

سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لجائحة كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه المذكرة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

إعداد نظم الإدارة المالية العامة لمواجهة تحديات الاستجابة لحالة الطوارئ¹

جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) ستضع نظم الإدارة المالية العامة على المحك بطرق عدة. وعلى غرار حالات الطوارئ الصحية السابقة (مثل إيبولا وسارس)، من المرجح أن تنشأ أبرز التحديات من (1) إعادة تقييم احتياجات سياسة المالية العامة وتحديد موارد مالية إضافية، و(2) ضمان توافر الأموال للوحدات التي تقدم الخدمات في الوقت المناسب، و(3) تتبع صرف الموارد استجابة للحالات الطارئة وأخذها في الحسبان، وإعداد تقارير عنها بطريقة شفافة، و(4) ضمان استمرار العمل في مواجهة غياب الموظفين. وتضع هذه المذكرة الخطوط العريضة للخطوات التي يمكن أن تتخذها الحكومات لإعداد نظم الإدارة المالية العامة وتعزيز قدراتها على مواجهة هذه التحديات.

أولاً- أهداف الإدارة المالية العامة عند الاستجابة لجائحة

تواجه الحكومات في أنحاء العالم احتياجات للاستجابة لحالة الطوارئ التي يفرضها تفشي مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وتشهد نظم الرعاية الصحية - العامة والخاصة على حد سواء - ضغوطاً غير مسبوقه. والحكومات مطالبة بمعالجة هذه الضغوط وتوفير دعم مالي واسع النطاق استجابة لأزمة اقتصادية لا تزال تتكشف. ولنظم الإدارة المالية العامة دور بالغ الأهمية في دعم كفاءة استجابة الحكومة للحالات الطارئة. ويتعين على الحكومات أن تضمن تزويد أجهزتها بما يلزم لتلبية المتطلبات الجديدة والتصدي للتحديات الناشئة من حيث:

- دعم تقديم الخدمات الصحية الطارئة (بما فيها توفير خدمات الرعاية الصحية مباشرة)، وشراء الإمدادات والمعدات، وتوفير الموارد البشرية اللازمة لمراقبة تفشي مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) واحتوائه وتخفيف آثاره،
- ضمان الاستمرار في توفير الخدمات العامة الضرورية التي قد تقع تحت ضغوط أثناء فترة تفشي المرض،
- تطبيق تدابير جديدة في المالية العامة (تشمل آليات دعم مختلفة) لمساعدة مؤسسات الأعمال والأفراد الذين يمرون بمصاعب اقتصادية،
- ضمان السلاسة في تقديم خدمات الإدارة المالية العامة برغم غياب الموظفين في مختلف الأجهزة الحكومية.

¹ إعداد سانديب ساكسينا، وميشيل ستون، وكلاهما اقتصادي أول في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي.

نظم الإدارة المالية العامة ينبغي أن تكون قادرة على دعم أهداف المالية العامة— سواء في إيجاد مدخرات تعوض زيادة الإنفاق المرتبطة بجائحة كوفيد-19، أو إعداد حزم استجابة مالية وتوفيرها لدعم النشاط الاقتصادي.

ثانياً - اعتبارات مباشرة: تحديد الإطار القانوني للتمويل الإضافي من الموازنة

ينبغي أن يحدد وزراء المالية آليات الاستجابة لحالات الطوارئ المتاحة تحت تصرفهم لتلبية الطلبات غير المتوقعة. ومعظم البلدان لديها أداة واحدة أو أكثر من الأدوات التالية لمواجهة الإنفاق الطارئ:

- **الاعتمادات المخصصة للطوارئ** داخل الموازنة المعتمدة (أو أي صندوق طوارئ متجدد الموارد). ينبغي أن تحرص الحكومات على استخدامها بحكمة وشفافية. ويتعين مراعاة الوضوح في تحديد الطلبات ذات الأولوية على مخصصات الطوارئ بما يضمن أن تظل هذه الأموال غير مرهونة ومتوافرة لتلبية الاحتياجات ذات الأولوية القصوى.
- **مخصصات الإنفاق الطارئ** قد يُسمح بها في بعض مناطق الاختصاص. وتسمح هذه المخصصات بإنفاق مبالغ تتجاوز تلك الواردة في الموازنة عند حدوث ظروف معينة، وذلك عادة في ظل آلية اعتماد مبسطة (مثل موافقة رئيس دولة). ويمكنها كذلك السماح بمواصلة الإنفاق إذا لم يتسن تمرير الموازنة السنوية.
- **إعادة تحديد النفقات ذات الأولوية من خلال إعادة تخصيص الاعتمادات ومناقشتها** يمكن أن يتيح الحيز اللازم لاستيعاب المتطلبات الإضافية. ويُتوقع عادة إعادة ترتيب الأولويات وإعادة تخصيص الاعتمادات بشفافية ضمن الإطار القانوني لمناقلة الاعتمادات.
- **الموازنات التكميلية** قد تنشأ الحاجة إليها إذا لم يتسن توفير الموارد الجديدة اللازمة في حدود الصلاحيات المفوضة للجهاز التنفيذي أو ضمن إجمالي اعتمادات الموازنة المتاحة.
- **المنح الخارجية** - لقطاعات معينة أو في مواجهة حالات الطوارئ - يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار.

ومن الحكمة تحديد ما إذا كان طلب الحصول على أموال إضافية أو إعادة تخصيص الإنفاق يستدعي اتخاذ إجراء وقائي، كموافقة مجلس النواب مثلاً. وإذا كان الأمر كذلك، ينبغي السعي للحصول على هذا التفويض في أقرب فرصة لتجنب سيناريو قد ينطوي على عدم إمكانية انعقاد مجلس النواب. وإذا استدعى الأمر، يمكن الحصول على تفويض بالخروج عن قواعد المالية العامة العديدة، متى كان ذلك ملائماً.

ثالثاً - إنشاء آليات مؤسسية للإدارة المالية العامة استجابة لحالة الطوارئ

إعادة ترتيب أولويات الإنفاق

نظراً لزيادة الحاجة إلى دعم الخدمات الصحية والضرورية أثناء فترة تفشي المرض، ينبغي أن يضع وزراء المالية تقديراً للموارد اللازمة من أجل الاستجابة لحالة الطوارئ، وتحديد النفقات الأقل أولوية التي يمكن خفضها لإتاحة المجال لأولويات الإنفاق.

- إعداد تقديرات سريعة للموارد الإضافية الضرورية. حساب تكلفة تزايد حجم الخدمات الموجودة من المتوقع أن يكون أسهل نسبياً إذا كانت محركات التكلفة ومعلمات الأسعار والأحجام متاحة بالفعل. يُطلب من الوزارات التنفيذية المعنية تقديم تقديرات شاملة لتكلفة أي خدمات جديدة قيد النظر.
- يُطلب من الوزارات التنفيذية إدراج مدخرات في موازنتها في ظل أولويات السياسات وكذلك التطورات وأي طاقة معطلة، وينود يمكن تأجيلها إلى وقت لاحق. وسوف يساعد ذلك السلطات المركزية على تحويل الموارد من المجالات ذات الأولوية الأقل (مثل الرياضة) إلى المجالات ذات الأولوية القصوى (مثل الرعاية الصحية، وبرامج الدعم الاجتماعي). وتبين من التجربة أن التخفيضات الشاملة لا تحقق التأثير المرغوب.

- ويجب توكي الحرص لضمان عدم وقوع تأثير سلبي على النفقات ذات الأولوية القصوى، بما فيها نفقات دعم الفئات محدودة الدخل وسد البنود الضرورية، مثل خدمة الدين. وتخفيض الإنفاق سيساعد في الأوضع الأمثل على تجنب التأثير على قطاعات واقعة تحت ضغوط بالفعل بسبب تأثير كوفيد-19 (مثل قطاعي السياحة والمشروعات الصغيرة).
- النظر في تأثير إعادة ترتيب الأولويات على إطار الميزانية متوسطة الأجل.

ضمان توفير السيولة، وإعادة معايرة الدين والنقدية اللازمة

- إدارة السيولة ستكون ضرورية لتمكين الحكومة من الوفاء بالتزاماتها الممتدة وتخفيف وطأة التأثير على السكان المتضررين من الأزمة. حتى عندما تتوفر مدخرات تعويضية داخل الموازنة، فالاستجابة للجائحة من المرجح أن تقتضي صرف مبالغ نقدية أعلى في الأجل القصير. وينبغي أن يبدأ مديرو الدين والنقد في الحكومة التخطيط لتلبية الاحتياجات المتزايدة إلى التمويل والسيولة في أقرب فرصة ممكنة.
- النظر في أي انعكاسات على الدين - من حيث حجمه وتكوينه - وإجراء التعديلات الملائمة في برنامج الاقتراض السنوي والجدول الزمني للإصدار.
- إعادة معايرة مستوى الاحتياطي النقدي، إذا دعت الحاجة، لكي يؤخذ في الحسبان عدم اليقين المتزايد، حيث ينطوي التنبؤ بالتدفقات النقدية على مصاعب أكبر بسبب الحاجة إلى السيولة وهبوط الإيرادات على نحو مبالغ فيه وغير متوقع.
- البحث عن مصادر التمويل البديلة، مثل خطوط الائتمان الإضافية لدى البنوك وترتيبات الاقتراض قصير الأجل عند الطلب من المؤسسات المملوكة للدولة وصناديق معاشات التقاعد التي تمتلك نقدية وفيرة. ينبغي البحث عن الفرص لإيجاد أي تجمع نقدي كبير لدى الحكومة خارج نطاق نظام حساب الخزنة الواحد ووضعه تحت سيطرة الخزنة.
- وينبغي لمديري النقدية مراقبة الرصيد النقدي للحكومة عن كثب، والاعتماد في الوضع الأمثل على المعلومات الواردة في الوقت الحقيقي. وينبغي تعديل التوقعات بشأن التدفقات النقدية وتحديثها بدرجة تواتر أعلى (يوميًا في الوضع الأمثل). إذا دعت الضرورة، ينبغي وضع بروتوكولات إضافية لتبادل المعلومات مع البنك المركزي والبنوك التجارية التي تقدم الخدمات المصرفية للحكومة.
- وضع آلية تحدد أولويات المدفوعات للقطاعات/الأغراض ذات الأولوية، لاستخدامها في حالة مواجهة ضائقة نقدية مؤقتة. البلدان التي لديها نظم مدفوعات مركزية - من خلال الخزنة - من المتوقع أن تكون في وضع أفضل للتأكد من تحديد المدفوعات ذات الأولوية. من الأمور التي ستساعد على ذلك، لامركزية نظم المدفوعات يتعين أن تعتمد على تحديد الأولويات على المستوى المحلي، وصدر تعليمات واضحة من السلطات المركزية عن تحديد الأولويات.
- يمكن كذلك النظر في فرص الحصول على دعم تمويلي من المؤسسات المالية الدولية (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) والمانحين الآخرين وإتاحته عند الحاجة.

ضمان صرف الأموال في الوقت المناسب

- قوة عمليات تنفيذ الموازنة تتضمن الكفاءة في توفير الموارد للوحدات التي تقدم الخدمات في الوقت المناسب لكي تفي بالتزاماتها (الإضافية). تحديد إجراءات واضحة ومفهومة بشكل جيد لصرف الدفعات ذات الأولوية سيضمن الصرف من الموازنة ومعالجة المطالبات في الوقت المناسب. والفكرة وراء ذلك ليست تجاوز الضوابط المعمول بها وإنما توفير تيار للتعامل مع البنود ذات الأولوية والتصريح بالإنفاق السريع. واعتماد منهج متوازن سيساعد على التعامل مع التوتر بين الضوابط والكفاءة، فربما كان يجدر النظر في بعض المخاطر المحسوبة لتعزيز الكفاءة.
- اعتماد نهج للضوابط قائم على المخاطر. على سبيل المثال، التدقيق المسبق يمكن أن يركز على المدفوعات عالية المخاطر وحسب، بينما المدفوعات التي تنطوي على مخاطر أقل نسبيًا تخضع للتدقيق اللاحق.
- يمكن النظر في تفويض مزيد من الصلاحيات المالية للوزارات في الصفوف الأمامية، مثل وزارة الصحة - حيث أمكن - لإعادة تخصيص الأموال والموافقة على المدفوعات.
- استخدام نظام التسوية الإجمالية الآتية، حيثما كان ذلك ممكنًا، سيمكن من نقل الأموال بسرعة بين أطراف النظام المالي للبلاد المعني. ويجوز تصميم هذه النظم في الأساس للمعاملات عالية القيمة بين المؤسسات المالية. ومع ذلك، فالسلطات المعنية بالخزنة ينبغي أن تناقش مع البنك المركزي إمكانية استخدامها، إذا لم تكن مستخدمة بالفعل. فنظام التسوية الإجمالية الآتية سيفيد بصفة خاصة في تحويل الموارد إلى المستويات الحكومية دون المركزية والمؤسسات العامة والخاصة في الصفوف الأمامية بطريقة آمنة وسريعة.

- الودائع المباشرة من خلال قنوات المصارف من المرجح أن تكون هي الوسيلة الأسرع، والطريقة الآمنة والمؤكدة، إذا قررت الحكومة تقديم دعم على الأجور وتحويلات نقدية لفئات كبيرة من السكان المتضررين. ملكية الحسابات والقدرة على استلام إيداعات مباشرة ستكون لها قيمة عالية بالنسبة للأفراد المتأثرين بالأزمة. وبالنسبة لأولئك الذين ليست لديهم حسابات مصرفية، ربما كانت البدائل المناسبة هي المدفوعات بواسطة الهواتف المحمولة وبطاقات الدفع مقدما - مع توافر تسهيل لزيادتها. ومع ذلك، فهذه الطرق تقتضي الإعداد المسبق ولا يمكن تطبيقها على الفور. ومن المهم أن تتخذ السلطات إجراء مبكرا - خاصة على المستوى المحلي - لضمان كفاءة نظم الصرف لأعداد هائلة من المستفيدين.
- ومن المرجح أن يكون التحدي الأكبر هو التحقق من هوية المستفيد ومنع الاحتيال.² يتعين توخي الدقة في تصميم عمليات تعريف/تسجيل المستفيدين لاستخلاص كل المعلومات المتوافرة والاستفادة منها، بينما تتطوي على درجة مقبولة من المخاطرة. وتبادل المعلومات بين الأجهزة المختلفة - العامة والخاصة - سيكون مهما ل دعم عملية التحقق من الهوية. وينبغي أن تبدأ الحكومات في وقت مبكر بتقليص الفترة السابقة على البدء في صرف المدفوعات، نظرا لأن تسجيل المستفيدين والتحقق من هوياتهم يمكن أن يستغرق وقتا طويلا.
- قد تلجأ بعض الحكومات إلى السلف النقدية كي توفر الموارد لوحدة تقديم الخدمات على الفور، وخاصة إذا كانت إجراءات الصرف العادية شاقة وتستغرق وقتا طويلا. من المهم تتبع السلف وأخذها في الحسبان بشكل صحيح وضمان استخدامها وتسويتها على الفور. وينبغي أن تتولى سلطة محددة إصدار الموافقة على السلفيات وقيدها في سجل يُخصص للسلف (يُفضل أن يكون آليا) وقت صرفها، وتحديد المبلغ بوضوح، والغرض منه، والجهة المتلقية له والشخص المسؤول عن غلقه. ينبغي الاحتفاظ بالسجلات بطريقة تمكن من إجراء تحليل مفصل للسلفيات في أي وقت. وسوف يساعد ذلك على مراقبة السلفيات القائمة وتسويتها في الوقت المناسب.

تتبع وإعداد تقارير عن تدابير الاستجابة للطوارئ

من المهم إنشاء آليات شفافة لتتبع تدابير الاستجابة للطوارئ وأخذها في الحسبان وإعداد تقارير عنها من أجل ضمان توفير معلومات شاملة وفي الوقت المناسب لصناع السياسات والجمهور. قياس المعلومات بالشكل الملائم سيساعد صناع السياسات على إصدار قرارات مستنيرة واتخاذ إجراءات تصحيحية في الوقت المناسب، عند الحاجة، بناء على التأثير متوسط المدى من هذه التدابير على النمو الاقتصادي والتكاليف والمخاطر المتوقعة مستقبلا على مستوى المالية العامة. وسوف يساعد ذلك أيضا على ضمان استمرارية الموارد العامة. وكذلك سيسهل القيد السليم وقف ترتيبات الإنفاق المؤقتة متى انتفت الحاجة إليها.

- تخصيص بنود في الموازنة لتسهيل تتبع الأموال (الموازنة التكميلية الفرنسية التي تم التوصل إليها في مارس 2020 مثلا، تقسم كل تدابير سياسات الاستجابة للطوارئ إلى فئات تحت "مهمة" مخصصة). ضمان استخدام جميع موارد الموازنة في الاستجابة للطوارئ، بما فيها أي منح خارجية، تتدفق من خلال بنود الموازنة المذكورة. محاكاة بنود الموازنة هذه في دليل حسابات الحكومة، بغرض قيد أوجه استخدام الأموال وإبلاغ بياناتها بصورة منفصلة في الكشوف المالية.
- توليد دائرة من الآثار المترتبة لتوفير المعلومات في الوقت المناسب لصناع السياسات حول استخدام الأموال.
- ضمان توفير الآليات اللازمة للسيطرة ومراقبة المخاطر على المالية العامة من التدابير التي اتُخذت لمكافحة الأزمة.³ استمرار إدارة المخاطر على المالية العامة ستكون مهمة لاحتواء تكاليف الاستجابة للأزمة وتجنب مزيد من الصدمات المعاكسة في الموارد المالية.

ضمان استمرارية العمل

ينبغي أن تعد الحكومات خططها لاستمرارية العمل كي تتعامل مع مشكلة غياب أعداد كبيرة من الموظفين، نظرا لتزايد أعداد الموظفين الذين يُصابون بالمرض أو الذين يُطلب منهم عدم الحضور إلى مكاتبهم. وبينما وضع وتنفيذ خطط ملائمة لاستمرار العمل قد يستغرق بعض الوقت، فاتخاذ إجراءات بسيطة على أساس عاجل يمكن أن يكون له تأثير كبير.

² إدارة شؤون المالية العامة ستصدر قريبا مذكرة بعنوان "حلول الإدارة المالية العامة الرقمية لتحويل النقدية"، تناقش هذه القضايا بمزيد من التفصيل.

³ للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا، راجع المذكرة المصاحبة عن إدارة المخاطر على المالية العامة في ظل الضغوط المالية.

- تشكيل فريق يُعنى بإدارة الأزمات ، ويُكَلَّف ويُمنح صلاحية إدارة مخاطر التشغيل.
- تحديد العمليات بالغة الأهمية للعمل (مثل عمليات صرف الموارد) والبنية التحتية (مثل نظام معالجة العمليات المالية). وسيكون الهدف هو ضمان استمرار عملها دون معوقات.
- تكليف اشخاص احتياطيين (أو بديلين أو اضافيين) بمهام الاشخاص المعنيين بمسؤوليات اساسية ودقيقة من العمليات والتطبيقات البرمجية المهمة. . إيجاد أدوار ملائمة في نظام معالجة المعاملات ومنح حقوق الدخول إلى النظام لهؤلاء الموظفين.
- فحص البرمجيات ونظم التواصل للعمليات التي تُجرى من بُعد.
- تنظيم وضع الوثائق والمعلومات المهمة المؤثرة على النظام في ملف مشترك ومحمي لضمان توافره للموظفين المفوضين.
- ضمان اطلاع مجموعة أوسع من الموظفين على العمليات والتطبيقات المهمة، حيث أمكن. إعداد رسوم انسيابية ووضع إرشادات مفصلة خطوة بخطوة للعمليات المهمة والتي يمكن أن يتبعها ويستخدمها موظفون حتى من غير المدربين إذا دعت الحاجة.
- النظر في التأثير المحتمل على عمليات الإدارة المالية العامة من جراء حدوث أي اضطرابات في سلسلة العرض.

التنسيق الفعال مع المستويات الحكومية الأدنى

- التنسيق مع الحكومات/الكيانات دون المركزية سيكون مهما في فهم الاحتياجات على أبسط المستويات لتوفير التمويل اللازم الذي يمكنها من استيفاء متطلبات تقديم الخدمات المعززة، وتحسين جودة الاستجابة.
- فتح قناة تنسيق مركزية، إذا لم تكن موجودة بالفعل، لتبادل المعلومات بانتظام عن احتياجات الحكومات دون المركزية من التمويل، و وضع السيولة لديها والتقدم في التنفيذ.
 - وهناك عنصر مهم في التنسيق، ولا سيما في البلدان منخفضة الدخل، هو تنسيق الرعاية الصحية التي تقدمها المستويات الحكومية المختلفة. وسوف يتيح ذلك توجيه الموارد حيث تكون الحاجة ماسة إليها وتجنب الازدواجية.

توفير مزيد من المرونة في السياسات

- ينبغي أن يكون المديرون المعنيون بالإدارة المالية العامة على استعداد لتلبية الحاجة إلى التدابير المالية التي تدعم النشاط الاقتصادي. وهذه المسألة تمنح صناع القرارات المرونة اللازمة من السياسة من أجل الاستجابة السريعة للتطورات.
- والعمل المبكر يمكن أن يشمل، على سبيل المثال، استكشاف إمكانات تعجيل خطط النفقات ومراجعة مشروعات البنية التحتية غير المكتملة لتحديد المشروعات التي يمكن أن تبدأ خلال فترة وجيزة أو المشروعات على وشك التسليم التي يمكن التعجيل بالانتهاء منها.

رابعاً- ضمان مساءلة الحكومة⁴

على المدى المتوسط، تُقاس فعالية سياسات الحكومة على أساس ما حققته من إنجازات على صعيد أهداف السياسات الرئيسية.

- فالبلدان التي لديها أطر متطورة بشكل جيد لإعداد ميزانية البرامج أو إدارة الأداء ينبغي أن تكون قادرة على تتبع تأثير تدابير السياسة وقياسه من خلال مؤشرات أداء مصممة بدقة (مثل عدد الوظائف التي تحتفظ بها/المستحدثة). وعند الحاجة، يمكن استخدام حكم التجربة للربط بين أهداف البرامج وأهم أهداف السياسات (مثل ربط أهداف البرنامج، كتوفير عدد معين من وحدات الإسكان الاجتماعي، بهدف السياسة لتوفير عدد معين من الوظائف). ويمكن أن يكون هدف بلدان أخرى هو استخدام مؤشرات تتبع بسيطة (مثل عدد المستفيدين، ومتوسط المبلغ لكل مستفيد).

⁴ إدارة شؤون المالية العامة ستصدر قريباً مذكرة بعنوان الشفافية والمساءلة في استجابة السياسات للطوارئ وتنفيذها، تناقش فيها هذه القضايا بمزيد من التفصيل.

- الدراسات اللاحقة، لتأثير التدابير داخل الموازنة وخارجها (مثل خطط الضمانات) ستفيد في فهم تأثير السياسة، وترسيخ المساءلة والمساعدة على استخلاص دروس للمستقبل.
- الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة يمكن أن تقوم بدور رئيسي في تقييم ما إذا كانت الأموال العامة مخصصة للاستخدام الصحيح، والتأثير اللاحق للتدابير، وترسيخ المساءلة.
- وينبغي أن تخطط الحكومات كذلك لنشر معلومات عن تأثير السياسات بطريقة واضحة ومختصرة بين المواطنين. فميزانيات المواطن، على سبيل المثال، يمكن أن تشكل قناة مفيدة في نشر هذه المعلومات.