

تقرير رقم ٥٥٠٦١ – منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: لمحة عامة عن التجربة الإقليمية

الجزء ١: لمحة عامة وملخص

حزيران/يونيو ٢٠١٠

مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



البنك الدولي

موجز

يقوم هذا التقرير بدراسة تجربة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد إصلاح إدارة المالية العامة. وبالاستناد إلى مصادر متنوّعة تشمل تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية، وتقييمات المسؤولية المالية للبلد، ومراجعات الإنفاق العام، وغيرها من الوثائق والتقارير، بالإضافة إلى مقابلات أُجريت مع إصلاحيين بارزين، يسعى التقرير إلى معالجة مسائل أساسية عدّة ومنها: ما هي مكانة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع غيرها من البلدان التي تتمتع بمعدّلات تنمية مماثلة في ما يتعلّق بأنظمة وممارسات إدارة المالية العامة المعتمدة فيها؟ ما هو المضمون الأساسي والقوة الدافعة لإصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال العقد المنصرم؟ أين نجحت هذه الإصلاحات، وأين تعثّرت؟ ما كانت المكوّنات الأساسية للنجاح أو للفشل؟ هل من دروس قيّمة تستطيع البلدان الأخرى والجهات المانحة استقاءها من كيفية تطبيق هذه الإصلاحات؟

لائحة بالمختصرات

- ACCT: الوكالة المحاسبية المركزية للخزينة (الجزائر)
- AFDB: البنك الأفريقي للتنمية
- AFMIS: نظام معلومات الإدارة المحاسبية والمالية
- AGES: نظام الإنفاق الحكومي الآلي
- AP: رُخص البرامج
- ARABOSAI: المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
- ASOSAI: المنظمة الآسيوية لأجهزة الرقابة العليا
- BCC: تعميم تحضيرى لإعداد الموازنة
- BdL: مصرف لبنان
- BSA: ديوان الرقابة المالية (العراق)
- BSMP: مشروع تحديث الموازنة الجزائرية (الجزائر)
- CACI: الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش (سوريا)
- CAO: مستشار شؤون التقييد بالأنظمة
- CBE: البنك المركزي المصري
- CBI: البنك المركزي العراقي
- CBY: البنك المركزي اليمني
- CDR: مجلس الإنماء والإعمار
- CFAA: تقييم المسؤولية المالية للبلد
- CGED: المراقبة العامة للالتزام بنفقات الدولة
- CGSP: مكتب التدقيق بالخدمات العامة (تونس)
- CIB: هيئة التفتيش المركزي (لبنان)
- CMU: وحدة إدارة النقد
- CNED: الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية
- CoA: دليل الحسابات (الأردن)/ديوان المحاسبة (لبنان)
- COCA: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (اليمن)
- COFC: الجهاز المركزي للرقابة المالية (سوريا)
- COFOG: تصنيف وظائف الحكومة
- COG: الحكومة المركزية
- COI: هيئة النزاهة (العراق)
- COR: مجلس النواب العراقي (العراق)
- CP: اعتمادات الدفع
- CPA: سلطة الائتلاف المؤقتة (العراق)
- CPAR: تقرير تقييم التوريدات القطرية
- CPI: مؤشر مدركات الفساد
- CPIA: تقييم الأداء القطري للسياسات والمؤسسات
- CSMP: مشروع تحديث الخدمة المدنية (اليمن)
- CST: ضريبة المبيعات المركزية
- DA: الدينار الجزائري
- DB: إدارة الموازنة
- DFID: وزارة التنمية الدولية البريطانية (المملكة المتحدة)
- DGCP: الإدارة العامة للمحاسبة العمومية (تونس)

- DMFAS: نظام إدارة الدين والتحليل المالي
- DPL: الإقراض لأغراض سياسات التنمية
- DPM: نائب رئيس الوزراء
- DPPR: خطة التنمية للحدّ من الفقر
- DPR: تقرير مفصّل حول المشروع
- EC: المفوضية الأوروبية
- EdL: مؤسّسة كهرباء لبنان
- EFMIS: مشروع دعم تطبيق إصلاح الإدارة المالية الطارئ
- ESW: العمل الاقتصادي والقطاعي
- EU: الاتحاد الأوروبي
- FAD: إدارة شؤون المالية العامة
- FE: التوقعات المستقبلية
- FMIS: نظم إدارة المعلومات المالية
- FRR: صندوق تنظيم الإيرادات (الجزائر)
- FY: السنة المالية
- GBD: دائرة الموازنة العامة (الأردن)
- GBO: إدارة الموازنة وفقاً للأهداف (تونس)
- GCC: مجلس التعاون الخليجي
- GCF: قسم التدقيق المالي (تونس)
- GDDS: معيار نشر البيانات الحكومية
- GDP: الناتج المحلي الإجمالي
- GFSM: دليل إحصاءات مالية الحكومة
- GFMIS: نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
- GFS/COFOG: إحصاءات مالية الحكومة/ تصنيف وظائف الحكومة
- GID: النظام المتكامل لمراقبة الإنفاق
- GoE: الحكومة المصرية
- GoI: الحكومة العراقية
- GoJ: الحكومة الأردنية
- GoL: الحكومة اللبنانية
- GoY: الحكومة اليمنية
- GPC: حزب المؤتمر العام (اليمن)
- GTZ: الوكالة الألمانية للتعاون التقني
- GU: وحدة حكومية
- HCCAF: الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية (تونس)
- HIPC: البلدان الفقيرة المثقلة بالديون
- HRC: الهيئة العليا للإغاثة (لبنان)
- ICI: العهد الدولي للعراق
- ICR: تقرير استكمال التنفيذ
- ICRG: الدليل الدولي للمخاطر القطرية
- ID: الدينار العراقي
- IDA: المؤسسة الدولية للتنمية
- IDf: صندوق التنمية المؤسساتية
- IFMCA: تقييمات قدرة الإدارة المالية المؤسسية
- IFMIS: نظام إدارة المعلومات المالية العراقي

- IGF: المفتشية العامة للمالية
- IMF: صندوق النقد الدولي
- INTOSAI: المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
- IPSAS: معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام
- ISDT: دائرة ضريبة الدخل والمبيعات
- ITD: دائرة ضريبة الدخل
- ITF: صندوق العراق الاستئماني
- JD: الدينار الأردني
- KRG: حكومة إقليم كردستان (العراق)
- LOLF: القانون الأساسي الخاص بالقوانين المالية (المغرب)
- LTO: مكتب المكلفين الكبار
- MDCI: وزارة التنمية والتعاون الدولي (تونس)
- MDG: الأهداف الإنمائية للألفية
- MED: وزارة التنمية الاقتصادية
- MEF: وزارة الاقتصاد والمالية (المغرب)
- MENA: منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
- MMSP: وزارة تحديث القطاعات العامة (المغرب)
- MOF: وزارة المالية/وزارة المال (لبنان)
- MOH: وزارة الصحة
- MOLA: وزارة الإدارة المحلية (اليمن)
- MOP: وزارة التخطيط
- MOPDC: وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي (العراق)
- MOPIC: وزارة التخطيط والتعاون الدولي
- MSAD: وزارة الدولة للتنمية الإدارية (مصر)
- MTEF: إطار الإنفاق المتوسط الأجل
- MTFF: الإطار المالي المتوسط الأجل
- MTO: مكتب المكلفين المتوسطين
- NGO: منظمة غير حكومية
- NFTI: المعهد الوطني للتدريب المالي
- NRA: أجنحة الإصلاح الوطنية
- NSSF: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- OBL: قانون الموازنة الأساسي
- ODPM: مكتب نائب رئيس الوزراء
- OECD: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
- OPM: مكتب رئيس الوزراء
- PA: السلطة الفلسطينية
- PAL: قانون المحاسبة العمومية (لبنان)
- PARL: قرص إصلاح الإدارة العامة
- PARP: برنامج إصلاح الإدارة العامة
- PCSC: البرنامج التكميلي لدعم النمو (الجزائر)
- PDD: إدارة الدين العام
- PEFA: الإنفاق العام والمساءلة المالية
- PEIA: تقييم الإنفاق العام والإنفاق المؤسسي
- PEM-TA: إدارة الإنفاق العام – المساعدة الفنية

- PER: مراجعة الإنفاق العام
- PFM: إدارة المالية العامة
- PFMAU: الوحدة الاستشارية الخاصة بإدارة المالية العامة
- PIF: صندوق الاستثمار الفلسطيني
- PIU: وحدة تنفيذ المشروع
- PLC: المجلس التشريعي الفلسطيني
- PPP: تعادل القدرة الشرائية
- PRDP: إعداد خطة إنمائية
- PSA: اتفاقية الشراكة في الإنتاج
- PSR: إصلاح القطاع العام
- ROB: إعداد الموازنات التي تركز على النتائج
- ROSC: تقرير مراعاة المعايير والمواثيق
- SAACB: ديوان الرقابة المالية والإدارية (الضفة الغربية و غزة)
- SAI: الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة
- SDDS: معايير نشر البيانات الخاصة
- SIGIR: المقتش العام لإعادة إعمار العراق
- SOE: الشركات المملوكة من الدولة
- SONATRACH: الشركة العامة لأبحاث وإنتاج ونقل وتحويل وتجارة الهيدروكربونات
- SNG: الحكومة المحلية
- SPC: هيئة تخطيط الدولة (سوريا)
- STA: حساب خزينة خاص
- STD: دائرة ضريبة المبيعات
- SU: وحدات الإنفاق
- TGR: الخزينة العامة للمملكة (المغرب)
- TSA: حساب خزينة موحد (مصر)
- UNCAC: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- UNDP: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- U.S.AID: الوكالة الأميركية للتنمية الدولية
- VAT: ضريبة القيمة المضافة
- WBG: الضفة الغربية و غزة
- WGI: المؤشرات العالمية لإدارة الحكم
- YER: الريال اليمني

نيابة الرئيس: شمشاد أختر
رئاسة شؤون القطاع العام: ريتفا رينيك
إدارة شؤون القطاع العام: غونتر هايندهوف
قيادة فريق العمل: روبرت بيشيل، مارك آهرن

فهرس

٩	كلمة شكر وتقدير
١٠	ملخص تنفيذي
٢٤	الفصل ١: المقدمة: إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من المناطق
٢٤	أهمية إدارة المالية العامة
٢٥	ما وراء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة من التجربة العالمية
٢٦	ما هي منطقة "الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"؟ اختيار البلدان المشمولة بهذه الدراسة
٢٨	استعمال تصنيف الإنفاق العام والمساءلة المالية لتقييم إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
٣١	المجالات التي أحرزت فيها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات أعلى
٣١	المجالات التي أحرزت فيها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات أدنى
٣٥	النماذج القطرية ودراسات الحالات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد إصلاح إدارة المالية العامة
٣٧	الفصل ٢: مضمون إصلاح إدارة المالية العامة: ما هي الإصلاحات الضرورية، وأي إصلاحات تُحرز نتائج إيجابية؟
٣٨	١. الإعداد الإستراتيجي للموازنة
٣٨	القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي
٣٩	المنظور المتوسط الأجل
٤٠	دمج الموازنة لتحسين تخصيص الموارد
٤٢	٢. إعداد الموازنة
٤٣	توسيع نطاق الموازنة
٤٤	تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها
٤٥	٣. إدارة الموارد
٤٦	عمليات الخزينة
٤٧	إصلاح إدارة الضرائب والجمارك
٥٠	إصلاح نظام المشتريات
٥٠	٤. الرقابة والتدقيق الداخلي
٥١	تطوير ضوابط الإنفاق
٥٣	تعزيز التدقيق الداخلي
٥٤	٥. المحاسبة والإبلاغ
٥٥	إصلاحات السياسة المحاسبية
٥٥	تضمين الأداء في الموازنة
٥٧	٦. المساءلة الخارجية
٥٨	تعزيز التدقيق الخارجي
٦٠	الفصل ٣: تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مجموعة ناشئة من الممارسات الواعدة؟
٦٠	ما أهمية التطبيق في نجاح إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟
٦٣	الدرس ١: معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده
٦٤	الدرس ٢: اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة وسيلة وليس غاية
٦٥	الدرس ٣: أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته
٦٧	الدرس ٤: اتباع حكمة "المضي قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" – الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي
٦٨	الدرس ٥: إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوراً
٦٩	الدرس ٦: عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعززة لبعضها لبعض

٧١	.....	الدرس ٧: توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة
٧٤	.....	الدرس ٨: التركيز على التحديات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفّزات
٧٧	.....	الدرس ٩: اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الاتّكال عليها
٧٩	.....	الدرس ١٠: غير للجهات المانحة: اعتماد مقاربة أكثر إستراتيجية وانتقائيةً وتواضعاً ومرونة
٨٤	.....	ملحق

كلمة شكر وتقدير

نودّ بدايةً توجيه أخلص آيات التقدير والعرفان إلى كلّ من ساهم في إعداد هذا التقرير وهم كثير. نبدأ أولاً بمؤلفي الفصول الفردية، فلولا تبصّرهم وجدهم ومثابرتهم في العمل، لما كان هذا التقرير ممكناً. ومن بين هؤلاء نذكر أرون أريا، ودايفد بيغس، وروبير أبو جودة، وإيلينا موراسيلا، ودايفد شاند، ودانيال توماسي. كما نودّ أن نشكر عدداً من كبار الاقتصاديين القطريين بالإضافة إلى خبراء القطاع العام الذين كانت لهم مساهمات وآراء قيّمة خلال فترة الإعداد، بمن فيهم سينام أكايا، وخورخي أراوخو، وشيرين الشواربي، ونديامي ديوب، وخالد المسناوي، وسنتياغو هيريرا، وكاترين لوران، وخوسي لوبيز كالكس، وستيفانو باترنوسترو، ويحيا خيرى سعيد. بالإضافة إلى ذلك، قدّم غونتر هابنهوف مساهمة ودعمًا كبيرين في مختلف مراحل إعداد التقرير. كما كانت لستيفن ماكلود مساهمات بارزة في المراحل الأولى من العمل.

وقد قامت نيتيا ناجاريان بصياغة دراسات حالات مفصّلة أكثر حول إصلاح إدارة المالية العامة، والإصلاحات الضريبية والجمركية في مصر، والضفة الغربية وغزّة، حيث ساعدها في دراسة حالة مصر أندرو ستون. تشكّل هذه الحالات جزءاً من جهد تعاوني أوسع نطاقاً يرمي إلى تحديد وتوثيق الأمثلة الواعدة المتصلة بإصلاح القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ويتولّى إدارته البنك الدولي بالتعاون مع كلية دبي للإدارة الحكومية.

ومن المراجعين النظراء نذكر ريتشارد آلن من إدارة شؤون المالية العامة التابعة لصندوق النقد الدولي، وجيمس برمبي وسالفاتوري سكيافو- كامبو. نحن ممتنون أيضاً لمساعدتي الباحثين البارعين الذين ساهموا في جمع البيانات وتحليلها وفي إعداد التقرير النهائي، ومن بينهم ليذا بتديني، وليديا حجاب، وهالة حنا. كما ساهمت مافو رانافواريفيلو في توليف الوثيقة النهائية. وفي الختام، نخصّ بالشكر ألكس سبرلنغ لتوفيرها الدعم اللوجستي والتنظيمي، بكياستها وسحرها وكفاءتها المعهودة. تمنياتنا لها بالتوفيق في مهمتها الجديدة في إدارة الشؤون القانونية التابعة للبنك الدولي.

وقد دعمنا في جهدنا هذا الصندوق الاستئماني النزويجي للحوكمة وصناديق تحسين إدارة الحكم من مكتب نائب رئيس البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما قدّم الاتحاد الأوروبي دعماً إضافياً في ما يتعلّق بعدد من دراسات الإنفاق العام والمساءلة المالية بما فيها تلك الخاصة بالمغرب وتونس. أمّا دراسة الإنفاق العام والمساءلة المالية الخاصة بالأردن، فقد تولّى الاتحاد الأوروبي تمويلها وإجرائها بالكامل.

وفي الختام، نُهدي عملنا هذا إلى زميلنا الراحل جون ويدر الذي عمل بشكل موسّع على قضايا استقرار الاقتصاد الكلي، والاستدامة المالية، وإدارة المالية العامة في عدد من بلدان المشرق. وكم نفنقد نباهته وحكمته وروحه المرحّة.

مارك آهرن وروبرت بيشيل جونيور

ملخص تنفيذي

مقدمة

يعدّ حشد الموارد المالية وتوزيعها إحدى أهمّ المهام التي تؤديها الحكومات من أجل تحقيق أهدافها. وتُشير أحدث البيانات الصادرة عن البنك الدولي إلى أنّ الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد أنفقت نحو ٤٠٧ مليار دولار أميركي في العام ٢٠٠٧ لدى قيامها بمهامها السياسية والتنظيمية والخدمية. تؤثر طريقة إنفاق هذه الأموال لها تأثيراً كبيراً على مسار الحكومات التنموي الأوسع نطاقاً. على سبيل المثال، إنّ تحقيق مصر مكاسب كفاءة معدّلها واحد بالمائة على صعيد الموازنة للعام ٢٠٠٩ من شأنه أن يدرّ عليها ٦٣٧ مليون دولار أميركي – أي ما يكفي من الموارد المالية لبناء ٤٠٠٠٠ مدرسة، أو شقّ طريق سريع طوله ٤٥٠٠ كلم، أو توظيف ٦٠٠٠٠٠ طبيب إضافي. لذا، ليس من المفاجئ أن تكون مواضيع إدارة المالية العامة في صلب برامج إصلاح إدارة الحكم في كافة بلدان المنطقة تقريباً.

وكي تتمكن الحكومات من أداء مهمتها الإنفاقية كما يجب، على ممارسات إدارة المالية العامة فيها أن تلبّي بعض المعايير الراسخة. يجب على نفقات الحكومة أن تكون معقولة، بمعنى أن تتمّ في إطار يضمن التوافق بين الإنفاق وأهداف السياسات النقدية والمالية، هذا بالإضافة إلى استدامة الإنفاق على المدى الطويل. يترتّب على الحكومات توزيع الموارد العامة على أكمل وجه بين مختلف القطاعات وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولوياتها السياسية، بما في ذلك النمو المستدام فضلاً عن التنمية البشرية والاجتماعية. كما يجب على هذا الإنفاق أن يكون كفوءاً، أي أن يساهم في تعظيم الناتج بالنسبة إلى مجموعة محددة من المدخلات، وأن يكون فعّالاً، بمعنى أن يدعم تحقيق أهداف الحكومة بنجاح. بالإضافة إلى ذلك، على الإنفاق أن يكون شفافاً، أي أن يتمّ وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يراعي الضوابط والموازن المناسبة لضمان الاستقامة المالية.

رغم أنّ هذه الأهداف تعدّ بسيطة نسبياً، قد لا يكون تحقيقها بهذه البساطة والسهولة. ففي الكثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أدرجت إصلاحات إدارة المالية العامة في الأجندة منذ عقد أو أكثر. يسعى هذا التقرير إلى إمعان النظر في هذه التجربة حتى اليوم وإلى فهم طبيعة التحديات التي تواجهها هذه البلدان في إدارة المالية العامة بشكل أفضل. وهو يقوم بدراسة الإصلاحات هذه في عشرة بلدان عربية هي: الجزائر، مصر، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، الضفة الغربية وغزة، واليمن. يعود اختيار هذه البلدان، جزئياً، إلى كونها أماكن انشغل فيها البنك الدولي بشكل كبير بقضايا إدارة المالية العامة وتمكّن من جمع معلومات مقارنة وافرة. كما أنّ هذه البلدان تمثّل شريحة عينة مثيرة للاهتمام من حيث التقاليد الإدارية، بالإضافة إلى تمثّلها بمستويات تنمية مختلفة. في أعلى السلم، نجد لبنان حيث بلغ معدّل الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٦٠١٧ دولاراً أميركياً ومتوسّط العمر المتوقّع ٧٢ سنة في العام ٢٠٠٧، فيما نجد اليمن في أسفل السلم حيث بلغ فيه معدّل الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٩٧٣ دولاراً أميركياً ومتوسّط العمر المتوقّع ٦٢ سنة. في لبنان، هناك نحو ٣٨.٣ مُستخدمًا للإنترنت لكلّ ١٠٠ مواطن فيما تبلغ هذه النسبة ٠.٩ فقط في العراق. إذا ما جمعنا هذه البلدان معاً، نجد أنّها تضمّ أكثر من ثلثي سكّان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ونحو ثلث الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة المذكورة. وتجدر الإشارة إلى أنّ العديد من النتائج التي توصّل إليها هذا التحليل سيكون ذات صلة بالنسبة إلى البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

على صعيد مضمون إصلاحات إدارة المالية العامة، تحاول الدراسة أن تحدّد إلى أيّ مدى تتعامل هذه البلدان مع مشاكل مشتركة ناجمة عن تقاليد إدارية متشابهة ومستويات تنمية مماثلة، أو مع تحديات فريدة تستقي جذورها من تجربتها التاريخية أو الإدارية الخاصة. كما يهدف هذا التحليل إلى فهم نوع إصلاحات إدارة المالية العامة التي تمّ تطبيقها في المنطقة خلال العقد الماضي، بما في ذلك نقاط النجاح والفشل والأسباب الكامنة وراء ذلك. إلى جانب هذه المسائل، تسعى الدراسة إلى استنتاج خلاصات أكثر شمولية حول الطريقة التي نفّذت بها هذه الإصلاحات ومدى تأثيرها على نجاح الإصلاحات (أو فشلها). هل من عبر تكتيكية يمكن استخلاصها حول الطرق الفضلى التي يستطيع الإصلاحيون المقبلون الاستفادة منها عند تنفيذ الإصلاحات؟ وكيف تُبلور اعتبارات الاقتصاد السياسي تحديّ إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتؤثر عليه؟

من أجل استعراض إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من الضروري اعتماد مقارنة مشتركة لوضع أسس التحليل. في السنوات الأخيرة، أصبح إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية أكثر أداة معترف بها ومقبولة في مجال تقييم وضع نظام إدارة المالية العامة في بلد معين. فهذه المجموعة المكونة من ٢٨ مؤشراً رفيع المستوى تقيس الأداء مقارنة مع أفضل الممارسات المعتمدة في البلدان المتقدمة والنامية، كما تتيج تعقب التقدّم مع مرور الوقت. تقوم المؤشرات بتحليل الأداء في المجالات الستة الأساسية التي تنطوي عليها إدارة المالية العامة والتي تُرافق عملية إعداد الموازنة: (١) مصداقية الموازنة؛ (٢) الشمولية والشفافية؛ (٣) إعداد الموازنة استناداً إلى السياسات؛ (٤) قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة؛ (٥) المحاسبة والتسجيل والإبلاغ؛ و (٦) التدقيق الخارجي. يتم التركيز بشكل أساسي على الحكومة المركزية، بالإضافة إلى مسائل ذات صلة بالتدقيق في المالية العامة بشكل إجمالي. ولا يتم التطرق بشكل مباشر إلى أنشطة المؤسسات العامة والمستويات الحكومية المحلية.

في حين تقيّم مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية نظام إدارة المالية العامة في بلد معين في نقطة محدّدة من الزمن، تركّز هذه الدراسة على إصلاحات النظام والتقدّم المحرّز نتيجة لها. من أجل الإحاطة بهذا الموضوع، تمّت إضافة مجموعة من الفصول القطرية (مرفقة في المجلّد عدد ٢) إلى تحليل الإنفاق العام والمساءلة المالية. وقد أعدت هذه الفصول وفقاً لتصميم مشترك من أجل إعطاء صورة أكثر تفصيلاً عن جهود إصلاح إدارة المالية العامة في البلاد المشمولة بهذه الدراسة. كما سعت هذه التقييمات إلى التطرّق إلى ما هو أبعد من السؤال التالي: "ماذا" يطال إصلاح إدارة المالية العامة؟ - حيث يتركّز التحليل حول المجالات الستة الأساسية الخاصة بالإنفاق العام والمساءلة المالية - لفهم "كيف" يتمّ إصلاح إدارة المالية العامة و"ماذا". يتناول ذلك إستراتيجيات التطبيق والمسائل الأوسع نطاقاً الخاصة بالاقتصاد السياسي داخل بلد معين. لقد عوّلت هذه الفصول بشكل كبير على دراسات مكتبية متعلّقة بمستندات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الموجودة، مثل تقرير مراجعة الإنفاق العام، وتقييم المسؤولية المالية للبلد، وتقارير تقييم التوريدات القطرية، وتقارير صندوق النقد الدولي المعنية بمراجعة المعايير والمواثيق في مجال إدارة المالية العامة، بالإضافة إلى مجموعة متنوّعة من الوثائق ذات الصلة بالمشروع.

في حالتين مثيرتين للاهتمام وبعيدتي المدى في مجال الإصلاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يستند التحليل إلى دراسات حالات إفرادية أكثر تفصيلاً. تتمثل الحالة الأولى في إصلاحات إدارة المالية العامة التي قام بها سلام فياض خلال ولايته الأولى كوزير المالية في الضفة الغربية وغزة في الفترة الممتدة من العام ٢٠٠٢ إلى العام ٢٠٠٥. أما الحالة الثانية، فهي تخصّ الإصلاحات الضريبية والجمركية التي تمّ تطبيقها في مصر منذ العام ٢٠٠٥ في عهد يوسف بطرس غالي. وقد ركّزت الدراسة على هذه الإصلاحات دون سواها لأنها كانت ذات نطاق كبير، وتعتبر من الإصلاحات التي ساهمت في تحقيق تحسّن ملموس في الأنظمة القائمة.

ممارسات إصلاح المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع المعذلات العالمية

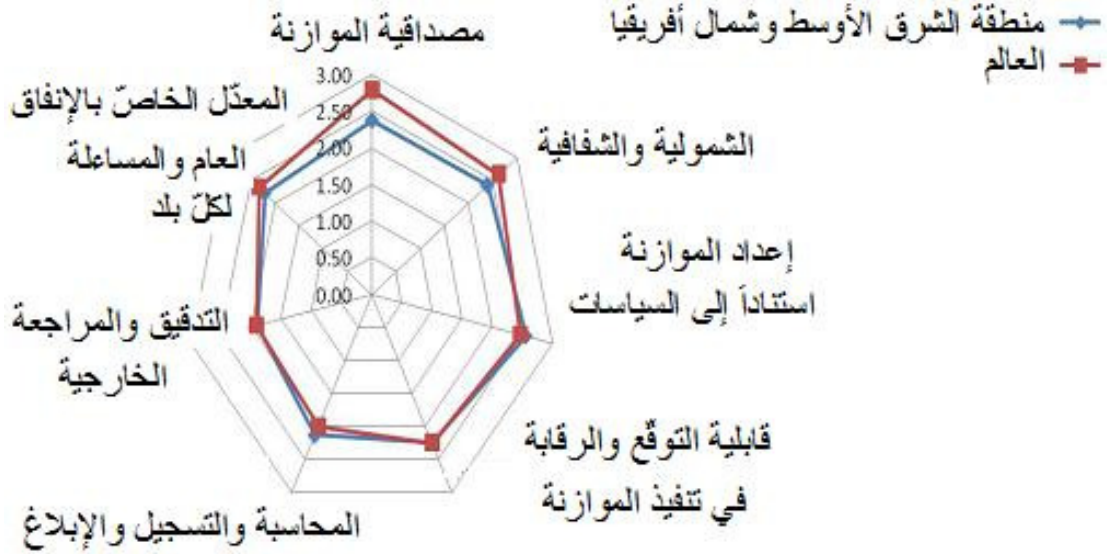
يُظهر الرسم ١ أدناه نتائج خلاصة تحاليل الإنفاق العام والمساءلة المالية الستة التي تمّ استكمالها بغية تقييم البلدان المشمولة بالدراسة. فقد أكملت التقييمات الخاصة بالضفة الغربية وغزة وبسوريا في العام ٢٠٠٦ وتلك الخاصة بالأردن في العام ٢٠٠٧؛ أما تقييم العراق واليمن، فاستكمل عام ٢٠٠٨ في حين أنهى تقييم المغرب عام ٢٠٠٩. ويجري حالياً تحليل الإنفاق العام والمساءلة المالية في تونس، غير أنه لم يتمّ الانتهاء منه بعد. كما ستجرى عمليات استعراض للإنفاق العام والمساءلة المالية لبلدين آخرين مشمولين بهذه الدراسة هما الجزائر ولبنان. وتجدر الإشارة إلى أنّ السّلم بالأحرف المعتمد لتصنيف الإنفاق العام والمساءلة المالية حوّل إلى سّلم رقمي من ٠ إلى ٤ للمساعدة على إجراء المقارنات، حيث يمثّل الرقم ٤ التصنيف الأعلى.

وقد أجري تحليل لمعرفة مكانة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع بلدان أخرى تملك مستويات التنمية ذاتها؛ في هذه الحالة، شمل التحليل ١٩ بلداً منخفض الدخل حيث تراوَح الناتج المحلي الإجمالي للفرد بين ٩٣٦ و ٣٠٧٥ دولاراً أميركياً في العام ٢٠٠٧ وحيث جرى مؤخراً تقييماً للإنفاق العام والمساءلة المالية. (تتضمّن

^١ رغم تقديم تقييم للإنفاق العام والمساءلة المالية لمصر في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، يبقى التقييم تمهيدياً لأن الحكومة لم تُصاحب بعد على عدد من النتائج التي توصل إليها.

قائمة البلدان التي تمت مقارنتها ثلاثة بلدان من أفريقيا؛ ثلاثة من أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ ستة من شرق آسيا والمحيط الهادئ؛ وسبعة من أوروبا وآسيا الوسطى^٢. وفي ما يلي نتائج هذه المقارنة.

الرسم ١: معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية العالمية للبلدان المماثلة ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط



على الصعيد الإجمالي، جاءت أنظمة إدارة المالية العامة في المنطقة شبيهة تقريباً بأنظمة الدول الأخرى التي تتمتع بمستويات دخلٍ مماثلة. وبشكل عام، تنزع المنطقة إلى تحقيق أداء أفضل بقليل من حيث المحاسبة والتسجيل والإبلاغ وأسوأ بقليل من حيث مصداقية الموازنة. وأحرز المغرب والأردن أعلى علامة في تصنيفات الإنفاق العام والمساءلة المالية المجمّعة من بين البلدان المشمولة بهذه الدراسة. فكلّهما حصل على معدّل علامة إجمالي يبلغ "B" (٢.٨٧). في أدنى السلم، نجد الضفّة الغربية وجزّة العراق حيث تتمحور تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية حول معدّل "C-" (بين ١.٥ و ١.٦)، مع الإشارة إلى أنّ التقييمات الرسمية الخاصّة بالإنفاق العام والمساءلة المالية لا تحتوي على تصنيفات سالبة (-). وفي ما يتعلّق بمعدّل العلامات في الفئات الستّ الأساسية، جاءت العلامات الأكثر تقارباً (أي أدنى نسبة انحراف) في مجال مصداقية الموازنة، ممّا يشير إلى وجود قاسم مشترك بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على هذا الصعيد، فيما تفاوتت المعدّلات بشكل كبير في مجال شمولية وشفافية الموازنة.

أجندة الإصلاح الأساسية

يتمحور هذا القسم حول ١٣ فئة شائعة يتضمّنّها إصلاح إدارة المالية العامة، وقد تمّ جمع هذه الفئات في ٦ مراحل تشكّل دورة الموازنة. وفي اختيار الفئات، اتّبع خيار مات أندروز الذي اعتمده في دراسة سابقة استخدم فيها البيانات المتعلّقة بالإنفاق العام والمساءلة المالية؛ إلّا أنّه تمّ تعديل الفئات بحيث تعكس أنشطة الإصلاح الشائعة في منطقة

^٢ يشمل هذا التحليل البلدان التالية: الكونغو برازافيل، ليسوتو، سوازيلند، الجمهورية الدومينيكية، الباراغواي، البيرو، إندونيسيا، ساموا، تيمور الشرقية، تونغافا، توفالو، فانواتو، ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، كوسوفو، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، مولدوفا، وأوكرانيا.

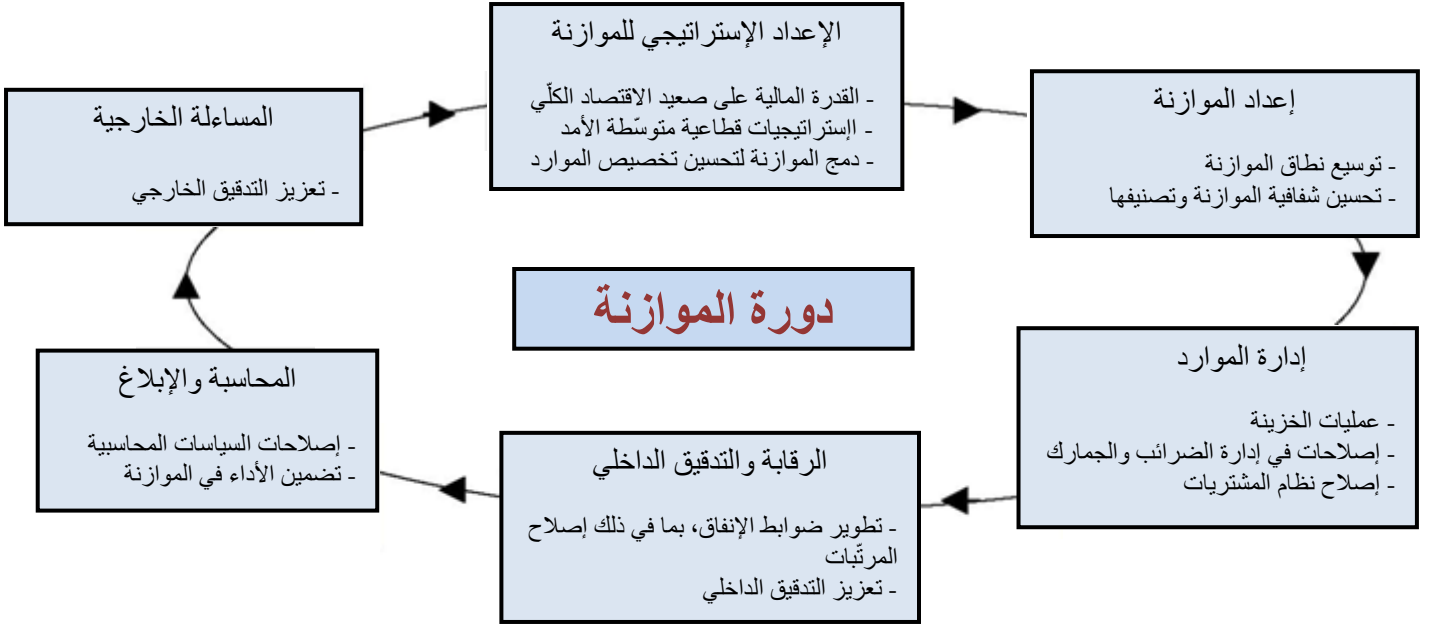
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^٢. ويُظهر الرسم ٢ المراحل المختلفة التي تشكّل دورة الموازنة بالإضافة إلى فئات الإصلاح التي يتمّ التطرّق إليها في كلّ مرحلة من المراحل.

تطلّب اختيار فئات الإصلاح عدداً من التسويات، ولم يؤخذ في الاعتبار العديد من الإصلاحات المهمة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإدارة المالية العامة (مثل إصلاحات الخدمة المدنية). ومن المسائل التي كانت موضع نقاش نذكر تحديد ما إذا كان ضرورياً إنشاء فئات منفصلة خاصة ببعض الإصلاحات الواسعة النطاق، لا سيّما في ما يتعلّق بمجموعتين من الإصلاحات الشائعة – إصلاحات أطر الإنفاق المتوسط الأجل وإصلاحات الخزينة – اللتين غالباً ما تغطيان عدداً من الفئات السابق ذكرها. فتمّ النظر في الأجزاء التي تكوّن هذه الإصلاحات خلال الدراسة. في المقابل، جرى البحث في الإصلاحات المتعلقة بشفافية الموازنة، والتي تحصل في عدد من المراحل خلال دورة الموازنة (على سبيل المثال، توثيق الموازنة، وتقديم التقارير المالية خلال العام، والبيانات المالية لنهاية السنة) ضمن فئة واحدة.

لكلّ مرحلة من المراحل الستّ التي تتضمنها دورة الموازنة، يتمّ في البداية ذكر علامات معدّل الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة، ومن ثمّ تقييم كلّ مجال من مجالات الإصلاح المتعلقة بهذه المرحلة. ولكلّ مجال من مجالات الإصلاح، يحدّد التقرير باقتضاب الهدف الرئيسي لهذا النوع من الإصلاحات قبل استعراض تجارب بلدان مختلفة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقدم بعدها تقييماً حول الأمور الناجحة وتلك التي تبيّن أنّها تشكّل تحدياً أكبر.

^٢. أندروز، *Andrews, PFM in Africa, Where are We, How Did We Get There, and Where Should We Go* (إدارة المالية العامة في أفريقيا، أين نحن، كيف وصلنا إلى تلك النقطة، وإلى أين نذهب)؟ راجع الصفحة الإلكترونية التالية:
<http://www.resultsfordevelopment.org/sites/default/files/resources/PFM-in-Africapdf.pdf>.

الرسم ٢: الإصلاحات في مختلف مراحل دورة الموازنة



١ - الإعداد الإستراتيجي للموازنة

القدرات المالية على صعيد الاقتصاد الكلي واستدامة الموازنة: من المهم وجود وحدة في وزارة المالية لتوفير المشورة بشأن السياسات الخاصة بالاقتصاد الكلي والسياسات المالية (السياسات المالية على صعيد الاقتصاد الكلي) حرصاً على حسن الإدارة المالية الإجمالية. فوزارات المالية لم تتمتع سابقاً بهذه القدرة، لكن في السنوات الأخيرة، أنشأ عدد من البلدان وحدات مهامها تقديم المشورة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي. يتطلب هذا العمل إجراء الكثير من التحاليل؛ وتبين أن اجتذاب الموظفين المناسبين في إطار عقود الخدمة المدنية القياسية هو بمثابة تحدٍ. نتيجة لذلك، ركز العديد من الوحدات في البداية على رصد الضرائب وإعداد تقارير شهرية حول تنفيذ الموازنة. لكن، مع زيادة قدرة هذه الوحدات، أصبحت هذه الأخيرة معنية أكثر بإعداد الموازنة من خلال تطوير إطار مالي خاص بالموازنة، رغم أن الرابط بين هذه الأطر والموازنة النهائية لا يزال ضعيفاً.

التركيز على النفقات المتوسطة الأمد على صعيد القطاعات: في الإدارة المالية، لا تعتبر دائماً سياسة ما في السنة المقبلة مؤشراً جيداً على التكاليف المتكبدة مع الوقت. من أجل إدارة الموازنة بشكل أفضل، يحاول عدد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إعداد "تقديرات مستقبلية" حول النفقات القطاعية، وذلك كجزء من إصلاحات أطر الإنفاق المتوسط الأجل. يتطلب هذا الإصلاح الكثير من الموارد، وحتى الآن، جاءت النتائج مخيبة للآمال. فالعمل غالباً ما تم تنفيذه من خلال مشاريع نموذجية في قطاعات مختلفة، حيث كانت ملكية وزارة المالية لهذه المشاريع محدودة. نتيجة لذلك، تبقى التقديرات عملية تحليلية غير مستخدمة في إعداد الموازنة. وتشمل نقاط الضعف الأخرى تركيز التحليل على نفقات المشروع فقط، وعدم إيلاء الأهمية الكافية إلى النفقات المتكررة والتي تستحوذ على القسم الأكبر من الموازنة بشكل عام. ورغم أنه من الضروري إعداد تقديرات قطاعية مستقبلية لتوفير منظور على المدى المتوسط، يشكل ذلك إصلاحاً متقدماً يجب عدم المباشرة به إلا بعد إدخال المزيد من التحسينات الأساسية على نظام إدارة المالية العامة.

دمج الموازنة لتحسين كفاءة الإنفاق: لا تزال كافة بلدان المنطقة تعتمد عناصر من النظام المزدوج في إعداد الموازنات، مع اتخاذ ترتيبات منفصلة لتقرير كيفية توزيع المخصصات على صعيد النفقات التشغيلية والإنتاجية. إلا أن هذه الترتيبات تُعيق الجهود الرامية إلى تحقيق أفضل قيمة مقابل المال الذي يتم إنفاقه، إذ قد تؤدي إلى بروز

تغرات أو ازدواجية على مستوى الإنفاق، وتفاوت في النفقات، فضلاً عن مزيج خاطئ من النفقات على الصعيد الإجمالي كما على صعيد الأنشطة. ورغم إحراز بعض التقدم لدمج عناصر عرض الموازنة، كانت الجهود الرامية إلى دمج عناصر أخرى متصلة بإدارة الموازنة مراوغة للغاية. ففي البلدان التي تتوفر فيها وزارة تخطيط منفصلة تتولى إدارة الموازنة الإنتاجية، شكّلت مقاومة المؤسسات لتوحيد إدارة الموازنة في وزارة المالية مشكلة خاصة. حين يتم توحيد إدارة الموازنة داخل وزارة المالية، يتبين أنّ إحدى التحديات الأساسية التي تفرض نفسها هي ضمان تمتع الوزارة بالقدرة التحليلية اللازمة للإشراف على الموازنة الإنتاجية. لهذا السبب، يجب التخطيط للمرحلة الانتقالية بعناية شديدة.

٢ - إعداد الموازنة

توسيع نطاق الموازنة: إنّ ضمان نطاق واسع للموازنة أمر مهمّ حرصاً على فعاليتها كأداة للرقابة المالية ولتخصيص الموارد في المجال الذي يأتي في مقدّمة الأولويات. كما أنّه من المهمّ ضمان فعالية المساءلة في مجال الإنفاق العام. تُعتبر القيود التي تحدّ من نطاق الموازنة مشكلة عامة في المنطقة، كما هو واضح من خلال العلامات المتدنية التي تمّ إحرازها في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية على صعيد نفقات الحكومة غير المبلّغ عنها. إنّ المتطلبات التقنية التي يستلزمها هذا الإصلاح ليست كثيرة، وقد لوحظ تقدّم ملموس حيث توفّر الالتزام السياسي الكافي. لكن، توجد حوافز قوية تحدو بمنّ لديه نفقات خارج الموازنة إلى مقاومة التغيير، لذا يجب اعتماد مقاربة إستراتيجية في ما يتعلّق بالإصلاح الذي من المرجّح أن يواجه مقاومة نتيجة هذه المصالح.

تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها: إنّ توفير معلومات أفضل حول النفقات المُدرّجة في الموازنة يستطيع أن يؤدي دوراً مهماً في بناء مصداقية سياسة الحكومة المالية لدى الجمهور، والبرلمان، والخبراء الماليين الخارجيين. يُعتبر إصلاح تصنيف الموازنة مكوناً هاماً من مكونات هذا الهدف الأوسع نطاقاً. لقد اتّخذت بلدان كثيرة في المنطقة خطوات بهدف تحسين شفافية وثائق الموازنة، وتحديث تصنيف الموازنة، وإدخال رفع التقارير عن الموازنة في سنتها. تُعدّ هذه الجهود من أنجح إصلاحات إدارة المالية العامة. ومن العوامل التي تقف وراء هذا النجاح، اعتبار الإصلاحات تقنية بطبيعتها وبالتالي أقلّ عرضة للمعارضة الصادرة عن أصحاب المصالح الخاصة. كما تنزع الإصلاحات إلى الاعتماد على فريق صغير من الموظفين في وزارة المالية، الأمر الذي يحسّن من وضعها في بيئة تتمتع فيها الخدمة المدنية بقدرة محدودة. بالإضافة إلى ذلك، أصبحت الإصلاحات بعد إدخالها جزءاً من بنية النظام نوعاً ما، الأمر الذي ساهم في جعلها أكثر استدامة.

٣ - إدارة الموارد

تطوير عمليات الخزينة: يستطيع نظام الخزينة الذي يعمل بشكل جيّد الحدّ من صافي تكاليف اقتراض الحكومة ومن التعرّض لخطر التضرّر المصرفي. وقد باشر عدد من البلدان في المنطقة بإصلاحات الخزينة من أجل تحسين إدارة النقد من خلال فتح حساب خزينة موحد (TSA) لدى المصرف المركزي. ورغم إحراز بعض التقدم، غالباً ما لم يُستكمل توسيع نطاق حساب الخزينة الموحد بسبب عدم تمتع وزارة المالية بسُلطة توحيد بعض الأرصدة. وقد قام عدد من البلدان بإنشاء وحدات بهدف إعداد خطة نقدية وصيانتها، وهو أمر قد يُساعد في جعل عملية الاقتراض والاستثمار تتماشى مع حاجات الحكومة النقدية. لكن غالباً ما لا تُستخدم الخطط النقدية في إدارة النقد استخداماً فاعلاً. وقليلة هي البلدان التي اتّخذت خطوات لتحسين أنظمة إدارة الدين كجزء من إصلاحات الموازنة التي قامت بها.

إصلاحات في إدارة الدخل - الضرائب والجمارك: تستطيع أيّ حكومة زيادة إيراداتها وتعزيز عدالة النظام وخفض كلفة ممارسة الأعمال التجارية على المكلفين عند تحسين إدارة النظام الضريبي. بشكل عام، أحرزت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدماً أفضل بكثير على صعيد إصلاح إدارة الضرائب منه على صعيد إصلاحات إدارة الإنفاق. ويعود السبب في ذلك إلى اهتمام وزراء المالية بالإصلاحات اهتماماً فاعلاً، لأنهم يحتاجون إلى زيادة إيرادات الوزارة وتحسين مناخ بيئة العمل في أن معاً. ومن العوامل الأخرى التي ساهمت في ذلك كون إدارة الضرائب وظيفية منفصلة داخل الحكومة ممّا سمح بمنح موظفي مصلحة الضرائب حوافز لتعزيز الأداء لم يكن بالإمكان تعميم تطبيقها على القطاع العام برمته. وأدت هذه الخطوة التكتيكية إلى انتقال عدد من أفضل موظفي إدارة الإنفاق داخل الحكومة إلى إدارة الضرائب، ممّا تسبّب في تفاقم مشكلة عدم توفر القدرة التي تعاني منها إدارة الإنفاق. لهذا السبب، يجب توخّي الحذر عند اتّخاذ قرار بتقديم الحوافز في إدارة الضرائب دون سواها.

إصلاح نظام المشتريات: إنَّ الطريقة التي يُراقَب بها شراء السلع والخدمات خلال عملية التوريد يمكن أن تساعد الحكومة على الحدّ من أعمال التواطؤ وغيرها من الممارسات الفاسدة. بالتالي، تستطيع التحسينات التي تطرأ على إجراءات التوريد خفض كلفة الإنفاق الحكومي. تعتبر أنظمة المشتريات في المنطقة ضعيفة. وقد سعى عدد من البلدان إلى القيام بإصلاحات، إلاَّ أنه تمّ تمديد جدولها الزمنية فأنت النتائج مخيبة للأمل. غالباً ما تطال الإصلاحات مجالات يستشري فيها الفساد ممّا قد يشكّل تهديداً لمصالح معيّنة ويعطي حوافز قوية لأصحاب هذه المصالح كي يحاولوا تأخير عملية الإصلاح أو تغيير مسارها. إنَّ الإخفاق في إحراز تقدّم ملموس يعكس بشكل كبير غياب الإرادة في مواجهة أصحاب هذه المصالح الخاصة.

٤- الرقابة والتدقيق الداخلي

تطوير ضوابط الإنفاق: إنَّ ضوابط الإنفاق الفعّالة مهمّة لدعم الرقابة المالية الإجمالية، وضمان التقيّد بتخصيص الموارد وفقاً لما هو محدّد في الموازنة، والحوّول دون دفع الحكومة مبالغ تفوق ما يلزم لشراء السلع والخدمات. تعتبر الضوابط، نظراً إلى ارتباطها بدورة المعاملات، عنصراً مهماً في معالجة الفساد على صعيد الإنفاق الحكومي. تنزع دول المنطقة إلى التمتع بأنظمة رقابة شاملة تستغرق وقتاً كبيراً (غالباً ما يظهر ذلك من خلال تعدّد التوقييع على الموافقة)، إلاَّ أنّ تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية أظهرت عدم فعالية هذه الأنظمة. هناك مشكلتان أساسيتان هما أنّ تعدّد الموكّلين بالضوابط يبدّد المساءلة، وأنّ الضوابط غالباً ما تطبّق عند دفع ثمن المشتريات فقط وليس عند الالتزام بالإنفاق. وعلى الرغم من المشاكل التي تواجهها المنطقة، لم يُقم إلاَّ عدد ضئيل نسبياً من المحاولات لتبسيط إجراءات الرقابة العامة وتعزيزها. وأحرزت بعض الدول تقدماً على صعيد إدارة المرتبات، غير أنّ هذا التقدّم كان متفاوتاً. ويبدو أنّ الإخفاق في إحراز تقدّم على صعيد تحسين ضوابط الإنفاق يعود، بشكل أساسي، إلى غياب اهتمام السلطات الحقيقي بالإصلاحات.

تعزيز التدقيق الداخلي: يهدف التدقيق الداخلي إلى أن يضمن للسلطة التنفيذية جودة أنظمة الإدارة المالية – لا سيّما تطبيق الضوابط المالية وإدارة المخاطر^٤. تعاني مهامّ التدقيق الداخلي في غالبية بلدان المنطقة من الضعف، الأمر الذي يعكس وجود مشاكل على صعيد نطاق عملية التدقيق ونضاربا في المصالح حيث يكون المدقّق مشاركاً أيضاً في عملية الرقابة. بشكل عام، لم يوضع إصلاح التدقيق الداخلي في مقدّمة الأولويات، ويعود ذلك من بين أسباب أخرى إلى أنّ التدقيق الداخلي يعتبر مرحلة متقدّمة من إصلاح إدارة المالية العامة. غير أنّ مقاومة التغيير قد تأتي أيضاً من المدقّقين الحاليين الذين يعارضون ترك عملية رقابة المعاملات حين تكون هذه الأخيرة مصدراً للفساد.

٥- المحاسبة والإبلاغ

إصلاحات السياسات المحاسبية: تستطيع إصلاحات نظام المحاسبة تحسين موثوقية سبل مراقبة النفقات والأرصدة النقدية والإبلاغ عنها. حين تكون السياسات المحاسبية مراعية للمعايير الدولية، قد تزداد الثقة بنزاهة المعلومات المالية المتوفرة. شهدت تجربة البلدان في إصلاح أنظمة المحاسبة نجاحاً نسبياً. فرغم اعتماد غالبية البلدان اليوم أنظمة القيد المزدوج، جاء نجاح إصلاح منهجيات المحاسبة محدوداً على صعيد استخدام النقد أو المستحقّات بشكل متنسق، وتطبيق معايير المحاسبة الدولية. وبما أنّ إصلاحات نظام المحاسبة تؤثر على عمل الكثير من الموظّفين في القطاع العام، يجب على كبار الموظّفين في وزارة المالية أن يكونوا ملتزمين التزاماً شديداً لتطبيق هذه الإصلاحات بنجاح.

تضمين الأداء في الموازنة: إنَّ الموازنة القائمة تقليدياً على المدخلات لا تمنح صانعي السياسات معلومات حول السلع والخدمات والسياسات التي يمولها الإنفاق الحكومي. بالإضافة إلى ذلك، بدأت فكرة التركيز على الأداء تشهد إقبالا، وأصبحت بلدان المنطقة تولي هذا الإصلاح اهتماماً كبيراً. غير أنّ النجاحات لا تزال محدودة حتى الآن، وقد تمّ تمديد الإطار الزمني للإصلاح. إنَّ الإصلاح صعبٌ جزئياً لأنّه يفترض عمل الكثير من العناصر الأخرى في نظام إدارة المالية العامة وفق معيار مقبول. لهذا السبب، حتّى عندما تكون الإصلاحات جارية على قدم وساق، يجب بذل كافة الجهود الممكنة لتجنّب المقاربات ذات المفاهيم المُعقّدة، وضمان تمكّن أنظمة المحاسبة من دعم هذه المقاربة.

^٤ يستطيع التدقيق الداخلي التعليق على القيمة التي جنبت مقابل المال الذي تمّ إنفاقه، إلاَّ أنّ هذا لا يندرج ضمن مهامه الأساسية بشكل عام.

٦- المساءلة الخارجية

تعزيز التدقيق الخارجي. يوفر التدقيق الخارجي للبرلمان ضماناً من حيث الامتثال للقوانين المالية، وموثوقية البيانات المالية، والقيمة مقابل المال الذي تقوم الحكومة بإنفاقه. وبصفته هذه، يوفر هذا التدقيق نظاماً انضباطياً ضرورياً على صعيد الإدارة المالية للسلطة التنفيذية. تشير تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أنّ مهامّ التدقيق الخارجي في بلدان المنطقة تعاني من مجموعة من نقاط الضعف التي تركز بشكل كبير على المعاملات بدلاً من الأنظمة، فضلاً عن تضارب المصالح حيث يشارك المدقق في عمليات المراقبة المسبقة. ورغم نقاط الضعف التي تتضمنها أجهزة التدقيق، لم تُبدل جهود كثيرة من أجل إصلاح مهامّ التدقيق الخارجي، الأمر الذي يعكس، جزئياً، الدور الصغير نسبياً الذي تلعبه البرلمانات في العديد من بلدان المنطقة. ومع أنّ التدقيق الخارجي يركّز على توفير الضمانة إلى البرلمان، من شأن وجود جهاز تدقيق فعال أن يدعم الإصلاحات في مجال تنفيذ الموازنة، وذلك عبر تشجيع مزيد من الانضباط على صعيد ممارسات المحاسبة. غير أنّ نجاح الجهود الرامية إلى بناء قدرات جهاز التدقيق يبقى رهن البرلمان ومدى استعداده لاستخدام تقرير المدقق في نهاية المطاف.

تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مجموعة ناشئة من الممارسات الواعدة؟

في إطار تلخيص المناقشة التي تمت أعلاه، يقسم الجدول التالي تجربة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إصلاح إدارة المالية العامة وفقاً لثلاثة أبعاد. تضمّ الفئة الأولى الإصلاحات التي كانت أكثر نجاحاً بشكل عام، بحيث استطاع عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تطبيقها بشكل فعال وإحراز تقدّم ملموس يمكن التحقق منه بشكل مستقل. أما الفئة الثالثة، فهي تشمل على الإصلاحات التي زخرت بالتحديات وانطوت على مشاكل وصعوبات أكثر من غيرها. لكن هذا لا يعني أنّه كان من المستحيل تطبيق هذه الإصلاحات، فقد استطاع بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إرساء بعض عناصر هذه الإصلاحات. غير أنّ هذا الأمر ليس شائعاً في المنطقة. أما فئة الإصلاحات المتفاوتة النتائج، فهي تمثل مجالات يصعب فيها التعميم على مستوى المنطقة وأنت فيها النتائج في غالبية الأحيان فريدة، خاصة ببلد معين.

الجدول ١: توزيع إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة وتلك الزاخرة بالتحديات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة	إصلاحات متفاوتة النتائج	إصلاحات إدارة المالية العامة الزاخرة بالتحديات
<ul style="list-style-type: none"> تحسين تصنيف الموازنة تحسين شفافية الموازنة الإصلاحات الضريبية والجمركية 	<ul style="list-style-type: none"> تحسين القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي دمج الموازنة تبسيط عمليات الرقابة المسبقة مراقبة الالتزامات إدارة المرتبات عمليات الخزينة إصلاح أنظمة المحاسبة التدقيق الداخلي والخارجي 	<ul style="list-style-type: none"> إستراتيجيات قطاعية متوسطة الأمد تحسين نطاق الموازنة تضمين الأداء في الموازنة إصلاح نظام المشتريات مشاريع ضخمة في مجال تكنولوجيا المعلومات

يمكن تقسيم إصلاحات المالية العامة الناجحة بشكل خاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى نوعين: الجهود الرامية إلى تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها، وإصلاح الإيرادات، لا سيما الضريبية منها والجمركية. إلا أن هذين النوعين من الإصلاحات مختلفان إلى حد بعيد. فالأول يعتبر خالياً نسبياً من التعقيدات وتكنوقراطياً في طبيعته. ولا بدّ من الإشارة في هذا السياق إلى وجود مرجع حالي يُعنى بالممارسات المقبولة لإصلاح التصنيف الاقتصادي، وهو دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى وجود محفّزات تهدف إلى تحقيق التوافق بين الحسابات والممارسات الدولية القياسية بغية تسهيل الحصول على بيانات مالية واقتصادية مماثلة. قد تواجه هذه الإصلاحات بعض المقاومة نتيجة الجمود البيروقراطي الأساسي لكن ما من مصالح جوهرية على المحكّ وما من مهام مهذّدة. فالإصلاح فور اكتمال تنفيذه يصبح جزءاً ثابتاً من نسيج النظام.

لكنّ هذا لا ينطبق على إصلاحات الضرائب والجمارك حيث الرهانات أكبر بكثير. إذ غالباً ما تكون وكالات العائدات من الهيئات الحكومية حيث يستشري الفساد إلى أقصى حدّ لأنّ مهامها تمكّنها من الحصول على دفعات من الشركات والأفراد على حدّ سواء. وغالباً ما تواجه الجهود الأيالة إلى إعادة هيكلة هذه الهيئات وإعادة تنظيمها مقاومة شرسة من الداخل وبعض الجهات الخارجية على حدّ سواء. لكن، حتّى ولو كانت التحدّيات كبيرة فالمكاسب غالباً ما تكون هي الأخرى كثيرة أيضاً. فالحكومات التي تواجه عجزاً مالياً ملحوظاً غالباً ما تفضّل من المنظور السياسي زيادة الإيرادات على الرغم من صعوبة هذه الخطوة بدلاً من الشروع في عملية تخفيض الإنفاق المؤلمة. فهذه الإصلاحات قادرة إذاً على حشد الدعم السياسي الرفيع المستوى المطلوب لتنفيذها بالكامل رغم المعارضة الشديدة التي تلقاها.

ولسوء الحظّ، نجد في الجهة المقابلة مجموعة من الإصلاحات التي لا يسهل تنفيذها بشكل خاصّ ولا تعدّ بمكاسب مادية كبيرة، أقلّه على المدى القصير. وبعض هذه الإصلاحات مثل تحسين نطاق الموازنة وشموليتها ليس صعب التنفيذ من الناحية العملية. لكن، وكما ذكرنا سابقاً، من المرجّح ألا تمضي هذه الإصلاحات قدماً ما لم يُستثمر رأسمال سياسي ملحوظ لتخطّي المقاومة الإدارية. أما الإصلاحات الأخرى، مثل تطوير أطر الإنفاق المتوسطة الأجل وزيادة التوجيه نحو الأداء في الموازنة فهي غالباً ما تكون متطلّبة من الناحية العملية وتصادف صعوبات نتيجة المصالح الخاصة القوية. وفي الكثير من الحالات، قد يعتمد تطبيق هذه الإصلاحات بشكل ناجح على أنظمة وإجراءات وممارسات أساسية قد لا تكون موجودة. لذا، ليس من المفاجئ أن يتمّ في غالب الأحيان تأجيل تنفيذ هذه الإصلاحات أو إيقافه. لقد تمّ استقاء دروس متعدّدة من دراسات الحالات الإفرادية وتقييمات الإصلاحات الأكثر تفصيلاً في الضفّة الغربية وجزّرة ومصر، هي ملخّصة في الجدول التالي المعنون: " عشرة مبادئ لتنفيذ إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا."

المربّع ١: عشرة مبادئ لتنفيذ إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

١. معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده
٢. اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة وسيلةً وليس غايةً
٣. أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته
٤. اتباع حكمة "المضّي قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" – الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي
٥. إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوّراً
٦. عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعزّزة لبعضها لبعض
٧. توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة
٨. التركيز على التحدّيات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفّزات
٩. اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الانتكال عليها
١٠. عبر للجهات المانحة: اعتماد مقاربة أكثر إستراتيجية وانتقائيةً وتواضعاً ومرونةً

الدرس ١: معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده. في العديد من مجالات إصلاح إدارة الحكم والإدارة العامة، بما في ذلك إدارة المالية العامة، شهد العقد المنصرم تهاوتاً على اعتناق منهج تحليل الاقتصاد السياسي. لا يزال منهج تحليل الاقتصاد السياسي قيد التطور والتحديات المتوفرة حوله محيرة، إلا أن هذا المجال يجسد الملاحظة المهمة القائلة أن العوامل السياسية والإدارية لها أهميتها. على الإصلاحيين المقبلين ألا يسعوا بشكل آلي إلى نقل المقاربات والممارسات التي نجحت في مكان ما إلى أطر مؤسسية مختلفة تماماً.

لكن، إن ذهبنا أبعد من هذا التحذير الأساسي والمعقول، نجد أن الدراسات التحليلية في الاقتصاد السياسي جاءت مساهمتها محدودة نسبياً حين سعت إلى معالجة أهم الأسئلة الموجودة في أي مبادرة إصلاحية: ما الذي يجب فعله؟ متى يجب القيام به؟ من يجب أن يقوم بذلك وكيف؟ تُعدّ كل تجربة إصلاح فريدة ومعنية بزمان وبلد محددين، وخاصةً بوضع فردي من الديناميات السياسية والإدارية والمؤسسية والشخصية. قد يكون تحليل الاقتصاد السياسي قيماً في تسليط الضوء على القيود أو تحديد المؤيدين المحتملين، كما وأنه قد يساعد على اتخاذ قرارات نيرة حول ما يجب القيام به. غير أن مسارات الإصلاحات الأكثر نجاحاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تشبه إلا قليلاً نوع التوصيات التي قد تصدر عن تحليل نموذجي للاقتصاد السياسي يحظى بدعم الجهات المانحة. لا يشكّل تحليل الاقتصاد السياسي بديلاً عن صناعة القرارات الإستراتيجية الحازمة، ولا حتى عن التحرك التكتيكي الحذق خلال فترة التطبيق. هذا ومن المحتمل تحقيق مكاسب أكبر عبر الاستثمار في مزيد من المرونة التكتيكية، على صعيد المستشارين الميدانيين في مجال إدارة الحكم وخبراء القطاع العام الذين باستطاعتهم تقديم المشورة والمساعدة في الوقت المناسب في حالات الخطر الشديد والالتزامات الكبيرة، وذلك بدلاً من محاولة إجراء تحليل سياسي وإداري أكثر دقة منذ البداية.

الدرس ٢: اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة وسيلة وليس غاية. تنبثق إصلاحات إدارة المالية العامة عن عدد من الحوافز المختلفة، بدءاً من الحاجة إلى الاستجابة لحالة طارئة وصولاً إلى الوزراء الذين يسعون إلى بناء مستقبل مهني لأنفسهم كإصلاحيين. في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمّ تطبيق الإصلاحات الأبعد مدى في سبيل الاستجابة إلى أزمة مالية حادة والحاجة إلى إعادة هيكلة الممارسات الضريبية بشكل أساسي من أجل جذب المستثمرين الأجانب. في ظل هذه الظروف، جاءت إصلاحات إدارة المالية العامة فعالة بالإجمال لأنها وعدت بأن تكون الحلّ – أو على الأقل جزءاً من الحلّ – لمجموعة أكبر من المشاكل. وكان كبار القادة السياسيين مستعدين لفرض هذه الإصلاحات رغم المعارضة الشديدة. غير أن الإصلاحات التي تمّ تطبيقها لأنها تتماشى مع الممارسات الفضلى الدولية الناشئة كانت تفتقر عموماً إلى القدرة على الصمود في وجه المعارضة المتصلبة.

الدرس ٣: أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته. إن الملاحظة القائلة بأن الإصلاحات وسيلة وليست غاية بحدّ ذاتها تعكس أهمية أخذ السياق بعين الاعتبار. وكما ذكر سابقاً، تمّ تطبيق اثنين من إصلاحات إدارة المالية العامة الأبعد مدى كردّ على أزمة مالية حادة منحتهما أهمية وسلطة الضوء عليهما. لكنّ أجدات الإصلاحات الهامة قد تمتدّ على سنوات، بينما تخضع الظروف السياسية والاقتصادية الكامنة وراء إنشاء هذه الإصلاحات عموماً لأفاق زمنية أقصر بكثير. إذا كانت الإصلاحات تقنية إلى حدّ بعيد بطبيعتها وترتكز على أساس منطقي متين، وإذا كان يدعمها مناصرون يشغلون مناصب جيدة في الوزارات ذات الصلة، وإذا تجنّبت إثارة نفور الجهات المعنية المتمنّعة بالنفوذ، عندها وفي معظم الظروف، قد تمرّ على الأرجح من دون أن توضع تحت المجهر، وتتعايش مع اهتزاز الرمال السياسية والاقتصادية والإدارية المتغيرة تحتها. وقد تمكّن لبنان من تطبيق بعض الإصلاحات المهمة في مجال إدارة المرتبات على سبيل المثال، حتى في خضمّ أزمة سياسية مزمنة وفي غياب برلمان فاعل.

لكن يمكن التعلّم من تجربة لبنان، فحين احتاجت هذه الإصلاحات إلى تجاوز ما يمكن تطبيقه بموجب مرسوم صادر عن وزارة المالية وتطلّبت موافقة أوسع نطاقاً من مجلس الوزراء أو البرلمان، وصلت إلى طريق مسدود. لا تطالعنا أمثلة على إصلاحات بعيدة المدى ومثمرة في مجال إدارة المالية العامة في غياب إطار سياسي أوسع نطاقاً يدعم هذه الإصلاحات. كما لا يوجد أمثلة تبيّن الحالات التي تمكّن فيها كبار المسؤولين من حماية إصلاحات إدارة المالية العامة الهامة ووضعها بمعزل عن التحولات الهامة في المناخ السياسي الأوسع نطاقاً. وبإيجاز، تُغرّق موجة المدّ جميع القوارب الكبيرة – بغضّ النظر عن جودة صناعة هذه القوارب أو مهارة القبطان وعزيمته.

الدرس ٤: اتباع حكمة "المضي قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" – الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي. إلى أي مدى يمكن القول إنّ أجددات إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يسيرها إطار إستراتيجي شامل أو خطة متكاملة، مقابل مقاربة أكثر ابتكاراً وارتجالاً تسعى إلى الاستفادة من الفرص لدى نشوئها؟ إنّ الجواب على هذا السؤال ليس بمثل هذه البساطة. فمن جهة، لا تعاني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من غياب الخطط الإستراتيجية الرامية إلى الارتقاء بالأنظمة والإجراءات. بالإضافة إلى ذلك، تتوفر أمثلة تبيّن الحالات حيث كانت البلدان لتستفيد من اعتماد مقاربة أكثر شمولية لإصلاح إدارة المالية العامة. وعلى سبيل المثال، إنّ عدم توفر مقاربة أكثر شمولية قد يشكّل مشكلة على نحو خاصّ خلال تطوير أنظمة متكاملة لإدارة المعلومات المالية.

قد تكون إستراتيجيات الإصلاح هذه قيمة كإعلان حسن نية، أو لإيصال الأولويات أو ضمان دعم الجهات المانحة أو توفير الغطاء السياسي لمجموعة محدّدة من الأنشطة، إلّا أنّها تلعب دوراً متواضعاً في بلورة إصلاحات ناجحة. إنّ تطوير مثل هذه الخطط لا يضمن تطبيقها على وجه السرعة. في كثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استغرق تطبيق الخطط وقتاً أطول من المتوقع، كما تمّ إسقاط أو تعديل عدد من المكونات خلال العملية. بالإضافة إلى ذلك، لا تعتبر هذه الخطط شرطاً مسبقاً للنجاح. فسلام فيّاض اعتمد نظرة مرنة على صعيد إصلاحات إدارة المالية العامة في الضفة الغربية وغزة، حيث اعترف بعدم قدرته على تحديد تسلسل هذه الإصلاحات مسبقاً أو السيطرة على العملية برمتها. ووصف مقاربتة على أنّها تتحلّى بالصبر، وأنّها هادفة، ومنهجية، وانتهازية، وتبحث دوماً عن فرص جديدة هنا وهناك. وقد اعتمدت مقاربتة هذه على مجموعة واضحة من الأولويات، غير أنّها استخدمت المرونة التكتيكية على صعيد تسلسل الإصلاحات وتوقيتها. وتجدر الإشارة إلى أنّ جوانب من الإصلاحات الضريبية في مصر تطوّرت وفقاً للنهج نفسه.

الدرس ٥: إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوراً. غالباً ما تعجز الحكومات والجهات الاستشارية الدولية عن مقاومة الرغبة في إدخال تحسينات كبيرة على مستوى الأداء عبر اعتماد بعض أحدث الممارسات القائمة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وتطبيقها في إطار بلدان نامية. في غالبية الأحيان، كانت النتيجة توقعات محبطة وإصلاحات فاشلة. ورداً على ذلك، يشدّد دليل إدارة الإنفاق العام (Public Expenditure Management Handbook) الصادر عن البنك الدولي عام ١٩٩٨ على أهمية "إرساء الأساسيات" بشكل جيّد قبل التطرّق إلى إصلاحات أكثر تقدماً.

تظهر تجربة إصلاح المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا صحّة هذا المبدأ، لا سيّما في ما يتعلّق بمجموعتين من المبادرات تُعدّان من أكثر المبادرات تقدماً على الصعيد التقني التي تمّ تطبيقها في المنطقة، ألا وهما: الانتقال إلى إطار إنفاق متوسط الأجل، وبذل الجهود في سبيل التوجّه إلى تضمين الأداء بشكل أكبر في الموازنة. وكما ذكر سابقاً، فقد اتّضح أنّ كلا المجموعتين تنطويان على تعقيدات ومشاكل من حيث التطبيق، ويعود ذلك جزئياً إلى كون تحقيق هذه الإصلاحات قد اعتمد على وجود عدد من الشروط المسبقة الضرورية لتأمين فعاليتها؛ بالإضافة إلى أنّ كبار المسؤولين الآخرين لم يكونوا، بشكل عام، مستعدين للالتزام بمثل هذه المبادرات.

الدرس ٦: عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعرّزة لبعضها لبعض. من المُسلّم به أنّ أبرز إصلاحات إدارة المالية العامة هي صعبة وعبارة عن إجراءات معقّدة تتطلّب سنوات عدّة أو حتى عقود كي تُؤتي ثمارها. فهي تستلزم سنّ القوانين والتشريعات؛ وإعادة هيكلة الممارسات القائمة منذ وقت طويل؛ وتغيير الثقافتين السياسية والإدارية؛ فضلاً عن بناء المؤسسات وتعزيز القدرات. تتشكّل محاولة اعتماد هذه الإجراءات بسرعة وصفةً لتطبيقها بأسلوب يفتقر إلى التفكير المنطقي وبالتالي لاحتمال فشلها.

كما هي الحال مع العديد من المبادئ الإدارية، تتضمن وجهة النظر هذه بعض الحقيقة. فإصلاحات إدارة المالية العامة في عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كإدخال أطر الإنفاق المتوسط الأجل أو التوجّه نحو تضمين الأداء في الموازنة بشكل أكبر، تستغرق وقتاً طويلاً فعلاً لئتمّ تطبيقها. لكن، هناك حالات يمكن فيها تطبيق الإصلاحات بسرعة، حين تتوفر الإرادة السياسية اللازمة. يمكن تطبيق الإصلاحات الرامية إلى توسيع نطاق الموازنة وشموليتها وشفافيتها، على سبيل المثال، في غضون أسابيع أو أشهر شرط وجود الإرادة السياسية المناسبة. بالإضافة إلى ذلك، تمّ عمداً تطبيق بعض الإصلاحات، التي كانت فعالة أكثر من غيرها، على وجه السرعة. لقد أراد

سلام فياض توليد الثقة بأجندة الإصلاح من خلال اتخاذ خطوات محدّدة وسريعة أعطت انطباعاً حسناً. فهو شعر - وقد أصاب كما تبين لاحقاً - أنّ الإصلاح يصير أصعب مع مرور الوقت. فقد يصبح الإصلاح مجرد "عمل عادي" ويفقد أولويته أو طابعه الملحّ في نظر الكثيرين، كما حصل غالباً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

ومن الأسئلة ذات الصلة نذكر ما إذا كان علينا تجربة نموذج من الإصلاحات أو تطبيقها بالكامل. في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمّ تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة النموذجية في سياقات متنوّعة جداً. أمّا الإجابة عن هذا السؤال فهي رهن السياقات بشكل كبير. من الناحية الإيجابية، توفر الإصلاحات النموذجية - لا سيّما حين يتمّ الإشراف عليها بكلّ صرامة - فرصة لاكتساب خبرة قيّمة من خلال تحديد المشاكل المُحتمّلة التي من شأنها عرقلة مجموعة من إصلاحات إدارة المالية العامة، وتصحيح هذه المشاكل قبل أن تتسبّب بضرر كبير. يعتبر هذا في منتهى الأهمية عندما يُتوقع أن يستغرق نشر الإصلاحات وقتاً طويلاً ويكون مكلفاً على الأرجح، كما هي الحال في ما يتعلّق بأنظمة تكنولوجيا المعلومات الواسعة النطاق. لكن، في غياب الالتزام الراسخ للمباشرة بمجموعة محدّدة من الإصلاحات، قد تشكّل الإصلاحات النموذجية في غالبية الأحيان ذريعةً للتأخير ولعدم التحرك. في بعض الأحيان، يكون من الأفضل نشر الإصلاحات على نطاق واسع والقبول بوجود تحدّيات خلال المراحل الأولى من التطبيق. كما تميل الإصلاحات النموذجية إلى تحقيق نتائج أفضل في الإدارات التي تملك سجلاً طويلاً من الخبرة والابتكار، أكثر منه في تلك التي تتسم بتقاليد صارمة منغرس في إطار قانوني صلب.

الدرس ٧: توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة: من شأن النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية توفير منافع كبيرة لمجموعة متنوّعة من أنشطة إدارة المالية العامة، لا سيّما من حيث تنفيذ الموازنة. لقد بذلت كافة بلدان المنطقة بعض الجهود الرامية إلى إدخال أنظمة مُحوسبة لدعم نظام إدارة المالية. بشكل عام، تمّ اعتماد إستراتيجيتين مختلفتين: (١) إعداد نظام متكامل و"متطوّر" لإدارة المعلومات المالية؛ أو (٢) استخدام نظام بسيط لتكنولوجيا المعلومات مفصل حسب الطلب من أجل دعم تنفيذ الموازنة. وفيما تمّ إحراز عدد من النجاحات المتواضعة حتى اليوم، عانت غالبية المشاريع "المتطوّرة" لتحقيق الأهداف التي رسمتها لنفسها على مستوى التطبيق والموازنات والتشغيل الموعود. عندما لا تسير الأمور على ما يرام، قد تكون الإخفاقات في مجال تكنولوجيا المعلومات مكلفةً جداً، كما رأينا مؤخراً حين فشل النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية في العراق، والذي ارتفعت خسارته إلى ٣٠ مليون دولار أميركي. وقد أدّى عدد من المشاكل إلى نسف هذه المشاريع الكبرى؛ لكنّ أهمّ سببين يدعوان للقلق هما ضعف ترتيبات إدارة المشاريع وعدم التزام و/أو مشاركة موظفي وزارة المالية بالإصلاح مثلما يجب. كما يترتّب على الإصلاحيين المقبلين، الذين يتطلّعون إلى استيراد حلول تكنولوجيا المعلومات المتطوّرة، توخّي الحذر في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وفي غيرها من المناطق.

أما المقاربة الثانية، فكانت تقضي بتطوير أنظمة مُحوسبة بسيطة مع عدد محدود من الوظائف للمساعدة على دعم تنفيذ الموازنة. ويتمّ عادةً إعداد هذه الأنظمة حسب الطلب لتلبيّ الحاجات الخاصة بنظام تنفيذ الموازنة في البلد. وتنزع تكاليف التطوير الأولية إلى أن تكون أقلّ، وإذا بقيت أهدافها عند الحد الأدنى، فقد تشكّل طريقةً فعّالة لإطلاع المسؤولين الملمّين بالمعاملات الورقية فقط على قدرات النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية. لكن لهذه المقاربة حدودها وقيودها. أولاً، بما أنّ هذه الأنظمة قد تمّ تطويرها وفقاً لاحتياجات معيّنة، فهي لا تشمل في غالبية الأحيان على وظائف قياسية اتّضحت فائدتها في أنظمة أخرى. ثانياً، تميل هذه الأنظمة لأن تكون أقلّ مرونةً من الأنظمة الجاهزة من حيث التعامل مع متطلّبات المُستخدم الجديدة. ورغم أنّ تكاليف النظام الأولية قد لا تكون عاليةً، فهي ترتفع مع الوقت عند إعادة تكييف النظام مع التطوّرات الجديدة. لهذه الأسباب، يجب اعتبار استخدام نظام بسيط بمثابة حلّ على المدى القصير مع هدف الانتقال في نهاية المطاف إلى نظام متكامل.

الدرس ٨: التركيز على التحدّيات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفّزات: تنطوي تجربة الإصلاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على دروس مهمّة حول كيفية تنظيم هذه الإصلاحات وترتيبها. وتجدر الإشارة إلى أنّ الإصلاحات الأبعد مدى والأنجح في المنطقة هي تلك التي قادها وزراء مالية أقوياء كان دورهم محورياً فيها. وقد جلب سلام فياض في الضفة الغربية وغزّة، ويوسف بطرس غالي في مصر، مزيجاً من الخبرة التقنية المدهشة والفهم التقني المعمق للمسائل، فضلاً عن الدراية في الأمور السياسية والإدارية والعزيمة الصلبة.

هناك مجموعة واسعة من الجهات المعنية في أيّ مبادرة إصلاح إدارة المالية العامة، بما في ذلك الوزارات، والوكالات، والإدارات، والكيانات دون الوطنية، والشركات المملوكة من الدولة. وتختلف نوعية التنسيق بين هذه المؤسسات ووزارة المالية داخل البلدان وفي ما بينها، غير أنّها تشكّل مشكلة في غالبية الأحيان وتعاني من اختلال وظيفي في بعض الأحيان. من أجل معالجة مثل هذه المشاكل، أنشأت بلدان عدّة مجموعات عمل بين المؤسسات وغيرها من الأليات لتسهيل عملية التنسيق في ما بينها. وقد تختلف بنية هذه المجموعات وأعضاؤها بدون تعريض أفاق نجاحها للخطر. لكنّ المشكلة تكمن في أنّ أجهزة التنسيق هذه – السهلة الإنشاء نسبياً – لا تلتقي إلا قليلاً في عدد من الحالات، معرّضة بالتالي نوعية التطبيق للخطر.

اعتمدت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقاربات متنوّعة بهدف الحصول على الخبرة الضرورية. فقد عوّل بعض البلدان بشكل كبير على وحدات تطبيق المشاريع المؤلفة بغالبية من خبراء خارجيين، فيما سعت بلدان أخرى إلى إبقاء هذه الإصلاحات بيد جهات داخلية. وفيما تضمّ كلّ مقارنة نقاط قوّة ونقاط ضعف خاصّة بها، تمّ استقاء بعض الدروس العامة منها. يكمن الدرس الأوّل في ضرورة توفير قيادة تتمتع بالمهارات التقنية والإدارية لإدارة المشروع – مع وجوب منح هؤلاء القادة كامل السلطة اللازمة – وإلا فهذه الإصلاحات لن تتجح على الأرجح. أمّا الدرس الثاني، فيتعلّق بقيود القدرات على مستوى الفريق التي غالباً ما لا تؤخذ على محمل الجدّ عند تصميم الإصلاحات. وتعتبر الجهود المبذولة لتجاوز هذا النقص في القدرات، عبر الاعتماد بشكل كبير على الخبراء الخارجيين أو الموظفين المحليين الذين تمّ توظيفهم خصيصاً لتنفيذ هذه المهمة، شبيهة بعقد فاوست مع الشيطان؛ فهذه الجهود يجب التخطيط لها وإدارتها بحذر، مع إعداد إستراتيجية خروج واضحة. وفي الختام، غالباً ما لم تولّ حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الاهتمام الكافي لتتبع هذه الإصلاحات والإشراف عليها عن كثب.

الدرس ٩: اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الإتكال عليها: كقاعدة عامة، تتمتع السلطات التنفيذية بنفوذ كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. أمّا الجهات المعنية الأخرى – أكانت السلطات التشريعية أو القضائية، أو مختلف منظمات المجتمع المدني، الأكاديميين، المفكرين، أو القطاع العام – فتعدّ محرومة بشكل واضح من التأثير على عملية صناعة القرار في المجالين السياسي والإداري. ويصحّ هذا القول بوجه خاصّ على صعيد إصلاح إدارة المالية العامة، الذي يُعتبر في غالبية الأحيان مجالاً ضيقاً ومتخصصاً وتكون قراطياً.

تشهد البرلمانات تزايداً في نفوذها وذلك على امتداد المنطقة، غير أنّها لا تزال تفتقر عملياً إلى الموظفين واللجان التي تمكّنها من مراجعة المقترحات الخاصة بالموازنة بشكل مفصل. في عدد من البلدان، تُعدّ قدرة البرلمانات على مراجعة الموازنات التي تقدّمها السلطة التنفيذية أو تغييرها محدودة، وتكون المعلومات التي تتلقاها هذه البرلمانات أحياناً غير كاملة ومجرّاة. وتقوم البرلمانات بأعمال المتابعة، لا سيّما في مجال مراجعة تقارير التدقيق، على نحوٍ متقطع. على الرغم من بعض الاستثناءات الملحوظة، لم تشكّل البرلمانات قوّة ضاغطة لإصلاح إدارة المالية العامة، بل أنّ بعضها أيّد مقاربات تتعارض مع ممارسات إدارة المالية العامة السليمة. وإذا كان تأثير البرلمانات متواضعاً، فإنّ تأثير الجمهور كاد أن يكون غائباً. من المحتمل أن يكون عدد قليل من المنظمات غير الحكومية والمفكرين قد مارس ضغوطاً بهدف تعزيز انفتاح وشفافية الموازنة، لكن ما من دليل على أنّها أثّرت فعلياً في شكل أو محتوى برامج إصلاح إدارة المالية العامة حتّى يومنا هذا.

الدرس ١٠: عبّر للجهات المانحة: اعتماد مقارنة أكثر إستراتيجية وانتقائية وتواضعاً ومرونة. إنّ التزام مجتمع المانحين كبير ولكن متفاوت من حيث توفير الدعم لإصلاحات إدارة المالية العامة على امتداد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ووفقاً لقاعدة بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حصل نحو عشرة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مساعدة المانحين لإصلاح إدارة المالية العامة خلال الفترة الممتدّة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، حيث أعطي العراق والمغرب والأردن حصّة الأسد. ومن المستفيدين الآخرين نذكر الجزائر، ومصر، ولبنان، وسوريا، وتونس، والضفة الغربية وغزّة، واليمن. وقد بلغ إجمالي تمويل إدارة المالية العامة نحو ٤٥٩ مليون دولار أميركي خلال فترة الخمس سنوات هذه. وكان معدّل التمويل ٩٢ مليون دولار أميركي مع تفاوت كبير بين سنة وأخرى. وفيما تمثّل البيانات بصورة تقديرية مستويات التزام الجهات المانحة، تعكس هذه الأرقام عمليات دعم الموازنة مع التركيز على إدارة المالية العامة وليس على الموارد المخصّصة لإصلاح إدارة المالية العامة. ويرجّح أن تكون هذه الأخيرة أكثر تواضعاً بكثير، حيث قد يتراوح معدّلها بين ١ إلى ٥ مليون دولار أميركي لكلّ بلد سنوياً بعد الأخذ بعين الاعتبار متطلبات مشروع تكنولوجيا المعلومات الضخم وغير المعهود. يمكن

الاستنتاج في الختام أنّ إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يشكّل مجالاً استقطب أموال مجتمع المانحين بشكل مُفرط.

كان العديد من الإصلاحات المدعومة من الجهات المانحة طموحاً بشكل مفرط، مع المبالغة في حجم الدعم السياسي والإداري للإصلاح؛ كما أنّ هذه الإصلاحات لم تدرك بالكامل دور الأنظمة الموروثة وما إذا كانت الشروط المسبقة الضرورية متوفرة؛ وبشكل عام، كانت تحاول القيام بالكثير في فترة محدودة من الوقت وبدون القدرة اللازمة. يجب تطوير آليات الجهات المانحة كي تستجيب بشكل أفضل للطبيعة الديناميكية التي تشتمل عليها عملية إصلاح الإدارة العامة. مع الإشارة إلى أنّ أطر إدارة المشاريع التقليدية لديها دور تُوّديه عندما تكون الإصلاحات واسعة النطاق وتدمج طويلاً (وعندما تكون المبالغ كبيرة)، وهو يهدف إلى إدارة أجنحة واسعة ومتنوّعة بنجاح وإلى ضمان المساءلة المناسبة. غير أنّ أعمال التقييم الطويلة، واختيار المستشارين، وإجراءات التوظيف تتسبّب في غالبية الأحيان في التأخير وتضييع الفرص. كما ذكرنا في الدرس الرابع أعلاه، تشتمل إصلاحات إدارة المالية العامة الأنجح على اقتناص الفرص بسرعة لدى بروزها (الإستراتيجية الانتهازية) في إطار أوسع نطاقاً تُدرج فيه الأولويات بشكل واضح. من أجل استغلال مثل هذه الفرص لدى بروزها، تحتاج الجهات المانحة إلى زيادة مقارباتها التقليدية عبر تقديم مساعدة صغيرة ذات هدف محدّد، وصرفها بسرعة. من أجل القيام بذلك، ينبغي توفّر العديد من الشروط المسبقة: (١) معرفة الوضع الميداني بشكل دقيق ومحدّث، بما في ذلك الديناميات السياسية والإدارية المتطوّرة؛ (٢) وجود مستشارين موهوبين يتمنّعون بالمهارات التقنية، والحدّاقة السياسية والإدارية، ويحظون بثقة كبار المسؤولين؛ (٣) إطار عمل متماسك خاصّ بأولويات إصلاح الإدارة العامة؛ و(٤) كميات قليلة من الموارد الاستثنائية التي يمكن استخدامها بشكل سريع وممرّن بهدف تيسير عملية التطبيق.

الفصل ١

المقدمة: إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من المناطق

"إعلم أنّ الجباية أول الدولة تكون قليلة الوزائع كثيرة الجملة... فإذا استمرت الدولة واتصلت وتعاقب ملوكها واحداً بعد واحد وذهب سرّ البداوة وجاء الملك العضوض والحضارة الداعية إلى الكيس وتخلق أهل الدولة حينئذ بخلق التحذلق وتكثرت عواندهم وحوائجهم بسبب ما انغمسوا فيه من النعيم والترّف. فيكثرون الوظائف والوزائع حينئذ على الرعايا... ويزيدون في كلّ وظيفة ووزيعة مقداراً عظيماً لتكثر لهم الجباية... إنّما ثبت على الرعايا في الاعتمار لذهاب الأمل من نفوسهم بقلة النفع إذا قابل بين نفعه و مغارمه... فتتقص جملة الجباية حينئذ بنقصان تلك الوزائع منها".

ابن خلدون (١٣٣٢-١٤٠٦)

أهمية إدارة المالية العامة

يعدّ حشد الموارد المالية وتوزيعها إحدى أهمّ المهام التي تؤدّيها الحكومات من أجل تحقيق أهدافها. وتُشير أحدث البيانات الصادرة عن البنك الدولي إلى أنّ الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد أنفقت نحو ٤٠٧ مليار دولار أميركي في العام ٢٠٠٧ لدى قيامها بمهامها السياسية والتنظيمية والخدماتية. تؤثر طريقة إنفاق هذه الأموال لها تأثيراً كبيراً على مسار الحكومات التنموي الأوسع نطاقاً. على سبيل المثال، إنّ تحقيق مصر مكاسب كفاءة معدّلها واحد بالمائة على صعيد الموازنة للعام ٢٠٠٩ من شأنه أن يدرّ عليها ٦٣٧ مليون دولار أميركي – أي ما يكفي من الموارد المالية لبناء ٤٠٠٠٠ مدرسة، أو شقّ طريق سريع طوله ٤٥٠٠ كلم، أو توظيف ٦٠٠٠٠٠٠ طبيب إضافي. لذا، ليس من المفاجئ أن تكون مواضيع إدارة المالية العامة في صلب برامج إصلاح إدارة الحكم في كافة بلدان المنطقة تقريباً.

في البرنامج الساخر "نعم معالي الوزير" الذي تعرضه هيئة الإذاعة البريطانية ويتناول حياة الحكومة، قال الإداري البريطاني همفري أبلباي مرّة بامتعاض ما يلي: "لا تحطّ الخزينة أولاً لما تحتاج إليه وتفكّر بعدها في كيفية جمع الأموال اللازمة. بل تبذل قصارى جهدها لجمع أكبر قدر ممكن من الأموال ومن ثمّ تفكّر في كيفية إنفاق هذه الأموال". لم تُنغ طريقة التفكير هذه بالكامل من القطاعات العامة على المستوى العالمي، إلا أنّ أجندة إدارة المالية العامة قد تبلورت بشكل بارز منذ بثّ هذه الحلقة لأول مرّة في كانون الثاني/يناير ١٩٨٦. خلال العقدين المنصرمين، خضعت البلدان المتقدّمة والنامية على حدّ سواء لضغوط متواصلة من أجل تحسين جودة الإنفاق العام وتوليد قيمة أكبر مقابل المال الذي يتمّ إنفاقه في إطار العمليات الحكومية.

وكي تتمكن الحكومات من أداء مهمّتها الإنفاقية كما يجب، على ممارسات إدارة المالية العامة فيها أن تلبي بعض المعايير الراسخة. يجب على نفقات الحكومة أن تكون معقولة، بمعنى أن تتمّ في إطار الاقتصاد الكليّ مع ضمان التوافق بين مستوى الإنفاق وأهداف سياسات الحكومة النقدية والمالية، هذا بالإضافة إلى استدامة الإنفاق على المدى الطويل. يترتّب على الحكومات توزيع الموارد العامة على أكمل وجه بين مختلف القطاعات وفئات الإنفاق بطريقة تعكس أولوياتها السياسية، بما في ذلك النمو المستدام فضلاً عن التنمية البشرية والاجتماعية. كما يجب على هذا الإنفاق أن يكون كفوءاً، أي أن يساهم في تعظيم الناتج بالنسبة إلى مجموعة محدّدة من المدخلات، وأن يكون فعالاً، بمعنى أن يدعم تحقيق أهداف الحكومة بنجاح. بالإضافة إلى ذلك، على الإنفاق أن يكون شفافاً، أي أن يتمّ وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة، وأن يراعي الضوابط والموازن المناسبة لضمان الاستقامة المالية.

في الكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أدرجت إصلاحات إدارة المالية العامة في الأجندة منذ عقد أو أكثر. يسعى بعض البلدان إلى إرساء أنظمة الإدارة المالية والمعلومات الأساسية التي من شأنها ضمان صرف الموارد في الوقت المناسب لتحقيق الأهداف المرجوة. وهناك بلدان أخرى تُجري تعديلات من شأنها زيادة الكفاءة وقابلية التوقع في ما يتعلّق بالإنفاق، مع التركيز بشكل أكبر على الأداء والقيمة التي تُجنى مقابل المال الذي يتمّ إنفاقه.

وكثيرة هي البلدان التي تعالج مسائل مثل تعزيز الشفافية، أو ضمان التدقيق الداخلي والخارجي المناسب، أو حتى توسيع نطاق الموازنة وشموليتها.

يسعى هذا التقرير إلى إمعان النظر في هذه التجربة وإلى فهم طبيعة التحديات التي تواجهها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إدارة المالية العامة بشكل أفضل. على صعيد مضمون إصلاحات إدارة المالية العامة، تحاول الدراسة أن تحدد أين تُبلي هذه الإصلاحات حسناً وأين تتعثر؟ وإلى أي مدى تتعامل هذه البلدان مع مشاكل مشتركة ناجمة عن تقاليد إدارية متشابهة ومستويات تنمية مماثلة، أو مع تحديات فريدة تستقي جذورها من تجربتها التاريخية أو الإدارية الخاصة؟ كما يهدف هذا التحليل إلى فهم نوع إصلاحات إدارة المالية العامة التي تم تطبيقها في المنطقة خلال العقد الماضي، بما في ذلك نقاط النجاح والفشل والأسباب الكامنة وراء ذلك.

إلى جانب الإجابة عن هذه الأسئلة، تسعى الدراسة إلى استنتاج خلاصات أكثر شمولية حول الطريقة التي نفذت بها هذه الإصلاحات ومدى تأثيرها على نجاح الإصلاحات (أو فشلها). كيف تُبلور اعتبارات الاقتصاد السياسي الأوسع نطاقاً تحدي إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وتؤثر عليه؟ وهل من عبر تكتيكية يمكن استخلاصها حول الطرق الفضلى التي يستطيع الإصلاحيون المقبولون الاستفادة منها عند تنفيذ الإصلاحات؟

ينقسم هذا التقرير إلى جزئين موزعين على مجلدين. يوجز الجزء الأول النتائج ويستعرض ما استخلصه هذا التحليل. أما الجزء الثاني، فيتضمن نماذج ودراسات حالات إفرادية خاصة بكل بلد استند إليها العديد من هذه الخلاصات.

ما وراء منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة من التجربة العالمية

لم تأت إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من العدم. فالعالم برمته شهد تطبيق إصلاحات متنوّعة خلال العقدين المنصرمين أو العقود الثلاثة الماضية تحت راية "الإدارة العامة الجديدة". تغيّر نطاق هذه الإصلاحات وجوهرها، غير أنّها وبشكل عام منحت المدراء مستوى أعلى من المسؤولية والرقابة على المدخلات مقابل زيادة مساءلتهم حيال النتائج التي يحققونها؛ وانتقلت إلى إطار متعدد السنوات على صعيد تنفيذ الموازنة، ومرتبطة بسياسة مالية وإيرادات تقديرية واقعية؛ كما تحوّلت من المحاسبة على أساس النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق؛ وانتقلت من التدقيق في الامتثال إلى التدقيق في الأداء، وغيرها من التغييرات الأخرى. وقد تم إطلاق الكثير من هذه الإصلاحات في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومن ثم أدخلت في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من البلدان النامية بدرجات متفاوتة – أو قامت على الأقل محاولات لنقل هذه الإصلاحات. في مقابل هذه الاتجاهات، برزت مدرسة فكرية تحت شعار "إرساء الأساسيات"، شددت على ضرورة وضع الأنظمة اللازمة وضمن حُسن سير عملها قبل الشروع بإصلاحات متقدمة. فإصلاحات إدارة المالية العامة التي جرت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وغيرها من المناطق كانت تميل إلى إظهار عناصر مستفادة من كلا المقاربتين – من جهة، الرغبة في اعتماد ممارسات "أكثر تطوراً" في مجموعة من الميادين والمجالات الفرعية مثل التوجّه نحو الأداء بشكل أكبر، وأطر الإنفاق المتوسط الأجل، ونظم إدارة المعلومات المالية، ومن جهة أخرى، الحاجة إلى ضمان توفّر الشروط الضرورية مسبقاً.

وُضعت قضايا إصلاح المالية العامة في صلب عمل البنك الدولي في مجال إدارة الحكم على مدى أكثر من عقدين. وقد قام استطلاع حول دعم إصلاح القطاع العام أجرته مؤخراً مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي باستعراض عمل البنك الدولي في ما يتعلّق بقضايا إدارة المالية العامة في العالم. ° فإشار التقرير إلى أنّ البنك الدولي، خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠٠٦، صادق على ٤٦٧ مشروع إقراض تضمنت عناصر مهمة في مجال إصلاح القطاع العام. وقد كانت إدارة المالية العامة بامتياز الموضوع المشترك بين كافة هذه المشاريع، إذ أدرجت في ٨١ بالمائة من مشاريع القطاع العام التي تمت الموافقة عليها في تلك الفترة. كما كانت إدارة المالية العامة حاضرة بقوة في أنشطة البنك الدولي التحليلية والاستشارية والمنح التي قدّمت لدعم التطوير المؤسسي. بالإضافة إلى ذلك، ازداد عمل البنك الدولي في مجال إدارة المالية العامة بشكل كبير منذ تسعينيات القرن الماضي.

° البنك الدولي، إصلاح القطاع العام: ما الذي ينجح ولماذا؟ (Public Sector Reform: What Works and Why?)

واستخلص تقرير مجموعة التقييم المستقلة أنّ البنك الدولي رفع معدّل الإقراض الخاصّ بإدارة المالية العامة، وأنّ النشاط التحليلي يمكن ربطه بتشجيع المقترضين على تحسين إدارة المالية العامة، وتكييف أدوات إدارة المالية العامة المستقاة من اختصاصات أخرى بأسلوب مفيد، والرصد بفعاليّة من خلال أدوات تقييم راسخة مثل الإنفاق العام والمساءلة المالية.^٦ غير أنّ التقدّم كان متفاوتاً. فقد أشار التقرير إلى أنّ أداء البنك كان من المحتمل أن يكون أنجح لو عمّق أكثر التحليل المؤسسي وتحليل إدارة الحكم، وأولى اهتماماً أكبر لمعالجة الأنظمة الأساسية قبل الانتقال إلى أدوات وتقنيات إدارة المالية العامة المتقدّمة؛ ولو أظهر البنك مزيداً من المرونة والدعم في معرض عمله لتحسين أنظمة المشتريات في البلدان المعنيّة بالإصلاحات. كما لفت التقرير إلى أنّ بعض الإصلاحات المحدّدة، مثل الانتقال إلى إطار الإنفاق المتوسط الأجل، حقّقت نجاحاً في بعض السياقات وشكّلت تحديات في سياقاتٍ أخرى عديدة.

عالجت التقييمات الأخرى مواضيع مماثلة، حيث ناشدت بضرورة توسيع نطاق الإصلاحات وتعميقها كي تشارك فيها مجموعة أشمل من الجهات المعنية وشدّدت في آن واحد على أهميّة^٧ إيلاء السياسات المحليّة والممارسات والمؤسسات القائمة اهتماماً أكبر. وأظهرت هذه التقييمات أنّ إصلاح إدارة المالية العامة هو مسعى طويل الأمد، غالباً ما يُعزى فشله إلى التطبيق أكثر منه إلى الجوانب التقنية التي يتضمّنها البرنامج. فقد مالت الإصلاحات مثل أطر الإنفاق المتوسطة الأجل وضوابط الإنفاق إلى التقدّم ببطء، على غرار إصلاحات أجهزة التدقيق والإصلاحات التي اشتملت على أنظمة معلومات محوسبة ضخمة.

يبرهن هذا التحليل أنّه، في عدد من المجالات المهمّة، تتوافق هذه النتائج مع تجربة إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وعلى وجه التحديد، عانت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في سبيل تطبيق العديد من إصلاحات إدارة المالية العامة التي شكّلت موضع جدل في أماكن أخرى. لكن توجد نقاط اختلاف مهمّة، لا سيّما في ما يتعلّق بوصفات التطبيق. فمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا قد تفرض بعض التحديات الفريدة من نوعها التي لا نجدها في مناطق أخرى. أو قد يتوجّب علينا تعزيز فهمنا لكيفيّة تطبيق هذا النوع من الإصلاحات على أرض الواقع في العديد من البلدان حول العالم.

ما هي منطقة "الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"؟ اختيار البلدان المشمولة بهذه الدراسة

على نطاق أوسع، يعتبر السؤال حول كيفية تحديد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مسألة شائكة تطرح جملة من المواضيع المعقّدة والمثيرة للجدل أحياناً. والتعريف المُستخدَم في هذا التحليل هو تعريف إداري محض. فمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتألّف بالنسبة إلى البنك الدولي من ١٩ بلداً، بدءاً من المغرب في الغرب ووصولاً إلى عُمان وإيران في الشرق. وتضمّ هذه المنطقة جيبوتي لكنّها لا تضمّ موريتانيا أو السودان. وفي العام ٢٠٠٧ (أحدث سنة تتوفّر حولها الإحصاءات)، بلغ إجمالي الدخل القومي للفرد في المنطقة نحو ٢٧٩٥ دولاراً أميركياً، وهو رقم يضع هذه المنطقة تقريباً في مصافّ منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ (٢٠١٣ د. أ.). غير أنّ هذا الرقم كان دون القيمة التي حقّقتها منطقة أوروبا وآسيا الوسطى (٢٠١٣ د. أ.) ومنطقة أميركا اللاتينية والبحر الكاريبي (٥٨٨٨ د. أ.)، لكنّه تخطّى معدّل منطقة جنوب آسيا (٨٧٩ د. أ.) ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٩٦٦ د. أ.).

^٦ المرجع ذاته، الصفحة ٥١.

^٧ كارول ونيكو بريتيوريوس، فلسفة إصلاح إدارة المالية العامة (Public Financial Management Reform Literature)، المملكة المتّحدة، ورقة تقييم صادرة عن وزارة التنمية الدولية البريطانية، ٢٠٠٩.

الجدول ٢: إحصاءات أساسية حول بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشمولة بتحليل إدارة المالية العامة

البلد	عدد السكان	الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار الأميركي)	الناتج المحلي الإجمالي للفرد	متوسط العمر المتوقع عند الولادة	معرفة القراءة والكتابة	استخدام الانترنت للفرد
١ الجزائر	٣٣٨٥٨١٦٨	١٣٦٠٣٤	٤٠١٨	٧٢	٧٠	١٠
٢ مصر	٨٠٠٦٠٥٤٠	١٣٠٤٧٣	١٦٣٠	٧٠	٧١	١٥
٣ العراق	٢٩٩٤٧٤٩١	٦٢٠٠٠	٢٠٧٠	٦٨	٧٤	١
٤ الأردن	٥٧١٨٨٥٥	١٧٠٠٥	٢٩٧٤	٧٢	٩٠	٢١
٥ لبنان	٤١٦٢٤٥٠	٢٥٠٤٧	٦٠١٧	٧٢	٨٧	٣٨.٣
٦ المغرب	٣١٢٢٤١٣٦	٧٥٢٢٦	٢٣٧٣	٧١	٥٢	٢١
٧ سوريا	٢٠٠٨٢٦٩٧	٤٠٥٤٩	٢٠١٩	٧٤	٨٠	١٧
٨ تونس	١٠٢٢٥٤٠٠	٣٥٠٢٠	٣٤٢٥	٧٤	٧٤	١٧
٩ الضفة الغربية وغزة	٣٨٣٢١٨٥	٤٠١٦	١٠٤٨	٧٣	٩٢	٩
١٠ اليمن	٢٢٢٦٩٣٠٦	٢١٦٥٨	٩٧٣	٦٢	٥٩	١
المجموع:	٢٤١٣٨١٢٢٨	٥٤٧٠٢٩				
% من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٦٧.٩%	٣١.٥%				

المصدر: بيانات البنك الدولي: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&id=4Source>. تعود كافة البيانات إلى العام ٢٠٠٧ أو إلى أحدث سنة متوفرة بشأنها.

يقوم هذا التقرير بدراسة إصلاحات إدارة المالية العامة في عشرة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي: الجزائر، مصر، العراق، الأردن، لبنان، المغرب، سوريا، تونس، الضفة الغربية وغزة، واليمن. يعود اختيار هذه البلدان، جزئياً، إلى كونها أماكن انشغل فيها البنك الدولي بشكل كبير بقضايا إدارة المالية العامة وتمكن من جمع معلومات مقارنة وافرة (مع الإشارة إلى أن سوريا تشكلت مثلاً عن بلدان خضعت لتشخيص ولكن جاء فيها الالتزام محدوداً أكثر). تمثل أيضاً هذه البلدان شريحة عينة مثيرة للاهتمام من حيث التقاليد الإدارية ومستويات التنمية المختلفة. يتضمن الجدول ١.١ أعلاه عدداً من الخصائص التي يتسم بها كل بلد، بدءاً من الناتج المحلي الإجمالي للفرد، مروراً بمعدلات معرفة القراءة والكتابة، ومتوسط العمر المتوقع عند الولادة، وصولاً إلى معدل النفاذ إلى الانترنت. في أعلى السلم، نجد لبنان حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٦٠١٧ دولاراً أميركياً ومتوسط العمر المتوقع ٧٢ سنة؛ فيما نجد اليمن في أسفل السلم حيث بلغ فيه معدل الناتج المحلي الإجمالي للفرد ٩٧٣ دولاراً أميركياً ومتوسط العمر المتوقع ٦٢ سنة. في لبنان، هناك نحو ٣٨.٣ مستخدماً للإنترنت لكل ١٠٠ مواطن، فيما تبلغ هذه النسبة ٠.٩ فقط في العراق. إذا ما جمعنا هذه البلدان معاً، نجد أنها تضم أكثر من ٧٠ بالمائة من سكان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأقل بقليل من ثلث الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة المذكورة. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من النتائج التي توصل إليها هذا التحليل سيكون ذات صلة بالنسبة إلى البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

يتقاسم العدد الأكبر من بلدان هذه المنطقة، بما فيها المغرب والجزائر وتونس ولبنان وسوريا، تراثاً استعماريّاً فرنسياً ولكن بدرجات متباينة، وقد تركت إدارة الاستعمار الفرنسي وراءها إدارة عامة فاعلة وإطاراً قانونياً واضح المعالم. وفي هذه البلدان، كما هي حال الكثير من الأنظمة التي تعتمد القانون المدني، يؤدي القانون دوراً بارزاً في أوجه عديدة من الإدارة العامة، بما في ذلك إدارة المالية العامة. في حين خضعت كل من مصر، والأردن، والضفة الغربية وغزة، والعراق، واليمن – على نحو أقل – للاستعمار البريطاني ولكن بدرجات متفاوتة. كان هذا متجذراً بشكل أكبر

في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية سابقاً (المعروفة أيضاً بجمهورية اليمن الجنوبية)، حيث وقعت عدن تحت الاستعمار من العام ١٨٣٩ إلى العام ١٩٦٧، وفي مصر التي امتدَّت فيها الحقبة الاستعمارية من العام ١٨٨٢ إلى العام ١٩٢٣. وكما كانت الحال مع الاستعمار الفرنسي، شكَّلت الإدارة المدنية والخلفية القانونية الإرث الذي دام أطول فترة. ونأخذ على سبيل المثال مدير الموازنة في وزارة المالية العراقية الذي حتى سقوط نظام صدام حسين في العراق، كان يعتمد على دلائل ونظم تعود إلى حقبة الاستعمار البريطاني.

تتقاسم هذه البلدان عدداً من السمات المشتركة رغم أنها تتمتع بخلفيات قانونية وإدارية متباينة، فلغتها العربية وإرثها الإسلامي عاملان يدمجان حسَّ الانتماء إلى هوية مشتركة. وقد حصلت بغالبيتها على استقلالها في الفترة ذاتها تقريباً. وفي عدد من الحالات، استمدَّت هذه البلدان دساتيرها وأطرها القانونية من مصادر مماثلة. كما تنزع قطاعاتها العامة إلى أن تكون كبيرة الحجم ومكلفة، ممَّا يعكس الحاجة إلى امتصاص الفائض في التوظيف. هذا بالإضافة إلى المبادئ القائلة بتوسيع دور الحكومة أو تلك المناصرة للاقتصاد الموجه، التي كانت سائدة عند نشوء هذه البلدان سياسياً في أربعينيات وخمسينيات القرن الماضي. وغالباً ما جمعت بين الحركات السياسية مثل اتحاد الأمم العربية، والأحزاب السياسية كحزب البعث، صلات امتدَّت عبر الحدود، على غرار الأسر الحاكمة التي ارتبطت في ما بينها بروابط الدم والزواج. ساهمت هذه العوامل جميعها في تعزيز حسَّ الانتماء إلى هوية جماعية.

إلى جانب هذه الروابط الثقافية والتاريخية، هناك مؤسسات توحيدية كثيرة تعزَّز هذا الحسَّ بالطابع الجماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ولعلَّ أبرز هذه المؤسسات الجامعة العربية أو جامعة الدول العربية التي تضمَّ ٢٢ عضواً. تعالج الجامعة العربية بوجه عام مواضيع سياسية أوسع نطاقاً، إلا أنها تنطرق أحياناً إلى أجندة "الحكم الجيد" خلال بعض المحافل مثل إعلان الإسكندرية الذي صدر في أيار/مايو ٢٠٠٤. وقد ركَّز هذا الإعلان بشكل أساسي على الإصلاحات القانونية والسياسية، إلا أنه تضمَّن أيضاً مراجع للحدِّ من الإدارة العامة وزيادة كفاءة الحكومة، هذا بالإضافة إلى تشجيع برامج الخصخصة وتبني القوانين التي من شأنها إلزام السلطات بإصدار البيانات الاقتصادية وتوفيرها بما يتيح الوصول إليها بكل سهولة. ومن الجماعات ذات الأهمية الخاصة من حيث أجندة إصلاح إدارة المالية، نذكر المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الأرابوساي)، وهي مجموعة إقليمية تابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (الإنٲوساي) وتضمَّ ٢١ عضواً. وقد بدأت مؤخراً مبادرة إدارة الحكم والاستثمار من أجل التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي أطلقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بإنشاء شبكة تضمَّ كبار المسؤولين عن الموازنة ومصمِّمة على طراز شبكات مماثلة في أوروبا الشرقية والوسطى. تعمل هذه المنظمات على نشر الممارسات الجيدة بين الدول الأعضاء، وتعدُّ بانتظام اجتماعات لمناقشة القضايا ذات الاهتمام المشترك.

استعمال تصنيف الإنفاق العام والمساءلة المالية لتقييم إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

من أجل استعراض إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من الضروري اعتماد إطار تحليل مشترك. في السنوات الأخيرة، أصبح إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية أكثر أداة معترف بها ومقبولة على نطاق واسع في مجال تقييم وضع نظام إدارة المالية العامة في بلد معيَّن. فهذه المجموعة المكوَّنة من ٢٨ مؤشراً رفيع المستوى تقيس الأداء مقارنةً مع أفضل الممارسات في البلدان المتقدِّمة والنامية، كما تتيح تعقب التقدُّم المحرز مع مرور الوقت. استُخدمت أيضاً ثلاثة مؤشرات إضافية لتعقب ممارسات الجهات المانحة في الحالات التي يتمُّ فيها الاعتماد بشكل كبير على المساعدة.

تقوم المؤشرات بتحليل الأداء في المجالات الستة الأساسية التي تنطوي عليها إدارة المالية العامة والتي تُرافق عملية إعداد الموازنة: (١) مصداقية الموازنة؛ (٢) الشمولية والشفافية؛ (٣) إعداد الموازنة استناداً إلى السياسات؛ (٤) قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة؛ (٥) المحاسبة والتسجيل والإبلاغ؛ و(٦) التدقيق الخارجي. يتمُّ التركيز بشكل أساسي على الحكومة المركزية، بالإضافة إلى مسائل ذات صلة بالتدقيق في المالية العامة بشكل إجمالي. ولا يتمُّ النظر في أشكال مباشر إلى أنشطة المؤسسات العامة والمستويات الحكومية المحلية.

^٤الرجاء زيارة الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.arabosai.org/en/index.asp>

لم يُطوّر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في الأساس من أجل تسهيل المقارنة بين البلدان، إلا أنه يُستخدم بشكل متزايد لهذا الغرض. على سبيل المثال، قارن باولو دي رينزيو مؤخراً نتائج ٥٧ تقيماً حول الإنفاق العام والمساءلة المالية تمّ إجراؤها قبل آب/أغسطس ٢٠٠٧، بما في ذلك ٣ من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الأردن، سوريا، والضفة الغربية وجزّة^٩). رغم أنّ عيّنة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كانت، في هذه المرحلة، صغيرة جداً كي تسمح باستقاء أيّ نتائج راسخة، قام دي رينزيو بتسليط الضوء على العديد من النتائج المثيرة للاهتمام، بما في ذلك التفاوت الكبير بين معدل العلامات، وميل التصنيفات إلى التراجع مع الانتقال من مرحلة إعداد الموازنة، إلى تطبيقها، وصولاً إلى التدقيق والمساءلة، فضلاً عن فائدة التركيز على مقارنات أصيق نطاقاً بين بعض المجموعات الفرعية من البلدان.

يُظهر الجدول ١.٢ أدناه نتائج خلاصة تحاليل الإنفاق العام والمساءلة المالية الستّة التي تمّ استكمالها بغية تقييم البلدان المشمولة بالدراسة. فقد أكملت التقييمات الخاصة بالضفة الغربية وجزّة وبسوريا في العام ٢٠٠٦ وتلك الخاصة بالأردن في العام ٢٠٠٧؛ أمّا تقييم العراق واليمن، فاستكمل عام ٢٠٠٨؛ في حين أنهى تقييم المغرب عام ٢٠٠٩^{١٠}. ويجري حالياً تحليل الإنفاق العام والمساءلة المالية في تونس، غير أنّه لم يتمّ الانتهاء منه بعد. كما ستجرى عمليات استعراض للإنفاق العام والمساءلة المالية لبلدين آخرين مشمولين بهذه الدراسة هما الجزائر ولبنان. وتجدر الإشارة إلى أنّ السلم بالأحرف المعتمد لتصنيف الإنفاق العام والمساءلة المالية حُوّل إلى سلم رقمي من ٠ إلى ٤ للمساعدة على إجراء المقارنات، حيث يمثّل الرقم ٤ التصنيف الأعلى. ويقتضي التنويه أنّ العلامات تعكس حكم فريق التقييم، رغم أنّ كافة تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية تستعمل الإطار ذاته. بالتالي، يجب عدم التركيز كثيراً على الفوارق الصغيرة بين البلدان. بالإضافة إلى ذلك، يشكّل الإنفاق العام والمساءلة المالية أداة تُطبّق على كافة البلدان – المتقدّمة منها والنامية – والتي قد تؤثر على تصنيفات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

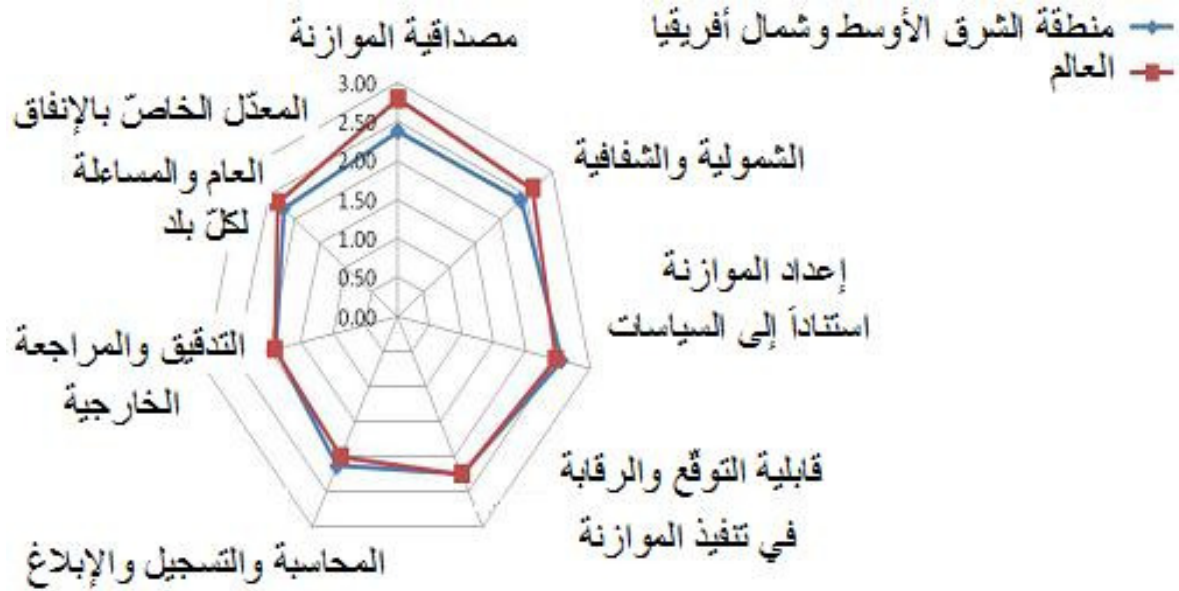
وقد أُجري تحليل لمعرفة مكانة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع بلدان أخرى تملك مستويات التنمية ذاتها؛ في هذه الحالة، شمل التحليل ١٩ بلداً منخفض الدخل حيث تراوح الناتج المحلي الإجمالي للفرد بين ٩٣٦ و٣٠٧٥ دولاراً أميركياً في العام ٢٠٠٧ وحيث جرى مؤخراً تقيماً للإنفاق العام والمساءلة المالية. (تتضمّن قائمة البلدان التي تمّت مقارنتها ثلاثة من أفريقيا؛ ثلاثة من أميركا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ ستّة من شرق آسيا والمحيط الهادئ؛ وسبعة من أوروبا وآسيا الوسطى)^{١١}. أُدرجت نتائج هذه المقارنة في الرسم ٣.

^٩ باولو دي رينزيو، ماذا تخبرنا تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية حول إصلاح إدارة المالية العامة في البلدان؟ (What do PEFA Assessments tell us about PFM Reforms across Countries?)، ورقة عمل رقم ٣٠٢ صادرة عن معهد التنمية لما وراء البحار، ٢٠٠٩.

^{١٠} رغم تقديم تقييم للإنفاق العام والمساءلة المالية لمصر في تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠٩، يبقى التقييم تمهيدياً لأنّ الحكومة لم تُصادق بعد على عدد من النتائج التي توصل إليها.

^{١١} يشمل هذا التحليل البلدان التالية: الكونغو برازافيل، ليسوتو، سوازيلند، الجمهورية الدومينيكية، الباراغواي، البيرو، إندونيسيا، ساموا، تيمور الشرقية، تونغافا، فانواتو، ألبانيا، أرمينيا، أذربيجان، كوسوفو، جمهورية مقدونيا البوغوسلافية السابقة، مولدوفا، وأوكرانيا.

الرسم ٣: معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بالمقارنة مع معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية العالمية للبلدان المماثلة ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط



على الصعيد الإجمالي، جاءت أنظمة إدارة المالية العامة في المنطقة شبيهة تقريباً بأنظمة الدول الأخرى التي تتمتع بمستويات دخلٍ مماثلة. وبشكل عام، تنزع المنطقة إلى تحقيق أداء أفضل بقليل من حيث المحاسبة والتسجيل والإبلاغ وأسوأ بقليل من حيث مصداقية الموازنة. (يرجى مراجعة الملحق لمعرفة معدل العلامات بالتفصيل).

أحرز المغرب والأردن أعلى علامة في تصنيفات الإنفاق العام والمساءلة المالية المجمعّة من بين البلدان المشمولة بهذه الدراسة. فكلاهما حصل على معدل علامة إجمالي يبلغ "B" (٢.٨٧). في أدنى السلم، نجد الضفّة الغربية وجزيرة العراق حيث تتمحور تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية حول معدل "C-" (بين ١.٥ و ١.٦)، مع الإشارة أنّ التقييمات الرسمية الخاصّة بالإنفاق العام والمساءلة المالية لا تحتوي على تصنيفات سالبة (-). وفي ما يتعلّق بمعدل العلامات في الفئات الستّ الأساسية، جاءت العلامات الأكثر تقارباً (أي أدنى نسبة انحراف) في مجال مصداقية الموازنة، ممّا يشير إلى وجود قاسم مشترك بين بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على هذا الصعيد، فيما تفاوتت المعدّلات بشكل كبير في مجال شمولية وشفافية الموازنة.

تجدر الإشارة أيضاً إلى وجود علاقة قويّة نوعاً ما بين معدّلات الإنفاق العام والمساءلة المالية في مختلف الأبعاد والمؤشرات العالمية لإدارة الحكم الصادرة عن معهد البنك الدولي والمعنيّة بمراقبة الفساد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (والتي ترتبط بدورها بشكل وثيق بتصنيفات منظمة الشفافية الدولية الخاصّة بالفساد). تتمحور قيمة R^2 حول ٠.٩٢. أمّا معامل الارتباط فهو ٠.٨٦، ممّا يبيّن أنّ الدول التي تُبلي حسناً في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية تميل كذلك إلى تحقيق نتائج جيّدة في مجال مراقبة الفساد. لكن، نظراً إلى صغر حجم العيّنة، يصبح إصدار الأحكام بشأن العلاقة السببية أكثر صعوبة، مع أنّ قيم R^2 ومعاملات الارتباط مرتفعة نسبياً.

من الواضح أنّ المنطقة قد أحرزت بشكل عام تقدماً أكبر في بعض المجالات منه في مجالات أخرى، وإن كان هناك فوارق ملحوظة في إجمالي معدّلات تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية بين البلدان. يقيّم هذا خير تقييم على مستوى الفئات الفرعية نظراً إلى تعيّر العلامات داخل كلّ فئة.

المجالات التي أحرزت فيها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات أعلى

لدى استعراض العلامات الفرعية التي أحرزتها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية، تبرز أربعة أبعاد كمكامن قوة. تشتمل هذه الأبعاد على مجمل نواتج الإيرادات بالمقارنة مع الموازنة الموافق عليها أصلاً؛ شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة؛ النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية؛ بالإضافة إلى شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب. يناقش في ما يلي كلُّ بُعد من هذه الأبعاد بالتفصيل.

مجمل نواتج الإيرادات بالمقارنة مع الموازنة الموافق عليها أصلاً. أحرزت غالبية البلدان علامة "A" (٤.٠) في هذه الفئة الفرعية التي تشكّل جزءاً من قسم "مصادقية الموازنة"، باستثناء سوريا والضفة الغربية وغزة التي حصلت على علامة "B" (٣.٠). يشير هذا إلى أنّ البلدان كانت تلبّي توقعات تدفق الإيرادات المستقبلية أو حتى تتخطاها، وبالتالي كانت واثقة من قدرتها على تمويل الموازنة. غالباً ما يتمّ تحقيق توقعات الإيرادات وتجاوزها حين تكون محافظة – لا سيّما عند توقع الإيرادات النفطية. لا "يعاقب" نظام الإنفاق العام والمساءلة المالية البلدان التي تتخطى إيراداتها التوقّعات المدرجة في الموازنة، لكن تجدر الإشارة إلى أنّ هذه النتيجة قد تؤدي إلى حدوث مشاكل عند توزيع "فائض" الإيرادات كجزء من موازنة تكميلية خلال السنة. هذه هي الفئة الفرعية التي تتمتع بأدنى مستوى انحراف من بين المؤشرات الـ٢٨، وبالتالي بالتقارب الأكبر بين البلدان.

شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة. تدرج هذه الفئة الفرعية ضمن قسم "الشمولية والشفافية". حصل عددٌ من البلدان على علامة "A" (٤.٠) في هذه الفئة الفرعية، إلا أنّ المعدّل انخفض نتيجة العلامات المتدنية جداً التي حققتها سوريا والعراق، والتي بلغت "D" (١.٠). نستشف من هذه العلامات أنّ البلدان التي أظهرت اهتماماً في المسألة قد أحرزت تقدماً ملموساً.

النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية. نالت غالبية البلدان علامات مرتفعة في هذه الفئة الفرعية الواردة في قسم "إعداد الموازنة استناداً إلى السياسات". فقد أحرز المغرب واليمن علامة "A" (٤.٠)، في حين شكّل العراق الاستثناء الرئيسي حيث حصل على علامة "C" (٢.٠). يُشير هذا إلى أنّ إعداد الموازنات يجري عموماً في الوقت المحدّد ويتبع نهجاً محدّد المعالم – إلا أنّه لا يتضمّن أيّ تعليق حول نوعية الموازنة قيد الإعداد.

شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب. في هذه الفئة الفرعية، المندرجة ضمن قسم "قابلية التوقّع والرقابة في تنفيذ الموازنة"، أبلت المنطقة حسناً بوجه خاص (إذ نالت كافة البلدان علامات تراوحت بين "A" و"B").

المجالات التي أحرزت فيها منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تصنيفات أدنى

جاءت علامات عدد من عناصر الإنفاق العام والمساءلة المالية منخفضة على صعيد المنطقة. تشتمل هذه العناصر على تشكيلة نواتج الإنفاق بالمقارنة مع الموازنة الموافق عليها أصلاً؛ وفعالية التدقيق الداخلي؛ نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها؛ بالإضافة إلى التدقيق والمراجعة الخارجية.

تشكيلة نواتج الإنفاق مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً. تدرج هذه الفئة الفرعية في قسم "مصادقية الموازنة" وقد حصلت على علامات متدنية. فقد حققت كافة البلدان علامة "C" (٢.٠) باستثناء سوريا والأردن اللذين أحرزا علامة "D" (١.٠). وقد تعكس العلامات المتدنية عدداً من المشاكل. فإما هناك نقاط ضعف في الموازنة تؤدي إلى تخصيص الأموال بطريقة غير مناسبة، أو هناك رقابة غير ملائمة تُمارس خلال فترة تنفيذ الموازنة. تُعدّ هذه الفئة الفرعية الفئة التي شهدت أعلى مستوى انحراف، وبالتالي التباعد الأكبر بين البلدان.

فعالية المراجعة الداخلية للحسابات. تدرج هذه الفئة الفرعية ضمن قسم "قابلية التوقّع والرقابة في تنفيذ الموازنة"، وجاءت علاماتها متدنية في عموم المنطقة. فقد حصلت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على علامات تراوحت بين "C+" (٢.٣٣) و"D" (١.٠). أمّا الفئة الفرعية المعنونة "المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال،

والضوابط في التوريدات"، فهي تحتاج أيضاً إلى التحسين، إذ حصلت فيها كافة البلدان على علامات متدنية، ما عدا المغرب والأردن، اللذين أحرزا علامة "B" (٣.٠).

نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية. تُعتبر هذه الفئة الفرعية جزءاً من قسم "المحاسبة والتسجيل والإبلاغ"، وقد حصلت على علامات متواضعة على صعيد المنطقة (تراوحت بين "C+" و"D+"، أي بين ٢.٣٣ و١.٣٣). قد تعكس هذه العلامات المنخفضة ضعف جودة أنظمة المحاسبة، أو حتى عدم إيلاء الأهمية الكبرى لمهمة التدقيق الخارجي.

التدقيق والمراجعة الخارجية. حققت هذه الفئة أدنى المعدلات. فقد حصلت الفئتان الفرعيتان "نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية" و"تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية" على معدلات منخفضة في كل بلد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. فقد تراوحت العلامات بين "C+" و"D". أما الاستثناء الوحيد، فكان اليمن الذي أحرز علامة "B+" على صعيد "نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية". يعكس هذا وجود نقاط ضعف على مستوى قدرة جهاز التدقيق الخارجي والجهاز التشريعي المسؤول عن متابعة التقارير التي يتم إعدادها، فضلاً عن هيمنة السلطة التنفيذية بشكل عام على السلطات التشريعية.

الجدول ٣: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا المشمولة بالدراسة

المعدل	اليمن	الضفة الغربية وعزة	تونس	سوريا	المغرب	لبنان	الأردن	العراق	مصر	الجزائر		
٢.٥ ١٠	١.٠ ٠	٣.٠٠	غير متوفر	٢.٠٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	مجمّل نواتج الإنفاق مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً	مصادقية الموازنة
١.٦ ٧	٢.٠ ٠	٢.٠٠	غير متوفر	١.٠٠	٢.٠ ٠	غير متوفر	١.٠ ٠	٢.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	تشكيلة نواتج الإنفاق مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً	
٣.٦ ٧	٤.٠ ٠	٣.٠٠	غير متوفر	٣.٠٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	مجمّل نواتج الإيرادات مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً	
١.٤ ٢	-	١.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	٢.٣ ٣	غير متوفر	١.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	أصل ورسد متأخرات مدفوعات الإنفاق	
٢.٣٧	٢.٣٣	٢.٣٣		٢.٠٠	٣.٠٨		٢.٥٠	٢.٠٠			المعدل الخاص بمصادقية الموازنة	
٢.٣٣	٢.٠ ٠	١.٠٠	غير متوفر	١.٠٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	٢.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	تصنيف الموازنة	الشمولية والشفافية
٢.٦٧	٤.٠ ٠	٣.٠٠	غير متوفر	١.٠٠	٣.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة	

٢.٣٩	٢.٣	٢.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	٢.٣	غير متوفر	٣.٠	١.٣	غير متوفر	غير متوفر	مدي العمليات الحكومية غير المبلغ عنها	إعداد السياسات الموزنة استناداً إلى	
٢.٣٣	٤.٠	١.٣٣	غير متوفر	٢.٣٣	٢.٠	غير متوفر	٣.٣	١.٠	غير متوفر	غير متوفر	شفافية العلاقات المالية العامة في ما بين الهيئات الحكومية		
٢.١١	٢.٠	١.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	٣.٠	غير متوفر	٣.٣	١.٠	غير متوفر	غير متوفر	الرقابة على مجمل المخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الأخرى		
٢.١٧	٢.٠	٢.٠٠	غير متوفر	١.٠٠	٤.٠	غير متوفر	٣.٠	١.٠	غير متوفر	غير متوفر	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات الأساسية عن المالية العامة		
٢.٣٣	٢.٨٩	١.٨٣		١.٥٦	٣.٠٦		٣.٤٤	١.٢٢			المعدل الخاص بالشمولية والشفافية		
٣.١٧	٤.٠	٢.٣٣	غير متوفر	٣.٣٣	٤.٠	غير متوفر	٣.٣	٢.٠	غير متوفر	غير متوفر	النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية		
٢.٠٥	٣.٠	١.٠٠	غير متوفر	١.٣٣	٢.٣	غير متوفر	٣.٣	١.٣	غير متوفر	غير متوفر	منظور متعدد السنوات في التخطيط، وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة		
٢.٦١	٣.٥٠	١.٦٧		٢.٣٣	٣.١٧		٣.٣٣	١.٦٧			المعدل الخاص بإعداد الموازنة استناداً إلى السياسات		
٣.٢٥	٢.٠	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	٤.٠	غير متوفر	٣.٠	٣.٠	غير متوفر	غير متوفر	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب		قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة
٢.٦٧	٣.٠	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	٣.٣	غير متوفر	٢.٣	٢.٠	غير متوفر	غير متوفر	فعالية إجراءات تسجيل دافعي الضرائب وفرض الضرائب		
٢.٢٥	١.٣	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	٣.٣	غير متوفر	٣.٠	١.٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية جباية مدفوعات الضرائب		
٢.١١	١.٣	١.٣٣	غير متوفر	١.٣٣	٢.٣	غير متوفر	٤.٠	٢.٣	غير متوفر	غير متوفر	قابلية توقع توفر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق		
٢.٨٣	٣.٣	٢.٠٠	غير متوفر	٢.٣٣	٤.٠	غير متوفر	٣.٣	٢.٠	غير متوفر	غير متوفر	تسجيل وإدارة شؤون الأرصد النقدية والديون والضمانات		

٢.١١	١.٣ ٣	٢.٣٣	غير متوفر	١.٣٣	٣.٣ ٣	غير متوفر	٣.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية ضوابط كشوف الرواتب والأجور	
١.٩٣	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	١.٠٠	٣.٠ ٠	غير متوفر	٣.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	المنافسة، وتحقيق القيمة مقابل المال، والضوابط في التوريدات	
٢.١١	١.٣ ٣	١.٣٣	غير متوفر	٣.٣٣	٢.٣ ٣	غير متوفر	٣.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والأجور	
١.٨٩	١.٣ ٣	٢.٠٠	غير متوفر	٢.٣٣	٢.٣ ٣	غير متوفر	٢.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات	
٢.٢٥	١.٩٢	١.٨٠		١.٩٤	٣.١١		٢.٩٦	١.٧٨			المعدل الخاص بقابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة	
٢.٩٤	٣.٠ ٠	٢.٠٠	غير متوفر	٣.٠٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٣.٣ ٣	٢.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات	المحاسبة والتسجيل والإبلاغ
١.٨٣	٣.٠ ٠	١.٠٠	غير متوفر	٢.٠٠	٣.٠ ٠	غير متوفر	١.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	توفر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات	
٢.٠٥	١.٣ ٣	٣.٠٠	غير متوفر	١.٣٣	٣.٣ ٣	غير متوفر	٢.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها	
١.٧٢	٢.٣ ٣	١.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	١.٣ ٣	غير متوفر	٢.٠ ٠	١.٣ ٣	غير متوفر	غير متوفر	نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية	
٢.١٤	٢.٤٢	١.٨٣		٢.٠٨	٢.٩٢		٢.٠٨	١.٥٠			المعدل الخاص بالمحاسبة والتسجيل والإبلاغ	
٢.٠٠	٣.٣ ٣	١.٠٠	غير متوفر	٢.٣٣	١.٣ ٣	غير متوفر	٢.٠ ٠	-	غير متوفر	غير متوفر	نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية	التدقيق والمراجعة الخارجية
٢.٥٥	٢.٣ ٣	٢.٣٣	غير متوفر	٢.٣٣	٣.٣ ٣	غير متوفر	٤.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	تمحيص الهيئة التشريعية لقانون الموازنة السنوية	
١.٣٣	١.٣ ٣	١.٠٠	غير متوفر	١.٣٣	١.٣ ٣	غير متوفر	٢.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية	
١.٩١	٢.٣٣	١.٤٤		٢.٠٠	٢.٠٠		٢.٦٧	١.٠٠			المعدل الخاص بعمليات التدقيق والمراجعة الخارجية	
٢.٢٢	٢.٤٢	١.٦٤		١.٩٢	٢.٨٧		٢.٨٧	١.٥٨			المعدل الخاص بالإنفاق العام والمساءلة المالية لكل بلد	

										السلم المعياري: ٤.٠
										A (الأعلى)
										A-
										B+
										B
										B-
										C+
										C
										C-
										D+
										D
										D- (الأدنى)
تشير الأرقام بالخط العريض (غير المسطرة) إلى أن العلامات تمثل معدل علامات الأبعاد التي يتألف منها المؤشر.										

النماذج القطرية ودراسات الحالات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد إصلاح إدارة المالية العامة

توفّر البيانات الخاصة بالإفناق العام والمساءلة المالية لمحّة عامة مهمّة، غير أنّها لا تُظهر سوى جزء من واقع الحال. وسوف تتيح دراسات الإفناق العام والمساءلة المالية في المستقبل وضع أسس لقياس التقدّم المُحرز، إلا أنّها لا تزال حديثة نسبياً في المنطقة لذا فهي تمنح في الوقت الراهن صورة أنية عن نوعية ممارسات إدارة المالية العامة في بلد معين. ومن أجل الحصول على صورة أشمل وأكثر ديناميكية، أُضيفت إلى هذا التحليل سلسلة من الفصول القطرية المرفقة في المجلد ٢ من هذا التقرير. وقد أعدت هذه الفصول وفقاً لنموذج مشترك، وسعت إلى استخدام إطار معدّل على صعيد الإفناق العام والمساءلة المالية، من أجل إعطاء صورة أكثر تفصيلاً عن جهود إصلاح إدارة المالية العامة في البلدان المشمولة بالدراسة. كما سعت هذه التقييمات إلى التطرّق إلى ما هو أبعد من السؤال التالي: "ماذا" يطال إصلاح إدارة المالية العامة لفهم "كيف" يتمّ هذا الإصلاح و"لماذا". يتناول ذلك إستراتيجيات التطبيق والمسائل الأوسع نطاقاً الخاصة بالاقتصاد السياسي داخل بلد معين.

في حالتين مثيرتين للاهتمام وبعيدتي المدى في مجال الإصلاح في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يستند التحليل إلى دراسات حالات إفرادية أكثر تفصيلاً. تتمثل الحالة الأولى في إصلاحات إدارة المالية العامة التي قام بها سلام فياض خلال ولايته الأولى كوزير المالية في الضفّة الغربية وعرّة في الفترة الممتدّة من العام ٢٠٠٢ إلى العام ٢٠٠٥. أمّا الحالة الثانية، فهي تخصّ الإصلاحات الضريبية والجمركية التي تمّ تطبيقها في مصر منذ العام ٢٠٠٥ في عهد يوسف بطرس غالي^{١٢}. وقد ركّزت الدراسة على هذه الإصلاحات دون سواها لأنّها كانت ذات نطاق كبير، وتعتبر

^{١٢} إنّ تحليل إصلاحات سلام فياض وارد في تقرير نيتيا ناجاريان المعنون: إصلاحات إدارة المالية العامة: الضفّة الغربية وعرّة (*Reforms in Public Financial Management: West Bank & Gaza*)، وفي تقريرها المعنون: مصر: تعديل السياسة الضريبية والإدارة (*Egypt: Overhaul of Tax Policy and Administration*) (البنك الدولي و كلية دبي للإدارة الحكومية: برنامج حالة حول إدارة الحكم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (*MENA Governance Case Program*)، ٢٠١٠).

من الإصلاحات الأكثر نجاحاً من نوعها في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتشكّل هذه الإصلاحات موضوع دراسات حالات أكثر تفصيلاً يعدها البنك الدولي من خلال برنامج لصياغة الحالات مشترك بين البنك الدولي وكلية دبي للإدارة الحكومية^{١٣}.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أنّ علامات برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية لا توفّر بحدّ ذاتها دليلاً يرشد في تحديد الأولويات على صعيد الأنشطة الإصلاحية. وصحيح أنّ هذه العلامات تشكّل مؤشرات هامة، غير أنّ تحديد الأولويات يتطلب تحليلاً أكثر شمولية. فإذا كان أحد البلدان مثلاً يعاني من تراكم متأخرات الإنفاق، قد يكون رفع العلامة من ٢ إلى ٣ على مستوى هذا المؤشر أهمّ من تحسين علامة ١ التي حصل عليها في مجال آخر. كذلك، سيكون للعلامة المنخفضة في مجال شفافية العلاقات القائمة في ما بين الجهات الحكومية تداعيات مختلفة حسبما إذا كان البلد يتمتّع بنظام لامركزي أو إذا كانت تسيطر عليه الحكومة المركزية.

أما إصلاحات مصر في مجال إدارة الضرائب، فهي واردة في دراسة الحالة الصادرة عن تقرير ممارسة أنشطة الأعمال الذي أعدته ريتا رامالهو، والمعنون: *إضافة مليون مكلف (Adding a Million Taxpayers)* (البنك الدولي: تقرير ممارسة أنشطة الأعمال، ٢٠٠٨).

^{١٣} منذ العام ٢٠٠٥، يعمل البنك الدولي مع كلية دبي للإدارة الحكومية على تحديد وصياغة حالات تشكّل أمثلة محلية معبرة عن إصلاح إدارة الحكم والقطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برمتها. سيتمّ نشر دراسات الحالات هذه في كتاب بعنوان *إصلاح إدارة الحكم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الدروس المستفادة من التجارب* (*Governance Reform in the Middle East and North Africa: The Lessons from Experience*) (يصدر لاحقاً).

الفصل ٢

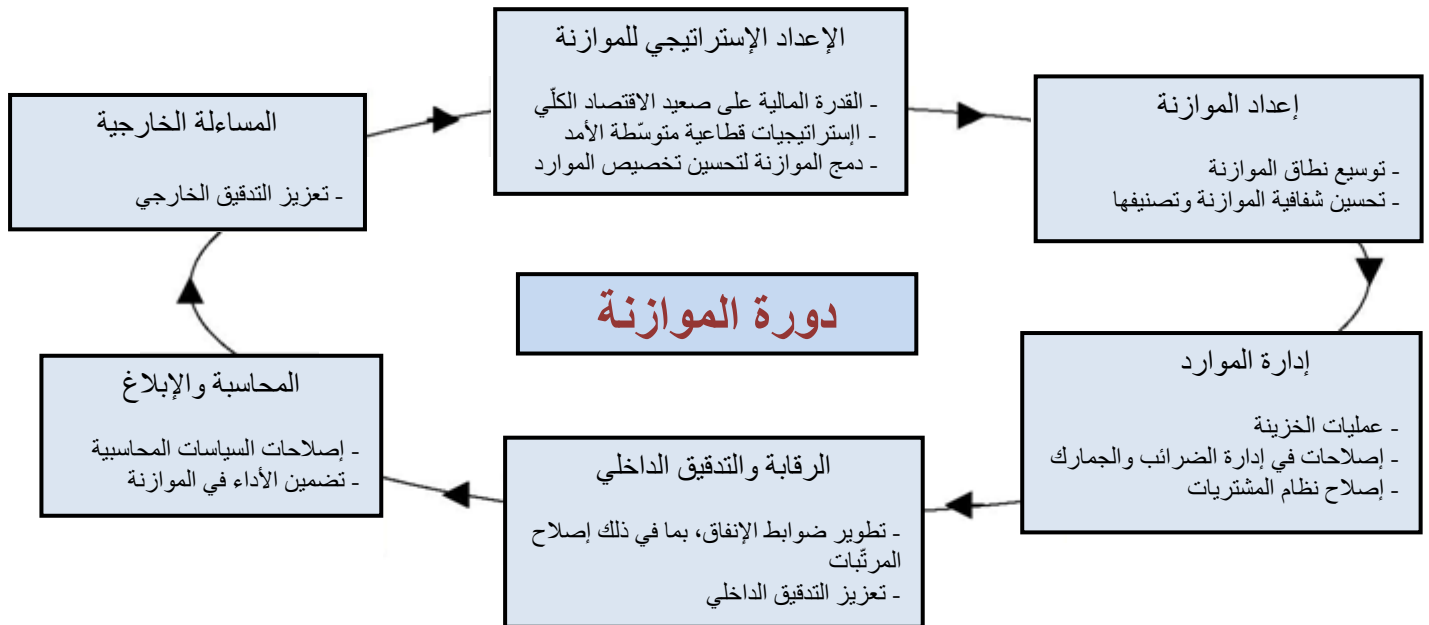
مضمون إصلاح إدارة المالية العامة: ما هي الإصلاحات الضرورية، وأي إصلاحات تُحرز نتائج إيجابية؟

في الحرب كل شيء بسيط. لكنّ البسيط غالباً ما يكون صعباً جداً.
- كارل فون كلوسفيتز -

يركز قول كلوسفيتز المأثور على إحدى نواحي المساعي البشرية الجوهرية، ألاّ أنّه ينطبق بسهولة على نظام إدارة المالية العامة. من جهة، تعتبر أهداف إدارة المالية العامة واضحة ومباشرة: إنفاق الأموال بالطريقة الفضلى على نشاطات ستعزّز إلى أقصى حدّ قدرة بلد معيّن على التطوّر على المدى الطويل، وذلك ضمن إطار معقول التكلفة ومستدام، ووفقاً للإجراءات المعتمدة. لكنّ تحقيق هذه الأهداف، رغم بساطتها، ليس بالأمر اليسير أبداً.

يستعرض هذا القسم الإصلاحات الأساسية التي تطبّقها بلدان المنطقة في مجال إدارة المالية العامة. ويهدف إلى تسليط الضوء على الإصلاحات التي تُحرز تقدماً (وتلك التي لا تنجح في ذلك)، فضلاً عن تحديد بعض المسائل التقنية المرتبطة بهذه الإصلاحات. يستند هذا التحليل إلى دراسات الحالات القطرية الواردة في المجلد ٢ ويتمحور حول بعض الفئات الشائعة التي يتضمّن إصلاح إدارة المالية العامة. ارتكز اختيار الفئات على عمل أندروز^{١٤} الذي يقيّم الإصلاحات في ستّ مراحل مختلفة من دورة الموازنة. ألاّ أنّه تمّ تعديل الفئات بحيث تعكس أنشطة الإصلاح الشائعة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويُظهر الرسم ٤ المراحل المختلفة التي تشكّل دورة الموازنة بالإضافة إلى فئات الإصلاح التي يتمّ التطرّق إليها في كلّ مرحلة من المراحل.

الرسم ٤: الإصلاحات في مختلف مراحل دورة الموازنة



^{١٤} أندروز، Andrews, PFM in Africa, Where are We, How Did We Get There, and Where Should We Go (إدارة المالية العامة في أفريقيا، أين نحن، كيف وصلنا إلى تلك النقطة، وإلى أين نذهب)؟ راجع الصفحة الإلكترونية التالية: <http://www.resultsfordevelopment.org/sites/default/files/resources/PFM-in-Africapdf.pdf>.

تطلب اختيار فئات الإصلاح عدداً من التسويات، ولم يؤخذ في الاعتبار العديد من الإصلاحات المهمة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإدارة المالية العامة. وعلى سبيل المثال، غالباً ما تعتبر إصلاحات السياسة الضريبية والإنفاقية وإصلاحات الخدمة المدنية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بإصلاح نظام إدارة المالية العامة. غير أن هذه المجالات المشمولة بالإصلاح لم تُدرج في إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية، وإدراجها في هذه الدراسة كان سيوسع نطاق التحليل.

ومن المسائل التي كانت موضع نقاش نذكر تحديد ما إذا كان ضرورياً إنشاء فئات منفصلة خاصة ببعض الإصلاحات الواسعة النطاق، لا سيما في ما يتعلق بمجموعتين من الإصلاحات الشائعة – إصلاحات أطر الإنفاق المتوسط الأجل وإصلاحات الخزينة – اللتين غالباً ما تغطيان عدداً من الفئات السابق ذكرها. فتم النظر في الأجزاء التي تكوّن هذه الإصلاحات خلال الدراسة، وبوجه خاص، مكونات إطار الإنفاق المتوسط الأجل التي اعتبرت ضمن فئتي القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي والنفقات المتوسطة الأجل على حدّ سواء، في حين وضعت مكونات إصلاحات الخزينة ضمن عمليات الخزينة، ومراقبة الإنفاق، وإصلاحات السياسة المحاسبية. تطالعنا حالة مماثلة مع إصلاح الإطار التشريعي المتعلق بإدارة المالية العامة. فبدلاً من دراسة القضايا التشريعية كمكوّن منفصل، أُدرجت الإصلاحات التشريعية في الفئات المختلفة وفقاً لمقتضى الحال. في المقابل، جرى البحث في الإصلاحات المتعلقة بشفافية الموازنة، والتي تحصل في عدد من المراحل خلال دورة الموازنة (على سبيل المثال، توثيق الموازنة، وتقديم التقارير المالية خلال العام، والبيانات المالية لنهاية السنة) ضمن فئة واحدة.

لكلّ مرحلة من المراحل الست التي تتضمنها دورة الموازنة، يتم في البداية ذكر علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة، ومن ثمّ تقييم كلّ مجال من مجالات الإصلاح المتعلقة بهذه المرحلة. ولكلّ مجال من مجالات الإصلاح، يحدّد التقرير باقتضاب الهدف الرئيسي لهذا النوع من الإصلاحات قبل استعراض تجارب بلدان مختلفة من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويقدم بعدها تقييماً حول الأمور الناجحة وتلك التي تبين أنها تشكل تحدياً أكبر.

١. الإعداد الإستراتيجي للموازنة

الجدول ٤: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة بالإعداد الإستراتيجي للموازنة

المحل	البن	الصفحة	الغاية	فئة	سوريا	البحرين	الأردن	العراق	مصر	البحرين	
١.٩ ٤	٢.٣ ٣	١.٠٠	مؤقتة	مؤقتة	١.٣ ٣	٢.٣ ٣	٣.٣ ٣	١.٣ ٣	مؤقتة مؤقتة	مؤقتة مؤقتة	منظور متعدّد السنوات في التخطيط، وسياسات الإنفاق، ووضع الموازنة
٢.٥ ٠	١.٠ ٠	٣.٠٠	مؤقتة	مؤقتة	٢.٠ ٠	٤.٠ ٠	٤.٠ ٠	١.٠ ٠	مؤقتة مؤقتة	مؤقتة مؤقتة	مجمّل نواتج الإنفاق مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً
٣.٦ ٧	٤.٠ ٠	٣.٠٠	مؤقتة	مؤقتة	٣.٠ ٠	٤.٠ ٠	٤.٠ ٠	٤.٠ ٠	مؤقتة مؤقتة	مؤقتة مؤقتة	مجمّل نواتج الإيرادات مقارنةً بالموازنة الموافق عليها أصلاً

القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ من المهم وجود وحدة في وزارة المالية لتوفير المشورة بشأن السياسات الخاصة بالاقتصاد الكلي والسياسات المالية (السياسات المالية على صعيد الاقتصاد الكلي) حرصاً على حسن الإدارة المالية الإجمالية. ومن المهام الأساسية التي يمكن لهذه الوحدة أن تضطلع بها، المساعدة على تطوير إطار مالي متوسط الأجل لإعداد الموازنة. يهدف الإطار المالي المتوسط الأجل إلى توفير الإرشاد في مجال إعداد الموازنة لضمان توافق السياسة المالية مع السياسة النقدية وسياسة أسعار الصرف التي تنتهجها الحكومة، ولإبقاء الدين ضمن المستويات التي يمكن تحملها. تستطيع هذه الوحدة أيضاً رصد التقدم المحرز في مجال تنفيذ الموازنة وتقديم المشورة حول ما إذا كان إدخال أحد التغييرات إلى الموازنة مبرراً خلال السنة.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ في السابق، لم تكن وزارات المال في المنطقة تتمتع بقدره مالية كبيرة على صعيد الاقتصاد الكلي. وحين توفرت هذه القدرة داخل الحكومة، انحصرت ضمن نطاق وزارة التخطيط. ومالت إلى التركيز على المساهمة في أنشطة التخطيط مثل الخطط الخمسية، أو التوقعات الاقتصادية العامة.

في السنوات الأخيرة، بدأ كل من الأردن، ومصر، ولبنان، واليمن بتطوير قدرة وزارة المالية لتقديم المشورة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي¹. في البداية، ركز العديد من هذه الوحدات على رصد الضرائب، وتم توجيه العمل نحو إعداد تقارير شهرية حول تنفيذ الموازنة. كانت هذه التقارير الشهرية بمثابة عملية نشر بيانات أكثر مما كانت تحاليل. لكن اتضح أنّ إعداد هذه التقارير هو أداة مفيدة لتطوير القدرات داخل الوحدات. إلا أنّ هذه الوحدات كانت أقل نشاطاً في مجال توفير المشورة حول الإدارة المالية. من المتوقع أن يتوسع نطاق هذه القدرة مع تحسين قدرة الوحدة ومع سعي عدد أكبر من الوزراء إلى التماس النصح والتوجيه في هذا المجال.

ومع تزايد قدرة هذه الوحدات، ازدادت مشاركتها في إعداد الموازنة من خلال تطوير إطار مالي متوسط الأجل. في العديد من البلدان، لا تزال الروابط التي تجمع بين الإطار المالي المتوسط الأجل والموازنة النهائية غير قوية، وهذا سيطلب إحراز المزيد من التقدم قبل اعتبار الإصلاح ناجحاً.

تحتاج هذه الوحدات من أجل تادية دورها بشكل فعال إلى توظيف أشخاص يتمتعون بمهارات تحليلية جيدة. غير أنّ المرتبات والشروط التي يقدمها القطاع العام تجعل استقطاب هذا النوع من الموظفين أمراً صعباً. لذا، ليس من المفاجئ ألا يكون عقد عمل الموظفين المعنيين بمعالجة هذه القضايا في بعض البلدان (مثل مصر ولبنان) ممثلاً للشروط والأحكام القياسية المعتمدة في القطاع العام. حتى في ظلّ هذه العقود، سيشكل الحفاظ على الموظفين تحدياً مع اكتسابهم مزيداً من الخبرة.

حيث تعذر توظيف أشخاص بموجب عقود خاصة، كان من الضروري تكييف عمل الوحدة بما يتناسب مع قدرات الموظفين المتوفّرين فيها. بصورة خاصة، كما ناقشناه أعلاه، في الحالات التي كان يتمتع فيها الموظفون بمهارات محدودة في مجال التوقعات الاقتصادية، أعطت الوحدات الأولوية إلى الإبلاغ والتوقع في مجال المالية العامة، وعولت على مؤسسات أخرى (مثل البنك المركزي) للحصول على البيانات ذات الصلة بالاقتصاد الكلي.

التقييم. أصبح إنشاء وحدة تُعنى بالقدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي مهماً، مع سعي وزارات المالية إلى تطوير إطار مالي متوسط الأجل لتوجيه عملية إعداد الموازنة. يعتبر هذا العمل متطلباً من الناحية التحليلية، وتبين أنّ استقطاب الموظفين المناسبين ضمن عقود خدمة مدنية قياسية هو بمثابة تحدٍ. ومع تركيز الوحدات على التوقعات الخاصة بالمالية العامة في البداية، أحرز العديد منها تقدماً في مجال إعداد إطار مالي متوسط الأجل، رغم ضرورة تعزيز الصلة بين ذلك وإعداد الموازنة.

المنظور المتوسط الأجل

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ في الإدارة المالية، لا تعتبر دائماً كلفة سياسة ما في السنة المقبلة مؤشراً جيداً على تكلفتها مع الوقت. ونأخذ على سبيل المثال النفقات الإنتاجية المرتبطة بإنشاء مدرسة جديدة في سنة واحدة، فهي قد تؤدي إلى

¹ رغم أنّ هذا تم في حالة لبنان على يد مستشارين من خارج وزارة المال.

نفقات تشغيلية إضافية في المستقبل. كذلك، تسبب بعض النفقات تيارات ديموغرافية من الممكن أن تشهد تغييراً جذرياً مع مرور الوقت. ورغم محور التركيز القانوني حول الموازنة السنوية، من المعترف به أنّ الحكومات تحتاج إلى فهم تداعيات السياسات على صعيد الإنفاق في السنوات القادمة (السنوات الثلاث القادمة عادةً)¹⁶ والتحوط لها. من أجل تطبيق هذا بشكل فعال، يجب تقييم كلفة السياسات المتوسطة الأمد القائمة – أو "التوقعات المستقبلية" – تقييماً "منبثقاً من القاعدة" والذي غالباً ما يتم كجزء من إصلاح إطار الإنفاق المتوسط الأجل¹⁷.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ يحاول عدد من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تطوير توقعات مستقبلية كجزء من إصلاحات إطار الإنفاق المتوسط الأجل، لكن، لا يملك أي من هذه البلدان نظاماً فاعلاً في الوقت الحالي. فالعمل غالباً ما يُنفذ من خلال مشاريع نموذجية في قطاعات مختلفة. وهذا هو النهج الذي اعتمد في الأردن ولبنان. تُشير تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أنّ النقص في التركيز على المدى المتوسط لا يزال يشكل نقطة ضعف أساسية في المنطقة.

إنّ تطوير التوقعات المستقبلية القطاعية كجزء من إطار إنفاق متوسط الأجل يعتبر من الإصلاحات التي تتطلب موارد كبيرة. لذا، قد تُقرّر البلدان التي تتمتع بقدرة محدودة على صعيد الإصلاح عدم المباشرة بهذه المبادرة – وهو نهج اعتمده العراق. حتّى الأردن تأخر في إجراء الإصلاح لأنّ الإدارة العليا انشغلت بإصلاحات إدارة المالية العامة الأخرى التي كانت قيد التطبيق.

من التحديات التي ترافق هذا الإصلاح، ضمان دمج عملية إعداد الموازنة الأساسية. ففي المغرب وتونس، وهما أول بلدين سعيا إلى تطوير توقعات مستقبلية متوسطة الأمد، لا تزال عملية التوقع منفصلة عن الموازنة نفسها، وتعتبر في نظر الوزارات القطاعية أكثر إيجابية منه في نظر وزارة المالية. لا تعدّ التوقعات المستقبلية التي تتخطى موازنة السنة ملزمة من الناحية القانونية، إلا أنّها تمنح الوزارات القطاعية ثقة أكبر بالموارد المستقبلية. في المقابل، تنظر بعض وزارات المالية إلى التوقعات المستقبلية بعين الشك – معتبرة أنّها تحدّ من "المرونة" التي يمكنها أن تتمتع بها في إدارة عملية إعداد الموازنة مستقبلاً. يشكّل هذا الموضوع مصدر قلق لمديرية الميزانية في المغرب التي تجنبت تطبيق الإصلاحات بالكامل، خوفاً من أن تتقيّد بالتوقعات المستقبلية الخاصة بالإنفاق.

ومن التحديات الأخرى التي يواجهها إعداد التوقعات المستقبلية، ضمان تركيز هذه التوقعات على الموازنة الجارية والموازنة الإنتاجية معاً. غير أنّ هذا لا يحدث دائماً في البلدان التي لا تكون فيها هاتان الموازنتان متكاملتين بشكل جيد. ففي الأردن مثلاً، تركّز التوقعات على المشاريع ولا تولي أهمية كافية للنفقات المتكررة. فصحیح أنّ تحديد التدايعات المستقبلية المتكررة للنفقات الإنتاجية الحالية يعدّ من أهمّ عوامل التوقعات المستقبلية؛ لكن من المهمّ أيضاً تحديد التغيرات التي تطرأ على الحاجات لجهة النفقات المتكررة والتي لا ترتبط مباشرة بالمشاريع.

التقييم. إنّ إعداد التقديرات القطاعية المستقبلية ضروري لتوفير منظور على المدى المتوسط. لكنّه يشكّل إصلاحاً متقدماً يجب عدم المباشرة به إلا بعد إدخال المزيد من التحسينات الأساسية على نظام إدارة المالية العامة. من المفيد تطبيق الإصلاح أولاً في القطاعات النموذجية، لكن من المهمّ جداً أن تقدّم وزارة المالية الدعم والالتزام الضروريين عبر استخدام النتائج في عملية إعداد الموازنة. من المهمّ كذلك أن تشمل التوقعات المستقبلية على النفقات المتكررة والمشاريع، بغية الحصول على صورة شاملة عن الوضع.

دمج الموازنة لتحسين تخصيص الموارد

لماذا يعتبر الإصلاح مهمّاً؟ يمكن تحسين جودة الإنفاق الحكومي عبر دمج إدارة النفقات التشغيلية والإنتاجية في الموازنة. في أنظمة إعداد الموازنة المزدوجة، غالباً ما نجد تناقضات بين الموازنتين. فقد يتمّ على سبيل المثال توفير موارد غير كافية للحفاظ على الاستثمارات التي استُكملت. وبشكل عام، يضعف الرابط بين مداخلات السياسات

¹⁶ إنّ اعتماد منظور متوسط الأمد من شأنه أن يساعد أيضاً على تجنب تخفيض الإنفاق في القطاعات المتخصصة وعلى جميع الأصعدة حين يكون من الضروري إجراء تعديلات مالية، إذ يدرك هذا المنظور قيمة الادخار الهادف الذي يستغرق وقتاً طويلاً كي يعطي ثماره.
¹⁷ يُستخدم تعبير "إطار الإنفاق المتوسط الأجل" بشكل عام للدلالة على مجموعة من الإصلاحات الخاصة بالموازنة – بما في ذلك تطوير إطار مالي متوسط الأجل، وهو يُعدّ جزءاً من قسم القدرات المالية على صعيد الاقتصاد الكلي الوارد آنفاً.

والموازنة عند اعتماد مقارنة مزدوجة لإعداد الموازنة. تعتبر مخصصات الاستثمار أو الموازنات التشغيلية المرتفعة أكثر أهمية من حيث تحديد مخصصات الموازنة النهائية من أي تقييم حول المزيج الصحيح المترتب في ما يتعلّق بنفقات القطاع¹⁸ التشغيلية والإنتاجية.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ ورثت كافة بلدان المنطقة أنظمة لإدارة الموازنة فصلت بين النفقات المتكررة والنفقات الإنتاجية، ولا يزال العديد منها يتضمّن وزارات منفصلة لإدارة هاتين الميزانيتين. وبالإضافة إلى فصل مسؤولية إدارة الموازنة في المؤسسات المركزية، يوجد بشكل عام انقسام إضافي على مستوى الوزارات المختصة، بين دائرة التمويل ودائرة التخطيط المسؤولتين عن هاتين الميزانيتين. ورغم أنّ نظام إعداد الموازنة المزدوج هو من مخلفات القوى الاستعمارية، يجدر الذكر أنّ بريطانيا وفرنسا لا تعتمدان حالياً موازنة مزدوجة.

في العديد من بلدان المنطقة، وبشكل خاصّ في بلدان المغرب العربي ومؤخراً في سوريا، تتولّى وزارة المالية إدارة هاتين الميزانيتين. لكن، حتى في ظلّ هذا الاندماج المؤسسي، تعتمد وزارة المالية نهجين منفصلين في إعداد الميزانيتين. في حين قامت الجزائر بدمج إدارة الميزانيتين ضمن وحدات قطاعية داخل دائرة الميزانية في العام ٢٠٠٨، في محاولة منها لتوحيد العمليات.

من الممكن دمج الموازنة من دون توحيد إدارة الموازنة ضمن وزارة واحدة، لكن تبين أنّ كلفة إدارة عملية التحوّل هذه تشكّل عائقاً أمام الاندماج الفعّال. يعتبر الأردن في عداد بلدان المنطقة التي تلقّت بصورة مستمرة مشورة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من أجل توحيد إدارة الموازنة في وزارة المالية، بغية المساعدة على تحقيق الاندماج. ورغم قبول النصّح على المستوى التقني، لم يحصل أيّ تغيير. أمّا في لبنان، فيرى البعض أنّ دمج الموازنة الإنتاجية في وزارة المال من شأنه تركيز الكثير من السلطة في يد وزير واحد. في الوقت الحالي، يتولّى إدارة الموازنة الإنتاجية جهاز منفصل مسؤول أمام رئيس الوزراء. في ظلّ هذه الظروف، من الأرجح أن تبوء الجهود الرامية إلى دمج الميزانيتين بالفشل، إلا إذا توقّرت إرادة سياسية صلبة لتخطّي المقاومة المؤسسية.

ومن التحدّيات الأساسية التي تطرح نفسها لدى نقل المسؤولية المؤسسية الخاصّة بإدارة الموازنة الإنتاجية إلى وزارة المالية، تطوير القدرة التحليلية الضرورية لدى موظفي وزارة المالية المعنيين. وبشكل عام، مالت وزارات المالية إلى إدارة الموازنة الجارية من خلال إدخال تغييرات تدريجية على موازنة الفترة السابقة. وغالباً ما قامت وزارات التخطيط بتطوير مجموعة أوسع من مهارات تقييم المشاريع وكانت أكثر خبرة في مجال تقدير كيفية مطابقة المشاريع للإستراتيجيات القطاعية. كان هذا التفاوت في قدرة المؤسسات أحد الأسباب التي حثت ببعض الجهات المانحة إلى تفضيل التعامل مع وزارة التخطيط في ما يتعلّق بالنفقات الإنتاجية التي تمولّها. يمثّل الإصلاح في سوريا دراسة حالة مثيرة للاهتمام. فعندما نقلت إدارة الموازنة الاستثمارية في سوريا من هيئة تخطيط الدولة إلى وزارة المالية، كان من المتوقع أن يجري نقل الكثير من الموظفين أيضاً. في الواقع، تردّد العديد منهم في مغادرة هيئة تخطيط الدولة، ونتيجة لذلك، افتقرت وزارة المالية إلى الموارد اللازمة للاضطلاع بمسؤولياتها الجديدة. أمام هذا الواقع، أنشأت دائرة الموازنة وحدة متخصصة لإدارة الموازنة الاستثمارية. فتمّ دمج إدارة الموازنة في وزارة المالية، لكن بقيت الإجراءات المتعلقة بالميزانيتين منفصلة.

بعد أن ثبتت صعوبة دمج إدارة الموازنة في المنطقة، اتّخذ بعض البلدان خطوات لدمج طريقة تقديم الميزانيتين. وعلى سبيل المثال، تعتمد الجزائر حالياً موازنة ذات شكل موحد. في حين عرضت الضفة الغربية وغزّة موازنتها للعام ٢٠٠٩ بأسلوب مندمج. يمكن لهذا أن يشكّل خطوة مفيدة باتجاه دمج الموازنات بشكل أكبر.

ستصبح مسألة دمج الموازنة أكثر إلحاحاً حين تبدأ البلدان بتضمين الأداء في إدارة الموازنة. ففي موازنات الأداء، لا يُحدّد وجود مناهج لإدارة إعداد الموازنة تستند إلى طبيعة مدخلات الإنفاق. ينطبق هذا على عملية فصل الإدارة بين دائرتي التخطيط والمالية ضمن وزارة مختصة. على صعيد موازنات الأداء، ما يهمّ في نهاية المطاف هو الحدّ من القيود المفروضة على استعمال المدخلات، ممّا قد يجعل توزيع الموازنة أمراً متكرراً. بالإضافة إلى ذلك، من المهمّ اعتماد نهج واحد لمراقبة الوزارة القطاعية كجزء من إطار المساءلة.

¹⁸ يستخدم هذا التقرير تعبير "الموازنة الإنتاجية"، إلا أنّ بلدان المنطقة تعتمد تعابير متعدّدة للدلالة على الموازنة غير الجارية، وهي الموازنة الإنتاجية، والموازنة الاستثمارية، والموازنة الإنمائية.

التقييم. لا تزال كافة بلدان المنطقة تعتمد عناصر من النظام المزوج في إعداد الموازنات. ورغم إحراز بعض التقدم لدمج عناصر عرض الموازنة، كانت الجهود الرامية إلى دمج عناصر أخرى متصلة بإدارة الموازنة مراوغة للغاية. ففي البلدان التي تتوفر فيها وزارة تخطيط منفصلة تتولى إدارة الموازنة الإنتاجية، شكّلت مقاومة المؤسسات لتوحيد إدارة الموازنة في وزارة المالية مشكلة خاصة. حين يتم توحيد إدارة الموازنة داخل وزارة المالية، يتبين أنّ إحدى التحديات الأساسية التي تفرض نفسها هي ضمان تمتع الوزارة بالقدرة التحليلية اللازمة للإشراف على الموازنة الإنتاجية. لهذا السبب، يجب التخطيط للمرحلة الانتقالية بعناية شديدة.

٢. إعداد الموازنة

الجدول ٥: علامات الإتفاق العام والمساعدة المالية ذات الصلة بإعداد الموازنة

المعدل	اليمن	الضفة الغربية وغزة	تونس	سوريا	المغرب	لبنان	الأردن	العراق	مصر	الجزائر	
٢.١ ٧	٤.٠ ٠	٢.٣٣	غير متوفر	٢.٢ ٢	٤.٠ ٠	غير متوفر	٢.٢ ٢	٢.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	النظامية والمشاركة في عملية وضع الموازنة السنوية
٢.٣ ٣	٢.٠ ٠	١.٠٠	غير متوفر	١.٠ ٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	٢.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	تصنيف الموازنة
٢.٦ ٧	٤.٠ ٠	٣.٠٠	غير متوفر	١.٠ ٠	٣.٠ ٠	غير متوفر	٤.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	شمولية المعلومات التي تتضمنها وثائق الموازنة
٢.٣ ٣	٤.٠ ٠	١.٣٣	غير متوفر	٢.٢ ٢	٢.٠ ٠	غير متوفر	٢.٢ ٢	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	شفافية العلاقات المالية العامة في ما بين الهيئات الحكومية
٢.١ ٧	٢.٠ ٠	٢.٠٠	غير متوفر	١.٠ ٠	٤.٠ ٠	غير متوفر	٣.٠ ٠	١.٠ ٠	غير متوفر	غير متوفر	قدرة الجمهور على الوصول إلى المعلومات الأساسية عن المالية العامة
٢.٥ ٥	١.٣ ٣	٣.٠٠	غير متوفر	١.٣ ٢	٣.٣ ٢	غير متوفر	٢.٠ ٠	١.٣ ٢	غير متوفر	غير متوفر	نوعية وإحكام توقيت التقارير عن الموازنة في سنتها

نوعية وإحكام توقيت البيانات المالية السنوية	٩	٩	١.٣	٢.٠	٩	١.٣	٢.٠	٩	٩
	٣	٣	٣	٠	٣	٣	٠	٣	٣
	٢	٣	١.٣٣	٢.٣	١.٧				

توسيع نطاق الموازنة

لماذا يعتبر هذا الإصلاح مهماً؟ يوجد سببان أساسيان يقفان وراء ضرورة ضمان نطاق واسع للموازنة. أولاً، الموازنة هي الآلية الأساسية للمساءلة - مساءلة البرلمان للسلطة التنفيذية، والمساءلة داخل السلطة التنفيذية نفسها. وبما أنه لم تُرس في غالبية الأحيان آليات مساءلة بديلة، لا يخضع الإنفاق خارج إطار الموازنة للإشراف المناسب. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر الموازنة الأداة الرئيسية للإدارة المالية. وحين يتم الإنفاق خارج إطار الموازنة، يقوّض ذلك فعالية الموازنة كآلية للرقابة المالية وعملية تهدف إلى تخصيص الموارد في المجالات التي تأتي في مقدّمة أولويات الحكومة.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ تعتبر القيود التي تحدّ من نطاق الموازنة مشكلةً عامة في المنطقة. ففي الجزائر والمغرب، نجد أنّ الموازنة مجرّاة إلى العديد من حسابات الخزينة الخاصة الخارجة عن الموازنة العامة - مع الإشارة إلى أنه، في حال المغرب، هناك إفصاح عن المعلومات المالية المتصلة بهذه الحسابات في وثائق الموازنة. في حين استخدمت مصر إيرادات أطراف ثالثة ومخصّصات الموازنة غير المستعملة في إطار الإنفاق الخارج عن الموازنة؛ أما في لبنان، فلم يتم إدراج المشاريع التي مولتها جهات مانحة أجنبية كما ينبغي في الموازنة. ورغم أنّ تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية لا تنطرق إلى هذه المسألة بشكل مباشر، تشير العلامات المتدنية المحرزة على صعيد نفقات الحكومة غير المبلّغ عنها إلى وجود ضعف في هذا المجال.

ومن التحدّيات المرتبطة بتوسيع نطاق الموازنة، نذكر وجود حوافز قوية تدفع المستفيدين من الترتيبات الحالية إلى مقاومة التغيير. في مصر، حاولت وزارة المالية السيطرة على الإنفاق الخارج عن الموازنة كجزء من إصلاح الخزينة الذي اعتمده. فأعيدت أرصدة كبيرة إلى البنك المركزي المصري، إلا أنها أُقيمت منفصلة عن الحسابات المصرفية الأساسية الخاصة بالحكومة، ولم تعدل إجراءات إدارة الإنفاق. في وقت لاحق، تم إرجاع بعض الأرصدة إلى المصارف التجارية - ممّا أدى فعلياً إلى انحلال المبادرة، رغم تصريحات صندوق النقد الدولي مؤخراً أنّ الإصلاح يجري وفق الخطط المرسومة.

في لبنان، اعتُبر إدراج المشاريع الممولة من الخارج ضمن إطار الموازنة مسألة سياسية حسّاسة. فالترتيبات القائمة حالياً تجعل رئيس الوزراء يتمتع بنفوذ كبير على هذه النفقات. في العام ٢٠٠٧، تمّت صياغة قانون للموازنة يسمح بدمج الكيانات الأوسع نطاقاً والخارجة عن الموازنة، في الموازنة - على صعيد التدفّقات الإجمالية فحسب. إلا أنّ هذا القانون لم يصادق عليه بعد. كما وأنه أخفق في التطرّق إلى النفقات الخارجة عن الموازنة الخاصة بكيانات كبيرة أخرى، كتلك التي توفّر الخدمات الصحية؛ والإعانات العائلية والمعاشات التقاعدية؛ وتلك التي تموّل البلديات البالغ عددها ٩٢٧ بلدية في البلاد.

لا تعتبر المتطلّبات التقنية المتعلقة بتوسيع نطاق الموازنة كثيرة، ويكفي توفّر الإرادة السياسية لإحراز تقدّم ملموس. وعلى سبيل المثال، اتّخذ الأردن عدداً من الخطوات الرامية إلى توسيع نطاق الموازنة، ويشير تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أنّ نسبة قليلة فقط من إجمالي النفقات غير مشمولة بالتغطية. لكن، يجب اعتماد مقاربة إستراتيجية على صعيد هذه الإصلاحات التي ستواجه على الأرجح مقاومة من أصحاب المصالح الخاصة.

التقييم. يعتبر تحسين نطاق الموازنة مهماً لأنه يعزّز المساءلة حيال الإنفاق الحكومي ويدعم تخصيص الموارد بطريقة فعّالة. يجد العديد من دول المنطقة صعوبة في تحسين نطاق الموازنة رغم أنّ ذلك لا يتطلّب الكثير من الناحية التقنية. كما يوجد مصالح خاصة قوية تدخل ضمن الترتيبات القائمة، وهذا إصلاح يتطلّب التزاماً سياسياً قوياً كي يكون ناجحاً.

تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ تمثل الحاجة إلى توفير معلومات أفضل حول النفقات المُدرّجة في الموازنة أحد العوامل التي يتألف منها اتجاه عام يدعو إلى تحسين شفافية الموازنة في البلدان المتقدمة. يعكس هذا النظرة القائلة بأن زيادة الشفافية في وثائق الموازنة من شأنها أن تؤدي دوراً مهماً في بناء مصداقية سياسة الحكومة المالية لدى الجمهور، والبرلمان، والخبراء الماليين الخارجيين. يعتبر إصلاح تصنيف الموازنة مكوناً هاماً من مكونات هذا الهدف الأوسع نطاقاً. فتصنيفات الموازنة التقليدية مالت إلى مزج نفقات ذات طبيعة اقتصادية مختلفة، وغالباً ما صُعب فهم ما كان يحدث في حسابات الحكومة فهماً واضحاً.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ يقوم العديد من البلدان في المنطقة بإصلاح التصنيف الاقتصادي المُستخدم في الموازنة بحيث يتماشى مع التصنيف الذي يستخدمه صندوق النقد الدولي في إحصاءات مالية الحكومة للعام ٢٠٠١^{١٩}. لقد حدث هذا التغيير مؤخراً في مصر، واليمن، والعراق، بينما تقوم تونس حالياً بتطوير تصنيف جديد سيكون متاحاً للاستخدام عام ٢٠١٥. أما المغرب، فتصنيف الموازنة الذي يعتمده يتماشى بشكل كبير مع إحصاءات مالية الحكومة؛ في حين يتوافق تصنيف لبنان مع إحصاءات مالية الحكومة السابقة للعام ١٩٨٦ منذ أواخر تسعينيات القرن الماضي. وقد طُوّر كلٌّ من الجزائر وسوريا تصنيفاً اقتصادياً جديداً يستند إلى إحصاءات المالية العامة لعام ٢٠٠١، لكنهما لم يطبقا هذا التصنيف بعد. تتجلى تحسينات التصنيف الاقتصادي في عدد من البلدان على شكل علامات مرتفعة نسبياً أحرزتها على صعيد مؤشر الإنفاق العام والمساءلة المالية المتعلقة بنوعية تصنيف الموازنة.

رغم تركيز عدد كبير من البلدان المذكورة آنفاً على التصنيف الاقتصادي فحسب، اعتمد الأردن مقارنة أشمل وطوّر دليل حسابات جديد يُعدّ جزءاً من مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية الذي وضعه. يشتمل هذا على تصنيف اقتصادي منقح يتماشى مع إحصاءات المالية العامة لعام ٢٠٠١، إلى جانب تصنيفات جديدة على صعيد الإدارة، والوظائف، والأموال، والموقع الجغرافي.

تشير بعض التقارير إلى أنّ التغييرات التي أُدخلت على التصنيف الاقتصادي قد ساهمت بشكل كبير في تحسين جودة المعلومات المالية في بعض البلدان. في حين لا تتجلى المكاسب الناجمة عن التغييرات في التصنيف الإداري يمثل هذا الموضوع، غير أنها مهمة أيضاً، إذ من شأنها تحسين المساءلة في ما يتعلّق بمخصّصات الموازنة. كذلك، غالباً ما يُستخدم التصنيف الإداري لتقدير غاية الإنفاق (وظيفته)؛ لذا قد يكون مهماً جداً في تعزيز نوعية المعلومات الموجهة إلى صانعي السياسات.

من الشائع بين الجهات التي توفر المساعدة التقنية في مجال إدارة المالية العامة (لا سيّما صندوق النقد الدولي) أن تساعد البلدان على إعداد تصنيف اقتصادي جديد. وبعد الانتهاء من تحديث التصنيف، ينعرج استخدامه في نظام إدارة المالية العامة، وينزع الإصلاح إلى أن يدوم ويكون قائماً بذاته. لكنّ تدريب الموظفين خلال المرحلة الانتقالية، يتطلّب استثماراً كبيراً. وفي العراق، رأى البعض أنّ التدريب على نظام التصنيف الجديد غير مناسب، ممّا قلّل من نوعية المعلومات المنتجة.

بالإضافة إلى إصلاح تصنيف الموازنة، اتخذت بلدان عديدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خطوات بهدف تحسين شفافية عملية الإبلاغ الخاصة بالموازنة. ومن العناصر التي تعكس هذه التحسينات، نذكر أنّ مؤشر الموازنة المفتوحة قد رفع مؤخراً تصنيف مصر من أدنى السلم تقريباً (مرتبة "توفّر معلومات ناقصة أو لا توفّر معلومات بتاتاً") إلى وسط السلم ("توفّر بعض المعلومات") - وهو تحسّن ملحوظ بين العامين ٢٠٠٦ و٢٠٠٨^{٢٠}. أما تونس، فتعدّ وثائق الموازنة إعداداً جيداً بأسلوب واضح سهل الفهم، لكنّ أفقها لا يتعدى السنة الواحدة. في حين تتضمّن وثائق الموازنة التي يعدها الأردن معظم المعلومات القياسية التي تتطلبها الممارسة الشفافة، في ما عدا قائمة الأصول المالية. وفي المغرب والجزائر، تتم صياغة وثائق موسّعة، لكنّ هذه الوثائق تعاني من ثغرات كبيرة ومن بعض

^{١٩} رغم أنّ نظام إحصاءات المالية العامة لعام ٢٠٠١ يعتمد المحاسبة على أساس الاستحقاق، تستخدم البلدان بشكل عام التصنيف الاقتصادي مع محاسبة على أساس النقدية.

^{٢٠} يرجى زيارة الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.openbudgetindex.org>

التعقيد أحياناً. ففي الجزائر مثلاً، يُعطي الكثير من المعلومات العامة لكن لا تتوفر معلومات حول الميزان المالي، ولا حول الشركات العامة والالتزامات الطارئة. أما اليمن، والعراق، والضفة الغربية وغزة فقد زادت المعلومات الواردة في وثائق موازنتها – ولكن هي أيضاً مع بعض الثغرات.

ومن المبادرات المهمة الأخرى، نذكر توفير تقارير شهرية حول تنفيذ الموازنة خلال السنة. هذا ما يحصل حالياً في المغرب، ومصر، والأردن، والضفة الغربية وغزة، ولبنان. تُنشر عادةً هذه التقارير على الموقع الإلكتروني التابع لوزارة المالية. وتعكس علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية الخاصة بهذه الفئة الفرعية بعض التقدم في هذا المجال، رغم تفاوت نتائج الأداء العام.

انطبع هذا الإصلاح بمميزات خاصة ساهمت في إنجاحه. أولاً، يقوم عادةً عدد قليل من الموظفين داخل وزارة المالية بإعداد المعلومات، مما يسهل أكثر المباشرة في العمل على صعيد المساعدة التقنية، والمحافظة على التغييرات التي أدخلت. ثانياً، بما أنه يتم إعداد التقارير بانتظام، صار هذا العمل جزءاً من الأعمال الروتينية التي يقوم بها الموظفون المعنيون. ففي الضفة الغربية وغزة، يكمل موظفو وزارة المالية التقارير دائماً في ١٥ من كل شهر عن الشهر السابق، مما أصبح مدعاة فخر لهم – وقد تجلّى ذلك في العلامة المرتفعة نسبياً التي أحرزتها الضفة الغربية وغزة على صعيد الإنفاق العام والمساءلة المالية. أخيراً، قد تشكل الشفافية المتزايدة أداة قوية، ومن المرجح أن تكون معارضة أصحاب المصالح الخاصة لمعلومات معينة من هذه التقارير قليلة.

التقييم. بشكل عام، أحرز تقدم ملموس على صعيد تحسين جودة تصنيف الموازنة وشفافية الوثائق ذات الصلة بالموازنة. فبعد الحصول على المساعدة التقنية الأولية، دامت إصلاحات تصنيف الموازنة مع إدخال التغيير. وغالباً ما أصبح إعداد التقارير الشهرية وإدخال التحسينات على شفافية وثائق الموازنة عملية ثابتة. ويعود ذلك جزئياً إلى صغر حجم فريق موظفي وزارة المالية الذي تولّى تطبيق هذه الإصلاحات، مما مكّنهم من النجاح في بيئة تتمتع فيها الخدمة المدنية بقدرة محدودة. بالإضافة إلى ذلك، اعتبرت هذه الإصلاحات تقنية، لذا لم تواجه معارضة كبيرة من أصحاب المصالح الخاصة مقارنة بالعديد من إصلاحات إدارة المالية العامة الأخرى.

٣. إدارة الموارد

الجدول ٦: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة بإدارة الموارد

المعدل	اليمن	الضفة الغربية وغزة	تونس	سوريا	البحرين	لبنان	الأردن	العراق	فلسطين	مصر	الجزيرة
٢.١ ١	١.٣ ٣	١.٣٣	١.٣ ٣	١.٣ ٣	٢.٣ ٣	٢.٣ ٣	٤.٠ ٠	٢.٣ ٣	٢.٣ ٣	٢.٣ ٣	قابلية توقع توفر الموارد المالية لارتباطات الإنفاق
٢.٨ ٣	٣.٣ ٣	٢.٠٠	٢.٣ ٣	٢.٣ ٣	٤.٠ ٠	٣.٣ ٣	٢.٠ ٠	٢.٠ ٠	٢.٠ ٠	٢.٠ ٠	تسجيل وإدارة شؤون الأرصدة النقدية والديون والضمانات
٣.٢ ٥	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٤.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	٣.٠ ٠	شفافية واجبات والتزامات دافعي الضرائب

كما ناقشنا سابقاً، ظهرت مسألة مشابهة في مصر. فقد حاولت وزارة المالية إقفال عدد كبير من الحسابات المودعة في المصارف التجارية من أجل توحيد أرصدة الحكومة النقدية. إلا أن هذه الأرصدة بقيت منفصلة داخل البنك المركزي بعد تعرّضها لمقاومة من "صاحب" الحساب، وفي نهاية المطاف، أُعيد العديد منها إلى حسابات المصارف التجارية. وقد أعلن صندوق النقد الدولي مؤخراً عن مبادرة جديدة تطورها حالياً وزارة المالية حول هذا الإصلاح.

في اليمن، ظهر اقتراح يقضي بإنشاء خزينة في وزارة المالية، تضطلع بالكثير من المهام المتصلة بتنفيذ الموازنة والمنوطة حالياً بالبنك المركزي. غير أن الإصلاح لم يمض قدماً، ويعود ذلك جزئياً إلى أنه كان رهن تطبيق نظام معلومات الإدارة المحاسبية والمالية الجديد، الذي استغرق وقتاً أطول بكثير ممّا كان متوقّعاً في البداية كي يصبح فاعلاً بالكامل. وبشكل عام أكثر، لم تُظهر وزارة المالية حماساً كبيراً حيال الإصلاح، كما أن البنك المركزي لم يكن مرتاحاً له بتاتاً، علماً أن ٨٠ بالمائة من موظفيه يشاركون حالياً في دعم مهمة تنفيذ الموازنة.

لا يزال استخدام الخطط النقدية لإدارة النقد بطريقة فاعلة في أولى مراحلها في بلدان المنطقة. في الأردن، لقد أُحرز تقدّم ملحوظ على صعيد التخطيط النقدي، غير أن هذا يبقى مجرد "عملية بحث"، وإدارة النقد لا تزال تتمّ بشكل أساسي عبر تقنين النقد. أمّا في لبنان، فتتولّى وزارة المال تقنين النقد بشكل يومي من أجل تحديد الفواتير التي سشدّد. وقد اتخذت خطوة أولى باتجاه إعداد خطة نقدية لتوجيه عملية تنفيذ الموازنة، غير أنه حصل بعض التردد حيال إشراك الوزارات المختصة في إعداد هذه الخطة، ممّا يحدّ من أهمية هذه الخطة وي طرح أسئلة حول مدى جدية اهتمام وزارة المالية بتنفيذ هذا الإصلاح.

تعتبر القيود النقدية أيضاً مشكلة بارزة في الصّفّة الغربية وغزّة. لكن هناك اهتمام باعتماد نهج نظامي معيّن، فتمّ تطوير خطة نقدية للعام ٢٠٠٩ أخذت بعين الاعتبار الآراء والمخالات التي وقّرتها الوزارات المختصة. لا يزال الإصلاح في مراحل الأولى، ولا تُستخدم الخطة النقدية حالياً بعد للمساعدة في إدارة النقد.

تجدر الإشارة إلى أن وزارة المالية تتمتع بتأثير كبير في البلدان التي تقوم بتقنين النقد. لذا من الطبيعي أن تكون وزارة المالية أقلّ حماساً حيال اعتماد نهج أكثر نظامية لإدارة النقد.

على صعيد إصلاحات الخزينة، يوجد عدد من التحدّيات التقنية التي تطرح نفسها، والكثير من العبر التي يمكن استقاؤها من تجارب البلدان الأخرى. لهذا السبب، من القيم الحصول على المساعدة التقنية لدعم الإصلاح. لكن ما يحتاج إليه الإصلاح أكثر هو التزام الموظفين في وزارة المالية التزاماً راسخاً. يستطيع فريق صغير في وزارة المالية إدارة إصلاحات إدارة المالية العامة الأخرى، إلا أن إصلاحات الخزينة تطال العديد من الموظفين الإداريين على امتداد القطاع العام. وفي غياب القيادة الصلبة بين كبار الموظفين في وزارة المالية، يصعب تطبيق التغييرات بشكل ناجح.

التقييم. لا تزال إصلاحات الخزينة مشروعاً قيد التنفيذ رغم إحرار دول المنطقة بعض التقدّم في هذا المجال. فقد فتح العديد من البلدان حساب خزينة موحّد، لكن غالباً ما بقي نطاقه ضيقاً بسبب عدم تمكّن وزارة المالية بسلطة توحيد بعض الأرصدة. وقد قام عدد من البلدان بإنشاء وحدات بهدف إعداد خطة نقدية وصيانتها، وهو أمر قد يساعد في جعل عملية الاقتراض والاستثمار تتماشى مع حاجات الحكومة النقدية. لكن غالباً ما لا تُستخدم الخطط النقدية في إدارة النقد استخداماً فاعلاً. وقليلة هي البلدان التي اتخذت خطوات لتحسين أنظمة إدارة الدين كجزء من إصلاحات الموازنة التي قامت بها.

إصلاح إدارة الضرائب والجمارك

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ ينطوي تحصيل الإيرادات الضريبية والجمركية على عدد من التحدّيات. فرغم أن الحكومة تقوم بجباية الضرائب من خلال ممارسة سلطتها القسرية، قد يواجه النظام معارضة قوية من قبل المكلفين في حال اعتباره غير عادل وغير كفوء^{٢٢}. وعبر تحسين إدارة النظام الضريبي، تستطيع الحكومة زيادة إيراداتها وفقاً

^{٢٢} يركّز هذا التحليل على إدارة الضرائب الحكومية العامة وعلى المهام المتعلقة بالدخل، والتجارة، والاستهلاك، الخ. في البلدان التي تعتمد على عائدات النفط أو غيره من الموارد الطبيعية، هناك مجموعة مختلفة من التحدّيات التي تطرح نفسها.

للقوانين المرعية الإجراء، إلى جانب تعزيز عدالة النظام وخفض كلفة الامتثال بالنسبة للمكلفين. تُعدّ الخطوة الأخيرة مهمة، لأنّ الامتثال للنظام الضريبي قد يكون ثمناً باهظاً يُدفع عند ممارسة الأعمال التجارية.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ بشكل عام، أحرزت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقدماً أفضل بكثير على صعيد إصلاح إدارة الضرائب منه على صعيد إصلاحات إدارة الإنفاق. فتاريخياً، كان معامل الضريبة مقابل الناتج المحلي الإجمالي منخفضاً في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كما كانت الأنظمة الضريبية فيها غير كفوءة، مما منح مفتشي الضرائب حرية تصرف كبيرة. في الوقت الحالي، نرى أنّ العديد من البلدان مهتمة بزيادة الضرائب التي تجبها - ويدفعها إلى ذلك أحياناً توقع تراجع العائدات النفطية. على ضوء هذا الهدف، أولى بعض وزراء المال الإصلاحات اهتماماً فاعلاً لتحسين سياسة الضرائب وإدارتها. وهذا حافز إضافي للارتقاء ببيئة الأعمال وتعزيزها.

حققت المنطقة إنجازات ملفتة في مجال إصلاح الإدارة الضريبية. فقد تقدّمت مصر بشكل كبير بعد أن انطلقت من مستوى متدنٍ في البداية؛ وأشار تقرير لصندوق النقد الدولي صدر عام ٢٠٠٨ إلى تحقيق إنجازات متنوّعة هامة من بينها: (١) النجاح في تطبيق التقييم الذاتي على صعيد ضريبة الدخل؛ (٢) إنشاء مصلحة الضرائب المصرية كأداة لتحديث الإدارة الضريبية؛ و(٣) تأسيس مركز لكبار المكلفين وآخر نموذجي للمكلفين المتوسّطين في القاهرة. لا تزال هذه الإصلاحات في بداياتها، غير أنّ التقدّم الذي أحرز حتى اليوم مذهل.

جمع الأردن الوحدات المعنية بضريبة الدخل والمبيعات في هيئة ضريبية جديدة، وأدخل مؤخراً عدداً من التغييرات لتمكين النظام الضريبي من توفير بيئة جاذبة ومحفّزة للمستثمرين المحليين والدوليين. وفي هذا الإطار، أجرى الأردن مراجعة شاملة للأنظمة الضريبية من أجل تبسيطها وتقليص عددها إلى أدنى حدّ، إلى جانب توحيد التشريعات ذات الصلة. ويُعتبر النظام الضريبي المغربي جيّداً، فهو يتمتّع بقاعدة قانونية واضحة. كما يعمل المغرب حالياً على تطوير رقم تسلسلي خاصّ بكلّ مكلف، بعد اعتماده معايير الأداء على صعيد التدقيق الضريبي. أمّا لبنان والجزائر، فقد أطلقا وحدات لكبار المكلفين والمكلفين المتوسّطين تؤدّي الخدمات في إطار "النافذة الواحدة"، بينما أدخل اليمن نظام التقييم الذاتي للشركات الكبرى.

وما يثير الاهتمام هو أنّ تقدّم أكبر قد أحرز في مسائل إدارة الإيرادات منه في مجال إدارة الإنفاق. يمكن تفسير ذلك بطرق عديدة. ومن التفسيرات الملفتة هو أن بعض البلدان منحت الموظفين في هيئة الضرائب حوافز فعلية كجزء من الإصلاحات. نذكر، على وجه الخصوص، الأمور التالية :

- غالباً ما كانت إدارة الضرائب في السابق دائرة كغيرها من دوائر وزارة المالية. إلا أنّ إصلاحات عديدة عمدت إلى إنشاء هيئة منفصلة للضرائب أو على الأقلّ إلى إدخال ترتيبات إدارية منفصلة خاصّة بدائرة الضرائب. ففي لبنان، سمحت هذه المقاربة بتخطّي معدلات الأجور المقيدة في الخدمة المدنية. وأصبحت وظيفة مسؤول الضرائب من الوظائف المرغوبة في الإدارة. سوريا أيضاً تسلّط الضوء على هذه المقاربة في إطار الإصلاحات الضريبية التي تقوم بها.
- وضع عدد من بلدان المنطقة كذلك ترتيبات خاصّة بالعلاوات من أجل منح الأشخاص الذين يقومون بجباية الضرائب حافزاً إضافياً للعمل. فقد ربطت تونس جزئياً الزيادة الأخيرة التي حققتها في جباية الضرائب إلى تغييرات في بنية العلاوات.

على صعيد إصلاحات الإنفاق، كان من الأصعب توفير حوافز إلى الموظّفين، إذ يرتب ذلك تداعيات أوسع نطاقاً على مستوى الإدارة الحكومية. فقد أحدثت هذه الحوافز أثراً إيجابياً، حيث ساعدت على إرساء ثقافة جديدة في الإدارة الضريبية. لكن من جهة أخرى، حملت هذه الترتيبات بعض أفضل الموظّفين إلى التخلّي عن أدوارهم في مجال الإنفاق داخل الإدارة، مما تسبّب في تفاقم مشكلة عدم توفر القدرة التي يعاني منها أصلاً هذا المجال. لهذا السبب، يجب توخّي الحذر لدى اتّخاذ أيّ قرار بشأن اعتماد هذه المقاربة.

التقييم. بشكل عام، حققت إصلاحات إدارة الضرائب نجاحاً أكبر من تلك المتعلقة بالإنفاق في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يعود ذلك جزئياً إلى كون وزراء المال اهتموا بشكل فاعل بهذه الإصلاحات. لكن، تُعدّ أيضاً إدارة

الضرائب وظيفية منفصلة داخل الحكومة، وقد أمكن دعم الإصلاحات من خلال إدخال ترتيبات إدارية منفصلة بغية توفير حوافز أقوى إلى الموظفين. وأدت هذه الخطوة التكتيكية إلى انتقال عدد من أفضل موظفي إدارة الإنفاق داخل الحكومة إلى إدارة الضرائب، مما تسبب في تفاقم مشكلة عدم توفر القدرة التي تعاني منها إدارة الإنفاق. لهذا السبب، يجب توخي الحذر عند اتخاذ قرار بتقديم الحوافز في إدارة الضرائب دون سواها.

إصلاح نظام المشتريات

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ إن الطريقة التي يُراقب بها شراء السلع والخدمات خلال عملية التوريد يمكن أن تساعد الحكومة على الحدّ من أعمال التواطؤ وغيرها من الممارسات الفاسدة. بالتالي، تستطيع التحسينات التي تخضع لها إجراءات التوريد خفض كلفة الإنفاق الحكومي.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ تبيّن علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية أنّ أنظمة المشتريات تعاني من الضعف في الكثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يوقّر اليمين خبير مثال على نوع المشاكل التي تواجه هذه الدول. فهينة التدقيق الخارجية رأت أنّ نظام المشتريات تستشري فيه المنافسة المزيفة والإفراط في تعديل العقود مع ما يرافق ذلك من تجاوزات في المشاريع، فضلاً عن كون عملية تقييم المناقصات غير شفافة، واعتماد وسائل التوريد المباشرة بشكل مكثّف، واستخدام "التجزئة" لتخطّي الحدّ الأقصى للتراخيص والمشتريات.

يبحث حالياً عدد من البلدان في إصلاحات نظام المشتريات، ويأتي ذلك عادةً على خلفيّة وضع قانون جديد للمشتريات. هذه هي المقاربة المُعتمدة في اليمن والضفة الغربية وغزة. أما في لبنان، فقد تمّ إعداد مشروع قانون لكنه لا يزال ينتظر موافقة مجلس الوزراء قبل إحالته إلى البرلمان. وفي كلّ الأحوال، تتضمن القوانين الجديدة ما يلي:

- إنشاء هيئة مستقلة للمشتريات العامة بموجب قانون المشتريات الجديد؛
- إعداد وثائق قياسية خاصّة بالمناقصات استناداً إلى القانون الجديد؛
- إعداد دليل ومبادئ توجيهية للمستخدم.

استغرق تطبيق إصلاحات نظام المشتريات وقتاً طويلاً. فاليمين يعمل على هذا الإصلاح منذ أكثر من خمس سنوات، وقد حصل على دعم ناشط من البنك الدولي في البداية، ومؤخراً من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية التي وفّرت له التدريب. كما قامت سوريا بتطوير نظام جديد في العام ٢٠٠٥، إلا أنه انطوى على عدد من نقاط الضعف ويقوم البنك الدولي حالياً بدعم عملية تعديل هذا القانون. ينتج التأخير عن عوامل عديدة، لعلّ أهمّها المعارضة الشديدة التي يلقاها الإصلاح من الأفراد والمؤسسات المستفيدين من النظام القائم. وفي العديد من الحالات، يعود ذلك إلى عناصر الفساد البارزة التي يتضمّن نظام المشتريات الحكومي.

التقييم. تُعتبر نوعية أنظمة المشتريات في المنطقة ضعيفة. وقد سعى عدد من البلدان إلى القيام بإصلاحات، إلا أنه تمّ تمديد جداولها الزمنية فأنتت النتائج مخيبة للأمال. غالباً ما تطل الإصلاحات مجالات يستشري فيها الفساد ممّا قد يشكّل تهديداً لمصالح معيّنة ويعطي حوافز قوية لأصحاب هذه المصالح كي يحاولوا تأخير عملية الإصلاح أو تغيير مسارها. إن الإخفاق في إحراز تقدّم ملموس يعكس بشكل كبير غياب الإرادة في مواجهة أصحاب هذه المصالح الخاصة.

٤. الرقابة والتدقيق الداخلي

الجدول ٧: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة بنطاق الموازنة

العراق	سوريا	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين	البحرين
تشكيلة نواتج الإنفاق مقارنة بالموازنة الموافق عليها أصلاً	١.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠	٢.٠٠
اصل ورصد متأخرات مدفوعات الإنفاق	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣	٢.٣٣

٢.١١	١.٣٣	٢.٣٣	غير متوفر	١.٣٣	٣.٣٣	غير متوفر	٣.٠٠	١.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية ضوابط كشف الرواتب والأجور
٢.١١	١.٣٣	١.٣٣	غير متوفر	٣.٣٣	٢.٣٣	غير متوفر	٣.٠٠	١.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية الضوابط الداخلية بالنسبة للإنفاق غير الرواتب والأجور
١.٨٩	١.٣٣	٢.٠٠	غير متوفر	٢.٣٣	٢.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	١.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	فعالية المراجعة الداخلية للحسابات

تطوير ضوابط الإنفاق

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ هذه نقطة واضحة؛ لكن تجدر الإشارة إلى أنّ ضوابط الإنفاق الفعّالة تعدّ مهمة لضمان بقاء النفقات ضمن حدود مخصّصات الموازنة ولدعم الرقابة المالية الإجمالية. هذا بالإضافة إلى ضمان تأدية الموازنة لدورها في تخصيص الموارد بين النفقات القطاعية في الوقت المناسب وبأدنى كلفة ممكنة، والتكيّف مع أيّ تغيير قد يطرأ على الظروف خلال السنة. إلى جانب ضوابط الإنفاق العامة، يوجد متطلبات محدّدة لإدارة عمليتي صرف المرتبات والتوريد بشكل فعّال. فالضوابط تعتبر، نظراً إلى ارتباطها بدورة المعاملات، عنصراً مهماً في معالجة الفساد على صعيد الإنفاق الحكومي.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ تنزع دول المنطقة إلى التمتع بأنظمة رقابة شاملة تستغرق وقتاً كبيراً، غير أنّها غالباً ما تكون غير فعّالة. وتبيّن علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية أنّ ضوابط صرف المرتبات والنفقات غير الرواتب، فضلاً عن ضوابط إدارة المتأخرات، تنطوي جميعها على نقاط ضعف. كما أنّ تكوين الناتج يختلف بشكل كبير عن الموازنة المعتمدة في كافة البلدان.

من أجل تحسين نوعية مراقبة الإنفاق، تهدف الإصلاحات المقترحة إلى:

تبسيط عمليات المراقبة وتوضيح المساءلة؛

تطبيق الضوابط عند نقطة الالتزام؛

تحسين نوعية ضوابط المشتريات والمرتبّات.

من الممارسات الشائعة في المنطقة تذييل كلّ معاملة بتواقيع متعدّدة قبل تخليصها. وحين يتعدّد الموقعون على نفقة ما، غالباً ما لا نعلم بوضوح من هو المسؤول في النهاية، وبالتالي من يجب أن يخضع للمساءلة في حال سوء تصرف. قد يطرأ هذا الأمر مشكلة داخل مؤسسة ما، لكن، في بلدان مثل لبنان، وسوريا، والأردن، والمغرب، ما يزيد من تفاقم هذه المشكلة هو وجود سلسلة من الأجهزة المختلفة التي تشارك في عملية الرقابة المسبقة. فالإجراءات، إلى جانب إضعاف المساءلة، قد تصبح عائقاً بارزاً أمام قدرة الحكومة على ممارسة أعمالها. ففي عدد من البلدان (لا سيّما العراق)، يُعزى التأخير في المشاريع الإنتاجية إلى إجراءات المراقبة الشديدة. بالإضافة إلى ذلك، تُستخدم هذه المشكلة في لبنان كتبرير منطقي لإدارة المشاريع الإنتاجية خارج نظام الحكومة.

لم تشهد المنطقة حتّى اليوم إلاّ عدداً ضئيلاً نسبياً من المحاولات الرامية إلى تبسيط إجراءات الرقابة بالرغم من المشاكل التي تواجهها. فقد باشر المغرب بإصلاح هيكل نظام الرقابة المسبقة الذي يعتمده. وفي العام ٢٠٠٦، دُمجت الأجهزة المنفصلة المعنية بمراقبة أوامر والتزامات الدفع. وفي العام ٢٠٠٧، تمّت مراجعة قواعد التحويل المصنّبة بهدف إعطاء الوزارات مرونة أكبر. وقد أدّى ذلك إلى تنفيذ الموازنة في حينه. وشمل أيضاً التخطيط منح "خزائن الوزارات" سلطة إجراء عملية رقابة مسبقة مبسّطة وحديثة، تستند إلى تقييمات المخاطر وحجم المعاملات. لكن، قليلة هي الخزائن التي تمّ إنشاؤها. وفي لبنان، قُدّمت مقترحات تقضي بتبسيط نظام الضوابط المسبقة، إلاّ أنّ خطة عمل الإصلاح الأخيرة تذكر هذه المبادرة بشكل هامشي فقط. يعكس انعدام التركيز على هذه المسألة بشكل جزئي رفض

فكرة الحاجة إلى الإصلاح. إلا أنه يمثل أيضاً إقراراً بأن الإصلاح سيشكل تحدياً، لما سينطوي عليه من تغيير في أدوار بعض المؤسسات^{٢٣}.

يعاني العديد من بلدان المنطقة من مشكلة بارزة هي تقنين النقد وتراكم المتأخرات. فليبنان، والضفة الغربية وغزة، واليمن، ومصر بصورة أقل، تواجه جميعها مشاكل تتعلق بالتأخرات على صعيد الإنفاق^{٢٤}. ورغم أن العديد من المشاكل هي حصيللة نوعية إعداد الموازنة المتدنية، تتوفر فرص لإدارة المشكلة بصورة أفضل إذا ما تمت ممارسة ضوابط الإنفاق عند نقطة الالتزام بالنفقات. في الوقت الحالي، يطبق الكثير من البلدان ضوابط الإنفاق عند نقطة الدفع، أي بعد قيام المسؤولية بحيث يبقى السؤال الوحيد: متى سيتم الدفع؟ في لبنان، يوجد تعقيد إضافي ناجم عن انتهاك مبدأ السنوية في الموازنة العادية.

وفي سبيل حلّ مشكلة المتأخرات، أطلق المغرب نظاماً لضوابط الالتزام، مع أن مسودة تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية تلمح إلى أن النظام لا يعمل بعد بشكل فعال. أما الضفة الغربية وغزة، فهي في المراحل الأولى من إدخال ضوابط الالتزام جنباً إلى جنب مع نظام المحاسبة الجديد. وقد أوصت مؤخراً بعثة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى الأردن بأن يدخل ضوابط الالتزام في نظام الإدارة المالية الذي يطوره حالياً. لكن من جهة أخرى، تُعد مراقبة الالتزام جزءاً من مواصفات برمجية نظام إدارة المعلومات المالية المعتمد في اليمن، إلا أنه لم يجر بعد تصميم هذه الوظيفة أو تفعيلها. نفذت جميع الإصلاحات حتى الآن كأحد مكونات مشاريع تكنولوجيا المعلومات، رغم أن ضوابط الالتزام يمكن تطبيقها بدون حوسبة.

تشير علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أن إدارة المرتبات تجري نسبياً بصورة أفضل من ضوابط الإنفاق الأخرى. فقد نال كلٌّ من الأردن واليمن علامات مرتفعة على هذا الصعيد، وأحرز لبنان تقدماً وإن كان محدوداً أكثر. وفي مصر، تعتبر ضوابط المرتبات بمجملها فعالة نوعاً ما نتيجةً لخضوع إدارة المرتبات لعمليات مراجعة وتدقيق، ولو أنها غير شاملة. ومن الإنجازات الكبيرة التي حققها لبنان في تسعينيات القرن الماضي، نذكر حوسبة إدارة المرتبات ومعاشات التقاعد. ففي العام ٢٠٠٦، أدخلت وزارة المال نظام الدفع المصرفي المحوسب المباشر لصالح موظفي القطاع العام، مما سمح بتقليص عدد العاملين الوهميين.

يشكل إصلاح المرتبات أولوية خاصة في الضفة الغربية وغزة وفي اليمن، على اختلاف المشكلة بين بلد وآخر. ففي اليمن، تكمن المشكلة في العاملين الوهميين وهؤلاء الذين يستفيدون من منافع وظيفتين، بينما في الضفة الغربية وغزة، تتمثل المشكلة في افتقار عملية التوظيف إلى انضباط في الميزانية. لكن ضوابط المرتبات شهدت تقدماً ملحوظاً في الضفة الغربية وغزة بين العامين ٢٠٠٧ و٢٠٠٨. توفر هذه الضوابط ضماناً أكبر من حيث نزاهة بند معين يشكل أكثر من ٦٠ بالمائة من النفقات المتكررة في موازنة العام ٢٠٠٩. وبوجه أخص، أصبح اليوم نظام المرتبات متصلاً بنظام المحاسبة في وزارة المالية، كما يقوم قسم منفصل مؤلف من مراقبين ماليين بمراجعة المرتبات كل شهر.

في العام ١٩٩٨، بدأ اليمن بمشروع متعلق بالخدمة المدنية تضمن تطهير وإنشاء قاعدة بيانات جديدة للموظفين بحلول العام ٢٠٠١. وبوشر مجدداً بالمشروع عام ٢٠٠٥ وبعملية تطهير قاعدة البيانات (لا سيما من العاملين الوهميين وهؤلاء الذين يستفيدون من منافع وظيفتين) من خلال إنشاء قاعدة بيانات جديدة تتضمن بيانات رقابية بيومترية. غير أن عملية التطهير تغطي حالياً نحو ٧٠ بالمائة من إجمالي الموظفين الحكوميين ولا تتضمن قسماً مهماً من موظفي وزارتي الدفاع والشؤون الداخلية. يتفق المراقبون المطلعون على أن الوضع في وزارة الدفاع سيشكل مشكلة بصورة خاصة من حيث العاملين الوهميين وهؤلاء الذين يستفيدون من منافع وظيفتين. بالإضافة إلى ذلك، لا يرتبط النظام البيومتري بعد بالمرتبات بشكل وثيق، مما لا يسمح له بالعمل كما ينبغي.

التقييم. تشهد بلدان المنطقة تندياً في نوعية ضوابط الإنفاق بكافة أشكالها. ورغم المشاكل التي تواجهها المنطقة، لم يحصل حتى الآن سوى محاولات معدودة لتبسيط إجراءات مراقبة الإنفاق وتعزيزها. وفي الأماكن التي من المفترض أن تحدث فيها تغييرات مؤسسية، واجهت الإصلاحات تحديات جسيمة. في حين أحرزت بعض الدول تقدماً على

^{٢٣} قد يُحدث هذا الأمر مشكلة، عندما يكون هناك مدفوعات جانبية للموظفين المرتبطين بعملية مراقبة الإنفاق.

^{٢٤} في الجزائر، لا يتم صرف الأموال في الوقت المناسب فتحصل متأخرات، غير أن العائدات النفطية موجودة لتمويل أي متأخرات قد تنشأ.

صعيد إدارة المربّيات، غير أنّ هذا التقدّم كان متفاوتاً. ويبدو أنّ الإخفاق في إحراز تقدّم على صعيد تحسين ضوابط الإنفاق يعود، بشكل أساسي، إلى غياب اهتمام السلطات الحقيقي بالإصلاحات.

تعزيز التدقيق الداخلي

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ يهدف التدقيق الداخلي إلى أن يضمن للسلطة التنفيذية جودة أنظمة الإدارة المالية – لا سيّما تطبيق الضوابط المالية وإدارة المخاطر^{٢٥}. وتبعاً لنظام المراقبة القائم، قد يشكّل ذلك ضماناً بالنسبة إلى وزارة المالية أو الإدارة العليا في الوزارة المختصة.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ تشير تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أنّ مهمّة التدقيق الداخلي غير متطورة كثيراً في غالبية دول المنطقة، مع الإشارة إلى أنّ المغرب هو أحد البلدان القليلة التي حصلت على تقييم إيجابي نسبياً في مجال الإنفاق العام والمساءلة المالية. إنّ العديد من نقاط الضعف تشبه تلك التي تعاني منها هيئات التدقيق الخارجي وترتبط بمشاكل تتعلّق بنطاق العمل الجاري تنفيذه، وبالمخاوف من تضارب المصالح، وبالوضوح على صعيد المؤسسات.

في العديد من البلدان، تركّز مهمّة التدقيق الداخلي بشكل كبير على المعاملات، وتهدف إلى تحديد الحالات التي تنطوي على سوء إدارة أو تخفق في اتّباع الإجراءات، بدلاً من النظر في كفاية الأنظمة ككل. وفي غالبية الأحيان، تعدّ هذه الوظيفة إحدى خصائص نظام التدقيق وهي تنبثق عن جهاز تفتيش شبيه بالأجهزة التي كانت معتمدة في الاتحاد السوفياتي. ونظام التدقيق في سوريا هو خير مثال على هذا؛ فنتيجة تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية المرتفعة نسبياً التي أحرزتها سوريا تعكس الرقابة الشاملة التي طبقت من خلال هذا النظام بدلاً من كفاية نطاق الأنشطة القائمة. وفي بعض البلدان مثل لبنان والأردن، يُعتبر التدقيق الداخلي جزءاً من عملية الرقابة المسبقة. إلا أنّ هذا يمسّ باستقلالية المدقّق، بما أنّ أيّ تقييم هو بمثابة تعليق على عمل المدقّق نفسه. ويشكّل الوضوح المؤسسي مشكلة خاصة في تونس. فهي تضمّ العديد من أجهزة التدقيق الداخلي، حيث يقوم جهاز برفع التقارير إلى رئيس الوزراء، وجهاز آخر برفعها إلى وزير المالية^{٢٦}. تؤدّي المؤسسات أدواراً مماثلة مع أنّ الأخيرة تتوسع أكثر في دراسة المواضيع ذات الصلة بالقيمة التي تُجنى مقابل المال.

بُذلت جهود قليلة نسبياً لإصلاح مهام التدقيق الداخلي في المنطقة، لأنّ التدقيق الداخلي يعتبر مرحلة إصلاحية متقدّمة، من بين أسباب أخرى. لكن ما لا شكّ فيه هو أنّه يحظى باعتراف أكبر في البلدان التي تعتمد مقارنة ترتكز على الأداء عند إعداد الموازنة، وتولي مساءلة الوزارات المختصة اهتماماً أكبر، ممّا يحمل المدراء على المطالبة بضمان الأنظمة التي يقومون بإدارتها. غير أنّ مقاومة التغيير في الأدوار قد تأتي أيضاً من المدقّقين أنفسهم، عندما يكون الانخراط في عملية مراقبة المعاملات مصدراً للفساد أو للتأثير.

من الأمثلة المثيرة للاهتمام على صعيد إصلاح التدقيق الداخلي نذكر الضفّة الغربية وغزّة. فمنذ العام ٢٠٠٤ ووزارة المالية تستحدث وظائف في مجال التدقيق الداخلي بدعم من الاتحاد الأوروبي. توفرّ هذه الوظيفة لوزارة المالية ضمان أنظمة الإدارة المالية داخل الوزارة وعلى امتداد القطاع العام. وقد تقيدّ الإصلاح عن كثب بالمعايير الدولية المعتمدة في أنشطة التدقيق الداخلي. ومراعاةً لهدف وزارة المالية الرامي إلى تكليف الوزارات المختصة مسؤولية الإدارة المالية، تقضي الخطة بنقل مهمّة التدقيق الداخلي إلى هذه الوزارات أيضاً.

التقييم. تعاني مهامّ التدقيق الداخلي في غالبية بلدان المنطقة من الضعف، الأمر الذي يعكس وجود مشاكل على صعيد نطاق عملية التدقيق وتضارباً في المصالح حيث يكون المدقّق مشاركاً أيضاً في عملية الرقابة. بشكل عام، لم يوضع إصلاح التدقيق الداخلي في مقدّمة الأولويات، ويعود ذلك من بين أسباب أخرى إلى أنّ التدقيق الداخلي يعتبر مرحلة متقدّمة من إصلاح إدارة المالية العامة. غير أنّ مقاومة التغيير قد تأتي أيضاً من المدقّقين الحاليين الذين يعارضون تركّز عملية رقابة المعاملات حين تكون هذه الأخيرة مصدراً للفساد.

^{٢٥} يوفّر التدقيق الداخلي أيضاً معلومات حول القيمة التي تجنى مقابل المال الذي يتمّ إنفاقه، إلا أنّ هذه الوظيفة لا تُعدّ أساسية بشكل عام.

^{٢٦} يوجد جهاز ثالث يركّز بشكل خاصّ على قضايا الملكية العامة.

٥. المحاسبة والإبلاغ

الجدول ٨: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة بالمحاسبة والإبلاغ

العمارة	البحرين	الصفحة الغربية وغرفة	تونس	سوريا	البحرين	لبنان	الأردن	العراق	مصر	الجزائر	
٢.٩٤	٣.٠٠	٢.٠٠	غير متوفر	٣.٠٠	٤.٠٠	غير متوفر	٣.٣٣	٢.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	انتظام وإحكام توقيت مطابقة الحسابات
٢.٤٤	٤.٠٠	١.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	٣.٠٠	غير متوفر	٣.٣٣	١.٠٠	غير متوفر	غير متوفر	الرقابة على مجمل المخاطر المالية العامة من جهات القطاع العام الأخرى
٢.٣٩	٣.٣٣	٢.٣٣	غير متوفر	٢.٠٠	٢.٣٣	غير متوفر	٣.٠٠	١.٣٣	غير متوفر	غير متوفر	مدى العمليات الحكومية غير المبلغ عنها
١.٨٣	٣.٠٠	١.٠٠	غير متوفر	٢.٠٠	٣.٠٠	غير متوفر	١.٠٠	١.٠٠	غير متوفر	غير متوفر	توفر المعلومات عن الموارد التي تستلمها وحدات تقديم الخدمات

إصلاحات السياسة المحاسبية

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ تستطيع إصلاحات السياسة المحاسبية تحسين موثوقية سبل مراقبة النفقات والأرصدة النقدية والإشراف عليها والإبلاغ عنها^{٢٧}. حين تكون السياسات المحاسبية مراعية للمعايير الدولية، قد تزداد الثقة بنزاهة المعلومات المالية المتوفرة.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ بشكل عام، إنّ أنظمة المحاسبة في المنطقة ليست مطوّرة تطويراً حسناً، وجاءت نتائج الإصلاحات متفاوتة. ففي سوريا، لا يزال نظام المحاسبة يعمل على قاعدة القيد الأحادي، ممّا يجعله أكثر عرضة للخطأ، لا سيّما وأنّ التدفقات المالية والأرصدة لا تخضعان للمطابقة المباشرة. وموخرّاً، سعى مشروع جديد أطلقه الاتحاد الأوروبي إلى إدخال المحاسبة المزدوجة القيد من خلال نظام جديد متكامل لإدارة المعلومات المالية، غير أنّ هذا المشروع لم يكن ناجحاً.

في المغرب وتونس، حصل تأخير كبير في إعداد الحسابات النهائية، ممّا أدى إلى تدني نوعية أنظمة المحاسبة. ففي كلا البلدين، لا تُستكمل الحسابات النهائية إلا بعد مرور عامين على انقضاء الفترة المالية.

تستخدم مصر نظام محاسبة مبنياً على قاعدة القيد المزدوج، لكنّه يجمع بين مفاهيم المحاسبة على أساس النقدية والمحاسبة على أساس الاستحقاق ممّا يعقد عملية تفسير الحسابات. وقد أوصى صندوق النقد الدولي باعتماد نظام مبني على النقدية فقط خلال فترة تشكّل فترة انتقالية إلى محاسبة الاستحقاق؛ لكنّ النظام لم يخضع للإصلاح بالرغم من وجود عدد كبير من حسابات الخزينة. وتعليقاً على الوضع، صرّح صندوق النقد الدولي مؤخرّاً "أنّ الحسابات المستحقّة المشكوك بفائدتها" لا تزال موجودة، إلى جانب مجموعة متنوّعة من حسابات لقيد المستحقات. وعلى صعيد أكثر إيجابية، تشير علامات الإنفاق العام والمسائلة المالية إلى أنّ مطابقة الحسابات تتمّ عادةً في الوقت المناسب. لا يضمن هذا جودة إطار المحاسبة إلاّ أنّه يدلّ على ملاءمة العمليات الجارية داخل الدوائر المحاسبية.

يبدو أنّ الأردن أحرز أكبر تقدّم في مجال الإصلاحات المحاسبية. فهو يوشك حالياً على اعتماد معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام كجزء من مشروع الإصلاح الذي يشتمل على إرساء نظام لإدارة المعلومات المالية الحكومية.

على غرار إصلاحات الخزينة، تواجه الإصلاحات المحاسبية عدداً من التحدّيات التقنية، كما يمكن استقاء عبر كثيرة من تجربة البلدان الأخرى. لهذا السبب، من القيم جدّاً الحصول على المساعدة التقنية لدعم الإصلاح. وبما أنّ الإصلاح يؤثر على عدد كبير من موظفي الخدمة المدنية، فهو بأمرّ الحاجة إلى التزام كبار موظفي وزارة المالية. هذه هي الحالة بالتحديد حيث تكون الممارسات القائمة موجودة منذ وقت طويل ويكون فريق المحاسبة في بلد ما يضمّ رأسماً بشرياً كبيراً معنياً بهذه الممارسات.

التقييم. أحرزت تجربة البلدان في إصلاح أنظمة المحاسبة نتائج متفاوتة. فرغم اعتماد غالبية البلدان اليوم أنظمة القيد المزدوج، جاء نجاح إصلاح منهجيات المحاسبة محدوداً على صعيد استخدام النقد أو المستحقات بشكل متنسق، ناهيك عن تطبيق معايير المحاسبة الدولية. ومن التحدّيات التي تفرض نفسها في إصلاحات نظام المحاسبة، نذكر تأثير هذه الإصلاحات على عمل الكثير من الموظّفين في القطاع العام، وضرورة توفير التزام كبار الموظّفين في وزارة المالية حتى تحقق هذه الإصلاحات النجاح.

تضمين الأداء في الموازنة

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ إنّ الموازنة القائمة تقليدياً على المدخلات لا تمنح صانعي السياسات معلومات حول السلع والخدمات والسياسات التي يمولها الإنفاق الحكومي. وفي غياب مثل هذه المعلومات، تصبح محاولة ضمان كفاءة وفعالية الإنفاق مهمة زاحرة بالتحدّيات. تهدف الموازنة القائمة على الأداء إلى جمع المدخلات المستخدمة للقيام

^{٢٧} في هذا القسم، يتمّ التركيز على منهجية المحاسبة ومعاييرها.

بمجموعة محدّدة من الأنشطة. غالباً ما يواكب الإصلاح بعض التراخي في ضوابط المدخلات، وفي التطبيقات الأكثر تقدماً، يتزامن الإصلاح مع إطلاق إطار محاسبي مبني على الأداء.

ما الذي يحدث في المنطقة؟ بدأت فكرة التركيز على الأداء تشهد إقبالاً، لكن، في السنوات العشرين الأخيرة، عمد العديد من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى إصلاح موازناته من أجل تضمين الأداء في الموازنة بصورة صريحة. أطلقت على هذه الإصلاحات تسميات مختلفة، ولعلّ الأكثر شيوعاً بينها هي إعداد الموازنة التي تركّز على البرامج أو المخرجات أو النتائج.

نظراً إلى الاتجاه العالمي الشامل نحو تحسين فعالية الإدارة العامة، نلاحظ أنّ دول المنطقة بدأت تولي تضمين الأداء في الموازنة اهتماماً كبيراً. ومن الجهود التي بُذلت حديثاً، نذكر تلك التي قام بها الأردن الذي باشر بإصلاح إعداد الموازنة القائمة على النتائج في العام ١٩٩٨. وفي السنوات الأخيرة، بدأ عدد من البلدان الأخرى بالعمل على مشاريع نموذجية تعلّقت بالموازنات المستندة إلى البرامج، بما فيها المغرب، والجزائر، وتونس، ولبنان، وسوريا.

تعتبر تجربة الأردن مفيدة على نحو خاص. فقد حظيت الجهود التي بُذلت في البداية بدعم الوكالة الألمانية للتعاون التقني، واستمرت طوال الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩٨ و٢٠٠٤. إلا أنّها اعتُبرت في النهاية طموحة جداً ولم يكن لها تأثير يُذكر. منذ ذلك الحين، تعتمد وزارة التعليم مقارنة نموذجية يجري توسيعها لتشمل وزارات أخرى. في مطلع الأمر، بدت دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية وكأنّها لم تأخذ على عاتقها هذه المبادرة، غير أنّ الوضع يختلف حالياً. فقد أشارت مراجعة أجزائها مؤخراً صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى إحراز بعض التقدّم. لكنّها بيّنت أيضاً أنّ الإصلاح لم يحقق بعد المكاسب المرجوة منه. ويعزى ذلك إلى غياب بعض العناصر الأساسية في إدارة المالية العامة (مثل ضوابط الالتزام)، ممّا أدّى إلى إبطال التقدّم المُحرز على صعيد هذا الإصلاح الأكثر تطوراً.

يعمل المغرب أيضاً على إصلاحات لتضمين الأداء في الموازنة منذ سنوات عدّة. فقد قدّم البنك الدولي المساعدة إلى الحكومة لتطوير مقارنة مبنية على موازنة الأداء، بالاستناد إلى مشاريع نموذجية في عدد من الوزارات. ورغم صياغة وثائق أولية خاصة بموازنة الأداء، كان دعم الحكومة ضعيفاً ولم تُستكمل هذه المبادرة. بدأ إصلاح إطار الإنفاق المتوسط الأجل يُستخدم مؤخراً للتركيز أكثر على الأداء في الموازنة. وفي العام ٢٠٠٦، طوّرت منهجية واستمرّ العمل على أطر الإنفاق المتوسط الأجل، غير أنّ الموازنة لا تزال حتى الآن تستند إلى المدخلات.

يجري حالياً في تونس تنفيذ أربعة مشاريع نموذجية لإعداد الموازنة القائمة على النتائج بدعم من البنك الدولي، غير أنّها تعتمد مقارنة إصلاحية مدروسة. والهدف من هذا إدراج المعلومات النموذجية الصادرة عن الوزارة في موازنة العام ٢٠١١ على شكل ملحق. تنتهج سوريا المسار عينه، غير أنّها تتوقّع إدراج بعض المواد المتعلقة بمشروعها النموذجيين في موازنة العام ٢٠١٠. كما قام الاتحاد الأوروبي بتمويل رحلات تدريبية ودراسية شارك فيها موظفو وزارة المالية السورية على مدى سنوات، غير أنّ هذه المبادرة لم تؤدّ إلى إصلاح الموازنة. أمّا آخر التطوّرات، فهي تجري بجهود بدعم من صندوق النقد الدولي. في الجزائر، نُفّذ مشروع نموذجي لإعداد الموازنة في السنة المالية ٢٠٠٧. لم يُكرّر عام ٢٠٠٨، لكن من المتوقع أن يُعاد تنفيذه في العام ٢٠٠٩. كما جرى التخطيط لإعداد موازنة كاملة قائمة على البرامج فضلاً عن إدارة البرامج في موازنة العام ٢٠١٢، إذا ما قام البرلمان بتكليف إطار قانون الموازنة الأساسي الجديد في الوقت المحدد.

في الضفّة الغربية وغزّة، رُفضت المقارنة النموذجية، وطُلب من كافّة الوزارات تطوير برامج بهدف الربط بين الموازنة وخطة الإصلاح الحكومية^{٢٨}. واستُخدمت بنية البرنامج لغايات عرض المعلومات في موازنة العام ٢٠٠٩، وهي ستخضع لمزيد من التحسينات في السنوات المقبلة. ومن الحوافز التي دفعت إلى إجراء هذا الإصلاح، تقديم الدليل على أنّ دعم الجهات المانحة للموازنة يُستخدم وفقاً لما هو مخطّط.

يعود السبب وراء التقدّم البطيء في إدخال مقارنة قائمة على الأداء إلى ضرورة توفّر العديد من العناصر الأساسية ذات الصلة بنظام إدارة المالية العامة قبل تفعيل المقارنة. غالباً ما لا تحدّد نقاط الضعف هذه بالكامل إلا بعد بدء العمل بمشروع نموذجي ما. في ما يلي بعض الأمثلة البارزة على التحديات التي تواجه الإصلاحات في هذا المجال:

^{٢٨} السلطة الوطنية الفلسطينية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية، ٢٠٠٨.

• في سوريا، كشف العمل مع الوزارات النموذجية أنه، إلى جانب مشكلة نظام إعداد الموازنة القياسي المزوج، هناك جزء كبير من النفقات القطاعية (في مجال التعليم أو الزراعة على سبيل المثال) مقسم بين الوزارة القطاعية المعنية ووزارة الإدارة المحلية. فالجهود الرامية إلى جعل الموازنة القائمة على البرامج فعالة ستواجه العراقيل ما لم تتم معالجة هذا التشرذم المؤسسي.

• في الضفة الغربية وغزة، تم الإقرار بوجود تكيف أنظمة المحاسبة بما يتيح تتبّع البرامج أثناء تنفيذ الموازنة. في حين يسهل التعامل مع التغييرات في دليل الحسابات، لن يستطيع نظام المحاسبة إدارة مخصّصات التكاليف المعقّدة. يعني هذا وجوب تبسيط بعض البرامج التي جرى تحديدها في البداية لتلبية قدرة نظام المحاسبة.

من التحديات الأخرى المطروحة، تفادي تحوّل الإصلاح إلى مجرد عملية مقارنة بين المعلومات، لم تعد تبصر الأهداف المنشودة. عند تطوير بنية البرنامج بالكامل، يمكن لها أن تضمّ سلسلة من البرامج والأنشطة الفرعية. فالطلب على المعلومات، عند اقترانه بمؤشرات الأداء ذات الصلة، يمكن أن يكون شاملاً. قد يصحّ هذا في نظام موازنة طُوّر بالشكل المؤاتي حيث يستطيع الموظفون المتمرسون استعمال المعلومات بطريقة فعالة. لكن، في بيئة تنطوي على قيود تحدّ من القدرة على إعداد المعلومات واستخدامها، قد تصبح عملية جمع المعطيات غايةً بحدّ ذاتها، ممّا قد يقوّض جهود الإصلاح. هذا هو الانتقاد الذي وجّه إلى الأردن عند البدء بإعداد الموازنة القائمة على النتائج. بالإضافة إلى ذلك، تتضمّن وثائق الموازنة في المغرب مئات المؤشرات الخاصة بالمدخلات أو المخرجات، غير أنّ هذه المؤشرات لا تولى أهمية كبرى. وتعتزم الحكومة تحسين مؤشرات الأداء هذه، بما في ذلك تخفيض عددها.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أنّ مصر، واليمن، والعراق قد قرّرت عدم اعتماد مقارنة تركز على الأداء لإعداد الموازنة في هذه المرحلة. يشكل ذلك، لا سيما في العراق، اعترافاً بوجود إصلاحات أكثر أهمية تستحقّ أن تحظى بالأولوية.

التقييم. تولى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا اهتماماً كبيراً لتضمين الأداء في الموازنة. غير أنّ النجاحات لا تزال محدودة حتى الآن، وقد تمّ تمديد الإطار الزمني للإصلاح. هذا الإصلاح صعب ومعقد جزئياً لأنه يفترض عمل الكثير من العناصر الأخرى في نظام إدارة المالية العامة وفق معيار مقبول. لهذا السبب، حتّى عندما تكون الإصلاحات جارية على قدم وساق، يجب بذل كافة الجهود الممكنة لتجنّب المقاربات ذات المفاهيم المعقّدة، وضمان تمكّن أنظمة المحاسبة من دعم هذه المقاربة.

٦. المساءلة الخارجية

الجدول ٩: علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية ذات الصلة بالمساءلة الخارجية

المعل	البن	الضفة الغربية	فلسطين	سوريا	العراق	البحرين	قطر	عمان	مصر	البحرين	البحرين
٢.٠٠	٣.٣٣	١.٠٠	غير متوفرة	٢.٣٣	١.٣٣	غير متوفرة	٢.٠٠	-	غير متوفرة	غير متوفرة	نطاق وطبيعة ومتابعة المراجعة الخارجية
٢.٥٥	٢.٣٣	٢.٣٣	غير متوفرة	٢.٣٣	٣.٣٣	غير متوفرة	٤.٠٠	١.٠٠	غير متوفرة	غير متوفرة	تمحيص الهيئة التشريعية لقانون الموازنة السنوية
١.٣٣	١.٣٣	١.٠٠	غير متوفرة	١.٣٣	١.٣٣	غير متوفرة	٢.٠٠	١.٠٠	غير متوفرة	غير متوفرة	تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية

تعزير التدقيق الخارجي

لماذا يعتبر الإصلاح مهماً؟ يوفّر التدقيق الخارجي للبرلمان ضماناً من حيث الامتثال للقوانين المالية، وموثوقية البيانات المالية، والقيمة مقابل المال الذي تقوم الحكومة بإنفاقه. وبصفته هذه، يوفر هذا التدقيق نظاماً انضباطياً ضرورياً على صعيد الإدارة المالية للسلطة التنفيذية.

ما الذي يجري في المنطقة؟ تشير تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أنّ مهامّ التدقيق الخارجي في بلدان المنطقة تعاني من مجموعة من نقاط الضعف. وفي هذا الإطار، تشكّل مصر مثلاً أقصى حيث تكتنف السرية أنشطة الجهاز المركزي للمحاسبات الذي يُعدّ الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة في مصر. في الجزائر، صدر آخر تقرير سنوي لديوان الرقابة الوطني في فترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧، ولا تتوفر تقارير هذا الديوان للجمهور في الوقت الراهن بالرغم من وجود متطلبات تقضي على ما يبدو بنشر التقارير بالكامل أو جزئياً في الجريدة الرسمية.

في بعض البلدان، ترتبط نقاط الضعف بمشاكل مؤسسية، حيث يقوم العديد من أجهزة الرقابة الخارجية برفع التقارير إلى الرئيس أو الملك عوضاً عن إحالتها فقط إلى البرلمان^{٢٩}. في دول عديدة، تركّز وظيفة التدقيق بشكل كبير على المعاملات، بهدف تحديد حالات سوء الإدارة أو الإخفاق في اتباع الإجراءات عوضاً عن النظر في كفاية الأنظمة ككل. في بلدان مثل لبنان والأردن، يندرج التدقيق الخارجي ضمن الرقابة المسبقة، ممّا يحّد من استقلالية المدقّق. في تونس، يوفّر ديوان المحاسبة رقابة خارجية ذات جودة عالية، كما يتمّ التقيّد بمعايير الإنستوساي المتعلقة بالاستقلالية، والنطاق، والنوعية. غير أنّ قيمة عملية التدقيق تبقى محدودة لأنها تُنشر بشكل جزئي فقط، كما أنّ الحسابات العامة من المحتمل أن تكون قد مرّت عليها سنتان تقريباً قبل أن ينظر البرلمان في قانون تسوية الحسابات ويعقد ديوان المحاسبة أيّ جلسات برلمانية رسمية للبحث في هذا التقرير. ينطبق الوضع ذاته على المغرب.

ورغم نقاط الضعف التي تتضمنها أجهزة التدقيق الخارجي، يبدو أنه لم تُبذل جهود كثيرة من أجل إصلاح مهام التدقيق الخارجي. نظراً إلى محدودية الدور الذي يؤديه البرلمان في غالبية بلدان المنطقة، لا عجب إذا جاء طلب البرلمان لدعم مساهمة السلطة التنفيذية محدوداً. ينعكس ذلك في علامات الإنفاق العام والمساءلة المالية المتدنية جداً على صعيد مؤشر تمحيص الهيئة التشريعية لتقارير المراجعة الخارجية في كافة البلدان المشمولة بالدراسة.

على الرغم من وجود مقترحات لإجراء إصلاحات مستقبلية في الأردن ولبنان، إنّ البلدان الثلاثة التي تتمتع بأوسع تجربة في مجال إصلاحات التدقيق حتى اليوم هي العراق، والصفّة الغربية وجزّة، واليمن. أحرزت تجارب هذه البلدان نتائج متفاوتة. ففي العراق، اشتمل الإصلاح على استحداث وظيفة مفتش عام جديدة استناداً إلى النموذج الأميركي. يعتقد عدد من الخبراء في إدارة المالية العامة أنّ هذا الإصلاح لم يكن ناجحاً، لأنّ الوظيفة الجديدة لم تُستوعب بشكل جيّد، كما أنّها لم تُدمج في مؤسسات الإشراف القائمة. كما أدى هذا التغيير إلى تفاقم مشاكل القدرة الموجودة أصلاً.

في الصفّة الغربية وجزّة، أنشئ جهاز تدقيق جديد في العام ٢٠٠٥. إلّا أنّ انعدام الاستقرار السياسي في تلك الفترة أدى إلى إيقاف عملية بناء القدرات ومعاودتها في العام ٢٠٠٧. لم تحظ هذه العملية حتى الآن على مساعدة تقنية تُذكر من الجهات المانحة، لكن هناك مشروع كبير في مجال بناء القدرات على وشك أن يبدأ بتمويل من الاتحاد الأوروبي. إلى جانب هذا المشروع، يقود مكتب المدقّق العام في النرويج عملية المراجعة الخارجية للبيانات المالية للعام ٢٠٠٨. ستكون هذه أوّل عملية تدقيق تخضع لها البيانات المالية منذ العام ٢٠٠٣. لا يُعدّ التدقيق كاملاً، لكن المؤشرات الأولية تدلّ على أنّ التدقيق "المباشر" سيشكّل عملية بناءة ومنتجة في مجال بناء القدرات. كما أضفى وجود النرويجيين المصدقية التي احتاج إليها التدقيق الخارجي خلال المحادثات التي أجريت مع وزارة المالية. وجاء الجهد الواسع النطاق الذي بذلته الوزارة من أجل توثيق ودعم حسابات العام ٢٠٠٨، تأكيداً على الدور الحيوي الذي يمكن للمراجعة الخارجية أن تؤديه لضمان الانضباط في وظيفة الإدارة المالية. فحين لا تتوفر فرصة المراجعة الخارجية، يسهل انتشار سلسلة من الممارسات السيئة أو التي لا تحترم أخلاقيات العمل.

^{٢٩} تعتبر عملية إعداد التقرير المشتركة مشكلة بالفعل حين تحدّ الترتيبات من إرادة المدقّق في إبراز دواعي القلق أو المشاكل.

في اليمن، يتلقى جهاز التدقيق الخارجي الدعم من الوكالة الألمانية للتعاون التقني منذ عدّة سنوات. ومنذ العام ٢٠٠٧، يُمكن القول أنّ هذا الجهاز يتمتّع بتأثير فعلي، حيث يأخذ البرلمان تقاريره بعين الاعتبار. قبل ذلك الحين، كان التقدّم محدوداً. ولا يزال الإصلاح الرامي إلى إنشاء مؤسسة تستوفي معايير الإنتوساي مشروعاً قيد التنفيذ رغم المباشرة به منذ العام ٢٠٠٥. وتأخذ على سبيل المثال، مسودة قانون التدقيق التي استُكملت وأُحيلت فقط الآن إلى رئيس الجمهورية للنظر (من بين جملة أمور أخرى) في استقلالية جهاز التدقيق الخارجي.

التقييم. تُعدّ وظائف التدقيق الخارجي ضعيفةً في غالبية بلدان المنطقة، الأمر الذي يعكس، جزئياً، الدور الصغير نسبياً الذي تلعبه البرلمانات في العديد من بلدان المنطقة. ومع أنّ التدقيق الخارجي يركّز على توفير الضمانة إلى البرلمان، من شأن وجود جهاز تدقيق فعّال أن يدعم الإصلاحات في مجال تنفيذ الموازنة، وذلك عبر تشجيع مزيد من الانضباط على صعيد ممارسات المحاسبة. غير أنّ نجاح الجهود الرامية إلى بناء قدرات جهاز التدقيق يبقى رهن البرلمان ومدى استعداده لاستخدام تقرير المدقّق في نهاية المطاف.

الفصل ٣

تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مجموعة ناشئة من الممارسات الواعدة؟

من الدروس التي تعلمناها من إصلاح المالية العامة أنّ الناس لا يكتفون على الإصلاح، ولا يمكنهم أن يفهموه. فالمهم إذاً أن نبحث عن طرق تجعلهم يلمسون الفرق.
- سلام قباض -

بدايةً، لا شكّ في أنّ فصل مضمون الإصلاحات عن تطبيقها أمر زائف، وذلك لأنّ الاثنين مرتبطان لا محالة. من المؤكّد أنّ طبيعة الإصلاحات التي يتمّ تطبيقها ستؤثّر حتماً على سرعة التغيير وتوقيته، وعلى حجم المجهود والعاملين على تطبيق الإصلاحات. ومع ذلك، فقد أدرك علم (أو فنّ) الإدارة منذ زمن أنّه يمكن أن يكون لطريقة تطبيق الإصلاحات تأثير هامّ لدى تحقيقها. يسعى هذا الفصل إلى مراجعة الدروس المستفادة من عشر سنوات أو أكثر من محاولات تطبيق إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وذلك من أجل فهم ما إذا كانت هنالك مخاطر واضحة يجب تجنّبها أو مقاربات ستزيد من إمكانات النجاح. كما يتمّ السعي إلى فهم مختلف المخاطر السياسية والأطر الإدارية التي تحيط بهذه التغييرات بشكل أفضل.

ما أهمية التطبيق في نجاح إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟

قبل المباشرة، من المهمّ أن نفهم بشكل أفضل دور التطبيق في المساهمة بإصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة. وكما يشير الجدول ١٠ أدناه، ليست كلّ الإصلاحات متساوية. يقسّم الجدول تجربة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إصلاح إدارة المالية العامة وفقاً لثلاثة أبعاد. تضمّ الفئة الأولى الإصلاحات التي كانت أكثر نجاحاً بشكل عام، بحيث استطاع عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تطبيقها بشكل فعّال وإحراز تقدّم ملموس يمكن التحققّ منه بشكل مستقلّ. أمّا الفئة الثالثة، فهي تشتمل على الإصلاحات التي زحرت بالتحديات والتي أثبتت تاريخياً عن كونها تنطوي على مشاكل وصعوبات أكثر من غيرها. لكن هذا لا يعني أنّه كان من المستحيل تطبيق هذه الإصلاحات، فقد استطاع بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إرساء بعض عناصر هذه الإصلاحات. غير أنّ هذا الأمر ليس شائعاً. أمّا فئة الإصلاحات المتفاوتة النتائج، فهي تمثّل مجالات يصعب فيها التعميم على مستوى المنطقة وقد أتت فيها النتائج في غالبية الأحيان فريدة، خاصةً ببلد معيّن.

الجدول ١٠: توزيع إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة وتلك الزاخرة بالتحديات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة	إصلاحات متفاوتة النتائج	إصلاحات إدارة المالية العامة الزاخرة بالتحديات
<ul style="list-style-type: none"> تحسين تصنيف الموازنة 	<ul style="list-style-type: none"> تحسين القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلي 	<ul style="list-style-type: none"> إستراتيجيات قطاعية متوسطة الأمد
<ul style="list-style-type: none"> تحسين شفافية الموازنة 	<ul style="list-style-type: none"> دمج الموازنة 	<ul style="list-style-type: none"> تحسين نطاق الموازنة
<ul style="list-style-type: none"> الإصلاحات الضريبية والجمركية 	<ul style="list-style-type: none"> تبسيط عمليات الرقابة المسبقة 	<ul style="list-style-type: none"> تضمين الأداء في الموازنة
	<ul style="list-style-type: none"> مراقبة الالتزامات 	<ul style="list-style-type: none"> إصلاح نظام المشتريات
	<ul style="list-style-type: none"> إدارة المرتبات 	<ul style="list-style-type: none"> مشاريع ضخمة في مجال تكنولوجيا المعلومات
	<ul style="list-style-type: none"> عمليات الخزينة 	

• إصلاح أنظمة المحاسبة	
• التدقيق الداخلي والخارجي	

يمكن تقسيم إصلاحات المالية العامة الناجحة بشكل خاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى نوعين: الجهود الرامية إلى تحسين شفافية الموازنة وتصنيفها، والإصلاحات المتعلقة بالإيرادات، لا سيما الضريبية منها والجمركية. إلا أنّ هذين النوعين من الإصلاحات مختلفان إلى حدّ بعيد. فالأول يعتبر خالياً نسبياً من التعقيدات وتكون قراطياً في طبيعته. ولا بدّ من الإشارة في هذا السياق إلى وجود مرجع حالي يُعنى بالممارسات المقبولة لإصلاح التصنيف الاقتصادي، وهو دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي، بالإضافة إلى وجود محفّزات تهدف إلى تحقيق التوافق بين الممارسات الدولية القياسية بغية تسهيل الحصول على بيانات مالية واقتصادية مماثلة. قد تواجه هذه الإصلاحات بعض المقاومة نتيجة الجمود البيروقراطي الأساسي لكن ما من مصالح جوهرية على المحكّ وما من مهامٍ مهدّدة. فالإصلاح فور اكتمال تنفيذه يصبح جزءاً ثابتاً من نسج النظام ويدوم. وبالتالي، فليس من المفاجئ تمكّن العديد من حكومات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من القيام بهذه الخطوة.

لكنّ هذا لا ينطبق على توحيد الإيرادات أو إصلاحات الضرائب والجمارك حيث الرهانات أكبر بكثير. إذ غالباً ما تكون وكالات العائدات من الهيئات الحكومية حيث يستشري الفساد إلى أقصى حدّ لأنّ مهامها تمكّنها من الحصول على دفعات من الشركات والأفراد على حدّ سواء مقابل مجموعة متنوّعة من الخدمات الجانبية. وغالباً ما تواجه الجهود الأبلّة إلى إعادة هيكلة هذه الهيئات وإعادة تنظيمها مقاومةً شرسةً من الداخل (ممن يستفيدون من دفعات غير نظامية) ومن بعض الجهات الخارجية على حدّ سواء (ممن تتعلّموا كيفية الاحتيال على النظام الحالي واستخدامه لمصلحتهم). وليس هذا النوع من الإصلاحات للخجولين أو المتردّدين.

مع ذلك، إذا كانت التحدّيات كبيرة فالمكاسب غالباً ما تكون هي الأخرى كثيرة أيضاً. فالحكومات التي تواجه عجزاً مالياً ملحوظاً غالباً ما تفضّل من المنظور السياسي زيادة الإيرادات على الرغم من صعوبة هذه الخطوة بدلاً من الشروع في عملية تخفيض الإنفاق المؤلمة. على سبيل المثال، في لبنان، بدأت الإصلاحات في سياسة الضرائب وإدارتها منذ التسعينيات إذ إنّ الضرائب كانت تشكّل المصدر الأكبر للدخل بالنسبة إلى الحكومة. فسمحت مجموعة من الإصلاحات الضريبية والجمركية بما فيها الانتقال إلى الضريبة على القيمة المضافة بزيادة دخل الحكومة بنحو ١.٨٨ مليار دولار بين العامين ١٩٩٧ و٢٠٠٣ (أي من ١١% إلى ١٦% من الناتج المحلي الإجمالي). ففي مصر، جلبت الإصلاحات في سياسة الضرائب وإدارتها التي بدأ تطبيقها في العام ٢٠٠٥ نحو مليون مكلف جديد إلى النظام، كما أنّها رفعت إيرادات الضريبة على الدخل من ٧% إلى ٩% من الناتج المحلي الإجمالي. وإلى جانب الوعد بدخل جديد، غالباً ما تُطلق هذه الإصلاحات من أجل إزالة العقبات أمام الاستثمار الخاص المتزايد. لهذه الأسباب، بإمكان هذه الإصلاحات حشد الدعم السياسي الرفيع المستوى المطلوب لتنفيذها بالكامل رغم المعارضة الشديدة التي تلقاها.

ولكن لسوء الحظّ، نجد في الجهة المقابلة مجموعة من الإصلاحات التي لا يسهل تنفيذها بشكل خاص ولا تعدّ بمكاسب مالية كبيرة، أقلّه على المدى القصير. وبعض هذه الإصلاحات مثل تحسين نطاق الموازنة وشموليتها ليس صعب التنفيذ من الناحية العملية. ولقد تمّ تحقيق تقدّم في عدد من الحالات مثال الأردن والضفة الغربية وغزّة. غير أنّ العقبات السياسية كثيرة بما أنّ هناك مصالح قوية متعدّدة غالباً ما تفضّل البقاء خارج الموازنة. لكن، وكما ذكرنا سابقاً، من المرجّح ألا تمضي هذه الإصلاحات قدماً ما لم يُستثمر رأسمال سياسي ملحوظ لتخطي المقاومة.

أما الإصلاحات الأخرى مثل تطوير أطر الإنفاق المتوسطة الأجل، وإطلاق مشاريع كبيرة لتكنولوجيا المعلومات، وزيادة المعلومات حول الأداء في الموازنة، فهي غالباً ما تكون متطلّبة من الناحية التقنية وتصادف صعوبات نتيجة المصالح الخاصة القوية. وفي الكثير من الحالات، قد يعتمد تطبيق هذه الإصلاحات بشكل ناجح على أنظمة وإجراءات وممارسات أساسية قد لا تكون موجودة. لذا، ليس من المفاجئ أن يتمّ في غالب الأحيان تأجيل تنفيذ هذه الإصلاحات أو إيقافه. وكما أشار تقييم لإصلاحات إدارة المالية العامة في اليمن بصراحة، " بالنسبة إلى وزير المالية أو المنسق الوطني لإصلاح إدارة المالية العامة، إنّ الإصلاحات التي بإمكانها أن تجلب للحكومة بسرعة التقدير

والموارد، تكون هي من الأولويات... أما الإصلاحات التي تتطلب الجهد والمثابرة على المدى الطويل من دون مكاسب فورية، فتبقى في منزلة أدنى"^{٣٠}.

في ظل ظروف كهذه، قد يميل المرء إلى الاستخلاص أنّ طبيعة الإصلاحات بحدّ ذاتها – في نهاية المطاف – هي المسؤولة بقدر ما هي طريقة تطبيقها، عن نجاح هذه الإصلاحات أو عن فشلها. وبحسب قول يوسف بطرس غالي، وزير المالية في مصر، "من السهل تغيير القوانين لكنّه من الصعب تغيير نظرة من يطبّقونها"^{٣١}. الإصلاحات التقنية الصّرف سهلة التطبيق عادةً؛ أمّا تلك التي تكون في أن معاً متطلّبة من الناحية التقنية وتحتاج إلى توفر بعض الشروط مسبقاً، فهي أكثر صعوبة. والإصلاحات التي لا تثير نفور الجهات المعنية ذات النفوذ سييسل تطبيقها؛ أمّا تلك التي تتعارض مع مصالح سياسية أو إدارية أساسية فستلقى صعوبات أكبر. علاوةً على ذلك، فإنّ الإصلاحات التي ينتج عنها في المدى القريب مردوداً عالياً ولموسماً سيكون تطبيقها أسهل من تلك التي تكون مكاسبها بعيدة أو سريعة الزوال.

لا شكّ في أنّ وجهة النظر هذه تتضمّن بعض الحقيقة، لكنّ الواقع أكثر تعقيداً. فإنّ مراعاة الإرادة السياسية والموهبة القيادية وبيئة التفويض الإجمالية والقدرة الداخلية (على سبيل المثال لا الحصر) قادرة على قولبة جداول أعمال الإصلاح وتعديلها بطرق تدحض التوقعات. قليلون هم الذين كانوا ليتوقّعوا مثلاً أن يحرز سلام فيّاض النجاح الذي حقّقه في إصلاح ممارسات إدارة المالية العامة في الضفّة الغربية وغزّة. فتركيزه الأولي على توحيد الترتيبات المصرفية وتقوية ضبط الإنفاق وإصلاحات الموازنة – ولو كان هناك حاجة ماسّة لذلك – لما كان من الأمور التي تحمل وعداً كبيراً بتحسينات بعيدة المدى على أساس فرضي. كذلك، قد يتوقّع أن تتمكّن بعض الدول ذات الدخل المرتفع والإدارات الأكثر فعالية من التقدّم بشكل أكبر في مساعيها لتعزيز التدقيق الداخلي والخارجي ممّا استطاعت تحقيقه فعلياً. وهناك حالات تمكّنت فيها بعض التّدخلات الضعيفة التصميم من النجاح بفضل العزم والتشبّث ولو كان ذلك مصحوباً في الغالب بتنازلات من حيث الوقت والكلفة والفعالية. كما هناك حالات كثيرة تعثّرت فيها إصلاحات كانت سليمة وملئمة بالأساس بسبب سوء التطبيق.

يلخّص المربّع ٢ بعض الدروس الأساسية المستقاة من إصلاحات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كما استخلصها هذا التحليل، بما في ذلك دراسات الحالات الإفرادية وتقييمات تجارب الإصلاح المفصّلة المتعلّقة بالضفّة الغربية وغزّة وبمصر. وقد بُذلت جهود كبيرة لضمان دقّة هذه الدروس، التي تميّزت بنوعيتها ولكن ليس بكميتها. فكما أشرنا سابقاً، لا تهدف هذه المبادئ إلى تقديم مراجعة شاملة لكلّ الدروس المستنتجة من هذه التجربة، بل إلى إلقاء الضوء على بعض الدروس المثيرة للاهتمام التي قد يستفيد منها الإصلاحيون المستقبليون وكلّ من يقمّ لهم الدعم. وستتم مناقشة كلّ درس بالتفصيل في ما يلي.

المربّع ٢: عشرة مبادئ لتنفيذ إصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

١١. معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده
١٢. اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة كوسيلة لا كغاية
١٣. أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته
١٤. اتباع حكمة "المضيّ قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" – الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي
١٥. إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوّراً
١٦. عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعزّزة لبعضها لبعض
١٧. توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة
١٨. التركيز على التحدّيات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفّزات
١٩. اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الاتّكال عليها
٢٠. عبر للجهات المانحة: اعتماد مقاربة أكثر إستراتيجية وانتقائيةً وتواضعاً ومرونةً

^{٣٠} أرياء، الفصل ١٠: اليمن، المجلّد رقم ٢، ص ١٣٩.
^{٣١} مقابلة أجراها الكاتب، السيّد يوسف بطرس غالي، ٢٠٠٩.

الدرس ١: معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده

في العديد من مجالات إصلاح إدارة الحكم والإدارة العامة، بما في ذلك إدارة المالية العامة، شهد العقد المنصرم تهاافتاً على اعتناق منهج تحليل الاقتصاد السياسي. وقد تختلف التحديدات لما قد يعنيه تحليل الاقتصاد السياسي، بما أنه مجال لا يزال قيد التطور. ولكن يحدده استعمال شائع بأنه تفاعل السياسة والاقتصاد في مجتمع ما: أي توزيع السلطة والثروة بين مجموعات وأفراد مختلفين، والعمليات التي تؤسس وتقوي وتحول هذه العلاقات مع الوقت^{٣٢}. هناك مجموعة متنوعة من المقاربات المتنافسة لإجراء تحليل الاقتصاد السياسي، بما فيها تقارير إدارة الحكم المؤسسية التابعة للبنك الدولي، ونماذج عن المنفعة المتوقعة للجهات المعنية، وتحاليل عوامل التغيير الصادرة عن وزارة التنمية الدولية البريطانية؛ بالإضافة إلى أنواع تحاليل وتقييمات أخرى عامة متعلقة بالجهات المعنية. وتتشارك هذه المقاربات في صميمها معتقداً مشتركاً وهو - بحسب دراسة أجرتها مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي في العام ٢٠٠٨ - أن إصلاحات إدارة المالية العامة وغيرها يمكن أن تكون نتائجها أفضل إن تمت على ضوء تحاليل مؤسسية عميقة ومرتبطة بإدارة الحكم^{٣٣}.

من ناحية، إن المنطق الذي يركز عليه هذا الموقف لا يقبل الجدل. فتاريخ إصلاح إدارة المالية العامة مليء بالأمثلة التي تم فيها إدخال إصلاحات بعيدة المدى من دون إجراء تقييم دقيق للبيئة المؤسسية والسياسية القائمة التي تُطبق فيها هذه الإصلاحات، غالباً على أمل أن تكون الإصلاحات التي أثبتت عن فعاليتها في بلد أو بيئة إدارية ما سهلة التطبيق في بيئة أخرى. وقلائل هم المتمرسون الذين قد يعارضون الملاحظات التحذيرية التي تتضمنها الدراسات التحليلية في الاقتصاد السياسي، أو لا يوافقون على أن التعمق في التحليل الأولي حول ما يمكن القيام به سياسياً أو إدارياً من شأنه أن يعود بالمكاسب الكثيرة عند التطبيق.

لكن، إن ذهبنا أبعد من هذه التحذيرات الأساسية، نجد أن الدراسات التحليلية في الاقتصاد السياسي جاءت مساهمتها محدودة نسبياً حين سعت إلى معالجة أهم الأسئلة الموجودة في أي مبادرة إصلاحية: ما الذي يجب فعله؟ متى يجب القيام به؟ من يجب أن يقوم بذلك وكيف؟ السبب يكمن في جوهر تقييمات هذا المنهج الأكثر تعقيداً. تُعد كل تجربة إصلاح فريدة ومعنية بزمان وبلد محددين، وخاصة بوضع فردي من الديناميات السياسية والإدارية والمؤسسية والشخصية. قد يلعب تحليل الاقتصاد السياسي دوراً فعالاً في تسليط الضوء على القيود أو تحديد المؤيدين المحتملين. كما قد يساعد على اتخاذ قرارات نيرة حول ما يجب القيام به. غير أنه لن يشكل بديلاً عن صناعة القرارات الاستراتيجية الحازمة، ولا حتى عن التحرك التكتيكي الحذق في التطبيق. وستبقى هذه القرارات والتطبيقات متوقفة على السياق بشكل كبير ومرتبطة بمجموعة من العوامل المتغيرة والدينامية والخاصة.

وعندما ينحرف تحليل الاقتصاد السياسي عن دوره الوصفي ويسعى إلى تطوير مبادئ توجيهية لإرشاد الجهود الإصلاحية، غالباً ما تأتي هذه المبادئ عادية للغاية أو عامة. فتطلب من الإصلاحيين البحث عن الفرص، وقطف إمكانات الإنجاز السهلة المنال، والاهتمام بالمحفزات، وإقامة التحالفات مع مجموعات تشاركهم التفكير عينه في الحكومة والمجتمع المدني، ومعرفة أهمية دور القيادة، وجذب الأخصام من خلال المفاوضات أو عبر نشر المعلومات حول طبيعة الإصلاحات ومضمونها.

مثل هذه النصائح ليست بالضرورة خاطئة أو سخيفة. ولكن عند مقارنتها مع مراجعة دقيقة لواقع تحقيق إصلاحات إدارة المالية العامة البعيدة المدى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، غالباً ما تبدو غير مرتكزة على معطيات راسخة، وقابلة للجدل، لا بل فيها شيء من السذاجة. في حين يقتضي إصلاح إدارة المالية العامة الجذبي التحرك بقوة من أجل قلب وضع يعاني من الاختلال وبناء نظام مؤسسي جديد. مع العلم أن المستفيدين من النظام القائم سيقاومون هذه الجهود، وينتسب أحياناً. (في مرحلة محددة من ولاية سلام فياض في وزارة المالية، حصلت مجابهة بين

^{٣٢} كولنسون، مذكور في نقاش لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول تحليل الاقتصاد السياسي (OECD DAC discussion of political economy analysis). راجع الموقع

http://www.oecd.org/document/8/0,2340,en_2649_34565_37957768_1_1_1_1.00.html (بالإنكليزية)

^{٣٣} راجع مجموعة التقييم المستقلة، إصلاح القطاع العام: ما الذي ينجح ولماذا؟ (Public Sector Reform: What Works and Why?)، ص ٥١.

مجموعات من قوى الأمن الفلسطينية بشأن الجهود المبذولة لإصلاح ديوان الموظفين العام). في نهاية المطاف، غالباً ما تنتصر المصالح التقليدية أو على الأقل تحرز تعادلاً. نادرة هي الأمثلة حول إصلاحات إدارة المالية العامة البعيدة المدى في المنطقة.

عندما تبرز إصلاحات كهذه، فإن المسار الذي تتبعه لا يكون كالذي تحدده تحاليل الاقتصاد السياسي القياسية. ففي ظلّ التفكك السياسي الكبير داخل السلطة الوطنية الفلسطينية والطابع المركزي الواسع للسلطة في عهد الرئيس عرفات، قلّلت هم الذين كانوا ليقتروا أن يبدأ سلام فيّاض أجندة الإصلاح بتوحيد الترتيبات المصرفية. كان المنطق المالي وراء خطوة كهذه واضحاً، لكن ما لم يكن واضحاً البتة هو حصوله على التفويض والسلطة السياسية لتحقيق النجاح. كذلك، أشار بطرس غالي أنّ الحسابات السياسية والإدارية لم تتغير مفهومه للأمر التي تحتاج إلى أن يتم إنجازها، لكنّها أثّرت على توقيتها. فإنّ بدءه أجندة الإصلاح بمسألة الإصلاح الضريبي والجمركي الشائكة دوماً كان يشكل خطوة محفوفة بالمخاطر سياسياً، ومع ذلك، فقد كانت هذه الأنظمة بحاجة ماسة إلى الإصلاح من أجل تحقيق أهداف مصر الوطنية الواسعة. وكما ذكر أحد مستشاريه الأساسيين، "في ما يتعلّق بإصلاح السياسة الضريبية، كان يدرس ويعدّل أولوياته باستمرار على ضوء ما يمكن إنجازه سياسياً. لكن من الناحية الإدارية، كنّا نعرف ما الذي يجب فعله فما علينا إلا القيام به"^{٣٤}.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المناهج التي تستخدمها كلّ الجهات، بمن فيها الإصلاحيون، قاسية. فقد تكون بعض الإصلاحات نتيجة تحالفات واسعة النطاق ومشاورات دقيقة. بينما يتمّ المضي بإصلاحات أخرى بسرعة من دون تخصيص الوقت الكافي للمناقشة. (وحسب سلام فيّاض فإنّ العنصر الأساسي في إستراتيجيته الإصلاحية هو التحرك بسرعة وإبقاء خصمه في وضع متردّد وغير واثق). يتمّ عادةً عزل الأعداء، عن طريق إبعادهم عن العمل وإخراجهم من الحكومة، بدلاً من إقناعهم بطريقة لطيفة. وغالباً ما تصدر ادعاءات حول منافع الإصلاحات والإنجازات المحقّقة، يتبيّن لاحقاً أنّها مضخّمة ومبالغ فيها. كما يتمّ استعمال الخدع والتضليل من أجل إرباك الخصم. (قال يوسف بطرس غالي مرّة إنّ على الإصلاحيين "أن يفتحوا خمس جبهات، علماً أنّهم لن يحققوا فوزاً إلا على جبهتين"). بالإضافة إلى ذلك، يتمّ إجراء مفاوضات صعبة، يكتفي فيها الإصلاحيون بالنصف بدلاً من لا شيء أو يركّزون رأسمالهم السياسي المحدود على بعض المكاسب الأساسية القليلة، مدركين أنّ بعض السياسات والممارسات التي تعاني من الاختلال ستستمرّ في مكان آخر إلى وقت غير محدّد.

لا يكمن الهدف في البحث في أخلاقيات هذه الإصلاحات أو فعاليتها التي قد يختلف بشأنها المراقبون العاقلون من ذوي حسن النية. بل الهدف هو ببساطة الإثبات أنّ تطبيق إصلاحات بعيدة المدى على صعيد إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهمّة معقّدة وصعبة يعتمد نجاحها بشكل كبير على مجموعة من العوامل السياقية ومنها بشكل أساسي قدرة هؤلاء الذين يقودون الإصلاحات على التعامل مع الجانب السياسي والإداري العام بفعالية. ويلعب تحليل الاقتصاد السياسي دوراً في إبراز الطبيعة السياسية الأساسية لهذه التغييرات، بالإضافة إلى تحديد المصادر المحتملة للدعم والمقاومة، فيسدي بذلك خدمةً مفيدة. هذا ومن المحتمل تحقيق مكاسب أكبر عبر الاستثمار في مزيد من المرونة التكتيكية، على صعيد المستشارين الميدانيين في مجال إدارة الحكم وخبراء القطاع العام الذين باستطاعتهم تقديم المشورة والمساعدة في الوقت المناسب في حالات الخطر الشديد والالتزامات الكبيرة، وذلك بدلاً من الافتراض أنّ إجراء تحليل سياسي أكثر دقّة منذ البداية سيأتي بالأجوبة المرجوة.

الدرس ٢: اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة وسيلةً وليس غايةً

تنبثق إصلاحات إدارة المالية العامة عن عدد من الحوافز المختلفة. فقد يتمّ تطبيقها بهدف حلّ مشاكل أو أزمات مالية معينة، مثل عجز متزايد والحاجة إلى زيادة المداخيل، حدّ النفقات أو استعمال الموارد المتوفّرة بطريقة أكثر فعالية. كما يمكن تطبيقها كجزء من أجندة سياسية لتقديم الخدمات بصورة أفضل، أو تلبيةً لطلب الجهات المانحة، أو على أمل تحسين اندماج البلد إقليمياً. علاوةً على ذلك، يمكن تأييد هذه الإصلاحات لأسباب شخصية كما في حال الوزراء أو

^{٣٤} مقابلة أجراها الكاتب، السادة يوسف بطرس غالي، وأشرف جمال الدين، وجميل عزّت، وأحمد منقذ شاكّر، مصلحة الضرائب المصرية، ٢٠٠٩.

المسؤولين الذين يسعون إلى بناء مستقبل مهني لأنفسهم كإصلاحيين. وهذه الحوافز تتماشى مع بعضها البعض، وقد نجد اثنين منها أو أكثر وراء إصلاح ما.

في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تم تطبيق الإصلاحات الأبعد مدى في الضفة الغربية وغزة ومصر لمعالجة أزمة مالية حادة - وانكماش اقتصادي خطير في ما يتعلق بالضفة الغربية وغزة. ففي ربيع العام ٢٠٠٢، كانت حكومة إسرائيل تحجز عائدات التخليص التي كانت تشكل ما يقارب ثلثي إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية. وكانت الجهات المانحة العربية قد خفضت مساهماتها إلى النصف تقريباً. في حين عبر المجتمع الدولي عن تحفظه الشديد حيال إدارة الرئيس عرفات للموارد المالية التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وهدد بحجز أموال تحتاج إليها السلطة حاجة ماسة من أجل دعم الموازنة. أما مصر فقد عانت في العام ٢٠٠٤ من عجز في الموازنة قيمته ٤٠ مليار باوند (أي ما يقارب ٧.٢ مليار دولار أميركي)، أو ٨.٣% من الناتج المحلي الإجمالي. وكان نحو ٨.٣ مليون مصري يعملون في القطاع غير النظامي أي ٣٧% من اليد العاملة، ما يوفر إمكانية غير مستغلة كبيرة لتوسيع حجم الدخل الضريبي. ومن الدوافع القوية الأخرى في مصر ضرورة تعزيز قدرة البلد على جذب الاستثمارات الخاصة التي يحتاج إليها بشكل كبير.

في ظل هذه الظروف، جاءت إصلاحات إدارة المالية العامة فعالة بالإجمال لأنها وعدت بأن تكون الحل - أو على الأقل جزءاً من الحل - لمجموعة أكبر من المشاكل المالية وتلك المتعلقة بالنمو. وعليه، فقد انخرط كبار القادة السياسيين إلى حد بعيد في الإصلاحات ودعموها بشكل كبير، على الرغم من أنّها كان جلياً أنّ التقدم سيكون صعباً وسيواجه مقاومة قوية.

أما الإصلاحات الأخرى التي كانت ترمي إلى تحسين الأداء أو تحديث الإجراءات القديمة لكي تتماشى مع أفضل الممارسات الناشئة فلم تعط النتائج ذاتها. فقد جاء تطبيقها بطيئاً نوعاً ما بسبب الشعور بأنها ليست ملحة، مما سهل تأجيل الخيارات الصعبة وتجنب مواجهة المصالح الخاصة المتأصلة. وفي حين غالباً ما يُعجب المسؤولون الكبار بفكرة إجراء إصلاحات "متطورة جداً"، تبقى مثل هذه الدوافع غير كافية بحد ذاتها لتحفيز مجهود جدي بالإصلاح. فالإصلاحات التي تعتمد على هذه الدوافع تتبدد ما إن يترك مؤيدوها منصبه.

الدرس ٣: أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته

إنّ الفكرة القائلة بأنّ الإصلاحات وسيلة وليست غاية بحد ذاتها تعكس أهمية أخذ السياق بعين الاعتبار. وكما ذكر سابقاً، تم تطبيق اثنين من إصلاحات إدارة المالية العامة الأبعد مدى كردّ على أزمة مالية حادة. في ظل هذه الظروف، كان بإمكان الإصلاحيين الحصول على دعم إضافي من خلال توحيد جهودهم مع الغايات الوطنية المرجوة. كما أتيج لهم مجالاً واسعاً لابتكار الحلول، أكثر بكثير ممّا هو ممكن في الحالات العادية.

ولكن كما يعطي السياق يمكنه أن يأخذ. وقد تمتدّ أجدات الإصلاحات الهامة على سنوات، في حين أنّ الظروف السياسية والاقتصادية الكامنة وراء إطلاق هذه الإصلاحات تدوم عموماً فترات زمنية أقصر بكثير. ويمكن للضغوط الدافعة إلى الإصلاح والتي تتزايد خلال الأزمات أن تتبدد إن ارتفعت أسعار النفط مثلاً أو حدثت أمور أخرى تلهي الإصلاحيين. وتشكّل تجربة الأجنحة الوطنية الأردنية خير مثال على ذلك. فقد وضعت الحكومة أجنحة إصلاحات بعيدة المدى نوعاً ما على صعيد إدارة الحكم، تتضمن مجموعة متنوعة من إصلاحات إدارة المالية العامة. غير أنّ تفجير الفندق في عمّان في تشرين الثاني/نوفمبر من العام ٢٠٠٥ أدى إلى تغيير في التركيز السياسي، الذي سيطر عليه الجانب الأمني. بقيت أجنحة الإصلاح مستمرة، إلا أنّ الجهود المبذولة لتطبيقها خفّت وذلك لتجنب إثارة استياء الجهات المعنية التقليدية الهامة خلال فترة التوتر العالي السائدة في البلد.

وكذلك، مع احتدام النزاع السياسي بين حركتي فتح وحماس في العام ٢٠٠٥، تبدد قدر كبير من العزم الذي كان وراء أجنحة إصلاح إدارة المالية العامة التابعة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وفي الجزائر، أعاققت البيئة السياسية العامة نجاح الإصلاحات. فأولويات الأجنحة السياسية بعد فترة الإرهاب، وغياب الالتزام السياسي والتقني، تفسّر عدم التقدم من العام ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٥. في لبنان أيضاً، تمّ تأجيل أجنحة إصلاح إدارة المالية العامة باستمرار جرّاء الاضطراب السياسي. فقد أرجئ برنامج إصلاح إدارة المالية العامة الذي بدأ في العام ٢٠٠٥ بعد الحرب مع إسرائيل في العام

٢٠٠٦. كما عُلق برنامج آخر لإصلاح إدارة المالية العامة تمّ تقديمه في مؤتمر المانحين الدولي في باريس في العام ٢٠٠٧ بسبب الاضطراب السياسي المستمر.

وفي أماكن كثيرة من العالم، ترتبط الرغبة بتنفيذ إصلاحات كبيرة في القطاع العام بالدورة الانتخابية. فهي تكون في أوجها مباشرة بعد الانتخابات ولا سيما إن كان لدى الجهة القادمة إلى الحكم التفويض من أجل التغيير. وتنخفض بشكل ملحوظ في فترة ما قبل الانتخابات، ويعود ذلك من جهة إلى انهماك المسؤولين الكبار في متطلبات الحملة وعدم تفرّغهم للأمور الإدارية، ومن جهة أخرى إلى خوفهم من اتخاذ قرارات قد تثير نفور الجهات المعنية التي تتمتع بنفوذ قبل الاقتراع مباشرة. ومع أنّ الانتخابات تشكل عاملاً لا يُستهان به في عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثل المغرب ولبنان والضفة الغربية وجزّة واليمن والكويت، فهي تبقى محدودة التأثير عامةً في المنطقة، وذلك لسبب واضح هو أنّ الانتخابات فيها ليست لها أهمية كبيرة.

ما يشكّل عاملاً ذا أهمية هو التغييرات التي تطرأ على مجلس الوزراء، إذ يصعب التكهّن بأثرها على أجندة إصلاح إدارة المالية العامة. لكن أقلّ ما يمكن أن ينتج عن هذه التغييرات هو التشويش وتخفيض المحفّزات لدعم الإصلاحات التي تستغرق فترة طويلة. وهذا صحيح بشكل خاصّ بالنسبة إلى الدول التي تكثُر فيها التقلّبات الوزارية، مثل الأردن حيث بلغ معدّل ولاية الحكومة بين العامين ١٩٩٩ و٢٠٠٧ من ستة إلى ثمانية أشهر. وقد شهدت المملكة الهاشمية خلال هذه الفترة ما لا يقلّ عن ثمانية وزراء في وزارة تطوير القطاع العام وخمسة وزراء مالية. وقد تحدّث أحد موظفي الخدمة المدنية السابقين عن تأثير هذا الوضع على عملية الإصلاح قائلاً:

كان إقناع الوزير الجديد بأهدافنا ومهامنا يتطلّب ثلاثة أشهر، وحين يفهمها يغادر الحكم. وكان قدر كبير من جهودنا موجهاً نحو توعية الوزراء. فهم كانوا يعلمون أنّ مدّة حكمهم قصيرة وأنهم لن يبقوا في منصبهم لأكثر من سنة، ممّا كان يؤثّر تأثيراً كبيراً على البرنامج ويجعلهم يهتمون بتحقيق الإنجازات القصيرة الأمد بدلاً من القيام بإصلاحات تدوم طويلاً والنظر إلى الأمور من منطلق شمولي^{٣٥}.

في المقابل، تظهر الدراسة وضعاً مختلفاً ومثيراً للاهتمام في سوريا، فخلال السنوات الخمس الماضية، بقي المسؤولان الأساسيان عن إصلاح إدارة المالية العامة (نائب رئيس الوزراء ووزير المالية) في منصبهما، الأمر الذي ساعد على تسهيل جهود الإصلاح في البلد. غير أنّ التطوّرات الجيوسياسية الإقليمية في تلك الفترة وضعت سوريا تحت ضغط كبير وصرفت بعض انتباه الشخصيات السياسية الرئيسية.

من الصّعب التحديد ما إذا كان السياق عاملاً حاسماً في إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أو إذا كان عاملاً مهماً فحسب. إذا كانت الإصلاحات تقنية إلى حدّ بعيد بطبيعتها وترتكز على أساس منطقي متين، وإذا كان يدعمها مناصرون يشغلون مناصب جيّدة في الوزارات ذات الصلة، وإذا كانت تجنّب إثارة نفور الجهات المعنية المتمنّعة بالنفوذ، عندها وفي معظم الظروف، قد تمرّ على الأرجح من دون أن توضع تحت المجهر وتتعايش مع اهتزاز الرمال السياسية والاقتصادية والإدارية المتغيرة تحتها. وقد تمكّن لبنان من تطبيق بعض الإصلاحات المهمة في مجال إدارة المرتبات على سبيل المثال، حتى في خضمّ أزمة سياسية مزمنة وفي غياب برلمان فاعل.

لكن يمكن التعلّم من تجربة لبنان، فحين احتاجت هذه الإصلاحات إلى تجاوز ما يمكن تطبيقه بموجب مرسوم صادر عن وزارة المالية وتطلّبت موافقة أوسع نطاقاً من مجلس الوزراء أو البرلمان، وصلت إلى طريق مسدود. لا تطالعنا أمثلة على إصلاحات بعيدة المدى ومثمرة في مجال إدارة المالية العامة في غياب إطار سياسي أوسع نطاقاً يدعم هذه الإصلاحات. كما لا يوجد أمثلة تبيّن الحالات التي تمكّن فيها كبار المسؤولين من حماية إصلاحات إدارة المالية العامة الهامة ووضعها بمعزل عن التحوّلات الهامة في المناخ السياسي الأوسع نطاقاً. وبلجاز، تُغرّق موجة المدّ جميع القوارب الكبيرة - بغضّ النظر عن جودة صناعة هذه القوارب أو مهارة القبطان وعزيمته.

^{٣٥} ناجاريان، إصلاحات دعم قرار الوزارة: "قضية الأردن"، البنك الدولي وكلية دبي للإدارة الحكومية، دراسة حالة ٢٠٠٩-٠١ (Cabinet Decision Support Reforms: The Case of Jordan" World Bank and Dubai School of Government Case Study 2009-01 (تصدر لاحقاً)، ص ٢٢.

الدرس ٤ : اتباع حكمة "المضيّ قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" - الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي

إلى أي مدى يمكن القول إنّ أجدتات إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يسيرها إطار إستراتيجي شامل أو خطة متكاملة، مقابل مقاربة أكثر ابتكاراً وارتجالاً تسعى إلى الاستفادة من الفرص لدى نشوئها؟

إنّ الجواب على هذا السؤال ليس بمثل هذه البساطة. فمن جهة، لا تعاني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من غياب الخطط الإستراتيجية الرامية إلى الارتقاء بالأنظمة والإجراءات. وقد وضعت الجزائر في العام ٢٠٠٧ مسوّدَة إستراتيجية إصلاح إدارة المالية العامة ما زالت تنتظر أن تتم الموافقة عليها رسمياً، وذلك بالرغم من أنّ قانون الموازنة الأساسي في البلد يقدّم التوجيهات للإصلاح. وكذلك، وضعت مصر في العام ٢٠٠٨ مسوّدَة إستراتيجية إدارة المالية العامة، التي تنظر فيها حالياً وزارة المالية. بالإضافة إلى ذلك، كان لدى الأردن إستراتيجية للإصلاح المالي من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٧ قد تمّ إدراجها في خطط إصلاح وطنية واسعة النطاق بما فيها *الأجندة الوطنية*. أمّا في المغرب، فقد أدرجت إصلاحات إدارة المالية العامة في البرنامج الحكومي لإصلاح الإدارة العامة لسنة ٢٠٠٣. وفي تونس، يتمّ حالياً تطبيق برنامج إصلاح لإدارة المالية العامة يساهم في تحسين استعمال الموارد، كعنصر من إستراتيجية تطوير القطاع العام لفترة ٢٠٠٧-٢٠١١. وقد كان البنك الدولي يساعد التونسيين في وضع مسوّدَة الخطة الرئيسية لإصلاح الموازنة في العام ٢٠٠٨، لم تتمّ الموافقة عليها رسمياً بعد لكنّ الحكومة استعملتها في التفاوض حول دعم الاتحاد الأوروبي للموازنة. وقد أوضح الفلسطينيون أهدافهم من إصلاح إدارة المالية العامة في مجموعة متنوّعة من الوثائق مثل وثيقة *بناء دولة فلسطينية: نحو السلام والازدهار* التي قدّمت إلى الجهات المانحة في باريس في كانون الأوّل/ديسمبر من العام ٢٠٠٧. أمّا إستراتيجية إصلاح إدارة المالية العامة في اليمن، فقد وافق عليها مجلس الوزراء في العام ٢٠٠٥ وحازت على دعم جماعة المانحين.

بالإضافة إلى ذلك، تتوفّر أمثلة تبيّن الحالات حيث كانت البلدان لتستفيد من اعتماد مقاربة أكثر شمولية لإصلاح إدارة المالية العامة. فعلى سبيل المثال، جرّبت مصر سلسلة واسعة من إصلاحات إدارة المالية العامة. ولكن خارج مجال الضرائب والجمارك، كان التقدّم بشكل عام غير مستقرّ ولفترة محدودة. حتى الآن، لم يتمّ التوصل إلى إطار إستراتيجي شامل يتضمّن تصميماً للإصلاحات، ويحدّد الأولويات بينها وتسلسلها، ويدرس كلفتها وقابليتها للتنفيذ، ويقوم بمراقبتها. وفي هذا السياق، قبل العام ٢٠٠٨، عانت إدارة العراق لعملية إصلاح إدارة المالية العامة من غياب الرؤية الإجمالية أو الإستراتيجية أو خطة عمل تحدّد الأولويات وترتكز على تسلسل منطقي. على سبيل المثال، زوّدت ورش العمل المتعدّدة حول بناء القدرات التي أقيمت داخل العراق وخارجه المشاركين فيها بالمعرفة والمهارات جديدة. لكن جاء هذا التدريب محصوراً بغرض معيّن ولم يندرج في إطار أكثر شمولية يسمح بتطوير فريق العمل. ويشار هنا إلى أنّ توفير إطار لتطوير فريق العمل يجب أن يركّز على تقييم دقيق للوظائف التي على الوزارات المختلفة القيام بها وللمهارات المطلوبة لتأديتها بشكل جيّد. إنّ عدم توفّر مقاربة أكثر شمولية قد يشكل مشكلة على نحو خاصّ خلال تطوير أنظمة متكاملة لإدارة المعلومات المالية، وستتمّ مناقشة ذلك بالتفصيل في ما بعد.

قد تكون إستراتيجيات الإصلاح هذه قيّمة كإعلان حسن نيّة، أو لإيصال الأولويات أو ضمان دعم الجهات المانحة أو توفير الغطاء السياسي لمجموعة محدّدة من الأنشطة، إلا أنّها تلعب دوراً متواضعاً في بلورة إصلاحات ناجحة. إنّ تطوير مثل هذه الخطط لا يضمن تطبيقها على وجه السرعة. في كثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، استغرق تطبيق الخطط وقتاً أطول من المتوقع، كما تمّ إسقاط أو تعديل عدد من المكونات خلال العملية.

بالإضافة إلى ذلك، لا تعتبر هذه الخطط شرطاً مسبقاً للنجاح. بدأت الإصلاحات الضريبية والجمركية البعيدة المدى في مصر في العام ٢٠٠٤، مع ذلك، فإنّ خطتها الأوسع نطاقاً لإصلاح إدارة المالية العامة ما زالت قيد المراجعة. فالمسؤولون الكبار يشدّدون باستمرار على طبيعة هذه الإصلاحات الاستقصائية والانتهازية في حين يؤكدون أنّ التوجّه الإستراتيجي العام واضح. من جهته، اعتمد سلام فياض نظرة مرنة على صعيد إصلاحات إدارة المالية العامة في الضفّة الغربية وغزّة، حيث اعترف بعدم قدرته على تحديد تسلسل هذه الإصلاحات مسبقاً أو السيطرة على العملية برمتها.

وقد قال سلام فياض مفسراً:

"عليك دائماً الأخذ بعين الاعتبار السياق الذي تعمل فيه. وليس الأمر سهلاً. فأنت تواجه مجموعة من العادات المترسخة – وأقل ما يمكن قوله إنها ليست بجيدة – فأمامك خياران: إما أن تأتي وتقول: "هذه هي خطة عملي، إن لم تُنفذ سوف أنسحب." وهذا ما كان يتوقعه الجميع، أو ربّما يراهن عليه. أو أن تكون انتهازياً: فتفعل ما يمكن فعله، في أسرع وقت ممكن وفي أيّ مكان ممكن. وقد اخترت الحلّ الثاني... ولكن يجب دوماً التمييز بين ما هو مهمّ وما هو أقل أهمية"^{٣٦}.

ووصف فياض مقاربتَه على أنها تتحلّى بالصبر، وأنها هادفة، ومنهجية، وانتهازية، تبحث دوماً عن فرص جديدة هنا وهناك. وقد اعتمدت مقاربتَه هذه على مجموعة واضحة من الأولويات، إذ استهلّها بالتركيز على المشاكل البنوية الأساسية المتعلقة بإدارة الإيرادات والإنفاق، وأنظمة الخزينة، والموازنة، التي اعتبرها من العناصر التي لا يمكن من دونها التوصل إلى نظام مالي عام يعمل بشكل جيّد. لكنّه جمع هذا التوجّه الإستراتيجي مع المرونة التكتيكية على صعيد تسلسل الإصلاحات وتوقيتها. وأشار جهاد الوزير، نائب وزير المالية في حينه، إلى أنّ تسلسل أجندة إصلاحات إدارة المالية العامة في الضفّة الغربية وغزّة تأثّر بشكل كبير بالأنظمة السياسية، وكان مبنياً على "القيام بما يمكن عمله في الوقت الحاضر".

في التحليل الأخير، قد تكون المقاربة الفضلى من المقاربات التي تتبع "الإستراتيجية الانتهازية". تجمع مقاربة كهذه تحليلاً أولياً دقيقاً لأهمّ نقاط القوة والضعف التي تواجه نظام إدارة المالية العامة، مع ربّما الرجوع إلى مجموعة متنوّعة من الأدوات التحليلية مثل الإنفاق العام والمساءلة المالية، ومراجعة الإنفاق العام، وتقييم المسؤولية المالية للبلد، وتقارير تقييم التوريدات القطرية، وتقارير مراعاة المعايير والمواثيق المالية وما إلى هنالك، لتحديد مجموعة واضحة من الأهداف الإستراتيجية. لكنّ هذه المقاربة ستدرك أنّ في طبيعة الإصلاح جانباً أساسياً يجعل الاحتمالات ضئيلة أن تسير العملية بطريقة عقلانية وحسب خط مستقيم. فالإصلاحيون الفعّالون في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هم هؤلاء الذين كانوا إستراتيجيين في معرفة الفرص المناسبة واختيارها، ومرنين وانتهازيين لدى استغلالها.

الدرس ٥: إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوّراً

غالباً ما تعجز الحكومات والجهات الاستشارية الدولية عن مقاومة الرغبة في إدخال تحسينات كبيرة على مستوى الأداء عبر اعتماد بعض أحدث الممارسات القائمة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وتطبيقها في إطار بلدان نامية. في غالبية الأحيان، كانت النتيجة توقعات محبطة وإصلاحات فاشلة. وردّاً على ذلك، يشدّد دليل إدارة الإنفاق العام (*Public Expenditure Management Handbook*) الصادر عن البنك الدولي عام ١٩٩٨ على أهمية "إرساء الأساسيات" بشكل جيّد قبل التطرّق إلى إصلاحات أكثر تقدماً. وبالاعتماد على أحد أعمال الأستاذ ألان شيك، تمّ وضع عدد من المبادئ من أجل القيام بذلك،^{٣٧} من بينها:

- تعزيز بيئة تدعم الأداء وتطلبه قبل إدخال موازنة الأداء أو موازنة النتائج؛
- ضبط المدخلات قبل السعي إلى ضبط النتائج؛
- القيام بالمحاسبة النقدية قبل محاسبة الاستحقاقات؛
- إرساء المراقبة الخارجية قبل إدخال المراقبة الداخلية؛
- إرساء المراقبة الداخلية قبل إدخال المساءلة الإدارية؛
- اعتماد نظام محاسبة موثوق قبل وضع نظام إدارة مالية متكامل؛
- وضع موازنة للعمل الذي ينبغي إنجازَه قبل وضع موازنة للنتائج؛
- فرض اعتماد عقود رسمية في السوق قبل تضمين عقود الأداء في القطاع العام؛
- تطبيق تدقيق مالي فعّال قبل الانتقال إلى تدقيق الأداء؛
- اعتماد موازنات قابلة للتوقّع وتطبيقها قبل التشديد على أن يستعمل المدراء بفعالية الموارد المؤتمنين عليها.

^{٣٦} فياض، نسخة مكتوبة (Transcript)، ٢٠٠٨.

^{٣٧} راجع دليل إدارة الإنفاق العام (Public Expenditure Management Handbook)، ص ٨.

تظهر تجربة إصلاح المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا صحّة هذا المبدأ، لا سيّما في ما يتعلّق بمجموعتين من المبادرات تُعدّان من أكثر المبادرات تقدّماً على الصعيد التقني التي تمّ تطبيقها في المنطقة، ألا وهما: الانتقال إلى إطار إنفاق متوسط الأجل، وبذل الجهود في سبيل التوجّه إلى تضمين الأداء بشكل أكبر في الموازنة. فقد اتّضح أنّ كلا المجموعتين تنطويان على تعقيدات ومشاكل من حيث التطبيق، ويعود ذلك جزئياً إلى كون تحقيق هذه الإصلاحات قد اعتمد على وجود عدد من الشروط المسبقة الضرورية لتأمين فعاليتها؛ بالإضافة إلى أنّ كبار المسؤولين لم يكونوا، بشكل عام، مستعدين للالتزام بمثل هذه المبادرات.

وكما يشير إليه الفصل الثاني، سعى عددٌ من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى تطبيق أطر للإنفاق المتوسط الأجل، من بينها الجزائر والأردن ولبنان والمغرب وتونس. ولكن لم تطبّق أيّ من هذه الدول الإطار بكامله. وقد يكون الأردن هو الذي أحرز أكبر تقدّم بتطبيقه عناصر عدّة من إطار الإنفاق المتوسط الأجل الفعال، علماً أنّ هذه الإصلاحات ما زالت في مراحلها الأولى. بينما كان تقدّم الدول الأخرى أقلّ بكثير. في لبنان، يشكل إطار الإنفاق المتوسط الأجل دليلاً عاماً للقطاعات نُشر في تعميم الموازنة على شكل سقف إجمالي للموازنة. وهو يُعمل به فقط كمشروع نموذجي في وزارة التربية، حيث يقتصر دوره على تحديد سقف الإنفاق الإجمالي. أمّا في المغرب، فقد وُضع دليل منهجيّ في العام ٢٠٠٦ حول تحضير أطر الإنفاق المتوسط الأجل لمختلف القطاعات. وقد تمّت الموافقة رسمياً على هذا الدليل ونقله إلى الوزارات المختصة عبر تعميم أصدره رئيس الوزراء في العام ٢٠٠٧. وفي العام ٢٠٠٨، تمّ تحضير إطار إنفاق متوسط الأجل لتسع قطاعات/وزارات، ويجري حالياً تحضير أطر أخرى لخمس وزارات إضافية. غير أنّه ما زال ينبغي دمج هذه الأطر بالموازنة، مع العلم أنّ إعداد الموازنة لا يزال في الوقت الحاضر مرتكزاً على المدخلات ولا يرافقه سوى القليل من المناقشات الصريحة حول السياسات والأولويات.

وفي هذا السياق، غالباً ما استغرق تطبيق الإصلاحات المتعلقة بإدخال تركيز أكبر على الأداء في الموازنة وقتاً طويلاً، وكثيراً ما وقف غياب الشروط الأساسية عائقاً أمامه، مثل نظام محاسبية يعمل جيّداً وقادر على تقديم بيانات دقيقة حول التكاليف. وقد تكون هذه الجهود عرضةً للتأخير والتوقّف. في ما يتعلّق بالجزائر مثلاً، أوقفت وزارة المالية لمدة عام تجارب موازنة الأداء، كما يمكن أن تشكّل ملكية الوزارات المختصة الفعلية لإطار الإنفاق المتوسط الأجل وتجارب موازنة الأداء موضوع شكّ. علاوةً على ذلك، بدأ الأردن بتجربة بعض عناصر موازنة الأداء، إلا أنّ الجهود ما زالت في مراحلها الأولى ويتمّ إجراء التجارب في عدد قليل من الوزارات. وقد اعتُبرت مبادرة موازنة أداء أنفة أقيمت بدعم من الوكالة الألمانية للتعاون التقني من العام ١٩٩٩ وحتى ٢٠٠٤ طموحة جداً وقليلة التأثير.

يبرز هنا سؤال مثير للاهتمام حول ما إذا كان من المنطقي تحديد بعض الأهداف، مثل إطار الإنفاق المتوسط الأجل وموازنة الأداء، كأهداف على المدى البعيد على أمل تحفيز بعض الإصلاحات المهمّة التي تُعتبر أكثر أساسية، ومنها تحسين تصنيف الموازنة وتطوير قدرة نظام المحاسبية على توفير بيانات أكثر دقة حول التكاليف. قد يعتبر البعض أنّ دمج هذه الإصلاحات الصغيرة و"الأقلّ إبهاراً" في هدف أوسع سيرزها ويمنحها تماسكاً أكبر. وفي حين لا يمكن استبعاد وجهة النظر هذه تماماً، تبيّن تجربة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أنّ هذه المقاربة – التي قد تساعد في "التسويق" الأولي للإصلاح – ليست وصفاً لتحقيق نجاح طويل الأمد. لذلك، من الأفضل وضع أهداف بسيطة يمكن قياسها وتحقيقها بدلاً من وضع أهداف تبدو، مع مرور الزمن، طموحة وغير واقعية.

الدرس ٦: عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعززة لبعضها لبعض

من المُسلّم به لدى الكثير من المسؤولين وخبراء التنمية أنّ أبرز إصلاحات إدارة المالية العامة هي صعبة وعبرة عن إجراءات معقّدة تتطلّب سنوات عدّة أو حتى عقود كي توتّي بثمارها. فهي تستلزم سنّ القوانين والتشريعات؛ وإعادة هيكلة الممارسات القائمة منذ وقت طويل؛ وتغيير الثقافتين السياسية والإدارية؛ فضلاً عن بناء المؤسسات وتعزيز القدرات. تشكل محاولة اعتماد هذه الإجراءات بسرعة وصفاً لتطبيقها بأسلوب يفتقر إلى التفكير المنطقي وبالتالي لاحتتمال فشلها.

كما هي الحال مع العديد من المبادئ الإدارية، تتضمّن وجهة النظر هذه بعض الحقيقة. فإصلاحات إدارة المالية العامة في عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، كإدخال أطر الإنفاق المتوسط الأجل أو التوجّه نحو تضمين الأداء في الموازنة بشكل أكبر أو إرساء أنظمة معلوماتية متطورة أو تحسين نوعية آليات ضبط الإنفاق أو تقوية

القدرة على إجراء التدقيق الداخلي والخارجي، تستغرق وقتاً طويلاً فعلاً لبيتم تطبيقها. فقد بدأ مشروع تحديث نظام الموازنة في الجزائر في العام ٢٠٠١ وتم إيقافه نهائياً في العام ٢٠٠٩ بعدما خُفّضت أهدافه بشكل ملحوظ. أما أجندة إصلاح إدارة المالية العامة في المغرب فتتقدم تدريجياً منذ العام ٢٠٠٣. والإصلاحات جارية أيضاً في الضفة الغربية وغزّة منذ العام ٢٠٠٢.

لكن، هناك حالات يمكن فيها تطبيق الإصلاحات بسرعة، حين تتوفر الإرادة السياسية اللازمة. يمكن تطبيق الإصلاحات الرامية إلى توسيع نطاق الموازنة وشموليتها على سبيل المثال، في غضون أسابيع أو أشهر شرط وجود الإرادة السياسية المناسبة. كما يمكن تطبيق الإصلاحات المتعلقة بتحسين شفافية الموازنة ضمن شهر أو شهرين لا أكثر.

بالإضافة إلى ذلك، تمّ عمداً تطبيق بعض الإصلاحات، التي كانت فعّالة أكثر من غيرها، على وجه السرعة. لقد أراد سلام فياض توليد الثقة بأجندة الإصلاح من خلال اتخاذ خطوات محدّدة وسريعة أعطت انطباعاً حسناً. وقال مفسراً: "تعلّمت ضرورة التحرك بسرعة وترك انطباع. فالإصلاح يصير أصعب مع مرور الوقت. عليك استخدام نجاحك كحجر أساس. فالنجاح يوّد النجاح. إن قلت "أعطوني بعض الوقت لأقيم الموضوع" فهذه مقاربة خاطئة. عليك البدء فوراً من أجل ترك انطباع"^{٣٨}. ويجد هذا الكلام صداه عند يوسف بطرس غالي، الذي أكد ما يلي: "كلما تحركت بسرعة كلما واجهت مقاومة أقل، لأنّ الفريق المعارض يحتاج إلى الوقت كي ينظّم ذاته ويتحرك"^{٣٩}.

والحقيقة في ما يتعلّق بتجربة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي أنّ الجهود العدة المبذولة لإصلاح إدارة المالية العامة، بما فيها الجهود التي بذلها سلام فياض وبطرس غالي، تميل إلى إتباع مسار غير مستقيم. تبطئ مسار الإصلاح وتقدّمه فترات من النشاط والتقدم المحدودين. وقد تكون فترات الجمود هذه طويلة أحياناً. (ففي الجزائر مثلاً، لم يحدث إلا القليل نسبياً على صعيد جهود إصلاح إدارة المالية العامة لمُدّة خمس سنوات تقريباً). ويمكن للنصائح بالتحرك بسرعة أن تساعد في الحفاظ على العزم وفي الدفع بالأجندات إلى الأمام. وإلا فقد يصبح الإصلاح مجرد "عمل عادي" ويفقد أولويته أو طابعه الملح في نظر الكثيرين، كما حصل غالباً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

استخدام التجارب. ومن الأسئلة ذات الصلة نذكر ما إذا كان علينا تجربة نموذج من الإصلاحات أو تطبيقها بالكامل. في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تمّ تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة النموذجية في سياقات متنوّعة جداً. فقد جرّبت الجزائر بعض الإصلاحات في إطار إعداد موازنة البرامج لكنّها لم تكمل العملية. وأنشأت مصر وحدة نموذجية للمكافئين المتوسّطين في القاهرة وأدخلت رقابة مسبقة منخفضة على التحويل في ثلاث محافظات. أما الأردن فقد جرّب عملية إعداد موازنة النتائج في قطاع التربية. بالإضافة إلى ذلك، جرّب لبنان تضمين التدقيق الداخلي في وزارة المالية، في حين سعت المغرب لتجربة موازنة الأداء في عدد من الوزارات. وفي موازنة العام ٢٠١٠، جرّبت سوريا تضمين بنية برنامج يدمج الموازنات الجارية وموازنات الاستثمار في وزارتين نموذجيتين. في ما يتعلّق بتونس، فهي تجرّب إعداد موازنة البرامج في أربع وزارات. وقد تمّت تجربة أنظمة المعلومات في عددٍ من البلدان بما فيها الأردن واليمن.

ما زالت فعالية التجارب والمشاريع النموذجية موضع نقاش. وما ليس بالأمر المفاجئ هو أنّ الجواب عن هذا التساؤل قد يكون إلى حدّ كبير رهناً بالسياقات وبطبيعة الإصلاح والإطار المؤسسي الذي يتمّ فيه تطبيق هذا الإصلاح. من الناحية الايجابية، توفر الإصلاحات النموذجية – لا سيّما حين يتمّ الإشراف عليها بكلّ صرامة – فرصة لاكتساب خبرة قيّمة من خلال تحديد المشاكل المُحتملة التي من شأنها عرقلة مجموعة معيّنة من إصلاحات إدارة المالية العامة، وتصحيح هذه المشاكل قبل أن تتسبّب بضرر كبير. يعتبر هذا في منتهى الأهمية عندما يُتوقع أن يستغرق نشر الإصلاحات وقتاً طويلاً ويكون مكلفاً على الأرجح، كما هي الحال في ما يتعلّق بأنظمة تكنولوجيا المعلومات الواسعة النطاق.

^{٣٨} نيتيا ناجاريان، مقابلة مع رئيس الوزراء سلام فياض، ٢٠٠٧.

^{٣٩} مقابلة أجراها الكاتب، السيد يوسف بطرس غالي، ٢٠٠٩.

لكن، في غياب الالتزام الراسخ للمباشرة بمجموعة محدّدة من الإصلاحات، قد تشكّل الإصلاحات النموذجية في غالبية الأحيان "فرصة" للتأخير وعدم التحرك. فغالباً ما تكون الوزارات المختصة في كثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير متحمسة حيال الإصلاحات النموذجية، إذ تفضّل اعتماد مقاربة "انتظر لترى" بدلاً من توظيف الوقت والطاقة في تجربة مقاربات جديدة قد لا يتمّ تطبيقها في نهاية المطاف. وتجدر الإشارة إلى أنّه بعد العزم مبدئياً على تجربة إدخال إطار الإنفاق المتوسط الأجل في وزارات محدّدة، قرّرت دائرة الموازنة العامة في الأردن تطبيق التقديرات المستقبلية ومؤشرات الأداء في كلّ الوزارات بدلاً من البدء بالنماذج. وقد قامت بذلك عالمةً بأنّها ستحتاج إلى الوقت من أجل التعمّق في العملية وإحداث تغييرات جوهرية في مناهج التخطيط للموازنة، لكنّ المجهود كان يستحقّ العناء ويحتاج إلى المتابعة به مهما كان الأمر. بالإضافة، تميل الإصلاحات النموذجية إلى تحقيق نتائج أفضل في الإدارات التي تملك سجلاً طويلاً من التجارب والابتكار، أكثر منه في تلك التي تتسم بتقاليد صارمة متأصلة في إطار قانوني صلب. في الجزائر، على سبيل المثال، من الأسهل تطبيق الإصلاحات التنافسية المبنية على القوانين والأنظمة من تطبيق الإصلاحات التي تتطلب دراسة وتجربة.

قيمة "الدائرة الفاضلة". في النهاية، يمكن لبعض مجموعات الإصلاحات أن تشجّع "الدائرة الفاضلة" وحلقات التعليق الإيجابي، بينما تتطلب إصلاحات أخرى جهداً مستمراً. ويشكّل تصنيف الموازنة مثلاً عن الأولى، وليس مفاجئاً أنّه كان من أكثر الإصلاحات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فعاليةً من نوعه. ففي حين يتطلّب الأمر جهداً لتخطّي الجمود المؤسسي وتنمية القدرات، ما إن يتمّ اكتساب إحدى هذه المهارات حتى يصبح من السهل إعداد الموازنة وتطبيقها كلّ سنة مع مخطّط التصنيف الجديد. ومن الأمثلة الأخرى، الإصلاحات في عمليات الدفع، وإجراءات المرتبات، وإعداد التقارير شهرياً. ولقد استمرت هذه الإجراءات منذ أن تمّ إدخالها. وحتى عندما حدث توقّف في إعداد التقارير شهرياً في الضفّة الغربية وغزّة خلال فترة حكم حماس، على سبيل المثال، أعيد إطلاق هذه الإصلاحات من دون الكثير من الصعوبة.

الدرس ٧: توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة

من شأن الأنظمة المتكاملة لإدارة المعلومات المالية توفير منافع كبيرة لمجمل أنشطة إدارة المالية، لا سيّما من حيث تنفيذ الموازنة. ويمكن لهذه الأنظمة أن تسهّل الإبلاغ وإعداد التقارير حول تنفيذ الموازنة في الوقت المناسب وبشكل دقيق، وأن تتيح ممارسة المراقبة الداخلية من خلال نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية، فتدعم امتثالاً أكبر. كما يمكنها أن تتيح للمؤسسات المركزية مراقبة تنفيذ الموازنة في الوزارات المختصة وبالتالي تسهيل انتقال المسؤولية إلى مدراء الخط الأمامي مع حفظ المعلومات في مركزها. لقد بذلت كافة بلدان المنطقة بعض الجهود الرامية إلى إدخال أنظمة مُحوسبة لدعم نظام إدارة المالية. وقد تمّ بشكل عام اعتماد إستراتيجيتين مختلفتين لهذا الإصلاح، وهما (١) إعداد نظام متكامل و"متطور" لإدارة المعلومات المالية؛ أو (٢) استخدام نظام بسيط لتكنولوجيا المعلومات مفصل حسب الطلب من أجل دعم تنفيذ الموازنة. لقد تمّ إحراز عدد من النجاحات المتواضعة حتى اليوم، إلا أنّ غالبية المشاريع "المتطورة" واجهت المشاكل.

وقد اتّبع كلّ من اليمن والعراق ومصر وسوريا، وحديثاً الأردن، مقاربة الأنظمة المتكاملة لإدارة المعلومات المالية. وعلى الرّغم من أنّ الجهود الأولى بدأت في العام ٢٠٠٣ في اليمن، لم يكن أيّ من الأنظمة فعّالاً بشكل كامل بحلول العام ٢٠١٠. ويبدو أنّ نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن، الممول بواسطة موارد محلية، يحظى باحتمالات نجاح أكبر في التطبيق. فعلى عكس المشاريع الأخرى، اتّبع مطوّروه إجراءات سليمة على صعيد إدارة المشروع، الذي تميّز بمشاركة فعّالة من فريق العمل في وزارة المالية.

في العراق، كانت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية وشركة "بيرينغ بوينت" (Bearing Point) الاستشارية الأميركية تبتذلان الجهود لتطبيق نظام فريبالانس (Freebalance) في البلد. وكما يذكره المربّع ٣، بدأ العمل على هذا النظام في العام ٢٠٠٣. ولكن بعد إنفاق نحو ٣٠ مليون دولار في تطويره، علّقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المشروع في حزيران/يونيو ٢٠٠٧ وفي النهاية وقّعت مذكرة تفاهم مع وزارة المالية مسلمة إياها الملكية التامة. وفيما الجهود مستمرة لتطبيق النظام، أشارت تقييمات حديثة إلى أنّه يُستخدم فقط لعدد بسيط من معاملات الحكومة.

المربع ٣: تاريخ النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية في العراق

في العام ٢٠٠٣، أعطت سلطة الائتلاف المؤقتة التعليمات للوكالة الأميركية للتنمية الدولية لبدء تطبيق النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية في العراق، وذلك من خلال عقد مع شركة "بيرينغ بوينت" الاستشارية. وكان الهدف من هذه المهمة تحديث أنظمة إدارة المالية العامة في العراق ضمن إطار المحاسبة النقدية، وهذا عنصر أساسي من اتفاق الاستعداد الائتماني القائم بين العراق وصندوق النقد الدولي.

وبحلول حزيران/يونيو ٢٠٠٧، كان قد تم إدخال النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية في ١٣٢ وحدة إنفاق عبر البلد، التي تشكل مجتمعة نحو ٨٠% من نفقات الحكومة العراقية بحسب شركة "بيرينغ بوينت" ووزارة المالية. إلا أن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية أوقفت العمل على تطبيق النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية إثر اختطاف خمسة مستشارين تابعين لشركة "بيرينغ بوينت" في أيار/مايو ٢٠٠٧ في وزارة المالية، وبسبب الصعوبات في تأمين موازنة النظام لاحتياجات الحكومة العراقية.

وفي ١٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، وقعت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية مذكرة تفاهم مع وزارة المالية، الأمر الذي أعطى الوكالة الأميركية للتنمية الدولية الحافز لإعادة إطلاق البرنامج عبر وضع مخطط اتفاق يقضي بأن تتعاون الجهتان لتحديد المشاكل التقنية وحلها ونقل ملكية النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية بكامله إلى وزارة المالية. قد تستمر الوكالة الأميركية للتنمية الدولية بتقديم المساعدة التقنية المحدودة لوزارة المالية من أجل تشغيل النظام وصيانته وتحديثه، إلا أن ملكية كافة معدات وبرمجيات الكمبيوتر تعود لوزارة المالية.

ولكن يبقى السؤال حول مدى استعمال النظام فعلاً. في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، كانت إحدى عشرة وحدة إنفاق نموذجية تستخدم النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية منذ أقل من خمسة أشهر، ولم تدخل فيه سوى ما يقل عن ١٠% من إجمالي المعاملات الشهرية خلال الفترة الممتدة من تموز/يوليو إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨^{٤٠}. وقد أشار تقييم أجراه البنك الدولي عن هذه التجربة إلى أن مشاكل عدّة وقفت أمام هذا النظام، من بينها:

- الإشراف غير المرضي على المشروع والترتيبات الضعيفة على صعيد إدارة العقد؛
- غياب الدعم لفرق إدارة المشروع وعدم تقديرها؛
- المحفزات غير الكافية أو غير الملائمة لترويج أجندة الحكومة لإصلاح إدارة المالية العامة؛
- ترتيبات الاستشارة والتنسيق والتمويل المشترك غير الملائمة لدعم مستويات عالية من الملكية وشراقات فعالة ودرجات التزام مرتفعة من الجهات المعنية الأساسية؛
- التصميم الضعيف المستوى لنظام إدارة المعلومات المالية، وبالتحديد لعملية التخطيط لوضع إستراتيجية تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية؛
- غياب برنامج متوسط الأجل لإصلاح إدارة المالية العامة يكون مفيداً لتحديد الأولويات على صعيد تدابير إصلاح إدارة المالية العامة وتسلسلها، بما في ذلك تطوير نظام إدارة المعلومات المالية وتطبيقه بالكامل.

وفي حين استخدم مشروع العراق مجموعة جاهزة، تم تخصيص مشروع اليمن لموازمة المطالب المحلي. لا يُعتبر أي من المشروعين ناجحاً بوجه خاص، غير أن النظام اليمني قد يتمكن على الأرجح من تأمين الوظائف الأساسية التي طلبتها الحكومة. وفي سوريا، تم تطوير نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية كجزء من مشروع ينفذه الاتحاد الأوروبي مع مشاركة محدودة من فريق عمل وزارة المالية المختص. وقد أكمل النظام عام ٢٠٠٨ ولكن لم تعط وزارة المالية أي مؤشر بأنه جاهز للاستعمال. أما في مصر، فقد كانت فرق عمل مختلفة تطور نظامين منفصلين (هما نظام الإنفاق الحكومي الآلي والنظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية) بالتوازي. أوصى صندوق النقد الدولي بإيقاف العمل على مشروع نظام الإنفاق الحكومي الآلي. ولم يكن النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية واعداً بعد.

^{٤٠} معلومات مأخوذة من الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، تقييم نظام إدارة معلومات المالية في العراق (Iraq Financial Management Information System)، (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩)، http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO270.pdf.

ولكن يبدو أنّه تمّت معالجة عدد من المشاكل فيه، كما أشارت تقييمات حديثة أجراها صندوق النقد الدولي إلى أنّ تطوير نظام محوسب جديد لإدارة المعلومات المالية يسير على ما يرام، في إطار مشروع تديره شركة بوز ألين (Booz Allen).

أما المقاربة الثانية، فتقضي بتطوير أنظمة مُحوسبة بسيطة مع عدد محدود من الوظائف للمساعدة على دعم تنفيذ الموازنة. ويتم عادةً إعداد هذه الأنظمة حسب الطلب لتلبي الحاجات الخاصة بنظام تنفيذ الموازنة في البلد. وقد اتّبع لبنان هذه المقاربة في أواخر التسعينيات وما زال النظام مكانه. وتمّ حديثاً تطوير نظام بسيط في الضفة الغربية وغزة انتقل ضمن فترة أربعة أشهر من كونه مجرد مفهوم إلى أداة فعالة في إدارة المدفوعات.

لاستخدام نظامٍ بسيطٍ منافعه – لا سيّما في حالات مثل الضفة الغربية وغزة، حيث برزت الحاجة إلى نظام جديد لتنفيذ الموازنة على المدى القصير. وتتنوع تكاليف التطوير الأولية إلى أن تكون أقل، وإذا بقيت أهدافها عند الحد الأدنى، فقد تشكّل طريقةً فعالة لإطلاع المسؤولين الملمّين بالمعاملات الورقية فقط على قدرات النظام المتكامل لإدارة المعلومات المالية. لكن للمقاربة حدودها وقيودها. أولاً، بما أنّ هذه الأنظمة قد تمّ تطويرها وفقاً لاحتياجات معينة، فهي لا تشمل في غالبية الأحيان على وظائف قياسية اتّضحت أنّها مفيدة في أنظمة أخرى. ثانياً، تميل هذه الأنظمة لأن تكون أقل مرونةً من الأنظمة الجاهزة من حيث التعامل مع متطلبات المستخدم الجديدة. ويشكّل هذا الأمر مشكلة بالنسبة إلى النظام المعتمد في لبنان، حيث قد تستدعي التغييرات في إجراءات الموازنة إعادة برمجة واسعة النطاق لنظام تكنولوجيا المعلومات. ورغم أنّ تكاليف النظام الأولية قد لا تكون عالية، فهي ترتفع مع الوقت عند إعادة تكيف النظام مع التطوّرات الجديدة. لهذه الأسباب، يجب اعتبار استخدام نظام بسيط بمثابة حلّ على المدى القصير مع هدف الانتقال في نهاية المطاف إلى نظام متكامل بالكامل. وكما هو الأمر مع أي حلّ قصير الأجل، من المهمّ تجنّب الاستثمار المفرط في تطويرات سيتمّ استبدالها في نهاية المطاف.

باختصار، لقد قامت كلّ البلدان في المنطقة ببعض الاستثمارات في تكنولوجيا المعلومات لدعم نظام إدارة المالية العامة، لكنّ سجلّ المشاريع الكبيرة بشكل خاصّ ليس ناجحاً. فثمة مشاكل أفسدت هذه المشاريع الضخمة، من بينها مشكلتان أساسيتان هما (١) ترتيبات إدارة المشروع الضعيفة؛ و(٢) الالتزام غير الكافي بالإصلاح من قبل فريق عمل وزارة المالية. ولقد كان الحلّ البديل القائم على تطوير نظام بسيط غير متكامل حسب الطلب ناجحاً في بعض البلدان على المدى القصير. وتعدّ هذه المقاربة منطقية بشكل عام، باعتبارها خطوة نحو تطوير نظام متكامل لإدارة المعلومات المالية في مرحلة لاحقة، ولكنّها ليست حلاً طويلاً الأجل بحدّ ذاتها.

تجدر الإشارة إلى أنّ تجربة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لنظام إدارة المعلومات المالية ليست بفريدة من نوعها. فتطبيق أنظمة تكنولوجيا المعلومات الضخمة واجه مشاكل في القطاعين العام والخاص. وقد أظهرت إحدى الدراسات أنّ ٧٥% من أنظمة تكنولوجيا المعلومات التي تمّ تطبيقها في الولايات المتحدة فشلت في الاستجابة إلى التوقعات من حيث الوقت الذي تطلّبه أو الكلفة أو الوظائف. كما أظهرت دراسات أخرى نِسَبَ فشل مماثلة. وتتعدّد أسباب غياب النجاح هذا. فمن ناحية التصميم، نذكر التحليل غير الكافي لحالة العمل؛ خلل في تحديد نطاق المشروع وأهدافه؛ الوقت غير الكافي المخصّص والتخطيط المتفائل بشكل مفرط. علاوةً على ذلك، تتضمّن مشاكل إدارة المشروع مساندة غير كافية من كبار المسؤولين التنفيذيين؛ غياب السلطة أو القدرة على اتخاذ القرارات في الفريق؛ المشاركة والتواصل الضعيفين؛ أسلوب التتبع ورفع التقارير غير المناسب. علماً أنّ تطبيق أنظمة تكنولوجيا المعلومات الضخمة قد يكون صعباً ومعقّداً حتّى في ظلّ أفضل الظروف. فعلى سبيل المثال، أشارت دراسة أجراها البنك الدولي في العام ٢٠٠٣ إلى أنّ إنهاء مراجعة مشاريع نظام إدارة المعلومات المالية التابعة للبنك تطلّب نحو سبع سنوات بمعدّل كلفة قدره ١٢.٣ مليون دولار أميركي. وبالتالي فإنّ المشاكل التي تواجهها أنظمة تكنولوجيا المعلومات الضخمة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعكس عامّة المشاكل المرتبطة بتطبيق هذه الأنظمة بحدّ ذاتها وفي أيّ مكان كان، لا سيّما في البيئات التي تعاني من قدرة متدنية، وهي ليست انعكاساً لتحديات إدارية أو تقنية خاصة بالمنطقة.

الدرس ٨: التركيز على التحديات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفزات

تتطوي تجربة الإصلاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على دروس مهمة حول كيفية تنظيم هذه الإصلاحات وترتيبها. يعالج هذا القسم مواضيع أساسية عدّة تشمل: (١) مكانة الإصلاحيين الأساسيين ووضعهم؛ (٢) تنسيق إصلاحات إدارة المالية العامة ضمن الحكومة؛ (٣) كيفية ترتيب وحدات الإصلاح ووحدات إدارة المشاريع؛ (٤) التوظيف وخليط المهارات؛ (٥) دور الرئيس التنفيذي. وستتم مناقشة كلّ موضوع بالتفصيل في ما يلي.

مكانة الإصلاحيين الأساسيين ووضعهم. من المسلّم به في دراسات الإدارة العامة أنّ الإصلاحات تحتاج إلى مناصر. وبالتالي فليس من المفاجئ أن يكون العديد من إصلاحات إدارة المالية العامة الأبعد مدى قد تمّ بقيادة وزراء مالية أقوياء، لعبوا دوراً استثنائياً في دفع أجندة الإصلاح إلى الأمام. فإذا أردنا التعبير ببساطة، ما من منصب أهمّ للمضيّ قدماً بهذه الأجندة في المنطقة.

في هذا الصدد، تعدّ تجربة سلام فياض في الضفة الغربية وغزّة، ويوسف بطرس غالي في مصر، مفيدة للغاية. فكلّ منهما قد جلب مزيجاً من الخبرة المدهشة والفهم التقني العميق للمسائل. وهما يتشاركان خلفيّة متشابهة جدّاً، إذ يحمل كلاهما دكتوراه في الاقتصاد وقضياً وقتاً في صندوق النقد الدولي قبل تولّي مهامهما. وإلى جانب المعرفة التقنية، كانا يتمتّعان بموهبة إدارية وقوة دافعة عارمة بالإضافة إلى رؤية واضحة حول ما يجب عمله وحداقة كبيرة في الأمور السياسية. وربّما الأهمّ من ذلك هو أنّهما يتمتّعان بالعزم الكامل. وكما أشار بطرس غالي، "تحتاج إلى أن تكون متشبّهًا بهدفك وقناعاتك، وأن تعيد الكلام ذاته مراراً وتكراراً حتّى تنجح"^{٤١}.

إنّ تجربة مصر هي أيضاً مفيدة، إذ تُظهر أنّ لا يمكن للوزير وحده تطبيق إصلاحات واسعة النطاق. وقد قال بطرس غالي أنّه لا يستطيع أن يفعل عُشر ما هو مطلوب. فهو يحتاج إلى مجموعة من الإصلاحيين الذين يشاركونه تفكيره، نحو ٥٠ إصلاحياً بحسب تقديره، ليساعدوا على جعل الإصلاحات الضريبية والجمركية تتقدّم. وتناط بهم مسؤولية تأمين الخبرة التقنية الضرورية عند الحاجة، بما في ذلك الإشراف على تطبيق مختلف أبعاد أجندة الإصلاح والتأكد من أنّه يتمّ القيام بالأعمال كما هو متفقّ عليه. ويبقى موضوع كيفية موازنة الخبرة الخارجية والداخلية على أكمل وجه شائكاً، وستتمّ معالجته بالتفصيل في ما يلي. غير أنّه من وجهة نظر الوزير بطرس غالي، كان وجود مثل هذه المجموعة من الحلفاء الداخليين الملتزمين أمراً ضرورياً، إذ ينبغي عدم الاستخفاف بشدّة مقاومة قاعدة الموظفين الإداريين للإصلاحات الكبيرة.

تنسيق إصلاحات إدارة المالية العامة ضمن الحكومة. في حين يختلف الإطار المؤسسي والإطار القانوني الوطني في جوهرهما، تركز إصلاحات إدارة المالية العامة على وزارة المالية. فمسؤولية وزارة المالية واضحة حيال الموازنة الجارية في كلّ البلدان المشمولة بهذه الدراسة، ويلعب فريق وزارة المالية إلى جانب الدوائر المختصة دوراً أساسياً في إجازة الإنفاق. إلّا أنّ مدى سيطرة وزارة المالية على الموازنة وعملية الإنفاق قد يختلف. فوزارة المالية تُعتبر في بعض السياقات الإدارية اللاعب المسيطر في غالبية أوجه إدارة المالية العامة؛ أمّا في بعض السياقات الأخرى، فقد اقتصر دورها تاريخياً على المساعدة في تسهيل ومراقبة القرارات التي يتمّ اتخاذها في مكان آخر. وينفرد الأردن في كونه أوكل مسؤولية صياغة الموازنة الجارية إلى مؤسسة شبه مستقلة هي دائرة الموازنة العامة، ذات التبعية الضعيفة تجاه وزارة المالية. وبصرف النظر عن هذه الترتيبات، تشغل وزارة المالية مركزاً محورياً في إصلاح المالية العامة، ولم تتمكّن قطّ أيّ إصلاحات لإدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من المضيّ قدماً من دون التزام الوزارة الكامل بالإصلاح ودعمها له.

وتملك معظم البلدان وزارات تخطيط قوية تُعنى بالموازنة الإنتاجية. ففي عددٍ من البلدان، مثل الأردن والضفة الغربية وغزّة واليمن، تؤول مسؤولية مسائل التنسيق مع الجهات المانحة إلى وزارة التخطيط. غير أنّ قلّة من البلدان (مثل مصر) قد أولت هذه المهمة لمؤسسات أخرى كوزارة التعاون الدولي. كما تملك بلدان عدّة مؤسسات تدقيق متنوّعة أو ديوان محاسبة تلعب دوراً في عمليات التدقيق والموافقة اللاحقة (أو المسبقة في بعض الأحيان). وإلى جانب الجهات

^{٤١} مقابلة أجراها الكاتب، السيّد يوسف بطرس غالي، ٢٠٠٩.

الأساسية المباشرة، نجد مجموعة واسعة من المشاركين في القطاع العام ومن الجهات المعنية في عملية الموازنة بما في ذلك الوزارات، والوكالات، والإدارات، واللجان والكيانات دون الوطنية واللامركزية، والشركات المملوكة من الدولة.

وتختلف نوعية التنسيق بين هذه المؤسسات ووزارة المالية داخل البلدان وفي ما بينها، غير أنها تشكّل مشكلة في غالبية الأحيان وتعاني من اختلال وظيفي في بعض الأحيان. والعراق خير مثال على ذلك. ومن أهم التحديات التي تواجه الحكومة العراقية تحسين دمج عمليات إعداد الموازنة الإنتاجية والموازنة الجارية. وقد وجد تحليل أجراه البنك الدولي لنظام إدارة المالية العامة في العراق أنّ إصلاح هذه الترتيبات سيُشكّل تحدياً وذلك بسبب التنافس التقليدي بين الوزارتين، وولاء الوزراء المختصين السياسي والحاجة إلى الحرص على حفظ كلٍّ من الوزارتين ماء الوجه. كما أشار تقييم تمّ إجراؤه عام ٢٠٠٦ لإصلاحات إدارة المالية العامة في الجزائر إلى نقص في التنسيق بين المؤسسات وفشل في التعاون مع الوزارات المختصة بسبب لنسبة نجاحها المحدودة. وحتّى في بلدان كالأردن، فقد شكّل التشرذم المؤسسي لعملية إعداد الموازنة بين وزارة المالية ووزارة التخطيط ودائرة الموازنة العامة ومكتب رئيس الوزراء عائقاً حال دون التوصل إلى نظرة موحّدة حول كيفية إصلاح الموازنة، كما أنّه ضاعف المشاكل المتعلقة بتحديد مناصر لعملية الإصلاح وضمان قيادة فعّالة من قبل وزارة المالية. وأشار فريق مشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كان يعمل على مراجعة تجربة العام ٢٠٠٤ الإصلاحية إلى أنّ القيود الأساسية أمام التوصل إلى تصميم وتنفيذ فعالين لبرنامج طموح لإصلاح الموازنة تتمثل بالقيادة الضعيفة والتشرذم المؤسسي والقدرة المتدنية على إدارة الإصلاح.^{٤٢}

من أجل معالجة مثل هذه المشاكل، أنشأت بلدان عدّة مجموعات عمل بين المؤسسات لتسهيل عملية التنسيق بين إصلاحات إدارة المالية العامة. فاليمن، على سبيل المثال، عهد بمسؤولية التطبيق الكلية إلى لجنة إصلاحات إدارة المالية العامة الوزارية التي تجتمع سنوياً وتعتبر المسؤولة عن تطبيق الإستراتيجية وتحقيق النتائج الإصلاحية المنشودة.^{٤٣} وقد تمّ تشكيل مجموعة عمل لإصلاحات إدارة المالية العامة يرأسها نائب وزير المالية المكلف بإعداد الموازنة وأُنيط بها الإشراف على تطبيق الإصلاحات إلى جانب عدد من اللجان الفنيّة المسؤولة عن نشاطات محدّدة متعلّقة بإصلاحات إدارة المالية العامة، مثل اللجنة المختصة بالتصنيف الوظيفي. ولكن، لسوء الحظّ، تكمن المشكلة في أنّ أجهزة التنسيق هذه – السهلة الإنشاء نسبياً – لا تلقى إلاّ قليلاً في عدد من الحالات، معرّضة بالتالي نوعية التطبيق للخطر.

تؤكد مختلف نماذج بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على أنّ موقف القطاع العام بكافة مؤسساته، وخاصةً الوزارات المختصة والمؤسسات الحكومية والشركات المملوكة من الدولة، يختلف وفق طبيعة المسألة المعنية. وكقاعدة عامة، فقد كانت الوزارات المختصة داعمة للتغييرات، كزيادة نسبة التحويل، التي تمنحها سيطرة أكبر على الموارد وحرية التصرف بها. إلاّ أنّ هذه الوزارات تقاوم التغيير الذي يرتب عليها موجبات جديدة أو الذي قد يقلص من نفوذها وسلطتها، كإلغاء الأموال الخارجة عن إطار الموازنة مثلاً. ولكن، تجدر الإشارة إلى أنّ الآراء في ما بين هذه المؤسسات نادراً ما تكون موحّدة. فعندما أسس سلام قياض نهجاً لدفع أجور القوى الأمنية من خلال الإيداع المباشر في حسابات مصرفية، واجهته مقاومة من العديد من كبار موظفي الأمن، في حين لاقى هذا الجهد الاستحسان بين موظفي الأمن غير القياديين.

يعتبر توسيع آليات التنسيق بين المؤسسات على مستوى العمل إحدى النواحي التي يمكن تحقيق تقدّم فيها عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي المنطقة ككلّ، غالباً ما يتمّ تحويل معظم القرارات إلى الوزير، ممّا يمكن أن يؤدي إلى التأجيل وعدم وصول المعلومات إلى الجهات المعنية. ضمن الوزارة الواحدة، يكون الوزير بشكل عام النقطة المحورية التي يتركز عليها التنسيق، كما قد يكون التفاعل بين مختلف الأقسام محدوداً. ويبدو بالتالي أنّ معظم الإصلاحات تعاني من مشكلة غياب التواصل الداخلي الفعّال. ويرد، في هذا السياق، ضمن تقييم المسؤولية المالية

^{٤٢} البنك الدولي/صندوق النقد الدولي، مشروع العمل الأردني لدعم إصلاحات إدارة الموازنة (Jordan Work Program for)

^{٤٣} Consolidating Budget Management Reforms، ٢٠٠٤.

^{٤٤} تتألف اللجنة من وزير المالية ونائب وزير المالية، ووزير التخطيط، ووزير الخدمة المدنية، ووزير السلطات المحليّة، وحاكم المصرف المركزي.

لمصر الصادر عن البنك الدولي عام ٢٠٠٨، تعليق يفيد بأن مشاركة المعلومات المتعلقة بمبادرات وزارة المالية لتحسين إدارة المالية العامة مع الوزارات وموظفيها لا تتم بصورة ملائمة.^{٤٤}

كيفية ترتيب وحدات الإصلاح ووحدات إدارة المشروع. اعتمدت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مقاربات متنوّعة لإدارة إصلاحات المالية العامة على أساس يومي وللحصول على الخبرة الضرورية. فقد عوّلت بعض الحكومات بشكل كبير على وحدات تطبيق المشروع المؤلفة بغالبيتها من خبراء خارجيين، بما فيها الجزائر ولبنان واليمن، فيما سعت بلدان أخرى إلى إبقاء هذه الإصلاحات بيد جهات داخلية، إمّا من خلال الطلب من المسؤولين الموجودين بمساعدتهم على التقدّم فيها كجزء من مهامهم أو من خلال تشكيل وحدات مكرّسة للإصلاح. وفيما تضمّ كلّ مقارنة نسبياً نقاط قوّة ونقاط ضعف خاصّة بها، تمّ استقاء بعض الدروس العامة منها.

يكنّ الدرس الأوّل في ضرورة توفير قيادة تتمتع بالمهارات التقنية والإدارية لإدارة المشروع – مع وجوب منح هؤلاء القادة كامل السلطة اللازمة – وإلاّ فهذه الإصلاحات لن تنجح على الأرجح. ففي الجزائر مثلاً، لم يكن هناك مدير للمديرية العامة للموازنة لسنوات عديدة، وإنما مدير بالوكالة. ولهذا السبب، لم تعرف الإصلاحات تقدماً خلال هذه المدّة. أمّا في مصر، فإنّ أحد العوامل التي ساهمت في جعل التقدّم بطيء الوتيرة في تطبيق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية تتمثّل في غياب مدير دائم للمشروع وطاقتهم عمل داعم؛ وفي أحيان أخرى، كان يتمّ تعيين المدراء من دون تفويضهم بالسلطة المناسبة. وقد أظهر مثل العراق أنّ المشاكل يمكن أن تحدث أثناء التطبيق كنتيجة للسلطة والموارد المحدودة التي يتمّ مدّ مدراء المشاريع بها. وغالباً ما ينبغي تحويل القرارات إلى أعلى الهرميّة بشكل يكبت حسّ المبادرة ولا يقدّم الكثير من التحفيز للمدراء، ما يقلّل من شأن ملكية الإصلاحات والالتزام بها.

أمّا الدرس الثاني، فيتمثّل في إمكانية الهيكليات التنظيمية والتراتبية أن تكون مرنة ومكيّفة خصيصاً للظروف والتحدّيات المؤسسية الفريدة القائمة (بالإضافة إلى الموازنة المتوقّرة). وغالباً ما تتطلب مقارنة الحدّ الأدنى خبيراً أو اثنين يعملان كمستشارين لدى الوزارة. ففي حين أنّ قدرتهم المتواضعة تحدّد من الإصلاحات التي يمكنهم دعمها، غير أنّ هؤلاء الخبراء قادرين على لعب دور هامّ من خلال تقديم النصائح والمساعدة الفورية من ناحية، والوساطة لجذب خبرة إضافية حسب الضرورة من ناحية أخرى. وفي ما يتعلّق بالإصلاحات الأكثر أهميّة، تستلزم الهيكليات النموذجية وجود لجنة على المستوى الوزاري أو مستوى نواب الوزراء لتأمين الإشراف والدعم السياسي؛ ومجموعة عمل على المستوى الفني لتنسيق العمل؛ ومجموعات فرعية مختلفة – حسب حجم أجندة الإصلاح – تهتمّ بمواضيع معيّنة وترفع تقاريرها إلى اللجنة الفنيّة. وتضمّ عادة اللجنة الفنيّة أمانة سرّ مؤلفة من خبراء محليين ودوليين.

تتوفّر أمثلة مختلفة في هذا السياق، وقد كان عدد منها فعّال إلى حدّ كبير. في مصر مثلاً، تطوّرت الترتيبات الخاصة بإدارة الضرائب بشكل كبير من دون تأثير يذكر على سرعة التطبيق. قد يعود ذلك إلى أنّ نوعية العلاقات الشخصية بين اللاعين الرئيسيين لها أهميّة كبيرة هنا. فيمكن لهيكليات فرعية دون المستوى الأمثل لإدارة المشروع أن تعمل بصورة فعّالة إذا توفّرت النية الحسنة والثقة بين اللاعين المعنيين، في حين أنّ الهيكليات الجيدة التصميم قد تفشل إذا رفض المشاركون التعاون.

التوظيف وخليط المهارات. غالباً ما لا تؤخذ قيود القدرات على مستوى الفريق على محمل الجدّ بما فيه الكفاية عند تصميم الإصلاحات. وحتى الحكومات التي تتمتع بقدر كبير نسبياً على مستوى المدراء المتوسّطين وفريق العمل، مثل الأردن، قد عانت من النقص ما إن باتت أجندات إصلاحات إدارة المالية العامة أوسع وأكثر تطلّياً. فغالباً ما كانت الموارد المطلوبة لتطبيق الإصلاحات غير ملائمة أو غير ثابتة، لأنّ مسائل أخرى أكثر إلحاحاً قد استحوذت على انتباه المسؤولين الرئيسيين.

وتعتبر الجهود المبذولة لتجاوز هذا النقص في القدرات، عبر الاعتماد بشكل كبير على الخبراء الخارجيين أو الموظفين المحليين الذين تمّ توظيفهم خصيصاً لتنفيذ هذه المهمة، شبيهة بعقد فاوست مع الشيطان. تقدّم مصر هنا أيضاً مثلاً لمقاربة مثيرة للاهتمام حول التحدّي المتمثّل بتوظيف أصحاب المهارات للمساهمة في الجهود الإصلاحية. فقد أحاط الوزير نفسه بمجموعة من "الغرباء" تمّ توظيف بعضهم من القطاع الخاص والبعوض الآخر من أقسام أخرى

^{٤٤} البنك الدولي، مصر: تقييم المساءلة الإدارية والمالية القطرية (Egypt: Country Financial Management Accountability Assessment)، ٢٠٠٨.

تابعة للحكومة. ويشكّل هذا الفريق مجموعة من الأخصائيين الذين يعملون بموازاة الإدارة التقليدية مقابل أجر أعلى بكثير من الذي تحصل عليه هذه الأخيرة (ويُدفعه في هذه الحالة المانحون الدوليون). كذلك، استعمل كلٌّ من لبنان واليمن أموال المانحين لتوظيف خبراء خارجيين لقاء أجور مرتفعة تساوي عشرة أضعاف أجور الموظفين المحليين من أجل تأمين خبرة هما في أمس الحاجة إليها.

لكن للأسف، أدت هذه المقاربة إلى انقسام بين الموظفين الذين يمولهم المانحون وأولئك الذين تموّلهم الحكومة، وتولّد شعوراً لدى الفريق الثاني- الذي غالباً ما يكون واسع الخبرة - بالتهميش وقلة الاندفاع. كما يمكن أن ينتج عنها ردّ فعل معاد، خاصّة عندما يتمّ التنبيه إلى أنّ من يدير تنفيذ هذه الإصلاحات مغتربون لا يتمتّعون بالفهم الكافي للظروف المحلية أو يحاولون "فرض" أجندة مدعومة من الجهات المانحة. وقد سعى بعض الوزراء كبطرس غالي إلى معالجة هذه المشاكل من خلال إبقاء المستشارين الفنيين الخارجيين وراء الكواليس وبعيداً عن موظفي الوزارات المختصة. وفيما قد يكون الاتكال على الخبرات المستوردة الطريقة الوحيدة للوصول إلى المهارات المطلوبة والمعرفة الضرورية لتطبيق بعض إصلاحات إدارة المالية العامة، تعتبر هذه المقاربة مقارنة قصيرة الأمد ولا ينبغي تطبيقها إلاّ مع خطة إستراتيجية خروج متوسطة الأمد في البال.

مراقبة أجندة إصلاح إدارة المالية العامة. غالباً ما لم تولّ حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الاهتمام الكافي لتتبع هذه الإصلاحات والإشراف عليها عن كثب. ففي المغرب مثلاً، يوجد قسم فرعي خاص بإصلاحات إدارة المالية العامة ضمن مديرية الموازنة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية. يقوم نائب مدير الموازنة بالإشراف، من بين أقسام أخرى، على هذا القسم الفرعي. ولكن على ما يبدو، لا تُمارس أيّ مراقبة منهجية للإصلاحات من ناحية الحكومة. والوضع سيان في لبنان، حيث توجد وحدة مموّلة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع تفويض لمساعدة وزارة المال في تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة. ولكن ما يغيب هو نظام مراقبة لرصد التقدّم الذي يتمّ إحرازه أو التأخيرات الحاصلة. وحتى في الحالات التي تواجدت فيها آليات رسمية، كما في سوريا مثلاً، فغالباً ما لا يتمّ الاعتماد عليها.

مكتب الرئيس والمدير العام. لعلّ إحدى أكثر النتائج إثارة للاهتمام التي تلت دراسات الحالات الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تمثّلت بالدور المتواضع نسبياً للسلطات السياسية القيادية من شيوخ أو رؤساء أو رؤساء وزارة في دعم أجندة إصلاح إدارة المالية العامة. وعلى الرغم من أنّه يصعب إحراز أيّ تقدّم في إصلاحات كهذه في غياب دعم هذه السلطات (أو دعمها الضمني على الأقلّ)، لم يقدّم أيّ من رؤساء الدول بمبادرة فعلية لدفع هذه الإصلاحات إلى الأمام. كما لم يقدّم أيّ منهم بدعمها من خلال الخطابات، أو الدعوة إلى اجتماعات منتظمة مع الفرق العاملة على أجندات إصلاحات إدارة المالية العامة، أو حتّى الوزارات المتردّدة أو الممانعة على التعاون. ففي أفضل الأحوال، اقتصر جهودهم على توفير مجال سياسي كافٍ يتيح للمناصرين على المستوى الوزاري بالمضيّ قدماً بالإصلاحات، والتلميح الإيجابي إلى الأجندة في الخطابات الأوسع نطاقاً أمام البرلمان واللقاءات الأخرى التي تنطرق إلى إستراتيجية الحكومة الإجمالية.

الدرس ٩: اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الاتكال عليها

كقاعدة عامة، تتمتع السلطات التنفيذية بنفوذ كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. أما الجهات المعنية الأخرى - أكانت السلطات التشريعية أو القضائية، أو مختلف منظمات المجتمع المدني، الأكاديميين، المفكرين، أو مجموعات القطاع الخاص وما يوازيها - فتعدّ محرومة بشكل واضح من التأثير على عملية صناعة القرار في المجالين السياسي والإداري. ويصحّ هذا القول بوجه خاصّ على صعيد إصلاح إدارة المالية العامة، الذي يُعتبر في غالبية الأحيان مجالاً ضيقاً ومتخصصاً وتكنوقراطياً. يتمحور تركيز هذا التحليل حول مجموعتين من الجهات المعنية التي (أقله في المبدأ) قد تكون قادرة على التأثير على إصلاح إدارة المالية العامة: (١) البرلمانيون والهيئات التشريعية؛ (٢) المجتمع المدني والجمهور. ستتمّ، في القسم التالي، مناقشة دور مجموعة ثالثة تتمثّل بالمانحين والمجتمع الدولي.

البرلمانيون والهيئات التشريعية. كما تشير الجداول الواردة في الملحق، إنّ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسجّل معدّلاً أدنى بقليل من المعدّل العالمي للبلدان ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط من حيث تدقيق الهيئات

التشريعية في تقارير المراجعة من جهة، ولكنها، من جهة ثانية، تسجل أداء أفضل بقليل من حيث تدقيق الهيئات التشريعية في الموازنة، فيما معدل العلامة مطابق تقريباً. لكن هذه المعدلات تخفي فروقات كبيرة بين البلدان. أكثر من ذلك، فإن المراتب الإجمالية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تتدنى إلى حد بعيد عن الأداء الأمثل عند مقارنتها على نطاق عالمي شامل. وتعمل البرلمانات على امتداد المنطقة في ظروف رديئة بالمقارنة مع السلطة التنفيذية في ما يتعلّق بمسائل إدارة المالية العامة. فهي لا تزال تفتقر عملياً إلى الموظفين واللجان التي تمكنها من مراجعة مفصلة للمقترحات الخاصة بالموازنة، كما أنّ متابعتها للمسائل، كما في حال تقارير التدقيق، غير ثابتة. وفي عدد من البلدان، تُعدّ قدرة البرلمانات على مراجعة الموازنات التي تقدّمها السلطة التنفيذية أو تغييرها محدودة، وتكون المعلومات التي تتلقاها هذه البرلمانات أحياناً غير كاملة ومجزأة.

كقاعدة عامة، لم تشكل البرلمانات قوة ضاغطة لإصلاح إدارة المالية العامة. لا بل حصل العكس في بعض الأحيان. ففي العراق، كانت هناك محاولة لإجراء عملية إصلاح كبيرة لنظام الضريبة على الدخل في أواسط العام ٢٠٠٦. وخلال المباحثات البرلمانية، تمّ اقتراح تغييرات تراجعية أدت إلى نتيجة معاكسة لتلك المرجوة، وبالتالي وصلت مجموعة الإصلاحات إلى طريق مسدود. أما في مناطق أخرى، فكان البرلمانيون بشكل عام إما غير مهتمين بالمسائل والإصلاحات المتعلقة بإدارة المالية العامة أو مشغولين بمسائل أخرى.

ولكن تبقى بعض الأمثلة الإيجابية. ففي فلسطين، لعبت لجنة الحسابات العامة التابعة للمجلس التشريعي الفلسطيني، حتّى حلّها عام ٢٠٠٦، دوراً فعّالاً في التدقيق في الموارد المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. وفي مصر، هناك إشارات مشجعة تدلّ على أنّ البرلمان بدأ ينشط في عملية المراقبة. وتعتبر المناقشات الحادة حول تقرير الجهاز المركزي للحسابات والتغييرات الأخيرة التي أجريت على مقترحات الدولة لموازنة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ خير مثال على ذلك. أما اليمن، فقد عرف مراقبة برلمانية نشطة لعملية الموافقة على تقديرات الحكومة للموازنة. ويبدو أنّ التزام البرلمان اليمني في متابعة الانجازات الفعلية على مستوى الإنفاق أو نوعية إدارة الإنفاق كان أدنى مستوى من غيره، لكنّ الوضع قد تحسّن في السنوات الأخيرة.

المجتمع المدني والجمهور. إذا كان تأثير البرلمانات متواضعاً على عملية إصلاح إدارة المالية العامة، فإنّ تأثير الجمهور كاد أن يكون غائباً. من المحتمل أن يكون عدد قليل من المنظمات غير الحكومية والمفكرين قد مارس ضغوطاً بهدف تعزيز انفتاح وشفافية الموازنة، لكن ما من دليل على أنّها أثّرت فعلياً في شكل أو محتوى برامج إصلاح إدارة المالية العامة حتّى يومنا هذا. فإنّ إصلاحات إدارة المالية العامة تُعتبر بشكل عام فنية للغاية وكثيرة البعد عن سياق الحياة اليومية، ممّا يجعل من الصعب على الجمهور تكوين مواقف قوية حيالها، سلبية كانت أم إيجابية.

تُستثنى من موقف اللامبالاة العام الذي يبديه الجمهور إصلاحات إدارة المالية العامة التي تؤثر مباشرة على معيشة المواطنين والتي تعتمد إلى حدّ كبير على امتثالهم بها. وتعتبر الإصلاحات الضريبية والجمركية في مصر مثلاً ممتازاً على ذلك. فقد لاقت هذه الإصلاحات قبولاً واسعاً من الشعب بشكل عام، إذ قامت بتقليص أعلى المعدلات الضريبية الخاصة بالشركات من ٤٠ إلى ٢٠ بالمائة والأفراد من ٣٢ إلى ٢٠ بالمائة. وقبل البدء بالإصلاحات بسنة أشهر، أجرت الحكومة المصرية حملة استشارات جدية، اشتملت على عدد من مناقشات الطاولة المستديرة مع مختلف الجهات المعنية إضافة إلى حملة إعلانية. وقد يكون تطبيق هذه الإصلاحات قد تمّ عبر أساليب متواضعة وتدرجية، مثل تأسيس مركز لكبار المكلفين وآخر نموذجي للمكلفين المتوسّطين في القاهرة. لكن هناك حدود واضحة لقدرة الجمهور على التأثير. فلم يتمّ وضع ميثاق للمكلفين حتّى اليوم، ولا يزال ينبغي تأسيس مجلس أعلى للضرائب (وكالة اجتماعية حارسة).

باستثناء الضرائب والجمارك، يمكن للرأي العام، في أفضل الأحوال، لعب دور داعم متواضع في بلدين أو ثلاثة من بلدان المنطقة. على سبيل المثال، ربّما أنّ المخاوف المتعلقة بالفساد المستشري في السلطة الوطنية الفلسطينية قد ولدت استحساناً تجاه إصلاحات سلام فيّاض عام ٢٠٠٢. كما قد يكون الوعد بمنح القاعدة الشعبية المحلية منافع ملموسة قد أثر على جهود فيّاض لتفكيك هيكلية التسعير الاحتكارية لشركة البترول Petroleum Corporation. للأسف، حتّى عندما تكون الإصلاحات ناجحة، فهي لا تُترجم إلى مكاسب سياسية على الفور. ففي انتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني التي جرت في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، حصل "حزب الطريق الثالث" التابع لسلام

فِيَاض على نسبة ٢.٤ بالمائة من تصويت الشعب، ولم ينل سوى مقعدين من أصل ١٣٢ مقعداً. هناك أمثلة عدّة على حالات عارض فيها الجمهور نواحي مختلفة من أجندة الإصلاح، مثلما حصل عندما دعا الصيادلة المصريون إلى إضراب وطني ونزلوا إلى الشارع للتظاهر ضدّ قرار اتّخذته وزارة المالية بتعديل ترتيب متفّق عليه سابقاً مع مفعول رجعي، كجزء من الإصلاحات الضريبية.

الدرس ١٠: عبر للجهات المانحة: اعتماد مقاربة أكثر إستراتيجية وانتقائية وتواضعاً ومرونة

إنّ التزام مجتمع المانحين كبير ولكن متفاوت من حيث توفير الدعم لإصلاحات إدارة المالية العامة على امتداد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتتضمّن المؤسسات الأكثر مشاركة: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي. كما هناك عدد من الجهات المانحة الثنائية، بما فيها وزارة التنمية الدولية البريطانية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية والوكالة الفرنسية للتنمية والحكومتين الهولندية والنرويجية وغيرها.

يتعدّى التقييم المفصّل لفعالية تمويل المانحين نطاق الدراسة الحالية، التي تركز أكثر، بشكل عام، على التحدّيات التي تواجهها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في إصلاحات إدارة المالية العامة؛ وعلى أنواع الإصلاحات المعتمدة؛ وتلك التي كانت واعدة حتى اليوم وتلك التي لم تكن. ومع ذلك، تبرز بعض الخلاصات التي قد تكون قيمة للمانحين الناشطين في هذا المجال والمفصّلة أدناه تحت ثلاثة عناوين: (١) طبيعة ونطاق التزام المانحين بمسائل إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ (٢) الدروس الأساسية الخاصّة بالجهات المانحة في ما يتعلّق بإصلاح إدارة المالية العامة؛ (٣) الآليات والعمليات.

الجدول ١١: دعم الجهات المانحة لإصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

المعدّل السنوي	(جزئي) المجموع لكل بلد	2007					2003	الالتزامات في إدارة المالية العامة - المساعدة الإنمائية الرسمية (الحالية)، بالمليون دولار أميركي
		2007	2006	2005	2004	2003		
35.57	177.85	40.20	137.61	..	0.04		العراق	
20.22	101.10	0.24	100.86	0.00			المغرب	
17.28	86.42	58.51	25.48	0.04	2.38	0.01	الأردن	
8.49	42.43	41.39	..	0.13	0.48	0.43	تونس	
4.55	22.73	3.10	1.35	4.12	2.62	11.54	الضفة الغربية	
2.07	10.33	0.00	..	0.39	9.94		غزة	
2.21	11.05	6.23	3.78	1.02	0.02		سوريا	
1.22	6.08	3.99	..	1.86	0.04	0.19	مصر	
0.14	0.71	0.26	0.28	0.17			اليمن	
0.04	0.20	0.20					الجزائر	
							لبنان	
91.78	458.90	154.12	269.36	7.73	15.52	12.17	المجموع لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	

المصدر: لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. البيانات المقدّمة تعود لأحدث السنوات المتوفّر بشأنها معلومات.

طبيعة ونطاق التزام المانحين بمسائل إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يقدّم الجدول ٣-٢ أرقاماً تفصيلية عن معدّل دعم المانحين لإدارة المالية العامة وفقاً للبلدان. وهذه المعلومات مستقاة من قاعدة بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وقد حصل نحو عشرة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على مساعدة المانحين لإصلاح إدارة المالية العامة خلال الفترة الممتدّة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، حيث أُعطي العراق والمغرب والأردن حصّة الأسد. ومن المستفيدين الآخرين نذكر الجزائر، ومصر، ولبنان، وسوريا، وتونس، والضفة الغربية وغزّة، واليمن. وقد بلغ إجمالي تمويل إدارة المالية العامة نحو ٤٥٩ مليون دولار أميركي خلال فترة الخمس سنوات هذه، بحسب أرقام لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وكان معدّل التمويل ٩٢ مليون دولار أميركي مع تفاوت كبير بين سنة وأخرى.

فيما تمثّل البيانات بصورة تقديرية مستويات التزام الجهات المانحة، ينبغي التنبّه لعدم الاعتماد بشكل كبير على هذه النتائج، إذ أنّ هذه الأرقام قد تعكس عمليات دعم الموازنة مع التركيز على إدارة المالية العامة وليس على الموارد المخصّصة لإصلاح إدارة المالية العامة. ويرجّح أن تكون هذه الأخيرة أكثر تواضعاً بكثير، حيث قد يتراوح معدّلها بين ١ إلى ٥ مليون دولار أميركي لكلّ بلد سنوياً بعد الأخذ بعين الاعتبار متطلبات مشروع تكنولوجيا المعلومات الضخم وغير المعهود، ومع العلم أنّ حصّة بعض البلدان هي أقلّ بكثير. يمكن الاستنتاج في الختام أنّ إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا يشكّل مجالاً استقطب أموال مجتمع المانحين بشكل مُفرط. من الصعب الحكم بشأن فعالية هذه المساعدة. فالجهد الذي يُبذل من أجل رؤية ما إذا كانت هناك علاقة، من الناحية الإحصائية، بين مستويات المساعدة المقدّمة من قبل الجهات المانحة لإصلاح إدارة المالية العامة ومعدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية لدى متلقّي المساعدة أظهر عدم وجود أي علاقة على الصعيد العملي (معامل R^2 هو ٠,٠٠٠).^{٤٥} إلا أنّ تداعيات هذه النتيجة غير واضحة المعالم. فقد يعني ذلك أنّ دعم الجهات المانحة لعمليات إدارة المالية العامة لم يكن فعالاً. كما قد يعني هذا الأمر، على الأرجح، أنّ هذه الجهات تقوم بتخصيص المساعدة التي تقدمها في مجال إصلاح إدارة المالية العامة استناداً إلى معايير غير معيار الأداء (أو انعدامه) للبلد الذي يتلقّى المساعدة، كما تقيسه مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية.

في جميع الأحوال، إنّ تأثير الجهات المانحة على عملية إصلاح إدارة المالية العامة أكثر صعوبة ودقة بحيث لا يمكن فهمه من خلال تحاليل ترابطية بسيطة. قد تشكل الجهات المانحة محركاً قوياً يدفع نحو التغيير والإصلاح، مع أنّ قدرة هذه الجهات على الإقناع ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى اعتماد بلد معيّن على المساعدة. في بلدان مثل الجزائر وسوريا، حيث للجهات المانحة تأثير طفيف نسبياً على عملية اتخاذ القرارات داخل الحكومة، تسيطر الديناميات السياسية المحليّة والداخلية. من شأن الجهات المانحة أن تؤدي دوراً معيّنًا من خلال تقديم المشورة ونشر المعلومات، غير أنّ قرار قبول هذه المشورة أم لا يعود بالكامل إلى الحكومة. أما في حالات أخرى كتلك التي نشهدها في الضفة الغربية وغزّة، واليمن، حيث تعوّل الحكومات بشكل كبير على المساعدة، تستطيع الجهات المانحة تأدية دور أكثر وقفاً في الحث على إجراء مختلف أنواع الإصلاحات. كما أنّ هناك عامل مهمّ لكن أقلّ قوة بكثير، هو دور المجتمع الدولي. في بلاد المغرب العربي، مارس كلّ من عامل الجوار الجغرافي الأوروبي وقوة الحثّ التي تمارسها سياسة الجوار الأوروبية، والمكتسب الجماعي، بعض التأثير على أجنّادات إصلاح إدارة المالية العامة في المغرب وتونس، كالذي مارسه إصلاحات الموازنة الفرنسية التي تجري منذ العام ٢٠٠١.

يبقى أن نتنظر مدى تأثير الجيل الجديد من المؤشرات الإجرائية، مثل الإنفاق العام والمساءلة المالية، على استعداد كبار المسؤولين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لتحسين أدائهم في مجال إدارة المالية العامة. من الناحية الإيجابية، من الواضح أنّ مؤشرات المقارنة بين البلدان مثل مؤشرات الأعمال والقطاع الخاص الصادرة عن البنك الدولي، قد لعبت دوراً مهماً في تحفيز كبار المسؤولين في البلدان على إجراء إصلاحات ترمي إلى تقوية بيئة ممارسة الأعمال داخل هذه البلدان. في مصر، شكّلت هذه التحسينات مصدر فخر كبير، وحفّزت التقدم باتجاه إصلاح مجالات

45 حسابات البنك الدولي الداخلية. يدين واضعو هذا التقرير بالفضل لهالة حنّا من مجموعة التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لقيامها بهذا التحليل. مع مرور الوقت، من المثبر للاهتمام النظر في ما إذا كان تكرار التقييمات المتعلّقة بالإنفاق العام والمساءلة المالية يُظهر أنّ مشاركة الجهات المانحة يؤثر بشكل إيجابي على الأداء ككلّ في مجال إدارة المالية العامة.

أخرى مثل مكافحة الفساد. وهناك أدلة تشير إلى أنّ مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية قد تكون أدت دوراً مشابهاً في بلد على الأقل من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن، في بعض الحالات، تُعدّ مؤشرات إدارة المالية العامة، مثل الإنفاق العام والمساءلة المالية، مختلفة من حيث النوعية. فإنّ مؤشرات الأعمال والقطاع الخاص تلبي متطلبات جمهور أوسع بكثير، يضمّ المستثمرين المحليين والأجانب بالإضافة إلى جمعيات الأعمال. يتمّ إعداد هذه المؤشرات سنوياً، وهي تركز بشكل علني على المقارنة. أما إصلاحات إدارة المالية العامة، فهي تميل لأن تكون من اختصاص الخبراء. ولم يتمّ إرساء مؤشرات الإنفاق العام والمساءلة المالية مع التركيز علناً على المقارنات بين البلدان، كما أنّ التحليل تتمّ بوتيرة أقلّ بكثير من مرّة في السنة. لهذه الأسباب، من غير المحتمل أن تشكّل هذه المؤشرات قوة حثّ مماثلة لإصلاحات إدارة المالية العامة.

تشير تجربة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أنّ التزام الجهات المانحة بقضايا إدارة المالية العامة هو بمثابة سيف ذو حدين. فمن الناحية الإيجابية، يشهد العدد الكبير للبلدان التي نجد فيها برنامجاً لإدارة المالية العامة مدعوماً من الجهات المانحة على الطلب المرتفع على موارد المانحين وخبرتهم التقنية في ما يتعلق بقضايا إدارة المالية العامة. وإذا ما ذهبنا أبعد من هذه البلدان، نرى أنّ هناك عدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي وغيرها من البلدان التي تقوم بشراء المساعدة التقنية من مؤسسات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على أساس تسديد التكاليف – وهذا الأمر هو عبارة عن "اختبار للسوق" يوفّر أحد أفضل المؤشرات الدالة على الطلب الموجود في بلد معين. بالإضافة إلى المشورة والمساعدة، قد يكون التزام الجهات المانحة مفيداً من حيث تثبيت برنامج إصلاح محدّد وتوفير الدعاية والموجبات التي يستطيع المصلحون المحليون استخدامها لمصلحتهم. ومن شأن الجهات المانحة أن تؤدي أيضاً دوراً حيوياً في مراقبة تطبيق مختلف أجنات الإصلاح التي، كما ذكر سابقاً، تشكّل مجالاً يعاني من ضعف مزمن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لهذه الأسباب كلّها، لا يُعتبر أي إصلاح كبير خاصّ بإدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، عملياً، "محلي الصنع" على وجه الحصر.

غير أنّ الجهات المانحة قد تتبّع أجناداتها الخاصة بطرق تتسبّب أحياناً بتعقيد الجهود الرامية إلى إصلاح إدارة المالية العامة في بلد ما. ولعلّ المثال الأبرز على ذلك هو ما جرى في الضفة الغربية وغزّة، حيث وضع المانحون جهداً وطاقة كبيرين لإنشاء وزارة المالية بين العامين ٢٠٠٢ و٢٠٠٥، كبديل عن مكتب الرئيس من أجل إدارة مالية السلطة الفلسطينية، إلا أنّهم سرعان ما غيروا مسارهم بعد فوز حركة حماس في الانتخابات في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ ليدعموا مكتب الرئيس، ثمّ عادوا وغيّروه مرّة أخرى في تموز/يوليو ٢٠٠٧ على أثر إحكام حركة فتح سيطرتها من جديد على الضفة الغربية. لحسن الحظ، كانت مؤسسات السلطة الفلسطينية تتمتع بقدرة كافية على الصمود في وجه هذه الضغوط، غير أنّ الحصيلة كانت مكلفة.

فيما تُعتبر الحالة المذكورة آنفاً فريدة، من الأكثر شيوعاً أن تواجه البلدان مشاكل في تعزيز التنسيق مع الجهات المانحة في البيئات التي تعوّل بشكل كبير على المساعدة، ممّا قد يؤدي إلى تداخل مع الجهود الهادفة إلى توسيع نطاق الموازنة أو دمج الموازنات الجارية والإنتاجية. وقد عانت السلطة الفلسطينية لجهة دمج نفقات الاستثمار العام بشكل سطحي في الموازنة. وكانت وزارتا التخطيط والمالية تشارك في التوقيع على كافة المشاريع التنموية الممولة من قبل الجهات المانحة. لكن، على الصعيد العملي، كان دورهما محدوداً في اختيار المشاريع، إذ قامت الجهات المانحة باختيار المشاريع في غالبية الأحيان بالتنسيق مباشرة مع الوزارات المختصة، ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية الأخرى، والحكومات المحلية. نتيجة لذلك، لم يتمّ النظر في المشاريع ضمن إطار يأخذ في عين الاعتبار التكاليف المستقبلية الجارية، والقدرة على خدمة الدين؛ فضلاً عن أنّ موازنة السلطة الفلسطينية لم تعكس بالشكل المناسب الاستثمار العام الممول من قبل الجهات المانحة^{٤٦}. كما كان لمختلف الجهات المانحة توقعات، ومطالب، ومتطلبات إبلاغ متضاربة. فبينما دعت جهات مانحة كثيرة إلى إجراء إصلاحات في مجال إدارة المالية العامة منذ التسعينيات، تعرّضت جهات أخرى لضغوط كي تدفع الأموال للسلطة الفلسطينية، وكانت مستعدة لجعل هذه الإصلاحات تتراجع إلى مرتبة ثانوية إفساحاً في المجال أمام إصلاحات تُشكل أولوية أكبر في الوقت الحالي^{٤٧}.

⁴⁶ صندوق النقد الدولي، الضفة الغربية وغزّة: الأداء الاقتصادي في حالات النزاع (West Bank and Gaza: Economic Performance in Conflict Situation)، المرجع السابق، ص ٩٤.

⁴⁷ مقابلة أجراها البنك الدولي، غسان خطيب، أيار/مايو – حزيران/يونيو ٢٠٠٨؛ مقابلة أجراها البنك الدولي مع الدكتور جورج جيكامان، ٢٠٠٧.

الدروس الأساسية الخاصة بالجهات المانحة في ما يتعلق بإصلاح إدارة المالية العامة. تطرّق الفصل الثاني بإسهاب إلى التحديات الأساسية التي تقف في وجه إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وقد جرى تلخيص النتائج التي تمّ التوصل إليها في الجدول ١٠. لن نعيد تكرار الاستنتاجات هنا، إنّما يكفي القول إنّ العديد من الإصلاحات المدعومة من الجهات المانحة كان طموحاً بشكل مفرط، مع المبالغة في حجم الدعم السياسي والإداري للإصلاح؛ كما أنّ هذه الإصلاحات لم تترك بالكامل دور الأنظمة الموروثة وما إذا كانت الشروط المسبقة الضرورية متوفرة؛ وبشكل عام، كانت تحاول القيام بالكثير في فترة محدودة من الوقت وبدون القدرة اللازمة. وفي بعض الأوقات، كان هناك نقص على مستوى التوصل إلى فهم أو توافق حول ما ستؤول إليه عملياً بعض الإصلاحات مثل تطبيق إطار إنفاق متوسط الأجل أو تضمين الأداء في الموازنة. كما أنّ برامج الجهات المانحة قد تكون موسّعة للغاية – تسعى إلى حلّ الكثير من المشاكل دفعةً واحدة – في حين قد تستفيد من مقارنة أكثر انتقائية وتحديداً للأولويات.

هناك توجّهان ناشئان سيؤثران على مقاربات الجهات المانحة في ما يتعلق بإصلاح إدارة المالية العامة في المستقبل. يتمثل التوجّه الأوّل في الاستخدام المتزايد لتقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية، التي سيكون لها، على الأرجح، دور قيّم في تحسين جودة المساعدة التي تقدّمها الجهات المانحة. كما أنّ هناك ميل كبير في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى استعمال تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية كأداة لوضع معايير المقارنة، علماً أنّ عدد مثل هذه التقييمات يرتفع باطراد في المنطقة بمعدل ٢ أو ٣ في السنة. حتى أنّ بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي مثل الكويت مستعدّ إلى دفع المال للحصول على مساعدة تقنية لمراجعة مؤسسات وأنظمة إدارة المالية العامة لديها. هذا الاتجاه هو اتجاه سليم، بمعنى أنّ استعمال تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية بشكل موسّع سيزيد من حجم العمل التحليلي المتاح لتتوير إصلاحات إدارة المالية العامة؛ وسيتمّ الجهات المانحة بفهم أفضل لمكامن التحديات والمشاكل الفعلية؛ وسيسمح للبلدان بمراقبة أدائها مع مرور الوقت، الأمر الذي يؤدي إلى خلق محفزات إضافية للمضيّ قدماً في إصلاحات إدارة المالية العامة. لكن، على الجهات المانحة المُحتملة أن تدرك كذلك وجوب توخي الحذر لدى استخدام تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية بشكل ميكانيكي في تصميم إستراتيجيات الإصلاح، خشية أن تجد نفسها تحاول "سدّ الثغرات". قد تؤدي مثل هذه المحفزات، مع أنّها مفهومة، إلى بلورة إصلاحات في مجالات تكون فيها معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية متدنيةً ولكن يكون فيها كذلك الطلب على تحسينها ضعيفاً وغير مستدام. لا تُعدّ تقييمات الإنفاق العام والمساءلة المالية بديلاً عن التحليل الإستراتيجي الدقيق وعن اتخاذ القرارات بحذر.

أمّا التوجّه الثاني، فيتمثل في الاستخدام المتزايد لتحليل الاقتصاد السياسي من أجل توعية خيارات الإصلاح في القطاع العام، وهو موضوع يغطيه الدرس الأوّل الوارد في هذا الفصل. قليلون هم الذين قد يجادلون في أنّ الديناميات السياسية والإدارية قد تؤدي دوراً حازماً في تطوّر إصلاحات إدارة المالية العامة، وأنّ الفهم الدقيق للقضايا ذات الصلة سيكون قيماً للغاية بالنسبة إلى الجهات المانحة الراغبة في دعم هذا العمل. بالنسبة إلى أحد الإصلاحيين الراندين في المنطقة، يمكن تلخيص المشكلة كالتالي: "إنّ الجهات المانحة غير مجهزةً إجمالاً للقيام بهذا العمل"⁴⁸. وقد عنى بقوله هذا أنّ عملية إصلاح إدارة المالية العامة هي عملية ديناميكية تتطلب مقداراً كبيراً من المعرفة من الداخل والكثير من التكيّف التكتيكي في الوقت المناسب مع المتغيّرات التي تطرأ على المناخات السياسية والإدارية السائدة. وكلّما تمكّنت الجهات المانحة من فهم هذه التفاصيل الدقيقة كلّما كانت برامجها أكثر ملاءمةً، سواء تمّ التوصل إلى هذا الفهم عبر مستشارين مضمّنين في الوزارة، أو خبراء محلّيين واسعي الاطلاع، أو كليهما. لكن، إذا صارت العملية روتينيةً وراوحت مكانها، كما هي الحال لدى الاستعانة بخبير من الخارج لصياغة تقرير حول السياسة الاقتصادية وفقاً لقالب نموذجي قبل المباشرة بإصلاح كبير في مجال إدارة المالية العامة، حينها، ستخسر الكثير من منفعاتها وقد تكون استثمارية نتاجها النهائي قصيرةً.

الآليات والعمليات. كذلك، يجب تطوير آليات الجهات المانحة كي تستجيب بشكل أفضل للطبيعة الديناميكية التي تتسم بها عملية إصلاح إدارة المالية العامة. مع الإشارة إلى أنّ أطر إدارة المشاريع التقليدية لديها دور تُوّديه عندما تكون الإصلاحات واسعة النطاق وتدوم طويلاً (وعندما تكون المبالغ كبيرة)، وهو يهدف إلى إدارة أجنحة واسعة ومتنوّعة بنجاح وإلى ضمان المساءلة المناسبة. غير أنّ أعمال التقييم الطويلة، واختيار المُستشارين، وإجراءات التوظيف تتسبّب في غالبية الأحيان في التأخير وتضييع الفرص. كما ذكرنا في الدرس الرابع أعلاه، تشتمل إصلاحات إدارة

⁴⁸مقابلة أجرها الكاتب، السيد يوسف بطرس غالي، ٢٠٠٩.

المالية العامة الأنجح على اقتناص الفرص بسرعة لدى بروزها (الإستراتيجية الانتهازية) في إطار أوسع نطاقاً تُدرج فيه الأولويات بشكل واضح.

من أجل استغلال مثل هذه الفرص لدى بروزها، تحتاج الجهات المانحة إلى زيادة مقارباتها التقليدية عبر تقديم مساعدة صغيرة ذات هدف محدّد، وصرفها بسرعة. من أجل القيام بذلك، ينبغي توفير العديد من الشروط المسبقة: (١) معرفة الوضع الميداني بشكل دقيق ومحدّث، بما في ذلك الديناميات السياسية والإدارية المتطوّرة؛ (٢) وجود مستشارين موهوبين يمتّعون بالمهارات التقنية، والحدّاقة السياسية والإدارية، ويحظون بثقة كبار المسؤولين؛ (٣) إطار عمل متماسك خاصّ بأولويات إصلاح إدارة المالية العامة؛ و(٤) كميات قليلة من الموارد الاستثنائية التي يمكن استخدامها بشكل سريع وممرّن بهدف تيسير عملية التطبيق. ومن شأن الدعم الذي تقدّمه الجهات المانحة أن يساعد على خلق هذه الشروط المسبقة الأساسية.

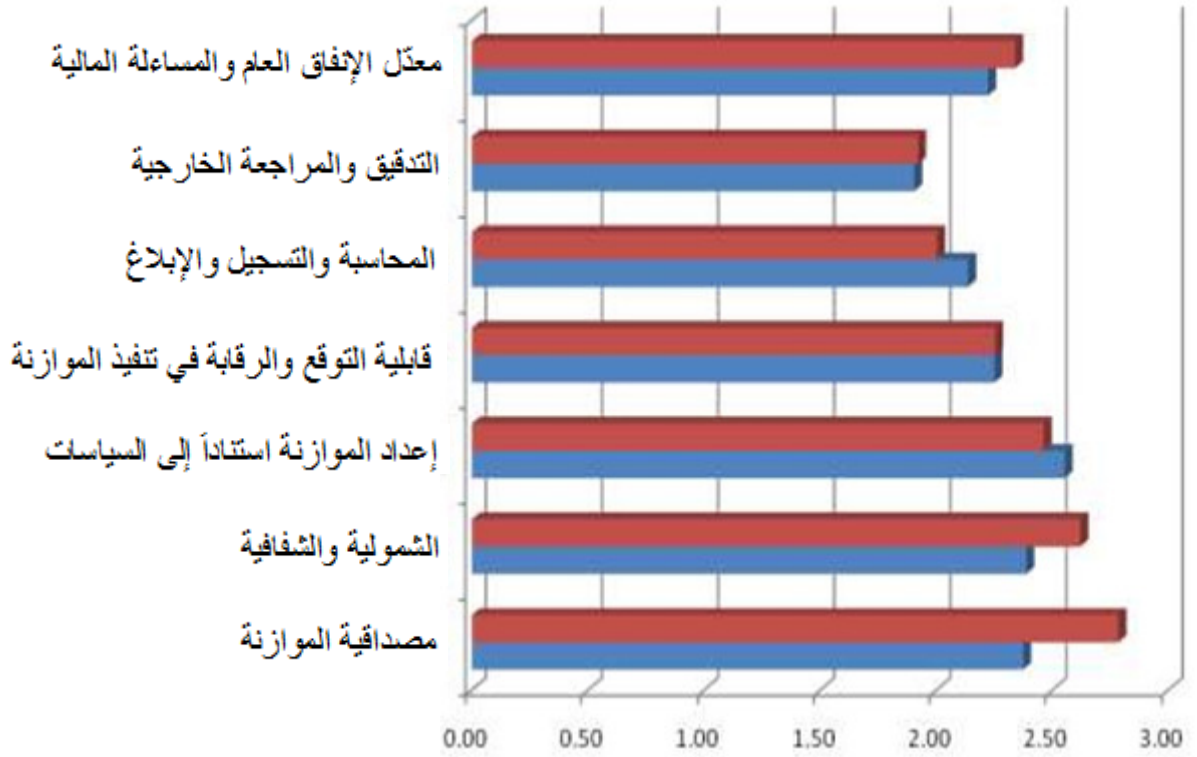
فيما تُعتبر بعض الدراسات الممولة من قبل الجهات المانحة جيّدة من الناحية التقنية، يحتوي الكثير منها على كمية هائلة من التوصيات، وهي في معظم الأحيان لا تُوفّر الإرشاد الكافي في ما يتعلّق بتحديد أولويات الإصلاح وتسلسله الزمني وكيفية التعامل مع القيود المؤسسية وتلك ذات الصلة بالقدرة. علاوةً على ذلك، غالباً ما يوجد نقص على مستوى عمليات ومهارات إدارة التغيير الفعّالة.

أخيراً، تشير الإصلاحات الجزئية والفاشلة الموروثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أنّه في بعض الأحيان، تتمثل أفضل إستراتيجية قد تعتمدها الجهات المانحة في عدم القيام بأي عمل. ففي حال كانت الشروط المسبقة غير متوفرة، والرغبة والقدرة محدودتين، أو كان الجوّ السياسي العام غير مشجّع للمضيّ قدماً بإصلاح إدارة المالية، حينئذٍ، وكما ذكرنا سابقاً، تكمن أفضل المقاربات في التركيز على الإصلاحات التكنوقراطية، مثل مراجعة تصنيف الموازنة. لكن، في الكثير من الحالات، قد يكون من الصعب المباشرة حتى بهذه البرامج المتواضعة. لكنّ هذه المقاربة تتعارض مع أنظمة التحفيز الأساسية المعمول بها في غالبية الوكالات المانحة، حيث يتمّ تشجيع الموظفين على "جعل الأمور تحدث"، وحيث من الممكن أن تؤثر ممارسات إدارة المالية العامة الضعيفة على الجهود الأوسع نطاقاً الرامية إلى تقديم الدعم للموازنة. ومع ذلك، في غالبية الحالات، تكون إصلاحات إدارة المالية العامة التي تفنقر إلى التخطيط والتنفيذ الجيدين أسوأ من الغياب التام للإصلاح، إذ أنّها تولّد حاجزاً من المقاومة والتشكيك سيترتب على الإصلاحيين المستقبليين تجاوزه في وقتٍ لاحق.

ملحق

الجدول أ - ١

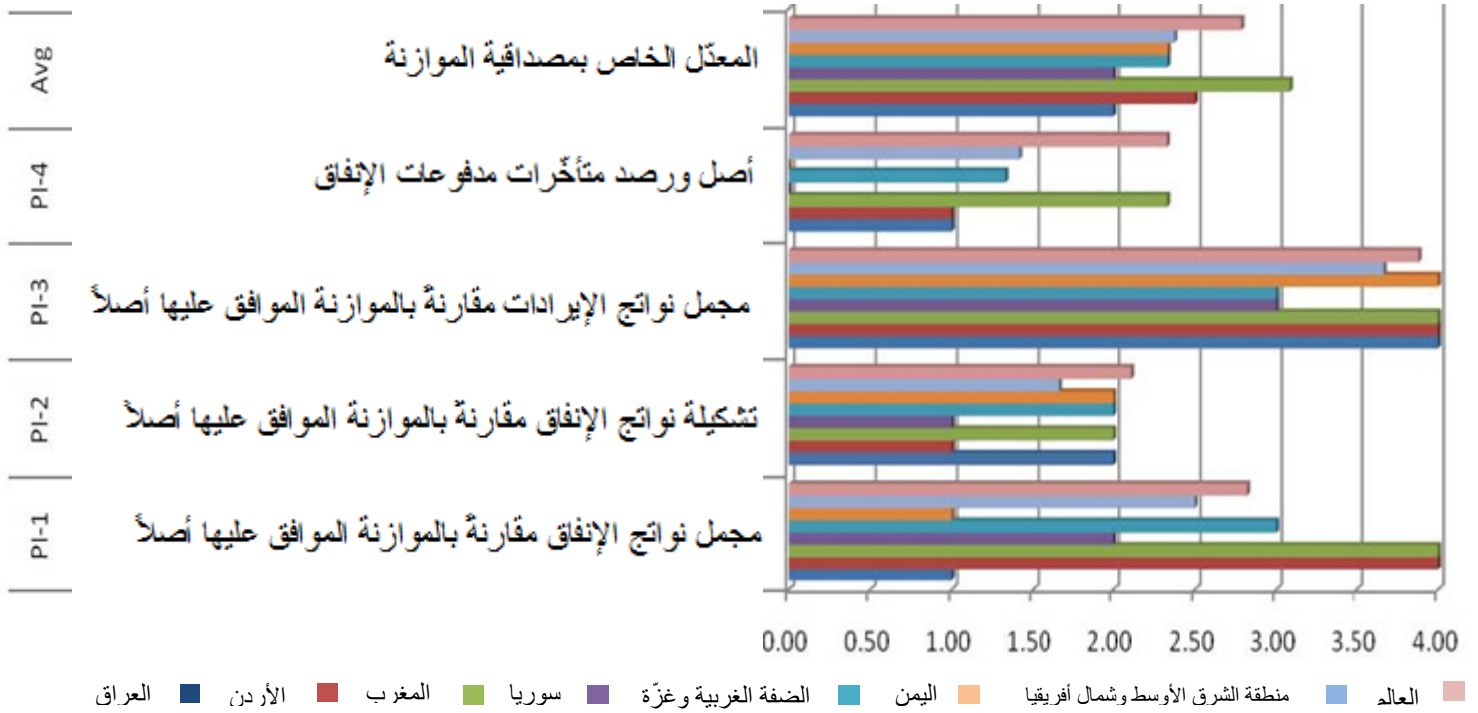
معدلات الإنفاق العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالمقارنة مع المعدلات العالمية للبلدان المماثلة



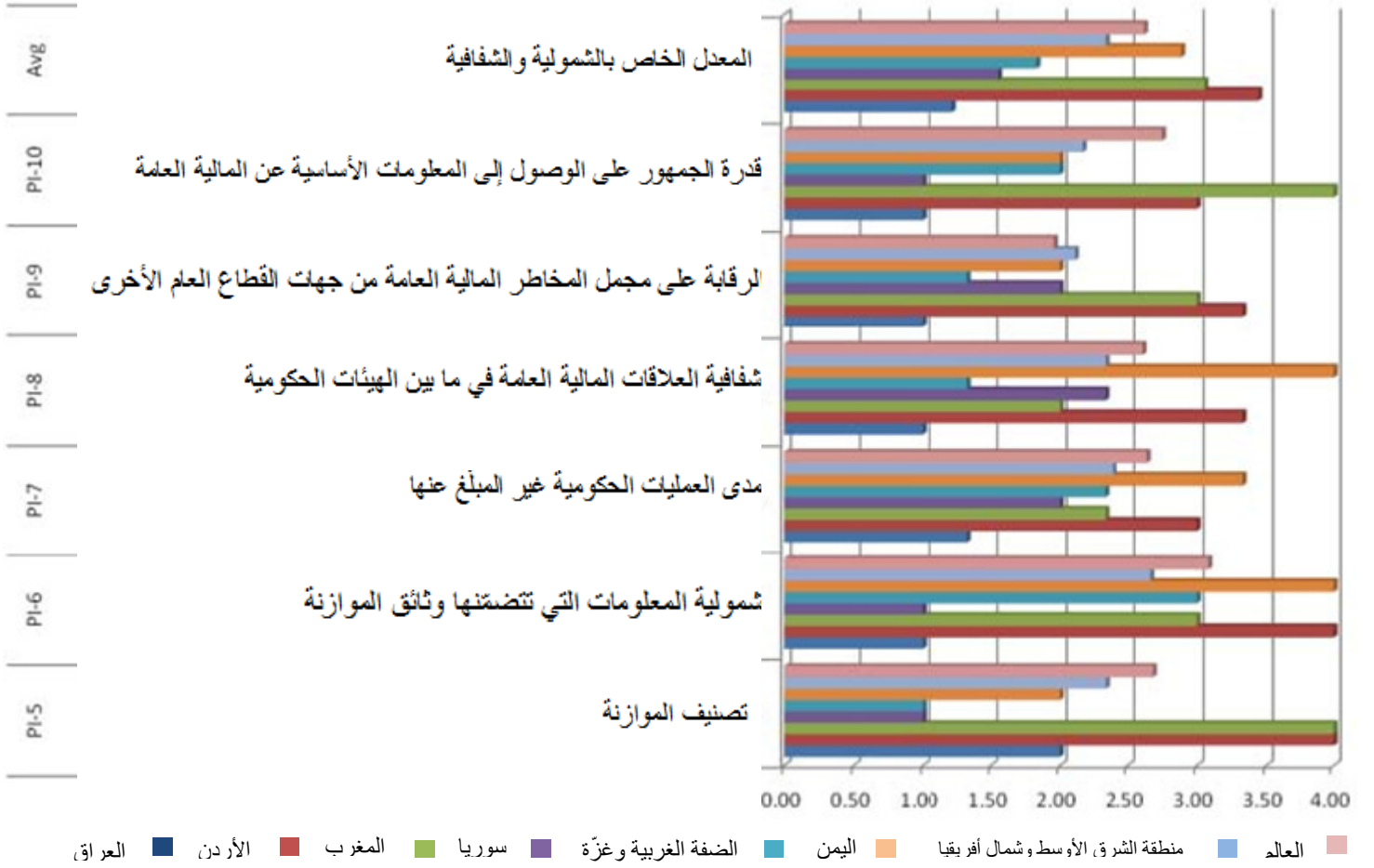
■ منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ■ العالم

الجدول أ- ٢
المعدلات التي سجّلها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على صعيد المؤشرات الفردية للإنفاق العام
والمساءلة المالية

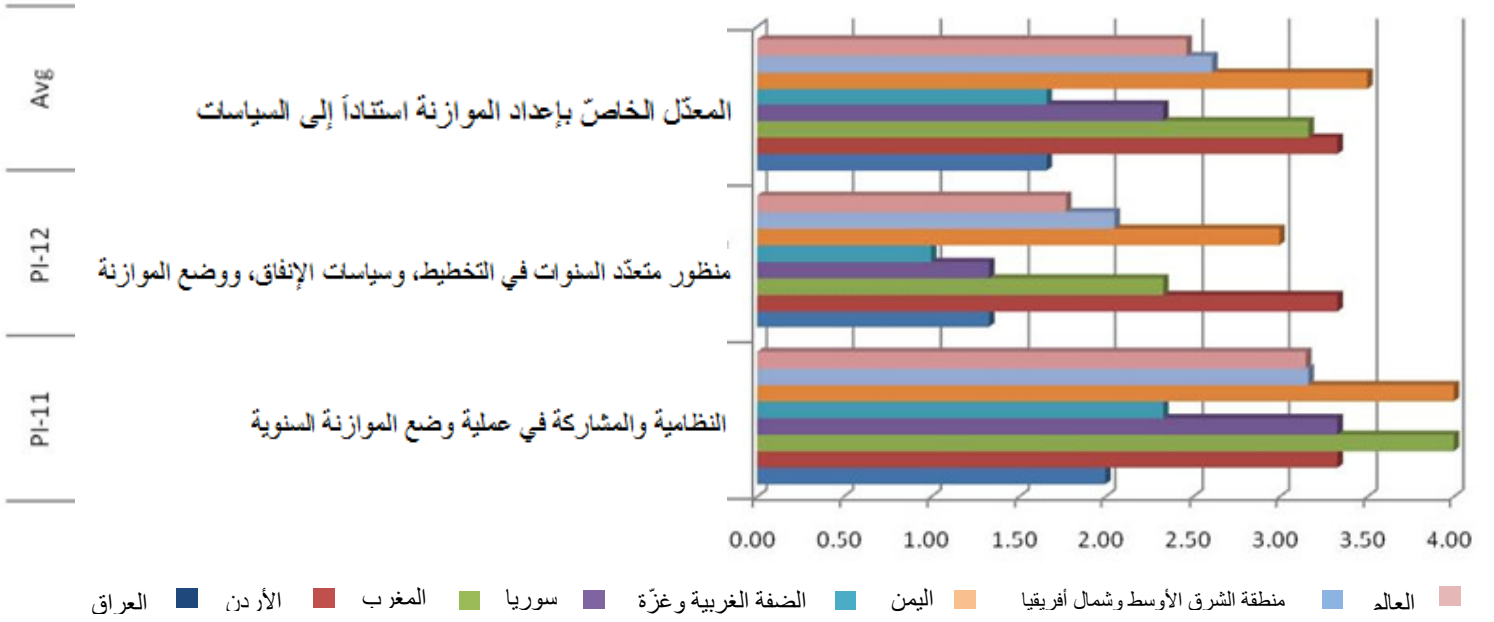
مصادقية الموازنة



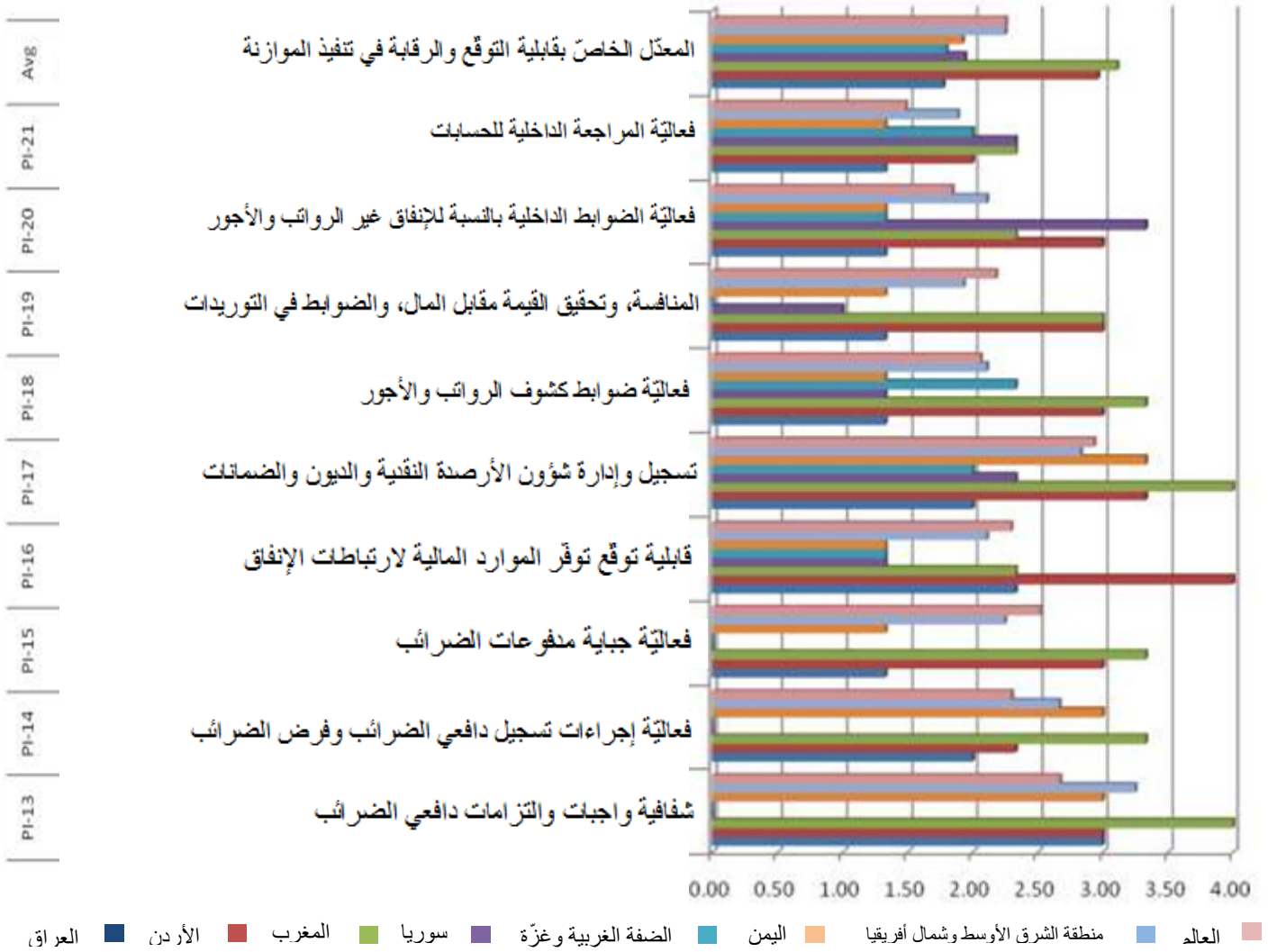
الشمولية والشفافية



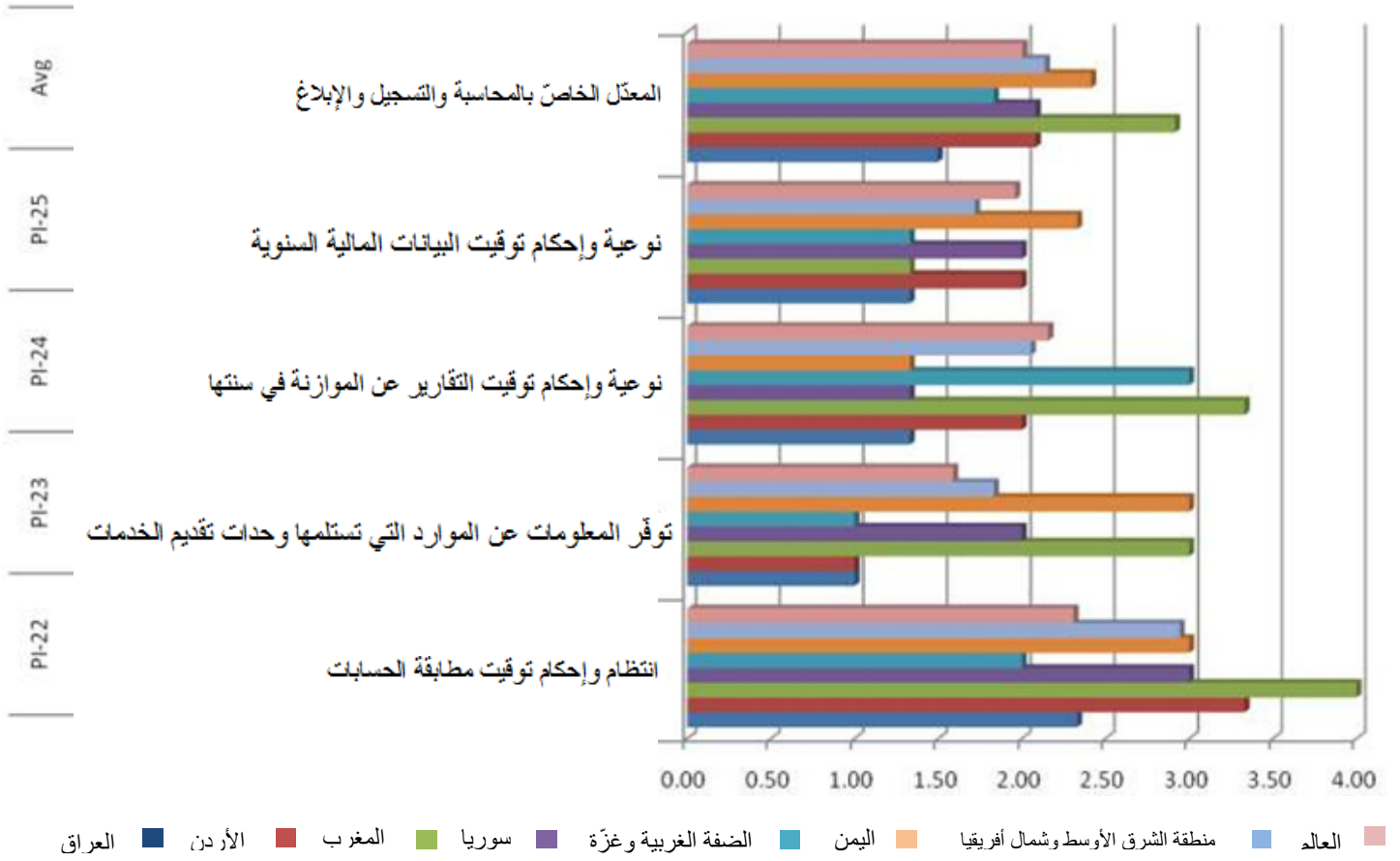
إعداد الموازنة استناداً إلى السياسات



قابلية التوقع والرقابة في تنفيذ الموازنة



المحاسبة والتسجيل والإبلاغ



التدقيق والمراجعة الخارجية

