



برنامج المراجعة:
تجربة الحكومة الكندية في القضاء على العجز،
١٩٩٤-١٩٩٩
دراسة حالة



جوسلين بوركون
المركز الدولي لإبتكار الحوكمة

الآراء الواردة في هذه الورقة هي آراء الكاتب، ولا تعكس بالضرورة وجهات نظر المركز الدولي
لإبتكار الحوكمة أو مجلس إدارته و / أو مجلس المحافظين.

جميع الحقوق محفوظة © ٢٠٠٩، مركز الابتكار للحكم الدولي. نفذ هذا العمل بدعم من المركز
الدولي لإبتكار الحوكمة (CIGI)، في واترلو، أونتاريو، كندا (www.cigionline.org).

ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط بأذن من الباحثة جوسلين بوركون

دار النشر :

IFG (London , UK)

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
PO Box 2268 Jadiriya, Baghdad

برنامج المراجعة: تجربة الحكومة الكندية في القضاء على العجز، ١٩٩٤-١٩٩٩ دراسة حالة

جوسلين بوركون
المركز الدولي لإبتكار الحوكمة

نبذة عن الكاتب

معالي السيدة جوسلين بورغون هي زميلة متميزة في معهد CIGI وأستاذ زائر في مجال الإدارة العامة في جامعة واترلو، والرئيس الفخري لكلية كندا للخدمة العامة. تم تعيينها بدرجة وكيل وزير في عام ١٩٨٩، وعملت في عدة أقسام، منها: النقل، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، وفي وزارة شؤون المستهلك والشركات، والمركز الكندي للتنمية الإدارية.

تم تعيينها في عام ١٩٩٤، في منصب كاتب وسكرتير المجلس الملكي الخاص لدى الحكومة. وقد أصبحت الكاتب السابع عشر، وأول امرأة تشغل هذا المنصب. كما ترأست، من عام ١٩٩٤ إلى عام ١٩٩٩، الخدمة العامة في كندا، وقامت ببعض الإصلاحات المهمة منذ الأربعينيات. وفي كانون الاول ١٩٩٨، استدعت إلى المجلس الملكي الخاص لكندا الملكة تقديراً لمساهمتها في بلدها. كما عملت، من ٢٠٠٣-٢٠٠٧، سفيرة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

ملخص

ستواجه العديد من الحكومات التي تعتمد على زيادة الإنفاق الممول عن طريق العجز تحدياً متمثلاً في استعادة الاستقرار المالي لسحب دولها من الركود. واستناداً الى المعلومات الحصرية المتاحة للجمهور، يبحث هذا التقرير في المسار الذي اتبعته الحكومة الكندية لتحسين واقعها المالي العام في منتصف التسعينيات. تمكنت كندا، على مدى ثلاث سنوات (١٩٩٤-١٩٩٧)، من القضاء على عجز كبير في الموازنة. وتم بحلول عامي ١٩٩٨-١٩٩٩، تنفيذ جميع قرارات مراجعة البرامج. وقد أدارت كندا فوائض متتالية حتى عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨. يستعرض التقرير البيانات المالية التاريخية، ويدرس عملية مراجعة البرنامج في منتصف التسعينيات، واصفاً تطورها، وعمليتها، ومنهجيتها، وآلياتها. كما يقدم أيضاً لمحة عامة عن النتائج الرئيسية، ويحدد الدروس المستفادة التي قد تكون ذات قيمة دائمة في كندا، والتي تم البلدان الأخرى، لأنها تعمل على استعادة الاستقرار المالي في المستقبل.

المقدمة

بذلت الحكومات في جميع أنحاء العالم محاولات عديدة للقضاء على العجز وخفض ديونها. وقد اختلفت النتائج على نطاق واسع، إذ حقق بعضها نجاحاً أكبر من البعض الآخر. وبينما يواجه الاقتصاد العالمي مرحلة ركود أخرى، فإن الحكومات تعتمد مرة أخرى على زيادة الإنفاق الممول طرق العجز والديون الكبيرة. ويبدو أنه من المناسب، في هذه البيئة، تفحص الجهود السابقة، وتقييم نتائجها، واستخلاص الدروس لأولئك التي قد تواجه تحديات مماثلة، وينبغي عليها استعادة الاستقرار المالي في المستقبل. تسمح السيادة المالية لأي بلد أن يحدد لنفسه مساراً طموحاً في أنه يمكن له أن يوفر الموارد المالية والبشرية اللازمة لدعم خطته دون نقل تكاليف خيارات اليوم إلى أجيال المستقبل. ويستكشف هذا التقرير تجربة الحكومة الكندية في القضاء على العجز، وتحسين الوضع المالي العام بين عامي ١٩٩٤-١٩٩٩. وقد قامت كندا، على مدى فترة ثلاث سنوات، بالقضاء على عجز الموازنة بنسبة ٥,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وقد تم تنفيذ كل قرارات مراجعة البرامج في ١٩٩٨-١٩٩٩. وأدارت كندا الميزانيات الفائضة حتى عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨. نتيجة لهذا الجهد، ففي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، كانت نسبة الدين مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي أقل من ٣٠٪، مقارنة بنسبة ٧٠٪ في عامي ١٩٩٥-١٩٩٦، وهو أفضل أداء بين دول مجموعة السبعة الكبار. ويحدد التقرير بعض الدروس المستفادة في السياق الكندي، والتي قد تكون ذات فائدة للقادة الحكوميين.

تعتبر قرارات السياسة العامة مهمة، لأنها تؤثر على مجمل أداء الدول ورفاهية المواطنين. كما أنها، مع مرور الوقت، يمكن أن تغير مجرى الأحداث، وتساهم في بناء مستقبل أفضل، أو ترافق تراجع الدول. وتتميز هذه القرارات للسياسة العامة بجدول زمني طويلة. وقد تمر سنوات قبل أن يتم فهم تأثير هذه القرارات، ويتم كشف عواقبها غير المقصودة. وبما أن كل حكومة تضع الأساس الذي تستند عليه الحكومات في المستقبل، فإن كل قرار يشكل الأساس الذي سيتم اتخاذ قرارات جديدة استناداً عليه. ومن أجل استخلاص الدروس من التجربة الكندية في منتصف التسعينيات، من الضروري أن نفهم كيف نشأت المشاكل المالية، وكيف أن بعض من شروط نجاحها في منتصف التسعينيات، كان مصدرها من الأحداث والقرارات السابقة.

ويشير هذا التقرير بشكل موجز إلى الفترة ما بين ١٩٧٥-١٩٨٤. بعد عقدين من النمو والازدهار لعبت خلالها الحكومة الكندية دوراً فعالاً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، ودخلت كندا فيها، فترة من التباطؤ الاقتصادي الذي رافقه تدهور سريع في الوضع المالي. وقد قامت الحكومة الكندية، خلال معظم تلك الفترة، بتحفيز اقتصادي، وتدابير أخرى لمكافحة التضخم. وحظيت هذه الاستراتيجية بدعم قوي من معظم قادة الرأي الكنديين في ذلك الوقت، سواء في مجال الأعمال التجارية،

والأكاديمية أو السياسية.

يقدم هذا التقرير بعض الملاحظات العامة حول الفترة ما بين ١٩٨٤-١٩٩٣، وهو وقت تزايد فيه الوعي العام حيال التأثير الكبير والمتزايد للعجز العام، والديون على الأداء الإقتصادي والرفاهية لكندا. خلال هذه الفترة، قدمت الحكومة الكندية إصلاحات هيكلية طموحة، وبذلت جهوداً عديدة لخفض الإنفاق. كما تم الاستفادة من الدروس المستفادة في سنوات لاحقة، لأن تلك التدابير قد قدمت سابقاً مطوراً لإصلاحات مالية في المستقبل.

وقد تم البدء في عملية مراجعة البرنامج في أيار ١٩٩٤، وتم تنفيذها خلال السنوات الخمس التالية. وبعد مرور عشر سنوات، حان الوقت لأخذ المصلحة. يصف هذا التقرير، على أساس الوثائق المتاحة للجمهور، كيف أن الممارسة قد جاءت فيما يتعلق بالعملية، والمنهجية والآلية. كما أنها تقدم لمحة عامة للنتائج الرئيسية، وتحدد الدروس المستفادة التي قد تكون ذات قيمة دائمة في كندا، والتي قد تهم بعض الدول الأخرى التي تعمل على استعادة الاستقرار المالي في المستقبل.

النمو والازدهار، والعجز والديون: ١٩٧٥-١٩٨٤

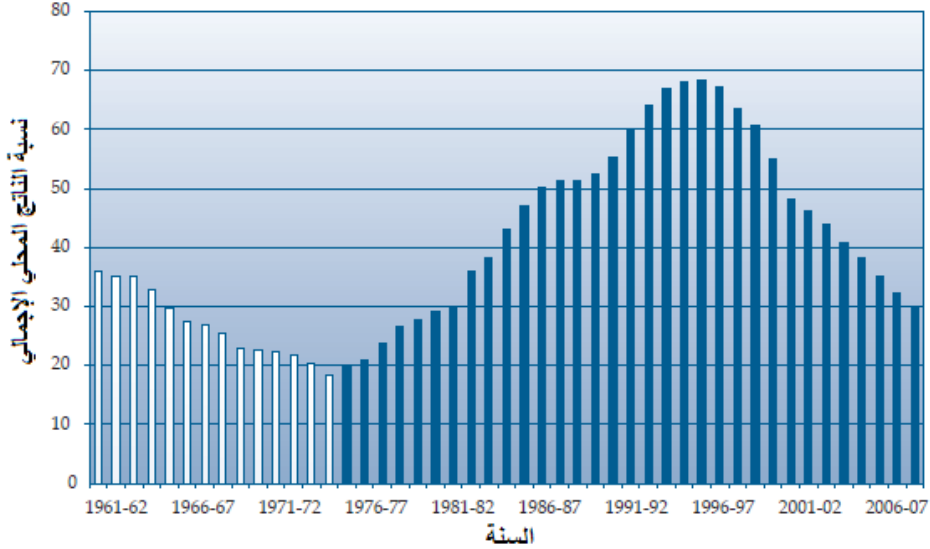
خرجت كندا من الحرب العالمية الثانية بعبء ثقيل من الديون. ”بجول نهاية الحرب، كانت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من ١٠٠٪، وهو رقم لم يوجد لا قبل أو منذ ذلك الحين“ (Lewis, ٢٠٠٣: ٢٩) وقد تمتعت كندا، في أعقاب الحرب، بخمسة وعشرين عاماً من النمو والرفاهية، مما أدى إلى زيادة كبيرة في مستوى المعيشة. وبجول عام ١٩٧٠، سمح النمو الاقتصادي للحكومة الكندية بسداد معظم ديونها في زمن الحرب.

وخلال سنوات من النمو والتوسع، لعبت الحكومة الكندية دوراً نشطاً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أنها استثمرت بكثافة في البنية التحتية في البلاد، بما في ذلك الطرق والمطارات والموانئ. هذا بالإضافة إلى أنها افترضت زيادة في المسؤوليات الاجتماعية عن طريق إدخال أو توسيع مجموعة متنوعة من البرامج، بما في ذلك ضمان الكبار في السن (١٩٥٢)، وفوائد التأمين ضد البطالة ((١٩٥٦) و (١٩٧١)، وبرنامج دعم الأسرة (١٩٦٤، ١٩٧٣)، وتأمين المستشفيات (١٩٥٦)، والرعاية الطبية (١٩٦٦)، وخطة المساعدة الكندية (١٩٦٦)، وخطة الرواتب الكندية (١٩٦٦).

خلال بداية السبعينيات، كان إجمالي ديون القطاع العام (الإتحادية والإقليمية) صغيراً، ويمكن، بكل المقاييس، التحكم فيه. ومع نمو الاقتصاد، عوّض ارتفاع الإيرادات إلى حد كبير النفقات الحكومية. كانت الموازنات في حالة توازن تقريباً. وكان لدى الحكومة الكندية في عامي ١٩٧٤-١٩٧٥، فائض في الموازنة التشغيلية بنسبة ٠,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي (الفائض التشغيلي الثامن في ١٤ عاماً. كانت حكمة الإدارة المالية هي مسألة تعويض العجز التشغيلي الصغير بفوائض صغيرة من سنة إلى أخرى.

ولعقدين من الزمن، كانت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي تنخفض ببطء، لتصل إلى أدنى مستوى لها بعد الحرب بنسبة ١٨,٤ ٪ عامي ١٩٧٤-١٩٧٥ (انظر الشكل ١).^١

الشكل 1: صافي الدين الإجمالي: 1961-1962 إلى 1975-1974



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية، ٢٠٠٨.

ومع اقتصاد قوي يدعم سياسة مالية توسعية، كانت البلاد تسير على خير ما يرام - من حيث النمو المتزايد، وانخفاض مستويات البطالة، وميزان التجارة الإيجابي، وارتفاع أرباح الشركات. وكان هناك سبب للاعتقاد بأن الاقتصاد سوف يستمر في النمو في المستقبل، وأن الحكومة الكندية يمكنها الاعتماد على هذا النمو في دعم دور فاعل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الركود التضخمي

بدأت الصورة تتغير في منتصف السبعينيات عندما بدأت الاقتصادات الغربية، ومن ضمنها كندا، تواجه ركوداً تضخميًا - وهو مزيج من انخفاض في معدلات النمو الاقتصادية وارتفاع في معدلات التضخم في الأسعار.

وشهدت الفترة بين ١٩٧٤ و ١٩٧٨، تضاعف في معدل تضخم الأسعار عن ما كان عليه في السنوات الست السابقة (ما يقرب من ٤,٥ ٪ إلى ٩,٢ ٪)، في حين انخفض متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى النصف (من ٥,٧ ٪ إلى ٣,٣ ٪).^٢

وشهدت السنة المالية ١٩٧٤-١٩٧٥ تحقيق آخر فائض تشغيلي ستحققه الحكومة الكندية

لمدة ١٢ سنة أخرى.

وبحلول عام ١٩٧٥، كان نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في كندا في تراجع على مدى عامين متتاليين، وكان التضخم آخذاً في الارتفاع (كان التضخم في الأسعار أكثر من ١٠٪، والاتفاقيات الجديدة الجماعية للأجور في حدود ٢٠٪). كما كان معدل البطالة قد ارتفع إلى ٧٪. وبسبب الضغط للإستجابة لهذه الظروف الجديدة الاقتصادية، أطلقت الحكومة الكندية برنامجاً لمكافحة التضخم (AIP) في تشرين الأول ١٩٧٥- وهي خطة لمدة ثلاث سنوات للسيطرة على الأسعار والأجور.

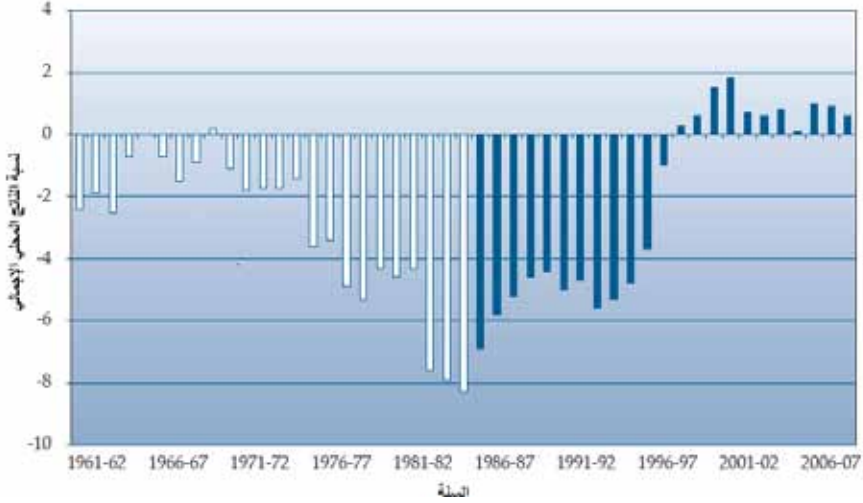
تبع هذا الهجوم على التضخم حذو دول أخرى منها الولايات المتحدة، والذي شمل تجميد الأسعار وتجميد الأجور في السبعينيات، والسياسة التي اتبعتها المملكة المتحدة تحت مسمى "سياسة الدخل القانوني" في الفترة ١٩٧٢-١٩٧٤. وقد اتفقت الحكومة الكندية مع الدول الأخرى في أن الأولوية هي إبطاء معدل التضخم من دون إعاقاة الانتعاش الاقتصادي.

وفي عام ١٩٧٦، قدمت الحكومة الكندية تخفيضات ضريبية لتحفيز الاقتصاد، ثم تلاها مزيد من التخفيضات في عامي ١٩٧٧ و ١٩٧٨. وبينما استمر الركود التضخمي في التأثير على عدد متزايد من الناس، كان الإنفاق الحكومي أيضاً في تزايد، ويرجع ذلك جزئياً إلى ارتفاع تكاليف البرامج الاجتماعية. وقد حاولت الحكومة الكندية تقييد "نمو" الإنفاق، وكانت هذه الجهود المبكرة تركز بشكل كبير على تقليل الإنفاق المخطط له، فضلاً عن تجميد الرواتب والميزانيات التشغيلية.

ومع انخفاض الإيرادات من الضرائب، نما الإنفاق على البرنامج بسرعة أكثر وفاق إيرادات الموازنة. وقد بدأت الحكومة الكندية إدارة عجز تشغيلي كبير على نحو متزايد. وبلغ عجز الموازنة ٣,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عامي ١٩٧٨-١٩٧٩. انظر الشكل ٢) ازدادت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى ٢٦,٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. كانت الحكومة الكندية تقوم بالاقتراض مقابل المستقبل. وكان الإنفاق الفيدرالي الذي كان لا يزال ينمو، يتم تمويله من خلال زيادة العجز والديون المتزايدة.

إلا أنه من المهم أن نلاحظ أنه خلال معظم هذه الفترة، كان قادة الرأي من الحكومة وقطاع الأعمال والأوساط الأكاديمية متوافقين بشدة مع سياسات التحفيز الاقتصادي. ولم يبرز أي صوت قوي لتحدي الحكمة التقليدية، أو هذا الإجماع.

الشكل 2: فائض أو عجز الموازنة الاتحادية، 1961-1984 إلى 1985-1984



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية ، ٢٠٠٨

أما بعد عام ١٩٧٨، فقد أصبح العجز مزمناً. وكانت غرامات الدين العام عاملاً متزايد الأهمية في نمو العجز. وبينما أصبح العجز في الموازنة الفدرالية راسخاً، أصبح من الواضح أن الحكومة الكندية كانت قليلة الخبرة في إدارة تحديات مالية كبيرة.^٣

وقد قام رئيس الوزراء ترودو بمحاولة واحدة جديدة بالذكر للحد من الإنفاق الحكومي في عام ١٩٧٨. فبعد عودته من قمة اقتصادية غربية في مدينة بون بتقدير أفضل لتدابير الدول الأخرى لخفض العجز، أعلن عن خفض بقيمة مليار دولار من الإنفاق الجاري والمخطط له لتمويل مبادرات جديدة. (أفيد على نطاق واسع أن معظم أعضاء مجلس الوزراء، بمن فيهم وزير المالية، قد عرفوا عن التخفيضات المقررة من خلال وسائل الإعلام).

حددت أمانة مجلس الخزانة التخفيضات المقترحة دون إشراك الوزراء أو نوابهم. وشملت التدابير خفض "الإنفاق المخطط له" (مثل الدفاع)، وتجميد الإنفاق عن المستويات الحالية (مثل الوكالة الكندية للتنمية الدولية، ومؤسسة الإذاعة الكندية)؛ وتخفيضات على المفردات غير الموازناتية (مثل شركات التاج، بما في ذلك وكالة الطاقة الذرية الكندية المحدودة، المؤسسة الكندية للرهن العقاري، ومؤسسة الإسكان) و تخفيضات في تكاليف تشغيل الوزارات. وانتقدت العديد من الوزارات، الذي اضطرت لقبول التخفيضات المقترحة، أو تحديد بدائل بقيمة متساوية، عدم مشاركتها في العملية.

هزمت حكومة رئيس الوزراء ترودو في أيار ١٩٧٩، وشكل حزب المحافظين حكومة أقلية، واقترح عدة زيادات في الضرائب للحد من نمو العجز. ثم تعرضت حكومة المحافظين الى هزيمة في وقت لاحق

بسبب هذه الزيادات الضريبية المقترحة، ولا سيما ضريبة البنزين. في هذه الانتخابات، أراد الكنديون التغيير، مع أنهم لم يكونوا مقتنعين بأن زيادة الضرائب كانت أفضل سبيل للمضي قدماً. خلال هذه الولاية القصيرة لمدة تسعة أشهر، وضعت حكومة رئيس الوزراء كلارك نظاماً جديداً لإدارة النفقات التي تم تطويرها من قبل مسؤولين بعد تخفيضات عام ١٩٧٨. للمرة الأولى، سوف يتم تحديد أولويات السياسة والنفقات في نفس الوقت من قبل لجان مجلس الوزراء. ومن شأن هذا الابتكار أن يكون ذا فائدة عندما عادت حكومة رئيس الوزراء بيير ترودو إلى الحكم في ١٠/٢/١٩٨٠. وجرى النظر الى فكرة ربط القرارات السياسية بالإفناق على أنها وسيلة مهمة لوضع الإفناق الحكومي تحت السيطرة.

كندا تتبع مسيرة تباعدية

في عام ١٩٨٠، ظهرت بوادر قلق إزاء تزايد العجز الحكومي الاتحادي والدين. وعلى الرغم من أنه واصل تعزيز العجزات المالية الكبيرة كأداة فعالة لتحفيز الاقتصاد، فقد حذر بنك كندا، في تقريره السنوي لعام ١٩٨٠، الحكومة الكندية من أن عجزاً مالياً كبيراً من شأنه أن يثبط الاستثمار في الأعمال التجارية، ويقلل المكاسب الإنتاجية إذا لم يكن لدى الاقتصاد "القدرة على زيادة الانتاج". وأشار مسح لصندوق النقد الدولي لعام ١٩٨٠ إلى أن العجز في كندا، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، كان مرتفعاً بشكل كارثي مقارنة بالدول الصناعية الأخرى، باستثناء إيطاليا.^٤

هذا الأمر لم يقنع الحكومة الكندية بالحاجة إلى تغيير مسارها. إذا كان يجب التعامل مع العجز ومعالجته، فإنه سيكون من خلال زيادة الضرائب بدلاً من خفض الإفناق، وهو النهج الذي أدى إلى هزيمة حكومة كلارك قبل بضعة أشهر. بدأت الحكومة الكندية مناقشة علنية لإمكانية زيادة الضرائب. وقال نائب وزير المالية صراحة أمام لجنة مجلس الشيوخ للتمويل الوطني أن خفض العجز "سيتم عن طريق زيادة الضرائب العامة في جميع المجالات ... وأنا لا أعتقد أنه سيكون من العدل أن أقترح أن مشكلة العجز سيتم حلها عن طريق تخفيضات كبيرة في النفقات الفيدرالية" (Canada, 1980b: ٢٦). وأكد رئيس الوزراء هذا الموقف في مجلس العموم في وقت لاحق في نفس الأسبوع: "لا يمكننا خفض النفقات الى ١٤ مليار دولار. لذلك، إذا كنا نريد خفض العجز، فإنه يجب في مرحلة ما إحداث زيادة في الضرائب" (Canada, 1980a: ١٦٨٢).

في تشرين الأول ١٩٨٠، قدمت الحكومة الكندية سياسة الطاقة الوطنية. وستقوم الدولة بزيادة حصتها من الإيرادات من إنتاج النفط والغاز. ومن شأن هذا وغيره من التدابير المدرة للدخل أن تقلل مؤقتاً من عجز الموازنة إلى ٤,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول ١٩٨١-١٩٨٢. وبحلول عام ١٩٨١، كان العديد من بلدان منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي قد قامت باتخاذ

الإجراءات اللازمة للحد من العجز. وذكرت منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي في تقرير لها حول الآفاق الاقتصادية، في كانون الأول ١٩٨١، أن العجز المجتمع لكل دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، قد انخفض في الولايات المتحدة من ٧٣ مليار دولار في عام ١٩٨٠ إلى ٣٥ مليار دولار في عام ١٩٨١، في حين شهدت اليابان فائضا في الحساب الجاري من ٥,٥ مليار دولار في عام ١٩٨١ بعد أن كان العجز بقيمة ١٠,٧ مليار دولار في عام ١٩٨٠، في حين خفضت ألمانيا الغربية عجزها من ١٦,٤ مليار دولار في عام ١٩٨٠ إلى ٨,٥ مليار دولار في عام ١٩٨١، ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه. وعلى الرغم من التقدم المحرز في بلدان أخرى، واصل معظم الخبراء وقادة الرأي في كندا التشكيك في الحكمة من خفض العجز خوفا من تفاقم الركود في البلاد. وقد استبعدت الموازنة في تشرين الثاني ١٩٨١ تخفيض العجز من خلال تقليص النفقات الحكومية. كما تم اتخاذ تدابير ضريبية جديدة. وانهجت كندا مسارا متباعداً عن معظم الاقتصادات الصناعية الأخرى ودول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي.

وفي عام ١٩٨٢، دخل الاقتصاد الكندي في مرحلة الركود الثاني في ثلاث سنوات. وبلغ معدل التضخم أكثر من ١٢٪، وبلغت البطالة مستوى ما بعد الحرب بنسبة ٨,٦٪. وتزايدت غرامات الدين العام الناجم عن ارتفاع أسعار الفائدة، وحدثت زيادة في الإنفاق، مما زاد من نسبة العجز. واستمر الضغط لیتسبب في مزيد من التحفيز وزيادة الإنفاق. وفي حزيران ١٩٨٢، قدمت الحكومة الكندية تدابير جديدة للإنفاق على البنية التحتية والإبتكار الصناعي. كما فرضت قيود على رواتب موظفي القطاع العام التي كان لها تأثير معنوي على الخدمة العامة في كندا. وفي تشرين الأول من ذلك العام، خفضت الحكومة الكندية معظم الزيادات الضريبية التي أدخلت في موازنة عام ١٩٨١، والتزمت بمزيد من الإنفاق على البنية التحتية لتشجيع خلق وظائف العمل.^٦

وحدث المجلس الاقتصادي الكندي في المراجعة السنوية للاقتصاد في عام ١٩٨٢ الحكومة الكندية على تقديم جرعة معتدلة من التحفيز في موازنتها القادمة، على افتراض أن الجهود المبذولة للحد من العجز يمكن أن تنتظر حتى تحقيق الازدهار الاقتصادي. وفي كانون الأول، صرح محافظ بنك كندا أن العجز الحكومي العالي لم يضر بالاقتصاد، ومن شأنها أن يتسبب فقط في ارتفاع التضخم إذا تنافست الحكومات مع القطاع الخاص على اسواق الاقتراض خلال فترة التحسن.

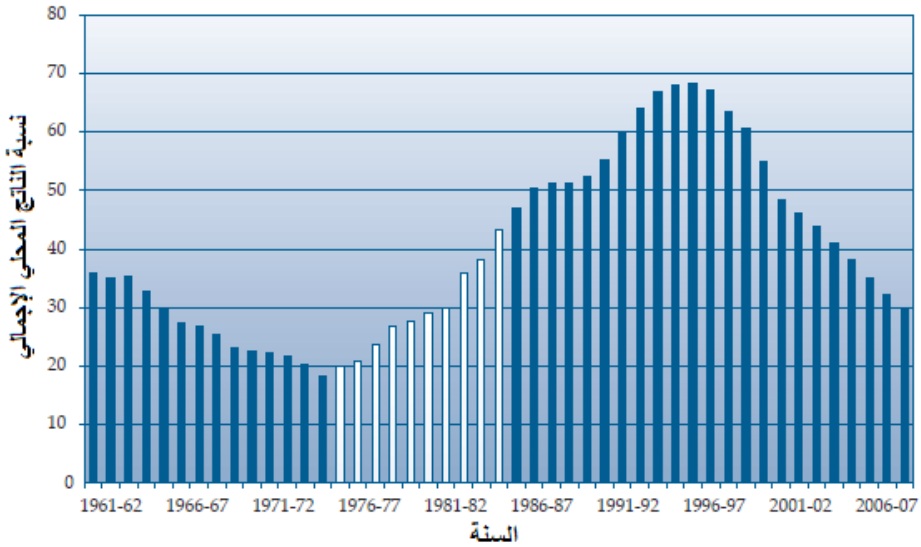
وبحلول نهاية عام ١٩٨٢، كانت معظم حكومات المقاطعات تدعو الحكومة الفدرالية لضخ المزيد من الأموال في مشاريع العمل الاستثمارية لتحفيز الاقتصاد، واستمرت في الدعوة إلى المزيد من التحفيز المالي وتطوير البنية التحتية خلال عام ١٩٨٣.^٧

ودعت المجموعات التجارية لإجراء تخفيضات ضريبية لتحفيز الاقتصاد، حتى لو تسبب ذلك في ارتفاع العجز في الموازنة الفدرالية. واقترحت غرفة التجارة الكندية خفض الضرائب بنحو ٢ الى ٣ مليار

دولار. كما دعت لجنة قوية من كبار رجال الأعمال برئاسة رئيس الباسيفيك الكندي، إيان سينكلير، الى الإنفاق على الأعمال العامة، حتى لو تسبب ذلك في عجز أكبر. واتفق العديد من الخبراء الاقتصاديين أن عجزاً بقيمة ٣٠ مليار دولار في الفترة ١٩٨٣-١٩٨٤ يمكن التعامل معه بسهولة. وتبين بالتدرج، أن الحكومة الكندية يمكنها إدارة عجز بقيمة ٣٠ مليار دولار مع عدم وجود تأثير ضار على الاقتصاد، وأن هذا العجز من شأنه أن يوفر الدعم اللازم للمتأثر من الركود. ومع وجود الإجماع القوي والواسع بين قادة الرأي، قدمت الحكومة الكندية موازنة استرداد خاصة في نيسان ١٩٨٣ ، والتي تضمنت المزيد من الاعفاءات الضريبية وتدابير الإستراد الخاصة من خلال خلق فرص العمل وتطوير البنية التحتية.

وأضافت تدابير الموازنة لسنة ١٩٨٢ و ١٩٨٣، جنباً إلى جنب مع النمو في الدين العام، الكثير الى العجز والدين. وتضاعف العجز في الموازنة إلى ٣٢،٤ مليار دولار، وارتفع بشكل كبير إلى ٧،٩ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل ٢). كما نما عبء الديون إلى ٣٨،٢ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل ٣).

الشكل 3: صافي الدين الإتحادي، 1975-1976 إلى 1984-1985



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية ، ٢٠٠٨.

وفقاً لتقرير صندوق النقد الدولي لسنة ١٩٨٣ بشأن الدول السبعة الكبار، فإن حكومات كندا والولايات المتحدة فقط كانت تتبع سياسات توسعية، وقد اختلفت عن اليابان والدول الأوروبية الصناعية، على الرغم من أن هذا يعني عجزاً قياسياً في الموازنة. مع ذلك، فإن كندا مختلفة جداً عن

الولايات المتحدة؛ وأدت سياسة مماثلة إلى نتائج مختلفة جداً. في سياق هذه الدراسة، لم يتم العثور على أي دليل على أن الحكومة الكندية قامت بتقييم الجدارة وأهمية إجراءات الدول الأخرى حيال كندا. كما لم يتم العثور على ما يشير إلى أن الحكومة الكندية قد قامت بإعادة النظر في الاتجاه السياسي المتبع على مدى سنوات عديدة. وقد تميزت هذه الفترة بتوافق قوي في الآراء بين قادة الرأي الكنديين لصالح اتجاه سياسة التحفيز على الرغم من الأدلة المتزايدة التي تشير إلى الآثار السلبية لهذا الإجراء. خلافاً للولايات المتحدة وبعض الدول الأوروبية، لم تحظ كندا بتنوع واسع للآراء التي تخلقها مراكز البحوث والمؤسسات الأكاديمية أو وسائل الإعلام. علاوة على ذلك، ليس لدى المجتمع الكندي تقليد قوي من النقاش العام حول خيارات السياسة العامة (مع بعض الاستثناءات البارزة مثل الوحدة الوطنية أو الهوية الكندية). ومع القليل من النقاشات العامة وعدم وجود أصوات معارضة قوية، أكدت بحوث الرأي العام الكندي عدم اهتمام الكنديين بمشكلة العجز. وفي عام ١٩٨٤، ووفقاً لاستطلاع بحوث ديسيماء، نظر أقل من ٢٪ من المستطلعين إلى العجز الاتحادي والدين الوطني على أنه المشكلة الاقتصادية الأكثر أهمية. كما حصل استطلاع منفصل من قبل طومسون لايتستون على نتائج مماثلة. وقال رونالد أندرسون، وهو كاتب أعمال لصالح (جلوب اند ميل) مع بعض التبصر في مقال، أنه "إذا ما اتخذت الحكومة الاتحادية القرار الصعب يجعل مواردها المالية تحت السيطرة، فإن الكنديين قد يصابون بصدمة وغضب بسبب الإجراءات التي سوف تحتاج إلى وقت ليتم اتخاذها، بالإضافة إلى أن الضرائب سترتفع بالتأكيد، كما سيتم حسم بعض برامج الإنفاق، وهذا قد يعني ربما الحاجة إلى التخلي عن بعض البرامج." (Anderson, ١٩٨٤)

التعلم من الماضي: ١٩٧٥-١٩٨٤

ويمكن استخلاص بعض الدروس الهامة من هذه الفترة:

١. ليست هناك أجندة سياسة عامة ملائمة في جميع الأوقات. وقد أدت سياسات التحفيز التي خدمت كندا بشكل جيد في الخمسينيات والستينيات إلى تآكل الوضع المالي في كندا في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات. والتحدي الذي تواجهه الحكومات هو استباق الاتجاهات الناشئة، وضبط السياسات العامة للاستجابة للظروف المتغيرة والتعامل مع الاحتياجات الناشئة، واغتنام الفرص. وسيكون لدى تلك الحكومات الأقدر على التكيف والتأقلم فرصة أفضل لتقدم مزايا نسبية لبلداتها، تترجم إلى ارتفاع مستويات المعيشة وتحسين نوعية الحياة. إن الحكم هو عملية لا تنتهي أبداً من التحول.
٢. خيارات السياسة العامة مهمة جداً. في عشر سنوات (١٩٧٥-١٩٨٤)، سنتقل كندا من

- الحصول على "واحدة من الأفضل" إلى "واحدة من الأسوأ" من حالات الأداء المالي بين الدول السبعة الكبار. أما الإجراءات التي تتخذ اليوم فهي بالفعل جزء من تأطير القرارات المستقبلية.
٣. النقاشات السياسية العامة مهمة جداً. تعد التجربة الكندية تذكيراً بأن توافقاً قوياً في الآراء بين قادة الرأي لا يضمن التوصل إلى أفضل القرارات السياسية والنتائج الأفضل. في الواقع، كلما كان التوافق في الآراء قوياً، كلما كان هناك سبب إضافي لتحدي الوضع الراهن، ودراسة الخيارات السياسية المختلفة. ويرفع النقاش من الفهم العام لخيارات السياسات، ويحسن من احتمال قرارات السياسة العامة السليمة.
٤. يجب أن تخفف تفضيلات السياسة العامة من خلال أدلة. لم تجد هذه الدراسة ما يشير إلى أن الحكومة الكندية أخذت في الاعتبار تصرفات دول أخرى. نتيجة لذلك، فإن كندا لم تغير من سياستها لمدة عشر سنوات. وهذا يلفت الانتباه إلى أهمية بحوث السياسات السليمة، والمشورة السياسية المستندة إلى الأدلة. بحلول نهاية هذه الفترة، كان الكنديون على استعداد لتغيير الحكومة، لكنهم لم يكونوا بعد مدركين لما يجب عمله للقضاء على عجز بنسبة ٨,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

تغيير المسار: ١٩٨٤ - ١٩٩٣

عندما فاز حزب المحافظين التقدمي في الانتخابات الفيدرالية عام ١٩٨٤، واجهت كندا ثاني حالة ديون وعجز خطيرة جداً بين الدول السبعة الكبار، وكانت إيطاليا تواجه ما هو أسوأ. وبلغ العجز في موازنة الحكومة الكندية ٨,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ومع توسع الإنفاق توسعاً سريعاً، واستهلاك رسوم الدين العام نسبة متزايدة من الإيرادات، ازداد الدين العام للحكومة الكندية بمعدل ٢٥٪ سنوياً، ووصلت النسبة إلى ٤٣,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^٨

كانت معظم المقاطعات تتخذ إجراءات لخفض عجزها. وفي آذار ١٩٨٤، قدمت الحكومات المحلية لنيوفاوندلاند ونيوفا سكوتيا^{١٠} موازنات لخفض العجز، ثم تلتها نيو برونزويك في شهر نيسان، بتقديمها موازنة من شأنها خفض العجز بنحو ٥٠٪. ووفقاً لإحصاءات كندا، كان من المتوقع أن يكون العجز في المقاطعات والأقاليم مجتمعاً ٤,٠ مليار دولار في السنة المالية ١٩٨٥، مقارنة مع عجز قدره ٦,٧ مليار دولار في السنة المالية ١٩٨٤.^{١١}

كان جدول أعمال حكومة رئيس الوزراء بريان مولروني طموحاً جداً، وشمل الإصلاحات الهيكلية الهامة مثل تحرير التجارة وإصلاح النظام الضريبي. وأزم خطاب العرش السامي في تشرين الثاني ١٩٨٤ الحكومة الكندية بإستعادة المسؤولية المالية، والحد من العجز على نحو منظم والسيطرة على الديون المتزايدة. "أن علينا أن نتعامل بشكل عاجل مع العجز أمر لا خلاف عليه. وإذا ما سمح للعجز بالاستمرار في النمو خارج نطاق السيطرة، فإنه سوف يستهلك الموارد المالية المتاحة لدينا، ويقوض قدرتنا

على الاستجابة للفرص الجديدة، ويطرح ضغط إضافي على أسعار الفائدة، ويمنع الاستثمار والنمو في اقتصادنا“ .

وفي الشهر نفسه، قدمت الحكومة ”جدول أعمال للتجديد الإقتصادي“، على أساس أن كندا لا يمكنها الخروج من مشاكلها، وبدلاً من ذلك، يجب أن تبني طريقها نحو الازدهار. وأشّر هذا الى اختلاف كبير عن موقف الحكومة الكندية السابق، وبداية لجهود تعزيز الوعي العام بتأثير العجز المتزايد والديون على الأجيال القادمة.

وفي مؤتمر الوزراء الأوائل في شهر شباط من عام ١٩٨٥، حاولت الحكومة الكندية التعاون مع المقاطعات لمواجهة التحديات الاقتصادية والمالية في كندا. وفي حين اتفق الوزراء الأوائل على المشكلة، إلا أنهم لم يتفقوا على الحلول. غير أنهم، مع ذلك، اتفقوا على عقد مؤتمرات سنوية لهم حول الاقتصاد على مدى السنوات الخمس المقبلة. أما بالنسبة للجانب المالي، فقد كان التركيز على ”بذل المزيد من خلال القليل“ والقضاء على النفقات، والحد من التداخل والازدواجية.

استضافت الحكومة الكندية مؤتمراً وطنياً حول الاقتصاد في آذار ١٩٨٥، ضم قادة من جميع فئات المجتمع بما في ذلك جماعات الأعمال التجارية، والمجتمعات الأصلية، والجماعات النسائية والعمالية وغيرها من الحكومات. وعلى الرغم من أن المؤتمر بدأ بالكثير من الحماس، إلا أن المشاركين لم يتمكنوا من الحصول على توافق في الآراء بشأن التدابير الواجب اتخاذها. وظهرت النتائج الرئيسة اعترافاً متزايداً بخطورة الوضع وتزايد الوعي حول أهمية هذه القضية.

وفي آيار ١٩٨٥، بدأت الحكومة الكندية اتخاذ تدابير لتنفيذ جدول أعمال من أجل التجديد الاقتصادي. وتم إدخال بعض الاجراءات لتقليل حجم الخدمة العامة وتقليل الموازنات التشغيلية والإستثمارية. كما أعلنت الحكومة الكندية خصخصة بعض الشركات الحكومية، والحد من بعض برامج الدعم الصناعي. كما أشارت أيضا إلى عزمها ضبط المدفوعات التحويلية المستقبلية للمقاطعات. وفي الوقت نفسه، قدمت الحكومة مكاسب استثمارية وإعفاءات ضريبية وتدابير ضريبية أخرى لتعزيز النمو الاقتصادي.^{١٢}

كان قرار خفض الضرائب من جهة، وربما خفض مدفوعات التحويل من ناحية أخرى، مدعاة لإثارة الجدل وانتقادات لها على أنها محاولة لتحويل عبء العجز إلى المقاطعات. ونشر وزير المالية جهودا كبيرة نيابة عن الحكومة الكندية لبناء الوعي العام بأثر العجز الكبير المستمر. وقال الوزير إن المشكلة هي هيكلية وليست دورية، وأنه، إذا لم يتم تفحصها، فإنها يمكن أن تحرم كندا من الاستثمارات اللازمة للنمو وخلق فرص العمل، وبالتالي تقليل مستويات معيشة الكنديين.

وأعلنت الحكومة الكندية عن المزيد من تخفيضات الإنفاق، والمزيد من التخفيضات الأخرى التي تؤثر على جميع البرامج الحكومية في شهر شباط ١٩٨٦. وتضمنت التخفيضات خفض الأجور

و / أو تجميدها للسياسيين وكبار الموظفين العموميين. كما تم إدخال المزيد من القيود في نمو تكاليف تشغيل الوزارات، وخصخصة المزيد من الشركات الحكومية، وتخفيض الإنفاق على المساعدات الخارجية والدفاع.^{١٣}

وتوقعت الحكومة الكندية أن يتحقق الاستقرار المالي بحلول نهاية العقد الحالي. وكانت موازنة ١٩٨٦ هي "الموازنة المالية" الأخيرة لحكومة رئيس الوزراء بريان مولروني. وسترکز الموازنات الإضافية، في حين تم الإعلان عن حالات تخفيض وتجميد إضافية، بشكل متزايد على الإصلاح الهيكلي، مع كون التجارة الحرة والإصلاح الضريبي بين كندا والولايات المتحدة تنزعم الوضع.

محاولة في وقت مبكر

في وقت مبكر من ولاية الحكومة، أعلن رئيس الوزراء مولروني عن إنشاء فرقة عمل لمراجعة جميع برامج الوزارات التي سيقودها نائب رئيس الوزراء إريك نيلسن (فرقة عمل نيلسن). وتم عمل المراجعة على التي جرت في الولايات المتحدة (غريس) والمملكة المتحدة (راينر). ودخلت فرقة عمل نيلسن في شراكة بين القطاع الخاص والحكومة - أكثر من ١٠٠ مشارك من القطاع الخاص، وأكبر عدد ممكن من الموظفين العموميين الذين راجعوا ١٠٠٠ من البرامج الحكومية.

وبعد ١٨ شهرا من العمل، أوصت فرقة العمل بإجراء تخفيضات كبيرة على الدعم وخفض الإنفاق، وآليات تغيير وخصخصة تصل إلى ٧ أو ٨ مليارات دولار. ومع ذلك، فإن العديد من التوصيات الأكثر طموحا، لم يتم تنفيذها. وأشارت إحدى تقديرات مجلس الخزانة أن وفورات (٥٠٠ مليون دولار) في تخفيض النفقات الجاري، يمكن أن تعزى إلى ممارسة نيلسون. وقد أدرجت هذه التوصيات في موازنات عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٦.

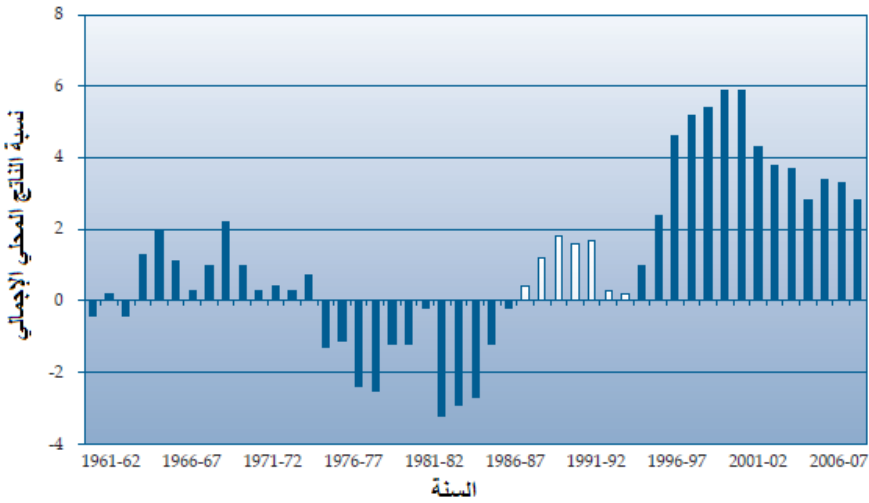
وبينما أدى عمل فرقة العمل الى تخفيضات محدودة في الإنفاق، كان أهم أدوارها هو الدروس المستفادة، والتي تم توثيقها من قبل الكثير من المؤلفين. تتطلب الإصلاحات الطموحة الالتزام السياسي والإرادة السياسية على أعلى المستويات، وتحديد أفضل المعارف المتاحة في القطاع العام، وبناء توافق في الآراء ودعم لازم لضمان التنفيذ الناجح. ويعتبر التنفيذ هو المقياس الحقيقي لقرار سياسي. وسيتم وضع هذه الدروس لإستخدامها في سنوات لاحقة.

التقدم ليس كافيا، وليس سريعا بما فيه الكفاية

في خريف عام ١٩٨٦، أدت ظروف غير متوقعة (أقل من المتوقع لأسعار النفط والحبوب العالمية) بالحكومة الكندية الى ضبط العجز المستهدف، وبالتالي قبول مسار مالي أبطأ. وجرى تقديم مبادرات الإدارة وإجراءات ضريبية في شباط ١٩٨٧ لتحقيق الهدف.^{١٤} ومن أجل الحفاظ على المسار المالي

الجديد، أعلنت الحكومة الكندية مرة أخرى عن تخفيضات شاملة في موازنة الوزارات في عام ١٩٨٨. وتمكنت الحكومة الكندية في المدة ١٩٨٧-١٩٨٨، من تحقيق فائض في موازنة تشغيلية صغيرة؛ للمرة الأولى خلال اثني عشر عاماً، إذ لم تقتض لتغطية تكاليف التشغيل (انظر الشكل ٤). وانخفض عجز الموازنة من ٨,٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المدة ١٩٨٤-١٩٨٥ إلى ٥,٢٪، وهو إنجاز كبير.

الشكل 4: الفائض الفدرالي التشغيلي أو العجز، 1987-1988 إلى 1993-1994



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية ، ٢٠٠٨ .

حتى المدة ١٩٨٨-١٩٨٩، كانت الحكومة الكندية تتقدم بشكل جيد نسبياً في جهودها لخفض العجز. في ذلك العام، بلغ العجز في الموازنة أدنى مستوى له في سبع سنوات، إذ وصل إلى ٢٧,٩٪ ، وفي ١٩٨٩-١٩٩٠، وصل إلى أدنى مستوى له في ثمان سنوات، ٤,٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الشكل ٥).

ومع ذلك، بقي مجموع العجز الحكومي الفدرالي والمحلي عالياً بالمقاييس التاريخية. ومع ارتفاع أسعار الفائدة، واجهت الحكومة الكندية قلقاً متزايداً من أن ذلك من شأنه أن يهبط إلى أبعد من مساره المالي. ولم تأت الدعوات للحكومة الكندية لمزيد من خفض العجز، من المنظمات الدولية فقط مثل صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية، ولكن أيضاً من المجلس الاقتصادي الكندي وغرفة التجارة الكندية. وأخيراً، أصبح العجز هم الأكبر لمجتمع الأعمال.

وفي بداية عام ١٩٩٠، كان اتخاذ إجراءات بشأن العجز هو القضية رقم واحد بالنسبة للكنديين.

وأظهر استطلاع للرأي لمؤسسة (إنسايث كندا) البحثية، أن الكنديين يدعمون خفض الانفاق (المساعدات الخارجية والدفاع). وفي آخر استطلاع أجرته (جلوب اند ميل) و (سي بي سي نيوز)، تبين وجود استعداد لقبول ضريبة السلع والخدمات (GST) إذا ما ارتبطت بخفض العجز. وكشف استطلاع للرأي أجرته (مؤسسة غالوب) أن ٨٠٪ من الكنديين كانوا إما "جداً مع" أو "إلى حد ما مع" القلق إزاء العجز الفيدرالي. وبرز هذا الإجماع بينما كانت نافذة الفرصة لمزيد من الإصلاحات المالية تغلق، وكانت البلاد تواجه علامات مبكرة للركود.

أما في المدة من عام ١٩٨٩ إلى عام ١٩٩٣، فقد لجأت الحكومة الكندية إلى إجراءات صارمة على نحو متزايد في محاولة للسيطرة على الإنفاق، والحفاظ على فائض تشغيلي صغير. غير أنه ما إن أخذ الركود الاقتصادي في المدة ١٩٩١-١٩٩٢ بالانتشار، كانت الحكومة تقوم بتقليل مستمر في رسوم الفائدة على الدين العام. وتسبب ارتفاع أسعار الفائدة في إحباط جهود الحكومة في معالجة قضية العجز. وفي بداية عام ١٩٨٩، أعلنت الحكومة الكندية عن مزيد من خفض الانفاق وزيادة الضرائب. وشمل ذلك تأجيل الإنفاق المخطط له في الدفاع ورعاية الأطفال، وتقييد نمو الإنفاق (المساعدة الإنمائية الرسمية، والنقل إلى المحافظات، وتمويل التنمية الإقليمية)، والحد من الإعانات (نقل الركاب بالسكك الحديدية، ودعم رجال الأعمال)، ومزيد من التخفيضات التي من شأنها أن تؤثر على العمليات الحكومية. وأعقب ذلك في كانون الأول من عام ١٩٨٩، اعلان رئيس مجلس الخزانة عن تدابير إضافية تهدف إلى حفظ حوالي ١,٤ مليار دولار على مدى ثلاث سنوات.^{١٥}

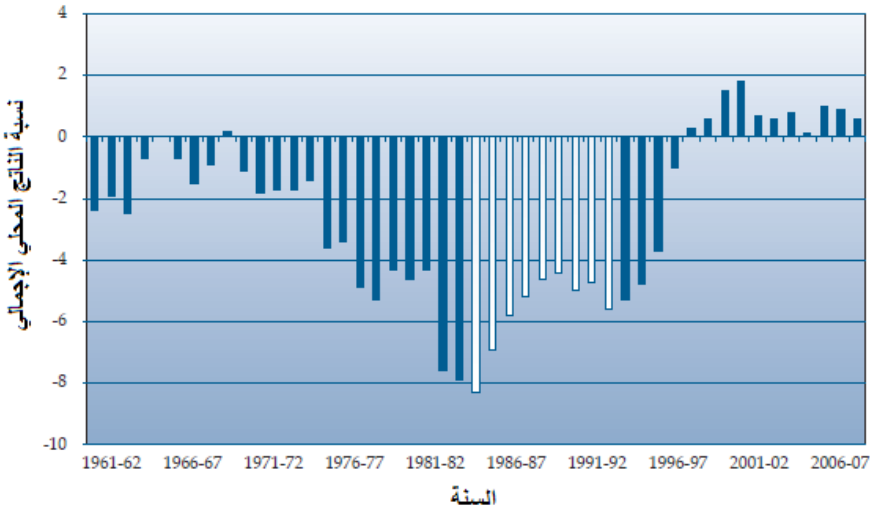
وفي عام ١٩٩٠، أعلنت الحكومة الكندية عن ضوابط إنفاق تؤثر على مجموعة واسعة من العمليات الحكومية^{١٦} وأعلن وزير المالية أن ضريبة السلع والخدمات من شأنها أن تساهم في الحد من العجز. وفي عام ١٩٩١، مددت الحكومة الكندية تدابير الرقابة على الإنفاق المعلنة في عام ١٩٩٠، وفرضت قيوداً إضافية على الإنفاق الحكومي.^{١٧}

أما في مجال الخدمة العامة، فقد كان التوتر يتصاعد بينما كانت الوزارات تكافح للحفاظ على الخدمات بموارد متناقصة. وفي آذار ١٩٩٩، قام رئيس مجلس إدارة الخزانة بتجميد رواتب الخدمة العامة. وساهم هذا في التعجيل بأكبر إضراب للخدمة العامة الفدرالية في تاريخ كندا في ايلول ١٩٩١. للتعامل مع الانكماش الاقتصادي، قدمت الحكومة الكندية تخفيضات ضريبية وإنفاق جديد على البنية التحتية والتدريب في شباط ١٩٩٢، والمزيد من خفض الإنفاق، بما في ذلك التخفيضات على مجموعة واسعة من البرامج وتخفيضات شاملة بنسبة ٣٪ إلى الموازنات التشغيلية للأقسام، لدفع ثمن هذه الإجراءات.^{١٨}

وأعلنت الحكومة الكندية عن تخفيضات شاملة إضافية في عام ١٩٩٢^{١٩}، مما قلل من الموازنات

التشغيلية للأقسام بنسبة ٣٪ أخرى، وتجميد رواتب الخدمة العامة لعامين إضافيين. وفي وقت لاحق من ذلك العام، أعلنت الحكومة الكندية عن خطط لإصلاح نظام التأمين ضد البطالة، وهي تغييرات من شأنها أن تساعد في تحقيق وفورات مالية في نهاية الطريق. كما أدخلت مزيداً من التخفيضات على الموازنات التشغيلية للأقسام في نيسان ١٩٩٣^{٢٠}. ثم قامت الحكومة الكندية بين عامي ١٩٨٤ و ١٩٩٣، بتخفيضات شاملة في الموازنة بلغ عددها ٢٢ تخفيضاً، كل واحد منها كان أكثر صعوبة من السابق، وكان لها تأثير كبير على الخدمة العامة^{٢١}. وعلى الرغم من هذه الجهود، ازداد عجز الموازنة مرة أخرى ليصل إلى ٥,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المدة ١٩٩٢-١٩٩٣ (انظر الشكل ٥). وبلغ الدين الاتحادي ٦٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 5: عجز أو فائض الموازنة الاتحادية 1985-1984 إلى 1993-1992



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية ، ٢٠٠٨.

الإصلاح الهيكلي واكتظاظ جدول الأعمال

وما جعل الأمور أكثر صعوبة، كان العجز المتزايد والديون ليس المشكلة الوحيدة على جدول أعمال الحكومة الكندية. واعتباراً من ١٩٨٤ إلى انتخابات عام ١٩٨٨، واصلت الحكومة اتباع أجندة اقتصادية امتدت إلى ما وراء استعادة المكانة المالية العامة، وإطلاق عدد من الإصلاحات الهيكلية الكبرى، كثير منها كانت تنضج أو تدخل مرحلة حرجة في وقت واحد. وفي حين خلق ذلك ظروفًا أكثر ملاءمة

للأداء الاقتصادي في كندا، وإصلاحات القطاع العام في المستقبل، فإنها تسببت أيضا بزخم خطير على جدول أعمال الحكومة خلال السنوات القليلة الماضية من ولايتها. ما يلي هو تذكير بالمرحلة الحاسمة لبعض أهم الإصلاحات خلال هذه الفترة.

اتفاقية التجارة الحرة

وافق الوزراء الأوائل، في مؤتمرهم حول الاقتصاد في شباط ١٩٨٥، على استكشاف "حذر" لاتفاقية تجارة حرة مع الولايات المتحدة. ووافق كونغرس الولايات المتحدة على تشريع ذي مسار سريع اعطى المفاوضين مهلة حتى تشرين الأول ١٩٨٧ للتوصل إلى اتفاق. وهكذا بدأت فترة مكثفة من العمل بمشاركة جميع حكومات المقاطعات والوزارات الاتحادية. وسيطرت اتفاقية التجارة الحرة بين كندا والولايات المتحدة الأمريكية على حملة ١٩٨٨ الانتخابية، كما أن العلامات المبكرة للركود كانت قد بدأت في الظهور. أما بعد الانتخابات، فقد مرت حكومة رئيس الوزراء بريان مولروني تشريعات سريعة، ودخل الاتفاق حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني ١٩٨٩.

وفي عام ١٩٩٠، طلبت حكومة المكسيك رسمياً من الولايات المتحدة لفتح محادثات حول اتفاقية التجارة الحرة بين البلدين. وقررت الحكومة الكندية متابعة المفاوضات لما سيصبح فيما بعد اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا)، وبدأت المفاوضات في حزيران عام ١٩٩١.

الإصلاح الضريبي

التزمت الحكومة الكندية، في خطاب العرش السامي لعام ١٩٨٦، بتحقيق الإصلاح الضريبي الشامل. وصدرت ورقة بيضاء حول الإصلاح الضريبي في حزيران ١٩٨٧. كان يفترض أن يتم تنفيذ الإصلاحات المقترحة على مرحلتين. المرحلة الأولى، في عام ١٩٨٨، قبل الانتخابات، من شأنه أن يخفض معدلات ضريبة الدخل الشخصي. المرحلة الثانية، بعد الانتخابات، فإن إصلاح نظام ضريبة المبيعات الاتحادي. وقد انتقد هذا النهج على مرحلتين ذات دوافع سياسية. أصبح الإصلاح الضريبي مسألة خلافية بينما دخلت الحكومة ولايتها الثانية.

وفي سبتمبر ١٩٩٠، ومع تهديد أعضاء مجلس الشيوخ الليبرالي بهزيمة الإصلاحات الضريبية، أضاف رئيس الوزراء ثمانية من أعضاء مجلس الشيوخ إلى الغرفة العليا لقلب الموازين إلى صالح الحكومة. ودخلت ٧٪ من الإصلاحات حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني ١٩٩١.

الإصلاح الدستوري

قررت الحكومة الكندية، في وقت متأخر من ولايتها الأولى، فتح جبهة أخرى. أدت عدة مؤتمرات للوزراء الأوائل حول القضايا الدستورية إلى التوقيع على ميثاق بحيرة ميش في حزيران ١٩٨٧. وهذه القضية المثيرة عاطفياً حشدت اهتمام الوزراء ورئيس الوزراء إلى الجزء الأفضل لعام ١٩٨٧. وأخيراً اتفقوا عندما لم يحصل على موافقة كل المجالس التشريعية المحلية. وأثرت النتائج المترتبة على ذلك إلى تخريب الوحدة القومية. تبع جولة كبيرة جديدة من المفاوضات الدستورية في محاولة للتخفيف من هذه النتائج، والتوصل إلى اتفاق دستوري حديث.

استغرقت المفاوضات الدستورية الكثير من العام ١٩٩٢. وفي حزيران، توصلت الحكومة الكندية، وجميع المقاطعات، والحكومات الإقليمية، وأربع جمعيات للسكان الأصليين إلى اتفاق بالإجماع على مجموعة واسعة ومعقدة من التعديلات الدستورية المعروفة باسم ميثاق شارلوت تاون، الذي لم يمرر في الاستفتاء الوطني في تشرين الأول ١٩٩٢. استوعب جدول الأعمال هذا قدراً كبيراً من وقت الوزراء والخدمة العامة. وعندما صاحبه كساد عالمي، لم يتسبب جدول الأعمال المتختم إلا بخلق متاعب للحكومة.

وبحلول عام ١٩٩٣، أظهرت استطلاعات الرأي لمؤسسة ديسيم، قلق الكنديين من أن العجز في أعلى مستوياته على الإطلاق، ومن خلق وظائف لذوي الرتب العالية. كما أفاد استطلاع لمؤسسة غالوب في نيسان ١٩٩٣، أن ٧٠٪ من الكنديين سيخفزون الانفاق لخفض العجز، بدلاً من زيادة الانفاق لتحفيز الاقتصاد. وظهر هناك إجماع مجتمعي واسع النطاق للعمل.

وعلى الرغم من أن العجز في الموازنة كان عند (٣,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي)، إلا أنه كان أقل بنحو ثلاث نقاط مئوية مما كان عليه الحال عندما تسلمت حكومة رئيس الوزراء مالروني الحكم في عام ١٩٨٤، وكانت الحكومة تتعرض للوم لعدم إحراز تقدم في معالجة مسألة العجز والديون. وتم نسيان التقدم الذي تحقق على مدى السنوات الست الأولى من ولايتها.

كانت المساهمة الرئيسية لاستعادة المكانة المالية العامة، هي الإصلاحات الهيكلية التي وفرت ظروفاً أكثر ملاءمة للاقتصاد الكندي، ووضعت الأساس لإصلاحات مالية في المستقبل. وأصبحت الفوائد التي ستعود على الاقتصاد الكندي من ضريبة السلع والخدمات واتفاق التجارة الحرة بين كندا والولايات المتحدة الأمريكية، لسنوات واضحة في وقت لاحق. وفي تشرين الثاني ١٩٩٣، خسرت الحكومة.

التعلم من الماضي: ١٩٨٤ - ١٩٩٣

لقد تعلمنا دروساً مهمة خلال هذه الفترة. وحصلت الخدمة العامة على خبرة حول الإدارة المالية، بما في ذلك ميزة نهج مختلف، وشروط النجاح، والمخاطر التي يجب تجنبها. وتشمل تلك الدروس ما يلي:

١. الزخم في جدول الأعمال يزيد من خطر الفشل. كما أن القضاء على العجز الكبير هو مشروع كبير.

وقد ناقش الإصلاح المالي في هذه المقالة التأثيرات على جميع الوزارات والوكالات الحكومية، مما ترك مجالاً كبيراً لإصلاحات طموحة أخرى.

٢. الوعي العام ضروري للمواطنين لقبول التضحية المطلوبة منهم. كلما انخفض الوعي العام بهذه المشكلة، كلما كان من الصعب على الحكومة خفض الإنفاق، وطال الوقت أمام تنفيذ الإصلاح المالي.

٣. لدى التخفيضات الشاملة وعمليات التجميد التي تؤثر على البرنامج والخدمات بطريقة غير متميزة آثار ضارة كبيرة. تساهم هذه التخفيضات في قلة جودة الخدمات العامة، والحد من كمية الخدمات المتاحة لنفس المستوى من مساهمة دافعي الضرائب كما أنها تؤثر على المعنويات في الخدمة العامة. كما أنها، مع مرور الوقت، تعمل على تقليل ثقة المواطنين في الحكومة، والقطاع العام، والمؤسسات العامة.

٤. لا تعتبر تدابير الكفاءة أو "فعل الكثير بالقليل" حلول ناجحة للقضاء على العجز الكبير. يمكنها أن تساعد في إعادة توزيع المحصنات الداخلية من أدنى إلى أعلى بالنسبة للأولويات، ولكن ليس هناك بديل لاتخاذ الخيارات حول الأهمية النسبية للبرامج الحكومية للقضاء على العجز الكبير. ويتعلق الأمر بانخفاض دور الحكومة من خلال الوسائل الجماعية للمواطنين.

٥. العمل بسرعة يمكن أن يساعد في تجنب ظروف غير متوقعة. هناك عوامل خارجية خارجة عن سيطرة الحكومة يمكن توجيهه خارج مسارها. وإن كل محاولة فاشلة تجعل القادم أصعب بكثير على نحو متزايد. ما أن تبدأ هذه العملية، سيكون من الأفضل العمل على موازنة متوازنة. يمكن أن تستخدم هذه التجربة بشكل جيد في المستقبل، عندما تكون الظروف، مرة أخرى، مواتية للسيادة المالية المحتملة.

استعادة السيادة المالية لكندا: ١٩٩٣ - ١٩٩٩

أكدت جميع الأطراف السياسية، خلال الحملة الانتخابية عام ١٩٩٣، على النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل باعتبارها أولويات، مع إشارة ماثلة لخفض العجز.

ووعدهم الحزب الليبرالي بخفض العجز إلى ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية العام الثالث. كان هذا الالتزام متفقاً مع نهج بلدان أخرى، ومماثلاً لما إتبعه الإتحاد الأوروبي. ويمكن تحقيق هذا الالتزام من خلال النمو الاقتصادي وخفض الإنفاق في مجالات مثل الدفاع، والخدمات الإستشارية والمنح للشركات.

ووعدهم حزب المحافظين التقدمي بالقضاء على العجز في غضون خمس سنوات، من خلال القضاء على النفايات وعدم الكفاءة، وخفض التكاليف التشغيلية الحكومية، ودعم الأعمال التجارية، والحد

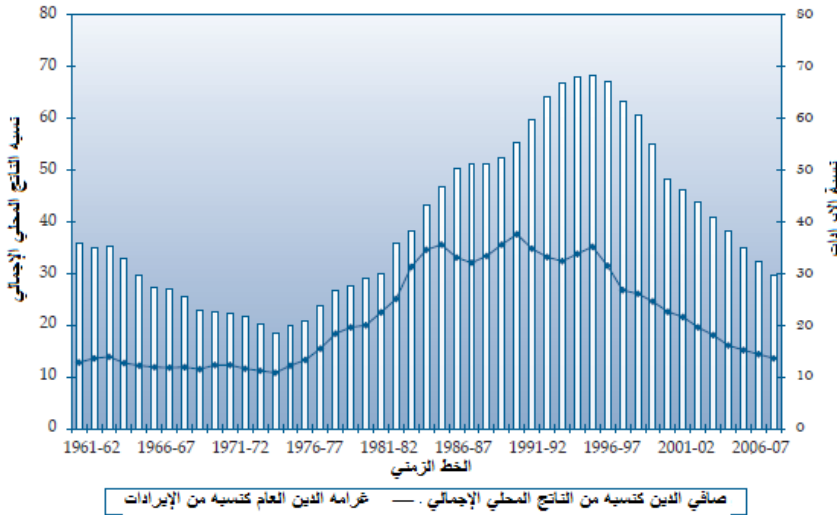
من المساعدات الدولية والإنفاق على الدفاع. كما وعد الحزب بعدم تحويل عبء العجز إلى المقاطعات. أما حزب الإصلاح فقد تقدم بالاقتراح الأكثر طموحا، عندما اقترح القضاء على العجز في ثلاث سنوات عن طريق خفض العمليات والبرامج الحكومية. وهكذا ستقل عمليات النقل إلى المقاطعات، والأعمال التجارية، وجماعات المصالح الخاصة والأفراد.

ووعدت كتلة الكيبكيين، أنه إذا ما تم الحفاظ على توازن القوى في حكومة أقلية، بإجبار الحكومة الكندية على خفض الإنفاق بمقدار ١٠ مليار دولار في السنة الأولى، من خلال القضاء على النفقات، وتخفيض الإنفاق العسكري، والقضاء على الازدواجية في البرامج التي تقدمها المقاطعات وإنهاء الملاذات الضريبية.

أما الحزب الديمقراطي الجديد فكان لديه خطة أقل طموحا. ومع ذلك، فقد أدرك الحاجة إلى احتواء العجز وأنه، في حال انتخابه، لن يزيد العجز خلال فترة ولايته.

وهكذا جرى انتخاب حكومة ليبرالية بزعامة رئيس الوزراء جان كريتيان، في تشرين الثاني ١٩٩٣. وبحلول هذا الوقت، كان دين الحكومة الكندية قد وصل إلى ٦٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي. واستهلكت خدمة تلك الديون ما يقرب من ٣٥٪ من الإيرادات الحكومية، بعد أن كانت ١١٪ في المدة ١٩٧٤-١٩٧٥ (انظر الشكل ٦).

الشكل 6: صافي الدين الإجمالي/ غرامات الدين العام



المصدر: السجلات العامة للحكومة الاتحادية، ٢٠٠٨.

لم يشر الخطاب أمام العرش في كانون الثاني ١٩٩٤ كثيراً إلى تزايد عبء العجز والديون. وقد أعادت موازنة شباط ١٩٩٤ الألتزام الانتخابي بخفض العجز إلى ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي على مدى ثلاث سنوات. ولم تتحدث كثيراً عن الكيفية التي سيتم بها إنجاز هذا، ما عدا الوزير المسؤول عن تجديد الخدمة العامة الذي من شأنه أن يؤدي استعراضاً لـ:

”كل جوانب الاتفاق لدى الوزارات لضمان أن البرامج ذات الأولوية المنخفضة سيتم تخفيضها أو استبعادها، وأن برامج الحكومة المقلصة موجهة إلى الاحتياجات ذات الأولوية...“ (Martin, 1994a) ولم تلق الموازنة استقبالا حسناً في الأوساط المالية. وبعد عدة أسابيع من التغطية الإعلامية السلبية، اضطرت الحكومة إلى أخذ الوضع المالي على محمل الجد.

استخدمت حكومة رئيس الوزراء جان كريتيان مراجعة البرنامج كوسيلة أساسية للقضاء على العجز خلال فترة ولايتها الأولى. كما طور مكتب المجلس الملكي الخاص هذا المفهوم، وقام بالنمذجة على النهج الذي بدأته وزارة النقل في المدة ١٩٩٢-١٩٩٣. واستقت مراجعة البرنامج من الدروس المستفادة من المحاولات السابقة لخفض العجز.

أخذ النموذج شكله من خلال المناقشات المختلفة بين رئيس الوزراء والوزير المسؤول عن تجديد الخدمة العامة، ووزير المالية وسكرتير مجلس الوزراء. وقد لعب كل من مكتب رئيس الوزراء ووزارة المالية والأمانة العامة للمجلس ووزارة الخزانة دوراً نشطاً في ذلك. وقد عرض رئيس الوزراء هذا الأمر في مجلس الوزراء - في إشارة واضحة لأهميته. أما مراجعة البرنامج فقد اختلفت عن كل الممارسات السابقة في نهجها، ونطاق الجهد والعملية والمبادئ التوجيهية.

المنهج

رفضت مراجعة البرامج مفهوم التخفيضات الشاملة، والرأي القائل بأن العجز الكبير يمكن القضاء عليه من خلال زيادة الإنتاجية. بدلا من ذلك، افترضت أنه لا يوجد بديل عن تقويم الأهمية النسبية للبرامج والخدمات الحكومية في إطار المالية العامة. وما أن تم تقديم هذه الخيارات، تمكنت الحكومة الكندية من النظر الى الكفاءة النسبية للخيارات السياسية المختلفة. وبما أن التركيز كان على الدور، فإنه لم يكن مستندا الى مؤشرات الأداء أو نتائج الأداء، والتي هي الأكثر ملاءمة لمسألة إعادة توزيع المخصصات، وليس للحد من العجز الكبير.

وفي ضوء ذلك، فإن الممارسة كانت أقل حول ”ما الذي سيتم تخفيضه“ وأكثر حول ”ما يجب الحفاظ عليه“ لاعطاء كندا المزايا النسبية اللازمة لتحقيق الازدهار في المستقبل - أقل من الممارسة المالية، وأكثر من مشروع المجتمع المضطرب به في إطار قيود مالية شديدة. وقد عرضت مراجعة البرامج ”إعادة

تصميم نفسها لتحقيق أدوارها ومسؤولياتها داخل الحكومة الاتحادية تكيفا مع احتياجات ومتطلبات المستقبل، وضمن موازنة محددة لها“ (Massé, 1994).

النطاق

كانت مراجعة البرامج ممارسة واسعة النطاق بمشاركة جميع الوزارات والمنظمات التي تكتب التقارير إلى وزير أو من خلال وزير إلى البرلمان، بما في ذلك الوكالات والشركات أو الهيئات شبه القضائية. وقد استغرق المنهج المستند إلى المحفظة، ولم يكن هناك شيء على الطاولة. بعد وقت قصير من الانتخابات، أطلقت الحكومة الكندية عدداً من الاستعراضات السياسية بدءاً من الدفاع إلى السياسة الخارجية والعلوم والتكنولوجيا والأعمال التجارية الصغيرة وكفاءة الاتحاد لمراجعة جميع الوكالات الاتحادية. كما تم إطلاق هذه المراجعات تدريجياً إلى مراجعة البرامج. وكان سيتم دمجها مع الضمان الاجتماعي، الذي يغطي مجموعة معقدة من البرامج والتحويلات الاجتماعية للأفراد.

العملية

أحد أهم خصائص عملية مراجعة البرنامج كانت الاعتماد على وزراء ونواب وزراء كمهندسين للإصلاحات في الوزارات.

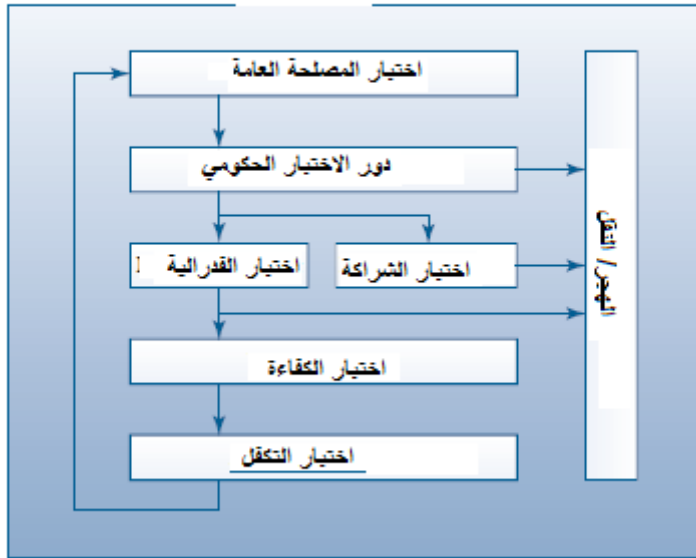
أعطى الوزراء ونواب الوزراء ”كفريق واحد“ مسؤولية الإتيان باقتراح مشترك للدور المستقبلي في الوزارة لخدمة الكنديين، مع الأخذ في الاعتبار الخطة المالية للحكومة الكندية لمدة ثلاث سنوات. ضمن هذا النهج وجود صلة قوية بين خيارات السياسات وتنفيذ السياسات، والحد من مخاطر السلوك التكتيكي (بجدال الوزراء بالقول أنه كان يمكنهم فعل ما هو أكثر لولا المقاومة من قبل الخدمة العامة، وموظفي القطاع العام بحجة أنهم يمكن أن يفعلوا ما هو أكثر إذا ما كان هناك إرادة سياسية لاتخاذ إجراءات). إدراكاً منها لتنوع الظروف ومهامها وولاياتها، أعطت الحكومة الكندية للوزراء والنواب مطلق الحرية في كيفية إعداد مقترحاتهم، ومن يشركون، ومع من يتشاورون. كانت العملية، في بعض الوزارات، أكثر انفتاحاً، وتمت مشاركتها على نطاق واسع مع الموظفين أكثر من الآخرين. كما حظيت بعضها بدور كبير لأصحاب المصلحة. وفي حين قام آخرون بعمل مراجعاتهم على نطاق دولي، قام البعض الآخر بالاعتماد على بحوث السياسات الداخلية القوية، وخبرة سنوات من التشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، في حين كان هذا غير موجود بشدة في مناطق أخرى.

لم تعط الوزارات الأهداف المالية الفردية حتى وقت لاحق من هذه العملية. وهذا أمر هام لأسباب عديدة. أولاً، لم يكن لدى الوكالات المركزية معرفة كافية لوضع أهداف مالية معقولة للأقسام الفردية. ثانياً، من شأن الأهداف التي فرضت مركزياً، أن تجعل من المستحيل على الوزارات وضع المقترحات التي تجاوزت الهدف إلى الأمام. ثالثاً، الخفيضات المستهدفة قد تؤدي إلى تقديم تخفيضات، ولن يكون لها دور

إعادة ترتيب.

ومع ذلك، أعطي الوزراء ونواب الوزراء "بمجموعة مشتركة من المبادئ و" مؤطرة كسنة اختبارات (انظر الشكل ٧)، والتي سيتم تنفيذ الاستعراضات من خلالها. وكانت الاختبارات ذات تسلسل تفاعلي لأسئلة تبدأ من الدور الى الفعالية، وتنتهي بالقدرة على تحمل تكاليف هذا الاقتراح بشكل عام.

الشكل 7: شجرة قرار - اختبار مراجعة البرنامج



شكلت هذه الاختبارات الإطار المفاهيمي للممارسة، وصيغت على شكل ستة أسئلة:

١. هل البرنامج أو النشاط مستمر في خدمة المصلحة العامة؟
٢. هل هناك دور شرعي وضروري للحكومة في منطقة أو نشاط هذا البرنامج؟
٣. هل الدور الحالي للحكومة الاتحادية مناسب، وهل البرنامج مرشح لإعادة الترتيب مع المحافظات؟
٤. ما هي الأنشطة أو البرامج التي يجب أو يمكن أن تنقل كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص أو القطاع التطوعي؟
٥. إذا استمر البرنامج أو النشاط، كيف يمكن تحسين كفاءته؟
٦. هل الحزمة الناتجة من البرامج والأنشطة هي بأسعار معقولة داخل الانضباط المالي؟ إذا لم تكن

كذلك، ما هي البرامج أو الأنشطة التي ينبغي التخلي عنها؟
نتيجة لذلك، كان برنامج المراجعة عملية مستمرة تمحورت مرة أخرى حول نفسها، إذ لم يقدم الاقتراح الشامل وفورات كبيرة.

وقد تم استخدام الإختبارات لسنوات عديدة بعد أن تم تنفيذ قرارات مراجعة البرنامج لتقييم مقترحات الوزارات لإعادة توزيع أو لتمويل مبادرات جديدة.

ثمة خاصية أخرى مهمة لمراجعة البرنامج، وهي الانفتاح في عملية الموازنة الاتحادية. على الرغم من أن تفاصيل الموازنة قد تم الإحتفاظ بها بشكل سري، إلا أن وزير المالية فتح حواراً واسعاً مع خبراء من القطاع الخاص والبرلمان والكنديين حول افتراضات التخطيط والإجراءات المالية المحتملة. وقد ساهم ذلك في بناء فهم شعبي، وتقدم الدعم لبرنامج إصلاح طموح. كما فتح الوزير العملية للوزراء، وذلك باستخدام لجنة وزارية لترشيح خيارات للموازنة. وسيستمر العمل بهذه الطريقة لمبادرات الموازنة الاتحادية في المستقبل. أما ضمن الخدمة العامة، فقد كان نائب وزير المالية هو المهندس للنهج الأكثر انفتاحاً لتخطيط الموازنة، لأن وزارة المالية كانت قد قامت سابقاً بالعمل بشكل وثيق مع مكتب المجلس الملكي والأمانة العامة لمجلس الخزانة لمراجعة الافتراضات والخيارات والمقترحات، وبالتالي ضمان وجود نهج سلس. وسوف تساعد الابتكارات المهمة في ضمان النجاح. كانت افتراضات التخطيط لمعدلات النمو والفائدة أكثر حذراً من معدل القطاع الخاص. وقد تم استبعاد جميع الاحتياطات السياسية. وتم عمل "احتياطي للطوارئ" للتعامل مع المواقف غير المتوقعة في الإقتصاد، إذا لم يكن مطلوباً العمل على أهداف الإنفاق، مما من شأنه أن يساهم في خفض العجز. وقللت أمانة مجلس الخزانة القيود على الوزارات، مما سهل إعادة تخصيص الأموال وتنفيذ القرارات.

الأليات - ثلاثة جداول وأمانة صغيرة

كانت عملية صنع القرار حاسمة في نجاح مراجعة البرامج. طلب من كل وزارة تقديم خطة العمل الاستراتيجية التي تحتوي على مقترحات الوزراء ونواب الوزراء من أجل الإصلاح. وقامت ثلاث لجان بمراجعة مقترحات الوزارات:

- لجنة توجيهية من نواب الوزراء، تعمل كلجنة استعراض مناظرة.
- لجنة وزارية خاصة من الوزراء لفحص المقترحات وبناء توافق سياسي.
- مجلس وزراء كامل للتحكيم في القضايا الرئيسية وضمان التوازن العام والتضامن. ويضمن رئيس الوزراء الانضباط والدعم السياسي للوزراء، والحزب الحاكم.

لجنة وكلاء الوزارات

ترأس كاتب المجلس الملكي الخاص وسكرتير مجلس الوزراء اللجنة التوجيهية لوكلاء الوزارات. يلعب سكرتير مجلس الوزراء، في كندا، دوراً رئيساً في إدارة مجتمع وكلاء الوزارات في دعم الأولويات على مستوى الحكومة. ومع إمكانية الوصول المباشر إلى رئيس الوزراء، فإن التزام الكاتب بتزويد اللجنة التوجيهية يعتبر إشارة قوية لأهمية هذه العملية. عملت هذه اللجنة بمثابة فريق مراجعة مناظر، لتبادل جميع مقترحات الوزارات، والمصدر الرئيسي للمشورة للأقسام واللجنة الوزارية الخاصة حول خطط الوزارات.

وتمت لجنة وكلاء الوزارات خيرة من لديهم الخبرة في تمثيل المجلس الملكي الخاص ووزارة المالية وسكرتارية مجلس الخزانة، بالإضافة إلى الوزارات الكبيرة والصغيرة. وضمت الأسماء كل من:

- جوسلين بورغون، كاتب المجلس الملكي الخاص وأمين سر مجلس الوزراء (الرئيس)
- ديفيد دودج، وكيل وزارة المالية
- روبرت جيرو، يليه بيتر هاردر، سكرتير مجلس الخزانة
- ميل كابي، وكيل وزارة البيئة
- سوزان هيرتوبايز، وكيل وزارة، الخطط والأولويات، مكتب المجلس الملكي الخاص
- رونالد كوايل، وكيل وزارة الأشغال العامة والخدمات الحكومية
- جانيت سميث، وكيل وزارة التنوع الاقتصادي الغربي
- وين ووترز، مدير تنفيذي، سكرتارية مراجعة البرنامج، مكتب المجلس الملكي الخاص

عملت اللجنة بطريقة منفتحة وشفافة. وتم مشاركة جميع التقويمات المعدة مع الوزير، ووكيل الوزير وأعضاء اللجنة الوزارية. وقدمت النتائج التي توصلت إليها اللجنة إلى مجلس الوزراء من قبل وكيل الوزارة، مع الخطط والأولويات. أعطى هذا للوزراء المشرفين صوتاً كاملاً في المناقشة، وحررهم من الدفاع أو معارضة المقترحات. كما سمح لهم ولزملائهم في اللجنة الوزارية بالتركيز على التوصل إلى توافق سياسي.

اللجنة الوزارية

قدمت اللجنة الوزارية الخاصة رقابة سياسية للممارسة. وقد تم اختيار أعضائها بعناية من قبل رئيس الوزراء. وقد شملت، من المنظور المؤسسي، إلى جانب الرئيس، وزير المالية ورئيس مجلس إدارة الخزانة، ورؤساء لجان مجلس الوزراء الاقتصادية والاجتماعية ورئيس الحكومة في مجلس العموم. كما تضمنت وزراء آخرين كتمثيل إقليمي متوازن قوي، فضلاً عن التنوع في وجهات النظر السياسية.

- معالي مارسيل ماسي، رئيس المجلس الملكي الخاص، ووزير الشؤون الحكومية والوزير المسؤول عن تجديد الخدمة العامة (الرئيس)

- معالي بول مارتن، وزير المالية
- معالي آرت ايغلون، رئيس مجلس إدارة الخزانة
- معالي شيلا كويس، نائب رئيس مجلس الوزراء، و وزير البيئة، ورئيس اللجنة الوزارية لسياسات التنمية الاجتماعية
- معالي هيرب غراي، زعيم الحكومة في مجلس العموم والمدعي العام لكندا
- أندريه أوليه، وزير الدولة للشؤون الخارجية ورئيس اللجنة الوزارية لسياسات التنمية الاقتصادية
- معالي آن ماكليان، وزير الطاقة والمناجم والموارد
- معالي سيرجيو مارشي، وزير المواطنة والهجرة
- معالي بريان توبين، وزير مصائد الأسماك والمحيطات

كان اختيار الرئيس قراراً مهماً، إذ كان لديه تواصل مباشر مع رئيس الوزراء. كما كان منوطاً بالمسؤولية الرئيسة لبناء توافق سياسي قوي نيابة عن الحكومة.

إن تحديد هذا الدور بالوزير المسؤول عن تجديد الخدمة العامة قد أعطى مزيداً من الحرية لوزير المالية في أن يجادل حول الانضباط المالي الأكبر، وتشجيع النهج الجريء لخفض العجز، كما أعطى وزير المالية المزيد من الوقت للاستشارات حول عدة مسائل مثل المال والأعمال والاتصالات، وجماعات المصالح والمواطنين والبرلمانيين.

واعتمدت اللجنة الوزارية بشكل كبير على مبدأ مهم، وهو أن ”لا شيء متفق عليه حتى يتم الاتفاق على كل شيء“، وهو ما حثّ السلوك التكتيكي لأولئك الذين كانوا يأملون أن يُعْمَقَ عنهم، وفي نفس الوقت، يتم حمايتهم من المقترحات الطموحة المبكرة.

رئيس الوزراء ومجلس الوزراء

كان المستوى الثالث من الرقابة مجلس الوزراء كاملاً، وهو المنبر الأهم للحكومة الكندية في مجال صنع القرار . يتكون مجلس الوزراء من جميع الوزراء، ويرأسه رئيس الوزراء. وقد قدم القيادة السياسية للمراجعة، و ضمن التضامن الوزاري، وتقييم التوازن العام، وتأثير هذه المقترحات. كما كان دور مجلس الوزراء وقيادة رئيس الوزراء في غاية الأهمية لإنجاح مراجعة البرامج.

لعب رئيس الوزراء دوراً رئيساً في ضمان الانضباط داخل الحزب الحاكم ومشاركة الجميع. ولم يتم إعفاء أي وزارة، ولم يسمح لأي وزير بالتنحي وترك العبء على الآخرين، مثلما لم يسمح بأي استثناءات أو حالات خاصة إلا بعد الانتخابات القادمة.

لم يكن هذا ليكون ممكناً من دون عزم رئيس الوزراء كريتيان، والتعاون القوي مع وزير المالية. ومع وجود اختلافات كثيرة بينهما، إلا أنهما، في هذا الشأن، كانا عازمين على البقاء على نفس المسار. كان

هذا أمراً أساسياً لتحقيق النجاح.

إن الطبيعة الجماعية والشاملة لهذه العملية، والشفافية في الممارسة، والانضباط لدى رئيس الوزراء، قد ساهم في بناء الثقة والطمأنينة، وشجع الوزراء على الإتيان بمقترحات طموحة. كانت السمة المميزة لمراجعة البرنامج واحدة من الأمثلة الكندية الأكثر إثارة للإعجاب للحكومة .

الأمانة العامة لبرنامج المراجعة

تم إنشاء أمانة صغيرة تتكون من مدير تنفيذي وخمسة ضباط واثنتين من موظفي الدعم في مكتب المجلس الملكي الخاص. أما واجبها فهو تسهيل الاتصال بين الوزارات والهيئات المركزية، ومسؤولة عن ضمان العرض المنسق لوكيل الوزارة واللجان الوزارية، وتقوم برفع تقاريرها الى وكيل وزارة ومنه الى مجلس الوزراء، وثاني أقدم وكيل وزارة في الخدمة العامة الكندية. وبما أنها لم تكن مؤسسة دائمة، فقد تم استعارة الموظفين لفترة المراجعة.

الجدول الزمني للمراجعة - خطوة بخطوة

أطلق برنامج المراجعة رسمياً في ١٨ آيار ١٩٩٤. في ذلك اليوم، كتب رئيس المجلس الملكي الخاص والوزير المسؤول عن تجديد الخدمة العامة إلى زملائه في مجلس الوزراء لتحديد النهج العام والمبادئ التوجيهية للممارسة. أبلغت الرسالة الوزراء أنهم وأقسامهم كانوا مسؤولين عن مراجعة وتقييم برامجهم والأنشطة ضد مجموعة مشتركة من المبادئ التوجيهية.

وفي نفس الوقت، أوجز سكرتير مجلس الوزراء كل وكلاء الوزارات على ما كان متوقعا منهم خلال الأشهر المقبلة. وتم إعطاء الوزارات ثلاثة أشهر لوضع خططها.

وفي حزيران ١٩٩٤، أصدرت أمانة برنامج المراجعة عرضاً قصيراً عن تنظيم برنامج المراجعة، وأصرت على ضرورة تحديث عمل الحكومة الكندية، مشيرة إلى أن التخفيضات الشاملة لم تكن وسيلة مرغوبة لإدارة الانضباط المالي. كما استقتت من الدروس من ممارسة فرقة نيلسون لسنة ١٩٨٤، والدروس المستفادة من بلدان أخرى، وذكرت الوزارات أن تلبية الهدف المالي الإجمالي سيتطلب تخفيضات حقيقية، وليس فقط تخفيضات في زيادة الإنفاق المخطط له.

ونُصحت الوزارات بتعيين "منسق لبرنامج المراجعة" للمساعدة في إدارة التنسيق بين الوزارات، وضمن الاتصال في الوقت المناسب مع الأمانة العامة لبرنامج المراجعة. وكما كان من المتوقع أن عدداً من "المراجعات الأفقية" ستكون لها حاجة في معالجة القضايا المشتركة والمتداخلة لعدة أقسام ووكالات، فإن منسقي برنامج المراجعة سيساهمون أيضاً في التنسيق على نطاق الحكومة.

وفي أوائل شهر تموز، أصدرت الأمانة دليلاً أكثر تفصيلاً لتطوير "خطط العمل الاستراتيجية"

التي تتعامل مع قضايا الشكل والبيانات المشتركة. وأعدت التأكيد على أن الهدف الرئيس هو تحديد الأدوار والمسؤوليات الاتحادية الأساسية، وتقديم حكومة حديثة ومسؤولة. كان ينبغي أن يستمر برنامج المراجعة بشكل سريع في ظل ضيق الوقت، حيث كان يجب الانتهاء في الوقت المناسب للموازنة في شباط ١٩٩٥. وكان يجب تقديم خطط العمل الاستراتيجية أمانة برنامج المراجعة بحلول ٣١ آب.

وفي أيلول ١٩٩٤، وفي خطاب أمام غرفة التجارة الكندية، أكد رئيس الوزراء كريتيان أهمية وأهداف برنامج المراجعة، وقال إن حكومته لم تؤمن بالقطع والخفض، قائلاً: "نعتقد أن الحكومة يمكن ويجب أن تكون قوة للخير في المجتمع. لذا يجب علينا أن نحسن تحديد أولوياتنا" (Chrétien, ١٩٩٤).

وبدأت لجنة من وكلاء الوزارات مراجعة مقترحات الوزارات في منتصف شهر ايلول، حيث اجتمعت كل أسبوعين لمدة يوم كامل. ومن أجل تسهيل المراجعة، وافقت اللجنة أن يتم مراجعة الوزارات والوكالات ذات الأدوار والمسؤوليات المماثلة باعتبارها كل لا يتجزأ خلال الدورة نفسها. فعلى سبيل المثال، تم مراجعة مكتب رئيس الوزراء ووزارة المالية، وأمانة مجلس الخزانة ولجنة الخدمة العامة سوية. وفي هذه الحالة بالذات، قررت اللجنة مراجعتها أولاً لتعزيز الرسالة التي مفادها أن لا يتم إعفاء أي منظمة، ولا حتى تلك التي تكتب التقارير إلى رئيس الوزراء ووزير المالية.

واتفق رؤساء لجنة مجلس الوزراء ولجنة وكلاء الوزارات أن تقوم لجنة وكلاء الوزارات بوظيفة متحدية. سيكون هناك تبادل لمذكرات التقويم وتوصياتها مع جميع أعضاء اللجنة الوزارية ومع الوزير المشرف. كما ذكر انفاً، فإن وكيل الوزارة لمجلس الوزراء سيقوم بتقديم ملاحظات التقويم الى اللجنة الوزارية.

عقدت اللجنة الوزارية اجتماعها التنظيمي الأول في ٣٠/٨/١٩٩٤، وبدأت أعمالها الفنية في أواخر شهر أيلول، والتقت أسبوعياً خلال شهر تشرين الثاني. وفي أوائل كانون الأول، اجتمعت مرتين أسبوعياً لمعالجة القضايا الشاملة من أجل تحديد وفورات إضافية.

وقد أطلع رئيس الوزراء بشكل منتظم وتسلم مجلس الوزراء تحديثات منتظمة. قام رئيس الوزراء كريتيان، أثناء برنامج المراجعة، بتوسعة الممارسة الوزارية (تسمح الأحداث اليومية للوزراء بالتطلع إلى الأمام، والتركيز على الأولويات على نطاق الحكومة) التي كانت موجودة في ظل الحكومات السابقة لدمج دورة تخطيط موازنة الحكومة. كما استغل رئيس الوزراء، خلال برنامج المراجعة، تراجع الوزراء لبناء وتعزيز الدعم السياسي لتقديم المقترحات.

حدث التراجع الأول في أواخر تشرين الأول ١٩٩٤، وبعد ذلك قدمت الوزارات الأهداف التي تكمل خطط عملها. استفادت الأهداف من تفكير الوزير ووكيل الوزارة، مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج مراجعة وكيل الوزارة المناظر واللجنة الوزارية. حتى ذلك الحين، تم تصميم الأهداف النظرية لكي تكون تحدياً.

طور الوزراء مجموعة طموحة من الإصلاحات كافية للقضاء على العجز في غضون ثلاث سنوات، وبالتالي، تجاوز الهدف العام المقرر بكثير في البداية في موازنة ١٩٩٤. وفي السنة التالية، أظهرت أزمة البيزو المكسيكي بوضوح ضعف الدول تجاه الأسواق المالية الدولية، وشدت على أن فقدان السيطرة الذي يمكن أن تواجهه الحكومة، قد يحمل الكثير من الديون. لاقت المشاكل المالية الكندية اهتمام المستثمرين الدوليين، مما أدى إلى ضغط كبير على الدولار الكندي، وضغوط تصاعدية على أسعار الفائدة. كما أدى هذا بوكالة موديز الى اصدار تحذير ائتمان ما قبل الموازنة. وفي كانون الثاني ١٩٩٥، ظهر في افتتاحية صحيفة وول ستريت جورنال، أن كندا مفلسة إذا لم تتخذ إجراءات دراماتيكية لمعالجة مشكلة الديون، وإنه يمكن أن يتفقم الدين، ويزيد من خطورة الوضع (Chrétien ٢٠٠٧: ٦٥)

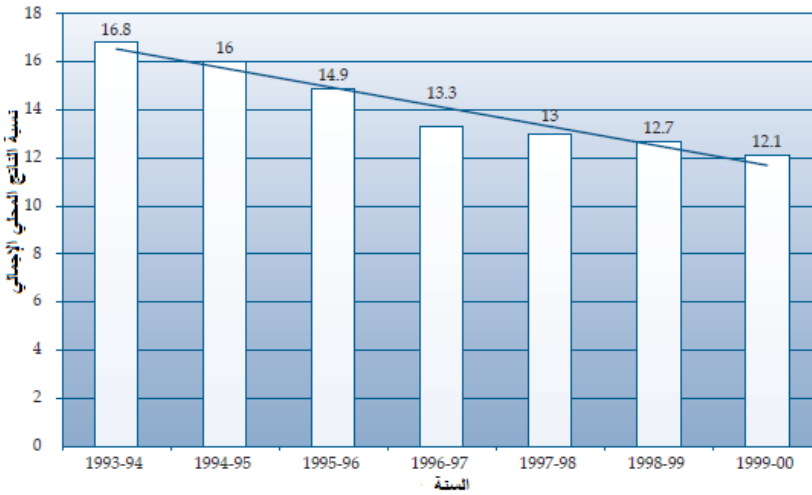
وقد قدمت توصيات برنامج المراجعة في مجلس الوزراء يوم ١٧ كانون الثاني ١٩٩٥، كجزء من اعتبار مجلس الوزراء في موازنة ١٩٩٥. وقد زاد تدهور الوضع الاقتصادي والتعرض للأسواق المالية الدولية، من عزم الوزراء على حل الوضع المالي في كندا، ووجدوا جهودهم للتوصل الى خطة طموحة. تم الإعلان عن قرارات برنامج المراجعة في موازنة ١٩٩٥، وتم التأكيد عليها في تشريع الموازنة، وتم التكفل لهم بالحماية القانونية. إن حماية تلك القرارات يعني أنه سيكون من الصعب التراجع عن أي قرار. تطلب قرار دمج قرارات برنامج المراجعة في تشريع الموازنة نقاشات مفصلة للاقسام والوكالات المركزية لتأكيد ما تم الاتفاق عليه. وأنشئ فريق يتألف من أمانة برنامج المراجعة ومنسقي برنامج المراجعة في الوزارات للإشراف على التنفيذ.

وجرت الجولة الثانية من برنامج المراجعة في عام ١٩٩٥، مع التركيز بشكل كبير على القضايا الأفقية التي تتقاطع مع الوزارات. وكان هذا من شأنه أن يسفر عن بعض التدابير الإضافية التي تم الإعلان عنها في موازنة ١٩٩٦. ان برنامج المراجعة يؤدي إلى محاذاة أهمية دور الحكومة الكندية منذ الحرب العالمية الثانية - وتم تحقيق ذلك سلمياً، من دون الاضطرابات الاجتماعية التي شهدتها بعض البلدان الأخرى.

برنامج المراجعة: النتائج تقليل غير مسبوق في إنفاق البرنامج

نتيجة لبرنامج المراجعة، انخفض إنفاق البرنامج (الذي يشمل جميع النفقات باستثناء مدفوعات الفائدة على الدين العام) من حيث القيمة المطلقة بنسبة تزيد على ١٠٪ بين ١٩٩٤-١٩٩٥ و ١٩٩٦-١٩٩٧. نصف هذه التخفيضات كانت نتيجة للتغيرات في البرامج القانونية، بما في ذلك تأمين مدفوعات الفائدة لعمالة الأفراد والتحويلات المالية للمقاطعات. نسبة إلى حجم الاقتصاد، كان الانخفاض دراماتيكية أكثر. وانخفض إنفاق البرنامج من ١٦,٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في المدة ١٩٩٣-١٩٩٤ إلى ١٢,١٪ في ١٩٩٩-٢٠٠٠، وهو أدنى مستوى له منذ ١٩٤٩-١٩٥٠ (انظر الشكل ٨). أسفرت هذه التخفيضات في إحراز تقدم كبير في معالجة مشاكل الإنفاق الهيكلية.

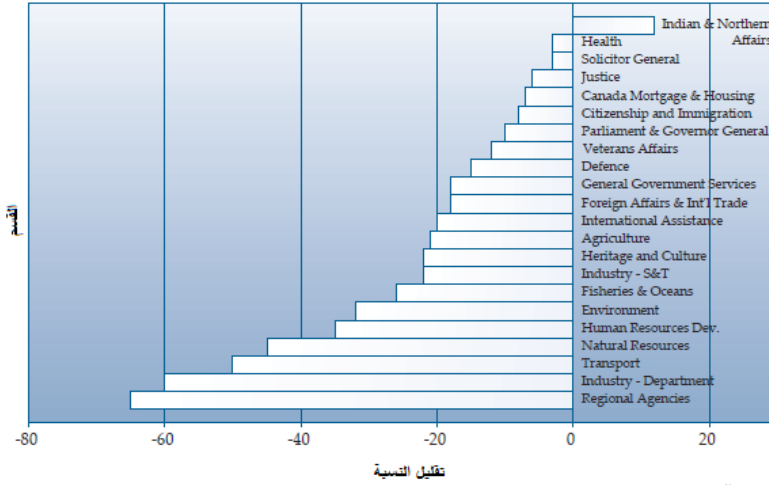
الشكل 8 إنفاق البرنامج



المصدر: سجلات الحكومة الاتحادية، ٢٠٠٨

وبما أن الممارسة ركزت على دور الحكومة الكندية، فقد تم دعوة مختلف الوزارات لتقديم مساهمات مختلفة جدا (انظر الشكل ٩).

الشكل 9: التغييرات في إنفاق الأقسام 1998-1997 نسبة إلى 1994-1995

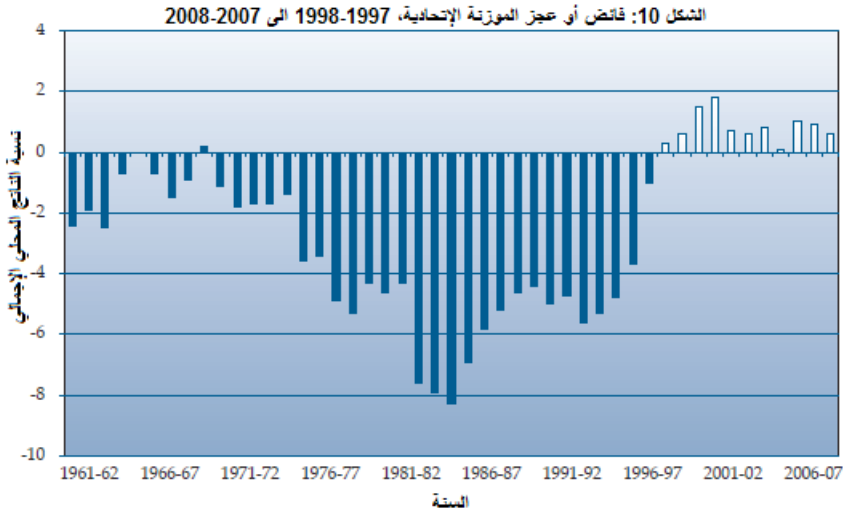


المصدر: Martin, 1995

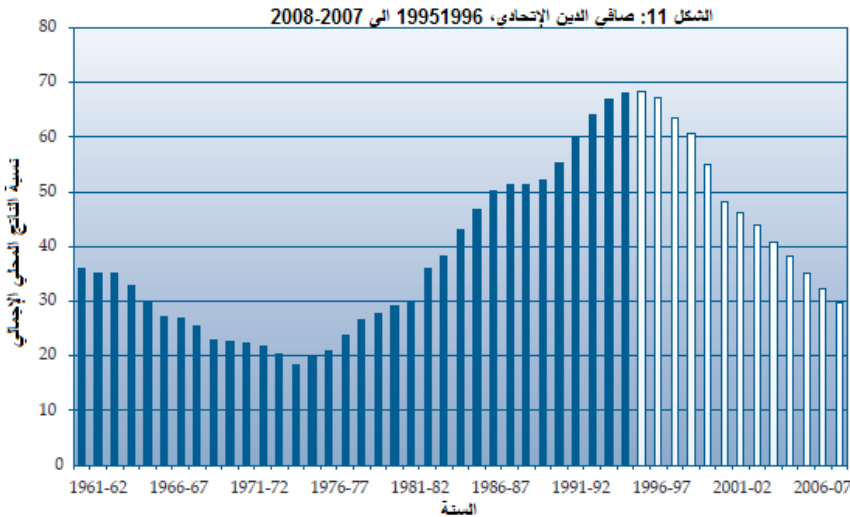
وازداد إنفاق البرنامج في حالات مثل الإنفاق للشعوب الأصلية والأطفال. كما عملت بعض الوزارات تخفيضات متواضعة في ضوء أهميتها لرعاية الكنديين، كما في قطاعي الصحة والعدالة. استغل البعض هذه الفرصة لإعادة التعريف الأساسي لمهمتهم حول الاستجابة بشكل أفضل للاحتياجات المتغيرة للكنديين في القرن الحادي والعشرين. كان هذا هو الحال بالنسبة للنقل والصناعة والثروة السمكية والمحيطات، وإلى حد أقل، الزراعة. وفي وقت لاحق، خفضت بعض الوزارات كثيراً من إنفاقها، وأصبحت إعادة الإستثمار والتصحيح مساراً ضرورياً في السنوات اللاحقة. وسرعان ما أصبح واضحاً في وزارة الدفاع الوطني، على سبيل المثال، أن المردود المتوقع نتيجة لنهاية الحرب الباردة لن يتحقق. وبدأت المهمات تصبح أكثر عدداً، وأكثر تعقيداً وأكثر تكلفة.

القضاء على العجز

ونتيجة لظروف مواتية (لا ركود)، وفوائد الإصلاحات الهيكلية السابقة (النمو الاقتصادي المترتب على اتفاقيات التجارة الحرة وقاعدة نمو الإيرادات الناتجة عن الإصلاح الضريبي)، وكذلك تخفيضات الإنفاق المستدامة الناتجة عن برنامج المراجعة، تمكنت الحكومة الكندية من القضاء على العجز في ثلاث سنوات، مما أدى إلى أول فائض موازنة خلال ٢٨ عاماً في ١٩٩٧-١٩٩٨، وإلى ١١ سنة متتالية من الفائض. وسيصل الفائض إلى ١,٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في المدة ٢٠٠٠-٢٠٠١، على الرغم من التباطؤ الاقتصادي في جميع أنحاء العالم (انظر الشكل ١٠).



المصدر: سجلات الحكومة الإتحادية، ٢٠٠٨
 وبحلول المدة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، بلغت نسبة الدين الاتحادي إلى الناتج المحلي الإجمالي ٢٩,٨٪ من أعلى مستوى لما يقرب من ٧٠٪ في المدة ١٩٩٥-١٩٩٦. (نظر الشكل ١١).

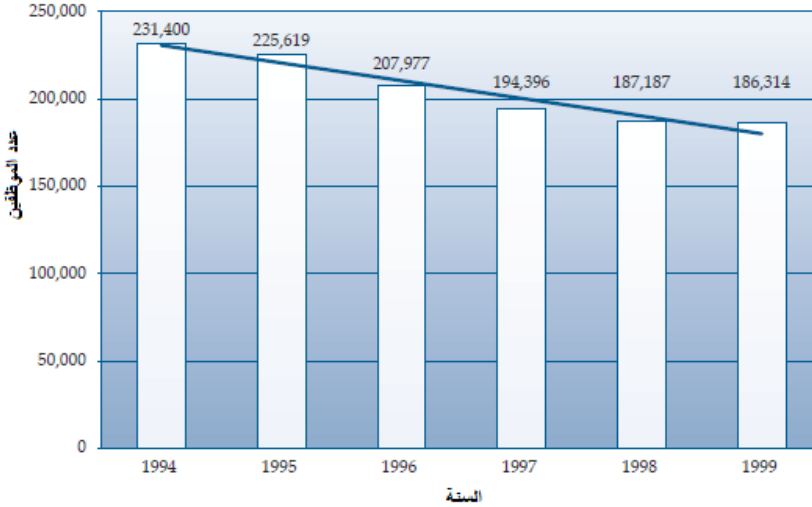


المصدر: سجلات الحكومة الإتحادية، ٢٠٠٨

خدمة عامة أقل

كان لبرنامج المراجعة تأثير كبير على حجم الخدمة العامة. فعلى مدى خمس سنوات، انخفضت عمالة الخدمة العامة من ٤٥٠٠٠ موظف بنسبة ١٩٪ (انظر الشكل ١٢). تضمن ذلك ٨٠٠٠ موظف تم نقلهم إلى القطاع الخاص وإلى القطاع غير الربحي، أو إلى مستويات أخرى من المواقع الحكومية. ولا يشمل ذلك تخفيضات العمالة في شرطة الخيالة الملكية الكندية، والقوات الكندية العسكرية، أو في موظفين منفصلين، مثل الشركات الحكومية. وانخفض إجمالي العمالة في القطاع العام الاتحادي بنحو ٥٥٠٠٠ ، عندما تم أخذ هذه التخفيضات في الاعتبار.

الشكل 12: التوظيف في الخدمة العامة



المصدر: مجلس الخزانة الكندي، ١٩٩٩

عندما بدأ برنامج المراجعة، أدركت الحكومة الكندية أن العديد من الموظفين سيتأثرون، لذلك تم إدخال مجموعات مساعدة لفترة زمنية محدودة، لتقليص الحزم بشكل يضمن المعاملة العادلة للمتضررين. وسمح لمزيج من البرامج الخاصة والإدارة المرنة (بشكل يسمح للموظفين المتضررين الذين يرغبون في البقاء في الخدمة العامة ملء الوظائف الشاغرة) بالانتقال السلس في ظل ظروف صعبة.

كان حافز التقاعد المبكر برنامجاً مدته ثلاث سنوات للموظفين الدائمين الفاضلين من أي دائرة أو مؤسسة من مسؤولية مجلس الخزانة. بناء على هذا البرنامج، فإن الموظفين الذين يقدمون على التقاعد المبكر في غضون ٦٠ يوماً من إعلانهم فائزين لن يتم تخفيض معاشاتهم التقاعدية نتيجة للتقاعد في وقت مبكر. كان ذلك الحافز برنامجاً مدته ثلاث سنوات للموظفين الدائمين الذين يتم إعلانهم فائزين من الوزارات

”الأكثر تضرراً“ (حيث كان تأثير العمالة في قرارات برنامج المراجعة يتجاوز ما يمكن أن يدار من خلال أساليب الإدارة الحالية). ويتلقى الموظفون المتضررون مبلغاً نقدياً إذا استقالوا من الخدمة العامة. ويتفاوت مقدار الدفعة على أساس الراتب والعمر وسنوات الخدمة واستحقاق المعاشات. نتيجة لهذه الإجراءات، تم إنجاز تخفيضات كبيرة في أعداد الموظفين مع حالات قليلة للخروج غير الطوعي من الخدمة العامة وبدون اضطرابات عمالية أو انقطاع في الخدمة المميزة لجهود الدول الأخرى للحد من حجم الخدمات العامة.

إعادة وضع دور الحكومة الكندية

تم تدوين النتيجة الإجمالية لبرنامج المراجعة في تقرير (Getting Government Right, A Progress Report) من قبل مكتب المجلس الملكي الخاص، وقدم في مجلس العموم من قبل رئيس مجلس الخزانة يوم ١٩٩٦/٣/٧. وأدى هذا التقرير إلى النشر السنوي لنتائج للكنديين والإطار الإداري للحكومة الكندية، من قبل أمانة مجلس الخزانة، ابتداءً من عام ٢٠٠٠. ووصلت قرارات برنامج المراجعة إلى إعادة تنظيم عميقة لدور الحكومة الكندية، وتتركز نشاطاتها الآن على خمسة أدوار أساسية:

- تعزيز الاقتصاد والاتحاد الاقتصادي لضمان بلد مزدهر للكنديين
 - تعزيز التكافل الاجتماعي من خلال الحفاظ على وتحديث الرابطة الاجتماعية بحيث يزداد نطاق الرعاية المجتمعية في كندا
 - تجميع الموارد الوطنية لتحقيق الأهداف المشتركة بكفاءة وفعالية
 - حماية وتعزيز القيم والهوية الكندية في الوقت الذي تحتفل كندا بتنوعها
 - الدفاع عن سيادة كندا والتحدث نيابة عن الكنديين بشكل جماعي على المسرح العالمي
- في كثير من الحالات، وخاصة في القطاع الاقتصادي، غيرت الحكومة الكندية من دورها في ملكية وعمليات وضع السياسات الأساسية والمسؤوليات التنظيمية التي من شأنها أن تحفز النمو الاقتصادي وتخلق فرص عمل. كما تم تخفيض أو القضاء - العديد من برامج الدعم في قطاعات النقل والزراعة والطاقة.

ففي القطاع الاجتماعي، أعيد تنظيم الأدوار بين مستويات الحكومة للحد من التداخل والازدواجية وتقديم الخدمات المتكاملة للمواطنين. فعلى سبيل المثال، توقفت الحكومة الاتحادية عن توفير الدعم المباشر لبرامج التدريب المهني، وعرضت المقاطعات الفرصة لتولي إدارة الإسكان الاجتماعي.

وقد تم بناء شراكات مع المقاطعات والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص والقطاع غير الهادف للربح، لتقديم

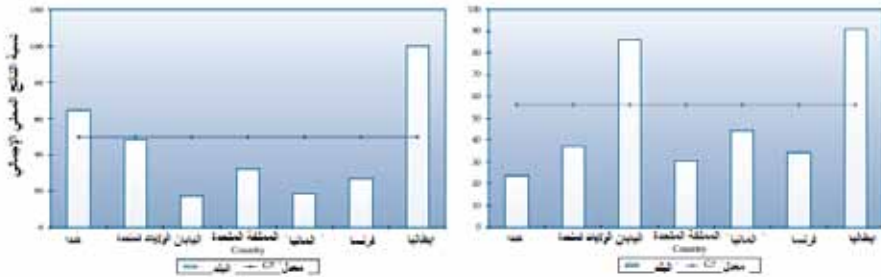
أفضل البرامج والخدمات للمواطنين في مجالات مثل خلق فرص العمل للشباب والسياحة، والإدارة الجديدة لمصائد الأسماك في المياه، والإدارة البيئية، وسلامة الأغذية، وتوطين اللاجئين ومنع الجريمة. كما أزيلت الحواجز بين المؤسسات في الحكومة الاتحادية، وتم تغيير هيكل التسليم. كما تم إنشاء موقع على الإنترنت لتوفير الوصول للإطلاع على الخدمات الحكومية على شبكة الانترنت. كما تم تسخير تكنولوجيا المعلومات الجديدة لتحسين خدمات الهجرة والمواطنة وخدمات رجال الأعمال وخدمات التوظيف. وقد وضعت نماذج تسليم بديلة للخدمات الوطنية، وللتفتيش عن الأغذية، وتحصيل الإيرادات. كما تم إدخال رسوم استرداد التكاليف والمستخدمين، أو زيادة لبعض الخدمات التي يتم توفيرها لمجموعة محددة من العملاء أو المواطنين. كما أدى ذلك إلى إعادة تصميم الخدمات الحكومية، وتحديث بعض وظائف تقديم الخدمات. وقد تم بذل جهد أكثر لإعطاء مرونة أكبر للأقسام.

استعادة القدرة على الاستثمار في المستقبل

بحلول عام ١٩٩٧، وبينما دخلت حكومة رئيس الوزراء كريتيان ولايتها الثانية، حققت البلاد الكثير من التقدم. كان النمو الاقتصادي قويا، وانخفضت معدلات التضخم، وازدادت فرص العمل، وارتفعت الصادرات إلى مستويات قياسية.

أما اعتباراً من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠٣، كان لكندا متوسط معدل نمو سنوي في التوظيف ٢,٣٪، وفي مستوى المعيشة ٢,٨٪. كان هذا أقوى معدل نمو بين دول السبعة الكبار. وازداد الدخل الحقيقي للكنديين بنسبة ٢٠٪ في تلك الفترة مقاساً بالنتائج المحلي الإجمالي للفرد الواحد. كما حصلت على ثاني أعلى مستوى من صافي الإلتزامات المالية بين دول السبعة الكبار في عام ١٩٩٣، وبحلول عام ٢٠٠٧، بلغ صافي الإلتزامات المالية لكندا المستوى الأدنى (انظر الشكل ١٣).^{٢٢}

الشكل ١٣: صافي الإلتزامات المالية - ١٩٩٨-٢٠٠٧



المصدر: سجلات الحكومة الاتحادية، ٢٠٠٨

نظرة إلى الوراء - النطلع إلى الأمام

لم تكن هذه هي المرة الأولى التي كان ينبغي على البلاد القضاء على عجز كبير، كما أنها لن تكون الأخيرة. وفي حين قد تتفاوت أسباب العجز والظروف التي تواجهها بلدان مختلفة، فإن كمية الخبرة المتاحة حول كيفية الحد من العجز يمكن تحقيقها بنجاح. وبينما ستكون هناك حاجة المناهج المصممة خصيصاً لهذا الغرض، من الممكن أن نتعلم من الماضي ومن الآخرين. ويمكن استخلاص الدروس التالية من التجربة الكندية:

١. القضاء على عجز كبير هو "مشروع مجتمعي" وليس ممارسة موازنة عادية، وغالباً ما ينطوي على ممارسة موازنة لعدد قليل من الناس الذين يعملون في سرية نسبية. والغرض من هذه العملية هو التوفيق بين القدرة المالية ومطالب الحصول على التمويل، بما في ذلك تمويل أولويات الحكومة الجديدة. وينطوي القضاء على عجز كبير على إعادة تنظيم دور الحكومة في المجتمع. على هذا النحو، هناك ضرورة لنهج أكثر انفتاحاً وشمولية، وأن يشارك "الحكومة بكاملها".
٢. المقياس مهم، إذ يجعل بالإمكان تحقيق الإصلاحات الممكنة التي وحدها لن تكون ممكنة من الناحية السياسية. جميع البرامج لديها مستفيدين. أما التخفيضات التي تؤثر على البرامج الفردية فتطلق العنان لرد فعل قوي من جانب هؤلاء المستفيدين. وقد ساعد برنامج المراجعة على تحقيق التوازن بين مصالح الفرد ومصالح الجماعة. ويتوقف الحكم العام حول ميزة منهجية، على مدى النزاهة النسبية للمقترحات بين المناطق والجماعات، ومستويات الدخل، وهكذا دواليك.
٣. السرعة مهمة أيضاً، إذ أن إصلاحات القطاع العام تنجح تدريجياً بمرور الوقت. مع ذلك، وحيث قد تم تحقيق مستوى عالٍ من التوافق المجتمعي، فمن الأفضل أن يكون التحرك على وجه السرعة. هذا الأمر يوجد الأمل في نهاية النفق.
٤. الحذر مهم أيضاً، لأنه يحمي العمل الجماعي من الانزلاق بسبب ظروف غير متوقعة. وقد تم بناء درجة عالية من الحذر حول برنامج المراجعة. وقد تحقق ذلك من خلال فرضيات مالية أقل من المتوسط، وإنشاء احتياطي للطوارئ، والقضاء على احتياطات السياسة لتمويل مبادرات جديدة.
٥. يلعب الحظ دوراً، ولكن ذلك لا يدوم إلى الأبد. خلال فترة برنامج المراجعة، لم تكن هناك صدمات خارجية كبيرة تخرج الممارسة عن مسارها. علاوة على ذلك، خلقت اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية طلباً خارجياً قوياً للصادرات الكندية. حدث هذا بالإضافة إلى ضعف الدولار، واستبدال الطلب المحلي والتعديل الميسر. غير أن الفرصة قد لا تدوم إلى الأبد. وقد يأتي الانكماش الاقتصادي المقبل وسيظهر إذا ما كانت التدابير المتخذة مستدامة. وقد برعت كندا في عملها خلال فترة الانكماش التي تلت الانكماش الاقتصادي (٢٠٠١)، وتظهر ١١ موازنة فائض أن الإصلاحات كانت مستدامة.

٦. يمكن القيام بها. تم إنجاز اختبار الإصلاح الناجح حول ما إذا كان يمكن إنجاز النتيجة المرجوة بأقل التكاليف الممكنة للمجتمع، مع التقليل من العواقب غير المقصودة. بناء على هذا، فإن التخفيضات السهلة والأهداف السهلة ربما تكون النهج الأسوأ، لأنها قد لا تكون مستدامة، ويمكن أن تتسبب في تآكل ما هو ضروري لتلبية الاحتياجات المجتمعية ذات الأولوية في المستقبل، والتسبب في أضرار تلحق بالقدرات المؤسسية في القطاع العام للخدمة. ومن الممكن القيام باصلاحات طموحة، واتخاذ القرارات بطريقة مبدئية، يدافع بها عن المواطنين والموظفين العموميين.

الخاتمة

هذه الدراسة الكندية هي مثال لحكومة مجلس الوزراء في أفضل حالاتها، وهي مثال رائع للشراكة بين المسؤولين المنتخبين والموظفين العموميين. وهي تستقي خطواتها من استعداد الكنديين لقبول الإجراءات التي يتعين عليهم اتخاذها. إن المواطنين هم دائما الأبطال الحقيقيون لإصلاح القطاع العام، لأنهم هم الذين يجب عليهم أن يقبلوا بالتضحية، وهم الذين يدفعون ثمن الفشل. ومع مرور الوقت، تصبح أجيال المستقبل من الموظفين العموميين، سواء المنتخبة وغير المنتخبة، مدينة لأولئك الذين ضحوا من أجل حماية النتائج التي تحققت للأجيال المقبلة.

شكر وتقدير

يود الكاتب أن يشكر براين جونسون لمساهمته في إعداد هذا التقرير، وكذلك كاثرين روز وجوردان بيكر لمساعدتهما البحثية. كما يعرب عن رغبته في الاعتراف بمساهمة معالي مارسيل ماسي في تقديم دراسة الحالة الكندية في مختلف البلدان، وديفيد دودج لمراجعته وتعليقاته، والدكتور كين كوتس لدعمه والمنظور التاريخي له. يتبنى المؤلف المسؤولية الكاملة عن محتوى هذا التقرير.

التعليقات الختامية
(Endnotes)

١. ما لم يذكر خلاف ذلك، فإن البيانات المالية المستخدمة في هذا التقرير هي من السجلات العامة للحكومة الاتحادية، والجداول المرجعية المالية (Ottawa:Department of Finance, September, ٢٠٠٨). هناك طريقتان لتقديم البيانات المالية الحكومية: الحسابات العامة (التي تستخدم لعرض البيانات المالية للبرلمان) والحسابات الوطنية (التي تستخدم لقياس أثر النشاط الحكومي على الاقتصاد). وفي حين أنها توفر تدابير مختلفة إلى حد ما، فإن النمط هو نفسه تقريبا. باستثناء إذا كان الأمر هو للإجراء المقارنات الدولية، فإنه يتم استخدام بيانات الحسابات العامة لأغراض هذا التقرير. وتستخدم بيانات الحسابات الوطنية للمقارنات الدولية.

٢. قدمت هذه الحسابات من مراجعة بنك كندا، (آيار ١٩٧٩). وقد جاء الجدول ١. الفكرة والبنية الأساسية لهذه الحسابات، من

Wayne Simpson (١٩٨٠). "Wage Structure and Stagflation in the". Economic Council of Canada, Discussion Paper No ١٩٧٠.s. ١٦١:

٣. على سبيل المثال، انظر رأي كريتيان

Chrétien, Jean

(١٩٨٥). Pp ١١٧. Toronto: Key Porter. Straight from the Heart.

٤. كان العجز في كندا كنسبة مئوية من النفقات هو ٢٢,٣٪ للعام ١٩٧٨، مقارنة مع ٣٢,٤٪ في إيطاليا (على أساس الحسابات القومية).

٥. تألفت من ٢٠٠ مليون دولار لبرنامج التنمية المجتمعية الكندي، و ٣٠٠ مليون دولار على مدى مدة سنتين لتعزيز الابتكار الصناعي ضمن برنامج تطوير المشاريع، وبرنامج الصناعات الدفاعية، وبرنامج تعديل العمل.

٦. شملت بعض التدابير الأخرى مبلغ ٥٠٠ مليون دولار في برامج خلق فرص العمل، جنبا إلى جنب مع ٢٠٠ مليون دولار للإسكان، و ٤٠٠ مليون دولار لتحديث السكك الحديدية في غرب كندا.

٧. على سبيل المثال، رسالة مفتوحة من معالي فيك شرودر، وزير المالية في حكومة مانيتوبا، الى مارك لالوند، وزير المالية الاتحادي، حول كيفية أن إنفاق رأس المال من شأنه تسريع الانتعاش، الذي أعقبه سلسلة من المقترحات لتطوير البنية التحتية في مانيتوبا.

٨. نظرا للانقطاع في السلسلة بعد إدخال نظام المحاسبة على أساس الاستحقاق الكامل، فإن البيانات ١٨٨٣-١٨٨٤ فصاعدا غير قابلة للمقارنة مباشرة مع السنوات السابقة.

٩. انخفض عجز نيوفاوندلاند بأكثر من ٥٠٪.

١٠. بلغ العجز المقدّر للمدة ١٩٨٤-١٩٨٥ انخفاضاً بنسبة ٢١,٨٪ مما كان متوقّعا في العام السابق.
١١. هذه البيانات على أساس الحسابات الوطنية.
١٢. شملت الخصخصة شركة النقل الشمالية المحدودة، وشركة تيليغلوب كندا، والترسانة الكندية المحدودة، واهتمام الحكومة في مؤسسة التنمية الكندية. كما شمل التخفيض دعم إعانات النقل، بما في ذلك السكك الحديدية، والدعم الصناعي والزراعي.
١٣. سيتم قطع رواتب أعضاء مجلس العموم ومجلس الشيوخ ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء، وتجميدها لوكلاء الوزارات ومساعدتهم وما يعادل درجاتهم. كما سيكون هناك أيضا انخفاض بنسبة ٢٪ من كل البرامج الحكومية غير القانونية، وسيتم خصصتها بالإضافة إلى الخطوط الجوية والكندية والطاقة النووية.
١٤. شملت تدابير الإدارة الإسراع في تحويل الأموال من خصومات المصدر، وتأجيل الإنفاق على الدفاع، والحد من الإنفاق على المساعدات الإنمائية الرسمية، وزيادة ضريبة النقل الجوي. كما تضمنت أيضا زيادة التدابير الضريبية وتوسيع نطاق المبيعات الاتحادية والضرائب غير المباشرة.
١٥. شملت التدابير تجميد خدمة البناء في أوتاوا، والقيود المفروضة على سفر أعضاء البرلمان والموظفين العموميين، وإغلاق بعض المطاعم البرلمانية، وبيع طائرات الحكومة وإغلاق أو دمج عدة وكالات حكومية.
١٦. تؤثر ضوابط الإنفاق على مجموعة واسعة من البرامج الحكومية باستثناء برامج دعم الدخل الرئيسة ومعظم التحويلات إلى المحافظات ذات الدخل المنخفض. وقد شملت التدابير خطة المساعدة الكندية للمدفوعات لبعض المحافظات، وتمويل برامج أخرى بنسبة ٥٪، والحصول على تمويل ثابت من صندوق برنامج الطوارئ. وسيتم خفض الإنفاق على برامج لا تخضع لخطة الرقابة على النفقات بنحو ٨٠٠ مليون دولار. وقد ألغي تمويل مشروع أوصلو الرمال النفطية وكاسحة الجليد القطبي، وتيليسات كندا، وبترو كندا، وسيتم خصصتها.
١٧. تم تمديد تدابير الرقابة على النفقات التي أعلن عنها في موازنة ١٩٩٠. كما تم فرض ضوابط إنفاق إضافية على البرامج التي لا تخضع لخطة الرقابة على النفقات.
١٨. شملت التدابير الأخرى تخفيضات في الرواتب الوزارية، والمبادئ التوجيهية المشددة على السفر، وتخفيضات في موازنات إدارات الاتصالات، وتخفيضات في الإنفاق الدفاعي، وكبح نمو الإنفاق على السكن الاجتماعي، وتبسيط أو تصفية العديد من المجالس واللجان.
١٩. شملت التدابير الأخرى تجميد تمويل مجالس البحث لمدة سنتين، وخفض المنح الفيدرالية والمساهمات بنسبة ١٠٪.
٢٠. يجب أن يصل الإنفاق في البرنامج الاتحادي إلى صفر نمو حقيقي؛ وتجميد الإنفاق على الدفاع، وتحديد تمويل مجلس البحوث والمساعدة الدولية، وتخفيض مزيد من المنح والتبرعات وإعانات تمويل التنمية الإقليمية لبنك كندا المركزي والسكك الحديدية. وإنهاء دفعات السكن الاجتماعي.

٢١. بالإضافة إلى تدابير الموازنة الـ ١٢ المذكورة انفاً، كان هناك تدابير داخلية أخرى، مثل تجميد السنة الوزارية والموازنات التشغيلية.

٢٢. المصدر لهذه المقارنة مستقى من

Federal Government Public Accounts, Fiscal Reference Tables, The original (Ottawa: Department of Finance, September ٢٠٠٨). source is stated to be OECD Economic Outlook, No ٨٣ (June ٢٠٠٨) and Federal Reserve, Flow of Funds Accounts of the United States June ٢٠٠٨.

مع تعديل البيانات الأمريكية لإستثناء التزامات المعاشات التوظيفية الحكومية المعينة لتطوير المقارنة مع اجراءات الدين الأخرى.