كَيف ولماذا يُصرَفُ المال العام؟
موازنة المواطِنة والمواطِن:
توفّر الشفافية تتيح المشاركة

لَمياء المبيِّض بساط(*)

يَقول المهاتما غَاندي: «**الديمقراطية هي فن وعلم إستِغلال كل الموارد المادية والاقتصادية والروحية لجميع السكان بمختلَف طبقاتِهم وتَعبِئَتِهم لخدمة الصالح العام**».

ما هي موازنة المواطِنة والمُواطن؟

أن نبسّط الأشياء التي لَطالَما إعتَبَرناها معقَّدَة، هذا هو الهَدَف الأساس لِـ «موازَنَة المُواطِنَة والمُواطِن».

الحكومات مسؤولة أمام مواطنيها عمّا تفعله وتكتبه وتقرّه وتعتمده من قوانين وأنظِمَة وأعراف. وهي مسؤولة أيضاً عن الطريقَة التي تقدّم فِيها كل هذه المستَندات ومِن بينِها الموازنَة العامّة لأنها المستند الذي يكشف أكثَر مِن غيرِه سياسة الحكومَة.

الكلّ يعلَم أنَّ قراءة الموازَنَة بالنسبة لعامَّة الناس هي مسألة تمُسّ بالجوهر والأساس لا بالمَظاهِر والقشور، لا لشيء إلا لأن ماليَّة الدولَة ليست سِوى أموال الناس وقد أودَعوها أمانَة بين ايادي المسؤولين الذين يتوجب عليهم في المقابِل ان يقدِّموا لِمَن إئتَمنهم على السلطة كل ما يلزم لتحقيق الشفافيَّة والمِصداقيَّة والوَضوح.

إنّها لمسؤولية كبيرة على الدولَة أن تلتزم بِموازَنَة شفافة وواضِحَة ومبسَّطة تتيح للمواطِن العادي الاطلاع عليها ساعَة يشاء.

لكن الولوج إلى عالَم الماليَّة العامَّة ليس بالأمر السَّهل. ولا بدّ من الاعتراف أن مفردات ولغة الموازَنَة تحتَوي على تَعقيدات جمَّة غالباً ما تشكِّل العنصر الأساس في إحباط أي محاولَة لتبسيط لغة المال والأرقام.

موازَنَة المواطِنَة والمواطِن هي فعلياً الوثيقة

(*) رئيسَة معهد باسِل فليحان المالي والإقتصادي - وزارَة الماليَّة.

www.institutdesfinances.gov.lb

الوحيدة التي تطورها الحكومات حصريًا للجمهور حول مواضيع الماليَّة العامَّة. وعادة ما تكون صيغة مُبسّطة عن مشاريع قوانين أو عن قوانين الموازنات العامة، توضَع بهدف إشراك المواطنين والمواطنات بشكل أكثر فعّالية في النقاش العام حول مقاربات الحكومة أو البلديّة (لا مركزيّة) للمواضيع التي لها تأثير على الفُرص المتاحة أمامهم وأمام مستقبلهم، وبالتالي تمكينهم من المساءلة والمحاسبة على قاعدة المعرفة.

ثقافة الموازنة مدخل للمواطنيّة

منذ أكثر من عشر سنوات عَمدَت جمعيات وقوى متعددة في المجتمع المَدَني من بينِها INTERNATIONAL BUGDGET PARTNERSHIP إلى إعداد ونشر أدلّة مرجعيّة حول علم صياغَة موازنات المواطن بِهدف شرح *كيفية إنفاق المال العام وإتاحَة الفرصَة* للمواطِنين لِتفعيل شَراكَتِهم مع الدولَة في إدارَة الشؤون العامّة. نذكر من بين الحكومات التي إضطلَعَت بدور طليعي في هذا المَجال حكومَة السلفادور، غانا، الهند، نيوزلندا، جنوب أفريقيا، المَغرِب، تونس، مصر والأردن.

وبحسب منظّمة الشراكة الدولية للموازنة (International Budget Partnership)*، يرتبط مفهوم مساءلة الحكومات بموجبين إثنين: يتناول الأول، موجب ترجمة الحكومات حاجات وأولويات مواطنيها في خطط عملها وسياساتها، ونشر تقارير تُفيد بمدى تحقّق الأهداف والنتائج، وكلفتها من المال العام، ويطال الثاني المواطنين والمواطنات الذين عليهم الانخراط بالشأن العام، وتتبع أداء الحكومات وتقييمه، وإيصال صوتهم حيث يلزم

أهمية موازنة المواطِن تمّ الإعتراف بها من صندوق النقد الدولي في العام ٢٠٠٧ في كتيِّب خُصِّصَ لشفافية المالية وفيه يؤكد الصندوق أنه ينشر «دليلاً واضِحاً ومختصراً حول الموازنَة يجب نشره بكثافَة بالتزامن مع مناقشة الموازنات العامَّة».

وتتفق معظم المنظمات الدولية مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)**، وكذلك البنك الدولي (World Bank) على أن حق الوصول إلى المعلومات الماليّة وتلك المُتعلّقة بالموازنات العامة خصوصاً، هو شرط أساس لتمكين المواطنين من تقييم أداء حكوماتهم لجهة تحديد السياسات الضريبية، وقرارات الاستدانة ووجهة إنفاق الموارد العامة وآليات وضع الأولويات. كما تعتبر أنّ هذا الحق لا يقتصر على إتاحة المعلومات والبيانات المُدرجة في قانون الموازنة للجميع، إنما يستدعي الأمر استعراض واقع المالية العامة وتفسير *مُقررات الموازنة العامة* بصيغة مبسّطة، سهلة الفهم، واضحة، وبعيدة عن الصياغة التقليدية التي غالباً ما تطغى بطابعها التقني على التقارير الماليّة وتُقيم حواجز ذهنيّة ومعنويّة أمام المواطن العادي.

انطلاقا من اعتبار حقّ المواطنين بالوصول إلى المعلومات حقّاً دستورياً، تشدّد معظم هذه المنظمات على ضرورة وضع «موازَنَة المواطِنَة والمواطِن» ونشرها على أوسع نطاق ممكن.

المصلَحَة متبادَلَة. فمن جهة، تسمح موازنَة المُواطِن للحكومات بتوضيح سياساتها العامة واستقطاب الدعم لها ومن جهة أخرى أثبتت التجربة العالميّة أن نشر وتوَزيع موازنَة المُواطِن تشجع وتسهّل على المواطِنين المشارَكَة في النقاش العام حول السياسات الماليَّة والضرائبيَّة التي تؤثر في حياتهم. مِن هنا نستطيع الاستنتاج أن نشر هذا المستند بشكل مستدام

يشكّل أداةً أمينَة للمجتَمَع برمّته.

ولا بدّ من التذكير أيضاً أن مستندات شبيهَة توزَّع على مستوى المدن والبلديات حيث باتت أكثر من ألف مَدينَة في العالَم تعتمد على هذا المستند بهدف تثبيت إلتزام الناخِبين وتثقيف السكان منهم وضخ المَزيد من التعاون بين مختلف مكوّنات المَدينَة.

لبنان وتحدي إصدار الموازنات

فَهم الموازَنَة مهمة شاقّة وليست بالبسيطة عند غير المُتخصّصين! موازَنَات تُقرّ عَلى وَقع أزمات متفاقِمَة وأرقام مقلقة: ثلث المواطنين يعانون من الفقر ويعيشون بنحو ٨,٥ دولار في اليوم وثلث آخَر عاطل من العمل، نحو ٣٧٪ منهم شباب. أكثر من نصف المواطنين لا يتمتعون بأي نوع من الضمان الصحي. جميع هؤلاء معنيّون بالموازَنَة لأنها تَطال حياتَهم اليوميَّة.

تابَع المواطِنون مسار الموازنة بعد انقطاع سنوات في ظل إلتباس تَركهم بين نصف المعرفَة ونِصف اليقين. حقّ الوصول إلى المعلومات وحده لا يكفي! فالتفاعل مع أكثر من ألف صفحة من النصوص التقنية والأرقام والجداول والرسوم البيانيَّة، كلّها تصيب حياتِهم اليوميَّة، بقي بالنسبَة للأغلبيَّة الساحقة مسألَة شائِكَة، معقَّدة وعصيّة على الفهم اليَقيني.

هل تؤثّر «موازَنَة المواطِنَة والمواطِن» على تصنيف لبنان؟

في لبنان، تَنشر وزارة الماليّة ـ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وللسنة الثانية على التوالي موازنة المواطِنة والمواطن، في جهدٍ استثنائي يصُبّ في مسار تعزيز الشفافية المالية، وفي الإسهام، في المدى المتوسّط، إلى جانب الجهود الأخرى التي تبذلها، في تحسين موقع لبنان على سُلّم مؤشرات التصنيف العالمي لشفافية الموازنة (مؤشر مسح الموازنة المفتوحة Open Budget Survey).

والمعروف أن لبنان سجّل ٣/١٠٠ على هذا المؤشر مقارنة بمتوسط عالمي قدره ٤٢/١٠٠، وهو الأداء الأسوأ في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (الأردن سجّل ٦٣/١٠٠ والمغرب ٤٥/١٠٠) وذلك بسبب توقّف إصدار الموازنات العامّة لسنين خلت.

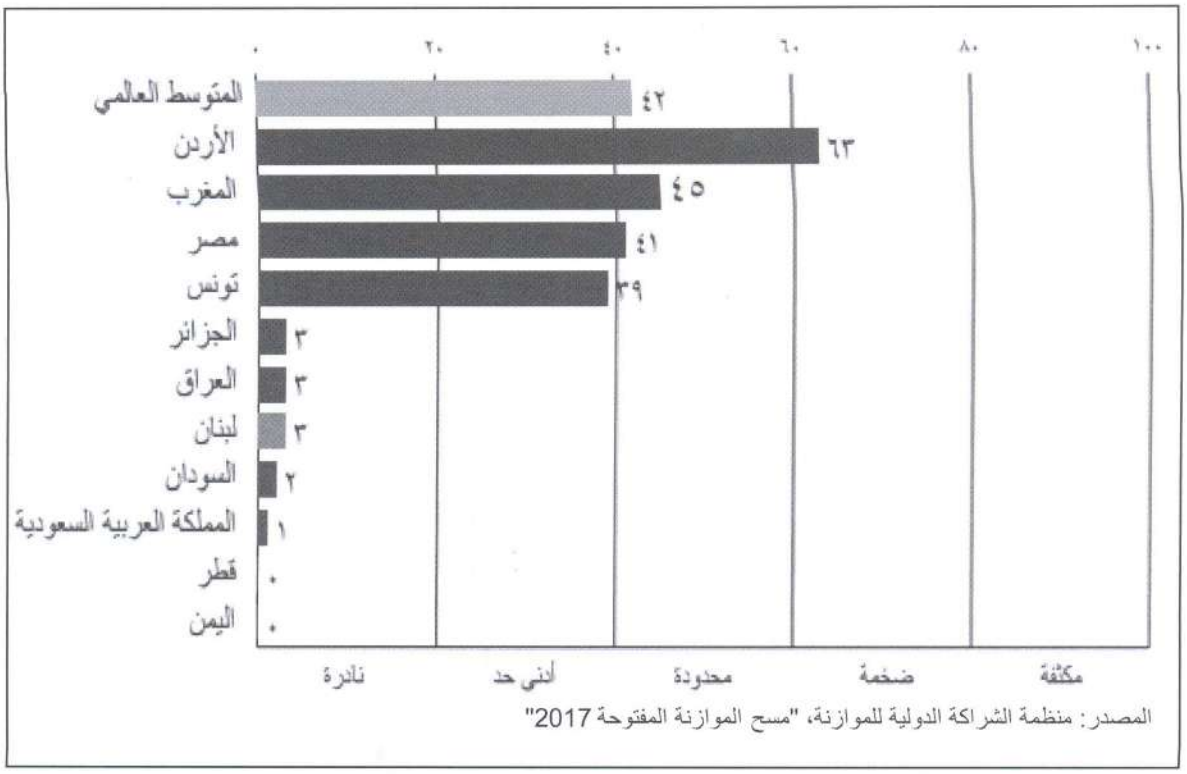
وقد سمحت «موازنة المواطن» في مصر، والتي نشرت للمرة الأولى عام ٢٠١٠، ومن ثم بشكل متواصل حتى اليوم، بتحقيق نقلة نوعيّة في أدائها على «مؤشر الميزانية المفتوحة» من درجة ١٣/١٠٠ في عام ٢٠١٢ إلى ٤١ عام ٢٠١٨. كذلك حققت مصر تقدمًا مماثلًا في مؤشر المشاركة في الموازنة.

لا تقتصِر الغاية من نشر موازَنَة المواطِنَة والمواطِن في لبنان على تحسين هذا المعدَّل بقدر ما المطلوب تحقيق الشفافية والمصداقيَّة والثقة، وعلينا الإعتراف أن قوانين الماليَّة العامّة التي تعود إلى أكثَر من ستين سنة لا تتيح مشارَكَة المواطِنين في القرارت الحكوميَّة الماليَّة.

عندما انعقد مؤتمر سيدر، تجددت التزامات الحكومَة اللبنانيَّة بإعتِماد إصلاحات أساسية وبالأخص في مَجال الموازنَة والشراء العام.ومن الطبيعي أن تَكون شفافيّة الموازنَة ركناً أساس من أركان الإيفاء بالوعود والإلتزامات.

ماذا تتضمن موازنة المُواطنة والمواطن؟

تقع «موازنة المواطنة والمواطن للعام ٢٠١٩» في ٥٨ صفحة تتضمن معلومات عن الوضع المالي للدولة، بينها التوقّعات بشأن النموّ



المصدر: منظمة الشراكة الدولية للموازنة، "مسح الموازنة المفتوحة 2017"

الإقتصادي والتضخّم والعَجز والدَّين العام، وشروحات وافية وميسَّرَة للمصادر التي تأتي منها الأموال العامّة من ضرائب ورسوم وغيرها.

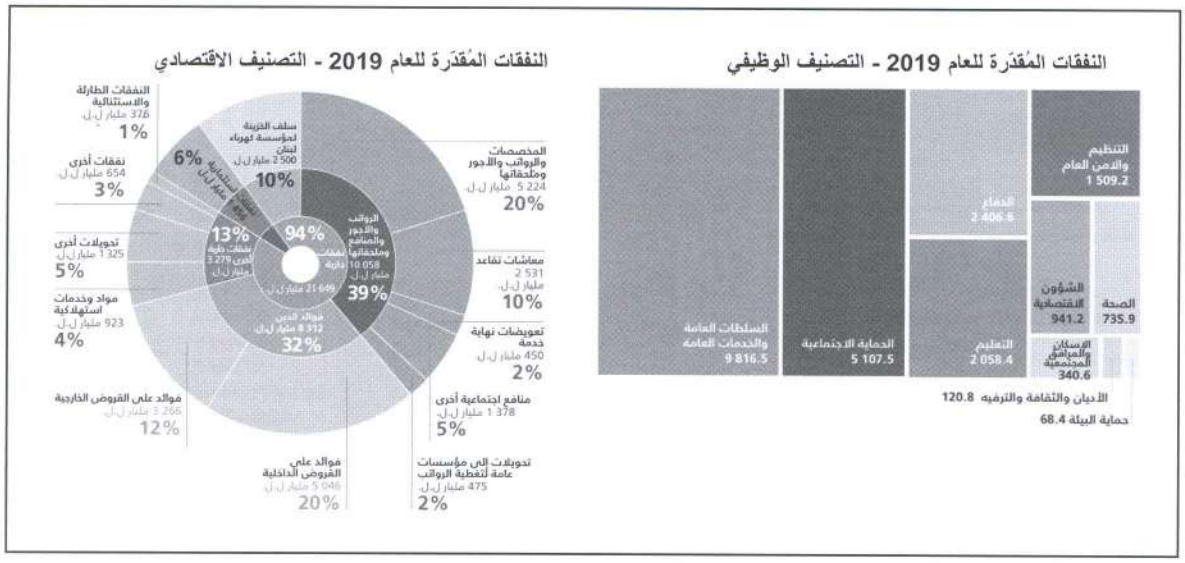
أما بالنسبة لأوجه إنفاق الأموال العامّة، فله الحصَّة الوازِنَة من الشروحاتة حيث يظهر من ثلاث زوايا مختلفة: (١) بحسب التصنيفات الإداريّة أي الأموال التي تنفق عَلى الوزارات والمؤسسات المستقلَّة وغيرها، (٢) والاقتصاديّة أي الرواتِب والأجور وملحقاتها وخدمة الدين ونفقات التشغيل والبُنَى التّحتيَّة وسواها. وأخيراً (٣) الإنفاق بحسب الغاية أو التصنيفات الوظيفيّة أي الإنفاق على الطبابَة والتربيَة والبيئَة والتغطيَة الصحيَّة وما سِوى ذلك.

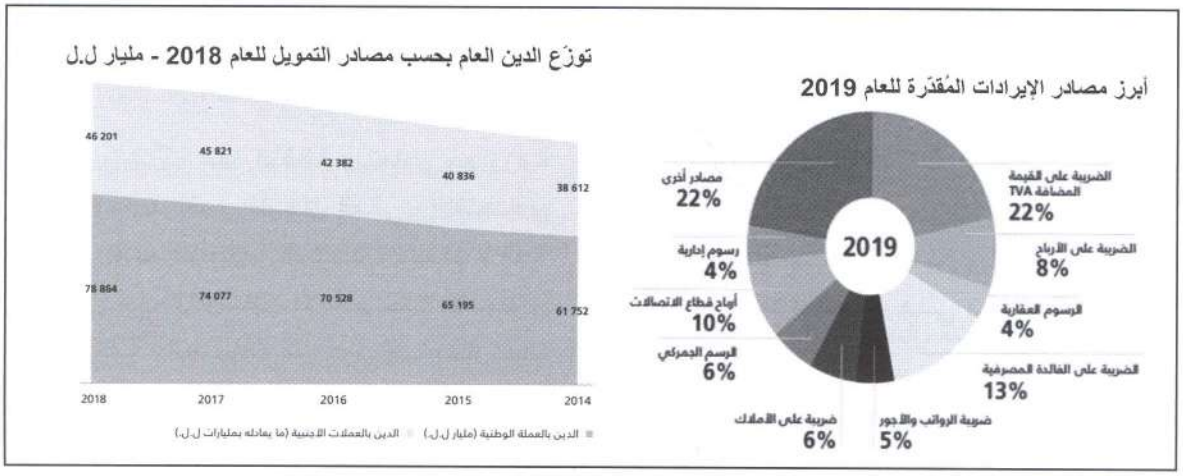
تتضمن موازنة المواطنة والمواطن فصلاً خاصاً بالدين العام وآخر يبيّن أبرز الإجراءات التي تهمّ المواطن، والمتعلقة بالضرائب والرسوم والاعفاءات والغرامات وسقوف الرواتب والأجور وملحقاتها، وكذلك الإنفاق على المشاريع الرئيسية المخطط لها. كلّها مبيّنة برسوم ووسائط بصريّة وشروح تبسّط فهم هذا الكمّ الكبير من المعلومات المعقّدة.

يسبق كلّ ذلك شرح ميّسر للموازنة في ستة أسئلة وأجوبة مبسّطة ومبيّنة بواسطة الجداول والرسوم وهي:

١. كيف تُعرّف ؟
٢. مما تتكوّن؟
٣. هل تعكُس الموازنة العامة الواقع المالي للدولة كاملاً؟
٤. ما هي المبادئ الرئيسية التي تخضع لها؟
٥. ما هي المراحل الرئيسية لإعدادها وإقرارها؟
٦. وما هي المهل الدستورية لإعدادها وإقرارها؟

هذا المستند المبسَّط مُتاحٌ باللغات الثلاث العربيَّة والفرنسيَّة والإنكليزيَّة عَلى الموقعين





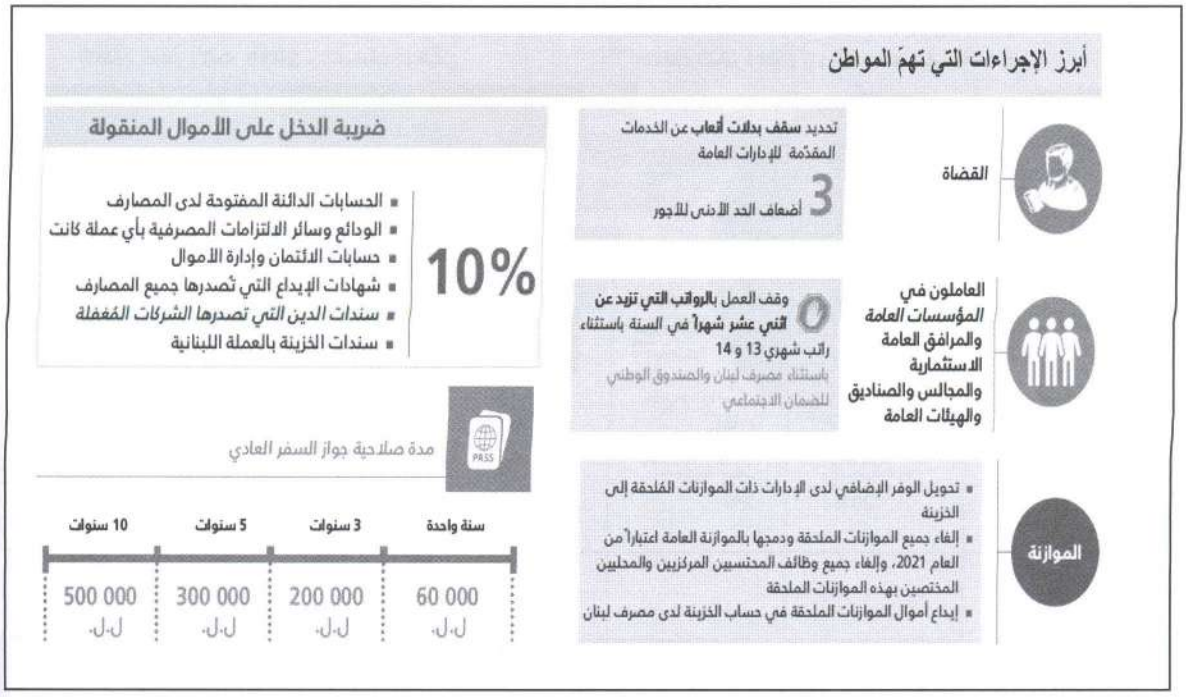
الإلكترونيين التابِعَين لِوزارَة الماليَّة ولِمعهد باسِل فليحان المالي والإقتصادي وبالنسخَة الورقيَّة في المكتبَة الماليَّة الكائِنَة في مبنى المَعهد الكائن في كورنيش النّهر في بيروت.

الوثيقة ـ التحدّي: لا مسؤوليَّة من دون التزام الطّرفَين

إصدار موازنة المواطِنة والمواطن بلغة ميسَّرَة وإخراج جاذب كان تحدياً كبيراً يَتُم مواجهته بالعَمَل الجاد الدؤوب وبالإستئناس بالمَعايير والأساليب والمفردات التي سبقتنا دول كثيرَة في اعتِمادِها.

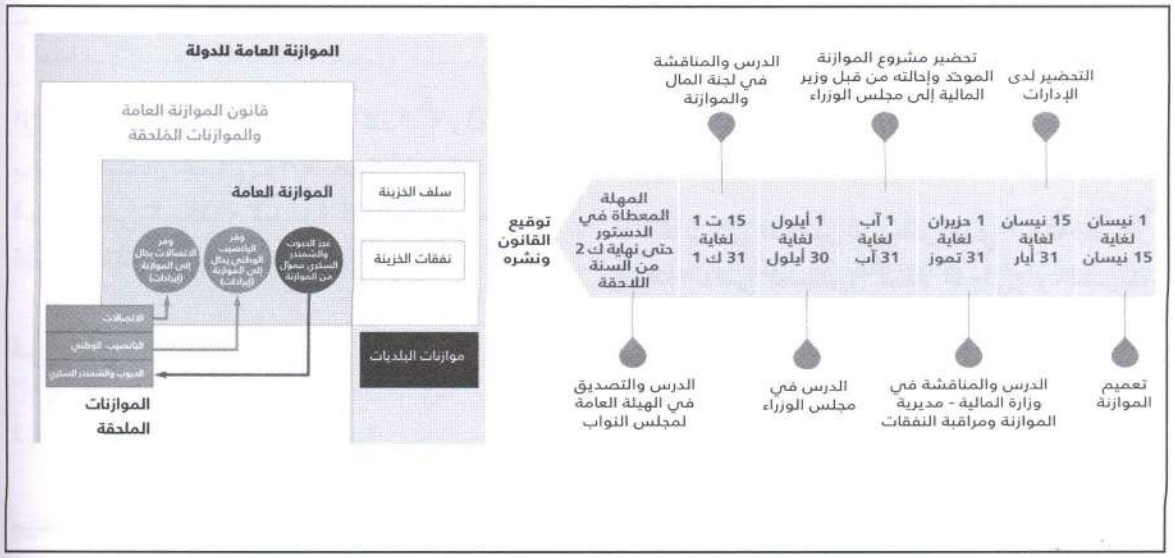
لقد كان للتلقين الميسَّر الذي أتاحه «مركز الدعم التقني لصندوق النقد الدولي» و«الشراكَة الدوليَّة للموازنات» IBP أثر كبير، لكن الجهد كان وطنيًا بامتياز، وخصوصا لجهة التمرّس باستعمال المرئيات والرسوم التوضيحية وغيرها من الوسائط التي مثّل التعامل معها تحديًا حقيقيًا.

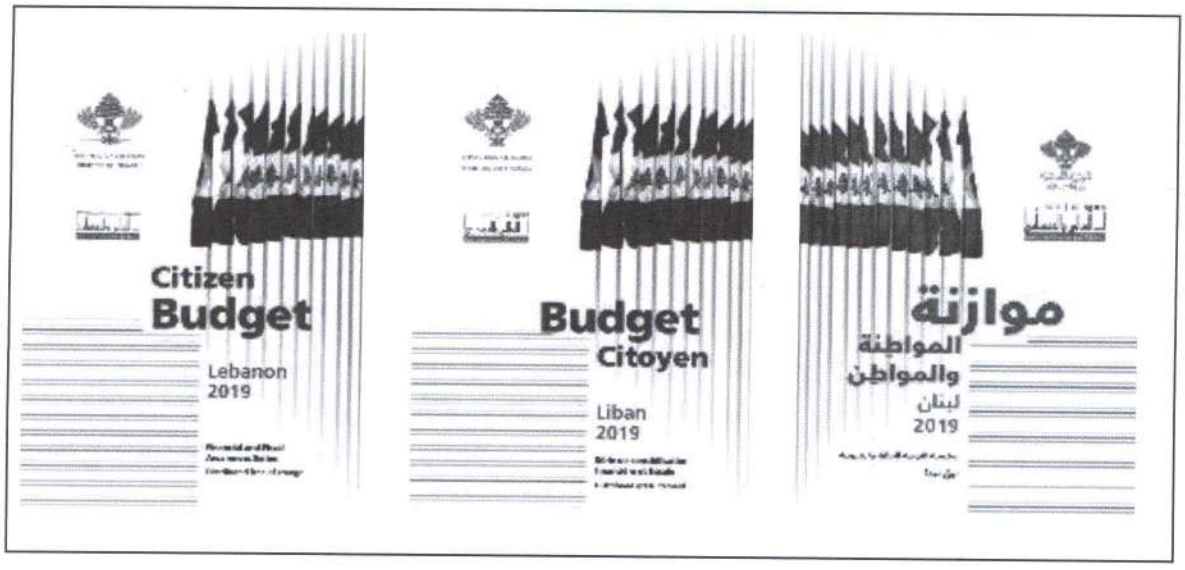
وَيبقى التحدّي الأكبَر أن نَرى المجتَمع



المَدَني يتشرَّب هذه الثقافَة ويتعاون مع وزارة المالية ومعهد باسل فليحان المالي والإقتصادي فينشر هذه الموازنَة الميسَّرَة للعام ٢٠١٩ بالتعاون مع كل وسائِل الإعلام حيث لا جدوى من الكِتابَة والصياغَة من دون إستِعمال هذه الأداة ونشرِها وفَهمِها وإستِعمالِها للمراقبة والمحاسَبَة والتطوير.

فإصدار «موازنة للمواطن» يبقى جهدا ضائعاً إن لم يتلقفه المواطن ويجعل منه مادّةً لمُمارسة مواطنيته على قاعدة المعرفة والمسؤوليّة.





المراجع:

* منظّمة الشراكة الدولية للموازنة، ٢٠١٢. «دليل إعداد موازنة المواطن»
https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf

** صندوق النقد الدولي، ٢٠١٩. «شرعة الشفافية المالية»
https://www.imf.org/external/np/fad/trans/

*** منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠١٠. «إصدار موازنات المواطن»
https://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf

****
«موازنة المواطنة والمواطن ٢٠١٨»
http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/2018