ST

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.4
30 April 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمانـــة العامـــة

فريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة
للإدارة العامة والمالية العامة
الاجتماع الثالث عشر
٢٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٧

الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

تقرير من إعداد الأمانة العامة

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٨	٢
أولا - تحسين تعبئة الموارد	٩ - ٣١	٤
ألف - تحسين تعبئة الموارد المالية المحلية	١٢ - ٢٧	٦
باء - تحسين تعبئة الإيرادات الحكومية	٢٨ - ٣١	١٠
ثانيا - تحسين الإدارة المالية الحكومية (الإنفاق العام، والتخطيط، والميزنة، وتقييم الأداء، والمساءلة)	٣٢ - ٤٥	١٢
ثالثا - إصلاح المؤسسات العامة وتنمية المؤسسات الخاصة	٤٦ - ٥٥	١٦
ألف - إصلاح المؤسسات العامة	٤٦ - ٥١	١٦
باء - تنمية المؤسسات الخاصة	٥٢ - ٥٥	١٨

090597 090597 97-11541

مقدمة

١ - في ضوء الإدراك المتزايد من جانب المجتمع الدولي لبطء النمو الاقتصادي في كثير من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من اقتصاد مخطط مركزيا الى اقتصاد سوقي حر (البلدان ذات الاقتصادات الانتقالية) ولما لذلك من آثار سلبية ذات صلة بالموضوع على الصعيد العالمي، من الضروري أن تقوم الأمم المتحدة بتشجيع وتنفيذ الاستجابات العملية المنحى الرامية الى مساعدة تلك البلدان على الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. ومن شأن استئصال الفقر في جميع أنحاء العالم أن يؤدي، في الأجل الطويل، الى خدمة مصالح البلدان المتقدمة النمو من الناحية الاقتصادية فضلا عن مصالح البلدان الأخرى.

٢ - وهناك قرابة ثلث مجموع سكان البلدان النامية - ما يربو على بليون نسمة - يعيشون في حالة من الفقر وفقا للمعيار المعمول به حاليا، وهو معدل استهلاك سنوي للفرد يقل عن ٣٧٠ دولارا. وفي عملية التنمية، هناك "أناس منسيون"، هم الذين لم يحصلوا على نصيب يذكر من منافع النمو الاقتصادي على مدى العقود الماضية. ويعجز الفقراء عن تحقيق الحد الأدنى من مستوى المعيشة ولا يمكنهم الحصول على ما يكفي من غذاء أو كساء أو مسكن. ومتوسط العمر المتوقع بينهم منخفض، ومعدلات وفيات الأطفال مرتفع، وهناك نحو ١٠ ملايين طفل لا يتلقون على الإطلاق أي تعليم أساسي. وفي واقع الأمر، هناك نحو ١٥ مليون طفل دون سن الخامسة يموتون سنويا في ظروف لا تؤدي عادة الى الوفاة في البلدان المتقدمة النمو اقتصاديا.

٣ - وعلى وجه العموم، فإن الفقر أكثر حدة في المناطق الريفية، رغم أن الفقر في المناطق الحضرية آخذ في الازدياد. ويميل الفقراء الى العيش في الأراضي الريفية الحدية أو في الأحياء الفقيرة الواقعة على أطراف المدن. ولا يحظى الفقراء بقدر يذكر من فرص الحصول على الخدمات الحكومية، أو المساعدة التقنية، أو مصادر الإئتمان. ويشمل فقراء الريف أعدادا كبيرة من المعدمين ومن المستأجرين أو المشاركين في الزراعة على أساس ترتيبات مزعزعة فيما يتعلق بحيازة الأراضي. وقد اتسع نطاق هذه الفئة من الفقراء بشكل كبير خلال العقود الأخيرة؛ وهي تشكل أكبر فئة من المهاجرين المحتملين الى المناطق الحضرية.

٤ - ومن أكثر الوسائل فعالية للحد من الفقر اعتماد استراتيجيات إنمائية وطنية، بما في ذلك سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الهيكلية السليمة التي من شأنها تشجيع النمو المستدام لزيادة فرص كسب الدخل للفقراء وتنمية مواردهم البشرية، ولا سيما عن طريق زيادة فرص الحصول على خدمات التعليم والصحة وتنظيم الأسرة. وفي ورقة عمل معنونة "نهج للتغلب على الفقر عن طريق الجهود الذاتية وأدوات التمويل

الموجهة نحو فئات معينة" أعدتها وزارة التعاون الاقتصادي بجمهورية ألمانيا الاتحادية في عام ١٩٩٤، لوحظ أن "فقراء العالم الثالث يساعدون أنفسهم بالفعل:

"- فهم قادرون، فرادى وجماعات، على تحقيق إنجاز كبير من حيث المدخرات والعمل؛

"- وقد يصبحون من ذوي الجدارة الائتمانية، ويحصلون على الائتمانات، ويستخدمونها استخداما جيدا، ويسددونها: وقد أثبت أشد الناس فقرا أنهم عملاء موثوق بهم بوجه خاص لدى المصارف؛

"- وهم يعملون بصورة منتجة بكثير من الطرق المختلفة، وقادرون على زيادة إنتاجيتهم؛

"- وهم يشكلون جماعات، في الغالب على أساس تطوعي وغير رسمي، لتنظيم أنشطتهم: المساعدة المجتمعية، والعمل، وتحديد قيمة الائتمانات والغرض منها وتسلسلها، وأمن الجماعات، وتسوية المنازعات؛

"- وهم يساهمون في التنمية المتوازنة لجميع أفراد الجماعة دون الحد من دينامية الأفراد؛

"- وتساعد جميع هذه الأنشطة على تشكيل نواة ومراكز تبلور للعمليات الديمقراطية للتنمية".

٥ - ولقد ثبت أن استخدام الموارد المالية العامة في تحسين توفير الصحة والتعليم للفقراء هو بمثابة استثمار يستفيد منه الاقتصاد ككل، لأنه إذا تمتعت القوى العاملة بالصحة السليمة والتعليم الجيد سيؤدي ذلك إلى ارتفاع الإنتاجية وزيادة سرعة النمو الاقتصادي. بيد أن برامج الرعاية التي لا تشتمل على تدابير تهدف الى تحقيق زيادات مقابلة في إنتاجية المستفيدين لن يكتب لها العيش طويلا بل إنها ستحقق عكس المرجو منها.

٦ - وعلى وجه العموم، فإن الثورة الرأسمالية (إصلاحات الاقتصاد السوق الحر والتحول إلى القطاع الخاص بطريقة مخطط لها جيدا ومنفذة بعناية في فترة ما بعد الحرب الباردة) قد زادت من الاستثمار الأجنبي، ونظمت القطاع العام، وحدت من التضخم، الأمر الذي حقق قدرا كبيرا من الاستقرار والرخاء. بيد أنه في البلدان التي فشلت فيها الإصلاحات التي لها ما يبررها بصورة موضوعية حالات المحسوبية والمحاباة، والتي تمت دون أن تصحبها التزامات بالعدالة، وعملة قوية، وأسواق تنافسية وديمقراطية، فإن ذلك أسفر عن إطلاق العنان للنزعة التجارية، وحرمان الغالبية العظمى من السكان من الفرص والمنافع التي يوفرها النمو الاقتصادي. وفي بعض الحالات، ظهرت معارضة شعبية احتجاجا على عمليات التحول إلى القطاع الخاص التي نفذت بصورة غير أمينة والتي أدت ببساطة إلى استبدال الاحتكارات الخاصة بالاحتكارات العامة. ويستغل أعداء الإصلاحات التي يتطلبها الاقتصاد السوقي الحر أوجه القصور في

عمليات التصفية بالبيع، ويزعمون بأن هذه الإصلاحات هي مجرد حيلة لمنح المزيد من المزايا للأغنياء في الوقت الذي يتم فيه تجاهل الفقراء. وفي بعض الأحيان، أدت أيضا إصلاحات الاقتصاد السوقي الحر غير المنفذة بصورة ملائمة إلى نشوء معارضة شعبية لعمليات التكيف الهيكلي التي يؤيدها صندوق النقد الدولي، والتي ينظر إليها باعتبارها ضارة بالفقراء، وإن كانت لها ضرورتها في أحيان كثيرة.

٧ - وفي ظل هذه الخلفية يتعين على البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن تتصدى لمشكلة تحقيق أقصى تعبئة لمواردها المالية من المصادر المحلية والخارجية على السواء، وأن تكفل في الوقت ذاته استخدام هذه الموارد على أكفأ صورة وبما يحقق أعلى إنتاجية توخيا لفائدة جميع فئات السكان، بما في ذلك الفقراء، وأن تكون هناك بيانات موثوق بها عن العمليات المالية العامة ضمانا لتوفير الثقة لدى كل من المواطنين والمانحين والمستثمرين الأجانب.

٨ - وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي لحكومات البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، بالتعاون مع المجتمع الدولي، ولا سيما الأمم المتحدة، أن تسعى إلى تعزيز قدراتها في المجالات التالية:

أولا - تحسين تعبئة الموارد:

ألف - تحسين تعبئة الموارد المالية المحلية:

١ - تحسين تعبئة الإيرادات الحكومية؛
٢ - تحسين تعبئة المدخرات الخاصة (التجارية والشخصية)؛

باء - تحسين تعبئة الاستثمار الأجنبي الخاص؛

ثانيا - تحسين الإدارة المالية الحكومية (الإنفاق العام، والتخطيط، والميزنة، وتقييم الأداء، والمساءلة)؛

ثالثا - إصلاح المؤسسات العامة وتنمية المؤسسات الخاصة:

ألف - إصلاح المؤسسات العامة؛

باء - تنمية المؤسسات الخاصة.

أولا - تحسين تعبئة الموارد

٩ - رغم النزعة الى السيطرة الحكومية ليست هي الحل، فإن حفز التقدم الاقتصادي والاجتماعي في إطار نظام الاقتصاد السوقي الحر، أي من خلال استمالة القطاع الخاص، يعتمد إلى مدى بالغ على الجهود التي تبذلها الحكومات. وينبغي للسياسات الحكومية أن تعكس وجود التزام ثابت بتحسين أحوال الفقراء. ويمكن للعوامل الدولية - وبخاصة التجارة العالمية، والاستثمار المباشر الأجنبي، والقروض الأجنبية، والمعونة الخارجية - أن تقوم بدور هام في وضع استراتيجية للحد من الفقر. ويمكن للمعونة الخارجية أن توفر رؤوس الأموال الاستثمارية، والتكنولوجيا الأجنبية، والموظفين المهرة. وكانت هذه المعونة في بعض الأحيان أداة فعالة للتخفيف من حدة الفقر، لكنها لم تحقق دائما الإمكانات المرجوة منها لأسباب عديدة. فالمانحون الثنائيون لهم دوافع كثيرة متباينة (سياسية، واستراتيجية، وتجارية، وإنسانية)، لم يكن الحد من الفقر، عادة، أكثرها أهمية. وعلاوة على ذلك، يبدو أن عددا من البلدان المستفيدة قد وقعت في هوة ما أصبح يشار إليه بعبارة "الارتهان بالمعونات"، وقد فشل كثير من المشاريع الموجهة نحو التخفيف من حدة الفقر والممولة من المعونة في تحقيق الفائدة للفقراء. بيد أنه قد تكون هناك حجة قوية وراء الدعوة إلى زيادة المبالغ المقدمة كمعونات إذا قام عدد أكبر من البلدان المستفيدة بالتركيز بصورة جدية على مكافحة الفقر، وإذا استفادت الجهات المانحة من دروس التجارب التي مرت بها. وقد أظهرت توقعات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أنه يمكن زيادة المعونة إلى ١٠٨ بلايين دولار أو ١٤٤ بليون دولار بحلول عام ٢٠٠٠ إذا تم بلوغ نسبة المعونة إلى الناتج القومي الإجمالي البالغة ٠,٥ أو ٠,٧ في المائة على التوالي من جانب الجهات المانحة التي هي الآن دون هذه النسب، على أن يحافظ المانحون الذين يقدمون نسبا أعلى على مستوياتهم الحالية. بيد أن المعونة الأجنبية قد لا تزيد إلا إلى ٦٤ بليون دولار في عام ٢٠٠٠ إذا كان معدل نموها ٢ في المائة سنويا. ومن شأن المعونة الأجنبية أن تعزز وجود بيئة دولية مزدهرة ويسودها السلم. وإذا استخدمت على النحو الملائم فإنها تكون حافزا للتنمية.

١٠ - وعلى الرغم من الاتجاه المشجع في تدفق الاستثمار المباشر الأجنبي على الصعيد الدولي، فإن صافي تدفقات الموارد، ولا سيما إلى البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المثقلة بالدين وذات الدخل المنخفض إلى المتوسط، ظلت راكدة أو طرأ عليها الانخفاض، مما يبرز حاجة المجتمع الدولي إلى مواصلة تعبئة التمويل الكافي لدعم الجهود التي تبذلها البلدان النامية للتحرك صوب تعزيز مقوماتها الخارجية المقرونة بالنمو المستدام. ويمكن للجهود الدولية، عن طريق سبل من قبيل زيادة المعونة الخارجية وانتهاج سياسات تجارية حرة، أن تدعم وتكمل الإجراءات التي تقوم بها البلدان المستفيدة، ولكن حكومات هذه البلدان هي التي تتحمل المسؤولية في المقام الأول عن تحقيق تقدمها الاقتصادي والاجتماعي.

١١ - ويقتضي تنشيط آفاق التنمية التوسع في تكوين رؤوس الأموال من خلال تحسين الجهود الرامية إلى تعبئة الموارد المالية. ويعني ذلك تكثيف الجهود المبذولة لتعبئة موارد مالية محلية بأحجام متزايدة، والحصول على المزيد من رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة.

ألف - تحسين تعبئة الموارد المالية المحلية

١٢ - مهما بلغ كبر مساهمة رأس المال الأجنبي، فلا بد أن تكون بشكل أساسي بمثابة تكملة للموارد المالية المحلية إذا كان للبلد أن يشرع في عملية تنمية قائمة بذاتها. وهكذا يتعين بشكل متزايد تلبية احتياجات البلد الاستثمارية من مدخرات القطاعات الرئيسية الثلاثة لاقتصاده الوطني: (أ) القطاع الحكومي، الذي تتمثل مدخراته في زيادة إيرادات الضرائب (بما في ذلك الرسوم الجمركية) والموارد غير الضريبية (أي المنح، والإيرادات العقارية، وحصيلة مبيعات الممتلكات العامة، والغرامات وغيرها من المتحصلات الحكومية) على النفقات الحكومية الجارية؛ و (ب) قطاع الأعمال، سواء شركات الأموال أو شركات الأشخاص، التي تستمد مدخراتها من الأرباح المحتجزة للمؤسسة التجارية؛ و (ج) القطاع العائلي، الذي يستمد مدخراته من المرتبات، والأجور والأتعاب المهنية في حالة الأفراد ومن الأرباح في حالة الأعمال التجارية للأسرة. ومدخرات القطاع العائلي تشمل مدخرات ملاك العقارات أو ذوي الأملاك الذين لا يديرون مؤسسات تجارية والمدخرات الشخصية البحتة لكل أسرة معيشية. وفي معظم البلدان، إن لم يكن جميعها، يسهم القطاع العائلي حاليا بالنصيب الأكبر من المدخرات.

١ - تحسين تعبئة الإيرادات الحكومية

١٣ - تتحمل الحكومات مسؤولية رئيسية عن توفير الخدمات ذات الأهمية الحيوية للتنمية، بما في ذلك على وجه الخصوص التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والطرق والنقل العام والإسكان الأساسي. وتتسم عناصر معينة من النفقات الجارية الحكومية، ولا سيما لأغراض مثل التعليم والصحة، بأهميتها للتنمية بنفس قدر أهمية النفقات الرأسمالية على الطرق والمباني. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة إما أن تعمل مباشرة في النشاط الانتاجي؛ إذا كان القطاع الخاص عازفا عن سد أية ثغرة قد توجد في توفير الخدمات الأساسية أو تعمل على توجيه الموارد إلى القطاع الخاص لتعزيز المؤسسات التجارية أو توسيع نطاقها. وقدرة الحكومة على توفير الخدمات الضرورية يتوقف على مقدار إيرادات الضرائب التي يمكنها جبايتها. وعدم تحصيل إيرادات كافية يفضي إلى خفض مقدار الخدمات التي يمكن توفيرها أو إحداث ضغوط تضخمية، الأمر الذي يؤدي بدوره، بخلق طلب إضافي على الواردات، إلى الانتشار إلى القطاع الخارجي مما يضاعف الضغوط على ميزان المدفوعات.

١٤ - ويتمثل عنق الزجاجة الحرج في عملية القضاء على الفقر في ضعف الانضباط المالي، الذي قد يُحدث في بيئة اقتصادية غير مستقرة اختلالات مالية كبيرة تُمول عن طريق التضخم. ويلجأ كثير من البلدان إلى العجز المالي لتمويل نفقاته لأن أوعيتها الضريبية محدودة إلى درجة لا تسمح بتحمل عبء ضريبي مرتفع. وحتى في حالة توافر أوعية ضريبية أوسع نطاقا، فإن إداراتها الضريبية على درجة كبيرة من عدم الكفاءة لا تمكنها من جباية الضرائب المستحقة قانونا وكثيرا ما يؤدي الواقع السياسي إلى صعوبة زيادة العبء الضريبي. وبسبب الافتقار إلى أسواق رؤوس الأموال المتطورة وعدم توافر القروض الخارجية، كثيرا ما تمول حالات العجز المالي كليا أو جزئيا من المصارف المركزية، أي، عن طريق خلق النقود، مما

يرفع المستوى العام للأسعار، ومن ثم يخفض القيمة الحقيقية لوحدة النقد. ويمكن أن تؤدي زيادة الكفاءة في جباية الضرائب إلى الحد من التمويل بالعجز والعملية التضخمية. ويرتب ارتفاع التضخم آثارا خطيرة على تخصيص الموارد وتوزيعها مما يعوق النمو، بتشجيع هروب رؤوس الأموال، في جملة أمور.

١٥ - وتقوم السياسة المالية بدور رئيسي في تعزيز واستدامة الاستقرار والنمو، نظرا للترابط الوثيق بين السياسات المالية والنقدية والسياسات المتعلقة بالقطاع الخارجي. وتؤثر الأدوات المالية النوعية على المدخرات، وهروب رؤوس الأموال، والاستثمار الأجنبي إلى غير ذلك.

١٦ - ويرتب التهرب من الضرائب والتحايل عليها على الصعيدين الوطني والدولي على حد سواء آثارا خطيرة على السياسة المالية. فهما ينتهكان مبدأ المساواة الضريبية ويقوضان مفهوم الامتثال الطوعي لقوانين الضرائب. ويمكن أن يقللا بدرجة كبيرة من قيمة الحوافز المقننة وبالتالي يؤثران على السلوك المتعلق بتخصيص الموارد مما يؤدي إلى إحباط برامج إعادة توزيعها، وخلق انحرافات مصطنعة في مؤشرات الاقتصاد الكلي وزيادة عبء الضريبة عندما يكون من الواجب زيادة أسعار الضرائب لمقابلة الخسائر المتكبدة في الإيرادات، وبالتالي فرض عبء غير عادل على ممولي الضرائب الذين لا يستطيعون نقل عبء مطلوباتهم الضريبية. وكلما كان مدى التهرب من الضريبة والتحايل عليها كبيرا، زادت صعوبة تمويل النفقات الحكومية بدون حدوث تضخم، أو بعبارة أخرى، زيادة الإيرادات الضريبية بقدر كاف، مما ينتج عنه أن تكون زيادة النفقات على الضرائب مرتبطة ارتباطا إيجابيا بعبء الضريبة. ولقد أصبح دفع الضريبة يعتبر، في الواقع، غير عادل، بالنظر إلى تزايد ملاحظة إخفاق النفقات العامة في أن تعود بفوائد مكافئة سواء لممولي الضرائب شخصيا أو لمجتمعاتهم.

١٧ - وقد اتخذ مديرو الضرائب تدابير مختلفة للحد من فرص التهرب من الضرائب والتحايل عليها. ويتباين نطاق هذه التدابير بتباين خصائص البلد المعني، بما في ذلك هيكله القانوني، ونظامه السياسي، وتقاليده ونفسية شعبه. وشملت هذه التدابير الاعتماد على الضرائب غير المباشرة، والاعتماد على الإقرارات وعلى استقطاع الضرائب بمعرفة طرف ثالث، واستخدام نظام كفؤ للمعلومات والتحقق منها، ومراجعة الإيرادات الخاضعة للضرائب وتحديدها من جانب واحد، وتحديد الإيرادات الخاضعة للضرائب من الجانبين (طريقة المعاقبة على عدم الدفع) واستخدام الأحكام التشريعية والقواعد الإدارية والأحكام القضائية، فضلا عن سن العقوبات وإنفاذها. ويمكن مكافحة التهرب من الضرائب والتحايل عليها على الصعيد الدولي بإبرام معاهدات ضريبية ثنائية تنص على تبادل المساعدة والمعلومات.

١٨ - والتنفيذ الصحيح للتدابير السالفة الذكر يقتضي وجود إدارة إيرادات تتسم بالكفاءة والفعالية. وفي كثير من الأحيان يمكن الحد من ضرورة تطبيق أسعار ضرائب أعلى و/أو ضرائب جديدة أعلى، أو القضاء عليها بتعزيز إدارة الإيرادات. وبالمثل، فإن نتائج المحاولات المبذولة لتحقيق إيرادات إضافية عن طريق رفع أسعار الضرائب أو فرض مزيد من الضرائب قد يثبت أنها مخيبة للآمال ما لم تبذل جهود دؤوبة ومنسقة لزيادة كفاءة وفعالية إدارة الإيرادات. وكلما كانت إدارة الإيرادات ضعيفة، زادت محدودية خيارات

الضرائب، وما لم تكن الإدارة قادرة على إنفاذ أي ضرائب جديدة، فإنها قد لا ترتب آثارا هامة على إيرادات الضرائب. والجهود المبذولة لتكييف الهيكل الضريبي للبلد مع قدرة إدارة الإيرادات يمكن أن تحقق زيادة في الإيرادات بالحد من التهرب من الضرائب والتحايل عليها. وتميل القيود المفروضة على إدارة الإيرادات إلى تحديد الهيكل الضريبي الفعلي للبلد. وقد يؤدي أداء إدارة الإيرادات إلى تعديل القوانين الضريبية القائمة أو اعتماد قوانين جديدة، من أجل إدخال ضرائب على الدخل والاستهلاك تكون أوسع وعاء، ومن ثم تحد من الاعتماد على الضرائب على التجارة الخارجية.

١٩ - وقد انصبت الإجراءات الرامية إلى زيادة كفاءة وفعالية إدارات الإيرادات على عوامل مثل إطار العمل المؤسسي، والإدارة، وتقييم الامتثال (بما في ذلك التسجيل)، والجباية، والتحقيق والمراجعة، ومحاسبة الإيرادات، ونظم المعلومات والمعلومات الثقافية لممول الضريبة والمساعدة المقدمة منه. وعلاوة على ذلك، اتخذت خطوات لجعل الضرائب أسهل إدارة، ومن ثم السماح بتطبيق القوانين الضريبية بصورة أكثر فعالية مع استخدام الموارد استخداما يحقق مزيدا من الاقتصاد. وإدارة الضرائب القادرة على تطبيق القوانين الضريبية بكفاءة وفعالية تشكل أداة رئيسية لضمان تحقيق إيرادات حكومية إضافية بدون رفع الضرائب و/أو إدخال ضرائب جديدة، وهي طريقة غير مستحبة يفترض أن يُفضل كثير من الحكومات تلافيها. وكما قال الإمبراطور الروماني تيبريوس عند نُصح برفع الضرائب، "الراعي الماهر يجز غنمه ولا يسلخها". وفي بيئة عالمية تتسم بالتخلص من وهم النزعة إلى السيطرة الحكومية أو النزعة إلى تدخل الدولة، فإن إدارة الإيرادات التي تتسم بارتفاع جودتها ستدعم إعادة تشكيل الهيكل الاقتصادي بتنمية نظام المشاريع الحرة، وما يرتبه ذلك من آثار إيجابية على نمط النمو ومعدله على حد سواء.

٢ - تحسين تعبئة المدخرات الخاصة (التجارية والشخصية)

٢٠ - تمثل المدخرات في قطاع الأعمال عنصرا أساسيا لنجاح العمليات التجارية. وتوفر الأرباح التجارية، وبفارق شاسع، أسهل مصدر متاح لتمويل الإنفاق الرأسمالي، وهذا ما ينطبق بوجه خاص على البلدان النامية التي لا توجد فيها بصورة عامة أسواق رؤوس أموال شديدة التطور للسماح بالتمويل الخارجي. وتميل المؤسسات التجارية، أي شركات الأشخاص وشركات الأموال على حد سواء، إلى الادخار واستثمار نسبة كبيرة من مدخراتها - وهي نسبة تفوق دائما وبمقدار كبير الحصة المقابلة من مدخرات الدخل المستمد من الأجور والمرتبات. وبالتالي، كلما ارتفعت حصة الأرباح التجارية في الإيرادات الكلية، مالت نسبة المدخرات الإجمالية إلى الزيادة.

٢١ - والمدخرات الشخصية من الدخل المستمد من الأجور والمرتبات هي بوجه عام إرجاء للاستهلاك، ولا سيما من سن العمل إلى سن التقاعد. وبقدر سيطرة دافع التقاعد، تتوقف المساهمة الصافية من هذا المصدر على زيادة الدخل الذي يكتسبه الجيل الراهن من الأفراد البالغين سن العمل على الدخل الذي يكتسبه الجيل الراهن من المتقاعدين. وهي تتوقف بالتالي على معدل نمو الدخول الحقيقية، ولا سيما على معدل نمو عدد متقاضي الأجور والمرتبات وعلى الدخل الفردي.

٢٢ - وفي بعض الحالات يأتي جزء كبير من الناتج الزراعي المقوم بالنقود على هيئة إيجار يدفع للملاك الذين لا يزاولون أي نشاط اقتصادي، كالملاك الغائبين. ويرجح أن يكون الميل إلى الادخار من هذا الريع منخفضا، لأنه عادة ما لا يكون لدى ذوي الأملاك هؤلاء أي دافع يذكر على الادخار، وليس لديهم أي دافع تجاري. وبما أنه يمكن اعتبار الدخل الآتي من ملكية الأرض دخلا مأمونا ودائما، فقد لا يكون لديهم أيضا أي دافع يذكر للادخار لفترة التقاعد.

٢٣ - وتتخذ المدخرات الشخصية شكلا نقديا، أو شكل ودائع تحت الطلب (سواء في الحسابات الجارية أو حسابات الادخار)، أو ودائع لأجل، أو أوراق مالية، أو بوالص تأمين على الحياة أو اشتراكات في خطط للمعاشات التقاعدية. وتحفظ مبالغ كبيرة نسبيا من المدخرات في البلدان النامية في شكل نقدي، وأوضح سبب لهذا الوضع هو قصور إطار الوساطة المالية. وقد يعزى اكتناز النقد وإيثار المدخرين أنواعا أخرى من المدخرات السريعة السيولة إلى عدد من العوامل، منها الرغبة في وجود نقد حاضر للاستخدام في حالات الطوارئ أو في صفقات المضاربة للتحوط ضد الانخفاض التدريجي في القيمة الحقيقية للمدخرات، واللامبالاة أو الجهل بالفائدة التي يمكن أن تجنى من إيداع المدخرات لدى مؤسسة ادخار، بل وعدم الثقة بالوسطاء الماليين. وقد يعمل بصورة متزايدة على إبطال هذه النماذج من السلوك تطوير الخدمات المصرفية لتأخذ مفاهيم أكثر تقدما موجهة نحو العملاء، تشمل دفع الأجور والمرتبات والمعاشات التقاعدية، وما إلى ذلك عن طريق الحسابات المصرفية.

٢٤ - واشتملت الجهود الرامية إلى زيادة الحجم الإجمالي للمدخرات الشخصية المودعة لدى المؤسسات المالية على استخدام حوافز مختلفة مكيفة مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلدان المعنية. ويمكن تصنيف هذه الحوافز في ثلاث فئات رئيسية:

(أ) الحوافز المنطوية على حماية المدخرات؛

(ب) الحوافز المنطوية على زيادة معدلات عائد المدخرات؛

(ج) الحوافز المنطوية على توفير تسهيلات ائتمانية للمدخرين.

٢٥ - وقد تتصل حماية المدخرات بقيمتها الإسمية، أو بقيمتها الحقيقية أو بكليهما. وتتوقف حماية القيمة الإسمية للمدخرات على مجموعة من العوامل المتمثلة فيما يلي: الإدارة الداخلية الفعالة والحكيمة لمؤسسات تعبئة المدخرات مصحوبة بإجراءات إشرافية حكومية فعالة؛ وتوافر موارد كافية لاتقاء المخاطر، مصحوبا بوجود مقرضين أخيرين؛ وتوافر ضمان رسمي لكل الأموال المودعة لدى مؤسسات تعبئة المدخرات أو لجزء من هذه الأموال.

٢٦ - أما فيما يتعلق بالحفاظ على القيمة الحقيقية للمدخرات، فمن المعروف حق المعرفة أن التضخم المستمر يؤدي الى إعادة توزيع الدخل والثروة الحقيقيين بما يعود بالفائدة على الذين يزيد دخلهم وثروتهم بسرعة تفوق سرعة الزيادة في الأسعار ويضر الذين لا يواكب دخلهم وثروتهم الزيادة في الأسعار. وتشمل المجموعة الثانية الفئات الثابتة الدخل، وأصحاب المعاشات التقاعدية، وأصحاب الودائع المصرفية، وأصحاب الأوراق المالية الثابتة الفائدة وبوالص التأمين. وتنزع الضغوط التضخمية إلى كبح الميل الى الإدخار، فتؤدي بذلك الى انكماش حجم المدخرات الطوعية المتاحة للاستثمار الانتاجي. وينال استمرار تدهور القوة الشرائية للنقد من قدرة الأسر المعيشية واستعدادها للادخار في أشكال نقدية ويؤدي الى التحول نحو الأصول المحلية غير النقدية، كالأراضي والمساكن والمعادن النفيسة والمجوهرات، أو نحو الأصول الأجنبية. وقد استخدمت أساليب مختلفة لمحايدة آثار التضخم. ومن هذه الأساليب ما لا يعدل قيمة المعاملات المالية لتتمشى مع معدل التضخم الفعلي، ومنها ما يفعل ذلك. وتنطوي الأساليب في الفئة الأولى على زيادة أسعار الفائدة على كلا المدخرات والقروض الى مستوى يتناسب مع معدل التضخم المتوقع. وتعرف الأساليب التي تعدل معاملات الادخار ومعاملات الإقراض للحفاظ على قيمتها الحقيقية بأسماء مختلفة، كأساليب الربط برقم قياسي، وأساليب الربط بالقيمة، وأساليب التصحيح النقدي، وضمانات القوة الشرائية.

٢٧ - وتشمل الحوافز المنطوية على زيادة معدلات عائد المدخرات أسعار الفائدة المغرية، والامتيازات الضريبية، والجوائز والمكافآت. أما فيما يتعلق بالحوافز المنطوية على توفير تسهيلات ائتمانية للمدخرين، فإن الوعد بضمانات كوسيلة للتشجيع على الادخار الشخصي يعود الى منشأ الائتمان التعاوني والجماعي، ولكن استخدامه انتشر منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، سواء من الناحية الجغرافية أو من ناحية تنوع الأغراض.

باء - تحسين تعبئة الاستثمار الأجنبي الخاص

٢٨ - زادت التدفقات الرأسمالية الخاصة الى البلدان النامية في عام ١٩٩٥ على ١٧٠ بليون دولار. ولكن ٧٥ في المائة من هذه التدفقات ذهبت الى ١٢ بلدا فقط. ولم يتلق نحو ٥٠ بلدا - معظمها شديد الفقر - أي تدفقات خاصة تذكر. وقال رئيس البنك الدولي في معرض كلمة ألقاها أمام مجلس محافظي مجموعة البنك الدولي في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ "إن عالمنا الجديد بأسواقه المفتوحة يزيد من الفرص المتاحة للبلدان النامية. ويرتبط الاستثمار بالسياسات الحسنة والإدارة الجيدة والنظم التجارية الليبرالية وارتفاع معدل الادخار، بالاقتران بنظم قانونية وقضائية سليمة. وببساطة، يذهب رأس المال الى البلدان التي تستحقه".

٢٩ - والمعدل الداخلي لتكون رأس المال يقل كثيرا في العديد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية عن المعدل اللازم لتحقيق أداء إنمائي مرض. ولبلوغ هذا المعدل لا بد من حدوث زيادة كبيرة جدا في معدل تدفق رأس المال الى هذه البلدان من مصادر خارجية. وقد يعطي الاستثمار

الأجنبي الخاص زخما قويا للتنمية الاقتصادية، إذ أنه لا يقتصر على تزويد البلدان المستوردة لرأس المال برأس المال الذي تحتاج إليه حاجة ماسة، بل يزودها أيضا بالدراية الإدارية والتكنولوجية. وقد يساعد هذا الاستثمار بوجه خاص على تنويع الاقتصاد وتعزيز الصادرات من خلال تحسين التكنولوجيا. ويتطلب اجتذاب الاستثمار الأجنبي الخاص فهما سليما لحقوق وواجبات البلدان المستوردة لرأس المال، ولحقوق وواجبات المستثمرين وحكومات البلدان المصدرة لرأس المال.

٣٠ - وتوفر المشاريع المشتركة، في حالتها المثالية، ترتيبا مستصوبا جدا للجمع بين رأس المال الأجنبي الخاص، وحكومات البلدان المستوردة لرأس المال، ومباشري الأعمال الحرة المحليين. ولكن مدى اشتراك رأس المال المحلي في فرادى المشاريع يتوقف على عوامل منها السياسات العامة والأوضاع المحلية وتوافر رأس المال المحلي والقدرة على مباشرة الأعمال الحرة. وقد تكون هناك حاجة الى إصلاح النظم الضريبية في البلدان التي تصدر رأس المال والبلدان التي تستورده على حد سواء، بغية تشجيع الاستثمار في الثانية. وتوفر المعاهدات الضريبية الثنائية وسيلة هامة لتحديد نطاق المسؤولية الضريبية في كلتا الفئتين من البلدان، إذ تمنع الازدواج الضريبي وتحول دون محو أثر الحوافز التي توفرها البلدان المستوردة لرأس المال. وللازدواج الضريبي الدولي أثر ضار بحركة رأس المال والتكنولوجيا والأشخاص، وبتبادل السلع والخدمات أيضا. وإزالة هذه العقبة أمر بالغ الأهمية لتنمية العلاقات الاقتصادية بين البلدان. ومن المستصوب جدا بوجه خاص توضيح الوضع الضريبي للأفراد، أو المؤسسات، الذين يحصلون على دخل من بلدان أخرى أو يملكون فيها رؤوس أموال، وتوحيد هذا الوضع وضمانه. والاتفاقات الضريبية الثنائية هي بحد ذاتها دليل على التشجيع الفعلي للاستثمار الأجنبي. وتخفف هذه الاتفاقات من الشواغل الضريبية المشروعة التي تساور مباشري الأعمال الحرة الأجانب المنتمين الى القطاع الخاص إزاء الرجوع في السياسات واتخاذ قرارات مفاجئة غير متوقعة مدفوعة باعتبارات سياسية محلية. وينظر الى هذه الاتفاقات بوصفها تساوي، من حيث المعاملة الضريبية بالمثل، بين البلدان التي تتساوى في السيادة الضريبية، ولكنها لا تتساوى في المركز الاقتصادي والمالي. وأصبح من الضروري، نتيجة التطور المستمر في طبيعة الظروف المالية، القيام في المرحلة الراهنة بتنقيح اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية المتعلقة بالازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية لعام ١٩٧٩ لتأخذ في الحسبان تزايد عولمة الاقتصاد العالمي وتحرره، واتساع نطاق العلاقات المالية الدولية، ونشوء تكنولوجيات جديدة وأساليب جديدة لتنفيذ المعاملات العابرة للحدود، وزيادة التطور في أساليب تسعير التحويلات وممارسات التهرب من الضرائب والتحايل عليها.

٣١ - وعملت المؤسسات المالية المحلية كعنصر حفاز في اجتذاب رأس المال الأجنبي وتنمية أسواق رأس المال من أجل زيادة سرعة توليد رأس المال المحلي الخاص. وتجتمع لدى المؤسسات من قبيل مصارف التنمية الوطنية، المعرفة المتخصصة في مجال التمويل والصناعة مع إدراك للأوضاع والمشاكل المحلية. وهي، بالتالي، في وضع يمكنها من معالجة المسائل المتصلة بالعلاقات مع الشركاء المحليين، ونقل التكنولوجيا، وحجم الاستثمار اللازم لمشاريع معينة. ويمكنها أيضا المساعدة في تعزيز وتنظيم الأجهزة المالية الأخرى كأسواق الأوراق المالية المحلية، وقد تدخل أشكالا جديدة من وسائط الاستثمار.

ثانيا - تحسين الإدارة المالية الحكومية (الإنفاق العام، والتخطيط، والميزنة، وتقييم الأداء، والمساءلة)

٣٢ - يجب على البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن تضع في اعتبارها دوما أن الإدارة المالية الحكومية تؤدي دورا رئيسيا في تنفيذ السياسات الرامية إلى تعزيز الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الأهداف الإنمائية الوطنية. وتشمل الإدارة المالية الحكومية كلا أو جزءا من عمليات ووظائف التخطيط والميزنة البرنامجية، وتنفيذ الميزانية، ومراجعة الحسابات والتقييم. وما تستهدفه الإدارة المالية الحكومية هو أن تكفل إلى أقصى حد عملي ممكن استخدام الموارد المالية للحكومة على نحو قانوني وكفؤ وفعال ومقرون بالشفافية والمساءلة أمام الهيئة التشريعية والشعب.

٣٣ - وإصلاح الإدارة المالية يشمل عادة العناصر التالية:

(أ) استخدام التخطيط والبرمجة المنظمين كوسيلة لتقييم واختيار سبل تحقيق الأهداف المتوخاة؛

(ب) اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد في إطار ميزانية موحدة؛

(ج) تحقيق التكامل بين الميزنة والمحاسبة؛

(د) استخدام المبادئ المحاسبية التي تناظر بين إنجاز الخدمات وتكاليف الخدمات؛

(هـ) تشجيع المساءلة المالية؛

(و) قياس النواتج فضلا عن المدخلات؛

(ز) إعداد تقارير موحدة.

٣٤ - ووفقا لما ذكره فريق الخبراء المعني بالإدارة العامة والمالية العامة في التقرير المتعلق باجتماعه الثاني عشر (A/50/525-E/1995/122، الفقرتان ١١٣ - ١١٤) فإن:

"قدرات الإدارة المالية قد ضعفت في كثير من البلدان نتيجة للسعي وراء الشعبية المالية، والآليات غير الفعالة والمشوهة للميزنة، وانهيار مؤسسات الإدارة المالية القائمة.

"ومن الشواغل الرئيسية لجميع البلدان كيفية المواءمة بين أساليب الإدارة الاستراتيجية وضبط المتغيرات المالية الإجمالية وبين عمليات تغيير أولويات الإنفاق والتمكين من الإدارة الفعالة والابتكارية لمؤسسات إنجاز الخدمات".

٣٥ - وبالنظر إلى محدودية إمكانيات عمليات تعبئة الموارد، فإن الموارد المالية التي يتم الحصول عليها، سواء من المصادر الأجنبية أو المحلية، يجب أن تستخدم استخداما رشيدا إذا أريد تحقيق الأهداف الإنمائية أو التعديلات المالية المخططة. ومن ثم عمد عدد متزايد من البلدان الى إعادة النظر في أولوياته المتعلقة بالإنفاق، بهدف مزدوج يتمثل في تقليص العجز المالي وكفالة استخدام الموارد المالية المتاحة بأكبر قدر ممكن من الفعالية. ولا بد من تحسين إجراءات إدارة الميزانية ورصد النفقات وضبطها. وفي حالات كثيرة هناك ميل الى تخفيض العجز العام في الميزانية عن طريق تدابير ضغط النفقات لا تدابير زيادة الإيرادات. وفي الواقع أن إمكانية حدوث زيادات كبيرة في الإيرادات في الأمد القصير إمكانية محدودة. ومن ثم ينبغي زيادة التركيز على ضبط نمو الإنفاق، نظرا إلى أن قاعدة النفقات أكبر عادة من قاعدة الإيرادات. والميزنة الجيدة شرط أساسي في هذا الصدد.

٣٦ - وتشمل الميزنة في الحالة المثلى ما يلي:

(أ) تقييم مختلف الأنشطة الحكومية من حيث مساهمتها في تحقيق الأهداف الوطنية؛

(ب) التنبؤ بالأنشطة الحكومية على مدى فترة زمنية كافية؛

(ج) تحديد كيفية بلوغ هذه الأهداف بأقل قدر ممكن من الموارد؛

(د) تنقيح الميزانية، على ضوء الظروف المتغيرة والخبرات المكتسبة.

وجميع الميزانيات خطط، ولكن ليست جميع الخطط ميزانيات. والخطة بصفة عامة تستهدف تحديد وتعريف السياسات المرسومة على أفضل وجه ممكن لتحقيق الأهداف؛ وهي توفر المبادئ التوجيهية للسياسات عن طريق ترجمة هذه المبادئ التوجيهية إلى أهداف مادية ومهام محددة.

٣٧ - وقد اعتمدت بلدان عديدة نظام التخطيط - البرمجة - الميزنة، الذي يشمل تحديد الأهداف البرنامجية تحديدا كميا، وقياس المنافع، وتقييم تكلفة كل برنامج على ضوء النتائج المتوقعة والنتائج المحققة بالفعل. وفي الواقع أن نطاق أي ميزانية حكومية ينبغي ألا يقتصر على بيان حصائل الحكومة ونفقاتها، بل ينبغي أن يعكس أيضا الشواغل العامة في حقل التنمية. ولكي تعطي ميزانية الحكومة المركزية صورة شاملة لاستراتيجية الحكومة، ينبغي أن تشمل مجمل المعاملات التي تتم على مستويات الحكومة ومستويات الكيانات الحكومية. ولكي يكفل أيضا الاتساق والتوازن في تعبئة الموارد الحقيقية واستخدامها،

ينبغي أن تكون الميزانية الرئيسية مقرونة بميزانيات للنقد الأجنبي، والائتمان، والقوى العاملة، وغيرها من الموارد الحقيقية والمادية. والميزنة لسنوات متعددة تحفز على صياغة واتباع سياسات متسقة وطويلة الأمد لتعبئة الموارد. وهذا النوع من الميزنة يبرز بشكل واضح قضايا إدارة الطلب ورصيد الموارد الحقيقية، ويمكّن من تنفيذ مشاريع طويلة الأمد تنفيذا منسقا وغير متقطع.

٣٨ - وتشكل الميزنة البرنامجية أداة إدارية فعالة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، ويجب أن تأخذ في الاعتبار العوامل غير المتيقنة الخارجية المنشأ والداخلية المنشأ، التي يرجح أن تزداد في المستقبل المنظور. وتجنبا لحدوث انهيارات ونكسات اقتصادية كبيرة، يلزم أن تنشئ تلك البلدان احتياطيات، لا من النقد الأجنبي فحسب، بل من الموارد المادية الأخرى أيضا؛ وينبغي أن تمارس قدرا أكبر كثيرا من السيطرة على توزيعات الدخل والتدفق الوطني للأموال. والتعرض المتزايد للمخاطر الخارجية يؤثر تأثيرا قويا على عملية الميزنة. والتعامل الناجح مع العوامل غير المتيقنة يقتضي قدرا كبيرا من الابتكار والمرونة في سياسات الميزنة وتقنياتها. ويتوقف النجاح في إعداد ميزانيات شاملة، وفي صياغة سياسات ميزانوية سليمة، وفي رصد تنفيذ الميزانية، على توافر البيانات والمعلومات اللازمة. ومن ثم يجب أن تنفذ تدابير لتحسين جمع البيانات اللازمة وتبويبها.

٣٩ - وفي سياق رصد العملية الإنمائية، تحتاج الوكالات المسؤولة والموظفون المسؤولون عن الميزانيات والبرامج إلى معلومات مستمرة عن هيكل الاقتصاد، وتعبئة الموارد واستخدامها وتكاليفها، والنواتج المتولدة، ومساهمـــة تلك النواتج في تحقيق الأهداف والغايات الوطنية. وعلاوة على ذلك، يلزم أن تتوافر بيانات، لا عن الجوانب المالية للمعاملات فحسب، بل أيضا عن جوانبها الاقتصادية والمادية وأدائها. ولكي يتحقق الاتساق وتتحقق الكفاءة من حيث تخصيص الموارد في إدارة الموارد والمشاريع وتنفيذها، يلزم أن تتوافر هذه البيانات على الصعيد الوطني والقطاعي والبرنامجي والمشاريعي. وقد يكون من الصعب توليد هذا النوع من المعلومات في كثير من البلدان بسبب ضعف النظم المحاسبية. والإصلاحات اللازمة في هذه النظم ينبغي أن تشمل توفيق الهياكل الميزانوية والمحاسبية، وتدريب المحاسبين، وتوزيع المسؤوليات المحاسبية على نحو لا مركزي، وحفظ السجلات على نحو سليم، وإنتاج بيانات دقيقة في التوقيت المناسب.

٤٠ - وقد يلزم توسيع نطاق النظم المحاسبية العامة بحيث تشمل تعريف وتطبيق مفاهيم محاسبية جديدة وإنشاء هياكل محاسبية متعددة لتوليد الأنواع المختلفة من البيانات اللازمة لإدارة الشؤون العامة وقياس تكلفة البرامج والمشاريع الحكومية وأدائها وإنتاجيتها. وتعزيز المحاسبة على صعيد المشروع يمكن أن يحسن إدارة المشروع وأن يلقي ضوءا كبيرا أيضا على الاستخدام الكفؤ للموارد وعلى الأشكال المثلى لمزيجها.

٤١ - وفي كثير من البلدان، لا يوجد إلا قدر ضئيل من الاتصال فيما بين وكالات التخطيط والميزنة والمحاسبة ومراجعة الحسابات. ولكي تصبح المحاسبة في خدمة الاحتياجات العامة للإدارة المالية، لا بد من كفالة التنسيق فيما بين هذه الوكالات.

٤٢ - وفيما يتعلق بالمحاسبة المتصلة بالمؤسسات العامة، يجب أن تصاغ احتياجات المحاسبة الادارية بدلالة مصادر التمويل واستخدامه، والسحب من الموارد الحقيقية، والقيمة المضافة في عملية الانتاج، والنواتج المتولدة، ومعدل الاستهلاك، وإنجاز الأهداف، وما الى ذلك. ومن الضروري كخطوة أولى تحديد مفاهيم موحدة ولكن قابلة للتطبيق العملي. والوضوح في المفاهيم شرط ضروري لصياغة منهجية وإطار مترابط للتقييم. والنهج العملية في مجال المحاسبة هي محاسبة تدفق الأموال، ومحاسبة التكاليف، ومحاسبة إدارة النقدية، ومحاسبة استهلاك الأصول. والمشكلة الأساسية في محاسبة التكاليف هي تعزيز استخدامها وتوسيع نطاق تطبيقها بحيث تشمل مختلف جوانب العمليات.

٤٣ - وهناك حالات كثيرة، لا تؤدى فيها على الوجه الفعال وظيفة المراجعة التقليدية للحسابات، وهي التحقق من قانونية المعاملات ودقتها المالية، وذلك بسبب ضعف النظم المحاسبية التي توفر الأساس لعملية مراجعة الحسابات، والافتقار الى المراجعين المدربين، وعدم كفاية الموارد المخصصة لمراجعة الحسابات، وعدم وجود معايير محددة تحديدا واضحا لمراجعة الحسابات، وفي بعض الحالات عدم تمتع سلطات مراجعة الحسابات بتمام الاستقلال. وهناك عدة تدابير ضرورية لتمكين أجهزة مراجعة الحسابات من المشاركة مع الوكالات الأخرى ذات الصلة في مهمة تقييم كفاءة وفعالية البرامج والمشاريع الحكومية. ويلزم في المقام الأول أن توفر الميزنة أساسا لمراجعة الأداء. ويجب أن تصوغ عملية التخطيط والميزنة أهدافا واضحة وغايات محددة في مجال الكفاءة يمكن قياس الأداء على أساسها. ويلزم صياغة منهجية شاملة للتقييم تشمل أهداف المشروع أو البرنامج، وأهداف الكفاءة، وأنشطة الإبلاغ والتحليل المتصلة بالأهداف والكفاءة، لتيسير مراجعة الأداء وربطه على نحو أوثق بتنفيذ البرامج والمشاريع. ويجب أن تتعاون الوكالات المعنية بالتخطيط والميزنة والمحاسبة ومراجعة الحسابات في تعريف المفاهيم الأساسية ووحدات القياس. ويلزم أن تتفق هذه الوكالات على دور كل منها في مراجعة الأداء وعلى الروابط بين المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات.

٤٤ - والنظام السليم لإدارة المالية العامة يجب أن يكون مدعوما بنظام مناسب لمراجعة الحسابات، يقوم بتعيين الكيفية التي استخدمت بها الموارد العامة، وتقييم النتائج المحققة من استخدام تلك الموارد، والتحقق من الامتثال للأحكام والإجراءات القانونية والمحاسبية والإدارية. ووجود نظام متكامل ومناسب لإدارة المالية العامة ومراجعة الحسابات أمر ضروري لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتعزيز الديمقراطية. فهو يكفل حصول الحكومة على الموارد اللازمة مع الوفاء بالاحتياجات الجماعية للسكان عن طريق الاستخدام الكفؤ والاقتصادي والفعال لتلك الموارد. وهو يدعم الديمقراطية عن طريق تعزيز مساءلة المسؤولين الحكوميين وزيادة مصداقية الحكومة عن طريق توفير الشفافية.

٤٥ - وتيسيرا لقياس كفاءة المؤسسات العامة التجارية والصناعية، ينبغي أن تكون هناك مبادئ توجيهية واضحة بشأن الأهداف المنشود تحقيقها على كل من الصعيد القطاعي وصعيد المنشأة. والكفاءة الانتاجية شرط أساسي لتحقيق الربحية. وينبغي توفير مبادئ توجيهية دقيقة على مستوى المنشأة، تحدد تحديدا واضحا السلع والخدمات التي تقتضي اعتبارات الرفاه الاجتماعي تقديم إعانات مالية لها. وينبغي أن تكون

تلك المبادئ التوجيهية متسقة وأن تطبق على قدم المساواة على كل من المؤسسات العامة والخاصة التي تنتج نفس السلع والخدمات. وينبغي أن تغطي سياسات التسعير التكاليف (تكاليف التشغيل، واستهلاك الأصول والفوائد وما الى ذلك)، وأن تستهدف، حيثما يكون ذلك ممكنا، زيادة الأرباح الى أقصى حد ممكن. وبدلا من التركيز على ملكية الأصول التابعة للمؤسسات العامة غير المحولة للقطاع الخاص والخاضعة بأكملها لسيطرة الحكومة، ينبغي حفز العمال والمزارعين والحرفيين والجمعيات التعاونية وغيرها على المشاركة في رأس المال السهمي والمقترض لتلك المؤسسات. ويمكن لمشاركة المؤسسات العامة، عن طريق وسائل الربط، أن تحفز المبادرة والاستثمار من جانب القطاع الخاص والنمو المعجل للمناطق التي تعاني من التخلف.

ثالثا - إصلاح المؤسسات العامة وتنمية المؤسسات الخاصة

ألف - إصلاح المؤسسات العامة

٤٦ - قامت المؤسسات العامة بدور هام في كثير من البلدان، المتقدمة النمو والنامية على السواء، بصرف النظر عن اختلاف النظام السياسي والفلسفة السياسية. ويعود سبب إنشائها في كثير من الحالات إلى أن منظمي المشاريع الخاصة لم يكن لديهم رأس المال الكافي أو الحافز للاضطلاع باستثمارات تعود بالنفع على الاقتصاد ككل أو إلى الرغبة في تجنب قيام احتكار من القطاع الخاص. وتتصل أسباب أخرى باعتبارات ذات صلة بتوزيع الموارد وتخصيصها، وبالرغبة في توفير السلع الاستهلاكية الأساسية والمدخلات الوسيطة بأسعار منخفضة، وبالحاجة إلى زيادة الإيرادات الحكومية نظرا لعدم فعالية النظام الضريبي. وهذه المؤسسات، التي شكّلت في صورة شركات مساهمة، وشركات تضامن، وشركات قابضة، ومجالس، وهيئات قانونية، وحسابات خاصة، ووكالات مستقلة، لم تكن تشمل قطاعي المرافق العامة والنقل العام فحسب (وهما القطاعان اللذان كانت تنشأ فيهما تلك المؤسسات عادة)، ولكنها كانت تشمل أيضا قطاعات أخرى كالأعمال المصرفية والمالية والتجارة والسياحة والزراعة والقطاعات الشديدة التعرض للخطر كالفضاء الجوي. وكانت مهامها تشمل تصنيع السلع الرأسمالية والاستهلاكية، والتعدين والصناعات الاستخراجية. وفي عدد من البلدان، كانت المؤسسات المملوكة للدولة تقوم بالكامل بإدارة قطاعات استراتيجية كالطاقة والنقل والاتصالات وإنتاج الحديد والصلب والفحم.

٤٧ - بيد أن العقود الأخيرة قد شهدت قلقا متزايدا إزاء الأداء المالي للمؤسسات الأخيرة. فقد أسهم اعتمادها على الحكومة في الحصول على الإعانات والمالية وأشكال المساعدة الأخرى في حدوث عجز في الميزانيات الحكومية وأدى إلى تفاقم الضغوط التضخمية والصعوبات التي تكتنف ضبط الإنفاق الكلي في الاقتصادات الوطنية. ولقد غدا الإحساس بخيبة الأمل إزاء أداء المؤسسات العامة التي تـُعوزها الكفاءة أمرا شائعا بصورة متزايدة بالنظر إلى تسبب العجز التشغيلي المتزايد في تلك المؤسسات في مضاعفة الانخفاض في الإيرادات المالية الحقيقية في أثناء فترة الكساد التي سادت في أوائل التسعينات في كثير من البلدان النامية. وقد اقترح البنك الدولي وعدة أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي اتخاذ تدابير تتعلق بالكفاءة منها إنهاء الاستثمارات الخاسرة، وتقليل المهام وتنظيم عمليات التعاقد مع القطاع الخاص. وقد دأبت وكالات المعونة الغربية على الامتناع عن تمويل المؤسسات الصناعية الحكومية، باستثناء الحالات التي لم يكن من الممكن فيها تحقيق وفورات حجم كبيرة إلا من خلال الشركات العامة، كما هو الحال بالنسبة إلى بعض مصانع الأسمدة والمعادن في البلدان المنخفضة الدخل.

٤٨ - ومن المعالم البارزة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات قدرة بعض البلدان النامية على الإسراع بالنمو أو المحافظة على معدلات نمو عالية نسبيا رغم الكساد في العالم الصناعي. بيد أنه في وسط وشرق أوروبا (بما في ذلك اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق)، أدت الصعوبات الملازمة من البداية للأخذ بآليات سوقية وحكومية صالحة لتحل محل نظام المراقبة والتوجيه الذي عفا عليه الزمن إلى خسائر كبيرة، مع انخفاض شديد في الناتج الصناعي، ونقص في الإنتاج الزراعي، واختلال في التدفقات التجارية، وضغوط مالية خارجية واختلالات مالية.

٤٩ - وفي التسعينات، مر القطاع العام في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بأزمات شديدة، وكثيرا ما كان يلزم إجراء إصلاحات جذرية. وقد برزت ثلاثة خيارات رئيسية للإصلاح: إعادة تشكيل الهيكل والتصفية، والتحويل إلى القطاع الخاص. ولا يوجد خيار واحد من هذه الخيارات يقبل التطبيق في كل مكان فهذا أمر يتوقف كثيرا على سجل الأداء في المؤسسة العامة الذي يقاس بمدى تحقيقها للأهداف الموضوعة لها. وقد يُعتبر تحويل المؤسسات التي تمتلكها الحكومة جزئيا أو كليا الى القطاع الخاص وإعادة تشكيل الكيانات الاستراتيجية الرئيسية أكثر الخيارات استصوابا، ولا سيما في الحالات التي تعاني فيها المؤسسة العامة من سوء الإدارة بسبب عدم وجود نظام فعال للملكية والمراقبة والميزنة، أو بسبب الضغوط السياسية والفساد السياسي. وكثيرا ما كانت تسعى المؤسسات العامة إلى تحقيق أهداف لا تكون ذات صلة بالمبرر الأصلي لإنشائها كما سمح لبعضها أن يستمر في العمل حتى رغم زوال سبب وجودها. ولا ينبغي مساواة التحويل إلى القطاع الخاص بالتخلي عن التدخل الحكومي بجميع أشكاله.

٥٠ - وفي معظم البلدان النامية، لم يكن التدخل الحكومي، من خلال توفير التدريب، وإجراء البحوث التعاونية، وفي بعض الأحيان، تقديم الدعم المالي المؤقت للعمليات الموسعة، ضارا بالمبادرة المقدمة من القطاع الخاص. وبطبيعة الحال، يجب على الحكومات أن تتحمل مسؤولياتها بأن تعمل على تعزيز الاستقرار المالي وحفز النشاط الاقتصادي.

٥١ - ولكي يتحقق التحول من الشيوعية إلى الرأسمالية بسلاسة ودون الذهاب إلى أبعد من اللازم والإسراع أكثر مما ينبغي، لا بد من أخذ جرعة صحية من الحيطة العامة والنزوع الى الشك والأخذ بالمذهب العملي. وينبغي مباشرة إصلاح المؤسسات العامة بتعقل وعلى أساس الحقائق لا الأوهام. وينبغي أن يهدف الإصلاح إلى ما يلي: (أ) تحسين أداء المؤسسات العامة التي لم تحول إلى القطاع الخاص، من خلال تعزيز

قدرات الإدارة على الاضطلاع بتخطيط النشاط المقبل، والتعاقد على أساس الأداء، والمحاسبة المالية، ونظم المعلومات، وذلك فيما يخص الشركات، و (ب) تعزيز قدرة المؤسسات الإشرافية على إدارة عمليات التعاقد على أساس الأداء، وتحليل المحاسبة المالية ونظم معلومات المؤسسات العامة، وعلى المساعدة في عملية إصلاح تلك المؤسسات.

باء - تنمية المؤسسات الخاصة

٥٢ - يمكن أن تؤدي تنمية المؤسسات الخاصة إلى عملية إنمائية ذات قاعدة أوسع وتتسم بمزيد من الدينامية. وفي البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية توجد موارد فعلية أو محتملة تتعلق بتنظيم المشاريع يمكن تعبئتها: فهناك أفراد عديدون يرغبون في القيام بأنشطة لحسابهم الخاص يرون فيها صلة مباشرة بين ما يبذلونه من جهود وما يحرزونه من نتائج ويمكن أن يحققوا منها أرباحا وأن يشعر كل واحد منهم من خلالها بأنه أنجز شيئا. والتعبئة الواسعة النطاق لملكة تنظيم المشاريع يمكن أن تؤدي دورا هاما في استغلال المواد الخام المتناثرة على نطاق واسع وفي توفير السلع والخدمات لتلبية احتياجات الأسواق المحلية، باعتبارها تختلف عن احتياجات الأسواق الوطنية.

٥٣ - وفي المستقبل المنظور، يجب النظر إلى تنمية القدرة على تنظيم المشاريع بوصفها عملية يخصص فيها قدر محدود من رأس المال في مجالات صناعية وتجارية شتى. وهناك عجز كبير في عرض رأس المال وكثيرا ما لا يكون متاحا من خلال القنوات العادية. وتحجم المصارف عن تحمل مخاطر تمويل الأعمال التجارية المحلية كما أنها تتشدد في منح الائتمان لمنظمي المشاريع حتى لو كانوا يرغبون في توسيع أعمالهم بسرعة. وقد يتعين على منظمي المشاريع الجدد بدء مشاريعهم برأس مال زهيد وعدم التوسع إلا بقدر استطاعتهم تحقيق الأرباح وإعادة استثمارها. وقد يؤدي تدخل الاعتبارات السياسية في بعض الأحيان إلى إرغام المصارف على منح قروض لأفراد لا يكادون يمتلكون رأس المال وليس لديهم المعرفة بالأعمال التجارية والمعرفة التقنية اللازمتان لاستخدام القروض بحكمة. وعدم كفاية الاستقصاءات السابقة والافتقار الى أي نوع من الإشراف اللاحق للاستثمار سيحول دون تنمية القدرة على تنظيم المشاريع. وقد يؤدي إنشاء نوع من خدمات الإرشاد فيما يتعلق بالأعمال التجارية وإنشاء نظام ملائم يكفل ضمان القروض المصرفية ضمانا كليا أو جزئيا في الحالات التي تكون فيها المؤسسات المالية غير راغبة في تحمل المخاطرة بكاملها، إلى تعزيز مبادرات منظمي المشاريع وتنمية قدراتهم. وينبغي أن يؤدي نظام الضمان هذا إلى التشجيع على دفع المطالبات في غضون مهلة محددة بعد إثبات التخلف عن الدفع على النحو الواجب.

٥٤ - وتنمية القدرة على تنظيم المشاريع يمكن أن تساعد في تعبئة المدخرات التي لا يمكن توفيرها بوسائل أخرى لاستخدامها لأغراض التنمية. والمشاريع الصغيرة تعتمد دائما تقريبا على التمويل الذاتي في البداية ولا يمكن لها أن تنمو إلا من خلال إعادة استثمار الأرباح التي حققتها هي ذاتها. ونظرا لانخفاض النسبة بين رأس المال والناتج الذي هو سمة عامة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، فإن من المعتاد أن تؤدي تنميتها إلى توفير فرص عمل تزيد، بالنسبة إلى الاستثمار، عن فرص العمل التي توفرها المشاريع

الكبيرة. والقيود العملية التي تعتري قدرة المؤسسات الحكومية والتعاونية تستوجب تنمية المبادرة الخاصة. وكلما زاد التحويل إلى القطاع الخاص، زادت الأهمية الحيوية لدور الحكومة في كفالة التزام القطاع الخاص الذي زاد حجمه، بخدمة مصالحه الخاصة، بتلبية احتياجات المجتمع ككل أيضا. ولئن كان القطاع الخاص هو "محرك التنمية"، فإن على الحكومة أن تعد له "المسار" وأن تحافظ عليه، أي تهيىء البيئة القانونية والتنظيمية للملكية الخاصة والمنافسة العادلة وأن تحافظ على تلك البيئة وأن تصحح أخطاء السوق بالصورة المناسبة، وأن تحمي الفئات المحرومة وتحافظ على الاستقرار الاقتصادي والقانون والنظام. وكذلك فإن الحكومة وحدها هي التي تستطيع أن تقوم بدور قيادي في وضع التصورات والتخطيط، بالتشاور مع دوائر رجال الأعمال، فيما يتعلق بمؤسسات الدعم الرئيسية والهياكل الأساسية، أي الموارد المادية والبشرية، اللازمة لازدهار الأعمال التجارية في ظل بيئة ميسرة مؤدية إلى نمو القطاع الخاص، وتشمل مؤسسات دعم الاستثمار وكالات متخصصة في مجالات من قبيل المالية، والبحوث، واقتناء التكنولوجيا لأغراض التنمية، وتشجيع الصادرات، وجمع المعلومات المتعلقة بالأسواق، وتنمية الموارد البشرية. ولجميع مجالات السياسات العامة تأثير على الأعمال التجارية ولذا فإنه يلزم استكشاف آثار تلك السياسات على الأعمال التجارية مع ممثلي القطاع الخاص المناسبين في جو تسوده روح الشراكة. وتحظى بأهمية خاصة في هذا الصدد السياسات المتعلقة بالتجارة وإطلاق حريتها وتخفيف القيود التنظيمية، والتحويل إلى القطاع الخاص، والمنافسة، وتنمية الموارد البشرية، وتشجيع استثمارات العمال، وتدابير مكافحة الفساد والرشوة، وحماية البيئة.

٥٥ - وفي مؤتمر القمة المعني بالقروض الصغيرة الذي عقد في واشنطن العاصمة في ٢ شباط/فبراير ١٩٩٧ (انظر A/52/113-E/1997/18)، تعهد رؤساء أفقر الدول ومسؤولو مصارف التنمية ورؤساء الشركات العالمية بأنهم سيعملون على توجيه ١٠ بلايين دولار كقروض تجارية لمالكي الأعمال التجارية الصغيرة الذين يعيشون تحت خط الفقر في العالم أجمع. ويأمل مؤيدو القروض الصغيرة في بلوغ هدفهم المتمثل في تعزيز الازدهار من أدنى المستويات حتى أعلاها عن طريق الاستفادة من نحو ١٠ بلايين دولار في شكل "تدفقات رأسمالية خاصة" من مصارف تجارية ومستثمرين. وستأتي معونة نقدية مماثلة من المؤسسات الخيرية والحكومات في السنوات السبع المقبلة. وقد صرح منظمو المؤتمر بأنهم يعتزمون توجيه نحو ٢١ بليون دولار إلى ١٠٠ مليون قرض صغير بحلول عام ٢٠٠٥. وأوضح منظمو المؤتمر أنه يلزم لزيادة منح القروض الصغيرة إقامة مؤسسات صغيرة يمكن من خلالها تجهيز القروض وأن بناء تلك المؤسسات هو هدف منظمي مؤتمر القمة. وذُكر أنه لما كانت البلدان ذات الاقتصاد السوقي في جنوب شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية قد حققت معدلات نمو تفوق مثيلاتها في البلدان المتقدمة النمو في السنوات الأخيرة، فإن فكرة نقل الصناعات والخدمات التي كانت تديرها الدولة سابقا إلى القطاع الخاص قد أصبحت ذات شعبية كبيرة في الأوساط الإنمائية. ونتيجة لذلك، فإن "تنظيم المشاريع" قد غدا عبارة مِحورية جديدة لدى مقدمي المعونة. وقد صرحت الشيخة حسينة، رئيسة وزراء بنغلاديش أن من الممكن لقروض تصل في صغرها إلى ١٠٠ دولار، وتسمى غالبا "القروض الصغيرة" أو "الائتمانات الصغيرة" "أن توجه للفقر ضربة شديدة، في بلدي وفي جميع أنحاء العالم."

- - - - -