



مجلس النواب

الدورة الانتخابية الخامسة
السنة التشريعية الثانية
الفصل التشريعي الاول

دائرة البحوث والدراسات النيابية
قسم بحوث الموازنة
دراسة

مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح تنفيذ البرنامج الحكومي

(تستخدم الاوراق البحثية المتنوعة من قبل رئاسة المجلس او اللجان او السيدات والسادة النواب لدعمهم في اداء مهماتهم
النيابية حصراً)

الباحث
د. احمد شنان بحر

تتناول هذه الدراسة إظهار دور إصلاح الموازنة العامة الاتحادية باستخدام الموازنة متعددة السنوات بإطار انفاق متوسط الأجل، وموازنة قائمة على اساس الاداء في تفعيل وتنفيذ ونجاح البرنامج الحكومي مدخلاً إلى تحديث الدولة و إدارة المالية العامة .

ولأهمية الموضوع فأن هذه الدراسة تبحث في مفهوم الإطار متوسط الأجل للموازنة، واهدافه، واسباب قيام الدول باعتماده، فضلاً عن بيان الدور السياسي (المبكر) لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل، ومساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح البرنامج الحكومي.

ومن ابرز التوصيات التي أكدت عليها هذه الدراسة، الاتي:-

- ١- على الحكومة التحول الى نظام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الأجل في السنوات القادمة لتحقيق الاصلاح العام في نظام الموازنة العامة الاتحادية.
- ٢- ينبغي أن يكون بناء هيكل نفقات وإيرادات الموازنة العامة مستنداً الى رؤية وأولويات الحكومة لتحقيق مساءلة فاعلة عن الاداء في حال أخفاق تلك الموازنة في تحقيق رؤية الحكومة وأولوياتها .
- ٣- يُقترح دراسة الظروف السببية والبيئية المتداخلة في إصلاح نظام الموازنة في العراق، وتوفير الآليات القانونية اللازمة، بسبب الظروف القانونية والاجتماعية والثقافية والسياسية للعراق ، .

أولاً: مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح البرنامج الحكومي

إن إصلاح الدولة مفهوم واسع يختلف بحسب أوضاع الدولة المطلوب إصلاحها وبنقائصها واختلالاتها، لذلك نرى هذا المفهوم مختلفا في معناه وفي نطاقه من بلد إلى آخر، فهو قد يعني إصلاح الإدارة بكاملها أو في بعض قطاعاتها فقط، وقد تشمل المطالبة بإصلاح الدولة فضلا عن الإدارة إصلاح المؤسسات السياسية أيضا ونظام الحكم عامة. في هذه الدراسة نتحدث عن دور الموازنة العامة متعددة السنوات في إصلاح الدولة باستخدام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الاجل.

وإصلاح الدولة هو مثل الديمقراطية ضرورة قائمة باستمرار في كثير من بلدان العالم بدرجات تختلف باختلاف البلدان وتباين الظروف التاريخية والأوضاع السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية في كل منها. في كل الأوقات تقريبا يكون إصلاح الدولة مطلبا حاضرا يعبر عنه بصورة أو أخرى في المجتمع، ويتردد ذكره في الخطاب السياسي الرسمي، وتظهر بشأنه مشاريع إصلاحية في برامج الحكومات، يختلف مصيرها بين الإنجاز والتأجيل بحسب البلدان وخصوصيات الظروف السائدة فيها.

في العقود الثلاثة الأخيرة من ١٩٨٠ إلى ٢٠١٠، على سبيل المثال وقعت إصلاحات مهمة للدولة في بلدان متفرقة من العالم منها بريطانيا والدانمارك والسويد والنرويج وألمانيا وبلجيكا وفرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة واليابان وكندا وأستراليا ونيوزيلندا وكثير من بلدان أوروبا الشرقية. وكانت الأحداث المسببة للإصلاحات متنوعة، منها أزمة سياسية واقتصادية واجتماعية في إيطاليا، وأزمة مالية أدت إلى إصلاح الدولة من أجل استرجاع توازنات المالية العامة في أستراليا وكندا، وأزمة ثقة من قبل المواطنين في الإدارة نتيجة تبلور الوعي بفسادها وقصورها وعدم فاعليتها في بلجيكا واليابان، وكانت أزمة الثقة السبب أيضا في الإصلاح بالولايات المتحدة حيث فقدت الإدارة الجزء الأكبر من مصداقيتها، حتى إنه في ١٩٩٣ لم يبق سوى (٢١%) من الأمريكيين محتفظين بثقتهم في الحكومة. وكانت إصلاحات البلدان الإسكندنافية خاصة السويد والدانمارك بدافع المحافظة على النموذج الاجتماعي لدولة الرفاه في تلك البلدان. وفي ألمانيا جرى الإصلاح عقب استعادة الوحدة بين الجزأين الشرقي والغربي من البلاد^١.

إن الاتجاه الغالب في دوافع الإصلاحات الحديثة بالبلدان الأوروبية هو معالجة العجز في المالية العامة الذي شهده العديد منها واضطرها إلى البحث عن مزيد من الفاعلية والأداء ومضاعفة النتائج وتقليل النفقات وتكاليف التسيير ورفع الإنتاجية في المصالح والمرافق العامة.

كان الطريق العام المتبع هو التخلي عن تنظيم الدولة للعديد من القطاعات الاقتصادية، وتحرير الاقتصاد من تدخلات السياسة وإشرافها، وخصخصة المؤسسات العمومية وإعادة تنظيم الوظيفة العامة بمنطق يركز على النتائج وتحقيق

^١ - صالح بالحاج ، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية في التجارب الأجنبية المجلة الجزائرية للسياسات العامة العدد ١ سبتمبر

الأهداف وزيادة الفاعلية والأداء وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، وتبسيط الإجراءات الإدارية ومكافحة تعقيد الإجراءات البيروقراطية وكثرتها وبطئها في معالجة القضايا وفي تقديم الخدمات.

مما سبق نلاحظ أن الأحداث المتسببة في إصلاح الدولة متنوعة، وأنها تختلف وتتنوع باختلاف البلدان وتنوع ظروفها، إلا أن هناك ارتباطاً واضحاً ومتكرراً بين الإقبال على الإصلاح ووجود أزمة في البلد المعني به، كما هو الشأن مثلاً في إيطاليا، حيث كانت هناك أزمة سياسية واقتصادية واجتماعية، وأزمة مالية في أستراليا، وأزمة ثقة بين الإدارة والمواطنين في اليابان، وهذه العلاقة بين الأزمة والإصلاح مؤكدة في حالات أخرى.

يستنتج من ملاحظة التجارب المذكورة، إن عملية إصلاح الدولة تكون أعمق وأشمل وأسرع في أوقات الأزمة، ومتعثرة متناقلة الخطى في الظروف العادية^٢، لذا أخذ إصلاح الدولة مكانة متزايدة في النقاش السياسي، وفي السياق المزوج للعمولة وتراكم العجز العام^٣، كما تشمل عملية إصلاح الدولة تطلعات المواطنين إلى جودة أفضل للخدمات العامة، لذلك فإن المالية العامة هي من أفضل الطرق لاختراق ألباز الدولة^٤.

لقد لعب السياسيون في عدة مناسبات في التاريخ دوراً رئيسياً في عملية تشكيل الدولة وتحولاتها، وبالتالي كانوا يرون في أصل الديمقراطية إن إصلاح الموازنة ليس إصلاح الدولة برمتها، لكنه يشكل رافعة لها. حيث تشكل تجديد إجراءات الموازنة رافعة حقيقية لإصلاح الدولة، لا سيما في سياق يتسم بندرة الموارد، حيث تبسيط إجراءات الموازنة، وعدم تركيز الاعتمادات، ومنح المزيد من المرونة والاستقلالية للوزارات والقطاعات الحكومية، والحاجة إلى إصلاح الموازنة^٥.

وباعتبار أن "إعداد الموازنة هو الفعل الأساسي في حياة الدولة"^٦. يجب أن يتم إعداد مثل هذه الوثيقة بعناية. ويجب أن يكون جزءاً من عملية شفافة تهدف إلى تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية مع ضمان الانضباط العام في الموازنة. هذا هو السبب في أننا نشهد تنفيذ الإصلاحات المالية في كل مكان تقريباً في العالم. هذه الإصلاحات بعيدة كل البعد عن كونها تعديلات بسيطة، بل هي في الواقع شكل جديد تماماً من أشكال الحكم، مما يؤدي إلى إعادة تقييم متعمق لعمل الدولة، مدفوعة بالرغبة في جعل الإجراءات الحكومية أكثر شفافية وتعزيز الرقابة الديمقراطية على الإدارة العامة

إن هذا السعي لتحقيق الشفافية في إدارة المالية العامة يسير جنباً إلى جنب مع إدخال مفهوم الأداء في العمل الإداري، الذي هو أصل إصلاحات طريقة الموازنة القائمة على النتائج، وتمكين تحديث القطاع العام. إذا كان عدم وجود إشارة إلى

^٢ - Cf. P. Bezes, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française* (1972-2008), Paris, PUF, 2009

^٣ - S. GODEFROY, H. ZELLER, "The LOLF and the reform of the State", in *The reform of the State*, French notebook n° 346, September-October 2008.

^٤ - P. GAUDEMET، "المالية العامة: الموازنة / الخزانة"، المجلد ١، الطبعة السابعة.

^٥ - M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", *Revue française des Finances Publiques*, n° 73, janvier 2011.

^٦ - "The new budgetary approach", in *Revue Al Maliya*, n° 33, June 2004.

نتائج الإدارات هو السمة المركزية لأسلوب الإدارة الذي يعيق تحديثها، وتشكل الإدارة الفعالة للموازنة، من جانبها ، وسيلة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد^٧.

تعتمد آليات المساءلة بالأساس على الجودة الأساسية للمعلومات المتاحة والحوافز المقدمة لواضعي السياسات والمنفذين، وبهذا المعنى، تسمح المعلومات عالية الجودة باستمرار للإدارة العامة باتخاذ خيارات أفضل دائماً من حيث التوجهات، إذ تعد المعلومات عالية الجودة أيضاً مكوناً أساسياً في أي آلية للمساءلة، ويعد تطوير الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية على المدى المتوسط والطويل أمر ضروري لصياغة السياسات العامة، وفي مقدمة عملية إعداد الموازنة^٨.

تتضمن الاستراتيجية القطاعية أهداف السياسة وأهداف القطاع المعني وتحديد دور الدولة فيما يتعلق بهذه الأهداف؛ تحليل للوضع القائم وتحديد التحديات التي يجب مواجهتها من أجل تحقيق الأهداف. كما يتضمن الأنشطة والتدابير اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية بالإضافة إلى تقدير تكلفة هذا التنفيذ.

إن إصلاحات إدارة المالية العامة جارية في العديد من دول العالم، وهذا النوع من الإصلاح هو قضية ثابتة في الاقتصادات المتقدمة حيث البيئة الاقتصادية والسياسية تتغير باستمرار. في الوقت نفسه، في السنوات الأخيرة، بدأت الحكومات في العديد من البلدان النامية، تحت ضغط الرأي العام أو المؤسسات الدولية، إصلاحات واسعة النطاق فيما يتعلق بإصلاحات إدارة المالية العامة ونظام الموازنة لديها من أجل جعل السياسات المالية أكثر اتساقاً وفعالية على المدى المتوسط ، على الرغم من أهميتها وتوسعها، إلا أن التصميم والتنفيذ الفعال لهذا النوع من الإصلاحات ليس بالأمر السهل.

لذا تعد برمجة الموازنة متعددة السنوات أداة تجعل من الممكن تعزيز فعالية وكفاءة الإنفاق العام، مما يضمن رؤية جيدة للسياسات العامة، وتنسيق أفضل بين البرامج القطاعية من خلال البرمجة المناسبة للاعتمادات.

إن تعزيز فعالية وكفاءة الإنفاق العام هو أحد الاهتمامات الرئيسية (للإدارات العليا)، فلا يمكن أن يقتصر دور الأخير على أفق الموازنة السنوية، حتى لو كانت تصاريح الموازنة الممنوحة من قبل السلطة السياسية لا يمكن أن تفعل ذلك، في الإطار السنوي، وتأخذ جميع البرامج القطاعية التي تدعمها الموازنات العامة بعداً متعدد السنوات عندما تعكس الرؤية الوزارية على مدى عدة سنوات (والتي يجب أن تكون منسجمة مع البرنامج الحكومي). ولذلك يبدو أن تعددية السنوات هي عنصر من عناصر تحديث الإدارات العامة، وإجراء ملموس للإصلاحات الهيكلية التي يتطلبها التعافي الدائم للمالية العامة^٩. (يعمل هذا تعددية السنوات من خلال "أطر الإنفاق متوسطة الأجل.(MTEF)"

^٧- بوفير ، "إصلاح المالية العامة في المغرب: الأداء ، المساءلة ، الشفافية" ، في المجلة الفرنسية ، العدد ١٠٢ ، يونيو / حزيران ٢٠٠٨.

^٨-G. VERGER, "Accountability", SPID, ٢٠١٠.

^٩-"La réforme de l'État", L'ENA, Tome ١, La documentation française, ١٩٩٩.

وغالباً ما يكون إنشاء MTEF جزءاً ضمن إطار أكثر عمومية لإصلاح إدارة الإنفاق وفقاً لدراسة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث تتطلب المراقبة الفعالة للإنفاق العام الجمع بين سبع خصائص مؤسسية مترابطة، وهي إنشاء إطار إنفاق متوسط الأجل، وصياغة افتراضات اقتصادية حكيمة، واستخدام تقنيات الموازنة من أعلى إلى أسفل، والرقابة المالية، والتركيز على النتائج، وشفافية الموازنة، واستخدام الأساليب الحديثة للإدارة المالية^{١١}.

ثانياً: مفهوم الإطار متوسط الأجل للموازنة.

١- إطار الإنفاق متوسط الأجل^{١١}

إن الافتقار إلى آلية اتصال لصنع السياسات والتخطيط والموازنة في الأنظمة المالية وأنظمة الموازنة هو المشكلة الأساسية لوضع الموازنة في العديد من البلدان النامية إذ تؤكد أنظمة الموازنة القائمة على إدارة الإنفاق العام على ثلاث نتائج مهمة تتعلق بالكفاءة في التخصيص، والانضباط المالي (القدرة على إدارة النفقات والإيرادات المالية بشكل دقيق) والكفاءة في الإنفاق، لذا تم اقتراح موازنة الأداء وإطار الإنفاق متوسط الأجل كأدوات تنفيذية لتحقيق هذه الأهداف^{١٢}.

ويمكن أن يوفر نظام موازنة الأداء وإطار الإنفاق متوسط الأجل القدرة للتغلب على المشاكل والتغلب على نقاط الضعف في نظام المالية العامة من حيث اتخاذ القرار من خلال التواصل بين السياسات ووجهات النظر والخطط والأهداف وموارد الموازنة والنفقات واعداد القرارات المالية للحكومة، لذا لا بد من سعي الحكومة إلى إيجاد أفضل طريقة لربط الإنفاق العام الحكومي (PEM) بوضوح مع المخرجات و نتائج الإنفاق العام بما يتماشى مع الأهداف الموضوعية، إذ تشير إدارة الإنفاق العام (PEM) في جوهرها إلى كيفية تنظيم الموارد العامة وإدارتها وحسابها ومراقبتها..

وبسبب تعثر إدارة الإنفاق العام والاختفاق في فهم ما يمكن تحمله على المدى المتوسط تطلب "تحديد كيف ان السياسات القطاعية تقود استخدام الموارد"^{١٣}.

^{١١} -J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. ٢, No. ٤. OCDE. ٢٠٠٣

^{١١} - Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

^{١٢} - بحر، احمد شنان :دراسة اصلاح نظام الموازنة العامة الاتحادية في العراق وفقاً لنهج موازنة الاداء واطار الإنفاق متوسط الأجل، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الإدارة والمحاسبة، جامعة طهران .

^{١٣} -ELIKANA ELFASI, KAGOMA (٢٠١٤). THE APPLICABILITY AND BOTTLENECKS OF MTEF BUDGETING IN PUBLIC SECTORS – TANZANIA. ACC ٥١١١ SEMESTER ١- ٢٠١٣/٢٠١٤ LECTURE: PROF. KIHANGA, E.P AND MR. BARONGO, A.A DATE OF SUBMISSION: JANUARY, ٢٠١٤.

ان إطار الإنفاق المتوسط الأجل هو أحد العناصر الرئيسية للإصلاح، وتحسين إدارة المالية العامة، وإصلاح هيكل الموازنة في السنوات الأخيرة في العالم، وخاصة في البلدان المتقدمة والنامية. وينظم او يساعد صانعي السياسات في صياغة وتنفيذهم للسياسات المالية متعددة السنوات لدعم الانضباط المالي، ومعالجة نقاط الضعف المالية، وتعزيز الاستخدام الفعال للموارد العامة.

ومن أجل تنفيذ نظام موازنة الاداء، مع الأخذ في الاعتبار أن تحقيق مؤشرات الأداء يتطلب وقتاً أطول من عام واحد، فمن الضروري توقع أطر طويلة الأجل أو آفاق زمنية. يجب تنسيق هذه الأطر مع خطط التنمية المتوسطة والطويلة المدى من أجل تحقيق الأهداف المتوقعة والمرجوة. من ناحية أخرى، فإن عدم مرونة الخطط المتوسطة الأجل قد يخلق العديد من العقبات في تنفيذ الموازنات السنوية، ولحل هذه المشكلة في الدول المتقدمة في العالم وبعض الدول النامية، تم في السنوات الأخيرة، استخدام أطر الإنفاق الحكومي متوسط الأجل (MTEF)، وتتراوح الفترة الزمنية لهذه الأطر ما بين سنتين إلى خمس سنوات، والأهداف الكمية والنوعية المستخدمة فيها متسقة وقائمة على الأهداف المتوقعة في خططها التنموية، ويمكن أن نرى من الأدبيات الدولية التي تم جمعها نتيجة للأبحاث أن البلدان النامية قد قطعت شوطاً طويلاً في تطوير أنشطة الموازنة القائمة على الأداء.

تعمل الاقتصادات غير المتطورة والمؤسسات الدولية الناجحة مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وصندوق النقد الدولي (IMF) على تعزيز تنفيذ الموازنات على أساس الأداء في العالم النامي، وتعتبر الشفافية المالية، وإطار الإنفاق متوسط الأجل، والترتيبات المؤسسية الأخرى عوامل فعالة في تطوير الموازنة على أساس الأداء.

٢- تعريف اطار الانفاق متوسط الاجل.

يتزايد الاعتراف بمفهوم الإطار المتوسط الأجل للموازنة باعتباره عنصر حاسم الأهمية للربط الفعال بين السياسة والتخطيط والموارد، بمعنى ان الأداة المستخدمة لربط السياسة والتخطيط والموارد هو إطار الإنفاق المتوسط الأجل (MTEF). وأصبح MTEF من العناصر المهمة لأحدث الأساليب لإدارة الموازنات، وبشكل متزايد، للنهج الجديد "الشامل" للتنمية الدولية. وتكمن جاذبية أطر الإنفاق على المدى المتوسط الاجل في قدرتها على ربط الضرورات قصيرة الأجل المتنافسة غالباً لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي بالمطالب المتوسطة والطويلة الأجل على الموازنة والتي تساهم في تحسين صنع السياسات والتخطيط، فضلاً عن كفاءة وفعالية تقديم الخدمات.

ووفقاً لوزارة التنمية الدولية البريطانية (٢٠٠١)، يدمج إطار الإنفاق على المدى المتوسط الاجل عناصر السياسة والمؤسسات وإنفاق القطاع العام الذي يؤدي إلى تحسين سبل العيش مستدامة للمواطنين من خلال الجمع بين الاستجابة

للأولويات المحددة محلياً وأفضل الممارسات في تطوير السياسات والتمويل العام^{١٤}. أضف أن MTEF الفعال يحتاج عادة إلى إطار عمل حكومي كامل لدعم نهج إستراتيجي وقائم على السياسات لإعداد الموازنة، ليصبح إطار الإنفاق متوسط الأجل بحد ذاته أداة التحديث في إدارة الإنفاق العام، وليحل محل التخطيط التقليدي والموازنة التقليدية.

إن إطار الإنفاق متوسط الأجل هو إطار مصمم خصيصاً لربط التخطيط متوسط الأجل بالموازنات السنوية. وبهذه الطريقة، يؤسس هذا الإطار ربط نفقات الموازنة بطريقة منهجية بالنتائج الاجتماعية المرغوبة.

وان التركيز الرئيسي لهذا الإطار هو تخصيص موارد الموازنة للبرامج والأنشطة والمشاريع بطريقة يمكن أن تحقق الأولويات الاستراتيجية للبلد. هذا الإطار معترف به في البلدان المتقدمة كأداة مهمة لإدارة النفقات العامة مع الانضباط المالي، ويعتبر أداة فعالة لزيادة إمكانية التنبؤ بنتائج الموازنة وتحسين تخصيص الموارد. تتمثل الأهداف الرئيسية لهذا الإطار في تحسين الرقابة على الموازنة الإجمالية وتمكين تخصيص الاستراتيجي للموارد بين الأولويات المتنافسة والمساعدة في حل مشكلة الموارد المشتركة للموارد العامة^{١٥}.

ان إطار الإنفاق متوسط الأجل هو خطة الحكومة متوسطة المدى من ٣ إلى ٥ سنوات، حيث يتم تحديد الأولويات الإستراتيجية والأهداف الأساسية من خلال الحجم والسعر التقديري للخدمات وتوقعات الإيرادات، ويتم إعداد هذه البرامج دائماً بشكل مستقل عن عملية إعداد الموازنة السنوية، وتتضمن قائمة بالبرامج والأنشطة التي لا تتحقق عادةً لأسباب مختلفة، بما في ذلك عدم وجود توقعات دقيقة، وفي بعض الحالات النظرة المثالية للبرامج. في هذه البلدان، يكون نظام اتخاذ القرار منفصلاً إلى حد كبير عن أداء القطاع العام، وبسبب عدم السيطرة على المصروفات، يتم استخدام غالبية الموارد المالية للحكومة لتغطية النفقات الجارية، التي لا تتمتع بمرونة عالية، وبالتالي في هذه البلدان، يركز نظام التخطيط في الغالب على المشاريع الاستثمارية. وتصمم السياسات بشكل عام لتناسب القضايا الحالية ولا تؤخذ اعتبارات البرامج في الموازنة بعين الاعتبار. للأسباب الآتية، هناك دائماً فجوة بين هذه البرامج والموازنات السنوية:

^{١٤} Odi, (٢٠٠٦); Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute, London -

^{١٥} - Di Francesco, Michael and Barroso, Rafael, Review of International Practices for Determining Medium-Term Resource Needs of Spending Agencies (June ٣, ٢٠١٥). World Bank Policy Research Working Paper No. ٧٢٨٩, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=٢٦١٤١٨٥>.

١- في عملية إعداد الموازنة السنوية، لم تظهر الآثار متوسطة الأجل للإنفاق الحكومي في مناقشات الموازنة في ذلك العام، وستؤدي هذه النقطة على المدى المتوسط إلى نفقات غير مستدامة وتحييد الآثار الإيجابية المحتملة للنفقات الاستثمارية لموازنة العام الحالي.

٢- تحتوي خطة التنمية على النتائج التي سيتم تحقيقها على المدى المتوسط. هذا على الرغم من أن الموازنة السنوية تؤكد البيانات ولا تهتم بالنتائج.

٣- تتم المفاوضات بين دائرة الموازنة والجهاز التنفيذي في الغالب حول قضايا مثل عدد الموظفين ومقدار الموازنة المطلوبة من قبل الجهاز التنفيذي، وقضايا مثل كمية المنتجات التي ينتجها الجهاز لتحقيق هدف معين^{١٦}.

إن إطار الإنفاق الحكومي متوسط الأجل هو أيضاً عملية شفافة لصياغة البرامج والموازنة، والتي من خلالها يتوصل مجلس الوزراء والجهة المسؤولة عن البرنامج والموازنة إلى تفاهات قانونية لتخصيص الموارد العامة وفقاً للأولويات المحددة، مع مراعاة الانضباط المالي.

وهذه العملية لها هدفان عامان: تحديد الأهداف المالية وتخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية في إطار الأهداف المحددة وهذا يتطلب تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية وتحديد الأولويات العامة من قبل الحكومة وتحديد الأولويات القطاعية من قبل الوزارات والهيئات التنفيذية. وتحقيقاً للشفافية، من الضروري إدراج أولويات الحكومة في مجموعة السياسات المالية والأولويات القطاعية في البرامج القطاعية.

إن عملية تحديد الأهداف المالية تتضمن عمليتين أكثر تفصيلاً: أولاً، إعداد الإطار المالي والاقتصادي من قبل الإدارة المسؤولة عن البرنامج والموازنة (دائرة الموازنة)؛ وثانياً، تحديد الأهداف المالية من قبل الحكومة، من أجل الشفافية، إذ من الضروري نشر نتائج العملية الأولى في الإطار المالي والاقتصادي ونتائج العملية الثانية في تقرير الاستراتيجية المالية^{١٧}.

- يمكن لإطار MTBF أن يعزز السياسات المالية متوسطة المدى مع التركيز على جانب الإنفاق، وعلى التنفيذ المنضبط لتجنب العجز المالي المستمر وتراكم الديون في الموازنات العامة.

- يمكن أن يساعد إطار MTBF في تحقيق هدف توازن الموازنة (انعدام العجز) على مدار دورة الحكومة العامة ودعم الموازنة العامة بالآتي:

١- موازنة الأداء، مما يعني التحول من الموازنة السائدة الموجهة نحو المدخلات إلى ربط النفقات بالأهداف بشكل أكثر مباشرة.

^{١٦} - جناني أفشين. (٢٠١٠). "مقدمة موجزة لنموذج الإطار لإنفاق المتوسط الأجل". المجلة الاقتصادية - المجلة الشهرية للقضايا والسياسات الاقتصادية المجلد ٩ و ١٠.

^{١٧} - كردبچه، محمد. (٢٠٠٧) "إطار الإنفاق متوسط الأجل". المجلة العلمية للتخطيط والموازنة. العدد ١١. رقم ٦.

- ٢- الشفافية، التي تشمل المبادئ الحالية لشفافية الموازنة، وشمولية الموازنة، والتخصيصات الواضحة، المسؤولية في عملية الموازنة، وتوفير المعلومات في الوقت المناسب عن تنفيذ الموازنة.
- ٣- الكفاءة والتطبيق على جميع أشكال النشاط الحكومي مع التركيز على إنفاق موارد الموازنة.
- ٤- الدقة في تمثيل الوضع المالي للحكومة الفيدرالية، بما في ذلك أنظمة متطورة للموازنة والمحاسبة وإعداد التقارير.

ثالثاً: أهداف إطار الإنفاق متوسط الأجل

في حالة عدم وجود عملية صنع قرار فعالة، فإن صنع السياسات والتخطيط ينفصلان عن بعضهما البعض وعن الموازنة. ولا يتم تقييدهما بالموارد المتاحة أو الأولويات الاستراتيجية^{١٨} يؤدي هذا الوضع إلى فجوة كبيرة بين ما وعد به من خلال السياسات العامة (البرامج الانتخابية أو الحكومية) وما يمكن تحقيقه، وبالتالي تصبح عملية وضع الموازنة السنوية أكثر تركيزاً على الحفاظ على توازن معين، بدلاً من تخصيص الموارد على أساس خيارات سياسية واضحة لتحقيق الأهداف الاستراتيجية. تهدف الموازنة متعددة السنوات إلى إنشاء هذا الرابط الأساسي بين الاستراتيجيات متوسطة أو طويلة الأجل والموازنة السنوية من خلال تحديد المسار لتحقيق أهداف الخطط الاستراتيجية، ومن خلال تأطير أو ادخال التعديلات اللازمة على الموازنة العامة لتنفيذها، والذي يهدف إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية،

الهدف الأول هو تعزيز انضباط الموازنة ككل، بما في ذلك استدامة سياسات الموازنة القطاعية، مع ضمان توافق تأثير سياسات الموازنة مع الموارد المالية للدولة وإطار الاقتصاد الكلي .

الهدف الثاني:- هو تعزيز كفاءة التوزيع المشترك بين القطاعات للموارد من خلال تطوير الأساليب والأدوات التي تضمن العلاقة بين استراتيجيات السياسة العامة وترجمتها الملموسة من خلال الموازنة، وبالتالي يصبح نطاق الإنجاز التدريجي للأهداف التي تشمل قطاعات مختلفة، والتي تتطلب في كثير من الأحيان جهداً متواصلاً على مدى عدة سنوات ممكناً من خلال وضع الموازنة في منظور متعدد السنوات .

الهدف الثالث:- هو تحسين الأداء التشغيلي، وتعزيز الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات العامة، وإعطاء المديرين منظوراً أطول لإدارة مشاريعهم وتزويدهم بإطار عمل لمراقبة الأداء.

الموازنة متعددة السنوات هي إطار العمل المتصل الذي يسمح بتوجيه الإنفاق من خلال أولويات السياسة العامة وتأطيرها من خلال حقائق الموازنة^{١٩}.

وهنا يكمن التحدي في الإدارة الفعالة للضغط بين الاحتياجات والموارد المتاحة .

^{١٨} -كتيب إدارة الإنفاق العام"، البنك الدولي، ١٩٩٨.

^{١٩} -G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Methodological Guide to Performance Monitoring", International Bank for reconstruction and development, ٢٠٠٦.

رابعاً: لماذا قامت الدول بإدخال MTBFs؟

تم إدخال قواعد MTBFs والسياسة المالية بشكل عام عندما كانت هناك حاجة قوية لانضباط السياسة المالية. كان الدافع الأكثر شيوعاً هو مدة استمرار المالية العامة بالعجز وتراكم الديون. وفي كثير من الأحيان، كان العجز ناتجاً عن اتجاه أساسي لنمو الإنفاق، وكان الدافع المهم لإدخال MTBF هو التحكم بشكل أفضل في النفقات العامة (على سبيل المثال، في نيوزيلندا وهولندا). غالباً ما تؤدي عوامل الاقتصاد السياسي وضعف الإدارة المالية إلى سياسات مسايرة للدورة الاقتصادية وانحيازاً للعجز، ويمكن أن تكون الأزمة الاقتصادية أو المالية محفزاً أيضاً، مما يجعل من الأسهل سياسياً اعتماد إطار عمل حيث تصبح الفوائد المحتملة لتطبيق سياسات مالية قوية واضحة. تعد اعتبارات الاستدامة المالية طويلة الأجل والرغبة في إفساح المجال للتخفيضات الضريبية من خلال النفقات المنضبطة من الأسباب الأخرى لإدخال MTBFs.

خامساً: الدور السياسي (المبكر) لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل

من الأمور المركزية لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل الاعتراف بأن مرحلة إعداد الموازنة (ويجب أن تكون) سياسية في الأساس، لأنها تتعلق باتخاذ خيارات سياسية حقيقية بناءً على التفضيلات المجتمعية (حاجات الناخبين) وربطها بالخطط والموارد العامة للدولة. ولاتخاذ أو صنع خيارات سياسية حقيقية، يجب أن تكون العملية السياسية مدعومة بعناصر فنية معينة، من بينها:-

١- إطار مالي متوسط المدى يحدد المجاميع.

٢- تقديرات التكاليف المستقبلية للسياسة الحالية.

٣- استراتيجيات القطاع التي تحدد أولويات القطاعات والقطاعات الفرعية للإنفاق المستقبلي.

مع ملاحظة انه لن يتم وضع كل هذه العناصر الفنية في مكانها الصحيح في بداية عملية MTEF، ولكن إحراز تقدم نحوها يعد جزءاً مهماً من التطوير المبكر لإطار MTEF.

ويرتكز مفهوم الإنفاق المتوسط الأجل على قيم معينة، مثل قيم الانضباط المالي وتحسين نتائج الموازنة. من المسلم به أن السياسيين غالباً ما تكون لديهم مخاوف، بما في ذلك (إعادة الانتخاب مرة ثانية)، والتي لا تتماشى بالضرورة مع نتائج أفضل في الموازنة. لهذا من الممكن تماماً أن يكون النهج العقلاني القائم على القواعد لإطار الإنفاق عبر الطرق السريعة مناقضاً تماماً للطريقة التي تعمل بها السياسة في بلد ما؛ وبدون دعم سياسي. ولكن هناك أيضاً العديد من الحالات التي يتضح فيها للنخبة السياسية، وكذلك لكبار التكنوقراط، أنهم إذا أرادوا تنفيذ `` خياراتهم السياسية `` بشكل فعال وبناء ثقة مع مواطنهم، فإنهم بحاجة إلى عملية موازنة أفضل من أجل تفعيلها.

وإذا نظرنا إلى الأمر من هذه الزاوية ، فإن إطار الإنفاق على المدى المتوسط (وعملية الموازنة بشكل عام) لا يصبح مجرد أداة فنية لتوحيد وتحسين استخدام الموارد ، بل هو أداة حاسمة محتملة لبناء وتعزيز الشرعية السياسية وبالتالي المساءلة المحلية . إن إشراك المستوى السياسي في نقاط القرار الرئيسية في دورة الموازنة -الوزراء / مجلس الوزراء وبعد ذلك في البرلمان -في اتخاذ الخيارات الاستراتيجية حول مكان وكيفية تحديد أولويات الموارد يعد جزءاً مهماً من تطوير عملية فعالة لإطار الإنفاق على المدى المتوسط^{٢٠} .

سادساً : أهمية توشي الشفافية في وضع الموازنة العامة؟

تُعرف 'شراكة الموازنة الدولية' شفافية الموازنة على أنها "إتاحة المعلومات الشاملة المتعلقة بالأموال العامة في الوقت المناسب" على نحو يُمكن المواطنين والمجتمع المدني من فهم طرق جمع هذه الأموال واستخدامها، ومن المشاركة في أنشطة المتابعة والمناصرة بما من شأنه أن يُساعد على بلورة السياسات واتخاذ القرارات، وتفيد المبادرة العالمية للشفافية المالية بأن غياب الشفافية يؤدي إلى ضعف مساءلة الحكومات وارتفاع مخاطر المالية العامة. وبالتالي، تُعتبر الشفافية عاملاً مساعداً على سلامة تسيير الأسواق والحوكمة: إذ تُمكن من تخصيص الموارد على نحو فعال، وتفرض الانضباط على سلوك الحكومات، وتضطلع بدور حاسم في الحد من الفساد. كما أنها علامة واضحة على الجدارة بثقة المواطنين والمستثمرين على حد سواء.

واضطلعت عدة منظمات دولية بأبحاث موضوعية وأرست مبادئ ومعايير للشفافية المالية، تتيح بذلك أطراً معيارية وتوجهات للحكومات لمساعدتها على تحسين مستوى الشفافية ومشاركة المواطنين، ورفد الرأي العام بالمعلومات اللازمة لمساءلة الحكومات والتدقيق في عملها^{٢١} .

^{٢٠} - Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies.

^{٢١} - اسكندر بستاني، سابين حاتم، طونيا سالمه ، دراسة حول شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دراسة عن الأردن، لبنان، المغرب وتونس ٢٠٢١ .

التوصيات :

- ٤- أصبح من الملزم على الحكومة التحول الى نظام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الاجل في السنوات القادمة لتحقيق الاصلاح العام في نظام الموازنة العامة الاتحادية.
- ٥- ينبغي أن يكون بناء هيكل نفقات وإيرادات الموازنة العامة مستنداً الى رؤية وأولويات الحكومة لتحقيق مساءلة فاعلة عن الاداء في حال أخفاق تلك الموازنة في تحقيق رؤية الحكومة وأولوياتها .
- ٦- بالنظر إلى الظروف القانونية والاجتماعية والثقافية والسياسية للعراق، يُقترح دراسة الظروف السببية والبيئية المتداخلة في إصلاح نظام الموازنة في العراق وتوفير الآليات القانونية اللازمة .
- ٧- إن الأسلوب التقليدي المعتمد في إعداد الموازنة العامة في العراق لا ينسجم مع التطورات الحاصلة في حجم الموارد والانفاق وما يصاحبه من ضعف حجم المبالغ المرصودة للمشاريع الاستثمارية، والذي يمكن ان يؤثر سلبا على الاجيال القادمة و عدم تمكينها من الاستمرار في التنمية، مما يتطلب اعتماد الأسلوب الحديث في تقدير النفقات العامة في نظام الموازنة العامة للدولة، وتقليل الهدر والاسراف فيها، و استثمار الإيرادات العامة للدولة في المشاريع الاستثمارية ، و المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية ضمانا لمصلحة الاجيال .
- ٨- إن استخدام هذا النوع من الموازنات يعمل على توفير المعلومات المحاسبية والادارية بصورة دقيقة، والتي يمكن أستخدامها في عملية التخطيط والرقابة ومن ثم تقييم الأداء للوحدات الحكومية، وترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق لتكاليف كل نشاط وبرنامج من اجل تقليل الهدر في المال العام، وبالتالي تقليل عجز الموازنة .
- ٩- يجب مراعاة قانون الادارة المالية والدين العام في ما يتعلق بالعجز العام في الموازنة الاتحادية وعدم تجاوز النسبة المحددة في القانون .

المصادر:

- ١- بحر ، احمد شنان : دراسة اصلاح نظام الموازنة العامة الاتحادية في العراق وفقاً لنهج موازنة الاداء واطار الانفاق متوسط الاجل ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الادارة والمحاسبة ، جامعة طهران .
- ٢- صالح بالحاج ، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية في التجارب الأجنبية المجلة الجزائرية للسياسات العامة العدد ا سبتمبر ٢٠١١ .
- ٣- اسكندر بستاني، سايبين حاتم ، طونيا سالم ، دراسة حول شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دراسة عن الأردن، لبنان، المغرب وتونس ٢٠٢١ .
- ٤- كتيب إدارة الإنفاق العام "، البنك الدولي، ١٩٩٨ .
- ٥- كردبچه، محمد. (٢٠٠٧) "إطار الإنفاق متوسط الأجل". المجلة العلمية للتخطيط والموازنة. العدد ١١. رقم ٦ .
- ٦- جناني أفشين. (٢٠١٠). "مقدمة موجزة لنموذج اطار الإنفاق المتوسط الأجل". المجلة الاقتصادية - المجلة الشهرية للقضايا والسياسات الاقتصادية المجلد ٩ و ١٠ .
- ٧- بوفير ، "إصلاح المالية العامة في المغرب: الأداء ، المساءلة ، الشفافية" ، في المجلة الفرنسية ، العدد ١٠٢ ، يونيو / حزيران ٢٠٠٨ .
- ٨- GAUDEMET ، p "المالية العامة: الموازنة / الخزنة" ، المجلد ١ ، الطبعة السابعة.

- ١- This Guidance Note was prepared by Alison Evans and Malcolm Holmes with assistance from Tim Williamson and Karin Christiansen (both ODI/CAPE). The Synthesis Report prepared by Malcolm Holmes and Alison Evans plus the individual country case studies by various authors are available at www.odi.org.uk/pppg.
- ٢- Medium-Term Budgetary Frameworks - Lessons for Austria from International Experience Prepared by Erik J. Lundback \ Authorized for distribution by Paul Hilbers June ٢٠٠٨ .
- ٣- Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies.
- ٤- -G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Methodological Guide to Performance Monitoring", International Bank for reconstruction and development, ٢٠٠٦.

- ٥- Di Francesco, Michael and Barroso, Rafael, Review of International Practices for Determining Medium-Term Resource Needs of Spending Agencies (June ٣, ٢٠١٥). World Bank Policy Research Working Paper No. ٧٢٨٩, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=٢٦١٤١٨٥>.
- ٦- Odi, (٢٠٠٦); Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute, London.
- ٧- ELIKANA ELFASI, KAGOMA (٢٠١٤). THE APPLICABILITY AND BOTTLENECKS OF MTEF BUDGETING IN PUBLIC SECTORS – TANZANIA. ACC ٥١١١ SEMESTER ١- ٢٠١٣/٢٠١٤ LECTURE: PROF. KIHANGA, E.P AND MR. BARONGO, A.A DATE OF SUBMISSION: JANUARY, ٢٠١٤.
- ٨- La réforme de l'État", L'ENA, Tome ١, La documentation française, ١٩٩٩.
- ٩- -J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. ٢, No. ٤. OCDE. ٢٠٠٣.
- ١٠- G. VERGER, "Accountability", SPID, ٢٠١٠.
- ١١- M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", Revue française des Finances Publiques, n° ٧٣, janvier ٢٠٠١.)
- ١٢- The new budgetary approach", in Revue Al Maliya, n° ٣٣, June ٢٠٠٤.
- ١٣- Cf. P. Bezes, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française* (١٩٦٢-٢٠٠٨), Paris, PUF, ٢٠٠٩.
- ١٤- S. GODEFROY, H. ZELLER, "The LOLF and the reform of the State", in the reform of the State, French notebook n° ٣٤٦, September-October ٢٠٠٨.

المحتويات:-

١	ملخص تنفيذي
٢	اولاً: مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح البرنامج الحكومي
٥	ثانياً: مفهوم الإطار متوسط الاجل للموازنة.
٥	١- إطار الانفاق متوسط الاجل
٦	٢- تعريف الإطار الانفاق متوسط الاجل
٩	ثالثاً: أهداف إطار الإنفاق متوسط الأجل
١٠	رابعاً: لماذا قامت الدول بإدخال MTBFs
١٠	خامساً: الدور السياسي (المبكر) لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل
١١	سادساً: أهمية توخي الشفافية في وضع الموازنة العامة
١٢	التوصيات
١٣	المصادر
١٥	المحتويات