نوفمبر 2016

إدارة النقد في البيئات ذات القيود النقدية

دليل تمهيدي للإدارة المالية العامة

مارك ميلر و سيرد هادلي

ملخص

يلخص هذا الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة الأدبيات المتعلقة بإصلاحات إدارة النقد لفائدة البلدان النامية. وتضمن الإدارة الجيدة للنقد وصول المال العام إلى المكان المناسب وفي الوقت المناسب. وتهدف إصلاحات تحسين إدارة النقد في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى جعل هذه العملية أكثر كفاءة، وذلك من خلال ضمان أن الأرصدة النقدية للحكومة معروفة ويتم استثمارها بشكل صحيح. ومع ذلك، تستخدم أنظمة إدارة النقد لغرض مختلف في الدول الهشة أو البلدان منخفضة الدخل، آلا وهو الحفاظ على الضوابط المالية من خلال عملية تسمى " ترشيد النقد". وسيساعد فهم هذه الأهداف المختلفة في استهداف الإصلاحات الصحيحة والمشكلات الحقيقية.

معهد التنمية لما وراء البحار
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

هاتف: +44 (0) 20 79220300
فاكس: +44 (0) 20 79220399
البريد الإلكتروني: info@odi.org.uk
الموقع الالكتروني:
www.odi.org
www.odi.org/facebook
www.odi/org/twitter

يمكن للقراء نسخ المواد من تقارير معهد التنمية لما وراء البحار إلى منشوراتهم الخاصة ، طالما أنها لا تباع تجاريا. وبصفته صاحب حق المؤلف ، يطلب معهد التنمية لما وراء البحار الإقرار اللازم ونسخة من المنشور. للإستخدام عبر الانترنت ، نطلب من القراء الإرتباط بالمصدر الأصلي على الموقع الإلكتروني الخاص بمعهد التنمية لما وراء البحار. وتعد الأراء الواردة في هذه الورقة بمثابة أراء المؤلف (المؤلفين) ولا تمثل بالضرورة أراء معهد التنمية لما وراء البحار.
©معهد التنمية لما وراء البحار 2016. هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي – غير التجاري (CC BY-NC 4.0)

بتمويل من
الإتحاد الأوروبي

{ تُرجِم هذا الدليل بدعم مالي من الاتحاد الاوروبي. وتعتبر محتوياته مسئوليتنا ولا تعكس بالضرورة أراء الاتحاد الاوروبي}

شكر وتقدير

يود المؤلفان أن يتقدما بالشكر لكل من مايك وليمز و لين ميلير على تخصيص الوقت لتقديم استعراض النظراء. وتظل مسؤولية أي خطأ و/ أو سهو ضمن مسئولية المؤلفين. وقامت مبادرة تعزيز الموازنة لمعهد التنمية لما وراء البحار (ODI) بتمويل هذه الوثيقة. وأشرف كل من جوليا هنا و ريتشارد هيوز على إنتاج الورقة البحثية وقدم ماثيو جونز الدعم في مجال التحرير.

الدليل التمهيدي للإدارة المالية العامة

تشكل هذه الوثيقة "إدارة النقد في البيئات ذات القيود النقدية" جزءا من سلسلة من الأدلة التمهيدية حول الموضوعات الرئيسية في الإدارة المالية العامة. ووضعت تلك الأدلة خصيصا لفائدة البيئات ذات القدرات المحدودة وتقدم نظرة عامة ومناقشة للقضايا الرئيسية المتعلقة بكل موضوع رئيسي، مع إبراز الأدبيات المفيدة. ويتضمن كل دليل تمهيدي اقتراحات عملية حول كيفية تعامل الحكومات ذات القدرات المحدودة مع الإصلاحات، إلى جانب الخطوط العريضة الموجزة لتجارب البلدان الأخرى في إصلاح الإدارة المالية العامة. ولا يُقصد بها أن تكون أدلة مُفصلة لتصميم الإصلاحات وتنفيذها. وتستند إلى مراجعة الأدبيات ذات الصلة والخبرة العملية لموظفي معهد التنمية لما وراء البحار العاملين في هذه المجالات.

فهرس المحتويات

شكر وتقدير 3

1- لمحة عامة عن إدارة النقد 5

1-1 مقدمة عن إدارة النقد 5

1-2 ما هي إدارة النقد وكيف ترتبط بعمليات الإدارة المالية العامة الأخرى؟ 6

1-3 كيف تعمل إدارة النقد في الممارسة العملية؟ 9

1-4 الإصلاحات الشائعة لإدارة النقد 13

1-5 تصميم الإصلاحات المناسبة في البلدان منخفضة الدخل 14

1-6 الخاتمة 18

2- ثبت المراجع المشروح للمصادر الرئيسية 19

2-1 لمحات عامة 19

2-2 ضوابط الالتزامات 19

2-3 إدارة النقد النشطة 20

2-4 أسواق الدين الحكومي 20

المراجع 21

الأشكال

الشكل 1: حصة الإيرادات والنفقات على أساس ربع سنوي (فصلي) في عام 2012 في المملكة المتحدة وتنزانيا 7

الشكل 2: رسم تخطيطي مبسط لعملية الإنفاق 9

الشكل 3: تنظيم المسؤوليات لإدارة النقد 16

الأطر

الاطار (1): المصطلحات المفيدة في مناقشة إدارة النقد 5

الاطار (2): العوامل التي تؤثر على ترتيبات إدارة النقد 9

الاطار (3): أمثلة على إدارة النقد في البلدان النامية 11

الاطار (4): تجارب وضع الموازنة النقدية 13

الاطار (5): حساب الخزانة الموحد (TSA) 14

الاطار (6): الترتيبات التنظيمية للتنبؤ بالتدفقات النقدية 16

الإطار (7): إدارة النقد والتنبؤ به في سيراليون 18

1- لمحة عامة عن إدارة النقد

1-1 مقدمة عن إدارة النقد

يُفهم الغرض من إدارة النقد بشكل عام على أنه "[أ] المبلغ المناسب من المال في المكان المناسب في الوقت المناسب للوفاء بالالتزامات الحكومية [ب] بالطريقة الأكثر فعالية من حيث التكلفة "(Storkey, 2003).

وفي البلدان ذات الأنظمة القوية للإدارة المالية العامة وأسواق دين راسخة، يعد توافر الأموال اللازمة للسداد بمثابة أمر بديهي. وفي مثل هذه السياقات، إدارة النقد إلى حد كبير هي عملية إيجاد أكثر الأساليب فعالية من حيث التكلفة لتلبية متطلبات التمويل قصير الأجل للحكومة واستخدام أي فوائض نقدية مؤقتة بأكبر قدر ممكن من فعالية التكلفة.

الإطار (1): مصطلحات مفيدة في مناقشة إدارة النقد

المتأخرات: الالتزامات المستحقة التي لم تسددها الحكومة ضمن الإطار الزمني المتفق عليه. وقد يحدد الإطار الزمني المقبول في تشريعات الإدارة المالية العامة للدولة، على الرغم من أن هذا ليس هو الحال دائما. ويستخدم صندوق النقد الدولي أحيانا فترات عدم السداد لتحديد المتأخرات، مثل 45 يوما أو 60 يوما بعد تاريخ تسليم البضائع أو الخدمات وقبولها.

الالتزام: التزام بالسداد مستقبلا، مع مراعاة استيفاء الشروط المتفق عليها مسبقا. وتُنشئ الالتزامات التزاما بدفع دفعة واحدة (على سبيل المثال،شراء شحنة من الأدوية) أو مجموعة مدفوعات (مثل رواتب الموظفين).

السُلف: "المصروفات النثرية" أو أي نظام محاسبة آخر يتم بموجبه الاحتفاظ برصيد ثابت من الأموال المتاحة بسهولة للمشتريات الصغيرة وتجديده بعد إنفاقه. على سبيل المثال، قد تحتفظ مدرسة بمبلغ 100 دولار في الاحتياطي وتزيد هذا الاحتياطي على أساس شهري إذا تم إنفاق أي من الأموال أو أُنفقت بكاملها.

أمر الشراء: عرض رسمي صادر عن الحكومة إلى بائع أو مورد يوضح أنواع وكميات وأسعار السلع أو الخدمات التي سيتم توفيرها.

قسيمة السداد: وثيقة تؤكد أن السداد سيتم مقابل أمر شراء معين بعد الحصول على الاعتمادات اللازمة. ويؤدي ذلك بشكل فعال إلى السداد، في الغالب من خلال البنك المركزي أو من خلال شيك للبائع للتحصيل نقدا.

الخزانة: يمكن أن يشير هذا إلى وزارة المالية في الدولة (على سبيل المثال، وزارة الخزانة في المملكة المتحدة أو في نيوزيلندا). ومع ذلك، لأغراض مناقشة إدارة النقد، فإنه يشير إلى إدارة أو قسم محدد داخل الحكومة (غالبا جزء من وزارة المالية نفسها) الذي يتعامل مع المدفوعات ويرصديتتبع الإنفاق، ويدير المحاسبة المالية الحكومية وإعداد التقارير. وفي البلدان الناطقة بالإنجليزية، تقع المسؤولية عن هذه الوظيفة غالبا على عاتق "إدارة المحاسب العام".

أذون الخزانة: أداة دين قصيرة الأجل تصدرها الحكومة وتسترد خلال عام واحد. ولا تدفع أذون الخزانة فائدة ولكنها تُباع "بخصم"، مما يعني أن هناك فرقا بين القيمة التي تدفعها الحكومة عند الاسترداد (على سبيل المثال 100 دولار أمريكي) والمبلغ الذي دفعه المشتري بالفعل لشراء الأذن (على سبيل المثال 95 دولار أمريكي). ويمثل الخصم (على سبيل المثال 5 دولارات أمريكية) التكلفة التي تتحملها الحكومة وربح المشتري. ويتم تداول أذون الخزانة في "سوق المال".

سندات الخزانة: أداة دين تصدرها الحكومة و تسترد بعد فترة عام أو أكثر. وعادة ما يدفع السند معدل فائدة ثابتا (يُطلق عليه غالبًا "قسيمة") على فترات منتظمة (على سبيل المثال كل ستة أشهر أو كل عام) حتى نهاية فترة السند، وعند هذه النقطة ستعيد الحكومة شراء السند مقابل سعر متفق عليه. وعادة ما يتم تداول سندات الخزانة في "سوق رأس المال" (والتي تشمل أسواق الدين والأسهم).

الضمان: الموافقة على إنفاق المال العام التي يمنحها وزير المالية، على الرغم من أنه في الممارسة العملية قد تفوض هذه المسؤولية إلى مسؤول كبير (مثل رئيس إدارة الخزانة). وتسمح الضمانات عادة بإنفاق الوزارات التنفيذية ورؤساء الجهات المنفقة الأخرى، الذين قد يقومون بدورهم بتمديد الضمانات الفرعية إلى وحدات الموازنة داخل الوزارة.

حساب الرصيد الصفري (ZBA): حساب يتم فيه الاحتفاظ برصيد صفري. وعندما يتم سداد المدفوعات من حساب الرصيد الصفري، تحول الأموال التي تساوي قيمة هذه المدفوعات تلقائيا من حساب رئيسي، وبالتالي يظل صافي الرصيد في حساب الرصيد الصفري صفر.

بالنسبة لمسؤولي وزارة المالية في البلدان منخفضة الدخل، قد يبدو الوضع مختلفا تماما. وفي مواجهة الاختلالات بين المبلغ النقدي الذي تمتلكه الحكومة في حساباتها ومطالب سداد الأذون الحالية والمتأخرات غير المسددة، فإن "الحصول على المال في المكان المناسب والوقت المناسب" قد يبدو اقتراحا جذابا ولكنه طموح للغاية. ومع ذلك، فمن المفارقات أن الصعوبات التي تواجهها العديد من البلدان منخفضة الدخل في إتاحة النقد متى وحيثما تكون ضرورية قد لا تنبع في المقام الأول من حالة الإخفاق في الإجراءات التي تُفهم عمومًا على أنها "إدارة النقد" ولكنها تنشأ بدلا من ذلك من نقاط الضعف في العمليات "ا لأساسية " لإعداد الموازنة وإدارتها.

ويعد إدراك مشكلات إدارة النقد وكيفية ظهورها أمرا بالغ الأهمية لتصميم الإصلاحات المناسبة. ويستعرض هذا الدليل التمهيدي ويلخص الأدبيات المتوفرة حول إدارة النقد من أجل الإجابة على بعض الأسئلة الأساسية المتعلقة بالبيئات ذات القدرة المنخفضة :

- ما هي إدارة النقد ولمَ تعتبر هامة؟
- كيف تختلف إدارة النقد في البلدان ذات الدخل المرتفع والمنخفض؟
- ما هي إصلاحات إدارة النقد الأكثر شيوعا؟
- كيف يمكن تكييف الإصلاحات بشكل مناسب مع احتياجات البلدان منخفضة الدخل؟

وتركز المناقشة بشأن إدارة النقد على جانب الإنفاق بدلا من تحديات إدارة أي فائض نقدي مؤقت قد ينشأ من تدفقات الإيرادات الحكومية.

ويلخص ثبت المراجع المشروح في نهاية هذا الدليل التمهيدي المراجع الرئيسية المستخدمة في تجميع هذه الورقة وتوفر دليلا مفيدا لمزيد من القراءة.

2-1 ما هي إدارة النقد وكيف ترتبط بعمليات الإدارة المالية العامة الأخرى؟

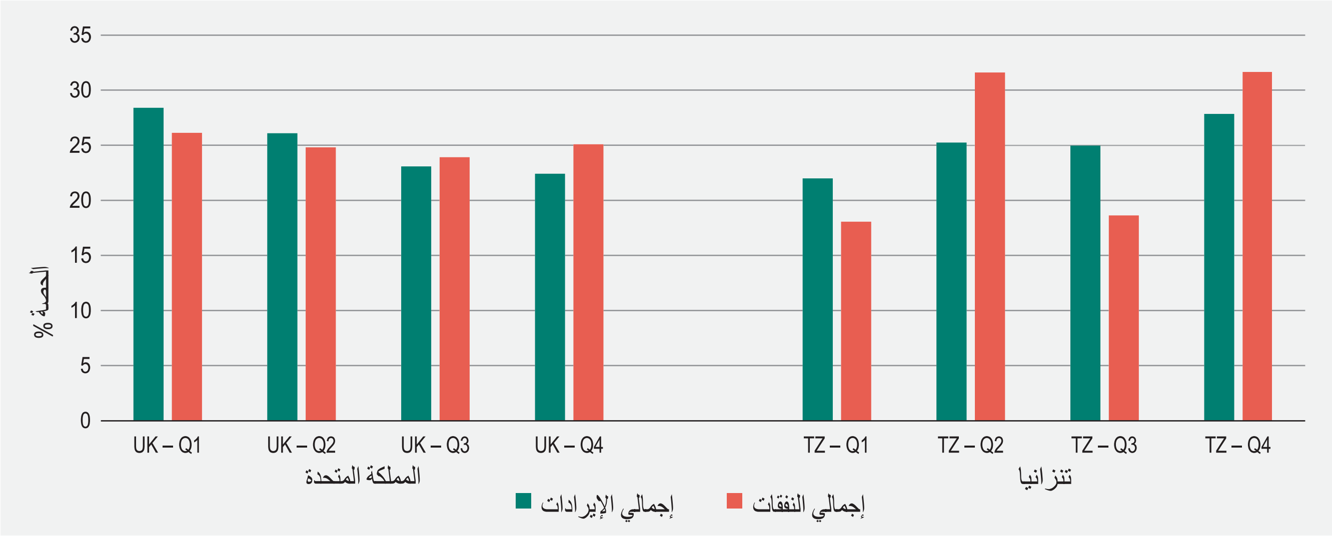
تشير إدارة النقد إلى العمليات المتضمنة في تحويل الأموال بكفاءة من أولئك الذين يجمعونها إلى أولئك الذين ينفقونها - من أجل السداد للدائنين والموردين ووحدات تقديم الخدمات والعاملين في القطاع العام وغيرهم. وتقع مسؤولية إدارة أنظمة إدارة النقد عادة على عاتق إدارة "الخزانة" في وزارة المالية.

ومن الناحية التاريخية، اعتادت أنظمة إدارة النقد على إشراك الحركة المادية الفعلية للنقد والاحتفاظ به في الصناديق. وعلى الرغم من وجود عناصر من هذه الأنظمة حاليا في العديد من البلدان منخفضة الدخل، فإن حركة الأموال تدار بشكل إلكتروني متزايد من خلال أنظمة إدارة النفقات المرتبطة بالحسابات المصرفية.

وبغض النظر عن كيفية التعامل مع النقد، يكمن التحدي الأساسي في إدارة النقد في واقع أن تدفقات الإيرادات والتزامات السداد لا تتطابق بشكل عام في أي أسبوع أو شهر أو ربع سنة محددة (انظر على سبيل المثال Lienert, 2009, & Williams, 2010). (وهذا موضح في حالة المملكة المتحدة وتنزانيا في الشكل 1 أدناه). ونتيجة لذلك، في حالة عدم التوافق هذا، لا يمكن للحكومات الاعتماد على أن تأتي عائدات كافية في نفس الوقت الذي تصبح فيه التزامات السداد مستحقة، وفي فترات معينة ستتجاوز تدفقات الإيرادات متطلبات الإنفاق. ويتعين على الحكومات إدارة أنشطتها المالية بالطريقة التي تتناسب مع التعامل مع فجوة التوقيت هذه، وتتمثل أدواتها الرئيسية للقيام بذلك في أدوات إدارة النقد والدين.

ولكي ندرك التحدي المتمثل في إدارة النقد بشكل أفضل، توضح المناقشة التالية بإيجاز العمليات الرئيسية في دورة إدارة النفقات النموذجية في البلدان منخفضة الدخل. ومن المفترض أن تكون المناقشة توضيحية، وتختلف ترتيبات إدارة النفقات من الناحية العملية اختلافا كبيرا بين البلدان (يرد بمزيد من التفصيل لدى Pattanayak, 2016, & Lienert, 2003).

الشكل (1): حصة إجمالي الإيرادات والنفقات السنوية على أساس ربع سنوي(فصلي) في عام 2012 في المملكة المتحدة وتنزانيا



المصادر : مكتب المملكة المتحدة للإحصاءات الوطنية؛ ووزارة المالية في تنزانيا.

1-2-1 وضع الموازنة

تتبع الموازنة الحكومية دورة سنوية من الإعداد والاعتماد والتنفيذ والتقييم (انظر على سبيل المثال، *Andrews et al. 2014*). وأثناء إعداد الموازنة، تتوقع وزارة المالية الإيرادات التي يُتوقع أن تتدفق إلى الحكومة و النفقات التي يُتوقع أن يتم إنفاقها خلال السنة المالية القادمة. وغالبا ما يُطلب من الوزارات والإدارات والوكالات تحليل هذه التوقعات في خطة نقدية ربع سنوية أو شهرية للمساعدة في إدارة النقد.

وتعد عملية وضع الموازنة بمثابة إحدى النقاط في سلسلة إدارة النقد التي يمكن أن تبدأ عندها المشكلات في الظهور. وتكون إدارة النقد أسهل عندما تستند الموازنة المعتمدة من قبل الهيئة التشريعية إلى تقدير موثوق للإيرادات والنفقات المخططة للسنة المقبلة. ومع ذلك، لعدد من الأسباب التقنية والسياسية، غالبا ما تمثل عملية وضع موازنات ذات مصداقية تحديا هيكليا في البلدان منخفضة الدخل (*Simson & Welham, 2014*). ونتيجة لذلك، قد لا ترتبط الموازنة المعتمدة من قبل الهيئة التشريعية إرتباطا وثيقا بالإيرادات والنفقات التي من المحتمل أن تتحقق على أرض الواقع خلال العام.

وحيثما كانت الموازنات المعتمدة غير ذات مصداقية وحيثما لا يمكن تمويل النفقات في إطار مظروف الموارد المتاحة، يجب إعادة ترتيب أولويات الموازنة بشكل فعال خلال العام أثناء التنفيذ بحيث تكون ميسورة التكلفة. وفي العديد من البلدان، تستخدم مجموعات من تعديلات الموازنة وضوابط الالتزام والحدود النقدية (أو "ترشيد النقد ') لإجبار الوزارات على إنفاق أموال أقل.

2-2-1 منح التفويض بالإنفاق

فيما يتعلق بالنفقات، تقدم وزارة المالية (عادة الخزانة أو إدارة الموازنة) بشكل دوري، وغالبا على أساس ربع سنوي، تفويضا للوزارات التنفيذية بإنفاق جزء من إجمالي موازنتها . ولا تحول أي أموال فعلية في عملية التفويض بالموازنة هذه؛ وبدلا من ذلك، توضع حدود في نظام إدارة النفقات الذي يحدد المبلغ الذي يمكن إنفاقه (أو الالتزام به) خلال فترة محددة. ويُطلق على ذلك أحيانا عملية إصدار "الضمانات" أو "الصرف". وقد يكون ذلك مصحوبا بتحويل نقدي إلى الحسابات المصرفية للوحدات المنفقة، على الرغم من أنه غالبا ما يكون تحويل "إذن الإنفاق" أكثر كفاءة (وأقل إهدارا للنقد)، مما يجعل النقد متاحا فقط عند الحاجة إلى إنفاقه.

ولتحديد المبلغ الذي سيصرف للوزارات المنفقة، عادة ما تقوم وزارة المالية بإعداد تنبؤات ربع سنوية للنفقات المخططة. وفي البلدان الناطقة بالإنجليزية مثل أوغندا وسوازيلاند وغانا، تقع هذه المسؤولية عادة على عاتق الخزانة أو إدارة الموازنة أو أي إدارة مسؤولة عن الإشراف على تنفيذ الموازنة. وتميل أنواع معينة من النفقات مثل الأجور والرواتب إلى التوزيع المتساوي خلال العام، ومن ثم يسهل تقديرها إلى حد ما. ومع ذلك، بالنسبة لأنواع معينة من الإنفاق، لاسيما الاستثمارات الرأسمالية، سيعتمد توقيت المدفوعات على وقت تنفيذ برامج محددة. ولهذا السبب، تطلب وزارة المالية عادة من الوزارات تقديم خطط نقدية توضح مقدار ما تتوقع تلك الوزارات إنفاقه والفئات الاقتصادية (مثل الأجور أو التحويلات أو السلع والخدمات).

وفي هذه المرحلة من دورة الموازنة، تهدف وزارة المالية إلى الجمع بين الطلبات على النقد (من الضمانات) وتوريد النقد (من التنبؤ بالإيرادات والاقتراض المقرر) لضمان إمكانية تمويل الإنفاق المصرح به. فإذا كانت النفقات أكبر بكثير من الإيرادات المتوقعة في أي فترة محددة، فإن الأمر يستلزم إيجاد طرق لسد الفجوة. ويجوز لوزارة المالية السحب على احتياطياتها النقدية أو إصدار المزيد من الديون لتغطية العجز؛ أو قد تحاول بدلا من ذلك إدارة عمليات الصرف لمنع الوزارات التنفيذية من تقديم الالتزامات الرسمية من جانبها. وفي السيناريو الأخير، قد لا تفوض وزارة المالية ببساطة بالصرف الكامل الذي تطلبه الوزارات التنفيذية في توقعاتها للتدفقات النقدية. وسوف تضطر الوزارات إلى تأجيل مدفوعات معينة لفترات لاحقة من السنة المالية، أو حتى السنة المالية المقبلة. وكما هو مبين أدناه، في الظروف الأكثر صعوبة، قد تقرر وزارة المالية ترشيد النقد المتاح من خلال تحديد أوامر السداد التي يجب القيام بتنفيذها وأيها التي يجب تأجيلها، حتى لو تم التفويض بها مسبقا.

3-2-1 مراقبة الالتزامات

تعد الالتزامات بمثابة تعهد قانوني بالسداد في تاريخ مستقبلي، حيث يلزم في وقت ما توفير أموال نقدية لأجلها، طالما يتم توفير السلع أو الخدمات على النحو المطلوب. فعلى سبيل المثال، قد توجه الوزارة بتوفير الوقود، وبمجرد تقديم الطلب، تكون الوزارة قد أنشأت التزامًا بأن الحكومة ستدفع الفاتورة، بما يخضع لتسليم سلع مقبولة. وإذا تم التعهد بالالتزامات دون السماح للوزارات بتنفيذ السداد اللازم، فقد يؤدي ذلك إلى فواتير غير مدفوعة، يشار إليها باسم المتأخرات (*Flynn & Pessoa, 2014*).

وهناك طرق مختلفة يتم من خلالها تقديم الالتزامات وإنشاء الهياكل التنظيمية. ومع ذلك، يميز رادف و كيمان (*2009*) بشكل مفيد بين الالتزامات المحددة والالتزامات المستمرة:

- تتطلب الالتزامات المحددة دفعة واحدة أو عددًا من المدفوعات على مدار فترة زمنية محددة (على سبيل المثال، شراء القرطاسية أو عقود البناء)[1].
- تتطلب الالتزامات المستمرة سلسلة من المدفوعات على مدار فترة زمنية غير محددة وقد لا تنطوي على عقد محدد (مثل الرواتب أو المرافق).

وتعد إدارة الالتزامات بمثابة عنصر أساسي في الإدارة الفعالة للنقد، لأنه يمكن للحكومة معرفة الفواتير التي يتعين عليها سدادها فقط من خلال معرفة التزاماتها .

ولدى الكثير من البلدان نوع من "ضوابط الالتزام". وتهدف هذه الضوابط إلى منع الوزارات من الدخول في التزامات عندما لا تحصل على صلاحية الإنفاق (من خلال الموازنة أو من خلال ضمان) أو عندما يكون هناك خطر من أن الإيرادات لن تكون كافية. وغالبا ما تعمل بشكل مختلف من أجل التزامات محددة ومستمرة ويتم تشغيلها تلقائيا بشكل متزايد في الجيل الجديد من أنظمة الإدارة المالية (*Pattanayak, 2016*).

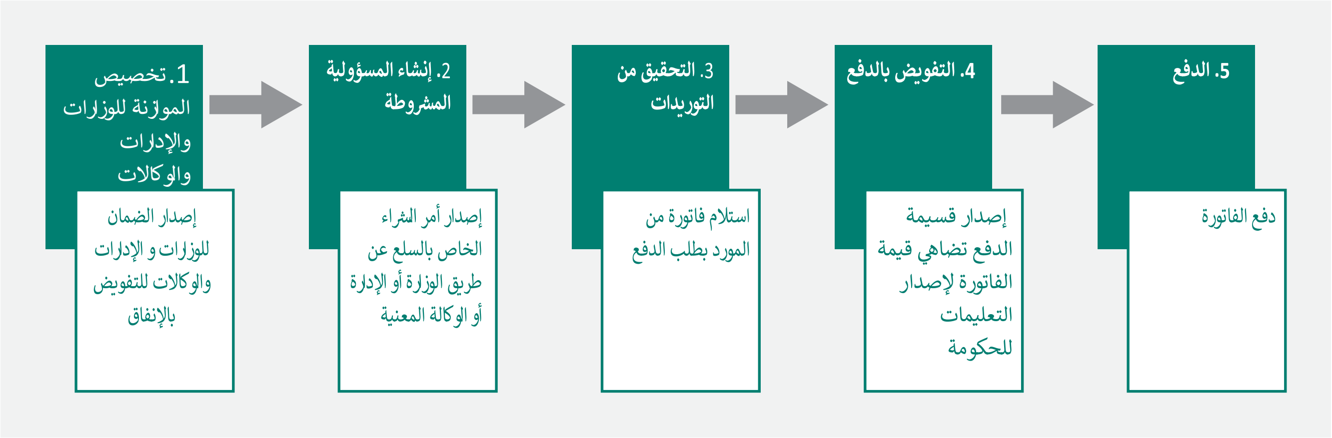
ومع ذلك، فمن الناحية العملية، قد تكون ضوابط الالتزام غير متوفرة أو غير فعالة أو ببساطة غير مطبقة. وفي البلدان التي يكون فيها هذا هو الحال، غالبا ما تلتزم الوزارات والإدارات والوكالات بدفع فواتير أكثر من الموارد المتاحة لتمويل هذه الالتزامات. وغالبا ما يتم تمرير هذا الخلل إلى الإدارات المسؤولة عن إدارة النقد والمدفوعات. وعندئذ تصبح طبيعة إدارة النقد غالبا واحدة من أوجه "ترشيد النقد" ويصبح خطر تراكم المتأخرات أكثر وضوحا، كما سيتم وصفه لاحقًا في هذا الدليل التمهيدي.

4-2-1 تنفيذ المدفوعات

يعتبر السداد هو المرحلة الأخيرة من دورة الإنفاق (متبوعا بالمحاسبة أو إعداد التقارير عن هذه المدفوعات). واعتمادا على البلد، قد يكون هناك عدد من الخطوات في هذه العملية. فبمجرد تسليم السلع والخدمات، ستقوم جهة ما بالتحقق من استلامها. وبعد ذلك، يتم عادة إنشاء أمر الشراء (إذا تم استخدامه) وإرفاقه بالفاتورة. وفي الحالات التي يتم فيها إنشاء نظام سداد مركزي، يجوز للوزارات المنفقة تقديم أوامر السداد إلكترونيا إلى إدارة الخزانة بوزارة المالية للسداد. وفي البلدان الأخرى، تتعامل الوزارات مع مدفوعاتها الخاصة. فبمجرد توفر جميع الاعتمادات، يمكن إجراء الدفعات نقدا، أو بشيك أو من خلال تحويل إلكتروني إلى حساب مصرفي. وتم تبسيط ذلك في الشكل (2) أدناه.

[1] - في حالة الإنفاق الرأسمالي، يمكن أن تتخذ الالتزامات في كثير من الأحيان شكل عقود مركبة متعددة السنوات لا تتناسب بدقة مع دورة الموازنة السنوية ولكنها مع ذلك محددة زمنيا.

الشكل (2): رسم تخطيطي مبسط لعملية الإنفاق



المصدر: عرض المؤلفين

> **الإطار (2): العوامل التي تؤثر على ترتيبات إدارة النقد**
> هناك عدد من العوامل التي تؤثر على الطريقة التي تعمل بها إدارة النقد في الممارسة العملية في مختلف البلدان. وفيما يلي قائمة بأربعة من أهم العوامل التي تحدد كيفية عمل نظام إدارة النقد:
>
> - الطريقة التي تتم بها المدفوعات، نقدا أو بشيك أو بتحويل إلكتروني، على سبيل المثال.
> - الوكلاء المتاحون لتنفيذ المدفوعات، البنك المركزي أو البنوك التجارية أو كليهما، على سبيل المثال، وما إذا كانت تلك المدفوعات مركزية (في مؤسسة دفع واحدة في العاصمة، على سبيل المثال) أو متفرقة (من خلال العديد من المؤسسات أو من خلال الفروع الإقليمية لمؤسسة مركزية واحدة، على سبيل المثال).
> - المؤسسات المسؤولة عن إدارة الأرصدة النقدية، الحكومة المحلية أو الوكالات أو الوزارات أو الخزانة، على سبيل المثال.
> - مستوى تطور السوق، لاسيما عمق وسيولة السندات الحكومية وأسواق المال .

3-1 كيف تعمل إدارة النقد في الممارسة العملية؟

قدمت المناقشة السابقة وصفا لبعض العمليات النموذجية لجوانب إدارة النقد لتنفيذ الموازنة . وهي مستمدة من المراجع الرئيسية حول هذا الموضوع. ومع ذلك، فإن المناقشة حتى الآن لم تُظهر التنوع الكبير في طرق عمل هذه العمليات (أو أنها في الواقع لا تعمل) في بلدان مختلفة. وتكون تلك الاختلافات أكثر وضوحا عند مقارنة ممارسات إدارة النقد في الاقتصادات المتقدمة مع مثيلاتها في البلدان منخفضة الدخل.

1-3-1 إدارة النقد في البلدان المتقدمة

تعمل العمليات الواردة أعلاه بشكل جيد في معظم الاقتصادات المتقدمة، حيث الموازنة المعتمدة موثوقة وتوفر توقعات دقيقة بشكل معقول لما سيتم تحصيله كإيرادات وما سيتم دفعه كنفقات على مدار العام، على الرغم من استمرار وجود اختلافات في التوقيت. وعادة ما يكون هناك التزام سياسي قوي بتسليم الميزانية كما اعتمدها البرلمان. وتوجد أنظمة راسخة لضوابط الميزانية لإدارة الالتزامات والمدفوعات. وتتحمل الوزارات مسؤولية التقيد بحدود ميزانياتها، وغالبًا ما يتم تطوير الأنظمة بشكل كاف بحيث يتم تفويض الوزارات التنفيذية بمسؤولية التفويض الدوري للإنفاق.

وتعتبر القدرة على سداد المدفوعات متى وحيثما تطلب الأمر في مثل هذه البلدان أمرا بديهيا. وتعني أسواق الدين المحلية العميقة وسوق المال السائل أنه إذا كان هناك عجز في الإيرادات في أي يوم بعينه يمكن للحكومة الاقتراض لتمويل هذه الفجوة. كما تعني الأنظمة المصرفية المتطورة أنه يمكن إجراء المدفوعات إلكترونيا من خلال فروع البنك المركزي المنتشرة في جميع أنحاء البلاد (كما هو الحال في فرنسا) أو شبكة البنوك التجارية (كما هو الحال في المملكة المتحدة). ودائما ما يكون لدى البائعين والموظفين حسابات بنكية، لذا لا يتم صرف سوى دفعات قليلة نقدا. كما تتدفق الضرائب والإيرادات الأخرى بسرعة من خلال النظام المصرفي إلى الحسابات الحكومية.

ويميل تركيز إدارة النقد في هذه البلدان إلى أن ينصب على *تقليل تكاليف صافي الفائدة التي تدفعها الحكومة*. ويتم تحقيق ذلك من خلال *محاولة إبقاء الأرصدة في الحسابات الحكومية قريبة من الصفر قدر الإمكان*. وعندما تكون الإيرادات أعلى من النفقات، تستثمر الأرصدة لكسب الفائدة أو استخدامها لسداد ديون أخرى (مما يقلل من إجمالي مبلغ الفائدة الذي يتعين دفعه). وعندما تكون النفقات أعلى من الإيرادات، تصدر الحكومة أوراقا مالية أو تقترض من أسواق المال لتعويض الفارق.

وهناك خاصيتان مشتركتان في الطرق التي تحاول بها البلدان المتقدمة تقليل مدفوعات الفائدة. الخاصية الأولى هي تجميع الأرصدة النقدية في "حساب خزانة موحد" (الوارد وصفه بمزيد من التفصيل أدناه)، حتى إذا كانت الوزارات التنفيذية هي التي تدير النفقات. ويسمح حساب الخزانة الموحد عادة لمديري إدارة النقد باستخدام الفوائض تلقائيا لدى جزء من الحكومة لتغطية النقص في جزء آخر وبالتالي تقليل الحاجة إلى الاقتراض بشكل عام. ومن خلال الترتيبات لربط الحسابات الفرعية و تسويتها ، تستهدف الحكومة رصيدا صفريا أو قريبا من الصفر في جميع الحسابات في نهاية اليوم.

تتمثل الخاصية الشائعة الأخرى في أن مديري إدارة النقد قادرون على التنبؤ بالتدفقات النقدية داخل وخارج حساب الخزانة الموحد، بالنظر إلى الأسابيع أو الأشهر المقبلة، من أجل تحديد متى وكم يجب على الحكومة أن تقترض. وباستخدام هذه المعلومات، تستطيع الحكومة المشاركة بنشاط في أسواق الدين من خلال توفير المعلومات مسبقا عن المزادات المقررة لأنواع مختلفة من الديون. وعادة ما يتضمن ذلك مزيجا من الأوراق

المالية طويلة الأجل (مثل سندات الخزانة) والأوراق المالية قصيرة الأجل (مثل أذون الخزانة)، على الرغم من أن مديري الخزانة غالبا ما يحتفظون ببعض المرونة فيما يتعلق بإصدار أذون الخزانة بحيث يمكنهم الاستجابة للتدفقات النقدية غير المتوقعة.

وتعد هذه الممارسة أكثر دقة في بعض الأنظمة من غيرها. ويميز ويلمز (2009) بين "الضبط التقريبي" و"الضبط الدقيق". وفي حالة الضبط التقريبي، يأخذ مديرو النقد في الاعتبار تنبؤات التدفقات النقدية ويغيرون حجم أذون الخزانة المعروضة في المزاد كل أسبوع من أجل تخفيف التقلبات في الأرصدة النقدية الحكومية، وبالتالي تقليل الرصيد النقدي الفائض على أساس *أسبوعي* أو على أساس *كل أسبوعين*.
ويعتبر ذلك أكثر شيوعا من الضبط الدقيق، والذي يهدف إلى إزالة التقلبات في توافر النقد بشكل شبه كامل: يقتصر هذا النهج على عدد صغير من البلدان في شمال أوروبا، وعدد قليل من البلدان الأخرى مثل نيوزيلندا. وفي هذه الحكومات، يستخدم مديرو النقد مجموعة واسعة من الأدوات المالية لتقليل أرصدة حساب الخزانة الموحد *على أساس يومي*. ويشمل ذلك الاقتراض المباشر والإقراض المباشر، أو شراء وبيع الأوراق المالية الموجودة في أسواق الدين الثانوية على أساس يومي و/ أو على أساس ليلة واحدة.

وأدت أساليب "إدارة النقد النشطة" هذه إلى تكامل وثيق بشكل متزايد بين وظائف إدارة النقد و إدارة الدين. ففي المملكة المتحدة والسويد ونيوزيلندا والعديد من دول منطقة اليورو، تم دمج مكاتب إدارة الدين وإدارة النقد بشكل فعال. ومن خلال تيسير التدفقات النقدية الحكومية، يسرت أيضا الإدارة النقدية النشطة عمليات السياسة النقدية، حيث أن الحكومة هي أحد المساهمين الرئيسيين في السيولة في القطاع المصرفي (لمزيد من التفاصيل، انظر Pessoa & Williams, 2012).

2-3-1 إدارة النقد في البلدان منخفضة الدخل والبلدان الهشة

عادة ما تكون إدارة النقد في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان الهشة مختلفة للغاية. ويدل هيكل الاقتصادات في البلدان منخفضة الدخل أن الإيرادات تميل إلى أن تكون أكثر تقلبا (صندوق النقد الدولي/ البنك الدولي، 2011). وقد تعتمد البلدان على تمويل الجهات المانحة لتمويل نسب كبيرة من الموازنة، وغالبا ما يكون هذا التمويل غير مؤكد. ويجعل ذلك الفجوة بين الإيرادات والنفقات في أي أسبوع أو شهر أو سنة كبيرة وغير متوقعة. وقد تطلب الجهات المانحة أيضا حسابات بنكية منفصلة أو ترتيبات أخرى للتعامل مع أموالها، مما قد يكون له تأثير في جعل هذه الأموال أقل قابلية للتداول عبر الحسابات الحكومية.

تساهم نقاط الضعف المؤسسية وقضايا الاقتصاد السياسي غالبا في حدوث إخفاقات في عمليات الإدارة المالية العامة الأساسية حول التخطيط و وضع الموازنة الموضحة في القسم السابق (Simson & Welham, 2014). وقد تشمل حالات الإخفاق هذه تنبؤات بإيرادات دائمة مفرطة في التفاؤل أثناء وضع الموازنة لتبرير خطط إنفاق أعلى. وإذا لم تتحقق الإيرادات المتوقعة بعد ذلك، فإن هذا الأمر

يخلق ضغوطا لتحديد المدخرات عند تنفيذ الموازنة. وقد تتعرض إدارة الموازنة لضغوط "التوفير المال" لكيانات الإنفاق القوية بالإضافة إلى مخصصات الموازنة الأولية. كما قد تكون أنظمة التحكم في الإنفاق من قبل الوزارات التنفيذية غير فعالة: على سبيل المثال، قد تدخل الوزارات في التزامات دون الحصول على تفويض مسبق بالإنفاق.

قد يكون الهيكل المؤسسي اللازم للأنظمة الحديثة لإدارة النقد والدين غير موجود أيضا في البلدان منخفضة الدخل. وعادة لا تستطيع الحكومات في مثل هذه البلدان الاعتماد على قطاع مصرفي متطور وأسواق مال عميقة للوصول إلى التمويل عند الحاجة. فعلى سبيل المثال، لا توجد لدى معظم الجزر المأهولة في كيريباتي فروع مصرفية، لذلك تحتفظ الحكومة بالأموال فعليا في الصناديق النقدية.
(يستخدم نظام مشابه في بعض حكومات المقاطعات في جنوب السودان.) وبدون التحويلات المصرفية الإلكترونية، تركز إدارة النقد جزئيا على نقل هذه الأموال بين تلك الصناديق النقدية. على النقيض من ذلك، يعتبر النظام المصرفي في سوازيلاند أكثر تطورا، على الرغم من أنه حتى في هذا السياق لا تستطيع الحكومة دائما إصدار ما يكفي من أذون الخزانة لتسديد مدفوعاتها في الوقت المحدد. ويرجع ذلك في بعض السنوات إلى أن عجز الموازنة أكبر من أن يتم تمويله من خلال الأسواق المحلية، وفي أوقات أخرى يمثل ذلك مجرد عامل ضعف الروابط بين احتياجات التدفق النقدي ومزادات الأوراق المالية.

تساهم نقاط الضعف السياسية والاقتصادية والمؤسسية تلك في الاختلافين الرئيسيين التاليين في الطريقة التي تعمل بها إدارة النقد في البلدان منخفضة الدخل مقارنة بالبلدان ذات الدخل المرتفع:

- تميل العمليات التي يتم من خلالها إدارة النقد إلى أن تكون أقل كفاءة.
- تستخدم الحدود النقدية بشكل شائع كوسيلة للتحكم في الإنفاق.

3-3-1 عمليات إدارة النقد غير الفعالة

يعني الافتقار إلى قطاع مصرفي متطور وعدم وجود أسواق الدين والمال العميقة في العديد من البلدان منخفضة الدخل أن تكاليف وجود الأموال المتاحة بسهولة تميل إلى أن تكون أعلى من ذلك بكثير. وتنخرط الحكومات في كثير من الأحيان في عدد من الاستراتيجيات لإدارة هذا التحدي، وكلها تحمل تكاليف معينة.

تحتفظ بعض البلدان بأرصدة مرتفعة في الحسابات الحكومية حتى تتمكن من الاستجابة للمدفوعات غير المتوقعة دون الحاجة إلى الاندفاع إلى سوق الدين. وبذلك تقبل بتكلفة الفرصة البديلة للاحتفاظ بهذه الأرصدة. على سبيل المثال، إذا تم دفع المرتبات في الأسبوع الرابع من الشهر، فإنه يجب تكوين أرصدة معطلة غير مستثمرة تدريجيا خلال الأسابيع الثلاثة الأولى من الشهر من أجل تغطية تكاليف

الرواتب المستحقة في الأسبوع الرابع. وهذا هو الحال في سوازيلاند، على سبيل المثال، كما كان أيضا في جنوب السودان في سنوات ما بعد الاستقلال بقليل، قبل ان يصبح الاقتراض خيارا للحكومة.

تستفيد البلدان الأخرى باستمرار من الاقتراض قصير الأجل لتغطية النقص المتكرر في توافر النقد. ففي ميانمار، على سبيل المثال، تسدد الحكومة المدفوعات عندما تنشأ، ولكنها ستصل إلى الديون قصيرة الأجل مثل السحب على المكشوف أو أذون الخزانة لسداد العجوزات النقدية المؤقتة[2]. كما استخدمت الحكومة في كيريباتي حتى وقت قريب السحب على المكشوف في بنكها التجاري الوحيد كمصدر لسهولة الحصول على النقد. وغالبا ما يكون مثل هذا الاقتراض قصير الأجل من البنوك مكلفا بشكل خاص.

وبسبب تكبد التكاليف في الحصول على النقد بسهولة، قد تقوم الحكومات في بعض الحالات بتأخير مدفوعات معينة أو تعديل الالتزامات ضمن ضوابطها. ففي تونغا، على سبيل المثال، تقضي ممارسة الحكومة بدفع رواتب القطاع العام كل أسبوعين وتدفع للموردين بشكل رئيسي في الأسابيع الواقعة بينهما، لاسيما إذا كانت المدفوعات ضخمة. وفي بعض البلدان، من الناحية السياسية قد تُرحل المدفوعات الأقل أهمية غير المدفوعة ببساطة من أسبوع لآخر حتى يتم توفير النقد في النهاية لدفع الفواتير أو عندما تزداد أهميتها السياسية فجأة. ومع ذلك، فإن عدم دفع الفواتير يرفع التكاليف على الحكومة بطرق أخرى. وقد تكون هذه تكاليف منصوص عليها صراحة في الاتفاقيات التعاقدية (على سبيل المثال، يمكن للموردين فرض سعر فائدة ثابت يوميا على قيمة الفواتير غير المدفوعة؛ أو تحدد بعض عقود المشروعات الرأسمالية غرامات ثابتة لعدم السداد) أو تكاليف إضافية خفية (مثل قيام الموردين بتضخيم تكلفة السلع والخدمات لتغطية تكلفة التأخيرات الطويلة المتوقعة في السداد).

الاطار (3): أمثلة على إدارة النقد في البلدان النامية

لا يوجد في كيريباتي بنك مركزي ويعيش حوالي نصف السكان في جزر بدون بنوك، لذلك يتم الدفع نقدا. ويتم ذلك من خلال نظام السلف حيث تمنح وزارة المالية الوكالات المنفقة سلفا نقدية لتسديد المدفوعات. ويعوض النقص في الصندوق النقدي عند الطلب، بينما ترسل جهات الإنفاق الإيصالات للأغراض المحاسبية. وينقل النقد إلى الجزر الخارجية من العاصمة عبر النظام البريدي. ونادرا ما يكون هناك نقص في النقد في الخزانة لأن الحكومة لديها إمكانية الوصول إلى السحب على المكشوف في البنك التجاري الوحيد وصندوق الثروة السيادية. وفي المقابل، هناك حالات لا تفي فيها الأموال المحتفظ بها في الجزر الخارجية بالتزامات السداد.

وتستطيع سوازيلاند استخدام المدفوعات الإلكترونية في معظم المعاملات، لكن أسواق الدين ليست متطورة. وتتم جميع المدفوعات من خلال إدارة الخزانة، وتعتمد إدارة النقد على الاحتفاظ بأرصدة بنكية كبيرة. وتعد الممارسات المحاسبية ضعيفة، لذلك يحتفظ بحسابات منفصلة للمدفوعات الهامة مثل فوائد الدين وأصل الدين والرواتب. وتستثمر الأموال الفائضة مؤقتا في حسابات خاصة في البنك المركزي تحقق فائدة أكبر. وهناك بعض الاقتراض المحلي ولكن لا يتم تنسيق ذلك مع مهمة إدارة النقد.

في ميانمار، كل وحدة إنفاق لديها حساب رصيد صفري مخصص في الفرع المحلي لبنك ميانمار الاقتصادي المملوك للدولة. وتوضع حدود لهذه الحسابات على أساس ربع سنوي بمجرد منح سلطة الإنفاق. ويرفض البنك تلقائيا أي طلبات سداد تتجاوز الحدود المتفق عليها تلقائيا من قبل البنك. ويوفر ذلك ضوابط قوية على المبلغ الذي يمكن إنفاقه. كما أنه يحدد بوضوح الوكالة التي قامت بالسداد لأن كل حساب مصرفي يتعلق بجهة إنفاق معينة.

4-3-1 استخدام الحدود النقدية للتحكم في الإنفاق ومراقبته

تعني الضوابط الضعيفة على الموازنة وتدفقات الإيرادات غير المتوقعة أن البلدان منخفضة الدخل غالبا ما تستخدم توافر النقد كآلية *فعلية* (وإن كانت صريحة وغير كاملة) لمحاولة إبقاء الإنفاق ضمن الحدود المحددة. ويسمى ذلك أحيانا بـ "موازنة صندوق المال"، حيث يتم إدارة تنفيذ الموازنة من خلال "ترشيد النقد" (Schick, 1998; Williams, 2009).

ولتحقيق مستهدفات العجز الكلي المتفق عليها، يجوز لمكتب الموازنة و/ أو الخزانة استخدام عدد من الأدوات للحد من التدفقات النقدية الإجمالية إلى الخارج ومراقبتها في فترة معينة.

- الحد من الإنفاق من خلال تخفيض المبالغ التي يحق للوزارات إنفاقها أقل من الموازنة المعتمدة قانونا. ويتم ببساطة تخفيض احتياجات التدفقات النقديات المقدمة من الوزارات التنفيذية (غالبا بشكل تعسفي) من شهر لآخر، بدلا من تلبيتها بالكامل من خلال الضمانات

[2] - يرجى ملاحظة أن تسهيلات السحب على المكشوف في البنك المركزي تسمى أحيانا "سلف الموازنة" في دول الكومنولث (Potter & Diamond, 1999). ويوجد في العديد من البلدان محظورات قانونية أو قيود أخرى على الاقتراض الحكومي من البنك المركزي.

الصادرة. وفي الحالات القصوى، تصبح الموازنة المعتمدة قانونا بلا معنى تقريبا و يعاد إعداد الموازنة على أساس شهري من خلال الإصدارالنقدي (Caiden and Wildavsky, 1974; Schick, 1998).

- يمكن تنفيذ الضوابط من خلال "حدود صارمة" في الترتيبات المصرفية. فبدلا من محاولة إدارة الضغط على توافر النقد من خلال ضوابط الالتزام و/ أو الضوابط المتعلقة بضمانات الإنفاق في المركز، تضع العديد من البلدان منخفضة الدخل حدودا محددة على الحسابات المصرفية، مع رفض جميع المدفوعات التي تتجاوز تلك الحدود تلقائيا. وقد يأخذ ذلك شكل تحويل مبلغ ثابت من النقد الفعلي إلى حساب مصرفي محدد بدون تسهيل للسحب على المكشوف، أو قد يتخذ شكل حد إجمالي للإنفاق على حساب الرصيد الصفري والذي لا يمكن سداد مدفوعات تتجاوز هذا الحد.

- تأخير سداد بعض الالتزامات عن عمد، حتى عند استحقاقها. وغالبا ما تكون المدفوعات الخاصة بالمشروعات الرأسمالية والسلع والخدمات هي أول ما يتم تأخيره على الرغم من أن مثل هذه القرارات قد تمتد أيضا لتشمل التحويلات إلى الوكالات الحكومية والحكومات المحلية، وفي حالات نادرة ، قد تمتد إلى الرواتب والمعاشات التقاعدية وخدمة الدين. وفي النهاية، يعتمد القرار بشأن ما يجب دفعه وما لا يجب دفعه إلى حد كبير على السياسة المحلية.

- يمكن أيضا استخدام الحسابات المصرفية المنفصلة بشكل فعال كوسيلة لمراقبة النفقات عبر الفئات المختلفة. ففي البلدان ذات التقارير المالية الضعيفة، قد تستخدم الحكومة حسابات رواتب مخصصة أو حسابات منفصلة لكل وزارة داخل البنك المركزي. وفي هذه الظروف، يمكن أن توفر كشوف الحسابات المصرفية وضوحا أكبر بشأن النقد الذي أنفق على نطاق واسع لأغراض غير استخدام عدد أقل من الحسابات المصرفية وأنظمة إعداد التقارير المالية غير الفعالة. وعلى النقيض من ذلك، تميل بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى إدارة الرقابة وإعداد التقارير من خلال أنظمة الإدارة والمحاسبة المالية بدلا من الحسابات المنفصلة[3].

وحيثما يستخدم النقد كوسيلة أساسية للحد من الإنفاق، تأخذ إدارة النقد تقريبا معنى مختلفا تماما. وتصبح عبارة عن نظام لمطابقة النقد المتاح مقابل قائمة أولويات مستنيرة سياسيا للطلبات المستحقة على أساس أسبوع إلى أسبوع (أو شهر إلى شهر). وفي مثل هذه الظروف غالبا ما تصبح مسؤوليات إدارة الموازنة وعمليات إدارة النقد غير واضحة.

ويدفع بعض المؤلفين بأن ترشيد النقد ليس إدارة النقد على الإطلاق (مثل Williams, 2009). ومع ذلك، في العديد من سياقات البلدان منخفضة الدخل، من الصعب التمييز بشكل فاصل بين الاثنين. فعلى سبيل المثال، قد تستخدم وزارة المالية تفويضات الموازنة ربع السنوية لمطابقة تدفقات الإيرادات والنفقات بحرص على مدار العام (كمثال على "إدارة النقد"). ومع ذلك، في ظل عدم وجود معلومات جيدة حول الالتزامات الحالية وعدم وجود ضوابط فعالة بشأن هذه الالتزامات، فربما تكون التزامات السداد من جانب الحكومة قد تجاوزت التدفقات النقدية المتاحة لها، ونتيجة لذلك، قد تلجأ الحكومة (على الأقل مؤقتا) إلى تأخير المدفوعات (كشكل من أشكال " ترشيد النقد").

5-3-1 تكاليف ترشيد النقد

توفر عملية ترشيد النقد فائدة واضحة وفورية من حيث أنها تضمن تطابق النفقات مع الدخل بشكل عام، وأن العجوزات تخضع لرقابة صارمة. ويمكن أن يكون ذلك مفيدا بشكل خاص للتحكم في التضخم حيث يكون مدفوعا بالإنفاق الحكومي المُفرط. ومثال ذلك، يستخدم ترشيد النقد لوضع حد للتضخم المُفرط في زامبيا (Dinh et al., 2002). ومع ذلك، تتسبب الطريقة التي يحقق بها ترشيد النقد هذه السيطرة على التضخم أيضا إلى في تكاليف أخرى .

ومن ضمن التكاليف الشائعة بالنسبة للبلدان التي تمارس نظام الحصص النقدية تراكم المتأخرات. وعندما تجد الوزارات والوكالات التنفيذية أن موازاتها تنخفض، قد تستمر في كثير من الأحيان في تقديم التزامات (بشكل رسمي أو غير رسمي) على أمل *تأجيل* التفويض بالإنفاق بدلا من الغائه. وفي بعض الحالات، يمكن القيام بذلك بهدف الحفاظ على المستوى الأساسي الضروري للخدمات. وفي حالات أخرى، قد تدخل الوزارات في التزامات تدرك أنها غير مصرح بها على أمل أن يؤدي ذلك في النهاية إلى "إلزام " وزارة المالية بالسداد. ومع ذلك، يمكن للتراكم غير المنضبط للمتأخرات أن يلحق الضرر بالنمو الاقتصادي ويرفع تكلفة المشتريات الحكومية (Checherita-Westphal et al., 2015; Flynn and Pessoa, 2014). وقد تخفض المتأخرات الضخمة من القدرة المالية للموردين على إعادة التخزين و/ أو الاستثمار و/ أو دفع رواتب الموظفين و/ أو الوفاء بالالتزامات الضريبية. وعلاوة على ذلك، وكما هو مذكور أعلاه، غالبا ما يتم نقل التكلفة الإضافية للموردين في نهاية المطاف إلى الحكومة من خلال زيادة الأسعار لتقديم خدمات معينة.

ويعني ترشيد النقد أنه لا يمكن التنبؤ بتوفير الموارد لجهات الإنفاق. ويجعل ذلك من الصعب على الوزارات التخطيط للأنشطة في قطاعها، مع وجود آثار سلبية محتملة على تقديم الخدمات العامة. ويدل استعراض الدراسات الاستقصائية الخاصة بتتبع الإنفاق العام على أن التأخيرات والصعوبات في تخصيص الموارد تؤثر على جودة الخدمات ومعنويات الموظفين (Gauthier, 2010). كما يفتح استخدام ترشيد النقد فرص الفساد، لأن القرارات بشأن الالتزامات التي سيتم دفعها لم تعد تُتخذ على أساس خطة متفق عليها مسبقا (أي الموازنة) أو بعض العمليات الأخرى التي يمكن التنبؤ بها، بل من خلال القرارات الفردية. ولذلك، نجد أن لدى الوزارات والموردين حوافزا قوية لتقديم الامتيازات أو الرشاوى مقابل

[3] - كما أوضح Pattanayak and Fainboim (2010:5): "بينما من الضروري التمييز بين المعاملات النقدية الفردية لأغراض الرقابة واعداد التقارير، فإن هذا الغرض يتحقق [في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي] من خلال نظام المحاسبة وليس عن طريق الاحتفاظ بالنقد/ إيداع النقد في حسابات بنكية محددة خاصة بالمعاملات ".

السداد أولاً (Flynn and Pessoa, 2014).

في أقصى الحالات ، يعني ترشيد النقد أن الموازنة التي أعدتها وزارة المالية والتي اعتمدها البرلمان فاقدة لصلاحيتها (Rakner et al., 2004). وتحدث عملية الموازنة الفعلية من شهر لآخر أو من أسبوع لآخر، حيث تصرف مستويات مختلفة من النقد للوزارات بناءً على ما هو متاح، وتتخذ قرارات تقديرية بشأن الفواتير المستحقة التي يجب سدادها. وفي مثل هذا السياق، لا يوجد حافز كبير لدى الحكومة للتخطيط بعناية لأنشطتها المالية للسنة القادمة في موازنة قوية، حيث أن الجهات الفاعلة في العملية تعلم أنها في الواقع لن تحصل على ما تم الاتفاق عليه رسميا.

4-1 الإصلاحات الشائعة لإدارة النقد

يشار إلى معظم إصلاحات إدارة النقد على أنها إصلاحات من شأنها "تحديث" إدارة النقد أو جعل العمليات "أكثر فعالية ". وتهدف هذه الإصلاحات عادة إلى تحقيق هدفين. وتهدف مجموعة من الإصلاحات إلى تحسين التعامل مع النقد داخل الأنظمة الحكومية لتقليل الأرصدة المعطلة غير المستثمرة، وغالبا ما تبدأ بإدخال حساب الخزانة الموحد (يتم مناقشته أدناه). وتهدف المجموعة الأخرى من الإصلاحات إلى دعم الترتيبات المؤسسية للتنبؤ بالاحتياجات النقدية للحكومة، وغالبا من خلال إنشاء لجان ووحدات إدارة النقد. وإذا نجحت هذه الإصلاحات، فمن شأنها أن تيسر إدخال "ضبط تقريبي".

الاطار (4): تجارب الموازنة النقدية

على الرغم من عدم وجود تعريف مشترك، فإن الموازنة النقدية تتميز عادة بـ (أ) استخدام النقد المتاح كعنصر رقابة مالية أولية و (ب) قيود صارمة على طباعة النقود لتمويل إنفاق الحكومة. وأصبح هذا النهج شائعا في إفريقيا في التسعينيات كطريقة للحد من الاقتراض الحكومي من البنوك الوركزية بهدف خفض معدلات التضخم. كما استخدم أيضا في مناطق أخرى.

استعرض كل من ستسفيدج و مويو (1999) الآثار الاقتصادية للموازنة النقدية في أوغندا و زامبيا، ووجدا أن الموازنات النقدية زادت من تقلب الإنفاق بالنسبة للوزارات التنفيذية لكنها ساعدت في تحسين ضوابط الإنفاق. وناقش كل من وكدالا و ديفز (2012) كيف نجحت عملية مطابقة الإنفاق مع الإيرادات المتاحة في أوغندا وكيف تغير ذلك بمرور الوقت. واستنتجا أنه رغم تحسين الضوابط الإجمالية بالفعل، فأن ذلك كان على حساب مصداقية الموازنة ، واستمرت الحكومة في تراكم متأخرات الإنفاق. وأشارت كلتا الدراستين إلى أن الالتزام السياسي بتحسين الإدارة المالية العامة قد أثر على النجاح أو الفشل النسبي لهذه الأنظمة في السيطرة على التضخم.

وهناك قدر كبير من الأدبيات حول إصلاحات الإدارة المالية العامة ذات الصلة بإدارة النقد. ويقدم هذا الدليل التمهيدي ملخصا عاما لكيفية استخدام الممارس لهذه الأدبيات للتعامل مع مشكلات إدارة النقد. ولمزيد من المناقشات التفصيلية، انظر Lienert (2009) & Williams (2009) للحصول على وصفهما للخيارات الممكنة "لتحديث" إدارة النقد، وللحصول على تفاصيل حول حساب الخزانة الموحد، انظر Pattanayak & Fainboim (2011; 2010) & Tommasi (2007).

1-4-1 إدارة الحسابات المصرفية الحكومية لتقليل "الأرصدة المعطلة"

أشارت المناقشة بالفعل إلى أن الاحتفاظ بأرصدة نقدية معطلة يشكل تكلفة فرصة بديلة للحكومة. وتشمل الإصلاحات الشائعة لتقليل الأرصدة المعطلة ما يلي:

- ***توحيد الحسابات المصرفية***: لدى العديد من البلدان عدد من الحسابات المصرفية الحكومية، مما يزيد من مخاطر الأرصدة النقدية التي تظل وعطلة وغير مستغلة في حساب واحد، بينما تلجأ الحكومة إلى سوق الدين المحلي لسد النقص في حساب آخر. ويتمثل أحد الإصلاحات الشائعة في مراجعة جميع الحسابات المصرفية وإغلاق الحسابات التي لم تعد نشطة و/ أو توحيد بعض الأرصدة.
- ***اعتماد حساب الخزانة الموحد***: خضعت معظم البلدان على مدار العقدين الماضيين لإصلاحات تهدف إلى إدخال حساب الخزانة الموحد. ويتضمن ذلك توحيد جميع (أو معظم) الحسابات المصرفية الحكومية تحت هيكل واحد بحيث يمكن لوزارة المالية أن تتبع جميع التدفقات الداخلة والخارجة من هذه الحسابات بسهولة. ومن ثم تجمع الأرصدة معا بحيث تستخدم الفوائض في جزء من الحكومة تلقائيا في تغطية العجز في جزء أخر. وبالتالي يمكن لإدارة النقد أن تركز على الاحتفاظ بأرصدة نقدية كافية بشكل عام.

الاطار (5): حساب الخزانة الموحد (TSA)

حساب الخزانة الموحد هو ترتيب يتم بموجبه سداد المدفوعات الحكومية من خلال حساب واحد أو مجموعة من الحسابات المرتبطة ببعضها. ويتمثل الهدف من ذلك في تزويد الحكومة برؤية موحدة للموارد النقدية، بما في ذلك جميع التدفقات الداخلة والخارجة. ويمكن استخدام هذه المعلومات للحفاظ على أصغر رصيد إجمالي كافٍ لتلبية المتطلبات اليومية للحكومة، مع احتياطي طوارئ في حالة وجود تكاليف غير متوقعة في بعض الأحيان.

ولا يعد حساب الخزانة الموحد هيكلا ثابتا ويمكن ترتيبه بعدد من الطرق المختلفة. كما يمكن أن يعمل الحساب (الحسابات) من خلال البنك المركزي أو من خلال البنوك التجارية. ويمكن إدارة المدفوعات من حساب الخزانة الموحد من خلال نظام خزانة مركزي أو من خلال الحسابات المصرفية لجهات الإنفاق. يعمل هذا الترتيب من خلال توحيد (" تسوية") الأرصدة من جميع هذه الحسابات كل يوم في "حساب رئيسي" واحد. وتسمح البنوك التجارية والحسابات الفرعية في البنك المركزي بالمعاملات حتى مستوٍ محدد مسبقا، ثم تعوض من هذا الحساب الرئيسي كل يوم للحفاظ على رصيد صفري. ويستخدم نظام المحاسبة لتسجيل جميع المعاملات من أجل تتبع ورصد ما تم إنفاقه من قبل أي جهة ولأي غرض. ويصف كل باتاناياك و فانبيوم (2011:12)عملية التسوية.

ومن حيث المبدأ، لن تقوم أي وكالة حكومية مركزية بتشغيل حسابات خارج حساب الخزانة الموحد. ومع ذلك، لا يعني هذا أن جميع الأموال الحكومية موجودة في حساب الخزانة الموحد. و تستبعد الحكومات المحلية من حساب الخزانة الموحد في بعض البلدان. وقد تطلب الجهات المانحة الخارجية إدارة المساعدات في حسابات مخصصة خارج حساب الخزانة الموحد. وبالمثل، قد تتمتع بعض الأموال من خارج الموازنة (مثل أموال صيانة الطرق) بالاستقلال القانوني وقد يمتد ذلك إلى ترتيباتها المصرفية. كما أنه من المتفق عليه بشكل عام استبعاد الشركات العامة من حساب الخزانة الموحد.

المصادر: *Tommasi, 2007; Pattanayak and Fainboim, 2010; 2011*

2-4-1 تحسين التنبؤ بالتدفقات النقدية وتخطيطها

تعد تنبؤات التدفقات النقدية الفعالة مطلبا هاما لإدارة نقدية أكثر كفاءة. ويعد تقليل الأرصدة المعطلة بمثابة أحد الأهدف الرئيسية لتوحيد الحسابات المصرفية وبالتالي تقليل تكاليف صافي الفائدة للدين الحكومي. ويتيح التنبؤ الدقيق بالتدفقات النقدية الداخلة والخارجة للحكومات أن تخطو خطوة إلى الأمام وتستهدف رصيدا محددا (أو على الأقل نطاقا) على نحو فعال في حساب الخزانة الموحد. ويسمح ذلك للحكومة بتقليل اجمالي إقتراضها وفي نفس الوقت ضمان وجود نقد كافٍ متاح عند استحقاق المدفوعات كل يوم.

تعتمد هذه العملية على بيانات قوية حول أداء الإيرادات والنفقات السابقة لاثراء تحليل الاتجاهات المستقبلية المحتملة. وعادة ما تتضمن المعلومات المطلوبة لهذه العملية ما يلي: (أ) بيانات عن المدفوعات المستحقة والمتوقعة في الفترة المقبلة، (ب) الأرصدة المصرفية الحالية المتاحة للوفاء بهذه المدفوعات، و(ج) تنبؤات التدفقات النقدية الداخلة والخارجة الأسبوعية للفترة المقبلة. وعادة ما يكون التركيز على مقدار الموارد المطلوبة في الأسبوع القادم، على الرغم من أنه سيكون من المفيد بشكل مثالي التطلع نحو فترة مستقبلية أطول، كالأشهر الثلاثة القادمة على الأقل، على سبيل المثال. وإذا كانت الموارد لا تكفي، فقد تقوم وحدة إدارة الدين (أو البنك المركزي نيابة عن الوزارة) بتوفير تمويل إضافي، عادة عن طريق إصدار أذون خزانة إضافية. وإذا كانت الموارد وفيرة، فقد تسدد الحكومة الديون أو تستثمر بعض الأرصدة في الحسابات ذات الفائدة المرتفعة لدى البنك المركزي. وكلما طالت المدة، زاد إخطار الحكومة بالتخطيط لإصدار ديونها أو استراتيجية السداد الخاصة بها و/ أو خفض أو إعادة توجيه الموازنة إذا لزم الأمر.

ويعد التخطيط والتنبؤ بالتدفقات النقدية أمرا صعبا لأنه ينطوي على درجة كبيرة من الحكم التحليلي والمهارة التنسيقية. ويتطلب حكما تحليليا مستمرا لتقدير ونمذجة التدفقات الداخلة والخارجة من الحسابات الحكومية بشكل صحيح بناءً على الخبرة السابقة. ويتطلب مهارة تنسيقية لضمان مشاركة مختلف أجزاء الحكومة المشاركة في العملية (مثل هيئة أو إدارة الإيرادات، والبنك المركزي، والمحاسب العام، وإدارة الموازنة، و على نحو مثالي المهام المالية لوزارات الإنفاق الرئيسية) في توفير بيانات وتنبؤات دقيقة وفي الوقت المناسب.

5-1 تصميم الإصلاحات المناسبة في البلدان منخفضة الدخل

1-5-1 تحديد المشاكل الرئيسية الواجب التصدي لها

أوضحت المناقشة أعلاه التحديات التي تنطوي عليها إدارة النقد وكيف تغالب البلدان منخفضة الدخل، لعدد من الأسباب، لتحقيق إدارة نقدية فعالة. وبالنظر إلى هذه الصعوبات، نجد أن نقطة البداية لأي إصلاح هي النظر في المشكلات الرئيسية التي تحتاج إلى معالجة. ومن المحتمل أن تتباين هذه المشكلات بشكل كبير وفقا للسياقات القُطرية المختلفة.

في معظم الاقتصادات المتقدمة، كما هو مذكور أعلاه، يكون الإنفاق محدودًا من خلال عملية موازنة موثوقة ونظام راسخ للرقابة على النقد. وفي مثل هذه الظروف، عادة ما يكون هناك هدفان رئيسيان لإدارة النقد هما:

- *تنفيذ الموازنة* - وتسديد المدفوعات عند استحقاقها.
- القيام بذلك *بأكثر الطرق فعالية من حيث التكلفة وأكثر السبل كفاءة* - من خلال العمليات التي لا تقلل من صافي تكاليف الفائدة المتكبدة في استخدام النقد فحسب، بل تيسر أيضا التخطيط الجيد وربطه بفعالية بإدارة الدين والسياسات ذات الصلة.

لا يزال هذان الهدفان ينطبقان في البلدان منخفضة الدخل، ولكن غالبا ما تُستخدم إدارة النقد (أو " ترشيد النقد") لخدمة هدف ثالث، وهو:

- *مراقبة المصروفات* وإبقاؤها ضمن الأهداف الإجمالية للإنفاق.

ولهذا التمييز انعكاسات مهمة على الحوار بين الجهات المانحة والحكومة. وهناك حاجة إلى توضيح ما تتوقعه الحكومة من إصلاحات إدارة النقد. وبالنسبة لمسؤولي وزارة المالية، قد يعني إصلاح إدارة النقد "الرغبة في مراقبة الإنفاق بشكل أكثر فعالية"، ولكن بالنسبة للمستشارين الفنيين الخارجيين قد يكون الهدف من هذه الإصلاحات هو "خفض تكاليف الفائدة على الحكومة". ويقلل الوضوح بشأن أهداف إدارة النقد المحددة التي تحتاج إلى دعم من مخاطر تلقي المشورة التي تهدف إلى "إصلاح" مشكلة مختلفة تماما[4].

وبالنظر إلى هذه الأهداف المتعددة لإصلاح إدارة النقد، نجد أن هناك حاجة إلى النظر بعناية في مقترحات الإصلاح. وقد تسعى الإصلاحات إلى تحسين الأداء في أكثر من جانب من جوانب إدارة النقد. فعلى سبيل المثال، حتى في السياق الذي يتم فيه استخدام حدود نقدية صارمة لإدارة المركز المالي الإجمالي، قد تظل هناك فرص لاستخدام النقد بشكل أكثر كفاءة مثل توحيد بعض الحسابات المصرفية لتقليل تكاليف خدمة الدين. كما أن هناك نوعا من الاتفاق على أن الضوابط الداخلية الأساسية هي بمثابة شرط مسبق لتوفير أنظمة أكثر تطورا للإدارة المالية العامة وإدارة النقد (Diamond, 2013). ومع ذلك، بالنظر إلى الطريقة التي يرتبط بها أداء إدارة النقد بأجزاء أخرى من دورة الموازنة، فقد لا تتحقق فوائد إدخال نظام إدارة نقد كامل وحديث حتى ينتج عن العملية الأولية لإعداد الموازنة دليل واقعي للنفقات المستقبلية (بشكل إجمالي على الأقل) وتعزيز ضوابط الالتزام. ونتيجة لذلك، وبالنظر إلى أنه من المحتمل أن تكون الموارد محدودة في البيئات ذات القدرات المحدودة، فقد يكون من الأنسب معالجة القضايا الأساسية أولا.

2-5-1 تحسين الفعالية من حيث التكلفة لعمليات إدارة النقد

تنفيذ حساب خزانة موحد

رغم أن تنفيذ حساب خزانة موحد هو إصلاح مشترك يروج له البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرهما، إلا أنه ليس مباشرا. وقد لا يكون السعي لتوفير حساب خزانة موحد كامل والتزام صارم به ممكنا تقنيا أو سياسيا في جميع البلدان منخفضة الدخل. ويحدد Pattanayak and Fainboim (2011) أربعة شروط مسبقة لتنفيذ حساب خزانة موحد: (أ) الإطار القانوني الصحيح، (ب) جرد كامل للحسابات المصرفية الحالية، (ج) الدعم السياسي لإصلاح الترتيبات المصرفية، (د) الشبكات والتكنولوجيا المصرفية الصحيحة. وبناء على ذلك، يمكن للحكومات في سياقات الدخل المنخفض أن تأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية بشكل مفيد عند النظر في استراتيجية إصلاح حساب خزانة موحد:

- *الواقعية بشأن ما إذا كان يمكن تنفيذ حساب خزانة موحد كامل في السياق القُطري* : على المستوى التقني، قد لا يتم تطوير أنظمة الدفع الإلكتروني والأنظمة المصرفية بشكل كافٍ للسماح بإجراء المعاملات على أساس يومي، أو قد يغطي فقط نسبة من النفقات. وعلى المستوى الإداري، من المألوف أيضا أن تتعطل جهود الإصلاح بعد التقدم المبكر لأن الوزارات لا تريد التخلي عن التحكم في حساباتها.

  وقد يكون ذلك بمثابة تحدٍ خاصا في الوزارات التي توفر دخلها من الرسوم. كما يمكن للاحتفاظ بحسابات منفصلة أن يخدم المصالح السياسية عن طريق حجز بعض الأموال خارج الرقابة العامة. وعادة ما تكون نقطة البداية هي ,وضع قائمة كاملة بالحسابات ثم دمج تلك الحسابات الزائدة عن الحاجة. وبدلا من السعي إلى توفير حساب خزانة موحد كامل من البداية، يجب على القائمين على الإصلاح تحديد هدف واقعي لما يمكن تحقيقه بعد هذه الخطوة الأولى.

- *الدراية باحتمالية تأثير حساب الخزانة الموحد على بيئة الرقابة الحالية*: في بيئة ذات ضوابط ضعيفة، قد تكون هناك فوائد في الواقع للاحتفاظ بحسابات فرعية داخل حساب الخزانة الموحد تفرض قيودا نقدية على إنفاق الوزارات. ويتيح مثل هذا النهج للحكومات جني فوائد الكفاءة لتوحيد الحسابات، مع الاحتفاظ بالحدود النقدية على حسابات الوزارات الفردية وتيسير تتبع المعاملات لوزارات بعينها. فعلى سبيل المثال، أعادت حكومة ملاوي مؤخرا إدخال حسابات فرعية للوزارات داخل حساب الخزانة الموحد، الأمر الذي أبطل قرارا سابقا بشأن توحيد الحسابات من عام 2005. وقد اتخُذ هذا القرار في أعقاب تقارير المراجعة والتدقيق التي أظهرت حالات واسعة النطاق للوزارات التي تنفذ مدفوعات تزيد عن الضمانات التي حصلت عليها في فترة معينة. وبالإضافة إلى ذلك، قد تصر الجهات المانحة على دفع أموالها في حسابات حكومية منفصلة ومراقبتها بشكل فردي.

التنبؤ بالمتطلبات النقدية

يوضح وليمز (2009:3) أن "(1) الخبرة الدولية تقدم القليل من التوجيه فيما يتعلق بالمسؤولية التنظيمية الدقيقة عن الجمع بين التوقعات". وستكون البلدان بحاجة إلى التجربة لايجاد الهيكل المؤسسي الذي يواءم بشكل أفضل بين متطلبات إدارة النقد وقدراتها. ويشير استعراض هذا الجزء من الأدبيات إلى بعض الدروس الأساسية:

[4] - إن التمييز بين أهداف إصلاحات الإدارة المالية العامة ليس مباشرا دائما. فالأنظمة مترابطة، ولذلك قد تفي بعض الإصلاحات في النهاية بأهداف متعددة في وقت واحد. وقد يدعم تحسين ضوابط الإنفاق، على سبيل المثال، أيضا إدارة نقد أكثر كفاءة. ومع ذلك، يتمثل الهدف المباشر في إبقاء النفقات ضمن الحدود المعتمدة. وهذا هو الهدف الذي يجب مناقشته مع الحكومة عند النظر فيما يحتاج إلى الإصلاح.

- *التأكيد على مشاركة الجهات الفاعلة المناسبة وتيسير المشاركة*: تتطلب التنبؤات الجيدة للتدفقات النقدية تنسيقا فعالا عبر مجموعة من الجهات الفاعلة. وتتمثل إحدى التوصيات الشائعة لتعزيز التنبؤ بالتدفقات النقدية في البلدان منخفضة الدخل في تشكيل "لجنة إدارة النقد" مدعومة بـ "وحدة إدارة النقد" لدى إدارة الخزانة. وقد تتألف اللجنة من مسؤولين كبار من وزارة المالية والبنك المركزي والإدارات الحكومية الرئيسية المسؤولة عن الضمانات والإيرادات والمدفوعات والدين والأسواق المالية (قد يكون العديد منهم من وزارة المالية). وفي كثير من البلدان منخفضة الدخل، يتمثل التحدي الذي يواجه وزارة المالية في استخدام سلطاتها التنسيقية والتنظيمية لتيسير التنسيق الفعال بين الشبكة الأوسع للسياسات.

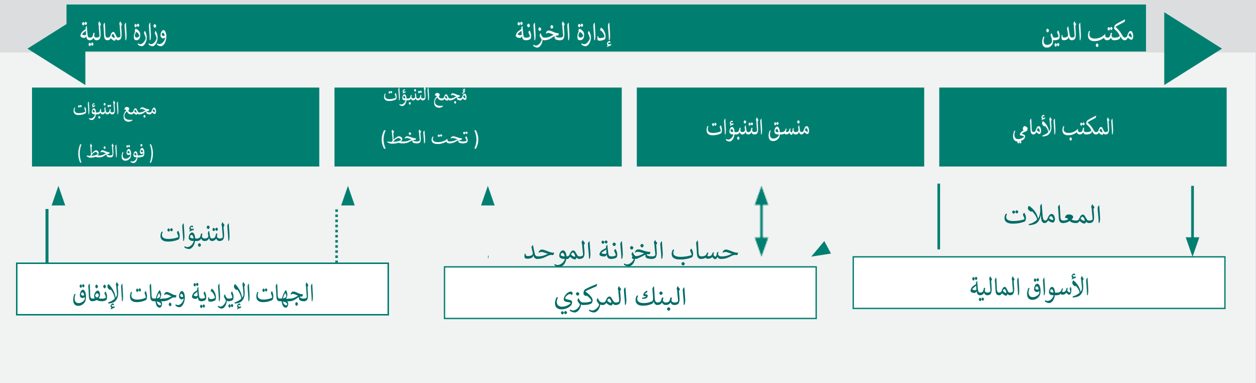
- الإدراك بأن التنبؤ النقدي الأولي قد يكون خاما نسبيا، ولكنه يهدف إلى تحسين الدقة بمرور الوقت. وبسبب قيود البيانات والقيود الأخرى على القدرة، قد لا تغطي توقعات إدارة النقد في البداية جميع الأنشطة المالية للحكومة. وفي مثل هذه الظروف، قد تركز وحدة إدارة النقد بشكل مفيد وبشكل أساسي على الوزارات ومصادر الإيرادات الكبرى (التي تغطي حوالي 80٪ من الإيرادات والنفقات، على سبيل المثال). ويتمثل الهدف من ذلك في دعم القرارات التشغيلية العاجلة بدلا من التوافق التام مع المعايير المحاسبية (عادة ما يتطلب الهدف الأخير المزيد من الدقة والاهتمام بالتفاصيل). ويمكن تحسين دقة التنبؤات النقدية تدريجيا، ويمكن زيادة الأفق الزمني للتنبؤ بشكل تدريجي عن طريق تكييف النهج بشكل متكرر حيثما توجد أخطاء منتظمة، ومن خلال التقييم المتكرر لدقة نتائج التنبؤ.

- *الوضوح بشأن هدف (أهداف) سياسة لجنة إدارة النقد*: كما هو الحال بشأن النقطة العامة التي أثيرت حول الحوار بين الجهات المانحة والحكومة، من المهم معرفة المتغيرات الرئيسية التي تحاول اللجنة مراقبتها والتأثير عليها بالإضافة إلى الهدف العام الذي تحاول دعمه. هل الهدف الرئيسي لإدارة النقد هو تحقيق الكفاءات في إدارة النقد قصيرة الأجل، على سبيل المثال؟ أم هو تنفيذ الموازنة بشكل أكثر دقة بما يتماشى مع الخطط؟ أو تقليل العجز من أجل البقاء في إطار برنامج الاقتصاد الكلي الذي يرعاه صندوق النقد الدولي؟ الوضوح مهم لأن كل هدف من هذه الأهداف يتطلب معلومات مختلفة.

الاطار (6): الترتيبات التنظيمية للتنبؤ بالتدفقات النقدية

تتطلب إدارة النقد التنسيق عبر مجموعة من الإدارات في وزارة المالية (على سبيل المثال عبر إدارات الموازنة والخزانة) بالإضافة إلى مؤسسات مثل البنك المركزي وهيئة الإيرادات ووحدات إدارة الدين، وأحيانا وزارات الإنفاق الكبرى. وتم توثيق أمثلة لهياكل التنبؤ النقدي من بلدان معينة (أو التوصية بتوثيقها) جزئيا في دراسات حالة لملاوي (البنك الدولي، 2000) وتنزانيا (معهد إدارة الاقتصاد الكلي والشؤون المالية لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، 2001). (ترد قائمة بالمصادر الكاملة لهذه الدراسات لاحقا في قائمة المراجع النهائية.) ويمكن إيجاد بعض الخيارات الممكنة لكيفية هيكلة مؤسسات إدارة النقد موضحة في الرسم البياني أدناه.

الشكل (3): تنظيم مسؤوليات إدارة النقد



وهناك العديد من المعاملات التي تؤثر على توافر النقد، وغالبا ما تتولى وحدات مختلفة مراقبة هذه المعاملات. وقد تكون إحدى الإدارات مسؤولة بشكل حاسم عن تجميع التنبؤات "فوق الخط" (أي الإيرادات والنفقات) التي تتبع عجز الموازنة ، بينما تكون إدارة أخرى مسؤولة عن تسجيل تلك المعاملات التي تقع "تحت الخط" (أي الديون والمعاملات المالية الأخرى) والتي تُظهر كيفية تمويل العجز. ويجب جمع كل هذه المعلومات معا لضمان تنبؤات تدفقات نقدية فعالة.

ويعد هذا التجميع للمعلومات هام لأنه إذا كان التنبؤ يعتمد فقط على الدخل والنفقات، وإذا تجاوزت النفقات الدخل، فسيكون هناك عجز (فوق الخط) يتطلب التمويل. ومع ذلك، قد لا يكون هناك نقص في السيولة، إذا كانت الحكومة، على سبيل المثال، قد وفرت النقد في ذلك الشهر من خلال مزاد للديون المحلية (تحت الخط). ومن الممكن فقط معرفة الاحتياجات النقدية للحكومة من خلال الحصول على صورة كاملة بشكل معقول للمعاملات الرئيسية سواء فوق أو تحت الخط. ولذلك يجب أن تقوم عمليات إنشاء التنبؤات بتجميع المعلومات من جميع الإدارات ذات الصلة وتحليلها.

المصدر: ويليز ، 2009

3-5-1 إدارة أفضل للموازنة ومراقبة الالتزامات

عندما يتعين على وزارة المالية اللجوء إلى "ترشيد النقد" للتحكم في الإنفاق، فإن الأسباب الجذرية وراء الحاجة لهذه الاستجابة تميل إلى عدم الاكتفاء بالاخفاق فحسب في عمليات إدارة النقد. ففي كثير من الحالات، ينتج النقص المستمر في السيولة النقدية اللازمة لسداد المدفوعات عن الإخفاق في العمليات الفنية والسياسية الأولية لوضع وتنفيذ موازنة ذات مصداقية. ومن المفارقات أن أفضل الطرق لتحسين نتائج إدارة النقد قد لا تكون لإصلاح أنظمة إدارة النقد فحسب لكن أيضا للتركيز على معالجة أسباب عدم التوازن المستمر بين الالتزامات والنقد لسداد هذه الالتزامات من خلال عملية موازنة مُحسنة.

إعداد الموازنة وإصدار الضمانات

هناك أدبيات مستفيضة حول إصلاح مؤسسات الموازنة في البلدان منخفضة الدخل لتقديم موازنة أفضل (مثل Allen, 2009; Gupta and Ylaoutinen, 2014). وفي حين أن المساحة لا تسمح بمناقشة هذه الأدبيات بالكامل في هذا الدليل التمهيدي، فإن ما يلي قد يكون بمثابة التوصيات ذات الصلة لدعم إصلاحات أفضل لإدارة النقد في البلدان منخفضة الدخل:

- *جعل عملية التنبؤ بالإيرادات أكثر شفافية*: تعمل عدد من البلدان على جعل أرقام إيراداتها تتحيز نحو الأعلى من أجل تبرير زيادة الإنفاق، مما يتسبب في مشكلات عندما يتعذر تحقيق هذه الأهداف أثناء السنة. ويشير دانسجر وآخرون (2005) إلى أن جعل التنبؤ أكثر شفافية هو إحدى طرق تقليل التحيز والتداخل. ووفقا لذلك، يقترح المؤلف تحسين الوصول إلى المعلومات وضمان مشاركة أكبر للمؤسسات غير الحكومية في التنبؤ بالإيرادات.

- *الواقعية بشأن مظروف الموارد الفعلية في أقرب وقت ممكن*: غالبا ما يمكن تحديد المشكلات المتكررة في التقديرات الإجمالية للموازنة حتى قبل نشرها. ويمكن أن يكشف التحليل البسيط بأثر رجعي عن استمرار ارتفاع أو انخفاض مستوى التفاؤل في المجملات الرئيسية. وقد تكون تقديرات توفر الموارد غير دقيقة، ومع ذلك تظل فعالة. ففي أوغندا، على سبيل المثال، تطبق قاعدة عامة بسيطة لخصم دعم موازنة الجهات المانحة *المتعهد به* من التوقعات من أجل الوصول إلى تقدير أكثر دقة لمقدار الدعم الذي سيصرف بالفعل.

- *النظر في تحديد أهداف إجمالية دورية لتفويضات الموازنة من بداية السنة المالية*: في بعض البلدان، يتم الالتزام بالتدفقات النقدية بشكل كامل في بداية السنة المالية، لكن في وقت لاحق، يكون هناك تدافع يائس للحد من التدفقات النقدية الخارجة لتحقيق أهداف العجز المقررة. يوثق وكادلا و ديفز (2012) كيف ربطت أوغندا تفويضات الموازنة ربع السنوية بتحقيق (أو عدم تحقيق) الأهداف الكلية. وأعطى ذلك الحكومة مساحة أكبر لإجراء تعديلات في فترات لاحقة من السنة المالية.

- *النظر في التواتر المناسب لإصدار الضمانات*. يمكن إصدار الضمانات لفترات مختلفة. وتستخدم بعض البلدان ضمانات للتفويض بإنفاق الموازنة للعام المقبل بأكمله بينما تقوم بلدان أخرى بذلك فقط للشهر أو الأسبوعين المقبلين وتكرار العملية بانتظام. ويمكن للضمانات الشهرية أن تزود وزارة المالية بأداة أفضل للاستجابة للظروف المتغيرة، ومع ذلك، يجعل ذلك من الصعب على الوزارات التخطيط للبرامج وتنفيذها. وتتمثل إحدى طرق دعم المزيد من التمويل الذي يمكن التنبؤ به بالنسبة للوزارات التنفيذية في التحرك نحو المخصصات ربع السنوية المحافظة أو ضمان الوفاء دائما بأنواع معينة من التزامات الإنفاق.

- *التحديث المنتظم لسجل المخاطر بشأن تنفيذ الموازنة والناشئة عن ضعف الإيرادات أو تجاوز النفقات*: قد يتضمن هذا السجل توقعات للتحقق مما يلي: ما إذا كانت الالتزامات الكبرى أو المتكررة تتماشى مع التوقعات الأولية (مثل خدمة الدين والأجور والمعاشات التقاعدية)؛ وما إذا كان أداء برامج الإنفاق الكبيرة يسير في الاتجاه الصحيح. وقد يبرز السجل أيضا حالات الالتزامات المحددة التي تم تمويلها أو ستحتاج إلى تمويل، مع عدم تخصيص موازنة لها في البداية. ومن شأن مثل هذا السجل أن يمنح صانعي القرار دليلا عن أية انحرافات محتملة بين أهداف الموازنة والنتائج المحتملة، في حال عدم وجود أي تدابير تصحيحية.

تحسين ضوابط الالتزامات

كما نوقش أعلاه، تعد الالتزامات جزءا مهما من عملية إدارة النقد، حيث إنها في هذه المرحلة من سلسلة الإنفاق تصبح الحكومة مسؤولة عن المدفوعات. ولذلك يمكن أن تكون ضوابط الالتزامات مفيدة بشكل خاص في الحد من الإنفاق، وكثيرا ما يُوصى بتعزيز مثل هذه الضوابط لدى البلدان منخفضة الدخل كجزء من الإصلاحات لتعزيز تنفيذ الموازنة. وتشمل توصيات الإصلاح القياسية ما يلي:

- *سجلات الالتزام اليدوية*: تقوم العديد من البلدان بشكل أساسي بتنفيذ أنظمة محاسبة على الأساس النقدي لا تعكس بشكل منهجي معلومات عن الالتزامات. ويتمثل التدخل الشائع في إدخال أنظمة إعداد التقارير لكي لا تتبع المدفوعات فحسب، بل أيضا جميع الالتزامات ومتأخرات النفقات. عندما لا يوفر نظام إدارة النفقات المحوسب في بلد ما هذه الوظيفة، يمكن إدارة إعداد التقارير في دفاتر أو حزم برامج شائعة مثل (Microsoft Excel) أو (Access). وغالبا ما تسمى هذه السجلات "دفاتر التصويت".

- *ميكنة نظم ضوابط الالتزامات*: عادة ما تتضمن حزم البرامج الحديثة لأنظمة الإدارة المالية المتكاملة أنظمة إلكترونية خاصة بالالتزامات. وتعمل هذه الأنظمة عن طريق منع اعتماد أوامر الشراء، حيثما تكون الموازنة غير كافية لتغطية قيمة الالتزامات. ويمكن أن يساعد هذا النظام في الحفاظ على الإنفاق ضمن حدود الموازنة عن طريق الحيلولة دون إجراء التزامات غير رسمية بدون أمر شراء – وهذا العامل المثبط غالبا ما يكون مفقودا في البلدان منخفضة الدخل.

- *التفويض الصريح بالالتزامات متعددة السنوات*: لا يمكن إيقاف الالتزامات متعددة السنوات مثل المشاريع الرأسمالية بسهولة دون تكبد تكاليف إضافية. ولهذا السبب، تطالب بعض البلدان الوزارات التنفيذية بالإعلان عن التكلفة الكاملة للالتزامات وتقديم متطلبات المدفوعات السنوية حتى يمكن إدراجها في توقعات الموازنة متوسطة الأجل. وفي بعض الحالات، يفوض البرلمان بالتكلفة الكاملة للمشروع وليس المخصصات السنوية في الموازنة فحسب.

- *السلطة المركزية لتخصيص الالتزامات*: يتمثل الإصلاح الجذري في تركيز التحكم في التزامات معينة داخل وزارة المالية نفسها. فعلى سبيل المثال، قد تكون الالتزامات بالإنفاق على المشاريع الرأسمالية التي تزيد عن حجم معين مركزية في وزارة المالية، دون السماح بالدخول في أي التزام رسمي دون موافقة على المستوى المركزي لوزارة المالية. وفي سيراليون، أبلغت وزارة المالية جميع الموردين الرئيسيين بأن الالتزامات المالية التي تحمل ختم موافقة فعلية من وزارة المالية هي فقط التي يجب أن تؤخذ كضمان للسداد في المستقبل (انظر الإطار 7).

الإطار (7): إدارة النقد والتنبؤ به في سيراليون

اتخذت سيراليون مؤخرا خطوات لتحسين إدارتها النقدية وعمليات التنبؤ النقدي. وتعتبر سيراليون بيئة مليئة بالتحديات بالنسبة لإنشاء مثل هذه الأنظمة. وتعاني البلاد من تقلبات ضخمة في الاقتصاد الكلي في ضوء اقتصادها الصغير وغير المتنوع نسبيا، والذي يعتمد بشكل كبير على صادرات السلع الأولية وتمويل الجهات المانحة. ومن المنظور المؤسسي، تجعل قدرة سيراليون المنخفضة في القطاع العام والسياسات غير الفعالة التطبيق الفني لإجراءات إدارة النقد المستندة إلى القواعد بمثابة مهمة صعبة.

وشرعت سيراليون في الإصلاح من خلال عدد من الخطوات المبلشرة. وحددت مؤسسة رائدة، وهي إدارة المحاسب العام (AGD)، لتكون مسؤولة عن قضايا إدارة النقد. وجمع موظفو إدارة المحاسب العام الجهات المركزية الرئيسية في عملية إدارة النقد (مثل وزارة المالية والبنك المركزي وهيئة الإيرادات) لتبادل المعلومات وتشجيع الحوار المستمر فيما بينهم. وتركزت الجهود المبذولة لجمع وتقديم بيانات أساسية واضحة عن الوضع النقدي للحكومة حول عملية متفق عليها للتحضير لـ "لجنة إدارة النقد" الأسبوعية. وتم تكييف هذه العملية الأسبوعية وتغييرها عدة مرات من أجل وضع ترتيبات خاصة بجمع البيانات وعرضها تكون متناسبة مع القيود المؤسسية والسياسية القائمة.

ومع الإجراءات الأساسية المتفق عليها لتتبع الوضع النقدي الحالي، يتحول الاهتمام إلى تطوير تنبؤات نقدية أفضل. وتتركز الجهود على بناء أفق تنبؤ دقيق على المديين القريب والقصير، بهدف تمديد ذلك الأفق على مدار فترة أطول مع تنامي الخبرة. ويتمثل الجزء الرئيسي من عملية التنبؤ في التحليل بأثر رجعي لنتائج إدارة النقد السابقة مقارنة بالتوقعات. ويمكن عندئذ استخدام هذا التحليل للاسترشاد به في التوقعات المستقبلية. كما كشفت التحسينات في إدارة النقد والتنبؤ به عن أوجه قصور وتناقضات في المجالات ذات الصلة بالإدارة المالية (مثل إصدار الدين وإعداد التقارير المالية)، ويتم الآن معالجة أوجه القصور هذه جنبا إلى جنب مع قضايا إدارة النقد.

المصدر: بناء على تجارب مبادرة تعزيز الموازنة

6-1 الخاتمة

قدم هذا الدليل التمهيدي ملخصا رفيع المستوى لبعض الأدبيات المتعلقة بإدارة النقد. وأوضح الاختلافات الجوهرية بين أنظمة إدارة النقد الأكثر فعالية المستخدمة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والعديد من البلدان متوسطة الدخل، واستخدام ترشيد النقد كنظام للتحكم في الإنفاق، لاسيما في البلدان منخفضة الدخل. وتفترض معظم الأدبيات أن الإصلاحات ستسمح تدريجيا للبلدان النامية بالانتقال إلى أنظمة إدارة النقد الأكثر فعالية الموجودة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومع ذلك، قد يكون من الصعب تنفيذ العديد من عناصر هذه الإصلاحات في البلدان ذات القدرات المنخفضة، وبالتالي، قد يكون من الأنسب استهداف تغييرات متواضعة وتدريجية تؤدي إلى بناء الأنظمة بمرور الوقت. وحتى الإصلاحات الأولية المطلوبة لتوحيد الأرصدة المصرفية، على سبيل المثال، قد تجلب فوائد كبيرة من خلال تقليل تكاليف الفرصة البديلة للاحتفاظ بالأرصدة المعطلة غير المستغلة في البنك المركزي والحسابات التجارية، وقد تعمل أيضا على تحفيز فهم أوسع لعدد ونوع الحسابات المصرفية الحكومية.

وقام هذا الدليل التمهيدي بفصل الأهداف المختلفة لإدارة النقد لتوفير طريقة لاستخدام الأدبيات المتاحة في البلدان منخفضة الدخل. وفي مثل هذه السياقات، تُستخدم إدارة النقد للأهداف الثلاثة التالية: (أ) تنفيذ الموازنة بكفاءة، (ب) ضمان استخدام النقد بطريقة فعالة من حيث التكلفة، (ج) مراقبة النفقات ضمن حدود الإنفاق الإجمالية. ولا ينطبق الهدف الثالث من هذه الأهداف في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث لا يتم مراقبة الإنفاق على أساس النقد المتاح. ومع ذلك، في العديد من البلدان منخفضة الدخل يعد بناء ضوابط أكثر فعالية للإنفاق بمثابة إجراءً إضافيا ضروريا لجعل إدارة النقد أكثر كفاءة. ويعد رفع مستوى الوعي بهذه الفروق بين المسؤولين الحكوميين الذين يشاركون في مناقشات حول إصلاحات إدارة النقد أمرا ضروريا لضمان تطبيق المعرفة حول ممارسات إدارة النقد بطرق مناسبة للسياق المحدد.

2. ثبت المراجع المشروح للمصادر الرئيسية

1-2 لمحات عامة

ورقة (2003) .Lienert, I: "مقارنة بين نظامين لإدارة الإنفاق العام في إفريقيا"، ورقة عمل 3/02، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تلخص هذه الورقة بعض الاختلافات الرئيسية بين أنظمة إدارة النفقات في البلدان الناطقة بالإنجليزية والبلدان الفرانكفونية في ورقة واضحة وجيدة التنظيم. وتعتبر الأقسام المتعلقة بتنفيذ الموازنة والترتيبات المصرفية الحكومية ذات صلة بشكل خاص، لأن هذه هي المجالات التي يختلف فيها النظامان بشكل كبير. فعلى سبيل المثال، تتحكم البلدان الناطقة بالإنجليزية في الإنفاق باستخدام نظام الضمان عند الصرف أو التفويض بالإنفاق، في حين أن البلدان الفرانكوفونية لديها ضوابط رسمية في كل مرحلة من مراحل عملية الإنفاق. وعلى الرغم من أن الورقة تناقش المزايا النسبية لكلا النظامين، فإن هذا لا يعني أنه يجب على أحدهما تقليد الآخر أو أن جميع البلدان الفرانكوفونية / الناطقة بالإنجليزية تواجه نفس مشكلات الإدارة المالية العامة.

Potter, B. H. and Diamond, J. (1999):*المبادىء التوجيهية لإدارة الإنفاق العام*، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

وضعت هذه المبادىء التوجيهية (المتاحة عبر الإنترنت فقط) لمساعدة الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي على فهم المبادئ الأساسية لإدارة النفقات وكيف تؤثر إدارة الإنفاق العام على الاقتصاد الكلي. ويغطي القسمان 4 و 5 تنفيذ الموازنة وتخطيط وإدارة النقد. وتعد هذه الورقة ذات اتجاه عملي وتسلط الضوء بشكل فعال على بعض التحديات النموذجية التي تواجهها الحكومات عند تنفيذ موازناتها. والغرض من هذه الخطوط التوجيهية هو مساعدة الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي في مراقبة وتقديم المشورة للحكومات بشأن أدائها المالي ولا تتعمق في آليات إدارة النقد ومراقبة الالتزامات.

Tommasi, D. (2007): "تنفيذ الموازنة "، A. Shah, (ed.)، *إعداد الموازنة و مؤسسات الموازنة* ، صفحة 279-322، واشنطن العاصمة: البنك الدولي.

Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999): "تنفيذ الموازنة (الجزء 2)"، في(S. Schiavo-Campo and D. Tommasi (eds، *إدارة الإنفاق الحكومي*. مانيلا: مصرف التنمية الأسيوي.

توفر كلتا الورقتين نظرة عامة مبسطة لعمليات تنفيذ الموازنة. و تقدم الورقة الصادرة في 1999 المزيد من التفاصيل، لكن الورقة الصادرة في 2007 التي أعدها **Tommasi** مفيدة أيضا. وتركز الورقة (2007) بشكل أساسي على الممارسات الجيدة، مثل حساب الخزانة الموحد، وتتضمن مناقشة مفيدة حول كيفية إجراء أنظمة إدارة النقد، مع نظرة عامة جيدة بشأن الأنظمة المركزية واللامركزية وأنظمة السلف لتسديد المدفوعات.

Wokadala, J. and Davies, F. (2012)*أوغندا: الانضباط المالي وإدارة النقد*، لندن: معهد التنمية لما وراء البحار.

تقدم هذه الورقة نظرة موجزة تلخص بشكل مفيد ترتيبات إدارة النقد ومراقبة الالتزامات في أوغندا في بيئة "الموازنة النقدية". و خلَص المؤلفان أن هذه الأنظمة ساعدت في التحكم في التضخم وإجمالي الإنفاق، على الرغم من أن متأخرات الإنفاق لازالت تمثل مشكلة. وتسلط الورقة الضوء على تفويض وزارة المالية الأوغندية بمسؤولية كبيرة لإدارة النقد، مدعومة بالدعم السياسي القوي بعد فترة من التضخم المفرط.

Zohrab, J. (2015): "تسلسل التحسينات في إدارة النقد"، واشنطن العاصمة: مدونة الادارة المالية العامة لصندوق النقد الدولي.

توفر هذه المدونة نقطة بداية مفيدة لأي شخص يسعى إلى فهم ماهية إدارة النقد ولماذا من المفيد النظر في كل من إدارة النقد وضوابط الالتزامات معا في البلدان منخفضة الدخل، حتى لو لم يكن هذا هو الحال في الاقتصادات المتقدمة. كما تركز هذه المدونة بشكل مختلف مقارنة بالأوراق الاعتيادية حول إدارة النقد التي تركز بشكل أساسي على استخدام الموارد النقدية بشكل أكثر كفاءة.

2-2 ضوابط الالتزامات

Pattanayak, S. (2016): " مراقبة الإنفاق: السمات الرئيسية والمراحل المختلفة والجهات الفاعلة"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تعد هذه الورقة مفيدة بالنسبة للذين يسعون إلى التعرف على مجموعة أنظمة إدارة النفقات المستخدمة في مختلف البلدان، وكذلك أولئك الذين يحتاجون إلى مقدمة سريعة لدورة إدارة النفقات. وتوفر مخططا مبسطا للمراحل الرئيسية لدورة الإنفاق والطرق التي يجب أن ترتبط بها عناصر المراقبة بشكل مثالي بكل مرحلة من تلك الدورة. وتغطي أنواع المعاملات والترتيبات التنظيمية المختلفة وتحدد نقاط الضعف الشائعة في "تقاليد" المراقبة المختلفة. كما تقدم الورقة وصفا للطرق التي تم من خلالها نقل الأنظمة المركزية في فرنسا والمغرب وتايلاند.

Flynn, S. and Pessoa, M. (2014): "منع وإدارة متأخرات الإنفاق الحكومي"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تقدم هذه الورقة لمحة عامة عن ماهية المتأخرات ولماذا تحدث وكيف يمكن التحكم فيها وتسويتها. وكما هو الحال مع العديد من المذكرات الفنية لصندوق النقد الدولي، هناك تركيز على الضوابط المركزية والممارسات الجيدة، والتي قد لا تكون ضرورية أو مناسبة دائما في البلدان ذات القدرات المنخفضة والتحديات الكبيرة في الحفاظ على ضوابط الإنفاق الكلي. وهناك عدد من الأمثلة المثيرة للاهتمام حول كيفية إدارة البلدان للمتأخرات، والتي يمكن الاعتماد عليها، على الرغم من أنه ليس من الواضح ما إذا كانت التدخلات الواردة فعالة من عدمه.

Radev, D. and Khemani, P. (2009): "ضوابط الالتزامات"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تقدم هذه المذكرة وصفا لأنظمة مراقبة الالتزامات المختلفة (المركزية واللامركزية) وأهدافها والشروط المسبقة لإدخالها. وتوفر تفاصيل أكبر وتركز على الجوانب التشغيلية بدرجة أكبر مقارنة بـ(Tommasi (2007) and Schiavo-Campo and Tommasi (1999 . وتعتبر مفيدة بشكل خاص في الفروق التي ترسمها بين الطرق التي يتم بها الالتزام بأنواع مختلفة من

الإنفاق والعوامل العديدة التي من المحتمل أن تؤثر على مصداقية ضوابط الالتزامات. وتركز الاستنتاجات بشكل رئيسي على ارتباطات صندوق النقد الدولي، وبالتالي قد لا تكون مفيدة مثل متن النص.

3-2 إدارة النقد النشطة

Williams, M. (2004): "إدارة النقد الحكومي: الممارسات الجيدة والسيئة".

Williams, M. (2009): "إدارة النقد الحكومي: الممارسات الدولية"، أكسفورد: إدارة سياسة أكسفورد.

Williams, M. (2010): "إدارة النقد الحكومي: تفاعلها مع السياسات المالية الأخرى"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

هذه ثلاث ورقات بحثية من إعداد مايك ويلمز، أول رئيس تنفيذي لمكتب إدارة الدين في المملكة المتحدة. وعلى الرغم من أن هذه الورقات البحثية كلها تشجع على تبني عمليات إدارة نقدية أكثر فعالية، والتي قد لا تكون دائما مناسبة في البلدان منخفضة الدخل أو البلدان الهشة، فإنها تقدم ملخصا متميزا لبعض القضايا الرئيسية التي ينطوي عليها إدخال حساب خزانة موحد وتقليل الأرصدة المصرفية. وتقدم ورقة (2004) نظرة عامة سريعة وجيدة التنظيم، وتمثل مصدرا جيدا لبدء فهم إدارة النقد "النشطة". وتتعمق ورقة (2010) في التفاعلات مع السياسة النقدية وتطوير الأسواق المالية.

Gardner, J. and Olden, B. (2013): "هل إدارة النقد وإدارة الدين: وجهان لعملة واحدة؟" في M. Cangiano, T. R. Curristine and M. Lazare (eds.)، *الإدارة المالية العامة وبنيتها الناشئة*، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي، صفحة 283 - 310.

يركز هذا الفصل من كتاب حديث عن الإدارة المالية العامة على دمج إدارة النقد وإدارة الدين، وهو ما تم تفصيله بوضوح. وتعد هذه القضية في طليعة إصلاحات إدارة النقد في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لذلك قد لا تكون مناسبة في البلدان منخفضة الدخل أو البلدان الهشة التي تكون فيها أسواق الدين أقل تطورا وتعزز ضوابط الإنفاق عادة باستخدام حدود نقدية.

Lienert, I. (2009): "تحديث إدارة النقد"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تقدم هذه المذكرة وصفا مفصلا وتقنيا لعمليات وممارسات إدارة النقد في البلدان المتقدمة والنامية. وتستهدف الجمهور المتخصص وتقدم إرشادات للبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض التي تسعى إلى تحديث أنظمة إدارة النقد لديها. وتسلط المذكرة الضوء على اختلاف مهم بين نظام حديث لإدارة النقد يهدف إلى تعظيم العوائد على الحيازات النقدية الحكومية عن طريق تقليل الأرصدة المعطلة غير المستغلة من ناحية، وأنظمة إدارة النقد في البلدان النامية التي غالبا ما تكون وسيلة لمراقبة الإنفاق من ناحية أخرى. كما تقدم وصفا مفيدا لحساب الخزانة الموحد.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010): "حساب الخزانة الموحد: قضايا المفهوم والتصميم والتنفيذ"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2011): "حساب الخزانة الموحد: أداة أساسية لإدارة النقد"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تشرح هاتان الورقتان لنفس المؤلفين مفهوم حساب الخزانة الموحد وبعض التحديات المشتركة في تنفيذها. وتعد نسخة (2011) أقصر لكنها تحمل نفس الرسائل العامة. ويتمثل أحد أكثر الجوانب فائدة في هذه الورقة في وصفها للعديد من الطرق المختلفة التي يمكن من خلالها تنفيذ حساب الخزانة الموحد، مع تذكيرات مفيدة ببعض المتطلبات الأساسية التي قد لا تكون تحت السيطرة المباشرة للحكومة مثل النظام المصرفي المتطور.

Storkey, I. (2003): "إصلاح إدارة النقد والخزانة للحكومة"، مانيلا: مصرف التنمية الآسيوي.

مذكرة موجزة للغاية حول إصلاحات إدارة النقد في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مع ملخصات محددة للإدارة النقدية النشطة في أستراليا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة. ويخلص ستوركي أنه ينبغي تشجيع هذه الأمور في البلدان منخفضة الدخل، لكنه حذر أيضا من خلال الإشارة إلى أن هذه الأنواع من إصلاحات إدارة النقد المتقدمة ليست سهلة لعدد من الأسباب.

Pessoa, M. and Williams, M. (2012): "إدارة النقد الحكومي: العلاقة بين الخزانة والبنك المركزي"، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

تناقش هذه المذكرة من سلسلة المذكرات والأدلة الفنية لصندوق النقد الدولي التفاعلات بين أدوات إدارة النقد والسياسة النقدية. كما تناقش الترتيبات المؤسسية والتعاقدية للتنسيق بين وزارة المالية والبنك المركزي - إلى حد كبير في سياق تطوير نظام إدارة نقد "حديث" وشفاف. و تقدم المذكرة المزيد من التفاصيل حول التوصيات للجان تنسيق النقد والترتيبات الخاصة بالحسابات الحكومية في البنوك التجارية أكثر مما ورد في المذكرات الأخرى.

4-2 أسواق الدين الحكومي

يناقش الدليل التمهيدي بعض القضايا المتعلقة بأذون الخزانة والسندات الحكومية كأمثلة على أدوات الدين التي تستخدم عادة في عمليات إدارة النقد الحكومية. وتشكل قضايا عمليات الدين الحكومي والأنواع العديدة المختلفة من أدوات الدين المتاحة مجالا كاملا للدراسة في حد ذاتها، ولكن في سياق مناقشة تمهيدية حول كيفية ارتباطها بإدارة النقد، فيما يلي بعض المراجع المفيدة:

- **Turner, P. (2003): *تطوير سوق السندات: ما هي قضايا السياسات*؟ بازل: بنك التسويات الدولية.**
- **Karacadag, C., Sundararajan, V. and Elliot, J. (2003): *إدارة المخاطر في تطوير الأسواق المالية: دور التسلسل*. ورقة عمل صندوق النقد الدولي WP/03/116، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.**
- **Christensen, J. (2004): *أسواق الدين المحلية في أفريقيا جنوب الصحراء*، ورقة عمل صندوق النقد الدولي WP/04/46، واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.**

المراجع

Allen, R. (2009) 'The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries'. IMF Working Paper 09/96.

Washington, DC: International Monetary Fund.

Andrews, M., Cangiano, Cole, N. de Renzio, P., Krause, P. and Seligmann, R. (2014) 'This is PFM'. CID Working Paper

285. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.

Caiden, N. and Wildavsky, A. (1974) *Planning and budgeting in poor countries.* New York: Wiley.

Checherita-Westphal, C., Klemm, A. and Viefers, P. (2015) *Governments' payment discipline: the macroeconomic impact of public payment delays and arrears*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Danninger, S., Cangiano, M. and Kyobe, A. (2005) 'The political economy of revenue-forecasting experience from low- income countries.' Washington, DC: International Monetary Fund.

Daimond, J. (2013) 'Good practice note on sequencing PFM reforms'. Washington, DC: International Monetary Fund. Dinh, H. T., Adugna, A. and Myers, B. (2002) 'The impact of cash budgets on poverty reduction in Zambia'. Washington DC: World Bank.

Flynn, S. and Pessoa, M. (2014) 'Prevention and management of government expenditure arrears'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Gauthier, B. (2010) 'PETS-QSDS in sub-Saharan Africa: a stocktaking study.' Washington, DC: The World Bank. Gupta, S. and Ylaoutinen, S. (2014) 'Budget institutions in low-income countries: lessons from G-20'. Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF/World Bank (2011) 'Managing volatility in low-income countries: the role and potential for contingent financial instruments', Washington, DC: IMF/World Bank.

Lienert, I. (2003) 'A comparison between two public expenditure management systems'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Lienert, I. (2009) 'Modernising cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.

MEFMI (2001) 'Case study: sovereign debt management, cash management and domestic market development, Tanzania'. Harare: Macroeconomic and Financial Management Institute.

Pattanayak, S. (2016) 'Expenditure control: key features, stages and actors'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2010) 'Treasury single account: concept, design and implementation issues'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2011) 'Treasury single account: an essential tool for cash management'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Pessoa, M. and Williams, M. (2012) 'Government cash management: relationship between the treasury and the central bank'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Potter, B. H. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for public expenditure management*, Washington, DC: International Monetary Fund.

Radev, D. and Khemani, P. (2009) 'Commitment controls'. Washington, DC: International Monetary Fund.

Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K. and Schneider, A. (2004) 'The budget as theatre – The formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi'. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Schick, A. (1998) 'A contemporary approach to public expenditure management'. Washington, DC: World Bank. Simson, R. and Welham, B. (2014) *Incredible budgets – budget credibility in theory and practice*. London: Overseas Development Institute.

Stasavage, D. and Moyo, D. (1999) 'Are cash budgets a cure for excess fiscal deficits (and at what cost)?' Centre for the Study of African Economies Working Paper, Volume WPS/99-11. Oxford: CSAE.

Storkey, I. (2003) 'Government cash and treasury management reform'. Manila: Asian Development Bank.

Tommasi, D. (2007) ‘Budget execution’. In: A. Shah (ed.) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, DC: World Bank, pp. 279-322.

Williams, M., (2009) ‘Government cash management: international practice’ Oxford: Oxford Policy Management. Williams, M., (2010) ‘Government cash management: its interaction with other financial policies’, Washington, DC: International Monetary Fund.

Wokadala, J. and Davies, F. (2012) ‘Uganda: fiscal discipline and cash management’. London: Overseas Development Institute.

World Bank (2000) ‘Case study: sovereign debt management, cash management and domestic market development, Malawi’. Pretoria: MEFMI, South African Debt Office and Macroeconomic and Financial Management Institute.

معهد التنمية لما وراء البحار
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

هاتف: 0300 7922 20 (0) 44 +
فاكس: 0399 7922 20 (0) 44 +
البريد الإلكتروني: info@odi.org.uk

الموقع الالكتروني:
www.odi.org
www.odi.org/facebook
www.odi.org/twitter

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

© معهد التنمية لما وراء البحار2016. هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي-غير التجاري (CC BY-NC 4.0).