



"مهمة التدقيق" في وزارة المالية

دليل تمهيدي للإدارة المالية العامة

سيرد هادلي و برين ولهم

ملخص

يناقش هذا الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة "مهمة التدقيق" في وزارة المالية. وتصف مهمة التدقيق كيف تقوم وزارة المالية بالتحقيق والتدقيق في خيارات السياسات و الإنفاق للجهات العامة الأخرى. وعادة ما تركز مهمة التدقيق في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشكل أكبر على الخيارات السياسية رفيعة المستوى لجهات الإنفاق. وعلى النقيض من ذلك، ينصب التركيز في العديد من البلدان النامية بشكل أكبر على التحكم الأساسي في الإنفاق، مما يعني أن مهمة التدقيق لدى وزارة المالية تميل إلى النظر في قرارات الإنفاق التفصيلية والامتثال لقواعد إعداد الموازنة. وتلخص هذه الوثيقة بعض الأدبيات حول طبيعة مهمة التدقيق، وكيف تُفعل في مختلف البلدان وخيارات الإصلاح.

معهد التنمية لما وراء البحار

203 Blackfriars Road

London SE1 8NJ

هاتف: +44 (0) 20 79220300

فاكس: +44 (0) 20 79220399

البريد الإلكتروني: info@odi.org.uk

الموقع الإلكتروني:

www.odi.org

www.odi.org/facebook

www.odi.org/twitter

يمكن للقراء نسخ المواد من تقارير معهد التنمية لما وراء البحار إلى منشوراتهم الخاصة ، طالما أنها لا تباع تجارياً. وبصفته صاحب حق المؤلف ، يطلب معهد التنمية لما وراء البحار الإقرار اللازم ونسخة من المنشور. للاستخدام عبر الإنترنت ، نطلب من القراء الارتباط بالمصدر الأصلي على الموقع الإلكتروني الخاص بمعهد التنمية لما وراء البحار. وتعد الآراء الواردة في هذه الورقة بمثابة آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة آراء معهد التنمية لما وراء البحار.

©معهد التنمية لما وراء البحار 2016. هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي – غير التجاري (CC BY-NC 4.0)



بتمويل من
الاتحاد الأوروبي

{ تُرجم هذا الدليل بدعم مالي من الاتحاد الأوروبي. وتعتبر محتوياته مسنوليتنا ولا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي }

شكر وتقدير

يود المؤلفان أن يتقدموا بالشكر للسيدة آلتا فولشر على تقديم تعليقاتها على هذه المسودة، ولكل من كاميل كارماجا و ميشيل ماريون على تخصيص الوقت لتقديم استعراض النظراء. وتظل مسؤولية أي خطأ و/أو سهو ضمن مسؤولية المؤلفين. وتولت مبادرة تعزيز الموازنة لمعهد التنمية لمار وراء البحار تمويل هذا البحث. وأشرفت جوليا هنا على إنتاج الورقة وقدم ماثيو جونز الدعم الخاص بالتحضير.

الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة

تشكل هذه الورقة البحثية بعنوان "مهمة التدقيق الخاصة بوزارة المالية" جزءاً من سلسلة من الأدلة التمهيدية حول الموضوعات الرئيسية في الإدارة المالية العامة. ولقد أعدت تلك الأدلة خصيصاً لفائدة البيئات ذات القدرات المحدودة وتقدم نظرة عامة ومناقشة للقضايا الرئيسية المتعلقة بكل موضوع رئيسي، مع إبراز الأدبيات المفيدة. ويتضمن كل دليل تمهيدي اقتراحات عملية حول كيفية تعامل الحكومات ذات القدرات المحدودة مع الإصلاحات، إلى جانب الخطوط العريضة الموجزة لتجارب البلدان الأخرى في إصلاح الإدارة المالية العامة. ولا يُقصد بها أن تكون أدلة مفصلة لتصميم الإصلاحات وتنفيذها. وتستند إلى استعراض الأدبيات ذات الصلة والخبرة العملية لموظفي معهد التنمية لما وراء البحار العاملين في هذه المجالات.

فهرس المحتويات

3	شكر و تقدير
7	1. لمحة عامة عن مهمة التدقيق
7	1-1 تقديم مهمة التدقيق
7	2-1 ما هي " مهمة التدقيق " ولماذا تعتبر مهمة ؟
11	3-1 السياق الأوسع " لمهمة التدقيق "
14	4-1 كيف تنظم مهمة التدقيق في مختلف البلدان ؟
17	5-1 الأدوات والتقنيات الي يمكن أن تدعم مهمة التدقيق للأفراد والمؤسسات
21	6-1 نهج تطبيق النظريات والأدوات المتاحة
24	2. ثبت المراجع المشروع للمصادر الرئيسية
24	1-2 أدبيات حول مهمة التدقيق
24	2-2 مجموعات الأوراق حول عملية الموازنة
25	3-2 وثائق لإدارة السياسات
26	4-2 وثائق من محلي السياسات
27	المراجع

الأشكال

8	الشكل 1: ما هي الجهة الي تتولى تسوية الاختلافات المتعلقة بالموازنة في البلدان الأفريقية ؟
---	---

الجداول

13	جدول 1: تصنيف مينتزبرج (Mintzberg) للمؤسسات
18	جدول 2: أمثلة على الأدوات المتاحة لتقديم أجزاء مختلفة من دور مهمة التدقيق لدى وزارة المالية عبر مراحل دورة الموازنة

الأطر

8	الإطار 1: المؤسسات المركزية الأخرى التي تمارس مهمة التدقيق
12	الإطار 2: مهمة التدقيق والتغيير السياسي والمؤسسات في أوغندا وجنوب أفريقيا
13	الإطار 3: تصنيف مينتزبرج (Mintzberg) للمؤسسات
16	الإطار 4: الفرق المعنية بالإنفاق لدى وزارة الخزانة البريطانية
17	الإطار 5: النظر في طلب إنفاق جديد في ألمانيا
20	الإطار 6: "استعراض البرامج" بكندا في التسعينيات من القرن الماضي
21	الإطار 7: التحليل كوسيلة للمساعدة في ممارسة مهمة التدقيق
23	الإطار 8: تعيين وتدريب واستبقاء موظفين أكفاء في وظائف وزارة المالية

1. لمحة عامة عن مهمة التدقيق

1-1 تقديم مهمة التدقيق

من المتوقع أن تقوم وزارات المالية بشكل عام بتفعيل "مهمة التدقيق" عند تنفيذ ولايتها المؤسسية. وفي الواقع، غالباً ما تفترض المشورة بشأن السياسات الخاصة بوضع موازنة القطاع العام وجود مثل هذا الدور جنباً إلى جنب مع الرأي القائل بأن "مهمة التدقيق" الفعالة ستؤدي إلى نتائج أفضل للإدارة المالية العامة (PFM) عبر مجموعة من المجالات (مثل CABRI, 2006; Schick, 2001). ومع ذلك، نجد أن الأنواع المختلفة لمهمة التدقيق المتوقعة غير محددة أو موثقة بشكل جيد في الأدبيات الخاصة بالإدارة المالية العامة، وغالباً ما تكون الطرق المستخدمة لتطويرها في سياقات مختلفة غير واضحة. وتستند هذه المذكرة إلى كل من الأدبيات المتاحة والخبرة في تقديم المساعدة الفنية لإصلاح الموازنة لتعزيز مهمة التدقيق في مجال الموازنة وإدارة الإنفاق.

وستتناول المذكرة القضايا الخمس الرئيسية التالية:

- طبيعة مهمة التدقيق وأهميتها فيما يتعلق بإعداد موازنة القطاع العام وإدارة الإنفاق .
- كيف يتم تنظيم هذا النوع من مهمة التدقيق في بلدان مختلفة.
- العوامل السياقية الأوسع التي تؤثر على مهمة التدقيق.
- ما هي الامكانيات والأدوات التي يمكن أن تستخدمها وزارة المالية لدعم مهمة تدقيق من هذا النوع.
- المسائل التي يجب مراعاتها عند انتهاز تطبيق إصلاحات مهام التدقيق.

كما هو الحال بالنسبة للأدلة التمهيدية الأخرى في هذه السلسلة، تعد المناقشة مخصصة لتلك الجهات التي تعمل في البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المنخفضة (غالباً ما يطلق عليها "البلدان الهشة")، حيث تكون الحاجة إلى خيارات إصلاح أساسية وعملية أكبر لتحسين أداء أنظمة الإدارة المالية العامة. كما أنها تعالج في المقام الأول مهمة التدقيق بالنسبة لوزارات المالية¹، مقارنة بمهمة التدقيق التي تمارسها المؤسسات العامة الأخرى مثل الهيئة التشريعية أو رئيس الحكومة، مع الإقرار بأن هذه الهيئات الأخرى قد تكون جهات فاعلة هامة في نظام الإدارة المالية العامة الأوسع (انظر الإطار 1 أدناه).

1-2 ما هي "مهمة التدقيق" ولماذا تعتبر مهمة ؟

1-2-1 مهمة التدقيق الخاصة بوزارة المالية

هناك مجموعة واسعة من المسؤوليات لدى وزارات المالية. وحدد آلان وكروس (2013) وكروس وآخرون، على سبيل المثال، حوالي 20 مهمة مشتركة بالنسبة للجهات المالية المركزية. وتتراوح هذه المهام بين إدارة الاقتصاد الكلي والإدارة المالية، إلى تفاصيل التقارير المالية والسياسة المحاسبية. وفي العديد من هذه المجالات، ستكون وزارة المالية هي المؤسسة الرائدة في تنفيذ المهمة. وفي حالات أخرى، قد تفوض المؤسسات الأخرى و/أو تتبع قيادتها. ومع ذلك، في جميع هذه المجالات، سيتطلب التنفيذ الناجح لولاية وزارة المالية درجة معينة من المشاركة والتفاهم والتعاون من جانب المؤسسات الأخرى. وتعني قدرة وزارة المالية على تأمين هذه المدخلات بناء علاقة مؤسسية، والتي ستشتمل حتماً في مرحلة ما على مجالات الخلاف أو التوتر أو عدم التفاهم بين الأطراف. وبالتالي فإن "مهمة التدقيق" الخاصة بوزارة المالية هي لا شك جزء أساسي من العلاقة بين وزارات المالية والمؤسسات الأخرى.

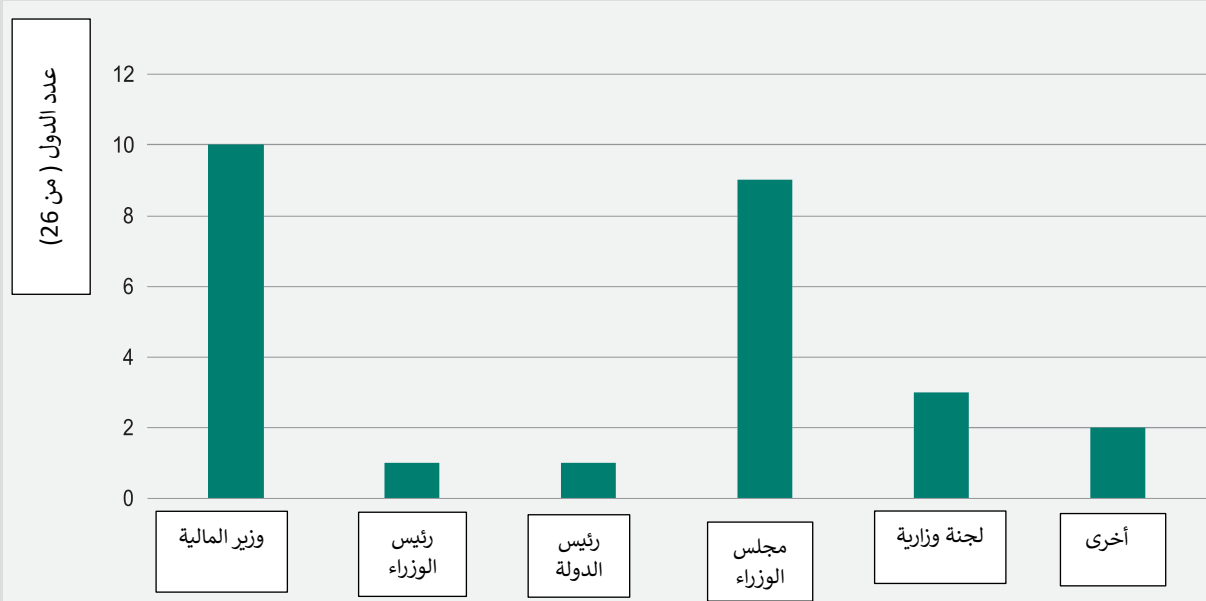
وفي هذه المناقشة، سينظر إلى مهمة التدقيق على أنها تحقيق وتدقيق الإنفاق وعمليات إدارة الإنفاق وخيارات السياسات للوزارات والإدارات والجهات التنفيذية. وعندما لا تتماشى هذه الجهات مع أهداف وزارة المالية، فإن مهمة التدقيق الفعالة تعني عادة أن تطلب الوزارة أو تمنع الوزارات التنفيذية بفعل شيء مختلف عما كان يمكن أن تفعله غير ذلك. وتعتبر هذه العلاقة ضرورية إذا أرادت وزارة المالية أداء مهامها المتعددة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والمتعلقة بالإنفاق والسياسات.

¹ - يستخدم مصطلح "وزارة المالية" لوصف الجهة المالية المركزية التي تتحمل مسؤولية الإدارة الاقتصادية والمالية العامة عبر الحكومة، وبالتالي لديها شكل من أشكال العلاقة "التحدي" مع جميع الهيئات الحكومية الأخرى. وعادة ما تكون "الجهة المالية المركزية" هذه هي وزارة المالية، لكن هذا ليس هو الحال دائماً. فعلى سبيل المثال، قد يكون لدى بعض البلدان وزارة منفصلة للموازنة تتولى مسؤولية إدارة الإنفاق، أو وزارة للتخطيط مسؤولة عن التنمية الاقتصادية طويلة الأجل وإدارة الاستثمار العام. ومع ذلك، لتيسير التعبير، سنشير هذه المذكرة إلى "وزارة المالية" لتعني الجهة المالية المركزية التي تمارس مهمة التدقيق قيد المناقشة.

الإطار 1: المؤسسات المركزية الأخرى التي تمارس مهمة التدقيق

عادة ما تكون هناك مؤسسات القطاع العام الأخرى التي لديها "مهمة التدقيق" فيما يتعلق بالسياسة المالية وسياسة الإنفاق إلى جانب وزارة المالية. وداخل الجهاز التنفيذي، قد تكون هناك أدوار تدقيق خاصة بمجلس الوزراء أو اللجان الوزارية الخاصة أو مكتب الرئيس أو رئيس الوزراء أو الجهات المركزية الأخرى مثل وزارة التخطيط.

الشكل (1): ما هي الجهة التي تتولى تسوية الاختلافات المتعلقة بالموازنة في البلدان الأفريقية؟



المصدر: مسح الموازنة للمبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة (CABRI) 2008.

كما أن هناك أيضاً هيئات لديها ولاية تدقيق خارج الجهاز التنفيذي للحكومة. ومن الجدير بالذكر أن للهيئات التشريعية دوراً راسخاً في مساءلة الحكومة، من خلال حجب اعتماد خطط الإنفاق الخاصة بها في نهاية المطاف. وغالباً ما يتم دعم هذا الإشراف التشريعي من قبل مكاتب الموازنة البرلمانية ومكاتب التدقيق المستقلة التي تقدم تقارير للعامة عن معالجة واستخدام الأموال من قبل السلطة التنفيذية. وتستخدم الحكومات "المجالس المالية" المستقلة (صندوق النقد الدولي، 2013) بشكل متزايد لمراقبة سياساتها المالية والتأثير على تلك السياسات من خلال شكل من أشكال دور "التدقيق" الخارجي. وما زالت هناك أحزاب ومؤسسات سياسية ذات صلة بوسائل الإعلام والمجتمع المدني، والتي تتناقض بشكل متزايد، يتم النظر إليها على أنها جزء لا يتجزأ من الحوكمة المالية الجيدة (Andrews, 2007; Hood and Heald, 2006).

ويجب أن يهدف الممارسون الذين يعملون على تطوير مهمة التدقيق لدى وزارة المالية إلى وضع عملهم ضمن هذا السياق الأوسع – الاستفسار عن الجهة التي تدقق قرارات الضرائب والإنفاق وغيرها من القرارات السياسية، وما مدى فعالية ممارستها لهذا الدور.

2-2-1 مهمة التدقيق فيما يتعلق بإدارة الإنفاق والموازنة

ستركز هذه المناقشة على مهمة التدقيق لدى وزارة المالية فيما يتعلق بمسؤوليات إدارة الموازنة والإنفاق لديها. ولقد اختير مجال التركيز هذا بشكل جزئي لأن مناقشة طبيعة مهمة التدقيق وتفعيلها في جميع مجالات مسؤولية وزارة المالية ستكون واسعة جداً بحيث لا يمكن أن تغطيها ورقة واحدة. وبالإضافة إلى ذلك، يعد التركيز على إعداد الموازنة وتنفيذها مفيداً نظراً لمركزية هذه العملية بالنسبة لعمليات وزارة المالية. كما تمس أيضاً عملية إعداد الموازنة وإدارة الإنفاق عدداً من المجالات الأخرى لمسؤولية وزارة المالية الأساسية (مثل التنبؤ المالي الكلي، وتحليل المخاطر المالية، الخزنة وإدارة النقد، والرقابة الداخلية) مما يجعلها نقطة انطلاق مفيدة يمكن من خلالها النظر في فكرة مهمة التدقيق.

وتتطلب مهمة التدقيق لإدارة الموازنة والإنفاق في وزارة المالية على الأخص بدور رئيسي في حل مشكلة "الموارد المشتركة" الدائمة التي تتجلى بشكل خاص في إعداد الموازنة الوطنية وتنفيذها (von Hagen, 2005). ولدى جميع الوزارات التنفيذية حوافز لتعظيم تخصيصاتها، حتى لو

كان ذلك في مجموعه سيؤدي إلى مستوى غير مستدام من الإنفاق العام، وتخصيص غير فعال للموارد بين القطاعات و/ أو انخفاض كفاءة الإنفاق. وتعد وزارة المالية هي صاحبة "الحل" لهذه المشكلة من خلال تحديد ومراقبة التخصيصات الوزارية ومطالبات المقايضات وإدارة النفقات الكلية بما يتماشى مع الخطط والأولويات الحكومية الجماعية. وتعتبر مهمة التدقيق جزءاً أساسياً من كيفية قيام وزارات المالية بذلك (Wilhelm & Krause, 2008; ODI, 2005; Lawson et al., 2005).

3-2-1 أنواع مهمة التدقيق

هناك مجموعة من أدوار "التدقيق" المختلفة التي يمكن أن تقوم بها وزارة المالية في إدارة الموازنة والإنفاق. ولم تحدد هذه الأدوار بشكل صريح في الأدبيات، ولكن استعراض المصادر الرئيسية يشير إلى أنه يمكن تجميع مهمة التدقيق بشكل مفيد في نوعين:

- **مهمة التدقيق المتعلقة بالامتثال:** إنفاذ قواعد الإدارة المالية العامة التي تحكم إعداد الموازنة وتنفيذها والمحاسبة وإعداد التقارير. وتعتمد على إنشاء لوائح وأنظمة واضحة والابلاغ بها، وكذلك تدفقات المعلومات وتعزيز ثقافة الامتثال وضمان مصداقية آليات الإنفاذ، والتي قد تكون صعبة بشكل خاص في البلدان الهشة. (Schick, 2007; Diamond, 2013a)
- **مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات:** استخدام المعلومات المالية وغير المالية لتقييم الإنفاق والقرارات الأخرى الخاصة بالسياسات التي تتخذها الوزارات التنفيذية خارج نطاق الأمور المباشرة المتعلقة بالامتثال والرقابة على الإنفاق بهدف مواءمتها مع أهداف الحكومة و/أو القطاعات الأوسع (Wilhelm and Krause, 2008; Robinson, 2013).

ولا يعتبر التمييز بين نوعي مهمة التدقيق واضحاً بشكل دائم، ومن المحتمل أن تتعامل وزارة المالية مع الوزارات التنفيذية بشأن كلا النوعين من التدقيق في وقت واحد. وعند النظر في طلب الإنفاق المقدم من قبل وزارة تنفيذية، على سبيل المثال، قد يركز التدقيق على ما إذا كان قد تم تقديم الطلب في الجزء الصحيح من دورة الموازنة وما إذا كان من الممكن التحكم في الإنفاق بشكل فعال أثناء التنفيذ (التدقيق المتعلق بالامتثال)، ولكن أيضاً ما إذا كان الاقتراح ميسور التكلفة بشكل عام وما إذا كان يدعم أهداف السياسة الأوسع (التدقيق المتعلق بالسياسات). كما ستعتمد كيفية إجراء مهمة التدقيق على هدف إدارة الإنفاق الذي تهدف إلى تحقيقه، سواء كان ذلك بمثابة الرقابة المالية الكلية أو الكفاءة التخصيصية أو الكفاءة التشغيلية (المبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة (CABRI)، 2006). ومن المرجح أن تنظر مهمة التدقيق الفعالة المتعلقة بالسياسة للرقابة المالية الإجمالية في طلبات الإنفاق و/ أو التغييرات في نهج سياسة الوزارة التنفيذية، مع الإشارة إلى التأثير المستقبلي على إجمالي الإنفاق أو الدين. وفي المقابل، تستخدم مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات التي تستهدف الكفاءة التخصيصية، البيانات والتحليلات للنظر في قضايا توزيع الموارد وفعاليتها، مثل القيمة مقابل المال لقرارات سياسات معينة، والإنصاف في مخصصات الموارد عبر الأولويات و/ أو الدرجة التي تدعم بها قرارات السياسات الخاصة بالوزارات أهداف السياسة الاقتصادية والمالية الأوسع لوزارة المالية.

4-2-1 الطبيعة المتغيرة لمهمة التدقيق عبر مستويات الدخل

مع ارتفاع مستويات الدخل والقدرات، قد يكون هناك انتقال من مهمة التدقيق التي تركز بشكل كبير على المعاملات والامتثال للعملية إلى التركيز على قضايا السياسة (Krause et al., 2016). وفي كثير من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثل المملكة المتحدة، تشارك أجزاء كبيرة من مستويات البيروقراطية المتوسطة والعليا في عمل السياسات (Welham, 2016). ومع ذلك، في البلدان النامية، عادة ما تخصص الموارد في وزارات المالية لأعمال المعاملات مثل معالجة المناقشات المالية. وفي الواقع، يتم الاستعانة بمصادر خارجية بحكم الواقع في بعض السياسات في أفقر البلدان مثل التحليل التفصيلي للإنفاق أو التحليل متوسط الأجل للسياسة المالية من خلال المنظمات الدولية في حال عدم وجود القدرة الحكومية الكافية.

يتمثل جزء رئيسي من الانتقال من أنظمة المالية العامة ذات الدخل المنخفض إلى أنظمة المالية العامة ذات الدخل المتوسط في وضع ضوابط بشأن مهام التنفيذ اليومية، مثل إصدار المدفوعات ودفع الرواتب وضوابط الالتزامات وشراء السلع والخدمات. وبدون هذه الرقابة، يصعب الحفاظ على الانضباط المالي الأساسي واستقرار الاقتصاد الكلي. ونتيجة لذلك، لا يمكن فصل أي مناقشة لمهمة التدقيق تماماً عن الجهود المبذولة لإنشاء الضوابط الداخلية الأساسية أو الحفاظ عليها. ومع ذلك، لا يعد إنشاء الامتثال ووضع الضوابط الأساسية هو التركيز الأساسي لهذا الدليل التمهيدي.

وبدلاً من ذلك، تستهدف هذه المناقشة الجهات المانحة والحكومات التي تدرس خيارات لتعزيز مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات في البلدان النامية من أجل القدرة على تحمل التكاليف وكفاءة التخصيص / التشغيل. وعادة ما تكون هذه هي المجالات التي سيشار إليها في إطار توصيات المساعدة الفنية بغرض "تعزيز مهمة التدقيق". وتعد مهمة التدقيق هذه بشكل عام بمثابة محور تركيز الوزارات التنفيذية، غير أن هناك العديد من أوجه الشبه مع مهمة التدقيق المطلوبة لإدارة توقعات الإيرادات والأهداف، وكذلك مع إدارة المؤسسات المملوكة للدولة.

1-2-5 "قدرة" وزارة المالية في دعم مهمة التدقيق

تعتبر المناقشة الكاملة لطبيعة الفعالية المؤسساتية خارج نطاق هذه الورقة، ولكن يمكن اعتبار/القدرة بشكلها الواسع على أنها تعني الهبة الخاصة لوزارة المالية من حيث عدد ونوعية موظفيها (مهاراتهم وخبراتهم) وفعالية وتعقيد أدواتها (أنظمة تكنولوجيا المعلومات وأنظمة المراقبة المالية). وتشير/القدرة بعد ذلك إلى كيفية تنظيم هذه القدرة "الأولية" وكيف تتفاعل مع السياق السياسي والبيروقراطي والمؤسسي الرسمي وغير الرسمي لإنشاء (أو عدم إنشاء) القدرة على تقديم الفعالية الوظيفية الفعلية للمؤسسة (Andrews et al., 2012; Tilley et al., 2015).

ومن الواضح أن وزارة المالية القوية، على سبيل المثال، يمكنها الاعتماد على مجموعة من مصادر الصلاحية والتأثير لتقديم مهمة تدقيق فعالة. وتعد بعض هذه الصلاحيات "رسمية" من حيث أن القوانين واللوائح و/أو الأنظمة الإدارية المختلفة تسمح لوزارة المالية بطلب سلوكيات معينة من الآخرين، على الرغم من أن الامتثال في البيئات منخفضة القدرة وذات الدخل المنخفض قد يكون أكثر محدودية. وبخلاف القواعد الرسمية، تمتلك وزارة المالية عادة عددا من مصادر الصلاحية غير الرسمية والقوة التي يمكن أن تساعد أيضا في دعم مهمة التدقيق الخاصة بها (Krause et al., 2016; Allen et al., 2015). وقد تنبع مثل هذه الصلاحيات غير الرسمية من قدرتها على حجب أو إعادة تخصيص الأموال، والوصول إلى الجهات المانحة وتعيين موظفين أفضل و/أو من خلال السلطة السياسية لوزير المالية، الذي غالبا ما يكون عضوا "خاصا" في مجلس الوزراء وله وضع سياسي خاص.

وللتفكير في كيفية تسخير مصادر الصلاحية المختلفة هذه لدعم مهمة التدقيق، يمكن التفكير في أنها تدعم (أو تقوض) عددا من القدرات الأساسية لوزارة المالية (Krause et al., 2016):

- هناك عنصر تنظيمي قوي لمهمة التدقيق. وتتفق الغالبية على أن مهمة التدقيق تتجلى في القدرة على قول "لا" لطلبات الإنفاق - أو على الأقل القدرة على التأثير في كيفية إنشاء مقترح الإنفاق، ومدى ضخامته أو تكلفته المرتفعة وكيفية تنفيذه، قبل اعتماده. ولهذه القوة مصادر عديدة. فقد يكون لوزارة المالية سلطة حجب الموارد أثناء تنفيذ الموازنة أو تعيين مسؤولي المحاسبة. وعادة ما يكون وزراء المالية من الأفراد المهمين سياسيا ويمكنهم أن يشغلوا مكانة رفيعة في الحكومة بشكل خاص. ويمكن لهذا الموقف السياسي غير الرسمي أن يعزز مصداقية قول "لا" لطلبات الإنفاق أو طلب الوقت لإدخالها في مناقشات السياسات.
- تعد القدرة/التحليلية مركزة بالنسبة لمهمة التدقيق الخاصة بالسياسات: إن قول "لا" أو "نعم" بطريقة لها مصداقية يعني القدرة على فهم ما ستكون عليه عواقب هذا القرار. ولذلك، فإن القدرة على إدراك ومعالجة معلومات الأداء المالي وغير المالي أمر ضروري. وغالبا ما تكون وزارات المالية قادرة على جذب بعض أذكي موظفي الخدمة المدنية وأكثرهم حماسا. ويمكن أن يمنحها ذلك ميزة فيما يتعلق بالقدرة على تحليل المعلومات وطرح الأسئلة الصحيحة والحكم على جودة الاستجابة، مما يسمح في النهاية لوزارة المالية بمحاولة التأثير على الوزارات التنفيذية. كما أن وجود صورة شاملة للمالية العامة يمنح وزير المالية سلطة تفاوضية خاصة عند إدارة السياسيين في الإدارات الأخرى أو في مجلس الوزراء.
- يوجد أيضا جانب تنسيقي قوي لمهمة التدقيق الفعالة. ويبنى هذا التنسيق روابط بين البيروقراطية والسياسيين (تنسيق رأسي) وبين وزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى، بما في ذلك الوزارات القائمة بالإنفاق (تنسيق أفقي). ويضمن التنسيق الرأسي أن المشورة السياسية والقرارات السياسية تتدفق بشكل موثوق بين السياسيين والبيروقراطيين، وبالتالي تطوير موقف السياسة العامة لوزارة المالية. ويعتبر التنسيق الأفقي ضروريا لجمع المعلومات الأساسية حول خطط الإنفاق وسياسات الإنفاق والابلاغ بها في موقف تكون فيه المعلومات غير متماثلة بين وزارة المالية والجهات الحكومية الأخرى. وفي حين أن وزارات المالية قد تكون قادرة على الوصول إلى معلومات مفصلة عن نفقات الوزارات التنفيذية من خلال نظام إدارة مالية محوسب، فإن المعلومات المتعلقة بآثار وخيارات سياسة القطاع المحددة تكون معروفة في كثير من الأحيان للوزارات التنفيذية وليس لوزارة المالية. وفي المقابل، من المرجح أن تكون المعلومات عن الإنفاق الحكومي/الإجمالي وبعض القضايا الشاملة غير متماثلة لصالح وزارة المالية. وتعد وزارات المالية القوية في وضع جيد لاستخدام هذا الموقف للجمع بين الأطراف المعنية في مناقشات السياسات، غالبا كجزء من عملية الموازنة.
- وبالتالي، لا تعد ممارسة مهمة التدقيق من قبل وزارة المالية مجرد حالة وزارة لديها موظفين أكفاء منخرطة في "الطلب والسيادة". وبدلا من ذلك، تحتاج وزارة المالية إلى مجموعة من القدرات لتقديم مهمة تدقيق فعالة. وقد تختلف هذه القدرات بين التدقيق المتعلق بالامتثال والتدقيق المتعلق بالسياسات عند السعي نحو أهداف إدارة الإنفاق المختلفة. فعلى سبيل المثال، يعد الوصول إلى المعلومات غير المالية والقدرة على تحليلها سمة أساسية لمهمة التدقيق القائمة على السياسات، والتي قد لا تكون دائما صحيحة بالنسبة للتدقيق المتعلق بالامتثال. ولذلك، فإن مفتاح تطوير مهمة التدقيق في أي سياق هو تحديد ودعم القدرات ذات الصلة لتحليل وتنظيم وتنسيق مختلف الضغوط السياسية والفنية التي تشكل قرارات الإنفاق في هذا السياق.

3-1 السياق الأوسع لـ "مهمة التدقيق"

سيتم تقييم (أو تمكين) القدرات التي تقوم عليها مهمة التدقيق بواسطة البيئة الخارجية. وكما هو الحال مع جميع المؤسسات، هناك درجة عالية من "تبعية المسار" حيث تطورت الأنظمة بمرور الوقت لتلائم بيئة معينة، وستستمر في ذلك حتى إذا بدأت البيئة نفسها في التغيير. وبعبارة أخرى، تعتمد الطريقة التي تعمل بها مهمة التدقيق في الممارسة إلى حد كبير على السياق الاقتصادي والسياسي والمؤسسي الحالي للبلد. ويعد فهم هذا السياق الأوسع أمراً ضرورياً من أجل الحكم على ما قد يكون ممكناً من حيث تطوير مهمة التدقيق القوية. وتلقي المناقشة التالية الضوء على بعض العوامل العديدة ذات الصلة التي تؤثر على طبيعة مهمة التدقيق في وزارة المالية، لاسيما في البيئات منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة.

1.3-1 سياق الاقتصاد الكلي

يمثل سياق الاقتصاد الكلي أحد العوامل السياقية الهامة التي يجب على وزارة المالية الاستجابة لها في الوضع المالي والاقتصادي الكلي في بلد ما. وتشير الحسابات التاريخية إلى أن تطوير مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات في معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تتزامن مع الزيادات السريعة في حجم الإنفاق العام وتعقيد الإنفاق العام - عادة عندما تبتعد الحكومات عن تمويل الحروب وتتجه نحو برامج الإنفاق الاجتماعي (Krause, 2013). وعلى الرغم من أن احتمال عدم إتباع نفس المسار في البلدان منخفضة الدخل، فإنه من شبه المؤكد أن طبيعة مهمة التدقيق ستكون مرتبطة بتغيرات مالية واقتصادية أوسع.

كما أن هناك عوامل اقتصادية كلية من المحتمل أن تؤثر على مدى سهولة تقديم مهمة التدقيق الفعالة المتعلقة بالسياسات في البلدان منخفضة الدخل. فعلى سبيل المثال، يرى صندوق النقد الدولي (2011) أن احتمالية الصدمات الاقتصادية وحجمها وتكلفتها أعلى في البلدان منخفضة الدخل مقارنة ببقية العالم. وقد يضعف ذلك من القدرات التحليلية للوزارة ويتطلب تنسيقاً أقوى للاستجابة للتغيرات في المركز المالي. وتشير أبحاث أخرى إلى أن إعادة تخصيص النفقات (إجراء بديل لمهمة التدقيق الفعالة) أيسر في فترات نمو الإنفاق، وأصعب في فترات ضبط الإنفاق (Krause, 2015). ولا تقدم الأدبيات استنتاجات قوية، لكن قد يكون من الأيسر بشكل بديهي تقديم مهمة التدقيق للكفاءة التخصيصية أو التشغيلية في أوقات التوسع الاقتصادي الكلي المطرد والزيادات في الإنفاق.

2-3-1 السياق السياسي والمؤسسي

هناك أدلة جيدة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على أن المؤسسات السياسية تشكل فعالية وزارة المالية في التحكم في الإيرادات والنفقات الإجمالية، وبالتالي في مهمة التدقيق الخاصة بها (Hallerberg et al., 2009; Wehner, 2010). فعلى سبيل المثال، عادة ما تكون هناك مفاضلة فردية بين صلاحيات السلطة التشريعية وصلاحيات السلطة التنفيذية فيما يتعلق بمخصصات الموازنة. فكلما كانت السلطة التنفيذية أضعف، قل احتمال أن تتوافق الموازنة مع أولويات الإنفاق بوزارة المالية، والعكس صحيح. وبشكل جزئي يعد ذلك هو السبب الذي يجعل البلدان ذات الهيئة التشريعية الضعيفة تميل إلى أن تجد أنه من الأيسر التحكم في الإنفاق (von Hagen, 2005). وتشمل العوامل الأخرى التي ثبت أنها تؤثر على النتائج المالية التكوينية الحزبي للحكومة ووجود انتخابات تنافسية. ويخلص ذلك إلى أن البلدان ذات الائتلافات الأصغر أو الحكومات ذات الحزب الواحد والانتخابات المنتظمة والنزيهة، بشكل عام، من المرجح أن تدعم الانضباط المالي.

كما ثبت أن هذه الأبعاد المؤسسية تؤثر على الإدارة المالية في البلدان منخفضة الدخل والبلدان الهشة، على الرغم من محدودية البحث (على سبيل المثال، Dabla-Norris et al., 2010). ومع ذلك، تعتبر قواعد اللعبة بالنسبة للإدارة العامة مختلفة في معظم الاقتصادات المتقدمة. ومن المرجح أن تكون الإدارة العامة قائمة على عقد الصفقات الشخصية بدلا من التطبيق الموضوعي للقانون (Levy, 2014). فعلى سبيل المثال، في دول مثل أفغانستان أو ملاوي، تحدد الجوانب الرئيسية للإدارة المالية، وبالتالي قوة مهمة التدقيق، بشكل أساسي من خلال المؤسسات غير الرسمية بدلا من المؤسسات الرسمية (Hogg et al., 2013; Rakner et al., 2004).

من المحتمل أن يتطلب تطوير مهمة التدقيق في بيئة غير رسمية أكثر من مجرد تطبيق لقواعد جديدة. كما أنه يركز بشكل أكبر على فهم "التفضيلات المصرح بها" للحكومة (أي السلوك الفعلي) بدلا من الإلتزام الدقيق لسياسة الموازنة العامة ووثائق التخطيط الاستراتيجي المنشورة، والتي قد لا تعكس بدقة نوايا الحكومة. وبدون هذه الركيزة، قد يفتقر المسؤولون الفنيون إلى "الغطاء السياسي" لتدقيق طلبات الإنفاق. وفي النهاية، ستتطلب الجهود المبذولة لبناء مهمة التدقيق على المدى القصير استخداما مكثفا للروابط الشخصية بين الجهات الفاعلة الرئيسية في عملية إدارة النفقات. وعلى المدى المتوسط، قد يتم إضفاء الطابع المؤسسي على بعض هذه التفاعلات بشكل تدريجي (بشكل رسمي أو غير رسمي).

الإطار (2): مهمة التدقيق والتغيير السياسي والمؤسسي في أوغندا وجنوب إفريقيا

تشير أدلة دراسة الحالة إلى أن تطور مهمة التدقيق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحويلات السياسية والمؤسسية الأوسع. فإذا كانت القدرة على إعادة تخصيص الإنفاق مؤشراً جيداً لمهمة التدقيق الفعالة، فإن أوغندا وجنوب إفريقيا توفران خبرات مفيدة للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل.

ففي أوغندا، ظهرت سلطة وزارة المالية في استخدام مهمة التدقيق الخاصة بها في الرقابة على النفقات جنباً إلى جنب مع التحويلات السياسية الأوسع. وفي أوائل التسعينيات من القرن الماضي، وكرد فعل للقرارات المالية السيئة التي أدت إلى تضخم مفرط، قام الرئيس موسيفيني بتغيير الإطار المؤسسي للرقابة على الإنفاق لزيادة مهمة التدقيق في وزارة المالية بشكل كبير. وقام بدمج وزارتي المالية والتخطيط ومنح صلاحيات كبيرة لوزارة المالية الجديدة لإبقاء الإنفاق تحت السيطرة (Whitworth and Williamson, 2016; Simson and Wabwire, 2010). وقد ساهم ذلك في استعادة الرقابة على الإنفاق واستقرار الاقتصاد الكلي على نطاق أوسع.

وفي جنوب إفريقيا ما بعد الفصل العنصري، تم دمج الوزارات المستقلة المسؤولة عن المالية في الخزانة الوطنية، وقامت المؤسسة الجديدة ببناء عملية موازنة مع تركيز واضح على السياسات. وأدى ذلك إلى إدراك "الحقبة الجديدة" لسياسة جنوب إفريقيا والحاجة إلى مراجعة سياسات الإنفاق بشكل عاجل وجنري وتعديلها في جميع المجالات في ضوء القيادة السياسية الجديدة للبلاد. وزاد عدد الموظفين في مكاتب إدارة الموازنة خمس مرات خلال السنوات العشر التالية حتى تتمكن وزارة الخزانة من قيادة مناقشات السياسة في المجالات الرئيسية والحفاظ على الاستقرار المالي، بينما تتعرض ل هائلة لزيادة الإنفاق العام (Krause and Mustapha, 2016).

3-3-1 السياق التنظيمي

ستؤثر القضايا التنظيمية أيضاً على تفعيل مهمة التدقيق. وتتمثل إحدى الصور العامة في أن وظائف جهة مالية مركزية غالباً ما تكون مجزأة بين عدة وزارات وجهات في البلدان منخفضة الدخل (Allen and Krause, 2013). وفي بعض السياقات، قد تعني حاجة استيعاب السياسيين لتحالف سياسي واسع إنشاء العديد من المناصب الوزارية والمؤسسات الداعمة (مثل البلدان التي لديها مزيج من "وزارة المالية" و"وزارة الموازنة" و"وزارة الخزانة" و"وزارة التخطيط الاقتصادي" إلى أخرى). ويمكن أن تؤدي التجزئة إلى الارتباك وعدم الوضوح بشأن الأدوار والمسؤوليات والولايات مما يقوض القدرات التنسيقية لوزارة المالية، ويمكن أن تؤدي بدورها إلى جعل تنفيذ مهمة التدقيق المتماسكة أكثر صعوبة. ويتمثل أحد الأمثلة على ذلك في فصل وزارة المالية عن وزارة الاقتصاد. وقد يكون من المناسب أن نتوقع من وزارات المالية أن توجه مهمة التدقيق الخاصة بها بشكل أساسي نحو الحفاظ على الرقابة المالية (مثل ألمانيا وسوازيلاند)، بينما تتمتع وزارات المالية والاقتصاد المشتركة بولاية أوسع في المحاولة الفعالة لتوجيه سياسة الاقتصاد الكلي والإنفاق (مثل المملكة المتحدة وأوغندا)².

هناك تمييز مفيد آخر وهو بين الضوابط الكلية والجزئية للموازنة (Krause, 2009). ويمكن أن تدار الموازنات من خلال الضوابط الجزئية للمدخلات الفردية والبنود التنفيذية، مثل الرقابة المحددة فيما يتعلق بتعيين موظفين دائمين أو متعاقدين، أو من خلال الضوابط الكلية، استناداً إلى إدارة أطر السياسات الأكبر المرتبطة بالمركز المالي الإجمالي ومستوى السياسة العليا بدلاً من قرارات الإنفاق التفصيلية. وقد تجد البلدان التي تعتمد على الضوابط الجزئية صعوبة أكبر في تطوير مهمة التدقيق الفعالة المتعلقة بالسياسات لتحقيق الكفاءة التخصيصية والتشغيلية لأن ممارسة الضوابط على قرارات الإنفاق المحددة ستطلب مجموعة مهارات مختلفة لممارسة الرقابة على مجاميع الإنفاق مرتفعة المستوى. ومع ذلك، هناك استثناءات مثل شيلي، حيث احتفظت بالضوابط الدقيقة إلى جانب القدرات لتحسين كفاءة تخصيص الموارد (Krause, 2015).

وأخيراً، يبدو أن هناك تحولات في الهياكل التنظيمية حيث أصبحت وزارات المالية أكثر تقدماً وانخراطاً في السياسات. وطور Mintzberg (1979) نظرية مؤثرة تشمل خمسة "أنواع مُثلى" من التنظيم (انظر أيضاً Lunenburg, 2012, or Krause et al., 2016). ويمكن أن يساعد تطبيق هذه النظرية على التمييز بين كيفية تنسيق السياسات (من خلال الاتصال الشخصي أو العملية البيروقراطية الرسمية، على سبيل المثال) والجهة التي تقدم تحليل السياسات (الإدارة العليا أو الموظفون الفنيون من المستوى الأدنى، على سبيل المثال). ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين إدراك الجهة التي ستمارس مهمة التدقيق وما تحتاج إليه لتنفيذها بشكل أكثر فعالية. وستتطلب الأنظمة الأكثر تخصيصاً دعماً مختلفاً عما لو تم إضفاء الطابع المؤسسي على مهمة التدقيق لدى جميع الموظفين القائمين على السياسات. ويقدم الإطار (3) شرحاً مفصلاً.

3-3-1 الموارد البشرية

تعتمد مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات بشكل خاص على القدرة على تحليل المعلومات. ومن المرجح أن تكون المستويات المنخفضة وعدم توافر الموارد المالية والبشرية بمثابة قيوداً ملزماً على هذه القدرة في البلدان منخفضة الدخل والبلدان الهشة، وبالتالي على قوة مهمة التدقيق (Krause et al., 2016). وتقدم الوحدات المسؤولة عن إدارة سياسات وموازنات الوزارات التنفيذية في المملكة المتحدة وكيريباتي أمثلة متطرفة.

ففي المملكة المتحدة، حيث تتمتع وزارة الخزانة بموارد جيدة وتتوفر المهارات بشكل عام، قد يشرف مسؤول السياسات على جزء واحد من نظام

2 - يرجى ملاحظة أن البعض يجادل بأن مهمة التدقيق الخاصة بوزارة المالية والاقتصاد المشتركة قد تصبح مفرطة التركيز على السياسة المالية قصيرة الأجل بدلاً من التركيز على أهداف أجنبية طويلة الأجل. فعلى سبيل المثال، كان هناك نقاش حيوي في المملكة المتحدة في السنوات الأخيرة حول توازن الولايات المالية والاقتصادية في وزارة الخزانة البريطانية (مثل Prospect Magazine, 2016; Kerslake, 2016).

الرعاية الاجتماعية. وفي المقابل، فإن وزارة المالية في كيريباتي أصغر بكثير وذات انتشار ضعيف، حيث قد يشرف مسؤول السياسات من نفس المستوى عادة على موازنات العديد من الوزارات. كما أن هناك تحديات كبيرة في توفير المهارات المتخصصة لإدارة المشروعات. وهذا يجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تقديم مهمة تدقيق فعالة للسياسات. وبشكل عام، من المرجح أن تكون البلدان التي لديها وزارات مالية بتمويل سخي أكبر وسوق عمل أعمق يمكن الاعتماد عليه، قادرة على تفعيل مهمة تدقيق قوية.

قدم كويتسا وآخرون (2010) دراسة حالة عن ذلك في سياق موازنة أوغندا وإصلاحات التخطيط في التسعينيات من القرن الماضي. وكان أحد التغييرات الملحوظة هو دمج وزارتي المالية والتخطيط، ودمج المسؤوليات المتعلقة بسياسة الموازنة وإدارة الإنفاق داخلها في إدارة واحدة وهي إدارة الموازنة. وحقق ذلك أقصى استفادة من مجموعة صغيرة نسبياً من الموظفين في القطاع العام الذين يتمتعون بالمهارات اللازمة، والذين تم استبقاؤهم بعد ذلك في نفس الوظيفة لفترات طويلة نسبياً لبناء الكفاءات والمهارات الفنية اللازمة لإدارة قضايا السياسات والإنفاق. وعلى عكس الحسابات النموذجية للإصلاح، والتي تركز على الأدوات والعمليات، فإن ذلك يكشف عن أهمية الموارد البشرية والكفاءات لتقديم مهمة التدقيق الفعالة.

1-3-5 أنظمة الإدارة المالية العامة

ليس من المستغرب أن تؤثر طبيعة وفعالية أنظمة الإدارة المالية العامة الأساسية أيضاً على قوة مهمة التدقيق. وفي غياب أنظمة الإدارة المالية العامة الوظيفية، سيكون من الصعب على وزارة المالية إنشاء مهمة التدقيق الفعالة، لاسيما القدرات التنظيمية والتحليلية اللازمة، بسبب الافتقار إلى الضوابط الأساسية وقلة توافر المعلومات المالية وغير المالية. وينظر دايوموند (2013a) في نقاط الضعف في أنظمة الإدارة المالية العامة في البلدان منخفضة الدخل والتي من المحتمل أن تؤثر على عملية السياسات، وبالتالي على مهمة التدقيق، بما في ذلك ما يلي:

الاطار (3): تصنيف مينتزيبرج (Mintzberg) للمؤسسات

هناك العديد من الطرق المختلفة لتحليل هيكل المؤسسات. ويحدد أحد الأنماط المؤثرة بعض الأنواع المثلى للهيكل التنظيمي (Mintzberg, 1979). وهناك ثلاثة أنماط مفيدة بشكل خاص لهذا التحليل: الهيكل البسيط والبيروقراطية الآلية والبيروقراطية المهنية.

النوع الأول المثالي هو "الهيكل البسيط"، حيث يوجد عدد قليل من وحدات الدعم ووظائف المكتب الخلفي الأخرى. ويتم التنسيق عادة في شكل إشراف مباشر بين كبار المديرين والموظفين، مع القليل من التمايز والتخصص. ويتمثل الجزء الرئيسي من المؤسسة في الإدارة العليا، حيث تكون القرارات المهمة مركزة. وعادة ما تكون المؤسسة بسيطة للغاية بحيث يمكن لشخص واحد، أو مجموعة من الأشخاص، أن يظلوا مسؤولين بشكل مباشر إلى حد ما عن العمليات اليومية للمؤسسة. وفي المالية العامة، هذه هي وزارة المالية النمطية في دولة صغيرة جداً أو دول شديدة الفقر.

النوع الثاني المثالي هو "البيروقراطية الآلية" التي تشبه الصورة الكلاسيكية للبيروقراطية المعقدة والمرهقة. يقدم العمل بشكل أساسي من قبل وحدات كبيرة ومتخصصة، ويدفعه إجراءات وقواعد رسمية مفصلة. ويتم التنسيق من خلال توحيد العمليات، وتعتبر الإدارة الوسطى هي الجزء الرئيسي من المؤسسة. وتعد جميع مهام الامتثال والرقابة الممكنة بشكل جيد للغاية وتقع ضمن الهيكل التنظيمي. ويتمتع الموظفون القائمون على العمل التشغيلي بسلطة تقديرية قليلة بشأن كيفية التعامل مع عملهم، ويتبعون القواعد والمعايير الموضوعية لهم. وبالنسبة لكبار المديرين، فهم بعيدون تماماً عن الأنشطة التشغيلية لباقي الموظفين. ومن نواح كثيرة، هذه هي الصورة النموذجية لأي وزارة حكومية تقليدية، لاسيما في البلدان الأوروبية القارية.

النوع الثالث هو "البيروقراطية المهنية" التي لا تعتمد على توحيد الإجراءات بل على مهارات عالية التطور. وينفذ المتخصصون العمل التشغيلي وهم يمنحون سلطة تقديرية كبيرة في كيفية تحقيق أهدافهم وغاياتهم. ولذلك تعتبر مؤسسة أكثر بساطة وفعالية، حيث يظهر جوهر التشغيل كأساس. وتعتبر الإدارة الوسطى من المؤسسة أصغر وأبسط، حيث يتم الاحتفاظ بعدد أقل من وحدات الدعم داخل المؤسسة وهناك حاجة إلى آليات امتثال وإشراف أقل. ومن حيث المبدأ، هذه هي صورة وزارة المالية بعد أن خضعت لإصلاحات جديدة في الإدارة العامة، حيث يتم إسناد أو التفويض بتنفيذ المهام والوظائف الروتينية إلى مصادر خارجية ويترك للوزارة التركيز على أدوارها في الموازنة الكلية والسياسات.

الجدول (1): تصنيف Mintzberg للمؤسسات

النوع	آلية التنسيق	الجزء الرئيسي من المؤسسة	اللامركزية في اتخاذ القرار
1- الهيكل البسيط	الإشراف المباشر	كبار المديرين	مركزية
2- البيروقراطية الآلية	توحيد إجراءات العمل	مديرو الإدارة الوسطى ووحدات الدعم	محدودة أفقياً
3- البيروقراطية المهنية	توحيد المهارات	الموظفون التنفيذيون	رأسياً وأفقياً

المصدر: مستخرج من Krause et al. (2016)

- **التغطية غير الكاملة للموازنة** : وهذا يعني أن صانعي السياسات قد يفتقرون لرؤية كاملة لمقايضات الإنفاق التي يجب إجراؤها.
- غالباً ما تكون أنظمة الموازنة موجهة نحو الرقابة (مثل الرقابة الجزئية على بنود الموازنة) وليس السياسات. تركز شجرة الحسابات وأنظمة التصنيف الأخرى على مدخلات الموازنة بدلاً من المخرجات، وبذلك يدعم الضوابط الفعالة للموازنة الصغيرة الحجم ولكن ليس بالضرورة تحليل السياسات.
- **نقص التقارير حول تنفيذ السياسات** : يستغرق إعداد التقارير المالية بشكل عام وقتاً طويلاً وغالباً ما تكون تلك التقارير غير دقيقة.
- ويستغرق جمع بيانات الأداء غير المالي وقتاً أطول، إن وجد أصلاً.
- **تنفيذ الموازنة لا يتبع عن كثب اعتمادات الموازنة** : يقلل ذلك من حافز الوزارات التنفيذية للمشاركة في عملية إعداد الموازنة، ولكنه بدلاً من ذلك قد يزيد من أهمية مهمة التدقيق أثناء تنفيذ الموازنة.

وعندما تكون هذه المشكلات واضحة للغاية، فإنها ستجعل تنفيذ مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات أكثر صعوبة، وقد تعمل على خفض مستوى الطموح فيما يتعلق بما يمكن أن تقدمه مهام التدقيق. وبمرور الوقت، إذا كانت وزارات المالية قادرة على تحسين أنظمة الإدارة المالية العامة الأساسية لديها، فمن المرجح أن تحسن قدرتها أيضاً على تفعيل مهمة التدقيق الفعالة.

1-3-6 تطبيق هذه الأفكار على مهمة التدقيق

من المحتمل أن يؤدي الإدراك الجيد لنوع قضايا السياق السياسي والاقتصادي المذكورة أعلاه في البلدان منخفضة الدخل والبيئات منخفضة القدرات، إلى سلسلة من العوائق والقيود على ما هو مفيد. ولتليخيص بعض المناقشات حتى الآن، تشمل المجالات الرئيسية التي يجب مراعاتها عند اتخاذ قرار بشأن تطبيق الإصلاحات وكيفية تطبيقها لتعزيز مهمة التدقيق ما يلي:

- هل تؤدي السياسات المحلية إلى الطلب على الانضباط المالي الشامل وتقديم المخرجات الرئيسية؟ إذا كان هناك طلب سياسي محلي ضئيل على سياسة مالية سليمة وعلى التنفيذ الفعال لوظائف الحكومة، فإن محاولات بناء مهمة تدقيق فعالة ستكون أكثر صعوبة. وقد يكون من الأنسب التركيز على تعزيز "الضوابط" الخارجية على الانضباط المالي (مثل الحاجة إلى الالتزام ببرنامج صندوق النقد الدولي)، أو بناء الالتزام السياسي بتقديم الخدمات، أو التوافق مع الجهات المانحة لدعم أولويات السياسات.
- هل الإدارة العامة قائمة على القواعد وتعمل وفق عمليات وإجراءات تكنوقراطية أم شخصية، وتعمل وفق العلاقات الشخصية بين كبار المسؤولين والوزراء؟ في البيئة الشخصية للغاية، سيتطلب بناء مهمة التدقيق مزيداً من الاهتمام لبناء أو التأثير على العمليات غير الرسمية للإدارة المالية والشخصيات الرئيسية التي تحكمها. وفي البيئة القائمة على القواعد، قد يكون تعزيز العمليات الرسمية / القانونية للتعامل مع الوزارات التنفيذية أكثر نجاحاً.
- هل وزارة المالية لديها السلطة الكافية للقيام بدور التدقيق وكيف يرتبط ذلك بالمؤسسات الأخرى في الدولة؟ إذا كانت مهمة التدقيق للجهة المالية المركزية مشتركة بين أكثر من مؤسسة (على سبيل المثال مشتركة مع الهيئة التشريعية في الولايات المتحدة، أو مكتب الموازنة في ليبيريا)، فسيحتاج المسؤولون إلى التفكير في الدور الذي يمكنهم القيام به بشكل واقعي. وإذا كان لديها سلطة كبيرة على الموازنة (كما في المملكة المتحدة وشيلي، على سبيل المثال)، فسوف تجعل مهمة التدقيق أيسر في التوجيه.
- هل تدار الموازنة من خلال الضوابط المكتبية أو الجزئية؟ تحتاج وزارات المالية التي تمارس ضوابط جزئية على الإنفاق على أساس البنود إلى تخصيص موارد كبيرة لهذه الأنشطة اليومية. وهذا يقلل من الموارد المتاحة لتطوير مهمة تدقيق ذات مستوى أعلى خاصة بالسياسات. وقد يتعين تحديد الخيارات بشأن مستوى التفويض الذي يمكن منحه للوزارات من أجل تحرير موارد وزارة المالية.
- من هم الموظفون الذين لديهم القدرة والتغطية السياسية لممارسة مهمة التدقيق الفنية في وزارة المالية؟ يتطلب تدقيق الوزارات التنفيذية درجة عالية من القدرات البشرية والتغطية السياسية لتحويل ذلك إلى القدرة على قول "لا" للوزارات التنفيذية. وفي العديد من البلدان، تتركز هذه القدرة والإمكانات على رأس الخدمة المدنية (مثل سيراليون)، مما يحد من نطاق وعمق مهمة التدقيق التي يمكن إنجازها. وفي أماكن أخرى، حيث تكون تلك المهارات متاحة على نطاق واسع وهناك تفويض بالصلاحيات، يمكن أن تغطي مهمة التدقيق القضايا بمزيد من العمق (مثل أوغندا وجنوب أفريقيا).
- ما هي أنواع المعلومات المتوفرة لدعم مهمة التدقيق وهل تلك المعلومات كافية؟ سوف يختلف نوع المعلومات اللازمة لرصد الامتثال (مثل معدل الإنفاق عبر بنود الموازنة، وسرعة ودقة تسوية الحسابات) تماماً عن تلك المعلومات المطلوبة لتقديم مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات (مثل تكلفة وحدة تقديم الخدمات، وقياس التكاليف على مستوى المنافسين الدوليين). وإذا كانت أنظمة الإدارة المالية العامة غير قادرة على تقديم المعلومات المالية وغير المالية الأساسية، فقد تكون هناك حاجة إلى مزيد من الجهود لتطوير هذه القدرة أولاً (أو بشكل متزامن)، أو تطوير مصادر بديلة للبيانات.

1-4 كيف تنظم مهمة التدقيق في مختلف البلدان؟

على الرغم من هذه الاختلافات السياقية، فإن بعض ترتيبات الموازنة والترتيبات المالية شائعة نسبياً. وبالنظر إلى أمثلة بلدان معينة، من الممكن تجميعها في أنظمة تيسر التعامل مع الوزارات التنفيذية مباشرة، وتلك التي تهدف إلى الرقابة على الحوافز الداخلية لوزارة المالية نفسها.

1-4-1 المشاركة مع الوزارات التنفيذية

تشمل السمات التنظيمية المشتركة لمهمة التدقيق التي تواجه وزارة تنفيذية ما يلي:

- المؤسسات المنشأة لغرض أحداث موازنة محددة، غالباً كجزء من إعداد الموازنة. وتمثل هذه المؤسسات نقطة تركيز "التدقيق" لخطط الوزارة التنفيذية، وتشمل جلسات الاستماع الخاصة بالموازنة كجزء من إعداد الموازنة، حيث تأتي الوزارات التنفيذية لمناقشة (والدفاع عن) خطة الإنفاق لديها، وتنعقد لجان تخطيط الموازنة لدى وزارة المالية للإشراف على عملية إعداد الموازنة، وفي النهاية تقوم بإجراء مفاضلات عالية المستوى عبر الحكومات؛ ومجموعات العمل القطاعية التي تضم مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة من الحكومة والجهات المانحة التي تعتمد الإنفاق وتخطط لقطاع بأكمله؛ و"اللجان الوزارية" التي تنعقد عادة على أساس أكثر تخصصاً لإجراء التدقيق لمؤسسات محددة بشأن إنفاق محدد. وفي بعض الحالات، تشمل الجهات المركزية الأخرى مثل الجهات المسؤولة لدى وزارات التخطيط أو الخدمة العامة أو مكتب رئيس الدولة / رئيس الوزراء.
- الوحدات / الفرق المصممة لتنسيق إدارة الإنفاق مع الوزارات التنفيذية على أساس مستمر. وعادة ما يكون لدى وزارات المالية فرق دائمة معنية بالإنفاق أو موظفو مكاتب الموازنة ويتمثل دورهم في مراقبة النشاط المالي لوزارة تنفيذية معينة أو مجموعة من الوزارات، أو في بعض الأحيان لفئة معينة من الإنفاق مثل الإنفاق الرأسمالي أو كشوف المرتبات. ويمكن تنظيم ذلك بعدة طرق مختلفة. فعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة، تدمج العلاقات بين الوزارات التنفيذية بشأن الامتثال للعمليات ومهام التدقيق المتعلقة بالسياسات في "فريق إنفاق" واحد. وفي المقابل، تقسم مهام التدقيق المتعلقة بالسياسات ومراقبة الإنفاق في ألمانيا بين وحدات وزارة المالية المختلفة. وتوظف بعض البلدان خبراء في السياسات في موضوع ذي صلة بأنشطة وزارة معينة (على سبيل المثال، جنوب إفريقيا، حيث تستعين الخزنة الوطنية بأخصائيين صحيين للإشراف على وزارة الصحة) بينما تعتمد بلدان أخرى على اختصاصيين في مجال السياسات المعنية بموظفي الخدمة المدنية (مثل المملكة المتحدة). وتقوم بعض وزارات المالية بنشر موظفيها في إدارة الشؤون المالية والموازنة في الوزارات التنفيذية الرئيسية كوسيلة للرقابة والإشراف (مثل سرباليون، على سبيل المثال) بينما تحافظ بلدان أخرى على فصل واضح بين مجالات سلطة وزارات المالية والوزارات التنفيذية.

ولن تقوم أي دولة بتفعيل النطاق الكامل للترتيبات التنظيمية المدرجة في هذه الورقة. وبدلاً من ذلك، تعكس المجموعة الواسعة من الأساليب الاختلافات الكبيرة جداً في السياق المحلي الموضحة سابقاً. ومع ذلك، فإن إحدى النتائج الشائعة من البحث هي أنه لكي توفر هذه الترتيبات مهمة تدقيق فعالة لإدارة الإنفاق، فلا بد أن تكون مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بعملية الموازنة (Wilhelm and Krause, 2008; ODI, 2005).

1-4-2 ربط المشورة الفنية بالسياسة

تستثمر البلدان المتقدمة بشكل أكبر في الأدوار والفرق والمؤسسات التي تربط المشورة الفنية بصانعي القرار السياسي، غالباً من خلال أنظمة "المكتب الخاص" و"السكرتير الخاص" المتقدمة (انظر مثال ألمانيا أدناه). وفي حين أن السكرتير الخاص لوزير المالية في دولة نامية قد يكون له دور أكثر قليلاً من الدور الكتابي، غير أنه في دول مثل المملكة المتحدة وألمانيا، ينشط هذا المكتب في إدارة تدفق المشورة الفنية التي تأتي من الموظفي المعنيين بالسياسات إلى الوزير وضمان اتخاذ القرارات السياسية ونقلها بطريقة أخرى. وفي الواقع، تعد تلك مناصب مرموقة في المملكة المتحدة مع فرص جيدة للتقدم في وقت لاحق. ويضمن الارتباط الفعال بين المستويين الفني والسياسي إمكانية تفويض مهمة التدقيق إلى المسؤولين الفنيين مع الاحتفاظ بصلة بصنع القرار السياسي بشأن اتجاه السياسة.

ومن غير المحتمل أن يكون لدى بعض البلدان منخفضة أو متوسطة الدخل مثل هذا الفريق الكبير المتخصص لإدارة الاتصالات السياسية الداخلية (أو حتى تحتاج إلى ذلك). وقد يشكل توفير ما يكفي من ملاك الموظفين لمكتب الموازنة تحدياً حقيقياً. ومع ذلك، فإن النقطة الرئيسية التي يمكن استخلاصها من هذه المقارنة هي أهمية وجود جسر بين المشورة الفنية التي تأتي من المسؤولين وبين القرارات السياسية التي تأتي من الوزراء من أجل دعم مهمة التدقيق.

الاطار (4): الفرق المعنية بالإنفاق لدى وزارة الخزانة البريطانية

تحتل وزارة الخزانة البريطانية مكانة خاصة في إدارة حكومة المملكة المتحدة، حيث توجد مشاركة كبيرة في وضع السياسة في الوزارات التنفيذية. وينبع هذا جزئياً على الأقل من الصلاحيات التاريخية التي تفوضها وزارة الخزانة بجميع التزامات الإنفاق قبل إضفاء الطابع الرسمي عليها من خلال الهيئة التشريعية. ويمثل مستشار الخزانة والسكرتير الأول للخزانة في مجلس الوزراء، وهما من التعيينات السياسية الهامة.

وتمارس مهمة التدقيق بشكل أساسي من خلال "فرق الإنفاق" المخصصة لوزارات محددة أو مجالات الإنفاق على الرعاية الاجتماعية. ويتألف الفريق الذي يدير وزارة كبيرة مثل وزارة الصحة من حوالي 15 موظف، وتخصص وحدات فرعية من اثنين أو ثلاثة من مسؤولي السياسات المعنيين بمسائل محددة متعلقة بالسياسات أو أقسام فرعية من الإنفاق. وسوف يكتسبون قدراً من الخبرة لحين التناوب على وظائف أخرى (عادة كل سنتين إلى ثلاث سنوات).

وتشارك الخزانة رسمياً في جميع سياسات الإنفاق الخاصة بالإدارات كل ثلاث سنوات من خلال استعراض الإنفاق، والذي يعتمد إجمالي النفقات وإصلاحات السياسات الرئيسية. وهذه هي النقطة التي من المرجح أن تتغير عندها السياسات وعندما يصبح دور مهمة التدقيق أكثر نشاطاً (انظر ديوان الرقابة المالية، 2012، لمراجعة عمليات استعراض الإنفاق). ويسترشد عمل الفرق المعني بالإنفاق بعدد من الأدوات، بما في ذلك "الكتاب الأخضر"، الذي يوفر إطاراً لتحليل خيارات السياسات.

ويحافظ مسؤولو السياسات، خارج نطاق الأحداث "الثابتة" مثل استعراض الإنفاق، على اتصال منتظم مع الموظفين العاملين في الوزارات التنفيذية في مجال اختصاصهم. وغالباً ما يعني ذلك عقد اجتماع أسبوعي لمناقشة المشكلات والإصلاحات المهمة، بما في ذلك آراء الوزراء. وتستخدم هذه المعلومات الاستخباراتية جنباً إلى جنب مع التحليل المكتبي لبيانات الإنفاق الرئيسية، والمشاورات مع الخبراء وغيرهم من الموظفين الحكوميين والتقديمات الرسمية التي تأتي من الوزارات التنفيذية لتقديم المشورة لكبار الموظفين والوزراء بشأن خيارات الإنفاق والسياسات ولتطلب توجيه سياسي رفيع المستوى. ولا يتم تصعيد القضايا إلى مفاوضات رسمية ثنائية بين الوزارات إلا إذا تعذر حلها على هذا المستوى الأدنى نسبياً.

لمزيد من المناقشة، انظر: Welham, 2016

3-4-1 إدارة الحوافز الداخلية وأنساق السياسات

يتطلب تفعيل مهمة التدقيق أيضاً أنظمة داخل وزارة المالية لضمان أنساق السياسات داخلها وتنسيق إجراءات الفرق أو الأفراد الذين يقومون بذلك خارج الوزارة. وستختلف مرة أخرى طبيعة الهيكل بين وزارات المالية، لكن يتمثل أحد التكوينات المشتركة في استخدام فريق أو إدارة مصممة لتنسيق إدارة الإنفاق العام داخل وزارة المالية. ومن الناحية العملية، قد يكون لمسؤولي المكاتب و/أو الفرق المعنية بالإنفاق حوافز للدفاع عن مجال سياستهم الخاصة، وفي بعض الحالات، اعتماد بعض خطط وزارتهم التنفيذية داخل وزارة المالية (تسمى أحياناً بـ "التأقلم"). ونتيجة لذلك، ستحتاج بعض وحدات الإنفاق المركزية إلى "مهمة التدقيق" النهائية وتقديم توصيات نهائية للوزراء بشأن الإجراءات التي يجب اتخاذها، حتى عندما تتضارب جوانب مختلفة من عمل مديري النفقات بوزارة المالية (انظر المبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة (CABRI)، 2006). وكأمثلة على ذلك، تفضل بهذا الدور وحدة "الشؤون العامة" في ألمانيا والفريق المعني بـ "سياسة الإنفاق العام" في المملكة المتحدة.

ومن الأدوات الشائعة بشكل متزايد التي تستخدمها العديد من وزارات المالية الهيئات المستقلة مؤسسياً وذلك لإضافة قوة إلى مهمة التدقيق لديها. وفي حين أن هذه الإجراءات تقيد على ما يبدو عمل وزارة المالية من خلال العمل بشكل مستقل، فإنها غالباً ما تستخدم كآليات لتقديم سياسة أفضل على المدى الطويل من خلال إزالة التحيزات (ربما السياسية) قصيرة الأجل في عمليات وزارة المالية الرئيسية. ويمكن استخدام إزالة التحيزات لتعزيز الجاذبية الفني لوزارة المالية في تدقيق "مجموعة الموارد المشتركة". ففي كينيا وأوغندا وجنوب إفريقيا، توجد أيضاً مؤسسات وقواعد مخصصة تحكم تشارك وتوزيع الموارد بين الحكومات المركزية والحكومات دون الوطنية. وتستخدم بعض البلدان، مثل المملكة المتحدة، لجنا مستقلة بموجب اختصاصات محددة للنظر في مجالات سياسة الإنفاق ذات المستوى السياسي المرتفع أو الصعب مثل المعاشات التقاعدية أو رواتب القطاع العام. ومن الأمثلة العالمية الشائعة الأخرى "المجلس المالي" الذي يضع قيوداً خارجية على الإنفاق العام (صندوق النقد الدولي، 2013). كما تستخدم العديد من وزارات المالية القواعد المالية مثل تلك المستخدمة في شيلي وألمانيا، لفرض قيود على الموازنة رفيعة المستوى التي تدار أو تراجع من خارج الوزارة (مكتب المراجع العام للحسابات أو هيئة مستقلة، على سبيل المثال) كوسيلة لتنفيذ مهمة التدقيق. ومع ذلك، هناك دليل على أن فعالية مثل هذه المؤسسات تعتمد على طبيعة السياق السياسي الأوسع (Hagemann, 2011).

الاطار (5): النظر في طلب إنفاق جديد في ألمانيا

هناك عدد من العوامل التي تحدد كيفية تعامل وزارة المالية الألمانية مع طلب إنفاق جديد مقدم من وزارة تنفيذية. وجرى مناقشة هذه العوامل بمزيد من التفصيل في (Fleischer, 2016).

العوامل السياسية:

- ما إذا كانت الوزارة القائمة بالإنففاق يقودها وزير من حزب وزير المالية.

عوامل تتعلق بالسياسات أو الرقابة المالية:

- ما إذا كان طلب الإنفاق الجديد يتعلق بخدمات ثابتة قانوناً (تم إدخالها حديثاً) (أي أن الحكومة بدأت سياسة جديدة تتطلب نفقات معينة) من عدمه.
- ما إذا كانت السياسة التي تتطلب طلب الإنفاق الجديد مدرجة في الاتفاق الصادر عن الائتلاف الحكومي من عدمه.
- ما إذا كان طلب الإنفاق الجديد يشير إلى النفقات التشغيلية أو نفقات الموظفين.
- ما إذا كان أداء الوزارة القائمة بالإنففاق مناسباً في الماضي (أيضا فيما يتعلق بالخطة المالية متوسطة الأجل).

عوامل تتعلق بالامتثال والتوقيت:

- ما إذا كان طلب الإنفاق مطروحا قبل أو بعد قرار مجلس الوزراء بشأن معايير الموازنة السنوية للعام المقبل.
- ما إذا كان قد صدر في بداية أو نهاية الفترة التشريعية.

المصدر

1-5-1 الأدوات والتقنيات التي يمكن أن تدعم مهمة التدقيق للأفراد والمؤسسات

يحدد هذا القسم "قائمة طويلة" من الأدوات والتقنيات الممكنة التي يمكن استخدامها لدعم تطوير مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسات والرقابة على الإنفاق. ويتمثل الهدف من ذلك في توفير قائمة بالخيارات الممكنة التي يمكن لجهات الإصلاح إجراء مزيد من البحث بشأنها. وكما هو مذكور أعلاه على نطاق واسع، تحتاج أي أداة أو تقنية مصممة لتعزيز مهمة التدقيق إلى النظر فيها بعناية في ضوء السياق الأوسع. وكما برز في المناقشة العامة حول التغيير المؤسساتي في البلدان النامية (على سبيل المثال، في دراسة (Andrews, 2013; Booth and Unsworth, 2014)، أو في مناقشات محددة لإصلاح سياسة الإنفاق (Wilhelm and Krause, 2008)، فإن تبني أدوات مؤسسية جديدة سيكون فعالاً فقط في حال تكييفها مع السياقات المحلية والاسترشاد بها.

يجب أن يتناسب اختيار الأدوات مع قدرات وزارة المالية ومواردها. فلا توجد مجموعة مثالية أو ثابتة يجب اعتمادها. ولن يكون لدى الوزارة الوقت أو الموارد لاستخدامها جميعاً. وعادة ما يكون من المنطقي التركيز على تلك المجالات الأكثر أهمية، على سبيل المثال، حيث تتركز النفقات (مثل الوزارات ذات الإنفاق الكبير، والقوى العاملة في القطاع العام، وكبار الجهات الجامعة للإيرادات) أو حيث يمكن أن تتمتع وزارة المالية بأقوى شرعية (على سبيل المثال، في مسألة الرقابة على الإنفاق الكلي، أو القرارات المتعلقة بالسياسات التي لها آثار مباشرة على الإنفاق). وتحتوي بعض الأدوات المقترحة (مثل مسح تتبع الإنفاق العام أو استعراض الإنفاق العام) على مبادئ توجيهية ومنهجيات واضحة يمكن تكييفها مع السياق المحلي. ولا يمتلك البعض الآخر (مثل الحصول على تأييد سياسي لإجماليات الإنفاق) مثل هذه "الكتيبات" الواضحة الموجودة مسبقاً وسيطلب معرفة ملائمة محلياً.

وقد يكون من الصعب بشكل خاص تنفيذ بعض الأدوات المقترحة في البيئات منخفضة الدخل ومنخفضة القدرات. فعلى سبيل المثال، حاولت معظم البلدان منخفضة الدخل لسبب أو لآخر إنشاء مخصصات موثوقة للموازنة متوسطة الأجل؛ وفي كثير من الأحيان تعتبر الموازنة السنوية دليلاً ضعيفاً لكيفية إنفاق الموازنات في العام المقبل (World Bank, 2013; Simson and Welham, 2014).

وبالمثل، على الرغم من الطلب الكبير لجعل الموازنات "أكثر استراتيجية"، فإن الإصلاحات التي تهدف إلى تحقيق ذلك في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كان لها تأثير محدود في كثير من الأحيان (Andrews, 2007).

1-5-1 "قائمة طويلة" من الأدوات لممارسة مهمة التدقيق

يوضح الجدول (2) أدناه قائمة بالأدوات والتقنيات والممارسات الممكنة التي قد تدعم تفعيل مهمة التدقيق لإدارة النفقات عبر مجالي الامتثال

للعلمية ومراجعة السياسات. و تحدد تلك الأدوات مقابل المراحل الأربع الكلاسيكية لدورة الموازنة (صياغة الإستراتيجية وإعدادها؛ و التنفيذ؛ المراقبة وإعداد التقارير؛ المراجعة و التدقيق) من أجل إنشاء قائمة بالأدوات الممكنة. وتأخذ القائمة في الاعتبار كلا النوعين من مهام التدقيق الموضحة في القسم 1-2 - مع الاعتراف بأن وزارة المالية ستكون أكثر فاعلية في التعامل مع الوزارات التنفيذية عندما يمكنها استخدام مجموعة من الحوافز وآليات الدعم.

و هذه القائمة مستمدة من استعراض الأدبيات وتجربة مستشاري إصلاح الإدارة المالية العامة العاملين في البلدان الهشة. ولا تحاول القائمة طرح مزايا وعيوب وطرق تفعيل كل بند مقترح. كما ذكر، تحددت القائمة كـ "قائمة من الخيارات الممكنة" التي يمكن لحكومات البلدان وداعميها اختيار المرشحين المحتملين لإجراء مزيد من البحث. ويلبيها مزيد من التفاصيل حول أنواع الأسئلة وتحليل البيانات التي قد تكون مفيدة لتحليل السياسات.

الجدول (2): أمثلة للأدوات المتاحة لتقديم أجزاء مختلفة من دور مهمة التدقيق الخاصة بوزارة المالية عبر مراحل دورة الموازنة

نوعية مهمة التدقيق	وضع استراتيجية الموازنة والإعداد المفصل للموازنة	مرحلة دورة الموازنة	
		تنفيذ الموازنة	المراقبة وإعداد التقارير
الامتثال	• تعميم مفصل وفي الوقت المناسب بشأن الموازنة • جدول زمني واضح وفي الوقت المناسب للموازنة • توزيع نماذج يسيرة الاستخدام للمعلومات الفنية في الوقت المناسب • التدريب على الأنظمة الجديدة / المعدلة • تحديد واضح لسقف الإنفاق الخاص بالوزارات التنفيذية • وضع قواعد للاستثمار العام بحيث لا يمكن فحسب إدراج المشروعات الاستثمارية الرأسمالية المعتمدة من قبل وزارة المالية في الموازنة وحصولها على التمويل. • الحصول على التأييد المبكر وعلى المستوى السياسي الرفيع في مجاميع النفقات الرئيسية وإبلاغها بوضوح إلى الوزارات التنفيذية.	• ربط الأداء بشأن الامتثال بالمدفوعات المستقبلية أو مستويات • الاستقلالية (على سبيل المثال، الحدود العليا / الدنيا المصرح بها مقابل المراقبة الفعالة / غير الفعالة وإعداد التقارير). • نشر موظفي الوزارة للعمل على عمليات التنفيذ في الوزارات التنفيذية الرئيسية. • وضع بروتوكولات واضحة في أنظمة الإدارة المالية لوقف الإنفاق فوق حد معين تتحكم به وزارة المالية، إما بشكل إجمالي أو على البنود الفرعية الأساسية. • استخدام الحدود المفوض بها على بنود منفصلة للإنفاق للسماح بمزيد من الرقابة (على سبيل المثال، يجب توقيع جميع المدفوعات فوق مستوى معين من وزارة المالية). • اجتماعات / مراجعات ربع سنوية لأداء الموازنة (مقترنة باستعراض المسائل المتعلقة بالسياسات، على النحو الوارد أدناه). • التحديثات الخاصة بمجلس الوزراء أو الرئاسة بشأن الإنفاق الشهري / ربع السنوي من قبل الجهة مع ملاحظة الانحرافات / الإنفاق الزائد بوضوح.	• مطالبة الوزارات التنفيذية بتجميع تقارير تنفيذ الموازنة الشهرية / الفصلية الخاصة بها بدرجات متفاوتة من التفاصيل كوسيلة لتشجيع مشاركتها في تفاصيل الإنفاق. • ربط الأداء في إعداد التقارير بالصرف المستقبلي و/أو مستويات الصلاحيات المفوض بها. • تقديم ملاحظات سريعة وواضحة للوزارات التنفيذية حول جودة وفعالية أعمال مراقبة الموازنة وإعداد التقارير. • مطالبة الوزارات التنفيذية بإصدار تقاريرها الأسبوعية / الشهرية الخاصة بالنفقات. • ربط حجم المدفوعات المستقبلية بدليل المراقبة الفعالة للإنفاق الجاري.

المشاركة في السياسات	• استخدام رابط وزارة المالية للجهات المانحة / صندوق النقد الدولي للتأكيد على أهمية احترام سقف الإنفاق الرئيسية. • الحصول على تأييد / مشاركة مجلس الوزراء في تحديد أولويات الإنفاق بشكل عام. • في حالة وجود خطة تنمية وطنية واقعية، يجب استخدامها كأساس للدفاع عن أنماط تخصيص معينة داخل الحكومة. • وضع معايير أساسية لتقييم طلبات الإنفاق وتقدير تكلفة المشروعات الرأسمالية والشراكات بين القطاعين العام والخاص • والالتزامات الأخرى طويلة الأجل، مثل فاتورة الأجور. • إجراء تحليل لأداء موازنة العام الماضي لدعم المفاوضات مع الوزارات التنفيذية هذا العام. • الاتفاق على المخصصات النهائية للوزارات الكبيرة كمجموعة من إصلاحات السياسات الرئيسية. • إنشاء لجان وزارية خاصة أو مجموعات عمل خاصة بأصحاب المصلحة لاستعراض مجالات السياسات المعقدة أو ذات الطابع السياسي. • طلب دعم الجهات المانحة لتحليل مجالات وخيارات السياسات الرئيسية	• ربط مدفوعات التمويل أو زيادة / نقصان حدود الإنفاق المفوض بها للالتزام و/ أو لتوفير شروط إصلاح السياسات الرئيسية. • طلب تقارير إنفاق مفصلة من الوزارات التنفيذية بالنسبة لمجالات الإنفاق الخاصة بالسياسات الرئيسية.	• إبلاغ مجلس الوزراء / الرئيس بالمراجعة ربع السنوية للتقدم المحرز في تنفيذ أجندة إصلاح السياسات.	• إعداد تقرير موازنة نهاية العام لمجلس الوزراء / الرئيس لتسليط الضوء بوضوح على مكان حدوث الانحرافات وإظهار مكان الأداء السيئ / الجيد في الإنفاق وتنفيذ السياسات. • بدء مسح تتبع الإنفاق العام أو دراسات استعراض الإنفاق العام في المجالات ذات الصلة لتوضيح مخصصات الإنفاق في المستقبل وتحفيز حوار السياسات.
-----------------------------	--	---	--	--

الاطار (6): "استعراض البرنامج" في كندا في التسعينيات من القرن الماضي

قدمت حكومة منتخبة حديثاً في كندا في أوائل تسعينيات من القرن الماضي استراتيجية إصلاح الإنفاق العام والقطاع العام تسمى "تجديد الحكومة". وتهدف هذه الاستراتيجية، من بين أمور أخرى، إلى خفض النفقات الاتحادية، وتحسين كفاءة وفعالية الإنفاق، وتوضيح المسؤوليات الأساسية للحكومة الاتحادية فيما يتعلق بالمستويات الأخرى للحكومة.

كانت إحدى آليات تنفيذ هذه الاستراتيجية تتمثل في "استعراض البرنامج". وتطلب ذلك من الوزارات والإدارات والهيئات إخضاع برامج الإنفاق الخاصة بها لستة اختبارات للمساعدة في تحديد القيمة المضافة للبرامج الاتحادية. وفي هذا النموذج بالذات، يقع عبء الإثبات على عاتق مديري البرامج الذين يحتاجون إليه لإثبات أن برنامجهم قد استوفى هذه الاختبارات إذا كانوا يرغبون في الدفاع عنه ضد التخفيضات التي تتطلبها استراتيجيات خفض عجز الموازنة. ولقد صممت الاختبارات الستة بترتيب معين لتشجيع ورود الأسئلة ذات المستوى الأعلى أولاً (على سبيل المثال، "هل هذا البرنامج يفيد المصلحة العامة على الإطلاق؟") تليها اختبارات تركز أكثر على طريقة التنفيذ وفعالية التكلفة (على سبيل المثال، أي مستوى من الحكومة يجب أن يقدم ذلك، وهل يمكن أن يكون أكثر كفاءة؟).

الاختبار	الغرض منه
المصلحة العامة	هل يستمر مجال البرنامج أو النشاط في خدمة المصلحة العامة؟
دور الحكومة	هل هناك دور شرعي وضروري للحكومة في هذا المجال أو النشاط البرنامجي؟
الفيدرالية	هل الدور الحالي للحكومة الفيدرالية مناسب أم أن البرنامج مرشح لإعادة التنظيم مع المقاطعات؟
الشراكة	ما هي الأنشطة أو البرامج التي ينبغي أو يمكن نقلها كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص أو التطوعي؟
الكفاءة	إذا استمر البرنامج أو النشاط، كيف يمكن تحسين كفاءته؟
القدرة على تحمل التكاليف	هل حزمة البرامج والأنشطة الناتجة ميسورة التكلفة في إطار القيود المالية؟ إذا لم يكن كذلك، فما هي البرامج أو الأنشطة التي ينبغي التخلي عنها؟

من غير المحتمل أن تكون جميع الاختبارات المحددة قابلة للتطبيق بشكل مباشر على جميع سياقات البلدان الهشة، ومن المحتمل أن يكون من غير الواقعي إخضاع جميع البرامج الحكومية لهذا النوع من الاستجواب. ومع ذلك، تقدم هذه الاختبارات مثلاً على نوع الأسئلة التي قد تطلب وزارات المالية من الوزارات التنفيذية مراعاتها عندما تقترح سياسات أو نفقات جديدة.

المصدر: مقتبس من (Paquet and Shepherd (1996) and Bourgon (2009)

2-5-1 نهج تحليل السياسات والموازنة

عندما يفكر معظم المسؤولين في مهمة تدقيق، فإنهم يفكرون في الأدوات والأساليب التحليلية لمراجعة خيارات وسياسة الإنفاق. وعلى الرغم من عدم وجود "كتيب" واحد لتفعيل مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسة، فإن هناك عدداً من المصادر التي قد تساعد في تحليل الإنفاق أو تحليل السياسة، أو تحدد كيفية تنظيم "مخطط تسلسل القرار" لتوجيه عمليات مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسة. فعلى سبيل المثال، قامت كندا بتوحيد نهج تحليل السياسات والتدقيق في "استعراض البرنامج" في التسعينيات من القرن الماضي (انظر الإطار 6 أعلاه). ولدى البلدان الأخرى إطار عمل إرشادي لمساعدة صانعي السياسات في تغطية القضايا الرئيسية، كما تفعل حكومة المملكة المتحدة بـ "الكتاب الأخضر" بشأن تقييم الاستثمار. وفي المقابل، سمحت وزارة الخزانة الوطنية في جنوب إفريقيا تاريخياً للموظفين بالبحث عن نهجهم الخاصة، على الرغم من أنها أصدرت مبادئ توجيهية مشتركة للشركات بين القطاعين العام والخاص وإعداد الموازنة (Krause and Mustapha, 2016).

كما أن هناك أدبيات كثيرة حول النظريات والأساليب الخاصة بأنواع معينة من تحليل السياسات التي يمكن نشرها في مهمة التدقيق المتعلقة بالسياسة. وتوجد بعض الأمثلة في ثبوت المراجع المشروح، مثل نهج تحليل التكلفة. ومن الناحية العملية، لن تتمكن وزارات المالية في معظم البلدان الهشة وذات الدخل المنخفض من إجراء مراجعات شاملة للسياسات، بل وحتى في الاقتصادات المتقدمة، قد يعتمد الموظفون المعنيون بالسياسات أيضاً على العمل الفني الوارد من مؤسسات الفكر والرأي المحلية والدولية أو الأكاديميين أو مصادر أخرى. ومن المرجح أن يكون تركيز التدقيق على بنود محددة من الموازنة حيث تتوافر المعلومات. وفي هذه الحالة، يمكن حتى للتحليل البسيط نسبياً أن يوفر أساساً لتدقيق طلبات الوزارات التنفيذية. وتحدد بعض هذه الحسابات الأساسية بواسطة المبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة (CABRI)، 2006 والمدرجة في الاطار (7).

الاطار (7): تحليل للمساعدة في ممارسة مهمة التدقيق

تتضمن أمثلة نوع التحليل القياسي لأنماط الإنفاق التي أوصت بها المبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموزنة ((CABRI (2006) ما يلي:

- حساب النمو الحقيقي في المخصصات على مستويات مختلفة لتقييم ما إذا كانت المخصصات تواكب تكلفة تقديم الخدمات.
- مقارنة الموزنات الأصلية بالإنفاق الفعلي وتحليل كيف ومتى تتغير مخصصات الإنفاق خلال العام. وسيكشف ذلك عن جودة عمليات إعداد الموزنة الداخلية للجهة (على سبيل المثال، هل تكون بعض مجالات أو أنواع الإنفاق باستمرار أقل من اللزم أو مبالغ فيها؟)
- مراقبة التغيرات في الإنفاق في مختلف القطاعات وحساب كيفية تخصيص مورد إضافية لتحويل (أو الحفاظ على) حصص الإنفاق الكلي.
- حساب تكلفة الوحدة من المخرجات وكيف يتغير ذلك بمرور الوقت.
- حساب تكلفة تقديم الخدمات لكل مستفيد، وكيف يتغير ذلك بمرور الوقت وكيف يتأثر في المستقبل.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الأسئلة الواردة أدناه، رغم أنها ليست قائمة شاملة، فقد تفيد مسؤولي الموزنة عند مواجهة طلب إنفاق جديد:

- هل يشكل الإنفاق سابقة جديدة أو التزام مالي سيكون من الصعب إلغاؤه (لأسباب سياسية، أو فنية، أو قانونية)؟
- هل تخلق السياسة أي مخاطر مالية كبيرة؟
- هل السياسة متسقة مع الخطط الإستراتيجية للحكومة؟
- إلى أي درجة يعتبر هذا الاقتراح أولوية حسب تلك الخطط؟
- هل يتناسب مستوى المورد المقترحة مع تصنيف الأولوية لهذه السياسة ضمن خطط الحكومة؟
- ما هو الهدف العام للسياسة، وما هي الخيارات البديلة لتحقيق نفس الهدف، هل تم النظر في جميع الخيارات بشكل كامل؟
- هل تؤثر السياسة بشكل مباشر على جوانب أخرى من الاقتصاد الكلي أو بيئة السياسة (مثل القاعدة الضريبية، والتضخم، والنمو، و فرص العمل)؟
- من الذي سيخسر أو يستفيد من السياسة وبأي درجة؟ هل تم إجراء أي تحليل توزيعي؟
- هل لدى الجهة القدرة على تنفيذ تغيير السياسة؟
- هل السياسة أو النفقات المقترحة متوافقة مع أنظمة الحكومة للعلاقات المالية الخاصة بالحكومة المركزية والحكومة المحلية؟

المصدر: (CABRI (2006 وعرض المؤلفين

1-6 نهج تطبيق النظريات والأدوات المتاحة

سيكون إنشاء مهمة تدقيق فعالة بمثابة أمرا صعبا في أي سياق. ونظرا لاختلاف الترتيبات المؤسسية، فلن يكون من اليسير نسخ الأنظمة من البلدان الأخرى. وبدلا من ذلك، فإن الهدف هو الحصول على الملاءمة المناسبة، مع الترتيبات التنظيمية المناسبة، ومتطلبات التشغيل والمعلومات للسياق المعني.

وتتمثل الخطوة الأولى المفيدة في أن توضح وزارة المالية ما تعتبره إجراءات مهمة التدقيق الحالية لديها (على سبيل المثال Fölscher, 2006). ويمكن لذلك أن يقدم فكرة عما يعمل بالفعل بشكل جيد، وما الذي يحتاج إلى مراجعة ولماذا. وتجدر الإشارة إلى أن المفاهيم والأفكار واللغة التي تستخدمها وزارة المالية في النظر في مهمة التدقيق قد تكون مختلفة جدا عن تلك المستخدمة من قبل الوزارات التنفيذية. وهذا يعني أن المشاركة الأولية يمكن أن تكون فرصة مفيدة للتأكد من أن جميع المؤسسات المعنية "على وفاق" وتستخدم نفس اللغة عند مناقشة الإجراءات الجديدة. فعلى سبيل المثال، تتمثل إحدى النقاط الرئيسية لمجموعة أدوات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الخاصة بالإدارة المالية العامة وارتباطاتها بالنتائج الصحية في عدم وضع نهج جديدة، ولكن ببساطة للمساعدة في إنشاء لغة مشتركة للمشاركة المؤسسية (Kanthor and Erickson, 2013).

وسيكون تحديد أولويات الجهود أمرا مهما في السياقات السياسية والاقتصادية والبيروقراطية الصعبة لوزارات المالية في الدول ذات الدخل المنخفض والقدرات المنخفضة. وفي بعض الحالات، مجرد الحفاظ على فهم المركز المالي الأساسي للحكومة و"المحصلة النهائية"، قد يستوعب قدرة وزارة المالية المتاحة، تاركا قرارات السياسة ودرجة الالتزام بقواعد الإنفاق التفصيلية للوزارات التنفيذية إلى حد كبير. ويجب منح الأولوية للقرارات المتعلقة بطبيعة مهمة التدقيق، وستعتمد على المشكلات التي تحتاج إلى حل بشكل عاجل.

كما ستحتاج وزارة المالية إلى النظر في قدرة أصحاب المصلحة على التعامل مع مهمة تدقيق أقوى. وعادة ما تميل وزارة المالية إلى أن تكون ذات

مستوى أعلى من القدرات مقارنة بالوزارات التنفيذية³. وقد يؤدي ذلك إلى وضع تكون فيه وزارة المالية على استعداد لنشر العديد من الأدوات المتطورة لتقديم مهمة التدقيق لديها، لكن الوزارة التنفيذية الشريكة لن تكون قادرة على الانخراط أو الاستجابة على نفس المستوى. وقد يعني ذلك أن تقوم وزارة المالية بخفض مستوى الطموح لديها وتبسيط آليات التدقيق والإبلاغ بعمليات التدقيق الجديدة بشكل أكثر وضوحا وفعالية، و/أو الاستثمار بشكل استباقي في قدرة الوزارات التنفيذية الرئيسية نفسها (على سبيل المثال، من خلال نشر موظفيها في إدارات الموازنة والتمويل للوزارات الأكبر أو الانخراط في تدريب مكثف لموظفي الوزارات التنفيذية).

1-6-1 التوقيت والتسلسل

سيتعين على وزارة المالية أن تفكر مليا في متى وبأي تسلسل ستستخدم هذه التقنيات والأدوات، وفي أفضل طريقة لإشراك الوزارات التنفيذية. وتقتصر النظريات الحالية حول الإصلاح المؤسسي في البلدان النامية إتباع نهج مكرر وحذر يسعى إلى التكيف والتعلم من الإصلاح التدريجي (على سبيل المثال Andrews, 2013; Williamson, 2015). وأشاروا إلى أن المساعدة التقنية المقدمة من الخارج يمكن أن تكون مفيدة، ولكن يجب تصميم مثل هذه التدخلات بعناية وتكييفها مع السياق المحلي. وقد يقترح ذلك اتخاذ بعض ممارسات مهمة التدقيق الأساسية، وتكييفها مع السياق المحلي واختبارها قبل البدء في التنفيذ الكامل. وقد يكون من الممكن اختبار أدوات معينة وتطبيقها على وزارات تنفيذية معينة (ربما أكثر قدرة مع قيادة ذات عقلية إصلاحية) أو تطبيق أدوات معينة على أجزاء معينة من الإنفاق (على سبيل المثال، ادخال مهمة تدقيق أقوى على مسألة إضافة الرواتب أو النفقات الرأسمالية أولا، ثم توسيعها إلى أجزاء أخرى من الإنفاق لاحقا).

يتمثل أحد الاعتبارات الرئيسية في ما إذا كان ستدمج مثل هذه الأدوات في العمليات اليومية في دورة الموازنة السنوية أو استخدامها بطريقة مخصصة. وتشير مراجعة قائمة الأدوات والتقنيات الممكنة إلى أن بعض الأنشطة لها طرق مختلفة للتضمين في عملية التدقيق:

- **دورة الموازنة السنوية:** يمكن تضمين نقاط التدقيق المحددة في دورة الموازنة لجميع الوزارات أو للوزارات ذات الأولوية المختارة. وبمجرد إنشاء مهمة التدقيق، قد تحتاج إلى تكرارها على مدار عدة دورات حتى يتم قبولها وإضفاء الطابع المؤسسي عليها. وقد تحتاج أيضا إلى عدة مرات من التكرار والتعديلات على مدار دورات الموازنة حتى يتم اعتماد العملية المثلى.
- **العمليات الجارية:** يمكن أن تتضمن الاستثمارات في نقطة التدقيق بناء القدرات فيما يتعلق بالعمليات اليومية. ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، تعيين موظفين كموظفين مكتبيين لوزارات تنفيذية محددة ذات أولوية من حيث الحجم وتطوير بعض أنشطة العمل الروتينية بشكل تدريجي لهؤلاء الموظفين الذين يبدأون في إنشاء مهمة تدقيق (على سبيل المثال، التجميع الشهري لبيانات النفقات وجمع قائمة من جميع مشروعات الإنفاق الرأسمالي للوزارات المرشحة أو المعلومات الأساسية الأخرى المطلوبة للانخراط في مهمة التدقيق).
- **الأحداث والسياسات المخصصة:** لن تكون بعض أحداث مهام التدقيق جزءا من عملية الموازنة أو العمليات اليومية. ويمكن أن يشمل ذلك دراسات تحليلية محددة، أو مشاركة مكثفة مع وزارات معينة في مجالات السياسة الرئيسية التي تهتم بها وزارة المالية. وبالنسبة لبعض هذه الأنواع من الأحداث كالدراسات التحليلية على سبيل المثال، يمكن الوصول إلى تمويل الجهات المانحة لدعم التنفيذ. وقد

³ - هذا الموضوع وثق الصلة بدراسات الحالة لوزارات المالية، حيث يعد ضعف القدرات في الوزارات التنفيذية عاملا مقيدا لمهمة التدقيق الخاصة بوزارات المالية في المكسيك وجنوب أفريقيا وسريالون (Dussauge-Laguna and Vázquez-Luna, 2016; Krause and Mustapha, 2016). ونظير دراسة كان (Welham and Hadley, 2016). أيضا أن دور المدين الماليين في الوزارات التنفيذية في هولندا يختلف اختلافا كبيرا عن دورهم في كرواتيا وسلوفينيا، مع ما يترتب على ذلك من عواقب على الانضباط المالي.

توفر الدورة السياسية، على سبيل المثال السنة الأولى لرئيس منتخب حديثاً أو حكومة مشكلة حديثاً، البيئة السياسية المناسبة لممارسة مهمة التدقيق من أجل مراجعة أولويات وممارسات الموازنة والإنفاق الحالية.

1-6-2 مهارات وقدرات الموظفين الذين يؤدون مهمة التدقيق

تتعلق أحد أهم الاعتبارات في محاولة إنشاء مهمة تدقيق أقوى بقدرة موظفي وزارة المالية، وقدرة الأنظمة المالية والأنظمة الأخرى المتوفرة لديها، وفي نهاية المطاف، قدرة المديرين على تحويل تلك المهام إلى قدرة مؤسسية في ضوء السياق. وتظهر العديد من وزارات المالية في البلدان النامية نقاط ضعف دائمة في المجالات الرئيسية لتعيين موظفين أكفاء والاحتفاظ بهم وإدارة القوى العاملة لتقديم أداء فعال (البنك الدولي، 2013). ومن غير المرجح أن تنجح إجراءات مهمة التدقيق المصممة بشكل محترف إذا لم يكن لدى وزارة المالية الموظفون المناسبون لإدارتها وتنفيذها بفعالية. وفيما يتعلق بالعمل حسب عدد الموظفين المتاحين وجودة أدائهم، فمن المرجح أن تتضمن الإصلاحات لتقوية مهمة التدقيق درجة معينة من التدريب الرسمي وغير الرسمي وتنمية القدرات بين الموظفين المتوقع قيامهم بتنفيذها.

يتضح ذلك بسهولة في مقارنة بين وزارتي المالية في تونغا وكيريباتي، وكلاهما دولتان جزيرتان صغيرتان في المحيط الهادئ (Haque et al., 2016). فبالرغم من أن كلاهما تواجهان تحديات في توظيف مهارات معينة، فإن حوالي 65٪ العاملين في وزارة المالية في تونغا من خريجي الجامعات، في حين أن 20٪ فقط من الموظفين في وزارة المالية في كيريباتي قد تلقوا تعليماً بعد شهادة الدراسة الثانوية. وظهر هذا الاختلاف بوضوح في القدرات التحليلية لوزارات المالية والعمل الذي يمكنها تقديمه. ففي تونغا، هناك مهمة تدقيق ناشئة خاصة بالسياسات، في حين أن جميع الموظفين الماليين تقريباً في كيريباتي يشاركون بشكل أساسي في معالجة المعاملات اليومية. وفي كيريباتي، يمارس مهمة التدقيق الخاصة بالسياسات بشكل رئيسي عدد قليل من كبار المسؤولين من موظفي الخدمة المدنية أو مستشارين خارجيين. ويؤدي الاعتماد على عدد قليل من الأفراد إلى تركيز أكبر على المطالب الملحة، من السياسيين أو الوزارات التنفيذية أو الجهات المانحة، والتي تركز عادة على المعاملات الفردية بدلا من تحليل السياسات طويل الأجل.

وتشير المناقشة أعلاه إلى أن وزارات المالية تميل إلى جذب موظفين أكثر كفاءة مقارنة بالوزارات التنفيذية. وسيساعد ذلك في دعم مهام التدقيق الفعالة. ومع ذلك، غالباً ما تدفع هيئات حكومية مركزية أخرى رواتب أعلى من وزارات المالية (مثل البنوك المركزية والجهات الحكومية شبه المستقلة والمراجعين الوطنيين والمؤسسات المملوكة للدولة وما إلى ذلك) (Allen et al., 2015)؛ ويدفع المنافسون من القطاع الخاص رواتب

أعلى بكثير. وتعتبر مناقشة كيف يمكن لوزارات المالية جذب المستوى الصحيح من قدرات الموظفين واستبقاؤهم خارج نطاق هذه الورقة. وسيختلف سياق كل بلد فيما يتعلق بحوافز الأجور والمكافآت التي يحصل عليها الموظفون المؤهلون بشكل مناسب. ومع ذلك، فإن إيجاد طريقة لتعيين موظفين مؤهلين وأكفاء ومتحمسين والاحتفاظ بهم من المرجح أن يكون مفيداً، إن لم يكن حاسماً، للتنفيذ الفعال لأي من مهام التدقيق التي تمت مناقشتها أعلاه.

الإطار (8): توظيف وتدريب واستبقاء موظفين أكفاء في مناصب وزارة المالية

حاولت العديد من البلدان النامية على وجه التحديد جذب الموظفين الأكفاء واستبقاؤهم في وزارات المالية باستخدام وسائل مختلفة.

ففي سيراليون، دفعت الجهات المانحة في البداية رواتب أعلى من جدول الرواتب الحكومي الرسمي "للمساعدين الفنيين المحليين" الذين شغلوا مناصب رفيعة المستوى في وزارة المالية في أعقاب الحرب مبلثرة. وتحولت معظم رواتب هؤلاء الموظفين المرتفعة في نهاية المطاف إلى كشوف رواتب الحكومة. وظلوا في مناصبهم الرفيعة داخل المؤسسة.

وفي موزمبيق، حدد كبار المديرين في وزارة المالية بشكل استباقي الموظفين المبتدئين الأكفاء بقصد الاستثمار في تنميتهم من خلال التكاليف الخاصة والترقي السريع. وعلى مدار السنوات، كان من بين هؤلاء الموظفين من تولي مناصب رفيعة في وزارة المالية.

وفي أوغندا، قام برنامج الإدارة المالية للجهات المانحة (FINMAP) بتعيين ودفع أجور 45 مستشاراً مبتدئاً لدعم إدخال نظام جديد للإعدادات الموزنة. وبحلول عام 2012، تم استيعاب حوالي 15 منهم في الخدمة المدنية، لكن الافتقار إلى فرص العمل حال دون تخصيص المزيد من الوظائف الدائمة.

المصدر: (Welham and Hadley (2016); Welham (2014); Simon and Wabwire (2016)

2- ثبت المراجع المشروح للمصادر الرئيسية

1-2 الأدبيات المتعلقة بمهمة التدقيق

ورقة المبادرة الأفريقية التعاونية لإصلاح الموازنة (2006) CABRI : سد الفجوة من السياسات إلى الموازنة: ندوة CABRI السنوية الثالثة 28-30 نوفمبر، أديس أبابا، إثيوبيا، أمانة CABRI.

يتناول الفصل الخامس "مهمة التدقيق" في البلدان النامية بشكل مباشر، على الرغم من أن الفصول الأخرى ذات صلة أيضا. ويصف كيف تدير بعض البلدان "الضوابط الكلية" الخاصة بها من خلال سقوف من أعلى إلى أسفل وأطر متوسطة الأجل للإنفاق، على الرغم من أنها قد لا تكون مناسبة في كل سياق. ومع ذلك، يقدم الفصل أيضا توضيحات عملية لكيفية تنظيم مهمة التدقيق لدى وزارات المالية وأمثلة على المعلومات المفيدة فيما يتعلق بمهمة التدقيق الخاصة بعروض الموازنة. ومرفق مع الورقة عروض تقديمية عن عملية الموازنة في عدد من البلدان الأفريقية.

كما يقدم الفصل الثاني استعراضا مفيدا لعملية صنع السياسات في جنوب أفريقيا، والذي يتضمن مناقشة دور كبار موظفي الخدمة المدنية في الخزنة الوطنية لجنوب إفريقيا.

ورقة (2016) Krause, P. and Hadley, S.: بناء نظام إدارة مالية عامة أكثر قدرة في فيتنام، معهد التنمية فيما وراء البحار: لندن. تحاول هذه الورقة تأطير الكيفية التي من المرجح أن يتغير بها نظام الإدارة المالية العامة في فيتنام مع تحرك الدولة نحو وضع الدول متوسطة الدخل. وفي القسم الثالث، تطبق الأدبيات الأكاديمية حول الضوابط المالية ومهمة التدقيق الخاصة بالسياسات على السياق المحدد لفيتنام. ويعتبر النهج عالي المستوى ولا يقدم توصيات محددة حول كيفية تنظيم مهمة التدقيق، ولكنه سيكون مفيدا للممارسين الذين يرغبون في فهم المزيد حول كيفية تطبيق بعض النظريات المدرجة في هذا الدليل التمهيدي في سياق بلادهم.

ورقة (2013) Diamond, J. "صياغة السياسات وعملية الموازنة" في كتاب R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.)، الكتيب الدولي للإدارة المالية العامة (صفحة 193 - 218)، لندن: Palgrave Macmillan.

يقدم هذا الفصل من الكتاب لمحة عامة مفيدة عن عملية السياسات في سياق الموازنة السنوية ويسلط الضوء على القيود المؤسسية التي يمكن أن تجعل الربط بين السياسة والموازنة مسألة صعب تحقيقها. كما يوفر نهجا منطقيا لإدراك القضايا الرئيسية وتأسيس علاقات حاسمة مع شرح التسلسل الهرمي للامتثال للعملية والرقابة المالية وفعالية السياسات. وتشمل التوصيات لمعالجة القضايا المحددة الاقتراحات "المعيارية" لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي لوضع الموازنة من أعلى إلى أسفل، وإعداد الموازنة متعددة السنوات وإدارة الالتزامات، واستخدام معلومات الأداء.

ورقة (2014) Robinson, M. "عمليات استعراض الإنفاق"، مجلة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول إعداد الموازنة، 13 (2): 81-122.

ورقة متاحة للقراءة بدون مقابل على الإنترنت حول استخدام "عمليات استعراض الإنفاق" في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - خاصة في أوروبا. وتعد عمليات استعراض الإنفاق بمثابة أدوات في عملية الموازنة لمعرفة جودة مخصصات وسياسات إنفاق الوزارات التنفيذية. وعلى الرغم من أن هذه الورقة لا تقدم معلومات مباشرة عن النقاش حول "مهمة التدقيق"، فإنها توضح أن العديد من مهام التدقيق في البلدان منخفضة الدخل (التأثير المحدود على المخصصات، ميل الوزارات التنفيذية للمبالغة في التقدير، وما إلى ذلك) شائعة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أيضا، وأن عملية جعل الموازنات أكثر توجهها نحو السياسات هي عملية صعبة. وبالمثل، من الواضح أن فعالية عملية استعراض الإنفاق يمكن أن تزيد أو تتضاءل بمرور الوقت اعتمادا على المزاج السياسي لليوم.

2-2 مجموعات الأوراق حول عملية الموازنة

مجلة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول إعداد الموازنة

تصدر هذه المجلة المتاحة بدون مقابل على الإنترنت منذ عام 2001 وتحتوي على دراسات حالة لبلدان محددة وعمليات استعراض شاملة حول قضايا الساعة. والمؤلفون عبارة عن مزيج من الأكاديميين والمسؤولين الحكوميين.

تركز معظم مواد دراسات الحالة على بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وتبدأ بالعنوان "إعداد الموازنة في..." ولكن هناك قضايا عرضية مخصصة للبلدان النامية (على سبيل المثال رقم 2 لعام 2006/7) ودراسات حالة فضفاضة تغطي دول مثل تايلاند والصين وجنوب أفريقيا والفلبين. وعلى الرغم من أن دراسات الحالة مثيرة للاهتمام في حد ذاتها، غير أنها تركز عادة على إصلاحات الموازنة أو جهود ضبط أوضاع المالية العامة بدلا من الخوض في التفاصيل حول طريقة عمل مهمة التدقيق. وبدلا من ذلك، تسلط الضوء باستمرار على الطبيعة السياسية لإعداد الموازنة.

فيما يلي بعض الأوراق الشاملة في هذه السلسلة التي لها صلة بمهمة التدقيق:

- Schick, A. 2001 "الدور المتغير لمكتب الموازنة المركزي"، المجلد 1 (1) 02/2001
- Tarschys, D. 2009 "مهمة التدقيق الخاصة بالموازنة التنازلية"، المجلد 8 (2) 2009

- Hawksworth, I. and Klepsvik, K. 2013 "أدوات الموازنة، والمرونة الإستراتيجية واستخدام موازنة الأداء في 2012/2011"، المجلد 13 (1) 2013
- Robinson, M. 2014 "عمليات استعراض الإنفاق"، المجلد 13 (2) 2013 (وارد وصفه أعلاه)

سلسلة قدرات وزارات المالية الصادرة عن معهد التنمية لما وراء البحار

نُشرت في عام 2016، وتوفر هذه السلسلة من دراسات الحالة معلومات عن وزارات المالية في سيراليون وأوغندا ونيبال وجنوب أفريقيا والمكسيك والمملكة المتحدة وألمانيا. وعلى الرغم من اختلاف التغطية، يناقش كل منها عملية النظر في طلب الإنفاق المقدم من الوزارة المختصة، مع تقديم أمثلة على مهمة التدقيق في الممارسة العملية. وتعد ورقة تجميعية تناقش بعض الموضوعات المشتركة التي تؤثر على قدرات وزارات المالية تلك، وهناك أيضا ورقة بحثية عن وزارة المالية في شيلي تتبع هيكلًا مختلفًا، لكنها توضح أحد أكثر النماذج غرابة لتقديم مهمة تدقيق فعالة.

3-2 وثائق لفائدة إدارة السياسات

Bourgon, J. (2009) استعراض البرنامج: تجربة الحكومة الكندية في القضاء على العجز، 1994-1999، دراسة حالة كندية. لندن: معهد الحكومة.

يقدم القسم الثالث مناقشة موجزة لاستعراض البرنامج في كندا. وتغطي كل من نهج "مخطط تسلسل القرارات" لتقرير موضع خفض الإنفاق العام، والهيكل التنظيمية التي تدعمه. وتعد أحد أفضل الأمثلة على التطبيق المتناسك والناجح لمهمة التدقيق لتقليل الإنفاق العام في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولكنها تظهر أيضا أن هناك العديد من العوامل السياسية التي مكنت من تحقيق هذا النجاح.

وزارة الخزانة البريطانية، 2001. الكتاب الأخضر، لندن: وزارة الخزانة

الكتاب الأخضر هو الدليل الفني لحكومة المملكة المتحدة لإعداد قرارات الاستثمار وتقييمها. ويكمل الموقع الإلكتروني للكتاب الأخضر ذلك بإرشادات محددة حول إعداد تحليل التكلفة والعائد وتقييمات الأثر. وهو مثال على "أفضل الممارسات" وقد يحتاج بالتالي إلى تكييفه للاستخدام في البلدان منخفضة الدخل. ومع ذلك، فإنه يوفر مرجعا مفيدا لنوع القضايا التي يمكن أن تنتظر فيها مهمة تدقيق خاصة بالسياسات. ويمكن قراءة ذلك بالاقتران مع الملاحظة الخاصة بتقييم حالات العمل أو قائمة التحقق لتقييم حالات العمل.

Pradhan, S. 1996، تقييم الإنفاق العام: إطار عمل لعمليات استعراض الإنفاق العام، واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

على الرغم من مرور عقدين من الزمن، فإن الإرشادات عبر الإنترنت التي يقدمها البنك الدولي لإجراء عمليات استعراض الإنفاق العام تظل أداة مفيدة. ويعد التركيز القطاعي ضيق نسبيا، حيث يقتصر على الصحة والتعليم والزراعة والبنية التحتية، ولكن يمكن تطبيق المبادئ على قطاعات أخرى أيضا. ويشير إلى أنه ليست هناك حاجة لاستعراض النفقات كل عام، ولكن قد يكون النهج الواسع مفيدا في جمع المعلومات ذات الصلة بانتظام ووضع معايير أساسية لمهمة تدقيق موازنات الوزارات التنفيذية.

Potter, B. H. and Diamond, J. (1999) مبادئ توجيهية لإدارة الإنفاق العام، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

وضعت هذه الإرشادات لمساعدة الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي على إدراك المبادئ الأساسية لإدارة الإنفاق وكيف تؤثر إدارة الإنفاق العام على الاقتصاد الكلي. ويناقش القسم الثاني حول "مجاميع النفقات ومصادر البيانات" القضايا المهمة المتعلقة بتحليل الإدارة المالية، مثل تغطية الموازنة والمصادر الرئيسية للبيانات المتاحة وعملية إعداد توقعات الإنفاق قصيرة الأجل. وتركز المناقشة على القضايا ذات الأهمية لولاية صندوق النقد الدولي بدلا من المسؤوليات الأوسع لوزارة المالية، على الرغم من وجود بعض التداخلات بطبيعة الحال.

Bardach. E. (2012) دليل عملي لتحليل السياسات: المسار الثماني لتوفير حل أكثر فعالية للمشكلات (الطبعة الرابعة)، لوس أنجلوس، كاليفورنيا: CQ Press.

دليل سهل القراءة لتحليل السياسات انبثق من دورة جامعية حول السياسة العامة. ويضم التحليل طريقة منظمة للتفكير من خلال موضوعات عدة، مع أمثلة واضحة ومؤشرات مهمة حول التواصل مع الجمهور المستهدف. ويتجاوز الأساليب التحليلية الصعبة المعتادة (والتي تُقدم كمراجع لكتب وأوراق أخرى) للتأكيد على فوائد استخدام المقارنات لشرح المشكلات، وتبسيط عالم الخيارات البديلة، وأهمية النظر حول كيف تعمل الأشياء بطريقة أخرى.

Bourguignon, F. and da Silva, L. A. P. (eds) (2003) تأثير السياسات الاقتصادية على الفقر وتوزيع الدخل: تقنيات وأدوات التقييم، أكسفورد: مطبعة جامعة أكسفورد.

يقدم هذا الكتاب المزيد من التفاصيل حول تقنيات التقييم المحددة، ويتضمن مناقشة لتحليل الضرائب والفوائد و مسح تتبع الإنفاق العام.

McEwan, P. J. (2012) "تحليل فعالية التكلفة للتدخلات التعليمية والصحية في البلدان النامية"، مجلة فعالية التنمية، 4 (2): 189-213.

مقال صحفي قصير حول إيجابيات وسلبيات إجراء أنواع مختلفة من تحليل الفوائد، بما في ذلك تحليل التكلفة والعائد، وفعالية التكاليف، وتحليل التكلفة والمنفعة. ويتضمن الرياضيات الأساسية والاعتبارات التي يقوم عليها كل منها ويجادل بأن تحليل فعالية التكلفة أداة مفيدة حتى لو لم يكن متطورا مثل التحليل الكامل للتكلفة والعائد.

5-2 وثائق من محلي السياسات

تنشر بعض وزارات المالية (مثل وزارة المالية النيوزيلندية) أيضا تقييمات الأثر ووثائق المشاورات الرسمية التي تحدد الافتراضات والأساليب الرئيسية لتحليل السياسات. وفي بعض الحالات (مثل الكتاب الأخضر في المملكة المتحدة)، قد تكون المبادئ التوجيهية الأساسية متاحة أيضا. ويمكن أن تكون متنوعة للغاية وتشمل عناصر مثل التحليل التوزيعي الذي قد يكون مفيدا في بعض البلدان منخفضة الدخل.

كما تنشر المؤسسات الأخرى نهجها لتحليل قرارات السياسة العامة، والتي قد يكون من المفيد الاعتماد عليها. وتشمل تلك المؤسسات، على سبيل المثال لا الحصر:

- المكتب الهولندي لتحليل السياسات الاقتصادية
- اللجنة المالية والضريبية في جنوب أفريقيا
- معهد المملكة المتحدة للدراسات المالية
- مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة
- مكتب المملكة المتحدة لمسؤولية الموازنة
- مكتب الموازنة بالكونغرس الأمريكي

وتجدر الإشارة إلى أن هذه مبادئ توجيهية معقدة نسبيا، وغالبا ما تصاغ بلغة ومفاهيم السياسة العامة للحكومة. ومن غير المحتمل أن يتم تكرارها مباشرة في معظم البلدان منخفضة الدخل. ومع ذلك، إذا أمكن تبسيطها وترجمتها لتلائم لغة وسياق المؤسسات المحلية، فقد توفر الأطر إرشادات مفيدة للوزراء وكبار المسؤولين في وزارة المالية بشأن خيارات السياسات.

- Allen, R. and Krause, P. (2013) 'The role, responsibilities, structure and evolution of central finance agencies'. In R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management* (pp. 98-115). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Allen, R., Hurcan, Y., Murphy, P., Queyranne, M. and Yläoutinen, S. (2015) *The evolving functions and organisation of finance ministries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Andrews, M. (2007) 'What would an ideal public finance management system look like?' In A. Shah (Ed.), *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 359-383). Washington, DC: World Bank.
- Andrews, M. (2013) *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. (2012) *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation*. Working Paper 299. Washington, DC: Center for Global Development.
- Booth, D. and Unsworth, S. (2014) *Politically smart, locally led development*. London: Overseas Development Institute.
- Bourgon, J. (2009) *Program Review: The government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: A Canadian case study*. London: Institute for Government.
- Bundesfinanzministerium. (2016) 'Organisation chart of the Federal Ministry of Finance March 2016'. Bonn. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Organigram_engl.pdf?blob=publicationFile&v=9
- CABRI. (2006) *Bridging the gap from policies to budget*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L.-F., Prakash, T., Kvintradze, et al. (2010) *Budget institutions and fiscal performance in low-income countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Diamond, J. (2013) *Good practice note on sequencing PFM reforms*. Washington, DC: PEFA.
- Diamond, J. (2013a) 'Policy formulation and the budget process'. In R. Allen, R. Hemming and B. Potter (eds.), *The international handbook of public financial management* (pp. 193-218). London: Palgrave Macmillan.
- Dussauge-Laguna, M. I. and Vázquez-Luna, M. (2016) *The capabilities of finance ministries: Mexico*. London: Overseas Development Institute.
- Fleischer, J. (2016) *The capabilities of finance ministries: Germany*. London: Overseas Development Institute.
- Fölscher, A. (2006) 'Roles and responsibilities in challenging the budget'. In CABRI, *Bridging the gap from policies to budget* (pp. 123-154). Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative.
- Hagemann, R. (2011) 'How can fiscal councils strengthen fiscal performance?', *OECD Journal: Economic Studies*, 2011(1): 1-24.
- Haque, T., Nagaraj, V., Bontjer, R., Krause, P. and Hadley, S. (2016) *Towards problem-driven public financial management reform in pacific island countries: background paper*. London: Overseas Development Institute.
- Hallerberg, M., Strauch, R. R. and Von Hagen, J. (2009) *Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hogg, R., Nassif, C., Osorio, C. G., Byrd, W. and Beath, A. (2013) *Afghanistan in transition: looking beyond 2014*. Washington, DC: World Bank.
- Hood, C. and Heald, D. (eds.). (2006) *Transparency: the key to better governance*. Oxford: Oxford University Press. IMF (2011) *Managing volatility in low-income countries: the role and potential for contingent financial instruments*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2013) *The functions and impact of fiscal councils*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kanthor, J. and Erickson, C. (2013). *A toolkit for ministries of health to work more effectively with ministries of finance, a toolkit for health sector managers*. Washington, DC: United States Agency for International Development.

- Kerslake, B. (2016) 'Call for evidence' and 'Terms of reference' for the 'Kerslake review of the treasury'. Available at: <http://www.kerslakereview.co.uk/>
- Kraan, D.-J. (2015) Strengthening the role of line ministries in the budget process in South-East Europe. Ljubljana: Centre of Excellence in Finance.
- Krause, P. (2009) Patterns of executive control over public spending. London: London School of Economics.
- Krause, P. (2013) The origins of modern finance ministries: an evolutionary account based on the history of Britain and Germany. London: Overseas Development Institute.
- Krause, P. (2015) Overcoming incrementalism: budget reforms and budget allocation in Chile. London: Overseas Development Institute.
- Krause, P. and Mustapha, S. (2016) The capabilities of finance ministries: South Africa. London: Overseas Development Institute.
- Krause, P., Hadley, S., Mustapha, S. and Welham, B. (2016) The capabilities of finance ministries. London: Overseas Development Institute.
- Kuteesa, F., Tumusiime-Mutebile, E., Whitworth, A. and Williamson, T. (eds.). (2010) Uganda's economic reforms, insider accounts. Oxford: Oxford University Press.
- Lawson, A., Booth, D., Msuya, M., Wangwe, S. and Williamson, T. (2005) Does general budget support work? Evidence from Tanzania. London: Overseas Development Institute.
- Levy, B. (2014) Working with the grain: integrating governance and growth in development strategies. Oxford: Oxford University Press.
- Lunenburg, F. C. (2012) 'Organizational structure: Mintzberg's framework'. International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity, 14(1): 1-8.
- Mintzberg, H. (1979) The structuring of organisations. New York: Pearson.
- ODI (2005) Linking policies and budgets: implementing medium-term expenditure frameworks in a PRSP context. London: Overseas Development Institute.
- NAO (2012) 'Managing Budgeting in Government', London: TSO.
- Paquet, G. and Shepherd, R. (1996) 'The program review process: a deconstruction'. In G. Swimmer (ed.) Life after the cuts: doing less with less. Ottawa: Carleton University Press.
- Prospect Magazine (2016) 'Big question: should we break up the treasury?'. Available at: <http://www.prospectmagazine.co.uk/politics/big-question-should-we-break-up-the-treasury>.
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N. and Smiddy, K. (2004) The budget as theatre: the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi. London: Overseas Development Institute.
- Robinson, M. (2013) 'Spending reviews'. OECD Journal on Budgeting, 13(2): 1-40.
- Schick, A. (2001) 'The changing role of the central budget office'. OECD Journal on Budgeting, 1(1): 9-26.
- Schick, A. (2007) 'Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools'. OECD Journal on Budgeting, 7(2): 109-138.
- Simson, R. and Wabwire, M. (2016) Capabilities of finance ministries: Uganda. London: Overseas Development Institute.
- Simson, R. and Welham, B. (2014) 'Incredible budgets – budget credibility in theory and in practice'.
- Tilley, H., Hadley, S., Long, C. and Clarke, J. (2015) Sustaining public sector capability in developing countries: review of the literature. Working Paper 432. London: Overseas Development Institute.
- von Hagen, J. (2005) Political economy of fiscal institutions. Bonn: governance and the efficiency of economic systems.
- Wehner, J. (2010) Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Welham, B. (2016) The capabilities of finance ministries: HM Treasury. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. (2014) 'Budgeting in the real world – the 2013 CAPE Conference report'. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. and Hadley, S. (2016) The capabilities of finance ministries: Sierra Leone. London: Overseas Development Institute.
- Wilhelm, V. and Krause, P. (eds.). (2008) Minding the gaps: integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability. Washington, DC: World Bank.

Williamson, T. (2015) 'Change in challenging contexts – how does it happen?', London: ODI.

Withworth, A. and Williamson, T. (2010) 'Overview of Ugandan economic reform since 1986'. In F. Kuteesa, E. Tumusiime-Mutebile, A. Whitworth, and T. Williamson (eds.), Uganda's economic reforms, insider accounts (pp. 1-34). Oxford: Oxford University Press.

World Bank. (2013) Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks. Washington, DC: World Bank.

Welham, B. (2014) 'Budgeting in the real world: the 2013 CAPE Conference report'. London: Overseas Development Institute.

معهد التنمية لما وراء البحار

203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

هاتف: + 44 (0) 20 7922 0300

فاكس: + 44 (0) 20 7922 0399

البريد الإلكتروني: info@odi.org.uk

يجوز للقراء نسخ المواد من تقارير معهد التنمية لما وراء البحار إلى منشوراتهم الخاصة، طالما أنها لا تباع تجارياً. وبصفته مالكا لحقوق المؤلف، يطلب معهد التنمية لما وراء البحار الإقرار اللازم ونسخة من المنشور. وللإستخدام عبر الإنترنت، يطلب من القراء الارتباط بالمورد الأصلي على موقع الويب الخاص بمعهد التنمية لما وراء البحار. وتعد الآراء الواردة في هذه الورقة بمثابة آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة آراء معهد التنمية لما وراء البحار.

© معهد التنمية لما وراء البحار 2016. هذا العمل مُرخّص بموجب رخصة المشاع الإبداعي غير التجاري (CC BY-NC 4.0).