

Distr.: General
12 January 2023
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثانية والعشرون

27-31 آذار/مارس 2023

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت*

إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ وانعكاساتها

على مصداقية الميزانيات

إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ وانعكاساتها على مصداقية الميزانيات

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها أعضاء اللجنة جورج نيميك وكاترينا أوت ولمياء مبيض بيسات، بالتعاون مع زملائهم من أعضاء اللجنة ياميني آيار ورولف ألتر وليندا بيلمس ورونالد ميندوزا وكارلوس سانتيسو وأميناتا توري ونجاة زروق.



إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ وانعكاساتها على مصداقية الميزانيات

موجز

ينبغي أن تضمن إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ استمرار البلدان في إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأن تحظى باحترام المبادئ الأساسية لهذه الإدارة بالاحترام، قدر الإمكان، ولا سيما المبادئ المتمثلة في الانضباط المالي، والمشروعية، والقدرة على التنبؤ، والمصداقية، والمشاركة، والشفافية، والمساءلة.

ويرى المؤلفون أن تحقيق قدر أكبر من مصداقية الميزانيات، لا سيما في البلدان النامية، هو جانب هام من جوانب إدارة المالية العامة الفعالة في ضوء حالة التشوش والاضطراب التي تسود ميزانيات كثير من البلدان.

ويطرح تعزيز إدارة المالية العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية في أوقات الأزمات تحديات تعود لعدة أسباب، منها الافتقار إلى البيانات والمرونة المؤسسية والاتساق في السياسات وتعدد مستويات الحوكمة؛ والاعتماد على صنع سياسات الميزانية دون إقامتها على الأدلة؛ والتحديات المتعلقة بالحوكمة الرقمية والمعونة الإنمائية.

وتمثل مصداقية الميزانية، وهي ما يُعرف أيضاً باسم موثوقية الميزانية، مبدأً حاسماً من مبادئ سلامة المالية العامة وتشير إلى قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها المتعلقة بالإيرادات والنفقات على النحو المخطط له. وتظهر في البلدان الأقل تقدماً بشكل خاص انحرافات في تنفيذ الميزانيات مقارنة بالميزانيات المعتمدة، وهي تزداد في أوقات الأزمات التي يمكن للبلدان فيها أن تتطلب زيادة الإنفاق على الرغم من انخفاض إيراداتها العامة.

وتندرج مصداقية الميزانية في إطار مبدأ الشفافية، وهو أحد مبادئ الحوكمة، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بجميع المبادئ الأخرى لفعالية الحوكمة. ويسلط الضوء على هذه الروابط في مرفق هذه الورقة، إلى جانب تقديم أمثلة عملية ذات صلة.

وتصبح مصداقية الميزانية مسألة أكثر تعقيداً في أوقات الطوارئ، خاصة وأن الأزمات الحادة تأتي عادة بأثار كبيرة لا يمكن التنبؤ بها على الإيرادات والنفقات الحكومية المخطط لها. وتعتبر التغييرات في الميزانيات أمراً لا مفر منه ولكن ينبغي تحقيقها من خلال عمليات شفافة قائمة على الأدلة.

ويوصي المؤلفون بطرق تمكن من تحسين مصداقية الميزانيات والجودة الشاملة لإدارة الميزانيات في أوقات الأزمات.

أولاً - الخلفية

- 1 - تستند هذه الورقة إلى الأعمال السابقة للجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة فيما يتعلق بإدارة المالية العامة وبالميزنة من أجل أهداف التنمية المستدامة. وهي تركز على إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ وانعكاساتها على مصداقية الميزانيات.
- 2 - وقد استكشفت اللجنة، على مر السنين، مختلف جوانب إدارة المالية العامة، بما في ذلك وسائل بناء القدرات وتعبئة موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها بفعالية من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030؛ وطرق منع الفساد وكشفه ومعالجته؛ وتعزيز إدارة المالية الحكومية على المستويين الوطني ودون الوطني؛ والمسائل الناشئة في ميدان إدارة المالية العامة؛ والميزنة الخاضعة للمساءلة والشفافية والتشاركية. ويرتبط بعض هذه الموضوعات ارتباطاً مباشراً بالتحديات الجديدة التي تواجهها إدارة المالية العامة نتيجة لتعدد الأزمات وتواصلها. وكانت مسألة مصداقية الميزانية قد نوقشت، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، في ورقات خبراء سابقة أعدها أعضاء اللجنة.
- 3 - وشددت اللجنة، في دورتها الثامنة عشرة، على مسألة شفافية الميزانية كأداة قيّمة لإخضاع الحكومات والهيئات العامة للمساءلة. وأشارت اللجنة إلى أن الشفافية المالية لا تزال في مهدها في العديد من البلدان النامية، وأن هناك أوجه ضعف كثيرة في النظم المالية يمكن أن تعيق تحقيقها. وركزت اللجنة، في دورتها العشرين، على الميزنة التشاركية، وهي أداة تحتاج إلى دعم أكبر من الحكومات، سواء على المستوى الوطني أو دون الوطني، نظراً لأهميتها الحاسمة.
- 4 - وناقشت اللجنة، في دورتها الحادية والعشرين، إدارة المالية العامة في أوقات الطوارئ، مشيرة إلى أهمية توسيع الجهود في مجال تطوير قواعد ومعايير دولية، واعتمادها، فيما يتعلق بإدارة جزم الحوافز المالية والسياسة المالية في أوقات الأزمات. كما لاحظت اللجنة أن هناك حاجة إلى تعزيز مصداقية الميزانيات، لأن الانحرافات عن الميزانية يمكن أن تُعرض حتى توفير الخدمات العامة الأساسية في القطاعات الرئيسية للخطر، ولا سيما في البلدان النامية. وقد كان معدل الإنفاق الناقص في القطاعات الاجتماعية، في كثير من الحالات، أعلى بكثير من إجمالي الإنفاق الناقص. ومن الضروري استكشاف العوامل الكامنة وراء مثل هذه الانحرافات التي قد تؤدي إلى تآكل مشروعية الحكومة والثقة فيها.
- 5 - وتعرّز العوامل المتمثلة في جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) والحرب في أوكرانيا والتضخم، والأزمة التي تلوح في الأفق بسبب تلك العوامل، الحاجة إلى تحسين إدارة المالية العامة وزيادة مصداقية الميزانيات، لا سيما في البلدان النامية. ويمكن لضخامة الاحتياجات المالية لدى البلدان النامية واعتماد هذه البلدان المرجح على البلدان المتقدمة لتعبئة التمويل المطلوب أن يجعل عملية الميزنة صعبة بشكل خاص.

ثانياً - إدارة المالية العامة في أوقات الأزمات

- 6 - توجد اليوم حالة طوارئ شبيهة دائمة، تواجه الحكومات والقطاع العام في ظلها أزمات متعددة ومتكررة ومتداخلة تؤدي إلى مشاكل وتهديدات لا يمكن التنبؤ بها ويسودها انعدام اليقين وغياب الاتساق

وتتسم بالتعقيد وبالتغير المستمر. ويتعين على حوكمة القطاع العام وإدارة المالية العامة، على وجه الخصوص، إجراء تحسينات في كيفية التعامل مع هذه المشكلة المتنامية⁽¹⁾.

7 - وقد أشارت الدول الأعضاء في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى أن التهديدات الصحية العالمية، والكوارث الطبيعية التي غدت أكثر تواتراً وشدة، والنزاع المتصاعد، والتطرف العنيف، والإرهاب والأزمات الإنسانية ذات الصلة، والتشريد القسري للسكان، تهدد جميعها بالرجوع عن جانب كبير مما أحرز من تقدم في مجال التنمية خلال العقود الأخيرة.

8 - ولاحظت الدول الأعضاء، في خطة عمل أديس أبابا المنبثقة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، أن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعام 2008 كشفت عن مخاطر وأوجه ضعف في النظام المالي والاقتصادي الدولي. وتكتسب هذه الرسالة أهمية مماثلة اليوم، في الأوقات المضطربة التي تسببت بها جائحة كوفيد-19 وأزماتها الطاقية والتضخم. والتزمت الدول الأعضاء، في خطة العمل تلك أيضاً، بتعزيز آليات التمويل المبتكرة لتمكين البلدان من درء المخاطر وإدارتها بشكل أفضل ومن وضع خطط للتخفيف من حدتها.

9 - كما التزمت الدول الأعضاء، في الإعلان الوزاري الصادر عن الجزء الرفيع المستوى من دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام 2022، وفي المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة في عام 2022، بدعم تنفيذ أطر التمويل الوطنية المتكاملة لمواءمة سياسات التمويل واستراتيجياته مع أولويات الاستثمار الوطنية والأطر القانونية واستراتيجيات مخاطر الكوارث والتنمية المستدامة المتوافقة مع خطة عام 2030 وإطار سندي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030 والأهداف الطويلة الأجل لاتفاق باريس.

10 - ووفقاً للتقرير المعنون *مرصد المالية الحكومية الصادر عن صندوق النقد الدولي*، من المتوقع أن يصل متوسط الإيرادات الحكومية العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2013-2027 إلى حوالي 36 في المائة في الاقتصادات المتقدمة (وما يصل إلى 46 في المائة في منطقة اليورو)، مقارنة بنحو 14 في المائة فقط في البلدان النامية المنخفضة الدخل. كما تتبدى التباينات هذه عند النظر إلى الإنفاق الحكومي العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يُتوقع أن يصل متوسطه في الاقتصادات المتقدمة إلى 39 في المائة، وكان قد قفز إلى أكثر من 46 في المائة في عام 2021 (بلغ متوسطه 48 في المائة في منطقة اليورو بعد أن قفز إلى حوالي 53 في المائة في عام 2021)، غير أن من المتوقع ألا يصل متوسطه في البلدان النامية المنخفضة الدخل إلا إلى حوالي 19 في المائة. كما توجد تباينات فيما يتعلق بالديون الحكومية الإجمالية العامة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والتي يُتوقع أن يصل متوسطها في الاقتصادات المتقدمة إلى أكثر من 100 في المائة، وكان قد قفز إلى أكثر من 120 في المائة في عام 2020، مقارنة بمتوسط قدره 48 في المائة فقط في البلدان النامية المنخفضة الدخل، على الرغم من الزيادات المستمرة منذ عام 2013، ولا سيما منذ ظهور جائحة كوفيد-19. وتُبرز هذه البيانات الضرورة الواضحة لزيادة كل من الإيرادات والنفقات في البلدان الفقيرة، مما سيعطيها مرونة أكبر في معالجة الطوارئ والصدمات⁽²⁾.

(1) For ROBUST project results see <https://robust-crisis-governance.eu/>

(2) International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Monitor: Helping People Bounce Back* (Washington, D.C., 2022).

11 - وقد اتخذت الحكومات في جميع أنحاء العالم إجراءات للتخفيف من الآثار الاقتصادية والمالية لجائحة كوفيد-19 على الإنفاق في ميزانياتها. وأدخلت غالبية الحكومات تدابير في مجالات الصحة والتعليم والخدمات العامة وفيما يتعلق بتحسين الامتثال الضريبي. واضطلع بعضها بمشاريع لبناء مراكز طبية ومستشفيات (دولة بوليفيا المتعددة القوميات)، وبمشاريع تتعلق باستخدام الطاقة المتجددة لتوفير إمدادات كهربائية دائمة للمستشفيات (الضفة الغربية وقطاع غزة)، وتدابير لدعم العمالة والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (شيلي) وعمالة الشباب (ساموا). كما أنشأ بعضها صناديق لردّ تكاليف علاجات كوفيد-19، وغطت تكلفة اللقاحات وإمدادات الرعاية البالغة الأهمية (بليز وألبانيا)، في حين أن بعضها الآخر أعاد توجيه الموارد لدفع تكاليف أجهزة التنفس الصناعي وأجهزة المسح وعيادات الحمى وأنشطة التوعية الصحية (فيجي). كما اتخذت إجراءات لتعزيز الموارد البشرية والمادية والبرامج الاجتماعية (جامايكا والمكسيك) ودعم الفئات الضعيفة (سورينام) وإنعاش قطاعات السياحة وتجارة الجملة والتجزئة (كمبوديا)⁽³⁾. ورفعت بعض الحكومات ميزانيات الرعاية الاجتماعية بنسبة 100 في المائة. على أن الاستجابة للجائحة أعاقَت، في بعض الحالات، تنفيذ مشاريع جديدة، لا سيما تلك المتعلقة بالطاقة المتجددة⁽⁴⁾.

12 - يؤدي تباطؤ التعافي من جائحة كوفيد-19 عن المتوقع إلى تفاقم التحديات التي تواجه المالية العامة المجهدة، سواء في البلدان النامية أو المتقدمة. وينبغي تقليص التحويلات الطارئة الموجهة لتخفيف الأثر الاجتماعي للجائحة، كما ينبغي خفض الإعانات الاجتماعية غير الموجهة، على وجه الخصوص، أو التخلص منها كلياً لأسباب تتعلق بالاقتصاد السياسي، لا سيما مع الارتفاع الحاد في معدلات التضخم. بالإضافة إلى ذلك، تستند الجهود المبذولة لتبني التحويلات الخضراء والرقمية إلى الإنفاق العام والحوافز المالية في لحظة غير مناسبة بشكل خاص بسبب أزمة الطاقة العالمية التي سببتها الحرب في أوكرانيا.

ثالثاً - التحديات المتعلقة بتعزيز عملية اتخاذ قرارات الميزانية في الأوقات المضطربة

13 - يتعين على الحكومات تعبئة موارد الميزانية، وهي شحيحة في كثير من الأحيان، وتخصيصها وإدارتها لمعالجة الآثار الشديدة للأزمات الجارية الأنفة الذكر على المالية العامة وعلى رفاه مواطنيها. على أن الحكومات تواجه تحديات متعددة.

نقص البيانات اللازمة لعملية قائمة على الأدلة لاتخاذ القرارات

14 - يتطلب تصميم تدابير الحماية للأسر والقطاع الخاص في أوقات الطوارئ بيانات تفصيلية عن الدخل والاستهلاك، بما في ذلك ما يتعلق ببنود الإنفاق الفردية (مثل الطاقة والغذاء)، لضمان كفاءة برامج الدعم. ومع عدم وجود هذه البيانات، وبدون استخدام الاستهداف ووسائل اختبار الدخل، تحصل على الموافقة برامج تتصف بالعمومية وبالسوء في كثير من الأحيان ويجري تنفيذها. على أن هذه البرامج تزيد من التكاليف المالية الحكومية، ليس هذا فحسب، بل يمكنها أيضاً أن تتسبب في مناقشة عامة حول الإنصاف والمساواة في المعاملة بين مختلف المجموعات السكانية.

(3) Srinivas Gurazada and others, "Government budget credibility and the impact of COVID-19", World Bank, 13 October 2022.

(4) Public Expenditure and Financial Accountability, "SDG indicator 16.6.1 speaks how budgets are affected by COVID-19 pandemic", 1 August 2022.

15 - ويمكن أن يمثل ربط البيانات الحكومية الموجودة (على سبيل المثال بشأن ضريبة الدخل المسددة أو ما يجري تلقيه من دعم مالي اجتماعي) بمعايير الأهلية نهجاً مناسباً. وعلى سبيل المثال فإن بيانات الاستهلاك الفردي للطاقة على مستوى الأسرة، متاحة من حيث المبدأ حيثما تم تركيب أجهزة قياس حديثة في المنازل والشقق. وفيما يتعلق بالقطاع الخاص، فإن ضريبة الدخل أو ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة المستقطعة توفر معلومات وافية لتحديد معايير الأهلية. على أن متطلبات الخصوصية في كثير من البلدان تمنع هذا الاستخدام والجمع بين بيانات شخصية معينة.

16 - ويزداد استهداف المستفيدين من برامج الدعم المدفوعة بالأزمات تعقيداً عندما يُعتبر حسن التوقيت ضرورياً؛ ويعترض ذلك طريق الجهود المبذولة لتعبئة قواعد البيانات المختلفة والجمع بينها. وتستلزم الجهود المبذولة لتضييق ثغرة البيانات، مما حُدّد ك مجال عمل محتمل في إطار موضوع تحسين الحوكمة الخاصة بالبيانات من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، تحسين جمع البيانات من خلال الإصلاح المؤسسي والاستثمار في موارد المكاتب الإحصائية الوطنية وفي كفاءاتها.

17 - ويمكن أن يتأثر الاقتصاد السياسي لعملية الميزانية تأثراً عميقاً بوجود أو انعدام بيانات وأدلة يُستَـرشد بها في تخصيص الموارد. ويرى بعض المدافعين عن قطاعات معينة أن من المفيد تقليل الاستثمار في توليد الأدلة لأن هذه الأدلة يمكن أن تقوض فعلياً جهودهم للحفاظ على تخصيص الموارد لقطاعاتهم. علاوة على ذلك، فإن ثقافة صنع السياسات غير القائمة على الأدلة، بما في ذلك ما يتعلق بالميزانيات، يمكن أن تتفاقم بسبب النزعات المناهضة للعلم والمعادية للخبرة، وهي نزعات ترتبط بالموجات الشعبوية الأخيرة. وللتغلب على هذه التحديات خلال فترات النقش أهمية حاسمة بالنسبة لتمكين البلدان من تخصيص الموارد وإنفاقها بشكل أكثر فعالية.

انعدام المرونة المؤسسية

18 - تعتبر دورات الميزنة في معظم البلدان محددة جيداً وقد أصبحت مكرسة في الممارسة العملية التي تأخذ بها الحكومات في اتخاذ القرارات. وفي حين أن اعتبارات إدارة المخاطر مدمجة في العملية، فقد ثبت أنها غير كافية في حالة إدارة الأزمات. فالتراكم الحالي للأزمات يتطلب إصلاحاً عاجلاً لعمليات الميزنة إذا كانت الحكومات ترغب في الامتثال لمبادئ الحوكمة الفعالة، بما فيها مبدأ الشفافية.

19 - وحُدّدت نقطة ضعف رئيسية تتعلق بدور البرلمان في عملية الميزنة في أوقات الطوارئ. ففي كثير من الأحيان، مكن قانون الطوارئ السلطة التنفيذية من اتخاذ قرارات بمشاركة شكلية من جانب البرلمان، الأمر الذي يمنع الدخول في نقاشات موضوعية بين أعضاء البرلمان أو إجراء مشاورات مع أصحاب المصلحة الآخرين من قبيل المجتمع المدني أو القطاع الخاص.

20 - كما أن ضغوط الوقت تؤثر هي أيضاً على اختيار الأدوات. ونظراً لأن الإنفاق من الميزانية يعتبر الأداة الأكثر فعالية لإدارة الأزمات، فإن من النادر أن تُقترح لوائح بديلة أو أن يوافق عليها. وفي الوقت نفسه، قوبلت بعض الإجراءات، مثل عمليات الإغلاق المرتبطة بجائحة كوفيد-19، بمقاومة متزايدة من قبل السكان في بعض الأماكن. وقد أدى عدم وجود دليل على نجاعة المفهوم وعدم تقييم النتائج الثانوية وانعدام المشاورات إلى تقويض فعالية ومصداقية السياسات العامة والثقة في الحكومة بشكل عام.

عدم اتساق السياسات

- 21 - ساهم التقدم المحرز في دمج أهداف التنمية المستدامة في عمليات صنع السياسات والميزة في الدفع قدماً بعبء تنفيذ هذه الأهداف. على أن ظهور جائحة كوفيد-19 أوقف ما تحقق من تقدم⁽⁵⁾.
- 22 - ولا تبشر الاستجابات السياساتية الحالية للأزمات الجارية بإمكانية العودة إلى الاتجاه الصاعد. فعلى العكس من ذلك، تشير معظم التدابير المالية الحكومية الحالية إلى تحول في الأولويات يتم في سياقها التخلي عن السياسات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة أو على الأقل تقليصها بغية تحقيق إبلال قصير الأجل من الضغوط التضخمية أو اضطرابات الطاقة أو نقص الأغذية⁽⁶⁾.
- 23 - وقد أضعفت الالتزامات السابقة لتحقيق الانتعاش المستدام من كوفيد-19، مثل خطة الانتعاش الأولى على نطاق الاتحاد الأوروبي التي تركز على الانتعاش الأخضر والرقمنة والقدرة على الصمود، وذلك بسبب توجيه التدابير المالية نحو أمن الدخل وضمانات العمالة ودعم القطاع الخاص.

التحديات المتعلقة بالحوكمة الرقمية

- 24 - يمكن دعم إدارة المالية العامة، ولا سيما في أوقات الأزمات، من خلال الابتكارات الرقمية في الحوكمة وعن طريق الاستثمار في البنية التحتية الرقمية العامة البالغة الأهمية التي تتيح تحسين الإنفاق. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي استخدام المدفوعات الرقمية إلى تقليل التكاليف المباشرة التي تتحملها الحكومات، والحد من الاحتيال والتسرب، وزيادة التسهيل على المستفيدين، وإنشاء مسارات لتحقيق الشمول المالي.
- 25 - وتتطلب زيادة التدقيق فيما يتعلق بكفاءة الإنفاق العام على التكنولوجيات إدارة أفضل للاستثمارات الرقمية العامة الطموحة، ولا سيما على المستوى دون الوطني. ولا بدّ من إيلاء اهتمام خاص للمشتريات الحكومية لضمان تحقق القيمة مقابل المال.
- 26 - وهناك حاجة إلى بيانات أفضل عن الإنفاق الحكومي على التكنولوجيات الرقمية؛ على أن مثل هذه البيانات غير موجودة في كثير من الأحيان. غير أن هناك أدلة متفرقة تشير إلى أن الاستثمارات الرقمية كثيراً ما تقشل أو تؤدي إلى تجاوزات كبيرة في التكلفة.
- 27 - وقد تمكنت البلدان التي تتمتع ببنية تحتية عامة رقمية أفضل، من قبيل الهوية الرقمية والنظم الحكومية للمدفوعات ولتبادل البيانات، من تحويل الموارد بشكل أسرع وأكثر أماناً وفعالية إلى المحتاجين استجابةً لجائحة كوفيد-19. ففي تركيا، مثلاً، تلقت 7,2 ملايين من الأسر تحويلات اجتماعية طارئة بفضل وجود منصات رقمية قابلة للتشغيل البيني وتوفر نظم معلومات سمحت بالتدفق السلس للمعلومات والمشاركة الموثوقة للبيانات عبر قواعد البيانات الحكومية المختلفة. وفي البرازيل، تلقى حوالي 70 مليون مستفيد دفعة من خلال برنامج البلد للمساعدة الاجتماعية استجابةً لجائحة كوفيد-19. وأنشأت الحكومة، في إطار هذا

Jeffrey D. Sachs and others, *Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable* (5) *Development – The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond* (New York, Cambridge University Press, 2022)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and United Nations (6) Development Programme, “Closing the SDG financing gap in the COVID-19 era”, scoping note for the G20 Development Working Group, 2021

البرنامج، حساب ادخار رقمي يتيح للأفراد الوصول إلى الأموال عن بُعد. وتشير التقديرات إلى أن 40 في المائة من هؤلاء المستفيدين لم يكن لديهم حساب ادخار قبل الجائحة. وفي كولومبيا، تلقى ما يقرب من 3 ملايين مستفيد من برنامج المساعدة الاجتماعية في البلد مدفوعات الاستجابة لكوفيد-19 من خلال حساب، وتم إنشاء أكثر من 1,3 مليون حساب متنقل جديد لهذا الغرض. وفي الهند، وفي خضم أول إغلاق وطني في عام 2020، وصل الدعم الغذائي إلى ما يقرب من 80 في المائة من الأسر في المناطق الريفية؛ غير أن نسبة الوصول إلى النقد كانت أقل بكثير، حيث بلغت 47 في المائة. وفي المناطق الحضرية في الهند، انخفضت نسبة الوصول إلى السيولة إلى 26 في المائة. والسبب في انخفاض المعاملات النقدية على هذا الشكل هو تعرض الحكومة لتأخيرات في محاولتها معالجة صعوبات تحديد من ينبغي أن يتلقى المدفوعات⁽⁷⁾.

28 - كما أن الحكومات والمدن تعتمد بشكل متزايد على الحلول الرقمية وتطبيقات البرمجيات المفتوحة المصدر لتعميم البنية التحتية الرقمية العامة البالغة الأهمية. ويشير هذا النوع من البنية التحتية إلى حلول ونظم تمكّن من تقديم وظائف وخدمات عموم المجتمع الأساسية بصورة فعالة في القطاعين العام والخاص. وعلى سبيل المثال فإن الفلبين تستخدم نظام هوية وطني واحد، يسمى PhilSys، لجميع المواطنين والمقيمين. وفي إستونيا، يمكن الوصول إلى جميع الخدمات الحكومية من خلال المنصة الإلكترونية e-Estonia. ومنصة هذا النظام مدعومة بخاصية X-Road للتبادل الآمن للبيانات وهي تسمح بإرسال البيانات واستقبالها بين مؤسسات القطاعين العام والخاص. وهذا يمكّن نظم معلومات الخدمات الإلكترونية في القطاعين العام والخاص المختلفة في البلد من الترابط والعمل معاً في انسجام.

الافتقار إلى حوكمة متعددة المستويات

29 - أدت إدارة الأزمات إلى زيادات هائلة في الإنفاق على مستوى الحكومات الوطنية، مما أضعف صوت الحكومات المحلية وأثر على الحيز المتاح لها للعمل. ويعني الافتقار إلى التشاور والتنسيق مع المستويات الحكومية الدنيا عدم مراعاة الرؤى والخبرات بشكل كافٍ على مستوى الأقاليم والمستويات المحلية في تصميم برامج الإنفاق. وبنفس القدر من الأهمية، فإن هذا الافتقار يعرض للخطر مبدأ إضفاء الطابع المحلي على أهداف التنمية المستدامة، وهو مبدأ ظهر كعنصر أساسي مهم لتسريع تنفيذ تلك الأهداف.

30 - ويتجلى تزايد أوجه عدم المساواة داخل البلدان في اختلافات في تقديم الخدمات العامة على الصعيدين الوطني ودون الوطني، وضياح الفرص لتطوير استجابة متسقة للأزمات، وزيادة المديونية على المستويات الحكومية الأدنى عندما يُعهد إليها بالمساهمة في تدابير الحكومة المركزية دون توفير تعويضات مالية كافية لها.

التحديات المتعلقة بالمعونة الإنمائية

31 - من المحتم أن تواجه الميزانيات مشاكل عدم اليقين. ولذا فإن القائمين على إدارة الميزانيات الوطنية يكرسون جهوداً كبيرة للتنبؤ بتدفقات الإيرادات فضلاً عن إدارة النفقات. ويُرجّح في أوضاع الأزمات والطوارئ أن تكون الإيرادات المحتملة أكثر تقلباً. وخلال السنوات الأخيرة، اعتمد كثير من البلدان النامية على مصارف التنمية المتعددة الأطراف، وكيانات الأمم المتحدة، والمعونة الثنائية أو غيرها من المعونة الأجنبية،

⁽⁷⁾ World Bank, "The role of digital in the COVID-19 social assistance response", 2022

والمقرضين من القطاع الخاص، ومصادر أخرى، لمعالجة النقص في الميزانيات من خلال الحصول على تمويل تكميلي بالغ الأهمية (عن طريق القروض والمنح والتحويلات العينية وآليات أخرى). وهناك مجموعة متنوعة من هذه المؤسسات تشمل فيما تشمله أكثر من 100 من المصارف الإنمائية الكبيرة والبنوك ومؤسسات البنية التحتية، ومئات الصناديق الاستثمارية الإنمائية التي تعمل تحت رعايتها. على أن هذه المصادر نادراً ما توفر تدفقات ثابتة وموثوقة للأموال، وذلك للأسباب المعروضة أدناه.

32 - أولاً، غالباً ما يقدم المانحون تعهدات لا تتحقق أو لا تفي بكامل المبالغ الموعودة، لأن من الأسهل بكثير على المانحين تقديم الوعود واجتذاب النوايا السياسية الحسنة بدلاً من توفير الأموال الموعودة. في بعض البلدان، يُشترط أن يطلب رئيس الدولة أو الحكومة موافقة السلطة التشريعية، وهو ما قد لا يأتي بسهولة. بالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تتلقى البلدان المستفيدة الأموال في وقت متأخر عن الإطار الزمني المطلوب؛ ويُعتبر ذلك محركاً رئيسياً لمشاكل مصداقية الميزانيات في كثير من البلدان في أفريقيا.

33 - وخلال ذروة أزمة كوفيد-19، كانت الاستجابة التمويلية العالمية فعالة إلى حد معقول حيث بلغ مجموعها 125 بليون دولار، وصرف بالفعل 64 في المائة منها. على أن توزيع الأموال جرى بشكل غير منصف. فالبلدان التي شهدت أكبر زيادة في الفقر المدقع لم تحصل إلا على 41 دولاراً فقط للفرد، مقارنة بـ 108 دولارات للفرد في البلدان ذات الحد الأدنى من الفقر المدقع⁽⁸⁾. علاوة على ذلك، جاء معظم التمويل بعد أن كانت البلدان الأشد تضرراً قد تكبدت التكاليف بالفعل. وكان العامل الرئيسي المحدد لمقدار ما يحصل عليه بلد ما هو قدرته على الاقتراض في أوقات الأزمات.

34 - ولسوء الحظ، فإن هذا نمط مُزمن. فعلى سبيل المثال، وعدت مجموعة الدول السبع بمبلغ 600 بليون دولار في إطار الشراكة من أجل البنية التحتية العالمية والاستثمار لدعم البنية التحتية للطرق والطاقة وغيرها من المشاريع في البلدان المنخفضة الدخل. غير أن هذه الأموال لم تتحقق بعد⁽⁹⁾. وكثيراً ما تلتزم البلدان المانحة أيضاً بتقديم الأموال أو الموارد لتحقيق استقرار النزاع من خلال بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ولكنها لا تقدّم بعد ذلك إلا أقل بكثير مما وعدت به في الأصل⁽¹⁰⁾.

35 - ثانياً، هناك مسألة ما يمكن اعتباره معونة إنمائية. فقد استخدم المانحون الغربيون في بعض الأحيان محاسبة يُشكك فيها للمبالغة في حجم الأموال التي قدموها، من ذلك مثلاً معاملة القروض كمنح واحتساب الالتزامات الصرفة على أنها مدفوعات فعلية. وفي الآونة الأخيرة، أدرج عدد من الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الدعم المقدم للاجئين من أوكرانيا في إجمالي ميزانيات المعونة المقدمة، مع الإبقاء في الوقت نفسه على المستوى الإجمالي للمعونة عند نفس المستوى المحدد في الميزانية، وبذلك قللت هذه الدول من دعمها للبلدان النامية⁽¹¹⁾.

Yi Yang and others, "Funding COVID-19 response: tracking global humanitarian and development (8) funding to meet crisis needs", Working Paper, No. 5 (Centre for Disaster Protection, 2021).

Ian Mitchell and Nancy Birdsall, "The unkept promises of western aid: how donor countries cook (9) their books and let down the developing world", *Foreign Affairs*, 14 September 2022.

International Peace Institute, "Financing UN peacekeeping: avoiding another crisis", April 2019 (10).

Mitchell and Birdsall, "The unkept promises of western aid" (11).

36 - ثالثاً، غالباً ما يقدم المانحون والمقرضون من القطاع الخاص قروضاً وتحويلات بشروط لا تستطيع البلدان المتلقية الوفاء بها. ويمكن أن تتضمن هذه الشروط شروطاً تتعلق بالإبلاغ ومتطلبات تقنية، بل إنها غالباً ما تشتمل على أكثر من ذلك بكثير. وفي كثير من الحالات، يمكن أن تكون عواقب عدم استيفاء هذه المعايير، أو التنازلات التي قد يُطلب من الجهة المتلقية تقديمها، غير واضحة أيضاً. بالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يمول المانحون مشاريع رأسمالية ولكنهم يقعدون عن توفير الأموال الكافية لنفقات التشغيل، مثل التدريب والمعدات والصيانة، مما يجعل المشروع باهظ التكلفة لا يمكن من الاستمرار به أو يتسبب في المزيد من عجز الميزانية التشغيلية في البلد المستفيد.

37 - ولكل هذه الأسباب، يصعب على البلدان النامية الاعتماد على التمويل الموعود به لأغراض الأزمات الجارية. ففي عام 2009، على سبيل المثال، تعهدت البلدان المتقدمة بتعبئة 100 بليون دولار سنوياً خلال الفترة 2020-2025 لدعم العمل المناخي في البلدان النامية. وأفادت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مؤخراً أن ما قدمته البلدان المتقدمة لا يزال أقل بمقدار 16,7 بليون دولار عن هدف التمويل السنوي البالغ 100 بليون دولار والمحدد للسنة المستهدفة الأولى 2020⁽¹²⁾. لذلك هناك حاجة عاجلة إلى تمويل إضافي لتغطية هذه الثغرة وللمساهمة في صندوق الخسائر والأضرار الجديد المخصص للبلدان الضعيفة، وهو صندوق أُعتبر ترتيباً تاريخياً تم التوصل إليه في الدورة السابعة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. علاوة على ذلك، دعت خطة تنفيذ شرم الشيخ المساهمين في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الدولية إلى إصلاح ممارسات هذه المصارف وأولوياتها. وبشكل عام، عندما يتعلق الأمر بالاحتياجات الفعلية لتلبية الغايات المتعلقة بتغير المناخ والتنوع البيولوجي وتدهور الأراضي، هناك ثغرة تمويلية تقدر بنحو 4,1 تريليونات من الدولارات⁽¹³⁾.

رابعاً - مصداقية الميزانية

38 - يمكن تعريف مصداقية الميزانية، وهي ما يُعرف أيضاً باسم موثوقية الميزانية، على أنها قدرة الحكومة على تحقيق أهدافها المتعلقة بالإيرادات والنفقات على النحو المخطط له. وتنشأ الانحرافات عن الميزانية المخططة عندما يكون الإنفاق الفعلي أقل من المبلغ المخصص (الإنفاق الناقص) أو عندما يكون الإنفاق الفعلي أعلى من المبلغ المخصص (الإنفاق المفرط). ويمكن للحكومات أن تنقص الإنفاق أو أن تفرط فيه فيما يتعلق بالميزانية الإجمالية، أو فيما يتعلق ببنود محددة من الميزانية، على المستويين الوطني ودون الوطني.

39 - وتندرج مصداقية الميزانية في إطار مبدأ الحوكمة المتمثل في الشفافية وترتبط ارتباطاً وثيقاً بجميع المبادئ الأخرى للحوكمة الفعالة. ويسلط الضوء على هذه الروابط، إلى جانب الأمثلة العملية ذات الصلة، في مرفق هذه الورقة.

OECD, "Aggregate trends of climate finance provided and mobilized by developed countries in 2013–2022", 2022.

Ivo Mulder and others, *State of Finance for Nature: Tripling Investments in Nature-Based Solutions by 2030* (Nairobi, United Nations Environment Programme, 2021).

40 - ولمصادقية الميزانية أهميتها، إذ أن المواطنين يتوقعون من حكوماتهم أن تلتزم بخططها وبرامجها لتقديم السلع والخدمات العامة. ويمكن أن يؤدي نجاح الحكومة في تنفيذ الميزانيات المخططة، دون انحرافات عن المبالغ المخططة، إلى زيادة ثقة المواطنين واطمئنانهم، وبالتالي المساهمة على المدى الطويل في صنع سياسات أفضل.

41 - وقد أقرت الدول الأعضاء، في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، بالدور الأساسي للبرلمانات الوطنية من خلال سن التشريعات واعتماد الميزانيات وبدورها في ضمان المساءلة عن التنفيذ الفعال للالتزامات⁽¹⁴⁾. كما تعترف الغاية 16-6 من أهداف التنمية المستدامة بأهمية الميزانيات الوطنية ذات المصادقية، وهي غاية ترمي إلى تطوير مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة على جميع المستويات، ويتم قياسها من خلال المؤشر 16-6-1 من الأهداف، أي على أساس نسبة النفقات الحكومية الأولية إلى الميزانية الأصلية المعتمدة، حسب القطاع (أو حسب رموز الميزانية أو ما شابه ذلك).

42 - على أن قياس المؤشر 16-6-1 يطرح صعوبات، ويحاول الباحثون من جامعة أوكسفورد ومختبر بيانات التغيير العالمي، من خلال أداتهم لتعقب أهداف التنمية المستدامة، أن يحددوا موثوقية الميزانيات الحكومية من خلال نسبة النفقات الحكومية الأولية إلى الميزانية الأصلية المعتمدة (للفترة 2004-2021). ومع أن البيانات غير منتظمة إلى حد ما، مما يجعلها غير مناسبة لتقييم أداء البلد المعني، إلا أنها تشير إلى اتجاهات الإنفاق المفرط والناقص فيفرادى البلدان، مع وجود تباينات بين البلدان تتراوح من 140 في المائة تقريباً إلى أقل من 60 في المائة⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾.

43 - وكثيراً ما تُستخدم عتبة الانحراف بنسبة تتراوح بين 5 و 10 في المائة كمرجع لتقييم ما إذا كانت البلدان تعاني من مشاكل تتعلق بمصادقية الميزانية. وتستند البيانات المقدمة في "التقرير الموسع عن أهداف التنمية المستدامة لعام 2022" الذي أعدته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلى البيانات المجموعة المتعلقة بمؤشر هدف التنمية المستدامة 16-6-1 لـ 152 بلداً في الفترة 2010-2021. وقد وُجد أن نصف هذه البلدان أظهر انحرافاً تقل نسبته عن 5 في المائة في التنفيذ الفعلي للميزانية مقارنة بالميزانيات المعتمدة، وأظهر ثلثها انحرافاً بنسبة 5-10 في المائة، في حين أن 18 في المائة منها أظهر انحرافاً تزيد نسبته على 10 في المائة. وأظهر ما مجموعه 11 من أصل 43 بلداً خضعت للتقييم في أفريقيا جنوب الصحراء أعلى نسبة انحراف، بأكثر من 10 في المائة، تليها أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وإذا نُظر إلى البلدان حسب مستويات الدخل، فإن لدى خمسي البلدان المنخفضة الدخل الخاضعة للتقييم انحرافات تزيد عن 10 في المائة في معدلات تنفيذ الميزانية.

44 - وسيطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة تعبئة مالية إضافية وإعطاء الأولوية لمخصصات الميزانية الموجهة لتحقيق هذه الأهداف، مع العمل في الوقت نفسه على ضمان إنفاق التمويل الملتزم به على النحو المخطط له. وقد أجرت شراكة الموازنة الدولية تحقيقاً في مصادقية ميزانيات 13 بلداً في الفترة 2019-2020. وركزت الدراسة على سبعة قطاعات مرتبطة بعشرة من أهداف التنمية المستدامة: الزراعة

(14) See also, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (United Nations publication, 2022).

(15) Expenditure between 85 and 115 per cent of original budget is considered consistent with good international practice.

(16) SDG Tracker, available at <https://sdg-tracker.org/peace-justice>.

والغذاء (الهدف 2)، والتعليم (الهدف 4)، والبيئة (الأهداف 13 و 14 و 15)، والمساواة بين الجنسين (الهدف 5)، والصحة (الهدف 3)، والحماية الاجتماعية (الهدفان 1 و 10)، والمياه والصرف الصحي (الهدف 6). وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية التي خلصت إليها الشراكة إلى أنه حتى البلدان التي تتمتع ميزانياتها بمصادقية عالية نسبياً على المستوى الإجمالي لديها اختلافات في الانحراف عن الميزانية عبر القطاعات، مما يشير إلى وجود تحديات منهجية في تنفيذ الميزانية في تلك القطاعات.

45 - ولم يعط معظم البلدان أية أولوية للإنفاق الاجتماعي أثناء تنفيذ الميزانية. وفي المتوسط، شهدت قطاعات المساواة بين الجنسين والزراعة والمياه والصرف الصحي أدنى معدلات تنفيذ الميزانية. ووجدت الشراكة أن النقص في الإنفاق في قطاع المساواة بين الجنسين يؤثر القلق بشكل خاص، فبعض البلدان لا تتفق إلا نصف الميزانية المتوقعة لوزاراتها أو برامجها المتعلقة بهذا القطاع. وفي كثير من الأحيان، تعاني البيانات المنشورة من عدم الاتساق وضعف الموثوقية، وهي تختلف عما يُنشر من بيانات في الاستعراضات الوطنية الطوعية للبلدان وعن البيانات المتعلقة بالمؤشر 16-6-1 في قاعدة البيانات العالمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة. ولم تؤد جائحة كوفيد-19 بالضرورة إلى تقاوم أنماط مصداقية الميزانيات، لكن البلدان غالباً ما حولت التمويل بعيداً عن القطاعات الرئيسية، مثل التعليم والمياه والصرف الصحي.

46 - وفي حين أن العديد من البلدان وضعت سياسات بشأن تعزيز المساواة بين الجنسين، فإن قلة منها أنشأت أنظمة تربط هذه السياسات بمتبع الميزانية أو تحليلها. وعلى سبيل المثال، تنشر المكسيك، منذ عام 2008، ملحقاً لميزانياتها السنوية يغطي نفقات البرامج المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، وإن كان النجاح في هذا المجهود ليس أكيداً، نظراً لأن المجتمع المدني يشكك في شفافية المنهجية المستخدمة ووضوحها. وتطبق السنغال نهجاً للتخطيط والميزنة يراعي المنظور الجنساني في 11 وزارة، مما أدى إلى زيادة المخصصات الموجهة لتنفيذ سياسات المساواة بين الجنسين. وفي الأرجنتين، يعكف مكتب الميزانية الوطنية على تسمية برامج تهدف إلى تقليص ثغرات المساواة بين الجنسين، مما أدى إلى زيادة كبيرة في التمويل الموجه تحديداً نحو المساواة بين الجنسين⁽¹⁷⁾.

47 - ويعتبر ضمان مصداقية الميزانية على المستوى دون الوطني أكثر صعوبة. فخلال الفترة 2016-2021، أجرى برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية تحليلاً لمجموعة من البلديات والمناطق والمقاطعات وأقاليم ما وراء البحار في 22 بلداً. وشهدت ميزانيات أكثر من نصف الحكومات دون الوطنية الخاضعة للتقييم انحرافاً بنسبة تزيد عن 15 في المائة، في حين أن نسبة الانحراف في قرابة ثلث هذه البلدان فقط كانت تقل عن 5 في المائة. ومن المفيد ملاحظة أن الحكومات دون الوطنية في بعض البلدان تتمتع بقدر من المصداقية في الميزانية يتجاوز مصداقية حكوماتها الوطنية⁽¹⁸⁾. وقد التزمت الدول الأعضاء في خطة عمل أديس أبابا بالعمل على تعزيز أطر اللوائح التنظيمية على جميع المستويات بغية مواصلة زيادة الشفافية والمساءلة في المؤسسات المالية وقطاع الأعمال، فضلاً عن الإدارات العامة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي شفافية المالية العامة والميزانية إلى زيادة في معدلات تنفيذ الميزانية. فهي تخفف من الميزة المعلوماتية التي تتمتع بها الحكومة، مما يزيد من احتمال اضطلاعها ببرامجها وتنفيذها

International Budget Partnership, “Connecting budget credibility and the Sustainable Development (17) Goals: results from 13 country investigations”, October 2022.

.Gurazada and others, “Government budget credibility” (18)

بما يتماشى مع الخطط والتوقعات المعلنة للجمهور والواردة في ميزانياتها، حيث أنها تزيد من إدراك الحكومة أن ما تحزره من تقدم يخضع للرصد من قبل الجمهور.

48 - ويُعتبر رصد كفاءة تنفيذ الميزانية، أي ما إذا كانت الحكومات تتفق بالفعل ما تخطط لإنفاقه، مقياساً بالغ الأهمية لمصادقية البلد المالية. ومن الأهمية بمكان ملاحظة أنه ينبغي تقييم هذه الكفاءة في سياقها وبالاقتتران بمقاييس أخرى لأداء المالية الحكومية في سياق اقتصاد البلد المعني. ويتعين أن يُنظر في الاتجاهات الطويلة الأجل. ويساعد إطار عمل الإنفاق العام والمساءلة المالية البلدان على تطوير عمليات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة لرصد الميزانية، وهي عمليات بالغة الأهمية بالنسبة للاستدامة المالية على المدى الطويل.

49 - ويلزم استخدام التصنيفات الوظيفية لجميع وثائق الميزانية من أجل تمكين مقارنة المخصصات والتنفيذ الفعلي حسب القطاع (على سبيل المثال، التعليم أو الصحة أو البيئة) كما يلزم استخدام التصنيفات الإدارية من أجل تمكين الوزارات والوكالات والكيانات الأخرى من تتبع النفقات. ولهذا أهميته بشكل خاص على المستوى الحكومي دون الوطني الذي يجري فيه تنفيذ كثير من المهام المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.

50 - وكثيراً ما تقعد الحكومات عن تقديم الأسباب التي تفسر الانحرافات عن الميزانية، أو أن المعلومات المقدمة في هذا الصدد تبقى غير كافية، وهو ما أبرزته أبحاث شراكة الموازنة الدولية⁽¹⁹⁾. ويمكن أن تقدم التقارير المنتظمة عن تنفيذ الميزانية مبررات معقولة وشفافة وخاضعة للوائح عملية الميزانية. كما يجب على الهيئة التنفيذية أن تقدم بعد تنفيذ الميزانية أسباب أي انحرافات وقعت، وذلك على سبيل تعزيز المساءلة عن النتائج⁽²⁰⁾. وعلاوة على ذلك، يمكن للمؤسسات الرقابية، من قبيل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، أن تؤدي دوراً حاسماً في تحديد الانحرافات عن الميزانية وفي إلقاء الضوء على المحركات والعوامل التي يمكن أن تفسر هذه الانحرافات، سواء على المستوى الكلي أو على مستوى الكيان أو البرنامج.

خامساً - مصداقية الميزانية في أوقات الأزمات

51 - يُعدُّ تحقيق مصداقية الميزانية في أوقات الأزمات تحدياً شديد التعقيد، لا سيما وأن الأزمات الحادة تؤدي عادة إلى آثار كبيرة لا يمكن التنبؤ بها على الإيرادات والإنفاق الحكومي المخطط له.

52 - وفي حين أن الإنفاق غير المخطط له يعد ضرورياً في مثل هذه الأوقات، سواء كان في شكل نقص أو إفراط في الإنفاق، نظراً لأن الفوائد تفوق بكثير تكاليف الانحرافات عن الميزانية وأن البلدان ستكون أسوأ حالاً بدونها، فإن من الأهمية بمكان تقديم التفسيرات ذات الصلة، سواء للهيئات التشريعية أو للمواطنين، فيما يتعلق بأسباب الانحرافات، وتوضيح الإجراءات المستقبلية المخططة اللازمة للعودة إلى الإنفاق وفقاً للميزانيات وتعويض ما سبق من نقص أو إفراط في الإنفاق. علاوة على ذلك، من الضروري نشر هذه التفسيرات بشفافية، وإشراك الجمهور في مناقشة مشاكل موثوقية الميزانية، وحيثما أمكن، إشراك منظمات المجتمع المدني في التوعية بهذه المشاكل وتحديد الحلول الممكنة لها.

International Budget Partnership, "Assessing the quality of reasons in government budget (19) documents", October 2018.

Sustainable Development Goal 16: Focus on Public Institutions: World Public Sector Report 2019 (20) (United Nations publication, 2019).

53 - وقد خلفت جائحة كوفيد-19 أثراً كبيراً على مصداقية الميزانية، فقد انخفض عدد البلدان التي تمكنت من الحفاظ على هذه المصداقية خلال فترة الجائحة، مقارنة بفترة الخمس سنوات التي سبقت ظهورها. وتأثرت بشدة النفقات الحكومية الأولية كنسبة من الميزانية الأصلية المعتمدة، إما بالتغيرات في الإيرادات أو في النفقات الممولة من الخارج، و/أو الصناديق الخاصة أو الحسابات المعلقة. وبمقارنة 31 بلداً في الفترة 2015-2021، بلغ الحد الأقصى للانحراف في الإنفاق الناقص 6 في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأوقيانوسيا. وخلال فترة الجائحة، بين عامي 2020 و 2021، كانت نسبة الإنفاق الناقص لدى الحكومات في أوقيانوسيا أعلى من 10 في المائة مقارنة بالمبالغ المدرجة في الميزانية. أما الحكومات في آسيا الوسطى وجنوب آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فقد بلغت نسبة الإنفاق الناقص لديها 5-10 في المائة، كما أن قلة من البلدان في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تعرضت للإنفاق الناقص بنسبة تزيد على 40 في المائة. وبلغ متوسط الانحرافات في شكل إنفاق مفرط في أمريكا الشمالية وأوروبا 8,5 في المائة (بين 5 و 10 في المائة)، على أن نسب هذا الانحراف في بعض البلدان وصلت إلى 41 في المائة⁽²¹⁾.

54 - وبالمثل، خلص استعراض لمصداقية الميزانيات الحكومية وأثر كوفيد-19 أجراه البنك الدولي في عام 2022 إلى أن العديد من البلدان لم تكن مستعدة لصدمة الجائحة. وأشار الاستعراض إلى أن الميزانيات قد تعطلت وكان من الضروري اللجوء إلى مجموعة واسعة من الموارد لتمويل إنفاق الطوارئ والاستثمارات الإضافية من خلال الميزانية أو من خلال ترتيبات تمويلية خاصة⁽²²⁾.

55 - كما أن مسألة مصداقية الميزانية مدرجة في ميثاق شفافية المالية العامة لدى صندوق النقد الدولي وفي تقييماته لهذه الشفافية. ويوضح تقرير الصندوق لعام 2021 المعنون *مرصد المالية الحكومية: تعزيز مصداقية المالية العامة* سبل تعزيز مصداقية المالية العامة في سياق الآثار الناجمة عن جائحة كوفيد-19، من قبيل ارتفاع مستويات الديون⁽²³⁾.

سادساً - التوصيات

56 - يوصى بالتدابير الواردة أدناه من أجل تحسين مصداقية الميزانية والجودة الشاملة لإدارة الميزانية في أوقات الأزمات.

الميزنة من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وحالات الطوارئ

57 - هناك حاجة إلى إعادة ترتيب أولويات تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في عملية الميزانية، مع القيام في الوقت نفسه بتخصيص اعتمادات لإنفاق الميزانية على أغراض الطوارئ.

58 - وينبغي تعزيز التنبؤ بالإيرادات والتخطيط لها، كما ينبغي تنفيذ إدارة المالية العامة وتحسينها، دون إغفال الحاجة إلى المساءلة والشفافية ومشاركة الجمهور في القطاع العام عموماً. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إصلاح نظم تحصيل الضرائب وإعادة التوزيع لجعلها أكثر إنصافاً.

(21) "SDG indicator 16.6.1", Public Expenditure and Financial Accountability.

(22) Gurazada and others, "Government budget credibility".

(23) IMF, *Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finances* (Washington, D.C., 2021).

- 59 - ونظراً لما لمخصصات الميزانية من أثر كبير على تحقيق أهداف التنمية المستدامة وعلى الجهود المبذولة "للبناء قُدماً بشكل أفضل" في سياق التعافي من جائحة كوفيد-19، ينبغي للبلدان أن تخطط وأن تنفذ مخصصات الميزانية ذات الصلة بشكل مناسب مع العمل على ضمان مصداقية الميزانية.
- 60 - وينبغي تقليص أو إلغاء التحويلات الطارئة الموجهة للتخفيف من الأثر الاجتماعي لجائحة كوفيد-19، ولا سيما الإعانات الاجتماعية غير الموجهة.

تنسيق الميزانية وبناء القدرات

- 61 - ينبغي إنشاء آليات للحفاظ على تنسيق الميزانية عبر مختلف مستويات الحكومة في حالات الطوارئ، مما يساعد على زيادة كفاءة الميزانية، واحترام القواعد المالية الوطنية، والمواءمة مع حتميات تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.
- 62 - ويلزم استخدام التصنيفات الوظيفية لجميع وثائق الميزانية من أجل التمكن من المقارنة بين المخصصات والتنفيذ الفعلي حسب القطاع، كما يجب استخدام التصنيفات الإدارية للتمكن من تتبع ما تنفقه الجهات الحكومية. ولهذا أهمية خاصة على المستويات الحكومية دون الوطنية التي يجري فيها الاضطلاع بكثير من المهام المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة.
- 63 - وينبغي تحسين المرونة المؤسسية عند استعراض وتعديل هيكل الميزانيات المؤسسية، بدءاً بمدى قدرة إدارة المخاطر على كامل طول دورة الميزانية. ويتعين تقدير الالتزامات الاحتياطية بما يتجاوز أثرها المالي. بالإضافة إلى ذلك، يجب بذل الجهود لإضفاء الطابع المؤسسي على عمليات الميزنة القائمة على المخاطر وعلى الطوارئ بما يتماشى مع مبدأ الشفافية والمشاركة.

الانحرافات عن الميزانية

- 64 - يلزم تحليل الانحرافات عن الميزانية لتحديد القطاعات والجماعات الأشد معاناة من عدم منحها أولوية مناسبة (على سبيل المثال، النساء والفئات السكانية الضعيفة)، من أجل منع أثر الإنفاق الناقص على تحقيق أهداف التنمية المستدامة ولضمان عدم ترك أحد خلف الركب.
- 65 - وفي حين أن الأزمات يمكن أن تجعل الإنفاق العرضي غير المخطط ضرورياً، فإن من الأهمية بمكان أن تقدّم للهيئات التشريعية وللمواطنين، وأن تُنشر على الملأ، التفسيرات ذات الصلة بأسباب الانحرافات، وأن تُوضّح بالتفصيل التدابير المستقبلية المخطط لها واللازمة للعودة إلى الإنفاق وفقاً للميزانيات وللتعويض عما وقع سابقاً من إنفاق ناقص. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي إشراك الجمهور عند مناقشة مشاكل موثوقة الميزانية، كما ينبغي، حيثما أمكن، إشراك منظمات المجتمع المدني في التوعية وتحديد الحلول الممكنة.
- 66 - وينبغي على المؤسسات العليا المستقلة لمراجعة الحسابات، وهي المسؤولة عادة عن مراجعة وثائق الميزنة، أن تركز بشكل أكبر على مسائل مصداقية الميزانيات. ويمكن للدليل المشترك بين شراكة الموازنة الدولية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية عن سبل قيام المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بإبراز مصداقية الميزانية (وهو دليل سيصدر قريباً في أوائل عام 2023)، أن يُستخدم لأغراض التوجيه ويُؤمل في أن يشجّع المزيد من العمل بين هذه المؤسسات على هذه المسائل.

البيانات

- 67 - ينبغي للحكومات أن تبني قرارات الميزانية الصعبة على بيانات موثوقة شفافة وشاملة، ضماناً للمساءلة.
- 68 - وفيما يتعلق بالبيانات المجموعة لأغراض إرشاد مؤشر هدف التنمية المستدامة 16-6-1 على المستويين الإجمالي والقطاعي وعلى المستويات الحكومية الوطنية ودون الوطنية، فإنه ينبغي عدم الاكتفاء باستخدامها لقياس مصداقية الميزانية، بل استخدامها أيضاً للتوعية بالقطاعات الأكثر حرماناً وبالضرورة العامة لتمويل من الميزانية بصورة موجهة جيداً ومستدامة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

الرقمنة

- 69 - لتعزيز مصداقية الميزانية، ينبغي تعزيز الابتكارات الرقمية في الحكومة وتطوير البنية التحتية الرقمية العامة البالغة الأهمية، بما في ذلك عن طريق التوسع في استخدام المدفوعات الرقمية. وينبغي اعتبار المنافع العامة الرقمية بمثابة لبنات بناء للبنية التحتية العامة الرقمية، لا سيما على المستوى دون الوطني.
- 70 - وينبغي تحسين إدارة ورصد الاستثمارات الطموحة في رقمنة القطاع العام، ولا سيما على المستوى دون الوطني، مع إيلاء اهتمام خاص للمشتريات الحكومية لضمان القيمة مقابل المال. وهناك حاجة إلى بيانات أفضل عن الإنفاق الحكومي على التقنيات الرقمية.

المعونة الإنمائية

- 71 - ينبغي للجهات المانحة الدولية والمؤسسات المتعددة الأطراف أن تقي بالتزاماتها، بما في ذلك من خلال عدم الاكتفاء بتقديم القروض بل القيام أيضاً بتقديم المنح بالاستناد إلى الاحتياجات الفعلية وبمراعاة تكاليف التشغيل والصيانة الطويلة الأجل.
- 72 - وفي الوقت نفسه، ينبغي للبلدان المتلقية تقدير احتياجاتها والتخطيط بواقعية، وتعزيز قدرتها في مجال الميزانية والتأهب المالي، وتطوير قدرتها على إدارة الأموال المتلقاة بشفافية وإخضاع هذه الإدارة للمساءلة، ووضع ميزانية مركزية موحدة للديون (تشمل جميع كيانات البلد التي تقتض من الخارج)، ووضع المقاييس للأداء. وفي أوقات الأزمات، ينبغي على هذه البلدان تعزيز القدرات الخاصة بالميزانية، والاستعداد المالي، والتخطيط للاستجابة قبل تفاقم الأزمة.

مصادقية الميزانية ومبادئ الحوكمة الفعالة

تندرج مصادقية الميزانية في إطار مبدأ الشفافية، وهو من مبادئ الحوكمة، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بجميع المبادئ الأخرى للحوكمة الفعالة. ويسلط الجدول التالي الضوء على أهم الروابط، مدعومة بأمثلة ملموسة من مختلف البلدان.

أمثلة	مبادئ العلاقة بمصادقية الميزانية	مبادئ الحوكمة
في ليبيريا، مكّن تعميم نظام متكامل لمعلومات الإدارة المالية من أتمتة إدارة المعاملات الحكومية ووضع الميزانية. وتشتمل واجهة النظام على مكونات رئيسية متكاملة، من قبيل الاعتمادات والنفقات الإدارية وإدارة الخزنة، وهي توفر في الوقت نفسه التحكم من خلال أداة "لا تتجاوز" المضمنة فيها. على أنه لا بدّ من معالجة النقص في الكفاءات والتصدي لمقاومة التغيير لتعزيز استخدامها⁽¹⁾	- يعتبر نظام إدارة المالية العامة الفعال محورياً لتحقيق الانضباط المالي وتحقيق القيمة مقابل المال. ولقدرات الدولة، لا سيما فيما يتعلق بتخطيط الميزانية ومراجعة الحسابات، أهمية حيوية للتخفيف من التحيزات ذات الصلة والراسخة سياسياً. ومصادقية الميزانية مرهونة بتوفر القدرات البشرية. - ولا تمتلك الحكومات دائماً، ولا سيما في الدول الهشة، موارد بشرية أو هياكل إدارية جاهزة لإدارة دورة الميزانية أو ضمان مصداقيتها. وتتطلب هذه العمليات مهارات مختلفة، مثل الإدارة، والمحاسبة المالية، وميزنة الأجل المتوسط القائمة على الأداء، ومراجعة الحسابات. وهناك حاجة أيضاً إلى قدرات لإدارة برمجيات تعزيز المصادقية، مثل نظم معلومات الإدارة المالية المتكاملة. - ويتطلب إنشاء أدوات لتعزيز مصادقية الميزانية أفرقة تتمتع بكفاءات متنوعة.	الكفاءة
طبقت بيرو في عام 2015 النسخة الثانية من نظام معلومات الإدارة المالية المتكامل، وهو نظام إلكتروني يعزز الحصول على البيانات المالية. وقد مكّن الحكومة من تفعيل مبدأ سلامة صنع السياسات من خلال دمج نهج الميزانية القائمة على النتائج في النفقات. وبيرو هي البلد الوحيد في أمريكا اللاتينية	- يجمع ربط تخطيط الميزانية بالنتائج الملموسة بين سلامة صنع السياسات ومصادقية الميزانية. - غالباً ما تكون مصادقية الميزانية "الإصلاح المدخلي" في البلدان ذات الدخل المتوسط والدخل المنخفض، لأنها تسمح بتقدير الثغرات والقدرات في	سلامة صنع السياسات

(1) Benjamin Wilson, Jr., "Liberia integrated financial management information system: advantages and challenges", presentation for the integrated financial management information system capacity-building programme, May 2021.

أمثلة

مبدأ العلاقة بمصادقية الميزانية
الحكومة

الذي يشغل نظاماً واحداً لجميع مستويات الحكومة (حوالي 1 450 وحدة إنفاق)⁽²⁾.

كما قامت عمليات التحقق من مصداقية الميزانية بدور الرافعة لسلامة صنع السياسات في الأرجنتين، مما أتاح لواقعي السياسات شرح التضخم بشكل أفضل. ويسمح نظام الأرجنتين المتكامل للمعلومات المالية عبر الإنترنت (E-SIDIF) بربط الحصائل المحددة في الميزانية بالأهداف الاستراتيجية، مما يعزز بشكل كبير قدرة البلد على تقدير الاحتياجات في ضوء المخاطر الكامنة. وخلال الفترة 2016-2018، انخفض معدل انحراف إجمالي الإنفاق الفعلي عن المبلغ المعتمد من 136 في المائة إلى 115 في المائة، مع تمكين المسؤولين الحكوميين من تغطية تضخم الإنفاق عن طريق زيادة المبلغ المعتمد⁽³⁾.

مكن التعاون بين المؤسسات وتحسين التخطيط الجمهورية الدومينيكية من رفع ترتيبها من أدنى درجة إلى الدرجة الأعلى في تقييم مصداقية الميزانية لبرنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية في عام 2018⁽⁴⁾. وقد مكنت زيادة التعاون من إدراج عدد كبير من مجموعات البيانات المؤسسية وإنتاج ثلاثة تقارير عن تنفيذ الميزانية.

مجال الإيرادات ويربط النفقات بالتخصيص الاستراتيجي للموارد.

تعتبر سلامة صنع السياسات رافعة لمصداقية الميزانية، لا سيما وأن وضع الحكومة من حيث الاقتصادي الكلي يساهم بشكل مباشر في مصداقيتها وموثوقيتها عموماً. وتتحقق أهداف الاقتصاد الكلي عندما تُصرف الأموال بالتماشي مع الالتزامات الأصلية.

هناك تعاضد بين سلامة صنع السياسات ومصداقية الميزانية.

يمكن لمنظم تكنولوجيا المعلومات، من قبيل نظم معلومات الإدارة المالية المتكاملة، أن توفر الدعم لاتخاذ القرارات من خلال توضيح حالة الإيرادات واتجاهات الإنفاق، وبالتالي جعل الميزنة القائمة على النتائج ممكنة.

وللإرادة السياسية أهمية بالغة بالنسبة لتحقيق مصداقية الميزانية.

التعاون

مع أن التعاون بين أصحاب المصلحة المتعددين يؤدي في بعض الأحيان إلى اختناقات، إلا أن مصداقية الميزانية يمكن أن تُدعم التواصل بين المؤسسات وأصحاب المصلحة، مما يعزز تماسك السياسات.

وتمكن زيادة التعاون بين المؤسسات سلطات تخطيط الميزانية من الوصول إلى كميات أكبر من البيانات المؤسسية، وبالتالي المساهمة في زيادة مصداقية الميزانية. فالتعاون هو المفتاح، ليس على المستوى

Gerardo Uña and Carlos Pimenta, "Integrated financial management information systems in Latin America: strategic aspects and challenges", in *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, Carlos Pimenta and Mario Pessoa, eds. (New York, Inter-American Development Bank, 2016)

World Bank, *Argentina: Public Expenditure and Financial Accountability Performance Assessment Report* (Washington, D.C., 2019), pp. 21–22

Guillermo Herrera, "Making and keeping promises: why budget credibility matters", International Budget Partnership, 31 July 2018

- قام كل من جمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا بإدراج استعراضات الإنفاق العام المتعلقة بالوزارات والقطاعات في عملية الميزانية. وتُجرى تسع أفرقة عاملة معنية بقطاعات محددة باستعراض مكونات مقترحات الإنفاق التي تقدمها الوزارات وبمقارنتها بالأولويات. بالإضافة إلى ذلك، تُنظَّم في كينيا جلسات استماع قطاعية مفتوحة، تتاح فيها لأصحاب المصلحة الفرصة للتعليق على سياسات القطاع ومخصصاته⁽⁵⁾.
- هناك علاقة تعاضد بين النزاهة ومصادقية الميزانية.
- وتنمي النزاهة صرف الأموال العامة وفق الخطة ولصالح المواطنين. علاوة على ذلك، يؤدي تحقيق الحصائل المالية إلى تحسين مشروعية الدولة عن طريق الحد من الفساد الحقيقي والمتصور. وفي الوقت نفسه، تستبعد مصادقية الميزانية إمكانية وقوع ممارسات من قبيل الميزانية غير الواقعية أو الخفية.
- وتسمح النزاهة بتفسير الانحرافات وتقديم ضماناً ضد إنشاء "صناديق سوداء" للإنفاق، مثل صناديق الأغراض الخاصة التي سيجري إنشاؤها.
- وفي حين أن المصادقية الإجمالية للميزانية، وفقاً لتعريفها لدى برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية، تميل إلى أن تفقد جانباً من أهميتها في الدول الهشة، فإن الدلائل تشير إلى استمرار وجود علاقة إيجابية وهامة إحصائياً في هذه الدول فيما يتعلق بمصادقية مكونات الميزانية وعلى أساس تعريف البنك الدولي للهِشاشة⁽⁶⁾.
- شرعت الفلبين في إجراء إصلاح طموح للميزانية لتحسين نزاهة عملية الميزنة لديها، والتي كانت تتعرض للانتهاك، لا سيما بسبب وجود صناديق للأغراض الخاصة وحسابات خاصة في الحساب العام وحسابات خارج الميزانية، فضلاً عن ضعف الرقابة. وخلال الفترة 2010-2016، قلصت الحكومة استخدام هذه الآليات ووجّدت متطلبات الإبلاغ وأنهت عمليات إعادة وضع الميزانية⁽⁷⁾.
- قبل الحرب، قامت حكومة أوكرانيا، في أعقاب "ثورة النزاهة"، بتنفيذ قانون جديد للمشتريات العامة بقصد الحد من الانتهاكات التي كانت تقوض عمليات المناقصات العامة. وتمثل الهدف في تحسين مصادقية الميزانية من خلال توجيه الأموال إلى المجالات الأشد حاجة إليها. وقد أصبح نظام الشراء الإلكتروني "Prozoro" مثلاً على أفضل الممارسات في هذا المضمار.

(5) Anwar Shah, ed., *Budgeting and Budgetary Institutions*, Public Sector Governance and Accountability Series (Washington, D.C., World Bank, 2007), p. 20

(6) Jens Kromann Kristensen and others, *Public Expenditure and Financial Accountability, Public Financial Management, and Good Governance*. (Washington, D.C., World Bank, 2019), p. 63

(7) The Philippines, Department of Budget and Management, "Budget integrity and accountability", 2016

- الشفافية**
- تدرج مصادقية الميزانية في إطار مبدأ الحوكمة الخاص بالشفافية ويمكن أن تعززها.
 - وفي الوقت نفسه، تتصف الشفافية المالية والإبلاغ المالي بأهمية بالغة بالنسبة لمصادقية الميزانية، وأحد أسباب ذلك هو أن الإبلاغ في الموعد المحدد له يمكن من إدارة الموارد العامة في الوقت الفعلي. وترتبط أنظمة الميزانية الشفافة بمزيد من المصادقية والانضباط المالي.
 - وتوفر البرمجيات التي تسمح بإدخال تحسينات على مصادقية الميزانية شفافية مالية أيضاً من خلال بيانات مفتوحة وواضحة وصحيحة وموثوقة يمكن نشرها وإتاحتها لعدد كبير من أصحاب المصلحة.
- الرقابة المستقلة**
- تعتبر الرقابة المستقلة، بما في ذلك من قبل المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، أساسية لضمان مصادقية الميزانية. فهي تعزز بشكل كبير مصادقية الحسابات العامة ودقتها، لا سيما فيما يتعلق بدورة الميزانية، سواء الملتزم بها أو المنفذة، لأنها تمكن من تقييم الإيرادات والنفقات والتحقق منها، ومن فحص الانحرافات وتبويبها.
 - وتعزز المراجعات المتكررة لميزانيات الدولة التحسينات في إدارة المالية العامة ومصادقية الميزانية على نطاق أوسع ويمكن أن تؤكد على دور المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات في المجتمع. وتضيف مشاركة منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية طبقة إضافية من المصادقية لهذه التقييمات.
 - وتعمل استراتيجيات الرقابة المستقلة على تحسين مصادقية الميزانية من خلال إشراك أصحاب المصلحة الخارجيين والسكان بشكل عام.
- سعى الأردن إلى تحسين مصادقية ميزانيته والممارسات العامة لإدارة المالية العامة من خلال تعزيز الشفافية المالية. ومنذ ذلك الحين، أصبحت تقارير المالية العامة أكثر شمولاً وتطوعية واتصالاً بأطر الميزانية المتوسطة الأجل لفترة خمس سنوات، بينما بدأ العمل بنظام لتصنيف البرامج. وقد ساهم ذلك في زيادة فعالية التوقعات المالية⁽⁸⁾.
- تمكنت ليبيريا وجمهورية تنزانيا المتحدة من زيادة مصادقية الميزانية عن طريق تقسيم ميزانيتهما إلى أقسام أساسية مفصلة حسب البنود وأقسام احتياطية، ومن ثم صرف الأقسام الاحتياطية عندما تتوفر إيرادات تتجاوز متطلبات الأقسام الأساسية.
- في صربيا، قامت منظمة الشفافية الصربية، وهي منظمة غير ربحية وعضو في شراكة الموازنة الدولية، بفحص تحويلات الأموال المخصصة للاستخدام الطارئ في الميزانية الوطنية؛ وقد اشتبه بأن هذه الأموال تُستخدم لأغراض المحسوبية السياسية. وحظيت هذه القضية بما يكفي من اهتمام وسائل الإعلام والمشاركة العامة لكي يلتزم مجلس المالية الحكومية بدراستها. وعلى هذا فقد وُلد الإشراف المستقل زخماً نحو زيادة مصادقية الميزانية.

International Monetary Fund (IMF), Jordan: Technical Report – Fiscal Transparency Evaluation, (8)
Country Report, No. 21/224 (Washington, D.C., 2021)

- عدم ترك أحد خلف الركب**
- ترتبط أهداف التنمية الوطنية وتقديم الخدمات بتحقيق التكافؤ بين الالتزامات والإيرادات الفعلية المحصلة والمنفقة. ولذلك أهمية خاصة عند معالجة الاحتياجات الاجتماعية الاقتصادية للفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة والمهمشة.
 - للافتقار إلى مصداقية الميزانية تكلفة بشرية، حيث أن الانحرافات في الإنفاق تعني إنفاقاً منخفضاً أو غير متسق على مجالات السياسات الأشد حاجة إليها. وفيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، يمكن أن يتسبب الإنفاق الناقص بعواقب مأساوية على سبل العيش.
 - لمبدأ عدم ترك أحد خلف الركب أهمية خاصة في البلدان الهشة والمتأثرة بالنزاع، والتي يمكن فيها أن تساهم تحسينات مصداقية الميزانية في ممارسات أكثر تماسكاً في مجال إدارة المالية العامة، مما يقلل بدوره من خطر العودة إلى النزاع، وبالتالي حماية الفئات الأكثر ضعفاً.
- عدم التمييز**
- لتطبيق مبدأ عدم التمييز في إعداد الميزانية وتنفيذها أهمية بالغة، لأنه يمنع إقصاء فئات معينة ويضمن المساواة في المعاملة بين جميع الفئات بغض النظر عن العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو الميلاد أو الإعاقة أو أي جانب آخر. علاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي استراتيجيات عدم التمييز إلى تحديد احتياجات لدى الفئات المهمشة لم تكن مرئية من قبل.
 - كما أن استخدام مبدأ عدم التمييز في مقارنة الإنفاق الفعلي بالالتزامات يمكن أيضاً من إعادة النظر في الافتراضات الأساسية التي يستند إليها الإنفاق. ويمكن لذلك أن ييسر إدراج أهداف المساواة بين الجنسين. كما يمكن أن يؤدي التركيز على الأثر
 - تحمي أوغندا أجزاء معينة من الميزانية من تعرضها للتخفيض خلال العام، مما يضمن إخضاع هذه الأجزاء لقدر من الرقابة والرصد يزيد عن بقية الميزانية. وقد أدى ذلك إلى تحويل مخصصات الميزانية نحو الخدمات الاجتماعية، وتحسين القدرة على التنبؤ بالإنفاق ورصده في تلك المجالات، وتعزيز العلاقات بين المانحين والحكومة.
 - في كولومبيا، لجأت منظمة الدعوة العامة Dejusticia إلى المحكمة الدستورية من أجل إعطاء الأولوية لتوفير التغطية الصحية للفئات الضعيفة، بما في ذلك الفقراء واللاجئون، وتغطية احتياجاتهم من خلال صندوق طوارئ كوفيد-19 المنشأ للاستجابة للجائحة. ويعزز ذلك الدور الحاسم الذي يلعبه المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في منع التمييز وتعزيز الشمول.
 - وفي السنغال، ناضل اتحاد جمعيات الأشخاص ذوي الإعاقة بنجاح من أجل الإدماج الاجتماعي للأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك الوصول إلى الخدمات الأساسية والإغاثة المتعلقة بكوفيد-19.
 - وفي الهند، حيث لا تزال طائفة الداليت تواجه التهميش، طورت الحملة الوطنية لحقوق الإنسان طائفة الداليت تطبيقاً لمراقبة تعميم نفقات الطوارئ، عملاً على قياس أثرها على مستوى الطائفة. وقد مهد

أمثلة

مبدأ العلاقة بمصادقية الميزانية
الحكومة

ذلك الطريق أمام تقديم توصيات رئيسية للسلطات بشأن تدابير الميزانية المناسبة لمعالجة تهميش الطائفة على أفضل وجه⁽⁹⁾.

بدلاً من اتجاهات الإنفاق إلى زيادة التصنيف التفصيلي للبيانات.

• ويمكن أن يعزز عدم التمييز مصداقية الميزانية والعكس بالعكس، شريطة تطبيق التدابير التالية: المناقشة العامة، والتعاون مع الهيئات التشريعية والسلطة القضائية، والإشراك المباشر للمتضررين أو المعرضين للتمييز، واستخدام التكنولوجيات الجديدة. وفي هذا الصدد، أثبت دور المنظمات غير الحكومية أهميته.

• تعتبر الأدوات من قبيل المراجعة الاجتماعية للحسابات ضرورية، لأنها تمكّن من تتبع المدخلات السياسية بدءاً من مرحلة إعداد الميزانية الأولية، ومن دراسة مدفوعات الميزانية حتى استلامها من قبل المستفيدين المقصودين (مرحلة تنفيذ الميزانية)، مما يكشف بالتالي ما يمكن أن يوجد من "صناديق سوداء".

• أنشأت وزارة المالية الماليزية وحدة للإبلاغ يتم من خلالها جمع ردود فعل الجمهور على التدابير المالية التي تشمل، في حالات الطوارئ، الانحرافات عن خطط الإنفاق المتوقعة⁽¹⁰⁾.

• هناك حاجة إلى التشاور التشريعي والمشاركة العامة، لا سيما عند إدخال تعديلات رئيسية على الميزانية، وذلك تجنباً لإضعاف مصداقية الميزانية.

• تعتمد إصلاحات الحوكمة، بما في ذلك تعزيز مصداقية الميزانية، على مقايضة ضمنية تستلزم توفير الفوائد لأصحاب المصلحة مقابل تقديمهم للدعم.

• وعلى هذا فإن المشاركة العامة هي رافعة رئيسية لمصداقية الميزانية.

• ويمكن لمشاركة الجمهور أيضاً أن تحسّن جدوى البيانات التي يتم جمعها والإبلاغ عنها.

• يمكن أن يؤدي تعميم نظم تعزيز مصداقية الميزانية، مثل نظم معلومات الإدارة المالية المتكاملة، إلى تقبلها من جانب كثير من المستخدمين وإلى تحسين التبعية.

• يسمح مبدأ التبعية بتنفيذ مصداقية الميزانية من خلال الاستراتيجيات التي تحقق التوازن بين الاستقلال الذاتي

المشاركة

التبعية

María José Eva, "As COVID-19 spreads, CSOs argue that government budgets should address (9) inequality and discrimination", International Budget Partnership, 15 September 2020

International Budget Partnership, "Promoting transparency, oversight and participation in budgeting (10) during emergencies", February 2022, pp. 4-5

ويمكن أن تضم هذه النظم أكثر من 4 000 مستخدم. وفي بعض الحالات، كما هو الحال في البرازيل، يمكن أن تضم أكثر من 100 000 مستخدم، وهي بذلك توفر تغطية جغرافية ومؤسسية أكثر فعالية لتقدير احتياجات المناطق والبلديات⁽¹¹⁾.

• تنشر جنوب أفريقيا بياناً دورياً لوسائل الإعلام حول مصادقية الميزانية على المستوى المحلي، بما يشمل تحليلات اتجاهات الإنفاق المفرط أو الناقص، والمنح المشروطة، والتوصيات⁽¹²⁾. وتعزز هذه الممارسة الشفافية والتعاون والعلاقات الإيجابية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

• حققت تونس تحسينات كبيرة في وضعها المالي من خلال إصلاح تقديمها للإعانات وتخفيضها من 2,8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1990 إلى 1 في المائة في عام 1999⁽¹³⁾. وزادت هذه الإصلاحات من مصادقية الميزانية عن طريق الحد من المخاطر الكامنة على الوضع المالي والنقدي على المدى الطويل.

دون الوطني والعلاقات المستقرة مع الحكومة المركزية أو الاتحادية.

• ويمكن لنظم الإدارة المالية القادرة على دمج جميع المستويات الحكومية أن تعزز مصادقية الميزانية من خلال ضمان أن تكون التحويلات إلى المستوى الحكومي دون الوطني مرئية وفعالة ومتوافقة مع احتياجات الفئات المستهدفة. وبالمثل، فإن الضبط الفعال للمالية العامة على المستوى الحكومي دون الوطني يتطلب درجة عالية من الدقة في التنبؤ بالإيرادات الضريبية وفي تقدير النفقات العامة. لذلك، فإن هناك تعاضد بين التبعية ومصادقية الميزانية.

• يفرض تطبيق مبدأ الإنصاف بين الأجيال على دورة الميزانية بأكملها عدة اعتبارات تتعلق بمصادقية الميزانية والمؤشرات المستخدمة لقياسها، بما في ذلك الأهمية المحورية لتقبل مختلف الأجيال، حيث يستمد كل جيل الفوائد وفقاً لمساهمته.

• ويستند الإنصاف بين الأجيال إلى افتراض أن الفوائد التي يجنيها الجيل الحالي من النفقات يجب ألا تزعزع استقرار الوضع المالي للأجيال القادمة. وعلى سبيل المثال، تؤدي الإعانات المقدمة لخفض أسعار السلع على المدى القصير، إلى تشويه الوضع المالي والنقدي الطويل الأجل للبلد، مما يعيق بالتالي الإنصاف بين الأجيال.

الإنصاف بين الأجيال

(11) Uña, and Pimenta, “Integrated financial management information systems”, p. 309

(12) South Africa, Department of National Treasury, “Local government revenue and expenditure: fourth quarter local government section 71 report (preliminary results) for the period: 1 July 2020–30 June 2021, media statement, September 2021

(13) Sanjeev Gupta and others, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington, D.C., IMF, 2000)

أمثلة

مبدأ العلاقة بمصادقية الميزانية
الحوكمة

- ويؤدي تطبيق الإنصاف بين الأجيال في دورة الميزانية إلى تحسين مصداقية الميزانية عن طريق زيادة الانضباط المالي ومن خلال تحديد اتجاهات الإنفاق التي تعرقل الأوضاع المالية المستقبلية بانحرافات طويلة الأجل.
- علاوة على ذلك، يستند الإنصاف بين الأجيال إلى توازن دقيق بين تمويل الديون وإهلاك الديون، الأمر الذي يتطلب بدوره تفكيك الإنفاق للتمييز بين النفقات الجارية الممولة من الضرائب، ونفقات رأسمالية ممولة من الديون. ويصعب في كثير من الأحيان التأكد من هذا التمييز، لا سيما فيما يتعلق بالأصول⁽¹⁴⁾.
- كما يمكن لاستراتيجيات الإنصاف بين الأجيال واعتباراته أن تحسن مصداقية الميزانية على المستوى الإجرائي من خلال تحديد أوجه الضعف والتنبيه إليها.

(14) Greg Coombes and Brian Dollery, *An Analysis of the Debate on Intergenerational Equity and Fiscal Sustainability in Australia*, University of New England, School of Economics, Working Paper Series in Economics, No. 2002-5 (2002).