سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19

تصدر هذه السلسلة الخاصة عن خبراء صندوق النقد الدولي لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي للآثار الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتعبر الآراء الواردة في هذه المذكرات عن وجهات نظر مؤلفيها ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارته العليا.

29 يونيو 2020

إعداد الميزانية خلال الأزمات: إرشادات لإعداد الميزانية لسنة 2021

تيريزا كوريستين ولورا دورتي وبرونو إمبير وفازير شيخ رحيم وفسنت تانغ وكلود وندلينغ

سيشكل إعداد الميزانية للسنة المالية 2021 تحديا لجميع البلدان بسبب حالة عدم اليقين غير المسبوقة الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وتناقش هذه المذكرة أهم القضايا المرتبطة بإعداد الميزانية وتعرض إرشادات حول كيفية معالجة هذه القضايا خلال دورة إعداد الميزانية للسنة المالية 2021. وينصب تركيزها على عمليات الميزانية، وليس على سياسات المالية العامة.

أولا – المقدمة والرسائل الأساسية

ظهرت جائحة كوفيد-19 بالتزامن مع بدء تنفيذ ميزانية عام 2020 في معظم البلدان.[1] ومنذ ذلك الحين، تم إيلاء الأولوية على المدى القصير إلى تصميم وتنفيذ إجراءات فورية للاستجابة للأزمة، لا سيما من خلال أدوات الميزانية الطارئة، كالميزانيات التكميلية والمناقلات وصناديق احتياطيات الطوارئ والقرارات الطارئة. ونظرا للانحراف الكبير في ميزانية عام 2020 عن مسارها المتوقع في ظل كثافة أجواء عدم اليقين، أصبح إعداد الميزانية خلال الأزمة عبارة عن عملية تفاعلية مستمرة، مما يفرض ضغوطا على وزارات المالية.

ولكن أصبح يتعين الآن على العديد من البلدان تحويل تركيزها إلى إعداد ميزانية السنة المالية 2021، وهي مهمة صعبة بسبب حالة عدم اليقين غير المسبوقة المحيطة بآفاق الاقتصاد في مرحلة ما بعد الإغلاق العام، والصدمة المالية الكبيرة الناجمة عن الجائحة والتي تفاقم أثرها في البلدان الغنية بالموارد بسبب تراجع أسعار السلع الأولية. ويتطلب إعداد ميزانية عام 2021 (1) قياس أثر أزمة كوفيد-19 (وهو غير محدد حتى الآن) على الاقتصاد ومركز المالية العامة للحكومة، و(2) تقييم الحيز المالي المتاح لمواصلة توفير النفقات ذات الأولوية اللازمة لمواجهة الأزمة واتخاذ

[1] تتسق السنة المالية مع السنة التقويمية في حوالي 70% من البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي. غير أن بعض البلدان تبدأ السنة المالية فيها في تواريخ مختلفة، مثل الأول من إبريل (في الهند وكندا على سبيل المثال) أو الأول من أكتوبر (الولايات المتحدة الأمريكية وتايلند). وتناقش هذه المذكرة السنة المالية 2021 بغض النظر عن تاريخ بدايتها. راجع Huang, G, *The Timing of the Government's Fiscal Year,* IMF PFM Blog October 26, 2016.

إجراءات التعافي، و(3) تحديد الاحتياجات التمويلية للحكومة، و(4) تعزيز الشفافية والمساءلة من خلال عرض وحساب بيانات استجابات المالية العامة لأزمة كوفيد-19 على النحو الملائم، بما في ذلك الإجراءات المتخذة خارج الميزانية.

وتتناول هذه المذكرة مجموعة متنوعة من أدوات الإدارة المالية العامة، وتؤكد على أن مؤسسات وقدرات الإدارة المالية العامة الحالية سيكون لها دور أساسي في عملية إعداد ميزانية السنة المالية 2021. وقد تلقي هذه العملية الضوء على الفجوات الموجودة في إطار إعداد الميزانية الحالي (القيود المفروضة على مرونة الميزانية في بعض البلدان بسبب فرط جمود الميزانية وتخصيص الإيرادات لأوجه إنفاق محددة، أو عدم التركيز بالشكل الكافي على المدى المتوسط بسبب عدم وجود إطار مالية عامة متوسط الأجل) لتلفت الانتباه بالتالي إلى مجالات الإصلاح المستقبلية المحتملة والتغييرات الدائمة التي قد يتعين إجراؤها عقب استكمال الإجراءات ذات الأولوية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19 على المدى القصير. ويعرض الجدول 1 الرسائل الأساسية الواردة بهذه المذكرة حسب مختلف مراحل دورة إعداد الميزانية.

الجدول 1: الرسائل الأساسية بشأن عملية إعداد الميزانية للسنة المالية 2021

المرحلة	الرسالة الأساسية
عملية إعداد الميزانية ككل	• إجراء تعديلات محددة على المؤسسات والعمليات لإدارة القيود الناتجة عن التباعد الاجتماعي وتعزيز الإرشاد الاستراتيجي والقيادة المركزية.
مرحلة وضع الاستراتيجيات	• تعديل الإطار الاقتصادي الكلي لمراعاة تأثير الأزمة وإجراءات الاستجابة لجائحة كوفيد-19 وتحديث التنبؤات بصورة منتظمة. • العمل على إعداد استراتيجية مالية عامة ذات مصداقية تستند إلى أهداف مالية معدلة متوسطة الأجل.
مرحلة الإرشاد والتفاوض بشأن الميزانية	• تعريف الوزارات والهيئات المنفقة بأولويات الإنفاق واحتياجات إعادة توزيع الاعتمادات بشكل مبكر وواضح من خلال منشور الميزانية. • الاستعداد لازدياد صعوبة إعداد السيناريو الأساسي للميزانية أكثر من المعتاد، نظرا لأن ميزانية السنة المالية 2021 ستتطلب تكثيف التواصل مع الوزارات المنفقة بشأن السيناريوهات الأساسية لميزانياتها، بما في ذلك تحديد تكلفة السياسات الحالية والجديدة المرتبطة بجائحة كوفيد-19 وتأثير الأزمة الصحية. • تصميم وتخطيط ميزانيات أكثر مرونة توازن بين حاجة السلطة التنفيذية إلى الاستجابة السريعة وحاجة السلطة التشريعية إلى إحكام الرقابة والتدقيق. • إعداد الميزانية على نحو يراعي الحاجة إلى إحكام الرصد والرقابة على تنفيذ الميزانية.
مرحلة توثيق الميزانية ومواقة السلطة التشريعية	• استخدام وثائق الميزانية لتوضيح التعقيدات الشديدة الحالية وتعزيز الثقة في الاستراتيجيات المالية والاقتصادية والاجتماعية الحكومية.

ثانيا – تهيئة المؤسسات والعمليات

سيتطلب إعداد ميزانية السنة المالية 2021 زيادة التركيز على الجوانب المؤسسية والمعوقات التشغيلية المرتبطة بسياق الاستجابة لجائحة كوفيد-19.

- **تهيئة دور المؤسسات.** تستند عملية إعداد الميزانية إلى التفاعل بين إدارة الميزانية المركزية من جهة والوزارات والهيئات المنفقة من جهة أخرى، وتضطلع إدارة الميزانية المركزية بتنسيق عمليات الميزانية، وإرشاد الوزارات والهيئات المنفقة، ومراجعة طلبات التمويل من الميزانية

المقدمة منها. وعلى خلفية جائحة كوفيد-19 وبغض النظر عن كيفية إعداد الميزانية قبلها (زيادة اعتماد منهج "من أعلى إلى أسفل" أم زيادة اعتماد منهج "من أسفل إلى أعلى")، سيتعين منذ البداية توافر إرشادات سياسية واضحة وبناء توافق في الآراء حول الأهداف العامة لإعداد ميزانية السنة المالية 2021. وقد يعني ذلك تعزيز دور مكتب رئيس الوزراء أو اللجان الخاصة المنبثقة عن مجلس الوزراء، بالتنسيق مع إدارة الميزانية المركزية، في وضع الأهداف وضمان تعاون جميع الأطراف المعنية في تنفيذها.

- **تعديل الأطر الزمنية والمواعيد النهائية**. ينبغي أن يراعي تسلسل عملية إعداد الميزانية التحديات الحالية لضمان إعطاء وقت كاف للأطراف المعنية. وقد يتطلب ذلك تعديل الجدول الزمني لإعداد الميزانية بحيث يتوافق مع الإطار القانوني دون تقويض مصداقية الاستجابة الحكومية لجائحة كوفيد-19 أو وضع الحكومة في الأسواق المالية. وحسب الإطار القانوني لكل بلد، قد يتعين الحصول على موافقة السلطة التشريعية أو إصدار قانون لتعديل الجدول الزمني للميزانية، وهو ما قد يساعد في استقطاب التأييد العام والحفاظ على الشفافية.
- **تصميم أساليب عمل تراعي التباعد الاجتماعي**. سيكون من الأسهل تنفيذ هذه الخطوة إذا كانت إدارة الميزانية المركزية تستخدم بالفعل وحدة بيانات متكاملة لإعداد الميزانية تتيح التواصل عن بعد بشأن طلبات اعتمادات الميزانية. وفي ضوء الدروس المستمدة من الشهور القليلة الماضية، ينبغي أن تتوقع إدارة الميزانية المركزية مواجهة بعض التحديات على الأرجح في إعداد الميزانية القادمة: مثل كيفية العمل على الوثائق المشتركة، وتنسيق التطبيقات المستخدمة في عقد الاجتماعات عبر الفيديو، وتعديل ترتيبات العمل لتسريع عملية اتخاذ القرارات. وفي البلدان التي لا تسهل فيها التكنولوجيا عقد الاجتماعات عبر الفيديو، قد يحتاج السياسيون والمسؤولون إلى عقد اجتماعات بشأن الميزانية حسب قواعد التباعد الاجتماعي، بما في ذلك فرض ضوابط على أعداد المشاركين واستخدام أماكن آمنة. وأخيرا، يمكن استخدام أساليب عمل جديدة (جلسات عبر الإنترنت على سبيل المثال) لتشجيع المواطنين على الاشتراك في عمليات إعداد الميزانية أو مناقشتها في البرلمان حسب التكنولوجيا المتاحة.
- **الاستثمار في بناء التوافق السياسي والشعبي وزيادة الوعي**. في ضوء التعقيدات الحالية والحاجة إلى اتخاذ قرارات صعبة، ينبغي إيلاء الاهتمام اللازم ببناء التوافق السياسي وزيادة الوعي. فعلى سبيل المثال، يمكن من خلال عقد جلسات استماع برلمانية إضافية وتشكيل عدد من اللجان الخاصة إتاحة منصة سياسية أكثر فعالية لبناء التوافقات اللازمة في هذه السنة المالية بما تنطوي عليه من اضطرابات محتملة. ومن خلال المشاورات العامة في بداية عملية إعداد الميزانية، مع اتحادات أرباب الأعمال والعاملين على سبيل المثال، يمكن المساعدة أيضا في بناء المزيد من التوافقات وتحسين تصميم إجراءات السياسات وتوجيهها نحو أهدافها بشكل أدق.

ثالثا – تصميم استراتيجية المالية العامة في ظل أجواء كثيفة من عدم اليقين

سيكون لمرحلة وضع الاستراتيجية – وهي جزء أساسي من عملية إعداد الميزانية في الظروف العادية – دور أكبر في إعداد ميزانية السنة المالية 2021. وخلال عام 2020، اتخذت الحكومات إجراءات غير مسبوقة على مستوى السياسات لإعادة توجيه الموارد الحالية نحو إجراءات الصحة والدعم الاجتماعي. ويستلزم ذلك في بلدان كثيرة التنازل عن أهداف سياسة المالية العامة الحالية أو التعليق المؤقت لقواعد المالية العامة. وستكون مرحلة وضع الاستراتيجية بمثابة فرصة أولى لإعادة تقييم أثر هذه الإجراءات وبدء التخطيط لتعزيز الموارد العامة. وفي سياق إعداد الاستراتيجية الكلية لميزانية السنة المالية 2021، ينبغي أن تراعي الحكومات درجة عدم اليقين غير المسبوقة بشأن أوضاع الاقتصاد الكلي وتأثيرها على الإيرادات والتكيف مع ذلك، وتطبيق نهج حريص في التخطيط وإعداد الميزانية من منظور متوسط الأجل إن وجد.

مراعاة حالة عدم اليقين بشأن الأوضاع الاقتصادية الكلية

- **بدلا من وضع سيناريو واحد للمالية العامة الكلية، ينبغي وضع عدد من السيناريوهات وإعداد السياسات على أساسها**. وحتى في الظروف العادية، عادة ما تفصح الحكومات – وهو أمر يوصى به عموما – عن المخاطر المحيطة بالسيناريو الأساسي (المرجح) واستراتيجياتها للتخفيف من هذه المخاطر. وفي ظل الظروف الاستثنائية الحالية، قد تواجه الحكومات مصاعب ومخاطر في اتخاذ قرارات على مستوى السياسات وفق سيناريو واحد. ويمكنها بدلا من ذلك توضيح كيفية تصحيح هذه السياسات وتهيئتها حسب مختلف الافتراضات،

لا سيما تأثير التباطؤ الاقتصادي على الإيرادات العامة. وتستخدم جميع بلدان منطقة اليورو حاليا سيناريوهات تجاوز التوقعات وسيناريوهات التطورات المعاكسة جنبا إلى جنب مع السيناريو الأساسي. وتوجد أمثلة أخرى في *مصر* و*ملاوي*.

- **النظر في إجراء تعديلات أكثر تواترا في إطار المالية العامة الكلي.** في الظروف العادية، يتم إعداد التنبؤات غالبا في المراحل الأولى من عملية إعداد الميزانية، وتحديثها في المراحل الختامية. وسيتعين تعديل التنبؤات على نحو أكثر تواترا لتنبيه صناع السياسات إلى ضرورة تعديل سياساتهم في ضوء المعلومات الجديدة. ومنذ بداية الأزمة، عدل مكتب مسؤولية الميزانية في *المملكة المتحدة* سيناريو المالية العامة الأساسي بصفة شهرية وصحح تقديرات المالية العامة لسنة 2021 بناء على هذه التعديلات. وفي *الفلبين*، تم عقد اجتماع خاص للجنة تنسيق الميزانية الإنمائية كجزء من عملية إعداد ميزانية السنة المالية القادمة من أجل تحديث الافتراضات الاقتصادية الكلية وتعديل إطار المالية العامة الكلي في مرحلة لاحقة مقارنة بالسنة السابقة.

إعادة تثبيت استراتيجية المالية العامة

تشهد جميع البلدان تقريبا قيودا كبيرة على مواردها العامة، وتنامي متطلبات التمويل الحكومي، وزيادة الانكشاف لمخاطر المالية العامة (لا سيما الخصوم الاحتمالية). وبالرغم من ضرورة إرخاء خطة المالية العامة وزيادة مرونتها، فمن الممكن أن يؤدي عدم تثبيت خطط المالية العامة وعدم مصداقيتها في تقويض الثقة في الاقتصاد وزيادة تكلفة التمويل. وفيما يلي بعض التوصيات للمساعدة في معالجة هذه القضية:

- **الإفصاح عن القيود الكلية المفروضة على المالية العامة مقابل الاحتياجات التمويلية.** من خلال التنسيق عن كثب مع الكيانات المسؤولة عن التمويل الحكومي (مثل مكتب إدارة الدين، والبنك المركزي)، يتعين على إدارة الميزانية المركزية دراسة خيارات التمويل المحتملة (زيادة الاقتراض السوقي أو الميسر، ومصادر التمويل وتكلفته) لتقييم القيود الكلية المفروضة على المالية العامة واستراتيجية المالية العامة.
- **إعداد الميزانية من منظور متوسط الأجل.** قد يكون المنظور متوسط الأجل مستخدما بالفعل في الممارسات العملية أو الإطار القانوني. وينطبق ذلك على معظم الاقتصادات المتقدمة والأسواق الصاعدة، مثل *بيرو* و*كولومبيا*، وفي عدد من البلدان منخفضة الدخل أيضا. وتعلن بلدان *الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا* و*الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا* عن الآفاق متوسطة الأجل في البيان السابق لإصدار الميزانية. وسيتعين تعديل آفاق المدى المتوسط في جميع البلدان قبل قيام الوزارات والهيئات المنفقة بتقديم طلبات اعتمادات الميزانية وتكوين احتياطيات وقائية كافية تحسبا لنتائج مفاوضات الميزانية.
- **استخدام المنظور متوسط الأجل في تكوين وفورات مستقبلية ومعالجة آثار الإجراءات الاستثنائية.** يساعد تخطيط الإيرادات والمصروفات بعد عام 2021 في إثبات أن أثر جائحة كوفيد-19 مؤقت وسيزول على الأرجح في السنوات القادمة. ويتيح المنظور متعدد السنوات للحكومات تحديد أثر مختلف إجراءات التوفير التراكمية والاحتفاظ بالوفورات الناتجة عنها (مثل إصلاح نظام معاشات التقاعد) أو إجراءات التوفير التي تم إرجاؤها لحين استعادة زخم التعافي. وتؤكد هذه الأزمة على أهمية الأطر متوسطة الأجل.
- **إعادة تثبيت استراتيجية المالية العامة.** ينبغي أن توضح الميزانية ما إذا كان قد تم تعليق أهداف وقواعد سياسة المالية العامة قبل جائحة كوفيد-19 مؤقتا و/أو تفعيل شروط التراجع إذا لم يكن قد تم الإعلان عن ذلك بالفعل. وفي حالة تفعيل شروط التراجع على النحو الملائم، فإنها ستتيح قدرا من المرونة، على أن يتم في الوقت نفسه الإعلان عن التدابير التي سيتم تنفيذها على المدى المتوسط لعودة العمل بالقواعد. وقد تم استخدام شروط التراجع بالفعل في أكثر من نصف عدد بلدان *الاتحاد الأوروبي*.[2] ويتعين على البلدان أن تسعى في أقرب مرحلة ممكنة إلى وضع مسار لمعاودة تطبيق قواعد المالية العامة على النحو المعتاد، للموازنة بين هدف استعادة الاستدامة المالية وعدم المخاطرة بالنمو.
- **إعطاء صورة واضحة عن مخاطر المالية العامة.** ينبغي أن تغطي هذه الصورة المخاطر الموجودة قبل الأزمة والمخاطر الإضافية الناجمة عن السياسات الجديدة المرتبطة بجائحة كوفيد-19 (مثل الضمانات والقروض وضخ رؤوس الأموال المساهمة). وينبغي أن تتضمن

[2] راجع IMF Special Series on COVID-19, 2020. "Fiscal Rules, Escape Clauses and Large Shocks."

الميزانية تفاصيل عن الانكشافات والتدابير التخفيفية المحتملة. فعلى سبيل المثال، أعلنت مصر أنها تعتزم تعديل بيان مخاطر المالية العامة لمراعاة تأثير جائحة كوفيد-19.

رابعا – إرشاد عملية إعداد الميزانية، وتعيين الحدود القصوى، والتفاوض مع الوزارات المنفقة

في مرحلتي الإرشاد والتفاوض في سياق عملية إعداد الميزانية، عادة ما تصدر إدارة الميزانية المركزية إرشادات للوزارات والهيئات المنفقة بشأن كيفية إعداد طلبات اعتمادات الميزانية. وبمجرد تقديم هذه الطلبات، ستكون مرحلة التفاوض مهمة للغاية من أجل الحفاظ على انضباط المالية العامة الكلي، واحترام الحدود القصوى، وضمان تركيز طلبات الاعتمادات المقدمة من الوزارات والهيئات المنفقة على أولويات الاستجابة لجائحة كوفيد-19 الواردة في منشور الميزانية، مع الحفاظ على كفاءة التكاليف قدر الإمكان.

ومن المهم صياغة منشور الميزانية بدقة في أسرع وقت ممكن لإرشاد عملية تقديم طلبات اعتمادات الميزانية. وكلما ازداد عدم اليقين، زادت الحاجة إلى فهم جميع الأطراف المعنية لمسؤولياتها وتحدياتها بشكل واضح. وينبغي أن يوضح المنشور العمليات والأطر الزمنية وأدوار الأطراف المعنية، وأن يتضمن نماذج لطلبات اعتمادات الموازنة وإرشادات في هذا الشأن. وينبغي أن يعكس أيضا الرسائل الأساسية بشأن طبيعة قيود المالية العامة وزيادة الحاجة إلى إعادة توزيع الاعتمادات وتكوين الوفورات. كذلك ينبغي أن يعرض المنشور أوجه عدم اليقين بشأن الافتراضات الاقتصادية الكلية، ربما من خلال استخدام السيناريوهات وإلزام الوزارات والهيئات المنفقة بتقييم تأثير التغيرات في بعض أهم الافتراضات (مثل النمو والبطالة) على السيناريو الأساسي للمصروفات. فعلى سبيل المثال، نشرت *الفلبين* مذكرة الميزانية للسنة المالية 2021 في مايو 2020 التي حددت بوضوح برامج الميزانية ذات الأولوية اللازمة للاستجابة لجائحة كوفيد-19 في ظل "الواقع الجديد".

تعيين الحدود القصوى والتفاوض مع الوزارات المنفقة

حسب الظروف القطرية، سيتم تعيين الحدود القصوى للمصروفات التي يتعين على الوزارات والهيئات المنفقة الالتزام بها في طلبات اعتمادات الميزانية، إما *بشكل مسبق* من جانب إدارة الميزانية المركزية أو نتيجة لمناقشات مكثفة ومتكررة بين إدارة الميزانية المركزية والوزارات والهيئات المنفقة. وبغض النظر عن الإجراءات المستخدمة، سيتعين في هذه الأزمة الاعتماد بشكل أكبر على الإرشادات الصادرة من المستويات العليا إلى المستويات الأدنى. وفيما يلي بعض النصائح العامة لمواجهة تحديات المالية العامة للسنة المالية 2021 أيا كانت الظروف وتسلسل إجراءات تعيين الحدود القصوى ومناقشة طلبات اعتمادات الميزانية.

- **الاستعداد لازدياد صعوبة إعداد السيناريو الأساسي لميزانية السنة المالية 2021 أكثر من المعتاد.** عادة ما يتم وضع "السيناريو الأساسي" للميزانية في ضوء ميزانية السنة السابقة. وبالنسبة للسنة المالية 2021، ستكون هناك متطلبات أكبر وتغييرات أشمل لعدة أسباب. أولا، ستكون النتائج الفعلية للسنة المالية 2020 مختلفة تماما عن الميزانية المقترحة بسبب التداعيات الحادة الناتجة عن الإجراءات المرتبطة بالجائحة التي تم تنفيذها خلال السنة المالية. لذلك سيكون من الضروري إحكام الرقابة بشكل كاف على النفقات المرتبطة بالجائحة في سياق تنفيذ ميزانية السنة المالية 2020 وتحديد الأثر المحتمل على السيناريو الأساسي للسنة المالية 2021. ويمكن تسهيل ذلك من خلال مراقبة أو تعديل قائمة الميزانية لفصل تأثير الإجراءات المرتبطة بجائحة كوفيد-19 (راجع *رواندا* على سبيل المثال).[3] وثانيا، يتعين تحديث السيناريو الأساسي للسنة المالية 2021 ليعكس تأثير إجراءات السياسات الاستباقية المرتبطة بالجائحة، وكذلك التأثير التلقائي غير الاستباقي للجائحة على محددات تكاليف مختلف السياسات العامة (مثل توقف الإنفاق على السلع والخدمات في الوزارات والهيئات المنفقة بسبب حالة الإغلاق العام، وتنفيذ المشروعات الاستثمارية). وثالثا، في ظل عدم اليقين بشأن أوضاع المالية العامة، قد ترغب إدارة الميزانية المركزية في إعادة النظر في طبيعة المصروفات في السيناريو الأساسي بشكل أشمل تمهيدا لتخفيض مصروفات الوحدات غير ذات الأولوية إلى الحد الأدنى. ويتطلب ذلك مزيدا من الوقت والجهد من جانب الوزارات والهيئات المنفقة.

[3] راجع IMF Special Series on COVID-19, 2020. "Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending."

- **تحديد القطاعات ذات الأولوية بوضوح.** نظرا لزيادة القيود المفروضة على الموارد والحاجة إلى ضمان استمرارية الإنفاق لفترة زمنية لا يمكن توقعها، يتعين زيادة التركيز على القطاعات الاستراتيجية (مثل الصحة والإنفاق الاجتماعي والمياه ودعم التعافي الاقتصادي) المشار إليها في البيانات الصادرة عن السلطات والجهات العامة. وينبغي تفضيل هذه القطاعات، أو القطاعات الفرعية داخلها، على القطاعات غير ذات الأولوية عند إعادة توزيع الاعتمادات. وفي البلدان التي يكون فيها التعامل مع هذه القطاعات ذات الأولوية من خلال الحكومات دون المركزية في معظم الوقت، يتعين إعطاء الحكومات دون المركزية صورة واضحة عن حجم التمويل المتاح والسيناريوهات الاقتصادية الكلية التي قد تؤثر على إيراداتها طوال العام. ويتعين النظر أيضا في إمكانية تعديل الأولويات حسب مرحلة الجائحة (التدابير الصحية الفورية، وشبكات الأمان الاجتماعي والدعم الاقتصادي على المدى القصير، وتدابير دعم التعافي).
- **تقييم جدوى وكفاءة تدابير الإنفاق الجديدة المقترحة.** تعد مفاوضات الميزانية فرصة مهمة لإدارة الميزانية المركزية لتعريف الوزارات والهيئات المنفقة بالقطاعات التابعة لها بشكل أكبر ومناقشة تفاصيل الاستجابة للجائحة أو التدابير التحفيزية المحتملة. وعلى عكس ما يمكن أن يكون قد حدث خلال السنة المالية 2020 بسبب ضيق الوقت، يتعين دراسة وبحث التدابير بدقة على النحو الملائم، وإلا قد تستغل الوزارات والهيئات المنفقة المعلومات المتاحة لها لخدمة مصالحها من خلال مجموعة مختلفة من السلوكيات غير التعاونية:
  - الضغط من أجل تنفيذ تدابير قطاعية جديدة على مستوى السياسات دون تغطية أولويات الاستجابة للجائحة، بافتراض أن هذه الأولويات سيتم تمويلها في نهاية المطاف تحت الضغط السياسي خلال السنة المالية 2021.
  - "إصباغ" سمة المصروفات الجارية على المصروفات "الاستثنائية" المرتبطة بالأزمة لكسب حيز مالي في الميزانية لتمويل مجموعة إضافية من التدابير التي تقرر لاحقا خلال السنة المالية 2021.
  - عرض تدابير كجزء من خطة دعم التعافي في مرحلة ما بعد كوفيد-19 تتسق مع أولويات الوزارة أو الهيئة المنفقة دون أن تتحقق فيها المعايير الثلاثة المطلوبة (فورية ومؤقتة وموجهة).
- **الاستعداد لإعادة توزيع قدر أكبر من الاعتمادات عن المعتاد.** سيتعين أن تدعم أوجه الإنفاق والقطاعات غير ذات الأولوية تدابير التوفير والتصحيح التي تمثل نصيبا أكبر في الميزانية. وبينما قد لا يمكن إجراء مراجعة شاملة للإنفاق في الوقت الملائم قبل إعداد ميزانية السنة المالية 2021، يمكن إجراء مراجعة مبسطة للمصروفات باستخدام النسب والمعايير الدولية لتحديد المصروفات التي يمكن تخفيضها على المدى القصير دون التعرض لمعوقات قانونية أو تشغيلية.[4]

خامسا – تعزيز المرونة وسرعة الاستجابة والمراقبة في سياق تنفيذ ميزانية السنة المالية 2021

يعد عدم اليقين جزءا لا يتجزأ من عملية إعداد الميزانية، ولكن تزداد درجة عدم اليقين في السنة المالية 2021 عن المعتاد بسبب زيادة تقلبات الإيرادات وعدم اليقين بشأن احتياجات الإنفاق. ويزيد عدم القدرة على التنبؤ تلك من احتمالية وحجم تعديلات الميزانية خلال العام. وفي هذا السياق، يعد تخصيص اعتمادات الميزانية عملية معقدة تستلزم (1) ضمان التعامل بمرونة كافية مع تغيرات المالية العامة السريعة (الموجبة أو السالبة) خلال السنة المالية دون مراكمة المتأخرات، لا سيما في القطاعات ذات الأولوية مثل الرعاية الصحية، و(2) إصدار إرشادات للوزارات والهيئات المنفقة لمساعدتها في بدء تخطيط وتنظيم أنشطتها للسنة المالية 2021، و(3) ضمان تطبيق نظام الضوابط والتوازنات (بما في ذلك الرقابة التشريعية الكافية) واتساق عملية تنفيذ الميزانية مع قواعد الإدارة المالية العامة التي تمنع إهدار الموارد العامة أو سوء استخدامها. وسيمثل عدم كفاية المرونة قيدا على احتياجات الإنفاق غير المؤكدة، بينما سيؤدي فرط المرونة إلى تقويض مصداقية الميزانية.

اختيار الاستراتيجية والأدوات الملائمة لضمان المرونة في تنفيذ ميزانية السنة المالية 2021

سيتعين على البلدان اختيار الاستراتيجية الملائمة لزيادة المرونة في ضوء أوضاع الميزانية والمؤسسات الحالية، حيث تختلف الاستراتيجية الملائمة حسب العوامل القطرية مثل حجم القيود المالية (مثل القدرة على النفاذ إلى الأسواق) أو قواعد الإدارة المالية العامة المطبقة (مثل درجة

[4] راجع Expenditure Assessment Tool (2017) IMF للاطلاع على الوسائل والأدوات المحتملة التي يمكن استخدامها في إجراء مراجعة مبسطة للمصروفات.

المرونة في إعادة توزيع اعتمادات الميزانية طوال العام، ومتطلبات الرقابة البرلمانية)[5] أو قدرة إدارة الميزانية المركزية والوزارات والهيئات المنفقة على التنبؤ بالاحتياجات بدقة. وينبغي أن توازن وزارة المالية بين إيجابيات وسلبيات مختلف أدوات تعزيز المرونة وتحديد المزيج الأفضل منذ البداية. وفيما يلي أهم أدوات تعزيز المرونة – اعتمادات الطوارئ/الاعتمادات الاحتياطية، وآليات تعزيز مرونة الميزانية خلال العام، والميزانيات التكميلية – وخصائصها:

- **رصد اعتمادات للطوارئ/اعتمادات احتياطية**. لمواجهة احتياجات الإنفاق الطارئة أو نقص الإيرادات، يمكن رصد اعتمادات طارئة (على أساس مدى الحاجة إلى اتخاذ تدابير للاستجابة من خلال السياسات في حالة تحقق أسوأ السيناريوهات) تديرها وزارة المالية (وفق مبادئ توجيهية واضحة تنظم استخدامها). وتسهم هذه الآلية في زيادة قدرة الحكومات على التصرف بصورة فورية إزاء الصدمات المفاجئة، ولكنها تنطوي على منح سلطات واسعة للأجهزة التنفيذية. وينبغي ألا تستخدم الاعتمادات الطارئة كبديل للتدابير التي تضمن سلامة إعداد الميزانية أو في أغراض غير مشروعة. وكلما زاد حجم الاحتياطيات الطارئة، أصبحت الحكومات أقل قدرة على تخصيص الاعتمادات لأوجه إنفاق أخرى، مما يحد من قدر المعلومات المتوافرة للبرلمان والوزارات والهيئات المنفقة في مرحلة اعتماد الميزانية عن كيفية استخدام الميزانية في الواقع العملي. لذلك من المهم وضع قواعد واضحة وتحري الشفافية بشأن الحالات التي تتطلب استخدام هذه الاعتمادات، وكيفية تحديد الاعتمادات، والإبلاغ. فعلى سبيل المثال، تخصص *بلدان جزر المحيط الهادئ* (مثل *فيجي* و*جزر سليمان* و*فانواتو*) اعتمادات طارئة عادة في ميزانياتها السنوية لمواجهة المصروفات غير المتوقعة الناتجة عن صدمات الكوارث الطبيعية.[6] وبوجه عام، ينبغي أن تنظر البلدان في السبل المتاحة لتوفير اعتمادات طارئة أكبر في سياق الإعداد للسنة المالية 2021 بسبب أجواء عدم اليقين، مع ضرورة الحفاظ على الضمانات الملائمة.
- **تعزيز آليات مرونة الميزانية خلال العام**. بينما تحد قواعد الإدارة المالية العامة من قدرة الحكومة على تعديل الميزانيات التي أقرها البرلمان خلال مرحلة التنفيذ، فإنها تتيح قدرا من المرونة في بلدان عديدة وفق حدود واضحة. ففي *موزامبيق*، يوافق مجلس الوزراء كل سنة على تفويض جانب من السلطات لوزير المالية يتيح له قدرا من المرونة في إعادة توزيع الاعتمادات، مع فرض عدد من الضوابط على هذه الاعتمادات. وينطبق ذلك على *أرمينيا* أيضا حيث تقرر السلطة التشريعية درجة المرونة المتاحة للسلطة التنفيذية في تنفيذ الميزانية – وقد ازدادت هذه المرونة عام 2009 للسماح بالاستجابة للأزمة المالية العالمية. وقد تنظر البلدان في زيادة حدود المناقلات مؤقتا لتسهيل التصدي لأوجه عدم اليقين خلال مرحلة تنفيذ الميزانية.[7] وهذا خيار عملي، ولكنه قد يصل سريعا إلى الحد الأقصى المسموح في حالة تجاوز احتياجات تعديل الميزانية أو إعادة توزيع الاعتمادات التوقعات بسبب الصدمات الكبيرة. وفي هذه الحالة، يمكن أن تلجأ البلدان أيضا إلى إصدار قرارات تنفيذية يوافق عليها البرلمان لاحقا، مثل القرارات الطارئة التي تتيح للسلطة التنفيذية إعادة توزيع قدر كبير من الاعتمادات. وتتيح قوانين الميزانية الأساسية المنظمة للإدارة المالية العامة في بلدان *الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب إفريقيا* و*الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا* هذه الممارسات التي أُستخدمت بالفعل على نطاق واسع في ظل الظروف الحالية.
- **إقرار ميزانيات تكميلية**. قد تختار البلدان التعامل مع حالة عدم اليقين المحيطة بالسنة المالية 2021 من خلال إعادة توزيع المصروفات على مدار السنة من خلال الميزانيات التكميلية. ويضمن هذا النهج إحكام الرقابة البرلمانية على الميزانية وتعديلها بشكل ملائم وسريع حسب الظروف. غير أن الاعتماد على الميزانيات التكميلية قد ينتج عنه عبء وتباطؤ كبيرين بالنسبة للبلدان محدودة القدرات.[8] كذلك فإن الإفراط في استخدام الميزانيات التكميلية غالبا ما يؤدي إلى تقويض مصداقية الميزانية.

---

[5] سيحدد القانون مستوى المرونة المتاح للسلطة التنفيذية في إعادة توزيع الاعتمادات. وتتضمن الميزانية في بعض البلدان اعتمادات عامة للغاية وقدرا من المرونة في تنفيذ المناقلات، بينما تتضمن في بلدان أخرى بنودا خطية محددة للغاية و/أو فرض قواعد صارمة على المناقلات.

[6] جنبت *جزر سليمان* في ميزانية عام 2020 0,5% تقريبا من مجموع مصروفاتها كاحتياطيات طارئة لمواجهة الكوارث الطبيعية والمصروفات غير المتوقعة الأخرى. وينص قانون الإدارة المالية العامة على عرض استخدامات احتياطي الطوارئ في جلسة البرلمان التالية والإفصاح عنها خلال 30 يوما من عرضها على البرلمان.

[7] قد لا يمكن إجراء هذه التعديلات في البلدان التي تتحدد قواعد إدارتها المالية العامة في الدستور أو في قانون الميزانية الأساسي.

[8] في ظل الظروف الحالية، تواجه العديد من بلدان إفريقيا جنوب الصحراء صعوبات في إعداد ميزانية تكميلية واحدة لعام 2020 بسبب التحديات المتراكمة الناتجة عن (1) القدرة المحدودة على تعديل إطار المالية العامة الكلية، و(2) ندرة الموارد البشرية، و(3) تعطل الإجراءات الإدارية نتيجة الإغلاق العام.

ضمان إحكام الرقابة على تنفيذ ميزانية السنة المالية 2021

سيكون من الضروري إحكام الرقابة على تنفيذ الميزانية في السنة المالية 2021. وينبغي الاستمرار في تقديم الإرشادات بشأن ضوابط تنفيذ الميزانية خلال السنة المالية 2021 لمراقبة وتيرة الإنفاق بشكل أفضل على مدار السنة المالية.

وخلال مرحلة التفاوض على الميزانية، ينبغي أن تحصل وزارة المالية على المعلومات اللازمة من الوزارات والهيئات المنفقة التي ستساعدها في تشديد الرقابة على تنفيذ الميزانية. فمن خلال إلزام جميع الوزارات والهيئات المنفقة بإعداد خطط إنفاق محددة قدر الإمكان وعرضها على وزارة المالية لاعتمادها رسميا، سيتيح ذلك لوزارة المالية قدرا أكبر من المعلومات عن عملية تنفيذ ميزانية عام 2021 وسيمكنها من إحكام الرقابة عليها. ويجب أن تميز خطط الإنفاق التي تضعها الوزارات والهيئات المنفقة بين النفقات المرتبطة بالسيناريو الأساسي وتلك المرتبطة بالاستجابة لجائحة كوفيد-19، وأن تتضمن أيضا النفقات المؤجلة. وبالنسبة للمصروفات المرتبطة بجائحة كوفيد-19، قد يكون من المفيد وضع أهداف واضحة بشأن تنفيذ الميزانية لدعم عملية التنفيذ والتوقعات وضمان سرعة الإنفاق. فعلى سبيل المثال، وافقت *كوريا* على ميزانيتها التكميلية الأولى في 17 مارس 2020 بهدف تنفيذ 75% أو أكثر من تدابير الاستجابة خلال شهرين. وستسترشد الحكومة بخطط وأهداف الإنفاق تلك عند إعداد خطة إدارة النقدية، كما سيتعين إحكام الرقابة عليها وتحديثها باستمرار خلال العام.

وقد تتطلب الظروف الحالية أيضا تجنيب جزء من اعتمادات الوزارات والهيئات المنفقة لمواجهة تطورات الوضع الاقتصادي الكلي والصحي. ويمكن تجميد جزء من اعتمادات ميزانية الوزارات والهيئات المنفقة للسنة المالية 2021 واستخدامه تدريجيا في حالة تحقق ظروف معينة خلال العام وإذا لم يُعَرّض هذا الإنفاق استراتيجية المالية العامة للخطر. ويوجد خياران محتملان يمكن تنفيذهما بشكل تدريجي:

- **تجميد جزء من اعتمادات جميع القطاعات للسنة المالية 2021.** يمكن تجنيب نسبة معينة من الاعتمادات المخصصة للوزارات والهيئات المنفقة للسنة المالية 2021 تحددها وزارة المالية. وقد تتفاوت هذه النسبة حسب الجهة (ذات أولوية كبيرة/أقل) أو نوع المصروفات. وقد تنظر وزارة المالية في إعفاء الوزارات ذات الأولوية أو "المصروفات الإلزامية" مثل الأجور من هذا الشرط. ويعتمد البرلمان في *فرنسا* سنويا احتياطيات يتم النص عليها في قانون الميزانية تمثل جزءا من الاعتمادات الموافق عليها لكل من الوزارات والهيئات المنفقة يتم تجنيبه لجزء من العام على الأقل. وسيكون لوزارة المالية سلطة إتاحة هذه الاحتياطيات للوزارات والهيئات المنفقة، أو استخدامها لموازنة ضغوط الإنفاق في أجزاء الميزانية الأخرى التي تعد أكثر أهمية.
- **تجميد جزء من اعتمادات القطاعات وأوجه الإنفاق غير ذات الأولوية من خلال تكوين اعتمادات احتياطية للسنة المالية 2021.** ويتطلب هذا النهج تعاونا وثيقا بين وزارة المالية والوزارات والهيئات المنفقة لتحديد بنود الميزانية التي يمكن إرجاؤها وشروط إتاحة هذه الأموال للإنفاق. وقد استخدمت بعض البلدان هذه الآلية[9] التي تتضمن تجميد بنود معينة في ميزانية الوزارات والهيئات المنفقة، على أن يتم الإفراج عنها بعد استكمال إجراءات محددة سلفا، مثل شفافية المصروفات والمساءلة عنها، أو عند وصول الإيرادات المحصلة إلى مستوى معين.

وينبغي أن تنظر الحكومات في وضع تدابير الرقابة على تنفيذ الميزانية في مرحلة إعداد الميزانية، وذلك لدعم الشفافية والحد من مخاطر الفساد في تنفيذ تدابير الاستجابة لجائحة كوفيد-19. فعلى سبيل المثال، تعكف بعض البلدان على إنشاء بوابات إلكترونية لعرض بيانات الإنفاق المرتبطة بجائحة كوفيد-19 لتمكين الجمهور من متابعة هذه المصروفات (مثل *البرازيل* و*هندوراس*). وبينما ينبغي مواصلة الالتزام بقواعد الإدارة المالية العامة المعتادة في سياق تنفيذ الميزانية والرقابة عليها خلال السنة المالية 2021، قد ترغب الحكومات في تمديد العمل بتدابير الرقابة الاستثنائية على المصروفات التي تم وضعها كجزء من الاستجابة للأزمة والتي قد تسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة والمشروعية كما أشارت المذكرة الصادرة عن

[9] على سبيل المثال، استخدمت السنغال هذه الآلية في ميزانية السنة المالية 2016.

صندوق النقد الدولي بعنوان "Keeping the Receipts".[10] وسيسهل إحكام الرقابة على تنفيذ الميزانية قيد بيانات التدخلات الحكومية المرتبطة بجائحة كوفيد-19 في الحسابات الحكومية وإحصاءات المالية العامة بشكل ملائمة وشامل.[11]

سادسا – نقل الرسالة الصحيحة من خلال ميزانية السنة المالية 2021

تزداد أهمية توثيق الميزانية واعتمادها في ظل التحديات الناجمة عن جائحة كوفيد-19. ويتعين أن تسعى السلطات إلى تحقيق الشفافية والمصداقية والوضوح لصالح السلطة التشريعية، والوزارات والهيئات المنفقة، والجمهور.

إضفاء الوضوح على صورة معقدة للغاية على مستوى السياسات. تتيح وثائق الميزانية فرصة مهمة لعرض صورة كاملة عن التدابير ومجموعة الإجراءات المعلنة على مستوى السياسات. وقد يساعد على ذلك:

- *التحديث الدوري للتدابير المعلنة سابقا ومؤخرا.* سيساعد ذلك في توافر أحدث التفاصيل والبيانات الخاصة بالتكاليف. ويجري مكتب مسؤولية الميزانية في *المملكة المتحدة* تحديثات دورية على "قاعدة بيانات مراقبة السياسات" من خلال إدراج أحدث البيانات الخاصة بتكاليف سياسات الاستجابة لجائحة كوفيد-19.[12]
- *إدراج التدابير المرتبطة بجائحة كوفيد-19 الممولة خارج الميزانية.* يتيح ذلك للسلطة التشريعية تقييم مدى ملاءمة تدابير الاستجابة في سياق السياسات الأعم، ومراقبة التدابير التي قد تنشأ عنها مخاطر مالية جسيمة. ويمكن إضافة ملحق خاص يتضمن جميع التدابير المالية وغير المالية، بما في ذلك الخصوم الاحتمالية، وتكلفتها المحتملة، مما قد يساعد في دراسة هذه التدابير وزيادة شفافيتها وتوفير المعلومات اللازمة عن مدى فعاليتها.

تعزيز الثقة في الاستراتيجية المالية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة. في ظل تزايد أوجه عدم اليقين والضغوط، ستكون ميزانية السنة المالية 2021 بمثابة وثيقة سياسات مهمة من شأنها طمأنة الأطراف المعنية في جميع أنحاء البلاد – الأسر والشركات – لمصداقية الاستراتيجية الحكومية، وقدرتها على تخفيف تداعيات الجائحة ودعم التعافي الاقتصادي. ويمكن أن تسهم وثائق الميزانية في تحقيق هذا الهدف من خلال:

- *شرح الافتراضات وأوجه عدم اليقين المتعلقة بالآفاق المالية والاقتصادية.* ينبغي أن تتوافر في وثائق الميزانية العناصر التالية: (1) شرح آثار جائحة كوفيد-19 على النتائج المالية والاقتصادية في السنة المالية 2020، و(2) توضيح الافتراضات التي يستند إليها السيناريو الأساسي – مثل فترة الإغلاق العام، وافتراضات تعافي معدلات التوظيف، والتأثير المفترض للتدابير التخفيفية، و(3) عرض أوجه عدم اليقين والمخاطر التي يتضمنها السيناريو الأساسي على النحو الملائم، ربما من خلال تحليل درجة الحساسية أو السيناريوهات. ويصدر مكتب الميزانية التابع للكونغرس الأمريكي افتراضات مسبقة حول تعافي معدلات التوظيف في تقرير التوقعات الاقتصادية الأولية لعامي 2020 و2021، والذي يتضمن قسما عن العوامل المسببة لعدم اليقين في التنبؤات.[13]
- *إصدار إرشادات استشرافية بشأن أوضاع التمويل.* ينبغي أن تكون زيادة الاقتراض مدعومة باستراتيجيات تمويلية ذات مصداقية. وقد يمكن الاسترشاد بما يتم نشره من تعديلات على استراتيجيات إدارة الدين أو خطط الاقتراض (راجع *فرنسا* و*بلجيكا* و*هنغاريا*) في مراقبة استراتيجية المالية العامة.

---

[10] راجع IMF, Special Series on COVID-19, 2020, "Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses."

[11] راجع IMF, Special Series on COVID-19, 2020, "How to Record Government Policy Interventions in Fiscal Statistics."

[12] راجع Office for Budget Responsibility, United Kingdom, 2020, "Coronavirus Analysis" https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm.

[13] راجع Congressional Budget Office, United States, 2020, "Interim Economic Projections for 2020 and 2021."

- *عرض منافع وآثار مختلف المجموعات الاقتصادية*. قد يساعد تخصيص بعض الأبواب أو المطبوعات التكميلية لعرض بيانات مختلف المجموعات، مثل محدودي الدخل أو الشركات الصغيرة أو قطاع الصناعة التحويلية، في إعطاء صورة أشمل عن الدعم الموجه للمجموعات المستهدفة، كما سيساعد السلطة التشريعية في تحديد ما إذا كانت مجموعة الإجراءات الشاملة متوازنة بين مختلف فئات المجتمع في مرحلتي التخفيف والتعافي. ومن خلال الاستمرار في إثراء المعلومات المتاحة عن قضايا الفروق بين الجنسين وتغير المناخ وأهداف التنمية المستدامة، سيمكن المساهمة أيضا في جهود تعريف الجمهور بأثر الموارد العامة.