

البرلمان والموازنة والنوع الاجتماعي

دليل عملي للبرلمانيين

٢٠٠٤

شكر

أعدّ هذا الدليل كلّ من يواكيم فهنر (ألمانيا) وويني بيانما (برلمانية أوغندية). وساهم في إعداده أعضاء مجموعة الشراكة بين النساء والرجال في الاتحاد البرلماني الدولي ومكتب لجنة الاتحاد البرلماني الدولي الدائمة حول التنمية المستدامة والتمويل والتجارة. كما ننوه بمشاركة السيدة جوان فرايزر، عضو مجلس الشيوخ في كندا.

وأثرت الدليل تتمات وتعليقات كلّ من الاتحاد البرلماني الدولي (UIP) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومعهد البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للمرأة (UNIFEM).

صمم الغلاف جاك واندفلو، من ستوديو Studio Infographie (سويسرا).

أشرف مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني (بيروت) على إصدار الطبعة العربية لهذا الدليل.

تمهيد

تعبّر الحكومة من خلال موازنة الدولة عن محاور سياستها الأساسية وتعرض آلية التطبيق التي تنوي اللجوء إليها. ويفترض بالحكومات أن تؤدي دوراً أكثر فعالية في عملية الموازنة نظراً لتنامي التوقعات في مجال الديمقراطية والحكم الرشيد. وحيث إنّ البرلمانات هي هيئات تمثيلية عليا على المستوى الوطني، يتوجب عليها وعلى أعضائها السهر لا على إشباع توقعات الناخبين وحسب، وإنما على اقتطاع الأموال العامة بطريقة عادلة وإنفاقها على نحو مجدٍ وحسابها حساباً دقيقاً.

ترتكز الديمقراطية على شراكة فعلية بين الرجال والنساء وعلى إزالة اللامساواة بين الجنسين. ولعلّ تحليل الموازنة من زاوية النوع الاجتماعي خير وسيلة لتقييم أثر القرارات الحكومية على النساء والرجال والفتيان والفتيات ولقياس حجم المشاركة الفعلية لكل فرد في الاقتصاد، فتمكن الحكومات من إعداد وتطبيق سياسات تتوخى المساواة.

أعدّ هذا الدليل، وهو السادس من سلسلة أصدرها الاتحاد البرلماني الدولي (UIP) بالتعاون مع عدد من الشركاء، بهدف تعزيز قدرات البرلمانات في عملية الموازنة. وهو ثمرة تعاون الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومعهد البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للمرأة (UNIFEM). وقد استقى من سلسلة ندوات إقليمية ووطنية مشتركة تحت عنوان «البرلمان وعملية الموازنة، توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة». ونظراً لتمسكها بتعزيز مبادئ الديمقراطية والمساواة بين الجنسين، خصصت الهيئات المعنية الوقت والطاقة والموارد الضرورية لهذه المشاريع جميعها.

صُمم هذا الدليل كأداة مرجعية في المقام الأول، بالتالي فهو يعرض أمثلة ملموسة عن مشاركة البرلمان الفعلية في عملية الموازنة. ويهدف إلى تعزيز

قدرة البرلمان المؤسسية للعمل بشكل مثمر على الموازنة، كما يرمي إلى تسليح البرلمانات وأعضائها وطاقمها بالأدوات الضرورية لتحليل الموازنة من زاوية النوع الاجتماعي.

وأخيراً نتمنى أن يكون هذا الدليل خير رفيق لكل المشاركين في الندوات السابقة واللاحقة حول عملية الموازنة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الاتحاد البرلماني الدولي

صندوق الأمم المتحدة للمرأة

معهد البنك الدولي

قائمة المحتويات

شكر	٢
تمهيد	٣
قائمة المحتويات	٥
الجدول والأطر	٦
مقدمة	٩
الفصل ١ : بعض المفاهيم والأسئلة المحورية حول الموازنة	١٢
• ما هي الموازنة؟	١٢
• أهداف عملية الموازنة	١٥
• نحو رؤية على المدى المتوسط	٢٤
• موازنات واستراتيجيات الحد من الفقر	٢٨
الفصل ٢ : عملية الموازنة	٣٤
• فعاليات عملية الموازنة	٣٤
• مراحل عملية الموازنة	٤٢
الفصل ٣ : الموازنة أداة للشفافية	٥١
• أثر البرلمان على سياسة الموازنة	٥١
• التدقيق المسبق: إقرار الموازنة	٥٩
• الرقابة اللاحقة: مراعاة خلاصات المراجعة	٦٧
• الرقابة المستمرة	٧٥
الفصل ٤ : مراعاة شؤون النوع الاجتماعي في الموازنة	٧٧
• مفاهيم أساسية	٧٧
• لم الحديث عن موازنة تراعي شؤون النوع الاجتماعي؟	٧٧

- ما المقصود بمنظور التكافؤ المستقبلي بين الرجل والمرأة ؟ ٨٢
- ما هو السبيل إلى تحليل الموازنة وفقاً للجنس ؟ ٨٧
- بضع مبادرات تراعي النوع الاجتماعي في الموازنات ٩٩
- مشاكل وضوابط موازنة تراعي النوع الاجتماعي ١٠٠
- الفصل ٥ : نحو تفعيل مشاركة البرلمانات ١٠٤**
- مراجعة صلاحيات البرلمان ١٠٥
- تمكين البرلمان من المساهمة في إعداد سياسة موازنة على المدى المتوسط ١٠٦
- نحو تحليل موازنة مستقل ١٠٧
- تحسين قدرات البرلمانين ١٠٩
- نفاذ أفضل إلى المعلومات ١١١
- تنمية دور اللجان ١١٣
- إعادة تقييم الجدول الزمني لعملية الموازنة ١١٥
- مأسسة مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة ١١٥
- لائحة بمصطلحات الموازنة ١١٩**
- قائمة المراجع ١٣٠**

الجدول والأطر

- الجدول ١ : هل اعتاد البرلمان أن يقر الموازنة بالصيغة التي ترفعها الحكومة؟
- الجدول ٢ : صلاحيات البرلمان لجهة تعديل الموازنة
- الجدول ٣ : بعض الأرقام المستقاة من تحقيق بشأن لجان الحسابات العامة

الجدول ٤ : معدل الدقائق التي خصصها الأستراليون والأستراليات عام ١٩٩٢
يوميًا لإتمام نشاطات مختلفة.
الرسم ١ : قطاعات الاقتصاد

- الاطار ١ : نشأة السنة الماليّة
الاطار ٢ : مبادئ الموازنة الجيدة
الاطار ٣ : مبادئ الموازنة الشفافة وفقاً لصندوق النقد الدولي
الاطار ٤ : مشاكل شائعة في الموازنة
الاطار ٥ : موازنات الاداء
الاطار ٦ : لامركزية الموازنة
الاطار ٧ : من يستفيد من أطر إعداد الموازنة على المدى المتوسط؟
الاطار ٨ : خيارات تطبيق إطار النفقات على المدى المتوسط
الاطار ٩ : الفقر والنوع الاجتماعي
الاطار ١٠ : ديناميكية الأحزاب تؤثر على دور البرلمان في الموازنة
الاطار ١١ : أنواع هيئات التدقيق العليا
الاطار ١٢ : «مبادرة موازنة المرأة» في جنوب إفريقيا (WBI)
الاطار ١٣ : المجتمع المدني ينقض على الفساد في المكسيك
الاطار ١٤ : مشاركة البرلمان في إدارة الاقتراض
الاطار ١٥ : الشفافية خلال فترة الصياغة في فنلندا
الاطار ١٦ : ماذا يحصل إذا لم تتم الموافقة على الموازنة ضمن المهل المحددة؟
الاطار ١٧ : البرلمان في زامبيا ينقض على مشاكل «موازنات التشغيل»
الاطار ١٨ : مرونة إدارية في تنفيذ الموازنة في نيوزيلندا
الاطار ١٩ : مختلف أنواع التدقيق
الاطار ٢٠ : تصنيف البرلمان وفق أثرها على سياسة الموازنة
الاطار ٢١ : اتفاقية الثقة
الاطار ٢٢ : أمثلة عن أسئلة تطرح حول الموازنة: مثل البرلمان النيوزيلندي
الاطار ٢٣ : الشفافية: تحديدها وآلياتها
الاطار ٢٤ : إعادة النظر في دور الكونغرس البرازيلي في عملية الموازنة

- الاطار ٢٥ : صلاحيات الغرف العليا لجهة الموازنة
- الاطار ٢٦ : المرأة في اللجان الماليّة
- الاطار ٢٧ : هل يفترض أن تُفتح اللجان البرلمانيّة على الإعلام والرأي العام؟
- الاطار ٢٨ : إعلان ليما حول الخطوط التوجيهيّة لمراقبة الماليّة العامّة
- الاطار ٢٩ : فحص خلاصة التدقيق في البرلمان الألماني
- الاطار ٣٠ : فحص برلماني لخلاصة التدقيق في لجان الحسابات العامّة
- الاطار ٣١ : مراقب الحسابات العامّة في جنوب إفريقيا
- الاطار ٣٢ : دور المعارضة
- الاطار ٣٣ : عمل المرأة «غير المرئي» يساهم في الناتج العالمي
- الاطار ٣٤ : الموازنة وسيلة للإيفاء بالالتزامات الوطنية والدولية حيال المرأة
- الاطار ٣٥ : إطار قياس المساواة بين الرجل والمرأة
- الاطار ٣٦ : إطار النوع الاجتماعي والتنمية
- الاطار ٣٧ : تقرير الحكم الرشيد من خلال موازنة تراعي النوع الاجتماعي
- الاطار ٣٨ : إطار تحليل النفقات بحسب الجنس
- الاطار ٣٩ : موازنة سريلانكا والمساواة بين الرجل والمرأة
- الاطار ٤٠ : النوع الاجتماعي والتنمية (GAD) في سياسة الموازنة في الفيليبين
- الاطار ٤١ : أدوات تحليل وفق الجنس في عملية الموازنة البريطانية
- الاطار ٤٢ : أثر الضرائب والتقديمات بحسب الجنس في المملكة المتحدة
- الاطار ٤٣ : مراجعة صلاحيات تعديل الموازنة في فرنسا
- الاطار ٤٤ : قانون أوغندا بشأن الموازنة وإعداد الموازنة التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي
- الاطار ٤٥ : أهمية دور ملاك البرلمان
- الاطار ٤٦ : عمل الاتحاد البرلماني الدولي لتعزيز دور البرلمان في عملية الموازنة
- الاطار ٤٧ : وثائق الموازنة الأساسيّة
- الاطار ٤٨ : عملية الموازنة الجديدة في البرلمان السويدي
- الاطار ٤٩ : مراعاة النوع الاجتماعي في موازنة البرلمان الأوغندي
- الاطار ٥٠ : بعض التدابير الممكنة لتعزيز دور البرلمان لجهة الموازنة

مقدمة

تعني الموازنة كل فرد منّا. فالمؤسسات تحلّل سياسة الموازنة بهدف اتخاذ قرارات استثمار تؤثّر على النمو والاستخدام. وبصفتنا مواطنين، نتوقع من الدولة توفير الخدمات والبنية التحتية الحيويّة. ولا شكّ في أنّ شقّ طرق جديدة وبناء مدارس كفيلة باستقبال أبنائنا وتشييد مستشفيات قادرة على تلبية حاجات الصحة العامّة، رهن، إلى حد كبير، بنهج الحكومة في تحصيل الإيرادات وتخصيص الأموال لتلبية الحاجات على اختلافها المتضاربة حيناً والمتعارضة حيناً آخر.

تُعتبر الموازنة أكثر أدوات الحكومة أهميّةً لجهة السياسة الاقتصاديّة، على اعتبارها تعرض أولويّات الدولة عرضاً شاملاً. وحيث إنّ البرلمان الوطني هيئة تمثّل الشعب، فهو صرح مهياً أكثر من سواه للحرص على مواءمة الموازنة وحاجات البلاد مع مراعاة الموارد المتاحة. ويقوم البرلمان متى شارك مشاركةً فاعلة في عمليّة الموازنة، رادعاً وثقلاً موازناً وهما ضمانات حكومة شفافة ومسؤولة ووظيفة عامة فعّالة.

**وحيث إنّ البرلمان الوطني هيئة تمثّل الشعب،
فهو صرح مهياً أكثر من غيره للحرص على مواءمة الموازنة وحاجات
البلاد مع مراعاة الموارد المتوفرة.**

ومن أبرز مقوّمات المراقبة التي يمارسها البرلمان، الحرص على أن تلبية الموازنة حاجات الرجل والمرأة بالتساوي وأن تدعم أكثر مجموعات المجتمع تهميشاً مثل الفتيان والفتيات الفقراء والمعوقين والأقليات والمسنين. يصادق البرلمان على الاتفاقيات الدوليّة المتعلّقة بحقوق الإنسان، وهذه النصوص تلزم الدولة باتخاذ تدابير على المستوى الوطني.

تعتبر الحكومات مؤسسات معقّدة شأنها في ذلك شأن موازنتها. فلجهة الإيرادات وعدد الموظفين، تردّ بعض المؤسسات الوطنيّة بين أكبر المؤسسات حجماً في العالم. وبالتالي، تغطي بعض وثائق الموازنة آلاف الصفحات التي

تستعصي في بعض الأحيان على الفهم والتي يستغرق التعمق في تحليلها فترة طويلةً. وعليه، قد تصعب مراقبة الموازنة فلا يسهل على المشرع التدقيق في إيرادات الحكومة ونفقاتها السنوية المتوقعة.

لم ينفك تأثير البرلمان الوطني على سياسة الموازنة ينكفي في الكثير من الدول الصناعية لأسباب عدة، منها ظهور الأحزاب السياسية المنظمة في القرن التاسع عشر الذي حد من استقلالية السلطة التشريعية. وفي معظم الأحيان، أدت لامركزية النفقات لصالح المجتمعات المحلية والإقليمية بدرجة أولى ولا مركزية الإيرادات بدرجة أقل، إلى إنقاص قدرة البرلمان على مراقبة الأموال العامة. كما أفضى تطور النفقات الاجتماعية خلال القرن العشرين إلى تخصيص مسبق لحيز كامل من الموازنة مما حد من إمكانية إعادة تخصيص النفقات من سنة إلى أخرى. وعلى مر السنين، بات قانون المالية تدريجياً معياراً يقاس به عمل السلطة التشريعية.

ولكن يبدو اليوم أن عدداً من البرلمانات يحاول إعادة تحديد دوره في عملية الموازنة ودوره كهيئة فاعلة مطلقة. ويُعزى هذا إلى سببين أساسيين: انتشار الديمقراطية وانتشار موجة إصلاح دستورية بما يفترض مشاركة البرلمانات والمجتمع المدني مشاركة أكثر فعالية في عملية الموازنة. كما يسهر عدد من الدول الفقيرة أكثر فأكثر على أن تسهم الموازنة في مكافحة الفقر، والبرلمانات عازمة على إسماع صوتها عالياً في النقاش حول التنمية.

ويفترض بشراكات جديدة أن تسمح بتزايد المشاركة في عملية الموازنة وبتعزيز التوافق حول الخيارات والقرارات الصعبة الناجمة عن هذه العملية. كما تكثر الدول التي تحلل فيها منظمات المرأة شؤون الموازنة لتتنبه إلى تباين أثرها على النساء والرجال في مختلف الفئات الاقتصادية والاجتماعية. وتُقدم هذه المنظمات بمشاركة المشرعين على مساءلة الحكومات حول احترام المساواة بين الرجل والمرأة بموجب الالتزامات المتخذة في هذا المجال.

إنّ الهدف من هذا الدليل مساعدة البرلمانيين على المشاركة الفاعلة في عملية الموازنة. ويعكف على عرض جملة مناهج وتجارب وطنية. يضم كل فصل

منه نصاً عاماً تتممه دراسات حالة وأمثلة تجسّد مواضيع محددة، مع العلم أننا حاولنا تنويع الأمثلة. أما الملحق فيضم جدولاً مقتضباً بمصطلحات الموازنة وفهرساً بالمراجع ولائحة بالمواقع الإلكترونية المجدية.

الفصل ١

بعض المفاهيم

والأسئلة المحورية حول الموازنة

لا شك في أن الموازنة أكثر الوثائق التي تعدها الحكومة أهمية. فالموازنة الوطنية أداة مهمة وحاسمة بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أقله من حيث حجمها. وهي تحدد أيضاً بدرجة كبيرة تكافؤ التقديمات التي تحظى بها مجموعات سكانية مختلفة مثل الرجال والنساء. وتعكس خطط النفقات أولويات الحكومة وتجسدها من خلال التخصيصات وترسي قواعد إدارة تشغيلية سليمة على مستوى الإدارات والوزارات. ويشكل هذا الفصل مدخلاً مقتضباً إلى مصطلحات الموازنة وبعض المفاهيم والمسائل الجوهرية المتعلقة بها. كما يعرض أمثلة مختلفة عن تبعات إعداد الموازنة على النوع الاجتماعي.

«يقضي إعداد الموازنة بترجمة الموارد المالية إلى أهداف بشرية».

آرون فيلدافسكي.

ما هي الموازنة؟

يبدو أن كلمة «موازنة» ظهرت للمرة الأولى مطلع القرن التاسع عشر، ويرقى التعريف القانوني بها إلى قانون فرنسي صدر عام ١٨٦٢. وتضم الموازنة بشكل عام خطط الحكومة المالية للفترة المقبلة. تقوم السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة على مراحل منتظمة وترفعها إلى البرلمان لإقرارها مرة في السنة، عادة. وليست الموازنات التي تمتد على فترة سنتين بشائعة. تهدف الموازنة إلى إرساء الاستقرار الاقتصادي الكلي وإعادة توزيع الإيرادات وتخصيص الموارد المالية لعدد من الوظائف العامة.

الإطار ١ : نشأة السنة المالية

من الواضح أنّ الموازنات الأولى كانت مرتبطة بالدورة الزراعية، فما أن يتمّ تخزين المحصول حتى يمكن العمل على خطط السنة المقبلة. وأبقى عدد من الدول النامية على هذه الصلة فلم يربط سنة الموازنة المالية بالتقويم. ففي الهند، لا يمكن تقييم إيرادات السنة المالية المقبلة إلا بعد فترة الأمطار الموسميّة في أشهر أيار/ مايو، حزيران/ يونيو، وتموز/ يوليو. ولكنّ الزراعة ليست مصدر الإيرادات الوحيد الذي يؤخذ في الحسبان في دول العالم الثالث. فقد عدّلت بَبوا غينيا الجديدة سنتها المالية لتتماشى مع سنة الدول المانحة التي تُعتبر مساهماتها حاسمة لتخطيط الحكومة الاقتصادي. وتتردد دول آسيويّة أخرى بين التقويم الشمسي والتقويم القمري. وتميل الدول شيئاً فشيئاً إلى اعتماد السنة المدنيّة على اعتبارها أكثر ملاءمةً للموازنة. وظلّت المملكة المتحدة وفيه سنة مالية تبدأ في نيسان/ أبريل بينما تخلّت السويد عن الموازنة غير المرتبطة بالتقويم واعتمدت السنة المدنيّة عام ١٩٩٥. وفي النقاش الطويل الذي سبق هذا القرار، تبين أنّ أي تنسيق باتجاه رأس الهرم (الاتحاد الأوروبي) والقاعدة (المؤسسات الخاصة والمقاطعات والمناطق التي اعتمدت منذ زمن طويل السنة المدنيّة لموازنتها) يسمح بمزيد من الشفافيّة والتنسيق بين مختلف المستويات.

المصدر : Tarscys (٢٠٠٢ : ٧٩ - ٨٠).

تتألف الموازنة من عنصرين أساسيين هما الإيرادات والنفقات. تختلف مصادر الإيرادات إلى حدّ بعيد باختلاف الدول، وهي تتألف بشكل عام من الرسوم والضرائب المباشرة مثل ضريبة الدخل المفروضة على الأفراد والمؤسسات والرسوم غير المباشرة مثل ضريبة الشراء. ولكن يمكن أن تنشأ الإيرادات أيضاً عن رسوم استعمال مفروضة على بعض المرافق

ومساعدات خارجية ونشاطات تجارية.

ويفترض بالحكومة، في معرض تحديد الخيارات الضريبية المتاحة، أن تزن الحسنات والسيئات وخاصةً التبعات المحتملة على مجموعات مختلفة من النساء والرجال. فعلى سبيل المثال، إذا صبّت الحكومة ثقلها على ضريبة الشراء أمست الضريبة أكثر تنازلية. أي أنّ الفقير يسدد قيمة ما يسدده الثري من الضرائب عندما يشتري ثياباً أو مواد غذائية لأنّ هذا المنحى لا يراعي التباين في المداخل. وينجم عن هذه الضرائب تبعات على مستوى النوع الاجتماعي حيث إنّها تُفرض على السلع الأساسية التي يستهلكها الفقراء، مع العلم أنّ المرأة هي التي تُعنى عادة بشراء سلع الاستهلاك اليومي.

أمّا ضريبة الدخل فتصاعديّة عندما تفرض نسباً أكثر ارتفاعاً على ذوي المداخل المرتفعة. وتقع المشكلة متى كان الاقتصاد النظامي متواضع الحجم، حيث يسيء التكلفة المفرط لمجموعة صغيرة من ذوي العائدات المرتفعة إلى الاستثمار ومنه إلى النمو وتوليد فرص العمل. وقد يفضي، في نهاية المطاف، إلى تقويض أساس التكلفة وبالتالي إيرادات الحكومة. وقد تؤثر السياسات الضريبية بشكل مباشر على علاقة الرجل بالمرأة خاصة إذا هيمن نموذج الأب رب الأسرة على حساب الأسر التي تتولى المرأة إعالتها. كما تؤثر ضريبة الدخل على مشاركة المرأة في صفوف السكان الناشطين نظراً لما يقع على كاهلها من واجبات إضافية داخل الأسرة. فيكّرّس عدد من النساء العاملات جزءاً من عائدتهنّ لتغطية نفقة رعاية أطفالهنّ خلال النهار ولكنّ هذه النفقات لا تُحسّم من الدخل الخاضع للضريبة. ويعتبر تحصيل إيرادات كافية مع الحرص على الإنصاف وتحفيز النمو الاقتصادي، ممارسةً تفترض قرارات في غاية الصعوبة.

يعتبر تحصيل إيرادات كافية مع الحرص على الإنصاف

وتحفيز النمو الاقتصادي،

ممارسةً تفترض قرارات في غاية الصعوبة.

أما لجهة نفقات الموازنة، فتخصص الحكومة أموالاً لمجالات مختلفة مثل الصحة العامة والتعليم والزراعة والقضاء والدفاع الخ... وتشير حصّة

النفقات الإجمالية المخصصة لكل قطاع إلى أولويات الحكومة لسنة مالية محددة وإلى تبدل الأولويات على فترة زمنية أطول.

من الوجهة الاقتصادية، يمكن التمييز بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية. فالأولى تُعنى بالسلع والخدمات التي تُستهلك على الفور مثل أجور الموظفين أو القرطاسية المدرسية؛ بينما تتألف الثانية من أموال مخصصة لشراء سلع تساعد على إنتاج سلع أخرى مثل معدات التصنيع الآلية أو الأجهزة. ولا شك في أنّ التوازن بين النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية مهم، فعندما تقدم حكومة على بناء مستشفى وتجهيزه (نفقات رأسمالية)، يتوجب عليها أن تضع جانباً أموال التشغيل الكفيلة بتسيير أعمال المستشفى بشكل طبيعي، أي أنه لا بد من إدراج الأجور والأدوية الخ... (نفقات جارية) في الموازنة.

عندما تنفق الحكومة أكثر من الإيرادات المتاحة، يمكنها إما أن تفرض ضرائب وإما أن تسجل عجزاً في الموازنة فتلجأ إلى الاقتراض لسدّ العجز. ولهذا الغرض يمكن تطبيق منهجيات مختلفة مناوئة، ولكنّ العجز الكلاسيكي يشكّل بوجه عام المؤشر الرئيس على صحّة الموازنة. ويُحدد مقياس العجز هذا على أنه فائض مجموع نفقات الحكومة بالنسبة إلى مجموع الإيرادات. وما من رقم مطلق يُنذر ببلوغ العجز حجوماً هائلة، فهذا رهن بحجم الاقتصاد. ولهذا السبب، يتم اللجوء إلى معدّل العجز إلى إجمالي الناتج المحلي لتحديد حصّة العائدات الوطنية التي ينبغي تخصيصها لتمويل العجز. ومع أنّ حجم العجز مرتبط بعوامل عدّة تحدد استمرارية كلّ حالة، وضعت معاهدة ماستريخت للاتحاد الأوروبي معياراً إجمالياً لاقى، رغم صعوبته، موافقة شبه عامة، وهو ٣٪ من إجمالي الناتج المحلي. ولكنّ البعض يذهب إلى أبعد من هذا ويطالب بـ«موازنات متوازنة» تتساوى فيها الإيرادات والنفقات.

بوجه عام، يعتبر العجز الكلاسيكي

الذي يقاس بفائض مجموع نفقات الحكومة

بالنسبة إلى مجموع الإيرادات، يعتبر المؤشر الرئيس على صحّة الموازنة.

ولا ينجم التغيير في العجز حكماً عن تغيير سياسة الموازنة، بل يمكن أن يُعزى في ما يعزى إلى الدورة الاقتصادية. ولكنّ تنامي العجز بشكل مستمر قد يغدو مثار قلق:

● أولاً، يمكن أن يولد الاقتراض العام ضغطاً لزيادة معدلات الفائدة، «فيقضي» على استثمارات القطاع الخاص. وبمعنى آخر، عندما توظّف الحكومة غالبية رأس المال المتوفر في سوق الاقتراض، تخفّض بالقدر نفسه الحصة التي قد يقترضها القطاع الخاص لتنمية نشاطاته، ما يهدد النمو الاقتصادي.

● ثانياً، يكلف تمويل النفقات بالعجز في الموازنة غالباً. وحيث يفترض بالحكومة أن تضع جانباً جزءاً من الأموال لخدمة الدين، تنخفض مخصصات التقديرات. ويُلقى انخفاض التقديرات الاجتماعية بثقله على المرأة أكثر منه على الرجل. فعلى سبيل المثال، يفضي القرار بخدمة الدين وخفض التقديرات للأطفال أو للصحة العامة إلى زيادة عمل المرأة غير المأجور، على اعتبارها تُعنى في المقام الأول بشؤون الأسرة.

● ثالثاً، من الظلم أن تضطر الأجيال القادمة بفعل كثافة الاقتراض إلى تقديم التضحيات لتسديد ما نتمتع به اليوم من نفقات. وتزداد هذه المشكلة خطورةً إذا لم توظّف الأموال المقترضة في استثمارات منتجة.

● رابعاً، يولد العجز المفرط تضخماً كبيراً. كان بعض الحكومات يلجأ في الماضي إلى «مطبعة أوراق النقد» لخدمة الدين. ولكن، من الصعوبة بمكان أن تؤتي هذه الاستراتيجية ثمارها إذا كان البنك المركزي مستقلاً تماماً عن السلطة التنفيذية، فعلاً وقانوناً.

ينبغي ألا ننظر إلى تثبيت العجز عند مستوى معين على أنه غاية بذاته بل على أنه وسيلة لتحسين مستوى معيشة المواطنين. وأحياناً تبرز الحاجة إلى الفصل بين هدفين: خفض العجز في الموازنة أو التوصل مع الوقت إلى تنمية شاملة وعادلة.

الإطار ٢ : مبادئ الموازنة الجيدة

الشمولية: يجب أن تغطي الموازنة مختلف نشاطات الدولة لجهة الموازنة وأن تضم مجمل النفقات والإيرادات العامة فتمهّد لنقاش معمّق ومطلّع حول التحكيم بين الخيارات المتاحة.

الاستشراف: يجب أن تتأكد إدارات ومرافق الإنفاق من مخصصاتها على المدى المتوسط بحيث تتمكن من التخطيط. ولعلّ استقرار تدفقات التمويل ضمانة التخطيط الحسن والتقديمات الفعّالة والمجدية.

القابلية للطعن: لا يمكن أي بند من بنود الموازنة أن يتطلّع إلى تمويل تلقائي، بل يفترض بكلّ سياسة وتمويل خاص بها أن يخضع إلى تقويم ختامي وتقدير منتظمين حرصاً على تحديد الأولويات وتوخياً لتحسين نتائج إدارات الإنفاق.

الشفافية: يجب أن تصدر جميع المعلومات ذات الصلة والضرورية لاتخاذ قرار موازنة صائب بصيغة مقروءة، بطريقة منتظمة وفي الوقت المحدد لها. وينبغي أن تتحلّى معلومات الموازنة بالدقة والصدق والشمولية.

الدورية: يجب أن تتناول الموازنة فترة محددة، تمتد عاماً على سنة، ويفترض بعملية إعداد الموازنة أن تمثل لبرنامج زمني واضح وموثوق يتم التوافق عليه ونشره مسبقاً.

المصدر: البنك الدولي (١٩٩٨).

من ناحية أخرى، ينبغي أن نتذكّر أنّ الموازنات وسياسات الاقتصاد الكلي هي الأدوات التي تسمح ببلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في آن. فيعتبر البعض أنّ التنمية الاقتصادية تولّد تلقائياً تنميةً اجتماعيةً وبشريةً، ولكنّ التجربة أفادت بأنّ هذه التبعات ليست حقاً مكتسباً إلاّ إذا صيغت السياسات عمداً بهدف إعادة توزيع منافع النمو الاقتصادي بشكل عادل وخاصة لما فيه منفعة الفقراء نساءً ورجالاً والأقليات والأطفال والمعوقين.

الإطار ٣ : مبادئ الموازنة الشفافة وفقاً لصندوق النقد الدولي

وضوح الأدوار والمسؤولية: يجب أن يتميّز القطاع العام بشكل واضح عن سائر الاقتصاد كما يجب بلورة دوري التوجيه والإدارة اللذين تضطلع بهما الحكومة بوضوح تام. ولا بدّ من إعداد إطار قضائي وإداري واضح لإدارة الموازنة.

نشر المعلومات: يجب أن يحصل المواطنون على معلومات كاملة حول نشاطات الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل.

إعداد الموازنة وتنفيذها والإعلام عنها علناً: يفترض بوثائق الموازنة أن تحدد أهدافها السياسية وإطار الاقتصاد الكلي وتوجهات الموازنة الأساسية وأبرز المخاطر التي يمكن تلمسها. ولا بدّ من تصنيف توقعات الموازنة وعرضها بحيث تُسهّل تحليل السياسات وتعزيز الشفافية. كما يجب تحديد آليات التنفيذ ومتابعة النفقات المباشة تحديداً واضحاً. وينبغي أن تتّسم معلومات الموازنة التي ترفع في أوانها بالشمولية والصدق مع الإشارة إلى درجة تباينها عن الموازنة.

الضمان المستقلّ للنزاهة: ينبغي أن تخضع نزاهة معلومات الموازنة إلى مراقبة عامة ومستقلة.

المصدر: صندوق النقد الدولي (١٩٩٨).

أهداف عملية الموازنة

إذا كانت الموارد غير محدودة، فلا حاجة إلى التقنين والتفاوض بشأن الخيارات والتسويات، فقد تأتي الموازنة بجميع النتائج المرجوة. والواقع أنّ حاجات الإنفاق تتخطى، لا محال، مصادر التمويل المتاحة فتضطر الحكومة أن تحسم أمرها لجهة تخصيص الموارد النادرة لتلبية حاجات المجتمع المتضاربة. ويفترض إعداد الموازنة الالتفات إلى الضوابط المالية الشاملة واتخاذ خيارات صعبة، كما يسمح بتطبيق السياسات تطبيقاً فعالاً.

الإطار ٤ : مشاكل شائعة في الموازنة

لعل أكثر مشاكل الموازنة رواجاً هي :

✳ سوء التخطيط؛

✳ قصور الروابط بين السياسات والموازنة؛

✳ سوء إدارة خزينة الدولة؛

✳ التلكؤ في مراقبة النفقات؛

✳ افتقار التطبيق إلى الصرامة، مما يولد فارقاً مهماً بين الموازنة المقررة والموازنة المطبقة؛

✳ أنظمة محاسبية غير ملائمة؛

✳ توثيق الموازنة غير المفصل والذي يفتقر إلى التنظيم والصدقية.

عندما يتعثر نظام الموازنة، غالباً ما يتم إدخال تعديلات على خطط الإنفاق خلال السنة المالية وهو ما يعرف بالله إعداد الموازنة المستمر لله. وفي بعض الأحيان تُسأل البرلمانات الموافقة على أكثر من مشروع قانون مالي. في هذه الحال، تفقد الموازنة السنوية وزنها كخطة مالية شاملة أعدتها الحكومة، ويمكن بمنتهى البساطة أن تتحول عملية الموازنة إلى عملية نظرية بحث تهدف إلى صياغة وثيقة بعيدة كل البعد عن واقع الموازنة فتأتي النتائج حكماً دون المستوى. وتحثنا مثل هذه الظروف على التفكير في أهداف عملية الموازنة وفي الآليات المؤسسية التي تسمح ببلوغ الأهداف المنشودة.

المصدر : بالاستناد إلى البنك الدولي (١٩٩٨:٤-٧)

متى حددت الحكومات الأهداف، تساؤلات بشأن جملة مواضيع:

كم ننفق؟

يجب أن تنجم مخصصات الموازنة الإجمالية عن قرارات واضحة ومطبقة بدل أن تتأتى من طلبات تمويل متعددة لا تراعي بتاتاً الموارد المتوفرة. ولا بد من الأخذ بعدد من العوامل عندما يتم تحديد مستوى النفقات الجيد:

من مشاريع اقتصادية وإيرادات متاحة وتوفّر أموال خارجية ومستوى عجز مقبول. وتعني دقة الموازنة توقع نفقات إجمالية واقعية على المدينين: القريب والبعيد. ولا بد أيضاً من تقييم أثر السياسات الاقتصادية وسياسات الموازنة من زاوية المساواة بين الرجل والمرأة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن ينجم عن تدابير خفض العجز تبعات غير متكافئة على المرأة الفقيرة متى اضطرت، لدى فرض بدلات على خدمات الصحة والمياه، إلى تحمل أعباء كانت حتى الساعة من مسؤولية القطاع العام.

وتفترض دقة الموازنة وجود وزارة خزانة أو مالية قوية بما فيه الكفاية لتحصر على ألا تزهد الإدارات الموازنة خلال فترة إعدادها، وأن تحترم الميزانية المخصصة لها خلال فترة التطبيق. وعليه، ترتدي دقة استشراف الإيرادات والنفقات أهمية قصوى. وغالباً ما يترجم أي قصور في هذا المجال بمشاريع غير واقعية تضخم الإيرادات وتقلل من تقدير نفقات السنوات المقبلة. وعندما تخرج الحقيقة إلى العلن، يصبح من الصعب، لا بل من المستحيل ضبط الموازنة بدقة.

كيف تُوظَّف نفقاتنا؟

نظراً إلى محدودية الإيرادات، تستوجب عملية الموازنة النظر في عدد من الأولويات بما ينجم عنها من طلبات متضاربة تثقل الموازنة، كما تفترض المساومة للاختيار في ما بينها. أما التحدي الذي تطرحه فعالية المخصصات فيمكن في تكييف الموارد والأولويات مع احترام ضوابط عامة لجهة النفقات. وقد تنطلق الموازنات والسياسات من فرضية أننا جميعاً متساوون في الحاجات والمصالح. ولكن في الواقع، ينبثق عن السياسات والموازنات نتائج تختلف باختلاف شرائح المجتمع. وينجم عن توزيع الموارد على مختلف المجالات تبعات متباينة على النساء والرجال والفتيات والفتيان الذين ينتمون إلى أوساط اجتماعية واقتصادية مختلفة. فالموازنة التي ترعى شؤون النوع الاجتماعي تؤثر على الموارد بحيث يستفيد منها بالتساوي كل من الرجال والنساء والفتيات والفتيان من مختلف الأوساط الاقتصادية والاجتماعية.

ولكي تتلاقى السياسات مع الموازنة، لا بدّ من إرساء دعائم سياسات الموازنة بوضوح ومن دون أي لبس، وتحديثها بانتظام. ولعلّ تحديد الأولويات مهدد إذا توجّب تعويم الإدارات لأنها أسرفت في الإنفاق، فيمكن أي إخفاق في تنفيذ الموازنة أن يُدخل تكييفاً ظرفياً مهماً قد يعدّل الأولويات. إلا أنّ هذا التعديل غالباً ما ينعكس حرماناً لمن هم أكثر فقراً وضعفاً في سبيل تلبية حاجات البيروقراطيات وذوي المصالح النافذة.

هل تعتبر وجهة الإنفاق جيّدة؟

يقضي الهدف بإدارة الأموال إدارة فعالةً تُوخياً لأفضل النتائج. وعليه، يفترض بإدارات الإنفاق العمل على وقف التبذير وإنتاج سلع وخدمات بكلفة تسمح باكتساب فعالية دائمة. ولهذا السبب، ما عادت البرلمانات تكتفي بالاهتمام بتخصيص الأموال وإنما تُعنى كذلك بالتقديمات. عندما تضخّم التكاليف الإدارية وتكاليف الموظفين، يستفيد منها الرجال أكثر منه النساء لأنّ الرجال متفوّقون عددياً في الكثير من المرافق العامة وخاصة على مستوى الكوادر والمسؤولين الذين يتقاضون أجوراً مرتفعة. وتتجمّع النساء على مستويات أدنى، لا بل يتقاضين في بعض الدول دون ما يتقاضاه الرجل عن الوظيفة عينها. بالتالي، تنهش النفقات الإدارية المفرطة من موارد محدودة على حساب الفقراء وسائر المجموعات المستضعفة.

ولتسهيل مراقبة البرلمان لعمل الإدارات، يجب أن تذهب الموازنة إلى أبعد من مجرد سرد النفقات والإيرادات سرّداً كلاسيكياً. فعليها أن تعرض معلومات حول الأهداف الاستراتيجية وأرقام الناتج المرتقب (حجم السلع والخدمات التي يجب توفيرها) والنتائج (أثر النشاطات المنفّذة وتبعاتها على المجتمع). وعندما تخضع الإدارات لفحص دقيق وتُسأل عن إنجازاتها، تنجح في بعض الأحيان في الانتقال من تنفيذ الموازنة بشكل ميكانيكي إلى اتخاذ موقف يتمحور حول النتائج. ولعلّ عقود النتائج التي تبرم مع كبار الموظفين هي إحدى الآليات المؤسسية التي تحمل حوافز

إضافية. وعلى خطّ موازن، تخطىّ الدول إذا حاولت الانتقال مباشرةً إلى نظام مرتكز كلياً على النتائج لأنّه لا بد قبل كلّ شيء من الإلمام بأصول مراقبة المدخلات مراقبة نبيهة.

الإطار ه : موازنات الأداء

يشكّل المردود أحد أبرز شؤون إصلاح الموازنة منذ عقود ولّت. وقد اتخذت الجهود في هذا المضمار أشكالاً متعددة سجّلت نجاحاً نسبياً، حيث إنّ عمليّة الموازنة التي تعزز المردود فكرة بسيطة ظاهرياً وإنما عسيرة التطبيق فعلياً. وفحوى الموضوع بمعناه الأوسع، إعداد موازنة تعرض معلومات حول ما أنجزته الإدارات أو تنوي إنجازه بواسطة الأموال المخصصة لها. وبات عدد من الدول يعرض معلومات مماثلة في وثائق الموازنة. ولكن باتباع تعريف أضيق، ليست موازنات الأداء إلاّ تلك التي تقيم علاقة صريحة بين كلّ ارتفاع في الموارد وكلّ ارتفاع في الناتج أو النتائج. وتندر الأمثلة عن دول أحرزت نجاحاً في تطبيق التعريف بمفهومه الضيق، ولعلّ نيوزيلندا هي الدولة التي ذهبت بهذا المفهوم أبعد من غيرها.

المصدر : Schick (٢٠٠٣).

وتجد أهداف يُسر النفاذ الاقتصادي وهرميّة الأولويات والفعاليّة التشغيليّة مثيلاً لها في إيرادات الموازنة. إذ تنتفي دقة الموازنة في غياب استشراف صحيح للموارد المتاحة. فغالباً ما تُبشر الحكومات بتحسّن الظرف مثل ارتفاع النمو وانخفاض البطالة وتراجع التضخم، وهي عوامل تؤثر جميعها في حجم الإيرادات المتوقعة. ومن المغربي الإفراط في التفاؤل لدى استشراف الإيرادات حيث إنّ ذلك يولّد مساحة وهميّة تعد بأموال وخدمات تفوق التوقعات الواقعيّة. أمّا المشكلة فهي أنّ التوقعات المبالغ بها تسيء إلى دقة الموازنة لأنها إمّا تؤدي إلى زيادة العجز وإمّا تشوّه التخطيط عندما يُحتمّ خفض النفقات لردم العجز في الإيرادات. ويمكن أن نتبيّن مدى تبصّر

السلطات العامة في التخطيط الاقتصادي عبر قياس مدى تفوق توقعاتها لجهة النمو على توقعات القطاع الخاص والمنظمات الدولية. وإذا كانت مفرطاً في التفاؤل، فمن المحتمل أن تستند موازنتها إلى فرضيات تفتقر إلى الواقعية.

تؤثر مخصصات موارد الموازنة أيضاً على الإيرادات من ناحية الوقع الضريبي، أي توزيع العبء الضريبي على القطاعات والأفراد. كذلك، عندما تحدد الحكومة عدداً من الأولويات لجهة الإنفاق، تتخذ قرارات سياسية أي أنها تحرص على أن يوزع العبء الضريبي بالتساوي على مجموع السكان. بالتالي يمكن أن تصب بعض التخفيضات الضريبية في مصلحة عدد من المستفيدين، عمداً أو سهواً، فتفقد الضريبة مع الوقت من طابعها التصاعدي. كما لا بد من مراعاة التبعات الاجتماعية المختلفة باختلاف مصادر العائدات الضريبية وغير الضريبية.

ونتيجة لذلك، غالباً ما تقع كلفة بعض الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء والتعليم والصحة على كاهل المرأة التي تتحمل الجزء الأكبر من المهام المنزلية. وتجبر المرأة الفقيرة بصورة خاصة، العاجزة عن سداد كلفة الخدمات الأساسية المذكورة على زيادة ساعات العمل لتلبية حاجات أسرته. وقد أفادت دراسة حول آثار سياسات التكيف الهيكلي في الإكوادور بأن المرأة في هذا البلد تمضي وقتاً أطول في البحث عن سلع أقل كلفةً وتشتري بكمية أقل وتكرس نسبة أكبر من الوقت لإعداد الطعام بما أنها تبتاع كمية أقل من المأكولات الجاهزة. وعليه، تتولى النساء الأصغر سناً أو الفتيات مسؤوليات الأعمال المنزلية فينخفض الوقت الذي تكرسه هذه الأخيرات للدراسة (Esim ٢٠٠٠). وبمعنى آخر، من الأهمية بمكان تحديد الجهات التي تسدد هذه الضريبة أو تلك من رسوم الاستعمال أو الاستخدام، بقدر أهمية معرفة الجهات التي تستفيد من النفقات العامة.

وأخيراً، تعتبر فعالية الإدارة الضريبية أساسية فمن دونها لا تُحقق جميع الإيرادات المتوخاة وفقاً للمعايير التي حددتها سياسات الموازنة والسياسات

الضريبية. وتسعى دول عديدة إلى تعزيز حسّ الوطنية الضريبية ومكافحة الاحتيال لتحصيل الربح الضريبي الفائت، أي الفرق بين الإيرادات المحتملة والفعليّة لضريبة ما. وفي غياب دفع إيرادات مستقر ومرتب، تستحيل إدارة النفقات إدارة تشغيلية صحيحة.

الإطار ٦ : لامركزية الموازنة

شكّل كلّ من اللامركزية وتجسير بعض المهام المركزية سابقاً إلى الإدارات المحليّة أبرز عناصر إصلاح القطاع العام الذي من شأنه أن يعزز فعالية الموازنة. ويؤمل أن تنجح اللامركزية في تشجيع الابتكارات المحليّة وتكثيف الخدمات مع الأفضليات المحليّة وتوفير التقديمات الضرورية بفعالية أكبر، حيث تبين أن الإدارة المركزية غير كافية. ولكن في المرحلة الأولى من اللامركزية، غالباً ما تظهر معوّقات على المستوى دون الوطني. بالتالي يجب أن تترافق لامركزية الموازنة مع آليات مراقبة وشفافية مكيفة تضمن لامركزية مثلى ونفاذاً متساوياً إلى التقديمات. فعلى سبيل المثال، يجب أن ينفذ البرلمان إلى معلومات مفصّلة حول النفقات على المستويات الإدارية كافّة، ويجب أن يفحص ترتيبات توزيع الإيرادات ذات الصلة.

المصدر : الاتحاد البرلماني الدولي (٢٠٠٣).

نحو رؤية على المدى المتوسط

كانت القاعدة، في الأمس القريب، تقضي باعتماد موازنة تفاضلية. وكانت موازنة السنة تشكّل تلقائياً قاعدة موازنة السنة التالية فتهدف الموازنة إلى ضمان الشفافية أكثر منها إلى تطبيق سياسة معينة. وكان يتمّ التشديد على احترام الإجراءات أكثر منه على تطبيق أهداف الموازنة والنتائج.

ولهذا النهج سلبيّاته فهو لا يحثّ السلطات العامّة على تحديد نفقات إستراتيجية ذات أولوية على فترة محددة كما تفتقر الوزارات المنفقة بموجبه

إلى رؤية واضحة عن التمويل المرتقب. وحيث يمكن أن تتبدل الحاجة إلى برامج خاصة مع مرور الوقت، يمكن ترحيل نفقات غير ضرورية من سنة إلى أخرى، فتنخفض الأموال المخصصة لتلبية الحاجات والأولويات الجديدة الأكثر إلحاحاً. وفي ظلّ الموازنات التفاضلية يصعب اعتماد البرامج والتوجهات الجديدة نتيجة الانحياز باتجاه البرامج القائمة التي جرى تحديدها واختبارها. وعندما يقترح تعديل عملية الموازنة باتجاه المزيد من المساواة بين النساء والرجال والفتيات والفتيان مثلاً، تخفق الموازنات السنوية في التخطيط والتغيير.

وضع عدد من الدول إطار نفقات على المدى المتوسط (Cadre de dépenses à moyen terme (CMDT)) يسمح بسدّ هذه الثغرات. ويهدف الإطار إلى تحديد حجم الموارد المالية الضرورية على المدى المتوسط، بين ثلاث وخمس سنوات بوجه عام، لتطبيق سياسة قائمة. ويختلف مفهوم إطار النفقات على المدى المتوسط عن الموازنة التي تمتد على أكثر من سنة والتي تفترض مخصصات ثابتة لعدد من السنوات المالية. وعادةً، لا يوافق البرلمان إلا على السنة الأولى من سنوات الإطار باعتبارها موازنة سنوية، على أن تشكل السنوات الباقية توقعات غير ملزمة للكلفة المستقبلية لسياسة قائمة. فكّما توطدت التوقعات المذكورة، كلّما انزلقت باتجاه صلب عملية الموازنة وشكّلت قاعدة المفاوضات السنوية بشأن المخصصات، ما يفضي إلى نظام «الموازنة الدائمة». وتتمتع كلّ دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بأطر على المدى المتوسط بينما يعمل عدد من الدول النامية لامتلاك أدوات مشابهة.

يهدف إطار الموازنة على المدى المتوسط إلى تحديد حجم الموارد المالية الضرورية على المدى المتوسط لتطبيق سياسة قائمة.

وينطوي إطار النفقات على المدى المتوسط على إيجابيات عدّة، حيث يسمح امتداد أفق التخطيط بتخطي الموازنات التفاضلية بينما يعتبر الإطار في الوقت نفسه أقل صرامةً من موازنة على سنوات عدة. فعبر التشديد على

الموارد والأولويات على حدّ سواء، يُعتبر الإطار الآليّة تسمح بفضّ النزاع القائم بين المنطقي من جهة والضروري أو المطلوب من جهة أخرى. ومن ناحية أخرى، تضيف المعلومات الإضافيّة التي يولدها شفافيّة أكبر بينما تدعم قابلية توقع التمويل على سنوات عدّة، أسس التخطيط والتطبيق الفعّال على مستوى الإدارات. فعبر إقامة روابط متينة بين الموازنات وأهداف التنمية، يسمح الإطار للبرلمان والقطاع الخاص والمجتمع المدني بتفعيل الرقابة على نشاطات الحكومة. وأخيراً، يُسهّل مراقبة الموازنات لجهة أثرها على النساء والرجال والفتيان والفتيات.

الإطار ٧ : من يستفيد من أطر إعداد الموازنة على المدى المتوسط؟

يمارس البرلمان وظيفة المراقبة المنوطة به بمساعدة دفق المعلومات النوعية النابعة عن إطار نفقات جيّد على المدى المتوسط. وتسمح له المعلومات المتوفرة بتقييم اتجاهات الإنفاق وامتحان مواءمة الموازنة والسياسات الموضوعية ومساءلة الإدارات عن التقديرات. أما بالنسبة إلى المواطن، وخاصة المواطن الذي ينادي بالمساواة، فتشكل المعلومات النوعية حول وجهة إنفاق مال المكلف، حقاً وغاية في آن. وتسمح هذه الشفافية الإضافية للإدارة المالية بتعزيز مسؤوليّة الناخب وإثراء النقاش العام والمشاركة. وبفضل الإطار، تسمي سياسة الحكومة أكثر استشرافاً الأمر الذي يسلح القطاع الخاص بعناصر قرار أمانة في مجال الاستثمار. وتعتبر الحكومة إطار إعداد الموازنة على المدى المتوسط وسيلة لتوجيه النفقات توجيهاً استراتيجياً. ويحسن تنامي الاستشراف نتائج مجموع الإدارات ويسمح بصياغة موازنات أكثر واقعيّة.

المصدر: إشارة إلى Walker et Mengistu (١٩٩٩).

يمكن تحديد بعض التدابير الأساسية التي يجب مراعاتها لدى إعداد إطار النفقات على المدى المتوسط، مع بعض الاختلاف في التفاصيل:

- تقضي المرحلة الأولى بوضع سقف عام وقطاعي للنفقات يستند إلى

استشراف واقعي للإيرادات وإلى سياسة الموازنة. وتعتبر توجيهات وزارة المالية في هذه المرحلة أساسية.

- تقوم المرحلة الثانية على التخطيط للسياسات ضمن حدود سقف النفقات. ويفترض أن تقدم الإدارات على تقييم كلفة البرامج وأن تفكر في الروابط بين هذه البرامج والأهداف الاستراتيجية. ولكن لن يخلو الأمر من بعض المسائل الشائكة والخيارات الصعبة الواجب التباحث بها.
- أما المرحلة الثالثة فتقضي باتخاذ قرار سياسي ملزم يفترض مفاوضات نهائية وموافقة الحكومة على الخيارات السياسية.

ولكنّ الدول كافة معرضة لمخاطر في الموازنة، هي نابعة من بيئة اقتصادية في تغير مستمر. وحرصاً على جدوى الاستشراف حتى في زمن الصعوبات الاقتصادية، يفترض بإطار النفقات على المدى المتوسط أن يلحظ هامش تحرك في حال وقوع أي طارئ. وهنا يكمن دور الاحتياطي، أي الأموال الموضوعة جانباً لتكثيف الموازنة مع التغييرات المفاجئة أو حالات الطوارئ، مثل إعادة بناء التجهيزات بعد كارثة طبيعية من قبيل الطوفان أو العاصفة. ولكن يجب أن تخضع صناديق الاحتياط دوماً إلى محاسبة دقيقة، كما يجب أن تتسم قرارات استعمال هذه الأموال بالشفافية وأن تخضع لموافقة البرلمان. ولا يفترض أن يكون حجم هذه الأموال كبيراً وإلا فتحت الباب أمام الفساد والرشاوى.

«متى تمّ فحص الموازنة ضمن إطار متعدد السنوات، سهلت على الموازنة معالجة مشاكل المجتمع الحقيقية».

السيد سيمون باتريس مورين، برلماني إندونيسي،

شارك في ندوة البرلمان وعملية الموازنة،

توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، مانिला الفيليبين، ٢٠٠٠.

وضعت دول عدة أطر موازنة على المدى المتوسط وأحرزت نجاحاً نسبياً. ولا يُكتب لإصلاح مماثل النجاح في غياب إرادة سياسية على المستويات العليا.

فإذا أُعتبر التخطيط على المدى المتوسط عملية «تقنيّة» للبيروقراطيين، وإذا لم يقتنع المسؤولون السياسيون بها، لن يحظى الإطار يوماً بالمقام والسلطة التي تسمح له بأن يتطوّر ويحسنّ واقع الحال. أما الشرط الثاني للنجاح فيقضي بربط النفقات والإيرادات على المدى المتوسط ربطاً واضحاً بسياسة الحكومة عبر إقامة علاقة بين الإطار وإعلان سياسة الموازنة على المدى المتوسط مثلاً. ولا يمكن تحليل الأرقام على المدى المتوسط وتقييمها تقييماً صحيحاً إلاّ من خلال معلومات وصفية حول فحوى سياسة الموازنة وتوجهاتها.

الإطار ٨ : خيارات تطبيق إطار النفقات على المدى المتوسط

تتعدد خيارات تطبيق إطار النفقات على المدى المتوسط، ومنها امتحان الإطار أو «قيادته» داخل بعض الإدارات. وتسمح هذه التجربة بتقفي المشاكل ودوزنة الأمور قبل تطبيق الإطار بمجمله. ولكن بعض الدول تفضّل نهج "big bang" تطبيق الإطار فوراً على مستوى الوزارات والإدارات كافة. ويمكن أن ينجح هذان المنهجان كلاهما، لكن لا بدّ من اختيار النهج الأكثر ملاءمة لكل بلد.
المصدر : Walker et Mengistu (١٩٩٩).

أما شرط النجاح الثاني فهو ربط النفقات والإيرادات على المدى المتوسط ربطاً واضحاً بسياسة الحكومة عبر إقامة علاقة بين الإطار وإعلان سياسة الموازنة على المدى المتوسط.

موازنات واستراتيجيات الحدّ من الفقر

تضع الدول خطاً وطنياً للتنمية واستراتيجيات قطاعية مكيفة وحاجات مختلف المجموعات ضمن مشروع اجتماعي محدد. وتجهذ دول نامية عديدة لمكافحة الفقر من خلال استراتيجيات إنمائية شاملة. وباتت المؤسسات المالية الدولية تدعم هذا الاتجاه في عدد من الدول النامية وتشترط لإلغاء الدين ومنح القروض التفضيلية والمساعدة الثنائية صياغة مستندات ووثائق

استراتيجية تتمحور حول مكافحة الفقر (شعارها بالإنكليزية PRSP).

ويقضي الحل الأمثل بصياغة هذه الوثائق ضمن عملية تشاركية تديرها الدول نفسها وتسمح للفقراء، نساءً ورجالاً، ومنظمات المجتمع المدني وسائر الهيئات المعنية بإسماع صوتها، بطريقة أو بأخرى، لدى تحديد أهداف مكافحة الفقر وتحديد الأولويات ذات الصلة. وتفترض هذه العمليات خطأً بأهداف واضحة ومؤشرات تسمح بمتابعة السياسات وتقويم نتائجها وحسناتها بالنسبة إلى الفقراء. ومتى عمل بهذه الاستراتيجية، تسمى الموازنة أبرز أدوات تطبيق وثائق استراتيجية مكافحة الفقر. ويجب عندئذ تخصيص الأموال وفق الأولويات التي حددتها الاستراتيجية. وتتساند الاستراتيجيات القطاعية وخطط التنمية وأطر النفقات على المدى المتوسط إلى جانب الموازنة السنوية لتطبيق وثيقة من استراتيجيات مكافحة الفقر..

وعليه، تشكل استراتيجيات مكافحة الفقر وسائر استراتيجيات التنمية الأخرى معياراً قيماً لتقييم الموازنة ومتابعتها، فيحظى البرلمانون بوسيلة لتقييم الموازنة في ضوء الالتزامات حيال مختلف مجموعات الفقراء، نساءً ورجالاً، وغيرها من المجموعات المهمشة عندما ينظرون في اقتراحات الحكومة لجهة الإيرادات والنفقات السنوية. ومن الجيد أن يشارك البرلمان حتى في صياغة استراتيجيات مكافحة الفقر حيث تتخذ قرارات مهمة حول توجيه البلاد إنمائياً. والواقع أنه يتوجب على البرلمانات أن تؤدي دوراً أساسياً لا من خلال الحرص على تخصيص الأموال الكافية و صرفها لتنفيذ الأولويات وحسب، وإنما أيضاً عبر السهر على حسن إنفاق المال. وإلا قد لا تتحقق أهداف استراتيجيات مكافحة الفقر وسائر الخطط الإنمائية الأخرى.

مع أنه يتوجب على استراتيجيات مكافحة الفقر، لدى صياغتها، أن تراعي طلبات الفقراء، انتقدها البعض على اعتبار أن سياسات مكافحة الفقر التي تحظى بالأولوية كما حددتها هذه الوثائق، لا تختلف بشيء عن برامج التكييف الهيكلي السابقة. لا بل لعلها تعكس أفكار البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الاقتصادية التقليدية فلا تعتبر النوع الاجتماعي عنصراً متغيراً

من عناصر تحليل الاقتصاد الكلي. ولا تعترف سياسات على غرار التحرير والخصخصة والدقة في شؤون الموازنة وفي الشؤون النقدية ومعدلات الصرف، إلا بالعمل في السوق متجاهلةً أي شكل آخر من أشكال العمل، بينما يقوم الجزء الأكبر من العمل في عدد من الدول النامية على مهام كفاف غير مأجورة أو مرتبطة بالأومة وبالأطفال، تتولاها النساء الفقيرات في المنزل.

ويقع على عاتق وزارات التخطيط والمالية مهمة ترجمة طموحات النساء والرجال من الفقراء إلى سياسات تحظى بالأولوية. وليس تحويل طموحات الأفراد إلى سياسات إلا مجرد وظيفة سياسية. فيستشير رجال السياسة ناخبهم لتحديد البرامج ويتعاونون مع خبراء لترجمة هذه البرامج إلى سياسات مناسبة. ونظراً لقصور مشاركة البرلمانات في صياغة استراتيجيات مكافحة الفقر، تُنتقص الشرعية السياسية للعملية ويُتهدد تبنى الدولة لها. ولا شك في أن بعض منظمات المجتمع المدني نجحت في إسماع صوتها بشأن بعض نواحي استراتيجيات مكافحة الفقر، ولكن يستحيل أن تحل الجمعيات محل البرلمانات المنتخبة لدى تحديد أولويات الشعب. فالدستور يكلف البرلمانات مهمة مراقبة الحكومة. ومتى تمتعت بالوسائل المادية والقانونية، تستطيع البرلمانات أن تتصرف باستقلالية أكبر حيال السلطة التنفيذية منها إلى المنظمات غير الحكومية المعتمدة على مموليها.

ويدعو أنصار المساواة بين المرأة والرجل إلى التخلي عن استراتيجيات مكافحة الفقر التي تتمحور حول النمو لصالح مقاربة ترجح كفة حقوق الإنسان. ويعتبر هؤلاء أن الموازنة ليست مجرد أرقام بالدولار والسنت، بل إنها مرآة تعكس أولويات البلد وقيمه. وتعتبر الموازنة أداة أساسية تستطيع الحكومات من خلالها فرض احترام القوانين الاقتصادية والاجتماعية للسكان أو خرقها. كما يأمل البعض بأن تستفيد استراتيجيات مكافحة الفقر إلى أبعد الحدود، من خلال موازنتها، من الموارد المتاحة، حرصاً على احترام حقوق الفقراء تدريجياً، نساءً ورجالاً، وهي حقوق التزمت الدول بصيانتها عند المصادقة على اتفاقيات دولية وإقليمية مثل الإعلان العالمي لحقوق

الإنسان واتفاقية إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل .

تحدد استراتيجيات مكافحة الفقر أولويات وطنية تهدف إلى الحد من الفقر وتجهد في تعبئة الموارد وفق هذه الأولويات . ولكنها تعرّضت للانتقاد حيث إن الفقراء يخضعون بدورهم لتأثير عوامل خارجية . ولعل أهم هذه العناصر قواعد منظمة التجارة العالمية وسائر الاتفاقات التجارية . ويعتبر البعض أن الدول النامية التي ترغب في التصدير إلى دول ثرية تضطر لمجابهة حواجز تجارية أربع مرّات أكبر مما تصطدم به الدول الثرية . وتكلفتها هذه العقبات بحدود الـ ١٠٠ مليار دولار أميركي ، أي ضعف ما تتلقاه من مساعدات للتنمية (Kabeer ٢٠٠٣) ولعل العمل على تعزيز نفاذ الدول النامية إلى السوق يسمح بخفض الفقر بسرعة . وتنطوي استراتيجيات مكافحة الفقر على سياسات مثل خصخصة المرافق الأساسية بينما تجبر قواعد منظمة التجارة العالمية الدول الفقيرة على الانفتاح على المؤسسات الدولية الكبرى . وقد لا تنجح الحكومات على مر الزمن في تقديم الخدمات الأساسية التي تسمح مثلاً بخفض أعباء العمل المنزلي التي تتحملها المرأة الفقيرة من دون خرق قواعد منظمة التجارة العالمية . وتعتبر هذه عوامل خارجية لكنها تلقي بثقلها على السياسات الوطنية وعلى حياة المرأة الفقيرة ، ولا بدّ من التباحث بها لدى إعداد استراتيجيات مكافحة الفقر ، وبخاصة داخل البرلمانات .

الإطار ٩ : الفقر والنوع الاجتماعي

تفيد الدراسات التي أجرتها دول عديدة حول الفقر بهدف صياغة استراتيجيات لمكافحة الفقر، بأن النساء والرجال يعانون هذا الوباء بطريقة متشابهة ولكن مع بعض الاختلافات . فأنماط الفقر مختلفة رغم بعض أوجه التلاقي، ويتفاعل النساء والرجال بطريقة مختلفة مع ظروفهما .

وتفيد أدلة قاطعة بأن مكافحة الفقر وتعزيز النمو الاقتصادي واحترام حقوق المرأة والرجل والفتيات والفتيان، عناصر تعزز المساواة بين الرجل والمرأة . وأعد

البنك الدولي جملة دراسات تشير إلى أن انعدام المساواة بين الرجل والمرأة أكبر في الأوساط الفقيرة. وهي تشكل عبئاً كبيراً على صحة المرأة والرجل والطفل ورفاههم، كما تلقي بوزرها على الإنتاجية والفعالية والتقدم الاقتصادي. ويحول التفاوت بين النساء والرجال دون خروجهم من حلقة الفقر.

يفترض بسياسات وموازنات مكافحة الفقر مراعاة النوع الاجتماعي ليس فقط لدى التعريف بالغايات وإنما كذلك عند تحديد الأهداف والمؤشرات الضرورية للمتابعة. وعبر إظهار اللامساواة سبباً لانتشار الفقر، تُخرج سياسات الاقتصاد الكلي إلى العلن مكنوناتها من الانحياز الجنسي. ويتوجب على البرلمانين محاسبة الحكومة عن الوعود التي قطعتها للفقراء. ويتوجب عليها، من بين أمور أخرى، أن تربط أولويات الإنفاق بالحاجات الخاصة بالفقراء، نساءً ورجالاً، فتياتاً وفتيات. كما على السياسات الضريبية أن تراعي شؤون النوع الاجتماعي ودور النساء والرجال في الاقتصاد. ومتى تم دمج حاجات النساء والرجال والفتيان والفتيات بشكل صحيح في استراتيجيات مكافحة الفقر، يسهل على البرلمانين الاستحصال على التدابير اللازمة.

جرى تدقيق في العام ٢٠٠٢ بشأن مراعاة شؤون النوع الاجتماعي في إطار ثلاث عشرة استراتيجية لمكافحة الفقر، وتبين أن عمل معظم الدول في سبيل المساواة بين الجنسين كان جزئياً ولم يغط سوى المجالات المرتبطة تقليدياً بالمرأة مثل صحة الأم وتعليم الفتاة. ولم تتنبه أي دولة إلى أثر التحرير والخصخصة وسائر سياسات التكيف الهيكلي على الرجال والنساء. ويأخذ معلقون آخرون على تلك العملية عدم متابعة سياسات الموازنة ومخصصاتها متابعة ملائمة حتى عندما اشتملت على تشخيص الفقر من زاوية النوع الاجتماعي.

ويفترض بكل من قرض البنك الدولي لاستراتيجية مكافحة الفقر (PRSC) وقرض صندوق النقد الدولي للحد من الفقر والنمو (PRGF)، وهما أبرز صكّي إقراض يسمحان بتطبيق استراتيجيات مكافحة الفقر في الدول الأكثر مديونية، أن يرتبطا إلى حد بعيد بتحليل النوع الاجتماعي للفقر تفادياً لتشرذم السياسات

في هذا المجال وحرصاً على ارتكاز الديون والتزامات خدمة الدين المستقبلي على قروض ذكيّة.

ويؤدّي المشرّعون دوراً أساسياً في تحديد الأطر الوطنيّة لمكافحة الفقر التي تراعي حاجات النساء والرجال والفتيان والفتيات، ومصالحهم الخاصة على قدم المساواة. ويمكنهم أن يحرصوا على امتثال خطط الإنفاق لأولويّات مكافحة الفقر وتقييم أثر النوع الاجتماعي الفعلي للنفقات المذكورة في حياة الفقراء.

المصادر : Zuckerman et Garett (٢٠٠٣)، البنك الدولي (٢٠٠١) .

الفصل ٢

عملية الموازنة

بهدف التأثير في القرارات، لا بدّ أولاً من فهم طريقة وضع الموازنة. فالموازنة في الواقع حصيلة عملية صياغة. ولعلّ أولوياتها وخياراتها تعكس سلطة مختلف فعالّيات هذه العملية حيث تنجح أكثر الجهات فعاليةً بإدراج خياراتها وأولوياتها. يعرض هذا الفصل نبذة عن عملية الموازنة ويلفت إلى أوجه اختلاف وشبه أيضاً بين بلد وآخر.

فعالّيات عملية الموازنة

يتوجّب على وزارة المالية والخزينة في السلطة التنفيذية تنسيق عملية الموازنة والحرص على أن تتبع هذه العملية الجدول الزمني المقرر لها. تمتلك وزارة المالية الدراية الاقتصادية الضرورية لاستشراف توجهات الاقتصاد الكلي. وترتدي هذه الأخيرة أهميةً لتقييم الأموال الواجب توفيرها للإنفاق. كما تدير وزارة المالية عملية صياغة مشروع الموازنة ومن ثم متابعة تطبيقها. وتشارك إدارات ووكالات عديدة في عملية الصياغة، وتتولى مسؤولية النفقات التي تندرج ضمن اختصاصها. وتجهّد عادةً كلّ من الإدارات المذكورة في الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد، في حين تؤدّي وزارة المالية أو الخزينة دور صائن الأموال العامة.

تؤدّي وزارة المالية أو الخزينة دور صائن الأموال العامة.

ويجب أن يصادق البرلمان، في الدساتير الديمقراطية، على الضريبة والإنفاق العام ويتوجّب عليه أن يفحص الإيرادات والنفقات ويجيزها ويحرص على حسن تنفيذ الموازنة. وتختلف طبيعة هذا العمل التشريعي ومفاعيله. فبعض البرلمانات يصوغ الموازنة بينما تكتفي أخرى بالموافقة على مشاريع الموازنة التي ترفعها السلطة التنفيذية من دون إدخال أي تعديل. وفي بعض

البرلمانات، تتم مناقشة الجزء الأكبر من الموازنة في الجلسة العامة، بينما تعطي برلمانات أخرى الأفضلية لعمل اللجان. وتوزع بعض البرلمانات سلطة القرار لجهة الموازنة على لجان عدة بينما تؤلف برلمانات أخرى لجنة ماليةً وحيدة تُعنى بالعملية كاملةً. يجري التصويت النهائي في البرلمان. ولكن عندما تؤدي اللجان دوراً أساسياً، يستند البرلمان إلى تقاريرها لاعتماد القوانين المالية. وحيث إن النواب يمثلون الشعب، يتوجب عليهم استشارة ناخبهم للتأكد من مراعاة الموازنة المعتمدة لأولوياتهم وحاجاتهم.

الإطار ١٠: ديناميكية الأحزاب تؤثر على دور البرلمانات في الموازنة

تندرج عملية الموازنة ضمن سياق سياسي واسع فهي تعكس علاقات السلطة بين الفعاليات السياسية المشاركة فيها. وقد يمارس البرلمان نفوذاً فعلياً أو نظرياً بحتاً بحسب الأكثرية السياسية. ولعله بالإمكان استشراف نتائج التصويت بقياس الأكتريات السياسية القوية أو المهيمنة على البرلمان. ولكن إذا تألف البرلمان من أحزاب عدة لا يسع أي منها ضمان أكثرية واضحة من المقاعد، توجب على السلطة التنفيذية حشد عدد من الأحزاب لإقرار الموازنة، فعليها بالمساومات والتنازلات خلال العملية.

أمّا العامل المتغير الثاني المرتبط بالأول فهو تماسك الحزب أو انضباطه، ممّا يثمر عن تصويت يلتقي والخط الذي انتهجه الحزب حتى لو لم تأت النتيجة كلياً بما يشاء النائب المعني. ولا تترجم الأكتريات تصويتاً متوقعاً في البرلمان إلا متى انتهجت الأحزاب سياسةً منضبطة تماماً. غير أن الأحزاب تفتقر إلى التماسك في معظم الأحيان في الأنظمة الانتخابية المرتكزة على مرشحين وحيث لا يشكل الانتماء الحزبي عنصراً حاسماً خلال الانتخابات. وفي أنظمة أخرى، يرتبط الفوز في الانتخابات حكماً بالانتماء الحزبي خاصة إذا كان لإدارة الحزب الكلمة الفصل في اختيار المرشحين وإذا استند خيار الناخبين بشكل أساسي أو حصري على توجهات الحزب الذي يؤثرون.

وفي عدد من البرلمانات قد تؤثر بعض المجموعات غير النظامية التي تعنى على سبيل المثال بالمرأة أو بالبيئة، على التشريعات بما فيها قوانين الموازنة. فتعمل على التفاوض مع الأحزاب أو العمل مباشرةً بهدف التأثير على نقاش الموازنة في البرلمان وذلك بحسب الأنظمة الحزبية والأنظمة الانتخابية القائمة.

المصادر: Leston-Bandeira (١٩٩٩)، Young (١٩٩٩)، Von Hagen (١٩٩٢).

تدقق هيئات تدقيق عليا مستقلة في الحسابات العامة للتأكد من مدى تطبيق الحكومة للموازنة كما أقرها البرلمان، وبالفعالية المنشودة. وتتشابه هذه المهمة الأساسية في الأنظمة كافة مع بعض الاختلافات لجهة مفهوم هيئات التدقيق العليا. فبعضها مرتبط مباشرةً بالبرلمان بينما يتمتع البعض الآخر باستقلال قضائي. وقد تختلف الاختصاصات والموارد وأشكال التدقيق أيضاً.

الإطار ١١: أنواع هيئات التدقيق العليا

نموذج ديوان المحاسبة: يتمتع ديوان المحاسبة في النظام النابليوني بالسلطة القضائية والإدارية في آن وهو مستقل عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. يشكل الديوان جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية فيصدر أحكاماً حول احترام الحكومة للقوانين والأنظمة، ويحرص على حسن توظيف الأموال العامة. يدقق الديوان في حسابات جميع المحاسبين العاملين بما فيها الوزارات والإدارات والوكالات ناهيك عن حسابات المؤسسات التجارية والصناعية المرتبطة بالوزارات وهيئات الضمان الاجتماعي. يطبق هذا النموذج في دول أوروبا اللاتينية (اسبانيا، إيطاليا، البرتغال، فرنسا، وغيرها) وفي تركيا ومعظم دول أمريكا اللاتينية وإفريقيا الفرنكفونية. وتعود وظيفة التدقيق في فرنسا إلى القرن الرابع عشر. ولكن لم تنظم عملية التدقيق وتُأسس إلا مع إنشاء ديوان المحاسبة عام ١٨٠٧ على يد نابليون.

مثال المدقق العام: في نظام وستمنستر، تشكل دائرة المدقق العام هيئةً مستقلةً مسؤولةً أمام البرلمان، وهي تتألف من خبراء محاسبة وتقنيين مهنيين. ترفع هذه الهيئة تقارير دورية عن حسابات الهيئات العامة ونشاطاتها. وهي لا تؤدي وظيفة قضائية ولكنها، عند الحاجة، ترفع لوائحها إلى المحاكم. يسود هذا النظام عدداً من دول الكومنولث مثل استراليا وكندا والمملكة المتحدة والهند كما يطبق في عدد من دول الكاريبي والهادئ وجنوب غرب آسيا وإفريقيا جنوب الصحراء الناطقة باللغة الإنكليزية. في بريطانيا العظمى، جرت الإشارة للمرة الأولى إلى منصب مدقق المالية عام ١٣١٤. وسأل قانون المالية وخدمات التدقيق (١٨٦٦) للمرة الأولى الإدارات كافة أن ترفع لله حسابات تخصيص سنوية لله إلى المفتش والمدقق العام للنظر فيها.

نموذج مجلس التدقيق (audit board) يتشابه هذا النظام ونظام وستمنستر من حيث استقلالية مجلس التدقيق عن السلطة التنفيذية ومساعدته البرلمان على ممارسة الرقابة. يتألف المجلس من لجنة تدقيق وهي هيئة القرار، ومن مكتب تنفيذي مكلف بالمهام التنفيذية. ويعتبر رئيس المجلس حُكماً مدققاً عاماً. وتقضي أولى مهام المجلس بتحليل النفقات والإيرادات العامة ورفع تقرير إلى البرلمان. ويسود نموذج مجلس التدقيق في آسيا وخاصةً في إندونيسيا وجمهورية كوريا واليابان.

المصدر: مأخوذ عن Stapenhurst & Titsworth (٢٠٠١).

بالكاد بدأت مساهمة **منظمات المجتمع المدني** في عملية الموازنة تلقى التقييم المناسب. ونعني في هذا الصدد المنظمات على أنواعها، من خزانات الفكر إلى الجمعيات. تستطيع هذه المنظمات أن تقوم بتحليل مستقلة تنطلق من وجهة نظر متميزة. ونذكر على سبيل المثال العمل الذي أنجزته للمرة الأولى مجموعات المجتمع المدني أحياناً بالتعاون مع البرلمان، بشأن أثر الموازنة على المجموعات المستضعفة مثل النساء أو الأطفال. ففي بعض الدول التي تفتقر فيها البرلمانات إلى القدرة على التحليل، ساهم عمل المجتمع المدني بتعزيز

مشاركة البرلمان في عملية الموازنة. كما عمل المجتمع المدني على توعية الرأي العام حول مسائل الموازنة عبر نشر تحليل أو دليل يخص الموازنة ويتوجّه إلى الرأي العام وعبر تنظيم حلقات التدريب أيضاً. وتزداد مساهمة المجتمع المدني في عمل البرلمان عندما يفتح النقاش في اللجان والمجلس إلى الرأي العام وعندما يسهل الوصول إلى المعلومات التشريعية وعندما تنظّم اللجان جلسات استماع وتتلقى تقارير حول القوانين والموازنة. وقد سهّلت الإصلاحات التشريعية في عدد من الدول مشاركة المجتمع المدني.

«اعتبرنا في جنوب إفريقيا أنّ إشراك مجموعات من المجتمع المدني في عملية الموازنة أمر ضروري. تُعنى هذه المجموعات أولاً بمراقبة العلاقة بين السياسات العامة – التي تشير بصراحة إلى المرأة – والنفقات العامة والضريبة في قطاعات محددة... ويجب أن تفحص هذه السياسات بدقة لضمان تخصيص المال في الموازنة. ونحن بحاجة ماسة إلى أخصائيين في تحليل الموازنة على مستوى الإدارة والمجتمع المدني على حدّ سواء لتعزيز عملية تحليل الموازنة وتوعية الرأي العام».

كولن فروليك، برلماني (جنوب إفريقيا)، خبير في الندوة حول البرلمان وعملية الموازنة، توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي (كينيا)، ٢٠٠٠.

الإطار ١٢: «مبادرة موازنة المرأة» جنوب إفريقيا (Women's Budget Initiative)

كانت جنوب إفريقيا البلد الرائد في العناية بأثر الموازنة على مجموعات النساء والرجال المختلفة. وانطلقت مبادرة موازنة المرأة عام ١٩٩٥ وهي ثمرة تعاون بين برلمانيات ومنظمات غير حكومية. وعُنيت المنظمات غير الحكومية المشاركة بتحليل الموازنة والسياسات ذات الصلة بهدف تقييم أثرها على النساء والرجال بينما اعتمدت النساء النواب على استنتاجاتهن للتأثير على نقاش الموازنة في البرلمان.

صدرت خمسة تعليقات سنوية بشأن أثر الموازنة على النوع الاجتماعي ما حدا بوزارة المالية إلى إطلاق مشروع ريادي مماثل. وأصدرت مبادرة موازنة المرأة (WBI) جملة وثائق مبسطة بعنوان شؤون مالية (Money Matters) وجهتها إلى الرأي العام كما نشرت وثائق لتدريب النواب وناشطي المجتمع المدني في شبه منطقة إفريقيا الجنوبية.

عام ٢٠٠٠، كلفت اللجنة البرلمانية حول تحسين نوعية الحياة وظروف المرأة (شعارها بالإنكليزية (CIQLFW)، منضمتين غير حكوميتين شريكتين في مبادرة موازنة المرأة بدراسة نواحي الموازنة لجهة العنف تجاه المرأة والفقير وفيروس نقص المناعة المكتسب / إيدز. وأخذت تقارير اللجنة ببعض ما خلصوا إليه لعرضه في نقاش الموازنة. ويمكن أن تشكل التحقيقات التي أجريت، قاعدة دراسة تسمح بقياس تقدم الحكومة في هذا الاتجاه.

المصدر : Budlender & Hewitt (٢٠٠٢).

تضطلع وسائل الإعلام بدور أساسي لأنها تسمح للرأي العام بفهم أبرز المسائل المطروحة خلال نقاش الموازنة، اللهم إذا تمكن الصحافيون من النفاذ كلياً إلى البرلمان ولجانه.

- يجب أن توضع كل الوثائق المتوفرة بتصريفهم.
- بعض التدريب قد يخولهم صياغة مقالات نوعية حول الموازنة. في الواقع، إن بعض معاهد وسائل الإعلام أو منظمات المجتمع المدني توفر حلقات تدريب من هذا النوع.

الإطار ١٣ : المجتمع المدني ينتفض على الفساد في المكسيك

يعاني المكسيك منذ فترة مشكلة الفساد في الإدارة العامة. وتعزيزاً للعمل باتجاه إرساء الديمقراطية، يمارس الرأي العام الضغوط لحث الحكومة على المزيد من

الشفافية. بذل المجتمع المدني قصارى جهده لقيام عملية موازنة أكثر انفتاحاً خاصةً عبر العمل على ملفات مثل «الأموال السريّة» الخاصة بالرئيس والرواتب والميزات التي ينالها بعض الموظفين بطريقة استنسابية. ولكن رغم دعوى قضائية حكمت لصالحهم وحجم الدعاية حول الأموال السريّة، ظلّت المعلومات المطلوبة خفيةً. لا بل توجّب تدخّل النواب من مناصري الديمقراطية للحصول على معلومات مفصّلة بشأن الموازنة. وحملت تحاليل أجراها المجتمع المدني على سنوات مديدة من التوزيع والإنفاق، معلومات مهمّة بشأن الأموال السريّة التي ارتفعت من ٤٧ مليون / دولار عام ١٩٨٣ إلى ١٩١ مليون / دولار عام ١٩٩٤. واسترعت الانتباه رواتب بعض الموظفين وعلاواتهم التي لم تكن منظمة أو خاضعة للضرائب في معظم الأحيان، ناهيك عن إقدام الحكومة على نفقات استنسابية. ونتيجةً للضغوطات ألغيت الأموال السريّة.

المصدر: مشروع الموازنة الدولي (٢٠٠٠).

أمّا المؤسسات الماليّة الدوليّة والهيئات المانحة، فتسهم إلى حدّ كبير في عملية الموازنة في الدول الفقيرة حيث يُسجّل دين خارجي مرتفع. ومتى أرفقت المؤسسات الماليّة الدوليّة والهيئات المانحة القروض بشروط صارمة، لم يبقَ على البرلمان إلاّ إقرار الموازنات التي تعكس اتفاقاً مسبقاً بين الجهات المقرضة والسلطة التنفيذية. وتشجيعاً للممارسات الحسنة من ناحية الموازنة، يجب أن يتسم تمويل الهيئات المانحة بالشفافية والاستشراف ويجب أن تعكس الموازنة كلّ معلومة في هذا الصدد.

كانت المفاوضات بشأن الدين والتمويل الجديد تجري مرّةً كلّ عام في باريس بسريّة مطلقة (اجتماعات نادي باريس). أمّا اليوم فتتعدد أكثر فأكثر في عواصم الدول وبمشاركة عدد من فعاليّات القطاعين العام والخاص. وتشكّل اجتماعات المجموعة الاستشاريّة، وفقاً للتسمية المعتمدة، فرصةً تُسمع فيها مجموعات القطاع الخاص والمجتمع المدني صوتها للحكومات والهيئات المانحة حول مسائل السياسة الاقتصاديّة والموازنة. ويشارك البرلمانيون في

بعض الدول في هذه الاجتماعات بصفة فردية أو بناءً على دعوة. ولكن على البرلمان أن يُؤسس مساهمته إذا أرادها فعالة، فيسمح للجنة الموازنة أو المالية فيه بتنسيق هذه المساهمة عبر الاتصال بسائر اللجان أو الطلب إلى بعض أعضائه، لا بل كل أعضائه، حضور اجتماعات المجموعة الاستشارية. وقد شكّل مؤخراً عدد من النواب البرازيليين لجنةً مكلفةً متابعة العلاقات بين الحكومة والهيئات المانحة.

الإطار ١٤ : مشاركة البرلمان في إدارة الاقتراض

يشكّل الاقتراض في معظم الأحيان مورداً أساسياً للموازنة. فهو يسمح بتعبئة الموارد التكميلية الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن يجب الحرص على أن تكون حصّة القروض في الموازنة منطقيةً وألا تتهدد التنمية المستقبلية. وعلى كل دولة تحديد مستوى استدامة مقبول.

ولا شك في أن تعزيز مشاركة البرلمان في إدارة الدين العام محط ترحيب. وعليه، نرى أنه لا بد من تمكين البرلمان من الموافقة على القروض قبل إقرارها. ولهذه الغاية يجب أن يطلع بالتفصيل على:

* حجم القروض؛

* الغاية منها؛

* أثرها على المستفيدين بشكل مباشر، نساءً ورجالاً، فتيات وفتياناً، والمجتمع بشكل عام؛

* الضوابط المحتملة؛

* الشروط التي تفرضها مؤسسات الإقراض.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي (٢٠٠٣).

مراحل عملية الموازنة

لا بدّ من اعتماد الموازنة بانتظام، مرّة في السنة على ما جرت العادة، حتّى تتمكن الحكومة من متابعة العمل. وتخضع عملية الموازنة إلى جدول زمني يمكن اختصاره بمراحل أربع أساسية:

● الصياغة؛

● العمل التشريعي؛

● التنفيذ؛

● المراقبة.

يسود هذا النظام معظم، إن لم يكن جميع، الدول الخاضعة لحكم ديمقراطي. ولكن يختلف مثلاً أثر الفعاليّات على العملية والمهل باختلاف الدول.

ازدواجية دورات الموازنة: في مرحلة من المراحل، تلتقي موازنات عدّة عند محطات مختلفة من عملية إعدادها. مثلاً قد يضطر البرلمان إلى التعامل تبعاً مع موازنة قيد الإقرار، ومتابعة تنفيذ موازنة السنة المالية الجارية وفحص تقرير التدقيق في الموازنة المنقّذة. ويتضح بالتالي مدى صعوبة مراقبة البرلمان للموازنة.

إعداد مشروع الموازنة

تعتبر مرحلة الصياغة من مسؤوليّات السلطة التنفيذية، ما لا يوجب التزام السريّة:

● تحدد الحكومة في المرحلة الأولى سياسة الموازنة وتقيم الموارد المتاحة لتحديد مجموع الموارد القابلة للإنفاق.

● انطلاقاً من أولويّات الحكومة، تتألف المرحلة الثانية من المفاوضات بين الإدارات ووزارة المالية أو الخزينة حول توزيع الأموال على الوظائف

المختلفة. وتحدد وزارة المالية عادةً سقفاً دليلاً لنفقات كل إدارة. ويفترض عندئذ بكل إدارة أن تصوغ مشاريع نفقات تُرفع إلى وزارة المالية فتُنظر فيها وتتفاوض مع الإدارات لحلّ المسائل الشائكة.

● في ختام هذه المرحلة، تنظر الحكومة في الموازنة وتقرّها وقد تضطر إلى الفصل نهائياً في التحكّم في المسائل الشائكة التي قد تكون لا تزال مطروحة.

يتوجّب على الوزارات، وبخاصة وزارتي المالية والتخطيط اللتين تنسّقان عملية الموازنة، أن تستعدّ لصياغة الموازنة وتحليلها من زاوية النوع الاجتماعي. وعندما يفتقر مخطو الموازنة إلى مثل هذه المهارات، يصعب على سائر الأطراف المعنية، مثل المشرّعين، إدخال هذا المنظور على مراحل متقدمة.

الإطار ٥ أ: الشفافية خلال فترة الصياغة في فنلندا

يرفع مشروع الموازنة في فنلندا إلى البرلمان في أيلول/سبتمبر، أي قبل حوالي أربعة أشهر من بداية السنة المالية في كانون الثاني/يناير. ولكن يُنشر جزء كبير من المعلومات حول عملية الصياغة قبل هذا التاريخ. وقرابة أواسط شهر أيار/مايو، وخلال عملية الصياغة على يد السلطة التنفيذية، ترفع وزارات الإنفاق مشاريع الموازنة المنقّحة إلى وزارة المالية. وبموجب قانون فنلندا حول حرية المعلومات، تنشر المطالب المعدّلة. وهذا ما حدا ببعض الوزارات، برأي البعض، إلى التخفيف من طلباتها لأنها لا ترغب في الحصول على موازنة نهائية دون آمالها بدرجات، فتتّهم بعدم المسؤولية على صعيد الموازنة أو بالعجز السياسي. كما انخفض، بموجب هذا النهج، عدد التسريبات بذريعة سياسية خلال عملية صياغة الموازنة. ويثبت هذا المثال تماشي الشفافية والمسؤولية في الموازنة.

المصدر: مأخوذ بتصرّف عن Blöndal et al. (٢٠٠٢: ٢٦-٢٧).

فحص البرلمان للموازنة وإقرارها

ما إن تتم صياغة الموازنة حتى يتوجب على البرلمان إقرارها لتدخل حيّز التنفيذ. ويعتبر دور البرلمان أساسياً خلال هذه المرحلة التي ينظر فيها البرلمان في مشاريع نفقات الحكومة وإيراداتها. فيمكن أن يصادق البرلمان على الموازنة أو يردها، كما يمكنه أن يعدلها أو في بعض الأحيان أن يستبدل موازنة الحكومة بموازنة من إعداده. يسنّ البرلمان في بعض الدول قانوناً منفصلاً بشأن المخصصات والتعديلات التي طرأت على قانون الضرائب، بينما ينظر في دول أخرى إلى مشروع قانون موازنة موحد. ويطغى طابع القانون الشامل على طريقة اعتماده من جانب البرلمان. فيضمن مبدأ الموافقة التشريعية على مجموع النفقات وعائدات الضرائب العامة «دولة القانون» لجهة المالية العامة. وتوخياً للمساواة بين النساء والرجال في الموازنة، شكّلت بعض البرلمانات لجاناً أو لجاناً فرعيةً متخصصة مكلّفة إدخال حيّز النوع الاجتماعي على القوانين، ولا سيّما أنها تنتهي إلى اكتساب دراية مختصة في هذا المجال.

يضمن مبدأ الموافقة التشريعية على مجموع النفقات وعائدات الضرائب العامة «دولة القانون» لجهة المالية العامة.

وتختلف مدّة المرحلة التشريعية من بلد إلى آخر. يخصص الكونغرس في الولايات المتحدة ثمانية أشهر أو أكثر لاعتماد الموازنة بينما لا تتمتع برلمانات أخرى بأكثر من شهر. وتستغرق مراقبة الموازنة وقتاً طويلاً. وبالتالي يمكن الاستنتاج أنه كلّما خصص البرلمان وقتاً لدراسة مشروع الموازنة، ازداد حجمه وتأثيره. ويستشفّ من المقارنة الدولية أنّ البرلمانات الوطنية تخصص ثلاثة إلى أربعة أشهر لفحص موازنة الدولة السنوية فحصاً مجدداً.

كما أن هناك اختلافاً لجهة الجدول الزمني لهذه المرحلة التشريعية. ففي الماضي، كان البرلمان البريطاني يفضّل التصويت على المخصصات قرابة

انتهاء الدورة لإجبار الكرسي الملكي على استعمال موارده الخاصة قبل أن ينهل من الإيرادات الضريبية. وكانت هذه الخطة تسمح في تلك الحقبة بخفض الضغوط الضريبية وإجبار الكرسي الملكي على اتباع إدارة صارمة إلى حد معين. واستوحى عدد من الدول التي اعتمدت أسلوب وستمنستر في الحكم البرلماني، من هذا النهج رغم زوال الظروف التي أدت إلى تطبيقه. وبشكل عام، من الأفضل أن تُرفع الموازنة قبل بداية السنة المالية بفترة طويلة ليتم إقرارها في الوقت المرجو. ويجهد معظم البرلمانات خارج الكومنولث لاتباع هذا الأسلوب في ظروف طبيعية.

من الأفضل أن ترفع الموازنة قبل بداية السنة المالية بفترة طويلة ليتم إقرارها في الوقت المرجو.

الإطار ١٦ : ماذا يحصل إذا لم تتم الموافقة على الموازنة ضمن المهل المحددة؟

ماذا يحصل إذا لم يتم اعتماد الموازنة مطلع السنة المالية؟ تميز الدساتير بين طرفين أساسيين: الدول التي تصحّ فيها النفقات المؤقتة من دون تصريح تشريعي صريح والدول التي لا يصحّ فيها ذلك.

● تشكل الولايات المتحدة المثال الساطع عن الفئة الأخيرة حيث لا يلحظ الدستور أي حكم في هذا الشأن. فإذا لم يتم إقرار الموازنة مطلع السنة المالية أو لم يصحّ الكونغرس بنفقات مؤقتة، توجّب على الإدارات والمرافق العامة تعليق نشاطها. وإذا تأخر الكونغرس عام ١٩٩٦/١٩٩٥ عن منح موافقته، اضطرت بعض الوكالات الفدرالية للإقفال مؤقتاً.

● يدخل مشروع موازنة السلطة التنفيذية حيّز التنفيذ في بعض الدول إذا لم تقرّ الموازنة مطلع السنة المالية. تجيز المادة ٨٨ (٦) من دستور مدغشقر (١٩٩٢) مثلاً تطبيق مشروع الموازنة بموجب أوامر صرف في مثل هذه الظروف. وترد أحكام مماثلة في دستور عدد من الدول الفرانكفونية الأخرى. وتحث هذه القاعدة البرلمان على الإسراع في النظر في الموازنة، شرط أن تُرفع الموازنة في المهل

المحددة. في حال العكس، قد تحد مثل هذه القواعد من مراقبة السلطة التشريعية
فتزِيل الروادع والموازنين الضرورية.

* تسمح دساتير أخرى عديدة بنفقات مؤقتة في حال تأخر إقرار الموازنة بما
يتماشى والخطوط العريضة للموازنة السابقة المقررة ولفترة محددة. عليه، تنصّ
المادة ٨٨ من الدستور نيجيريا (١٩٩٩) على حقّ الرئيس في الاذن بسحب
الاعتمادات على الصناديق المشتركة للإيرادات لفترة أقصاها ستّة أشهر وفي
حدود المبلغ النسبي الذي لحظته الموازنة السابقة، في حال عدم إقرار الموازنة
ضمن المهل المحددة.

* قد يعزى التأخير لأسباب منطقية مثل الحرب، ولكن من المهم أن تبقى الدولة
على الخدمات الأساسية. ولكن لا بدّ من التنبه إلى أنّه في الظروف العادية، يسيء
للجوء المتكرر إلى الأحكام التي تسمح بالنفقات المؤقتة، إلى فعالية مراقبة البرلمان
المسبقة وإلى تماسك الموازنة على اعتبارها خطة نفقات سنوية شاملة.

المصادر: Williams & Jobs (١٩٩٦)، Wehner (٢٠٠٢)، Constitutions.

التنفيذ

تناط مرحلة تنفيذ الموازنة أو تطبيقها بالسلطة التنفيذية أساساً. وتؤدي
وزارة المالية أو الخزينة بشكل عام دوراً أساسياً فتحرص على أن توزع
الأموال على مرافق الإنفاق وفق الموازنة المقررة. ولكن ليست هذه الحال دوماً،
حيث تضطر بعض الدول النامية على وجه الخصوص، بسبب مشاكل في
الخزينة، إلى خفض بعض النفقات إلى دون المبالغ المصوّت عليها. وفي بعض
الأحيان، تحوّل الأموال لغايات مختلفة. وقد تأتي هذه التحويلات في بعض
الحالات على حساب الخدمات الاجتماعية أو القطاعات الحيوية. ولا بدّ أن
تتخذ هذه القرارات بمنتهى الشفافية وأن تخضع للمراقبة نفسها التي طبّقت
خلال مراحل صياغة الموازنة.

وفي بعض الأحيان، تعكس تعديلات الموازنة المتكررة والظرفية شكوكاً تنجم

عن بيئة الاقتصاد الكلي والموازنة السائدة في عدد من الدول النامية، ولكن هذا النوع من «إعداد الموازنة المستمر» يتم أيضاً عن نقص في الدقة والانضباط لجهة الموازنة. ويفترض بالبرلمان، حفاظاً على سلطته في وجه هذا الإفراط في التكييف، أن يتابع التنفيذ عن كثب فينظر في النفقات الفعلية خلال السنة المالية. ويجب أن يندرج كل تكييف مهم ضمن تقديرات للنفقات الإضافية ترفع للبرلمان للموافقة عليها. ويأتي تخفيض الموازنة بشكل عام على حساب المجموعات الضعيفة سياسياً والمستضعفة مثل النساء الفقيرات والأطفال. وعليه، من مصلحة أنصار المساواة بين الرجل والمرأة أن ينظروا في كل مشاريع القوانين التي تتمحور حول تقديرات النفقات الإضافية.

الإطار ١٧ : البرلمان في زامبيا يتقضى على مشاكل «موازنات التشغيل»

يفضي اللجوء إلى موازنة التشغيل في عدد من الدول إلى إخفاق في تنفيذ الموازنة التي وافق عليها البرلمان. ومنذ العام ١٩٩٣، تعتمد زامبيا هذه الصيغة التي لا تجيز للحكومة المركزية تمويل العجز عبر الله مطبعة أوراق النقد. فلا يسعها إلا أن تنفق ما تيسر في «خزنتها» في فترة محددة. وتتخذ لجنة تنفيذية محدودة العضوية قرارات الصرف. وتم اعتماد نظام «موازنة التشغيل» لإلزام الفعاليات بتوخي الانضباط في الموازنة وإنهاء التضخم المتزايد. ولكن تمخض عن هذه الصيغة، مع أنها أضفت استقراراً نسبياً على الموازنة والاقتصاد الكلي، تبعات خطيرة على صعيد تقديم الخدمات.

وعند التنفيذ، يلاحظ اتجاه إلى نقل أموال الوزارات المهمة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، مثل وزارتي الزراعة والصحة، باتجاه خدمات عامة شاملة مثل الدفاع والشرطة. عام ١٩٩٧، كانت وزارة الدفاع من الوزارات النادرة التي حصلت على مبلغ يجاور إلى حد كبير ما تم التصويت عليه بينما لم تثل وزارة الصحة سوى ٥٦٪ من الموازنة التي جرى التصويت عليها. ولفت المدقق العام في زامبيا إلى وجود نفقات فرعية واضحة بنسبة ٣١٪ عن السنة المالية نفسها، حيث إن ٢٥٪ من النفقات الفعلية مجموعة لم يتم التصريح بها. ورفعت

لجنة توقعات الموازنة في البرلمان تقريراً شاملاً عن نظام الموازنة المتبع، أوصت فيه بعدة تحسينات، منها السحوبات المنظمة وليس الظرفية، بغية تعزيز قابلية التنبؤ بالنفقات الفعلية بالنسبة إلى الموازنة المقررة ونشرها بانتظام تouxياً للشفافية.

المصدر: جمهورية زامبيا (٢٠٠٠:١٠٦-١٠٨).

يفترض بالبرلمان أن يتابع تنفيذ الموازنة عن كذب فينظر في النفقات الفعلية خلال السنة المالية.

ولكن قد يصطدم تطبيق الموازنة السنوية والخطط على المدى المتوسط بعراقيل أخرى. فقد تؤثر القوانين العادية الصادرة خلال سنة مالية محددة على الموازنة، عبر إقرار رسوم أو رفع رسوم إضافية خاصة لجهة المساعدة الاجتماعية. ومذ ذاك، يقع تضارب مع ضوابط الموازنة المقررة أو مع إطار النفقات على المدى المتوسط. وعليه، يجب أن تضم صياغة القوانين العادية فحصاً لأثرها المحتمل على الموازنة على المدى القصير والمتوسط. ويجب أن توضع هذه المعلومة بتصرف البرلمان خلال العملية التشريعية بحيث تُطرح لفحص مستقل ومفتوح.

الإطار ١٨ : مرونة إدارية في تنفيذ الموازنة في نيوزيلندا

يفترض بتنفيذ الموازنة أن يسوي بين المرونة الإدارية والشفافية. ولعلّ التوازن أساسي في هذا المجال لأن الليونة والشفافية شرطان أساسيان للفعالية. فتفادياً للتجاوزات وتسهيلاً للمراقبة البرلمانية وتouxياً لتخطيط مالي جيد على مستوى الإدارات، لا بدّ من الحدّ من إمكانيات التكييف خلال السنة المالية. في نيوزيلندا، يرفع القسم ٥ من قانون المالية العامة (١٩٧٧، المعدل) نقل الموارد بين فئات الناتج داخل مجموع مخصصات واحد خلال السنة المالية، وهو ما يعرف بـ«الحوالات».

ولا يجوز أن يرفع المبلغ المحوّل مخصصات فئة معيّنة من الناتج خلال السنة الماليّة بما يزيد عن ٥٪. كما لا يجوز بموجب القسم نفسه أن يتمّ أي تحويل لمصلحة الفئة عينها خلال السنة الماليّة نفسها، وألا يتغيّر المبلغ الإجمالي المخصص لمجموع فئات الناتج ضمن عمليّة التصويت نفسها. بل يجب أن يُدرج أي تحويل من هذا النوع في قانون تخصيص يلحق بالسنة الماليّة التالية.

المصدر: قانون الماليّة العامّة - نيوزيلندا (١٩٧٧).

لا بدّ من أن تضم عمليّة صياغة القوانين العاديّة فحصاً لأثرها على الموازنة على المديين القصير والمتوسط.

التدقيق والتقييم

إثر تنفيذ الموازنة، تتولى هيئة تدقيق مستقلّة مثل ديوان محاسبة أو مدقق عام مهمّة مراجعة الحسابات والميزانيات العامّة. وفي معظم الدول، ينظر البرلمان في خلاصات المدقق بعد الانتهاء من مراجعة الحسابات. وإذا أثبتت هذه العمليّة فعاليتها، تُراعى التوصيات المرفوعة في ضوء خلاصات المدقق في الموازونات المقبلة، فنُدخل تحسينات مستمرّة على إدارة النفقات والأموال العامّة.

يجب أن تتمّ صياغة تقارير التدقيق وأن ترفع إلى البرلمان في أقرب وقت ممكن كي لا تفقد جدواها.

يجب أن تتمّ صياغة تقارير التدقيق وأن ترفع إلى البرلمان في أقرب وقت ممكن فلا تفقد جدواها. فالتأخير يسيء إلى الشفافية حيث يمكن أن يُنقل المسؤولون عن الخسارة أو أن يُحالوا إلى التقاعد قبل النظر في الحادثة. كما يعيق التأخير التدابير التأديبيّة ويميل الرأي العام إلى الاهتمام بشؤون الساعة. لكي ترفع تقارير التدقيق في الوقت المناسب، يجب أن ترفع الإدارات والمرافق حساباتها ضمن المهل المحددة إلى مؤسسات التدقيق. وبشكل عام،

تنصّ قوانين مراجعة الحسابات وإدارة الماليّة على المهل المذكورة وعلى الشكل الذي يجب أن تتخذ المعلومات الضرورية عند رفعها من قبل المرافق المعنية إلى المدققين.

الإطار ١٩ : مختلف أنواع التدقيق

تشكّل عمليّات التدقيق المالي وتدقيق المطابقة جوهر التدقيق في الحسابات العامّة.

لدى التدقيق المالي، ينظر المدقق في دقّة حسابات المنظمة المعنية وصدقيتها.

لدى التدقيق في مدى المطابقة، يتأكّد المدقق من أنّه تمت الموافقة على الإيرادات والنفقات العامّة وتمّ توظيفها للغايات المتفق عليها كما يتأكد من احترام المرافق والإدارات للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

يُقدّم العديد من مؤسسات التدقيق على دراسة المردود (value for money) للتأكّد من تطبيق قاعدة الاقتصاد والجدوى والفعالية (ما يعرف بالفرنسيّة بقاعدة (Trois E)). ونعني بالاقتصاد، الحرص على الحدّ من كلفة المدخلات الماليّة (مثل: الموظفون والمباني). ونعني بالجدوى نسبة المخرجات (سلعة أو خدمة معينة) لمجموع المدخلات. وأخيراً تتحقق الفعاليّة إذا أعطت المدخلات النتائج المرجوة (الأثر على المجتمع).

وتختصر أحياناً هذه القاعدة بالإشارة إلى أنّ الاقتصاد والجدوى والفعاليّة تعني بكلّ بساطة إنفاقاً أقلّ وأفضل وحكيمياً. وبالعودة إلى المساواة بين الرجل والمرأة، إذا كانت مؤشرات المخرجات المجدية محللة بما فيه الكفاية وإذا ارتبطت الموازنة بسياسات وأهداف تنموية، يسمح التدقيق في المردود بالتأكّد من مدى استفادة النساء والرجال والفتيان والفتيات من الموازنة.

المصادر : White et al (١٩٩٩:٦١-٧٤)، Kristensen et al (٢٠٠٢)، Stapenhurst Titsworth (٢٠٠١).

الفصل ٣

الموازنة أداة للشفافية

يحكم الناخب، في نهاية المطاف، على أداء السلطة التنفيذية فيقرر إذا كانت تستحق التجديد أو حريّ به استبدالها. ولكن تمرّ سنوات عدة بين انتخاب وآخر، وإنما يتوجّب على البرلمان خلال هذه الفترة أن يتولّى المحاسبة. ولعلّ الموازنة من أبرز الأدوات المتوفرة لديه في هذا المجال. تضمّ الموازنات وعوداً والتزامات حيال مجموعات مختلفة من الأشخاص ويتوجّب على البرلمان أن يحرص على وفاء الحكومة بتعهداتها. وتفترض الموازنة الجيدة وجود رادع وميزان لضمان نزاهة الموازنة وحسن تطبيقها. يعالج هذا الفصل كيف يمكن أن تعزز البرلمانات شفافية عملية الموازنة.

تمرّ سنوات عدة بين انتخاب وآخر،

وإنما يتوجّب على البرلمان خلال هذه الفترة أن يتولّى المحاسبة.

أثر البرلمانات في سياسة الموازنة

يقاس أثر البرلمان على إعداد الموازنة بقدرته على قبولية فحواها. ويمكن التمييز بين البرلمانات التي تعدّ الموازنة والبرلمانات التي تؤثر في الموازنة والبرلمانات التي لا تؤثر أو بالكاد تؤثر في الموازنة.

الإطار ٢٠ : تصنيف البرلمانات وفق أثرها على سياسة الموازنة

بوسع البرلمانات التي تسهم في إعداد الموازنة أن تعدّل مشروع الموازنة كما رفعته السلطة التنفيذية أو تردّه أو تستبدل موازنة الحكومة بموازنة من نسجها. بوسع البرلمانات التي تؤثر في الموازنة أن تعدّل مشروع موازنة السلطة التنفيذية أو أن تردّه ولكنها ليست مؤهلة لإعداد موازنة من نسجها واستبدال

موازنة الحكومة بها .

لا يسع البرلمانات التي لا تؤثّر أو بالكاد تؤثّر في الموازنة أن تعدّل مشروع موازنة السلطة التنفيذية أو تردّه أو تعدّ موازنة خاصة بها تستبدل موازنة الحكومة بها . بل تكفي بالموافقة على الموازنة كما رفعت لها .

المصدر : مأخوذ بتصريف عن Norton (١٩٩٣ : الجدول ٤-١) .

تعتبر البرلمانات التي تسهم في إعداد الموازنة نادرة، ولعلّ الكونغرس الأمريكي أسطع مثال عليها . يحدد الكونغرس كلّ عام سياسة الموازنة الخاصة به ويحدد في هذا الصدد تدابير إنفاق وخصائص خاصة بالوزارات والإدارات . وتعكف برلمانات أخرى لتمثّل لنظام الكونغرس على أداء دور مماثل مثل نيجيريا ولكنّ الكونغرس الأمريكي أكثر البرلمانات نفوذاً على سياسة الموازنة .

يوافق معظم البرلمانات على الموازنة التي ترفعها السلطة التنفيذية مع بعض التعديلات الطفيفة . عليه، أفاد ٦٣٪ من البرلمانات (أي ١٧ من أصل ٢٧) التي تناولتها دراسة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٠٠٢ ب) بإدخال بعض التعديلات الطفيفة بصورة عامة . وينتمي إلى هذه المجموعة كلّ من البرلمانات الاسكندنافية وبرلمان كوريا الجنوبية ومعظم برلمانات أوروبا القاريّة وأمريكا اللاتينيّة . ولا تدّعي هذه البرلمانات التمتع بحق صياغة سياسة الموازنة المناط بالسلطة التنفيذية، ولكنّها تدخل تعديلات طفيفة على الموازنات . وتُدخل عاماً بعد عام تعديلات طفيفة على الموازنة مع الحفاظ على خطوطها العريضة . وهذه التعديلات، رغم أنها خفيفة تبقى ذات أهمية . فعلى سبيل المثال عندما لا ينجح وزراء في إقناع البرلمانين بضرورة بعض النفقات، يسمح اقتطاع البنود ذات الصلة بتحرير الموارد الضروريّة وبتلبية الحاجات الأكثر إلحاحاً . ويشكّل هذا النوع من التدخلات البرلمانيّة إشارة إلى السلطة التنفيذية برفض تبذير النفقات أو تحديد أولويات خاطئة لها .

وتقع من الجهة المقابلة المجموعة الثالثة من البرلمانات التي تفتقر إلى أي أثر فعلي على الموازنة. ويتم عادة إقرار مشروع الموازنة كما رفعتها السلطة التنفيذية من دون أي تغيير. وتنتمي إلى هذه المجموعة برلمانات من طراز وستمنستر حيث تعتبر الحكومة كل تعديل للموازنة بمثابة حجب للثقة عنها. والأمثلة كثيرة في استراليا وبريطانيا العظمى ونيوزيلندا وعدد من دول جنوب غرب آسيا وإفريقيا الناطقة بالإنكليزية التي يضاف إليها اليوم بعض البرلمانات التي لا تنتمي إلى تقليد وستمنستر. وتبدأ بعض البرلمانات في هذه الفئة الثالثة بإطلاق عملية تشاور مع الحكومة قبل أن ترفع الموازنة (غانا وكندا)، مما من شأنه السماح لممثلي الشعب بالمساهمة ولو بطريقة محدودة في سياسة الموازنة. ولكن يصعب اليوم تجميع الأثر الملموس والفعلي لهذه المشاورات على الموازنة.

الإطار ٢١ : اتفاقية الثقة

تعود المرة الأخيرة التي صوت فيها البرلمان البريطاني ضد طلب ائتمان إلى العام ١٩١٩، عندما رفض طلب رئيس مجلس اللوردات بالحصول على تمويل لبناء حمام ثانٍ. ويعود رد طلبات مماثلة في البرلمانات الشبيهة وستمنستر إلى الحقبة عينها تقريباً. فيبدو مثلاً أن آخر تخفيض للتخصيصات صدر عن البرلمان النيوزيلندي يرجع إلى العام ١٩٣٠ حيث حُفِضت مخصصات وزارة الزراعة بخمسة جنيهاً. وتعتبر الأنظمة التي تتبع اليوم تقليد وستمنستر أي تعديل يطرأ على مشاريع موازنة السلطة التنفيذية لدى اعتمادها بمثابة حجب الثقة عن الحكومة. وينطلق هذا التفسير من المعاهدة التاريخية التي تمنح السلطة الملكية «حق المبادرة المالية». ورغم سلطة تعديل الموازنة التي يمنحها الدستور للبرلمان في عدد من الدول التي تتبع نهج وستمنستر، تستقيل الحكومة لدى تعديل مشروع الموازنة الذي رفعتة (كندا، الهند، نيوزيلندا).

المصادر : Davey (٢٠٠٠)، Lok Sabha (١٩٩٨)، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٠٠٠ ب).

الجدول ١ :

هل اعتاد البرلمان أن يقر الموازنة بالصيغة التي ترفعها الحكومة؟

مع تعديل كبير	مع تعديل طفيف	من دون تعديل	
	×		ألمانيا
		×	أستراليا
	×		النمسا
		×	كندا
	×		كوريا
×			الدانمرك
	×		إسبانيا
×			الولايات المتحدة
	×		فنلندا
	×		فرنسا
		×	اليونان
×			المجر
	×		أيرلندا
	×		أيسلندا
	×		إيطاليا
		×	اليابان
	×		المكسيك
	×		النرويج
		×	نيوزيلندا
	×		هولندا
	×		بولونيا
	×		البرتغال
×			جمهورية تشيكيا
		×	المملكة المتحدة
	×		السويد
	×		سويسرا
	×		تركيا
٤	١٧	٦	المجموع
%١٥	%٦٣	%٢٢	% النسبة

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٠٠٠ ب).

الإطار ٢٢ : أمثلة على أسئلة تطرح حول الموازنة: مَثَل البرلمان النيوزيلندي

استبيان نموذجي حول توقعات ٢٠٠٢/٢٠٠٣

ملاحظة: إذا توافرت المعلومات، موضوع هذا الاستبيان، جميعها في معرض توقعات ٢٠٠٢/٢٠٠٣، يستطيع الوزراء المسؤولون عن الصرْفِيَّات أن يَلْخَصُوا أجوبتهم بالإرجاع إلى الصفحات المعنِيَّة.

١ - شؤون الساعة الطارئة. لدى إعداد اقتراحات التخصيصات للعام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ لرفعها على التصويت الحالي، ما هي الشؤون التي اعتبرتتها الحكومة طارئة وكيف تجلّت في التخصيصات؟

٢ - التعديلات الأساسية على التخصيصات. أشر باقتضاب إلى التغييرات الأساسية التي طرأت على مخصصات العام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ أي:

* جميع السياسات الجديدة والتعديلات المهمة التي أدخلت على السياسات المتبعة مع تلخيص مبررات كل تعديل. (أشر إلى العتبة التي تقاس بها أهمية التعديل الذي أُدخل على السياسة).

* التعديلات التي تفوق نسبة + ١٠٪ من المبالغ المخصصة مع تبرير لهذه التعديلات.

* كل تعديل أساسي طرأ على النشاط الاقتصادي أو الاجتماعي ذي الصلة وأثر التعديلات المذكورة على التخصيصات.

* حسابات التسوية أو الأموال المرّحلة انطلاقاً من التخصيصات السابقة.

٣ - فعالية النفقات. صف باقتضاب:

* فئات الناتج (وسياسات الحكومة المتعلقة بها) التي تعتبرونها أساسية لنجاح الأهداف المعلنة بموجب التصويت الحالي مع الإشارة إلى سبب اعتبارها أساسية.

● لماذا تعتبرون أنّ الفئات أعلاه تسهم في تحقيق النتائج التي ارتبطت بها؟
نرجو الإجابة عن السؤال إجابة كاملة عبر سرد الدراسات ذات الصلة مثلاً.

٤ - العلاقة بين الناتج والنتائج. ما هو الناتج الذي تتوخاه الحكومة من مخصصاتكم؟ نرجو التعليق بالتفصيل على العلاقة بين الناتج والنتائج (من دون الاكتفاء بالنتائج المالية). هل جرى تقييم الأثر؟

٥ - ردم التفاوت. كيف يساعد الناتج المتوقع من هذا التخصيص في ردم التفاوت الاقتصادي والاجتماعي لشعوب الماوري والمحيط الهادي؟

٦ - متابعة المؤسسات العامة. ما هي التدابير التي اتخذت أو التي ستتخذ لمتابعة أداء المؤسسات العامة المعنية بالمخصصات الحالية؟ هل من مشاكل أو مواضيع أساسية متعلقة بمتابعة أداء المؤسسات العامة المعنية بهذا التصويت؟

٧ - مراجعة القانون. هل تُلحظ مراجعة للقوانين التي يحق للإدارات المختصة التشكيك باستمراريتها؟

* هل يجب تحديث بعض النصوص أو تعديلها؟

٨ - تمويل فئات الناتج. تقدير التمويل المخصص لكل نشاط أساسي داخل كلّ فئة من الناتج.

* هل سجّل تفاوت كبير داخل فئات الناتج بالنسبة إلى السنة المالية السابقة؟

٩ - آراء خارجية. اسرد جميع المعلومات حول تقدير النفقات وفق الخبراء الخارجيين والكوادر والمستشارين الذين تمّ اللجوء إلى خدماتهم بمن فيهم المستشارون القانونيون. عدّد أسباب هذه العقود وسبب عدم لجوء المرافق المعنية إلى مواردها الداخلية.

١٠ - إعلان المرافق نيّتها. ما هي الخطوات المحرزة باتجاه بلورة العناصر الأساسية لإعلان نيات جيد كما أتى في لثبيان توقعات التخطيط الجديدة وإعلان النيات: توجيه للوزارات؟

(Roll-out of new planning expectations and Statements of Intent:
Guidance for Departments?)

* علّق على التقدم المحرز حتى اليوم وأشار إلى البرامج التي يجب إطلاقها في مرفقكم وخاصةً العناصر الأساسية التي وردت في الفقرة ١٤ من الوثيقة الآنفة الذكر.

١١ - معلومات أخرى: هل لديكم أسئلة أخرى متعلّقة بالتصويت على مخصصاتكم تودون رفعها إلى اللجنة للنظر فيها، وهي أسئلة لم تأت في وثائق التقدير أو في بياناتكم الصحفية المتعلّقة بالموازنة أو لم ترد ضمن الأجوبة عن الأسئلة السابقة في هذه الوثيقة؟

المصدر: البرلمان، نيوزيلندا، لجنة المال (٢٠٠٢).

يتمتع البرلمان بفرصتين أساسيتين لمساءلة الحكومة عن توجهاتها وأدائها لجهة الموازنة وهما:

• أولاً: المراقبة المسبقة التي تقضي بفحص مشاريع الإنفاق والموارد التي ترفعها الحكومة خلال المرحلة التشريعية من عملية الموازنة. وتتمحور هذه المراقبة أساساً حول التوجهات الإستراتيجية أو حول أسس سياسة الموازنة.

• ثانياً الفحص اللاحق الذي يتمحور حول تنفيذ الموازنة في ضوء نتائج التدقيق؛ والهدف منه التحقق من درجة تنفيذ الموازنة بالصيغة التي وافق عليها البرلمان ومن نيل المكلف بدلاً عن أمواله.

الإطار ٢٣ : الشفافية، تحديدها وآلياتها

تعتبر الشفافية واجب الإجابة عن كميّة الوفاء بالمسؤوليات، وتشترط أربعة عناصر:

* أشخاص مكلفون اتخاذ القرارات وتطبيقها

* أهداف يجب بلوغها أو معايير يفترض على هؤلاء الأشخاص احترامها

* سلطة يعتبر صانع القرار مسؤولاً أمامها

* آليات تسمح بمساءلة هيئات القرار

ويقع واجب الإجابة ووصف التدابير المتخذة في صلب مفهوم الشفافية. وتتمتع البرلمانات بوسائل متعددة لممارسة وظيفة المراقبة المنوطة بها:

* جلسات طرح الأسئلة

* الاستجواب

* لجان التحقيق

* النقاش الخاص في الجلسة العمومية

* فحص تقارير اللجان في الجلسة العمومية

* فحص تقارير المرافق والإدارات

* عملية الموازنة السنوية

المصدر: مأخوذ بتصريف عن Murray & Nijzink (٢٠٠٢: ٨٧-٩٢)

تختلف أنواع الشفافية المالية باختلاف التوازن بين التدقيق المسبق واللاحق. فتولي بعض الحكومات أهمية قصوى للتدقيق المسبق وأهمية أقل للتدقيق اللاحق، بينما تتمسك برلمانات أخرى تفتقر إلى صلاحية تعديل الموازنة، بالتدقيق اللاحق للنفقات العامة داخل لجنة الحسابات العامة.

التدقيق المسبق: إقرار الموازنة

يعتبر «التحكّم بالنفقات» من أبرز صلاحيات البرلمانات في الأنظمة الديمقراطية. بمعنى آخر، يتوجب على البرلمان أن يحرص على سلامة تدابير الإيرادات والنفقات التي يصرّح بها وعلى مواءمتها قدر الإمكان وحاجات المواطنين بالنظر إلى الموارد المتاحة. ولكن أثر البرلمان الفعلي على مشاريع موازنة السلطة التنفيذية يختلف من دولة إلى أخرى وخاصةً صلاحية تعديل الموازنة وعملية التدقيق البرلماني والتأثير على سياسة الموازنة.

يتوجب على البرلمان أن يحرص على سلامة تدابير

الإيرادات والنفقات التي يصرّح بها وعلى مواءمتها قدر الإمكان

وحاجات المواطنين بالنظر إلى الموارد المتاحة.

صلاحيات البرلمان لجهة تعديل الموازنة

ينصّ دستور البلاد المكتوب على صلاحيات تعديل الموازنة، ولكن هذه الصلاحيات قد تنبثق عن اتفاقية أو يحددها قانون عادي أو أنظمة. ويتمّ التمييز بين هذه الصلاحيات على الشكل التالي:

- تواجه بعض البرلمانات عقبات دستورية لجهة حقّها في تقديم نصوص موازنة. وعندما لا يحقّ للبرلمانيين أن يقدموا مقترحات قانون ذات صلة بالموازنة، يناط بالسلطة التنفيذية وحدها حق اتخاذ تدابير الإنفاق والتكليف.

- من العناصر المهمة الأخرى التي لها وقع على تأثير السلطة التشريعية المحتمل: سلطات البرلمان القانونية في تعديل النصوص المالية. فكلّما

اتسعت هذه الصلاحيات ازداد هامش التحرك التشريعي .

- تنسب بعض الدساتير إلى السلطة التنفيذية حق نقض متسع لدرجة أنه لا بد من أكثرية استثنائية لكي يتمكن البرلمان من تخطي النقض . وعبر ممارسة حق النقض، يمكن أن يطعن الرئيس بالخيارات التشريعية .

الجدول ٢: صلاحيات البرلمان لجهة تعديل الموازنة

عدد الدول	الحقوق
٣٢	صلاحيات غير محدودة لتعديل الموازنة
١٧	الاكتفاء بخفض عدد البنود القائمة
١٥	حقوق غير محددة
١٣	التعويض عن الزيادة بانخفاض موازٍ
٤	خفض النفقات، زيادة بتصريح من الحكومة
٨١	المجموع

المصدر: مأخوذ بتصريف عن الاتحاد البرلماني الدولي (١٩٨٦: الجدول ٣٨ أ).

تتعدد التقاليد لجهة صلاحيات التعديل . ويبدو أن أكبر الفئات عددياً هي البرلمانات التي تتمتع بحقوق غير محدودة في تعديل الموازنة . وأسطع مثال على ذلك دستور الولايات المتحدة (١٧٨٧) الذي لا يضع حدوداً قانونيةً لسلطات الكونغرس على الموازنة ولو فرض الكونغرس على نفسه بعض الضوابط من وقت إلى آخر . وتتمتع برلمانات أخرى بصلاحيات غير محدودة مماثلة (الدانمرك، النرويج، النمسا، هولندا، اليابان وغيرها).

وفي المقابل، لا يسمح نموذج الحكم البرلماني الشبيه بوستمنستر إلا بالتخفيضات . وفي هذه الحال، لا يسع البرلمان إلا أن يحد من بنود المشاريع

التي رفعتها الحكومة حيث لا يتمتع بصلاحيّة إدخال بنود جديدة أو الزيادة على البنود القائمة. ويعود هذا النظام إلى بدايات مجلس العموم حيث كان المجلس ينعقد للنظر في طلبات الإعانات التي كان يرفعها الكرسي الملكي. وكان له أن يوافق على المعونة أو يرفضها، وأن ينصّ في حال الموافقة على الحدود والوسائل. واستوحى عدد من دول الكومنولث من هذا النظام ومن بينها غانا، كندا، كينيا والهند.

الإطار ٢٤: إعادة النظر في دور الكونغرس البرازيلي في عملية الموازنة

القواعد الجديدة لتعديل الموازنة:

نادراً ما تدخل الكونغرس البرازيلي في عملية الموازنة في الماضي. وتُرجم انتشار الديمقراطية في الثمانينات تعديلات دستورية منحت الكونغرس صلاحية تعديل الموازنة إلى درجة اقتراح عدد من التعديلات كل سنة. ولا يحقّ للكونغرس البرازيلي بموجب الدستور أن يرفع أحد المخصصات إلا متى خُفض آخر. ولكن يجيز فراغ قانوني للكونغرس بتعديل حجم الإيرادات متى خلص إلى أنّ السلطة التنفيذية ارتكبت «خطأً أو سهواً». وتوخياً لمراقبة فعّالة، انتهت اللجنة المشتركة المكلفة شؤون التخطيط والموازنة والتدقيق بالحسابات العامّة إلى فرض ضوابط على التعديلات التي يقترحها الكونغرس. وأتت الضوابط على الشكل التالي خلال عملية الموافقة على موازنة حديثة العهد:

* ٢٠ تعديلاً مختلفاً كحدّ أقصى لكل ممثل مع سقف إعادة تخصيص لكل تعديل (حوالي ٧٥٠٠٠٠٠ دولار).

* ٥ تعديلات كحدّ أقصى لكل لجنة قطاعية في كل مجلس من مجالس الكونغرس من دون تحديد أي سقف.

* ١٥ إلى ٢٠ تعديلاً باقتراح ثلثي الممثلين المنتخبين عن كلّ ولاية ومن دون أي سقف.

مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة البرازيلية :

حظي المجتمع المدني بفرصة التماور مع المشرعين لاقتراح تعديلات محددة على الموازنة. ويناصر مركز المرأة للدراسات والتقييم (Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) وهو أحد شركاء صندوق الأمم المتحدة للمرأة في البرازيل، منذ زمن طويل، مع مجموعة النساء البرلمانيات (Bancada Feminina) موازنة تراعي شؤون النوع الاجتماعي. وعليه، رفع مركز المرأة إلى لجان الكونغرس ٥ تعديلات على مشروع قانون متعلق بسياسات الموازنة للعام ٢٠٠٣ للنظر فيها:

في إدراج برنامج حول صحة المرأة ضمن الأولويات والأهداف

في دمج عنصر النوع الاجتماعي المتغير في مؤشرات الحكومة الفدرالية

في تعزيز قدرات وزارة الصحة لجهة النشاطات المتعلقة بالحقوق الإنجابية وصحة المرأة

في تخصيص أموال لحملة تهدف إلى القضاء على العنف ضد المرأة في البرازيل

في تعزيز الأموال المتاحة لدور الرعاية والحضانة

وبفضل هذه الحملة، وافق الكونغرس على التعديلات الأولى وضمهما إلى مشروع القانون. ووافقت لجنة مجلس الشيوخ للشؤون الاجتماعية على التعديل المتعلق بدور الرعاية والحضانة.

المصادر: Blöndal et al (٢٠٠٣)، صندوق الأمم المتحدة للمرأة.

تحدّ دول أخرى من صلاحيات البرلمان حفاظاً على التوازن بين الإيرادات والنفقات وهو ما تتوخاه السلطة التنفيذية. ولا بدّ في هذه الحال من التعويض عن كلّ ارتفاع في النفقات بانخفاض مماثل في بند آخر للإبقاء على المجموع العام نفسه. ويطبّق هذا النظام خصوصاً في الدول

الفرنكفونية وفي أمريكا اللاتينية. ويستطيع البرلمان من خلال عنصر متغير من صلاحيات التعديل الهادفة إلى ضبط العجز، خفض النفقات على أن يخضع أي ارتفاع لموافقة السلطة التنفيذية. ويمكن أن تمارس الحكومة حقّ النقض على التعديلات التي تقترحها السلطة التشريعية والمتعلقة بزيادة العجز.

ويسمح اتساع صلاحيات التعديل بقياس أثر البرلمان النسبي. فنظرياً، تخوّل صلاحيات غير محدودة إعادة صياغة كاملة للموازنة التي رفعتها السلطة التنفيذية. ومن شأن صلاحيات تعديل غير نافذة لجهة العجز أن تحمي سياسة الموازنة التي تنتهجها السلطة التنفيذية، لكنها تسمح للبرلمان بقولبة الموازنة خاصةً عبر تغيير هرمية النفقات ضمن سقف شامل. أمّا ممارسة وستمنستر لجهة صلاحيات التعديل فتقع من الجهة المقابلة. فهي لا تمنح البرلمان إمكانية قولبة الموازنة إلاّ من خلال خفض البنود القائمة. ولا يسمح تخفيض بند ما بنقل الأموال إلى بند آخر من الموازنة.

الإطار ٢٥ : صلاحيات المجالس العليا لجهة الموازنة

تتألف برلمانات الدول الفدرالية من مجلسين مما يسهّل التمثيل الإقليمي في العملية التشريعية الفدرالية. ولا ينحصر نظام المجلسين بالأنظمة الفدرالية بل إنّ ثلث الدول المركزية فقط يتمتع ببرلمانات بمجلسين. ويختلف دور المجالس العليا لجهة الموازنة.

تتمتع بعض المجالس بنفس صلاحيات المجلس الأدنى (مجلس النواب)، في الولايات المتحدة مثلاً، بينما تتمتع أخرى بصلاحيات غير متماثلة وأقل أهمية لجهة شؤون الموازنة، من المجلس الأدنى. وعليه، توجب المادة ١٠٥ (٣) من القانون الأساسي في جمهورية ألمانيا الفدرالية (١٩٤٩) الحصول على موافقة المجلس الإقليمي أو (Bundersat) لاتخاذ معظم التدابير المتعلقة بالإيرادات. ولكنّ تصريح المجلس الإقليمي ليس ضرورياً للنفقات المدرجة في الموازنة.

وأخيراً، لا يؤدي المجلس الإقليمي في بعض الدول إلا دوراً استشارياً في ما يتعلق بالموازنة. فعلى سبيل المثال، يتمتع مجلس الولايات أو (Rajya Sabha) بموجب الفقرة ١٠٩ من الدستور الهندي (١٩٥٠) بأهلية رفع توصيات إلى مجلس الشعب أو (Lok Sabha) حول شؤون الموازنة. ويمكن أن يرد المجلس الأدنى هذه التوصيات أو يعتمدها بعد تصويت الأكثرية البسيطة.

المصدر: مأخوذ بتصرف عن Patterson & Mughan (٢٠٠١).

وغالباً ما يوازن حق النقض الذي تتمتع به السلطة التنفيذية، صلاحيات البرلمان لجهة الموازنة. ويميّز هذا النوع من حقوق النقض الأنظمة الرئاسية على وجه الخصوص ولو أن بعض الأنظمة البرلمانية اعتمدته لقوانين المالية مثل نيوزيلندا. ويمكن أن يتخذ حق النقض للسلطة التنفيذية شكلين مختلفين:

✽ الفيتو الكلي: لا يمكن الرئيس أن يفرض حق النقض إلا على كامل نص قانوني. تلك هي الحال في الولايات المتحدة.

✽ «الفيتو الخطي» أو «الفيتو الجزئي»: يمكن أن يلغي الرئيس بنوداً فردية في مشروع قانون مالية. وعليه، يمكن تعديل القرارات التشريعية إلى حد كبير عبر إزالة بنود محددة في الموازنة ترتدي أولوية بالنسبة إلى المشرعين. يتمتع رئيس شيلي مثلاً بهذا النوع من الفيتو الخطي.

اللجان البرلمانية والموازنة

تمرّ الموازنة بمحطات عدة داخل البرلمان ترافقها قراءات ونقاشات متعددة داخل المجلس. وتتمحور هذه النقاشات عادةً حول توجهات الموازنة العامة وتسمح بنوع من «الدعاية» للحكومة والمعارضة في آن. فتقتنص الحكومة الفرصة لإشاعة سياساتها بينما تلفت المعارضة إلى ما تعتبره ثغرات حكومية وتقترح حلولاً خاصةً بها. وفي بعض الأحيان قد لا يتمحور النقاش

حول الموازنة، بل تنعقد المناقشات المفصلة لأرقام الموازنة في جماعات صغيرة على مستوى اللجان وفي غياب أي مراسم سياسية. لقد أدرك عدد من البرلمانات أهمية العمل داخل اللجان ويبدو أن تدخل اللجان في عملية الموازنة ينمو في كل مكان. ولكن الساحة لا تخلو من بعض الدول التي لا تنشط فيها اللجان كفاية في هذا الصدد.

تنعقد المناقشات المفصلة لأرقام الموازنة في مجموعات صغيرة على مستوى اللجان وفي غياب أي مراسم سياسية.

يتمتع عدد من البرلمانات بلجنة متخصصة في فحص التدابير المتعلقة بالإيرادات حيث يوكل فحص النفقات في بعض الأحيان إلى لجنة أخرى. عليه، شكّل المجلس الأدنى في ألمانيا أو (Bundestag) لجنة مالية مكلفة فحص الاقتراحات الضريبية مع تولي لجنة الموازنة مهمة النظر في خطط الإنفاق. أمّا في مجلس الأعيان في بريطانيا، فلا تنكبّ لجنة مالية دائمة إلا على دراسة بعض أجزاء القوانين المتعلقة بالإيرادات.

ومن ناحية الإنفاق، تسمح وسائل عدة بإشراك اللجان في عملية التفويض. فقد أوجد بعض البرلمانات الوطنية لجنة مالية وحيدة مكلفة النظر في مشاريع الإنفاق. ويمكن أن ترفع اللجان القطاعية أو الإدارية توصيات، ولكن هذه التوصيات غير ملزمة في نموذج اللجنة المركزية. ويسمح هذا النظام بتفادي الارتفاع المستمر لطلبات الاعتماد الصادرة عن لجان إدارية وخاصة لجنة الصحة العامة والتعليم أو النقل التي تسعى دوماً إلى زيادة نفقات «قطاعها». ومن جهة أخرى، وفي غياب معلومات من اللجان القطاعية، قد تفقد مهارات البرلمانيين في هذا المجال أو ذلك عندما تتم غرلة النفقات ذات الصلة.

ولكن مشاركة هذه اللجان لا تسيء حكماً لضبط الموازنة. فهي لا تطرح مشكلة إلا إذا افتقرت اللجان إلى سقف نفقات محدد وإذا لم تبقيها أي آلية تنسيق دون هدف الإنفاق الإجمالي. وفي بعض الدول، توافق لجان مالية

على سقف عام لمجالات مختلفة من الإنفاق، مع تمتع اللجان القطاعية أو الإدارية بصلاحيّة إعداد موازنة الإدارات الواقعة ضمن اختصاصها. وتقوم هذه البنية على مستويين للنظر في مشاريع الإنفاق وهي مطبقة في الجمهورية التشيكية والسويد. وتفيد التجربة بأنّ هذا النظام يسهّل هرمية النفقات فينهل من دراية الوزارات والإدارات مع فرض احترام ضوابط الموازنة الدقيقة بفضل أهداف إنفاق عامّة.

الإطار ٢٦: المرأة في اللجان المالية

بالكاد تثبت المرأة مشاركتها في لجان الموازنة أو المالية. ومن غير النادر أن ترأس امرأة لجنة برلمانية للشؤون الاجتماعية ولكن وجودها ينحسر في مجالات الاقتصاد أو الشؤون الخارجية. وانطلاقاً من عينة تضم ٩٧ دولة، أفادت دراسة أجراها الاتحاد البرلماني الدولي عام ١٩٩٧ أنّ ٢٪ فقط من رؤساء لجان المالية هم من النساء، بينما تبلغ هذه النسبة ٢٣٪ في لجان الشؤون الاجتماعية والأسرة والصحة والاستخدام و ١٩٪ في اللجان القضائية والدستورية. وفي تلك الحقبة، لم تحرز نسبة النساء اللواتي يرأسن لجنة مالية أي تقدّم في البرلمانات حيث تمثل المرأة تمثيلاً أفضل. وفي ٢٠ دولة شملتها الدراسة تتعدى فيها نسبة البرلمانيات ٢٠٪، لا تتراش أي امرأة لجنة المال.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي، (١٩٩٧).

الإطار ٢٧: هل يفترض أن تُفتح اللجان البرلمانية على الإعلام والرأي العام؟

يقضي الاتجاه السائد بفتح المناقشات البرلمانية واجتماعات اللجان على وسائل الإعلام والرأي العام. ويفيد ٦٣٪ (١٧ من أصل ٢٧) من البرلمانات التي شملها إحصاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أنّ مناقشات لجانها مفتوحة للرأي العام، وأنّ الأمر سيان بالنسبة إلى أكثر من نصف لجان الحسابات العامة في الكومنولث.

ويحدّر البعض من زوال سرية المناقشات البرلمانية. أو لا يهدد فتح اللجان على الإعلام والرأي العام بتسييس نقاشات اللجان لا بل بنقل السلطة الاستثنائية إلى هيئات أخرى مثل مجموعات العمل وجماعات الأحزاب المحجوبة عن الرأي العام؛ وتُقابل هذه الحجج بنظرية أنّ أي برلمان لم يبد الحاجة إلى العودة إلى الجلسات السرية بعدما اعتمد آلية النقاش المفتوح في اللجنة. ولا شك في أنّ بعض الظروف الاستثنائية قد تصب في مصلحة الجلسات السرية مثلاً خلال النقاش حول الاستخبارات أو شؤون الدفاع الحساسة. ولكن نادرة بشكل عام هي الأسباب الداعية إلى منع الإعلام والرأي العام من متابعة المناقشات بمنتهى الحرية.

وعبر السماح بمناقشة حرّة لمحتوى الموازنة، توسّع البرلمان نطاق النقاش العام وتعمّقه. وتعتبر جلسات الاستماع العامة آلية تسمح بتسليط الضوء على نقاش الموازنة بفضل رأي الخبراء والباحثين والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وعليه، تنفتح العملية على مفاهيم جديدة ومناهج خاصة بالموازنة خصوصاً لجهة تحليل شؤون النوع الاجتماعي وضمّها إلى الأعمال. كما يمكن أن يسمح الانفتاح بتعزيز الثقة في السلطات العامة. ويفيد تطوّر الهيئات التشريعية باتجاه الانفتاح ويُسرّ النفاذ بأن زمن السرية في الموازنة قد ولّى إلى غير رجعة.

المصادر: McGee (٢٠٠٢)، Messick (٢٠٠٢)، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (٢٠٠٢ب).

الرقابة اللاحقة: مراعاة خلاصات المراجعة

تفتقر الرقابة البرلمانية للمالية العامة إلى الشمولية في غياب أي تأكيد على حسن تطبيق الموازنة المعتمدة. وعليه، تكلف هيئة تدقيق وطنية بإطلاع البرلمان على دقة الحسابات وفعالية النفقات العامة وفعاليتها. وفي غياب التدقيق النهائي في عملية المراقبة المالية، لا تشعر هيئات الإنفاق بأي دافع للامتثال إلى رغبات البرلمان كما وردت في الموازنة المقررة.

تفتقر المراقبة البرلمانية للمالية العامة إلى الشمولية في غياب أي تأكيد على أن الموازنة طبقت تماماً كما اعتمدت.

الإطار ٢٨: إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لمراقبة المالية العامة

اعتمدت المنظمة الدولية للهيئات العليا لمراقبة المالية العامة، معايير أساسية لمراقبة المالية العامة في إعلان ليما حول الخطوط التوجيهية لمراقبة المالية العامة. ويعالج الإعلان في ما يعالج النقاط التالية:

* أهمية الرقابة حرصاً على حسن إدارة الأموال العامة

* أهداف الرقابة أي الامتثال للقوانين والاقتصاد والجدوى والفاعلية والإدارة المالية.

* استقلالية المؤسسة العليا للرقابة وطاقم عملها وهي استقلالية يجب أن يلحظها الدستور وتحميها المحكمة العليا. والاستقلالية تعني الاحتماء من تدخل الهيئات المراقبة والتمتع بالوسائل الكافية.

* اعتراف الدستور والقانون بصلاحيات الرقابة التي تضطلع بها هيئة الرقابة العليا. توسيع صلاحيات مؤسسات الرقابة العليا لتشمل مختلف العمليات المالية العامة.

* تكريس الدستور للعلاقة بالسلطة التشريعية وبخاصة ما تتمتع به المؤسسة العليا للرقابة من صلاحية رفع تقرير سنوي للسلطة التشريعية (أو أي هيئة عامة أخرى).

* مسؤولية الحكومة الكاملة والحصريّة عن أفعالها وإهمالها واستحالة أن تتوارى خلف خلاصات الرقابة.

* حرية اطلاع مؤسسات الرقابة العليا على الوثائق والملفات كافة.

* ضرورة أن:

أ - تقرر برامج الرقابة التي تنفذها مؤسسات الرقابة العليا من الداخل وتلحظ

وسائل الإحصاء وغيرها

ب - يتمتع طاقم مؤسسات الرقابة العليا بالمواصفات والنزاهة الأخلاقية الضرورية والرواتب المناسبة.

ج - تتمكن هيئات الرقابة العليا من استدعاء خبراء من الخارج

د - تسهل هيئات الرقابة العليا التبادلات الدولية بواسطة (INTOSAI).

المصدر: http://www.intosai.org/2_LIMADf.html

علاقة البرلمان بهيئة التدقيق العليا

توخياً للفعالية القصوى، يجب أن يعتمد البرلمان وهيئة التدقيق كل على الآخر. ولعلّ محتوى التدقيق البرلماني الصحيح في هذه المرحلة رهن بالتقرير الصادر عن هيئة التدقيق. وإذا أراد البرلمان، حرصاً على فعاليته، الاعتماد على تقرير تدقيق متميز من حيث النوعية، يجب أن يتمكن المدقق من الاعتماد على برلمان يتمتع بالفعالية عينها وإلا لن تأخذ الإدارات خلاصات التدقيق على محمل الجد. وبهدف بلوغ التنسيق الأمثل، يقيم عدد من هيئات التدقيق مكاتب ربط داخل البرلمان ويحضر بانتظام جلسات دراسة البرلمان لخلاصات التدقيق.

وتعتمد نوعية العلاقة بين البرلمان والمدققين جزئياً على نوعية هيئة التدقيق العليا وعلى طريقة صياغة تقاريرها:

● في الأنظمة المشابهة لوستمنستر، يرفع المدقق العام تقريره مباشرةً إلى البرلمان وتنظر لجنة خبراء محاسبة متخصصة تمثل الأحزاب كافة في خلاصات هيئة التدقيق. وفي بعض الأحيان، يحمل المدقق العام، بموجب نصّ قانون صفة مسؤول عن البرلمان.

● في نظام مجلس التدقيق (audit board) يتم إعداد تقرير سنوي ورفعته إلى مجلس الوزراء الذي بدوره ينقله إلى البرلمان.

● في نظام ديوان المحاسبة، تعتبر العلاقة بالبرلمان والمدقق أكثر تباعداً حيث إن الديوان مؤسسة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. يرفع الديوان خلاصاته إلى لجنة المالية في البرلمان ويعدّ للبرلمان تقريراً سنوياً عن تنفيذ الموازنة السنوية.

فحص اللجان البرلمانية لخلاصات تدقيق

يكلف معظم البرلمانات اللجان مهمة النظر في تقارير المدقق عن الحسابات العامة. وليس الهدف تقييم السياسات التي تركز عليها الموازنة وإنما التأكد من امتثال النفقات لنيات البرلمان والمعايير المرعية الإجراء والحرص على أن «المكلف نال بدلاً عن أمواله». وتختلف صلاحيات اللجان المكلفة النظر في خلاصات التدقيق من بلد إلى آخر.

● في بعض البرلمانات، تتولى لجنة المصادقة على الموازنة النظر في التقارير، مثلاً في ألمانيا.

الإطار ٢٩ : فحص خلاصة التدقيق في البرلمان الألماني

يتلقى المجلس الأدنى في البرلمان الألماني (Bundestag)، تقرير تدقيق بعد مضي حوالي عشرة أشهر على انتهاء السنة المالية. ويرتكز هذا التقرير على حوالي ألف تدقيق فردي ولكنه يتمحور حول نحو مائة مسألة تعتبر الأهم. ويضم معلومات حول شؤون إدارية مالية أوسع وتعليقات مفصلة تتناول الخدمات والإدارات كافة.

يرفع التقرير إلى اللجنة الفرعية للتدقيق التابعة للجنة الموازنة التي توزع مناصبها وفق مقاعد الكتل السياسية في البرلمان. ويتولى كل عضو دور المقرر لوزارة محددة ويتوجب عليه أن ينظر في التعليقات التي تعني هذه الوزارة كما وردت في تقرير التدقيق. ويشترك الوزراء المعنيون في المباحثات أو من يمثلهم في غيابهم وكبار الموظفين والمسؤولين في وزارة المالية ومفوضي المراقبة.

يعدّ ديوان المحاسبة الفدراليّ مشروع توصيات لكلّ بند. ومتى تم اعتماد التوصيات، يُطلب إلى السلطة التنفيذية تطبيقها ورفع تقارير بهذا الشأن ضمن المهل المحددة. تتخذ معظم القرارات بالأكثرية ويتم اعتماد ٩٠٪ تقريباً من توصيات ديوان المحاسبة الفدرالي. وتتبع لجنة الموازنة عادةً آراء اللجنة الفرعية وترفع تقريراً إلى الجلسة العامة.

كما يعدّ ديوان المحاسبة الفدرالي تقرير متابعة بعد سنتين. وتبيّن هذه الوثيقة هل اعتمد المجلس الأدنى إحدى توصيات ديوان المحاسبة الفدرالي، وإذا أتى الجواب بالإيجاب، تشير إلى مدى احترام المرفق المعني هذه التوصية. وتجبر هذه الآلية الإدارات والمرافق على متابعة توصيات اللجنة وإلّا خفّض مجموع مخصصاتها أو تعرّضت للملامة خلال جلسات الاستماع لموازنتها.

المصدر (Wehner) (٢٠٠١).

● تقضي الآلية الثانية المتّبعة في معظم دول الكومنولث بإحالة فحص خلاصات التدقيق إلى لجان حسابات عامة متخصصة. ففي بعض هذه الدول، تتبع لجنة الحسابات العامة لجنة ثانية مكلفة النظر في تقارير التدقيق المتعلقة بالمؤسسات العامة. وعليه، ألف برلمان ترينداد وتوباغو لجنة منفصلة لحسابات المؤسسات العامة مكلفة النظر في الحسابات المدققة للمؤسسات التي تملكها الدولة أو تديرها.

وكّلما ازداد عدد تقارير التدقيق المرفوعة إلى البرلمان، توجّب على اللجنة المكلفة النظر فيها أن تتحلّى بالفعالية لتتم مهامها بالشكل الصحيح وضمن المهل. وبما أنّ أعضاء هذه الهيئة يعملون ضمن جدول زمني وقدرات محدودة، فلا بدّ من توزيع المهام داخل البرلمان. وعندما تكلف لجنة وحيدة النظر في تقارير التدقيق، يتوجّب في بعض الأحيان إنشاء لجان فرعية.

● يمكن أن تخصص هذه اللجان الفرعية في مجالات مثل الصحة أو الدفاع ويمكنها عندئذ أن تصبح دائمة أو أن تعالج بعض الشؤون

الظرفية .

● كما يمكن اعتماد نظام المقرر الذي ينيط أعضاء لجنة ما بمسؤوليات مهمة .

أياً كان المنهج الذي وقع الاختيار عليه، من المهم أن تتولى اللجنة الأساسية شؤون النقاش والقرار النهائي .

الإطار ٣٠ : فحص برلماني لخلاصة التدقيق في لجان الحسابات العامة

من أبرز محطات تاريخ البرلمان البريطاني إنشاء لجنة حسابات عامة ضمن إطار إصلاحات غلادستون عام ١٨٦١ . وهو مثال اقتدى به معظم دول الكومنولث، فأنشأ عدد من برلمانات إفريقيا الناطقة بالإنكليزية وجنوب غرب آسيا ودول الكاريبي لجاناً من هذا النوع . وجرت العادة، ولو لم تتبع دوماً، بأن ينتمي رئيس لجنة الحسابات العامة إلى المعارضة . ويمتثل النظام لتقليد لجنة الحسابات العامة غير الحزبي الذي يثبت إرادة شفافية الحكومة .

تبدأ عملية لجنة الحسابات العامة بتقرير المدقق العام . فما إن يرفع التقرير، حتى تصبح جلسات الاستماع الآلية الأساسية التي يجيب خلالها المسؤولون عن الوزارات والإدارات وسائر الهيئات عن أسئلة اللجنة . ويلزم المسؤولون الذين يتم استدعاؤهم، بالمثل أمام اللجنة بشخص المسؤول عن الحسابات . تُعد مسودة تقرير حول جلسة الاستماع ويجري التباحث فيها داخل اللجنة . ومع أنه ليس لازماً اعتماد تقارير اللجنة بالإجماع، يفضل بعض اللجان الاحتفاظ بتقاريرها إلى حين التوصل إلى توافق . ويجب أن ينشر محضر جلسة الاستماع الخاصة ناهيك عن تقرير اللجنة بأسرع وقت ممكن .

المصادر : McGee (٢٠٠٢)، Wehner (٢٠٠٣) .

الجدول ٣ : بعض الأرقام المستقاة من تحقيق بشأن الحسابات العامة

نعم %	كلا %	
٦٧%	٣٣%	هل ينتمي رئيس اللجنة إلى المعارضة؟
٩٧%	٣%	هل تستدعون عادةً مسؤولين عن الإدارات؟
٧٩%	٢١%	هل تستدعون المدقق العام عادةً؟
٣١%	٦٩%	هل تستدعون وزراء عادةً؟
٣٣%	٦٧%	هل يجب أن تتخذ قرارات اللجنة بالإجماع؟
٨٧%	١٣%	هل يستطيع الرأي العام الاطلاع على تقارير اللجنة؟
٥٥%	٤٥%	هل تفتح جلسات الاستماع أمام الصحافة والرأي العام؟
٨٥%	١٥%	هل تستند اللجنة أساساً الى تقرير المدقق العام؟
٥٧%	١٥%	هل تتم مناقشة تقرير اللجنة في البرلمان؟
٨٠%	٢٠%	هل يتوجب على السلطة التنفيذية الإجابة على توصيات اللجنة؟
٣٣%	٦٧%	هل تتمتعون بآليات تقيس أداء اللجنة؟

المصادر: McGee (٢٠٠٢)، بالاستناد إلى نتائج تحقيق مع ٧٠ فرعاً لجمعية الكومنولث البرلمانية CPA .

لا تتمتع البرلمانات كافةً بنظام اللجنة الوحيدة المتخصصة المكلفة باستنتاجات التدقيق. فقد فضل بعض البرلمانات، كما في نيوزيلندا مثلاً، أن يحيل كل ما أمكن من تقارير التدقيق إلى لجان إدارية أو قطاعية. ويضفي هذا النهج درايةً على عملية التدقيق في البرلمان. وتستفيد اللجان القطاعية من هذا النهج أيضاً حيث إنها تكتسب معارف أكثر دقة حول نتائج التدقيق المتعلقة بإداراتها. ويشير أنصار هذا النظام إلى أن المراقبة تكتسب نوعياً لدى مشاركة اللجان القطاعية فيها، حيث تخضع تقارير التدقيق لدراسة أكثر

تعمقاً منها في لجنة وحيدة. ولكنّ العلاقة الوطيدة التي تنشأ بين المدققين والبرلمانيين، عبر اللجنة الوحيدة والمتخصصة صعبة متى تعددت اللجان إلاّ إذا تمتعت هيئة التدقيق بالموارد الكافية لهذه الغاية.

آليات المتابعة

لا يفترض بصياغة تقرير بشأن خلاصات التدقيق على يد لجنة برلمانية أن يختتم تواءم عملية الرقابة. ففي بعض الدول، يفترض بتقارير اللجنة أن تحت الحكومة على إعطاء جواب رسمي. ولكنّ التقارير المذكورة ليست مجدية إلاّ متى تابعتها الحكومة فعلاً وطبقت توصيات اللجنة. أما عملياً فحتى لو تم التمييز بين حالات متعددة، فلا يعني جواب الحكومة الرسمي حكماً اتباع توصيات اللجنة.

يمنح بعض الدول، مثل ألمانيا، أهمية أكبر للمتابعة حيث تصوغ هيئة التدقيق تقريراً رسمياً منتظماً لهذه الغاية. وتشير هذه الوثيقة إلى مدى تطبيق كل توصية من توصيات التقرير السابق. ويخصص بعض المدققين في التقرير السنوي فصلاً لعمل كل إدارة انطلاقاً من التوصيات السابقة عوض إعداد تقرير متابعة منفصل (مثلاً: كندا).

وفي ما يتعلّق بالمسائل الجوهرية، يمكن أن يطلب البرلمان تقارير مرحلية للتأكد من أنّ الحكومة تتخذ التدابير الضرورية بأسرع وقت ممكن. ويمكن أن يتخذ هذا التقرير شكل عرض دوري يقوم به المسؤولون المعنيون أمام اللجنة.

الإطار ٣١: مراقب الحسابات العامة في جنوب إفريقيا

ما العمل إذا لم تستكمل الحكومة العمل بناءً على التوصيات؟ تعرض جنوب إفريقيا حلاً مبتكراً: مراقب الحسابات العامة (PSAM) وهي مبادرة مستقلة. ويتولّى المدقق في ما يتولاه متابعة حالات الفساد والانتهاكات المبلّغ عنها في

الإدارات المعنية. فما إن يجمع المعلومات حول الموضوع حتى يُرسل فاكس لرئيس المرفق المعني يضمّ تحليلاً يرفقه بالألحة خروقات أخرى محتملة. وبعد مرور شهر، يتم الاتصال برئيس المرفق لمعرفة ما إذا اتخذ تدابير تأديبية. يتم تسجيل إجابته التي تأتي في محادثة تلفونية ونشرها نصاً وصوتاً على الإنترنت. وإذا لم يجب رئيس المرفق، يطلب مراقب الحسابات العامة المعلومات مجدداً بموجب قانون حول النفاذ إلى المعلومات. ويفيد نجاح هذه المبادرة أن المجتمع المدني قادر على دعم مراقبة البرلمان ومتابعتها.

المصدر: <http://www.psam.org.za>

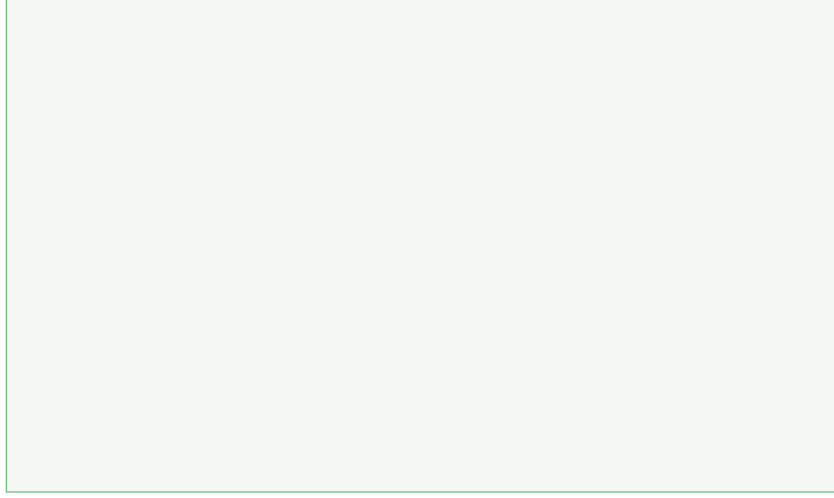
الرقابة المستمرة

ليست المسألة حصر رقابة البرلمان بإقرار الموازنة والنظر في خلاصات التدقيق وإنما على العكس تفعيل البرلمان بواسطة الرقابة المستمرة. فيعتبر إعداد الموازنة عملية أكثر منه حدثاً حيث إنّ دورات الموازنة مستمرة ومتراصة. وللإطلاع الدائم على مختلف الشؤون المعنية، يفترض بالبرلمانات ملاحقة العملية بأسرها تبعاً. وإنما تُكتسب الخبرة والدراية عندما يتعمق المشرّعون في شؤون الموازنة.

تضفي الرقابة المستمرة فعالية على مراقبة البرلمان للموازنة.

على سبيل المثال، تستطيع اللجان البرلمانية في عدد من الدول الطلب إلى الحكومة إطلاعها على مدى تقدم صياغة الموازنة التي سترفع إلى البرلمان. ويمكن أن يطلب البرلمانيون بعض الوثائق الأساسية في صياغة الموازنة. ولدى تنفيذ الموازنة، يجب أن يتمكن البرلمان من الاطلاع المستمر على بيانات الإيرادات والنفقات الفعلية، فيستطيع بالتالي ملاحقة تقدّم تطبيق الموازنة الموافق عليها. فيتمكّن إذ ذاك أن يكشف المشاكل قبل أن تحدث بوناً شاسعاً بين الموازنة المعتمدة والإيرادات والنفقات الفعلية. كما تسمح الرقابة المستمرة

بمتابعة التقدم المنجز لجهة المساواة بين الرجل والمرأة.



الفصل ٤

مراعاة شؤون النوع الاجتماعي في الموازنة

بينما ترتفع الأصوات المنادية بتعزيز مراقبة البرلمان للموازنة وزيادة مشاركته في هذه العملية، ينتشر مفهوم الموازنة التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي وقد تم اقتراح وسائل عدة لتطبيقها. يولي هذا الفصل أهمية للتعريف والأسباب والمناهج المتبعة لإضفاء منحى النوع الاجتماعي على الموازنة وتطبيقه. كما يعرض عدداً من الأمثلة الملموسة عن تطبيقه في عدد من الدول.

مفاهيم أساسية

غالباً ما يقع لغط بين مصطلحي «جنس» و«نوع اجتماعي». فإذا أشارت كلمة «جنس» إلى الاختلافات البيولوجية الأساسية بين الرجل والمرأة، فعبارة النوع الاجتماعي تنطوي على معانٍ أكثر تعقيداً. فالمفهوم يشير إلى الخصائص الاجتماعية الثقافية المتغيرة بتغير عوامل الدين والتعليم والقيم الاقتصادية والاجتماعية أو المتغيرات الاقتصادية التي تحدد دور الرجل والمرأة ومقامهما في المجتمع.

في الدول كافة، النامية والمتطورة على السواء، تشهد علاقة الرجل بالمرأة وأدوارهما تبدلاً مستمراً. ولكن المجتمع هو الذي يحدد هذه الأدوار وينقلها بواسطة التقاليد الثقافية والمعتقدات والمعايير. وينسب المجتمع الذي نعيش فيه إلى كل فرد منا هويته الجنسية والعلاقات التي تنبثق عنها. ونظراً لاختلافها، تولد أدوار الرجل والمرأة داخل الجماعة حاجات وآمالاً مختلفة.

لم الحديث عن موازنة تراعي شؤون النوع الاجتماعي؟

يُنَادَى عادةً بالمبدأ القائل إنّ الموازنة الوطنية غير منحازة جنسياً وإنّها تفيد النساء والرجال والفتيان والفتيات على حدّ سواء. والواقع أنّ الموازنة تعزز

في بعض الأحيان أوجه اللامساواة القائمة إذا لم تراعى أدوار النساء والرجال وحاجاتهم وقدراتهم المختلفة.

ومجموعة النساء على غرار مجموعة الرجال متنوّعة ومختلفة من حيث الطبقة والعرق والإثنية والسنّ والتعليم الخ... وعليه، لكلّ مجموعة اجتماعية رأيها حول كيفية تحليل تبعات الموازنة وأثرها، مما يولّد ضرورات واشتراطات تتراوح أهميتها بحسب الظرف الوطني. وتهدف مراعاة شؤون النوع الاجتماعي إلى استجابة الموازنات والسياسات الاقتصادية لحاجات الرجل والمرأة والفتى والفتاة من الأوساط كافةً على حدّ سواء وردم الثغرات الاقتصادية والاجتماعية المحتملة بينهم.

تهدف مراعاة شؤون النوع الاجتماعي إلى استجابة الموازنات والسياسات الاقتصادية لحاجات الرجل والمرأة بالتساوي.

يؤدّي النساء والرجال في أقطار العالم كافةً دوراً أساسياً في المجتمع بيد أنهما يناالان بدل أتعاب متفاوتة ويحتلان موقعاً اقتصادياً مختلفاً. فغالباً ما لا يتم الاعتراف بمعظم العمل الذي تؤديه المرأة كجزء لا يتجزأ من النشاط الاقتصادي. ولكن منذ بضع سنوات، سمحت دراسات حول نسبة الموازنة للوقت بضبط مساهمة الرجل والمرأة المحددة وإنما المختلفة في الاقتصاد. ويعكس الرسم البياني التالي بنية الاقتصاد لدى مراعاة العمل المنزلي.

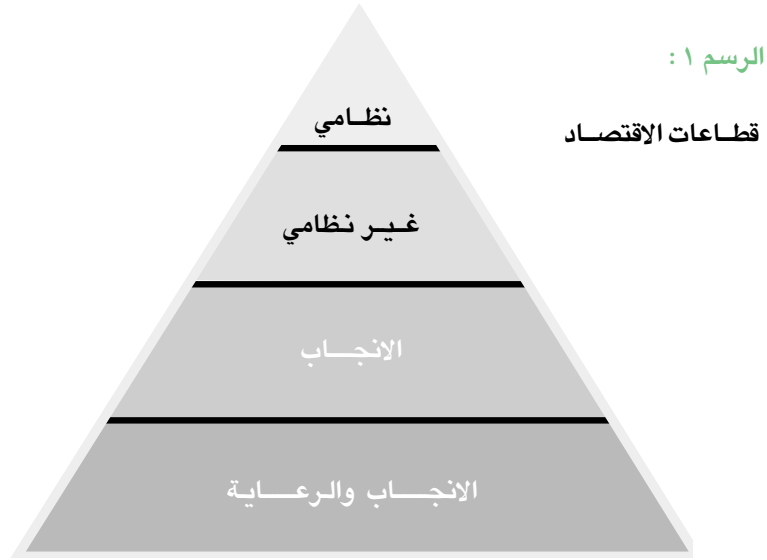
ليست الموازنة إلا مجرد أداة تعكس سياسة وإستراتيجية. فإذا أخطأت هذه السياسات وهذه الإستراتيجيات، عكست الأداة أموراً خاطئة تتعارض والمساواة بين الجنسين.

مباي ضيوف (لجنة منظمة الأمم المتحدة الاقتصادية لإفريقيا) خيرير في منتدى البرلمان وعملية الموازنة، توحياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي، كينيا، ٢٠٠٠.

يعتبر البعض أنّ المرأة عاجزة عن مجرد فهم طريقة عرض الموازنة.

ولكن ما يجهلونه في الواقع أنّ المرأة تعدّ موازنةً شهريةً على مستوى الأسرة وأنّ موازنة الدولة ليست بعيدةً كلّ البعد عنها، خلا أنّها تطبق على نطاق أوسع.

شيسالا، برلمانية (زامبيا)، شاركت في منتدى البرلمان وعملية الموازنة، توكياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي، كينيا، ٢٠٠٠.



المصدر: Kabeer (٢٠٠٣).

يرد الاقتصاد المرئي والنظامي في رأس الهرم. وهو يضمّ نشاطات القطاعين العام والخاصّ المأجورة والتي تراعيها الحكومة عند حساب حجم الاقتصاد. وفي معظم الدول النامية، تشارك المرأة في القطاع النظامي بنسبة أقل من الرجل وتمارس عادةً نشاطات برواتب منخفضة بدرجات. أما القطاع غير النظامي فيضمّ المؤسسات الصغيرة والصغرى التي تلجأ وبكثافة إلى عمل أفراد الأسرة غير المأجور وخاصة النساء منهم. ولعلّ القطاع غير النظامي في الاقتصاديات الأقل نمواً أكثر اتساعاً من الاقتصاد النظامي بينما يصحّ

العكس في الدول الصناعية .

تتولى الأسر إنتاج سلع وخدمات اقتصاد الكفاف واستهلاكها. وتعتبر زراعة الكفاف في عدد من المجتمعات الريفية الفقيرة من أبرز النشاطات التي تميّز هذا القطاع. ومنذ العام ١٩٩٣، تعرض الحسابات العامة النموذجية تقديرات عن أعمال الكفاف ولو أنّ هذا القطاع لم يدمج كلياً في الاقتصاد بعد. وأخيراً يحتل قاعدة الهرم، اقتصاد الأعمال المنزلية الذي يضمّ جميع النشاطات الضرورية للإنتاج ولإعالة الأفراد وبناء مجتمعات آمنة وهانئة ومتضامنة توفر فرص العيش والعمل. ويشكّل كلّ من رعاية الأطفال وإعداد وجبات الطعام وتدبير المنزل وغسل الملابس وجلب المياه والحطب ورعاية المرضى والمسنين والمعوقين والعمل الطوعي في الجوار، جزءاً كبيراً من هذا القطاع الذي يستدعي يدأ عاملة كثيفة غير مأجورة تعوّل عليها سائر قطاعات الاقتصاد. ولا شكّ في أنّ الرجال والفتيان يسهمون في هذا القطاع ولكنّه يعتمد بشكل شبه حصري على عمل المرأة غير المأجور.

الإطار ٣٣ : عمل المرأة «غير المرئي» يسهم في الناتج العالمي

يقدّر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره للعام ١٩٩٥ حول التنمية البشرية، بأنّ المرأة كانت تتولى ٥١٪ من الوقت الذي يُكرّس لمختلف نشاطات الاقتصاد العالمي، المأجورة وغير المأجورة، مقابل ٤٩٪ للرجل. ولكنّ الفصل الفرضي بين المحيط العام (أي السوق والدولة) والمحيط الخاص (أي الأسرة والمجتمع المحلي)، يسلب الاقتصاد الأعمال المنزلية التي تؤمن المرأة الجزء الأكبر منها. ولكنّ هذا العمل الذي تؤديه المرأة على مستوى الأسر والمجتمعات المحلية هو الذي يؤلّد القوّة على العمل ويثمر بيئة آمنة لنشاطات السوق والدولة. فكلّما خصصت المرأة وقتاً للأعمال المنزلية، انخفضت قدرتها على العمل في الاقتصاد المأجور. وعليه لا تقتصر المسألة على إنصاف المرأة وإنما ترتبط بفعالية الاقتصاد الشاملة.

المصدر: تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية، (١٩٩٥).

عندما لا يُراعى الرابط بين هذه الأعمال المنزلية والاقتصاد المأجور، تنشأ سياسات ومخصصات موازناتية أقل فعاليةً. بينما إذا خصصت أموال للمياه والمحروقات المنزلية والأطفال قيد الإعالة والتعليم والصحة وإعانات البطالة والتقاعد، انخفض عبء العمل المنزلي الملقى على عاتق المرأة التي تحظى عندئذ بمزيد من الوقت لممارسة الأعمال المأجورة. وتفضي هذه السياسات إلى تأزر الأهداف المقررة: من زيادة عائدات الأسر وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي وتفعيل مشاركة المرأة وتنبيه الأم إلى صحة أطفالها وغذائهم وتعليمهم. وتوخياً للفعالية الاقتصادية، يجب على الموازنات والسياسات التي تمولها أن تدرك ارتباط الاقتصاد المأجور بقطاع الأعمال المنزلية غير المأجور وأن تضع بناءً عليه الخطط اللازمة. ولكن فعالية الاقتصاد ليست السبب الأكيد الوحيد الذي يوجب على الموازنة مراعاة التكافؤ بين الرجل والمرأة، حيث إن التكافؤ هدف مهم بذاته. وتجدر الإشارة إلى أن الموازنات التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي، لا يُعنى بها موازنات منفصلة خاصة بالمرأة.

الإطار ٣٤: الموازنة وسيلة للإيفاء بالالتزامات الوطنية والدولية حيال المرأة

تنصّ الدساتير الوطنية عادةً على تساوي المواطنين كافةً أمام القانون وتحظر التمييز بحق المرأة. والتزمت الدول الموقعة على النصوص الدولية لحقوق الإنسان أي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، واتفاقية الأمم المتحدة حول إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة (CEDAW) ومنهاج عمل بيجينغ، بالعمل تدريجياً باتجاه تحقيق المساواة والتكافؤ بين الرجل والمرأة والفتى والفتاة. والتزمت الدول كافةً لدى انعقاد قمة الألفية التي نظمتها الأمم المتحدة عام ٢٠٠٠ ببلوغ أهداف التنمية للألفية بحلول العام ٢٠١٥. ونلفت إلى أن ثالث هذه الأهداف متعلق بالمساواة بين الجنسين وبارتقاء المرأة سلم المسؤوليات. كما اعترفت الدول بأنه من الصعب تحقيق سائر أهداف الألفية في غياب المساواة بين الجنسين. وعليه، يتوجب عليها أخلاقياً وقانوناً بلوغ هذا الهدف.

المصدر: Grown & Gupta (٢٠٠٤).

توخياً للفعالية الاقتصادية، يجب على الموازنات والسياسات التي تمولها أن تدرك ارتباط الاقتصاد المأجور بقطاع الأعمال المنزلية غير المأجور وأن تضع بناءً عليه الخطط اللازمة. ولكن فعالية الاقتصاد ليست السبب الأکید الوحيد الذي يوجب على الموازنة مراعاة التكافؤ بين الرجل والمرأة، حيث إن التكافؤ هدف مهم بذاته.

ويمكن أن تتأكد البرلمانات من أن الحكومات توفى بتعهداتها عبر تخصيص الموارد الكفيلة بردم التفاوت الراهن بين الرجل والمرأة لجهة القدرات والآفاق وسلطة القرار. كما أن متابعة النفقات في ضوء الالتزامات بإحراق المساواة بين الرجل والمرأة تضيف على عملية الموازنة شفافيةً وعلى سياسات الموازنة فعاليةً.

ما المقصود بمنظور التكافؤ المستقبلي بين الرجل والمرأة ؟

تنسب مجتمعات العالم وثقافته إلى الرجل والمرأة أدواراً حياتيةً مختلفة، حيث يتوجب على الرجل في المجتمعات التقليدية بناء المسكن وصيانته ورعاية القطعان بينما تتولى المرأة إعداد وجبات الطعام ورعاية الأطفال وتدير المنزل والعناية بالمرضى والمسنين. وفي معظم دول إفريقيا جنوب الصحراء يرث الفتيان لا الفتيات الأراضي والممتلكات. ويُنظر إلى الرجل في كل مكان على أنه رب الأسرة وصاحب القرار المطلق، بينما يتوجب على المرأة أن تُطيع زوجها. في الدول الصناعية، دخلت المرأة بأعداد كبيرة عالم العمل المأجور ولكنها لا زالت أكثر من يخصص الوقت للأعمال المنزلية كما يتبين من هذا التحقيق حول نسبة الموازنة للوقت في أستراليا.

الجدول ٤ : معدل الدقائق التي خصصها الأستراليون والأستراليات عام ١٩٩٢
يوميًا لإتمام نشاطات مختلفة

النشاط	المرأة	الرجل	المتوسط
العمل المأجور	٤٢٥	٥١٦	٤٨٢
الأعمال المنزلية، الأطفال، التسوق	٣٠١	١٧٥	٢٤٢
الأعمال الفردية	٦٢٨	٦٢١	٦٢٤
التعليم	٣٢٥	٣٨٤	٣٥٤
المشاركة في المجتمع المحلي	٩٩	١٢٥	١١٠
الحياة الاجتماعية والترفيه	٣٤٥	٣٥١	٣٤٨

المصدر: (١٩٩٨) Budlender et al.

تترجم أدوار المرأة والرجل المختلفة في المجتمع، حاجات ومشاكل مختلفة.

حيث إن الرجل والمرأة لا ينعمان منذ القدم بالحقوق عينها وبالنفوذ المتساوي إلى الموارد الضرورية مثل التعليم والأرض والائتمان وسلطة القرار، تتخلف المرأة والفتاة عن الرجل والفتى في أكثر من ميدان. وعليه، يفوق عدد الأميات في العالم عدد الأميين، في حين يملك أقل من ٥٪ من نساء العالم أرضاً، وتصاب نسبة أكبر من المراهقات بمرض نقص المناعة المكتسب/ إيدز. ويحول عدم التساوي في النفوذ إلى الموارد والحقوق دون تولي المرأة زمام المسؤولية في أسرتها ومجتمعها المحلي أو وطنها. فعلى الصعيد العالمي، يتفوق الرجال عددياً على النساء لجهة التمثيل الحكومي. وبالكاد تشغل المرأة ما يزيد عن ١٥٪ من مقاعد البرلمان (مراجعة <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>) ومع أن الرجال أو الفتیان هم محطّ تمييز في بعض أنظمة العلاقات الاجتماعية، فالمرأة هي من يقاسي شقاء انعدام المساواة بين الجنسين بنسبة أكبر.

يعتبر «النوع الاجتماعي» فئة اجتماعية على غرار الطبقة والعرق والإثنية أو أي مجموعة تحدد حقوق أعضائها أو آفاقهم. ولعلّ تحليل النوع الاجتماعي

من الوسائل التي تسمح بالتخطيط لمجموع السكان، نساءً ورجالاً، فتياناً وفتيات. وقد اعتمد الخبراء عدداً من المناهج لقياس العلاقات بين الجنسين ومتابعة التقدم باتجاه المساواة. ويحدد أحد الأطر التي وضعها فريق أهداف ألفيئة الأمم المتحدة للتعليم والمساواة بين الجنسين، ثلاثة مستويات من المساواة بين الرجل والمرأة (مراجعة الإطار ٣٥).

يعتبر «النوع الاجتماعي» فئة اجتماعية على غرار الطبقة والعرق والإثنية أو أي مجموعة تحدد حقوق أعضائها أو آفاقهم.

الإطار ٣٥ : إطار قياس المساواة بين الرجل والمرأة

* المساواة بين الرجل والمرأة لجهة القدرات: الصحة والتعليم والتغذية وسائر القدرات البشرية الأساسية.

* تفيد المساواة بين الرجل والمرأة لجهة النفاذ إلى الموارد والأفاق، عن التساوي في فرص توظيف الفرد قدراته الأساسية أو تطبيقها عبر ضبط الأصول الاقتصادية (مثل الأراضي والممتلكات) والموارد (مثل العائدات والاعتمادات والوظائف) ناهيك عن المشاركة في صنع القرار.

* تترجم المساواة بين الجنسين لجهة الأمن تعرضاً بنسبة أقل إلى العنف والنزاعات.

تنمي هذه المجالات الثلاثة المتكافئة سلطة المرأة أي قدرتها على اتخاذ قرارات تعني الأسرة والمجتمع أو تؤثر في المستويين الوطني والعالمي.

المصدر: Grown & Gupta (٢٠٠٤).

تحصد الدول والمنظمات الدولية البيانات بشأن أدوار النساء والرجال في المجالات الثلاثة الآتية الذكر. فيجمع الاتحاد البرلماني الدولي البيانات حول مشاركة المرأة في برلمانات العالم بأسره بينما ينشر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بيانات سنوية حول قدرات النساء والرجال البشرية. كما أعدّ

الخبراء مؤشرات جديدة تسمح بقياس أسباب اللامساواة بين الرجل والمرأة ومفاعيلها. ويمكن، بواسطة إطار تحليلي وبيانات منفصلة للرجل والمرأة، وضع خطط تنموية قادرة على الاستجابة لمختلف حاجات الجنسين.

الإطار ٣٦ : إطار النوع الاجتماعي والتنمية GAD

يسمح إطار النوع الاجتماعي والتنمية (GAD) بالحرص على تحديد جميع السياسات والبرامج بحيث تراعي أدوار النساء والرجال والفتيان والفتيات وحاجاتهم المختلفة. ويمثل الإطار قطيعةً مع مقاربة «النساء في التنمية» (WID) التي تُراعي فيها حقوق المرأة وحاجاتها في برامج إنمائية منفصلة وخاصة. كانت مقاربة WID تهدف إلى زيادة قدرات المرأة وفرصها الاقتصادية بفضل تدخلات خاصة مثل النشاطات المدرة للدخل ومشاريع تدريب الأمهات ومحو الأمية والنظافة. أما مقاربة (GAD) فتنتقل من مبدأ أن أدوار الرجل والمرأة كما جرى تحديدها ثقافياً تعزز العلاقات غير المتكافئة بينهما وتزيد من تهميش الجنسين ولو أن تهميش المرأة أكثر شيوعاً. وعليه، تهدف المقاربة لا إلى دمج المرأة دمجاً كاملاً في عملية التنمية عبر مراعاة النوع الاجتماعي تلقائياً في السياسات والبرامج والموازنات وحسب، وإنما كذلك إلى تحويل العلاقات غير المتكافئة بين الجنسين. ويشكل إطار (GAD) أداة تبيّن مدى استجابة البرامج والمشاريع لحاجات النساء والرجال.

المصدر: البنك الدولي

الإطار ٣٧ : تعزيز الحكم الرشيد من خلال موازنة تراعي النوع الاجتماعي

توخياً لتعزيز الإدارة الاقتصادية والمالية الرشيدة عبر إدراج النوع الاجتماعي في الموازنة، استضافت الحكومة البلجيكية مؤتمراً على المستوى الرفيع في بروكسيل يومي السادس عشر والسابع عشر من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ برعاية منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، بدعم من مجلس الوزراء الشمالي

والحكومة الإيطالية وصندوق الأمم المتحدة للمرأة والأمانة العامة للكونونولث ومركز البحوث للتنمية الدولية-كندا.

هدف المؤتمر إلى حشد الدعم السياسي والمالي بحيث تحظى الحكومات ومنظمات المجتمع المدني بالوسائل الضرورية لتطبيق المبادرات ذات الصلة وللتوصل إلى ضمّ النوع الاجتماعي إلى الموازنات في مختلف الدول بحلول العام ٢٠١٥ .

ودعا المؤتمر الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات ما بين الحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية إلى :

١ - التشجيع على النظر في عملية الموازنة وأهدافها التي تسمح بالاستجابة لحاجات وأولويات المرأة والرجل على حدّ سواء.

٢ - تشجيع المرأة، وخاصة المنتخبّة وعضو المنظمات النسائية على المشاركة في هذا التفكير وإشراك الباحثين ومصارف التنمية والمجتمع المدني فيها.

٣ - مراعاة التحليل وفقاً للجنس لدى إعداد الموازنات العامة وتطبيقها والتدقيق فيها وفحصها على مختلف المستويات مع التحلّي بإرادة سياسية تتوخى الشفافية، عبر تشجيع التحليل وفقاً للجنس في تقارير الموازنة التي تصدرها الحكومة وخاصة مع الإشارة إلى أثر الموازنات السابقة على كلّ من الجنسين وأثر مشاريع الموازنة المرتقبة على هدف المساواة بين الجنسين.

٤ - النظر إلى مبادرات إعداد الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي كأداة تضمّ إلى الموازنة ميول المجتمع المدني وحاجاته وتزيد الشفافية والمساواة وتحدّ من الفقر وتقيم إدارة اقتصادية ومالية جيّدة.

٥ - التشجيع على مبادرات موازنة تراعي النوع الاجتماعي في العالم بأسره ودعوة مجلس الوزراء الشمالي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وصندوق الأمم المتحدة للمرأة بالتعاون مع الأمانة العامة للكونونولث ومركز البحوث للتنمية الدولية - كندا وغيرها من المنظمات إلى متابعة البحث والدعم التقني أو المنهجي الذي تحمله إلى مثل هذه المبادرات.

٦ - تعزيز التعاون الدولي والتعاون من أجل التنمية اللذين يؤديان دور المحفّز بخاصة مع تعزيز الدعم لمبادرات الموازنات التي تراعي النوع الاجتماعي .

المصدر : بيان مؤتمر: «مراعاة خصائص الجنسين لدى إعداد الموازنة» ،
١٧ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١ .

ما هو السبيل إلى تحليل الموازنة وفقاً للنوع الاجتماعي؟

أعدت أدوات عديدة لتحليل النفقات والإيرادات بحسب النوع الاجتماعي. ولعل أكثرها شيوعاً إعلان التكافؤ بين الجنسين في الموازنة، الذي يمكن أن يطبق على مجموع الموازنة أو على بعض القطاعات. ويتم تحليل النفقات والإيرادات من خلال أدوات عدة للاطلاع على أثرها المحتمل على مختلف المجموعات نساءً ورجالاً، فتیاناً وفتيات.

تحليل النفقات وفقاً للنوع الاجتماعي

المرحلة الأولى: حصيلة القطاع بحسب النوع الاجتماعي

يبدأ هذا التحليل بدراسة أبرز الوثائق والبيانات حول شؤون المساواة بين النساء والرجال في البلاد بحيث يتم تحديد أسبابها ومفاعيلها على المدین القريب والبعيد. فغالباً ما يتمتع البرلمانيون ومنظمات المجتمع المدني بفكرة دقيقة عن الظرف الاقتصادي والاجتماعي الذي يعيشه الرجال والنساء والفتيان والفتيات في دائرتهم الانتخابية. كما يمكن الحصول على بيانات من الوزارات ومكاتب الإحصاء والتقارير الدولية.

المرحلة الثانية: تحليل السياسات القطاعية بحسب النوع الاجتماعي

يتم في هذه المرحلة الثانية النظر في الوثائق المتعلقة بالسياسات والبرامج القطاعية وفي مدى تلبيتها لشؤون المساواة بين النساء والرجال كما جرى تحديدها في المرحلة السابقة. فهل تسهم السياسات في الحد من اللامساواة بين الجنسين أو تبقئها على حالها أو تزيدها حدة؟

المرحلة الثالثة: تحليل مخصصات الموازنة بحسب النوع الاجتماعي

في هذه المرحلة، يحاول معرفة مدى ترافق التزامات الحد من اللامساواة بين الجنسين، بمخصصات في الموازنة. فهل تترجم الحكومة أقوالها أفعالاً؟ كما يحاول معرفة إذا كانت المخصصات تساعد على معالجة اللامساواة بين النساء والرجال التي جرى تحديدها في المرحلة الأولى.

الإطار ٣٨ : إطار تحليل النفقات بحسب النوع الاجتماعي

غالباً ما يُطبَّق إطار عالمة الاقتصاد الأسترالية روندا شارب لتوزيع النفقات على فئات ثلاث:

١ - المخصصات التي تستهدف هذا الجنس أو ذاك، وهي مخصصات تعني النساء والفتيات أو الرجال والفتيان. مثلاً، المنح الدراسية التي تنالها الفتيات أو النصائح التي تُسدى إلى الرجل في حال العنف المنزلي. ويخصص عدد من الحكومات مبالغ من المال لتطبيق برامج لنصرة المرأة. ومن المهم تحليل أثر هذه المخصصات على حياة المرأة والحرص على أن يتم إنفاق أموال هذه البرامج بطريقة حسنة. ولكن تفيد التجربة بأن المخصصات التي تستهدف هذا الجنس أو ذاك متواضعة بالمقارنة مع سائر الموازنة ولا تتعدى نسبتها الواحد بالمائة.

٢ - يجب تحليل المخصصات العامة لتحديد أثرها في كلٍّ من الجنسين. ويندرج الجزء الأكبر من النفقات ضمن هذه الفئة. ولعلَّ أبرز صعوبات تحليل الموازنة بحسب الجنس التأكُّد من استجابتها بالتساوي لحاجات النساء والرجال والفتيان والفتيات من مختلف الأوساط الاقتصادية والاجتماعية.

٣ - تهدف مخصصات تكافؤ الفرص لجهة الاستخدام إلى تعزيز المساواة بين النساء والرجال في الوظائف العامة، مثلاً دور الحضانة لأولاد الموظفين وإجازات الوالدين أو حلقات التدريب الخاصة التي تخوّل المرأة تولّي مناصب من الدرجة الوسطى. ولا بدّ في هذا الصدد من دراسة متأنية لمستويات صنع القرار لأنَّ أنظمة التقديمات العامة تتخذ قرارات مهمة تؤثر في حياة النساء والرجال الفقراء. فإذا لم تتسم القرارات بالتوازن، أفضت إلى تجاهل المشكلة.

المصدر: Budlender et al (١٩٩٨).

الإطار ٣٩ : موازنة سريلانكا والمساواة بين الرجل والمرأة

استثمرت سريلانكا مبالغ طائلة في تنمية القدرات البشرية والبنى التحتية المادية. فباتت المرأة تتمتع بخدمات مجانية في مجالي الصحة والتعليم وتتخلى عن القطاع الزراعي لتنخرط في المجال الصناعي (خصوصاً صناعة الأنسجة) وقطاع الخدمات. لا بل إن بعض النساء يجد عملاً في الخارج. وسمحت تحويلات الأموال بتمويل حوالي ١٥٪ من واردات العام ١٩٩٧، علماً بأن ٧٥٪ من هذه التحويلات مصدرها نساء. كما بلغت مساهمة المرأة في الصادرات من الحقول ومنطقة التبادل التجاري الحر نسبة ٥٣٪.

ورغم الارتفاع الملحوظ لمشاركة المرأة في النمو الاقتصادي، لم ترد أي معلومات عن الحصّة المخصصة لها من الموازنة. فانكبّت وزارة التخطيط على تحليل أثر موازنة سريلانكا للعام ١٩٩٦ على كلّ من الجنسين. وشملت الدراسة عدداً من الوزارات: التربية والصحة والخدمات الاجتماعية والصناعة والزراعة. كما نظرت في توزيع المناصب حسب الجنس على مجموع الوظائف العامّة. وجرى تحليل المخصصات حسب (أ) الجهات المقدمة للخدمات ورواتبها ونفقاتها ناهيك عن مختلف تكاليف وأعباء التقديم؛ (ب) الأثر على المستفيدين.

التعليم: تمثل الفتيات ٥٣٪ من الطلاب في الصف الثانوي الثالث (بكالوريا قسم ثانٍ) و ٥٤٪ من طلاب الصف الثانوي الثاني (بكالوريا قسم أول) لكنهن لا يشغلن إلا ٤٢٪ من المقاعد الجامعيّة. ومن مجموع التقديمات التي ينالها الطلاب والتلامذة من مختلف المستويات، يخصص ٤٨٪ من موازنة التعليم للفتيات. كما تدرّس أكثرية نسائيّة في الصفوف الابتدائيّة والثانويّة (٨٤٪ و ٦٣٪ تبعاً) بينما لا تتعدى النسبة ٤٥٪ في التعليم العالي. ولا تشغل المرأة أكثر من ٢٠٪ من مناصب مدراء المدارس. وتشكّل المرأة أكثرية الجهات المقدمة للخدمات في قطاع التعليم وتستوعب ٦٨٪ من مجموع المخصصات.

الصحة: تستهلك المرأة خدمات الصحة العامّة أكثر من الرجل (ونسبتها ٥٦٪)، حيث إنّ ثلث حالات دخول المستشفيات تتعلّق بخدمات التوليد أو المعاینات

النسائية. بينما يدخل الرجال والفتيان المستشفيات للخضوع لعمليات جراحية أو لجراحة طب الأسنان وطب الأمراض النفسية. تشغل المرأة أكثرية وظائف هذا القطاع بينما يسيطر الرجال على المناصب الإدارية.

الزراعة: احتلت المرأة ٣٦٪ من وظائف الوزارة وخصوصاً المناصب التي لا تحتاج إلى مهارات. بينما لم تشغل إلا ٩,٥٪ من مناصب الكوادر العليا وانعدم وجودها على مستوى الإدارة. كما أنّ مشاركة المزارعات في حلقات الإعداد كانت ضعيفة ولم تتعدّ ٢٣٪ في حلقات التدريب التي نظمتها الوزارة. ولا تنضم المرأة بكثافة إلى جمعيات المزارعين وتتولى مناصب إدارة هذه الجمعيات بنسبة أقل. وحيث إنّ جمعيات المزارعين تسمح بزيادة الإنتاج والحصول على الاعتمادات، يمكن القول إن المزارعات يستفدن بنسبة أقل من هذه الخدمات الأساسية.

الصناعة: خصصت ٧٠٪ من الموازنة لإنشاء مدينة صناعية. ومع أنّ الرجال نالوا معظم الحصص المخصصة في هذا النوع من المرافق، شغلت المرأة ٨٠٪ من الوظائف. وأتت التوصية بإنشاء ٥٠ مصنعاً للألبسة في الجنوب بهدف الحد من نسبة البطالة المرتفعة بين نساء هذه المنطقة. واستحوذت حلقات الإعداد والتدريب لإنشاء مؤسسة ونقل التكنولوجيا على ١٠٪ من الموازنة ولكن مشاركة المرأة في هذه الحلقات كانت ضعيفة.

الخدمات الاجتماعية: خصصت تقديرات هذه الوزارة إلى الأكثر فقراً والمتأثرين بالفيضانات والجفاف والمعوقين وسائر المجموعات المستضعفة. وجرى تمثيل الجنسين بالتساوي على مستويي الكوادر والمسؤولين. وخصص معدل ٥٨٪ من مجموع الموازنة للنساء المستفيدات من البرامج ولكن نسبة المنتفعات من حلقات التدريب لم يكن بهذا المستوى.

الوظيفة العامة: لا تمثل المرأة إلا ثلث الموظفين. ويحتلّ العنصر النسائي أكثرية (٦٦٪) من مناصب الموظفين المحترفين في إدارات المقاطعات والحكومة (وخاصة على مستوى مهن التعليم والصحة)، ولكن مشاركة المرأة في صفوف القيادة أقل عدداً.

توصيات: أفادت الدراسة على مستوى القطاعات الاجتماعية، عن تساوي النساء والرجال إلى حد بعيد لجهة النفاذ إلى الخدمات واستعمالها (ففي التعليم يخصص ٤٨٪ من الموازنة للفتيات والنساء مقابل ٥٦٪ في ميدان الصحة و ٥٧٪ في الخدمات الاجتماعية). ولكن في القطاعات الإنتاجية من زراعة وصناعة، تستفيد المرأة بنسبة أقل من الرجل من الموازنات المتواترة. بالتالي تدعو التوصيات إلى زيادة الموارد لنقل التكنولوجيا والتدريب وأنظمة المواصلات بهدف تعزيز مشاركة المرأة. كما لا بد من إعداد برامج وأنظمة تقديرات تتيح للمرأة والرجل الفرص الاقتصادية نفسها، وتدابير تخول نسبة أكبر من النساء الارتقاء إلى مناصب المسؤولية.

المصدر: Alailima (٢٠٠٣).

قد تُسأل الحكومات إرفاق كل موازنة قطاعية بإعلان التكافؤ بين الرجال والنساء الذي يشير إلى أثر الموازنة المرتقب على النساء والرجال والفتيات والفتيات. كما يمكن أن تنشر الحكومة بياناً حول الآثار المرتقبة بحسب الجنس لمختلف الإيرادات والنفقات ضمن إطار وثائق الموازنة.

ولا يثني هذا البرلمانين عن إجراء تحاليل وتحقيقات خاصة بهم أو طرح أسئلة خلال مناقشة الموازنة في ضوء خلاصاتهم. وتسمح وسائل عدّة بالحرص على استجابة النفقات بالتساوي إلى حاجات النساء والرجال، فقد أصدرت الفيليبين قانوناً يحدد الصلاحيات والآليات ويخصص الموارد الضرورية لدمج المساواة بين الرجل والمرأة ضمن إطار التنمية.

الإطار ٤٠ : إطار النوع الاجتماعي والتنمية (GAD) في سياسة الموازنة في الفيليبين

يفترض بكل إدارة، بموجب القانون حول المرأة في التنمية وبناء الأمة (قانون الجمهورية رقم ٧١٩٢) للعام ١٩٩٢، تخصيص ٥٪ كحد أدنى و ٣٠٪ كحد

أقصى من جميع أموال المساعدة الإنمائية، لبرامج ومشاريع تلحظ تلقائياً شؤون المساواة بين الرجل والمرأة أو تراعيها. كما جرى توزيع كتيبات إرشاد تشرح للإدارات المركزيّة والمحليّة كيفية تطبيق هذا القانون.

ومنذ العام ١٩٩٥، لم ينفك عدد الإدارات التي تُصدر تقارير (GAD) والمخصصات العامّة بموجب (GAD) بالارتفاع، بينما لم يرفع عام ١٩٩٩ إلا ٤٠٪ فقط من مجموع الإدارات تقريراً بهذا الشأن ولم يتخطّ مجموع المخصصات بموجب (GAD) نسبة ٠,٦٪ وهي نسبة بعيدة كلّ البعد عن الحدّ الأدنى المطلوب أي ٥٪. وتشير حصيلة هذه السياسة إلى أنّ موازنة (GAD) أداة فعّالة للتوعية على مراعاة الموازنات للمساواة بين النساء والرجال. كما جرى تخصيص أموال لتنفيذ برامج ومشاريع (GAD). واكتسبت الفعاليّات المعنيّة خبرة جيّدة واستعملت طائفةً من الصكوك القانونيّة مثل القانون ٧١٩٢ والمذكرات والتعاميم المتعلّقة بالمساواة بين الرجل والمرأة.

ولكن لهذه الوسيلة سلبيّاتها حيث إنّ المسؤولين في الحكومة والمشرعين وجمعيات المجتمع المدني لم يراعوا إلاّ الحدّ الأدنى من مخصصات الإطار أي ٥٪، متناسين باقي الموازنة. بينما يجب، على العكس، استخدام هذه النسبة لضّم المساواة بين الرجل والمرأة إلى نسبة الـ ٩٥٪ الباقية. وتخفي كلّ موازنة سياسات وخطأً أعدّتها الحكومات وطبقتها. فيجب التفكير في مقارنة (GAD) منذ بدء عمليّة التخطيط بحيث تتسم موازنة (GAD) بفعالية حقيقيّة. وتفيد هذه التجربة بأنّه لا بدّ من التسلّح بالإرادة والقدرات السياسيّة لتغيير عمليّة الموازنة عبر الاستثمار في ذهنية المعنيين ودرابتهم ومعارفهم.

المصدر: Budlender et al (٢٠٠١).

تسمح أدوات أخرى بإدخال مفهوم المساواة بين الرجل والمرأة لدى متابعة تطبيق الموازنة. فيمكن على سبيل المثال المبادرة إلى تحليل حول أثر النفقات العامة بحسب الجنس بهدف تحديد الكلفة الأحادية للتقديمات ودرجة استعمالها من جانب مختلف مجموعات النساء والرجال. وأظهرت بعض

الدراسات المماثلة بأن نساءً ميسورات استفدن بنسبة أكبر من تقديمات مخصصة للنساء الفقيرات. ويسمح تقييم المستفيدين بحسب الجنس بقياس مدى استجابة التقديمات لحاجات النساء والرجال الفقراء. كما يبيّن الأهميّة التي يوليها الفقراء أنفسهم إلى تقديمات محددة. ويمكن أن يسهّل البرلمانون مراقبتهم فيخدموا مصلحة ناخبيهم بصورة أمثل بفضل أدوات تحليليّة من هذا النوع.

الإطار ٤١ : أدوات تحليل وفق النوع الاجتماعي في عمليّة الموازنة البريطانيّة

الأدوات	المواضيع المدروسة	
تصنيف البيانات بحسب النوع الاجتماعي	من هي الجهات المستفيدة	١ - التوعية على إشكاليات النوع الاجتماعي
تصنيف الإحصاءات حول النفقات والأيرادات بحسب النوع الاجتماعي	توزيع الإيرادات والنفقات على النساء والرجال	٢ - التدقيق في الإيرادات والنفقات
بيانات حول الاقتصاد غير المأجور الخاص بالأعمال المنزلية مثلاً ، محاسبة تابعة تضم بيانات نسبة الموازنة للوقت نموذج تحليل مصغر لتوزيع العائدات، يضم نموذج سلوك اقتصادي (مثلاً عرض اليد العامة) وغيرها (مثلاً الخصوبة) من الشؤون المتأثرة بالتفاضل الجنسي.	ما هي تبعات توزيع ما يلي بحسب النوع الاجتماعي على المدينين القريب والبعيد - الموارد (المال والوقت)؟ - الاعمال المأجورة وغير المأجورة - هل تلبي التقديمات حاجات النساء والرجال؟	٣ - تقييم الأثر بحسب النوع الاجتماعي

<p>التأثير بالتمييز بحسب النوع الاجتماعي والممارسات الثقافية والنوع الاجتماعي. كيف للسياسة أن تدعمها أو تعيد بناءها؟</p>	<p>كيف للسياسة أن تؤثر في المعايير وفي أدوار النساء والرجال؟</p>
<p>التعاون بين مختلف الإدارات والعمليات السياسية التنبيه إلى حجم المشكلة والرغبة في تحديد جوانب خفية لمسألة اللامساواة بين الجنسين. أدوات تسمح بتقييم أهداف السياسات وأولوياتها. التنبيه إلى مدى تعقيد مسألة اللامساواة بين الجنسين عند التعريف بالأهداف.</p>	<p>٤ - دمج النوع الاجتماعي هل تُراعى شؤون النوع الاجتماعي لدى إعداد السياسات وتصورها وتطبيقها؟ ما هي الأولويات المعطاة للحد من اللامساواة بين الرجل والمرأة؟</p>
<p>القدرة على تحديد السياسة وسائر العناصر المؤثرة الخاصة بظاهرة اجتماعية محددة.</p>	<p>٥ - شؤون مرجعية هل تتحقق أهداف محددة للمساواة بين الجنسين.</p>

المصدر : Rake (٢٠٠٢:١٠).

تحليل الإيرادات بحسب النوع الاجتماعي

لا يعتبر هذا النوع من التحاليل متطوراً للإيرادات كما هو للنفقات ولكن تشذ عن القاعدة جنوب إفريقيا والمملكة المتحدة ودول أخرى. ويرتدي تحليل الإيرادات وفقاً للنوع الاجتماعي أهميةً لأنَّ النفقات لا تقفل إلا بعد الإجابة عن

الأسئلة المتعلقة بحجم الموازنة ومصدر الإيرادات. وتشكّل الموارد الخارجيّة في الدول النامية جزءاً كبيراً من مجموع الإيرادات، حيث إنّ الضرائب المباشرة تؤثر بشكل كبير في الطبقتين الوسطى والميسورة. أمّا في الدول المتقدمة، فتمتّع التعديلات الضريبية والتقديمات بوقع كبير، نتيجة القاعدة الضريبية المتسعة والأنظمة الاجتماعية الخاصة بهذه البلاد.

توزّع العائدات على فئات فرعية ثلاث:

● الضرائب المباشرة وغير المباشرة

● أموال الجهات المانحة على شكل قروض أو هبات

● إيرادات أخرى مثل حقوق الاستعمال وتحويل الأصول.

ويمكن أن تتحدد مساهمة النساء والرجال في ضريبة الدخل متى فصلت البيانات بحسب النوع الاجتماعي. وبشكل عام، يسدّد الرجال هذه الضريبة أكثر من النساء على اعتبار أنّهم يشاركون بنسب أكبر في الاقتصاد المأجور ويتولون مناصب برواتب أفضل. ولا يمثّل هذا النوع من الضرائب في الدول الفقيرة إلا جزءاً بسيطاً من الإيرادات حيث إنّ معظم السكان لا يخضعون للضريبة. وفي بعض الأحيان تسدّد الضريبة على مستوى الأسر لا الأفراد فتصعب دراسة أثرها بحسب النوع الاجتماعي. ويسمح نوع آخر من التحاليل بتحديد أثر بعض الضرائب والرسوم على النساء والرجال انطلاقاً من طبيعة عملهم أو مستوى العائدات أو القطاع الذي يعملون فيه.

قد ترتبط أموال المانحين ببرامج وسياسات محددة لها أثرها بحسب النوع الاجتماعي. وتستبعد رسوم التسجيل في التعليم وخدمات الصحة والمياه والكهرباء المدفوعة، الأسر الفقيرة عن هذا النوع من التقديمات. فعندما يعجز الأهالي عن تسديد رسم التسجيل لأطفالهم كافةً، يُخرجون بناتهم من المدرسة. ويزداد عبء العمل الملقى على كاهل المرأة عندما تعجز عن سداد تكلفة المياه الجارية أو الكهرباء، فتضطر إلى أن تجلب المياه والحطب بنفسها

بما يشبه السخرة .

لا بدّ من مراعاة عدد من الأمور لدى تحليل الإيرادات بحسب النوع الاجتماعي :

● **اقتصاد خدمات الرعاية غير المأجورة:** عندما تتولى المرأة الجزء الأكبر من خدمات الرعاية غير المأجورة داخل الأسرة، يكون لذلك وقع على الضرائب والتقديمات. فعندما تقرر السلطات العامّة اقتصاد التكاليف عبر الحدّ من عدد أسرة المستشفيات، تتولى المرأة مسؤوليّة إضافية تقضي برعاية أفراد الأسرة المرضى، على اعتبارها وليّة خدمات الرعاية غير المأجورة. وتحدّ هذه المسؤوليّة من قدرتها على جني العائدات.

● **سلطة القرار داخل الأسرة حسب النوع الاجتماعي:** تفيد الدراسات بأنّ المرأة تخصص حصّة أكبر من المردود المتوقّر لديها لشراء السلع الغذائيّة الأساسيّة أو لتأمين الخدمات مثل تعليم أطفالها والعناية بصحتهم وتوفير رفاههم. فعندما يرتفع سعر هذه السلع أو الخدمات عبر الضرائب غير المباشرة، تتأثر المرأة من ناحيتين: أولاً، على مستوى الوقت حيث تضطر لإتمام مهام أو تولي التزامات إضافية للتعويض عن ارتفاع الأسعار. فمثلاً، قد تضطر إلى ملازمة المنزل لرعاية أطفالها عوض إرسالهم إلى دار الحضانة. وثانياً، على صعيد هرم الاستهلاك عندما تضطر المرأة لشراء سلع بديلة أقل كلفةً وتغذيةً أو لتخصيص المزيد من الوقت لإعداد وجبات الطعام عوض تكليف شخص إتمام هذه المهمة مقابل بدل مادي.

● **الاختلاف في حقوق الملكية بحسب النوع الاجتماعي:** في عدد من الدول المتقدمة، يحدّ العرف من حقوق المرأة في الإرث ومن قدرتها على إدارة المخاطر. لا شكّ في أنّ المرأة لا تخضع حالياً بكثافة إلى ضريبة الملكية العقاريّة ولكن نظراً لتطوّر التنمية والمساواة لجهة حقوق الملكية، ستمسي المرأة مع الوقت من أبرز المكلفين.

الإطار ٢ : أثر الضرائب والتقديمات حسب النوع الاجتماعي في المملكة المتحدة

تقوم مجموعة مستقلة من أنصار المرأة وعلماء الاقتصاد والخبراء في السياسات الاجتماعية في المملكة المتحدة وتُدعى مجموعة موازنة المرأة (Women's Budget Group - WBG) بتحليل السياسة الضريبية والتقديمات لكل من الجنسين بوتيرة سنوية. والواقع أن موازنة المملكة المتحدة، كما يرفعها وزير المالية البريطاني، تتخذ شكل بيان عن التغييرات التي طرأت على السياسة الضريبية والتقديمات والأنظمة ذات الصلة. وتُصدر كل إدارة على حدة تفاصيل النفقات والإصلاح السياسي. وعمدت المجموعة، التي ترمي إلى تعزيز المساواة بين الجنسين في السياسة الاقتصادية، إلى توعية الرأي العام حول أثر تدابير الموازنة على النساء والرجال فاقترحت على الخزينة نصائح ومبادئ ومناهج لمراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة.

وانكبّت المجموعة بشكل خاص على القروض الضريبية، وإعانات الوالدين، والفقير في صفوف المرأة، وسياسة التقاعد ناهيك عن تقديمات الأمومة، وإجازة الوالدين، والأمهات اللواتي يوزعن وقتهن بين العمل والأعمال المنزلية، والتساوي في الأجور، والإنتاجية، والمرأة التي تستأنف العمل بعدما كرّست ذاتها لأسرتها. ويتناقش أعضاء مجموعة (WBG) في المقام الأول مع الخزينة، وهي الوزارة المكلفة شؤون تخطيط الاقتصاد الكلي، فيقدمون لها مجاناً درايتهم ويلفتون انتباهها إلى أرباح الفعالية الاقتصادية التي قد تنجم عن ضمّ التحاليل وفقاً للجنس. وقد حفّزت المجموعة على تغييرات سياسية بارزة ولكنها لم تبلغ بعد هدفها الأساسي وهو إقناع الحكومة بمأسسة تحليل الإيرادات والنفقات حسب الجنس في عملية الموازنة. فلا يكفي التواصل مع الموظفين حيث لا بدّ من حشد البرلمانيين إذا أريد إضفاء زخم سياسي على التغييرات.

رداً على موازنة العام : ٢٠٠٢ .

* تهنئ مجموعة (WBG) نفسها على قرار إسناد قرض ضريبة الطفل لأكثر من

يعتني به من والديه أي أمه، عوضاً عن تحويله إلى المعيل الأساسي. واقتنعت الخزينة بمنطق المجموعة القائل بأن نقل هذه العائدات من «محفظة» الرجل إلى «حقيبة» المرأة يفضي إلى تبعات أكثر إيجابية على رفاه الطفل وعلى الحد من الفقر.

* تلتفت المجموعة إلى أن جزءاً من حججها بشأن ضرورة زيادة الحوافز للمعيل الثاني بحيث يدخل سوق العمل، أخذ بعين الاعتبار وهي تلح على الحكومة للاستمرار في خفض العقبات أمام عمل المرأة.

* تأسف المجموعة لعدم إيلاء تقديمات الأطفال وزيادة التمويل الخاصة بها المزيد من الأولوية في موازنة العام ٢٠٠٢. وتذكر بأنه وفقاً لتقرير صدر أخيراً، لا يستفيد إلا ١٦٪ من الأطفال دون الثالثة من العمر من خدمات دور الحضانه والرعاية المعتمدة، مع الإشارة إلى أن قصور العرض في هذا الميدان مرده إلى عدم كفاية الأجور والخطط المهنية في هذا المجال الذي يستقطب النساء بنسبة أقل من مهنة التمريض أو التعليم أو المساعدة الاجتماعية. ولا تنفك المجموعة تطالب الحكومة بالتمثل بسائر دول الاتحاد الأوروبي التي وجدت مهنة موحدة بعنوان «مهنة السنوات الأولى».

* تسأل المجموعة الحكومة حلّ مشكلة اللامساواة في الرواتب بين النساء والرجال علماً بأن راتب المرأة التي تعمل في الوظيفة العامّة لا يتعدى ٨٦٪ من راتب الرجل عن العمل نفسه. وتشير المجموعة إلى أنه نظراً لمنافسة القطاع الخاص، ما عادت خدمات القطاع العام قادرة على التعويل على فيض من النساء المستعدات للقبول بأجر متدنٍ نسبياً. فلا بد أن تؤمن الخزينة الأموال الضرورية لتحسين أجر المرأة وردم اللامساواة في هذا المجال إذا أرادت الحكومة أن تتم برنامج التحديث الذي تنتهجه على أكمل وجه.

* توصي المجموعة بتوسيع مجال برامج التدريب المدرجة في الموازنة لتشمل الأفراد الراغبين في إيجاد عمل بعد فترة انقطاع خصصوها لأسرتهم.

* توصي المجموعة بتمويل مكافحة العنف ضد المرأة أولاً ومكافحة الإجرام ثانياً. ولا بدّ من تكريس الحصّة نفسها لمكافحة الاعتداءات التي تُرتكب في الأماكن العامّة وتلك التي ترتكب في الأوساط الخاصّة.

المصدر: <http://www.wbg.org.uk>

بضع مبادرات تراعي النوع الاجتماعي في الموازنات

أطلق ما يزيد على خمسين دولة في العالم مبادرات لمراعاة شؤون النوع الاجتماعي في الموازنة، فاقتصرت بعض المبادرات على نشاطات ظرفية بينما انطفت أخرى واستمر غيرها. ويسرد صندوق الأمم المتحدة للمرأة، في الحصيلة نصف السنوية للعام ٢٠٠٣ لبرنامج الموازنات التي تراعي النوع الاجتماعي، عشرين دولة تجري فيها نشاطات إعداد موازنة مماثلة: بليز، بوليفيا، البرازيل، شيلي، مصر، الإكوادور، غواتيمالا، الهند، كينيا، المغرب، المكسيك، موزمبيق، النيبال، نيجيريا، أوغندا، بيرو، الفلبين، السنغال، سريلانكا وتنزانيا.

أطلق ما يزيد على خمسين دولة في العالم مبادرات لمراعاة شؤون النوع الاجتماعي في الموازنة.

تتعدد الغايات من اعتماد موازنة تراعي النوع الاجتماعي. يستغل أنصار المساواة بين الرجل والمرأة هذه الفرص للمطالبة بالتكافؤ لدى تخصيص الموارد وتعزيز حقوق المرأة، فيسألون الحكومات تخصيص المزيد من الموارد لتطبيق الالتزامات الدولية المنبثقة عن اتفاقيات حقوق الإنسان مثل اتفاقية إزالة جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. ويسهم هذا النوع من الموازنات بزيادة جدوى النفقات العامّة وفعاليتها وشفافيتها. ولهذه الأسباب مجموعة، تولي الحكومات والبرلمانات ومنظمات المجتمع المدني ووكالات التنمية المزيد من الاهتمام لموازنة تراعي شؤون النوع الاجتماعي.

وتمنح الوكالات الدولية وخاصةً الاتحاد البرلماني الدولي وصندوق الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وأمانة سرّ الكومنولث، مساعدات على شكل مبادرات موازنات ترعى شؤون النوع الاجتماعي وتخصّ بها الدول ومجموعات المجتمع المدني والشراكات مع البرلمانيين. عليه، تشارك أمانة سرّ الكومنولث في حملة دولية تهدف إلى توعية الدول الأعضاء بشأن جدوى هذا النوع من الموازنات، وقد أثمرت أدوات ومعدات منهجية وأدوات تدريب. كما يطلق صندوق الأمم المتحدة للمرأة حملات توعية ويقدم مساعدة تقنية ومالية ويجمع أموالاً لتنفيذ مبادرات خلاقية في هذا المجال.

سجّل صندوق الأمم المتحدة للمرأة في الحصيلة نصف السنوية تقدماً على أكثر من جبهة. وتعتبر منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية على سبيل المثال سبّاقة في ابتكار الأدوات بينما تتفوق مبادرات منطقة جبال الأندس على مستوى تحليل الموازنة والمشاركة المحلية. أمّا في إفريقيا الشرقية، فتنشط شبكة من المعارف لجهة توعية أصحاب القرار والمنظمات غير الحكومية والباحثين وتدريبهم. كما أعدت آسيا الجنوبية وأمريكا الوسطى أدوات نافذة للبحث عن القدرات وتعزيزها بينما تتعاون مناطق أخرى مثل الدول العربية وجنوب شرق آسيا وإفريقيا الغربية مع وكالات الجهات المانحة بحيث تراعي استراتيجيات مكافحة الفقر (PRSP) وإطار النفقات على المدى المتوسط (CDMT) وموازنات النتائج شؤون النوع الاجتماعي.

مشاكل وضوابط موازنة تراعي النوع الاجتماعي

تحول معوقات عديدة دون تطبيق هذا النوع من الموازنات وقبول التحاليل الناجمة عن عمليات مماثلة.

جمع المعلومات بحسب النوع الاجتماعي: في معظم الدول، تتوفر بعض البيانات المصنّفة بحسب النوع الاجتماعي داخل الإدارات وخارجها. ولكن يجب توليد معلومات إضافية إذا أريد تسليط الضوء على الفروقات الفعلية بين النساء والرجال والفتيان والفتيات لجهة النفاذ إلى الموارد والآفاق

والأمن. وفي غياب معطيات دقيقة وذات صلة، من المستحيل ضمّ النوع الاجتماعي إلى عملية الموازنة. ويحتاج البرلمانيون الراغبون في تحليل الموازنة من زاوية النوع الاجتماعي إلى معلومات مقتضبة تتوفّر في الوقت المناسب لتستغل في نقاش الموازنة.

الهرميّة: قد تحول بعض الضوابط أو «خيارات» الموازنة دون التدرّج بالنتائج المرتقبة من موازنة تراعي النوع الاجتماعي. ويسمح تحليل الأثر على المستفيدين بحسب الجنس بتحديد حاجات النساء والرجال ومصالحهم المختلفة لجهة إحدى الخدمات، ولكن كيف السبيل إلى ترجمة هذه المعلومة تغييرات في سياسة النفقات وتوزيعها؟ وكيف السبيل إلى مقارنة نفقات الصحة للنساء والرجال علماً بأنّ حاجاتهم مختلفة؟ فلا بدّ إنّما من تحديد أطر مناسبة تسمح بالتدرّج في المسائل الخاصة بكلّ جنس داخل القطاع الواحد، وعلى مجموع القطاعات، وضمن نطاق الموازنة العامّة. وترتدي هذه العملية أهميّة قصوى عندما تطبّق استراتيجيّات مكافحة الفقر على مستوى البلد.

من التحليل إلى تغيير السياسات والموازنات: لم تتخطّ معظم مبادرات الموازنات التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي في العالم مرحلة التحليل لغاية الآن. ولكن تفيد بعض الأمثلة الشائعة في هذا الصدد، على قلّتها، بأنّ هذا التحليل يترجم تغيّراً في السياسات والموازنات. وليس هذا بالأمر المفاجئ وخصوصاً أنّ عملية القرار في الحكومة والإدارات تفتقر إلى المرونة وأنّ المسؤولين في القطاع العام ميّالون إلى تفادي التجارب المماثلة التي قد تنجم عن موازنة تراعي النوع الاجتماعي. وتخطّت مبادرات قليلة مثل برنامج التشبيك للنوع الاجتماعي في تنزانيا (Tanzania Gender Net- working) مرحلة التحليل لتضمّ النوع الاجتماعي إلى الموازنة (Rusimbi al et ٢٠٠٠). وينتفي أيّ حلّ معلّب للتعريف بموازنة من هذا النوع، بل إنّ المسألة شأن سياسي يندرج ضمن إطار دولة وظرف اقتصادي اجتماعي وثقافي معيّن. ولكن لا يفترض بهذا أن يثني البرلمانيين ومجموعات المجتمع المدني والباحثين والمسؤولين عن الموازنة الوطنيّة عن رصّ الصفوف وممارسة ضغوط تساعد على تعديل السياسات وخطط الإنفاق في سبيل

المساواة بين الرجل والمرأة. كما تسمح ائتلافات واسعة بنشر طائفة من المعارف مثل تقنيات ممارسة الضغوط والتحليل والتعميم وتحليل الموازنة فتستهدف أطرافاً معنيّة بالموازنة وجهات مسؤولة عن التخطيط العام. ولعلّ مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة شأن حديث نسبياً ولا ينفك يتطور. ولكن يجب أن ينتقل من التنظير والتصوّر إلى التطبيق. ولا بدّ من تحديد وتسنيد وتوزيع المعلومات حول المبادرات التي انتقلت من مجرد التحليل إلى إدماج النوع الاجتماعي في الموازنة.

حدود تدخل البرلمان: أحرزت البرلمانات بالتعاون مع خبراء ومجموعات متخصصة من المجتمع المدني، تقدماً في ضمّ شؤون النوع الاجتماعي إلى الموازنة خصوصاً في جنوب إفريقيا واسكتلندا وأوغندا. ولكنّ تدخل البرلمانيين يصطدم ببعض الحدود، حيث يقتصر دور البرلمان في عملية الموازنة على الإقرار والمراقبة بينما تتولّى السلطة التنفيذية مهمة الصياغة والتنفيذ. وتوخياً لموازنة تراعي النوع الاجتماعي، لا بدّ أولاً من أن تتبنى السياسات والبرامج التي تدعمها هذا الجانب. ويفترض ببرلمان ناشط نبهه إلى هذه المسألة أن يطرح خلال مرحلة التطبيق أسئلةً حول أولويات الموازنة وأن يطالب بمخصصات لنصرة المساواة بين الجنسين.

مأسسة أدوات الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي: تفترض موازنة مماثلة توفر الإرادة السياسيّة والموارد والقدرات الكافية وضبط تقنيات الموازنة لدى شركاء المجتمع المدني والنساء في سدة المسؤوليّة (الموظفات والبرلمانيّات). وتشكّل موازنة تراعي النوع الاجتماعي أداةً سياسيّةً لترويج الشفافيّة بشأن مسألة المساواة بين الرجل والمرأة. وهي أداة تغيير مهمّة ولكنّها تفترض إرادةً سياسيّةً داخل الحكومات إذا أريد تغيير تقنيات وعمليات الموازنة التقليديّة عبر تنقيتها من شوائب الانحرافات السابقة التي تكبل أيديها على حساب النساء والفتيات.

تفترض الموازنة التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي توفر الإرادة السياسية والموارد والقدرات الكافية وضبط تقنيات الموازنة لدى شركاء المجتمع المدني والنساء في سدة المسؤولية.

يستحيل تغيير أنماط التفكير الاقتصادية التقليدية السائدة لدى كبار الموظفين النافذين على مستوى وزارات المالية والمؤسسات المالية الدولية في غياب دراية فنيّة ومهارة إقناع إيديولوجيّة. ويفترض بمنظمات المجتمع المدني والبرلمانيين الإصلاحيين التواقين إلى التغيير الاجتماعي ناهيك عن النساء في سدة المسؤولية، أن يكتسبوا معلومات اقتصادية رزينة تخولهم المشاركة في النقاش. كما يجب أن يحصلوا القدرات والأدوات الضرورية لتحليل الموازنات من زاوية النوع الاجتماعي. وقد سمح كل من الشراكات وشبكات المجتمع المدني والباحثين في المساواة بين الرجل والمرأة والبرلمانيين والمسؤولين الحكوميين بنشر الدراية بين مختلف فعاليات عملية الموازنة.

لا بدّ من توفير الموارد الضرورية لتوظيف أدوات تراعي النوع الاجتماعي وخصوصاً تلك التي تساعد على مراقبة الموازنة وتقييمها في مرحلة مسبقة. ويدعم أنصار موازنة تراعي النوع الاجتماعي، في ما يدعمون، وضع أدوات محسّنة ومبتكرة وأقل كلفةً تسمح بجمع المعلومات المجدية في الوقت المناسب. ويجب أن يستمرّ هذا الدعم خاصةً في الدول التي تفتقر إلى الموارد والقدرات. ويؤيد المانحون حتّى الساعة هذا النوع من الموازنات ولكنّ حماسهم قد يخفت. لذا لا بدّ من توخي الواقعية لجهة أهداف موازنة تراعي النوع الاجتماعي وتقديمها وحدودها تفادياً للانتقادات في حال الإخفاق.

الفصل ٥

نحو تفعيل مشاركة البرلمان

غالباً ما تجد البرلمانات نفسها عاجزة عن المشاركة مشاركة فعالة في عملية الموازنة بسبب بعض الضوابط. وتحول عقبات عديدة دون تولي البرلمان الدور المناط بها. وسنسرده على سبيل المثال الحالات التالية:

* إذا تمتعت السلطة التنفيذية بأكثرية منضبطة في البرلمان، أمست مساهمة البرلمان في عملية الموازنة أكثر صعوبة منه لو احتاجت الحكومة إلى دعم ائتلاف حزبي ضعيف حتماً.

* إذا كانت الأطر القانونية غير مؤاتية لمشاركة البرلمان.

* إذا عانى نظام اللجان ضعفاً و«وهنا» يحولان دون المساهمة في نقاشات الموازنة مساهمة فعالة.

* متى افتقر البرلمان إلى الوقت أو القدرة على التحليل لتقييم الموازنات تقيماً صحيحاً.

ولكن برلمانات العالم في صدد تعزيز دورها في عملية الموازنة، حيث تُشرع العملية السياسية أبوابها للمواطنين وتنمو المشاركة وتطرد. وبينما تلتحق النساء والمجموعات المستبعدة حتى الساعة بالبرلمان، تجهد لا في سبيل التأثير على السياسات والموازنات وحسب، وإنما أيضاً لتغيير مجرى العملية وثقافة القرارات التشريعية. ولكن يبقى أن تكتسب البرلمانات المناهج والدراية الضرورية وتنفذ على أسئلة ومقاربات جديدة وبخاصة تحليل الموازنة من زاوية النوع الاجتماعي. يعرض هذا الفصل عدداً من المقاربات والمبادرات التي اعتمدها برلمانات عدة أو أطلقتها.

لا بد أن يأخذ المشرع دوره كمراقب للعمل الحكومي على محمل الجد. وأرى أننا إذا توسعنا في هذا المجال وراقبنا المشاريع التي صوتنا على القروض الخاصة بها، وإذا أدركت الوزارات والمؤسسات شبه الدولية بأنها ستخضع للمحاسبة بخاصة على يد الشعب، اكتسى النظام مزيداً من الشفافية.

إيكيبازو، برلمانية (نيجيريا) شاركت في منتدى البرلمان وعملية الموازنة، توجهاً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي، كينيا، ٢٠٠٠.

مراجعة صلاحيات البرلمان

يفترض بالأطر القانونية أن تخول البرلمان التدخل بشكل فعال، لذا لا حاجة لترسيخ صلاحيات التعديل حتى ولو نص عليها الدستور. فليس التغيير مستحيلاً ويمكن أن يطال صلاحيات التعديل لدى مراجعة الدستور مثلاً. ولكن الدستور لا يلحظ دوماً صلاحيات تعديل الموازنة، وقد تنبثق في بعض الأحيان عن أنظمة برلمانية أو بكل بساطة عن العرف أو الموثيق. والأمثلة كثيرة وتكفي مراعاتها لدى النظر في إدخال إصلاحات تسمح للبرلمان بتنفيذ مشاركته في عملية الموازنة.

الإطار ٤٣ : مراجعة صلاحيات تعديل الموازنة في فرنسا

عام ٢٠٠١، وبناءً على مبادرة من البرلمان الفرنسي، أُدخلت تعديلات مهمة على مرسوم العام ١٩٥٩ حول قوانين المالية. وترجم أحد التعديلات توسعاً لصلاحيات البرلمانين لجهة تعديل النفقات. وتحدد المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي للعام ١٩٥٨ صلاحيات تعديل قوانين المالية وتنص على ما يلي: «لا يؤخذ باقتراحات أعضاء البرلمان وتعديلاتهم متى انتهت، لدى تطبيقها، إما إلى الحد من الموارد العامة وإما إلى خلق عبء عام أو مضاعفته. الله وأتى تفسير هذا الحكم مقيداً في السابق بمعنى أنه لا يصرح إلا بالحد من البنود القائمة. ومن أبرز أسس قانون الإصلاح للعام ٢٠٠١، تعديل تصنيف الموازنة بحيث تسمح بإدخال «برامج» على «المهام». وأعيدت صياغة الحدود الدستورية لجهة تعديل النفقات

بحيث تُطبَّق على مستوى «المهام»، فتحوّل البرلمانين إعادة توزيع الأموال على برامج المهمة الواحدة. بمعنى آخر، يجوز للبرلمانين توزيع النفقات بالتدرج إلى حدّ معين.

المصادر : Amselek (١٩٩٨)، Chabert (٢٠٠١).

تمكين البرلمان من المساهمة في إعداد سياسة موازنة على المدى المتوسط

ولكنّ المسألة لا تقتصر على صلاحيّات التعديل دون سواها. وكما أتى في الفصل الأوّل، تندرج الموازنات يوماً بعد يوم ضمن إطار على المدى المتوسط. كما أنّ الأثر المحتمل لتعديلات سياسات الموازنة وقد تراكمت سنة بعد سنة، محدود حيث إنّ بعض نواحي الموازنة صارم إلى درجة أنّه لا يتيح تحويلات على المدى القصير. وعليه، لا بدّ من تطبيق استراتيجيّات الحدّ من النفقات المخصصة للملاك على المدى المتوسط تفادياً للإساءة إلى التقديمات.

يفترض بالفحص السنوي لمشروع الموازنة على يد البرلمان أن يتنبّه إلى أنّ سياسة الموازنة تندرج على المدى المتوسط.

لذا، يجب أن يستند الفحص البرلماني السنوي لمشروع الموازنة على فهم شامل لتوجّه سياسة الموازنة على المدى المتوسط. فمن المحبّب أن يتعمّق البرلمانيون في سياسات الموازنة على المدى المتوسط وأن يتباحثوا بها إلى جانب الموازنة السنويّة. وبإمكانهم أن ينطلقوا من بيان سياسة الموازنة على المدى المتوسط الذي يفترض أن يُرفع إلى البرلمان فيتباحث به قبل عرض الموازنة السنويّة. وعندما ينجح البرلمان في إسماع صوته لدى تحديد سياسة الموازنة على المدى المتوسط، يخفّض بالنسبة عينها اقتراحاته لتعديل الموازنة السنوية. ولعلّ النظر في استراتيجيا الموازنة على فترة أطول يتيح إدخال تعديلات مهمّة مثل اللجوء إلى أدوات تحليل النوع الاجتماعي.

الإطار ٤٤ : قانون أوغندا بشأن الموازنة وإعداد الموازنة التي تراعي شؤون النوع الاجتماعي

لا تقتصر مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنات على فحوى الموازنة، بل تتناول كذلك إصلاح العملية بذاتها وتولي البرلمانات والمجتمع المدني دوراً أكبر. في أوغندا، نظمت برلمانيات بالتعاون مع منتدى المنظمات غير الحكومية حول المرأة في الديمقراطية (FOWODE) ورش عمل حول عملية الموازنة استهدفت جميع البرلمانين المعنيين وطرحت عليهم نماذج مختلفة. وبفضل هذا العمل رفع أحد النواب مشروع قانون جرى اعتماده تحت عنوان قانون خاص بالموازنة (للعام ٢٠٠١). مع أن هذا النص لا يعطي البرلمان صلاحية التعديل، إلا أنه يجيز له التدخل بنسبة أكبر في عملية الصياغة عبر الطلب إلى وزير المالية طرح كل من خطة الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط وإطار الموازنة قبل أشهر من تلاوة الموازنة السنوية للتباحث بهما (المادة ٤). كما يجيز هذا القانون للبرلمان مراقبة حسن تطبيق عملية الموازنة عن كثب. وبناءً عليه، ترفع تقارير دورية بشأن أداء الموازنة إلى البرلمان. وتتمحور هذه التقارير في ما تتمحور حول القروض وشروطها المفصلة ناهيك عن السحوبات الفعلية. وتعمل هيئات الموازنة في البرلمان، المنشأة بموجب القانون، بالتعاون مع المنتدى لضم النوع الاجتماعي إلى تحليلها المستقل للموازنة.

المصدر: Byanyima (٢٠٠٢).

نحو تحليل موازنة مستقل

يجب أن يتمكن البرلمانيون من تحليل الموازنة تحليلاً مستقلاً إذا أرادوا أن يشاركوا فعلياً في العملية. وبغض النظر عن صلاحيات البرلمان القضائية وعن الهامش السياسي الذي يجيز له قبوله الموازنة، فهو بحاجة إلى قدرة تحليلية تحوّل اتخاذ قرارات صائبة لجهة الموازنة. ويجب أن تستند التغييرات السديدة التي تطرأ على الموازنة إلى مراقبة مفصلة تفتقر بدورها تحليلاً مفصلاً. وعليه، يجب أن يطلع البرلمان على معلومات وتحليل مستقلّة تدور

حول الموازنة ويستحسن أن تجريها هيئاته الخاصة. يمكن أن يتم هذا العمل بواسطة تحاليل تجريها مجموعات بحث منفصلة وعلماء اقتصاد وباحثون في القطاع الخاص.

يجب أن تستند التغييرات الجديدة التي تطرأ على الموازنة على مراقبة مفصلة تفترض بدورها تحليلاً مفصلاً.

الجدول ٥ : بضع خيارات حول خلق قدرة على تحليل الموازنة

البنية	مثل
هيئة موازنة فعلية واسعة الملاك	الولايات المتحدة
هيئة موازنة متخصصة عديدها أكثر تواضعاً	أوغندا
وحدة موازنة تنتمي إلى هيئة تحليل قانوني عامة	بولونيا
هيئة تحليل عامة مهاراتها من حيث تحليل الموازنة محدودة	المملكة المتحدة

ينعم بعض البرلمانات الأكثر تدخلاً في عملية الموازنة بقدرات ملموسة تتيح له إجراء تحليل داخلي للموازنة. فعلى سبيل المثال، يتمتع مكتب الموازنة في الكونغرس الأمريكي ((Congressional Budget Office (CBO)) بملاك قوامه ٢٥٠ عضواً مؤهلاً، بينما يوظف مكتب التخطيط والموازنة في البرلمان الفيليبيني ((Congressional Planning and Budget Office (CPBO)) قرابة خمسين شخصاً. وأنشأ البرلمان الأوغندي مؤخراً مكتب موازنة (Budget Office) يتألف من ١٣ عالم اقتصاد. ويتمتع بعض البرلمانات بوحدات أكثر تواضعاً متخصصة في تحليل الموازنة، كبولونيا مثلاً. بينما وجدت برلمانات أخرى وحدات تحليل عامة قادرة عند الاقتضاء على إجراء تحليل خاص بالموازنة، مثلاً هيئة البحوث في مكتبة مجلس الأعيان البريطاني (Research Service). ولكن لا يخلو الأمر من بعض البرلمانات التي تفتقر إلى أي قدرة في هذا المجال. ولا بد من سدّ هذه الثغرة توجيهاً لتعزيز دور السلطة التشريعية لجهة الموازنة.

الإطار ٤٥ : أهمية دور ملاك البرلمان

يجب أن يعول البرلمان، لدى تحليل الموازنة، على خدمات ملاك كفو يتقاضى نفس ما يتقاضاه سائر موظفي المرافق العامة. ولا بدّ من تعزيز كفاءات ملاك البرلمان من خلال عدد من المبادرات مثل إعداد ندوات تدريب وإقامة شبكات مع المجتمع المدني بحيث تتسم النصائح التي يسديها أفراد الملاك إلى البرلمانين بالنوعية والشمولية والحياد.

المصدر: الاتحاد البرلماني الدولي (٢٠٠٣).

لا يسع البرلمانيون وحدهم أن ينجزوا تحليلاً مستقلاً للموازنة يراعي شؤون النوع الاجتماعي. بل عليهم اللجوء إلى خدمات محترفين يلمون بالموضوع ويستطيعون أن يزودهم بمعلومات مقتضبة ودقيقة قد تستخدم خلال مناقشات الموازنة. ويتوجّب على هيئات الموازنة أو الموظفين المكلفين مساعدة لجان مراقبة الموازنة أن يقيموا اتصالات مع معاهد قادرة على تحليل الموازنة من زاوية النوع الاجتماعي مثل الجامعات أو الباحثين في المجتمع المدني ومزوّدي البيانات مثل هيئات الإحصاء. وتُقدّم بعض المنظمات النسائية وغيرها من مجموعات المجتمع المدني، ضمن إطار عملها، على تزويد البرلمانين بمعلومات موثّقة حول الشؤون المطروحة. وأحياناً تنظّم المجموعات عينها برامج تدريب تستهدف المشرّعين فتعزز وعيهم بشأن التكافؤ بين النساء والرجال وتزوّدهم بدراية وأدوات تحوّلهم مراعاة شؤون النوع الاجتماعي في العمل التشريعي وفي الموازنة.

تحسين قدرات البرلمانين

لن ننفك نكرر بأنّ البرلمانين بحاجة إلى الإلمام بمختلف المعلومات الضرورية لكي تأتي مراقبتهم فعالة.

سونجيك، برلماني (جنوب إفريقيا) شارك في منتدى البرلمان وعملية الموازنة، توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي، كينيا، ٢٠٠٠.

توخياً لتوظيف معلومات الموازنة التوظيف الأمثل، يجب أن يلمّ البرلمانيون بالسياسة الاقتصادية وبحيثيات الموازنة ناهيك عن الشؤون المتعلقة بالنوع الاجتماعي. وتتولى عدة مجموعات من المجتمع المدني وبعض معاهد التحليل تأمين التدريب في هذا المجال. فينظم كلٌّ من مركز التنمية التشريعية (Centre for Legislative Development) في مانيفلا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (PARAGON/PNUD) دورات لتدريب البرلمانيين وأعوانهم في عدد من دول آسيا والمحيط الهادئ. ويقدم المنتدى البرلماني لمجموعة التنمية في إفريقيا الجنوبية (Southern African Development (SADC) ومقره ويندهوك في ناميبيا، دورات تدريب مع إمكانية تبادل الخبرات مع البرلمانيين وملاك البرلمان في دول المجموعة الثلاث عشرة. كما يعدّ المركز البرلماني الكندي بدوره، دورات تدريب لبرلمانيي عدد من الدول ناهيك عن طاقم العمل. ولا يتوانى مشروع الموازنة الدولي (International Budget Pro-ject (IBP) ومقره العاصمة واشنطن، بشأن تحليل موازنة تراعي النوع الاجتماعي. كما نظّم الاتحاد البرلماني الدولي جملة ندوات إقليمية ووطنية لتدريب البرلمانيين وملاك البرلمان حول دور البرلمان في عملية الموازنة توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة. ويفترض بالبرلمانيين، حرصاً على توظيف أداة تحليل الموازنة التوظيف الأمثل، أن يلمّوا بحيثيات الاقتصاد والموازنة وأن يبدوا اهتماماً في شأن المساواة بين النساء والرجال.

الإطار ٤٦ : عمل الاتحاد البرلماني الدولي لتعزيز دور البرلمان في عملية الموازنة

يبيد الاتحاد البرلماني الدولي منذ زمن اهتماماً بتعزيز الحكم الرشيد ودور المرأة في البرلمان. وعليه، عمد بالتعاون مع معهد البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تنظيم سلسلة ندوات إقليمية حول دور البرلمان في عملية الموازنة توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة. وترجم نجاح المنتدى الأول الذي عقد في نيروبي (كينيا) عام ٢٠٠٠ ندوة في باماكي (مالي) عام ٢٠٠١ و ثم في مانيفلا (الفلبين) عام ٢٠٠٢ وأخيراً في كولومبو (سريلانكا) عام

٢٠٠٣ . وجذبت هذه الندوات طائفةً من البرلمانيين التواقين إلى التوسع في
حيثيات عملية الموازنة ناهيك عن الاستراتيجيات والتقنيات التي تخولهم التدخل
بشكل فعال باسم ناخبهم.

دُعي في كل مرة خبراء برلمانيون وغيرهم من خبراء المجتمع المدني ليشاركوا
الحضور تجربتهم في عملية الموازنة والطريقة الأمثل لإدراج النوع الاجتماعي
فيها. وبعد مقدمة عامة حول عملية الموازنة، انكبّ البرلمانيون على أدوار الحكومة
والبرلمان في عملية الموازنة بالإضافة إلى شؤون الشفافية والأدوات التي تتيح
تحليل الموازنة بحسب النوع الاجتماعي ناهيك عن فحوى تحليل الموازنة من
زاوية النوع الاجتماعي. وبموازاة كل منتدى مخصص للبرلمانيين، دُعي بعض
أفراد ملاك البرلمان إلى المشاركة في جلسات العمل التي تهدف إلى تزويدهم
بالأدوات الإستراتيجية والمعلومات الضرورية لإسداء البرلمانيين نصائح
محايدة.

أصدر الاتحاد البرلماني الدولي تقارير حول كل من هذه المنتديات. يمكن طلب هذه
التقارير مباشرةً على شبكة الإنترنت على موقع : <http://www.ipu.org/french/pbctns.htm>.

نفاذ أفضل إلى المعلومات

حريّ بالبرلمانيين في معرض توليهم مهامهم، أن ينطلقوا من معلومات
كاملة، دقيقة وسديدة توفرها السلطة التنفيذية في الوقت المناسب. وترتدي
الوثائق التي ترافق أرقام الموازنة أهمية قصوى، حيث إنّ وثيقة الموازنة في
بعض الدول بمعناها الحرفي، لا تنطوي إلا على القلة القليلة من التعليقات
التي تشرح السياسات التي تستند إليها مشاريع الضرائب والنفقات. وفي
معظم الأحيان، يشكّل خطاب الموازنة مصدر المعلومات السردي الوحيد
فيصعب أحياناً على البرلمانيين وأعاونهم تبصّر أسس الموازنة السياسيّة
والتأكد من أنّ موازنة الحكومة إنما تنطق صراحةً بسياستها المعلنة.

في عدد من الدول الناميّة، لا بدّ من تدعيم المعلومات حول تمويل الجهات

المانحة. وينبغي إدراج هذا التمويل في الموازنة وإطلاع البرلمانين بالتفصيل على مختلف اتفاقات التمويل والشروط المتعلقة بها.

يجب أن تستند قرارات الموازنة إلى المعلومات المتعلقة بالنفقات الفعلية.

وترتدي المعلومات حول النفقات الفعلية التي تتخلل السنة المالية الأهمية نفسها. فهي تسمح للبرلمان بضبط النفقات غير المصرح بها في الوقت الملائم ومراقبة البون بين الأرقام المصرح بها والأرقام الفعلية. ويجب أن تستند قرارات الموازنة إلى المعلومات المتعلقة بالنفقات الفعلية لا بأرقام الموازنة الكيفية أحياناً. وتعني هذه المراقبة، بالإضافة إلى التقارير المؤقتة المتميزة النوعية، تعاوناً وثيقاً بين البرلمان وهيئة التدقيق مثلاً بفضل آليات الربط المنتظمة. وتوخياً لمعلومات مجددة، لا بد من تقصير المهل بين إقفال السنة المالية ورفع خلاصات التدقيق.

لا يقيم عدد من الموازنات رابطاً بين نفقات الموازنة وأهدافها المعلنة، مما يحول دون تقييم آثارها المحتملة على النوع الاجتماعي تقييماً صحيحاً. وفي هذه الحال، لا بد من حث الحكومات المعنية على تعديل طريقة عرض موازاناتها بحيث تضم المعلومات الضرورية حول الناتج والنتائج.

الإطار ٤٧ : وثائق الموازنة الأساسية

تعني ممارسات الشفافية الجيدة في موازنات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، توفير معلومات الموازنة المتعلقة بشروط نشر معلومات محددة، وصدق وأسس المحاسبة. توصي المنظمة بوثائق الموازنة التالية:

موازنة كاملة تضم بيانات حول الأداء واستشراف على المدى المتوسط.

تقرير سابق للموازنة يعرض صراحةً أهداف الحكومة لجهة الاقتصاد والموازنة على المدى البعيد إضافة إلى نظرياتها الاقتصادية ونياتها لجهة سياسة الموازنة على المدى المتوسط.

تقارير شهرية تشير إلى مدى تقدّم عملية تنفيذ الموازنة مع شرح التباين المحتمل بين المبالغ الفعلية والمرتبقة.

تقرير نصف سنوي يحدد طريقة تنفيذ الموازنة مع استشراف محدّث لنتائج الموازنة على المدى المتوسط.

تقرير نهاية السنة المالية يجب أن يُرفع إلى هيئة التدقيق العليا للنظر فيه وأن ينشر بعد ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية.

تقرير ما قبل الانتخاب يفصلّ الوضع العام للمالية العامة الشامل عشية الانتخاب.

تقرير على المدى البعيد يقيّم استمرارية سياسات الحكومة الجارية على المدى البعيد.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

تنمية دور اللجان

حريّ بالبرلمانات الحريصة على الفعالية أن تتكئ على لجان قويّة، حيث إنّ اللجان البرلمانية شبيهة بالله غرفة عمليّات الله البرلمان. فهي الصرح الذي يُجري فيه البرلمانيون نقاشاً معمقاً وتقنياً بعيداً عن الأضواء وعن طبل قاعة الجمعية العامة وزمرها. ولكن إذا وُسم عمل اللجان بالقصور وجرت معظم المباحثات في قاعة الجمعية العامة، أتى دور البرلمان لجهة الموازنة واهناً. ولا بدّ في هذه الحال من:

- إنشاء نظام لجان مالية كامل
- إقامة جلسات استماع عامة حول الموازنة
- تدعيم الملاك

● منح اللجان مزيداً من الوقت للنظر في مشروع الموازنة حرصاً على دراسة أكثر عمقاً.

اللجان البرلمانية شبيهة بـ «غرفة عمليات» البرلمان. ولكن إذا وُسم عمل اللجان بالقصور وجرت معظم المباحثات في قاعة الجمعية العامة، أتى دور البرلمان لجهة الموازنة واهناً.

وتوخياً لمراعاة شؤون النوع الاجتماعي، يفترض بالبرلمان أن يخصص ما يكفي من الوقت للتبحر في الموازنة وتقديم اقتراحات مضادة، يُستحسن أن تصدر عن اللجان. ويفترض بالأنظمة أن تلاحظ رقابة كافية للموازنات القطاعية على مستوى اللجان ومشاركةً من جانب المجتمع المدني. والواقع أنه إذا لم يسهم المجتمع المدني عبر جلسات الاستماع العامة، قد لا تقدم البرلمانات، من تلقاء ذاتها، على ممارسة ما يكفي من الضغوط لضمّ تحليل النوع الاجتماعي إلى عملية الموازنة.

الإطار ٤٨ : عملية الموازنة الجديدة في البرلمان السويدي

كان يُنظر حتى أمس القريب، إلى عملية إقرار الموازنة في البرلمان السويدي (Riksdag) على أنها عملية «غير منظمة». حيث يتمحور معظم النقاشات حول التخصيصات الفردية بعيداً عن أثر العمل البرلماني العام. وما كان مجموع النفقات يخرج إلى العلن حتى اللحظة الأخيرة من العملية. وأنشأ البرلمان، إذ تنبّه إلى ضرورة الإصلاح، لجنة مكلفة صياغة اقتراح لهذه الغاية مطلع التسعينيات بينما كانت أزمة الموازنة في أوجها. وتتألف عملية الموازنة التي تمخّضت عنها من مراحل أساسية ثلاث. أولاً يحدد البرلمان المستوى الشامل للنفقات والواردات في مشروع قانون المالية لفصل الربيع، وهو مشروع قانون يرفع في شهر نيسان / أبريل وتجري الموافقة عليه بعد شهرين. وما إن تُرفع الموازنة في شهر أيلول / سبتمبر، حتى تناقشها لجنة المالية وتوصي بمخصصات «بنود الإنفاق» السبعة والعشرين مثل القضاء والاتصالات وغيرها. تقرّ الجمعية توزيع النفقات الشاملة

ومن ثمّ تحدد اللجان القطاعية التخصيصات المتعلقة بمجال إنفاقها. وبوسع اللجان القطاعية تغيير فذلكة التخصيصات ولكن يفترض بها أن تحترم سقف الإنفاق المتفق عليه «لمجال اختصاصها». يتمّ إقرار الموازنة في شهر كانون الأوّل / ديسمبر، قبل بداية السنة المالية في كانون الثاني / يناير.

المصدر: Blöndal (٢٠٠١: ٣٧-٤٢).

إعادة تقييم الجدول الزمني لعملية الموازنة

حرصاً على اتخاذ قرارات صائبة لجهة الموازنة، يجب أن تتمتع البرلمانات بالمهلة الكافية وبعملية موازنة تحترم جدولاً زمنياً مناسباً. وتفيد التجربة الدولية بضرورة أن يتمتع البرلمان بمهلة ثلاثة إلى أربعة أشهر إذا أراد أن يُقرّ الموازنة استناداً إلى تحليل ومراقبة مجديين. وليست المهلة الشرط الوحيد، فلا بدّ أن تُرفع الموازنة قبل انطلاق السنة المالية المعنية بحيث يتمكّن البرلمان من اتخاذ قرارات مناسبة ومجدية. وعليه، يجب أن تتم الإصلاحات متى اتخذت على مستويين اثنين.

لا بدّ من مهلة ثلاثة إلى أربعة أشهر كحد أدنى إذا أراد البرلمان أن يُقرّ الموازنة استناداً إلى تحليل ومراقبة مجديين.

مأسسة مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة

تحتاج كلّ فكرة جديدة إلى من يرفع رايها فتبسط نورها. وعلى مستوى البرلمان، تتولى لجنة المساواة بين الرجل والمرأة أو لجنة الموازنة مهمة الارتقاء بمراعاة الموازنة شؤون النوع الاجتماعي والتخطيط لها ومأسستها. وإذا انتفت هذه اللجان، تتبنى بنية أقل نظامية مثل مجموعة نسائية هذه المسؤولية بالتعاون مع لجان مراقبة الموازنة. تولّت لجنة فرعية منبثقة عن لجنة المالية النافذة في جنوب إفريقيا، مهمّة ضمّ التحليل بحسب النوع الاجتماعي إلى عمل اللجنة الأمّ. وفي أوغندا أطلق بعض أعضاء مؤتمر مجموعات المصالح الخاصة (Special Interest Groups) هذه المهمّة عبر

لجان المراقبة البرلمانية الخاصة بهم. وحملت بنيتان رسميتان جديدتان المشعل وهما مكتب الموازنة المكلف تبسيط ضمّ تحليل النوع الاجتماعي إلى الموازنة ولجنة تساوي الفرص المكلفة الحرص على مراعاة المساواة بين الجنسين بطريقة منتظمة. وسيتم تحديد الآلية المؤسساتية الأكثر قدرة على ضمّ تحليل النوع الاجتماعي إلى الموازنات بحسب النظام التشريعي والسياسي القائم. وتعتبر مثل هذه الآلية ضرورية لأنّ زخم الإصلاح قد ينطفئ في غيابها.

الإطار ٤٩ : مراعاة النوع الاجتماعي في موازنة البرلمان الأوغندي

١٩٩٦ : نظّم منتدى المرأة في الديمقراطية (Forum for Women in Democracy). وهو منظمة غير حكومية، قيام لجان تابعة لمجموعات مصالح مشتركة تتألف من برلمانيات وشباب ومُعَوِّقين وعَمَال.

١٩٩٧ : أعدّ المسؤولون في المنتدى، مستوحين من مبادرة موازنة المرأة (WBI) في جنوب إفريقيا، برنامج تدريب يمتدّ على سنتين لأعضاء مؤتمر مجموعات المصالح الخاصة والبرلمانيين المنتمين إلى لجنتي السياسة والموازنة. وتناولت البرامج، من جملة أمور أخرى، المساواة بين الرجل والمرأة والسياسة الاقتصادية وشؤون الموازنة وممارسة الضغوط. وتولّى المداخلات متحدثون من الجامعات ومعاهد البحوث ووزارتي المالية والمساواة بين الرجل والمرأة والبنك المركزي.

١٩٩٧ : رفع المنتفعون من هذا البرنامج مشروع قانون يهدف إلى إصلاح عملية الموازنة وزيادة دور البرلمان. وإذ اقتنع المشاركون في حلقة تدريب سنوية لأعضاء مؤتمر مجموعات المصالح الخاصة، بخطاب أحد قادة مبادرة موازنة المرأة، قرروا إطلاق مبادرة مماثلة.

١٩٩٨ : إطلاق برنامج مراعاة النوع الاجتماعي في الموازنة (Gender Budget Project) عملاً بشراكة بين مؤتمر مجموعات المصالح الخاصة وبعض البرلمانيين والمسؤولين في الحكومة والباحثين المستقلين والمنظمات غير الحكومية

والصحافيين. وعقدت دورات تدريب وأعمال تحليل وممارسة ضغوط على طول دورة الموازنة.

١٩٩٩: دُعي منتدى المرأة في الديمقراطية إلى المشاركة بانتظام في أعمال مجموعة عمل وزارة المالية لاستئصال الفقر والمشاركة في صياغة وثائق استراتيجيات مكافحة الفقر (PRSP).

٢٠٠١: إقرار قانون الموازنة. ضمّ مكتب الموازنة الذي أنشأه البرلمان أخيراً تحليل النوع الاجتماعي إلى خطته حول تعزيز القدرات والتزم بمتابعة هذا العمل بالتعاون مع منتدى المرأة في الديمقراطية. وأضاف أنصار الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي في البرلمان إلى الأنظمة الجديدة أحكاماً متعلّقة بإنشاء لجنة بشأن تساوي الفرص مكلفة تنظيم مراعاة التكافؤ بين النساء والرجال. واقترحوا أن تتأسس برلمانية لجنة الموازنة الجديدة.

٢٠٠٢: إطلاق شبكة إفريقيا الشرقية من أجل موازنات تراعي النوع الاجتماعي (East African Gender Budget Network). تضمّ هذه الشبكة التي ينسّقها منتدى المرأة في الديمقراطية مسؤولين عن الاقتصاديات الوطنية وبرلمانيين ومحللين ومجموعات ضغط تواقّة إلى تبادل استراتيجيات وأدوات تحليل النوع الاجتماعي ناهيك عن تقنيات العمل في مجالي الموازنة والاقتصاد.

المصدر: Byanyima (٢٠٠٢).

ترتدي مسألة النوع الاجتماعي أوجهاً عديدة ... وهي في الواقع مستعرضة فإذا أريد أن يراعي الفحص القطاعي شؤون النوع الاجتماعي، لا بدّ حكماً أن يُطعمَ بها وهذا ممكن إذا طلبنا أولاً إلى الهيئات القطاعية والوزارية كافة مراعاة النوع الاجتماعي لدى النظر في صلاحياتها.

نحن بعيدون كلّ البعد عن الإلمام بإشكالية النوع الاجتماعي ويخيّل إلى الكثيرين بأن شؤون النوع الاجتماعي تتلاقى وشؤون المرأة. وعلينا

بإتقان فنّ الإقناع لكي نفهم زملاءنا بأننا عندما نتحدّث عن النوع الاجتماعي، نعني الرجال والنساء والفتيان والفتيات على حدّ سواء، وأننا نسعى لنصرة النوع الأقل حظوةً. ولا يخفى علينا أنّ المرأة أكثر المهتمّين في إفريقيا.

ماسيكو، برلماني (أوغندا)، شارك في منتدى البرلمان وعملية الموازنة، توخياً على وجه الخصوص للمساواة بين الرجل والمرأة، نيروبي، كينيا، ٢٠٠٠.

الإطار ٥٠ : بعض التدابير الممكنة لتعزيز دور البرلمان لجهة الموازنة

- * إعادة النظر في صلاحيّات البرلمان لجهة تعديل الموازنة وتوسيع رقعتها.
- * منح البرلمان إمكانيّة المساهمة فعلياً في صياغة سياسة الموازنة على المدى المتوسط.
- * إنشاء هيئة أو آلية تُعنى بتحليل الموازنة وتخصّص البرلمان أو تحسينها في حال وجودها.
- * تدريب المشرّعين على السياسة الاقتصادية وشؤون الموازنة والنوع الاجتماعي بفضل دورات تدريب ومبادرات مماثلة.
- * تحسين النفاذ إلى معلومة مجدية وتمييز النوعيّة تخصّص الموازنة.
- * تطوير دور اللجان لجهة عملية الموازنة في البرلمان.
- * الحرص على تقديم الموازنة ضمن مهلة كافية قبل بداية السنة الماليّة.
- * منح البرلمان ثلاثة إلى أربعة أشهر على الأقل للنظر في مشروع الموازنة السنوية.
- * اختبار آفاق جديدة ومكمّلة لجهة الموازنة ومأسستها خصوصاً لجهة مراعاة النوع الاجتماعي.

لائحة بمصطلحات الموازنة

في ما يلي لائحة مقتضبة بمصطلحات الموازنة. وقد بذلنا ما في وسعنا لكي يأتي التعريف شاملاً وإنما واقعياً. لكن لا بد من التنبيه إلى أن مصطلحات الموازنة تختلف باختلاف الدول والتقاليد والاتفاقيات المرعية الإجراء في المناطق المختلفة. ويجوز أن تنطوي كلمة ما على معانٍ مختلفة أو ألا تجد لها مقابلاً في لغة أخرى فتستحيل الترجمة. وعليه، فإننا نوصي القارئ باستشارة وثائق الموازنة في بلده والعودة إلى التعاريف المتوفرة. استخرجت المصطلحات التالية من لوائح أعضائها صندوق النقد الدولي ومشروع الموازنة الدولي والبنك الدولي والخزينة الوطنية في جنوب إفريقيا ولائحة مصطلحات ديردورف (Deardorff) للاقتصاد العالمي.

التخصيص: رصد المال لإنجاز برنامج محدد. كما يمكن تخصيص دفقة خاص من الإيرادات لبلوغ هدف معين.

تحليل النوع الاجتماعي: مقاربات ومناهج وأدوات تسمح بمعاينة السياسات والبرامج والمشاريع بهدف تحديد أثرها المحتمل على النساء والرجال.

قاعدة التكلفة: مجموع الإيرادات وعمليات المبيع أو الصفقات التي تفرض عليها ضرائب ورسوم. وقد تؤدي المنافسة بين المجتمعات المحلية إلى تآكل قاعدة التكلفة عندما ترحل مؤسسة مثلاً عن مجتمع لتتمركز في آخر يفرض نسبة تكلفة أقل.

الميزانية: بيان حسابات يشير إلى قيمة الأصول والخصوم التي يملكها شخص مادي أو معنوي في مرحلة معينة. تعدّ الميزانية عادةً في مطلع فترة المحاسبة وفي نهايتها. وغالباً ما تتم المطالبة بموازنات تلخص بيان

الحسابات في البداية والمدخلات والمخرجات وبيان الحسابات الختامي، عن كلّ مورد مالي مرتبط ببنية المحاسبة في الدولة. ولكن في الواقع تندر الحكومات التي تعدّ ميزانيات كافيةً ووافيةً عن وضعها المالي تتناول جميع الأصول والخصوم.

الموازنة: بيان شامل عن الماليّة العامّة يشير إلى النفقات والإيرادات والعجز أو الفائض والدين. وتشير الموازنة وهي أبرز أدوات سياسة الحكومة الاقتصادية إلى المنحى الذي تنوي هذه الأخيرة انتهاجه لتوظيف الموارد العامّة لتلبية أهداف معيّنة.

موازنة التشغيل: إحدى جهات تنفيذ الموازنة وتقضي بترشيد النفقات الفعلية استناداً إلى الموارد المتاحة، مما يعني استحالة وضع الأموال بتصرف الوزارات لتسدّد نفقاتها طالما أنّ الصندوق المركزي أو العام للإيرادات لم يحرر الأموال الكافية.

موازنة الأداء: عملية موازنة تضمّ معلومات حول تبعات نفقات الدولة. ويسلّط نموذج إعداد موازنة الأداء في صيغته الأكثر بساطة الضوء على الناتج والنتائج المنبثقة عن النفقات العامّة ويراعي هذه المعلومات لدى تحديد مستوى التمويل في المستقبل. ولكنّ جمع مثل هذه المعلومات ليس بالمهمة اليسيرة.

الموازنة المتوازنة: موازنة يتساوى فيها مجموع الإيرادات ومجموع النفقات خلال سنة ماليّة معيّنة. وعندما تفتقر الموازنة إلى التوازن، تكون في حالة عجز أو فائض.

إعداد موازنة تفاضلية: عملية إعداد موازنة ترتكز على سنة ماليّة واحدة وعلى طريقة اختلاف موازنة كلّ برنامج عن المستويات المعتمدة في السنة الماليّة السابقة. غالباً ما تتعرّض الموازنة التفاضلية للانتقاد على اعتبارها محدودة تستند إلى تغيير تمويل برامج قائمة عوض التركيز على تغيير الأولويات.

الموازنة المتعددة السنوات: موازنات تمتد على أكثر من سنة مالية واحدة. في بعض الأحيان، تنفذ الحكومة موازنات تلحظ النفقات والإيرادات لأكثر من سنة.

موازنات تراعي شؤون النوع الاجتماعي: موازنات تعني عملياً وأدوات مختلفة تسمح بالنظر في اختلاف أثر الموازنات على النساء والرجال. لا تعني هذه الموازنات موازنة منفصلة خاصة بالمرأة بل تفكيك الموازنة لتحديد كيفية استفادة النساء والرجال منها.

إطار النفقات على المدى المتوسط: إطار متعدد السنوات يشمل موازنات دائمة حيث تشكل التقديرات التي أجريت على مستوى الموازنة السنوية والتي تغطي عادةً سنتين ماليّتين إلى أربع سنوات، نقطة انطلاق لإعداد موازنات سنوية لاحقة.

التصنيف الوظيفي: ينظم نفقات الدولة بحسب نشاطاتها المختلفة وأهدافها لجهة الصحة أو التعليم أو الدفاع أو القضاء.

كلفة خدمة الدين: كلفة فائدة الدين العام.

التسليف أو التخصيص: صلاحية أحالها البرلمان إلى السلطة التنفيذية لإنفاق أموال عامة. وقد تنطوي القوانين المعنية على بعض أوجه الاختلاف. ففي بعض الدول، تتناول قوانين التسليف المتعددة المعتمدة في كل عام إدارات أو مجالات إنفاق مختلفة بينما لا تتمتع دول أخرى إلا بقانون موازنة وحيد. وتجزئ قوانين مماثلة الإنفاق لسنة مالية واحدة. ولكن القروض الدائمة أو التخصيصات الدائمة تسمح بالإنفاق على سنوات عدة من دون إذن سنوي. وفي بعض الأحيان تمنح تخصيصات إضافية أو تخصيصات تكيف بعد صدور قانون التسليف السنوي إذا كانت المبالغ التي ينص عليها في هذا القانون غير كافية لبلوغ الهدف المنشود.

لامركزية الموازنة: لامركزية المسؤوليات لجهة النفقات و/أو صلاحيات

جباية الإيرادات على مستويات دون المستوى الحكومي، انطلاقاً مثلاً من الحكومة المركزيّة نحو المناطق أو الولايات أو السلطات المحليّة. ويقع خلل أفقي كلّما توزّعت الموارد بطريقة غير متكافئة بالنسبة إلى وظائف الإنفاق، بين سلطات داخل المستوى الحكومي نفسه. أما الخلل العمودي فيُعزى إلى عدم مواءمة تحويل وظائف الإنفاق لموارد الإيرادات على مختلف مستويات الحكومة. ويسمح نقل الأموال والدعم الذي يتمّ عادةً من مستويات الحكومة العليا إلى المستويات الدنيا بتصحيح مكامن الخلل هذه.

العجز: الفرق الملحوظ عندما تتخطى النفقات مستوى الإيرادات لسنة مالية محددة.

العجز في الموازنة: مراجعة «عجز».

العجز أو الفائض الأوّلي: مبلغ يتخطى بموجبه مجموع نفقات الدولة مجموع الإيرادات ناقص فوائد خدمة الدين العام.

النفقات: هي نفقة تتم بهدف إتمام وظيفة من وظائف الدولة عادةً عبر إصدار شيك أو سداد المبلغ نقداً وعدداً. يتم أحياناً التمييز بين النفقات الرأسماليّة والنفقات الجارية. فالنفقات الرأسماليّة كناية عن الاستثمار في الأصول الماديّة مثل الطرق والمباني، والتي قد تستعمل لسنوات عدّة. أمّا النفقات الجارية فهي نفقات على الأجور والتعويضات وغيرها من السلع والخدمات التي تستهلك على الفور. وقد تختلف النفقات الفعلية عن المبالغ المدرجة في الموازنة. ويعتبر التفاوت الكبير والمستمر بين النفقات الفعلية والمبالغ المدرجة في الموازنة دليل ضعف في نظام الموازنة.

النفقات الضريبية: إعفاءات تدخل على بنية ضريبية «طبيعية» تحدّ من الإيرادات التي تحصلها الدولة. وتُمنح هذه الإعفاءات بشكل عام توجيهاً لهدف سياسي معيّن. وحيث يمكن بلوغ الهدف المنشود عن طريق إعانة ونوع آخر من النفقات، يعتبر الإعفاء كنايةً عن نفقة. ومن الصعب تقدير النفقات الضريبية، حيث تتطلب العملية تحديد إيرادات البنية الضريبية

«الطبيعيّة» وتقديرها بدقّة ناهيك عن ربح الإيرادات الفائت الناجم عن الإعفاءات.

الدين: مبالغ مستحقّة تدين بها الدولة إلى هيئات تسليف خاصة في أي وقت من الأوقات. يجوز أن تستلف الدولة عبر الاقتراض مباشرةً من هيئة ماليّة مثل المصرف أو عبر إصدار سندات يشتريها مؤسسات وأفراد من رعايا الدولة أو من الأجنبيّ.

الدين الخارجي: الدين المستحق لغير المقيمين في الدولة المعنيّة.

رسوم الاستعمال والجمالات: مبالغ يعمد أفراد إلى سدادها مقابل خدمة أو سلعة تقدمها الدولة. وحيث إنّ المشتري يستفيد مباشرةً مما سدده من أموال، لا يعتبر المبلغ ضريبيةً أو رسماً.

فعاليّة المخصصات: قدرة الحكومات على تخصيص الموارد وانتقاء برامج ومشاريع تتوافق وأهدافها. ويجري الحديث في النظرية الاقتصادية عن فعاليّة المخصصات أو «فعالية باريتو» عندما تخصص الموارد بحيث يفضي كلّ تغيير في قيمة أو نوع الناتج خلال عملية الإنتاج إلى تبعات سلبية لأحدهم.

المساواة بين الرجل والمرأة: المساواة لجهة النتائج بين الرجل والمرأة. وتقسّم إلى فئات فرعيّة ثلاث: التساوي في القدرات مثل مستويات التعليم والصحة؛ وإمكانية توظيف القدرات المذكورة (الحصول على عمل وجني مردود والانفتاح)؛ والسلطة أي إمكانية التأثير على النتائج.

التكافؤ الأفقي: مبدأ ضريبيّ أساسي مفاده أن يخضع المكلفون المتساوون من حيث الظرف إلى العبء الضريبي نفسه. وبمعنى آخر، يجب أن ينال المكلفون المتساوون من حيث الإيرادات أو الذمة الماليّة المعاملة نفسها.

التكافؤ العمودي: مبدأ ضريبيّ يفترض أن يلقي المكلفون الذين يختلفون من حيث الظرف معاملة ضريبية مختلفة. وبمعنى آخر يتوجّب على المكلفين

المتفوقين على سواهم من حيث الإيرادات و/أو الذمة المالية أن يسددوا المزيد من الضرائب.

الفائض: مبلغ تتخطى من خلاله الإيرادات المدفوعات أو النفقات.

السنة المالية: فترة محاسبية مؤلفة من اثني عشر شهراً تستند إليها موازنات الدولة. في بعض الدول، لا تتطابق السنة المالية مع التقويم المدني.

خارج الموازنة: عمليات تجريها الدولة ولا تُدرج في الموازنة السنوية. وهي متعددة وتضم الأموال التي تخضع لقوانين منفصلة والتي تمول من خلال إيرادات خصصت لهذه الغاية. وفي حالات أخرى، تتمتع بعض المؤسسات العامة (المياه، الكهرباء أو شركات الخطوط الجوية على سبيل المثال) باستقلالية في أكثر من مجال ولكن يتوجب على الدولة أن تسارع إلى نجدتها متى تعرضت لصعوبات مالية. ولا تخضع النشاطات الخارجة عن الموازنة إلى مستوى الرقابة نفسه، أو إلى معايير المحاسبة ذاتها المفروضة على البرامج المدرجة في الموازنة السنوية بينما يتوجب ذلك.

أموال الاحتياط: أموال وُضعت جانباً في حال طرأت أي نفقة أو تحتمت خلال السنة المالية مثل المبالغ التي تترتب عن وقوع كارثة طبيعية.

النوع الاجتماعي: الهويات والأدوار والعلاقات المبنية اجتماعياً بين الرجل والمرأة. خلافاً لأوجه الاختلاف البيولوجية، تتبدل التغييرات المرتبطة بالنوع الاجتماعي مع الوقت وتختلف من مجتمع إلى آخر.

الوقع الضريبي: التوزيع النهائي لعبء الضريبة. ويحدد الوقع النظامي الحالات التي يلحظ فيها القانون ضريبةً أو رسماً. أما الوقع الاقتصادي فيشير إلى الذين ينخفض مردودهم الفعلي بسبب ضريبة.

الحوافز الضريبية: أحكام خاصة واردة في قانون الضرائب وتخص الأفراد والمؤسسات بمعاملة ضريبية تفضيلية بهدف تشجيع بعض الممارسات أو النشاطات مثل إمكانية تسريع الاهتلاك لتشجيع الاستثمار

وأحكام مشجعة على ادخار التقاعد.

التضخم: نسبة الارتفاع العامة للأسعار.

ضمّ النوع الاجتماعي أو تنظيمه: آليات ومناهج ومعاملات لإدراج هدف المساواة بين الرجل والمرأة في المؤسسات بحيث يتمكن الجميع من المشاركة في الهيئات والاستفادة منها على قدم المساواة.

هيئة التدقيق العليا/ ديوان المحاسبة: هيئة عامة تكون عادة مستقلة عن الحكومة ومسؤولة أمام البرلمان ومكلفة التدقيق في عمليات الحكومة المالية. يمكن أن تُجري هذه الهيئة عدداً من عمليات التدقيق: العمليات المالية واحترام القوانين والأنظمة والتدقيق في الأداء.

اقتصادي كلي: صفة تنعت العناصر المتغيرة أو نتائج الاقتصاد بكليته أو نتائج مكوناته الأساسية خلافاً للقطاعات والمؤسسات والأسر. نقيض الاقتصاد الجزئي.

الربح الفائق الضريبي: مقياس التهرب الضريبي يتم عبر مقارنة الضريبة المستحقة أو القاعدة الضريبية المصرح بها للإدارة الضريبية بالضريبة المستحقة أو القاعدة الضريبية كما تم حسابها انطلاقاً من مصادر أخرى.

اقتصادي جزئي: يطبق على سلوك الوحدات الاقتصادية الصغيرة مثل المستهلكين أو الأسر. نقيض الاقتصادي الكلي.

وسائل الإنتاج: ما يتيسر للدولة لتحقيق ناتج أو نتيجة. مثلاً وسائل الإنتاج التي تمولها موازنة الصحة كناية عن رواتب الأطباء والمرضات وبناء المستوصفات والمستشفيات وشراء اللوازم الطبية والأدوية. وتهدف كلها إلى تأمين خدمات الصحة العامة. أمّا الأعباء فهي النفقات المترتبة عن استعمال وسائل الإنتاج.

مستوى المرجعية: مستوى يسمح بقياس تغييرات سياسة الموازنة المقترحة.

لا منهج مطبق عالمياً لقياس تغيّرات الموازنة المقترحة. ويقضي أحد هذه المناهج بالعودة إلى مستويات الإنفاق والإيرادات الفعلية للسنة المالية السابقة، بينما تقضي أخرى بقياس كلفة متابعة السياسات الجارية.

الخصوم: الدين حيال شخص آخر. في حال الدول، يعتبر الدين العام أوّل الخصوم ويمثل الدين المستحقّ المبالغ المقترضة من الشعب والتي يجب سدادها في تاريخ لاحق. وتعتمد الخصوم المحتملة على وقوع حدث معيّن. على سبيل المثال، عندما تؤمّن الدولة على محاصيل المزارعين، فإنها لا تواجه خصوماً محتملة إلا إذا وقع جفاف أو طوفان حدّ من المردود.

سياسة الموازنة: سياسة الحكومة لجهة الضرائب والنفقات والاقتراض وهي معدّة للتأثير على ظروف الاقتصاد الكليّ. وتهدف سياسة الموازنة «الليّنة» إلى تحفيز النمو الاقتصادي على المدى القصير عبر زيادة النفقات العامة أو عبر الحدّ من الإيرادات. أمّا سياسة الموازنة «المتشددة» فتحدّ من الطلب على المدى القصير عبر تخفيض النفقات أو زيادة الضرائب، غالباً بنية الحدّ من التضخّم. وتتولى الحكومة تحديد سياسة الموازنة وتنفيذها من خلال الموازنة.

السياسة النقدية: سياسة معدلات الفائدة وأسعار الصرف والكتلة النقدية في الاقتصاد. وتهدف السياسة النقدية إلى تعديل ظروف الاقتصاد الكلي وخصوصاً ضبط التضخّم.

إجمالي الناتج المحلي: مقياس الإنتاج الشامل في بلد معيّن بالإضافة إلى إيرادات الاقتصاد ونفقاته. ويعتبر إجمالي الناتج المحلي للفرد مقياس الثروات الشامل الأكثر بساطة ولو أنّه لا يراعي توزيع العائدات أو السلع والخدمات المنتجة خارج اقتصاد السوق مثل الأعمال المنزلية.

الناتج: السلع والخدمات (عادةً الخدمات) التي توفرها الدولة. مثلاً عدد الساعات الدراسية أو اللقاحات أو التقديمات الاجتماعية.

مشروع قانون المالية: مشروع قانون يتضمن تدابير الإيرادات أو المخصصات. لا يشيع التمييز بين مشاريع القوانين هذه وسائر مشاريع القوانين الأخرى خارج الكومنولث. ففي نظام الحكم البرلماني في وستمنستر، لا يتمتع البرلمان إلا بصلاحيات محدودة لتعديل مشروع قانون المالية.

الإيرادات: مجموع إيرادات الدولة السنوية المحصلة من الضرائب ومصادر أخرى مثلًا رسوم الاستعمال والجماعات.

التوزيع: إجازة استعمال الأموال أو توزيعها من وزارة المالية عامة إلى سائر الوزارات أو إدارات الإنفاق بما يسمح لها إما باستثمار أموال أو بتسديد مبالغ مستحقة أو الاثنان معاً ضمن المهلة المنصوص عليها وفي حدود المبالغ الموزعة أو المجاز استعمالها.

المسؤول عن المحاسبة: هو، في نظام وستمنستر، موظف يتولى الدفاع أمام البرلمان عن إدارة المالية الخاصة بدائرة معينة وهو في معظم الأحيان رئيس الدائرة مثل الأمين العام الدائم أو المدير العام.

النتائج: الآثار أو التبعات على المجتمع الناجمة عن نتائج الحكومة أو نشاطاتها مثلًا عندما يحسن ارتفاع الدوام المدرسي نتائج الطلاب أو عندما يخفّض اللقاح من انتشار الأمراض أو عندما تحسن التقديمات التكافؤ الاجتماعي. وتعكس النتائج الأهداف التي تعمدتها الحكومة أو لم تتعمدها أو التي تحفز تدخل الدولة.

الإعانات والمنح: أموال تحيلها الدولة مباشرة لمستويات حكم دنيا ومؤسسات وأفراد وجمعيات لا تتوخى الربح. وتمنح بعض الإعانات لغايات محددة، على أن يستوفي المنتفعون بعض الشروط.

نظام المحاسبة: نظام متعلق بتسجيل العمليات المالية. وأبرز نظامين هما منهجية محاسبة الصندوق الذي يحمل اسم نظام الإدارة في المحاسبة العامة

والمحاسبة على أساس الاستحقاق. يدرج نظام محاسبة الإدارة العمليّات أو الأحداث المعنيّة لدى تسلّم الأموال أو إيداعها بينما تسجّل أنظمة المحاسبة على أساس الاستحقاق المدخلات والمخرجات عندما تقطع الأطراف تعهداً لا عندما تنتقل الأموال من يد إلى أخرى. وقد اعتمد معظم الدول نظام محاسبة التشغيل.

الرسم / الضريبة التنازليّة: رسم / ضريبة تنخفض بانخفاض عائدات المكلف.

الرسم / الضريبة التصاعديّة: رسم / ضريبة ترتفع بارتفاع عائدات المكلف.

الضريبة غير المباشرة: ضريبة تسدد لطرف ثالث مثلاً إلى تاجر يحيلها بدوره إلى الدولة. تلك هي حال الضريبة على القيمة المضافة والرسوم الجمركيّة المفروضة على البضاعة المستوردة.

الرسم المباشر أو الضريبة المباشرة: رسم أو ضريبة تتقاضاها الدولة مباشرةً مثلاً ضريبة الدخل للأفراد أو المؤسسات.

الرسوم والضرائب: أموال تجبئها الدولة من الشعب بحكم سلطاتها السيادية. ومن أبرز مصادر الدخل الضريبي: ضريبة الدخل على الأشخاص المعنويين أو الماديين والاشتراكات الاجتماعيّة والضريبة على القيمة المضافة وضريبة المبيع والاقتطاعات والضرائب غير المباشرة.

الرسوم والضرائب غير المباشرة: ضرائب ورسوم مفروضة على صناعة أو بيع بعض المنتجات الوطنيّة أو المستوردة وهي تفرض في غالب الأحيان على السلع مثل الكحول والتبغ والنفط.

النقل: نقل الموارد من برنامج إلى آخر داخل الإدارة نفسها وخلال السنة الماليّة وبما يتوافق ونظام محدد. وتتحدث دول أخرى عن إعادة البرمجة

الشفافية: نشر معلومات شاملة صحيحة ومجدية في الوقت المطلوب حول عمليات الدولة المالية.

التدقيق الخارجي: تدقيق تجريه هيئة خارجية ومستقلة عن الهيئة موضوع التدقيق. والغاية منه الحصول على رأي وتقرير حول حسابات هذه الهيئة وميزانيتها وانتظام عملياتها ومعاملات الإدارة المالية التي تجريها وأدائها المالي. في معظم الأحيان، ترفع هيئات التدقيق الخارجية المعنية بالتحقق من نشاطات الإدارات والوزارات تقريرها مباشرة إلى البرلمان وتعرف عادةً باسم هيئة التدقيق العليا أو ديوان المحاسبة.

التدقيق الداخلي: عمليات التدقيق الداخلية التي تجريها هيئة أو وحدة مكلفة، من إدارة وزارة أو دائرة، بالتدقيق في أنظمتها ومعاملاتها وتقويمها بهدف الحد من إمكانية الخطأ والاحتيال وانعدام الفعالية. يجب أن تتمتع وحدات التدقيق الداخلية باستقلالية عن الهيئة التي تدقق فيها كما يجب أن تكون مسؤولة مباشرة أمام إدارة الهيئة.

BIBLIOGRAPHIE

Abedian, I. (1995) : *The Budget Book: Choice, Challenge and Change*, Le Cap (Institute for Democracy in South Africa).

Alailima, P.-J. (2003) : *Engendering the National Budget in Sri Lanka*, document présenté lors d'un séminaire régional de l'UIP pour les parlements d'Asie du Sud-Est (mai 2003, Colombo, Sri Lanka).

Amselek, P. (1998) : *Le Budget de l'Etat et le Parlement sous la Ve République*, *Revue du Droit Public*, N° supp. : 1444-1473.

Association of Public Accounts Committees (2003) : *Effective Public Accounts Committees : A best practice handbook for Public Accounts Committees in South Africa*, Le Cap (APAC).

Baldini, A. (1999) : *Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy*; in R. R. Strauch and J. von Hagen (eds) : *Institutions, Politics, and Fiscal Policy*, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic) : 19-59.

Blöndal, J.-R. (2001) : *Budgeting in Sweden*, *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 N° 1 : 27-57.

Blöndal, J.-R., J. K. Kristensen et M. Ruffner (2002) : *'Budgeting in Finland'*, *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2 No. 2: 119-152.

Blöndal, J. R., C. Goretti et J.-K. Kristensen (2003) : *Budgeting in Brazil*, document présenté lors de 24ème réunion annuelle des hauts responsables du budget de l'OCDE, Rome, Itali, 3-4 juin 2003.

Borges Sugiyama, N. (2002) : *Gendered Budget Work in the Americas: Selected Country Experiences*, Austin: University of Texas.

Budlender, D. (ed.) (1996) : *The Women's Budget*, Le Cap (Institute for Democracy in South Africa).

Budlender, D., R. Sharp et K. Allen (1998) : *How to Do a Gender-Sensitive Budget Analysis*, Canberra et Londres (Australian Agency for International Development et Secrétariat de Commonwealth).

Budlender, D. et al (eds) (2001) : *Gender Budget Trail*, Makati City (Asia Foundation).

Budlender, D. et G. Hewitt (2002) : *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Londres (Secrétariat du Commonwealth).

Burnell, P. (2001) : *'Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny'*, *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 3: 34-64.

Byanyima, W. (2002) : Gender-Responsive Budgeting: A Parliament-Civil Society Initiative in Uganda, document présenté lors d'une conférence de la GTZ 'Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation and PRSPs', Berlin, Allemagne, 13-16 mai 2002.

Campos, E. et S. Pradhan (1996) : Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance, document de travail n° 1646, Washington DC (Banque mondiale).

Chabert, G. (2001) : 'La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?', Regards sur l'Actualité, No. 275: 13-25.

Coombes, D. (ed.) (1976) : The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions, Londres (George Allen et Unwin).

Coven, M. et R. Kogan (2003) : Introduction to the Federal Budget Process, Washington D.C. (Center on Budget and Policy Priorities).

Crain, W. M. et T. J. Muris (1995) : 'Legislative Organization of Fiscal Policy', Journal of Law and Economics, Vol. XXXVIII: 311-333.

Davey, E. (2000) : Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny, Centre for Reform Paper No. 19, Londres (Centre for Reform).

Eickenboom, P. (1989) : 'Haushaltsausschuß und Haushaltsverfahren', in H.-P. Schneider et W. Zeh (eds.) : Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin (De Gruyter) : 1183-1220.

Esim, S. (2000) : Impact of Government Budgets on Poverty and Gender Equality, document présenté à l'occasion de 'Inter-Agency Workshop on Improving the Effectiveness of Integrating Gender into Government Budgets', Londres, Secrétariat du Commonwealth, 26-27 avril 2000.

Fonds des Nations unies pour les femmes (UNIFEM) (2004) : Gender Responsive Budgets (GRB) Programme Mid Term Review Summary, janvier 2004.

Fonds monétaire international (1998) : Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Washington DC (FMI).

Gay, O. et B. Winetrobe (2003) : Parliamentary Audit: the Audit Committee in Comparative Context, rapport à l'Audit Committee of the Scottish Parliament, Londres (Constitution Unit, University College London).

Grown, C. et G. R. Gupta (2004) : From Promises to Action: UN Millennium Project Interim Report of the Task Force on Education and Gender Equality.

Gutierrez, M. (ed) (2003) : Macro-Economics: Making Gender Matter, Londres (Zed Books).

Haggard, S. et M. D. McCubbins (eds) (2001) : Presidents, Parliaments, and Policy, Cambridge (Cambridge University Press).

Hansard Society (2001) : The Challenge for Parliament: Making Government Accountable, Londres (Hansard Society).

Heller, W. B. (1997) : 'Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 No. 4: 485-516.

Himmelweit, S. (2002), 'Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy', *Feminist Economics* Vol. 8 No. 1: 49-70.

Institute of Economic Affairs (2001) : 'Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: An IEA Research Report', Occasional Paper Series No. 2, mai 2001, Nairobi (Institute of Economic Affairs).

International Budget Project (2000) : A Taste of Success: Example of the Budget Work of NGOs, Washington D.C. (IBP).

Kabeer, N. (2003) : Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals, Londres (Secrétariat du Commonwealth).

Krafchik, W. et J. Wehner (1998) : 'The Role of Parliament in the Budgetary Process', *South African Journal of Economics* Vol. 66 No. 4: 512-541.

Krafchik, W. et J. Wehner (1999) : 'Parliament needs to build budget research capacity', *Budget Watch*, novembre 1999: 2-5.

Kristensen, J. K., W. S. Groszyk et B. Bühler (2002) : 'Outcome-focused Management and Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 4: 7-34.

Lee, R. D. Jr. et R. W. Johnson (1998) : *Public Budgeting Systems*, 6ème édition, Gaithersburg (Aspen Publishers).

Leston-Bandeira, C. (1999) : 'The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-95', *Journal of Legislative Studies* Vol. 5 No. 2: 46-73.

Lijphart, A. 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven (Yale University Press).

Lok Sabha (1998) : *Budget in Parliament*, New Delhi (Lok Sabha Secretariat: Bureau of Parliamentary Studies and Training).

Longley, L. D. et R. H. Davidson (eds) (1998) : *The New Roles of Parliamentary Committees*, Londres (Frank Cass).

Marshall, G. (1991) : 'The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules', *Parliamentary Affairs* Vol. 44: 460-469.

Mattson, I. et K. Strøm (1995) : 'Parliamentary Committees'; in H. Döring (ed.) : Parliaments and Majority Rule in Western Europe, New York (St. Martin's) : 249-307.

May, E. (1997) : Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 22ème édition, Londres (Butterworths).

McGee, D. G. (2002) : The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending, Londres (Commonwealth Parliamentary Association et Pluto Press).

Messick, R. E. (2002) : 'Strengthening Legislatures: Implications From Industrial Countries', World Bank PREM Note No. 63, Washington D.C. (Banque mondiale).

Meyer, S. A. et S. Naka (1998) : 'Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics', Public Choice Vol. 94 No. 3-4: 267-288

Mezey, M. L. (1979) : Comparative Legislatures, Durham (Duke University Press).

Mulgan, R. (2000) : "'Accountability': An Ever-expanding Concept", Public Administration Vol. 78 No. 3: 555-573.

Murray, C. et L. Nijzink (2002) : Building Representative Democracy: South Africa's Legislatures and the Constitution, Le Cap (European Union Parliamentary Support Programme).

National Audit Office of the United Kingdom (2002) : About Us: The Role of the National Audit Office, <http://www.nao.gov.uk/about/role.htm>.

Norton, A. et D. Elson (2002) : What's Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability, Londres (Overseas Development Institute).

Norton, P. (1993) : Does Parliament Matter?, New York (Harvester Wheatsheaf).

Office of the Clerk of the House of Representatives (1997) : Effective Select Committee Membership: A Guide for Chairpersons and Members of Parliament, Wellington (Office of the Clerk of the House of Representatives).

Olson, D. M. et M. L. Mezey (eds) (1991) : Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy, Cambridge (Cambridge University Press).

Organisation de développement et coordination économiques (2002a) : 'OECD Best Practices for Budget Transparency', OECD Journal on Budgeting Vol. 1 No. 3: 7-14.

Organisation de coopération et de développement économiques (2002b) : 'The OECD Budgeting Database', OECD Journal on Budgeting Vol. 1 No. 3: 155-171.

Parlement indien (2002) : Committee on Public Undertakings, <http://parliamentofindia.nic.in/committee/p18.htm>.

Patterson, S. C. et A. Mughan (2001) : 'Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 1: 39-60.

Philip, G. (1999) : 'The Dilemmas of Good Governance: A Latin American Perspective', *Government and Opposition* Vol. 34 No. 2: 226-242.

Reid, G. (1966) : *The Politics of Financial Control: The Role of the House of Commons*, Londres (Hutchinson University Library).

République de Zambie (2000) : *Report of the Committee on Estimates for the Fourth Session of the Eighth National Assembly Appointed on 1st March 2000 on the Budget System in Zambia*, Lusaka (National Assembly of Zambia).

Rusimbi, M., D. Budlender, R. Shayo et S. Pehrsson (2000) : *Checklist for Mainstreaming Gender into the Government Budget*, préparé pour les ministère des Finances, Dar Es Salaam, septembre 2000.

Schick, A. (1998) : *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC (Institut de la Banque mondiale).

Schick, A. (2001) : 'The Changing Role of the Central Budget Office', *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1 No. 1: 9-26.

Schick, A. (2002) : 'Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?', *OECD Journal on Budgeting* Vol. 1 No. 3: 15-42.

Schick, A. (2003) : *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*, document présenté lors de la 24^{ème} réunion annuelle des hauts responsables du budget de l'OCDE, Rome, Italie, 3-4 juin 2003.

Schick, A. avec F. LoStracco (2000) : *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington D.C. (Brookings Institution Press).

Shapiro, I. (ed.) (2001) : *A Guide to Budget Work for NGOs*, Washington D.C. (International Budget Project).

Shaw, M. (1998) : 'Parliamentary Committees: A Global Perspective', *Journal of Legislative Studies* Vol. 4 No. 1: 225-251.

Silk, P. et R. Walters (1998) : 'Financial Control and accountability'; chapter 7 in *How Parliament Works*, 4^{ème} édition, Londres (Longman) : 159-175.

Smith, J. et L. D. Musolf (eds) (1979) : *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham (Duke University Press).

Stapenhurst, R. et J. Titworth (2001) : 'Features and functions of supreme audit institutions', *World Bank PREM Note* No. 59, octobre 2001, Washington DC (Banque mondiale).

Stapenhurst, R. et R. Pelizzo (2002) : 'A Bigger Role for Legislatures', Finance and Development, Vol. 39 No. 4, décembre 2002: 46-48.

Strauch, R. R. et J. von Hagen (eds) (1999) : Institutions, Politics, and Fiscal Policy, ZEI Studies in European Economics and Law Vol. 2, Boston (Kluwer Academic).

Sturm, R. (1988) : Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages: Struktur und Entscheidungsprozeß, Opladen (Leske et Budrich).

Tarschys, D. (2002) : 'Time Horizons in Budgeting', OECD Journal on Budgeting, Vol. 2 No. 2: 77-103.

Tax Law Review Committee (2003) : 'Making Tax Law: Report of a Working Party on the Institutional Processes for the Parliamentary Scrutiny of Tax Proposals and for the Enactment of Tax Legislation, Chaired by Sir Alan Budd', TLRC Discussion Paper No. 3, Londres (Institute for Fiscal Studies).

Tsebelis, G. et B. E. Rasch (1996) : 'Patterns of Bicameralism'; in H. Döring (éd.) : Parliaments and Majority Rule in Western Europe, New York (St. Martin's Press) : 365-390.

Union interparlementaire (1986) : Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium, 2ème édition, Aldershot (Gower).

Union interparlementaire (1997): Hommes et femmes en politique: La démocratie inachevée, Etude comparative mondiale, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2001): Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the Anglophone Parliaments of Africa, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2002): Le Parlement et le processus budgétaire, notamment dans une perspective d'équité entre homes et femmes: Séminaire régional pour les parlements d'Afrique francophone, arabophone et lusophone, Genève (UIP).

Union interparlementaire (2003): Parliament and the budgetary process, including from a gender perspective: Regional seminar for the ASEAN + 3 region, Genève (UIP).

Von Hagen, J. (1992) : Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers No. 96.

Walker, L. et B. Mengistu (1999) : Spend and Deliver: A Guide to the Medium-Term Expenditure Framework, Le Cap (Idasa).

Wehner, J. (1999) : 'Parliament helps to redraft financial management framework', Budget Watch, juin 1999: 11.

Wehner, J. (2001) : 'Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament', *Journal of Legislative Studies* Vol. 7 No. 2: 57-78.

Wehner, J. (2002) : 'Parliament and the Power of the Purse: The Nigerian Constitution of 1999 in Comparative Perspective', *Journal of African Law* Vol. 46 No. 2: 216-231.

Wehner, J. (2003) : 'Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth', *Commonwealth and Comparative Politics* Vol. 41 No. 3: 21-36

White, F. et K. Hollingsworth (1999) : *Audit, Accountability and Government*, Oxford (Clarendon Press).

White, F., I. Harden et K. Donnelly (1994) : 'Audit, accounting officers and accountability: the Pergau Dam affair', *Public Law* 526-534.

Wildavsky, A. et N. Caiden (2000) : *The New Politics of the Budgetary Process*, 4^{ème} édition, New York (Addison Wesley).

Wildavsky, A. (1961) : 'Political Implications of Budgetary Reform', *Public Administration Review* Vol. 21: 183-190.

Wildavsky, A. (1986) : *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2^{ème} édition, New Brunswick (Transaction Books).

Williams, R. et E. Jubb (1996) : 'Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System', *Parliamentary Affairs* Vol. 49 No. 3: 471-484.

Banque mondiale (1998) : *Public Expenditure Management Handbook*, Washington DC (Banque mondiale).

Banque mondiale (2001) : *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice: A World Bank Policy Research Report*, Washington D.C. (Banque mondiale).

Young, L. (1999) : 'Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget', *Australian Journal of Political Science* Vol. 34 No. 1: 7-27.

Zuckerman, E. et A. Garret (2003) : 'Do Poverty Reduction Strategies Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs', Southern African Regional Poverty Network (SARPN).

SITES WEB UTILES

Canadian Council of Public Accounts Committees :
<http://www.ccpac.ca/>

Commonwealth Parliamentary Association (CPA) :
<http://www.cpahq.org>

Gender Responsive Budget Initiatives :
www.gender-budgets.org

Government Finance Officers Association:
Best Practices in Public Budgeting
<http://www.gfoa.org/services/nacslb/>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA) :
Budget Information Service
<http://www.idasa.org.za/bis>

International Budget Project :
Legislatures and Budget Oversight
<http://www.internationalbudget.org/themes/LEG/index.htm>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) :
<http://www.intosai.org>

Union interparlementaire (UIP) :
<http://www.ipu.org>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :
Directorate for Public Governance and Territorial Development
<http://www.oecd.org/puma>

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :
Results of the Survey on Budget Practices and Procedures
<http://ocde.dyndns.org/>

Parliamentary Centre :
<http://www.parlcent.ca>

Siyanda :
Mainstreaming Gender Equality
www.siyanda.org

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) :
Policy Dialogue on Legislative Development
http://www.undp.org/governance/policy_dialogueht.htm

Institut de la Banque mondiale (WBI) :
Parliamentary Program
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

حقوق الطبع محفوظة للاتحاد البرلماني الدولي

92-9142-204-5 : ISBN

يمنع استنساخ هذا المنشور أو نقله أو تخزينه في نظام استرجاع جزئياً أو كلياً بأي شكل أو بأية وسيلة إلكترونية أو آلية، بما في ذلك التصوير الفوتوغرافي أو التسجيل، بدون الحصول على إذن مسبق من الاتحاد البرلماني الدولي.

يوزع هذا المنشور شرط أن لا يعار ولا يوزع بأية وسيلة بما فيه الوسيلة التجارية بصورة مختلفة عن صورته الأصلية دون الموافقة المسبقة للناشر وعلى أن يفرض الشرط ذاته على الناشر اللاحق.

توجه طلبات الموافقة على الاستنساخ الجزئي أو الكلي، إلى الاتحاد البرلماني الدولي. يمكن الدول الأعضاء ومؤسساتها الحكومية استنساخ هذا المنشور بدون إذن، غير أنها مرجوة باعلام الاتحاد البرلماني الدولي بالامر.

اعد هذا الدليل بالتعاون بين الاتحاد البرلماني الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للمرأة.

مكتب المراقب الدائم للاتحاد

البرلماني الدولي في الأمم المتحدة
Union Interparlementaire
220 East 42d Street
Suite 3102
New York, NY 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tel: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
E-mail: ny-office@mail.ipu.org

مقر الاتحاد البرلماني الدولي

Union Interparlementaire
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex,
Genève Suisse
Tel: +41229194150
Fax: +412299194160
E-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

مقر معهد البنك الدولي

Institut de la Banque Mondiale
1818 H street, N.W,
Washington, DC 20433
Etats-Unis d'Amérique
Website: www.worldbank.org/wbi

مقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

**Programme des Nations Unies
pour le Développement**
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
Etats-Unis d'Amérique
Fax: (212)906 5364
Website: www.undp.org.

مقر صندوق الأمم المتحدة للمرأة

**Fonds des Nations Unies
pour la femme**
15th Floor, 304 E45th Street
New York, NY 10017
Etats-Unis d'Amérique
Tel: +1(212)906-6400
Fax: +1(212)906-6705
Website: www.unifem.org

