المعهد معهد باسل فليحان المالي
الجمهورية اللبنانية وزارة المالية REPUBLIQUE LIBANAISE MINISTERE DES FINANCES
INSTITUT DES FINANCES INSTITUT BASIL FULEIHAN

الجمهورية اللبنانية
وزارة المالية

إدارة المالية العامة في منطقة
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

المؤتمر السنوي لشبكة معاهد التدريب - ٢٠١٠

تحديات التطوير
وتحسين الأداء
في ظلّ
الأزمة العالمية

GIFT-MENA
Governance Institutes Forum for Training

شبكة معاهد ومراكز التدريب في منطقة الشرق الأوسط وشمالي أفريقيا - GIFT MENA

شراكة إقليمية لإنتاج وتبادل المعرفة حول الحكم الصالح

شبكة GIFT-MENA هي تجمع يضّم معاهد ومراكز التدريب العاملة في خدمة القطاع العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

هي مبادرة أطلقت في آذار من العام ٢٠٠٦ في بيروت من قبل المعهد المالي- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وبدعم من معهد البنك الدولي ومن وزارة المال الفرنسية.

أهداف الشبكة: (١) تعزيز قدرات المؤسسات الأعضاء؛ (٢) تطوير علاقات التعاون والتشبيك ما بين المؤسسات الأعضاء؛ (٣) تكوين قاعدة لنشر المعرفة وتبادل الخبرات والتجارب ما بين المؤسسات الأعضاء؛ (٤) تأمين برامج تدريبية متطورة حول مواضيع الحوكمة، لا سيما باللغة العربية.

تضمّ GIFT-MENA أكثر من ٤٠ عضواً من مؤسسات إقليمية ودولية، ويؤمن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي أعمال أمانة سرّ الشبكة.

جميع الحقوق محفوظة
للمعهد المالي - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - ٢٠١١

٥١٢، كورنيش النهر
ص.ب.: ٥٨٧٠-١٦ - بيروت، لبنان

إدارة المالية العامة في منطقة
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تحديات التطوير وتحسين الأداء
في ظلّ الأزمة العالمية

تحديات التطوير وتحسين الأداء

المحتوى

تمهيد	٣
المقدمة	٤
لائحة بالمختصرات	٥
حفل افتتاح المؤتمر	
المشهد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط	
وشمال إفريقيا: ١٠ سنوات من إصلاح المالية العامة	٦
إصلاح إدارة المالية العامة وإرشاد النمو الاقتصادي	٧
تحديات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	٧
الحاجة إلى القدرات والمهارات	٧
العمل معاً: التشبيك والابتكار	٨
نحو شفافية أفضل	٨
كيف تستطيع الجهات المانحة المساعدة؟	٨
جلسة الافتتاح: إصلاح إدارة المالية العامة	
في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:	
نظرة عامة حول التجربة الإقليمية	٩
الجلسة الأولى: إصلاح إعداد الموازنة:	
أداة الحكومات الإستراتيجية لتنفيذ السياسات	١٢
الجلسة الثانية: خارطة الطريق لإصلاح تنفيذ	
الموازنة: الخزينة والمحاسبة وإعداد التقارير	١٥
الجلسة الثالثة: إصلاح قطاع الصفقات العامة:	
تحسين العائد مقابل الاستثمار المادي	١٧
الجلسة الرابعة: الرقابة والتدقيق الماليان:	
مساءلة الحكومة	٢٠
كلمات ختامية	٢٤
جدول الأعمال	٢٦

تمهيد

عزيزي القارىء،

ينشر هذا التقرير في وقت تشهد فيه المنطقة العربية انتفاضة شعبية لم يسبق لها مثيل، ومطالبة بتحقيق ديمقراطية تترافق مع نمو متوازن وتوزيع أفضل للثروة وتحسين للأداء المؤسساتي العام وتطبيق فعلي لمبادئ الحكم الصالح؛ مما يستدعي من الحكومات إعادة النظر في برامجها الاقتصادية، وتقديمها للخدمات بشكل يؤمن مساحة أوسع للمساءلة والشفافية والعدالة.

لقد جرى خلال المؤتمر السنوي لشبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا GIFT-MENA والذي عقد في بيروت في الفترة ما بين ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر و٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، عرض للمبادرات الناجحة في مجال إصلاح الإدارة المالية العامة في دول المنطقة وقد أتى ذلك على وقع آثار الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي تأثر بها العالم أجمع.

وقد شكل هذا المؤتمر فرصة لاستشراف الاتجاهات الجديدة في المنطقة ولتشجيع الحوار حول كافة الجوانب المتعلقة بإصلاح الإدارة المالية العامة، من إعداد وتنفيذ الموازنة إلى عمليات الشراء، وصولاً إلى التدقيق الداخلي والخارجي، والأداء المؤسساتي العام. وقد حقق المؤتمر أهدافه في تشجيع تبادل المعرفة ونقل أساليب العمل بين العاملين في هذا المجال في المنطقة العربية، كما وتطوير نموذج ناجح وواعد من التعاون بين بلدان الجنوب. كما جرى في هذه المناسبة إطلاق أربعة مناهج تدريبية متخصصة عالية الجودة تتوجه إلى كبار المسؤولين وتتناول مواضيع إعداد الموازنة العامة وتنفيذها والمحاسبة والرقابة والتدقيق.

إنّ التطرق لمسألة تحديث إدارة المالية العامة، التي تشكل قضية ذات اهتمام مشترك في منطقتنا، يعتبر الهدف الأبرز من هذا العمل المشترك الذي يزوّد الحكومات وصانعي السياسات والخبراء في المنطقة بعناصر جديدة وغنيّة لتحسين الأداء على مستوى إدارة المال العام.

من خلال المؤتمر، تمّ التأكيد على مفاتيح النجاح التي تكمن في العمل المستمر على بناء قدرات العاملين في القطاع العام وتحسين أدائهم ليس فقط على مستوى الإدارة المالية بل أيضاً في السعي الدائم إلى الاستفادة من التجارب الدولية وتكييفها مع الإطار السياسي، الإداري والمؤسساتي على المستوى المحلي. وهذه العملية تتطلب تنفيذ أدوات تقنية مصمّمة خصيصاً لهذا الغرض، كما وتعميم التنافسية في عملية التوظيف في القطاع العام وفي تشكيل أطر مؤسساتية حديثة ومرنة تؤمن حاجات التعلم المستمر، مما يساهم في تطوير القدرات البشرية والتنظيمية وإشراك العاملين في القطاع العام في قيادة التغيير.

يصادف نشر هذا العمل أيضاً مع الذكرى الخامسة عشر لتأسيس معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. خمسة عشر عاماً التزم خلالها المعهد العمل على تطوير القدرات في مجال الإدارة المالية العامة في لبنان والدول العربية وتشجيع التبادل والتعاون. خمسة عشر عاماً من العمل المستمر والنشاط المتجدد لتأكيد دور لبنان واحة لتبادل المعارف ومركز تميّز في المنطقة.

كلّ الشكر والامتنان، أتقدم به باسم فريق عمل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لشركائنا والداعمين لرسالتنا ونخصّ منهم بالذكر وكالة التعاون التقني الدولي التابعة لوزارتي الاقتصاد والمالية الفرنسيتين ADETEF، والمعهد العربي للتخطيط والبنك الدولي، الذين لم يوفروا جهداً لإنجاح هذا المؤتمر، ولدعمهم المستمر لشبكة GIFT-MENA.

من خلال هذه الشبكة نلتزم اليوم، أكثر من أي وقت مضى، مواكبة عمل الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في جهودها الرامية إلى تعزيز القدرات الوطنية في الإدارة المالية، كما نتطلع بصدق إلى ما سيضيفه هذا العمل إلى المبادرات التي من شأنها تحقيق النمو الاقتصادي في بلداننا وتحسين أداء المالية العامة لدينا.

لمياء المبيض بساط
مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

مقدمـة

يمكن وصف إدارة المالية العامة على أنها الأسلوب الذي تعتمده الحكومة لترجمة الموارد العامة إلى نتائج في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وقد أطلقت معظم الحكومات مبادرات لإصلاح المالية العامة بهدف ترشيد انفاق المال العام وتعزيز الشفافية، وتحصيل الواردات على نحوٍ أفضل. إضافة إلى ذلك، وفي ضوء الأزمة المالية الأخيرة والصدمات التي أسفرت عنها، خضعت الحكومات، ولا سيّما حكومات البلدان المدينة، لعدة ضغوط لكي تعيد النظر في الأطر التنظيمية المتبعة ولكي تسرِّع الإصلاحات المخطط لها في إدارة المالية العامة لديها.

وعلى الرغم من أنّ الأنظمة المالية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لم تتأثر كثيراً وبصورة مباشرة بالأزمة حتى الآن، فإن أثر الركود العالمي في الاقتصاد الحقيقي كان كبيراً في معظم هذه البلدان، مع وجود اختلاف ملحوظ في قدرة هذا البلد أو ذاك على التجاوب مع الوضع القائم وفق اختلاف الوضع الضريبي والحساب الخارجي الأساسيين ومستوى الدين العام والقدرة المؤسسية لدى كل من هذه البلدان على تطبيق سياسات سليمة، سواءً على المستوى البنيوي أو على مستوى الاقتصاد الكلي.

وفي هذا السياق، التقت الحكومات وصممت حلولاً وبدائل للتصدّي للهشاشة التي يمكن أن تصيب اقتصاداتها. تشمل خطط التعافي هذه دعم النظام المصرفي الوطني وأسواق الأسهم، وتطبيق سياسات نقدية أكثر مرونة، وزيادة رأس المال العام، والاستثمار في البنية التحتية، ورزم التحفز الضريبي وغيرها من الإجراءات؛ كما أُعطيت أهمية قصوى للتدابير الإصلاحية التي تسعى لتحقيق الأهداف التالية:

- خفض الاقتراض مباشرةً عبر تحسين الإدارة النقدية وإنشاء حسابات الخزينة الموحدة؛
- تحسين إمكانية توقّع الموازنة وفاعلية الإنفاق العام من خلال وضع موازنة متوسطة المدى محكومة بنتائج؛

- رصد الإنفاق العام ومراقبته من خلال تحديث وظائف الصفقات العامة وتعزيز التدقيق الداخلي والخارجي.

لكن تبقى قدرة القطاع العام على تنفيذ مهمات الدولة وإدارتها، بما في ذلك المالية العامة، أحد العناصر الأساسية لتطور أي بلد. وفي هذا الإطار، أصبح بناء القدرات عنصراً أساسياً من مشاريع إصلاح القطاع العام، فهو يعكس، في الوقت نفسه، رغبة الحكومات المستفيدة ورغبة الجهات الدولية المانحة في مساعدة الموظفين الحكوميين على التكيّف مع مقاربات حديثة وإحداث تغيير مستدام.

في هذا السياق، مثّل المؤتمر السنوي لشبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الذي انعقد في بيروت بعنوان "**إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تحديات التطوير وتحسين الأداء في ظلّ الأزمة العالمية**" بين ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر والثاني من كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ مفصلاً مهماً بالنسبة إلى كل مستشار وخبير ومهني في مجال إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

جمع المؤتمر أكثر من ١٢٠ مشاركاً ومتحدثاً يمثلون ١٦ بلداً و٧ منظمات دولية فوفّر لهم منبراً من أجل تحقيق ما يلي:

- التوصّل إلى نظرة شاملة حول التقدم والتحديات المتعلقة بتطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛
- مناقشة التحديات المشتركة والحلول المبتكرة المتعلقة بإعداد وتنفيذ إصلاحات إدارة المالية العامة بين الأطراف؛
- الإطلاع على عرض حول المناهج التدريبية المتخصصة في إدارة المالية العامة التي أعدها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي باللغة العربية، بالتعاون مع البنك الدولي؛
- تشاطر الحاجات في مجال بناء القدرات وسبل التواصل بين مؤمني المساعدة التقنية والتدريب وبين طالبيهما في مجال إدارة المالية العامة.

لائحة بالمختصرات

- **ADETEF** وكالة التعاون التقني الدولي التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين
- **CDR** مجلس الإنماء والإعمار
- **EFMIS** مشاريع البرامج الإصلاحية المتعلقة بتنفيذ الموازنة والنفقات العامة والدين العام في وزارة المالية
- **EU** الاتحاد الأوروبي
- **FMIS** نظام إدارة المعلومات المالية
- **GFMIS** نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية
- **GFSM** دليل إحصاءات المالية الحكومية
- **GIFT-MENA** شبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
- **GTZ** الوكالة الألمانية للتعاون التقني
- **IMF** صندوق النقد الدولي
- **IPSAS** المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام
- **MENA** منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
- **MTEF** إطار الإنفاق المتوسط الأجل
- **OECD** منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
- **PEFA** الإنفاق العام والمساءلة المالية
- **PFM** إدارة المالية العامة
- **SIGMA** برنامج سيجما – دعم الارتقاء بالحكومة والإدارة – مبادرة مشتركة بين منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والاتحاد الأوروبي – مموّلة في المقام الأول من الاتحاد الأوروبي
- **TSA** حساب الخزينة الموحّد
- **UNDP** برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- **WB** البنك الدولي

حفل افتتاح المؤتمر
المشهد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: ١٠ سنوات من إصلاح المالية العامة

انعقدت الجلسة الافتتاحية للمؤتمر برعاية رئيس مجلس الوزراء السابق السيد سعد الحريري وجمعت حفلاً من المسؤولين الرفيعي المستوى الذين يمثلون الحكومة اللبنانية والجهات المانحة لتقييم وضع إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ولمناقشة الآفاق المستقبلية. في ما يلي ملخّص للمسائل الرئيسة التي تمّ التطرّق إليها في كلمات الافتتاح:

حفل افتتاح المؤتمر

السيدة لمياء المبيض بساط،
مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان

السيدة آنييس أرسييه،
رئيسة وكالة التعاون التقني الدولي (ADETEF)، التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين

الأستاذ هادي لاربي،
مدير مكتب البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط ممثلاً بـ

السيدة حنين السيد،
منسقة التنمية البشرية في لبنان والأردن وسوريا، في مكتب البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

معالي وزيرة المالية اللبنانية السابقة،
السيدة ريا حفّار

السيدة ريّا حفّار

إصلاح إدارة المالية العامة وإرشاد النمو الاقتصادي

عرضت السيدة حنين السيّد إصلاحات إدارة المالية العامة، معتبرةً أنها أداة حكومية إستراتيجية تؤمن إدارة أفضل للمال العام والموارد المالية المتوفّرة، ما يستحدث بالتالي بيئة مؤاتية للنمو الاقتصادي.
ورأت أن الإنفاق الذي يأخذ في الحسبان القيمة مقابل المال حيوي، ذلك أنه يشجّع استقرار الاقتصاد الكلّي في منطقة يسجّل فيها الدين العام ارتفاعاً دائماً.
قدّمت السيدة ريّا حفّار مثالاً ملموساً عن كيفية تأدية مشاريع إصلاح إدارة المالية العامة في لبنان دور المحرّك للنمو الاقتصادي. ففي عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠، نجح اقتصاد لبنان في تجنّب وقع الأزمة المالية العالمية وسجّل أداءً جيداً، وهو ما يعكس وضعاً سياسياً مستقراً وإدارة حكيمة للاقتصاد الكلّي. وقد قاوم الاقتصاد اللبناني التوجّهات الدولية واستمرّ في النمو، فوصل النمو في الناتج المحلي الإجمالي إلى ٩ و٧ في المئة على التوالي.

تحديات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

أشارت السيدة حنين السيد إلى آخر تقرير صادر عن البنك الدولي حول ممارسات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وعنوانه "إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة عامة عن التجربة الإقليمية"، وشدّدت على نتيجتَين تمّ استخلاصهما من الدراسة ستؤديان على الأرجح إلى تحديد نطاق المبادرات في مجال إدارة المالية العامة واتجاهها في المستقبل:

- غياب اطر الإنفاق المتوسطة الأجل في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؛
- ضرورة دمج الموازنة لتحسين كفاءة الإنفاق.

تشير هاتان النتيجتان إلى الصعوبات التي تواجهها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لجهة إعداد موازناتها وتنفيذها لكي تؤدي دور المحرّك الرئيسي للتنمية الاقتصادية والرعاية الاجتماعية.

السيدة حنين السيّد والسيدة لمياء المبيّض

الحاجة إلى القدرات والمهارات

تمّ التركيز على الحاجة إلى بناء القدرات كمقتضى أساسي لتنفيذ ناجح لمشاريع إصلاح إدارة المالية العامة في المنطقة. وجرى التأكيد على حاجة أغلبية الإصلاحات إلى الكثير من القدرات التقنية والموارد، وهو ما يستحدث طلباً كبيراً على الموظفين الرفيعي المستوى.
تطرّقت السيدة لمياء المبيّض بساط إلى الزيادة في الطلب على التدريب والتوعية حول مواضيع إدارة المالية العامة باللغة العربية والى ضرورة جذب موظفين ذات كفاءات ومهارات عالية والحفاظ عليهم. وركّزت على أهمية تعزيز تنمية القدرات على المستوى المؤسسي والتنظيمي والفردي، مشيرة إلى أن التغيّرات في الإجراءات والسياسات لا بدّ وأن تترافق مع تدريب مكثّف ومستمر كما أنه من المتوقّع مواكبة التدريب التقني من خلال مراجعة سياسات الخدمة المدنية وممارساتها وقيمها بغية تعزيز التغيير المؤسسي واستبقاء الموظفين الأكفاء.
وأقرّ ممثلو البنك الدولي ووكالة التعاون التقني التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين – ADETEF بأن محدودية قدرات الجهاز البشري تشكل أكبر تحدٍ في تنفيذ مستدام وناجح للإصلاحات.
وتماشياً مع هذا المنظور، أعلنت السيدة المبيض بساط عن إطلاق مناهج تدريب إقليمية متخصّصة في إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا باللغة العربية، تحت عنوان: "خارطة الطريق لإصلاح إدارة المالية العامة" وهي موجّهة للموظفين الحكوميين لاسيما الكوادر العليا والمتوسطة العاملة في مختلف إدارات الدولة و هيئاتها الرقابية.
وقد تمّ تطوير المناهج بالتعاون المشترك بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي والبنك الدولي وADETEF. وقد أسفر هذا التعاون عن استحداث مجموعة من أربع وحدات متخصّصة تركّز على إعداد الموازنة وتنفيذ الموازنة والمحاسبة العمومية والرقابة والتدقيق.
وأكّدت السيدة المبيض بساط أن الهدف من المناهج هو تشجيع التبادل الإقليمي للخبرات وجعل الممارسات الوطنية تتماشى مع المعايير الدولية من خلال تطوير المهارات التقنية والإدارية للكوادر العاملة في مجال إصلاح إدارة المالية العامة في المنطقة.

العمل معاً: التشبيك والابتكار

ركّزت السيدة المبيض بساط أيضاً على التعاون المؤسسي الذي تم استحداثه في إطار شبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ،شبكة GIFT-MENA. وناقشت الدور الذي تؤديه الشبكة منذ عام ٢٠٠٦ لجهة تعزيز القدرات المؤسسية وتعزيز تبادل الخبرات والتجارب والمعرفة بين أعضائها. كما ركّزت على مهمّة الشبكة التي تقضي بتعزيز دور مراكز ومعاهد التدريب الموضوعة في خدمة القطاع العام بوصفها عامل تغيير وتحديث في بلدان المنطقة. تؤمّن شبكة GIFT-MENA نموذجاً فريداً للتعاون الإقليمي، من خلال تحقيق مزيد من التقارب بين بلدان الأورو– متوسطية وتأدية دور الجسر مع العالم العربي، بهدف تأمين التعاون في ما بين البلدان العربية وذلك بهدف دعم مشاريع إصلاح إدارة المالية العامة في المنطقة.

نحو شفافية أفضل

شدّدت السيدة آنييس أرسييه على أهمية الشفافية، معتبرةً أنها المحرّك الرئيس لعملية الإصلاح وأنها أولوية يتعيّن أن تعتمدها الحكومات لدى إعادة صياغة السياسات العامة. فتعزيز الشفافية يتيح كسب ثقة المواطنين وبناء مصداقية الحكومة تجاه المواطنين والمجتمعَين المحلي والدولي.

واقتبست عن رئيس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية السابق السيد سلام فياض قوله في "مقابلة مع شخصية بارزة في إدارة الحكم" (Governance Newsmaker Interview) من إعداد البنك الدولي أنّه "من أحد دروس إصلاح المالية العامة، أنه إذ لم "يأكل" الناس الإصلاح، لا يمكنهم أن يشعروا بالارتباط به. لذا، من الضروري البحث عن أساليب لجعل الناس يشعرون فعلياً بالاختلاف".

وقد أكدّت وزيرة المالية السابقة السيدة ريا حفّار أن التواصل مع المواطنين وتعزيز الشفافية اندرجت في صميم المبادئ التوجيهية لوزارة المالية لدى تطبيق الإصلاحات. وشملت جهود الشفافية، من بين أمور أخرى، توفير منشورات وقاعدة بيانات مالية ذات الصلة موجهة إلى المكلّفين والمواطنين ومجتمع الأعمال والجهات المانحة، وإنشاء مركز اتصال يعمل ٢٤ ساعة

السيدة آنييس أرسييه

يومياً، والمشاركة الناشطة في الشبكة الوطنية لتعزيز حقّ الوصول إلى المعلومات، وإصدار سلسلة التوعية المالية والضريبية الموجّهة إلى المواطن، إضافةً إلى وضع موازنة المواطن الأولى في العام ٢٠١٠.

كيف تستطيع الجهات المانحة المساعدة؟

من الصعوبة القيام بتقييم فاعليّة دعم الجهات المانحة ومساندتها لمشاريع إصلاح إدارة المالية العامة، وهو ما يؤدي غالباً إلى استنتاجات بعيدة عن الواقع. ولكن التوصيات الرئيسية التي تحظى بدعم الجهات المعنية كافةً هي التالية:

- ضرورة إعداد خطة عمل إصلاحية وطنية واحترامها؛
- الإفادة من دعم منسّق وممنهج من الجهات المانحة؛
- تأمين المرونة الكافية في المقاربة لكي تقرّر الحكومة المشروع أو الأهداف التي سيخصص لها دعم الجهات المانحة.

شدّدت السيدة أرسييه في مداخلتها على أهمية الملكية الوطنية واقترحت اعتماد مقاربة مزدوجة للإصلاح تجمع ما بين الاستعانة بالخبراء الخارجيين وبين تطوير القدرات المحلية. ورأت أن الإستراتيجية التي تؤمن التوازن ما بين الخبرات الخارجية والخبرات المحلية هي وحدها كفيلة بضمان مستقبل مستدام للإصلاحات.

كان البنك الدولي أحد أهم مقدّمي المساعدة التقنية والمالية إلى بلدان المنطقة، ولا سيّما في المجالات المتعلّقة بإدارة المالية العامة. بالتالي، وفّر المؤتمر مناسبةً لإعادة تأكيد التزام البنك الدولي العمل إلى جانب الحكومات ومساعدتها على تحديد الاستراتيجيات وآليات التدخل لمواجهة تحديات إدارة المالية العامة. وأعربت فرنسا أيضاً، عبر ADETEF، عن التزامها الاستمرار في تأمين الدعم لمكوّن أساسي في الحكم الرشيد المتمثل بإدارة المالية العامة.

قدّمت السيدة آرسييه شبكة معاهد ومراكز التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كنموذج شيّق لدعم الجهات المانحة لمشاريع إصلاح إدارة المالية العامة في بلدان هذه المنطقة. توفّر الشبكة منصة للمؤسسات الأعضاء للعمل مع خبراء أوروبيين ودوليين وتعزيز تبادل الخبرات الإقليميّة المتعلّقة بممارسات إدارة المالية العامة. وفي هذا السياق، ومن خلال وسائل المساهمة المتنوعة، تقوم منظمات دولية على غرار البنك الدولي وADETEF والمعهد العربي للتخطيط في الكويت وغيرها من المنظمات بتوجيه جهودها باتجاه بناء القدرة المؤسسية لمعاهد ومراكز تدريب الموظفين الحكوميين وتعزيزها، مساهمةً بالتالي في تعزيز القدرات الوطنية في إدارة المالية العامة.

وممّا لا شكّ فيه أن إرساء شراكات كهذه يعزّز التطبيق السليم لإصلاحات إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ويسرّع وتيرتها، كما أنه يساعد البلدان المعنية على الاستجابة بصورة أفضل للتحديات الناشئة في ضوء الأزمة المالية العالمية وضغط الشارع المطالب بخدمة عامة أكثر إنصافاً وفعاليةً وبإدارة أفضل للمال العام.

جلسة الافتتاح
إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:
نظرة عامة حول التجربة الإقليمية

كلمة رئيسية
الأستاذ مارك أهرن،
خبير القطاع العام لمنطقة الشرق الأوسط
وشمال إفريقيا، البنك الدولي

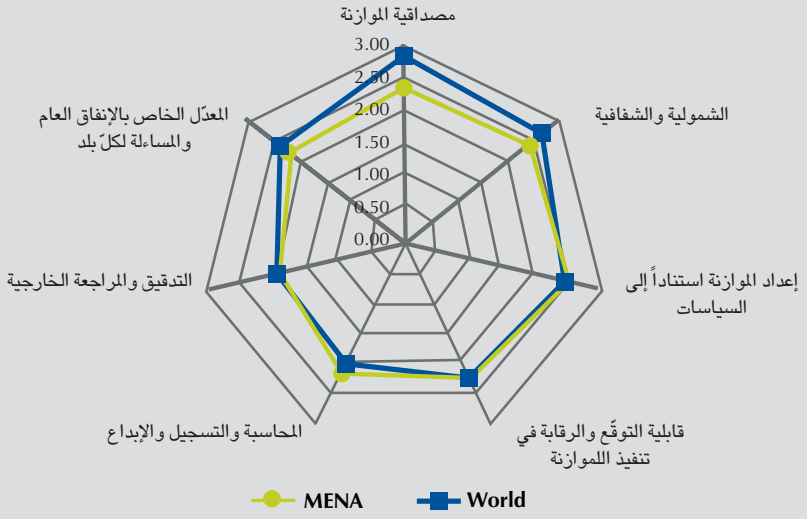
الخلفية والتحديات

ركّز العرض على تجارب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مجال تطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة. كما عُرضت نتائج مسح أجراه البنك الدولي مؤخراً بهدف تحليل الوضع الراهن وعناصر نجاح وإخفاق مشاريع إصلاح إدارة المالية العامة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وسعى العرض إلى التركيز على تجارب مشاريع الإصلاح في المنطقة ومحتواها وتأثيرها خلال العقد الماضي وعلى الدروس المستقاة التي قد تعود بالفائدة على البلدان الأخرى و الجهات المانحة.

استند التحليل إلى دراسة مقارنة لمعدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. تقوم هذه المؤشرات بتحليل الأداء في المجالات الست الأساسية التي تنطوي عليها إدارة المالية العامة والتي ترافق عملية إعداد الموازنة:

(١) مصداقية الموازنة
(٢) الشمولية والشفافية
(٣) إعداد الموازنة استناداً إلى السياسات
(٤) قابلية التوقّع والرقابة في تنفيذ الموازنة
(٥) المحاسبة والتسجيل والإبلاغ
(٦) التدقيق الخارجي.

الرسم ١: معدّلات الإنفاق العام والمساءلة المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا بالمقارنة مع معدّلات الإنفاق العام والمساءلة المالية للبلدان المماثلة ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط



المصدر: تقرير البنك الدولي رقم ٥٥٠٦١ – منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، حزيران ٢٠١٠: إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة عامة عن التجربة الإقليمية.

الاقتراحات والتوصيات

سعت الدراسة لتحديد مجموعة من الممارسات الواعدة لتطبيق إصلاحات إدارة المالية العامة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتمّ تقسيم الإصلاحات إلى ثلاث فئات:

- الإصلاحات الناجحة في مجال المالية العامة، بحيث استطاع عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تطبيقها بصورة فعالة وإحراز تقدّم ملموس يمكن التحقق منه بصفة مستقلّة.
- الإصلاحات المتفاوتة النتائج، التي تمثل مجالات يصعب فيها التعميم على مستوى المنطقة، وأتت النتائج في أغلب الأحيان فريدة، خاصّة بكل بلد على حدى.
- الإصلاحات التي زخرت بالتحدّيات وانطوت على مشاكل وصعوبات أكثر من غيرها.

الجدول ١: توزيع إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة وتلك الزاخرة بالتحديات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

إصلاحات إدارة المالية العامة الناجحة	إصلاحات متفاوتة النتائج	إصلاحات إدارة المالية العامة الزاخرة بالتحديات
■ تحسين تصنيف الموازنة ■ تحسين شفافية الموازنة ■ الإصلاحات الضريبية والجمركية	■ تحسين القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلّي ■ دمج الموازنة ■ تبسيط عمليات الرقابة المسبقة ■ مراقبة الالتزامات ■ إدارة المرتبات ■ عمليات الخزينة ■ إصلاح أنظمة المحاسبة ■ التدقيق الداخلي والخارجي	■ إستراتيجيات قطاعية متوسّطة الأمد ■ تحسين الموازنة ■ تضمين الأداء في الموازنة ■ إصلاح نظام المشتريات ■ مشاريع ضخمة في مجال تكنولوجيا المعلومات

المصدر: تقرير البنك الدولي رقم ٥٥٠٦١–منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، حزيران ٢٠١٠ : إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة عامة عن التجربة الإقليمية.

حدّدت الدراسة عدة مجالات احتلّت فيها بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مرتبةً جيدة وسجّلت نتائج متماسكة لجهة إصلاح إدارة المالية العامة: إجمالي الإيرادات المحصّلة مقارنةً بالموازنة المقرّة، إعداد معلومات مالية متكاملة متعلقة بالموازنة، التنظيم والمشاركة في مشروع الموازنة، شفافية واجبات المكلّفين.

غير أن الدراسة حدّدت أيضاً المجالات التي احتلّت فيها بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مرتبةً متدنية، ولا سيّما إجمالي الإنفاق مقارنةً بالموازنة المقرّة، وفعالية التدقيق الداخلي، وتقديم التقارير المالية السنوية في أوانها والتدقيق الخارجي.

نظراً إلى أن إدارة المالية العامة تؤمن الإطار القانوني والتنظيمي للإشراف على جميع مراحل دورة الموازنة، وبغية بلوغ مستويات أداء عالية، تمّ الاعتراف بأن ممارسات الحكومة يجب أن تتماشى مع أهداف إدارة المالية العامة لجهة استقرار الاقتصاد الكلّي واستدامة السياسة الضريبية وتماشي الإنفاق مع السياسات المالية والضريبية.

وفي هذا الإطار، ألقت الجلسة الضوء على عشرة مبادئ متعلقة بتطبيق إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا:

١. معرفة قيمة تحليل الاقتصاد السياسي وحدوده
٢. اعتبار إصلاح إدارة المالية العامة وسيلةً وليس غايةً
٣. أخذ السياق بعين الاعتبار ومجاراته
٤. اتباع حكمة "المضيّ قدماً في غياب إستراتيجية شاملة" – الإستراتيجية الكبرى مقابل التغيير التدريجي
٥. إرساء الأنظمة الأساسية قبل التفكير في إجراء إصلاحات أكثر تطوراً
٦. عند الإمكان، اعتماد إصلاحات سريعة وبسيطة، ومعزّزة لبعضها لبعض
٧. توخّي الحذر إزاء أنظمة إدارة المعلومات المالية الضخمة
٨. التركيز على التحدّيات الداخلية: القيادة والتنسيق والمهارات والمحفّزات
٩. اعتبار الجهات المعنية الخارجية أطرافاً مفيدة لكن عدم الاتّكال عليها
١٠. عبرٌ للجهات المانحة: اعتماد مقاربة أكثر إستراتيجيةً وانتقائيةً وتواضعاً ومرونةً

المصدر: تقرير البنك الدولي رقم ٥٥٠٦١، حزيران ٢٠١٠ : إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: لمحة عامة عن التجربة الإقليمية.

الجلسة الأولى
إصلاح إعداد الموازنة:
أداة الحكومات الإستراتيجية لتنفيذ السياسات

إدارة الجلسة

السيدة كوثر دارة،
مديرة مشاريع، مجلس الإنماء والإعمار – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – أهداف التنمية للألفية (CDR-UNDP)، لبنان

المتكلمون

الأستاذ منير راشد،
مستشار اقتصادي ونائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA)، لبنان

الأستاذ برنارد شاتز،
مسؤول الموازنة، وزارة المالية، النمسا

الأستاذ محمد حداد،
رئيس قسم إصلاح الموازنة والمتابعة وتنفيذ الموازنة والقانون العضوي – وزارة الاقتصاد والمالية، المغرب

الأستاذ الأمين مولاهي،
الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة، تونس

الخلفية والتحديات

يسعى عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للتعويض عن الضعف في إعداد الموازنة عبر تضمين الأداء في الموازنة بهدف تعزيز الكفاءة والمساءلة وتقييم النتائج وزيادة الفاعلية.

كما يتمّ توجيه الجهود باتجاه إضفاء المزيد من الشفافية على الموازنة لبناء مصداقية الحكومة وتعزيز ثقة الجمهور والجهات المانحة.

وتركّز التوجّهات الإستراتيجية على تعزيز القدرة المالية على صعيد الاقتصاد الكلّي، وتطوير خطط متوسطة الأجل، وتحسين دمج الموازنة من خلال الابتعاد من أنظمة إعداد الموازنة المزدوجة ودمج إدارة النفقات التشغيلية والإنتاجية، وتوسيع نطاق الموازنة لتعزيز المساءلة، وأخيراً تحسين التصنيف الاقتصادي عبر مواءمته مع التصنيف المعتمد في دليل الإحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١ الصادر عن صندوق النقد الدولي.

تهدف هذه المبادرات المتنوعة إلى تحويل الموازنة إلى أداة فعّالة للرقابة المالية ولتخصيص الموارد وفقاً للأولويات.

أتاح عرض المتحدثين حول تجارب عدد من البلدان الفرصة لتعريف المشاركين إلى المقاربات المختلفة المعتمدة في مجال إصلاح الموازنة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وغيرها. وتطرقت لموضوعات متعددة متعلقة بتحديث عملية إعداد الموازنة، في محاولة منها لتأمين إجابات حول الأسئلة التالية:

- **الإعداد الإستراتيجي للموازنة:** كيف تحسّن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قدرتها المالية على صعيد الاقتصاد الكلّي وتطوّر استراتيجيات قطاعية متوسطة الأجل؟
- **دمج الموازنة:** ما هي التحديات التي جرت مواجهتها عند دمج إدارة رؤوس الأموال والإنفاق التشغيلي؟
- **تضمين الأداء في الموازنة:** هل ما زالت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مرحلة تجريبية في مجال موازنة الأداء؟ ما هي الشروط المسبقة للإصلاح ونظام إدارة المالية العامة التي قد تسهّل الاعتماد الناجح لموازنات الأداء؟
- **دور السلطة التشريعية:** كيف يقوم البرلمانيون بمراجعة مشروع الموازنة الصادر عن السلطة التنفيذية ومناقشته؟

الاقتراحات والتوصيات

سمحت المناقشات أثناء الجلسة بتحديد مجموعة من التوصيات المتعلّقة بتحديث وظائف إعداد الموازنة:

١ حصر قيادة الإصلاحات بجهة واحدة تكون إجمالاً وزارة المالية، التي تحدّد التوجهات

من المتوقّع أن يؤدي قيام مؤسسة واحدة، هي إجمالاً وزارة المالية، تتمتّع بصلاحيات واضحة، بقيادة عملية الإصلاح، إلى تسهيل عملية التحديث برمّتها والمساعدة على كسب الاهتمام والدعم على المستوى السياسي. ويجب أن يبدأ الإصلاح بصياغة سياسات سليمة على مستوى الاقتصاد الكلّي وأن يُدعم بالالتزام السياسي والقيادة بغرض تحقيق الاستدامة. ويجب أن يتم تطبيق إصلاحات الموازنة كجزء من إستراتيجية شاملة. وقد أظهرت تجربة تونس وجود لجنة وزارية تشرف على الإصلاحات وتوجّهها. يرأس اللجنة الرفيعة المستوى رئيس الوزراء وهي تتألف من ١٥ وزيراً.

٢ اعتماد مقاربة براغماتية وتقدمية وتشاركية للإصلاح

يركّز الإصلاح الناجح للموازنة في الوقت عينه على إرساء بيئة ملائمة وعلى التغيرات المهمة التي لا بدّ من إدخالها على الإطار المالي الكلّي والتشغيلي. كما يتعيّن أن يأخذ الإصلاح في الاعتبار كل العمليات والمؤسسات والأنظمة، وأن يحدّد أولويات عمل واقعية. وقد أثبتت تجارب النمسا والمغرب وتونس اعتماد إصلاحات

خاصة بالموازنة تمّت ترجمتها من خلال برامج عملية وقابلة للتطبيق وُضعت الواحد تلو الآخر، وتمحورت حول خطة عمل تحتوي على مهل زمنية ومسؤوليات محددة.

غير أن هذه التجارب أجمعت على أن الشرط الأساسي المسبق لنجاح التطبيق يكمن في إطلاق مرحلة تجريبية تساعد على تأمين الاستمرارية والاستدامة. وقد تراوح المرحلة التجريبية بين بضعة أشهر إلى سنة كاملة، وقد تدوم حتى فترة أطول، كما هي الحال في النمسا حيث دامت المرحلة التجريبية ٦ سنوات.

وأوصت التجارب التي شارك في عرضها المشاركون، بالتخفيف من حدّة التعقيدات لدى خوض عملية إصلاح شاملة كهذه. وألقت الضوء على أهمية تعزيز المؤسسات الرئيسة، بما في ذلك المؤسسات العامة المستقلّة، كالمصرف المركزي وهيئات الرقابة. ولا بدّ أيضاً من إشراك منظمات المجتمع المدني وممثلي القطاع الخاص ووسائل الإعلام.

وتمّ التركيز على الوقع الإيجابي لإقامة استشارات واسعة النطاق مع جميع الأطراف المعنية، ولا سيّما الموظفين. فإطار إصلاح الموازنة يقدّم إلى الموظفين المزيد من المرونة وإمكانية اتخاذ القرار ويعمل باتجاه تعزيز معرفتهم وتنظيم شؤونهم الداخلية مع جعلهم أكثر خضوعاً للمساءلة في ضوء النتائج المتوقّعة.

وقدّمت تجربة النمسا مثالاً عملياً حول منح الوحدات الإدارية المرونة لجهة الموازنة ومهارات خاصة باتخاذ القرارات، وعن مقاربة تشاركية شملت السياسيين وديوان المحاسبة ووزارات معنية أخرى.

٣ التشديد على دور السلطة التشريعية

أظهرت التجارب كافة أن التنفيذ السليم والمستدام للإصلاحات يرتبط بمأسستها داخل إطار قانوني وقضائي حديث. غير أن تسلسل الإصلاحات التي تصيب الأطر القانونية والمالية يختلف من بلد إلى آخر؛ ففي تونس والنمسا على سبيل المثال، تمّ تعديل الدستور/ قانون الموازنة لتثبيت الإصلاح، في حين اعتمد المغرب موازنة الأداء دون إعادة النظر في الإطار القانوني.

٤ ضرورة التزام الدول بانضباط سليم على المدى المتوسط

يختبر عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا خططاً متوسطة الأجل، غير أن عدداً قليلاً منها اعتمد نظاماً يعمل بفاعليّة حتى الآن؛ فمعدّلات الإنفاق العام والمساءلة المالية تدلّ على أن الغياب شبه التام للقدرة على التوقّع على المستوى المتوسط يبقى من أهمّ نقاط الضعف في المنطقة.

وتخلق الخطط الاقتصادية المتوسطة الأمد تماسكاً بين مجموعات متنوعة من السياسات تضمن المرونة في عملية تخصيص الموارد العامة. ومن المتوقّع أن يفضي اعتماد موازنة متوسطة الأجل إلى تعزيز قدرة التوقّع في ما يتعلّق بالموازنة والوضع المالي على صعيد الاقتصاد الكلّي وتحسين النمو الاقتصادي.

وشدّدت الجلسة على ضرورة تطوير استراتيجيات قطاعية متوسطة الأمد تعكس الخيارات الإستراتيجية للحكومة في مجال السياسات العامة.

٥ اعتماد موازنة البرامج والأداء

تعتبر موازنة البرامج والأداء عنصراً أساسياً من عناصر إصلاح الموازنة، فهي تتيح اعتماد مقاربة موجهة نحو النتائج وبالتالي تتيح تقديم عرض شفّاف عن النتائج للجمهور. غير أن الجلسة ركّزت على الصعوبات والتحديات المرتبطة باعتماد موازنة البرامج والأداء، ولا سيّما بسبب العلاقة المتينة بين توفّر عناصر متعدّدة في أنظمة إدارة المالية العامة تعمل بشكل ناجح وبين الانتقال نحو موازنة البرامج والأداء الفعّالة. من جهة أخرى، يتطلّب الاعتماد الناجح على موازنات البرامج والأداء آلية تنسيق قوية وقائمة بين جميع الوزارات والهيئات الحكومية لأغراض التخطيط وإعداد التقارير إلى جانب تصميم مؤشرات الأداء ذات الصلة.

الجلسة الثانية
خارطة الطريق لإصلاح تنفيذ الموازنة: الخزينة والمحاسبة وإعداد التقارير

إدارة الجلسة

السيد جاك شعراوي،
مدير مشروع EFMIS، وزارة المالية، لبنان

المتكلمون

الأستاذ روبير أبو جودة،
خبير الإدارة المالية، البنك الدولي

الدكتور جلال الدبعي،
مدير مشروع GFMIS، وزارة المالية، الأردن

الخلفية والتحديات

تتمحور خطة تنفيذ الموازنة حول تأمين التمويل للوزارات والأقسام والوكالات وحول البدء بالإنفاق وإجراءات الدفع وتسجيل المعاملات وإنتاج تقارير محاسبية وخاصة بالموازنة. وترتبط مصداقية أنظمة إدارة المالية العامة بتنفيذ عمليتَي الموازنة وإدارة النفقات.

وفي هذا السياق، تمّ الإقرار بأن إصلاح الخزينة والمحاسبة شرط أساسي مسبق لتحسين الأداء والقيمة المحققة من الإنفاق في العمليات الحكومية، ولتعزيز نوعية المعلومات الخاصة بالإدارة المالية وتأمين الخدمة.

في ضوء الضغوط المالية وكلفة الاقتراض المتزايدة، أدركت الحكومات أن لممارساتها غير الفعّالة في مجال الإدارة النقدية تكلفة عالية. واعتمدت أغلبية بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الإصلاحات بهدف إنشاء حساب الخزينة الموحّد واعتماد المعايير الدولية المتعلّقة بالمحاسبة والإبلاغ. وقد قام بعضها باتخاذ تدابير تدريجية باتجاه اعتماد المحاسبة على أساس الاستحقاق. ترتبط هذه الإصلاحات أيضاً باستثمارات هائلة في أنظمة المعلومات التي من المتوقّع أن تسهّل دفق المعلومات وتحسين جمع البيانات وتوثيق التقارير المالية بدقة.

غير أن التجارب المتعلّقة بالخزينة وأنظمة المحاسبة جاءت متفاوتة في المنطقة، مع تحقيق نسبة نجاح محدودة. ويكمن أحد أهم التحديات التي واجهتها بلدان المنطقة في أن هذه الإصلاحات انطوت على تغيير في الممارسات والإجراءات التي يضطلع بها أغلبية الموظفين العاملين في مجال إدارة النفقات، وهو ما استحدث نوعاً من المقاومة للتغيير داخل الإدارة.

طُرحت أثناء الجلسة المجموعة التالية من الأسئلة:

- كيف يمكن أن يؤدي نظام خزينة يعمل على نحو جيد إلى خفض تكاليف العمليات الحكومية ومخاطرها؟ أين هي بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من تطبيق حسابات الخزينة الموحّدة؟
- ما هي التحديات التقنية التي قد تواجهها وزارات المالية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عند إصلاح أنظمة الخزينة وإدارة النقد؟
- ما هو دور أنظمة معلومات الإدارة المالية في إصلاحات الخزينة؟

الاقتراحات والتوصيات

١ استهداف تطبيق إصلاحات فعالة للإدارة النقدية وحسابات الخزينة الموحّدة...

شملت أغلبية إصلاحات الخزينة إنشاء حساب الخزينة الموحّد بهدف تجميع الموارد النقدية للحكومة وإدارتها. وقد اعتبرت حسابات الخزينة الموحّدة وسيلةً أساسية لمعالجة النواقص في الموازنة وخفض تكاليف اقتراض الحكومة.

ركّز عرض السيد روبير أبو جودة على أهمية الإدارة النقدية في تأمين الأموال التي تتيح للحكومة تلبية موجباتها وخفض تكاليف الاقتراض وتعظيم العائد من الحسابات المجمّدة. وقد اشتمل العرض على أساليب تأمين إدارة نقدية أفضل من خلال استعمال أدوات مختلفة يمكن أن تستند إلى استعمال أنظمة مثل حساب الخزينة الموحّد والخطط المالية ودفع الفواتير وإصدار الدين والموازنات الإضافية.

وصدرت مجموعة من التوصيات التي يتعيّن أخذها في الحسبان قبل إنشاء حساب الخزينة الموحّد، هي:

بناء قدرات فريق العمل المختصّ في مجال التخطيط وحسن الإدارة النقدية، وتشغيل الخطط النقدية، وتجميع حسابات الدولة كلّها في المصرف المركزي، ومراجعة إجراءات عقد النفقات، وإقامة روابط مع إدارة الدين. وتمّ التركيز على أن الإصلاحات الناجحة تفترض التزام الحكومة والموظفين التزاماً كاملاً.

٢ ... تزويد الحكومات بأنظمة معلومات فعّالة للإدارة المالية

كشفت التجربة الأردنية في مجال نظام إدارة المعلومات المالية منافع اعتماده بهدف إدارة الموازنة بفاعليّة أكبر وتطبيق تدابير الرقابة على المستويات المناسبة. وتؤمن الأنظمة المطوّرة المزيد من الشفافية والوضوح في المعلومات وتسهّل مراقبة العمليات غير المركزية.

وقضت إحدى الخطوات السابقة لتفعيل نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن باعتماد دليل حسابات جديد قام بمواءمة تصنيف الموازنة مع دليل إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١. وسُجل اختراق كبير باعتماد التصنيفات الجديدة بحسب الموقع الجغرافي، وهي ميزة لم تكن متوافرة في دليل إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١.

وألقى المتحدثون الضوء على إحدى ميزات الإصلاح الرئيسية، وهي حثّ موظفي وزارة المالية والتزامهم من أجل تسهيل التنفيذ الناجح للتغيّر التقني وتعزيز المهارات وتحسين البيئة المعلوماتية في وزارة المالية وغيرها من الوزارات المعنية.

إنّ الاستثمار في نظام معلومات دقيق ويؤمن المعلومات في الوقت المناسب مما يمثّل خطوة أساسية لإدارة فعّالة للمالية العامة ولتحقيق المزيد من المساءلة. إنها الخطوة الأولى في الانتقال إلى إدارة تستند إلى المخرجات بدل المدخلات. وقد ساعد نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية في الأردن على إنشاء نظام رقابة أفضل على مختلف مستويات إعداد الموازنة وتنفيذها، كما أمّن قاعدة سليمة لإطلاق مشروع اللامركزية الإدارية.

الجلسة الثالثة
إصلاح قطاع الصفقات العامة:
تحسين العائد مقابل الاستثمار المادي

إدارة الجلسة

السيدة نانسي التيان،
مديرة دائرة الصفقات، قسم الشؤون القانونية، مجلس الإنماء والإعمار، لبنان

المتكلمون

الأستاذ ماريان ليمكي،
مستشار، SIGMA، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)

الأستاذ سيبير فوتوفات،
منسق الصفقات العامة، البنك الدولي

الأستاذ انعم يحيى الشهاري،
أمين عام المجلس الأعلى للمناقصات – اليمن

الأستاذ عبد المجيد بوتقبوت
و**الأستاذ محمد سغروشني،**
وزارة الاقتصاد والمالية في المغرب

الخلفية والتحديات

يمثل الشراء الحكومي حصةً كبيرة من إجمالي الإنفاق الحكومي، ويراوح بين ١٢ و٢٠ في المئة بحسب البلدان. غير أن قيمة الشراء الحكومي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكبر بصورة ملحوظة وتصل إلى نحو ٧٠٪ من الإنفاق العام و١٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الدول النامية. وقد تكبّدت هذه البلدان تكاليف باهظة بسبب اعتماد أنظمة شراء حكومي سيئة التصميم.

يهدف إصلاح الشراء الحكومي إلى تحقيق القيمة من الإنفاق وتأمين تخصيص مسؤول وفعّال للموارد المتوافرة. والإصلاح يعتبر أساسياً لتحسين أداء الحكومة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز فاعلية القطاع العام. ويمثّل أيضاً مكوّناً رئيساً لفعالية الاستثمارات العامة.

على الرغم من أن نوعية أنظمة الشراء الحكومي في المنطقة ما زالت تحظى بتصنيف "ضعيف" وفق معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، غير أن العديد منها أطلق إصلاحات من أجل التصدي لمكامن الضعف في أنظمة الشراء. ويتعيّن على هذه البلدان مواجهة عدد من التحديات، كعملية الإصلاح الطويلة الأمد وضعف قدرة المؤسسات المسؤولة عن وظائف الشراء الحكومي. إضافة إلى ذلك، كانت إصلاحات الشراء الحكومي لفترة طويلة خاضعة لطلبات الجهات المانحة. وحاولت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مؤخراً الترويج للملكية المحلية وتطوير أجندة وطنية.

ركّزت الجلسة على تجارب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لجهة تحديث وظائف الشراء الحكومي لديها من خلال تحليل مجموعة من الأسئلة:

- لمَ تُعدّ أنظمة الشراء الحكومي ضعيفة وكيف تسعى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتحسينها؟
- كيف تدعم المساعدة التقنية الدولية تحديث أنظمة الشراء الحكومي؟
- إلى أي مدى تقوم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بدمج المعايير الدولية وتقنية المعلومات في أنظمة الشراء الجديدة لديها؟

الاقتراحات والتوصيات

برزت مجموعة من المبادئ التي تؤدي إلى إنشاء نظام شراء حكومي منفتح وخاضع للمساءلة:

١ تحديث الإطار القانوني لدمج أنظمة الشراء الحكومي في شبكة فعّالة ومتماسكة

تُعدّ سياسات الشراء الحكومي السليمة أساسية لتأمين الحكم السليم والأداء العام. وقد تمّ التشديد على تصميم إطار قانوني مناسب وعلى مراجعة قوانين الشراء لتلبية أفضل المعايير على هذا الصعيد، كونهما يمثلان خطوة مهمة لجعل عملية تطبيق إصلاحات الشراء أكثر صرامة واستدامة. كما يؤدي إعداد أدلة وطنية خاصة بالصفقات العامة ودفاتر شروط نموذجية والترويج لها دوراً أساسياً في إضفاء الطابع المهني على عملية الشراء.

في اليمن، استوجب إصلاح الشراء الحكومي إعداد قانون جديد خاص بنظام المناقصات ووثائق معيارية يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية. كما تمّ عرض مساهمة عدد من منظمات دولية في هذا المجال، مثل البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

وتطرقت تجربة المغرب إلى مقاربة تشمل جهات معنية متعددة في عملية الإصلاح، وألقت الضوء أيضاً على أهمية وضع إطار قانوني حديث ومتماسك لتعزيز استدامة الإصلاح.

٢ إنشاء هيئة مركزية قادرة على تنفيذ عملية الإصلاح ومواكبتها

إلى جانب إصلاح الإطار القانوني، ركّزت التوصيات على ضرورة إنشاء بنية/سلطة إدارية مستقلّة تجعل وظيفة الشراء الحكومي مركزية. ومن المتوقّع أن تقوم هذه الهيئة باعتماد نظام شراء فعّال داخل الحكومة والسعي لتطبيق مقاربة منتظمة تدريجية تجاه عملية الإصلاح الطويلة والإضطلاع بدور ناظم على المستوى الوطني.

أدّى قانون المناقصات الجديد في اليمن إلى إنشاء مؤسستين، إحداهما ناظمة والثانية رقابية، وهما اللجنة العليا للمناقصات والهيئة العليا للرقابة على المناقصات.

٣ تشجيع الملكية المحلية للإصلاحات لضمان استدامتها

تطرقت هذه الجلسة إلى تكييف الممارسات والمعايير الدولية مع الظروف المحلية، كأبرز مكوّنات الإصلاح وقد تمت دعوة المانحين إلى مساعدة البلدان المقترضة لترفيع أنظمة الشراء واستخدامها، و تأدية دور داعم للقيادة السياسية المحلية. ومن المتوقع أيضاً أن يقوم المجتمع الدولي بالاستثمار في تعزيز القدرات الفردية والوطنية لمؤسسات الشراء الحكومي ومساعدتها على صياغة خطط تحفيزية من أجل جذب الموظفين الأكفاء وتأمين استمراريتهم.

٤ تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد مع تطوير آليات العمل الالكترونية

يتعيّن على ممارسات الشراء الحديثة وإجراءاته أن تتماشى مع مبادئ الشفافية والإنصاف والمنافسة وتحقق القيمة مقابل الإنفاق.

وتقضي إحدى الجهود الأساسية الآيلة إلى تحسين الوصول إلى المعلومات العامة من خلال بوابة الكترونية حول الشراء الحكومي.

وقد اتّخذ المغرب الخطوات اللازمة باتجاه إنشاء نظام الكتروني حديث للشراء الحكومي.

وقد سمح مرسوم قانوني بإنشاء بوابة عن الشراء تسعى لتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والحدّ من التمييز و الفساد و الاحتيال. وتمّ تصميم إصلاح الشراء الالكتروني وفق ثلاث مراحل وهي:

- الإعلان الالكتروني
- المناقصة الالكترونية
- الشراء الالكتروني

وأجمع المشاركون على أن تنفيذ عملية إصلاح تدريجي للشراء يمثّل أحد أهمّ عناصر النجاح.

٥ تقوية إجراءات الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي لتعزيز المساءلة

لقد اعتبر المعنيّون في مجال إصلاح الشراء الحكومي أنّ تطبيق العقوبات في حال عدم الامتثال للأنظمة والإجراءات الخاضعة للرقابة، ولا سيّما خلال المناقصات، إجراء ضروري و في هذا السياق، لا بدّ من وضع آليات متطوّرة من أجل تلافي المخاطر المرتبطة بالشراء الحكومي، ولا سيّما توظيف "مطلقي الصفارات"، وتحديد سلسلة مسؤوليات واضحة، وتحديث أدوات التدقيق والرقابة، والتعاطي مع الشكاوى بسرعة وشفافية، ووضع القانون المسلكي موضع التنفيذ، على أن يحترمها ويمتثل لها جميع الموظفين العاملين في مجال الشراء الحكومي؛ بالإضافة إلى التعاون مع جهات أخرى كمنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام والقطاع الخاص لتحقيق مراقبة عمليات الشراء الحكومي.

الجلسة الرابعة
الرقابة والتدقيق الماليان: مساءلة الحكومة

إدارة الجلسة

الآنسة دينا ملحم،
رئيسة برامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
جمعية وستمنستر للديمقراطية في المملكة المتحدة

المتكلمون

السيدة سيليست كوباستا،
مستشارة لشؤون الموازنة والمساءلة المالية

الأستاذ دانيال باتو،
قائد فريق، مشروع IPSAS، الأمم المتحدة

الأستاذ نادر صلاحات،
المدير العام للتدقيق الداخلي
وزارة المالية، فلسطين

الدكتور علاء قدّوم،
المدير العام لدائرة الشؤون التقنية – ديوان الرقابة المالية في العراق

الخلفية والتحديات

تشتمل الرقابة الحكومية، وخاصة أنظمة التدقيق، على ضمان امتثال النفقات لقرار السلطة التشريعية، والإنفاق ضمن أحكام الموازنة، وبالتالي تحسين فاعلية العمليات الحكومية ومساءلتها. ومن المستحسن أن تجري الرقابة على المستويَين الداخلي والخارجي. ومن المتوقع أن يؤدي أيضاً إنشاء نظام تدقيق عصري ومتقدّم إلى تعزيز مصداقية الحكومة تجاه المواطنين والجهات المانحة؛ فالأزمة المالية العالمية الأخيرة مرتبطة مباشرةً بعدم تطبيق المساءلة المالية من خلال أنظمة فعّالة.

ومن أجل تعزيز ثقة المواطنين بالحكومة، تطبّق بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إصلاحات تهدف إلى تحديث إطار الحوكمة المالية و الرقابة الخاصة بها. غير أن درجة تطبيق الإصلاحات تختلف كثيراً بين بلدان المنطقة. وقد ناقشت هذه الجلسة المجموعة التالية من الأسئلة التي تمحورت حول الرقابة الداخلية والخارجية:

- لمَ تُعد الرقابة المالية مهمّة وما الذي تشتمل عليه؟ كيف يجري إصلاح وظيفتَي التدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي لمواكبة إرساء ثقافة الأداء؟
- **على مستوى التدقيق الداخلي:** كيف تقوم حكومات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بترشيد عمليات الرقابة؟
- **على مستوى التدقيق الخارجي:** ما هي نواقص التدقيق الخارجي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا؟ وكيف يمكن التصدي لها؟ وكيف السبيل إلى إقامة شراكات ناجحة بين القطاعَين العام والخاص بين الهيئات الرقابية العليا وشركات التدقيق الخاصة؟
- ما هو دور اللجان البرلمانية لجهة الرقابة المالية وما هي وظائفها؟

الاقتراحات والتوصيات

يعتبر إنشاء بيئة للرقابة الفعّالة في المؤسسات جزءاً من مسؤولية كبار المسؤولين حول استخدام المال العام.

١ التقرير المالي: أداة لتعزيز الحكم السليم

يُعد التقرير المالي الدقيق مؤشراً رئيساً حول الوضع المالي للحكومة وأدائها. وهو يؤمن قاعدة سليمة لعملية اتخاذ القرارات الواعية وتخصيص الموارد.

وتميل بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى تجاهل أهمية التقرير المالي وعلاقته بالتدقيق الداخلي. وقد أجمع الخبراء على ضرورة تطوير أنظمة المحاسبة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تماشياً مع المعايير الدولية، بغية تعزيز نوعية المعلومات المالية. وقد أظهرت الاتجاهات الحديثة انتقالاً تدريجياً من المحاسبة النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق.

في هذا الإطار، عرض السيد دانيال باتو معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام بوصفها أداة أساسية لتعزيز المساءلة والشفافية في التقارير الحكومية. تؤدي معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام إلى ترشيد التقرير المالي وتوحيد لغة المحاسبة في القطاع العام واعتماد مقاربة لمقارنة تقييم أداء الحكومات بحسب أسس واضحة. كما ويشجع تطبيقها الحكومات على الأداء وفق معايير عالية الجودة من خلال اقتراح أدوات جيدة للإدارة المالية. غير أن تطبيق معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام شكّل تحدّياً في بعض البلدان، ولا سيّما بسبب التغيرات الكبرى التي يتطلّبها إصلاح المحاسبة.

٢ الرقابة الداخلية: أساس لمساءلة الحكومة

تضمن الرقابة الداخلية عمل الإدارات والمؤسسات الحكومية في سبيل تحقيق النتائج المخطط لها، وإدارة المخاطر بصورة جيدة، وحماية الموارد من سوء الإدارة، و توثيق وحفظ المعلومات المالية... ويتم اللجوء على نحو متزايد إلى وظيفة الرقابة الداخلية من أجل قياس الفاعلية والنوعية في إدارة المخاطر والرقابة والحوكمة. ويعتبر الحفاظ على استقلالية المدقّق، إحدى الشروط الأساسية المسبقة لتأمين رقابة داخلية موضوعية وسليمة...

تُعد أنظمة الرقابة الداخلية القائمة في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ضعيفة نسبياً حتى اليوم، وفق مؤشرات معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية. وترتبط التحديات الرئيسة التي جرى تحديدها بوجود تضارب مصالح وقدرات مؤسسية ضعيفة. وما زالت إجراءات

الرقابة الداخلية تركّز كثيراً على مراقبة المعاملات بدلاً من التدقيق في مدى ملاءمة النظام ككلّ وأدائه.

قدّمت تجربة وزارة المالية الفلسطينية مثالاً حول مبادرات الإصلاح التي يجري تطبيقها في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فقد أُنشئ قسم للتدقيق الداخلي من أجل إدارة الاستخدام الفعّال للموارد العامة وترشيد إنفاق كل المؤسسات العامة وفق التشريع المالي الجديد. وجاء الإصلاح ليتماشى مع المعايير المعترف بها دولياً. وتقضي الخطوة التالية بتطوير نطاق عمل القسم بصورة إضافية باتجاه تحقيق المزيد من اللامركزية وإدارة المخاطر ونوعية الأداء.

٣ الرقابة المالية: المراقبة للتعامل مع التغيير

يزداد دور البرلمان والهيئات الرقابية العليا، المعروفة باسم المراقبين الخارجيين، أهميةً في الوقت الحالي. فهذه المؤسسات تؤمن سبيلاً رسمياً لمراقبة تنفيذ الموازنة ومراجعة الأداء والدفع باتجاه الفعلية في التخصيص والعمل. ولكي تكون الرقابة البرلمانية فعّالة، من المتوقّع أن يتوافر عدد من الشروط منها تمكين لجان المال البرلمانية من مراقبة الاعتمادات في الموازنة ونتائج تخصيص الموازنة، بالإضافة إلى استقلالية أعضاء اللجان وتوفير الموارد الخاصة ووضعها بتصرفهم.

تؤدي الهيئات الرقابية العليا أيضاً دوراً حيوياً لجهة مساءلة الحكومة. غير أن عملها وقفٌ على نزاهتها واحترامها المعايير المهنية. ومن المفترض بها تأدية مهماتها بأكبر قدر ممكن من الفاعلية في بيئة من التغيّرات والتحديات الدائمة. يتمحور التحدّي الرئيسي حول ضرورة تعزيز قدرات الهيئات الرقابية العليا من خلال استهداف ٣ مستويات:

- قدرة التدقيق المهنية (بما في ذلك أساليب التدقيق وضمان النوعية)
- قدرة المؤسسة
- القدرة على التعامل مع البيئة الخارجية (البرلمان، وسائل الإعلام، الجهات المانحة، الوزارات...الخ)

مثّلت المساعدة التقنية الدولية التي قُدّمت إلى المجلس الأعلى للتدقيق في العراق لإقامة وحدة تنسيق مع لجنة المال البرلمانية وغيرها من اللجان، خطوةً ملموسة باتجاه تعزيز القدرة على تطبيق الرقابة المالية في العراق. لكن بين عامَي ٢٠٠٣ و٢٠٠٥، ركّزت المحاولات على إدخال نموذج المفتّش العام المطبق في الولايات المتحدة الأميركية إلى عملية التدقيق الخارجي. وقد اعتبر هذا التوجّه طموحاً، غير أن التجربة أظهرت أن النموذج بحاجة إلى تكييف إضافي مع الثقافة المحلية للتوصّل إلى نتائج فعّالة.

أخيراً، لا بدّ من تشجيع وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني على تأدية دور فاعل في مراقبة تطبيق السياسات العامة وممارسة الضغط من أجل إدخال الإصلاحات؛ فهي قادرة على استحداث الطلب على المعلومات و تحقيق المزيد من الشفافية.

يبقى دور هيئات الرقابة هذه محدوداً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وهو ما يعكس جزئياً التزام البرلمانات الضعيف بالرقابة والتدقيق الماليين.

كلمة ختامية

السيدة لمياء المبيض بساط،
مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان

السيدات والسادة،
حضرة الزملاء والأصدقاء،
وصلنا إلى ختام مؤتمرنا حول "إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تحديات التطوير وتحسين الأداء في ظلّ الأزمة العالمية". اسمحوا لي أن أعرب عن تقديري لكل الوفود والمشاركين والمتحدثين الذين شاركوا في أعمال مؤتمرنا الذي امتد على مدى يومين. لقد حوّلت العروض الرئيسة المتنوعة وتجارب الدول هذا اللقاء إلى حدث ناجح وغني.

واسمحوا لي الآن أن القي الضوء على بعض النقاط الرئيسة التي استخلصت من مناقشاتنا.

من البديهي أن حكومات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قد قطعت التزامات مهمة خلال السنوات العشر الماضية من أجل تحديث ماليتها العامة وحوكمتها.

وقد وقفت قوى محرّكة متنوعة داعمة لهذه الإصلاحات: فكانت إما داعمة للنمو الاقتصادي وإما لتحسين الرفاه الاجتماعي وإما لإعادة بناء الدولة والإفادة من المساعدة الدولية، لا سيّما في البلدان التي تمرّ بمرحلة ما بعد النزاع، أو هي مزيج من الاثنين.

وقد أدّت المقارنة التي عرضها في الجلسة الأولى زميلنا من البنك الدولي، السيد مارك أهرن، إلى استخلاص استنتاجات حول الوضع الحالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لجهة إصلاح إدارة المالية العامة مقارنةً بباقي دول العالم. فقد تمّ تسجيل تقدّم جيد لجهة شفافية الموازنة وصدقيتها، غير أن الطريق ما زال طويلاً أمام بلدان المنطقة في مجال الإعداد الاستراتيجي للموازنة ضمن إطار الإنفاق المتوسط الأجل والنظر إلى الموازنة كتعبير عن رؤية حسنة الصياغة وعن التزام الحكّام تجاه مواطنيهم. وما زالت مبادرات الإصلاح ضرورية لجهة تحديد نطاق الموازنة وشموليتها وإصلاح الشراء الحكومي. وقد أجمع المشاركون على أهمية تأمين الرقابة المالية، لا سيّما الرقابة المالية البرلمانية.

من خلال المداخلات وعرض تجارب البلدان، تبيّن أن لكل بلد مقاربة مختلفة تجاه الإصلاح؛ فعلى سبيل المثال، تعرّفنا إلى مقاربتَين مختلفتين في مجال الإصلاح الموازنة: تجربتي النمسا وتونس، اللتين بدأتا بتعديل الدستور/ قانون الموازنة لتمتين الإصلاح، وتجربة المغرب الذي اعتمد موازنة الأداء في غياب مراجعة للإطار القانوني.

من خلال هاتين المقاربتين، تبيّن أنه ما من أسلوب واحد يعتمد لإنجاح عملية للإصلاح.

كما أتاحت مناقشاتنا تحديد مجموعة من الممارسات التي تطبقها البلدان المختلفة في مجال تحديث عملية إعداد الموازنة وتنفيذ الموازنة وعملية الشراء أو التدقيق الداخلي والخارجي.

ولا بدّ من فهم هذه الممارسات على أنها مصدر وحي وليس بالضرورة وصفات للنجاح. ولا بدّ من أن نفهم أن تطبيق الحلول من دون فهم صحيح وكافٍ لمشاكلنا لن يؤدي إلا إلى تقويض مبادرات الإصلاح التي نطلقها؛ فالتقييم الصحيح للمشاكل وللاقتصاد السياسي وحدود النظام هو خطوة أساسية لنجاح الإصلاح.

شدّد أغلبية المتحدثين على ضرورة اضطلاع مؤسسة واحدة بعملية الإصلاح، وغالباً ما تكون هذه المؤسسة وزارة المالية محدّدة للتوجهات. غير أنهم أوصوا باعتماد **مقاربة براغماتية وتقدمية وتشاركية** تجاه الإصلاح. وتم التشديد على الوقع الإيجابي للتشاور الوطني وإشراك جميع الأطراف المعنية، مثل ديوان المحاسبة والبرلمان وغيرها من الجهات.

وقد ركّز المتحدثون على ضرورة تخصيص **فترة تجريبية للقيام بما يكفي من الاختبار** والنظر إلى **الإصلاح على أنه عملية مستمرّة وطويلة الأمد** لا تقتصر على جدول زمني محدّد. فالموازنات، على سبيل المثال، هي خطط من غير المفترض أن تكون جامدة وغير قابلة للتغيير على مدى السنوات. وجرى أيضاً تبادل أفكار حول امكانية اعتماد استراتيجيات واسعة مقابل إدخال تغييرات تدريجية.

وقد لفتت انتباهي توصية السيد دانيال باتو الذي قال إننا مسؤولين عن تنفيذ الإصلاح وعلينا بالتالي أن نطالب باعتماد معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام على سبيل المثال، أو استخدام مسائل دولية أخرى ذات أهمية وتطبيقها.

على صعيد آخر، تمّ اعتبار **الملكية المحلية والقيادة السياسية** من مكوّنات النجاح الرئيسة. وجرت الإشارة بوضوح إلى أن استدامة الجهود وقفٌ على وجود موظفين مؤهلين وقادة يتمتّعون برؤية.

عُدّ تحديث الإطار القانوني، من خلال اعتماد قانون جديد للموازنة أو تحديث مادة واحدة في الدستور، ملازماً لأغلبية الإصلاحات التي وُضعت قيد التنفيذ.

أشار عدد من المشاركين إلى **أهمية أنظمة المعلومات**: وعلى الرغم من أن إحدى توصيات تقرير التقييم الذي أعدّه البنك الدولي تحذّر من أنظمة إدارة معلومات كبيرة، غير أننا تعرّفنا إلى مجموعة من التجارب الناجحة المتعلّقة بتطبيق أنظمة معلومات فعّالة وعمليّة؛ أذكر هنا تجربتي الأردن والمغرب. فقد ساعدت هذه الأنظمة على تبسيط الإجراءات الإدارية وتعزيز مراقبة عمليات المالية العامة وتحسين الشفافية والحدّ من الغشّ والفساد. وتمثّل تجربة الأردن الذي طبّق نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية أو تجربة المغرب الذي طوّر الشراء الإلكتروني والمناقصات الإلكترونية والمشتريات الإلكترونية، مثالَين جيّدين عن أنظمة معلومات طموحة.

شدّد الكثير من المتحدثين على أهمية التعلّم من خلال تبادل الخبرات: وقد ركّزت تجارب وزارتَي المالية النمساوية والمالية التونسية واللجنة العليا للصفقات في اليمن وغيرها من التجارب على مزايا دراسة تجارب الآخرين والتعلّم منها قبل إطلاق الإصلاحات. وقدّمت هذه الحالات أمثلة جيدة عن سبل تكييف الممارسات والمعايير الدولية مع الثقافة المحلية لمصلحة الجميع.

دور الجهات المانحة: كشفت العروض التزام الجهات المانحة في مجال إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وما زالت جهات مانحة عدّة، ولا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تؤمن دعماً مهماً لإصلاح إدارة المالية العامة في بلدان المنطقة. كما تساهم فرنسا وإيطاليا والوكالة الألمانية للتعاون التقني ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في تقديم المساعدة التقنية. غير أن الدروس التي جرى استخلاصها من التجربة تشجّع الجهات المانحة على إعادة النظر في مقارباتها ونهجها، مقترحةً استخداماً أكبر للنظم الإقليمية للإدارة المالية للمشاريع ودعم أجندات إصلاح مطوّرة داخلياً وتنسيقاً أفضل بين الجهات المانحة ومزيداً من الاستثمار في الأجندات القطرية على فترات أطول من الوقت، وتغليب المرونة على النماذج الجامدة وتأمين المتابعة على المدى

إطلاق مناهج تدريب إقليمية في إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تُعدّ مناهج التدريب الجديدة المعنونة "**خارطة الطريق لإصلاح إدارة المالية العامة**" والصادرة باللغة العربية بفضل منحة تمويل مؤسسية من البنك الدولي، ونتيجةً لتعاون يقوده معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان مع البنك الدولي ووكالة التعاون التقني الدولي التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين – ADETEF.

سمحت المنحة بإعداد وحدات تدريبية عالية الجودة متخصصة في إدارة المالية العامة باللغة العربية ليتم تقديمها إلى موظفين بلغوا منتصف حياتهم المهنية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومن المتوقع أن تحسّن هذه الوحدات حوكمة القطاع العام ككلّ والشفافية والأداء، وأن تعدّ الجيل القادم من القادة. وقد جرى إطلاق هذا المشروع عام ٢٠٠٧.

تتألف المناهج من أربع وحدات منفصلة ولكن متشابكة:

- إعداد الموازنة.
- تنفيذ الموازنة.
- المحاسبة العمومية.
- الرقابة والتدقيق.

يتألف كل برنامج من مجموعة من العروض التي أعدّها اختصاصيون في الموضوعات ذات الصلة وتمارين للتقييم الذاتي إضافة إلى مجموعات عمل ودراسات حالات. تهدف إلى التشجيع على تبادل إقليمي للخبرات وجعل الممارسات المحلية تتماشى مع المعايير الدولية. إن مضمون البرامج قابل للتعديل ويمكّن المدربين بسهولة أن يكّيفوه مع الثقافة المحلية للبلد الذي تُنظّم فيه الدورة التدريبية.

يتناول **برنامج إعداد الموازنة** طريقة الانتقال من إطار الموازنة التقليدي إلى موازنة الأداء. ويدرس الخطوات المعتمدة في أنظمة إعداد الموازنة الحديثة ويتطرّق إلى نقاط الضعف والعقبات أيضاً.

الطويل. في هذا الإطار، ذُكر أن تقييم أطر معدلات الإنفاق العام والمساءلة المالية يؤمن معايير مقارنة جيدة لبلدان المنطقة ويساعد على تحسين المساعدة والتنسيق من طرف الجهات المانحة.

إن الموضوع الذي تكرّر في هذه الاجتماعات أيضاً هو **ضرورة بناء القدرات الداخلية المستمرّ** والتوجه نحو دعم مبادرات الإصلاح كافةً وتطوير مهارات جديدة. واعتبر المتحدثون أن المهارات التقنية للموظفين وقدرتهم على قيادة التغيير أساس الإصلاح الناجح. وعلى الرغم من أن المبادرات الناجحة مدعومة بتدريب مكثّف ونشر للوعي، غير أن نوعية التوظيف في الخدمة المدنية وكفاءة القادة الحكوميين تشكلان، دون أدنى شكّ، عنصراً رئيساً في تنفيذ إصلاح ناجح. ولا بدّ من إيلاء الانتباه إلى التجارب الحديثة والناجحة التي تسمح بجذب قادة أكفاء في الحكومة وتدريبهم وتأمين استمراريتهم.

وعلى الرغم من أننا نختبر اليوم مراحل مختلفة من عملية تطبيق الإصلاحات، وعلى الرغم من الظروف الصعبة التي واجهتها شبكتنا، بغض النظر أيضاً عن الحرب المدمّرة على لبنان في تموز ٢٠٠٦، فقد تمكّنا من تحقيق بعض آمالنا وأحلامنا وأنشأنا شبكة قيّمة. فما بدأ على شكل تجربة تحوّل إلى عمل مبتكر أنجزناه معاً. وسنستمرّ في القيام بذلك كلٌ على طريقته الخاصة، كلّما فكّرنا بزميل في اليمن نحتاج إلى مشورته أو خبير في المغرب نستعين به وكلّما أردنا أن نطّلع على ما هو جديد في العراق. سنبقى موجودين طالما أننا نستحدث القيمة في عملنا. هذا كان عهدنا يوم بدأنا في بيروت، وفي عمّان في معهد التدريب الوطني، وفي باريس، ثم في بيروت مجدداً.

لقد كانت هذه اللقاءات منتجة جداً بالنسبة إلينا، وأنا لا أتكلّم فقط على الجلسات الرسمية بل على لقاءاتي الشخصية والنقاشات مع كل الحاضرين أيضاً. ومع قرب اختتام مؤتمرنا، أودّ أن أشكر شركاءنا، أي وكالة التعاون التقني الدولي التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين –ADETEF، والمعهد العربي للتخطيط، والبنك الدولي، التي دعمت جميعها انعقاد هذا المؤتمر. وأنا أدعو شركاء جدد إلى مساعدتنا. فكما سبق وذكرت، لن يكون من السهل تشغيل شبكة دون الدعم على مستوى الأفكار والمال.

أتمنى لكم عودة موفقة إلى بلدانكم، على أمل أن نلتقي سوياً قريباً في الأردن.

أعلن اختتام المؤتمر.

ومن المتوقّع أن يزوّد هذا البرنامج المشاركين بالأدوات المناسبة لتحديث الموازنة.

يؤمن **برنامج تنفيذ الموازنة** نظرة معمّقة إلى دورة التنفيذ ويقدّم توصيات حول ضرورة إعادة هيكلة بعض الوظائف الرئيسة لتتمكّن الحكومة من الاضطلاع بالمسؤوليات المختلفة المتعلقة بالموازنة.

من المتوقّع أن يزوّد البرنامج المشاركين بالمعرفة والتقنيات المهنية المطلوبة لتحديث الخزينة والإدارة النقدية وإدارة الدين.

يركّز **برنامج المحاسبة العمومية** على مبادئ التصنيف وفق إحصاءات المالية الحكومية لعام ٢٠٠١ التي وضعها صندوق النقد الدولي. ويعرض البرنامج المحاسبة النقدية والمحاسبة على أساس الاستحقاق بوصفها وسيلة للتعرّف إلى المعاملات والإدارة النقدية اليومية.

يؤمن **البرنامج الخاص بالرقابة والتدقيق** مبادئ توجيهية عمليّة في شأن سبل إنشاء أنظمة تدقيق تؤمن رقابة مسبقة ولاحقة فعّالة. ويتطرق البرنامج إلى المقتضيات القانونية والتقنية لتطبيق أنظمة رقابة فعالّة. ويهدف البرنامج إلى تزويد المشاركين بمهارات "المدقّق المهني" وتحسين قدرتهم على التدقيق في الضرائب وعلى القيام بعملية التدقيق المستندة إلى المخاطر.

طوّر مضمون المناهج فريق من الخبراء الدوليين بإشراف وكالة التعاون التقني الدولي التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين – ADETEF وبمساهمة من خبراء لبنانيين وعرب. ستتوفر المناهج باللغتين العربية والفرنسية ابتداءً من حزيران ٢٠١١.

جدول الأعمال

إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تحديات التطوير وتحسين الأداء في ظلّ الأزمة العالمية

الثلاثاء
٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠

١٧:٠٠– ١٨:٣٠ / السراي الحكومي

حفل افتتاح المؤتمر: المشهد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ١٠ سنوات من إصلاح المالية العامة

كلمة ترحيب تلقيها **السيدة لمياء المبيض بساط**، مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان

كلمات الافتتاح

- **السيدة آنييس أرسييه**، رئيس وكالة التعاون التقني الدولي (ADETEF)، التابعة لوزارتي المال والاقتصاد الفرنسيتين
- **الأستاذ هادي لاربي**، مدير مكتب البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط ممثلاً **بالسيدة حنين السيد**، منسقة التنمية البشرية في لبنان والأردن وسوريا، في مكتب البنك الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي
- معالي وزير المالية اللبنانية السابقة،
- **السيدة ريا حفّار**

اليوم الأول: الأربعاء
الأول من كانون الثاني/ ديسمبر ٢٠١٠

٩:٠٠ – ١٠:٠٠ / السراي الحكومي

إصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: نظرة عامة حول التجربة الإقليمية

الموضوعات المطروحة

- مقاربة مقارنة لإصلاح إدارة المالية العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
- الإصلاحات الناجحة، الإصلاحات التي لم تنجح وعرض للأسباب
- عرض لبعض الممارسات الواعدة

كلمة رئيسة

- **الأستاذ مارك أهرن**، خبير القطاع العام لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، البنك الدولي

١٠:٠٠ –١١:٣٠ / السراي الحكومي

الجلسة الأولى / جلسة عامة

إصلاح إعداد الموازنة: أداة الحكومات الإستراتيجية لتنفيذ السياسات

الموضوعات المطروحة

- **الإعداد الإستراتيجي للموازنة:** كيف تحسّن بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا قدرتها الضريبية الكلية وتطور استراتيجيات قطاعية متوسطة الأمد؟ هل يساعد إعداد الموازنة المتوسط الأجل بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على التعافي من الأزمة؟ سبل إعداد الموازنة في ظل القيود.
- **دمج النفقات المتكررة والرأسمالية:** لِمَاذا يُعدّ نقل إدارة النفقات الرأسمالية إلى وزارة المالية عملية طويلة؟ كيف يجب معالجة مصادر المقاومة المؤسسية؟
- **إدخال التركيز على الأداء إلى الموازنة:** تجارب من الميدان، هل ما زالت بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مرحلة تجريبية؟ ما هي الشروط المسبقة للإصلاح ونظام إدارة المالية العامة التي يمكن أن تسهّل الاعتماد الناجح لموازنة الأداء؟
- **دور المجالس التشريعية:** كيف يراجع أعضاء البرلمان مشاريع الموازنة التي ترفعها السلطة التنفيذية إليهم وكيف يجري النقاش حولها؟

تجارب البلدان

المغرب: تحديث الموازنة في المغرب وتطوير التقديرات والسياسات القطاعية. مراجعة التجربة المغربية والطريق نحو الأمام.

النمسا: تجربة النمسا في تحديث إعداد الموازنة: التحديات، مكونات النجاح والدروس المستقاة؛ الدور المتطور للسلطة التشريعية؛ مقارنة ببلدان أخرى من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)

تونس: تجربة تونس في العمل وفق موازنة الأداء، جدول أعمال الإصلاح ، التحديات أثناء التنفيذ، النتائج الأولية، الدروس المستقاة والآفاق المستقبلية.

المتكلمون

- **الأستاذ منير راشد**، مستشار اقتصادي ونائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية (LEA)، لبنان
- **الأستاذ برنارد شاتز**، مسؤول الموازنة، وزارة المالية، النمسا
- **الأستاذ محمد حداد**، رئيس قسم إصلاح الموازنة والمتابعة وتنفيذ الموازنة والقانون العضوي – وزارة الاقتصاد والمالية، المغرب
- **الأستاذ الأمين مولاهي**، الهيئة العامة للتصرف في ميزانية الدولة، تونس

إدارة الجلسة

السيدة كوثر دارة، مديرة مشاريع، مجلس الإنماء والإعمار– برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – أهداف التنمية للألفية (CDR-UNDP)، لبنان

١١:٣٠– ١٢:٠٠ استراحة قهوة

١٢:٠٠– ١٣:٣٠ / السراي الحكومي

الجلسة الثانية / جلسة عامة

خارطة الطريق لإصلاح تنفيذ الموازنة: الخزينة والمحاسبة وإعداد التقارير

الموضوعات المطروحة

- كيف يمكن لنظام خزينة ناجح أن يقلّص تكاليف العمليات الحكومية والمخاطر المحتمل أن تواجهها؟ أين تقف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من تنفيذ حسابات الخزينة الموحدة؟
- هل تتمشى إصلاحات إدارة السيولة مع إصلاحات إدارة الدين؟ كيف تساعد الإدارة النقدية الفعّالة واعتماد الحسابات الموحدة للخزينة الحكومات على تقليص الاقتراض؟
- ما هي التحديات التقنية التي يمكن أن تواجهها وزارات المالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في تنفيذ إصلاحات الخزينة والإدارة النقدية السليمة؟
- كيف نضمن التزام موظفي وزارة المالية بتنفيذ الإصلاحات المنشودة؟
- دور أنظمة معلومات الإدارة المالية في إصلاحات الخزينة.

تجارب البلدان

الأردن: مقاربة شاملة لتحسين التصنيف الاقتصادي، وتطوير جدول حسابات جديد، واعتماد معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام والنظام المعلوماتي الحكومي لإدارة المالية العامة.

المتكلمون

- **الأستاذ روبير أبو جودة**، خبير الإدارة المالية، البنك الدولي
- **الدكتور جلال الدبعي**، مدير مشروع GFMIS، وزارة المالية، الأردن

إدارة الجلسة

السيد جاك شعراوي، مدير مشروع EFMIS، وزارة المالية، لبنان

١٣:٣٠– ١٤:٣٠ استراحة غذاء

١٤:٣٠– ١٦:٠٠ / السراي الحكومي

الجلسة الثالثة / جلسة عامة

إصلاح قطاع الصفقات العامة: تحسين العائد مقابل الاستثمار المادي

الموضوعات المطروحة

- مقاربات بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تجاه إصلاح الصفقات العامة: لمَ تُعَدّ أنظمة الصفقات ضعيفة وكيف تحاول بلدان المنطقة تعزيزها؟
- إلى أي مدى تعتمد بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التوجهات الدولية الجديدة كالصفقات العامة الخضراء أو المستدامة؟
- كيف تدعم المساعدة التقنية الدولية تحديث قطاع الصفقات العامة؟

تجارب البلدان

اليمن: تطبيق قانون المناقصات الجديد الذي اعتُمد عام ٢٠٠٧: كيف تصدّى القانون الجديد لثُغر القانون القديم؟ كيف تمّ تطبيقه؟ ماذا كانت التحديات؟ هل تمّ دعمه بمبادرات خاصة لبناء القدرات؟

المغرب: كيف أدت منصة الصفقات الالكترونية دورها كأداة قوية لمكافحة الفساد؟

المتكلمون

- **الأستاذ ماريان ليمكي**، مستشار، SIGMA، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)
- **الأستاذ سيبير فوتوفات**، منسق الصفقات العامة، البنك الدولي
- **الأستاذ انعم يحيى الشهاري**، أمين عام المجلس الأعلى للمناقصات – اليمن
- **الأستاذ عبد المجيد بوتقبوت والأستاذ محمد سغروشني**، وزارة الاقتصاد والمالية في المغرب

إدارة الجلسة

السيدة نانسي التيان، مديرة دائرة الصفقات، قسم الشؤون القانونية، مجلس الإنماء والإعمار، لبنان

اليوم الثاني: الخميس
٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠
٩:٣٠– ١١:٠٠ / السراي الحكومي
الجلسة الرابعة / جلسة عامة

الرقابة والتدقيق الماليان: مساءلة الحكومة

الموضوعات المطروحة

- لمَ تُعدّ الرقابة المالية مهمةً وعلى ماذا تنطوي؟ مساعدة الحكومة على تحديد أولوياتها الإستراتيجية ومستويات الإنفاق.
- **التدقيق الداخلي:** أساس لمساءلة الحكومة؟ كيف تقوم حكومات دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتبسيط عمليات الرقابة؟
- **التدقيق الخارجي:** بناء الشراكات بين القطاعين العام والخاص: بين مؤسسات التدقيق الحكومية العليا ومكاتب التدقيق الخاصة.
- ما هي الثغر في مجال التدقيق الخارجي في المنطقة؟ ما هي سبل معالجتها؟
- كيف يتم إصلاح وظائف التدقيق الداخلي والخارجي لمواكبة ثقافة الأداء؟
- دور اللجان البرلمانية ووظائفها في مجال الرقابة المالية؟

تجارب البلدان

فلسطين: كيف أنشأت وزارة المالية وظائف التدقيق الداخلي؟ هل تم اعتماد معايير دولية؟ كيف ساهمت المساعدة التقنية الدولية في هذا الإصلاح؟

العراق: حدود أنظمة الرقابة المسبقة ووقعها على قدرة الحكومة على القيام بالأعمال. كيف يخطّط العراق لتحديث أنظمة الرقابة؟ دروس مستقاة من استحداث وظيفة "مفتش عام" كجزء من إصلاح التدقيق الخارجي.

السودان: التحديات الضريبية الهيكلية في السودان – مقاربة اقتصادية شاملة

المتكلمون

- **السيدة سيليست كوباستا**، مستشارة لشؤون الموازنة والمساءلة المالية
- **الأستاذ دانيال باتو**، قائد فريق، مشروع IPSAS، الأمم المتحدة
- **الأستاذ نادر صلاحات**، المدير العام للتدقيق الداخلي – وزارة المالية، فلسطين
- **الدكتور علاء قدّوم**، المدير العام لدائرة الشؤون التقنية – ديوان الرقابة المالية في العراق

إدارة الجلسة

الآنسة دينا ملحم، رئيسة برامج الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – جمعية وستمنستر للديمقراطية في المملكة المتحدة

١١:٠٠– ١١:٣٠ استراحة قهوة

١٢:٠٠– ١٣:٣٠
جلسة عامة / السراي الحكومي

كلمات ختامية

- **الأستاذ روبير أبو جودة**، خبير الإدارة المالية، البنك الدولي
- **السيدة لمياء المبيض بساط**، مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، لبنان

١٣:٣٠– ١٤:٣٠ حفل غذاء