الأمم المتحدة

A/59/272

الجمعية العامة

Distr.: General
17 August 2004
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والخمسون

البند ٨٦ من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة وتنفيذ نتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية

المصادر الابتكارية لتمويل التنمية

مذكرة من الأمين العام**

١ - قررت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣٠/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، أن تنظر في دورتها التاسعة والخمسين، في مصادر ابتكارية ممكنة لتمويل التنمية، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم نتيجة التحليل المتعلق بهذه المسألة، على نحو ما هو مطلوب في الفقرة ٤٤ من توافق آراء مونتيري للمؤتمر الدولي لتمويل التنمية[(١)]. وقد أقر توافق آراء مونتيري قيمة استكشاف مصادر ابتكارية للتمويل شريطة ألا تثقل تلك المصادر كاهل البلدان النامية بشكل مفرط ووافق على أن تدرس في المنتديات الملائمة، نتائج التحليل المطلوبة من الأمين العام بشأن مصادر التمويل الابتكارية المحتملة.

٢ - وينبغي التذكير في هذا الصدد بأن الجمعية العامة، في سياق الاستعراض الذي يجري كل خمس سنوات لتنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، اتخذت، في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٠، القرار دإ-٢/٢٤ بشأن مبادرات أخرى من أجل التنمية الاجتماعية. وفيه دعت الجمعية العامة إلى الاضطلاع بتحليل دقيق لمزايا المقترحات الداعية إلى إيجاد مصادر تمويل جديدة ومبتكرة، على الصعيدين العام والخاص، ولعيوب تلك المقترحات والآثار الأخرى المترتبة عنها من أجل تكريسها لبرامج التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر.

* A/59/150.

** قدمت هذه الورقة إلى خدمات المؤتمرات في ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٤، بمجرد تسلم المساهمة الفنية للمعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي (انظر المرفق).

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

210904 200904 04-46234 (A)

٣ - واستجابة لقرارات الجمعية العامة، كلفت إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي بجامعة الأمم المتحدة بالقيام، خلال فترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤، بدراسة للمصادر الجديدة والمبتكرة لتمويل التنمية. وليس الغرض من هذه الدراسة استحداث آليات تمويل جديدة للتنمية، بل إن الغرض منها هو النظر في أفضل الاقتراحات القائمة المعروفة، مع التركيز على تصميمها وآثارها من حيث السياسة العامة. وتولى الأستاذ أنطوني ب أتكينسن، عميد كلية نوتفيلد، جامعة أوكسفورد، والخبير الدولي في المسائل الضريبية، هذا المشروع الذي شارك فيه عدد من الأكاديميين لإعداد دراسات مستقلة عن مجموعة مختارة من اقتراحات التمويل الابتكاري. وستنشر مطبعة جامعة أوكسفورد في أواخر عام ٢٠٠٤ دراسة المعهد تحت عنوان ''المصادر الجديدة لمالية التنمية''.

٤ - أما النسخة المنقحة لموجز يركز على السياسة العامة تحت عنوان ''المصادر الجديدة لمالية التنمية: تمويل الأهداف الإنمائية للألفية''، والتي أعدها الأستاذ أتكينسن بصفته مديرا للدراسة التي قام بها المعهد، فترد في مرفق لهذه المذكرة. وتقدم إطارا تحليليا، وملخصات لسبعة مصادر مقترحة للتمويل (أي الضرائب البيئية العالمية؛ والضرائب على معاملات صرف العملة؛ وإحداث حقوق سحب خاصة جديدة؛ ومرفق المالية الدولية؛ وزيادة الهبات الخاصة الممنوحة لأغراض التنمية؛ واليانصيب العالمي؛ والسندات العالمية ذات العلاوة؛ وزيادة تحويلات المهاجرين)، ونبذة عن الاستنتاجات الرئيسية، وبعض الخلاصات.

٥ - ولكي يحقق العالم الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، لا يلزمنا إحداث تغييرات جوهرية في السياسات والأولويات فحسب، بل يلزم أن تبذل البلدان النامية والمجتمع الدولي جهدا رئيسيا لتعبئة موارد مالية إضافية. وعلى سبيل المثال، لوحظ، في الحلقة الرفيعة المستوى المعنية بالنهج الابتكارية لتمويل التنمية، المعقودة في ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٤، في ساو باولو، البرازيل، أنه بعد مرور سنتين على مؤتمر مونتيري المعلوم، لم تنفذ الإجراءات المتخذة فيه بالسرعة الكافية. وحتى المساعدة الإنمائية الرسمية التي بدأت تشهد مستوياتها انتعاشا في السنوات الأخيرة لا توحي باحتمال واقعي تتضاعف فيه هذه المساعدة بالمقارنة مع مستوى عام ٢٠٠١ على غرار ما ترى ضرورته معظم التقديرات إذا أريد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. وثمة حاجة ماسة إلى موارد جديدة للتصدي لطائفة واسعة من الأوضاع الصعبة التي تواجهها الإنسانية. والواقع أنه حتى لو حققت الأهداف الإنمائية للألفية، فإنه سيظل ثمة مئات الملايين من البشر الذين يعيشون في فقر مدقع ولا بد من مواصلة العمل للقضاء عليه نهائيا. وسنظل بحاجة إلى وضع استراتيجية طويلة الأمد وواسعة النطاق لتوفير التمويل للقضاء التام على الفقر وتشييد الهياكل الأساسية من

قبيل الطرق والموانئ والاتصالات اللاسلكية، ومن أجل ''المنافع العامة العالمية'' من قبيل مكافحة الأمراض المعدية وحماية هواء كوكبنا وموارده المائية والبرية. وبالتالي، فإن الموارد المالية الجديدة اللازمة لا ينبغي اعتبارها عملا خيريا، أو عبئا مفروضا على ميزانيات منهكة فعلا، أو اعتبارها صدقة، بل إنها استثمارات للمستقبل ولرفاه وأمن العالم برمته. وثمة حاجة إلى فهم واضح للأثر المحتمل للترتيبات الرئيسية الجديدة. غير أن التحليل لا ينبغي أن يصبح ذريعة للجمود[٢].

(٢) انظر ''الأمين العام يدعو في اجتماع ساو باولو إلى تفكير خلاق في أهداف الألفية للتصدي للفقر'' (''*Secretary-General, at Sao Paulo meeting, calls for creative thinking on Millennium goals to attack poverty*'')، النشرة الصحفية للأمم المتحدة (SG/SM/9367-DEV/2475-TAD/1989).

المرفق

المصادر الجديدة لمالية التنمية: تمويل الأهداف الإنمائية للألفية

١ - يرد أدناه موجز منصب على السياسة العامة يلخص دراسة للمعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي أعدت تحت إشراف الأستاذ أتكينسن في إطار مشروع مشترك بين المعهد وإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية بشأن المصادر الابتكارية لمالية التنمية. وستنشر مطابع جامعة أوكسفورد في عام ٢٠٠٤ هذه الدراسة تحت عنوان ''New Sources of Development Finance'' (المصادر الجديدة لمالية التنمية).

إطار الدراسة

٢ - ثمة تياران قويان ومتباعدان يهيمنان على العالم في الوقت الراهن. فمن جهة، أصبحت فعالية المنظمات الدولية موضع شك. إذ يدور جدل كبير بشأن دور الأمم المتحدة وتشغيلها. وأبدت بعض الدول تبرما إزاء التعاون المتعددة الأطراف. ومن جهة أخرى، يترسخ الإقرار بأن الاقتصاد العالمي يحتاج إلى مؤسسات عالمية. واعتبرت المنظمات لدى جهات عديدة عاملا رئيسيا في حرية تنقل السلع والخدمات ورؤوس الأموال. وشهدنا اعتماد أهداف إنمائية طموحة اتخذت شكل الأهداف الإنمائية للألفية. وتعهدت البلدان المانحة بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية.

٣ - ويتخلل التوتر بين هذين التيارين النقاش المتعلق بموارد التنمية في العالم. فمن جهة، ثمة حديث عن فتور همة المانحين. إذ جمد التصديق على تعديل لمواد صندوق النقد الدولي يتيح توزيعا خاصا لحقوق السحب الخاصة. وتلقت الاقتراحات الرامية إلى فرض ضريبة عالمية معارضة من عناصر قوية في الكونغرس الأمريكي. ومن جهة أخرى، ثمة تقدير واسع النطاق لضرورة تدفقات جديدة للموارد تتيح تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وثمة اقتراحات جديدة مهمة لمصادر الموارد من قبيل اليانصيب العالمي أو مرفق المالية الدولية. ولا زال الأفراد يساندون الأعمال الخيرية الإنمائية. ويمول أثرياء الولايات المتحدة الأمريكية شخصيا التنمية و أنشطة الصحة في العالم.

٤ - ويتوقف الاتجاه الذي سارت عليه الأمور في هذه الظرفية إلى حد كبير على الأحداث السياسية والقرارات السياسية. لكن للتحليل الاقتصادي الرصين دورا هاما يقوم به. فهذا المشروع المتعلق بـ ''المصادر الابتكارية لمالية التنمية''، الذي اضطلع به بناء على طلب الأمم المتحدة، يدرس طائفة من مصادر التمويل الجديد للتنمية. وهذه الأفكار ليست جديدة بالضرورة. فاقتراح ضريبة توبين على معاملات العملة، مثلا، قد طرح منذ ما يزيد

على ٣٠ عاما. غير أن مشروع التقرير يقدم تحليلا جديدا ويضع أفكارا مختلفة في إطار تحليلي موحد قائم على تطبيق الاقتصاد العمومي الحديث. وعلاوة على ذلك، يناقش بعض الاقتراحات الناشئة حديثا، من قبيل مرفق المالية الدولية الذي استحدثته حكومة المملكة المتحدة، ويأتي باقتراح جديد تماما هو السند العالمي ذو العلاوة.

المصادر الابتكارية لمواجهة تحد عالمي

٥ - في مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أكدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة التزامها المستمر بالتنمية المتواصلة والقضاء على الفقر باتفاقها على الأهداف الإنمائية للألفية. وحددت منظورا للشراكة العالمية من أجل التنمية، يرمي إلى تحقيق أهداف ملموسة منها تخفيض عدد الناس الذين يعيشون في فقر مدقع ونسبة السكان الذين يفتقرون إلى مياه الشرب المأمونة بمعدل النصف بحلول عام ٢٠١٥. وتشمل هذه الأهداف تحقيق تعميم التعليم الابتدائي والمساواة بين الجنسين في التعليم، وتخفيض الوفيات النفاسية بمعدل ثلاثة أرباع ووفيات الأطفال دون سن الخامسة بمعدل الثلثين بحلول عام ٢٠١٥. وتشمل وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وعكس اتجاهه وتقديم مساعدة خاصة ليتامى الإيدز، مع تحسين عيش ١٠٠ مليون من سكان الأحياء الفقيرة.

٦ - ومنذ إعلان الأهداف الإنمائية للألفية، بذلت عدة محاولات لتقدير الاحتياجات التمويلية. فعلى المستوى العالمي، ذهب فريق زيديو في تقديراته المعتدلة إلى أنه سيلزم مبلغ إضافي قدره ٥٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنويا لتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. وبالإضافة إلى الاحتياجات التمويلية لفرادى البلدان الفقيرة، ثمة أيضا حاجة إلى تمويل المنافع العامة العالمية. وذهب فريق زيديو[أ] إلى القول إن ثمة مسوغات قوية للتمويل الدولي للمنافع العامة، وحددت المنافع التي تندرج في تلك الفئة من قبيل حفظ السلام، والوقاية من الأمراض المعدية، والبحث في مجال الأدوية المدارية واللقاحات والمحاصيل الزراعية؛ ومنع انبعاثات مركبات الكلورو فلورو كربون، والحد من انبعاثات الكربون، وحفظ التنوع البيولوجي. وذهبت تقديرات حكومة المملكة المتحدة إلى أنه لتحقيق تعميم التعليم الابتدائي يلزم مبلغ إضافي يقارب ١٠ بلايين من دولارات الولايات المتحدة كل سنة، ولتخفيض وفيات الرضع والوفيات النفاسية يلزم مبلغ إضافي قدره ١٢بليون دولار، ولتخفيض الفقر في العالم بمعدل النصف يلزم استثمار يبلغ ٢٠ بليون دولار في السنة. وكل هذه الأرقام تقديرات تنطوي على مسائل تقييم، غير أنه يبدو من المعقول للأغراض التي نحن بصددها اعتماد مبلغ إضافي قدره ٥٠ بليون دولار كاحتياج سنوي لتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. وهذا هو التقدير التقريبي المستخدم في هذا الدراسة.

٧ - والغرض هنا هو التحقيق في سبل تمويل هذه الموارد الإضافية. فكيف يمكننا إيجاد مبلغ إضافي قدره ٥٠ بليون دولار لتمويل التنمية؟ إن اهتمامنا منصب على تدفقات الموارد من البلدان العالية الدخل إلى البلدان النامية. وبتركيزنا على ذلك، لا ننفي أهمية الموارد التي ترصدها البلدان النامية نفسها لأغراض التنمية؛ كما لا نسعى إلى الانتقاص من الإسهام الذي يحتمل أن يكون إسهاما مهما للبلدان المتوسطة الدخل في تمويل التنمية. وثمة قيد آخر هو أن اهتمامنا الرئيسي ينصب على جانب التمويل، لا على جانب الإنفاق. وبطبيعة الحال لا يمكن الفصل بين هذين الجانبين. فأوجه استخدام الموارد يمكن أن تؤثر على مدى توافرها. غير أن غايتنا في هذا التقرير هو تحليل المصادر الممكنة للأموال.

٨ - وتغطي هذه المصادر طائفة واسعة بما في ذلك الضرائب العالمية بل وتشمل مصادر أخرى. وتختلف في الدرجة التي تجسد بها حيدا جذريا عن المألوف. وفي بعض الحالات، كما هو الأمر في حالتَي هبات القطاع الخاص أو تحويلات المهاجرين، يكون الهدف هو توسيع حجم تدفقات الموارد القائمة فعلا. وفي حالات أخرى، من قبيل حالة مرفق المالية الدولية، سيلزم إحداث آلية جديدة. وستشكل الضرائب العالمية واليانصيب العالمي/السند العالمي ذو العلاوة حيدا أساسيا عن المألوف.

٩ - وسيتبين أن تغطيتنا أبعد من أن تكون تغطية جامعة. ففي حالة الضرائب العالمية، ثمة عدد من العناصر المرشحة الأخرى: ضريبة ''هجرة الأدمغة''، وضريبة النقل الجوي الدولي، وضريبة صيد الأسماك في المحيطات، وفرض ضريبة على صادرات الأسلحة، وضريبة الإنترنت، وضريبة السلع الكمالية. وكل عنصر من هذه العناصر يستدعي الدراسة. وإننا لا نزعم أن الضرائب العالمية التي تمت دراستها في هذا المقام أعلى من تلك التي لم تشملها الدراسة. بل إننا أخذنا ضريبتين من الضرائب التي نوقشت على أوسع نطاق - وهما ضريبة توبين والضرائب البيئية - كمثالين للضرائب العالمية الممكنة. كما ينبغي التأكيد على أن تغطية التدابير غير الضريبية ليست تغطية جامعة. فمثلا، لم نغط تدابير جمع رؤوس الأموال في البلدان المتقدمة النمو أو تدابير الاستفادة من الأموال المتأتية من التجارة. كما لم ننظر في الدور المهم للاستثمار الأجنبي المباشر.

١٠ - وتستلزم الضرائب العالمية موافقة الحكومات الوطنية. ويستلزم اقتراح جولة جديدة من حقوق السحب الخاصة موافقة البلدان العالية الدخل على إتاحة هذه الحقوق للأغراض الإنمائية. أما اقتراح الحكومة البريطانية إنشاء مرفق للمالية الدولية فينطوي في الواقع على التزام مسبق بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية في المستقبل بطريقة تتيح توظيفها في سوق رؤوس الأموال. وبخلاف ذلك، تنطوي الخطط الثلاث الباقية على درجة من الخيار الطوعي

للأفراد. وتتراوح الخيارات بين التحويل الاختياري، كما هو الأمر عندما يتبرع الناس بقطع نقدية صغيرة لليونيسيف أو يسددون مبالغ مالية منتظمة لمنظمة أوكسفام (Oxfam)، وشراء تذاكر في يانصيب عالمي، حيث لا يكون تحويل الأرباح للأغراض الإنمائية إلا دافعا فرعيا. وتشمل اقتراحات بزيادة التحويلات التي يوجهها المهاجرون المغتربون إلى بلدانهم مما يزيد من تدفق الموارد المتاحة للتنمية.

دور الموارد الجديدة

١١ - وكل اقتراح من هذه الاقتراحات يثير مسائل مستقلة درست أدناه في فروع مستقلة. غير أن من بين إسهامات هذا التقرير أنه يعرض عددا من المسائل الشاملة. فثمة أولا العلاقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية. إذ أن بالإمكان تحقيق هدف توفير مبلغ إضافي قدره ٥٠ بليون دولار بمضاعفة المساعدة الإنمائية الرسمية، وقد تعهد عدد من البلدان المانحة بزيادة حصة دخله القومي المخصصة للمساعدة الإنمائية الرسمية. فلو حقق كافة المانحين الهدف الذي حددته الأمم المتحدة في ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي، لما كانت ثمة حاجة إلى البحث عن موارد جديدة. وقد اتخذت إجراءات إيجابية في اتجاه زيادة تدفقات المعونة، غير أن ذلك يستغرق وقتا، وعنصر الوقت جوهري في هذا الباب. ولهذا السبب وحده، يلزم النظر في مصادر جديدة، على غرار ما نقوم به في هذا المقام.

١٢ - وفي مناقشة مزايا المصادر الجديدة لتمويل التنمية، ومقابلتها بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، ثمة احتمال حدوث خلط. ولذا يلزمنا التمييز بعناية بين مقارنتين مختلفتين. الأولى هي المقارنة بين الوضع الحالي، والحالة التي تتأتى فيها مصادر جديدة تتيح جمع ٥٠ بليون دولار لتمويل الأهداف الإنمائية للألفية. وسنقارن عندها التكاليف الاقتصادية للضريبة مع فوائد تمويل الأهداف الإنمائية للألفية. ولعل ثمة مَن يعارض توفير المصادر الجديدة للتمويل، بدعوى أن تكلفتها مفرطة، بالمقارنة مع الفوائد التي يمكن جنيها من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. والمقارنة الثانية هي بين المصادر الجديدة لتوفير ٥٠ بليون دولار، وبين زيادة المساعدة الإنمائية لتصل إلى نفس المبلغ. وسنعتبر عندها أن المساهمة في تمويل التنمية ستستمر وننظر في شتى طرق التمويل. ولعله سيكون من المشروع تماما في معرض معارضة المصادر الجديدة القول إن تكلفتها مفرطة بالمقارنة مع تكلفة زيادة الضرائب المحلية اللازمة لتمويل الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية التي يقدمها المانحون.

المالية العامة العالمية

١٣ - كيف يمكننا تسخير المعرفة المتراكمة في مجال المالية العامة الوطنية في تمويل الأهداف الإنمائية للألفية؟ لعل من نقط الاختلاف المهمة ما يتعلق بالضرائب والتحويلات التي يمكن أن تقيمها حكومة عالمية. فليس ثمة أي إمكانية لإنشاء مؤسسة من هذا القبيل في الإطار الزمني ذي الصلة، غير أنها تتيح نقطة مرجعية تسلط الأضواء على مسائل السياسة العامة الحالية. كما يمكن استخدامها كتحدٍّ معنوي.

١٤ - فإذا أريد لهذه الحكومة العالمية أن تعمل لمصلحة مواطني العالم ككل، فإن تعظيم الرفاه العالمي من شأنه أن ينطوي على فرض ضرائب كبيرة على كل واحد تقريبا في البلدان الغنية وإجراء تحويلات وفيرة إلى أغلبية الناس في البلدان المنخفضة الدخل. ومن المهم في هذا المقام التمييز بين ذوي الدخل المنخفض من الناس والبلدان المنخفضة الدخل، ما دام أنه من الواضح أن ثمة أناسا ميسورين يعيشون في البلدان الفقيرة ويتوقع منهم أن يكونوا مكلفين بدفع الضرائب. وداخل البلدان الغنية، لا يعني النظام الضريبي الرشيد بالضرورة معدلات ضريبية حدية عليا. فزيادة التحويلات يمكن أن تتم بزيادة متوسط معدل الضريبة، بتخفيض الحد الأدنى الضريبي مثلا. ومن آثار ذلك أن معظم تكلفة زيادة التحويلات يمكن أن تقع على كاهل أولئك الذين هم في وسط شرائح توزيع الدخل في البلدان الغنية (وأولئك الذين هم في البلدان المتوسطة الدخل)، ما دام هؤلاء الذين هم في الشرائح المتوسطة يستأثرون بقسط كبير من مجموع الدخل. ومن جهة أخرى، كان ثمة تحول رئيسي في توزيع الدخل نحو الأعلى في بلدان من قبيل الولايات المتحدة وكندا والمملكة المتحدة. فالحصة التي تعود إلى ١ في المائة من الشريحة العليا في الولايات المتحدة قد تضاعفت خلال ٢٠ سنة. وثمة مجال كبير لزيادة الدخل الضريبي من أغنياء العالم.

١٥ - وهذا ما يعود بنا إلى الاقتصاد السياسي للمصادر الجديدة. فجدوى المصادر الجديدة لتمويل التنمية هي في نهاية المطاف مسألة سياسية؛ وعلينا أن ننظر لا في الكيفية التي ينبغي أن تتصرف بها حكومة من الحكومات فحسب، بل علينا أيضا أن ننظر في الكيفية التي تتصرف بها الحكومات فعلا. فما هي احتمالات اعتماد هذه الاقتراحات المختلفة؟ وكيف يمكن تصميمها لزيادة مقبوليتها السياسية على الصعيد العالمي؟

الدروس المستفادة من النظام الضريبي الاتحادي؟

١٦ - إن أي ضريبة عالمية متوقعة لن تحدثها حكومة عالمية واحدة، بل ستكون نتيجة لعمل تشاوري تقوم به الدول القومية. وهذا ما يدفع بالمرء إلى التساؤل عن الدروس التي يمكن استخلاصها من العلاقات الضريبية في الدول الاتحادية. فداخل العديد من البلدان، ثمة

حكومات دون وطنية تضطلع بمسؤوليات ضريبية مستقلة. والواقع أن عددا من هذه الدول القومية نشأ نتيجة لاتحاد دول مستقلة سابقا. والقياس على هذه الحالة غير دقيق بطبيعة الحال. فالفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية بين الدول أبرز من مثيلاتها داخل الاتحادات المعهودة. غير أن ثمة دروسا مهمة يمكن استخلاصها. فالصلاحيات الضريبية للحكومات دون الوطنية تعني أننا لا نستطيع أن نتوخى فرض الضرائب على الناس بصرف النظر عن مكان إقامتهم الضريبية. كما أن فكرة العدالة التوزيعية التي يُسعى إلى تحقيقها في كيان اتحادي هي فكرة إقرار العدالة بين الولايات بالمساواة الضريبية بين الحكومات.

١٧ - فما الذي سيدفع بفرادى الحكومات إلى تأييد المصادر الجديدة لتمويل التنمية؟ إننا ننطلق من موقف تقوم فيه البلدان المانحة بتحويلات كبيرة عن طريق المساعدة الإنمائية الرسمية ويقدم فيه المواطنون في هذه البلدان هبات خاصة. ويعني التعايش بين تحويلات القطاع العام وتحويلات القطاع الخاص أحد أمرين: إما أن الحكومات لا تقدم المعونة بالقدر و/أو بالنوع الذي يفضله الناخبون، أو أن ثمة فروقا في الرأي بين الناخبين. فالمواطنون لا يمكنهم أن ينفقوا أقل مما تختاره حكومتهم، غير أن بإمكانهم أن يضيفوا تحويلات خاصة إلى المعونة الرسمية. فكيف يمكننا، في هذا السياق، أن نفسر أثر اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية؟ هل اقتربت الحكومات المانحة من مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية التي يفضلها ناخبوها؟ ففي تلك الحالة، يمكن أن نتوقع أن يقابل التوسع في تحويلات القطاع العام انخفاض في هبات القطاع الخاص. وهل سعت الحكومات إلى إحداث تحول في الرأي العام ليساند زيادة الدعم للتنمية؟ في هذه الحالة، قد نشهد زيادة في تدفقات تبرعات القطاع الخاص.

الهيكل الضريبي

١٨ - إذا كانت المصادر الجديدة تستلزم عملا حكوميا (وكما رأينا فإنها لا تستلزم كلها عملا حكوميا)، فهل يتوقف نجاح وفعالية أي اقتراح معين على الالتزام التام لكافة البلدان المانحين؟ إن العديد من الناس بحكم سليقتهم يفترضون أن ثمة مشكل انتفاع ضمني وأنه يتعين أن يكون ثمة اتفاق عام إن لم يكن اتفاقا عالميا. وفي المناخ الراهن المقترن بالتشكيك في تعددية الأطراف، يوفر هذا الافتراض مسوغات للتشاؤم بشأن حظوظ إحراز أي تقدم. وعلى افتراض أننا انطلقنا من موقف مفاده أن الموافقة العالمية قد تكون مستحلية وفحصنا آثار تنفيذ هذا الاقتراح مع فئة فرعية من الدول؛ فإن الملاحظ أن الولايات المتحدة قد حالت حتى الآن دون قيام صندوق النقد الدولي بإحداث حقوق سحب خاصة وفي هذه الحالة لا يبدو أن بالإمكان القيام بأي شيء. غير أن هذا لا يعني أن تدابير أخرى قد جمدت هي الأخرى. فعن طريق الاقتراحات الستة الأخرى، يمكن نظريا على الأقل، إحراز تقدم حتى

ولو لم توافق عليها كافة الدول الرئيسية. ويمكن في هذا المقام الاستفادة من التجربة الداخلية للاتحاد الأوروبي الذي واجه في الماضي حالات اختارت فيها دولة عضو واحدة الخروج على القرارات الجماعية. وفي هذه الظروف، تمكنت الأغلبية بفضل مرونة المؤسسات الناشئة من احترام ذلك القرار مع تحقيق تقدم نحو أهداف الأغلبية. فثمة 'هندسة مرنة'. وللالتزام الجزئي تكاليف، غير أن المسألة تصبح مسألة توازن، بدل أن تكون مسألة تجميد مطلق لأي إجراء.

١٩ - وفي حالة الضريبة العالمية، علينا أن نتساءل عن الطريقة التي ستتم بها إدارتها. فالحكومات الوطنية تحدد معدلات الضريبة والوعاء الضريبي. ويدفع المكلفون بالضريبة ضرائبهم للحكومة، التي تفرض دفعها وتكون بدورها مسؤولة أمام الهيئة الناخبة. والكثير من الضرائب ينطوي على وسطاء. فالمكلف بالضريبة، مثلا، يدفع ضريبة المغادرة الجوية لشركة الطيران التي تدخلها بدورها في الضرائب التي تدفعها للحكومة.

٢٠ - ومن الواضح أنه لا يمكن تطبيق نفس العملية على فرض الضريبة العالمية. فلدينا في آن واحد مؤسسات عالمية وحكومات وطنية، وهذه الأخيرة هي التي يتعين عليها أن توافق على الضرائب التي تتم جبايتها وهي التي تساءل أمام الهيئة الناخبة. وقد يحدث أن تعتبر الضريبة العالمية مجرد ضريبة داخلية تحاط بتقدير خاص، إذ تقوم بجبايتها الحكومات الوطنية لفائدة هيئة إنفاق عالمية. فلو فرضت ضريبة دولية على النقل الجوي على الصعيد العالمي، فإن شركة الطيران يمكنها أن تحول الأموال، لا إلى حكومة وطنية، بل إلى سلطة ضريبية عالمية، وفي هذه الحالة سينشأ عن المصدر الجديد للمالية فاعل جديد. ومن جهة أخرى لا تكتفي الحكومات الوطنية بممارسة رقابتها على إدارة الإجراءات الضريبية بل تمارس أيضا سلطتها التقديرية على معدلات الضريبة. ففي هذه الحالة، ستوافق الحكومات المشاركة على تحمل مسؤوليتها الضريبية الوطنية غير أنها ستحتفظ بحرية تقرير الكيفية التي ستحصل بها تلك الضريبة. وهذا ما يمكن إعماله بتطبيق مبدأ الصلاحية الاحتياطية للسلطة المركزية الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي. ولتقديم مثال ملموس، نفترض أن الحكومات المشاركة وافقت على أن يدفع كل بلد ضريبة تتعلق بانبعاثات الكربون على الصعيد الوطني. وُحدد بموجب هذا الاتفاق المبلغ الذي يتعين أن يدفعه كل بلد مشارك، غير أن الحكومة الوطنية تظل حرة في جباية تلك الضريبة بأي طريقة تراها ملائمة. فقد ترى الحكومة الوطنية، مثلا، أن فرض ضريبة على الرحلات الجوية أمر غير عادل بالنسبة لأولئك الذين يقطنون في مناطق ريفية نائية، وتختار وعاء ضريبيا مختلفا لأسباب داخلية. وسنكون عندها بصدد هيكل ذي شقين، يتفق في شق منه في إطار متعدد الأطراف على شرط الالتزام بضريبة وطنية، غير أنه في الشق الثاني يتم اختيار طريقة تنفيذ الضريبة محليا. فتدفع البلدان ذات الانبعاثات العالية ضرائب

أكثر في مجموعها، غير أن هذا لا يعني بالضرورة أنها ضرائب عالية على الوقود. بل يمكن بدلا من ذلك فرض ضريبة على الدخل أو ضريبة على القيمة المضافة ذات قاعدة واسعة. ومن الأسباب التي تجعل حكومة وطنية تختار، في إطار مبدأ الصلاحية الاحتياطية للسلطة المركزية، وعاء ضريبيا مختلفا هو أنها تواجه معارضة سياسية لشكل معين من الضرائب. ولعل الاحتجاجات على ضريبة الوقود في عام ٢٠٠٠ بأوروبا توفر مثالا واضحا.

مصادر التمويل المقترحة

الضرائب البيئية العالمية

٢١ - إن فرض ضريبة على الآثار البيئية الخارجية مصدر واضح من مصادر الدخل المحتملة، لأسباب أقلها - كما سترد مناقشته أدناه - أن تلك الضرائب كثيرا ما يعتقد أن لها 'فائدة مضاعفة'، إذ تولد الدخل وتعمل على الحد من الضرر البيئي.

٢٢ - ويعتبر الكثير من الأدبيات الاقتصادية الضرائب أدوات للسياسة الوطنية. غير أن ثمة دروسا مفيدة يمكن استخلاصها لأغراض إحداث الضرائب البيئية العالمية. فحساب الضريبة المثلى ينبغي أن يتضمن عنصرا يعكس الضرر البيئي الحدي (ارتفاع التكلفة لعوامل خارجية) المقترن بنشاط، من قبيل استهلاك الوقود. وينبغي أن تكون الضريبة موجهة بإحكام قدر الإمكان لتؤثر مباشرة على الأنشطة وتكون محايدة فيما يتعلق بالقرارات الأخرى. والبديل الرئيسي للضرائب هو استخدام أنظمة وحصص كمية. فالبيع بالمزاد لتراخيص الانبعاثات القابلة للاتجار قد يولد، في ظروف معينة، نفس الدخل ويكون على نفس القدر من الفعالية في تخفيض التلوث.

٢٣ - وعلى المستوى العالمي، يمكن التساؤل عن سبب عدم إدراج ضريبة استخدام الكربون في الضرائب الداخلية، إذا كان من شأن هذه الضريبة أن تحد من ارتفاع التكاليف لعوامل خارجية؟ ومن الأجوبة على هذا السؤال هو أن الفائدة في جزء منها هي فائدة عالمية أكثر مما هي وطنية. فقد لا تفرض الحكومات الوطنية ضرائب تصحيحية كافية لأن المنافع تعود بصورة غير متناسبة إلى جهات خارج حدودها. ولعل التحول من فرض ضريبة عامة إلى فرض ضريبة على استخدام الكربون قد يكون لعبة ذات حصيلة إيجابية على الصعيد العالمي، غير أنها لعبة ذات حصيلة سلبية وطنيا. ولذلك قد يكون ثمة ما يدعو إلى فرض ضريبة عالمية تكميلية. فهل يعني هذا أن الضريبة العالمية ينبغي فرضها بنفس المعدل على جميع البلدان؟ فما دامت الانبعاثات تلحق ضررا بيئيا أينما حدثت، فإن الضريبة التصحيحية ينبغي أن تكون موحدة. غير أن هذا ينبغي تكييفه لمراعاة التوزيع غير المتكافئ للدخل في العالم - وهو السبب نفسه الذي يستند إليه اهتمامنا الحالي بالضريبة. وتشير اعتبارات العدالة العالمية

إلى ضرورة أن تتحمل البلدان الفقيرة عبء تكلفة أقل، وقد تبرر فرض الضريبة على البلدان العالية الدخل والبلدان المتوسطة الدخل دون غيرها.

٢٤ - ولعل فرض ضريبة عالمية على استخدام الكربون في البلدان العالية الدخل بمعدل مماثل للضريبة المفروضة على البنزين والبالغ قدرها ٤,٨ سنتات للغالون الواحد (٠,٠١ يورو تقريبا للتر الواحد) قد يدر سنويا دخلا قدره ٦٠ بليون دولار تقريبا. وسيمثل معدل الضريبة العالمية هذا إضافة ضئيلة جدا للمعدلات التي تفرضها عدة حكومات وطنية، وهو معدل يقل حجمه عن الزيادات المطروحة في الاقتراحات الرامية إلى وقف الاحترار العالمي.

٢٥ - فكيف يؤثر الهيكل الضريبي على هذه الحجة المحتملة الداعية إلى فرض ضرائب بيئية إضافية؟ إننا نفترض مسبقا أن الضريبة تجبى من الأفراد والشركات في شكل رسم على الكربون (أو وعاء ضريبي بيئي آخر). غير أنه لو فرضنا أننا نعمل بمبدأ الصلاحية الاحتياطية للسلطة المركزية، الذي بموجبه يحدد العبء على الحكومات الوطنية تبعا لانبعاثات الكربون، مع احتفاظ الحكومات بحرية تقرير كيفية جباية هذه الضريبة؛ فإنها، وكما سبقت ملاحظته أعلاه، قد تختار لأسباب سياسية أو غيرها وعاء ضريبيا آخر. غير أن الحكومات تظل مع ذلك تواجه حافزا ماليا يدفعها إلى الحد من انبعاثات الكربون لديها باتباع سياسات، من قبيل المزايدة على تراخيص الانبعاثات أو نظمها.

ضريبة توبين

٢٦ - والاقتراح الرئيسي الثاني المتعلق بالضريبة العالمية والذي ترد دراسته هنا هو اقتراح ضريبة على معاملات صرف العملة، تقدم به لأول مرة جيمس توبين لمكافحة التقلبات المالية. وقد اقترحت إمكانية فرض ضريبة على معاملات العملة كناتج عرضي. ونركز هنا على الناتج العرضي: أي ضريبة توبين باعتبارها مصدرا للدخل لأغراض التنمية. وثمة فارق مهم هو أننا هنا نتحدث عن معدلات ضريبية أدنى بكثير من غيرها. وقد اقترح بعض مناصري هذه الضريبة فرض ضريبة بمعدل ٠,٢٥ في المائة على أي معاملة، ويشار إليها بمعدل ٠,٢٥ في المائة، لردع الإفراط في المضاربة على العملات. وبالمقابل، يمكن اعتماد فرض ضريبة معدلها ٠,٠١ أو ٠,٠٢ في المائة لأغراض جمع الإيرادات. وارتئي أن هذه الضريبة العالمية قد تدر دخلا سنويا يتراوح بين ١٧ بليون دولار (على أساس ضريبة بمعدل ٠,٠١ في المائة) و ٣٠ بليون دولار (على أساس ضريبة بمعدل ٠,٠٢ في المائة).

٢٧ - ويدور معظم الجدل حول الجدوى الفنية لضريبة معاملات صرف العملة. والأسواق المالية في تطور مستمر، حيث يجري وضع صكوك مالية جديدة. وتتطور بنية السوق مع التقدم التكنولوجي المحرز واستجابة للضغوط التنافسية والأنظمة. فحتى بمعدلات

٠,٠١ أو ٠,٠٢ في المائة، يمكن للضرائب أن تحوّل النشاط المالي وتشجع على الاندماج المصرفي. وتؤدي هذه الاعتبارات لأن يقترح أحدهم، أنه إذا ما نفذت، ينبغي فرض ضريبة معاملات صرف العملة بحذر، بمعدل منخفض جدا. وإن التوقعات العالية جدا التي أثيرت في الماضي فيما يتعلق بمساهمة عائدات ضريبية ومعاملات صرف العملات، غير مبررة بعد. علاوة على ذلك، فإن الآثار التوزيعية النهائية، وتأثيرها على المعاملات الحقيقية يصعب التنبؤ بها. ويمكننا أن نعامل ضريبة معاملات صرف العملات على أنها ضريبة استهلاك على جميع المشتريات حسب مضمون صرف العملات. وتتأثر بعض المعاملات على نحو خاص، ولا سيما التحويلات المرسلة من المغتربين التي سيتم بحثها أدناه.

٢٨ - إن فرض ضريبة معاملات صرف العملات يقتضي اتفاقا واسعا. ويدور جدل كبير حول إن كانت تحتاج إلى اتفاق شامل وخاصة موافقة الولايات المتحدة. وقُدمت مقترحات بإمكانية قيام مجموعة من البلدان مثل الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى سويسرا بتطبيق ضريبة توبين. وقد يتيح مثل هذا النهج القائم على أساس هندسة مرنة وسيلة متقدمة سياسيا، لكنه يتيح عنصرا إضافيا عن عدم اليقين بشأن تأثير الضريبة. ويصعب التنبؤ بتأثيرها على منطقة اليورو، وعلى المراكز المالية الأوروبية في كل من فرانكفورت ولندن. وتنحو الأوساط المالية لأن لا ترى سوى فقدان المنافسة، أما إذا أدت الضريبة وظيفتها الأصلية في زيادة الاستقرار، فقد يصبح اليورو عندئذ أكثر جاذبية.

فائدة مزدوجة؟

٢٩ - يستند التحليل الموحد لأثر الضريبة إلى دراسة عالم ينطوي على أسواق منافسة بشكل تام، وأسواق تقوم بوظيفتها على أكمل وجه. وفي هذا السياق، ينطوي التدخل الحكومي - مهما كانت مزاياه التوزيعية - على كلفة الكفاءة. إلا أن اقتصادات العالم الحقيقي لا تتسم بالأسواق المثالية، وتتمثل إحدى هذه المساهمات الرئيسية في الاقتصادات العامة الحديثة في البحث عن الآثار المترتبة على فشل السوق. وتهدف الضريبتان العالميتان اللتان تم بحثهما أعلاه إلى تحسين توزيع الموارد. فللضريبة المفروضة على استهلاك السلع التي تسبب ضررا على البيئة أثر إيجابي على توزيع المخصصات، إذ تحوّل الإنفاق بعيدا عن السلع الملوثة إلى السلع التي تحدث ضررا أقل أو السلع التي لا تحدث ضررا بالبيئة. وقد اقتُرحت ضريبة معاملات صرف العملات للتقليل من عدم استقرار المضاربة على العملة.

٣٠ - هل نجني عندها فائدة مزدوجة؟ إذ يمكن للضرائب العالمية أن تكون لها فائدة مزدوجة بطريقتين. فإذا اعتبرت الضريبة الجديدة بديلا عن المساعدة الإنمائية الرسمية، عندها

يمكن أن تقدم مساهمتها في الكفاءة وتسمح بانخفاض الضرائب المستخدمة حاليا لتمويل المساعدة الإنمائية الرسمية. إذ إن فرض ضرائب على النقل الجوي مثلا، لا يقلل فقط من الأضرار البيئية للسياحة، بل يسمح أيضا بانخفاض ضريبة الدخل. ويمكن أن يؤدي فرض الضرائب على الكربون إلى تخفيض الضريبة على الرواتب، مما يؤدي إلى تدني البطالة. فهناك فائدة تعود على العمالة، وفائدة تعود على البيئة. أما الإمكانية الثانية فتتمثل في أن المصدر الجديد يعتبر إضافة صافية لموارد التنمية. وفي هذه الحالة، فإن الفائدة المزدوجة تتألف من تدني الضرر البيئي والفائدة المستمدة من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٣١ - إن فكرة الفائدة المزدوجة تروق للمخيلة. إلا أنه ينبغي إيراد ملاحظتين لتوخي الحذر، أولاهما أننا رأينا أن الضريبة المطلوبة لأسباب تخصيص الموارد ربما كانت أعلى بكثير من اللازم لتضيف إلى تمويل التنمية بصورة ملحوظة. إذ يمكن أن تسهم ضريبة استخدام الكربون مساهمة رئيسية في زيادة الإيرادات بنسبة أقل بكثير مما اقتُرح بأنه يلزم للحد من الاحترار العالمي. (إذا أخذنا هذا الجدل على علاته، يمكننا أن نلاحظ أن ضريبة الكربون التي أدت إلى تخفيض الانبعاثات إلى الصفر تشكل نجاحا بيئيا، ولكن فشلا في الموارد). أما الملاحظة التحذيرية الثانية فتتعلق بالاقتصاد السياسي. إذ إن ربط السببين معا - إنقاذ الكوكب وتمويل الأهداف الإنمائية للألفية - قد يبدو مثل بناء تحالف دعم أكثر قوة وترتبط هذه المناقشة بالنموذج الكلاسيكي المعروف ''بالمقايضة السياسية''، حيث يتفق سياسيان على أن يدعم أحدهما مشاريع الآخر. غير أن هذا النموذج يفترض توزيعا معينا للفوائد والخسائر الناجمة عن المشروع، فالأول مركّز والثاني مشتّت. غير أن العكس قد يكون صحيحا أيضا: فقد تتحمل مجموعة مصالح صغيرة التكاليف إلى حد بعيد (مثل منتجي الطاقة) وتتشتت المنافع إلى حد كبير. وبدقة أكبر فإن فتح جبهتين يستدعي مواجهة هجوم من اتجاهين، وخاصة إذا كان الهدفان يقتضيان ضرائب على مستويات مختلفة.

حقوق السحب الخاصة للتنمية

٣٢ - يقوم صندوق النقد الدولي بحملة منذ فترة طويلة لإصدار حقوق سحب خاصة للتنمية. ويتمثل الغرض الرئيسي لهذه الحقوق في زيادة السيولة، إلا أن الاهتمام تركّز في الآونة الأخيرة على الدور المحتمل لتوفير الأموال لتمويل التنمية. وجادل المناصرون من أمثال جورج سوروس، بضرورة إصدار حقوق سحب خاصة جديدة وأن تعيد البلدان المتقدمة النمو تخصيص حصتها من إصدار حقوق السحب الخاصة لتمويل المنافع العامة العالمية ولتكميل تدفقات المعونات إلى البلدان النامية كل على حدة. ويجب النظر إلى هذه

الدعوات في سياق تقوم فيه البلدان النامية بتجميع احتياطات كبيرة للتخفيف من إمكانية تعرضها لأزمات. وإلى حد أن تقوم الحكومة الأمريكية بحيازة هذه الاحتياطات في سندات هناك صلة واضحة بتمويل العجز المالي للولايات المتحدة. ويجادل فريق زيدلو بأن تخصيص قدر كبير من حقوق السحب الخاصة قد يساعد في تقليص العجز المالي للولايات المتحدة مما يسمح لبلدان أخرى مواصلة بناء الاحتياطي الذي ترى أنها بحاجة إليه.

٣٣ - إن تخصيص مبلغ يتراوح بين ٢٥ و ٣٠ بليون دولار أمريكي في حقوق سحب خاصة يمثل مبلغا كبيرا فيما يتعلق باحتياجات تمويل الأهداف الإنمائية للألفية. إلا أن مساهمتها تتوقف على مدى تكرارها في فترات منتظمة. علاوة على ذلك، فإن تعريف المساهمة في التنمية من إصدار حقوق سحب خاصة يتطلب مزيدا من الدقة. وتنشأ المشكلة من الالتزام بتسديد الفوائد على المخصصات بكاملها. وإذا تم تحويل الالتزام إلى البلد المتلقي أو إلى وكالة منافع عامة عالمية، عندها يعتبر التمويل بمثابة قرض منخفض الفائدة. إلا أنه إذا تحملت البلدان المانحة تكلفة الفائدة، فهي تعادل المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي الحالة الأخيرة، فإن فوائد مسلك حقوق السحب الخاصة يصبح موضع تساؤل.

٣٤ - وتثار كذلك المسائل المتعلقة بالحكم. إذ يجب أن يكون هناك وضوح أكبر في المعايير التي ينبغي أن تحدد بموجبها أولويات المنافع العامة العالمية، لا أقلها بسبب وجود فروق كبيرة في القوائم المقدمة عادة.

اقتراح المملكة المتحدة لإنشاء مرفق للمالية الدولية

٣٥ - لم تواكب الابتكارات في مجال المالية العامة على الدوام الابتكارات التي حصلت في مجال أسواق الأموال. وإن الاستفادة من تلك الابتكارات لتعزيز كفاءة المساعدة الإنمائية الرسمية يعتبر جوهر المقترح الأخير الذي تقدمت به حكومة المملكة المتحدة لإنشاء مرفق للمالية الدولية يشمل إنشاء مرفق جديد يهدف إلى تحقيق موارد مالية إضافية ويكفل استخدام الأموال بفعالية لأغراض التنمية.

٣٦ - وتتمثل العناصر الأساسية في المقترح في:

(أ) زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية لفترة محددة زيادة كبيرة لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥؛

(ب) تقديم التزامات مسبقة، للتمكن من تحقيق الوعود المقدمة؛

(ج) السماح بزيادة فورية كبيرة في الإنفاق على التنمية.

٣٧ - وسيعمل المرفق على إنفاق تدفقات المعونة الطويلة الأجل ''في الفترة الأولى''. ويمتاز بأنه لا يحتاج إلى اتفاق عالمي. وهو مثال عن قوة الهندسة المرنة. ولا يتطلب مشاركة جميع البلدان الغنية. وشريطة أن يشارك عدد كاف من البلدان ذات العقلية المتماثلة، يمكن للمرفق أن يولِّد زيادة في الأموال بالقدر المطلوب البالغ ٥٠ بليون دولار أمريكي. وهذا يفترض المبالغ التي تم التعهد بدفعها ستكون مبالغ إضافية للمبالغ التي تقدمها البلدان المانحة. وإلى المدى الذي يمكن فيه للمرفق أن يحل محل المعونة الحالية، فستكون هناك ميزة كفالة تدفق معونة ثابتة ومعروفة، إلا أن المكسب الصافي سيكون أقل بكثير من حيث الحجم.

٣٨ - وشريطة أن تتحقق التزامات الجهات المانحة، فإن إنفاق الأموال من المرفق المالي الدولي سيزداد من ١٠ بليون دولار أمريكي في السنة الأولى إلى ٥٠ بليون دولار أمريكي في غضون خمس سنوات، وسيبقى ثابتا على هذا المستوى لمدة خمس سنوات قبل أن ينخفض إلى الصفر خلال السنوات الخمس الأخيرة. ويتمثل الهدف الرئيسي الفعلي لإنشاء المرفق في تغيير المسار الزمني لتدفقات المعونات. وقد يستجلب ذلك بعض المشاكل. إذ إن دفع النفقات سلفا يثير مسائل القدرة الاستيعابية والتأثير على الاقتصادات الصغيرة للبلدان المتلقية. وينشئ المرفق ضمانات، لكن الشيء الكثير قد يتوقف على السياسات الاقتصادية المحلية. أما الوجه الآخر للعملة فهو عودة التدفقات في وقت لاحق إلى الصفر. ويتوقع أن تستمر المساهمات الإضافية الواردة من البلدان المانحة (أعلى من أساس عام ٢٠٠٢) من عام ٢٠٢٠ إلى ٢٠٣٢، حيث يخصص المبلغ بأكمله لخدمة الدين وتعويض احتياطات المرفق.

التبرعات الخاصة للتنمية الدولية

٣٩ - إن تقديم الهبات في البلدان الغنية أمر بالغ الأهمية: ففي الولايات المتحدة تصل نسبتها إلى ١,٥ في المائة من الدخل القومي. كما أن الناس يقدمون قدرا كبيرا من وقتهم الحر. إلا أن التنمية لا تتطلب إلا نسبة قليلة. ويوجه قدر كبير من الأعمال الخيرية في البلدان النامية لتلبية الشواغل المحلية، رغم وجود فروق عبر البلدان، ففي ألمانيا يتوجه قدر أكبر من الهبات لتمويل التنمية في ما وراء البحار. ويتراوح المبلغ الذي تجمعه اللجان الوطنية التابعة لليونيسيف من ٩ سنتات أمريكية لكل فرد في نيوزيلندا إلى ما يقرب من ٤ دولارات للفرد في لكسمبورغ. وبشكل عام فإنه يبدو أن قدرا كبيرا من التبرعات في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة يشكل نسبة أكبر من الدخل الإجمالي للأسر المعيشية الفقيرة والغنية على حد سواء. وفي الطرف الآخر، يوجد عدد من المؤسسات الخيرية ذات

اهتمامات إنمائية مثل مؤسسة فورد ومؤسسة روكفلر، وفي الآونة الأخيرة مؤسسة الأمم المتحدة، ومؤسسة غايتس.

٤٠ - إن التدفقات الحالية من الهبات الخاصة لأغراض التنمية قليلة عند النظر إليها من حيث الاحتياجات لتمويل الأهداف الإنمائية للألفية، إلا أنها مهمة لأسباب نفسية. وقد شجع مثال المواطنين الأفراد الحكومات لأن تكون أكثر سخاء. لذلك من المهم دراسة إمكانية جمع التبرعات الخاصة. إلا أنه علينا أن ندرك أن التمويل للتنمية تعوزه سمات عديدة تجذب تقديم الهبات الخيرية. وهي معنية بالتنمية الطويلة الأجل وليس أعمال الإغاثة العاجلة؛ وهي تشمل مجتمعات محلية بعيدة جغرافيا، حيث لا يوجد احتكاك مباشر كبير؛ وهناك مجال ضئيل للتطوع بالوقت. وإن توجهات السياسات المحتملة: حوافز ضريبية أكثر سخاء للجهات المانحة؛ واتخاذ التدابير للتشجيع على التبرع من المرتبات؛ وإنشاء صناديق عالمية لتوجيه اهتمام الجهات المانحة الخاصة الضخمة؛ وأشكال جديدة من التبرع من قِبل الشركات؛ والتبرع عن طريق الإنترنت، وبرامج التثقيف بالتبرع.

اليانصيب العالمي والسندات العالمية ذات العلاوة

٤١ - أصبح من الشائع حاليا استخدام اليانصيب من قِبل الحكومات المحلية والوطنية لجمع أموال لمشاريع القطاع الخاص. وإن المبيعات العالمية لمنتجات المقامرة ضخمة: زهاء ١٢٠ بليون دولار أمريكي في السنة. وقد حظيت فكرة اليانصيب العالمي لجمع الأموال بالاهتمام، وخاصة في ضوء المقترحات التي قدمتها مؤخرا مبادرة إدارة الأزمات بتشجيع من رئيس جمهورية فنلندا مارتن اهتيساري. ويتمثل الاقتراح في أن تقوم الأمم المتحدة أو وكالة أخرى بإدارة أشكال وطنية من لعبة اليانصيب العالمية، بتحويل جزء من العائدات الصافية إلى يانصيب عالمي. ويصعب تقدير العائد الصافي، إلا أنه قد بلغ قرابة ٦ بليون دولار أمريكي في السنة.

٤٢ - إن تصميم يانصيب عالمي يشمل المسائل التي يشتمل عليها اليانصيب الوطني، فيما يتعلق بشكله (ناتج فوري مثل بطاقة كشف الرقم بالخدش أو سحب عادي كاليانصيب)، وهيكلية الجائزة. إلا أنه توجد مسائل أخرى يتوجب حلها. فلكي يقبل القائمين على شؤون اليانصيب الوطني، ولتفادي المعارضة من المستفيدين منه، قد يكون من الضروري جعل هيكلية الجائزة مختلفا: فمثلا، بتخفيض حجم الجائزة الكبرى. وقد يؤدي ذلك إلى أن يقدم اليانصيب العالمي جوائز مختلفة عبر البلدان، مع المشاكل الملازمة للمراهنة عبر الحدود. وقد أصبح السوق أكثر ازدحاما بالنمو السريع بالمقامرة على الإنترنت.

٤٣ - إن اليانصيب العالمي سيجمع أموالا من الذين يحولون ولاءهم من اليانصيب الحالي ومن لاعبين جدد، يحفزهم استخدام أموال لأغراض التنمية. وفي حين تبدي الأدلة التجريبية أن المجموعات ذات الدخل المنخفض في البلدان المتقدمة النمو ينفقون قدرا أكبر من دخلهم على منتجات اليانصيب، فقد يستمد اللاعبون الجدد من طبقة الدخل الأعلى. ولا يزال من الممكن بالمقارنة مع المساعدة الإنمائية الرسمية الممولة من خلال ضريبة الدخل، تتراجع تأثيرات اليانصيب العالمي على توزيع الدخل في البلدان المتقدمة النمو. إلا أنه بالمقارنة مع لا شيء (أي تمويل التنمية الأدنى)، فمن المحتمل أن تتقدم في مجال توزيع الدخل العالمي.

٤٤ - وثمة فكرة ذات صلة ولكنها مختلفة وهي السند ذي العلاوة. وهو صك إقراض تأخذ فيه الفائدة شكل جائزة يانصيب، ويكون رأس المال قابلا للسداد عند الطلب. ولا يخسر حاملو السندات ذات العلاوة استثمارهم على الإطلاق لكن العائد يتوقف على الحظ. وفي الواقع، فإن السند ذي العلاوة يعادل ماليا عملية إيداع مال في مصرف توفير عادي تُسحب منه الفائدة في كل شهر لشراء بطاقة يانصيب. وتبدي التجربة في المملكة المتحدة أن هذه العملية تجد جاذبية في سوق مختلف، لدى المجموعات المشاركة ذات الدخل المتوسط والمرتفع، حيث لا يشاركون في اليانصيب الوطني. ويمكن تفسير ذلك في جزء منه بالفروق في هيكلية الجائزة وفي التعامل الضريبي، لكنه قد يعكس كذلك اختلافا في المفهوم. وقد يجذب السند العالمي ذو العلاوة كذلك أولئك الذين يرغبون في الاقتراض لأغراض التنمية (وبالطبع يمكن أداء الوظيفة ذاتها بواسطة سند توفير عادي للتنمية). ويصعب جدا تقدير مدى القرض المالي المسموح بإصدار سندات ذات علاوة عالمية، إلا أنه يجدر متابعة هذه الفكرة الجديدة.

زيادة الحوالات من قِبل المغتربين

٤٥ - تعد الحوالات الواردة من المغتربين مصدرا خارجيا يستند إلى السوق لزيادة الموارد المالية التي ازدادت، وفقا للتقديرات المنشورة، باطراد من زهاء ١٥ بليون دولار أمريكي في عام ١٩٨٠ إلى ٨٠ بليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٢. وهي تدفقات ضخمة، تأتي في المرتبة الثانية مباشرة بعد الاستثمار الأجنبي المباشر كأحد عناصر تدفقات الموارد الخارجية إلى البلدان النامية. وإلى مدى هام، تموّل الحوالات الاستهلاك، وقد تعتبر أداة لإعادة التوزيع العالمي: أي آلية دولية للحماية الاجتماعية. وهي أيضا مصدر لتمويل تشكيل رأس المال، توفر هيكلية للمجتمعات المحلية (كالمدارس) وأموالا لتمويل مؤسسات جديدة. وتوجه الحوالات من خلال مجموعة مختلفة من الكيانات المالية،

تتراوح من الكيانات الرسمية إلى كيانات غير رسمية تماما، وقد لا تظهر هذه الأخيرة في الإحصاءات الرسمية المذكورة أعلاه.

٤٦ - ثمة دوافع عديدة مختلفة للحوالات. إذ يمكن إرسال حوالات لأن المغترب يرغب في مساعدة أفراد عائلته الذين لا يزالون في الوطن؛ وقد تكون الحوالات شكلا من أشكال التوفير، استعدادا للعودة إلى الوطن في وقت لاحق؛ وقد تكون لسداد القروض التي أتاحت للمغترب الدراسة والسفر إلى الخارج؛ وقد يكون الاغتراب جزءا من استراتيجية تأمين مشتركة، حيث ترسل الحوالات عندما يحقق المغترب نجاحا وتكفل الأسرة في الوطن دعما في حال إخفاقه. إن توازن الدوافع المختلفة هذه سيؤثر على مسار الزمن المحتمل للحوالات خلال الدورة الحياتية لعملية الاغتراب، والمدى الذي تعزز فيه الحوالات المدخرات كشيء مخالف للاستهلاك.

٤٧ - إن أكثر السبل وضوحا لزيادة عدد الحوالات تتمثل في التقليل من تكلفة إرسال النقود. ويواجه العديد من المغتربين صعوبات في الوصول إلى الخدمات المصرفية، فالخدمات المصرفية لا تناسب احتياجاتهم تماما وقد يؤدي التنافس إلى زيادة سرعة تقبل المصارف لمتطلبات المغتربين، ويمكن اتخاذ تدابير لتيسير الدخول في أعمال تحويل الأموال، مثل التقليل من تكاليف الشهادات. إلا أنه يصعب التنبؤ بأثر هذه التدابير من حيث الكم، ويجب إدراك أن عددا من التدابير تجري في عكس الاتجاه نحو إحكام الأنظمة لمواجهة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

نحو تمويل جديد

النتائج

٤٨ - يتمثل هدفنا في هذا التقرير في تحديد مساهمة مصادر تمويل جديدة لتمويل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وتنطوي العديد من المقترحات على أهداف عديدة. فقد اقتُرح إنشاء حقوق السحب الخاصة في البداية لتيسير مشاكل السيولة الدولية، إلا أننا معنيون هنا بدورها المحتمل لأغراض التنمية. وقد اقتُرحت ضريبة توبين لأول مرة كوسيلة لمعالجة التقلبات المالية وما يعنينا هنا بصورة رئيسية هو إمكانيتها كمولد للدخل لاستخدامها لتمويل التنمية.

٤٩ - النتيجة الأولى التي يُخلص إليها أن الضريبتين العالميتين اللتين تم النظر فيهما قد تعطيان مردودا بالحجم المطلوب (ضريبة استخدام الكربون)، أو على الأقل نصف المطلوب (ضريبة توبين بنسبة ٠,٠٢ في المائة). علاوة على ذلك، فإن حجم معدلات

الضريبة لهذا الغرض هي أقل من معدلات الضريبة التي يقترحها المناصرون لهذه الضرائب على أساس مخصصات. وإن ضرائب توبين المقترحة لتخفيض المضاربة الزائدة على العملة تصل إلى ٠,١٠ أو ٠,٢٠ في المائة – عشرة أضعاف ما بحث هنا. وتبلغ نسبة ضريبة الطاقة التي بحثناها هنا واحد من عشرة أو واحد من عشرين من الضرائب التي بحثت بشكل نموذجي في الأدبيات المتعلقة بالاحترار العالمي. لذلك لا يمكن كفالة أن يكون للضرائب الأثر السلوكي الرئيسي، لعدم التشجيع على التلوث والمضاربة، التي يُسعى لتحقيقهما. ولهذه النتيجة جوانبها السلبية والإيجابية على حد سواء. فعلى الجانب السلبي، هذا يعني أن الأرباح المزدوجة – بزيادة الدخل بالإضافة إلى تحسين أداء الاقتصاد – قد تكون قاصرة في البعد الثاني. لكن ما يعنينا هنا هو الإيرادات. أما الجانب الثاني فهو إيجابي، الذي يتمثل في أن معدلات الضريبة الأكثر تواضعا المرتآة هنا هي أكثر قبولا وتنطوي على احتمال أقل لأن تسفر عن نتائج اقتصادية ضارة.

٥٠ – أما النتيجة الثانية التي تم التوصل إليها فهي أنه توجد بدائل لفرض الضرائب العالمية. إذ يمكن لمرفق التمويل الدولي الذي اقترحته حكومة المملكة المتحدة، في حال ما إذا جذب دعما كافيا من الجهات المانحة الأخرى، أن يعطي تدفقات خلال الفترة الحرجة حتى عام ٢٠١٥ بالحجم المطلوب. (وفي غضون ذلك، لا يزال التساؤل مطروحا إلى أي مدى يختلف ذلك عن الالتزام بتوسيع المساعدة الإنمائية الرسمية). ويُتوقع أن يؤدي إصدار حقوق السحب الخاصة لأغراض إنمائية إلى جمع ما يقرب من ٢٥ إلى ٣٠ بليون دولار أمريكي. وهذا يعني أنه يمكنها أن تسهم في جزء هام من المبلغ الإجمالي، إلا أنه يجب أن يترافق مع تدابير أخرى، وخاصة إن كانت تتم هذه المخصصات في فترات تقل عن السنة. وأحد هذه المصادر الإضافية اليانصيب العالمي، الذي يحتمل أن يكون مصدر دخل هام، شريطة أن يتم التوصل إلى اتفاق مع هيئات اليانصيب الوطنية. ويمكن أن يوفر السند العالمي ذو العلاوة تدفقا من تمويل القروض الذي لن يتاح لولا ذلك. ويمكن أن يؤدي العدد المتزايد من الحوالات الواردة من المغتربين دورا داعما، وعلى مستوى أكثر تواضعا، يؤدي إلى زيادة الهبات الخاصة.

٥١ – إلا أنه في كل حالة، يجب أن ننظر في مدى الإضافة. أما النتيجة الثالثة فهي وجود مخاطرة محددة ناجمة عن المزاحمة. فالبلدان التي تنضم إلى مرفق التمويل الدولي قد تعوض ضمنا هذا الالتزام بالمساعدة الإنمائية الرسمية العادية. وقد ينسحب الشيء ذاته على البلدان التي تحول أي تخصيص جديد لحقوق السحب الخاصة. إن الموافقة على فرض ضريبة عالمية قد يعني أن الحكومة تشعر بضغط أقل لزيادة مساعدتها الإنمائية الرسمية، أو أن الشركات تشعر برغبة أقل في المساهمة في التمويل الخيري للتنمية. إن التدابير المتخذة لتحفيز الهبات

الخاصة قد يؤثر سلبا على أشكال أخرى من الهبات. وقد يؤدي إصدار سندات عالمية لأجل إلى مزاحمة الاقتراض لأغراض التنمية، رغم أنه أقل احتمالا إذا ما كانت تستهدف المستثمر الفرد.

٥٢ - إلى أي مدى تمتاز المقترحات عن الواردات التي تم جمعها؟ وكما ذُكر، فإن معدلات الضرائب المقترحة هي أدنى بكثير من الضرائب المخصصة لأغراض أخرى، إلا أن ضرائب استخدام الطاقة ومعاملات صرف العملات تنطوي على إمكانية العمل بمثابة ضرائب تصحيحية. وثمة فائدة في المخصصات وليس خسارة كبيرة. وبالطريقة ذاتها، فإن المبادرات ما دامت الهبات الخاصة والتحويلات من قِبل المغتربين قد تشجع نشاطا غير كافٍ، عطية تفيد المتلقي والمرسل. أما النتيجة الرابعة فهي تتمثل في وجود أرباح مزدوجة، لكنها منتج فرعي، لا المنطق الرئيسي للمقترحات. ويجب عدم المغالاة في الترويج للأرباح المزدوجة.

٥٣ - إن وجود أرباح مزدوجة لا يعني أنه لا توجد تكلفة. ويمكن القول إنه بوجود ضريبة عادية، فإن عبء توليد ضريبة بمبلغ ١ بليون دولار يتألف من شطرين: البليون دولار الأمريكي الذي يقدمه دافعو الضرائب، والتكاليف الإضافية المرهقة (العبء الزائد) بسبب تشويه القرارات الاقتصادية. وحيثما توجد أرباح مزدوجة، يصبح العنصر الثاني مزية: إذ تتحسن القرارات بفرض ضرائب تصحيحية. أما العنصر الأول فيبقى: إذ تظل تجمع الأموال. وثمة سبب وجيه للتوقع بنقل الضرائب إلى المستفيدين النهائيين. وينطبق هذا على ضرائب الطاقة، حيث يتعين علينا أن نحصل على المعاني الضمنية التامة للمستلزمات والمنتجات. وينحو الناس للتفكير على الفور في أثر ضريبة الكربون على تكاليف الوقود والنقل بالنسبة للأسر المعيشية، إلا أن تكاليف الطاقة تدخل أيضا كمستلزمات في قطاعات أخرى. إذ ستزداد تكاليف تشغيل القطاع الخاص مثلا، بحيث قد يبدو أن أسعار ذلك الجزء أعلى للمنتجات التي يبدو أنها غير ذات صلة. وفي حال ضريبة توبين، فإن أحد المساوئ يتمثل في أنه لا يمكن البت في الحدث النهائي بسهولة. وقد يقع جزء من العبء على البلدان النامية: فمثلا إذا أدت الضريبة إلى تخفيض تأثير تدفق التحويلات من المغتربين. وقد يكون للتدابير الأخرى تكاليف أيضا. ويجب تمويل زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية المرتآة في إطار مرفق المالية الدولية وقد تؤثر الالتزامات المستقبلية على وضع ميزانية البلدان المانحة. إن التخفيف من عبء الضريبة على الحوالات التي يرسلها المغتربون ينطوي على تكاليف بالنسبة للبلدان المضيفة. أما النتيجة الخامسة فهي أنه من الوهم الافتراض أن مجرد اعتماد وسيلة بديلة للتمويل يمكن تفادي جميع التكاليف.

٥٤ - أما بالنسبة لكل من الفائدة المزدوجة وأعباء التكاليف، فإن أحد الاعتبارات الهامة يتمثل في الأثر على الاقتصاد الكلي. وإن الغرض المحدد لبعض التدابير، مثل إصدار حقوق سحب خاصة، لحفز الاقتصاد العالمي. وبسبب ارتفاع نسبة البطالة، وانخفاض استخدام القدرة الإنتاجية، من الممكن استحداث موارد جديدة بتكلفة قليلة أو بدون تكلفة حقيقية. ويمكن للبلدان المانحة، عن طريق مرفق المالية الدولية أن تكون قادرة على المشاركة في الاقتراض بطريقة تكون بمثابة حافز للاقتصاد الكلي. وفي الاتجاه المعاكس، فقد تتعرض الزيادة الكبيرة في التمويل للتنمية إلى مشاكل الاستيعاب. ولم نحاول هنا تقييم المناقشات المتعلقة بالاقتصاد الكلي، لكنها قد تكون هامة. أما النتيجة السادسة فإن السياسات الرامية إلى التمويل لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية يجب أن يُنظر إليها بالاشتراك مع تحفيز الاقتصاد العالمي والنظر في مسألة الاستيعاب.

المضي قدما

٥٥ - ثمة عوائق تعترض كلا من المقترحات ويجب التغلب عليها. وهي مسألة تتعلق إلى حد كبير بالتصميم. إذ يمكن مثلا إنشاء هيكل جائزة اليانصيب العالمي بطريقة تساعد في تمييز المنتج عن اليانصيب الوطني، ولتجنب الآثار السلبية الممكنة لتقديم جوائز بمبالغ فاحشة. وقد بيّنا سبل تحسين كفاءة السوق من أجل الحوالات. ومن المحتمل أن يحتوي أي برنامج واقعي على رزمة من التدابير. وفي حين قد تكون ضريبة الكربون وحدها كافية لجمع المبالغ المطلوبة، فإنها لا تنطبق على المقترحات الأخرى التي بُحثت هنا. ويمكن أن تضع الأمم المتحدة والوكالات الدولية هذه الرزمة، التي ستقوم برصد عرضها.

٥٦ - إلا أن التغلب على العوائق مسألة ترتبط بشكل أساسي باتخاذ إجراء سياسي بشأنها. ما هي الجهات الرئيسية؟ بدءا، ثمة دور جوهري يؤديه المواطن الفرد. إذ يمكن للأفراد أن يساهموا مساهمة هامة بدعمهم الخاص وبتأثيرهم على حكوماتهم على حد سواء. ويقدم الأفراد هبات سخية للمؤسسات الخيرية، إلا أن قدرا ضئيلا نسبيا يذهب لأغراض التنمية. وقد رأينا كيف أنه يوجد مجال هام لعولمة الهبات. وإن تزايد دعم الأعمال الخيرية للتنمية يخدم الغرض المباشر المتمثل في مساعدة البلدان الفقيرة والغرض غير المباشر المتمثل في إظهار قلق الناخبين لحكوماتهم في البلدان الغنية.

٥٧ - وتعد الحكومات الوطنية بالفعل في غاية الأهمية. إذ تتمتع أولا بأثر مستقل كبير. وعندما تعمل وحدها، تستطيع حكومة بلد غني أن تتخذ خطوات لزيادة تدفقات الموارد المالية للتنمية. إذ يمكن لبلد مثلا أن يسمح بتخفيض الضرائب لدافعي الضرائب الذين يرسلون حوالات لتمويل مشاريع مجتمعات محلية في الوطن الأم. ويمكن لبلد أن يصدر سندا ذا علاوة مخصصا لتمويل التنمية. وبوسع بلد ما أن يقرر أن يخصص لأغراض التنمية جزءا

من ريع اليانصيب الوطني. ويمكن لبلد ما أن يقدم، من الأموال العامة، مبلغا يماثل المبالغ التي يهبها مواطنو ذلك البلد للتنمية من الأعمال الخيرية.

٥٨ - وتنسحب تقديم المبالغ المماثلة أيضا على المستوى الدولي، فقد تكون الحكومات أكثر رغبة في تقديم التمويل الذي تشارك فيه حكومات أخرى أيضا. ويتمثل منطق مرفق المالية الدولية في انضمام عدد من البلدان معا من أجل الالتزام. وهذا يوصلنا إلى فئة المقترحات التي تتطلب اتخاذ إجراء مشترك لكنه يكفي أن توافق مجموعة فرعية هامة من البلدان. وهذا يشمل مرفق المالية الدولية واليانصيب العالمي. وأخيرا، هناك تلك المقترحات التي تكون فيها مشاركة جميع البلدان المانحة أمرا ضروريا. وهذا يشمل إنشاء حقوق سحب خاصة جديدة و (ربما) فرض ضريبة الكربون.

٥٩ - وركزنا على دور البلدان العالية الدخل، إلا أن هذا التقرير لا يتوجه إلى هذه البلدان فقط. إذ بدأت البلدان المتوسطة الدخل تزداد أهمية كمصادر محتملة لتمويل التنمية. وهناك الشيء الكثير الذي يمكن للبلدان النامية أن تفعله لتيسير سن المقترحات المعروضة هنا والمضي قدما في إجراء الحوار اللازم.

الحواشي

(أ) الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية، برئاسة رئيس المكسيك السابق، إرنستو زيدلو. بالنسبة لتقرير الفريق، انظر A/55/1000.