

Distr.: General
23 May 2007
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٧

جنيف، ٢-٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٧

الجزء الرفيع المستوى

البند ٢ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز الجهود المبذولة على جميع المستويات الرامية إلى تشجيع النمو
الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء، بطرق منها وضع
سياسات اقتصاد كلي منصفة

تقرير الأمين العام

موجز

قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في مقرره ٢٠٦/٢٠٠٧ المؤرخ ٢ آذار/مارس ٢٠٠٧، أن تتناول المناقشة المواضيعية للجزء الرفيع المستوى من دورته لعام ٢٠٠٧ موضوع "تعزيز الجهود المبذولة على جميع المستويات الرامية إلى تشجيع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء، بطرق منها وضع سياسات اقتصاد كلي منصفة". وهذا التقرير مقدم استجابة لذلك المقرر، وهو يتضمن المسائل المفاهيمية ومسائل السياسة العامة المتعلقة بهذا الموضوع.



لقد ثبت تاريخياً بما لا يدع مجالاً للشك أن النمو الاقتصادي المطرد عامل هام في الحد من الفقر؛ بيد أن الصلة بين النمو والحد من الفقر صلة معقدة. ويبحث هذا التقرير مختلف النهج المتبعة في تناول مفهوم "النمو الذي يراعي مصالح الفقراء"، ويقترح أن يكون هدف السياسة العامة هو تشجيع النمو العريض القاعدة الذي من شأنه أن يسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.

والتجارب في مجال النمو الاقتصادي المطرد والحد من الفقر تختلف كثيراً من بلد لآخر. وفي معظم الاقتصادات التي تشهد نمواً سريعاً، تزايدت التفاوتات أيضاً. وعلى الصعيد الوطني، يتمثل المبرر الأساسي لاعتماد نهج موسّع إزاء سياسات الاقتصاد الكلي في كون هذا النهج سيصبح الأداة الرئيسية لتشجيع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء.

وتقتضي العولمة، التي يحفزها تزايد الاعتماد المتبادل في المجالات المالية والتجارية والتكنولوجية، أن تكون السياسات الدولية متجهة صوب دعم الجهود الوطنية الرامية إلى تشجيع النمو الشامل للجميع الذي يراعي مصالح الفقراء. وبالنسبة لكثير من الاقتصادات، يقتضي تأثير القوى الخارجة عن سيطرتها المباشرة بذل جهود خاصة لتهيئة بيئة دولية تدعم الجهود الوطنية. ويُبرز هذا التقرير الحاجة إلى تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيدين الدولي والإقليمي من أجل تهيئة ظروف أكثر استقراراً تساعد على النمو.

المحتويات

الفصل	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	٣-١	٤
ثانيا - مفهوم النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء	٩-٤	٤
ثالثا - السياسات التي تشجع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء	٦٩-١٠	٦
ألف - الصعيد الوطني	٤١-١٧	٨
١ - وضع استراتيجية إنمائية وطنية	١٧	٨
٢ - اتباع نهج موسّع إزاء سياسات الاقتصاد الكلي	٢٢-١٨	٨
٣ - إتاحة مجال لسياسات مواجهة التقلبات الدورية	٢٩-٢٣	١٠
٤ - السعي إلى تحقيق أهداف التنمية الطويلة الأجل والعريضة القاعدة	٤١-٣٠	١٢
باء -الصعيدان الدولي والإقليمي	٦٩-٤٢	١٥
١ - تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي	٥٥-٤٥	١٦
٢ - تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الإقليمي	٦٥-٥٦	١٨
٣ - التعاون الإنمائي الدولي	٦٩-٦٦	٢١
رابعا - الاستنتاجات والتوصيات	٧١-٧٠	٢٣

أولا - مقدمة

١ - في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠)، أعاد رؤساء الدول والحكومات تأكيد التزامهم بالقضاء على الفقر وتعزيز النمو الاقتصادي المطرد. فهذا النمو عامل هام في الحد من الفقر، ولكن الصلة بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر صلة معقدة. ولهذا السبب، طُرح مصطلح "النمو الذي يراعي مصالح الفقراء" في عدة سياقات سعياً إلى تركيز الاهتمام على تحقيق النمو الاقتصادي المقترن بالحد من الفقر. ويحدد هذا التقرير مختلف المدارس الفكرية فيما يخص هذا المفهوم، إضافة إلى مختلف الاستراتيجيات والسياسات والنهج الإنمائية الوطنية التي تتوخى تحقيق أهداف النمو الشامل للجميع الذي يراعي مصالح الفقراء.

٢ - وقد تباينت تجارب النمو الاقتصادي كثيراً من بلد لآخر منذ الصدمة النفطية الثانية لعام ١٩٧٩ والزيادة المفاجئة في أسعار الفائدة حوالي عام ١٩٨٠. وانطلاقاً من هذه التجارب، يبين هذا التقرير الحاجة إلى نهج موسع تكون فيه سياسات الاقتصاد الكلي هي الإطار الرئيسي على الصعيد الوطني لتحقيق النمو الذي يراعي مصالح الفقراء. ويبحث التقرير مجموعة من السياسات التي يمكن تطبيقها لكفالة أن يكون النمو مقترناً بالحد من الفقر.

٣ - وبالنظر إلى تزايد التكامل والاعتماد المتبادل في المجالين الاقتصادي والمالي على الصعيد العالمي، أصبح للظروف الخارجية أثر مباشر على فعالية الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية لكل بلد وعلى حيز السياسة العامة متاح لرسم تلك الاستراتيجيات. وفي هذا الصدد، يبرز التقرير الحاجة إلى تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيدين الدولي والإقليمي لتهيئة ظروف أكثر استقراراً تساعد على النمو.

ثانياً - مفهوم النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء

٤ - بوجه عام، ينطبق على مصطلح "النمو الذي يراعي مصالح الفقراء" تعريفان عامان؛ أولهما تعريف أوضح دلالة ويركز على الصلة بين النمو الاقتصادي والمستوى المطلق للفقر، فيصف النمو بأنه يراعي مصالح الفقراء إذا كان يحد من الفقر. و "الفقر" هنا يمكن أن يكون أي شكل من أشكال الفقر متفق عليه، ولكن ملائمة للغرض، فإن المصطلح يشير في الغالب إلى الفقر من حيث الدخل. أما التعريف الثاني للنمو الذي يراعي مصالح الفقراء فيستند إلى المفهوم النسبي للتفاوت ويعرّف النمو الذي يراعي مصالح الفقراء بأنه النمو الذي يضيّق الفجوة (النسبية) بين الأغنياء والفقراء. وحسب هذا التعريف، يُعتبر النمو مراعيًا

لمصالح الفقراء إذا كانت النسبة المئوية لزيادة دخل الفقراء أعلى، في المتوسط، من نسبة الزيادة في دخل غير الفقراء.

٥ - وتشوب كلا التعريفين أوجه قصور. فالأول لا يتناول مسألة التفاوت بحيث يمكن أن يوصف النمو بأنه "يراعي مصالح الفقراء" ما دام يحقق زيادة في دخول أفقر الناس حتى وإن كان يزيد من التفاوت. وفي الحالات القصوى، على سبيل المثال، يمكن أن يوصف النمو بأنه "يراعي مصالح الفقراء" ما دام هؤلاء يحصلون على مكسب ما، حتى لو كان ضئيلاً، وحتى لو حصل غيرهم على مكاسب أكبر. وعلى العكس من ذلك، فإنه في إطار التعريف الثاني، يمكن لمستوى النمو المرتفع الذي قلص الفقر المطلق بقدر كبير أن يُعتبر أقل "مراعاة لمصالح الفقراء" من النمو الأبطأ نسقاً الذي يجني منه الفقراء فوائد تفوق ما يجنيه غيرهم.

٦ - ويقابل هذين التعريفين تعريف ثالث يركز على التغيرات المطلقة في الدخل ويقتضي أن يحصل الفقراء على حصة أكبر من الدخل الإضافي الذي يولده النمو بالقيمة المطلقة. وفي هذه الحالة، تكون ثمة زيادة مطلقة أكبر في الدخل الفردي للفقراء.

٧ - بيد أن هذه المناقشة بشأن التعاريف ينبغي ألا تقلل من شأن الجهود المبذولة لتحقيق النمو الاقتصادي المطرد. فنقطة الانطلاق لا تتمثل في التعريف، وإنما في أوضاع كل بلد، وفي الأهداف التي تسعى كل حكومة إلى تحقيقها، والسياسات المتبعة لتحقيق تلك الأهداف. فالتعريف الأول يمكن أن يكفي إذا كان أحد الأهداف الرئيسية لحكومة ما هو تحقيق الغاية ١ من الهدف الإنمائي الأول للألفية، أي القيام بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥ بخفض نسبة الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم بمقدار النصف. ولكن الحكومات يمكن أن تتناول في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية الأهداف الإنمائية الأخرى المتفق عليها دولياً. وبالتالي، فإن الاستراتيجية الإنمائية الوطنية لكل حكومة ستضع تعريفاً لمصطلح "مراعاة مصالح الفقراء" ينطبق على سياسات تلك الحكومة. ومن ثمة يمكن تقييم مدى مراعاة النتائج لمصالح الفقراء بالرجوع إلى أهداف الاستراتيجية الأساسية وكذلك إلى المقاييس الأخرى التي تنطوي عليها التعاريف ضمناً.

٨ - ولعله من المفيد أن يتوافر فهم مشترك لمفهوم "مراعاة مصالح الفقراء" حتى يتسنى التقييم والقياس بطريقة متسقة ويتسم النظر في خيارات فعالة في مجال السياسة العامة بمزيد من التركيز. واختلاف النتائج المحققة من حيث الحد من الفقر لا يُعزى إلى اختلاف أنماط النمو في حد ذاته فحسب، وإنما يُعزى أيضاً إلى الاختلافات في السياسات العامة والنهج.

٩ - وهدف الأمم المتحدة يتجاوز القضاء على الفقر ليشمل أيضاً تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ككل، وتشجيع النمو الاقتصادي المطرد الذي من شأنه أن يدعم

هذا الهدف العام. وبالتالي، فإن شكل النمو المرغوب فيه، بالنسبة للمجتمع الدولي، يمكن أن يطلق عليه اسم النمو الذي يراعي مصالح الفقراء أو النمو العريض القاعدة الذي من شأنه أن يسهم في تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.

ثالثاً - السياسات التي تشجع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء

١٠ - إن النجاح في تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والحد من الفقر يختلف كثيراً من بلد لآخر. وبشكل عام، ثبت أن النمو الاقتصادي المستقر على امتداد فترة طويلة من الزمن يعود بالفائدة على الفقراء. بيد أن أثر النمو على الفقر يتوقف على الظروف الاجتماعية - الاقتصادية، بما في ذلك نطاق التفاوت الأساسي في الدخل. ففي حدود نفس متوسط مستوى الدخل، كلما تزايد التفاوت في مجتمع ما، ارتفع معدل النمو اللازم للحد من الفقر المطلق، ولا سيما في غياب سياسات تقدمية لإعادة التوزيع. ومن ثمة، فإن التفاوت الاقتصادي يؤثر مباشرة على جهود الحد من الفقر، بصرف النظر عما إذا كان هذا التفاوت شاغلاً قائماً بذاته من شواغل السياسة العامة.

١١ - وتبيّن التجربة في الآونة الأخيرة أن التفاوت تزايد بالرغم من النمو. فعلى سبيل المثال، تحسّن النمو الاقتصادي في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى منذ منتصف التسعينات ولكن معدل انتشار الفقر المدقع من حيث الدخل ظل يناهز ٤٤ في المائة بسبب النمو السكاني السريع، والتفاوت الشديد والمتزايد، ومحدودية فرص العمل الجديدة. وخلال التسعينات، كان المتوسط القطري لمعامل جيني في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ٤٧,١ مقارنة بـ ٣٥,٦ في آسيا.

١٢ - وزيادة التفاوت من دواعي القلق المتزايد حتى في آسيا، حيث يشهد كثير من البلدان نمواً سريعاً. وبالإضافة إلى التفاوتات في الدخل، هناك تفاوتات اجتماعية متنامية، منها التفاوت في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم، تتفاقم في كثير من البلدان من جرّاء انخفاض المخصصات الحكومية وأشكال التمييز على أساس نوع الجنس والانتماء العرقي والثقافي.

١٣ - وقد اجتازت أمريكا اللاتينية عقد الثمانينات والدخل الفردي بها يقل بنسبة ١٠ في المائة عما كان عليه في بداية العقد و ٤٧ في المائة من سكانها فقراء. وبالنسبة لأمريكا اللاتينية، كان الجزء الأول من التسعينات مؤاتياً نسبياً حيث تحسّن النمو الاقتصادي وتقلص التضخم. وبتزايد الإنفاق العام على الصحة والتعليم، تراجع الفقر. بيد أن التفاوت تزايد في معظم الحالات، بالرغم من أن الفقر تقلص إلى حد ما في معظم البلدان خلال التسعينات.

١٤ - أما منطقة أوروبا الشرقية وأوروبا الوسطى فقد شهدت مزيدا من النمو منذ عام ٢٠٠٢. فعقب "عقد ضائع" هو عقد التسعينات، كان النمو بصورة عامة عريض القاعدة وأسهم في الحد من الفقر بسبل عديدة من بينها تهيئة فرص العمالة، وتوليد الإيرادات الضريبية ونمو الأجور.

١٥ - والصلات بين الفقر والعوامل الاجتماعية - الاقتصادية، بما في ذلك النمو الاقتصادي، هي صلات متعددة الأوجه. فالدراسات الشاملة لعدة بلدان تؤكد مجددا أن النمو أمر لا بد منه للحد من الفقر بشكل مطرد، ولكن تؤكد أيضا أن النمو في حد ذاته لا يقلص التفاوت، فيما يبدو. وبالنسبة للحد من الفقر، من المؤكد أن النمو المقترن بتغيير تدريجي في التوزيع أفضل من النمو وحده. ويبدو أن التفاوت الأساسي الحاد يؤثر سلبا في معدل النمو واستدامته وفعاليته بالنسبة للحد من الفقر في المستقبل. ويشير الاستعراض أيضا إلى أن التعليم والهياكل الأساسية واستقرار الاقتصاد الكلي أمور لها فيما يبدو أثر إيجابي على النمو وتوزيع الدخل، كليهما. أما آثار الإصلاحات السياسية فليست مؤكدة بنفس القدر: فهناك إصلاحات متشابهة، ولكن آثارها تختلف باختلاف البلدان وفقا للظروف الخاصة بكل واحد منها. والتفاوت بين الجنسين يؤثر أيضا على النمو الذي يراعي مصالح الفقراء: فالتفاوتات في التعليم والعمالة تؤثر سلبا على النمو وكذلك على تأثيره من حيث الحد من الفقر، في حين أن التفاوت في الوصول إلى الأصول والموارد الإنتاجية يحد من النمو الذي يراعي مصالح الفقراء. ودور العمالة في هذا النمو حاسم أيضا، ذلك أن دخول الفقراء تتوقف بقدر كبير على طبيعة ومدى العمالة التي يولدها النمو.

١٦ - وبالتالي، تدعو الحاجة إلى تحليل دقيق للظروف الخاصة للبلد قبل الشروع في أي مبادرات كبرى في مجال السياسة العامة. ومن ثمة فإن هذا التقرير لا يمكن أن يحدد وصفا لما يمكن أن يشكّل مزيجا فعالا من السياسات. وفي ما عدا ذلك، فهو يركز على إطار عام يمكن للبلدان النامية أن تنظر في اعتماده، وعلى بعض نهج السياسة العامة التي نجحت في تحقيق "النمو الذي يراعي مصالح الفقراء"^(١).

(١) للاطلاع على الجهد الأوسع نطاقا المبذول من أجل القضاء على الفقر والجوع وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، انظر تقرير الأمين العام المعنون "تعزيز الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر والجوع، بطرق منها الشراكة العالمية من أجل التنمية"، الذي سيقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الحالية.

ألف - الصعيد الوطني

١ - وضع استراتيجية إنمائية وطنية

١٧ - إن وضع استراتيجية إنمائية وطنية واضحة المعالم يمكن أن يسهم في نجاح جهود البلد الرامية إلى الحد من الفقر. ففي مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، اتفق رؤساء الدول والحكومات على العمل، بحلول عام ٢٠٠٦، على اعتماد وتنفيذ استراتيجيات إنمائية وطنية شاملة. ولكفالة أن تعكس هذه الاستراتيجيات شواغل كافة قطاعات المجتمع، ينبغي أن توضع عن طريق مشاورات بين أصحاب المصلحة المتعددين. وينبغي أن تشكل الإطار الشامل الطويل الأجل الذي يجمع بين كافة السياسات الإنمائية في الآجال القصير والمتوسط والطويل، بما في ذلك سياسات الاقتصاد الكلي والتعليم والتنمية البشرية والصحة وسائر السياسات الاجتماعية والبيئية، فضلا عن سياسات تطوير الهياكل الأساسية الأولية، بما في ذلك ما يتعلق بالطاقة والنقل والمياه والصرف الصحي. وينبغي أن يراعى بالكامل البعد الجنساني وآثاره على هذه السياسات.

٢ - اتباع نهج موسّع إزاء سياسات الاقتصاد الكلي

١٨ - من المتفق عليه عموماً أن النمو الاقتصادي المطرد يعود بالفائدة على الفقراء. ومن المقبول على نطاق واسع أيضاً أن بيئة الاقتصاد الكلي المستقرة تساعد على النمو الاقتصادي الطويل الأجل وبالتالي على الحد من الفقر. والعكس صحيح أيضاً: فاختلال الاقتصاد الكلي الذي يتجلى من خلال التضخم الهائل أو حدوث أزمة في ميزان المدفوعات عادة ما يكون أثره السلبي أشد على الفقراء، وذلك في الغالب بسبب افتقارهم إلى الموارد التي تمكنهم من مجابهة تلك التقلبات.

١٩ - وبالتالي، فإن السياسات التي تركز على تهيئة وإدامة بيئة اقتصاد كلي مستقرة ينبغي أن تشكل جزءاً أساسياً من أي إطار للحد من الفقر عن طريق النمو الاقتصادي المطرد. وفي الوقت نفسه، يمكن للبعض من هذه السياسات، برغم القصد الحسن من ورائها، أن تؤثر سلباً على الفقراء أكثر نسبياً من تأثيرها على بقية السكان؛ وذلك بالنظر إلى تصميمها أو إلى الطريقة التي تنفذ بها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون استقرار الأسعار مسعفاً للفقراء، ولكن تحقيقه باستخدام السياسة النقدية بشكل مفرط في التبسيط أو في الحماس، يمكن أن يضُرّ بهم لأنه يفضي إلى رفع أسعار الفائدة ويحد من وصولهم إلى التمويل. وبالمثل، فإن السياسات المالية التقييدية يمكن أن تقلص الإنفاق على الرعاية الاجتماعية. وعند النظر في خيارات سياسات الاقتصاد الكلي، ينبغي دائماً مراعاة الأثر القصير الأجل على الفقراء. "وسياسات الاقتصاد الكلي المنصفة" تعني سياسات الاقتصاد الكلي التي تكون آثارها

مؤاتية بالنسبة لكافة قطاعات المجتمع. وهذه السياسات تراعي بالكامل الآثار التوزيعية وتتضمن اعتبارات تحقيق المساواة^(٢).

٢٠ - ومنذ تجربة عدم استقرار الاقتصاد الكلي في كثير من البلدان النامية في أوائل الثمانينات، ما برحت مؤسسات بريتون وودز تشجع سياسات أصبحت تسمى توافق آراء واشنطن. وهذه البرامج التي تعرف باسم "برامج التكيف الهيكلي" تتألف عموماً من برامج التثبيت التي يدعمها صندوق النقد الدولي، وبرامج التكيف الهيكلي التي يدعمها البنك الدولي. وشرع البنك الدولي في منح قروض التكيف الهيكلي في عام ١٩٨٠، وزاد صندوق النقد الدولي عدد وأصناف قروض التكيف خلال الثمانينات. وتلك القروض التي يمنحها الصندوق والتي غالباً ما تكون شرطاً أساسياً للحصول على قروض التكيف الهيكلي من البنك الدولي، تشدد على تثبيت الاقتصاد الكلي، ولا سيما التكيف الهيكلي، وتثبيت معدل التضخم، وكذلك على خفض سعر الصرف. وفي التسعينات، أولي مزيد من الاهتمام للحد من الفقر ولدعم برامج السياسات الاجتماعية والهيكلية المطردة، وشرع في بناء القدرات والمؤسسات. ولكن استمر التركيز الضيق الأفق على تثبيت الأسعار، مع أن التضخم لم يعد يمثل مشكلة. وبسبب هذا التركيز الضيق، لم يتم إيلاء اهتمام كاف للأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً ومنها أهداف التنمية البشرية والأهداف الاجتماعية الأخرى، بما في ذلك النمو الاقتصادي المطرد. كما تجاهلت هذه البرامج أهدافاً أساسية، مثل توليد العمالة، هي محور الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر.

٢١ - وبسبب تجارب العقدين الماضيين أصبح يُنظر إلى استقرار الاقتصاد الكلي من زاوية أوسع، الأمر الذي أدى إلى اعتماد نهج موسع إزاء سياسات الاقتصاد الكلي. ودعا توافق آراء مونتيري^(٣) إلى سياسات اقتصاد كلي سليمة تستهدف المحافظة على تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية وعمالة كاملة، والقضاء على الفقر، واستقرار الأسعار، والموازن المالية والخارجية القابلة للاستدامة، لكفالة وصول منافع النمو إلى جميع الناس، وبخاصة الفقراء منهم. وتقتضي هذه الأهداف إعادة إرساء نهج إنمائي موسّع طويل الأجل. ومن الضروري أن يكون هذا النهج متمحوراً حول النمو، وأن يجعل العمالة الكاملة هدفاً نهائياً والتدابير المالية والنقدية القصيرة الأجل لمواجهة التقلبات الدورية جزءاً من السياسات الإنمائية الطويلة الأجل. وضمن هذا الإطار، ينبغي أن توضع سياسة الاقتصاد الكلي بطريقة منسقة، حتى

(٢) انظر "سياسات الاقتصاد الكلي والنمو: مذكورة معلومات أساسية" <http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>.

(٣) 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.

تكون السياسات المالية والنقدية والمتصلة بسعر الصرف وإدارة رأس المال متسقة مع أهداف النمو واستراتيجيات الاستثمار العام.

٢٢ - وسيكون التأثير على النمو متوقفاً كذلك على الروابط بين سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المتعلقة بالقطاعات الإنتاجي والتجاري. ومن هذا المنظور الواسع لاستقرار الاقتصاد الكلي والأبعاد المتعددة المقترنة به، ينبغي أن تسعى عملية رسم إطار للاقتصاد الكلي إلى تحقيق أهداف متعددة وتراعي العديد من المبادلات، بما في ذلك الأثر الذي يمس الفقراء. ولتجنب الآثار الضارة على الفقراء، ينبغي إجراء تقييم للأثر الممكن لتغيرات السياسة على الفقر، وللمتغيرات الاجتماعية الأخرى، وذلك قبل التنفيذ وأثناءه وبعد الانتهاء منه. ومن الأمثلة على ذلك "تحليل الفقر والأثر الاجتماعي" الذي أعده البنك الدولي. وقد تمكّن هذه التقييمات من معالجة الشواغل الاجتماعية وإدراجها ضمن السياسات والتدابير.

٣ - إتاحة مجال لسياسات مواجهة التقلبات الدورية

٢٣ - لقد كان لسياسات مواجهة التقلبات الدورية تأثير مباشر على النمو الطويل الأجل. وهناك علاقة عكسية قوية بين السلوك المالي المسير للتقلبات الدورية ومعدل النمو الطويل الأجل. وإضافة إلى ذلك، يتكبد كثير من البلدان النامية تكاليف باهظة نتيجة للسياسات المسيرة للتقلبات الدورية. فعلى سبيل المثال، في فترات الازدهار، يمكن أن يؤدي الإنفاق المالي غير الرشيد إلى تخصيص غير فعال للموارد، مما يسهم في فورة النشاط الاقتصادي. أما في فترات الركود، فإن السياسات المسيرة للتقلبات الدورية، مثل الإفراط في تشديد السياسة النقدية والقيام بتسويات ضريبية عشوائية، يمكن أن تؤدي إلى خسائر فادحة في كثير من المشاريع الاجتماعية القيمة، مما يُضعف الهياكل الأساسية ورأس المال البشري.

٢٤ - وكانت قروض التكيف الهيكلي تتاح بشرط أن تعتمد البلدان برامج تقييدية لتثبيت الاقتصاد الكلي، حيث تتم تسويات الحساب الجاري والتسويات المالية أساساً عن طريق خفض النفقات. وفي كثير من البلدان، كانت برامج التثبيت هذه متناقضة في الغالب وتفاقم أثرها من جراء نسق الإيرادات الحكومية المسير للتقلبات الدورية (بسبب الاعتماد الشديد على السلع الأساسية) ومن جراء نسق التدفقات المالية المسير للتقلبات الاقتصادية. وفي فترات الركود، تُعتمد تدابير التقشف؛ وتقابلها مستويات إنفاق أعلى في فترات الازدهار عندما يتوافر التمويل من جديد.

٢٥ - ومنذ عام ١٩٦٠، ما برحت السياسة المالية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية تسير التقلبات بدرجة كبيرة. أما في الاقتصادات المتسارعة النمو في شرق آسيا، فإن السياسة المالية إما محايدة إزاء دورة الأعمال التجارية أو مصممة لتواجه التقلبات الدورية. وتتجلى هذه

الاختلافات بين المناطق في نواتج النمو بكل منها: فسياسات الاقتصاد الكلي المسيرة للدورات الاقتصادية في بعض البلدان النامية أفضت بشكل عام إلى تفاقم الأثر السلبي لفترات الركود على النمو الطويل الأجل، بدلا من تخفيف ذلك الأثر.

٢٦ - وبالمقابل، يمكن أن تكون السياسة المالية أداة مفيدة في مواجهة التقلبات الدورية؛ ولكن لكفالة توافر حيز سياسي كاف لاتباع سياسات مالية تواجه التقلبات الدورية، من الضروري توجي المرونة المالية بطريقة تضمن مصداقية السياسة والاستدامة المالية. وتمكن بعض البلدان النامية، مثل شيلي خلال التسعينات، من تحقيق أهداف مالية بصرف النظر عن التقلبات القصيرة الأجل في النمو الاقتصادي. وكان اعتماد هذا النهج إزاء سياسة مواجهة التقلبات الدورية من العوامل الكامنة وراء أداء شيلي القوي من حيث النمو على مستوى المنطقة. وتقتضي إدارة مثل هذا النظام بفعالية نهجا حصيفا ومتسقا إلى جانب توافر الدعم السياسي.

٢٧ - ويمكن لصناديق التثبيت المالي أن تساعد، بمرور الزمن، على تلافي قصور الإيرادات الآتية من مصادر ضريبية غير مستقرة، مثل الإيرادات القائمة على صادرات المنتجات الأولية. وقد استعمل بعض البلدان صناديق تثبيت أسعار السلع لتخفيف أثر تقلب أسعار السلع على الإيرادات الضريبية. ومن الأمثلة على ذلك صندوق التعويضات لصناعة النحاس في شيلي، وصندوق تثبيت أسعار البن والنفط في كولومبيا، وصندوق دعم أسعار القطن في بوركينا فاسو. وإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبار ضريبة تدفقات رأس المال والزيادات المؤقتة في ضريبة القيمة المضافة خلال فترات الازدهار من السياسات الضريبية لمواجهة التقلبات الدورية. ويمكن للبلدان التي تواجه قيودا في مجال الاقتراض أن تستخدم أيضا حوافز منخفضة التكلفة، مثل خفض المؤقت لضرائب المبيعات وزيادة استحقاقات البطالة للعمال ذوي الدخل المنخفض^(٤). وتمثل القدرة المؤسسية على إدارة هذه الأدوات بفعالية عاملا مهما في أدائها.

٢٨ - وينبغي أن تحتفظ الحكومات بقدر معين من السلطة التقديرية. فمنذ الثمانينات، حدث تحول من اتباع ترتيبات سياسة الاقتصاد الكلي التقديرية إلى سياسات قائمة على القواعد. وبصفة عامة، يمكن لهذه السياسات القائمة على القواعد أن تؤدي دورها جيدا في الظروف الطبيعية، ولكن عند تغير الهياكل الاقتصادية وعند حدوث صدمات، يمكن أن تصبح قواعد السياسة العامة المحددة بشكل مسبق أقل جدوى، أو مفرطة الصرامة. وبعض النظم القائمة على القواعد، مثل استهداف التضخم، قد توجّه عملية تثبيت الاقتصاد الكلي

(٤) انظر "سياسات الاقتصاد الكلي والنمو" (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

صوب هدف ضيق الأفق، مثل خفض التضخم، وتجعلها تقيّد عن الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً، مثل العمالة والنمو.

٢٩ - وفي اقتصاد العصر الحالي المتسم بالانفتاح، تكتسي أسعار الصرف التنافسية أهمية حاسمة في تحقيق الأهداف الإنمائية الأساسية، مثل تشجيع النمو والعمالة عن طريق تنويع الإنتاج والصادرات. وبشكل عام، فإن البلدان النامية القادرة على المحافظة على أسعار صرف تنافسية حقيقية لها أداء أفضل من حيث النمو الاقتصادي. وبالنسبة لبلد محدد في فترة معينة، يتوقف نظام وسياسة أسعار الصرف المناسب على الإطار العام لسياسة الاقتصاد الكلي لذلك البلد. وقد اختار كثير من البلدان نظاماً وسطاً يستهدف أسعار الصرف الحقيقية إلى حد ما، مثل نظام التعويم الموجه لأسعار الصرف أو نظام أسعار الصرف المتحركة، إلى جانب بعض ضوابط حساب رأس المال وتدابير السياسة المصرفية.

٤ - السعي إلى تحقيق أهداف التنمية الطويلة الأجل والعريضة القاعدة

٣٠ - ينبغي أن تُعتبر سياسات الاقتصاد الكلي جزءاً من استراتيجية إنمائية أوسع نطاقاً، وأن تتكامل مع المجالات الأخرى للسياسة الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لتشجيع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء. فالسياسات الاجتماعية تشكل هي أيضاً أدوات أساسية لحفز العمالة والتنمية، والقضاء على التهميش، والتغلب على الصراعات. لذلك ينبغي أن تكون السياسات الاجتماعية جزءاً من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية لتحقيق النمو والإنجازات الاجتماعية المتصفة^(٥).

٣١ - وفي اقتصادات شرق آسيا، أسهم هذا النهج في تحقيق النمو الطويل الأجل والحد من الفقر بدرجة هامة. فقد أعطت السياسات المالية في تلك الاقتصادات الأولوية للإنفاق على التنمية، ولم يقتصر ذلك على الاستثمار في التعليم والصحة والهياكل الأساسية، وإنما شمل أيضاً الإعانات وضمانات الائتمان للصناعات التصديرية. وتم تنسيق السياسة النقدية مع سياسات القطاعين المالي والصناعي؛ وتضمنت بصفة عامة خططاً للائتمانات المدعومة وأسعاراً موجهة، مما أثّر مباشرة على الاستثمارات والوفورات، في حين كانت أسعار الصرف التنافسية تُعتبر أمراً أساسياً لتشجيع التصدير وتنويع الصادرات.

٣٢ - وعلى العكس من ذلك، منذ الثمانينات، ركزت سياسات الاقتصاد الكلي في كثير من بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا على أهداف أضيق أفقاً للتثبيت القصير الأجل، وأدى ذلك غالباً إلى الإفراط في تقدير سعر الصرف. وفي الغالب كانت سياسات التثبيت الضيقة النطاق

(٥) انظر "السياسة الاجتماعية" (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

من حيث تركيزها مسايرة للتقلبات الدورية ولم ينتج عنها تدفق ثابت للموارد من أجل الإنفاق الاجتماعي.

(أ) الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتنمية البشرية

٣٣ - يؤدي الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتنمية البشرية دورا هاما في النمو الاقتصادي الطويل الأجل. فالهياكل الأساسية المناسبة ضرورية لتمكين الشركات من زيادة إنتاجيتها. ويتعين على البلدان بناء كتلة حرجية من الهياكل الأساسية بالحفاظ على مستويات هامة من الاستثمار العام على امتداد فترة من الزمن. ومشاريع الهياكل الأساسية يمكن أن تهيئ فرص العمل، ولا سيما إذا كان تنفيذها كثيف الاستخدام لليد العاملة. ولعل الاختلاف من حيث الاستثمار في الهياكل الأساسية من العوامل التي أسهمت في اختلاف تجربة النمو بين بلدان شرق آسيا (حيث الاستثمار العام مطرد) وبلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

٣٤ - وسيتعين على البلدان التي تشهد ثغرات كبيرة من حيث الهياكل الأساسية والتنمية البشرية أن توسّع الحيز المالي للنفقات في هذين المجالين. وبالتالي، تدعو الحاجة إلى تعبئة مبالغ كبيرة من الموارد العامة لتوظيف الاستثمارات اللازمة في الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات الاجتماعية. وتقوية القاعدة الضريبية أمر أساسي، خاصة في البلدان التي تنخفض فيها الإيرادات الحكومية. وإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تقدم مصارف القطاع العام وسوق السندات المحلية تمويلا منخفض التكلفة وطويل الأجل بالعملية المحلية. كما ينبغي لهؤلاء الوسطاء الماليين تلبية احتياجات القطاع الخاص إلى رأس المال الاستثماري. وبصفة عامة، فإن تنمية المؤسسات المالية لن تساعد على تشجيع الاستثمار فحسب، وإنما ستشجع أيضا زيادة الاتجاه صوب التوفير، مما يزيد من اتساع نطاق تدفقات الأموال.

٣٥ - وبالنسبة للإنفاق على التعليم والصحة، يمكن إنجاز الكثير بتحسين الكفاءة عن طريق تخصيص أفضل للميزانيات ذات الصلة، وتحسين استهداف المجالات ذات الأولوية داخل القطاعات الاجتماعية وجعل البرامج العامة فعالة من حيث التكلفة. ومن الأمور التي يمكن أن تساعد على خفض التكاليف تحسين خطط تمويل الهياكل الأساسية والتصدي لمخالفات من قبيل الفساد في مجال التعاقد. بيد أن الموارد اللازمة لهذه التحسينات قد تفوق كثيرا المكاسب المتصلة بالكفاءة.

٣٦ - وفي البلدان المنخفضة الدخل، من المرجح أن تعبئة الموارد المحلية لن تفي بالاحتياجات في مجال الاستثمار، وسيتعين أن تؤدي المساعدة الإنمائية الرسمية دورا حاسما في سد الثغرة. بيد أن تدفقات المعونة لا تستخدم بفعالية في كثير من البلدان النامية، بسبب

الخوف من الآثار الضارة لارتفاع سعر العملة والاعتقاد بضرورة توافر احتياطي ضخم من القطع الأجنبي كتدبير تحوُّطي لمجابهة الأزمات المالية المحتملة. ومن المهم كفاً أن تفضي المساعدة الإنمائية الرسمية إلى مستوى أعلى من الاستثمار العام.

٣٧ - وهناك مصدر آخر للتمويل هو الشراكات بين القطاعين العام والخاص في شكل صناديق للهياكل الأساسية. وتعمل المصارف الإنمائية الإقليمية على تشجيع هذه الشراكات من خلال مؤسسات تيسر تبادل المعلومات، وتعزز بناء القدرات وتمول المشاريع، مثل الاتحاد المعني بالهياكل الأساسية في أفريقيا والصندوق الآسيوي للهياكل الأساسية، وصندوق الهياكل الأساسية لأمريكا اللاتينية. وتوجد أيضاً مبادرات لمانحن متعددين، من قبيل المرفق الاستشاري للهياكل الأساسية المشتركة بين القطاعين العام والخاص وفريق القطاع الخاص المعني ببناء الهياكل الأساسية.

(ب) السياسات الرامية إلى تمكين الفئات المحرومة

٣٨ - لضمان أن يكون النمو مراعيًا لمصالح الفقراء، من الضروري توافر السياسات التي تشجع صراحة الاندماج الاقتصادي والاجتماعي وتمكين الفئات المحرومة والاستثمار الاجتماعي، ومن المهم خاصة إيلاء الاهتمام للبعد الجنساني. ومن الأدوات التي يمكن أن تفيد في هذا الصدد الميزنة المستجيبة لاحتياجات الجنسين التي تصنف النفقات والإيرادات حسب اختلاف آثارها على المرأة والرجل. وإلى جانب التحويلات النقدية، تشمل السياسات الأخرى التي ينبغي النظر فيها إصلاحات الأراضي، ونقل أصول من قبيل أراضي البساتين المنزلية، وخطط العمالة، وخطط الائتمانات الصغيرة، وإصلاح نظم المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي، والتشريعات التي تتيح تمكين الفئات المحرومة، مثل إصلاح القوانين والضمانات الدستورية فيما يتصل بالصحة الأساسية والتعليم، وزيادة مشاركة القطاع العام.

(ج) تعزيز القدرة المؤسسية

٣٩ - القدرة المؤسسية عامل حاسم في رسم السياسات وتنفيذها وإنجازها بفعالية. فالقدرة المؤسسية تؤثر في قدرة الحكومات على ضمان استفادة الفقراء من النمو وجعل الاستثمارات العامة تربط فعالاً بين الفقراء والنمو؛ ومن المؤسسات اللازمة لذلك توافر المساءلة الديمقراطية وتحديد حقوق المواطنين وواجباتهم بوضوح.

٤٠ - وتشمل القدرة المؤسسية مجموعة كبيرة من جوانب الحكم، تتراوح من وضع القواعد والقوانين وإنفاذها إلى القدرة الإدارية والتنظيمية العامة، بما في ذلك توفير المنافع

والخدمات العامة. وتدعو الحاجة إلى مجموعة كبيرة من المهارات لاتباع نهج موسع في مجال الاقتصاد الكلي، بما في ذلك الإدارة الفعالة للاقتصاد الكلي، والإدارة المالية القوية من جانب الحكومة، وبرامج الإنفاق المتعددة السنوات، ورصد الإنفاق بفعالية، والإدارة الضريبية القوية، والقدرة الإحصائية، والقدرة على تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية. وتدعو الحاجة أيضا إلى بناء مؤسسات من قبيل مؤسسات الوساطة المالية وصناديق الهياكل الأساسية.

٤١ - والقدرة المؤسسية لازمة أيضا من أجل الإدارة الفعالة للمعونة وإدارة المنافع العامة العالمية، مثل مكافحة الأمراض المعدية، ومنها فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، والحفاظ على البيئة، بما في ذلك الجهود المبذولة بشأن تغير المناخ. وعلى سبيل المثال، فإن قدرة البلدان النامية على الاستفادة من الحوافز الدولية المحتملة لإنتاج أدوية أو لقاحات منخفضة التكلفة لعلاج فيروس نقص المناعة البشرية أو الوقاية منه وإيصال تلك الإمدادات الفقراء الذين يحتاجونها، ستكون متوقعة على قدرتها المؤسسية على إدارة هذه الحالات.

باء - الصعيدين الدولي والإقليمي

٤٢ - يقتضي الاعتماد المتبادل المتزايد في مجالات التمويل والتجارة والتكنولوجيا توجيه السياسات الدولية صوب دعم الجهود الوطنية الرامية إلى تشجيع النمو الذي يراعي مصالح الفقراء. وهناك أيضا أدلة متزايدة على أن آثار السياسات الوطنية في بلد ما تتجاوز حدوده إلى بلدان أخرى. وتنطوي الاختلالات الحالية في المدفوعات العالمية على خطر حدوث تكيف في الاقتصاد العالمي ينقصه التنظيم.

٤٣ - وتقتضي هذه الظروف تنسيقا دوليا لسياسات الاقتصاد الكلي بغية تحسين استقرار الاقتصاد العالمي وكفاءته. كما أنه من الضروري زيادة فعالية آليات التنسيق الدولية، مثلما أثبتت ذلك الأزمات المالية.

٤٤ - وقد تزايد الاهتمام بالتعاون الإقليمي نتيجة للطابع الإقليمي للأزمات المالية الأخيرة ولعملية عولمة تنطوي على "نزعة إقليمية" مفتوحة. وربما يمكن التعاون الدولي من قطع شوط على طريق سد الثغرات الحالية في التنسيق الدولي، ويمكن أن يؤدي دورا في تعزيز الاستقرار الإقليمي وبذلك يسهم في النمو.

١ - تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي

٤٥ - في العقدين الماضيين، أثّرت عدة أزمات مالية على عدد كبير من البلدان النامية، وأدت إلى تزايد الفقر؛ إذ فقد الناس فرص العمل والدخل. وفترات التقلبات المالية هذه التي تفاقمت من جراء مساهمة سياسات الاقتصاد الكلي للدورات الاقتصادية، عطلت الجهود المبذولة من أجل النمو الاقتصادي المطرد.

٤٦ - وفي البلدان النامية، تسبب تقلب تدفقات رؤوس الأموال في دورات ازدهار ثم ركود في الحساب الرأسمالي. وعلاوة على ذلك، كانت هذه الدورات في كثير من الأحيان مُعدية، أي تؤثر في البلدان المجاورة حتى وإن كانت أسس اقتصادها الكلي سليمة. وحدثت دورتان متوسطتا الأجل من هذا القبيل هما: ازدهار في التمويل الخارجي في السبعينات، نجم معظمه عن قروض التجمعات المصرفية، أعقبته أزمة دين طالت جزءا كبيرا من العالم النامي في الثمانينات؛ وازدهار في التسعينات كان يتعلق أساسا بتدفقات الحافظة، أعقبه انخفاض حاد في التدفقات الصافية إثر الأزمة الآسيوية لعام ١٩٩٧.

٤٧ - وكانت الأسواق المالية تتجه إلى اعتبار البلدان النامية، وخاصة البلدان المتجاورة، متشابهة وتطبق عليها جميعا نفس علاوة المخاطرة. وكانت تقديرات الجدارة الائتمانية في الغالب تساير التقلبات الدورية وتجعل التدفقات المالية تنحو نفس المنحى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن رأس المال القصير الأجل متقلب للغاية، والاعتماد على تمويل من هذا القبيل ينطوي على مجازفة، مثلما أثبتت ذلك الأزمة الآسيوية. وتتجاوز سلسلة الأحداث المتتالية هذه نطاق السياسات الوطنية، وتتطلب تنسيقا قويا لسياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي ورقابة أكثر صرامة من جانب هيئة ذات اختصاص.

٤٨ - ووفقا للمادة الرابعة من مواد اتفاق صندوق النقد الدولي، يتمثل أحد جوانب ولاية هذا الأخير في ضمان أن يسير النظام النقدي الدولي بفعالية، وأن تساعد سياسات كل عضو على تحقيق النمو الاقتصادي المنظم. ويتولى الصندوق "الإشراف" عن طريق الرصد والتشاور. بيد أن تجربة السنوات الستين الماضية تبين الحاجة إلى تحسين هذه العملية. وأشار مكتب التقييم المستقل التابع للصندوق إلى أن عملية الإشراف المتعدد الأطراف الحالية التي يضطلع بها الصندوق تفتقر إلى استراتيجية واضحة وشاملة، وتعطي أهمية ضئيلة لتحليل روابط السياسة الاقتصادية، ولم تبحث بالقدر الكافي خيارات للتعامل مع الآثار غير المباشرة الناجمة عن السياسات الوطنية. ولاحظ مكتب التقييم أيضا انعدام السعي الحثيث إلى إشراك المجموعات الحكومية الدولية^(٦).

(٦) مكتب التقييم المستقل التابع لصندوق النقد الدولي: موجز التقييم: الإشراف المتعدد الأطراف، ٢٠٠٦.

٤٩ - واستجابة لذلك، شرع الصندوق، في ربيع عام ٢٠٠٦، في إعادة هيكلة عملية الإشراف عن طريق تحديث إطارها وتحسين تنفيذها. ولهذا الغرض، استهل الصندوق مجموعة من المشاورات المقترحة المتعددة الأطراف؛ ضمت أولها خمس مشاركين (الصين، ومنطقة اليورو، واليابان، والمملكة العربية السعودية والولايات المتحدة الأمريكية) وركزت على الاختلالات العالمية. والهدف من هذه المشاورات هو أن تكون بمثابة منتدى للنقاش بشأن قضية تحظى بالاهتمام المشترك. بيد أنه من الضروري زيادة فعاليتها وإثبات إسهامها في تحسين الاستقرار والتوازن في الاقتصاد العالمي. وينبغي للصندوق أن يضطلع بمسؤولية أكبر عن تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي.

٥٠ - وهناك اتفاق عام على أنه ينبغي أيضا تحسين هيكل الحوكمة في صندوق النقد الدولي قصد تعزيز شرعية المؤسسات المتعددة الأطراف والقيام بدور أفضل كوسيط. وكخطوة أولى، اتفق أعضاء الصندوق في عام ٢٠٠٦ على زيادة الحصص والأصوات بالنسبة لأربعة بلدان تمثلها ناقص جدا هي تركيا وجمهورية كوريا والصين والمكسيك. والعمل جارٍ حاليا صوب المرحلة الثانية وهي وضع صيغة حصص جديدة تستند إليها جولة ثانية من الزيادات المخصصة في الحصص تُنجز في موعد لا يتعدى ربيع عام ٢٠٠٨. وهناك أعمال أخرى جارية أيضا لتعزيز صوت ومشاركة البلدان المنخفضة الدخل. بيد أن البعض ينظر نظرة شك إلى هذا النهج المخصص؛ ذلك أنه من غير المحتمل أن يحقق تغييرا يكفي لتلافي الاختلال الموجود حاليا. فالبلدان المتقدمة النمو التي بها سُدس سكان العالم فقط لها ما يزيد على ٦٠ في المائة من مجموع الأصوات في الصندوق، وأكبر اقتصاد في العالم له حق النقض في المسائل التي تقتضي أغلبية قدرها ٨٥ في المائة. وبالرغم من الجهد المحمود لضمان أصوات أساسية تكفل، كحد أدنى، حصة البلدان المنخفضة الدخل من الأصوات، فإن هذه الأخيرة لا تمثل سوى ٢ في المائة من قوة التصويت، بعد أن كانت النسبة في الأصل ١١ في المائة. ومع ذلك يبدو أن الجميع متفقون على أهمية كفالة تمثيل كافٍ للجمع. ومن المؤمل أن صيغة الحصص الجديدة ستعالج نقص تمثيل البلدان النامية، ولا سيما منها ذات النمو السريع.

٥١ - وأوجه اختلال الحساب الجاري الآخذة في الاتساع تمثل مصدر انشغال، إذ تنطوي على خطر التكيف غير المنظم. ومن المستصوب توخي نهج تدريجي لإزاء إدارة عملية تعديل أوجه الاختلال هذه. ولطمأنة المستثمرين وتجنب تدني التدفقات المالية بشكل حاد، يجب أن تكون التزامات الحكومات بهذا التكيف التدريجي ذات مصداقية. ومن التدابير التي يمكن أن تعالج مشاكل الالتزام تلك اعتماد جدول تكيف متعدد السنوات. ويمكن وضع جداول مماثلة تنطلق من مشاورات صندوق النقد الدولي من قبيل "خطاب النوايا المتعدد الأطراف" الذي

يصف سلسلة من عمليات تكييف السياسات مرتبطة بجدول محدد. وينبغي إعلان خطاب النوايا المتعدد الأطراف ذاك في نهاية الجولة المتعددة الأطراف.

٥٢ - وعلى المدى الطويل، لن تساعد على الحيلولة دون تكرار وقوع اختلالات عالمية بالحجم الحالي إلا إصلاحات أعمق وأبعد مدى للنظام النقدي والمالي العالمي. ويعزى الوضع الحالي في الغالب إلى الاعتماد المفرط على عملة وحيدة. وفي الأجل الطويل، ينبغي النظر في اعتماد عملة فوق وطنية قائمة على حقوق السحب الخاصة، ولكن كحل أقرب أجلا يمكن اعتماد نظام لاحتياطي متعدد العملات مدعوم رسمياً.

٥٣ - وعلى غرار قواعد النظام التجاري الدولي، ينبغي أن يهيئ النظام المالي المتعدد الأطراف المصمم جيداً ظروفًا متساوية لجميع الشركاء وبحول دون المنافسة غير النزيهة. وينبغي أن يحقق أيضاً مزيداً من الاستقرار في النظام المالي الدولي بتفادي احتمال هروب جزء كبير من رؤوس الأموال نتيجة الاعتماد المفرط على احتياطي وحيد العملة.

٥٤ - وقد تناولت مجموعة الثمانية مسألتين استقرار النظام المالي العالمي والتنمية، ووضعت آلية تنسيق ذات طابع دائم أكثر بشأن مسائل أوسع نطاقاً تتراوح من السياسة الخارجية والأمن الدولي إلى السياسات البيئية والإنمائية. وفي عام ١٩٨٥، بذل أعضاء المجموعة الخمسة ذوو الاقتصادات الأكبر حجماً مسعى رئيسياً يعرف باسم اتفاق بلازا، لتعديل الاختلالات العالمية القائمة في ذلك الوقت. وبموجب ذلك الاتفاق، وافقت المجموعة على خفض قيمة الدولار بالقياس إلى الين الياباني والمارك الألماني عن طريق تدخلات واسعة النطاق في أسواق العملات من جانب مصارفها المركزية.

٥٥ - بيد أن الاقتصاد العالمي، الذي كان فيه دور لكثير من الاقتصادات الناشئة، تطور منذ ذلك الحين، بشكل جعل تأثير المجموعة في كفاءة إجراءات لتعديل الاختلالات العالمية، لا سيما فيما يتعلق بالنطاق الموسع للمشكلة الحالية، يصبح تأثيراً محدوداً جداً بالرغم من توصياتها بتوخي الحيلة وقت حدوث تلك الاختلالات. ويمكن للمجموعة أن تستكشف إمكانيات أخرى لتوسيع التعاون، وتحقيق مزيد من الاستقرار للأسواق المالية العالمية وتعزيز تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي تحقيقاً لذلك الهدف.

٢ - تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الإقليمي

٥٦ - لا يزال التعاون الاقتصادي الدولي قابلاً للتحسين بدرجة كبيرة. ورغم بدء العمل في هذا الصدد، فإن سير النظام بفعالية سيستغرق بعض الوقت. وفي الأثناء، ومثلما أثبتت ذلك الأزمات المالية الماضية، ظلت الآليات الدولية تفتقر إلى الفعالية، وكان على البلدان المتأثرة أن

تخضع لعمليات تكيف ترتبت عليها تكاليف باهظة، بما في ذلك تعطيل جهودها الرامية إلى الحد من الفقر. وبالنظر إلى الطابع الإقليمي لهذه الأزمات المالية، هناك اهتمام متجدد بالدور المحتمل لتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الإقليمي.

٥٧ - وعلى مر الزمن، تمت عدة محاولات لتحقيق هذا التعاون الإقليمي. والاتحاد الأوروبي مثال جيد على التكامل التجاري التام من خلال إنشاء السوق الأوروبية الموحدة، من ناحية، ومن ناحية أخرى، على التعاون المالي وفي مجال الاقتصاد الكلي بأكثر أشكاله تطوراً من خلال إقامة الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي. وفي كافة مراحل هذه العملية، تم التشديد خاصة على إرساء مؤسسات قوية وعلى تثبيت أسعار الصرف؛ إذ اعتُبر هذان الأمران أفضل وسيلة لتعزيز التكامل التجاري. وفيما بعد وضعت للبلدان المرشحة للانضمام إلى الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي والراغبة في ذلك معايير تقارب صريحة في شكل أهداف تتصل بالتضخم، وأسعار الفائدة الطويلة الأجل، وأوجه العجز في الميزانيات الوطنية، والدين العام، وأسعار الصرف (معايير ماستريخت).

٥٨ - وكما هو الشأن بالنسبة للاتحاد الأوروبي، فإن أحد الحوافز الكبرى لبدء التعاون في مجال الاقتصاد الكلي بالنسبة للبلدان النامية يتمثل في الصلة بين التجارة وهذا التعاون. وهناك في الوقت نفسه سببان آخران يبرران التعاون بالنسبة لهذه البلدان هما: بناء حصون قوية للحماية من الأزمات المالية، وتجنب المنافسة بأسلوب "التسابق نحو القاع" أو "إفقار الجار" بين الاقتصادات الموجهة نحو التصدير.

٥٩ - ولئن كان يوجد تعاون إقليمي قوي في مجال تمويل التنمية، خاصة من خلال المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، فإن تقدم التعاون الإقليمي في مجال الاقتصاد الكلي وما يتصل به من تعاون مالي لا يزال محدوداً حتى الآن. وتتألف المبادرات القائمة من ثلاثة عناصر أساسية هي: حوار سياسات الاقتصاد الكلي والإشراف على السياسات والتشاور بشأنها، في نهاية المطاف؛ ودعم السيولة خلال الأزمات؛ وتنسيق أسعار الصرف.

٦٠ - وفيما يتعلق بالهدف الأخير، بما أن الصدمات تكون عادة أكبر حجماً في البلدان النامية، هناك اتجاه صوب عدم تنسيق أسعار الصرف أو تأجيل ذلك التنسيق، باستثناء حالات قليلة تتصل باتحادات نقدية، أبرزها الالتزام الرسمي بتشكيل اتحاد نقدي لمجلس التعاون الخليجي وللجماعة الكاريبية، بالرغم من عدم إحراز تقدم هام. والاتحادات النقدية القائمة، مثل منطقة الفرنك في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا والاتحاد الاقتصادي والنقدي لوسط أفريقيا، تبين الصعوبات التي تواجهها مثل هذه الترتيبات في مجابهة الأزمات المالية والسياسية. ففي عام ٢٠٠٠، اتفق

خمسة من أعضاء الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، التي هي ترتيب أكبر حجماً، على إنشاء منطقة نقدية لغرب أفريقيا والقيام، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، بدمج هذه المنطقة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا القائم حالياً، ولكن فيما بعد أرجئ ذلك إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. وتبين تجربة منطقة الفرنك أن استقرار الأسعار أحسن لدى دولها الأعضاء منه لدى جيرانها في المنطقة، ولكنها لم تكن سوى آلية خارجية ضعيفة للضغط، ولم تستطع تجنب الأزمات المصرفية في الثمانينات أو عملية خفض فرنك الجماعة المالية الأفريقية بنسبة ٥٠ في المائة في عام ١٩٩٤.

٦١ - وفي حالة اتحادات العملة، تمثلت إحدى حالات النجاح القليلة في العالم النامي في اتحاد العملة لشرق الكاريبي، المؤلف من الاقتصادات الصغيرة جداً التي لها نظم مصرفية محلية متطورة جيداً. وكان الترتيب الشبيه بمجلس العملة، الذي يربط العملة بالدولار، مدعوماً باحتياطي فعلي ضخماً. وتعهد باقي أعضاء الجماعة الكاريبية بإنشاء اتحاد نقدي في عام ١٩٩٠. ولكن لم يتحقق تقدم هام في هذا الصدد.

٦٢ - وتتيح عمليات التكامل الكبرى الثلاث في أمريكا اللاتينية - السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي وجماعة دول الأنديز والسوق المشتركة لأمريكا الوسطى، أمثلة على آليات الحوار بشأن سياسات الاقتصاد الكلي. وقد اتفقت هذه المبادرات على معايير شبيهة بمعايير ماستريخت فيما يتعلق بالتقارب الاقتصادي. وبالرغم من أن التجارة داخل المنطقة لا تزال محدودة وأن تكامل الأسواق المالية المحلية لم يتقدم، فإن هذه البلدان طالتها آثار سلبية كبيرة غير مباشرة نتيجة سياسات الاقتصاد الكلي لدى البلدان المجاورة. وانطبق ذلك خاصة على السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي في أواخر التسعينات. ولو وُجدت آليات تنسيق أكثر تحديداً، مثل تنسيق أسعار الصرف والمشاورات وقت الأزمات، لتسنى منع تلك الآثار من أن تمتد إلى الخارج.

٦٣ - وفيما يخص تمويل السيولة، يتيح الصندوق الاحتياطي لأمريكا اللاتينية حافزاً هاماً للتعاون في مجال الاقتصاد الكلي ويدل على أن وجود صندوق حتى وإن كان متواضعاً يمكن أن يساهم في تمويل ميزان المدفوعات بتوفير اعتمادات لمواجهة التقلبات الدورية. وإضافة إلى ذلك، يمكن لآلية من هذا القبيل أن تساعد في التصدي للصدمات التجارية بل وفي تخفيف حدة الآثار السلبية للانتكاسات المفاجئة في تدفقات رؤوس الأموال.

٦٤ - وأكثر مبادرة من هذا النوع تطوراً اتخذت عقب الأزمة الآسيوية هي مبادرة شيانغ ماي، التي اتفقت عليها في عام ٢٠٠٠ بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين واليابان وجمهورية كوريا. وقد تعهدت البلدان لأعضاء بترتيبات ثنائية للمبادلة بين مصارفها المركزية

وقت الأزمات، بلغ عددها حاليا ١٦ ترتيبا بين ثمانية بلدان بقيمة تصل إلى ٨٠ بليون دولار. واتفقت تلك البلدان أيضا على أشكال أكثر تحديدا من الحوار بشأن السياسات، وتم تصميم آلية للإشراف. وتؤدي هذه المبادرة نوعا ما دورا مكملًا للخدمات التي يقدمها صندوق النقد الدولي عن طريق الربط بين تلك الترتيبات وبرامج الصندوق. وفي الاجتماع المعقود في أوائل أيار/مايو ٢٠٠٧، اتفق وزراء مالية الدول الأعضاء على تجميع جزء من احتياطياتهم من العملات الأجنبية واستحداث خطة متعددة الأطراف لمبادلة العملات. وعملية تجميع الاحتياطيات هذه ستُدار ذاتيا، وسيُنظمها ترتيب تعاقدى وحيد. وإذا أُدمج في هذه المبادرة التنسيق الصريح للسياسات وتثبيت أسعار الصرف، فستتطور بحيث تصبح نظاما نقديا قائما بذاته.

٦٥ - وفي ظل النظام المالي الدولي الراهن، لا تقوم سوى قلة من الوكالات المتخصصة المتعددة الأطراف بتقديم ما يلزم من خدمات توفير السيولة وتمويل التنمية، والإشراف على الاقتصاد الكلي والتشاور، واستعراض أنظمة الحيطرة المالية من جانب الأقران. وبالرغم من أن التجربة محدودة، فإن المبادرات المذكورة آنفا تدل على أن ترتيبات من هذا القبيل يمكن أن تؤدي دورا هاما في تعزيز البنيان المالي الدولي. وبما أن التدفقات التجارية والاستثمارية داخل المنطقة أفضت إلى توطيد الصلات في مجال الاقتصاد الكلي بين البلدان المتجاورة، فإن وجود آليات أكثر تحديدا لتنسيق الاقتصاد الكلي على الصعيد الإقليمي يمكن أن يحد من الآثار غير المباشرة للسياسات الوطنية. وينبغي أن يواصل صندوق النقد الدولي القيام بدور محوري على الصعيد العالمي، ولكن يمكن تعزيز خدماته عن طريق شبكة من المؤسسات التي تقدم تلك الخدمات على الصعيد الإقليمي. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون الصناديق الإقليمية بمثابة آليات إنقاذ في حالة الأزمات المالية الأصغر حجما والتي تحدث على نطاق محلي أكثر.

٣ - التعاون الإنمائي الدولي^(٧)

٦٦ - تشكل المساعدة الإنمائية الرسمية مصدرا هاما للموارد المالية بالنسبة للبلدان النامية، ولا سيما البلدان النامية المنخفضة الدخل. وكانت المعونة عاملا أسهم في التنمية الطويلة الأجل في كثير من البلدان، بالرغم من أن علاقتها بالتنمية ليست جلية. ويمكن للبرامج الموجهة جيدا التي تدعمها المعونة، وخاصة في مجال الهياكل الأساسية والتعليم والصحة أن تساعد البلدان المنخفضة الدخل على تحسين نموها الاقتصادي وإحراز تقدم في الحد من الفقر.

(٧) ترد تفاصيل دور الشراكة العالمية من أجل الحد من الفقر والجوع في تقرير الأمين العام المعنون "تعزيز الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر والجوع، بطرق منها الشراكة العالمية من أجل التنمية" الذي سيقدم أيضا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الحالية.

٦٧ - والهدف من هذه المساعدة هو تحقيق مستوى أدنى لتنمية الهياكل الأساسية والتنمية البشرية عن طريق الاستثمار العام الموجه، وبعد ذلك، يُنتظر أن يُولد الأثر المزدوج لوفورات الحجم وأوجه التكامل والترابط نمواً به مقومات البقاء، حيث يؤدي الاستثمار الخاص دوراً ريادياً. ولكي تحقق المعونة غرضها بفعالية، من الضروري تخصيص مواردها بفعالية في سياق كل بلد. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تتوافر لدى حكومات البلدان المتلقية القدرة الإدارية اللازمة لإدارة الأصول والموارد الإنتاجية بطريقة يتولد عنها تحسن متزايد في الدخل والإنتاجية.

٦٨ - وفي السنوات الأخيرة، عقدت البلدان المتقدمة النمو تعهدات هامة بزيادة ما تقدمه من مساعدة إنمائية رسمية. بيد أنه وفقاً للتقديرات التي وضعتها مؤخراً لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٨)، يتعين بذل جهود كبيرة للوفاء بالالتزامات التي عُقدت في مؤتمر القمة العالمي لمجموعة الثمانية في غلين إيفل عام ٢٠٠٥، أي زيادة المعونة بمبلغ ٥٠ بليون دولار بالأرقام الحقيقية بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠ ومضاعفة المعونة المقدمة إلى أفريقيا في الفترة نفسها. وللوفاء بالتعهدات الحالية بتقديم المعونة، سيتعين على البرامج الإنمائية الرئيسية أن تزيد في السنوات الأربع المقبلة بمقدار ثلاثة أضعاف المعدل الحالي البالغ ٤ في المائة سنوياً، بالنظر إلى احتمال انخفاض أموال تخفيف عبء الدين والمعونة الإنسانية التي لم تشهد زيادة تُذكر، بالنسبة لأفريقيا، منذ عام ٢٠٠٤، مما يدل على الحاجة الملحة إلى أن يسارع المانحون جهودهم. وتدعو الحاجة إلى المتابعة والرصد بفعالية لكفالة الوفاء بتلك الالتزامات. وإضافة إلى ذلك، يتعين أن تكون سياسات الاقتصاد الكلي في البلدان المتقدمة النمو، وبخاصة فيما يتصل بالتجارة والاستثمار الأجنبي، متسقة مع سياسات المعونة لديها لتجنب الآثار السلبية غير المقصودة على جهود البلدان النامية من أجل تنفيذ جدول الأعمال الإنمائي للأمم المتحدة، بما في ذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٦٩ - وتدعو الحاجة إلى تدفقات معونة مستقرة إلىفرادى البلدان لتيسير التنفيذ المتسق للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. ويمكن تحسين استقرار المعونة من خلال الاتفاقات المتعددة السنوات أو قابلية التنبؤ لسنوات عديدة، مع تخصيص المعونة عن طريق الميزانيات الوطنية. وينبغي للبرمجة المتعددة السنوات أن تكفل التنفيذ المتواصل للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتتيح للبلدان المتلقية هامشاً مالياً أوسع، يمكن أن يُستخدم إما في اتخاذ تدابير لمواجهة التقلبات الدورية أو في أغراض إنمائية، حسب الاقتضاء. وهناك عنصر إضافي في هذه البرمجة

(٨) بيان أدلى به الأمين العام لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ورئيس لجنة المساعدة الإنمائية التابعة للمنظمة، في اجتماع اللجنة المعنية بالتنمية التابعة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي المعقود في واشنطن العاصمة يوم ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٧.

المتعددة السنوات يمكن أن يأخذ شكل تأمين مالي لتغطية المخاطر المتصلة بالاقتصاد الكلي، بما في ذلك احتمال انهيار أسعار السلع الأساسية أو حدوث نقص في المعونة.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٧٠ - هناك أربعة مجالات رئيسية هامة لكفالة أن يكون النمو الاقتصادي المطرد مراعيًا لمصالح الفقراء ويفضي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. أولاً ينبغي أن تكون سياسات الاقتصاد الكلي ذات نهج موسّع. والنقطة التي ينطلق منها هذا النهج هي اعتماد سياسة إنمائية شاملة طويلة الأجل أو استراتيجية إنمائية وطنية. وثانياً، ينبغي أن تتضمن هذه الاستراتيجيات الطويلة الأجل سياسات قصيرة الأجل لمواجهة التقلبات الدورية، تكون بمثابة حاجز يحمي من دورات الأعمال ويهيئ حيزاً مالياً. وثالثاً، ينبغي أن تكون استراتيجيات وسياسات الاقتصاد الكلي الطويلة الأجل هذه مدعومة بتدفقات مالية يمكن التنبؤ بها. وختاماً، لا بد من تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيدين الدولي والإقليمي لدعم جهود البلدان النامية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء على الصعيد الوطني. وتدعو الحاجة ليس إلى تحسين الآليات القائمة فحسب، وإنما أيضاً إلى استحداث آليات جديدة.

٧١ - وسعياً إلى تحقيق النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء، يتعين النظر في التدابير التالية:

(أ) اتباع البلدان لنهج موسّع ومتوازن إزاء سياسات الاقتصاد الكلي، بوسائل منها وضع وتنفيذ استراتيجيات إنمائية وطنية، على النحو المتوخى في مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥؛

(ب) اتخاذ خطوات ملموسة لبناء القدرات المؤسسية في البلدان النامية. وعند دعم البلدان النامية، ينبغي للشركاء الإنمائيين الدوليين، بما في ذلك منظومة الأمم المتحدة، العمل معاً لتكييف دعمهم لبناء القدرات المؤسسية وفقاً للاحتياجات المحددة لكل بلد؛

(ج) زيادة إمكانيات حصول البلدان النامية على التمويل المنخفض التكلفة لتلبية احتياجاتها الاستثمارية في مجال الهياكل الأساسية والتنمية البشرية. وينبغي أن تتضمن التدابير تنمية أسواق التأمين، ذلك أنها تساهم في توفير الحماية من آثار تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفائدة وأسعار السلع الأساسية؛

(د) تعزيز تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على الصعيد الدولي لتحسين استقرار وفعالية الاقتصاد العالمي. ويتعين تعزيز دور صندوق النقد الدولي في تشجيع المشاورات المتعددة الأطراف وفي العمل كوسيط، بوسائل منها تحسين هيكل الحوكمة لديه؛

(هـ) تكملة الدور المحوري العالمي الذي يضطلع به صندوق النقد الدولي بواسطة آليات تنسيق إقليمية وصناديق احتياطات إقليمية؛

(و) النظر، في الأجل الطويل، في اعتماد عملة فوق وطنية جديدة قائمة على حقوق السحب الخاصة للحيلولة دون الاختلالات في المدفوعات العالمية، وكحل أقرب أجلا يمكن تشجيع اعتماد نظام لاحتياطي متعدد العملات مدعوم رسمياً؛

(ز) تحسين المتابعة والرصد لكفالة الوفاء بالالتزامات المعقودة فيما يتصل بالمساعدة الإنمائية الرسمية؛

(ح) قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالتشجيع على صقل مفهوم "النمو الذي يراعي مصالح الفقراء" وتحديد وتنفيذ تدابير تشجع هذا النمو بطريقة مستمرة؛

(ط) قيام المجلس أيضاً بتيسير تبادل الخبرات داخل منظومة الأمم المتحدة في مجال تشجيع النمو الاقتصادي المطرد الذي يراعي مصالح الفقراء على الصعيد الوطني. ويمكن أن يجري هذا التبادل للخبرات من خلال الاستعراض الوزاري السنوي.