دراسات إقتصادية

برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية الجهود والتحديات

إعداد

د. أحمد أبوبكر علي بدوي

صندوق النقد العربي

أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة

الدائرة الإقتصادية والفنية

2011

صندوق النقد العربي

برامج إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية
الجهود والتحديات

إعداد

د. أحمد أبوبكر علي بدوي

تعبر هذه الورقة عن وجهة نظر المؤلف وليس بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي.

المحتويات

الصفحة

تمهيد 1

أولاً: جهود إصلاح الموازنة العامة 3

ثانياً: التحديات 15

خاتمة 21

المراجع 25

تمهيد

يتزايد تداخل العالم يوما بعد يوم ويزداد ترابطه في ظل العولمة وسياسات الانفتاح الاقتصادي والمالي والتي أخذت موقعا رئيسا في خطط التنمية والنمو الاقتصادي منذ تسعينيات القرن السابق. وقد أدركت الدول حاجتها لمراجعة الأولويات والأجندة التي تهدي السياسة العامة من خلال أخذ الأولويات العالمية في الاعتبار لمواكبة هذا التداخل وتمكين الاقتصادات الوطنية من التفاعل في منظومة الاقتصاد العالمي بما يحقق المنافع والمكاسب لكل الأطراف المضمنة في أشكال التبادل المختلفة على المستوى التجاري، والمالي، والاجتماعي، والثقافي والمعلوماتي. وتطلبت دواعي الاندماج أيضا ضرورة تطوير أدوات السياسة الاقتصادية وأساليبها لاستيعاب المصالح الداخلية الوطنية والفرص العالمية في إطار التعاون الدولي من اجل مقابلة التحديات العالمية، وكذلك استيعاب المخاطر المرتبطة بالعولمة.

وفي إطار التشارك والعولمة، أصبح لزاما على الدول والحكومات أن تخطو وفق ذلك النهج الذي توافق عليه المجتمع الدولي بعد عقود طويلة من التجريب والتجارب، وفي ضوء أولويات عالمية تمثلت في محاربة الفقر والحفاظ على البيئة، من ضمن أشياء أخرى. فكان طبيعيا أن ترسم الحكومات سياساتها، وأن تطور المؤسسات والنظم المرتبطة بتلك السياسات، بما يحقق المنفعة الاقتصادية والاجتماعية داخل حدودها الجغرافية وكذلك للعالم الخارجي.

وضمن هذا التوجه العام، اكتسبت السياسة المالية والترتيبات المؤسسية المتعلقة بها اهتماما كبيرا لطبيعة تداعياتها العابرة للحدود. فلا يخفى على احد تداعيات سياسة الدعم على التنافسية في الأسواق العالمية في ظل العولمة والانفتاح التجاري، ومضامين تمويل العجز لاتفاقات الدين والعون الخارجي، وأثر برامج محاربة الفقر على أسباب وقضايا الهجرة بين الدول، والإنفاق العسكري على الأمن الدولي. وفي إطار الاهتمام المتزايد بالمالية العامة، تطورت معايير عالمية حديثة للممارسة مثل معايير الحوكمة والشفافية، وضعت الأسس والمبادئ التي تسترشد بها الإدارة السليمة واستهدفت خلق انضباط مالي وإدارة حكومية كفؤة وفعالة.

وتطلبت الاستجابة لهذه المعايير ضرورة أن تقوم الدول، خصوصا الدول النامية، بإصلاحات مالية ومؤسسية، بدرجات متفاوتة، من أجل رفع كفاءة الأجهزة الإدارية والتنظيمية المناط بها أمر تخطيط وتنفيذ ومراقبة الموارد المالية والصرف الحكومي. وفي حقيقة الأمر، اتسع مدى الإصلاحات ليشمل إعادة صياغة طبيعة السلوك الحكومي نفسه عبر تطبيق قواعد السوق على الأداء الحكومي من خلال تعزيز استخدام الأساليب الاستثمارية والتجارية في تقديم الخدمة العامة، في إطار موازنات الأداء والبرامج والمحاسبة علي أساس الاستحقاق. وتطلبت الممارسة الحديثة أيضا تطوير الأساليب والطرق المستخدمة لتقديم الخدمة العامة من خلال تطبيق وسائل التعاقد الخارجي وآليات المشاركة مع القطاع الخاص في تمويل وتنفيذ المشروعات العامة (public-private partnership) لدعم الاتجاه التقليدي لتقديم الخدمة العامة والممثل في الإنتاج الحكومي المباشر.

ومن هذا المنطلق، اتجهت الدول العربية إلى تطبيق برامج الإصلاح المالي خلال السنوات الماضية لتحسين أوضاع الموازين المالية، وتقوية النظم الإدارية، وتطوير القوانين والترتيبات المؤسسية المطلوبة لخلق نظام حكومي مرن وفعال. ودعم هذا الاتجاه، المُحفّز من التداخل الاقتصادي على مستوى العالم، الظروف الاقتصادية الداخلية التي واجهت الدول العربية، والتي جعلت الإصلاح أكثر إلحاحا، على خلفية تركز هياكل الإنتاج والصادرات، وارتفاع مستويات الدين الخارجي ومعدلات الفقر والبطالة، وضعف البنيات الأساسية. واكتسبت برامج إصلاح المالية العامة أهمية خاصة للدور الذي يمكن أن تلعبه في معالجة المشاكل والإختلالات الاقتصادية المختلفة، هذا بالإضافة إلى دورها التوزيعي والضروري لخلق نسيج اجتماعي متماسك ومتناغم يُعزز فرص نجاح السياسة الاقتصادية الهادفة إلى دعم التنمية الشاملة والمستدامة.

وفي ضوء ما تقدم، تقوم هذه الورقة باستعراض جهود إصلاح المالية العامة التي تبناها عدد من الدول العربية خلال السنوات الماضية لتطوير عمليات تحضير وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة، كما تقوم أيضا بطرح عدد من التحديات التي قد تواجه جهود الإصلاح المالي المتخذة.

أولاً: جهود إصلاح الموازنة العامة

قامت الدول العربية بجهود حثيثة لدعم مسيرة الإصلاح المالي عبر تبني برامج إصلاح مالي متكاملة لتطوير النظم الإدارية والمؤسسية المطبقة في إدارة المالية

العامة في إطار سياسات الإصلاح الهيكلي والقطاعي التي تبنتها خلال العقد المنصرم، نظرا للدور الهام الذي تلعبه الموازنة العامة في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق الاستقرار المالي. واستهدفت برامج الإصلاح بصورة عامة معالجة الإختلالات المالية، وترقية التخصيص الإستراتيجي للموارد، ورفع كفاءة وفعالية الإنفاق العام. وتضمنت هذه البرامج حزم متعددة من الإجراءات والقواعد التشريعية والتنفيذية غطت مدى واسع من عمليات التخطيط الإستراتيجي وإعداد الموازنة، ومراحل تنفيذ الموازنة والنظم الإدارية والمؤسسية المتعلقة بها، بالإضافة إلى أساليب المساءلة والتدقيق.

ففيما يخص جهود ترقية الإطار التخطيطي وعمليات إعداد الموازنة، شهد العقد الماضي إقبالا من الدول العربية على تبني أطر الإنفاق متوسطة الأجل، وابتعادا عن النهج التقليدي المتمثل في موازنة النفقات مع الإيرادات السنوية والذي تمظهر عجزه في عدم القدرة على ترجمة أهداف السياسة الاقتصادية إلى واقع ملموس في عدد من الدول العربية خلال السنوات المنصرمة. واستهدف هذا التوجه بشكل عام دعم قدرة الموازنة العامة في أن تلعب دورا إستراتيجيا من خلال تخصيص الموارد على الاستخدامات المختلفة لخدمة الأهداف العامة في إطار متعدد السنوات من خلال إضفاء مزيدا من التكامل بين عمليات الموازنة والأولويات الإستراتيجية. وبرز اتجاه عام في الدول العربية نحو التدرج في تطبيق أطر الإنفاق متوسطة الأجل كخطوة تحضيرية في وزارات وقطاعات خدمية كالصحة والتعليم والطاقة والمياه قبل اعتمادها كأدوات تخطيط اقتصادي شامل. ففي الأردن والسودان ولبنان والمغرب

وموريتانيا، على سبيل المثال، بدأ التطبيق الفعلي لهذه الأطر في عدد من الوزارات كخطوة أولية نحو التطبيق الشامل ضمن الاتجاه نحو إعداد الموازنة في إطار متعدد السنوات.

ويكمن السبب في تطبيق أطر الإنفاق متوسطة الأجل ووضعها في مقدمة جهود الإصلاح المالي في قدرة هذه الأطر في خلق الانضباط المالي المطلوب، خصوصا في ضوء الاختلالات المالية التي شهدها عدد من الدول العربية نتيجة للتقلبات الاقتصادية المتكررة.

وقد أسهمت أطر الإنفاق متوسطة الأجل، من خلال القواعد التي تضمنتها بما فيها سقوف الإنفاق، بصورة معقولة في درء وتخفيف الآثار السالبة لتقلبات الدورة الاقتصادية عن طريق توجيه الموارد لتحقيق مقاصد وأهداف السياسة الاقتصادية تحت قيود مالية صارمة لا يجب تجاوزها، رغم عدم احتواء هذه الأطر بشكل عام على سقوف إنفاق، كلية كانت أو فرعية، ترتكز على مواءمة تكاليف البرامج والنشاطات المخططة مع سقوف الصرف المجازة، وافتقارها إلى الشمولية في ضوء الممارسة المالية السائدة والتي تتمثل في فصل الموازنات الجارية عن الموازنات الرأسمالية، وبالتالي إغفال تقديرات النفقات الجارية للاستثمارات الحكومية مثل نفقات الأجور والصيانة والتسيير والتي تستمر خلال سنوات العمر الافتراضي للمشروع العام، الأمر الذي أضر بالوحدة العضوية للموازنة العامة.

وضمن الجهود المبذولة لترقية عملية إعداد الموازنة، برزت الإصلاحات المتعلقة بتصنيف الموازنة الحكومية كإحدى جوانب الإصلاح الهامة لرفع كفاءة إدارة الإنفاق العام وضمان تدفق الموارد للقطاعات الحيوية وذات الأولوية. وتركزت هذه الجهود في تطبيق إطار شامل من المفاهيم لتحسين طرق تبويب الموازنة العامة بما يتفق مع المعايير العالمية. وفي هذا الصدد، قامت السلطات في عدد من الدول العربية مثل الأردن والسودان ولبنان والمغرب واليمن بتبني تطبيق دليل إحصاءات المالية العامة (GFS 2001 Manual)، بالإضافة إلى تبني أنظمة جديدة للحسابات العامة (New Charts of Accounts)، وفقا للممارسات العالمية السليمة. ويكتسب الأسلوب الحديث لعرض الموازنة العامة أهمية خاصة لتضمنه للتبويب الوظيفي، بالإضافة إلى التبويب الاقتصادي والإداري، والذي يُصنِف النفقات الحكومية حسب الوظائف التي تؤديها، مما يدعم من جهود الدول العربية في محاربة الفقر لتوفيره لوسائل يمكن من خلالها تحسين عملية تخصيص النفقات الموجهة نحو الفقراء ودعم القطاعات التي تساهم بصورة فعالة ومباشرة في رفع كفاءة وقدرات الفقراء مثل قطاعات الصحة والتعليم والمياه (budgeting for pro poor spending).

وفيما يتعلق بالإصلاحات المرتبطة بعملية تنفيذ الموازنة العامة، قامت الدول العربية في الآونة الأخيرة بتطبيق مجموعة من القواعد والإجراءات لرفع كفاءة الصرف الحكومي وزيادة مردوده وفعاليته، في ضوء تراجع جودة الخدمات العامة وتراكم متأخرات الصرف على البنود المختلفة وتذبذب التدفقات النقدية وعدم انتظامها وضعف الأداء الحكومي بشكل عام. وقد جاءت هذه الإصلاحات على خلفية الملامح

التي اتسمت بها مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في الدول العربية والتي تمثلت في التحكم والرقابة القبلية على الهيئات والوحدات الحكومية وتقييد سلطاتها في تنفيذ بنود الصرف الحكومي المختلفة، وتعدد مظاهر الصرف خارج الموازنة وتجنيب الإيرادات بواسطة الهيئات والمؤسسات العامة بدرجة أضعفت القدرة على فرض الانضباط المالي والتخطيط السليم، والمظاهر السالبة المتعلقة بتنفيذ موازنات الأجور مثل ازدواجية التسجيل والتي تضمنت مزيدا من الصرف غير الفعَّال، هذا بالإضافة إلى ضعف الشفافية والمنافسة في العمليات المالية الحكومية خصوصا المرتبطة بالمشتريات وعمليات المناقصات والعطاءات الحكومية وما ترتب عنه من صرف حكومي زائد بسبب ارتفاع تكلفة الحصول على مدخلات تقديم الخدمة العامة.

وركزت الإصلاحات الهادفة إلى تطوير عملية تنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص على ترقية إدارات السيولة والتدفقات النقدية في الدول العربية لما لهذه الإدارات من تأثير مباشر على تنفيذ الاعتمادات الحكومية من خلال مسؤولياتها عن توفير التدفقات المناسبة في الوقت المناسب لتمويل النفقة الحكومية. وفي هذا الخصوص، قام عدد من الدول العربية مثل لبنان بجهود ملحوظة في هذا المجال من خلال إنشاء دوائر مستقلة لإدارة السيولة النقدية بنصوص قانونية لتولي مسؤولية إعداد تقديرات السيولة وحجز النفقات. ولدعم هذه الجهود، قام عدد من الدول باتخاذ الإجراءات اللازمة للبدء في الربط المعلوماتي لدوائر السيولة النقدية بالوزارات والهيئات الحكومية المختلفة لتوفير المعلومات حول الالتزامات التعاقدية الآنية والمستقبلية والعمليات المتعلقة بتنفيذ النفقات. وفي ذات السياق، اتجه عدد من الدول العربية إلى تبني مفهوم حساب الخزينة

الموحد (treasury single account)، كأحد الإصلاحات الهامة لرفع كفاءة إدارة التدفقات النقدية من خلال دمج الحسابات الحكومية وحسابات المؤسسات العامة في حساب واحد لدى البنك المركزي وتعزيز عمليات التدقيق والمراقبة المالية عبر توحيد قنوات الصرف الحكومي وقنوات ضخ الإيرادات المالية. وفي هذا الصدد، تعتبر الأردن من الدول التي حققت تقدما كبيرا في تنفيذ المراحل الأولية المتعلقة بتطبيق نظام الحساب الموحد حيث تم في هذا الخصوص التعاقد مع أحد البنوك التجارية علي القيام بتوريد كافة الأرصدة والإيداعات المحصلة في البنوك التجارية لحساب الخزينة الموحد، ضمن الجهود لتنفيذ توصيات الأجندة الوطنية من خلال تطبيق إستراتيجية إصلاح إدارة المالية العامة للفترة 2008-2010.

واستهدفت برامج الإصلاح المتعلقة بمرحلة تنفيذ الموازنة تطوير إدارة الأجور والمرتبات من أجل رفع كفاءة إدارة الإنفاق العام. وفي هذا الإطار، تضمنت هذه البرامج إجراءات لضبط جداول الأجور والمرتبات ومراجعتها دورياً بالمقارنة مع سجل الوظائف. وتأتي هذه الإصلاحات على خلفية القصور الممثل في دفع أجور ومرتبات لموظفين لم ترد أسمائهم في سجل الوظائف، أو موظفين كان يجب سحب أسمائهم من سجل الوظائف، لتوقفهم عن العمل لدواعي التقاعد أو الوفاة أو الفصل. كما أولت هذه الإصلاحات اهتماماً كبيراً بسياسات التوظيف الحكومي والموارد البشرية والقواعد التي تحكمها للدور الكبير الذي تلعبه هذه السياسات في توسيع حجم القطاع العام وتراجع كفاءة الموظفين الحكوميين إن لم تطبق بصورة سليمة. وفي هذا الصدد، قام العديد من الدول العربية بمراجعة المكافآت والأجور، وتم ربط الحوافز

بمقدار وقيمة الجهد المبذول، وذلك لدعم الأجور الحقيقية وتحفيز الابتكار وتجويد العمل العام.

وشملت مساعي إصلاح تنفيذ الموازنة العامة تطوير إدارة المشتريات في وزارات المالية في عدد من الدول العربية. وفي حقيقة الأمر، ارتبطت عمليات إدارة المشتريات بلغط وجدل كبيرين في الأوساط الرسمية والشعبية وعلى مستوى المؤسسات الدولية، وذلك للارتباط الوثيق لهذه الإدارة بنشاط القطاع الخاص وقطاع الأعمال، مما أدى إلى خلق حافز لإمكانية الفساد وضعف الأداء المالي وتبديد الأموال العامة. ولذلك هدفت القواعد القانونية والمؤسسية المضمنة في برامج الإصلاح المالي التي طبقها عدد من الدول العربية إلى خلق إدارة عامة قادرة على توظيف الموارد المحدودة والإشراف عليها بانضباط وكفاءة واستقلالية. وبهدف دعم الممارسة السليمة، قامت السلطات في عدد من الدول العربية مثل اليمن والسودان بتبني تطبيق "دليل المشتريات العالمي" و"المعايير العالمية للعطاءات والمناقصات"، من أجل دعم شفافية وتنافسية عمليات الشراء والمناقصات الحكومية. وفي إطار ترقية إدارة المشتريات، ركزت برامج الإصلاح على تصحيح الآليات القائمة والمختصة بشكاوى المراجعين والمتعاملين مع القطاع الحكومي من الأفراد والمستثمرين، وذلك بتفعيل الوحدات الإدارية والقانونية المعنية بالبت في أمر هذه الشكاوى.

وفي ضوء تنامي الدين العام وخدمته في الدول العربية، برزت جهود ملحوظة لترقية إدارة الدين العام عن طريق التطوير الاستراتيجي والتنظيمي لعمليات الدين العام وربط هذه العمليات بعملية تنفيذ الموازنة العامة لرفع كفاءتها وفعاليتها. ولقد بدأت

جهود دمج عمليات الدين العام في الإطار العام لعملية تنفيذ الموازنة بصورة مبكرة نسبيا في الأردن والمغرب ومصر منذ أوائل العقد الحالي من خلال إصدار قوانين الدين العام وتحديد السقوف، كما شرعت لبنان حديثا في تكثيف الجهود لرفع كفاءة إدارة الدين العام عبر إنشاء هيئة عليا للدين العام تضطلع بمسؤولية الإشراف العام والتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي والجهات ذات الصلة، هذا بالإضافة إلى إنشاء مديرية مستقلة لإدارة عمليات الدين العام وإرفادها بالكوادر القانونية والتنفيذية والفنية اللازمة لتنفيذ مهامها.

وفي ظل تطور مفاهيم إدارة المالية العامة، اتخذ عدد من الدول العربية خطوات مهمة لتطبيق نهج الموازنة المعتمدة على النتائج حيث تطلب ذلك اتخاذ الخطوات التحضيرية اللازمة لتطبيق موازنات الأداء والبرامج من خلال تطوير الأطر التنفيذية والرقابية لخلق هياكل إدارية وتنفيذية تمكّن من الممارسة المالية السليمة. وكما هو معروف، يرتكز منهج الموازنة المعتمدة على النتائج على منح الدوائر الحكومية والإدارات التي تقوم بتنفيذ الموازنة درجة من الاستقلالية والحرية في اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الأهداف المرسومة، ومساءلتها عن نتائج أدائها وفقا لأهداف ومؤشرات أداء كمية يتم تحديدها سلفا. وفي هذا الإطار، عملت المغرب منذ وقت مبكر على دعم الاتجاه نحو تطبيق موازنة الأداء من خلال منح مزيد من المرونة والحرية إلى الدوائر الحكومية ووحدات الصرف لممارسة سلطاتها، حيث تم إتباع قاعدة إدارية تمكّن الآمرين بالصرف في 34 قطاعا وزاريا من تحويل اعتمادات الصرف بين البنود داخل نفس الفقرة، دون الرجوع إلي وزارة المالية. وتُمثل هذه

الإجراءات أهمية كبرى في ضوء الحجم الكبير للصرف الذي تديره الوحدات المعنية والذي يمثل 80 في المائة من الإنفاق الاستثماري. وفي موريتانيا تم منح سلطة الأمر بالصرف للوزارات لتنفيذ كافة الاعتمادات باستثناء الأجور والمرتبات من أجل رفع كفاءة وفعالية إدارة الإنفاق الحكومي ودعم التوجه التدريجي نحو تطبيق موازنة الأداء. وفي نفس السياق، قامت لبنان والأردن واليمن بجهود مشابهة لدعم تطبيق موازنات الأداء من خلال إنشاء وحدات متابعة في وزارات المالية تُعني بتطبيق هذا المنهج جزئيا في بعض الوزارات، مع اتخاذ الجهود اللازمة لتعميم التجربة لكل الوزارات والدوائر الحكومية.

وفي مجال ترقية الشفافية وأساليب التدقيق، أبدت الدول العربية حديثاً مزيداً من الاهتمام بقضايا المساءلة والحوكمة المالية لأهمية الدور الذي يلعبه الجهاز الرقابي وآليات المسائلة في تحسين الممارسة المالية وفي ضوء الانفلاتات المالية وبعض شواهد الفساد التي جاءت خصماً على النجاح النسبي الذي حققته هذه الدول في مجال الإصلاح المالي. وفي هذا الإطار، اتجهت الدول العربية إلى تبني معايير وأدوات عالمية في إطار جهودها لتفعيل مفاهيم الحوكمة والمساءلة من خلال التعاون مع المؤسسات الدولية والمشاركة في الفعاليات العالمية المعنية بأمر ترقية الأداء المالي في القطاع الحكومي. وفي هذا الصدد، انضم عدد من الدول العربية إلى "مبادرة الحوكمة الجيدة للتنمية" التي أطلقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمشاركة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في فبراير 2005. كما قامت الدول العربية في يوليو 2008، وبدعم من جامعة الدول العربية وعدد من المؤسسات الدولية، بإنشاء "الشبكة

العربية للاستقامة ومحاربة الفساد" والتي تمثل إطاراً للشراكة البينية يهدف إلى دعم الجهود والمؤسسات الوطنية المعنية بمحاربة الفساد وتطبيق المعايير العالمية وتوفير منتدى لتبادل الخبرات والمعرفة والتجارب. وفي السياق نفسه، انضمت اليمن وموريتانيا إلى مبادرة شفافية الصناعات الإستخراجية (EITI) بينما قام العراق باتخاذ الخطوات الأولية للانضمام لهذه المبادرة، بهدف تعزيز شفافية الإيرادات العامة المحصلة من قطاع الصناعات الإستخراجية والذي يمثل مصدرا هاما للإيرادات الحكومية في هذه الدول.

وعلى خلفية الالتزام الدولي والإقليمي الذي تقدم ذكره، احتوت برامج الإصلاح المالي التي طبقتها الدول العربية على إجراءات عديدة تتعلق بالتدقيق المالي وأساليب المساءلة، استهدفت توفير إدارة مالية أكثر شفافيةً تلتزم بالقوانين واللوائح والنظم، ويخضع القائمون على أمرها للتدقيق والمساءلة، وتُبلَّغ قراراتها وتداعيات سياساتها للجمهور العريض من خلال وسائل الإعلام المختلفة. وفي هذا الإطار، ركزت الإصلاحات المالية المتبعة على تطبيق مبدأ استقلالية الأجهزة الرقابية وأجهزة التدقيق الداخلية والخارجية حتى تتمكن السلطات المعنية من القيام بأدوارها الرقابية دون تدخل أو تأثير. وتُظهر طبيعة الإجراءات المتعلقة بتطوير الأجهزة الرقابية ونظم المساءلة التزاماً كبيراً من الدول التي تبنتها نحو ترقية الأداء المالي حيث تضمنت هذه الإجراءات في بعض الدول مثل اليمن "قانون الإفصاح المالي" الذي يلزم من هم على رأس الجهاز التنفيذي حتى مستوى رئيس الدولة بالإفصاح عن أصولهم المالية.

ونظرا للدور الذي تلعبه شمولية الموازنة في رفع كفاء نظم الرقابة المالية من خلال ضمان تغطية هذه الأجهزة لمجمل العمليات المالية، قامت الدول العربية بجهود ملموسة لتعزيز شمولية الموازنة ورفع كفاءة أجهزة التدقيق المالي. واكتسبت هذه الجهود أهميتها في ضوء بعض الممارسات المالية السالبة مثل تعدد أشكال الصرف خارج الموازنة وعدم دمج بعض العمليات المالية في الموازنة العامة وعدم شمولية الموازنة للنفقات الجارية الناتجة عن الصرف الاستثماري، خصوصا في ضوء الحجم المالي الكبير لبعض هذه العمليات وتداعياتها المباشرة على كفاءة وفعالية الجهاز الرقابي. وفي هذا الصدد، شكّل الصرف خارج الموازنة في موريتانيا، مثلا، حوالي 37 في المائة من الإنفاق الكلي في المتوسط في الفترة 2000-2004، أو نحو 14 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للفترة نفسها[1]، بينما تجاوز حجم الإيرادات العامة خارج الموازنة في فلسطين 898 مليون دولار أمريكي في عام 2003[2][3]. كما أضعف عدم تضمين الصرف الاستثماري الممول خارجيا في الموازنة العامة في لبنان وموريتانيا من قدرة السلطات في تقدير موازنة الصرف الجاري بشكل دقيق نسبة لتركز المعلومات الخاصة بالصرف الفعلي في الوحدات اللصيقة بالمشاريع المعنية دون توفرها للإدارات المركزية. وفي هذا الإطار، تضمنت الإصلاحات التي قام بتطبيقها عدد من الدول العربية دمج موازنات الصرف الاستثماري والتمويل الخارجي في الموازنة، بالإضافة إلى إدراج موازنات المؤسسات العامة والمحليات أو

(1) البنك الدولي، 2007.
(2) تتمثل هذه الإيرادات في الأرباح الناتجة عن مساهمات الحكومة في شركات الاتصالات والأسمنت والبترول، بالإضافة إلى ضرائب المبيعات على بعض السلع.
(3) نقراجان، 2008.

المحافظات في الموازنة العامة حتى يتسنى إجازتها من قبل السلطات التشريعية، بهدف دعم شمولية الموازنة ورفع كفاءة الأجهزة الرقابية وتوسيع دائرة سلطاتها لتغطي نسبة كبيرة من الصرف الحكومي.

وفي ضوء الاتجاه نحو تطبيق موازنة الأداء، برزت ضرورة ملحة في الدول العربية لمراجعة الأساليب الرقابية القديمة والأدوار المختلفة الملقاة على عاتق الوحدات الحكومية بمختلف مسئولياتها الإدارية. ويعزى ذلك، بشكل كبير، إلى تطورات الممارسة المالية التي شهدتها الدول العربية حديثا والتي تركزت حول إعطاء اهتمام أكبر بنتائج الأداء الحكومي بدلا عن التركيز على الوسائل المستخدمة لتقديم الخدمة العامة. واستدعى هذا التحول تطوير أساليب الرقابة والمساءلة بالتركيز على التدقيق البعدي ومراقبة النتائج والأداء خلافاً لما كان عليه الحال في السابق من تركيز على الرقابة القبلية وتقييم الأداء على أساس الضبط المالي والصرف حسب البنود المقررة. وفي هذا الخصوص، وبهدف ترقية الجهاز الرقابي، قامت المغرب بجهود حثيثة لتطوير أساليب الرقابة البعدية حتى تنسجم طرق التدقيق والمساءلة مع التوجه العام نحو موازنة الأداء والبرامج من خلال استحداث أسلوب المراقبة التراتبية للنفقات "Contrôle module de la dépense"، وإعداد دليل تدقيق إرشادي يتوافق مع المعايير العالمية ويأخذ في الاعتبار خصوصية النظام المالي في المغرب، بالإضافة إلى تطوير القدرات البشرية في مجال التفتيش والتدقيق المالي. وفي السياق نفسه، وعلى خلفية التطور الحاصل والمتعلق بنقل سلطة الأمر بالصرف إلى الوزارات، قامت موريتانيا بتطوير الرقابة البعدية عبر استحداث وحدات رقابية على مستوى الوزارات تختص

بالتدقيق في المخصصات غير الممركزة والممنوحة للوزارات المعنية. وفي لبنان، وفي ظل تناثر عمليات المراقبة بين المديريات والوحدات المختلفة في وزارة المالية، قامت السلطات، بالتعاون مع البنك الدولي، باتخاذ الخطوات اللازمة لمراجعة نظام التدقيق السائد والترتيبات التنظيمية والمؤسسية المتعلقة به كخطوة تحضيرية لتطبيق موازنة الأداء والبرامج.

ثانياً: التحديات

رغم الالتزام الواضح الذي أبدته الدول العربية نحو تطوير أدوات واليات إدارة المالية العامة والبرامج العديدة التي وضعت قيد التنفيذ، تحتاج السلطات إلى وضع مزيد من الجهود لتحقيق النتائج المرجوة. وفى هذا الخصوص، تواجه الدول العربية عددا من التحديات يتمثل أحدها في ضرورة زيادة الجهود لمواءمة التخصيص المالي مع الأهداف الإستراتيجية من خلال ترقية الأدوات التخصيصية لتوجيه مزيدا من الموارد المالية نحو القطاعات الاجتماعية والقطاعات الإنتاجية التي تدعم بشكل مباشر أهداف تخفيض الفقر وتعزيز التنمية الاجتماعية. ففي قطاع مهم كالصحة مثلا لم يتجاوز الإنفاق الحكومي على الصحة كنسبة من الإنفاق الكلى في 10 دول عربية 7 في المائة والتي تمثل متوسط نسبة الصرف على هذا القطاع الحيوي في الدول الأقل دخلا في العالم، بينما بلغ متوسط نسبة الصرف على الأمن والدفاع في الدول العربية حوالي 29 في المائة في الفترة 2002-2007[4].

[4] صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، 2008، ملاحق 5-6 و 13-2، والبنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، 2008.

ويُمثّل تعدد الموازنات وعدم توحيدها ضررا بالغا للوحدة العضوية للموازنة العامة ويقلل من الدور الذي يمكن أن تلعبه أدوات الإصلاح المالي في رفع كفاءة وقدرة الجهاز المالي والإداري. وتبرز شواهد عديدة على تعدد الموازنات في الممارسة المالية في الدول العربية تتمثل في فصل عمليات الموازنة الجارية من الموازنة الرأسمالية وعدم دمج موازنات الحكومات المحلية والإقليمية في الموازنة المركزية بصورة تمكن من تحقيق الضبط المالي والفعالية الاقتصادية. ولعل أحد الظواهر السالبة في مرحلة إعداد الموازنة هو "الموازنة المتكررة" وذلك بالتغيير المستمر لقانون الموازنة السنوي المجاز من خلال إجازة موازنات تكميلية أثناء السنة المالية لمقابلة بعض التطورات المالية مثل زيادة ضريبة القيمة المضافة في السودان في الربع الأول من عام 2007 لمقابلة شح الموارد المالية، وكذلك قوانين الصرف الإضافي في الأردن في أعوام 2004، و2005، و2006، حيث مثلت موازنة الصرف الإضافي حوالي 14، و15، و22 في المائة من موازنة الصرف الجاري (شامل خدمة الدين) في الأعوام المذكورة على التوالي. وعلى الرغم من أن بعض الموازنات المكمِلة يمكن تبريرها في ضوء الظروف الملحة التي خُلقت من أجلها، إلا أنها تؤثر بشكل مباشر على مصداقية الموازنة ودرجة الانضباط المالي وتخلق حالة من التوجس قد تؤثر سلبا على قرارات القطاع الخاص.

وليس جديدا القول أن نجاح برامج الإصلاح رهنٌ بتطبيق حزم الإصلاحات المتعددة بطريقة متسقة ومتجانسة تمكن من تحقيق الأهداف الموضوعة. وتكتسب ضرورة اتساق الإصلاحات وتناغمها أهمية خاصة في الدول العربية لتعدد أدوات الإصلاح

وتباين أشكالها، و لتغطيتها لمدى واسع من العمليات المالية مما يزيد من فرص تداخل وظائفها، وتضارب أهدافها، وبالتالي تقليص كفاءتها وفعاليتها. ويمثل وضع إطار عام وشامل يغطى كافة الإصلاحات بأهدافها وأدواتها المختلفة، وكذلك تكاليفها وجداولها الزمنية، احد التحديات الكبيرة التي تواجه الدول العربية. ويبرز التوجه الحديث الذي اتجهت إليه بعض الدول العربية، مثل لبنان وموريتانيا، في إنشاء وحدات تنسيق مركزية في وزارة المالية تُعنى بتنسيق برامج إصلاح إدارة المالية العامة أهمية دور التنسيق والمتابعة في نجاح برامج الإصلاح المالي.

وبلا شك، يعتمد نجاح إصلاح إدارة المالية العامة على توفر الالتزام السياسي الذي يضمن استمرار واتصال برامج الإصلاح حيث تحتاج هذه البرامج بطبيعتها إلى فترة ليست بالقصيرة حتى تثمر وتؤتي أكلها، وأكثر ما يضر بها تقطعها وعدم استقرارها. وفي هذا الإطار، يلعب الاستقرار السياسي والتزام السلطات المتتابعة بالمضي قدما في تبني وتنفيذ برامج الإصلاح دورا هاما في إضفاء الشرعية والاستمرارية على برامج الإصلاح عبر السنين بحيث لا تتأثر مسيرة الإصلاحات وتواصلها بتغير الأنظمة السياسية والتشريعية.

ولعل أحد العناصر الأساسية والمهمة لنجاح برامج الإصلاح والتي يجب استصحابها عند تناول طبيعة التحديات التي تواجه الدول العربية في تطبيقها لهذه البرامج هو الدور الجوهري الذي يلعبه منفذو الإصلاحات من مديرين وموظفين وما يرتبط بهذا الدور من سلوك أدارى وحوافز. ويعتمد نجاح برامج الإصلاح على تعريف منفذي

قواعد وإجراءات وقوانين الإصلاح من الموظفين العموميين بأهمية هذه البرامج وأهدافها وخلق روح الشراكة فيهم مما يجعلهم جزءا متملكا في برامج الإصلاح ينفذونها من منطلقات ذاتية وليس وظيفية أو روتينية محايدة. ورغم ما يكتنف هذا البعد السلوكي من تجريد إلا أن غيابه لعب دورا كبيرا في فشل بعض برامج الإصلاح في الدول النامية. ولعل الصواب لم يجاف وزير المالية اللبناني الأسبق عندما أشار إلى الدور الذي يلعبه المسؤولون عن تطبيق الإصلاحات، ودرجة تثقيفهم بمفاهيم الإصلاح، في إنجاح برامج إصلاح إدارة الموازنة العامة[5]. ولا تعتمد برامج الإصلاح فقط على توفر الحافز الداعم للتنفيذ السليم بل أيضا تحتاج إلى توفر القدرة على تطبيق الإجراءات والقواعد بكفاءة واقتدار مما يستدعى توفير بيئة داعمة تتمثل في البرامج التدريبية والتأهيلية لرفع قدرات الكادر البشرى من أجل تنفيذ عناصر الإصلاح المختلفة والمتمثلة في الموازنة المعتمدة على النتائج والمحاسبة على أساس الاستحقاق وغيرها من الأدوات الحديثة.

وفى ظل التوجه الحديث نحو اللامركزية أو الفدرالية المالية في بعض الدول العربية وما يتضمنه ذلك من مشاركة في الإيرادات وتنزيل للسلطات والمسؤوليات إلى المستويات الأدنى من الحكم، تبرز تحديات إضافية إمام برامج الإصلاح الحالية. وتتمثل هذه التحديات في إيجاد الصيغ المناسبة للمشاركة في الموارد المالية بما يكفل تحقيق العدالة الرأسية بين المركز والمستويات الأدنى من الحكم، وكذلك العدالة الأفقية

(5) Governance Newsmaker Interview with H. E. Jihad Azour: Lebanon's Lesson - Reform Needs a Culture of Change, Service Delivery, MENA Governance News and Notes, October 2008, Volume 2, Issue 3, pp.2-4.

بين مستويات الحكم المتوازية. وتتعلق هذه التحديات أيضا بتقسيم مسؤوليات تقديم الخدمة العامة بما يتناسب مع القيود المالية والموارد المتاحة للحكومات الإقليمية من اجل ضمان كفاءة وفعالية الخدمات العامة. وتجدر الإشارة إلى أن الاستقلال المالي المضمن في نظم اللامركزية المالية، والذي يتمثل في حرية التعاقد على الديون وتعبئة الموارد الذاتية وإنفاذ التزامات الصرف، غالبا ما يضعف من جهود الحكومة المركزية في ترقية النتائج المالية بفرض الانضباط المالي وتوسيع دائرة تغطية وشمولية الموازنة العامة.

وبلا شك تشكل الأزمة المالية العالمية أحد التحديات الكبرى التي تواجه إدارة المالية العامة في الدول العربية. وتتباين أشكال التحدي وإشكالاته بسبب اختلاف درجة تأثر هذه الدول بالأزمة وتعدد آليات انتقال تداعياتها وما نتج عن ذلك من سياسات علاجية ووقائية متباينة. فدول المغرب العربي تأثرت تجارتها الخارجية وسياحتها كثيرا بالركود الاقتصادي في أوروبا، بينما واجهت الأردن ولبنان تدهورا ملحوظا في تحويلات المغتربين والتي تمثل مصدرا أساسيا للتدفقات الخارجية، وعانى السودان واليمن وكذلك الجزائر من الانخفاض الكبير في أسعار البترول والذي مثل معظم الإيرادات الحكومية، أما دول الخليج فتأثرت بتدهور الأسواق المالية العالمية لترابطها القوى مع هذه الأسواق، هذا بالإضافة إلى تأثرها بانخفاض أسعار البترول.

ولقد طبقت هذه الدول "حزم تحفيزية" في شكل سياسات نقدية ومالية مختلفة اعتمادا على مدى حجم أرصدتها النقدية ومواردها المالية وفعالية وكفاءة أنظمتها المصرفية

لمواجهة آثار الأزمة. فعلى الصعيد المالي، تم اعتماد مبالغ كبيرة لزيادة الاستثمار الحكومي ودعم الأجور والقطاعات الضعيفة، كما تم اعتماد تشريعات عديدة لخفض الضرائب خصوصا على الصناعات الصغيرة والمتوسطة. أما على الصعيد النقدي، فتركزت سياسات اغلب الدول في تدعيم السيولة في القطاع المصرفي باستحداث صناديق وتسهيلات ائتمانية في البنوك المركزية لفائدة البنوك التجارية أو ضخ مباشر للسيولة في بنوك القطاع الحكومي، وتخفيض قيود الاحتياطات القانونية لدى البنوك المركزية، ودعم عمليات الضمان بين البنوك التجارية، كما شملت السياسات النقدية خفض سعر الفائدة ودعمه لتشجيع الاستهلاك والاستثمار وخصوصا الاستثمار صغير ومتوسط الحجم.

وفي هذا الصدد، تتمثل التحديات التي تواجه الموازنة العامة في كيفية تحديد الأولويات فيما يخص القطاعات القادرة على دفع عجلة النمو أو على الأقل المحافظة عليه والقطاعات الأكثر تأثرا بالأزمة، وكيفية استيعاب وإدارة المخصصات الكبيرة التي طرأت في أعقاب الأزمة باستحداث الهياكل المناسبة والقدرات ودعم آليات المساءلة لما تتطلبه هذه التدفقات من شفافية ودقة وسرعة في اتخاذ القرار، وكذلك في كيفية التعامل مع الالتزامات المالية المستقبلية التي نشأت نتيجة لجهود مواجهة الأزمة بطريقة تدعم الاتساق الزمني بين الأهداف الآنية وأهداف مسيرة الإصلاح المالي الذي انتظم الدول العربية في السنوات الماضية.

خاتمة

قامت الدول العربية بجهود ملحوظة خلال العقد الماضي لإصلاح إدارة المالية العامة عبر تطوير "البنى التحتية" عن طريق تحسين أساليب إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، وترقية الأجهزة الرقابية وطرق المساءلة والتدقيق، وتطوير الأساليب المحاسبية ونظم المعلومات، من أجل تعزيز دور الموازنة العامة ليس فقط كأداة للإدارة المالية السليمة بل أيضا كوسيلة فعالة للتخطيط الإستراتيجي وتخصيص الموارد. وقد سعت السلطات في الدول العربية من خلال هذه الجهود إلى تحسين شمولية ووحدة الموازنة العامة وكذلك إلى رفع شفافيتها وقدرتها على ترجمة الأهداف العامة إلى نتائج ملموسة وايجابية.

وفي هذا الصدد، ولتحقيق هذه المبادئ، قامت السلطات في عدد من الدول العربية باتخاذ خطوات كبيرة للتقليل من تركّز العمليات المالية المتعلقة بإعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة في الإدارات الحكومية المركزية (وزارات المالية ودوائرها) وتطبيق عدد من الآليات والإجراءات لدعم لامركزية عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة موازنات الصرف الحكومي. وعلى الرغم من أن تركيز السلطات المالية، وما صاحبه من قواعد وترتيبات، لعب دوراً هاماً في السابق في إرساء دعائم النظام المالي في الدول العربية، إلاّ أنه تضمن أعباء كبيرة ألقيت على عاتق وزارات المالية والدوائر المركزية لتقوم بدورها في وضع وتنفيذ الموازنات العامة ومتابعة أدق تفاصيل الصرف الحكومي. وقد تشكك كثيرون في قدرة هذا الاتجاه التحكمى في خلق إدارة

عامة قادرة على أن تلعب دورا حيويا في تقديم خدمة كفؤة وفعالة تتناسب مع الأهداف القومية، وحتى في قدرته على فرض الانضباط المالي، وذلك في ظل نتائج الصرف الحكومي المتزايد وعجوزات الموازنة المزمنة وتراجع الخدمات العامة وارتفاع معدلات الفقر.

وبالإضافة إلى تعزيزها لعملية تخويل السلطات المالية وتقليل التحكم، استهدفت الجهود المتخذة في سياق برامج الإصلاح المالي دعم المبادرات الفردية وتعزيز قدرة الوحدات والإدارات على المستويات القاعدية والقطاعية في ممارسة سلطاتها المالية وزيادة مشاركتها في عمليات تحضير وتنفيذ ومراقبة الموازنة الحكومية. وفي هذا الإطار، ركزت برامج الإصلاح المالي على الترتيبات والقواعد المؤسسية المعنية بتطوير هياكل الحوافز والمساءلة المعتمدة على النتائج، هذا بالإضافة إلى توفير الشراكات الحكومية مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، من أجل تحقيق نتائج جيدة للموازنة العامة تتمثل في الانضباط المالي وترقية الكفاءة التخصيصية والتنفيذية.

وعلى الرغم من الجهود المبذولة، تواجه السلطات في الدول العربية في إطار سعيها إلى ترقية وتطوير الأداء المالي عددا من التحديات الهامة، يتمثل أحدها في ضرورة بذل المزيد من الجهود لتحسين الأطر الإستراتيجية المتعلقة بإعداد الموازنة العامة وذلك من أجل مواءمة تخصيص الموارد المالية مع الأهداف العامة، على خلفية

ضعف الموارد المالية الموجهة نحو القطاعات الاجتماعية والمرتبطة برأس المال البشري مثل قطاعات الصحة والتعليم، خصوصا في ظل التأثير المباشر لتطوير هذه القطاعات على التنمية البشرية وبرامج محاربة الفقر. وفي هذا الصدد، وفي ظل التوجه العام نحو اللامركزية المالية، يستدعي التخصيص الكفوء للموارد المالية بذل مزيد من الجهود لتطوير آليات المشاركة في الموارد المالية وتحديد مسؤوليات الإدارات في مستويات الحكم المختلفة فيما يخص دورها في تقديم الخدمة العامة. وتتطلب عملية تحسين الممارسة المالية أيضا القيام بجهود حثيثة لتعزيز الوحدة العضوية للموازنة العامة من خلال دمج الموازنات المتعددة لترقية الأداء المالي والتخطيط الاقتصادي، وتنسيق جهود الإصلاح المالي في ضوء أهمية تكاملية الأدوار الملقاة على عاتق الجهات المختلفة والمنفذة لبرامج الإصلاح لنجاح هذه الجهود في تحقيق الأهداف المناطة بها، هذا بالإضافة إلى العمل على دعم استمرارية واتصال جهود الإصلاح بما يكفل الحصول على نتائج متسقة تمكن من توفير نظام مالي منضبط وفعال.

ووضعت الأزمة المالية العالمية وتداعياتها التي لا زالت تتكشف المزيد من التحديات أمام جهود إصلاح الموازنة العامة في الدول العربية. وفي هذا الإطار، وعلى خلفية التدابير والسياسات التي اتخذها عدد من الدول العربية لمواجهة الآثار السالبة للازمة المالية، تحتاج الدول العربية إلى أن تقوم باتخاذ خطوات إضافية تدعم مسيرة الإصلاح المالي التي تبنتها قبل الأزمة، وذلك لتعزيز القدرات المالية والإدارية بما يمكن من تحديد الأولويات والقطاعات القادرة على دفع عجلة النمو الاقتصادي في

ضوء تراجع النشاط الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة بسبب الأزمة. وتتضمن هذه الخطوات استحداث الهياكل والقدرات المناسبة وتطوير الأساليب الرقابية وطرق المساءلة بما يتناسب وإدارة المخصصات والالتزامات المالية المستقبلية التي طرأت خلال الأزمة بطريقة لا تخل بمكاسب الإصلاح المالي التي تحققت في السابق وكذلك بأهداف برامج إصلاح المالية العامة في الأجل الطويل.

مراجع باللغة العربية:

محمد حامد الحاج، 2008، دور إصلاحات المالية العامة في الدول العربية ودور صندوق النقد العربي في مساندتها، دراسات اقتصادية، العدد 7، صندوق النقد العربي، أبو ظبي.

صندوق النقد العربي، 2008، التقرير الاقتصادي العربي الموحد.

البنك الدولي، 2008، مؤشرات التنمية العالمية.

مراجع باللغة الانجليزية:

Nithya Nagarajan, 2008, "Public Financial Management Reforms in Palestine", MENA Governance News and Notes, vol. 2, issue 4, pp. 5-7.

Robert Bou Jaoude, 2008, "Republic of Lebanon: Government Public Financial Management Reforms", MENA Governance News and Notes, vol. 2, issue 3, pp. 6-8.

World Bank, 2003, Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability, World Bank Publication.

World Bank, 2007, West Bank and Gaza Public Expenditure Review: From Crisis to Greater Fiscal Independence, World Bank publication.

World Bank, 2007, Mauritania: Improving Budget Management to Promote Sustainable Development and Reduce Poverty, World Bank Publication.

World Bank, 2007, Sudan Public Expenditure Review: Synthesis Report, World Bank Publication.

World Bank, 2008, Republic of Yemen: Public Expenditure Financial Accountability Assessment, World Bank Publication.