

Distr.: General
2 February 2026
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الخامسة والعشرون

نيويورك، 13-17 نيسان/أبريل 2026

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت*

منظور الحوكمة والمنظور المؤسسي بشأن تعزيز تعبئة

الموارد من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

تحسين تعبئة الموارد العامة عن طريق إصلاح الإدارة المالية العامة واللامركزية المالية والتمويل الإنمائي المبتكر

مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي نسق إعدادها

عضوا اللجنة بول سموك و ماوريتيو روداس بتعاون مع زملائهما أعضاء اللجنة رولف ألتر وأديمي ديبيلو

وباميلا مبابازي وباميلا مونرو - إيليس.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2026/1

240226

110226

26-01251 (A)



تحسين تعبئة الموارد العامة عن طريق إصلاح الإدارة المالية العامة واللامركزية المالية والتمويل الإنمائي المبتكر

موجز

إن السياق العالمي الحالي وما يتسم به من ارتفاع غير مسبوق في مستويات الدين في بلدان عديدة واستفحال مظاهر العجز فيها وتضعف أدائها الاقتصادي يضطر الحكومات إلى إعادة النظر في أطرها المالية وتعديلها لدعم فعالية التنمية واستدامتها. وتتأثر الأساليب التي تسلكها الحكومات في تعبئة الموارد واستخدامها في تحقيق التنمية الشاملة للجميع تأثيراً كبيراً بطائفة واسعة ومعقدة من الهياكل والعمليات الإدارية والمؤسسية. وتتناول هذه الورقة ثلاثة مجالات أساسية لتمويل أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها وتعزيز الثقة في الحكومة والمشاركة العامة في عملها.

ومن منتهى الأهمية العمل، على الصعيد المالي والضريبي الوطني، من أجل الإسراع بتحسين مرونة أطر سياسات المالية العامة عن طريق إعادة توجيه الإدارة المالية العامة للتركيز على أهداف التنمية المستدامة من منظور النتائج والأولويات وتحقيق أعظم الفائدة من الموارد المنققة والحرص في الآن ذاته على التوفيق بين غايات تحقيق الاستقرار في الأجل القصير وبين الوفاء بالتزامات التنمية المستدامة والمناخ في الأجل الطويل. ومن الأهمية بمكان أيضاً تعزيز الاستقلالية القانونية والتنفيذية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في إطار منظومة الإدارة المالية العامة لضمان موضوعية الرقابة المالية وموثوقية الإبلاغ.

ومن التدابير الأساسية الأخرى اللازمة لتحسين جوانب التمويل والحوكمة في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة توسيع نطاق مشاركة الحكومات دون الوطنية التي تتفرد بمزايا في ميدان النهوض بالتنمية المحلية وكثيراً ما لا يستفاد منها بالقدر الكافي. وبإمكان بلدان عديدة أن تحسن بطريقة فعالة صلاحيات السلطات المحلية وقدرتها على تحصيل الإيرادات وإنفاقها ضمن إطار مالي ومؤسسي وإداري محكم التنظيم، يشمل حوافز قوية للنهوض بالأداء وتعزيز المساءلة في الإدارة المالية العامة وعلى نطاق الحكومات دون الوطنية.

وثمة مسار ثالث للعمل العاجل وهو زيادة حجم التمويل المرصود لاحتياجات الاستثمار في التنمية المستدامة وتحسين تخصيصه. على أن الموارد العامة الوطنية والمساعدة الإنمائية الدولية ليس بمقدورهما سد النقص الكبير والمتفاحم في الاستثمار في البنية التحتية العالمية. فلا بد أن تسعى الإصلاحات إلى زيادة اجتذاب رأس المال الخاص واستخدام آليات مبتكرة للتخفيف من حدة المخاطر وتقاسمها وخلق حوافز للمقترضين والمقرضين. ومن غاية الأهمية إيلاء اهتمام خاص لإجراءات مواجهة تغير المناخ وغير ذلك من الأولويات العالمية في سياق الاستثمارات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة على كلا الصعيدين الوطني ودون الوطني.

أولا - مقدمة

1 - تعبئة الموارد عنصر أساسي في أداء الحكومات وتحقيق أهداف التنمية المستدامة على الصعيد العالمي. وتتأثر الأساليب التي تسلكها الحكومات في تعبئة الموارد واستخدامها في تحقيق التنمية الشاملة للجميع تأثيراً كبيراً بطائفة واسعة ومعقدة من الهياكل والعمليات الإدارية والمؤسسية. وتتناول هذه الورقة ثلاثة مجالات ربما لا تلقى ما يكفي من الاهتمام رغم كونها أساسية، وهي جوانب أساسية مختارة من سياسات المالية العامة والإدارة المالية على الصعيد الوطني؛ والمالية العامة والإدارة المالية على صعيد مستويات الحكومة والصعيد دون الوطني، وآليات التمويل الإنمائي المبتكر.

ثانياً - جوانب أساسية مختارة من سياسات المالية العامة والإدارة المالية على الصعيد الوطني

2 - أولت عملية تمويل التنمية التابعة للأمم المتحدة وطائفة واسعة من المبادرات السياساتية العالمية الأخرى والوكالات الإنمائية الدولية والمؤسسات المالية الدولية عناية كبيرة للأهمية الحاسمة التي يكتسبها تحسين تعبئة الموارد الوطنية والإدارة المالية العامة. ويتناول هذا الفرع مسائل مختارة تستحق مزيداً من الاهتمام، ألا وهي إضفاء المرونة على أطر السياسة المالية وتقوية دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة.

ألف - إضفاء المرونة على أطر السياسة المالية

3 - تجمع أغلبية واضعي السياسات والباحثين على أن الانضباط المالي ضروري لمعالجة مشكلة الارتفاع المتزايد في الدين العام والحفاظ على الحيز المالي الذي يمكن من مواجهة الصدمات. واستجابة لنداءات لزوم الانضباط، اعتمد عدد متزايد من البلدان على مدى العقدين الماضيين أطراً مالية قائمة على القواعد، تشمل القواعد المالية الرقمية والمؤسسات المالية، كالمجالس المالية، لمراقبة مسألة الامتثال.

4 - وتواجه المالية العامة في معظم البلدان تحدياً مزدوجاً غير مسبوق⁽¹⁾: فإذا كان من واجب الحكومات أن تستعيد الاستدامة المالية فإن عليها أيضاً أن تتصدى في الآن ذاته لأزمات متعددة مترابطة ومظاهر عدم اليقين المتفاقمة على صعيدي الجغرافيا السياسية والجغرافيا الاقتصادية، والمطالب المتزايدة بتوفير السلع والمنافع العامة ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة. وتعكس هذه المطالب أيضاً المتطلبات الهيكلية لعملية الانتقال المناخي وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويؤثر الاستثمار في التخفيف من وطأة آثار تغير المناخ والتكيف معه، وإقامة بنية تحتية قادرة على الصمود، وتحقيق الاندماج الاجتماعي، والنهوض بالرأس المال البشري وتعزيز الأمن تأثيراً متزايداً في أشكال الإنفاق وفي المخاطر المالية، في حين لا تتجسد الفوائد المتحققة من كل ذلك إلا على مدى فترات زمنية طويلة.

5 - وكذلك فإن بعض الجهود التقليدية الرامية إلى تمكين الانضباط المالي، كإجراءات خفض الشامل للنفقات أو المناداة بإنجاز المزيد بـموارد أقل، لا تتناسب لا مع نطاق خطة عام 2030 وخطة مواجهة تغير

(1) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Sustainability of public finance in OECD countries: from fiscal consolidation to State redesign?" OECD Papers on Budgeting, Vol. 12/2025, (Paris, 2025); OECD, Resilient Growth but with Increasing Fragilities, OECD Economic Outlook, Volume 2/2025, (Paris, 2025).

المناخ ولا مع طابعيهما المَلَح والعاير للأجيال. وتؤكد مبادرة البنك الدولي المعروفة باسم "تجديد مفهوم المالية العامة: ضمان فعالية الموارد العامة في تحقيق النتائج الإنمائية" ضرورة إعادة توجيه الإدارة المالية العامة نحو تحقيق النتائج وترتيب الأولويات وجني أعظم الفوائد من الموارد المنفقة⁽²⁾. ويقتضي التحدي المزدوج الحالي إيجاد أطر مالية قادرة على التوفيق بين أهداف تحقيق الاستقرار في الأجل القصير والتزامات تحقيق التنمية ومواجهة تغير المناخ في الأجل الطويل.

6 - لذا فإن أولويات الإصلاح الرئيسية تشمل الحد من عدم مرونة الإنفاق العام، والتمكين من إعادة تخصيص الموارد في الوقت المناسب، وإضفاء الطابع المؤسسي على إعادة ترتيب أولويات الأهداف السياسية على نحو مستمر. وتتسم إعادة ترتيب الأولويات هذه بأهمية جوهرية في بلوغ أهداف التنمية المستدامة، حيث يعتمد التقدم على إدارة المقايضات (كالمقايضة مثلاً بين الحماية الاجتماعية وضبط أوضاع المالية العامة) والحرص في الآن ذاته على استغلال أوجه التآزر (كالتآزر مثلاً بين العمل المناخي والحاصلات الصحية وإيجاد فرص العمل). ويجب أن تستند هذه الإصلاحات إلى تغييرات مؤسسية وإجرائية ترسخ بقوة جوانب المرونة والنظر المتبصر وإدارة المخاطر في عملية وضع السياسات المالية ودورة السياسات الأوسع.

1 - إعادة النظر في الأطر المالية القائمة على القواعد من خلال منظور أهداف التنمية المستدامة والمناخ

7 - تقتضي إعادة تصميم الأطر المالية إعادة تقييم القواعد والمؤسسات القائمة، لا من منظور القدرة على تحمل الدين وتثبيت الاقتصاد الكلي وحسب، وإنما أيضاً من منظور توافقها مع تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومسارات الانتقال المناخي.

8 - وقد جرى على نطاق واسع اعتماد أطر مالية قائمة على القواعد تجمع بين القواعد المالية الرقمية ومؤسسات من قبيل المجالس المالية وعمليات استعراض الإنفاق وهيئات مراجعة الحسابات، كل ذلك لتعزيز الانضباط المالي والمصادقية. ومع ذلك، فقد صُمم عدد كبير من هذه الأطر في حقبة كان فيها تعريف المخاطر المالية أضيق نطاقاً ولم تكن الالتزامات المتعلقة بالمناخ وتكاليف عملية الانتقال والمخاطر المحتملة مدمجة بشكل في التخطيط المالي إدماجاً منهجياً.

9 - ويمكن أن تساعد القواعد المالية في تثبيت التوقعات وضبط عملية وضع السياسات وذلك بفرض قيود رقمية على أوجه العجز أو النفقات أو الدين. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن القواعد المصممة بإحكام يمكن أن تخفف من حدة السلوك المسائر للدورة الاقتصادية وتحسن النتائج المالية⁽³⁾. ومع ذلك، يمكن أن يؤدي عدم مرونة القواعد إلى تقييد قدرة الحكومات على زيادة الاستثمار الأخضر، أو الإنفاق على إجراءات

Tim Williamson and others, "Reimagining public finance – clarifying the agenda, IMF PFM Blog, (2) 17 November 2025.

Julien Acalin and others, "Fiscal rules, robust correction mechanisms, and sovereign spreads", (3) International Monetary Fund (IMF) working paper 195/25 (Washington, D.C., 2025); Virginia Alonso and others, "Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and revisions since the pandemic", IMF working paper 198/25 (Washington, D.C., 2025); Julien Acalin and others, "Fiscal guardrails against high debt and looming spending pressures", IMF staff discussion notes 004/2025 (Washington, D.C., 2025).

التكيف مع تغير المناخ، أو توفير الحماية الاجتماعية للتحصين من آثار الصدمات، وهي ميادين مركزية لتحقيق مجموعة متعددة من أهداف التنمية المستدامة.

10 - وتوضح المراجعة الواسعة التي شملت القواعد المالية منذ بدء الجائحة حدود تلك القواعد وقدرتها على التكيف. وقد تمكنت الحكومات من التصدي للأزمات بزيادة الاعتماد على الأحكام الوقائية، ومن تلك الأزمات تلك المتصلة بالصدمات المناخية وتقلب أسعار الطاقة. ومع ذلك، فإن عدم وجود مسارات محددة بوضوح للامتثال قد يؤدي إلى تقويض الاستثمار في التنمية طويلة الأجل والاستثمار في مجال المناخ إذا ما وقعت ضغوط التعديل بلا مسوغ على الإنفاق الرأسمالي أو التدابير الوقائية.

11 - وتؤدي آليات التصحيح دوراً حاسماً في مواءمة الانضباط المالي مع أهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن تدعم الآليات المصممة بإحكام مسارات التعديل التدريجي والقابل للتنبؤ التي تحمي النفقات ذات الأولوية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة والمناخ، بدلاً من فرض ضبط مالي مفاجئ. ومع ذلك، فإن قلة استخدام تلك الآليات، وبخاصة في الاقتصادات الناشئة والمنخفضة الدخل، تثير القلق من قدرتها على إدارة المخاطر المالية المرتبطة بالمناخ والحفاظ على مستويات استثمار تتوافق مع احتياجات التنمية.

12 - أما الروابط بين القواعد المالية والأطر المالية المتوسطة الأجل فهي ذات أهمية من منظور أهداف التنمية المستدامة. فالأطر المالية المتوسطة الأجل توفر بيئة مواتية طبيعية لدمج الاستراتيجيات المناخية والمساهمات المحددة وطنياً والغايات التي تتطوي عليها الأهداف في التخطيط المالي. إلا أنه عندما تكون هذه الأطر مهلهلة أو منفصلة عن القواعد المالية، فإن الحكومات تواجه صعوبة في ترجمة الالتزامات طويلة الأجل، مثل أهداف تحييد أثر الكربون أو استراتيجيات التكيف، إلى مسارات إنفاق موثوقة وممولة.

13 - وعلى الرغم من أن خاصيات التصميم مثل الأحكام الوقائية والترسيخ التشريعي قد حسنت المرونة، لا يزال الامتثال متفاوتاً. أما في الممارسة العملية، فإن تكرر تعليق القواعد المالية دون استراتيجيات تعديل شفافة قد يقوض المصداقية المالية وموثوقية الالتزامات المتعلقة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة. ومن شأن قيام المجالس المالية وهيئات مراجعة الحسابات بتشديد الرقابة - لا سيما التدقيق في المخاطر المالية المتصلة بالمناخ وتحليلات الاستدامة في الأجل الطويل - أن يعزز مرونة تلك الأطر ومشروعيتها.

2 - إضفاء المرونة على الأطر المالية القائمة على القرارات والموجهة نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة والأهداف المتعلقة بالمناخ

14 - يتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة وإدارة عملية الانتقال المناخي تحولاً أعمق صوب وضع أطر مالية مرنة وقائمة على القرارات، بالإضافة إلى إدخال تحسينات تدريجية على القواعد المالية. وهي تقتضي على وجه الخصوص تقوية التقييم الاستباقي للمخاطر والسماح بتعديل السياسة المالية للحد من آثار الأزمات الناشئة، وتسريع الانتعاش، وإدارة إعادة ترتيب الأولويات المتعلقة بالأهداف التي يتعذر تنفيذها بصورة متزامنة في الأجلين القصير والمتوسط. أما المبادئ الأساسية للأطر المالية القائمة على القرارات فهي إمكانية الحصول على بيانات جيدة، وتمكين المرونة وضمان المساءلة.

15 - وأما تطبيق مفهوم المرونة بطريقة منهجية على السياسة المالية فيقتضي تقوية القدرات المتعلقة بالنظر المتبصر وفحص مدى الإجهاد وإدارة المخاطر، وبخاصة فيما يتعلق بالمخاطر ذات الصلة بالمناخ مثل الكوارث الطبيعية والأصول العالقة وصدمات الانتقال. ويمكن أن تساعد فعالية استخدام البيانات

والأدوات الرقمية وتحليل السيناريوهات في تحويل السياسة المالية من إدارة الأزمات القائمة على رد الفعل إلى الاستثمار الاستباقي في المرونة والوقاية والتكيف.

16 - ويمكن أن تكون نظم الإنذار المبكر التي تدمج المؤشرات المالية الكلية والمناخية والاجتماعية أن تكون مصدراً تسترشد به القيادة السياسية في الوعي بالمخاطر الناشئة والمقايضات السياسية. ويمكن أن تدعم التقييمات المنظمة لأوجه التأزر إعادة ترتيب الأولويات على أساس الأدلة بما يتوافق مع الأهداف ومن الأمثلة على ذلك التأزر بين الاستثمار المناخي والعمالة والتنمية الإقليمية. أما الإصلاحات المؤسسية التي تشجع التنسيق بين القطاعات فهي ذات أهمية بالغة في التغلب على مظاهر الانكفاء الإداري التي تعوق حالياً وضع استراتيجيات متسقة في مجالي المناخ والتنمية.

17 - على أن من الواجب الحرص في الانتقال التدريجي من الأطر القائمة على القواعد الصارمة إلى النهج القائمة على القرارات على الحفاظ على ثقة الجمهور والمصادقية المالية. وهذا يتطلب مستويات عالية من الشفافية وممارسات حكومية مفتوحة وضوابط داخلية عديدة، تكملها رقابة خارجية مستقلة. ويمكن لهيئات مراجعة الحسابات والمجالس المالية أن تؤدي دوراً موسعاً من خلال تقييم ليس وحسب الامتثال للقواعد المالية، وإنما أيضاً تقييم اتساق السياسة المالية مع الاستدامة في الأجل الطويل والأهداف المناخية والإنصاف بين الأجيال.

18 - وأخيراً، فإن تقوية إمام الجمهور العام بأساسيات المالية العامة أمر ضروري للحفاظ على الدعم العام للإصلاحات ذات الصلة بالأهداف والمناخ. ولا يزال فهم المواطنين للمقايضات المالية وعوائد الاستثمار في الأجل الطويل والمخاطر المتعلقة بالمناخ فهماً محدوداً. ويمكن أن تساعد المبادرات الموجهة من خلال التعليم والإبلاغ الشفاف والتواصل الواضح في مواءمة توقعات الجمهور مع واقع تمويل التنمية المستدامة والانتقال المناخي، وبالتالي تعزيز الجدوى السياسية للإصلاحات المالية الطموحة والمسؤولة في الآن ذاته.

باء - الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في صميم الإدارة المالية العامة الفعالة

19 - تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بإجراء استعراضات مستقلة غايتها التحقق من أن تنفيذ السياسات على النحو المقصود والتأكد من مراعاة عنصرَي الحوكمة (المساءلة والشفافية) لضمان الكفاءة والفعالية في إنفاق الموارد العامة.

20 - ويمكن الاعتماد على عمليات الاستعراض المستقلة الرفيعة الجودة في تقييم تنفيذ السياسات وتصحيحها، وهو دور أعيد تأكيده في قرار الجمعية العامة 231/79. ويربط القرار بين الأجهزة العليا المستقلة والإدارة العامة الفعالة والمسؤولة والشفافة، ويعيد تأكيد ضرورة أن تعمل تلك المؤسسات على نحو مستقل عن الكيانات التي تراجع هي حساباتها وأن تصان عن التأثيرات الخارجية. وهذه الاستقلالية ضرورية لضمان الرقابة الموضوعية والفعالة والإبلاغ الموثوق. وهذا يؤكد دور الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في ترسيخ الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وهذا ما يساعد على تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية. إن عمليات التدقيق التي تجربها الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بشأن الأداء (القيمة المجتناة لقاء المال المصروف) ومصادقية الميزانية تتيح الرقابة الموضوعية على تنفيذ السياسات وتقييم الحاصلات.

1 - الرقابة المالية ومصادقية الميزانية

21 - يمكن للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات أن تحلل سلامة الافتراضات المالية الكلية، وأسباب استمرار النقص في الإنفاق أو المتأخرات وفعالية التخطيط النقدي. وتسهم هذه الاستعراضات في توطيد الانضباط المالي وتحسين التخطيط في الأجل المتوسط. وتؤدي الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في بعض الحالات مهام قانونية شبيهة بمهام المجالس المالية المستقلة. ومن الأمثلة على ذلك تقييمات توقعات الاقتصاد الكلي، وافتراضات الميزانية، وامتثال القواعد المالية، وبلوغ الغايات المالية، والتوضيحات التي يقدمها الجهاز التنفيذي للحكومة بشأن الانحراف عن الميزانية. وتتمتع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ذات الولاية الشاملة برؤية شاملة فيما يتعلق بشؤون المالية العامة ويمكنها قانونا الاطلاع على السجلات والمعاملات وهذا ما يتيح لها إجراء مراجعة كاملة وتوفير وجهات نظر يستند إليها في رصد تنفيذ السياسات واتخاذ القرارات التي تدعم استعراض السياسة المالية.

22 - ويقوي هذا مصادقية الميزانية ويرسخ ثقة الجمهور. وفي بعض الحالات، تكون وظيفة المجلس المالي التي يؤديها الجهاز الأعلى للرقابة المالية والمحاسبة مرسخة في القانون وتكون مشفوعة ببروتوكول متعلق بالإبلاغ. وينبغي أيضا أن يكون دور الرقابة المالية محميا من النفوذ الحكومي حماية قانونية. وحتى لو لم تكن الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة مناطة رسميا بمهام المجالس المالية، فإن التعاون بين المؤسسات المالية المستقلة يمكن أن يعزز نظام الميزانية: فالتأكيد البعدي الذي تقدمه الأجهزة العليا يكمل التحليل القبلي الذي تجريه المجالس المالية فيما يتعلق بمسائل الامتثال والتوقعات.

2 - التدقيق التوكيدي الداعم للتعبة الفعالة للموارد

23 - إن قيام الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بتنفيذ عمليات التدقيق المالي وتوكيد الامتثال في الوقت المناسب يتيح إعداد تقارير مالية مستقلة وموثوقة كما يفسح المجال أمام الرقابة البرلمانية. وكذلك فإن تأكيد الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة دقة الحسابات القومية وموثوقيتها، ونشر البيانات التوكيدية في الوقت المناسب، يرسخان الشفافية المالية و يتيحان إجراء فحص فعال ويسهلان إجراء مناقشات واتخاذ قرارات ذات جدوى. فمراجعة حسابات المشتريات والتدقيق في تنفيذ المشاريع والبرامج وفي صرف أموال المانحين واستعمال الاعتمادات، يتحدد ما إذا كانت المشاريع تنفذ وما إذا كانت الأموال تستخدم وتسجل بطريقة تتوافق مع المقتضيات القانونية، وهذا ما يتيح اتخاذ إجراءات تصحيحية لمنع الاستخدام غير المأذون للاعتمادات وحماية الموارد الشحيحة من أن تستخدم استخداما غير مأذون. وتسعى عمليات التدقيق التوكيدي إلى التأكد من أن الإيرادات المحصلة قد قيدت بالكامل وحولت إلى الخزنة، بما يسهم في التقليل من مخاطر الفساد أو الغش، وكسب ثقة المواطنين والمستثمرين والشركاء في التنمية، وهو أمر بالغ الأهمية لاستدامة الجهود المبذولة في سبيل ضمان الإيرادات واجتذاب التمويل الخارجي.

24 - على أن عمليات تدقيق الأداء تتجاوز الامتثال للقوانين واللوائح لتبحث في الموارد العامة هل تُستخدم بكفاءة وفعالية. وهذا يعني التأكد مما إذا كانت الأموال المصروفة في الأولويات الوطنية تتوافق ليس وحسب مع القوانين واللوائح المطلوبة، وإنما أيضا مع الأغراض المنشودة من البرامج أو المشاريع. وينصب التدقيق أيضا على التأكد مما إذا كانت قرارات تنفيذ المشاريع سبقها إجراء دراسات الجدوى من تلك المشاريع، وما إذا كانت مزودة بخطة تنفيذ شاملة، وما إذا كانت النتائج المرجوة محددة بوضوح وكذلك المستفيدون المستهدفون، وما إذا كان تنفيذ المشاريع يشمل الجميع ويجري في الوقت المناسب، وما إذا كان المستفيدون

المقصودون ينتفعون بها انتفاعاً فعلياً. وتوفر عمليات التدقيق هذه رؤية قابلة للتنفيذ تساعد واضعي السياسات على تحسين النظم وإعادة تخصيص الموارد وتمتين القدرات المؤسسية.

25 - يتيح اضطلاع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بعمليات التدقيق التوكيدي وغير التوكيدي الإبلاغ المستقل عن الأداء فيما يتعلق بتعبئة الموارد ومنظومة الإدارة المالية العامة، وهذا ما يمكن من معرفة ليس وحسب مدى امتثال التشريعات النازمة، وإنما أيضاً مدى فعالية تنفيذ السياسات. ورغم فعالية عمليات التدقيق المذكورة، فإنها تشكل استعراضاً بعيداً أو تقييماً تاريخياً. وتتطلب البيئة الدينامية التأكيد الذي يوفره التدقيق أثناء تنفيذ البرامج. وينطبق ذلك خصوصاً على حالات الطوارئ التي تقتضي تدخلاً سريعاً كثيراً ما يستتبع تخفيف القواعد الموضوعية لصون الأموال العامة. وكثيراً ما تؤدي السرعة إلى تلاشي الشفافية وحلول الغموض محلها. وقد تصدى بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة لهذا الخطر بالشروع في تنفيذ عمليات تدقيق في الحين. وفي حالات الطوارئ أو لدى تنفيذ البرامج الرئيسية المصنفة ضمن أولويات السياسة العامة، كما هو الشأن بالنسبة إلى جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، تجري بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة عمليات تدقيق متزامنة تشمل التأكد من سلامة إجراءات المشتريات والأهلية والتحويلات النقدية والمدفوعات، وهذا يوفر ضمانات آنية دون عرقلة الإجراءات العاجلة المشروعة بلا مبرر. وفي هذه الحالات، يمكن للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أن تضمن إطلاع المسؤولين عن الحوكمة على الانحرافات والمسائل المثارة أثناء تنفيذ البرامج لتسهيل اتخاذ الإجراءات التصحيحية قبل تراكم الخسائر.

3 - مجابهة التحديات الرئيسية

26 - لا شك أن فعالية الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ستكون محدودة في إجراء عمليات التدقيق التوكيدي وغير التوكيدي إن قيدتها الولاية والمخصصات المالية ومجموعة المهارات المتخصصة. فعلى سبيل المثال، لا تملك بعض الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة صلاحية إجراء عمليات تدقيق غير توكيدية، حيث إن استقلاليتها مقوضة إما قانونياً وإما بسبب محدودية الموارد. وفي مثل هذه الحالات تكون غير مجهزة لتقديم آراء مستقلة بشأن فعالية تنفيذ الميزانية ونتائجها والمخاطر والقضايا الناشئة مثل التكيف مع تغير المناخ. وينطبق ذلك خصوصاً على الدول الجزرية الصغيرة النامية، حيث يوجد خطر كبير بوقوع انحراف في نفقات الميزانية. ومن ناحية أخرى، يوجد بعض من الأجهزة العليا التي تكون ذات ولاية إلا أنها تقتصر إلى القدرات فلا تستطيع الحصول على التمويل الكافي الذي يمكنها من اكتساب المهارات والتكنولوجيا اللازمة. وقد يؤثر ذلك على ثقة أصحاب المصلحة في نتائج عمل الأجهزة العليا بسبب عدم قدرتها على إجراء عمليات تدقيق مجدية ودينامية.

27 - وقد اضطلع الشركاء المانحون ومبادرة التنمية التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة بدور مهم في تقديم المساعدة إلى الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في الدول الجزرية الصغيرة النامية وتلك التي تعمل في سياقات معقدة وذات تحديات⁽⁴⁾. فبتغيير أولويات المانحين وانخفاض التمويل، تزداد هشاشة الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة التي تعاني نقصاً في الموارد؛ وينبغي حث

(4) انظر الموقع الإلكتروني لمبادرة التنمية التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة على العنوان التالي:

<https://idi.no>

الحكومات على الاستثمار في الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة باعتبارها عناصر وقائية ورقابية رئيسية ضمن منظومة الإدارة المالية العامة، وذلك بتوطيد استقلاليتها القانونية والعملياتية ضماناً لموضوعية الرقابة وموثوقية الإبلاغ. وعلاوة على ما ذكر، ينبغي تشجيع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة على توسيع نطاق استخدامها لعمليات تدقيق الأداء في الوقت الحقيقي لتوفير آراء تأكيدية ورؤى قابلة للتنفيذ في الوقت المناسب أثناء تنفيذ البرامج، وبخاصة في السياقات الشديدة التحول وفي حالات الطوارئ. وينبغي أيضاً تشجيعها على إجراء عمليات التدقيق في مصداقية الميزانية من أجل تعزيز شمولية تحليلاتها المالية. وهذه العناصر أساسية لوضع ترتيبات حوكمة قوية للنهوض بالكفاءة وتعبئة الموارد بفعالية.

ثالثاً - تحسين المالية العامة والإدارة المالية العامة فيما بين مستويات الحكومة وعلى الصعيد دون الوطني

28 - تضع خطة عام 2030 على كاهل المجتمع العالمي الالتزام بتحقيق أهداف التنمية المستدامة الطموحة في وقت قصير. وللقيام بذلك، يجب على البلدان الابتكار مستعينة في ذلك بشركاء جدد والاستفادة من كامل مجموعة آليات الحوكمة والآليات المالية والإدارية المتاحة لها. وتعترف خطة عام 2030 بالحكومات دون الوطنية باعتبارها جهات فاعلة مهمة في ضمان ترجمة الأهداف إلى إجراءات تراعي احتياجات مجتمعاتها فيما يتعلق بتغير المناخ والتحديات العالمية الأخرى. ويجب عليها تحفيز الخبرات والموارد المحلية وتأمين الدعم من المصادر الداخلية والخارجية.

29 - وتضمنت الخطة الحضرية الجديدة الموضوعية لاحقاً دعوة إلى وضع نموذج جديد للتنمية الحضرية يدمج جميع جوانب التنمية المستدامة لدعم الإنصاف والرفاهية والازدهار الشامل. وعلاوة على ذلك، يتضمن التزام إشبيلية بشأن تمويل التنمية المستدامة التزاماً بقوة التمويل على الصعيد دون الوطني؛ وتحسين نظم المحاسبة وآليات الإبلاغ؛ وتعزيز التنسيق بين مستويات الحكومة. ويشجع أيضاً تنوع مصادر الإيرادات والتمويل بطرق منها بحث إمكانية إنشاء أسواق السندات البلدية، حسب الاقتضاء، واستحداث نظم لتحويل الأموال بين المستويات الحكومية وآليات خاصة بالمعادلة تكون مستقرة وشفافة (انظر قرار الجمعية العامة 323/79، المرفق، الفقرة 27 (س)).

ألف - الدور المالي والإيماني للحكومات دون الوطنية

30 - على الرغم من الاعتراف بالبعد دون الوطني لأهداف التنمية المستدامة، فإن الأدوار التي يمكن أن تضطلع بها الحكومات دون الوطنية والقدرات والموارد اللازمة لذلك حظيت باهتمام قليل نسبياً. ولتسوية الحاجة إلى اتخاذ إجراءات، من المفيد التذكير بالأسباب التي تجعل الحكومات المحلية والقطاعية أطرافاً رئيسية في التنمية المستدامة⁽⁵⁾.

- فالبلدان ذات الدخل المرتفع - والعديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة - تتوقع أن تؤدي الحكومات دون الوطنية وظائف معينة. وتستأثر تلك الحكومات في البلدان المرتفعة الدخل بنحو

(5) David Jackson, editor, Local Government Finance is Development Finance, United Nations Capital Development Fund (New York, 2022).

ثلث الإنفاق العام وبأكثر من 40 في المائة من الاستثمار العام⁽⁶⁾. وثمة تفاوت في الأخذ بنظام اللامركزية في شؤون المالية العامة بين البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، ولكن حتى في البلدان المنخفضة الدخل فإن الحكومات دون الوطنية تستأثر بزهاء 12 في المائة من الإنفاق و 18 في المائة من الاستثمار.

- ويعاني عدد كبير من البلدان من نقص كبير في البنية التحتية ذات الأهمية الحاسمة في تحقيق الأهداف. وسوف ستزداد الاحتياجات بازدياد نمو السكان واتساع نطاق التحضر⁽⁷⁾. ويقتضي سد النقص الحاصل التخطيط والاستثمار في الوظائف التي تؤديها الحكومات دون الوطنية أو التي يمكن أن تضطلع بدور فيها. ويمكن لتلك الحكومات أن تساهم عن طريق جمع الموارد اللازمة لبلوغ الأهداف المحلية والوطنية والاستثمار فيها وتقديم ما يتصل بها من خدمات.
- ويتضمن عدد وفير من الأهداف عناصر يجب معالجتها معا في ولايات قضائية محددة، كما يتجلى في الهدف 11. ونظراً لقربها من السكان المحليين، تتمتع الحكومات دون الوطنية بإمكانيات ودوافع أكبر من الجهات الفاعلة الوطنية للتعامل مع قضايا التنمية العمرانية من منظور شامل⁽⁸⁾. ويرتبط أكثر من 60 في المائة من الغايات التي تنطوي عليها الأهداف بالمدن أو هي تتطلب إجراءات محلية⁽⁹⁾، ويقدر أن الحكومات دون الوطنية تتولى المسؤولية عما يفوق 70 في المائة من احتياجات البنية التحتية المناخية⁽¹⁰⁾. وتوفر الجهات الفاعلة الوطنية الأطر والدعم، ولكن الحكومات دون الوطنية كثيراً ما تؤدي دوراً في الإجراءات المتعلقة بالأهداف.
- ويركز عدد كبير من الأهداف على التخفيف من وطأة التحديات العالمية التي من ضمنها تغير المناخ، وعدم الاستقرار المالي، وأوجه النقص في الطاقة، والأزمات الصحية، وانعدام الأمن الغذائي. ولئن كانت التدابير الدولية والوطنية ضرورية، فإن الحكومات دون الوطنية تتخذ بالفعل إجراءات في بعض البلدان ويمكنها أن تبذل المزيد لدعم التكيف مع تغير المناخ، والحفاظ على الطاقة، والنهوض بالنمو الأخضر⁽¹¹⁾.

OECD and United Cities and Local Governments, 2022 *Synthesis Report: World Observatory on* (6)
Subnational Finance and Investment (Paris, 2022)

انظر www.worldbank.org/en/topic/sustainableinfrastructurefinance/overview (7)

European Commission, Supporting Decentralisation, Local Governance and Local Development (8)
through a Territorial Approach, Tools and Methods Series, reference document No. 23
(Brussels, 2016).

Solomon Greene and Brady Meixell, "Hacking the Sustainable Development Goals: can US cities (9)
measure up?", Urban Institute (Washington, D.C., 2017)

OECD, World Bank and United Nations Environment Programme (UNEP), Financing Climate (10)
Futures: Rethinking Infrastructure (Paris, 2018)

Paul Smoke and Mitchell Cook, *Administrative Decentralization and Climate Change: Concepts*, (11)
Experience and Action, World Bank (Washington, D.C., 2022)

باء - مشهد الإيرادات على الصعيد دون الوطني

31 - تحظى الحكومات المركزية بمزايا فيما يتعلق بتوليد الإيرادات، نظراً لطبيعة مصادر الإيرادات الإنتاجية ووفورات الحجم الإدارية، في حين تتمتع الحكومات دون الوطنية في كثير من الأحيان بميزة فيما يتعلق بتوفير خدمات معينة بسبب تباين الاحتياجات بين الأمكنة. وهذا يجعل التحويلات المالية بين المستويات الحكومية وكيفية تقاسمها أمراً في منتهى الأهمية. ومع ذلك، هناك سند قوي لأن تتولى الحكومات دون الوطنية جمع بعض الأموال، وهذا ما يقلل الضغط على الميزانيات الوطنية؛ ويربط بين تكاليف الخدمات المحلية وفوائدها؛ ويغطي خدمة الدين فيما يتعلق بالاستثمار في البنية التحتية؛ ويوفر الموارد الوطنية للحكومات دون الوطنية الأضعف مالياً.

1 - إيرادات الحكومات دون الوطنية من مصادرها الذاتية

32 - كثيراً ما يؤدي الطلب المرتفع على توليد الإيرادات من المصادر الذاتية والقيود المفروضة عليها إلى تفاوت كبير بين مسؤوليات الحكومات دون الوطنية وبين قدرتها على جباية الإيرادات. وقد تجبي الحكومات دون الوطنية في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل 30 في المائة أو أكثر من إيراداتها. وتتنخفض هذه النسبة في البلدان المنخفضة الدخل، على الرغم من وجود حالات استثنائية وتباينات داخل البلدان. وعلى الرغم من أن مصادر إيرادات الحكومات الحضرية وقدراتها قد توفر لهذه الحكومات مزيداً من الاستقلال المالي، فإن استقلال النظم الفيدرالية يمكن أن تكون مقيدة بالضوابط التي تضعها الدولة. وثمة اتفاق عريض القاعدة على أن عدد مصادر الدخل التي يفوضها العديد من الحكومات المركزية، وبخاصة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، للحكومات دون الوطنية وفق نظام اللامركزية أقل مما تسوغه المبادئ المالية واحتياجات تلك الحكومات. ومع ذلك، فكثيراً ما تتوفر للحكومات دون الوطنية طائفة من الخيارات فيما يتعلق بالإيرادات الذاتية⁽¹²⁾. وتشمل هذه الخيارات الضرائب والرسوم والمصاريف العقارية؛ والتراخيص؛ وضرائب الأنشطة الاقتصادية؛ ثم هنالك في بعض الأحيان مصادر دخل أخرى على المستوى المتوسط أو الصعيد الحضري.

33 - وحتى عندما يُسمح للحكومات دون الوطنية بجباية الإيرادات، فإنها كثيراً ما لا تستغل على الوجه الأمثل. ويمكن أن تؤدي التحويلات بين المستويات الحكومية إلى إعاقة جمع الإيرادات المحلية، مثلما أن محدودية البيانات والقدرات تطرح تحديات إدارية، ويمكن أن تؤدي الديناميات السياسية المحلية إلى إضعاف الإنفاذ. وبالإضافة إلى ذلك، ينذر أن يتحقق الاستقلال الكامل في تحصيل الإيرادات المحلية بسبب شيوع اللوائح المركزية. وتتنوع مصادر الإيرادات الذاتية للحكومات دون الوطنية وأحكام تقاسم الضرائب، شأنها في ذلك شأن الظروف التي تطبق في إطارها. واعتمد بعض البلدان إصلاحات إيجابية فيما يتعلق بإيرادات الحكومات دون الوطنية، وهي تشمل نهجاً جديدة لإدارة المصادر التقليدية لإيرادات تلك الحكومات. وتتشئ

Roy Bahl and others, *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*: (12) *Development from Below* (Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Edward Elgar Publishing, 2018).

بلدان أخرى مصادر إيرادات جديدة للحكومات دون الوطنية، مثل تحصيل قيمة الأراضي لجمع الأموال من الزيادات في قيمة الأراضي بفضل البنية التحتية (مثل الطرق والصرف الصحي والنقل)⁽¹³⁾.

2 - التحويلات المالية بين المستويات الحكومية

34 - تعتمد الحكومات دون الوطنية في معظم البلدان، سواء كانت ذات دخل مرتفع أم متوسط أم منخفض، اعتماداً كبيراً على التحويلات المالية بين المستويات الحكومية نظراً للفاوت بين نفقات الحكومات دون الوطنية وبين مسؤولياتها المتعلقة بالإيرادات، على الرغم من أن المناطق الحضرية يمكن أن تتمتع باستقلال أكبر⁽¹⁴⁾. ويمكن أن تسهم التحويلات المالية في تحسين استقلال الحكومات دون الوطنية وحصولها على الموارد، فضلاً عن دورها في تحقيق الغايات ذات الأولوية فيما يتعلق بالتنمية الوطنية وتقديم الخدمات والإنصاف، ومنها الغايات التي تتضمنها الأهداف الإنمائية للألفية. وثمة اعتبارات متعددة ذات أهمية.

35 - أولاً، بالنظر إلى قيود الإيرادات الذاتية، تحتاج الحكومات دون الوطنية إلى تحويلات مالية غير مباشرة كافية وموثوقة فيما بين مستويات الحكومة. ونظراً لوجود طلب كبير على الإيرادات العامة، لا تستطيع الحكومات المركزية تلبية كل احتياجات الحكومات دون الوطنية، كما أنها تحتاج إلى المرونة اللازمة للاستجابة لظروف الاقتصاد الكلي المتغيرة. ومع ذلك، فقد فإن ثمة توجه نحو تحديد الكم الإجمالي (التجمعي) لموارد التحويلات المالية بين المستويات الحكومية بطريقة يمكن التنبؤ بها نسبياً لحد من مظاهر التباين المعطّل أو المسبب في مقدار الأموال الوطنية المتقاسمة مع الحكومات دون الوطنية.

36 - ثانياً، من المهم والشائع على نحو متزايد تخصيص أموال التحويلات المالية بين المستويات الحكومية على أساس معايير موضوعية بما يسهم في رفع مستوى الشفافية. إن صيغ التحويلات المالية بين المستويات الحكومية تتيح للحكومة المركزية بلوغ أهداف رئيسية من قبيل تحسين الموارد (والإنصاف إذا كانت التحويلات المالية بين المستويات الحكومية خاضعة لإعادة التوزيع)، وزيادة الاستقلالية (التحويلات المالية غير المشروطة بين المستويات الحكومية) واستهداف الوظائف ذات الأولوية (التحويلات المالية المشروطة بين المستويات الحكومية)، بما في ذلك الغايات التي تتضمنها أهداف التنمية المستدامة. ويتعلق أحد القرارات السياسية الرئيسية بالتحويلات المالية بين المستويات الحكومية بتحديد الأهداف ذات الأولوية وما يترتب على ذلك بالنسبة لكيفية تخصيص الأموال.

37 - ثالثاً، إذا كانت التحويلات المالية بين المستويات الحكومية كبيرة وتخلق حوافز إشكالية، فقد تضعف جهود الحكومات دون الوطنية في المجال الضريبي وقدرتها على الاقتراض. وتؤدي التحويلات المالية غير الضرورية من الحكومة المركزية إلى الحكومات دون الوطنية ذات الجدارة الائتمانية إلى تقليص الأموال المتاحة للحكومات دون الوطنية الأضعف مالياً. وبالإضافة إلى ذلك، قد تؤدي التحويلات المالية الحكومية المشروطة إلى خلق حوافز للإنفاق المفرط في قطاعات بعينها. وتتنوع التحويلات المالية بين المستويات الحكومية في الممارسة العملية. فالشغل الرئيس في هذا الإطار هو التوصل إلى تحقيق التوازن الصحيح بين أنواع التحويلات وخلق حوافز للحكومات دون الوطنية للتصرف بطريقة مسؤولة يدفعها وازع التنمية.

(13) OECD, Global Compendium of Land Value Capture Policies, (Paris, 2022).

(14) يتضمن Bahl and Bird، 2018 استعراضاً لتوليفاً للتحويلات بين المستويات الحكومية.

3 - التمويل الإنمائي على مستوى الحكومات دون الوطنية

38 - تواجه الحكومات دون الوطنية طلباً متزايداً على الاستثمار في البلدان قاطبة على اختلاف مستوياتها من حيث الدخل. ومع ذلك، لا يزال رأس المال متاح - من الموارد العامة الداخلية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي والمستثمرين المؤسسيين وصناديق المناخ - بعيد المنال بالنسبة إلى الحكومات دون الوطنية بسبب الحواجز الهيكلية والمؤسسية. ويكمن أحد التحديات الأساسية في عجز الحكومات دون الوطنية عن إعداد مشاريع مقبولة مصرفياً. ويفتقر عدد كبير من تلك الحكومات إلى ما يلزم من القدرات التقنية أو نظم شراء أو التخطيط الاستثماري الطويل الأجل لإعداد مشاريع محكمة قادرة على اجتذاب التمويل. ويواجه الممولون عدداً من القيود: فكثيراً ما تقتضي المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وجود ضمانات سيادية حتى لو كانت الحكومات دون الوطنية ذات جدارة ائتمانية، ويتكبد المستثمرون من القطاع الخاص تكاليف باهظة في إجراء المعاملات ولا يكون لديهم بيانات كافية عن الجدارة الائتمانية للحكومات دون الوطنية، ويخضعون لأنظمة تمنعهم من أن يقرضوا الحكومات دون الوطنية إقراضاً مباشراً. وتخلق هذه العوامل دوامة تتصافر عناصرها بحيث تبقى على الفجوة بين العرض والطلب⁽¹⁵⁾، وهذا ما يؤخر الاستثمار الإنمائي، ويرفع تكاليف البنية التحتية، ويعرض للخطر الأهداف المتعلقة بالمناخ ومسائل أخرى.

39 - وينتج هذا الوضع عن عوامل متعددة ذات صلة بجانب الطلب. فكثيراً ما يحد التصميم المؤسسي على المستوى الوطني من قدرة الحكومات دون الوطنية على تعبئة الموارد. وتشمل المعوقات الرئيسية المسائل التي سلف ذكرها أعلاه فيما يتعلق بضعف سلطة الحكومات دون الوطنية في مجال الإيرادات؛ ونقص التحويلات أو كونها غير مضمونة أو خاضعة للسلطة التقديرية، وهذه أمور تقوض التخطيط المتعدد السنوات؛ وصرامة قيود الاقتراض التي تقتضي الحصول على إذن الحكومة المركزية؛ وصرامة التشريعات المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص وأنظمة المشتريات التي تزيد من تكاليف المعاملات. وتؤثر هذه القيود تأثيراً مفرطاً على المدن الصغيرة والمتوسطة التي تتحمل أعباء خدمات كبيرة ولكنها تفتقر إلى الأدوات المالية.

40 - وحتى عندما تتمتع الحكومات دون الوطنية بالاستقلالية، فإن أوجه العجز التي تعترض قدراتها تحد من التمويل. ويشمل العجز مسائل إدارة المالية العامة الوارد ببيانها أدناه؛ ضعف الجدارة الائتمانية (أقل من 20 في المائة من بين أكبر 500 مدينة من المدن ذات الدخل المنخفض والمتوسط يحظى بالجدارة الائتمانية في الأسواق المحلية، ولا تتجاوز تلك النسبة 4 في المائة على الصعيد الدولي)⁽¹⁶⁾؛ ونقص القدرة في مجال إعداد المشاريع؛ وتجزؤ التخطيط الطويل الأجل الذي لا يوائم استراتيجيات رأس المال مع الخطط المتعلقة باستخدام الأراضي والمناخ؛ وتغير المسؤولين السياسيين وما يؤدي إليه من عرقلة لاستمرارية الاستثمار وزيادة في المخاطر المتوقعة التي يواجهها المقرضون.

(15) Mauricio Rodas and Sandra Villars, "How Quito has raised crucial finance for nature-positive urban development", *World Economic Forum*, 23 December 2024.

(16) Graham Floater and others, "Financing the urban transition: policymakers' summary", Coalition for Urban Transitions (Washington, D.C. and London, 2017).

41 - وهناك أيضا معوقات على صعيد العرض. فالمؤسسات المالية تواجه حواجز هيكلية تحد من العرض إذ إن المتطلبات الإلزامية للضمان السيادي تخلق عراقيل؛ كما أن ارتفاع تكاليف المعاملات الثابتة يجعل القروض البلدية الصغيرة والمتوسطة غير مجدية اقتصادياً؛ وعدم وجود أدوات مصممة لصالح الحكومات دون الوطنية خصيصاً؛ والأطر التشغيلية للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف المصممة للإقراض السيادي، وهذا الذي يؤدي إلى إطالة إجراءات الموافقة وارتفاع العتبات الدنيا وعدم ملائمة منهجيات تقييم الجدارة الائتمانية للحكومات دون الوطنية.

42 - وبالإضافة إلى الحواجز المؤسسية، يواجه الموردون تحديات تتعلق بعدم تناظر المعلومات وتقييم المخاطر. ويفتقر الممولون من القطاع الخاص إلى البيانات المحلية المتسقة والحماية القانونية، مما يجعل إقراض الحكومات المحلية يبدو محفوفاً بمخاطر عالية حتى لو كانت جودة الائتمان وافية. ويحول غياب التقارير المالية الموحدة والتصنيفات الائتمانية والبيانات المالية عن الحكومات دون الوطنية دون تقييم المخاطر على الوجه السليم من قبل المقرضين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العرض مقيد بسبب نقص تطور أسواق السندات البلدية، وانعدام وكالات التصنيف الائتماني، وضعف الأطر المتعلقة بالاقتراض من قبل الحكومات دون الوطنية، ومحدودية السيولة في الأسواق الثانوية.

جيم - تمتين العمليات التشغيلية

43 - تعتبر إصلاحات الإدارة المالية العامة أمراً أساسياً للحكومات دون الوطنية بالنظر إلى دورها في النهوض بالكفاءة الإدارية والشفافية ومساءلة الحكومات دون الوطنية أمام المستويات الحكومية العليا وأمام الأوساط المحلية. وثمة إجماع على الحاجة إلى تحسين الإدارة المالية العامة، على الرغم من احتمال وجود نقاشات حول أوجه الصلة بينها وبين الإصلاحات الأخرى⁽¹⁷⁾. ويدور أحد هذه النقاشات حول الصلة بين الإدارة المالية العامة واللامركزية. فمن الناحية المثالية، ينبغي السعي إلى تحقيق الإصلاح بتوازن مع اللامركزية، ولكن هذا أمر صعب إذا كانت مسؤولية الإدارة المالية العامة واللامركزية موكولة إلى وكالات وطنية مختلفة. ويتطلب تقييم الإدارة المالية العامة توثيق كيفية وضع ميزانيات الحكومات دون الوطنية وتنفيذها ومراقبتها وكيفية استخدام التقييمات. وعندما تكون الرقابة على ميزانيات الحكومات دون الوطنية مركزية الطابع، كثيراً ما تطرح شواغل بشأن محدودية السلطة التقديرية⁽¹⁸⁾. وكثيراً ما يكون دور الحكومات دون الوطنية في عملية إعداد الميزانية غير واضح أو في غير حينه (أي أن مساهمات الحكومات دون الوطنية تأتي متأخرة جداً بحيث لا يمكن أخذها في الاعتبار). وكثيراً ما تهيمن النهج المتجهة من القمة إلى القاعدة على عملية إعداد الميزانية، حتى في الحالات التي يطلب فيها من الحكومات دون الوطنية تقديم مدخلات. وقد تستخدم النهج المفرطة في طابعها المركزي معايير تخصيص لا تراعي احتياجات الحكومات دون الوطنية على الوجه الملائم.

(17) Marco Cangiano and others, editors, *Public Financial Management and Its Emerging Architecture* (Washington, D.C., IMF, 2013); Tom Hart. and Bryn Welham, "Fiscal decentralisation: a public financial management introductory guide", Overseas Development Institute (London, 2018)

(18) Paul Smoke and Gundula Loeffler, *An Intergovernmental Perspective on Managing Public Finance for Service Delivery* (New York, NYU Wagner Initiative on Reforming the Aid Architecture for Public Finance Reform, 2021)

44 - كما أن تنفيذ الميزانية يمثل شاغلا رئيسيا. وكثيرا ما تدعي الحكومات دون الوطنية أن سلطاتها التقديرية محدودة فيما يتعلق بتعديل استخدام التحويلات المالية الموجهة لأغراض تقديم الخدمات. لا توجد أدلة تذكر على ما إذا كان لتقييد مرونة الحكومات دون الوطنية في استخدام التحويلات تأثير إيجابي (الإيفاء بالمعايير الوطنية) أو سلبي (صعوبة تلبية الاحتياجات المحلية) على تقديم الخدمات. ومن المهم توثيق نطاق السلطة التقديرية وآثارها، بما في ذلك ما إذا كانت القيود القائمة مفيدة وما إذا كانت تحتاج إلى تعديل.

45 - وبصرف النظر عن الميزنة وإعداد التقارير، هناك عمليات أخرى تحمي استخدام الموارد العامة من قبل الحكومات دون الوطنية. وتشمل هذه العمليات أطر التدقيق والمشتريات والشاركة بين القطاعين العام والخاص. وقد تكون المشتريات التي تقوم بها الحكومات دون الوطنية ذات طابع مركزي حتى بالنسبة للمهام المفوضة قانوناً، وفي حالات أخرى قد تحصل محلياً دون أن يكون التنظيم كافياً. وكذلك قد تدار الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تضطلع بها الحكومات دون الوطنية إلى حد كبير من قبل وكالة مركزية، ولكن في حالات أخرى قد تُترك للحكومات دون الوطنية التي لا تمتلك الخبرة اللازمة للتفاوض بشأن الاتفاقات ذات الصلة أو إنفاذها.

46 - ويمكن إدارة الأموال المحولة لتقديم الخدمات من قبل الحكومات الوطنية - بغض النظر عن مصدرها ومعايير تخصيصها - باستخدام نظم وعمليات شتى. وكثيرا ما تكون الإدارة المالية العامة في المستوى دون الوطني مدمجة في النظم الوطنية. وفي الحالات التي توجد فيها نظم منفصلة، قد تستخدم فئات ومعايير وإجراءات متنوعة في مجال الميزانية، وهذا ما يعقد إدارة الشؤون المالية القطاعية وي طرح تحديات للحكومات المركزية في تقييم أداء الحكومات دون الوطنية وتقرير الإجراءات المناسبة لمعالجة أوجه القصور.

47 - وبنفس القدر من الأهمية، يمكن أن يختلف المسار المؤسسي الذي تمر عبره الموارد، حيث تتدفق من وكالة وطنية واحدة أو أكثر عبر مستوى حكومي واحد أو أكثر قبل أن تصل إلى مقدمي الخدمات. وفي كل مرحلة من المراحل، قد يكون للجهات الفاعلة سلطة على كيفية وتوقيت نقل الأموال إلى المستوى التالي، وهذا ما يؤدي إلى تأخيرات وأخطاء في التخصيص. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون الصناديق التي ترصد لأغراض خاصة وتدار بشكل منفصل بواسطة نظم موازية (داخل الحكومة أو من قبل وكالات دولية) خارجة عن الميزانية، وقد تتدفق أموالها مباشرة إلى الحكومات دون الوطنية أو إلى وحدات تقديم الخدمات.

رابعاً - تحسين تعبئة الموارد من خلال الابتكارات في التمويل الإنمائي

48 - ثمة اعتراف على نطاق عريض بأن القطاع العام والمساعدة الإنمائية لا يمكنهما سد الفجوات الحالية في مجال التمويل الإنمائي، ومن ثم تغدو الابتكارات على الصعيد العام أو في نطاق الشراكات والتمويل الخاص ذات أهمية جوهرية. ولا بد من الجهود الإبداعية بالنظر إلى صعوبة الحصول على التمويل الخاص في العديد من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويشير التمويل المبتكر إلى آليات ونهج مالية جديدة تتجاوز المنح والقروض التقليدية لجذب رأس المال الخاص وزيادة التمويل الموجه للأغراض الإنمائية وإحداث الأثر الاجتماعي ونمو التكنولوجيا، ويحصل ذلك في حالات كثيرة عن طريق إنشاء أسواق جديدة أو ربط التمويل بنتائج محددة، كما هو الشأن بالنسبة إلى السندات الخضراء أو الاستثمار المؤثر اجتماعياً. والهدف من التمويل المبتكر هو أن يكون أكثر استدامة بالاستفادة من مهارات ورؤوس أموال القطاع الخاص

في مواجهة التحديات الكبرى مثل تغير المناخ أو الفقر. ويتطلب الابتكار حلولاً ذكية قابلة لتوسيع تطبيقها تستخدم رأس المال بمزيد من الفعالية لتحقيق منافع مجتمعية أوسع⁽¹⁹⁾.

49 - وينقسم هذا الفرع إلى شقين اثنين. فالشق الأول يقدم لمحة عامة انتقائية عن خيارات التمويل الإنمائي المبتكر، استناداً إلى تجربة أوغندا. أما الشق الثاني فيحتوي على معلومات عن التجارب المتعلقة بمجموعة متنوعة من الآليات التي استخدمت لزيادة حجم التمويل الإنمائي المتاح للحكومات دون الوطنية وتحسين استخدامه.

ألف - لمحة عامة عن حلول التمويل الإنمائي المبتكر

50 - يمكن استخدام مجموعة من الأدوات لتحسين الحصول على التمويل الإنمائي واستخدامه. وتشمل هذه الموارد رأس المال التحفيزي والممنوح بشروط ميسرة (بما في ذلك التمويل المختلط وتقاسم المخاطر)؛ والتمويل القائم على النتائج أو الأداء؛ والتمويل بالعملية المحلية وإدارة مخاطر العملة؛ والشمول المالي الرقمي والبنية التحتية للدفع؛ والأدوات المالية المرتبطة بالمخاطر المناخية والقدرة على التكيف؛ والنماذج القائمة على حقوق الملكية وتقاسم الإيرادات في مشاريع البنية التحتية.

51 - وقد أظهرت تجربة أوغندا في مجال التمويل الإنمائي المبتكر بعض أوجه النجاح وقدمت عددا من الدروس التي يمكن تعميمها نسبياً، منها: (أ) خفض المخاطر وفصل مخاطر القطاع الخاص عن الدعم العام من خلال الهياكل التحفيزية؛ (ب) ربط التمويل بالنتائج القابلة للتحقق لضمان مواءمة الحوافز وتحسين المساءلة؛ (ج) تعميق الأسواق المحلية من خلال أدوات العملة المحلية وبناء القدرات المناسبة؛ (د) ربط المنظومات المالية الرقمية من أجل النهوض بتدفقات الائتمان والاستثمار؛ (هـ) إدماج متطلبات القدرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ كمعيار قياسي في التصميم.

الرأس المال الميسر والتحفيزي

52 - وقد صممت هذه النهج لاستخدام الرأس المال الميسر لتقليل مخاطر الاستثمارات وجذب الرأس المال الخاص إلى القطاعات ذات الإمكانات العالية (مثل الزراعة والبنية التحتية والطاقة)⁽²⁰⁾. وقد صممت عدة آليات تحفيزية في أوغندا ونجحت في اجتذاب رأس المال الخاص إلى معالجة المنتجات الزراعية وسلاسل القيمة الأولية. ونظرت أوغندا أيضاً في إمكانية إنشاء صناديق للضمانات التي تدعمها الدولة، الأمر الذي أسهم بدرجة ما في خفض حجم الضمانات التي يُطلب من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تقديمها للحصول على التمويل. وتسعى وزارة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية والمؤسسات ذات الصلة إلى تجنب مزاحمة القطاع الخاص؛ وعلى الرغم من أن طابع التعقيد الذي تتسم به الحوكمة ما زال يطرح

(19) انظر الموقع الشبكي لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية على العنوان <https://financing.desa.un.org> و "Finance for sustainable development"، OECD، يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/finance-for-sustainable-development.html> World Bank، "World Bank، "Innovative strategies to finance sustainable development"، 13 April 2023 "Transforming finance to meet today's development needs"، 5 October 2025.

(20) International Finance Corporation، "Creating opportunities in challenging markets، (Washington D.C.، 2022)؛ Manpreet Kaur Juneja، "How blended finance can attract cautious private investors to infrastructure"، World Bank blogs، 7 August، 2024.

صعوبات وأن مخاطر التسرب المالي تظل قائمة، فإن هناك عناصر تصميم قابلة للتوسع، من بينها أدوات التمويل الهجينة المتعددة المستويات والمزودة بقواعد واضحة للتمويل المشترك، وممارسات الانسحاب المحددة بوضوح لآليات امتصاص المخاطر التي يوفرها التمويل الميسر؛ ودمج برامج بناء القدرات المحلية في مراحل إعداد المشاريع.

التمويل القائم على النتائج والدفع مقابل الأداء

53 - وفي نماذج التمويل القائم على النتائج، يُربط صرف التمويل بالتحقق من بلوغ نتائج قابلة للقياس، على نحو يضمن الإيفاء باشتراطات الممولين بتحقيق أثر قابل للقياس⁽²¹⁾. وقد حصل توافر قوي بين التمويل والنتائج المتحققة في الحالات التي تكون فيها عملية التحقق ممكنة. غير أن هناك تحديات مرتبطة باحتمال حدوث تسريبات وعدم ملاءمة المقاييس المختارة أو رداءتها. ومع ذلك، برزت بعض سمات التصميم القابلة للتوسع. وهي تشمل وجود إنجازات مرحلية واقعية محددة سلفاً؛ وسلامة البيانات والقدرة المحلية على الرصد والتقييم؛ ووضع بروتوكولات تحقق قوية تتولاها مؤسسات مستقلة للتحقق.

التمويل بالعملة المحلية وإدارة مخاطر العملة

54 - يهدف هذا النهج إلى الحد من التناثر بين العملات وذلك بإتاحة إمكانية الاقتراض والإقراض بالعملة المحلية⁽²²⁾. وقد أدى ذلك إلى خفض تقلبات السداد بالنسبة للمقترضين المحليين وتحسين جدوى المشاريع في المبادرات المناخية والريفية في أوغندا. ومع ذلك، ثمة بعض الثغرات والمخاطر المالية المتصلة بمحدودية عمق السوق المحلية، ومخاطر سيولة العملات، والمتطلبات الأساسية للاستقرار الاقتصادي الكلي. وتبرز عدة خيارات قابلة للتوسع فيما يتعلق بجانب التصميم، من بينها اعتماد برنامج سندات بالعملة المحلية قائمة على مستويات متعددة؛ واعتماد استراتيجيات التحوط؛ واعتماد سياسات داعمة لتنمية السوق.

الشمول المالي الرقمي والبنية التحتية للدفع

55 - يهدف هذا النهج إلى توسيع نطاق الوصول وخفض التكاليف وتحسين تقييم المخاطر بالاعتماد على خدمات الأموال المتنقلة والهوية الرقمية⁽²³⁾. وقد أدى ذلك إلى زيادة انتشار اللجوء إلى خدمات الأموال المتنقلة، وإتاحة القروض الصغيرة القابلة للتوسع، والنهوض بتقييم الجدارة الائتمانية القائم على البيانات الوفيرة. على أن ثمة شواغل محتملة في ميادين من قبيل خصوصية البيانات والمخاطر السيبرانية؛ وحماية المستهلك؛ والتسعين القائم على المخاطر. ومن خاصيات التصميم المهمة وجود بنى رقمية قابلة للتشغيل البيني تخضع فيها البيانات لآليات حوكمة قوية، وبيئات تنظيمية تجريبية، وتوعية المستهلكين.

(21) Global Partnership on Output-Based Aid, *A Guide for Effective Results-Based Financing* (Washington D.C., World Bank, 2018).

(22) Paul Horrocks and others, *Unlocking Local Currency Financing in Emerging Markets and Developing Economies* OECD (Paris, 2025).

(23) Purva Khera and others, "Digital financial inclusion in emerging and developing economies", IMF, (23) 19 March 2021. See also <https://www.worldbank.org/en/topic/digital>

التمويل المعزز للقدرة على الصمود في وجه تغير المناخ والحلول القائمة على الطبيعة

56 - تهدف هذه المبادرات إلى إدماج اعتبارات مخاطر تغير المناخ في المنتجات المالية، ومواءمة الحوافز مع إجراءات التكيف وبناء القدرة على الصمود⁽²⁴⁾. وقد تحقق بعض النجاح في هذا المضمار، مثل التجارب الأولية للتأمين القائم على مؤشرات الطقس التي أسهمت في خفض مخاطر تخلف المزارعين عن السداد واستخدام أدوات الإقراض المرتبط بالقدرة على الصمود في تمويل مشاريع الري في أوغندا. على أن هنالك تحديات تتعلق بمخاطر الأساس، وجودة البيانات، ويسر التكلفة، واتساق السياسات. ولنجاح التأمين القائم على مؤشرات الطقس، يتعين تقوية شبكات البيانات، ومواءمة مدفوعات التأمين مع المخاطر الزراعية الحقيقية، ودمج معايير القدرة على الصمود في أحكام عقود القروض.

النماذج القائمة على حقوق الملكية وتقاسم الإيرادات في مشاريع البنية التحتية

57 - يرمي هذا النهج إلى اجتذاب المستثمرين المحليين للمشاركة في مشروعات البنية التحتية المُدرة للإيرادات، بما يتيح لهم تقاسم المكاسب الإضافية⁽²⁵⁾. وقد تحقق بعض النجاح في هذا المجال وذلك بانخراط المستثمرين المحليين واعتماد أطر أداء قائمة على تحقيق الإنجازات المرحلية، غير أن بعض التحديات لا تزال قائمة أيضاً وهي تشمل مسائل الحوكمة وإنفاذ العقود ومخاطر تنظيم الأسعار في القطاعات الاحتكارية. وتتضمن الجهود الناجحة اعتماد نماذج موحدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ووجود إشراف تنظيمي واضح، واستخدام الإنجازات المرحلية المقررة لرصد التقدم المحرز.

باء - الحلول الناشئة في مجال التمويل الإنمائي المبتكر على الصعيد دون الوطني

58 - لقد برهنت المؤسسات الرائدة في مجال التمويل الإنمائي والوكالات الثنائية ومنصات التمويل البلدية الابتكارية على أن النهج البديلة تنجح في نقل رأس المال إلى الحكومات دون الوطنية وتساهم في بناء القدرات المؤسسية في الوقت نفسه. وتختلف هذه الحلول عن النماذج التقليدية المتركزة على دور الدولة وذلك أنها تمنح المرونة في السياقات القانونية، وتؤكد على بناء القدرات بالتوازي مع توفير رأس المال، وتقبل أشكالاً بديلة من الضمانات تتجاوز الضمانات السيادية، وتدمج المساعدة التقنية في المنتجات المالية المقدمة. وفيما يلي بعض الأمثلة البارزة التي تمهد الطريق لإصلاحات أوسع عبر مناطق مختلفة.

الإقراض المباشر دون ضمانات سيادية

59 - يمتلك بنك التنمية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي منصة شاملة للإقراض على المستوى دون الوطني، وهذا يبرهن على أن الإقراض للحكومات دون الوطنية دون اشتراط الضمانات السيادية ممكن التطبيق وقابل للتوسع عند وجود إدارة مناسبة للمخاطر. ويجمع نموذج البنك بين الإقراض المباشر استناداً

(24) انظر الصفحة الخاصة بقضايا تغير المناخ من موقع البنك الدولي على الرابط <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview>. وانظر أيضاً الصفحة الخاصة بمبادرة تمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، على العنوان www.unepfi.org/.

(25) انظر الصفحة الخاصة بمركز موارد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من موقع البنك الدولي، على العنوان <https://ppp.worldbank.org/>؛ وانظر أيضاً World Bank, "Understanding hybrid public-private partnerships", 14 October 2024.

إلى الجدارة الائتمانية للحكومات دون الوطنية باستخدام أساليب تقييم متخصصة، وتقديم مساعدة تقنية شاملة لتعزيز القدرات المؤسسية وإعداد المشاريع، وآليات الائتمان المحسن الشروط مثل الضمانات الجزئية وتقاسم المخاطر. وقد ضَخَّ البنك بلايين الدولارات في منح قروض مباشرة للحكومات دون الوطنية في مختلف أنحاء أمريكا اللاتينية، وذلك من خلال برامج قوية في الأرجنتين وإكوادور والبرازيل وبيرو وكولومبيا. وتشمل عوامل النجاح وجود قدرة تحليلية داخلية قوية لتقييم الجدارة الائتمانية، والتواصل المستمر مع المقترضين على مدى سنوات، ومرونة قانونية تتيح الإقراض من دون ضمانات سيادية، والالتزام المؤسسي الطويل الأجل بوفير التمويل للحكومات دون الوطنية⁽²⁶⁾.

التخطيط المتكامل والتمويل وبناء القدرات

60 - استحدث المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير نهجاً شاملاً لتمويل البنية التحتية الحضرية من خلال برنامج المدن الخضراء⁽²⁷⁾، وهو نهج يدمج التخطيط الاستراتيجي والتمويل وبناء القدرات المؤسسية ضمن إطار يعالج المعوقات على جانبي الطلب والعرض. ويقوم هذا النهج على ثلاث مراحل، هي: خطط العمل المتعلقة بالمدن الخضراء التي تعين التحديات البيئية والمناخية عن طريق التشاور مع أصحاب المصلحة؛ القروض المباشرة الممنوحة للمشاريع ذات الأولوية، وقروض المرافق العامة، والاستثمارات في الأسهم، والضمانات أو التمويل المختلط؛ وتقديم المساعدة التقنية المستمرة لإعداد المشاريع وتنفيذها وتعزيز المؤسسات. واعتباراً من عام 2024، كان البرنامج قد شمل أكثر من 45 مدينة في ما يزيد على 25 بلداً، بتمويل بلغت قيمته عدة بلايين من اليورو لاستثمارات في كفاءة الطاقة والنقل المستدام والمياه والصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة والبنية التحتية للتكيف مع المناخ. ومن جانب الطلب، تُساعد هذه الخطط المدن على إعداد قوائم مشروعات استثمارية وتطوير القدرات؛ وأما من جانب العرض، فيحشد التمويل المختلط رأس المال الخاص من خلال نهج موحدة لتقليص تكاليف المعاملات.

النهج المركّز على المرافق العامة: تجاوز القيود المالية البلدية

61 - تنتهج الوكالة الفرنسية للتنمية نهجاً مبتكراً قائماً على توجيه الموارد عبر مرافق الخدمات العامة ومقدمي الخدمات التابعين للحكومات دون الوطنية، بدلاً من توجيهها إلى هذه الحكومات ذاتها، بما يتجاوز فعلياً المعوقات المالية والمؤسسية للحكومات دون الوطنية ويدعم في الوقت ذاته البنية التحتية المحلية. وفي العديد من البلدان، تمتلك مرافق الخدمات العامة ملاءة مالية أقوى من الحكومات دون الوطنية التي هي تابعة لها، بفضل قنوات إيرادات مخصصة تتأتى من رسوم الاستخدام، وهياكل الإدارة التجارية، ومقاييس الأداء الواضحة، والرقابة التنظيمية التي تفرض الانضباط المالي. وتُقدّم الوكالة الفرنسية للتنمية التمويل مباشرة لمرافق الخدمات العامة استناداً إلى مدى جدارتها الائتمانية وجدوى مشاريعها، بدلاً من اشتراط تقديم ضمانات من الحكومة دون الوطنية أو الحكومة المركزية. وتشمل آليات التنفيذ القروض المباشرة الممنوحة لمرافق الخدمات العامة والمضمونة بتدفقات إيرادات محددة، والتمويل القائم على الأداء الذي يربط صرف الأموال بتحسينات التشغيلية، ومرافق الإقراض الميسر المختلطة التي تجمع بين الإقراض بأسعار السوق

Development Bank of Latin America and the Caribbean, “CAF approves USD 200 million to improve (26) urban mobility in Bogotá”, 29 June 2025.

(27) انظر www.ebrdgreencities.com/.

والمنح، فضلاً عن الدعم التنظيمي لإصلاح نظام التعريفات. وقد طُبِّقَت الوكالة الفرنسية للتنمية هذا النموذج على نطاق واسع في شمال أفريقيا (تونس ومصر والمغرب) وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (بوركيينا فاسو والسنغال وكوت ديفوار)، حيث مؤلت شبكات إمدادات المياه، ومعالجة مياه الصرف الصحي، ونظم إدارة النفايات الصلبة، والنقل الحضري. وينجح هذا النهج النجاح الأمثل في مشروعات البنية التحتية التي تدر إيرادات، لكنه يتطلب أن تتمتع مرافق الخدمات العامة بقدر كاف من الاستقلالية، ومستويات مناسبة من التعريفات، وإدارة كفؤة، وتنظيم قطاعي ملائم.

الضمانات الممنوحة للحكومات دون الوطنية: الحد من الاعتماد على الضمانات السيادية من خلال تقاسم المخاطر

62 - تستخدم آليات الضمان والائتمان المحسن الشروط موارد عامة محدودة لتعبئة تدفقات أكبر من الرأسمال التجاري لتمويل البنية التحتية في مناطق الحكومات دون الوطنية دونما حاجة إلى ضمانات سيادية كاملة. وتشمل الهياكل الرئيسية ضمانات الائتمان الجزئية (بنسبة تتراوح بين 50 و 80 في المائة من خدمة الدين)، وضمانات المخاطر الجزئية (التي تستهدف مخاطر محددة)، وتأمين السندات التي تصدرها الحكومات دون الوطنية (لرفع تصنيفها الائتماني إلى درجة الاستثمار)، وتسهيلات تحمل الخسارة الأولى ضمن هياكل التمويل المختلط. وتعمل المؤسسات الموقرة لهذه الأدوات على مستويات متعددة، بدءاً من الآليات العالمية مثل البنك الدولي وشركة غارانتكو (GuarantCo)، وصولاً إلى الآليات الوطنية مثل صندوق الطوارئ الائتماني في كولومبيا وصندوق ضمان قروض الحكومات المحلية في جمهورية تنزانيا المتحدة. وقد دعمت شركة "غارانتكو" ما يزيد على بليون دولار في تمويل البنية التحتية بالعملة المحلية، في حين أتاحت ضمانات السندات البلدية في الهند نجاح ترتيبات التمويل المجمع في ولايتي تاميل نادو وكارناتاكا. وعلى الرغم من التحديات المرتبطة بالتنفيذ، بما في ذلك الشواغل المتعلقة بالالتزامات الطارئة، ومتطلبات التسعير، ومحدودية الخبرة في مجال التخلف عن السداد، تمثل أدوات الضمان مساراً واعداً لتوسيع نطاق التمويل المناخي لدى الحكومات دون الوطنية، مع الإبقاء على إدارة المخاطر المالية.

صندوق الضمانات الائتمانية للنهوض بالمدن الخضراء : آلية لتمويل البنية التحتية المقاومة لتغير المناخ في المناطق الحضرية

63 - بالاستفادة من آليات الضمانات الائتمانية التي أثبتت جدواها، يمثل صندوق الضمانات الائتمانية للنهوض بالمدن الخضراء⁽²⁸⁾ ابتكاراً يرمي إلى التصدي للعقبات التي تواجهها الحكومات دون الوطنية في الحصول على التمويل الميسر اللازم لإقامة البنية التحتية المقاومة لتغير المناخ. وقد اقترحت هذا الصندوق اللجنة العالمية لتمويل أهداف التنمية المستدامة في المناطق الحضرية التابعة لشبكة حلول التنمية المستدامة، حيث خططت للشروع في مرحلة تجريبية للصندوق في أمريكا اللاتينية، ويهدف الصندوق إلى تقليص مخاطر الإقراض على الحكومات دون الوطنية والكيانات التابعة لها، وذلك بنقل مخاطر السداد إلى جهة ضامنة ذات تصنيف ائتماني رفيع الدرجة. ويمكن لآليات الضمان أن تحشد التمويل بمقدار يفوق بما يتراوح

(28) Eugenie L. Birch and others, The Green Cities Guarantee Fund: Unlocking Access to Urban Climate Finance, Penn Institute for Urban Research and Sustainable Development Solutions Network Global Commission for Urban Sustainable Development Goals Finance (Philadelphia, 2024).

بين 6 و 25 مرة التمويل الذي تحشده القروض التقليدية، وتشير تحليلات المصرف الأوروبي للاستثمار إلى أن مقترضي الحكومات دون الوطنية لديهم معدلات تخلف عن السداد أقل (2,2 في المائة) من معدلات تخلف المقترضين من القطاع الخاص (3,6 في المائة). ويزعم أن يقدم الصندوق ضمانات ائتمانية جزئية وكلية للديون المحلية وديون العملات الصعبة في قطاعات النقل والمياه والصرف الصحي والطاقة المتجددة ونظم النفايات وإدارة مخاطر الكوارث المناخية. وتشكّل المرحلة التجريبية المزمع تنفيذها في أمريكا اللاتينية بمشاركة الأرجنتين والبرازيل وكولومبيا والمكسيك كأسواق أولية، فرصة للحكومات دون الوطنية للاستفادة من هذه الأداة في استثمارات مناخية تحويلية. ومن المقرر أن يقوم الصندوق بعمله في ظل حوكمة مستقلة توازن بين منظورات أصحاب المصلحة، على أن يقدم التمويل الأولي من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، والوكالات الثنائية، والحكومات الوطنية، والمنظمات الخيرية، ثم بعد ذلك من مستثمري القطاع الخاص، وذلك بهدف تعزيز الاستدامة الذاتية عبر أقساط الضمان والعوائد الاستثمارية.

وكالات التمويل الحكومية المحلية وآليات التمويل الموحد

64 - وكالات تمويل الحكومات المحلية مؤسسات مالية متخصصة تتشارك البلديات الأعضاء في ملكيتها، وهذا الذي يمكنها من الدخول الجماعي إلى أسواق رأس المال وتحقيق وفورات الحجم ورفع مستوى الجدارة الائتمانية إلى مستويات لا تستطيع كل بلدية أن تبلغها بمفردها. ويقوم هذا النموذج على المسؤولية المشتركة والتضامنية، حيث يسند جميع الأعضاء التزامات التمويل، وهو ما يسهم في الحصول على تصنيفات ائتمانية من الدرجة الفائقة (AAA) بفضل تنوع المحافظ، والضمانات القانونية التي تكفل للبلديات حق الوصول المضمون للإيرادات، إضافة إلى الإدارة المهنية التي يضطلع بها موظفون متخصصون، وإلى الطبيعة غير الربحية لتلك الوكالات التي تركز نشاطها حصراً لخفض تكاليف الاقتراض الواقعة على كاهل أعضائها.

65 - ويقوم كل من كومونيفست (Kommuninvest) (السويد) وكومونالبانكن (Kommunalbanken) (النرويج) ومؤسسة Municipality Finance (فنلندا) ومصرف BNG (مملكة هولندا) بتوفير تمويل يشكّل نسبة كبيرة من إجمالي ديون البلديات، وإتاحة أسعار إقراض لا تتجاوز عوائد السندات الحكومية إلا بهوامش طفيفة. ويقتضي تكيف هذا النموذج بنجاح اتباع نهج تدريجي في التنفيذ، يبدأ بمرحلة أولى تُطبّق فيها مسؤولية جزئية عن الديون، إلى جانب التحسين الائتماني من الشركاء الإنمائيين، وتوفير المساعدة التقنية، فضلاً عن الرقابة التنظيمية الفعالة⁽²⁹⁾.

السندات الخضراء والسندات الزرقاء وسندات الأثر والمصارف الخضراء

66 - توفر أدوات التمويل القائمة على السوق للبلديات آليات متنوعة لتعبئة رأس المال الخاص، وتبدي في الوقت ذاته التزاماً واضحاً بالأهداف البيئية والاجتماعية وتلك المتعلقة بالحوكمة. وقد شهدت السندات الخضراء والسندات الزرقاء نمواً هائلاً خلال السنوات الماضية، إذ تجاوز إجمالي إصداراتها السنوية 500 بليون دولار على الصعيد العالمي، وبرزت إصدارات بلدية لاقتة من باريس وجوهانسبورغ ومكسيكو العاصمة⁽³⁰⁾. وتتيح هذه السندات مزايا مهمة منها تحسين السمعة المؤسسية واستقطاب المستثمرين المهتمين

(29) OECD, "Subnational investment promotion and decentralisation in the OECD" (Paris, 2023).

(30) Climate Bonds Initiative, "Sustainable debt: global state of the market summary 2024" (2025).

بالاعتبارات البيئية والاجتماعية واعتبارات الحوكمة، غير أنها تواجه تحديات تشمل تكاليف التحقق، والتزامات الإبلاغ، ومخاطر مرتبطة بالتمويه الأخضر، فضلاً عن محدودية نطاق استخدامها.

67 - وترتبط عوائد المستثمرين في سندات الأثر بتحقيق نتائج محدّدة مسبقاً، وقد بدأ بعض البلديات في توظيفها على نطاق محدود في الحدّ من مخاطر الكوارث وإقامة البنى التحتية الاجتماعية. أمّا المصارف الخضراء (أي المؤسسات العامة المتخصصة مثل مصرف كونيتيكت الأخضر ومصرف نيويورك الأخضر) فتستخدم آليات تمويل مبتكرة تشمل الديون المنخفضة التكلفة، والائتمان المحسن الشروط، والمساعدة التقنية، واستطاعت أن تحشد بلايين الدولارات من رؤوس الأموال الخاصة لتمويل مشاريع كفاءة الطاقة والبنية التحتية للطاقة المتجددة⁽³¹⁾. وتُبرهن هذه الأدوات على أن الحكومات دون الوطنية قادرة على النفاذ إلى أسواق رأس المال متى توفّرت الظروف المناسبة، غير أنها تكمل الآليات التقليدية ولا تحل محلّها، فضلاً عن أنها تتطلّب قدرات مؤسسية متطورة لإدارتها بفعالية.

خامساً - ملاحظات ختامية

68 - تتناول هذه الورقة مجموعة مختارة من المسائل المتصلة بتحسين تعبئة الموارد العامة من خلال إصلاح الإدارة المالية والضريبية، واللامركزية المالية، وآليات التمويل الإنمائي المبتكر. ويجب النظر في هذه المادة وتفسيرها في ضوء الظروف الخاصة بكل بلد على حدة، غير أنه يمكن مع ذلك استخلاص بعض النقاط الموجزة.

69 - أولاً، يمكن أن تنطلق عملية إقامة أطر مالية وطنية قادرة على التكيف وإعادة توجيه الإدارة المالية العامة بحيث تتركز على النتائج والأولويات والقيمة المتحقق مقابل المال المصروف، مع المواءمة بين أهداف الاستقرار على المدى القصير والالتزامات المتعلقة بالتنمية المستدامة والمناخ على المدى الطويل. لذا فإن الأولويات تشمل الحد من عدم مرونة الإنفاق العام، والتمكين من إعادة تخصيص الموارد في الوقت المناسب، وإضفاء الطابع المؤسسي على إعادة ترتيب أولويات الأهداف السياسية. وتمثل هذه الجهود عنصراً جوهرياً في إحراز التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، التي يعتمد بلوغها على حسن إدارة المقايضات واستثمار أوجه التآزر. ويجب أن تُدمج التغييرات المؤسسية والإجرائية في صلب عملية وضع السياسة المالية وفي الدورة السياسية الأوسع، بحيث تعزّز المرونة والرؤية المتبصرة وإدارة المخاطر.

70 - ثانياً، لا تستطيع الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الاضطلاع بأدوارها الحيوية في الوقاية والرصد ضمن منظومة الإدارة المالية العامة إلا إذا تمتعت بالاستقلال القانوني الذي يكفل لها إجراء رقابة موضوعية وتقديم تقارير موثوقة، وهما عنصران أساسيان لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويكتسب رفع القيود الناشئة عن حدود الولايات أو نقص الموارد أو أوجه العجز الذي يشوب القدرات أهمية خاصة في هذا السياق. وبالتالي، يجب أن تكون تلك الأجهزة قادرة على تقديم آراء موضوعية بشأن فعالية تنفيذ الميزانية ونتائجها والمخاطر والقضايا الناشئة مثل التكيف مع تغير المناخ. أما العجز عن الوفاء بهذه المهام فسينعكس سلباً على أداء تلك الأجهزة وثقة أصحاب المصلحة في ما تصدره من نتائج.

(31) "What Is a Green Bank?" يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط <https://cgc.org/what-is-a-green-bank/>.

71 - ثالثاً، يمكن أن يحقق تعزيز الاهتمام بدور الحكومات دون الوطنية في دعم تحقيق الأهداف فوائد كبيرة. فهذه الحكومات تحتاج إلى صلاحيات وموارد وقدرات تمكنها من العمل بقدر أكبر من الاستقلالية، وأن تؤدي دوراً محورياً ضمن منظومة حكومية متعددة المستويات. ولا بدّ من دمج مصادر التمويل المختلفة لضمان تحقيق نتائج فعّالة. ويجب إضافة إلى ما سبق أن يستند دور الحكومات دون الوطنية إلى نظام للعلاقات بين مستويات الحكومة يأخذ في الاعتبار السياق الوطني، ويُصمّم بحيث يوفر الظروف والحوافز الكفيلة بتحقيق التوازن الملائم بين المساءلة تجاه السلطة المركزية والمساءلة تجاه المواطنين، وبما يعزّز الشفافية. وينبغي أن تُنفَّذ الإصلاحات وفق تسلسل استراتيجي يترافق مع بناء القدرات، وإفساح المجال للنظام كي يتطوّر تدريجياً بموازاة مع نضج قدرات الحكومات دون الوطنية وتحسّن نتائجها.

72 - وأخيراً، يُعدّ تعزيز حجم التمويل الإنمائي وتحسين توجيهه أمراً أساسياً. غير أنّ الموارد العامة الوطنية والمساعدات الإنمائية وحدها لا تكفي لسدّ فجوات الاستثمار الهائلة والمتزايدة عالمياً في البنية التحتية. لذا لا بدّ من أن تستهدف الإصلاحات استقطاب رأس المال الخاص، واستخدام آليات مبتكرة تسهّل تقاسم المخاطر وتخفف من حدتها وتخلق حوافز أقوى للمقرضين والممولين. ويتعين أيضاً إيلاء اهتمام خاص لزيادة التمويل الإنمائي الموجه إلى العمل المناخي وأولويات عالمية أخرى، فضلاً عن تمكين الحكومات دون الوطنية من الحصول على التمويل اللازم لدعم الاستثمارات الحيوية المرتبطة بتحقيق الأهداف.