كانون الأول ٢٠١٣ العدد رقم ٨

ملخص سياسة عامة

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center for Policy Studies

دور المجتمع المدني ضروري لتعزيز المساءلة في الموازنة العامة

غيدة فرنجية

يستند ملخص السياسة هذا على ورقة سياسة أعدت لكتاب نشره المركز اللبناني للدراسات تحت عنوان "الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء". أنجز هذا العمل بدعم مشكور من مؤسسة المجتمع المفتوح.

عن الكاتبة
غيدة فرنجية محامية متدرجة وباحثة في مكتب نزار صاغية للمحاماة، حائزة ماجيستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، جامعة اكس-مارساي الفرنسية. عملت مستشارة قانونية في حماية حقوق اللاجئين وعديمي الجنسية في جمعية فرونتيرز روّاد، وهي حالياً تشغل منصب رئيسة الجمعية. لها أعمال بحثية قانونية مختلفة.

ملخّص تنفيذي

تُظهر دراسة دور المجتمع المدني في لبنان في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة انطلاقاً من حق المواطن في المشاركة في صنع السياسات المالية تردّد منظمات المجتمع المدني في ممارسة هذا الدور وفي استخدام الأساليب المتاحة لها للتأثير في الموازنة ولمراقبة تنفيذها.

ونظراً إلى تعدد العوائق التي تحول دون تأثير المجتمع المدني في الموازنة العامة، والتي ترتبط بالإطار القانوني للموازنة وبالثقافة الاقتصادية والسياسية وبخصائص المجتمع المدني، ثمة حاجة إلى وضع آلية رسمية تتيح للمجتمع المدني المشاركة في تحديد أولويات السياسات المالية وكيفية ترجمتها في صك الموازنة العامة عبر توزيع النفقات وتحصيل الواردات كما في مراقبة حسن تنفيذ الموازنة العامة. وعلى المجتمع المدني بدوره تكثيف العمل الفعّال على الموازنة العامة التي تمثّل الأداة الأساسية لمحاسبة الحكومة، عبر العمل على تثقيف المواطنين في السياسة المالية وإدراج العمل على الموازنة العامة ضمن خطط عمله، نظراً إلى تزايد فاعلية وتأثير العمل الاجتماعي عند مقاربته من خلال الموازنة العامة.

العوامل المعيقة لدور المجتمع المدني في الموازنة العامة

تردد المجتمع المدني

انطلاقاً من حق المواطن في المشاركة في صنع قرارات السياسة المالية، للمجتمع المدني دور مهم في مساءلة الحكومة في الموازنة العامة نظراً إلى استقلاليته عن الحكومة وعمله على تأمين الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية وقربه من الفئات المهمشة الأكثر تأثراً بالسياسات المالية المترجمة في نص الموازنة العامة. لكن محاولة رصد التجارب التي قام بها المجتمع المدني اللبناني للمساءلة في الموازنة العامة أظهرت تردداً عاماً أمام العمل على الموازنة. فعلى الرغم من وجود عدد من هيئات المجتمع المدني التي نفذت أنشطة متخصصة حول الموازنة والسياسات المالية، من الملحوظ أن عدداً من الهيئات المعنية بتأمين الحقوق لا تدرج موضوع الموازنة ضمن خطط عملها.

من جهة، اتجه بعض منظمات المجتمع المدني نحو التخصص في العمل على الموازنة بصورة مستمرة ودائمة بهدف تمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم بالمساءلة في الموازنة العامة، فعملت على تعزيز الثقافة المالية وعلى إنتاج أدوات لتثقيف المواطن وتوعيته على السياسات المالية والاقتصادية، وعلى طرائق تحليل ومناقشة مضمون الموازنة وإطارها القانوني والتقني بهدف اقتراح الإصلاحات اللازمة حولها. ومن أبرز المنظمات التي نفذت برامج متخصصة في هذا المجال، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، واتحاد المقعدين اللبنانيين، والمعهد الديمقراطي الوطني، والجمعية الاقتصادية اللبنانية، والمركز اللبناني للدراسات، والمؤسسة الدولية للإدارة والتدريب، ومركز الشرق الأوسط للأبحاث والمدافعة، علماً أن بعض هذه البرامج كان محدود الزمن. وقد كان لهذا العمل أهمية بالغة نظراً إلى قلة وعي المواطنين والمجتمع المدني في موضوع الموازنة وإلى قلة المتخصصين في هذا المجال من منظمات وأفراد.

بقيت مبادرات المشاركة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها محصورة بعدد قليل من المنظمات التي تركّز عملها على المطالبة بزيادة النفقات لتغطية حاجات معينة

من جهة ثانية، بقيت مبادرات المشاركة في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها محصورة بعدد قليل من المنظمات التي تركّز عملها على المطالبة بزيادة النفقات لتغطية حاجات معينة. أما بالنسبة إلى الواردات، فقد تركزت الجهود على المطالبة بإصلاح النظام الضريبي على نحو يؤمن العدالة الاجتماعية؛ كما سجل بعض التحركات مطالبة بفرض ضرائب جديدة كتلك التي تصيب مبيعات التبغ. وقد برزت في هذا السياق التجربة الفريدة في العمل على الموازنة التي قام بها اتحاد المقعدين اللبنانيين من خلال دراسات تحليلية لتكلفة تأمين بعض حقوق المعوقين ومن خلال النجاح في رصد اعتمادات لها، وهو ما أدّى إلى تمكين جمعيات المعوّقين من استخدام أداة الموازنة العامة لتقوية مطالب الأشخاص المعوقين في وقت كانت الموازنة تستخدم من جانب الدولة كذريعة لرفض معظم هذه المطالب.

غياب أي آلية رسمية للتأثير على الموازنة

لا توجد أي آلية رسمية تسمح بمشاركة المواطنين في إعداد الموازنة العامة وتنفيذها ومراقبتها، لكن يوجد عدد من الإمكانيات غير الرسمية وغير المؤسسية للتأثير في تحديد الأولويات وكيفية معالجتها عبر توزيع النفقات وتحصيل الواردات. وقد يحصل هذا التأثير في مختلف مراحل إعداد الموازنة.

على المجتمع المدني فتح حوار على مستوى الإدارات العامة والوزارات ووزارة المالية وصولاً إلى مجلس الوزراء، حول أولويات السياسة المالية وكيفية ترجمتها في الموازنة العامة

في مرحلة إعداد الموازنة من جانب السلطة التنفيذية - وهي مرحلة غير علنية - على المجتمع المدني فتح حوار على مستوى الإدارات العامة والوزارات ووزارة المالية وصولاً إلى مجلس الوزراء، حول أولويات السياسة المالية وكيفية ترجمتها في الموازنة العامة. تشترط فاعلية هذا العمل المطلبي للتأثير في مضمون الموازنة الشروع به في بداية السلسلة، أي حين تبدأ الإدارات والوزارات بتحضير موازنتها، مع التركيز على حث وزير المالية ومجلس الوزراء، الذي يتمتع بالصلاحيات الأوسع لزيادة النفقات، على تبني مطالب المجتمع المدني، كما يتطلب إدراج هذا الحوار في إطار حملة مطلبية واسعة بالتعاون مع الإعلام لحث الرأي العام على دعم المطالب والضغط على الحكومة.

أما في مرحلة إقرار الموازنة العامة في مجلس النواب، فيغدو تأثير المجتمع المدني محدوداً بصلاحيات المجلس، الذي لا يحق له زيادة النفقات من دون موافقة مجلس الوزراء. إلا أن المجتمع المدني عليه الإفادة من مناقشة مشروع الموازنة في لجنة المال والموازنة - حيث تجري الدراسة الحقيقية للمشروع - من خلال حث النوّاب المعنيين على دعم مطالبه ومن خلال المشاركة رسمياً في اجتماعاتها بصفة خبير لتقديم الاقتراحات والمبررات على نحو قد يؤثر في تعديل المشروع.

على المجتمع المدني ممارسة دور رقابي على الموازنة العامة وكيفية تنفيذها من خلال حث المؤسسات الرقابية على ممارسة دورها في هذا المجال

كما تتبين أهمية استغلال علنية مناقشة مشروع الموازنة في الهيئة العامة لمجلس النواب لطرح الموضوعات كافة للمناقشة أمام الرأي العام بهدف الضغط على ممثليه لدعم الأولويات والمطالب المطروحة.

على المجتمع المدني كذلك ممارسة دور رقابي على الموازنة العامة وكيفية تنفيذها من خلال حث المؤسسات الرقابية على ممارسة دورها في هذا المجال ومن خلال استخدام آليات الرقابة الإدارية والبرلمانية والقضائية. فإضافة إلى تقديم شكاوى أو إخبارات رسمية أمام التفتيش المالي - وهو جهاز ملحق برئاسة مجلس الوزراء يقوم بأعمال الرقابة على الوظائف الإدارية والتنفيذية – أو أمام ديوان المحاسبة - الذي يقوم برقابة قضائية لاحقة على الحسابات والموظفين - حول وقوع مخالفات بهدف مكافحة الممارسات الفاسدة وحالات اختلاس الأموال العامة، يكتسب تعاون المجتمع المدني مع النوّاب أهميةً نظراً إلى صلاحيات المجلس في ممارسة الرقابة خلال إقرار قانون قطع الحساب، وعبر مساءلة الحكومة عن طريق الأسئلة الشفهية والخطية والاستجوابات والاستماع إلى أعضاء الحكومة في لجنة المال والموازنة وعبر تأليف لجنة تحقيق نيابية حول موضوعات متعلقة بالموازنة والمالية العامة.

ضعف التأثير

من أبرز المشكلات والعوائق التي تحول دون فاعلية دور المجتمع المدني في تعزيز المساءلة في الموازنة العامة تلك المتعلقة بالإطار القانوني للموازنة، الذي يعيق وصول المواطن إلى المعلومات، وبضعف الشفافية في عملية إعداد الموازنة، إذ يعد لبنان من الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات وفق معايير منظمة شراكة الموازنة الدولية؛ ولا يقدم هذا الإطار آلية رسمية لمشاركة المواطن في إعداد الموازنة، إذ يحصر معظم التدخلات في المجال غير الرسمي مجيزاً عدم التجاوب معها. كما يحد من إمكان ممارسة رقابة فعّالة على الموازنة العامة نظراً إلى ضعف استقلالية أجهزة الرقابة المؤسسية على السلطة التنفيذية وإلى وجود بعض الشوائب في بنية الموازنة التي تعتمد الموازنة التقليدية - بدلاً من موازنة البرامج والأداء - التي لا تشمل موازنة عدد من الإدارات العامة، وهو ما يعزز خضوع الرقابة للتجاذبات السياسية.

يعد لبنان من الدول التي تقدم الحد الأدنى من المعلومات وفق معايير منظمة شراكة الموازنة الدولية؛ ولا يقدم آلية رسمية لمشاركة المواطن في إعداد الموازنة

فضلاً عن ذلك، لا تنتج الثقافة الاقتصادية والسياسية في لبنان بيئة ملائمة لعمل المواطن على الموازنة والسياسات المالية، وبخاصة بسبب قلة معرفته وخبرته في هذا المجال وعدم إدراك المسؤولين لأهمية إشراك المواطن في القرارات المالية. كما أن المطالب المرتبطة بالعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان ليست أولوية، بسبب غياب الإرادة السياسية وبالتالي التخطيط الطويل الأمد لمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية، وبخاصة ما يمس منها حياة المواطنين والفئات الأكثر تهميشاً، وبسبب ارتكاز المنظومة السياسية على الزبونية والطائفية والمناطقية وابتعادها من تلك القضايا. ولا يؤمّن الجهاز الإداري للدولة استمرارية كافية لمواجهة عدم الاستقرار السياسي على نحو يسمح بالتأثير في الموازنة، كونه جهازاً ضعيفاً ويعاني شغوراً في عدد من مراكزه الضرورية. وتتفاقم هذه البيئة غير الملائمة بسبب تقاعس الحكومات عن إصدار قوانين الموازنة منذ أكثر من سبع سنوات وبسبب عدم إصدار تقارير ديوان المحاسبة ضمن المهل القانونية.

إلا أن خصائص المجتمع المدني اللبناني تحمل عوائق تحول دون قدرته على التأثير في سياسات الموازنة. من هذه الخصائص هشاشة عمله المرتكز على تمويل خارجي قصير الأمد في وقت يتطلب العمل على الموازنة عملاً دؤوباً على مدار السنة لمواكبة كل مراحل دورة الموازنة. كما أن ضعف القدرة التمثيلية لعدد من المنظمات وغياب آليات التعاون والتشاور والتنسيق بينها يحدّان من قدرتها على صوغ المطالب الضرورية ومن تحديد أولويات مشتركة وتأليف قوة ضغط فعالة.

توصيات السياسة العامة

إلى جانب الدور الذي يمكن أن تقوم به الدول المانحة لدعم الدولة اللبنانية في إشراك المجتمع المدني في القرارات المالية وفي اعتماد الإصلاحات الضرورية المتعلقة بالموازنة العامة والشفافية وبدعم المجتمع المدني عبر تمويل برامج منظماته التي تعمل على الموازنة، نوصي بوجه خاص باتخاذ كل من الدولة والمجتمع المدني في لبنان عدداً من الخطوات، أهمها:

اعتماد آلية رسمية لإشراك المواطنين في القرارات المالية

نوصي باتخاذ إجراءات لوضع آلية رسمية تتيح للمواطنين المشاركة في تحديد أولويات السياسات المالية وكيفية ترجمتها في مشروع الموازنة العامة من خلال إصدار الحكومة بياناً سابقاً لإعداد الموازنة يحدد أولويات وأهداف السياسة المالية، ثم تنظيم مؤتمر تشاوري مع منظمات المجتمع المدني والمواطنين لمناقشته قبل إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب، وتشجيع الإدارات العامة والوزارات على التشاور مع منظمات المجتمع المدني قبل رفع موازناتها

إلى وزارة المالية، وتحديد جهة ضمن وزارة المالية للتنسيق الدائم بين الوزارة والمواطنين، وتفعيل دور المعهد المالي كصلة ربط بين وزارة المالية والمواطنين لتوعيتهم على الموضوعات المتعلقة بالسياسات المالية والموازنة. كما نوصي مجلس النواب تحديداً بالاعتماد على الخبراء من المجتمع المدني في عمل ومناقشات اللجان النيابية، بما فيها لجنة المال والموازنة، وإعطاء الفرصة للمواطنين للمشاركة في جلسات الهيئة العامة لمجلس النواب المخصصة لإقرار الموازنة العامة. ويجب أن تترافق آلية كهذه مع اتخاذ خطوات عملية لتعزيز الشفافية وتمكين المواطن من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالموازنة، ومنها إقرار مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ونشر المستندات والمعلومات الأساسية المتعلقة بالموازنة والمالية العامة على المواقع الإلكترونية ونشر وثيقة موازنة المواطن سنوياً.

إضافة إلى ذلك، تشترط فاعلية التأثير في القرارات المالية، من جهة، تقيّد الدولة بالمعايير القانونية المتعلقة بالموازنة وأهمها إصدار قوانين الموازنة وتقارير ديوان المحاسبة وفقاً للمهل القانونية، كما تشترط، من جهة ثانية، إصلاح الإطار القانوني للموازنة العامة ولا سيّما عبر تعزيز استقلالية أجهزة الرقابة، وتحديداً ديوان المحاسبة، عن السلطة التنفيذية، والانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، كما عبر وضع خطة للإصلاح المالي والاقتصادي والضريبي بالتشاور والتعاون مع المجتمع المدني على نحو يؤمن العدالة الاجتماعية.

يجب إقرار مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ونشر المستندات والمعلومات الأساسية المتعلقة بالموازنة والمالية العامة على المواقع الإلكترونية

تكثيف المجتمع المدني عمله الفعال للمشاركة في صنع السياسات المالية

نظراً إلى تردد المجتمع المدني في العمل على الموازنة العامة والسياسات المالية، على منظماته التعمق في فهم الموازنة العامة وإدراج العمل عليها في خطط عملها، إذ أظهرت التجارب في لبنان ودول أخرى أن العمل الاجتماعي يزداد فاعلية وتأثيراً عند مقاربته من خلال الموازنة العامة. وعلى المنظمات أو الجهات المختصة تكثيف العمل المتخصص في الموازنة بهدف بناء القدرات وتثقيف المواطنين حول السياسات الاقتصادية والمالية وتقديم الدراسات والمقترحات إلى الحكومة لحثها على إصلاح الموازنات العامة شكلاً ومضموناً. ومن الضروري إنشاء شبكات تعاون وتنسيق بين منظمات المجتمع المدني المختلفة من أجل توحيد المطالب وتأليف قوة ضغط فاعلة للتأثير في الحكومة. وهناك حاجة إلى تحسين التعاون مع الإعلام ومع مجلس النواب من أجل توعية الرأي العام والتحاور في الموضوعات المتعلقة بالسياسات المالية.

من الضروري إنشاء شبكات تعاون وتنسيق بين منظمات المجتمع المدني المختلفة من أجل توحيد المطالب وتأليف قوة ضغط فاعلة للتأثير في الحكومة

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناع القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في العام ١٩٨٩. مهمته كمركز دراسات فكرية غير حكومي وغير ربحي هي إنتاج بحوث مستقلة وعالية الجودة وذات الصلة بصنع السياسات والعمل على تعزيز إصلاح السياسات من خلال المدافعة ورفع الوعي العام.

للإتصال بنا
المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥١٢-٥٥، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ ١ ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org