

Towards Environmental Advocacy: Building Capacities of Civil Society

Workshop on

Budget Advocacy

Trainer: Dima Wehbe (Middle East Advocacy and Research Center)

Training Objective:

Acquire basic knowledge about budgets and the government budget cycle in Lebanon and increase participants' capacity in budget analysis and its use in advocacy.

Training Brief: the training included the following themes and topics

- a) Introduction to budgets and the importance of budgets in advocacy
- b) A brief about budget work and its six main categories
- c) Significance of budget advocacy and its two main elements: budget analysis and strategic advocacy
- d) Civil society budget work: Objectives and factors of success and case studies
- e) The Lebanese budget cycle principles and the principles that guide its development as well as the stakeholders involved throughout the process.

Training Agenda:

Time	Program
9:00 – 9:30	Registration
9:30 – 11:00	Session 1: <ul style="list-style-type: none"> - What is a budget? <ul style="list-style-type: none"> o Definition o Exercise - What is budget advocacy? <ul style="list-style-type: none"> o Definition o Tools and Elements o Exercise
11:00 – 11:30	Coffee Break
11:30 – 01:00	Session 2: <ul style="list-style-type: none"> - Case study - Exercise
01:00 – 02:00	Lunch
02:00	Session 3:

03:15		<ul style="list-style-type: none"> - Energizer - Lebanon: Budget in Lebanon: <ol style="list-style-type: none"> 1. Budget principles 2. Budget cycle and authorities 3. Opportunities and challenges 4. Past attempts at Budget Advocacy
03:15 03:45	–	Coffee break
03:45 04:15	–	Session 4: <ul style="list-style-type: none"> - Potential Campaign with MEPI LAA
04:15 04:30	–	Evaluation

Budget Advocacy¹

“People have a right to influence the public choices that shape their lives. Public budgets are the chief instruments by which governments make these decisions and civil society (engagement) the greatest in ensuring that people are part of that process”

Jim Shultz, Democracy Center in Bolivia

Presented By: **Dima Wehbi** – Middle East Advocacy and Research Center



¹ This document is a collection of excerpts from different documents. Please review the footnotes for the original documents.



1- What is a Budget?

Definition²: An estimate of costs, revenues, and resources over a specified period, reflecting a reading of future financial conditions and goals.

One of the most important administrative tools, a budget serves also as a (1) plan of action for achieving quantified objectives, (2) standard for measuring performance, and (3) device for coping with foreseeable adverse situations.

2- What is Budget Advocacy?

Definition³: Budget advocacy is the term used to describe the increased participation, analysis and support of the civil society organizations in appreciating budget and budgetary decisions for better accomplishment of the economic, social and cultural rights. Budget analysis can be used as a means of claiming rights for and by the vulnerable sections of society and promoting good governance. Thus, Budget advocacy is an approach used for ensuring effective participation of citizens in government financing for increasing effectiveness of development interventions.

² <http://www.businessdictionary.com/definition/budget.html#ixzz1sqhmIuMN>

³ http://www.enotes.com/topic/Budget_advocacy

3- Why Budget Advocacy⁴?

The budget is the most important economic policy instrument for governments. It reflects a government's social and economic policy priorities more than any other document, translating policies, political commitments, and goals into decisions on where funds should be spent and how funds should be collected. A well-functioning budget system is vital to the formulation of sustainable fiscal policy and facilitates economic growth. In many countries, economic problems are exacerbated by weak budget systems and faulty budget choices.

While a government's budget directly or indirectly affects the life of all its citizens, frequently people with modest means are influenced the most. They tend to be harmed the most by weak economic growth or high inflation. The current well-being of those with low incomes, and their future prospects, also can hinge on expenditure decisions in areas such as health and education. Yet budget cuts tend to fall on programs that benefit the poor, as other items such as interest on the debt or the public-sector wage bill are more likely to have first claim on scarce funds. Moreover, even when funds have been allocated to anti-poverty programs, weak expenditure and program management — and the lack of political power among the poor — can mean that the money never reaches the intended beneficiaries.

The budget process and budget system in a country also are crucial in determining the degree to which it has an open, democratic, and participatory system of governing. In many countries, the general absence of information on budget issues — particularly in accessible, non-technical forms — has seriously hindered the efforts of national and local organizations to participate in the discussion on the distribution of public resources. In addition, the ability of civil society to participate in the budget discussion can be thwarted by legal, institutional, and political barriers. NGOs can work to address these deficiencies in budget information and the budget process, and thus improve the structure of their government's decision-making process.

For all these reasons — the importance of the budget to the overall functioning of a country's economy, to anti-poverty and other government policies, and to open decision-making processes — organizations and researchers have much to gain from a knowledge of budget issues. Because the reach and impact of budget decisions are so sweeping, researchers and NGOs interested in almost any particular issue can be more effective in their work if they understand the formulation of the budget, how it becomes law, and how it is implemented. That is, combining an in-depth knowledge of a policy issue, such as health or education, with a solid knowledge of budgets has proven to be an outstanding method of influencing policy decisions.

⁴ A Guide to Budget Work for NGOs – The International Budget Partnership – December 2001

4- What is Budget work⁵?

The heart of civil society budget work is to translate numbers into issues and concerns that people care about, and to organize public action that can have an influence on policy.

Most civil society budget work is also dedicated to the principle that the first priority of public spending is to match resources with needs. Many civil society budget groups believe that the interests of low-income people are underrepresented in the budget process and make these concerns a top priority.

According to St. George, budget work can be divided into six main categories, with most groups undertaking some combination of these activities:

1. Simplifying and Disseminating Information

Budgets appear to be complicated collections of numbers. But if read carefully, they reveal basic policy choices. A key task of budget work is to translate this complexity into simplicity, to lay out the policy choices in a way that the public, the media, civil society groups, and policymakers can understand.

Once the information is simplified, the aim of budget groups is to get it into people's hands. Groups in countries such as Peru, Croatia, Mexico, and Uganda actively provide budget trainings to civil society advocates, the media, and policymakers. They seek to open up opportunities for citizens and groups to participate more actively in the budget-making process.

2. Identifying and Setting Priorities

Public budgets are primarily about allocating scarce resources. Even in the wealthiest nations, there is never enough money to meet all the demands on the budget. The main role of budget policymakers is to balance those demands, to decide what to support and what to reject. Civil society budget work illuminates the choices and helps citizens express their own views on which programs and needs ought to take priority.

“How important, for example, is public safety compared to making medicine available to poor children?” St. George asked.

3. Influencing Revenue Policies

The flip sides of the choices that governments make about spending funds are the choices they make about raising revenue. This is an important new area for civil society budget work. Many groups and interests care about getting the government to spend money appropriately: better education, more health care, improved transportation, and so on. Far fewer concern themselves about how much money is raised and where that money comes from. At stake in debates over revenue policy are questions such as the following:

- How much should the government spend overall on implementing its macroeconomic policy?
- Is the tax system fair in terms of how the burden of taxes falls on the poor vs. the affluent? Are commercial interests such as the extractive industries paying their fair share?
- Should governments enter into debt to finance certain programs and, if so, how deeply?

⁵ Follow The Money , A Guide to monitoring budgets and oil and gas revenues – Jim Shultz – Open Society Institute (NY) - 2005

Budget groups are weighing in on these issues more substantively each year.

4. Identifying Trends and Providing Projections

Budget groups often identify trends in spending over time—for example, finding increases or decreases in education spending or the amount of government spending as a percentage of gross domestic product (GDP). Similarly, budget groups provide useful projections that government either has not produced or does not want people to know about. They can project the long-term costs of spending programs or tax proposals. They can match demographic trends to government finances. In the mineral extraction field, budget groups can counter government plans based on assumptions that mineral resources will last forever by providing projections about how long revenue streams are really likely to last.

5. Highlighting Best Practices

“One of the things budget groups do in various countries is showcase what other countries do well as a way to prod their own governments,” St. George said. “This is particularly true around issues of transparency—the types of information available and the ease of access—but is also relevant for issues like AIDS funding or health care issues and eventually, we hope, tax policy.”

6. Tracking Revenues and Expenditures

Civil society budget work does not end with the numbers printed on a budget page, which say where government funds are supposed to go and in what amount. The ultimate questions are: Does that money actually arrive at the local school or the local clinic in the budgeted amounts? What is it buying? What effect is it actually having on people’s lives? The answers to these questions interest not only communities and civil society groups but also government officials. “At times people at the highest levels of government are as frustrated as local communities by the fact that they do not know what actually happens to funds after they are budgeted,” St. George said.

In Uganda, the Uganda Debt Network (UDN) has pioneered community-level monitoring of budget funds and expenditures. Other budget groups, such as IDASA in South Africa, are starting to develop methodologies for evaluating the effectiveness of programs to answer the question: What are we actually getting for the money we spend?

5- Budget Advocacy elements⁶:

Budget analysis

The power of budget analysis is that it can provide evidence to support advocacy, strengthening the ability of civil society organizations (CSOs) and the public to influence decisions on tax policies and on the allocation of resources to specific policies and programs. In addition, by testing the assumptions underlying proposals and identifying potential pitfalls, budget analysis can help turn policy ideas into desired outcomes.

⁶ <http://internationalbudget.org/budget-advocacy/orientation/>

Budget analysis is a tool for understanding the intent and possible impact of governments' plans for raising and spending public resources. Public budgets can be analyzed from various perspectives:

- looking at budget trends over time
- comparing spending for one sector, like health, to its share of the overall budget or to proposed spending for another sector, like defense
- assessing how a budget addresses the needs of a particular group, such as women, children, those with disabilities, and the poor; or how it affects the overall economy

Although budget analysis can be an extremely important means of generating evidence that can be used to inform policy debates and strengthen oversight – ultimately improving governance and budget outcomes – achieving these requires CSOs to use that evidence in effective advocacy. Without linking the results of budget analysis to such efforts as providing input into budget debates, proposing alternative policies, informing the public and building constituencies, and holding the government accountable, CSOs are unlikely to achieve their desired impact.

CSOs engaging in budget analysis and advocacy that seeks to strengthen the government's commitment to a particular sector or to a particular group of people must always be aware that public budgeting is about trade-offs. Government budgets allocate scarce resources among competing interests, so increases in spending on one program or service will almost always require a decision either to increase revenues (i.e., taxes, fees, etc.) or cut spending on other programs. CSOs can strengthen their chances of success if they integrate these potential trade-offs into their analyses and advocacy objectives.

It is important to note that independent budget analysis requires access to comprehensive, timely, and useful budget information. Different types of analysis have different information needs.

Strategic Advocacy

However, it is also important that groups that develop the capacity to secure and analyze information do so in a way that is strategic. The capacity to do such analytic work is a scarce resource in most civil society environments and it is easy to apply it ways that do not produce a strategic result in terms of advocacy. Here are three basic questions to keep in mind:

1. What do you want to know, for strategic reasons? [...]
2. How can you go about getting that information?
This is where budget advocates apply their knowledge of the budget process, the forms in which information is available, and the ways they can secure that information, either formally or informally.
3. How do you analyze and translate the information once you have it?
Analyses of budget information are only as valuable as they are understandable and compelling to the audience you seek to educate or influence.

Typology of Applied Budget Work ⁷

Kinds of Applied Budget Groups

- *Applied policy institutions
- *Academic or research institutions that have added an applied budget component
- *Activist organizations that have added a budget research component
- *Operate at all levels of government: national, state, local/municipal

General Nature of Applied Budget Products

- *Attempt to be accurate, accessible, and timely
- *Strive for independent assessments
- *Try to affect policies

Main Activities of Applied Budget Work

- *Advancing budget literacy
- *Assessing the budget process and budget systems
- *Analyzing budget policies

Target Audiences

- *Policymakers, both the executive and legislative branches
- *Media
- *Other NGOs
- *The broad population
- *Researchers/academics

⁷ A Guide to Budget Work for NGOs – The International Budget Partnership – December 2001

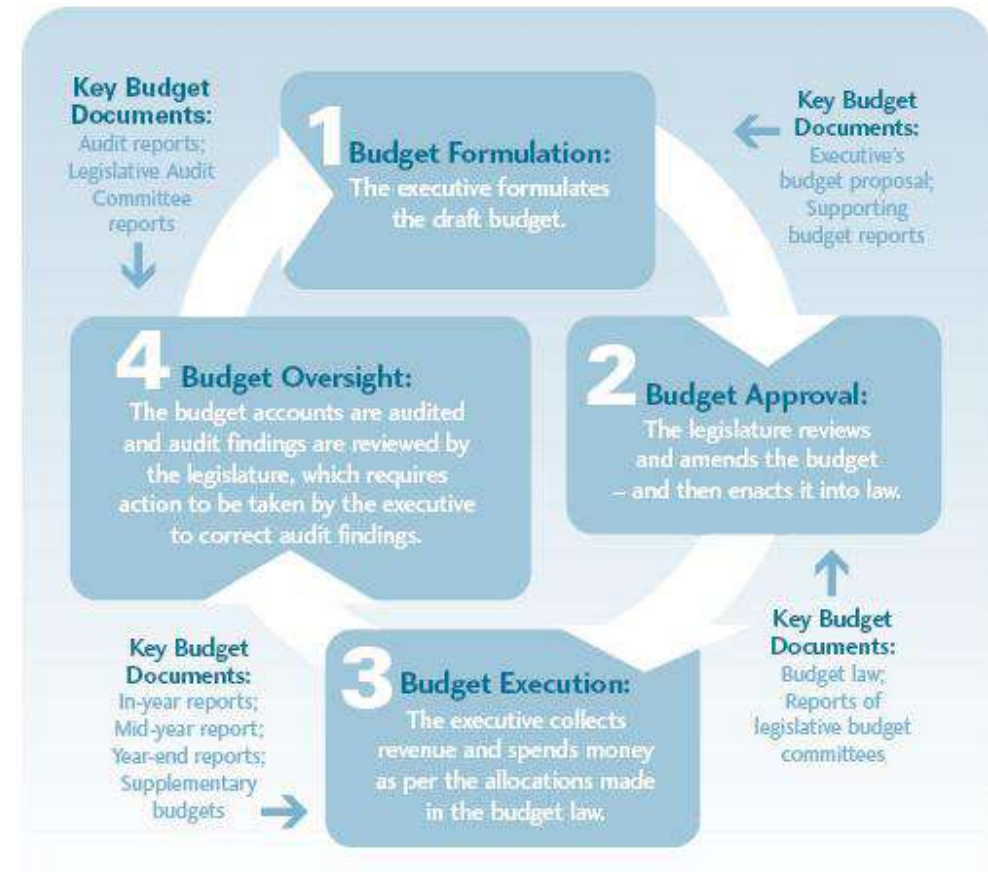
6- The Budget Cycle⁸

The budget is technically the document that includes the government's expenditure and revenue proposals, reflecting its policy priorities and fiscal targets. But the budget document is just one facet or manifestation of an on-going budget decision-making process, and of a country's system for managing and assessing its spending and tax policies. Looking at any one aspect of the overall budget system in isolation misses the important interaction between the various parts. In this section, we discuss the budget cycle, which consist of the major events or stages in making decisions about the budget, and implementing and assessing those decisions.

The budget cycle usually has four stages:

- *Budget formulation*, when the budget plan is put together by the executive branch of government;
- *Enactment*, when the budget plan may be debated, altered, and approved by the legislative branch;
- *Execution*, when the policies of the budget are carried out by the government; and
- *Auditing and assessment*, when the actual expenditures of the budget are accounted for and assessed for effectiveness.

Each of these stages creates different opportunities for NGO participation [...]



The Budget Cycle

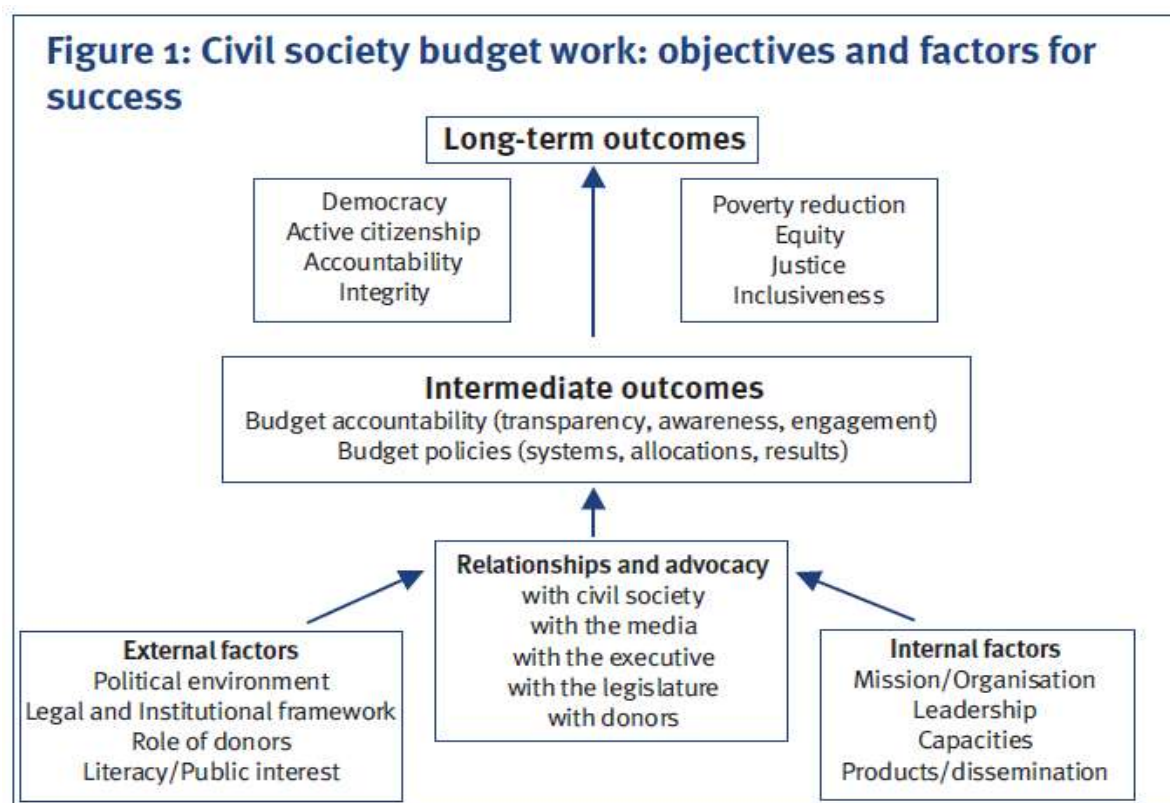
⁸ A Guide to Budget Work for NGOs – The International Budget Partnership – December 2001

The Image was taken from the IBP publication "Our Money Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures" by Vivek Ramkumar

7- Civil Society Budget Work

Since the 1990s, civil society organizations in several developing countries have begun to play a larger role in the budget process⁹. Civil society budget groups reflect diverse origins. Some groups were established specifically to advance budget issues. Others have engaged in budget work as a way to strengthen the efforts of an existing organization, some of which are organizations dedicated to human and socio-economic rights. Most groups have emerged and operate within the non-profit, and particularly NGO, sector. However, in some countries, groups also have their origin in grass roots, community-based organizations¹⁰.

The international Budget partnership offers a large directory on Civil Society Groups working on Budget Advocacy as well as different case studies: <http://internationalbudget.org/who-does-budget-work/>



Budget Monitoring and Policy Influence: Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives – Overseas Development Institute – March 2007

⁹ Background to Applied Budget Work, Warren Krafchik

¹⁰ IBID

8- Lebanon

يعتبر وضع "الموازنة العامة" في لبنان وضعاً إستثنائياً حيث أنه لم يتم إقرار موازنة للدولة منذ العام 2006.

ولا يزال وضع الموازنة متأزماً في ظل الإنقسام السياسي الذي يشهده البلد والذي يتبادل فيه الفرقاء الاتهامات بالتعطيل والفساد. يفرض هذا الوضع نقاش جدّي حول قانونية الإنفاق العام في لبنان في السنوات الست التي لم يتم خلالها إقرار الموازنة وحتى يومنا هذا.

تعريف الموازنة العامة

عرفت المادة 3 من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الموازنة بأنها "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة، وواراداتها، عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق". وتترجم الموازنة بالأرقام برنامج عمل الحكومة وخياراتها السياسية والاقتصادية والمالية، وعلى الموازنة العامة أن تكون منتجة وتساهم في الإنماء الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع. يضع التعريف الأولوية للنفقات، فالدولة تحدد مواردها بالاستناد إلى نفقاتها ذات الطابع الإلزامي. إن أهم ما تتضمنه الموازنة هي إجازة البرلمان للحكومة بأن تجبي الواردات وفقاً للقوانين السارية المفعول وأن تنفقه في حدود الاعتمادات المفصلة في جداول الموازنة. إن إجازتي الجباية والإنفاق سنوية تنتهي بانتهاء السنة مما يجعل الحكومة مضطرة إلى طلب هذه الإجازة من جديد في مطلع كل سنة في معرض التصديق على الموازنة.

شكل الموازنة¹¹

من ناحية الشكل، تنقسم موازنة الحكومة الى اربع موازنات:

1 - الموازنة العامة التي تضم الوزارات والمؤسسات العامة: "تم إعتداد نظام رمزي مؤلف من خمسة أرقام تتعلق بتسميات الواردات تبعاً لتسميات البنود والبنود الفرعية نفسها الموحدة قياسياً في إحصاءات المالية الحكومية التابعة لصندوق النقد الدولي. أما بالنسبة الى النفقات، فقد اعتمدت تصنيفات إدارية ووظيفية واقتصادية. تقسم التصنيفات الغدارية الموازنة الى قسمين: الأول عبارة عن النفقات الجارية، فيما يتفرع القسم الثاني بدوره الى قسمين: النفقات الإستثمارية خلال مدة تقل عن السنة و النفقات الإستثمارية خلال مدة تزيد عن السنة. وفي كل جزء تؤمن موازنة لكل وزارة ومؤسسة عامة. وتوزع التصنيفات الوظيفية الإنفاق بحسب الوظائف التي تؤديها الحكومة. أما التصنيفات الاقتصادية فتعكس الخصائص الاقتصادية لكل نفقة."

2 - موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري

3 - موازنة المديرية العامة لليانصيب الوطني

4 - موازنة المواصلات السلوكية واللاسلكية

وتسمى الموازنات الثلاث الأخيرة موازنات ملحقة.

والجدير بالذكر هو ان الموازنة العامة لا تشمل موازنات المؤسسات الحكومية المستقلة كمجلس الإنماء والإعمار ومجلس الجنوب ومؤسسة لغيراء لبنان والبلديات.

¹¹ الموازنة والتنمية الإجتماعية في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2000 (ص 25)

مبادئ الموازنة¹²

- مبدأ سنوية الموازنة: تتطابق السنة المالية للموازنة في لبنان مع السنة المدني، فهي تبدأ في الأول من كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول، وتلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى 31 كانون الأول من السنة.
- مبدأ وحدة الموازنة: يعني هذا المبدأ أن تكون للدولة موازنة واحدة، في وثيقة واحدة تجمع جميع نفقاتها وواراداتها. إلا أن قانون المحاسبة العمومية وضع الاستثناء على هذا المبدأ في مادته السادسة التي تنص على أن "تتألف موازنة الدولة من الموازنة العامة، وموازنات ملحقة، وموازنات استثنائية..."
- مبدأ شمول الموازنة: إن مبدأ شمول الموازنة هو شديد القرب من مبدأ وحدة الموازنة. فالثاني يتعلق بشكل الموازنة، ويقضي بأن تكون جميع النفقات وجميع الواردات في مستند واحد. أما الأول فيتعلق بمضمون الموازنة، ويقضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الواردات وأن تظهر بكامل مبالغها دون اقتطاع أو إنقاص.
- مبدأ الشبوع في الموازنة: مبدأ الشبوع في الموازنة، ويسمى أيضاً مبدأ عدم تخصيص الواردات، هو مكمل لمبدأ الشمول، ويعني عدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة.
- مبدأ التوازن في الموازنة: يقضي هذا المبدأ بأن يكون مجموع النفقات العامة مساوياً لمجموع الإيرادات العادية من غير القروض والوسائل النقدية.

إعداد الموازنة

التحضير لدى الإدارات:

- يبدأ عمل الوزارات عادة بناءً على تعميم يصدر عن وزارة المالية، في النصف الأول من شهر نيسان، تذكر فيه الوزارات بوجوب المباشرة بإعداد موازنة السنة التالية ضمن المهل الدستورية والقانونية. ويتضمن هذا التعميم غالباً كيفية التحضير من الناحية الفنية، والرؤية الاقتصادية والإصلاحية للدولة، والمؤشرات الماكرو- اقتصادية، وتحديد سقف النفقات وخاصة الإلزامية منها كالرواتب والأجور وملحقاتها... واستناداً إلى حاجات كل دوائر الوزارة توضع جداول بالنفقات مرفقة بالمستندات والوثائق.
- يقدم الوزير موازنة وزارته إلى وزارة المالية مع المستندات الثبوتية وكذلك مع تقرير يشرح فيه الفروقات الحاصلة بين مشروع الموازنة وموازنة السنة الجارية. يجب أن تستلم وزارة المالية هذا المشروع قبل نهاية شهر أيار من السنة الجارية.

التحضير لدى وزارة المالية:

- تضع تقديرات الواردات للسنة التالية وبذلك تتميز عن سائر الوزارات التي تضع تقديرات نفقاتها فقط.
- تتولى إدارة الموازنة في وزارة المالية التدقيق في طلبات الاعتمادات الواردة من الوزارات وتناقشها في ضوء المستندات المرفقة بغية تأمين التعادل بين النفقات والواردات.
- ترفع إدارة الموازنة المشروع إلى وزير المالية مع تقرير مفصل، وإذا كان التوازن مفقوداً فيضطر الوزير إلى عقد اجتماعات مع زملائه لتخفيف طلبات الاعتمادات، وإذا تعذر ذلك فعليه أن يقترح فرض ضرائب جديدة أو اللجوء إلى القروض.
- تحيل وزارة المالية مشروع الموازنة في صيغته النهائية إلى مجلس الوزراء قبل الأول أيلول. وبعد ذلك يضع وزير المالية خطاب الموازنة أو الفذلقة التفسيرية، وهي عبارة عن تقرير مفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة.

¹² هناك استثناءات على مبادئ الموازنة العامة، يمكن الاطلاع عليها في ملحق رقم 1

التحضير لدى مجلس الوزراء:

- يضع السياسة العامة للموازنة كأن يقر إعطاء الأولوية لأحد وجوه الإنفاق دون الآخر (تعزيز التربية – التخفيف من نفقات الدفاع...) ويبت في الخلافات التي تنشأ بين وزير المالية وسائر الوزراء الذين لا يقبلون بوجهة نظر وزير المالية ويتمسكون بالاعتمادات التي يطلبونها.
- يوافق مجلس الوزراء على مشروع الموازنة كما ورد أو يعدله ثم يرسله إلى مجلس النواب مرفقاً بالفدلكة بحد أقصاه آخر شهر أيلول.

إقرار الموازنة:

الموازنة أمام لجنة المال والموازنة:

- تدقق اللجنة كل رقم من أرقام الموازنة وتدرس الوثائق والمستندات المتعلقة بها، ولها أن تقبل مشروع الحكومة أو أن ترفضه أو أن تعدله. غير أن التعديل لا يمكن أن يتجاوز حدود الاعتمادات الإجمالية المقترحة من الحكومة، أي يحظر على اللجنة اقتراح زيادة النفقات.
- بعد أن تفرغ اللجنة المالية من تدقيقها، تضع تقريراً مسهباً عن مشروع الموازنة يتناول كيفية تقديمه من الحكومة، والتعديلات التي أدخلتها اللجنة، والاقتراحات التي ترى اعتمادها لتنظيم الموازنة في المستقبل، ثم ترفعه إلى المجلس.

الموازنة العامة أمام الهيئة العامة لمجلس النواب:

- يبدأ المجلس بمناقشة عامة لمشروع الموازنة، وخلال هذه الجلسة يستمع المجلس إلى خطاب وزير المالية الذي غالباً ما يكون ملخصاً عن الفدلكة، كما يستمع إلى تقرير لجنة المالية النيابية.
- بعد الانتهاء من المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع كله على التصويت. وفي حال نيل الأكثرية يعتبر المشروع مقبولاً مبدئياً، ويجوز بالتالي الانصراف إلى مناقشته بصورة تفصيلية.
- تبدأ عملية المناقشة التفصيلية، النفقات أولاً ثم الواردات، وتتناول كل وزارة على حدة. ويصار عندئذ إلى التصويت على الأرقام، على أساس البند.
- بعد التصديق على قانون الموازنة من قبل مجلس النواب، يصدر رئيس الجمهورية قانون الموازنة وينشره في الجريدة الرسمية.

تنفيذ الموازنة

- يجيز إقرار قانون الموازنة للحكومة بالجباية والإنفاق، أي بتنفيذ الموازنة
- بالنسبة إلى الواردات، تكون إجازة تحصيل الواردات إجمالية وغير محددة، وتنسم بصفة تقديرية، فيمكن للحكومة أن تتجاوزها زيادة أو نقصاناً.
- أما العكس فيصح بالنسبة إلى النفقات؛ فلا يحق للحكومة أن تتخطى سقفها المحدد في قانون الموازنة.
- في حال اتضح أن الواردات غير كافية لدى تطبيق الموازنة، يمكن اللجوء إلى استعمال مال الاحتياط، إيقاف استعمال بعض الاعتمادات المرصودة في الموازنة، أو إحداث موارد جديدة، أو الاستدانة من خلال إصدار سندات الخزينة أو بعقد القروض. أما في حال اتضح أن النفقات غير كافية لدى تطبيق الموازنة، فيمكن اللجوء إلى احتياطي الموازنة، أو نقل الاعتمادات ضمن الفقرة الواحدة، أو من فقرة إلى فقرة أخرى، أو فتح الاعتمادات الاستثنائية أو الإضافية.

مراقبة تنفيذ الموازنة

تقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة إلى ثلاثة أنواع:

- 1 - الرقابة الإدارية وتقوم بها السلطة التنفيذية وهي رقابة مسبقة
- 2 - الرقابة القضائية ويقوم بها ديوان المحاسبة¹³ وهي رقابة شاملة (مسبقة ولاحقة)

الرقابة البرلمانية وتقوم بها السلطة التشريعية وهي رقابة لاحقة : يمارس البرلمان الرقابة على عملية الموازنة العامة وتنفيذها عبر درسه لمشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية قبل إقرار الموازنة وحقه بتعديل هذا المشروع كما وإقراره لحسابات الموازنة الختامية.

من حيث الممارسات الحكومية

تخضع الموازنة في لبنان إلى التقلبات السياسية ويؤدي الخلاف المتواصل بين القوى المتنازعة في السلطة إلى عرقلة العملية كما وإلى تبادل الاتهامات بالفساد وسوء إدارة الموال العامة في ظل غياب السلطات الرقابية.

يمكن الحصول على مشاريع موازنات 2006 حتى 2010 من موقع وزارة المالية اللبنانية، إلا أن أي من هذه الموازنات لو تقدم في مهلة القانونية كما لم يتم مناقشتها أو التصديق عليها في مجلس النواب وذلك بسبب الوضع السياسي المتأزم والمتقلب.

إلا أنه وحين مراقبة عملية اعداد الموازنة في لبنان، نستطيع القول بأن الممارسات الحكومية تفتقر إلى التخطيط، "فترتيب الأولويات بحسب معايير موضوعية أسلوب لا يكاد يعتمد في عملية توزيع مصادر الموازنة... فباستثناء مشاريع تطوير البنية التحتية، لا يتجاوز أفق مخططات الإنفاق العام السنة الواحدة وهو نادراً ما يخضع لتحليل منظم أو موضوعي

¹³ "محكمة إدارية مستقلة عن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، مؤلفة من قضاة ومن نيابة عامة و من غرف عدة" - علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي - الدكتور مهدي محفوظ - بيروت - 1997 (ص 197)

لا تتجاوز مشاركة المؤسسات العامة في التخطيط الحدود الدنيا. فهذه المؤسسات لا تقدّم توقعات متوسطة المدى تكلفة التتجهات التي تريد تنفيذها... لا يوجد أسلوب مشاورة منظم أو رسمي يتحكم في عملية تحديد الأولويات الاستراتيجية. بل مع وجود عدد من مجموعات القوى السياسية والإقتصادية، على الحكومة بطريقة أو بأخرى أن تتال موافقة هذه القوى لكي تتمكن من تمرير موازنتها¹⁴.

على صعيد آخر تفتقر الموازنة في لبنان الى الشفافية فقد سجّل لبنان 32 نقطة من أصل 100 نقطة في مؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2010 مما يدل على انه "يوفر للجمهور معلومات ضئيلة في تقارير الموازنة التي يقدمها"¹⁵.

بحسب المؤشر فإن موازنة لبنان تفتقر الى الشمولية كما وإلى رقابة فاعلة. فلا تحتوي الموازنة على جميع أبواب وأرقام الإنفاق حيث لا تخضع بعض الهيئات الحكومية المستقلة كما وبعض الهيئات والقروض الى قانون الموازنة. كذلك لا تمارس الأجهزة الرقابية مهامها بطريقة فعّالة.

هذا بالإضافة الى أن تركيبة وعمل هذه الأجهزة هو موضوع جدل ف:

- يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء¹⁶ : "على الرغم من أن ديوان المحاسبة هو الذي يسهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في خزانة الدولة، عبر مراقبة الإنفاق وآلياته وانطباقها على القوانين والأنظمة، كما أنه يفصل في صحّة وقانونية معاملاتها وحساباتها، ويحكم المسؤولين عن المخالفت، إلا أن قانون إنشائه أخضعه إدارياً لسلطة رئيس مجلس الوزراء، أي للسلطة التي يفترض أن يراقب أعمالها، وبالتالي فقد القدرة على ممارسة دوره ووظيفته، وتجرّد من الاستقلالية التي يفترض أن يتّسم بها لنأدية عمله الرقابي"¹⁷
- يملك ديوان المحاسبة سلطة قضائية وإدارية على تنفيذ الموازنة¹⁸ (رقابة مسبقة ورقابة ملحقة)، "غير أن هذا الأخير لا يمارس الرقابة المؤخرة الا نادراً. ذلك لأن الرقابة المسبقة تستحوذ على معظم وقته. وقد تكون في بعض الأحيان تكراراً لما تقوم به وزارة المالية في هذا المجال"¹⁹
- "لا يحظى قطع الحساب²⁰ بنقاش جدي من قبل مجلس النواب كما وانه لا يناقش من قبل النقابات الإقتصادية أو المجتمع المدني. علماً انه صك أساسي في عملية المحاسبة لأنه يقارن بين المخطط له والمحقّق."²¹

¹⁴ الموازنة والتنمية الإجتماعية في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2000 (ص 36-37)

¹⁵ www.openbudget.org/obi

¹⁶ قانون ديوان المحاسبة، المادة الأولى

¹⁷ محمد زبيب، جريدة "الأخبار"، عدد الجمعة ٥ تشرين الثاني ٢٠١٠، "ديوان المحاسبة عار من الاستقلالية!"

¹⁸ قانون ديوان المحاسبة، المادة الثلاثون

¹⁹ " دليل إرشادي لمؤسسات المجتمع المدني لفهم أحكام الموازنة العامة"، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي والمؤسسة الدولية للإدارة والتدريب، تشرين الثاني 2007، ص. 27

²⁰ حساب نهاية السنة المالية

²¹ " دليل إرشادي لمؤسسات المجتمع المدني لفهم أحكام الموازنة العامة"، معهد باسل فليحان المالي والإقتصادي والمؤسسة الدولية للإدارة والتدريب، تشرين الثاني 2007، ص. 27



The National Budget Cycle of Lebanon

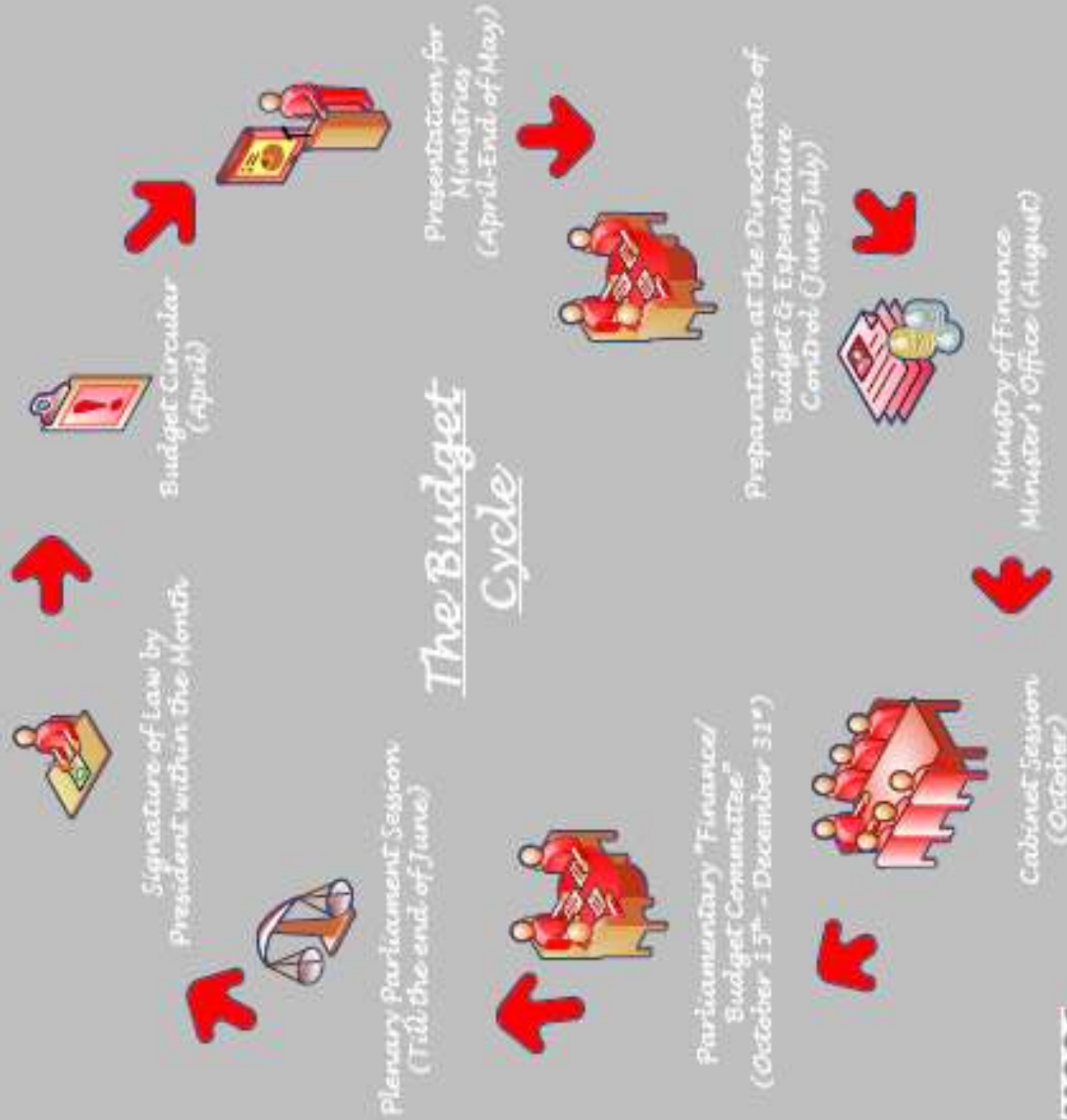
Country Fact Box

Population (2009): 4, 223, 553
 GDP (current \$) (2009): \$34, 528, 145, 455
 Unemployment (2007): 9% of total labor force
 Net total debt (2008): \$ 41, 491, 000, 000

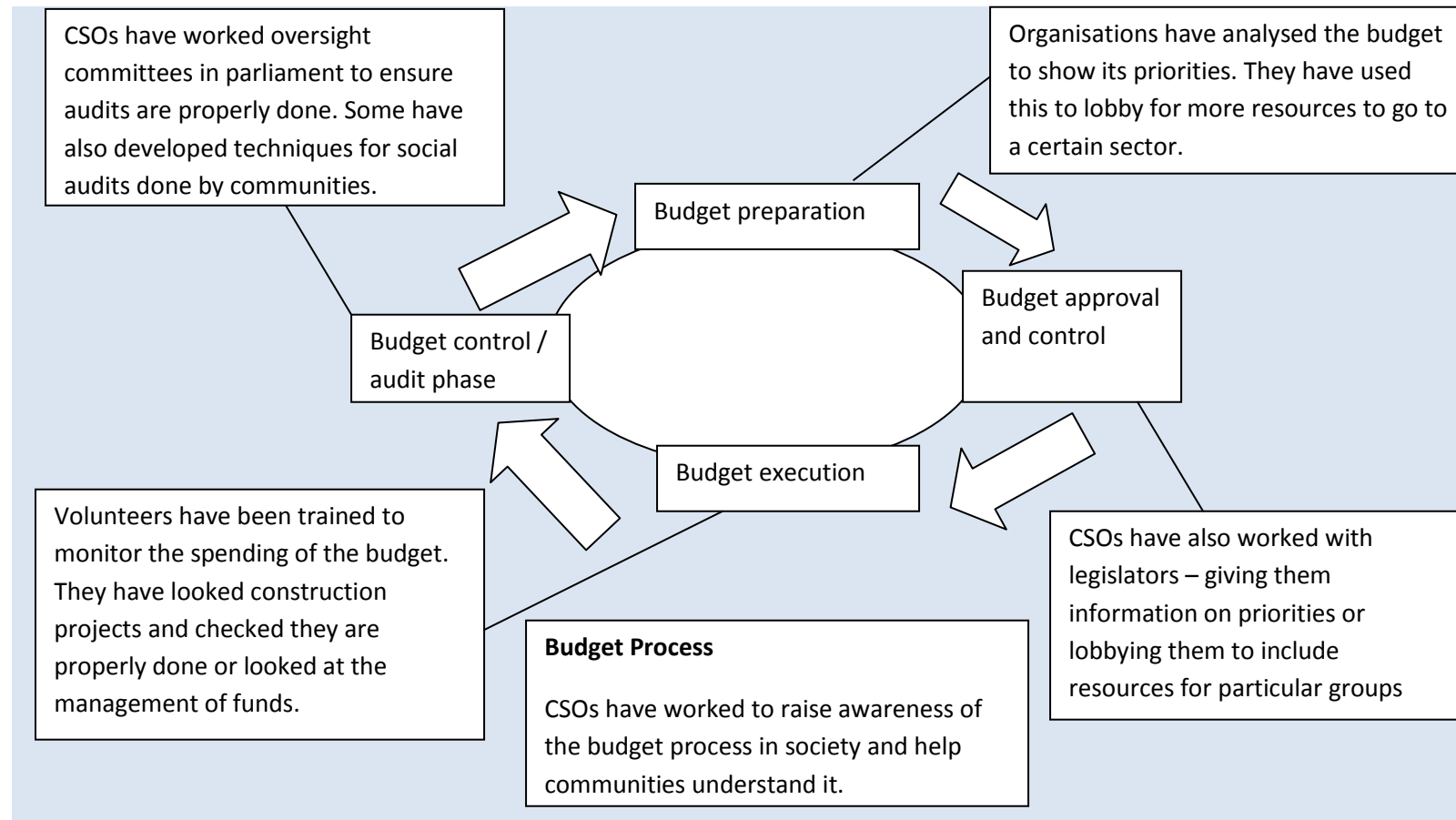
Source: data.worldbank.org/lebanon & Bank Audio Lebanon Facts and Figures (2009)

What is a Budget?

"People have a right to influence the public choices that shape their lives. Public budgets are the chief instruments by which governments make these decisions and civil society (engagement) the greatest in ensuring that people are part of that process" *Jim Shultz, Democracy Center in Bolivia*



What can civil society do in budget work – Handout 1²²



²² Economic Literacy and Budget Accountability for Governance (ELBAG):

https://www.google.com.lb/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.elbag.org%2Fmain%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D435%26Itemid%3D128&ei=34OVT5ayBYiU-wbD-Z2qBA&usg=AFQjCNFCakrASyng6vXw8s6BW48f7soLDQ&sig2=705M6GdHsySkgn6G62KaCQ

9- Useful Links and References

- ✚ The International Budget Partnership (IBP) – Website: www.internationalbudget.org
- ✚ Our Money Our Responsibility: A Citizens’ Guide to Monitoring Government Expenditures – IBP 2008-
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>
- ✚ A Guide to Budget Work for NGOs – IBP – 2001 http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/guide_to_budget_work1.pdf
- ✚ Dignity Counts: A guide to using budget analysis to advance human rights – Fundar , IBP and International Human Rights Internship Program – 2004 : <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Dignity-Counts-A-Guide-to-Using-Budget-Analysis-to-Advance-Human-Rights-English.pdf>
- ✚ BUDGET ANALYSIS AND SOCIAL ACTIVISM: The case of DISHA in Gujarat, India – 2006 - <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Budget-Analysis-and-Social-Activism-the-case-of-DISHA-in-Gujarat-India.pdf>
- ✚ Muslims for Human Rights (MUHURI) – Kenya : PARTNERING TO MAKE BUDGETS WORK FOR THE PEOPLE
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Profile-of-MUHURI-Kenya-2011.pdf>
- ✚ THE PROVIDA CASE STUDY: DEVELOPING AN ADVOCACY STRATEGY: STEP BY STEP – Mexico- (IBP and Fundar)
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Provida-Case-Study-Developing-an-Advocacy-Strategy-Step-by-Step1.pdf>
- ✚ Where’s the Money Going? Monitoring government and donor budgets – Save the Children – 2004
http://www.hrea.org/erc/Library/display_doc.php?url=http%3A%2F%2Fwww.crin.org%2Fdocs%2Fresources%2Fpublications%2Fhrbap%2FWheresthemoney.pdf&external=N
- ✚ Follow The Money , A Guide to monitoring budgets and oil and gas revenues – Jim Shultz – Open Society Institute (NY) - 2005
- ✚ Budget Monitoring and Policy Influence: Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives. Briefing Paper 16 – March 2007 – Overseas Development Institute – Collaboration of : IBP and IDS (Institute of Development Studies)