

Distr.: General
26 April 2017
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٧

٢٨ تموز/يوليه ٢٠١٦ - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٧

البند ١٥ من جدول الأعمال

التعاون الإقليمي

موجز دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ

لعام ٢٠١٧

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل فيما يلي موجزا عن دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية

في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٧.



الرجاء إعادة استعمال الورق

220517 180517 17-06719 (A)



موجز دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٧

[الأصل: بالإنكليزية والروسية والصينية والفرنسية]

موجز

سجلت بلدان آسيا والمحيط الهادئ توسعا اقتصاديا مطردا في الآونة الأخيرة ولكنه كان متواضعا مقارنة بالمنحى التاريخي الذي شهدته مؤخرا في ظل ضعف الطلب الخارجي على فترة ممتدة وارتفاع الحمائية التجارية وتزايد عدم الاستقرار العالمي. وفي الوقت نفسه، تحققت عقود من النمو الاقتصادي السريع، يسّره العولمة والتكنولوجيا، على حساب تزايد أوجه عدم المساواة والتدهور البيئي. وستكون مواجهة هذه التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بطريقة متسقة وحاسمة بالغة الأهمية بالنسبة إلى مستقبل المنطقة.

وفي ضوء هذه التحديات وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، تم لدى إعداد دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٧ التشديد على أهمية تحسين الحوكمة والإدارة المالية الفعالة. وعلى وجه الخصوص، تؤثر جودة الحوكمة على النتائج الإنمائية من خلال تأثيرها على تكوين الإنفاق العام وكفاءته. وفي الوقت نفسه، يفيسر ضعف الحوكمة جزئيا المستويات المنخفضة من الإيرادات الضريبية في العديد من بلدان المنطقة. فالحوكمة تؤثر في طريقة جمع الإيرادات العامة بتأثيرها على المعنويات المتعلقة بدفع الضرائب، لأن الاستعداد لتسديد الضرائب يتأثر بدوره بالتصورات القائمة بشأن مدى حسن استخدام الإيرادات الضريبية.

وتذهب دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ إلى أنه يمكن تحسين الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة وتعزيزهما عن طريق كفاءة إنتاج البيانات والمعلومات الأساسية وضمان سبل الاطلاع عليها، وتنمية قدرة الإدارة العامة على رصد السياسات والإجراءات وتقييمها ومراجعتها. ويمكن أيضا للمؤسسات الشاملة للجميع، حيث يستطيع المستفيدون من الخدمات العامة تبادل الآراء مع الحكومة، أن تضطلع بدور أساسي في زيادة الإيرادات الضريبية وجعل النفقات أكثر كفاءة. كذلك سلطت الدراسة الضوء على دور كل من الحكومة الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات واللامركزية في تحسين الحوكمة في سياق الإدارة المالية.

وعلى نحو ما أبرزته دراسة الحالة لعام ٢٠١٧، فإن الفوائد التي يُحتمل تحقيقها جراء تحسين الحوكمة كبيرة وواسعة النطاق، بينها تحسين النتائج الصحية في منطقة المحيط الهادئ، والتنويع الاقتصادي في شمال ووسط آسيا، وتوفير فرص عمل لائقة في جنوب وجنوب غرب آسيا، وتحقيق ابتكارات إيكولوجية في شرق وشمال شرق آسيا، وتضييق الفجوات الإنمائية في جنوب شرق آسيا.

واللجنة مدعوة إلى النظر في المسائل التي جرى تحليلها في هذه الوثيقة وتوفير التوجيه السياسي وتقديم التوصيات لتعزيز الحوكمة والإدارة الضريبية بغية تحسين الآفاق الاقتصادية على المدى الطويل ومعالجة الشواغل الاجتماعية والبيئية

أولا - مقدمة

١ - يسجل النمو الاقتصادي في اقتصادات منطقة آسيا والمحيط الهادئ زيادة متواضعة، وإن كانت مطردة، مقارنةً بالمنحى التاريخي الذي شهدته تلك الاقتصادات مؤخرا في ظل ضعف الطلب الخارجي على فترة ممتدة وارتفاع الحمائية التجارية. ومع أن النمو الاقتصادي القوي ليس شرطا كافيا لتحقيق الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقا، فمن شأن غيابه أن يقوض الجهود الرامية إلى الحد من الفقر وتوسيع فرص العمل اللائق. وفي الوقت نفسه، تحققت عقود من النمو الاقتصادي السريع الذي يسرته العولمة والتكنولوجيا، على حساب تزايد أوجه عدم المساواة والتدهور البيئي. وستكون مواجهة هذه التحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بطريقة متسقة وحاسمة بالغة الأهمية بالنسبة إلى مستقبل المنطقة.

٢ - وإزاء خلفية تسودها ضبابية متزايدة على الصعيد العالمي وضيق حيز المناورة في السياسات النقدية، توفر دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٧ أدلة كافية على الدور الاستباقي للسياسة المالية في مواجهة هذه التحديات من خلال الاستثمارات المنتجة في مجالات من قبيل البنى التحتية والحماية الاجتماعية وكفاءة الموارد. واعتُبر كذلك أن الاضطلاع بهذا الدور يتوقف على تحقيق حوكمة أفضل وأكثر فعالية، ما يؤثر على كفاءة الإنفاق العام والمعنويات المتعلقة بدفع الضرائب.

٣ - إن تحسين الحوكمة وتحقيق إدارة مالية فعالة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لا يحسنان الآفاق الاقتصادية على المدى البعيد فحسب، بل يسهلان أيضا كيفية التعامل مع الشواغل الاجتماعية والبيئية. وفي الواقع، فإن إحراز تقدم متوازن على كل الجبهات الثلاث هو في صميم خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتعرّف المنظمات والمؤسسات المختلفة جودة الحوكمة، وهي مفهوم مجرد، بدرجات متفاوتة. وتتجنب دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ التطرق إلى الأبعاد السياسية، كالمساءلة الديمقراطية، وتضع الحوكمة في إطار يتناول كيفية ممارسة السلطة عوض كيفية الوصول إليها. ويحترم هذا النهج تنوع الثقافات والخبرات الماضية ومستويات التنمية التي تتشاطرها بلدان منطقة آسيا والمحيط الهادئ.

٤ - والأخذ بتعريف للحكومة أقرب إلى الطابع العملي يتيح التركيز في دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ على آلية تعميم منافع الحوكمة التي تؤثر من خلالها الحوكمة على جوانب مختلفة من جوانب التنمية المستدامة. وعلى وجه التحديد، تتضمن دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ تحليلا لدور الحوكمة في تعبئة وتخصيص الموارد المالية من أجل تعزيز التنمية. وتحقيقا لهذا الغرض، تقاس الحوكمة عن طريق تحليل البيانات المتعلقة بفعالية الحكومة، وجودة القواعد الناظمة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد، وهي أربعة من مؤشرات الحوكمة الستة في جميع أنحاء العالم. ومع أن الحوكمة مُدرجة ضمن أهداف التنمية المستدامة في إطار الهدف ١٦ من خلال دعوة البلدان إلى بناء مؤسسات فعالة وجامعة وخاضعة للمساءلة على كل المستويات، فقد ذهبت دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ إلى أن تحقيق هذا الهدف يمكن أن يسهم أيضا في تحقيق أهداف إنمائية أخرى عبر تحسين الإدارة المالية.

٥ - وتتفاوت البنية الاقتصادية والتحديات الإنمائية التي تواجهها المناطق دون الإقليمية والاقتصادات المختلفة في آسيا والمحيط الهادئ تفاوتاً بيناً. وبغية بيان هذا التنوع، يرد في دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ تحليل مبنٍ للاقتصاد الكلي لكلٍ من المناطق الفرعية الخمس. وعُرضت أيضا خمس قضايا إنمائية دون إقليمية مختارة يمكن أن تشكل دراسات حالات فردية بشأن الطريقة التي يمكن بها للإدارة

الفعالة للسياسة المالية والحوكمة الاقتصادية السليمة أن تسهما في تحقيق نتائج إيجابية أفضل. وتستند هذه المواضيع إلى الحجة الواردة في الدراسة بأنه ينبغي للسياسة المالية أن تضطلع بدور أنشط في التصدي للشواغل الاجتماعية والبيئية وبأنه من الضروري ممارسة حوكمة فعالة بغية تعزيز جودة إدارة السياسة المالية وإجراء إصلاحات هيكلية داخلية مؤثرة.

٦ - أما المسائل المختارة الخمس فهي: التعلم من تجارب السياسات العامة بغية الترويج للطاقة النظيفة في شرق وشمال شرق آسيا؛ وتنويع مصادر النمو الاقتصادي في شمال ووسط آسيا؛ واستخدام السياسة المالية من أجل تحسين النتائج الصحية في منطقة المحيط الهادئ؛ وخفض الطابع غير النظامي للاقتصاد وإيجاد فرص عمل منتجة في جنوب وجنوب غرب آسيا؛ ومعالجة مسائل الحوكمة الملزمة بغية تضيق الفجوات الإنمائية في جنوب شرق آسيا.

ثانياً - الأداء والتوقعات الاقتصادية في الآونة الأخيرة

ألف - ديناميات النمو الاقتصادي

٧ - ما برح النمو الاقتصادي في منطقة آسيا والمحيط الهادئ يعتمد بدرجة أكبر على الطلب المحلي في السنوات الأخيرة، إلا أن الدفعة الناجمة عن التضخم المنخفض وعن اتباع السياسات الميسرة كانت أدنى من المتوقع. ويمكن أن يُعزى ذلك إلى أمور منها النمو الضعيف نسبياً في الأجور الحقيقية والإيرادات الزراعية من جهة الاستهلاك، وإلى حالة عدم اليقين والقدرة الفائضة من جهة الاستثمار. وفي بعض البلدان، شكّل تراكم ديون القطاع الخاص أيضاً عاملاً رئيسياً. وعلى وجه الخصوص، لم يكن مستثمرو القطاع الخاص متحمسين في كثير من البلدان، مما قوّض التوسع في توفير فرص العمل اللائق. وتدل المؤشرات الرئيسية مثل مؤشر مديري الشراء في قطاع التصنيع وأحدث مؤشر عن بيانات التصدير والاستيراد على إمكان تسجيل انتعاش اقتصادي معتدل في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. بيد أنه من غير المرجح أن يشكل ذلك تعافياً قوياً بالنظر إلى أن العوامل التي أدت إلى تباطؤ الطلب المحلي لا تزال إلى حد كبير تنتظر حلاً، في وقت تتزايد فيه الحماية التجارية لتعادل فعلياً أي انتعاش محتمل في الطلب الخارجي.

٨ - ويُتوقع أن يرتفع متوسط النمو الاقتصادي في الاقتصادات النامية بمنطقة آسيا والمحيط الهادئ إلى ٥ في المائة في عام ٢٠١٧ وإلى ٥,١ في المائة في عام ٢٠١٨، من نسبة تقديرها ٤,٩ في المائة في عام ٢٠١٦ (انظر الشكل الأول). وفي عام ٢٠١٦، قابل الأداء الاقتصادي الأقوى من المتوقع في الصين والاتحاد الروسي حالات تباطؤ كبير في الهند وتركيا. وتستند التوقعات الاقتصادية المطردة، وإن كانت متواضعة، لعامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ إلى أكبر اقتصادات المنطقة، أي اقتصاد الصين، حيث تحل تدريجياً القطاعات التي تحقق قيمة مضافة أعلى محل القطاعات ذات القدرات الفائضة كقوة دفع للناتج والعمالة ونمو الصادرات. ويؤدي الانتعاش في أوساط الجهات المصدرة الصافية للسلع الأساسية وفي استثمار القطاع العام في بعض الجهات المستوردة الصافية للسلع الأساسية إلى تسهيل تحقيق تحسن طفيف في توقعات النمو الاقتصادي لبقية المنطقة.

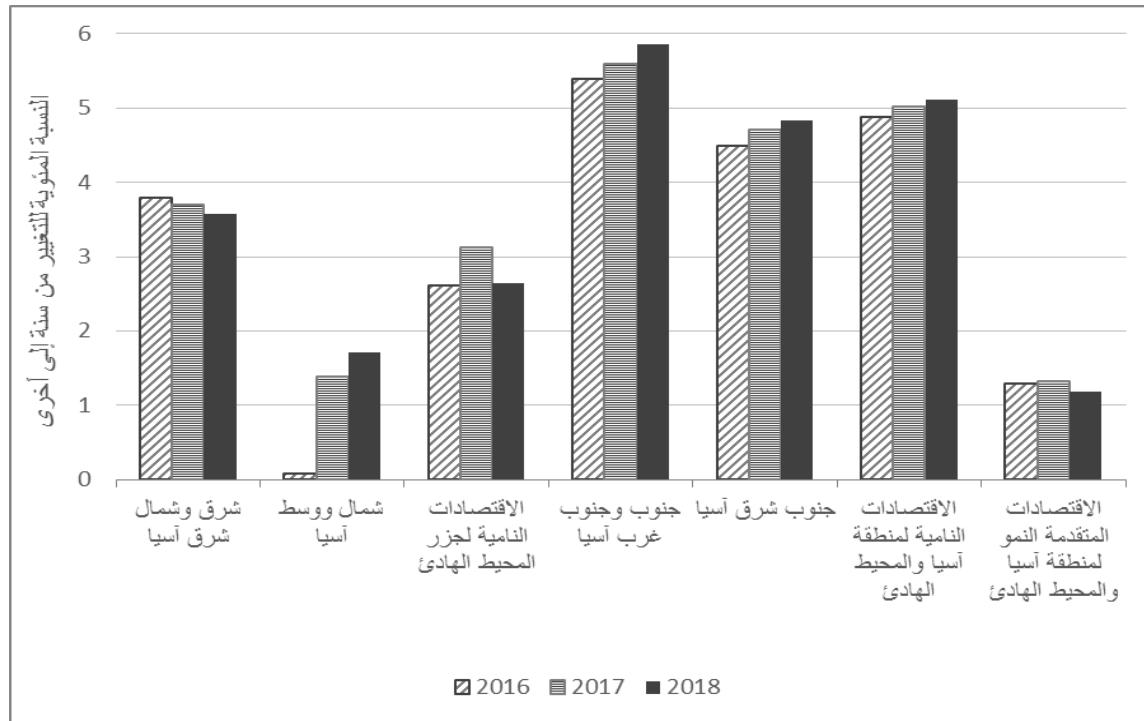
٩ - وفي شرق وشمال شرق آسيا، كان النمو الاقتصادي مستقرًا، عند نسبة ٣,٨ في المائة في عام ٢٠١٦، وإن كان ذلك أقل من متوسط معدل النمو الذي شهدته تلك المنطقة خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، وهو ٤,٦ في المائة. والسبب الرئيسي لهذا التباطؤ هو خفض سرعة النمو

الاقتصادي في الصين خلال السنوات الأخيرة في ظل الإصلاحات الهيكلية التي تستهدف استهلاك الأسر المعيشية والخدمات. بيد أن الظروف الاقتصادية مستقرة بوجه عام في الصين. ويستند النمو المطرد للمنطقة دون الإقليمية في عام ٢٠١٦ إلى انتعاش اقتصادي طفيف في اليابان وجمهورية كوريا، حيث ما برح الطلب المحلي، ولا سيما مشاريع البنى التحتية وتشييد المباني السكنية، يشكل قوة الدفع الرئيسية للنمو الاقتصادي.

١٠ - والتوقعات الاقتصادية القريبة الأجل مستقرة، إذ يُتوقع أن يتراوح نمو الناتج بين ٣,٦ و ٣,٧ في المائة لعامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. ويُرجح أن يستمر المنحى الهبوطي التدريجي للنمو في الصين، وهو ما يعكس إلى حد بعيد الجهود المستمرة الرامية إلى كبح النمو الائتماني السريع. وينبغي لأي زيادة في النشاط الاقتصادي في الاقتصادات الأخرى الكبيرة في المنطقة دون الإقليمية أن تحافظ على مجمل التوسع الاقتصادي. وبما أن هذه المنطقة دون الإقليمية قائمة على الصادرات، فإن أحد أخطار الهبوط الرئيسية التي تواجهها تتمثل في حالة عدم اليقين إزاء قوة التجارة العالمية. وثمة تحدٍ سياسي فوري يكمن في مواجهة ارتفاع أعباء الديون والتمكن في الوقت نفسه من الحفاظ على زخم مطرد في النمو الاقتصادي.

الشكل الأول

النمو الاقتصادي في منطقة آسيا والمحيط الهادئ



المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استنادا إلى مصادر وطنية؛ و World Economic Situation and Prospects 2017 (United Nations publication, Sales No. E.17.II.C.2)؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة البيانات International Statistics Financial، المتاحة على الرابط <http://elibrary-data.imf.org> (جرت زيارتها في ١ شباط/فبراير ٢٠١٧)؛ و Asian Development Bank, Asian Development Outlook 2016: Asia's Potential Growth and updates (Manila, 2016) و www.ceicdata.com.

ملحوظة: بيانات عام ٢٠١٦ هي بيانات تقديرية، وبيانات عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ هي توقعات. وتشمل الاقتصادات المتقدمة النمو لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ أستراليا ونيوزيلندا واليابان.

١١ - وفي شمال ووسط آسيا، لم يرتفع الناتج في عام ٢٠١٦ إلا بمعدل ٠,١ في المائة، ومع ذلك فقد كانت تلك النسبة أكثر إيجابية بكثير من معدل الانكماش البالغ ٢,٧ في المائة المسجل في عام ٢٠١٥. ورغم هذا الانتعاش، ما زال ضعف أسعار الطاقة العالمية يشكل ضغطاً على هذه المنطقة دون الإقليمية التي تعتمد على السلع الأساسية. وفي الاتحاد الروسي، الذي يمثل نحو ٨٠ في المائة من ناتج المنطقة دون الإقليمية، أدت الجزاءات الدولية والعوائق الهيكلية المحلية إلى الكساد. وعلى غرار ذلك، شهدت أذربيجان وكازاخستان أوضاعاً اقتصادية أضعف بكثير، إذ أدت الانخفاضات الحادة في قيمة العملات في أواخر عام ٢٠١٥ إلى رفع معدلات التضخم، وزيادة عبء ديون الشركات، وإطلاق عملية تصحيح لأوضاع المالية العامة. ويُتوقع أن تشهد هذه المنطقة دون الإقليمية توسعاً اقتصادياً معتدلاً يتراوح بين ١,٤ و ١,٧ في المائة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. بيد أن هذه التوقعات غير مؤكدة إلى حد كبير وهي تتوقف على حدوث انتعاش إضافي في أسعار الطاقة العالمية وعلى تحقيق استمرار الزيادة في الطلب على الواردات من السلع الأساسية في الصين، وعلى استقرار الأوضاع الجيوسياسية في المنطقة دون الإقليمية.

١٢ - وشهدت الاقتصادات النامية لجزر المحيط الهادئ تباطؤاً اقتصادياً حاداً في عام ٢٠١٦ إذ تدنى النمو الاقتصادي إلى ٢,٦ في المائة في عام ٢٠١٦ بعدما سجل ٦,٢ و ٧,١ في المائة في العامين السابقين. وشهد اقتصاد بابوا غينيا الجديدة، الذي يشكل ٦٠ في المائة من ناتج هذه المجموعة، تباطؤاً ملحوظاً في ظل ضعف أسعار المعادن. ورغم هذه الصورة القاتمة عموماً، فقد زاد نمو الناتج في نحو نصف اقتصادات هذه المنطقة دون الإقليمية. ويُتوقع أن تتحسن التوقعات الاقتصادية بشكل طفيف، إذ يُتوقع تحقيق نمو اقتصادي يتراوح بين ٢,٦ و ٣,١ في المائة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨، يستفاد فيه من زيادة طفيفة في أسعار السلع الأساسية العالمية، ومن النمو الاقتصادي المطرد لدى الشركاء التجاريين الرئيسيين مثل أستراليا ونيوزيلندا، ومن التحديث المتواصل للبنى التحتية. وثمة عامل هبوط رئيسي يكمن في استمرار مخاطر الكوارث الطبيعية. وغالباً ما يكون مجال الاستجابات السياسية للصدمات السلبية محدوداً، لأن مستويات الدين العام قريبة أصلاً من عتبات الاستقرار المالي المعتمدة في العديد من الاقتصادات.

١٣ - ورغم تسجيل تباطؤ طفيف في النمو الاقتصادي في جنوب وجنوب غرب آسيا، بلغ ٥,٤ في المائة في عام ٢٠١٦، كانت هذه المنطقة دون الإقليمية هي الأسرع نمواً في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. ففي الهند، التي تمثل ما لا يقل عن نصف ناتج هذه المنطقة دون الإقليمية، تباطأ النمو الاقتصادي في ظل ضعف نشاط الصناعة التحويلية والاستثمار الثابت. وأثر أيضاً السحب غير المتوقع للعملة من التداول تأثيراً سلبياً على الأداء الاقتصادي للهند. كما انخفض النمو الاقتصادي في تركيا بسبب تزايد ضبابية الوضع السياسي فيها. وفي المقابل، سجلت بنغلاديش وجمهورية إيران الإسلامية ومليديف أداءً أقوى من حيث النمو. وبشكل عام، شكّل الإنفاق الاستهلاكي قوة دفع للنشاط الاقتصادي، ودعمه في ذلك انخفاض معدل تضخم على مدى عدة سنوات وتوافر ظروف مؤاتية للعمالة.

١٤ - ويُتوقع أن يسجل نمو الناتج زيادة إضافية ليصل إلى ٥,٦ و ٥,٩ في المائة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. وسيشكل استهلاك القطاع الخاص، فضلاً عن استثمارات القطاع العام في بعض البلدان، قوة الدفع الرئيسية للنمو. وفي الهند، يرجّح أن تكون الآثار المدمرة لسحب العملة من التداول مؤقتة ويُتوقع أن يستعيد النمو الاقتصادي زخمه تدريجاً. ومن مخاطر الهبوط الرئيسية تخطي التضخم للمعدلات

المتوقعة، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى تشدد في السياسة النقدية وتراجع في الإنفاق الاستهلاكي. ورغم التوقعات الإيجابية على المدى القريب، فإن عدم كفاية البنى التحتية والطاقة يعوق التنمية الاقتصادية في المنطقة دون الإقليمية. ويتطلب سد هذه الثغرات إنفاقاً مالياً كبيراً يستلزم بدوره إصلاحات في السياسة الضريبية بغية إعادة هيكلة المؤسسات العامة وتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين إدارة الضرائب.

١٥ - وفي جنوب شرق آسيا، بلغ النمو الاقتصادي ٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٦ على غرار ما كان عليه الحال في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥. وسجلت إندونيسيا وتايلند والفلبين معدلات نمو اقتصادي أعلى في عام ٢٠١٦، مستفيدة من الإنفاق الاستهلاكي واستثمار القطاع العام في البنى التحتية. وفي المقابل، سجلت سنغافورة وماليزيا توسعاً اقتصادياً منخفضاً على مدى عدة سنوات في ظل ضعف التجارة العالمية. وكما كان عليه الحال في السنوات الماضية، شهدت الاقتصادات الأقل نمواً في هذه المنطقة دون الإقليمية - أي اقتصادات جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار - توسعاً اقتصادياً أسرع من التوسع الذي تحقق في الاقتصادات الناشئة في المنطقة دون الإقليمية في ظل وجود صادرات قوية من السلع المصنّعة وارتفاع تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي.

١٦ - ويُنتظر أن تشهد توقعات النمو الاقتصادي تحسناً طفيفاً يصل إلى ٤,٧ و ٤,٨ في المائة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. ويرجح أن تعزز سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة ومعدل التضخم المنخفض استهلاك الأسر المعيشية، ولكن يمكن أن يحد من حجم ذلك التأثير ارتفاع ديون الأسر المعيشية في بعض اقتصادات المنطقة دون الإقليمية. ويُتوقع أن يظل استثمار القطاع الخاص على بطئه في ظل الفائض الكبير في القدرة الإنتاجية ومشاعر الحذر التي تسود أوساط المستثمرين. أما مخاطر الهبوط الرئيسية فتتمثل في التأخيرات المحتملة في مشاريع استثمار القطاع العام وتباطؤ الطلب على الواردات في الصين.

باء - المخاطر التي تكتنف التوقعات الاقتصادية في المنطقة

١٧ - على الرغم من الارتفاع الطفيف المتوقع في معظم المناطق دون الإقليمية، فإن إجمالي المخاطر التي تكتنف توقعات النمو الاقتصادي للمنطقة يميل إلى الجانب السلبي. ويعكس ذلك زيادة كبيرة في عدم اليقين السياسي على الصعيد العالمي في الأشهر الأخيرة. وتمثل الحمائية التجارية أكبر هذه المخاطر. فهناك بالفعل زيادة ملحوظة في عدد التدابير التجارية التقييدية المعتمدة على الصعيدين العالمي والإقليمي، على النحو المبين في تقرير التجارة والاستثمار في منطقة آسيا والمحيط الهادئ لعام ٢٠١٦: الاتجاهات والتطورات الحديثة.

١٨ - ومن الممكن أن يكون هناك المزيد من الآثار السلبية في المنطقة نتيجة للتحويلات الأخيرة في سياسات الولايات المتحدة الأمريكية المتعلقة بالتجارة والعملات والهجرة والمجالات الأخرى، بما في ذلك فيما يخص صادرات السلع من الصين والخدمات من الهند. وإضافة إلى ذلك، أدى احتمال حدوث تحولات في سياسات الولايات المتحدة، جنباً إلى جنب مع خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي والانتخابات المقبلة في بعض الاقتصادات الأوروبية، إلى ارتفاع منسوب عدم الاستقرار العالمي، الأمر الذي يقوض الاستثمار في المنطقة. ويمكن لأي تراجع في التجارة أو الاستثمار أن يضر فرص العمل ويؤدي إلى تباطؤ نمو الإنتاجية في السنوات القادمة. ويرد في تحليل للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا

والحيط الهادئ أن النمو الاقتصادي في عام ٢٠١٧ يمكن أن يتباطأ بما يصل إلى ١,٢ نقطة مئوية من التوقعات الأساسية في حال زيادة الحماية التجارية وعدم اليقين الاقتصادي العالمي عما هو متوقع.

١٩ - ويأتي هذا في وقت قد تضيق فيه الأحوال المالية العالمية نتيجة للزيادة التدريجية في سعر الفائدة في الولايات المتحدة على خلفية تحسن البيانات الاقتصادية. وفي الواقع، يمكن أن يؤدي ذلك إلى إنهاء دورة التيسير النقدي في المنطقة. ومن المرجح، مع إعلان الولايات المتحدة عن حوافز مالية، أن تظهر من جديد الضغوط المتعلقة بتدفقات رأس المال، التي زادت في أعقاب الانتخابات في الولايات المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ قبل انحسارها مؤخراً، وأن تؤدي إلى المزيد من الانخفاض في قيمة العملات الإقليمية. وستكون بلدان المنطقة التي تعاني من عجز كبير في الحسابات الجارية أو لديها دين خارجي مرتفع على الأجل القصير، مثل الهند وإندونيسيا وماليزيا وتركيا، سريعة التأثر بشكل خاص. وعلى الجانب الإيجابي، قد تستفيد الصادرات الإقليمية من الطلب الخارجي الأقوى نسبياً والقدرة التنافسية الناتجة عن العملات، ولكن أية دفعة ستكون محدودة، على الأرجح، بسبب ارتفاع عدد التدابير الحماية التجارية.

٢٠ - وفي حين أن أسعار السلع العالمية قد استقرت إلى حد كبير خلال السنوات القليلة الماضية، فإنها ستظل مصدراً للتحسن أو لخطر التراجع تبعاً لما إذا كان البلد مصدراً أو مستورداً صافياً للسلع الأساسية. فعلى سبيل المثال، إذا تجاوزت الأسعار العالمية للنقط التوقعات الأساسية التي تتراوح ما بين ٥٢ و ٥٥ دولاراً للبرميل، ستواجه بلدان المنطقة من المستوردين الصافين ارتفاعاً في معدل التضخم، ولكن البلدان من المصدريين الصافين ستشهد انتعاشاً اقتصادياً أسرع.

٢١ - وفي السنوات الأخيرة، تساعد دور الصين كمسبب للصدمات ونقل لها في المنطقة. فعدم الاستقرار الاقتصادي الحقيقي أو المتصور في الصين قد يسبب نوبات تقلب مالي في المنطقة، كما كان الحال في أوائل عام ٢٠١٦. ونظراً إلى تنافس العديد من الاقتصادات الإقليمية مع الصين في سلاسل القيمة العالمية، فإن انخفاض قيمة الرينمينبي يشكل ضغطاً على العملات الإقليمية الأخرى لخفض قيمتها أيضاً. وعلى الجانب الإيجابي، إذا كان الأداء الاقتصادي في الصين أقوى من المتوقع، كما في عام ٢٠١٦، فإن ذلك يمكن أن يكون له انعكاسات إيجابية غير مباشرة على التجارة.

٢٢ - وفي الأجل المتوسط، سيكون من الضروري تعزيز الطلب المحلي والإقليمي لمواجهة البيئة الخارجية الصعبة. وفي هذا الصدد، تبشر إعادة التوازن في الصين وانفتاحها بالخير بالنسبة للمنطقة. وباستطاعة المبادرات من قبيل مبادرة الحزام والطريق في الصين أن تجد زخم الترابط الإقليمي والتجارة داخل المنطقة، بينما يمكن لتحرير حساب رأس المال في الصين أن يزيد بشكل هائل من التمويل الجماعي الطويل الأجل المتاح للاستثمار في المنطقة. كما يعتمد مستقبل الطلب الإقليمي إلى حد كبير على تحقيق جنوب آسيا لإمكاناتها الكاملة، وهو الهدف الذي يمكن للتعاون والتكامل الاقتصادي الإقليمي أن يكمل بشكل كبير الجهود المحلية المبذولة لبلوغه.

ثالثاً - اعتبارات السياسة الاقتصادية

ألف - محدودية الحيز السياسي النقدي

٢٣ - تحولت المواقف في مجال السياسة النقدية في المنطقة مؤخراً من التيسير نحو الحياد نتيجة للارتفاع الطفيف في مخاطر التضخم بسبب تجاوز التوقعات. وفي الشهرين الأولين من عام ٢٠١٧، ظل سعر الفائدة الرسمي على أدوات السياسة النقدية على حاله في الهند وإندونيسيا والفلبين، بينما ارتفعت معدلات الفائدة القصيرة الأجل في الصين. وهذا الاتجاه هو عكس ما كان سائداً في العامين الماضيين، عندما خفضت أسعار الفائدة بشكل متتابع أو بقيت في أدنى مستوياتها في تلك الاقتصادات، بالإضافة إلى اقتصادات أخرى مثل باكستان وجمهورية كوريا وتايلند. ويتوقع أن يرتفع متوسط التضخم في الاقتصادات النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ من ٣,٦ في المائة لعام ٢٠١٦ إلى ٣,٨ في المائة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨. وسيكون الارتفاع أكثر وضوحاً إذا ما استثنى من حساب المتوسط شمال ووسط آسيا، حيث أخذ التضخم في الانحسار بعدما أدى الخفض الكبير لقيمة العملة إلى ارتفاع معدلات التضخم في العامين الماضيين.

٢٤ - ولانخفاض سعر الفائدة أثر محدود نسبياً على الطلب المحلي، وبالتالي على التضخم، مما يشير إلى محدودية حيز السياسة النقدية. كذلك يدعو الارتفاع الأخير للتضخم إلى الحذر، على الرغم من أنه يعود في الغالب إلى عوامل غير متعلقة بالطلب المحلي، مثل أسعار النفط وانخفاض قيمة سعر الصرف. وخفض قيمة العملة المحتمل قد يزيد من محدودية حيز السياسة النقدية، لأسباب ليس أقلها الأثر التضخمي. ومع ذلك، سيكون من الصعب أيضاً رفع سعر الفائدة. فعلى سبيل المثال، يمكن للأسر المعيشية والشركات ذات المديونية المرتفعة أن تشهد ارتفاعاً في تكاليف خدمة الدين وأن تجد صعوبة أكبر في إعادة التمويل، مما يزيد من المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي. ولذا، تُنصح الاقتصادات بالحفاظ على الوضع الراهن فيما يتعلق بأسعار الفائدة على أدوات السياسة النقدية. وفي الوقت نفسه، ينبغي لها أن تنظر في تعزيز إدارة التدفقات الرأسمالية والتدابير التحوطية على مستوى الاقتصاد الكلي للتخفيف من الآثار السلبية لانخفاض قيمة سعر الصرف ولضمان الاستقرار المالي.

باء - الحاجة إلى سياسة مالية استباقية

٢٥ - يمكن للسياسة المالية أن تؤدي دوراً نشطاً في تعزيز الطلب المحلي ودعم الأولويات الإنمائية، مثل الحد من الفقر، والتخفيف من التفاوتات، ودعم تدابير الحماية الاجتماعية. غير أن فعاليتها تعتمد إلى حد كبير فعالية الحوكمة وعلى النهوض بها. وقد كانت المواقف المتصلة بالسياسة المالية في المنطقة معاكسة للدورات الاقتصادية وتوسعية بشكل كبير في السنوات الأخيرة. فقد قامت الصين بمشاريع بنى تحتية كبيرة وقدمت إعفاءات ضريبية واسعة، وعدلت الهند مسارها المتوسط الأجل لتصحيح أوضاع المالية العامة بهدف تغطية ارتفاع النفقات الجارية، كما انخرطت جمهورية كوريا وتايلند في عدة تدابير تحفيزية. ومع ذلك، اتخذ المصدرون الصافون للسلع الأساسية نهجاً أكثر حذراً في ضوء الخسائر في معدلات التبادل التجاري التي أثرت على المالية العامة.

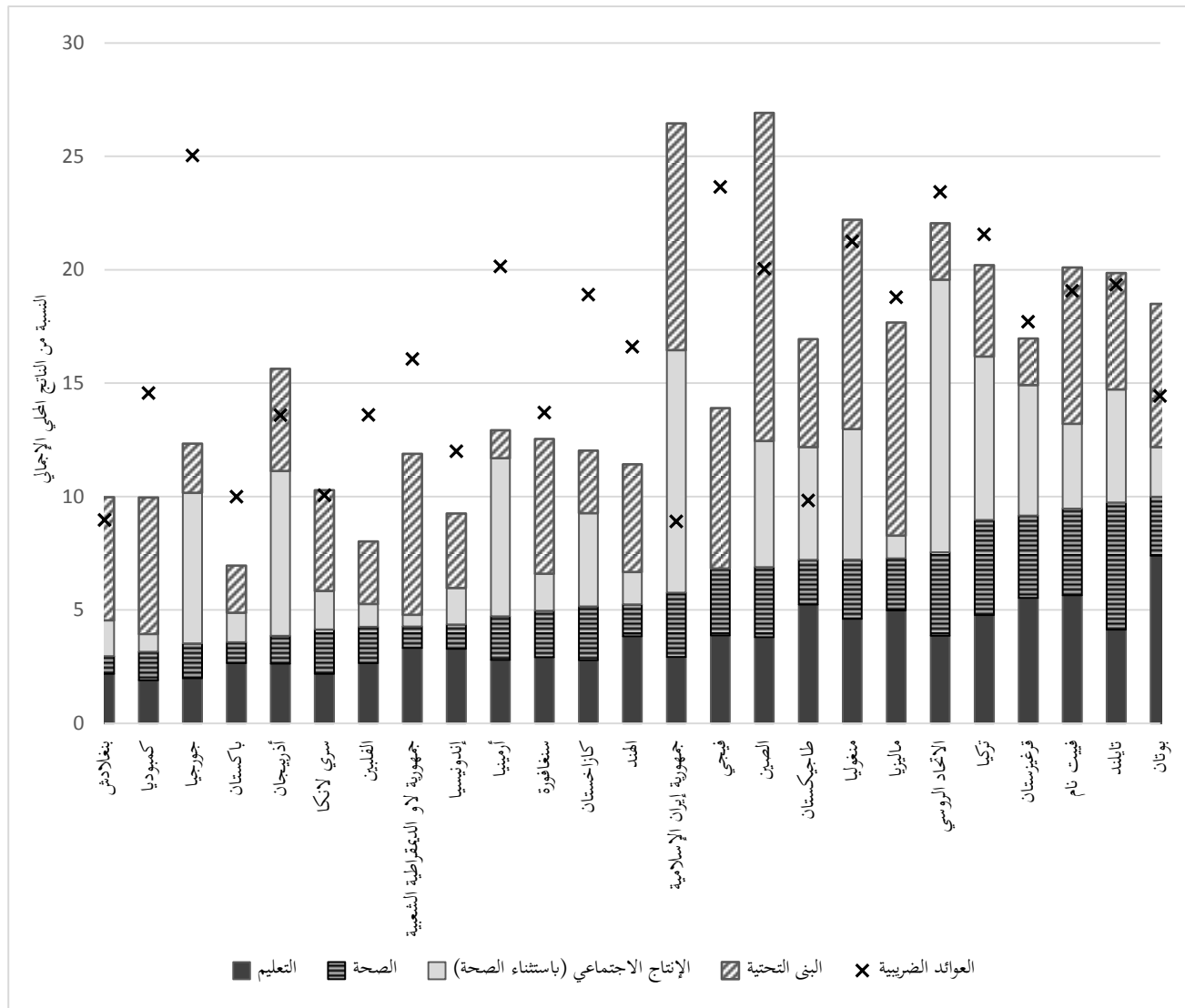
٢٦ - وبغض النظر عن اعتبارات الاستقرار، بُذلت جهود لتعزيز تكوين النفقات العامة ونوعيتها دعماً للأولويات الإنمائية. وبشكل عام، فإن الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة والحماية

الاجتماعية في ارتفاع، وإن كان ذلك بشكل تدريجي من مستوى متدن، في حين أن لدى عدد من البلدان خططاً طموحة للبنى التحتية (انظر الشكل الثاني). وبالإضافة إلى التمويل، على البلدان تحقيق إصلاحات أوسع نطاقاً في إدارة القطاع العام لضمان ترجمة الإنفاق إلى نتائج إنمائية أفضل.

٢٧ - ويتطلب ضمان الاستدامة المالية إصلاحات ضريبية وإدارة فعالة للديون. فتحصيل الضرائب لا يزال منخفضاً نسبياً في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وهناك مجال واسع للغاية لزيادة الإيرادات من خلال تحسين الامتثال وتوسيع القاعدة. وفي البلدان التي يكون الطلب المحلي فيها منخفضاً، قد يعوض بعض الإعفاءات الضريبية التمويل عن طريق الاقتراض، الذي يستفاد فيه من الانخفاض النسبي لعائدات السندات الحكومية في السنوات الأخيرة، رغم أن الفرصة هنا قد تضيق.

٢٨ - وفي تقييم الاستدامة المالية، ينبغي أن تأخذ البلدان بعين النظر الآثار الإيجابية غير المباشرة الطويلة الأمد التي يحتمل أن تتركها الاستثمارات في المجال الاجتماعي وفي البنى التحتية على الاقتصاد. وإذا ما كانت تلك الآثار كبيرة بشكل كافٍ، بسبب حشد الاستثمارات الخاصة مثلاً، فقد تستقر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل. وهذا مجال من المجالات التي تحتاج إلى مزيد من البحث في ضوء تباين الأدلة العملية. وفي الوقت نفسه، فإنه يمكن للجهود الرامية إلى تحقيق كفاءة الإنفاق وتعزيز الإيرادات - وهي جوانب تتأثر بتحسين الحوكمة - أن تساعد على احتواء الرصيد الأولي وجعل ديناميات الديون أقل تأثراً بالتفاوت بين أسعار الفائدة والنمو الإسمي للناتج المحلي الإجمالي.

الشكل الثاني
النفقات والإيرادات الحكومية العامة



المصادر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات المرصد المالي (متاحة على الرابط التالي: www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html؛ تم الاطلاع عليها بتاريخ ١ شباط/فبراير ٢٠١٧)؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي (متاحة على الرابط التالي: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/؛ تم الاطلاع عليها بتاريخ ١ شباط/فبراير ٢٠١٧)؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات الاستثمار ورأس المال السهمي (متاحة على الرابط التالي: www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx؛ تم الاطلاع عليها بتاريخ ١ شباط/فبراير ٢٠١٧)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، قاعدة بيانات معهد اليونسكو للإحصاء (متاحة على الرابط التالي: <http://uis.unesco.org/>؛ تم الاطلاع عليها بتاريخ ١ شباط/فبراير ٢٠١٧)؛ والبنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (متاحة على الرابط التالي: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>؛ تم الاطلاع عليها بتاريخ ١ شباط/فبراير ٢٠١٧).

٢٩ - إن الدور الهام الذي تؤديه إدارة السياسة المالية في تعزيز التنمية الاجتماعية واضح في الاقتصادات النامية في منطقة المحيط الهادئ. وتشير الأدلة إلى أنه يمكن للنفقات الصحية الحالية

المرتفعة نسبيا في منطقة المحيط الهادئ دون الإقليمية أن تكون أكثر فعالية إذا تم تكريس مزيد من الموارد للرعاية الوقائية والعلاج المبكر عن طريق الخدمات الصحية المتخصصة. وفيما يتعلق بسياسة الإيرادات، استحدثت أنواع من الضرائب والتعريفات للحد من استهلاك المنتجات غير الصحية، وإن كان يبدو أنه يمكن فرض المزيد من الضرائب. ومن الخيارات الممكنة أيضا الأخذ بسياسات من قبيل دفع المستخدم لخدمات الرعاية الصحية والشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولكنها تتطلب التنفيذ الدقيق والحوكمة الفعالة لضمان الحصول على الخدمات.

جيم - أهمية الإصلاحات الهيكلية

٣٠ - يمكن للإصلاحات الهيكلية أن تكمل السياسات النقدية والمالية وأن تساعد على رفع الإنتاجية وزيادة احتمالات النمو، ولكن يجب إيلاء الاهتمام الكافي لآثارها المتعلقة بالتوزيع. وقد ازداد الاهتمام بالإصلاحات الهيكلية خلال المناقشات السياسية الأخيرة، ولكن لم يجر الاتفاق على تعريف معين لها. وتشير تلك الإصلاحات عموما إلى التغييرات السياسية والتشريعية والتنظيمية التي تزيد من كفاءة أسواق عوامل الإنتاج (الأراضي والعمالة ورأس المال) وأسواق المنتجات. وتشمل الأمثلة الحديثة من المنطقة، التي يتوقع أن تدعم الاستثمار الخاص، تحرير أسعار الفائدة في الصين وقانون الإفلاس الوطني الجديد في الهند. ويلزم إجراء تقييم دقيق للآثار المتعلقة بالبيئة والتوزيع لتلك الإصلاحات المعززة للنمو، بحيث يمكن اتخاذ التدابير التعويضية المناسبة. ويمكن لهذه الإصلاحات أن تتجاوز قياس الناتج المحلي الإجمالي باعتباره مقياسا مرجعيا لتشمل الاعتبارات الاجتماعية والبيئية التي تؤثر على الرفاه الاجتماعي.

٣١ - وفي كثير من الحالات، تشكل الفرص الجديدة الناجمة عن التطورات الخارجية القوة المحركة لتنفيذ الإصلاحات الهيكلية المحلية. فعلى سبيل المثال، في شمال ووسط آسيا، يطمح الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية في أن يصبح سوقا واحدة تكون التجارة فيها حرة بين أعضائها، بينما تهدف مبادرة الحزام والطريق الصينية إلى تحسين ترابط البنى التحتية والتجارة بين الصين وأوروبا عبر منطقة البر الأوروبي الآسيوي. وفي سبيل الاستفادة من المكاسب المحتملة من الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية ومبادرة الحزام والطريق، يلزم أن تخفض الاقتصادات دون الإقليمية من العبء التنظيمي المحلي، مما يمكن الشركات من الاستفادة من تخفيض تكاليف التجارة عبر الحدود. وبازدياد القدرات الإنتاجية، يمكن لزيادة المشاركة النشطة في سلاسل الإمداد العالمية أن تساعد على توسيع القاعدة الاقتصادية في المنطقة دون الإقليمية.

رابعا - تعزيز نوعية النمو الاقتصادي

٣٢ - سيتعين على صناع السياسات، بالإضافة إلى كفالة النمو الاقتصادي المستمر والقوي، أن يعالجوا بعض التحديات الاجتماعية والبيئية الرئيسية لتحسين نوعية هذا النمو. وستتم في دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ مناقشة التطورات الأخيرة التي شهدتها المنطقة فيما يتعلق بسوق العمل والفقر وعدم المساواة، ثم دراسة الاتجاهات الأخيرة التي تشهدها منطقة آسيا والمحيط الهادئ في مجال الحماية الاجتماعية وكفاءة الموارد، كمواضيع مختارة.

ألف - إيجاد فرص عمل لائقة من أجل الحد من الفقر ومن أجل النمو المنصف

٣٣ - لا تزال زيادة فرص العمل اللائقة تمثل تحدياً. ففي عام ٢٠١٦، كان متوسط نمو العمالة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ متواضعاً، وإن ظل ثابتاً عند نسبة ١,١ في المائة، بينما ظلت حصة العمالة الهشة مرتفعة باستمرار إذ بلغت حوالي ٥٠ في المائة. واستناداً إلى إحصاءات العمل الرسمية للسنة الماضية، يبدو أن بلدانا قليلة في المنطقة أحرزت تقدماً من الناحيتين الكمية والنوعية (على سبيل المثال، الفلبين) بينما اقتصر نجاح بعضها على الناحية الكمية (إندونيسيا) أو النوعية (تايلند وفيت نام)، فيما لم تحرز بلدان أخرى أي تقدم في أي من الناحيتين (سري لانكا).

٣٤ - وفي الصين، يواصل سوق العمل تكيفه مع إعادة التوازن الهيكلي للاقتصاد. وفي الهند، سبب سحب الأوراق النقدية من التداول حالة عدم تيقن قصيرة الأجل في أسواق العمل، ولكنه قد يساعد على معالجة الأنشطة غير الرسمية في الأجل الطويل. وفي جميع أنحاء المنطقة، تم تحقيق بعض التحسن في خفض معدل البطالة، وإن كان الشباب لا يزالون يعانون من بعض العقبات. وفي عام ٢٠١٥ (آخر البيانات المتوفرة)، كان نمو الأجور الحقيقي قوياً نسبياً في جنوب آسيا، ربما بسبب تراجع التضخم، وكان الأمر كذلك في الصين، حيث أخذت حصة العمالة في الدخل القومي تتعافى.

٣٥ - وقد كان الفقراء أقل استفادة نسبياً من غيرهم من فوائد هذا التوسع الاقتصادي، كما يتضح من تفاقم التفاوت في الدخل. ولا بد، في سياق يشهد تباطؤاً في النمو الاقتصادي، من الاعتماد في الحد بشكل مستدام من الفقر على تحسين توزيع الدخل ومعالجة العوامل الأخرى غير المتعلقة بالدخل مثل الإقصاء الاجتماعي. ومع ذلك، فقد ازداد التفاوت في الدخل أو لا يزال مرتفعاً في العديد من البلدان، بالإضافة إلى تركيز معظم الثروة في القمة. ويقوض التفاوت الشاسع في الدخل التماسك الاجتماعي ويضر بالنمو الاقتصادي الطويل الأجل حيث يزيد بقوة من عدم تكافؤ الفرص.

٣٦ - ويتعين اتخاذ تدابير شاملة للتصدي لعدم المساواة، بما في ذلك وضع السياسات المتعلقة بسوق العمل، مثل تحديد حد أدنى للأجور وتدريب العمال ذوي المهارات المحدودة، وبما في ذلك اتخاذ التدابير المالية مثل فرض الضرائب التصاعدية وتوفير المساعدة الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، سيمثل توفّر الوظائف اللائقة والعالية الإنتاجية عاملاً حاسماً في التصدي لتفاقم عدم المساواة وارتفاع مستويات الفقر في جنوب وجنوب غرب آسيا، حيث تعتمد معظم الأسر على مداخيل العمل حصراً للحصول على لقمة عيشها. ويتعين أيضاً الحد من انتشار فرص العمل غير الرسمية، التي عادة ما تكون منخفضة الأجر ولا توفر إلا حماية اجتماعية محدودة. وفي هذا الصدد، يتعين بذل مزيد من الجهود لاستحداث قطاعات جديدة مرتفعة الإنتاجية، بالإضافة إلى زيادة القيمة المضافة للأنشطة الاقتصادية القائمة، بما في ذلك القطاع الزراعي.

٣٧ - وستستفيد عملية إضفاء الطابع الرسمي على الأنشطة الاقتصادية من تبسيط الإجراءات الورقية البيروقراطية ومن ربط تسجيل المنشآت التجارية والامثال لأنظمة العمل الأساسية ببرامج تحفيزية، من قبيل تقديم الدعم المالي. ويمكن للحكومات أيضاً أن تقدم المزيد من الدعم إلى العمال غير الرسميين، بوسائل منها عدم الربط بين استحقاقات الضمان الاجتماعي ومساهمات العاملين. وستتطلب كل هذه الجهود التركيز على تحسين مختلف عناصر الحوكمة.

باء - توسيع نطاق تمويل الحماية الاجتماعية وتوفيرها

٣٨ - إن وجود نظام قوي للحماية الاجتماعية يكفل عدم تخلف أحد عن الركب، ويساهم في تعزيز الطلب الداخلي على نحو أكثر إنصافاً واستدامة. وتشمل الجوانب الرئيسية لتوافر الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية حصول الجميع على الرعاية الصحية بأسعار معقولة، وتوفير التعليم مجاناً في المرحلتين الابتدائية والثانوية، وتوفير استحقاقات البطالة للعاملين بأجر، وتوفير تدابير دعم الدخل للأشخاص المحتاجين إليها، والمعاشات التقاعدية الاجتماعية والمعاشات القائمة على المساهمات، وإمكانية حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على المنافع الاجتماعية على نحو كامل.

٣٩ - ويمكن أن يساعد توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في تعزيز الطلب الداخلي من خلال خفض المدخرات الاحتياطية، بحيث يمكن للفقراء الاستهلاك بصورة كافية والاستثمار أيضاً في استراتيجيات معيشية مرتفعة العوائد، هذا فضلاً عن وفائه بحقوق الناس. كما يمكن أن تساعد الحماية الاجتماعية أيضاً في تحسين أداء أسواق العمل، من خلال تيسير تطوير المهارات وتيسير العمالة، ويكتسي ذلك أهمية خاصة في الاقتصادات التي تشهد تغيرات هيكلية سريعة.

٤٠ - وقد تخلفت منطقة آسيا والمحيط الهادئ حالياً عن بقية العالم حالياً في مجال تمويل الحماية الاجتماعية وتوفيرها، وإن كانت توجد فيها بعض الأمثلة الناجحة. فمتوسط النفقات الإجمالية فيها، بما في ذلك النفقات في مجال التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية وبرامج سوق العمل، يبلغ نسبة ٥,٣ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ ٨,٦ في المائة. وتتسم التغطية الفعلية للحماية الاجتماعية فيها بالحدودية؛ فاستحقاقات البطالة (القائمة على المساهمات وغير القائمة عليها)، على سبيل المثال، تقتصر فقط على ٧ في المائة من القوة العاملة في المنطقة، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ ١٢ في المائة. وعلى وجه الخصوص، لا يزال توسيع نطاق التغطية إلى القطاع غير الرسمي الكبير يشكل تحدياً، رغم أن بلدانا من قبيل الصين وتايلند نجحت في إنشاء نظم رعاية صحية ومعاشات تقاعدية شاملة من خلال مزيج من الأنظمة القائمة على المساهمات وغير القائمة عليها. وقد تم في المنطقة أيضاً اتباع نهج مبتكرة لتوسيع نطاق التغطية، مثل تأمين إصابات العمل في بنغلاديش وماليزيا وضمان العمالة الريفية في الهند.

٤١ - ويشكل وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية عمليةً متعددة الخطوات تتضمن إقامة حوار وطني اجتماعي ووضع استراتيجية للتمويل وآليات للتنفيذ. وعلى غرار المنافع العامة بوجه عام، فإن الحماية الاجتماعية مسألة خيار سياسي يتطلب حواراً وطنياً كافياً. ويصدق هذا بشكل خاص على وضع الحدود الوطنية الدنيا للتغطية ونظم التغطية الشاملة التي يفكر فيها عدد متزايد من البلدان. ويتضح من التجارب القطرية الناجحة ومن العمليات التي تحاكيها أن النظم الشاملة يمكن أن تكون ميسورة التكلفة.

٤٢ - ومن بين الخيارات المتاحة لتمويل نظم الحماية الاجتماعية إعادة توزيع موارد الميزانية مثل الإلغاء التدريجي للإعانات المالية غير المحددة الهدف واحتواء تكاليف الأجور؛ وتحقيق كفاءة الإنفاق مثل تحويل الاستحقاقات مباشرة إلى المستفيدين؛ وإصلاحات نظام المعاشات التقاعدية والنظام الصحي مثل زيادة الحوافز لاستخدام الخدمات الصحية الأهلية؛ وزيادة الإيرادات. ويمكن توسيع التغطية تدريجياً، على غرار ما حدث في الصين حيث تم تغطية السكان الريفيين ثم من لا يتمتعون بتأمين صحي من سكان المناطق

الحضرية. وينبغي السعي إلى تحقيق التآزر، على سبيل المثال، عن طريق تعزيز الهياكل الأساسية للصحة العامة من خلال برامج توظيف في القطاع العام. ويمكن لبرامج سوق العمل، وإن كانت لا تُستخدم على نطاق واسع في المنطقة، أن تعزز من تأثير الحماية الاجتماعية في النمو الاقتصادي.

جيم - استيعاب تكاليف التدهور البيئي

٤٣ - إن التدهور البيئي وانبعاثات الكربون، وإن كانت حسابات الناتج المحلي الإجمالي لا تأخذها بعين الاعتبار، يحدان من الرفاه الاجتماعي ويقوضان استدامة الاقتصادات. فتلوث الهواء يحتل اليوم المركز الرابع من بين المخاطر الصحية المميتة في العالم، حيث تسبب في حالة وفاة واحدة من بين كل عشر وفيات في عام ٢٠١٣؛ وقد قدرت دراسة حديثة الخسائر المرتبطة به في مجال الرفاه بحوالي ٥ تريليونات دولار. ويُتوقع، حتى مع استمرار المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة، ارتفاع انبعاثات الكربون العالمية في الحالة النموذجية بحوالي ١٣ في المائة بحلول عام ٢٠٣٥، وهو ما يفوق بكثير معدل الحد من الانبعاثات اللازم لتحقيق الأهداف المحددة في اتفاق باريس، وهو ٣٠ في المائة. وقد تفاقمتم قابلية التضرر من الكوارث الطبيعية وآثار تغير المناخ أيضا بفعل التوسع الحضري العشوائي وتحويل المناطق الزراعية والغابات والأراضي الرطبة وغيرها من النظم الإيكولوجية. وأصبح تغير المناخ يمثل الآن تهديدا خطيرا للبشرية على الصعيد العالمي.

٤٤ - وقد تحقق النمو الاقتصادي السريع، الذي شهدته المنطقة في العقود القليلة الماضية، في جزء منه على خلفية تدهور البيئة، مع ما يصاحب ذلك من آثار صحية ومن استخدام الموارد والثروات الطبيعية استخداما مكثفا لا يتسم بالكفاءة. ولذا فإن المنطقة معرضة بشدة للتضرر من تغير المناخ، الذي يمكن أن تقوض آثاره السلبية بشكل كبير المكاسب الإنمائية الاقتصادية التي تم تحقيقها فيها، ويمكن أن تدفع بأكثر من ١٠٠ مليون شخص في المنطقة إلى الوقوع في براثن الفقر المدقع بحلول عام ٢٠٣٠. ويؤثر تغير المناخ حاليا أيضا تأثيرا سلبيا على توافر الهواء النقي ومياه الشرب المأمونة والغذاء الكافي والمأوى الآمن، وهي كلها محدّات رئيسية للصحة.

٤٥ - وقد تخلّفت المنطقة، برغم ما سُجل فيها من تحسينات تدريجية، عن اللحاق ببقية العالم في مجال الطاقة ومستويات كثافة انبعاثات الكربون. ففي المتوسط، تستخدم الاقتصادات النامية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ موارد تبلغ ضعف ما يستخدمه باقي العالم لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي. ولا تزال مستويات الطاقة وكثافة انبعاثات الكربون في المنطقة مرتفعة نسبيا، على الرغم من انخفاضها المطرد منذ تسعينات القرن العشرين. وأدّى أيضا تزايد ثقل المنطقة في الاقتصاد العالمي إلى تزايد حصتها في الاستهلاك العالمي للطاقة وفي انبعاثات غازات الدفيئة، على الرغم من التحسينات التي تم تسجيلها لكل دولار من الناتج المحلي الإجمالي. ومع أن مستويات استهلاك الفرد للطاقة ومستويات الانبعاثات قد بدأت من مستويات متدنية، فقد ازدادت باطراد وهي تتساوى الآن مع مستويات بقية العالم.

٤٦ - ويمكن استخدام مزيج من أدوات السياسة التنظيمية والقائمة على السوق وأدوات السياسة الطوعية المستندة إلى المعلومات لمعالجة الاختلالات البيئية. وتستخدم الأدوات الاقتصادية التي تعتمد على الأسعار أو الأسواق في عملها قادرا من المعلومات أقل كثافة، كما تتمتع بكفاءة أعلى في التوزيع، مقارنة بالقواعد التنظيمية، إلا أن سيطرتها على النواتج البيئية الفعلية قد تكون أقل. ومن بين هذه الأدوات الضرائب والإعانات المالية ونظم الاتجار برخص الانبعاثات. أما التدابير الطوعية المستندة إلى

المعلومات، مثل العلامات الإيكولوجية والإبلاغ عن مراعاة الشركات لمبادئ الاستدامة، فهي منخفضة التكلفة نسبياً، بيد أن القطاعات التي تشملها قد تكون محدودة.

٤٧ - ومن الأمثلة الواضحة على الجهود السياسية المبذولة لتحقيق نمو اقتصادي أكثر مراعاة للبيئة ما تحقق في شرق وشمال شرق آسيا. فبعد سنوات من التصنيع الثقيل الذي أدى إلى تدهور الظروف البيئية، تركز المنطقة دون الإقليمية الآن على النمو الأخضر وعلى تطوير التكنولوجيات الموفرة للطاقة والمتجددة. فالصين واليابان تمتلكان حوالي نصف الاستثمارات التجارية في التكنولوجيا النظيفة في العالم، بينما سجلت الصين معظم طلبات براءات الاختراع في تكنولوجيات التخفيف من آثار تغير المناخ في العالم.

٤٨ - وتشير الخبرات المكتسبة من المنطقة دون الإقليمية إلى ثلاثة جوانب من السياسات العامة يلزم وجودها لتعزيز الطاقة النظيفة، وكلها تبرز الدور الهام الذي تؤديه الحكومة الفعالة. ويتمثل البعد الأول في إرساء هيكل إداري مصمم تصميمًا جيدًا يتضمن نهجاً يستند إلى مشاركة الحكومة بكاملها، وآليات فعالة للرصد والتقييم، وشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين، تمتد من التنمية إلى نشر التكنولوجيا. ويتمثل الجانب الثاني في توفير إطار سياسي متوازن تنظر ضمنه الحكومات في وضع مزيج من الحوافز مثل تسعير الطاقة المتجددة تفضيلاً، وسن قواعد تنظيمية، مثل تحديد المعايير الدنيا للكفاءة في استخدام الطاقة. أما البعد الثالث فيتمثل في إيجاد نظام تمويل ييسر ذلك، ولا سيما أدوات التمويل الأخضر غير التقليدية، مثل سندات تداول حصص الكربون والسندات الخضراء.

خامساً - الحوكمة والإدارة المالية والنتائج الإنمائية

ألف - الحوكمة والنتائج الإنمائية

٤٩ - لوحظ، حسب مؤشرات الحوكمة في العالم، تحسن طفيف في نوعية المؤسسات، في المتوسط، في منطقة آسيا والمحيط الهادئ على مدى العقدين الماضيين. ويعكس هذا الاتجاه، في المقام الأول، التحسينات التي تحققت في شرق وشمال شرق آسيا وفي البلدان النامية غير الساحلية، لا سيما في شمال ووسط آسيا. ويمكن تفسير هذه التحسينات من خلال الزيادة العامة في مستويات الدخل، وزيادة المطالبة بتحسين المؤسسات نتيجة لصعود الطبقة المتوسطة وتحسن المستوى التعليمي للسكان. وعلاوة على ذلك، فإن التعديلات التي أُدخلت على القوانين والأنظمة، وكذلك تنفيذ هذه القوانين والأنظمة، قد أدت دوراً حاسماً في تغيير الانطباع العام عن نوعية الإدارة.

٥٠ - وكما يتبين من دراسة الحالة لعام ٢٠١٧، فإن جميع الجوانب الثلاثة للتنمية المستدامة تتأثر بتحسين الحوكمة وفعالية المؤسسات. فعلى سبيل المثال، وفيما يتعلق بالنتائج الاقتصادية، تؤثر الحوكمة في قدرة الاقتصاد على الحصول على قوة عاملة ماهرة، وتحسين آفاق الاستثمار والحفاظ على الابتكار. وتساعد جميع هذه العوامل بدورها في تحسين مستوى الإنتاجية ووتيرتها، ومن ثم فهي تحسن الآفاق الاقتصادية الطويلة الأجل لأي اقتصاد.

٥١ - وعندما تكون المؤسسات ضعيفة، تميل حالات عدم المساواة إلى الزيادة وتراجع وتيرة الحد من الفقر. وتتمثل المسائل الرئيسية التي نوقشت في دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ في سوء تخصيص الموارد وأوجه عدم كفاءة السوق؛ والنظم الضريبية الضعيفة في تصاعديتها المحيّدة للأفراد المتمتعين بعلاقات مع ذوي النفوذ وللأسر المرتفعة الدخل؛ وزيادة الصعوبات التي تواجهها الأسر المنخفضة الدخل في الحصول على قروض

بسبب ضعف إنفاذ القوانين. كذلك يفترس ضعف المؤسسات، جزئياً، عدم المساواة في الحصول على الخدمات الاجتماعية، ولا سيما بالنسبة للنساء وشرائح المجتمع الأشد فقراً وضعفاً.

٥٢ - وتكتسي نوعية الحوكمة أهمية أيضاً فيما يتعلق بالنتائج البيئية، كما يتضح على سبيل المثال، من تفاوت القدرات في وضع القواعد والضمانات البيئية وتطبيقها. وفي الوقت نفسه، يمكن أن تعزز الحوكمة الرشيدة الابتكار البيئي ونقل التكنولوجيات البيئية، ويسهم ذلك إيجابياً في الحد من التدهور البيئي، مثلما يتضح من مثال شرق وشمال شرق آسيا المذكور أعلاه.

٥٣ - ويمكن أيضاً أن تساعد الحوكمة الفعالة في سد الفجوات الإنمائية بين البلدان من خلال مساهمتها في نجاح الإصلاحات التي تسمح للبلدان الفقيرة بزيادة استفادتها من التكامل الاقتصادي الإقليمي. فمتوسط دخل الفرد في الاقتصادات الناشئة في جنوب شرق آسيا يفوق بـ ١٠ أضعاف متوسط دخل الفرد في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار. وتوجد أيضاً فجوات إنمائية ملحوظة في مجالي التعليم والنواتج الصحية. ولذا فإن تضيق هذه الفجوات مهم، لأنه سيساعد جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار على نحو أفضل في تحقيق المكاسب المحتملة من عضويتها في الجماعة الاقتصادية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا كاملةً. وتندرج الإصلاحات الهيكلية الرامية إلى تعزيز الهياكل الأساسية العامة ومهارات العمل والحماية الاجتماعية ضمن المجالات الضرورية من أجل سد الفجوة الإنمائية بين هذه الدول وباقي دول المنطقة في كل من جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار.

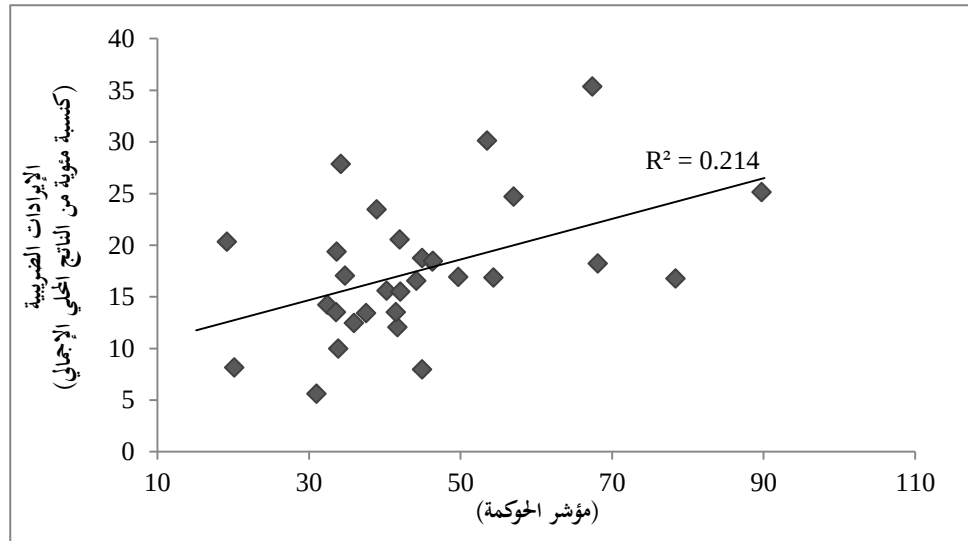
٥٤ - وتمثل الشروط التي تتوقف عليها نجاح تنفيذ هذه الإصلاحات في الإدارة الاقتصادية الفعالة وجودة نوعية المؤسسات. ويمكن في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار تعزيز مختلف مسائل الحوكمة، مثل ضرورة تعزيز إنفاذ القانون وضمان حقوق الملكية وزيادة استقلال القضاء. وبالمثل، فإن التشجيع على زيادة استخدام نظام العدالة الجنائية في التصدي للفساد، وتعزيز التنسيق بين الوزارات لتجنب الازدواجية في العمل، واعتماد إطار تنظيمي تجاري أكثر شفافية، هي أمور يمكن أن تسهم إسهاماً كبيراً في تحسين النتائج الإنمائية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وفييت نام وكمبوديا وميانمار.

باء - تحسين الحوكمة من أجل زيادة الإيرادات الضريبية والنهوض بإدارة النفقات العامة

٥٥ - يفترس ضعف الحوكمة جزئياً تدني مستوى الإيرادات الضريبية في عدة بلدان في المنطقة (انظر الشكل الثالث). ويمكن أن يعود هذا الأثر إلى ارتفاع مستويات الفساد، الذي يميل إلى التسبب في تدني تحصيل الضرائب مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي، ويشجع على زيادة مستويات التهرب الضريبي. ومن العوامل الأخرى التي تسهم في الفساد المالي أو تشجع عليه القوانين الضريبية المعقدة؛ وتحويل مديري الضرائب سلطة تقديرية مفرطة وضرورة التفاعل المتكرر بين دافعي الضرائب وموظفي الضرائب؛ وضعف النظم القانونية والإدارية؛ وانعدام المساءلة والشفافية في الإدارة الضريبية؛ وتدني الأجور في القطاع العام.

الشكل الثالث

الحكومة والإيرادات الضريبية في بلدان آسيا والمحيط الهادئ



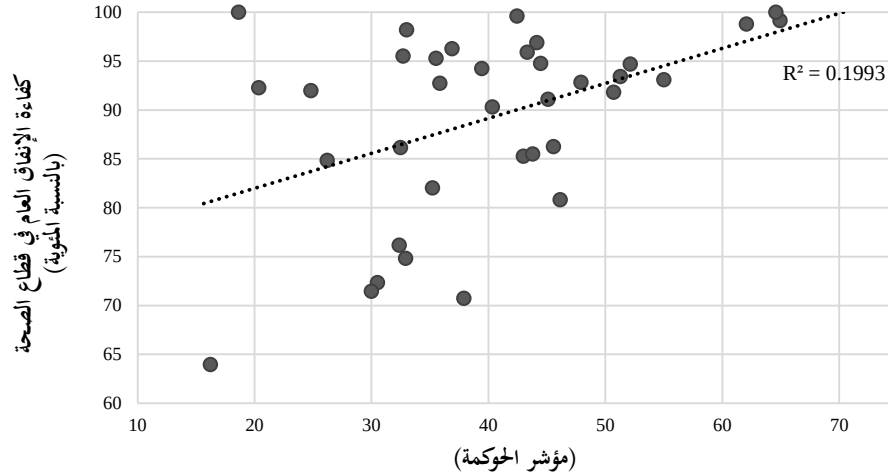
المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استناداً إلى بيانات من البنك الدولي، World Development Indicators database (تم الاطلاع عليها في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦)؛ و World Bank, Worldwide Governance Indicators (متاحة في الرابط التالي: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>؛ تم الاطلاع عليها في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦).

٥٦ - وتؤثر الحوكمة أيضاً في طريقة جمع الإيرادات العامة لأنها تؤثر في المعنويات المتعلقة بدفع الضرائب، فالاستعداد لدفع الضرائب يتأثر بالتصورات المحيطة بمدى حسن استخدام الإيرادات الضريبية. وبالتالي، بينما يكون دافعو الضرائب عادةً مستعدين لدفعها إذا تصوّروا أن مستوى الخدمات العامة المقدم يتناسب وفواتير ضرائبهم، فإنهم سيملّصون من مسؤولياتهم الضريبية إذا رأوا عدم توافق بين التزاماتهم الضريبية والخدمات المقدمة. وقد يرتبط تدني المعنويات المتعلقة بدفع الضرائب أيضاً بوجود تصور بأن التهرب من الضرائب منتشر على نطاق واسع، وبخاصة بين الأشخاص ذوي الدخل الأعلى. وتتضمن دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ تقديراً يفيد بأن انخفاض درجات مؤشر الحوكمة يفسّر ما يصل إلى ٨ في المائة و ٢١ في المائة من تدني الإيرادات الضريبية في باكستان وبوتان على التوالي من عام ٢٠٠٥ إلى عام ٢٠١٤.

٥٧ - وتؤثر جودة الحوكمة أيضاً في النتائج الإنمائية من خلال تأثيرها في عناصر الإنفاق العام وكفاءته. فعلى سبيل المثال، ثبت أن الفساد يشوّه هيكل الإنفاق العام لأنه يخفّض نسبة النفقات الاجتماعية المخصصة للتعليم والصحة والحماية الاجتماعية. وفي المقابل، تبيّن أن تحسين الحوكمة يعزز أثر الإنفاق على الصحة العامة في معدلات وفيات الأطفال (انظر الشكل الرابع)، وكذلك يزيد فعالية الإنفاق العام على التعليم الابتدائي ويؤدي إلى زيادة التحصيل في التعليم الابتدائي.

الشكل الرابع

الحكومة وكفاءة الإنفاق العام في قطاع الصحة في بلدان آسيا والمحيط الهادئ



المصادر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، استناداً إلى تحليل تطويقي للبيانات أُجري على متغيرات تم الحصول عليها من قاعدة البيانات World Development Indicators (تم الاطلاع عليها في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦).

ملاحظة: تستند درجات الكفاءة على مقارنة بين المدخلات الفعلية (النفقات العامة) والمدخلات النظرية التي ينبغي استخدامها للحصول على مستوى النواتج نفسه (النتائج الصحية).

٥٨ - وعلاوة على ذلك، عادة ما يترافق انخفاض النفقات الاجتماعية أيضاً مع زيادة الإنفاق على بنود من قبيل القانون والنظام، وإعانات الوقود والطاقة، والدفاع. وتتضمن دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ تقريراً يفيد بأنه بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٤، تراوح تأثير تحسين الحكومة والتنفيذ الفعال لسياسات تعزيز كفاءة القطاع العام بين ٠,٣٤ في المائة في الاتحاد الروسي و ٥٧ في المائة في جورجيا في القطاع الصحي، وبين ٠,١٥ في المائة في تيمور-ليشتي و ٣٢ في المائة في إندونيسيا في قطاع التعليم.

جيم - السياسات الرامية إلى تحسين الحكومة من أجل النهوض بالإدارة المالية

٥٩ - تحسين الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة أمر أساسي للنهوض بالإدارة المالية. فكما جاء في دراسة الحالة لعام ٢٠١٧، يمكن تحسين وتعزيز الشفافية والمساءلة من خلال كفاءة إنتاج البيانات والمعلومات الأساسية والوصول إليها، وتطوير آليات حكومية تتصل برصد وتقييم ومراجعة السياسات والإجراءات، وإنشاء مؤسسات جامعة تتيح للمستفيدين من الخدمة العامة تبادل الآراء مع الحكومة. ويمكن أن يساهم استخدام أدوات الحكومة الإلكترونية وتشجيع اللامركزية وإصلاح سياسات الضريبة والإنفاق أيضاً في تنفيذ هذه الأنشطة كوسيلة لتحسين الشفافية والمساءلة.

٦٠ - ويذكر تقييم إقليمي أن عدة بلدان من بلدان آسيا والمحيط الهادئ تفرض على الموظفين العموميين على مختلف المستويات الإعلان عن أصولهم المالية للمساعدة على تعزيز نزاهة موظفي الخدمة المدنية وكذلك ثقة الجمهور فيهم. وقد أدى هذا إلى تحسين كفاءة الإنفاق الحكومي وجودة الحكومة

عموماً، وإن كان يلزم إجراء مزيد من التحسينات في وصول الجمهور إلى المعلومات ذات الصلة وفي تغطيتها، وكذلك في رصد ومراقبة تنفيذ هذه السياسات.

٦١ - وتسهم كفاءة الحصول على معلومات مالية مفيدة في زيادة الشفافية. لكن لا يزال من الصعب في عدة بلدان في المنطقة الحصول على معلومات عن توفر الموارد التي تتلقاها مختلف الوحدات الحكومية المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة وعن وصول الجمهور إلى المعلومات المالية الرئيسية، مع أن هذه السياسات أسفرت عن نتائج إيجابية في حالة كل من جمهورية كوريا وجورجيا وساموا وسنغافورة. لكن حتى عندما تُنشر المعلومات، تبدو جودة وفائدة البيانات المالية الحكومية المنشورة متدنية، ولا سيما في شمال ووسط آسيا. فبالإضافة إلى إنتاج ونشر المعلومات، سيتعين على المسؤولين الحكوميين أيضاً تحسين إدارة مخاطر العمليات المرتبطة بتنفيذ الميزانية، سواء فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية أو الإنفاق، من خلال ضوابط وعمليات مراجعة داخلية وعمليات مراجعة خارجية.

٦٢ - ويظهر تقييم للإدارة المالية العامة في مجموعة مختارة من بلدان آسيا والمحيط الهادئ وجود متسع كبير لتعزيز الضوابط الداخلية ومهام المراجعة الخارجية والداخلية. فعلى سبيل المثال، تُشير تقديرات الإنفاق العام والمساءلة المالية إلى أن هناك، في عدة بلدان، مسائل تتعلق بشمولية قواعد وإجراءات الرقابة الداخلية وبجدواها وفهمها. وبالمثل، فإن درجة الامتثال لقواعد تجهيز وتسجيل المعاملات ضعيفة. وفيما يتعلق بالمراجعة الداخلية، ثمة شواغل في بلدان آسيا والمحيط الهادئ بشأن تواتر التقارير وتوزيعها، ومدى التزام الإدارة بالتوصيات الناتجة عن عمليات المراجعة الداخلية. وأخيراً، تتمثل الشواغل الرئيسية فيما يتعلق بعمليات المراجعة الخارجية في نطاق المراجعة الخارجية والامتثال للمعايير الدولية وتقديم التقارير في حينها.

٦٣ - وبالإضافة إلى مهام المراجعة والرقابة في الإدارة العامة، من المهم مراعاة آراء وشواغل المواطنين لأن ذلك يجعل من الممكن التحقق من فعالية السياسة العامة ورفع المعنويات والإيرادات في مجال الضرائب. ويتطلب تعزيز الشفافية والمساءلة إنشاء نُظم فعالة لتقديم الملاحظات يتم من خلالها تعريف المستخدمين بوجود هذه الأدوات وتمكينهم من الإبلاغ عن الإساءات التي يرتكبها المسؤولون أو تقييم نوعية الخدمات العامة.

٦٤ - ويمكن تنفيذ السياسات المذكورة أعلاه على أمثل وجه من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومن خلال توسيع نطاق استخدام المستفيدين من الخدمات العامة ودفعي الضرائب للمنتجات المالية. ويمكن تحقيق زيادة كبيرة في الإيرادات الضريبية من خلال نشر نظام إلكتروني للحصول على القرارات الضريبية وتقديمها. ويمكن أيضاً زيادة كفاءة الإنفاق العام من خلال النُظم الإلكترونية التي تسمح بتحسين التنسيق بين البرامج الحكومية، كما هو الحال في نظام eKasih المطبق في ماليزيا، أو بتتبع الأموال حتى وصولها إلى المستفيد النهائي، كما في الهند حيث تُسَدّد الاستحقاقات الاجتماعية أو الأجور عن طريق الحسابات المصرفية. وفي حين أن نُظم الحكومة الإلكترونية تتيح فرصاً للإدارة المالية العامة وأن قدراً من التقدم قد أُحرز خلال العقد الماضي، فإن في وسع بلدان آسيا والمحيط الهادئ الاستفادة على نحو أكبر من تلك الفرص. وبصورة عامة، لا تميل البلدان ذات الاحتياجات الخاصة (أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية) التي تواجه مشاكل في الحوكمة، إلى استخدام منابر الحكومة الإلكترونية رغم أنها يمكن أن تستفيد أياً استفادة من استخدامها.

٦٥ - ويلزم بذل جهود لتحسين تدفق المعلومات بين الإدارات الحكومية ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، تعتمد مهمة فرض الضرائب على وجود قاعدة بيانات مركزية وعلى تدفق المعلومات من مصادر مختلفة، ولا سيما في حالة ضريبة القيمة المضافة وضرائب الدخل. بيد أن النهج المعهود في تنظيم الإدارات الضريبية في البلدان النامية كان إنشاء إدارات منفصلة لجمع الإيرادات تشرف على قواعد ضريبية مختلفة. ومن نتائج ذلك ضعف تبادل المعلومات بين الإدارات ونشوء صعوبات في التوفيق بين البيانات والمعلومات المتعلقة بدافعي الضرائب. وقد عالج بعض البلدان، مثل ملديف والفلبين، هذه المشكلة عن طريق إعادة تنظيم إدارة الضرائب على أسس وظيفية.

٦٦ - ومن خلال زيادة ملكية الإيرادات المحلية، يمكن للامركزية المالية أن تعزز المساءلة وتحسّن كفاءة الإنفاق العام. لكن في عدة اقتصادات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، يبرز على الصعيد دون الوطني تفضيل للتحويلات المالية الرامية إلى سد الثغرات ولتقاسم الإيرادات على جمع الإيرادات ذاتياً بصورة مباشرة. ويمكن أن تكون تدابير مثل السيطرة على هياكل معدلات الضريبة على المستوى المحلي أكثر فعالية في تحقيق المساءلة، حتى وإن نُفذت جميع عناصر إدارة الضرائب أو بعضها على مستوى مختلف. ونتيجة لمحدودية القدرات في الإدارات دون الوطنية، يمكن أن تنظر هذه الإدارات أيضاً في اعتماد نظام الضريبة الإضافية، حيث تُجمع الإيرادات الضريبية باستخدام القاعدة الضريبية التي حددها الحكومة المركزية، ثم يتم زيادة رسم إضافي إلى معدل الضريبة. ويمكن أيضاً تحسين المساءلة باستخدام نظام الضرائب العقارية التي تأخذ في الحسبان مساحة الممتلكات وموقعها وتكاليف الخدمات العامة المقدمة إليها.

سادساً - ملاحظات ختامية

٦٧ - إن الكيفية التي تقوم بها المجتمعات بالاستثمار والابتكار وكفالة عدم تخلف أحد عن الركب تتوقف إلى حد كبير على نوعية الحوكمة أو على مدى الثقة الشعب بمؤسساته واطمئنانه إليها. ونظراً لأن البلدان في منطقة آسيا والمحيط الهادئ ما زالت تمرّ بعملية تحوّل هيكلي واسعة النطاق، على نحو ما يظهر في عملية إعادة التوازن الجارية في الصين والإصلاحات الجارية في الهند، فإن دور الحوكمة لن يكون إلاّ في ازدياد. وتبحث دراسة الحالة لعام ٢٠١٧ في مسألة الحوكمة في سياق الإدارة المالية تحديداً، نظراً لتزايد الطلب على سياسات مالية تدعم الاقتصاد وتعالج التحديات الاجتماعية والبيئية المتنوعة.

٦٨ - والأمثلة على بلدان المنطقة التي نجحت في زيادة الإنفاق على البنى التحتية وتوسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية وتعزيز كفاءة الموارد، جميعها تشير إلى أهمية الحوكمة الرشيدة والإدارة المالية الفعالة. والتحديات المتوسطة الأجل التي تواجه مختلف المناطق دون الإقليمية، من قبيل التنويع الاقتصادي في شمال ووسط آسيا، تدعو هي أيضاً إلى تحسين الحوكمة. وهناك بُعد آخر للحوكمة، وإن لم تنطرق إليه هذه الوثيقة، وهو الثقة بين البلدان في آسيا والمحيط الهادئ واطمئنان بعضها إلى بعض، إذ سيكون لذلك أهمية بالغة في النهوض بالتعاون والتكامل الاقتصادي الإقليمي والحفاظ على دينامية المنطقة في مواجهة بيئة خارجية صعبة.