

Distr.: General
10 May 2002
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



فريق الخبراء المعني بالإدارة العامة
الدورة الأولى

نيويورك، ٢٢-٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٢
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز قدرة الإدارة العامة على تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية

القدرة المالية للقطاع العام على تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية

تقرير أعدته الأمانة العامة

موجز تنفيذي

حددت الأهداف الإنمائية للألفية أهدافا كمية للقضاء على الفقر وغير ذلك من مظاهر تحقيق ما فيه صالح الإنسان للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وفي سياق العولمة، يمكن لهذه البلدان أن تحقق أهدافها من خلال المبادرات المتعلقة بشؤون الحكم، وإيجاد المكونات المؤسسية لاقتصاد سوق يقوم على الدعم الذاتي وتحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي؛ وإجراء تحسينات مهمة وذات طابع مستدام في مجال توفير إدارة للقطاع العام تتسم بالكفاءة والتزاهة والفعالية؛ وتحقيق الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بشؤون الإدارة المؤسسية والمالية في القطاع الخاص، واتباع الممارسات الإدارية المناسبة التي من شأنها تعزيز تطوير الموارد البشرية في قطاع الخدمات العامة. وعلى هذه الدول والاقتصادات أن تجابه التحديات المتمثلة في تحسين نظمها المالية، وجعل عملية تخصيص الموارد تسير في حط مواكب لأولويات التنمية، وإيجاد بيئة تمكينية لنمو وتطوير القطاع الخاص من خلال استحداث الأطر القانونية والتنظيمية الملائمة. وتحقيقا لهذا الغرض، ثمة

* E/C.16/2002/1

حاجة لتعزيز حشد الموارد من خلال إصلاح النظم الضريبية بزيادة الحياد والبساطة والإنصاف الأفقي في النظام الضريبي؛ وتوسيع نطاق القاعدة الضريبية، والحد من التشوّهات الاقتصادية التي تتسبب فيها الضرائب، وتبني نهج إنفاق ضريبي يقلل من احتمالات حدوث عجوزات مالية في المستقبل، تتسم بالاتساق مع القدرات الإدارية. وتشمل إصلاحات إدارة المالية العامة وضع نظام ضريبي إجمالي، ووضع الأولويات الاستراتيجية المتعلقة بكفاءة تخصيص الموارد المخصصة للميزانية، ومراعاة الإنصاف والكفاءة التقنية في استخدام هذه الموارد. وثمة حاجة لتحاشي أعباء الديون غير المحتملة من خلال الإدارة الرشيدة للديون، مع انتهاج سياسات سليمة للتعامل مع المسؤوليات الطارئة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	الفصل
٤	٨-١	أولا - إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية باعتباره مطلبا لتوفير الموارد المالية من أجل التنمية
٥	٢١-٩	ثانيا - إدارة الأموال العامة
٨	٣٣-٢٢	ثالثا - تعبئة الموارد العامة
٨	٢٤-٢٢	ألف - السياسة الضريبية
٩	٢٨-٢٥	باء - الإصلاحات الضريبية
١٠	٣٣-٢٩	جيم - الإدارة الضريبية
١١	٣٨-٣٤	رابعا - السياسة الضريبية والدين العام
١٣	٤٢-٣٩	خامسا - المساعدة الإنمائية الرسمية
١٤	٥٢-٤٣	سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

حركة عوامل الإنتاج، وتنامي أهمية المؤسسات المقامة خارج بلدانها والملاذات الضريبية.

٤ - وفي الوقت نفسه، تتسبب العولمة في إحداث ضغوط لزيادة الإنفاق على التعليم، والتدريب، والبحث، والتطوير، والتنمية، والبيئة، والهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، وإحداث تغييرات مؤسسية ترمي في المقام الأول إلى تحسين الكفاءة. وقد تخلق العولمة أيضا متطلبات مالية إضافية للحماية الاجتماعية تأخذ شكل إعانات بطالة وتكاليف إعادة تدريب للعمالة غير الماهرة التي تجد نفسها ضحية تخفيض النفقات بسبب إغلاق الصناعات المحلية عديمة الكفاءة.

٥ - وينبغي بحث الآثار المالية لإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية في إطار هذا النطاق الأوسع. ويدرج الإعلان ثمانية أهداف إنمائية، مع ١٨ مستهدفاً و ٤٨ مؤشراً. ويتطلب معظمها تخصيص قدر لا بأس به من المبالغ المالية. وهذه المبالغ قد لا تكون ضخمة، بالنسبة للمؤشرات المالية الرئيسية للاقتصاد العالمي، ولكنها تعد كبيرة عندما تؤخذ في إطار بلد معين، أو بالمقارنة مع مستوى أوجه الإنفاق الحالية في مجال معين.

٦ - ولذلك فإن الإعلان يتعلق أيضا بتغيير السياسة المالية للحكومات وإعادة التفكير في تدفقات المعونة الدولية. وينبغي أن يترتب على هذا التغيير وإعادة التفكير توسيع نطاق المعايير السائدة تقليدياً، لا سيما في القرارات المالية التي تتخذها الحكومات، أي في ما يتعلق بتحاشي استمرار العجز في الميزانية، وتفادي تراكم الدين العام، وتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. ومن الصعب تصور حدوث مثل هذا التغيير وإعادة التفكير دون حدوث تحول حاسم في القيم التي تشكل أسس اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات. وعندما تتخذ مثل هذه القرارات، من الأهمية الحاسمة ما إذا كانت

أولاً - إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية باعتباره مطلباً لتوفير الموارد المالية من أجل التنمية

١ - يتمثل الهدف الرئيسي لهذا التقرير في تحليل الكيفية التي يمكن بها للقطاع العام المساهمة في تحقيق الحد الأقصى من الرفاه الاقتصادي - الاجتماعي للسكان، في سياق إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية؛ من خلال انتهاج سياسة مالية وإدارة للأموال العامة تتسمان بالفاعلية والكفاءة، في إطار اقتصاد السوق بشكل غالب.

٢ - وقد استهل العقد الأخير من القرن العشرين العالم عصر التكامل التدريجي للاقتصادات الوطنية. وتتمثل إحدى مظاهر هذه العملية في إنشاء سوق عالمية للتجارة ورأس المال تسمح بأمشاط غير مسبوقه في حجم حركة البضائع والخدمات ورؤوس الأموال. وتتيح العولمة إمكانيات لنمو وازدهار اقتصاديين لم يسبق لهما أيضاً مثيل. غير أن آثار العولمة على التنمية البشرية والأمن البشري تتباين بشكل كبير، وفقاً بصفة رئيسية للكيفية التي تتم بها هيكلية المؤسسات الحكومية، والطريقة التي تعبى بها هذه المؤسسات جهودها لمواجهة هذا التحدي الإنمائي الجديد والسياسات التي تنتهجها. وإلى الحد الذي يتم به إدراك العولمة باعتبارها عاملاً يسهم في تفاقم سوء توزيع الدخل بين البلدان، ودخل البلدان نفسها، فإنها تزيد من الحاجة إلى التدخل الحكومي، أو بشكل أصح، المشاركة الحكومية. وفي الوقت نفسه، تجد العولمة من قدرات الحكومات على التدخل بسبب تدي الموارد المالية العامة المتاحة.

٣ - ومع أن الأدلة لا تزال محدودة على الأثر الكمي للعولمة على الإيرادات العامة، فثمة شواهد تشير إلى أنها قد تقلل من الإيرادات الضريبية نظراً لتزايد التنافس الضريبي بين الولايات الضريبية المختلفة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، ولتنمو المتضاعف في التجارة الإلكترونية، وازدياد

العامّة، والكيفيّة التي يتم بها تأمين الحصول عليها. وبادئ الأمر، لا يبدو من الواقعي توقع زيادات ضخمة في الموارد العامّة، سواء من الموارد المحليّة، أو نتيجة للتحويلات الدوليّة حتى مع وجود تلك الروح المتفائلة التي احتتم بها المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية أعماله (مونتييري، آذار/مارس ٢٠٠٢). ولذلك، فإنّ تحسين إدارة الميزانيات العامّة من أجل زيادة فعالية استخدام الموارد العامّة يبدو أكثر الآمال واقعية لتحقيق تمويل أكثر سخاء لأهداف الإعلان. ولا يمكن لموارد التمويل الجديدة أن تكون ذات تأثير على عملية التنفيذ إلا بمرور الزمن. غير أنه ما لم تتسم عملية الإنفاق بمزيد من الفعالية والكفاءة، فإنّ النتائج المرجوة قد لا تتحقق حتى مع طروء هذه الزيادة المؤمّلة في الموارد الماليّة.

ثانياً - إدارة الأموال العامّة

٩ - في السنوات الأخيرة، تركّز قدر كبير من الاهتمام على إدارة الأموال العامّة وكفاءة القطاع العام، في سياق نموّ الإنفاق العام. وقد استحدثت تقنيات لتحديد أوجه الإنفاق العام عديمة الجدوى، أو على الأقلّ ضروب الإنفاق العام التي لا يبرر وجودها ما تدره من أرباح. وكان الهدف الرئيسي لهذه العملية الحصول على قيمة أكبر تدرها النقود التي أنفقت. ومن المسلم به على نطاق واسع هو أن الكفاءة في استخدام الأموال العامّة تمثل أداة قوية لتعزيز الرفاه الاجتماعي - الاقتصادي للسكان.

١٠ - وتتعلّق إدارة الأموال العامّة بعملية التخطيط؛ والبرمجة والميزنة؛ وتنفيذ الميزانية؛ والمحاسبة؛ ومراجعة الحسابات وتقييم الموارد العامّة. وهذه الوظائف التي تقوم بها الحكومة تهدف إلى كفالة أن يتم، إلى أقصى حد ممكن عملياً، استخدام الموارد العامّة - سواء تمّ تحصيلها داخلياً أو خارجياً - وفقاً لما يقره القانون، وأن تؤتي ثمارها كاملة.

هذه القرارات تُتخذ في إطار النسق الإنمائي الجديد الذي يحدده الإعلان، أي ما إذا كانت القيم التي يُسترشد بها في اتخاذ قرارات متعلّقة بالسياسات تشمل قيمة الحرية المتأصلة في التضامن الإنساني من أجل جميع الناس في كل مكان. ومن ثمّ، فإنّ الحديث عن القدرة الماليّة للقطاع العام على تنفيذ الأهداف الإنمائية لإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية يستلزم الحديث أولاً وقبل كل شيء عن قدرة الحكومات على توطيد دعائم ائتلاف سياسي يقف بحزم وراء مثل هذا النسق الإنمائي الجديد. والائتلاف المطلوب هو ائتلاف لا يكفي بدعم هذه الأهداف بصفة عامّة (على المستوى العالمي) ولكنه يدعمها محلياً، في مجتمع معين، داخل مجتمعاته المحليّة الحضريّة والريفية، حتى تلك الواقعة في أبعد المناطق.

٧ - وعلى الرغم من أنه قد بذلت محاولات محدودة ومقتصرة على قطاعات معينة لحساب الآثار الماليّة المترتبة على الأهداف الإنمائية لإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية^(١)، فإنّ إمكانية وضع فاتورة حساب واقعية لها تبدو أقرب إلى الاستحالة. وقد بل وسوف يؤدي تحقيق بعض الأهداف الإنمائية، فضلاً عن بعض الأهداف الأخرى التي لا تنتمي إلى الفئة الإنمائية، إلى تحقيق وفورات ضخمة، بالإضافة إلى توفير موارد جديدة. وهذه هي الآثار المحتملة التي ستترتب على تحقيق معايير أعلى للقدرات البشرية من خلال تحسين التعليم والرعاية الصحيّة والقضاء على الفقر. وهذا هو الأثر المحتمل أيضاً لتحرير معظم البلدان المتضررة من الوبال المتمثل في الإيدز. ويترتب على السلام والحكم الرشيد آثار إيجابية عديدة ذات نطاق واسع تشمل المجتمع بكامله والاقتصاد بأسره، ويمكن التعبير عنها أيضاً ماليّاً.

٨ - بيد أن الاستثمارات ضرورية، لا سيما على المدى القصير. وتستدعي مهمة تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية - وهي مهمة قبل بها رؤساء الدول والحكومات - إلقاء نظرة متأنية أخرى على الكيفيّة التي تُنفق بها الموارد

مثل هذه الإدارة إيجاد ظروف أفضل لتحقيق مناخ تنافسي للمؤسسات المحلية؛ وهي مفيدة أيضا للتنمية الاجتماعية؛ وتساعد في توصيل خدمات ذات جودة أفضل؛ وإذا ما ساهمت في توفير الموارد المالية العامة، فإنها تتيح الفرصة لصناع السياسات لإعادة توجيه مسار هذه السياسات نحو تحقيق الأهداف الإنمائية.

١٥ - ولا تمثل الإدارة المالية العامة الكفاءة والفعالية مجموعة المهارات الفنية. ومن الحق القول إن النهج الفنية الجديدة ممكنة ومطلوبة في أغلب الأحيان. علما أن الكثير من الجهود الإصلاحية قد فشلت على مستوى هذه النهج الفنية. وليس جميعها مقبولا ثقافيا في مختلف الأوضاع الاجتماعية. وإن التشديد بشكل كبير على الحلول الفنية يحجب المسلمة الأساسية التي مفادها أن نجاح الإدارة المالية العامة يتوقف على تدعيم الأركان الثلاثة للحكم الجيد وهي: الشفافية والمساءلة والمشاركة فضلا عن توقع ما تسفر عنه من نتائج.

١٦ - يجب التنويه إلى أنه يمكن تحقيق هذه الإصلاحات بسبل شتى. إلا أنه يجب أن يكون وراء أي نهج فني - سواء كان مستوردا أو محليا - إرادة سياسية ثابتة. وبدون هذه الإرادة السياسية القوية، القائمة على تحالف القوى التي ترى وجود قيمة في الشفافية والمساءلة والمشاركة المتزايدة، فإنه لا بد من فرض تطبيق نهج فنية جديدة تكون أقل فعالية. ويجب أن يسبق اتخاذ القرار وتوافق الآراء حول زيادة المشاركة والمساءلة وجعل الأمور المالية لا مركزية. ويجب أن يسبق اتخاذ القرار والتوافق في الآراء من أجل كبح الفساد، إدخال تحسينات هامة على إدارة الإنفاق العام. ويجب أن يسبق اتخاذ القرار بكبح البيروقراطية وضع إجراءات لزيادة التحكم في زيادة الإنفاق، وتخصيص الموارد الاستراتيجية، والإدارة التنفيذية الجيدة والعمليات الصحيحة. ويجب أن يسبق إجراء تغيير في العلاقة بين الجمهور بشكل عام

١١ - وفي هذا السياق، فإن من الشواغل المركزية لجميع البلدان كيفية الموازنة بين عمليات ثلاث متداخلة، وإن كانت كل منها متميزة إلى حد ما، وهذه العمليات هي: (أ) الإدارة والرقابة الاستراتيجيتين لمجموع المتغيرات المالية؛ (ب) وتغيير سلم أولويات النفقات؛ (ج) وتحقيق إدارة مؤسسات توصيل الخدمات بأسلوب فعال وابتكاري.

١٢ - وإذا ما أحرزت الحكومات تقدما في مسار التكامل الاقتصادي العالمي و/أو، إذا ما تبنت خطة اجتماعية طموحة - سواء أكانت متفقة مع أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية أو لم تكن -، فإن الإدارة المالية المتسمة بالفعالية والكفاءة تصبح أمرا ضروريا، لا سيما في البلدان التي يتصف فيها حجم العائدات الضريبية بعدم المرونة. ولزام على هذه الحكومات أن تكفل الإدارة الفعالة لأي موارد تمتلكها، بغية تحقيق استمرارية النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية.

١٣ - وتتزايد أيضا أهمية الإدارة المالية المتسمة بالكفاءة والفعالية باعتبارها شرطا لا غنى عنه لتعاون البلدان النامية مع المانحين، في سياق التحويلات الدولية (المساعدة الإنمائية الرسمية)، وفي سياق مفاوضات تخفيف أعباء الديون. ويمنح وجود نظام ملائم لإدارة الأموال العامة، وممارسته عمليا، ضمانات للبلدان المانحة بأن الموارد الأجنبية من صادراتها في هذه المجالات ستستخدم بشكل سليم وحكيم.

١٤ - ولقد تمخض ما يزيد على عقدين من التجريب في مجال إصلاح إدارة الأموال العامة عن عدد يبعث على الإعجاب من قصص النجاح وطائفة من حالات الفشل. ومع ذلك، فإن المنطلق الأساسي وراءها جميعها لا يتغير، وهو يتمثل فيما يلي: إن الطريقة التي تدار بها الأموال العامة مسألة بالغة الأهمية. ويعود وجود إدارة مالية عامة تتسم بالكفاءة والفعالية بالفائدة على الاقتصاد الوطني؛ ومن شأن

محاولات الجهات المانحة/الدائنين الرامية إلى تسديد الأموال على نحو أسرع.

١٩ - ومع ذلك، ثمة فهم مشترك للأشياء التي يبدو أنها تتم في مجال الإدارة المالية العامة. فمن الناحية المثالية، ينبغي أن تكون الإدارة المالية عملية مستمرة تربط بين التخطيط ووضع الميزانية، وتنفيذ الميزانية، والمحاسبة وتقييم البرامج ومراجعة الحسابات. وعلى الصعيد الوطني، ينبغي أن تضطلع المؤسسات التي تضع السياسات المالية بالتخطيط للاستثمارات ووضع الميزانية على الأجلين المتوسط والبعيد. ويجب أن تحل الإدارة الاقتصادية الكلية محل إدارة الأزمات القصيرة الأجل، وخاصة فيما يتعلق بالحدود القصوى للدين العام وإدارة العجز. ويجب على الحكومات أن تجري رقابة أكثر فعالية، باستخدام معايير إدارة الأداء، مدعومة بالمراقبة المنتظمة ومراجعة الحسابات الفعالة. ويجب أن تتكامل جميع مكونات نظام الإدارة المالية في تدفق سلس للمعلومات، والقرارات والمخصصات ومراجعة الحسابات/التقييم. ويجب أن تتعاون جميع أجزاء النظام، وينبغي أن تتكامل وكالات التخطيط القوية، والميزنة، وإدارة الدين والنقد والمحاسبة والإبلاغ ومراجعة الحسابات والتقييم مع وضع السياسات على الصعيد الوطني.

٢٠ - إن النظر في سبل تحقيق هذه النتائج يؤدي بنا إلى بحث نقطة اختيار طرائق الإدارة المالية العامة، أي النهج الفنية. وإن النهج التي أحدثت أكثر النتائج إيجابية والتي كانت في الوقت نفسه مصادر أكثر الكوارث هي النهج المرتبطة بثورة الإدارة العامة الجديدة. ورغم أنه قيل الكثير عن التناسب المميز للديمقراطيات القوية ذات التقاليد العريقة من الخدمة المدنية وتجزؤها في القانون العام، فقد تم اختبارها ولا يمكن للحلول البديلة أن تفوقها. ويمكن القول إنه في العديد من الحالات، فإن الإرادة السياسية والالتزام بالإضافة إلى توافق الآراء الواسع من أجل التغيير قد تعوّض ما تفتقده

والحكومة، توافق في الآراء لتحسين المساءلة، التدابير الرامية إلى توسيع أفق وضع ميزانية لتجاوز المستقبل الآني من خلال نهج رسمي متعدد السنوات، عندما يكون ذلك مجدياً، أو كحد أدنى، من خلال التفكير العام والحوار بشكل منظم. وعندما نتحدث عن مقدرة الحكومات المالية، يجب أن ندرج في هذه الفئة أيضاً الرغبة في بناء إئتلافات سياسية واستحداث زخم سياسي للشفافية والمساءلة والمشاركة والقدرة على ذلك.

١٧ - لا يعني كل ذلك أن الحلول الفنية لا تهم. فقد تأكلت قدرات الإدارة المالية في الكثير من البلدان بسبب السعي وراء الآليات المالية الشعبية وآليات الميزانية المشوهة وغير الفعالة، أو بتوقف مؤسسات الإدارة المالية الحالية. وفي الوقت نفسه، حدثت مؤخراً إصلاحات في القطاع العام في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية التي تتيح لصانعي السياسة الحكوميين النظر جدياً في زيادة الاستقرار الاقتصادي الكلي ومتابعة جدول أعمال اجتماعي طموح.

١٨ - وتظهر التجربة أن أكثر أوجه الضعف الفني شيوعاً في الإدارة المالية العامة تتعلق بالمحاسبة الحكومية الخاطئة والتي لا تكون في حينها؛ وعمليات مراجعة الميزانية التي يعوقها الافتقار إلى المعلومات ذات الصلة؛ والافتقار إلى الطرق الحديثة في إدارة البيانات؛ والقواعد والإجراءات الروتينية جدا التي تشدد على المراقبة؛ والتدريب غير الكفؤ. وثمة مجموعة منفصلة من أوجه الضعف تتعلق بالإدارة المالية للمشاريع الممولة من الخارج. وهي تشمل، عدم توفر المعارف المتعلقة باحتياجات الجهات المانحة/الدائنين إلى المساءلة المالية؛ والصعوبات التي تكتنف جمع البيانات المحاسبية؛ والتأخير في مطالبات التعويض المقدمة من الجهات المانحة/الدائنين؛ وعدم وجود رقابة مالية على الحوالات العينية؛ ووجود صعوبة في مجارات الإجراءات المحلية مع

على ميزانيات غير مركزية "على الإنترنت" وتتعامل مع بعضها الآخر على نحو رسمي؛

(ح) "الإدارة الشخصية المحترفة" في القطاع العام: مراقبة المنظمات على نحو فعال ومرئي واختياري من قِبَل أشخاص معينين في القمة يتمتعون "ببحرية في الإدارة".

ثالثاً - تعبئة الموارد العامة

ألف - السياسة الضريبية

٢٢ - فيما يتعلق بالسياسة الضريبية، ينبغي أن تهدف البلدان، من الناحية المثالية، إلى إقامة نظام ضريبي كفء ومنصف يعمل على زيادة الإيرادات الأساسية دون الاقتراض الحكومي المفرط، ويجب القيام بذلك بدون إعاقه الأنشطة الاقتصادية، أو الانحراف كثيراً عن النظم الضريبية في البلدان الأخرى. وينبغي أن تسعى الإصلاحات الضريبية إلى البساطة والعدالة والشمول.

٢٣ - وفي واقع الحال، تواجه العديد من الدول النامية قيوداً شديدة في اختيار خيارات السياسة الضريبية. ونظراً لانتشار الصفقات النقدية في اقتصاداتها، يمكن لوسائل زيادة الدخل الحديثة، كضرائب الدخل وضرائب المستهلك، أن تؤدي دوراً طفيفاً. وكقاعدة توجد لدى دافعي الضرائب قدرة محدودة على تسجيل حساباتهم. وتواجه المكاتب الإحصائية والضريبية صعوبة في استحداث إحصائيات موثوقة. وإذا لم يكن ثمة شيء آخر، فإن نقص البيانات هذا يمنع صانعي السياسة من تقييم الأثر الممكن للتغييرات الرئيسية التي تطرأ على النظام الضريبي. ويصعب أيضاً إنشاء إدارة ضرائب كفوءة بدون موظفين جيدي التعليم والتدريب، وخاصة في غياب مكافآت كافية لموظفي الضرائب. ومن الصعب التحديث، ومثال على ذلك: حوسبة عمليات تحصيل الإيرادات، بل وفي بعض الحالات، يصعب توفير هاتف فعال وخدمات بريدية لمكاتب الضرائب.

التقاليد السياسية والقانونية فقط. ويمكن أن تزود الالتزامات التي تم قبولها في إطار إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية حافزاً لإحداث مثل هذا الزخم السياسي وإقامة إئتلافات سياسية مساعدة.

٢١ - وعلى سبيل التذكير، تشمل أبرز النهج الفنية للإدارة العامة الجديدة ما يلي:

(أ) الانتقال إلى منافسة أكبر في القطاع العام: الانتقال إلى العقود بأجل وإجراءات مناقصات عامة وذلك لأن المنافسة هي المفتاح لتخفيض التكاليف ووضع معايير أفضل؛

(ب) التشديد بشكل أكبر على ضوابط الناتج: تخصيص الموارد والمكافآت المرتبطة بالأداء المدروس؛

(ج) وضع معايير وإجراءات أداء واضحة: تعريف الغايات، والأهداف، ومؤشرات النجاح - وخاصة للخدمات الفنية - التي يفضل التعبير عنها بمعايير كمية وإشهارها للعامة؛

(د) التشديد على أسلوب القطاع الخاص في ممارسات الإدارة: مرونة أكبر في التوظيف والمكافآت؛ استخدام أساليب العلاقات العامة على نحو أكبر؛

(هـ) التشديد على الانضباط والتعقل بشكل أكبر في استخدام الموارد: تخفيض التكاليف المباشرة، زيادة انضباط اليد العاملة، ومقاومة مطالب اتحاد العمال، والاقتصار على "تكاليف الامتثال" للشركات التجارية؛

(و) تقسيم إدارة شؤون الموظفين البيروقراطية المركزية الشاملة؛

(ز) تفكيك الوحدات في القطاع العام: تقسيم الوحدات ذات السياق الواحد سابقاً، وتحويل نظم الإدارة المركزية إلى وحدات مؤسسية، حول المنتجات، التي تعمل

٢٤ - وفي هذه الظروف، فإن قدرة الحكومات في العديد من البلدان النامية على تحصيل الإيرادات عن طريق إحداث تغييرات في السياسة الضريبية محدودة جدا. ففي العديد منها، فإن السياسة الضريبية هي في الغالب فن الممكن بدلا من السعي وراء الأمور المثالية. ونتيجة لذلك، تأخذ العديد من الحكومات السبيل الذي يتسم بمقاومة أقل، وتضع نظما ضريبية تمكنها من استغلال الخيارات المتاحة لها بدلا من وضع نظم ضريبية رشيدة وحديثة وفعالة. وفي الغالب، يفضل إجراء تغييرات طفيفة على إجراء تغييرات هيكلية رئيسية، حتى عندما يفضل اتباع تلك الأخيرة، التي من شأنها أن تجعل الهياكل الضريبية غير فعالة وتؤثر سلبا على قدرة الحكومات على تعبئة موارد محلية كافية لتحقيق النمو والتنمية واستدامتهما.

٢٧ - ومهما كانت الأسباب للإصلاحات الضريبية فإن الاتجاه السائد في العالم في الوقت الحالي هو خفض نسب ضرائب الأرباح والدخول وخفض النفقات الضريبية وتوسيع القاعدة الضريبية. وأصبح الإصلاح الضريبي في الواقع يعني إعادة توزيع الأعباء الحالية بشكل تنازلي. وربما تختلف السياسات الخاصة من بلد إلى آخر ولكن برزت اتجاهات ملحوظة نحو ضريبة للدخل أكثر شمولا وأقل تطورا وبمعدلات أقل ومزيد من الاعتماد على ضريبة القيمة المضافة. وفي حين تستهدف هذه التدابير تحسين الامتثال وتعزيز أوجه الإنصاف والحد من التشوهات الناجمة من وجود أنظمة ضريبة معقدة وغير فعالة فقد لا تساهم بالضرورة بشكل مباشر في تحقيق أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية. كما أن من الصعب اقتراح مدونة ضريبية تدعمها بشكل مباشر ولكن يبدو أن اتخاذ تدبير لإعادة توزيع الثروة عن طريق فرض الضرائب والإنفاق العام الفعال هو فكرة قد تم إهمالها ببساطة شديدة دون إيجاد حلول بديلة فعالة.

باء - الإصلاحات الضريبية

٢٥ - ومع هذا، أجرت كثير من البلدان في العقدين الماضيين تعديلات هيكلية في نظمها الضريبية. وكقاعدة عامة كانت هذه التعديلات جزءا لا يتجزأ من برامج الإصلاح الاقتصادي الشامل. إلا أن الإصلاحات كانت تنفذ في أغلب الأحيان "للسبب الخاطئ". ونتيجة لذلك فهي لم تستهدف إحداث تحسينات منتظمة لتعزيز الإنتاجية طويلة الأجل للنظام الضريبي. كما أنها لم ترتبط باستراتيجية متسقة للتنمية البشرية. وكان الحافز لهذا النوع من الإصلاحات هو الحاجة الملحة لزيادة الإيرادات لمواجهة الأزمات الضريبية الوشيكة. وفي هذه الحالات حتى لو شكلت الإصلاحات جزءا من برنامج الاستقرار المالي فإنها تنفذ على أساس مخصص لمواجهة حالة الطوارئ الضريبية العاجلة فقط.

٢٦ - أما الإصلاحات المنفذة ضمن إطار أوسع للإصلاح الاقتصادي فكان الهدف منها هو تعزيز التنافسية الدولية

٢٨ - إن القدرة الحكومية المطلوبة هنا هي أساسا القدرة على إجراء حوار اجتماعي عريض. والأمر يتعلق بإيجاد

٣١ - ولذلك ينبغي للحكومات التي تقرر إجراء إصلاحات ضريبية أن تضع في الاعتبار أيضا الإصلاح اللازم للإدارة الضريبية. كما يتعين أن يتيح الهيكل التنظيمي للإدارة الطوعي ومن إدارة القوانين الضريبية بفعالية وكفاءة وإنصاف وبأكبر قدر من النزاهة. وليس هناك خلاف على استراتيجيات إصلاح الإدارة الضريبية:

- فالمبدأ الأول هو التبسيط فينبغي مثلا إنقاص عدد الشرائح الضريبية في ضريبة الدخل وإلغاء الإعفاءات والخصومات قدر الإمكان.

- والمبدأ الثاني هو الحاجة إلى استراتيجية واضحة للإصلاح بدلا من التدابير المخصصة. فمن الضروري تقييم النظام الضريبي الحالي لأجل فهم المصادر التي تأتي منها الإيرادات في الوقت الراهن واستخدامات الموارد الإدارية وكيفية ارتباطها بالإيرادات وبعدها الحالات التي يتم تناولها والأوعية الضريبية الفعلية والمحتملة والمشاكل القائمة.

- والمبدأ الثالث هو توافر درجة عالية من الالتزام نحو الإصلاح، لا سيما على أرفع المستويات مع انطباق ذلك أيضا على جميع من يعينهم الأمر ويتوقف النظر إلى النظام الضريبي على مدى ما فيه من فرص للتهرب وما يتميز به من أوجه العدالة والتعقيد والجزافية والعبء الذي تفرضه الإدارة على دافعي الضرائب.

- والمبدأ الأخير هو الكفاءة التقنية من جانب مديري الضرائب وموظفي النظام الضريبي ككل. فالكفاءة لا تعزز زيادة الفرص في جمع الضرائب فحسب

توافق اجتماعي لإنشاء نوع الاقتصاد السوقي الذي يستجيب للقيم والأذواق المحلية. فهناك العديد من أشكال التحرير الاقتصادي والاجتماعي البراق. وحتى في العالم الذي يتجه بسرعة نحو التكامل لا توجد قاعدة سائدة وحيدة تحدد الجهة التي ينبغي أن تستفيد في النهاية من الفوائد العائدة من كفاءة الاقتصاد. وستؤدي الضرائب دورا مهما في إعادة التوزيع على الدوام فهي تؤدي هذا الدور حاليا وستظل تؤديه في المستقبل. ولكن المجتمع والقيم التي يؤمن بها هي التي تحدد القرارات المهمة لاتجاه تدفق الثروة. وليس للإصلاح الضريبي سوى إضفاء الطابع الرسمي على هذه القرارات.

جيم - الإدارة الضريبية

٢٩ - الإدارة الضريبية الفعالة شرط أساسي لكي ينجح النظام الضريبي في تحقيق الإيرادات المحتملة. فأفضل النظم تخطيطا يتساوى في الأهمية مع الإدارة التي تنفذها. وبالتالي فإن الإدارة الضريبية الفعالة تشكل عنصرا رئيسيا في قدرة الحكومة على اتباع سياسة ضريبية سليمة وبذل أكبر مجهود في مجال الضريبة وإنشاء هيكل ضريبي ملائم.

٣٠ - إن القوانين الضريبية معرضة للفشل في تحقيق أهدافها في الواقع ما لم تنفذ بطريقة فعالة وما لم يحفز دافعو الضرائب أو يجبروا إذا لزم الأمر على الامتثال لها. ولكي ما يحدث ذلك يجب أن تتوفر للإدارة الضريبية القدرة على تنفيذ هذه القوانين. ويتطلب ذلك وجود الموظفين الملائمين إضافة إلى القدرة اللوجيستية والتقنية. وبخلاف ذلك ربما يختلف الواقع على المستوى الميداني للنظام الضريبي الفعلي بشكل كبير من الأهداف الأصلية: فرمما تحال الضرائب على

رابعاً - السياسة الضريبية والدين العام

٣٤ - لا يمثل الدين العام عاملاً إيجابياً أو سلبياً في حد ذاته. وإنما يجب النظر إليه ضمن إطار أوسع للسياسة الضريبية. فهو يكون عاملاً جيداً إذا فُهمت العلاقات المعقدة بين العوامل التي تفضي إلى العجز في الميزانية والقرارات المتعلقة بالاقتراض وتكلفة الاقتراض من جانب المعينين. ويكون جيداً إذا كان من يقومون بإنفاق الأموال المقترضة يدركون ما لها من تكلفة وإذا كان المقترضون ومن يقومون بإدارة الدين العام يدركون أسباب الاقتراض والقيود التي يفرضها الدين على السياسة الضريبية الأوسع. وتساعد الشفافية والمساءلة في توجيه هذه العمليات ضمن توافق مستنير من جانب المستفيدين النهائيين أي المجتمع ككل.

٣٥ - فطبقة لآفاق الاقتصاد العالمي (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١) فلقد بلغ إجمالي الدين الخارجي للبلدان النامية ٢,١٤ ترليون دولار أمريكي في نهاية عام ٢٠٠٠. وكان يتألف من دين لفترات قصيرة بلغت قيمته ٢٧٩ بليون دولار ودين لفترات طويلة بلغت قيمته ١,٨٦١ ترليون دولار. ومن هذا المبلغ، بلغ حجم الدين الرسمي ٩١٢,٨ بليون دولار وبلغ حجم الديون المستحقة للبنوك ٥٥٧,٢ بليون دولار كما بلغ حجم الديون الخاصة الأخرى ٦٧٠ بليون دولار. وبلغ حجم خدمة الدين ٣٣٧,٨ بليون دولار. ومن المرجح أن يرتفع حجم الدين الخارجي التراكمي إلى ٢,١٦٨ ترليون دولار في عام ٢٠٠٢ وستبلغ مدفوعات خدمة الدين ٣٧٤,٧ بليون دولار. ويختفي وراء هذه الأرقام الإجمالية العديد من حالات الدين غير المحتمل. ويعترف تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية بذلك من خلال إدراجه كأحد أهدافه (تعزيز برنامج تخفيف دين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وإلغاء الديون الثنائية الرسمية) في حالة أقل البلدان نمواً. وقد تكررت هذه الدعوة أثناء

ولكن تساهم أيضاً في إيجاد الثقة في دافعي الضرائب.

٣٢ - يتمثل أحد المعايير المفيدة لقياس التحسن في الإدارة الضريبية في التقدم المحرز في سد ثغرة الامتثال أي الفجوة بين الإيرادات الفعلية والإيرادات المحتملة. ويتسبب ارتفاع معدلات عدم الامتثال كقاعدة عامة من (أ) انعدام الموارد المالية والمادية؛ (ب) ضعف تأهيل وتدريب الموظفين؛ (ج) عدم فعالية الإجراءات؛ (د) الفشل في تنفيذ التدابير التي تحد بشكل مباشر من عدم الامتثال؛ (هـ) انعدام الخدمات الفعالة لدافعي الضرائب؛ (و) ارتفاع معدلات نقل الموظفين التقنيين والإدارة؛ (ز) الممارسات الفاسدة. فعندما لا يتم جمع المبلغ الفعلي من الإيرادات المستحقة لا تتحقق الفعالية للهيكلة الضريبية ويتعرض معيار الإنصاف الأفقي والرأسي للهيكلة الضريبية للتشويه.

٣٣ - يجدر في سياق إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية أن نذكر أن الإدارة الضريبية الفعالة تقوم بدور ضربي أكبر مما هو متصور. فتوفير خدمات أفضل لدافعي الضرائب والتي تشمل النظم المبسطة للتسجيل والجمع وتنفيذ برامج تنقيفية عن الضرائب واتخاذ قرارات شفافة بشأن المسائل الضريبية وكل ذلك يعزز من الجهود الرامية إلى توعية المواطن. وتعتبر الدورة بأكملها بدءاً من وضع السياسة الضريبية وتخطيط الإصلاحات الضريبية إلى الإدارة الضريبية ومن تحديد جانب الإنفاق من الميزانية العامة إلى تقديم الخدمات العامة درسا مدنياً قيماً. ومن شأن ذلك أن يعزز (أو يفشل في تعزيز) عنصر المشاركة في هياكل الإدارة الذي يعتقد أنه يساعد بشكل أفضل في تحقيق أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية.

كثير من البلدان المنخفضة الدخل بدرجة كبيرة منذ فترة السبعينات بسبب أخطاء التوزيع والآثار العكسية للتجارة والحروب والكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان. وكما كان هناك دور سلبي أداه انعدام التكيف المستدام للاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية وانخفاض الإقراض غير التيسيري وسياسات التمويل من جانب الدائنين بالإضافة إلى سوء إدارة الدين. وينبغي أن يُذكر هنا أن سوء توزيع الموارد المالية المقترضة يمثل انتهاكا آخر لقيمة التضامن، مع المعاصرين هذه المرة.

٣٨ - وهناك فهم عام للضرر الذي يحدثه عبء الدين غير المستدام للاقتصاد والمجتمع. والحقيقة التي لا تعرف كثيرا هي أن قدرة الحكومة الثابتة على إدارة الدين ينبغي أن تصبح التزاما لكل بلد مقترض. ومما يؤسف له أن هذه الحقيقة لا يُلتفت إليها كثيرا سيما عندما تكون الحاجة ماسة إليها. وتختلف الترتيبات المؤسسية لإدارة الدين بالضرورة من بلد إلى آخر ولكن ينبغي أن تتمحور أنشطتها حول صياغة استراتيجيات وسياسات لإدارة الدين. وينبغي لها أن توفر الإسقاطات والتحليل للاقتصادات الكلية لدعم رسم السياسات وتنفيذ العمليات لتطبيق اتفاقات الدين والاحتفاظ بسجلات الدين (أي رصد وحفظ المعلومات المتعلقة بالصرف ومدفوعات خدمة الدين). ويسبب سوء إدارة الدين في كثير من حالات الأزمات. على سبيل المثال كان حفظ حافظات الدين سيئة الصياغة من حيث النضج والعملية وتشكيل معدلات الفائدة والالتزامات الكبيرة وغير الممولة عوامل مهمة في حدوث الأزمة الاقتصادية والتعجيل بها في كثير من البلدان. وبغض النظر عن نظام الصرف ومدى وجود الدين بعملة محلية أو أجنبية فإن الأزمة تحدث في الغالب بسبب الإفراط في التركيز من قبل الحكومات على وفورات محتملة في التكلفة المرتبطة بكم حجم الدين قصير الأجل أو الدين بسعر عائم. وتسبب ذلك في جعل الميزانيات

مؤتمر مونتيري وهو خلاصة المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية (آذار/مارس ٢٠٠٢).

٣٦ - في ضوء الدعاية التي تعقب إعلان العجز العام والأزمات الضريبية ينسى في الغالب أن الاقتراض هو أداة مشروعة لتعبئة الموارد العامة. فإذا استُخدم الدين العام بشكل ملائم فيمكن أن يساهم في النمو الاقتصادي والحد من وطأة الفقر وأن يزيد من الاستهلاك من أجل التصدي للأزمات. تنفذ الاستثمارات الحكومية استشرقا لعائدات اجتماعية في المستقبل قد تأخذ شكل تدفق للمدفوعات النقدية. وعندما تفوق معدلات الفائدة الاجتماعية العائدة تكاليف الفرص الاجتماعية البديلة للأموال الحكومية فإن الاستثمار يستحق التنفيذ. وتشمل تكاليف الفرصة الاجتماعية البديلة تكلفة استخدام الضرائب في المستقبل لخدمة الدين المتكبد لتمويل الاستثمار. وتستثمر الحكومة أيضا في السلع الاستهلاكية المعمرة التي قد لا يكون مفيدا فيها استعادة التكلفة الكاملة عن طريق رسوم المستخدمين. وقد تولد بعض مشاريع القطاع العام تدفقات نقدية سلبية طوال فترة حياة المشروع. ولا يعني ذلك أن تتوقف الحكومة من الاقتراض لتمويل هذه المشاريع. وكل ما ينطوي عليه ذلك هو ضرورة زيادة الضرائب في المستقبل أو خفض مدفوعات التحويلات والنفقات الاستهلاكية العامة في المستقبل. وينبغي أن يساوي ذلك بالقيمة الحالية التكلفة الأولية للاستثمار ناقصا القيمة الحالية لأي تدفق نقدي صاف في المستقبل يتولد من المشروع. إلا أن التضامن مع الأجيال المقبلة يمثل قيمة مهمة ينبغي مراعاتها عند تحديد مستوى الاقتراض الحالي.

٣٧ - إذا لم يوزع الدين العام بطريقة فعالة فيمكن أن تساهم تكلفة الموارد الخارجية المقترضة في إحداث مشاكل في إدارة الاقتصاد الكلي من خلال زيادة حجم الالتزامات بخدمة الدين الخارجي. وقد ارتفع حجم الدين الخارجي في

إلى ٠,٢٤ في المائة في عام ١٩٩٩، مقارنة بالرقم المستهدف الذي حددته الأمم المتحدة للمعونات بنسبة ٠,٧ في المائة. وكنسبة من مجموع الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة، انحدرت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً من ٠,٠٩ في المائة في الفترة ١٩٨٦-١٩٨٧ إلى ٠,٠٥ في المائة في عام ١٩٩٧. وفي عام ٢٠٠٠ كانت نسبة ٢٠ في المائة تقريبا من التزامات فرادى أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية بالمساعدة الإنمائية الرسمية غير مربوطة جزئياً أو مربوطة؛ وخصصت نسبة ٥٣,٥ في المائة للهياكل الأساسية الاجتماعية أو الإدارية، مثل التعليم والصحة والسكان وإمداد المياه والمرافق الصحية وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية. ولم تخصص سوى نسبة ١٠,١ في المائة للإجراءات المتعلقة بإدارة الديون، بما في ذلك المدفوعات للديون خارج إطار المساعدة الإنمائية الرسمية. والتدابير التي اقترحت في السنوات الأخيرة للنهوض بنوعية العون وفعاليتها تشمل تركيزاً على التعاون الإنمائي على المدى المتوسط، وتحولاً من المشاريع إلى البرامج، وزيادة التركيز على الحوار بشأن السياسات، والشراكة، والإدارة المالية العامة السليمة، ومشاركة جميع قطاعات الاقتصاد.

٤١ - وعزز توافق مونتيري الاتفاق بشأن السياسات المطلوبة في البلدان النامية لتعبئة الموارد المحلية، واحتذاب الاستثمار الخاص، واستخدام المعونة بفعالية. وأكد التوافق من جديد أهمية السياسات السليمة والحكم الصالح لكفالة فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية وتحكم البلدان في السياسات والبرامج والمشاركة فيها والمواءمة بينها. وأقر أيضاً بالحاجة إلى زيادات كبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية لتمكين أشد البلدان فقراً من تخفيض الفقر بمقدار النصف وتحقيق الأهداف الإنمائية الأخرى المتفق عليها دولياً.

٤٢ - وفي مونتيري، التزم أفراد المجتمع الدولي بتصعيد الجهود وتكثيفها لمساعدة البلدان النامية في بلوغ الأهداف

الحكومية معرضة بشكل خطير لأوضاع الأسواق المالية المتغيرة. بما في ذلك التغيرات في قدرة البلدان على الأهلية عندما يحتاج هذا الدين للتحويل. وتمثل الديون بعمولات أجنبية مخاطر خاصة يتعين إدارتها بدقة. فالاعتماد الزائد على الدين بعملة أجنبية يمكن أن يفرض على ضغوط على سعر الصرف أو إلى ضغوط نقدية إذا أحجم المستثمرون عن تمويله. ويمكن من خلال خفض مجالات الخطر الناجمة من سوء إدارة الحافظة المالية لدى الحكومة إزالة مصدر كبير من مصادر عدم الاستقرار للقطاع الخاص. كما أن من شأن الإدارة الحكيمة للدين الحكومي واتباع السياسات السليمة في إدارة الالتزامات المصاحبة له أن تقلل من تعرض البلدان للمخاطر المالية.

خامساً - المساعدة الإنمائية الرسمية

٣٩ - إن المساعدة الإنمائية الرسمية، بتكاملتها الجهود المحلية في مجال توليد الإيرادات العامة فضلاً عن تدفقات رأس المال الأجنبي، يمكن أن تكون ذات فائدة حاسمة في مساعدة البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في تنفيذ أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية. ولتحقيق ذلك لا بد للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تدعم الاستراتيجيات التي تقوم على التنمية البشرية، وخاصة تحقيق هدف تخفيض الفقر. ويجب أن تسهم المساعدة في تحقيق نمو مستدام وعادل. ويجب أن تستند إلى سياسات وبرامج تراعي ضرورة تحكم حكومات البلدان المتلقية ومجتمعها المدنية في تلك السياسات والبرامج.

٤٠ - وبلغ تدفق المساعدة الإنمائية الرسمية من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية إلى البلدان النامية ٥١,٩ بليون دولار في عام ١٩٩٨ (٤٨,٣ بليون دولار في عام ١٩٩٧). وكنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة، انحدرت المساعدة الإنمائية الرسمية من ٠,٣٣ في المائة في عام ١٩٩٢

الإثائية المتفق عليها دوليا بالتأكد من إتاحة موارد المعونة لمضاهاة الالتزام بإحراز تقدم في إصلاح السياسات العامة في البلدان النامية. إلا أنه، ما دامت القرارات بشأن مستويات المساعدة الإثائية الرسمية وتوجهاتها تتخذ في إطار النموذج الإثائي القديم، ليس من الواضح على الإطلاق ما إذا كانت هناك قدرة محددة بوسع البلدان النامية بناؤها بغية اجتذاب تدفقات المساعدة الإثائية الرسمية. فالاحتياجات الإثائية البشرية العالمية تنافس الحسابات الاقتصادية والسياسية الاستراتيجية عند توزيع المساعدة الإثائية الرسمية. وكثيرا ما تظل السياسة المالية الخاصة ببلدان لجنة المساعدة الإثائية نفسها تحد من قدرة تلك البلدان على الإنفاق. ورغم ذلك، تقع المسؤولية على عاتق البلدان المتلقية أنفسها في زيادة فعالية استخدام المساعدة الإثائية الرسمية. ويجب على تلك البلدان أيضا أن تتحمل المسؤولية عن إقامة الحكم الرشيد ووضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية السليمة. ويستلزم ذلك، في جملة أمور، مواجهة الفساد، والاستثمار في البشر، وإنشاء مناخ استثمار مؤات لاجتذاب رأس المال الخاص.

٤٥ - ومن المشجع ملاحظة أن من الواضح أن كبار المانحين قد غادروا مونثيري بفهم جديد للحاجة إلى زيادة التحويلات الدولية. ومن المشجع أيضا أنه يبدو أن روحا جديدة من الشراكة والتعاون قد بدأت تبرز بين البلدان المتلقية والبلدان والمؤسسات المانحة. ومع ذلك، لا يبدو أن مسألة أسلوب الحكم المحلي قد بت فيها بسهولة. فمن المسائل المهمة مدى اتساع المشاركة في آليات الشراكة الجديدة هذه أو مدى فعالية نظام المساءلة الذي يراقب من يشاركون في ترتيبات الشراكة الجديدة هذه.

٤٦ - ولا يعني هذا عدم إمكانية اتخاذ خطوات عملية هامة من أجل بناء القدرة المالية للبلدان النامية على تنفيذ أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية.

٤٧ - ولعل أهم خطوة في هذا هي سد الفجوة بين التأييد الاسمي للإعلان في مجمله، بما في ذلك النموذج الإثائي والأهداف الإثائية، والممارسة والحياة على الصعيد اليومي في المجتمعات والمجتمعات المحلية في جميع أرجاء العالم. وسيطلب ذلك إعادة تقييم المؤسسات من أجل الحوار العام والمشاركة، ومن أجل الشفافية والمساءلة.

٤٨ - وتتمثل إمكانية أخرى في دعوة عدد أكبر كثيرا من الأطراف الفاعلة إلى العمل النشط في الحيز العام، وتأتي تلك الأطراف من أوساط الأعمال ومن المجتمع المدني، بما في ذلك

الإثائية المتفق عليها دوليا بالتأكد من إتاحة موارد المعونة لمضاهاة الالتزام بإحراز تقدم في إصلاح السياسات العامة في البلدان النامية. إلا أنه، ما دامت القرارات بشأن مستويات المساعدة الإثائية الرسمية وتوجهاتها تتخذ في إطار النموذج الإثائي القديم، ليس من الواضح على الإطلاق ما إذا كانت هناك قدرة محددة بوسع البلدان النامية بناؤها بغية اجتذاب تدفقات المساعدة الإثائية الرسمية. فالاحتياجات الإثائية البشرية العالمية تنافس الحسابات الاقتصادية والسياسية الاستراتيجية عند توزيع المساعدة الإثائية الرسمية. وكثيرا ما تظل السياسة المالية الخاصة ببلدان لجنة المساعدة الإثائية نفسها تحد من قدرة تلك البلدان على الإنفاق. ورغم ذلك، تقع المسؤولية على عاتق البلدان المتلقية أنفسها في زيادة فعالية استخدام المساعدة الإثائية الرسمية. ويجب على تلك البلدان أيضا أن تتحمل المسؤولية عن إقامة الحكم الرشيد ووضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية السليمة. ويستلزم ذلك، في جملة أمور، مواجهة الفساد، والاستثمار في البشر، وإنشاء مناخ استثمار مؤات لاجتذاب رأس المال الخاص.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٤٣ - يتمثل الاستنتاج الرئيسي لهذا التحليل في أنه، في منظور قصير الأجل، فيما يتعلق بالحاجة إلى موارد مالية جديدة، سيواجه القطاع العام في البلدان النامية صعوبات جمة في الإسهام بطريقة مفيدة في تنفيذ أهداف إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية.

٤٤ - ومما يثير الدهشة بعض الشيء، يبدو أن المسألة الرئيسية لا تتمثل في المال، وإنما في أسلوب الحكم. ونحن نقصد هنا الحوار وبناء الشراكات، والإرادة السياسية، والمشاركة الواسعة للجمهور في اتخاذ القرار، والشفافية. ونحن نقصد أيضا أن يصبح الجمهور العام بمثابة هيئة الرقابة على الحكومة في نظام المساءلة، كل ذلك في إطار النموذج

الثُّهَج التقنية، على الجانب الضريبي أيضا، اختُبرت في العالم والدروس المستفادة منها معروفة وموثقة جيدا. والحلول القائمة على الحكومة الإلكترونية تتزايد وتندرج في قوائم أولويات التعاون التقني للعديد من المانحين. وفي أوقات ندرة الموارد المالية، تتسم الكفاءة بأهمية بالغة بوصفها أسلوبا لتحقيق إنجازات أكبر بموارد أقل.

الحواشي

(١) بناء على تقديرات عشوائية: وفقا لما أورده البنك الدولي، سيتطلب تحقيق الأهداف الإنمائية لإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية بحلول عام ٢٠١٥ مضاعفة المستويات الحالية للمعونة الدولية، أي ما يتراوح بين ٤٠ بليون إلى ٧٠ بليون دولار من الموارد الجديدة سنويا. (انظر - Shantayanan Devarajan, Marga- ret J. Miller and Eric V. Swanson, Goals for Development: History, Prospects and Costs). وتقديرات تكلفة توفير التعليم الابتدائي على الصعيد العالمي بحلول سنة ٢٠١٥ تتراوح بين ٨ بلايين دولار (تقدير منظمة أوكسفام) و١٥ بليون دولار (تقدير منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)). (انظر اليونسكو، تقرير الرصد بشأن التعليم للجميع، (٢٠٠١)). وقدر المؤتمر الدولي المعني بالمياه العذبة (٢٠٠١) أن الاحتياجات المالية العالمية للاستثمار في قطاع المياه تبلغ ١٨٠ بليون دولار سنويا، مقارنة بالاحتياجات الحالية التي تتراوح بين ٧٠ إلى ٨٠ بليون دولار. (انظر الكلمة التي أدلى بها هايدماري فيكزورك - زويل في ختام المؤتمر). وفي سياق دورة الجمعية العامة الاستثنائية المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) (٢٠٠١)، قُدر أن الحملات العالمية لمكافحة الوباء تحتاج إلى مبلغ يتراوح بين ٧ إلى ١٠ بلايين دولار سنويا لتحقيق استجابة فعالة في البلدان المتدنية والمتوسطة الدخل.

فرادى المواطنين. والموارد المالية العامة تستخدم، في جملة أمور، لشراء الوقت والقدرات المملوكة ملكية خاصة. وإنشاء حيز عام جيد التنظيم يرحب بالشراكات والمبادرات قد يكون بديلا لبعض الموارد المالية المطلوبة.

٤٩ - وتلوح عملية وضع الميزانية بوصفها مجالا هاما للتغيير الممكن. وتمثل كلمات الاتساق والشفافية والمساءلة الكلمات الرئيسية الثلاث في هذا الشأن. ومن الممكن تحريك الميزانية في اتجاه المزيد من الاتساق مع الأهداف الإنمائية المحددة سياسيا ومع السياسة المالية والواقع. ويمكن نقل الميزانية إلى حيز عام أكثر انفتاحا تمارس فيه الشفافية والمساءلة مجدية.

٥٠ - وفي مجال إدارة الإيرادات، يتسم إصلاح السياسات في معظم الحالات بأهمية أقل من دعم الإدارات الضريبية. ولا يعني ذلك أن القوانين الضريبية غير قابلة للتحسين، خاصة في مجال تقاسم الأعباء على نحو منصف. بيد أن تنفيذ السياسات الضريبية والإصلاحات الضريبية يبدو أقل بكثير مما يجب نتيجة لضعف الإدارات الضريبية، مما يؤدي إلى نتائج مالية سلبية كثيرة، وكما ذكر آنفا، يتسبب ذلك في تكلفة باهظة بإضعافه لموقف دافعي الضرائب بصفتهم مواطنين.

٥١ - وتوجد كذلك مسائل دولية هامة متعلقة بالضرائب يمكن للمجتمع الدولي أن يتخذ بشأنها إجراءات سريعة وينبغي له أن يتخذها. وعلى سبيل المثال، القرارات بشأن ضرائب التجارة الإلكترونية والازدواج الضريبي وتسعير التحويلات يمكن أن تعبر عن مصلحة المشاركين الأضعف في الاقتصاد المرتبط شبكيا على نطاق العالم، وينبغي لها أن تعبر عنه.

٥٢ - وأخيرا، هناك خطوات هامة يمكن للبلدان اتخاذها لتحسين كفاءة إدارتها العامة وفعاليتها. فهناك طائفة من