



تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة دليل تمهيدي للإدارة المالية العامة

كاها لونج و براين ولهام

ترجمة: ODI

راجع الترجمة إلى العربية: د. جمال عيسي زايد

ملخص

يناقش الدليل التمهيدي لإدارة المالية العامة المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة مع التركيز على كيفية عملها في البيئات محدودة القدرات. وتحدد الوثيقة أهمية المرحلة الإستراتيجية في ربط الخيارات السياسية رفيعة المستوى بالسياسة العامة للإنفاق وتوضح ما يميز هذه المرحلة مقارنة بالأجزاء الأخرى من دورة الموازنة. كما تصف سبب صعوبة تنظيم مرحلة استراتيجية من الموازنة في سياق منخفض القدرة ومنخفض الدخل، وتطرح قائمة الخيارات والأدوات الممكنة التي يمكن أن تستخدمها الحكومات في هذه البيئات التي تسعى إلى تحسينها.

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

الموقع الإلكتروني:

www.odi.org

www.odi.org/facebook

www.odi.org/twitter

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

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

شكر وتقدير

يود المؤلفون أن يتقدموا بالشكر لكل من فلورانس كيوتيسا و فيرا ويلهام على تعليقاتهم على هذه الوثيقة. ويتحمل المؤلفون مسؤولية أي خطأ أو سهو.

الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة

تشكل وثيقة "تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة" هذه جزءا من سلسلة من الأدلة التمهيدية حول الموضوعات الرئيسية في الإدارة المالية العامة (PFM). ولقد أعدت تلك الأدلة خصيصا للبيئات ذات القدرات المحدودة، وتقدم نظرة عامة ومناقشة للقضايا الرئيسية المتعلقة بكل موضوع رئيسي، مع إبراز الأدبيات المفيدة. ويتضمن كل دليل تمهيدي اقتراحات عملية حول الكيفية التي يمكن للحكومات ذات القدرات المقيدة أن تتعامل بها مع الإصلاحات، إلى جانب الخطوط العريضة الموجزة لتجارب البلدان الأخرى في إصلاح الإدارة المالية العامة. ولا يتمثل الغرض منها في أن تكون أدلة مفصلة للتصميم وتنفيذ الإصلاحات. وتستند تلك الأدلة إلى مراجعة الأدبيات ذات الصلة والخبرة العملية لموظفي معهد التنمية لما وراء البحار العاملين في هذه المجالات.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير	3
1- نظرة عامة على المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة	5
1-1 تقديم المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة	5
2-1 طبيعة وأهمية المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة	5
3-1 لماذا تعد المرحلة الاستراتيجية مهمة؟	9
4-1 التحديات المتعلقة بتنفيذ المرحلة الإستراتيجية من الموازنة في البلدان ذات الدخل المنخفض وذات القدرات المحدودة	11
5-1 ما هي بعض الأدوات والأطر والتقنيات التي يمكن استخدامها لجعل المرحلة الإستراتيجية فعالة؟	12
6-1 الاستنتاجات	20
2- ثبت المراجع للمصادر الرئيسية	21
المراجع	22

الأشكال

الشكل (1): المرحلة الاستراتيجية من الموازنة في دورة الموازنة الأوسع	7
الشكل (2): الضغوط التنافسية حول المرحلة الاستراتيجية من الموازنة	10
الشكل (3): تمثيل بياني للخطوات الرئيسية في مرحلة الموازنة الاستراتيجية	19

الأطر

الاطار (1): المدخلات التقنية للمرحلة الاستراتيجية "كنشاط دائم"	7
الإطار (2): خطاب صريح لرئيس دولة منخفضة الدخل حول التخطيط و إعداد الموازنة	9
الإطار (3): إستراتيجيات التنمية الوطنية والمرحلة الإستراتيجية من الموازنة	10
الإطار (4): أطر الاقتصاد الكلي: هل هي سلسلة متصلة من التطور أم التعقيد؟	16
الاطار (5): الحصول على توجيه سياسي: مثال من جنوب السودان	20

1- نظرة عامة على المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة

1-1 تقديم المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة

يهدف هذا الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة إلى تحديد عدد من النقاط الرئيسية والمفاهيم الأساسية والأدوات الممكنة لمديري الموازنة الذين يعملون في المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة. وتماشيا مع الأدلة التمهيدية الأخرى في هذه السلسلة، ينصب التركيز على السياقات ذات القدرات المحدودة التي من المرجح أن تكون فيها المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة في أمس الحاجة إلى التعزيز والدعم. ويتمثل الهدف من هذه المذكرة في الاعتماد على الأدبيات الحالية وحسابات الممارسين لتوضيح ما يلي:

- طبيعة المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة
- نُهج حول كيفية إدارة المرحلة الاستراتيجية بشكل فعال
- أسباب أهمية هذا الجزء من عملية الموازنة
- التحديات التي ينطوي عليها تقديم مرحلة الاستراتيجية من الموازنة بنجاح في البيئات ذات القدرات المحدودة
- الأدوات والتقنيات التي يمكن استخدامها لجعل المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة أكثر فعالية

ووفقا لتأكيد سلسلة الأدلة التمهيدية، ستركز تفاصيل المناقشة في هذه المذكرة على المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة فيما يتعلق بجانب الإنفاق من الموازنة. كما يجب أن تتضمن المرحلة الإستراتيجية من الموازنة بأكملها، كما هو موضح أدناه، النظر في جانب الإيرادات من المعادلة المالية في سياق استراتيجية الاقتصاد الكلي ككل. ومع ذلك، ولأغراض هذه الوثيقة، ستركز المناقشة التفصيلية بشكل أكبر على العلاقة بين المرحلة الاستراتيجية وإدارة الإنفاق.

2-1 طبيعة وأهمية المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة

1-2-1 تعريفات المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة

على الرغم من الاعتراف على نطاق واسع بأن "المرحلة الإستراتيجية" لعملية الموازنة هي جزء أساسي من عملية الموازنة، فإنه نادرا ما يتم تعريف هذه المرحلة، ويشار إليها أحيانا بمصطلحات مختلفة. وقد يشير المعلقون بالتبادل إلى المرحلة الاستراتيجية على أنها "مرحلة التخطيط"، بينما يستخدمون مصطلح "مرحلة التشغيل" لوصف ما يشير إليه الآخرون باسم "مرحلة الإعداد". ويستخدم البعض الآخر مصطلح إعداد الموازنة "من أعلى إلى أسفل" للإشارة إلى المرحلة الإستراتيجية من الموازنة وتسمية المرحلة اللاحقة من إعداد الموازنة التفصيلية بالمرحلة "من أسفل إلى أعلى" (انظر، على سبيل المثال، (Potter and Diamond (1999), Schiavo-Campo and Tommasi (1999)).

ويتمثل الهدف العام للمرحلة الاستراتيجية للموازنة في التأكد من أن القرارات السياسية رفيعة المستوى تنعكس في المخصصات المالية التفصيلية التي تشكل الموازنة. ووفقا لأندروز وآخرون (Andrews et al (2014)): تتضمن هذه المرحلة "في أبسط صورها، ترجمة أهداف السياسة العامة إلى أهداف مالية، بالنظر إلى الظروف المتوقعة في الاقتصاد". وتتناول قرارات السياسة رفيعة المستوى قضايا كهذه مثل الاستراتيجية المالية العامة، والخيارات المتعلقة بتخصيص موارد الموازنة بما يتماشى مع الأولويات المحددة سياسيا، والمزيج المطلوب من أنواع الإنفاق، مثل الأجور واستثمارات رأس المال.

المرحلة الإستراتيجية من الموازنة والموازنة كعقد

يمكن للمرحلة الاستراتيجية، بالإضافة إلى كونها أداة تخطيط لتحقيق أهداف سياسة الحكومة، أن تدعم أيضا دور الموازنة كعقد يحدد ما ستقدمه الحكومة مقابل الضرائب والتمويل المقدم من المواطنين والجهات المانحة (Simson and Welham, 2014). وكما وصفها كايدن ووايلدافسكي (Caiden and Wildavsky (1974: p.45):

تشير عملية الموازنة [...] إلى الحد الذي تكون فيه الموازنة ذات مغزى، فهي تنقل المعلومات حول الأولويات الحقيقية للحكومة [وبالتالي] يعتبر كل أجزاء عملية الموازنة مهماً، ليس بالنسبة لقرارات محددة فحسب، بل بالنسبة للمعلومات التي تنقل إلى الآخرين الذين يغيرون أنشطتهم وفقاً لذلك.

تشير عملية الموازنة [...] إلى الحد الذي تكون فيه الموازنة ذات مغزى، فهي تنقل المعلومات حول الأولويات الحقيقية للحكومة [وبالتالي] يعتبر كل إجراء في عملية الموازنة مهماً، ليس بالنسبة لقرارات محددة فحسب، بل بالنسبة للمعلومات التي تنقل إلى الآخرين الذين يغيرون أنشطتهم وفقاً لذلك.

وتساعد المرحلة الإستراتيجية ذات الهيكل الشفاف والمخرجات الواضحة على ضمان أن الغرض التعاقدى للموازنة قد أُبلغ بشكل فعال، سواء داخليا إلى المسؤولين الحكوميين العاملين على الموازنة أو خارجيا إلى أصحاب المصلحة الآخرين، وعلى الصعيد السياسي، تساعد المرحلة الإستراتيجية الناجحة في تحديد كيف سيتم "بيع" الموازنة للهيئة التشريعية.

كما يمكن أن يكون مدى نجاح المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة مهماً في تحديد ما إذا كان سيتم تقديم المساعدة المالية الخارجية، وقيمة المبالغ. فعلى سبيل المثال، تنظر الجهات المانحة، في كثير من الأحيان، في تقديم الدعم المالي إلى الحكومات إذا أسفرت المرحلة الإستراتيجية عن موازنة تلبى متطلبات الجهات المانحة بشأن المستويات المتوقعة للدين والعجز وخصص الإنفاق في قطاعات معينة. ومع ذلك، يمثل تنظيم المرحلة الإستراتيجية التي توفر الظروف المناسبة للدعم المالي الخارجي تحدياً للعديد من البلدان ذات القدرات المحدودة، حتى رغم المكاسب المحتملة فيما يتعلق بتمويل الجهات المانحة. وفي استعراض ثمانية من البلدان الهشة تشارك في إدارة المالية العامة، حيث كان دعم الموازنة ممكناً، خلص فريتر وآخرون (Fritz et al. (2012) إلى أن التحسينات في تحديد أولويات الإنفاق الإستراتيجي ستكون مطلوبة قبل البدء في خطوة مهمة نحو دعم الموازنة.

1-2-2 عملية الموازنة الإستراتيجية في دورة إدارة المالية العامة

ضمن دورة موحدة للإدارة المالية العامة، كما هو موضح في الشكل (1) أدناه، تعتبر عملية الموازنة الإستراتيجية بشكل عام الخطوة الأولى في دورة الموازنة. ومع ذلك، لا تعمل المرحلة الإستراتيجية من دورة الموازنة بشكل مستقل عن المراحل الأخرى، وبدلاً من ذلك، يجب أن تسترشد بتقييم نتائج دورات الموازنة السابقة وتجربة الموازنة الحالية الجاري تنفيذها. ويجب أن تغذي استنتاجات المرحلة الإستراتيجية بشكل مباشر داخل عملية إعداد الموازنة التفصيلية.

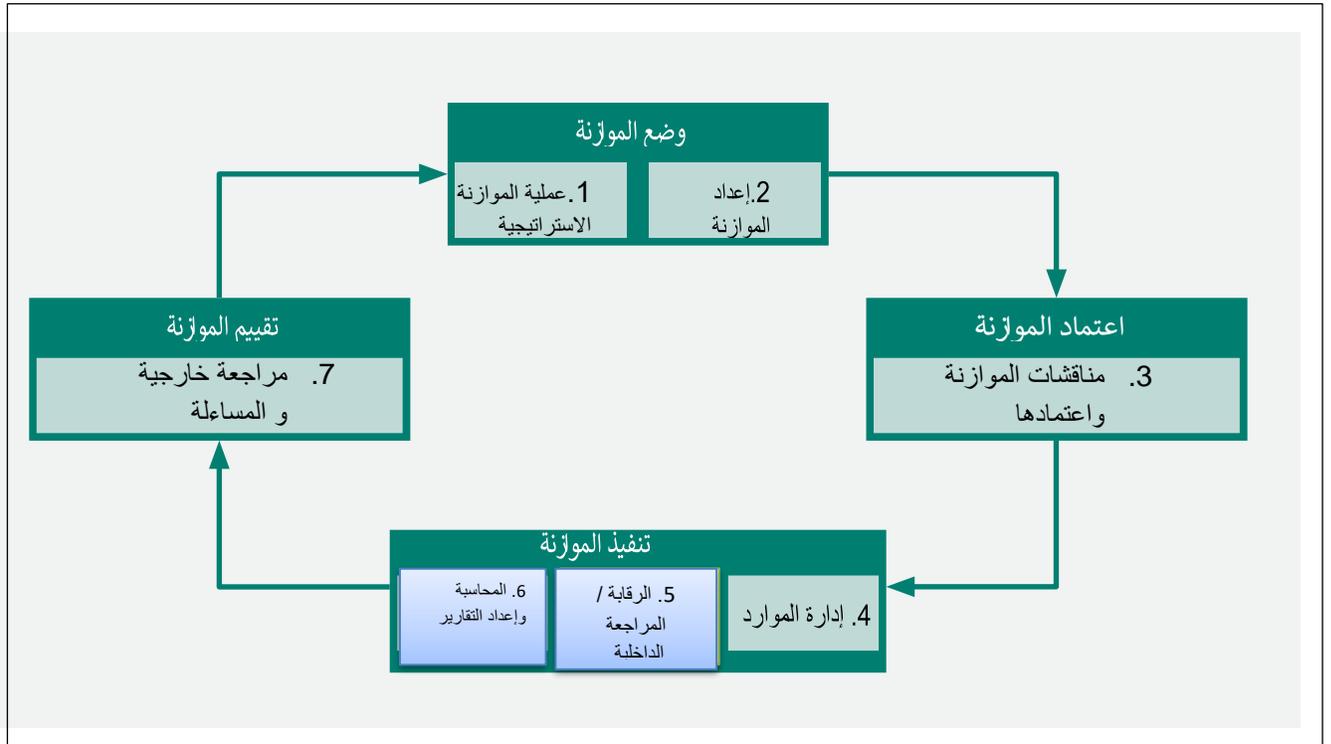
نقطة البداية والنهاية للمرحلة الإستراتيجية لعملية الموازنة

يعتبر تحديد نهاية المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة مسألة واضحة ومباشرة: عادةً تنتهي هذه المرحلة بإصدار حدود مالية مفصلة وتوجيهات أخرى بشأن إعداد الموازنة لمؤسسات الإنفاق. وفي العديد من البلدان، عادةً ما ترسل هذه الإرشادات من خلال "تعميم الموازنة" الصادر عن وزارة المالية.

ويقنن تعميم الموازنة القرارات السياسية والسياساتية رفيعة المستوى المتخذة خلال المرحلة الإستراتيجية وذلك في شكل حدود الإنفاق لوكالات الإنفاق، والتي غالباً ما تتم الإشارة إليها بسقوف الموازنة. وقد يفرض التعميم شروطاً محددة للإنفاق وأولويات وقيود على بعض أو كل مؤسسات الإنفاق من أجل تحقيق أهداف سياسة محددة متفق عليها خلال المرحلة الإستراتيجية (على سبيل المثال، زيادة في الراتب أو تجميد التوظيف). ومن المتوقع أن تقوم جهات الإنفاق بإعداد موازنتها التفصيلية ضمن هذه القيود المحددة في مرحلة إعداد الموازنة التفصيلية التالية. وفي بعض السياقات، قد يتم إصدار سقوف إرشادية لتخطيط الموازنة من أجل استخلاص مدخلات من أسفل إلى أعلى في المرحلة الإستراتيجية قبل اعتماد سقوف إعداد الموازنة النهائية وإصدار تعميم الموازنة.

وتعتبر نقطة البداية للمرحلة الإستراتيجية أقل تميزاً. وبالنظر إلى أن الهدف من هذه المرحلة هو ربط الأولويات السياسية رفيعة المستوى بالموازنة، فمن الضروري عند نقطة ما في العملية الحصول على توجيه سياسي فيما يتعلق بأولويات الإنفاق. ونتيجة لذلك، عادةً ما تكون هناك نقطة في المرحلة الإستراتيجية عندما يتلقى رئيس الدولة وأعضاء مجلس الوزراء و/أو الشخصيات الأخرى ذات النفوذ في الحكومة لمحة عامة عن الوضع المالي لموازنة العام القادم ويُطلب منهم صراحة تقديم مدخلاتهم إلى الإستراتيجية الشاملة.

الشكل (1): المرحلة الاستراتيجية من الموازنة في دورة الموازنة الأوسع



المصدر: Andrews et al. (2014)

ويمكن اعتبار تقديم هذا الاستعراض العام وطلب التوجيه السياسي، الذي يصدر عادة عن وزارة المالية، بمثابة البداية الرسمية للمرحلة الاستراتيجية. وكما هو وارد في الشكل (1) أعلاه، يجب أن تتضمن التحليلات والخيارات والتوصيات المقدمة إلى القيادة السياسية في هذا الاستعراض العام الدروس المستفادة من التقدم المحرز في سنة الموازنة الحالية وتجربة موازنات السنوات السابقة. وبالتالي، يجب أن يبدأ الكثير من العمل الفني المرتبط ببدء المرحلة الاستراتيجية بشكل جدي قبل البداية الرسمية. وبالنظر إلى أن الموازنات سنوية وأن التجربة المتعلقة بالموازنة الحالية خلال السنة سوف توفر المعلومات للموازنة القادمة، يرى بعض الكتاب أن المدخلات الفنية للمرحلة الاستراتيجية للموازنة يجب أن تكون "نشاطا دائما" (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999).

الإطار (1): المدخلات الفنية للمرحلة الاستراتيجية باعتبارها "نشاطا دائما"

يوصي (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999) بأن إعداد إطار الاقتصاد الكلي الذي يدمج المدخلات الفنية الرئيسية للمرحلة الاستراتيجية يجب أن يكون نشاطا دائما. وبينما يشير الكاتب إلى أنه يجب إعداد هذا الإطار في بداية كل دورة موازنة، يشير أيضا إلى أنه يجب تحديثه طوال عملية الموازنة لمراعاة التغييرات في الفترة الفاصلة. ويشمل نوع النشاط الدائم الذي يتوخاه الكاتب الأخذ في الاعتبار أحدث البيانات الاقتصادية والمالية المتاحة وإجراء استعراض للافتراضات الأساسية في ضوء أي تغييرات في البيئة الخارجية.

ولا ينبغي الخلط بين مصطلح "النشاط الدائم" والمدخلات الفنية المستمرة بدلا من التحديثات الدورية؛ في حين أن صانعي السياسات يقدرون المعلومات المُحدثة، فإنهم لا يريدون أن يغرقوا في التحديثات البسيطة المستمرة التي يمكن أن تجعل عملية الموازنة غير قابلة للإدارة. وفي معظم السياقات، يفضل صانعو السياسات التحديثات الدورية لإطار الاقتصاد الكلي – ومن الأفضل أن تتزامن مع المعالم الرئيسية لعملية الموازنة و/ أو إصدار بيانات جديدة مهمة.

المصدر: (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999)

2-1-3 نهج إدارة المرحلة الإستراتيجية من الموازنة

في الأدبيات المرتبطة بهذا الموضوع، حُددت ثلاثة أنشطة واسعة متداخلة في المرحلة الاستراتيجية (Williamson and Wilhelm (2008) و (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999). هذه الأنشطة الثلاثة هي: (1) العملية من أعلى إلى أسفل لتحديد إجمالي الموارد؛ (2) العملية من أسفل إلى أعلى لتقدير تكاليف فئات الإنفاق الرئيسية، و(3) التوفيق بين هذه المدخلات الفنية والأولويات السياسية من أجل وضع سقف الموازنة والتوجيهات.

التحديد من أعلى إلى أسفل لمظروف الموارد

يجب أن تستند القرارات المتعلقة بالتخصيص مبدئياً إلى تقدير المستوى الإجمالي للموارد المتاحة للمصروفات. وعلى الرغم من أن إعداد مظروف الموارد إلى حد كبير عبارة عن عملية فنية للتنبؤ بالاقتصاد الكلي والمالية العامة، فإن الإجمالي في نهاية المطاف يتطلب الموافقة السياسية والاعتماد. فعلى سبيل المثال، على الرغم من أن القرارات المتعلقة بزيادة أو تخفيض أسعار الضريبة أو الاقتراض بمعدل أكبر أو أقل يجب أن تستند إلى التحليلات الفنية المناسبة، فإنها مع ذلك قرارات سياسية في نهاية المطاف. وعادة ما مهمة إعداد مظروف الموارد هي مهمة إدارة الاقتصاد الكلي المكلفة بالتوفيق بين المعلومات الواردة من الإدارات المختلفة وتحويلها إلى توقعات ضمن إطار اقتصادي كلي متسق. ومع ذلك، يتمثل أحد التحديات المشتركة للتنفيذ الفعال لهذه المهمة في أن الساسة غالباً ما يكونوا غير مستعدين لمواجهة الحاجة قصيرة المدى لترتيب أولويات الإنفاق التي تعتبر حتمية مع موارد محدودة، وبالتالي يكون هناك إنحياز نحو تقديرات مفرطة في التفاؤل لمظروف الموارد (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999).

وقد يكون لصندوق النقد الدولي، في البلدان المشاركة في برنامجه، دور مهم في استعراض مظروف الموارد الذي ينبثق من عملية التنبؤ بالاقتصاد الكلي. وفي ظل هذه الظروف، يتعين على الحكومات في كثير من الأحيان التأكد من أن توقعاتها المالية المنشورة للإنفاق والإيرادات والدين متسقة مع شروط برنامج صندوق النقد الدولي المتفق عليها. ومن الناحية العملية، يمكن لذلك أن يعني أن صندوق النقد الدولي يوافق فعلياً على مظروف النفقات الذي اعتمد في النهاية.

وقد يشتمل تمويل الجهات المانحة على نسبة كبيرة من مظروف الموارد ويجب أن يؤخذ هذا المورد في الاعتبار عند وضع أرقام الإنفاق من أعلى لأسفل. ويمثل التقدير الدقيق لقيمة مبالغ الدعم من الجهات المانحة الذي سيتم تلقيه بالفعل في الحسابات الحكومية، مقارنة بقيمة المبالغ الذي تم التعهد بها رسمياً، يمثل تحدياً إضافياً للتنبؤ. وإلى جانب الصعوبة الفنية المتمثلة في التقدير الصحيح لتمويل الجهات المانحة الذي لا يمكن التنبؤ به، هناك أيضاً ميل إلى المبالغة في تقدير دعم الجهات المانحة للموازنة، حيث أن تضخيم الموارد المتاحة للتخصيص يتيح الفرصة لتأجيل القرارات الصعبة بشأن تحديد الأولويات.

التحديد من أسفل إلى أعلى لفئات الإنفاق الرئيسية

يشتمل جزء أساسي من الإعداد الفني لاتخاذ القرار الاستراتيجي على تحديد (1) مستوى الإنفاق الذي تم الالتزام به مسبقاً بالفعل بالنسبة للأهداف الحالية، و(2) ما هو مستوى الإنفاق المتاح لتخصيص الأولويات الجديدة. وتعد الموازنات بطبيعتها تدرجية، ومن الناحية العملية، لا يتغير جزء كبير من الموازنة من سنة إلى أخرى (Schick, 2002). وفي رأي (Caiden and Wildavsky, 1974): "التغييرات الجذرية غير ممكنة [...] تطورت الموازنة من سلسلة طويلة من التناقضات، إذا تم التشكيك فيها جميعاً في وقت واحد فإن ذلك سيؤدي إلى فوضى سياسية". وباختصار، هناك جزء كبير من الموازنة يُربط مسبقاً بما يتوافق مع الأهداف الحالية وبالتالي غير تقديري. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يصعب قانوناً تجنب تكاليف خدمة الديون ومعاشات القطاع العام والمدفوعات الخاصة بمشروعات البنية التحتية الكبرى المتعاقد عليها بالفعل. وعلى المستوى السياسي، هناك بنود أخرى من الإنفاق مثل أجور القطاع العام، ومخصصات الرئاسة وتمويل قوات الأمن لا يجوز عملياً أن تخضع لأي نقاش حول التخفيض أو إعادة التخصيص.

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

وبالتالي، فإن المرحلة الاستراتيجية من الموازنة ليست أبداً "قائمة فارغة" أو ممارسة "قائمة على الصفر" بالكامل في تحديد أولويات الإنفاق. وتعد هذه العملية من أسفل إلى أعلى بمثابة وسيلة لتوضيح وتحديد كم الالتزامات الموجودة بالفعل. وبمجرد أخذ هذه العناصر "الثابتة" في الاعتبار، يمكن اعتبار هامش الإنفاق الناتج الذي يمكن إعادة تخصيصه تقديرياً. وقد نكون القيمة الفعلية للنفقات التقديرية الحقيقية الذي يمكن تخصيصها لتلبية الأولويات السياسية صغيرة نسبياً في أي عام. ومع ذلك، غالباً ما يحاول القادة السياسيون قبول هذا القيد، مما يؤدي إلى أن التحيزات التصاعدية المستنيرة سياسياً في تقدير الموارد غالباً ما تسير جنباً إلى جنب مع التحيزات التنافسية في تقدير الالتزامات المستمرة.

التوافق مع الأولويات السياسية

يعتبر التوافق بين الأولويات من أعلى لأسفل ومن أسفل لأعلى التنافسية هي عملية صنع القرار السياسي التي تتطلب دعم تكنوقراطي. ويعد هذا التوافق جوهر المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة. ويعتبر فهم الأهداف المختلفة للدوافع السياسية والتكنوقراطية أحد الاعتبارات المهمة في إدارة المرحلة الاستراتيجية.

وغالباً ما يكون دافع التكنوقراطيين في وزارات المالية هو الحاجة إلى الحصول على قرارات سياسية واضحة في مرحلة مبكرة حتى يمكن أن تضي عملية الموازنة في الوقت المناسب وبطريقة منظمة. ويميلون إلى أن يكونوا مدركين تماماً للحاجة إلى أن يكون لدى وكالات الإنفاق الفردية وقت كاف لصياغة موازنتها الفردية ضمن الأطر الزمنية القانونية، لا سيما في ضوء الحاجة إلى إتاحة الوقت الكافي للتعلم في مقترحات الإنفاق هذه ومناقشتها.

ومن ناحية أخرى، يهتم الساسة عادة بالحيز المالي المتاح للوفاء بالوعد العامة أو الخاصة التي قطعوها على أنفسهم أمام دوائهم المختلفة. وغالباً ما يرغبون في تجنب القرارات الصعبة المرتبطة بالموارد المحدودة. وعلاوة على ذلك، قد تختلف القيادة السياسية فيما بينها بشأن الأولويات، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى مزيد من التأخير في اتخاذ القرارات أو التنازل عن القرارات التي لا يُتوقع أن تصمد. وعادة ما تؤدي هذه العوامل إلى دافع سياسي لزيادة الحيز المالي، ولو بشكل مصطنع، من خلال توقعات الإيرادات المتضخمة أو التقليل من النفقات الملتزم بها. وتميل هذه الممارسات إلى تقويض مصداقية الموازنة، وهي تحديداً المشكلة التي تهدف المرحلة الاستراتيجية إلى منعها.

الإطار (2): خطاب صريح لرئيس دولة منخفضة الدخل حول التخطيط و إعداد الموازنة

قام كادين و وايلدافسكي (Caiden and Wildavsky (1974)) بعملية تخيل صياغة خطاب رئاسي صادق حول طبيعة التخطيط و إعداد الموازنة في البلدان الفقيرة. وعلى الرغم من أن العمل الميداني لدعم استنتاجات بحثهم قد تم قبل عدة عقود، فإن العديد من القضايا التي أثيرت في الخطاب الرئاسي المتخيل لا تزال سارية حتى الآن في البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة:

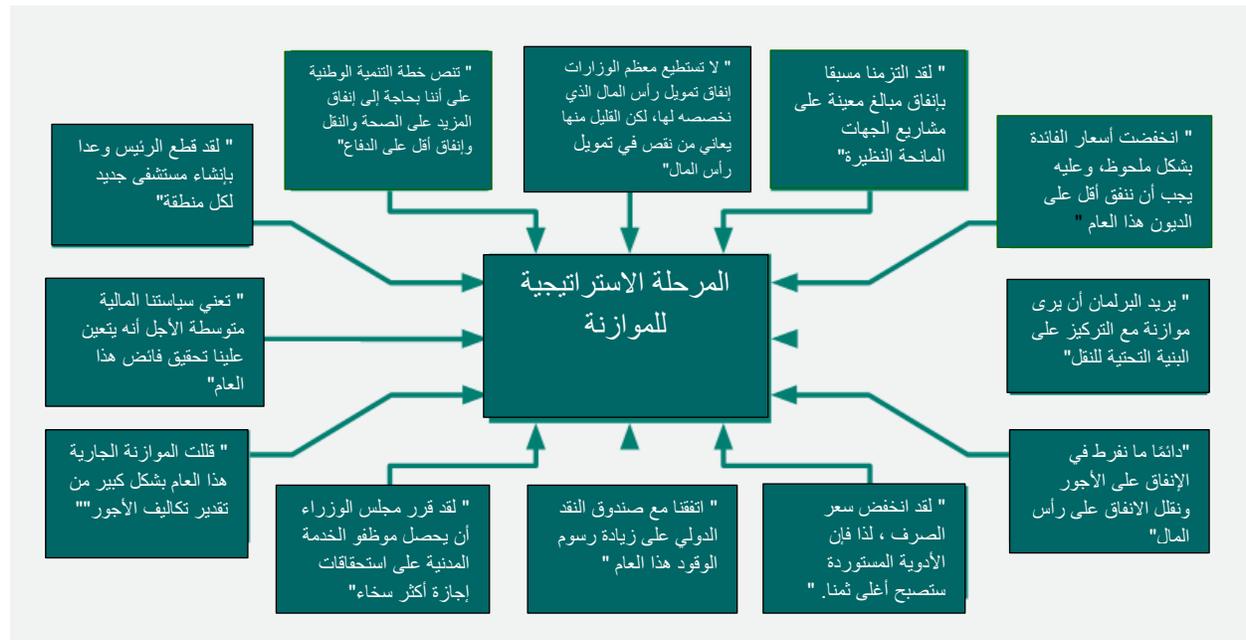
إن أسوأ شيء في الموازنة هو أنها استمرت في النفاذ . والآن كان لدي موازنة ثم نفذت مجدداً. بدت كافية في البداية. ثم اكتشفت أن 10 في المائة منها ذهبت لسداد قروض خارجية من الماضي، و80 في المائة ذهبت للنفقات العادية التي تتكرر كل عام. وذهب معظمها للرواتب، وكان كل ما يمكنني فعله هو منع الرواتب من الارتفاع، ناهيك عن خفضها. وفي أفضل الأحوال، كان هناك 10 في المائة أزيد من القيمة المقدرة من جانبي . [...] وعلاوة على ذلك، فإن نسبة 10 في المائة من موازنة الدولة التي قد أخصصها في الواقع لم تكن 10 في المائة من إيرادات الدولة. وبعيدا عن ذلك، يتم التحكم في حوالي 35 في المائة من إجمالي الإيرادات من قبل المنظمات التي تسمى مستقلة لأنني لا أستطيع الحصول على أموالهم. وبالتالي، فإن نسبة الـ 10 في المائة التي يمكنني توزيعها كانت في الحقيقة نسبة أصغر بكثير من إجمالي موارد البلاد. ولم يكن الأمر متعلقاً بمراجعة الموازنة التي تنفذ، لكن الأمر بدأ يبدو كما لو أنني سأوافق على ذلك. [...] ولكن، عندما كان هناك قليل من المال متاحا وطلبت مشروعا جيدا مدروسا بعناية وسيضيف إلى الدخل القومي، لم يبدو أن هناك أي شيء في متناول اليد. وإلا كان هناك الكثير من المشاريع ، لكل منها مؤيديه.

المصدر: Caiden and Wildavsky (1974, p. i)

3-1 لماذا تعد المرحلة الاستراتيجية مهمة؟

تهدف الموازنة الوطنية إلى تحقيق التوازن بين الأولويات التنافسية في سياق الطلبات غير المحدودة المحتملة على الموارد المحدودة. ولدى جميع الحكومات طموحات وطنية عالية المستوى تتطلب الإنفاق العام على التنفيذ. وبالإضافة إلى خطتها الخاصة، تواجه الحكومات ضغوطا ومطالباً (غالبا غير متوقعة) من مجموعة متنوعة من المصادر. كما أن لدى الحكومات أهداف عديدة التي لا يمكن تحقيقها خلال سنة مالية واحدة، وبالتالي يجب النظر في أولوياتها عبر عدد من دورات الموازنة على المدى المتوسط إلى الطويل. وبالتالي، فإن المرحلة الاستراتيجية تتضمن موازنة عدد من الضغوط التنافسية للنفقات، كما هو موضح في الشكل (2).

الشكل (2): الضغوط التنافسية حول المرحلة الاستراتيجية من الموازنة



المصدر: عرض المؤلفين

وتعد المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة ضرورية لتمكين الحكومات من المفاضلة بين هذه المطالب التنافسية في سياق الموارد المحدودة. فعلى سبيل المثال، قد يتعين على الحكومات أن تقرر ما إذا كانت ستعطي الأولوية لتطوير البنية التحتية أو للاستثمار في القطاعات الاجتماعية، أو ما إذا كانت ستركز سياسة التعليم على الالتحاق الجماعي بالمدارس الابتدائية أو على تطوير مؤسسات التعليم العالي الخاصة بالطبقات الراقية. وتواجه جميع الحكومات قيودا على الموارد وهذا هو الحال على الأخص في البلدان الفقيرة، والتي قد تجد أنها لا تتمتع إلا بقدر بسيط نسبيا من المرونة الحقيقية في مخصصات الموازنة (كما هو موضح في الخطاب الرئاسي المتخيل لـ Caiden and Wildavisky (1974)، الوارد في الاطار (2)). وتهدف المرحلة الإستراتيجية إلى توفير المدخلات الفنية اللازمة وهيكلية عملية صنع القرار المطلوبة لتمكين التوفيق بين هذه الأولويات التنافسية على المستوى السياسي.

الإطار (3): إستراتيجيات التنمية الوطنية والمرحلة الإستراتيجية من الموازنة

قامت العديد من حكومات البلدان النامية بنشر خطط تنمية وطنية رسمية من نوع أو آخر. وتحدد هذه الخطط الأولويات وأهداف السياسة العامة للحكومة على المدى المتوسط، وبالتالي يجب أن تساعد في توجيه المرحلة الإستراتيجية من الموازنة. ولكن من الناحية العملية، غالبا ما يكون تأثير خطط التنمية الوطنية هذه على سياسة الموازنة الاستراتيجية الفعلية من سنة إلى أخرى في البلدان منخفضة الدخل ضعيفا (Wilhelm and Krause, 2008). ومع ذلك، تعد خطط التنمية الوطنية بمثابة أمثلة على نوع التفكير الذي يهدف إلى توجيه المرحلة الاستراتيجية من الموازنة.

وفي مناقشتها لنهج أوغندا لعكبة الموازنة الاستراتيجية في التسعينيات، أوضح (Wilhelm and Krause, 2008) بعض التحديات الاعتيادية التي تواجه البلدان منخفضة الدخل. وعلى الرغم من وجود وثيقة إستراتيجية رفيعة المستوى معتمدة سياسيا وجماهيريا في إستراتيجية الحد من الفقر (PRS)، فإن الدولة كافتحت لجعل الموازنة تعكس طموحات هذه الإستراتيجية.

وكانت إستراتيجية الحد من الفقر في أوغندا مفرطة في الطموح فيما يتعلق بالموارد المتاحة. ونتيجة لذلك، قدمت الوزارات المنفقة في كثير من الأحيان مقترحات إنفاق غير واقعية. وستقوم الوزارات المركزية بعد ذلك بتقليص هذه المقترحات من جانب واحد لجعلها تتناسب مع الموارد المتاحة، مما يقلل من الحافز لتلك الوزارات للمشاركة في تفاصيل مرحلة إعداد الموازنة.

وغالبا ما يؤدي سوء إدارة المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة إلى تقويض فرصة إنشاء روابط واضحة بين الإستراتيجية والموازنة. وأدى عدم كفاية الوقت للتحضير، على سبيل المثال، إلى تأخر تقديم مقترحات الموازنة إلى مجلس الوزراء والبرلمان، مما يحد من الوقت للمناقشة الهادفة.

ويخلص Wilhelm and Krause إلى أن التجربة الأوغندية تشير إلى أن سياق البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة يجعل من الصعب للغاية على الحكومات ربط تخصيص الموارد بسياسات محددة، ناهيك عن استراتيجية التنمية الوطنية الشاملة.

4-1 تحديات تنفيذ المرحلة الإستراتيجية من الموازنة في البلدان ذات الدخل المنخفض والقدرات المحدودة

تواجه البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة عددا من القيود المؤسسية والاقتصادية والسياسية التي تجعل عملية إعداد الموازنة وتنفيذها بأكملها صعبة (Allen, 2009; Welham and Hadley, 2015). وتعد بعض القيود "تقنية" بطبيعتها من حيث أنه يمكن تحسينها من خلال الاستثمارات في بناء القدرات مثل تدريب الموظفين الحاليين وتعيين موظفين جدد وإدخال أساليب عمل أفضل. وتتعلق قيود أخرى بطبيعة البيئة السياسية التي تعمل فيها الموازنة، وهذه قيود أقل قابلية للإصلاح والتغيير.

وبينما يختلف كل سياق في درجة تفاعل التحديات التقنية والسياسية في المرحلة الاستراتيجية، فإن هناك تحديين خاصين نمطين:

- **التأخيرات في المرحلة الإستراتيجية:** يمكن للصعوبات التقنية في جمع المعلومات الضرورية وتحليلها، إلى جانب التحدي السياسي المتمثل في جذب انتباه القيادة السياسية، أن تؤدي إلى تأخيرات وتوقفات مستمرة في البدء الرسمي في المرحلة الاستراتيجية من الموازنة، غالبا إلى الحد الذي لا تكون فيه للمرحلة الاستراتيجية قيمة تذكر.
- **مرحلة إستراتيجية غير فعالة لا تزيد عن كونها مسألة شكلية على حساب المهمة:** يعد ذلك أمرا شائعا في الحالات التي لا تمثل فيها الموازنة ككل التزاما سياسيا موثوقا بنمط معين من الضرائب والإنفاق. وفي هذه الحالة، تضيي الجهات الفاعلة ذات الصلة قدما ببساطة من خلال الاقتراحات الخاصة بمرحلة إستراتيجية دون اتخاذ أي قرارات بشكل فعلي و/ أو عدم توقع انعكاس القرارات الإستراتيجية الفعلية للحكومة في الموازنة النهائية المقترحة على البرلمان.

التأخيرات في المرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة

قد تتعرض القدرة البيروقراطية الفنية لوزارة المالية لضغوط كاملة بسبب تحديات التعامل مع القضايا اليومية، مما يترك القليل من الوقت لنوع النشاط الدائم للفنيين الذي يجب أن يدعم المرحلة الاستراتيجية. وحتى في الحالات التي يمكن فيها لوزارة المالية توجيه الموارد البشرية والمالية إلى هذا النشاط الدائم، فقد لا تكون المهارات الفنية اللازمة لإجراء تحليل بأثر رجعي لاتجاهات الإنفاق والتنبؤ بدقة بمستويات الإنفاق المستقبلية متاحة. ومع ذلك، يمكن التغلب على بعض هذه الفجوات في القدرات على المدى القصير من خلال استكمال القدرات من الخارج، بينما يمكن معالجتها على المدى الطويل من خلال تنمية القدرات.

قد يعني التقلب المتأصل في الاقتصادات الفقيرة وغير المتنوعة، إلى جانب التحديات المستمرة في القدرات الفنية، أن محاولة التنبؤ بدقة بمتغيرات الاقتصاد الكلي الرئيسية الموثوقة هي أمر غير ممكن بكل بساطة. وفي مثل هذه البيئات غير المستقرة، قد يتبنى الساسة نهج "الانتظار والترقب" لتجنب اتخاذ قرارات مبكرة وحاسمة قد تكون صعبة سياسيا وقد تحتاج لاحقا إلى التراجع عنها. ويؤخر مثل هذا النهج حتما النقطة التي يتم عندها اتخاذ القرارات الرئيسية، على الرغم من أنه ينبغي ملاحظة أن تجنب اتخاذ قرارات صعبة بسبب عدم كفاية البيانات والتحليل في سياق سياسات منقسمة وغير مؤكدة، قد يكون مسار عمل عقلائي، لا سيما على المدى القصير.

ونتيجة لكل هذه العوامل، يمكن للمماطلة والتسويق بشأن المرحلة الاستراتيجية من الموازنة أن يصبح معديا وقد يؤخر المرحلة إلى ما بعد النقطة التي عندها لم يعد الأمر عمليا أو مفيدا. وهذا هو أحد الأسباب التي تجعل البلدان النامية ينتهي بها الأمر في كثير من الأحيان

عند المرحلة الاستراتيجية المكثفة و/ أو المستعجلة . وبالنظر إلى أنه يجب تقديم الموازنات في كثير من الأحيان إلى الهيئات التشريعية في مواعيد محددة، يمكن أن يؤدي ذلك إلى دمج المرحلتين الاستراتيجية والتشغيلية في بعضها البعض. ويمكن أن يستلزم دمج هذه المراحل مراجعات متكررة لسقوف الموازنة وشروط الإنفاق الأخرى أثناء الإعداد التفصيلي، حيث يتم تلقي المدخلات السياسية على فترات متقاربة. ويمثل ذلك نوعاً من التحدي من حيث التنسيق واللوجستيات مما يقلل من احتمالية التوصل إلى قرارات سياسية واضحة أثناء عملية اتخاذ القرار الاستراتيجي أو انعكاس مثل هذه القرارات في الموازنة التفصيلية النهائية.

الشكل على حساب المهمة

غالباً ما تؤدي العوامل السياسية إلى تفاقم التحدي المتعلق بتقديم مرحلة استراتيجية فعالة. ويحدث ذلك، على سبيل المثال، عندما لا يمكن مناقشة العديد من الأولويات الحقيقية للحكومة بشكل مفتوح. وفي هذه الحالة، يتم الإعلان للجمهور فقط بعض طموحات الموازنة الاستراتيجية للحكومة (على سبيل المثال، من خلال خطط التنمية الوطنية أو غيرها من الوثائق العامة) بينما يتم إخفاء طموحات أخرى عن الرأي العام (Simson and Welham, 2014). ويشمل نوع الأهداف الاستراتيجية التي يتم الإعلان عنها عادة أهداف الاقتصاد الكلي العامة (مثل "الحفاظ على عجز منخفض في الموازنة")، وأهداف على مستوى القطاع (مثل "زيادة الإنفاق على الصحة") وأهداف مشروع محدد (مثل "إنشاء طريق بين العاصمة والمطار"). ويمكن أن تشمل أهداف الموازنة الاستراتيجية التي قد لا ترغب الحكومات في الإعلان عنها للجمهور ولكنها قد تسعى إلى تحقيقها مع ذلك لضمان استمرار الدعم السياسي في الدوائر الرئيسية (على سبيل المثال، بناء المزيد من البنية التحتية في بعض المناطق التي تدعم الحكومة)، وضمان استمرار مزايا الرعاية للتحالفات المفضلة ("زيادة رواتب كبار الموظفين في المؤسسات الأمنية الرئيسية") و / أو إثبات الامتثال للجهات المانحة (على سبيل المثال، "تحديد موازنة من أجل - ولكن ليس بالضرورة لتنفيذ - زيادة في رواتب المعلمين لتلبية متطلبات الجهات المانحة").

يمكن أن تؤدي هذه العوامل معاً إلى التخطيط الاستراتيجي للموازنة الذي يبدو وكأنه يحدث فقط، بينما في الواقع ليس له تأثير يذكر على النتيجة الفعلية (Pritchett et al., 2013; Rakner et al., 2004). وغالباً ما يكون لدى الحكومات حوافز لتقديم ما يشبه المرحلة الاستراتيجية الرسمية، لاسيما في البلدان التي تتلقى موارد مساعدات كبيرة، حيث قد تكون هذه المرحلة من متطلبات الجهات المانحة. وقد يشمل التعهد الرسمي للمرحلة الاستراتيجية عملية عامة جزئياً تتضمن خطط التنمية الوطنية والمشاورات العامة والنقاش المفتوح من الناحية الشكلية حول ما يجب أن تحتويه الموازنة - وهي عملية غالباً ما تكون الجهات الفاعلة على دراية تامة بأن القرارات الحقيقية بشأن أولويات الإنفاق ستُتخذ خلف الأبواب المغلقة.

ويمثل أحد التأثيرات الرئيسية لتحدي "الشكل على حساب المهمة" في أن الجهات الحكومية قد لا تكلف نفسها عناء المشاركة بشكل جوهري في مرحلة استراتيجية طويلة ومفصلة من الموازنة عندما ترى أن هذه المشاركة ليس لها تأثير حقيقي على التمويل الذي من المحتمل أن تتلقاه. وفي العديد من البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة، تكون عملية تنفيذ الموازنة على مدار العام غير مؤكدة بدرجة كبيرة و/ أو يهيمن عليها تخصيص النقد على المدى القصير (أي صرف الأموال النقدية على أساس شهري بناء على ما هو متاح بدلاً مما تم إدراجه في الموازنة). ويخاطر ذلك بخلق حالة يكون فيها الإنفاق الفعلي لا علاقة له بالموازنة المتفق عليها (Schick, 1974; Caiden and Wildavsky, 1998). وفي مثل هذه الحالة، يعد إنفاق الموارد على التخطيط الاستراتيجي التفصيلي للموازنة بمثابة استراتيجية أقل عقلانية لتأمين الأموال مقارنة بالاستثمار في استراتيجيات للحصول على إصدارات نقدية على أساس شهري خلال السنة.

5-1 ما هي بعض الأدوات والأطر والتقنيات التي يمكن استخدامها لجعل المرحلة الإستراتيجية فعالة؟

تحدد المناقشة أعلاه طبيعة وهدف المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة وتحدد تحديين رئيسيين يمكن أن يكون لهما تأثير سلبي على هذه العملية، لاسيما في البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة. كما أبرزت كيف أن بعض التحديات المتعلقة بتنفيذ مرحلة استراتيجية ناجحة تمثل أمراً تقنياً بطبيعتها، وبالتالي فهي مفتوحة للتحسين من خلال استثمارات بناء القدرات، بينما التحديات الأخرى ذات طبيعة سياسية وأقل قابلية للإصلاحات الفنية المباشرة. ويحدد هذا القسم الإجراءات التي يمكن اتخاذها لزيادة فرص تنفيذ مرحلة استراتيجية ناجحة.

وهناك سلسلة متصلة من التطور في الأدوات والأطر والتقنيات التي يمكن استخدامها في المرحلة الاستراتيجية. وبالتالي يحتاج مديرو الموازنة إلى الاختيار بحكمة عند تحديد مستوى التطور المطلوب لصانعي القرار في سياقاتهم الخاصة. ولتحسين التنبؤ بمزروف الموارد، على سبيل المثال، يمكن الاستثمار بشكل كبير في الجودة التقنية للتنبؤ المالي الكلي. ومع ذلك، قد يؤدي هذا الاستثمار إلى مكاسب صغيرة

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

فحسب من حيث الدقة. وبالمثل، كما أشير أعلاه، قد تكون وثائق التخطيط الوطني المفصلة والطويلة ذات تأثير ضئيل في المرحلة الإستراتيجية إذا كانت مجرد عمليات شكلية ولا تنفيذ في الواقع عملية صنع القرار.

بدء العملية مبكراً واستخدام الجدول الزمني للموازنة لتحديد الأجزاء الرئيسية للمرحلة الاستراتيجية

يجب أن تبدأ المرحلة الاستراتيجية في وقت مبكر من دورة الموازنة السنوية، لكي تكون ناجحة. ووفقاً لـ (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999): "تعد فترة إعداد الموازنة التي تبدأ قبل ستة أشهر من الموعد النهائي لتقديم الموازنة للسلطة التشريعية مناسبة في البلدان النامية، ولكن لا توجد قاعدة صارمة، ولا يوجد بديل لتخصيص الجدول الزمني للموازنة حسب البلد المحدد". وتسمح البداية المبكرة بتنسيق المدخلات التحليلية المختلفة المطلوبة لتوجيه الأولويات السياسية وترجمتها في نهاية المطاف إلى سقوف وأهداف مالية. ومن ناحية أخرى، فإن الإخفاق في بدء العملية في الوقت المناسب يعني أن "التدخل السياسي والضعف الإداري ونقص المعلومات المطلوبة غالباً ما يؤدي إلى تأجيل هذه الخيارات الصعبة حتى تنفيذ الموازنة" (Schiavo-Campo, in Shah, 2007). وتزيد البداية المبكرة للعملية من احتمالية تحقيق المدخلات الفنية والسياسية المطلوبة لمرحلة استراتيجية ناجحة.

وحدد Schiavo-Campo, (in Shah, 2007) وSchiavo-Campo and Tommasi (1999) في مناقشتهم للمرحلة الاستراتيجية العديد من الشروط المتعلقة بحسن التوقيت والحاجة إلى اتخاذ قرار منظم. ومع أخذ هذه الظروف في الاعتبار جنباً إلى جنب مع بعض التحديات الهيكلية التي تواجهها البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة، أقرت التوصيات التالية:

- الحصول على قرارات سياسية في مرحلة مبكرة من المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة: يمكن لهيكل المرحلة الإستراتيجية لضمان وجود نقطة يتم فيها وضع خيارات صعبة للقادة السياسيين في وقت مبكر أن تزيد من فرصة الحصول على اتجاه واضح (أو على الأقل شكل من أشكال التوجيه) لسياسة الموازنة من خلال وضع قيود صارمة.
- تجنب التأخير في عملية التنبؤ بالاقتصاد الكلي والمالية العامة. كما أشير أعلاه، يرى بعض الخبراء أن عملية الموازنة الاستراتيجية، بما في ذلك التنبؤ المالي الكلي، يجب أن تكون نشاطاً دائماً (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999). وبينما قد لا يكون ذلك ممكناً في جميع الظروف، فإن بدء العملية في أقرب وقت ممكن سيقلل من مخاطر التأخير في العملية الناجم عن البداية البطيئة لهذا النشاط المبدي.
- التأكد من أن عملية الموازنة ليست مفتوحة. في حالة عدم وجود إدارة نشطة، قد تصدر القيادة السياسية تعليمات وترتيب أولويات في نقاط غير مخطط لها في العملية أو حتى لا تصدرها على الإطلاق. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى دمج المرحلة الإستراتيجية ومرحلة الإعداد التفصيلي للموازنة، بحيث تتداخل مع بعضها البعض.

لضمان إتاحة الوقت الكافي للأنشطة الرئيسية للمرحلة الاستراتيجية، تستخدم العديد من البلدان جدولاً زمنياً رسمياً للموازنة يحدد الأنشطة المخطط لها في عملية الموازنة. وكما أشير إليه من قبل Potter and Diamond (1999): "يعتبر إعداد الموازنة بمثابة عملية مع منظمات وأفراد معينين لديهم مسؤوليات محددة يجب تنفيذها ضمن جدول زمني معين". ويساعد الجدول الزمني للموازنة مسؤولي وزارة المالية على إدارة العملية السنوية الإجمالية داخلياً في مؤسساتهم وتوضيح لأصحاب المصلحة الخارجيين توقيت وطبيعة مدخلاتهم المتوقعة في عملية الموازنة. ومن المرجح أن تحدد أهم معالم الجدول الزمني للموازنة في قوانين الإدارة المالية العامة للدولة. ويجب أن تضيف إدارة الموازنة مواعيد نهائية أكثر تحديداً للمهام الوسيطة بعد التشاور مع الإدارات التي تقدم المدخلات الفنية ذات الصلة. وبمجرد أن تصبح العملية مستقرة، يمكن إضفاء الطابع الرسمي عليها في لوائح الموازنة المنصوص عليها في القانون الشامل.

ورغم أن إدارة الموازنة هي الراعي الطبيعي للجدول الزمني للموازنة، يجب تطوير هذا الجدول والاتفاق عليه بشكل تعاوني مع أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، لاسيما أولئك المسؤولين عن المهام الهامة مثل تقدير م ظروف الموارد (على سبيل المثال، الوحدات المسؤولة عن تنسيق المساعدات، وإدارة الديون وتحصيل الإيرادات). ويمكن أن يؤدي وضع الجدول الزمني للموازنة بالتعاون مع أصحاب المصلحة إلى تحسين واقعيته من حيث الوقت المطلوب لإجراءات معينة، وربما زيادة المشاركة من جانب أصحاب المصلحة الرئيسيين.

وفي حين تعتبر التقلبات في النطاقات الزمنية أمراً لا مفر منه، لاسيما في البلدان ذات الدخل المنخفض وذات القدرات المحدودة، يمكن للجدول الزمني للموازنة أن يبني هوامشا لمحاولة استيعاب هذه التقلبات.

وفي الممارسة العملية، تخفق العديد من البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة في التقيد عن كثب بالجدول الزمني للموازنة. ومع ذلك، لا تزال الجداول الزمنية تضيف قيمة من حيث تحديد التوقعات لما يجب أن يحدث وفي أي وقت يجب أن يحدث ذلك ومن يجب أن يكون مسؤولاً عن التنفيذ. ومن خلال الشفافية بشأن الجدول الزمني والبقاء على اطلاع بالمتطلبات والمواعيد النهائية الخاصة بها، يمكن لوزارة المالية استخدام الجدول الزمني للموازنة للقيادة بالقدوة وقيادة سلوك الآخرين. ويمكن استخدام التدريبات التحليلية البسيطة التي يتم إجراؤها في نهاية دورة الموازنة لمراجعة مدى مطابقة النشاط الفعلي لتوقعات الجدول الزمني للموازنة لإعادة تصميم الجدول الخاص بالسنة القادمة وإصلاحه لتقريبه من الواقع.

وبينما يعد كل سياق وكل جدول زمني للموازنة متميزاً، فإن هناك بعض التجارب المشتركة للبلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة التي يمكن أن تساعد في تطوير الجدول الزمني للموازنة في أماكن أخرى. ومن هذه التجارب يمكن الاستنتاج أن الجدول الزمني للموازنة المُحکم التصميم يجب أن يتضمن الاعتبارات التالية:

- **الحاجة إلى تخصيص فترة زمنية واضحة للمرحلة الاستراتيجية في الجدول الزمني للموازنة:** كما أشير إليه، تبدأ المرحلة الإستراتيجية من الموازنة بشكل متكرر بمراجعات تحليلية لتجربة الموازنة السابقة والحالية لتوجيه مجموعة القرارات التي يمكن أن يتخذها القادة السياسيون حول موازنة العام المقبل، وتنتهي عادة بإصدار سقوف الموازنة والتوجيه من خلال تعميم الموازنة. وسيساعد تضمين هذه النقاط بشكل صريح في الجدول الزمني للموازنة على تحديد الفترة الزمنية التي يمكن أن تحدث خلالها المرحلة الإستراتيجية.

- **الحاجة إلى التأكد من أن أصحاب المصلحة في المرحلة الاستراتيجية على دراية بالمواعيد النهائية التي تتطلب مدخلاتهم:** سوف يختلف أصحاب المصلحة في المرحلة الاستراتيجية (مثل القيادة السياسية وشعبة التنبؤ بالاقتصاد الكلي) عن أصحاب المصلحة الذين يقودون إعداد الموازنة التفصيلية (مثل شعبة الموازنة وجهات الإنفاق). وسيؤدي التأكد من أن المشاركين في المرحلة الاستراتيجية من الموازنة على دراية بأدوارهم والمواعيد النهائية إلى زيادة احتمالية مشاركتهم الفعالة. كما قد يدعم إثبات مثل هذا الوضوح الاستهداف الأنسب لجهود بناء القدرات لتحسين المرحلة الاستراتيجية.

- **الحاجة إلى ضمان أن القيادة السياسية (أي الرئيس و/ أو مجلس الوزراء) على دراية بالموعد المتوقع لتلقي التحديثات والخيارات:** يعد تحديد فترات مناقشة محددة في الجدول الزمني لاجتماع مجلس الوزراء أحد طرق "إغلاق" نقاط المناقشة الرسمية بشكل مسبق.

وضع سيناريوهات أساسية محددة وخيارات أخرى لمتغيرات الاقتصاد الكلي والمتغيرات المالية الرئيسية

إن وضع سيناريوهات واضحة للنظر فيها يمكن أن ييسر الحصول على قرارات من القيادة السياسية العليا بشأن مظهر الموارد، حيث يجد الساسة أنه من الأسر الاختيار من بين الخيارات البديلة المحددة بدلاً من أن يُطلب منهم طرح وجهات النظر من الصفر. ويمكن أن يساعد ذلك في تقليل العدد غير المحدود المحتمل لقرارات الاقتصاد الكلي وقرارات المالية إلى عدد معقول من الخيارات. وعلاوة على ذلك، نظراً لأن المسؤولين قد قاموا بوضع هذه الخيارات، فإنها توفر أيضاً فرصة للتأثير على النتيجة النهائية من خلال العرض الدقيق للخيارات المتاحة. وبناءً عليه، يمكن النظر في تطوير خيارات محددة للسياسة المالية الكلية على أنها أداة تقنية للمساعدة في التغلب على القيود السياسية بشأن المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة، مثل عدم الرغبة أو الثقة لاتخاذ قرارات بشأن السياسة المالية الكلية.

ويتمثل النهج البسيط في جعل التكرار الأول لإطار الاقتصاد الكلي بمثابة السيناريو الأساسي. ويعد السيناريو الأساسي بمثابة توقع لما هو مرجح أن يحدث إذا لم يكن هناك تغيير في السياسات الحالية (على سبيل المثال، في حالة الحفاظ على نفس مستويات الإنفاق وسياسات الضرائب والإيرادات كما في العام السابق) في سياق الظروف الاقتصادية المحتملة. وبمجرد وضع السيناريو الأساسي، يمكن إنتاج سيناريوهات بديلة تتضمن تغييرات في السياسة مثل: زيادات أو تخفيضات في الضرائب؛ وخطط إنفاق أعلى أو أقل؛ ومستويات دين أو عجز أقل أو أعلى. ويمكن وضع الآثار المترتبة على هذه التغييرات في السياسة بمظهر النفقات كخيارات واضحة للنظر فيها على المستوى السياسي. كما يمكن أن يساعد وضع مثل هذه الخيارات الواضحة في توجيه و الحد من مداولات صانعي القرار السياسي.

يمكن أن يكون اتخاذ القرارات بشأن الاقتصاد الكلي والسياسة المالية أيسر عندما تكون هناك ترتيبات مشروطة متفق عليها في هذه المجالات، لاسيما من خلال برامج صندوق النقد الدولي. وبالنسبة للبلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة، تحدد هذه البرامج عادة أهدافاً كمية واضحة لمتغيرات الاقتصاد الكلي والمتغيرات المالية الرئيسية. بالنظر إلى أن هذه الأهداف تُحدد خارجياً، وغالباً ما تأتي مع حوافز كبيرة للإنجاز، فيمكن استخدامها لوضع سيناريو خط الأساس. كما يمكن أن تساعد هيكله السيناريو الأساسي وتقديمه حول قيود السياسة المالية والاقتصاد الكلي المتفق عليها مسبقاً في تدعيم مديري الموازنة في التفاعل مع القيادة السياسية من خلال التحديد الواضح لما يلي:

- التداعيات الاقتصادية الكلية المحتملة للفشل في اتخاذ الإجراءات المالية الصحيحة لتحقيق الأهداف.
- ردود الفعل المحتملة من صندوق النقد الدولي و/ أو الجهات المانحة الأخرى تجاه عدم امتثال الحكومة للقيود المالية العامة المتفق عليها، فضلاً عن التأثير المحتمل لردود الفعل هذه على مظهر الموارد وعلى العلاقات الأوسع بين الجهات المانحة والحكومة.
- ردود الفعل المحتملة للمقرضين الآخرين (القطاع الخاص والعام) تجاه عدم نجاح الحكومة في الحفاظ على الاستدامة المالية وتأثير ردود الفعل هذه على مظهر الموارد.

بالتالي، فإن المشاركة الأولى مع القيادة السياسية في المرحلة الاستراتيجية لعملية الموازنة قد تسعى ببساطة إلى التوصل إلى توافق في الآراء حول ماهية القيود المالية عالية المستوى بالنسبة لسنة الموازنة القادمة، وبالتالي إغلاق المناقشات حول السيناريوهات البديلة. وقد تأتي المناقشات حول التخصيص في وقت لاحق، بمجرد أن تصبح الآثار المترتبة على سقف الموازنة المتفق عليه واضحة. وقد تكون هناك ميزة أخرى في إجراء مناقشات منفصلة حول إطار الاقتصاد الكلي والإطار المالي الذي يحدد مظهر النفقات الإجمالي قبل مناقشة المخصصات الدقيقة.

ولدى الوزراء، بصفتهم رؤساء لجهات الإنفاق، حافز قوي لتعظيم حصتهم من الموازنة وحافز ضعيف نسبياً فقط كجزء من الحكومة المجمعة لتقييد الإنفاق الكلي. ويمكن أن يساعد فصل القرارات المتعلقة بمظهر النفقات الإجمالي للحكومة بأكملها عن القرارات اللاحقة بشأن التخصيصات على مستوى القطاعات أو على مستوى الجهات في الحد من اجتذاب الوزراء للبدء في محاولة تعظيم نصيبهم من الموازنة عند مناقشة المظهر العام.

تشكيل مجموعة عمل فنية لدعم الاقتصاد الكلي والتنبؤ بمظهر الموارد بشكل صريح

يمكن لتشكيل مجموعة عمل فنية مخصصة بشكل صريح لإنتاج إطار الاقتصاد الكلي ومظهر النفقات الناتج أن يساعد في تيسير التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في العملية. وكما ذكر، قد يكون حتى مجرد تحقيق التنسيق الأساسي والاتفاق بين جميع الأطراف في البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة أمراً صعباً. ففي البلدان التي يؤدي فيها عدد صغير أو فرد واحد فقط وظيفته واحدة، فإن الشخصيات تعتبر مهمة وتحتاج إلى إدارة. كما قد يساعد إنشاء مجموعة عمل فنية رسمية في تحديد تدفقات المعلومات وعلاقات العمل المطلوبة للمحافظة على توقعات الاقتصاد الكلي والمالية عند معيار يضمن أنها مدخلات مفيدة في المرحلة الاستراتيجية. ويمكن أن يساعد ذلك في إضفاء الطابع الرسمي والمؤسسي على عملية إصدار هذه التنبؤات، مما يسمح كذلك بجهود بناء القدرات المستهدفة.

وعادة ما تكون المؤسسة الرائدة في إنتاج إطار الاقتصاد الكلي ومظهر الموارد عبارة عن إدارة داخل وزارة المالية، وعادة ما تكون إدارة الاقتصاد الكلي. ومع ذلك، من المرجح أن تطلب هذه الإدارة مدخلات من عدد من أصحاب المصلحة، بما يشمل ما يلي:

- **إدارات الخزنة / المحاسب العام و الموازنة:** توفر هذه المؤسسات معلومات مُحدثة عن تنفيذ الموازنة من أجل تحديد الرصيد المالي الحالي وكذلك التوقعات المستقبلية لمجموع النفقات مثل فاتورة الأجور ونفقات رأس المال الرئيسية وغيرها.
- **جهات تحصيل الإيرادات:** بينما من المرجح أن تتنبأ إدارة الاقتصاد الكلي بالإيرادات على المستوى الإجمالي بناءً على توقعات النمو الاقتصادي، فإن آراء جهات تحصيل الإيرادات مهمة أيضاً. وهذا هو الحال بشكل خاص في البلدان منخفضة الدخل حيث قد تعتمد القاعدة الضريبية على عدد صغير نسبياً من الشركات والصناعات، أو حيث يمكن أن تتوفر مكاسب الكفاءة في تحصيل الضرائب من خلال الإصلاحات الإدارية التي تؤدي إلى عائدات كبيرة. كما أنه من المرجح أن يكون ممثلو هذه الجهات قادرين على شرح الاتجاهات الحديثة في خطوط الإيرادات الفردية.

- **البنك المركزي:** تساعد مشاركة البنك المركزي في تقوية الروابط بين القطاعات المالية والنقدية والخارجية، لاسيما فيما يتعلق بالتضخم والاحتياطات الأجنبية.
- **صندوق النقد الدولي:** كما ذكر، في العديد من البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة، فإن الالتزام ببرامج صندوق النقد الدولي وأهداف السياسة المالية المرتبطة به يعني أن هناك تأثيرا واسعا للصندوق على نتائج الإطار الكلي. ويمكن أن تساعد المشاركة المبكرة مع ممثلي صندوق النقد الدولي وخبراء البعثات المختلفة في ضمان الاتساق مع متطلبات البرنامج القُطري و / أو توفير فرص للحصول على المساعدة الفنية من صندوق النقد الدولي وضمان الجودة.

وغالبا ما يتم تقديم عملية إدخال المنظور الاقتصادي الكلي والمالي متوسط الأجل في المرحلة الإستراتيجية لعملية الموازنة كحل لمشكلة المدى السياسي القصير. ومع ذلك، يجب النظر بعناية في إدخال مثل هذا المنظور. فمن ناحية، سيحسن المنظور الحقيقي على المدى المتوسط لسياسة الاقتصاد الكلي والسياسة المالية من صنع السياسات إلى حد ما، وقد يكون لبعض الفئات المستهدفة في الحكومة مصلحة في هذا النوع من التفكير طويل المدى. من ناحية أخرى، يعد البحث عن الربح (العائد) على المدى القصير، في الواقع، نهجا عقلانيا للكثيرين في القيادة السياسية، خاصة إذا كانوا يشتهون في أنهم لن يظلوا في المنصب لفترة طويلة جدا. ويمكن لذلك أن يقوض بشكل خطير الجهود المستثمرة في وضع أطر مركبة متوسطة الأجل، وقد يعني أنه لا يستحق التكاليف في الموارد. وقد يكون من الأفضل تخصيص الوقت للاستثمار في توقعات أكثر دقة لمدة عام واحد.

إعداد مجموعة من وثائق الخيارات التحليلية المحددة للنظر فيها من جانب القيادة السياسية

تختلف الطرق التي يتم من خلالها توصيل المنتجات التحليلية إلى القيادة السياسية للنظر فيها فيما بين البلدان. ومع ذلك، في جميع السياقات، يعد التعامل مع القيادة السياسية بطريقة تضمن اتخاذ خيارات صعبة والالتزام بها في المرحلة الاستراتيجية بمثابة تحد كبير. ومن أجل تحسين فرص المشاركة الناجحة، يمكن إنتاج بعض المنتجات التحليلية المحددة للمساعدة في تحفيز المناقشة والقرارات من جانب القيادة السياسية. ويعد ذلك بمثابة مثال آخر على استخدام أداة فنية (أي إنتاج خيارات تحليلية) للمساعدة في التغلب على قيد سياسي (أي عدم اتخاذ قرارات بشأن القضايا الرئيسية). ويمكن أن تكون هذه المنتجات التحليلية بمثابة وسيلة لتنظيم التفكير الداخلي داخل وزارات المالية. كما يمكن تضمينها بشكل صريح في الجدول الزمني للموازنة كطريقة واضحة لهيكلة العمل التحليلي اللازم لإنتاجها.

ويمكن إنتاج مجموعة من "وثائق الخيارات" الممكنة حول موضوعات مختلفة وفقا للاحتياجات المحلية. وفيما يلي أمثلة على أنواع وثائق الخيارات المدعومة تحليليا والتي يمكن تقديمها بشكل مفيد في نقاط رئيسية بالمرحلة الإستراتيجية من عملية الموازنة:

- **وثيقة "سرد" قصيرة حول السياق العام للموازنة:** غالبا ما يكون لدى الساسة وقت واهتمامات وقدرة محدودة للتعامل مع أي شيء أكثر من العناوين الرئيسية للسنة المالية القادمة، والتي قد تكون على بعد عدة أشهر. ولذلك، يمكن أن تصدر وزارة المالية، في وقت مبكر من العملية، ملخصا شاملا لاتجاه الموازنة للسنة القادمة يحتوي على رسائل رئيسية حول سياق الاقتصاد الكلي وتوقعات الإيرادات وتوقعات الالتزامات الجارية وآثار هذه التوقعات على الدين وعلى علاقات الجهات المانحة / صندوق النقد الدولي.
- **وثيقة "إطار الموازنة" تحدد خيارات أكثر تفصيلا حول إطار الاقتصاد الكلي ومظروف الموارد الناتج عن ذلك:** يمكن أن تتضمن ورقة إطار عمل الموازنة السيناريو الأساسي والسيناريوهات الأخرى التي تحدد الطرق التي يمكن من خلالها استيعاب الالتزامات السياسية المختلفة وشروط الجهات المانحة ضمن إطار العمل المتوقع للسنة التالية والآثار المترتبة على المجموع الكلي للموازنة .

الإطار (4): أطر الاقتصاد الكلي: هل هي سلسلة متصلة من التطور أم التعقيد؟

على الصعيد العالمي، كان هناك قدر كبير من إصلاح السياسات التي تركز على تحسين وتعزيز أطر الاقتصاد الكلي وخيارات السياسة المالية الناتجة. وغالبا ما يركز ذلك على بناء وعي أكبر متعدد السنوات و / أو متوسط المدى في صنع السياسة المالية (البنك الدولي، 2013). ويحدد (1999) Schiavo-Campo and Tommasi السلسلة التالية من التطور في إدخال إطار الاقتصاد الكلي مع منظور متوسط الأجل في عملية الموازنة:

- **الحد الأدنى من التطور:** تقديرات الإنفاق الإجمالية حسب الوظيفة والفئة الاقتصادية الواسعة؛ والتكاليف الآجلة للبرامج.

- **المستوى المتوسط من التطور:** إعداد برامج إنفاق متعددة السنوات يحددها إطار للاقتصاد الكلي ومرتبطة بشكل صارم بإعداد الموازنة، بما في ذلك البرامج / المشاريع التي يكون تمويلها مؤكدا فقط؛ والتأكد من أن البرامج متعددة السنوات تركز على السياسات الجارية وأنه يتم تحديد السياسات الجديدة فقط أثناء إعداد الموازنة السنوية.
- **المستوى النهائي من التطور:** إعداد إطار إنفاق رسمي متوسط الأجل بنفس التغطية ونفس مستوى التفاصيل مثل الموازنة (على الأقل حسب البرنامج والمشاريع والفئات الاقتصادية الواسعة).

وقد يؤدي التحديد غير الصحيح للمستوى المناسب من التطور لإطار الاقتصاد الكلي إلى جعل الإطار غير عملي لأغراض المرحلة الاستراتيجية. ويتطلب تحديد المستوى المناسب من التطور المفاضلة بين المعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات جيدة والموارد المطلوبة لإعداد الإطار، وكذلك تحديد ما إذا كان يمكن توصيل مخرجات الإطار بشكل مفيد إلى صانعي السياسات.

وقد تتطلب المستويات الأعلى من التطور (مثل استخدام نماذج الاقتصاد الكلي المعقدة) بيانات قد لا تكون متوافرة في كثير من الأحيان بسهولة أو غير موثوقة في السياقات محدودة القدرات. وكما أشار (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999) : " لا يمكن التقليل من أهمية البيانات الجيدة. وبدون معلومات موثوقة، لا يستحق إطار الاقتصاد الكلي حرقيا الورق الذي كتب عليه".

ومن الناحية العملية، في العديد من البيئات محدودة القدرات ، غالبا ما يقوم مستشارون خارجيون بتطوير نماذج متطورة يعملون دون الاهتمام كثيرا بجودة أو كم أنظمة البيانات الداعمة وبفهم ضعيف للقدرة المحلية للحفاظ على النموذج بعد مغادرة المستشار. وحتى في حالة وجود القدرة الفنية للحفاظ على إطار اقتصادي كلي أكثر تطورا، يجب على مديري الموازنة المشاركة في تقييم دقيق لتكاليف وفوائد استثمار موارد ضخمة في نماذج معقدة.

- **وثيقة "خيارات الإنفاق" التي تربط إطار الاقتصاد الكلي المتفق عليه ومظروف الموارد الناتج (أو تفترض خط الأساس أو متوسط الافتراض) بأولويات الإنفاق:** يمكن أن تحتوي وثيقة الخيارات هذه على مزيد من التفاصيل حول الهامش التقديري في الموازنة بمجرد التقيد بجميع الالتزامات. كما يمكن أن توضح كيفية ارتباط الشكل المحتمل للموازنة بكل من خطط التنمية الوطنية والالتزامات المقدمة للجهات المانحة أو الممولين الخارجيين الآخرين.

ويمكن أن يساعد تطوير خيارات إنفاق واضحة في الحماية من الاعتماد المفرط على الموازنة التراكمية، وهو خطر آخر تم تحديده في الأدبيات على أنه ناشئ عن مرحلة إستراتيجية ضعيفة من عملية الموازنة (Schiavo-Campo and Tommasi, 1999; Schiavo-Campo in Shah, 2007). وتشير الموازنة التراكمية إلى ممارسة ترحيل الموازنة الحالية إلى العام التالي مع تعديل بسيط نسبيا. وفي الممارسة العملية، تنطوي جميع الموازنات الوطنية على درجة أكبر أو أقل من تعديلات تدريجية مباشرة جنبا إلى جنب مع المزيد من التغييرات الاستباقية (Schick, 1983). ومع ذلك، يؤدي الاعتماد المفرط على تعديلات تدريجية بسيطة شاملة لكل بند من بنود الموازنة إلى حالة لا يمكن فيها إجراء تغيير إستراتيجي و/ أو أساسي في سياسة الإنفاق. ويمكن أن يساعد تطوير وثائق خيارات محددة تحدد خيارات الإنفاق المتاحة خلال المرحلة الاستراتيجية من الموازنة في ضمان إدارة الزيادات التدريجية بشكل فعال لتحقيق الأهداف المحددة للموازنة.

ضمان مراعاة مشاركة الجهات المانحة ومتطلباتها في المرحلة الاستراتيجية من الموازنة

غالبا ما توفر الجهات المانحة قدرا كبيرا من الموارد للبلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة. ولذلك تحتاج المرحلة الإستراتيجية من الموازنة إلى بناء الوعي بمعنى نشاط الجهات المانحة بالنسبة للموازنة ككل. ويمثل التأكيد على أن تمويل الجهات المانحة والمشروطية المرتبطة به ينعكس بدقة في القرارات المتخذة في المرحلة الاستراتيجية تحديًا تقنيا. وعلى الرغم من أن الطبيعة الدقيقة لمشاركة الجهات المانحة في الشؤون المالية وشؤون الموازنة الخاصة بالحكومة تختلف من دولة إلى أخرى، فإن ما يلي هو عبارة عن بعض القضايا الرئيسية التي تحتاج عادة إلى النظر فيها في المرحلة الاستراتيجية:

- **المستويات المتوقعة للمساعدة المالية المباشرة:** تؤثر قيمة المساعدات المالية التي تتلقاها الحكومات في شكل دعم الموازنة العامة أو دعم الموازنة القطاعية تأثيرا مباشرا على الاقتصاد الكلي وتوقعات المالية العامة للحكومات. ويجب أن يضع مديرو الموازنة في الاعتبار وبكل عناية - بالاعتماد على الخبرة المتراكمة لديهم من السنوات السابقة - الفرق بين قيمة المساعدة المالية المباشرة التي تعهدت بها الجهات المانحة وقيمة المبالغ التي قدمت بالفعل. وقد يتضمن ذلك تطبيق "سعر خصم" مباشر على المساعدة التي تم التعهد بها.

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

- **التقدم المحرز في تلبية أطر شروط أداء المساعدات المالية:** عادة ما تصر الجهات المانحة على أن تلي الحكومات مجموعة من الأهداف والمعايير كشرط لتوفير التمويل. ويمكن لمديري الموازنة استخدام المرحلة الاستراتيجية من الموازنة لمراجعة التقدم المحرز في تلبية هذه الشروط، وإذا لزم الأمر، إبلاغ القيادة السياسية بما إذا كانوا يخرجون عن المسار وأسباب قيامهم بذلك.
- **المتطلبات الخاصة بحصص الإنفاق من الموازنة:** في كثير من الأحيان، تطلب الجهات المانحة، في عمليات دعم الموازنة القطاعية، تخصيص نسبة معينة من الإنفاق الحكومي لقطاعات معينة. وتعد المرحلة الاستراتيجية من الموازنة بمثابة فرصة لضمان أن خيارات الإنفاق المعروضة على القيادة السياسية تستوعب متطلبات الجهات المانحة.
- **التمويل المناظر المتوقع لمشروعات البنية التحتية:** قد تتطلب المشروعات الممولة من قبل الجهات المانحة درجة معينة من التمويل المشترك. وبدون هذا التمويل، قد تتوقف المشروعات، مما يؤدي إلى ارتفاع التكاليف والتأخير في التنفيذ. وتعد المرحلة الاستراتيجية فرصة لمراجعة هذه التكاليف وفهرستها وتضمينها في خيارات الإنفاق المعروضة.
- تستخدم "مجموعات العمل القطاعية" غالباً لتيسير مشاركة الحكومة والجهات المانحة في قطاعات محددة. وفي السياقات التي توجد فيها مجموعات عمل قطاعية، قد تقوم بصياغة "خطط قطاع الموازنة" التي تحدد الأولويات الاستراتيجية للموازنة لقطاع معين كجزء من المرحلة الاستراتيجية. وفي بعض الظروف، قد تستطيع مجموعات العمل القطاعية هذه إجراء بعض الأعمال التحليلية التي يحتاجها مديرو الموازنة من أجل تقديم خيارات للقيادة السياسية.

1-5-1 نُهج للحصول على توجيه سياسي في العملية

لا يعد إقناع الساسة في البلدان منخفضة الدخل باتخاذ قرارات مبكرة بشأن أولويات الإنفاق ووضع قيود صارمة بمثابة مهمة يسيروا. ويعتبر التخطيط التنموي الوطني عبارة عن نشاط غالباً ما يكون شائعاً لدى النخب السياسية لأنه يوفر آلية رسمية لتحديد الطموحات والأحلام. وعلى النقيض من ذلك، عادة ما تكون عملية الموازنة السنوية أقل شعبية، لأنها تذكر القيادة السياسية بمدى محدودية موارد بلادهم ومدى صعوبة إرضاء جميع الفئات. وعلاوة على ذلك، تعتمد عملية الموازنة السنوية على إجراءات فنية معقدة قد لا تستوعبها النخب السياسية، أو في بعض الحالات ترفض فهمها، وتتطلب قرارات صعبة من المحتمل أن تخزن المشاكل للمستقبل (Caiden and Wildavsky, 1974). وفي حين أن الاستثمار في بناء القدرات يمكن أن يساعد في تقليل القيود التقنية على إنجاز مرحلة استراتيجية ناجحة، فإن الخيارات للحد من القيود السياسية في هذه العملية أقل وضوحاً. وتعد قدرة وزارات المالية على تجاوز هذه القيود الصعبة بمثابة اختبار حقيقي للمهارات السياسية والتنسيقية لكبار المسؤولين.

ضم الأحداث الرئيسية داخل عملية صنع القرار السياسي

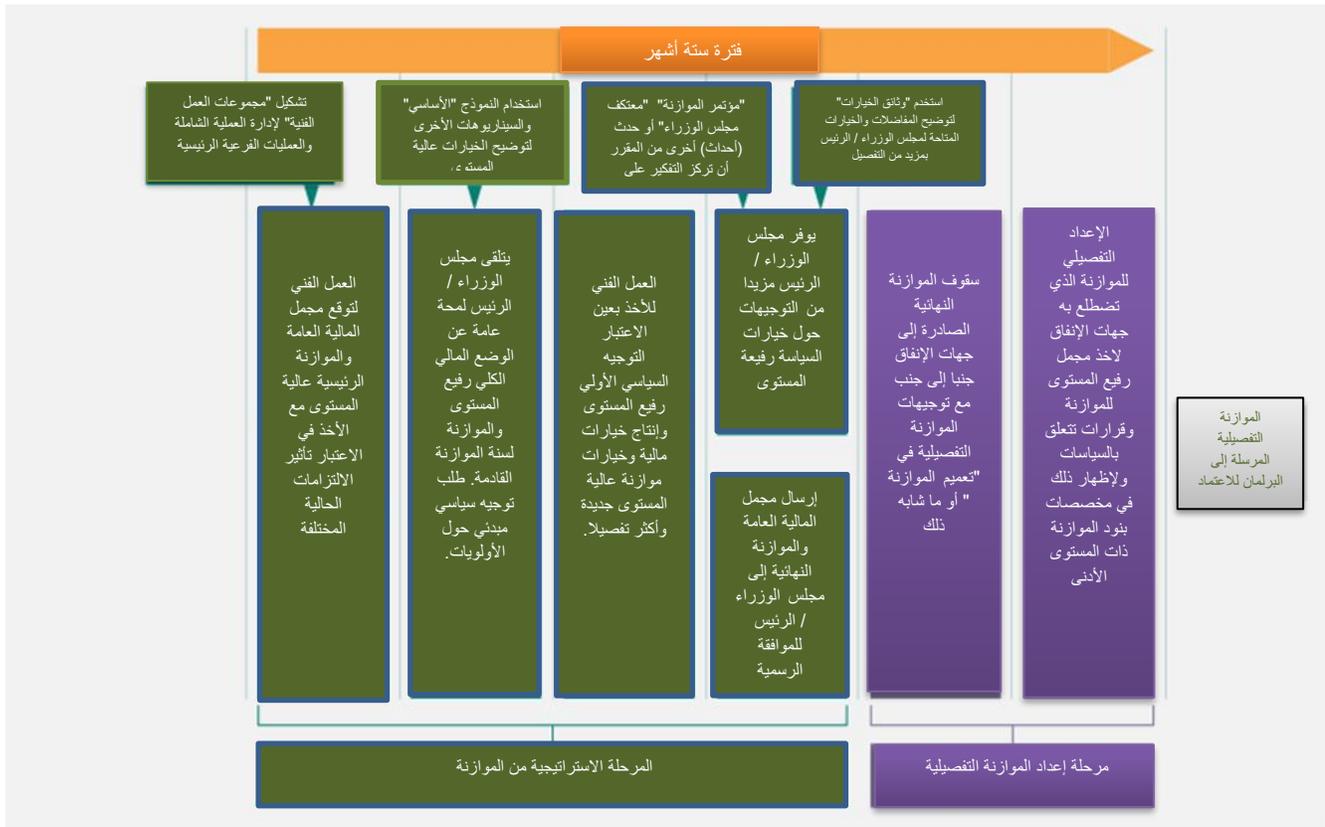
على الرغم من أن كل سياق فريد من نوعه، فإن بعض التقنيات والأدوات يمكن أن تساعد في بدء مشاركة القيادة السياسية في عملية الموازنة، أو على الأقل المساعدة في إدراج المسألة على جدول أعمال القيادة السياسية. وبالإضافة إلى الأدوات المذكورة في المناقشة أعلاه، يمكن استخدام الأساليب والأدوات التالية بشكل مفيد:

- **مؤتمرات الموازنة:** يمكن أن تكون مؤتمرات الموازنة أحداثاً عامة أو داخلية يتم فيها تحديد آفاق موازنة العام المقبل لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك أعضاء مجلس الوزراء. ويمكن أن يبدأ مؤتمر الموازنة عملية إبلاغ "السردي" الأساسي التي قد تؤثر على القرارات الاستراتيجية اللاحقة بشأن الموازنة (على سبيل المثال، "توقعات أسعار السلع المرتفعة تعني أن لدينا المزيد من الموارد" أو "أهداف العجز في برنامج صندوق النقد الدولي لدينا تتطلب تخفيضات هذا العام").
- **معتكفات مجلس الوزراء:** يمكن للقيادة السياسية بأكملها قضاء بعض الوقت - ربما خارج العاصمة - خصيصاً للتركيز على موازنة العام المقبل. وتعد مثل هذه المعتكفات فرصة رئيسية لمديري الموازنة لتقديم سرديات رئيسية حول الموازنة ولتحديد الجدول الزمني لإنتاج الموازنة (أي الجدول الزمني للموازنة). كما قد توفر المعتكفات فرصة لإعادة التأكيد لأعضاء مجلس الوزراء على أدوارهم ومسؤولياتهم تجاه عملية الموازنة بشكل عام.

- مناقشات الموازنة المقررة مسبقا على جدول أعمال مجلس الوزراء: يجتمع مجلس الوزراء غالبا مرة واحدة في الأسبوع وتتضمن هذه الاجتماعات درجة معينة من التخطيط المستقبلي لجدول الأعمال. ويمكن تخطيط النقاط التي تتطلب المشاركة السياسية في عملية الموازنة مسبقا في جدول مجلس الوزراء، ويحتمل أن يكون ذلك قبل أشهر.

يطلب مديرو الموازنة اتخاذ قرارات سياسية معينة في أوقات مختلفة من عملية الموازنة. ويمكن تضمين نقاط التشاور المختلفة هذه بشكل صريح في الجدول الزمني للموازنة. فعلى سبيل المثال، قد تبدأ عملية المشاركة بمناقشة تمهيدية كجزء من اجتماع مجلس الوزراء العادي، حيث يتم توجيه إشعار رسمي للقيادة السياسية بأن عملية الموازنة قد بدأت، وبالتالي بدأت المرحلة الاستراتيجية من الموازنة، وقد تنتهي بنقطة "تأكيد رسمي" على جدول أعمال مجلس الوزراء يتم فيها الاتفاق رسميا على القائمة الطويلة لسقوف الجهات الفردية. ويمكن أن يقدم العرض التقديمي الخاص بسيناريو خط الأساس وخيارات أخرى لتوقعات الاقتصاد الكلي والمالية العامة، بالإضافة إلى مناقشة وثيقة "خيارات الإنفاق"، في نقاط بينية، وعندها ستكون القيادة السياسية مطالبة صراحة باتخاذ القرارات.

الشكل (3): تمثيل بياني للخطوات الرئيسية في مرحلة الموازنة الاستراتيجية



اختيار اللغة الصحيحة في عرض الخيارات والاختيارات

من المهارات المهمة لمديري الموازنة معرفة السياق والجمهور واختيار التقنية المناسبة لتأطير المفاضلات. ويعد هذا المجال ضمن المجالات التي يمكن فيه استخدام العرض الدقيق للمعلومات الفنية للحث على اتخاذ قرارات سياسية وتقليل القيود السياسية على تنفيذ المرحلة الاستراتيجية لعملية الموازنة. وقد لا يفهم وزراء الحكومة ولا يتأثرون بالرسوم البيانية والجداول التي تظهر اتساعاً أو

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

إنكماشاً للعجز ومعدلات التضخم ومستويات الدين. وعلاوة على ذلك، في المواقف السياسية الصعبة، قد يعتبر أعضاء مجلس الوزراء هذه المشكلات الجماعية على أنها غير ذات صلة بمصالحهم الفردية على المدى القصير. وللسعي نحو إقناع السلطة التنفيذية بوضع قيود صارمة، تحتاج وزارة المالية نفسها إلى التفكير بشكل سياسي لضمان تحقيق التوازن الصحيح في استخدام المعلومات الفنية والطريقة التي يتم بها تأطير هذه المعلومات.

ويمكن أن تكون الطريقة التي يتم بها تقديم الاختيارات مفيدة في تحديد ما إذا كان يتم اتخاذ القرارات وإلى أي مدى يتم ذلك. وإذا كان على الساسة اتخاذ قرارات صعبة، فسيحتاجون إلى روايات سياسية مصاحبة يشرحون من خلالها قراراتهم لدوائرهم الانتخابية. وتتضمن الأمثلة على كيفية صياغة الخيارات بشكل أكثر فعالية بالنسبة للساسة ما يلي:

- قد يكون من الأفضل التعبير عن "التكشف المالي لتفادي ارتفاع مستويات الدين" من حيث "تجنب عملية الإنقاذ في المستقبل".
- قد يكون التعبير عن تأثير التضخم بالدولار بالنسبة للأجور وسيلة أكثر ملاءمة لتوصيل الرسائل الاقتصادية الرئيسية مقارنة بالاعتماد على وحدات العملة المحلية.
- قد يؤدي تسليط الضوء على التأثير المحتمل لقرارات معينة على توقيت دفع الرواتب إلى توفير وزن أكبر مقارنة بمناقشة آليات إدارة النقد.
- يمكن لمديري الموازنة محاولة توضيح المفاضلات بين الخيارات المختلفة، مع ملاحظة أنه إذا أرادت القيادة السياسية زيادة موازنة واحدة، فسوف يكونون بحاجة إلى النظر في مكان إجراء التخفيضات المقابلة.
- الحرص على إظهار الإتساق بين ما وافق عليه مجلس الوزراء في ارتباط سابق وما يتم تقديمه لهم الآن، بحيث تظل القرارات السابقة مغلقة وتحفظ العملية برمتها بالمصادقية.

الإطار (5): الحصول على توجيه سياسي: مثال من جنوب السودان

خلال زيارة للتعليم من الأقران إلى كمبالا بعد فترة وجيزة من استقلال جنوب السودان في عام 2011، أكد مسؤولون من وزارة المالية الأوغندية على نظرائهم في جنوب السودان قيمة الحصول على توجيه سياسي من الرئيس في وقت مبكر من عملية الموازنة.

وبعد إغلاق قطاع النفط في عام 2012 وتدابير التقشف في موازنة 2013/2012، أتاحت موازنة 2014/2013 إمكانية زيادة الموارد بسبب التوقعات المشتركة لاستئناف إنتاج النفط ودعم الموازنة من الجهات المانحة. ومع التسليم بأن مطالب زيادة الإنفاق من المرجح أن تكون مفتوحة، اتصل وزير المالية في جنوب السودان آنذاك بالرئيس لتحديد أولويات الإنفاق، بمساعدة المستشار الاقتصادي للرئاسة. وعندئذ تمت تسوية الأولويات التي حددها الرئيس بشكل واضح وهي زيادة الإنفاق على قطاعات تقديم الخدمات والبنية التحتية مع خطط الإنفاق امن أسفل لأعلى المقدمة من القطاعات ذات الصلة. وعلى الأخص، أعيد تصميم "أجندة دعم الخدمات المحلية" وهي مبدئياً عبارة عن أداة مساعدة مصممة لتيسير استخدام الجهات المانحة للأنظمة الحكومية بشكل أكبر، كمقترح موازنة للحكومة لبدء الإفراج عن التمويل التشغيلي والرأسمالي للحكومات المحلية.

وعلى الرغم من أن تنفيذ الموازنة على البنية التحتية قد تجاوزه اندلاع الحرب الأهلية في ديسمبر 2013، فإنه مع ذلك بدأ إصدار منح تقديم الخدمات العامة في النصف الأخير من 2013/2014، بما في ذلك المنح التعليمية الفردية.

وكان العامل الرئيسي في هذا النجاح في تقديم الخدمات المحلية في قطاعات الصحة والتعليم والمياه في خضم الحرب الأهلية هو إدارة وزير المالية للأولويات السياسية، لاسيما من خلال الحصول على توجيه سياسي من الرئيس بشأن هذه المسألة في وقت مبكر. ويعتبر توفير الخدمات الأساسية في جنوب السودان بمثابة مثال على كيف يمكن للمرحلة الإستراتيجية الفعالة من عملية الموازنة أن تقوم بدور رئيسي في تحديد النتائج.

المصدر: Hart et al. (2015)

6-1 الاستنتاجات

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

تعد المرحلة الاستراتيجية لعملية الموازنة بمثابة الفترة الزمنية التي تسمح لمديري الموازنة بتوجيه الموازنة الناشئة حول الأولويات المحددة سياسيًا. ويتمثل الهدف الرئيسي من هذه المرحلة في تمكين مديري الموازنة من تشجيع القيادة السياسية بشكل نشط على تحديد الأولويات وإجراء المفاضلات وتحديد الأنشطة التي سيتم تمويلها بشكل مشترك من موازنة العام المقبل. وتعتبر المرحلة الاستراتيجية بمثابة وسيلة لتحسين الربط بين الموازنة والسياسة، بدءًا بالعمل التحليلي لدعم تطوير خيارات مالية وإنفاق عالية المستوى وانتهاؤًا بإصدار سقوف تفصيلية وإرشادات لجهات الإنفاق. ويتطلب التنفيذ الناجح للمرحلة الاستراتيجية تسوية مدروسة سياسيا لمجموع النفقات، يتم تحديدها من خلال التحليل المالي الكلي من أعلى لأسفل مع نظرة من أسفل لأعلى في التزامات الإنفاق الموجودة مسبقًا.

ومن الناحية العملية، يصعب تحقيق مثل هذا التنفيذ الناجح في البلدان منخفضة الدخل وذات القدرات المحدودة. وهناك عوامل هيكلية عديدة تجعل من الصعب توفير معلومات دقيقة وفي الوقت المناسب لتوجيه المرحلة الاستراتيجية من عملية الموازنة. وبصرف النظر عن التحديات التقنية في جمع المعلومات الصحيحة، فإن أحد المخاطر الرئيسية في هذه السياقات يتعلق باستعداد القيادة السياسية للتعامل مع القرارات الصعبة المتعلقة بالموازنة واتخاذها والالتزام بها. وتتضمن المرحلة الإستراتيجية حتما استجابة القيادات السياسية لحقيقة أن الموارد التقديرية المتاحة لن تكون كافية لتحقيق رغباتهم في الإنفاق.

وهناك عدد من الأدوات والتقنيات والأساليب التي يمكن استخدامها لدعم عملية سياسة الموازنة الإستراتيجية الفعالة. وتشمل بدء العملية في وقت مبكر، وتحديد الخطوات المخطط لها في الجدول الزمني للموازنة، والاستثمار في إنتاج وثائق خيارات تحليلية عالية الجودة للقرارات السياسية. وتعد قدرة مديري الموازنة على التنسيق والجمع بين أجزاء الحكومة معًا، وضمان تقديم المنتجات الرئيسية، أمرا بالغ الأهمية للحصول على قيمة من المرحلة الاستراتيجية.

2- ثبت المراجع المشروح للمصادر الرئيسية

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014)
"هذه هي الإدارة المالية العامة" مركز كلية هارفارد كينيدي للتنمية الدولية، ورقة عمل رقم 285، كامبريدج ماساتشوستس: هارفارد.

تقدم ورقة العمل هذه لمحة عامة عن المرحلة الإستراتيجية من الموازنة في سياق دورة الموازنة الأوسع. وتقدم تعريفات واضحة للمصطلحات المستخدمة لوصف الإدارة المالية العامة، بما في ذلك المرحلة الإستراتيجية من الموازنة وكيف ترتبط هذه المرحلة بالأهداف والعمليات الأخرى في دورة الموازنة الأوسع.

Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974)

التخطيط و عملية الموازنة في البلدان الفقيرة. نيويورك: وايلي.

هذا الكتاب هو جزء أساسي من البحث حول الطرق التي يتم بها تخطيط الموازنة وإعدادها وتنفيذها فعليًا في البلدان النامية. وعلى الرغم من أن العمل الميداني قد تم إجراؤه منذ عدة عقود ويستند إلى أبحاث من أحد عشر بلدًا، تغير العديد منها (مثل شيلي وتايلاند) بشكل كبير منذ ذلك الحين، فإن مناقشة كيف ولماذا تعجز ممارسات التخطيط و عملية الموازنة في كثير من الأحيان عن التوقعات و وضع القواعد تظل المناقشة مفيدة للغاية.

Potter, B. and Diamond, J. (1999)

مبادئ توجيهية لإدارة الإنفاق العام، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي

تظل هذه المبادئ التوجيهية لخبراء الاقتصاد في مجال المالية العامة ذات صلة اليوم كما كانت منذ أكثر من عقد من الزمان. ويعد الفصل الثالث الخاص بإعداد الموازنة مهما على وجه الخصوص لفهم المفاهيم الأساسية للمرحلة الاستراتيجية من الموازنة.

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999)

إدارة الإنفاق الحكومي، مانيليا: بنك التنمية الآسيوي

يغطي هذا الكتاب جميع مجالات الإدارة المالية العامة. ويغطي الفصلان الثالث والرابع عملية إعداد الموازنة، والقضايا التنظيمية في إعداد الموازنة، وعملية اعتماد الموازنة، ويقدمان الكثير من الرؤى بالإضافة إلى أمثلة محددة من البلدان حول التحديات التي تواجه تحقيق ربط سياسة الموازنة.

Williamson, T. and Wilhelm, V. (2008)

تنظيم مرحلة استراتيجية في عملية الموازنة

” ربط استراتيجية الحد من الفقر بالموازنات الوطنية: مذكرة إرشادية“. مجموعة PREM المعنية بالحد من الفقر والإدارة الاقتصادية ، سبتمبر / أيلول 2008، واشنطن العاصمة: البنك الدولي.
تبحث هذه الورقة في كيفية استخدام المرحلة الإستراتيجية والمنظور متوسط المدى لتحقيق الربط بين وثائق الإستراتيجية والموازنة.

المراجع

- Allen, R. (2009) 'The challenge of reforming budget institutions in developing countries'. IMF Working Paper 09/96, Washington, DC: IMF.
- Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014) 'This is PFM'. Harvard Kennedy School Center for International Development Faculty Working Paper No. 285. Cambridge MA: Harvard.
- Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Craig, D. and Porter, D. (2003) 'Poverty reduction strategy papers: a new convergence', *World Development* 31(1): 53-69. Fritz, V. and Fialho Lopez, A.P. (2012) 'Public financial management reform in post-conflict countries: synthesis report'. Washington, DC: World Bank.
- Hart, T., Hadley, S. and Welham, B. (2015) 'Use of country systems in fragile states'. ODI Research Reports and Studies. London: Overseas Development Institute.
- Potter, B. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*. Washington, DC: IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/extend>.
- Pritchett, L., Woolcock, M. and Andrews, M. (2013) 'Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation', *Journal of Development Studies* 49(1):1-18.
- Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K. and Schneider, A. (2004) *The budget as theatre: formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi*. Bergen: CMI.
- Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999) *Managing government expenditure*. Manila: ADB. Schick, A. (1983) 'Incremental budgeting in a decremental age'. *Policy sciences* 16(1): 1-25.
- Schick, A. (1998) *A contemporary approach to public expenditure management*. Washington, DC: World Bank.
- Schick, A. (2002) 'Does budgeting have a future?' *OECD Journal of Budgeting* 2(2): 7-48.
- Shah, A. (ed.) (2007) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Simson, R. and Welham, B. (2014) 'Incredible budgets: budget credibility in theory and practice'. ODI Working Paper No. 400. London: Overseas Development Institute.
- Welham, B. and Hadley, S. (2015) 'Basic enough budgets: what should you do when you can't do everything?'. ODI Working Paper 431. London: Overseas Development Institute.
- Wilhelm, V. A. and Krause, P. (eds) (2008) 'Minding the gaps: integrating poverty reduction strategies and budgets for domestic accountability'. Washington, DC: World Bank.
- Williamson, T. and Wilhelm, V. (2008) 'Linking the PRS with national budgets: a guidance note'. PREM Poverty Reduction Group, September 2008. Washington, DC: World Bank.

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