



منتظر سلمان الجوراني *: الموازنة التشاركية.. وأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية (بورتو اليغري أنموذجاً) .

تدور المناقشة الواردة حول اهمية مشاركة السكان وقدرتهم الادارية في مناقشة الميزانية والسياسات العامة مع ادارة البلديات او المجالس المحلية ما يهيئ الظروف الفعالة في مجمل الادارة العامة.

تسعى في ذلك الموازنة التشاركية فتح باب الحوار بصورة اوسع للمواطنين والسماح لهم بالمشاركة في الحياة السياسية بشكل اكبر من مما هو مألوف في المجالس التشريعية والنيابية، لتعزيز التماسك السياسي والاقتصادي والاجتماعي ولاسيما منها الدول ذوات الديمقراطية الناشئة التي اتاح لها نص الدستور تنشيط دور المجالس المحلية لتكون المسؤولة عن المطالبة او ايصال صوت المواطنين الى اصحاب القرار لتلبية احتياجاتهم أو تاخذ المجالس المحلية على عاتقها دور فعال في تلبية تلك الاحتياجات بعد المناقشات المستفيضة مع الجهات الحكومية العليا التي تتمتع بالسلطة المتاحة لها وفق قوانين الدستور.

اخذت الموازنة التشاركية طابع العالمية في النصف الثاني من التسعينيات والاعتراف بها كنموذج للممارسة الديمقراطية التشاركية في مختلف مدن العالم، واختيارها من قبل الأمم المتحدة في عام 1996 كواحدة من افضل 40 تجربة عالمية للادارة الديمقراطية على المستوى المحلي، والتي تم تطبيقها في دول عديدة، على سبيل المثال (بلدية سان دوني في فرنسا، وبلدية روزاريو في الأرجنتين، وبلدية مونتيفيديو في ألأورغواي، وبلدية برشلونة في اسبانيا، وبلدية تونتو في كندا الخ¹. ودول اخرى قامت بأعادة إنشاء النموذج وتكييفه ودمج ممارسات جديدة تتلائم مع الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

الجوانب العالمية للموازنة التشاركية

لا يوجد تعريف محدد لعملية أعداد الموازنة بالمشاركة نظراً لتباين تطبيقها بشكل كبير من دولة لآخرى حسب الولايات او البلديات المنفذة لها، ويقدم "أويراتان دى سوزا"² أحد أهم المسؤولين عن عملية

¹ Eduardo Mancuso, O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO Inovação para o Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul.

² برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، الحملة العالمية لادارة المناطق الحضرية، "72 سؤالاً متكرراً عن أعداد الموازنة بالمشاركة وأجاباتها"، 2004.



منجزات الاقتصاديين الشباب

اعداد الموازنة بالمشاركة في بورتوا اليغري بالبرازيل، يعطي لها تعريف نظري اكثر دقة وتفصيل وهو "اعداد الموازنة بالمشاركة هي عملية ديمقراطية مباشرة وتطوعية وشاملة يستطيع فيها المواطنون مناقشة واقرار الموازنة والسياسة العامة، وإن مشاركة المواطنين ليست قاصرة على التصويت لآنتخاب السلطة التنفيذية أو التشريعية، ولكنها تشمل أيضاً تقرير أولويات ألانفاق بالاضافة الى مراقبة أداء الحكومة في إدارة الموارد، وبذلك لم يعد المواطن مجرد منفذ للسياسات التقليدية، بل أصبح رائداً دائماً للأدارة العامة".

يمكن من خلال التعريف النظر الى الموازنة التشاركية - الموازنة القائمة على المشاركة في عملية ديمقراطية مباشرة، يستطيع السكان مناقشة واتخاذ القرارات بشأن الميزانية العامة ووتحديد اولويات السياسات العامة. يكون فيها دور المواطن لا يقتصر على حدود المشاركة في التصويت لاختيار السلطة التشريعية او النيابة، بل يذهب الى ابعد من ذلك ليكون بطل الرواية الدائم يقرر ويساهم في اعداد ميزانية المدينة او البلدية وتقديم مطالبهم الى الادارة المحلية للنقاش حولها واختيار اولويات الانفاق العام، مدفوعة تلك العملية بالآمل في أنشاء موازنة عامة مفتوحة وشفافة تسمح للمواطنين بالمشاركة بشكل مباشر في اختيار نتائج السياسات المحددة. أي بمعنى آخر هي نظام ألدارة المشتركة للموارد العامة بين السكان المشاركين والسلطة التنفيذية البلدية. ليعد هذا العمل طريقة مبتكرة لتدخل الشعبي في الادارة اللامركزية للدولة الحديثة، تسمح فيها الى حد كبير في التنظيم الحقيقي والقانوني للمواطنة، وكيفة انتاج الدخل الاجتماعي (الآيرادات) وكيفية توزيع ألدنتاج في المجتمع (ألانفاق)³.

وتعبّر أيضاً عن أحد تعبيرات العقد الاجتماعي الحديث وجوهر التخطيط الحكومي لمكافحة ألدتجاه القوي للأستيلاء على المناطق الحضرية وألقضاء ألدتجماعي التي تم التغاضي عنها في عملية صنع القرار للادارة المحلية، والجمع بين الديمقراطية المباشرة واعادة بناء الديمقراطية بشكل اكثر شفافية، وبناء علاقات جديدة بين المسؤولين المنتخبين والسياسة المحلية والسكان باعتبارها من الطرائق الهامة في كسر علاقة السلبية المعهودة بين رجال السلطة والمواطن في ظل انظمة احكم الشملي بأشارك المواطنين في عملية صناعة القرار وتشجيع المشاركة في تشخيص وتحديد الاستثمارات والنفقات على أساس معايير موضوعية مقبولة من قبل المجتمعات، بشكل مغاير للسياسة الديمقراطية التمثيلية التقليدية التي عادةً ما يؤخذ عليها غير كافية في عملية تعميق ديمقراطية المجتمع، أي بمعنى اضعاء الطابع الديمقراطي على علاقة الدولة

³ Publicação Especial do Orçamento Participativo, 2009.



منجزات الاقتصاديين الشباب

بالمجتمع، وطريقة الإدارة العامة التي تستند فيها إلى المشاركة المباشرة للسكان في مختلف مراحل أعداد وتنفيذ الموازنة العامة ولاسيما منها تحديد أولويات احتياجات المواطنين وتخصيص موارد الاستثمار⁴.

قد تتعارض هذه التجربة مع انظرة التقليدية للسياسة التي تنهي مشاركة المواطن السياسية بعد عملية التصويت، ويمكن للحكام المنتخبين عدم الالتزام بالوعود التي قطعوها مسبقاً للمواطنين في حملاتهم الانتخابية، في حين هذا النوع يرى المشاركة الشعبية هي ممارسة فاضلة يمكن فيها سماع صوت افقر السكان وبصورة مستمرة والتأثير على عمليات صنع القرار، وبهذه الطريقة من الممكن ادراك إن هذه الممارسة تجعل الديمقراطية التمثيلية منفتحة على مشاركة أكثر نشاطاً لشرائح المجتمع والمنظمات المدنية والمواطنين. ويمكن إن نضع عدد من المزايا في أعداد الموازنة التشاركية وهي⁵:

- ❖ تحسين شفافية الإدارة العامة وكفاءة أداء الأنفاق العام.
- ❖ تشجيع المواطنين على المشاركة في اتخاذ القرارات وتخصيص ومراقبة استخدام الأموال العامة.
- ❖ الميل للمزيد من محاسبة القادة والمدراء.
- ❖ التمكين من تحديد الأولويات الجماعية والمشاركة في ادارة الموارد.
- ❖ توطيد دعائم الثقة بين الحكومة والشعب.
- ❖ خلق ثقافة ديمقراطية في المجتمع وتقوية النسيج الاجتماعي.

الموازنة التشاركية في مدينة بورتو اليغري:

مرت البرازيل بسلسلة تغيرات سياسية وأقتصادية وأجتماعية منذ أكتشاف عام 1500 وصولاً إلى عام 1985 الذي يعد الحدث الأكبر أهمية في تاريخ البرازيل بأنتخاب اول رئيس مدني " خوسيه سارني" بعدما قدم الجنرالات تنازلات إلى النخب السياسية المدنية، مما احدث تغيرات في منظومة الحكم السياسي بتراجع وانسحاب العسكر من الحياة السياسية والأهتمام بحماية البلد من الاخطار الخارجية، وأستمر التبادل السلمي للسلطة بين النخب السياسية المدنية القائم على الانتخابات الديمقراطية الشرعية⁶، ولاسيما منها

⁴ Almir Leite de Almeida; Kelly Aparecida Torres; Erika Loureiro Borba; Pablo Luiz Martins; Fabricio Molica de Mendonça, " ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE - RS UM MODELO A SER PENSADO NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS.

⁵ برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، الحملة العالمية لإدارة المناطق الحضرية، "72 سؤالاً متكرراً عن أعداد الموازنة بالمشاركة وأجاباتها"، 2004.

⁶ André Luis Borges Martins, Luciano Joel Fedozzi, " TRAJETÓRIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: REPRESENTAÇÃO E ELITIZAÇÃO POLÍTICA", 2015.



منجزات الاقتصاديين الشباب

التصديق على الدستور البرازيلي عام 1988 والذي سمح بأجراء انتخابات ديمقراطية ونقل السلطة من الحكومة المركزية الى السلطات المحلية. هذه التغيرات أدت الى بزوغ أفكار لدى الولايات في البرازيل ووضع برامج يمكن من خلالها مواجهة انخفاض النمو لأقتصادي وتردي الوضع المعاشي للسكان، واعادة الثقة بين الحكومة والمواطن وتضييق الفجوة التي تسهم نوعاً ما في تعزيز التماسك ألاجتماعي والشعور بالمواطنة عبر سيناريو جديد للأدارة المبتكرة وهي الموازنة التشاركية في مدينة بورتو اليغري⁷ في ولاية ريو غراند دو سول في البرازيل لاعطاء مساحة أوسع للمشاركة السكان في تحديد اولويات الانفاق العام، وتحقيق الشفافية المالية، وكفاءة الاداء، والرقابة في التنفيذ للحد من الفقر وعدم المساواة ألاجتماعية، وألجابة عن تساؤلات لم يعرف سوى عدد قليل من المواطنين أالجابات عنها قبل تطبيق الموازنة التشاركية في مدينة بورتو اليغري مثل: ما الذي يتم عمله بالمال العام على مستوى البلديات؟ من أين يأتي هذا المال؟ كيف يتم تحديد الأولويات التي تحدد تطبيقه⁸؟.

عبر هذا السيناريو يشير الى إن فهم الظروف التاريخية التي تحدد الخلفية التي انبثقت منها الموازنة بالمشاركة الى ثلاثة جوانب مترابطة، يتعلق الأول بالخاصية المميزة للتكوين الاستبدادي للدولة وللمجتمع البرازيلي وعدم المساواة الاجتماعية العميقة، أما الجانب الثاني فيتعلق بالسياق السياسي الذي شهدته البلاد خلال عملية أالانتقال من النظام الديكتاتوري الى الديمقراطية، وظهور الفاعلين الوطنيين والمجتمع المدني، الجانب الثالث مرتبط بالسياق ألاجتماعي والسياسي لبورتو اليغري.

ولايمكن القول إن أعداد الموازنة التشاركية في بورتو اليغري في اعلانها الاول واجهت الترحيب من عامة سكان المدينة، فقد روجت لها وسائل الاعلام بشكل كبير جداً كخطوة اولية ممهدة لمعرفة ما هي الموازنة التشاركية واهدافها التي تطمح في الوصول اليها وتحققها، مرت فيها بسلسلة من مناقشات واجتماعات عامة مستفيضة مع السكان بوساطة المجتمعات المدنية التي شكلت دور الوسيط في اقناع المواطنين بدور الموازنة التشاركية في تحقيق مطالب السكان، ودعوة السكان لمناقشة وتحديد أولويات الأشغال والخدمات والبرامج العامة، في مواضيع الزراعة والمساعدة الاجتماعية والثقافة والتعليم والطاقة والعمل والدخل والإسكان والصرف الصحي والصحة والسلامة والنقل، ويحدث ذلك من خلال اختيار او انتخاب ممثلين عن كل منطقة بموجب التقسيم الاداري للبلديات يمكن للممثلين من ايصال صوت المواطنين بمتطلباتهم

⁷ حدثت التجربة الاولى للموازنة التشاركية في البرازيل في مدينة لاجيز من النصف الثاني من السبعينيات، أثناء النظام العسكري وتتبعه تجارب اخرى قبل ظهور تجربة بورتو اليغري.

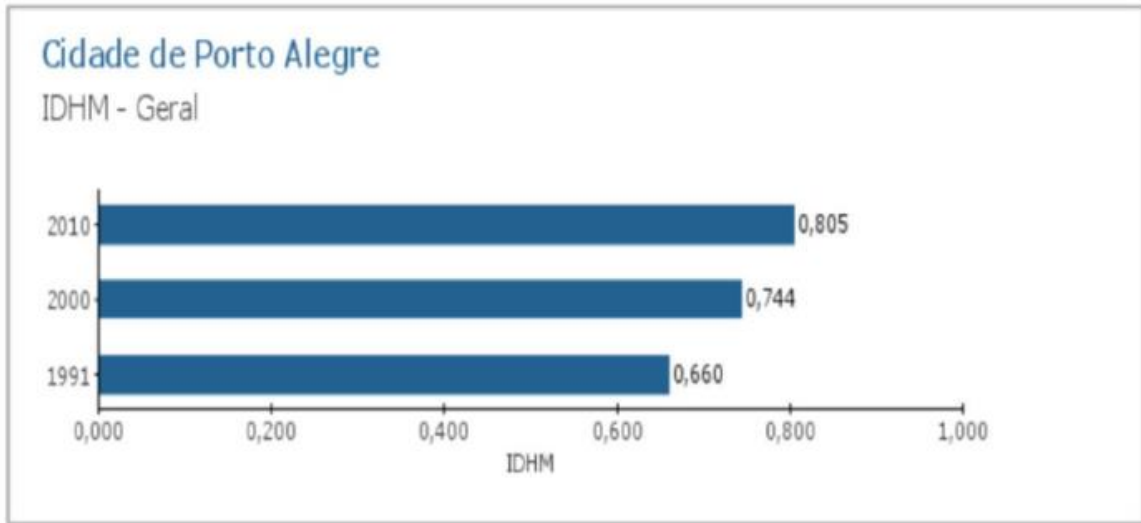
⁸ Teixeira, Marco Antonio Carvahlo, Bianchi, Pedro Henrique, Rezende, Guilherme José Rodrigues, "Mudança e descontinuidade? O Orçamento Participativo na agenda política de Porto Alegre (RS), Brasil", 2019.



منجزات الاقتصاديين الشباب

الى المجالس المحلية، واجراء الرقابة على المشاريع المنفذة للحد من التلاعب بالمعال العام وكفاءة اداء التنفيذ⁹.

واظهرت المؤشرات الأخيرة تحسن كبير في تقديم الخدمات العامة في بورتو اليغري عن السنوات السابقة، أحدثت فيها المشاركة الشعبية فرقاً ملموساً من حيث الانجازات الاجتماعية. ويوضح لنا الشكل أدناه ارتفاع مؤشر التنمية البشرية¹⁰ الذي يؤخذ به كمؤشر تقييم تنمية الدول، فعلي مدار السنوات من ممارسة الموازنة بالمشاركة في مدينة بورتو اليغري والايفاء بأحتياجات السكان نلاحظ تحسین كبير في مؤشر التنمية البشرية بأقترابه من الواحد 0.805 عام 2010 عما سبقه في عام 1990 الذي المؤشر 0.660 .



Source: IBGE 2016

⁹ Luiza Helena Moll, "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE".

¹⁰ يعد مؤشر التنمية البشرية احد المقاييس النوعية الذي يوضح مدى تقدم الدولة في الرفاه الاقتصادي والاجتماعي ويستند الى ثلاثة مؤشرات (طول العمر والصحة، والمعرفة، والدخل) ويقع المؤشر بين الصفر والواحد، أذ يمثل الصفر ادنى مستوى للتطور والواحد اعلى مستوى للتطور



منجزات الاقتصاديين الشباب

منذ عام 2003 طرأت تحولات سياسية واقتصادية واجتماعية في العراق ومنها إعادة كتابة الدستور العراقي عام 2005 الذي أتاح بشكل أو بآخر من توسيع مشاركة المواطنين في الحياة السياسية، ولا سيما منها تشكيل المجالس المحلية لادارة شؤون المحافظات كمتداد حقيقي لنهج الحكم الديمقراطي في العراق.

ألا انه يؤخذ ببعض الاعتبارات التي جرت على العراق عند هذه التحولات ادت الى ضعف ثقة المواطن بالحكومة وتفكك النسيج الاجتماعي نتيجة الارهاصات والأزمات التي تعصف بالبلد بين الحين والآخر، أو التخبط في اتخاذ بعض القرارات التي لم تكون بالمستوى المطلوب او لما يطمح اليه المواطن العراقي.

ويمكن إن نضع في هذا السياق جملة من الأمور التي يمكن أخذها لاعداد الموازنة التشاركية كمشروع وطني لإعادة بناء الدولة وفق مفهوم الديمقراطية الحديث، وهي كآلائي:

- ❖ نص الدستور العراقي عام 2005 على تشكيل المجالس المحلية لادارة شؤون المحافظات مع الهيئات التنفيذية كمتداد حقيقي لمنهج الحكم الديمقراطي، لكن يؤخذ على طبيعية العلاقة بين مجالس المحافظة ومجالس الاقضية نوعاً من الالتباس والغموض في تحديد نوع العلاقة هل هي علاقة التبعية او علاقة توازنية على اساس كلاً منهما مجالس منتخبة وتتمتع بالاستقلال المالي والاداري، وهذا الامر يؤدي الى ارباك عملية اعداد الموازنة بالمشاركة¹¹
- ❖ فصل التضارب الوظيفي الحاصل بين البرلمان والمحليات في توفير الخدمات العامة للمواطنين، والتعريف بدور المحليات في ذلك الشأن، لتشجيع وتحفيز المواطنين على خوض الانتخابات المحلية التي لا يقل شأنها عن الانتخابات البرلمانية¹²
- ❖ إن الموازنة التشاركية موجه أكثر للأدارة وأقل للتخطيط، بينما لأدارة تشير الى القرار الفوري (قصير المدى)، ويشير التخطيط الى اتخاذ القرار في المستقبل (المدى الطويل)، وبهذا تهتم الموازنة بالمشاركة في أدارة الموارد السنوية للبلدية، ولاسيما لأستثمارات وهذا ما يهم معظم السكان لانها توصف بألحتياجات الأساسية العاجلة.
- ❖ شفافية أدارة العامة التي تضمنتها عملية اعداد الموازنة بالمشاركة في بورتو اليغري أدت الى زيادة تحصيل أليارات(الضرائب والرسوم)، التي تسمح بشكل أو بآخر من تعديل الثقافة المالية لدى المواطنين نسبة الى جودة نوعية الخدمات العامة الناتجة عن عملية اعداد الموازنة بالمشاركة.

¹¹ د.مصطفى رشد بد الحمزة، محمد سالم كريم، أبراهيم حسن جبر، "قراءة تحليلية في النظام القانوني لتشكيل مجلس المحافظة والمجالس المحلية وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(21) لسنة2008 المعدل"، مجلة كلية التربية/جامعة واسط، العدد السابع والثلاثون، الجزء الأول/تشرين الثاني/2019.

¹² شيماء الشرفاوي، مينا سمير، "اشكليات المشاركة من خلال المحليات في المنطقة العبية(تجارب وتوصيات)، منتدى البدائل العربي للدراسات.



منجزات الاقتصاديين الشباب

❖ الحكمة من جعل علمية اعداد الموازنة بالمشاركة هي هيئات الحكم او الادارة المحلية لتحقيق ثلاثة اهداف وهي: الهدف الاداري: تعبر فيه الموازنة بالمشاركة طريقة لتحسين كفاءة الادارة العامة. الهدف الاجتماعي: ينبغي لعملية اعداد الموازنة بالمشاركة نتيجة اجتماعية مثل المساعدة في اعادة ترتيب الاولويات أو توطيد الروابط الاجتماعية. والهدف السياسي: أذ انها تسهم بشكل فعال في تفعيل الديمقراطية¹³.

❖ تحقق الموازنة بالمشاركة فوائد للقطاعات غير الرسمية او التكافلية تحت نوعين هما¹⁴:

اولاً: المشروعات التي يتم اختيارها في عملية اعداد الموازنات بالمشاركة تفيدهم بصورة مباشرة (كالتدريب وراس المال لبرنامج الائتمان والاسواق العامة)

ثانياً: المشروعات التي اعتمدها عملية اعداد الموازنة بالمشاركة يمكن ادارتها بواسطة المجتمع وكذلك يمكن أن تنفذها القطاعات غير الرسمية وتوفر لهم فرص العمل.

❖ غالباً ما يتم تعديل عملية اعداد الموازنة بالمشاركة في المدن عند تنفيذها في المناطق الريفية لكي تاخذ في الاعتبار بعد المسافات وانعزال المجتمعات ومتطلباتهم التي تختلف بطبيعة الحال في المدن، والاختلافات الاساسية لها علاقة بالحجم الصغير للمجتمعات المحلية، وهناك اختيار اخر اختارته البلديات في الريف الا وهو البدء في عملية اعداد الموازنة بالمشاركة على اساس خطة التنمية في المناطق الريفية لكي يتم تحديد الاولويات الاساسية وبعد ذلك يمكن البدء في تنفيذ عملية اعداد الموازنات بالمشاركة.

❖ وجود رقابة ممثلين عن السكان على تنفيذ المشاريع والأعمال المدرجة على جدول الأعمال المحددة، للحد من فرصة الرشوة من جانب الشركات المنفذة والمسؤولين العموميين، والمساءلة من جانب البلديات ونشر الحسابات يؤدي الى تجنب انعدام الشفافية في استخدام المواد، وهذه الاجراءات وما يمثلها خلال مرحلة اعداد الموازنة بالمشاركة تجنب المحاباة والتوزيع القائم على تفضيل بعض اعضاء المجلس¹⁵

¹³ Almir Leite de Almeida; Kelly Aparecida Torres; Erika Loureiro Borba; Pablo Luiz Martins; Fabricio Molica de Mendonça, "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE- RS UM MODELO A SER PENSADO NOS MUNICIPIOS BRASILEIROS.

¹⁴ Adalmir Marquetti, " O Orçamento Participativo Como Uma Política Redistributiva em Porto Alegre".

¹⁵ Luciano Fedozzi, " Orçamento Participativo de Porto Alegre", Cidades • Comunidades e Territórios, n.0 18, 2009



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

منجزات الاقتصاديين الشباب

- ❖ الموازنات بالمشاركة تعزز الشفافية من خلال نشر المعلومات المتعلقة بالموازنة، وتتضمن مساءلة المواطنين للمسؤولين الحكوميين أو النواب القائمين على عملية إعداد الموازنة، وهذه الآليات تسهم بشكل أو بآخر من تولد الثقة وتحسن جودة الحكم في المدن او البلديات¹⁶.
- ❖ تسهم الموازنة التشاركية من ترسيخ مبادئ الديمقراطية، ولاسيما الدول ذات الديمقراطية الناشئة او الحديثة، إذ تكون الموازنة التشاركية عبارة عن مشاركة السكان في صنع القرارات المحلية الصغرى ممهدة لتعزيز المشاركة الفعالة في الانتخابات النيابية الكبرى على مستوى الدولة.

(* باحث اقتصادي شاب. بكالوريوس اقتصاد/ جامعة بغداد- كلية الادارة والاقتصاد، 2011. ماجستير اقتصاد/ جامعة بغداد- كلية الادارة والاقتصاد، 2021

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة الى المصدر. 27 تموز 2022

<http://iraqieconomists.net/ar/>

¹⁶ Luiza Helena Moll, " ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE".