

Distr.: General
14 February 2018
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السابعة عشرة

نيويورك، ٢٣-٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨

البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

إعداد المؤسسات والسياسات من أجل تنفيذ

خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠: بناء

القدرات وحشد وتخصيص وإدارة موارد الميزانية

بفعالية لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

بناء القدرات وحشد وتخصيص وإدارة موارد الميزانية بفعالية لتنفيذ خطة

التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو

اللجنة، يوراي نيميتس، بالتشاور مع عضوتي اللجنة بريدجيت كاتسريكو ووليا مبيض بساط، لكي تنظر

فيها وتتخذ إجراء بشأنها، حسب الاقتضاء.



الرجاء إعادة استعمال الورق

.E/C.16/2018/1 *

090318 080318 18-01073 (A)



بناء القدرات وحشد وتخصيص وإدارة موارد الميزانية بفعالية لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

موجز

تسلط خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ الضوء على أهمية المالية العامة، على الصعيدين المحلي والدولي على السواء، في توفير الخدمات والسلع الأساسية. وقد جرى التأكيد على أهمية التمويل ووسائل تنفيذه في السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في إطار خطة عمل أديس أبابا، وكذلك في مختلف المناقشات التي دارت في الأمم المتحدة، بما في ذلك المناقشات التي جرت في المجلس الاقتصادي والاجتماعي. ويهدف القائم بإعداد الورقة إلى توضيح دور الحكومات والمؤسسات في تعبئة موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها على نحو فعال وبناء القدرات في الوقت نفسه بهدف توفير الوسائل الكافية لدعم تنفيذ الأهداف.

وبغية تقديم إطار متماسك، يورد القائم بإعداد الورقة بإيجاز المسارات والاتجاهات والتحديات الهامة الأخيرة في مجال المالية العامة. وبالإضافة إلى المعلومات الأساسية، تقدم الدروس المستفادة من التجارب الوطنية السابقة والمناقشات النظرية ذات الصلة، مع التركيز على هيكل المالية العامة وكفاءتها.

ويناقش القائم بإعداد الورقة الأنظمة والسياسات والإصلاحات الضريبية، مع الإقرار بأن الإيرادات الضريبية تمثل المصدر المالي الرئيسي للقطاع العام. ويُشار إلى واجب الحكومات في تهيئة الظروف الملائمة لدعم الأعمال التجارية، فضلاً عن التحدي الصريح المتمثل في تدني القدرة المالية في البلدان المنخفضة الدخل. ويجري التشديد على الأهمية الحيوية لتحلي الحكومات بالكفاءة والفعالية في تخصيص الموارد، في حين تعرض تحديات مثل التدخل السياسي في هذه السياسات. وتجري دراسة إدارة الموارد على المستويين الجزئي والكلّي، بالإضافة إلى التحديات المصادفة في منع الفساد في المشتريات العامة والإبلاغ والمحاسبة. ويرد وصف لما يمكن أن تسهم به الشراكات والمشاركة والحوكمة الإلكترونية وآليات الرقابة ومراجعة الحسابات السليمة.

وتسلط هذه الورقة الضوء على بعض التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة للتصدي للتحديات المذكورة أعلاه بهدف تقديم الدعم لتنفيذ الأهداف بنجاح. وتتمثل الرسالة الرئيسية المستمدة من جميع التوصيات في الحاجة الملحة إلى اتخاذ إجراءات حكومية فيما يتعلق بتحسين النظم الضريبية، والأخذ بالتكنولوجيات الحديثة عند الاقتضاء، وتشجيع استخدام الأدوات التحليلية ومصادر البيانات، وتيسير التغيير من خلال التشريعات، وتعزيز المعونة الدولية المقدمة إلى البلدان المنخفضة الدخل ذات القدرة المالية المتدنية، وتنفيذ تقييمات فعالة للأثر التنظيمي، ووضع أطر للميزانية متوسطة الأجل، وإقامة شراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني، واعتماد تدابير سليمة لمكافحة الفساد، وضمان آليات مساءلة جيدة التنظيم، بما في ذلك نظم الرقابة ومراجعة الحسابات الداخلية والخارجية في القطاع العام.

أولا - مقدمة

١ - تضع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تعريفا لـ ١٧ هدفا من أهداف التنمية المستدامة، إلى جانب المبادئ التوجيهية والأحكام والغايات المتصلة بوسائل تنفيذها. وتؤكد الخطة أن المالية العامة ستؤدي، على الصعيدين المحلي والدولي، دورا حيويا في توفير الخدمات الأساسية والسلع العامة. وللهدف ١٧ خمس غايات محددة تتناول المسائل المالية؛ وبشكل خاص تبرز الغاية ٣ منه الحاجة إلى تعبئة موارد مالية إضافية من مصادر متعددة لتحقيق تطلعات خطة عام ٢٠٣٠. وتؤدي الإدارات والمؤسسات العامة أدوارا أساسية ليس فقط في تعبئة الموارد العامة، وإنما أيضا في تخصيصها وإدارتها على نحو فعال.

٢ - وقد ساعدت خطة عمل أديس أبابا، التي تشكل جزءا لا يتجزأ من خطة عام ٢٠٣٠، في تحديد السياق اللازم لوسائل تنفيذ الأهداف والغايات من خلال وضع سياسات وإجراءات محددة، مؤكدة من جديد الالتزام السياسي القوي للبلدان بالتصدي لتحدي التمويل وتمهئة بيئة مؤاتية على جميع المستويات لتحقيق التنمية المستدامة بروح من الشراكة والتضامن على الصعيد العالمي. وخلال المنتدى الثاني للمجلس الاقتصادي والاجتماعي المعني بمتابعة تمويل التنمية، المعقد في نيويورك في أيار/مايو ٢٠١٧، تم التعهد بالتزامات إضافية بشأن السياسات والتوصيات لضمان توفير وسائل تنفيذ الأهداف على نحو شامل وفي الوقت المناسب.

٣ - وقد التزمت الحكومات باتخاذ إجراءات شتى لتعزيز تعبئة الموارد المحلية وتخصيصها وإدارتها، وسلمت بضرورة اتخاذ إجراءات على جبهات عديدة. وتشمل هذه الجهات تعزيز السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية السليمة؛ وزيادة الشفافية والمشاركة في عملية الميزنة؛ وضمان عدالة النظم الضريبية وكفاءتها وفعاليتها؛ ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الشركات والإدارة العامة؛ وتدعيم آليات الرقابة الوطنية؛ ودعم المصارف الإنمائية الوطنية والإقليمية؛ وتعزيز القدرات التقنية والتمويلية والتكنولوجية للبلديات والسلطات المحلية الأخرى.

٤ - وتهدف هذه الورقة إلى توضيح دور الحكومات والمؤسسات في تعبئة موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها على نحو فعال وبناء القدرات في الوقت نفسه بهدف توفير الوسائل الكافية لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

ثانيا - الاتجاهات في النفقات العامة

٥ - بعد الحرب العالمية الثانية، بدأت عدة بلدان متقدمة النمو في زيادة نفقات القطاع العام. واستمر هذا الاتجاه في نمو النفقات العامة حتى أوائل ثمانينات القرن الماضي. ففي السويد مثلا، التي كثيرا ما تعتبر دولة رفاه اجتماعي ديمقراطي، ازدادت النفقات العامة من نحو ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٥٠ إلى أكثر من ٦٠ في المائة في عام ١٩٨٠. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، التي تعتبر دولة ديمقراطية ليبرالية، كان مستوى الأساس الأولي مماثلا ولكن مع تسجيل ذروة بلغت حوالي ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(١).

(١) Stephen J. Bailey, *Strategic Public Finance* (London, McMillan, 2003)

٦ - وفي حال استمر هذا الاتجاه، يمكن استنتاج أن النفقات العامة قد تستمر في النمو بنسبة تتراوح بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. غير أنه من غير المحتمل أن يستمر هذا الاتجاه، وقد تحدث بعض التغييرات الهامة في المالية العامة. وقد أدت الزيادة المستمرة في النفقات العامة، من بين مشاكل أخرى اتصلت بسير عمل الدولة، إلى انتشار أيديولوجية الإدارة العامة الجديدة في ثمانينات القرن الماضي في بلدان مثل أستراليا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ونيوزيلندا والولايات المتحدة^(٢).

٧ - وظلت نسبة النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي مستقرة بعد ثمانينات القرن الماضي. واستمر هذا الاتجاه حتى نشوء الأزمة المالية والاقتصادية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وقد عانى الاقتصاد العالمي، ولا سيما الاقتصادات المتقدمة، من ركود حاد في عام ٢٠٠٩. وقد أشير إلى التغيير في التكاليف المرتبطة بالمالية العامة بأنه "تنظيم" للأزمة المالية.

٨ - وقد اتخذت عدة تدابير استجابة للأزمة، بما في ذلك زيادة موارد صندوق النقد الدولي وتعزيز تنسيق السياسات بين المصارف المركزية بشأن السياسة النقدية، وبدرجات متفاوتة، بين الحكومات الوطنية بشأن السياسة المالية. وقامت البنوك المركزية، بما في ذلك البنك المركزي الأوروبي، بتخفيضات متواصلة في أسعار الفائدة لتصل إلى مستويات منخفضة غير مشهودة من قبل، ولكن اقترنا بتدابير تيسير كمي، مما أدى أساساً إلى زيادة المعروض النقدي. وتحقيقاً لذلك، كانت البنوك المركزية تشتري أصولاً مثل السندات الحكومية وسندات الشركات مستخدمة الأموال التي أنشأها بنفسها. ومن ثم، كانت المؤسسات المالية، من خلال بيع الأصول، تكسب الأموال التي أنشأها البنك المركزي، مما كان يؤدي إلى زيادة المعروض النقدي الإجمالي. وقد نشأت عن ذلك فعلاً حوافز مالية. وتمثل الهدف في تعزيز الاقتصاد بحوافز مالية من خلال الاقتراض والتيسير الكمي. غير أن هذه التدابير لا تعتبر حوافز مالية تقليدية حسب نظرية كينز لأن الكثير من المعروض النقدي قد أنشئ لمساعدة الشركات المعسرة والقطاع المالي بدلاً من حفز الاستثمار.

٩ - وقد تم الاضطلاع بتدخلات حكومية ضخمة للتعامل مع عواقب الأزمة الاقتصادية، مثل خفض الإيرادات الحكومية خلال الأزمة الاقتصادية، إلى جانب خلق عوامل طويلة الأجل تؤدي إلى عدم استدامة نظم المالية العامة، مثل إصلاحات المعاشات التقاعدية المتعلقة وازدياد نفقات الرعاية الصحية، مما أدى إلى اختلالات مالية ضخمة. وكانت اليونان أول حالة أصبح فيها الوضع حرجاً، وهو ما يمكن أن يعزى إلى حالة المالية العامة التي شهدتها البلد قبل الأزمة. وقد واجهت بعض البلدان الأخرى تحديات مماثلة.

١٠ - وقد جاءت ردة فعل معظم الحكومات في المرحلة الأولى، بينما كانت لا تزال في حالة ركود، وذلك بزيادة الضرائب وتخفيض النفقات. وذلك بالرغم من أن السياسة المالية الموحدة لمواجهة التقلبات الدورية تقضي بخفض الإنفاق وزيادة الضرائب خلال فترة الازدهار وزيادة الإنفاق وتخفيض الضرائب خلال فترة الركود.

(٢) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2011). متاح على الموقع الشبكي التالي: <https://doi.org/10.1177/0020852312437323>.

١١ - وفيما يتعلق بالنفقات، اتخذت أغلبية التدابير شكل تخفيضات مقطوعة في النفقات (على نطاق القطاعات) أسفرت عن نتائج قصيرة الأجل في حين أُهملت معظم تدابير تحسين الكفاءة التي كان من الممكن أن تسفر عن نتائج طويلة الأجل.

ثالثاً - تخصيص النفقات العامة وإدارتها

١٢ - كان نطاق وهيكل النفقات العامة وأثرها على النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والاقتصادية موضوع مناقشات نظرية للعلوم الاقتصادية منذ بدايتها ولا تزال محط اهتمام في السياق الحالي. وتشير نتائج هذه الدراسات بوجه عام إلى أن المسألة لا تتعلق بمجموع النفقات بقدر ما تتعلق بهيكلها وكفاءتها.

١٣ - ومن الأفكار المتعلقة بالمالية العامة ضرورة تقليص حجم الدولة. وتستند هذه الحجة إلى تحليل بسيط يُجرى من خلال البيانات والأرقام المتصلة بالنتائج المحلي الإجمالي ونسبة النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى الرغم من أن تفسير تقني لهذا التحليل قد يخلص إلى أن البلدان الأكثر إنتاجية ينبغي أن يكون لديها أو بحاجة إلى أن يكون لديها قطاع عام صغير، فلا ينبغي قبول هذا التبسيط كقاعدة عامة.

١٤ - وفيما يتعلق بهيكل النفقات العامة، تشير الدراسات المكرسة لكفاءة الإنفاق العام في بعض القطاعات العامة، ولا سيما قطاعي التعليم والصحة، إلى أهمية هذه المصروفات فيما يتعلق بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولكن إلى حد معين فقط. وتبين نتائجها أن العلاقة بين النفقات العامة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية غير خطية. إذ بعد تجاوز عتبة معينة في الإنفاق العام، لا ينشأ عن الزيادة في الإنفاق العام إلا زيادة صغيرة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ففي التعليم مثلاً، إن استخدام الأموال العامة لدعم ٤٠ في المائة من كل مجموعة جامعية قد يشجع النمو الوطني بوجه عام، ولكن دعم ٧٠ في المائة يمكن أن يثقل كاهل الإدارة وأن يؤدي إلى نتائج عكسية، تبعاً للسياق. وتبين الدراسات الحالية أيضاً أنه لا يوجد مستوى موحد أو أمثل واحد من النفقات العامة وفقاً لتصنيف وظائف الحكومة^(٣). فمن ناحية، إن تقليل النفقات بدرجة كبيرة يحد من تحقيق التنمية المستدامة وحماية حقوق الإنسان الأساسية عموماً؛ ومن الناحية الأخرى، قد يكون تكبد الكثير من النفقات ببساطة غير فعال.

١٥ - واليوم، لم يعد الاقتصاد العالمي يعاني من التقلص، ولكن ذلك لا يعني أن التدابير الفعالة لتعبئة الموارد العامة وتحسين تخصيصها وإدارتها لم تعد ذات أهمية. وثمة حاجة إلى استجابات حاسمة لمواجهة تحديات القطاع العام على الصعيد العالمي مثل الشيخوخة وازدياد نفقات الرعاية الصحية، ولزيادة القدرة على الصمود وضمان المستدامة.

١٦ - ويمكن أيضاً النظر في ضرورة إصلاح نظم المعاشات التقاعدية أو تطويرها عند الاقتضاء. وفي البلدان النامية، ثمة شاغل يتمثل في ضمان توفير رعاية مقبولة للأشخاص الذين هم في سن المعاش التقاعدي، في حين أن القاعدة العامة في البلدان المتقدمة النمو هي أن تحترم نظم المعاشات التقاعدية الشرط الاقتصادي الأساسي المتمثل في استمراريتها في الأجل الطويل.

(٣) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات من شعبة الاحصاءات بالرجوع إلى الموقع التالي:

<https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>

١٧ - ويمكن أن يركز إصلاح النظم الصحية على ضمان التغطية الصحية الشاملة لجميع الناس، على النحو الملتزم به في أهداف التنمية المستدامة. ويمكن تحقيق هذا الهدف الشامل من خلال توفير التمويل الكافي، الأمر الذي كثيرا ما لا يكون ممكنا إلا من خلال الجمع بين الموارد العامة والخاصة على أساس مبادئ التضامن والإنصاف في مجال الصحة والصالح العام. وثمة تحديات في البلدان التي تدعم فيها الصحة العامة أساسا من خلال الموارد الخاصة.

١٨ - وتختلف الاتجاهات السائدة في المالية العامة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو. ولذلك فمن المستحسن تناول كل سياق على حدة. وفي البلدان النامية، يتمثل أحد التحديات الرئيسية في الافتقار إلى الموارد العامة الوطنية لتغطية الوظائف الأساسية للدولة وتقديم الخدمات العامة الأساسية.

التحدي الذي يمثله تدني القدرة المالية في البلدان المنخفضة الدخل

١٩ - كثيرا ما تتسم البلدان المنخفضة الدخل، ولا سيما أقل البلدان نموا، بعدم كفاية القدرة على توليد الإيرادات الضريبية. وهناك عدة عوامل تسبب هذا الوضع. أما الأداء الاقتصادي المنخفض الذي يقاس بالنتائج المحلي الإجمالي للفرد، فيعتبر العامل الرئيسي. وتدل بيانات البنك الدولي لعام ٢٠١٦ على وجود العديد من البلدان المنخفضة الدخل التي يقل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي فيها عن ٥٠٠ دولار، مثل بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وليبيريا وملاوي والنيجر^(٤). ويمكن أيضا أن يكون التهرب من دفع الضريبة والنظم الضريبية غير الفعالة من العوامل المساهمة الهامة.

٢٠ - وأحد التحديات التي تواجه أيضا الحكومات في البلدان النامية هو الاضطلاع بوظائف تتصل بالتخصيص وإعادة التوزيع والتنظيم. فعلى سبيل المثال، ليس من المجدي أو المستدام بالنسبة لبلد يقل دخل الفرد فيه عن ٥٠٠ دولار أن يكون إنفاق الفرد على الصحة العامة أكثر من ٣٠٠٠ دولار سنويا. ومن الواضح أن القاعدة المالية في بعض البلدان النامية ليست كافية لتوفير السلع العامة الأساسية والضمان الاجتماعي الأساسي.

٢١ - ومن ثم فإن التمويل الفعال للتنمية على الصعيد العالمي أمر أساسي في السعي إلى تحقيق مالية عامة جيدة الأداء في البلدان النامية. وقد شددت خطة عمل أديس أبابا على احتياج "أقل البلدان نموا، باعتبارها أشد مجموعات البلدان ضعفا، إلى دعم عالمي معزز للتغلب على التحديات الهيكلية التي تواجهها من مجال تنفيذ خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ وأهداف التنمية المستدامة". وتعتبر أقل البلدان نموا الأكثر ضعفا. إلا أنه على الرغم من جهود التمويل العالمية، لا تزال بعض البلدان النامية تواجه تحديات.

٢٢ - ولا يزال تقديم المعونة الإنمائية على نحو أكثر فعالية وكفاءة يمثل تحديا هاما، مع وجود مشاكل متأصلة مثل ازدواجية المشاريع وارتفاع تكاليف إدارة المشاريع. ولا يمكن تحقيق هدف توفير الحماية الاجتماعية والخدمات العامة الأساسية للجميع في العالم النامي بسياسات غير مستدامة في مجال المالية العامة نظرا لمحدودية الموارد الداخلية والتمويل الإنمائي العالمي. وتستلزم الحلول الطويلة الأجل تنفيذ تدابير وطنية ومحلية فعالة في مجال المالية العامة.

(٤) البنك الدولي، نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالقيمة الحالية لدولار الولايات المتحدة)، متاح على الموقع الشبكي التالي: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

٢٣ - سيتعين على البلدان أن تواصل إعطاء الأولوية للخدمات الأساسية، بما في ذلك التعليم والصحة وإيجاد فرص العمل، مع إيلاء اهتمام خاص للشباب والنساء والشرائح الضعيفة من السكان. ويمكن النظر إلى عمليات إيجاد فرص العمل باعتبارها بالغة الأهمية بالنسبة لتوليد الإيرادات الضريبية في المستقبل.

رابعاً - المسائل المتصلة بتعبئة الموارد

ألف - الإيرادات الضريبية كمصدر مالي رئيسي للقطاع العام

٢٤ - ناقشت اللجنة للمرة الأولى تعبئة الموارد فيما يتعلق بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في دورتها الأولى في عام ٢٠٠٢، وتداولت بشأن البيانات المتعلقة بالنفقات الحكومية وبشأن مسألة الضرائب في دورتها الثالثة في عام ٢٠٠٤. واتصلت بعض التوصيات المنبثقة عن مناقشات اللجنة السابقة بمجالات السياسات الضريبية والإصلاح الضريبي، مثل تحديد أمثل مستوى وهيكل للضرائب، وكفالة كفاءة جباية الضرائب وإدارتها، ومنع التهرب من دفع الضرائب وتجنب الضريبة، والتقليل إلى أدنى حد من التكاليف المباشرة وغير المباشرة المتصلة بالضرائب.

٢٥ - ولا تزال هذه المجالات ذات أهمية حتى اليوم. وتحتاج البلدان إلى نظم ضريبية فعالة وعادلة لتوليد الإيرادات الكافية من أجل تشجيع التقدم الاقتصادي والاجتماعي. غير أنه لا يوجد نهج واحد يناسب كل الحالات. ففي بلدان مختلفة، يختلف الهيكل الضريبي ومعدلات الضرائب باختلاف السياق الوطني. وينبغي مراعاة الظروف والاحتياجات المحلية مع احترام دور إعادة توزيع الضرائب.

٢٦ - وتعتبر إدارة الضرائب بكفاءة وفعالية شرطاً مسبقاً أساسياً لتحقيق النظام الضريبي إمكاناته في توليد الإيرادات العامة. وينبغي تصميم نظام لإدارة الضرائب يتيح أعلى درجة ممكنة من الامتثال الطوعي لدفعي الضرائب، وإمكانية إدارة القوانين الضريبية بكفاءة وفعالية وإنصاف، وبأكبر قدر من النزاهة.

٢٧ - ويمكن استخدام ثلاث مجموعات من المؤشرات عند تقييم أداء النظام الضريبي: (أ) فجوة الامتثال، أي الفجوة بين الإيرادات الفعلية والمحتملة؛ (ب) التكاليف الإدارية (المباشرة) المتصلة بالضرائب؛ و (ج) تكاليف الامتثال الضريبي (غير المباشرة).

٢٨ - وتقوم بعض المنظمات الدولية بتقدير فجوة الامتثال بشكل منهجي. فعلى سبيل المثال، يشير أحدث تقرير للاتحاد الأوروبي عن الفجوة المتصلة بـضرائب القيمة المضافة^(٥) إلى أن ١٣ في المائة من مجموع الإيرادات المتوقعة من ضرائب القيمة المضافة قد فقدت على نطاق اقتصادات الاتحاد الأوروبي (باستثناء قبرص) في عام ٢٠١٥، وذلك استناداً إلى البيانات المتاحة عن ضرائب الاستهلاك (مثل ضرائب القيمة المضافة).

٢٩ - وقد يختلف السبب الكامن وراء فجوات الامتثال باختلاف البلدان. أما المسألة الرئيسية التي تؤثر على الإيرادات الضريبية، فهي النقص في الإبلاغ عن الدخل. وفيما يتعلق بـضرائب الاستهلاك، كثيراً ما توجد ثغرات في السياسات نتيجة لتعدد المعدلات والإعفاءات السارية في النظم الضريبية المختلفة.

(٥) European Commission, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report*

(Warsaw, Center for Social and Economic Research, 2017).

٣٠ - ووفقاً للبيانات الواردة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٦)، فإن النسبة بين التكاليف الإدارية للضرائب وصافي الإيرادات المحصلة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تتراوح بين ٠,٢٩ في المائة، كما كان الحال في سويسرا في عام ٢٠١٣، وما يزيد عن ٣ في المائة، كما كان الحال في بلغاريا في عام ٢٠٠٥. وينبغي ألا تستخدم تقديرات التكاليف الإدارية للضرائب إلا لأغراض المقارنة، وذلك بسبب المشاكل المنهجية وتقلب الإيرادات الضريبية.

٣١ - ولا يمكن تقدير تكاليف الامتثال الضريبي إلا بشكل تقريبي، حيث أن جميع هذه الحسابات تستند إلى التبسيط والافتراضات. وتشير الدراسات الحالية إلى أن تكاليف الامتثال الضريبي لدافعي الضرائب يمكن أن تكون أعلى بكثير من المبلغ الفعلي للضرائب التي يدفعونها^(٧).

٣٢ - واستناداً إلى التحليل الوارد أعلاه، يلزم اتخاذ إجراءات وطنية ودولية لتحسين النظم الضريبية وجباية الضرائب. ويعد تعزيز التعاون الدولي في مجال الضرائب من أجل منع التدفقات المالية غير المشروعة وغسل الأموال من المسائل الأساسية اليوم. فعلى سبيل المثال، يمكن للمبادرات المتصلة بنظم تبادل المعلومات الضريبية أن تحد من التهرب من دفع الضريبة وأن تحسن إلى حد كبير الأداء في مجال الجباية في العديد من البلدان.

٣٣ - وقد قدم منتدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعني بإدارة الضرائب تقييماً مفصلاً للحالة الراهنة والتدابير الممكنة. ومن بين مسائل أخرى، تم التأكيد على الاستخدام الفعال للبيانات، على الصعيدين الوطني والدولي، وإدارة الدين الضريبي، وسبل التقليل إلى أدنى حد من الاحتيال في الهوية من خلال تسجيل الهوية وتحديد هياكلها بشكل فعال. وشملت بعض التوصيات ما يلي: العمل الجماعي بشأن خيارات تبادل المعلومات المتعلقة بالمدفوعات التي يقوم بها الوسطاء عبر الإنترنت في الاقتصاد التشاركي؛ والتحول الرقمي للسلطات الضريبية باستخدام التكنولوجيات الحديثة والأدوات التحليلية ومصادر البيانات المحسنة؛ وأهمية العمل الجماعي لتحقيق فوائد الامتثال، وتقديم الخدمات، والحد من أعباء دافعي الضرائب.

باء - تهيئة الظروف الملائمة لحفز النمو في القطاع الخاص

٣٤ - تعتبر استثمارات وابتكارات القطاع الخاص من الحركات الرئيسية للإنتاجية والنمو الاقتصادي الشامل وإيجاد فرص العمل. وتشجع الحكومات على تهيئة بيئة تمكينية لدعم الأعمال التجارية التنافسية والشاملة. وأحد المعايير المستخدمة عموماً لهذا الغرض هو تقديرات البنك الدولي لتيسير مزاولة الأعمال التجارية. كما يقدم البنك الدولي مجموعات بيانات دولية لمؤشرين آخرين يتصلان بهذا المجال، هما الجودة التنظيمية وسيادة القانون.

٣٥ - ويتمثل أحد الشروط المسبقة لإقامة قطاع خاص جيد الأداء في إنفاذ سيادة القانون. ومن المرجح أن تؤدي ممارسة إنفاذ تشريعات وقوانين ذات أثر رجعي والاتجاه السائد في وضع قوانين مصممة لأغراض محددة بهدف تحويل قطاعات اقتصادية أو اجتماعية بأكملها في غضون فترة زمنية قصيرة في بعض البلدان إلى ظهور تحديات في مجال السياسة العامة في الأجلين المتوسط والطويل.

(٦) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Paris, OECD Publishing, 2017)

(٧) انظر، على سبيل المثال، Juraj Nemeč, Pavol Čizmarík and Vladimír Šagát, "An estimation of the compliance costs of Slovak taxation", *Economics and Management*, vol. 20, No. 2 (June 2017)

٣٦ - وهناك أيضا مشكلة دائمة تتعلق بالإفراط في القواعد التنظيمية، تُعرف أيضا بالإجراءات البيروقراطية الروتينية. ويعتبر التقليل من البيروقراطية المفرطة في القطاع العام مسألة أساسية. وقد يكون التنظيم الفعال وانخفاض تكاليف الامتثال من النتائج النهائية المحتملة. وقد تكون أدوات الحوكمة الإلكترونية مفيدة لتحقيق هذا الغرض.

٣٧ - وثمة أبعاد متعددة تتصل بسيادة القانون. ويتمثل أحدها في المساءلة، مما يعني أن الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص خاضعة للمساءلة بموجب القانون. وبالإضافة إلى ذلك، يشير مبدأ القوانين العادلة إلى ضرورة أن تكون القوانين واضحة ومعقدة ومستقرة وعادلة، مما يعني أنه ينبغي أن تطبق بصورة منصفة وأن تحمي الحقوق الأساسية، بما في ذلك أمن الأشخاص والممتلكات وبعض حقوق الإنسان الأساسية.

٣٨ - فالحكومة المفتوحة تعني جعل العمليات، التي يتم بموجبها سن القوانين وإدارتها وإنفاذها، ميسرة ومنصفة وفعالة. وتعتمد تسوية المنازعات بشكل محايد وبمشاركة الجميع على إقامة العدل في الوقت المناسب وبطريقة شاملة من قبل ممثلين أكفاء ومستقلين وذوي سلوك أخلاقي، يمكن الوصول إليهم، وتتوفر لديهم الموارد الكافية، ويمثلون المجتمعات التي يخدمونها تمثيلا تاما.

خامسا - المسائل المتصلة بتخصيص الموارد

ألف - تحسين كفاءة وفعالية الحكومة في تخصيص الموارد

٣٩ - يعتبر ضمان كفاءة التخصيص أحد الواجبات الأساسية للحكومة. فينبغي إنفاق الأموال العامة من أجل تحقيق نتائج هادفة ترتبط بدور الدولة في المجتمع. إلا أن عملية صنع السياسات القائمة على الأدلة والبرمجة المنهجية وتقييم السياسات لا تدعمها في كثير من الأحيان ترتيبات مؤسسية، ولذلك فهي ليست ممارسات شائعة في كثير من البلدان.

٤٠ - وفي بعض البلدان، تستند غالبية قرارات التخصيص إلى حجج سياسية وليس إلى عمليات صنع السياسات القائمة على الأدلة. ومن الأمثلة المعهودة وقف العمل بالسياسات الحكومية بعد تغيير الحكومة وتنفيذ سياسات وتدخلات غير فعالة وغير ضرورية لاكتساب الشعبية دون أن تتم بالضرورة مراعاة السياق الأوسع والمصلحة العامة.

٤١ - ومن المتوقع أن تقوم الحكومات بجمع وتبادل البيانات والمعلومات العامة، والسعي إلى اتباع نهج استشارية في عمليات صنع السياسات أو إصلاح السياسات العامة. وقد أتاح ازدياد توافر البيانات، إلى جانب الأبحاث الجديدة وتنامي الاهتمام العام بنتائج السياسات وآثارها، لصانعي السياسات قدرات موسعة لتحديد ما إذا كانت الاستثمارات العامة تحقق النتائج المرجوة منها.

٤٢ - وفي كثير من الحالات، توجد برامج عامة جارية أو مقترحة لا تؤدي بالضرورة إلى زيادة الرفاه الاجتماعي والاقتصادي العام. ولا تزال بعض البلدان توفر إمكانية الوصول غير المحدود إلى نظام جامعي حكومي مجاني. وقد تبدو هذه السياسة العامة غير فعالة إذ قد يعتبر الخبراء أن تمويل التعليم الجامعي ينبغي أن يستند إلى مزيج من الموارد العامة والخاصة.

٤٣ - وفي حين أن مثل هذه البرامج قد تحظى بشعبية ويمكن أن تعود بقدر من الفائدة على مجموعة كبيرة من المواطنين، فإنها قد لا تبدو ضرورية في ضوء محدودية الموارد العامة. ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تفوق الفوائد الاجتماعية للبرامج العامة مجموع تكاليفها المباشرة وغير المباشرة والنقدية وغير النقدية. ولضمان ذلك، ينبغي تقييم جميع البرامج العامة القائمة وفقا للظروف الراهنة، وينبغي إجراء تقييم دقيق ومسبق لجميع النفقات العامة المقترحة.

٤٤ - وفي بعض السيناريوهات، قد تزيد اللوائح القائمة والمقترحة من الأعباء المالية بالنسبة للدولة والقطاع الخاص على حد سواء. وتنشأ هذه المشكلة جزئيا عن عدم وجود تقييمات للأثر التنظيمي أو تنفيذ رسمي لهذه التقييمات في كثير من البلدان. ولا ينبغي إصدار قوانين وتعديلات متعاقبة بناء على تحولات في مواقف أو مصالح وزراء الحكومة، بل استنادا إلى نتائج تقييمات الأثر التنظيمي الفعالة.

باء - الشراكات والمشاركة

٤٥ - تمثل الشراكات والمشاركة والثقة المبادئ الرئيسية للحكومة الحديثة التي تحركها التفاعلات الجماعية والتعاون بين الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص في حل المشاكل الاجتماعية^(٨). وكثيرا ما تستخدم اليوم مصطلحات عديدة مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص ومنظمات القطاع المدني والشراكات بين القطاعين العام والخاص والشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين والتعاون والإنتاج المشترك والإبداع المشترك، مما يدل على أن الدولة بحاجة إلى شركاء.

٤٦ - ولا ينبغي أن تتصل الشراكة والمشاركة فقط بتقديم الخدمات أو الديمقراطية، بل ينبغي أن تكون أيضا جزءا لا يتجزأ من عمليات الميزنة على المستويين الكلي والجزئي. فعلى سبيل المثال، أخذت الميزنة التشاركية تظهر بسرعة على المستوى المحلي وقد حققت نجاحات واضحة في بعض البلدان. وتشكل زيادة مشاركة جميع الشركاء وأصحاب المصلحة في عمليات الميزنة والإنفاق على جميع المستويات تحديا هاما وضروريا بالنسبة إلى جميع الحكومات.

٤٧ - والمشكلة التي تواجه تحديدا فيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص هي أن هذه المشاريع متعددة الأبعاد، ولذلك فيتعين تقييم نجاحها أو فشلها بشكل منظم. أما العوامل الرئيسية التي تسهم في نجاح هذه الشراكات، فتتمثل في وجود إطار قانوني وتنظيمي فعال، واستعداد القطاع العام لإقامة الشراكات، وإجراء دراسات جدوى فعالة، وتوزيع المخاطر على نحو سليم، ووجود آليات فعالة للرصد والتقييم.

سادسا - المسائل المتصلة بإدارة الموارد

ألف - تحقيق الاستقرار المالي

٤٨ - لا يزال العديد من البلدان، المتقدمة النمو والنامية على حد سواء، يشهد ماليتها عامة غير مستدامة. وتعتبر الاستدامة عنصرا أساسيا في إدارة المالية العامة بالنسبة إلى البلدان المتقدمة والنامية على السواء. والاقتراض ممكن، ولكن ينبغي استخدامه أساسا لأغراض الاستثمار وليس لدعم النفقات

(٨) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2017)

الجارية. وتتمثل استدامة المالية العامة أو الاستدامة المالية في قدرة الحكومة على الحفاظ على سياساتها الحالية المتعلقة بالإفناق والضرائب وغيرها من السياسات ذات الصلة على المدى الطويل دون أن تهدد ملاءمتها المالية ودون تخلفها عن سداد الخصوم المستحقة عليها أو نفقاتها المقررة.

٤٩ - ومن المتوقع أن تنشر الحكومات إطار ميزانية متوسطة الأجل يستند إلى تنبؤات موثوق بها، يغطي فترة دنيا (ثلاث سنوات مثلا)، وتعمل ضمنه جميع المنظمات العامة. وينبغي بعد ذلك صياغة الميزانيات السنوية بما يتفق مع إطار الميزانية المتوسطة الأجل هذا.

باء - تحسين الكفاءة التقنية للحكومات

٥٠ - إن الإجراءات الحكومية اليوم لا تنفذ دائما بأكثر الطرق اقتصادا أو كفاءة. وتشير الدراسات الحالية إلى هدر كميات كبيرة من الموارد في سياقات مختلفة. ومن الأمثلة التي يتم الاستشهاد بها بصورة أكثر تكرارا الغش في المشتريات والرشوة والارتشاء في المشتريات العامة، ولكن هناك أمثلة أخرى كثيرة مثل وصفات الأدوية المفرطة أو الإجراءات السياسية الزائدة في مجال الرعاية الصحية، أو العدد الزائد عن الحاجة من المؤسسات أو الموظفين الذين يقومون بمهام مزدوجة في نظام الإدارة العامة.

٥١ - ويمكن تحسين الكفاءة التقنية للإجراءات الحكومية من خلال الأدوات المعمول بها. ومن باب التوضيح، تشمل بعض الإجراءات التي يمكن أن تنظر فيها الحكومات ما يلي:

- تحسين نظم المشتريات العامة حيث أن النتائج تشير إلى أن هذا المصدر يمكن أن يوفر نسبة إضافية تتراوح بين ١ و ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في شكل وفورات
- تطبيق نظم محاسبة حديثة، تستند إلى مُهَج الاستحقاق، وتوفير بيانات نزيهة عن الوضع الاقتصادي الحقيقي للهيئات العامة، مما يسمح لإدارة مراكز التكاليف بمقارنة التكاليف الفعلية بالمخرجات والنواتج والنتائج
- تحسين إدارة التمويل البالغ الصغر من خلال الميزنة الفعالة لأداء البرامج وقياس الأداء
- إقامة شراكات فعالة بين القطاعين العام والخاص ومنظمات القطاع المدني
- تطوير الحوكمة الإلكترونية وأدوات الحكومة الإلكترونية
- توفير طرق فعالة وحديثة وقائمة على النتائج للرقابة ومراجعة الحسابات في القطاع العام.

جيم - المشتريات العامة والفساد

٥٢ - إن وجود أوجه قصور في المشتريات العامة أمر لا مفر منه إلى حد كبير في المجتمعات الحديثة. والمسألة الرئيسية هي حجم الفساد ونطاقه في المشتريات العامة.

٥٣ - أما السبب الرئيسي لوجود الفساد في المشتريات العامة، فهو طابع هذه العملية ونطاقها. فحسب التقديرات، تتراوح نفقات المشتريات العامة في الاقتصادات الحديثة بين ١٠ و ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتشير البيانات إلى أن الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تنفق أكثر نسبيا على المشتريات العامة مما تنفقه الدول المتقدمة النمو^(٩).

(٩) Jan Pavel, *Veřejné zakázky a efektivnost* (Public procurement and efficiency) (Prague, Ekopress, 2013)

٥٤ - ويتم تكبد مصروفات المشتريات العامة أساسا لشراء السلع والخدمات ولأغراض البناء. وعادة ما يفضل موردو القطاع الخاص الكيانات العامة على الكيانات الخاصة كعملاء لأنها تُعتبر سوقا مضمونة أكثر، أي أن احتمال قيام دولة بدفع ديونها أعلى من احتمال قيام كيان خاص بذلك. والمشتريات العامة ليس فقط أقل خطورة، بل إنها تتسم أيضا في كثير من الأحيان بطابع قابل للتكرار ويمكن التنبؤ بها، وهو ما يعتبره الموردون مناسباً.

٥٥ - وفي بعض الاقتصادات النامية، لا يتقاضى الموظفون العموميون أجورا كافية، ومن ثم يسعون للحصول على دخل بديل للحفاظ على مستويات معيشتهم. وبالتالي، قد تُرجم المصلحة الخاصة على الاحتياجات العامة ومبدأ الخدمة العامة، لا سيما في نظم المشتريات العامة الأقل تطورا التي لا تتسم بالشفافية الكافية. وقد يؤدي عدم وجود حوافز عادلة وفعالة لحفز الموظفين العموميين على خدمة المصلحة العامة إلى نتائج مماثلة. وفي مثل هذه الحالات، من المرجح جدا ألا يتم تخصيص النفقات العامة أو تحقيق كفاءتها التقنية.

٥٦ - وعادة ما يكون هناك "خصم بحسب الحجم" في حدود ١٠ في المائة من السعر المحدد في القائمة أو حتى أكثر. وبينما يحتفظ المشتري بقيمة الخصم في معاملات القطاع الخاص، ففي معاملات المشتريات العامة يكون من حق الدولة الاحتفاظ بقيمة الخصم المرتبط بتلك المعاملات. ولكن في كثير من الأحيان لا يعاد هذا الخصم إلى خزائن الدولة. ويمكن للدول أن تدقق في هذا النوع من السلوك من خلال حفظ الأسعار الرسمية وإجراء مقارنات لمعاملات الشراء. إلا أن هذا النوع من الفساد، للأسف، لا يزال شائعا ولا يتم الإبلاغ عنه عادة حيث أن مجرد التحقق من أوجه الاستقامة لا يكشف هذا الفساد.

٥٧ - وثمة سبب آخر للفساد في المشتريات العامة يتصل بعدم وجود حوافز لدى موظفي المشتريات وممثلي الموردين للإبلاغ عن الفساد. ومن غير المحتمل أن يقوم أي من الطرفين بالإبلاغ عن أي سلوك ينتهك القانون بشكل مباشر أو غير مباشر ويعود بالفائدة عليهما. وفي حالة خطط الفساد المتطورة في مجال المشتريات العامة التي يحدث فيها الفساد ولكن لا يكون تحديدا منافيا للقانون، فقد يجد الموردون غير الراضين فقط مصلحة إلى حد ما في الإبلاغ عن المشكلة. وحتى لو كان هذا هو الحال، فقد يتردد الموردون في القيام بذلك خوفا من إدراج اسمهم في "القائمة السوداء" غير الرسمية، وبالتالي فقدان فرصة الفوز بالمنقصات في وقت لاحق. وفي ظل هذه الظروف، تكاد لا توجد فرصة للكشف عن الفساد في المشتريات العامة.

٥٨ - وبصرف النظر عن الأسباب الموضوعية العديدة التي تتعذر إزالتها تماما والكامنة وراء وجود الفساد في المشتريات العامة، هناك العديد من التفسيرات الذاتية أيضا لسبب تفشي الفساد. وأهمها ما يلي:

- البيئة القانونية غير المتطورة أو الثغرات في التشريعات على صعيدي الحكومات الوطنية والمحلية
- غياب المبادئ التوجيهية والنماذج الموحدة للإبلاغ عن الفساد
- قلة الخبرة لدى جميع الجهات الفاعلة في عمليات المشتريات العامة
- قدم الأساليب والأدوات المستخدمة في الإدارة المالية العامة، أو عدم كفاية استخدام أساليب ونهج إدارة المشاريع في المشتريات العامة

- عدم اهتمام الجمهور بمشاكل المشتريات العامة
- بيئة السوق غير المتطورة
- قدم أساليب مراجعة المالية العامة، ولا سيما هيمنة أساليب التحقق من أوجه الاستقامة وعدم وجود عمليات مراجعة للقيمة مقابل المال
- إضفاء الطابع البيروقراطي على نظم المشتريات، مما قد يؤدي إلى تفضيل الخيارات الأقل تكلفة، بما في ذلك فيما يتعلق بالخدمات والعمل
- الافتقار إلى الدعم السياسي للمشتريات النظيفة.

٥٩ - ويتمثل الاستنتاج الأكثر وضوحاً من كل ذلك في أنه قد يكون من السهل تحقيق وفورات في المشتريات العامة بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة على الأقل من خلال تحسين نظام المشتريات العامة.

٦٠ - ومن وجهة نظر تقنية، يبدو أن الشراء الإلكتروني والمزادات الإلكترونية العكسية لسلع محددة بوضوح يحقق نتائج إيجابية للغاية في كثير من الحالات.

٦١ - ومن التوصيات المحددة لتحسين نظم المشتريات العامة في البلدان النامية الاعتراف بأن عملية الشراء أكثر صلة بالإدارة منه بالتنظيم. فينبغي إدارة المشتريات العامة على نحو أكثر فعالية من أجل تحقيق النتائج من خلال وضع أسس لمقارنة الأسعار بدلا من العمليات على سبيل المثال.

دال - المحاسبة والإبلاغ الحكوميين

٦٢ - انتقلت معظم حكومات الاتحاد الأوروبي إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق في السنوات الأخيرة. بيد أنه في الواقع لا يزال هناك مزيج من الأساليب والممارسات المحاسبية المستخدمة على نطاق الدول، مما يعوق بدوره تنفيذ السياسات المالية المنسقة والشفافة. كما أن هناك أنظمة وممارسات مختلفة تحول دون تنفيذ سياسات مالية سليمة.

٦٣ - وتعتبر تقارير المالية العامة عالية الجودة التي تعزز الشفافية والمساءلة أمراً بالغ الأهمية بالنسبة إلى جميع الحكومات. ويتطلب السعي إلى الحصول على معلومات عالية الجودة بشأن المالية العامة أن تلتزم الحكومات بتنفيذ معايير الإبلاغ المالي الفعال التي تبين أداءها المالي بصورة شاملة.

٦٤ - وحسبما ما ورد عن اتحاد المحاسبين الدولي في عام ٢٠١٧، لم تعتمد سوى ٩ في المائة من الولايات القضائية للاتحاد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام القائمة على أساس الاستحقاق بوصفها المعيار المحاسبي المعمول به في جميع كيانات القطاع العام^(١٠).

هاء - الإدارة المالية العامة

٦٥ - الإدارة المالية العامة ليست مسألة من مسائل الاقتصاد الكلي فحسب، بل هي أيضاً مسألة من مسائل الاقتصاد الجزئي: الحكومات والمؤسسات العامة مسؤولة عن إدارة مواردها المالية. ويمكن أن يستند

(١٠) International Federation of Accountants, *International Standards: 2017 Global Status Report* (2017).

تحديث إدارة التمويل البالغ الصغر إلى أدوات مثل ميزنة البرامج والأداء، ومحاسبة التكاليف الكاملة، ومحاسبة مراكز التكاليف، وتمويل الأداء، وإدارة المخاطر.

٦٦ - وقد بدأ العمل بميزنة الأداء منذ أكثر من ٥٠ عاما، وتقوم اليوم بتعزيزها عدة منظمات دولية. ومن الناحية الافتراضية، إن ميزنة الأداء التي تربط بين الأموال المخصصة والنتائج القابلة للقياس، إذا نفذت على الوجه الصحيح، تنطوي على إمكانيات هائلة. ويمكن أن تحسن عمليات التخطيط المتصلة بالمشتريات العامة، وأن تساعد على مكافحة الفساد عن طريق زيادة الشفافية، وأن تكون بمثابة جسر بين الهيئات العامة والمواطنين، وأن تدعم زيادة كفاءة الإدارة وأن توفر رقابة محسنة لإعادة تنظيم برامج النفقات.

٦٧ - بيد أن ميزنة الأداء لا تنجح دائما في المرحلة الأولى من التنفيذ. فعلى سبيل المثال، كادت تفشل المحاولة الأولى لتنفيذ نظام للتخطيط والبرمجة والميزنة في الولايات المتحدة وتم إنهاء المشروع. وقد استخلص العديد من البلدان المتقدمة النمو دروسا من التجارب السلبية المباشرة في مجال تنفيذ الخطط الفعالة لميزنة الأداء^(١١). وفي الوقت نفسه، تشير الدراسات الحالية إلى أن تنفيذ ميزنة الأداء اليوم في البلدان النامية لا يحقق النتائج المتوقعة^(١٢).

٦٨ - وبينما يمكن توجيه توصية إلى جميع الحكومات باستخدام ميزنة الأداء، ينبغي أن ينصب التركيز على تنفيذها على الوجه الصحيح بحيث لا تتجاوز التكاليف الفوائد المحتملة.

٦٩ - ويستخدم حاليا تمويل الأداء، أي تخصيص الموارد العامة للهيئات العامة والخاصة استنادا إلى مؤشرات الأداء، في بعض البلدان لجعل تخصيص الموارد العامة أكثر قابلية للتنبؤ وأكثر شفافية.

٧٠ - ومع ذلك، فإن خطط تمويل الأداء القائمة والمحتملة تولد دائما آثارا هاما واسعة النطاق. وعادة ما تؤدي مثل هذه الخطط إلى زيادة النواتج كزيادة في المنشورات أو في عدد المرضى أو في العلاجات مثلا، ولكن مع نشوء ما يرتبط بذلك من مخاطر. ولهذا السبب، فإن الحكومات مدعوة إلى عدم استخدام هذه الأداة إلا في مجالات مختارة بعد دراسة متأنية.

٧١ - وتوفر محاسبة التكاليف الكاملة الشفافية والحوافز في إدارة الموارد الداخلية للمنظمات. وتساعد الحكومات على فهم هيكل التكاليف وسلوك العوامل التي تؤثر على التكاليف؛ وبالتالي، ينبغي تنفيذها في جميع منظمات القطاع العام الكبيرة.

٧٢ - وتساعد إدارة المخاطر في منظمة من منظمات القطاع العام على تحديد الأحداث أو الحوادث المستقبلية التي تهدد النجاح، وتساعد على تقييم مستوى المخاطر من حيث احتمال حدوثها ومدى تأثيرها. وعلى غرار الأدوات المذكورة أعلاه، يمكن اعتبار اللجوء إليها ممارسة موحدة في القطاع العام في جميع البلدان.

(١١) Pieter Bleyen, "Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model", *Public Management Review*, vol. 9, No. 7 (2017)

(١٢) Juraj Nemeč and Nataliia Grynchuk, "Performance budgeting: capacity-building of NAPA for open local governance" (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2017)

واو - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحوكمة الإلكترونية في الإدارة المالية

٧٣ - مكنت أدوات الحكومة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات القيام بابتكارات مثل رقمنة العمليات والخدمات الداخلية وتيسير التشغيل البيئي والأخذ بمبدأ "مرة واحدة فقط" (أي توفير المعلومات للإدارات العامة مرة واحدة فقط بغض النظر عن المنشأ، وبالتالي إزالة الأعباء غير الضرورية بالنسبة إلى كل من المؤسسات العامة والمستخدمين بشكل عام)، وإتاحة الاتصال بين الدولة والمواطنين والمؤسسات التجارية، وبالتالي تعزيز الديمقراطية، وبشكل عام تحسين الابتكار في القطاع العام والإدارة العامة وتقديم الخدمات العامة. ويمكن أن تستند تقييمات استخدام التكنولوجيات الحديثة والرقمنة من أجل تحسين عملية تقديم الخدمات والديمقراطية إلى ما يتم القيام به من عمل في إطار مؤشر المفوضية الأوروبية للاقتصاد والمجتمع الرقمي الذي يتيح تقارير مرجعية بشأن الحكومة الإلكترونية وسجل الاتحاد الأوروبي للابتكار. وثمة بيانات مقارنة أخرى مثيرة للاهتمام هي تقييمات الأمم المتحدة للرقمنة، ودراسة الأمم المتحدة الاستقصائية بشأن الحكومة الإلكترونية، وبيانات الأداء في المجالات الرئيسية لتقسيم الخدمات مثل الصحة والتعليم، التي تتيحها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٧٤ - ويمكن للابتكارات التي يمكن تحقيقها بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تؤدي دورا حيويا في زيادة الكفاءة التقنية للإجراءات الحكومية من خلال قدرتها على توفير المعلومات وضمان الشفافية وخفض تكاليف المعاملات.

زاي - الرقابة ومراجعة الحسابات في مجال المالية العامة

٧٥ - إن آليات المساءلة، إذا صممت ونفذت بشكل مناسب، لن تؤدي وظائف الرقابة ومراجعة الحسابات المتوخاة منها فحسب، بل ستولد أيضا حلقات تفاعل تعقيبي تعزز التعلم في إطار المنظمة. ونتيجة لذلك، قد يكون لها أثر إيجابي في أداء الإدارة العامة وستدعم أيضا عمليات تجديد المؤسسات.

٧٦ - ويتوقع من جميع الحكومات الأخذ بنظم داخلية للرقابة ومراجعة الحسابات، فضلا عن الرقابة ومراجعة الحسابات الخارجية، في القطاع العام. وينبغي النظر في هذه النظم الداخلية بطريقة مناسبة.

٧٧ - وينبغي ترسيخ استقلالية وولاية وتنظيم المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات وحمايتها من خلال الأطر الدستورية والقانونية، واحترامها في الممارسة العملية.

٧٨ - وبغية ضمان أن يكون للضوابط وعمليات مراجعة الحسابات أثر إيجابي في أداء القطاع العام، ينبغي اتباع نهج متوازن لضمان الامتثال والأداء على السواء. وينبغي القيام بإشراف فعال لمعالجة أوجه القصور التي يتم الوقوف عليه من خلال عمليات مراجعة الحسابات وتحديد موارد إضافية.

سابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩ - على الرغم من أن الاقتصاد العالمي أخذ في الاتساع، فإن تعبئة موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها تظل مسألة أساسية من مسائل الإدارة العامة. فتحقيق المالية العامة السليمة شرط أساسي مسبق لتحقيق التنمية المستدامة.

- ٨٠ - وقد تكون الأولويات المرتبطة بتعبئة موارد الميزانية وتخصيصها وإدارتها مختلفة، حسبما يتجلى في السياقات المختلفة وفي حالات شتى البلدان. ويتعين على بعض الدول التعافي من حالات العجز والديون المفرطة في المالية العامة. كما يتعين على الدول الأخرى أن تواصل تعزيز نظم المالية العامة الخاصة بها بواسطة سياسات عامة أكثر فعالية. وحتى البلدان الأكثر تقدماً يتعين عليها أن تدرس بعناية مختلف الخيارات المتاحة لاستخدام الأموال العامة بطريقة أكثر اتساماً بالمسؤولية والفعالية.
- ٨١ - وترتبط تعبئة موارد الميزانية بشكل مباشر بفرض الضرائب على النحو الصحيح وبتهيئة الظروف المواتية لحفز النمو الاقتصادي. وبالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، ينبغي النظر في هذا البعد إلى جانب توفير المعونة الإنمائية العالمية بفعالية وكفاءة.
- ٨٢ - ويمكن للحكومات أن تركز على تحسين وتعزيز مستوى وهيكل نظمها الضريبية الوطنية على أمثل وجه، وكفاءة جباية الضرائب وإدارتها، ومنع التهرب من دفع الضريبة وتجنب الضريبة، فضلاً عن التقليل إلى أدنى حد من التكاليف المباشرة وغير المباشرة المتصلة بالضرائب.
- ٨٣ - والحكومات مدعوة إلى تهيئة بيئة مؤاتية لدعم الأنشطة التجارية العادلة، ولا سيما من خلال الإدارة الفعالة وحماية حقوق الملكية الفكرية، فضلاً عن تعزيز سيادة القانون.
- ٨٤ - ويعتمد تخصيص موارد الميزانية بشكل مباشر على فعالية البرامج والأنظمة العامة. والحكومات مدعوة إلى وضع نظم لتقييم الأثر التنظيمي وتقييمات للبرامج بغية ضمان أن تُنفق الأموال العامة بشكل جيد وأن تكون الأنظمة العامة فعالة إلى أقصى حد، أي أن تتجاوز فوائدها الاجتماعية قيمة تكاليفها.
- ٨٥ - وثمة أبعاد لإدارة موارد الميزانية تتصل بالاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي على السواء. فعلى المستوى الكلي، تشجع جميع الحكومات على ضمان استدامة ماليتها العامة: قدرتها على الإبقاء على مستوى الإنفاق الجاري والسياسات الضريبية والسياسات الأخرى ذات الصلة على المدى الطويل دون أن تهدد ملاءمتها المالية أو تتخلف عن سداد الخصوم المستحقة عليها أو النفقات التي التزمت بها. وعلى المستوى الجزئي، تشجع جميع الحكومات على التركيز على الكفاءة التقنية للإنفاق العام. وترتبط أهم الإجراءات عادة بتحسين نظم المشتريات العامة، والمحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع العام؛ تحسين إدارة التمويل البالغ الصغر؛ وتطوير الحكومة الإلكترونية والخدمات الإلكترونية؛ وإيلاء اهتمام خاص للشركات الفعالة.