

Distr.: General
25 April 2014
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٤

البند ١٣ من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الإقليمي

موجز دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٤

مذكرة من أمانة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ**

موجز

يتوقع أن يرتفع متوسط معدل نمو الاقتصادات النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ارتفاعاً معتدلاً في عام ٢٠١٤. ولكن تمشياً مع التنوع الذي تتسم به المنطقة، سيختلف أداء النمو باختلاف المناطق دون الإقليمية والبلدان.

ويحول عدد من العوامل دون حدوث نمو أسرع في المنطقة. فأولاً، لا يزال بطء النمو في الاقتصادات المتقدمة يؤثر سلباً على صادرات المنطقة وأسواقها المالية. وثانياً، يفرض تقليص التيسير الكمي من جانب الولايات المتحدة الأمريكية مزيداً من الضغوط على انتعاش عدة اقتصادات في المنطقة بتسببه في خروج تدفقات رأسمالية كبيرة. وثالثاً، تواجه الاقتصادات، لا سيما بعض الاقتصادات النامية الكبيرة، عدداً من التحديات المحلية، بما في ذلك قصور الهياكل الأساسية ووجود عجز كبير في الميزانيات والضغوط التضخمية وازدياد أوجه التفاوت واستمرارها.

* E/2014/1/Rev.1، المرفق الثاني.

** يعزى التأخر في تقديم هذه الوثيقة إلى عدم توافر بيانات عام ٢٠١٤ بحلول الموعد النهائي لتقديم الوثائق إلى خدمات المؤتمرات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

210514 210514 14-03480 (A)



وفي ظل توقعات إعاقه النمو، يكون الإنفاق الحكومي الإنتاجي عاملاً حاسماً من عوامل دعم النمو الشامل والتنمية المستدامة. ويفرض فتح الحيز المالي أمام ذلك الإنفاق تحدياً تحاول أن تبحثه دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٤. وتقوم الدراسة بذلك بتحليل السبل التي يمكن من خلالها للبلدان المنطقة زيادة الإيرادات الضريبية، بالنظر إلى أن الضرائب في معظم بلدان المنطقة كثيراً ما تكون غير كافية أو غير منصفة. وتبين تقديرات الدراسة أن عدداً كبيراً من البلدان يملك إمكانات كبيرة في مجال الضرائب. ومن شأن الاستفادة من ذلك أن يتيح زيادة الإيرادات الضريبية بنسبة ٧٠ في المائة أو أكثر في العديد منها.

ويمكن تعزيز الإيرادات الضريبية من خلال اتخاذ عدد من التدابير في مجال السياسة العامة، بما في ذلك على وجه الخصوص توسيع الوعاء الضريبي وترشيد المعدلات الضريبية لتوفير المزيد من الحوافز للامتثال الضريبي. ومن شأن تعزيز التعاون الإقليمي في مجال الضرائب أن يكون له تأثير أكبر من خلال القضاء على المنافسة الضريبية والتحويل غير المشروع للأموال.

وتدعو الدراسة إلى ضرورة زيادة فعالية وشفافية الإدارات الضريبية حتى يتسنى لها التعامل مع حالات التهرب الضريبي والاحتيايل الضريبي. وهي تقدم عدداً من خيارات السياسة العامة لتسلسل إصلاحات السياسة الضريبية والإدارة الضريبية وتدعو إلى إنشاء محاكم ضرائب خاصة للتعامل على وجه السرعة مع حالات الاحتيايل الضريبي. وهي تسوق أيضاً مبررات إنشاء منتدى آسيوي لشؤون الضرائب، تحت رعاية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، من أجل رصد التشريعات الضريبية للبلدان الأعضاء ونشر استعراض منتظم للإصلاحات الضريبية بهدف تنسيق الأنظمة الضريبية وتبادل أفضل الممارسات.

وقد ترغب اللجنة في التداول بشأن هذه المسائل والمقترحات السياساتية الواردة في هذه الوثيقة والنظر في السبل التي يمكن من خلالها تعزيز هذه المقترحات لتحقيق المصلحة المشتركة للدول الأعضاء.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٦	ثانيا - انتعاش النمو في ظل الضغوط
٦	ألف - تأثر المنطقة ببطء النمو وسياسات الاقتصادات المتقدمة النمو
٧	باء - عوائق النمو على الصعيد المحلي
٧	جيم - توقعات النمو والتضخم على صعيد المنطقة
١٠	دال - انتعاش التجارة تدريجيا
١١	هاء - التوقعات الإيجابية للاستثمار المباشر الأجنبي
١٢	ثالثا - التطورات الاجتماعية والاقتصادية
١٢	ألف - نمو فرص العمل ونوعيتها: استمرار تفاوت التقدم
١٤	باء - أوجه التفاوت التي تعوق استدامة النمو
١٦	رابعا - خيارات السياسة العامة لمواجهة التحديات
١٦	ألف - الإنفاق الحكومي المنتج لدعم النمو المستدام
١٩	باء - الاستثمار في الشباب
٢٠	جيم - التخفيف من حدة مخاطر تقلب تدفقات رأس المال
٢٣	خامسا - تعبئة الموارد المحلية: الخيارات المتاحة لتوسيع نطاق الحيز المالي
٢٦	ألف - رصد الإيرادات الضريبية
٢٩	باء - الخيارات المتاحة في مجال السياسة العامة لتحسين الإيرادات الضريبية

أولا - مقدمة

١ - يتوقع أن يرتفع في عام ٢٠١٤ متوسط معدل نمو الاقتصادات النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى ٥,٨ في المائة^(١). ويمثل ذلك زيادة طفيفة مقدارها ٠,٢ نقطة مئوية مقارنة بعام ٢٠١٣. وانعكاساً للتنوع الذي تتسم به المنطقة، يتوقع أن يختلف أداء النمو اختلافاً كبيراً فيما بين المناطق دون الإقليمية والاقتصادات. ففي حين يتوقع أن يتحسن النمو في جنوب آسيا وجنوب غرب آسيا والاقتصادات النامية في منطقة المحيط الهادئ، يرحب أن تشهد المناطق دون الإقليمية الأخرى أداءً مستقراً أو متباطئاً.

٢ - ورغم أن الاقتصادات النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لا تزال ركيزة للالتعاش الاقتصادي العالمي، فإن كلا من العوامل الخارجية والداخلية تكبح نمو تلك الاقتصادات بوتيرة أسرع. فإلى جانب بطء الانتعاش في الاقتصادات المتقدمة، تفرض التدفقات الرأسمالية الخارجة الناجمة عن انعكاس مسار السياسة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية صعوبات على عدد من الاقتصادات. وتمثل المعوقات الهيكلية المحلية أيضاً تحديات أمام النمو في بعض الاقتصادات النامية الكبيرة في المنطقة.

٣ - ولا يزال النمو واستقرار الاقتصاد الكلي في المنطقة يتأثران بانخفاض النمو وسياسات العالم المتقدم النمو. فالشواغل المتصلة بخفض مصرف الاحتياطي الاتحادي بالولايات المتحدة التيسير الكمي أو برنامج شراء السندات (المشار إليه بكلمة "تقليص") أدت إلى تقلب كبير في أسواق الأصول، أولاً في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ ومرة أخرى في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. وقد استجابت البلدان لذلك بمزيج من السياسات تمثل تحديداً في السماح بانخفاض قيم العملات واستخدام احتياطات النقد الأجنبي ورفع أسعار الفائدة.

٤ - وفي عام ٢٠١٣، تأثرت بعض الاقتصادات الرئيسية في المنطقة أيضاً بالتحديات المحلية، بما في ذلك قصور الهياكل الأساسية ووجود عجز كبير في الميزانيات والضغط التضخمي وعدم كفاية التوسع في الوظائف العالية الجودة في القطاع الرسمي وازدياد أوجه التفاوت. وتؤكد توقعات إعاقه النمو المحلي في المنطقة على أهمية الإنفاق الحكومي الإنتاجي لدعم النمو الشامل والتنمية المستدامة. وسيكون أحد التحديات الحاسمة تمويل برامج التنمية الضرورية.

(١) جميع التنبؤات والبيانات صالحة حتى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٤.

٥ - وتتضمن الدراسة تحليلاً تفصيلياً لسبل زيادة الموارد المحلية، لا سيما توسيع الحيز المالي. وعلى وجه الخصوص، يتعين على البلدان تعزيز تحصيل الضرائب نظراً لأن مستويات الإيرادات الضريبية ليست كافية أو منصفة حالياً. ويبين تحليل مستوى وتكوين الإيرادات الضريبية الحالية في مجموعة مختارة من بلدان المنطقة أن العديد من هذه البلدان يملك إمكانات ضريبية كبيرة لم تتم الاستفادة منها حتى الآن. ومن شأن الاستفادة من تلك الإمكانيات أن يتيح زيادة الإيرادات الضريبية بنسبة ٧٠ في المائة أو أكثر في عدد من الاقتصادات. وفي حين توجد فائدة من بعض الإعفاءات والامتيازات الضريبية، فإن كثيراً منها غير منتج ويتسبب في خفض الإيرادات الضريبية. وعلاوةً على ذلك، ما لم يكن بإمكان المستثمرين الأجانب تقديم شيء إضافي مقارنةً بالمستثمرين المحليين، فإن منحهم معاملة ضريبية تفضيلية يؤدي فقط إلى اختلال العملية التنافسية وإلحاق الضرر بالمركز التنافسي للشركات المحلية.

٦ - ويمكن تعزيز الإيرادات الضريبية من خلال اتخاذ عدد من التدابير في مجال السياسة العامة. وتشمل هذه التدابير على سبيل المثال توسيع الوعاء الضريبي، وترشيد المعدلات الضريبية لتوفير قدر أكبر من الحوافز للامتنال الضريبي، والتعامل بسرعة مع حالات التهرب الضريبي والاحتيال الضريبي، وزيادة فعالية وشفافية الإدارات الضريبية. وفي هذا السياق، تعرض الدراسة استراتيجية لتسلسل إصلاحات السياسة الضريبية والإدارة الضريبية، بما في ذلك إنشاء محاكم ضريبية خاصة. وهي تدفع أيضاً بأن تعزيز التعاون الإقليمي من شأنه أن يمكن البلدان من رفع مستويات الإيرادات الضريبية بالقضاء على المنافسة الضريبية والتحويل غير المشروع للأموال. وفي هذا الصدد، تقترح الدراسة إنشاء منتدى آسيوي لشؤون الضرائب تحت رعاية اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ.

٧ - وينقسم الموجز التالي للدراسة إلى أربعة فروع. ويتناول الفرع الثاني التحديات التي تواجهها المنطقة بتفصيل أكبر. وهو يبدأ بمناقشة توقعات النمو في البلدان المتقدمة النمو وإمكانية تداعي آثار سياسات تلك البلدان في المنطقة. ويتطرق بعد ذلك إلى مناقشة توقعات النمو والتضخم في المنطقة، بما في ذلك في بعض الاقتصادات الإقليمية الرئيسية. ويتبع ذلك عرض لآفاق تطورات التجارة الإقليمية وآفاق الاستثمار المباشر الأجنبي. ويناقش الفرع الثالث بعض التحديات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية في المنطقة، مثل مشكلة خلق فرص العمل ونوعيتها واستمرار مشكلة التفاوت. ويقدم الفرع الرابع التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة لمعالجة بعض هذه المسائل. وتتضمن هذه التوصيات كفالة الإنفاق الحكومي الإنتاجي حتى يتسنى دعم النمو بصورة مباشرة في الأجل القصير مع المساعدة على معالجة التحديات الهيكلية التي تؤثر على النمو في الأجل الطويل؛ واتخاذ تدابير لمعالجة بطالة الشباب، وهو جزء

مهم للغاية من التحديات في مجال العمالة؛ وانتهاج سياسات لإدارة المخاطر الناشئة عن تقلب التدفقات المالية.

٨ - ويتعمق الفرع الخامس في شرح ما انتهت إليه الدراسة من نتائج بشأن سبل توسيع الحيز المالي. فيبدأ بشرح الأسباب وراء القول بأن تعزيز الإيرادات الضريبية ربما يكون هو المسار الأجدي لخلق حيز مالي في المنطقة ويسلط الضوء على الأسباب التي تجعل تكوين الإيرادات الضريبية لا يقل أهمية عن مستوى تلك الإيرادات. ويعقب ذلك عرض لتقديرات الإمكانيات الضريبية في مجموعة مختارة من بلدان المنطقة، مع تسليط الضوء على البلدان التي تقوم في الوقت الراهن بتحصيل إيرادات ضريبية أقل من المستوى المناسب قياساً بهيكل اقتصادها. وأخيراً، يعرض هذا الفرع خيارات السياسة العامة بشأن السبل التي يمكن أن تتبعها البلدان لزيادة إيراداتها الضريبية.

ثانياً - انتعاش النمو في ظل الضغوط

ألف - تأثير المنطقة ببطء النمو وسياسات الاقتصادات المتقدمة النمو

٩ - في عام ٢٠١٣، تأثر النمو في المنطقة ببطء النمو المسجل في الاقتصادات المتقدمة النمو الرئيسية، وهي الولايات المتحدة ومنطقة اليورو واليابان. وبالنظر إلى أهمية هذه الاقتصادات من حيث الروابط بين التجارة والاستثمار، يظل استمرار بطء الانتعاش مصدر قلق للمنطقة. وستكون هناك صعوبات في زيادة معدلات النمو بدرجة كبيرة في الاقتصادات المتقدمة النمو الرئيسية في الأجل القريب. ومن غير المرجح أن تحدث زيادة حادة في الطلب الاستهلاكي في الولايات المتحدة ومنطقة اليورو مع استمرار ارتفاع معدلات البطالة. وفي حين شهد عام ٢٠١٣ هدوءاً معقولاً في الأسواق المالية في منطقة اليورو، فلا تزال هناك مخاطر انعدام استقرار الاقتصاد الكلي نتيجة لفقدان ثقة المستثمرين مرة أخرى في التقدم المحرز في حل مشكلة الديون. وعلاوةً على ذلك، هناك تباين في وجهات النظر بشأن إمكانية حدوث انكماش في منطقة اليورو^(٢). وداخل منطقة آسيا والمحيط الهادئ، ستعتمد آفاق النمو لليابان على تأثير برنامج الإصلاح الجاري، بما في ذلك طائفة من السياسات التي ستعلن لتغيير الهيكل الاقتصادي للبلد وزيادة الضريبة على المبيعات التي بدأ الأخذ بها في نيسان/أبريل ٢٠١٤.

(٢) International Monetary Fund (IMF), "Euro Area: 'Deflation' Versus 'Lowflation'" (2014)

١٠ - وكان للسياسات المتبعة في العالم المتقدم النمو أيضاً تأثير كبير على المنطقة من خلال تداعي الآثار المترتبة على تقليص التيسير الكمي من جانب الولايات المتحدة. وشهد شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ حالة من التدفقات الرأسمالية الخارجة من المنطقة. وكانت أكبر حالي هبوط في أسواق الأسهم الحالية التي سجلت في تركيا (٧,٧ في المائة) وتلك المسجلة في الهند (٤,٤ في المائة). وقد حدث ذلك في أعقاب خروج أوسع انتشاراً للأموال في الربع الثالث من عام ٢٠١٣ في ظل توقعات في الأسواق المالية بأن التقليص سيبدأ في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وقد شهدت سوق الأسهم التركية التراجع الأكبر (-٢٥ في المائة) في الفترة بين حزيران/يونيه وآب/أغسطس ٢٠١٣، وتلتها سوقاً إندونيسيا وتايلند (نحو -٢٠ في المائة). وفي آب/أغسطس ٢٠١٣ وحده، تراجعت رسملة أسواق الأسهم في سبعة اقتصادات في المنطقة بمقدار ٣٢٣ بليون دولار مقارنة بالشهر السابق.

باء - عوائق النمو على الصعيد المحلي

١١ - تأثر النمو في منطقة آسيا والمحيط الهادئ في عام ٢٠١٣ بالانخفاض النسبي لمعدلات النمو في بعض الاقتصادات الإقليمية الرئيسية من جراء التحديات المحلية. ومن أهم تلك التحديات قصور الهياكل الأساسية ووجود عجز كبير في الميزانيات والضغوط التضخمية وعدم كفاية فرص العمل المتاحة في القطاع الرسمي وازدياد أوجه التفاوت.

١٢ - فقد نشأت عن قصور الهياكل الأساسية ثغرات في القدرات الإنتاجية. وقد أسهمت تلك الثغرات في فرض ضغوط تضخمية. فعدم كفاية النمو في فرص العمل المتاحة في القطاع الرسمي وازدياد العمالة غير الرسمية أو غير المستقرة يعيقان التوسع المستدام في الطلب المحلي عندما ينحسر الطلب الخارجي. ويؤكد البحث أن ازدياد أوجه التفاوت، التي تتفاقم في المنطقة، يضر باستقرار الاقتصاد ونموه. ويُستنتج من الدراسة وجود علاقة موجبة بين أوجه التفاوت (مُعامل جيني) وديون الأسر المعيشية.

١٣ - وأثر تباطؤ النمو نسبياً في إندونيسيا والصين والهند، مقارنة بمعدلات النمو المسجلة في فترة ما قبل الأزمة، على النمو في البلدان الأصغر حجماً بسبب اعتمادها على تلك الاقتصادات الكبيرة من خلال السلسلة الإقليمية المضيفة للقيمة.

جيم - توقعات النمو والتضخم على صعيد المنطقة

١٤ - ازداد معدل النمو في عام ٢٠١٣ ازدياداً طفيفاً حيث بلغ ٥,٦ في المائة مقارنة بـ ٥,٤ في المائة في عام ٢٠١٢. لكن معدلات النمو على صعيد المناطق دون الإقليمية اتسم بالتباين في عام ٢٠١٣. ففي شرق وشمال شرق آسيا، وهي منطقة دون إقليمية تعتمد كثيراً

على التجارة، بلغ معدل النمو ٤,٢ في المائة في عام ٢٠١٣ حيث استفادت من تحسُّن توقعات النمو على الصعيد العالمي. و في عام ٢٠١٣، توقف تباطؤ النمو الذي شهدته الصين منذ عام ٢٠١٠ في حين تحسَّن معدل النمو في معظم الاقتصادات الأخرى. ويُتوقع أن تسجل المنطقة دون الإقليمية ككل نموا مطردا في الأداء الاقتصادي في عام ٢٠١٤ رغم احتمال حدوث تباطؤ طفيف في اقتصاد كل من الصين واليابان. ولا يُتوقع، على المدى القصير حتى المدى المتوسط، أن تعود الصين إلى تسجيل معدلات النمو التي سجلتها في فترة ما قبل الأزمة على اعتبار أن مزيدا من الجهود سيُبدل لإعادة التوازن للنمو وزيادة حصة الطلب المحلي، ولا سيما من خلال تشجيع الاستهلاك. ومن شأن الإصلاحات الهيكلية التي أُدخلت في الآونة الأخيرة، ومنها تحويل وجهة الاقتصاد الصيني صوب نظام قائم على السوق وسعي جمهورية كوريا إلى تعزيز استثمار الشركات وإنشاء فرص العمل، أن تسهم في تحسين توقعات نمو المنطقة دون الإقليمية على المدى المتوسط.

١٥ - وتراجع زخم النمو في جنوب شرق آسيا إذ بلغ معدل النمو ٥ في المائة في عام ٢٠١٣ مقارنة بـ ٥,٥ في عام ٢٠١٢. وأدى بطء الانتعاش الاقتصادي على الصعيد العالمي إلى تراجع الصادرات، ولا سيما في النصف الأول من العام. وتباطأ أيضا نمو الطلب المحلي في الاقتصادات الناشئة الكبيرة كإندونيسيا نظرا لاعتمادها سياسة نقدية صارمة من أجل الحد من ارتفاع معدلات التضخم وهروب رأس المال، وفي تايلند نظرا لارتفاع ديون الأسر المعيشية ولانعدام الاستقرار السياسي. وعلى العكس من ذلك، سجل اقتصاد الفلبين نموا سريعا رغم وقوع إعصار هايان في أواخر عام ٢٠١٣. أما أقل البلدان نموا في هذه المنطقة دون الإقليمية، وهي تيمور - ليشتي وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا وميانمار، فاستمرت تسجل معدلات نمو مرتفعة يحفزها في ذلك أمور منها تدفق الاستثمار الأجنبي تدفقا مطردا. ومن المتوقع ألا يطرأ عموما تغير يذكر على معدلات النمو في هذه المنطقة دون الإقليمية في عام ٢٠١٤. ويُتوقع أن تسترد الصادرات عافيتها نظرا لزيادة الطلب العالمي وتلقي المساعدة على استدامة النمو. بيد أن تقلبات الأسواق المالية، التي ازدادت في منتصف عام ٢٠١٣ نظرا لتوقعات تقليص تدابير التيسير الكمي، ستظل تشكل خطرا يهدد بحدوث تراجع.

١٦ - وسجلت شمال ووسط آسيا نموا أكثر بطءا بلغ معدله ٢,١ في المائة في عام ٢٠١٣ بالمقارنة مع ٣,٨ في المائة في عام ٢٠١٢. فقد أعاق ضعف الطلب العالمي على الطاقة والذهب والفلزات نمو الاقتصادات القائمة على الموارد، ولا سيما في الاتحاد الروسي. ورفع مستوى الإنفاق العام، خاصة على البرامج الاجتماعية، في عدة اقتصادات سعيًا لتحقيق

استدامة الطلب المحلي، مما أثر سلباً على أرصدها المالية. وفي الاقتصادات المستوردة الصافية للطاقة، تراجع نمو الناتج بسبب حدوث تناقص في إنفاق الأسر المعيشية واكمه انخفاض في تحويلات العمال المهاجرين، مما عكس تباطؤا اقتصاديا في الاتحاد الروسي، وهو أكبر بلد مضيف للعمال المهاجرين في هذه المنطقة دون الإقليمية. ومن المتوقع أن يزداد تراجع نمو الناتج في المنطقة دون الإقليمية في عام ٢٠١٤، ومرد ذلك أساسا إلى تأثير انعدام الاستقرار الجيوسياسي على اقتصاد الاتحاد الروسي الذي يُرتقب أن يسجل معدل نمو لا يتعدى ١ في المائة. وبسبب ارتباطها باقتصاد الاتحاد الروسي، يُتوقع أن تسجل عدة اقتصادات أخرى في المنطقة دون الإقليمية أيضا تباطؤا في النمو.

١٧ - وارتفع معدل النمو الاقتصادي في جنوب آسيا وجنوب غربها ليلبلغ ٣,٩ في المائة في عام ٢٠١٣ مقارنة بـ ٣,٤ في المائة في عام ٢٠١٢. وتحسّن معدل النمو في تركيا وسري لانكا وملديف والهند. وأدى إنفاق الأسر المعيشية إلى انتعاش هذه الاقتصادات، وعزز ذلك اطراد الإيرادات من المزارع وتحويلات العمال المهاجرين. وأعاق شحّ الطاقة الأنشطة الاقتصادية في عدة اقتصادات. كما أعاق الاضطرابات السياسية والمشاكل الأمنية النمو في أفغانستان وباكستان وبنغلاديش ونيبال. وولّد الحد من تدابير التيسير الكمي في الولايات المتحدة تقلبات في أسواق رأس المال في تركيا والهند، مما أبرز ضعف أسس الاقتصاد الكلي من قبيل حالات العجز الكبير في الحساب الجاري التي تغطّي من خلال الاقتراض الخارجي القصير الأجل. أما هامش المناورة المالية، فهو محدود بسبب العجز المالي الكبير. ومن المتوقع أن يستمر النمو في المنطقة دون الإقليمية في الارتفاع في عام ٢٠١٤، وذلك رهنا بتعزيز الاقتصاد العالمي وتحسّن استهلاك الأسر المعيشية والاستثمار. ويكتسي التصدي للقيود التي تحد من العرض، ولا سيما شحّ الإمدادات من الطاقة، أهمية حاسمة بالنسبة لنمو المنطقة دون الإقليمية مستقبلا.

١٨ - وانخفض معدل النمو في اقتصادات البلدان الجزرية النامية في المحيط الهادئ من ٥,٣ في المائة في عام ٢٠١٢ إلى ٤ في المائة في عام ٢٠١٣، وذلك أساسا بسبب التباطؤ الاقتصادي في كل من بابوا غينيا الجديدة وجزر سليمان الغنية بالموارد. وأعاق الكوارث الطبيعية أيضا نمو الناتج في فيجي وساموا. ومن المتوقع أن تشهد هذه المنطقة دون الإقليمية تحسنا في أدائها في عام ٢٠١٤، بما يتناسب مع آفاق الاقتصاد العالمي. وقد أفضى الاعتماد الكبير على استيراد الأغذية والوقود إلى جانب محدودية القدرة على التصدير بشكل عام إلى حالات عجز كبير جدا في الحساب الجاري. وعلى وجه العموم، تتمثل التحديات الإنمائية

الرئيسية في ضعف قواعد الموارد والبعد الجغرافي عن الأسواق العالمية وضعف عملية تقديم الخدمات العامة وارتفاع نسبة التأثير بالكوارث الطبيعية وتغير المناخ.

١٩ - وتباينت معدلات التضخم على صعيد المنطقة في عام ٢٠١٣ تباينا كبيرا. أما معدل التضخم في الاقتصادات المصدرة، مثل اقتصادات جنوب شرق آسيا وشرق آسيا وشمال شرقها، فقد تراجع أو ظل مستقرًا في عام ٢٠١٣، ومرد ذلك إلى انحسار الطلب العالمي. وساعد انخفاض معدلات التضخم على انتعاش سياسة نقدية تيسيرية في معظم هذه البلدان، حيث كانت معدلات الفائدة في عام ٢٠١٣ مستقرة أو دون مستوى عام ٢٠١٢. ومن جهة أخرى، كانت معدلات التضخم في جنوب آسيا وجنوب غربها مرتفعة عموما وشدّدت استجابة لذلك السياسة النقدية في بعض بلدان هذه المنطقة دون الإقليمية. وتعتبر توقعات التضخم في المنطقة ككل متوسطة عموما في عام ٢٠١٤. لكن عددا من الاقتصادات الرئيسية مثل اقتصادات إندونيسيا وباكستان والهند ستستمر في التعرض لضغوط كبيرة تتعلق بالأسعار.

دال - انتعاش التجارة تدريجيا

٢٠ - من المتوقع أن تزداد الصادرات من المنطقة في عام ٢٠١٤ حيث يمكن أن تتحسن توقعات التجارة العالمية على المدى المتوسط نظراً لما تشهده حاليا البلدان المتقدمة الرئيسية من انتعاش. ومن أهم العوامل التي تحول دون وجود توقعات أفضل للتجارة محدودية التقدم المحرز في حولة الدوحة للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. فنظام التجارة المتعددة الأطراف يظل مجزءاً كما ظهر في المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية المعقود في بالي، إندونيسيا، في عام ٢٠١٣. وعلاوة على ذلك، تبين الدراسة التحليلية التي أجرتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ أن التدابير الحمائية التجارية غير المرتبطة بالتعريفية الجمركية المتخذة على الصعيد العالمي وعلى صعيد المنطقة، فضلا عن ارتفاع التكاليف التجارية، أمور تعوق كثيرا نمو الصادرات في المنطقة.

٢١ - وفي السنوات الأخيرة، ازداد نطاق التجارة داخل المنطقة بفضل اعتماد أحد أشكال التكامل التجاري الذي يحدث أثرا أعمق من خلال توحيد القواعد والمعايير. وتحقيق هذا التكامل بوجه خاص بين رابطة أمم جنوب شرق آسيا واقتصادات إقليمية أخرى. وستكون سياسات الإصلاح التي تنتهجها الصين لتحسين نوعية النمو بالتوجه من جديد صوب الاستهلاك المحلي والابتعاد عن الصادرات والاستثمار عاملا من العوامل ذات الأهمية الحاسمة بالنسبة للعلاقات التجارية في المنطقة. وقد يعود هذا الأمر بفوائد كبيرة على الاقتصادات المصدرة في المنطقة، ولا سيما الاقتصادات المصدرة للسلع الاستهلاكية.

٢٢ - وما زالت حصة البلدان الأقل نمواً الضئيلة في تجارة منطقة آسيا والمحيط الهادئ تبعث على الانشغال. فهذه البلدان لا تمثل سوى ٠,٧ في المائة من مجموع صادرات المنطقة، التي بلغت قيمتها ٥٠ بليون دولار في عام ٢٠١٢. ولذلك، فمن المهم جداً أن تُدمج تلك البلدان أكثر في سلاسل الإمدادات الإقليمية بتيسير نفوذها إلى الأسواق بشروط تفضيلية وتحسين قدراتها الإنتاجية. وفي الوقت ذاته، ينبغي تعزيز القدرة على الاتصال من خلال تحسين البنى التحتية، المادية منها وغير المادية، كي يتحقق المزيد من التكامل التجاري فيما بين البلدان والمناطق دون الإقليمية.

هاء - التوقعات الإيجابية للاستثمار المباشر الأجنبي

٢٣ - ازدادت تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي إلى المناطق دون الإقليمية النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ازدياداً طفيفاً في عام ٢٠١٣^(٣). وبتنامي أهمية جهات المقصد من قبيل بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين، ظلت منطقة آسيا والمحيط الهادئ النامية أكبر المناطق المستفيدة من تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي على الصعيد العالمي، حيث تلقت حوالي ربع تلك التدفقات. ومن بين المناطق دون الإقليمية النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، ما زالت منطقة شرق آسيا وشمال شرقها تستقطب الحصة الأكبر من تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي إلى منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وإن كانت حصة جنوب شرق آسيا من تلك التدفقات آخذة في الازدياد أيضاً. وتتلقى منطقة المحيط الهادئ النامية أقل من ١ في المائة من تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي إلى المنطقة. أما تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي داخل منطقة آسيا والمحيط الهادئ، فهي آخذة في الارتفاع أيضاً. وتشكّل بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا والصين، على نحو خاص، الوجهة الأكثر جاذبية للمستثمرين الآسيويين. لكن البلدان الأقل نمواً لم تتلق سوى ٥,٥ بلايين دولار تقريباً من تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي في عام ٢٠١٢.

٢٤ - ومن بواعث الانشغال تراجع الاستثمار الأجنبي المباشر المنشئ لبُنى إنتاجية جديدة والآثار المحتملة للاستثمار المباشر الأجنبي في القطاع الزراعي. والاستثمار الأجنبي المباشر المنشئ لبُنى إنتاجية جديدة عادة ما تكون له فوائد مباشرة أكثر مقارنة بعمليات دمج الشركات وشرائها التي تجري عبر الحدود حيث أنه يولد استثمارات جديدة من خلال إنشاء مرافق للإنتاج. وفي بعض الحالات، أدى الاستثمار المباشر الأجنبي في القطاع الزراعي إلى

(٣) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، "Global Investment Trends Monitor", No. 15، ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

ترحيل أصحاب الحيازات الصغيرة وإلى إلحاق الضرر بالبيئة. وقد سلّط البنك الدولي الضوء على خطر شراء الأراضي على نحو لا يراعي حقوق السكان المحليين وإمكانية تعرض أصحاب الحيازات الصغيرة للاستغلال على يد المستثمرين^(٤). وينبغي وضع سياسات ملائمة للحماية من استثمارات المضاربة في الأراضي أو اقتنائها من خلال المضاربة ولمنع تدهور البيئة.

٢٥ - وعلاوة على الاستثمار الأجنبي المباشر، يتسع نطاق إيرادات النقد الأجنبي من جراء التحويلات المالية والسياحة. وبحلول عام ٢٠١٣، ارتفعت التحويلات المالية إلى البلدان النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ من ٤٩ بليون دولار في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٦٥ بليون دولار. وتظل منطقة آسيا والمحيط الهادئ أكبر منطقة متلقية للتحويلات المالية في العالم، سواء بالقيم المطلقة أو النسبية. وازدادت إيرادات السياحة الدولية من ١٦٩ بليون دولار في عام ٢٠٠٤ إلى ٣٢٠ بليون دولار في عام ٢٠١٣. وبالنسبة للعديد من بلدان المنطقة، ولا سيما في منطقة المحيط الهادئ، إن نسبة الاعتماد على القطاع السياحي وما يتصل به من خدمات كبيرة جدا وتمثل حوالي ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

٢٦ - ولذلك يمكن أن يكون لكل من التحويلات المالية والسياحة دور بارز في تنمية المنطقة. ولكن لا بد لصانعي السياسات أن يعوا ما قد يكون لذلك من تبعات من قبيل هجرة الأدمغة والآثار الاجتماعية والبيئية الضارة. فعلى سبيل المثال، قد يفاقم تصدير اليد العاملة هجرة الأدمغة، كما يمكن أن تزداد أوجه التفاوت حدة إن لم تُستثمر التحويلات المالية في الموارد الإنتاجية. وبالمثل، يمكن أن تترتب على التوسع في النشاط السياحي دون أي ضابط آثار بيئية واجتماعية ضارة.

ثالثا - التطورات الاجتماعية والاقتصادية

ألف - نمو فرص العمل ونوعيتها: استمرار تفاوت التقدم

٢٧ - فيما يتعلق بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية التي تواجه المنطقة، يتمثل أحد الشواغل الرئيسية في انخفاض معدل إيجاد فرص العمل في القطاع الرسمي في العديد من الاقتصادات. وسواء قبل الأزمة أو بعدها، لم يقترن النمو في الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة بتوسع متناسب في العمالة في القطاع الرسمي. ويعزى ذلك جزئيا إلى التغير التكنولوجي

(٤) البنك الدولي، (2012) "Land and Food Security".

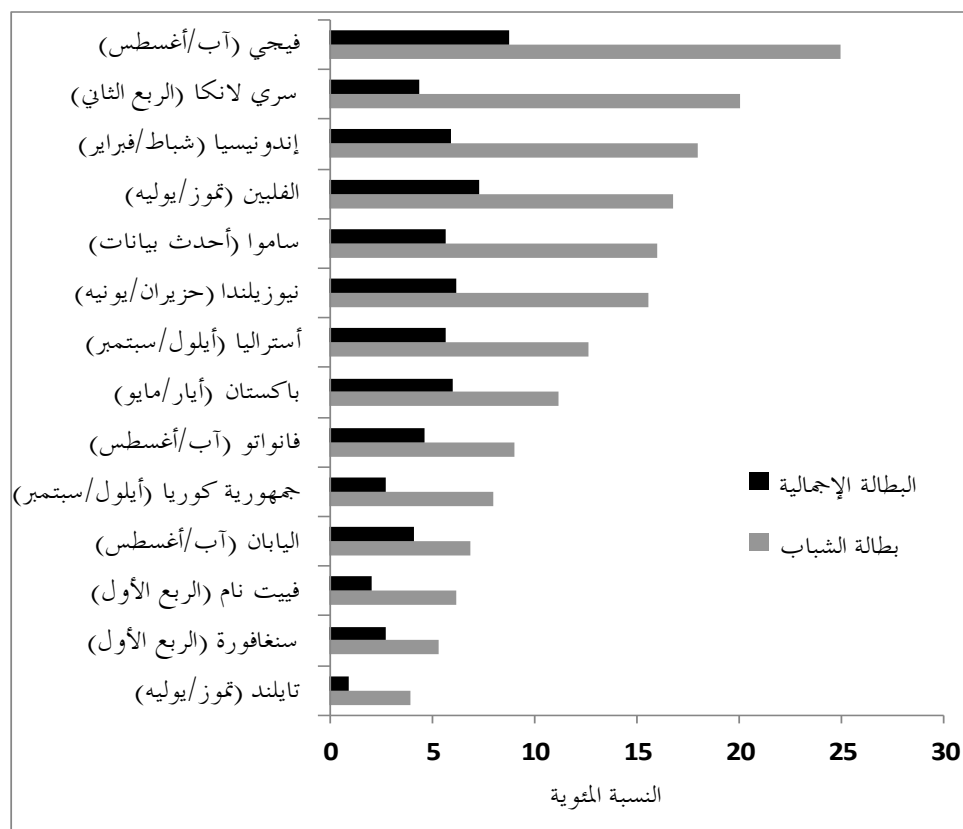
واستبدال العمال، وأيضا إلى طبيعة ونمط النمو الاقتصادي الذي لم يكن يستند إلى تنمية ذات قاعدة عريضة على نطاق الاقتصاد.

٢٨ - وثمة أيضا شواغل بشأن نوعية فرص العمل. فأغلبية العمال في المنطقة يعملون بشكل غير رسمي لحسابهم الخاص أو كمساهمين في نفقات الأسرة، مما يحد من فرص إيجاد عمل أكثر إنتاجية وأمانا وأجرا. وهناك أيضا نسبة مئوية مرتفعة من الأشخاص في المنطقة يعملون في وظائف ذات أجور منخفضة جدا. ويصل عدد العمال الفقراء، أي من يكسبون أقل من دولارين في اليوم، إلى أعلى مستوى له في جنوب آسيا وجنوب غربها. ويشكل انتشار الفقر في صفوف العمال والعمالة غير المستقرة مظهرا واضحا من مظاهر غياب الفرص الاقتصادية والاجتماعية.

٢٩ - ويكافح الشباب، على وجه الخصوص، لإيجاد عمل لائق ومنتج (انظر الشكل الأول أدناه). ويبلغ معدل بطالة الشباب في المنطقة نحو ثلاثة أمثال معدل بطالة الكبار. وهناك العديد من الأسباب لارتفاع معدل بطالة الشباب في المنطقة. فبالإضافة إلى عدم توفر ما يكفي من فرص العمل اللائق والمنتج، يعزى هذا الارتفاع أيضا إلى التباين بين التعليم المحصل واحتياجات أرباب العمل، وانخفاض معدلات إتمام مرحلة الدراسة الثانوية، والتمييز بين الجنسين، وتطلعات الشباب الكبيرة. ويحظى الآن العديد من البلدان باحتمال توافر عائد ديمغرافي. ولكن سيتعين على هذه البلدان من أجل تحويل العائد إلى واقع أن توفر العمالة المنتجة للأعداد المتزايدة من الشباب، لا سيما الشابات.

الشكل الأول

معدلا البطالة الإجمالية وبطالة الشباب في مجموعة مختارة من اقتصادات منطقة آسيا والمحيط الهادئ، في عام ٢٠١٣ أو وفقا لأحدث البيانات المتاحة



المصادر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استنادا إلى بيانات مستقاة من منظمة العمل الدولية وتقديرات مستمدة من الدراسات الاستقصائية الوطنية للقوى العاملة. وجرى الحصول على المعلومات المتعلقة باقتصادات المحيط الهادئ من أمانة جماعة المحيط الهادئ.

ملاحظة: تشمل البطالة الإجمالية الأعمار من ١٥ سنة فما فوق؛ وتشمل بطالة الشباب من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة، باستثناء باكستان (الأعمار من ١٥ إلى ١٩ سنة) وسنغافورة (السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٩)؛ وهي غير مُعدلة حسب الموسم.

باء - أوجه التفاوت التي تعوق استدامة النمو

٣٠ - تشكل أوجه التفاوت تحديا آخر من التحديات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية التي تواجهها المنطقة. فعلى الصعيد الإقليمي، ازداد التفاوت في الدخل (مؤشر جيني) من ٣٣,٥ في التسعينات من القرن الماضي إلى ٣٧,٥ في عام ٢٠١٠. أما على الصعيد الوطني، فحدثت زيادة في مؤشر جيني في العديد من الاقتصادات الرئيسية في العقود الأخيرة. ويتمثل

أحد جوانب القلق المحددة في عدم المساواة بين الجنسين. ويرتبط انتشار العنف الجنساني ارتباطاً وثيقاً بعدم المساواة بين الجنسين في المنطقة. ولا تزال هذه التحديات تحول دون المشاركة الكاملة للمرأة في الحياة العامة، فهي لا تؤثر في رفاه النساء أنفسهن فحسب، ولكن أيضاً في رفاه أسرهن ومجتمعاتهن المحلية، ويمكنها أن تضعف الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي.

٣١ - ويقوض ارتفاع مستويات التفاوت في الدخل بشكل خطير الإنجازات في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. فعلى سبيل المثال، ينخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً كبيراً في العديد من الاقتصادات في المنطقة عند تعديله لمراعاة التفاوت في الدخل. ويبين مؤشر اللجنة للتنمية الاجتماعية^(٥)، الذي يستند إلى التعليم والعمر المتوقع معاً، أن أوجه التفاوت في عدد من الاقتصادات الناشئة والاقتصادات ذات الدخل المنخفض تؤثر أيضاً تأثيراً خطيراً في التنمية الاجتماعية.

٣٢ - ويبين تحليل اللجنة لبيانات ديون الأسر المعيشية وأوجه التفاوت على الصعيد القطري، المستمدة من ٨١ بلداً من البلدان النامية على الصعيد العالمي، التي تشمل ٢٦ من اقتصادات المنطقة وتغطي فترة ما بعد الأزمة، أن ثمة ارتباطاً مؤكداً بين أوجه التفاوت ومديونية الأسر المعيشية. ويتواءم هذا الاستنتاج مع البحوث التي أجريت مؤخراً في صندوق النقد الدولي^(٦). ومع تباطؤ نمو الدخل، تزيد أفقر فئات المجتمع من استهلاكها الممول بالدين، الذي يتاح بفضل توافر الائتمان جراء قيام الفئات الأعلى دخلاً بإيداع ثروتها المتزايدة في النظام المصرفي. ويمكن أن تؤدي عملية التحويل هذه إلى ارتفاع متواصل في ديون الأسر المعيشية في البلدان التي تتزايد فيها أوجه التفاوت، مما يجعلها عرضة للصدمات. ونظراً لأن الأسر المعيشية تنفق أكثر مما تكسب، تواجه البلدان بشكل متزايد عجزاً متصاعداً في الحساب الجاري، يتفاقم جراء واردات السلع الكمالية التي تستوردها الفئات الأعلى دخلاً.

(٥) انظر *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012*، (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع (E.12.II.F.9)).

(٦) انظر Michael, Kumhof and Romain Rancière, "Unequal = Indebted", *Finance & Development*, vol. 48, No. 3 (Washington D.C., IMF, September 2011).

رابعاً - خيارات السياسة العامة لمواجهة التحديات

ألف - الإنفاق الحكومي المنتج لدعم النمو المستدام

٣٣ - تتعلق العقبات التي تحول دون تحقيق نمو أكبر في منطقة آسيا والمحيط الهادئ جزئياً بالانتعاش الاقتصادي البطيء في العالم المتقدم النمو، وكذلك بالعوائق الهيكلية الطويلة الأجل التي تعترض سبيل النمو. ويُبرز ذلك الحاجة إلى الدعم المنتج الذي تقدمه الحكومات إلى سياسات الاقتصاد الكلي المعاكسة للدورات الاقتصادية. ويمكن لاتباع سياسات من هذا القبيل أن يدعم النمو في الأجل القصير ويساعد في الوقت نفسه على إزالة العوائق الهيكلية في الأجل الطويل. وستؤدي أيضاً إعادة التوزيع الجارية لرأس المال الدولي بعيداً عن المنطقة إلى جانب تطبيع السياسة النقدية في الولايات المتحدة إلى زيادة الحاجة إلى السياسات الداعمة فيما يتعلق بالاستثمار المحلي. ويسلط الضوء فيما يلي على بعض التدابير الداعمة الممكنة.

الإنفاق على الحماية الاجتماعية

٣٤ - من شأن زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية أن يساعد على دعم النمو وكذلك الحد من أوجه التفاوت. وقد قام مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، إدراكاً منه لأهمية وضرورة توفير نظم حماية اجتماعية ملائمة، باعتماد مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، التي أيدتها الدول الأعضاء في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة. وتشكل الآن الحماية الاجتماعية أولوية إنمائية في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥^(٧).

٣٥ - وشرع مؤخراً عدد من البلدان في المنطقة بتطبيق سياسات وبرامج ترمي إلى تعزيز الرعاية الاجتماعية. وهناك تلازم كبير يؤكد بين نطاق شمول تدابير السياسات العامة هذه وحالات الحد من أوجه التفاوت على النحو المبين في دراسة عام ٢٠١٣. واستناداً إلى بيانات البنك الدولي^(٨)، تستنتج اللجنة أن برامج الحماية الاجتماعية وأسواق العمل المحددة الأهداف يمكنها أن تحد من أوجه التفاوت ضمن نظام عالمي. وصممت اللجنة "مجموعة أدوات" للحماية الاجتماعية من أجل تيسير مساعي واضعي السياسات الرامية إلى بناء نظم

(٧) الأمم المتحدة (فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥)، "الحماية الاجتماعية: أولوية إنمائية في خطة الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥: ورقة فكر مواضيعية (٢٠١٢)".

(٨) البنك الدولي، "The Atlas of Social Protection-Indicators of Resilience and Equity" "قاعدة بيانات ASPIRE، ٢٠١٤.

حماية اجتماعية أكثر قوة ومتانة^(٩). وتمكن هذه المجموعة واضعي السياسات من تحديد الثغرات على الصعيد الوطني، وتقدم في نفس الوقت أمثلة مفيدة على كيفية المضي قدماً.

٣٦ - ويتمثل أحد التحديات الهامة التي تواجه زيادة شمول تدابير الحماية الاجتماعية وعمقها في توفير تمويل مستدام لها. ومما له أهمية حاسمة أنه لا بد لصياغة تدابير الحماية الاجتماعية أن تلي المطالب المتزايدة فيما يتعلق بالميزانية بالنظر إلى الهيكل السكاني الذي تتزايد فيه نسبة كبار السن. ويجب أيضاً أن يساهم القطاع الخاص في ذلك ويقوم شراكات مع الحكومات. ويمكن إنشاء بعض الصناديق العالمية والإقليمية من خلال استخدام مصادر مبتكرة للتمويل. واقترحت الدراسة المواضيعية لعام ٢٠١٣ التي أعدها اللجنة اتخاذ مبادرات إقليمية في هذا الصدد.

الإففاق على الهياكل الأساسية

٣٧ - يتعين على الحكومات أن تعالج النقص الكبير في توفير الهياكل الأساسية في جميع أنحاء المنطقة. وبصرف النظر عن الاحتياجات الراهنة، من المتوقع أن يزداد الطلب على الهياكل الأساسية زيادة كبيرة مع تزايد أعداد السكان وتوسع المناطق الحضرية. وقدرت دراسة أجرتها اللجنة في عام ٢٠٠٦ أن الثغرات في تمويل الهياكل الأساسية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ تبلغ حوالي ٦٠٠ بليون دولار سنوياً^(١٠). وقدرت دراسة أكثر حداثة أجراها مصرف التنمية الآسيوي في عام ٢٠٠٩ أن يكون هذا المبلغ ٨٠٠ بليون دولار سنوياً على مدى الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠٢٠^(١١). ولا يمكن للقطاع الخاص الذي يعمل بمفرده أن يوفر هذا المبلغ، حيث بلغ إنفاقه السنوي على الهياكل الأساسية ١٣ بليون دولار في المتوسط خلال السنوات العشرين الماضية وتركز في الاستثمارات التي تنطوي على درجة أقل من المخاطرة.

٣٨ - ويمكن استكمال الأشكال القائمة من الاستثمار في الهياكل الأساسية في المنطقة بإنشاء مرفق جديد للإقراض الواسع النطاق في مجال الهياكل الأساسية يستفيد من الموارد العامة. ويمكن لمؤسسة إقليمية من هذا القبيل أن تصدر أوراقاً مالية لتمكين المصارف

(٩) توفر مجموعة الأدوات إمكانية الوصول إلى قاعدة بيانات تضم ما يربو على ٨٠ من الممارسات الجيدة المستقاة من البلدان النامية في مجال الحماية الاجتماعية. للاطلاع على التفاصيل انظر www.socialprotection-toolbox.org/

(١٠) انظر اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including That Related To Disaster Management* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.06.II.F.13)).

(١١) مصرف التنمية الآسيوي ومعهد مصرف التنمية الآسيوي، *Infrastructure for a Seamless Asia*, (Tokyo, 2009).

المركزية في المنطقة من أن تودع فيها احتياطياتها الفائضة. ويمكن أن يساعد مرفق تمويل الهياكل الأساسية في تنسيق مصادر الإقراض الأخرى من قبيل الوكالات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الخاصة. وقد يكون الدعم الذي يقدمه لمشاريع الهياكل الأساسية بمثابة إشارة إلى مستثمري القطاع الخاص بتوافر الفرص. ويمكن أيضا للمرفق، بوصفه آلية إقليمية، أن يكون في وضع يتيح له تتبع الآثار غير المباشرة داخل المناطق وتمويل المشاريع العابرة للحدود ذات الأهمية الاقتصادية. وتمثل إحدى المهام الأخرى الممكنة للمرفق في توفير الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية في التصميم المالي لمشاريع الهياكل الأساسية.

٣٩ - وبصرف النظر عن أوجه القصور في التمويل، من الواضح أن ثمة حاجة إلى إجراء تحسينات كبيرة في الأطر القانونية والتنظيمية للاستثمار في الهياكل الأساسية في الكثير من بلدان المنطقة. وقد شهدت السنوات الأخيرة غياب الوضوح في مثل هذه الأطر؛ وكان ذلك عاملاً هاماً في تدهور بيانات الاستثمار وما نجم عن ذلك من انخفاض في عدد المشاريع الجديدة في العديد من بلدان المنطقة. ومن دون إدخال تحسينات في الأطر التنظيمية وثبات السياسات العامة، سيبقى المستثمرون حذرين من الدخول في استثمارات كبرى، حتى في حال توافر التمويل الكافي. ويثني أيضاً عدم الاستقرار السياسي القطاع الخاص عن الاستثمار في الهياكل الرئيسية الكبيرة.

الإنفاق المتعلق بالبيئة

٤٠ - سيتعين على الحكومات أن تعتمد إلى الإنفاق لمعالجة العوامل البيئية التي يمكن أن تعوق آفاق النمو إذا لم تعالج. فالأضرار البيئية تعوق بالفعل النمو في المنطقة. فعلى سبيل المثال، وضعت في عام ٢٠١٢ تقديرات بأن التدهور البيئي يكلف الهند ما يقارب ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً^(١٢). وتتأثر أيضاً الإمكانات الاقتصادية جراء الخسارة الواسعة النطاق التي تتكبدها النظم الإيكولوجية الطبيعية والتنوع البيولوجي.

٤١ - ويلزم أيضاً أن تحسن السياسات العامة إمكانية الحصول على مصادر الطاقة الحديثة. واستخدام هذه المصادر قد يجعل النمو أكثر استدامة وسيسهم في زيادة النمو من خلال جعل الأسر المعيشية أكثر إنتاجية. ومن أجل تحسين إمكانية الحصول على الطاقة الحديثة، قام عدد من البلدان بوضع استراتيجيات للاستثمار في الهياكل الأساسية للطاقة، تهدف إلى تحسين الكفاءة في استخدام الطاقة وزيادة استخدام مصادر الطاقة المتجددة.

(١٢) البنك الدولي، "Diagnostic Assessment of Select Environmental Challenges in India"، Report No 70004 (2013).

٤٢ - ويتمثل مجال آخر من مجالات العمل الرامية إلى كفالة استدامة النمو في تحسين التصدي لتغير المناخ عن طريق تحسين التمويل المتعلق بالمناخ. وينبغي حشد مصادر التمويل المتعلق بالمناخ من القطاعين العام والخاص على حد سواء. ويمكن أن تركز المالية العامة على الاستفادة من التمويل المقدم من القطاع الخاص لمواجهة التحديات المتعلقة بالمناخ. وعلى وجه التحديد، ينبغي أن تدمج آليات التمويل المتعلق بالمناخ في إطار التمويل الآخذ في التطور في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

باء - الاستثمار في الشباب

٤٣ - تواجه المنطقة تحديا هائلا يتمثل في تأمين العمل المنتج واللائق لأكبر جيل من الشباب في التاريخ. ويتسم ذلك بأهمية حاسمة فيما يتعلق بالاستفادة من العائد الديمغرافي. ولئن كان بعض المشاكل ناجما عن الافتقار إلى ما يكفي من فرص العمل اللائق والمنتج، يدخل الكثير من الشباب سوق العمل بمهارات محدودة أو غير متماشية مع المطالب المتغيرة لأسواق العمل.

٤٤ - ويتعين على الحكومات معالجة الطريقة التي يتطور بها الشباب من سن مبكرة وتقديم المساعدة في إعدادهم للعمل بتزويدهم بما يكفي من المعارف والمهارات والخبرة. وفي هذا السياق، يلزم أن يراعي الانتقال من التعليم الثانوي إلى التعليم العالي قدرات وإمكانات الشباب. وسيكون أيضا التطبيق الفعال لبرامج أسواق العمل هاما لربط نظم التعليم والتدريب وتنمية المهارات فعليا باحتياجات أرباب العمل. ويعد التحدي المتمثل في زيادة فرص الحصول على التعليم ضخما على وجه الخصوص في الاقتصادات ذات الدخل المنخفض، حيث يتدنّى احتمال الحصول على التعليم العالي.

٤٥ - وسيتعين إيلاء اهتمام خاص لأوجه عدم المساواة بين الجنسين في سياق تحسين نظم التعليم. وعلى الرغم من أن أوجه عدم المساواة بين الجنسين في مجال التعليم تضاءلت في المنطقة خلال السنوات الأخيرة، لا تزال هناك فوارق تترجم في الإمكانات الإنتاجية غير المستغلة لتحقيق النمو في الأجلين المتوسط والطويل على السواء. ولا تزال منطقة جنوب آسيا وجنوب غربها دون الإقليمية متخلفة عن الركب في هذا المجال، حيث تسجل ٨ فتيات مقابل كل ١٠ فتيان يلتحقون بالتعليم الثانوي، ولكن مبعث القلق الأكبر من ذلك يتمثل في أنه لا تسجل إلا ثلاث نساء مقابل كل أربعة رجال يلتحقون بالتعليم العالي. وهناك العديد من الحواجز التي تعترض سبيل تعليم المرأة، بما في ذلك عبء الأعمال المنزلية، ومحدودية تقدير فوائد تعليم الفتيات والنساء، والمواقف الاجتماعية والثقافية السلبية. وستتطلب معالجة أشكال التحيز هذه مزيدا من الاستثمار في توظيف المعلمات وتقديم الدعم الذي يستهدف الأسر الفقيرة لجعل المؤسسات التعليمية أكثر ملائمة للنساء.

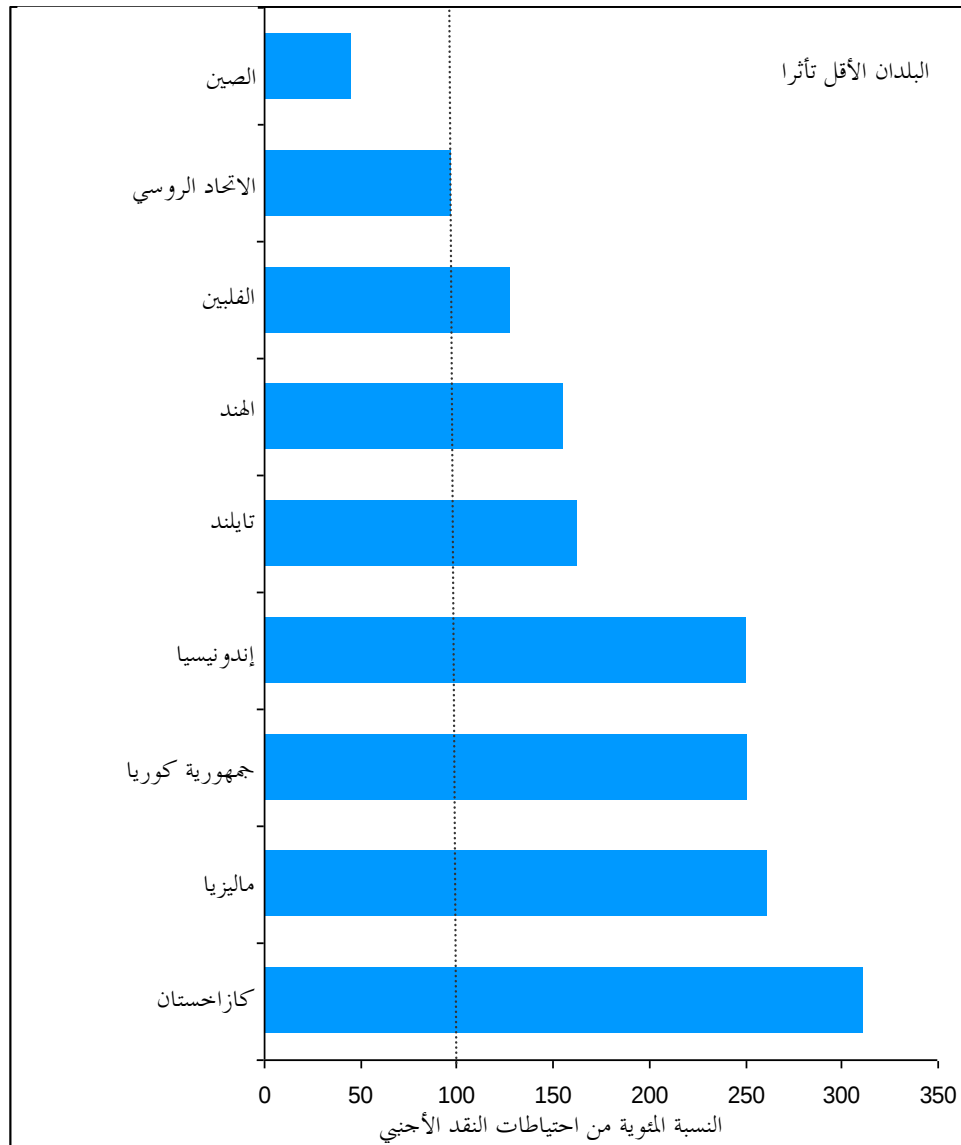
جيم - التخفيف من حدة مخاطر تقلب تدفقات رأس المال

٤٦ - نجحت اقتصادات المنطقة في التعامل مع تأثير تقلب تدفقات رأس المال على أسعار صرف عملاتها باتباع مجموعة من النهج من قبيل إفساح المجال أمام انخفاض قيمة عملاتها، واستخدام احتياطاتها من النقد الأجنبي، ورفع أسعار الفائدة. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، أفسحت تركيا المجال أمام انخفاض قيمة عملتها مقابل الدولار بنسبة ٧ في المائة. وفي الفترة من حزيران/يونيه إلى آب/أغسطس ٢٠١٣، سجلت الهند أكبر انخفاض في قيمة عملتها (١٣ في المائة)، تلتها إندونيسيا وماليزيا والفلبين وتايلند وتركيا (التي تراوحت تلك النسبة فيها بين ٦ في المائة و ٩ في المائة). وعمدت بلدان المنطقة إلى تضيق نطاق ذلك الانخفاض من خلال إنفاق جزء من احتياطاتها من النقد الأجنبي للحيلولة دون تراجع قيم عملاتها بشكل مفرط. وقد سجلت الهند وإندونيسيا وتايلند أكبر انخفاض في احتياطاتها من النقد الأجنبي، إذ تراوحت قيمة المبالغ التي أنفقتها في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى آب/أغسطس ٢٠١٣ بين ١١,٥ بلايين دولار و ١٩,٣ بلايين دولار. ومن بين السياسات الأخرى التي اتبعتها بعض البلدان للتصدي لانخفاض قيم عملاتها، رفع أسعار الفائدة لزيادة الإقبال على شراء عملاتها. وعمدت البلدان أيضا إلى رفع أسعار الفائدة للتصدي للأثر التضخمي الناجم عن انخفاض قيم عملاتها في الأسعار المحلية. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، زادت تركيا سعر الفائدة على القروض اليومية زيادة حادة من ٧,٧٥ في المائة إلى ١٢ في المائة، بينما زادت الهند سعر إعادة شراء الأوراق المالية بواقع ٢٥ نقطة أساس ليصل إلى ٨ في المائة. وفي بداية فترة تدفق رؤوس الأموال إلى خارج البلد (النصف الثاني من عام ٢٠١٣)، زادت إندونيسيا سعر الفائدة المرجعي من ٥,٨ في المائة إلى ٧,٥ في المائة في الفترة الممتدة بين أيار/مايو وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣.

٤٧ - وينبغي أن تتوخى البلدان الحبيطة وتحتفظ بما يكفي من احتياطيات النقد الأجنبي لكي تكون قادرة على التصدي لانخفاض قيم عملاتها بشكل مفرط نتيجة تقلب تدفقات رأس المال. ويُعد تكوين احتياطيات النقد الأجنبي إحدى الأدوات الرئيسية التي تستخدمها الحكومات لحماية عملاتها وتجنب انعدام الاستقرار في اقتصادها الكلي بسبب انخفاض أسعار صرف عملاتها انخفاضاً حاداً. ووفقاً لمقياس قابلية التأثر الذي وضعته اللجنة، يحسب مستوى الالتزامات القصيرة الأجل بالنقد الأجنبي، التي تشمل تدفقات استثمارات الحوافز المالية والديون القصيرة الأجل وعدد أشهر الواردات، كنسبة مئوية من احتياطيات النقد الأجنبي. ويشير المقياس إلى أن بعض اقتصادات المنطقة ربما لا تكون لديها احتياطيات كافية من النقد الأجنبي لتغطية خروج أموال الاستثمار الأجنبي من أسواقها المالية، ومن ثم فهي تواجه خطر حدوث انخفاض حاد في أسعار صرف عملاتها (انظر الشكل الثاني أدناه).

الشكل الثاني

مقياس قابلية التأثير كنسبة مئوية من احتياطات النقد الأجنبي في مجموعة مختارة من اقتصادات منطقة آسيا والمحيط الهادئ، أحدث البيانات المتاحة



المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استناداً إلى بيانات مستمدة من شركة CEIC Data. وهذه البيانات متاحة على الموقع الشبكي www.ceicdata.com (اطلع عليه في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٤).

ملاحظة: مقياس قابلية التأثير هو مجموع الديون الخارجية القصيرة الأجل وأحدث الواردات ربع السنوية محسوبة على أساس متوسط متحرك ربع سنوي وتقدير لوضع استثمارات الحوافز المالية الدولية.

٤٨ - ودواعي القلق من عدم وجود احتياطات كافية على المستوى الوطني للتصدي للمخاطر الناجمة عن تقلب تدفقات رأس المال تسلط الضوء على ضرورة زيادة الدعم الإقليمي. أما الصعوبات التي واجهتها مختلف البلدان في عام ٢٠١٣ فيما يتعلق بعملائها، فتسلط الضوء على قلة استخدام الآليات الإقليمية من قبيل مبادرة شيانغ ماي المتعددة الأطراف. ففي الآونة الأخيرة، لجأت بلدان المنطقة، بما فيها بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا زائدا الصين واليابان وجمهورية كوريا (ASEAN+3)، إلى مصادر التمويل الإقليمية المخصصة من خلال إبرام العديد من اتفاقات المبادلة الثنائية. ويمكن الاستعاضة عن الترتيبات الحالية بإنشاء آلية لتقديم الدعم المالي الشامل في منطقة آسيا والمحيط الهادئ باستخدام بعض احتياطات النقد الأجنبي الهائلة التي تملكها حكومات المنطقة. ومن الأهمية بمكان إنشاء آلية من هذا القبيل حتى بالنسبة إلى البلدان المشمولة حاليا باتفاقات إقليمية لأن أزمات العملات التي تحدث في البلدان التي لا تتمتع بالحماية يمكن أن تطال البلدان الأخرى نظرا إلى الترابط القائم بين بلدان المنطقة.

٤٩ - وفي حين أن استخدام احتياطات النقد الأجنبي يمكن أن يثبت قيمة العملات بعد تعرضها للضغوط، فهو يمثل إجراء يمكن أن تكمله التدابير الوطنية المتعلقة بإدارة تدفقات رؤوس الأموال. فاستخدام احتياطات النقد الأجنبي لا يعالج ما يترتب على أي خروج مفاجئ لرؤوس الأموال من أثر سلبي في سوق الأصول المالية. لذا، وعلى نحو ما أبرزته الدراسات اللتان أجراهما صندوق النقد الدولي^(١٣)، فإن اللجوء إلى إدارة رؤوس الأموال على الصعيد الوطني لمعالجة حالات الارتفاع المفاجئ في تدفق رؤوس الأموال إلى أسواق الأصول المالية أو خروجها منها يمكن أن يكون من التدابير الداعمة المهمة. وشعبية هذه التدابير آخذة في الازدياد إذ ما برحت اللجنة توصي باتخاذها منذ سنوات عدة. أما التدابير التي أُخذت في الآونة الأخيرة لإدارة حسابات رأس المال، فبعضها تدابير تقوم على السوق، أي من خلال فرض ضرائب أو رسوم على أدوات مالية معينة مثلا. وكان بعضها الآخر كميا، أي من خلال فرض حدود قصوى على عمليات شراء أدوات مالية معينة أو منعها مثلا. وعلاوة على ذلك، ورغم أن معظم التدابير التي فُرضت استهدف تشجيع دخول رؤوس الأموال وشرائها، فإن بعضها استهدف أيضا الثني عن خروج رؤوس الأموال أو بيعها. وكمبدأ توجيهي عام ينبغي أن تكون هذه الأنظمة عنصرا من عناصر السياسات الطويلة الأجل تجنباً لتوالي حالات الانتعاش والكساد الاقتصادي.

(١٣) انظر صندوق النقد الدولي، (2012) "Liberalizing Capital Flows and managing Outflows"، صندوق النقد الدولي (2012) "The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View".

خامسا - تعبئة الموارد المحلية: الخيارات المتاحة لتوسيع نطاق الحيز المالي

٥٠ - لا بد أن يكون لتعبئة الموارد المحلية دور هام من أجل تمويل الاحتياجات الإنمائية للمنطقة تمويلًا كافيًا. ولا بد من توسيع نطاق الحيز المالي خصوصًا بالنظر إلى ما يشهده العديد من البلدان من عجز مالي هائل.

٥١ - وثمة طائفة من الخيارات المتاحة للحكومات لإيجاد هذا الحيز المالي. وتشمل هذه الخيارات زيادة مستويات الاقتراض من أجل تعزيز كفاءة مستويات الإنفاق الحالية، وإعادة تحديد أولويات الإنفاق بتوجيهها بدرجة أكبر نحو التنمية، أو زيادة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية. فتوسيع نطاق المديونية يمكن أن يكون محفوفًا بالمخاطر حتى عندما تكون مستويات الدين منخفضة نسبيًا لأن خدمة الديون في المستقبل تستنزف الموارد. وتستهلك مدفوعات الفائدة الصافية بالفعل ربع مجموع الإيرادات في الهند، وثلثها في باكستان، وخمسها في الفلبين. ومن بين مخاطر الاقتراض الأخرى احتمال ارتفاع أسعار الفائدة وتضارب آجال الاستحقاق. ويمكن لارتفاع مستويات الدين المقوم بالعملات الأجنبية أيضًا أن يقيد سياسات الاقتصاد الكلي المعاكسة للدورات الاقتصادية.

٥٢ - ويمكن للحكومات، بطبيعة الحال، إيجاد حيز مالي لها من خلال تحسين استخدام الموارد المتاحة، وذلك بسبل منها تخفيض الإنفاق على المجالات غير ذات الأولوية. وأحد المجالات التي يمكن تخفيض الإنفاق فيها مجال الدفاع الذي يتجاوز في العديد من البلدان الإنفاق على الصحة والتعليم مجتمعين مع أنه لا يقدم مساهمة تذكر في تحقيق التنمية. وهناك خيار آخر يتمثل في تخفيض مختلف أنواع الإعانات المالية الموجهة بشكل سيئ والتي تستأثر بنسبة كبيرة من إجمالي الإنفاق العام في العديد من البلدان.

٥٣ - وفي المقام الأول، يتعين على الحكومات تحصيل المزيد من الإيرادات، ولا سيما من خلال الضرائب. فعجاية الضرائب في البلدان النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ليست كافية ولا منصفة. وتبرهن التجارب في جميع أنحاء المنطقة على وجود فرص عديدة لتحسين جميع أشكال فرض الضرائب، المباشرة منها وغير المباشرة، على الأفراد والشركات على حد سواء. والواقع أن العديد من البلدان تمكنت من تعزيز إيراداتها الضريبية خلال العقد المنصرم.

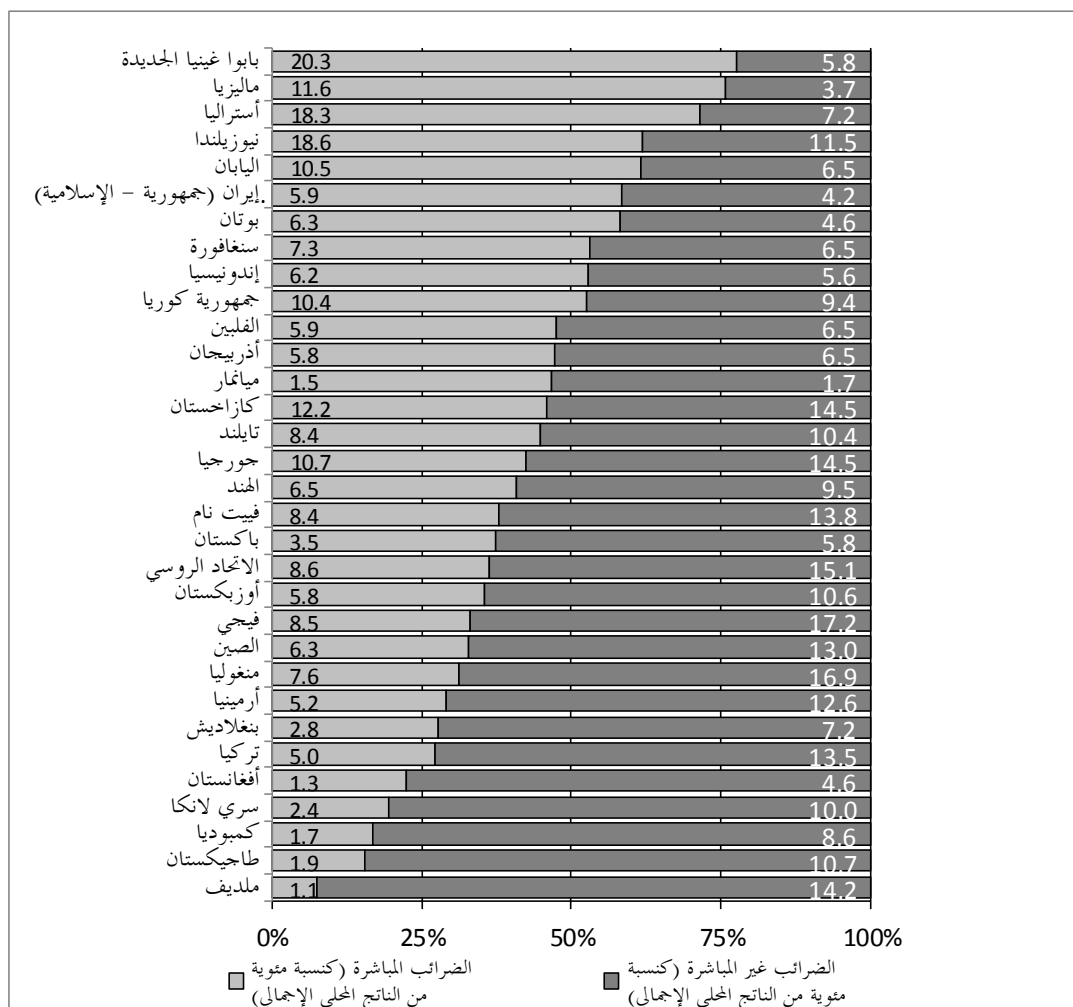
٥٤ - فقد بلغ متوسط الضرائب التي جبتها الحكومات المركزية في البلدان النامية في المنطقة ما نسبته ١٤,٨ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١ مقابل ١٧,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي و ١٦,٣ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وفي عام ٢٠١١، جمعت سبعة بلدان فقط (أربعة منها غنية

بالموارد) إيرادات ضريبية بنسبة تفوق ٢٠ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي بينما تقل هذه النسبة في العديد من البلدان الأخرى عن ١٠ في المائة. وهذه نسبة بعيدة كل البعد عن النسبة المتراوحة بين ٢٥ في المائة و ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي التي تُعد شرطا أساسيا من شروط توفير التمويل والإنفاق اللازمين التي يتعين على البلدان استيفاؤها لتصبح بلدانا متقدمة النمو.

٥٥ - وتكوين الإيرادات الضريبية مهم بقدر أهمية مستوى الإيرادات. وتُعد الضرائب غير المباشرة أكبر مصدر للإيرادات الضريبية في أكثر من نصف بلدان المنطقة (انظر الشكل الثالث أدناه). غير أن مساهمتها في إجمالي الإيرادات الضريبية تتراجع في معظم البلدان. وتُعد التجارة الدولية أحد أهم مكونات الضرائب غير المباشرة في المنطقة، ولا سيما في منطقة المحيط الهادئ. ولتشجيع التجارة، عمد العديد من الاقتصادات في السنوات الأخيرة إلى تخفيض الضرائب المفروضة على التجارة، وتركيز الاهتمام على الضرائب المفروضة على السلع والخدمات، مثل ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات العامة. ومع ذلك، ورغم أن إيرادات ضريبة القيمة المضافة وضريبة المبيعات العامة ارتفعت في المتوسط من أقل من خمس الضرائب غير المباشرة لتمثل نصفها تقريبا منذ عام ١٩٩٠، فإنها لم تتمكن من تعويض انخفاض إيرادات الضرائب المفروضة على التجارة في العديد من البلدان (مثل باكستان وفانواتو وماليزيا).

الشكل الثالث

حصة الضرائب المباشرة وغير المباشرة في الإيرادات الضريبية والإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١١



المصدر: حسابات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ على أساس الإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي التي أُطلع عليها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، ومصادر البيانات الرسمية.

ملاحظة: تتعلق هذه البيانات بعام ٢٠١١ فيما عدا طاجيكستان وماينمار (٢٠٠٤)؛ وأفغانستان (٢٠٠٧)؛ وبوتان وجمهورية إيران الإسلامية (٢٠٠٩)، والصين وكمبوديا وملديف (٢٠١٠).

٥٦ - على مدى العقدين الماضيين، شهد حوالي ثلثي البلدان المتاحة بيانات عنها زيادة في إيرادات الضرائب المباشرة، التي تشمل الضرائب المفروضة على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية والمرتبات وإيرادات الملكية. فعلى سبيل المثال، زادت حصة الضرائب المباشرة في إجمالي الإيرادات الضريبية بنحو الربع في باكستان وبنوتان وماليزيا والهند. وهذا تحول محبذ عموماً لأن الضرائب غير المباشرة تؤثر في الأسعار، ومن ثم في إعادة تخصيص الموارد. وعلاوة على ذلك، فإن ارتفاع الضرائب غير المباشرة، ولا سيما ضريبة السلع والخدمات، دائماً ما يقل عن ارتفاع الإيرادات أو الناتج المحلي الإجمالي لأن نمو النفقات يتم عادة بوتيرة أبطأ من وتيرة نمو الإيرادات. وبالتالي، تستلزم ضريبة السلع والخدمات تعديلات دورية بزيادة معدلها ونطاقها. وهذا لا يزيد من الطابع التنافسي للنظام الضريبي فحسب، وإنما يحفز أيضاً على التهرب من دفع الضرائب ويشجع الاقتصاد النقدي. أما الضرائب المباشرة، فهي أكثر إنصافاً لأنها تصاعدية، إذ ترتفع معدلاتها بارتفاع مستويات الدخل.

٥٧ - ومع ذلك، فإن أقل من نصف الإيرادات الضريبية في معظم البلدان يحصل بصورة مباشرة. وعلاوة على ذلك، فإن ارتفاع الإيرادات الآتية من الضرائب المباشرة غالباً ما يكون ضئيلاً نسبياً. وأحد أسباب ذلك أن إيرادات ضريبة الدخل الشخصي في العديد من البلدان تكون منخفضة، ولا سيما عندما تعمل نسبة كبيرة من القوة العاملة في القطاع غير الرسمي أو في قطاع الزراعة. بيد أن أكثر الأشخاص ثراءً في العديد من البلدان ربما يدفعون ضرائب أقل على الدخل لأنهم يتجنبون دفع الضرائب أو لا يلتزمون بدفعها. ففي العديد من البلدان، يدفع أقل من ١ في المائة من السكان ضريبة الدخل.

ألف - رصد الإيرادات الضريبية

٥٨ - لا بد أن تكون الحكومات قادرة على رصد نظمها الضريبية عن كثب. وأحد التدابير الكفيلة بذلك "مقياس مرونة النظام الضريبي" الذي يسجل مدى استجابة الإيرادات الضريبية لتغيرات الناتج دون التمييز بين ارتفاع الإيرادات التقديري والتلقائي. وفي الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٢، كانت نسبة هذه المرونة متفاوتة. فقد تجاوزت ١ في المائة في ١٢ بلداً من أصل ٢٠ بلداً توجد بيانات متاحة عنها، مما يشير إلى أن الإيرادات الضريبية في تلك البلدان ارتفعت بوتيرة أسرع من الناتج. ومن بين هذه البلدان، فاقت معاملات مرونة النظام الضريبي في البلدان النامية الأربع جميعها (بنغلاديش وبنوتان وجمهورية لاو الشعبية الديمقراطية ونيبال) نسبة ١,٥ في المائة. وتقل نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في تلك البلدان عن ١٥ في المائة، ويُعد ارتفاع نسبة هذه المرونة فائلاً حسناً

للمستقبل لأنه يعني أن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي سترتفع بارتفاع مستوى الناتج.

٥٩ - والإيرادات الضريبية التي تجمعها بلدان المنطقة حالياً تقل عن إمكاناتها الضريبية. ومن الواضح أن قدرة بلد ما على جني الضرائب ترقن بعدة عوامل، الهيكلية والإنمائية والمؤسسية والاجتماعية الاقتصادية^(١٤). ومن الأهمية بمكان أخذ هذه العوامل في الاعتبار عند الحكم قدرة بلد ما على جني مزيد من الضرائب. وتبين التحليلات التي تأخذ في الحسبان عوامل هيكلية مثل نصيب الفرد من الدخل القومي وحصة الزراعة في الناتج ومدى انفتاح الاقتصاد أن الإمكانيات الضريبية يمكن أن تكون كبيرة جداً. ففي العديد من البلدان، تناهز الفجوة بين الإيرادات الفعلية المحصلة والمستوى الذي قد يكون ملائماً بالنظر إلى الهيكل الاقتصادي ما نسبته ٥ في المائة أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول أدناه). ومن خلال استغلال إمكاناتها الضريبية وسد الفجوة الضريبية القائمة، سيكون اقتصادات أفغانستان وبنغلاديش وبوتان وجمهورية إيران الإسلامية وهونغ كونغ، بالصين، قادرة على زيادة إيراداتها الضريبية بنسبة تفوق ٧٠ في المائة.

الإمكانات الضريبية المقدرة في مجموعة مختارة من الاقتصادات الآسيوية

البلدان	السنة	النسبة الفعلية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي		الفجوة كنسبة من الإيرادات الضريبية الحالية
			النسبة المحتملة	الضريبية	
أذربيجان	٢٠١٢	١٢,٩	١٥,١	٢,١	١٦,٦
أفغانستان	٢٠١١	٨,٨	١٥,٠	٦,٢	٧٠,٥
إندونيسيا	٢٠١٢	١١,٩	١٦,٦	٤,٧	٣٩,٣
إيران (جمهورية - الإسلامية)	٢٠١٣	٥,٨	١٣,١	٧,٢	١٢٤,٥
باكستان	٢٠١٢	١٠,٣	١٢,١	١,٨	١٧,٣
بنغلاديش	٢٠١٣	١٠,٥	١٨,٠	٧,٥	٧٢,١
بوتان	٢٠٠٩	٩,٢	١٦,٠	٦,٧	٧٢,٩
تايلند	٢٠١١	١٨,٨	١٩,٠	٠,٢	٠,٩
سنغافورة	٢٠١١	١٣,٨	٢٠,٧	٦,٩	٥٠,٣
الصين	٢٠١٢	١٩,٤	٢١,٢	١,٨	٩,٤

(١٤) انظر، Richard A. Musgrave, and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York, McGraw-Hill, 1989).

البلدان	السنة	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي		الفجوة الضريبية	الفجوة كنسبة من الإيرادات الضريبية الحالية
		النسبة الفعلية	النسبة المحتملة		
الفلبين	٢٠١٢	١٢,٩	١٤,٣	١,٥	١١,٤
كمبوديا	٢٠١١	١٠,٠	١٣,٠	٣,٠	٣٠,٤
ماليزيا	٢٠١٢	١٦,١	١٧,٤	١,٣	٧,٩
ملديف	٢٠١٠	١٠,٧	١٦,٥	٥,٨	٥٤,٢
نيبال	٢٠١٣	١٥,٢	١٦,١	٠,٩	٥,٦
هونغ كونغ، الصين	٢٠١١	١٤,٢	٢٦,٧	١٢,٥	٨٨,١
اليابان	٢٠١٢	١٧,٠	١٩,٣	٢,٢	١٣,١

المصدر: حسابات اللجنة.

ملاحظة: تُحسب الفجوة الضريبية بحساب الفرق بين الإمكانات الضريبية المقدرة والنسبة الفعلية للإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أحد البلدان في السنة المتوافر عنها أحدث البيانات. ولم تُدرج في هذا الجدول إلا البلدان التي تسجل فيها فجوة موجبة.

٦٠ - ربما يكون انخفاض معدلات الضرائب نسبياً أحد أسباب انخفاض الإيرادات الضريبية في المنطقة. ففي عام ٢٠١٣ على سبيل المثال، بلغ متوسط معدل ضريبة أرباح الشركات في المنطقة ٢٨,٢ في المائة، وكان أقل إلى حد ما من المعدل المسجل في أمريكا اللاتينية (٣٢,٢ في المائة) وفي أفريقيا (٢٩,٨ في المائة). وعادة ما تكون معدلات ضريبة أرباح الشركات منخفضة لأن البلدان تتنافس على تخفيض ضرائبها لكي تجتذب الاستثمار المباشر الأجنبي. فمن أصل عينة من ٢٤ بلداً في المنطقة، قام ثلثا هذه البلدان خلال السنوات السبع الماضية بتخفيض معدلات ضريبة أرباح الشركات. وسجلت الصين أكبر انخفاض في نسبة هذه الضريبة، من ٣٣ في المائة إلى ٢٥ في المائة؛ تليها سري لانكا التي انخفضت فيها تلك النسبة من ٣٢,٥ في المائة إلى ٢٨ في المائة؛ وتايلند التي انخفضت فيها تلك النسبة من ٣٠ في المائة إلى ٢٠ في المائة. غير أن آثار هذه التخفيضات على الاستثمار المباشر الأجنبي لم تضح بعد. فإذا كان بوسع المستثمرين الأجانب تقديم شيء لا يقدمه المستثمرون المحليون، قد يكون من المحدي منحهم حوافز خاصة^(١٥). أما إن لم يكن الأمر كذلك، فإن المعاملة الضريبية التفضيلية تُخل بميزان العملية التنافسية وتضر بمصلحة الشركات المحلية.

(١٥) انظر Magnus Blomström, Ari Kokko and Jean-Louis Mucchielli, "The economics of foreign direct investment incentives", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9489 (Heidelberg, Germany, Springer, 2003).

٦١ - ولا تستغل العديد من البلدان إمكاناتها الضريبية إلى أقصى حد ممكن. ويعزى ذلك إلى استخدام الإعفاءات والامتيازات استخداما ليبراليا، مما يؤدي أيضا إلى تقليص المجال أمام زيادة معدلات الضرائب مع ازدياد الإيرادات الخاضعة للضريبة في المنطقة. ويمكن للإعفاءات والتخفيضات الضريبية مثلا أن تتخذ أشكالا عدة، منها الخصومات الضريبية، وتخفيض معدلات الضريبة المفروضة على دخل الشركات، والخصومات الضريبية على الاستثمار، والإعفاءات الجزئية من ضريبة الأرباح لتخفيض تكلفة رأس المال. أما فيما يخص الأفراد، فتشمل تلك الأشكال الاقتطاعات والإعفاءات الضريبية المتصلة بطائفة من الأصناف. وتفرض العديد من البلدان أيضا تعريفات جمركية على الواردات تقل عما يسمح به معدل الدول الأولى بالرعاية المعمول به فيها. ويؤدي ذلك إلى تخفيض الرسوم الجمركية والرسوم المفروضة على الواردات. وتسهم الإعفاءات الضريبية والصعوبات التي تواجه تطبيق ضريبة القيمة المضافة وضرائب المبيعات في تخفيض الإيرادات الضريبية.

٦٢ - ويمكن أن تعود الامتيازات الضريبية بالنفع، ولا سيما إذا أدت إلى زيادة الاستثمار أو النمو. غير أن الإيرادات الضائعة ("النقصات الضريبية") الناشئة عن هذه الخصومات والتخفيضات، يمكن أن تصل إلى مبالغ لا يستهان بها. ففي جورجيا وطاجيكستان والفلبين، تصل نسبة النفقات الضريبية بالنسبة لضريبة دخل الشركات إلى ٥,٠ في المائة أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي. وفي باكستان والفلبين، تتجاوز النفقات الضريبية بالنسبة للرسوم الجمركية نسبة ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، كما تتجاوز نسبة ٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الصين.

باء - الخيارات المتاحة في مجال السياسة العامة لتحسين الإيرادات الضريبية

٦٣ - بوسع البلدان التي لا تستغل إمكاناتها الضريبية أن تحسن إيراداتها الضريبية بعدد من الطرق، من قبيل توسيع الوعاء الضريبي وترشيد معدلات الضرائب، والتصدي للتهرب من دفع الضرائب والاحتيال الضريبي، وزيادة فعالية وشفافية الإدارات الضريبية، وتوخي العناية في تسلسل إصلاحات السياسات الضريبية وإدارة الضرائب، وتعزيز التعاون الإقليمي.

٦٤ - وبوسع الحكومات أن تتخذ عددا من التدابير الرامية إلى ترشيد النظم الضريبية وتوسيع نطاقها حتى يكون لديها وعاء ضريبي واسع يتسم بانخفاض معدلات الضرائب نسبيا ولا يحدث اختلالات في تخصيص الموارد. وينبغي للبلدان أن تعيد النظر في الضرائب غير المباشرة وألا تُبقي إلا على الإعفاءات أو الامتيازات التي تحقق أهدافها المعلنة. وينبغي تبسيط ضريبة السلع والخدمات وضريبة القيمة المضافة. ويستتبع ذلك أيضا توسيع نطاق

هاتين الضريبتين ليشملا القطاعات المعفاة منها حاليا. ولا بد أيضا من توسيع وعاء الرسوم الجمركية المفروضة على توريد الخدمات كما هو الحال بالفعل في بعض البلدان.

٦٥ - أما الإيرادات الآتية من الضرائب المباشرة، فينبغي تعزيزها من خلال تنفيذ آليات لفرض الضرائب على الأرباح الرأسمالية التي يُدرها استثمار الأوراق المالية أو الممتلكات بوجه عام. ويجب أيضا استحداث الآليات الملائمة لفرض ضرائب على النحو الصحيح على العمليات المحلية والأجنبية التي تجريها الشركات المتعددة الجنسيات وكفالة عدم خسارة أي إيرادات ضريبية، وبخاصة في ضوء المعاهدات المتعلقة بتجنب الازدواج الضريبي. ويشمل ذلك أيضا مواءمة معدلات ضريبة الدخل بحيث يماثل المعدل المفروض على الشركات المعدل المفروض على الأفراد من ذوي الدخل المرتفع حفاظا على مرونة النظام الضريبي ومنع تحويل الدخل لتخفيض الالتزامات الضريبية.

٦٦ - ولا بد من إعطاء الأولوية لمسألة التصدي للتهرب من دفع الضرائب والاحتياال الضريبي، ولا سيما بالنظر إلى أن التدفقات الرأسمالية غير المشروعة من البلدان النامية على الصعيد العالمي في الفترة ٢٠٠١-٢٠١١ بلغت ٥,٩ تريليونات دولار، وهو مبلغ تستأثر المنطقة بنسبة ٦١ في المائة منه. وبغية التصدي للتهرب من دفع الضرائب وعدم الالتزام بدفعها، يمكن للبلدان أن تفرض حدا أدنى من الضرائب على الشركات وجميعيات الأفراد. ويمكن أن تتصدى للتهرب من دفع ضريبة دخل الفرد من خلال اقتطاع الضريبة من المنبع أو مسبقا، ويمكنها أن تحسن إيرادات ضريبة القيمة المضافة عبر زيادة حوافز الامتثال الضريبي من خلال تبسيط الإجراءات وتسريع البت في مطالبات استرداد الضريبة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تنظر البلدان في إنشاء محاكم ضريبية خاصة للتصدي للتهرب من دفع الضرائب والاحتياال الضريبي.

٦٧ - وسيفتضي جعل النظام الضريبي يتسم بالإنصاف والكفاءة خلو إدارة الضرائب من الفساد والتدخل السياسي والضغط التي يمارسها أصحاب المصالح الخاصة. وفي العديد من البلدان، ثمة حاجة إلى توخي العناية في تسلسل إصلاحات السياسات الضريبية وإدارة الضرائب. ففي المرحلة الأولى من إصلاح الإدارات الضريبية، يجب توسيع نطاق القدرات البشرية وتنظيم الإدارات وفقا للمهام الوظيفية، كأن تكون هناك إدارة واحدة مسؤولة عن تجهيز مطالبات استرداد الضريبة والمدفوعات، وأخرى مسؤولة عن مراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات، وثالثة مسؤولة عن إنفاذ إجراءات جبي الضرائب. ولا بد أيضا من إدماج نظم تكنولوجيا المعلومات. وفي المرحلة الثانية، ينبغي توسيع نطاق الوعاء الضريبي الجديد من خلال الكشف عن دافعي الضرائب الجدد وتوفير حوافز أكبر للامتثال الضريبي.

أما في المرحلة الأخيرة، فينبغي أن تستند التقييمات الضريبية إلى أدلة إضافية تُجمع من كافة الإدارات الحكومية، كما ينبغي مواصلة تعزيز الامتثال الضريبي من خلال الحد من تعدد الضرائب.

٦٨ - ويستلزم إصلاح السياسات الضريبية قيام الحكومات بتوسيع الوعاء الضريبي من خلال توسيع نطاق نظامي اقتطاع الضرائب من المنبع ودفع الضرائب مقدما، ومن خلال تخفيض الإعفاءات والامتيازات. وينبغي أيضا توسيع نطاق ضريبة القيمة المضافة لتشمل السلع والخدمات، والإبقاء على التدابير الرامية إلى التعويض عما يترتب عن تلك الضريبة من أثر يضر بذوي الدخل المنخفض أكثر من غيرهم. ثم لا بد من ترشيد معدلات الضرائب للحد من الاختلالات وإزالة أي أوجه تفاوت ضريبي قائمة. وأخيرا، ينبغي تعزيز التشريعات لتنظيم التسعير الداخلي وتحديد الإيرادات العالمية الخاضعة للضرائب.

٦٩ - ومن شأن زيادة التعاون الإقليمي أن تؤدي دوراً هاماً في تعبئة الإيرادات الضريبية. وفي حين أن التنافس على جذب الاستثمار المباشر الأجنبي يؤدي إلى "سباق نحو القاع" فيما يخص فرض ضرائب على أرباح الشركات المتعددة الجنسيات، فإن مواءمة الضرائب بين البلدان، ولا سيما البلدان المنتمية إلى الرابطة الإقليمية كرابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، من شأنها أن تعزز هذه الإيرادات. ويمكن أن يساعد التعاون الإقليمي الفعال في تجنب الازدواج الضريبي ومكافحة التسعير الداخلي من جانب الشركات المتعددة الجنسيات والتعامل مع الملاذات الضريبية.

٧٠ - وبالنظر إلى الأدلة المتوافرة عن حالة جمع الضرائب في المنطقة، فثمة حاجة ماسة إلى إنشاء منتدى آسيوي لشؤون الضرائب تحت رعاية اللجنة. ويمكن لهذا المنتدى أن يرصد التشريعات الضريبية المعمول بها في البلدان الأعضاء وأن ينشر استعراضا منتظما للإصلاحات الضريبية. ويمكن أن يتصرف أيضا بوصفه مستودعا للقوانين الضريبية، وأن يعقد حلقات دراسية وحلقات عمل بشأن القضايا المستجدة ذات الصلة بالضرائب، وأن يشجع أفضل الممارسات في مجالات السياسات الضريبية والإدارة الضريبية والإصلاحات الضريبية.