

صندوق النقد الدولي

مكتب التقييم المستقل

## الحوكمة في صندوق النقد الدولي: تقييم

مايو ٢٠٠٨

أعدّ هذا التقرير فريق من مكتب التقييم المستقل برئاسة روبن لمداني وضم في عضويته ليوناردو مارتينيز دياز، وجيف شيلسكي، وأليسا أبرامز، وجيفري ليفين، وبوريسلاف ميركيفا، وروكسانا بيدرايو. وأفاد التقرير من المساعدات التي قدمها كل من ماركوس بيرندت، وبياجو بوسوني، وكاترينا كامبل، وسكوت كلارك، وماريانو كورتيس، وألكسندر ماونتفورد، وديفيد بيريز، وألكسندر شاكو، ورنالد ستون. وقد أفاد هذا التقرير كذلك من إسهامات كل من مارك أنطوان أوتمان، وأمار باتاتشاريا، وجاك بورمان، ويوب غاريت، وجوان سالوب، ومدراس سيفارامان الذين شاركوا في أولى الحلقات التطبيقية التي نظمها مكتب التقييم المستقل أو قدموا تعليقات مكتوبة. ومع ذلك، يتحمل مكتب التقييم المستقل وحده مسؤولية الأحكام النهائية الصادرة في هذا الشأن. وقد قدم المساعدة الإدارية كل من جانيت أبيليرا، وأرون باتناغار، وأنيت كانيزار. وقدمت راشيل ويفينغ المساعدة في مجال تحرير النص. واعتمد هذا التقرير توماس بيرنز.

الصفحة	المحتويات
٤	المختصرات .....
٦	ملخص واف .....
٨	أولا - مقدمة .....
١٠	ثانيا - الإطار التحليلي ومصادر البيانات .....
١٠	ألف - الإطار التحليلي .....
١٣	باء - مصادر البيانات .....
١٤	ثالثا - مواطن القوة والضعف في نظام الحوكمة في الصندوق .....
١٤	ألف - الفعالية .....
١٦	باء - الكفاءة .....
١٧	جيم - المساءلة .....
١٩	دال - الصوت .....
٢٠	رابعا - نتائج تقييم فرادى الأجهزة الحاكمة .....
٢١	ألف - اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية .....
٢٣	باء - المجلس التنفيذي .....
٢٣	جيم - إدارة الصندوق: مكتب المدير العام .....
	خامسا - نحو صندوق أكثر فعالية في الأداء وأكبر تركيزا على المساءلة وأفضل تمثيلا للأعضاء:
٣٦	الاستنتاجات والتوصيات .....
٣٧	ألف - اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ولجنة التنمية .....
٣٨	باء - المجلس التنفيذي .....
٤٢	جيم - إدارة الصندوق .....
	المرفقات
٤٤	١ - نظام الحوكمة في الصندوق: صورة عامة عن الهياكل والممارسات الحالية
	٢ - خلاصة أوراق العمل المعدة لتقرير مكتب التقييم المستقل حول الحوكمة
٤٧	المؤسسية في صندوق النقد الدولي .....
٥٣	٣ - ملخص لآراء من منظمات المجتمع المدني .....
٥٥	٤ - الشفافية: سياسات الإفصاح والأرشيف .....
٥٧	٥ - الممارسة السليمة: اختيار وتقييم المديرين التنفيذيين والمناوبين والمستشارين

## الإطارات

- ٢١ ..... "المجلس": جهاز حوكمة وزارى - ١
- ٤٠ ..... مجلس تنفيذى مقيم أم غير مقيم؟ - ٢

## الأشكال البيانية

- ٩ ..... صورة مبسطة لنظام حوكمة صندوق النقد الدولى - ١
- ٢٧ ..... استخدام وقت اجتماعات المجلس التنفيذى فى صندوق النقد الدولى، ٢٠٠٧ - ٢
- ..... ميزانية مكاتب المديرين التنفيذيين كنسبة مئوية من صافى الميزانية الإدارية - ٣
- ٢٩ ..... للصندوق، ١٩٩٩-٢٠٠٧ ..... - ٣
- ٣٠ ..... تصورات المديرين التنفيذيين بشأن مهارات المجلس التنفيذى ..... - ٤
- ٣٠ ..... تصورات خبراء الصندوق عن مهارات المجلس التنفيذى ..... - ٥

## الجداول

- ٢٨ ..... متوسط حضور اجتماعات المجلس التنفيذى، ٢٠٠٦ ..... - ١
- ٣١ ..... خلفيات المديرين التنفيذيين فى الصندوق، سنوات مختارة ..... - ٢

## المختصرات

AfDB	African Development Bank	بنك التنمية الإفريقي
AsDB	Asian Development Bank	بنك التنمية الآسيوي
BIS	Bank for International Settlements	بنك التسويات الدولية
CAM	Committee on Executive Board Matters	لجنة الشؤون الإدارية للمجلس التنفيذي
CEO	Chief executive officer	المسؤول التنفيذي الأول
CSO	Civil society organization	منظمة المجتمع المدني
DC	Development Committee	لجنة التنمية
DMD	Deputy Managing Director	نائب المدير العام
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير
EIB	European Investment Bank	بنك الاستثمار الأوروبي
FDMD	First Deputy Managing Director	النائب الأول للمدير العام
G-7	Canada, France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States	مجموعة السبعة: كندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة
G-10	Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States	مجموعة العشرة: بلجيكا وكندا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان وهولندا والسويد وسويسرا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة
G-20	A grouping composed of major industrial countries and systemically important developing and emerging market countries	مجموعة العشرين: مجموعة مؤلفة من كبرى البلدان الصناعية، والبلدان النامية والأسواق الصاعدة ذات الأهمية النظامية
G-24	A grouping of 24 developing countries that coordinate their positions on international monetary affairs and development	مجموعة الأربعة وعشرين: مجموعة مؤلفة من ٢٤ بلدا ناميا تقوم بتنسيق مراكزها الدولية حول الشؤون النقدية والتنمية
GEF	Global Environment Facility	مرفق البيئة العالمية
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (هيبك)
HRD	Human Resources Department	إدارة الموارد البشرية
IADB	Inter-American Development Bank	بنك التنمية للبلدان الأمريكية
IMFC	International Monetary and Financial Committee	اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية
Management	Managing Director, First Deputy Managing Director, and two Deputy Managing Directors	إدارة الصندوق: المدير العام والنائب الأول للمدير العام ونائبان للمدير العام
MD	Managing Director	المدير العام
MTS	Medium-Term Strategy	الاستراتيجية متوسطة الأجل
NGO	Nongovernmental organization	منظمة غير حكومية
OED	Office of Executive Director	مكتب المدير التنفيذي

OMD	Office of Managing Director	مكتب المدير العام
SU	Summing Up	تلخيص
TA	Technical assistance	المساعدة الفنية
UFR	Use of Fund resources	استخدام موارد الصندوق
UNDP	United Nations Development Program	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
WHO	World Health Organization	منظمة الصحة العالمية

## ملخص واف

يُعنى هذا التقرير بتقييم نظام الحوكمة المتبع في الصندوق من حيث مدى الفعالية والكفاءة، وما إذا كان يتيح قدرا كافيا من المساءلة وعددا ملائما من القنوات التي يمكن للأطراف المعنية استخدامها في التعبير عن رأيهم. وينصب التركيز هنا على الهياكل المؤسسية، وكذلك على العلاقات الرسمية وغير الرسمية بين أهم أجهزة الحوكمة الرئيسية لدى الصندوق، وهي: المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق واللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية.

وقد استطاع الصندوق بفضل الإصلاحات التدريجية التي أدخلها على نظام الحوكمة أن يحتفظ في معظم الفترات طوال العقود الستة الماضية بوضعه كمؤسسة تسهم بدور مهم في اقتصاد عالمي متغير. غير أن هذه الإصلاحات لم تواكب وتيرة التغيرات في البيئة التي يعمل فيها الصندوق. ومن ثم أصبحت شرعية هذه المؤسسة ومدى أهمية دورها موضعاً للتساؤل في عالم اليوم. وقد وجه الصندوق اهتماما كبيرا في الآونة الأخيرة لمسألتي حصص العضوية والقوة التصويتية، ولكن إجراء إصلاح أوسع نطاقا في نظام الحوكمة من شأنه أيضا تعزيز شرعية الصندوق ورفع مستوى المساءلة والفعالية في أنشطته.

وعلى وجه العموم، كانت الفعالية هي الجانب الأقوى في نظام الحوكمة بالصندوق، حيث تسمح باتخاذ إجراءات سريعة ومتسقة، وخاصة عند وقوع الأزمات النُظمية. أما المساءلة والصوت فهما يمثلان أضعف جوانب الحوكمة التي يرجح أن تحد من فعالية جهوده على المدى المتوسط ما لم يوجه الاهتمام اللازم لمعالجتها. ويخلص هذا التقييم إلى أربعة استنتاجات وتوصيات رئيسية، كما يقترح سلسلة من التدابير المفصلة التي تختص بكل جهاز من أجهزة الحوكمة الرئيسية.

فأولا، لا يوجد وضوح كاف بشأن الأدوار التي تضطلع بها أجهزة الحوكمة المختلفة في الصندوق، وخصوصا بين المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق. ولتعزيز فعالية الصندوق وتيسير المساءلة فيه، يتعين توضيح الأدوار والمسؤوليات المنوطة بكل جهاز من أجهزة الحوكمة للحد من تداخل أدوارها ومعالجة أي ثغرات محتملة.

وثانيا، يحتاج الصندوق إلى مزيد من المشاركة المنتظمة على المستوى الوزاري. فاللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، بوصفها جهاز استشاري، تفنقر إلى صلاحية تحديد توجهات الصندوق الاستراتيجية وتولي الإشراف عالي المستوى على أعماله. وللقيام بهذه الوظائف، يدعو التقييم إلى تفعيل "المجلس"، مثلما تنص اتفاقية تأسيس الصندوق، على أن يستند في أداء عمله إلى درجة عالية من توافق الآراء، ربما من خلال استخدام الأغلبية الخاصة.

وثالثاً، هناك تركيز مفرط على الوظائف التنفيذية وليس الرقابية في عمل المجلس التنفيذي، مما يشكل عقبة أمام فعاليته. وينبغي أن يعيد المجلس توجيه أنشطته للقيام بدور رقابي يتيح له الإسهام بجهد أنشط في صياغة الاستراتيجيات، ومراقبة تنفيذ السياسات لضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة في الوقت المناسب، وممارسة الإشراف الفعال على عمل الإدارة. ولتحقيق هذه الغاية يحتاج المجلس إلى تغيير كثير من ممارسات عمله الحالية بالتحول عن الأنشطة التنفيذية والتشغيلية اليومية، عن طريق تفويض صلاحيات أكبر إلى لجان وربما أيضاً إلى إدارة الصندوق، إضافة إلى طرق أخرى.

وأخيراً، يتعين وضع إطار لمساءلة إدارة الصندوق عن أداؤها. ويجري العمل حالياً على إنشاء هذا الإطار الذي يُنتظر أن يحدد المعايير اللازمة والعملية المعتمدة لإجراء تقييمات منتظمة في هذا الخصوص.

## أولا - مقدمة

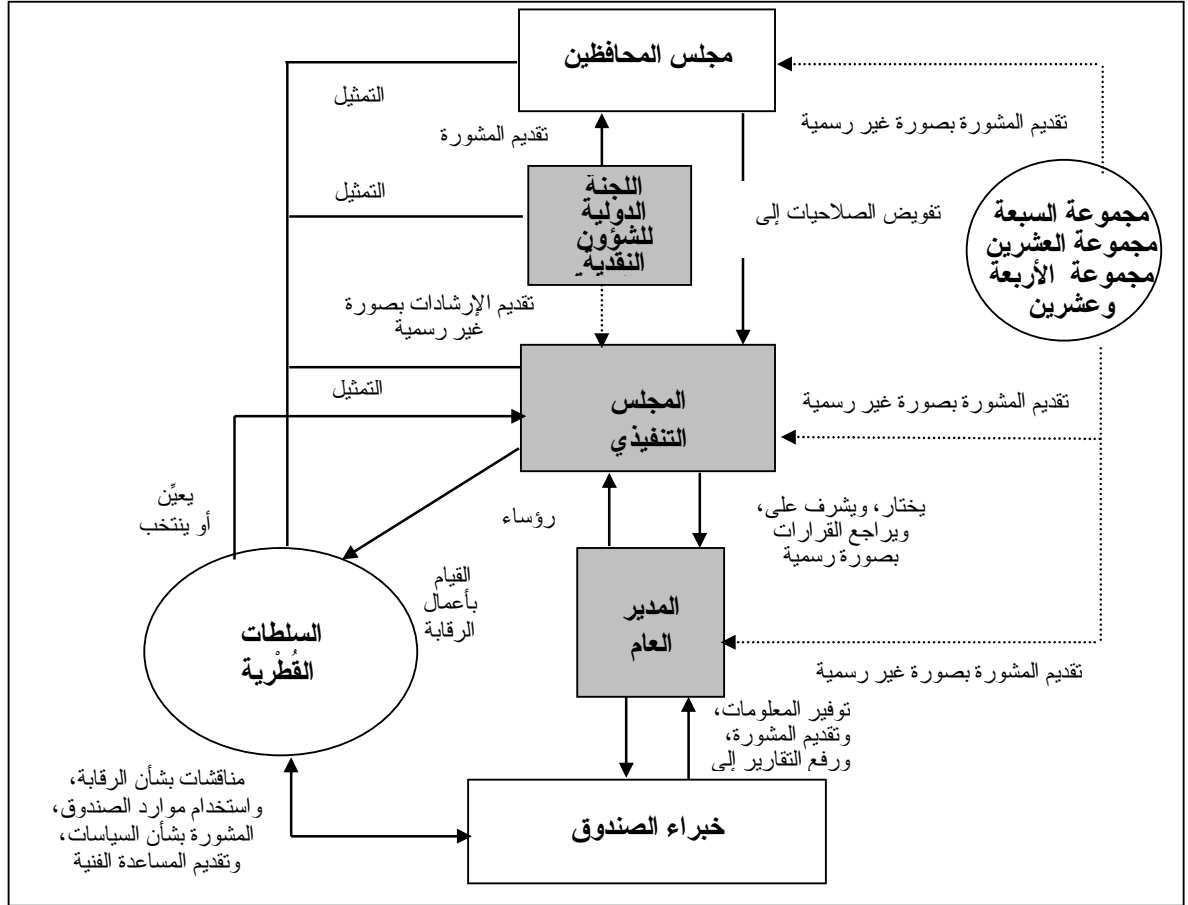
١- يُعنى هذا التقرير بتقييم ترتيبات الحوكمة المتبعة في صندوق النقد الدولي وتحديد المجالات التي يمكن تعزيزها لمساعدة الصندوق على أداء المهام المنوطة به بشكل أفضل. ويعرّف هذا التقرير نظام الحوكمة بأنه الهيكل المؤسسي للمنظمة والعلاقات الرسمية وغير الرسمية التي تحكم أنشطتها وعمليات صنع القرار فيها. فنظام الحوكمة السليم يمكنه المساهمة في تعزيز شرعية الصندوق من خلال ضمان التمثيل الملائم لأعضائه وتيسير المستوى الملائم من الشفافية الذي يسمح للأطراف المعنية بتمحيص عملياته. ويفسح المجال أمام الصندوق لأداء مهامه بفعالية وكفاءة، ويجعل الصندوق وأجهزته الرئيسية خاضعا للمساءلة أمام أعضائه، كما يوفر الأصوات الكافية للأطراف المعنية. ويتألف الإطار المفاهيمي لهذا التقييم من هذه الأبعاد الأربعة - أي الفعالية، والكفاءة، والمساءلة، والصوت. ولكن الأسئلة الأسمى التي يطرحها هذا التقييم هي: إلى أي مدى تسمح ترتيبات الحوكمة في الصندوق بقيام هذه المؤسسة بدورها على نحو يتسم بالفعالية والكفاءة؟ وإلى أي درجة تجعل هذه الترتيبات الصندوق مسؤولا أمام أعضائه، وهل توفر للأعضاء الأصوات الكافية في صنع القرار؟<sup>١</sup>

٢- ويركز هذا التقييم على الأجهزة المحورية الثلاثة التي تعنى بالحوكمة في الصندوق، وهي: اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، والمجلس التنفيذي (المجلس)، وإدارة الصندوق. وعلى رأس هذه الأجهزة مجلس المحافظين، المؤلف من الوزراء أو محافظي البنوك المركزية في كل من البلدان الأعضاء بالصندوق والبالغ عددها ١٨٥ بلدا، وقد فوض معظم صلاحياته للمجلس التنفيذي. ويتولى المجلس التنفيذي مسؤولية تسيير عمل الصندوق حسب الصلاحيات التي يفوضه بها مجلس المحافظين. ويتكون من ٢٤ مديرا تنفيذيا (مديرا)، منهم خمسة تعينهم البلدان الأعضاء التي تملك أكبر قدر من الحصص، وتسعة عشر مديرا تنتخبهم البلدان الأعضاء الأخرى موزعة على دوائر انتخابية. وتتحدد القوة التصويتية في المجلس التنفيذي بحصص العضوية في الصندوق. أما اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية فهي مؤلفة من ٢٤ محافظا، على نحو يعكس الدوائر الانتخابية في المجلس التنفيذي. وتجتمع اللجنة مرتين سنويا، وهي مكلفة بتقديم المشورة لمجلس المحافظين في الأمور المتعلقة بإدارة النظام النقدي والمالي الدولي. وتتألف إدارة الصندوق من المدير العام وثلاثة نواب. والمدير العام هو رئيس المجلس التنفيذي الذي لا يحق له التصويت كما أنه "رئيس الموظفين العاملين في الصندوق". وهو مسؤول عن إدارة شؤون الصندوق العادية تحت "الإشراف العام" للمجلس التنفيذي. ويوضح الشكل البياني ١ الهياكل الرئيسية لنظام الحوكمة في الصندوق وعلاقاتها. ويتضمن المرفق ١ وصفا تفصيليا لهيكل وممارسات الحوكمة في الصندوق.

<sup>١</sup> يأتي موضوع الحوكمة أيضا على جدول أعمال منظمات حكومية دولية أخرى، حيث أجرت عدة منظمات منها دراسات لتحسين ترتيبات الحوكمة لديها. وعلى سبيل المثال، تم إعداد تقييمات للحوكمة في كل من منظمة التجارة العالمية، والأمم المتحدة، وبنك التسويات الدولية. راجع دراسات (Sutherland et al (2004)، والأمم المتحدة (٢٠٠٦) وبنك التسويات الدولية (٢٠٠٤).



## الشكل البياني ١ - صورة مبسطة لنظام الحوكمة في صندوق النقد الدولي



المصدر: دراسة Martinez-Diaz, 2008

٣- وقد شهد الصندوق خلال سنوات عمره الستين تحولا تدريجيا في صلاحياته وفي نظام الحوكمة لديه على نحو يتماشى مع التغيرات في الاقتصاد العالمي، مما سمح له بالاحتفاظ بدور رئيسي في البنية المالية الدولية. ويضطلع الصندوق بدور "المنقذ" في الأزمات النظمية وبدور المقرض الأخير بالنسبة للبلدان التي تواجه مشكلات في ميزان المدفوعات؛ ولا تزال آليات الرقابة لديه بمثابة محفل للحوار حول قضايا السياسات المهمة؛ ويمد الصندوق بلدانه الأعضاء بمعايير وأدوات لتحسين سياساتها ومؤسساتها. وتعد قوة ترتيبات الحوكمة في الصندوق بالمقارنة مع المنظمات الحكومية الدولية الأخرى من أسباب نجاحه في القيام بهذه الأدوار وتحقيق هذه الإنجازات.

٤- على أن ذلك يعادله، من ناحية أخرى، أن بعض الصعوبات التي يواجهها الصندوق حاليا تُعزى إلى مواطن الضعف في نظام الحوكمة. فالشواغل بشأن شرعية وجوده ومدى أهمية دوره تتجاوز قضايا حصص العضوية، والتي تقع خارج نطاق هذا التقييم. وتتضمن هذه الشواغل عدم الارتياح إزاء عملية اختيار المدير

العام ونوابه وعدم وضوح وكفاية خطوط المساءلة، فضلا على تباطؤ الصندوق المتصور في تحديد المشكلات والمخاطر الناشئة وعجزه عن صياغة استراتيجيات لمواجهتها والاتفاق بشأنها. ولعل جانباً مما يفسر هذه الصعوبات هو عدم وضوح الأدوار المنوطة بكل من اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية والمجلس التنفيذي، وعدم وضوح الطريقة التي ينبغي أن يتعامل بها هذان الجهازان مع إدارة الصندوق.<sup>٢</sup>

٥- ويوزع الجزء المتبقي من هذا التقرير على النحو التالي: يستعرض الفصل الثاني الإطار التحليلي والطرق والبيانات المستخدمة في التقييم. ويقدم الفصل الثالث تحليلاً موجزاً لمواطن القوة والضعف الرئيسية في الهيكل الكلي لنظام الحوكمة بالصندوق. ويعرض الفصل الرابع النتائج الأساسية التي خلص إليها التقييم بشأن اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، والمجلس التنفيذي، وإدارة الصندوق، ويختتم الفصل الخامس التقرير بالتوصيات.

## ثانياً - الإطار التحليلي ومصادر البيانات

٦- يقدم هذا الفصل الإطار التحليلي للتقييم، ويصف بإيجاز الأدوات والطرق المستخدمة في التقييم ويورد المصادر الأساسية للمعلومات.

## ألف - الإطار التحليلي

٧- يُعنى هذا التقييم بتحليل نظام الحوكمة في الصندوق من حيث أربعة أبعاد، هي: الفعالية، والكفاءة، والمساءلة، والصوت. وهذه الأبعاد الأربعة مستخلصة من موائيق الحوكمة السليمة في القطاعين العام والخاص<sup>٣</sup> ومن الدراسات الأكاديمية حول المنظمات الدولية وإدارة القطاع العام والخاص.<sup>٤</sup> ورغم أن هذه

<sup>٢</sup> كانت هناك في السنوات الأخيرة مقترحات عديدة لإصلاح حوكمة الصندوق تقدم بها مسؤولون سابقون بالصندوق، ومسؤولون من الحكومات الأعضاء، وأكاديميون، ومنظمات غير حكومية. وتسلط الوثيقة المرجعية الرابعة الضوء على بعض خطط الإصلاح هذه.

<sup>٣</sup> من معالم التقدم الأساسية في مجال الحوكمة المؤسسية "the Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Marc Vienót ("Vienót Report," France, 1999) (توصيات اللجنة المعنية بالحوكمة المؤسسية برئاسة مارك فيينوت)؛ و "the Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance" ("Cadbury Report," UK, 1992) (تقرير اللجنة المعنية بالجوانب المالية للحوكمة المؤسسية)؛ و "the Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance (India, 2000) (تقرير لجنة كومار مانغلام بيرلا المعنية بالحوكمة المؤسسية (الهند، ٢٠٠٠))؛ و "the Revised Corporate Governance Principles, Japanese Corporate Governance Committee (2001) (المبادئ المعدلة للحوكمة المؤسسية"، الصادرة عن اللجنة اليابانية للحوكمة المؤسسية)؛ و "German Corporate Governance Code (2002) (ميثاق الحوكمة المؤسسية الألماني

الأبعاد غالباً ما تكون مكملة لبعضها البعض في ممارسة الحوكمة السليمة، فإن بعضها يفتقر إلى التوازن فيما بينها، الأمر الذي تترتب عليه صعوبات في المفاضلة، وهو ما سنتناوله بالنقاش في الفصل التالي.

- تشير **الفعالية** إلى قدرة ترتيبات الحوكمة في الصندوق على توفير النتائج ذات الجودة العالية في الوقت المناسب؛ وعلى وجه التحديد، الاتفاق على الأهداف والاستراتيجيات وتنفيذها ومتابعة نتائجها. وتقتضي الحوكمة الفعالة الوضوح في تحديد المسؤوليات، وتناسق العمل فيما بين أقسام المؤسسة المختلفة، وتدقيق المعلومات إلى الجهات المناسبة في الوقت المناسب، مما يفسح المجال أمام آليات المراقبة والتقييم لتحديد المشكلات القائمة وبدء عمليات التصحيح. وي طرح هذا التقييم الأسئلة التالية بشأن الفعالية: هل هناك تحديد واضح لمسؤوليات كل من اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، والمجلس التنفيذي، وإدارة الصندوق؟ وما هي الأدوار المنوطة بكل من المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق في إدارة أعمال الصندوق اليومية؟ وهل تشجع ترتيبات الحوكمة على صياغة استراتيجية سليمة وتنفيذها والإشراف عليها؟ وهل يعمل المجلس التنفيذي بفعالية كجهاز جماعي؟ وهل تؤدي المسؤوليات التنفيذية المنوطة بالمجلس إلى تعقيد دوره الاستراتيجي والإشرافي؟

- أما **الكفاءة** فتشير إلى تكاليف نظام الحوكمة في الصندوق، سواء كانت مالية أم من حيث الوقت الذي يبذله الخبراء، وإدارة الصندوق، وأعضاء المجلس التنفيذي. ويقضي نظام الحوكمة الكفاء الوضوح والاتساق في تقسيم العمل بين أجهزة الحوكمة، وتجنب الازدواجية في الجهود، والالتزام بعمليات صنع السياسات وإجراءات تنفيذها التي لا تتضمن إلا الخطوات والأطراف الضرورية فقط.° وهكذا، يستعرض هذا التقييم تكاليف ممارسة المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق أعمالهما، بالإضافة إلى الوقت الذي يستغرقه المجلس لمناقشة القضايا وحجم الوثائق المطلوبة لهذا الغرض.

---

و((٢٠٠٢))؛ و"King II Report on Corporate Governance for South Africa (2002)" (تقرير كينغ الثاني حول الحوكمة المؤسسية لجنوب إفريقيا (٢٠٠٢))؛ و"the OECD Principles of Corporate Governance (2004)" ("مبادئ الحوكمة المؤسسية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٤))؛ "the UK Financial Reporting Council's Combined Code on Corporate Governance (2006)" (الميثاق المشترك للمجلس البريطاني لإعداد التقارير المالية حول الحوكمة المؤسسية (٢٠٠٦)).

٤ للاطلاع على دراسات حول الفعالية، راجع دراسة (2003) Carter and Lorsch ودراسة (2003) Garratt . وللإطلاع على دراسات حول الكفاءة، راجع دراسة (2005) Cottarelli. وللإطلاع على دراسات حول المساءلة والأصوات، راجع دراسة (2005) Grant and Keohane؛ ودراسة (2005) Blagescu et al.

° التعاريف الأوسع نطاقاً للكفاءة تشير إلى التكاليف مقابل المنافع. غير أن هذه الدراسة تتناول مفهوم المنافع تحت الأبعاد الثلاثة الأخرى، ولا تتناول الكفاءة إلا تكاليف تسيير أجهزة الحوكمة المختلفة.

• وتشير **المساءلة** إلى قدرة المساهمين (وربما الأطراف المعنية الأخرى) على إخضاع الصندوق وصناع القرار فيه لمجموعة من المعايير، وقياس مدى استيفائهم لتلك المعايير، وتحديد المكافآت أو العقوبات تبعاً لذلك. وتتطلب المساءلة وجود مجموعة من القواعد المعيارية لقياس جودة الأداء، وسلامة آليات الإبلاغ والمراقبة، ووضوح حدود السلطات، والقدرة على فرض العقوبة على المقصرين عن استيفاء معايير الأداء المتفق عليها. وفيما يتعلق بالمساءلة، يطرح هذا التقييم الأسئلة التالية: "ما هي الأدوات التي يملكها المجلس التنفيذي لمراقبة الإدارة وتقييمها؟" و"كيف يمكن مساءلة المديرين التنفيذيين عن الأدوار التي يضطلعون بها كممثلين قُطريين وموظفين في الصندوق؟"

• أما **الصوت** فهو يشير إلى قدرة أعضاء الصندوق على وضع آرائهم موضع الاعتبار في عملية صنع القرار، وقدرة الأطراف المعنية الأخرى التي تتأثر بما يتخذ من قرارات – ومنها منظمات المجتمع المدني – على جعل آرائها موضع نظر من أجهزة الحوكمة في الصندوق. ولاستخدام الصوت على هذا النحو، تحتاج الأطراف المعنية إلى قنوات لتوصيل وجهات نظرها، فضلاً على ثقافة من المصارحة وضمائم وقائية مناسبة لحماية من يعربون عن آراء خلافاً أو تفقراً آراؤهم للقبول العام. وبالنسبة للصوت، تساعل التقييم عما إذا كانت هناك قنوات مفتوحة كافية للدول الأعضاء كي تعرب عن آرائها وتضمن أخذها في الاعتبار – وهو ما يشمل الدول ذات القوة التصويتية المحدودة وإن كانت ترتبط مع الصندوق بعلاقات وثيقة على المستوي المالي ومستوى السياسات. كذلك تساعلنا في التقييم عن مدى توافر قنوات كافية تكفل مراعاة آراء وشواغل الأطراف المعنية إلى جانب السلطات الوطنية.

٨- ونظراً لطابع الصندوق المتفرد، فقد استخدم هذا التقييم ثلاثة معايير لتقييم نظام الحوكمة في الصندوق.<sup>٦</sup> والمعيار الأول هو الوثائق المنظمة للصندوق وسجله التاريخي. والثاني هو ترتيبات وممارسات الحوكمة المتبعة في المنظمات الحكومية الدولية المناظرة. فهذه المنظمات هي الأقرب إلى الصندوق من حيث قابلية المقارنة، وإن لم يكن لديها بالضرورة ممارسات سليمة في الحوكمة. أما المعيار الثالث فهو مبادئ الحوكمة السليمة الموضوعة لمؤسسات القطاع الخاص والعام. وفي هذه الحالة، لم نستخدم إلا المبادئ ذات الصلة بالصندوق، آخذين في الاعتبار الفروق الجوهرية بين الصندوق ومؤسسات القطاعين العام والخاص.

<sup>٦</sup> يرد وصف لهذه المعايير في بحثين مرجعيين (Martinez-Diaz, 2008، و Dalberg, 2008) يمكن الاطلاع عليهما في الموقع الإلكتروني لمكتب التقييم المستقل على العنوان: [www.icio-imf.org](http://www.icio-imf.org).

## باء - مصادر البيانات

٩- قام أعضاء فريق التقييم والاستشاريون بإعداد ١٥ دراسة مرجعية تشكل جزءا أساسيا من قاعدة الأدلة لهذا التقييم.<sup>٧</sup> وتصف المجموعة الأولى من هذه الدراسات هيكل الحوكمة الحالي للصندوق وتطوره التدريجي منذ نشأة الصندوق. وتتناول المجموعة الثانية معايير الحوكمة في المنظمات الحكومية الدولية الأخرى وفي شركات القطاعين العام والخاص. أما دراسات الحالة التي تشكل المجموعة الثالثة فتوضح كيفية ممارسة ترتيبات الحوكمة في الصندوق على أرض الواقع في مختلف المجالات، بما في ذلك صياغة الاستراتيجيات، والعمل التشغيلي (كالرقابة وإدارة الأزمات والمساعدة الفنية)، والإشراف والمساءلة (كالإدارة المالية وتضارب المصالح). ويستند هذا التقييم والبحوث المصاحبة إلى استعراض الدراسات المتخصصة ذات الصلة، والبحوث المستفيضة من المصادر الأرشيفية، والحلقات التطبيقية، والمسوح. وقد أجريت مقابلات مهيكلة ونصف مهيكلة مع أهم الأطراف المعنية، بما في ذلك الأعضاء الحاليين والسابقين في مجلس المحافظين، والمجلس التنفيذي، وإدارة الصندوق، والخبراء، وآخرين بما في ذلك نظراء الصندوق في البلدان الأعضاء، ومنظمات المجتمع المدني، والمسؤولين من المنظمات الحكومية الدولية الأخرى.<sup>٨</sup>

١٠- وقد أجريت ثلاثة مسوح، شملت السلطات النقدية والمالية العامة في البلدان الأعضاء، وأعضاء المجلس التنفيذي، وكبار موظفي الصندوق، في الفترة بين نوفمبر ٢٠٠٧ وفبراير ٢٠٠٨ من خلال مستشار خارجي. واشتملت هذه المسوح أسئلة متطابقة أو مماثلة بقدر المستطاع من حيث الملاءمة والجدوى، وذلك للتأكد من أنها تقدم وجهات نظر قابلة للمقارنة حول نفس القضايا. وقد وردت الإجابات من السلطات النقدية والمالية العامة في ١١٧ بلدا. وكان المسح المعني بالمجلس التنفيذي قد شمل أعضاء المجلس الحاليين، والمديرين والمديرين المناوبين (المناوبين) السابقين منذ عام ٢٠٠٠؛ وكان معدل الإجابة على أسئلة المسح هو ٥٧%. وكان معدل الإجابة في المسح المعني بكل الخبراء في المستوى الوظيفي بآء (كبار الموظفين) هو

<sup>٧</sup> يتضمن المرفق ٢ سردا لهذه البحوث، مع مستخلصاتها، وهي منشورة على الموقع الإلكتروني لمكتب التقييم المستقل. ورغم أن هذه البحوث مستخدمة كمدخلات لهذا التقييم، فإنها تمثل آراء مؤلفيها ولا تعكس بالضرورة آراء مكتب التقييم المستقل أو فريق التقييم.

<sup>٨</sup> قام فريق التقييم بإجراء حلقات تطبيقية، ومجموعات تركيز، ومقابلات مهيكلة مع كبار المسؤولين من أكثر من ٢٥ بلدا، و٢٩ مديرا حاليا وسابقا ونحو ٢٥ عضوا آخرين من أعضاء المجلس الحاليين والسابقين، و٨ أعضاء حاليين وسابقين من إدارة الصندوق، وأكثر من ٥٠ خبيرا حاليا وسابقا، و٢٢ ممثلا لمنظمات المجتمع المدني و٣٨ مسؤولا من المنظمات الدولية الأخرى. وتتضمن الوثيقة المرجعية الثالثة الاستبيان المستخدم في المقابلات المهيكلة.

٤٤%. وتم إرسال استبيان مفتوح إلى منظمات المجتمع المدني لجمع آرائها حول نظام الحوكمة في الصندوق، لا سيما قضايا المساءلة والصوت.<sup>٩</sup>

### ثالثاً - مواطن القوة والضعف في نظام الحوكمة في الصندوق

١١- يناقش هذا الفصل الهياكل والممارسات الكلية لنظام الحوكمة في الصندوق مستعينا بالإطار الذي توفره الأبعاد الأربعة المذكورة آنفاً، وهي: الفعالية والكفاءة والمساءلة والصوت. وعلى وجه الإجمال، تشير الأدلة المستخدمة في هذا التقرير إلى أن الفعالية هي أهم سمات الحوكمة في الصندوق. أما المساءلة فتبدو أضعفها، كما يتسم بُعد الصوت بالضعف أيضاً. ويترتب على مواطن الضعف هذه مخاطر تتهدد شرعية وجود الصندوق، مما يؤثر بالتالي على مدى فعاليته. ويُعنى هذا الفصل والفصل التالي (الذي يناقش أدوار فرادى الأجهزة الحاكمة في الصندوق ومستويات أدائها) بدراسة أوجه التكامل والمفاضلة بين أبعاد الحوكمة هذه.<sup>١٠</sup>

#### ألف - الفعالية

١٢- ينطوي نظام الحوكمة في الصندوق على اثنين من مواطن القوة يوفران الدعم لفعالية المؤسسة. الأول هو الهيكل الإداري المدمج، الذي يضم مديراً عاماً وثلاثة نواب يعملون بصورة وثيقة مع كبار الموظفين في الصندوق لتسيير شؤون المؤسسة. ويتيح هذا الهيكل سرعة تدفق المعلومات، كما يبسر السيطرة المركزية على المؤسسة بما يسمح لها بالتكيف وفق الظروف المختلفة مع الحفاظ على درجة عالية من التوافق.

١٣- ثانياً، تسمح أهم سمات الحوكمة في الصندوق بسرعة استجابته عند اللجوء إليه ليقوم بدور "المنقذ" في حالة مواجهة أحد البلدان أزمة في ميزان المدفوعات أو أزمة مالية. وتحفظ إدارة الصندوق، بالاعتماد على الخبراء، بأساليب عمل متقنة لإعداد البرامج التي تسمح للبلدان الأعضاء باستخدام موارد الصندوق: حيث تجري تقييماً للمشكلات، وتضع بنود الشريطة وتناقشها، وتقوم بالتنسيق مع الدائنين الآخرين بشأن الدعم المالي. وتوفر تقارير الخبراء المعلومات المرجعية اللازمة لقيام المجلس التنفيذي بمراجعة البرامج التمويلية وإقرارها، ولكسب تأييد واسع النطاق من البلدان الأعضاء. وعادة ما تجري هذه العملية بسرعة واتساق،

<sup>٩</sup> تصف الوثيقة المرجعية الأولى المسح وتعرض أهم نتائجه. وتعرض الوثيقة المرجعية الثانية الاستبيان الذي تم إرساله إلى منظمات المجتمع المدني، ويلخص المرفق ٤ آراءها.

<sup>١٠</sup> الوثائق المرجعية الخامسة - ١ والخامسة - ٢ والخامسة - ٣ تتضمن مصفوفات بالنتائج التفصيلية لهذه الأبعاد وأجهزة الحوكمة، ومراجع إلى مصدر الأدلة المقابلة.

وذلك بفضل الرقابة المحكمة والمركزية على الخبراء وأنشطتهم. ويتميز الصندوق عن المنظمات الدولية الأخرى في هذه الجوانب.

١٤- ويبيد الصندوق فعالية كبيرة بوصفه "مطفئ حرائق" النظام المالي العالمي عند وقوع الأزمات النظمية على وجه التحديد. وفي هذه الحالات، تنشأ ممارسات الحوكمة غير الرسمية فتسمح بسرعة ومرونة الصندوق في الاستجابة للمواقف التي قد تصيب غيره من المنظمات متعددة الأطراف بالشلل. وتعمل ممارسات الحوكمة غير الرسمية بصورة مختلفة في كل أزمة، وإن كانت هناك خصائص مشتركة في معظم الحالات. فعند رصد أزمة ما، تتراجع آليات الحوكمة المعتادة لتفسح المجال أمام الآليات البديلة لصياغة الاستراتيجيات وصنع القرارات وتنفيذها. وتركز آليات الأزمة على شبكة صغيرة من كبار المسؤولين الحكوميين - عادة من البلدان المشاركة عن كثب في هذه العملية (غالبا نواب مجموعة السبعة). وتعمل إدارة الصندوق والخبراء مع هؤلاء المسؤولين لصياغة الاستراتيجيات وتدبير التمويل أو توزيع الأعباء. ولتيسير المفاوضات، تتحول المناقشات وعملية صنع القرار من المجلس التنفيذي إلى مجموعة أصغر من صناعات السياسات غير مقيدتين بترتيبات التصويت أو الإجراءات الرسمية؛ ويجري الحوار بين هؤلاء المسؤولين عبر المكالمات التليفونية الجماعية واللقاءات الخاصة التي لا يحتفظ بمحاضر رسمية لها إلا فيما ندر. وبمجرد التوصل إلى اتفاق مبدئي، يعمل خبراء الصندوق مع الأطراف المعنية المختصة لتصميم التفاصيل، وتتولى إدارة الصندوق عرض البرنامج المقترح على المجلس التنفيذي لمراجعته وإقراره - وهي عملية تسهم في تشجيع الشعور الجماعي بأهمية القرارات. وقد أتاح هذا النظام للصندوق فرصة لتصميم البرامج وتعبئة مبالغ كبيرة للتمويل في جزء من الوقت الذي كان ليستغرقه في إنجاز هذه الأعمال عبر القنوات الرسمية.

١٥- ولكن آلية الحوكمة غير الرسمية هذه ليست بلا جوانب سلبية. فنظرا لأن عملية صنع القرار أثناء الأزمات تحدث خارج نطاق القنوات الرسمية، فإنها تقتصر إلى الشفافية والقدرة على ضمان المساءلة اللاحقة عن القرارات المتخذة. كذلك، فإن هذه العملية غير الرسمية لصنع القرار تستبعد معظم أعضاء الصندوق من المشاركة إلى أن يكون البرنامج جاهزا للموافقة عليه.

١٦- وقد حدد هذا التقييم اثنين من مواطن الضعف الأخرى. أولهما ضعف مشاركة الوزراء في عمل الصندوق، ما عدا في أوقات الأزمات النظمية أو في قضايا السياسات (مثل مبادرة البلدان الفقيرة المتقلبة بالديون ("هيبيك") التي توليها بلدان مجموعة السبعة اهتماما خاصا). أما وظائف الصندوق الأساسية التي تستوجب قوة الشعور بأهميتها على المستوى السياسي - كتحديد أهداف الصندوق العامة، والقيام بأعمال الإشراف عالية المستوى - فهي لا تلقى إلا اهتماما محدودا. وفي كثير من الأحيان، كانت الإرشادات السياسية عالية المستوى تأتي من خارج إطار الحوكمة الرسمي للصندوق، وبالدرجة الأولى من مختلف المجموعات القطرية غير الرسمية المشار إليها بعدد بلدانها (مثل مجموعة السبعة (G-7)، ومجموعة العشرين (G-20)،

ومجموعة الأربعة وعشرين (G-24)). غير أن توجيهات هذه المجموعات القطرية تكون منقطعة وحسب مقتضى الحال، ويحتمل أن ينظر إليها باعتبارها غير مبررة.

١٧- أما موطن الضعف الثاني فهو عدم وضوح توزيع المسؤوليات بين إدارة الصندوق والمجلس التنفيذي، أو، في بعض الحالات، بين المجلس التنفيذي واللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية. فأوجه التداخل في بعض المجالات، والثغرات في مجالات أخرى، تنتقص مستويات الفعالية والكفاءة وتضعف مستويات المساءلة. ولا تفرق اتفاقية تأسيس الصندوق بوضوح بين مسؤوليات المجلس التنفيذي ومسؤوليات الإدارة فيما يتعلق بتسيير أعمال الصندوق، مما يخلق بعض الغموض حول ما يشكل "توجيها ورقابيا" وما يمكن اعتباره من قبيل الإدارة الجزئية التدخلية. كذلك، يبدي بعض أعضاء المجلس التنفيذي اعتراضه على دور اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، لا سيما على مستوى المندوبين، من حيث تقديم التوجه الاستراتيجي.

١٨- وفي نفس الوقت، هناك ثغرات في تقديم الإرشاد الاستراتيجي على مستوى "الصورة الكبرى"، نظرا لطابع رد الفعل الذي يغلب على دور المجلس (فعلى سبيل المثال، كان للمجلس دور يركز أساسا على المراجعة والموافقة في سياق صياغة استراتيجية الصندوق متوسطة الأجل في عام ٢٠٠٦، معتمدا على إدارة الصندوق في وضع التصميم اللازم). ويضطلع المجلس كذلك بدور محدود للغاية في تحديد الأولويات في تخصيص موارد المساعدة الفنية اللازمة.

## باء - الكفاءة

١٩- يتسم هيكل إدارة الصندوق بكفاءة الحجم نسبيا. فمكتب المدير العام يتألف من ٨ من كبار الموظفين، بميزانية تقارب ٧ ملايين دولار (أي نحو ٠,٧% من صافي الميزانية الإدارية). وتتظم الاجتماعات السنوية لمجلس المحافظين والاجتماعات نصف السنوية للجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية بالتنسيق مع أحداث أخرى تشاركها نفس الحضور وجدول الأعمال - مما يؤدي إلى التكامل فيما بينها وانخفاض التكاليف. ويعد المجلس التنفيذي مدمجا مقارنة بمجالس الكثير من منظمات الأمم المتحدة وبعض المنظمات الدولية الكبيرة،<sup>١١</sup> وقد استطاع على مدار العقد الماضي أن يخفض الوقت الذي تستغرقه اجتماعاته. غير أن تكاليف إدارة المجلس التنفيذي مرتفعة بعض الشيء مقارنة بتكاليف إدارة المجالس المقيمة في المنظمات الحكومية الدولية الأخرى (راجع الفقرة ٤٩). وهناك ٢٤٠ موظفا، يمثلون أكثر من ٩% من مجموع موظفي الصندوق، يقدمون الدعم للمديرين التنفيذيين.

<sup>١١</sup> تضم المنظمات الحكومية الدولية ذات العضوية شبه الشاملة غالبا مجالس تنفيذية مؤلفة من ٣٢ - ٣٦ مديرا، مقارنة بعدد ٢٤ مديرا في المجلس التنفيذي للصندوق. راجع دراسة (Martinez-Diaz (2008).



## جيم - المساءلة

٢٠- ربما تكون المساءلة هي أضعف جوانب الحوكمة في الصندوق. فلا توجد معايير متفق عليها يمكن الاستناد إليها في تقييم أعمال الصندوق كما لا توجد آليات كافية تسمح للأعضاء أو الأطراف المعنية المناسبة بمساءلة المنظمة وأجهزتها. والمساءلة هي المشكلة التي تشترك فيها المنظمات الحكومية الدولية، وهي مشكلة ذات أهمية حاسمة بوجه خاص بالنسبة للصندوق، نظرا لما قد يترتب على أعماله من تأثير بالغ. وكانت منظمة "ذي ون ورلد ترست" (The One World Trust)، وهي منظمة غير حكومية تتمتع بسمعة طيبة، قد عقدت مقارنة بين أربعة جوانب تتعلق بالمساءلة فيما بين ٢٠ منظمة حكومية دولية. وعلى وجه العموم، كان مركز الصندوق دون المتوسط قليلا، وكانت درجاته في مجال الشفافية والتقييم أفضل نسبيا من درجاته في المشاركة وفي آليات الشكاوى والردود (One World Trust, 2006, 2007a and 2007b).

٢١- ويضطلع مجلس المحافظين، بصفته ممثل مالكي الصندوق، بالمسؤولية التامة عن مسار الصندوق وأدائه، كما يتحمل مسؤولية الإشراف على أداء المجلس التنفيذي، الذي فوضه الكثير من صلاحياته. غير أن هذا التفويض لا يعفي المحافظين من مسؤوليتهم في قيادة هذه المؤسسة. ومسؤولية المجلس التنفيذي أمام مجلس المحافظين قائمة ضمنا بحكم تفويض الصلاحيات المنصوص عليه في اتفاقية تأسيس الصندوق واللائحة الأساسية. غير أنه لا توجد معايير لما يتوقع من المجلس التنفيذي القيام به، والآلية الرسمية الوحيدة لتقييم أدائه هي الشرط الذي يقضي بأن يرفع المجلس تقريرا سنويا إلى مجلس المحافظين حول حالة الصندوق والنظام المالي الدولي. وإنه لمن الصعب تقييم أداء المؤسسة على أساس هذا التقرير.<sup>١٢</sup> والحقيقة أن تداخل المسؤوليات بين المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق من ناحية، وبين أعضاء المجلس التنفيذي ورؤسائهم السياسيين من ناحية أخرى، يجعل خطوط المساءلة مبهمه ويتعذر معه تحديد مجموعة من النتائج التي يمكن مساءلة المجلس التنفيذي بشأنها.

٢٢- وهناك ثغرة أخرى تتعلق بالإشراف على تنفيذ السياسات، رغم مراجعة المجلس التنفيذي لكل تقرير من تقارير الإقراض والرقابة وإجراءاته عمليات مراجعة دورية على تنفيذ السياسات. فعلى سبيل المثال، لم

<sup>١٢</sup> لن يكون عمليا قيام مجلس المحافظين بأعضائه البالغ عددهم ١٨٥ تقييم أداء المجلس التنفيذي أو إدارة الصندوق، حتى لو أمكن الاتفاق على معايير واضحة. فلا توجد طريقة واضحة لتطبيق الثواب أو العقاب على الأداء. وتوصي اللجنة المشتركة المعنية بمكافآت المديرين التنفيذيين ومناوبهم، والمؤلفة من ثلاثة محافظين حاليين أو سابقين، بزيادة مرتبات المديرين التنفيذيين، على أساس صيغ لمعايير المقارنة ولكن دون تقييم الأداء. أما اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، فهي ليست مكلفة رسميا بمسؤولية الإشراف، ولا تقوم واقعا بأداء هذه الوظيفة. وأخيرا، لا توجد إجراءات مؤسسية لتقييم المجلس التنفيذي، على عكس ما هو متبع في عدد متنام من مؤسسات القطاع الخاص والعام والمنظمات الحكومية الدولية. فقد ارتفعت على سبيل المثال نسبة المؤسسات الأمريكية غير الهادفة للربح التي تقوم مجالسها التنفيذية بإجراء تقييمات ذاتية لأدائها من ٢٣% في عام ١٩٩٤ إلى ٤٣% في عام ٢٠٠٤ (BoardSource, 2004).

يتحقق حتى الآن التنفيذ الكافي للمبادئ التوجيهية التي تدعو إلى ترشيد الشريعة ولا المبادئ التوجيهية للرقابة على القطاع المالي. كذلك، لا يوجد في الوقت الحالي إشراف كاف على الإدارة المالية وعلى قضايا تضارب المصالح سواء من جانب المجلس التنفيذي أو أي جهاز آخر ينوب عن الأعضاء.

٢٣- ويتفق أعضاء المجلس التنفيذي الذين أجابوا على أسئلة مسح مكتب التقييم المستقل مع ما خلص إليه هذا التقييم من حيث ضعف إطار المساءلة في الصندوق، فقد أشار ٥٥% منهم إلى اعتقادهم بأن الآليات المعمول بها حالياً لمساءلة المجلس التنفيذي ككل "غير كافية أو غير موجودة"، فيما أعرب ٢٥% آخرون عن اعتقادهم بأن الآليات الكافية "موجودة ولكنها لا تستخدم بالقدر الكافي". وتتبنى السلطات وكبار موظفي الصندوق آراء مماثلة.

٢٤- والمدير العام مسؤول أمام المجلس التنفيذي عن أدائه لوظيفته، وعن قراراته، وسلوكه الشخصي. وتتبع هذه العلاقة بشكل صريح من اتفاقية تأسيس الصندوق، التي تنص على أن يختار المجلس التنفيذي المدير العام ويجوز له إنهاء هذا التعيين، وأن يعمل المدير العام "تحت إشراف المجلس التنفيذي" وبموجب "توجيهاته العامة". ورغم أن إطار مساءلة المدير العام محدد بشكل أفضل من إطار مساءلة المجلس التنفيذي، فإن جدواه من الناحية العملية لم تكن أكبر، حيث لا توجد كما أسلفنا أي معايير متفق عليها لما هو متوقع من إدارة الصندوق، ولا إجراءات رسمية لتقييم أداء الإدارة، ولا تحديد لثواب أو عقاب بخلاف القرار بإعادة تعيين المدير العام بعد خمسة أعوام من عدمه. وفي الواقع، لا تزال مساهمة المجلس التنفيذي مقصورة حتى الآن على الدور الشكلي في اختيار المدير العام وتجديد تعيينه، بينما تتولى مسؤولية اتخاذ القرار الفعلي مجموعة فرعية من سلطات البلدان الأعضاء عبر إجراءات لا تتسم بالشفافية. ولا غرابة إذن أن ترى الغالبية العظمى من أعضاء المجلس التنفيذي أن المجلس لا يشترك بالقدر الكافي في مساءلة المدير العام.<sup>١٣</sup>

٢٥- هناك حاجة إلى آليات مساءلة قوية لمعالجة الشواغل الكبيرة المتعلقة بشرعية الصندوق. فمن المؤكد أن ضعف تصميم آليات المساءلة يمكن أن يحد من فعالية الأداء إذا كان يجعل أعضاء المجلس التنفيذي أقل استعداداً لاتخاذ قرارات صعبة وخلافية أو إذا كان يجعل مسؤولي الصندوق يبالغون في تجنب المخاطر أو اقتصر دورهم على ممارسات تقييم الأداء الشكلية. غير أن تحسين توزيع المسؤوليات ووضوح معايير الأداء وآليات الإبلاغ سيسهم على الأرجح في زيادة الفعالية، وليس الانتقاص منها. وهذه القضايا سيتم تقصيها بدرجة أكبر في الفصلين الرابع والخامس.

<sup>١٣</sup> تعكف مجموعة عمل تابعة للمجلس التنفيذي منذ أواخر عام ٢٠٠٧ على إعداد معايير أداء المدير العام، ولكن لم يصدر حتى الآن أي منها.

## دال - الصوت

٢٦- بحث هذا التقييم في اثنين من جوانب الحوكمة في الصندوق يتعلقان بالصوت، وهما: (١) قدرة الأعضاء على إسماع آرائهم ووضعها موضع الاعتبار في عملية صنع القرار في المؤسسة، و(٢) قدرة الأطراف المعنية الأخرى، بما في ذلك الأجهزة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني، على إسماع آرائها للصندوق ووضعها موضع الاعتبار. وقد خلص التقييم إلى أن هذين الجانبين ضعيفان ويتعين تقويتهم لتعزيز ثقة الأعضاء في الصندوق وتقوية تأييدهم له، وهو الأمر الحيوي لاستمرار فعالية المؤسسة على المدى المتوسط إلى الطويل.

٢٧- وفيما يتعلق بقضية صوت الأعضاء، هناك بعض الشواغل بشأن هيكل المجلس التنفيذي الحالي. فالدوائر الانتخابية الستة عشرة التي تمثل كل منها بلدانا متعددة لها حجم كبير في المتوسط مقارنة بمثيلاتها في المنظمات الدولية الأخرى.<sup>١٤</sup> فتمثيل المديرين لعدد كبير من البلدان يتطلب منهم توفير قدر كبير من وقتهم ومواردهم للتشاور مع السلطات حول الأمور المؤثرة فيها. وهو ما قد يحد من قدرة هؤلاء المديرين على المشاركة في مناقشات السياسات والمناقشات المؤسسية، بل وربما يؤثر على جودة عملهم في الأمور الفُطرية. ومن شأن زيادة حجم المجلس التنفيذي الأكبر أن يسمح بتقليص حجم الدوائر الانتخابية وبالتالي تحسين مستوى التمثيل فيها، ولكنه سيزيد من التكاليف ويمكن أن يحد من الفعالية. ومن ناحية أخرى، كانت هناك مطالبات بإلغاء مناصب المديرين الخمسة المعينين، مما يفسح المجال أمام تحويل كل الدوائر الانتخابية التي تمثل كل منها بلدا واحدا إلى دوائر تمثل بلدانا متعددة.<sup>١٥</sup>

٢٨- وفي نفس الوقت، هناك أدلة على وجود "عنصر تخوف" (chilling effect) يثني المديرين وسلطاتهم - لا سيما من البلدان منخفضة الدخل - عن الاعتراض على آراء الإدارة والخبراء خشية حدوث تداعيات سلبية. وتشير مسح مكتب التقييم المستقل إلى أن ثلث السلطات و٣٦% من أعضاء المجلس يعتقدون بأنهم لا يستطيعون توجيه النقد إلى الخبراء والإدارة بلا خوف من التداعيات إلا "في حالات نادرة" أو "في بعض القضايا فقط". ويظهر هذا الرأي بوضوح كبير بين السلطات والمديرين من البلدان منخفضة الدخل: حيث يشعر ٥٦% و٦٧% منهم، بالترتيب، بأنهم لا يستطيعون توجيه النقد بحرية للخبراء إلا "في حالات نادرة" أو "حول بعض القضايا فقط".

<sup>١٤</sup> الدائرة الانتخابية متعددة البلدان في الصندوق (والبنك الدولي) تضم ١٠,٩ بلدا في المتوسط، في حين يبلغ هذا المتوسط ٥,٦ بلدا، و٧,٦ بلدا، و٥,٣ بلدا في منظمة الصحة العالمية، ومرفق البيئة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على الترتيب.

<sup>١٥</sup> دراسة (2008) McCormick.

٢٩- وفيما يتعلق بقضية صوت الأطراف المعنية الخارجية، تعد الشفافية عنصرا أساسيا في المشاركة المستتيرة. ولا يزال الصندوق منذ التسعينات يبذل الجهد ليزداد انفتاحا على آراء الجهات المعنية غير الحكومية والأجهزة التشريعية. ورغم أن أكثر من نصف أعضاء المجلس التنفيذي يلتقي بأعضاء المجتمع المدني عندما يستدعي الأمر على الأقل، فإن ١٨% فقط يقومون بذلك على أساس منتظم. ورغم أن ٤٠% من أعضاء المجلس التنفيذي ينشرون بعض التقارير عن أنشطتهم، فإن أقل من ربع الأعضاء هم الذين يمثلون بانتظام أو حتى إذا استدعى الأمر أمام الهيئات التشريعية في بلادهم.

٣٠- ويعمل الصندوق منذ عام ١٩٩٦ على تحرير سياسته في الإفصاح عن الوثائق، فأتاح للجمهور الاطلاع إلكترونيا على مزيد من المعلومات حول عملياته وقرارات المجلس التنفيذي. ولكن بالإمكان تعزيز سياسته وممارساته في مجال الإفصاح حتى تتوافق مع الممارسات الفضلى المتبعة في المنظمات الدولية. فسياسة الأرشيف لدى الصندوق لا تزال تقييدية، حيث توجد عوائق كبيرة تحول دون الاطلاع عن بعد على المواد التي انتقت عنها صفة السرية. كما أن فترات الحظر على محاضر المجلس والوثائق الأخرى المفرطة في طولها (وهو الرأي الذي يقره نحو ٤٠% من أعضاء المجلس والخبراء). ولا توجد معايير شفافة ومتاحة للاطلاع العام تنظم عملية الإفراج عن الوثائق المصنفة "سري" أو "سري للغاية" وإنما يبقى ذلك من صلاحيات إدارة الصندوق. وأخيرا ترى الأطراف المعنية خارج الصندوق بأن قدرتها على التأثير على سياسة الصندوق تتناقص بسبب عدم إتاحة وثائق السياسات للاطلاع العام قبل مناقشتها في المجلس التنفيذي.<sup>١٦</sup>

### رابعا - نتائج تقييم فرادى الأجهزة الحاكمة

٣١- يعرض هذا الفصل نتائج التقييم المتعلقة بكل من اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، والمجلس التنفيذي، وإدارة الصندوق. ويحدد مواطن القوة والضعف في كل من هذه الأجهزة الحاكمة بالإجابة، ضمن أمور أخرى، عن الأسئلة التالية: هل تتسم الأدوار القانونية لكل من هذه الأجهزة بالوضوح؟ وهل تتداخل أدوارها مع أدوار الأجهزة الأخرى؟ وهل هناك ثغرات؟ وهل يمكن تعديل الهياكل أو العمليات للسماح بأداء هذه الأدوار بفعالية أكبر؟ وهل تخضع الأجهزة الحاكمة والأفراد للمساءلة عن سلوكهم وأدائهم، وعن نتائج أعمالهم؟ وما هي تكاليف هيكل الحوكمة؟ وهل تفسح الأجهزة الحاكمة مجالا كافيا أمام الأطراف المعنية للتعبير عن آرائها؟

<sup>١٦</sup> راجع المرفق ٥: الشفافية: سياسات الإفصاح والأرشيف. وفقا لدراسات أجريت مؤخرا، جاء ترتيب الصندوق الثامن بين ٢٠ منظمة دولية من حيث مستوى الشفافية. راجع أيضا المطبوعتين "One World Trust (2006)" و "(2007b)".

## ألف - اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية

٣٢- **حالة غامضة:** نظرا لأن اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية جهاز استشاري لمجلس المحافظين، مثل سابقتها اللجنة المؤقتة، فليس لبياناتها أي ثقل قانوني ولا تعدو أن تكون بمثابة مشورة مقدمة للمحافظين، وبصورة غير مباشرة للمجلس التنفيذي. غير أن المديرين وإدارة الصندوق والخبراء يعتبرون البيانات الصادرة عن اللجنة بمثابة مبادئ توجيهية لبرنامج عمل الصندوق في الشهور التالية. وهذا أمر طبيعي، لأن هذه اللجنة مؤلفة من نفس المحافظين الذين يقومون بتعيين أو انتخاب المديرين وإدارة الصندوق. وهذه الحالة الغامضة التي تكتنف إعلانات اللجنة الدولية تحد من درجة مساهمة المجلس والإدارة عن تنفيذ (أو عدم تنفيذ) مبادرات اللجنة. فعدم التوافق بين الأدوار والمسؤوليات الرسمية والفعلية للجنة الدولية، ومنطقة الغموض الرمادية التي تهيم على بياناتها، تقلل من شرعية اللجنة وتضعف الشعور بالمساءلة. وعلى ذات الغرار، أنشئت "جنة التنمية" لتقديم المشورة إلى محافظي البنك الدولي والصندوق حول قضايا التنمية الحيوية، ولكنها تعتبر من الناحية العملية معنية بالدرجة الأولى بعمل البنك الدولي، ولا تلقى اهتماما يذكر من المجلس التنفيذي للصندوق وإدارته العليا وخبرائه.

### الإطار ١ - "المجلس": جهاز حوكمة وزارى

ينص التعديل الثاني لاتفاقية تأسيس الصندوق على إمكانية إنشاء جهاز سياسي وصانع للقرارات على مستوى الوزراء/المحافظين، بين مجلس المحافظين والمجلس التنفيذي، يضم نفس عدد أعضاء المجلس التنفيذي. ويقوم أعضاء هذا "المجلس" باختيار الرئيس. وإضافة إلى اضطلاع المجلس المقترح بمهام "تسيير النظام النقدي الدولي وتكيفه، بما في ذلك استمرار عملية التصحيح وتطور السيولة الدولية"، فإنه يقوم "بمتابعة التطورات المتعلقة بتحويل الموارد الحقيقية إلى البلدان النامية." ويشترط لإنشاء هذا المجلس توافر أغلبية بنسبة ٨٥% من أصوات مجلس المحافظين، وهي أغلبية لم تتحقق حتى الآن وبالتالي لم يتم تفعيل هذا المجلس. وتنص أحكام الاتفاقية على أنه يجوز تقسيم أصوات كل ممثل، عكس المجلس التنفيذي.

٣٣- **مواطن القوة:** رغم عدم وضوح الدور الذي تضطلع به اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، فإنها تقوم بدور مؤثر في نظام حوكمة الصندوق. فاجتماعاتها نصف السنوية تعتبر مناسبات تستحث الأحداث للتوصل إلى حلول توفيقية وحاسمة في قضايا السياسات. ويكون البيان الصادر في نهاية اجتماع اللجنة بمثابة وثيقة إجماع، مما يضفي قدرا أكبر من الشرعية على المبادرات التي تطرحها المجموعات القطرية مثل مجموعة السبعة، أو مجموعة العشرين، أو مجموعة الأربعة وعشرين، ويشجع الشعور السياسي بأهمية السياسات الموضوعة داخل الصندوق للصالح الوطني. وتشير مسوح مكتب التقييم المستقل لأهم الأطراف المعنية إلى وجود حالة من الرضا العام عن جودة البيانات الصادرة عن اللجنة؛ كما تشير إلى أن أغلبية كبيرة

من سلطات البلدان الأعضاء وأعضاء المجلس التنفيذي على الأقل "راضون إلى حد ما" عن الدرجة التي تعكس بها البيانات آراء محافظي اللجنة وعن وضوح توجيهاتها.<sup>١٧</sup>

٣٤- **مواطن الضعف والقصور:** خلص التقييم أيضا إلى وجود مواطن ضعف مهمة تقلل من قيمة إسهام اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية في نظام حوكمة الصندوق. أولا، لا تمارس اللجنة الإشراف على المجلس التنفيذي أو إدارة الصندوق، وهي مهمة لا تملك الصفة القانونية لأدائها نظرا لأنها جهاز استشاري. وهذه ثغرة مهمة في هيكل الحوكمة ككل. ثانيا، لم يكن لاجتماعات اللجنة سوى دور محدود للغاية كملتقى للمفاوضات المتعمقة- وهو أمر طبيعي نظرا لوضع اللجنة كجهاز استشاري تجتمع لبضع ساعات كل ستة أشهر ويحضر اجتماعاتها العديد من المحافظين بدون الاستعداد لإجراء مفاوضات. ثالثا، يعتقد معظم المراقبين أن الصلة بين اللجنة الدولية واجتماعات مجموعة السبعة والمجموعات القطرية الأخرى تزيد من فعالية اللجنة، غير أن عددا كبيرا من الأطراف المعنية يعتقدون بأنها تحول دون الشعور بأهمية القرارات للصالح الوطني وتقف عائقا أمام المساءلة. وقالوا إن زيادة الشعور بأهمية القرارات للصالح الوطني وبالمساءلة وزيادة الأدلة على أهمية اللجنة بالنسبة لمجموعة السبعة ستجعل الوفود تستعد بشكل أفضل لهذه الاجتماعات، مما يعزز من فعالية اللجنة والصندوق.

٣٥- **القضايا الإجرائية:** حددت المقابلات التي أجريت مع المشاركين في اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية عددا من أوجه القصور الإجرائية. أولا، هناك قلق من احتمال تأخير رئيس اللجنة على مضمون البيانات بصورة غير متكافئة، وأن تكون هناك بعض العقبات (لا سيما عدم إتقان اللغة الإنجليزية) التي تحد من مشاركة بعض المحافظين من أعضاء اللجنة (أو من ينوب عنهم) في صياغتها. ثانيا، تفتقر اللجنة الانفتاح والشفافية في إجراءات اختيار رئيسها. ثالثا، يؤثر نسق الاجتماعات على قيمتها؛ فقد ذكر محافظو اللجنة الذي أجريت معهم مقابلات أن اجتماعات الإفطار، التي تقتصر على الأطراف الرئيسية، توفر محفلا قيما لتبادل وجهات النظر على مستوى عال يتسم بالصراحة والانفتاح، وأحيانا لإجراء مفاوضات متعمقة. أما جلسات الغداء فإن حضور الوزراء فيها يكون بنسبة أقل، فيما يعتقد بعض المحافظين أن الجلسات العامة يغلب عليها طابع الطقوس وقلم تكون منتجة. أما فيما يتعلق باجتماعات نواب اللجنة، فهناك انقسام في الآراء. إذ يعتقد نصف السلطات أن هذه الاجتماعات قيمة، بينما يرى أكثر من ٧٠% من أعضاء المجلس التنفيذي الحاليين والسابقين أنها لا تضيف سوى قيمة ضئيلة.

<sup>١٧</sup> ومن بين الخبراء أيضا، أجابت أغلبية كبيرة بأن البيانات الصادرة عن اللجنة تقدم في بعض الأحيان على الأقل توجيهات واضحة، غير أن نحو ربع المجيبين قالوا إن هذا لا يحدث إلا نادرا، مما قد يرجع إلى تلك القضايا التي لم تتمكن اللجنة من التوصل إلى اتفاق بشأنها.

٣٦- **الحجم والتكاليف:** أشار أكثر من نصف السلطات التي شملها المسح أن العدد الحالي للمحافظين الأعضاء في اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية يحقق توازنا كافيا بين الفعالية وضرورة التمثيل والشرعية- وهو رأي يقول به أيضا أعضاء المجلس التنفيذي وكبار موظفي الصندوق. كذلك، لا ترى السلطات أي خروج عن الخط الطبيعي في التكاليف الناشئة عن اجتماعات اللجنة، ولا سيما أن هذه الاجتماعات تنظم في مواعيد تتوافق مع تجمعات مكملتها.

### باء - المجلس التنفيذي

٣٧- يُعنى هذا القسم من التقييم بمقارنة أهم مواطن القوة والضعف في المجلس التنفيذي. ويذهب إلى أن هناك تعارض بين وظائف المجلس التنفيذية ووظائفه الرقابية - أي بين مشاركته مع الإدارة في تصريف شؤون الصندوق اليومية من ناحية، واضطلاحه بدور رقابي نيابة عن مالكي المؤسسة من ناحية أخرى. ثم يقوم بتحليل هيكل المجلس التنفيذي وأساليب عمله، واستعراض مهارات وخبرات أعضائه ويختتم بمناقشة قضايا المساءلة.

٣٨- **مواطن القوة والضعف:** يمثل المجلس التنفيذي مصدرا مهما لشرعية وجود الصندوق. ويتيح نظام الدوائر الانتخابية فيه تمثيل كل أعضائه البالغ عددهم ١٨٥ بدرجة لا تصيبه بالشلل المشاهد في بعض المنظمات الدولية الأخرى التي تعتمد التمثيل الشامل في مجالسها التنفيذية. ويقوم المجلس بدراسة وإقرار كل الاستراتيجيات والسياسات تقريبا، ولكنه لا يضطلع إلا بدور محدود في وضعها. ويعمل المجلس غالبا كمحفل لمناقشة التوصيات التي تصادق عليها اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ولتشجيع الشعور بأهميتها للمصالح الوطني. غير أن دور المجلس التنفيذي في مجال الحوكمة يشوبه عدد من مواطن الضعف. أولا، إشراف المجلس التنفيذي على إدارة الصندوق وعلى الصندوق ككل محدود. ثانيا، رغم وجود قنوات إبلاغ واضحة بين معظم المديرين وسلطاتهم، فلا توجد آلية لتقييم أداء المجلس التنفيذي ككل أو تلقي الآراء التقييمية من مجلس المحافظين بشأن أدائه كأحد الأجهزة الحاكمة. ثالثا، حصة المجلس التنفيذي في الميزانية الإدارية تبدو كبيرة بالمقارنة مع حصص المجالس التنفيذية في المنظمات الدولية الأخرى.

٣٩- **مجلس تنفيذي أم مجلس رقابي؟:** منذ نشأة الصندوق، تفسر صلاحيات المجلس التنفيذي في "إدارة أعمال الصندوق" و"الإشراف" على الإدارة بأنها تعطي المجلس دورا تنفيذيا يتيح له المشاركة إلى حد كبير في إدارة أعمال الصندوق اليومية. ويتوافق هذا التفسير مع عبارة "المجلس التنفيذي" المستخدمة في اتفاقية تأسيس الصندوق، ومع شرط اعتبار المجلس التنفيذي "منعقدا بصورة مستمرة". ولعل وجود مجلس تنفيذي في الصندوق كان ضروريا في الأيام الأولى لنشأة هذه المؤسسة، حين كان لها سلطة رسمية على نظام أسعار التعادل في ترتيبات سعر الصرف وحين كانت الاتصالات بين المديرين والسلطات في بلدانهم محدودة. وكان

ذلك يقتضي أن يتمتع المديرين بثقة سلطاتهم وبخبرات وكفاءات رفيعة في التحليل الاقتصادي الكلي. وكان هذا الدور ممكنا أيضا لأنه لم يكن هناك إلا اثني عشر مديرا.

٤٠- ورغم أن المجلس التنفيذي يواصل رسميا القيام بنفس الدور التنفيذي الذي اضطلع به في أيامه الأولى، فقد بات هذا الأمر صعبا للغاية بسبب التغيرات التي طرأت على مهامه وعملياته، وعلى حجم أعضاء الصندوق وموظفيه<sup>١٨</sup>. فقد تضاعف حجم المجلس التنفيذي من ١٢ إلى ٢٤ عضوا. وحسب مقاييس الحوكمة المؤسسية الحديثة، فإن المجلس التنفيذي المؤلف من ٢٤ عضوا يعتبر أكبر من أن يقوم بدور تنفيذي فعال<sup>١٩</sup>. ففي القطاع الخاص، على سبيل المثال، نادرا ما يتجاوز عدد أعضاء المجالس التنفيذية اثني عشر مديرا، بل إن الاتجاه العام حتى في قطاع المؤسسات غير الهادفة للربح هو نحو المجالس التنفيذية الأصغر حجما<sup>٢٠</sup>. ومقارنة بالمنظمات الدولية الأخرى ذات الحجم المماثل، يتبين أن الصندوق لديه مجلسا تنفيذيا مدمجا نسبيا، غير أن المجالس التنفيذية في تلك المنظمات تؤدي بالدرجة الأولى دورا نيابيا ورقابيا وليس تنفيذيا<sup>٢١</sup>. وقد أدى التقدم في مجال الاتصالات خلال الستين سنة الماضية إلى التقليل من ضرورة اضطلاع المجلس التنفيذي في الصندوق بدور تنفيذي؛ فالسلطات في عواصم بلدانها تستطيع حاليا أن تزود المديرين (وإدارة الصندوق مباشرة) بالتعليمات في الوقت الحقيقي تقريبا، مما يقلل الحاجة إلى وجود مجلس يستطيع أعضاءه العمل بشكل مستقل عن تعليماتها ويسمح للسلطات بإرسال نواب أقل أقدمية.

<sup>١٨</sup> زادت عضوية الصندوق أكثر من أربعة أضعاف، من ٤٤ إلى ١٨٥ عضوا، وزاد حجم الموظفين أكثر من سبعة أضعاف، من ٣٥٥ إلى نحو ٢٦٠٠ موظف.

<sup>١٩</sup> تشير الدراسات الأكاديمية المعنية بصنع القرار والسلوك الجماعي إلى أنه ينبغي لضمان فعالية المجالس التنفيذية ألا يزيد عدد أعضائها عن ١٠ أعضاء، مع اعتبار الحد الأقصى المطلق هو ١٢ عضوا. فما أن يتجاوز عدد أعضاء هذه المجالس ١٢ عضوا حتى تبدأ جودة المشاركة في التراجع، ويبدأ التدهور في عملية صنع القرار، وتزداد مشكلات "الراكب المجاني" (free-rider). راجع دراسة (Carter and Lorsch (2003).

<sup>٢٠</sup> تشير مؤشرات سبنسر ستيوارت للمجالس التنفيذية: "Spencer Stuart Board Index, 2006"، و "Spencer Stuart 2006 UK"، و "Board Index" و "Spencer Stuart Board Index: Italia 2006"، على الترتيب، إلى أن متوسط حجم المجلس التنفيذي في الشركات الأمريكية الكبرى (الشركات المدرجة في مؤشر ستاندرد آند بورور ٥٠٠) هو ١٠,٧؛ وهو ١٠,٨ في أكبر ١٥٠ شركة بريطانية؛ و ١٠,٧ في كبرى الشركات الإيطالية العريقة. وقد قام مكتب التقييم المستقل بحساب متوسط حجم المجلس التنفيذي لأكبر ٥٠ شركة يابانية في ٢٠٠٧ فكان ١٣. ووفقا لمؤسسة بوردسورس (BoardSource)، كان متوسط حجم المجالس التنفيذية في نحو ٤٠٠ مؤسسة أمريكية غير هادفة للربح شاركت في مسح أجري مؤخرا قد انخفض من ١٧ عضوا في عام ١٩٩٤ إلى ١٥ عضوا في عام ٢٠٠٤.

<sup>٢١</sup> تعقد دراسة (Martinez-Diaz (2008) مقارنة بين حوكمة الصندوق وحوكمة إحدى عشرة منظمة دولية أخرى، بما في ذلك خمس منظمات ذات عضوية كبيرة. وتبين أن الصندوق، إلى جانب البنك الدولي، يحظى بأصغر مجلس تنفيذي من حيث الأعداد المطلقة، وأقل نسبة بين حجم مجلسه وحجم عضويته.



٤١- ويدعو الواقع الراهن إلى قيام المجلس التنفيذي بدور رقابي فعال. فالمجلس لا يشترك إلا بشكل محدود في كثير من الوظائف التي ترتبط عادة بمجلس رقابي، وأبرزها الإشراف الاستثنائي (بما في ذلك الإدارة المالية، وإدارة المخاطر، ومنع سوء السلوك وتضارب المصالح)، والإشراف على سياسة الموارد البشرية والسياسة الإدارية. وفي نفس الوقت، تشير التقييمات والدراسات السابقة التي أعدها مكتب التقييم المستقل لهذا التقييم إلى أن المجلس التنفيذي اقتصر على القيام بدور تفاعلي في صياغة السياسات وأن المجلس لم يكن فعالاً في مراقبة تنفيذ السياسات. وقد أدى اشتراك المجلس في عمليات الصندوق اليومية إلى تشتيت انتباهه بعيداً عن هذه الوظائف الإشرافية الضرورية وتقييد قدرته على أدائها بصورة مستقلة.

### هيكل المجلس التنفيذي وأساليب عمله

٤٢- **حجم المجلس التنفيذي وتكوينه:** تؤدي التغييرات في حجم المجلس التنفيذي إلى المفاضلة بين الفعالية التنفيذية من ناحية، والتمثيل والمشروعية من ناحية أخرى. ولا يمكن حل المعضلات الناشئة عن هذه المفاضلات بسهولة، ولا يوجد إجماع بين أعضاء المجلس حول حجم المجلس المناسب. فقد رأى نصف الأعضاء أن المجلس أكبر من اللازم، بينما رأى النصف الآخر أن حجمه إما سليم أو أصغر من اللازم. وتعتقد أغلبية كبيرة من كبار موظفي الصندوق أن المجلس أكبر من اللازم. ويعتقد أكثر من ٦٠% من السلطات التي شملها المسح أن حجم المجلس الحالي يحقق التوازن الكافي بين الفعالية والتمثيل، غير أن الربع تقريباً يعتقد بضرورة أن يكون المجلس أكبر حجماً.

٤٣- **لجان المجلس التنفيذي:** تقوم المجالس التنفيذية في معظم شركات القطاع الخاص والعام، وكذلك في المنظمات الحكومية الدولية الأخرى، بإنشاء منظومة لجان تسمح لها بالعمل بقدر أكبر من الفعالية والكفاءة. وتزود اللجان المديرين بمحفل لاستئارة الأفكار حول قضايا السياسات بصورة مستقلة عن إدارة الصندوق، ومناقشة القضايا الفنية بتفصيل أكبر مما يمكن في المجلس بكامل أعضائه، والإشراف المنتظم على المبادرات الجديدة والسياسات المتفق عليها. ويوجد في الوقت الحالي تسع لجان دائمة بالمجلس التنفيذي في الصندوق.<sup>٢٢</sup> وتشجع هذه اللجان على قيام مناقشات بين الأعضاء تقل فيها الصفة الرسمية عن اجتماعات المجلس بكامل أعضائه، غير أن العديد من هذه اللجان لا يحظى بالاستقلال الكافي عن إدارة الصندوق بحيث يوفر منتدى

<sup>٢٢</sup> تتولى إدارة الصندوق رئاسة لجنة الميزانية ولجنة معاشات التقاعد. أما اللجان السبع الدائمة الأخرى ( لجنة جدول الأعمال والإجراءات، ولجنة التقرير السنوي، ولجنة التقييم، ولجنة الشؤون الإدارية للمجلس التنفيذي، واللجنة المعنية بتفسير اتفاقية تأسيس الصندوق، واللجنة المعنية بالاتصال بالبنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى، ولجنة الأخلاقيات) فيرأسها المديرون الذين تختارهم إدارة الصندوق بالتشاور مع عميد المجلس التنفيذي. ولا تجتمع بعض هذه اللجان إلا قليلاً. فاللجنة المعنية بتفسير اتفاقية تأسيس الصندوق لم تجتمع منذ عام ١٩٥٨. ولا توجد في الوقت الحالي لجان بالمجلس تعنى بالمسؤولية عن الإشراف على الإدارة المالية، أو السياسات الإدارية، أو سياسات الموارد البشرية - وهي كلها مجالات تغطيها لجان المجالس التنفيذية في المنظمات الدولية الأخرى.

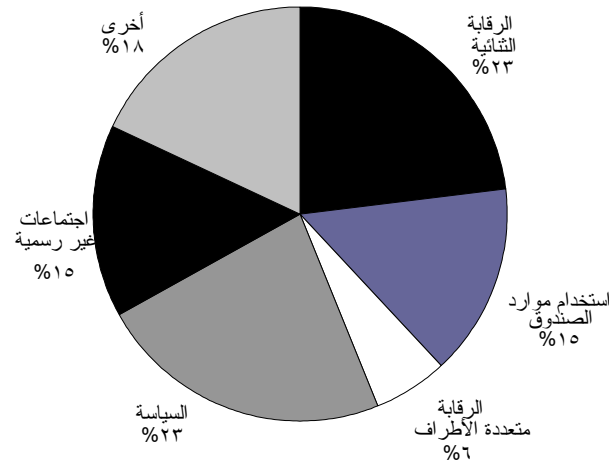
للمناقشات المفتوحة بين أعضاء المجلس. وهناك تردد كذلك من استخدام اللجان لترشيح مناقشات المجلس التنفيذي وذلك بتحديد المجالات التي تحظى بتوافق الآراء وإيجاد الحلول الوسط في المجالات التي تشهد خلافاً (حتى وإن ظلت سلطة صنع القرار مقصورة على المجلس التنفيذي بكامل أعضائه، كما هو محدد في لوائح وأنظمة الصندوق). ونتيجة لذلك غالباً ما يحدث ازدواج في مناقشات اللجان على مستوى المجلس التنفيذي؛ وبالتالي فهي لا تسهم في زيادة فعالية المجلس بل ربما تقلل من كفاءته.

٤٤ - **تخصيص الوقت والقيمة المضافة:** لم يكن أعضاء المجلس التنفيذي راضين تماماً عن الطريقة التي يخصص بها المجلس وقته. فهو يخصص نحو نصف وقت اجتماعاته والذي يقارب ٤٠٠ ساعة سنوياً لمناقشة البنود المتعلقة بقضايا البلدان (ويقضي في مناقشة مشاورات المادة الرابعة وقتاً أطول من الذي يقضيه في البرامج، وخصوصاً في السنوات الأخيرة). ويخصص المجلس نسبة ٢٠ - ٢٥% أخرى لمناقشة بنود قضايا السياسات، مع توزيع باقي الوقت بين قضايا الرقابة متعددة الأطراف، والاجتماعات غير الرسمية، والمناقشات في لجان المجلس (الشكل البياني ٢). ويعتقد أكثر من ثلاثة أرباع أعضاء المجلس التنفيذي أن المجلس لا يشترك بشكل كافٍ في تقييم أداء إدارة الصندوق وفي مساءلتها عن أدائها. ويعتقد نحو نصف أعضاء المجلس أن المجلس لا يشترك بالقدر الكافي في الرقابة متعددة الأطراف وتحديد أولويات المساعدة الفنية - وهي قضايا لا يخصص لها المجلس إلا وقتاً محدوداً للغاية. وبينما يرى ٧٠% من أعضاء المجلس أن المجلس يشترك بدرجة كافية في مشاورات المادة الرابعة، فإن ٢٠% فقط من أعضاء المجلس (و١٥% من الخبراء) يعتقدون أن المجلس يسهم "بقيمة مضافة كبيرة" في هذه المشاورات - وهي نسبة مماثلة لأولئك الذي يعتقدون أن المجلس "لا يسهم بقيمة مضافة أو يسهم بقيمة مضافة سلبية" (وهو رأي ٤٠% من الخبراء). ولعل السبب في ذلك يكمن في النتيجة المبينة في الجدول ١ والتي تفيد أن أربعة مديرين فقط في المتوسط يحضرون اجتماعات مشاورات المادة الرابعة (وثلاثة فقط عند اقتراحها بمناقشات استخدام موارد الصندوق). وتشير هذه الأرقام إلى أنه قد يكون من المحبذ إعادة النظر في إجراءات الرقابة المعمول بها وفقاً لأحكام المادة الرابعة، أو ينبغي على الأقل أن يبحث المجلس التنفيذي عن طرق بديلة لتقديم رأيه.

٤٥ - وقال أعضاء المجلس التنفيذي إن عملية تخصيص الوقت لا تخضع لسيطرتهم إلا بقدر محدود، وأعرب الكثير منهم عن استيائهم من التوزيع غير المتساوي لأعباء العمل على مدار السنة. ورغم أن القسم (ج) من قواعد وأنظمة الصندوق ينص على أن يدعو الرئيس المجلس التنفيذي إلى عقد اجتماع بناء على طلب أي مدير تنفيذي، وأن يشمل جدول الأعمال الخاص بكل اجتماع أي بند يطلب إدراجه أي مدير تنفيذي، فإن عدداً كبيراً من أعضاء المجلس يقول إن تنفيذ ذلك الأمر ليس بالهين وإن إدارة الصندوق هي التي تقوم بإعداد جدول الأعمال وتشرف إدارة أمانة الصندوق على تنفيذه. وقد أبدى عدد من المديرين التنفيذيين قلقه بوجه عام من أن أمين الصندوق، مثل المستشار القانوني، الذي يعينه المدير العام ويعمل كمدير إدارة، لا يتمتع باستقلالية كافية في المشورة التي يقدمها للمجلس.

٤٦- الوثائق التمهيديّة (Grays)، وحضور المجلس، وجودة المناقشات: انخفض الوقت الكلي لاجتماعات المجلس التنفيذي منذ عام ١٩٩٩، من نحو ٦٠٠ ساعة إلى نحو ٤٠٠ ساعة سنويا، مما يعكس انخفاضا في المتوسط من ٢,٦ ساعة إلى ١,٦ ساعة تستغرقها مناقشة كل بند (وبالنسبة لبند قضايا البلدان كان الانخفاض من ١,٧ ساعة إلى ساعة واحدة). ومن أهم عوامل هذا التراجع تزايد عدد الوثائق التمهيديّة (grays) وهي بيانات مكتوبة يقدمها المديرون التنفيذيون قبل الاجتماعات وتستخدم غالبا بدلا من إلقاء البيانات الشفهية). وخلال هذه الفترة، ارتفع عدد الوثائق التمهيديّة بنسبة ٤٠٠% إلى أكثر من ٤٠٠٠ وثيقة في السنة. ويقوم معظم ممثلي البلدان بإصدار وثائق تمهيديّة لمعظم المناقشات الفُطرية. ويرى أعضاء المجلس أن إصدار هذه الوثائق له مزايا بقدر ما له من عيوب. فالوثائق التمهيديّة تسمح للسلطات بتقديم آرائها مباشرة بدرجة أكبر وتيسر على إدارة الصندوق عرض آراء المديرين التنفيذيين في البيان الختامي أو التلخيص، خصوصا عند إصدار الوثائق التمهيديّة قبل اجتماع المجلس بفترة طويلة. ومن ناحية أخرى، أعرب عدد كبير من المديرين أثناء المقابلات عن عدم الرضا من طول الوثائق التمهيديّة أكثر من اللازم، وأنها غالبا ما تكرر الآراء المذكورة في تقرير الخبراء المناظر أو في الوثائق التمهيديّة الصادرة عن ممثلين آخرين، وأنها تميل إلى مناقشة القضايا الفنية التي يكون الخبراء أقدر على تناولها، بدلا من مناقشة قضايا الامتثال لسياسة الصندوق وتحقيق التوافق بين مختلف البلدان. ومع ذلك، أعرب معظم أعضاء المجلس عن اعتقادهم بأن عدد الوثائق التمهيديّة لم ينتقص من جودة القرارات.

الشكل البياني ٢: استخدام وقت اجتماعات المجلس التنفيذي في صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٧



المصدر: على أساس البيانات من إدارة أمانة الصندوق

٤٧- وقد استحدثت الوثائق التمهيديّة في الأصل لتنشيط اجتماعات المجلس التنفيذي، غير أن تأثيرها في الواقع جاء عكسيا. ومن المحتمل أن تكون الوثائق التمهيديّة قد أدت أيضا إلى إضعاف نسبة حضور المديرين التنفيذيين، حيث بات من الأرجح أن ينيبوا عنهم مسؤولين أقل أقدمية لحضور الاجتماعات نظرا لانخفاض عدد المناقشات المتوقعة إلى جانب البيانات المقدّمة. وكالمعتاد، لم يحضر مناقشات بنود قضايا البلدان في

٢٠٠٦ (المادة الرابعة واستخدام موارد الصندوق) إلا أربعة مديرين وأربعة مناوبين، أما مقاعد الممثلين الستة عشر الأخرى فكان يشغلها مستشارون ومستشارون أول (الجدول ١). وكانت نسبة حضور المديرين والمناوبين أعلى بكثير في اجتماعات قضايا السياسات، والمسائل الإدارية، والرقابة متعددة الأطراف. ولا تعني هذه الإحصاءات بالضرورة أن المديرين يعتبرون اجتماعات المجلس غير مهمة. وواقع الأمر، قد يكون هؤلاء المستشارون في بعض الأحيان من بلدان لها اهتمام أكبر بالقضايا المنظورة، أو تكون مهاراتهم أو خبراتهم أكثر وأوثق صلة بالقضية المطروحة عن مهارات وخبرات المدير التنفيذي.

الجدول ١ - متوسط حضور اجتماعات المجلس التنفيذي، ٢٠٠٦

رتبة المسؤولين في الحضور			نوع القضية المطروحة للنقاش
مديرون تنفيذيون	مناوبون	خبراء آخرون من مكتب المدير التنفيذي	
٩	٧	٨	قضايا إدارية/مالية
٩	٦	٩	قضايا السياسات
٧	٧	١٠	الرقابة متعددة الأطراف
٤	٥	١٥	الرقابة الثنائية (المادة الرابعة)
٤	٣	١٧	استخدام موارد الصندوق/البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ("هيببوك")
٣	٤	١٧	استخدام موارد الصندوق والمادة الرابعة معا

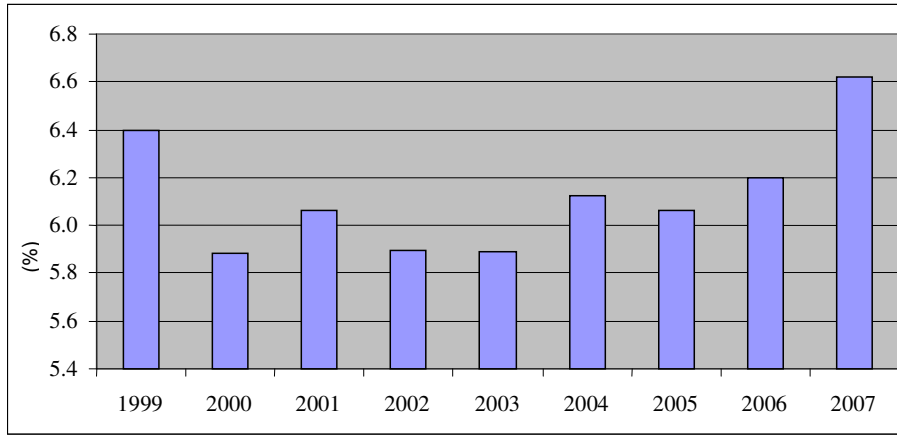
المصدر: على أساس محاضرات اجتماعات المجلس التنفيذي لعام ٢٠٠٦.

٤٨- **التلخيصات**: توجز التلخيصات آراء وقرارات المجلس التنفيذي، لا سيما المتعلقة بمناقشات المادة الرابعة ومعظم مناقشات السياسات. وتعمل هذه التلخيصات - التي يعدها رئيس المجلس التنفيذي بمساعدة أمين الصندوق - على إيصال المبادئ الإرشادية والتوجيهات من المجلس التنفيذي إلى إدارة الصندوق والخبراء. وتشكل هذه التلخيصات الأساس لنشرات المعلومات المعممة - وهي من أهم الوسائل التي يستخدمها الصندوق لإيصال وجهات نظره إلى الجمهور. ويرى أكثر من أربعة أخصاس أعضاء المجلس التنفيذي ونحو ثلاثة أرباع كبار موظفي الصندوق أن التلخيصات تنسج "أحيانا" أو "غالبا" بعدم الوضوح و/أو التناقض. وبمراجعة عدد من التلخيصات من مناقشات المادة الرابعة وقضايا السياسات يتبين أنه يتعذر التمييز أحيانا بين القرارات وبين الآراء المتخذة بتوافق الآراء، وأن وجهات نظر الأقلية لا يتم تغطيتها بانتظام. ولا يوجد وضوح في كلمات الترميز المستخدمة في وصف درجة تأييد المديرين التنفيذيين للمواقف المختلفة (مثل "عدة" و"عدد كبير" و"معظم").

٤٩- **تكاليف المجلس التنفيذي**: في عام ٢٠٠٧، بلغت الميزانية الكلية للمجلس التنفيذي ٥٩ مليون دولار أمريكي (٧٣ مليون دولار أمريكي عند إدراج ميزانية إدارة أمانة الصندوق). وتراوحت تكاليف تسيير شؤون

المجلس التنفيذي بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٦ بين ٥,٩% و ٦,٤% من صافي الميزانية الإدارية للصندوق (الشكل البياني ٣). وقد شهدت هذه الفترة زيادة عدد الخبراء المعيّنين في مكاتب المديرين التنفيذيين. ورغم صعوبة المقارنة بين المؤسسات المختلفة نتيجة الفروق في نطاق عملياتها، فإن هذه الأرقام كبيرة إلى حد ما مقارنة بما هو متبع في المنظمات الدولية الأخرى ذات المجالس المقيمة، وإن لم تخرج كثيراً عن الحدود الطبيعية.<sup>٢٣</sup> فقد بلغت النسبة المكافئة في البنك الدولي ٣%، و ٤% في بنك التنمية للبلدان الأمريكية، وبلغت نحو ٥% في البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، و ٦,٥% في بنك التنمية الآسيوي.

الشكل البياني ٣ - ميزانية مكاتب المديرين التنفيذيين كنسبة مئوية من صافي الميزانية الإدارية للصندوق، ١٩٩٩-٢٠٠٧



المصدر: مكتب الميزانية والتخطيط، وحسابات خبراء مكتب التقييم المستقل

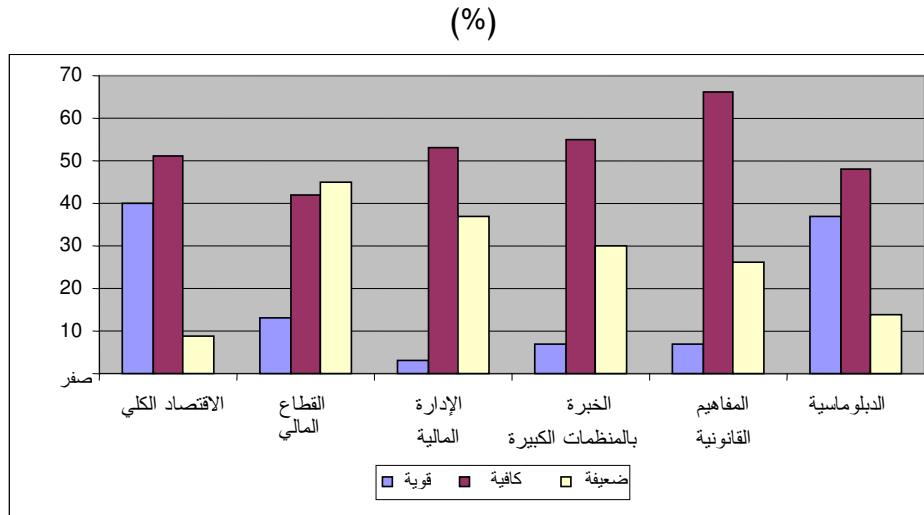
٥٠ - **قدرات أعضاء المجلس وإمكانية مساهمتهم:** تعتمد قدرة المجلس على العمل الفعال على عدة أمور منها مهارات وخبرات المديرين وموظفيهم، والحوافز المطروحة أمامهم. وتستعرض الفقرات التالية مهارات المديرين التنفيذيين وخبراتهم ومعدل الدوران في المجلس التنفيذي، وإطار المساءلة الذي يعمل المديرين من خلاله.

٥١ - **مؤهلات أعضاء المجلس التنفيذي ومهاراتهم:** لا توجد اختصاصات للمجلس التنفيذي ككل، ولا توجد توصيفات موحدة لوظائف المديرين التنفيذيين أو المناوبين أو الموظفين المتخصصين الذين يعملون معهم. ومن شأن إعداد توصيف وظيفي موحد أن يوفر الإرشادات اللازمة للسلطات لاختيار المرشحين. وقد أجاب نحو ٩٠% من السلطات التي شملها المسح بأن الإلمام بعلوم الاقتصاد الكلي وقضايا القطاع المالي يصنف باعتباره سمة "أساسية" في المدير التنفيذي، بينما اعتبر ٧٥% آخرون أن مهارات التفاوض والمهارات الدبلوماسية ضرورية. ويرى أعضاء المجلس أنهم يمتلكون هذه المهارات - وهو رأي يشاركهم فيه الخبراء

<sup>٢٣</sup> تعقد الاجتماعات السنوية للصندوق والبنك الدولي كل ثلاثة أعوام خارج الولايات المتحدة الأمريكية، مما يفسر ارتفاع التكاليف في ١٩٩٨ و ٢٠٠١ و ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧.

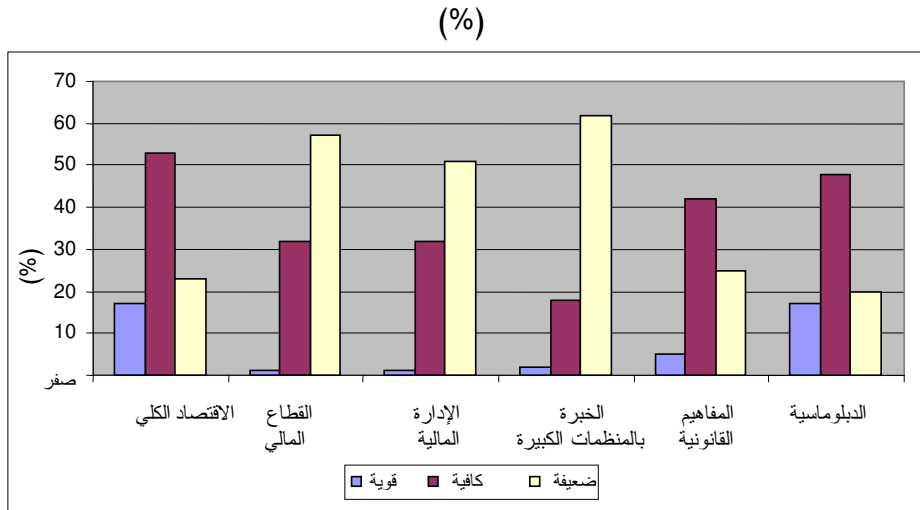
(الشكلان البيانيان ٤ و ٥). غير أن هذا التقييم وجد أن كلا من أعضاء المجلس والخبراء يعتبرون أن الإلمام بقضايا القطاع المالي هي من أضعف المهارات في المجلس، رغم أن السلطات تعتبرها مهارة أساسية لا بد من توافرها في المديرين. وتتأكد صحة هذه التصورات من خلال دراسة حالة أجريت عن أداء المجلس التنفيذي في دمج قضايا الرقابة على القطاع المالي بالرقابة الاقتصادية الكلية (Bossone, 2008c) والتي خلصت إلى أن عدم كفاية الخبرة في قضايا القطاع المالي تتسبب إلى حد ما فيما يواجهه المجلس من صعوبة دمج قضايا القطاع المالي بشكل كاف في مناقشات أوضاع الاقتصاد الكلي.

#### الشكل البياني ٤ - تصورات المديرين التنفيذيين بشأن مهارات المجلس التنفيذي



المصدر: مسح مكتب التقييم المستقل للمجلس التنفيذي، السؤال الثاني، الوثيقة المرجعية الأولى.

#### الشكل البياني ٥ - تصورات خبراء الصندوق عن مهارات المجلس التنفيذي



المصدر: مسح مكتب التقييم المستقل للمجلس التنفيذي، السؤال الثاني، الوثيقة المرجعية الأولى.

٥٢- وهناك مشكلات مشابهة دون مستوى المديرين التنفيذيين. فلا توجد لدى معظم الدوائر الانتخابية في المجلس التنفيذي توصيفات وظيفية واضحة ومتفق عليها ولا إجراءات تقوم على أساس الجدارة وتتسم بالشفافية لاختيار المناوبين وغيرهم من الموظفين. فالوظائف في مكاتب المديرين التنفيذيين ينظر إليها في بعض الأحيان كمكافأة على خدمات سابقة، وليس باعتبارها تحدياً مهماً وشاقاً. والحقيقة أن معظم المديرين يضطلعون بدور ضئيل أو لا يضطلعون بأي دور في اختيار موظفيهم، فقد أجاب ١٥% منهم فقط بأن لديهم "حرية كبيرة" في اختيار المستشارين الأول والمستشارين. وقد أعرب بعض المديرين خلال المقابلات التي أجريت معهم عن شعورهم بالإحباط من أن بعض موظفيهم ليسوا مؤهلين بالقدر الكافي. وللتعامل مع هذه المشكلة، اعتمدت بعض الدوائر الانتخابية في المجلس توصيفات وظيفية وإجراءات أكثر شفافية في اختيار أعضاء المجلس التنفيذي، وقواعد لإدارة مكاتب المديرين التنفيذيين (راجع المرفق ٥).

٥٣- **الأقدمية والخلفية:** يبدو أن مستوى الأقدمية والخلفية المؤسسية للمديرين التنفيذيين لم يطرأ عليه سوى تغير محدود في العقد الماضي. فلا يزال متوسط سنوات الخبرة ثابتاً ومتماشياً مع عدد السنوات المعمول به في المنظمات الدولية الأخرى.<sup>٢٤</sup> ولم يطرأ تغير يذكر في خلفية المديرين التنفيذيين؛ حيث يأتي ما يقرب من ٧٠% من المديرين من البنوك المركزية ووزارات المالية ووزارات الخزانة (الجدول ٢).

الجدول ٢ - خلفيات المديرين التنفيذيين في الصندوق، سنوات مختارة

٢٠٠٦	٢٠٠١	١٩٩٦	وظيفة المديرين التنفيذيين قبل التحاقهم مباشرة بالعمل في الصندوق
٧	١١	٦	وزارة المالية/الخزانة
٨	٦	٨	البنك المركزي
٤	٢	٥	وظيفة حكومية أخرى
٢	٣	٣	خبير في صندوق النقد الدولي
١	١	صفر	عضو هيئة تدريس بإحدى الجامعات
١	صفر	صفر	القطاع الخاص
١	١	٢	البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى

المصدر: على أساس البيانات من إدارة أمانة الصندوق

٥٤- **معدل الدوران:** يُعيّن المديرين المنتخبون لمدة عامين قابلة للتجديد، أما المديرون المعينون فتمتد فترة خدمتهم إلى أن تستدعيهم عواصم بلدانهم. وخلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٧، كان متوسط مدة خدمة المدير التنفيذي (المنتخب أو المعين) ٢٣ شهراً، وترتفع إلى ٤٠ شهراً إذا تم احتساب أي مدة خبرة سابقة كمناوب. وقد ذكر أعضاء المجلس، أثناء المقابلات التي أجريت معهم، أن المدير التنفيذي الجديد يستغرق ما بين ستة

<sup>٢٤</sup> تم استخدام متوسط عمر المديرين كمتغير بديل عن الخبرة، وكان المتوسط ٥٣ عاماً. ويبلغ متوسط عمر المديرين التنفيذيين في البنك الدولي ٥٣ عاماً، وفي بنك التنمية الآسيوي ٥٤ عاماً، وفي البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ٥٥ عاماً.

أشهر إلى سنة حتى يتمكن من أداء وظيفته بفعالية. وفي حدود معينة، يمكن للمديرين التنفيذيين من خلال الاحتفاظ بمناصبهم لفترات أطول تأدية وظائفهم بقدر أكبر من الاستقلالية عن إدارة الصندوق، غير أن بعض أعضاء المجلس قالوا إن استمرار المديرين التنفيذيين لفترات طويلة للغاية في مناصبهم ربما يؤدي إلى تعاطفهم أكثر من اللازم مع آراء الخبراء وإدارة الصندوق. وبمقارنة الصندوق بالمنظمات الدولية المناظرة، يتبين أن مدة عضوية المديرين فيه هي من أقصر المدد.<sup>٢٥</sup> ويبدو متوسط مدة عضوية المديرين في الصندوق قصيرا أيضا مقارنة بالقطاع الخاص حيث يوصي الخبراء بأن يعمل المديرين في المجلس مدتين كل منهما ثلاث سنوات.<sup>٢٦</sup> ويختلف أعضاء المجلس الحاليون والسابقون حول ما إذا كان ينبغي أن يكون معدل الدوران أكبر أو أقل - حيث يعتقد ٤٦% أن معدل دوران المديرين في المجلس "مناسب" بينما يعتقد ٤٣% أنها أكثر من اللازم. وعلى مستوى الخبراء، يعتقد الثلثان أن معدل دوران المديرين في المجلس مناسب أو أقل من اللازم.

٥٥- **مسألة المديرين:** يخضع فرادى المديرين للمساءلة أمام السلطات في دوائرهم الانتخابية عن مداخلتهم وصوتهم في المجلس. وبإمكان السلطات القطرية سحب المديرين المعيّنين إذا ما رأت ضرورة لذلك. ويخضع المديرون المنتخبون في الدوائر الانتخابية التي تمثل كل منها بلدا واحدا إلى نفس القدر من الفحص من سلطاتهم، حتى وإن كان يتعذر إقالتهم، من الناحية النظرية، فيما بين الفترات الانتخابية. أما المديرون المنتخبون في الدوائر الانتخابية التي تمثل كل منها بلدانا متعددة فيخضعون لنوع مختلف من الفحص والحوافز. فمعظم الدوائر الانتخابية تعمل وفق اتفاقات التناوب التي تحدد إعادة انتخاب المديرين أو اقتصار خدمتهم على مدة واحدة من عامين - مما يستبعد إعادة الانتخاب كأحد الحوافز. وفي كلتا الحالتين، يضطر المديرون التنفيذيون إلى المناورة في حدود مصالح سلطاتهم التي تكون متضاربة أحيانا. وعلى أي حال، فإن المستقبل المهني لمعظم المديرين في بلدانهم يكون بمثابة الحافز لهم على الالتزام بإرشادات السلطات. ويخضع أعضاء المجلس التنفيذي لمدونة قواعد السلوك الخاصة بهم، وهي أكثر غموضا من مدونة قواعد السلوك الخاصة بالخبراء - حيث تشير إلى ما "ينبغي" أن يقوم به الأعضاء، في حين تؤكد مدونة قواعد سلوك الخبراء على ما "يجب" أن يقوم به الخبراء. ولا توجد في الوقت الحالي آلية محددة تستخدمها لجنة الأخلاقيات في المجلس لتطبيق أحكام هذه المدونة.

<sup>٢٥</sup> يتم انتخاب المديرين التنفيذيين لمدة سنتين في البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي، ولمدد ثلاث سنوات في كل من بنك التنمية الإفريقي، وبنك التنمية للبلدان الأمريكية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومنظمة الصحة العالمية، ومرفق البيئة العالمية، وبنك التسويات الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ أما في بنك الاستثمار الأوروبي، فتكون فترة خدمة المديرين التنفيذيين هي خمس سنوات. وقد بلغ متوسط مدة الخدمة الفعلية للسفير في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٣,٥ سنة.

<sup>٢٦</sup> دراسة (Higgs (2003 p. 5). ويشير مؤشر "Spencer Stuart 2006 UK Board Index" إلى أن متوسط مدة خدمة المديرين غير التنفيذيين في كبرى الشركات البريطانية كان ٣,٨ سنة.



٥٦- وقد ذكر أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس التنفيذي أنهم يواجهون أحيانا تضاربا بين دورهم كممثلين لسلطاتهم ودورهم في الحفاظ على مصالح الصندوق المؤسسية. وقد أوضح المديرين في مقابلات المتابعة التي أجريت معهم أن هذا التضارب ينشأ غالبا في القضايا الإدارية أو في قضايا السياسات الأقل أهمية. ومع ذلك، فإن التضارب يثير تساؤلا حول إمكانية وكيفية مساهمة المديرين التنفيذيين كمسؤولين في الصندوق. غير أن استحداث آلية لتنفيذ هذا الغرض لن يكون أمرا سهلا. أولا، رغم أن كل المديرين في الواقع العملي يتفهمون دورهم النيابي بوضوح، فإن وضعهم كمسؤولين في الصندوق أقل وضوحا.<sup>٢٧</sup> ثانيا، لا يمكن مساهمة المديرين بالتساوي عن عواقب تصويتهم، لأن الأصوات ترجح حسب حصص عضوية البلدان - مما يفرض درجات مختلفة من المسؤولية على مختلف المديرين.

### جيم - إدارة الصندوق: مكتب المدير العام

٥٧- لا يزال هيكل الإدارة المركزي الذي يتمتع بصلات قوية مع كبار صناعات السياسات في الاقتصادات الرئيسية هو من أقوى جوانب الحوكمة في الصندوق. فقد انضم المديرين العموم ومعظم نوابهم للصندوق من مراكز رفيعة في بلدانهم، فجلبوا معهم خبرات مفيدة وصلات رفيعة المستوى لا تزال من مصادر قوة المنظمة، كما وفروا عموما القيادة القوية لخبراء الصندوق الذين يتسمون بالانضباط والمهارة. وعلى وجه العموم، اضطلعت الإدارة بدور أساسي في ضمان فعالية الصندوق. ولكن لا توجد آلية رسمية حتى الآن لمساءلة الإدارة عن أداؤها ولا عن أداء الصندوق. وقد يكون غياب إطار المساءلة الواضح لإدارة الصندوق من العوامل التي تسهم حتى الآن في خلق شعور بعدم خضوع الصندوق ككل للمساءلة وما يصاحبه من تناقص التأييد والشرعية.

٥٨- **اختيار الإدارة:** أول قضية تثار عموما عند النظر في إدارة الصندوق هو نقص الشفافية في اختيار المدير العام. فلا تزال هذه الوظيفة مقصورة على أحد مواطني أوروبا، رغم زيادة الانفتاح والتنافس خلال عمليات الاختيار القليلة الماضية. وتعد عملية الاختيار الرسمية التي يقوم بها المجلس التنفيذي منفصلة عن عمليات صنع القرار المتعمقة، والتي تجري خارج المجلس عبر مناقشات مباشرة بين حكومات البلدان الأوروبية وغيرها من حكومات مجموعة السبعة. ولا يزال هذا التقليد المتبع والذي تقوم بموجبه الحكومات باقتراح المرشحين من بلدانها يسهم في "إبرام الصفقات" - أي المفاضلة بين منصب دولي وآخر. وهو ما أدى إلى تسييس عملية الاختيار فأضعف شرعيتها، حتى وإن كان الشخص الذي يتم اختياره في النهاية هو بالفعل

<sup>٢٧</sup> هناك من يرى أن هذا الوضع ينشأ عن الجوانب في علاقات عمل المديرين (فهم على سبيل المثال يتقاضون رواتبهم من الصندوق، الذي يمثل أيضا مصدر حصاناتهم).

المرشح الأفضل.<sup>٢٨</sup> وفي الحقيقة، يعتبر الصندوق متأخرا عن غيره من المنظمات الدولية في مستوى الشفافية الذي تتسم به عملية اختيار الإدارة.

٥٩- ولا تزال وظيفة النائب الأول للمدير العام فقد جرت العادة أن تكون من نصيب أحد مواطني الولايات المتحدة، ويعتقد أن واحدا على الأقل من مناصب نائب المدير العام مقصور على منطقة أو جنسية معينة. ومرة أخرى، يتبين أن ذلك الأمر ينتقص من مدى شرعية هذه التعيينات. ويحد النظام الحالي من قدرة المدير العام على اختيار نوابه لضمان ترابط فريق الإدارة وملاءمته للمهام التي سيوكلها إليهم.

٦٠- *سير العمل في إدارة الصندوق*: يضطلع المدير العام بدورين - كرئيس للمجلس التنفيذي ورئيس العاملين في الصندوق. ونظرا لعدم وجود آليات للإبلاغ، فقد ترك لكل مدير عام أن يقرر كيفية توزيع وقته بين هاتين الوظيفتين وما يفوضه لنوابه. فقد أمضى بعض المديرين العموم وقتا أطول بكثير في رئاسة المجلس التنفيذي والتشاور معه؛ بينما كرس آخرون جهدا كبيرا في إدارة المؤسسة؛ وفضل غيرهم السفر إلى عواصم العالم لممارسة دور نشط كواجهة الصندوق العامة. وقد أدى ذلك إلى شكوى المديرين التنفيذيين من حين لآخر بشأن إهمال أعمال المجلس. وفي نفس الوقت، أشارت السلطات القطرية في العواصم المختلفة، في العديد من المقابلات، إلى أنها تفضل التعامل المباشر مع إدارة الصندوق، لا سيما مع المدير العام - وهو ما قد يتعارض مع حضور اجتماعات المجلس بدرجة أكبر.

٦١- ويبدو توزيع المسؤوليات القطرية والوظيفية بين نواب المدير العام عشوائيا من المنظور المؤسسي. وقد أدى ذلك إلى التباس الأمر على كبار موظفي الصندوق بشأن وجهات نظر الإدارة التي تؤثر على البلدان التي تواجه قضايا مشابهة عالميا أو في نفس المنطقة، وأدى في بعض الأحيان إلى ضعف التوافق في مركز الصندوق. وإضافة إلى ذلك، يؤثر هذا التوزيع على مستوى المساءلة، حيث لا يوجد نائب للمدير العام يتحمل المسؤولية عن وجهات نظر الصندوق ككل بشأن منطقة معينة. ولعل الأهم من ذلك، أنه نتيجة لسوء التنسيق أحيانا في مكتب المدير العام، أوضحت المقابلات أن الإدارات كانت تنتظر حتى يغيب نائب مدير معين عن مكتبه لإرسال ما لديها من وثائق لإنجازها. كذلك، كانت الوثائق تُترك لفترات طويلة دون صدور رد أو اتخاذ قرار بشأنها.

٦٢- إمكانية *مساعدة إدارة الصندوق*: يعتبر إطار مساءلة الإدارة غير كاف. فمن حيث المبدأ، تشكل أحكام اتفاقية تأسيس الصندوق التي تنص على عمل المدير العام تحت "إشراف" المجلس التنفيذي خطأ واضحا للمساءلة. غير أن الواقع هو أن المجلس التنفيذي لا يقوم بمساءلة الإدارة، وهناك أسباب عديدة لذلك. فلا توجد

<sup>٢٨</sup> في إطار نظام الأمم المتحدة، قام الأمين العام بوضع إجراءات جديدة، وأكثر شفافية، لاختيار رؤساء الهيئات المختلفة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كذلك اعتمدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية إجراءات جديدة، وأكثر شفافية. راجع دراسة (Peretz (2007).

إجراءات رسمية يستعرض المجلس من خلالها أداء المدير العام. وحتى لو افترضنا وجود هذه الإجراءات، فلا توجد معايير أو قواعد معيارية لتقييم الأداء، والمجلس لا يملك طريقة لمكافأة المدير العام أو فرض العقوبات عليه. وكما أسلفنا، يقتصر عمل المجلس التنفيذي على إقرار عملية اختيار المدير العام رسمياً، دون تحديد الظروف التي تستدعي إقالته والآليات المعنية بتنفيذ ذلك. وتتعارض هذه الخصائص مع الممارسات الفضلى في القطاع الخاص وقطاع المؤسسات غير الهادفة للربح، حيث يعد تقييم المسؤول التنفيذي الأول من مسؤوليات المجلس المهمة.<sup>٢٩</sup> ويتفق أعضاء المجلس بشدة مع هذا التشخيص: فهناك أغلبية كبيرة بنسبة ٨٠% من أعضاء المجلس المشمولين في المسح تعتقد أن المجلس التنفيذي "لا يشارك بصورة كافية" في تقييم أداء الإدارة، ويعتقد ثلاثة أرباع الأعضاء أن المجلس لا يشارك بصورة كافية في مساءلة الإدارة عن أداؤها.

٦٣- **التعامل مع سوء السلوك وتضارب المصالح:** يخضع المدير العام الحالي لمدونة قواعد سلوك الخبراء بموجب الشروط الواردة في خطاب تعيينه، غير أن ذلك ليس محددًا في مدونة الخبراء. وإضافة إلى ذلك، ليس هناك وضوح بشأن من هو مؤهل لتطبيق بنود هذه المدونة على المدير العام، لا سيما أن المسؤولين عن تطبيقها يتبعون المدير العام. ومن جهة أخرى، يخضع النائب الأول ونواب المدير العام لمدونة قواعد سلوك الخبراء، بحكم كونهم من الخبراء. ويفتقر إطار الحوكمة في الصندوق إلى التصميم الجيد الذي يسمح له بتحديد ما هو فعلي ومحتمل بالنسبة لتضارب المصالح أو المشكلات الأخلاقية المتعلقة بالمدير العام. ولا توجد حماية كافية لمن يبلغون عن سوء السلوك، وعلى وجه الخصوص، لا توجد آلية لتلقي الشكاوى والشواغل المتعلقة بالمديرين التنفيذيين، والمدير العام، وكبار المسؤولين الآخرين بحيث تضمن سرية المصدر. وفي حين يتحمل المجلس التنفيذي، ضمناً على الأقل، المسؤولية عن معالجة ادعاءات سوء سلوك المدير العام فلا توجد إجراءات تفسيرية لكيفية القيام بهذه المسؤولية. ولا توجد كذلك قيود على التحاق المدير العام بوظيفة ما بعد ترك العمل في الصندوق، وهي من الممارسات الشائعة بالنسبة للمسؤولين رفيعي المستوى في الحكومات، والبنوك المركزية، وشركات القطاع المالي.

<sup>٢٩</sup> طبقاً لمؤشر "Spencer Stuart Board Index (2006)"، ٩٦% من الشركات المدرجة في مؤشر "S&P500"، على سبيل المثال، لديها إجراءات رسمية لتقييم أداء المسؤول التنفيذي الأول وتجري هذا التقييم سنوياً. فلم تعد مسؤولية تقييم أداء المسؤول التنفيذي الأول محصورة في لجنة متخصصة - بل تتسارع وتيرة تحولها إلى مسؤولية مشتركة يشارك فيها المجلس بالكامل. أما النسبة المقارنة للمجالس التنفيذية في المؤسسات غير الهادفة للربح في الولايات المتحدة الأمريكية فهي ٨٠% (راجع "BoardSource, 2004: p. 9").

## خامسا - نحو صندوق أكثر فعالية في الأداء وأكبر تركيزا على المساءلة وأفضل تمثيلا للأعضاء: الاستنتاجات والتوصيات

٦٤- يمر صندوق النقد الدولي بمنعطف مهم في تاريخه حيث تثار التساؤلات حول شرعية وجوده وأهمية دوره. وهناك أبعاد متعددة تنطوي عليها أسباب هذا التحدي والحلول الممكنة له. وقد وجه الصندوق اهتماما كبيرا في الآونة الأخيرة إلى مسألتني حصص العضوية والقوة التصويتية. ولكن إجراء إصلاح أوسع نطاقا في نظام الحوكمة من شأنه المساهمة أيضا في تعزيز شرعية الصندوق وأهمية دوره. وينبغي تعديل هيكل الحوكمة في الصندوق والقواعد والممارسات المتبعة فيه حتى تكون أكثر اتساقا مع احتياجات أعضائه الراهنة والمهمة الموكلة إليه والتحديات التي يواجهها في اقتصاد تحكمه العولمة. وحتى يؤدي هيكل الحوكمة ككل الوظائف المحددة له على نحو فعال، يتعين أن يضطلع كل جهاز من أجهزة الحوكمة بالدور المنوط به. وبعد عرض أهم الاستنتاجات والتوصيات، سوف يقترح هذا الفصل تدابير مفصلة لكل من اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، والمجلس التنفيذي، والإدارة العليا.

### ٦٥- الاستنتاجات والتوصيات العامة:

- أولا، ينبغي توضيح أدوار ومسؤوليات كل جهاز من أجهزة الحوكمة للحد من التداخل فيما بينها ومعالجة الثغرات المحتملة، بغية تعزيز فعالية الصندوق وتيسير عملية المساءلة. فهناك افتقار للوضوح في أدوار ومسؤوليات اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، بوصفها جهازا استشاريا لا يتمتع بصلاحيات تحديد توجهات الصندوق الاستراتيجية ولكن برامج عمل الصندوق تتحدد في الواقع من خلال ما يصدره من بيانات. وهناك تداخل وافتقار إلى الوضوح أيضا في دوري كل من المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق. فالمجلس التنفيذي يراجع كل قرار تتخذه الإدارة تقريبا ويصدر موافقته عليه. وهذه المشاركة الكبيرة في عملية صنع القرار تتسبب في تقييد قدرة المجلس على الإشراف الفعال على عمل الإدارة، وهو ما يشكل ثغرة كبيرة في نظام الحوكمة بالصندوق.

- ثانيا، يحتاج الصندوق إلى مشاركة وزارية أكثر نشاطا وانتظاما في تحديد أهداف استراتيجية عامة وفي الإشراف على الأداء، من أجل تعزيز شرعيته وتمكينه بفعالية أكبر من تعديل دوره ومهمته كلما ظهرت تحديات جديدة.

- ثالثا، يؤدي فرط تركيز المجلس على الوظائف التنفيذية وليس الرقابية إلى خلق عقبة أمام فعاليته. وينبغي أن يعيد المجلس توجيه أنشطته للقيام بدور رقابي يتيح له بذل جهدا أنشط في صياغة الاستراتيجيات، ومراقبة تنفيذ السياسات لضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة في الوقت المناسب، وممارسة

الإشراف الفعال على عمل الإدارة. ولتحقيق هذه الغاية يحتاج المجلس إلى تغيير كثير من ممارسات عمله الحالية بالتحول عن الأنشطة التنفيذية والتشغيلية اليومية، عن طريق تفويض صلاحيات أكبر إلى لجان وربما أيضا إلى إدارة الصندوق.

- رابعا، يتعين وضع إطار لضمان مساهمة إدارة الصندوق عن أدائها.

### ألف - اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ولجنة التنمية

٦٦- تشير استنتاجات التقييم إلى ضرورة إنشاء جهاز للحوكمة على مستوى وزاري يُعهد إليه بدور رسمي داخل هيكل الصندوق. ويمكن تحقيق ذلك بتفعيل المجلس الوزاري الذي تنص عليه اتفاقية تأسيس الصندوق، على أن يكون جهازا رسميا معنيا بصنع القرار - وليس جهازا استشاريا على غرار اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية - حتى تكون لقراراته صفة قانونية. ويُفترض أن تتضمن مسؤولياته تحديد الأهداف الاستراتيجية العامة للصندوق؛ وصنع القرارات التي تتطلب الدعم من المستويات السياسية العليا، مثل اختيار المدير العام؛ كما يجوز أن يمارس الإشراف على المؤسسة، بما فيها المجلس التنفيذي. ويرجح أن تكون مشاركة هذا الجهاز (اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية/المجلس المقترح) في عمل الصندوق أكبر من المشاركة الحالية لأعضاء اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية، نظرا لأنه سيشترك بصفة رسمية في تحمل مسؤولية النتائج المترتبة على قراراته. ولما كانت اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية/المجلس جهازا رسميا للحوكمة، يجوز لها/له ممارسة المسؤوليات الإشرافية بشكل مشروع. وتسمح أحكام التصويت في المجلس المقترح بتقسيم الأصوات على البلدان - على عكس المجلس التنفيذي. ومن شأن ذلك أن يسهم في تقوية صوت الأعضاء من خلال إسهم كافة البلدان الأعضاء بدور أنشط في صنع القرارات الكبرى.

٦٧- وينبغي أن تعمل اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية الجديدة/المجلس المقترح على استثمار مواطن القوة التي تتمتع بها اللجنة الحالية ومعالجة بعض مواطن الضعف فيها. ولتحقيق هذه الغاية، يوصى بما يلي:

- منح الجهاز الوزاري تفويضا صريحا في ممارسة الإشراف على صندوق النقد الدولي نيابة عن مجلس المحافظين؛
- مراعاة الشفافية وإشراك جميع الأعضاء في عملية اختيار رئيس اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية/المجلس، مع إتاحة الفرصة أمام كل من البلدان النامية والمتقدمة لرئاسة هذه اللجنة/المجلس؛
- تحديد فترة خمس سنوات كحد أقصى لمنصب رئيس اللجنة الجديدة/المجلس المقترح. فمن المفترض أن تكون هذه الفترة كافية لاكتساب الرئيس خبرة كافية لأداء مهمته على نحو فعال؛

- عقد اجتماعات اللجنة الجديدة/المجلس المقترح مرتين سنويا، واشترك المحافظين في تحديد جدول أعمالها بشكل أنشط مما هو الحال مع اللجنة الحالية.
- إدخال تعديلات جوهرية على الشكل الراهن للجلسات الموسعة التي تعدها اللجنة بحيث تسمح بإجراء مناقشات أكثر عمقا، ربما بقصر المشاركة في بعض هذه الجلسات على المحافظين؛
- التركيز في نظام صنع القرار الذي تستند إليه اللجنة الجديدة/المجلس المقترح على السعي الحثيث لتحقيق توافق الآراء، مثلما يحدث حاليا في اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية. وينبغي عدم اللجوء إلى التصويت إلا في الظروف الاستثنائية (حسب النظام المبين في اتفاقية تأسيس الصندوق)؛ كما ينبغي اتباع منهج الأغلبية الخاصة في القرارات ذات الصلة بالقضايا المهمة.

٦٨- **لجنة التنمية:** ينبغي أن يتولى مجلس المحافظين أيضا توضيح المهام والمسؤوليات الموكولة إلى لجنة التنمية. وينبغي أن ينحصر اختصاص لجنة التنمية في عمل البنك الدولي، بما يتيح للجنة اكتساب فعالية أكبر في الجوانب التي تمثل بالفعل محور تركيزها الأساسي. ويُفترض أن تستمر مشاركة رئيس اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ومدير عام الصندوق بصفة مراقبين في اجتماعات لجنة التنمية (كما هي الحال بالنسبة لرئيس لجنة التنمية ورئيس البنك الدولي في اجتماعات اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية)، مما يتيح لهما التدخل عند إثارة قضايا ذات اهتمام مشترك.

## باء - المجلس التنفيذي

٦٩- ينبغي أن يعمل المجلس التنفيذي جاهدا على معالجة الثغرات الأساسية التي تم تحديدها في نظام حوكمة الصندوق، لا سيما ضعف الإشراف على الإدارة وعدم الفعالية في مراقبة تنفيذ السياسات المتفق عليها. وكعنصر أساسي في تحقيق هذا الهدف، ينبغي أن يجري المجلس التنفيذي تعديلا في توازن أنشطته نحو دور رقابي أكبر - لا سيما بتولي الإشراف على عمل إدارة الصندوق - ونحو أدواره النيابية التي يسهم من خلالها في صياغة الاستراتيجيات ويضمن زيادة تكافؤ الأصوات بين كل البلدان الأعضاء في الصندوق. وسوف يكفل هذا التحول توضيح دور كل من المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق، ومن ثم إرساء علاقة أبسط بين الجهازين وتقليص المخاوف من تداخل المسؤوليات بينهما. ومن شأن التوصيات الواردة لاحقا أن تؤدي أيضا إلى تعزيز فعالية المجلس التنفيذي ورفع كفاءته، فضلا على زيادة الشفافية. وينبغي تعديل النظام الأساسي للصندوق بحيث يتضمن إفاضة توضح دور المجلس التنفيذي كجهاز رقابي وإشرافي وتنص على مجالات مسؤوليته بالتحديد، مع ضرورة تحديث هذا النظام.

٧٠- وينبغي للمجلس التنفيذي أن يستحدث إطارا لمساءلة إدارة الصندوق. ويجري العمل حاليا على إنشاء هذا الإطار الذي يستلزم تقديم مقترحات واضحة بشأن معايير الأداء، والعمليات التي يتقرر اعتمادها، وكيفية ترجمة التقييمات إلى حوافز. وينبغي أن تركز المعايير على كيفية تسيير إدارة الصندوق لأعماله العادية (بما في ذلك رئاسة المجلس التنفيذي؛ والمشاورات مع السلطات القطرية والمديرين التنفيذيين والأطراف المعنية؛ وتنفيذ الميزانية والإدارة المالية؛ وشؤون العاملين وغيرها من المسائل الإدارية وقضايا الإدارة) وعلى جودة أنشطة الصندوق ومحصلتها النهائية. ولضمان الكفاءة في تقييم عمل الإدارة، قد يتطلب الأمر إسناد التقييم إلى لجنة منبثقة عن المجلس التنفيذي تتولى استطلاع آراء كل المديرين، ثم إبلاغ المجلس التنفيذي بكافة أعضائه على التقييم الذي توصلت إليه بمجرد استكماله. وقد يلزم أن يكون التقييم سريريا لتجنب التأثير على مصداقية المدير العام أمام البلدان الأعضاء ككل.

٧١- وينبغي أن يوجه المجلس التنفيذي تركيزا أكبر وأن ينشئ عمليات أكثر فعالية للإشراف على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات المتفق عليها، مع التركيز بشكل خاص على ضمان اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة عند الحاجة. كذلك ينبغي أن تكون النتائج النهائية عنصرا من عناصر الرأي التقييمي الذي تبلغ به الإدارة في سياق مراجعة أدائها.

٧٢- ولكي يؤدي المجلس التنفيذي وظائف الإشراف المذكورة بكفاءة، سينعين عليه الحد من مشاركته المباشرة في العمليات اليومية. ورغم أن المجلس التنفيذي سوف يظل جهازا تنفيذيا بصفة جزئية، فينبغي أن يكون أكثر انتقائية في تدخلاته، بالتركيز على القضايا النظمية وتفويض اللجان - وربما إدارة الصندوق - في اتخاذ القرارات اللازمة بشأن القضايا ذات الأثر المحدود على السياسات والتي تقع في إطار السوابق والممارسات المعتادة. وينبغي، على وجه الخصوص، أن يعيد المجلس التنفيذي النظر في طرق مشاركته في عملية الرقابة وفقا للمادة الرابعة، والتي تشغل جانبا كبيرا من وقته ولكن قيمتها المضافة تعتبر ضئيلة في الوقت الراهن. وينبغي النظر أيضا في تحويل الإدارة مسؤولية أنواع معينة من القضايا القطرية غير النظمية، مثل الموافقة على مراجعات البرامج وبعض مشاورات المادة الرابعة. ولكي يتمكن المجلس التنفيذي من ترتيب أولويات أنشطته، ينبغي أن يضطلع بدور أنشط في تحديد جدول أعماله. وسوف يتطلب ذلك دورا أنشط وأكثر انتظاما يؤديه رؤساء اللجان، وشكلا من أشكال التسلسل القيادي من أمين المجلس التنفيذي إلى المجلس التنفيذي.

٧٣- **هيكل المجلس التنفيذي وأساليبه عمله:** ينبغي أن يجتمع المجلس التنفيذي بمعدل تواتر أقل. فمع تعديل محور تركيز المجلس ربما يمكن أن يجتمع لمدة أسبوع شهريا، مما يتيح مزيدا من الوقت أمام أعضائه للتشاور مع سلطات بلدانهم والقيام بالعمل المرجعي المطلوب لكي يتمكنوا من إحداث تأثير أكبر أثناء الاجتماعات. ورغم أن المجلس التنفيذي ينبغي أن يظل مجلسا مقيما، فإن هذا الترتيب يمكن أن يتيح لبعض البلدان الممثلة فيه أن يكون لهم مديرين تنفيذيين غير مقيمين، مما قد يشجع على تعيين مديرين أكثر أقدمية.

### الإطار ٢ - مجلس تنفيذي مقيم أم غير مقيم؟

درس فريق التقييم فكرة المجلس التنفيذي غير المقيم التي طرحها بعض المراقبين، وقرر عدم صلاحيتها. ويشير مؤيدو الفكرة إلى إمكانية شغل مناصب المديرين التنفيذيين بمسؤولين رفيعي المستوى يتمتعون بقدرة أكبر على تحديد التوجه الاستراتيجي ويعملون على مبعده أكبر من العمليات اليومية، ومن ثم يكونون أقدر على الإشراف الفعال. ويشير هؤلاء أيضا إلى احتمال أن ينطوي ذلك على تكلفة أقل، حيث تنتقل التكاليف إلى السلطات المعنية بكل مدير تنفيذي. وقد أجرى فريق التقييم دراسة لتجربة منظمات حكومية دولية أخرى مع المجالس التنفيذية غير المقيمة، كما أجروا مقابلات مع السلطات في العديد من البلدان الأعضاء. وتشير تجربة المنظمات الأخرى إلى أن معظم المسؤولين الأكثر أقدمية ينيبون عنهم مسؤولين أقل أقدمية لحضور الاجتماعات بعد أن يحضروا بضعة اجتماعات في البداية. وعادة ما يكون المديرون غير المقيمين أقل قدرة على الإسهام في المناقشات الاستراتيجية والأنشطة الإشرافية نظرا لإلمامهم بمعلومات أقل بحكم مناصبهم في المجلس التنفيذي التي لا تمثل إلا عنصرا يزاولونه على أساس عدم التفرد من بين العناصر الأخرى في الوظائف المكلفين بها. ولعل الأكثر مدعاة للقلق هو أن من أجريت معهم المقابلات أشاروا إلى أن بعض السلطات قد تحاول استعادة مكانتها عن طريق التدخل في تعيين الموظفين، وهو ما يبدو أن بعض المنظمات قد مرت به من قبل. وأخيرا فإن المجلس التنفيذي غير المقيم يمكن أن يُعتبر ميزة غير عادلة يختص بها البلد المضيف من حيث إمكانية التواصل والتفاعل المباشر مع إدارة الصندوق وخبرائه.

٧٤- **اختيار المديرين التنفيذيين ومدد عضويتهم: ينبغي أن يكون التعيين بالانتخاب في كل مناصب المديرين التنفيذيين**، ليحل هذا النظام محل تعيين المديرين التنفيذيين الخمسة الذين يمثلون أكبر خمسة بلدان مساهمة في الصندوق. وقد يؤدي إلغاء هذه المناصب الخمسة إلى فتح الباب أمام معظم الدوائر الانتخابية الثمانية التي يمثل كل منها بلدا واحدا، إن لم يكن كلها، لقبول انضمام بلدان أخرى إليها. ومن شأن ذلك أن يخفف عبء تمثيل أعداد كبيرة من البلدان في بعض الدوائر الانتخابية، ومن ثم قد يؤدي الوضع الراهن إلى تحسين مستوى الصوت والشرعية.

٧٥- **وللمساهمة في ضمان فعالية المديرين التنفيذيين**، ينبغي أن يقوم المجلس بوضع وإصدار توصيفات معممة لوظائف المديرين والمناوبين والمستشارين الأول والمستشارين. وينبغي أن يختار المديرون المستشارين والمستشارين الأول، ربما من قائمة قصيرة تقدمها السلطات في البلد أو البلدان المؤهلة لشغل المنصب حسب اتفاقيات الدوائر الانتخابية. وينبغي أن يُجري المديرون التنفيذيون استعراضا سنويا لأداء موظفي مكاتبهم تطلع عليه السلطات في بلدانهم الأصلية.

٧٦- **وينبغي إطالة مدد خدمة المديرين التنفيذيين من سنتين إلى ثلاث سنوات** (سواء بشكل رسمي أو غير رسمي)، وهو ما يمكن أن يعزز المعرفة والاستمرارية المؤسسية والفعالية في أداء المجلس التنفيذي. وينبغي تقوية برامج التعريف والتدريب لأعضاء المجلس التنفيذي بغية تقصير الفترة التي يستغرقونها حتى يتمكنوا من بدء العمل الفعال بعد انضمامهم إلى الصندوق.



٧٧- **لجان المجلس التنفيذي:** ينبغي تعزيز هيكل لجان المجلس، بما في ذلك إنشاء لجنة لسياسات الموارد البشرية ولجنة للتدقيق، على أن يرأس كل اللجان مدير تنفيذي، وليس إدارة الصندوق، لتمكين هذه اللجان من القيام بدور أكثر استقلالية ونشاطا في عملية الإشراف. وينبغي وضع مبادئ توجيهية واضحة لاختيار أعضاء اللجان ورؤسائها، تأخذ في الحسبان أهمية استمرارية أعضاء اللجان لضمان فعاليتها. وعلى اللجان أن تسعى لتقديم توصيات يمكن أن يقبلها المجلس التنفيذي بكامل أعضائه على أساس انقضاء المدة، كما ينبغي أن يجري المجلس تقييما لأداء اللجان (ورؤسائها) على أساس سنوي.

٧٨- **المشورة المستقلة:** تُعلّق أهمية قصوى على تلقي المجلس التنفيذي مشورة مستقلة بشأن الأمور القانونية من المستشار القانوني العام للصندوق وبشأن إجراءات الصندوق من أمين المجلس التنفيذي. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن يضطلع المجلس بدور رسمي في اختيار هذين المسؤولين وفي تقييم أدائهما وفصلهما من العمل. وعلى أية حال، ينبغي أن تتوفر للمجلس التنفيذي واللجان المنبثقة عنه موارد كافية للاستعانة بخبرات خارجية مستقلة في أمور مثل القضايا الاقتصادية والمالية والقانونية. ويوصى، على وجه الخصوص، بإنشاء لجنة تدقيق تابعة للمجلس التنفيذي تضم في عضويتها خبراء خارجيين يتمتعون بمؤهلات مماثلة لمؤهلات أعضاء لجنة التدقيق الخارجي الحالية.

٧٩- **التقييم الذاتي:** ينبغي أن يضع المجلس التنفيذي عملية منتظمة للتقييم الذاتي، يسعى في إطارها إلى الحصول على رأي تقييمي من السلطات القطرية وإدارة الصندوق وخبرائه، على أن تكون بمثابة عملية تُعلّم تهدف إلى تحديد مواطن القوة والضعف في أداء المجلس التنفيذي ككل، وليس الحكم على أداء مديرين منفردين. وينبغي أن يتولى تيسير عملية التقييم الذاتي أحد الاستشاريين الخارجيين المتخصصين، مثلما يحدث في المنظمات الدولية الأخرى وفي مجالس إدارات الشركات، مع الحفاظ على سرية النتائج بحيث يكون الاطلاع عليها مقصورا على أعضاء المجلس التنفيذي ورئيس اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية الجديدة/المجلس المقترح.

٨٠- **التلخيصات:** تعتمد فعالية المجلس التنفيذي على جودة تلخيصات وقائع اجتماعاته. ولتحسين وضوح وشفافية هذه التلخيصات، يوصى بأن تحدّد بمزيد من الوضوح ما يشكل قرارا رسميا أو آراء أعرب عنها المجلس، مع التمييز بينها وبين الآراء التي تعرب عنها مجموعات المديرين فضلا على توضيح وجهات نظر الأقلية بدرجة أكبر من الانتظام. وينبغي أيضا توضيح كلمات الترميز المستخدمة في وصف مدى تأييد المديرين التنفيذيين للمواقف المختلفة، وإعلانها للاطلاع العام. ومن شأن هذه التغييرات أن تتيح لخبراء الصندوق وإدارته العليا مستوى أعلى من الوضوح في إرشادات الصندوق، وأن تعزز مبدأ المساءلة. وأخيرا، يمكن لأعضاء المجلس التنفيذي تيسير إعداد التلخيصات بكفاءة عن طريق الإدلاء بمداخلات أكثر تركيزا أثناء الاجتماعات والحرص على توزيع وثائقهم التمهيدية (Grays) قبل الاجتماعات بمدة لا تقل عن ٤٨ ساعة.

٨١- **الإشراف الأخلاقي:** دعماً لنظام الإشراف الأخلاقي، ينبغي للمجلس التنفيذي أن يحرص على استخدام لغة ملزمة في مدونة قواعد السلوك، وإنشاء آلية مركزية لتلقي الشكاوى والشواغل الغُلب من الاسم المتعلقة بأي سوء سلوك قد يبدر من أعضائه. ويتعين توفير الحصانات الكافية للشاكرين بما يكفل حمايتهم من انتقام المشكو في حقهم، وأن يتلقى أعضاء لجنة الأخلاقيات تدريباً على المسؤوليات الموكلة إليهم وعلى كيفية إجراء تحقيقات فعالة في ادعاءات سوء السلوك.

٨٢- **الشفافية:** رغم تقدم الصندوق في زيادة الشفافية، فلا يزال هناك عدة تدابير ينبغي اتخاذها لتقريب ممارساته من الممارسات الفضلى المتبعة في المنظمات الدولية. وينبغي تحديد فترة عامين لتكون هي الفترة القياسية السابقة على إتاحة وثائق المجلس التنفيذي للاطلاع العام، مع ضرورة صدور قرار صريح للسماح بفترات أطول. كذلك ينبغي مراجعة المعايير الحالية لتصنيف الوثائق إلى "سري للغاية" و"سري"، وإتاحة هذه المعايير للاطلاع العام، فضلاً على إتاحة الاطلاع العام على معايير إلغاء تصنيف الوثائق ضمن هاتين الفئتين. ويوصى بزيادة الاعتماد على شبكة الإنترنت في تيسير الاطلاع على المواد الأرشيفية.

### جيم - إدارة الصندوق

٨٣- **إطار المساءلة:** يحدد هذا التقييم ثغرة المساءلة باعتبارها أهم مواطن الضعف في نظام الحوكمة الذي تخضع له إدارة الصندوق. ولمعالجة هذه الثغرة، يوصى بالتقييم بإنشاء إطار واضح لمساءلة المدير العام، على النحو الوارد وصفه آنفاً (في الفقرة ٧٠).

٨٤- **عملية اختيار المدير العام:** ينبغي إصلاح عملية اختيار المدير العام، مع مراعاة المبادئ المبينة في مسودة التقرير المشترك لعام ٢٠٠١ الصادر عن مجموعتي عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن مراجعة عملية اختيار الرئيس والمدير العام. ويتعين أن تكون مؤهلات المرشحين ومدى ترجيح فعاليتهم في الأداء هما المعيارين الأساسيين في عملية الاختيار، وأن يكون التنافس مفتوحاً أمام المرشحين من جميع الجنسيات.

٨٥- **عملية اختيار نائب المدير العام ومسؤولياته:** ينبغي أن تكون هناك عملية اختيار مفتوحة لمنصب النائب الأول للمدير العام ونواب المدير العام، استناداً إلى معايير واضحة التحديد. ورغم ضرورة الحرص على التنوع باعتباره من عناصر الاختيار، فلا ينبغي قصر هذه المناصب على جنسية معينة. ويمكن أن يكون أعضاء المجلس التنفيذي وإدارة الموارد البشرية مشاركين في لجان تصفية المرشحين، ولكن الرأي الأخير يجب أن يكون للمدير العام بغية ضمان الترابط المطلوب بين فريق الإدارة. ويمكن تحقيق تحسن أكبر في درجة الفعالية والمساءلة بمراعاة مزيد من التنسيق في توزيع المسؤوليات الإقليمية والوظيفية على نواب المدير العام. وعلى المدير العام أن يتولى إرساء عملية تقييم رسمية لنوابه.

٨٦- **مدونة قواعد السلوك وفترة الانتظار:** يتعين إدخال تعديلات على مدونة قواعد سلوك موظفي الصندوق حتى تكتسب أحكامها طابع الإلزام الصريح للمدير العام، مع تحديد الآلية المقرر استخدامها في تطبيق هذه المدونة على نحو مستقل وموثوق. وينبغي أن يخضع المدير العام ونوابه عند ترك العمل في الصندوق لفترات انتظار واضحة قبل الالتحاق بوظائف في القطاع الخاص تتصل بالأنشطة التي يقوم بها الصندوق.

## المرفق ١

### نظام الحوكمة في الصندوق: صورة عامة عن الهياكل والممارسات الحالية

يقدم هذا المرفق وصفا لترتيبات الحوكمة المتبعة في صندوق النقد الدولي. وتتص اتفاقية تأسيس الصندوق والنظام الداخلي للصندوق على هيكل وممارسات الحوكمة الرسمية المتبعة في المؤسسة.<sup>٣٠</sup> ويشير هذا المرفق أيضا إلى أجهزة غير رسمية لا يرد ذكرها في اتفاقية تأسيس الصندوق، وإن كانت تقوم بدور مهم في نظام الحوكمة في الصندوق.

**مجلس المحافظين:** مجلس المحافظين هو أعلى جهاز حاكم في الصندوق، ويتألف من محافظ واحد ومناوب واحد من كل دولة من الدول الأعضاء بالصندوق والبالغ عددها ١٨٥ دولة. ويجتمع المحافظون، وهم عادة من وزراء المالية أو محافظي البنوك المركزية الذين تعينهم حكوماتهم، ويكون الاجتماع سنويا ويختارون رئيسا من بين صفوفهم. وقد فوض مجلس المحافظين معظم صلاحياته للمجلس التنفيذي.<sup>٣١</sup> غير أن هذا التفويض لا يعني ضمنا أن المحافظين تخلوا عن مسؤوليتهم الكلية في قيادة المؤسسة.

**اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية:** تتألف اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية من ٢٤ محافظا؛ وهي تعكس من خلال هيكلها الدوائر الانتخابية للمجلس التنفيذي. وعلى غرار اللجنة المؤقتة التي حلت محلها في عام ١٩٩٩، تضطلع اللجنة الدولية بمسؤولية تقديم المشورة لمجلس المحافظين في الشؤون المتعلقة بإدارة النظام النقدي والمالي الدولي.<sup>٣٢</sup> وتجتمع اللجنة مرتين سنويا وتصدر بيانا في نهاية اجتماعاتها. ولا توجد عملية اقتراح رسمية في هذه اللجنة، حيث إنها ليست إلا منتدى استشاري وتعمل على أساس توافق الآراء. وقد تأسست **لجنة التنمية** بقرار من مجلس المحافظين لتقديم المشورة لمحافظي البنك الدولي والصندوق بشأن

<sup>٣٠</sup> لا سيما المادة الثانية عشرة. ويمكن الاطلاع على وصف أكثر تفصيلا لترتيبات حوكمة الصندوق في دراسة Mountford (2008a). وتناقش دراسة Mountford (2008b) التطور التدريجي الذي حدث في حوكمة الصندوق منذ نشأته. ويتضمن المرفق ٢ خلاصة هذه الدراسات وغيرها من البحوث المرجعية التي أعدت لهذا التقييم؛ وهذه البحوث منشورة على الموقع الإلكتروني لمكتب التقييم المستقل وعنوانه كالتالي: [www.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org).

<sup>٣١</sup> احتفظ المحافظون بصلاحيات الموافقة على زيادات حصص العضوية، وتخصيصات حقوق السحب الخاصة، وقبول أعضاء جدد، والانسحاب الإلزامي للأعضاء، وتعديلات اتفاقية تأسيس الصندوق والنظام الداخلي. وتجرى عملية التصويت عموما بنظام الاقتراع البريدي. ويقوم مجلس المحافظين أيضا بتعيين أو انتخاب المديرين التنفيذيين وهو الحكم النهائي في القضايا المتعلقة بتفسير اتفاقية تأسيس الصندوق.

<sup>٣٢</sup> كان الهدف من اللجنة المؤقتة/اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية أن تكون هيئة مؤقتة يتم إبدالها في نهاية الأمر بمجلس على مستوى الوزراء لصنع القرارات.

القضايا الإنمائية الرئيسية وبشأن الموارد المالية اللازمة لتعزيز التنمية الاقتصادية في البلدان النامية.<sup>٣٣</sup> غير أنه في الواقع العملي، يرى المحافظون وأعضاء المجلس التنفيذي وإدارة الصندوق والخبراء أن لجنة التنمية مشغولة بالدرجة الأولى بعمل البنك الدولي.

**المجلس التنفيذي:** المجلس التنفيذي مسؤول عن "إدارة أعمال الصندوق" بموجب السلطات التي يفوضه بها مجلس المحافظين.<sup>٣٤</sup> ويتألف المجلس من ٢٤ مديرا تنفيذيا، منهم ٥ مديرين تعينهم البلدان الأعضاء الخمسة التي تملك أكبر الحصص، و ١٩ مديرا تنتخبهم البلدان الأعضاء الأخرى موزعة في دوائر انتخابية.<sup>٣٥</sup> ويعمل المديرون المعينون حسب التقدير الاستثنائي لحكوماتهم، بينما يعمل المديرون المنتخبون لمدة سنتين قابلة للتجديد. ويضم المجلس التنفيذي، بالإضافة إلى المديرين التنفيذيين، هيئة موظفين تزيد على ٢٤٠ موظفا، منهم المديرين المناوبين، والمستشارين الأول، والمستشارين، والموظفين الإداريين، ويمثل عدد كبير منهم بلدانهم بصورة غير رسمية. ويعتبر المجلس التنفيذي "منعقدا بصورة دائمة"، وهو ما يعني في الواقع العملي نحو ثلاث مرات أسبوعيا. وتتضمن مسؤوليات المجلس وضع الاستراتيجيات ومراقبة تنفيذها، وإجراء أعمال الرقابة الثنائية (أي مشاورات المادة الرابعة) والرقابة على النظام النقدي الدولي ككل، والموافقة على استخدام الأعضاء لموارد الصندوق، وتعيين المدير العام، والقيام بالإشراف المؤسسي، ووضع السياسة الإدارية.

وتتحدد القوة التصويتية في المجلس حسب حصص الأعضاء، التي تتراوح من ١٧% تقريبا للولايات المتحدة إلى أقل من ١,٥% بشكل جماعي لثلاثة وعشرين بلدا (أغلبها من البلدان الناطقة بالفرنسية) في إفريقيا.<sup>٣٦</sup> ويوكل إلى رئيس المجلس التنفيذي مسؤولية توجيه دفة المناقشات للوصول إلى أعلى درجة ممكنة من الاتفاق في الآراء، ونادرا جدا ما يتم حساب الأصوات رسميا. وفي ختام الاجتماع، يؤكد رئيس المجلس "التوصل إلى اتفاق عام" ويتم إعداد "تلخيص" بحيث يعكس آراء الأغلبية (المرجحة بحصص العضوية)، وآراء الأقلية.

ويحق للبلدان اختيار الدائرة الانتخابية التي تنتمي إليها، مع مراعاة الاعتبارات الإقليمية والاعتبارات الأخرى (بالاتفاق مع الأعضاء الآخرين في الدائرة الانتخابية). ويحق لكل دائرة انتخابية البت في طريقة اختيار مديرها ومن أي بلد، وفي خطة التناوب المستخدمة عند شغل المناصب الأخرى. وتعكس هذه الخطط عموما

<sup>٣٣</sup> راجع "IMF (1974)".

<sup>٣٤</sup> اتفاقية تأسيس الصندوق، المادة الثانية عشرة، القسم الثالث.

<sup>٣٥</sup> تقوم كل من الولايات المتحدة واليابان وألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة بتعيين مديرها التنفيذي. أما الصين وروسيا والمملكة العربية السعودية فقد اختارت كل منها أن تنتخب مديرا يمثل بلدها فقط.

<sup>٣٦</sup> إذا ما أخذنا في الاعتبار التوزيع الحالي للقوة التصويتية، يمكن لخمس البلدان الأعضاء أن تحقق أغلبية القوة التصويتية، بما يكفي لاتخاذ عدد كبير من القرارات المهمة، بما في ذلك ما يتعلق بالإقراض. أما الأغلبية الخاصة بنسبة ٧٠% و ٨٥% من الأصوات فهي ضرورية لبعض القرارات، بما في ذلك القرارات التي تتطلب إجراء تغيير مؤسسي كبير.

الحصة النسبية لكل بلد عضو في الدائرة الانتخابية، وتتباين ممارسات هذه الدوائر الانتخابية إلى حد كبير. ولا يحق لهذه البلدان تقسيم صوتها - بل يتعين أن يدلي المديرون بالأصوات المخصصة لبلدانهم كوحدة واحدة. وبالتالي، يجب على المديرين الذين يمثلون عدة بلدان أن يزنوا مصالح كل البلدان التي يمثلونها عند البت في أي موقف سيتخذونه. ولكل دائرة انتخابية كذلك ترتيباتها الخاصة فيما يتعلق بمشاورات المدير مع السلطات القطرية.

**الإدارة:** في حين تشير اتفاقية تأسيس الصندوق صراحة إلى المدير العام، فإننا نشير في هذا التقييم إلى "إدارة الصندوق"، والتي تشمل المدير العام، والنائب الأول للمدير العام، ونائبين للمدير العام، وهيئة موظفيهم. ووفقا لاتفاقية تأسيس الصندوق، يكون المدير العام رئيسا للمجلس التنفيذي ولكن لا يحق له التصويت كما يكون رئيس الموظفين العاملين في الصندوق. وهو مسؤول عن إدارة "شؤون الصندوق العادية" تحت "إشراف" المجلس التنفيذي.<sup>٣٧</sup> وعلى غرار الموظفين، وليس المديرين التنفيذيين، يعمل المدير العام "بإذن تام للصندوق ولا يخضع لأية سلطة أخرى."<sup>٣٨</sup> ومن خلال تقليد غير رسمي يرجع إلى تاريخ تأسيس الصندوق، جرى العرف أن يكون المدير العام دائما أوروبيا، وأن يكون النائب الأول منذ استحداث منصبه أمريكي الجنسية. وتتولى إدارة الصندوق مسؤولية إعداد تقارير عن السياسات وتقارير تنفيذية تُوزع على أعضاء المجلس التنفيذي حول تطبيق المساعدة الفنية، وتعيين وفصل الموظفين، وإدارة المؤسسة. (ويبلغ عدد هيئة موظفي الصندوق نحو ٢٦٠٠ موظف وهي هيئة معروفة بإتباع المنهج الهرمي وبالانضباط والترابط المؤسسي عموما. وتتضمن أهم مسؤوليات الموظفين إعداد تقارير السياسات، والقيام بالعمل التحضيري للرقابة الثنائية ومتعددة الأطراف، والتفاوض بشأن ترتيبات الصندوق وعلى أساس شرط الرجوع إلى الجهة الأعلى، وتقديم المساعدة الفنية للبلدان الأعضاء.)

ورغم أن المجموعات القطرية غير الرسمية ليست في بؤرة اهتمام هذا التقييم، فإنها تضطلع بدور مهم في نظام حوكمة الصندوق. فيجتمع عدد من هذه المجموعات القطرية غير الرسمية، بما في ذلك مجموعة السبعة، ومجموعة العشرين، ومجموعة الأربعة وعشرين، بصفة منتظمة لتنسيق مواقفها وإصدار البيانات. وغالبا ما تلفت انتباه المجلس التنفيذي و/أو اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية إلى بعض القضايا.

<sup>٣٧</sup> اتفاقية تأسيس الصندوق، المادة الثانية عشرة، القسم الرابع.

<sup>٣٨</sup> اتفاقية تأسيس الصندوق، المادة الثانية عشرة، القسم الرابع (ج).

**المرفق ٢**  
**خلاصة أوراق العمل**  
**المعدة لتقرير مكتب التقييم المستقل**  
**حول الحوكمة المؤسسية في صندوق النقد الدولي**

**هياكل وممارسات الحوكمة في الصندوق**

ورقة العمل: *Chelsky, Jeff, "Summarizing the Views of the IMF Executive Board" (BP/08/05)*  
 (تلخيص آراء المجلس التنفيذي في صندوق النقد الدولي)

تُعدى هذه الورقة بوصف وتقييم عملية تلخيص آراء المجلس التنفيذي. وتعد التلخيصات الدقيقة لآراء المجلس التنفيذي أحد العناصر الأساسية في سلامة نظام الحوكمة في الصندوق. ولكي تقدم هذه التلخيصات توجيهات فعالة وشرعية للمؤسسة، لا بد أن تكون واضحة وأن تعكس طائفة واسعة بما يكفي من الآراء من مختلف أعضاء الصندوق. واستناداً إلى تحليل عينة من التلخيصات، تقوم هذه الورقة بتقييم مدى كفاية الممارسات الحالية من حيث ضمان استمرارية مداوات المجلس، ووضوحها وخضوعها للمساءلة. وتخلص ورقة العمل إلى أنه في حين تبدو العملية ككل جيدة فإن آراء الأقلية لا تَبْلُغُ بانتظام، ولا يتم التمييز بوضوح بين توافق الآراء والقرارات عن الآراء والقرارات التي تتوصل إليها مجموعات من المديرين التنفيذيين.

ورقة العمل: *Chelsky, Jeff, "The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance" (BP/08/04)*  
 (دور اللجان الدائمة للمجلس التنفيذي وتطورها التدريجي في الحوكمة المؤسسية في الصندوق)

جرت محاولات عديدة لتحسين فعالية اللجان الدائمة للمجلس التنفيذي، غير أن أداءها ظل غير مرضٍ إلى حد كبير، وخصوصاً بين أعضاء المجلس التنفيذي نفسه. وتستند هذه الورقة إلى مقابلات، وبيانات المسوح، ومراجعات سابقة لهيكل لجان المجلس التنفيذي بالصندوق، ومبادئ الحوكمة المؤسسية السليمة، وتجارب المؤسسات متعددة الأطراف الأخرى، وتخلص إلى نتيجة مؤداها أن لجان المجلس التنفيذي لديها قدرة كامنة غير محققة لتحسين مستويات الحوكمة الداخلية. وتعرض الورقة بالتحليل للعوامل التي تؤثر في فعالية لجان المجلس وتخرج بتوصيات من أجل تحسينها. وتتضمن هذه التوصيات اتخاذ تدابير لتشجيع المديرين التنفيذيين على تبني شعور أكبر بأهمية لجان المجلس التنفيذي لصالح بلدانهم، وإدخال تغييرات على هيكل اللجان الكلي وتحسين ممارسات عملها.

ورقة العمل: *Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, "Financial Oversight of the International Monetary Fund" (BP/08/06)*  
(الإشراف المالي على صندوق النقد الدولي)

تُعنى هذه الورقة بتقييم إطار المساءلة عن عمليات التدقيق والرقابة المالية وإدارة المخاطر لدى الصندوق. وتُعنى بوصف التطور التدريجي الذي حدث في نظام التدقيق المالي في الصندوق، مع التركيز على لجنة التدقيق الخارجي. وتعد هذه الورقة أيضا مقارنة بين الإطار المتبع في الصندوق والأطر المتبعة في المنظمات الدولية الأخرى. وتخلص إلى أن هيكل الإشراف المالي الحالي ليس قويا بسبب عدم تمثيل مالكي المؤسسة في عملية التدقيق. وتوصي الورقة بإتباع أساليب لتقوية الإطار الحالي بغية تعزيز المساءلة والتأكد من زيادة فعالية إشراف المساهمين في الصندوق عن طريق تعزيز دور المجلس التنفيذي وقدرته فيما يتعلق بالإشراف على عمليات التدقيق والرقابة المالية.

ورقة العمل: *Mountford, Alexander, "The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund" (BP/08/01)*  
(هيكل نظام الحوكمة الرسمي لصندوق النقد الدولي)

تصف هذه الورقة هيكل وممارسات الحوكمة الحالية في الصندوق، بما في ذلك أجهزة صنع القرار الرئيسية التي نصت اتفاقية تأسيس الصندوق على إنشائها. وتستعرض الورقة مجلس المحافظين ولجانه الاستشارية من حيث التكوين والعضوية والصلاحيات والأنشطة، كما تستعرض حجم المجلس التنفيذي وتكوينه وأهم سماته. وتصف الورقة أيضا دور ومهام المدير العام والخبراء.

ورقة العمل: *Mountford, Alexander, "The Historical Development of IMF Governance" (BP/08/02)*  
(التطور التاريخي لنظام حوكمة الصندوق)

ترصد هذه الورقة التطور التدريجي الذي حدث في أجهزة صنع القرار الرئيسية في الصندوق والأجهزة التابعة، كاللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية. وتبدأ الورقة باستعراض تأسيس الصندوق، وتهتم بشكل خاص بالمنعطفات الحرجة التي مر بها الصندوق في تاريخه حين تم تعديل نظام الحوكمة فيه استجابة للتغيرات التي طرأت في الاقتصاد العالمي.

ورقة العمل: *Shakow, Alexander, "The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance" (BP/08/03)*  
(دور اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية في حوكمة صندوق النقد الدولي)



تُعنى هذه الورقة بدراسة تاريخ اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية وتقييم أساليب عملها. وتخلص إلى أن اجتماعات اللجنة تقوم بوظائف مهمة في نظام حوكمة الصندوق، فهي في المقام الأول مناسبة تستحث الأحداث، غير أن مواطن الضعف في هيكلها وممارسات عملها تجعل دورها محدودا. وتقع بيانات اللجنة في منطقة رمادية فيما بين التوجيهات والمشورة، وهو ما يحد من إمكانية المساهمة. وتفتقر بيانات اللجنة غالبا إلى الوضوح فيما تقدمه من توجيهات بشأن أولويات الصندوق واستراتيجيته. كذلك، لم تبذل اللجنة جهدا يُذكر لتذليل العراقيل الكبيرة ولم تكن مصدرا لأي مبادرات استراتيجية، التي جاءت بتواتر أكبر من المجموعات غير الرسمية خارج اللجنة. وتحدد هذه الورقة ما يمكن اتخاذه من خطوات لتعزيز فعالية اللجنة في هذه المجالات.

### وضع القواعد المعيارية والمقارنات

ورقة العمل: *Dalberg Global Development Advisors, "Lessons from Private Sector Governance Practices" (BP/08/07)*  
(دروس مستخلصة من ممارسات الحوكمة في القطاع الخاص)

استنادا إلى مراجعة مستفيضة لمواثيق الحوكمة المؤسسية السليمة في مختلف بلدان العالم، تحدد هذه الدراسة ١٤ مبدأ وممارسة ملائمة للصندوق مع مراعاة الفروق بين الصندوق والشركة الخاصة أو الشركة المملوكة للدولة. وتصف الورقة كل مبدأ، مع وصف المنطق الذي يقوم عليه، وتقدم أمثلة عن تطبيقاته، كما تحدد الأسئلة التي يثيرها كل مبدأ بالنسبة لنظام حوكمة الصندوق. وتصف هذه الورقة أيضا العمليات والمؤشرات المستخدمة في القطاع الخاص لتقييم نظم الحوكمة والنظم الملائمة لتقييم نظام حوكمة الصندوق.

ورقة العمل: *Martinez-Diaz, Leonardo, "Executive Boards in International Organizations: Strengthening IMF Governance" (BP/08/08) Lessons for*  
(المجالس التنفيذية في المنظمات الدولية: دروس مستخلصة لتعزيز نظام حوكمة الصندوق)

تعقد هذه الورقة مقارنة بين المجلس التنفيذي للصندوق والمجالس التنفيذية في ١١ منظمة حكومية دولية أخرى وتبين أوجه التعارض بينهما. وتحدد الورقة أربعة أدوار أساسية يُتوقع أن تضطلع بها المجالس التنفيذية في هذه المنظمات - وهي دور النقل السياسي المضاد، ومراقبة الأداء، والمنتدى الديمقراطي، والمفكر الاستراتيجي - وتجري تقييما حول مدى استعداد هذه المجالس للاضطلاع بهذه الأدوار. وينتج عن هذا التحليل ثلاثة "نماذج" من الحوكمة، لكل منها مميزات النسبية التي تختلف عن مميزات النموذجين الآخرين. وتخلص الورقة إلى أن أزمته الفعالية والشرعية المتلازمتين واللتين يواجههما الصندوق حاليا ترتبطان بتمسك

الصندوق بنموذج معين من الحوكمة. وتعرض الورقة بعض التوصيات بشأن كيفية تعزيز قدرة المجلس التنفيذي على الاضطلاع بأدوار أساسية أخرى.

### حوكمة الصندوق في الواقع العملي

ورقة العمل: *Bossone, Biagio, "IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance" (BP/08/10)*  
(أعمال رقابة الصندوق: دراسة حالة حول نظام الحوكمة في الصندوق)

تبحث هذه الورقة في الدور الذي تضطلع به الأجهزة الحاكمة في الصندوق حتى الآن في إجراء أعمال الرقابة ومواعمة أطر الرقابة بمرور الوقت. ولا تقتصر الورقة على بحث هياكل الحوكمة الرسمية، وإنما تفحص أيضا الدور الأساسي الذي تقوم به المجموعات القطرية غير الرسمية في رقابة الصندوق. وتخلص الورقة إلى أن النموذج الحالي لحوكمة الصندوق تسبب في إضعاف دور الصندوق في ممارسة الرقابة الفعالة، رغم إسهامه في بناء توافق الآراء حول تطويع سياسات الرقابة مع تغيرات الاقتصاد العالمي. ويستعرض "بوسوني" جوانب محددة في حوكمة الصندوق قد تكون هي المسؤولة عن أوجه القصور هذه.

ورقة العمل: *Bossone, Biagio, "Integrating Macroeconomic and Financial-Sector Analyses within IMF Surveillance" (BP/08/11)*

(دمج التحليلات الاقتصادية الكلية وتحليلات القطاع المالي في أعمال رقابة الصندوق)

تبحث هذه الدراسة في الطريقة التي اعتمدها الصندوق لدمج قضايا القطاع المالي في أعمال الرقابة التقليدية على الاقتصاد الكلي للبلدان الأعضاء، وهي توجه اهتماما خاصا بالطريقة التي عملت بها أجهزة الصندوق الحاكمة خلال هذه العملية. وقد أصبح هذا الاندماج أمرا ضروريا بعد أن أوضحت أزمات الأسواق الصاعدة في التسعينات أهمية الصلات بين الاقتصاد الكلي والقطاع المالي. وتخلص الورقة إلى أن المجلس التنفيذي للصندوق كان جهة تنفيذية وإشرافية، ولكنه لم يكن مصدرا للمبادرات الاستراتيجية، وإنما جاءت هذه المبادرات من خارج الصندوق، وبالدرجة الأولى من المجموعات القطرية غير الرسمية. وكان نقص الخبرة في قضايا القطاع المالي داخل المجلس وراء عرقلة جهود المجلس في هذه العملية.

ورقة العمل: *Bossone, Biagio, "The Design of the IMF's Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance" (BP/08/09)*

(تصميم استراتيجية صندوق النقد الدولي متوسطة الأجل: دراسة حالة عن نظام الحوكمة في الصندوق)

تعرض هذه الدراسة بالتحليل للعملية التي صيغت من خلالها استراتيجية الصندوق متوسطة الأجل، وتهتم بوجه خاص بطريقة عمل ترتيبات الحوكمة في الصندوق خلال هذه التجربة الأساسية لصياغة الاستراتيجية. وتوفر الاستراتيجية متوسطة الأجل، التي نُشرت في سبتمبر ٢٠٠٥، إطاراً يتيح للصندوق الاستجابة لاحتياجات أعضائه بشكل أفضل. وتصور الدراسة عملية وضع الاستراتيجية متوسطة الأجل بأنها عملية معقدة، وتحركها قوى داخلية، وصعبة التنفيذ في البداية نتيجة لنشأة مشكلات أولية على مستوى الإدارة. وقد تم تسوية هذه المشكلات في نهاية الأمر من خلال تدخل المدير العام الحاسم. وبينما تقر هذه الدراسة بمواطن القوة في هذه العملية، تخلص إلى أنها كانت لتسفر عن مراجعة أوسع وأعمق لقضايا الصندوق الاستراتيجية، وبالتالي تقدم للأعضاء طائفة أوسع من الخيارات المطروحة للمناقشة، فيما لو كانت منظمة بشكل أفضل، وكانت أكثر انفتاحاً وشمولاً، وتولاها المدير العام منذ البداية، ولو أنها أفادت من مجلس تنفيذي يتسم بقدر أكبر من الاستباقية.

ورقة العمل: *Campbell, Katrina, "Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF" (BP/08/12)*  
(إدارة قضايا تضارب المصالح والقضايا الأخلاقية الأخرى في صندوق النقد الدولي)

تُعنى هذه الدراسة بتقييم هياكل الصندوق وسياساته وممارساته التي تهدف إلى منع سوء السلوك وتضارب المصالح وإدارتهما، وذلك على مستوى المجلس التنفيذي والإدارة العليا. وتقارن هذه الورقة ممارسات وسياسات الصندوق بالممارسات والسياسات المتبعة في المنظمات الدولية الأخرى، وبالمبادئ التوجيهية للممارسات الفضلى المتبعة في هذا المجال. وتستنتج الدراسة أن نظام الحوكمة في الصندوق ليس جيد التصميم بحيث يحدد المجالات الفعلية والمحتملة لتضارب المصالح والمشكلات الأخلاقية بين المديرين التنفيذيين والمدير العام. وعلى وجه الخصوص، لا توجد حصانات لحماية الشاكين، وتفتقر مدونات قواعد السلوك إلى الوضوح، وليس هناك تحديد واضح لإجراءات التحقيق في حالات سوء السلوك الذي قد يبدر من أحد المديرين التنفيذيين أو المدير العام وكيفية التعامل معها. ولا يبدو أن اللجنة المعنية بأخلاقيات المجلس التنفيذي تقوم بدور نشط.

ورقة العمل: *Cortes, Mariano, "The Governance of IMF Technical Assistance" (BP/08/13)*  
(حوكمة المساعدة الفنية المقدمة من صندوق النقد الدولي)

تبحث هذه الورقة في مستوى أداء نظام حوكمة الصندوق في الإدارة الاستراتيجية للمساعدة الفنية المقدمة من الصندوق. فتبحث في كيفية حدوث التغييرات الكبيرة في الممارسات المؤسسية التي تنظم المساعدة الفنية من الصندوق خلال العقدين الماضيين. وتخلص هذه الورقة إلى أنه في حين اعتمد المجلس التنفيذي ممارسات أقوى في مجال الشفافية والمساءلة، فإن إشرافه الاستراتيجي على المساعدة الفنية لم يكن فعالاً. وعلى وجه الخصوص، كانت هناك فترات تأخر طويلة بين عمليات التقييم المنتظمة لأنشطة وسياسات المساعدة الفنية،

كما أن عمليات الإبلاغ والتقييم على مستوى المشروعات والمستوى القطري كانت ضئيلة على أحسن تقدير. وتعتبر عملية وضع المعايير لتخصيص موارد المساعدة الفنية مثالا على مدى صعوبة تحديد نطاق اختصاص إدارة الصندوق العليا على وجه الدقة بحيث يمكن تمييزه من نطاق اختصاص المجلس التنفيذي.

*ورقة العمل: "The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF" (BP/07/01)*  
*عملية اختيار وتعيين المدير العام والنائب الأول للمدير العام في صندوق النقد الدولي)*

تستعرض هذه الورقة الإجراءات الرسمية وغير الرسمية لاختيار وتعيين المدير العام ونائبه الأول. وتبحث التطور التدريجي الذي شهدته هذه الإجراءات منذ نشأة الصندوق وتقرن بينها وبين الإجراءات المتبعة في المنظمات الدولية الأخرى والقطاع الخاص. وتخلص الدراسة إلى أن هذه الإجراءات لا تتسم بالشفافية بالقدر الكافي، وأنها تشجع على "إبرام الصفقات" بين كبار المساهمين، وتستبعد مرشحين مؤهلين بسبب جنسياتهم. ويستعرض مؤلف هذه الورقة المقترحات المطروحة لتحسين إجراءات الصندوق في هذا الشأن، وأبرزها مقترحات فرق العمل في مجلسي الصندوق والبنك الدولي والتي أصدرت مسودة تقرير مشترك في عام ٢٠٠١، ويحدد المناهج الواعدة لتحسين هذه الإجراءات في المستقبل.

*ورقة العمل: "IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, Summary" (BP/08/14)*  
*(ملخص عن نظام حوكمة الصندوق والأزمات المالية ذات الأهمية النظامية)*

تبحث هذه الورقة مستوى أداء نظام الحوكمة في الصندوق في أوقات الأزمات النظامية. فالأزمات في البلدان المهمة نظامياً تمثل مشكلات حادة في مجال الحوكمة بسبب ما تنطوي عليه من مخاطر، وقيمة الموارد التي يتعين حشدها، والحاجة إلى التعجيل بصنع القرارات. وتبحث الورقة في ست حالات لأزمات وقعت في بلدان مهمة نظامياً وتوضح كيفية اكتساب إجراءات صنع القرار غير الرسمية موقع الصدارة في هذه المواقف. ولكن نظراً لأن معظم مشاركات المساهمين في عملية صنع القرار تتسم بالسرية، فإن المساءلة اللاحقة الفعالة لا تكون متوفرة.

### المرفق ٣

#### ملخص الآراء من منظمات المجتمع المدني

أجرى مكتب التقييم المستقل مسحا لعيّنة من ٣٢ منظمة من منظمات المجتمع المدني من مختلف بلدان العالم للوقوف على آرائهم حول جوانب الحوكمة الداخلية في الصندوق.<sup>٣٩</sup> وقد وردت إجابات من تسع منظمات وأفراد. ولضمان الحصول على إجابات صادقة، تم الحفاظ على سرية هوياتهم.

وكان هناك اتفاق عام في آراء المجيبين على عدم كفاية قنوات الاتصال الحالية بين الصندوق (بما في ذلك مجلسه التنفيذي) ومنظمات المجتمع المدني وضعف التشاور الرسمي.<sup>٤٠</sup> وقد دعا العديد من المجيبين إلى إيجاد عملية رسمية تقوم من خلالها الأطراف المعنية الخارجية بالتشاور مع الصندوق قبل إقرار السياسات. وكانت إحدى الشكاوى الشائعة غياب الشفافية في عمليات المجلس التنفيذي، حيث أن ذلك يصعب على منظمات المجتمع المدني قياس ما إذا كانت آراؤها قد أخذت في الاعتبار في مداوات المجلس. ودعا الكثير من المجيبين إلى نشر محاضر المجلس<sup>٤١</sup> في وقت مبكر عن وقت نشرها الحالي ونشر النصوص الحرفية لاجتماعاته. واعتبر العديد من منظمات المجتمع المدني منهج الصندوق حيال العلاقات مع منظمات المجتمع المدني منهجا أحادي الجانب، وأحيانا "وصائيا"، وليس منهج شراكة. وذكروا أن هناك إشكالية في عملية الاعتماد وفي مشاركة إدارة العلاقات الخارجية في الصندوق، وأشارت بعض منظمات المجتمع المدني أن استفساراتها ينظر إليها أحيانا بارتياح.

وأعرب الكثير من المجيبين عن رأيهم بأن هيكل نظام الحوكمة في الصندوق غير كاف لإخضاع المؤسسة للمساءلة عن قراراتها أمام الأطراف المعنية. واعتبروا عملية اختيار المدير العام يشوبها القصور في الأساس ودعوا إلى اعتماد عملية تتسم بقدر أكبر من الشفافية وتقوم على أساس الجدارة. ودعوا أيضا إلى اعتماد عملية تتيح مساءلة إدارة الصندوق أمام المجلس التنفيذي والبلدان الأعضاء عن عمليات الصندوق. وأعرب بعض المجيبين عن رأيهم بأنه لا ينبغي للمدير العام أن يشغل منصب رئيس المجلس التنفيذي.

<sup>٣٩</sup> يمكن الاطلاع على الاستبيان الذي تم إرساله إلى منظمات المجتمع المدني في المواد المرجعية لهذا التقييم، والمتاحة على الموقع الإلكتروني لمكتب التقييم المستقل على العنوان التالي: [www.iew-imf.org](http://www.iew-imf.org).

<sup>٤٠</sup> تتوافق هذه الإجابات مع نتائج مسح سلطات البلدان الأعضاء الذي أجراه مكتب التقييم المستقل، حيث وجد المسح أن ما يقرب من ثلثي المجيبين لم يجتمعوا مع ممثلي المجتمع المدني "إلا نادرا أو على الإطلاق". وكان أعضاء المجلس التنفيذي في الصندوق أكثر انفتاحا إلى حد ما، حيث أشار ١٨% منهم إلى أنه يلتقون ب ممثلي المجتمع المدني أو يتشاورون معهم "بصفة منتظمة" وأشار ٤٣% إلى أنهم يفعلون ذلك "حسب الاقتضاء" وأفاد المجيبون في مسح شمل كبار موظفي الصندوق بأن مستوى اشتراكهم في هذه الاجتماعات مماثل.

<sup>٤١</sup> في الوقت الحالي، تتاح محاضر اجتماعات المجلس التنفيذي للاطلاع العام بعد ١٠ سنوات.

وذهبت بعض منظمات المجتمع المدني إلى أن مجلس المحافظين ينبغي أن يقيّم أداء المجلس التنفيذي بناء على معايير موضوعية، سواء بصورة مباشرة أو من خلال اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية. وترى بعض هذه المنظمات أن المجلس التنفيذي ينبغي أن يضم عددا أكبر من المسؤولين ذوي الأقدمية، وأن ازدواجية دور المديرين التنفيذيين كموظفين في الصندوق من ناحية ونوابا لحكوماتهم من ناحية أخرى تضعف مبدأ المساءلة. ويرى الكثير من هذه المنظمات أن نظام التصويت الترجيحي والدوائر الانتخابية قد عفا عليه الزمن وينبغي إحلاله بنظام للتصويت بالأغلبية المزدوجة.

## المرفق ٤

### الشفافية: سياسات الإفصاح والأرشيف

من الشروط اللازمة لتحقيق المساءلة العامة توشي شفافية المعلومات، وهو مجال أحرز فيه الصندوق تقدماً ملحوظاً في العقد الماضي، حيث ينشر الآن على موقعه الإلكتروني عدداً كبيراً من تقارير الخبراء في إطار مشاورات المادة الرابعة، وتقارير السياسات، وتلخيصات اجتماعات المجلس التنفيذي. وفي إطار التحول نحو زيادة الشفافية، بدأ الصندوق في عام ١٩٩٦ يتيح الاطلاع العام على ملفاته الأرشيفية. وتجري عملية تحرير الاطلاع العام على هذه الملفات بالتدرج. وفي الوقت الحالي، يمكن للجمهور الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي التي مر عليها أكثر من خمس سنوات، ومحاضر المجالس التنفيذية التي مر عليها أكثر من ١٠ سنوات، ومواد مؤسسية أخرى مر عليها أكثر من ٢٠ سنة، وذلك بطلبها من الصندوق. وفيما يتعلق بالوثائق السرية المستوفية لهذه المعايير فتنتفي صفة السرية عنها تلقائياً. أما الوثائق القليلة نسبياً المصنفة "سري للغاية" أو "سري" فيشترط لانتفاء صفة السرية عنها موافقة إدارة الصندوق.

وتنقسم الآراء بشأن زيادة تحرير سياسة الإفصاح في الصندوق. فيرى أقل قليلاً من نصف أعضاء المجلس التنفيذي (٤٨%) و ٤٤% من سلطات البلدان الأعضاء ممن شملهم المسح أن مستوى الاطلاع العام في الوقت الحالي على وثائق الصندوق "كاف". وفي الوقت نفسه، تؤيد أقبليات كبيرة التحرك نحو زيادة الإفصاح. وأجاب ٤٠% من السلطات وأعضاء المجلس التنفيذي ممن شملهم المسح بأنه ينبغي توسيع نطاق الوثائق المتاحة للاطلاع العام؛ وكانت هناك مستويات تأييد مشابهة بالنسبة لتخفيض الوقت الذي يجب أن ينقضي قبل إتاحة الوثائق للاطلاع العام. ويعتقد كذلك أكثر من ٤٠% من الخبراء أن هذا الوقت أطول من اللازم.

وعلى أي حال، هناك الكثير مما يمكن القيام به لتيسير الاطلاع العام على المواد المتاحة، حتى في ظل القواعد القائمة. فعلى سبيل المثال، يمكن العمل على تسهيل استخدام صفحة المواد الأرشيفية على موقع الصندوق الإلكتروني الخارجي، ويمكن قبول الردود بلغات أخرى غير الإنجليزية. ونظراً لأن هذا الموقع الإلكتروني يُعنى باحتياجات "الباحثين" (وليس أفراد الجمهور، على نطاق أوسع) فإنه يطلب من الأفراد الراغبين في الاطلاع على مواد الأرشيف المشاركة في "مقابلة مرجعية". ورغم أن الغرض من هذه المقابلة هو المساعدة في تركيز نطاق البحث في الطلب، فإن اللغة المستخدمة يمكن أن تعتبر مثيرة للقلق بالنسبة لبعض أفراد الجمهور.

وعندما تكون طلبات الاطلاع على الوثائق مباشرة نسبياً، يقوم مسؤولو الأرشيف في الصندوق بإرسال الملفات الإلكترونية للوثائق المتاحة للاطلاع العام. غير أن المواد الأرشيفية المتاحة للاطلاع العام لا تتشر بشكل روتيني على الموقع الإلكتروني للصندوق نظراً للتعارض المتصور بين سياسة النشر في الصندوق

وسياسة وثائقه الأرشيفية.<sup>٤٢</sup> ويترتب على هذا المنهج الحد من إطلاع الجمهور على وثائق الصندوق المتاحة للاطلاع العام، ولاسيما للمقيمين خارج واشنطن العاصمة. وينبغي تشجيع المجلس التنفيذي على التوفيق بين هاتين السياستين ومواءمة سياسة ملفاته الأرشيفية مع التكنولوجيا القائمة لتحقيق سياسة الصندوق بشأن الإفصاح روحا ونصا.

---

<sup>٤٢</sup> وفقا لما أشارت إليه إدارة الشؤون القانونية في الصندوق، لم تراعي أي من السياستين الأخرى عند صياغتها. ولما كان وضع أي مواد على موقع الصندوق الإلكتروني يعتبر "تسرا"، فإن سياسة النشر هي التي تسبق في الأولوية، حتى ولو كانت الوثيقة موضوع الطلب متاحة للاطلاع العام. ونظرا لأن النشر يتطلب موافقات إضافية، يصبح من المتعذر وضع المواد الأرشيفية المتاحة للاطلاع العام بشكل روتيني على موقع الصندوق الإلكتروني.



## المرفق ٥

### الممارسة السليمة: اختيار وتقييم

#### المديرين التنفيذيين والمناوبين والمستشارين

تتحدد فعالية أعضاء المجلس التنفيذي - المديرين التنفيذيين، والمناوبين، ومستشاريهم - بشكل كبير حسب مهارات وخبرات الأفراد الذين يتم اختيارهم لشغل هذه المناصب. ولا يوجد في الوقت الحالي توصيف موحد لوظائف المديرين التنفيذيين أو المناوبين خلاف ما هو مذكور في اتفاقية تأسيس الصندوق والنظام الداخلي. وقد قامت لجنة الشؤون الإدارية للمجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٣ بمحاولة لوضع حد أدنى من المسؤوليات والمؤهلات الأساسية للموظفين المتخصصين في مكاتب المديرين التنفيذيين من أجل "مساعدة السلطات على تحديد المرشحين المؤهلين على الوجه الأكمل".<sup>٤٣</sup> غير أن المديرين التنفيذيين لم يتوصلوا إلى اتفاق بشأن ذلك، ولا حتى بشأن المبادئ التوجيهية الطوعية. ونتيجة لذلك، تظل معايير الوظائف وعمليات الاختيار مرهونة بالإجراءات الداخلية المنشأ في كل دائرة انتخابية وبالتقدير الاستثنائي لسلطة كل بلد من البلدان الأعضاء.

ونظراً لأهمية وجود موظفين يتمتعون بمهارات وخبرات مناسبة في المجلس التنفيذي، فقد سعى فريق التقييم بمكتب التقييم المستقل إلى تحديد أمثلة من الممارسات السليمة في مجال اختيار أعضاء المجلس التنفيذي. وتتضمن هذه الأمثلة تحديد المؤهلات المطلوبة بوضوح، وتوافر إجراءات شفافة تشجع على اختيار أفضل العناصر المؤهلة من بين المرشحين، وتوافر إجراءات تتسم بالشفافية لتقييم الأداء. وتتباين السياسات والممارسات بشدة من دائرة انتخابية إلى أخرى. فبعض الدوائر تفتقر إلى قواعد واضحة لاختيار الموظفين، بينما تحتفظ دوائر أخرى، مثل دائرة منطقة الشمال الأوروبي وبحر البلطيق، بتوصيف تفصيلي لوظائف لكل منصب في مكتب المدير التنفيذي. وهو توصيف يذكر الواجبات والمؤهلات بوضوح (مثل الخبرة في مجال الاقتصاد الكلي والاقتصاد السياسي، ومعرفة اللغات، والإلمام بسياسات وإجراءات الصندوق).

وفيما يتعلق بالممارسة السليمة في اختيار المديرين التنفيذيين والمسؤولين الآخرين، فإن المبادئ التوجيهية التي اعتمدها الدائرة الانتخابية الممثلة للبلدان الإفريقية الناطقة بالإنجليزية في عام ٢٠٠٣ تشكل قاعدة معيارية سليمة. وهذه المبادئ موصوفة بالتفصيل في مطبوعة من إعداد مكتب هذه الدائرة.<sup>٤٤</sup> وتعمل الدائرة بنظام التناوب بحيث يكون لكل بلد دور في طرح أسماء مرشحين لمنصب المناوب. وعقب استكمال المناوب لمدة

<sup>٤٣</sup> دراسة "Capacity Building Measures for the Offices of Executive Directors", EB/CAM/03/5, June 26, 2003.

<sup>٤٤</sup> الدائرة الانتخابية لمجموعة إفريقيا ١، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، "قواعد وإجراءات العمل للدائرة الانتخابية لمجموعة إفريقيا ١ في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي" "Working Rules and Procedures for Africa Group I", "Constituency in the IMF and World Bank", سبتمبر ٢٠٠٣.

وظيفته، يعمل كمدير تنفيذي لمدة وظيفية واحدة. ويتم طرح أسماء ثلاثة مرشحين لعرضها على لجنة من ستة محافظين من الدائرة. فإذا ارتأت اللجنة عدم صلاحية أي من المرشحين الثلاثة للمنصب، أعطي للبلد المرشح "فرصة ثانية وأخيرة" لطرح أسماء ثلاثة مرشحين غيرهم. وإذا ارتوي للمرة الثانية عدم صلاحية أي منهم للمنصب، يفقد البلد دوره لصالح البلد التالي في الدور. وترفع بعد ذلك توصية بأسماء المرشحين الناجحين للدائرة كلها.

وفيما يتعلق بالتقييم، فإن الدائرة الانتخابية التي يرأسها في الوقت الحالي المدير التنفيذي من أستراليا تستند إلى قاعدة معيارية سليمة. فقد وضعت إطارا غير رسمي لتقييم أداء كل الموظفين المتخصصين. ويتشكل هذا الإطار حسب المركز الوظيفي ويستند إلى النموذج القياسي لمراجعة الأداء السنوي الذي أعده الصندوق. ويمكن أن تطلع سلطات الموظف الخاضع للتقييم على التقييمات التي يعدها المدير التنفيذي. وقد وافق المدير التنفيذي أيضا على خضوعه هو نفسه لمراجعة الأداء على أساس المدخلات المقدمة من موظفيه.

## المراجع

- Africa Group I Constituency, 2003, "Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank." (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement Des Entreprises De France (MEDEF)*, 1999, "Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Mr. Marc Vienót" (Vienót Report), July (France, Association Francaise Des Entreprises Privees (AFEP) and Mouvement Des Entreprises De France (MEDEF)).
- Bank for International Settlements, 2004, "Review of the Governance of the Bank for International Settlements," (Basel: Bank for International Settlements).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, "Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance" (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, "Pathways to Accountability: the GAP Framework," (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: BoardSource).
- Boorman, Jack, 2007, "IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform", Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a "The Design of the IMF's Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, "IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008c, "Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, "European CSO open statement on governance reform of the IMF," July 17. Available via the Internet at <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).
- Camdessus, Michel, 2005, "International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges" (Washington: Per Jacobsson Foundation).

- Campbell, Katrina, 2008, “*Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF*,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, “Financial Oversight of the International Monetary Fund,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, “Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).
- Cortes, Mariano, 2008, “The Governance of IMF Technical Assistance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, “Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance,” IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, “Lessons from Private Sector Governance Practices,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, “Combined Code on Corporate Governance (UK)” (London: Financial Reporting Council).
- Forbes, 2007, “The Global 2000.” Available via the Internet at <http://www.forbes.com/lists>.
- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).
- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Available via the Internet at [http://www.ecgi.org/codes/documents/code\\_200305\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf).

- Grant, Ruth W, and Robert O. Keohane, 2005, "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review*, 99, No.1, (February) (Washington).
- Higgs, Derek, 2003, "Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations", January. Available via the Internet at <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945–1965* Vol. I (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1944, "Articles of Agreement of the International Monetary Fund" (revised 1969, 1978, 1992).
- \_\_\_\_\_, 1974, Governors Resolution 29-9, October 2 (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2006, "By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund", Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, "Revised Corporate Governance Principles," (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 "King II Report") (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, "Reform of the International Monetary Fund" (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, "Reform of the International Monetary Fund", Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, "Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, "IMF Reform: Meeting the Challenges of Today's Global Economy", Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).
- Mountford, Alexander, 2008a, "The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, "The Historical Development of IMF Governance," Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).
- New Rules for Global Finance, 2007, "High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations" (Washington: New Rules for Global Finance).

- One World Trust, 2006. *2006 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- \_\_\_\_\_, 2007a, “Addressing the International Monetary Fund’s need to improve accountability in the short-term” (London: One World Trust).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *2007 Global Accountability Report*. Available via the Internet at <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2004, “OECD Principles of Corporate Governance” (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development ).
- Peretz, David, 2007, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, “Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making” (Manila: G24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance,” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, “Reform of World Bank Governance Structures”, Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- \_\_\_\_\_, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- \_\_\_\_\_, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary),” Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).
- Sutherland, Peter, et al., 2004, “The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium”, Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).
- Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics).
- United Nations, 2006, “Comprehensive Review of Governance and Oversight,” (New York: United Nations).
- Van Houtven, L. 2002. *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and accountability*. IMF Pamphlet Series No. 35. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).