

Distr.: General
24 January 2025
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الرابعة والعشرون

11-7 نيسان/أبريل 2025

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت*

المالية العامة المستدامة

الإدارة المالية العامة السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة من أجل أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تُحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضوا
اللجنة، يوراي نيميتس وكاتارينا أوت، بالتعاون مع زملائهما الأعضاء في اللجنة ياميني أيار، ورولف ألتر،
وليندا بيلمس، ورونالد مندوزا.



الإدارة المالية العامة السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة من أجل أهداف التنمية المستدامة

موجز

استنادًا إلى الالتزامات التي تم التعهد بها في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وميثاق المستقبل الذي اعتُمد مؤخرًا، يتطرق المؤلفون في هذه الورقة إلى دور الإدارة المالية العامة السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة في التعجيل بتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وفي سياق الإشارة إلى ضرورة سد الفجوات الكبيرة في تمويل أهداف التنمية المستدامة على الصعيد العالمي ولا سيما فيما يتعلق بالتحديات التي تواجهها البلدان النامية واحتياجاتها، يحدد المؤلفون عددًا من العوامل في مجال المالية العامة التي يمكن أن تتسبب في تفاقم الأوضاع الصعبة أصلاً في العديد من البلدان. وتشمل تلك العوامل قلة الاحتياطات المالية، والارتفاع المتوقع في ضغوط الإنفاق بسبب الأزمات المتتالية، وانخفاض الإيرادات الحكومية بسبب تباطؤ النمو العالمي، وزيادة مدفوعات خدمة الدين التي تؤدي لاحقًا إلى تزايد الدين العام. ويرى المؤلفون أن التخطيط المالي الأكثر صرامة على المدى المتوسط والطويل، وتعزيز الشفافية والنزاهة، وإصلاح مجالات مختارة من سياسات التمويل، وبناء قدرات القوى العاملة في القطاع العام، وتعزيز مشاركة أصحاب المصلحة في صنع السياسات المالية والإدارة المالية العامة، تمثل جميعها جزءًا من الحل.

وفي ظل استمرار أزمات متعددة، يشدد المؤلفون أيضًا على الحاجة إلى الإدارة السليمة لتمويل الطوارئ وفرض قيود على استخدامه لأغراض غير حالات الطوارئ. ورغم فائدة تمويل الطوارئ بوصفه أداة للاستجابة بسرعة للآزمات عند الحاجة، إلا أن استخدامه ينطوي على مخاطر مثل انعدام الرقابة المالية والمساءلة والشفافية، فضلاً عن تحويل مسار الأموال بعيداً عن الأولويات الوطنية الطويلة الأجل المتصلة بالتنمية المستدامة، كما أنه قد يفسح المجال أمام إساءة استخدام الموارد والفساد. ويشير المؤلفون إلى أن الإدارة المالية العامة المسؤولة تقتضي أن يقتصر هذا التمويل على حالات الطوارئ الفعلية والمُعَرَّفة بشكل جيد، وتقتضي فرض حظر مقابل على استخدام تمويل الطوارئ لأداء الوظائف الحكومية الروتينية. ويقدم المؤلفون أمثلة على التدابير التي يمكن اتخاذها لتفادي حالات إساءة الاستخدام الجسيمة وتحسين المساءلة.

ويختتم المؤلفون الورقة بتسليط الضوء على نهجين مبتكرين للإدارة المالية العامة وبعرض إطار واسع من التوصيات المتعلقة بالإدارة المالية العامة السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة للمساعدة على توجيه العمل الحكومي لتحقيق التنمية المستدامة حتى عام 2030 وما بعده.

أولاً - معلومات أساسية

1 - في هذه الورقة، يعتمد المؤلفون على الأعمال السابقة للجنة في مجال الإدارة المالية العامة السليمة والمبينة من أجل أهداف التنمية المستدامة. فخلال السنوات الماضية، عكفت اللجنة على معالجة مسألة كيفية توفير تمويل أيسر وأضمن وأدوم وأوفى، وقدمت مجموعة شاملة من الدروس المستفادة والتوصيات المتعلقة بتحقيق إدارة مالية عامة سليمة، تنطبق على البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. وأوصت اللجنة بأنه لتعزيز خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والقضاء على الفقر في أوقات الأزمات المتعددة، يجب التعجيل بإدخال إصلاحات على الإدارة المالية العامة، ويجب تحسين العديد من مجالات الإدارة المالية العامة.

2 - وفي الإعلان الوزاري الصادر عن الجزء الرفيع المستوى من المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة لعام 2024، أعادت الدول الأعضاء التأكيد بقوة "التزامنا [العالمي] ببناء عالم مستدام قادر على الصمود يعمه الازدهار ويسوده السلام والعدل ويحتضن الجميع بحلول عام 2030، على النحو المنشود في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر التي تحويها". ومن خلال الإعلان الوزاري لعام 2024، التزمت الدول الأعضاء أيضاً "بسد الفجوات المستمرة في التمويل اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة"، ودعت إلى "توسيع نطاق التمويل العام الدولي وتحسين فرص الحصول على التمويل الميسر"، والتزمت "بتزويد البلدان النامية بتمويل أيسر وأضمن وأدوم وأوفى". وبالمثل، كررت الدول الأعضاء في ميثاق المستقبل التزامها بسد فجوة تمويل أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية، وقررت اتخاذ تدابير ومبادرات داعمة محددة.

3 - وتسلط هذه الورقة الضوء على الإجراءات الرئيسية التي يمكن اتخاذها لدعم هذه الالتزامات في مجال الإدارة المالية العامة. وأكثر تحديداً، تتضمن الورقة فحصاً لسبل مساعدة البلدان على سد فجوة التمويل العالمية في أوقات الأزمات المتعددة، مع تسليط الضوء أيضاً على الحاجة لإدارة تمويل الطوارئ بشكل سليم وكذلك فرض قيود على هذا التمويل. وبالإضافة إلى ذلك، عُرضت دراستان لحالات بهدف تقديم أمثلة على النهج المبتكرة المتبعة إزاء الإدارة المالية العامة.

4 - ونقدم الورقة توصيات بشأن الإدارة المالية العامة السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة. وإلى جانب المبادئ الأحد عشر للحوكمة الفعالة من أجل التنمية المستدامة، التي وضعتها اللجنة وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2018، تهدف تلك التوصيات إلى تشكيل أساس للتوجيه بشأن نهج شامل إزاء الإدارة المالية العامة من أجل أهداف التنمية المستدامة وتحقيق خطة عام 2030 في الفترة المقبلة.

ثانياً - إصلاحات الإدارة المالية العامة لسد فجوات تمويل أهداف التنمية المستدامة

5 - يواجه التزام الدول الأعضاء بسد فجوات التمويل اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال توسيع نطاق التمويل العام الدولي وتزويد البلدان النامية بتمويل أيسر وأضمن وأدوم وأوفى، تحديات من نوع خاص. فوفقاً لما ورد في تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2024⁽¹⁾، اتسعت الفجوة العالمية بين الاحتياجات من التمويل والتمويل المتاح للتنمية بشكل كبير، حيث أصبحت فجوة التمويل تُقدر بأكثر

(1) United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads*. (New York, 2024) والمرجع متاح على الرابط التالي: <https://financing.desa.un.org/iatf/report/financing-sustainable-development-report-2024>.

من 4 تريليونات دولار سنوياً في عام 2024 مقارنة بـ 2,5 تريليون دولار في عام 2015. ومن الأمثلة على ذلك الالتزام بتمويل المناخ بمبلغ 300 بليون دولار خلال مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المعقود في أذربيجان في تشرين الثاني/نوفمبر 2024، على أن يتم حشد هذا المبلغ سنوياً لدعم البلدان النامية، مقارنة باحتياجاتها البالغة 1,3 تريليون دولار.

6 - ولعلّ العجز العالمي يعكس نقْص حيز التعاون بسبب التراجع عن التكامل العالمي في بعض المجالات، وإقامة حواجز تجارية، والنزعة الحمائية وتغيّر الرياح السياسية التي تسببت في صعوبة إيجاد حلول تمويل مشتركة للتنمية المستدامة على المستوى الدولي. وحالياً، يسعى المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية الذي سيعقد خلال الفترة من 30 حزيران/يونيه إلى 3 تموز/يوليه 2025 إلى البحث عن نهج وحلول مبتكرة، وسيُقيم التقدم المحرز نحو تنفيذ توافق آراء مونتيري وإعلان الدوحة وخطة عمل أديس أبابا أثناء المؤتمر.

7 - وفيما يخص أوضاع الميزانيات الوطنية الحالية، تواجه معظم البلدان ضغوطاً مالية كبيرة، ولم تجمع العديد منها احتياجاتاً مالية في الفترات التي كانت فيها في حال أفضل. وبلغ العجز المالي في كل من الأسواق المتقدمة والناشئة والاقتصادات النامية حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2023، مما يعكس تدهوراً على مدى السنوات العشرين الماضية، وخاصة خلال الأزمة المالية العالمية وجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وبلغت نسبة الدين الإجمالي 110 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة، ونسبة 65 في المائة في اقتصادات الأسواق الناشئة، وكانت أقل من 60 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وسجل الدين العام أعلى زيادة في البلدان الضعيفة، ولا سيما في أقل البلدان نمواً، التي عادة ما تتأثر بالضغط أكثر من غيرها نظراً للحاجة الملحة لتوفير السلع والخدمات العامة الأساسية على الأقل للقضاء على الفقر (الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة) والجوع (الهدف 2) في ظل ارتفاع معدلات التضخم والتغيرات الديمغرافية وأولويات الإنفاق المتصلة بالمناخ. وفي الوقت نفسه، تجاوزت مدفوعات الفائدة نسبة 10 في المائة من الإيرادات في أكثر من 50 بلداً نامياً وذلك على حساب تحقيق أهداف التنمية المستدامة وفقاً لتقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2024.

8 - وبحلول عام 2030، يتوقع صندوق النقد الدولي ارتفاع ضغوط الإنفاق بسبب إدارة الأزمات المتتالية، وانخفاض الإيرادات بسبب تباطؤ النمو العالمي، وزيادة مدفوعات خدمة الدين، مما يضيف نسبة 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى الإنفاق السنوي في الاقتصادات المتقدمة، ونسبة 9 في المائة في الأسواق الناشئة، ونسبة 14 في المائة في البلدان النامية المنخفضة الدخل. وبالتوازي مع تراكم ضغوط الإنفاق، يُتوقع أن يتواصل ارتفاع الدين العام العالمي، ويُتوقع أن يتجاوز حجمه 100 تريليون دولار في عام 2024 وأن يقترب من نسبة 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2030⁽²⁾.

9 - وجرّت الإشارة في تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2024 أيضاً إلى أنه نظراً إلى التحديات الناتجة عن حالة المديونية الحرجة التي تواجهها البلدان النامية، لم تتحقق الوعود التي قُطعت في خطة عمل أديس أبابا إلى حد كبير. وبالإضافة إلى تعبئة التمويل الدولي وتوسيع نطاقه، دعت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية في التقرير إلى تكثيف العمل على ثلاث أولويات وهي: تعزيز منع حدوث أزمة مديونية؛ ووضع حلول مصممة خصيصاً للبلدان التي تواجه قيوداً مالية شديدة وأعباء ديون مفرطة؛ وإنشاء آلية أكثر فعالية لحل أزمة المديونية. وفي نفس الاتجاه، نشر الميسرون المشاركون في إعداد

(2) صندوق النقد الدولي، الرائد المالي: وضع حد لنمو الدين العام (واشنطن العاصمة، 2024).

الوثيقة الختامية للمؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية ورقة تتضمن عناصر لتوجيه المناقشات الموضوعية التي أجريت خلال الدورة الثانية للجنة التحضيرية المعقودة في كانون الأول/ديسمبر 2024، وقد دعا في تلك الورقة إلى ما يلي: (أ) الاقتراض والإقراض على نحو مستدام ومسؤول، وتقادي حدوث أزمة مديونية؛ (ب) وتوسيع الحيز المالي للاستثمار في أهداف التنمية المستدامة في البلدان التي تواجه تحديات كبيرة على مستوى الديون والتي تتحمل تكاليف مرتفعة لخدمة الديون؛ (ج) وتحسين هيكل الديون من أجل إيجاد حل أسرع وأكثر عدلاً وعمقاً للديون بهدف إعادة البلدان إلى مسار التنمية المستدامة؛ (د) وإجراء تقييمات للقدرة على تحمل الديون.

10 - ووفقاً للمديرة العامة لصندوق النقد الدولي، "تواجه الحكومات معضلة - أو بالأحرى "معضلة ثلاثية" - تتصل باحتياجات الإنفاق الكبيرة، والخطوط الحمراء السياسية المتعلقة بالضرائب، والحاجة إلى إعادة تشكيل الاحتياطات المالية". وفي الواقع، تندرج الاستجابات من قبيل خفض النفقات العامة، وزيادة كفاءة تنفيذ الميزانية، والعمل على تشكيل أو إعادة تشكيل الاحتياطات المالية ضمن الاستجابات السياسية الأولية المعروفة⁽³⁾. وهي تتطلب من حيث المبدأ إيجاد إجابات على ثلاثة أسئلة هي: (أ) ما هي الأشياء التي يجب الإنفاق عليها لتعظيم القيمة المضافة؛ (ب) وكيف يمكن الإنفاق مع مراعاة الكفاءة والفعالية والاتساق؛ (ج) وكيف يمكن التواصل لشرح التدابير الهادفة لخفض الديون، والإبلاغ عن التقدم المحرز في هذا الصدد، والتفاعل مع جميع أصحاب المصلحة من أجل الحصول على دعم على نطاق أوسع.

11 - وعادة ما يكون التخطيط المالي الأكثر صرامة على المدى المتوسط والطويل هو النصيحة القياسية الأخرى المعروضة. غير أن التجارب لا تبعث على التفاؤل كثيراً. فحتى في صفوف الاقتصادات المتقدمة، لم تتمكن الإدارة المالية العامة الحسيفة على المدى المتوسط من تقادي زيادة نمو الدين الإجمالي، ناهيك عن تشكيل احتياطات مالية كبيرة.

12 - ويتضمن تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2024 أفكاراً قيّمة عن الإصلاحات المحتمل إدخالها في مجالات سياسات التمويل بالاعتماد على مجموعة من الأدوات والمؤسسات للتغلب على الأوضاع المالية الصعبة التي تتجاوز تدابير مثل تخفيض النفقات وزيادة الكفاءة. فعلى سبيل المثال، تم التركيز على تعبئة الموارد المحلية، خاصة فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية الإضافية، مع تحقيق نجاح نسبي حتى عام 2008. ولكن لا تزال هناك إمكانات ضريبية كبيرة غير محققة في البلدان النامية. ففي عام 2020، كانت نسبة الإيرادات الضريبية أقل من 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية مقارنة بحوالي 23 في المائة في البلدان المتقدمة. ويبشّر التعاون الضريبي الدولي بتحصيل الضرائب وتوزيعها بطريقة أكثر إنصافاً. ويمكن أن يشكّل تخفيض دعم الوقود الأحفوري - الذي قُدّر بنحو 7 تريليونات دولار على مستوى العالم في عام 2022 - مصدراً كبيراً لتحقيق وفورات في الميزانية. كما يمكن لتعزيز كفاءة استهداف شبكات الأمان الاجتماعي بتصميمها بدقة أن يساهم في تخفيف حدة الفقر بالتوازي مع خفض حجم الميزانية المطلوبة.

13 - وبغض النظر عن مجموعة السياسات التي تفضل الحكومات اتباعها في نهاية المطاف أو التي يمكنها استخدامها، تمثل المؤسسات المحلية القوية، بما يتماشى مع الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، شرطاً أساسياً لنجاح تلك المساعي. ويمكن أن توفر المبادئ الأحد عشر للحوكمة الفعالة من أجل التنمية

Juraj Nemec and others, "In times of multiple crises, keep your eye on public money", United Nations, (3) Blog on SDG16, 30 April 2024.

المستدامة، التي وضعتها اللجنة وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام 2018، إرشادات مفيدة لاتباع نهج شامل، بما في ذلك فيما يتعلق بالإدارة المالية العامة السليمة.

14 - ومن الناحية المؤسسية، لم تكتمل في معظم البلدان مهمة الدمج التام لمهام التمويل والميزنة في عملية وضع السياسات، بدءاً من ترتيب الأهداف حسب درجة أولويتها إلى رصد مخصصات الميزانية والتنفيذ والرصد والتقييم، في بيئة تتسم بالتعاون والتأزر.

15 - وفصلاً عن إنشاء المؤسسات والعمليات المناسبة، يجب أيضاً بناء قدرات القوى العاملة في القطاع العام في مجالات متنوعة تعتمد بشكل متزايد على التكنولوجيات المتقدمة، مثل تصميم نظم ضريبية منصفة، وتحصيل الضرائب وإدارة النفقات أو الديون بفعالية. أما التأكد من أن التعاون الدولي بين الجهات الفاعلة المالية يعكس بشكل كافٍ التحديات المحلية فهو يتطلب مجموعة أخرى من المهارات والكفاءات لدى العاملين في القطاع العام، مثل مهارات العرض والتفاوض والتعاقد. وليتم تدريب القوى العاملة العامة وتكوينها بفعالية، يجب أن يقوم هذا التدريب والتكوين على توجّه يركز على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

16 - وتسمح الاستعانة بمختلف أصحاب المصلحة المحليين - من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني - بإطلاع صنّاع السياسات بشكل أفضل على الاحتياجات والتوقعات وتحسين فهم وقبول القرارات الصعبة ذات الأولوية واختيار الأدوات المستخدمة.

17 - وكما هو الشأن بالنسبة لأي مجال آخر من مجالات السياسة العامة، يعتمد نجاح الإدارة المالية العامة على مصداقية المؤسسات العامة والثقة فيها. وفي أوقات الضغوط المالية، عادة ما يولي المواطنون والقطاع الخاص اهتماماً خاصاً لإصلاحات السياسات الضريبية وتعديلات النفقات العامة، وعادة ما يطرحون أسئلة عن المستفيدين منها، وعن من يتحمل أكبر عبء نتيجة لها، وعن كيفية تطبيق القواعد الجديدة. ونظراً إلى أنه يمكن قياس التدابير المالية كمياً بشكل جيد نسبياً، يمكن أيضاً التحقق من صحة المعلومات المتعلقة بسياسات الإدارة المالية العامة بسهولة نسبية أيضاً.

18 - وفي نهاية المطاف، تعتبر الثقة في الحكومة وفي نزاهتها من الشروط الأساسية اللازمة لتمتلك الحكومات من مواجهة التحديات الناجمة عن عجز الميزانية والديون والتنمية في أوقات الأزمات وعلى المدى المتوسط. وتحمل القيادة السياسية والإدارية مسؤولية التزام وجودة وأداء القوى العاملة في القطاع العام ووجود آلية حكومية مضبوطة بشكل جيد على جميع المستويات الحكومية، وهي تخضع للمساءلة عن ذلك. ويجب أن يظل ضمان ثقافة نزاهة متينة والإدارة الشفافة لتضارب المصالح في جميع معاملات الإدارة المالية العامة مسألة ذات أولوية، سواء كان ذلك من حيث تعبئة الموارد والإيرادات، أو المشتريات العامة، أو تقديم السلع والخدمات العامة للمواطنين، أو المشاركة في الشراكات بين القطاعين العام والخاص وغيرها من أشكال المشاريع المشتركة مع القطاع الخاص الهادفة لتحقيق القيمة العامة.

ثالثاً - الحاجة إلى إدارة وتقييد تمويل الطوارئ بشكل سليم

19 - في الأنظمة الديمقراطية، تكتسب الشفافية المالية أهمية حيوية لأنها تُمكن المواطنين والهيئات الرقابية من تقييم أداء الحكومة. وتبين الأدبيات المتعلقة بالشفافية المالية كيف أن ممارسات الميزانية

المفتوحة يمكن أن تحد من الهدر وتمنع الفساد وتحسّن كفاءة الحكومة⁽⁴⁾. ورغم وجود قوانين تضمن الحق في الحصول على المعلومات، إلا أنه عندما يتعلق الأمر بتمويل الطوارئ، فإن معظم البلدان لا ترقى إلى مستوى المعايير الدولية الأساسية للشفافية.

20 - ويشير تمويل الطوارئ إلى ممارسة تخصيص موارد خارج دورة الميزانية العادية وعمليات التدقيق، ظاهريًا للتعامل مع حالات الطوارئ غير المتوقعة مثل الكوارث الطبيعية. ولكن المبادئ التوجيهية التنظيمية المتعلقة بما يُعتبر "حالة طارئة" مبهمّة في معظم البلدان. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، يمكن استخدام تمويل الطوارئ لتلبية احتياجات تستوفي خمسة معايير، أي عندما تكون تلك الاحتياجات (أ) ضرورية، (ب) ومفاجئة، (ج) وعاجلة، (د) وغير متوقعة، (هـ) وغير دائمة⁽⁵⁾. غير أنه لا توجد آلية لتحديد ما إذا كانت حالة معينة تستوفي تلك المعايير، مما يعني أنه يمكن فعليًا تسمية أي حدث بأنه حالة طارئة.

21 - ويأخذ تمويل الطوارئ أيضًا شكل فئات "النفقات الخاصة"، وهي ممارسة اتسع نطاقها خلال جائحة كوفيد-19، عندما استخدمت العديد من البلدان موارد خارجة عن الميزانية لتمويل النفقات المتصلة بالجائحة. وواصلت بعض البلدان الاعتماد على تلك الآليات لتكملة النفقات العادية لفترة طويلة بعد انحسار الأزمة⁽⁶⁾. فقد قامت الولايات المتحدة، على سبيل المثال، بتمويل 20 عامًا من النزاع في أفغانستان والعراق بالكامل باستخدام مخصصات للطوارئ وفئة إنفاق خاصة أطلقت عليها اسم "عمليات الطوارئ الخارجية" كانت مغفاة من فرض حدود على النفقات وممارسة الرقابة المباشرة.

22 - وتتيح تسمية نفقات غير عاجلة بأنها نفقات طارئة جني العديد من المزايا السياسية، مما يفسر جاذبيتها بالنسبة للحكومات. فهي تمكّن المشرّعين من تجاوز العقوبات السياسية التي قد تؤخر أو تمنع رصد اعتمادات الميزانية العادية. وهي تمكّن الحكومات أيضًا من تجنب الحدود القصوى للإنفاق، وتقليل التوقعات المتعلقة بحجم العجز المستقبلي، والحفاظ على وهم أن بعض التمويل مؤقت. ولهذا، تستخدم العديد من الحكومات هذا النوع من التسميات بشكل مبالغ فيه لتأمين التمويل العادي والروتيني لدفع تكاليف الأنشطة العسكرية المقررة وغيرها من الأنشطة. وقد نمت حصة تمويل الطوارئ بسرعة في جميع أنحاء العالم. فعلى سبيل المثال، ارتفعت نسبة تمويل الطوارئ في الولايات المتحدة من 3 في المائة من الميزانية السنوية في عام 2000 (قبل هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001) إلى 18 في المائة في عام 2009 (بعد الأزمة المالية لعام 2008)، ثم إلى 32 في المائة في عام 2020⁽⁷⁾.

23 - غير أن لتمويل الطوارئ العديد من العيوب. فنظرًا لغموض هذه الفئة وعدم وجود التزامات محددة بالإبلاغ عنها، يؤدي استخدامها إلى تقليص الشفافية وزيادة النفقات الإجمالية، مما يخلف عواقب وخيمة على نزاهة الميزانية. وقد تنشئ هذه الفئة أيضًا عقبات أكبر أمام تأمين الأموال لحالات الطوارئ الفعلية،

Sanjeev Khagram, Archon Fung and Paolo de Renzio, *Open Budgets: The Political Economy of* (4) *Transparency, Participation, and Accountability* (Brookings Institution Press, 2013).

(5) Committee for a Responsible Federal Budget, "What's an emergency?", blog, 22 June 2010.

(6) Clemence Landers and Rakan Aboneaaj, "World Bank budget support in the time of COVID: crisis (6) finance...with strings attached", Centre for Global Development, July 2021.

(7) Romina Boccia and Dominik Lett, "Fast facts about emergency spending", CATO Institute, blog, 2 (7) May 2024.

مثل الجفاف والفيضانات وحرائق الغابات، حيث يؤخر المشرّعون تمرير مشاريع القوانين المتصلة بحالات الطوارئ الحقيقية، بينما يحاولون الاعتماد على مشاريع قوانين تمويل الطوارئ لإضافة تمويل تكميلي لأولوياتهم المفضلة (غير الطارئة).

24 - وهناك عدة أسباب تجعل الحكومات بحاجة إلى تقييد استخدام تمويل الطوارئ. أولاً، يقلص تمويل الطوارئ من الرقابة المالية⁽⁸⁾. ففي حالات الطوارئ الحقيقية، يكون الهدف هو توفير الموارد بأسرع وقت ممكن، ولذلك عادةً ما تقوم الحكومات بتعليق العمل بالأنظمة العادية للرقابة التشريعية والإدارية. وفي تلك الظروف، لا يكون هناك متسع من الوقت لصياغة طلب الميزانية بعناية، ويتم تخفيف أو إلغاء متطلبات تبرير هذا التمويل. وعادةً ما يكون المبلغ المالي المطلوب هو تقدير تقريبي إلى حد كبير يتم تجميعه والموافقة عليه بسرعة. ويتم تمرير معظم مشاريع قوانين تمويل الطوارئ في غضون أسبوع واحد⁽⁹⁾. ولذلك تكون شفافية التصرف في تلك النفقات أقل بكثير من النفقات الأخرى، ونادراً ما توجد آليات لتتبع تلك النفقات بفعالية. وبالإضافة إلى ذلك، من الصعب ممارسة حتى الرقابة المسبقة لأن الحكومة لا تتطلب أو تنتج البيانات الكافية اللازمة لإجراء مثل هذا التحليل.

25 - وثانياً، عادةً ما يتم تمويل الطوارئ خارج الأطر العادية المتعددة السنوات أو الخطط الاستراتيجية الأخرى. ولا توجد حوافز للتخفيف من المفاضلة بين تمويل الطوارئ والأولويات الأخرى. فمعظم الحكومات تتجاهل الخطط الموضوعية بعناية وتقوم بدلاً من ذلك بضخ أموال لتمويل الطوارئ من خلال الديون، مما يزيد بشكل غير مباشر من الدين العام الإجمالي. ويؤدي ذلك إلى تفاقم وضع الاستقرار المالي.

26 - وثالثاً، خلال حالات الطوارئ الفعلية، يجب على الحكومات الوطنية أن تتسّق بشكل وثيق مع الحكومات دون الوطنية والمحلية. ويؤدي عدم الوضوح المحيط بمخصصات الطوارئ إلى تفاقم المشاكل المتعلقة بالمساءلة والشفافية بالنسبة للمستفيدين المحليين ويزيد من صعوبة تتبع تلك النفقات والتحكم فيها. وبالإضافة إلى ذلك، عادةً ما تعمل الحكومات بشكل وثيق مع القطاع الخاص أثناء حالات الطوارئ، مما يجعلها "أرضية خصبة" تستغلها الأطراف الخاصة للاستفادة من تخفيف الضوابط وإساءة استخدام الأموال العامة. وقد تم الإبلاغ عن حالات إساءة استخدام وفساد من هذا القبيل أثناء إعصار كاترينا الذي وقع في عام 2005، وإعصار ماريا الذي وقع في عام 2017، وجهود الإغاثة من مرض فيروس الإيبولا وجائحة كوفيد-19، من بين العديد من الأزمات الأخرى⁽¹⁰⁾.

27 - ولا يوجد علاج واحد كفيل بالتصدي لهذه المشكلة، ولكن يمكن للحكومات أن تعتمد تدابير مختلفة لمنع حالات إساءة الاستخدام الجسيمة وتحسين المساءلة. وتشمل تلك التدابير ما يلي: (أ) تحديد معايير واضحة وشفافة لاستخدام تمويل الطوارئ؛ (ب) والمطالبة بالإبقاء على أنواع محددة من الضوابط والبيانات والسجلات؛ (ج) وفرض حدود زمنية على استخدام هذا التمويل؛ (د) وتقييد حجم المبالغ المقترضة التي يمكن استخدامها في حالات الطوارئ؛ (هـ) والمطالبة بإجراء عمليات تدقيق مفصلة وتقييمات مسبقة أخرى

(8) Romina Boccia and Dominik Lett, "Enhancing transparency over emergency spending reporting: a call for executive accountability", CATO Institute, blog, 12 October 2023.

(9) صندوق النقد الدولي، "توثيق التكاليف: الشفافية والمساءلة والشرعية في الاستجابة للطوارئ"، 2020.

(10) المرجع نفسه.

لتمويل الطوارئ؛ (و) والتعريف بالقواعد والمتطلبات المذكورة أعلاه بشكل مسبق. وقبل كل شيء، يجب على البلدان أن تستخدم هذا التمويل في حالات الطوارئ الفعلية فقط وأن تحظر استخدامه لأداء المهام الروتينية.

رابعاً - اتباع نهج مبتكرة إزاء إصلاح الإدارة المالية العامة

رقمنة الإدارة المالية العامة في الهند

28 - في العديد من البلدان، يمكن أن تكون مهمة بسيطة من مهام المؤسسات العامة، مثل تحويل الأموال من مستوى حكومي إلى جهة الإنفاق النهائية، مهمة طويلة ومضنية، مما يؤدي إلى تأخير كبير في وصول الأموال إلى وجهتها الأخيرة. ويساهم ذلك في حالة من عدم اليقين بالنسبة للمستفيدين المستهدفين، وإلقاء أعباء إدارية على عاتق المديرين في الخطوط الأمامية، وتدني جودة عمليات التدقيق، وعدم استخدام مبالغ كبيرة من الأموال. ورغم وجود العديد من ضوابط الإنفاق، يظل الفساد مستشرياً أيضاً عندما تمر الأموال عبر مختلف مستويات الحكومة، وكثيراً ما يصل جزء ضئيل منها فقط إلى المستفيدين المستهدفين.

29 - وقد فتحت التطورات التكنولوجية آفاقاً جديدة تتيح معالجة تلك التحديات وأشكال عدم الكفاءة. وأصبح وعد نظم المعلومات الإدارية، والتتبع الذي يتيح النظام العالمي للملاحة بالأقمار الصناعية، ورصد البيانات في الوقت الحقيقي، ونظم تتبع النفقات جزءاً من المناقشات الجارية في العالم بشأن الإدارة المالية العامة.

30 - وبرزت الهند بوصفها بلداً مبتكراً لأفضل الممارسات في هذا المجال نظراً لإطلاقها مبادرات مختلفة، مثل: (أ) مشروع "India Stack"، وهو واجهة لمجموعة برامج تطبيقات مفتوحة (APIs) وللمنافع العامة الرقمية؛ (ب) واجهة المدفوعات الموحدة (UPI)، وهو نظام دفع رقمي يسمح للمستخدمين بتحويل الأموال فوراً بين الحسابات المصرفية باستخدام معرف فريد يُسمى "UPI ID"؛ (ج) وبرنامج التحويلات المباشرة للاستحقاقات (DBT)، وهو برنامج يستخدم الهوية البيومترية لتحويل الإعانات المالية والاستحقاقات مباشرة إلى الحسابات المصرفية للأفراد المؤهلين، وهو يهدف إلى تحقيق الشمول المالي وتحسين تقديم الخدمات الحكومية. وقد صُمم كل واحد من تلك النظم لإنشاء نظام دفع مقاوم للتسرب ينقل الأموال من جهة إنفاق إلى التالية بسلاسة ويقلل ظاهرياً من حالات التسرب وعدم الكفاءة.

31 - وقد أشاد صندوق النقد الدولي ببرنامج التحويلات المباشرة للاستحقاقات الذي وصفه بأنه "إنجاز لوجستي رائع" يحقق الكفاءة والشفافية ويستغني عن الجهات الوسيطة. وفعلاً قد كانت الأرقام المسجلة مذهلة. فخلال العقد الماضي، تضاعف حجم الأموال الحكومية المحولة إلى المستفيدين عن طريق برنامج التحويلات المباشرة للاستحقاقات أكثر من خمس وعشرين مرة، من 60 بليون روبية إلى 2,1 تريليون روبية، لتصل إلى أكثر من 1 بليون مستفيد مسجل حتى أيلول/سبتمبر 2023. ويومياً، يتم تجهيز أكثر من 9 ملايين عملية دفع باستخدام برنامج التحويلات المباشرة للاستحقاقات⁽¹¹⁾. وقد أدى هذا البرنامج إلى زيادة غير مسبوق في برامج الرعاية الاجتماعية القائمة على التحويلات النقدية في الهند. ووفقاً لأحد التقديرات، يتم الآن إنفاق نسبة تصل إلى 9 في المائة من نفقات الإيرادات على برامج التحويلات النقدية على المستوى دون الوطني⁽¹²⁾.

IMF, "Stacking up the benefits: lessons from India's digital journey", IMF Working Papers No. (11) WP/23/78. (2023).

Neelkanth Mishra and others, "Are we seeing an end to India's quantitative tightening?" Economics (12) research: India (Axis Bank, 2024).

32 - ومع أن الإمكانيات التي يمكن أن توفرها التكنولوجيات الجديدة مبهره، إلا أنه عند السعي لاستخدامها يجب إدراك حدودها والتحديات والمخاطر المتصلة بها. ففي كثير من الأحيان، توجد تحديات هائلة، مثلاً فيما يتعلق بالخصوصية والإدماج، ولا سيما بالنسبة للفئات السكانية الأكثر تهميشاً، التي لا تزال تجد صعوبة في الوصول إلى التكنولوجيا. والأهم من ذلك هو أنه لا تزال هناك العديد من التحديات التشغيلية على مستوى المراحل الأخيرة من تقديم الخدمات، مثل الأعطال الشبكية والمشاكل المتعلقة بالتثبت من الهوية البيومترية وتعطل أجهزة نقاط البيع وطول الطوابير. وإلى جانب افتقار الحكومة نفسها إلى القدرة على التعامل مع مجموعات البيانات الكبيرة التي ينشئها نظام المعلومات الإدارية وعلى إيجاد طرق مفيدة لتحديد معايير الأهلية، أدى ذلك إلى إقصاءات جماعية.

33 - فقد كشفت إحدى الدراسات أن استخدام واجهة المدفوعات الموحدة (UPI) الهندية المعروفة باسم نظام الدفع الذي يستخدم نظام أدهار للهوية الرقمية (AEPS) في برنامج المهاتما غاندي لضمان العمالة الريفية الوطنية، وهو أحد أكبر البرامج العامة في العالم، أدى إلى عمليات حذف ضخمة، فقد حُذف 70 مليون عامل من قاعدة البيانات في أوائل عام 2024، دون وجود أي نظم لمعالجة الأخطاء في المرحلة الأخيرة من تقديم الخدمات للمتكمين من الاستجابة بسرعة للمواطنين المتضررين⁽¹³⁾. ويتضح من هذه الحالة أن التكنولوجيا التي تتيح تقديم الخدمات العامة على المستوى المركزي، إذا لم تُستخدم بفعالية ومع مراعاة حقوق المواطنين، يمكن أن تقوّض في الواقع حصول المواطنين على الخدمات العامة. ويجب مراعاة هذه التعقيدات أثناء المناقشات المتعلقة برقمنة الإدارة المالية العامة.

34 - وأخيراً، ورغم أن الرقمنة مفيدة لتحسين عمليات الخدمات العامة وتقديمها، فهي قد تقوض الديمقراطية أيضاً. فقد أضعف استخدام التكنولوجيا لتحويل استحقاقات الرعاية الاجتماعية الشرعية على نوع جديد من سياسات الرعاية الاجتماعية، وهو نوع يزيل الوساطة التقليدية التي كان يمارسها القادة المحليون وحكومات الولايات وأقام بدلاً عنها علاقة مباشرة وعاطفية مع المستفيدين تقوم على فكرة أن القادة السياسيين هم الجهة المحسنة الوحيدة. وأصبحت خطط الرعاية الاجتماعية تُعرض على أنها "ضمانات" شخصية تقتزن بصور قادة الأحزاب. ويشجع هذا الشكل من أشكال السياسة على عرض خدمات الرعاية على أنها استحقاقات مباشرة يمكن للقادة السياسيين أن ينسبوا الفضل فيها إلى أنفسهم مباشرة في مجالات مختلفة، من غاز الطهي إلى المراحيض، مما يساعدهم على اكتساب ثقة الناخبين. ويحمل ذلك مفهوماً ضمنيًا مفاده أن الرعاية الاجتماعية تعتمد على سخاء القائد السياسي وليست التزاماً أخلاقياً من الدولة تجاه المواطنين أصحاب الحقوق. وفي العادة، يطالب المواطنون بخدمات الرعاية الاجتماعية من الجهات الفاعلة الحكومية المحلية، سواء كانوا سياسيين أو بيروقراطيين، ويقومون بمساءلة تلك الجهات. واليوم أصبحت هذه الممارسة في خطر بسبب ممارسة هذه السياسة على الصعيد المركزي. وفي المستقبل، يجب أن تكون مخاطر التكنولوجيات الجديدة جزءاً من النقاش شأنها شأن الإمكانيات التي تتيحها والوعود التي تبشر بها.

إصلاحات اللامركزية المتصلة بتمويل التعليم الابتدائي في الفلبين

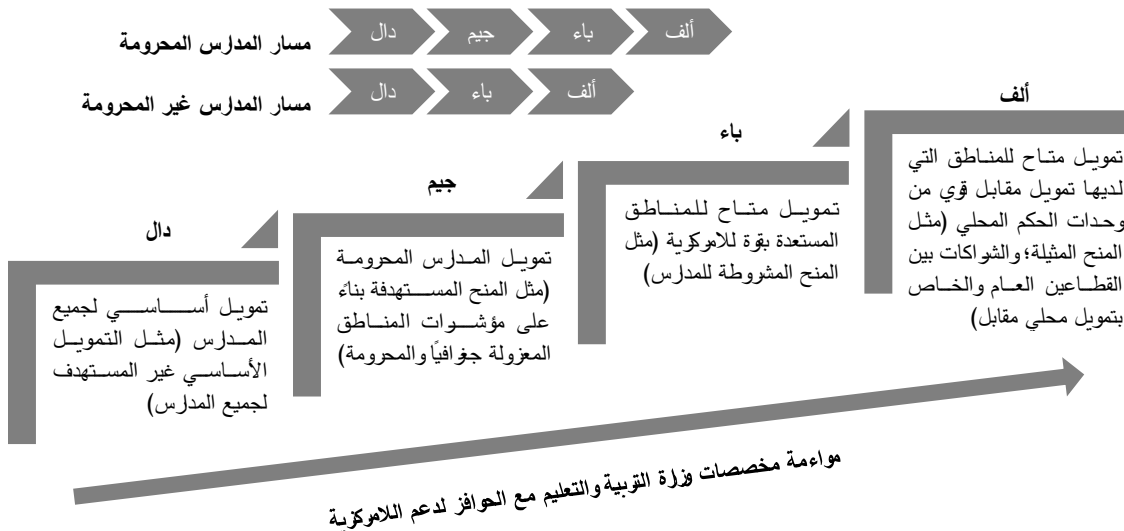
35 - في الفلبين، يجري النظر في إدخال إصلاحات تعليمية شاملة للتغلب على التحديات المتبقية الناجمة عن الفاقد التعليمي بسبب جائحة كوفيد-19. ويلاحظ المحللون أيضاً أنه بالإضافة إلى تلك

Rajendran Narayan, Anuradha De and Chakradhar Buddha, "Adhaar based pay a bad idea for (13) MGNREGS", *The Hindu*, 29 January 2024.

التحديات، لا يزال نظام التعليم الأساسي في البلد يتسم بالمركزية المفرطة على الرغم من الإصلاحات التي بدأت منذ سن قانون الحكم المحلي لعام 1991، الذي كان يهدف إلى الشروع في تقليل المركزية. ويرد أدناه عرضٌ لمختلف الخطوات الممكنة لإدخال تلك الإصلاحات.

36 - أولاً، يمكن إضفاء قدر أكبر من اللامركزية على تمويل التعليم مما يؤدي إلى تعزيز المرونة في الاستثمار في الابتكارات والحلول المحلية، مع ضمان مساءلة أكبر عن القرارات المتصلة بالمالية العامة التي تُتخذ على المستوى المحلي. وبالتعاون مع الشركاء في التنمية، تعمل وزارة التربية والتعليم على تطوير منح مستهدفة لمناطقها ومواقعها التعليمية على المستوى المحلي لتحفيز المزيد من المساءلة والاستعداد لزيادة اللامركزية. وسيحقق ذلك بإسناد المنح بناءً على الأداء الذي سيتم قياسه وفقاً لما أُطلق عليه اسم "مؤشر الاستعداد للامركزية" يضم مؤشرات فرعية مختلفة (مثل القدرة الاستيعابية، والحوكمة). ويُتوخى أن تكون آلية المنح هذه جزءاً من هيكل تمويل شامل يحفز اللامركزية الفعالة والمنصفة، ويدعم كلاً من المدارس المستعدة والمدارس الأقل استعداداً للامركزية (مثل المدارس المحرومة والمدارس الأكثر عُرضة للكوارث التي يُحتمل أن تتخلف عن الركب) (انظر الشكل). والأساس المنطقي لتلك المنح بسيط، إذ يمكن أن يعتمد الحصول على التمويل على الحاجة في البداية، ليحل مكان الحاجة في نهاية المطاف التمويل للحفاظ على أداء أقوى. وسيتم أيضاً تحفيز مشاركة الحكومات المحلية في تمويل الاستثمارات في مجال التعليم.

هيكل التمويل لتحفيز اللامركزية الفعالة والمنصفة



المصدر: ر. ي. مندوزا، "نحو نتائج تعلم أفضل في إطار اللامركزية والرقمنة والشراكات بين القطاعين العام والخاص: آفاق إصلاح نظام التعليم الأساسي في الفلبين" (2024).

37 - ثانياً، يجري النظر في الاستثمار في الرقمنة والاتصال الرقمي من أجل تحسين الاتصال بأصحاب المصلحة في التعليم و "تمكينهم بالبيانات"، وذلك ليس فقط من أجل جني مكاسب تعليمية مباشرة محتملة (مثل الحصول على تكنولوجيا التعليم، كما هو الشأن بالنسبة لأكاديمية خان، التي توفر الذكاء الاصطناعي لفائدة المعلمين والطلاب) ولكن أيضاً لتمكين مديري شؤون التعليم والمعلمين وإرشادهم بشكل أفضل أثناء اتخاذ قراراتهم بشأن تخصيص الموارد والإصلاحات الأخرى. وسيتمتع تخصيص استثمارات هامة لما يلي: (أ) البنية التحتية والمعدات الإلكترونية المتعلقة بالاتصال الرقمي؛ (ب) ولوحات ونظم متابعة البيانات؛

(ج) وتكنولوجيا التعليم (مثل نظم إدارة التعلم المجهزة بالذكاء الاصطناعي ونظم تكنولوجيا التعليم). وتشير إحصاءات حديثة العهد إلى أن ثلثي المدارس فقط من مختلف المستويات مزودة بالتغطية بشبكة الإنترنت، وأن معظم هذه التغطية موجهة لدعم المعلمين ومديري شؤون التعليم⁽¹⁴⁾.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

38 - في عديد المناسبات، تم التأكيد على وجود فجوات كبيرة في تمويل أهداف التنمية المستدامة على مستوى العالم، وقد التزمت الدول الأعضاء بسد تلك الفجوات. ويرى المؤلفون أن إدخال بعض الإصلاحات على الإدارة المالية العامة يمكن أن يساعد الدول على ذلك. وقد تناولت اللجنة العديد من تلك الإصلاحات بشكل معمق في السنوات الأخيرة.

39 - وبما أنه لا يوجد إصلاح واحد كافٍ لحل هذه المشكلة نظراً لكبر حجمها، يُوصى باتباع نهج شامل إزاء إصلاح الإدارة المالية العامة يركز على النهج السليمة والشاملة والقائمة على العلم والأدلة. ويرد أدناه تجميع للمشورة السياساتية ذات الصلة المقدمة من اللجنة باعتبارها نقطة مرجعية.

40 - ويوصي المؤلفون بأن تقوم اللجنة باستعراض وإعادة تأكيد ما يلي كإطار لمزيد من الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الحكومات، بالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والأوساط المهنية والأكاديمية ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، قد يشكل تحقيق أهداف التنمية المستدامة التحدي المباشر حالياً، إلا أن اتباع نهج شامل إزاء إصلاح الإدارة المالية العامة يمكن أن يستمر إلى ما بعد عام 2030 ويصبح مرجعاً دائماً للحكومات في جهودها الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة.

العلاقات المالية داخل الحكومات

41 - سيعتمد تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل كبير على تحسين العلاقات المالية بين جميع مستويات الحكومات، بمشاركة وزارات المالية بشكل خاص.

الثقة في الحكومة التي تقوم على الإدارة المالية العامة السليمة

42 - يجب اتباع نهج استراتيجي متكامل إزاء بناء مؤسسات المالية العامة مما قد يؤدي إلى زيادة كفاءة وفعالية الإدارة المالية العامة، وانتشار التصور بأن المال العام يُنفق بشكل جيد، وتحسين توفير السلع والخدمات العامة، وتناقص احتمال وقوع الفساد، وتحسين الامتثال الضريبي، وتقلص حجم القطاع غير النظامي. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عكس الاتجاه المتمثل في انخفاض ثقة المواطنين والقطاع الخاص في المؤسسات العامة.

الميزنة القائمة على أساس البرامج وأطر التمويل الوطنية المتكاملة

43 - يجب استخدام الميزنة القائمة على أساس البرامج كأداة لربط جميع الأولويات الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك تلك الواردة في أهداف التنمية المستدامة، بالميزانيات بالتوازي مع التمكين من إجراء تقييمات لما تحقّقه برامج الإنفاق القائمة أو المقررة من قيمة مقابل المال. ويمكن أن يسمح

(14) استناداً إلى إحصاءات وزارة التربية والتعليم في الفلبين.

ربط بنود الميزانية بأهداف التنمية المستدامة بجني فوائد حاسمة خلال جميع مراحل عملية الميزنة، ابتداءً من تحديد الاحتياجات من الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف إلى التدقيق في الأداء المحقق.

44 - ويجب على البلدان أن تستفيد بشكل متزايد من أطر التمويل الوطنية المتكاملة لتمويل أولوياتها الوطنية في مجال التنمية المستدامة ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي ظل رقمنة الاقتصادات والجيل الجديد من السياسات الصناعية المستدامة، يمكن لتلك الأطر أن تضمن مواءمة إدارة الديون وسياسات الديون التي يمكن تحملها بشكل كامل مع خطة عام 2030.

فعالية الإنفاق الحكومي وكفاءته

45 - يجب أن يكون البحث عن تحقيق مكاسب في الكفاءة وتحقيق القيمة مقابل المال أولوية بدلا من إجراء تخفيضات قياسية في الميزانية المرسودة لعدة قطاعات بهدف تحقيق التوازن في المالية العامة. وسيعني ذلك في كثير من الأحيان إدخال إصلاحات هيكلية عميقة على الإدارة العامة والقطاع العام بأسره، الأمر الذي قد يؤدي في البداية إلى زيادة الإنفاق، ولكنه قد يعود بفوائد على المدى الطويل.

46 - ويجب على مؤسسات المساءلة ومجالس المالية العامة ومنظمات الرقابة ومراكز الفكر أن تحدد وتعزز إمكانات زيادة فعالية الإنفاق الحكومي وكفاءته. ولتحقيق ذلك، لا بد من إتاحة معلومات شفافة وفي الوقت المناسب وملائمة وفرص لمشاركة جميع أصحاب المصلحة. ويجب إجراء تقييمات منهجية، مسبقة ولاحقة، لتكاليف ونتائج ما هو قائم من برنامج النفقات العامة، ولا بد من الامتناع عن إقرار النفقات المقترحة حديثا دون إجراء تقييم شامل لها.

47 - وتُشجّع البلدان على وضع و/أو تحسين أطر واستراتيجيات استعراض النفقات، وعلى إدماج تلك الأطر والاستراتيجيات ضمن عملية الميزانية. ويمكن لتلك الأدوات أن تحلّل النفقات العامة القائمة بشكل منهجي وأن تمكّن الحكومة من إدارة المستوى الإجمالي للنفقات، وأن تحدد التدابير التي تتيح تحقيق وفورات أو تدابير إعادة التخصيص، وتحسّن فعالية البرامج والسياسات.

الميزنة التشاركية

48 - يُوصى بتطبيق الميزنة التشاركية، ولا سيما على الصعيد دون الوطني، بوصفها وسيلة لإشراك المواطنين في تطوير الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات، مع إتاحة بعض المرونة فيما يتعلق باستخدام الأموال. وتشمل الفوائد المحتمل جنيها من الميزنة التشاركية ما يلي: زيادة مساءلة الحكومات وشرعيتها من ناحية، وزيادة ثقة المواطنين في الحكومات من ناحية أخرى؛ وزيادة الكفاءة في تخصيص الموارد؛ وتحسين مواءمة السياسات مع الاحتياجات المحلية؛ وتمكين المواطنين. ويجري تنفيذ العديد من المبادرات والمشاريع المتعلقة بالميزنة التشاركية في مختلف أنحاء العالم، على مستويات متفاوتة وبنائج ونوعية متباينة. ولزيادة فعاليتها، يمكن إدماجها في خطط العمل الوطنية.

الإدارة المالية العامة القائمة على العلم والأدلة

49 - تحتاج الإدارة المالية العامة إلى تسخير تحليل البيانات والأساليب الإحصائية والنظرية الاقتصادية لاتخاذ قرارات مالية مستنيرة. ويعزز مفهوم "الإدارة المالية القائمة على الأدلة" بنشاط استخدام نتائج البحوث لتوجيه الممارسات المالية. ولا بد أيضا من إجراء استعراضات وتحديثات منتظمة

للاستراتيجيات المالية بناءً على البيانات الجديدة ونتائج الأبحاث. وفي هذا السياق، يوجد العديد من أعمال وتوصيات العلماء والخبراء، التي يمكن للبلدان الاعتماد عليها في مساعيها الخاصة. فعلى سبيل المثال، يتعاون المركز العالمي للتمويل المستدام التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع ما يناهز 100 بلد ويضع التنمية المستدامة في صميم المالية العامة (مع التركيز على الضرائب المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، والمالية المتصلة بالديون والميزنة والتأمين والمخاطر). ويهدف تقييم آليات الحوكمة الذي أعدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى إطلاق العنان لاتساق السياسات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽¹⁵⁾. وتجدر الإشارة أيضاً إلى العمل الذي قام به برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية بشأن أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما فيما يتعلق بمؤشر الهدف 16-6-1 المتعلق بمصادقية الميزانية.

إدارة الميزانية في أوقات الأزمات

50 - لا بد من ضمان القدرة على تحمل الاقتراض في أوقات الأزمات وأن يستند الاقتراض إلى الاحتياطات التي تكونت في أوقات أفضل، عندما يُتوقع من الحكومات الخاضعة للمساءلة أن تدخر. غير أن معظم الحكومات غير قادرة على ذلك، لأسباب سياسية أو لأسباب تتعلق بالقدرة على التنفيذ. ويعد تعزيز التوجه المتوسط الأجل للميزانية أو على الأقل التفكير في توجه طويل الأجل وتحديد المخاطر المالية وإدارتها بشكل أكثر منهجية، بما في ذلك عن طريق تراكم هوامش الأمان المالي الكافية، عناصر حاسمة في الإدارة المالية العامة السليمة.

51 - أما استحداث القواعد المالية فمن شأنه أن يعزز وضع الحكومات من خلال تقييد الإنفاق المفرط وتفادي قيامها بسلوك متهور في نفس الوقت. وقد يتعين توسيع نطاق القواعد المالية لتشمل التدابير التشغيلية المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن تدابير المساءلة ذات الصلة التي تساعد على تثبيط السلوك الانتهازي وتعزز الشفافية والمساءلة.

52 - وتضطلع مجالس المالية العامة بدور نشيط في التأثير على نتائج السياسة المالية، وقد تكون في وضع جيد يؤهلها للقيام بدور أكبر في إجراء التحليلات ورفع مستوى الوعي العام وتبسيط الضوء على أثر النفقات أو الممارسات غير الحكيمة على السمعة. وعلاوة على ذلك، يمكن لمجالس المالية العامة تقديم مدخلات في عملية الميزانية من خلال تحليل خطط المشتريات، وبالتالي توفير الخبرة التقنية لمنع الحكومات من الالتفاف على القواعد المالية.

تمويل الطوارئ

53 - يخضع تمويل الطوارئ عادةً لرقابة أقل من التمويل العادي، ولكن يجب ممارسة قدر معين من الرقابة عليه، وكحد أدنى، يجب أن يخضع تمويل الطوارئ للتدقيق بعد تخصيصه. ويجب أن تكون قواعد ومتطلبات الإبلاغ والتدقيق اللاحقين معروفة مسبقاً. وتتمثل واحدة من أبرز مهام الرقابة المالية في ضمان أن تقصر البلدان استخدام تمويل الطوارئ لمواجهة حالات الطوارئ الفعلية (مثل الأزمات المالية والجوائح والكوارث الطبيعية)، وألا تسمح باستخدام هذا التمويل لأداء المهام الروتينية.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Unleashing Policy Coherence to Achieve* (15) *the SDGs: An Assessment of Governance Mechanisms* (Paris, 2024).

54 - ولتحسين الشفافية والحد من احتمال إساءة استخدام تمويل الطوارئ في أوقات الأزمات، يُوصى بنشر المعلومات التالية على الإنترنت: (أ) عقود المشتريات؛ (ب) ومعلومات عن الملكية النفعية للشركات التي تفوز بتلك العقود؛ (ج) وتقارير عن النفقات؛ (د) وإجراء عمليات مراجعة مستقلة للنفقات الهادفة للتخفيف من حدة الأزمات. ومن شأن تلك التدابير ألا تحدث تأخيراً غير مبرر في صرف المدفوعات التي تمس الحاجة إليها. ويجب تعزيز المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لتتمكن من تحديد مجالات المخاطر المحتملة المتعلقة بالنزاهة، وعند الاقتضاء، تكييف ما تتبعه بشكل روتيني من تدابير في مجال الرقابة وبذل العناية الواجبة المسبقة، أو تبسيط المتطلبات.

المشتريات العامة في حالات الطوارئ

55 - لضمان النزاهة، يجب وضع مبادئ توجيهية مفصلة بشأن استراتيجيات الشراء في أوقات الأزمات واستخدام الاتفاقات الإطارية، مع إخضاع جميع عمليات الشراء في حالات الطوارئ للتدقيق والرقابة. ويمكن للبلدان الواقعة خارج حدود الاتحاد الأوروبي أن تستخدم القانون النموذجي للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي للاشتراء العمومي لعام 2014 بوصفه تشريعاً نموذجياً تسترشد به عند اتخاذ تدابير بشأن المشتريات العادية، أو المشتريات العاجلة أو الطارئة، والمشتريات البسيطة والمتدنية القيمة، والمشاريع الكبيرة والمعقدة.

56 - وفي أوقات الطوارئ، تعتبر شفافية الملكية النفعية أساسية في الكشف عن حالات الشراء غير التنافسي. ولذلك تُشجّع الحكومات على إدراج شفافية الملكية النفعية في لوائحها التنظيمية المتعلقة بالمشتريات العامة، وعلى إصدار لوائح تنظيمية لطلب ونشر المعلومات المتعلقة بالملكية النفعية بشأن جميع عقود المشتريات العامة.

57 - ويجب توسيع نطاق الخصائص الوظيفية لمنصات الشراء الإلكتروني لاحتفاظ بسجلات محددة عن شراء الأصناف المستخدمة في حالات الطوارئ والسماح للجمهور بتتبع جميع المشتريات في حالات الطوارئ. ويمكن أن تشمل التدابير الإضافية إجراء عمليات فحص عشوائي، وعمليات تتبع ورصد للإمدادات، وعمليات محدودة النطاق لمراجعة الحسابات المالية ومراجعة الأداء، واستطلاعات لآراء المواطنين، أو إطلاق مبادرات لأصحاب المصلحة المتعددين وإنشاء مرصد. ويمكن تعديل تلك التدابير لمواءمة السياق القطري ذي الصلة واعتمادها لتقترن باستخدام الإجراءات الإدارية الطارئة.

58 - وحيثما أمكن، يجب أن تؤدي إصلاحات نظام المشتريات العامة إلى ترشيد وتبسيط الإطار المعقد للوائح التي تنظم المشتريات العامة. ويجب أن تشكل مجموعة واحدة وموحدة من القواعد معياراً تتبعه جميع أنواع العقود، مثل العقود العامة وعقود المرافق العامة وعقود الامتيازات وعقود الدفاع والأمن، ويجب مواءمتها مع الأطر التنظيمية الدولية. ومن شأن هذا الإطار الموحد أن يسهل أيضاً اعتماد نهج مشترك لجمع البيانات والتعامل معها في جميع القطاعات وبشأن جميع المشتريين.

59 - ويكتسب احترام القوى العاملة في مجال المشتريات العامة أهمية حاسمة، ويجب الاعتراف بالعمل في مجال المشتريات العامة كمهنة قائمة بذاتها. ويجب على العاملين في مجال المشتريات أن يكونوا مستعدين بشكل جيد للتفكير الاستراتيجي وإدارة عمليات الشراء بكفاءة. ويجب سد الفجوات الكبيرة في قدرات القوى العاملة في مجال المشتريات العامة لضمان قيمة اجتماعية أفضل مقابل أموال

دافعي الضرائب. وبالإضافة إلى ذلك، يجب رفع مستوى مهارات القوى العاملة في المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات لكي تتمكن من ممارسة التدقيق بمهنية طوال دورة المشتريات العامة بأكملها.

رقمنة مهام الإدارة المالية العامة

60 - لجني فوائد الرقمنة الحكومية بشكل كامل، يجب تنفيذ السياسات الصحيحة ويجب إنشاء البنية التحتية العامة الرقمية الأساسية، بالاقتران مع اعتماد استراتيجيات رقمية وطنية متكاملة يمكن أن تساعد في تحقيق الأخذ بالرقمنة على مستوى الحكومة ككل، مع مراعاة مرحلة النضج التي تم بلوغها في مجال الرقمنة. وفي الوقت نفسه، يجب توسيع نطاق التغطية بشبكة الإنترنت بأسعار معقولة للمساعدة على سد الفجوة الرقمية وضمان عدم تخلف أحد عن الركب.

61 - ويمكن أن تسمح رقمنة مهام الإدارة المالية العامة بجني العديد من الفوائد، مثل زيادة الكفاءة التشغيلية للإدارات العامة؛ وتحسين تصميم السياسات العامة والإتفاق الاجتماعي المحدد الهدف؛ وتقديم خدمات عامة أكثر مرونة وتفاعلية وملاءمة للاحتياجات، مع التركيز على احتياجات وتجارب المستخدمين طوال مسار حياتهم. وفي الوقت نفسه، تم الإبلاغ عن وجود عدد من التحديات التي يمكن أن تعيق رقمنة مهام الإدارة المالية العامة، ومنها: (أ) الافتقار إلى قابلية التشغيل البيئي وتقوقع النظم؛ (ب) ورداءة نوعية البيانات؛ (ج) ومخاطر الأمن السيبراني؛ (د) وتطور احتياجات الإدارة المالية العامة التي لا تدعمها النظم القديمة.

62 - ولمواجهة تلك التحديات، يتعين على الحكومات اتخاذ خيارات سياساتية مهمة عند تصميم وتنفيذ خطط التحول الرقمي. وفي هذا السياق، يمكن للمبادئ التوجيهية بشأن الحلول الرقمية للإدارة المالية العامة (DiGIT)، الصادرة عن صندوق النقد الدولي، ولأداة التنفيذ المصاحبة لها، أن تشكل إطاراً شاملاً لوضع خطة استراتيجية في مجال التحول الرقمي في الإدارة المالية العامة. ويسمح هذا الإطار باتباع نهج متدرج، مما يساعد على تطوير استراتيجيات تحول رقمي مصممة خصيصاً لكل بلد بطريقة تعكس سياقه الخاص وقدراته.

الرقابة المالية

63 - رغم وجود دراسات واقتراحات وتعليمات وتوصيات عديدة بشأن تحسين عمل وزارات الخزانة والمالية، من المهم التأكيد على أهمية دور المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وزيادة مشاركتها من أجل تعزيز الإدارة المالية العامة ومصادقية الميزانية. ومن المهم بالقدر نفسه إشراك مجالس المالية العامة، باعتبارها وكالات مستقلة ومحايدة لتقييم مدى الامتثال للسياسات والخطط والقواعد المالية، في مجال توفير الرقابة المالية ورصد القواعد المالية وتقييم مصادقية الميزانيات وجودة السياسات العامة.

64 - وتعتبر مصادقية الميزانية في غاية الأهمية لأن أهداف التنمية المستدامة تقتضي من الحكومات حشد تمويل إضافي. وتحتاج الحكومات إلى ترتيب مخصصات الميزانية حسب درجة أولويتها وتتبعها (حسب القطاعات، والأغراض، والأهداف، وما إلى ذلك). ويجب ألا يحدد تنفيذ الميزانية عن الميزانية المقررة، ولكن إذا حدثت حالات خروج عن الميزانية المقررة بسبب ظروف غير متوقعة، يجب على الحكومات تقديم تقارير شاملة ومفصلة في الوقت المناسب عن كيفية إنفاق الأموال العامة على جميع مستويات الحكومة وتقديم مبررات وتفسيرات للحالات التي تم فيها الخروج عن الميزانية.

65 - وفي حالات الطوارئ، تكتسي البيانات أهمية أكثر مما هي عليه في الأوقات العادية. ويمكن لتوفير سبل الوصول إلى بيانات مفتوحة عالية الجودة أن يساعد منظمات المجتمع المدني على الإبلاغ عن الأنشطة المريبة وتحسين المساءلة.

66 - وللاستفادة بشكل كامل من المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات ومجالس المالية العامة، يتعين على الحكومات أن تتخذ إجراءات بناءً على النتائج والتوصيات التي تتوصل إليها تلك المؤسسات والمجالس. وفي هذا الصدد، من المفيد جداً إنشاء مكاتب برلمانية معنية بالميزانية تكون كفؤة ومجهزة بشكل جيد، ونشر ثقافة تواصل مع الجمهور تتسم باليسر والشمول.

الشفافية والتواصل

67 - يجب على الحكومات أن تستمر في تحسين استعدادها للأزمات المستقبلية، بالتوازي مع البرهنة على أنها جديرة بالثقة، وتصميم السياسات والخدمات العامة مع الناس ومن أجلهم، وتحسين الشفافية من خلال نشر ثقافة إعلام وتواصل مع الجمهور تتسم باليسر والشمول فيما يتعلق بالوعود المقطوعة والنتائج المحققة. ويجب على الحكومات إشراك المواطنين مباشرة لمعرفة المعلومات التي يحتاجون إليها ويرغبون في معرفتها، مع مراعاة الاعتبارات المتعلقة بنوع الجنس والعمر والدراية الرقمية والجوانب الأخرى.

68 - وسيساعد ذلك على التواصل مع المواطنين وإشراكهم بشكل أفضل في تصميم السياسات وتقديم الخدمات العامة والإصلاح. ويمكن لذلك أيضاً أن يحمي ويعزز قدرة الناس على إسماع أصواتهم بشأن القضايا السياسية بشكل فعال، مع ضمان نزاهة المسؤولين المنتخبين (الرفيعي المستوى). وعلاوة على ذلك، يمكن له أن يسمح بقياس وتحسين تقديم الخدمات العامة بشكل مستمر وضمان إدماج الفئات الضعيفة والمهمشة. ويجب على الحكومات أيضاً أن توفر و/أو تعزز التثقيف لزيادة الإلمام بشؤون المالية العامة حتى يتمكن المواطنون من فهم جميع جوانب المالية العامة وتحسين إدارة شؤونهم المالية.