

مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة

إعداد

د. أحمد أبوبكر علي بدوي

الدائرة الإقتصادية والفنية

صندوق النقد العربي

مفاهيم تقليدية ومعاصرة في إدارة المالية العامة

إعداد

د. أحمد أبوبكر علي بدوي

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

المحتويات

الصفحة

1. مقدمة 1
2. المفهوم التقليدي في إدارة المالية العامة 3
3. المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة 11
4. بعض الترتيبات المؤسسية من أجل موازنة منضبطة وكفاءة تخدم الأولويات الإستراتيجية 20
5. خاتمة 31
- المراجع 34

1. مقدمة

يرى كثيرون أن للدولة دورا هاما يمكن أن تلعبه لتحقيق التنمية الاقتصادية، رغم تباين الآراء حول حجم هذا الدور وطبيعته. وفي حقيقة الأمر برز عدد من المسوغات التي تبرر تدخل الدولة في الاقتصاد عبر العقود المختلفة سواء لدواعي فرضها الواقع المعاش، أو ارتكازا على مبررات أيولوجية معينة. فبعد الأفلو النسبي لفلسفة حرية الأسواق "laissez faire" التي قلصت دور الدولة وحصرته في القيام بالأشغال العامة وفرض القانون والدفاع عن الحدود الوطنية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر، تنامي دور الدولة وتوسع حجمها في القرن العشرين إثر الحربين العالميتين الأولى والثانية للقيام بإعادة البناء والتعمير وإدارة الأموال الضخمة التي ضخت في الدول التي تضررت من الحرب. واكتسب دور الدولة أهمية إضافية خلال فترة "الركود الكبير" ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية ارتكازا على الفكر الاقتصادي الكنزي الداعي إلى تحفيز الطلب الكلي عن طريق التدخل المباشر للدولة.

ولا يمكن إغفال الدور الهام الذي لعبه الفكر الاشتراكي وأطروحاته فيما يخص "فائض القيمة" في التبرير للوظيفة التوزيعية التي يجب أن تقوم بها الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والثروات، وما نتج عن ذلك من ظهور لبرامج الضمان الاجتماعي في الدول الصناعية ومنهج التخطيط المركزي في الدول النامية في القرن العشرين. كما ساهمت الأعمال الفكرية لسامويلسون وموسغريف في تطوير مفهوم "السلعة العامة" وإرساء الأسس النظرية لقيام الدولة بتقديم السلع والخدمات في مجالات التعليم والصحة والنقل والبحث والتدريب والمجالات الأخرى التي لها تأثيرات خارجية كبيرة.

وظهر في العقود الأخيرة الماضية اتجاه جديد يركز على إعادة النظر في طبيعة الدور الذي تلعبه أو يجب أن تلعبه الدولة في الاقتصاد في ظل النتائج السالبة في مجال التنمية الاقتصادية التي حققها عدد من الدول ذات القطاع الحكومي الكبير. ويتضمن الاتجاه الجديد أن تقوم الدولة بلعب دور تنظيمي وإشرافي ورقابي في إدارة الموارد الاقتصادية دون الدخول بشكل مباشر في العمليات الإنتاجية والتوزيعية المختلفة، وذلك لضمان عمل آليات السوق بكفاءة وفعالية، علماً بأن نجاح السياسات التي تعزز من نشاطات القطاع الخاص مثل سياسات الخصخصة والتحرير الاقتصادي تعتمد بشكل كبير على مدى فاعلية هذا الدور. وفي هذا السياق، أصبح للدولة دور هام في وضع الأطر التنظيمية والقانونية التي تؤمن حقوق الأفراد والمؤسسات وتضمن العقود وتعزز من استقرار النظم القضائية وآليات إنفاذ القوانين، كما تضمن دورها ضبط الجودة وتوفير المعلومات وترقية الخدمات والبنى الأساسية.

وفي إطار دورها الإشرافي والرقابي وفي تقديم الخدمات الأساسية، تحتاج الدولة إلى قطاع كفؤ وفعال لإدارة المالية العامة يمكنها من تنفيذ وظائفها التنظيمية وتهيئة البيئة الاقتصادية المناسبة لدفع عجلة النمو الاقتصادي وتقليص البطالة. ولعل أهم سمات هذه الإدارة الفعالة هو أن تكون قادرة على تعبئة موارد مالية بشكل كاف لتمويل الخدمات العامة ومشاريع التنمية. كما أن فعالية وكفاءة إدارة المالية العامة لا تستمد فقط من قدرتها على تعبئة الموارد المالية الكافية، بل أيضاً من قدرتها على تخصيص هذه الموارد وإنفاقها حسب الأولويات الإستراتيجية وأهداف السياسة العامة، ووفقاً لمتطلبات الانضباط المالي وكفاءة الصرف الحكومي. وبلا شك، تستدعي الإدارة

المالية الفعالة توافر نظم وترتيبات مؤسسية تحدد السبل المثلى لاستخدام الموارد الاقتصادية لتحقيق الأهداف العامة، وقواعد وأطر محفزة للموظفين العموميين لتنفيذ القوانين والمهام الموضوعة بكفاءة واقتدار، لرفع إنتاجية الصرف الحكومي وتقديم خدمات عامة بتكاليف مالية وبشرية قليلة.

واستنادا إلى المؤشرات التي تم طرحها في الفقرات السابقة فيما يخص دور الدولة والإدارة الفاعلة للمالية العامة، تستعرض هذه الورقة أسس ومبادئ الإدارة المالية السليمة، والترتيبات المؤسسية الداعمة لها، من خلال النظر إلى المفاهيم التقليدية والحديثة في إدارة المالية العامة. وتتكون الورقة من خمسة أقسام يستعرض القسم الثاني منها، بعد المقدمة، المكونات الأساسية للمفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة، ويطرح القسم الثالث المفهوم المعاصر في إدارة المالية العامة، بينما يتضمن القسم الرابع الترتيبات المؤسسية المطلوبة للإدارة المالية الفعالة، أما القسم الخامس والأخير فيتضمن الخاتمة.

2. المفهوم التقليدي في إدارة المالية العامة

يرتبط المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة ارتباطا وثيقا بالدور التقليدي الذي تلعبه الموازنة العامة في التحكم في المال العام وضبط عملياته المختلفة⁽¹⁾. ويطرح هذا المفهوم الموازنة العامة كأداة محاسبية بحتة تحمل في طياتها أرقاما ومقادير للإيرادات والصرف الحكومي ويقتصر دورها على موازنة الإيرادات المالية مع أوجه

(1) البنك الدولي، 1997، كين وويلدافاسكي، 1980، دين 1989.

الصرف الحكومي المختلفة دون أن تكون قادرة على أن تعبر عن مقاصد الدولة وسياساتها العامة، مما يفصلها عن عمليات التخطيط الاستراتيجي وصنع السياسة الاقتصادية. وفي هذا الإطار، تتمثل الإدارة المالية السليمة في ذلك النوع من الممارسة الذي يضمن إنفاق الموارد المالية على بنود وعناصر الصرف المقررة وفقاً للقواعد والإجراءات الروتينية والسقوف الموضوعية في قانون الموازنة السنوية.

ولتحقيق هذه الممارسة، يطرح المفهوم التقليدي عدداً من المبادئ العامة تمثل ما يمكن تسميته "بالبنى التحتية" التي يجب توفرها كمتطلبات أساسية لخلق إدارة مالية قادرة على ضبط المال العام. وتتضمن هذه المبادئ مصداقية الموازنة وشموليتها وشفافيتها والقدرة على التحكم في عملياتها وتوقع التدفقات النقدية، كما تتضمن جودة النظم المحاسبية والمعلوماتية المتعلقة بها. وعلى الرغم من أن هذه المبادئ العامة، والتي سنتناولها فيما يلي بقدر من التفصيل، تغطي مدى واسعاً من العمليات المالية، إلا أنها في نهاية الأمر تسعى لتوفير بيئة إدارية منضبطة تعمل فيها الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة وفقاً للوائح والقوانين والقواعد المالية الموضوعية بما يكفل التحكم في المال العام وضبط مصادره وأوجه صرفه .

فبموجب مبدأ مصداقية الموازنة "budget credibility"، يجب أن يتطابق التنفيذ الفعلي للموازنة العامة مع الاعتمادات والمخصصات المالية المقررة في قانون الموازنة السنوي، وذلك بأن يتساوى إنفاق الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة مع المقادير التي اعتمدتها الموازنة وأن تتطابق الإيرادات المحصلة أيضاً مع الإيرادات

المخططة، على أن يتم هذا الاتساق على المستويين الكلي والتفصيلي، بمختلف أوجه التبويب المالي سواء كان ذلك إدارياً أو وظيفياً أو اقتصادياً. ويوصم نظام الموازنة بأنه يفتقر إلى المصادقية إذا تم تنفيذ الموازنة بطريقة لا تتفق مع الكميات المقدرة بحيث تتباين كمية الصرف الحكومي والإيرادات عن الكميات المقررة في الوثائق الرسمية التي اعتمدها الجهاز التشريعي والتنفيذي في مراحل إجازة الموازنة السنوية. وفي سياق متابعة الأداء المالي لدولها الأعضاء، تقوم مؤسسات التمويل الدولية باستخدام معايير كمية تقيس درجة انحراف الإيرادات والصرف الحكومي الفعليين عن الكميات المخططة كمؤشر عام على جودة نظام إدارة المالية العامة وقدرة أجهزتها وهيئاتها في ترجمة الرؤى والأهداف العامة إلى مشاريع وخدمات ملموسة⁽²⁾.

وفيما يخص مبدأ شمولية الموازنة، فإنها تتطلب اتساع النطاق الذي تغطيه وثائق الموازنة والأوراق المفسرة لها في مرحلة إعداد الموازنة حيث يجب أن تشمل هذه الوثائق على فرضيات الاقتصاد الكلي التي تستند عليها الموازنة من تقديرات لمعدلات التضخم والنمو الاقتصادي وسعر الفائدة وحجم العجز المالي، على سبيل المثال، وكذلك تفصيل كاف للوسائل المقترحة لتمويل العجز المالي، بالإضافة إلى تقديرات الدين الحكومي والأصول المالية وأحجام الإنفاق الحكومي والإيرادات العامة للسنة المالية. كما يجب أن تتضمن وثائق الموازنة تصوراً أو دراسة لتداعيات التغيير المقترح والمضمن في الموازنة السنوية لمعدلات الإنفاق الحكومي والإيرادات العامة على النشاطات الاقتصادية المختلفة.

(2) البنك الدولي، 2005.

أما في مرحلة تنفيذ الموازنة، يجب أن تتوفر بيانات دقيقة وشاملة لكل أشكال الصرف التي تم اعتمادها في الموازنة السنوية سواء تلك التي نفذتها وحدات أو هيئات حكومية معينة أو التي قامت على إدارتها وتنفيذها وإعداد حساباتها جهات غير حكومية مثل الصرف الذي تموله الدول والمؤسسات المانحة. وتستدعي شمولية الموازنة أيضا أن تشمل وثائق وتقارير تنفيذ الموازنة كل العمليات المالية المنفذة خارج الموازنة العامة والتي لم ترد لها اعتمادات في قانون الموازنة عند بدء السنة المالية وتم تمويلها عبر وسائل تمويل خارج إطار الموازنة السنوية "extra budgetary activities". وفي السياق نفسه، تتضمن شمولية الموازنة أن تقيّد كل العمليات المالية في مراحل إعداد وتنفيذ الموازنة العامة حسب طرق التبويب العالمية بما يمكن السلطات المالية من ضبط الصرف الحكومي والتأكد من تدفق الموارد المالية على الإدارات والبنود والوظائف المختلفة حسب ما نص عليه قانون الموازنة السنوية.

أما فيما يتعلق بمبدأ الشفافية والمساءلة، تتطلب الإدارة السليمة أن يتم إعداد الموازنة وتنفيذها بكل شفافية، وأن تمكن الأطر والترتيبات التي تحكم عمليات الموازنة من مساءلة القائمين بأمر إعداد وتنفيذ الموازنة في كافة مستوياتهم ومحاسبتهم على القرارات المالية التي يتخذونها فيما يخص تحصيل الإيرادات وتنفيذ الصرف الحكومي. ولا يقتصر مبدأ شفافية العمليات المالية فقط في ضرورة وضوحها وشفافيتها لكل المعنيين بأمرها داخل الجهاز الحكومي، بل يتطلب هذا المبدأ أيضا تعريف الجمهور بشكل منتظم بكل ما يتعلق بالقرارات المالية التي تتخذها السلطات

والأسس التي بنيت عليها هذه القرارات، بالإضافة إلى تداعياتها الاقتصادية والاجتماعية من خلال الوسائط الإعلامية المختلفة.

وبالنسبة لمبدأ التحكم في عمليات الموازنة، تستدعي الإدارة المالية الجيدة في المنظور التقليدي إيجاد آلية مناسبة للتحكم في قدرة الوحدات والهيئات الحكومية في ممارسة سلطاتها المالية، وذلك بهدف تقييد حريتها في تنفيذ اعتمادات الصرف الحكومي بهدف ضبط الإنفاق العام حتى لا يتجاوز، أو يقل عن، الكميات المقدرة خلال السنة المالية. وفي هذا الإطار، تتركز السلطات المالية مثل سلطة الأمر بالصرف وتخويل الالتزامات في الإدارات العليا التي تقوم بمراقبة ومتابعة سلوك الإدارات الأدنى من خلال ترتيبات إدارية ومؤسسية مناسبة تتضمن سقفاً مالياً صارماً تقيّد الصرف الحكومي في الهيئات والإدارات الحكومية المختلفة.

ولا شك أن أحد عوامل نجاح هذا الإطار التحكمي يكمن في قدرة نظام الموازنة العامة في وضع الأطر الرقابية المناسبة التي تمكن السلطات المالية العليا من القيام بالمراجعة القبلية للصرف الحكومي "ex ante control". كما أن تحقيق الانضباط المالي، وهو أحد الأهداف الرئيسية لإدارة المالية العامة في الإطار التقليدي كما أسلفنا من قبل، يتطلب تدفق قدر كبير من المعلومات من الوحدات الأدنى في السلم الإداري، مما يتضمن الحاجة إلى توفر نظام معلوماتي فعال يمكن السلطات العليا من التعرف بشكل دقيق على كميات الصرف الحكومي ومواقفها بما يمكنها من وضع القواعد والتشريعات المطلوبة لضبط الإنفاق العام.

وفيما يخص مبدأ القدرة على توقع التدفقات "predictability"، يركز الاتجاه التقليدي في إدارة المالية العامة علي مكون هام وضروري لجودة الممارسة المالية وهو قدرة الوحدات والهيئات الحكومية المختلفة على التنبؤ بالتدفقات المالية لتمويل التزامات الصرف الحكومي المنوط بهم تنفيذها. وفي هذا الإطار، تقاس كفاءة النظام المالي بقدرته على تمويل المدفوعات في الأوقات التي تطرأ فيها، أو على الأقل تقصير الفترة الزمنية المطلوبة لتسوية مثل هذه العمليات إلى أكبر حد ممكن بحيث لا تتباعد الفترة بين وجوب مقابلة هذه المدفوعات وعملية تمويلها. وفي هذا السياق، تُعتبر الإدارة الفعالة للسيولة والتدفقات النقدية أحد العناصر الأساسية المطلوبة للإدارة المالية السليمة في ضوء الحاجة إلى إعداد توقعات دقيقة تمكن من موازنة السيولة المتوفرة مع الالتزامات المالية الملقة على عاتق الوحدات الإدارية المختلفة من أجل إبراء ذمتها من هذه الالتزامات في الوقت المناسب لتفادي تراكم المتأخرات والحفاظ على استقرار التدفقات النقدية اللازمة لتمويل المشاريع والبرامج الحكومية المختلفة. وتتعلق هذه الالتزامات والمطالبات، عموماً، بتسديد مدفوعات الأجور والسلع والخدمات التي يقدمها الأفراد وقطاع الأعمال والمؤسسات المدنية للقطاع الحكومي، وكذلك مقابلة بنود التحويلات لمستويات الحكم المختلفة مثل البلديات والمحليات والحكومات الإقليمية.

وأخيراً وفيما يتعلق بمبدأ جودة الأطر المحاسبية والمعلوماتية، تعتمد ترقية إدارة المالية العامة في المفهوم التقليدي على جودة هذه الأطر وقدرتها في توفير معلومات مفيدة وفعالة، حيث أن مساءلة ومحاسبة الموظفين العموميين على قراراتهم في إطار

السلطات المالية والإدارية الممنوحة لهم يجب أن تأخذ في الاعتبار مدى جودة ووفرة المعلومات التي استندوا عليها لحظة اتخاذهم هذه القرارات. وفي هذا الصدد، تتطلب الإدارة الفعالة توفير سجلات محاسبية بشكل منتظم وسليم بحيث يتم تسجيل دوري لكل المعاملات المالية المتخذة ومطابقتها وتسويتها بانتظام ودقة، وأن تحول هذه البيانات إلى معلومات واضحة ومفيدة حول وضع الاعتمادات وتنفيذ الالتزامات وتدفق الموارد ووضع السيولة، وأن تبلغ هذه المعلومات في شكل تقارير منتظمة ودقيقة إلى الإدارات العليا حتى تمكنها من اتخاذ قرارات مالية سليمة. وفي هذا الصدد، تعتبر جودة ووفرة المعلومات المتعلقة ببرامج الصرف المختلفة من حيث كفاءة الأطر التي تحكم تدفق المعلومات المتعلقة بالمدخلات أو الموارد التي تحتاج إليها الوحدات والهيئات الحكومية لتنفيذ هذه البرامج والمخرجات والنتائج المتوقعة أحد العناصر الأساسية التي تساعد سياسة الإنفاق العام في تحقيق أهدافها وبلوغ مراميها.

وبطبيعة الحال، يحكم تحقيق المبادئ المذكورة أعلاه نوعية القواعد والإجراءات المؤسسية التي يتم إتباعها بشكل روتيني كل عام لتخصيص الموارد المالية وإنفاقها، وأيضاً كيفية وفعالية تطبيق هذه القواعد والترتيبات خلال عمليات الموازنة المختلفة. وبحكم أن المفهوم التقليدي ينظر إلى الإدارة الجيدة على أنها تلك الإدارة التي تقوم بضبط الصرف الحكومي ومصادر تمويله المختلفة، برزت وظيفة الموازنة العامة المتمثلة في التحكم وضبط الإيرادات المالية على حساب وظائفها الأخرى والتي تتمثل في التخصيص الاستراتيجي للموارد المالية حسب الأولويات والأهداف العامة

والإدارة الفعالة للإنفاق الحكومي. وفي هذا الإطار، اكتسبت الترتيبات المؤسسية التي تهدف إلى تركيز إدارة عمليات الموازنة العامة والتحكم فيها قدرا كبيرا من الاهتمام وأعطيت أولوية خاصة في برامج الإصلاح المالي والهيكلية في ثمانينيات وحتى منتصف تسعينيات القرن الماضي. وفي هذا الصدد، لم تأت توصيات مؤسسات التمويل الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تلك الفترة بمعالجة الانفلتات المالية وتقليل الصرف الحكومي ورفع كفاءة إدارة السيولة وتعزيز فعالية النظم المحاسبية والمعلوماتية إلا دعما لهذا الاتجاه وتأكيدا على أهمية الدور الذي تلعبه الموازنة العامة في فرض الانضباط المالي ومعالجة الاختلالات المالية.

وبالنظر إلى الهدف الرئيس في المفهوم التقليدي لإدارة المالية العامة والمتمثل في ضرورة فرض الانضباط المالي، وفي ضوء المبادئ العامة التي تطرقنا إليها في الأعلى والتي يدعم توفرها تحقيق هذا الهدف، اكتسب منهج "موازنة البنود" line-item budgeting أهمية خاصة لفترات طويلة بسبب التركيز على ضرورة التحكم في الصرف العام. ويعزى ذلك بشكل كبير إلى موائمة منهج موازنة البنود مع دور الموازنة العامة كأداة للضبط المالي من حيث تركيز هذا المنهج على ضرورة أن تقوم كل وحدة أو إدارة حكومية بالصرف على بنود وعناصر الموازنة المختلفة دون تجاوز الصرف الكلي أو التفصيلي للسقوف المجازة في الموازنة العامة.

ورغم البساطة التي يتسم بها هذا المنهج عند تطبيقه والسهولة التي يمنحها للتحكم في أشكال الصرف المختلفة، إلا أنه يتطلب تركيزا لكافة أو أغلب سلطات الأمر بالصرف

في السلطات المالية العليا، مثل وزارة المالية أو الدوائر المركزية، كما يتطلب أيضا توفير قدر كبير من الجهد الإداري لفرض رقابة قبلية على أدق تفاصيل الصرف الحكومي من أجل إلزام الوحدات والإدارات الحكومية المختلفة بعدم تجاوز السقوف المقررة. هذا إضافة إلى أن موازنة البنود لا توفر المعلومات الكافية حول فعالية وكفاءة الصرف الحكومي بسبب تركيزها على مدخلات الصرف دون المخرجات التي يتوجب على الوحدات والإدارات الحكومية المختلفة تحقيقها، كما أنها تعوق ربط الموازنة العامة بالتخطيط المالي في الأجل المتوسط وذلك لأن تخصيص الموارد في إطار موازنة البنود يستند إلى التبويب الاقتصادي (أجور ومرتببات، سلع وخدمات) ولا يعتمد بشكل كبير على تقدير كلفة البرامج والسياسات الاقتصادية في إطار متعدد السنوات.

3. المفهوم المعاصر لإدارة المالية العامة

رغم أن المنظور التقليدي للموازنة العامة يولي أهمية كبيرة لضرورة إرساء دعائم التحكم المالي وتعزيز الشفافية والمسائلة وترقية نظم المعلومات والأطر التي تحكم تدفقها، إلا أنه لا يضمن بالضرورة أن تحقق الموازنة العامة الأهداف المرجوة منها والمتمثلة في تحقيق الانضباط الكلي ورفع الكفاءة التخصيصية وتحسين الكفاءة التشغيلية، أو ما يسمى بنتائج الموازنة "budgetary outcomes". فقد لاحظ عدد من الاقتصاديين والمعنيين بأمر المالية العامة أن عددا كبيرا من الدول النامية، وكذلك

بعض الدول الصناعية، قد عانى بشكل كبير من الاختلالات المالية وعدم القدرة على نقل الموارد بين الاستخدامات المختلفة بما يحقق الأولويات الإستراتيجية، بالإضافة إلى تراجع إنتاجية القطاع العام وكفاءته مقارنة بالقطاع الخاص، رغم أن هذه الدول قد حققت تقدماً ملموساً في ترقية وتحسين إدارة المالية العامة من وجهة نظر المنظور التقليدي، أي بتحقيقها للمبادئ العامة التي تناولناها في القسم السابق⁽³⁾. واستناداً إلى هذه الملاحظات، ذهب البعض إلى القول أن تحقيق المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة، وإن كان ضرورياً، قد لا يكون كافياً لتحقيق النتائج المطلوبة والتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية، حيث أن القواعد والترتيبات المؤسسية المطبقة في إطار المنظور التقليدي، وإن كانت سليمة، قد يصحبها عجز مالي كبير بدلاً من موازنات منضبطة، أو موازنات لا يتوافق التخصيص المالي فيها مع الأولويات الإستراتيجية، أو موازنات يتم تنفيذها بتكاليف مالية وإدارية مرتفعة⁽⁴⁾.

وعلى خلفية الشواهد والملاحظات التطبيقية المشار إليها أعلاه، ظهر مفهوم حديث في أدبيات المالية العامة ركز بشكل أساسي على ضرورة الربط بين المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة ونتائج الموازنة المتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية. وفي هذا السياق، يعني الانضباط المالي "fiscal discipline" أن لا يتجاوز الإنفاق الكلي الكميات المقررة له في الموازنة العامة، أو أن لا يتجاوز

(3) البنك الدولي، 1998، شاه، 2007، ويلدافاسكي، 1986.

(4) شيك، 1998.

العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير الإنفاق العام في ضوء الإمكانيات المالية المتاحة وليس حسب الحاجات المالية التي تتقدم بها الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة. وتعني الكفاءة التخصيصية "allocative efficiency" تخصيص الإيرادات المالية حسب الأولويات العامة وكفاءة البرامج الحكومية بحيث تقوم الوحدات والإدارات الحكومية المختلفة بتمويل النشاطات الحكومية ذات الأولوية القصوى والبرامج التي لها مردود أعلى في ظل أي تراجع في التدفقات والسيولة بما يضمن ربط الموازنة العامة بالاستراتيجيات القومية وأولويات الصرف التي تحددها. أما الكفاءة التشغيلية "operational efficiency" فتتضمن أن تقدم الوحدات الإدارية المختلفة مستوى محدد من الخدمات العامة باستخدام أقل قدر ممكن من الموارد المالية، أو أن تنفق قدر محدد من الموارد لتقديم أفضل مستوى ممكن من الخدمات العامة "value for money". وفي هذا السياق، يرتبط مفهوم الكفاءة التشغيلية ارتباطاً وثيقاً بمرحلة تنفيذ الموازنة العامة.

ولا بد من الإشارة إلى أن المفهوم الحديث يركز على البعد السلوكي "behavioral perspective" في الإدارة العامة حيث يأخذ في الاعتبار ليس فقط سلامة القوانين والإجراءات ومدى شمولية الموازنة، بل أيضاً طبيعة سلوك معدي ومنفذي الموازنة وكيفية تجاوب أفعالهم وسلوكهم مع قوانين وقواعد الموازنة المختلفة. وفي هذا الصدد، يولي المفهوم الحديث أهمية خاصة لمصالح "interests" الجهات والوحدات الإدارية المختلفة التي تتنافس على الموارد وتتحكم في تدفقها

لتمويل الخدمات العامة، وكذلك الحوافز "incentives" المالية والإدارية المضمنة في النظم المالية السائدة، كما يركز على ضرورة النظر إلى طبيعة الأدوار الإدارية والتنظيمية الملقاة على عاتق الوحدات المختلفة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة⁽⁵⁾. ولعل الاهتمام بالبعد السلوكي ينبع من أن بعض القواعد المالية والتي قد تبدو في ظاهرها سليمة إلا أنها قد تؤدي في بعض الأحيان إلى خلق أشكال من الحوافز تضر بالنتائج التي يسعى المعنيون بأمر الموازنة إلى تحقيقها، مما يشير إلى ضرورة ربط القواعد والمبادئ بالنتائج المرتقبة. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي قاعدة شمولية الموازنة إلى أن تقوم بعض الوحدات الإدارية بتجنيب بعض الموارد المالية وإدارتها في صناديق خارج الموازنة العامة، الأمر الذي قد يضعف من الانضباط المالي.

وفي هذا الإطار، تتحقق نتائج الموازنة ليس فقط من خلال تطبيق المبادئ السليمة في الإدارة العامة، بل أيضا من خلال توفير حوافز فعالة وداعمة للممارسة السليمة ينتج عنها سلوك رشيد للأفراد والوحدات الإدارية عند ممارستهم للسلطات المالية والإدارية

(5) من ناحية نظرية، يعتمد المنظور الحديث في تحليله لهيكل الحوافز على مقاربة إشكالية العموم أو الشبوع "the tragedy of common"، والتي تطرح إطاراً تحليلياً يوصف تشارك أطراف عدة ذات مصالح متباينة لمورد عام "common" تتراجع قيمته من كثرة الاستخدام. ورغم أن من مصلحة الأطراف مجتمعين ترشيد استخدام هذا المورد العام، إلا أنه من مصلحة كل طرف الحصول على أكبر قدر ممكن من المورد، فتكون النتيجة النهائية تدهور قيمة المورد العام وتأثر جميع الأطراف بصورة سلبية نتاجاً لذلك التدهور. وفي إطار المالية العامة، تنبع "إشكالية العموم" بسبب أن الوحدات الإدارية المختلفة تسعى إلى زيادة مخصصاتها التمويلية انطلاقاً من دوافعها الذاتية، رغم أن الممارسة المالية السليمة على المستوى الكلي للموازنة قد تفيد أكثر من أن تضرها. وبسبب أن الوحدة الإدارية الواحدة لا تكون معنية كثيراً بأمر الإنفاق الكلي فهي قد لا ترى أن طلبها المتزايد على الموارد المالية قد يضر بالقدرة المالية للحكومة والتي تتأثر بسلوك الوحدات مجتمعة. وبالتالي غالباً ما يتحدد الإنفاق الكلي "العموم" بتجميع "حاجات" الوحدات الإدارية المختلفة في شكل مطالبات أو مقترحات الصرف التي تقدمها للجهات الإدارية المركزية.

الممنوحة لهم. بصياغةٍ أخرى، من أجل ضمان الحصول على نتائج جيدة، لا بد من تحفيز الأفراد والوحدات الإدارية المختلفة بمنحهم قدر من الحرية في ممارسة سلطاتهم المالية والإدارية مع مسألتهم في مقابل ذلك عن النتائج التي تتحقق نتاجاً لهذه الممارسة. وبناءً على ذلك، تمنح الوحدات الإدارية مزيداً من سلطات الأمر بالصرف، ونقل الموارد بين بنود وعناصر الصرف المختلفة، وإبقاء وتجنيد بعض الموارد أو ترحيلها إلى الأعوام القادمة، بشرط أن تحقق هذه الممارسات النتائج المطلوبة. وتجدر الإشارة إلى أن مسألة تحقيق نتائج الموازنة في المفهوم التقليدي تعتمد بشكل أساسي على فرض قواعد صارمة وإجراءات تحكمية تتضمن الالتزام بالصرف حسب البنود المقررة في الموازنة السنوية وإنفاق الوحدات الإدارية المختلفة كل السقوف المحددة خلال السنة المالية.

وتلعب المعلومات في المفهوم المعاصر دوراً أساسياً في تهيئة البيئة المناسبة لتحقيق النتائج المرجوة حيث تمثل من حيث توفرها وجودتها مدخلاً هاماً للإدارة المالية الجيدة. وعلى الرغم من أن المعلومات تمثل مدخلاً أساسياً لاتخاذ القرار المالي السليم في المفهومين المعاصر وكذلك التقليدي، إلا أن المفهوم المعاصر يربط تدفق المعلومات بمنهج التحليل السلوكي واقتصاد المعلومات، وتحديدًا بمشكلة الوكالة "agency problem". وفي هذا الإطار، تلعب طبيعة الأدوار والمسؤوليات الملقاة على عاتق الجهات التي تقوم بإعداد وتنفيذ الموازنة دوراً هاماً في تحديد نتائج الموازنة. فقد يؤدي التحكم الشديد في عمليات الموازنة وتركز السلطات المالية والإدارية إلى زيادة الفجوة بين واضعي الموازنة من جهة ومنفذيها من جهة أخرى، مما يخلق حافزاً

لحجب المعلومات أو "تجميلها"، الأمر الذي قد يؤدي إلى إضعاف قدرة الجهة المتحكمة في تخصيص الموارد على البرامج ذات الكفاءة والفعالية العاليتين، وبالتالي يضعف من فرص الحصول على مردود عال للصرف الحكومي. كما يؤدي هذا التحكم وتركز السلطات إلى خلق حافز لدى الوحدات المنفذة للموازنة لحجب بعض المعلومات من أجل التمتع بميزة معلوماتية معينة، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم تماثل للمعلومات بين مقدميها من الوحدات الإدارية الدنيا ومتلقيها من الوحدات العليا. وبالتالي تستدعي الممارسة السليمة في المفهوم المعاصر تحفيز الوحدات الإدارية الدنيا لتقديم معلومات كافية للوحدات الأعلى في السلم الإداري حول الأنشطة المالية التي تقوم بها بحيث تكون المعلومات متماثلة بين الأطراف كافة.

وفي ضوء هذه التطورات، برزت الموازنة المعتمدة على النتائج "results-oriented budget" كأسلوب هام وجوهري في إعداد الموازنات الحكومية بطرق تمكن من متابعة أداء الوحدات الإدارية المختلفة بما يحقق أهداف السياسة العامة. وقد قام عدد من الدول، على رأسها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، خلال العقد الماضي بتطبيق هذا الأسلوب سواء في شكل موازنة الأداء أو موازنة البرامج بدرجات متفاوتة. وأهم ما يميز هذا الأسلوب هو ربطه لعملية تخصيص الموارد بنتائج الأداء في الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة مع إعطاء الوحدة أو الهيئة المنفذة استقلالية في إدارة موازنتها في ضوء أهداف محددة مسبقاً.

وفيما يخص موازنة الأداء "performance budgeting"، فهي تعتبر أسلوباً "لإدارة" الصرف الحكومي أكثر منها أسلوباً "للتحكم" فيه، وذلك لتبنيها لمعايير المساءلة على

أساس الأداء. وتخصص الموارد المالية في هذا الإطار حسب ما تحتاجه الوحدة الإدارية من مدخلات لتقديم قدر من المخرجات تحدد سلفاً في الموازنة السنوية، حيث تقوم الوحدة أو الهيئة بتقدير التكاليف اللازمة لعناصر العمل والسلع والخدمات وخلافه لتنفيذ الوحدة الواحدة من النشاطات التي يجب عليها تقديمها "per unit cost". وتقدر الموازنة الكلية للهيئة بضرب تكلفة الوحدة الواحدة بعدد الوحدات من المخرجات المطلوب من الهيئة "إنتاجها" في السنة المالية القادمة. وتختلف موازنة الأداء عن موازنة البنود، التي تعرضنا إليها مسبقاً، في أن الأولى تعتمد على مقدار العبء الوظيفي المقدر (expected workload) كأساس لتخصيص الموارد وليس باعتماد الطريقة التزايدية والتي تأخذ ما تم صرفه على المدخلات أو البنود في السنة السابقة كأساس وتزيد عليه بافتراض معدل تغير معين في الصرف على البند في السنة المالية الجديدة، وهذا ما تنتهجه موازنة البنود. ولعل أحد أسباب فعالية موازنة الأداء هو أنها تعطي إطاراً مالياً وإدارياً يمكن من تخصيص الموارد المالية بكفاءة وفعالية بسبب الربط المباشر بين الخدمة المقدمة والموارد اللازمة لتقديم هذه الخدمة في إطار الموازنة السنوية.

أما موازنة البرامج "programme budgeting"، فهي تعطي إطاراً واسعاً تتداخل فيه نظم التخطيط والبرمجة مع عمليات الموازنة، حيث تربط بين أهداف ونتائج السياسات الاقتصادية من ناحية ومخرجات الموازنة من الناحية الأخرى في إطار متعدد السنوات يتخطى حدود الموازنة السنوية. ويتطلب تطبيق هذا الاتجاه تفصيل الموازنة إلى برامج ذات أهداف محددة تعكس غايات السياسة العامة، مع تضمين الخطوات

اللازمة لتحقيق هذه الأهداف في أجل زمني متوسط، بدلا عن تفصيلها حسب الأسس التنظيمية التي تربط مكونات الموازنة بالهيئات أو الوحدات المنفذة لها "organisational affiliation". وفي هذا الإطار، يتم ضخ الموارد إلى البرامج الأكثر كفاءة التي تحقق أهداف السياسة الاقتصادية. ويجب الإشارة إلى أن قاعدة التخصيص هنا قاعدة "حدية" بحيث تُضخ الوحدة الواحدة من التمويل، في إطار عملية إعادة تخصيص الموارد، إلى البرنامج الذي يعطي قيمة حدية عالية، وتقاس القيمة الحدية بما يتم انجازه من أهداف البرنامج المعني.

وتختلف موازنة الأداء عن موازنة البرامج في أن الأولى تركز على المهام والمخرجات بينما تركز الثانية على الأهداف والنتائج، بحيث تمثل موازنة الأداء مرحلة وسيطة لبلوغ الأهداف. ويمكن التمثيل ببرنامج تقديم خدمة التعليم الابتدائي، حيث يمثل بناء فصل أو تأهيل معلم مخرج من مخرجات الإنفاق على التعليم الابتدائي، بينما تمثل زيادة معدل الإحلاس أو خفض معدل التسرب أو زيادة معدل التسجيل في التعليم الابتدائي أهداف أو نتائج لسياسة الصرف على هذا النوع من التعليم. ويمثل الصرف على الأجور والمرتبات والسلع والخدمات والصيانة مدخلات لبرنامج تطوير التعليم الابتدائي. كما أن ربط تخصيص الموارد بكفاءة البرامج يميز موازنة البرامج عن موازنة الأداء، حيث يتسم إطار موازنة البرامج ببعض المرونة فيما يخص "الأهداف" والتي تعتبر متغيرا، بينما تركز موازنة الأداء على إيجاد أكثر الطرق فعالية لتحقيق هدف معين. وينظر البعض إلى موازنة البرامج كأداة من أدوات التخطيط والسياسة الاقتصادية لتركيزها على ترجمة الأهداف إلى واقع ملموس، بينما

تمثل موازنة الأداء أسلوباً جيداً "لإدارة" الموازنة العامة. ويمكن القول أن الإدارة السليمة للمالية العامة تتطلب تحقيق مخرجات بأقل قدر ممكن من الصرف، كما تتطلب أيضاً تقديم ذلك النوع من المخرجات أو الخدمات العامة التي تحقق أهداف السياسة الاقتصادية المتمثلة، بشكل عام، في درء الفقر والامية وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبالنظر إلى مفاهيم موازنات الأداء والبرامج، يبدو واضحاً تركيز المفهوم المعاصر في إدارة المالية العامة على مخرجات ونتائج الموازنة العامة أكثر من تركيزه على المدخلات والوسائل، أي التركيز على الأهداف والأداء بشكل أكبر من التركيز على مقادير الصرف الحكومي على عناصر الموازنة وكيفيته وتوقيته. ويستدعي ذلك تطوير أساليب جديدة للتحكم والمساءلة تمنح الوحدة الإدارية استقلالاً معقولاً في استخدام الميزج الأمثل من المدخلات لتقديم الخدمات العامة بأقل تكلفة ممكنة، على أن تخضع قراراتهم للمساءلة والتدقيق البعدي على أساس النتائج، وفي ضوء مؤشرات المدخلات الممنوحة لهم وعبء العمل الملقى على عاتقهم، والتي تمكن من قياس أداءهم وكفاءتهم في إدارة الموارد العامة. كما يتطلب النهج المعاصر تطوير الأساليب والطرق المحاسبية بالتركيز على الاستحقاق أكثر من الصرف الفعلي وتطبيق مفاهيم المحاسبة على أساس الاستحقاق بدلاً من المحاسبة النقدية.

وبشكل عام، يمكن النظر إلى المفهوم المعاصر في إدارة المالية العامة كتطوير أو امتداد للمدخل التقليدي وليس كبديل له، وذلك بسبب ارتكاز المفهوم الحديث إلى

القواعد والمبادئ نفسها التي يطرحها المفهوم التقليدي كضرورة مسبقة لإدارة مالية سليمة، مع تركيز المفهوم المعاصر على دور الحوافز التي تتوافر لدى معدي ومنفذي الموازنة، والقواعد والترتيبات المرتبطة بهذه الحوافز، في تحديد طبيعة نتائج الموازنة وبذلك يغطي مدىً أوسع من الترتيبات المؤسسية والإدارية. وينظر المفهوم المعاصر إلى الموازنة العامة كنظام يتداخل ويتفاعل مع الأنظمة السياسية والاجتماعية التي تحيط به، وبالتالي ينفي فكرة أن الموازنة نظام متكامل ذاتياً، حيث يتسع دور الموازنة العامة من أداة حسابية توافق بين الصرف الحكومي والإيرادات المحصلة إلى أداة متكاملة تربط العمليات المالية بالسياسة الاقتصادية والأهداف العامة، وكذلك إلى مفهوم تتسع فيه دائرة المشاركة في عمليات إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة لتضم مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الأخرى، بالإضافة إلى الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة، حتى تعكس الموازنة العامة أولويات ورؤى الجهات المختلفة.

4. بعض الترتيبات المؤسسية من أجل موازنة منضبطة وكفوءة، تخدم الأولويات الإستراتيجية

ترتكز الأطروحات الحديثة المتعلقة بإدارة المالية العامة على فرضية أن القواعد والترتيبات المؤسسية تؤثر بشكل كبير على نتائج الموازنة المتمثلة في الانضباط المالي والكفاءة التخصيصية والتشغيلية. وبناءً على ذلك، يعتمد مستوى الإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي والاقتصادي كالصرف على السلع والخدمات والأجور وتنفيذ

مشاريع التنمية، على طبيعة وكفاءة القواعد والنظم التي تحكم وتنظم الإدارة المالية في مراحل إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة. ونظرا لتداعياتها ومضامينها المباشرة لنتائج الموازنة، سنستعرض في الفقرات التالية، على سبيل المثال وليس الحصر، بعض القواعد والترتيبات المؤسسية التي قد تؤثر على نتائج الموازنة.

ترتيبات مؤسسية لتعزيز الانضباط المالي الكلي

تعتبر درجة الانضباط المالي أحد أهم مؤشرات الاستقرار الاقتصادي حيث يعكس العجز المالي الوضع الاقتصادي العام كما يشير إلى مدى كفاءة وفعالية المؤسسات المالية في إعداد وتنفيذ الموازنات العامة. وقد يتحقق الانضباط المالي كنتيجة لإدارة الصرف الحكومي بصورة فعالة من خلال وضع وتطبيق إجراءات وقواعد صريحة وواقعية، يمكن تمثيلها بما يلي:

غلاف الموارد "resource envelope": وهو إطار مالي عام يعطي تقديرات وافية للتدفقات المالية الممكنة خلال السنة المالية وفي الأجلين المتوسط والطويل، وبذلك يعكس الإمكانيات المالية المتاحة للحكومة من مصادر التمويل الداخلية والخارجية ويمثل سقفاً أعلى للصرف الحكومي الممكن.

قيود الموازنة "budget constraints": تمثل هذه القيود حدوداً عليا للإنفاق الحكومي على المستويين الكلي والقطاعي وتحدد أحيانا بنص دستوري صريح أو يتم

تضمينها في وثائق الموازنة كالتزام يجب أخذه في الاعتبار في المراحل المختلفة لتنفيذ الموازنة. ويمكن التعبير عن قيود الموازنة، كالعجز المالي مثلاً، في شكل نقدي، أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، أو كمعدل نمو. وتكون هذه القيود فعالة إذا كانت قادرة على ترجمة غلاف الموارد أو المتاح من الموارد المالية إلى قيد مالي فعال، بدلاً من أن تعكس الحاجات التمويلية للوحدات الحكومية المختلفة. كما أن فعالية هذه القيود تعتمد على درجة مرونتها إزاء التقلبات الاقتصادية حيث يجب أن تكون مُحكَّمة ولكن ليست جامدة (hard but not rigid). وتجدر الإشارة إلى أن عدداً من قيود الموازنة، أو ما يسمى بالقيود الخارجية، تحددها جهات خارجية مثل مؤسسات التمويل الدولية، تتعلق عموماً بمستويات الدين العام واستدانة الحكومة من الجهاز المصرفي. كما أن هناك قيوداً خارجية تقررها البنوك المركزية الإقليمية، كذلك التي وضعها "البنك المركزي لدول أفريقيا الفرنكفونية"، حيث حدد البنك سقفاً أعلى على سحبيات الدول الأعضاء لا يتجاوز 20 في المائة من الإيرادات الضريبية التي حققتها الدولة في السنة المالية السابقة للسحب.

نموذج الاقتصاد القياسي الكلي "macroeconomic model": يستخدم نموذج الاقتصاد القياسي الكلي لإيجاد إسقاطات وتقديرات للإنفاق الكلي لتحديد قيود الموازنة في إطار السياسة المالية والاقتصادية المرسومة، على أن تغطي هذه التقديرات القطاعات الاقتصادية والمالية وتعكس العلاقات الهيكلية والسلوكية بين المتغيرات الاقتصادية والمالية المختلفة.

إطار الإنفاق متوسط الأجل: يمثل أداة مالية هامة للتخطيط المالي في المدى المتوسط حيث يتضمن قيوداً للصرف الحكومي في كل سنة مالية خلال الفترة التي يغطيها، كما يساعد على تتبع تداعيات التغيرات الاقتصادية على الموازنة وذلك لتضمنه، بشكل مفصل، لكلفة السياسات الاقتصادية والمالية، الأمر الذي يعزز من إعداد تحليلات مالية موثوقة وشاملة لكفاءة السياسة الاقتصادية الكلية والقطاعية، وبالتالي يمكن من موازنة الإيرادات المالية المتوفرة مع الصرف العام.

تنسيق وتكامل الأدوار والجهود: تعتمد فعالية الترتيبات المؤسسية المرتبطة بوضع القيود المالية وتنفيذها على مدى تكاملية الجهود وتنسيقها بين الجهات أو الإدارات الحكومية المختلفة، غالباً إدارات مركزية في وزارات المالية والتخطيط والبنك المركزي والجهاز الإحصائي، التي تقوم بإعداد غلاف الموارد وتحديد القيود في مراحل التخطيط الاستراتيجي وإعداد الموازنة، كما تعتمد على وضوح الأدوار والتكاليف التي يجب على كل جهة القيام بتنفيذها.

هيكل حوافز داعم: يعتمد نجاح الترتيبات المؤسسية الرامية إلى فرض انضباط مالي على خلق حوافز مناسبة لضمان التزام الوحدات المختلفة بتنفيذ هذه الترتيبات، كما يعتمد على توعية وتعريف هذه الوحدات بطبيعة الترتيبات وأهدافها، وذلك بسبب طبيعة هذه الإجراءات والتي تنتزل من أعلى الجهاز الإداري والمالي إلى أسفله "top-down". ففي غياب الحوافز والترتيبات المناسبة قد تؤدي عملية إنفاذ الانضباط المالي

وإلزام الوحدات المختلفة بسقوف الإنفاق المحددة إلى ممارسات مالية غير سليمة مثل الصرف خارج الموازنة، وتخصيص الموارد لاستخدامات معينة "earmarking"، والعمليات شبه المالية.

ترتيبات مؤسسية خاصة بإدارة الإيرادات النفطية: تستدعي الإدارة السليمة لإيرادات النفط استحداث وتفعيل آليات مالية خاصة لتحقيق الانضباط المالي، خصوصاً وأن عدداً من الدول النفطية يعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويل الصرف الحكومي، كما أن إدارة الإيرادات النفطية في عدد من الدول تخضع بشكل عام لضوابط مالية أقل تشدداً مقارنة بالإيرادات الضريبية. وتندرج الترتيبات المؤسسية الخاصة بإدارة الإيرادات النفطية في ثلاثة أشكال تتضمن إنشاء صناديق أو حسابات خاصة بإيرادات النفط للمحافظة على تدفق مستقر من هذا المصدر، واتخاذ قواعد وموجهات أو تشاريع مالية لحماية الموازنة من الصدمات المالية المفاجئة، ووضع أسعار موازنة خاصة بالنفط "benchmark prices" لتقليل التأثير السالب على الموازنة جراء التقلبات في أسعار النفط⁽⁶⁾.

ترتيبات مؤسسية في ظل اللامركزية المالية: تحتاج الدول التي تتبنى نظاماً مالياً فدرالياً إلى وضع تدابير مالية إضافية في شكل ترتيبات وإجراءات مؤسسية لتحقيق الانضباط المالي. ويتأتى ذلك من خلال وضع قواعد وأطر وتشريعات تحكم العلاقة

(6) صندوق النقد الدولي، 2007.

المالية بين المركز والأطراف. ففي ظل الفدرالية المالية تتمتع بعض الحكومات الإقليمية أو المحلية بقدر كبير من الحرية في ممارسة سلطاتها المالية وإدارة موازاناتها عن طريق تعبئة مواردها الذاتية وتمويل أولوياتها الخاصة بها، مما يؤدي إلى فصل عدد من عملياتها المالية عن الموازنة العامة، الأمر الذي قد يخل بالوحدة العضوية للموازنة ويضعف من قدرتها في تحقيق الاستقرار المالي.

ترتيبات مؤسسية لتحقيق الكفاءة التخصيصية

تهدف الترتيبات المؤسسية الموجهة نحو تطوير الكفاءة التخصيصية، والتي نستعرض عددا منها فيما يلي، إلى رفع فعالية نظام الموازنة العامة في التجاوب مع المستجدات التي تطرأ على السياسة الاقتصادية حتى يكون قادراً على إعادة تمويل البرامج الحكومية الأكثر كفاءة والقادرة على أن تدر أعلى عائد اقتصادي واجتماعي ممكن، في ظل أي تراجع في التدفقات المالية. وفي هذا الإطار، يعتمد نجاح هذه الترتيبات على وضوح العلاقة بين كلفة البرامج الحكومية والمردود الاقتصادي والاجتماعي المتوقع من هذه البرامج بحيث يكون من الممكن تقييم الكفاءة النسبية لبرامج الإنفاق المختلفة بصورة تمكن من وضع إطار فعال لتخصيص الموارد المالية بين البرامج العامة.

تحديد الأولويات الإستراتيجية: تسعى الترتيبات المؤسسية في هذا الخصوص إلى تعزيز السبل والوسائل التي تمكن من خلق نظام سياسي واقتصادي متماسك وقادر

على بلورة الرغبات والتطلعات المختلفة، والمتنافسة أحياناً، وترجمتها إلى أولويات مقبولة لدى الجميع. وفي هذا الصدد، تُعتبر الترتيبات والتشريعات التي تعزز الممارسة الديمقراطية وتوسع قاعدة المشاركة في الحكم إحدى الوسائل إلى خلق نظام سياسي قادر على طرح أولويات وأهداف إستراتيجية واضحة ومحددة ومقبولة لدى كل الأطراف (الأقاليم والجهات المختلفة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، الخ)، مما يعزز من قدرة النظام المالي ويرفع كفاءته في تمويل البرامج الحكومية ذات الأولوية القصوى.

ربط الإطار الإستراتيجي والسياسة الاقتصادية بعمليات الموازنة: تهدف قواعد وتشريعات الموازنة المعدة من أجل تطوير الكفاءة التخصيصية إلى خلق منظومة عامة قادرة على ربط عمليات التخطيط الإستراتيجي والسياسة الاقتصادية بعمليات الموازنة العامة بصورة متسقة وفعالة، مما يعطي الموازنة العامة بعداً إضافياً بتحويلها من مجرد أداة مالية محاسبية بحتة هدفها مقابلة الصرف مع الإيرادات إلى أداة من أدوات السياسة الاقتصادية تقوم بخدمة الأهداف الاجتماعية والاقتصادية العريضة مثل محاربة الفقر وتطوير رأس المال البشري وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

معلومات حول البرامج والسياسات: يعتمد تخصيص الموارد بشكل فعال بين برامج الصرف المختلفة على توفر معلومات مكثفة حول كلفة البرامج خصوصاً كلفة الوحدة

الواحدة، كما يعتمد على توفر المعلومات حول كيفية تأثير إعادة تخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة على الأهداف الموضوعة في الأجل المتوسط، أو إطار الإنفاق متوسط الأجل. وكنتيجة لذلك، يستدعي تعزيز الكفاءة التخصيصية تبني ترتيبات وقواعد مؤسسية لعرض الموازنة العامة في شكل برامج محددة، مع توفير معلومات كافية حول طبيعة كل برنامج والأهداف المراد تحقيقها منه، وكذلك المخرجات المستهدفة وتكاليف المدخلات ومؤشرات المتابعة والأداء.

تحديد سقف إنفاق قطاعية: لضمان إنفاق الموارد في البرامج الأكثر فعالية، يجب وضع سقف عليا للصرف لكل حزمة من البرامج (البرامج الصحية، برامج التعليم)، على أن يحدد هذه السقف أعلى مستوى في الجهاز التنفيذي حتى تكون ملزمة للأمين بالصرف. ولتفعيل هذه السقف يجب أن يتم تبني طلبات إعادة التخصيص استنادا إلى نتائج تقييم كفاءة برامج الصرف الحكومي.

تحويل السلطات المالية للمستويات الأدنى في هيكل السلطة المالية: يتطلب تعزيز الكفاءة التخصيصية تطبيق ترتيبات مؤسسية لمنح مزيد من الاستقلالية للأمين بالصرف، مثل المديرين التنفيذيين ورؤساء الإدارات والمكاتب ومن في شاكلتهم، في الوزارات والهيئات الحكومية خصوصا في القطاعات الخدمية مثل الصحة والتعليم، في ممارسة سلطاتهم المالية لإعادة التخصيص بين البرامج المختلفة وفقا لضوابط السقف القطاعية وبطريقة لا تخل بالأهداف العامة المضمنة في أطر الإنفاق متوسط الأجل. ولضمان كفاءة وفعالية القرارات التخصيصية الصادرة من الوزارات والهيئات

الخدمية فيما يخص البرامج التي تقع تحت دائرة سلطاتهم المالية، تحتاج الجهات المركزية (وزارة المالية، مجلس الوزراء، المجلس التشريعي) إلى أن تقوم بمراجعة هذه القرارات بصورة دورية على خلفية الأهداف الإستراتيجية الكلية والتداعيات المالية في الأجل المتوسط. ويدعم هذا التوجه تبني تشريعات وقواعد تلزم الإدارات القطاعية وإدارات البرامج المختلفة بتسوية منتظمة للإنفاق الفعلي والإنفاق المعتمد لكل قطاع وبرنامج على خلفية التقديرات المدرجة في إطار الإنفاق متوسط الأجل، وبيعداد تقارير حول هذه النتائج يمكن الاستفادة منها في المراجعة السنوية عند التحضير للموازنة الجديدة.

ترتيبات مؤسسية من أجل تحقيق الكفاءة التشغيلية

لعل أحد أهم سمات الإدارة المالية الفعالة هو تقديم خدمة حكومية بمستوى عال من الجودة وبأقل قدر ممكن من التكاليف. بمعنى أن يكون نظام المالية العامة بمؤسساته وإداراته المختلفة قادراً على تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والمياه بصرف أقل قدر ممكن من المبالغ على الكوادر البشرية والسلع والخدمات والبنى الأساسية اللازمة لتقديم هذه الخدمات، أو الصرف على مدخلات تقديم الخدمة العامة من أجور ومرتبات وسلع وخدمات وصيانة. وتحتاج عملية تعزيز إنتاجية الصرف الحكومي إلى تطبيق عدد من الإجراءات والقواعد، نستعرض بعضها فيما يلي، لخلق بيئة عمل مناسبة تساعد على تعظيم المردود الذي يمكن جنيته من استخدام الموارد المالية والبشرية المتاحة.

رفع كفاءة سياسات التوظيف وإدارة شؤون الموظفين: تتضمن الترتيبات المؤسسية في هذا المجال إجراءات لترقية المهارات والقدرات التخطيطية والتوظيفية لدى موظفي إدارات الموارد البشرية وشؤون الموظفين حتى يكونوا قادرين على اختيار الموظفين ذوي الكفاءة والإنتاجية العالية من جملة المتقدمين للعمل في القطاع العام. كما تشمل هذه الترتيبات إجراءات تهدف إلى ترقية الأداء التنفيذي للموظفين الحكوميين على رأس العمل من خلال تهيئة بيئة عمل تحفز على تجويد الأداء، وذلك بربط العمل بالأداء وخلق المنافسة داخل المؤسسات العامة، بالإضافة إلى تحفيز المديرين للتجاوب مع شكاوى الجمهور. وتكتسب الترتيبات المؤسسية التي تهدف إلى رفع كفاءة التوظيف وإدارة الموارد البشرية أهمية قصوى في ضوء كلفة التشغيل الكبيرة بسبب الصرف على بند الأجور والمرتبات والمردود الضعيف لهذا الصرف في كثير من الدول.

ضبط سجل الوظائف: تشمل القواعد المؤسسية لرفع فعالية الصرف على الأجور والمرتبات إجراءات لإزالة الممارسات السالبة مثل ازدواجية التسجيل ووسائل لتعزيز التحكم في سجل الوظائف وجداول المرتبات مثل تطبيق أنظمة تحديد الهوية البيولوجية "biometric ID systems" لتنسيق سجل الوظائف مع جدول الرواتب وتخفيض الصرف غير الضروري على هذا البند.

قدر معقول من الحرية والمرونة لتنفيذ الصرف الحكومي: تدرج في قائمة الترتيبات المؤسسية الهادفة إلى تعزيز الكفاءة التنفيذية القواعد التي تمكن المديرين والأمين بالصرف من حرية اتخاذ القرارات فيما يخص ترحيل الموارد بين السنوات المالية

لتمويل الصرف الحكومي وفقا للسقوف المالية المتضمنة في أطر الإنفاق متوسطة الأجل، بحيث يتم ترحيل جزء من الأموال التي لم يتم صرفها خلال السنة المالية الجارية إلى السنوات التالية، أو بتعجيل صرف جزء من المخصصات المستقبلية خلال السنة المالية الجارية. وفي ضوء هذه الترتيبات، وما تتضمنه من عدم تأثير التمويل غير المنفق على التمويل المستقبلي الذي قد تتحصل عليه الإدارة أو الهيئة الحكومية وعدم تضرر تقييم أداءها المالي بذلك، لا تحتاج الإدارات والهيئات الحكومية لصرف كل المخصصات المالية خلال السنة الجارية بشكل لا يحقق مخرجات إضافية أو يحسن من جودة المخرجات الموجودة، وبالتالي يتوافر لديها حوافز كافية لتنفيذ الصرف الحكومي بطريقة تعزز من الكفاءة المالية.

وضع وتطبيق قواعد المساءلة: تحتاج الترتيبات المؤسسية التي تهدف إلى منح قدر من الحرية والمرونة في تنفيذ الصرف الحكومي إلى وضع وتطبيق قواعد مساءلة فعالة وكفاءة تركز على النتائج والمخرجات المتعلقة ببرنامج حكومي معين وعلى طبيعة ومدى وضوح المسؤوليات الملقاة على عاتق الجهة المنوط بها تنفيذ البرنامج الحكومي ومدى توافر الموارد المالية والبشرية المطلوبة لتحقيق الأهداف الموضوعية، لضمان تعزيز الكفاءة التشغيلية.

تحديد سقوف قطاعية وسقوف للبرامج لوضع توقعات صائبة حول التدفقات التمويلية: يساعد تطبيق السقوف المالية الخاصة بالقطاعات والبرامج الإدارات

والوحدات الحكومية المختلفة على وضع توقعات دقيقة حول مقادير ومواقيت التمويل الذي ستحصل عليه لمقابلة التزامات الصرف مما يدعم من استقرار التمويل وبالتالي يعزز من قدرة الإدارة أو الوحدة في وضع تقديرات وتوقعات سليمة وموثوقة. وغالباً ما تؤدي الترتيبات المؤسسية في شكل سقف تمنح مجالاً زمنياً أوسع لتنفيذ الصرف إلى نتائج جيدة بالنسبة للكفاءة التشغيلية. فعلى سبيل المثال، توفر السقوف القطاعية التي تُصاغ عند بداية السنة المالية وفي منتصفها قدراً من الاستقرار المالي وتعزز القدرة على التنبؤ بصورة أفضل، مقارنة بالترتيبات التي تتضمن تكرار فترات التمويل بفرض سقف ربع سنوية.

تخصيص التكاليف على أساس الاستحقاق "accrual-based costing": تتضمن الترتيبات المؤسسية في هذا الخصوص وضع قواعد ونظم محاسبية تمكن من حساب كلفة النشاطات والبرامج المختلفة على أساس الاستحقاق بتسجيل كافة أنواع التكاليف المدفوعة والمعتمدة، وبالتالي توفير معلومات تمكن من تقييم أداء الوحدات الإدارية المختلفة بشكل كاف وفعال.

5. خاتمة

يركز المفهوم التقليدي في إدارة المالية العامة على دور هذه الإدارة في ضبط المال العام والتحكم في عملياته عن طريق موازنة الإيرادات مع الصرف الحكومي وفقاً للقواعد والإجراءات الروتينية المضمنة في قانون الموازنة السنوية. وفي هذا السياق،

يطرح المفهوم التقليدي عدداً من المبادئ العامة التي يجب توفرها للإدارة المالية السليمة، تتمثل في مصداقية الموازنة العامة، وشموليتها، وشفافيتها، والقدرة على التحكم في عملياتها، والقدرة على توقع التدفقات النقدية، وجودة النظم المحاسبية ونظم المعلومات المتعلقة بها. ورغم أن المفهوم التقليدي يهتم بضرورات التحكم المالي وتعزيز أسس الشفافية والمساءلة وترقية نظم المعلومات ، إلا أنه لا يضمن بالضرورة تحقيق نتائج الموازنة من ضبط مالي وكفاءة تخصيصية وكفاءة تشغيلية.

وظهر المفهوم المعاصر في إدارة المالية العامة ليربط بشكل مباشر بين المبادئ العامة للإدارة المالية السليمة ونتائج الموازنة. كما انه يوسع من الدور الذي تلعبه الموازنة العامة من كونها أداة لموازنة الإيرادات مع الصرف الحكومي إلى أداة هامة للتخطيط الاستراتيجي والسياسة الاقتصادية. ويركز المفهوم المعاصر بشكل خاص على البعد السلوكي وهيكل الحوافز في الإدارة العامة حيث يهتم بطبيعة سلوك معدي ومنفذي الموازنة وكيفية تجاوب ممارساتهم مع قوانين وقواعد الموازنة المختلفة، وبالتالي يولي أهمية خاصة لطبيعة الأدوار الإدارية والتنظيمية الملقاة على عاتق الوحدات المختلفة المسؤولة عن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة.

ويرتكز المفهوم المعاصر على فرضية أن نتائج الموازنة تتأثر بشكل مباشر بالترتيبات المؤسسية المطبقة في النظام المالي، مما يعكس الأهمية التي تكتسبها طبيعة وكفاءة القواعد والنظم التي تحكم وتنظم مراحل إعداد وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة بالنسبة لنتائج الموازنة ومستوى الإنفاق العام وتوزيعه الوظيفي والاقتصادي.

وعموماً يمكن اعتبار المفهوم المعاصر تطوراً أو امتداداً للمفهوم التقليدي لاستناد المفهوم المعاصر إلى القواعد والمبادئ نفسها التي يعينها المفهوم التقليدي كضرورة مسبقة لإدارة مالية سليمة، مع تغطية المفهوم المعاصر لمدى أوسع من الترتيبات المؤسسية والتنظيمية وطرحه الموازنة العامة كنظام متكامل يربط العمليات المالية مع السياسة الاقتصادية والأهداف العامة ويعكس أولويات ورؤى الأطراف والقطاعات المختلفة.

المراجع

Caiden, Naomi and Aaron B. Wildavsky, 1980, Planning and Budgeting in Poor Countries.

Dean, Peter N., 1989, Government Budgeting in Developing Countries, Routledge.

IMF, 2007, The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom, IMF publication.

Schick, Allen, 1998, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank.

Shah, Anwar, 2007, Budgeting and Budgetary Institutions, World Bank publication.

Wildavsky, Aaron B., 1986, Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes.

World Bank, 1997, World Development Report: The State in a Changing World.

World Bank, 1998, Public Expenditure Management Handbook, World Bank publication.

World Bank, 2005, Public Financial Management Performance Measurement Framework, World Bank publication.