

Distr.: General
14 May 2012
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠١٢

نيويورك، ٢-٩ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٢ (د) من جدول الأعمال المؤقت*

الجزء الرفيع المستوى: المناقشات المواضيعية

سياسات الاقتصاد الكلي من أجل بناء القدرات الإنتاجية، وإيجاد فرص العمل، وتحقيق التنمية المستدامة، وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، في سياق تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف سعياً إلى القضاء على الفقر

تقرير الأمين العام

موجز

أظهرت عواقب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأزمة الوظائف الناتجة عنها أن نماذج الاقتصاد الكلي الحالية لا تكفي لاحتواء المخاطر الاقتصادية والمالية العالمية. فهي لم تسفر عن إيجاد فرص عمل جديدة لائقة ولا عن انخفاض كبير في معدلات البطالة، حتى بعد العودة إلى نمو اقتصادي إيجابي خلال فترة التعافي من الأزمة.

* E/2012/100



الرجاء إعادة استعمال الورق

130612 130612 12-34054 (A)



ويرى هذا التقرير أنه تلزم إعادة النظر في عملية وضع سياسات الاقتصاد الكلي في سياق الحاجة الملحة والأساسية إلى إيجاد فرص العمل وتحقيق العمالة الكاملة. فبدلاً من التركيز الضيق على الحفاظ على استقرار المتغيرات الإسمية مثل الديون والتضخم يتعين على البلدان أن تنظر إلى إيجاد فرص العمل وتحقيق العمالة الكاملة باعتبارها أهدافاً ذات أولوية لسياسات الاقتصاد الكلي. وينبغي أن تتماشى سياسات الاقتصاد الكلي أيضاً مع الحاجة إلى زيادة القدرة الإنتاجية وتحقيق التنمية المستدامة. وينبغي أن تكون السياسة المالية، بوجه خاص، داعمة لاستثمارات الحكومة في تلك المجالات. وينبغي أن تضمن السياسة النقدية استقرار القطاع المالي وتدعم القطاعات الإنتاجية، لا سيما الزراعة والمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم التي تتسم بكثافة العمالة، في حين ينبغي أن تدعم سياسات أسعار الصرف القطاعات القائمة على التبادل التجاري. ويمكن أن يتطلب تشكيل السياسات هذا إدارة نشطة للتدفقات الرأسمالية. وعلى الصعيد الدولي، هناك حاجة شديدة إلى تعزيز التنسيق العالمي لتهيئة بيئة مؤاتية لمعالجة التحديات الحالية في الاقتصاد الكلي، ولا سيما ارتفاع مستوى البطالة العالمية بشكل غير مسبوق.

المحتويات

الصفحة

٤		أولا - مقدمة
٥		ثانيا - سياسات الاقتصاد الكلي
١٠		ثالثا - إيجاد فرص العمل وتوفير العمل اللائق
١٦		رابعا - القدرة الإنتاجية والنمو الاقتصادي
٢٢		خامسا - تحقيق التنمية المستدامة
٢٨		سادسا - التنسيق العالمي من أجل تهيئة بيئة مواتية
٢٨		سابعا - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - تنص المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة على تشجيع العمالة الكاملة باعتبارها إحدى ولايات الأمم المتحدة. ويجب أن تعود البلدان في استراتيجياتها الإنمائية الوطنية وسياساتها في مجال الاقتصاد الكلي إلى أولوية إيجاد فرص العمل بهدف الوصول إلى العمالة الكاملة. ومن التحديات الكبرى التي يواجهها المجتمع العالمي اليوم الضرورة الملحة لإيجاد فرص العمل والعمل اللائق.

٢ - وقد أبرزت الأزمة المالية والاقتصادية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ استمرار الآثار الضارة المترتبة عن عدم استقرار الاقتصاد الكلي والركود في مستويات المعيشة، وبوجه خاص نتيجة لاستمرار ارتفاع معدلات البطالة في البلدان المتقدمة، وكذلك ازدياد العمالة الضعيفة وأعداد الفقراء العاملين في البلدان النامية^(١). وإن النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف والعمالة الكاملة مصحوبة باستقرار معقول في الاقتصاد الكلي تعد عناصر حاسمة من أجل القضاء على الفقر، وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وتحقيق أكبر قدر ممكن من الزيادة في الدخل الحقيقي على المدى الطويل.

٣ - ويتفق هذا الفهم مع النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي. فعلى سبيل المثال، ينص البند ١ من المادة الرابعة على التزام كل عضو بالسعي لتوجيه سياساته الاقتصادية والمالية نحو تعزيز النمو الاقتصادي المنظم، بقدر معقول من استقرار الأسعار مع مراعاة ظروفه الخاصة.

٤ - ولكن سياسات الاقتصادات الكلي تحولت خلال العقود الثلاثة السابقة للأزمة بعيداً عن المبدأ المذكور أعلاه وتركزت على المتغيرات المالية بدلاً من المتغيرات الحقيقية. وفي هذا النهج، تم التركيز على عملي انخفاض معدل التضخم الذي يقل عن ١٠ في المائة (عادة بين ٢ و ٣ في المائة للبلدان المتقدمة و بين ٤ و ٥ في المائة في البلدان النامية) وانخفاض عجز الميزانية (حوالي ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، ومن الأفضل تحقق فوائض، باعتبارهما شرطين مسبقين للنمو والعمالة. وإن التركيز على التضخم والعجز والديون جعل سياسات الاقتصاد الكلي مساهمة للدورات

(١) هذه أيضاً من خصائص البلدان المتقدمة. فعلى سبيل المثال، جرى تصنيف قرابة ٦ في المائة من العاملين و ١٨ في المائة من العاملين لحسابهم الخاص باعتبارهم فقراء في عام ٢٠٠٧ في أوروبا، والأرقام في سبيلها إلى الازدياد (انظر: Liz Alderman, "Ranks of working poor grow in Europe", *New York Times*, 1 April 2012, and Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez and Ramón Peña-Casas, eds., *Working Poverty in Europe*, Work and Welfare in Europe Series (Palgrave Macmillan, 2011).

الاقتصادية، وقد حققت العديد من البلدان النامية أهداف انخفاض معدل التضخم والعجز المالي ولكن ذلك كان عادة على حساب النمو والاستخدام الأكثر فعالية للقوة العاملة ورأس المال.

٥ - وهذا النموذج للاقتصاد الكلي الذي كان سائداً في مرحلة ما قبل الأزمة أصبح الآن موضع شك، وهناك اعتراف بضرورة فحص سياسات الاقتصاد الكلي من حيث ترابطها مع إيجاد فرص العمل وتعزيز القدرة الإنتاجية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة^(٢)؛ ويعيد هذا الاعتراف التأكيد على مبادئ سياسات الاقتصاد الكلي الواردة في النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي.

٦ - وعلى الصعيد الدولي، تظهر الحاجة إلى التنسيق العالمي من أجل تهيئة بيئة مؤاتية. ويحلل هذا التقرير هذه المسائل في سياق الهدف الشامل المتمثل في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وتحقيق نمو اقتصادي مطرد وشامل ومنصف من أجل القضاء على الفقر^(٣).

ثانياً - سياسات الاقتصاد الكلي

٧ - الهدف من سياسات الاقتصاد الكلي بوجه عام هو تحقيق أكبر قدر ممكن من الرفاه المجتمعي على الأجل الطويل على نحو منصف وقابل للاستمرار. وتؤثر سياسات الاقتصاد الكلي بوجه خاص على النمو والعمالة والتضخم وأسعار الفائدة والدين القومي وميزان المدفوعات.

٨ - وسياسات الاقتصاد الكلي الأساسية التي تستخدم للتأثير على هذه المتغيرات هي السياسة المالية والسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف. وتتألف أدوات السياسة المالية من الإنفاق الحكومي والضرائب الحكومية في حين تشمل أدوات السياسة النقدية سعر الفائدة والاحتياطي المطلوب والائتمان؛ أما سياسة سعر الصرف، فتستهدف أساساً ميزان المدفوعات. وتترابط السياسة المالية والسياسة النقدية وسياسة سعر الصرف ارتباطاً كبيراً.

(٢) جرى توثيق هذا التحول في مؤتمر رئيسي نظّمه صندوق البنك الدولي في آذار/مارس ٢٠١١. انظر:

Olivier J. Blanchard and others, eds., *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2012).

(٣) ينبغي قراءة هذا التقرير مع تقرير الأمين العام بشأن تعزيز القدرات الإنتاجية والعمالة وتوفير العمل اللائق من أجل القضاء على الفقر في سياق نمو اقتصادي شامل للجميع ومستدام ومنصف على جميع المستويات لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (E/2012/63).

٩ - ويكون الهدف قصير الأجل لسياسات الاقتصاد الكلي في العادة تحقيق الاستقرار الاقتصادي، من قبيل حفز اقتصاد يمر بحالة ركود أو التحكم في نسبة التضخم أثناء الفترة التوسعية، والوصول إلى ميزان مدفوعات قابل للاستمرار. ولكن هناك أيضا روابط هامة على المدين القصير والمتوسط بين سياسات الاقتصاد الكلي والعمالة والقدرات الإنتاجية والتنمية المستدامة. فمثلاً تؤثر سياسات الإنفاق الحكومي والسياسات الضريبية (أو سياسات الإعانة) الحكومية على الاستثمارات العامة والخاصة على حد سواء وكذلك على البرامج الاجتماعية. وتدعم السياسات النقدية والمالية أيضا الأنشطة الإنتاجية، ولا سيما الزراعة والمشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم التي تتسم بكثافة العمالة، وذلك عن طريق تسهيلات ائتمانية متخصصة. وتؤثر سياسات سعر الصرف على نمو القطاعات القائمة على التبادل التجاري وبالتالي على التحوّل الهيكلي.

١٠ - ولكن تنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي يصبح عرضة لقيود شديدة في اقتصاد معوم يسمح بحرية تدفق رؤوس الأموال قصيرة الأجل. وعندما يختار بلد من البلدان سياسته النقدية وسياسته لسعر الصرف، فعليه أن يتخلى عن إحدى سياستي قوى السوق: إذا أراد البلد أن يسيطر على السياسة النقدية، لا يمكنه الحفاظ على هذه السيطرة إلاّ بالسماح بتعويم سعر صرف عملته؛ ومن ناحية أخرى إذا أراد هذا البلد التحكم بسعر الصرف لأغراض إنمائية، فهو يتنازل بالضرورة عن التحكم بسياسته النقدية^(٤). وحتى السياسة المالية الحكومية يمكن أن تصبح رهينة لتقلبات السوق المالية، لأن اعتماد سياسة معينة قد يؤدي إلى سحب رؤوس الأموال قصيرة الأجل على نحو مفاجئ ومسبب للخلل. وبالتالي، فمن أجل تنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي على نحو فعال، يتعين على البلدان أن تمارس حقها السيادي بموجب المادة السادسة من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي، وتدير بشكل نشط التدفقات الرأسمالية قصيرة الأجل. وقد اعترف كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بضرورة إدارة التدفقات الرأسمالية في أعقاب الأزمة^(٥).

(٤) يعرف هذا باسم "المعضلة الثلاثية للاقتصاد المفتوح" أو "الثالوث المستحيل": فحراك رأس المال واستقلال السياسة النقدية والتحكم بسعر الصرف لا يمكن أن تتحقق جميعا في نفس الوقت.

(٥) صندوق النقد الدولي، "Recent experiences in managing capital inflows—cross-cutting themes and possible policy framework" (2011). [تجارب حديثة في إدارة التدفقات الرأسمالية - مواضيع شاملة وإطار محتمل للسياسات] متاح على الرابط www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf.

١١ - ومثلما أشير سابقاً، ففي نموذج سياسات الاقتصاد الكلي الذي كان سائداً في مرحلة ما قبل الأزمة كانت السياسة النقدية تركّز تركيزاً قوياً، وإن لم يكن حصرياً، على التضخم. وكان دور السياسة المالية ثانوياً، ونُسبت فعاليتها المحدودة إلى حالات التسرب الناتجة عن ازدياد الصادرات أو التأثير المقابل لتراجع الاستهلاك من جانب العناصر الفاعلة في القطاع الخاص التي يبدو أنها تدخر لتحمل الأعباء الضريبية المستقبلية التي يسببها العجز المالي. وكان من المفترض أيضاً أن تقصي السياسة المالية الاستثمار الخاص بتأثيرها على سعر الصرف. ولكن هذه الشواغل لا يدعمها سوى عدد محدود جداً من الأدلة التجريبية^(٦).

١٢ - ولم يُنظر إلى الوساطة والتنظيم الماليين كجزء من الإطار ولم تؤخذ تداعياتهما بالنسبة للاقتصاد الكلي بعين الاعتبار في معظم الأحيان. وكذلك كان تحرير القطاع المالي المحلي من القيود هو القاعدة بالنسبة للاقتصادات المتقدمة والنامية، يرافقه التفكيك التدريجي للضوابط المفروضة على التدفقات الرأسمالية عبر الحدود، واعتماد أسعار صرف مرنة. وأدى ذلك إلى إدماج النظم المالية المحلية في الأسواق والمؤسسات المالية الدولية، مما عزز العولمة المالية وضيق بشدة حيز سياسات الاقتصاد الكلي.

١٣ - منذ حدوث أزمة الديون في أوائل ثمانينات القرن العشرين، كان توافق آراء واشنطن هو النموذج السائد للاقتصاد الكلي الذي جرى ترويجه لدى البلدان النامية على أنه نهج "واحد يناسب الجميع" يتم بواسطته بناء اقتصاد سليم وبيئة استثمار ملائمة، وهو مزيج من سياسات الاقتصاد الكلي المحكّمة، والخصخصة، والتحرير السريع للاقتصاد ورفع للقيود عنه. وقد جرى تقليل حجم الحكومة والدور الذي تقوم به إلى أدنى حد، وذلك على وجه الخصوص عن طريق التقليل من الاستثمارات العامة والبرامج الاجتماعية، لصالح الخصخصة والانضباط المالي. وكذلك جرى تشجيع الصادرات في حين أُهمل القطاع الزراعي في ما عدا المحاصيل النقدية للتصدير. وقد يكون التركيز على تقليل حجم ودور الحكومة قد أضعف بشكل كبير القدرة المؤسسية على التعامل مع حالات الأزمات.

(٦) Richard Hemming, Michael Kell and Selma Mahfouz, "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature", Working Paper, WP/02/208 (IMF, 2002) الرابط: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf.

١٤ - ولكن هذا النهج لم يؤد إجمالاً إلى استمرار ارتفاع النمو الاقتصادي^(٧). بل على العكس، أدى انتشار برامج التحرير الاقتصادي وضبط أوضاع المالية العامة إلى انكماش كبير في الاستثمار العام والحيز السياسي في البلدان النامية. وأضعفت العولمة المالية القدرة على التحكم بالانعكاس السريع لمسار التدفقات الرأسمالية الخاصة، عند سحب كميات كبيرة من رؤوس الأموال من بلد معين خلال فترات قصيرة، أو القدرة على مواجهة ما ينتج عن ذلك من اضطرابات مالية وانكماش اقتصادي، وتنفيذ سياسات مالية وسياسة اقتصاد كلي معاكسة للدورات المالية.

١٥ - وإن العولمة المالية في سياق متحرر من الضوابط التنظيمية، خلافاً لمزاعم أنصارها، أسفرت عن نتائج وخيمة مثل تدفق رؤوس الأموال من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة وارتفاع تكاليف الاقتراض^(٨). وكذلك أدى الطابع المسير للدورات الاقتصادية الذي تتسم به تدفقات رأس المال الخاص إلى زيادة خطر الأزمات المالية وأزمات ميزان المدفوعات التي شهدتها العديد من اقتصادات السوق الناشئة خلال تسعينيات القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين^(٩).

١٦ - وشهد أيضاً العديد من البلدان النامية التي تتبع إطار السياسات السائد انكماشاً لفسحتها المالية. ولم يتم تعويض الانخفاض في الإيرادات الناجم عن خفض بعض الضرائب المباشرة بفرض ضريبة للقيمة المضافة. وتبين أن ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة تنازلية، تؤثر بشكل غير متناسب على الفقراء، وتؤدي إلى تشجيع الاقتصاد غير الرسمي والاقتصاد الخفي^(٩).

(٧) تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٠: إعادة التفكير في الفقر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.IV.10).

(٨) Maurice Obstfeld, "International finance and growth in developing countries: what have we learned?", NBER Working Paper, No. 14691 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2009) متاحة على الرابط: www.nber.org/papers/w14691.

(٩) انظر Michael Keen, "What do (and don't) we know about the value added tax?: a review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron's *The VAT in Developing and Transitional Countries*", *Journal of Economic Literature*, vol. 47, No. 1 (2009), pp. 159-170. وانظر أيضاً Marta Ruiz, Rachel Sharpe and María José Romero, "Approaches and impacts: IFI tax policy in developing countries" (European Network on Debt and Development and ActionAid, 2011)، متاح على الرابط التالي: <http://eurodad.org/?p=4564>.

١٧ - وعانت العديد من البلدان الفقيرة أيضا من ارتفاع ديونها الخارجية لأنها لم تستفد من تحرير التجارة بسبب افتقارها إلى القدرة الإنتاجية. وتأثرت صناعاتها التحويلية وإنتاج الأغذية فيها نتيجة توافر واردات أرخص ثمنا.

١٨ - وأظهرت الأزمة الاقتصادية والمالية أن السياسات المتبعة من خلال العولمة المالية المحررة من القيود التنظيمية وأطر الاقتصاد الشامل السائدة ليست كافية لأن تمنع، على النطاق العالمي، تقلبات الأسعار للسلع الأساسية، وحدوث فقاعات تضخمية لأسعار الأصول أو لأن تحتوي الآثار السلبية للأزمة.

١٩ - فلم تؤد الأزمة إلى حدوث تحول في إطار سياسات الاقتصاد الكلي فحسب، ولكنها أعادت أيضا السياسات المالية إلى مركز الصدارة، حيث إن قدرة البنوك المركزية على الاستخدام الفعال للسياسات النقدية من أجل خفض أسعار الفائدة أصبحت محدودة لأن أسعار الفائدة كانت في الأساس منخفضة بدرجة كبيرة. وكشفت الأزمة أيضا عن أهمية الفسحة المالية، وهي امتلاك هامش كاف في الميزانية الحكومية يسمح لها بتوفير الموارد لغرض منشود دون المساس باستدامة مركزها المالي. ولكن الفسحة المالية لبعض الحكومات باتت محدودة إذ تعين عليها ضخ دعم مالي كبير في القطاع المالي وطرح حزم حوافز مالية. وكان استخدام حكومات أخرى للسياسات المالية محدودا بسبب ارتفاع مستويات الديون أو ضخامة الخصوم غير الممولة.

٢٠ - وإضافة إلى الكشف عن الحدود المقيدة لإطار الاقتصاد الكلي السائد، يمكن الاستفادة من الأزمة في تعلم عدد من الدروس الأساسية، وهي: (أ) أهمية تطبيق سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية تكون متنسقة؛ و (ب) ضرورة امتلاك الفسحة المالية اللازمة التي تتيح الدخول في عجز مالي كبير عند الضرورة؛ و (ج) ضرورة زيادة وتحسين العوامل التي تحقق الاستقرار المالي تلقائيا، مثل التحويلات، التي يسببها تجاوز أحد متغيرات الاقتصاد الكلي مستوى عتبة ما، بسبب الوقت اللازم لاتخاذ القرار السياسي وتنفيذ تدابير مالية تقديرية؛ و (د) أهمية الحوار الاجتماعي لتحديد الأولويات الإنمائية وأولويات الاقتصاد الكلي وكفالة تحقيق النمو والتنمية الشاملين الواسعي القاعدة؛ و (هـ) أهمية تنسيق السياسات وتحقيق اتساقها فيما بين البلدان لمكافحة الأزمات المالية والتراجع الاقتصادي.

ثالثا - إيجاد فرص العمل وتوفير العمل اللائق

البطالة في العالم

٢١ - وفقا لما أفادت به منظمة العمل الدولية، دخل العالم في عام ٢٠١٢ وهو يواجه تحديا كبيرا في مجال تأمين الوظائف وعجزا واسع النطاق في فرص العمل اللائق. فقد حدث تراكم في البطالة على الصعيد العالمي حيث بلغ عدد العاطلين عن العمل ٢٠٠ مليون شخص، بزيادة قدرها ٢٧ مليون عاطل منذ بداية الأزمة. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم تأمين أكثر من ٤٠٠ مليون وظيفة جديدة على مدى السنوات العشر التالية لتجنب حدوث زيادة أخرى في معدلات البطالة. وبالتالي، يتعين على العالم مواجهة التحدي العاجل لإيجاد ٦٠٠ مليون فرصة عمل منتج على مدى العقد التالي، ومع ذلك يظل ٩٠٠ مليون عامل وأسرهم، ومعظمهم في البلدان النامية، يعيشون تحت خط الفقر المتمثل بأقل من دولارين في اليوم^(١٠).

٢٢ - وبشكل عام، انخفضت قدرة الاقتصاد العالمي على إيجاد فرص للعمل تساو نمو الشريحة السكانية التي هي في سن العمل. وحتى قبل الأزمة، شهد العديد من المناطق "نموا غير منشئ للعمالة"؛ وفي تلك المناطق التي تم فيها تحقيق نمو في العمالة كان ذلك، في كثير من الأحيان، على حساب نوعية العمل، مما أدى إلى تزايد عدد الأشخاص الذين تعين عليهم البحث عن وظائف في القطاع غير الرسمي أو ممارسة الأعمال الحرة أو العمل الأسري غير مدفوع الأجر. وبالتالي، حدث ارتفاع كبير في مستوى الهشاشة، سواء في البلدان المتقدمة النمو أو البلدان النامية. ومنذ الأزمة، تباطأ التقدم في مجال خفض عدد العاملين من الفقراء تباطؤا كبيرا.

٢٣ - ولا تزال البطالة في صفوف الشباب تمثل تحديا كبيرا. ففي عام ٢٠١١، بلغ معدل بطالة الشباب على المستوى العالمي ما يقرب من ثلاثة مرات معدلاتها المقابلة في صفوف الراشدين. وإضافة إلى ذلك، لم يلاحظ سوى تقدم طفيف في سد الفجوة القائمة بين الجنسين في أسواق العمل. ولا تزال المرأة ممثلة تمثيلا غير متناسب في قطاعات ومهن أقل أجرا، مثل الزراعة، وفي أوساط العمال الذين يعملون في قطاعات العمالة غير المستقرة، والذين يُعرفون بأنهم يعملون لحسابهم الخاص أو بأنهم أفراد أسر يعملون بدون أجر.

٢٤ - وعموما، لم يكن النمو الاقتصادي على المستوى العالمي خلال العقود الماضية قويا بما يكفي لإيجاد فرص عمل كافية. وزاد تفاقم هذا الوضع من جراء الأزمة المالية والاقتصادية

(١٠) منظمة العمل الدولية، اتجاهات العمالة العالمية لعام ٢٠١٢: منع وقوع أزمة أعمق فيما يتعلق بالوظائف (جنيف، ٢٠١٢).

العالمية، وخاصة في البلدان المتقدمة النمو، حيث كانت معدلات النمو الاقتصادي أقل من ذلك بكثير. وأدت الأزمة أيضا إلى تفاقم تقلبات التدفقات المالية العالمية الحاصلة بالفعل، مما ترك آثارا سلبية على النمو في بعض الاقتصادات النامية.

٢٥ - وبالتالي، لا بد لوضعي السياسات من تحقيق المواءمة والتوازن بين أهداف كفاءة استقرار الأسعار والديون وسياسات الاقتصاد الكلي التي تستهدف الاقتصاد الحقيقي، ولا سيما خلق فرص عمل، والاستثمار المنتج والتكوين القطاعي للنمو.

التجارب الناجحة في مجال النمو الاقتصادي لإيجاد فرص العمل

٢٦ - على الرغم من اتجاه النمو غير المنشئ للعمالة على الصعيد العالمي، فقد حققت عدة بلدان نتائج إيجابية في مجال الاقتصاد الكلي. فمنذ ثمانينيات القرن العشرين، نجحت بعض بلدان جنوب شرق آسيا، مثل إندونيسيا وتايلند وفيت نام وماليزيا، في تحقيق معدلات نمو مطردة عالية، مؤدية باستمرار إلى توليد فرص للعمل والحد من الفقر، حتى عندما كان معدل التضخم يتراوح بين ١٠ و ١٥ في المائة. ودُعم هذا النمو بسياسات تشجع التغير الهيكلي، بما في ذلك إدخال تحسينات على الإنتاجية الزراعية، والقيام باستثمارات كبيرة في البنية التحتية والخدمات في المناطق الريفية، ومنح حقوق حيازة الأراضي للفقراء في الأرياف، مما يزيد القدرة على المشاركة في التجارة العالمية. وتعزز النمو أكثر باتباع سياسات صناعية قوية ودعم تطوير التكنولوجيا وابتكارها ونشرها.

٢٧ - وقبل ذلك، تمكن أيضا كل من جمهورية كوريا وسنغافورة واليابان من تحقيق نمو سريع ومطرّد والحد من الفقر بالاعتماد على استراتيجيات إنمائية عريضة القاعدة. وأتاح هذا النمو المطرد لمنطقة شرق آسيا دون الإقليمية تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالحد من الفقر، وتراكم الاستثمارات اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية الأخرى.

٢٨ - ولا بد من أن يركز النمو الاقتصادي المطرد على توزيع عادل للفرص. ففي تجربة دول شرق آسيا، أتاح التوزيع الأكثر عدالة لرأس المال المادي والبشري تحقيق نمو اقتصادي شامل عمت فوائده على نطاق واسع. وفيما يخص العديد من بلدان المنطقة، كان لإصلاح الأراضي والإصلاحات الزراعية دور أساسي في تحقيق توزيع أكثر إنصافا للفرص في بداية الطفرة الاقتصادية. وكان أيضا لتوفير التعليم للجميع ونظم الرعاية الصحية دور حيوي في نشر التحسينات في مجال التنمية البشرية. ونتيجة لذلك، تمكن العديد من بلدان المنطقة، مثل إندونيسيا وجمهورية كوريا، من الحد من التفاوت في الدخل مقاسا بمعامل دجيني^(١١).

(١١) إلا أن التفاوت ازداد في العقود الأخيرة في العديد من البلدان الآسيوية؛ انظر مصرف التنمية الآسيوي،

.Asian Development Outlook 2012 (Manila, 2012)

سياسات الاقتصاد الكلي وإيجاد فرص العمل وتوفير العمل اللائق

٢٩ - تتسم السياسات المالية والنقدية وسياسات سعر الصرف بأبعاد استراتيجية قصيرة الأجل وطويلة الأجل بوصفها الصكوك الأساسية لإدارة الاقتصاد الكلي. وفي ما يخص الجانب الطويل الأجل للسياسة المالية، يمكن للإنفاق الحكومي في مجالي إيجاد فرص العمل وتقديم الخدمات الاجتماعية أن يؤثر تأثيرا إيجابيا على الرعاية والتوزيع الاجتماعي. ويمكن للإنفاق على البنية التحتية أن يسهم إسهاما كبيرا في تعزيز القدرة الإنتاجية لتحقيق النمو والتنمية الاقتصاديّين. ويمكن للاستثمارات العامة في البحوث وفي تطوير تكنولوجيات "خضراء" أن تشجّع الاستثمارات الخاصة.

٣٠ - وفي ما يخص الجانب النقدي، تؤدي سياسات سعر الفائدة والسياسات الائتمانية دورا مهما في هئية بيئة مواتية للأعمال التجارية وإحداث تغيير هيكلي. ويكتسب تحقيق استقرار معقول في الأسعار، من دون أن يعني ذلك بالضرورة انخفاض معدل التضخم دون نسبة ١٠ في المائة بدرجة كبيرة، أهمية أيضا في تعزيز النمو المنتظم وإيجاد فرص العمل. وتؤثر إدارة سعر الصرف وتدفقات رأس المال أيضا على النمو وعلى وتيرة التغير الهيكلي.

٣١ - ويتمثل الهدف الرئيسي القصير الأجل في معاكسة الدورات الاقتصادية. فعندما يتعثر النشاط الاقتصادي بسبب الضعف في الطلب الإجمالي، يصبح من الضروري جدا تطبيق حوافز مالية ونقدية معاكسة للدورات الاقتصادية من أجل الحد من فقدان فرص العمل واستئناف النمو وخلق فرص للعمل. ومع اشتداد الأزمة المالية والاقتصادية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، اتخذت الحكومات في مختلف أنحاء العالم سلسلة من التدابير المالية والنقدية التوسعية التي ساعدت على التخفيف من الركود الاقتصادي الوشيك. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أنه تم إيجاد ٢١ مليون وظيفة أو المحافظة عليها في بلدان مجموعة العشرين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ بواسطة حزم حوافز اعتمدتها تلك البلدان^(١٢).

٣٢ - وعموما، فإن البلدان التي أمكنها تنفيذ مجموعة متسقة من السياسات المالية والنقدية المعاكسة للدورات الاقتصادية حققت نتائج أفضل خلال الدورات الاقتصادية. ونظرا لسرعة معدل العولمة والتكامل الاقتصادي، سيتطلب نجاح استراتيجيات تحقيق الاستقرار أيضا تنسيقا أقوى بكثير لسياسات الاقتصاد الكلي بين البلدان والمناطق، على سبيل المثال، من خلال تنسيق السياسات المالية والنقدية التوسعية لمواجهة التراجع في الدورة الاقتصادية.

(١٢) منظمة العمل الدولية، "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience"، ورقة مقدمة في اجتماع وزراء العمل والعمالة لبلدان مجموعة العشرين، واشنطن العاصمة، نيسان/أبريل ٢٠١٠. متاح على الرابط التالي: www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf.

٣٣ - وبعد تنفيذ أي حافز من حوافز الاقتصاد الكلي، يغدو ضروريا تحديد توقيت وتسلسل سحب ذلك الحافز. ويمكن لسحب الحافز وتصحيح أوضاع المالية العامة في وقت مبكر جدا أن يعرّض للخطر الانتعاش الناشئ، كما حدث خلال الكساد الكبير في ثلاثينيات القرن العشرين، وكذلك خلال الأزمة الأخيرة. وقد يكون لذلك تأثير ضار، ليس فقط على العمالة والنمو، ولكن أيضا على القدرة على تحمل الديون بحد ذاتها.

٣٤ - وفيما يتعلق بالإففاق الحكومي، ينبغي ألا يكون التركيز دائما على خفض العجز في الميزانية الحكومية أو جعله مساويا للصفر. ويمكن للاستثمار الحكومي المنتج تبرير عجز الميزانية إذا عوّضت عائدات الاستثمار الطويلة الأجل عن الاختلالات الحالية. ويلزم إجراء تقييم لكل حالة على حدة لتحديد ما إذا كان تراكم العجز يمثل سياسة اقتصادية سليمة. وبالمثل، يمكن قبول وجود تضخم معتدل إذا أمكنه إحداث تغيير هيكلي ودعم الاستثمار المنتج. وفي حقيقة الأمر، قد يلزم خلق نوع من التضخم لمنع ارتفاع عبء الديون الحقيقي ولتشجيع المستهلكين على الإنفاق.

٣٥ - ومن منظور الحد من الفقر، قد يتعين على الحكومات النظر في وضع برامج لإيجاد الوظائف بصورة مباشرة، مثل خطط ضمان العمالة الريفية. فقد أثبتت برامج "الحكومة كملاذ أخير للتوظيف" تلك فعاليتها الكبيرة في كثير من البلدان النامية، من دون أن تؤدي إلى ضغوط زائدة على الميزانية.

٣٦ - وخلاصة القول، فإن وضع العمالة في صدارة الأولويات له انعكاسات على السياسات المالية، إذ يؤدي إلى "التمويل الوظيفي"، أو إلى مالية عامة تتكيف مع تحقيق هدف ما، من قبيل العمالة الكاملة. واستفادت البلدان التي أحرزت تقدما في خلق فرص للعمل والحد من الفقر، في كثير من الأحيان، من الاستثمارات الحكومية في البنية التحتية والبحث والتطوير من أجل زيادة الإنتاجية، وفي الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية للحد من الضعف، وبناء رأس المال الاجتماعي. وكثيرا ما استخدمت سياسات نقدية وائتمانية وسياسات لسعر الصرف من أجل إحداث تغيير هيكلي ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والزراعة التي تتسم بكثافة اليد العاملة.

نمو العمالة في القطاع الخاص

٣٧ - القطاع الخاص شريك بالغ الأهمية في إيجاد فرص العمل. ويمكن لسياسات الاقتصاد الكلي، بالإضافة إلى تهيئة بيئة اقتصاد كلي يمكن التنبؤ بها، أن تؤدي دوراً داعماً في تشجيع الاستثمار الخاص في القطاعات الكثيفة العمالة والمراعية للبيئة. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات أن تقوم باستثمارات تكميلية في مجالات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، ويمكن اعتبارها جزءاً من المزايا الاجتماعية التي تساعد على اعتدال مطالبات الأجور؛ وهذا بدوره يشجع الاستثمار الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضاً الاستعانة بالحوافز الضريبية والإعانات المالية لتشجيع الاستثمار.

٣٨ - ومن غير المرجح أن تؤثر هذه التدابير المالية التكميلية على قدرة الميزانيات على الاستدامة، إذ إن ما تسفر عنه من نمو في النواتج والعمالة يعزز الإيرادات. إلا أنه ينبغي للضرائب والإعانات المالية أن تكون قطاعية، لا محددة الهدف أو خاصة بصناعة معينة، على أن يشترط بصورة واضحة سحبها في حالة عدم نمو القطاع.

٣٩ - وثمة أهمية أيضاً للترتيبات المؤسسية التي تعزز الحوار بين أرباب العمل والموظفين بالنسبة للاستثمار الخاص. فهي تساعد على الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي حيث يعتدل العمال في مطالبات الأجور وتعيد المؤسسات التجارية استثمار الأرباح؛ وتساعد على التكيف مع حالات التراجع الاقتصادي؛ وتخفف من فقدان الوظائف.

الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين

٤٠ - تستلزم سياسات الاقتصاد الكلي التي تهدف إلى تحقيق التنمية وإيجاد فرص العمل إجراء تحولات هيكلية وتنمية صناعية. والانتقال السلس في إطار هذا التحول الاقتصادي يستلزم تعزيز تطوير التعليم والمهارات وبرامج الحماية الاجتماعية التي تكفل مستوى أساسى من المعيشة للفئات الأضعف.

٤١ - ويستلزم الانتقال السلس أيضاً تعزيز الحوار بين العمال وأرباب العمل والحكومات، وذلك لكفالة تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية القائمين على قاعدة عريضة من القطاعات والشاملين للجميع، مع التأكيد على التوزيع العادل والمنصف للمكاسب الاقتصادية. وتعد علاقات العمل السليمة والمشاركة الفعالة والحوار الاجتماعي وسيلة ليس لتعزيز تحسين الأجور وظروف العمل فحسب، بل أيضاً لتحديد أولويات التنمية وسياسات الاقتصاد الكلي، بما يعزز من سمات الشمول والإنصاف. ويعرض الإطاران ١ و ٢ أمثلة خاصة ببلدان معينة للحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين بشأن سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات العمل.

الإطار ١

الحوار الثلاثي ووضع سياسات الاقتصاد الكلي في ألمانيا

في ألمانيا يوجد تقليد باتباع نهج مؤسسي في وضع السياسات، حيث تؤدي الاتحادات العمالية دوراً مؤسسياً هاماً في إدارة سوق العمل والسياسات الاجتماعية، ويجري استشارتها بوجه عام بشأن القرارات الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة. إلا أن الاتفاقات الثلاثية الوطنية ليست إحدى السمات المميزة لعلاقات العمل في ألمانيا. ومن بين التدابير التي اتخذها البلد للتصدي للأزمة الاقتصادية والمالية إقامة حوار اجتماعي وطني ثلاثي الأطراف على مستوى استشاري فقط. ومع ذلك، فقد شاركت الاتحادات العمالية مشاركة كبيرة، وبخاصة على المستويين القطاعي ودون الوطني.

وأحد التدابير الرئيسية التي اتخذت، والتي انبثقت عن المشاورات الثلاثية، كان توسيع نطاق برنامج الدوام القصير الذي تقدم الحكومة في إطاره إعانات مالية تتيح للناس العمل ساعات أقل دون أن يقابلها انخفاض مواز في الدخل المكتسب. وأتاحت تلك السياسة الاحتفاظ بحوالي ٤٣٢ ٠٠٠ وظيفة مكافئة للدوام الكامل. وبالإضافة إلى ذلك، تضمن العديد من اتفاقات المساومة الجماعية القطاعية مبادلات بتجميد الأجور مقابل الحد من الاستغناء عن الموظفين.

المصدر: الحوار الاقتصادي خلال الأزمة المالية والاقتصادية: نتائج مستمدة من مسح الاستجابات السياسية الذي أجرته منظمة العمل الدولية/البنك الدولي باستخدام تحليل بولاني لبيانات ٤٤ بلداً (using a Boolean Analysis on 44 Countries) (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis: Results from the ILO/World Bank Inventory

الإطار ٢

الحوار الاجتماعي في بربادوس

ما برح التعاون بين ممثلي الحكومة وأرباب العمل والعمال بشأن المسائل المتصلة بالعمل، وبالسياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية، سمة مميزة لبيئة علاقات العمل القائمة في بربادوس. ومنذ إنشاء مؤسسة Social Partners (الشركاء الاجتماعيين) عام ١٩٩٣، وهي منظمة ثلاثية الأطراف، أقرت المؤسسة عدداً من القرارات التي اتخذت صيغة بروتوكولات. وبحلول عام ٢٠٠٥، وضعت خمسة بروتوكولات مختلفة للعمل بها. وتحدد البروتوكولات سياسات متنوعة لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال

جهود مشتركة تبذلها الحكومة والقطاع الخاص واتحادات العمال، ولزيادة القدرة التنافسية والإنتاجية. كما استعين بها في تحقيق السلام الاجتماعي والإدارة الرشيدة. ومن بين الخصائص الرئيسية لهذا النهج وجود الإرادة السياسية لإنجاح الشراكات، ومشاركة المجتمع المدني، بما في ذلك الجماعات الدينية.

المصدر: تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال الشراكة الاجتماعية في بربادوس (*Fostering Economic Development through Social Partnership in Barbados*) (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

رابعاً - القدرة الإنتاجية والنمو الاقتصادي

أطر الاقتصاد الكلي وتنمية القدرات الإنتاجية

٤٢ - يعرّف مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) القدرات الإنتاجية بأنها الموارد الإنتاجية والقدرة على مباشرة الأعمال الحرة والروابط بين القطاعات الإنتاجية، التي تحدد مجتمعة قدرة أي بلد على إنتاج السلع وأداء الخدمات^(١٣). وتتطور القدرات الإنتاجية من خلال العمليات الثلاث لتراكم رأس المال (البشري والمادي والطبيعي)، والتقدم التكنولوجي، والتغير الهيكلي. ويحتاج صناع السياسات، لدى وضع وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي، إلى تحليل كيفية تفاعل السياسات مع كل عملية من تلك العمليات الأساسية.

٤٣ - ويشير استعراض أُجري لبيانات في مجال السياسة العامة صادرة عن ٥٠ بلداً نامياً إلى أن سياسات الاقتصاد الكلي الحالية ما زالت تركز على التسوية المالية واستهداف التضخم^(١٤). إلا أن هذا التركيز من جانب سياسات الاقتصاد الكلي على استعادة التوازن المالي وعلى تخفيض التضخم، قد يكون أضيق مما ينبغي لتحقيق مكاسب النمو وأهداف التنمية المنشودة. وكثيراً ما يسفر التشديد على تحقيق التوازن في الميزانيات العامة عن انخفاض في الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية والتكنولوجيا وتنمية القدرات البشرية، وانخفاض في الإنفاق على البرامج الاجتماعية، وجميعها ذات أهمية حاسمة لتعزيز القدرات الإنتاجية وتحفيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف.

(١٣) الأونكتاد، تقرير أقل البلدان نموا لعام ٢٠٠٦: تنمية القدرات الإنتاجية (نيويورك و جنيف، ٢٠٠٦).

(١٤) تقرير اجتماع فريق الخبراء بشأن تحديات إيجاد فرص العمل لتحقيق الانتعاش المستدام، المعقد في جنيف يومي ٢٣ و ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١١. متاح على: www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf.

٤٤ - ويمكن لأي بلد، طبقاً لمستواه الحالي من الديون والحيز المالي، أن ينظر في الإنفاق بالعجز دعماً للاستثمارات في القدرة الإنتاجية. وقد يشمل ذلك، على سبيل المثال، مواءمة سياسة المالية العامة مع إحدى القواعد المالية المتفق عليها، من قبيل "القاعدة الذهبية" المعمول بها في بلدان معينة، التي تحيل إلى حكم بآلا تتجاوز حالات العجز في الميزانية حجم الاستثمارات أو النفقات الرأسمالية^(١٥). وبعبارة أخرى، يكون اقتراض الحكومة لأغراض الاستثمار فقط. إلا أن قاعدة كهذه يجب أن تراعي الحاجة إلى سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، يمكن للسياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية أن تشترط توجيه الاقتراض الحكومي نحو القطاعين الإنتاجي والاجتماعي.

٤٥ - وفيما يتعلق بالسياسات النقدية، بما في ذلك الإطار التنظيمي المالي، فمن سمات النموذج التمكيني الإبقاء على معدل التضخم عند مستويات معقولة، مع تسهيل تخصيص الائتمانات لأغراض تعزيز الاستثمارات في القدرة الإنتاجية وبرامج الحد من الفقر. وينبغي لأسعار الصرف أيضاً أن تكون مؤاتية لتصدير السلع والخدمات، ولإيجاد أنشطة متنوعة غير متصلة باستغلال الموارد الطبيعية، وبخاصة في الاقتصادات القائمة على استخراج الموارد الطبيعية واستغلالها. وقد يستلزم ذلك إدارة تدفقات رأس المال.

الاستثمار في القدرة الإنتاجية والروابط بالسياسات الصناعية والقطاعية

٤٦ - ترتبط السياسات الصناعية والقطاعية ارتباطاً قوياً بسياسات نمو الاقتصاد الكلي، ويمكن لكليهما أن يساهم في تنمية القدرة الإنتاجية. ويمكن للتحويل الهيكلي، وتحديدًا لتنمية أنشطة الصناعات التحويلية القادرة على المنافسة، أن يؤدي دوراً هاماً في تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف، وهو ليس مجرد أحد النواتج الجانبية التي تسفر عنها هذه العملية. وكما أشير آنفاً، يمكن للإجراءات التي تتخذها الحكومة أن تعزز التحويل الهيكلي وتعجل به لأغراض تحقيق النمو. ومن ثم، يلزم مواءمة السياسات الصناعية مع سياسات الاقتصاد الكلي، ومع السياسات الأخرى، بهدف زيادة القدرة الإنتاجية.

٤٧ - ويتسم الكثير من البلدان النامية بالتركز الإنتاجي الشديد في الزراعة والسلع القائمة على أنشطة التعدين، وهي مجالات كثيراً ما تواجه تقلبات شديدة في السوق وتنطوي على قدر ضئيل من إمكانية إضافة قيمة لها. وينبغي لتلك الدول أن تنوع أنشطتها بعيداً عن الزراعة أو أنشطة استخراج المعادن وأن تتوجه نحو الصناعة التحويلية. كما أن الاقتصادات القائمة على قطاعات متنوعة في وضع أفضل للاستفادة من فرص التصدير في الأسواق العالمية، إذ أن التنوع الصناعي يؤدي إلى تنوع الصادرات. وهذا يشمل التجارة في الخدمات

(١٥) Barry H. Potter and Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management* (صندوق النقد

الدولي، ١٩٩٩). متاح على: www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm.

ولا سيما الخدمات التجارية. ويؤدي اتساع القاعدة الإنتاجية إلى تقليل الاعتماد على الموارد الطبيعية في أنشطة التصدير، مما يؤدي بدوره إلى تقليل التأثير بالصدمات الخارجية للأسعار في السلع التصديرية، مما يحقق الاستقرار الاقتصادي في الأجل الأطول (انظر الإطار ٣ أدناه للاطلاع على مثال لاستخدام الاستثمارات في القدرة الإنتاجية لتعزيز التنوع الاقتصادي في القطاع الخاص).

الإطار ٣

القدرة الإنتاجية والقطاع الخاص: بوتسوانا

انتقلت بوتسوانا من فئة أقل البلدان نمواً لدى حصولها على الاستقلال عام ١٩٦٦، إلى فئة البلدان المتوسطة الدخل في غضون ثلاثة عقود، ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى الاستخدام الفعال للإيرادات المتأتية من الاحتياطات الضخمة للماس. وتوجّه النفقات العامة نحو توفير خدمات اجتماعية وتطوير الهياكل الأساسية دعماً للتنوع الاقتصادي، وأصبح لدى بوتسوانا في الوقت الراهن هياكل أساسية متطورة نسبياً نتيجة المداومة على الاستثمار فيها. ويشكل التعليم والرعاية الصحية حوالي ٢٥ و ٧ في المائة على التوالي من إجمالي نفقات الميزانية، في حين يشكل الإنفاق الرأسمالي، الذي يركز على التنوع الاقتصادي، حوالي ٣٠ في المائة من الميزانية.

ووضعت الحكومة برامج خاصة لتنمية القدرة الإنتاجية في القطاع الخاص. ومن بين هذه المبادرات برنامج التمكين الاقتصادي للمواطنين، وتتولى تنفيذه وكالة تنمية قدرة المواطنين على تنظيم المشاريع وهيئة الشركات المحلية. ويموّل البرنامج خدمات التدريب والتوجيه المقدمة إلى الأفراد الراغبين في مباشرة الأعمال الحرة. ويهدف القرار الذي اتخذته الحكومة بتعهيد بعض الخدمات لجماعات محلية إلى تشجيع الإنتاج المحلي وتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

المصدر: التوقعات الاقتصادية لأفريقيا لعام ٢٠١١ (مصرف التنمية الأفريقي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١).

٤٨ - ويمكن أيضاً للسياسات والاستثمارات القطاعية في مجال الزراعة أن تسهم في زيادة القدرات الإنتاجية والنمو الاقتصادي. وبوجه خاص، ثمة أهمية حاسمة لزيادة المبالغ المرصودة في الميزانية للزراعة والتنمية الريفية في البلدان التي تمثل الزراعة فيها ركيزة أساسية وقطاعاً رئيسياً للعمل، وإن كان أداؤها لا يرقى إلى المستوى الأمثل. وينبغي توجيه زيادة الاستثمار

في الزراعة إلى رفع الإنتاجية وزيادة قدرة صغار المزارعين على الصمود في مواجهة الأزمات في البلدان النامية. وسيؤدي التركيز على تحسين ظروف الإنتاج للعمليات في مجال الزراعة إلى توليد مكاسب اقتصادية واجتماعية إضافية، ومن شأن إدماج السياسات الزراعية والبيئية داخل سياسات التنمية الريفية الأوسع نطاقاً أن يكفل استمرار قدرة النظم الإيكولوجية على إدامة النظم الزراعية.

٤٩ - وثمة أهمية حاسمة لتنمية الموارد البشرية من أجل تعزيز القدرة الإنتاجية ودعم التحول الهيكلي. ويمكن زيادة الموارد البشرية في المقام الأول عن طريق الاستثمار في التعليم والتدريب أثناء العمل والرعاية الصحية. فالقوة العاملة الأفضل تعليماً والأصح يكون لها آثار جانبية إيجابية هامة، من بينها نمو الإنتاجية والقدرة على اجتذاب المستثمرين الأجانب.

٥٠ - ويمثل مجال التدريب التقني والمهني مجالاً رئيسياً من مجالات الاستثمار، ولا سيما فيما بين النساء والشباب. وينبغي أيضاً اتخاذ تدابير بما يتيح للأشخاص ذوي الإعاقة الاستفادة على قدم المساواة من الخدمات والنظم والسياسات العامة، في مجالات من بينها الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية والعمل. كما تسهم الاستثمارات في مجالي الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية في تنمية الموارد البشرية ونمو الإنتاجية.

٥١ - وفي البلدان المتوسطة الدخل حيث سياسة تعميم التعليم الابتدائي مطبقة بالفعل، ينبغي التشديد على التوسع في التعليم الثانوي والعالي والتعليم والتدريب المهنيين، وذلك لكفالة إدماج المواطنين كعناصر منتجة داخل القوة العاملة. وفي الوقت نفسه، ينبغي للحكومات أن تعزز التعليم المستمر فيما بين العمال المنحدرين بالفعل في القوة العاملة، والاستثمار في برامج الرعاية والتعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. وقد سلّم بتلك الحاجة زعماء مجموعة الـ ٢٠ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، حين تعهدوا بدعم تنشيط جهود التدريب في استراتيجياتهم للنمو والاستثمار، والتزموا بمساعدة البلدان الأخرى في جهودها الرامية إلى تنمية المهارات بفعالية.

٥٢ - ويمكن أيضاً للاستثمارات في رأس المال الطبيعي أن تزيد من القدرة الإنتاجية. فرأس المال الطبيعي، الذي يُعرّف بأنه الأصول الطبيعية بما تؤديه من دور في توفير المدخلات من الموارد الطبيعية والخدمات البيئية لأغراض الإنتاج الاقتصادي^(١٦)، يُعتَبَر بوجه عام مؤلفاً من ثلاث فئات رئيسية هي: مخزونات الموارد الطبيعية والأراضي والنظم الإيكولوجية. والفئات الثلاث جميعاً ضرورية لاستدامة التنمية في الأجل الطويل، وللبنش والكائنات الحية الأخرى.

(١٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *OECD Glossary of Statistical Terms*. متاح على:

<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>

ومن الضروري حفز ودعم الاستثمارات في رأس المال الطبيعي بتدابير محددة الهدف في إطار الإنفاق العام والإصلاحات السياسية والتغييرات التنظيمية.

٥٣ - وقد أثرت الأزمة العالمية الأخيرة على قدرة حكومات كثيرة على تمويل مشاريع جديدة للهياكل الأساسية وصيانة وإصلاح ما هو قائم منها. وينبغي بالتالي للبلدان المانحة والبلدان المستفيدة أن تستعرض مخصصات المعونة وتعدها بغية زيادة القدرات الإنتاجية لدى البلدان المستفيدة. وينبغي أيضاً تحسين قدرة الحكومة على حشد الموارد المالية المحلية من خلال مجموعة متنوعة من الخيارات، من بينها إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص مع التشارك في تحمل المخاطر بشكل ملائم، بما يحفز مشاركة أكبر من جانب القطاع الخاص في تنمية القدرة الإنتاجية. ويقدم الإطار ٤ أدناه مثالاً للمبادرات الإقليمية المتخذة في أوروبا الشرقية التي حفزت الاستثمارات في الهياكل الأساسية، بسبل من بينها المساعدة الخارجية من خلال التمويل.

الإطار ٤

المبادرات الإقليمية والقدرة الإنتاجية: الاتحاد الروسي وبيلاروس وكازاخستان

بالنسبة للاقتصادات الأوروبية المتقدمة ذات القدرة الإنتاجية العالية غير المستغلة ومستويات البطالة المرتفعة، يظل الطلب، وليس العرض، هو العقبة الكأداء أمام النمو. وقد أنتجت هذه القدرة الفائضة فرصاً للحكومات من أجل التصدي لاحتياجات البنية الأساسية واستثمار موارد إضافية في التعليم والبحث. ومع ذلك، فبسبب انخفاض إيرادات الضرائب، تطلب هذا المسعى تمويلاً للديون، وهو ما تورعت الكثير من الحكومات عن الإقدام عليه.

وقد ساعدت المبادرات الإقليمية للسياسات التجارية، من قبيل إنشاء الاتحاد الروسي وبيلاروس وكازاخستان لاتحاد جمركي والتنفيذ المتواصل لاتفاق التجارة الحرة لأوروبا الوسطى، على تحسين الفعالية الاقتصادية وحفز الاستثمار. وقد عززت مشاريع البنية الأساسية الإقليمية، التي تشمل بناء وصيانة الطرق والسكك الحديدية وخطوط الأنابيب، التكامل الاقتصادي والاستثمار. وقد مولت المساعدة الخارجية، من قبيل مبادرة المعونة لصالح التجارة والاستثمارات المدعومة من المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير بعض هذه الأنشطة.

المصدر: الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠١١، الملحق رقم ١٧ (E/2011/37).

التقدم التكنولوجي والتغيير الهيكلي

٥٤ - تتطور القدرات الإنتاجية عندما تتزايد قدرة البلد على تحقيق إنتاج فعال وتنافسي لمجموعة أكبر من السلع والخدمات ذات قيمة مضافة أعلى. وتجري هذه العملية ليس فقط بتوسيع نطاق الاستثمار، على النحو المشار إليه أعلاه، وإنما كذلك بالانخراط في اكتساب التكنولوجيا وابتكارها. وللحكومات دور مهم تضطلع به في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من خلال تنفيذ السياسات الرشيدة وإنشاء البنية الأساسية وتيسير التدريب أو تولي توفيره. ويقوم القطاع العام بدور حاسم في دعم الأشكال المستجدة لتسهيل إدارة السوق من أجل حفز الابتكار في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بانهاج التنظيم الفعال وتقديم الخدمات العامة الملائمة للظروف المحلية.

٥٥ - وقد خضعت أغلب الاقتصادات المتقدمة لتغييرات هيكلية بارزة. ومن الخصائص الأساسية للتغيير تنامي أهمية المعرفة في مجال الأنشطة الاقتصادية. فقد تطورت تلك الاقتصادات من مرحلة الاقتصاد الزراعي، حيث تكون الأراضي المورد الأساسي، مروراً بمرحلة الاقتصاد الصناعي الذي يستند إلى الموارد الطبيعية والعمل، وصولاً إلى مرحلة الاقتصاد القائم أساساً على المعرفة، حيث تكون المعرفة المورد الأساسي.

٥٦ - وفي البلدان النامية، يمكن أن يكون للمعرفة وإدارتها دور مهم في زيادة النمو الاقتصادي وتيسير التغيير الهيكلي، حيث تستخدم المهارات والدراية والتغيير التكنولوجي كمحركات للنمو الاقتصادي. ويمكن كذلك أن يكون لاستخدام المعارف المحلية والضمنية ومعارف الشعوب الأصلية قيمة مضافة بالنسبة للقدرة الإنتاجية. وغالباً ما يشار إلى معارف الشعوب الأصلية باعتبارها معارف تتفرد بها ثقافة أو مجتمع معين^(١٧). ومع ذلك، يفتقر الكثير من البلدان إلى القدرة على استقاء المعارف من نظم المعرفة هذه. وينبغي أن تشمل زيادة القدرة الإنتاجية للبلد أيضاً تعزيز المؤسسات واتباع غير ذلك من الاستراتيجيات لتحفيز الاستثمار في مجال البحث والتطوير لرفع مستوى القدرة على استخدام المعارف المحلية ومعارف الشعوب الأصلية.

(١٧) انظر الموقع: www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm.

خامسا - تحقيق التنمية المستدامة

سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة

٥٧ - لسياسات الاقتصاد الكلي آثار على التنمية المستدامة قوية واسعة النطاق. ويمكن تحليل الصلات والعلاقات بينهما من خلال الركائز الأساسية الثلاث للتنمية المستدامة، وهي: التنمية الاقتصادية، والتنمية الاجتماعية، وحماية البيئة. والصلة بالركيزة الأولى مباشرة لأن سياسات الاقتصاد الكلي جزء لا يتجزأ من التنمية الاقتصادية.

٥٨ - أما العلاقة بين سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية الاجتماعية فتعود، وفق ما نوقش أعلاه، إلى قدرة تلك السياسات على تعزيز العمالة الكاملة والعمل اللائق سعياً للقضاء على الفقر، وكذلك زيادة الإيرادات من أجل الاستثمار والإنفاق على الأهداف الاجتماعية. ويساهم أيضاً إحراز التقدم في مجال التنمية الاجتماعية، ولا سيما في التعليم والرعاية الصحية، في تحقيق النمو الاقتصادي من خلال زيادة القدرات الإنتاجية للبلد في مجال رأس المال البشري.

٥٩ - وإبان انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (قمة الأرض) في ريو دي جينيرو، البرازيل، في عام ١٩٩٢، ظلت الصلة بين الاقتصاد الكلي والبيئة في أغلب الأحيان صلة غير مُستكشفة. وتاريخياً، عادة ما انصب التركيز على رفع مستوى النمو الاقتصادي إلى أقصاه مع تجاهل مسائل الاستدامة. ولكن، منذ انعقاد قمة الأرض أثبت البحث أن الاقتصاد الكلي يرتبط ارتباطاً لا انفصام له بالبيئة وأن لحماية البيئة دور أساسي في النمو والتنمية. وتشمل المسائل ذات الأهمية القدرة على إنتاج الإيرادات الضريبية لزيادة الإنفاق الحكومي من أجل تولي حماية البيئة والاستثمار في مجالات التكنولوجيات الخضراء.

٦٠ - وتعد سياسات الاقتصاد الكلي الرامية إلى تعزيز النمو المطرد وخلق فرص العمل المنتج عناصر مهمة لإحراز التقدم في مجال حماية البيئة. وعلى النقيض من ذلك، فالفقر عنصر يساهم بدرجة كبيرة ليس فقط في زيادة الأحياء الحضرية الفقيرة ولكن أيضاً في إزالة الغابات^(١٨). وتيسر للبلدان التي تشهد نمواً مستقراً ومطرراً القدرة على تحديد الأولويات ومعالجة المسائل البيئية أكثر مما تيسر للبلدان ذات الاقتصادات غير المستقرة أو الراكدة.

(١٨) Alexander S.P. Pfaff and others, "Effects of poverty on deforestation: distinguishing behavior from location", Agricultural and Development Economics Division Working Paper, No. 04-19 (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2004), متاح على الموقع: www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm

٦١ - وفي الوقت ذاته، يمكن للمشاكل البيئية أن تضر بالنمو الاقتصادي. فهناك أدلة موثقة وافرة على العراقيل التي تواجه النمو تتمثل في فقدان إنتاجية العمل بسبب سوء الصحة، والتخلي عن المحاصيل الزراعية بسبب تدهور التربة، وفقدان إنتاج مصائد الأسماك وعائدات السياحة بسبب التحات الساحلي واستنفاد الموارد البحرية. وقد تترتب تكاليف مالية أكبر عن نفقات الصحة العامة الرامية إلى تخفيف أو تفادي هذه الآثار وغيرها من الآثار السلبية المترتبة عن تدهور البيئة، في رفاه الإنسان. ومن شأن ذلك أن يفاقم معوقات الإنفاق الحكومي، وأن يحول صرف الموارد عن الاستثمارات المعززة للنمو.

٦٢ - ويمكن أن يكون لسياسات وظروف الاقتصاد الكلي آثار بيئية سلبية وأن تنطوي على احتمال إلحاق الضرر بالبيئة أو إبطاء التقدم نحو تحقيق التنمية المستدامة. فإبان فترات الكساد أو عند تطبيق سياسات اقتصاد كلي انكماشية، قد يكون للشواغل الاقتصادية الأولوية على الشواغل البيئية، سواء بالنسبة لصناع السياسات الحكوميين أو بالنسبة للجمهور عموماً.

٦٣ - ويمكن أيضاً أن تؤدي سياسات الاقتصاد الكلي إلى نقل الآثار البيئية عن طريق التجارة. فعلى سبيل المثال، قد يحفز انتهاز البلدان المتقدمة لسياسات الاقتصاد الكلي التوسعية النمو في البلدان النامية من خلال زيادة الطلب على ما تستقبله البلدان المتقدمة من صادراتها. لكن احتمال أن يؤدي ذلك النمو إلى تدهور للبيئة قد يتوقف على مدى سلامة وفعالية السياسات البيئية التي يتبعها البلد المصدر وعلى درجة التلوث الذي تنتجه الصناعات الآخذة في التوسع.

٦٤ - وبالتالي، فمن الضروري كفالة وضع سياسات بيئية سليمة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. وينبغي أن تتسم تلك السياسات بالقدرة على مواجهة عدم استقرار الاقتصاد الكلي وتقلب السياسات وعلى زيادة فرص العمل المستدام، ولا سيما بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون في فقر. وبينما يشار في الغالب إلى وجود مفاضلة بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة، تشير التقديرات الأخيرة للأمم المتحدة بأنه قد يكون من الممكن الجمع بين النمو السريع وحماية البيئة في البلدان النامية^(١٩)، عن طريق الاستثمار بصورة كافية في تحويل مسار التنمية نحو مسار نمو أكثر استدامة وأكثر مراعاة للبيئة.

(١٩) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١: التحول التكنولوجي الكبير من أجل اقتصاد مراعٍ للبيئة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.11.II.C1) متاح على الموقع: www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf

النمو الاقتصادي واستهلاك الموارد الطبيعية

٦٥ - في عام ٢٠١١، حذر فريق الموارد العالمية بأنه، بحلول عام ٢٠٥٠، قد يستهلك الجنس البشري سنويا ١٤٠ بليون طن من المعادن والحامات والوقود الأحفوري والكتلة الأحيائية، أي ثلاثة أضعاف استهلاكه الحالي، ما لم تشرع الأمم في "فصل" معدلات النمو الاقتصادي عن معدل استهلاك الموارد البشرية^(٢٠). وأشار الفريق إلى أن متوسط استهلاك الفرد من تلك الموارد الأساسية الأربع يبلغ ١٦ طنا في البلدان المتقدمة، بل قد يصل استهلاك الفرد إلى ٤٠ طنا أو أكثر، في بعض تلك البلدان. وعلى سبيل المقارنة، يستهلك الشخص العادي في الهند اليوم أربعة أطنان من تلك الموارد سنويا.

٦٦ - ويشير مفهوم "الفصل" إلى تخفض حجم الموارد، من قبيل الوقود الأحفوري أو الماء، التي تُستغل في النشاط الاقتصادي، وإلى فك الصلة القائمة بين النمو الاقتصادي والتنمية، من ناحية، وتدهور البيئة، من ناحية أخرى. ويعني فصل الموارد خفض معدل استخدامها حسب كل وحدة من وحدات النشاط الاقتصادي، بينما يعني فصل الأثر الإبقاء على مستوى الإنتاج الاقتصادي مع تقليص الأثر السلبي الذي يترتب في البيئة عن الأنشطة الاقتصادية المضطلع بها.

٦٧ - وفصل الموارد جارٍ بالفعل إلى حد ما من خلال الابتكار التكنولوجي. ورغم ذلك، فبينما قد تراجعت الآثار البيئية المحلية في بعض المناطق الجغرافية، تتفاقم حدة الآثار البيئية على الصعيد العالمي عموما.

٦٨ - وهناك فوائد وتعديلات محتملة ترتبط باتخاذ أحد البلدان قرار السعي بنشاط لإجراء الفصل. أما الفوائد، فتتمثل في تحسين استخدام الموارد وزيادة فعاليته؛ وخفض الآثار البيئية السلبية، ومن ثم الإسهام إيجابيا في المشاعات العالمية، من خلال خفض مستويات استنفاد الموارد وانبعاثات الكربون والتلوث؛ وتحقيق آثار جانبية إيجابية، مثل خلق فرص العمل الناشئة عن الاستثمار في التكنولوجيات الجديدة وفي البحث والتطوير.

٦٩ - وفي الوقت ذاته، يقتضي انتهاز استراتيجي للفصل إحداث تغييرات مهمة في السياسات الحكومية وأنماط الاستهلاك والإنتاج. ففي حالة فصل النمو الاقتصادي عن

(٢٠) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فصل النمو الاقتصادي عن استخدام الموارد الطبيعية والآثار البيئية (٢٠١١)
(Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth (2011))، متاح على الموقع: www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling_report_english.pdf

الوقود الأحفوري والسعي إلى إيجاد مصادر بديلة للطاقة، قد تزداد تكاليف الطاقة التي يتعين أن تتحملها الصناعة والمستهلكون أو أن تتولى الحكومات دعمها؛ وهو ما قد يؤدي، بالتالي، إلى خفض معدلات النمو الاقتصادي. وتجد البلدان المتقدمة سهولة أكبر في تحمل هذه التكاليف مقارنة بالبلدان النامية التي تركز على القضاء على الفقر.

٧٠ - وقد يقتضي أيضا اتخاذ القرار بتعزيز الفصل إجراء حوار اجتماعي مستنير ودعما من عموم الجمهور. وعلاوة على ذلك، قد يكون من الضروري تهيئة بيئة مواتية مدعومة بأدوات وحوافز ضريبية ومالية، تعزز الابتكار وزيادة البحوث والمعارف العلمية، واكتساب تكنولوجيات موفرة للطاقة وسليمة بيئيا (انظر الإطار ٥ للإطلاع على مثال للجهود الرامية إلى فصل نمو الاقتصاد الكلي عن استهلاك الطاقة).

٧١ - وسواء سعى بلد ما لانتهاج استراتيجية للفصل أم لم يفعل، فيتعين مع ذلك أن تراعي استدامة قاعدته من الموارد الطبيعية في سياساته للاقتصاد الكلي مراعاة صريحة، وأن تكون الاستدامة هي أساس وضع السياسات المتعلقة بالاستثمار المباشر الأجنبي في مجال صناعات استخراج الموارد.

٧٢ - ويؤدي أيضا استخدام الموارد الطبيعية والاعتبارات البيئية إلى إعادة التفكير في الافتراضات المتعلقة بالنمو الاقتصادي وفي الحدودية المعترف بها للنتائج المحلي الإجمالي كمقياس من مقياس النمو والرفاه. والبحث جارٍ لتحديد المؤشرات الملائمة ووضع طرائق أكثر صرامة لقياس الاستدامة والرفاه من أجل الأخذ بها في نظم الحسابات القومية واتخاذ قرارات بشأن السياسات تكون أكثر استنارة. ولإدماج جميع أبعاد التنمية المستدامة إدماجا كاملا، تم اقتراح تدابير جديدة وبديلة لتكملة مقياس الناتج المحلي الإجمالي أو تجاوزه. ومع ذلك، ففي الوقت الراهن، ليس هناك من قبول واسع النطاق لمقياس بديل أو توافق آراء بهذا الشأن.

الإطار ٥

الدائمك: نمو الاقتصاد الكلي واستهلاك الطاقة

منذ عام ١٩٩٠، راحت الدائمك تفصل بين نمو الاقتصاد الكلي واستهلاك الطاقة، بينما تقلل في الوقت نفسه من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. ولبلد تاريخ طويل من صنع السياسات على أساس توافق الآراء، والاستقرار السياسي. وأجرت حكومة الدائمك نقاشا شاملا ومفتوحا من أجل الحصول على دعم واسع بين أصحاب المصلحة لرؤية شاملة بشأن سياسات الطاقة.

ويتمثل الهدف الطويل الأجل للبلد في مجال الطاقة في إنهاء الاعتماد على الوقود الأحفوري بحلول عام ٢٠٥٠. وفي عام ٢٠١١، نشرت حكومة الدانمرك الوثيقة المعنونة استراتيجية الطاقة لعام ٢٠٥٠: من الفحم والنفط والغاز إلى الطاقة الخضراء، وهي وثيقة سياسات تتضمن سلسلة من المبادرات الجديدة في مجال سياسات الطاقة، بغرض البناء على السياسات القائمة وتحويل الدانمرك إلى مجتمع قليل الانبعاثات الكربونية مع التمتع بإمداد مستقر ومعقول التكلفة بالطاقة. وسيجري التفاوض في البرلمان على إدراج المبادرات الجديدة في مجال سياسات الطاقة المعروضة في وثيقة استراتيجية الطاقة لعام ٢٠٥٠ في القانون الدانمركي. وتعمل الحكومة على تحقيق اتفاق واسع بشأن الهدف الطويل الأجل للاستراتيجية ومبادراتها الممتدة إلى عام ٢٠٢٠.

المصدر: سياسات الطاقة في بلدان الوكالة الدولية للطاقة: الدانمرك - استعراض عام ٢٠١١ (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والوكالة الدولية للطاقة، ٢٠١١)، متاح على الموقع www.oecd-ilibrary.org.

التنمية المستدامة والعمالة

٧٣ - في سياق التصدي للأزمة المالية في عام ٢٠٠٩، اعتمدت اقتصادات هامة عديدة حزم من الحوافز المراعية للبيئة. وتراوح نصيب الحوافز المراعية للبيئة من إجمالي حزم الحوافز بين ٣ في المائة في اليابان و ٨١ في المائة في جمهورية كوريا. وتم تخصيص الجزء الأكبر من الحوافز لكفاءة الطاقة في المباني وشبكات السكك الحديدية وشبكات الطاقة، مع إعطاء نصيب صغير فقط للطاقة المتجددة^(٢١). وعادة ما تقتصر مثل تلك الحوافز بخلق حوالي ٤ ملايين وظيفة، أغلبها ممولة من الديون.

٧٤ - وسيكون توفر التمويل للاستثمارات من بين القيود التي تعرقل التحول نحو اقتصادات قليلة الانبعاثات في أغلب البلدان النامية، وبالأخص في الأسواق المحلية الصغيرة للتكنولوجيات القليلة الانبعاثات. وسيتعين أن تكون سياسات الاقتصاد الكلي مؤيدة بشكل متنسق للاستثمار، كما سيتعين اعتماد إصلاحات مؤسسية، بما في ذلك إعادة رسملة المصارف الإنمائية وإعادة توجيه تركيزها. وهذه القيود هي بمثابة تذكيرة بأن أي دفعة واسعة النطاق للإنفاق الحكومي من قبل البلدان النامية من أجل التحرك باتجاه التنمية المستدامة سيكون لها بعد عالمي.

(٢١) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، "Green jobs and social inclusion"، Rio 2012 Issues Brief, No. 7 (2011)، متاح على الموقع: www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=138.

٧٥ - وكثيرا ما تكون الوظائف حجة جذب سياسي رئيسية لصالح السياسات المستدامة، رغم أن أغلب الإجراءات الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة تعتبر إيجاد الوظائف الخضراء مكسبا مرافقا وليس هدفا رئيسيا. وحيث أنه لا يوجد تعريف متفق عليه عامة لـ "الوظائف الخضراء"، فمن الأفيد أن ننظر إلى التأثير الصافي على العمالة عبر كافة قطاعات الاقتصاد للسياسات والتدابير المتخذة للانتقال إلى اقتصاد أخضر.

٧٦ - ويفيد تقرير تم التكليف بإعداده كجزء من مبادرة فرص العمل الخضراء الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة والمنظمة الدولية لأرباب العمل والاتحاد الدولي للنقابات إلى أن عدد فرص العمل الخضراء في العالم قد يزيد من ٢,٣ مليون إلى ٢٠ مليون وظيفة في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٣٠^(٢٢)، وهو ما يعني إيجاد ٧٥ ٠٠٠ فرصة عمل خضراء سنويا. وستوفر الصين وحدها ٤,٥ ملايين فرصة عمل في مجال الطاقة الريحية والشمسية بحلول عام ٢٠٢٠. ومن جهة أخرى، لن تكون فرص العمل الخضراء وحدها ردا كافيا على التحدي العالمي في مجال العمالة والمتمثل في إيجاد ما يقارب ٦٣ مليون فرصة عمل لائق جديدة سنويا بحلول عام ٢٠٥٠.

٧٧ - وفي أعقاب الأزمة، اقترح الأمين العام "اتفاقا عالميا أخضر جديدا" من أجل تسريع وتيرة الإنعاش الاقتصادي وإيجاد فرص العمل مع مواجهة تحديات التنمية المستدامة وتغير المناخ والأمن الغذائي عن طريق التركيز المبكر للاستثمارات العامة الضخمة في البلدان النامية في قطاع الطاقة المتجددة والإنتاج الغذائي الزراعي الذي يقوم به أصحاب الحيازات الصغيرة حتى تشجع الاستثمارات الخاصة التكميلية. وسيقتضي ذلك إعانات مشتركة عالمية واستثمارات عامة واسعة النطاق من أجل جذب الاستثمار الخاص. وعلى إثر سنوات شهدت سهولة في الائتمانات وإفراطا في الاستثمار قبل وقوع الأزمة، يواجه العالم اليوم فائضا في القدرات المستعملة استعمالا ناقصا في معظم قطاعات الاقتصاد المربحة. وفي هذا السياق، فإن الاستثمارات العامة الجيدة التنسيق والعابرة للحدود وحدها يمكنها أن تمول المنافع العامة الخضراء اللازمة وأن تتيح استثمارات خاصة تكميلية عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل التصدي لهذه التحديات العالمية.

(٢٢) برنامج الأمم المتحدة للبيئة، Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World (Nairobi, 2008). متاح على الموقع: www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf

سادسا - التنسيق العالمي من أجل تهيئة بيئة مواتية

٧٨ - أطلقت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعامي ٢٠٠٨-٢٠٠٩ مستوى غير مسبوق من الإجراءات المنسقة من قبل الحكومات وصناع السياسات عبر أنحاء العالم. بيد أنه لم توجد منذئذ استجابة منسقة واضحة المعالم للتحديات الكبرى الحالية، بما في ذلك المستويات المرتفعة للبطالة في العالم. ويتعين كفالة تنسيق السياسات على نحو يتسم بالمصادقية والفعالية من أجل إعادة التوازن إلى الاقتصاد العالمي وتهيئة بيئة دولية أكثر تمكينا.

٧٩ - وسوف يقتضي الوصول إلى اقتصاد عالمي متين ومرن تنسيقا عالميا قويا لسياسات الاقتصاد الكلي. وتقوم الحاجة إلى تنفيذ آليات محددة وتنسيقها دوليا بغية تعظيم تأثير القرارات المتعلقة بالسياسات والحد من نطاق المضاربة والمكاسب التنافسية التي قد تظهر في غياب ذلك حينما تسعى البلدان إلى حلول فردية. ومن شأن هذه الآليات أن تشمل سياسات منسقة معاكسة للدورات الاقتصادية بغية تخفيف حدة دورات الازدهار والكساد، إضافة إلى التنسيق التنظيمي المالي الرامي إلى احتواء الأزمات الاقتصادية والمالية والتقلبات المالية وتقليل تأثيرها إلى أدنى حد ممكن.

٨٠ - وبينما قدمت اقتراحات وجرت نقاشات بشأن وضع آليات تنسيق عالمية رسمية من أجل تنفيذ مثل تلك التدابير المحددة، فلا يوجد حاليا توافق دولي في الآراء. وسوف تظل الأمم المتحدة منتدئ شاملا للنظر والتداول بشأن التنسيق العالمي. والأمم المتحدة مستعدة للاضطلاع بدور ريادي في تنفيذ ودعم آلية تنسيق متفق عليها دوليا.

سابعا - التوصيات

٨١ - تقدم التوصيات التالية بشأن سياسات الاقتصاد الكلي من أجل إيجاد فرص العمل، وزيادة القدرات الإنتاجية، وتحقيق التنمية المستدامة وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، في سياق تحقيق النمو الاقتصادي المطرد والشامل والمنصف سعيا إلى القضاء على الفقر.

إيجاد فرص العمل وتوفير العمل اللائق

٨٢ - ينبغي للبلدان النظر إلى إيجاد فرص العمل وتحقيق العمالة الكاملة كهدف لسياسات الاقتصاد الكلي يحظى بالأولوية من أجل مواجهة الحاجة الملحة إلى خلق فرص العمل وتوفير العمل اللائق.

٨٣ - وينبغي للحكومات استخدام السياسات المالية للإسهام في تنمية القدرات الإنتاجية لصالح النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل. وعلى سبيل المثال، ينبغي

للحكومات النظر في زيادة الإنفاق على البنية التحتية وتعزيز التحول الهيكلي عن طريق الحوافز الضريبية.

٨٤ - وينبغي للبلدان استخدام السياسات النقدية لزيادة استقرار القطاع المالي وتعزيز القطاعات الإنتاجية الكثيفة العمالة، بما في ذلك المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والزراعة.

٨٥ - وينبغي للسياسات المتعلقة بسعر الصرف وإدارة التدفقات الرأسمالية القصيرة الأجل أن تكمل السياسات المالية والنقدية الرامية إلى تحقيق التحول الهيكلي واستقرار القطاع المالي.

٨٦ - وينبغي للحكومات اتخاذ تدابير معاكسة للدورات الاقتصادية بغية التقليل إلى أدنى حد ممكن من تقلب الناتج والحد من الخسائر في فرص العمل خلال فترات التباطؤ الاقتصادي.

٨٧ - وينبغي للحكومات النظر في توفير فرص العمل بصورة مباشرة، مثل خطط ضمان العمالة الريفية، كجزء من استثمارها في الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية بغية الحد من أوجه الضعف وتمكين أشد الناس فقرا من المشاركة في النمو الاقتصادي والاستفادة منه.

٨٨ - وينبغي للحكومات دعم العمالة وتوفير العمل اللائق في القطاع الخاص عن طريقهيئة بيئة مواتية، بما في ذلك إطار تنظيمي موات ويتسم بالمسؤولية واستثمار تكميلي، بوجه خاص في قطاعات العمالة الكثيفة والتكنولوجيا الخضراء.

٨٩ - وينبغي للحكومات تحديد السياسات التي تزيد الصلاحية للعمل وفرص العمل للفئات التي تعاني تقليديا من معدلات بطالة عالية أو العمالة الهشة، مثل الشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة.

٩٠ - وينبغي للحكومات استخدام آليات الحوار الاجتماعي من أجل تحديد أولويات التنمية وصياغة سياسات الاقتصاد الكلي التي تعزز توفير أجور وظروف عمل أفضل من أجل ضمان النمو الاقتصادي والتنمية الشاملين للجميع والعريض القاعدة، مع التركيز على التوزيع المنصف والعادل للمكاسب الاقتصادية.

الطاقة الإنتاجية والنمو الاقتصادي

٩١ - ينبغي لصناع السياسات أن يستقوا من المعارف المتأتية من مصادرهم القطرية عند صياغة وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي الرامية إلى زيادة القدرات الإنتاجية. وبينما يمكن استخلاص بعض أوجه التماثل بين البلدان، فإن حالة كل بلد فريدة ولا يوجد حل واحد ملائم للجميع.

٩٢ - وإذا كان لسياسات الاقتصاد الكلي أن تسهم في تطوير القدرات الإنتاجية لصالح النمو، فإنه ينبغي للسياسات المالية أن تولد طلبا إجماليا قويا وأن تخصص ما يكفي من الاستثمار والإنفاق الحكومي لتكوين المهارات والبنية التحتية. وينبغي للسياسات النقدية، بما في ذلك الإطار التنظيمي المالي، أن تتيح تخصيصا كافيا للائتمان دعما للاستثمارات في الطاقة الإنتاجية، كاستثمار في البحث والتطوير مثلا.

٩٣ - وتقوم الحاجة إلى إيجاد فسحة مالية أكبر من أجل تمكين حكومات البلدان النامية من الإنفاق الاستثماري في مجال القدرات الإنتاجية.

٩٤ - ويتعين على الحكومات مواصلة بحث خيارات متنوعة لتمويل مشاريع البنية التحتية الجديدة والحفاظ على المشاريع القائمة وإعادة تأهيلها، مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مع التقاسم الملائم للالتزامات والمخاطر الطارئة. وقد أثبتت أيضا المصارف الإنمائية الإقليمية وغيرها من المبادرات المالية فعاليتها.

٩٥ - وثمة حاجة إلى تهيئة بيئة دولية فعالة ومواتية، وينبغي للمجتمع الدولي دعم البلدان الفقيرة في بناء قدرتها الإنتاجية بمزيد من المعونات وبكفالة إمكانية الحصول على التكنولوجيا بتكلفة ميسرة، وبالأخص التكنولوجيا الخضراء.

تحقيق التنمية المستدامة

٩٦ - يجب تصميم استراتيجيات لجعل التنمية أكثر استدامة على أساس كل بلد على حدة، بحيث تراعى الظروف المحلية، ومدى وفرة الموارد المتاحة، والاحتياجات الاجتماعية، ومدى توافر الموارد المالية.

٩٧ - واستنادا إلى مبدأ المسؤولية المشتركة والمتمايزة، ينبغي للبلدان المتقدمة والنامية على السواء السعي لتلطيف حدة الآثار السلبية للنمو الاقتصادي عن طريق تدابير تتعلق بالسياسات تعيد هيكلة النمو وتفصله عن الموارد الطبيعية بحيث يصبح النمو أقل استهلاكاً للموارد وأقل تلويثاً.

٩٨ - وينبغي أن ينصب تركيز السياسات الإنمائية وصنع سياسات الاقتصاد الكلي على تحديد وتنفيذ استراتيجيات مفيدة للجميع توفر مكاسب اقتصادية واجتماعية وبيئية في الوقت نفسه. وينبغي لسياسات الاقتصاد الكلي وما يتصل بها من سياسات اقتصادية أخرى، مثل تلك المتعلقة بالتجارة والخصخصة، أن تكون مصممة ومصاغة على نحو يتجنب الأضرار البيئية والاجتماعية.

٩٩ - وينبغي للباحثين وصناع السياسات في مجال الاقتصاد الكلي مواصلة استكشاف استدامة النمو الاقتصادي على المدى الطويل، وبالأخص في سياق الندرة المتزايدة للموارد الطبيعية، وتدهور البيئة العالمية، وتزايد انبعاثات الكربون، وتغير المناخ.

التنسيق العالمي من أجل بيئة مواتية

١٠٠ - ثمة حاجة إلى كفالة تنسيق السياسات على نحو يتسم بالمصداقية والفعالية على الصعيد العالمي من أجل إعادة التوازن للاقتصاد العالمي بشكل يتسم بالتنسيق والاستدامة وإيجاد بيئة دولية مواتية لمواجهة تحديات الاقتصاد الكلي الراهنة، وبالأخص المستوى المرتفع غير المسبوق لمعدلات البطالة العالمية.