

الموازنة التشاركية: ما الذي يمكن أن تتعلمه مصر من بورتو أليجيري؟

انتهى الحكم العسكري في البرازيل في يوم 15 مارس 1985، بعد 21 عاماً من تولي مقاليد السلطة وذلك بعد أن ترك الرئيس جواو فيغريدو كرسي الحكم ولصالح خلفه الذي اختاره الكونجرس. وعلى الرغم من أن هذا التاريخ يُعد بمثابة بداية جديدة في البرازيل على غرار ما تم بتاريخ 25 يناير 2011 في مصر، فإنها تعطي فكرة خاطئة عن مسيرة النضال الديمقراطي الطويلة لجماعات المجتمع المدني، والمواطنين البرازيليين، وحركات حرب العصابات، والطلاب، والسياسيين الإصلاحيين، والتي بدأت بسنوات طويلة قبل عام 1985 ولا زالت مستمرة حتى اليوم. وتواجه مصر لحظات حاسمة من المرحلة الانتقالية. وبينما قامت الثورة بخلع الديكتاتور الذي ظل على كرسي السلطة لفترة طويلة، فإن آثار الثورة الدائمة لم يكتبها التاريخ بعد؛ كما كان الحال أيضاً في البرازيل، ففي نهاية الأمر فإن مطالب الشعب وقادته هي التي سوف تقوم بتحديد مستقبل مصر.

وقد كان جزء من التحول الديمقراطي في البرازيل هو مواجهة الإرث العسكري في الحوكمة الرشيدة. وكان للنظام العسكري تأثيره على العلاقة بين الدولة والجمهير، والأغنياء والفقراء، بالإضافة إلى المسار العام للبلاد. وسيطرت شبكات المحسوبية القوية في ظل النظام العسكري على هيكل الحوكمة والسلطة كما كان هناك تركيز شديد على السلطة. وكانت الدولة نفسها إقصائية ومنقسمة: معظم سياسات الدولة واستثماراتها كانت تميل لمصلحة مناطق أحياء الأثرياء في البلاد، تاركة الفئات للفقراء والطبقات المتوسطة (Wampler 2007).

وبرزت حركة إصلاح اجتماعية في أوائل سنوات الثمانينيات في سياق صراع سياسي واسع النطاق لتعميق الديمقراطية، ومجابهة التفاوت الاجتماعي، وإنهاء الحكم العسكري في البرازيل. وقامت جماعات الأحياء السكنية، والطلاب، والكنائس الكاثوليكية، والجماعات الأخرى، في بداية الأمر، بالتركيز على المشاكل المحلية مثل الإسكان، وتمليك الأراضي، اعتقاداً منهم بأن تحسين المناطق العمرانية في البرازيل هو حجر الزاوية في عملية التحول الديمقراطي في البرازيل. وفي عام 1985، تم دمج هذه الحركات كلها تحت راية "الحركة القومية للإصلاح العمراني"، واعتنقوا جميعاً فكرة "حق المواطن في المدينة" من أجل توزيع عادل للموارد العامة على الجميع. وبعد أن قامت حركات المقاومة بالإطاحة بالنظام العسكري وتحولت البرازيل إلى النظام الديمقراطي اتفتحت الكثير من القوى السياسية الفاعلة مرة أخرى إلى المواطنين المحليين وحشد الجماعات المختلفة من أجل الاستفادة من مبادئ تلك الحركات في تناول قضية الإصلاح العمراني الأكثر إلحاحاً (Junior and Uzzo 2010).

وكانت هذه الفترة من الإصلاح والتي ظهر أثناءها "حزب العمال التقدمي" وقام ببناء برنامج سياسي يقوم على المشاركة الديمقراطية والوعد بإعادة توجيه الأموال العامة من الأحياء الثرية إلى الأحياء في المناطق الفقيرة والمحرومة من الخدمات العامة. وقد فاز الحزب الجديد بالعديد من الانتخابات المحلية في جميع أنحاء البرازيل، ومنها بورتو أليجيري، وريو جران دو سول، وهي مدينة ثرية نسبياً يقطنها مليون نسمة في عام 1988، وبعد أن تم التصديق على الدستور الجديد والذي سمح بانتخابات ديمقراطية ولا مركزية السلطة المالية والسياسية ونقلها للسلطات المحلية بدلاً من الحكومة المركزية (Avritzer 2010). وفي نفس الوقت، أشهرت بورتو أليجيري إفلاسها وكانت إدارتها المحلية البيروقراطية في حالة يرثى لها (Wampler, 2007). ولتتطور الأمور إلى الأسوأ، فإن القادة المحليين لحزب العمال التقدمي لم يكونوا يملكون الخبرة الكافية في أمور الميزانية العامة (Novy and Leubolt, 2004) - ولا يختلفون كثيراً عن السياسيين من النشطاء الجدد في مصر اليوم. وكرد فعل على ذلك، فقد عمد الحزب إلى الحوكمة الرشيدة والمناقشات الصريحة ليس فقط من أجل حشد وإشراك جمهور الناخبين، ولكن كوسيلة من أجل إصلاح هيكل الإدارة المحلية في بورتو أليجيري. واستطاع الحزب من خلال هذه التجربة العملية أن يقوم بتأسيس ما يُعرف الآن بمصطلح "الموازنة التشاركية" (Ganuza and Baiocchi 2012).

وتعتبر "الموازنة التشاركية" نوع من أنواع الديمقراطية المباشرة التي تسمح للمواطنين بالاشتراك في المداولات والنقاش وتحديد القرار الخاص بتخصيص الموارد العامة (أو نسبة مئوية منها) وفي نفس الوقت الذي يتيح فيه من إمكانية إتقان السيطرة على التعيينات الحكومية (Shah 2007). فقد أتاحت "الموازنة التشاركية" في بورتو أليجيري "للمواطنين أن يقرروا بأنفسهم كيفية إنفاق نسبة معينة من الموازنة المحلية. وبعد النجاح الذي حققته، انتشرت "الموازنة التشاركية" في كافة أنحاء البرازيل، وفي نهاية الأمر في أكثر من 1200 مدينة حول العالم (Sintomer et al, 2010). وحتى البنك الدولي يقوم في العصر الحالي بالترويج للموازنة التشاركية كأفضل تجربة حية للحكومة الرشيدة في المحليات كأفضل وسيلة من أجل زيادة الاستثمارات في المناطق الفقيرة، وحوكمة أكثر كفاءة في الإدارة المحلية، ويوجد توافق اجتماعي كبير على جدواه، وإتاحة الفرصة للمواطنين عبر منبره حيث يمكن أن يظهر من خلاله إصلاح السياسات المتعددة (البنك الدولي - غير مؤرخة).

وتعتبر "الموازنة التشاركية" في جوهرها استراتيجية سياسية بالرغم من إمكانيةها في تحسين الإدارة المحلية وسياقها البيروقراطي. وقد استخدم حزب العمال التقدمي منهج "الموازنة التشاركية" من أجل تمكين المواطنين، وبالذات الأكثر فقراً، والسكان المهمشين من اتخاذ قرارات أدت مباشرة إلى تحسين مستوى معيشتهم. وكان في مقدور المواطنين في مقابل هذه المشاركة المباشرة ودعمهم السياسي، أن يروا المسؤولين الحكوميين، - رأي العين - وهم يعملون من أجلهم سواء كان ذلك من خلال رصف طريق، أو إنشاء مدرسة أو ترميمها، أو من خلال تخصيص أموال أكثر من الموارد من أجل الرعاية الصحية أو حل مشكلة الإسكان (Avritzer 2010). وقد منحت "الموازنة التشاركية" للمواطنين في بورتو أليجيري فهماً أفضل لما يجب أن يفترض أن يفعل المسؤولون الحكوميون في المحليات، والحدود التي يستطيعون التصرف في نطاقها. وقد عرفوا الكثير عن تكاليف المشروعات المختلفة إلى جانب كيفية المفاضلة بين تمويل مشروع وآخر، كما ساعدت "الموازنة التشاركية" في تفكيك شبكات المحسوبية والمحاباة والتي كانت تسود في ظل النظام العسكري، وذلك عن طريق خلق مجموعات من المواطنين تمتاز بتنوع الخبرات، المشاركة الفعالة، الكفاءة، والقدرة على العمل. وأدت هذه الممارسة الجديدة إلى فتح "الصندوق الأسود" للحكومة الرشيدة للعامة من المواطنين، وأجبرت المسؤولين الحكوميين على الاستجابة المباشرة لأسئلة وطلبات المواطنين، وحماية الوظائف التي يتولونها، وأن يخضعوا للمساءلة بشأن نتائج السياسات التي يتولون تنفيذها.

وبطبيعة الحال لا تضمن "الموازنة التشاركية" أن تتحقق الفوائد بالنسبة للفئات المهمشة والفقراء من المواطنين. وفي حقيقة الأمر أن هناك انتقادات للموازنة التشاركية كعملية يمكن أن يتم توجيهها بسهولة بالغة عن طريق الحكومة المحلية والسياسيين المتمرسين من النخبة المحلية والمنظمات من أجل خدمة أهدافهم الخاصة. ولكن الحكومة في بورتو أليجيري بالإضافة إلى المدن الأخرى التي قامت بتبني "الموازنات التشاركية"، وضعت آليات صارمة موضع التنفيذ بحيث تضمن التوزيع العادل للموارد المالية في أنحاء المدينة بأسرها.

فأولاً: فبعد تجميع قائمة من المشروعات المقترحة من عامة السكان، فإن الممثلين الذين تم انتخابهم عن السكان يسافرون كجماعة لكل موقع مشروع تم اقتراحه وذلك من أجل تقدير الاحتياج النسبي لهذا المشروع من جانب المجتمع.

وثانياً: تقوم الحكومة بإعداد مؤشر لمستوى المعيشة والذي يقوم بتقدير كافة العوامل المؤثرة مثل مستوى الفقر، ونوعية البنية الأساسية، والثراء النسبي للسكان في اتخاذ القرار النهائي عن المشروعات التي سوف يتم تنفيذها (Wampler 2007).

كما ينسب الفضل لمبدأ "الموازنة التشاركية" في المساعدة على التقليل من حجم الفساد في الحكومات المحلية. حيث تحتاج "الموازنة التشاركية" ليس فقط أن يتم عرض الموازنات للعامة من المواطنين، ولكن أيضاً أن يتعلم هؤلاء المواطنون المعرفة المعقدة عما يجري بشأنهم، مما يقلل من الإغراء الذي يمكن أن يتعرض له الموظفون الحكوميون بمحاولة إخفاء أموال في الميزانية من أجل الحصول على منافع شخصية لهم. وأثناء تطبيقات "الموازنة التشاركية"، يتولى المواطنين الرقابة على مواردهم الخاصة. وتقوم اللجان التي تم انتخابها من قبل المواطنين بمراقبة مباشرة للمقاولين أثناء مرحلة تنفيذ المشروع من أجل التخفيف من حدة الفساد والتقليل من الفاقد كما يقومون برصد نتائج المشروع (Wampler 2007).

واليوم، تسعى مصر جاهدة من أجل أن تجد موضع قدم لها بعد سقوط نظام حكم مبارك في يناير 2011، وتركيز الانتباه على الانتخابات العامة وموضوعات الاقتصاد الكلي سوف يستحوز على تفكير معظم السياسيين. وللغربة الشديدة، فإن هذه المناقشات العامة وتفكير الكثيرين لا تزال تتجاهل مستوى المحليات في السياسة، وسياسات المحليات، والحاجة إلى تمثيل المحليات في أنحاء المحافظات والمدن، والقرى المصرية.

وتظل الحكومات المحلية في مصر تنظر نظرة أبوية للحكومة المركزية، محرومين في واقع الأمر من المشاركة في صناعة قراراتهم الخاصة أو وضع السياسات الخاصة بهم. ولا يتم

انتخاب المحافظين أو رؤساء المدن في مصر، ولكن يتم تعيينهم. وتعتمد المحليات على الدولة في 85% من احتياجاتها المالية، كما أنهم يملكون سلطات محدودة للغاية من أجل زيادة إيراداتهم الخاصة، كما أنهم لا يقومون بوضع موازنتهم الخاصة (راجع من الذي يدفع تكلفة الإدارة المحلية؟). ونتيجة لعدم قدرة الإدارة المحلية للعمل باستقلالية، والتصدي للتحديات العمرانية المتفاقمة في نطاق مواقع عملهم، فإن المواطنين لا يجدون ملاماً يتجهون إليه لمعالجة مشاكلهم من خلال وسائل قانونية، ولذا فإنهم يلجئون إلى أساليب خارج نطاق القانون. ولا يوجد مثال أكثر وضوحاً للعبان، لبيان فشل الإدارة المحلية من المساكن العشوائية التي يقطنها 60% من سكان القاهرة الكبرى (Fischer 2009).

ففي نموذج التخطيط الحداثي الذي تتبناه الدولة المصرية، يُنظر لهذه المستوطنات العشوائية باعتبارها آفة لا بد أن يتم إضفاء الطابع الرسمي عليها وأن يتم تنظيمها، أو ببساطة هدمها بوصفها آيلة للسقوط. ويجسد هذا النوع من التخطيط على سبيل المثال خطة القاهرة لعام 2050، والتي تم إعادة تسميتها "مشروع تطوير منطقة القاهرة الكبرى". فعندما يتم عمل مثل هذه المشروعات العملاقة ذات النظرة المستقبلية طويلة المدى والتي تقوم بإعادة تشكيل النسيج العمراني للقاهرة الكبرى، لا يتم ذكر أي شيء عن تأثير ذلك على سكان المدينة، وبصفة خاصة أولئك الفقراء والمهمشين. فماذا لو كان المخططون العمرانيون قد قاموا بإشراك السكان مباشرة في عملية التخطيط؟ وكيف يمكن أن يؤثر ذلك في عملية إعادة تشكيل القاهرة؟ وهذا هو بالضبط ما فعله حزب العمال التقدمي في بورتو أليجيري في أواخر سنوات الثمانينات، فقد قاموا بتمكين المواطنين من مدينتهم ليكون في مقدورهم تحديد أولوياتهم، وكننتيجة لذلك، ظل حزب العمال التقدمي في السلطة في بورتو أليجيري لستة عشر عاماً التالية، وبتحقيق إعادة تشكيل الطريقة التي تتم بها الأعمال في المدينة، وتحسين مبدأ خضوع المسؤولين في المدينة للمساءلة، وإعمال الشفافية في الحوكمة الرشيدة، فإنها منحت كافة المواطنين المبرر القوي للعمل مع الحكومة والثقة بها، والترويج لمفهوم المسؤولية المدنية بين سكان المدينة. وقد شارك أكثر من 30,000 مواطن سنوياً في أوج هذه العملية من "الموازنة التشاركية" في بورتو أليجيري (Novy and Leubolt 2005)، ليقوموا بتحديد مصير ما يقرب من 10% من الميزانية السنوية (Free Speech Radio News 2009).

ويسود نوع من عدم الثقة في الحكومة بين المواطنين في القاهرة، وبصفة خاصة في الإدارة المحلية، في جانب منه نتيجة للمعلومات الغامضة عن الحكومة، ووظيفتها، وكيفية قيام الحكومة بخدمة الصالح العام، ولكن ذلك يعود أصلاً إلى عدم إتاحة المعلومات التي تتسم بها الحكومة في مصر، وعدم حرصها على التمثيل والمشاركة، فعلى سبيل المثال، فإن الموازنات المحلية لخطط التطوير العمراني التي تقوم بها الحكومة ليست متاحة لمراجعة المواطنين ومناقشتهم بأي شكل من الأشكال. ولا يعرف المواطنون مقدار الأموال التي تم تخصيصها للاستثمار في المحليات أو في أي من المشروعات. وحتى الموازنة العامة للدولة ليست متاحة إلا لهؤلاء المسؤولين في المستويات العليا للدولة، وحتى في هذه الحالة فإنها تكون متاحة على أساس "الحاجة إلى المعرفة" (وهي درجة من درجات السرية ويتم إفشاء المعلومات فيها على قدر الحاجة مهما كان المسؤول مخلولاً له بالتعامل فيها). وينتج عن هذا الوضع المهم من الحوكمة مزيد من الفساد وشبكات المحسوبية (Lindstedt and Naurin 2010). ومما يعزز ذلك أيضاً حقيقة أن هناك قدر قليل من المساءلة للمسؤولين الرسميين أمام العامة؛ ويتم مسألتهم فقط أمام المستوى الأعلى من المسؤولين غير المنتخبين، وفي نهاية الأمر أمام الرئيس نفسه (Amin and Ebel 2006).

وتعتبر "الموازنة التشاركية" هي إحدى السبل التي يمكن أن تقوم الحكومة باستخدامها من أجل إعادة بناء الثقة مع المواطنين في مصر. ولن تقتصر فائدة إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات الخاصة بمواردهم المحلية في أن تستجيب هذه القرارات لأولوياتهم فقط، ولكن ستمتد تلك الفائدة إلى تغيير رأي المواطنين عن حكومتهم. حدث ذلك في بورتو أليجيري وفي الكثير من المدن البرازيلية الأخرى (Goldfrank 2007).

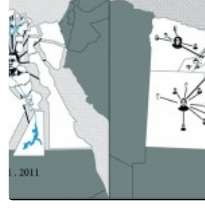
ولا يجب أن يقتصر فهمنا للموازنة التشاركية على أنها أداة للحكومة فقط، ولكنها تحمل إمكانيات هائلة لإعادة صياغة السياسات على مستوى الحكم المحلي. وبينما يمكن أن يكون من السذاجة أن ننسب فضل نجاح تلك الديمقراطية إلى "الموازنة التشاركية" أو إلى حزب العمال التقدمي (فهي نفسها ليست بلا أخطاء)، ولكن دورها كنصير للفقراء، وإستراتيجيتها للتحول الديمقراطي لا يمكن إنكاره (Baiocchi 2006 and Avritzer 2010). ويتعين على المصريين أن يحاطوا علماً بالتجربة البرازيلية وهم في طريقهم للتحول من نظام قمعي وشمولي إلى ديمقراطية مناضلة.

وقد قام علماء السياسة بتطوير قائمة من المحددات المطلوبة لنجاح تطبيقات "الموازنات التشاركية"، وتشمل هذه المحددات حكومة محلية تتمتع باستقلال ذاتي، وموارد كافية تحت تصرف المحليات، ودعم المحافظ أو رئيس المدينة، ومجتمع مدني نشط – وتعاني مصر من نقص في كل هذه العوامل (Wampler 2007). ولكن "الموازنة التشاركية" ليست هدفاً في حد ذاتها، ولكنها إستراتيجية من أجل تمكين المواطنين. وقد قام المصريون بالتعبير عن غضبهم ضد الحكومات المختلفة التي تشكلت منذ قيام الثورة وحتى الآن، ولكنها حكومات لا تصغي لهم إلا من خلال الهياكل الإدارية البالية للنظام السابق. وإلى أن تتغير هذه الهياكل الإدارية البالية، سيظل المواطنون يعبرون عن مطالبهم عن طريق الحشود الجماهيرية والاحتجاجات الصاخبة. ويمكن النجاح أو الفشل النهائي للثورة في مدى استجابة الحكومة لرغبات المواطنين والعمل معهم جنباً إلى جنب من أجل تحقيق طموحاتهم وبما يخدم مصالحهم. وربما تكون "الموازنة التشاركية" هي الإجابة أو قد لا تكون كذلك، ولكنها إستراتيجية لها تاريخ طويل من النجاح، لذا فهي وثيقة الصلة بالحالة المصرية.

المصادر

- Amin, Khaled Z. and Robert D. Ebel. 2006. Egyptian Intergovernmental Relations and Fiscal Decentralization: Diagnostics and An Agenda for Reform. The World Bank. Washington, DC.
- Avritzer, Leonardo. 2010. Living Under Democracy: Participation and its Impact on the Living Conditions of the Poor. Latin American Research Review, Latin American Studies Association.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2006. "The Citizens of Porto Alegre: In which Marco borrows bus fare and enters politics." Boston Review. March/April
- Fischer, Marion. 2009. "A Common Call for Respect and Action." Cairo's Informal Areas Between Urban Challenges and Hidden Potentials. Cities Alliance. Last accessed: April 8, 2013.
- "Free Speech Radio News. 2009. "Porto Alegre residents return to participatory budgeting
- Ganuzza, Ernesto and Baiocchi, Gianpaolo. 2012. "The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe," Journal of Public Deliberation: Vol. 8: Iss. 2, Article 8.
- Goldfrank, Benjamin. 2007. "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting." Participatory Budgeting. Edited by Anwar Shah. World Bank: Washington, DC
- Lindstedt, Catharina and Daniel Naurin. 2010. Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. International Political Science Review V31:3 p. 301-322
- .Ministry of Finance, Egypt. 2013. The Arab Republic of Egypt Ministry of Finance Budget Circular of the Fiscal Year 2012/2013. Last accessed: April 8, 2013
- Novy, Andreas and Bernhard Leubolt. 2005. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. Urban Studies, Vol 42:11, October 2003-2036
- Sintomer, Yves and Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti and Anja Röcke. 2010. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation. No. 25 in the Dialog Global Services. InWEntg GmbH – Capacity Building International, Germany
- Souza, Celina. 2002. Brazil's System of Local Government, Local Finance, and Intergovernmental Relations. EngKaR Research Project 8070. International Development Department of the School of Public Policy, University of Birmingham, UK
- Souza, Marcelo Lopes de. 2006. Together with the state, despite the state, against the state: Social movements as 'critical urban planning' agents. City, Vol10:3. December

اقرأ أيضاً - READ ALSO



لماذا توقفت الثورة عند
مستوى المحليات؟



ائتلافات المجتمع المدني في
مصر



الدفاع عن الحق في
المعلومات: تجربة الهند



المقارنة بين نموذجين
متماثلين للإدارة المحلية:
هل يمكن أن تكون
اللامركزية في فرنسا مصدر
إلهام لمصر؟

Published on January 27, 2014

Tweet

Share

0

G+1 0



تحت رخصة المشاع الإبداعي: النسبية - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0

محتوى هذا الموقع منشور بواسطة