إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠

إعادة تنظيم التنمية على النطاق العالمي

نظرة عامة

الأمم المتحدة

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠

إعادة تنظيم التنمية على النطاق العالمي

نظرة عامة

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٠

نظرة عامة

موجز

كشفت الأزمة الاقتصادية العالمية، التي توَّجت أزمات الغذاء والوقود وتغيّر المناخ، عن حالات ضعف عام أدت إلى الأزمة ويتعين على المجتمع الدولي أن يجد سُبُلاً للتغلب عليها. وأوجُه الضعف العام هذه نشأت عن التنافر بين المجموعة الحاضرة من المؤسسات والقواعد، المنشأة قبل أكثر من ستين عاماً، مع تأسيس الأمم المتحدة وما يرتبط بها من مؤسسات وما أتت به عقود العولمة من ترابط وتعقيد اقتصاديين أكثر شمولاً. وتُتيح إعادة تشكيل الآليات العالمية وتعزيز القدرات الوطنية لدعم الهدف المشترك، المتمثل في الحدّ من الفقر وتحقيق التنمية، طريقاً ممهداً للتغلب على أوجُه الضعف هذه وإلى تحقيق تناسق السياسات العامة في إطار الاقتصاد العالمي.

العولمة في مفترق الطرق

كشفت الأزمة الاقتصادية العالمية التي حدثت في السنتين ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩ حالات الإخفاق العام التي أصابت طرائق عمل الأسواق المالية وأوجه القصور الرئيسية في جوهر عملية صنع السياسات العامة الاقتصادية؛ وأكد الانتشار السريع لما حدث من نكبات مالية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى العالم بأسره تقريباً، ممّا أثر في الوظائف وأسباب المعيشة - على ترابط الاقتصاد العالمي. وقد جاءت الأزمة الاقتصادية والمالية كإضافة إلى أزمات أخرى عديدة. وعكست أسعار الأغذية والطاقة العالمية المتزايدة بسرعة صاروخية، وإن كانت شديدة التقلب، إهمالاً دام عقوداً في مجال زراعة المحاصيل الغذائية وفشلاً في السيطرة على أسواق الطاقة التي خضعت للمضاربة بصورة مطردة. وتغيّر المناخ واضح بالفعل ويمثل خطراً له عواقبه المحسوسة في أنحاء عديدة من العالم، في شكل حالات جفاف شديد وأمطار شديدة الغزارة؛ وهذه الحالات تُفاقم خطورة الأزمات الأخرى.

وهـذه الأحداث الدرامية المتعدّدة كشـفت عن وجهها سـوياً في وقت واحد وعـن أوجُـه ضعف كبرى في آليات حوكمتنـا العالمية للتصدي لهـذه التحديات. وبينما يمكن إدراك الرغبة القوية في حدوث انتعاش اقتصادي سريع، تعني العودة مرة أخرى إلى الطريق المعتاد عودة إلى مسـار للتنمية العالمية يتسـم بعدم الاسـتدامة. وستستلزم الرفاهية المستدامة الواسعة النطاق في المستقبل إصلاحات كبرى في الحوكمة الاقتصادية العالمية وتفكيراً جديداً بشأن التنمية الاقتصادية العالمية.

وسـيتمثل شاغل رئيسي من شـواغل التفكير الجديد في الحاجة إلى التركيز على التنمية المستدامة، المنطوية على نهج يوازن بين التحسينات في مجال الثروة المادية، مـن ناحية، وحماية البيئة الطبيعية وضمان الإنصاف والعدالة الاجتماعيين، من ناحية أخرى، أكثر من التركيز المحصور في النمو الاقتصادي وتوليد الثروة الخاصة استناداً إلى الحوافز السوقية. وستلزم حلول عالمية للمشكلات العالمية، ونظراً لترابط هذه المشكلات يلزم أن تكون سُبل التصدّي التي تُتيحها السياسات العامة شديدة التماسك على مختلف الأصعـدة إذا أُريد للمجتمع الدولي أن يحقق الأهداف المتعدّدة المرتبطة بالتنمية العالمية المنصفة المسـتدامة. ونظـراً لتعقيد التحديات العالمية، فإن السـعي إلى هذه الحلول لن يكون أمراً يسـيراً: إذ سيتطلب نوعاً جديداً من التفكير وإقامة توازن جديد بين عمليات صُنع القرار، على الصعيد الوطني والصعيد العالمي.

وتنظيـم التنميـة العالمية على هدي هـذه الخطوط هـو الموضوع الرئيسي لدراسـة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم هذا العام. ولا يدّعي واضعو الدراسة أنهـا تمثل خطة عمل رئيسـية، ولكنهـا تهدف بدلاً من ذلك إلى تقديـم أفكار يمكن أن تصبح أساسـاً لـ "مجموعة آليات إصلاحية" مُحكمة تسترشد بها السياسات الإنمائية والتعاون الدولي.

تغيّر الزمن

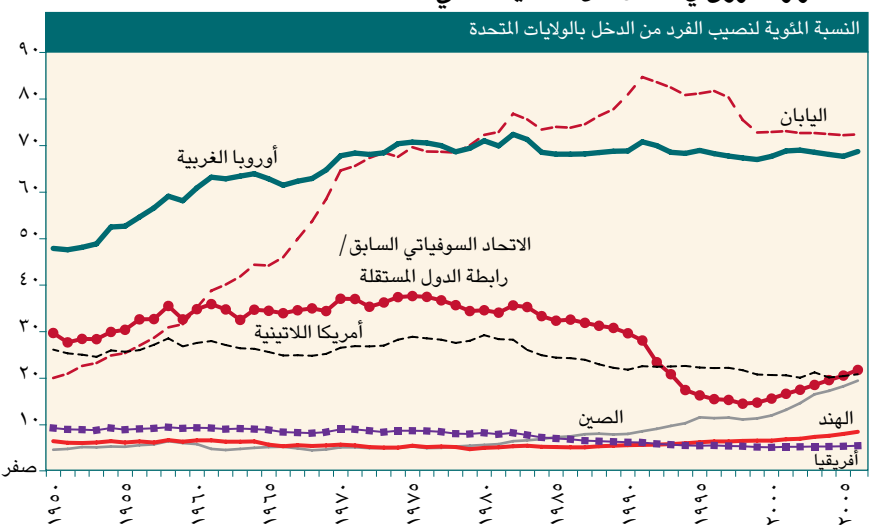
تظهـر التحديات الراهنة في وقت قد يمثل نقطـة تحوّل في التاريخ. وثمة أربعة تغيّرات رئيسية في الاقتصاد العالمي يُحتمل أن تهيمن على المستقبل المنظور.

أولهـا، ما يحـدث الآن من تحوّلات هامة في الاقتصـاد العالمي. إذ من المرجّح أن يسـتمر في آسـيا النامية؛ نمو سريع، يغير من توازن القـوى الاقتصادية العالمية. وفي الوقت نفسـه، فإنه بينما شـهد عدد كبير من البلدان النامية (معظمها في آسيا) "اقتراباً" ملحوظاً باتجاه مسـتويات معيشة البلدان المتقدمة النمو الآن ازداد تخلّف البعض الآخر

من البلدان النامية، لا سيما في أفريقيا (الشكل ١). وقد نقص عدد فقراء العالم الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم الواحد من ١,٨ بليون نسمة في عام ١٩٩٠ إلى ١,٤ بليون نسمة في عام ٢٠٠٥، ولكن كل هذا النقص تركز تقريباً في الصين. وفي أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء وجنوب آسيا، زاد العدد المطلق للفقراء (الشكل ٢). وفي الوقت نفسه، زادت، باستثناءات قليلة، أوجُه عدم المساواة داخل البلدان منذ مطلع ثمانينات القرن العشرين. وستُمثل معالجة هذا الاتجاه في الفوارق الاقتصادية العالمية للحيلولة دون تحوّلها إلى مصدر للتوترات الجديدة وعدم الأمن تحدياً رئيسياً في العقود المقبلة.

الشكل ١

استمرار الفروق في الدخل على الصعيد العالمي، ١٩٥٠ - ٢٠٠٧ [أ]



المصدر: Angus Maddison, "Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD" (2008).
متاح على الموقع: http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls.

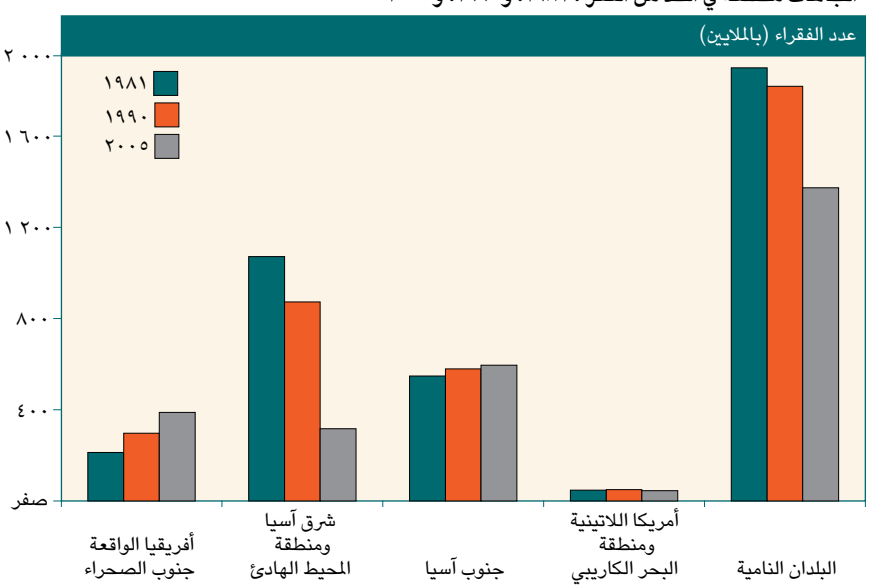
[أ] مقاسة بنصيب الفرد من الدخل القطري أو الإقليمي كجزء من نصيب الفرد من الدخل بالولايات المتحدة الأمريكية.
وقد حُسبت القيم الأصلية بدولارات غيري - خَميس الدولية لعام ١٩٩٠ (International Geary-Khamis dollars 1990).

والتغيُّر الثاني يتمثل في أن التغييرات الديمغرافية في العقود المقبلة ستؤثر تأثيراً شديداً على الترابط العالمي المتزايد. إذ يضاف إلى عدد سكان العالم أكثر من سبعين مليون نسمة كل عام. وهذا يعني أنه بحلول عام ٢٠٥٠ سيحتاج الاقتصاد العالمي إلى امتلاك القدرة على توفير الحياة الكريمة لأكثر من تسعة بلايين نسمة، ٨٥ في المائة منهم يعيشون في البلدان النامية (الشكل ٣). وما برح التقدم في مجال التنمية البشرية على الصعيد العالمي يساعد بدرجة شديدة على إنقاص معدلات الوفيات

والسماح للبشر بالحياة حتى يبلغوا أعماراً أكبر. ونتيجة لذلك، يُصاب العالم سريعاً بالشيخوخة. وبحلول عام ٢٠٥٠، سيكون شخص واحد من كل أربعة أشخاص يعيشون في البلدان المتقدمة النمو وشخص واحد من كل سبعة أشخاص يعيشون الآن في البلدان النامية قد تجاوزا الخامسة والستين من العمر. وهذا سيمثل ضغطاً على نُظم المعاشات التقاعدية ونُظم الرعاية الصحية. وفضلاً عن ذلك، فإن وجود أعداد متناقصة وشائخة من السكان في البلدان المتقدمة النمو قد يسفر عن تدفقات هجرة أكبر كثيراً ممّا نشهده اليوم.

وسيتعيّن على البلدان النامية أن تتكيف مع ازدياد سكان الحضر. وبحلول عام ٢٠٥٠، يُتوقّع أن يعيش ٧٠ في المائة من سكان العالم في المناطق الحضرية وأن يخلق ازدياد نمو المدن الكبرى مشكلات تنفرد بها تلك المدن. وهذا سيجعل من تهيئة عدد كاف من الوظائف الكريمة تحدياً أكثر صعوبة، وإذا لم يعالَج هذا التحدّي، سيكون الفقر المستمر المتفشي وعدم المساواة فيما بين سكان الحضر مصدرين لعدم الاستقرار الاجتماعي والسياسي. كما أن ازدياد أعداد سكان الحضر سيغير أنماط الغذاء واستخدام الأراضي، وهذا يُحتمل أن تكون له آثار هائلة. فبالإضافة إلى تناقص الأراضي

الشكل ٢
اتجاهات مختلفة في الحد من الفقر[أ]، ١٩٨١، و١٩٩٠، و٢٠٠٥

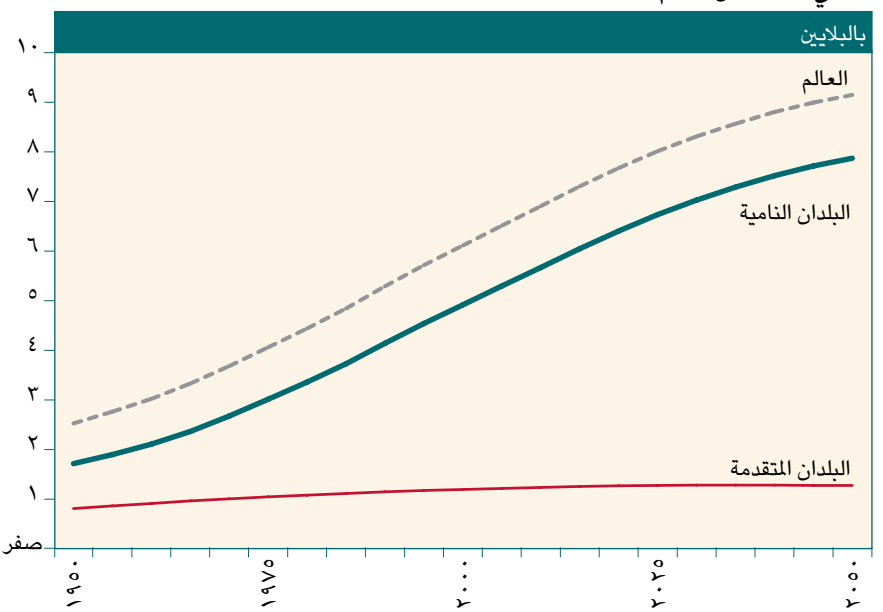


المصدر: تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم: إعادة التفكير في الفقر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.09.IV.10).

[أ] يُقاس الفقر باعتباره الرقم المطلق للأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم.

الزراعية ستحدث زيادة فاحشة في استهلاك اللحوم ومنتجات الألبان، ممّا يؤدي إلى تحوّلات في استخدامات الأراضي وزيادة إزالة الغابات، وزيادة استعمال الطاقة، وارتفاع أسعار الأغذية، وظهور حالات عجز غذائي على الصعيد الإقليمي؛ هذا إذا لم تُعالج هذه الظاهرة في الوقت المناسب.

الشكل ٣
تنامي عدد سكان العالم، ١٩٥٠ - ٢٠٥٠



المصدر: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, "World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database". متاح على الموقع: http://esa.un.org/unpp (تم الدخول إلى الموقع في ١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٠).

والتغيُّر الثالث هو أن عدد سكان العالم المتنامي قد تدعّم جزئياً بفعل تدهور بيئتنا الطبيعية. فقد اختفى نحو نصف الغابات التي غطت سطح الأرض، وأخذت مصادر المياه الجوفية في النضوب السريع، وحدثت بالفعل حالات نقص هائلة في التنوع الحيوي، ومن خلال حرق أنواع الوقود الأحفوري، ينبعث في الهواء حالياً نحو ٣٠ بليون طن من ثاني أكسيد الكربون كل سنة. وهكذا، فإن ازدياد رفاهية البشرية يكبدنا تكاليف بيئية ضخمة ذات عواقب عالمية. وهذا يتمثل في خطر التغير المناخي، وحسبما بيَّن التحليل الوارد في دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٩، يقتضي احتواء هذا الخطر تحولات كبرى في منظومات الطاقة وعمليات الإنتاج الصناعي والهياكل الأساسية.

ورابع هذه التغيُّرات هو أن العمليات الاقتصادية تزداد ترابطاً على الصعيد العالمي. إذ يحدث الإنتاج الزراعي والصناعي، بصورة مطردة، عبر سلاسل أنشطة عالمية مولّدة للقيمة تهيمن عليها شركات دولية تتحرّر كثيراً من القواعد التنظيمية. وقد أوضحت الأزمة العالمية مدى ترابط الأسواق المالية ومدى سرعة تسبّب المشكلات الحادثة في جزء من المنظومة في موجات صدمية بأماكن أخرى. ويمثّل التغير المناخي وتدفقات الهجرة المتزايدة تحديين يخلّفان آثاراً عالمية. إلاّ أن السياسات والقواعد والمؤسسات المنشأة للتحكم في هذه العمليات وطنية في معظمها، بينما تتسم الآليات العالمية بالتجزؤ الشديد. وبدون الإصلاح سيزداد التوتر بين عمليات صُنع القرار على الصعيد الوطني وعمليات صُنع القرار على الصعيد العالمي.

والمشكلة هي كيف نُصلح المؤسسات المسؤولة عن الحوكمة العالمية لجعلها أكثر استعداداً لمعالجة هذه التحديات بإحكام مع السماح للدول والشعوب بالمجال اللازم لتقرير مصائرها.

تحوّل النماذج الإنمائية

شهدت فترة ما بعد الحرب تحوّلات جوهرية في التفكير بشأن أسباب النمو والتنمية. وقد أطلقت الأزمة العالمية الراهنة موجة أخرى من ردود الفعل المنطوية على إعادة النظر في الأحكام التقليدية المستقرة. وفي خمسينات وستينات القرن العشرين، نُظر إلى التنمية باعتبارها عملية تقتضي قيادة الحكومات لإزالة قيود ملزمة معينة مفروضة على النمو والتنمية، بوسائل تشمل، على سبيل المثال، توجيه استثمارات عامة تهدف إلى بناء الهياكل الأساسية، والحماية التجارية وسياسات صناعية تستهدف تعزيز الاستعاضة عن الواردات وتنمية القدرة على تنظيم المشاريع، وعن طريق اجتذاب المساعدات الإنمائية في مجال إزالة قيود الصرف الأجنبي.

وممّا لا شك فيه أن مثل هذه السياسات قد عزّزت النمو الاقتصادي، وحقّقت في بعض الأحيان نجاحاً متواصلاً، في بعض أنحاء آسيا، وإن تحقق ذلك بقدر أقل من النجاح في حالات أخرى عديدة. وأدت حالات الفشل في إنشاء مؤسسات اقتصادية يمكنها البقاء على قيد الحياة بالاعتماد على نفسها بعد عقود من الدعم الحكومي، ويمكنها التغلب بفاعلية على قيود الصرف الأجنبي وتوليد عمالة كافية، إلى عمليات إعادة تقييم للسياسات الإنمائية والتعاون الإنمائي. وعلى سبيل المثال، أوحى "نهج التنمية القائم على تلبية الاحتياجات الأساسية" بإعادة توجيه التدخّل الحكومي

نحـو تقديم المزيد من الدعم المباشر لتهيئة فـرص العمالة وضمان الحصول على كافة الخدمات الاجتماعية. ودعا نهج آخر إلى إعادة النظر كلياً في دور الحكومات في مجال إدارة التنمية الاقتصادية. ورأى أصحاب هذا النهج أن الحكومات تشـوِّه الأسواق بتدخلاتها وسـوء إدارتها للمالية العامة. وفي هذا السياق، يلزم أن تعنى السياسات الإنمائية عناية أشـد باستقرار الاقتصاد الكلي وأن تعتمد بدرجة أكبر على تحرير الأسواق وعلى المبادرة الخاصة، لا في مجال الأنشـطة الإنتاجية وحدها بل في توفير الخدمات الاجتماعية أيضاً. وهذا النهج، الذي أصبح النموذج السائد في ثمانينات وتسعينات القرن العشرين، يُشار إليه بشـكل عام باعتباره "توافق آراء واشـنطن" حيث إنه عَكَس نهج السياسة العامة للمؤسسات المتعدّدة الأطراف وواضعي السياسات القائمين في واشنطن العاصمة.

وقد جَسَّـد إعلان الأمم المتحـدة للألفية، الذي اعتمدتـه الجمعية العامة في قرارهـا ٥٥/٢ المؤرخ ٨ أيلول/سـبتمبر عـام ٢٠٠٠، إعادة اكتشـاف الحكمة القائلة بـأن اسـتراتيجيات النمو السـوقية كافية بحد ذاتها لحـل مشـكلـة تفـشي الفقر وأن الأمر يستدعـي مؤسسـات تعمـل بكفاءة وسياسات اجتماعية فعّالة، ضمانـاً لتوفير مـا يكفي من الرعايـة الصحية والتعليم ولمنع الاسـتبعاد الاجتماعي الـذي يتعرض له الكثـيرون. واقتضت أزمات الغـذاء والطاقـة والتمويل العالميـة التي فضحت العيوب العامة الكامنة في أداء الأسواق العالمية غير الخاضعة للتنظيم تـدخُّل الحكومات لمعالجة الأزمات بطريقة وجَّهت ضربة إلى الحكمة التقليدية التي استند إليها توافق آراء واشنطن.

العولمة ومجال السياسة العامة الوطنية

ليسـت هناك وصفات بسـيطة لنجاح التنمية. ومن الواضح أنه لا يمكن أن يُنسـب إلى أيّ مـن النماذج المهيمنة في مجال الفكر الإنمائي، التي نشـأت على مدار الزمن، الفضل باعتباره النموذج الأساسي للتنمية الناجحة. فقد قُدم النمو الاقتصادي السريع المستدام في عدد من بلدان آسيا في ثمانينات وتسعينات القرن العشرين باعتباره نموذجاً دالاً على نجاح الاستراتيجيات الإنمائية السوقية التوجه المدفوعة بالتصدير التي دعا إليها توافق آراء واشـنطن. إلاّ أن السياسـات الإنمائية التي كانت في الواقع وراء هذه النجاحات في مجال النمو، لا سـيما في مراحلها المبكرة، تشبه إلى حد كبير الوصفات المرتبطة بنموذج التوجيـه الحكومي الاقتصادي والاجتماعي المنتمـي إلى مرحلة التفكير الإنمائي المبكرة وليسـت مخالفة للوصفـات التي عزّزت، في أزمنة سـابقة، التنميـة الحديثة في أوروبا الغربيـة واليابان. وشـملت هذه السياسـات الإنمائية، فيما شـملت، أشـكال الإصلاح

الزراعي، والاستثمار في رأس المال البشري، والحماية التجارية الانتقائية، والائتمان الموجّه، وغيره من أشكال الدعم الحكومي لتنمية القدرة الصناعية والتكنولوجية مع تعريض الشركات تدريجياً للمنافسة العالمية.

وما نجح في سياقات معيّنة في الماضي قد لا ينجح بالمثل في أماكن أخرى. أولاً، لأن العالم قد أصبح بصورة مطردة عالماً متكاملاً، ولأن المجال المتاح للبلدان لتحقيق طفرات في تنميتها في جو من العزلة النسبية قد أصبح، بالقياس، أصغر حجماً. وقد حدَّ ازدياد دور الاستثمار المباشر الأجنبي والسلاسل العالمية المولِّدة للقيمة في دفع الإنتاج والتجارة والتنمية التكنولوجية على الصعيد العالمي من نطاق استغلال الحكومات الوطنية للسياسة الصناعية العتيقة الأسلوب استغلالاً سلساً؛ وفرضت قواعد التجارة المتعدّدة الأطراف قيوداً على تدابير الدعم المحلي لصناعات التصدير النامية. وعلاوة على ذلك، فإن تدفقات رأس المال الخاص المنطلقة بحرية جعلت تثبيت الاقتصاد الكلي بمثابة تحدّ أكبر. وزادت القواعد المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية ومعايير الجودة من التكلفة التي تتحملها بلدان نامية كثيرة لاستيعاب التكنولوجيات الجديدة ولاكتساب القدرة على المنافسة في المجال العالمي. ولم يكن معنى هذا أنه لا يوجد مجال على الإطلاق للسياسة العامة، بل حريّ بنا أن نقول إن النطاق الذي ضاق يفرض تحديات أكبر على واضعي السياسة هذه الأيام. وعلى النحو الذي تناولته المناقشة أدناه، يمكن أن تساعد إصلاحات معيّنة في القواعد الدولية، لا تتناقض مع أهداف عالمية من قبيل تأمين المنافع العامة العالمية، على توسيع هوامش الحركة، بل إنه سيظل لازماً، حتى مع وجود هذه الإصلاحات، إبداء درجة تصميم أكبر وبذل جهود متماسكة من قِبل صانعي السياسات الوطنيين إذا ما أُريد النجاح للاستراتيجيات الإنمائية.

مستقبل خطة مكافحة الفقر

تمثل زيادة الرفاهية البشرية والقضاء على الفقر الهدفين النهائيين للتنمية. وشهدت الإجابات على السؤال المتعلق بكيفية تحقيق هذين الهدفين عن طريق السياسات الإنمائية الوطنية، تراوحاً بين الخلف والأمام، بين نُهُج التدخل بدرجة ما المرتبطة بالتحولات الحادثة في النماذج الإنمائية.

الرَشْح

افترضت استراتيجيات النمو الحديثة في خمسينات وستينات القرن العشرين أن تعزيز التنمية الصناعية سيعجِّل بمكاسب الرفاه الكلي، التي تَرْشح لتصل إلى الفقراء من خلال التوسع في التوظيف بالقطاع النظامي وزيادة الأجور الحقيقية. وقد اعتُبرت السياسة الاجتماعية جزءًا جوهرياً من الاستراتيجية الإنمائية العامة. وفي كثير من البلدان النامية، شملت السياسة الاجتماعية توزيعاً واسع النطاق للدعم المتعلق بالسلع والخدمات، الأمر الذي لم يؤد فحسب إلى دعم المداخيل بل أسهم أيضاً في إبقاء تكلفة الأجور عند حد منخفض دعماً للتنمية الصناعية. كما كان العمال الحضريون في القطاعات الصناعية الحديثة المتنامية وفي الخدمات الحكومية المستفيدين الرئيسيين من التوسع في الضمان الاجتماعي الشامل للمخاطر الصحية ولتأمين مدخول للمسنين (بمعاشات تقاعدية)، فضلاً عن تعليم ورعاية صحية قدمتهما الدولة ودعمتهما بهدف الوصول إلى حد التغطية الشاملة. كما تلقّى المنتجون الريفيون صوراً من الدعم وغير ذلك من الحوافز لزيادة الإنتاجية الزراعية. إلاّ أن احتياجات الفقراء هيكلياً قد لقيت، في معظم الأحيان، تجاهلاً من قِبل السياسات الاجتماعية في كثير من البلدان النامية؛ والواقع أن الفئات الحضرية المتوسطة الدخل ذات الصوت العالي هي التي استفادت أكثر من غيرها في مجتمعات عديدة.

إعادة توزيع النمو

أدّت النتائج المخيبة للآمال الناجمة عن تنفيذ هذه الاستراتيجية، من حيث تهيئة فرص العمل والحد من الفقر، إلى ظهور مقترحات في سبعينات القرن العشرين تدعو إلى تشجيع القيام بأنشطة ذات كثافة عمالية أكبر، توفر مزيداً من الفرص لوصول الفقراء إلى الأصول الإنتاجية (عن طريق الإصلاح الزراعي، والحصول على الائتمانات، وما شابه ذلك) وتعزيز شمول التعليم والخدمات الصحية لكي تغطي الفقراء، بحيث يتقاسم السكان جميعاً مكاسب النمو الاقتصادي. وكان من المعتقد أن النمو الاقتصادي سيصبح أكثر استدامة ومصحوباً بتوزيع للدخل أكثر إنصافاً ومستويات للتنمية البشرية أعلى. وهذا التغيير في النهج عززته بشدة المنظمات الدولية، ومن بينها البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية والأمم المتحدة وتجسَّد في استراتيجيات "إعادة توزيع النمو"، وبرنامج العمالة العالمي، ونهج التنمية الذي يلبي الاحتياجات الأساسية. إلاّ أن هذه النُهُج، رغم جاذبيتها، لم تصبح ممارسة سياسية مهيمنة في سبعينات القرن العشرين وثمانيناته.

العودة إلى الرَشْح

بدلاً من ذلك، أصبح توافق آراء واشنطن، في أعقاب أزمة ديون البلدان النامية في مطلع ثمانينات القرن العشرين، النمـوذج الجديد المصحوب بتركيز متجدد على أهداف النمو الكلي؛ ووفقاً لها، تعزز الإصلاحات السـوقية الكفـاءة الاقتصادية وكفاءة المخصّصات وتعجل بنمو النواتج لتهيئة فرص العمل. وشهدت السياسات الاجتماعية أيضاً تغييرات كبرى. فقد اعتُبر الاسـتعمال الواسع النطاق لأشـكال الدعم والتحويلات الاجتماعية في السابق إجراءات مشوّهة للسوق وباهظة التكلفة، لا تسفر عن مجرد عجز مالي لا يمكن تحمّله بل تسـفر أيضاً عن عدم فعاليـة تقديم الخدمات التعليمية والصحية. وإخضاع الخدمـات الاجتماعيـة بدرجـة كبيرة للمبادئ السـوقية (مثلاً عن طريـق الخصخصة أو فـرض أتعاب مقابل الاسـتعمال) يتيـح حوافز أكبر لأداء الخدمـات بكفاءة وتقليل الضغـوط على الميزانيات الحكوميـة. وأدى الاعتراف بأن برامـج تثبيت الاقتصاد الكلي والتكيـف الهيكلي يمكنها أن تتحمل التكاليف الاجتماعيـة، في فترة الانتقال، إلى إدخال شـبكات للأمـان الاجتماعي تخـدم الفقراء والضعفـاء. وفي هذا الإطار، لـم يعد هدف السياسات الاجتماعية هو خدمة استراتيجية إنمائية أعم، بل توفير مخططات تعويضية مسـتنبطة لتخفيف حدة النتائج المؤلمة المترتبة على السياسات الاقتصادية ذات الوجهة السوقية: وحدث تحول من التعميمية إلى الانتقائية.

تجدّد التركيز على الحد من الفقر

أُعيـد وضع الحدّ من الفقر وتحقيق التنميـة البشرية، بصورة أوضح، في مقدمة الجهد الإنمائـي، وذلك بفضـل تحديد الأهداف الإنمائيـة للألفية، عقب اعتمـاد الأمم المتحدة لإعلان الألفية وصدور قرار بوضع ورقات اسـتراتيجية الحدّ من الفقر في موضع القلب مـن مبادرات تخفيف عبء ديون الدول الأفقر. وتحـت هذه المظلات، أصبحت تغيرات السياسـة العامة أكثر وضوحاً في المضمار الاجتماعي، ممّـا ينطوي على إيلاء المزيد من الأولوية للإنفاق على التعليم والصحة، وإعادة النظر في مخططات رسـوم الاسـتعمال، والتوسـع في برامج التمويل المتناهـي الصغر والأخذ ببرامج مبتكـرة لتحويل النقدية، وفـرت حوافز للفقراء والضعفاء تسـاعدهم على الاسـتثمار في التنميـة البشرية بفضل استلام تحويلات مرهونة بإبقاء الأطفال في المدارس و/أو باستعمال الأُمهات والأطفال للمرافـق الصحيـة. ورغم ذلك، ثبـت في حالات عديـدة أن من الصعب إلغـاء انفصال الإصلاح الاقتصادي عن السياسـات الاجتماعية التي تحققت في العقود السـابقة. وعلى

سـبيل المثال، فإن سياسـات الاقتصـاد الكلي ظلت تركـز تركيزاً محـدود النطاق على التثبيت ومكافحة التضخم، لتحدّ بذلك من زيادة الإنفاق العام الموجّه للأهداف الإنمائية للألفية. وبالمثل، ظلت السياسـات التجارية والمالية ملتزمة بزيادة الاندماج في الأسـواق العالمية، وأهداف تعزيز القدرة التنافسية والنمو، ولكنها أسفرت في معظم الحالات عن فوائد قليلة من حيث تهيئة فرص العمل والحد من الفقر.

الطريق إلى الأمام

نتيجـة لذلـك، هناك بلدان كثيرة لا تسـير الآن على الطريق المـؤدي إلى تحقيق الأهداف الإنمائيـة للألفيـة بحلول عـام ٢٠١٥، وهـو الموعد النهائـي المحدد من قِبـل المجتمع الـدولي لتحقيـق تلـك الأهداف. ولكـن في حالـة تحقيقها تظـل هناك تحديـات هامة في مجـال التنميـة البشرية، تتمثل في اسـتمرار احتياج الملايين إلى انتشـالهم من الفقر المدقـع، ووجود احتياجات تعليمية هامة تتجاوز مجرد الحصول على التعليم الابتدائي، واستمرار الحاجة إلى معالجة الانتشار الشديد للأمراض الحادة المزمنة. وستحتاج هذه التحديات إلى معالجتها في سـياق استمرار انعدام الأمن الغذائي، وخطر التغير المناخي، وشـيوخة السـكان، وغير ذلك من التغيرات الديمغرافية. وعند وضع الخبرات الإنمائية الأكثر نجاحاً، في سـياق عالـم اليوم، فإنها توحي بأن الطريـق إلى الأمام يبدأ بتصميم استراتيجيات إنمائية مسـتدامة وطنية مرسومة حسب ظروف كل بلد بعينه، والسعي إلى التماسك عبر مجالات السياسة العامة الرئيسية، والاعتراف بما يلي:

- وجـود حاجة إلى نهج عـام إنمائي الوجهة إزاء سياسـات الاقتصاد الكلي، يسـتند إلى قواعد سياسة عامة مالية ونقدية معاكسة للدورات الاقتصادية تسـاند تهيئة فرص العمل وحماية مداخيل الأُسر المعيشـية أثناء التقلّبات الاقتصاديـة، فضـلاً عـن مبادئ سياسـة عامة تكفل اتسـاق مسـتويات الأسعار الكلية وتدفقات الموارد مع حوافز السياسة العامة الصناعية التي تعزّز التنويع الاقتصادي والتنمية المستدامة لقطاعات الزراعة، والحراجة، والطاقة، والتصنيع، والخدمات؛
- ضرورة إيـلاء أولويـة عليا لسياسـات التنمية الزراعيـة — بالتركيز على الحصـول على الأراضي، والخدمات الإرشـادية، وتحسـين النواتج، وتوفير الائتمانـات والهياكل الأساسـية الريفية لصغار الحائزيـن الزراعيين — ولا سيما في البلدان التي لا تزال تواجه انخفاضاً في إنتاجيتها الزراعية؛

- تحتاج مطالب التنمية المستدامة إلى جعلها البؤرة الأساسية للسياسات الاجتماعية والصناعية؛ ويلزم اتساق اختيار الهياكل الأساسية وتحديد الأولويات الصناعية، (لا لمجال التصنيع فحسب بل لمجالات الزراعة والحراجة والطاقة أيضاً) مع القيام في الوقت نفسه بتلبية تحديات التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره، وتهيئة ما يكفي من الوظائف، وتحسين أسباب الرزق للفقراء؛
- ضرورة تماسك السياسة الاجتماعية نفسها، بمعنى تجنب التركيز الشديد المحدودية على الحماية الاجتماعية واستهداف الفقراء، والميل بدرجة أكبر نحو التعميمية (أي إنشاء "أرضية اجتماعية" للناس بكافة أعمارهم)، وتأمين الشروط اللازمة لاستمرار التقدم في مجال التنمية البشرية وللتكاثر الاجتماعي على مستوى الأُسرة المعيشية.

ولن يكون ممكناً تنفيذ هذه الاستراتيجيات دون بيئة عالمية مؤاتية. وستحتاج الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية إلى دعمها بتدفقات معونة مستمرة، لا سيما بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض التي تملك إمكانية محدودة للوصول إلى مصادر تمويل أخرى؛ وذلك بفضل نظام تجاري منصف متعدد الأطراف يسمح للبلدان بمجال يتيح لها بناء قدرة إنتاجية محلية والسعي إلى أهداف إنمائية مستدامة؛ وبفضل أسواق مالية دولية مستقرة يمكن التنبؤ بأحوالها. ومثل هذا التماسك بين المجالين الوطني والدولي في عملية صُنع السياسات غير موجود في ظل القواعد والآليات الموجودة حالياً من أجل الحوكمة العالمية. وتلزم إصلاحات كبرى في البنى الدولية الموجودة في مجالات المعونة والتجارة والتمويل.

نحو بِنْية جديدة للمعونة

أصول بِنْية المعونة المجزأة

كان الهدف المرجو أصلاً من تقديم المساعدات الإنمائية الرسمية هو التغلب على قيود الصرف الأجنبي لتنفيذ استراتيجيات النمو بنجاح. وكان الهدف من تقديم حصص كبيرة من موارد المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف هو تمويل الاستثمار في الهياكل الأساسية. وقد شددت برامج المعونة في خمسينات القرن العشرين وستيناته تشديداً إضافياً على التعاون التقني وبناء القدرات. وكان الهدف من معظم تدفقات المعونة،

إن لـم يكن الهدف منها جميعاً، هو تقديم الدعم للحكومات في جهودها الإنمائية. وهذا الأمر تغير في العقود اللاحقة، بسبب التغيرات الحادثة في كل من البلدان المانحة والبلدان المتلقية. ففي بعض البلدان المتلقّية، أدّت مشكلات الاستيعاب وعدم كفاية القدرة الإدارية اللازمـة للتصرف في تدفقات المعونة الضخمة الداخلة إلى نقص اسـتغلال المسـاعدات الأجنبيـة. وحصلت بلدان أخرى، بصورة متزايدة، على مصـادر تمويل خارجي بديلة، الأمـر الـذي قلّل الحاجة إلى الاعتماد على المسـاعدات الإنمائية الرسـمية التي أتت غالباً مرتبطـة بشروط كثيرة. وتصـوَّر المانحون، من جانبهم، أن بنـاء القدرات لا يتجذّر في سـياقات كثيرة وازداد فقدانها للثقة في فعالية المعونة فيما يختص بتعجيل النمو الكلي وفيما يختص بقدرة الحكومات المتلقية على إدارة تدفقات المعونة. وممّا فاقم الإحساس بفقدان الثقة هذا في دور الحكومات هو تغير النماذج الذي شـهدته السياسات الإنمائية في ثمانينـات القرن العشرين ممّا أسـفر عن ظهور الدعـوة إلى الإقلال من دور الدولة. وبصورة مطـردة، أصبح التمويل الإنمائي المتعدد الأطراف مشروطاً بالتماسـك المالي، وتدابير أخرى لتثبيت الاقتصاد الكلي، وإصلاحات سـوقية تسـنّها الحكومات المتلقية. وغالباً ما تسـير المعونـة الثنائية على نفس المنوال، لا سـيما إذا أتت على منوال اتفاقات الإقراض التي يبرمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفي الوقت نفسه، أدت دواعي القلـق المتزايد بشـأن التكاليف الاجتماعية المتكبدة بسـبب التكيـف إلى تحوّل في بؤرة تركيز المعونة بحيث تركـز على برامج الحد من الفقر والبرامج الاجتماعية، مع إنقاص الدعم المقدم للهياكل الأساسية (أيضاً فيما بين المصارف الإنمائية المتعدّدة الأطراف).

وبوجـه عام، أصبحـت المعونة أكثر تركيزاً، بصورة شـديدة المحدودية، على برامج الحد من الفقر وعلى القطاعات الاجتماعية ونأت بنفسها عن دعم العمليات الإنمائية التحويليـة ذات الطابع الأعم. كما سـمح هذا التحول بظهور حالة مـن التكاثر الهائل في وكالات المعونـة — الحكوميـة وغـير الحكوميـة، والثنائية والمتعددة الأطـراف — التي تقـدم الدعم والمـوارد للبلدان النامية لتنفيذ العديد من مشـاريع المعونة المحددة الغرض. وفي الآونة القريبة أسـهم في هذا التكاثر توسـع أدوار المؤسسـات الخاصة وأدوار المانحين المنتمين إلى الجنوب.

ونتيجة لذلك ظهرت بِنْية للمعونة متسـمة بالتجزئة الشـديدة. وهذا الأمر زاد مـن تكاليف المعاملات وقوّض مجال السياسـة العامة الوطنية. إذ أن كل مانح من المانحـين يميل إلى القيام ببعثاته الخاصة بتحديـد الاحتياجات، والتفاوض على شروط المشـاريع التي سيرعاها، ويفرض أساليبه المحاسبية، ويحدّد شروطه، ويقوم بعملياته الخاصـة بالرصد والتقييم. وهذا لا يؤدي فحسـب إلى زيادة التكلفـة المباشرة المتعلقة

بتقديم المعونة بل يؤدي في معظم الأحيان إلى التأثير على القدرة المؤسسية للبلدان المتلقية، التي تعقّد السعي إلى سياسات إنمائية حكومية طويلة الأجل ومتماسكة. كما أن تجزؤ المعونة يجعل تدفق الموارد أقل قابلية للتنبؤ به وأكثر تقلباً، ممّا يفرض تحديات كثيرة على إدارة عمليات الميزنة الشديدة الاعتماد على تدفقات المعونة.

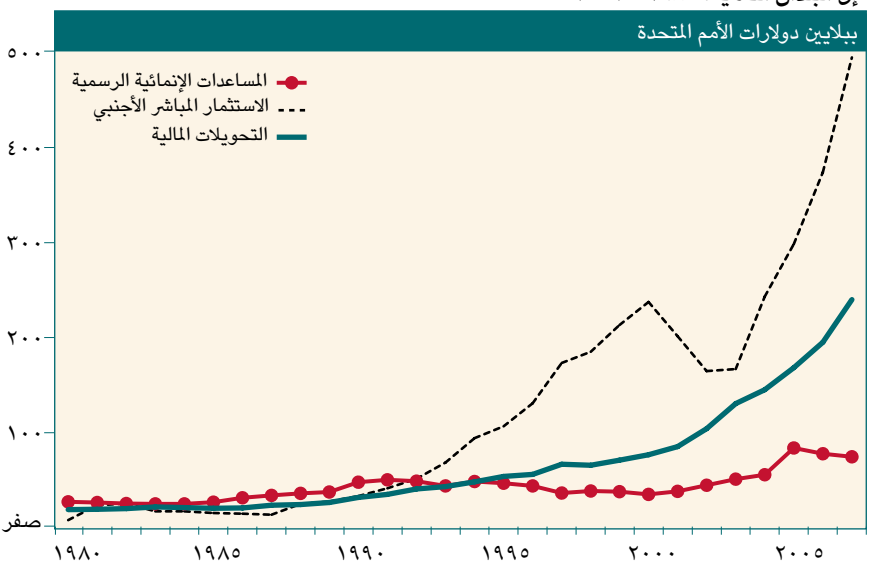
المعونة المجزأة غير الكافية

إن تكاثر أعداد المانحين لا يعني بالضرورة زيادة المعونة. لقد أصبح متوسط حجم برامج المعونة أصغر من ذي قبل. فقد أسهم كبار مقدمي المساعدات الإنمائية الرسمية، المتحدون في إطار لجنة المساعدات الإنمائية، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بنحو ٠,٣٣ في المائة من مجموع دخلهم القومي الإجمالي في عام ١٩٩٠. وهذه الحصة انخفضت إلى ٠,٢٢ في المائة في أواخر تسعينات القرن العشرين. وبحلول عام ٢٠١٠، عادت إلى ٠,٣٥ في المائة ولكنها لا تزال أقل بكثير من جميع الالتزامات القائمة، ومن بينها هدف الأمم المتحدة القائم منذ عهد بعيد والبالغ ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي.

وقد أصبحت فجوة الإنجاز فيما يتعلق بالوفاء بالالتزامات الخاصة بدعم خطة التنمية المنبثقة عن الأهداف الإنمائية للألفية أكثر عمقاً بفعل الدعوات المنادية بتقديم مساعدات إضافية لأفقر البلدان بهدف معالجة مشكلات الأمن الغذائي وتغير المناخ. وفي الوقت نفسه، حلّت محل تدفقات المعونة في بلدان كثيرة تدفقات موارد أخرى، من بينها الاستثمار المباشر الأجنبي وتحويلات العمال (الشكل ٤). وفجوات الإنجاز فيما يختص بالتزامات المعونة على أشدها بالنسبة لأفريقيا، الأمر الذي يعكس استمرار انعدام المساواة في توزيع تدفقات المعونة التي لا تحابي كثيراً البلدان المنخفضة الدخل.

وهذه الاتجاهات تثير التساؤلات لا فيما يختص فحسب بكفاية المعونة بل فيما يختص أيضاً بما إذا كانت المعونة المقدمة تتناسب تناسباً كافياً مع الاحتياجات التمويلية الإنمائية للبلدان الأشد احتياجاً للمساعدات الإنمائية الرسمية.

الشكل ٤
تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي والتحويلات المالية والمساعدات الإنمائية الرسمية إلى البلدان النامية، ١٩٨٠ – ٢٠٠٧



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة المساعدات الإنمائية، والبنك الدولي.

معالجة التجزؤ: علاج أم مجرد إسعاف أوّلي؟

ما برح المانحون يحاولون إصلاح الحالة. فقد دعا إعلان باريس المتعلق بفاعلية المعونة الصادر عام ٢٠٠٥ وخطة عمل أكرا لعام ٢٠٠٨ [١] إلى زيادة التماسك في أهداف المعونة، وإلى التعجيل بتنفيذ المبادئ المتفق عليها. وينص إعلان باريس على مدونة سلوك جديدة للمانحين تستهدف التقليل من التجزؤ وتشمل أهدافاً لمواءمة تدفقات المعونة المرتبطة ببرامج البلدان المتلقية، وتنسيق بعثات المانحين، والتقليل من تكاليف تنفيذ المشاريع. ومن المتعين تعزيز جودة المعونة بزيادة القدرة على التنبؤ بتدفقات المعونة المبرمجة على الصعيد القطري. وبزيادة تماسك هذه الجهود فإنها تتسق أيضاً مع خطة ورقات استراتيجية الحد من الفقر التي تهدف أيضاً بشكل ظاهري إلى تسليم زمام الأمور للبلدان المتلقية عن طريق ربط المانحين باستراتيجيات إنمائية محددة تحديداً وطنياً.

وقد ثبت عدم سهولة الجهود الرامية إلى وضع هذه المبادئ موضع التطبيق. إذ كان من العسير التوفيق بين الأولويات الإنمائية الوطنية وأهداف البلدان

[١] A/63/539، المرفق.

المانحة المجازة من دافعي الضرائب. ويقدم أقل من رُبع تدفقات المعونة الآتية من مانحين منتمين إلى لجنة المساعدة الإنمائية في شكل دعم للميزانيات، وفي حالات قليلة تكون تدفقات المعونة جزءًا من برامج متعددة السنوات. والواقع أن ورقات استراتيجية الحد من الفقر يُنظر إليها بأنها ورقات مشفوعة بأشياء عديدة كثيرة، تشمل شروطاً مرتبطة بسياسة الاقتصاد الكلي، كما يُنظر إليها باعتبارها مدفوعة بتوجيهات المانحين على نحو مفرط، الأمر الذي يقوّض على نحو فعّال سيطرة البلد على برامج المعونة كما يقوّض ازدياد ربط المانحين بالاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

الطريق إلى الأمام: نحو بِنْية للمعونة موجّهة لتلبية الاحتياجات ...

على الرغم من أن المحاولات المبذولة حتى الآن لم تسفر عن قدر كبير من النجاح الملحوظ فإن تسليم زمام الأمور إلى البلدان المتلقية يبدو وكأنه يشكّل خطوة مستصوبة على الطريق نحو تقليل تجزؤ المعونة وزيادة فعالية إيصالها. والشيء المطلوب هو التزام المانحين التزاماً، أقوى بكثير ممّا هو موجود الآن، بقبول مبدأ تخصيص تدفقات المعونة وتوجيهها استناداً إلى الحاجة وحسب الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، وهذا يتفق مع مبادئ إعلان باريس أكثر ممّا يتفق مع التحسينات التدريجية التي تُبذل حالياً محاولات لإدخالها؛ ويبدو أن هناك حاجة إلى تحول أكثر جذرية باتجاه التقيد التام للتغلب على التجزؤ المستمر وعلى المشكلات المتعلقة بسيطرة البلد (على الاستراتيجيات الإنمائية) التي تقوّض فعالية المعونة.

وفي إطار هذا النهج، ستوفر الاستراتيجيات الإنمائية المستدامة إطاراً لتماسك السياسات على الصعيد الوطني؛ وستحدد أيضاً طبيعة ثغرات التمويل المتعين سدّها بتدفقات المعونة، والتوقيت اللازم. وسوف يجري تنظيم صفوف المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف وغير الحكوميين كما سيُطلب إليهم الاستجابة للاحتياجات عن طريق التزامات متعددة السنوات. ومن الممكن أن يحدث تنسيق مع مصادر التمويل الإنمائي الأخرى كجزء من العملية نفسها (انظر أدناه). وسوف يصبح تخصيص المانحين لأموال المعونة أقل صلة بالموضوع، رغم أنه سيظل ممكناً إذا خدم أغراضاً معينة (من قبيل تجميع الدعم للقطاع الخاص عن طريق الصناديق الصحية العالمية الرأسية) ولكن هذا النوع من التخصيص سيلزم دائماً لإظهار تماسكه مع أولويات الاستراتيجيات الإنمائية واحتياجات تمويل تلك الاستراتيجيات. وسوف تكون عمليات رصد الاحتياجات التمويلية وتقييمها والمساءلة المتعلقة بها وتحديثها مسؤولية لجنة

دائمة مشــتركة تتألف من مانحين ولكنها تخضع لرئاسة بلد متلقّ للمعونة. وستقتصر مشروطية الوضع السابق على البلدان المتلقية التي وضعت استراتيجيات إنمائية وطنية ولــم يضع المانحون شروطاً سياســية عامة أخرى لدعم تلك الاســتراتيجيات؛ وبدلاً من ذلك فإن قرار مواصلة الدعم سيستند إلى التقدم المرصود ونتائج الاستراتيجية المنفذة.

... بتوجيه مصادر تمويل جديدة من خلال صناديق استئمانية تملكها البلدان

بينما ظــل الهدف الراهن المتمثل في تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلدان الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصــادي، المحدّد على أســاس احتياجــات البلــدان النامية من العمــلات الأجنبية في ستينات القرن العشرين، غير متحقق بصورة إجمالية، سوف يكون من المرجّح أن يعيد نظــام للمعونة موجّه لتلبية الاحتياجــات تحديد مقدار المعونة الــلازم تعبئته. ويمكن أن يلــزم تحديد أهداف إضافية لضمان حشــد موارد كافية لدعــم جهود التخفيف من حــدة آثار تغير المناخ وجهود التكيف معــه في البلدان النامية، ولدعم المعونة المخصّصة للتجــارة وتوفير المنافع العامة العالمية. وستســتمر الحاجة أيضاً إلى مجمعات صناديق منفصلة للإغاثة في حالات الكوارث ولوجود المعونة الإنسانية.

وينبغــي النظــر في إحــداث تغيرين جوهريــين آخرين. أولهما يســتهدف تحســين التنســيق بين تدفقات المعونة وغيرها من المصادر المحلية والخارجية للتمويل الإنمائي باســتخدام آليات الصناديق الاستئمانية. وثانيهما ينطوي على زيادة استعمال أشكال مبتكرة من الرسوم الدولية ودعم السيولة الدولية للأغراض الإنمائية.

واســتعمال آليــات الصناديق الاســتئمانية لتقديم الدعم لفــرادى البلدان أو مجموعات البلدان لتتســنّى لها زيادة تيسير التناسق بين تمويل المانحين والأولويات القطرية، وضمان التمويل الطويل الأجل وتحقيق التناســق بين تعبئة الموارد الإضافية من المساعدة الإنمائية الرسمية، من ناحية، والأشكال المبتكرة من التمويل الإنمائي، من ناحية أخرى. وسوف يُسهم المانحون الثنائيون والصناديق العالمية القائمة في الصناديق الاستئمانية التي ستنفق الموارد وفقاً للاحتياجات البرنامجية والميزانية للبلدان المتلقية. كما يمكن الســماح للصناديق الاستئمانية بشراء الأوراق المالية الحكومية التي تصدرها البلدان النامية، وذلك لربط المعونة بالجهود المستقبلية التي تُبذل لتعبئة الموارد المحلية. وتوجــد بالفعل خبرة في هــذا المجال، كما توجد حــالات تحوّلت فيهــا التزامات المعونة

المتعدّدة السنوات إلى عمليات لشراء السندات من أجل تمويل الموارد وتنسيقها للحصول على الأدوية المخصّصة لأمراض المناطق الحارة. وبالتالي، يمكن السماح للبلدان المتلقية بأن تودع دورياً وفورات الميزانية المتحققة أثناء فترات الصعود الاقتصادي في صناديق استئمانية لتكون ضماناً من الصدمات الخارجية، وللاعتماد عليها في التصدي للصدمات. وثمة ميزة أخرى لتوحيد موارد المعونة في صندوق استئماني يتمثل في تبسيط ومواءمة الإجراءات، وتحسين الدعم للأهداف والأولويات والاستراتيجيات الوطنية. وهذا التوحيد يمكن أن يمنع آثار الازدواج والتداخل وأن يقلل إلى أدنى حد ممكن من أعباء إدماج المعونة في المؤسسات المتلقية. إلاّ أن هناك حاجة إلى العناية بتصميم آليات للسيطرة على الصناديق الاستئمانية ولإدارتها، لكي لا تتقوّض السيطرة الوطنية. وينبغي ألاّ يكون إعلان التبرعات مشروطاً أو مخصّصاً لأغراض بعينها.

ويمكن أن تقوم أشكال الرسوم الدولية الجديدة (التي من قبيل الرسم الصغير على المعاملات المالية الدولية) بدور متزايد في توفير الموارد لبِنْية جديدة للتمويل الإنمائي. ويمكن توجيه الإيرادات الضريبية الجديدة، عبر صندوق عالمي، إلى صناديق استئمانية قائمة داخل البلدان.

إعادة النظر في القواعد التجارية العالمية

عدم تقيُّد القواعد الراهنة تقيُّداً كافياً بمبدأ العناصر المشتركة وإن كانت متباينة

يعكس المأزق الذي واجهته جولة الدوحة، التي انطلقت عام ٢٠٠١ بهدف وضع قواعد تجارية متعددة الأطراف ذات وجهة إنمائية أوضح، صعوبة إقامة توازن مناسب بين مجموعة مرغوبة من قواعد اللعبة ومبدأ احتواء مختلف القدرات فيما بين البلدان للاشتراك في التجارة اشتراكاً تنافسياً. وقد كان نهج العناصر المشتركة المتباينة جزءًا من عملية تصميم القواعد المتعدّدة الأطراف وتعزيز التعاون الدولي منذ وضع الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات).

ومنذ إنشاء منظمة التجارة العالمية، تحوّل التشديد الرئيسي على وضع قواعد تجارية مشتركة، على النحو المنعكس في تحرير التجارة الحادث على الصعيد العالمي على مدى العقدين الماضيين. وهذا أدى بصورة تدريجية إلى تقييد المجال المتاح للبلدان النامية لاستغلال السياسات التجارية من أجل تعزيز التنمية الاقتصادية.

وقد حدث تقدم في منح البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، قدراً أكبر من نفاذ منتجاتها إلى أسواق البلدان المتقدمة النمو مع إعفائها من الرسوم الجمركية والحصص المفروضة، وذلك بتطبيق مبدأ الدولة الأوْلَى بالرعاية. إلاّ أن ثمة حواجز هامة تقف حتى الآن حائلاً دون نفاذ البلدان النامية إلى الأسواق. كما أن أشكال الدعم للحاصلات الزراعية في البلدان المتقدمة النمو لا تزال كبيرة ومستمرة في تحديد فرص الإنتاج والدخل المتاحة أمام مزارعي البلدان النامية.

إيجاد مجال أكبر أمام السياسات التجارية والصناعية

تجاوزت البلدان التي نجحت في الاندماج في مجال التجارة العالمية على مدى نصف القرن الماضي مراحل حماية التجارة ودعم قطاعات الإنتاج المحلية قبل أن تنفتح على الأسواق العالمية. ولا تترك القواعد التجارية المتعدّدة الأطراف القائمة في الوقت الحالي سوى مجال محدود أمام القادمين الجدد الذين يودّون السير على منوال مَن سبقوهم. وبينما يلزم إحراز مزيد من التقدم لتعزيز إمكانية نفاذ البلدان النامية إلى الأسواق العالمية وتقليل تدابير الدعم الزراعي في البلدان المتقدمة النمو ستلزم إعادة صياغة للقواعد المتعدّدة الأطراف من أجل زيادة المجال المتاح أمام البلدان النامية لبناء قدرتها الإنتاجية والتجارية.

وسيتمثل أحد الإجراءات الرئيسية في إعادة النظر في القواعد الجارية التي تحدّ من استعمال أشكال الدعم لتعزيز التصدير. وينبغي منح البلدان النامية مجالاً أكبر لتطبيق أشكال الدعم هذه كجزء من استراتيجيتها الإنمائية الأعم. وضماناً للاتساق مع نهج العناصر المشتركة المتباينة، ينبغي أن يكون السماح باستخدام أشكال الدعم التي من هذا القبيل مشروطاً لكونها انتقائية حقاً (وليست شاملة) ومؤقتة (لا لأجل غير مُسمّى) ومتصلة بالأداء (وغير خاضعة للمشروطية)، ومتسقة مع خطة العمل الكريم، وأن تكون مراعية للاعتبارات البيئية (انظر أدناه).

ويتمثل إجراء رئيسي ثان في إحداث توسع شديد في مبادرة "المعونة مقابل التجارة". وسوف يحتاج تخصيص الموارد بموجب المبادرة السالفة الذكر إلى مواءمته مواءمة تامة مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وتستهدف مبادرة المعونة مقابل التجارة، بوصفها مبادرة مستقلة في سياق المفاوضات التجارية، تعويض خسارة الإيرادات الإنتاجية والتجارية والحكومية، فضلاً عن تقديم الدعم إلى البلدان النامية عند إقامة هيكل إنتاجي قادر على المنافسة دولياً وخلق طاقة وقدرات تجارية.

التجارة وتغيُّر المناخ

حظي التحدّي المتمثل في تحقيق التناسق بين السياسات التجارية والسياسات المناخية بالاعتراف في الآونة الأخيرة. ونظراً لعدم وجود تدابير علاجية، فمن المحتمل أن تؤدي التجارة الأكثر انفتاحاً إلى زيادة انبعاثات غازات الدفيئة (ومثال ذلك الانبعاثات المتولدة عبر نقل البضائع). وعلى العكس من ذلك، فإن التغير المناخي يؤثر فعلاً على الطاقة الإنتاجية والتجارية لبعض البلدان النامية، بصور تشمل تأثير الكثافة المتزايدة للمخاطر الطبيعية التي تهدد الزراعة والهياكل الأساسية.

وفضلاً عن ذلك، فإن السياسات الوطنية التي تستهدف معالجة التغير المناخي قد تؤثر على الأسعار العالمية وعلى الإنتاج والتجارة وأسباب الرزق في أنحاء أخرى من العالم. وعلى سبيل المثال، فإن صور دعم الأسعار المحلية الهادفة إلى حفز إنتاج الوقود الحيوي في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، قد أثرت على استخدامات الأراضي، وأسهمت في تصاعد الأسعار العالمية للأغذية وتسبّبت في زيادة حالات الفقر في أجزاء كبيرة من العالم النامي.

وبصورة أعم، لا توجد في الوقت الحالي أرضية مستوية يقف عليها الجميع، من حيث قدرة البلدان على تنفيذ سياسات وطنية بشأن التغير المناخي من شأنها أن تنجم عنها تأثيرات على القدرة على التنافس على الصعيد الدولي. وعلى سبيل المثال، فإن البلدان التي تفتقد الموارد وإمكانية الحصول بتكلفة معقولة على تكنولوجيات تستخدم الكربون بكفاءة تعاني من عجز تنافسي بالمقارنة بالبلدان التي يمكنها تقديم الدعم للصناعات في تلبية أهداف التخفيف من آثار التغير المناخي، بوسائل تشمل فرض رسوم على أساس المحتوى الكربوني للمنتجات المستوردة من بلدان لا تبذل جهوداً مماثلة من أجل التخفيف من آثار التغير المناخي. وبهذه الطريقة، سوف تُستخدم الصلات بين المناخ والتجارة كأساس للحمائية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن القواعد التجارية المتعدّدة الأطراف القائمة حالياً تشكّل عوائق تحول دون نقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية. ومثل هذه العقبات تزيد أيضاً من تكلفة تطوير الصناعات التي تستخدم التكنولوجيات الخضراء (المراعية للاعتبارات البيئية). كما تمثل العناصر المتضاربة في قواعد منظمة التجارة العالمية والاتفاقات البيئية المتعدّدة الأطراف، ومن بينها اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ [٢]، مصدراً لتوترات عديدة.

[٢] مجموعة المعاهدات، الأمم المتحدة، المجلد ١٧٧١، العدد ٣٠٨٢٢.

تخضير التجارة العالمية وإمكانية الحصول على التكنولوجيا

ستتمثل أولوية أُولَى لتحقيق المزيد من التماسك بين السياسات التجارية والسياسات المناخية في إلغاء التضارب بين قواعد التجارة المتعدّدة الأطراف والاتفاقات البيئية المتعدّدة الأطراف. وسيكون هذا الأمر أكثر إلحاحاً فيما يتعلق بمعالجة خطر التغير المناخي. وينبغي إيلاء الأهداف المناخية مكانة تسمو على ما عداها عند المواءمة بين اتفاق مناخي متعدّد الأطراف وقواعد التجارة المتعدّدة الأطراف، نظراً لأن استدامة الرفاه المادي محكوم بالأحوال المناخية. كما ينبغي أن تكون المواءمة متسقة مع مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة، ذلك المبدأ الذي تستند إليه الاتفاقات المناخية المتعدّدة الأطراف.

وفي مجال أشكال الدعم والتعريفات الجمركية والمعايير البيئية يلزم اتخاذ إجراء لمنع تدابير التكيف الحدودية المتصلة بالمناخ من التحول إلى أساس للحمائية وتشويه مبدأ الأرضية المتساوية للجميع في ممارسة العلاقات التجارية المنصفة.

وستلزم إعادة النظر في اتفاق الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية [٣] للسماح بنقل التكنولوجيات إلى البلدان النامية بتكلفة معقولة لتمكينها من التكيف مع أساليب الإنتاج ذات الكفاءة في العمل بمحتوى كربوني منخفض والكفاءة الطاقية. ولموالاة ضمان تكافؤ الفرص في مجال السياسات الداعمة للإنتاج المراعي للاعتبارات البيئية، سيتعين وضع مخططات تعويضية تشمل التكاليف المتزايدة اللازمة للأخذ بالتكنولوجيات الأنظف في البلدان النامية.

التنسيق الضريبي وسلاسل الأنشطة العالمية المولّدة للقيمة

دفعت هيمنة السلاسل العالمية المولّدة للقيمة في مجال التصنيع والتجارة الدوليين حكومات البلدان النامية إلى توفير حوافز ضريبية وحوافز أخرى للشركات المتعدّدة الجنسيات لكي تجتذب الاستثمار الأجنبي وتتمكن من النفاذ إلى هذه السلاسل. وفي غالب الأحيان، هناك نزوع إلى خوض منافسة في مجال الحوافز الضريبية تقوم على تحقيق المصلحة على حساب الجار، ممّا يؤدي إلى سباق نحو القاع. إلاّ أن الحوافز الضريبية ليست المحرك الرئيسي لما تتخذه الشركات الدولية من قرارات بشأن مواقع الإنتاج. ونتيجة لذلك، تخسر الحكومات عادة قدراً كبيراً من الإيرادات الضريبية.

---

[٣] انظر: *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994 (GATT secretariat publication, Sales No. GATT/1994-7).*

ومـن الممكن أن يمنع تعزيـز التعاون الضريبي الدولي مثـل هذا التنافس الضريبـي. كمـا يُفترض أن يقلّل التعـاون الضريبي من نطاق ممارسـة الشركات عبر الوطنية للتسعير التحويلي الذي تجريه الشركات عبر الوطنية من أجل التهرب الضريبي، بتقييم المعامـلات الجارية داخل الشركة بحيث يتسـنى إدراج الأرباح الأكبر باعتبارها أرباحاً محقّقة في أماكن تسـود فيها أدنى المعدلات الضريبية. ويمكن أن يسفر التعاون الضريبي الدولي عن موارد إضافية معتبرة تُخصّص للتنمية، يُحتمل أن تزيد بدرجة ما عن المستوى الحالي للتدفقات السنوية من المساعدات الإنمائية.

الاتفاقات التجارية الإقليمية مقابل الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف

تمثـل الفروق بين أُطر العمل التجاري المتعـدّدة الأطراف، من ناحية، وتكاثر اتفاقات الشراكـة الاقتصادية واتفاقات التجـارة الحرة الثنائية والإقليميـة، من ناحية أخرى، مصـدراً آخر من مصادر عدم اتسـاق السياسـات العامة. ونتيجة لذلـك، يلزم تقوية النظـام المتعـدد الأطراف فيمـا يتعلق باتفاقـات التجـارة الحرة واتفاقـات الشراكة الاقتصادية. وفي الوقت نفسه، سيلزم تقوية القدرة التفاوضية للبلدان النامية المنضمة إلى هاتين الفئتين من الاتفاقات. ولا تزال المساعدات التقنية المتصلة بالتجارة غير وافية بالغـرض ويلزم التوسـع فيها بدرجة أكـبر. وفي منظمة التجـارة العالمية أيضاً، حيث تتساوى البلدان، لا تملك كل البلدان الأعضاء القدرة على الاشتراك في المفاوضات بأفرقة مكتملـة. ويلزم تقديم المسـاعدة إلى البلـدان التي لا تكفي مواردها لجمع واسـتغلال المعلومات اللازمة لاشـتراكها في الأنشـطة المتصلة بمنظمة التجارة العالمية.

إعادة تحديد مركز اهتمام منظمة التجارة العالمية

ظهر مع إنشـاء منظمـة التجارة العالمية نظـام الإنفاذ الدولي الأول في مجال الشـؤون الاقتصادية. وتجيز آلية تسـوية المنازعات التابعة لتلك المنظمة الانتقام بواسطة تدابير تجاريـة. وهي تشـمل أيضاً انتشـاراً ملحوظـاً لتخصّصات متعددة الأطراف تشـمل مجموعة متنوعة ممّا يُسـمّى المسائل المتصلة بالتجارة الخاضعة لهذا السلاح القانوني من أسـلحة الإنفاذ. ومعظم هذه المسـائل المتصلة بالتجارة — لا سـيما حقوق الملكية الفكرية، وتدابير الاسـتثمار، والاتجار بالخدمات (لا سـيما الخدمـات المالية) — هي مسـائل تحظـى بقـدر كبير مـن الاهتمام المبـاشر للبلـدان المتقدمة النمـو. وقد ألقت

المفاوضات الشاقة التي تناولت المسائل المتصلة بالتجارة بعبئها على آلية صنع القرار في منظمة التجارة العالمية وأدت في الواقع إلى توسيع نطاق جدول أعمالها ومدت نطاقه إلى مجالات ربما كان من الأنسب دخولها في نطاق اختصاص وكالات أخرى.

وربما يقتضي تماسك الحوكمة العالمية إعادة النظر في نطاق اختصاصات منظمة التجارة العالمية. وعلى سبيل المثال، فقد أبرزت الأزمة المالية الحاجة الملحّة إلى تنظيم مالي دولي أفضل وآليات أفضل تستخدمها البلدان لإدارة تدفّقات رأس المال. وهذه الاحتياجات التنظيمية تخلق توترات مع الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات [٤] الذي يهدف إلى تيسير تدفّقات الخدمات المالية العابرة للحدود (الطريقتان ١ و٢). وأوجه عدم الاتساق التي من هذا القبيل يمكن تجنّبها لتحديد القواعد المتعدّدة الأطراف المتعلقة بالاتجار في الخدمات المالية كجزء من إطار تنظيمي مالي دولي أُدخلت عليه الإصلاحات وترعاه هيئة متخصّصة (انظر أدناه). وبالمثل، يمكن أن يبرر تعقُّد الاحتياجات التنظيمية المتعلقة بتحرك البشر عبر الحدود النظر في إطار منفصل متعدد الأطراف للممارسات القنصلية وقوانين الهجرة من أجل إنشاء نظام شفاف وغير تمييزي لهجرة البشر الذين يودّون التحرك عبر الحدود بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة.

جعل آليات فضّ المنازعات أكثر إنصافاً

من المتعين جعل آليات الإنفاذ المخصّصة للالتزامات التجارية أكثر اتساماً بطابع الإنصاف. ولا تزال هناك نقاط ضعف خطيرة في كل مرحلة من مراحل عملية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية. ونظراً للتكلفة الضخمة، ترتدع الدول الأكثر فقراً عن طرح قضاياها في إطار هذه العملية. والعقاب هو الجزاء الممكن الوحيد. ونظراً لأن جميع الجزاءات الاقتصادية تفرض تكلفة باهظة على المدعي فإن قدرة البلد الفقير على فرض الجزاءات على البلد الغني أكثر محدودية من قدرة البلد الغني الذي يسعى إلى فرض الجزاءات على بلد فقير. وضمان السلامة القانونية لعملية منظمة التجارة العالمية وآلية إنفاذها في الأجل الطويل يتطلب التصدّي لأوجه التحيّز القائمة. ففي مجال التقاضي المحلي، تُستخدم المعونة القانونية لتزويد الفقراء بإمكانية أفضل للوصول إلى العدالة التي تتكلف الشيء الكثير: فالطرف المتضرّر تمنحه المحكمة التكاليف بينما تعفي الجزاءات المنظمة مركزياً الطرف المتضرّر من تحمُّل كافة تكاليف معاقبة المنتهِك.

[٤] المرجع نفسه.

وقياساً على ذلك، فإن إدراج آليات التعويض في عملية تسوية المنازعات بمنظمة التجارة العالمية يمكن أن تضفي مزيداً من العدالة على إنفاذ القواعد التجارية المتعدّدة الأطراف.

إصلاح النظام المالي الدولي

قامت أوجُه الضعف الرئيسية في النظام المالي الدولي بدور رئيسي في الأزمة الاقتصادية العالمية الجارية. فقد دعَّم إنهاء التحكم المالي ورفع الضوابط الرأسمالية في معظم البلدان زيادة التكامل المالي العالمي في أثناء تسعينات القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. كما أدى ذلك إلى تيسير انتقال الابتكار المالي إلى مجال المشتقات المعقدة الجديدة وإلى زيادة ابتعاد الصكوك المالية عن الأصول الأقرب إلى الطابع الحقيقي المنتج. وكان هذا بمثابة وقود للتوسع السريع في تحرّكات رأس المال القصير الأجل. كما أن الأسواق المالية أصبحت بصورة مطردة متشابكة مع أسواق التأمين والسلع الأساسية والعقارات عن طريق صكوك معقّدة يمكن التعامل فيها على الصعيد الدولي بسهولة. وإلى حد بعيد، توسعت عملية "هيمنة الصناعة المالية" بحيث خرجت عن سيطرة القائمين بالتنظيم. وبالإضافة إلى تعزيز الوهم بتنويع الأصول، عزز النظام الإفراط في المخاطرة وفقاعات تضخم الأصول التي كانت دافعاً لما ثبت أنه نمط غير مستدام من النمو الاقتصادي العالمي. كما كان التوسع المالي غير الخاضع للضوابط بمثابة وقود لتقلّب تدفقات رأس المال الدورية المنحى والمضاربة في أسواق السلع الأساسية. وأدى ذلك دوراً ما في أزمتي الوقود والغذاء.

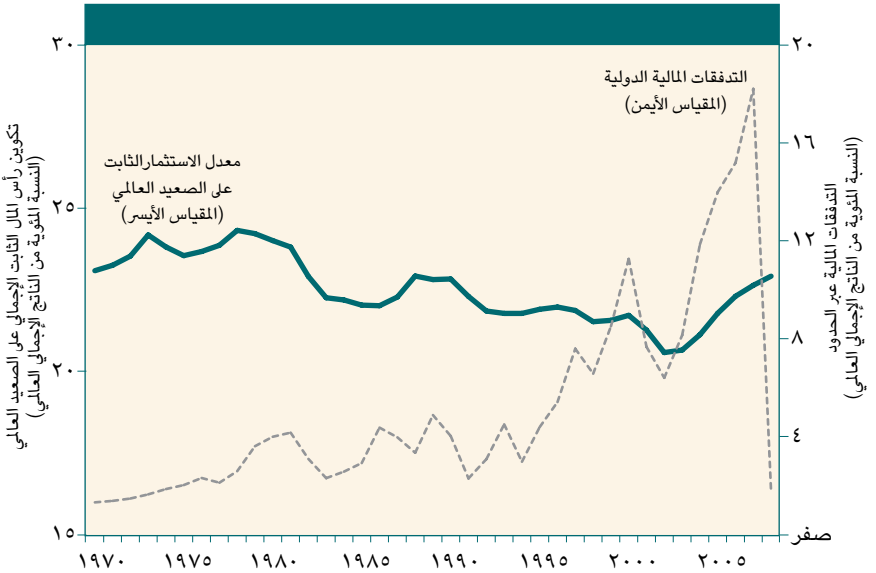
والوظيفة المركزية لأيّ نظام مالي هي التوسط بكفاءة بين المدخرين والمستثمرين وتوفير تمويل طويل الأجل بغية الاستثمار يتّسم بالموثوقية والكفاية. ومن الواضح أن النمو المالي في العقود الأخيرة قد ضل طريقه وهو يؤدي هذه الوظيفة. فقد ركد معدل الاستثمار (الإنتاجي) في معظم أنحاء العالم، على الرغم من النمو الانفجاري في التمويل (الشكل ٥). ومنحت زيادة الحراك الرأسمالي للبلدان النامية إمكانية أكبر للحصول على الموارد المالية، ولكنها أيضاً جعلت إدارة السياسة الاقتصادية الكلية مهمة أكثر تحدياً بسبب طبيعة التدفقات المالية المتقلبة، المتراوحة بين الرفاه والإفلاس، في الأسواق غير الخاضعة للتنظيم.

وفي عالم اليوم المتسم بازدياد الترابط الاقتصادي والسياسي، ينطوي تحقيق النمو المستدام العاجل العريض القاعدة في مجالي العمالة والدخل على تحديات سياسة عامة أشدّ تعقيداً ممّا عُرف في الماضي. ولم تشمل الترتيبات المتعدّدة الأطراف

المصمّمــة في بريتون وودز نظامــاً عالمياً لتحركات رأس المال، لأنه كان متوقّعاً أن يكون الحِراك الرأسمالي محدوداً. إلاّ أن مثل هذا النظام لم يظهر إلى الوجود، حتى بعد انهيار تلــك الترتيبات ورغــم الطفرة في تدفقات رأس المال الخاص. ومــن الواضح أن الحاجة تســتدعي تجديداً لنظام بريتون وودز لمســاعدة كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان الناميــة عــلى تخفيف الآثــار الضارة المترتبــة على تدفقات رأس المال وأســعار الســلع الاستهلاكية المتقلبة.

الشكل ٥

نمو مالي سريع مع وجود استثمار ثابت راكد، ١٩٧٠ – ٢٠٠٨



المصدر: إدارة الشــؤون الاقتصادية والاجتماعيــة التابعــة للأمانــة العامــة للأمــم المتحدة، استناداً إلى الشعبــة الإحصائية للأمــم المتحــدة (National Accounts Main Aggregates)؛ وصندوق النقد الدولي، "الإحصاءات المالية الدولية".

تعزيز التعاون المالي الدولي

هنــاك عدد مــن الخيارات متاح لإنشــاء نظام مالي أكثر اســتقراراً وبيئــة أفضل للنمو المستدام. وبعض الخيارات عولج باعتباره جزءًا من أوجُه التصدّي للأزمة العالمية التي حدثــت في فترة الســنتين ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، ولكن من المرجّح أن تكــون هناك حاجة إلى اعتمادها جميعاً، وفي نفس الوقت، لتحقيق النتيجة المرجوّة.

أولهـا هو الحاجة إلى تحسـين التنظيم المالي الـدولي للقضاء على المخاطرة المفرطـة وتقلُّب التدفقات الرأسـمالية، بوسـائل تشـمل ضوابط رأسـمالية مناسـبة وإصلاحـات تنظيميـة كلية حصيفـة تفرض انحيـازات لمواجهة التقلبـات الدورية في القواعد المخصّصة للاحتياجات من الاحتياطي وتقديم ما يلزم لمعالجة خسارة القروض.

وثانيهـا الحاجـة إلى تعزيـز التنسـيق الضريبي الـدولي وإزالـة السرية المصرفية، لأجل الإصلاحات التنظيمية والإشرافية المالية الشاملة، سعياً إلى ضمان امتداد الرقابـة على المراكـز المصرفية الخارجية غـير الخاضعة للتنظيم التـي تعمل في الوقت الحالي باعتبارها ملاذات ضريبية آمنة.

وثالثهـا وجـود حاجة، مع وضـع نُظم جديـدة ذات طابـع تنظيمي، إلى تنقيح جوهـري لآليات التمويل التعويضي القائمة التي تسـتهدف التصدي للصدمات الخارجية. وينبغي لهذه التنقيحات أن تكفل توافر السيولة الدولية بشكل أوفى وتيسير الحصول على هذه السـيولة، لا سـيما للبلدان النامية، بتعديل أحكام الحصول على مثل هذه الموارد تمشياً مع الإصلاحات القريبة العهد الحادثة في مرافق صندوق النقد الدولي الائتمانيـة ولكن مع تيسـير زيادة إمكانية الحصول عليها، لا سـيما للبلدان المنخفضة الدخل، عن طريق الربط بالاسـتراتيجيات الإنمائية الوطنيـة وطرائق المعونة الجديدة، على النحو المقترح أعلاه.

ورابعهـا هو الحاجـة إلى إعادة النظر في الرقابة المتعـدّدة الأطراف بحيث تشـمل في مجال اختصاصها كافة النتائج الدولية غير المباشرة المترتبة على السياسـات الاقتصاديـة الوطنيـة. والرقابـة لمنع الأزمـات وضمان الاسـتقرار المـالي العالمي تظل مسؤولية رئيسية من مسؤوليات صندوق النقد الدولي الذي ركز جهوده على الاستقرار الخارجي وتقييم أسعار الصرف. ولم يبرهن على فعاليته في منع الأزمة العالمية الأخيرة، وهـذا يرجـع جزئياً إلى عـدم تمييز الآلية الموجـودة بين البلدان من حيـث تأثيرها على الاسـتقرار العام، أي أن الرقابة لم تكن أشـد على البلدان التي تصدر عملات احتياطية رئيسية. وينبغي أن يكون هذا التفريق جزءًا أساسياً من الرقابة؛ ولكن ربما كان الأهم من ذلك ضرورة تضمينه في آلية معزّزة ذات طابع مؤسسي تهدف إلى تنسيق سياسات الاقتصـاد الكلي عـلى الصعيد الدولي. وكمـا أوضحت الأزمة، فإن مثل هـذه الآلية لازم لتخفيف حدة التحوّلات الشديدة في دورة المعاملات العالمية ومعالجة مشكلة الاختلالات الماليـة العالمية. وينبغي أن يتحوّل وعد مجموعة الدول العشرين الخاص بإنشـاء إطار لتوليد نمو اقتصادي عالمي قوي مسـتدام متوازن إلى أمر واقع، ومن الضروري تفعيله على وجه السرعة. إلاّ أنه بينما سيحتاج الاقتصاد العالمي إلى سنوات عديدة لكي يستعيد

توازنه بشـكل مسـتدام لا يمكن أن يُترك تنفيذ مثل هذا الإطار العملي للمشـاورات غير الرسـمية على مسـتوى مجموعة العشرين. فهو سـيحتاج إلى ترسـيخ مناسب في إطار نظام متعدد الأطراف وإلى إنشـاء آليات إنفاذ تجعل تنسـيق السياسـات العامة شـيئاً فعّالاً وخاضعاً للمساءلة.

وخامسـها إمكان إنشـاء نظام عالمي جديد للاحتياطيات لا يعتمد بعد الآن عـلى دولار الولايـات المتحدة بوصفـه العملة الاحتياطية الرئيسـية الوحيـدة. فقد أثبت الدولار أنه ليس مخزناً مسـتقراً للقيمة، وهذا شرط أساسي للعملة الاحتياطية المستقرة. وعـلى الرغم من ذلك فـإن كثيراً من البلدان النامية، المدفوعـة جزئياً باحتياجات التأمين الذاتي ضد التقلب في أسـواق السـلع الأساسية وضد تدفقات رأس المال، قد راكمت قدراً هائلاً من هذه الاحتياطيات في سنوات العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وبالتالي، تلزم إقامة نظام جديد. وينبغي لهذا النظام أن يسمح بتجميع أفضل للاحتياطيات على الصعيدين الإقليمي والدولي، وينبغي ألاّ يستند إلى عملة وحيدة أو إلى عدة عملات وطنية، بل ينبغي أن يسـمح بانطلاق السـيولة الدولية (التي من قبيل حقوق السحب الخاصة) لإنشاء نظام مالي عالمي أكثر استقراراً. ومثل هذه الانطلاقات للسيولة المالية يمكن أيضاً أن تسند تمويل الاستثمار في التنمية المستدامة الطويلة الأجل، على النحو المقترح أعلاه.

إصلاح الحوكمة في البِنْية المالية الدولية

لـن يُكتب النجاح لأيّ من هذه الإصلاحات إذا لم تجر معالجة العجز الديمقراطي الذي يقـوّض مصداقية مؤسسـات بريتون وودز. ولا بد من إصـلاح هيكل حوكمة صندوق النقـد الـدولي والبنك الدولي بحيث يعكس على نحو مناسـب التغيـرات التي حدثت في أوزان الجهـات الفاعلـة في الاقتصـاد العالمي، ولكـي يصبح أكثر اسـتجابة للتحديات الراهنـة والمقبلة، ممّـا يعزّز مشروعية هاتين المؤسسـتين وفاعليتهمـا. ومن المهم عدم الاكتفـاء بإعـادة التوازن للقـدرة التصويتية في هاتين المؤسسـتين، بل إعادة تشـكيل وظائفهما بصورة جوهريـة وتزويدهما بالموارد اللازمة لتمكينهما من القيام على نحو فعّال بضمان الاستقرار المالي العالمي، وتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي، وتوفير التمويل الإنمائي الكافي الطويل الأجل.

وتدعـو الحاجة إلى إنشـاء وكالة جديدة متعددة الأطـراف لتنفيذ القواعد التي سـتوضع للتنظيم والإشراف الماليين الدوليين الأفضل والأكثر شـمولاً. فالمؤسسات القائمة، التي من قبيل لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي ومجلس الاسـتقرار الماليين مؤسسـات شـديدة المحدودية من حيث نطاق وظائفها وأدواتها، كما تفتقر إلى التمثيل

الكافي. وسيلزم أيضاً للسلطة المالية الجديدة المتعدّدة الأطراف أن تكفل التماسك بين الإطار التنظيمي المالي العالمي والقواعد التجارية المتعدّدة الأطراف.

هل من الممكن أن تكون العولمة منصفة ومستدامة؟

أُنشئت المجموعة الحالية من المؤسسات والقواعد المخصّصة لإدارة الاقتصاد العالمي قبل ٦٠ سنة، مع تأسيس الأمم المتحدة وإنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومجموعة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (غات). ومنذ ذلك الحين شهد العالم تغيرات كبرى، وعلى العكس من ذلك، فإن مؤسسات الحوكمة العالمية لم تشهد تغيراً يُذكر أو تكيفت مع المتغيرات ببطء. وأصبحت الاقتصادات الوطنية أكثر ترابطاً من ذي قبل من خلال التجارة، والاستثمار، والتمويل، والهجرة الدولية، والثورات التكنولوجية في مجالي النقل والاتصالات.

ومن الواضح أن النتائج الإنمائية في القرن الحادي والعشرين ستتشكّل، إلى حد كبير، بفعل السياق الدولي. وواضح أيضاً أن أوجُه عدم المساواة، من الناحية الرسمية ومن ناحية الممارسات في القواعد الأساسية الفعّالة في شتى أجزاء الاقتصاد العالمي تحدّ دون موجب من الحيّز السياسي العام الضروري لتعزيز التنمية. وتدعو دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم هذا العام إلى القضاء على أوجُه عدم الاتساق في عملية وضع القواعد المتعدّدة الأطراف المتصلة بمختلف المجالات وبالأهداف الدولية مقابل الأهداف الوطنية. وهذا يمكن تحقيقه عن طريق التقدم في تحقيق الإجراءات الرئيسية التالية:

- تمكين السلطات الوطنية من استعمال طائفة من السياسات الإنمائية أكبر كثيراً من طائفة السياسات المنفذة في العقدين الماضيين، عن طريق إصلاح آليات المعونة وقواعد التجارة الدولية والنُظم المالية؛
- التوسّع الشديد في حصول البلدان النامية على التكنولوجيا على نحو يمكن مقارنته بالحصول على إمكانية الاتجار الدولي في السلع؛
- إنشاء نُظم عادلة قابلة للتنبؤ والمقارنة تُستخدم للتنظيم وتهدف إلى تيسير التحرك الدولي للعمال ورؤوس الأموال على السواء؛

- إضفاء الطابع المؤسسي على تنسيق الاقتصاد الكلي لمواجهة التقلبات الدورية، عن طريق إصلاحات في آليات الرقابة ونظام المدفوعات والاحتياطيات العالمي؛
- تحقيق التنسيق الفعّال في التنظيم المالي والتعاون الضريبي، الأمر الذي سيتطلب التخلي عن التنافس الحكومي الضار لاجتذاب تدفقات الاستثمار الأجنبي، وهو التنافس الذي حدث على مدار سنوات؛
- تجنّب خطر تغير المناخ عن طريق إجراء منسّق على الصعيد العالمي يقتضي عمليات تكيّف بفضل بُنَى المعونة والتجارة والتمويل، في مجال وضع القواعد وتحديد الأولويات، بحيث يتحقق تلاحمها مع الأهداف الإنمائية المستدامة العالمية.

وتنظيم قواعد اللعبة توصلاً إلى تنمية عالمية مستدامة منصفة أمر ضروري، وإن كان غير كاف، لأن التنظيم يتعلق أيضاً بالجهات الفاعلة. وتوفير المزيد من الوقت والموارد والمجال السياسي للبلدان النامية التي تعاني من ظروف أوّلية بائسة لازم لكي تصبح شريكاً كاملاً أمر لا يعتبر عملاً خيرياً أو عملاً دالاً على حسن نوايا الأقوياء، بل يعتبر ضرورة حتمية لتحقيق الهدف المشترك المتمثل في توسيع نطاق التجارة الدولية. وسيلزم تطبيق مبدأ الحقوق والالتزامات المشتركة وإن كانت متباينة، الذي تحدد بوصفه دالة على مستوى التنمية وسيلزم تطبيقه في الواقع وتضمينه في منظومة من القواعد الواضحة.

وإعادة تشكيل القواعد أمر قوله أسهل من فعله. وستحتاج الجهات الفاعلة إلى الاتفاق على أهداف التنمية المستدامة العالمية المشتركة المتعين السعي إليها، وستحتاج إلى إقناعها بأن التعاون سيأتي بفوائد صافية للجميع، فوائد تخدم الأجيال الحاضرة والمقبلة. إلاّ أنه في إطار أيّ مخطط للتعاون الدولي يمكن تصور المنافع الصافية بأنها منافع ليست متكافئة بالنسبة للجميع؛ وأيّ انعدام متوقّع للمساواة في النتائج قد يعرقل التوصّل إلى حلول عالمية فعّالة. ونظراً للفروق في مستويات المعيشة، وبالتالي في القدرة على الدفع، يُتوقّع من بعض البلدان أن تتحمّل حصصاً أكبر من التكاليف الإجمالية اللازمة لتوفير المنافع العامة العالمية، ممّا قد يضعف دوافعها للتعاون في توفير هذه الحصص. ومن ثم، فإنه فيما يتعلق بوضع الاتفاقات المتعدّدة الأطراف سيكون نمط تقاسم الأعباء المقترح هاماً بقدر أهمية مدى الفوائد التي تجلبها المنافع العامة.

ويجب على المجتمع الدولي أن يواجه حقيقة رئيسية ألا وهي أن التنمية غير المتساوية التي جلبتها العولمة حتى الآن لم تكن مستدامة من الناحية الاقتصادية أو من الناحية البيئية، بل ولم تكن ممكنة من الناحية السياسية. ومع الوقت باتت البلدان النامية أكثر أهمية وأفضل اندماجاً في الاقتصاد العالمي، وخلفت الأزمة العالمية آثاراً عميقة وعواقب أكثر جسامة بالنسبة للتنمية.

وبينما تبرز الأزمة الراهنة فحسب المخاطر الحاضرة دوماً المرتبطة باندماج الاقتصادات الوطنية اندماجاً شديداً في الاقتصاد العالمي لا تتعلق المسألة كثيراً بالتراجع عن العولمة، رغم أن الأزمة الجارية بأبعادها الكمية تفرض مثل هذا الاتجاه، بقدر تعلقها بإعادة تشكيل منطقية بعملية العولمة. والوسائل المقترحة لتنظيم ما يوجد من بُنَى مخصّصة للمعونة والتجارة والتمويل تهدف إلى التغلب على أوجُه النقص الراهنة. وبالمثل، فإن من المهم التغلب على أوجُه النقص المؤسسية، والعلل الكامنة في عملية صنع القرار الراهنة بالمنظمات الرئيسية المسؤولة عن الحوكمة الاقتصادية العالمية، التي من قبيل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومن الأهمية أيضاً بمكان القضاء على أوجُه عدم المساواة فيما يتعلق بإمكانية الاشتراك في منظمات أخرى من قبيل منظمة التجارة العالمية.

وهناك حاجة إلى تعزيز التنسيق العالمي لعملية صنع القرار الاقتصادي بهدف تقليل عدد حالات التضارب بين القواعد المتعلقة بالتجارة والمعونة والدَيْن والتمويل والهجرة والاستدامة البيئية والمسائل الإنمائية الأخرى. وفي الوقت الحاضر، لا توجد وكالة دولية تعنى بشكل منهجي بمسألتي التماسك والاتساق في عملية وضع القواعد المتعدّدة الأطراف. وعلى الرغم من التقدم في عام ١٩٩٥ باقتراح لإصلاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة لكي يمارس هذا الدور الحاسم، لم يلق ذلك الاقتراح حينذاك سوى قدر متواضع من التأييد.

وقد قدّمت الأزمة العالمية دليلاً موجعاً يكشف ضعف النظام الراهن. وتتطلب مسألتا تغيُّر المناخ والتغير الديمغرافي تماسكاً أكثر من ذلك فيما بين مجالات الحوكمة العالمية وبين عمليات صنع القرار على الصعيدين العالمي والوطني. ومهما كان شكل المؤسسة التي ستُقام لتحقيق التنسيق الدولي القائم على التشارك في المبادئ وشفافية الآليات فإن إنشاءها يُعدّ أمراً ملحّاً أكثر من أيّ وقت مضى على الإطلاق.

يمكن الاطلاع على الوثيقة بأكملها على الموقع:
http://www.un.org/esa/policy/wess/index.html؛
المنشورات ذات الصلة متاحة أيضاً من:
www.un.org/esa/policy/publications/publications.htm.

طُبع في الأمم المتحدة، نيويورك
10-33537—June 2010—100