

Distr.: General
24 January 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثامنة عشرة

٨-١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩

البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز الإدارة المالية على الصعيدين

الوطني ودون الوطني

تعزيز الإدارة المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها كريستينا دوارته، عضو اللجنة، بالتعاون مع ليندا بيلمس ويوراي نيميتس.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2019/1

220219 210219 19-01220 (A)



تعزيز الإدارة المالية على الصعيدين الوطني ودون الوطني

موجز

أتت خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بمتطلبات جديدة لاعتماد سياسات عامة متكاملة ومتسقة، بما في ذلك الإدارة المالية الكفؤة والفعالة. وتكتسي النظم والسياسات المالية المتكاملة والميزانيات الموحدة أهمية محورية للنمو المستدام والشامل، لا سيما من خلال التعبئة الفعالة للموارد المحلية، التي تتطلب إدارة مالية سليمة على الصعيدين الوطني ودون الوطني.

ويتضمن هذا التقرير خمس ملاحظات رئيسية تتعلق بسمات الإدارة المالية السليمة ويؤكد أهمية إدخال تحسينات محدّدة في الجهود الرامية إلى تعزيز عملية تمويل التنمية والتعجيل بإحراز التقدم صوب التنمية المستدامة:

(أ) لا ينبغي بعد الآن أن تكون إدارة الميزانيات الوطنية من مسؤوليات وزارة المالية (الخزانة) وحدها، بل من مسؤوليات جميع أصحاب المصلحة من خلال إجراءات منسقة وشاملة؛
(ب) الشفافية في مجال المالية العامة شرط ضروري ولكنه غير كاف لضمان مساءلة هيئات الإدارة المالية؛

(ج) ينبغي استخدام الميزنة القائمة على المشاركة والأداء على نحو أكثر تواتراً، لا سيما على الصعيد دون الوطنية، لأن هذه الاستراتيجيات تعزّز من فرص إمساك الجهات الوطنية بزمّام الأمور وتربط الميزانيات بالأولويات بشكل أوثق؛

(د) يمكن أن تؤدي اللامركزية المالية إلى التدبير الفعال، شريطة أن يكون تنفيذها متناسباً مع مستويات مختلفة من الاستعداد المؤسسي (والعام) للامركزية؛

(هـ) للتدفقات المالية غير المشروعة أثرٌ حاسم في تعبئة الموارد المحلية ومن ثم في تمويل التنمية. لذا ينبغي التصدي لها عن طريق تحديد مصادرها والعوامل المسبّبة لها، وزيادة الوعي بمختلف أنواعها وجسامتها ومخاطرها، وإنشاء أطر معيارية وطنية ودولية متسقة (الاتساق الرأسي) ومراعاة الإجراءات الحاسمة الممكن اتخاذها على نطاق البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (الاتساق الأفقي). ولهذه الغاية، فإن تعزيز نظم الإدارة المالية أمرٌ بالغ الأهمية.

وفي ما يتعلق بالنقطة الأولى، ينبغي تغيير عملية الميزنة التقليدية التي توجهها وزارة المالية (الخزانة) باعتبارها الجهة الفاعلة الوحيدة في مجال الإدارة المالية. ولن يتسنى إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال الإدارة المالية الموحدة إلا إذا نُفذت مبادئ الشراكة والتعاون والتآزر بشكل شامل في المجال المالي. وينبغي أن تكون أصحاب المصلحة الحكوميين، بما فيها الوحدات التحليلية المتخصصة (تقدم المشورة في مجال السياسات)، مثل وحدات "تحقيق القيمة مقابل المال المُنفق" ومعاهد السياسات المالية والمجالس الضريبية وهيئات الرقابة، أكثر تكاملاً واستباقية في الإدارة المالية، كما هو الحال مع أصحاب المصلحة غير الحكوميين، بما في ذلك على وجه الخصوص منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

وفي ما يتعلق بالنقطة الثانية، فإن شفافية الميزانية أداة قيّمة لمحاسبة الهيئات الحكومية والعامّة، لكنها لا تُخضعها تلقائياً للمساءلة. ولا يساعد الحصول على المعلومات المتعلقة بالمعاملات والشؤون المالية الحكومية إلا إذا أُتيحت للناس وسائل كافية للحواء إلى سبل محاربة الفساد وسوء إدارة الأموال العامة. ولا تزال الشفافية المالية في مهدها في العديد من البلدان النامية، ويمكن أن تؤدي مظاهر عديدة من الضعف في الأنظمة المالية إلى عرقلتها.

أما بالنسبة للنقطة الثالثة، فقد تبين أن الميزنة القائمة على المشاركة والميزنة القائمة على الأداء أمران أساسيان في تعزيز شفافية الميزانية. وقد بدأ الاهتمام بالميزنة القائمة على الأداء منذ أكثر من ٥٠ عاماً، ومعظم البلدان المتقدمة لديها القدرة على تنفيذها بطريقة فعالة وكفوءة. ومع ذلك، فقد أدت الميزنة القائمة على الأداء والمشاركة في بعض البلدان النامية إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب ارتفاع درجة المشاركة الشاملة المطلوبة.

وفي ما يتعلق بالنقطة الرابعة، عادة ما تكون اللامركزية واللامركزية المالية مرتبطة، ولكن ليس دائماً، بتحسين أساليب الحكم، بما في ذلك من حيث سيادة القانون ومنع الفساد والشفافية والمساءلة، وكذلك تعزيز تعبئة الإيرادات دون الوطنية. ونجاح اللامركزية المالية رهين بعوامل مثل قدرة الحكومات دون الوطنية، ومدى اتفاق الحكومات المركزية ودون الوطنية على تقاسم المهام والإطار المالي العام.

أما بالنسبة للنقطة الخامسة، فإن تعبئة الموارد المحلية بفعالية تسير جنباً إلى جنب مع الحد من التدفقات المالية غير المشروعة، التي يمكن لولا ذلك أن تقوّض التنمية المستدامة من خلال الحد من الموارد المتاحة للخدمات العامة الأساسية، وتقليص قدرة البلد على اجتذاب المستثمرين، وإضعاف الثقة بين المواطنين والدولة. ذلك فإن الطابع الشامل للتدفقات المالية غير المشروعة يقتضي من واضعي السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة التصرف بطريقة استراتيجية عند معالجة هذه المشكلة المعقدة.

أولا - الحاجة الملحة إلى الإدارة المالية السليمة والذكية

١ - لقد خلفت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وراءها تركة مالية تتسم بانخفاض مستويات المالية العامة المستدامة. فالديون العامة المرتفعة وسياسات التحفيز التي لم تفلح في إحداث انتعاش مستدام والعجز العام الكبير، إلى جانب الافتقار إلى حيز مالي كافٍ لاستيعاب الاستثمارات العامة الاستراتيجية، كلها أمور وضعت ضغوطاً كبيرة على الميزانيات العامة، ومن ثم على وسائل تمويل التنمية. وبعد مرور عشر سنوات على الأزمة وعلى الرغم من النفقات العامة الكبيرة لمواجهة، لا يزال خطر عدم الاستقرار المالي العالمي محدقاً، مما يعرض تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ للخطر.

٢ - لكن الجانب الإيجابي لهذه البيئة الصعبة هو أن السياسة المالية قد اكتسبت موضعاً بارزاً في النقاش العام والأبحاث الأكاديمية والسياسة الحكومية. فبعد فترة دعمت فيها السياسات النقدية الاقتصاد الحقيقي، من خلال التيسير الكمي، ودعمت السياسات المالية المصارف من خلال تدابير إنقاذ هذا القطاع، استعادت نظم الإدارة المالية وظيفتها الرئيسية في تعزيز النمو الشامل وتحقيق الاستقرار للاقتصاد، لا سيما في سياق تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وأدت المستويات المرتفعة للديون والتحديات الديمغرافية الطويلة الأجل وتزايد عدم المساواة وزيادة المخاطر المالية إلى زيادة الوعي بالحاجة إلى اعتماد أطر متوسطة الأجل تكون أكثر مصداقية وشفافية وخضوعاً للمساءلة وإلى زيادة تطوير "نظم التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم" دعماً للميزنة المفتوحة. وقد أبرزت تلك الاتجاهات الواسعة النطاق، إلى جانب التحولات التكنولوجية التي تؤدي إلى توزيع غير متكافئ للفوائد وانتكاسات في تحقيق التكامل التجاري وغيرها من التغييرات، مرة أخرى أهمية الميزنة الوطنية ودون الوطنية السليمة كأدوات لتمويل التنمية.

٣ - ولا بد من السياسة المالية السليمة لتحقيق النمو المستدام والشامل في ظروف تتسم بدرجة عالية من الارتياح والميزانيات العمومية الحكومية المجتهدة. وتركز خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، المعتمدة في تموز/يوليه ٢٠١٥، بوجه خاص على تعبئة الموارد المحلية: "السياسات العامة وتعبئة الموارد المحلية واستخدامها بصورة فعالة يمثلان لجميع البلدان، إذا ما جرى تأكيدهما بمبدأ المسؤولية الوطنية، أمر بالغ الأهمية [لواضعي السياسات العامة] في السعي المشترك لتحقيق التنمية المستدامة، بما في ذلك تحقيق أهداف التنمية المستدامة". وسلّمت بأن "توفير قدر إضافي هام من الموارد العامة المحلية التي تكملها المساعدة الدولية، حسب الاقتضاء، يعد عاملاً حاسماً في تحقيق التنمية المستدامة وإنجاز أهداف التنمية المستدامة". والتزمت خطة عمل أديس أبابا "بتعزيز إدارة الإيرادات من خلال نظم ضريبية حديثة وتصاعدية، وتحسين السياسة الضريبية، وزيادة الكفاءة في تحصيل الضرائب"، وهو التزام واضح من حيث تحسين "عدالة النظم الضريبية وشفافيتها وكفاءتها وفعاليتها، بوسائل منها توسيع القاعدة الضريبية". وباختصار، أصبحت تعبئة الموارد المحلية إحدى الدعائم الرئيسية لتمويل التنمية، حيث تستدعي إقامة نظم إدارة مالية متينة على المستويين الوطني ودون الوطني.

ثانياً - نظم الإدارة المالية الوطنية ودون الوطنية: التحدي المتمثل في التكامل والتوحيد

ألف - لمحة عامة

٤ - تواجه الحكومات منذ اعتماد أهداف التنمية المستدامة ضغوطاً متزايدة لتحسين نظمها وعملياتها الخاصة بالإدارة المالية وإعداد التقارير. وقد أصبح جمع وتجهيز ونشر المعلومات والبيانات التي يسهل الحصول عليها واستخدامها في الوقت المناسب عاملاً لتغيير قواعد الإدارة المالية والإبلاغ المالي، ولا سيما في ما يتعلق بما يلي: (أ) تيسير سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات النقدية والضريبية؛ (ب) وضمان الشفافية والمساءلة؛ (ج) وقياس أداء الحكومة من حيث تقديم الخدمات.

٥ - وقد يشكّل حجم وتعقيد المعلومات المالية تحديات أمام الحكومات الوطنية ودون الوطنية، ولا سيما تلك التي تنقصها القدرات الفنية الكافية والنظم المؤسسية الملائمة. ومع ذلك، فمن المقبول بشكل عام أن البيانات المالية الموثوقة والمتاحة بسهولة هي أحد العوامل الرئيسية لتحديد الإصلاحات المالية العامة ويمكن أن تكون مفيدة في توجيه الموارد نحو تحقيق أهداف معينة في مجال السياسات العامة، مثل الحد من الفقر، وتوسيع نطاق تغطية الميزانية، وإعمال منظور مالي متوسط الأجل، وإعداد معلومات عن النفقات الضريبية، والمخاطر المالية والالتزامات الطارئة، وتنفيذ إطار للميزانية يستند إلى البرامج، وتحسين جودة النقدية وإدارة الديون^(١).

٦ - ولا يزال إنشاء نظم الإدارة المالية المتكاملة الوطنية ودون الوطنية عملاً جارياً في العديد من البلدان. أما الافتقار العام إلى ميزانية وطنية متكاملة جغرافياً و/أو قطاعياً فهو أمر شائع جداً. وتشكل المعاملات العامة، المتعلقة بأبعاد الإنفاق والإيرادات على السواء، التي تحدث خارج نظم الإدارة المالية، مخاطر كبيرة على إدارة الاقتصاد الكلي واستقراره وكذلك على الشفافية والمساءلة.

٧ - وقد يشكل غياب نظم الإدارة المالية المتكاملة والميزانيات الموحدة التحدي الإضافي المتمثل في "ازدواجية النظم"، حيث تتعارض عمليات الميزنة الوطنية ودون الوطنية مع بعضها البعض، مما يؤدي إلى انعدام الكفاءة في الإنفاق وتدبير الإيرادات. وقد تؤدي مثل هذه الثنائية أيضاً إلى تدفقات خارجة عن الميزانية، مما يجعل الإبلاغ مجرد عملية إدارية بدون وظيفتي الرصد والتقييم المناسبتين، ويؤدي إلى انعدام الكفاءة في وضع السياسات العامة. وعلاوة على ذلك، فإن ازدواجية النظم قد تولد بيانات متناقضة ومعلومات غير متطابقة، مما يكون له تأثير سلبي على الإيرادات وإدارة الديون، لا سيما في ما يتعلق بالالتزامات الطارئة من جانب المؤسسات العامة والشراكات بين القطاعين العام والخاص والحكومات دون الوطنية. وقد يؤدي ذلك في النهاية إلى إعاقه القدرة الحكومية على توفير خدمات وبيع عامة فعالة وشاملة. وفي ظل هذه الظروف، تصبح الميزنة المستندة إلى الأدلة صعبة وقد تكون موجهة نحو اهتمامات سياسية قصيرة النظر بدلاً من السعي إلى تحقيق أهداف ملموسة محيطة وطويلة الأجل^(٢).

(١) خان عبد الولي خان وماريو بيسوا، "Conceptual design: a critical element of a government financial management information system project", International Monetary Fund *Technical Notes and Manuals* Series, No. 2010/07 (نيسان/أبريل ٢٠١٠).

(٢) *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals* (العمل معاً: التكامل والمؤسسات وأهداف التنمية المستدامة)، التقرير العالمي عن القطاع العام لعام ٢٠١٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.18.II.H.1).

باء - الأدوار والمسؤوليات: إشراك أصحاب المصلحة في الميزنة التشاركية

٨ - في نظام الميزنة التقليدي، تكون الجهة الفاعلة الوحيدة في الإدارة الضريبية هي وزارة المالية (الخزانة) باعتبارها واحدة من الوحدات داخل المراكز الحكومية المتعددة المراكز. ودور أصحاب المصلحة الآخرين هنا محدود نوعاً ما. وحتى وقت قريب، كانت وزارة المالية هي التي تضع الميزانية العامة وتديرها وراء "أبواب مغلقة". وكانت هيئات المجتمع المدني والجهات الفاعلة غير الحكومية الأخرى مُستبعدة من هذه العملية، وحتى الهيئات التشريعية كانت فقط تقوم بدور متناهي الصغر. ومع ذلك، فإن هذه الممارسة أخذت في التغير، وأصبحت الشفافية المالية على نحو متزايد هي المعيار المعتمد في عمليات الميزانية والحكم الرشيد الشفافة والشاملة. ويتجاوز مفهوم نظام الإدارة المالية الموحد اليوم وزارة المالية للأخذ بمبادئ الشراكة والتعاون والتآزر بشكل كامل.

٩ - وتبعاً لمستويات الإدارة الضريبية والمالية - الدولية والوطنية ودون الوطنية والتنظيمية - يمكن لأصحاب المصلحة في إطار أي نظام إدارة مالية موحد أن يكونوا متنوعين. ويجب تكييف مشاركة أصحاب المصلحة بحسب مستوى الإدارة الضريبية والمالية ويجب أن يقوم على آليات فعالة لجميع المدخلات. وينبغي للبلديات والمؤسسات العامة أن تتعامل مع الأصوات الفردية، في حين أن المنظمات الدولية قد تواجه صعوبة أكبر في الانخراط في هذا المستوى، خاصة وأن تكاليف المعاملات قد تكون باهظة.

١٠ - وهناك أيضاً العديد من نظم "النشاط" (المهام) الفرعية ضمن أي نظام إدارة مالية موحد، والميزانية هي واحدة من تلك النظم فقط. ومرة أخرى، يُشرك أصحاب المصلحة المختلفين في مهام مختلفة. فعلى سبيل المثال، يكون أصحاب المصلحة الذين يشاركون في مهام مراجعة الحسابات مختلفة عن أصحاب المصلحة الذين يتخذون القرارات الهيكلية المتعلقة بالإنفاق. ومع ذلك، فإن إشراك جميع أصحاب المصلحة في عمليات وضع الميزانية هو من صميم الإدارة المالية الموحدة، وهو شرط ضروري للنجاح في جميع مراحل الميزانية وخلالها: مرحلة إعداد الميزانية، بما في ذلك إعداد هيكل الميزانية والمشاورات والرقابة والاتصالات؛ ومرحلة الموافقة على الميزانية؛ ومرحلة تنفيذ الميزانية؛ ومرحلة الرقابة على الميزانية.

١١ - وينبغي تشجيع المشاركة المكثفة لأصحاب المصلحة خلال مرحلة الإعداد للميزانية الوطنية. وينبغي أن تشمل القائمة الموصى بها (المفتوحة) لأصحاب المصلحة الأساسيين في تلك المرحلة الجهات التقليدية مثل وزارة المالية (الخزانة)، في حالة إنشائها، والهيئات الحكومية المركزية الأخرى وجميع الجهات صاحبة المصلحة والكيانات التي لها مصلحة مشروعة في هذه العملية. وبحسب الوكالة (داخل وزارة المالية) التي تتولى دور "القيادة" في ما يتعلق بإعداد عملية الميزانية وهيكلتها، قد تتطلب المشاركة الفعالة من جانب مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة النظر في مجموعة من العوامل، منها ما يلي:

(أ) **التوقيت والتواتر** - في أي مراحل دورة الميزانية يُدعى أصحاب المصلحة للمشاركة؟ كم عدد المرات التي يشاركون فيها بانتظام؟

(ب) **الافتراضات** - هل يشارك أصحاب المصلحة في تحديد الافتراضات (مثلاً عوامل الاقتصاد الكلي وأسعار المدخلات والاتجاهات المالية)؟ وهل هذه الافتراضات شفافة؟

(ج) **التقنيات** - ما هي التقنيات المستخدمة في التنبؤ بالإيرادات وتخصيص الميزانية (مثلاً الاستقراء، والمحاكاة الجزئية، والنمذجة الإحصائية)؟ وهل أصحاب المصلحة قادرون على فهمها؟ وهل البيانات دقيقة وهل جودتها كافية للسماح بالتنبؤ؟

(د) **أوجه التحيز** - هل يمكن أن تكون الحكومة وسيطاً نزيهاً في دمج وجهات النظر المختلفة بشكل محايد حتى وإن كانت متحيزة نحو اتجاهات مختلفة؟

١٢ - ووزارة المالية (الخزانة)، في حال إنشائها، هي المسؤولة عن تقدير الإيرادات والتخطيط للإنفاق العام. وعلى وجه الخصوص، تظل الوزارة في حوار مع الوحدات المُنفقة (بما فيها الحكومات دون الوطنية والمؤسسات العامة) في ما يخص احتياجاتها ومتطلبات الإنفاق. وينبغي دعم المعارف والخبرات والمهارات الخاصة بوزارة المالية (الخزانة) بمدخلات من الهيئات الإضافية أثناء إعداد مقترحات الميزانية القائمة على الأدلة. وقد يكون ضمن بعض أصحاب المصلحة هؤلاء المصارف الوطنية، والهيئات التي تقدم بيانات وطنية (ودولية) مثل المكاتب الإحصائية الوطنية، والهيئات الحكومية المتخصصة (يفضل أن تكون شبه مستقلة) مثل وحدات "تحقيق القيمة مقابل المال المُنفق" ومعاهد السياسات المالية وهيئات الرقابة التي غالباً ما يتم إشراكها بطرق مسبقة واستباقية من خلال نتائجها ومقترحاتها، وهيئات الرقابة على الانضباط المالي المستقلة مثل المجالس الضريبية، وإذا كان ذلك ممكناً (أو إلزامياً في بعض الحالات)، الهيئات الاستشارية الخارجية.

١٣ - وقد تقدّم المجالس الضريبية رأياً مستقلاً بشأن المشاكل الضريبية القائمة والمحتملة لدعم السياسات المالية الحكيمة، على الرغم من اختلاف اختصاصاتها وكفاءاتها وأحجامها وقدراتها التحليلية وموافقتها في ما بين بقية المؤسسات العامة. وعند التصدي للمشاكل المرتبطة باختلال التوازن المالي أثناء الأزمة المالية والاقتصادية العالمية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ وبعدها، أنشأت العديد من الدول (في منطقة اليورو، كمهمة شبه إلزامية) مجالس ضريبية مستقلة. وقد تكون لدى بلدان أخرى وحدات تحليلية خاصة تسمى وحدات تحقيق القيمة مقابل المال. وقد توجد مثل هذه الهيئات داخل وزارة المالية (الخزانة) أو في أشكال تنظيمية أخرى. ومهمتها الأساسية هي تقييم المشاريع الاستثمارية الضخمة من حيث ما توخاه من قيمة مقابل المال المُنفق. وتقوم بذلك من خلال تقديم آراء بشأن النفقات العامة. ويحسن الاستخدام الفعال لهذا النوع من القدرات الاستشارية عملية وضع الميزانية القائمة على الأدلة وكفاءة أنظمة وعمليات الإنفاق العام.

١٤ - وينبغي أيضاً إشراك أصحاب المصلحة الآخرين المهتمين بعمليات الميزانية منذ البداية. وينبغي توفير منبر للناس واجتماع المدني والقطاع الخاص والروابط المهنية والفاعلين السياسيين لإسماع أصواتهم. وعندما يكون لدى الناس، والجمهور المدني عموماً، منبر من هذا القبيل، يجب عليهم أن يستخدموها بطريقة ملتزمة ومسؤولة، مع مراعاة ما سيكون لأفعالهم في تشكيل معالم عملية وضع السياسات العامة من أثر على الأجيال. وفي هذا الصدد، ينبغي إعادة تنظيم وتقييم الترتيب الوطنية، التي تم إهمالها في العديد من السياقات خلال السنوات الثلاثين الماضية أو ما يقارب ذلك، في عملية وضع السياسات العامة.

١٥ - وقد تقوم البلدان والمؤسسات المانحة التي تقدم مساعدة مالية بالغة الأهمية بدور رئيسي في مرحلة إعداد الميزانية، وذلك بجملة أمور منها توفير الموارد والمساعدة التقنية. وفي هذه الحالات، ينبغي أن تكون لدى البلدان رؤية واضحة محكمة التنظيم وطويلة الأجل، والتي ستكون بمثابة أداة حاسمة لتولي زمام الأمور من أجل تهيئة منبر فريد وموحد يمكن لجميع المانحين من خلاله ترسيخ تدخلاتهم. وإلا، قد يؤدي تدخل المانحين غير المباشر إلى جعل العملية غير فعالة حيث سيكون لها تأثير سلبي على تعبئة الموارد، ومن ثم على تمويل التنمية.

١٦ - وتؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً متزايد الأهمية في الميزنة العامة. فهي لا تمثل صوت الناس فحسب، بل إنها تساعد أيضاً على تحسين سياسات الميزانية من خلال توفير المعلومات عن الاحتياجات والأولويات العامة من خلال علاقاتها الشعبية. وعن طريق المشاركة في الميزانية العامة، يتسنى لهيئات

المجتمع المدني أيضاً اكتساب فهم أفضل لقيود الميزانية المالية، مما يؤدي بدوره إلى فهم أفضل للمقايضات المتأصلة في عملية وضع الميزانية، ويشجعها على عدم تقديم طلباتها باعتبارها "قائمة الأصناف المرغوب في شرائها" بل كممارسة في مجال تحديد الأولويات. وفي هذا السياق، ينبغي أن ينظر واضعو السياسات العامة إلى مشاركة المجتمع المدني ليس كخطر يتهددهم وإنما كسيناريو يكون فيه المكسب للجميع. وعندما يفتقر المجتمع المدني إلى سبل الحصول على معلومات الميزانية أو فرص المشاركة في عمليات الميزانية، قد يتم اختيار البرامج غير المقبولة أو غير المناسبة التي تهدر المال وتولد الفساد. ويؤدي المجتمع المدني دوراً أساسياً في جذب المزيد من الناس إلى النقاش من خلال جمع وتلخيص البيانات في أشكال يسهل فهمها، وتنشر معلومات الميزانية وتدرّب المجتمعات لفهم عمليات الميزانية بشكل أفضل. وأخيراً وليس آخراً، يمكن للمجتمع المدني توفير الدعم الفني والآراء المستقلة بشأن مقترحات الميزانية وتنفيذها.

١٧ - وتؤدي وسائل الإعلام أيضاً دوراً هاماً في المرحلة التحضيرية لعملية وضع الميزانية، وذلك أساساً من خلال إبقاء الجمهور وأصحاب المصلحة الآخرين على اطلاع من خلال التقارير المستكملة (على سبيل المثال، الإبلاغ عن إصدار وثائق الميزانية المختلفة أو عن المناقشات الهامة وتغيير السياسات العامة أثناء صوغ الميزانية)، التي تغطي المقترحات وردود الفعل من المجتمع المدني والأطراف الأخرى وهيء موضعاً لمناقشة القرارات السياسية الهامة. ويمكن لوسائل الإعلام أن تكون فعالة في كشف القضايا ذات الصلة قبل إصدار الميزانية، ومن ثم المساهمة في وضع جداول الأعمال. ومن المهم التأكد من أن وسائل الإعلام توفر رقابة مستقلة ولا يستخدمها أصحاب المصلحة لخدمة مصالح خاصة وتفضيل تغطية مواضيع معينة على غيرها. وفي ما يتعلق بالاعتراف بإساءة الاستخدام المحتملة للعمليات المالية والميزانية من قبل السياسيين ومجموعات المصالح، اكتسبت وسائل الإعلام الاجتماعية أهمية كبيرة رغم أنها لا تخلو من تحديات ومشاكل مماثلة.

١٨ - وخلال مرحلة الموافقة على الميزانية، تظل سلطة الإنفاق في يد البرلمانات، التي كثيراً ما تمحّص مقترحات الميزانية وتوافق عليها وتأذن بصرف بالنفقات ذات الصلة. وفي معظم الحالات، لا تستطيع السلطة التنفيذية جمع أو إنفاق الأموال دون موافقة البرلمان. ويطلق أيضاً على مبدأ الترخيص التشريعي لجميع النفقات العام والضرائب "حكم القانون" في المالية العامة. فهو يمنح البرلمان دوراً بارزاً في ضمان استخدام الموارد المتاحة بطرق تحقق أقصى قدر من الفوائد للجميع.

١٩ - ومن الناحية النظرية، تعني موافقة البرلمان هذه موافقة الشعب من خلال ممثليه البرلمانيين. ومع ذلك، توجد في كثير من الأنظمة الديمقراطية فجوة كبيرة بين مناقشة البرلمانيين للميزانية والشعب الذي يمثلونه. وتشكّل زيادة "المواطنة العرضية والطارئة، التي تقتصر على عملية التصويت" والفكرة القائلة بأن "المنتخب يحل محل الناخب، بدلاً من تمثيله"^(٣) تحديات أمام دور الميزانية التشاركية في إعادة تنشيط الديمقراطية التمثيلية، التي يمكن تحقيقها من خلال تيسير المشاركة المباشرة للمواطنين في صوغ السياسات العامة. وفي الواقع، فإن اتساع تلك الفجوة جعل مرحلة الموافقة على الميزانية مرحلة سياسية - تشريعية إلى حد كبير حيث اكتسب التسويق السياسي للأحزاب السياسية مكانة بارزة. كما تسبب الفساد وسوء استخدام السلطة لصالح المحسوبية الشخصية في حدوث أزمة في التمثيل السياسي، و "في هذا السياق، اكتسبت مختلف تجارب [الميزانية التشاركية] التي تم تبنيها في أجزاء كثيرة من العالم أهمية خاصة،

(٣) أوليفيو دي أوليفيرا دوترا، "Preface" in *Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*,

Nelson Dias, ed. (São Brás de Alportel, Portugal, In Loco Association, 2014).

نحو مشاركة أكبر للمواطنين في ... صنع السياسات العامة“. وتظهر الميزانيات التشاركية على أنها ”واحدة من أكثر الممارسات الملموسة والمرسّخة للديمقراطية التشاركية“^(٤).

٢٠ - ومن المقبول على نطاق واسع أن الميزنة التشاركية هي عامل تغيير في ما يتعلق بالسيطرة العامة على الدولة وتساعد على وضع سياسات تحارب عدم المساواة وتمنع استيلاء جهات خاصة على السلع العامة. والميزانية التشاركية قبل كل شيء تهم التربية الوطنية. ويجادل بعض الخبراء بأن البعد التربوي للميزانية التشاركية قد يكون، في ظروف معينة، أكثر أهمية من المشاركة في تخصيص الموارد العامة نفسها. فمن ناحية، تعمل الميزنة التشاركية ”كمدرسة لتعليم المواطنة“ من خلال توعية المواطنين والحكومات بحقوقهم وواجباتهم. ومن ناحية أخرى، تنطوي الميزنة التشاركية على بعض المخاطر، حيث يمكن أن تستغلها جماعات المصالح وجعل أي عملية غير ديمقراطية تبدو ديمقراطية.

٢١ - وخلال مرحلة تنفيذ الميزانية، ينبغي إشراك جميع أصحاب المصلحة المشاركين في مراحل إعداد الميزانية والموافقة عليها. والسؤال هو كيف يمكن تحقيق ذلك. فمرحلة تنفيذ الميزانية تنطوي على نشاط مكثف يتعلق بشراء سلع وخدمات تخضع لقواعد شرائية معقدة للغاية، الأمر الذي يتطلب في معظم الحالات تدخل محكمة تدقيق الحسابات. والميزنة القائمة على المشاركة، التي تفهم على أنها الآلية التي يشارك فيها سكان بلدية أو منطقة مدينة أو قرية أو منطقة سكنية في التخطيط للإتفاق العام المحلي وفي القرارات المتعلقة بتخصيص واستخدام الموارد العامة المتاحة، تتطلب آليات مراقبة قوية وعملية.

٢٢ - وتضم إحدى هذه الآليات التقارير الفصلية المقدمة من الحكومات الوطنية إلى البرلمان ومن الحكومات دون الوطنية إلى جمعياتها المحلية. وفي الواقع، في حين أن تنفيذ الميزانية هو بيد السلطة التنفيذية، فإن الهيئة التشريعية لا تزال تؤدي دوراً في هذا الشأن. وليس من غير المألوف أن يتم تحويل الأموال إلى أغراض غير تلك التي تمت الموافقة عليها في البداية. لكن التقارير الفصلية غالباً ما لا تصل إلى المجتمع المدني، حيث يميل الذين يتم انتخابهم إلى استبعاد الناخبين بدلاً من تمثيلهم، مما يؤدي إلى التأثيرات السلبية المذكورة أعلاه على التمثيل الديمقراطي والمشاركة. وبالنظر إلى تعقيد مرحلة تنفيذ الميزانية، قد تكون في الواقع، من بين جميع المراحل الأخرى، هي المرحلة التي يكون فيها المواطنون المتعلمون والمستثمرون، المنخرطون على النحو الواجب في الحركات الاجتماعية وتنظيم شؤون المجتمع، أمراً حاسماً لضمان المشاركة الفعالة.

٢٣ - وبعد تنفيذ الميزانية، تخضع الحسابات الحكومية والبيانات المالية لأنواع مختلفة من الرقابة. يمكن إشراك جميع أصحاب المصلحة في هذه المرحلة أيضاً. ولا بد من مشاركة البرلمان والمؤسسات العليا المكلفة بتدقيق الحسابات. ويمكن للمؤسسات العليا المكلفة بتدقيق الحسابات، باعتبارها هيئات مراقبة المالية العامة، أن تكون حاسمة في إنفاذ مساءلة الوكالات التنفيذية أمام الهيئات التشريعية الوطنية والهيئات التشريعية للولايات، ومن خلالها، أمام الجمهور. وعلاوة على ذلك، تقوم بدور حاسم في مكافحة الفساد ودعم الحكم الرشيد وتعزيز إدارة مالية عامة أكثر فعالية، شريطة أن تحافظ على استقلاليتها عن السلطة التنفيذية وأن تكون لديها القدرة الكافية وأدوات واستراتيجيات الاتصال الفعالة.

(٤) نيلسون دياس، “Twenty-five years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?” in *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*.

٢٤ - وإيجازاً لما سبق: (أ) تمثل الميزنة التشاركية في جوهرها نهجاً منطلقاً من القاعدة إلى القمة تُدمج وفقه نُظم الإدارة المالية دون الوطنية على النحو الواجب مع نظم الإدارة المالية الوطنية؛ (ب) لا توجد وصفة محددة للميزانية القائمة على المشاركة التي تشمل جميع أصحاب المصلحة؛ (ج) تتشابه الآليات المؤسسية بين البلدان على الرغم من أن الميزنة التشاركية تتوافق مع واقع سياسي واجتماعي واقتصادي معين، على المستويين الوطني ودون الوطني.

جيم - الشفافية والمساءلة في المالية العامة

٢٥ - كثيراً ما يوصف الشفافية بأنه مبدأ يسمح لمن تمسّهم القرارات الإدارية أو الأعمال التجارية أو الأعمال الخيرية بمعرفة ليس فقط الحقائق والأرقام الأساسية وإنما كذلك الآليات والعمليات. وتعرّفه فلوريني بأنه "درجة توفّر المعلومات لغير العارفين ببواطن الأمور التي تمكّنهم من الحصول على صوت مستنير في القرارات و/أو تقييم القرارات التي يتخذها المطلعون على بواطن الأمور"^(٥).

٢٦ - ومن منظور مالي محض، يمكن فهم الشفافية على أنها التزام الحكومة بتقاسم المعلومات مع الجمهور، خاصة في ما يتعلق باستخدام دولارات دافعي الضرائب وأعمال الممثلين السياسيين، كما هي مقيسة بمؤشر "الاطلاع على المعلومات الحكومية" في مؤشرات مؤسسة برتلسمان للحكم المستدام، التي تستند إلى "الحق في المعرفة" الأساسي، مما يجعل الحكومة مسؤولة أمام المواطنين. وعلى نطاق أوسع، قد تشمل الشفافية أيضاً الحق والوسائل لفحص عملية صنع القرارات العامة، بما في ذلك تقييم إمكانية التنبؤ بها. وبهذا المعنى، يمكن للشفافية أن تجعل الحكومات أكثر كفاءة وأقل عرضة للمصالح الخاصة والفساد وتركّز بشكل أفضل على القيمة العامة.

٢٧ - وكون المرء مسؤولاً لا يعني فقط أن يكون مسؤولاً ولكن أيضاً أن يكون محاسباً على تصرفاته. وتشير حسابات "الصوت والمساءلة" التي أعدّها البنك الدولي إلى أن مستوى المساءلة الحكومية (المالية) يتناقص مع الثروات الوطنية، مما يثير بعض الأسئلة، بما فيها: كيفية إنفاذ المساءلة المالية، لا سيما في البلدان النامية؟ وكيف يمكن خرق "الدائرة المغلقة"، التي تؤدي فيها الجهات الفاعلة الأساسية في "نظام المساءلة"، بما في ذلك المشرّعون ومراجعو الحسابات والمواطنون والمناخون ووسائل الإعلام، أداءً ناقصاً من حيث الفعالية؟ ويمكن أن توفّر توعية دافعي الضرائب بحقوقهم وواجباتهم بعض الإجابات على ذلك، وكذلك الشفافية.

٢٨ - ويمكن أن تكون الشفافية أداة قيمة لإخضاع الحكومة للمساءلة أمام الناس وجميع أصحاب المصلحة، لكن ليس بحكم الواقع. والحصول على معلومات عن أعمال الحكومة غير القانونية أو غير الفعالة شيء؛ ووجود القنوات المشروعة للبحث عن التغيير شيء آخر. ومن ثم، فإن شفافية الميزانية الفعالة لا تتطلب فقط سلوكاً حكومياً مسؤولاً، بل تستوجب أيضاً أن يرى المواطنون العمليات والنتائج ويفهموها. وفي هذا الصدد، يصبح الانتقال الديناميكي من المصدر (الحكومة) إلى المتلقي (المواطن)، الذي يطلق عليه البعض "الإفصاح الدائم"، أمراً هاماً^(٦).

(٥) آن فلوريني، *The Right to Know: Transparency for an Open World* (New York, Columbia University Press, 2007).

(٦) ريتشارد أوليفر، *What is Transparency?* (New York, McGraw-Hill, 2004).

٢٩ - ويميّز هلد بين الشفافية "الاسمية"، التي تدل على تحقيق درجة جيدة على مؤشرات الشفافية المالية للعديد من المنظمات الدولية والتوفر على قوانين وهياكل حرية المعلومات، والشفافة "الفعالية"، ألا وهي إتاحة المعلومات المالية^(٧). وكقاعدة عامة، تتطلب الشفافية المالية ما يلي: (أ) التقارير المالية والمحاسبية الصحيحة؛ (ب) وتعميم التقارير في الوقت المناسب على عامة الناس؛ (ج) وآلية متينة للرصد والرقابة لضمان الامتثال؛ (د) والمواءمة بين تقارير الميزانية والمحاسبة والمالية؛ (هـ) وعلانية العملية بأكملها.

٣٠ - ومن أكثر تدابير شفافية الميزانية شيوعاً مؤشر الموازنة المفتوحة الذي وضعته شراكة الموازنة الدولية. وتظهر معظم الدراسات الاستقصائية الأخيرة تقدماً محدوداً: فقد كان متوسط الدرجة في ١١٥ بلداً التي أُخذت كعينات في عام ٢٠١٧ هو ٤٣ من أصل ١٠٠ نقطة، مقارنة بـ ٤٥ من أصل ١٠٠ في عام ٢٠١٥. وكانت أشد الانخفاضات إثارة التي لوحظت في شفافية الميزانية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث انخفض متوسط الدرجة ١١ نقطة بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٧. وتظهر مناطق أخرى زيادات أو انخفاضات طفيفة في نتائجها، باستثناء آسيا، حيث ارتفع متوسط الدرجة بمقدار كبير. ومع ذلك، ووفقاً لمعدل التحسن الحالي، من المتوقع أن يستغرق أكثر من جيل في معظم البلدان للوصول إلى مستويات معتدلة من شفافية الميزانية.

٣١ - ولا يتحدد مستوى شفافية الميزانية بشفافية عملية الميزانية وشموليتها فحسب (مثلاً من يشارك في إعداد الميزانيات وتحديد الأولويات المالية، وتواتر مراجعة الحسابات، وموثوقية المواد المالية ووضوحها ونزاهتها)، ولكن أيضاً بالثغرات والخلل في الممارسات المالية، بما في ذلك الأموال الخارجة عن الميزانية والنفقات الضريبية والأنشطة شبه الضريبية والالتزامات الطارئة والمقبلة. لذا لا ينبغي استخدام هذه الأدوات إلا لمأماً.

٣٢ - وربما تكون الأموال الخارجة عن الميزانية هي الأداة الأكثر استخداماً لتعبئة الإيرادات المخصصة والاضطلاع بالنفقات دون التحكم السليم لكيانات مراجعة الحسابات والبرلمان. وعادة ما تُنظم تلك الأموال بطريقة تسمح للدوائر العليا لصانعي القرار في الإدارة العامة بتخصيص الموارد وفقاً لسلطاتها التقديرية، الأمر الذي غالباً ما يشجع المحسوبية والفساد. وتعرض الوزارات القطاعية معظم المقترحات المتعلقة بهذه الأموال في محاولة للهروب من سيطرة وزارة المالية (المراقبون الماليون) خلال دورة نفقات تنفيذ الميزانية. ومع ذلك، هناك مجالات سياسية يكون فيها وجود مثل هذه الأموال المخصصة أمراً لا بد منه. ومن الأمثلة على ذلك الأموال البيئية، حيث يُفترض أن تُنفق الإيرادات المخصصة، التي تُجمع من خلال الضرائب البيئية، حصرياً على حماية البيئة، وليس للمساعدة على إدارة النقص في النفقات الجارية.

٣٣ - وهناك وسيلتان محددتان يمكن أن تزيد من شفافية الميزانية وعلاقتها هما الميزنة التشاركية، المبينة أعلاه، والميزنة القائمة على الأداء. والميزنة القائمة على الأداء هي ربط تمويل مؤسسات القطاع العام بالنتائج التي تحقّقها، مع الاستخدام المنتظم لمعلومات الأداء وتحليله. وعند تطبيق الميزنة التشاركية بطريقة فعالة وشاملة، يمكن أن تساعد على زيادة الثقة في المؤسسات العامة ورضا العملاء (المواطنين). كما أن لديها القدرة على جعل الحكومات أكثر استجابة لاحتياجات المواطنين وأفضليتهم وأكثر خضوعاً للمساءلة أمام الجمهور في ما يتعلق بالأداء في تخصيص الموارد وتقديم الخدمات. ويمكن أن يتيح للهيئات

(٧) ديفيد هلد، "Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice", *Public Administration*, vol. 81, No. 4 (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣).

العامة فرصة اكتساب معرفة مفيدة عن احتياجات أصحاب المصلحة حتى يتمكنوا من اتخاذ قرارات مستنيرة وتحديد احتياجات الإنفاق العاجلة، مما يسمح للناس بتقديم مقترحاتهم الخاصة للسيطرة على الإنفاق العام والتصويت لفائدة البدائل المقترحة.

٣٤ - وإذا كانت البدائل المقترحة محدودة، فإن نتائج التصويت قد لا تمثل بصورة كافية المصلحة العامة الحقيقية.

تمثل الميزانية القائمة على المشاركة نهجاً للديمقراطية المباشرة في وضع الميزانية. وهي تتيح للمواطنين بشكل عام الفرصة للتعرف على العمليات الحكومية وللتداول والنقاش والتأثير في عملية تخصيص الموارد العامة. إنها أداة لتربية المواطنين وإشراكهم وتمكينهم وتعزيز الطلب على الحكم الرشيد. ويمكن أن تساعد الشفافية المحسنة والمساءلة التي تخلقها الميزانية التشاركية في الحد من عدم كفاءة الحكومة وكبح جماح المحسوبية والمشايعه والفساد^(٨).

٣٥ - ويوصى بالتحويل إلى الميزنة القائمة على الأداء باعتبارها طريقة شفافة لتخصيص الموارد العامة لأن الميزنة التقليدية لا تُظهر إلا المواضيع التي تُصرف فيها الأموال؛ ولا تكشف عن نتائج الإنفاق. ومن المتوقع أن تسد الميزنة القائمة على الأداء هذه الفجوة بإطلاع جميع أصحاب المصلحة على أهداف الإنفاق الخاصة بالهيئات العامة. والأسئلة فيها هي: ما المواد تحقيقه من الموارد المخصصة؟ ما الذي يحصل عليه المواطنون مقابل أموالهم؟ هل من المتوقع أن يتحول التركيز من المدخلات إلى النواتج و/أو النتائج، ومن "كم سأكسب من المال؟" إلى "ما الذي ينبغي لي أن أحققه للحصول على هذا المال؟"

٣٦ - وقد تعلمت معظم البلدان المتقدمة من نجاح وفشل نظم التخطيط والبرمجة والميزنة منذ استُحدثت لأول مرة منذ أكثر من ٥٠ عاماً. غير أن العديد من البلدان النامية قد تنفذها على أنها "ضرورة"، وغالباً من أجل الامتثال للمعايير التي يضعها المانحون الدوليون. وفي بعض الأحيان، وبسبب ضآلة القدرة على التنفيذ، قد ينتهي الأمر بتطبيق الميزنة القائمة على الأداء لتصبح ممارسة بيروقراطية قوامها "ملء الاستمارات" بدون أي نتائج فعالة.

دال - اللامركزية المالية

٣٧ - تُعرف اللامركزية المالية عموماً بأنها تسمية صلاحية تحصيل الإيرادات واتخاذ قرارات الإنفاق والاقتراض على الصعيد دون الوطني. وعادة ما تكون سلطة الحكومات دون الوطنية لاتخاذ هذه القرارات موسَّعة في الأنظمة التي يتم فيها تفويض أو نقل صلاحيات اتخاذ القرار، ولو بدرجات متفاوتة، إلى الحكومات دون الوطنية المنتخبة. وهذه الصلاحيات محدودة نوعاً ما في الأنظمة غير المركزية التي تكون فيها الحكومات دون الوطنية مسؤولة أمام الحكومة المركزية، وعادة ما يكون المسؤولون المحليون معيّنين من قبل الحكومة المركزية، وليسوا منتخبين من قبل الشعب.

٣٨ - وعادة ما تكون اللامركزية (إسناد صلاحيات اتخاذ القرار للمستويات دون الوطنية من الحكومة) واللامركزية المالية (إسناد مهام الإنفاق ومصادر الإيرادات إلى المستويات دون الوطنية من الحكومة) مرتبطتين، ولكن ليس دائماً، بالحكومة الأفضل من حيث سيادة القانون ومكافحة الفساد والشفافية والمساءلة. ويعتقد البعض أن تفويض صلاحيات الإنفاق وتعبئة الإيرادات إلى المستويات دون الوطنية قد

(٨) أنور شاد، ed., "Overview" in *Participatory Budgeting* (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٧).

يؤدي إلى المساءلة وتعزيز رأس المال الاجتماعي وإعادة تنشيط المشاركة السياسية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك أدلة على أن اللامركزية المالية تؤثر على استقرار الاقتصاد الكلي، لا سيما هيكل التمويل الخاص بالنفقات دون الوطنية. فاللامركزية المالية التي تشمل تعبئة الإيرادات دون الوطنية، على عكس الاعتماد على التحويلات من الحكومات المركزية، على سبيل المثال، لا تزال ترتبط بانخفاض العجز العام وانخفاض النفقات مقارنة بنسب الناتج المحلي الإجمالي.

٣٩ - وبالتوازي مع العولمة، شهد العقدان الماضيان كثرة جهود اللامركزية المالية التي بذلتها الحكومات دون الوطنية التي تسعى إلى مزيد من السيطرة على الإيرادات و/أو النفقات. وقد يكون مرد هذه الجهود أيضاً إلى الحكومة المركزية، في محاولة لإسناد بعض المسؤولية عن زيادة العائدات لجهات خارجية. وبغض النظر عن ذلك، فإن القضية الرئيسية هي أن نفس الموارد التي تخصصها الحكومة المركزية للحكومات دون الوطنية هي نفقات (بالنسبة للحكومة المركزية) وإيرادات (بالنسبة للحكومة المحلية المتلقية). لذلك لا يوجد إجماع كبير على كيفية تحسين تخصيص الموارد (مثلاً الصيغة المطبقة لتخصيص الأموال)، حتى عندما يكون من المتفق عليه أن تقوم الحكومة المركزية بهذه المهمة.

٤٠ - وفي اللامركزية المالية، يعتمد تخصيص الموارد بكفاءة بين الحكومات الوطنية ودون الوطنية عادة على عوامل مثل قدرة الحكومة دون الوطنية على تحصيل الإيرادات وتنفيذ خطط الإنفاق وهياكل الحكم المحلية ومدى اتفاق الحكومات المركزية ودون الوطنية على الإطار المالي العام.

٤١ - وهناك مسألة ذات صلة ولكنها متميزة وهي الاقتراض دون الوطني. فعندما تحصل الحكومات دون الوطنية على المزيد من السلطة على الإيرادات والنفقات، فإنها أيضاً تحصل على فرص لاقتراض الموارد من تلقاء نفسها. وإذا لم تُسن الحكومات المركزية اللوائح وتراقب الاقتراض دون الوطني، فيمكن أن تحدث مشاكل مالية خطيرة. وفي بعض البلدان، على سبيل المثال، اقترضت الحكومات دون الوطنية أموالاً تفوق بكثير المبادئ التوجيهية المعتمدة، مما أجبر الحكومة المركزية على التدخل لإنقاذها.

٤٢ - وعلى الرغم من الفوائد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، قد تؤدي اللامركزية المالية في ظل ظروف معينة إلى انعدام الكفاءة في تخصيص الموارد وضعف المساءلة والتدبير، كما هو الحال عندما لا تُسند وظائف الإنفاق وتعبئة الإيرادات بوضوح عبر مختلف مستويات الحكومة. وفي بعض الحالات، قد تؤدي اللامركزية المالية إلى زيادة الفساد. ولذلك يُنصح بالحذر عند تقييم فوائد اللامركزية وإطلاق أحكام عامة عليها، لا سيما في سياق قلة المساءلة والشفافية وضعف القدرات المؤسسية.

٤٣ - وتتيح اللامركزية المالية بعض المقايضات. فكثيراً ما تكون الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في حالة تحتاج فيها إلى تنفيذ توحيد مالي، عادةً نتيجة لبرامج استثمار عامة قوية، بينما تقوم في نفس الوقت بتفويض السلطة المالية للحكومات دون الوطنية. وهذا يطرح مشكلة التوفيق بين الحاجة إلى تحديد مستوى النفقات والإيرادات وتخصيصها في إطار برنامج التوحيد المالي على المستوى الوطني والاستقلال المالي على المستوى دون الوطني.

٤٤ - ومن الممكن تحقيق التوازن على المدى المتوسط والطويل دون المساس بفوائد اللامركزية المالية. ويمكن تنفيذ اللامركزية المالية بحيث تتناسب مع المستويات المختلفة من الاستعداد المؤسسي. والسؤال هنا لا يتعلق بما إذا كان ينبغي تبني اللامركزية المالية، بل بكيفية القيام بذلك (أي ما التوتيرة ومن خلال أية طرائق). وتبين الأدلة التجريبية المستمدة من أوروبا أن اللامركزية مرتبطة بنتائج مالية أفضل للبلدان المتوسطة

الدخل ذات الحكم الرشيد. وهناك أيضاً بعض الأدلة على أن البلدان ذات الدخل المرتفع والمتوسط حافظت على الرقابة المالية، على الرغم من درجة عالية من التفويض المالي، من خلال استخدام مختلف الحوافز والقواعد وآليات التنسيق بين مستويات الحكومة المختلفة، مع ضمان التخطيط والرصد المناسبين.

٤٥ - وقد يساعد اعتماد مجموعة من مبادئ اللامركزية المالية في هذا الصدد. ويمكن أن تتضمن بعض المبادئ ما يلي: (أ) التنقل بين الفوائد والتحديات؛ (ب) وتقييم استعداد المؤسسات إلى جانب ضبط مستوى اللامركزية المالية؛ (ج) وإدارة الأفضليات؛ (د) وضمان المسؤولية المالية/التكافؤ في ما يتعلق بضرورة اتخاذ قرارات الإنفاق على مستوى الإدارة المسؤولة عن تمويل تلك النفقات؛ (هـ) ومراعاة التفويض، بمعنى أن أي مستوى أعلى من الحكومة لن يتولى مهمة حكومية إلا إذا كان مستوى أدنى من الحكومة لا يستطيع الوفاء بهذه الوظيفة بكفاءة؛ (و) والتشديد على مسألة المساواة/المعادلة، التي تستتبع الحاجة إلى اعتماد سياسة مالية لمعالجة التفاوتات (الإقليمية) الناجمة عن اختلاف الأوعية الضريبية واحتياجات الإنفاق؛ (ز) والتشديد على الاستقلالية المالية، مما يعني أن المستويات الأدنى من الحكومة ستكون مستقلة في صنع القرار وممارسة سلطاتها التنفيذية.

٤٦ - ومن بين أكثر المحاولات طموحاً لتشجيع اللامركزية المالية الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي الذي وقعه ٤٧ بلداً. وتعرف المادة ٩ من الميثاق المعايير الأساسية للامركزية المالية على النحو التالي:

- ١ - يحق للسلطات المحلية، في إطار السياسة الاقتصادية الوطنية، الحصول على موارد مالية كافية خاصة بها، ويجوز لها التصرف بحرية في إطار سلطاتها.
- ٢ - تكون الموارد المالية للسلطات المحلية متناسبة مع المسؤوليات المنصوص عليها في الدستور والقانون.
- ٣ - يكون جزء من الموارد المالية للسلطات المحلية على الأقل مستمداً من الضرائب والرسوم المحلية، التي يحق لها، في حدود القانون، تحديد سعرها.
- ٤ - تكون النظم المالية التي تستند إليها الموارد المتاحة للسلطات المحلية ذات طبيعة متنوعة ومُعينة بالقدر الكافي لتمكينها قدر الإمكان من مواكبة التقدم الفعلي للتطور الحقيقي لتكلفة الاضطلاع بمهامها.
- ٥ - تستدعي حماية السلطات المحلية الضعيفة مالياً وضع إجراءات للمعادلة المالية أو تدابير مماثلة يكون الهدف منها هو تصحيح آثار التوزيع غير المتكافئ لمصادر التمويل المحتملة والأعباء المالية التي يجب أن تتحملها. ولا تنتقص هذه الإجراءات أو التدابير من حرية التصرف التي يجوز للسلطات المحلية أن تمارسها في دائرة مسؤوليتها الخاصة.
- ٦ - يتم التشاور مع السلطات المحلية، بالطريقة المناسبة، بشأن الطريقة التي ستخصص لها الموارد المعاد توزيعها.
- ٧ - لا يجوز، قدر الإمكان، تخصيص منح للسلطات المحلية لتمويل مشاريع محددة. ولا يلغي تقديم المنح الحرية الأساسية للسلطات المحلية في ممارسة السلطة التقديرية في نطاق اختصاصها.
- ٨ - لغرض الاقتراض من أجل الاستثمار الرأسمالي، للسلطات المحلية الحق في الوصول إلى سوق رأس المال الوطني في حدود القانون.

هاء - التدفقات المالية غير المشروعة وتعبئة الموارد المحلية: تعزيز نظم الإدارة المالية

٤٧ - باعتماد أهداف التنمية المستدامة، اتفق المجتمع العالمي على أن الفساد والنقل غير المشروع للأموال من البلدان النامية يمكن أن يقوّض التنمية المستدامة عن طريق الحد من الموارد المتاحة للخدمات العامة الأساسية، مما يمس قدرة البلد على جذب المستثمرين وتغذية الاقتصاد ويضعف الثقة بين المواطن والدولة. ويكلف الفساد والرشوة والسرقة والتهرب من الضرائب البلدان النامية نحو ١,٢٦ تريليون دولار في السنة، وهي أموال يمكن استخدامها لإخراج الناس الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم من هذا الفقر لمدة ست سنوات على الأقل^(٩). والقصد من الغاية ١٦-٤ من أهداف التنمية المستدامة هو الحد بدرجة كبيرة من التدفقات المالية غير المشروعة بحلول عام ٢٠٣٠، مما يربط الحد من التدفقات المالية غير المشروعة بالتنمية المستدامة.

٤٨ - وبالإضافة إلى ذلك، اعترف المجتمع العالمي، من خلال أهداف التنمية المستدامة، بأن هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة لتعبئة الطاقة المحدثة للتحويل الكامنة في كميات ضخمة من موارد القطاع الخاص، وإعادة توجيه تلك الطاقة وإطلاق العنان لها من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتتطلب مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة (الغاية ١٦-٤) جملة أمور من بينها مؤسسات قوية (الغاية ١٦-أ) على المستوى الوطني، تدعمها قيادة ملتزمة. وعلى القطاع العام أن يحدّد اتجاهات واضحة ومراجعة ورصد الأطر واللوائح وهياكل الحوافز التي تمكن من جذب الاستثمارات وتعزيز التنمية المستدامة. وينبغي تعزيز آليات الرقابة الوطنية، بما في ذلك المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات ووظائف الرقابة للهيئات التشريعية. وتتطلب مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة أيضاً إقامة شراكات دولية متينة بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني، تكون مبنية على مبادئ وقيم ورؤية مشتركة وأهداف مشتركة ويكون محورها الناس وكوكب الأرض، مع التركيز على أهمية المحلية تعبئة الموارد والقدرة على تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات (الغايتان ١٧-١٧ و ١٧-١٧).

٤٩ - ومن بين التحديات الأساسية التي تقف في وجه تنفيذ أهداف التنمية المستدامة اليوم الحاجة إلى إعادة تنشيط تمويل التنمية حيث تكتسي تعبئة الموارد المحلية أهمية حاسمة. وتشكل الإدارة المالية جزءاً هاماً من الجهد العام لتعزيز تعبئة الموارد وتمويل التنمية. ويتطلب تعزيز الأوعية الضريبية للبلدان النامية تقليل التدفقات المالية غير المشروعة. وتظهر تقارير مؤسسة النزاهة المالية العالمية، وهي مؤسسة أبحاث غير حكومية، أن التدفقات المالية غير المشروعة قد نمت في المتوسط بنسبة تتراوح بين ٨,٥ و ١٠,١ في المائة سنوياً في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٤، وبلغ حجمها بين ٢ تريليون دولار و ٣,٥ تريليون دولار في عام ٢٠١٤ من البلدان النامية، لتنتج عن اتجاه صعودي بعد ذلك حتى عام ٢٠١٦^(١٠). والتلاعب بقيم الفواتير التجارية هو الوسيلة الأساسية القابلة للقياس لتحويل الأموال من البلدان النامية

(٩) انظر www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice.

(١٠) ماثيو سولومون وجوزف سبائيز، "Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014", Global Financial Integrity, 2017، مؤسسة النزاهة المالية العالمية، ٢٠١٧. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf

بصورة غير مشروعة وإليها؛ وفي الواقع، فإن ما متوسطه ٨٧ في المائة من التدفقات المالية غير المشروعة الخارجة يُعزى إلى الغش المتمثل في التلاعب بقيم الفواتير التجارية^(١١).

٥٠ - وبالأرقام المطلقة، قد لا تشهد بعض البلدان مبالغ زائدة من التدفقات المالية غير المشروعة مقارنة بالبلدان الأخرى. ولكن بالأرقام النسبية، فإن أثرها يستحق عمل شيء للتصدي لها. ففي الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٢ على سبيل المثال، بلغ متوسط التدفقات السنوية الخارجة من إثيوبيا ٣,٥٥ بلايين دولار، وهو ما يمثل ١ ٣٥٥ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر الذي يتدفق على البلد؛ وكانت التدفقات المالية غير المشروعة من نيكاراغوا تساوي ٢٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد، في حين بلغ متوسط حجمها السنوي ١,٩ بليون دولار؛ وكانت التدفقات من زامبيا تساوي ٢٤,١ في المائة من إجمالي تجارتها وبلغ حجم التدفقات الخارجة ٣,١ بليون دولار في المتوسط؛ وبلغت التدفقات المالية غير المشروعة من رواندا ٥١,٧ في المائة من إجمالي إيراداتها الضريبية، في حين بلغت التدفقات السنوية الخارجة منها ٤٠,٢ مليون دولار^(١٢).

٥١ - ويدرك صندوق النقد الدولي أن التدفقات المالية غير المشروعة يمكن أن يكون لها تأثير كبير على الاستقرار الاقتصادي لأي بلد وعلى النظام المالي العالمي بوجه أعم عن طريق تخفيف احتياطات العملات الأجنبية وخفض إيرادات الضرائب وخفض الإيرادات الحكومية. فهي تحيد الموارد من الإنفاق العام ويمكن أن تقلل من رأس المال المتاح للاستثمار الخاص. وقد تشجع أيضاً النشاط الإجرامي، مما يقوض سيادة القانون والاستقرار السياسي في البلد. وأخيراً، يمكن أن يكون للتدفقات المزعزعة للاستقرار تأثير سلبي على الاقتصاد بشكل عام.

٥٢ - ولا تسمح البيانات المتاحة بقياس التدفقات المالية غير المشروعة بطريقة دقيقة. غير أن هذه الصعوبة لا ينبغي أن تُثني عن العمل. وتبرز المصادر القليلة الموجودة أن التلاعب بقيم الفواتير التجارية وإساءة استعمال التسعير التحويلي يمثلان غالبية التدفقات المالية غير المشروعة. ومن ثم فإن تحديد ومعالجة الحوافز المحددة والديناميات التنظيمية التي تؤثر في التدفقات المالية غير المشروعة ذات الصلة بالتجارة أمرٌ بالغ الأهمية لمعالجة التآكل الحاصل في الأوعية الضريبية، وهو شرط مسبق أيضاً لتوليد موارد محلية إضافية لتمويل أهداف التنمية المستدامة^(١٣).

٥٣ - ويستلزم كبح التدفقات المالية غير المشروعة تعاوناً دولياً قوياً واتخاذ إجراءات متضافرة من جانب البلدان المتقدمة والنامية بالتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، عقدت اللجنة الاقتصادية والمالية (اللجنة الثانية) التابعة للجمعية العامة اجتماعاً مشتركاً مع المجلس

(١١) مارك هيركنراث، "Illicit flows and their developmental impacts: an overview", in *International Development Policy*, vol. 5, No. 3 (2014). ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: <http://journals.openedition.org/poldev/1863>.

(١٢) جوزف سبائيز وهوكن فريده فوس، "Illicit financial flows and development indices: 2008-2012", Global Financial Integrity, 2015. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع التالي: www.w-t-w.org/en/wp-content/uploads/2015/06/Illicit-Financial-Flows-and-Development-Indices-2008-2012.pdf.

(١٣) انظر <http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/curbing-illicit-financial-flows.html>.

الاقتصادي والاجتماعي بشأن "التدفقات المالية غير المشروعة وتمويل التنمية في أفريقيا". واعتبر الاجتماع التدفقات المالية غير المشروعة مجالاً ذا أولوية لتحقيق اتساق السياسات العامة لأغراض التنمية المستدامة.

٥٤ - ويتطلب الطابع الشامل للتدفقات المالية غير المشروعة من صناع السياسات وغيرهم من أصحاب المصلحة التصرف على نحو استراتيجي، وتقييم المقايضات وأوجه التآزر المحتملة بطريقة متعددة التخصصات. ويمكن لذلك أن يسمح للحكومات باتخاذ قرارات مستنيرة واتخاذ إجراءات فعالة من أجل ما يلي:

- (أ) تحديد أنواع التدفقات المالية غير المشروعة وزيادة الوعي بها وأنواعها ومخاطرها؛
- (ب) النظر في العوامل الظرفية التي تسمح للتدفقات بالازدهار؛
- (ج) دعم الاتساق داخل الأطر المعيارية الوطنية والدولية وفي ما بينها (الاتساق الرأسي)؛
- (د) دراسة التفاعلات الحاسمة عبر المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لمعالجة التدفقات المالية غير المشروعة (الاتساق الأفقي).

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٥ - تشدد خطة عمل أديس أبابا على أن وجود نظم متكاملة للإدارة المالية السليمة والفعالة والكفؤة على الصعيدين الوطني ودون الوطني هي شروط مسبقة لتعبئة الموارد من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتقع السياسات المالية ونظم الإدارة المالية في صميم النمو المستدام والشامل، لا سيما في ظروف تتسم بدرجة عالية من الارتباك والميزانيات العمومية الحكومية المجهددة. وقد يشكل غياب نظم الإدارة المالية المتكاملة والميزانيات الموحدة التحدي الإضافي المتمثل في "ازدواجية النظم"، حيث تعارض عمليات الميزنة الوطنية ودون الوطنية مع بعضها البعض، مما يؤدي إلى انعدام الكفاءة في إدارة النفقات والإيرادات والبيانات المتناقضة والمعلومات غير المتطابقة، مما يكون له تأثير سلبي على الإيرادات وإدارة الديون.

٥٦ - وتتوقف تعبئة موارد الميزانية وتحسين أداء الإدارة المالية الوطنية على إشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين في عمليات الميزانية. وينبغي ألا تكون عمليات إعداد الميزانية والموافقة عليها وتنفيذها والسيطرة عليها مسألة تخص وزارة المالية (الخزانة) فقط. ويجب أن تحدّد المشاركة المنسقة والتعاونية لأصحاب المصلحة عملية وضع الميزانية.

٥٧ - وبخلاف وزارة المالية (الخزانة)، ينبغي أن تشارك الجهات الفاعلة الحكومية، مثل وحدات "تحقيق القيمة مقابل المال المنفق" ومعاهد السياسات المالية والمجالس الضريبية وهيئات الرقابة، في الإدارة المالية وعمليات الميزانية بطرق استباقية. وينبغي إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين غير الحكوميين، بما في ذلك مؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني. وعلى وسائل الإعلام أن تقوم بدور هام من خلال إبقاء العامة وأصحاب المصلحة الآخرين على علم بمجريات الأمور بطرق موضوعية ومحيدة. وينبغي لجميع أصحاب المصلحة هؤلاء، عند إعطائهم صوتاً، أن يستخدموا ذلك الصوت بطريقة ملتزمة ومسؤولة، مع مراعاة ما سيكون لأفعالهم في تشكيل معالم عملية وضع السياسات العامة من أثر على الأجيال. ولكي يحدث ذلك، ينبغي وضع التربية الوطنية في صدارة برنامج وضع السياسات العامة.

٥٨ - وينبغي تحسين شفافية الميزانيات العامة بصورة متزايدة. فالشفافية هي مقدمة لمساءلة هيئات الإدارة المالية، لكنها لا تقيم المساءلة تلقائياً. وزيادة مساءلة الحكومة، لا سيما في البلدان النامية، أمرٌ ملح لكنه معقد. ويمكن أن تكون زيادة توعية الناس بالأمور المالية هي الخطوة الأولى نحو تحقيق هذا الهدف.

٥٩ - وقد يساعد الحصول على المعلومات عن أعمال الحكومة والأرقام المالية أيضاً، ولكن فقط إذا أُتيحت للناس السبل الملائم للجوء إلى قنوات محاربة الفساد وسوء إدارة الأموال العامة. ولا تزال الشفافية المالية في مهدها في العديد من البلدان النامية، وقد تعيقها أدوات مالية مثل الأموال الخارجة عن الميزانية والنفقات الضريبية والأنشطة شبه الضريبية والالتزامات الطارئة والمقبلة. وينبغي الحد من استخدام هذه الأدوات قدر الإمكان.

٦٠ - وربما تكون الأموال الخارجة عن الميزانية هي الأداة الأكثر استخداماً لتعبئة الإيرادات المخصصة والاضطلاع بالنفقات دون التحكم السليم لكيانات مراجعة الحسابات والهيئة التشريعية. وعادة ما تُنظم تلك الأموال بطريقة تسمح للدوائر العليا لصانعي القرار في الإدارة العامة بتخصيص الموارد وفقاً لسلطانها التقديرية، الأمر الذي غالباً ما يشجع المحسوبية والفساد.

٦١ - ومن المقبول على نطاق واسع أن الميزنة التشاركية هي عامل تغيير في ما يتعلق بالسيطرة العامة على الدولة، ومن ثم فهي تساعد على وضع السياسات من خلال مكافحة عدم المساواة ومنع استيلاء جهات خاصة على الشؤون العامة. وينبغي استخدامها بشكل أكثر تواتراً، خاصة على الصعيد دون الوطني. والميزنة القائمة على أساس البرامج والأداء لديها القدرة على إطلاع دافعي الضرائب على الكيفية التي يُستخدم بها المال العام لتحقيق النتائج. وقد لا تكون التعقيدات الميكانيكية والمكثفة بشكل مفرط في ميزانيات الأداء مجدية، ولكن الروابط الواضحة بين الأولويات والنتائج على مستويات قابلة للتنفيذ يمكن أن تكتسي أهمية حيوية. ومن خلال المشاركة في وضع الميزانية العامة، يمكن للمجتمع المدني أن يتعرف بشكل أفضل على قيود الميزانية والقيود المالية، ومن ثم يفهم بشكل أفضل المقايضات المتأصلة في عملية وضع الميزانية. وينبغي أن ينظر واضعو السياسات العامة إلى مشاركة المجتمع المدني ليس كخطر يتهددهم وإنما كسيناريو يكون فيه المكسب للجميع.

٦٢ - وينبغي أن تستمر اللامركزية واللامركزية المالية، بالنظر إلى فوائدها المحتملة. والمنظمات الدولية هي التي تتولى تعريف مبادئ اللامركزية المالية، ولكن ينبغي أن يكون تنفيذها متناسباً مع مستويات مختلفة من الاستعداد المؤسسي (والعام)، بما في ذلك وتيرة ومسارات اللامركزية المالية.

٦٣ - ويمكن للتدفقات المالية غير المشروعة أن تقوض القدرة المالية لأي بلد ويمكن أن يكون لها أثر سلبي على الحكم. وينبغي للبلدان أن تحدّد مصادر هذه التدفقات، وزيادة الوعي بأنواع التدفقات المالية غير المشروعة وجسامتها ومخاطرها، والنظر في العوامل الظرفية التي تسمح لها بالازدهار، وإنشاء أطر معيارية وطنية ودولية متسقة (الاتساق الرأسي)، والنظر في التفاعلات الحاسمة عبر المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لمعالجة التدفقات المالية غير المشروعة (الاتساق الأفقي).

٦٤ - ويمكن لنظم الإدارة المالية المحكمة التصميم وذات التنظيم الجيد على الصعيدين الوطني ودون الوطني أن تكون قوة دافعة وراء الشفافية والمساءلة من خلال ما يلي: (أ) تعزيز منظمات المجتمع المدني وتنفيذ عمليات الميزنة المفتوحة والشفافة؛ (ب) وتشجيع الإصلاحات المؤسسية، مثل استقلال القضاء، ومحاكم مراجعة الحسابات، وسلطات الجمارك، والمصارف المركزية؛ (ج) وإنشاء لجان مخصصة لمكافحة الفساد والتدفقات المالية غير المشروعة؛ (د) وتعزيز قدرة المؤسسات المالية وآليات تحصيل الإيرادات وتعزيز قدرة المؤسسات الحكومية المسؤولة عن استخراج الموارد الطبيعية؛ (هـ) وإجراء إصلاحات ضريبية لتوسيع الوعاء الضريبي وإصلاح الإجراءات الجمركية للحد من سوء التلاعب بقييم الفواتير التجارية؛ (و) وتعزيز الأنشطة والإنفاذ الرامية إلى مكافحة غسل الأموال.
