E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/56
18 January 2001

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة السابعة والخمسون

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (المبادرة): تقييم من منظور حقوق الإنسان لورقات استراتيجية الحد من الفقر

تقرير مقدم من الخبير المستقل السيد فانتو شيرو عن آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
موجز تنفيذي		٣
معلومات أساسية	١ - ٧	٥
مقدمة	٨ - ١١	٦
أولا - لماذا الأمبراطور عار من الثياب: البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وأزمـــة التمويل	١٢ - ٢٠	٨
ثانيا - ورقات استراتيجية الحد من الفقر: شكل جديد من أشكـــال التكيـف الهيكلي	٢١ - ٢٣	١١
ألف- انفكاك السياسة العامة: الفقر وأهداف الاقتصاد الكلي	٢٤ - ٣٠	١٣
باء - مشاركة المواطنين	٣١ - ٣٥	١٨
ثالثا - مؤشرات زائفة: هل تستطيع نسبة "تحمل الديون" أن تبين لنا مدى ســوء الحالة في البلد؟.....	٣٦ - ٤٥	١٩
رابعا - توصيات: طريق المستقبل	٤٦ - ٤٧	٢٣

المرفقات

المرفق		
الأول - موجزات ورقات الاستراتيجية: تشاد وموزامبيق		٢٨
الثاني - بنن، غانا، كينيا، السنغال، تترانيا، أوغندا، زامبيا: ملخصات ورقات استراتيجية الحـــد من الفقر*		٣٩

---

* نظرا إلى القيود المفروضة على عدد الصفحات، تعذرت ترجمة المرفق الثاني ولذلك استنسخ باللغة الإنكليزية فقط.

موجز تنفيذي

رغـــم أن كـــاتب هذا التقرير يسلم بالنوايا الحسنة الكامنة وراء المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، إلا أنه يشير إلى بقاء عدد من المشاكل التي تعتبر أشدها حساسية مشكلة تمويل هذه المبادرة. فعدم وجود موارد كافية لتمويل هذه المبادرة بات شاغلا متزايدا للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وهما المؤسستان اللتان تشـــرفان عـــلى عمـــلية هذه المبادرة، وكذلك للبنوك الإنمائية الإقليمية وغيرها من المؤسسات الأخرى متعددة الأطـــراف الصغيرة وغير المعروفة نسبيا. وإضافة إلى ذلك، يؤكد كاتب التقرير أن هذه المبادرة لا تتناول ديون البـــلدان الفقيرة المثقلة بالديون المستحقة لدائنين من غير أعضاء نادي باريس. وبالتالي فإن حالة الديون الفعلية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي حالة أسوأ مما يبدو، بل ازدادت تدهورا بفعل الديون القائمة فيما بين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وبالتالي فإن هذه المبادرة في وضعها الراهن هي مبادرة قاصرة.

فـــيما يتعلق بورقات استراتيجية الحد من الفقر، يذكر الكاتب أنه يتوقع من الحكومات أن تبين في أثناء إعـــداد هذه الورقات، في شكل واضح، الصلات بين سياسات الاقتصاد الكلي وبين أهداف التنمية الاجتماعية الدوليـــة المـــتفق عليها والمقرر بلوغها بحلول عام ٢٠١٥. أما دراسة ورقات استراتيجية الحد من الفقر الثماني المرحلية (بنن، تشاد، جمهورية تترانيا المتحدة، زامبيا، السنغال، غانا، كينيا، موزامبيق) وورقة استراتيجية الحد من الفقر الوحيدة الكاملة (أوغندا) فتكشف عن وجود فوارق نوعية كبيرة بين هذه الورقات المدرجة في المرفق الثاني. وإضافة إلى ذلك، تبين دراسة هذه الورقات أن الأهداف العامة للاقتصاد الكلي في أغلب البلدان موضع الدراسة هي أهداف لا تتفق وأهداف الحد من الفقر. وأحد أسباب عدم الإتفاق هذا هو التوتر القائم بين الرغبة في تخفيف عبء الديون بسرعة وبين عدم وجود إطار مناسب كمن أجل الحد من الفقر. ويوجد سبب آخر لعدم الانسجام هذا وهو عدم التساوي في علاقات القوة بين البلدان المدينة وبين مؤسسات بريتون وودز التي تدير عملية المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ونظرا إلى أن بلدان مجموعة الدول السبع هي التي تضع جدول أعمال هذه المؤسسات بدرجة كبيرة فإن حكومات هذه المجموعة تستحق اللوم بقدر ما يستحقه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على الاستمرار في إجراء تشخيص خاطئ للبلدان المدينة.

وبصدد ورقات استراتيجية الحد من الفقر أيضا، يذكر الخبير المستقل أن حكومات بلدان المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تحاول إرضاء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وبالتالي تؤكد هذه الحكومات تـــأكيدا بالغـــا على اعتبارات الاقتصاد الكلي، والإصلاح الضريبي، وتدابير التخصيص، دون تفكير في أثر هذه السياسات على الحد من الفقر ودون تفكير في السياق الذي تتم فيه. ويؤكد كاتب التقرير أن جميع الورقات التي استعرضت تؤكد الحاجة إلى إعادة تشكيل الهياكل، وتقليص الحجم، واسترجاع التكاليف، وتقليل أجر المدرسين، ويتساءل الخبير المستقل عما إذا كان ذلك سيقضي على الفقر. ويوجه الكاتب انتقادا يقول فيه إن استخدام عملية

إعـــداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية كتدبير انتقالي لا يضع في الاعتبار صعوبة الخروج باستراتيجية وطنية للفقر تكون استراتيجية حقيقية وقائمة على توافق الآراء وتحظى بموافقة جميع المعنيين. أما البرامج المدعومة من صندوق النقد الدولي فلا تزال متشددة وغير مرنة وتكون في بعض الحالات عقابية جدا حيث لا يترك للبلدان إلا مجال ضيق للمناورة. ولا يزال مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو (الذي كان يسمى في السابق مرفق التكيف الهيكلي المعزز) يتركز تركزا شديدا على شواغل في مجالي الاقتصاد الكلي والمالية.

ورغـــم أن ورقـــات استراتيجية الحد من الفقر يفترض أن يكون محركها محركا قطريا وأن تكون معدة وموضـــوعة بشـــفافية وبمشـــاركة واسعة من قبل المجتمع المدني، إلا أن الخبير المستقل يذكر أن عناصر المشاركة والشفافية، في أغلب البلدان التي درسها، لم تراع في وضع ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ونتيجة لذلك، فإن ورقات هذه البلدان تفتقر إلى الصدقية لدى سكانها.

ورغـــم هذه الانتقادات، يعتقد الخبير المستقل أن عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر تشكل بالتأكيد أداة يمكن للبلدان النامية أن تستخدمها في تنفيذ استراتيجيات للحد من الفقر تشعر هذه البلدان حقا بأنها استراتيجياتها هي وأنها تقوم على المشاركة. ويمكن أن يكون دور البنك الدولي وصندوق النقد الدولي دورا مهما في هذه العملية، ولكنه سوف يعتمد على نهجهما إزاء المشروطية وإصلاحات الاقتصاد الكلي.

وأخـــيرا يوصـــي الخبير المستقل بأن تقوم الحكومات والمؤسسات الدائنة "بالعودة إلى المسألة برمتها من جديد". وتتناول توصياته الأخرى مسألة طريقة التعجيل في عملية التخفيف الفوري لعبء الديون للبلدان المؤهلة للاستفادة من المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. والتوصيات الرئيسية التي وضعها هي فصل تخفيف عـــبء الديون في إطار المبادرة عن عملية وضع ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وجعل الشرط الوحيد الذي يفرض على البلدان التي تتلقى تخفيفا لعبء الديون شرط إنشائها كيانا مستقلا لتوجيه الموارد التي يفرج عنها في اتجاه التنمية الاجتماعية، وألا يخص البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وحدهما كمشرفين على برامج الحد من الفقـــر وإشـــراك وكالات أخرى من وكالات الأمم المتحدة في هذا الإشراف أيضا، وتنظيم جولات جديدة من المحادثـــات التي ترمي إلى إيجاد حل لعبء الديون الذي ترزح تحته بلدان فقيرة كبيرة، وإلغاء مرفق الحد من الفقر وتعزيـــز الـــنمو، وإجـــراء حوار جدي بشأن طريقة إدراج قضايا سياسات الاقتصاد الكلي في أهداف التنمية الاجتماعية الأوسع.

معلومات أساسية

١- في عـــام ١٩٩٩، قدم الخبير المستقل السيد فانتو شيرو تقريره الأول عن آثار سياسات التكيف الهيكلي عـــلى التمتع الكامل بحقوق الإنسان (E/CN.4/1999/50) إلى الفريق العامل مفتوح باب العضوية المعني ببرامج الـــتكيف الهيكلي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورته الثانية. وقدم التقرير نفسه لاحقا إلى لجنة حقـــوق الإنسان في دورتها الخامسة والخمسين. وبحث الخبير المستقل في ذلك التقرير جذور الأزمات الإنمائية في العالم الثالث، واستكشف الصلات بين برامج التكيف الهيكلي وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقـــدم مبادئ أساسية بشأن "التكيف المصحوب بالتحول" وقدم توصيات للعمل على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني.

٢- وبالنظـــر إلى الصلـــة بـــين الديـــون الخارجيـــة وســـياســـات التكيـــف الهيكلي، قدم تقرير مشترك (E/CN.4/2000/51، المرفق) إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها السادسة والخمسين في عام ٢٠٠٠ من قبل المقرر الخـــاص المعني بآثار الديون الخارجية في التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السيد رينالدو فيغـــريدو، والخـــبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان. وفي ذلك التقرير، ركز المقرر الخاص والخبير المستقل في تحليلهما على المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وعلى آثار وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في تنمية أفريقيا، وعلى آثار الإعصار ميتش، وعلى الصلة بين تخفيف عبء الديون وأسوأ أشكال عمل الأطفال. وختما تقريرهما بتوصيات عامة.

٣- أما هذا التقرير فمقدم عملا بقرار لجنة حقوق الإنسان ٨٢/٢٠٠٠. وقررت اللجنة فيه إنهاء ولاية المقرر الخـــاص المعني بآثار الديون الخارجية على التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإنهاء ولاية الخبير المستقل المعني بسياسات التكيف الهيكلي. وبدلا من ذلك، قررت اللجنة إنشاء ولاية الخبير المستقل الخاص المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤- ويـــنظر هـــذا التقرير في الخطوات التي اتخذت منذ عام ١٩٩٩ في مجال منح الإعفاء من الديون للبلدان المؤهـــلة لذلك. وبناء على تحليل ٩ ورقات مما مجموعه ١٩ ورقة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية، يدرس هذا التقرير دراسة نقدية عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

٥- وفي أواسط الثمانينات قدمت بإشراف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي برامج للتكيف الهيكلي كان هدفهـــا المعلن هو تطوير النمو والقدرة. أما تحرير الأسواق الذي دعت إليه سياسات التثبيت فكثيرا ما أدى إلى التأخر في النمو. وبغية التقليل من الآثار السلبية لهذا التأخير، أنشأ صندوق النقد الدولي في أيلول/سبتمبر ١٩٨٧

مرفق التكيف الهيكلي المعزز من أجل البلدان الفقيرة، هذا المرفق الذي مكن هذه البلدان من تلقي المساعدة لفترة تبـــلغ ثلاث سنوات على أن تمتد فترة التسديد على مدى عشر سنوات (وذلك على العكس من حال اعتماداته العادية التي تسدد خلال فترة تتراوح بين سنة وسنتين). وفي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، حل مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو محل المرفق المعزز. والهدف من المرفق الجديد هو دعم برامج تعزيز حالة ميزان المدفوعات تعزيزا كبيرا ومستداما وتعزيز النمو المستمر.

٦- وفي الوقـــت ذاتـــه، حلت ورقات استراتيجية الحد من الفقر محل ورقات إطار السياسة العامة التي كان يســـتند إليها مرفق التكيف الهيكلي المعزز. وتشكل البرامج الوطنية للحد من الفقر الأساس لبرامج الإقراض في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ولتخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومن السمات الأساسية لورقات استراتيجية الحد من الفقر (أ) وضع هذه الورقات على أساس المشاركة، (ب) وأن تكون هذه الورقات ممثلة للبلد على الصعيد الوطني، (ج) وأن تطرح إطار سياسة وجدول أعمال لمعالجة مشكلة الفقر.

٧- مطـــلوب من البلدان المشاركة في المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وبلدان مرفق التكيف الهيكـــلي المعزز أن تضع كل منها ورقة استراتيجية الحد من الفقر قبل أن تكون قادرة على طلب دعم برنامجي جديد من صندوق النقد الدولي أو من البنك الدولي. وينبغي لمجلس إدارة الصندوق ومجلس إدارة البنك أن يوافقا على ورقة استراتيجية الحد من الفقر قبل الموافقة على برنامج للإقراض من البنك الدولي والصندوق. ويقبل مجلسا إدارة الصندوق والبنك ورقة استراتيجية الحد من الفقر بالاستناد إلى وجود استراتيجية متماسكة للسياسة العامة يشـــارك موظفو البنك والصندوق في تقييمها من حيث أهدافها وما تحتويه في مجال السياسة العامة. وإضافة إلى ذلـــك، مطلوب من مجلسي الإدارة أن يستعرضا مدى تشاور الحكومات مع المجتمع المدني وطرق معالجة مسائل التدبير.

مقدمة

٨- لقد انقضت سنة ونصف السنة على إعلان حكومات مجموعة الدول السبع مبادرة رئيسية لتخفيف عبء الديـــون في اجتماعها السنوي الذي عقد في عام ١٩٩٩ في كولون بألمانيا. وفي ذلك الوقت، رحب العديد من دعـــاة تخفيـــف عبء الديون، ومنهم حركة يوبيل العام ٢٠٠٠، بالمبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون باعتبارها خطوة رئيسية خطاها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في اتجاه إيجاد حل دائم لمشكلة ديون البلدان الفقيرة. والعنصر الأساسي في المبادرة الثانية من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون المقترحات الداعية إلى مـــنح مزيد من التخفيضات في إجمالي الديون المتراكمة وإلى إجراء تخفيضات أسرع في مدفوعات خدمة الديون، وتخفيف شدة معايير التأهيل، وأهم من ذلك جعل الحد من الفقر في صلب إطار المبادرة المعززة.

٩- ولدى إطلاق المبادرة المعززة (المبادرة الثانية) وعد بدفع مبلغ إجماليه ٩٠ بليون دولار لخدمة ديون ٣٣ بلدا فقيرا، وذلك بكلفة للدائنين قدرت بمبلغ ٢٧ بليون دولار فقط، وذلك أساسا بسبب الحسم الشديد للقروض وميزة شراء الدين اليوم مقابل تراكم الفوائد عليه طوال مدة القرض. غير أنه بحلول موعد انعقاد الاجتماع السنوي لصندوق النقد الدولي/البنك الدولي في براغ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ لم يحرز تقدم يذكر في تخفيف عبء الديون بموجب مبادرة كولون. وقد قصرت حكومات مجموعة الدول السبع عن الوفاء بتعهدها الذي أعلنته في قمة كولون في صيف عام ١٩٩٩ بشأن الاعفاء من الديون لما يقل عن ٢٠ بلدا بحلول عام ٢٠٠٠. وأما نهج الزيادة خطوة خطوة فلم يؤد إلا إلى قدر من التخفيف لتسعة بلدان فقط وقصر عن توفير التخفيف بالسرعة والمدى المطلوبين.

١٠- وقد أعرب الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان عن هذه المشاعر في تقريره الذي قدمه إلى الدورة الخامسة والخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة عن آخر التطورات في حالة ديون البلدان النامية (A/55/422، المؤرخ ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠). وذكر أن العوائق الرئيسية هي (أ) عدم تخصيص حكومات مجموعة الدول السبع موارد كافية للصندوق الاستئماني للبلدان المثقلة بالديون في إطار المبادرة؛ (ب) وكون المبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي لا تزال حتى في شكلها الجديد عالقة في شبكة معقدة من شروط الصندوق والبنك للأهلية، هذه الشروط التي ينبغي أن تظهر في ورقات استراتيجية الحد من الفقر التي يشترط تقديمها من قبل البلدان كي تكون مؤهلة للتخفيف الكامل لعبء الديون بعد نقطة الاكتمال. ولكن الجهود التي تبذل للامتثال كثيرا ما تستغرق شهورا أو حتى سنوات ويتطلب وضعها تكاليف تتحملها البلدان الطالبة بموارد نادرة. وقامت بعض الدول المؤهلة بسحب أو هددت بسحب طلباتها بدافع الشعور بالإحباط.

١١- ويدرس هذا التقرير درجة التقدم الذي أحرز منذ عام ١٩٩٩ في منح تخفيف لعبء الديون للبلدان المؤهلة، كما يدرس دراسة نقدية عملية إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر. ويستند هذا التقرير إلى تحليل ٩ ورقات تحليلا دقيقا مما مجموعه ١٩ ورقة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية التي قدمت حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى مجلس إدارة صندوق النقد الدولي ومجلس إدارة البنك الدولي للنظر فيها. وورقات الاستراتيجية التسع المرحلية جاءت كلها من أفريقيا رغم إجراء استعراض سريع أيضا لورقة استراتيجية مرحلية من هندوراس. وفي وقت كتابة هذا التقرير لم تكن قد اكتملت إلا ثلاث فقط من ورقات استراتيجية الحد من الفقر هي ورقات: أوغندا وبوركينا فاصو وبوليفيا. وقد أجرى الخبير مشاورات واسعة مع هذه البلدان. ونظرا إلى الحدود المفروضة على عدد الصفحات من قبل الأمم المتحدة يتعذر تقديم وصف للورقات التسع المستعرضة. ويرفق بهذا التقرير موجز لكل ورقة وينبغي قراءتها بموازاة التحليل الوارد في النص.

أولا - لماذا الأمبراطور عار من الثياب: البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وأزمة التمويل

١٢- إن المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ترمي إلى تخفيف عبء الديون إلى مستويات يمكن أن تتحملها البلدان الفقيرة التي تأخذ بسياسة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية، وتستخدم المبادرة تحديدا في الحالات التي لا تكون فيها الآليات التقليدية لتخفيف عبء الديون كافية لمساعدة البلدان على الخروج من عملية إعادة الجدولة. ويتوقع أن يكون نحو ٣٦ بلدا من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مؤهلا للحصول على المساعدة في إطار المبادرة المعززة، وسوف يكون معظم هذه البلدان المؤهلة بلدانا أفريقية تقع جنوبي الصحراء الكبرى. وقد استعرضت حتى الآن حالة ١٧ بلدا ضمن الإطار المعزز لغرض وضع صفقات تبلغ قيمتها قرابة ٣١ بليون دولار لتخفيف عبء خدمة الديون على مر الوقت[(١)]. والعمل جار لوضع صفقات لتخفيف عبء الديون لنحو ٢٠ بلدا بنهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.

١٣- غير أنه رغم حسن النوايا تواجه المبادرة المعززة عددا من المشاكل أكثرها حساسية مشكلة تمويل هذه المبادرة. وكما ذكر في البداية، يتوقع من الدائنين متعددي الأطراف والثنائيين أن يقدموا ما يقدر بمبلغ ٢٨ بليون دولار (بالقيمة الحالية الصافية) لتمويل برنامج تخفيف عبء الديون. ويتوقع أن يقدم نحو ١٤ بليون دولار من هذا المبلغ من قبل أربعة دائنين متعددي الأطراف، هم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية؛ ويتوقع أن يقدم الدائنون الثنائيون نحو ١٣,٢ بليون دولار، كما يتوقع أن يقدم دائنون تجاريون المبلغ الباقي. أما الالتزامات من الدائنين الثنائيين فقد جاء معظمها من الدائنين الأعضاء في نادي باريس الذين شطب كثيرون منهم مبالغ ضخمة من الديون الثنائية إضافة إلى ما قدموه من مساعدات في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. أما الديون المستحقة للدائنين غير الأعضاء في نادي باريس على البلدان المشمولة بالمبادرة فلا تزال في سجلات الديون وهذا موضوع سيجري تناوله لاحقا في هذا التقرير.

١٤- بات عدم وجود موارد كافية لتمويل المبادرة هما متزايدا للمؤسستين اللتين تشرفان على عملية المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد أعرب صندوق النقد الدولي نفسه عن تحفظاته عن المشاركة في عملية المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى ما بعد عام ٢٠٠٠ ما لم يفرج عن موارد إضافية من الأموال المجمعة من إعادة تقييم الذهب والمستثمرة الآن في حساب طويل الأجل. ويواجه العديد من الدائنين في الوقت الحاضر، لا سيما الدائنون متعددو الأطراف والدائنون الثنائيون الصغار، صعوبة في تأمين الأموال المطلوبة لتغطية نصيبهم من تمويل الصندوق الاستئماني للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وكان من الصعب التغلب على القيود القانونية التي تحكم عمليات هذه المؤسسات.

الجدول ١

نصيب الدائنين في تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

الدائنون	النصيب بالنسبة المئوية من إجمالي تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون
اجمالي الدائنين متعددي الأطراف:	٥٠
البنك الدولي	(٢٢)
صندوق النقد الدولي	(٨)
مصرف التنمية الأفريقي	(٨)
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية	(٤)
دائنون آخرون (مجموعهم ٢٣)	(٨)
الدائنون الثنائيون - نادي باريس	٤١
الدائنون الثنائيون - غير الأعضاء في نادي باريس	٦
المؤسسات التجارية	٣

المصدر: بيانات من وزارة الخزانة بالولايات المتحدة الأمريكية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي.

١٥- والأسباب الرئيسية لتدني التوقعات بشأن تمويل المبادرة هي أسباب تتصل بالاعتبارات السياسية في توزيع مخصصات الميزانية في البلدان المانحة الرئيسية. ويستطيع رؤساء دول مجموعة الدول السبع أن يعدوا بتخفيف عبء الديون في أثناء الاجتماعات السنوية. ولكن السلطات التشريعية والبرلمانات في بلدانهم هي التي ينبغي لها في نهاية المطاف أن تقرر مبلغ المال الذي يخصص أو لا يخصص. وبما أن تخفيف عبء الديون بمقدار يتجاوز المخصصات السنوية للمعونة الثنائية يؤدي إلى تكاليف إضافية في ميزانية كل بلد فإن العديد من الدائنين الثنائيين يواجهون عقبات سياسية كبيرة يتعين تجاوزها لضمان الحصول على موارد إضافية من برلماناتها. وهذا أمر صعب جدا في العديد من العواصم الغربية حيث تتزايد المعارضة للمعونة الخارجية.

١٦- وفيما يتعلق بمصارف التنمية الإقليمية، أي مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، فإن القواعد التي تحكم هذه المصارف تحدد سقفا لمبلغ الموارد التي يمكن تخصيصها لأغراض تخفيف عبء الديون خوفا من تقويض السلامة المالية لهذه المصارف. وتعهد مصرف التنمية الأفريقي بمنح تخفيف لعبء الديون بمبلغ ٢,٢ بليون دولار (القيمة الحالية الصافية) من إجمالي المطالبات القائمة بتسديد الديون البالغة ١٠,٢ بليون دولار من ٢٩ بلدا أفريقيا. وسوف يساهم مصرف التنمية الأفريقي بمبلغ ٣٧٠ مليون دولار من موارده الخاصة به بينما سيأتي المبلغ الباقي من مصادر خارجية. وبالمثل، يعتزم مصرف التنمية للبلدان الأمريكية منح تخفيف لعبء الديون بمبلغ ١,١ بليون دولار (القيمة الحالية الصافية) في حالة الديون المستحقة له والبالغة ٣,٨ بليون دولار. وسوف تخصص هذه المؤسسة ١٨٠ مليون دولار من مواردها هي بينما ينبغي دفع الباقي من مصادر ثنائية. ونظرا إلى

ارتفاع نسبة تخفيف عبء الديون إلى المطالبات القائمة بالديون المستحقة تعمل المؤسستان في الوقت الحاضر للوفاء بتعهداتهما وذلك عن طريق جمع موارد خارجية من مانحين ثنائيين. ولكن لا يزال يتعين ضمان تعهدات المانحين.

١٧- على سبيل المثال، أدى عدم تمكن مصرف التنمية للبلدان الأمريكية من ضمان التبرعات المعلنة من جهات ثنائية في أوائل عام ٢٠٠٠ إلى وقف الإفراج عن مساعدة مؤقتة من صندوق النقد الدولي إلى هندوراس. وازدادت المشكلة تعقيدا بفشل الحكومة في التعجيل في برنامج التخصيص في البلد. ويرجح أن تنشأ حالات مماثلة لتلك عندما يواجه المانحون الثنائيون صعوبات في حمل سلطاتهم التشريعية على إقرار موارد إضافية لتخفيف عبء الديون المتعددة الأطراف زيادة على مبادراتها المتعلقة بعمليات تخفيف الديون الثنائي. أما اجتماع نقص الموارد وبطء التقدم الذي تحرزه حكومات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في تنفيذ الإصلاحات المتفق عليها فلا يشكل أملا في تخفيف عبء الديون في نهاية المطاف. وهذا واحد من أسباب أخرى تبحث أدناه لوجوب فصل عبء تخفيف الديون عن عملية إعداد ورقات لاستراتيجية الحد من الفقر.

١٨- وإضافة إلى المؤسسات الأربع الرئيسية المتعددة الأطراف، توجد ٢٣ مؤسسة متعددة الأطراف غير معروفة وصغيرة نسبيا، مثل مصرف التنمية لشرقي أفريقيا (كمبالا، أوغندا) ومصرف أمريكا الوسطى للتكامل الاقتصادي (تيغوسيكالبا، هندوراس)، يتوقع أن تشارك في تمويل المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ورغم دعم المؤسسات المتعددة الأطراف القائمة في المنطقة لهدف المبادرة إلا أن هذه المؤسسات لم تكن مستعدة لتمويل مساهمتها تمويلا كاملا من مواردها هي بسبب خشيتها من أن يهدد ذلك سلامتها المالية. ولهذا السبب، فإن الصندوق الاستئماني للبلدان المثقلة بالديون سوف يظل يواجه قلة التمويل وقلة تجديد الموارد على نحو شديد. وما لم توافق حكومات مجموعة الدول السبع على تمويل مبادرة تخفيف عبء الديون بكاملها من خلال بيع ذهب صندوق النقد الدولي ومن خلال جزء ضئيل من الأرباح السنوية للبنك الدولي لفترة زمنية محددة، فإن من المرجح أن يتوقف المشروع بكامله في أوائل عام ٢٠٠١.

١٩- وإلى جانب أزمة التمويل، فإن المبادرة المعززة في وضعها الحالي هي مبادرة غير كافية لأنها لا تتناول الديون المستحقة على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون للدائنين غير الأعضاء في نادي باريس وهي الديون التي لم تعد جدولتها أو التي لم تدفع خدماتها إطلاقا لفترة طويلة من الزمن. ونتيجة لذلك، فإن نسبة تحمل الديون في هذه البلدان المدينة مضللة لأن حالة الدين الفعلي لهذه البلدان أسوأ مما يبدو في الظاهر. ويرجع ذلك إلى كون حساباتها الاحتياطية لموازين المدفوعات تشمل أموالا كان ينبغي أن تدفع للدائنين من غير الأعضاء في نادي باريس. ومن الأرجح أن تعود فورا بعض البلدان الفقيرة المثقلة بالديون المستحقة للبلدان غير الأعضاء في نادي باريس إلى حالة "الغيبوبة" لأن النهج الحالي لا يوجد فيه ما يتناول ديون غير الأعضاء في نادي باريس[٢].

٢٠- وأخيرا توجد المشكلة المعروفة على نطاق ضيق نسبيا هي مشكلة الديون بين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، هذه الديون التي لا توجد آلية لحلها. فعلى سبيل المثال، تعتبر تنزانيا دائنة لها ديون مستحقة على أوغندا. وبالمثل، توجد لكوستاريكا وغواتيمالا قروض مستحقة على نيكاراغوا. والديون المستحقة لهذه البلدان من جيرانها مسجلة كجزء من احتياطي كل منها في ميزان المدفوعات، مما يؤدي إلى تضخيم حالة الاحتياطي لكل بلد من البلدان المدينة. وتوجد بلدان عديدة أخرى من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في الوضع ذاته الذي توجد فيه أوغندا ونيكاراغوا.

ثانيا - ورقات استراتيجية الحد من الفقر: شكل جديد من أشكال التكيف الهيكلي

٢١- الهدف من ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية هو أن تكون بمثابة دليل لإعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة وبمثابة جسر يربط بين الأهداف الطويلة الأجل للورقة وبين حاجات البلد في الأجل القصير إلى التمويل وتخفيف عبء الديون. وورقة الاستراتيجية المرحلية تمهد السبيل لتأهل البلد لبلوغ "نقطة القرار" التي يليها دعم مرحلي (أو قرض) يقدم إلى الحكومة من مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو في صندوق النقد الدولي، هذا المرفق الذي كان يسمى في السابق مرفق التكيف الهيكلي المعزز. وضمن الإطار المعزز للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تعتبر "نقطة الاكتمال" نقطة إضافية من النقاط التي تعزز تأثير السياسات العامة. ومطلوب من معظم البلدان أن تكمل ما لا يقل عن سنة واحدة من الأداء بعد إعداد ورقة كاملة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر بهدف التأهل لتخفيف عبء الديون المتركمة. وتضع ورقة استراتيجية الحد من الفقر أيضا الإطار لجميع المساعدات الجديدة التي تقدم بشروط تساهلية من المؤسسات المالية الدولية.

٢٢- وفي إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر يتوقع من الحكومات أن تبين بوضوح الصلات بين سياسات الاقتصاد الكلي وأهداف التنمية الاجتماعية الدولية المتفق عليها التي من المقرر بلوغها بحلول عام ٢٠١٥[٣]. وإضافة إلى ذلك، ينبغي لوثيقة ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية أن تبين الاستخدام المقترح للموارد المتزايدة من أجل الحد من الفقر. وتتضمن ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية ما يلي:

التزام الحكومة بالحد من الفقر وبالعناصر الرئيسية لاستراتيجيتها في مجال الفقر؛

الالتزام بخط زمني وبعملية تشاور بحيث توضع ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة بالاشتراك مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرهما من الدائنين والمانحين؛

وضـــع إطار في مجال الاقتصاد الكلي ومصفوفة في مجال السياسة العامة لمدة ثلاث سنوات يركزان على الحد من الفقر من خلال إحداث نمو أسرع (انظر المرفق الثاني للاطلاع على عينة من مصفوفات السياسة العامة). والمصفوفة هي أساسا قائمة بشروط السياسة العامة (١١٤ شرطا في حالة تترانيا).

٢٣- أمـــا دراسة ورقات استراتيجية الحد من الفقر الثماني المرحلية والورقة الوحيدة المقدمة من أفريقيا وهي ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة (الواردة في المرفقين الأول والثاني) فتبين وجود تفاوت كبير في نوعية هذه الوثائق، منها ما يلي:

تتأثر سلبيا نوعية استراتيجيات الحد من الفقر ومستوى مشاركة المجتمع المدني بالإطار الزمني غير الواقعي المحدد لبلوغ أهداف المبادرة؛

يشـــكل الإفراط في عدد التوجيهات في مجال السياسة العامة أو شروطها سمة غالبة من سمات العديد من الورقـــات المستعرضة. فمصفوفة السياسة العامة لتترانيا للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢ مثلا التي أرفقت بورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية من قبل الصندوق والبنك تتضمن قرابة ١٥٧ سياسة ينبغي للحكومة أن تـــنفذها في أثـــناء هذه الفترة. وإضافة إلى ذلك، يوجد ما يزيد على ٢٠ شرطا من شروط السياسة العامـــة تتصل بتخفيف عبء الديون، و١٠ شروط في مجال السياسة العامة تتصل باستراتيجية المساعدة القطرية في البنك الدولي، وشروط إضافية تتصل بقروض التكيف الهيكلي الممولة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛

أمـــا ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية المقدمة من بنن والتي تشمل أيضا مصفوفة للسياسة العامة فتتضمن نحو ١١١ شرطا ينبغي للحكومة الوفاء بها. أما طريقة استخدام تخفيف عبء الديون على وجه التحديد فيكاد أن يغيب تناولها عن ورقة استراتيجية الحد من الفقر باستثناء ما ذكر بشأن إعطاء أولوية للخدمات الاجتماعية عند توزيع المساعدة الخارجية؛

وفيما ترد بيانات مأونة في ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية المقدمة من غانا وكينيا وموزامبيق وفي ورقـــة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة المقدمة من أوغندا، فإن نوعية ورقات استراتيجية الحد من الفقـــر المرحلية التي قدمت من تشاد والسنغال وتترانيا اتسمت ببيانات غير مأونة أو محدودة نسبيا من بيانات مسح الأسر المعيشية؛

نقص البيانات المفصلة بحسب نوع الجنس يعتبر مشكلة عامة في جميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر التي استعرضت لأغراض هذا التقرير باستثناء ورقة كينيا؛

لم يـــبذل أي جهد لتضمين ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية مبادئ رئيسية من مبادئ حقوق الإنســـان الدوليـــة، أي اتفاقية حقوق الطفل، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعدد من اتفاقيات العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛

أما من حيث التركيز على القضايا فإن جميع الورقات التسع المستعرضة تشدد على أهمية النمو في الحد من الفقر ولكنها جميعا لم تنجح في بيان الصلات بينهما؛

من المواضيع المشتركة الأخرى الأهمية الأساسية للتنمية الريفية وللجهود الخاصة المبذولة لمساعدة الفئات المحـــرومة (مثل النساء والأطفال). وتشدد الورقات كثيرا على زيادة الإنفاق الاجتماعي ولكنها لا تبين بوضوح الصلة بين جوانب الاقتصاد الكلي وبين أهداف الحد من الفقر؛

تؤكد الورقات التسع المستعرضة جميعها أهمية الشفافية والمساءلة الضريبية وتحسين فرص حصول الفقراء على الخدمات العامة. ومع ذلك، تلتزم جميع الورقات الصمت إزاء طريقة تحقيق الشفافية والمساءلة عندما تشرف النخب "السارقة" على تنفيذ أطر استراتيجية الفقر. ولا تتناول الورقات على نحو كاف أو واقعي الصـــلات بين سيادة القانون والعدالة الاجتماعية. أما الشفافية والمساءلة فلن تؤديا وحدهما إلى العدالة الاقتصادية. ومطلوب أيضا اتخاذ جملة تدابير منها تدابير مكافحة الفساد؛

وتشـــير بضع ورقات (غانا وكينيا وتنزانيا) بوضوح إلى الصلة بين أولويات الحد من الفقر على الصعيد القطري وبين الأهداف الإنمائية الدولية للعام ٢٠١٥. وسوف يتم ذلك من خلال إعادة تحديد الأولويات في الميزانية القائمة؛

أدخـــلت كيـــنيا وغانا في ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية مسائل جديدة مثل التدبير ومكافحة الفساد، وما إلى ذلك؛

تشير ورقة استراتيجية الحد من الفقر المقدمة من كينيا إلى أهمية إصلاح الأراضي وتقترح إصدار حقوق ملكية فردية للأراضي للفلاحين الذين لا يملكون أرضا والذين يبلغ عددهم ٣٠٠ ٠٠٠ فلاح.

ألف - انفكاك السياسة العامة: الفقر وأهداف الاقتصاد الكلي

٢٤ - في غالـــبية البـــلدان التي درست لا تتفق أهداف الاقتصاد الكلي العامة مع أهداف الحد من الفقر. وقد توصل إلى هذه النتيجة ذاتها تقرير أعده مؤخرا مكتب المحاسبة العام الاتحادي بالولايات المتحدة، هذا التقرير الذي أشار إلى وجود توتر بين الرغبة في تخفيف عبء الديون بسرعة وبين الحاجة إلى ضمان وجود إطار مناسب للحد مـــن الفقر[٤]. وورقة استراتيجية الحد من الفقر المقدمة من أوغندا هي الورقة الوحيدة التي تعتمد اعتمادا راسخا عـــلى خطة العمل الشاملة للقضاء على الفقر التي وضعتها الحكومة لأول مرة في عام ١٩٩٧ ثم قامت بتنقيحها تنقيحا يضع في الاعتبار بيانات جديدة عن الفقر، وخططا قطاعية مفصلة، ومشاورات مباشرة مع الفقراء. ولكن هـــذه العملية استغرقت أكثر من عامين ونصف العام لإكمالها. ويشارك المجتمع المدني في الوقت الحاضر في رصد تنفيذها.

الجدول ٢

ورقات استراتيجية الحد من الفقر/ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية التي استعرضت لأغراض هذا التقرير وتاريخ نظر مجلس إدارة كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي فيها

البلد	في إطار	الوثائق	بحثها مجلس إدارة البنك الدولي	بحثها مجلس إدارة صندوق النقد الدولي
غانا	مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو	ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية	٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٠	٢٢ آب/أغسطس ٢٠٠٠
تشاد	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو	الورقة المرحلية	٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠	٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠
أوغندا	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو	٢ أيار/مايو ٢٠٠٠	١ أيار/مايو ٢٠٠٠
زامبيا	مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو	الورقة المرحلية	٤ آب/أغسطس ٢٠٠٠	٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٠
بنن	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو	الورقة المرحلية	١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٠	١٧ تموز/يوليه ٢٠٠٠
تنزانيا	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	الورقة المرحلية	٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٠	٣١ آذار/مارس ٢٠٠٠
السنغال	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	الورقة المرحلية	٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٠	٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٠
كينيا	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	الورقة المرحلية	١ آب/أغسطس ٢٠٠٠	٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٠
موزامبيق	المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	الورقة المرحلية	٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٠	٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٠

المصدر: صندوق النقد الدولي/المؤسسة الإنمائية الدولية، "ورقات استراتيجية الحد من الفقر - التقدم المحرز في التنفيذ"، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٧.

٢٥ - مـــا الذي يفسر هذا الانفكاك بين عناصر الاقتصاد الكلي في ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية وبين أهداف الحد من الفقر؟ يوجد الجواب في عدم تكافؤ علاقات القوة بين البلدان المدينة والمؤسسات التي تدير عملية المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وهذه المؤسسات هي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومـــا يتضح من تحليلنا هو أن تلك البلدان بالغت في قراءة نوايا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. فحكومات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تحاول جعل ورقات استراتيجية الحد من الفقر تستوفي معايير الإقراض التي يحددها الصندوق والبنك، وبذلك بالغت في تأكيد اعتبارات الاقتصاد الكلي، والإصلاح الضريبي، وتدابير التخصيص بغية إرضاء هذه المؤسسات القوية دون التفكير مليا في طريقة تأثير هذه السياسات في الحد من الفقر، وفي أي سياق يكون هذا التأثير. وفي نهاية المطاف فإن الأهم لدى هذه الحكومات هو أن تحصل على التدفقات النقدية التي تحتاج إليهـــا حاجـــة ماسة من هذه المؤسسات. ولقد قال وزير مالية قوبل لأغراض هذا التقرير قولا وجيزا هو: "إننا لا نريد أن ننتقد الصندوق لاحقا. ولكننا نفضل أن نستبق ما يريدونه بتزويدهم بما يريدونه قبل أن يبدأوا إلقاء المحاضـــرات علينا حول هذا الموضوع وذاك. فبذلك نوجه رسالة واضحة مفادها أننا نعرف ما يفعلون، أي أننا نؤمن بالتكيف الهيكلي".

٢٦ - إن قـــرار المدينين "إرضاء" صندوق النقد الدولي هو قرار سياسي ومالي لأن أهلية الحصول على تخفيف للديون في إطار المبادرة الثانية من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مشروطة بـ"حسن الأداء" في تنفيذ سياسات صـــندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفيما ينبغي تشجيع ودعم البلدان في مجال اعتماد سياسات معقولة تكون منطقية من الناحيتين الاقتصادية والسياسية لا تزال البرامج المدعومة من صندوق النقد الدولي برامج تتسم بالتشدد وعدم المرونة وفي بعض الأحيان بالطابع العقابي جدا[٥]، بحيث لا تترك غير مجال ضيق جدا للمناورة أمام البلدان. أمـــا برنامج مرفق التكيف الهيكلي المعزز في شكله التناسخي الجديد (إذ يسمى الآن مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو) فلا يزال يركز تركيزا شديدا على شواغل الاقتصاد الكلي والشواغل المالية. ولا يوجد ما يشير إلى كيف تكمل ورقات استراتيجية الحد من الفقر تركيز مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو على الاقتصاد الكلي.

٢٧ - وأمـــا مـــا لم يدركه مصممو المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فهو فشل برامج التكيف الهيكلي طوال عقدين من الزمن في مساعدة البلدان على "تصدير مخرجها من الأزمة"، وعجزها عن خدمة ديونها، وما أعقب ذلك من تدهور اجتماعي حفز على وضع المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد عزيت إلى سياسات التكيف الهيكلي الزيادة في سوء التغذية، وتناقص أعداد التلاميذ الذين يلتحقون بالمدارس، وارتفاع معدلات البطالة. ومع ذلك لا تزال هذه المؤسسات ذاتها تصف الدواء ذاته كشرط لتخفيف عبء الديون متجاهلة الأدلة الهائلة على تزايد الفقر جراء سياسات التكيف الهيكلي.

الجدول ٣

الشروط التي يتوقع من البلدان الأفريقية التسعة أن تستوفيها لبلوغ أهداف
المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

البلد	استقرار الاقتصاد الكلي والمالية العامة	إصلاح نظام القطع الأجنبي	الإصلاح الضريبي	إصلاح القطاع المالي	إصلاح القطاع العام	إصلاح القطاع الاجتماعي	التخصيص	التدبير
السنغال	√		√	√	√	√	√	
موزامبيق	√	√	√	√	√	√	√	
تترانيا	√	√	√	√	√	√	√	
بنن	√	√	√	√	√	√	√	
كينيا	√	√	√	√	√	√	√	√
تشاد	√	√	√	√	√	√	√	
غانا	√	√	√	√	√	√	√	√
أوغندا	√	√	√	√	√	√	√	
زامبيا	√	√	√	√	√	√	√	√

٢٨ - وحتى الآن كان إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية عملا سهلا نسبيا لأن معظم الحكومات تعتمد اعتمادا شديدا على تقارير استراتيجية الفقر الوطنية الموجودة لديها في إعداد ورقاتها الاستراتيجية. وهذه تعكس انعكاسا شديدا استراتيجيات الإصلاح الاقتصادي مثل برنامج التكيف الهيكلي التي لم تنجح في الحد من الفقر. وجميع الورقات المستعرضة تنادي بالأمر ذاته وهو الحاجة إلى إعادة تشكيل الهياكل، وتقليص الحجم، واسترداد التكاليف، ودفع مرتبات أدنى للمعلمين. كيف يقضي ذلك على الفقر؟ إن الأخذ بعملية الورقات المرحلية كتدبير انتقالي، والقيام في الوقت ذاته بمعالجة مشكلة تدفق النقد المباشرة، لا يضع في الاعتبار صعوبة وضع استراتيجية وطنية للفقر تكون استراتيجية حقيقية قائمة على توافق الآراء وتحظى بقبول جميع الجهات المعنية. ويرى البنك والصندوق في هذه العملية عملية تكنوقراطية في الأساس. وستكون المرحلة القادمة مرحلة أصعب، ولم يقدر البنك الدولي والصندوق حتى وقت قريب عمق التغير السياسي المطلوب لجعلها عملية فعالة. وفي العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي لا توجد فيها أنظمة حكم ديمقراطية ستكون هذه العملية متطاولة[٦]. وهذا يرجح أن يؤخر سرعة تخفيف عبء الديون.

٢٩ - يشكل اتباع نهج المشاركة في تصميم إطار استراتيجية ابتكارا مهما، ويمكن لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن يقوما بدور بناء بمساعدة البلدان في بلوغ هذا الهدف. ومن سوء الحظ أن أغلبية البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا تملك بكل بساطة ما يلزم من بيانات مأونة عن الفقر ولا القدرة المؤسسية والتحليلية على الاضطلاع برصد الفقر على نطاق واسع وإدماج استراتيجيات الحد من الفقر في إطار للاقتصاد الكلي. ونظرا لعدم وجود هذه الهياكل الأساسية الحاسمة في مجال المعرفة فإنه من غير الواقعي توقع أن تتمكن هذه البلدان من الخروج بإطار وطني للحد من الفقر يقوم على أساس توافق الآراء. والبنك والصندوق هما أقدر كثيرا من أية جهة أخرى على إدراك صعوبة الحصول على مثل هذه المعلومات عن مجالات واسعة من مجالات سياسة القطاع الاقتصادي والاجتماعي في العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون[٧]. بل ومن الصعب رسم صورة للفقر لأن المسح الوطني الأخير للأسر المعيشية غير متوفر في معظم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٣٠ - ونظرا إلى وجود هذه المشاكل، فإن قرار جعل تخفيف الديون مشروطا بإعداد ورقات كاملة عن الحد من الفقر هو قرار غير واقعي. وبما أن نتيجة المشاورات الوطنية في أثناء إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة هي نتيجة غير مؤكدة فإنه يستحسن فصل تخفيف عبء الدين عن عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر كي يمكن توجيه الموارد في اتجاه برامج الفقر بدون أي تأخير إضافي. وينبغي ممارسة الكثير من الحذر لضمان عدم استخدام أموال تخفيف عبء الديون في أغراض الفساد.

باء – مشاركة المواطنين

٣١ – ويفترض في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر أن يكون عملية قطرية في حركتها ومعدة ومطورة بشفافية وبمشاركة واسعة من المجتمع المدني. أما "النموذج" لإعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر، أي ما ينبغي أن تتضمنه الورقة، فيصممه المانحون وفي هذا القول ما لا يفيد إلا بوجود القليل جدا من الملكية الوطنية الصحيحة للاستراتيجية.

٣٢ – أما مشاركة المواطنين في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية فلم تكن مشاركة شفافة في عدد من البلدان التي استعرضت ورقاتها، وإن ذكر الخبير المستقل على سبيل الاستثناء في هذا الصدد الورقة الكاملة المقدمة من أوغندا. ورغم توجيه الدعوة إلى منظمات المجتمع المدني للمشاركة مشاركة واسعة في المناقشات حول عنصر تخطيط السياسة الاجتماعية من عناصر ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية، استبعدت هذه المنظمات فعليا من المناقشات المتعلقة بمحتوى الخيارات في مجال سياسة الاقتصاد الكلي. وفي غانا وتنزانيا وكينيا، على سبيل المثال، لم تعلن قط في أثناء المشاورات الوطنية محتويات مصفوفة السياسة العامة التي تشكل جزءا من ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية. وفي عدد قليل من البلدان الأخرى لم تجر المشاورات إلا مع الوزارات التنفيذية المعنية رغم أن وثائق السياسة العامة تنص على إجراء هذه المشاورات في أثناء إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة.

٣٣– وفي تنزانيا طالبت منظمات المجتمع المدني بمشاركة أنشط طوال عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر. غير أن هذه المنظمات لم تجلب إلى العملية إلا بشكل سطحي ومتردد[٨]. ووضعت الحكومة ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية داخليا بينما شاركت منظمات المجتمع المدني في عملية منفصلة عقدها الائتلاف التنزاني من أجل الديون والتنمية. أما القضايا الرئيسية في مجال الاقتصاد الكلي والتكيف الهيكلي فقد جرى تناولها في مفاوضات سرية جرت في موازاة المشاورات المتعلقة بورقة استراتيجية الحد من الفقر. وفي مرحلة لاحقة، استطاعت أفرقة عاملة من المجتمع المدني المشاركة في دورات لتبادل المعلومات بشأن الوثائق التي أعدتها الحكومة بالفعل. فبدلا من وجود عمل مشترك بشأن السبيل الأفضل لدمج مساهمات المجتمع المدني ومساهمات الحكومة اكتفي بإرسال مساهمات منظمات المجتمع الدولي إلى الحكومة لإدخالها في العملية التي تقودها الحكومة نفسها. وجرت جميع المشاورات بطريقة متسرعة فلم يفسح مجال لحوار ومناقشة وبحث حقيقي. ولم تدع منظمات المجتمع المدني إلى المشاركة في الصياغة النهائية لورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية رغم محاججة هذه المنظمات بوجوب مشاركة ممثلين عن منظمات المجتمع المدني في العملية النهائية[٩].

٣٤– أما ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية في وضعها الحالي في تنزانيا فتفتقر إلى الصدقية لأن العملية افتقرت إلى مشاركة منظمات المواطنين مشاركة عليمة. وسوف تؤثر عملية التشاور المعيبة هذه تأثيرا هائلا في

إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة. ويشعر العديد من منظمات المجتمع المدني بالوقوع ضحية خدعة من جانب الحكومة والمانحين، لا سيما البنك الدولي الذي يؤكد أهمية مشاركة المجتمع المدني في إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر وفي عملية الموافقة. أما العمل السياسي لتسوية هذا الاختلاف بين الحكومة والمجتمع المدني فسوف يكـــون مشـــكلة أصعب على الحل من مشكلة البيانات والخبرة الفنية في إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة. وينبغي النظر إلى ورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية باعتبارها خطوة في إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة وليس كأداة لخدمة المصلحة السياسية في تأهيل أكبر عدد ممكن من البلدان لنقطة القرار حيث يمكنها الحصول على تخفيف مؤقت لعبء الديون.

٣٥- ورغم الانتقادات التي اثيرت أعلاه فإن عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد من الفقر يمكن أن تكون أداة تســـتطيع البلدان النامية الاستفادة منها في تنفيذ استراتيجيات للحد من الفقر تقوم على المشاركة وتشعر البلدان المعـــنية بأنهـــا هي صاحبة هذه الاستراتيجيات فعلا. ويستطيع البنك والصندوق القيام بدور هام في هذه العملية ولكن ذلك لا يمكن إلا في حالة تمكنهما من تغيير نهجهما إزاء المشروطية وإصلاح الاقتصاد الكلي. وفيما يتزايد إدراك هاتين المؤسستين لضرورة ربط سياسات الاقتصاد الكلي بأهداف التنمية الاجتماعية العامة، لا يزال يوجد لديهـــا ميل إلى وضع سياسات في الاقتصاد الكلي تركز على معايير تستند إلى السوق وعلى شواغل مالية[١٠]. وهـــذا الميـــل يؤدي دائما إلى حالة تتراجع فيها التنمية الاجتماعية والبشرية وكذلك الشواغل المتعلقة بالمساواة لتـــتقدمها الاعتبارات المالية. أما الأهداف المرغوبة في المجال الاجتماعي وفي مجال حقوق الإنسان، مثل المساواة وتلبية الحاجات الأساسية وما إلى ذلك، فمن الضروري أن تكون عناصر أساسية في عملية صنع سياسة الاقتصاد الكلي إذا أريد تعزيز تنمية تتركز على الناس أو تنمية يتبع فيها نهج يقوم على أساس الحقوق.

ثالثا- مؤشرات زائفة: هل تستطيع نسبة "تحمل الديون" أن تبين لنا مدى سوء الحالة في البلد؟

٣٦- اســـتنتجت أكسفام في تقرير أعدته مؤخرا أن الوفورات في الميزانية السنوية في معظم البلدان التي تتلقى تخفيفـــا لعبء الديون في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي وفورات ضئيلة. وسوف تخرج بعـــض البلدان، ومنها السنغال وتنزانيا وزامبيا، من عملية تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في وضع غريب هو دفع مزيد من خدمة الديون. وسيظل دفع الديون يمتص جزءا كبيرا وغير متناســـب مـــن إيـــرادات الحكومة يزيد عن ١٥ في المائة في ستة بلدان وعن ٤٠ في المائة في زامبيا والكاميرون وملاوي[١١]. إن إمكان نشوء حالة كهذه يثير أسئلة حول قابلية المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون للبقاء. ومن غير المنطقي ممارسة هذا الضغط على هذه البلدان الفقيرة والمحتاجة[١٢].

٣٧- والاستراتيجية الحالية لتخفيف عبء الديون عن البلدان المؤهلة للاستفادة من المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي استراتيجية قاصرة قصورا جسيما. وتشكل موزامبيق وزامبيا توضيحا لهذه النقطة. فعندما أصبحت موزامبيق أول مرشحة في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ١٩٩٦ اعتقد أن صفقة تخفيف عبء الديون ستحرر ذلك البلد في نهاية المطاف من أسر الديون. ولكن موزامبيق المدينة بمبلغ ٦ بلايين دولار وجدت نفسها بحلول عام ١٩٩٨ تدفع أكثر من ١٠٠ مليون دولار في السنة لخدمة الديون رغم إلغاء قرابة ١,٤ بليون دولار من ديونها المستحقة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. أما التخفيف الفعلي للديون فلم يتجاوز مبلغ ١٠ ملايين دولار في السنة إلا قليلا واستمرت موزامبيق في خدمة الديون بنسبة تزيد عن ٢٠ في المائة من حصائلها من القطع الأجنبي[١٣].

٣٨- وتعقدت حالة موزامبيق بنشر رسالة اتفاق سرية مبرمة في آذار/مارس ١٩٩٨ بين البنك الدولي والحكومة لم تكن قد كشفت للبرلمان أو للمجتمع المدني، كانت الحكومة قد وافقت فيها على تنفيذ عدة شروط في مجال الاقتصاد الكلي، منها تخصيص المياه البلدية بغية تلقي تخفيف لديونها في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. أما الضجة العامة التي أثارها ذلك حول شروط تخفيف الديون، لا سيما الضغط الذي مارسته حركة يوبيل العام ٢٠٠٠ فقد أدت إلى حدوث زيادة ضئيلة في التسهيلات في منتصف عام ١٩٩٩. ومن المتوقع أن ينخفض متوسط تسديد الديون إلى مبلغ ٧٣ مليون دولار في السنة في الفترة بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٥ مقابل مبلغ ١١٤ مليون دولار في السنة في الفترة ما بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٨. وبغية الحصول على التخفيف الإضافي للديون وافقت الحكومة على تنفيذ ٧١ شرطا جديدا فرضه صندوق النقد الدولي، بما في ذلك شرط حظر بعث صناعة تجهيز البلاذر الأمريكي باستخدام أدوات السياسة الصناعية التقليدية.

٣٩- وواجهت زامبيا المصير نفسه الذي واجهته موزامبيق[١٤]. فالتطبيق الكامل لتخفيف الديون في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا يجعل ديون زامبيا بنسب محتملة إلا بعد عام ٢٠٠٥، وفقا لتحليل صندوق النقد الدولي ذاته. وفي أوائل أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ اقترح صندوق النقد الدولي أربعة خيارات للتخفيف من عبء التزامات خدمة الديون في مرحلة ما بعد المبادرة:

دفع المساعدة المؤقتة مقدما في إطار المبادرة وذلك بنسبة ٧٥ في المائة. ولا تزال خدمة الديون في إطار هذا الخيار تتجاوز مستوى خدمة الديون الحالي ولا تتناول بالتالي أهداف المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛

إعادة جدولة قرض مرفق التكيف الهيكلي المستحق لصندوق النقد الدولي. وليس من شأن ذلك إلا أن يحول "ذروة" عبء الديون إلى فترة زمنية أخرى في المستقبل؛

القرض المقدم في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ وهذا لن يخضع لأي تخفيف إضافي لعبء الديون في المستقبل؛

أخيرا، (أ) دمج الهبات والقروض المقدمة في إطار المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ (ب) وتخفيض ديون زامبيا بحيث تصل إلى ١١,٧ في المائة من صادراتها في عام ٢٠٠١ و٨,٥ من صادراتها في عام ٢٠٠٥. وهذا النوع من التخفيف يجعل نسبة خدمة الديون إلى الإيرادات تبلغ ٢٣ في المائة في عام ٢٠٠١، وبما أن هذه النسبة لن تقل عن ١٥ في المائة حتى عام ٢٠٠٧ فإنها تظل نسبة غير كافية.

٤٠- في رسالة مؤرخة ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ موجهة إلى السيد س د ر رستومجي، المدير التنفيذي لصندوق النقد الدولي، أكد وزير المالية والتنمية الاقتصادية في زامبيا، الدكتور كاتيلي كالومبا، خيبة أمل حكومته إزاء الاقتراح المقدم من الصندوق بالعبارات التالية:

"... إذا كان الهدف الأساسي للمبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هو الحد من الفقر فإن المقترحات المقدمة بالصيغة الحالية، والتي تترجم إلى زيادة أو إلى عدم تغير في مستويات خدمة الديون، هي مقترحات لا تتفق وروح المبادرة ككل، بل لا تتفق وروح مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو. وعدم الانسجام هذا يشتد بفعل كون خدمة الديون التي تدفع للصندوق، الذي يعتبر المهندس والراعي للمبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ولمرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو، ستزداد زيادة ضخمة بعد نقطة اتخاذ القرار".

٤١- إن الأحداث المحيطة بما جرى من تبادل بين صندوق النقد الدولي وحكومة زامبيا أثارت صيحات احتجاج عامة كبيرة وممارسة ضغوط في محاولة لحمل الصندوق على تغيير موقفه وعلى اتخاذ موقف معقول بدرجة أكبر لا يفاقم الحالة الاجتماعية المتدهورة في البلد. وردا على هذا الضغط العام، قرر مجلس إدارة صندوق النقد الدولي في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ تغيير القواعد التي تحكم تقديم المساعدة من الصندوق إلى زامبيا في إطار المبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مما أتاح للصندوق أن يعجل في تخفيف ديون زامبيا. ووافق الصندوق على تخفيض ديون زامبيا المستحقة للصندوق تخفيضا فعليا بنسبة الثلثين تقريبا. ووفقا لمدير الإدارة الأفريقية في الصندوق، سوف يرتفع صافي التحويلات إلى زامبيا بنحو ١٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠١ ليبلغ ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وسوف تتجاوز قيمة المبالغ التي يقدمها الصندوق ما يتلقاه في شكل خدمة ديون[١٥].

٤٢- أما كون مستويات تخفيف الديون مستويات غير كافية فليس إلا مشكلة واحدة من المشاكل المتصلة بالمبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. فالشروط غير المعقولة التي يضعها صندوق النقد الدولي

كـــي تمتثل لها البلدان المؤهلة لتلقي تخفيف الديون تعتبر المشكلة الثانية من حيث شدة الضرر الذي تحدثه. ورغم عـــدم وجـــود أدلة واضحة تبين أن الصندوق والبنك الدولي يمليان مباشرة سياسات على البلدان الفقيرة المثقلة بـــالديون فإن الحكومات تعرف بحكم تجربتها ما تتوقع منهما هاتان المؤسستان القويتان. وفي ورقات استراتيجية الحـــد مـــن الفقر المرحلية العشر المستعرضة لأغراض هذا التقرير، تبرز أهداف متشددة في مجال الاقتصاد الكلي (توجد عادة في برنامج التكيف الهيكلي التقليدي)، إذ تحاول البلدان أن ترسل إشارة واضحة إلى صندوق النقد الدولي بغية إطلاق الدعم المرحلي.

٤٣- وكـــي تصـــبح المبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالتالي مبادرة ناجحة ينبغي تجنب الإفراط في المشروطية، خاصة طالما لا توجد أدلة على نجاح مشروطية البرامج في الحد من الفقر. والنقطة الأهم هي أنه ينبغي لهذه المبادرة أن تعطي البلدان التي تواجه أزمة إنسانية كبيرة قدرا أكبر من المرونة. فهذه البلدان تجبر على اتخاذ قرارات وعلى تخصيص موارد بطرق لا تتمشى والتخطيط والإدارة العاديين للتنمية، علما أنه توجد حاجة ماسة إلى إعادة تخصيص الموارد لضمان بقاء الناس قيد الحياة من باب الأولوية. ومن الواضح أن عامل الزمن هو عامل حاسم. ففي وجه الفقر الجماعي والحالات الطارئة الإنسانية والصحية لا يوجد وقت للانتظار لإجراء تقييم لتنفيذ مشروطيات على مدى ثلاث سنوات لبلوغ نقطة الاكتمال قبل أن تستطيع البلدان الحصول على التخفيف الكامل لعبء الديون.

٤٤- والأهم من ذلك، وجود ضرورة لفصل تخفيف عبء الديون عن مجمل عملية إعداد ورقة استراتيجية الحد مـــن الفقـــر بحيث يكون لدى البلدان الوقت اللازم لإعداد خطط وطنية للحد من الفقر تستند إلى التعداد دون الـــتعرض لضـــغط الحاجـــة إلى إرضاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على تخفيف مرحلي لعبء الديون. وينبغي للدائنين والمدينين على حد سواء أن يولوا انتباها جديا للحاجة الماسة إلى ربط سياسات الاقتصاد الكـــلي بأهداف التنمية الاجتماعية. أما في الوضع الراهن فإن الفجوة الفاصلة بينهما تعتبر فجوة واسعة اتساعا يحول دون بلوغ النتيجة المرجوة.

٤٥- وأخـــيرا، من المناسب قول كلمة قصيرة بشأن العلاقة بين مؤسستي بريتون وودز وسياسات حكومات مجموعـــة الـــدول السبع التي تضع فعليا جدول أعمال هاتين المؤسستين. فهاتان المؤسستان تخدمان إلى حد بعيد مصـــالح الجهات المعنية الرئيسية[١٦]. وبالنظر إلى أن معرفة التنمية الاقتصادية والسياسة الاجتماعية ليست حكرا على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي رغم ادعائهما عكس ذلك، فإنه لا بد من توجيه القدر نفسه من اللوم إلى حكومـــات مجموعـــة الـــدول السبع على مواصلة وضع تشخيص خاطئ للبلدان المدينة كما يفعل الصندوق والبنك. وفي هذا الصدد لا يمكن التقليل من أهمية دور وزارة الخزانة بالولايات المتحدة[١٧].

رابعا -توصيات: طريق المستقبل

٤٦ - ثمـــة أسباب كافية تستدعي أن تعيد الحكومات والمؤسسات الدائنة النظر في الموضوع كله مرة أخرى. والأسباب هي: نقص تمويل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (المبادرة)، وتأخر تقديم العون فورا، دون داع، نظـــرا لما تلاقيه البلدان من صعوبات في إعداد ورقات استراتيجية (ورقات استراتيجية الحد من الفقر) تفي بكل الشروط ولاتسام استراتيجية إشراك فئات المجتمع المدني بالنقص والسطحية.

٤٧ - وينبغي، في الوقت نفسه، عدم التهوين من الحاجة إلى تقديم العون الفوري لبلدان المبادرة المؤهلة، نظرا لما تشهده هذه البلدان في الوقت الحالي من أوضاع اقتصادية وسياسية هشة. ويوصى، مع ذلك، بالتدابير التالية من أجل الإسراع بهذه العملية:

(أ) عدم الربط بين تخفيف الدين في إطار المبادرة من ناحية وعملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر من ناحية أخرى. فسيطرة البلدان الحقيقية على أطر الحد من الفقر لا يمكن أن تتحقق إلا برفع عنصر "المشروطية" عـــن كاهل الحكومات ذات الأوضاع الهشة، وهو ما ينبغي أن يفعله صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومن شأن ربط عملية تخفيف الدين بإعداد ورقات الاستراتيجية إلغاء "ذاتية" البلدان في التقدم بأطر تربط ربطا واضحا بـــين السياسات الاقتصادية الكلية من ناحية وأهداف الحد من الفقر من ناحية أخرى. ويتطلب هذا ما يلزم من الوقت والبحث والتشاور الواسع مع قطاعات كبيرة من سكان هذه البلدان. وينبغي الاكتفاء بشرط واحد هو أن تنشئ البلدان التي تتلقى إعانة على دينها إطارا مستقلا، من نوع خطة العمل للحد من الفقر في أوغندا، لتوجيه الموارد المفرج عنها لخدمة التنمية الاجتماعية. ويكون من مهمة هذا الكيان إدارة صندوق إعانة الدين، ويفضل أن يكـــون الكيـــان هيئة مستقلة غير حكومية. وينبغي لهذه الهيئة أن تلتزم بقواعد هامة في توجيه نظم الرقابة المالية ورصد الأداء والتقييم ضمانا لعدم تمكن الحكومات من سحب أية أموال من صندوق إعانة الدين لأغراض أخرى ليست إنتاجية. ويتولى الإشراف على هذا الكيان المستقل إحكاما للمساءلة المالية والبرنامجية لجنة توجيهية تتألف من ممثلين للمنظمات غير الحكومية والحكومة وجماعة المانحين[١٩].

(ب) ينـــبغي ألا يـــنفرد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بمراقبة برنامج الحد من الفقر في البلدان الفقـــيرة. فينـــبغي أن تشارك في هذه العملية وكالات الأمم المتحدة الأخرى مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف والأونكتاد ومنظمة العمل الدولية.

(ج) وعـــلى ضوء تقرير الأمين العام في هذا الموضوع، ينبغي بذل ما يلزم من الجهود لبدء جولات جديـــدة مـــن المحادثات بغية التوصل إلى حل دائم لمشكلة الدين التي تثقل كاهل كثير من البلدان الفقيرة، ومن ضمنها بلدان المبادرة. وينبغي أن تنطلق جولات المحادثات الجديدة من التزام واضح بشطب كافة الديون عن بلدان

المبادرة، دون أية شروط؛ وبتوسيع قائمة البلدان المؤهلة بحيث تشمل البلدان التي سبق أن أخفقت في الدخول ضمن إطار المبادرة لعجزها عن تلبية شروط صندوق النقد الدولي في المواعيد المحددة.

(د) ضرورة إلغاء مرفق الحد من الفقر والنمو (مرفق التكيف الهيكلي سابقا) فهو ليس أكثر من مرفق تمويلي يتحمل أعباءه مانحون ثنائيون لحسم ديون حكومات المبادرة لصندوق النقد الدولي. وباستطاعة الصندوق أن يحسم الديون المستحقة له عن طريق مبيعات الذهب (عملية إعادة تقدير القيمة) بدلا من الاعتماد على تبرعات المانحين الثنائيين. وبدلا من أن توجه الموارد الثنائية إلى مرفق الحد من الفقر والنمو ينبغي أن تخصص لتمويل إعانات الدين الثنائية الإضافية، وزيادة المساعدة الثنائية، أو تقديم تمويل مباشر لبرنامج محدد الهدف، في مجالات مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أو تعليم البنات، أو إعادة التعمير والتأهيل في أعقاب الصراع في بلدان المبادرة.

(هـ) وأخيرا، فمن المهم لحكومات بلدان العالم الثالث المدينة، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف، والحركات الاجتماعية المهتمة بعموم قضايا العدل الاقتصادي أن تدخل في حوار جاد فيما بينها لربط قضايا السياسة الاقتصادية العامة بأهداف التنمية الاجتماعية الأوسع نطاقا. وينبغي أن ينطلق هذا الحوار من الاتفاق على بحث ومناقشة النتائج التي انتهت إليها البحوث المتعلقة بالأثر الاقتصادي والاجتماعي للتكيف الهيكلي. وترد هذه النتائج ضمن الدراسات الإفرادية لعشرة بلدان، وقد أجري معظم هذه الدراسات بالاشتراك مع البنك الدولي في إطار مبادرة تعرف باسم "الشبكة الدولية للاستعراض التشاركي للتكيف الهيكلي". ومن شأن هذا الحوار، إذا نظم بشكل بناء، أن يفيد كلا من هذه الأطراف لصوغ وتنفيذ سياسات تكيف هيكلي بديلة لا تكون انحسارية بل تؤدي إلى مزيد من التحول.

الحواشي

(١) صندوق النقد الدولي/المؤسسة الإنمائية الدولية، ورقات استراتيجية الحد من الفقر: التقدم المحرز في التنفيذ، تقرير أعده موظفو صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

(٢) في إطار المبادرة المعززة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يتعين تخفيض القيمة الحالية للديون تخفيضا أقصاه ١٥٠ في المائة من الصادرات (مقارنة بنسبة تتراوح بين ٢٠٠ و٢٥٠ في المائة في إطار المبادرة الأصلية من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) و٢٥٠ في المائة من إيرادات الحكومة (٢٨٠ في المائة سابقا). وسوف يحدد مبلغ تخفيف عبء الديون عند نقطة اتخاذ القرار وذلك بالاستناد إلى بيانات فعلية.

الحواشي (تابع)

(٣) تشمل هذه الأهداف ما يلي: الحد من الفقر المدقع بنسبة النصف؛ وتخفيض معدل وفيات الرضع والأطفال بنسبة الثلثين ومعدل وفيات الأمهات بنسبة ثلاثة أرباع؛ وبلوغ أهداف التعليم الابتدائي الشامل في جميع البلدان؛ والحصول على خدمات الصحة الإنجابية لجميع الأفراد الذين يبلغون السن المناسبة؛ والقضاء على الفوارق بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام ٢٠٠٥؛ وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٠٥ ضمانا لعكس اتجاه الخسارة الحالية في الموارد البيئية على صعيد العالم بحلول عام ٢٠١٥.

(٤) استعرضت لأغراض هذا التقرير ورقات استراتيجية الحد من الفقر المرحلية المقدمة من البلدان التالية: غانا، والسنغال، وتترانيا، وموزامبيق، وبنن، وتشاد، وزامبيا، وكينيا، ووردت من أوغندا ورقة استراتيجية الحد من الفقر الكاملة.

(٥) United States General Accounting Office, Debt Relief Initiatives for Poor Countries Faces Challenges, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-OO-161 Washington, D. C.

(٦) انظر الموجز المرفق لورقة استراتيجية الحد من الفقر المرحلية المقدمة من بنن. تفرض هذه الورقة ١١٧ شرطا.

(٧) البنك الدولي/صندوق النقد الدولي، "المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وورقات استراتيجية الحد من الفقر: تقرير عن التقدم المحرز"، مذكرة مشتركة من رئيس البنك الدولي، جيمز د. ولفينسون، ومدير إدارة صندوق النقد الدولي هورست كوهلر، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٦.

(٨) في مذكرة مؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ موجهة إلى أعضاء اللجنة الإنمائية وأعضاء اللجنة الدولية النقدية والمالية، كتب رئيس البنك الدولي، جيمز د. ولفينسون، ومدير إدارة صندوق النقد الدولي، هورست كوهلر، ما يلي: "إن الانتقال إلى ورقات استراتيجية الحد من الفقر الكاملة يرجح أن يثير مشاكل أخرى، منها تحديد التكاليف الفعلية للمدخلات والنتائج؛ وتعقب النفقات العامة المتصلة بالفقر؛ وإدماج استراتيجيات الحد من الفقر في إطار متسق للاقتصاد الكلي"، ص ٥.

(٩) تعليقات من مشروع إقامة الشبكات المعنية بنوع الجنس في تترانيا على اعتماد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي "ورقة استراتيجية الحد من الفقر" المقدمة من حكومة تترانيا، والمتاحة على شبكة الإنترنت: http://www.global.challenge.juno.com.

الحواشي (تابع)

(١٠) Charles Abugre, "Who governs low-income countries? Summary of an interview", News & Notices, vol.2, No. 3, Fall 2000.

(١١) فانتو شيرو، "إدماج حقوق الإنسان في التيار الرئيسي لصنع سياسة الاقتصاد الكلي: نظر أوثق على برامج التكيف الهيكلي"، ورقة أعدت للحلقة الدراسية التدريبية في ميدان حقوق الإنسان نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعقدت في ويندهوك بناميبيا في ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩.

(١٢) Oxfam International, "HIPC Leaves poor countries heavily in debt", 18 September 2000.

(١٣) In an article entitled "The charade of debt sustainability" which appeared in the 26 September 2000 issue of the *Financial Times of London*, economist Jeffrey Sachs wrote "The IMF and the World Bank have been mouthpieces of deceit on behalf of the G-7 Governments, with their charade of analyzing the 'debt sustainability' of the poorest countries. These analyses have nothing to do with debt sustainability in any real sense, since they ignore the needless deaths of millions of people for want of access to basic medicines and nutrition. Money that could be directed towards public health is instead siphoned off to pay debts owed to western governments and to the IMF and World Bank themselves".

(١٤) Joseph Hanlon, "New official data shows Mozambique gains little or nothing from debt relief", Jubilee 2000 Coalition, 4 June 1998.

(١٥) رسالة إلى تم غيثز، وكيل الوزارة للشؤون الدولية في وزارة الخزانة بحكومة الولايات المتحدة، بشأن ديون زامبيا، موجهة من السيد صالح بوكر، مدير مركز أفريقيا للمعلومات عن السياسة العامة، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

(١٦) "Change to HIPC rules will help Zambia", letter to the Editor from Mr. G.E. Goudwe, Director, African Department, International Monetary Fund, Financial Times, 8 December 2000.

(١٧) انظر الاقتباس من جفري ساكس في الحاشية ١٩.

الحواشي (تابع)

(١٨) مـــثلا، غوردون براون، وزير المالية البريطاني، كان داعية لتخفيف عبء الديون. وفي تشديده عـــلى الإعفاء المعجل من الديون يختلف مع نظيره من الولايات المتحدة، وزير الخزانة لورنس سمرز. ورغم تأييد سمـــرز أيضا للإعفاء من الديون، إلا أنه يتخذ الموقف القائل بوجوب تنفيذ البلدان لإصلاحات اقتصادية واسعة والتزامها باستراتيجيات الحد من الفقر التي يقرها البنك/الصندوق إذا كانت هذه البلدان تتوقع جزاء حسنا. غير أنه توجد مشاكل سياسية وعملية تقنية تجعل من المستحيل أن تعد بلدان كثيرة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون اســـتراتيجيات للحد من الفقر تكون استراتيجيات حقيقية وقائمة على توافق الآراء وذلك لأسباب مفصلة آنفا. ونظـــرا إلى الفوارق في النفوذ بين حكومات مجموعة الدول السبع فيما يتعلق بالتنسيق الاقتصادي الدولي، يوجد حد لما يستطيع البنك والصندوق فعله. وفي هذه البيئة السياسية الدولية المعقدة التي تشكل ساحة صراع تتكشف مسألة تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة.

(١٩) Fantu Cheru, "Debt relief and social investment: linking the HIPC initiative to the HIV/AIDS epidemic in Africa, the case of Zambia" in Review of African Political Economy, December 2000.

المرفق الأول

موجزات ورقات الاستراتيجية: تشاد وموزامبيق

تشاد

العناصر الأساسية

رغم أن البيانات المتعلقة بالفقر محدودة لا يمكن التعويل عليها، تقول التقديرات إن ما نسبته ٥٤ في المائة من السكان يقعون تحت تأثير الفقر. ويبلغ متوسط الدخل السنوي للفرد في تشاد ٠٠٠ ٩٨ من فرنكات الاتحاد المالي الأفريقي (١٨٠ دولارا من دولارات الولايات المتحدة). وتبلغ نسبة المحرومين من التعليم ٧٧ في المائة من النساء و٥٥ في المائة من الرجال. ولا تتعدى نسبة الأسر المعيشية التي تتوافر لها مياه الشرب الصالحة ٢٧ في المائة من المجموع ويعاني ٤٠ في المائة من الأطفال تحت سن الخامسة من سوء التغذية المزمن.

وفي الخطة الإرشادية للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٥، يظهر اهتمام الحكومة بمحاربة الفقر باعتباره الركن الأساسي لاستراتيجية التنمية. وتهدف الخطة استراتيجيا إلى مكافحة الفقر وتحسين ظروف معيشة المواطنين. ويصاحب هذا الهدف أربعة أهداف أخرى هي كالآتي:

- مواصلة وتعزيز عملية التحول الديمقراطي في مجالات الحياة السياسية والاجتماعية، بغية ضمان أمن الأفراد وممتلكاتهم، وزيادة اشتراك السكان في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وفي عمليات اتخاذ القرارات، وإقرار سيادة القانون وقواعد الحكم والإدارة السليمة؛
- الارتفاع بمعدل النمو الاقتصادي المستدام بما يؤدي إلى خلق فرص عمل ورفع الدخول؛
- تنمية الموارد البشرية لتعزيز زيادة إنتاجية القوى العاملة في المدى الطويل بتحسين فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية، والرعاية الصحية، والتعليم، والحماية الاجتماعية، فضلا عن الاستفادة من فرص الاستخدام التي يتيحها سوق العمالة؛
- استعادة وحماية التوازن الإيكولوجي للنظم الإيكولوجية بإيلاء اهتمام خاص للمشاكل البيئية المرتبطة بالنشاط الإنساني.

السياسة الاقتصادية الكلية	السياسة الاجتماعية
الأهداف (٢٠٠٠-٢٠٠٢): • تحقيق زيادة في معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٥ في المائة على الأقل؛ • أن يكون معدل التضخم السنوي أقل من ٣ في المائة؛ • رفع معدل الفائض الأولي الحالي إلى ١,٧ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي بحلول ٢٠٠٢؛ • خفض العجز الخارجي الجاري (عدا إيرادات النفط والمنح) إلى ١٤ في المائة بحلول ٢٠٠٢.	**عموم أنشطة الحد من الفقر:** • تحسين التنمية الريفية؛ • إزالة الألغام وإعادة دمج الأفراد بعد تسريحهم من الخدمة العسكرية؛ • التدريب في إطار المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الإنمائية؛ • تنمية الرابطات الاقتصادية ذات القواعد الشعبية؛ • إنشاء شبكة مستقلة من تعاونيات الإدخار والائتمان وإيجاد اتحاد لهذه التعاونيات؛ • اتخاذ تدابير لحماية الجماعات الضعيفة.

التكيف الهيكلي (٢٠٠٠-٢٠٠٢) ١- مواصلة الاستقرار الاقتصادي الكلي، ومتابعة التعزيز المالي، والتعجيل بالنمو الاقتصادي؛ ٢- تحسين كفاءة الإدارة الحكومية بوجه عام وإدارة الموارد المالية بوجه خاص؛ ٣- مواصلة الجهود لتحرير الاقتصاد، وخروج الحكومة من مجالات الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية، وتعزيز روح المبادرة الخاصة؛ ٤- إعداد ورقة استراتيجية للحد من الفقر على أساس تشاركي لتكون بمثابة إطار عام لتشاد	**التعليم:** • اعتماد الإطار التشريعي؛ • تحسين كفاءة الإنفاق على التعليم؛ • تطبيق قواعد جديدة فيما يتعلق بمستوى إعداد المعلمين وأجورهم، وتوفير التدريب اللازم لتنفيذ المعايير الجديدة؛ • زيادة نسبة مخصصات المدارس الابتدائية من ميزانية الإنفاق على التعليم؛ وخفض حصة النفقات الإدارية من ميزانية التعليم؛ • تحسين أحوال التعليم والتلمذة الصناعية؛ • زيادة حصة التعليم من موارد الميزانية وزيادة الإنفاق الاستثماري في هذا القطاع؛ • وضع أهداف للحد من النسبة العددية للتلاميذ لكل مدرس ونسبتهم لكل حجرة دراسية وزيادة عدد الحجرات الدراسية؛ • تحسين الكفاءة الإدارية للنظام التعليمي، بتحقيق اللامركزية وخفض الحجم؛ • تجديد المقررات الدراسية وزيادة ربطها بمكان العمل؛ • رفع معدلات إجادة القراءة والكتابة؛ فنسبة الأمية ٦٧ في المائة نصيب النساء منها ٧٨ في المائة؛ • زيادة المشاركة المجتمعية.
النمو: • تقتضي زيادة النمو في الأجل المتوسط تنشيط الاستثمار وزيادة الموارد المحلية المتاحة للاستثمار، وذلك بتعزيز المدخرات العامة وتطبيق سياسات لتعبئة المدخرات الخاصة والأجنبية؛ • الحصول على المساعدة المالية من شركاء خارجيين، من أجل تمويل جزء كبير من الاستثمار العام وتغطية احتياجات التمويل غير العادية.	**الصحة:** • استكمال التغطية الصحية بتزويد جميع المقاطعات تدريجيا بالخدمات الفنية؛ • تعزيز أهداف الرعاية الصحية للأمهات والرضع؛ • تعزيز القدرات المؤسسية؛ • تدريب الموظفين؛ • توفير الأدوية وتحسين السياسة الصيدلانية الوطنية؛ • زيادة إشراك المجتمعات المحلية في عمليات الخدمة الصحية؛ • تحديد آليات للتعاقد مع منظمات غير حكومية من أجل أداء الخدمات تنفيذا للسياسة الصحية؛ • تعزيز مكافحة الأوبئة والإيدز؛ • تطوير الإعلام والتعليم والاتصالات.

السياسة المالية • تعزيز نظام البرمجة المالية وتوجيهه صوب أهداف الحد من الفقر، وتحسين الإدارة الضريبية والجمركية، وتعزيز إجراءات وإدارة الإنفاق العام؛ • الأخذ بمسميات جديدة في الميزانية والنظام المحاسبي، وتعزيز إطار الإنفاق الاقتصادي الكلي والإنفاق العام؛ ومن شأن التعزيز التدريجي لإدارة الموارد العامة زيادة اتساق السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية.	**التنمية الزراعية/الريفية:** • زيادة الإنتاج؛ • ظهور قطاعات تنافسية جديدة في مجالات النشاط؛ • تحسين الأمن الغذائي بزيادة الناتج؛ • تعزيز القطاع الريفي، بتهيئة وتنفيذ برامج لإتاحة التدريب فيما يتعلق بمصائد الأسماك، والثروة الحيوانية، والتقنيات الزراعية، وأيضا لتعزيز منظمات المنتجين ونقل المهام الإدارية؛ • وضع برنامج عمل للنهوض بالمرأة والطفل في المناطق الريفية. • تحسين تنمية الموارد الطبيعية؛ • تحسين فعالية تدخلات الأجهزة الحكومية وكفاءة الخدمات العامة، وذلك ببدء برنامج لتعزيز القدرة على وضع ومراقبة استراتيجيات وسياسات التنمية الريفية؛ • استكمال الإصلاحات اللازمة لتحرير قطاع القطن.
السياسة الضريبية: • زيادة توافر الموارد لأغراض التنمية بتوسيع القاعدة الضريبية عن طريق الحد من التهرب والغش الضريبي؛ • تحسين الجباية الضريبية من القطاع غير النظامي؛ • الاستعاضة عن ضريبة حجم الأعمال بضريبة قيمة مضافة تحدد بمعدل واحد في أوائل ٢٠٠٠.	
السياسة النقدية: • مواصلة الاهتمام بخفض معدل التضخم؛ • تعزيز موقف تشاد الخارجي داخل مصرف دول أفريقيا الوسطى؛ • مواصلة إصلاح القطاع المصرفي والمالي؛ • زيادة استخدام صكوك السياسة النقدية غير المباشرة واستخدام أسعار فائدة أساسها السوق من أجل خفض تكاليف الوساطة المالية؛ • مواصلة الحد من اللجوء إلى الائتمان المصرفي المحلي.	**الحماية البيئية:** • جهود مكافحة التصحر؛ • اعتماد خطة عمل تشمل غرس الأشجار، ومراقبة التحات والاهتمام بخصوبة التربة؛ • تعزيز الإطار التنظيمي والقدرات الوطنية لإدارة البيئة؛ • نشر اللوائح التنفيذية للقانون الإطاري بشأن البيئة والقانون المنظم لاستعمالات المياه؛ • تدريب خبراء البيئة المحليين؛ • إعداد تقييم تشاركي لحالة البيئة ونشره؛ • اعتماد خطة بيئية وطنية.

أوجه الإنفاق من الميزانية: • توجيه مخصصات الميزانية بصورة أفضل للقطاعات ذات الأولوية لمكافحة الفقر؛ • تبسيط وترشيد الإنفاق الحكومي لتحسين الكفاءة وتعزيز الضوابط الإدارية وإجراءات المراجعة الحسابية وزيادة الشفافية وتوافر المعلومات على الصعيد العام فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية.	
الإصلاحات الهيكلية وتنمية القطاع الخاص: • تنمية القطاع الخاص؛ • تعزيز الإدارة الاقتصادية والتنظيم الإداري؛ • استكمال برنامج الحكومة لسحب استثمارات من الأنشطة التجارية؛ • تعزيز القطاع المالي، والعمل بوجه خاص على إصلاح المصارف التجارية وتعزيز مؤسسات الائتمان الصغير، ولا سيما في المناطق الريفية؛ • إصلاح النظام القضائي والإطار التنظيمي لتوفير مزيد من الأمان للفعاليات الاقتصادية؛ • تنسيق كافة جوانب السياسة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص؛ • بذل جهود خاصة لصيانة شبكة الطرق وتوسيعها.	**التنمية الحضرية:** • تحسين فرص الحصول على مسكن مناسب آمن ونظيف؛ وتبسيط الإجراءات الإدارية؛ • تعزيز فرص العمالة في المناطق الحضرية؛ • تحسين الخدمات المقدمة للقطاع الزراعي في المناطق الحضرية؛ • إعادة تنشيط الهياكل الأساسية الاجتماعية والمجتمعية؛ • تجديد/إنشاء مرافق سوقية؛ • وضع برامج للتخطيط الحضري/تخطيط المدن؛ • تنمية الأراضي في المناطق الحضرية؛ • تعزيز قانون حيازة الأراضي؛ • تعزيز موارد الحكومات المحلية؛ • حماية/دعم الجماعات الضعيفة؛ • تشجيع المنظمات غير الحكومية والرابطات الحضرية على تعبئة الأفراد وتهيئتهم للمشاركة؛ • وضع إطار للوقاية من الكوارث الطبيعية.
الإدارة الاقتصادية والتنظيم الإداري: • إنشاء برنامج موسع لبناء المؤسسات وتعزيز القدرات هدفه تحسين الكفاءة الحكومية بتخفيض أعداد الموظفين وتنظيم الأعمال؛ • ضبط الأجور، ولا سيما بالاستعاضة عن نظام الترقيات الآلية بنظام يقوم على الجدارة؛ • تحقيق لا مركزية الحكم.	**تخفيف/إدارة الدين:** لم يناقش هذا الموضوع.

عملية التشاور

انطلاقا من هدف تحقيق الشفافية لعملية إعداد ورقات الاستراتيجية على أساس تشاركي تحددت المراحل الثلاث التالية:

١- إعداد تقييم تشخيصي بقصد جمع وزيادة المعلومات المتاحة عن الفقر وظروف انتشاره؛

٢- تحديد نهج استراتيجية لوضع تدابير ذات أولوية؛

٣- تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر على نطاق واسع.

ولقيادة هذه العملية، شكلت لجنة توجيهية تتألف من كافة أصحاب المصلحة، وهم ممثلو البرلمان، والحكومة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص. وتجتمع هذه اللجنة شهريا. وتعقد في جميع أقاليم تشاد مشاورات تشاركية، يقودها واحد من كبار المسؤولين في الحكومة وممثل عن المجتمع المدني، بغية العمل على إشراك أكبر عدد ممكن من الجماعات والمناطق المحلية. وتتخذ تدابير خاصة لإشراك أفقر الفقراء في المجموعات الاستشارية.

وعقد منتدى خاص للمجتمع المدني في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، ويتم في الربع الأخير من عام ٢٠٠٠ إجراء تقييم لبرامج معيارية. وفي الفترة من ١٥ إلى ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠١، ستعقد حلقة دراسية وطنية لتعيين نهج استراتيجية وتحديد التدابير ذات الأولوية. وسيتبع ذلك إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر وسيكون هذا المشروع جاهزا في آذار/مارس. وستعقد في نيسان/أبريل حلقات دراسية إقليمية لاستعراض مشروع الاستراتيجية الوطنية. وستبدأ في نيسان/أبريل - أيار/مايو ٢٠٠١ مرحلة من التخطيط الاستراتيجي، تتبعها في أيار/مايو - حزيران/يونيه عملية اعتماد "ورقة استراتيجية مكافحة الفقر"، وذلك بعد تضمينها المعلومات المتلقاة من السلطات السياسية. وستكون الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفقر/ورقة استراتيجية مكافحة الفقر جاهزة في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠١ أو قبل ذلك.

موزامبيق

العناصر الرئيسية

الهدف القومي: تحسين المستويات المعيشية للسكان (الحد من الفقر)

لورقة استراتيجية الحد من الفقر خمسة أهداف:

١- تحسين المستويات المعيشية في المناطق الريفية؛

٢- الاستثمار في رأس المال البشري؛

٣- تحسين شبكات الأمان الاجتماعي؛

٤- وضع سياسة سكانية؛

٥- تحسين القدرة الوطنية على تحليل الفقر ورصده.

السياسة الاقتصادية الكلية	السياسة الاجتماعية
• مواصلة النمو الاقتصادي السريع بتنشيط التنمية الصناعية والإنشائية وزيادة الإنتاجية الزراعية.	**الفقر**: عدم قدرة الأفراد على توفير أدنى الشروط الأساسية للمعيشة لهم ولمعاليهم.
تركيز الاهتمام في عملية النمو على **المناطق الريفية والمحلية**: • زيادة الإنتاجية الزراعية في القطاع المترلي؛ • إنشاء شبكة تسويق قادرة على توفير المستخدمات الإنتاجية اللازمة وضمان بيع الفوائض الزراعية؛ • إيجاد نظام مالي ريفي لدعم أنشطة الإنتاج والتسويق على أيدي المزارعين والتجار، الصغار ومتوسطي الحال؛ • تنشيط التسويق والمنافسة بإتاحة رؤوس الأموال.	• تتحدد المعايير الأساسية الدنيا على أساس حد فقر مدقع تبلغ فيه معدلات التغذية حوالي ٢,١٥٠ سعرا كبيرا للفرد الواحد في اليوم؛ • تبلغ نسبة انتشار الفقر المدقع ٦٩,٤ في المائة؛ • معدل الأمية بين النساء في موزامبيق ثلاث من كل أربع نساء؛ • لا تصل المياه النظيفة إلى أغلبية السكان؛ • معدلات وفيات الرضع والأمهات لا تزال عالية. الهدف هو الحد من الفقر بخفضه من مستواه الحالي البالغ ٧٠ في المائة إلى حوالي ٥٠ في المائة في السنوات العشر القادمة.

• تمحورت السياسة الاقتصادية في السنوات الأخيرة حول موضوع **التثبيت**؛ • تتجه موزامبيق نحو **التكيف الهيكلي**، مع التركيز على خفض الاختلالات الاقتصادية الكلية.	• العمل على تنمية رأس المال البشري عن طريق الاستثمار في التعليم والصحة والتشغيل وتوفير المياه الصالحة والمرافق الصحية.
• تعني مكافحة الفقر توجيه موارد الميزانية الشحيحة إلى الأنشطة التي تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتحسين توزيع الموارد داخل الاقتصاد؛ • الاستقرار الاقتصادي عامل حاسم لضمان عدم تدهور موارد الفقراء.	• تعطى الأولوية للأسر المعيشية في الحالات التالية: كثرة المعالين؛ عدم توفر أكثر من مصدر واحد للدخل؛ عندما تكون المرأة على رأس الأسرة؛ عندما يكون متوسط الدخل أقل من العادي؛ عندما يكون على رأس الأسرة شخص لا يتوافر له مصدر دائم للدخل.
تحرير التجارة الدولية: • تشجيع ظهور تجار جدد بتخفيض التعقيدات البيروقراطية المرتبطة باستخراج الرخص؛ • إصلاح السياسة الضريبية؛ • تحسين الجمارك؛ • تحسين البنية التحتية الأساسية؛ • الحفاظ على النظام والقانون والعدل والأمن الداخلي.	**التعليم:** • ضمان إتاحة فرص التعليم الابتدائي لجميع الأطفال؛ • خفض معدلات الأمية بين الكبار؛ • زيادة نسبة التحاق البنات بالمدارس؛ • توظيف مدرسين مؤهلين مهنيا؛ • إنشاء حجرات دراسية جديدة؛ • إتاحة الأدوات والأزياء المدرسية مجانا؛ • تشجيع الشركات والمنظمات غير الحكومية على تنظيم برامج محو أمية لعمالها وللمجتمعات المحلية المحيطة.
• إبقاء التضخم عند مستويات منخفضة في الاقتصاد والحفاظ على استقرار النقد الأجنبي.	**الصحة:** • تحسين الرعاية الصحية الأولية وتوفيرها للنساء والأطفال؛ • الوقاية من الأمراض الوبائية الرئيسية؛ • الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ • تحسين التغذية، وبخاصة عن طريق التوعية بالعادات الغذائية السليمة؛ • الاهتمام بتنظيم الأسرة.

	• رفع معدل التغطية المؤسسية في ميدان الصحة إلى ٥٠ في المائة؛ • ضمان إتاحة التحصين الكامل لـ ٧٥ في المائة من الأطفال الذين يولدون في السنوات العشر القادمة قبل مرور سنة على ميلاد الطفل؛ • تحسين علاج مشاكل الإجهاض؛ • إشراك ١ ٢٠٠ من مدمني المخدرات في برامج إعادة التأهيل.
• نمو الصناعات الرئيسية.	**المياه الصالحة:** • زيادة توافر المياه الصالحة (بنسبة٥٠ في المائة لسكان الحضر و٤٠ في المائة لسكان الريف).
• تحسين النظام البريدي والمصرفي لتيسير الاتصالات وتحويلات الأموال.	**المرافق الصحية:** • زيادة انتشار المرافق الصحية؛ • زيادة نسبة التغطية بالمرافق الصحية المنخفضة التكلفة في المناطق الحضرية إلى ٥٠ في المائة.
تعزيز تحليلات الفقر: • تحليل الإطار الاقتصادي الكلي حيث يتحقق التثبيت وتوضع توقعات النمو الاقتصادي المستدام؛ • تدريب ١٠ فنيين وطنيين في مجال تحليل الفقر وطرائق التقييم؛ • تضمين المناهج الدراسية الجامعية حلقات بحث تعنى بتحليل الفقر.	**الزراعة:** يتمثل الهدف في زيادة الإنتاجية الزراعية بقطاع الأسر المعيشية عن طريق ما يلي: • تشجيع استخدام البذور المحسنة، والاستفادة من خدمات الإرشاد، واستعمال السماد الطبيعي ومبيدات الآفات والمخصبات؛ • زيادة معدل التغطية بخدمات الإرشاد من ١٧,٥ في المائة من السكان إلى ٢٧ في المائة؛ • تشجيع إقامة شبكات صغيرة للري؛ • تحسين الوصول إلى الأرض والأسواق والحصول على الخدمات المالية؛ • تعزيز رابطات المزارعين؛ • الانتفاع من الفوائض بتشجيع عمليات تجهيز المحاصيل المحلية الرئيسية وصونها.

	• تحسين تقنيات صيد الأسماك؛ • الاهـــتمام بالثروة الحيوانية كمصدر للأمن الغذائي والدخـــل بالتشجيع على استهلاك اللحوم والألبان والبيض، وتعزيز برامج تربية الماشية وتنمية الثروة الحيوانية.
	البنية الأساسية الريفية والتنمية الريفية: مـــن أساســـيات التـــنمية الريفية الاشتراك المجتمعي، والتنسيق بين القطاعات، وتحقيق اللامركزية. • تحسين الطرق الريفية، والإسكان، والحصول على خدمات الطاقة؛ • العمل على أن تكون المناطق الريفية أقل انعزالا؛ • تحديـــد معـــدلات مواتية للتبادل التجاري للسلع والخدمـــات، وخفض تكاليف المعاملات، وضمان توافر الخدمات المالية المناسبة؛ • ضـــمان توافر خدمات مالية مناسبة لـ ١٠٠ ٠٠٠ عميل؛ • تحقيق اللامركزية وتفويض السلطة للحكومات المحلية؛ • تعزيز الاتصال بين أهل الريف بإنشاء نواد رياضية محلية ومراكز ثقافية؛ • خفض نسبة المقيمين في الأكواخ والأخصاص.
	التشغيل: • تحسين التشغيل والتدريب المهني في المناطق الريفية؛ • تحسين المشاريع الصغيرة والمؤسسات المدرة للدخل؛ • ضمان شمول جميع العمال بنظام للتأمين الاجتماعي.
	التغذية: • توزيع أقراص فيتامين ألف على جميع الأطفال دون الخامســـة وزيـــادة استهلاكهم من الأغذية الغنية بالفيتامينات؛

	• توزيع اليود على الأطفال في سن المدرسة؛ • تحسين نوعية الوجبات الغذائية في المناطق الريفية.
	الأمن الغذائي: • تمكن الجميع ماديا واقتصاديا من الحصول على الأغذية الكافية لكي يعيشوا حياة نشطة صحية؛ • ضمان مزيد من الاستقرار لموارد الأسر عن طريق: ١- زيادة الناتج؛ ٢- تنمية محاصيل الكفاف؛ ٣- توسيع وتنمية فرص توليد الدخل عن طريق الأنشطة الزراعية وغير الزراعية؛ • تقديم إعانات غذائية لـ ٣٩٠ ٥٤ معوقا.
	الأمراض المنقولة عن طريق الجنس/فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز: بلغت نسبة انتشار هذه الأمراض بين الكبار ١٤,٥ في المائة عام ١٩٩٨؛ المحددات الرئيسية فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز هي الفقر، والبطالة، والمحظورات والعادات الجنسية: • التدابير ذات الأولوية: ١- الوقاية من الإصابة عن طريق التوعية الجنسية؛ ٢- معالجة الأمراض المنقولة عن طريق الجنس، وتقديم النصح، والفحص الاختياري؛ ٣- زيادة توافر الواقيات الذكرية؛ ٤- إنشاء ستة مكاتب لتقديم النصح في المدن الرئيسية؛ ٥- إتاحة الرعاية الطبية لـ ٣٠ ٠٠٠ شخص والرعاية المترلية لـ ٩ ٥٠٠ شخص يعانون من الإيدز.

	الأسرة: • تعزيز دور الأسرة في حماية أفرادها والارتقاء بهم؛ • إتاحة التأهيل الاجتماعي اللازم للأحداث الجانحين والأحداث ضحايا البغاء والتعديات الجنسية؛ • تعزيز التأهيل النفسي - الاجتماعي، والتوعية والتدريب المهني لأولاد الشوارع واليتامى؛ • إشراك ٧ ٥٠٠ شخص من صغار السن في مؤسسات إيواضية.
	تخفيف الدين
	لم يذكر شيء عن تخفيف الدين.
عملية التشاور	
أعد ورقة استراتيجية الحد من الفقر فريق مشترك بين القطاعات بقيادة وزارة التخطيط والمالية. وشمل الفريق ممثلين عن هيئة التخطيط الاقتصادي الكلي، ووزارات الصحة، والتعليم، والعمل، والعمل الاجتماعي، والزراعة، ومصائد الأسماك، والأشغال العامة، والإسكان، ومعهدي العمل الاجتماعي والتنمية الريفية. كما شارك في الفريق موظفون من المكتب الفني للسكان، ومن المؤسسات الأكاديمية ومؤسسات البحوث، ومن بلدية ماتولا. وساهمت في عملية التشاور المؤسسات الحكومية، ومؤسسات المجتمع المدني (رابطات المنتجين، والنقابات، والمنظمات غير الحكومية، والجماعات الدينية)، ومجموعة المانحين الدوليين، وذلك في أثناء وضع برنامج التنمية وتطبيقه وتنفيذه وتعديله. ويتم استنساخ وتوزيع ورقة استراتيجية الحد من الفقر في جميع أنحاء البلد. كما يجري نشر المعلومات عن هذه الورقة عن طريق الإذاعة والتلفزيون وعقد ندوات في الأقاليم.	

Annex II

SUMMARY OF PRSP ANALYSIS: BENIN, GHANA, KENYA, SENEGAL, TANZANIA, UGANDA AND ZAMBIA

<table>
<tr><th colspan="2">BENIN</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">Strategic approach:

• Enhance the consistency of macroeconomic and sectoral policies and ensure specific targeting at poverty reduction;
• Strengthen macroeconomic and financial policies and various measures to promote private investment, as well as give priority to social services by allocating more of the proceeds from growth and external assistance to them and implementing social policies appropriate to local conditions;
• Focus on the principal objective of the national plan for combating poverty, adopted in 1998, of achieving a sustainable rate of economic growth that will produce a substantial increase in income per capita by the year 2002.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td>• Economic reforms aimed at re-establishing sustainable growth, reducing internal and external imbalances, and improving the standard of living;
• Goal of poverty reduction through financial stability and strong and sustainable economic growth;
• Goal of real economic growth rate of 5 to 6 per cent by raising the investment ratio and keeping inflation at 3 per cent.</td><td rowspan="2">Current initiatives to combat poverty:
• National Programme on the Social Dimension of Development Strategy;
• National Community Development Programme;
• Local development support programmes;
• National Employment Programme;
• Adopted the Social Dimension of Development (SSD) in 1994 to address all aspects of poverty simultaneously by ensuring that macroeconomic and sectoral policies explicitly integrate the SDD;
• Plan targeting the most vulnerable groups, with their full participation. Aim of addressing the causes of poverty through

conditions.</td></tr>
<tr><td>Budgetary policy:
• Overall development strategy based on budgetary policy;
• Goal of increasing budgetary revenues through effective tax and customs administration and broadening the tax base;
• Ensure that budgetary allocations to the social sectors are consistent with the poverty reduction strategy.</td></tr>
<tr><td>Privatization:
• Policy of withdrawal from productive activities (in particular telecommunications, energy and cotton).</td><td>• Improve social services by reforming the civil service and quickening the pace of decentralization;
• Address basic needs identified as priorities by the beneficiaries themselves.</td></tr>
</table>

• Enhance the efficiency of the public sector, expand the role of the private sector, and stimulate private investment in diversifying monetary policy through: 1. Active involvement in regional integration and WAEMU activities; 2. Acceleration of structural and sectoral reforms.	• Public participation is essential for poverty-reducing development; • Local governments will play a predominant role in executing and monitoring anti-poverty programmes.
Tax policy: • Goal of promoting greater equity in income distribution.	Poverty: five essential areas: 1. Education; 2. Access to primary health services and care; 3. Food security; 4. Development of income-generating capacity; 5. Economic integration.
Price stability: • Use interest rates as the principal instrument for price regulation; • Maintain the parity of the CFA franc against the euro.	Health: Limited access to health-care services, with Benin falling short of WHO standards; • Goal of establishing 23 additional health districts; • Prepare a strategy to combat the HIV/AIDS epidemic; • Pursue efforts to reduce malnutrition.
• Liberalize the economy by deregulating prices and opening new sectors to competition and private investment; • Continue diversifying the economy, through private investment in the agricultural and manufacturing sectors.	Education: • Make education broadly available by: 1. Eliminating tuition fees for rural students; 2. Transferring central government resources to rural schools; 3. Eliminating the grade repetition system in the first year of primary school; 4. Recruiting teachers to fill vacant posts.
Sectoral reform of agriculture: • Promotion of the diversification of national output by developing pineapple, cassava, cashew, palm oil and groundnut production; • Incre poverty: supporting producer prices are an important part of the poverty reduction strategy.	Water: • Accelerate rural and urban water supply programmes; • Introduce a pricing policy for water use; • Pursue public awareness campaigns on the interactions between water, hygiene and health.
Debt: • Reduce the external debt burden and maintain a prudent debt policy.	Rural development: • Local financing for agriculture; • Improve food security; • Extend the road system.

	Environment and sanitation: • Increased planning of urban development and access to low-cost housing; • Goals: 1. Improving living conditions; 2. Monitoring trends in natural resources and biodiversity; 3. Promoting urban sanitation; 4. Reducing pollution.
	Debt relief: • Exactly how debt relief will be used is barely touched upon, except to say that priority will be given to social services when allocating external assistance.
Consultation process	
It is necessary for the population to take responsibility for development policy. The people themselves must be involved throughout the process, from the conception of projects and programmes, through their planning and financial arrangements, to their execution and evaluation. At the national level, the Government will involve target groups, civil society, the private sector and NGOs. To prepare the PRSP, the Government established the National Development Anti-Poverty Commission, whose membership is comprised of the public administration, specialized agencies, development partners and representatives of civil society, including NGOs. Participation will be managed through the Commission. At the local level, local development associations, authorities and municipal associations for the environment will constitute the basic support for the participatory process. This process will include education programmes and household surveys of living conditions. Consultations will involve representatives of local government and decentralized State agencies, civil society and development partners. At the central level, consultations with issue-specific groups will be used on an ad hoc basis. Technical meetings will address the macroeconomic framework, as well as economics and social policies, and will involve the appropriate external partners.	

<table>
<tr><td colspan="2">GHANA</td></tr>
<tr><td colspan="2">Key elements</td></tr>
<tr><td colspan="2">The overall trend in poverty during the 1990s has been broadly favourable in Ghana, with the percentage of poor falling from 51 per cent in 1991/92 to about 43 per cent in 1998/99. The decline however, is not evenly distributed geographically, with substantially higher levels of poverty in rural areas.

emphasis on: economic growth, integrated rural development, expansion of employment opportunities, improved access by the rural and urban poor to basic public services such as education, health care, water and sanitation, and family planning services. Principal objectives are:

• A reduction in the incidence of poverty in both rural and urban areas;
• Strengthened capabilities of the poor and vulnerable to earn income;
• Reduced gender and geographical and socio-economic disparities;
• A healthier, better educated and more productive population.

Ghana is at present embarking on preparations for its second policy framework and medium-term plan for the period 2001-2005, a constitutional requirement every five years and</td></tr>
<tr><td>Macroeconomic policy</td><td>Social policy</td></tr>
<tr><td>• Growth-oriented macroeconomic strategy, based on promoting the productive sector and encouraging private investment (4 per cent in 2000, 4.5 per cent in 2001, 5.5 per cent in 2002);
• Maintaining budget resources for sustainable revenue to GDP ratio provision of public services;
• Poverty reduction through expenditure reprioritization, (medium-term expenditure framework), decentralization, better targeting of poverty regions;
• Raising labour productivity through diverting money saved from cuts in interest payments to social sector expenditure.</td><td>• Basic education, primary health care, rural water, housing and infrastructure, poverty-focused agriculture, social welfare and population management;
• Establishment of food security systems and improved access markets and better infrastructure;
• Reducing population growth and improvement of nutrition;
• Increased support to judicial, legal and human rights;
• Reducing isolation of poor communities through strengthening economic infrastructure such as roads and communications networks.</td></tr>
</table>

Privatization and employment: • Creating an enabling environment for private sector growth; removing bottlenecks; • Growth in the productive sectors to create employment; • Construction of economic infrastructure; • Accelerated privatization programme and creation of Privatization Trust to ensure ordinary Ghanaians have meaningful stake in privatized companies; • Creation of National Economic Forum and Public-Private Sector Forum; • Creation of appropriate regulatory frameworks.	Education: • Increased support to basic education, supply of materials, number of teachers and teacher trainings; • Ensure equal access to basic education to raise human capital levels of the poor; • from 82.4 per cent in 1999 to 93 per cent per cent to 93 per cent; • Implement strategic functional literacy programme; • Target deprived areas for infrastructure development, teacher housing, etc.
Trade and export promotion: • Liberalizing economy (key to higher growth and employment) and lowering of trade protections in line with regional liberalization; • Export promotion and diversification.	Health: • Increase health expenditure as a percentage of domestic primary expenditure; • Develop/implement multi-sector HIV/AIDS strategy; • Coverage of, and access to, primary health care.
Tax policy: • Pursue equity by replacing trade-related taxes with broad-based taxes (value and income).	Water: • Improve access to safe water; • Increase access to safe water to 60 per cent of the rural population by 2001, and 83 per cent of the rural population by 2008, and to 100 per cent of the urban population by 2015.
Agriculture: • Modernization of agricultural sector; • Rebuild foreign reserves to reduce vulnerability to external shocks.	Agriculture: • Enhancement of agricultural sector by increased investment productivity, investment and access through improved technology and financial services, as well as training.
Monetary policy: • Reduce inflation; • Stabilize the exchange rate.	Debt relief/management: • Reduce domestic debt, by maintaining primary balances around 4 per cent (medium term) and accelerating divesture programme; • Strictly limit external borrowing.

Consultation process
The PRSP will be integrated into the Vision 20/20 process and poverty reduction efforts will generally work through existing institutional mechanisms - the Technical Committee on Poverty of the Inter-Ministerial Committee (IMC) on Poverty Reduction. The National Development Planning Commission - the body also responsible for the second five-year plan of Vision 20/20 - will ensure that a coherent poverty strategy emerges from the consultations. • The process started in January 2000, with the formation of eight Cross-Sectoral Groups (CSPGs) with broad representation from government, the private sector, academics, civil society and development partners; • Shortly thereafter, Vision 20/20 was launched and in February the Development Strategy for Poverty Reduction was drafted as the core of an Interim PRSP, and distributed to the CSPGs as background for their thematic work. Presentation of the Interim PRSP took place in July 2000, as well as the launching of the Ghana PRSP process on the basis of Vision 20/20 and the formation of core teams to undertake the preparation of the PRSP. Consultations with civil society and others are to have taken place from August/September 2000; • The IMC will oversee the preparation of the Ghana PRSP, which will be finalized in February 2001. The Comprehensive Development Framework and the Comprehensive Country Assessment were also prepared with a broad range of development partners, under the leadership of the Government. - four times per year, reviewing developments and government-donor issues.

<table>
<tr><th colspan="2">KENYA</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">Primary development goal: Achieve a broad-based, sustainable improvement in the standards of welfare of all Kenyans. While the Government has a particular responsibility for spearheading action and creating a positive framework, the private sector, non-governmental and community-based organizations all have a vital role to play in meeting the challenge of poverty reduction.

The PRSP has five components:

1. To facilitate sustained and rapid economic growth;
2. To improve governance and security;
3. To increase the ability of the poor to raise their incomes;
4. To improve the quality of life of the poor;
5. To improve equity and participation.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td>Prerequisites for poverty reduction:
• Economic growth that considerably outpaces population growth;
• Immediate priority of restoring and sustaining rapid economic growth in order to generate the wealth and economic expansion necessary;
• Agriculture (food production) and tourism will be the main source of economic growth early on. An upturn in manufacturing, export-oriented agricultural and service sectors is projected to sustain economic growth over the medium term.</td><td>The poor are defined as those who cannot afford basic food and non-food items.
The poor must be provided with the means to help themselves through:
• Income earning opportunities;
• Ready access to means of production;
• The provision of affordable, basic services;
• Protection of the law.
This will not be achieved through temporary relief programmes, but only by increasing equity of opportunity and ensuring that all members of society can participate fully.</td></tr>
<tr><td>Macroeconomic strategy for the next three years:
• Increase real per capita GDP growth to at least 3 per cent a year on a sustainable basis;
• Keep inflation below 5 per cent;
• Gradually increase foreign exchange reserves to provide four months of import cover;
• Maintain the current account deficit at sustainable levels.</td><td>Methods for achievement:
• Focus resources on improving the provision of and access to basic social services most needed by the poor: education, health, and water supply;
• Seek closer working relationships with NGOs and religious organizations to increase the range and quality of provision.</td></tr>
<tr><td>Reform of the financial sector:
• Reduce interest rates and increase savings rates by consolidating stabilization gains and reducing the domestic debt burden.</td><td>• Each community must become the vehicle for its own development and increased well-being;
• Development must be participatory and demand-driven, with accountability to local people rather than central government;
• Deliberate shift to increase the functional responsibilities of local authorities.</td></tr>
</table>

Private sector: • The Government will assist the private sector in expanding and gaining access to export markets and attracting foreign investment; • The bulk of the investment will come from the private sector, as investor confidence recovers, key privatizations take place and infrastructure priorities are addressed; • This strategy relies on significant privatization proceeds and an increase in foreign financing, which will have to be identified.	Immediate priorities: • Increasing primary school enrolment and completion; • Enabling poor children to attend secondary school; • Providing public health-care facilities with adequate drug supplies; • Making drugs and treatment affordable to the poor; • Increasing the provision of potable water in poor areas; enabling communities to assume responsibility for managing and maintaining water supplies; • Privatization of urban water supplies.
Debt reduction: • Reduce the domestic debt by lowering domestic real interest rates and allowing resources to shift to the private sector; • Contain the tax burden to 25 per cent of GDP; • Allow markets to determine interest rates; • Maintain international reserves to cover four months of imports.	Agriculture: • Poverty reduction calls for higher agricultural growth rates; • Important to expand rural non-farm employment; • Create an effective agricultural advisory service that provides practical, cost-effective extension; • Promote food security by maintaining a reserve of 3 million bags of maize, as well as drought contingency funding; • Continue famine relief distribution and monitoring by NGOs; • Control farm inputs for quality and • Focus training on women farmers.
Tax Reform: • Reform the tax and fee system; • Shift the tax burden away from the poor.	Physical infrastructure: Key to economic growth, employment generation and poverty reduction: • Employ strict and transparent contracting procedures, quality inspection, and prompt auditing and accounting for road maintenance funds; • Sub-contract road maintenance to communities which will use labour-intensive methods and provide employment to local communities;

Foreign trade: • Rationalization of the trade regime through reductions in duty rates on raw materials; • Enforce anti-dumping legislation to ensure fair competition for Kenyan products.	• Attract the private sector to construct, maintain and manage the major highways as toll roads; • Increase the portion of the population with access to electricity and address the power crisis; • Improve telecommunications, air transport, ports, railways and housing; • Rehabilitate historical buildings and monuments.
Land reform: • Issue over 300,000 titles to individuals.	Water: • Withdraw from direct involvement in the implementation and management of water schemes, handing them over to communities and local authorities; • Develop a rehabilitation programme with stakeholders to enhance ownership; • Private sector will finance and manage urban water utilities.
Trade liberalization: • Eliminate all requirements for trade licensing acts which constrain, control and impose costs on business without adding value; • Retain requirements relevant to the sale of firearms, licensing or radio frequencies, etc.; • Eliminate excessive delays at port through port privatization.	Education: • NGOs and development partners fund the provision of textbooks and teaching materials at the primary level; • Provide science equipment to secondary schools; • Standardize textbooks; • Provide bursaries to cover user charges for poor children; • Provide loans and scholarships to outstanding poor students; • Equitably distribute teachers; • Reduce optional subjects and textbooks; • Decentralize school management to the district, school boards and • Increase educational resources targeted to AIDS orphans, child workers and slum dwellers.

Opening of markets: • Opening of new markets for labour intensive manufacturers, services and agro-products; • Reduction of customs duties on raw materials which are not locally available.	Health: • Drop charges for treatment of certain diseases; • Enforce a waiver system for the very poor; • Shift from curative to preventive services; • Declare AIDS a national disaster; • Expand family planning services and improve information and education.
Tourism: • Renewed marketing effort to promote Kenya as an attractive tourist destination; • Improve security for tourists; • Upgrade tourism infrastructure, including roads, telecommunications, power, water and airport facilities; • Diversification of tourism (i.e. wildlife, cruise ships).	Social security: • Create a safety net for aged, retrenched, unemployed, disabled and displaced persons; • Develop new, innovative approaches for dealing with social safety nets.
Priority sectors for increasing employment and household incomes: • Coffee, cotton/textiles/garments, tourism, pyrethrum, processed foods, leather and leather products; • Increase production of coffee, tea, sugar, cotton, pyrethrum, horticultural crops, dairy and fish; • Minimize obstacles and constraints to the process of private sector value creation.	
Combating corruption: • Drive against corruption at all levels of the public sector; • New Code of Ethics and a wealth disclosure system for public officers; • Transparency in public procurement and contracting procedures.	

<table>
<tr><td rowspan="2">Privatization:
• Removal of government from business and commercial activities;
• Adopt a privatization programme, concentrating upon Kenya Railways, Ports Authority and Pipeline Company;
• Reduce government control and intervention in the day-to-day running of the sugar factories;
• Liberalize, reform and privatize institutions in the financial sector.</td><td></td></tr>
<tr><td>Debt relief:
No mention of debt relief.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Consultation process</td></tr>
<tr><td colspan="2">The PRSP was developed in broad consultation with various stakeholders. Six Sector Working Groups and a Macroeconomic Working Group were established. This process culminated at the National Stakeholder
the private sector, government, the media, NGOs, civil society, research institutions and think-tanks. Forum participants acknowledged that the voices of the poor were missing and the consultation process needed to be decentralized to districts and communities.

Monitoring and Evaluation Strategy:

All public sector programmes will include targets, objectively verifiable indicators and annual output definitions to facilitate monitoring. Poverty monitoring involves a large number of institutions, including the Poverty Eradication Commission and the Central Bureau of Statistics (CBS). CBS will provide data on these poverty analyses. Information for poverty reduction strategy will be drawn from household surveys, participatory poverty assessment surveys and establishment surveys.

sector, NGOs and religious organizations, donors and representatives of the poor will be formed.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="2">SENEGAL</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">The existing private sector development strategy has not contributed to improving living standards or reducing poverty levels as hoped.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Economic Growth:
• Growth-oriented macroeconomic strategy, based on promoting the productive sector and encouraging private investment;
• Goal of maintaining the economy on a higher growth path, by completing structural and sectoral reforms in agriculture, livestock, fisheries, energy, transportation, private sector development and promotion of good governance;
• Transfer increasing responsibility to the private sector in order to stimulate broader growth and create jobs;
• More active partnership between the State, social and professional groups, and local communities.</td><td>Poverty:
• Aim of reducing the incidence of household poverty by 50 per cent by 2015;
• Will be measured and evaluated on the

being approximately 1 dollar purchasing power parity (PPP).</td></tr>
<tr><td>Objectives of the strategy:
• Promoting income-generating micro-enterprises;
• Increasing cooperation between local government and grass-roots organizations to develop community infrastructure;
• Strengthening of capabilities at the grass-roots level.</td></tr>
<tr><td>• Reforms in conjunction with West African Economic and Monetary Union (WAEMU) countries to improve revenue generation and ensure strict management of public spending;
• Implement WAEMU Common External Tariff in full.</td><td>Demand-oriented approach:
• Solutions to local problems will be more sustainable if target communities are able to participate in designing and implementing the solutions;
• Approach will be participatory, focusing on accountability;
• Requires communities to become involved in projects and play a meaningful role in the financing of current and capital outlays.</td></tr>
<tr><td>• Banks are expected to increase financing for productive investment.</td><td>• Decentralization of government agencies and local government;
• Central government will coordinate, facilitate, promote, and supervise the execution of investment projects.</td></tr>
</table>

	Education: • Increase funding for primary education to raise enrolment rates to 75 per cent; • Improve the enrolment rate for girls; • Priority to have universal school enrolment by 2008, as well as eradication of illiteracy; • Development partners will contribute to funding these efforts.
	Agriculture and food security: • Involve rural people in economic and social infrastructure projects; • Enhance food security through diversified and competitive local production; • Achieve objectives by improving rural infrastructure and making micro-credit available to small producers.
	Health: • Ensure wider availability of essential drugs, access to health services, improved care, monitoring of endemic diseases and epidemiological surveillance, hospital reform and compliance with staffing standards; • Reduce infant and maternal mortality; • Lower fertility rates with family planning; • Solidify the financial basis for the public health system.
	Gender and development: • Alleviate domestic tasks in rural areas by making proper equipment available.
	Employment: • Goal of achieving full employment; • Reduce unemployment with a programme to promote income-generating activities and slow the rural exodus; • Make credit more available to local products and businesses that employ vulnerable groups.

	Environment: • Empower local groups in the management of natural resources; • Carry out obligatory environmental impact studies in connection with any project involving land development, civil works, infrastructure or industrial and agricultural installations that pose environmental risks; • Preserve human habitats, particularly in coastal areas and wetlands.
	Rural areas: • Provide access to drinking water through a well drilling programme (the national borehole interconnection programme); • Extend rural electrification and the telephone service; • Develop roads to facilitate trade and communication.
	Debt relief
	• No mention of debt relief or any other external assistance.
Consultation process	
Strategy was developed in consultation with all constituencies, including public administration, local communities, civil institutions and development partners. To prepare the final version of the PRSP, the Government will hold broad consultations with groups, NGOs and local representatives.	

<table>
<tr><th colspan="2">TANZANIA</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">• Between 15 million and 18 million Tanzanians, half the population, live below the poverty line of $0.65 a day. The infant mortality rate is 86 per 1,000, while life expectancy is around 49 years. Malnutrition affects 44 per cent of children and access to safe water is around 50 per cent. The adult illiteracy rate is 28 per cent and the net primary school enrolment rate is about 57 per cent.
• Poverty eradication will be pursued through higher growth, improved economic opportunities for the poor, building human capital and empowering the poor to participate in development strategy.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td>• Goal of achieving an economic growth rate of 6 per cent per year by maintaining gains in macroeconomic stability.</td><td rowspan="5">Poverty:
• Remains predominantly a rural phenomenon, though the number of poor in urban areas is growing fast;
• The poor typically lack capital and human assets, are less educated, suffer ill health and have large families;
• Envision society without abject poverty and improved social conditions.</td></tr>
<tr><td>• Avoid net domestic financing of the budget and follow monetary policies aimed at reducing inflation below 5 per cent per year.</td></tr>
<tr><td>• Maintain international reserves at four months of imports of goods and non-factor services.</td></tr>
<tr><td>• Improve accountability in financial management.</td></tr>
<tr><td>Foreign investment:
• Enhance private investment and lower the cost of doing business;
• Allow foreign investors to acquire equities in the stock market.</td></tr>
<tr><td>• Continuance of a market dominated exchange rate, with interventions by the Bank of Tanzania to smooth seasonal fluctuation.</td><td>Education:
• Conduct 50 per cent of district-based school mapping by the end of 2000.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Tax reform:
• Rationalize local taxes and fees and institute central government control mechanisms;
• Apply VAT to petroleum products at standard rate;
• Repeal NGO exemptions from VAT, except with respect to health, education and water projects;
• Limit taxes and levies to import duty, product-specific excises, the Energy Fund and the Road Fund.</td><td>Health:
• Raise the coverage of children under two years immunized against measles and DPT from 71 to 75 per cent;
• Combat the denial of the HIV/AIDS pandemic through national awareness campaigns covering 75 per cent of all districts.</td></tr>
<tr><td>Debt relief
• Seven countries have donated to the Multilateral Debt Fund since its establishment in July 1998;
• Provides assistance in servicing debt to the World Bank, IMF and the African Development Bank.</td></tr>
</table>

• Allow use of land as collateral for commercial bank lending.	• Savings of government resources will be used to provide services to priority sectors, permitting an increase in expenditures.
• Privatize assets of Dar es Salaam Water and Sewerage Authority and Tanzania Electric Supply Company.	• Plan to develop a Tanzania Assistance Strategy to guide external aid to Tanzania.
Consultation process	
Committee of Ministers and the Governor of the Bank of Tanzania has been established to steer the preparation of the PRSP. Technical committee established in the Ministry of Finance to assist Committee of Ministers. Responsible for laying the PRSP groundwork, the committee will coordinate consultations with stakeholders such as the donor community, non-governmental organizations, the business community and academics.	

<table>
<tr><th colspan="2">UGANDA</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">Poverty has been falling over the past decade in Uganda. The proportion of Ugandans in consumption poverty fell from 56 per cent in 1992 to 44 per cent in 1997. The Government cites the increase in world coffee prices as a major reason for this.
-term Vision
(PEAP), developed in 1997, provides national priorities for poverty reduction and guides sector policies. The PEAP is at present being revised and will constitute the Comprehensive Development Framework, as well as the Poverty Reduction Strategy Paper. The PEAP rests on four pillars:
1. Creating a framework for economic growth and transformation;
2. Ensuring good governance and security (decentralization, transparency and efficiency of public expenditure, improving information access and dissemination, disaster management and conflict resolution);
3. Directly increasing the ability of the poor to raise their incomes;
4. Directly increasing the quality of the life of the poor.

The PEAP places emphasis on eradicating income poverty, increasing income to poor households, equitably and efficiently collecting and using public resources, improving literacy and educational achievement, health and ensuring the poor have an effective voice in the design and implementation of public policy.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td>Creating a framework for economic growth and transformation:
• Sustain economic growth (7 per cent) by creating a framework through which the private sector can expand;
• Improve, in particular, agricultural growth rates;
• 5 per cent inflation target;
• Market-determined exchange rate.</td><td>Actions to aid the poor:
• Improve rural roads and transport (district roads fully repaired and maintained by 2006);
• Land: implementation of structures in Land Act;
• Restock livestock;
• Expand rural and urban markets;
• Improve rural electrification (12 per cent rural electrification by 2010);
• Vocational education (850 polytechnics and 100,000 persons trained by 2003).</td></tr>
</table>

Macroeconomic incentives: • Economic openness, encouraging exports and labour-intensive investments; • Low tariffs; • Open competition in a market being expanded by rising incomes from agricultural modernization.	• Expand micro and small-scale enterprises; • Administrative and political reforms aimed at increcontrol over their own lives and the policies and services which affect them; • Equalization grants to ensure more equal delivery of services across the country.
Structural reforms: • Aimed at removing key constraints to private sector growth, and to improve the efficiency and quality of public services; • Banking and financial system; • Public utilities and transport infrastructure.	Education: • Maintain universal enrolment of 100 per cent (including poor households); • Encourage children to remain in school; reduce drop-out rates and raise completion rates; • Raise cognitive skills of primary school graduates (as reflected in results of the National Assessment of Progress in Education); • Access to districts levelled and access for lower socio-economic groups increased; • 85 per cent adult literacy after five-year programme; • Maintaining quantity of enrolment increases, while enhancing quality.
Tax reform: • Continue to make taxes more progressive; • Review of local taxation.	Water and sanitation: • 100 per cent or maximum feasible access to safe water by 2015.
Employment: • Expand employment; • Increase non-farm employment in rural areas where most poor people live.	Health: By 2004/2005: • Reduce child mortality from 147 to 103 per 1,000, maternal mortality from 506 to 354 per 100,000; • Reduce AIDS by 35 per cent; • Reduce total fertility rate to 5.4 per cent; • Reduce stunting to 28 per cent.

<table>
<tr><td>Financial and regulatory sector:
• Strengthening of financial sector;
• Develop a commercial justice reform programme in order to improve the ability of the Government to enforce contracts.</td><td>Agriculture:
• Modernization of agriculture, by:
• Research and technology;
• Advisory services;
• Education for agriculture;
• Access to rural finance;
• Access to markets;
Sustainable natural resource utilization and management.</td></tr>
<tr><td>Private sector competitiveness:
• Remove constraints on private sector competitiveness;
• Improve infrastructure;
• Reduce power shortages.</td><td>Infrastructure:
• Improvement of feeder roads via labour-intensive methods of road-building which are cheaper and increase employment.</td></tr>
<tr><td></td><td>Debt relief/management</td></tr>
<tr><td></td><td>• Debt relief made available under enhanced HIPC will go towards the Poverty Action Fund.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Consultation process</td></tr>
<tr><td colspan="2">onal
consultative process involving a cross-section of stakeholders (central and local government, civil society and the private sector). Moreover, the current process of revising the PEAP

range of stakeholders and a Participatory Action Plan has been developed which includes consultation at all levels of government, donors, Parliamentarians and civil society. Participatory approaches have increasingly been adopted for sector plan preparation and monitoring and appraisal exercises.

A Poverty Status Report (PSR) is produced on a semi-annual basis to review the implementation of the PEAP. The 1999 PSR incorporates data from the recent Uganda Participatory Poverty Assessment Project (UPPAP), which directly consulted poor communities on their priorities, needs and perceptions of the quality of service delivery and government policies.

Budgetary process: For the first time, civil society is involved in the dialogue on priorities and spending commitments, as well as monitoring of expenditures. To better reflect district poverty priorities and to bring local governments into the medium-term expenditure process, local government officials prepare medium-term expenditure plans. A transparent budget process with multiple channels for accountability (local constituencies, local authorities, press, community groups, NGOs and donors) is being developed. Civil society meets quarterly with central government officials to discuss delivery against budget allocations.</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="2">ZAMBIA</th></tr>
<tr><th colspan="2">Key elements</th></tr>
<tr><td colspan="2">In May 1998, a National Poverty Reduction Strategic Framework (NPRSF) was created with the following strategies aimed at addressing both causes and manifestations of poverty:

• Achieving broad-based economic growth through agriculture and rural development;
• Providing public physical infrastructure;
• Increasing productivity of urban micro enterprises and the informal sector;
• Developing human resources;
• Coordinating, monitoring and evaluating poverty reduction programmes and activities.

The NPRSF and its corresponding National Poverty Reduction Action Plan (NPRAP), prepared after extensive consultations with numerous stakeholders, will serve as the basis and reference point for the preparation of the PRSP.</td></tr>
<tr><th>Macroeconomic policy</th><th>Social policy</th></tr>
<tr><td>Monetary policy:
• Improve effectiveness of monetary policy;
• Reduce reliance on reserve and liquid asset requirements for domestic credit control;
• Make more active use of open market operations, e.g. through the purchase and sale of treasury bills.</td><td>Cross-cutting priorities:
• HIV/AIDS;
• Environmental management;
• Human rights;
• Promote gender equity and the role of women in economic development;
• Allocate at least 36 per cent of domestic spending (excluding debt service) to the social sector.</td></tr>
<tr><td>Trade policy and export promotion:
• Stimulate non-mining exports;
• Reduce/eliminate barriers to imports and continue to rationalize tariff structure;
• No new import duty exemptions;
• Reduce maximum import tariff rate to 20 per cent;
• Build capacity in government for handling non-tradable barriers by trading partners and for imposition of countervailing duty (by 2002);
• Finalize establishment of Export Processing Zone.</td><td>Targeted group interventions:
• Provide safety net for unemployed persons including retrenchees;
• Targeted food security, health and nutrition interventions to areas with high poverty levels;
• Implement land resettlement initiatives for displaced workers;
• Provide infrastructure support for disabled persons.</td></tr>
</table>

Tax policy: • Broaden tax base to and raise revenue-GDP ratio (excluding grants and privatization receipts) by 1.5 per cent of GDP over the period 1999-2001; • Improve tax administration by rehabilitating border stations, enhancing cooperation with neighbouring countries and improving computer systems; • Review structure of corporate income tax rates with a view to its unification; • Improve compliance with direct tax rules; • Improve non-tax revenue; • Improve collection of debt service from parastatals and privatized companies; • Put in place an effective administrative system to collect road and land taxes.	Education and human resource development: Towards the goal of providing universal education by 2005, implementation of the Basic Education Sub Sector Investment Programme (BESSIP): • School gross enrolment to reach 100 per cent from current 84 per cent by 2005; • Aim to achieve scores in ongoing national assessment that show improvement over scores in preceding assessments; • Increase access to basic education and improve supply of educational equipment and materials; • Increase access to skills development and vocational training; • Improve health and nutrition of school pupils.
Fiscal management: • Improve budget control and cash management; • Eliminate domestic payment arrears and avoid accumulation of new arrears.	Health: • Provide essential and cost effective primary health-care services.
Exchange rate policy: • Maintain efficient allocation of foreign exchange and competitive tradable goods sector; • Maintain competitive, unified, market-based exchange mechanism.	Economic community empowerment: • Agricultural Sector Investment Programme (developing infrastructure for the development of small-scale farmers); • Environmental Support Programme (aimed at supporting sustainable community-based projects).
Financial market development: • Increase variety of financial investment and improve savings allocation.	Water and sanitation: • Increase access to clean and safe water and sanitation in rural areas.
Financial system supervision: • Improve prudential oversight and supervision.	Urban development: • Improve and legalize unplanned peri-urban settlements; • Rehabilitate urban water supply and management; • Increase access to adequate housing in urban areas.

<table>
<tr><td>Privatization:
• Continue to implement accelerated Privatization Programme, particularly in the non-mining sectors;
• Add utilities, transport companies and financial institutions to the portfolio of the Zambia Privatization Programme;
• Discontinue direct government involvement in retail credit operations, and privatize State-owned enterprises.</td><td>Management:
• Build capacity for improved social service delivery;
• Improve institutional capacity for effective planning, monitoring and evaluation;
• Improve logistical and information systems to support effective decision-making;
• Build district capacity to manage education and health services;
• Accelerate issuance of title deeds to land and housing.</td></tr>
<tr><td></td><td>Debt relief/management</td></tr>
<tr><td></td><td>• Zambia needs urgent debt relief, given the huge amounts of debt falling due in coming few years, in particular because of the HIV/AIDS crisis;
Reduce external debt burden by:
• Remaining current on external debt service obligations;
• Seek further concessional rescheduling with Paris Club and rescheduling of non-Paris Club/private sector debt on comparable terms;
• Abstain from medium- and long-term borrowing on non-concessional terms;
• Reach HIPC decision point (2000);
• Reach HIPC completion point (2002).</td></tr>
<tr><td colspan="2">Consultation process</td></tr>
<tr><td colspan="2">The Government plans to present the full PRSP to the Bretton Woods Institutions in June 2001, in line with their new requirement for concessional lending. Given the urgent need for debt relief and consequent urgent need to prepare the Interim PRSP, the consultation for the Interim PRSP was limited to government institutions. However, the NPRAP, which heavily informed this I-PRSP, evolved through a consultative process. Furthermore, the Government

stakeholder input into the planning for the PRSP.

Various committees have been set up to manage the PRSP process. Technical preparations have been considered and key tasks for preparing the PRSP outlined. Mechanisms to encourage participation, particularly in the rural areas, are being developed. Following a nationwide consultative process, the technical working group will draft the initial PRSP. A national workshop will follow, where delegates from rural and urban areas will participate in discussing the draft. Following approval by the Cabinet, the document will be presented to the IMF and World Bank. The Government will encourage public interest in monitoring the delivery of poverty reduction actions at the national and community levels.</td></tr>
</table>