازنة في فترة الظهيرة. وبعد عرض وزير المالية مباشرة ، يقوم فريق عمل مركز معلومات الموازنة بالانقسام إلى الفرق المعنية بالقطاعات ومن ثم يستعرض كل فريق الجزء الخاص به من الموازنة فيما يزيد قليلاً عن الساعة. ومتى تم الانتهاء من هذا التقييم المبدئي ، يجتمع فريق العمل بالكامل لمناقشة الأسئلة الثلاثة الأساسية التالية:

- ما هو الموضوع السياسي/ الاقتصادي الأساسي للموازنة؟
- ما هي القطاعات التي اعطيت أولوية ولاسيما عند تقييم كل قطاع على مدار ثلاث سنوات؟
- من هو الطرف الراجح و من هو الطرف الخاسر نتيجة لما تتضمنه الموازنة من سياسات؟

وتساعد هذه المناقشة بين أعضاء فريق العمل في إعداد مجموعة نقاط مشتركة يتناولها أعضاء فريق العمل الذين سوف يجرون مقابلات مع الصحافة المطبوعة ومحطات الإذاعة في ظهر ذلك اليوم.

ومتى تم الانتهاء من أولى جولات المقابلات مع وسائل الإعلام، يجتمع فريق العمل من جديد لصياغة بعض المقالات التي تُوزع على وسائل الإعلام وتعتمد على المناقشات التي أجريت في وقت سابق من نفس اليوم. ومن بين نماذج المقالات التي صدرت عن موازنة عام 2000 ثلاثة مطبوعات بسيطة نشرت في صورة ملخص موجز عن الموازنة وهي: " ما هي الموازنة "، و" من الذي يضع الموازنة؟ "، و" ما الذي تتضمنه الموازنة؟ " وذلك بالإضافة إلى بيان صحفي من عدة صفحات حول أثر الموازنة على الفقراء. ولقد ثبت أن هذه الملخصات الموجزة حظيت بشعبية واسعة النطاق نتيجة لأنها تقدم كتيباً أساسياً وسهل الفهم بالنسبة لمن تعد مناقشة الموازنة أمراً جديداً عليهم.

و في السنوات السابقة لعام 2000 ، اقتصر التفاعل بين مركز معلومات الموازنة ووسائل الإعلام في يوم إصدار الموازنة على المقابلات الإذاعية. ويعتبر هذا أمراً فعالاً في جنوب أفريقيا نظراً لأن عدداً كبيراً من المواطنين يستمعون إلى الإذاعة ولاسيما المحطات المحلية مقارنة بالصحافة المطبوعة. ويرجع السبب أيضاً إلى أن المقابلات الإذاعية سريعة نسبياً، مما يمكن مركز معلومات الموازنة من إجراء من 7 إلى 10 مقابلات في الليلة الأولى. وبدأت هذه الطريقة أفضل سبيل لاستخدام الموارد المحدودة للمركز من أجل الوصول إلى أكبر عدد من الأشخاص. ولقد فضل المركز هذه الاستراتيجية نظراً لرغبته في الحفاظ على سمعته كبيت خبرة في مجال التحليل يصدر عنه وجهات نظر عالية المستوى ومتوازنة، ولذا أختار المركز الامتناع عن إصدار تصريحات

صحيفة فورية من أجل إصدار تحليل مطول و أكثر تفصيلاً ينشر في الصحف الصادرة في نهاية الأسبوع.

ومع اكتساب مركز معلومات الموازنة لشهرته كمصدر مستقل ومتعقل لتحليل الموازنة ، ومع إقامة فريق العمل للمزيد من العلاقات مع وسائل الإعلام، سعت جهات إعلامية جديدة وأكثر تنوعاً إلى الاستفادة من جهد المركز. فعلى سبيل المثال سعى رجال الصحافة المطبوعة أثناء إصدار موازنة عام 2000 إلى الاستفادة من جهد المركز على نحو غير مسبوق، وعبر رجال الصحافة التلفزيونية للمرة الأولى عن الرغبة في الحديث إلى فريق عمل المركز. وظهر فريق العمل في مناقشة عامة في برنامج تليفزيوني عن الأحداث الجارية ، بالإضافة إلى عدد من المقابلات الإخبارية في التليفزيون. ولقد أدى هذا إلى زيادة كبيرة في مقالات الاستجابة السريعة التي طلبت من مركز معلومات الموازنة.

اليوم الثاني

ولقد جرت العادة على أن يصدر مركز معلومات الموازنة عدداً من المقالات حول الجوانب المختلفة للموازنة إلى صحف مختلفة. وتغطي هذه المقالات قضايا الفقر على سبيل المثال أثر الموازنة على المرأة، أو الأطفال، أو كبار السن، والجوانب المتعلقة بالنظام مثل إصلاح القطاع العام، والعلاقات الحكومية ، وعملية وضع الموازنة. ويقصد إدارة هذا الكم الهائل من العمل ، يقوم المركز في بعض الأحيان بالاستعداد من خلال صياغة مسبقاً لأجزاء من المقالات وإدخال ما يلزم من تحليل للموازنة عند توافره.

ويتم في اليوم الثاني النظر في المسائل التي أهملتها وسائل الإعلام أو أساءت عرضها، والبدء في سد الفجوات بما في ذلك متابعة رجال الصحافة الذين عرضوا معلومات المركز على نحو غير صحيح . ويقوم فريق عمل المركز بالإطلاع على التغطية الإعلامية للموازنة في الصحف ثم يجتمعون لمناقشة النقاط المتبقي معالجتها وما هي الطريقة المثلى لإسهام المركز في ذلك . ومن بين المقالات ذات الأهمية الخاصة تأتي المقالات التي تساعد في إعداد المجتمع المدني والهيئة التشريعية لجلسات الاستماع البرلمانية المعنية بالموازنة الوطنية وجلسات عرض الموازنات الخاصة بالأقاليم والتي تعقد في الأسبوع التالي.

اليوم الثالث

تتمثل الخطوة التالية في الإعداد لجلسات الاستماع البرلمانية والتي تبدأ بعد أيام قليلة من إصدار الموازنة. ويقوم مركز معلومات الموازنة بإعداد بيان مفصل حول الموازنة وتأثيرها المحتمل على الفقر وي طرح هذا البيان في جلسة استماع للجنة المالية. وعادة ما يكون هذا البيان عبارة عن امتداد لما قام به مركز معلومات الموازنة بالفعل من عمل ويصبح أساساً لعدد من المقالات الأكثر

تفصيلاً والتي تنشر في الصحف الصادرة في نهاية الأسبوع ولبرنامج إذاعي قصير (يمتد من عشر إلى خمس عشرة دقيقة) يعده مركز معلومات الموازنة مع المحطات الإذاعية المحلية.

وفي الوقت الذي يبدأ فيه العمل على الموازنة الوطنية في الانتهاء تدريجياً، تبدأ نفس العملية بالنسبة لموازنات الأقاليم. إذ تصدر موازنات الأقاليم التسعة بعد أسبوع من صدور الموازنة الوطنية. وكما هو الحال في البرلمان الوطني، فمتى تم عرض الموازنة، يُحال مشروع القانون إلى اللجان المالية والقطاعية لمناقشته. ومتى تم إدراج موازنات الأقاليم يقوم مركز معلومات الموازنة بجمعها وتحليلها حسب القطاع الاجتماعي ويقدم تحليلاً مقارناً بين الأقاليم لكل قطاع من هذه القطاعات. وعادة ما يتم القيام بذلك قبل مناقشة الموازنات في الهيئات التشريعية الإقليمية بما يمكن البرلمانات الإقليمية من الاستفادة بالتحليل في مشاوراتها. ويتم أيضاً استخدام الملخص الموجز عن الموازنة بقصد إيصال هذه التحليلات إلى المنظمات غير الحكومية المحلية في أسرع وقت ممكن. ولقد قام المركز في بعض الأحيان بتقديم الوثائق مباشرة إلى اللجان الإقليمية للموازنة، غير إن الاستراتيجية المفضلة هي تشجيع ودعم تقديم الوثائق من خلال المنظمات غير الحكومية من كل إقليم بقصد المساعدة في تعزيز القدرة المحلية في تحليل الموازنة.

أدوات نشر المعلومات وأفضل الممارسات

لقد قام مركز معلومات الموازنة على مدار السنوات بإعداد عدد من أدوات نشر المعلومات والتي ثبتت فاعليتها الكبيرة، وتستخدم هذه الأدوات جميعها أثناء أسبوع الموازنة. وتتمثل أولى هذه الأدوات في مجلة تحت عنوان "بادجيت ووتش" (مراقبة الموازنة) والتي تصدر كل ستة أسابيع وهي تستهدف أعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتعتبر هذه المجلة مطبوعة فنية تركز على المسائل المتعلقة بالنظام مثل توثيق الموازنة، والإشراف التشريعي الفعال، وعملية مراجعة الموازنة. وتعتبر هذه المجلة مفيدة نظراً لأنها توفر وسيلة محترمة يتم من خلالها توصيل المسائل المتعلقة بالمجتمع المدني إلى السلطة التنفيذية. ولقد جرت العادة على ظهور عدد من هذه المجلة بعد أسبوعين من إصدار الموازنة وأن يقدم هذا العدد مناقشة مفصلة للموازنة والفقر.

ولقد قام مركز معلومات الموازنة مؤخراً بإعداد الملخصات الموجزة عن الموازنة السالفة البيان وهي عبارة عن تحليل أبسط وأقصر للعديد من المقالات التي تنشر في مجلة بادجيت ووتش وذلك بالإضافة إلى موضوعات أكثر عمومية يتناولها المركز. وتوزع هذه الملخصات الموجزة على قطاع عريض من المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والتي يضعها مركز معلومات الموازنة على قاعدة البيانات الأساسية. ولا تتمثل فائدة هذه الملخصات الموجزة في إطلاع الجمهور باستمرار على المسائل الهامة في مناقشة الموازنة فحسب بل وفي زيادة فهم القضايا المستمرة على مدار العام أيضاً.

وفيما عدا المستندات التي يرفعها مركز معلومات الموازنة إلى البرلمان فإن جميع المقالات الصادرة عن المركز والتي لا تزيد غالباً عن ثلاث صفحات توزع على الأفراد والمنظمات داخل الحكومة وخارجها المعنية بالموازنة وذلك عن طريق البريد الإلكتروني. ويتسع استخدام مركز معلومات الموازنة كل عام لشبكة الانترنت وذلك لأنها وسيلة غير مكلفة لنشر المواد المكتوبة. وتنشر أغلب أعمال المشروع على نحو فوري على الموقع الإلكتروني لمعهد الديمقراطية في جنوب أفريقيا.

ويستغل مركز معلومات الموازنة برنامجه الإذاعي الأسبوعي عن الأحداث الجارية والمعروف باسم *راديو الديمقراطية* في تعزيز الفهم والمشاركة في صفوف المجتمع المدني وذلك من خلال إلقاء الضوء على مدلولات الموازنة بالنسبة للفئات المختلفة، وتقديم " معلومات حول الدعوة وحشد التأييد " و" أخبار الأسبوع حول الدعوة " فيما يتعلق بمناقشات الموازنة الوطنية وموازنات الأقاليم. ويذاع البرنامج عبر المحطات الإذاعية المحلية في جميع أنحاء البلاد. ونظراً لما تتمتع به هذه المحطات من شعبية والتي كثيراً ما تمثل المصدر الوحيد للمعلومات في المناطق النائية، فيمكن لمركز معلومات الموازنة عرض المسائل المتعلقة بسياسة الموازنة على عدد كبير من الأشخاص للمرة الأولى. وبعد الانتهاء من الموازنة يُستخدم البرنامج في التأكيد على مدلولات الموازنة بالنسبة للفقراء ، وفي توفير فرص مستمرة للمشاركة في الحوار المعنى بالموازنة.

موضوعات الدراسة

وتلقي خبرة مركز معلومات الموازنة في تحليل موازنة السلطة التنفيذية الضوء على تطور المنظمة على مدار الست سنوات الماضية. فعندما بدأ مركز معلومات الموازنة للمرة الأولى في إصدار المعلومات والتحليل أثناء إصدار الموازنة لم يحظى تقريباً بأي اهتمام من وسائل الإعلام أو العامة. ولم يظهر الاهتمام المتنامي بأعمال مركز معلومات الموازنة إلا بعد سنوات عديدة من الاستمرار في تقديم إصدارات عالية المستوى و ممارسة نشاط تثقيفي، والعمل على توطيد علاقات مع جهات إعلامية هامة. ومع تزايد الاهتمام بالعمل الذي يقوم به مركز معلومات الموازنة، قام المركز بتعديل بعض الإجراءات للوفاء بالطلب المتزايد على المعلومات. وبالتحديد سعى المركز سعياً جدياً إلى الحفاظ على التوازن بين الطلب على تعليق فوري على مناقشة الموازنة والرغبة في إصدار تحليل أكثر تفصيلاً ودقة.

ويعتقد مركز معلومات الموازنة في الأهمية القصوى لإصدار عمل مستقل موثوق به. ويعتبر هذا هو السبب وراء تجنب المركز عادة إصدار تغطية إعلامية سريعة بقصد إصدار عمل تحليلي أكثر تفصيلاً و الذي ينشر بعد أيام قليلة من إصدار الموازنة. و إصدار موازنة السلطة التنفيذية لعام 2000، تلقى المركز عدداً هائلاً من طلبات المعلومات والبيانات. ويتمثل الجانب الإيجابي هنا في

استخدام مواد مركز معلومات الموازنة على نحو موسع في وسائل الإعلام وفي تعزيز الاهتمام العام بالمركز إلى حد كبير.

وتتطلب الاستجابات الإعلامية السريعة بطبيعتها تصريحات أقوى ولقد عُرف مركز معلومات الموازنة بانتقاد الموازنة وليس بإصدار وجهة نظر متوازنة عادية. وعلى الرغم من أن هذا الموقف ربما نجح في جذب فئات من المجتمع المدني التي تؤيد تبني موقفاً مستقلاً وقوياً، فإنه ربما هدد حيادية المركز ووجود علاقة عمل ايجابية مع الحكومة. وعلى نفس القدر من الأهمية، يمكن للاستجابات السريعة أن تسد الطريق نهائياً أمام العمل الأكثر تفصيلاً الذي عادة ما يمارسه مركز معلومات الموازنة وذلك من خلال تقرير تلك الاستجابات السريعة لموقف المركز في مرحله مبكرة من المناقشة. ويسمح إتاحة الفرصة للتدبر والتفكير الملي لطرح رؤية متوازنة ودقيقة للموازنة ترقى بمستوى المناقشة.

ولقد ساعد الاهتمام المتزايد بعمل مركز معلومات الموازنة فيما يتصل بموازنة السلطة التنفيذية في وضع المنظمة على خريطة الاهتمام وجذب الانتباه لما تقوم به من مشروعات أخرى والتي من أهمها عمل المنظمة المتعلق بموازنات المرأة والأطفال. وساعد أيضاً التثقيف والنشاط المتعلق بموازنة السلطة التنفيذية مع مرور الوقت على ترسيخ الثقة في أعمال المركز، والذي نقله لمشروعات أخرى. وبالتحديد لقد أدى إقامة علاقات قوية مع جهات إعلامية أثناء تحليل موازنة السلطة التنفيذية إلى زيادة التغطية الإعلامية للمسائل الأخرى المتعلقة بالموازنة على مدار العام.

وينبغي اعتبار هذا إشارة تذكير بأن العمل المتعلق بالموازنة إنما هو جهد مستمر. وتعتبر موازنة السلطة التنفيذية مكوناً هاماً ويوفر إصدارها فرصة هامة لمشاركة الجمهور في حوار مع الحكومة حول أولويات السياسة للبلاد. إن أهمية المسائل المتعلقة بالموازنة لا تنتهي متى وُضعت للمسات النهائية على الموازنة. ويُصدر مركز معلومات الموازنة عدداً أكبر بكثير من تقارير الموازنة- والتي تغطي قطاعاً عريضاً من الموضوعات- خلال بقية العام مقارنة بفترة إصدار الموازنة. ومع هذا فإن زيادة الاهتمام الطبيعي بمثل هذا الحدث الوطني ليصبح اهتماماً مستمراً بالمسائل المتعلقة بالموازنة على مدار العام يعتبر استراتيجية فعالة لتعظيم تأثير أي منظمة .

الخاتمة

يعد إسهام برنامج مثل مركز معلومات الموازنة في تحليل الموازنة الأولية مكوناً هاماً في المناقشة الأوسع نطاقاً. ويؤدي تقديم تحليل متين وموثوق به و يُسهل فهمه للمسائل ذات الصلة إلى زيادة كبيرة في عدد الأشخاص الذين يطلعون على ما تلعبه الموازنة من دور هام في تحديد أولويات البلاد وإتجاهاتها. ويمثل أيضاً وسيلة هامة لإلقاء الضوء على ما تقوم به المنظمة من عمل إضافي حول الموازنة، وإقامة حوار حول الموضوعات الراهنة المتصلة بتأثير الموازنة. وعلى الرغم من وجود عدة وسائل مختلفة تباشر بها أي منظمة هذا العمل، ففي النهاية يتحدد دور هذه المنظمة

بدرجة كبيرة من خلال التحول الديمقراطي ، واحتياجات الفئات المختلفة، والسمعة التي تجنيها من خلال العمل الدقيق والنشاط الفعال.

الملحق السادس: خريطة الموقع الإلكتروني للمشروع الدولي للموازنة

راجع الموقع الآتي

<http://www.internationalbudget.org/sitemap.htm>

حول المشروع الدولي للموازنة

المهمة

الأنشطة

الأسس المنطقية

حول مركز أولويات الموازنة و السياسات

فريق العمل والتمويل

اللغة الأسبانية/ اللغة البنغالية

الأدوات

اشترك في النشرات التي تصدر مرتين في الشهر

أرسل لنا مقترحاتك

اطلع على نسخة الملفات المكتوبة فقط لهذا الموقع

ابحث في الموقع

استخدم البحث المستهدف عبر الانترنت

المجموعات

الأرجنتين	المكسيك
بنجلادش	موزمبيق
بوليفيا	نامبيا
البرازيل	نيبال
شيلي	نيجيريا
كرواتيا	بيرو
مصر	الفلبين
ألمانيا	بولندا
غانا	روسيا
الهند	جنوب إفريقيا
اندونيسيا	السويد
إسرائيل	تنزانيا
كينيا	أوغندا
لبنان	مجموعات الولايات المتحدة
مالوي	الضفة الغربية / فلسطين

الموارد

استخدام البحث المستهدف

دليل إرشادي لأعمال الموازنة

مذاق النجاح

الشفافية والمشاركة في عملية إعداد الموازنة

الأسطوانة المدمجة الخاصة بالمؤتمر الثالث

سجل النشرات الإخبارية

المواقع الإلكترونية ذات الصلة مرتبة حسب الموضوع

- موارد عامة

- البنوك والنظم المالية

- تحليل الموازنة

- بيانات الموازنة

- شفافية الموازنة
- علم الاقتصاد التنموي
- القضايا البيئية
- النوع و الشباب والتنمية
- الصحة
- المسائل العسكرية والدفاعية
- وضع موازنات البلديات
- بناء قدرات المنظمات غير الحكومية
- الفقر و الظروف الاقتصادية
- الخصخصة
- الإدارة العامة و المالية
- المنظمات غير الحكومية ذات الصلة
- المسائل المتعلقة بفرض الضرائب وبالإيرادات
- اقتصاديات التحول
- **المواقع الإلكترونية ذات الصلة مرتبة حسب الإقليم**
- إفريقيا
- آسيا و أوستراليا
- أوروبا
- أمريكا اللاتينية والكاريبي
- الشرق الأوسط
- أمريكا الشمالية
- **المكتبة**
- تحليل الموازنة
- كتب إرشادية عن الموازنة و المواد التدريبية

- عملية وضع الموازنة
- شفافية الموازنة
- علم الاقتصاد التنموي
- لامركزية المالية العامة
- الصحة
- تحليل الاقتصاد الكلي
- المسائل العسكرية والدفاعية
- موزانات البلديات و الولايات
- الفقر والظروف الاقتصادية
- إدارة الانفاق العام
- المسائل المتعلقة بفرض الضرائب والإيرادات
- اقتصاديات التحول

"كيف يمكن"

- موارد بناء القدرات
- مواد وعينات نموذجية
- تقارير
- البداية
- جمع التبرعات
- الإعلام
- صناعات السياسة والدعوة
- الكمبيوتر وتكنولوجيا المعلومات

المؤتمرات

- المؤتمر الأول: واشنطن العاصمة ، ديسمبر عام 1997
- المؤتمر الثاني: كيب تاون بجنوب أفريقيا، فبراير عام 1999

- المؤتمر الثالث : مومباي بالهند ، نوفمبر عام 2000

الأسئلة التي يتردد طرحها

- ما هو المشروع الدولي للموازنة؟
- ما هو مركز أولويات الموازنة و السياسات ؟
- ما هو تحليل الموازنة المعمول به؟
- لماذا اهتم بموازنة بلادي؟
- لماذا قضايا الموازنة؟
- ما هي أنواع المنظمات التي يعمل معها المشروع الدولي للموازنة؟
- هل لا يعمل المشروع الدولي للموازنة إلا مع المنظمات غير الحكومية؟
- ما هي أنشطة المشروع الدولي للموازنة؟
- هل يمكن أن يمول المشروع الدولي للموازنة منظمتي؟
- هل يتبع المشروع الدولي للموازنة الحكومة؟
- من الذي يمول المشروع الدولي للموازنة؟
- ما هو الفارق بين المشروع الدولي للموازنة و أي هيئة بحثية تقليدية؟
- هل يصعب العثور على معلومات عن المسائل ذات الصلة بالموازنة؟
- إذا كانت منظمتي مشاركة بصفة أساسية في وضع السياسات ، هل يمكن توسيع نطاق اهتماماتنا ليشمل تحليل الموازنة ؟
- هل يمكن نقل أو توزيع المعلومات الموجودة على هذا الموقع ؟
- إذا كانت مجموعتي راغبة في التعاون مع المشروع الدولي للموازنة، ما يمكن فعله؟
- كيف يمكن مساعدتي في الحصول على معلومة ما من هذا الموقع؟