

مداخلة

السيد ريجينالد س. فيلاسكو

الأمين العام لمجلس النواب الفلبيني

حول

"إطار العمل البرلماني والأدوات للتدقيق الفعال في إنفاق الحكومة"

دورة جنيف

آذار/مارس 2024



جمهورية الفلبين

مجلس النواب

مدينة كويزون، مترو مانيلا

مداخلة

ضمن اجتماع جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

الذي يعقد بالتزامن مع الجمعية العامة الـ148 للاتحاد البرلماني الدولي

جنيف، سويسرا

24-26 آذار/مارس 2024

"إطار العمل البرلماني والأدوات للتدقيق الفعال في إنفاق الحكومة"



سعادة السيد نجيب الخدي، رئيس جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية؛

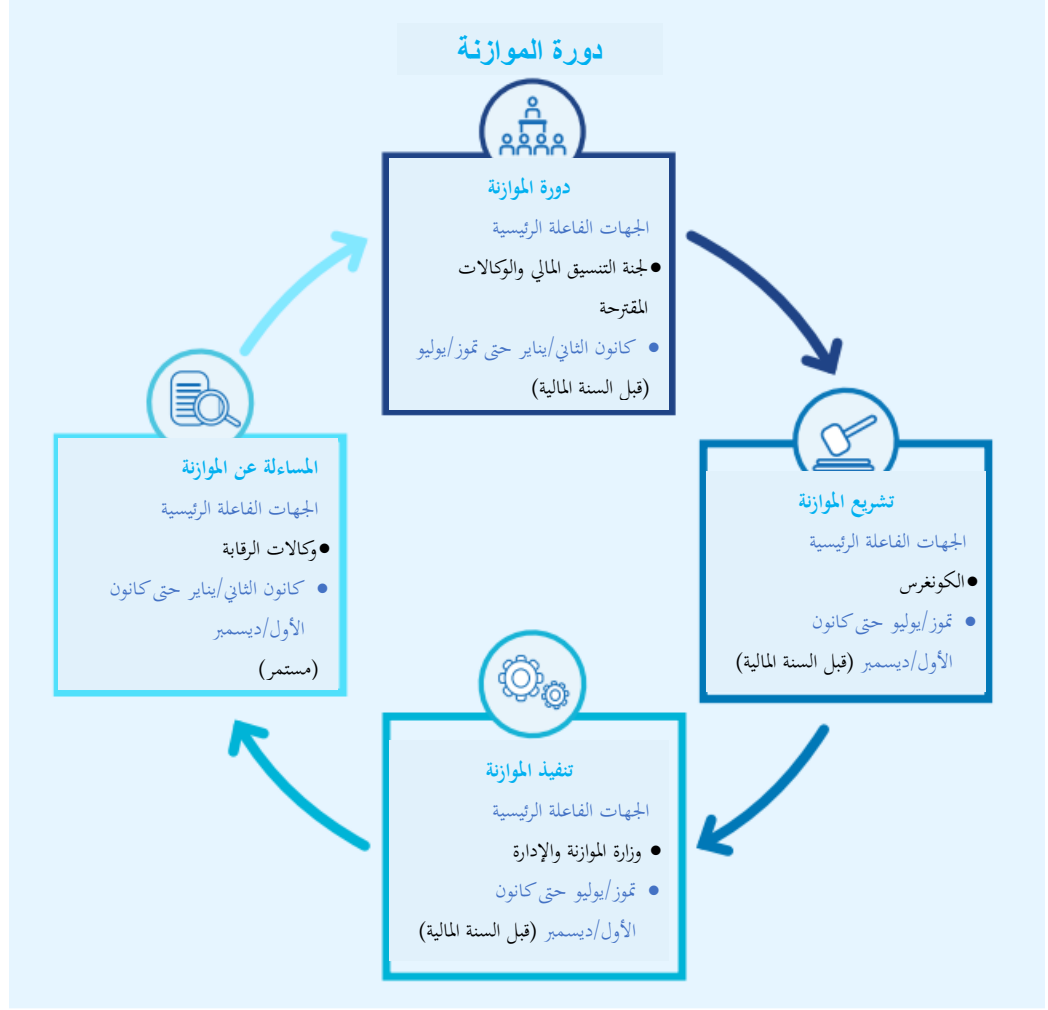
الزملاء الأمناء العامون والممثلون البرلمانيون؛

السيدات والسادة الكرام؛

تقسم سلطات جمهورية الفلبين إلى ثلاث (3) سلطات رئيسية وهي: التشريعية والتنفيذية والقضائية. بينما تراقب الفلبين مبدأ فصل السلطات لضمان الضوابط والتوازنات، والموازنة الحكومية، والتخصيص، والإنفاق مسؤولية مشتركة تقع على عاتق السلطة التشريعية والتنفيذية. وبالتالي تنقسم دورة الموازنة إلى أربع (4) مراحل:

- إعداد الموازنة
- تشريعات الموازنة
- تنفيذ الموازنة
- المساءلة عن الموازنة





المصدر: دليل المشرع في تحليل الموازنة الوطنية (دائرة بحوث السياسة والموازنة في الكونغرس (CPBRD))

وباعتبارها ذراع الدولة لتنفيذ القانون، فإن السلطة التنفيذية هي الأكثر استعداداً للاحتفاظ بسجلات تنفيذ سياسات الدولة على أرض الواقع - مع كل الاعتبارات المترتبة لاستخدام الموارد، والتوزيع، والنفقات. وبالتالي، يُطلب من الجهات المؤيدة والمنفذة من السلطة التنفيذية تتبع إجراءاتها خلال مرحلة تنفيذ الموازنة والإبلاغ عنها خلال مرحلة إعداد الموازنة.

إن الكونغرس، الذي يتمتع بخبرة جيدة في مناقشة وموازنة المصالح المتنافسة باعتباره ذراع الدولة في وضع القوانين، يتولى القيادة خلال مرحلة تشريع الموازنة. باستخدام البيانات التي أبلغت عنها السلطة التنفيذية، ينشئ الكونغرس موازنة تستجيب للالتزامات الحالية مع ترك مساحة مالية كافية للمناورة في الاتجاهات المتوقعة وحالات الطوارئ غير المتوقعة.

وباعتباره جزءاً من الكونغرس المؤلّف من مجلسين، من المتوقع أن يعكس مجلس النواب، مع الأعضاء المنتخبين من قبل الدوائر الانتخابية المحلية والقطاعية، مصالح المواطنين بشكل وثيق، وبالتالي فهو المجلس المكلف ببدء جميع التشريعات المتعلقة بالنفقات والضرائب.

ولضمان الاستخدام السليم والفعال للموازنة، يشترك الكونغرس في مسؤولية الرقابة خلال مرحلة المحاسبة على الموازنة مع وزارة المالية التابعة للسلطة التنفيذية اللجنته الاستشارية المستقلة للمراجعة.

من ناحية أخرى، سعت إصلاحات الإدارة المالية العامة في البلاد إلى تحويل التعامل مع الموازنة الوطنية من نظام البنود التقليدي إلى نهج إدارة الإنفاق العام. وبينما عززت موازنات البنود الشفافية والاتساق من خلال إدراج مخصصات محددة بالأسعار المعتمدة، إلا أنها كانت في كثير من الأحيان غير مرنة ومعقدة عند التطبيق. وغالباً ما كانت موازنة البنود غير قادرة على استيعاب العديد من التقلبات الاجتماعية السياسية، والاقتصادية، والبيئية التي يمكن أن تحدث خلال السنة المالية، الأمر الذي جعل الإنفاق الحكومي في أغلب الأحيان غير مرن وإجراءات الحكومة بطيئة حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية الانحراف عن ميزانيتها بدون قانون.

ويجول نهج إدارة الإنفاق العام التركيز من البنود المحددة إلى النتائج والمخرجات المرغوبة والسياسات والعمليات والحوافز اللازمة لتحقيقها. من خلال ذلك، تتحول المناقشة حول تخصيص الموازنة وتحليلها من مناقشة تسعى للرقابة إلى مناقشة تسعى للحلول. وفي سعيها لتحقيق التوازن بين المسؤولية والاستقلالية، يجب على الوكالة أو المكتب تبرير اقتراح موازنته بأهداف ونتائج قابلة للقياس للبرامج والسياسات التي تدعم تفويضاتها التنظيمية. وبدلاً من التركيز على كمية الإنفاق في متابعة سياسات الدولة، تسلط الجهات الفاعلة الحكومية الآن الضوء على مقدار ما تنجزه. وبالتالي يهدف نهج إدارة الإنفاق العام إلى تعزيز الروابط بين التخطيط والموازنة والتنفيذ ويسعى إلى تحقيق أربعة (4) نتائج يعزز بعضها البعض:

1. الانضباط المالي – الإنفاق في حدود إمكانياتنا؛
2. التخصيص الاستراتيجي – الإنفاق على الأولويات الصحيحة؛
3. الكفاءة التشغيلية – الاستفادة بشكل فعال من أموال المواطنين؛
4. تمكين المواطنين – السماح للمواطنين بتأدية دور في تحديد ومناقشة ووضع أولويات الإنفاق العام.



وقبل أن تصل إلى الكونغرس للموافقة عليها، تتم صياغة تقديرات الموازنة وتقديمها من قبل الوكالات المؤيدة إلى وزارة المالية للمراجعة والتداول والتوحيد. وتستخدم الوكالات المقترحة بعض الأدوات الأساسية لتشكيل هيكل ومحتوى مقترحاتها، مثل:

- إطار الإنفاق متوسط الأجل (MTEF) حيث تقوم الوكالات بإعداد توقعات لثلاث سنوات لتكاليف السياسات المستمرة والبرامج والأنشطة والمشاريع (PAPs) القائمة؛
- نهج التقسيم المزدوج للميزانية (2TBA) حيث تقدم الوكالات مجموعتين من مقترحات الموازنة: القسم 1 لتغطية الاحتياجات التشغيلية للوكالات وتكلفة تشغيل البرامج والأنشطة والمشاريع (PAPs) القائمة، والقسم 2 للبرامج والأنشطة والمشاريع الجديدة أو توسيع القائمة منها؛
- تصنيف نفقات البرامج (PREXC) حيث تقوم الوكالات بتجميع الأنشطة والمشاريع ذات الصلة حسب البرامج الرئيسية التي تتقاسم النتائج والعملاء المشتركين - مما يوفر مؤشرات الأداء والأهداف وهيئات الرقابة التي يمكنها مراقبة هذه الإنجازات؛
- نظام الموازنة النقدية (CBS) حيث تذكر الوكالات الأشخاص المتأثرين بالمشروع الجاهزين للتنفيذ في مقترحاتها.
- موازنة البرامج المتقاربة (PCB) حيث يتم تشجيع الوكالات المختلفة على تنسيق إعداد الموازنة المقترحة ومؤشرات الأداء وتوقيت البرامج ذات الصلة التي تساهم في تحقيق نتائج مماثلة، من بين أمور أخرى.

ويسمح توحيد الموازنات باستخدام هذه الأدوات للسلطة التنفيذية بتقديم برنامج الإنفاق الوطني (NEP) بشكل واضح ومنظم للتداول في الكونغرس لكل من تشريع الميزانية والمحاسبة على الموازنة. علاوة على ذلك، تساعد أدوات العرض المذكورة أعلاه الكونغرس في تحديد ملاءمة التخصيصات وقياس فعالية البرامج والأنشطة والمشاريع القائمة (PAPs) لتبرير استمرار تنفيذها.

ويُعد مجلس النواب، باعتباره الغرفة الأقرب إلى الشعب، مكلفاً بالرحلة الأولية من المداولات. تجري اللجنة المعنية بالتخصيصات ولجانها الفرعية جلسات استماع حول الميزانية المقترحة قبل أن يُقدم مشروع قانون الاعتمادات العامة (GAB) للمداولات العامة. ثم يخضع مشروع قانون الاعتمادات العامة (GAB) للمداولات العامة لنفس العملية



في مجلس الشيوخ، ويتم تسوية الاختلافات بين نسخة مجلس النواب ونسخة مجلس الشيوخ من مشروع قانون الاعتمادات العامة (GAB) للمداورات العامة في لجنة مؤتمر ثنائية الغرف.

تُعد مقترحات الموازنة المنظمة حاسمة لدور الكونغرس في المساواة عن الموازنة، حيث يتم ذلك عادةً بالتوازي مع تشريع الموازنة. خلال جلسات الاستماع للجان في كلا الغرفتين، يُطلب من رؤساء الوكالات والمسؤولين تقديم تقارير عن إنجازاتهم وتبرير تنفيذ البرامج واستخدام موارد الوكالة. يشكل إجراء الكونغرس لتشريع الموازنة والمحاسبة على الموازنة في نفس الوقت تحدياً يتعلق بضيق الوقت. يجب إقرار مشروع قانون الاعتمادات العامة (GAB) الجديد ضمن الإطار الزمني المحدد، وإلا فإن ذلك سيؤدي إلى إعادة تفعيل موازنة العام السابق تلقائياً. وفي حين يوفر ذلك حماية ضد الجمود الذي قد يعطل تقديم الخدمات الحكومية الأساسية، إلا إنه يبطئ أيضاً عزيمة الكونغرس عن إجراء مداورات مطولة أو تحقيقات إضافية خوفاً من فقدان سلطته المالية بالكامل. وعلى الرغم من أن الكونغرس قد يجري تحقيقات طوال العام، وخاصة من خلال اللجان الرقابية على النفقات العامة، فإن التعديلات والضوابط التي يمكن تطبيقها على الموازنة القائمة تكون بطبيعة الحال محدودة خارج نطاق تشريع الموازنة.

زملائي الكرام،

السيدات والسادة،

يسعى أعضاؤنا الكرام إلى تحقيق التوازن بين الدقة والمرونة في واجبه الممثل في سن موازنة الحكومة والإشراف عليها. ولا يمكن للكونغرس الوفاء بهذه المسؤولية إلا من خلال الشفافية والتنسيق مع السلطة التنفيذية واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة. إن الاستمرار في تنفيذ الإصلاحات التي تضمن اكتمال البيانات وحسن توقيتها، والامتثال لمعايير إعداد التقارير، ومراقبة الأداء، أمر بالغ الأهمية لضمان تخصيص الموارد الحكومية واستخدامها بحكمة.

وأنا أيضاً حريص على الاستماع والتعلم من إطار عمل برلمانكم وأدواته للتدقيق بكفاءة في الإنفاق الحكومي.

شكراً لكم وطاب يومكم.



المراجع

1. دائرة بحوث السياسة والموازنة في الكونغرس. النشرات الخاصة رقم 62: دليل المشرع في تحليل الموازنة الوطنية. مدينة كوينزون: مجلس النواب، 2022 .

<https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/Special%20Publications/CS-P-62-A-Legislators-Guide-in-Analyzing-the-National-Budget-4th-Edition.pdf>.

2. وزارة المالية. "مقدمة." في قصة في كل حساب: قصة إصلاحات الموازنة والإدارة، صفحة 7-15. مانيللا: وزارة المالية DBM، 2016.

<https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf>.



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASSOCIATION DES SECRETAIRES
GENERAUX DES PARLEMENTS



ASSOCIATION OF SECRETARIES
GENERAL OF PARLIAMENTS

COMMUNICATION

by

Mr Reginald S. VELASCO
Secretary General of the House of Representatives of the Philippines

on

**“Parliament’s framework and tools for efficiently scrutinising government
spending”**

Geneva Session
March 2024



Republic of the Philippines
HOUSE OF REPRESENTATIVES
Quezon City, Metro Manila

**COMMUNICATION FOR THE
MEETING OF THE ASSOCIATION OF SECRETARIES GENERAL OF
PARLIAMENTS (ASGP)
Held in Parallel with the 148th IPU Assembly
Geneva, Switzerland
24 – 26 March 2024**

**“PARLIAMENT'S FRAMEWORK AND TOOLS FOR EFFICIENTLY
SCRUTINIZING GOVERNMENT SPENDING”**

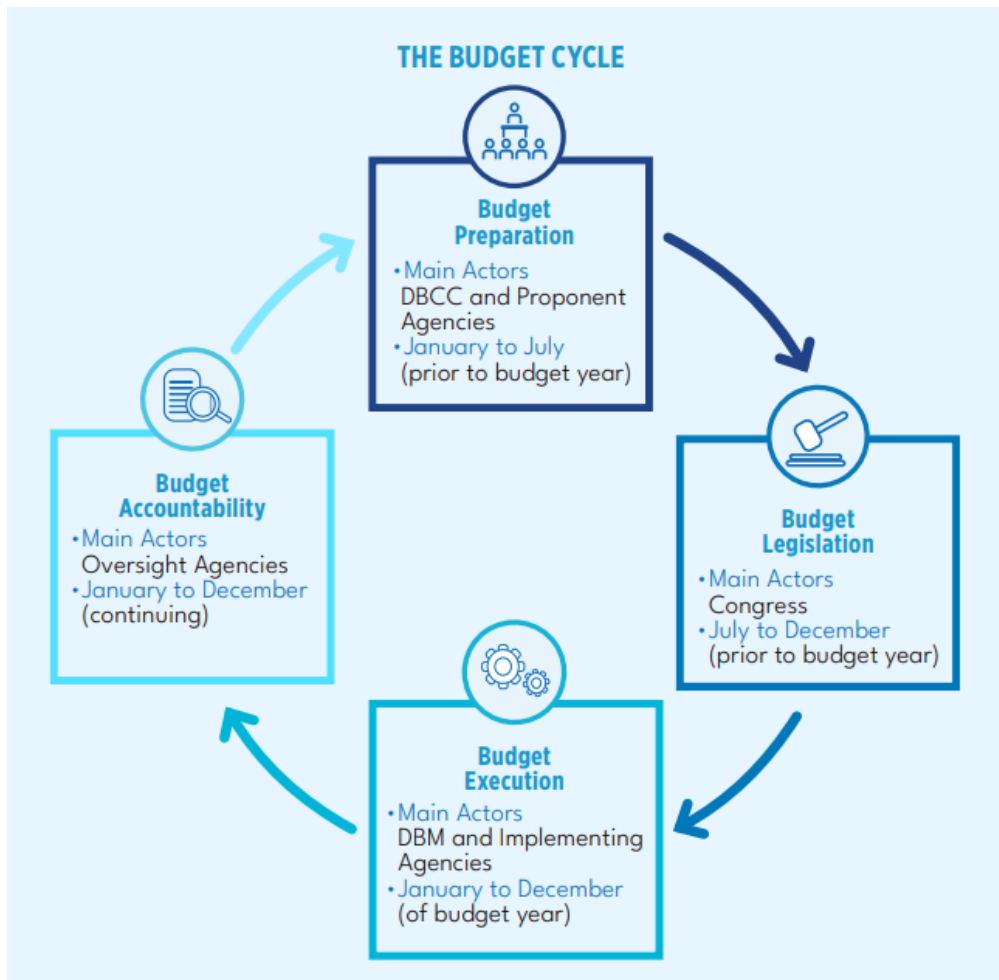
Honorable Najib El Khadi, President of ASGP;

Fellow Secretaries-General and Parliamentary representatives;

Distinguished ladies and gentlemen;

The Republic of the Philippines divides the powers of the State into its three (3) major branches: the Legislative, the Executive, and the Judiciary. While the Philippines observes the principle of separation of powers to ensure checks and balances, government budgeting, appropriation, and spending is a joint responsibility shouldered by the Legislative and the Executive. The budget cycle is thus divided into four (4) phases:

- Budget Preparation
- Budget Legislation
- Budget Execution
- Budget Accountability



Source: A Legislator's Guide in Analyzing the National Budget (CPBRD)

As the law-implementing arm of the State, the Executive is the best situated to keep records of the implementation of State policies on the ground – with all the attendant considerations for resource utilization, distribution, and expenditures. Thus, the proponent and implementing agencies from the Executive are required to track their actions during the Budget Execution phase and to report such during the Budget Preparation phase.

Congress, well-versed in debating and balancing competing interests as the law-making arm of the State, takes the helm during the Budget Legislation phase. Utilizing the data reported by the Executive, Congress creates a budget that answers existing obligations while leaving enough fiscal space to maneuver anticipated trends and unforeseen emergencies. As part of the bicameral Congress, the House of Representatives, with Members elected by local and sectoral constituents, is expected to closely reflect citizens' interests and is thus the Chamber entrusted with initiating all legislation on expenditures and taxes.

To ensure the proper and effective utilization of the budget, Congress shares oversight responsibility in the Budget Accountability phase together with the Department of Budget and Management (DBM) from the Executive and the independent Commission on Audit (COA).

On the other hand, public financial management reforms in the country have sought to shift the handling of the national budget from the traditional line-item system into a Public Expenditure Management (PEM) approach. While line-item budgets promoted transparency and consistency by listing specific allocations at approved prices, it was often inflexible and cumbersome in practice. The line-item budget could hardly account for the myriad of socio-political, economic, and environmental upheavals that could occur over a fiscal year. Too often, it rendered government spending inflexible and government action sluggish as the Executive could not deviate from its budget without law.

The PEM approach shifts the focus from line-items to desired outputs and outcomes and the policies, processes, and incentives to achieve them. In doing so, the discussion on budget allocation and analysis shifts from one that seeks *control* to one that seeks *solutions*.

Pursuing a balance between accountability and autonomy, an agency or office must justify its budget proposal with quantifiable targets and outcomes for programs and policies that support its organizational mandates. Rather than focusing on how much they spend pursuing State policies, government actors now highlight how much they *accomplish*. The PEM approach thus aims to strengthen the links between planning, budgeting, and implementation and pursue four (4) mutually reinforcing outcomes:

1. Fiscal discipline – spending within our means;
2. Strategic allocation – spending on the right priorities;
3. Operational efficiency – obtaining value for citizens’ money;
and
4. Citizen empowerment – allowing citizens a role in identifying, discussing, and prioritizing public spending.

Before it even reaches Congress for approval, budget estimates are drafted and submitted by proponent agencies to the DBM for review, deliberation, and consolidation. The proponent agencies use a few key tools to form the structure and content of their proposals, such as:

- A Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) where agencies prepare three-year projections of the costs of ongoing policies and existing programs, activities, and projects (PAPs);
- A Two-Tier Budgeting Approach (2TBA) where agencies submit two sets of budget proposals: a Tier 1 to cover the operating needs of agencies and the cost of running existing PAPs, and a Tier 2 for new PAPs or the expansion of existing ones;
- A Program Expenditure Classification (PREXC) where agencies group related activities and projects by major programs that share common outcomes and clientele —

providing performance indicators and targets and the oversight bodies that can monitor such accomplishments;

- A Cash Budgeting System (CBS) where agencies state implementation-ready PAPs in their proposals; and
- A Program Convergence Budgeting (PCB) where different agencies are encouraged to harmonize the preparation of proposed budgets, performance indicators, and timing of related programs that contribute to similar outcomes, among others.

The consolidation of budgets using these tools allows the Executive to present a clear and systematized National Expenditure Program (NEP) for the deliberation of Congress for both Budget Legislation and Budget Accountability. Further, the above presentation tools aid Congress in determining the appropriateness of allocations and measuring the effectiveness of existing PAPs to justify their continued implementation.

Determined as the chamber closer to the people, the House of Representatives is tasked with the initial round of deliberations. The Committee on Appropriations and its subcommittees conduct hearings on the proposed budget before the general appropriations bill (GAB) is submitted for plenary deliberations. The GAB then undergoes the same process in the Senate and differences between the House and Senate versions of the GAB are reconciled in a bicameral conference committee.

The systematized budget proposals are crucial for the role of Congress in Budget Accountability as it is usually done alongside Budget Legislation. During the committee hearings of both chambers, agency heads and officers are requested to report their accomplishments and justify program implementation and their use of agency resources.

Congress conducting both Budget Legislation and Budget Accountability concurrently presents a challenge of a time crunch. A new GAB must be passed within the prescribed timeframe as failure to do so will result in the automatic reenactment of the previous year's GAB. While this safeguards against deadlocks that would interrupt the delivery of crucial government services, it also disincentivizes Congress from conducting prolonged deliberations or additional investigations lest it forfeits its power of the purse completely. While Congress may conduct inquiries throughout the whole year, especially by oversight committees over public expenditures, modifications and controls that may be exercised on the existing budget are naturally limited outside of Budget Legislation.

My distinguished colleagues,

Ladies and Gentlemen,

Our Honorable Members contend with balancing thoroughness and agility in their duty to enact and oversee the government budget. It is only through transparency and coordination with the Executive and the independent COA that Congress can fulfill this responsibility. The continued implementation of reforms that ensure the completeness and timeliness of data,

compliance with reporting standards, and performance monitoring are crucial to ensure that government resources are allocated and utilized wisely.

I am eager too to hear and learn from your own Parliament's framework and tools for efficiently scrutinizing Government spending.

Thank you and *Mabuhay*.

REFERENCES

1. Congressional Policy and Budget Research Department. *Special Publications No. 62: A Legislator's Guide in Analyzing the National Budget*. Quezon City: House of Representatives, 2022.

https://cpbrd.congress.gov.ph/images/PDF%20Attachments/Special%20Publications/CSP-62_A_Legislators_Guide_in_Analyzing_the_National_Budget_4th_Edition.pdf.

2. Department of Budget and Management. "Introduction." In *Kuwento sa Bawat Kuwenta: A Story of Budget and Management Reforms*, 7-15. Manila: DBM, 2016.

<https://www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/Executive%20Summary/2016/Reform%20Documentation%20Full%20Book.pdf>.