الأمم المتحدة

E/2012/86

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
9 July 2012
Arabic
Original: English

الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٢

نيويورك، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٢ (ب) من جدول الأعمال

الجزء الرفيع المستوى: منتدى التعاون الإنمائي

رسالة مؤرخة ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٢ موجهة من الممثلة الدائمة للكسمبرغ لدى الأمم المتحدة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أتشرف بأن أحيل إليكم طيه تقرير الندوة الرفيعة المستوى عن موضوع ”التعاون في زيادة الأثر الإنمائي للمعونة“. وقد عُقدت هذه الندوة في لكسمبرغ يومي ١٨ و ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ تمهيدا لمنتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠١٢ (انظر المرفق).

وأرجوكم التكرم بتعميم هذه الرسالة ومرفقها كوثيقة من وثائق المجلس، تحت البند ٢ (ب) من جدول الأعمال.

(توقيع) سيلفي **لوكا**

السفيرة

الممثلة الدائمة

250712 240712 12-41894 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مرفق الرسالة المؤرخة ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠١٢ الموجهة من الممثلة الدائمة للكسمبرغ لدى الأمم المتحدة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الإعداد لمنتدى التعاون الدولي لعام ٢٠١٢: تقرير ندوة لكسمبرغ الرفيعة المستوى عن موضوع "التعاون في زيادة الأثر الإنمائي للمعونة" المعقودة يومي ١٨ و ١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – أهداف ندوة لكسمبرغ الرفيعة المستوى ٣

ثالثا – الرسائل الرئيسية الصادرة عن الندوة ٤

رابعا – موجز تفصيلي لحلقات النقاش في الندوة ٩

ألف – يمكن استخدام المعونة لحشد تدفقات مالية أخرى مواتية للتنمية ٩

باء – استُخلصت دروس كثيرة بشأن استخدام المعونة لتوسيع نطاق الوصول إلى القطاعات المالية الشاملة ١٢

جيم – تعبئة الموارد المحلية هو محور القدرة على الانتعاش ١٦

دال – استخدام المعونة لتحفيز الاستثمار المباشر الأجنبي ينطوي على فرص ومخاطر على حد سواء ٢٣

هاء – هناك حاجة إلى بناء القدرات لتعزيز إدارة واستخدام أكثر اتساقا للتمويل على المستوى القطري ٢٦

واو – ينظر بشكل متزايد إلى المساءلة المتبادلة على أنها حاسمة للزيادة في نتائج المعونة إلى أقصى حد ٣٠

أولا – مقدمة

١ – كلّف مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بعقد منتدى رفيع المستوى للتعاون الإنمائي كل سنتين ”لاستعراض الاتجاهات والتقدم المحرز في مجال التعاون الإنمائي الدولي، بما في ذلك الاستراتيجيات، والسياسات، والتمويل، ولتشجيع تحقيق مزيد من الاتساق في الأنشطة الإنمائية التي يضطلع بها مختلف الشركاء في التنمية، وتعزيز الصلة بين الأعمال التنظيمية والتنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة“[(١)].

٢ – ويهدف المنتدى إلى تعزيز وتحسين التعاون الإنمائي الدولي لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. وهو يتيح منبرا للحوار بين جميع الجهات المعنية لإيجاد سبل دعم هذه العملية بفعالية[(٢)].

٣ – وسيعقد المنتدى الإنمائي القادم يومي ٥ و ٦ تموز/يوليه ٢٠١٢ في نيويورك. وتيسيرا للحوار بين جهات التعاون الإنمائي والدول الأعضاء في الأمم المتحدة، قدمت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية الدعم لتنظيم ندوتين رفيعتي المستوى في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢. وندوة لكسمبرغ هي الثانية بين ثلاث مناسبات تحضيرية لمنتدى التعاون الدولي عام ٢٠١٢. وقد عُقدت الندوة الأولى في مالي في أيار/مايو ٢٠١١ عن كيفية تحقيق نتائج إنمائية في الأجل الطويل عن طريق المعونة. وعُقدت الندوة الثالثة في بريسباني بأستراليا يومي ١٤ و ١٥ أيار/مايو ٢٠١٢ عن الصلة بين التعاون الإنمائي والتنمية المستدامة.

ثانيا – أهداف ندوة لكسمبرغ الرفيعة المستوى

٤ – عُقدت الندوة على خلفية الأزمة الاقتصادية والمالية المستمرة. وكانت فترة سادها القلق من حدوث كساد مزدوج في البلدان المتقدمة النمو، والشعور بالحاجة إلى إجراءات أكثر فعالية تتخذها الاقتصادات المتقدمة النمو لوضع العالم على درب الانتعاش الاقتصادي. كما كانت فترة اتسمت بقلة التفاؤل التوقعات بشأن اتجاهات المساعدة الإنمائية الرسمية في المستقبل.

---

(١) يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات عن منتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠٠٨ في الموقع الشبكي: http://www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml and http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml.

(٢) اعترفت وثيقة الدوحة الختامية بأهمية مساهمة منتدى التعاون الدولي في الجهود الرامية إلى تحسين نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية وزيادة أثرها الإنمائي. وكلفت أيضاً المنتدى باستعراض سبل أكثر تحديدا وعالمية لرصد كمية المعونة ونوعيتها وفعاليتها، مع إيلاء الاهتمام الواجب للآليات القائمة (انظر مرفق قرار الجمعية العامة ٢٣٩/٦٣).

٥ - وكان الهدف من الندوة هو التوصل إلى فهم أعمق لسبل تحقيق أقصى مردود ممكن للمعونة. وقد شددت الندوة على كيفية استخدام المعونة للاستفادة من المصادر الأخرى للتمويل الإنمائي المواتية أكثر من غيرها للقضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. ومكّنت مختلف الاجتماعات وما تفرع عنها من أفرقة المشاركين من تبادل الدروس المستفادة. وأسفر ذلك عن مناقشات حيّة عن كيفية استخدام المعونة لتوسيع الوصول إلى الخدمات المالية الشاملة، وتعزيز تعبئة الإيرادات المحلية واجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي.

٦ - وناقشت الندوة أيضا خبرة البلدان النامية في تشجيع زيادة الاتساق في الإدارة، واستخدام كل من المعونة وغيرها من أشكال التمويل الإنمائي، لا سيما الموارد المحلية والأجنبية. ودرست كيفية إشراك جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة في الاستعراضات الوطنية والمحلية لسياسات المعونة والتزاماتها، بهدف تعزيز أثر المعونة.

٧ - ومن المسائل التي طُرحت في مختلف المناقشات، الحاجة إلى الإبقاء على المعونة في مستوى يتماشى مع التحديات التي تواجهها البلدان النامية ويفي بالوعود المقطوعة.

٨ - وحضر الندوة حوالي ١٥٠ مشاركا مثّلوا طيفا واسعا من الجهات الفاعلة الإنمائية، امتد من الحكومات إلى البرلمانيين، ومن القطاع الخاص إلى السلطات المحلية. وكانت المناقشات صريحة وحيّة، وجرت وفق قاعدة دار تشاتام. وترد أدناه النقاط الرئيسية التي دارت حولها المناقشات.

٩ - وستكون توصيات ندوة لكسمبرغ أساسا للمناقشات التي ستجري في منتدى التعاون الإنمائي لعام ٢٠١٢. وساهمت المناقشات حول الدور التنشيطي للمعونة أيضا في التحضيرات للمنتدى الرفيع المستوى الرابع بشأن فعالية المعونة الذي عُقد في بوسان بجمهورية كوريا في شهري تشرين الثاني/نوفمبر - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

ثالثا - الرسائل الرئيسية الصادرة عن الندوة

١٠ - وفيما يلي الرسائل الرئيسية الصادرة عن الندوة:

(أ) **يمكن استخدام المعونة لحشد المزيد من الأموال الإنمائية تعزيزا للتنمية**

- ما ينبغي لمناقشة كيفية تحقيق الحد الأقصى من أثر المعونة في التنمية أن تحدث في فراغ. وينبغي زيادة الحرص على أخذ البعد السياسي للاقتصاد في الاعتبار

- كلما استُخدمت الأموال العامة في تعزيز التمويل الخاص، وجب أن يؤدي ذلك إلى نتائج إنمائية ملموسة وقابلة للقياس
- إذا بدا أن مشروعا قابل للاستدامة في الأجل الطويل، فإنه يُفضّل استخدام الضمانات والقروض الميسرة والأسهم الاستثمارية لتمويل ذلك المشروع بدلا من أموال المعونة الثمينة والنادرة. وينبغي في الوقت نفسه، إعادة النظر في أطر استدامة الديون الحالية لكي لا تقع البلدان تحت المزيد من ضغط الديون
- رأى البعض أنه ينبغي لمصارف التنمية المتعددة الأطراف أن تزيد من التشديد على تعبئة الموارد المحلية بدلا من التشديد على الاستثمارات المباشرة الأجنبية
- يمثل حسن استغلال إمكانيات مصادر التمويل الابتكارية أحد السبل لتمكين البلدان النامية من المجال السياساتي اللازم لتطبيق سياسة معاكسة الدورات الاقتصادية

(ب) استخلصت دروس عديدة بشأن كيفية دعم القطاعات المالية الشاملة للجميع

- ما ينبغي النظر إلى إشراك الجميع في القطاع المالي بوصفه غاية في حد ذاته، بل مجرد عنصر من بين عناصر عديدة تسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية
- عدم الوصول بدرجة كافية إلى التمويل البالغ الصغر تترتب عليه آثار في الاقتصاد الحقيقي. ويؤدي إلى مستوى أقل من الأمثل في مجالي الاستثمار وخلق فرص العمل
- على الصعيد الوطني، تُعتبر تدخلات السياسة العامة على جانب العرض وجانب الطلب، وكذلك التدابير الموجهة إلى القطاع المالي ككل، ضرورية لكفالة الوصول والاستخدام والأثر وهي ثلاثة عناصر أساسية في إشراك الجميع في المجال المالي
- التصدي لحالات فشل السوق يتطلب تدابير هامة؛ وهناك حاجة إلى مزيد من تطوير الهياكل الداعمة للقطاع المالي، ولأطر بناء القدرات لمقدمي الخدمات المالية
- يمكن للأموال العامة أن تدعم المبالغ الضخمة من أموال القطاع الخاص (سوق رأس المال) لدعم القطاعات المالية الشاملة للجميع؛ ويمكن النجاح في الجمع بين مصالح القطاعين العام والخاص في شراكات ابتكارية
- على الصعيد العالمي، حُددت المبادئ الأساسية الكفيلة ببناء القطاعات المالية الشاملة للجميع

- في عام ٢٠٠٦، فتح ”الكتاب الأزرق بشأن بناء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية“[٣] الباب أمام العديد من المبادرات العالمية الحالية والمقبلة
- الأدلة على أثر التمويل البالغ الصغر المدعوم بالمعونة على التنمية هي أدلة متباينة. وهناك حاجة إلى المزيد من التحليل لإثبات أن الخدمات المالية تدعم بالفعل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

(ج) تعبئة الموارد المحلية هو محور القدرة على الانتعاش

- ينبغي لتعبئة الإيرادات المحلية أن تكون جزءا لا يتجزأ من المناقشات بشأن فعالية التعاون الإنمائي على الصعيد العالمي
- الإصلاح الضريبي هو المصدر الرئيسي للتمويل المحلي وأداة قوية للتقليل من الاعتماد على المعونة. وينبغي أن يضعه وأن يدعمه بشكل واضح كبار المسؤولين في الحكومة
- المزيد من الدعم الخارجي في الأجل الطويل ضروري لتعزيز أنظمة الضرائب الوطنية وجمع الإيرادات من الضرائب المقررة. وينبغي لذلك الدعم أن يحدده الطلب، وأن يكون متوافقا مع الأولويات الوطنية ومنسقا بشكل جيد مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة. ويجب أن يرافقه حوار سياسي عريض القاعدة حول المسائل الضريبية وأداء أنظمة الضرائب
- لإثبات الأثر الإيجابي الذي يحدثه دفع الضرائب، يجب تحسين الخدمات الحكومية المقدمة لأكثر فئات السكان ضعفا. ومن الضروري أن تساهم الإيرادات المجمّعة عن طريق الضرائب مساهمة واضحة في تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية والوطنية
- ينبغي للحكومات الوطنية أن تسلط الضوء أيضا على مسألة التهرب من دفع الضرائب
- يوجد مجال كبير لزيادة الاتساق بين السياسات المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر وتلك المتصلة بتعبئة الموارد المحلية. وعلى الحكومات أن تحقق توازنا بين فرض الضرائب على كبار دافعي الضرائب والشركات المتعددة الجنسيات والقطاعات الأخرى من السكان دافعي الضرائب

(٣) منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.06.II.A.3.

(د) استخدام المعونة في تنشيط الاستثمار المباشر الأجنبي ينطوي على فرص ومخاطر في نفس الوقت

- الاستثمار الخاص عنصر أساسي في توسيع قاعدة الإيرادات للبلدان النامية وتعزيز استقلاليتها المالية. بيد أن البلدان النامية تواجه تحديات كبيرة في اجتذاب تدفقات كافية من أموال القطاع الخاص وكفالة مساهمتها في الأهداف الإنمائية الوطنية مثل خلق فرص العمل، وتحقيق النمو المستدام، والقضاء على الفقر
- تعبئة استثمارات القطاع الخاص/الاستثمار المباشر الأجنبي لتعزيز التنمية تنطوي على فرص وأيضا على مخاطر
- استخلصت مجموعة من الدروس خلال السنوات الثلاثين الأخيرة عن أحسن الطرق لاستخدام المعونة لاجتذاب الاستثمار الخاص، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي يسهم في القضاء على الفقر ويحقق النمو الشامل للجميع
- ينبغي استخدام المعونة للتخفيف من المخاطر/التكاليف بالنسبة للمستثمرين من القطاع الخاص، ولتحسين مناخ الاستثمار عموما لاجتذاب جميع أنواع الاستثمار. بيد أنه ما ينبغي أن تتحول إلى نوع من دعم الاستثمار المباشر الأجنبي على حساب البلد المضيف، أو إلى شكل آخر من المعونة المقيّدة
- تحتاج الاستراتيجيات المستخدمة لاجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي، في نفس الوقت، إلى الربط بين الحوافز على الاستثمار الخاص من جهة وبين أهداف الاقتصاد الوطنية والتنمية الوطنية للبلدان النامية من جهة ثانية
- يجب أن يرافق استخدام المعونة كحافز للاستثمار المباشر الأجنبي إطارٌ تنظيمي مناسب واستعراضات منتظمة على الصعيد الوطني لأثر ذلك الاستثمار على اقتصاد البلد المضيف، مقارنة بأشكال الاستثمار الأعم
- الاستثمار الخاص المحلي أكثر فاعلية واستدامة من الاستثمار المباشر الأجنبي في تعزيز التنمية الوطنية

(هـ) بناء القدرات ضروري لزيادة الاتساق الإداري ولاستخدام التمويل على الصعيد القطري

- تتطلب إدارة مختلف التدفقات المالية لتحقيق أكبر قدر من أثرها في التنمية فهم مختلف الحوافز، والأساليب، والأطر الزمنية التي تحكم تلك التدفقات

- ينبغي إعطاء الأولوية لتحسين النظم المالية العامة للبلدان المتلقية وقدراتها على إدارة مختلف التدفقات المالية

- تمثل الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، بما في ذلك سياسات الشراكات وأطرها أدوات هامة في كفالة الاتساق الإداري لجميع أنواع التدفقات المالية. ويُفترض أنها تكفل تعاون جميع الجهات الفاعلة واستخدامها للأنظمة الوطنية. ووجود استراتيجية للخروج أمر أساسي أيضا. وعلى أصحاب المصلحة أن يعملوا معا لكفالة توصل تلك الاستراتيجيات والسياسات إلى تحقيق نتائج

- على كل من المانحين والمتلقين أن ''يقوموا بواجبهم كما ينبغي''. وعلى المانحين التعجيل بتقسيم العمل ووضع أولويات الدعم الميزانوي، وعلى المتلقين أن يجعلوا سياساتهم متوافقة مع الأهداف الإنمائية

(و) يُنظر بشكل متزايد إلى المساءلة المتبادلة كعنصر أساسي في تحقيق أقصى قدر من نتائج المعونة

- تزداد مسألة المساءلة المتبادلة بين البلدان المستفيدة من البرنامج ومزوديها بالموارد الإنمائية قبولا في المناقشات السياسية بشأن نتائج المعونة وأثرها. وينبغي أن تصبح جزءا لا يتجزأ من التخطيط البرنامجي الموجه نحو تحقيق النتائج على الصعيد القطري. ومع ذلك فإن التقدم المحرز في إقامة آليات فعالة للمساءلة المتبادلة لا يزال منخفض المستوى بشكل مخيب للآمال

- ويمكن لأطر تقييم الأداء وسياسات المعونة أن تكون حافزا رئيسيا على التقدم في الوفاء بالالتزامات. وهذا يصحّ بشكل خاص إذا تضمنت تلك الأطر أهدافا فردية لمقدمي المعونة وللبلدان المستفيدة من البرنامج واستفادت من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

- وللمحافل الرفيعة المستوى التي تجمع بين مختلف أصحاب المصلحة وتشرك الجميع، وقواعد البيانات المتاحة عن المعونة أهمية كبيرة أيضا

- تلزم موارد إضافية لتوسيع أنظمة المعلومات، وتحسين القدرات في مجالات الرصد والتقييم والقيادة القطرية لأغراض التحليل وإسداء المشورة والتفاوض

- يجب في الوقت نفسه تبسيط هياكل المساءلة والإبلاغ للبلدان المستفيدة من البرنامج. وينبغي التخفيض من عدد المؤشرات التي يقيَّم المتلقون على أساسها

- يُستحسن أيضا تناول القضايا ''التي تتجاوز نطاق المعونة'' والتي تؤثر في التنمية في آليات للمساءلة المتبادلة
- ستكون للتعلم من الأقران على الصعيدين القطري والإقليمي أهمية حاسمة في السنوات القادمة. وإلى حد الآن، كان التبادل المنظم للدروس المستفادة بين بلدان الجنوب أداة فعالة في تحسين عمليات المساءلة المستدامة
- على الصعيد العالمي، ينبغي لمنتدى التعاون الإنمائي أن يزيد من تعزيز مركزه بوصفه الهيئة العليا للمساءلة المتبادلة. وهياكل الحوار بحاجة إلى أن تُشرك الجميع فعلا

رابعا – موجز تفصيلي لحلقات النقاش في الندوة

ألف – يمكن استخدام المعونة لحشد تدفقات مالية أخرى مواتية للتنمية

١١ – ناقشت هذه الحلقة كيفية (أ) استخدام المعونة بفعالية لتوظيف موارد التمويل الأخرى؛ وكيفية (ب) كفالة استمرار التركيز في التعاون الإنمائي على الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقُدِّمت عروض أولية من قِبل زامبيا والولايات المتحدة والشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية.

الخلفية

١٢ – يُعد سدّ ''ثغرة التمويل المتصلة بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية'' ضروريا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. وكذلك الأمر بخصوص تحقيق أقصى حد من الأثر الإنمائي للمعونة. وأحد العوامل التي تحد من الأثر الإنمائي للمعونة هو أن المعونة، حاليا، ليست مخصصة بشكل كافٍ على أساس الاحتياجات وأوجه الضعف الهيكلية. ومع ذلك، فإن المعونة، بالنظر إلى تركيزها على الأهداف الإنمائية للألفية والقطاع الاجتماعي، تستهدف الفقراء، وهو ليس دائما الحال بالنسبة للمصادر الأخرى لتمويل التنمية.

١٣ – وبينما حدثت زيادة حادة في الكم المطلق للمعونات، فإن الاعتماد على المعونة – أي نسبة الإنفاق الحكومي الناتج عن المعونة – قد انخفض انخفاضا كبيرا في أفقر البلدان. ومن شأن الحد من الاعتماد على المعونة أن يساعد البلدان على زيادة حيزها المالي والسياساتي ويُمكِّنها من تصميم استراتيجيتها الإنمائية الخاصة التي يملكها ويقودها البلد، عن طريق حمايتها من تقلب تدفقات المعونة. وكان للمعونة، عند استخدامها بفعالية، دور هام في الحد من الاعتماد على المعونة. فقد ساعدت على حشد موارد إضافية عن طريق تشجيع

رفع معدلات الضرائب والادخار والاستثمار، بما في ذلك لدى أشد الفئات فقرا، وأسهمت في تعجيل وتيرة النمو.

١٤ - وفي الكثير من البلدان النامية، أصبحت المعونة تتسم أيضا بضآلتها بالنسبة إلى الموارد المالية الأخرى مثل التحويلات المالية، أو الاستثمار الأجنبي، أو القروض المصرفية، أو السندات، أو تلك الآتية من مصادر محلية مثل الإيرادات الضريبية والمدخرات والاستثمارات والقروض المحلية. وتضطلع مصادر التمويل المبتكرة أيضا بدور متزايد الأهمية. ويمكن لرأس المال الأجنبي أن يقدم إسهاما هاما في التنمية. وحيثما يقيم الاستثمار المباشر الأجنبي روابط بالاقتصاد المحلي الأوسع، يكون بالإمكان رصد أثر إيجابي على التنمية وعلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد يكون الاستثمار المباشر الأجنبي بين بلدان الجنوب فعالا بوجه خاص في إقامة تلك الروابط.

التحديات الرئيسية وعوامل النجاح

١٥ - **ما ينبغي لمناقشة كيفية تحقيق الحد الأقصى من الأثر الإنمائي للمعونة أن تحدث في فراغ** – فثمة حاجة إلى زيادة الحرص على مراعاة بعد الاقتصاد السياسي. ومن المهم إدراك التوتر المحتمل بين تركيز البلد النامي على الملكية الوطنية وتركيز البلد المانح على تقييم نتائج التنمية على ضوء الغايات العالمية.

١٦ - **ينبغي أن ينصب التركيز على الملكية الوطنية**، مثلما تقرر في المنتديات الرفيعة المستوى (باريس وأكرا وبوسان) بشأن فعالية المعونة. ويستتبع ذلك دعم البلدان في تحقيق مسارها الإنمائي المختار. ومن أجل تأمين استمرار التمويل، كثيرا ما تنتهج الجهات المانحة برامج معونة محددة الأهداف بدقة تتضمن أهدافا وغايات عالمية معرَّفة بوضوح. وتميل هذه البرامج إلى الافتقار إلى الملكية الوطنية، وقد تكون ضعيفة الاندماج في الاستراتيجيات الوطنية للبلدان.

١٧ - **توقعات المعونة على مدى السنوات المقبلة مثيرة للقلق** - فعلى الرغم من بلوغ المعونة الإنمائية مستوىً قياسيا في عام ٢٠١٠، فإن قلّة من البلدان فقط بلغت أو تجاوزت نسبة ٠,٧ في المائة التي حددتها الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الرسمية. ويضاف إلى ذلك أن ثمة اتجاها متزايدا لإضفاء الطابع الثنائي على المعونة.

١٨ - **ثمة حاجة ماسة لمواجهة مسألة "يتامى المعونة"** - واقتراح المفوضية الأوروبية إعطاء الأولوية للبلدان ذات الاحتياجات وأوجه الضعف الأكبر هو اقتراح موضع ترحاب. وقد أشير إلى أن تحقيق تقدم حقيقي يقتضي تحليلا من زاوية الاقتصاد السياسي.

١٩ - **كثيرا ما تأتي المساعدات الإنمائية مصحوبة بإسداء المشورة بشأن السياسات** - فالمشروطية تظل منتشرة، خاصة في مجال المساعدة التقنية. وينبغي اعتماد نظم ومعايير لضمان معايير دنيا للشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٢٠ - **طرائق التمويل الراهنة ينبغي ألا تدفع البلدان نحو المديونية الحرجة** - فثمة اتجاه لاستخدام التمويل المختلط والاستفادة من المعونة بزيادة الاستفادة من أموال المعونة المتزايدة الندرة. ومن أجل ضمان عدم دفع البلدان نحو أن تصبح مثقلة بالديون، ظهرت دعوة لاستعراض إطار البنك الدولي/صندوق النقد الدولي الحالي لاستدامة الديون بغية كفالة قدرة البلدان التي تتحمل عبء خدمة ديونها على القيام، في نفس الوقت، بالاستثمار الضروري لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢١ - **يجب أن يكون الاستثمار الخاص مستداما عبر الزمن** - فبشأن الاستخدام المتزايد للمال العام في دعم الأموال الخاصة، أشير إلى أن الجمع بين المعونة والقروض قد يكون مناسبا للإقراض في القطاع الخاص. وإذا بدا أن الاستدامة الطويلة الأجل للمشروع مكفولة، فإنه ينبغي استخدام الضمانات والقروض الميسرة الشروط والأسهم في تمويله عوضا عن المعونة الثمينة.

٢٢ - **ثمة حاجة إلى تقييم أكثر صرامة للأثر الإنمائي لحشد الاستثمار الخاص** - فقد خلص تقرير للبنك الدولي قيَّم جميع مشاريع مؤسسة التمويل الدولية إلى أن أكثر من نصف هذه المشاريع لم يكن بوسعها إثبات أنها تُدِر نتائج إنمائية. وثمة حاجة لإعداد أدوات تكفل قابلية الأثر الإنمائي للقياس الواضح وليس فقط زيادة هذا الأثر.

٢٣ - **ينبغي أن تلقى البلدان النامية الدعم في جهودها الرامية إلى تقوية قدرتها على التفاوض على عقود استثمار منصفة** - وينبغي للبلدان المتقدمة النمو اعتماد قواعد استثمارية تعزز الاستثمار المسؤول.

٢٤ - **ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف زيادة التركيز على حشد الموارد الداخلية بدلا من التركيز على الاستثمار المباشر الأجنبي** - فقد بينت الخبرة الحديثة المخاطر المقترنة بعدم تنظيم الأسواق المالية. وصدر نداء من أجل تخصيص قدر أكبر من الأموال لدعم الاستثمار المحلي، والذي يُعد اليوم يتيما في المحفظة الاستثمارية للعديد من المصارف الإنمائية.

٢٥ - **أُبرِزت أهمية تعزيز نظام ضريبي فعال كعنصر رئيسي لتوليد الدخل المحلي** - وثمة حاجة ماسة إلى تقليص تدفقات رأس المال غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية والبالغة ١,٣ ترليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنويا. وينبغي إنفاذ أحكام اتفاقية منظمة

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة رشوة الموظفين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إنفاذا فعالا.

٢٦ - **يجب أن تكون البلدان على وعي بكل الأموال المتاحة لها للتنمية** - داخل الميزانية وخارجها ويساعد ذلك في كفالة ملكية البلد للتنمية وقيادته لها. ومن المهم أيضا إشراك البرلمانات والجهات المانحة في استراتيجيات إدارة المعونة. وقد أشير إلى رواندا كمثال ناجح.

٢٧ - **تتمثل إحدى طرق إعطاء البلدان الحيز السياساتي الضروري لاتباع سياسات معاكسة للدورة الاقتصادية في التسخير الأفضل لإمكانات مصادر التمويل المبتكرة** - ففي بيانها الجديد، اقترحت المفوضية الأوروبية تخصيص نصيب أكبر من المعونات لآليات التمويل المبتكرة التي تنطوي على إمكانية كبيرة لإدرار الدخل، بما في ذلك من خلال المزج وغيره من آليات اقتسام المخاطر.

٢٨ - ومن حيث تخصيص المعونة، اقترح أحد المشاركين إجراء تمييز بين البلدان التي اعتمدت السياسات والنظم والأطر الضرورية وبالتالي فإنها قد تحقق الأهداف الإنمائية للألفية في المستقبل، وتلك التي لم تقم بما هو ضروري وبالتالي فإنها قد لا تحقق أبدا تلك الأهداف.

باء - استُخلصت دروس كثيرة بشأن استخدام المعونة لتوسيع نطاق الوصول إلى القطاعات المالية الشاملة

٢٩ - ناقشت هذه الحلقة سبل تحقيق أكبر قدر من أثر المعونة على تعزيز النظم والقطاعات المالية المؤيدة لإدماج الفقراء، وبالأخص أثرها على الائتمان المتناهي الصغر، والادخار المتناهي الصغر، والتأمين المتناهي الصغر.

٣٠ - وقُدِّمت عروض من قِبل ممثلي بوركينا فاسو، ولكسمبرغ، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، إضافة إلى خبير مستقل. ثم تبادل المتحاورون والمشاركون السياسات والممارسات، وحددوا التحديات، واقترحوا الحلول.

الخلفية

٣١ - اليوم، يفتقر أكثر من ٢,٥ بليون نسمة عبر أنحاء العالم إلى إمكانية الاستفادة بانتظام من الخدمات المالية الميسورة التكلفة. ويحرمهم ذلك من فرص الاستثمار وزيادة دخولهم أو تثبيتها وتنويع أصولهم، مما يحول بينهم وبين الحد من أوجه ضعفهم والتخفيف من أثرها.

٣٢ - ويعترف توافق آراء مونتيري لتمويل التنمية[٤] بأهمية القطاعات المالية الشاملة. وينص على ”أهمية التمويل المتناهي الصغر وتوفير الائتمان المتناهي الصغر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم [...] علاوة على نظم الادخار الوطنية من أجل تعزيز الأثر الاجتماعي والاقتصادي للقطاع المالي“. وقد يضاف اليوم إلى القائمة، التأمين والتحويلات المالية، فضلا عن الكثير من الخدمات المالية المبتكرة الأخرى.

٣٣ - وشهدت السنوات الماضية زيادة كبيرة في حجم المعونات المكرسة للإدماج المالي. وتبين دراسة أجرتها المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء أن المانحين والمستثمرين الدوليين وجَّهوا ١٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٠ لهذا الغرض، بزيادة قدرها بليون دولار سنويا.

٣٤ - وفي ظل هذا الاتجاه، أصبح من الأهمية بمكان توفير أدلة على الأثر الإنمائي للتمويل المتناهي الصغر المدعوم بالمعونة. والأدلة المتوفرة اليوم متباينة. وثمة ما يشير إلى أن التمويل المتناهي الصغر ربما كان قد عاد بالفائدة على الأشخاص الذين يملكون مهارات المبادرة الاقتصادية الحرة وأولئك الذين يعيشون حول خط الفقر أو فوقه، عوضا عن أشد الناس فقرا.

٣٥ - ويدلِّل مثال بوركينا فاسو، الذي تضمن التمويل المتناهي الصغر كأداة رئيسية في استراتيجيتها للحد من الفقر، على إمكانات التمويل المتناهي الصغر. وقد ساعدت عضوية بوركينا فاسو في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا البلد في إيجاد بيئة مواتية. ومنذ عام ١٩٩٥، شهد قطاع التمويل المتناهي الصغر نموا ملحوظا، مصحوبا بجهد خاص بُذل من أجل الوصول إلى أشد الناس ضعفا وفقرا. وبالرغم من هذا التقدم الهائل، لا تزال هناك تحديات كبرى. وهناك حاجة إلى هياكل دعم أفضل للقطاعات المالية والمزيد من أطر بناء القدرات لدى مقدمي الخدمات المالية.

٣٦ - وتبين خبرة لكسمبرغ أن الأموال العامة يمكن أن توجِّه كميات هائلة من الأموال الخاصة إلى التمويل المتناهي الصغر وغيره من المبادرات، وأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص كانت في صميم هذا النجاح. وقد أقامت لكسمبرغ بشكل متواصل روابط بين الوزارات الوطنية المختلفة، والمنظمات غير الحكومية، والأطراف الفاعلة من القطاع الخاص بغية تعزيز التعاون في مجال التمويل الشامل، والتمويل المتناهي الصغر بشكل أكثر تحديدا. ومن الأمثلة على ذلك، صندوق لكسمبرغ للتمويل المتناهي الصغر والتنمية، وهو أداة للاستثمار التجاري المتناهي الصغر يوجِّه الأموال من المستثمرين الأجانب لتمويل مؤسسات

(٤) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢، (منشور الأمم المتحدة رقم المبيع A.02.II.A.7) الفصل ١، القرار ١، المرفق.

التمويل المتناهي الصغر الأدنى مستوى المتخصصة، في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. وثمة مثال آخر هو ''تحالف الثورة الخضراء في أفريقيا''، وهو مبادرة توجِّه الأموال من المستثمرين المحليين، وخاصة المصارف المحلية، لتمويل المشاريع الزراعية المبتكرة في أفريقيا. واليوم، فإن ثلث مجموع أدوات الاستثمار التجاري المتناهي الصغر مسجلة في لكسمبرغ، وهي تدير أصولا تزيد قيمتها على ٣ بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة.

٣٧ - وأفرز النقاش الرسائل الأساسية التالية:

التحديات وعوامل النجاح الرئيسية

٣٨ - **لا ينبغي النظر إلى الشمول المالي كغاية في ذاته، بل كعنصر واحد من عناصر عديدة يمكنها أن تساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.** ويبدو أن الشمول المالي والتمويل البالغ الصغر يمتلكان إمكانية لمساعدة الناس في البلدان النامية على إدارة تدفقاتها النقدية والمخاطر المرتبطة بها بشكل أفضل، وذلك من أجل الحد من فقرهم ومواجهة مواطن الضعف لديهم.

٣٩ - وهناك قصص نجاح فردية مشجعة، ويبدو أن للتمويل البالغ الصغر تأثيرات هامة في الاقتصاد الحقيقي للبلدان النامية، لأنه يؤثر على المستوى الإجمالي للاستثمار وإيجاد فرص العمل. ولكن قابلية الخدمات المالية الشاملة للاستمرار وانتشارها لا يزالان يشكلان تحديين مهمين، في حين أصبحت حالات المديونية المفرطة للزبائن أكثر شيوعاً. لذا لا تزال الأدلة على الأثر الإنمائي الحقيقي للتمويل البالغ الصغر متباينة، وواضح أن هناك حاجة إلى المزيد من التحليل لإثبات أن الشمول المالي يدعم الأهداف الإنمائية للألفية.

٤٠ - **وعلى الصعيد الوطني تظهر الحاجة إلى تدخلات السياسة العامة في جانبي العرض والطلب، وكذلك إلى التدابير التي تستهدف القطاع المالي بأكمله، وذلك لضمان إمكانية الوصول والاستخدام والتأثير التي تمثل العناصر الأساسية للشمول المالي.** ويعني الشمول المالي فرصة الوصول إلى الخدمات المالية، ويتطلب فرعاً مصرفياً أو جهاز صرف آلي أو موقعاً مادياً آخر لنقطة بيع. وعلاوة على ذلك، ومهما بلغت كثافة الهياكل المالية الأساسية وحسن تصميمها في أحد البلدان النامية فإن ضمان الشمول المالي يتطلب من السكان القدرة وبالتالي المعرفة لكي يفهموا بشكل كامل أحكام وشروط الخدمات المالية ومخاطرها وتكاليفها. وحتى في الحالات التي يكون فيها الاستخدام الملائم للائتمان والمدخرات والتأمين والخدمات المالية الأخرى أمراً مسلماً به، فالتحقيق الكامل للشمول المالي يتطلب مع ذلك ظهور تأثيرات إيجابية، أي أثراً على رفاه الأفراد أو المجتمع ككل. ولذا يتطلب الشمول المالي تدخلات للسياسة العامة من جانب العرض، تؤثر أساساً على إمكانية الوصول، وتدخلات من جانب

الطلب، تؤثر بشكل أساسي على الاستخدام، ويتطلب كذلك تدابير تستهدف القطاع بأكمله، وتؤثر أساساً على آثار الخدمات المالية الشاملة.

٤١ - **وعلى الصعيد العالمي، وضعت مبادئ أساسية لبناء قطاعات مالية شاملة.** وقد اتضحت بشكل خاص القدرة الدقيقة التي تتمتع بها الأمم المتحدة على الجمع بين الأطراف من أجل دعم القطاع المالي الشامل وتعزيزه، عندما قام صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية ومكتب تمويل التنمية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمانة العامة ببدء عملية تشاورية بشأن الشمول المالي سنة ٢٠٠٥، وهي السنة الدولية للائتمانات البالغة الصغر، وقد نسق العملية فريق مشكل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ودعمها العديد من الخبراء الآخرين في القطاع المالي. ونُظِّمت في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية سلسلة من المشاورات التي تضم أصحاب مصلحة متعددين كجزء رئيسي من هذه العملية، وتكللت باجتماع عالمي بشأن بناء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية وبإصدار ''الكتاب الأزرق'' الذي يتضمن مبادئ أساسية في الشمول المالي.

الحلول والاقتراحات في مجال السياسات

٤٢ - **تتطلب معالجة إخفاقات السوق تدابير هامة؛ وهناك حاجة لمواصلة تطوير الهياكل الداعمة للقطاع المالي، فضلاً عن أطر بناء القدرات لمقدمي الخدمات المالية.** ويمكن للتدخلات في جانب العرض التي تهدف إلى تحسين فرص الحصول على خدمات مالية شاملة أن تتضمن اتخاذ المزيد من الإجراءات المباشرة، مثل إنشاء المصارف الحكومية، ومؤسسات التمويل الإنمائي، وصناديق ''آبكس''؛ ولكنها يمكن أن تشمل أيضاً المزيد من الإجراءات غير المباشرة، مثل إنشاء بيئة مواتية لتطوير نظم مالية شاملة ولتوفير خدمات مالية شاملة. ويمكن أن تقوم بدور هام في هذا السياق الهياكل الأساسية التي تعمل بصورة جيدة، وتعديلات قواعد النظام المالي وعمليات الإشراف عليه، وإزالة العوائق أمام الدخول إلى الأسواق، أو الإعانات المالية الذكية، وكذلك الجزاءات المالية وتقديم الحوافز لمقدمي الخدمات المالية الشاملة. أما تدخلات جانب الطلب الرامية إلى تحسين استخدام الخدمات المالية الشاملة فتركز بشكل أكبر على التثقيف المالي وحماية المستهلك، وتشمل حملات التوعية والدورات التدريبية للمعارف المالية الأولية وما شابه ذلك.

٤٣ - أخيراً، فالتدابير التي تحسِّن أثر الخدمات المالية الشاملة تتعلق على وجه الخصوص بتطوير هياكل الدعم للقطاع المالي، فضلاً عن أطر بناء القدرات لمقدمي الخدمات المالية

الشاملة. وهنا تقوم بدور هام أيضاً الإجراءات التي تزيد من مستوى الشفافية ضمن القطاع، وتسمح بتحسين تبادل البيانات وغيرها من المعلومات بين مقدمي الخدمات المالية الشاملة.

٤٤ - **ويمكن للأموال العامة أن تعزز مبالغ كبيرة من الأموال الخاصة (سوق رأس المال) لدعم القطاعات المالية الشاملة، ويمكن تحقيق النجاح في الجمع بين المصالح العامة والمصالح الخاصة في شراكات مبتكرة.** ويمكن أن يتحقق التعاون الناجح في مجال التمويل الشامل بوجه عام، وفي مجال التمويل البالغ الصغر على نحو أكثر تحديداً، عن طريق مواصلة إقامة وتعزيز الروابط بين الوزارات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تشكل الشراكات المبتكرة بين القطاعين العام والخاص أحد السبل الواعدة، في الحالات التي تتعلق فيها المصالح التجارية بنتائج التنمية. ومع ذلك ينبغي على مختلف مقدمي الخدمات المالية الشاملة أن يقيِّموا بعناية المزايا والعيوب النسبية لفرص الدعم والتمويل المختلفة المتاحة لهم.

٤٥ - **لقد مهد "الكتاب الأزرق" عن بناء قطاعات مالية شاملة من أجل التنمية، الذي صدر عام ٢٠٠٦، سبيل الكثير من المبادرات العالمية.** وحدد ''الكتاب الأزرق''، الذي صدر في إطار عملية الأمم المتحدة التشاورية العالمية بشأن الشمول المالي، المبادئ الأساسية لدعم وتمويل القطاعات المالية الشاملة في جميع أنحاء العالم. وعلاوة على ذلك، مهد الكتاب لمبادرات عديدة لاحقة، مثل ''الشراكة العالمية من أجل تحقيق الشمول على الصعيد المالي'' من جانب مجموعة العشرين، والتحالف من أجل الشمول المالي، والمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء ومؤسسة التمويل الدولية. ومع ذلك تظل الحاجة إلى مواصلة التبادلات بين أصحاب المصلحة المتعددين ومواصلة بذل الجهود المشتركة المنسقة تنسيقاً جيداً من أجل بناء القطاعات المالية الشاملة أمراً لا جدال فيه.

جيم - تعبئة الموارد المحلية هو محور القدرة على الانتعاش

٤٦ - تعد الإصلاحات الضريبية مصدراً رئيسياً للتمويل المحلي وأداة قوية لتقليل الاعتماد على المعونة. وهي بالتالي تشكل مجالاً تتزايد جاذبيته بالنسبة للبلدان النامية والجهات المانحة على حد سواء. ويعد تحسين السياسة والإدارة في المجال الضريبي مهماً أيضاً بالنسبة للحكومات لتحسين تقديمها للخدمات وتحسين قابليتها للمساءلة أمام مواطنيها. وتتلقى هذه الناحية اهتماماً متزايداً في وقت يزداد فيه التقشف المالي في البلدان المانحة، وتتعاظم فيه الأهمية المعلقة على المالية العامة السليمة.

٤٧ - وقدمت ألمانيا وأوغندا ومنظمة المعونة الدولية عروضاً قصيرة. وأعقب ذلك إجراء مناقشة تفاعلية أدارها الرئيس السابق لمعهد الشمال والجنوب. وفي نهاية حلقة النقاش، حدد مستشار من مجموعة شركاء ناثانز النتائج الرئيسية من المناقشة.

الخلفية

٤٨ - اكتسب حشد الموارد المحلية زخماً من خلال عملية تمويل التنمية. وتتناول هذا الموضوع أيضاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والمفوضية الأوروبية، وذلك بوسائل منها الجهود التي تبذلها الهيئتان للقضاء على الملاذات الضريبية. والغرض الأساسي من فرض الضرائب هو تحصيل الإيرادات بفعالية وكفاءة ونزاهة وذلك لتمويل السلع والخدمات العامة من أجل الإسراع بإحراز التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. واليوم أصبحت التحديات التي تواجه ذلك مفهومة تماماً. وهي تُظهر جوانب مشتركة كثيرة بين البلدان، على الرغم من أن آثار السياقات القطرية الخاصة تحدد طبيعة الإصلاحات الضريبية.

٤٩ - إن البلدان التي لها سجل حافل في تقليل الاعتماد على المعونة، تتميز في كثير من الأحيان بكفاءة نظم تحصيل الضرائب فيها. وتعد هذه النظم حجر الزاوية في الاستراتيجية الإنمائية لتلك البلدان. والبلدان التي تتصدر في مجال جمع الضرائب تكون أيضاً من بين أفضل البلدان أداء من حيث فعالية التنمية. وتتجاوز قيمة الضرائب الشهرية التي تحصلها قيمة الاستثمار الأولي بمقادير كبيرة.

٥٠ - وعلى الرغم من الإمكانات التي يقدمها تعزيز السياسات الضريبية وإدارات الضرائب، لا يوفر سوى عدد قليل من الجهات المانحة دعماً طويل الأجل في هذا المجال. وتركز الجهات المانحة عادة على مجالات اهتمام محددة للغاية أو على إصلاح أوسع نطاقاً للإدارة المالية العامة. وتبلِّغ الجهات المانحة عن نتائج متباينة لمشاركتها في ما يخص رفع القيمة الاسمية لإيرادات الضرائب.

التحديات وعوامل النجاح الرئيسية

٥١ - **إصلاح نظم الضرائب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالاقتصاد السياسي** - كثير من نظم الضرائب في البلدان النامية نظم رجعية وغير تقدمية. وتتحدد التحديات المتعددة المرتبطة بالإصلاحات الضريبية بالمسائل الأساسية للإيديولوجية وحقوق الملكية. وهي تختلف من بلد إلى آخر. وتتوقف الإصلاحات الضريبية على الإرادة السياسية للنخبة الحكومية. ولجمع الإيرادات دور حاسم في الحوكمة، وهو يزيد من المطالبات بمساءلة الحكومة.

٥٢ - **الإصلاح الضريبي مسعى متعدد الأبعاد** - ويتطلب الإصلاح الجيد للسياسة الضريبية نظاماً يعتمد بشكل أساسي على ضرائب ذات قاعدة واسعة ونسب معتدلة، وعلى التقدير الذاتي للضرائب وتبسيطها، وانخفاض مستويات الإعفاءات والأفضليات، وعلى نظام ضريبي مبسط للمشاريع الصغيرة. وتتطلب الإدارة الضريبية الجيدة وجود هيكل إداري متكامل، وتخطيطاً استراتيجياً قوياً، وتحديثاً لنظم المعلومات والتكنولوجيا ونظم العمليات التجارية. ولا بد أيضاً من تنمية الموارد البشرية بشكل جيد، وتوفر ثقافة خدمة العملاء ووجود قدرات قوية للمراجعة الداخلية للحسابات وتحقق التراهة المؤسسية.

٥٣ - **كثيراً ما تكون القاعدة الضريبية محدودة للغاية** - ويتميز العديد من الاقتصادات النامية باتساع قطاعاتها غير الرسمية وضعف نظمها الإدارية وقدراتها التنظيمية. ويفوق مجموع الأموال التي تضيع كل عام نتيجة للتهرب من دفع الضرائب بأضعاف عدة مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في جميع أنحاء العالم. ويعد هروب رؤوس الأموال، بما في ذلك إلى البلدان الأوروبية، أمراً شائعاً. وتسود ثقافة الإعفاء الضريبي في كثير من البلدان. ويمكن أن يؤدي تحرير التجارة إلى تآكل التعريفات التي تعتبر مصدراً رئيسياً للإيرادات في العديد من البلدان النامية.

٥٤ - **لا يزال الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة مجزأ** - وتفتقر أنشطة الجهات المانحة المختلفة إلى التنسيق ولا تجري مواءمتها بشكل كاف مع المتطلبات التي ينفرد بها كل بلد من البلدان المستفيدة من البرامج. وتركز هذه الأنشطة على العمل الفني (مثل التشغيل الآلي للنظم، وإدماج إدارات الضرائب وبناء القدرات)، في حين أنها نادراً ما تشجع الحوار والدعوة في المجال السياسي. وفي بعض الأحيان، لا تكون للبلدان المستفيدة من البرامج سيطرة تذكر على المعونة المقدمة من أجل الإصلاحات الضريبية، أو هي تحتاج إلى التنسيق مع عدد كبير من الجهات المانحة.

٥٥ - **لا ينبغي أن تؤدي المساعدة في الإصلاحات الضريبية إلى تخفيض المعونة** - ترحب البلدان المستفيدة من البرامج بالتركيز على استخدام المعونة كحافز لفرض الضرائب، شريطة أن يتم تأمين هذا الدعم على المدى الطويل، وأن يلبي متطلبات البلدان المعنية. وأعربت البلدان المستفيدة من البرامج أيضاً عن مخاوفها من أن الاستثمار في النظم الضريبية قد يأتي على حساب انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية على المدى الطويل. وذكر أيضاً أنه لا ينبغي ربط المعونة بالإصلاحات الضريبية.

٥٦ - **طرائق تقديم المعونة تختلف** - ولا توجد حلول سحرية أو حل واحد يناسب الجميع بالنسبة لكيفية استثمار المعونة لدعم الإصلاحات الضريبية. ومن الضروري تنسيق الدعم

بشكل جيد بين الجهات المانحة. وينبغي أن يتم ذلك بقيادة السلطات الوطنية المعنية، بما في ذلك السلطات الضريبية، ووزارتي المالية والتخطيط.

٥٧ - **اجتذاب الاستثمار يمكن أن يكون مكلفاً جداً** - وتقدم البلدان النامية حوافز ضريبية كبيرة للشركات العالمية لضمان قيامها بالاستثمار في هياكلها الأساسية وتشجيعها للنمو الاقتصادي. وهذا أمر مفهوم، بالنظر إلى الحاجة الماسة لتعزيز القاعدة الاقتصادية في العديد من البلدان النامية. ولكن هناك مجال واسع لزيادة الترابط بين السياسات المتعلقة بالاستثمار المباشر الأجنبي وحشد الموارد المحلية. وينبغي أن تتحمل الجهات المانحة مسؤولية أكبر في ذلك. ومن الممارسات الشائعة أيضاً سوء التسعير في التجارة وإعادة إصدار الفواتير من جانب الشركات العالمية.

٥٨ - **فرض الضرائب على أموال المعونة** - تشكل المعونة مصدراً رئيسياً للدخل بالنسبة للكثير من البلدان النامية. وهناك من يرى أنها يمكن أن تخضع للضريبة لزيادة الاستثمار في المجالات التي تقدم فيها الجهات المانحة بالفعل دعماً للميزانية. ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن فرض الضرائب ينبغي أن يطبق فقط على الأنشطة الاقتصادية للأفراد والمؤسسات. لأن المعونة ستخضع للضريبة مرتين، مرة في البلدان النامية، ومرة أخرى في البلدان المانحة.

الحلول والمقترحات في مجال السياسات

٥٩ - **ينبغي تشجيع الاستثمار الطويل الأجل الذي يتواءم مع أولويات البلدان المستفيدة من البرامج** - يتعين تقديم المزيد من المعونة الطويلة الأجل وحسب الطلب لكفالة إدخال تحسينات واضحة على السياسات والإدارات الضريبية الوطنية. وثمة فرص عديدة لدعم الممارسات السليمة من أجل تعزيز هذه الجهود. ويتعين على أي مبادرة تتخذها الجهات المانحة أن تتصدى لما تتسم به التحديات من طابع معقّد. ولا بد من أن تبتعد هذه المبادرات عن الدعم حسب العرض تجنباً للنتائج المتجزئة. ولا ينبغي أن تأتي المعونة من أجل فرض الضريبة على حساب التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية. وينبغي أن يكفل الإصلاح الضريبي أن تصبح النظم الضريبية أكثر مراعاة لمصالح الفقراء. ولزيادة الفائض الاقتصادي الخاضع للضريبة في نهاية المطاف، يتعين على الجهات المانحة وعلى الحكومة الوطنية التشديد بصورة أكبر على توفير فرص العمل، والاستثمار في القدرات الإنتاجية، وتعزيز السياسات الاجتماعية وسياسات العمالة المواتية والقائمة على الحقوق.

٦٠ - **ينبغي إنفاق إيرادات الضرائب على أنشطة التنمية** - من بالغ الأهمية أن تسهم الإيرادات التي يجري حشدها من خلال فرض الضريبة بوضوح في تحقيق الأهداف الإنمائية

الوطنية والدولية. وللدلالة على ما يخلّفه دفع الضرائب من أثر إيجابي، يجب تحسين الخدمات التي تقدمها الحكومات للفقراء. ومن شأن ذلك أن يشكّل حافزاً في المدى الطويل. ومن الأهمية بمكان أيضاً تمكين الفقراء وكفالة تمثيلهم على نحو أفضل في عملية صنع السياسات العامة والجهود الرامية إلى تحسين الحوكمة الرشيدة. وإذا ما نظر إلى الجهات المانحة على أنها مستثمر أقوى من الحكومة، فقد تتراجع الحوافز على دفع الضرائب. وينبغي أن يكون التركيز على بناء أرضيات الحماية الاجتماعية. ولكن من المهم أيضاً إنفاق إيرادات الضرائب في البلد، بما في ذلك عن طريق تعزيز المشتريات المحلية. وسيكون من المفيد إيجاد فهم مشترك لكيفية إسهام الضريبة على أفضل نحو في تحقيق التنمية، وللاستراتيجية المشتركة التي يجب اعتمادها لتحقيق ذلك.

٦١ - **ينبغي إقامة توازن بين مَن سيخضعون للضريبة** - من المهم بالطبع السعي لتحقيق انضواء جميع الأنشطة الاقتصادية في الاقتصاد الرسمي. ولكن النظم الضريبية لا ينبغي أن تستهدف في المقام الأول التعاونيات والهيئات الأخرى التي تساعد السكان ذوي الدخل المنخفض. فهذا يحدُّ من القدرة الشرائية للفقراء. وعوضاً عن ذلك، ينبغي أن تطبّق مصلحة الضرائب نهجاً مرناً إزاء مختلف شرائح السكان المكلّفين بدفع الضرائب. وقد أشير إلى أن كبار المكلّفين بدفع الضرائب، أي الشركات المتعددة الجنسيات التي تستفيد من الإعفاءات الضريبية وأصحاب المشاريع الذين يتمتعون بعلاقات شخصية مع السلطات الضريبية، ينبغي أن يكونوا تحديداً أهدافاً لذلك.

٦٢ - **ينبغي تسليط الضوء على التهرب من دفع الضرائب** - كان من المفيد في بعض البلدان الكشف عن الأساليب التي يلجأ إليها كل من الشركات وكبار دافعي الضرائب المحتملين الآخرين لتجنب دفع الضرائب، حتى ضمن المعايير القانونية. وثمة حاجة ماسة إلى زيادة القدرات على مراقبة دافعي الضرائب المحلية عن طريق نظم الإبلاغ لكل بلد على حدة. ويشجّع كذلك التعاون الإقليمي في هذا المجال.

٦٣ - **ينبغي تعزيز النظم الضريبية، حتى في البلدان ذات مستوى النشاط الاقتصادي المنخفض** - هناك مجال لتحسين النظم والإدارات الضريبية حتى بالنسبة إلى البلدان ذات القاعدة والموارد الضريبية المحدودة. ويتعين أن ينظر إلى هذه النظم والإدارات بوصفها عادلة ويمكن التنبؤ بها وموثوقة. ولا بد من بذل المزيد من الجهود لمواجهة هروب رؤوس الأموال، والتهرب من دفع الضرائب، وتفشي الفساد. وسيسهم ذلك أيضاً في تبرير زيادة حزم المعونات الواردة من البلدان التي تقدمها.

٦٤ - **ينبغي كفالة القيادة القطرية لدعم فرص الضريبة** - من بالغ الأهمية أن تتسلم الحكومة المركزية دفة القيادة وتشجع الجهات المانحة على مواءمة جهودها وتنسيقها لدعم فرص الضريبة. وقد جرى الاتفاق على أن الحوار في مجال السياسات ينبغي أن يركز على كيفية استخدام التعبئة المعززة للإيرادات لتحسين تقديم الدعم من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية والدولية.

٦٥ - **يجب استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أما زيادة الاستثمار في الموارد البشرية فهي ضرورية** - أتاح الاستثمار في نظم جباية الضرائب الإلكترونية زيادة قاعدة الإيرادات، والحد من الفساد، وتعزيز الإحساس بواجب دفع الضريبة. ولكي تثبت هذه الجهود فعاليتها، يجب أن يزيد تركيزها على تنمية قدرات الموارد البشرية وإدارتها وعلى تدريب الموظفين. ويكتسب ذلك أهمية أيضاً مع تزايد اعتماد عمليات الإدارات الضريبية على تكنولوجيا المعلومات. وبدون موارد بشرية قوية في هذا المجال، لن تتحقق نتائج إنمائية.

٦٦ - **ينبغي الاستثمار في مجال البحوث في البلدان النامية** - تضطلع أقسام البحوث التابعة للسلطات الضريبية بدور نظم الإنذار المبكر بشأن وضع الاقتصاد الوطني والعالمي. وتكتسب هذه الأقسام أهمية كذلك بالنسبة إلى التخطيط الاستراتيجي لكيفية إنتاج الموارد الوطنية مستقبلاً. وبدون توافر قدرات بحثية قوية، من الصعب على البلدان والمناطق التغلب على الصدمات.

٦٧ - **ينبغي دعم الإرادة السياسية وتعزيز الأساس القانوني** - من بالغ الأهمية كفالة دعم كبار المسؤولين الحكوميين للإصلاح الضريبي. ويتعين القيام بالمزيد لإصلاح الأساس التشريعي للإصلاح الضريبي. وعلى سبيل المثال، يمكن للنظم الآلية لجباية الضرائب أن تواكب القوانين المتعلقة بالتجارة الإلكترونية والتوقيع الإلكتروني.

٦٨ - **ينبغي تحسين التنسيق مع الجهات المانحة** - تدل بعض التجارب القطرية على إمكانية كفالة التنسيق بين الجهات المانحة المتعددة من خلال الصناديق المشتركة أو تعيين جهة مانحة قيادية تتولى التنسيق مع الحكومة. وينبغي أن يواصل مجتمع المانحين تقديم الدعم للإصلاح الضريبي، بما في ذلك عن طريق تقديم الدعم المحدد، وبرامج الإدارة المالية العامة الأوسع نطاقاً، وتعميم مراعاة التوصيات المتصلة بالضرائب على نطاق البرامج والمشاريع. إلاّ أن الجهات المانحة ينبغي أن تسعى إلى ''عدم إلحاق الضرر'' حرصاً على عدم تقويض علاقات المساءلة المحلية.

٦٩ - **ينبغي تعزيز التواصل في البلدان النامية** - يكتسب التواصل داخل مختلف أقسام السلطات المعنية بالإيرادات أهمية بالغة لتجنب عقلية الصومعة لدى تعميم مراعاة الإصلاح

الضريبي. وينبغي توفير المزيد من الدعم لما تضطلع به هذه المؤسسات من مهام في مجال التوعية والدعوة نحو عملائها المتعددين. ومن المهم أيضاً تشجيع الوزارات أو الإدارات المسؤولة عن إدارة المعونة وتنسيقها على العمل مع السلطات الضريبية الوطنية لمناقشة عمليات المفاضلة، بين تحرير التجارة وتعزيز الاستثمار المباشر الأجنبي على سبيل المثال، وما يترتب عليها من آثار مالية. ويتعين تشجيع إجراء المزيد من التقييمات المستندة إلى الأدلة للسياسة الضريبية. ومن بالغ الأهمية أيضاً إجراء حوار بشأن المعوقات من حيث القدرات، والاحتياجات والاقتصاد السياسي الذي يحصل فيه الإصلاح الضريبي. ويجب تنظيم ذلك تحت قيادة الحكومات المركزية وبمشاركة جميع أصحاب المصلحة الوطنيين ذوي الصلة، بما في ذلك البرلمانيون والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

٧٠ - **ينبغي تشجيع اتفاقات الازدواج الضريبي بين البلدان النامية** - يعتبر العدد المتزايد من اتفاقات الازدواج الضريبي بين البلدان النامية من التطورات المشجعة العديدة في مجال التعاون الإقليمي. ويضطلع كل من تبادل المعارف والشراكات الأفقية بين الأطراف الفاعلة في الجنوب بدور رئيسي أيضاً في التصدي للتحديات الضريبية العالمية التي تتجاوز الحدود الوطنية. وينبغي أن تحظى المبادرات الرامية إلى تشجيع التعاون عبر الحدود باهتمام كبير من جانب الجهات المانحة للمساعدة على تجنب التدفقات المالية غير المشروعة والتهرب من دفع الضرائب. وسيتعين تقديم المزيد من الدعم لتعزيز التعاون الإقليمي، في مجال فرض الضرائب على الشركات المتعددة الجنسيات على سبيل المثال. وينبغي أيضاً مواصلة تعزيز المبادرات الإقليمية والعالمية للحد من هروب رؤوس الأموال غير المشروعة.

٧١ - **ينبغي إدراج فرض الضريبة وتعبئة الإيرادات المحلية في الحوار بشأن التعاون الإنمائي** - على الصعيدين الإقليمي والعالمي، تقدم المبادرات الحالية - بدءاً من المنتدى الأفريقي للإدارة الضريبية ووصولاً إلى الاتفاق الضريبي الدولي - توصيات قيِّمة في مجال السياسات للبرمجة القطرية. وينبغي كفالة عدم تكرار هذه المبادرات لما يبذل من جهود. ولا بد من الاستفادة منها لتعزيز الانتقال من التركيز على النفقات إلى التركيز على الإيرادات في مجال التعاون الإنمائي. ولا بد من أن تصبح هذه المبادرات جزءاً لا يتجزأ من المناقشات بشأن التعاون الإنمائي الفعال.

٧٢ - **ينبغي إعداد مؤشرات لقياس التقدم المحرز في تعبئة الموارد المحلية** - ينبغي أن تشترك الحكومات في إعداد مؤشرات لتعبئة الموارد المحلية على نحو فعال. وينبغي أن تكون هذه المؤشرات أكثر من مجرد معايير للأداء، كنسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي مثلاً، بما أن السلطات الضريبية لديها نفوذ محدود على هذا النوع من أساس القياس. وينبغي أن

يصبح فرض الضريبة جزءاً لا يتجزأ من الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة لإدارة المالية العامة ومن عمليات تخطيط الإنفاق على الصعيد القطري. ويعتبر منتدى التعاون الإنمائي موقعاً استراتيجياً لمواصلة استكشاف ذلك وتيسير إجراء مناقشة بهذا الشأن في المستقبل.

دال – استخدام المعونة لتحفيز الاستثمار المباشر الأجنبي ينطوي على فرص ومخاطر على حد سواء

٧٣ – ناقشت هذه الجلسة كيفية استخدام المعونة على النحو الأكثر فعالية لتعبئة هذا النوع من الاستثمار الخاص، لا سيما الإستثمار المباشر الأجنبي، الذي يسهم في الحد من الفقر وتحقيق النمو الشامل.

وقدم مشاركون من أفغانستان، والوكالة الدولية التركية للتعاون والتنمية، واتحاد المنظمات غير الحكومية الأوروبية العاملة في مجال الإغاثة والتنمية، عروضاً موجزة أعقبتها مناقشات تفاعلية.

الخلفية

٧٤ – يزداد تمويل التنمية تنوعاً وتعقيداً مما يحتم إعادة التفكير بدور المعونة إزاء مصادر التمويل الإنمائي الأخرى. وثمة توافق متزايد في الآراء مفاده أن النفقات العامة التي تمولها المعونة لا يمكن أن تكون مستدامة. ويكتسب الاستثمار الخاص، سواء كان خارجياً أم محلياً، أهمية حاسمة في توسيع نطاق قاعدة إيرادات البلدان النامية. وهذا مهم لضمان استقلاليتها المالية وحيزها السياساتي. إلاّ أن البلدان النامية تواجه تحديات هائلة لاجتذاب الاستثمار الخاص بالقدر الكافي، لا بل إنه من الأصعب كفالة إسهام تدفقات الاستثمار الخاص في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية، كتوفير فرص العمل، وتحقيق النمو المستدام، والقضاء على الفقر. ويمكن مواجهة هذه التحديات بمزيد من الفعالية إذا ما جرى تقديم المعونة واستخدامها بفعالية لاجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي والاستثمارات الخاصة الأخرى التي تؤدي إلى تعزيز التنمية في البلدان النامية.

التحديات الرئيسية والدروس المستفادة

٧٥ – أعادت المناقشات التأكيد على المخاطر والفرص المرتبطة باستخدام الاستثمار المباشر الأجنبي لتعزيز التنمية كما تدل الدروس المستفادة من تجربة السنوات الثلاثين أو الأربعين الأخيرة. وتبادل المشاركون الآراء بشأن كيفية استخدام المعونة كأداة لتوجيه الاستثمار المباشر الاجنبي نحو تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية.

٧٦ - **يسترشد الاستثمار الخاص بمنطق الربح، الأمر الذي لا يكون مواتياً لتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية** - فالمخاطر المرتبطة بالاستثمار الخاص لأغراض التنمية لا تخفى على أحد. فالاستثمار المباشر الأجنبي غالباً ما قام بإقصاء القطاع الخاص المحلي في البلدان المضيفة، وترتب على ذلك أثر سلبي على النمو الاقتصادي والفرص الإنمائية. ويتعين أن تشمل استراتيجيات المعونة حوافز لاجتذاب الاستثمار الخاص في البلدان النامية مع بقائها على اتساق مع هدف تعزيز الاقتصاد الوطني وتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية لتوفير فرص العمل، والقضاء على الفقر، وتحقيق النمو الشامل. ويكتسب الأمر أهمية بشكل خاص في أقل البلدان نمواً التي تعتمد بشدة على الاستثمار المباشر الأجنبي لتحقيق نموها الاقتصادي نظراً إلى انخفاض إنتاجية قطاعها الخاص.

٧٧ - **يتطلب اجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي إلى البلدان النامية تقليص/تخفيف المخاطر والتكاليف على المستثمرين من القطاع الخاص** - ويمكن استخدام المعونة لتخفيف المخاطر والمساعدة في تقليص التكاليف على المستثمرين من القطاع الخاص. ويمكن القيام بذلك من خلال تقاسم تكاليف الاستثمار في البلدان النامية والمساعدة في دعم إمكانية الحصول على العمالة الماهرة، والبنى التحتية، وتحسين بيئة الأعمال التجارية، وتيسير التجارة. إلاّ أنه من الضروري كفالة ألاّ يصبح استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية كعامل محفز للاستثمار المباشر الأجنبي إلى وسيلة لدعم الاستثمار المباشر الأجنبي على حساب القطاع الإنمائي للبلد المضيف. وفي الواقع، ثمة سبل أخرى لتقليص المخاطر على المستثمرين في البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تساعد المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف على سد الفجوة التي تخلفها المصارف التجارية في دعم الاستثمار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. إلاّ أن ذلك قد يتطلب توفير المزيد من رؤوس الأموال وتقديم الضمانات من أصحاب المصلحة وكذلك أشكالاً أخرى لتخفيف المخاطر. وقد تشمل تلك الأشكال تقديم الدعم بأساليب مختلفة لتحسين بيئة الأعمال التجارية وتيسير التجارة في سياق المعونة لصالح التجارة. وتكتسب هذه التدابير أهمية في تمكين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف من امتصاص مخاطر أعظم والاضطلاع بهذا الدور.

٧٨ - **قد تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص الرامية إلى تعزيز الاستثمار المباشر الأجنبي في البلدان المستفيدة من البرامج شكلاً آخر من المعونة المشروطة** - وثمة دلائل تشير إلى أن البلدان المانحة التي تمول البرامج المشتركة بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية تميل أيضاً نحو إشراك شركاتها الخاصة في تنفيذ هذه البرامج. وعلى هذا النحو، يصبح استخدام المعونة كعامل محفز للاستثمار المباشر الأجنبي وسيلة أخرى لربط المعونة باستخدام شركات محددة تابعة للبلدان المانحة. وقد يكون دعم الاستثمار الخاص الوطني

مقابل الاستثمار المباشر الأجنبي أكثر فعالية لتعزيز التنمية الوطنية وأكثر استدامة في المدى الطويل.

٧٩ - **لا بد من تعزيز الاستثمار الخاص ككل، وليس الاستثمار المباشر الاجنبي فقط** - فالاستثمار المباشر الأجنبي عنصر واحد فقط من عناصر الاستثمار الخاص. ومع أنه شهد زيادة على مر السنين، فما زال المستثمرون الأجانب يحذرون الاستثمار في البلدان النامية، ولا سيما في أقل البلدان نمواً. ولذلك، يتعين أن يتدخل القطاع العام لتيسير الاستثمار الخاص ككل، سواء كان خارجياً أم محلياً، في البلدان النامية وأن يكفل أن يؤدي إلى زيادة فرص العمل وتحسين سبل العيش. وينبغي أن يعزز دور المعونة بشكل خاص الأنواع الأخرى من التدفقات المالية التي قد يكون لها أثر أعظم على هذه الأهداف. ويمكن القيام بذلك من خلال دعم مناخ استثماري عام أقوى في البلدان المستفيدة من البرامج بوسعه أن يجتذب جميع أنواع الاستثمارات.

٨٠ - **لا يشكِّل توسيع نطاق دور القطاع الخاص ضمانة لتحقيق النمو الاقتصادي الشامل والقضاء على الفقر** - فلا تزال نسبة ٣٠ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية الحالية توجه نحو تطوير القطاع الخاص والبنى التحتية. ومع ذلك فقد ذكر أن السنوات الثلاثين الأخيرة أظهرت أن تنمية القطاع الخاص لا تؤدي بالضرورة إلى القضاء على الفقر. والدليل على ذلك كون ٧٥ في المائة من الفقراء يعيشون في البلدان المتوسطة الدخل. ولا يمكن تبرير تحويل المساعدة الإنمائية الرسمية عن قطاعي الصحة والتربية وتكريسها لتنمية القطاع الخاص إلاّ إذا أسهم ذلك في تحقيق النمو المستدام والشامل، وتوفير فرص العمل، والقضاء على الفقر.

مقترحات المعونة كمحفز للاستثمار الأجنبي المباشر:

٨١ - **ينبغي تشجيع نشوء روح مباشرة الأعمال الحرة محليا** - من شأن المعونة أن يكون لها أثر أكبر من خلال الاستثمار في الناس، ولا سيما النساء والفتيات. وهذا هو أحد الأبعاد التي لا يجري تناولها عموما في المناقشة الخاصة بالمالية العامة. وينبغي السعي لتنمية القطاع الخاص والجوانب الاجتماعية في نفس الوقت لأنهما بعدان مترابطان من حياة الناس الإنتاجية.

٨٢ - **ينبغي توفير حوافز محددة للمستثمرين من القطاع الخاص للاستثمار في الأنشطة الإنتاجية المحلية والوطنية في البلدان النامية** - ينبغي أن تسهم المعونة في تحسين مناخ الأعمال في البلدان المستفيدة من البرنامج من خلال تعزيز فرص الوصول إلى الأسواق وتوافر

اليد العاملة الماهرة والأراضي. وفي ظل المناخ الحالي، يعتبر هذا الأمر ملحا على نحو خاص لأنه من المؤكد أن دور القطاع الخاص في التعاون الإنمائي سيزيد.

٨٣ - **ينبغي تسهيل نقل المعارف والتكنولوجيا** - ستكون هناك حاجة إلى وضع إطار تنظيمي مناسب للاستثمار المباشر الأجنبي من أجل تمكين نقل المعارف والتكنولوجيا. وينبغي أن تستخدم المعونة لتنمية القدرات الوطنية على صياغة مثل هذا الإطار. وعلى سبيل المثال، يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية دعم صياغة مستويات ومعدلات ضرائب مناسبة، بالإضافة إلى معايير بيئية واجتماعية ومعايير خاصة بالعمل. ويمكن أيضا أن تدعم القدرة الوطنية على تحديد شروط البلدان الخاصة لتنظيم الاستثمار المباشر الأجنبي، والتفاوض بشأنها، وبالتالي زيادة تأثيرها في الاقتصاد إلى أقصى حد ممكن.

٨٤ - **ينبغي تشجيع سياسات تجارية موجهة نحو التنمية** - تقيد القواعد التجارية الدولية والثنائية وصول البلدان النامية إلى التكنولوجيا وشراءها. وينبغي للسياسات التجارية للدول المانحة أن تضمن تيسير الاستثمار المباشر الأجنبي لنقل التكنولوجيا. وهناك أيضا حاجة إلى نظم دولية (نظامان خاصان بالتجارة وحقوق الملكية) تمكن أقل البلدان نموا من تحديد الظروف الخاصة بها لنشوء وتطور قطاع خاص محلي.

٨٥ - **ينبغي تشجيع استدامة الاستثمار الخاص** - ينبغي أن تكون للاستثمارات المتعلقة بالمنح استراتيجية للخروج إذا كان الاستثمار مربحا.

٨٦ - **ينبغي تعزيز المساءلة والشفافية** - يجب أن تكون هناك استعراضات منتظمة على المستوى القطري لمجموع الأثر الصافي للاستثمار المباشر الأجنبي على اقتصاد البلدان الشريكة حتى يكون قابلا للمقارنة مع أشكال أخرى من الاستثمار الأوسع نطاقا. وينبغي لهذه الاستعراضات أن تشمل جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، بما في ذلك المجتمع المدني والبرلمانات. ومن المهم أيضا ضمان قدر أكبر من المعلومات والشفافية في ما يخص كيفية إدارة الاستثمار المباشر الأجنبي في المستقبل. وينبغي أن تتحقق هذه الشروط قبل استخدام المعونة لتشجيع الاستثمار المباشر الأجنبي.

هاء - هناك حاجة إلى بناء القدرات لتعزيز إدارة واستخدام أكثر اتساقا للتمويل على المستوى القطري

٨٧ - ناقشت هذه الجلسة سبل إدارة التدفقات المالية المتنوعة، بحيث تساهم بشكل مشترك في نتائج التنمية. وبشكل عام، نُظر إلى تنسيق تدفقات المعونة وغير المعونة على أنه ينطوي

على تحديات خاصة، نظرا لانعدام القدرات في البلدان المستفيدة، والنقص في التنسيق سواء في البلدان المانحة أو المتلقية، ونظرا كذلك للحوافز المختلفة التي تحكم هذه التدفقات.

٨٨ - وقدم مشاركون في حلقة النقاش من أوغندا وصندوق النقد الدولي وبلجيكا عروضا قصيرة، تلتها مناقشات تفاعلية.

الخلفية

٨٩ - تتلقى البلدان النامية التمويل من مصادر متعددة. وتختلف هذه التدفقات من حيث طبيعتها. وتتنوع طرائق التمويل على نحو متزايد. ولا يزال التأكد من أن جميع الموارد الخارجية والمحلية تعمل معا في المساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية يشكل تحديا مستمرا بالنسبة لجميع البلدان النامية.

٩٠ - ولا تشترك المصادر المختلفة للتمويل بالضرورة في الدوافع والمصالح والأهداف والأولويات. إذ غالبا ما يكون الدافع وراء المعونة أهدافا متعلقة بسياسات أجنبية. وتتنوع أولويات المستثمرين تنوعا كبيرا. وليست الدول النامية في وضع يسمح لها بالتفاوض مع الجهات المانحة أو المستثمرين. وفي الواقع، لم يكن هناك الكثير من تبادل الخبرات والمناقشة في هذا المجال.

التحديات الرئيسية

٩١ - **تنظم التدفقات من مصادر متنوعة على نحو مختلف** - فلكل من الجهات الفاعلة الثنائية والمتعددة الأطراف والجديدة من الدول، والجهات الفاعلة من غير الدول، وكذلك الصناديق الرأسية هياكلها المؤسسية، وترتيباتها الخاصة بالسلطة، وعلاقتها بين المقر والميدان، ومجموعات مختلفة من نقاط قوتها وضعفها.

٩٢ - **تتنوع أهداف وأغراض الجهات الفاعلة** - يركز التمويل الذي يستهدف قطاعات محددة على مجال واحد، وقد لا يكون متسقا بالضرورة مع الأولويات الوطنية. إذ يكون التمويل الخاص موجها نحو الربح، الأمر الذي يتطلب أطرا تنظيمية وجداول ضرائب واضحة.

٩٣ - **تتنوع طرائق التمويل الإنمائي على نحو متزايد** - إن الجمع بين دعم الميزانية العامة، والنهج القطاعية الشاملة، والديون، والتمويل الابتكاري والتدفقات غير المالية (على سبيل المثال المساعدة التقنية) في إطار واحد هو مهمة معقدة.

٩٤ - **ليست الأطر الزمنية بالضرورة متزامنة** - إذ تتبع مصادر التمويل المختلفة أطرا زمنية مختلفة. ويعمل التمويل الإنمائي مع دورات الميزانية. وليس هذا بالضرورة هو الحال بالنسبة للتمويل غير الإنمائي.

٩٥ - **هياكل الحوكمة في البلدان المانحة والمتلقية لا تفضي إلى إدارة متسقة للتدفقات** - في مجال المعونة، يمكن لآليات مساءلة متبادلة جيدة على المستوى القطري أن تيسر مشاركة الشركاء في التنمية. ولكن، عندما يتعلق الأمر بتنسيق تدفقات تتعدى المعونة، لا بد من إشراك سلطات أخرى. ومع ذلك، ليس هناك حوار كاف في البلدان المانحة والوزارات المعنية بالتعاون الإنمائي، ونادرا ما تحدث أي مناقشات تتجاوز إطار المعونة مع سلطات أخرى. وينطبق الأمر نفسه على البلدان المتلقية.

٩٦ - **التقدم المحرز في مجال تنسيق المعونة متواضع في أحسن الأحوال** - لقد تغيرت ديناميات المعونة لأن الجهات الفاعلة داخل إطار خطة فعالية المعونة وخارجه قد دخلت ساحة التعاون الإنمائي. وليست المعونة منسقة تنسيقا جيدا مع الأولويات الوطنية ولا هي تتماشى معها. وعلى المستوى القطري، لا يتم إبلاغ الجهات الفاعلة بأنشطة كل منها في نفس القطاع. وهناك ميل عند كل جهة إلى اتباع خطتها الخاصة. وتعد البعثات القطرية غير المنسقة مثالا على انعدام التنسيق. ولم يحرز تقسيم العمل بين الجهات المانحة تقدما كافيا. وفي بعض الحالات، أدى بالجهات المانحة إلى الانسحاب من بعض القطاعات.

٩٧ - **لا توجد "صورة" في الوقت الحقيقي عن أنشطة الجهات المانحة** - فما تفعله الجهات المانحة وماتخطط للقيام به يظل عادة غامضا بالنسبة للبلدان المتلقية، الأمر الذي يجعل من المستحيل القيام بالتنسيق. وعندما تصبح هذه الأمور معروفة، قد تكون السياسة قد تغيرت بالفعل، وتحولت الأولويات.

٩٨ - **هناك نقص في التمويل من أجل التنسيق** - إذ يترتب على إنشاء أطر التنسيق وآلياته وخططه تكاليف. ولكن، هناك حالات لا يقابل فيها الالتزام بالوفاء بهذه المتطلبات بالدعم المالي.

الدروس المستفادة والحلول

٩٩ - **ينبغي وضع سياسات/أطر/اتفاقات قطرية خاصة بالشراكة** - يحتاج التماسك إلى أطر عمل واسعة النطاق. ولا بد للإطار أن يحدد الأولويات الإنمائية، قياسا بالطلبات المتنافسة. وقد أعطت سياسة أوغندا في مجال الشراكة مثالا على ذلك. ففي عام ٢٠٠٩، وضعت أوغندا إطارا لتنسيق السياسات يستخدم لتقييم أداء جميع الشركاء. ويتضمن الإطار مؤشرات مثل دعم الميزانية، وتنسيق السياسات، وتحرير المعونة من القيود، والمهام المشتركة،

والشفافية، بالإضافة إلى مؤشرات لحكومة البلد المستفيد من البرنامج تمشيا مع مبدأي القيمة مقابل المال والشفافية. ويشدد الإطار على أهمية استراتيجية ما يتعدى المعونة، والجمع ما بين الإعانة والتجارة والوصول إلى الأسواق والتكنولوجيا. ويعمل أصحاب المصلحة معا لضمان تحقيق الإطار للنتائج. ويمكن أن تشمل الفوائد التي قد تنتج عن سياسة الشراكة، من بين أمور أخرى، فوائد أكبر من التدفقات المالية وخفضا لتكلفة المعاملات.

١٠٠ – **ينبغي جعل الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية متعددة الجوانب** – يجب أن تنظر الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية إلى الطريقة التي يمكن بها للبلد إدارة تدفقات مختلفة، وإلى المواطن التي توجد فيها الثغرات. ويجب أن تقوم هذه العملية على فهم ما هو متاح وما يتصل بذلك من أحكام/شروط وجداول زمنية محددة، وقابلية التنبؤ، ومستوى التوافق مع الأهداف الاستراتيجية. ويمكن أن يؤدي هذا الأمر إلى التعامل على مستويات مختلفة مع المؤسسات وآليات المساءلة المتبادلة والأداء. وفي نهاية المطاف، يجب على الاستراتيجية كفالة أن تعمل جميع الجهات الفاعلة معا وفقا لها وأن تستخدم النظام الوطني ولكن من دون إفراط في الإدارة. ووجود استراتيجية للخروج أمر حاسم أيضا. ويجب أن يفتح التنسيق بشأن الاستراتيجية مجالا للمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. وقد لا يتسنى طرح الاستراتيجيتين وفقا للشروط نفسها.

١٠١ – **ينبغي إفساح المجال للبلدان المتلقية من أجل وضع قواعد اللعبة** – عندما يتم وضع الإطار، ينبغي أن تشارك فيه جميع الأطراف الفاعلة. فإذا فضلت بعض الجهات الفاعلة العمل على النحو المعتاد، ينبغي تمكين البلدان المتلقية من رفض ذلك. وعادة ما يحدث الحوار الحقيقي في المجموعات القطاعية حيث تمارس بسهولة أكبر قيادة الحكومة. ومن ناحية أخرى، يجب على الجهات المانحة والبلدان المستفيدة من البرنامج على السواء القيام بعملها على الوجه الصحيح. وينبغي للبلدان المستفيدة من البرنامج التأكد من أن سياساتها لا تتعارض مع أهدافها الإنمائية.

١٠٢ – **ينبغي تعزيز قدرات حكومات البلدان المستفيدة** – يتطلب إنشاء وإدارة أطر السياسات مؤسسات/وكالات مخصصة ورفع مستوى مهارات الموظفين، وهو ما يتعذر في بعض الحالات على البلدان المتلقية للمعونة وحدها القيام به بسبب نقص القدرات. وهناك حاجة أيضا إلى الموارد لإدارة المعلومات وجمعها ومعالجتها والإبلاغ بها. ويعتبر وجود نظام مالي عام سليم عاملا حاسما كذلك. وقد تم التقليل من شأن أوجه النقص في القدرات في الماضي، وينبغي أن يعاد التعامل معها باعتبارها أولوية.

١٠٣ - **ينبغي الإسراع في تقسيم العمل** - شجع الاتحاد الأوروبي أعضاءه على التركيز على ثلاثة قطاعات. فعلى سبيل المثال، قررت لكسمبرغ الخروج من قطاعات معينة في بعض البلدان والتركيز على عدد أقل من المجالات. وينبغي تبادل المعلومات عن مثل هذه التجارب على نطاق واسع.

١٠٤ - **إعطاء الأولوية لدعم الميزانية** - ينبغي للجهات المانحة أن تعمل من أجل إبرام عقد وحيد مع الحكومة. وإذا لم يكن دعم الميزانية قابلا للتطبيق، يكون استخدام الأنظمة الوطنية هو الحد الأدنى المطلوب. وينبغي أن تستخدم الصناديق الرأسية بحذر، لأنها قد تشوه الميزانيات. ويجب أن تدار القروض بالمزيد من العناية لتقليل الأثر على الميزانيات المقبلة إلى أقصى حد.

١٠٥ - **ينبغي استخدام المعونة لتعزيز الموارد الخاصة** - تعيش غالبية من الفقراء الآن في البلدان ذات الدخل المتوسط، وستستمر الأمور على هذا المنحى. ولا تستطيع المعونة وحدها تلبية هذه المطالب الهائلة ما لم تسخر تدفقات أخرى. وهناك تغير واضح في أولويات المساعدة الإنمائية الرسمية. وقيل إنه ينبغي استخدام هذه المساعدة لاستحداث بيئة تمكينية وظروف نمو شامل. وستتيح هذه العلاقة المعززة القيام بإدارة متماسكة للتدفقات.

واو - ينظر بشكل متزايد إلى المساءلة المتبادلة على أنها حاسمة للزيادة في نتائج المعونة إلى أقصى حد

١٠٦ - حددت هذه الجلسة الاتجاهات الحديثة في المساءلة المتبادلة. واستكشفت سبلا لإشراك الجهات الفاعلة ذات الصلة في الاستعراضات الوطنية والقطاعية الخاصة بسياسات المعونة وتحديد واستعراض الأهداف الخاصة بنوعية المعونة. ونُظر إلى الهدف النهائي لهذا التغيير على أنه ذو شقين: تعزيز أثر المعونة ومحاسبة الجهات على التزاماتها الخاصة بالمعونة.

١٠٧ - وقدمت جمهورية تترانيا المتحدة وتوغو والمفوضية الأوروبية ومؤسسة إيبون/منظمة أصوات المجتمع المدني من أجل معونة أفضل وجهات نظرها وأعقب ذلك إجراء مناقشة تفاعلية.

الخلفية

١٠٨ - تكتسب المساءلة المتبادلة بين البلدان النامية ومقدمي الخدمات المالية زخما. وهي وسيلة للإشراف على فعالية التعاون الإنمائي على أرض الواقع. وينبغي أن تنشر عالميا، وإن كانت خاصة بالأولويات القطرية. وينبغي أن تستند إلى النظم الديمقراطية للبلدان وتحترم الرقابة البرلمانية ومشاركة المجتمع المدني. وينبغي تطبيق المساءلة المتبادلة فيما يتعلق بنتائج

التنمية. وينبغي تحديد هذه النتائج استنادا إلى الأولويات الوطنية. وينبغي تقييمها قياسا بالأولويات الوطنية والمبادئ المتفق عليها دوليا، على النحو المتفق عليه بين جميع أصحاب المصلحة.

١٠٩ - وفي السنوات الأخيرة، أحرز عدد قليل من البلدان تقدما في وضع آليات فعالة للمساءلة المتبادلة تشارك فيها جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة. ومن المسلم به أن جزءا لا يتجزأ من هذه الآليات يتمثل في سياسات المعونة وأطر تقييم الأداء ذات الأهداف الفردية، والمنابر الرفيعة المستوى لأصحاب المصلحة المتعددين، وقواعد البيانات التي يمكن الوصول إليها عن المعونة. وليس لدى ٥٥ من البلدان النامية التي شملتها دراسة استقصائية أي وثيقة سياسة عن المعونة في الوقت الحاضر.

١١٠ - وتصبح آليات المساءلة أكثر كفاءة إذا ما ركزت على القطاعات ذات الأولوية التي تختارها البلدان المستفيدة من البرنامج. وينبغي استخدام أطر تقييم الأداء القائمة لاستعراض التقدم المحرز في عدد محدود من الأهداف المتفق عليها والمكيفة محليا فيما يتعلق بفعالية التنمية. والأهداف المحددة لفرادى مقدمي الخدمات مفيدة بشكل خاص . وينبغي تكييف أطر تقييم الأداء لتناسب السياقات القطرية. وينبغي أن تستند إلى مشاورات أصحاب المصلحة المتعددين مع الحكومات التي تتولى زمام القيادة. وينبغي تعزيز الزخم السياسي على أرض الواقع. وينبغي أن تشارك جميع الجهات الفاعلة المعنية مشاركة فعالة في إطار القيادة القطرية.

١١١ - وعلى الصعيد العالمي، كان ثمة شعور بضرورة قيام هيكل بسيط برصد التقدم المحرز على نحو مستقل. ويمثل منتدى التعاون الإنمائي، بوصفه منبرا عالميا يعزز المشاورات التي يجريها أصحاب المصلحة المتعددين، هيئة عليا عالمية هامة للمساءلة المتبادلة.

التحديات الرئيسية التي تواجه نجاح المساءلة المتبادلة

١١٢ - **المواءمة مع الأولويات القطرية الرئيسية** - يلزم أن تستند سياسات المعونة إلى استراتيجيات التنمية الوطنية. وبهذه الطريقة، تصبح جزءا من إطار يستجيب للالتزامات والمعايير المحلية والوطنية والدولية. وسيضمن ذلك أيضا تحقيق قدر أكبر من الملكية القطرية ويتفادى التشويش عندما تشارك جهات فاعلة متعددة في المساءلة المتبادلة.

١١٣ - **التحديات المتعلقة بالقدرات** - في الوقت نفسه، كثيرا ما تشير الحكومات إلى عدم توافر القدرات الوطنية باعتباره عائقا رئيسيا في وجه زيادة مشاركتها في المساءلة المتبادلة. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أو بمرحلة توقف النزاع. وثمة حاجة إلى ضخ مقادير كبيرة من الموارد من أجل '١' تحسين نظم المعلومات

وقواعد البيانات الوطنية من أجل توفير المعلومات المتعلقة بالمعونة في الوقت المناسب لأغراض التخطيط الوطني؛ '٢' الاستثمار في قدرات الرصد والتقييم من أجل ترسيخ المساءلة المتبادلة في قاعدة أدلة هادفة؛ '٣' تعزيز القيادة القطرية في مجالي تحليل وثائق السياسة والتفاوض على التغيير. ويستغرق ضمان امتلاك جميع أصحاب المصلحة لوثائق المعونة وعمليات الاستعراض وقتا طويلا ويتطلب مشاورات وتدريبات مكلفة.

١١٤ - **إيجاد علاقات المساءلة في البلدان المستفيدة من البرنامج** - في بعض الحالات يشكل عدم قيام الحكومات بالمساءلة أمام مواطنيها على الصعيد الداخلي أحد العقبات الرئيسية التي تعوق إرساء ثقافة المساءلة. ولا يشارك البرلمانيون ومنظمات المجتمع المدني عادة على نحو كاف في الإشراف على إدارة المعونات وتنسيقها وإيصالها. وينبغي منحهم سلطة أكبر. وتحظى بالأهمية أيضا المشاركة الأوثق مع الحكومات المحلية، والمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، ووسائل الإعلام. وهذه الجهات هامة جدا لتهيئة بيئة ملائمة تستند إلى الحوكمة الرشيدة. وتثير مساءلة منظمات المجتمع المدني بوصفها جهات مقدمة للخدمات في إطار التعاون الإنمائي قلقا خاصا لدى الحكومات، بالرغم من المعايير وقواعد السلوك القائمة على الصعيدين الإقليمي والعالمي.

١١٥ - **التنسيق بين مقدمي الخدمات على أرض الواقع** - تشكل محدودية التنسيق والانسجام بين مقدمي الخدمات على المستوى القطري مصدر قلق. ويمكن لآليات المساءلة المتبادلة أن تساعد في تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة، وهو ما يمكنه بدوره أن يجعل العلاقات في مجال المعونة أكثر توازنا. وأشير إلى أن الجهات المانحة لا تتفق في بعض الأحيان على الأهداف التي ينبغي أن تقوم البلدان النامية بالإبلاغ عنها. ومن دون زيادة الانسجام بين النهج التي تتبعها الجهات المانحة على المستوى القطري، لن تتمكن البلدان النامية من مساءلة الجهات المانحة وتبسيط مساءلتها أمام الجهات المانحة وتقديم التقارير إليها .

١١٦ - **عملية الإبلاغ المفرطة في التعقيد والتشتت** - يعتبر عدد المؤشرات المستخدمة لتقييم السياسة الإنمائية للبلدان المستفيدة من البرنامج في إطار آليات المساءلة المتبادلة المتعلقة بالمعونة مبالغا فيه ويلزم تخفيضه. وينبغي مواءمة هذه المؤشرات بحيث تركز بشكل أكبر على نتائج التنمية ذات الصلة، بدلا من المدخلات والمخرجات.

١١٧ - **توسيع المظلة** - يتمثل أحد التحديات الخاصة في ضمان أن تشمل المداولات المتعلقة بالمساءلة المتبادلة الشركاء في التنمية الذين يقعون خارج دائرة الجهات التي توفر دعم الميزانية العامة. وعلى المستوى الوطني، ينبغي تشجيع هؤلاء الشركاء - بمن فيهم الجهات المانحة من غير أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، والقطاع الخاص - على الانخراط طوعا في

المساءلة المتبادلة وتقديم التقارير عن أنشطة التعاون الإنمائي المحددة التي يضطلعون بها. وقد يشمل ذلك توقيع اتفاقات مع الحكومة المركزية والجهات المانحة الأخرى. وسيلزم أن تنعكس في هذه الاتفاقات الخصائص المزدوجة للبلدان المتوسطة الدخل بوصفها من مقدمي الخدمات والمستفيدين من التعاون الإنمائي. وعلى مستوى القطاعات، ينبغي أن تشرك النهج القطاعية جميع الكيانات الحكومية ذات الصلة، والشركاء الثنائيين والمتعددي الأطراف في التنمية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

١١٨ - **تناول الأشكال الأخرى لتمويل التنمية** - تغطي المعونة جزءا محدودا بشكل متزايد من التمويل الإنمائي. ولا تخضع الجهات المانحة للمساءلة بشأن قضايا تتجاوز المعونة، ولا سيما القضايا التي تؤثر في التنمية، من قبيل سياسات التجارة أو الاستثمار أو تخفيف الدين.

الحلول في مجال السياسات والمقترحات المستخلصة من النقاش

١١٩ - **هناك حاجة إلى إصلاحات كلية وخاصة بكل بلد من البلدان لتعزيز المساءلة المتبادلة** - ينبغي ألا تقتصر المساءلة المتبادلة على كونها حوارا تقنيا فقط. بل ينبغي أن تكون جزءا من مناقشة أوسع نطاقا بشأن تحقيق النتائج وتأثير المعونة. وينبغي أن يهدف الإصلاح إلى تولي الممارسين لزمام القيادة. ومن المهم أيضا أن يجري التركيز على مجموعة معقولة من المؤشرات لجميع الجهات الفاعلة. وينبغي أن تستند هذه المؤشرات إلى توجيهات من العمليات العالمية. وينبغي أيضا تفعيل الحوار العالمي في مجال السياسات من أجل تحسين أدوار مختلف الجهات الفاعلة في مساءلة مقدمي الخدمات والحكومات عن الوعود التي قطعتها.

١٢٠ - **ينبغي أن تكون هذه الإصلاحات مدفوعة برؤية استراتيجية وشاملة** - قيل إن ثمة ضرورة لكي يعمل ائتلاف تمثيلي عالمي للجهات الفاعلة في مرحلة ما بعد بوسان من أجل وضع خطة استراتيجية. ويتمثل الهدف من ذلك في ضمان أن تصبح آليات المساءلة المتبادلة جزءا لا يتجزأ من تخطيط التنمية الموجه نحو تحقيق النتائج على المستوى القطري. وستلزم ذلك تقديم مقترحات لتعزيز المساءلة المتبادلة وتحديد السبل الكفيلة بالكشف عن المعلومات ذات الصلة عن المعونة. ويلزم أن تقوم الجهات المانحة بدعم هذه العملية.

١٢١ - **ينبغي تحديد التحديات استنادا إلى أدلة** - يمكن أن يكون إجراء تحليل أكثر دقة للاقتصاد السياسي لفرادى البلدان ووضعها فيما يتعلق بالمساءلة المتبادلة مفيدا في تقييم أسباب إحراز حدّ أدنى من التقدم في بعض السياقات. ومن المفيد أيضا تحديد البلدان التي يمكن أن تعطى الأولوية.

١٢٢ - **ينبغي عدم البدء من الصفر** - ينبغي تجنب إيجاد آليات جديدة للمساءلة المتبادلة، في البلدان التي توجد فيها حاليا عناصر المساءلة المتبادلة (السياسات وهياكل الحوار وما إلى ذلك). وينبغي أن يتمحور الإصلاح الرامي إلى تحسين السياسات القائمة وهياكل الاجتماعات/الحوكمة حول الاستراتيجية الإنمائية الوطنية. وهذا الأمر مهم لتأطير الحوار الذي تقوده الحكومة مع مقدمي الخدمات. وينبغي أيضا أن يساعد الإصلاح في إرساء ارتباط قوي بين المساءلة الداخلية أمام المواطنين والمساءلة المتبادلة بين الحكومة ومقدمي الخدمات. ومن الأهمية بمكان ضمان إجراء استعراض منتظم على المستوى العالمي للدروس المستفادة والتحديات الماثلة. وتتسم آليات الاستعراض والتقارير المستقلة على المستوى العالمي بالأهمية البالغة في هذا الصدد.

١٢٣ - **يمكن تعلم الدروس من قطاعات محددة** - في بعض البلدان، تؤثر آليات المساءلة المتبادلة على مستويات القطاعات والقطاعات الفرعية والبرامج بشكل كبير في نتائج التنمية. وهي تعتمد نهجا مشابها لما يطبّق في قطاع الأعمال وتستند استنادا أكبر إلى الأدلة. وهي تقدم بالتالي حوافز للحكومات لتأخذ زمام المبادرة. وعلى هذا المستوى، من المستصوب إشراك الممارسين المستنيرين من مقدمي الخدمات والحكومات المحلية والبرلمانيين ومنظمات المجتمع المدني. ولا تساءل بعض هذه الجهات الفاعلة إلا على هذا المستوى. وينبغي رعاية علاقات المساءلة الأساسية على المستوى المحلي. فعلى سبيل المثال، تحظى جلسات الاستماع العامة المحلية أيضا بتأثير قوي في المساءلة الداخلية. وتكون هذه التقييمات أكثر فعالية عندما تطرح أسئلة عما يصلح وما لا يصلح لتعزيز المساءلة. غير أنه يلزم إدخالها في مستويات التنسيق الأعلى. وسيساعد ذلك في ضمان أن يكون لها تأثير في الأجل الطويل في تخطيط التنمية والإطار العام للسياسات التي تتبعها الحكومة المركزية.

١٢٤ - **يجب تعزيز الالتزام السياسي** - المساءلة المتبادلة هي مسألة سياسية بطبيعتها. وثمة نهج ذو شقين في متابعة استعراضات المساءلة المتبادلة يتسم بالفعالية في تحقيق نتائج مجدية. وينبغي أن يتألف من '١' مناقشة سياسية رفيعة المستوى شاملة بشأن التقدم المحرز وفعالية الجهود الإنمائية و '٢' حوار مستنير في مجال السياسات بين الممارسين لتحديد الحلول للتحديات المتبقية.

١٢٥ - **ينبغي إقامة ارتباط مع الهياكل فوق الوطنية لتعزيز التغير السلوكي** - على الصعيدين الإقليمي والعالمي، ثمة حاجة أيضا إلى أن تكون هياكل الحوار شاملة حقا. وينبغي ألا يكرر بعضها بعضا (انظر أيضا التوصيات المستفيضة الصادرة عن اجتماع فريق الخبراء

المعني بالمساءلة المتبادلة الدولية بشأن هذه القضية). ويمكن تعلم الدروس من شكل اتفاق كوتونو والاتحاد الأفريقي.

١٢٦ - **ينبغي تبادل الممارسات الجيدة** - هناك عدد من الممارسات الجيدة المتعلقة ببناء القدرات في مجال الإحصاءات، وهي تشجع على مشاركة المجتمع المدني المفتوحة وتعزز رصد البرلمانات للميزانية والبرامج وتقييمها للسياسات. وقد يساعد تبادل الخبرات في استنساخها وتوسيعها، حيثما كان ذلك ممكنا. وينبغي أن تستخدم الشبكات البرلمانية على نحو أفضل لتعزيز التبادل فيما يتعلق بالمساءلة عن النتائج. وينبغي أن تتصرف الحكومات المحلية الفعالة تصرف المناصرين وتشجع السلطات المحلية الأخرى على الاشتراك في المساءلة المتبادلة.

١٢٧ - **ينبغي معالجة القضايا التي تقع خارج دائرة المعونة** - ينبغي أن تستعرض نظم المساءلة المتبادلة على المستوى القطري التدفقات المالية الواردة التي تقع خارج دائرة المعونة. وسيكون من المفيد التفاوض على المؤشرات التي تركز على المساهمة التي يمكن أن تقدمها المعونة من أجل تحقيق تعاون إنمائي أكثر فعالية. ويلزم تحسين وتعزيز نظم الرصد والتقييم الوطنية لأنه يمكنها أن تولّد الأدلة على المساءلة المتبادلة الهادفة. وأيضا، ينبغي أن يتمتع ممثلو الجهات المانحة بحجم أكبر من القدرة والسلطة لمناقشة القضايا التي تقع خارج دائرة المعونة واتساق السياسات. وينبغي أن تناقش المحافل الوطنية على نحو متزايد دور المعونة بوصفها حفازا لأشكال تمويل التنمية الأخرى.

١٢٨ - **يمكن تعلم الدروس من التبادلات بين بلدان الجنوب** - سيكون التعلم من الأقران على المستويين القطري والإقليمي بالغ الأهمية في السنوات المقبلة. وحتى الآن، كان تنظيم تبادل الدروس المستفادة بين بلدان الجنوب النامية فعالا في تحسين عمليات المساءلة المتبادلة. وتساعد هذه الدروس في تعزيز الملكية الوطنية لجدول أعمال المساءلة المتبادلة وبناء القدرات على المستوى القطري بطريقة فعالة من حيث التكلفة وموجهة نحو تحقيق النتائج.