

Distr.: General  
26 June 2001  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون  
البند ١٠١ من جدول الأعمال  
النظر على صعيد حكومي دولي رفيع المستوى  
في موضوع تمويل التنمية

رسالة مؤرخة ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠١ موجهة من الأمين العام إلى رئيس  
الجمعية العامة

في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ عينت فريقاً للتوصية باستراتيجيات لتعبئة الموارد اللازمة للتعجيل بالنمو المنصف والمستدام في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وللوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة للألفية بشأن الفقر والتنمية. وقد طلبت إلى السيد إرنستو سيديو، الرئيس السابق للمكسيك، أن يرأس الفريق. وضم أيضاً الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية كلا من السيد عبد اللطيف ي. الحمد، والسيد دافيد براير، والسيدة ماري تشينري - هسه، والسيد جاك ديلور، والسيدة ريكا غرينسبان، والسيد ألكساندر ي. ليفشيتس، والسيد عبد المجيد عثمان، والسيد روبرت روين، والسيد مانموهان سينغ، والسيد ماسايوشي سون.

ويسعدني أن أحيل إليكم تقرير الفريق. وسيكون من دواعي امتناني أن تتفضلوا بإطلاع الدول الأعضاء عليه. وإنني أعرب عن ترحيبي بما يمثله من مساهمة قيمة في عملية تمويل التنمية. فهو عمل راسخ، وينطوي على عدد من المقترحات المبتكرة. وإنني أحث الدول الأعضاء على إمعان النظر في توصيات الفريق في اللجنة التحضيرية للمؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية وفي المؤتمر نفسه، الذي سيعقد في مونتيري، بالمكسيك، في الفترة من ١٨ إلى ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢.

وفي الختام، أود أن أعرب عن خالص تقديري للسيد سيديو ولأعضاء الفريق لما أولوه لهذه المهمة من زخم واقتدار، وما بذلوه فيها من جهد عظيم.

(توقيع) كوفي ع. عنان

## موجز تنفيذي لتقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية

لقد شهد العالم خلال نصف القرن الماضي معدلات للتنمية البشرية والاقتصادية أسرع مما شهدته خلال أي فترة سابقة مماثلة في التاريخ. ففي كل مكان تقريباً، ارتفعت معدلات معرفة القراءة والكتابة، وانخفضت معدلات وفيات الرضع، كما أصبح الناس أطول عمراً. ولكن بعض التحديات الحقيقية بالفعل لا تزال قائمة. فهناك ما يربو على خمس سكان العالم لا يزالون يعيشون في حالة من الفقر المدقع (أقل من دولار واحد يومياً)، ونحو نصف سكان العالم يعيشون تحت مستوى دولارين يومياً والذي يعد بالكاد معدلاً أكثر سخاءً. ولا يزال ربع سكان البلدان النامية أميين. ومن بين سكان البلدان المنخفضة الدخل البالغ عددهم ٢,٥ بليون نسمة لا يزال معدل وفيات الرضع أكثر من ١٠٠ لكل ١٠٠٠ مولود حي، بالمقارنة مع مجرد ٦ لكل ١٠٠٠ مولود حي بين سكان البلدان المرتفعة الدخل البالغة عددهم ٩٠٠ مليون نسمة. ولا يزال معدل الأمية ٤٠ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل. أما معدل نمو السكان فلا يزال مرتفعاً وإن كان بطيئاً.

ومما يؤسف له أن تزايد الاستقطاب بين الذين يملكون والذين لا يملكون أصبح إحدى السمات التي تميز عالمنا. ولقد أصبح عكس مسار هذا الاتجاه الباعث على الخجل يمثل التحدي الأخلاقي والإنساني الأبرز في عصرنا. وبالنسبة لعالم الأغنياء، فإن مصالحهم الذاتية الأساسية هي أيضاً عرضة للخطر. ففي دنيا القرية العالمية، سرعان ما سيشكل فقر بلدان ما مشكلة بالنسبة لبلدان أخرى: من قبيل عدم توفر الأسواق لمنتجاتها، والمهجرة غير القانونية، والتلوث، والأمراض المعدية، وعدم الأمن، والتعصب، والإرهاب.

وهناك العديد من الدلائل الباعثة على الأمل بأن المجتمع الدولي بدأ يقر بهذا الواقع. ففي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، اختتمت الجمعية العامة للأمم المتحدة بخطوة تاريخية تمثلت في اعتماد إعلان الأمم المتحدة للألفية. ففي ذلك الإعلان التزمت حكومات البلدان بصورة جماعية بالعمل على تحرير العالم من ربقة الفقر المدقع. وتحقيقاً لهذه الغاية، أيد الإعلان الأهداف الإنمائية الدولية التالية لعام ٢٠١٥: أن تخفض إلى النصف نسبة السكان الذين يعيشون في حالة من الفقر المدقع، والذين يعانون من الجوع، والسكان الذين لا يستطيعون الحصول على المياه الصالحة للشرب؛ وبلوغ مرحلة تعميم التعليم الابتدائي وتحقيق المساواة في التعليم لكل من البنين والبنات؛ وخفض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع ومعدل وفيات الأطفال دون سنة الخامسة بمقدار الثلثين؛ ووقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وتحقيق الانحسار في معدلاته، وتقديم المساعدة الخاصة إلى يتامى الإيدز؛ وتحسين حياة ١٠٠ مليون من سكان الأحياء الفقيرة.

وعلى عكس الكثير من التعهدات السابقة، أبرز إعلان الأمم المتحدة للألفية أيضا مهمة تعبئة الموارد المالية اللازمة من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية الدولية وللقيام، بصورة أعم، بتمويل عملية التنمية في البلدان النامية. وسيكون المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، المقرر عقده في آذار/مارس ٢٠٠٢، بمثابة حدث رئيسي للاتفاق على استراتيجية لتعبئة الموارد بصورة أفضل.

### القضايا الرئيسية

**تعبئة الموارد المحلية -** تقع على عاتق البلدان النامية نفسها المسؤولية الرئيسية عن تحقيق النمو والتنمية المنصفة. وتنطوي هذه المسؤولية على تهيئة الظروف التي تتيح تأمين الموارد المالية اللازمة للاستثمار. ومن شأن الإجراءات التي يتخذها راسمو السياسات المحلية أن تلعب دورا كبيرا في تحديد حالة الحكم، وسياسات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي، والمالية العامة، وحالة النظام المالي، وغير ذلك من العناصر الأساسية التي تشكل البيئة الاقتصادية للبلد. ومن العوامل الحاسمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأخذ بسياسة ضريبية سليمة، والإنفاق الاجتماعي بصورة تتسم بالمسؤولية، وتوفير نظام مالي يتسم بحسن الأداء والقدرة على المنافسة. وأخيرا فإنه من الضروري توفر خطة جيدة للمعاشات التقاعدية. ولكي تحقق أي خطة محددة لسداد الاشتراكات أثرها الاجتماعي الأعظم ينبغي أن تُستكمل بخطة تمولها الضرائب، لتوفير حد أدنى من المعاشات التقاعدية يكون له أثر تدريجي في عملية إعادة التوزيع وتوفير الضمانات للفقراء.

**تدفقات رأس المال الخاص -** يتشكل دائما الجزء الأكبر من الوفورات المتاحة للاستثمار في أي بلد من مصادر محلية، سواء أكان هذا البلد كبيرا أو صغيرا، غنيا أو فقيرا. ولكن رأس المال الأجنبي يمكن أن يوفر إضافة قيمة للموارد التي يمكن لأي بلد أن يديرها داخليا. وفي الوقت الراهن، هناك مبالغ كبيرة من رؤوس الأموال تعبر الحدود الوطنية في شكل الاستثمار المباشر الأجنبي، وتشكل أسواق رؤوس الأموال الدولية مجتمعا آخر كبيرا للأموال التي يمكن أن تعتمد عليها البلدان. وهناك تدابير مختلفة يمكن للبلدان النامية أن تضطلع بها من أجل زيادة نصيبها من الاستثمار المباشر الأجنبي، بما في ذلك إدخال تغييرات على السياسات التي تعامل المستثمرين المحليين معاملة أفضل من معاملة المستثمرين الأجانب، وتحسين مستوى المعايير المحاسبية ومراجعة الحسابات، وتحسين إدارة الشركات، والهياكل الأساسية، وكفاءة إنجاز الخدمات. ومن الضروري أن تقوم البلدان الصناعية بإزالة العقبات الاصطناعية المفروضة على الاستثمار في الأسواق الناشئة، والامتناع عن فرض التقييدات الشديدة على الحصول على الائتمانات. ومع أنه ليس بمقدور رأس المال الخاص، في حد

ذاته، أن يخفف من حدة الفقر، فإنه يمكن أن يقوم بدور هام في تعزيز النمو، ولكن توفيره ينبغي أن ينظم بطريقة تقلل من إمكانية التعرض للأزمات.

**التجارة** - لقد تحقق الكثير على مدى نصف قرن، بفضل ثماني جولات من المفاوضات المتعددة الأطراف، لإزالة العوائق التعريفية وغير التعريفية المتعلقة بالتجارة. ولكن حتى الآن، لا تزال البلدان الصناعية هي المستفيدة الرئيسية من تحرير التجارة. ولا تزال منتجات البلدان النامية تواجه عقبات كبيرة في أسواق البلدان الغنية. والمنتجات الأساسية التي تتمتع فيها البلدان النامية بدرجة عالية من القدرة التنافسية هي على وجه التحديد المنتجات التي تتمتع بأعلى درجة من الحماية في البلدان الأكثر تقدماً. ولا يقتصر ذلك فقط على المنتجات الزراعية، التي لا تزال تواجه حماية ضارة الأثر، لكنه يشمل أيضاً الكثير من المنتجات الصناعية الخاضعة للحواجز التعريفية وغير التعريفية. ولذلك، فإن هناك حاجة ماسة إلى الشروع في جولة جديدة من المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. ورغم أن بعض أعضاء الفريق رأوا أنه من الأهمية بمكان أن تقوم البلدان المتقدمة النمو أولاً بإعادة بناء الثقة داخل منظمة التجارة العالمية من خلال تنفيذ الاتفاقات السابقة نصاً وروحاً، فإن الفريق ككل يؤيد الإعلان عن بدء جولة جديدة من تحرير التجارة في الاجتماع الوزاري المقبل لمنظمة التجارة العالمية، المقرر عقده في قطر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

ويوصي الفريق بتناول المسائل التالية:

- تنفيذ نتائج جولة أوروغواي - لا تتعلق هذه المسألة فحسب بالامتنال التام للالتزامات التي قطعتها البلدان الصناعية على نفسها بموجب جولة أوروغواي، ولكن أيضاً بإجراء استعراض يتسم بالمسؤولية - ويقوم على الصراحة والسخاء والاتساق مع مبادئ التجارة الحرة - لبعض القواعد التي وجدت البلدان النامية أن هناك صعوبة بالغة في تنفيذها أو أن من شأنها أن تحدث آثاراً عكسية تماماً. ومن أهم هذه القواعد ما يتعلق منها بالمعايير (الحواجز التقنية أمام التجارة)، ومكافحة الإغراق، وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، والإعانات، والتقييم الجمركي، وتحديد فترات لدخول البلدان النامية التدريجي في هذه العملية.
- تحرير الزراعة - مما له أهميته الحيوية، في هذا المجال، أن تناقش البلدان النامية الأمر مع البلدان الصناعية وتحصل منها على تحسن ملحوظ في فرص الوصول إلى الأسواق، وإلغاء إعانات الصادرات، وتضييق نطاق الدعم الذي يقدم إلى المنتجين المحليين.

- الإلغاء التام للحوافز التجارية المتبقية في مجال الصناعة التحويلية - إن معظم الحوافز القائمة في هذا القطاع تنفذ على حساب البلدان النامية. وثمة مثال واضح، وإن لم يكن فريداً، للأسف، على هذا الإجحاف وهو يتمثل في حماية المنسوجات والملابس. ويرى بعض أعضاء الفريق أن جميع الأطراف ستحقق مكاسب أكبر في مجال الرفاه إذا تناولت الجولة الجديدة أيضاً مسألة تحرير التجارة في الخدمات.

**التعاون الإنمائي الدولي** - إن التعاون الإنمائي الدولي، حتى وإن قطع أشواطاً كبيرة في مجال تحرير التجارة، وإصلاح السياسات الداخلية، وزيادة تدفقات رأس المال إلى البلدان النامية، سيظل يحتفظ بأربعة أدوار حيوية لا بديل فيها، بصورة أساسية، عن هذا التعاون وهي:

- المساعدة على الشروع في التنمية في البلدان والقطاعات التي لا تجتذب كثيراً من الاستثمارات الخاصة، والتي لا يتسنى لها الاقتراض بصورة كثيفة من المصادر التجارية. وهذا هو الدور التقليدي للمساعدة الإنمائية الرسمية وللإقراض من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.
- التصدي للأزمات الإنسانية.
- توفير المنافع العامة العالمية أو الحفاظ على إمداداتها - تشمل المنافع التي تقع في هذه الفئة حفظ السلام؛ والوقاية من الأمراض المعدية؛ والبحوث المتعلقة بالأدوية واللقاحات والمحاصيل الزراعية الخاصة بالمناطق المدارية؛ ومنع انبعاثات مركبات الكلوروفلوروكربون؛ وتقليل الانبعاثات الكربونية؛ وحفظ التنوع البيولوجي. وليس هناك ما يحفز أي بلد على أن يقوم بمفرده بتحمل تكاليف هذه المنافع، ومن ثم يلزم اتخاذ إجراءات جماعية لكي يتم توفيرها بكمية كافية.
- مواجهة الأزمات المالية والتعجيل بالخروج منها.

ويبحث الفريق المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية على أن يحصل على التزام من البلدان الصناعية بتنفيذ هدف المعونة البالغ ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. ويسلم الفريق أيضاً بأنه لا يحتمل للأهداف الإنمائية الدولية أن تتحقق ما لم يدرك الرأي العام في البلدان المتقدمة النمو ما تنطوي عليه من قضية أخلاقية ونفعية تتعلق بمعاملتها على سبيل الأولوية. وبناء على ذلك، يدعو الفريق إلى بدء حملة عامة من أجل الأهداف الإنمائية الدولية، تركز بوجه خاص على البلدان التي تخلفت كثيراً عن الهدف المحدد للمعونة. وأخيراً، يجب على الجهات المانحة أن تهتم بتنسيق المعونة وتقديمها بصورة أفضل عن طريق الأخذ بنهج الجمع المشترك.

**المسائل المتصلة بالنظم - من الواضح، مع ذلك، أن التحديات التي تطرحها العولمة اليوم لا يمكن التصدي لها بصورة كافية من خلال نظام صمم إلى حد كبير لعالم الخمسين عاما الماضية. ذلك أن التغيرات التي حدثت في إدارة الشؤون الاقتصادية الدولية لم تواكب وتيرة الزيادة في الترابط الدولي. ويؤيد الفريق الاقتراح الذي طرحته اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية الداعي إلى إنشاء مجلس عالمي على أعلى مستوى سياسي لتوفير القيادة بشأن مسائل إدارة الشؤون العالمية. وستكون للمجلس المقترح قاعدة أوسع من القاعدة التي تقوم عليها مجموعة السبعة أو مؤسستا بريتون وودز. ولن تكون له سلطة قانونية ملزمة لكنه سيقوم، من خلال ما سيوفره من قيادة سياسية، بإتاحة إطار للسياسات الاستراتيجية الطويلة الأجل لتعزيز التنمية، وكفالة الاتساق بين أهداف السياسات العامة للمنظمات الدولية الرئيسية، وتعزيز بناء التوافق في الآراء بين الحكومات بشأن الحلول الممكنة للمسائل المتعلقة بإدارة الشؤون العالمية الاقتصادية والاجتماعية. وبقدر ما يرى الفريق من وجود حاجة إلى المجلس المقترح، فإنه يعترف بالصعوبة السياسية الهائلة التي ينطوي عليها طرح إنشائه. ولتمهيد السبيل إلى ذلك، يؤيد الفريق عقد مؤتمر قمة معني بالعولمة لمناقشة هذه المسألة.**

ومنظمة التجارة العالمية، رغم حداثة عهدها، في حاجة ماسة إلى الإصلاح والدعم في بعض الجوانب ذات الأهمية الحاسمة. وليس من المحتمل أن تتحقق التغيرات اللازمة من داخل المنظمة نفسها. ولعل ما هو مطلوب هو نبض سياسي أقوى، نابع من إنشاء إدارة للشؤون العالمية الاقتصادية. وفي إطار هذا المسعى، فإن الجوانب التالية، على الأقل، من جوانب منظمة التجارة العالمية ينبغي معالجتها:

- نظامها المتعلق باتخاذ القرارات، والتي ترى بلدان نامية كثيرة، عن حق، أنه نظام انتقائي واستبعادي؛
- قدرتها على تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية لكي تشارك بشكل أكثر فعالية في المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف والفرص التجارية وآلية تسوية المنازعات؛
- ويرتبط بالجانب السابق النقص الواضح في الأموال والموظفين لدى منظمة التجارة العالمية.

ويتعين إيلاء قضايا معايير العمل والبيئة تركيزا أكثر مما هو قائم حاليا على الساحة الدولية. ففيما يتعلق بمعايير العمل، يكون الحل الطبيعي في تعزيز منظمة العمل الدولية. وفي ميدان البيئة، يتعين توحيد المنظمات المتعددة التي تتقاسم حاليا مسؤولية السياسات في منظمة بيئية عالمية واحدة ذات مكانة موازية لتلك التي تتمتع بها منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ويجب أن ينظر المجتمع الدولي فيما إذا كان توفير موارد تعاقدية وثابتة لهذه الأغراض يعزز المصلحة المشتركة. وعلى الجانب السياسي، فإن فرض الضرائب لحل المشاكل العالمية سيكون أصعب بكثير من فرض الضرائب لأغراض محلية بحتة. ويجب أن تنظر جميع الأطراف المعنية، حتى وإن كان ذلك من باب المصلحة الذاتية، في توفير مصادر جديدة للتمويل دونما تحيز. وفي هذا الصدد، على وجه الخصوص، اقترح عدة مرات فرض ضريبة على المعاملات النقدية (المسماة أيضا ضريبة توبين) كمصدر جديد للتمويل. ويرى الفريق الرفيع المستوى أن الأمر يتطلب إجراء المزيد من الدراسة التقنية الدقيقة قبل التوصل إلى أي استنتاج نهائي بشأن مدى ملاءمة ضريبة توبين وجدواها. ولعل فرض ضريبة على الكربون، ييشر بإمكانات أفضل، أي ضريبة على استهلاك أنواع الوقود الأحفوري بنسبٍ تعكس الحد الذي تتسبب به هذه الأنواع في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

ويقترح الفريق الرفيع المستوى أن ينظر المؤتمر ومؤتمر القمة في الفوائد المحتملة لإنشاء منظمة دولية للضرائب تقوم بما يلي :

- على الأقل، جمع الإحصاءات وتحديد الاتجاهات والمشاكل وتقديم التقارير والمساعدة التقنية ووضع معايير دولية للسياسات الضريبية وإدارتها؛
  - رصد التطورات الضريبية على غرار ما يقوم به صندوق النقد الدولي من رصد السياسات الاقتصادية الكلية؛
  - الاضطلاع بدور قيادي في لجم التنافس الضريبي الذي يرمي إلى جذب الشركات المتعددة الجنسيات بمنحها حوافز مفرطة وغير حكيمة؛
  - وضع إجراءات للتحكيم في حالة حدوث احتكاكات بين البلدان بشأن القضايا الضريبية، وهو دور ينم عن قدر أكبر من الطموح؛
  - رعاية آلية لتبادل المعلومات الضريبية على أساس متعدد الأطراف، كآلية القائمة الحالية ضمن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بغية تضيق شقة التهرب من دفع الضريبة على الدخل الناتج عن الاستثمارات الخارجية.
- ويجب أن تحمي السياسات المتعلقة بالهجرة مصالحفرادى الدول الاقتصادية والاجتماعية. ولكن آن الأوان لكي تبدأ الحكومات، دون تعريض المصالح الوطنية للخطر، بالعمل معا لتحديد أشكال التعاون الدولي بغية الاستفادة جماعيا إلى أقصى حد ممكن من حركة العمال عبر الحدود الوطنية. ولعل الوقت أصبح مؤاتيا للسعي إلى عقد اتفاق دولي بشأن "حركة الأشخاص الطبيعيين".

## التوصيات الرئيسية

١ - يجب أن يقوم كل بلد نام بتنظيم مبادئه الاقتصادية الأساسية. فلا يستطيع أي بلد أن يتوقع تحقيق نمو عادل أو بلوغ الأهداف الإنمائية الدولية ما لم يركز على بناء مؤسسات محلية فعالة واعتماد سياسات سليمة، بما في ذلك :

- الحكم القائم على المشاركة وسيادة القانون، مع التركيز بشدة على محاربة الفساد
- انضباط السياسات الاقتصادية الكلية
- منهج للإنفاق العام يولي الأولوية للاستثمار في رأس المال البشري، ولا سيما التعليم الأساسي والصحة، والقطاع الريفي، والمرأة
- نظام مالي يتدخل كوسيط لإتاحة المدخرات للقادرين على الاستثمار بكفاءة، بمن فيهم المقترضون في إطار التمويل المتناهي الصغر، والمرأة، والقطاع الريفي
- نظام للمعاشات التقاعدية حسن التمويل وذو اشتراكات محددة يشجع على الادخار على المدى القصير، ويكفل، حال استكمالها بخطة تمويلها الضرائب لضمان حد أدنى من المعاشات التقاعدية، حصول الجميع على معاشات تقاعدية ملائمة على المدى الطويل
- بناء القدرات بالتركيز على توفير بيئة مؤسسية إيجابية تكتسب تدريجياً المزيد من القدرة على تنفيذ السياسات المذكورة أعلاه
- حماية حقوق الملكية وإيجاد بيئة تنظيمية تحمي حقوق العمال والبيئة بفعالية.

٢ - يجب أن تعقد منظمة التجارة العالمية جولة معنية بالتنمية. يتعين على البلدان الصناعية أن تكون الرائدة في اقتراح أن يباشر الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية الذي سيعقد في قطر في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ جولة من المفاوضات التجارية معنية بالتنمية، يكون هدفها الرئيسي تحقيق الاندماج الكامل للبلدان النامية في النظام التجاري العالمي. ويجب أن يتضمن جدول أعمال هذه الجولة ما يلي:

- التنفيذ الكامل، نصا وروحا، لالتزامات جولة أوروغواي التي تعهدت بها البلدان الصناعية
- تحرير التجارة في المنتجات الزراعية
- الحد من التعريفات الجمركية القصوى ومن تصاعدها

- إعادة النظر في حماية الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة بغية السعي، في جملة أمور، إلى إيجاد السبل لإتاحة الاختراعات بتكلفة منخفضة دون التقليل من الحوافز على الابتكار
- حماية محدودة للصناعات الجديدة لمدة محددة من قبل البلدان التي تمر بمراحل التصنيع الأولى
- النظر في إمكانية وضع قواعد لتنظيم حركة اليد العاملة المؤقتة
- الإلغاء التام للحواجز التجارية المتبقية في قطاع الصناعة التحويلية، وربما في قطاع الخدمات.

٣ - تحتاج أقل البلدان نمواً إلى بعض المساعدة الفورية من أجل تحسين مركزها في النظام التجاري العالمي. لا تستطيع هذه البلدان أن تنتظر نتائج جولة تجارية جديدة. ويوصي الفريق الرفيع المستوى بما يلي:

- تمويل سخي من المانحين للصندوق الاستمائي الذي أنشئ لتنفيذ الإطار المتكامل
- التنفيذ الفوري للامتيازات التي منحتها جولة أوروغواي لأقل البلدان نمواً
- التنفيذ الأمين والفوري من قبل الاتحاد الأوروبي لما وعد به من تحرير جميع الصادرات ما عدا السلاح، الواردة من أقل البلدان نمواً، واتخاذ سائر البلدان الصناعية إجراءات يبلغ مداها على الأقل مدى الإجراءات التي وعد الاتحاد الأوروبي باتخاذها
- إعادة تفعيل مرفق التمويل التعويضي التابع لصندوق النقد الدولي وتحسينه، وإنشاء نظام متعدد الأطراف لإدارة مخاطر السلع الأساسية لأقل البلدان نمواً.

٤ - يجب أن توفر البلدان النامية بيئة تجتذب الاستثمار الأجنبي، خاصة الاستثمار المباشر الأجنبي.

٥ - يحث الفريق الرفيع المستوى المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية على الحصول على تعهد من البلدان الصناعية بتحقيق الهدف المتمثل في تقديم مساعدة إنمائية رسمية توازي ٠,٧ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي. يتطلب بلوغ هذا الهدف المتعلق بالمعونة إحياء الدعم السياسي للمعونة في البلدان المانحة. ويستدعي ذلك بدوره الاضطلاع بمحملة لبلوغ أهداف قمة الألفية تقوم بها مجموعة من المنظمات التي حاربت بنجاح في سبيل تخفيف الدين، والخبرة المهنية للوكالات الدولية الرئيسية، والدعم المالي من المؤسسات الخاصة. ومن الضروري أيضاً فصل التمويل لأغراض التنمية والمساعدة الإنسانية عن التمويل لأغراض المنافع العامة العالمية، وتوفير التمويل الملائم لكل من هذه البلدان.

٦ - يجب أن يوزع المانحون المساعدة الإنمائية الرسمية على البلدان وفقاً للمعيارين التاليين: جساممة الفقر في البلد، وتقييمهم لمدى توجه السياسات التي يتبعها البلد فعلاً للحد من الفقر.

٧ - يوصي الفريق الرفيع المستوى بأن توجه المعونة بصورة طوعية ومتعلقة إلى قاعدة مشتركة تقوم بتمويل استراتيجية التنمية التي أعلن عنها المتلقي.

٨ - يؤيد الفريق الرفيع المستوى الاقتراح الذي تقدمت به اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية بإنشاء مجلس عالمي على أعلى المستويات السياسية يضطلع بدور قيادي فيما يتعلق بإدارة الشؤون العالمية. ويقترح الفريق عقد مؤتمر معني بالعملة لإخضاع هذه المسألة للمزيد من المناقشة. وسيضم مؤتمر القمة هذا مجموعة من رؤساء الدول، تكون ذات حجم تمثيلي ولكنها صغيرة بما فيه الكفاية ابتغاءاً للفعالية، من أجل معالجة التحديات الرئيسية لإدارة شؤون العملة بإجراء مناقشات منظمة ولكنها غير رسمية.

٩ - يجب تمويل منظمة التجارة العالمية بصورة أفضل وإصلاح إدارة شؤونها لتمكين البلدان الصغيرة من القيام بدور أكثر فعالية في اتخاذ القرارات. ويجب أن تُمنح المنظمة وسائل فعالة وأن تكون مستعدة لاستخدامها. ويتعين توحيد المنظمات المتعددة التي تتقاسم حالياً مسؤولية السياسات المتعلقة بالمسائل البيئية في منظمة بيئية عالمية واحدة.

١٠ - يجب أن يبحث المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية استصواب كفالة مصدر ضريبي دولي ملائم من أجل تمويل الإمداد بالمنافع العامة العالمية. فقد اقترح أن يكون هذا المصدر فرض ضريبة على المعاملات النقدية. غير أن الفريق الرفيع المستوى خلص إلى أنه يتعين إجراء المزيد من الدراسة الدقيقة لإزالة أي شك بشأن جدوى فرض مثل هذه الضريبة. والاحتمال الأفضل هو في اتفاق جميع البلدان على فرض حد أدنى من الضرائب على استهلاك أنواع الوقود الأحفوري (ضريبة على الكربون) كوسيلة لمحاربة الاحتراز العالمي.

١١ - يجب أن يعاود صندوق النقد الدولي رصد مخصصات حقوق السحب الخاصة.

١٢ - يقترح الفريق الرفيع المستوى أن ينظر المجتمع الدولي في الفوائد المحتملة لإنشاء منظمة دولية للضرائب. وقد يلي ذلك العديد من الاحتياجات التي نشأت لأن العملة قوضت تدريجياً مبدأ الإقليمية الذي تستند إليه قوانين الضرائب التقليدية. وستستفيد البلدان النامية بشكل خاص من المساعدة التقنية في الإدارة الضريبية، وتبادل المعلومات الضريبية التي تسمح بفرض الضرائب على رؤوس الأموال المهربة، والضريبة الموحدة للحيلولة دون سوء استخدام عملية تحديد أسعار التحويل، وفرض الضرائب على دخل المهاجرين.

## توصيات الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية

إرنستو سيديو، الرئيس

عبد اللطيف ي. الحمد

دافيد براير

ماري تشينري - هسه

جاك ديلور

ريبيكا غرينسبان

ألكساندر ي. ليفشيتس

عبد المجيد عثمان

روبرت روين

ماغوهان سينج

ماسايوشي سون

أُعد هذا التقرير بتكليف من الأمين العام للأمم المتحدة. ولا يؤيد كل عضو من أعضاء الفريق كل جزئية وردت في نص التقرير ولكنهم يؤيدون التقرير في مجملته. ويود الفريق أن يتوجه بالشكر إلى جون وليامسون، الذي عمل بامتياز مديرا للمشروع، وإلى فيجايا راماشاندران وخافيير غوزمان.

## المحتويات

## الصفحة

|    |                                                                  |
|----|------------------------------------------------------------------|
| ١٤ | ..... تحدي الفقر                                                 |
| ١٦ | ..... تعبئة الموارد من أجل التنمية                               |
| ١٦ | ..... السياسات المتبعة في البلدان النامية                        |
| ١٧ | ..... إدارة شؤون الحكم                                           |
| ١٧ | ..... سياسات الاقتصاد الكلي                                      |
| ١٧ | ..... السياسة المالية والإنفاق الاجتماعي                         |
| ١٨ | ..... النظام المالي                                              |
| ١٨ | ..... إصلاحات المعاشات التقاعدية                                 |
| ١٩ | ..... تدفقات رأس المال الخاص                                     |
| ١٩ | ..... الإجراءات التي يتعين أن تتخذها البلدان النامية             |
| ٢٠ | ..... الإجراءات التي يتعين أن تتخذها البلدان الصناعية            |
| ٢٠ | ..... الإجراءات التي يتعين أن يتخذها المجتمع الدولي              |
| ٢١ | ..... التجارة                                                    |
| ٢١ | ..... ضرورة عقد جولة إنمائية من المفاوضات                        |
| ٢٣ | ..... تدابير من أجل أقل البلدان نموا                             |
| ٢٣ | ..... التعاون الإنمائي الدولي                                    |
| ٢٤ | ..... تقديرات الاحتياجات                                         |
| ٢٥ | ..... زيادة تخفيف عبء الديون على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون |
| ٢٦ | ..... ضرورة زيادة المعونة الإنمائية                              |
| ٢٦ | ..... جعل المعونة أكثر اتساما بالفعالية                          |
| ٢٧ | ..... حالة من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية                |

|    |                                                  |
|----|--------------------------------------------------|
| ٢٨ | المسائل المتصلة بالنظم .....                     |
| ٢٩ | المجلس العالمي ومؤتمر القمة المعني بالعملة ..... |
| ٣٠ | تأييد تعددية الأطراف .....                       |
| ٣٠ | الإسراع بإصلاح الهيكل المالي الدولي .....        |
| ٣١ | تعزيز منظمة التجارة العالمية .....               |
| ٣٢ | الاستجابة المؤسسية لقضايا البيئة والعمل .....    |
| ٣٢ | مصادرة مبتكرة للتمويل .....                      |
| ٣٤ | دور منظمة دولية للضرائب .....                    |
| ٣٦ | سياسات الهجرة .....                              |
| ٣٦ | الخلاصة .....                                    |

... إن التحدي الرئيسي الذي نواجهه اليوم هو ضمان أن تصبح العولمة قوة نافعة لسكان العالم كله، بدلا من ترك البلايين منهم ضحايا تخلف حافل بالبؤس. ويجب أن تبنى قواعد العولمة الشاملة للجميع على قوة السوق وهي قوة عظيمة تُستمد منها عوامل التمكين، ولكن قوى السوق لن تستطيع وحدها أن تبليغ بنا هذا الهدف. فهو يحتاج إلى بذل جهد أشمل من أجل صوغ مستقبل مشترك، أساسه إنسانيتنا المشتركة بكل ما تتسم به من تنوع<sup>(١)</sup>.

إن ما شهدته العالم خلال نصف القرن الماضي من تنمية بشرية واقتصادية يفوق في سرعته ما شهدته منها في أي فترة مماثلة من فترات التاريخ. فمعدلات معرفة القراءة والكتابة مرتفعة ومعدلات وفيات الرضع منخفضة في كل مكان تقريبا، كما أصبحت أعمار الناس أطول.

ولكن إذا كان ما يدعو إلى الاحتفال كثيرا، فإن ما يدعو إلى الأسف أكثر. فلا يزال نصف سكان العالم تقريبا يعيشون في فقر مدقع. ويعيش خمس سكان العالم، أو ١,٢ بليون نسمة، اعتمادا على أقل من دولار واحد في اليوم. وفي البلدان المنخفضة الدخل التي يبلغ عدد سكانها ٢,٥ بليون نسمة، يموت أكثر من ١٠٠ طفل بين كل ١٠٠٠ طفل، في حين أن النسبة في البلدان العالية الدخل لا تتجاوز ستة أطفال من كل ١٠٠٠ طفل. ولا يزال أربعة من كل عشرة أشخاص في البلدان المنخفضة الدخل لا يستطيعون القراءة أو الكتابة. كما أن توزيع الدخل العالمي يغدو أبعد عن المساواة. ويعيش اليوم ٨٠ في المائة من سكان العالم اعتمادا على أقل من ٢٠ في المائة من الدخل العالمي.

وأقصى تطور عالمي شهدته العقود الثلاثة الماضية هو افتقار البلدان التي تستضيف نصف بليون نسمة، ومعظمها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وليس ثمة مكان يحتاج إلى التزام عالمي بالحد من الفقر أكثر من احتياج تلك المنطقة إليه. فإفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بها أكبر نسبة من السكان الذين يعيشون اعتمادا على دولار واحد في اليوم، بل إن فقر سكانها يكاد يكون كفقرهم منذ ٢٠ سنة.

### تحدي الفقر

إن تجارب التنمية الناجحة التي شهدتها عصرنا الحاضر هي أساسا نتاج للعولمة، وهي قوة تحركها القرارات السياسية الصريحة للدول كما يحركها التقدم التكنولوجي الذي

(١) كوفي عنان، نحن الشعوب: دور الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين. (الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.00.I.16).

لم يسبق له مثيل. وإذا كان اقتصاد السوق والعولمة إجمالاً يتيحان فرصاً هائلة، فإن عدداً كبيراً جداً من الناس في عدد كبير جداً من البلدان ليس لديهم حرية الاستفادة من هذه الفرص، وبالتالي فهم يُتركون على هامش مسيرة العولمة. ولا يكون الناس أحراراً عندما يفتقرون إلى الغذاء، والتعليم، والتدريب، والصحة، وحقوق الإنسان الأساسية، والحقوق السياسية البسيطة، والأمن، والبنى التحتية الأساسية، وفرص العمل. وإذا ما جرى تزويد الناس بهذه العناصر، من خلال النمو الاقتصادي وعن طريق السياسات الاجتماعية التي تتيح تكافؤ الفرص بين الأفراد والمجتمعات والأمم، فإنهم سيتمتعون بالقدرة على اغتنام الفرص الجديدة وتحسين حياتهم.

إلا أن زيادة حالة الاستقطاب بين من يملكون ومن لا يملكون قد أصبحت، مع الأسف، سمة من سمات عالمنا المعاصر. وعكس مسار هذا الاتجاه هو التحدي الأخلاقي والإنساني البارز لعصرنا الراهن. وقد أصبحت المصلحة الذاتية الأولية لسكان العالم الغني مهددة هي الأخرى. ونظراً لأن العالم قد أصبح قرية كونية، فإن فقر طرف ما سرعان ما يتحول إلى مشكلة لطرف آخر، ومثال ذلك عدم وجود أسواق للمنتجات، والهجرة غير القانونية، والتلوث، والأمراض المعدية، وانعدام الأمن، والتعصب، والإرهاب.

وقد بدأ المجتمع الدولي يدرك تحدي الفقر ويواجهه. وعقدت الأمم المتحدة مجموعة من المؤتمرات على مدى السنوات العشر الماضية للتصدي للمشاكل الحرجة التي تواجه الجنس البشري. وتُوجت هذه المؤتمرات بعقد مؤتمر قمة الألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، الذي جمع بين أكبر عدد من رؤساء الدول والحكومات يشهده التاريخ. وأوجب إعلان الألفية الذي صدر عن المؤتمر على جميع الحكومات العمل من أجل تحرير العالم من ربقة الفقر المدقع والقيام، تحقيقاً لهذه الغاية، بتحقيق أهداف محددة في مجال التنمية الدولية بحلول عام ٢٠١٥. وهذه الأهداف هي: تقليل نسبة السكان الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف؛ وتقليل نسبة السكان الذين يعانون من الجوع إلى النصف؛ وتقليل نسبة السكان الذين يفتقرون إلى مياه الشرب المأمونة إلى النصف؛ وضمان المساواة بين البنات والبنين في الحصول على التعليم بجميع مراحله؛ وتوفير التعليم الابتدائي للجميع؛ والحد من وفيات الأمهات أثناء النفاس بنسبة ثلاثة أرباع ووفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة الثلثين؛ وبدء تقليص انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والملاريا، وغيرهما من الأوبئة؛ وتحسين حياة ١٠٠ مليون من سكان المناطق العشوائية.

## تعبئة الموارد من أجل التنمية

من الأمور الأخرى التي تميز بها إعلان الألفية عن غيره من التعهدات السابقة العديدة أنه أبرز المهمة المتمثلة في تعبئة الموارد المالية اللازمة - لبلوغ أهداف التنمية الدولية، ثم بشكل أعم، لتمويل عملية التنمية في البلدان النامية. وسيكون المؤتمر الدولي المرتقب المعني بتمويل التنمية، المقرر عقده في آذار/مارس ٢٠٠٢، حدثاً رئيسياً في سياق الاتفاق على استراتيجية لتحسين تعبئة الموارد.

وتمويل التنمية هو الولاية التي عهد بها الأمين العام للأمم المتحدة إلى هذا الفريق. وتمثلت مهمتنا، نحن أعضاء الفريق، في أن نقوم، معتمدين على ما لدينا من خبرة عملية مشتركة، بالتوصية بخطوات يمكن اتخاذها لزيادة تدفق الموارد إلى العالم النامي. وسنتناول في الأجزاء التالية، وفي التقرير التقني المرفق، سبلًا يمكن بها ضمان حصول البلدان النامية على الموارد المالية التي تحتاجها. وما هي السياسات التي يتعين على هذه البلدان أن تتبعها؟ وما هو نوع المساعدة المقدمة من العالم الصناعي التي ستكون أكثر نفعاً لتلك البلدان؟ وهل لدى العالم المؤسسات المالية الصحيحة؟ وإذا كان الأمر كذلك، كيف يمكن ضمان أن تؤدي هذه المؤسسات دورها المناسب؟

## السياسات المتبعة في البلدان النامية

تقع على كاهل البلدان النامية نفسها المسؤولية الرئيسية عن تحقيق النمو والتنمية المنصفة. وتشمل هذه المسؤولية تهيئة الظروف الكفيلة بضمان توافر الموارد المالية اللازمة للاستثمار. وأفعال مقررسي السياسات المحليين هي التي تحدد بدرجة كبيرة الحالة التي يكون عليها الحكم وسياسات الاقتصاد الكلي والجزئي، والمالية العامة، وحالة النظام المالي، وغير ذلك من العناصر الأساسية للمناخ الاقتصادي لبلد ما.

ونحن نشدد هنا على أن تهيئة هذا المناخ الإيجابي لا تنحصر في مجرد كونها مسألة إرادة سياسية. فبناء القدرات وتطوير المؤسسات، رغم أنهما يخرجان عن نطاق ولاية الفريق، عنصران ضروريان للغاية يلزم تمويلهما في الجهد الرامي إلى تحسين مستويات معيشة الفقراء. ولا تزال بلدان نامية عديدة، وأفقرها في العادة، تفتقر إلى المؤسسات القادرة على اتخاذ الإجراءات اللازمة، وستحتاج هذه البلدان إلى أن تركز جهودها وطنية كبرى على بناء القدرات. ويلزم لأداء هذه المهمة الحصول على مساعدة أكبر وأفضل من المجتمع الدولي؛ بل إن الخبرة تظهر أن فرض شروط مشددة في مجال السياسات على البلدان الفقيرة دون مساعدتها على بناء قدراتها المحلية هو مقدمة لحيبة الأمل وإحراز نتائج غير مرضية.

## إدارة شؤون الحكم

يحتاج البلد، أولاً وقبل كل شيء، إلى إدارة جيدة لشؤون الحكم، بحيث تكون هذه الإدارة أهلاً لنيل رضا المحكومين، وإلى سيادة القانون بشكل فعال ونزيه - بما في ذلك مكافحة الفساد بلا هوادة، وحماية حقوق الملكية حماية ناجعة ومشروعة اجتماعياً، وإلى قواعد تنظيمية محكمة يتم إنفاذها بصورة جيدة (تتلاءم مع المرحلة الإنمائية الخاصة التي يعيشها البلد) لحماية حقوق العمال والبيئة.

## سياسات الاقتصاد الكلي

يمثل توليد موارد محلية من أجل ادخارها واستثمارها بصورة منتجة الركيزة الأساسية للتنمية المطردة. ومن مواطن الضعف الهيكلية الرئيسية التي يتعين التغلب عليها في معظم البلدان النامية الانخفاض الشديد في نسبة المدخرات المحلية؛ بيد أنه لن تكون هناك مدخرات محلية كافية، ولا استثمار وطني كاف جيد النوعية، ما لم يكن هناك انضباط على صعيد الاقتصاد الكلي. ويجب أن تصاغ السياسة الاقتصادية بحيث تجعل التضخم وميزان العمليات الجارية متسقين مع النمو المطرد. ويعني ذلك بالنسبة للبلدان العالية التضخم أن تستهدف السياسة النقدية الحد من التضخم على مر الزمن، ثم تثبيت معدله متى وصل إلى مستوى منخفض. كما يلزم أن تكون السياسة النقدية متسقة مع النظام المختار لسعر الصرف، الذي يتعين أن يعطي ضمانات معقولة بأن البلد سيتفادى حدوث عجز في حساب العمليات الجارية يتجاوز في ضخامته الحد الممكن تحمله.

## السياسة المالية والإنفاق الاجتماعي

الانضباط المالي مطلوب، هو الآخر، في جميع الأوقات، لكي يظل التمويل بالعجز صغيراً بدرجة تكفي لتفادي إحداث تضخم، وتفادي تراكم الدين العام بصورة مفرطة، وضمان ألا يكون الاقتراض الحكومي بالقدر الذي يُبعد القطاع الخاص عن أسواق الائتمان المحلية. وأنجع سبيل، في كل مكان تقريباً، لتمكين الفقراء من إدماج أنفسهم في اقتصاد السوق، وبالتالي المساهمة في النمو والاستفادة منه، هو توظيف استثمارات عامة في التعليم والصحة والتغذية بحث تتاح هذه الخدمات على نطاق واسع، وفي غيرها من البرامج الاجتماعية الأساسية، وفي القطاع الريفي، حيث تعيش نسب كبيرة من الفقراء في العادة. ويلزم أن تكون هذه البرامج في مقدمة الأولويات التي تخصص لها الموارد الحكومية - ولا ينبغي معاملتها على أنها برامج هامشية يمكن تخفيض ميزانيتها تخفيضاً كبيراً عندما تحل أوقات صعوبة.

وتمويل مستوى كاف من الإنفاق العام على الأغراض الاجتماعية مع الحد من العجز في الميزانية في الوقت نفسه يحتاج إلى إيرادات ضريبية كبيرة. ولكي تجمع معظم بلدان العالم النامي الإيرادات الإضافية التي تحتاجها بتعين عليها أن تضطلع بإصلاحات ضريبية كبيرة. وينبغي أن يكون الهدف العام لهذه الإصلاحات هو توسيع القاعدة الضريبية وتشجيع المدخرات المحلية. ويلزم عند تصميم الإصلاحات الضريبية توخي العناية لحماية مستويات استهلاك الفقراء.

### النظام المالي

للنظام المالي الذي يتسم بالتنوع وحسن الأداء والقدرة على المنافسة أهمية قصوى لكل من تعبئة المدخرات واستثمارها بصورة منتجة. وكل بلد بحاجة إلى نظام مالي يشجع المدخرات ويوفر الائتمان بكفاءة للشركات الصغيرة والمتوسطة والكبيرة فضلا عن المشاريع الصغيرة، بما فيها المشاريع المملوكة للفقراء والمرأة. ولا وجود لهذا النظام، هو الآخر، في معظم البلدان النامية. ويتطلب استحداثه إطارا حديثا يتضمن بصورة تدريجية المعايير المقبولة دوليا لتكوين رأس المال، والمحاسبة، ومراجعة الحسابات، وسن القواعد التنظيمية، والإشراف، فضلا عن الترتيبات المتعلقة بإدارة الشركات والإفلاس المطوعة حسب الثقافة المحلية مع مواءمتها مع المعايير العالمية في الوقت نفسه. ومن الصعب بناء النظم المالية التي تلي هذه المواصفات. ويلزم أن يساعد المجتمع الدولي البلدان النامية في النهوض بهذه المهمة.

### إصلاحات المعاشات التقاعدية

لنظام المعاشات التقاعدية للبلد دور مزدوج: فهو يشكل شبكة أمان اجتماعية للمسنين ومصدرا للمدخرات التي يمكن استخدامها في الاستثمار المنتج. ويمكن أن يكون للنهج الذي تتبعه الحكومة في توفير سبل الضمان المتعلقة بكبر السن أثر كبير على معدل المدخرات الوطنية. ومن المحتمل أن يكون نوع نظام المعاشات التقاعدية الذي له أكبر الأثر على المدخرات هو ذلك النوع القائم على اشتراكات محددة تتراكم فيها حقوق المشتركين في الأصول التي يسهمون بها، مما يجعلهم يعتبرون اشتراكاتهم المستثمرة جزءا من ثرواتهم الخاصة. ولكي يكون لنظام الاشتراكات المحددة أكبر أثر اجتماعي، ينبغي أن يكمله نظام يقوم على التمويل من الضرائب، بحيث يوفر معاشا تقاعديا لا يقل عن حد معين وله آثار تدريجية من حيث إعادة التوزيع إلى جانب توفير ضمانات للفقراء. إلا أن من المرجح أن تتفاوت جدوى هذا النهج من بلد لآخر، وهو تفاوت سيتوقف في جزء منه على ملاءة النظام القائم وفي الجزء الآخر على الأهمية التي يوليها المجتمع للتلاحم الاجتماعي.

## تدفقات رأس المال الخاص

سيأتي معظم المدخرات من موارد محلية، ولكن رأس المال الأجنبي يمكنه أن يشكل مصدرا مكتملا قيما لتمويل الاستثمار والنمو. والمسؤولية الرئيسية عن استغلال الكم الهائل من الأموال المتاحة في شكل استثمار أجنبي مباشر أو استثمار حافظة أو قروض مصرفية، تقع، هنا أيضا، على كاهل البلدان النامية نفسها.

### الإجراءات التي يتعين أن تتخذها البلدان النامية

يريد أصحاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، شأنهم في ذلك شأن المستثمرين المحليين، أن يطمئنوا إلى وجود استقرار سياسي، وأن يعلموا أن حكم القانون هو السائد، وهو ما يعني ثبات القواعد والإجراءات على مدى فترة طويلة من الزمن، إلى جانب خلو الساحة من الفساد. وفضلا عن ذلك، يتوقع المستثمرون الأجانب أن يكون هناك التزام بألا يحصلوا من المعاملة الحسنة على أقل مما يحصل عليه المستثمرون المحليون، فضلا عن النص في القوانين على حرية نقل رؤوس الأموال والأرباح وحصص أرباح الأسهم، ووجود ضمانات ضد مصادرة ممتلكاتهم، والتحكيم الإلزامي عند حدوث منازعات. ومن مصلحة البلدان المضيفة أن تهنيء هذه الظروف.

بيد أنه ينبغي ألا يُستثنى المستثمرون الأجانب من القوانين المحلية المنظمة لسلوك الشركات والأفراد؛ أو أن تُقلص سلطة المحاكم المحلية أو الهيئات التنظيمية المحلية على هؤلاء المستثمرين ومؤسساتهم. كذلك، فإننا نحذر من استخدام الحوافز الاستثمارية المكلفة أو الاجتهادية ومن إضعاف معايير العمل والمعايير البيئية في سياق نحو إبقائها في أضيق الحدود.

ولاجتذاب أشكال أخرى من رأس المال الأجنبي إلى جانب الاستثمار المباشر، قامت أعداد متزايدة من البلدان النامية تدريجيا بتحرير حساباتها الرأسمالية في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، ينبغي أن يظل الاتجاه على المدى الطويل زيادة تحرير تدفقات رأس المال. إلا أن تجربة الأزمات المالية بينت ضرورة عدم قيام البلدان بتدابير التحرير إلا في الظروف الملائمة، أي، عند توافر أسس الاقتصاد الكلي السليمة لديها، وعند وجود نظام مالي داخلي سليم، ونظام فعال للرقابة التحوطية. وفي ظروف خاصة جدا، قد يتعين فرض ضرائب مؤقتة على تدفقات رؤوس الأموال إلى الداخل، للحد من الآثار المزعزعة للاستقرار الناجمة عن التحركات المتقلبة لرؤوس الأموال.

### الإجراءات التي يتعين أن تتخذها البلدان الصناعية

على البلدان الصناعية الاضطلاع بدور هام في تيسير تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية. وينبغي أن تقوم هذه البلدان، بالتعاون مع المؤسسات العامة المتعددة

الأطراف والمنظمات الخاصة ذات الصلة - مثل الغرف التجارية والصناعية - بتعزيز تدفقات المعلومات عن فرص الاستثمار في البلدان النامية، وخطط التأمين، والأحكام المتعلقة بالوصول إلى الأسواق.

وينبغي للبلدان الصناعية أن تنظر أيضا في تحقيق انضباط أكثر انتظاما في تسهيلات الضريبة التنافسية التي تؤدي أحيانا على نحو غير عادل ومصطنع إلى تضاؤل ما تتمتع به البلدان النامية من جاذبية نسبية للاستثمار الأجنبي.

وفي المناقشات المتعلقة بإقامة هيكل مالي دولي جديد، ثمة مسألة هامة غير محسومة تتعلق بكيفية منع المقرضين من القطاع الخاص من استرجاع رؤوس أموالهم عند تناقص الثقة. ولهذا الغرض، ينبغي أن تكون السندات مزودة بأحكام للإجراءات الجماعية تمكن أغلبية مؤهلة من أصحاب السندات من الموافقة على التغييرات في أحكام سدادها. وينبغي للبلدان الصناعية الرئيسية أن تحذو حذو كندا والمملكة المتحدة في استحداث مثل هذه الأحكام في السندات التي تصدرها، وذلك بغية تمهيد السبيل لاعتماد هذه الأحكام في السندات التي تصدرها الأسواق الناشئة.

ولا تزال البلدان الصناعية تضع بعض العقبات الهامة أمام الاستثمار الأجنبي الذي تقوم به بعض فئات المستثمرين من مواطنيها؛ ومن الضروري أن تزيل هذه البلدان القيود المصطنعة التي تحول دون الاستثمار في الأسواق الناشئة.

### الإجراءات التي يتعين أن يتخذها المجتمع الدولي

في البلدان التي لم يتح لها الوقت بعد لبناء سجل مسار مالي ذي مصداقية، هناك مشاريع عديدة محتملة النجاح للاستثمار في الهياكل الأساسية لا تجد التمويل من القطاع الخاص لأن عائداتها عرضة للمخاطر المتصلة بالحكومات وبالقواعد التنظيمية. وينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تتمكن من زيادة دورها في مساعدة عملائها من البلدان على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق المشاركة في التمويل وتوفير الضمانات.

وثمة مقترحات جديدة لتحديد الحد الأدنى من المتطلبات الرأسمالية للمصارف قيد المناقشة في لجنة بازل للإشراف المصرفي. ولا بد من توخي الحرص للتأكد من أن القواعد الجديدة لا تؤدي إلى جعل القروض المصرفية الدولية باهظة التكلفة بحيث لا تطبق غالبية البلدان النامية القيام بأعبائها.

### التجارة

ولكي تحقق البلدان النامية نموا مطردا، لا بد من تكملة جهودها الرامية إلى تنظيم ظروفها الأساسية بيئة دولية مؤاتية. فالبلدان الصناعية الكبرى، بما لها من اقتصادات كبيرة وسيطرة على الأسواق العالمية، تقع عليها مسؤولية حاسمة الأهمية تتمثل في اتباع سياسات اقتصاد كلي تقود إلى تحقيق نمو دولي كافٍ مصحوب بانخفاض في التضخم. ولا يقل عن ذلك أهمية إن لم يزد عليه واجبها في فتح أسواقها أمام البلدان النامية.

وبفضل ثماني جولات من المفاوضات المتعددة الأطراف، أنجز الكثير في نصف قرن لتفكيك الحواجز التعريفية وغير التعريفية القائمة أمام التجارة. إلا أن البلدان الصناعية كانت هي المستفيد الأكبر من تحرير التجارة. ولا تزال منتجات البلدان النامية تواجه عقبات كبيرة في أسواق البلدان الغنية. والمنتجات الأساسية التي تتسم البلدان النامية فيها بقدرة عالية على المنافسة هي تحديد المنتجات التي تحظى بأكبر قدر من الحماية في أكثر البلدان تقدما. ولا تشمل هذه المنتجات الزراعية التي لا تزال تواجه حماية ضارة وحسب، بل وتشمل أيضا العديد من المنتجات الصناعية الخاضعة للحواجز التعريفية وغير التعريفية. ولمصلحة البلدان الصناعية الاقتصادية، ينبغي لهذه البلدان أن تفتح أسواقها على نحو حاسم أكثر أمام البلدان النامية.

### ضرورة عقد جولة إجماعية من المفاوضات

تؤدي النزعة الحمائية لدى الدول الغنية إلى فرض تكلفة بشرية واقتصادية هائلة على العالم النامي؛ بيد أنها تؤدي أيضا إلى فرض تكاليف باهظة على سكان تلك الدول، سواء كان ذلك عن طريق ارتفاع أسعار الاستهلاك أو عن طريق العبء الضريبي الناجم عن الإعانات.

وفي المحصلة النهائية، ستستفيد البلدان جميعا من تفكيك الحماية التجارية المتبقية في البلدان الغنية. وفي حين أن بعض أعضاء الفريق يرون أن من الضروري أن تقوم البلدان المتقدمة النمو أولا بإعادة بناء الثقة في منظمة التجارة العالمية بتحقيق إنجازات فيما يتعلق بروح الاتفاقات السابقة ونصها على السواء، يؤيد الفريق ككل بشدة البدء في جولة جديدة من مفاوضات تحرير التجارة في الاجتماع الوزاري المقبل لمنظمة التجارة العالمية المزمع عقده في قطر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

ولن يكتب النجاح للجولة الجديدة إلا إذا ركزت بصفة رئيسية على الاحتياجات التجارية للبلدان النامية. ولم تحقق جولة أوروغواي نتائج مرضية إلا لأن مواقف البلدان النامية اتسمت بالمرونة. وعجز اجتماع سيائل الوزاري لمنظمة التجارة العالمية عن بدء جولة جديدة، ليس بسبب الاحتجاجات في الشوارع، وإنما لأن الدول التجارية الرئيسية افتقرت

إلى الإرادة السياسية لاستيعاب مصالح البلدان النامية. ولا ينبغي أن يتوقع من البلدان النامية أن تتحمل مرة أخرى عبء تحسين النظام التجاري المتعدد الأطراف. وحتى تثق البلدان النامية في جولة جديدة، يجب على البلدان الغنية أن تفي بالالتزامات المعلنة في الماضي، مثل التعجيل بالمفاوضات التجارية الزراعية والإلغاء التدريجي للحصص فيما يتعلق بالمنسوجات والملابس.

ومن أجل الفقراء في البلدان الأقل تقدماً وأيضاً للمصلحة الذاتية للبلدان الغنية، ينبغي للجولة الجديدة أن تصبح حقاً "جولة إنمائية" للبلدان النامية. ولتحقيق هذا الهدف، ينبغي للمفاوضات الجديدة أن تتصدى للمسائل الأساسية التالية:

- تنفيذ نتائج جولة أوروغواي - لا تتعلق هذه المسألة بالامتثال الكامل للالتزامات التي أعلنتها البلدان الصناعية في إطار جولة أوروغواي وحسب، وإنما أيضاً بإجراء استعراض يتسم بالمسؤولية - يكون منفتحاً وسخياً ومتسقاً في الوقت نفسه مع مبادئ التجارة الحرة - لبعض النظم التي وجدت البلدان النامية صعوبة بالغة في تنفيذها أو أن من شأنها أن تحدث آثاراً عكسية تماماً. ومن أهم هذه النظم المعايير (الحواجز التقنية أمام التجارة)، وأحكام مكافحة الإغراق، وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، والإعانات، والتقييم الجمركي، وتحديد فترات لدخول البلدان النامية التدريجي في هذه العملية.
  - تحرير الزراعة - مما له أهميته الحيوية، في هذا المجال، أن تناقش البلدان النامية الأمر مع البلدان الصناعية وتحصل منها على تحسن ملحوظ في فرص الوصول إلى الأسواق، وإلغاء إعانات الصادرات، وتضييق نطاق الدعم الذي يقدم إلى المنتجين المحليين.
  - الإلغاء التام للحواجز التجارية المتبقية في قطاع الصناعة التحويلية - إن معظم الحواجز القائمة في هذا القطاع تنفذ على حساب البلدان النامية. وثمة مثال واضح، إلا أنه ليس المثال الوحيد على هذا الظلم للأسف، هو حماية المنسوجات والملابس.
- ويرى بعض أعضاء الفريق أن مكاسب الرفاه التي ستعود على جميع البلدان يمكن أن تكون أكبر إذا أدت الجولة الجديدة إلى تحرير التجارة في الخدمات أيضاً.

### تدابير من أجل أقل البلدان نمواً

بالنسبة لأشد البلدان فقراً، ينبغي تكملة الفرص الأفضل للوصول إلى الأسواق ببرامج محددة للمساعدة. وتحتاج هذه البلدان إلى المساعدة في بناء قدرتها على المفاوضات التجارية وعلى مساعدتها في تنويع صادراتها. ونحن نوصي بشدة بتوفير تمويل سخي "لإطار

المتكامل“ الذي أنشأه لذلك الغرض عدد من المؤسسات المتعددة الأطراف. والجهود الدولية الإضافية لبناء القدرات هذا ستكون مرغوبا فيها بشدة، شأنها شأن أي جهد عقلائي للحد من الفوضى التي يمكن أن يسببها الضعف في أسعار السلع الأساسية الأولية. ويوصي الفريق باستعادة وتحسين مرفق التمويل التعويضي التابع لصندوق النقد الدولي وإنشاء مخطط متعدد الأطراف لإدارة المخاطر المصاحبة للسلع الأساسية بالنسبة للبلدان الأقل نمواً.

### التعاون الإنمائي الدولي

حتى وإن كانت هناك خطوات هائلة تتخذ في مجال تحرير التجارة، وإصلاح السياسات المحلية، وتدفقات رؤوس الأموال إلى البلدان النامية، سيظل التعاون الإنمائي الدولي محتفظاً بأربعة أدوار حيوية الأهمية لا بديل عنه فيها، والأدوار هي:

- المساعدة على بدء التنمية في البلدان والقطاعات التي لا تجتذب قدراً كبيراً من الاستثمار الخاص، والتي لا طاقة لها بالاقتراض المكثف من المصادر التجارية. وهذا هو الدور التقليدي للمساعدة الإنمائية الرسمية وللإقراض عن طريق المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.

- التصدي للآزمات الإنسانية.

- توفير المنافع العامة العالمية أو الحافظ على ما يقدم منها - تشمل السلع التي تدرج في هذه الفئة حفظ السلام؛ والوقاية من الأمراض المعدية؛ والبحوث المتعلقة بالأدوية واللقاحات والمحاصيل الزراعية الخاصة بالمناطق المدارية؛ ومنع انبعاثات الكلوروفلوروكربون؛ والحد من انبعاثات الكربون؛ والحفاظ على التنوع البيولوجي. وليس هناك بلد بمفرده لديه الحافز لدفع تكاليف هذه السلع وبالتالي لا بد من العمل الجماعي إذا أريد توفيرها بكميات كافية.

- مواجهة الإنعاش من الآزمات الاقتصادية والتعجيل به.

واهتم العالم بشدة بأن يرى تمويل هذه الأدوار الأربعة بطريقة كافية.

### تقديرات الاحتياجات

يخرج عن نطاق اختصاص هذا الفريق إجراء حسابات دقيقة للموارد الدولية المطلوبة لتمويل هذه الأدوار. وتقديراتنا إرشادية فقط، ولكنها تبين بوضوح أن هناك نقصاً شديداً جداً في الموارد بالنسبة لثلاثة من الأدوار الأربعة.

المعونة الإنمائية - لم تجر أي تقديرات عن حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المطلوبة إجمالاً. وستحتاج هذه التقديرات إلى التعزيز بتقديرات البلدان فرادى، وهي غير متاحة. ولقد استخدمنا فقط تقديرات تقريبية بل محافظة للحجم المطلوب لتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية.

وتبين النتائج أن تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية وحدها سيتطلب مساعدة إنمائية رسمية إضافية تبلغ ٥٠ بليون دولار سنوياً - أي ضعف المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة حالياً تقريباً. وتعتبر الحاجة الأكبر للمساعدة الإنمائية الرسمية، بما يتجاوز هذه الأهداف الهامة، أكبر بكثير بالتأكيد من هذا المبلغ الإضافي البالغ ٥٠ بليون دولار.

تتطلب حالة المعونة الإنسانية جهداً أكثر انتظاماً من قبل المانحين. وتمول المعونة الإنسانية في الوقت الحالي من المساعدة الإنمائية الرسمية وتستأثر بنحو ٨ في المائة من ميزانية المساعدة الإنمائية الرسمية. وعانت بعض حالات الطوارئ من نقص التمويل الشديد. ومن غير المحتمل انخفاض الحاجة العالمية إلى المعونة الإنسانية في المستقبل القريب. ويحتاج المانحون إلى التعهد بالتزام طويل الأجل لتمويل الإغاثة الإنسانية إلى حد أدنى معين، باستخدام آلية داخلية لتقاسم الأعباء، وإدراج بند محدد في ميزانياتهم لحالات الطوارئ حتى يمكن تمويل الأزمات غير المتوقعة دون تحويل الأموال من بنود أخرى. وسيكلف تحقيق حد أدنى معقول للاستجابة للأزمات الإنسانية من ٨ إلى ٩ بلايين دولار في سنة نموذجية، أي بزيادة تبلغ ٣ بلايين دولار على الأقل عن معدلات الإنفاق الأخيرة. وعلاوة على ذلك، لن يكون في الإمكان تقديم مساعدة إنسانية ملائمة دون تمويل كاف من الأمم المتحدة، والتي تعاني الآن من قلة التمويل بشدة. وينبغي للمجتمع الدولي أن يعالج هذه المسألة بصفة عاجلة.

ولحسن الحظ فإن اهتمام العالم بالإمداد بالمنافع العامة العالمية قد ثار أخيراً. ولكن نادراً ما كان الإقرار بالاحتياجات الجديدة مصحوباً بتمويل إضافي. وتشير التقديرات إلى أن ١٥ في المائة من ميزانيات المعونة مخصصة للإمداد. بما هو بالفعل منافع عامة عالمية، وهي أنشطة تمويلية تقيّد عادة المانحين أكثر من المتلقين. والبدء بمعالجة الاحتياجات من المنافع العامة العالمية بطريقة مرضية بصورة أكبر سيتطلب بالطبع على الأقل ٢٠ بليون دولار سنوياً، وهو يساوي أربعة أمثال معدل الإنفاق الراهن.

ومن المحتمل للسير قدماً فصل تمويل التنمية والمساعدة الإنسانية عن تمويل المنافع العامة العالمية وتوفير تمويل كاف لكل غرض من هذه الأغراض. وينبغي أن يكون الهدف الأساسي للمؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية تأمين آليات كافية لتمويل هذه الاحتياجات في المستقبل.

### زيادة تخفيف عبء الديون على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

أسفرت الحملة التي بدأت بيوبييل عام ٢٠٠٠ عن خفض لقي ترحيبا لعبء الديون على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويفيد التقدير الرسمي أنه في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون سيقبل مقدار ما تدفعه هذه البلدان لخدمة الديون سنويا بمقدار ١,١ بليون دولار عما كانت ستدفعه بالفعل، وسيقل ما هو مستحق عليها سنويا بمقدار ٢,٤ بليون دولار. ولقيت المبادرة ترحيبا بالرغم من حقيقة أن التنفيذ الفعلي للخفض الكبير للديون قد استغرق وقتا طويلا جدا وأنه لم يمول بالكامل بمساعدة إئتمانية رسمية إضافية، كما كان يأمل في ذلك عدد كبير من الأفراد. ويقوم بعض المانحين بمجرد إعادة تقييم جزء من مواردهم التقليدية المخصصة للمعونة لتمويل الالتزامات المتعلقة بالمبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

وفي حين أن المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون توفر بوضوح زيادة في الموارد لخفض حدة الفقر، فإنها لم تذهب في معظم الحالات إلى مدى بعيد بما فيه الكفاية لجعل ديون هذه البلدان مستدامة. وبالطبع فإن مبدأ ضرورة سداد التزامات الديون يعتبر محوريا بالنسبة لتسيير الأسواق الائتمانية؛ ويعتبر برنامج التخفيف من عبء الديون استثناء نظرا للظروف غير العادية. ومع ذلك فإن حالة عدد كبير من البلدان لا تزال تبث على اليأس. وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لخفض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى مستويات مستدامة وبالتالي المساعدة على تحسين قدرة تلك البلدان على اجتذاب التمويل الخاص.

ويرى بعض أعضاء الفريق أن إبرام اتفاق آخر لتخفيف عبء الديون سيعتبر خطوة ممتازة. ويعتقد آخرون أنه ربما يستحق النظر فيه بجدية. والأهم من ذلك أن الجميع يتفقون على أن أي اتفاق آخر لتخفيف عبء الديون سيكون جديرا فقط بالاهتمام إذا ما استند إلى التزام حاسم من المانحين بتقديم موارد إضافية حقا من أجل تمويله بصورة ملائمة. وإذا لم يتم تمويل مبادرة معزز مجددا للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون عن طريق زيادة المساعدة الإئتمانية الرسمية، فإن أثره الأساسي سيتمثل في إعادة توزيع المعونة فيما بين البلدان الفقيرة - وهو نتيجة يتعين بالطبع تلافيها. ويعتقد جميع أعضاء الفريق أيضا أنه ينبغي أن يستهدف أي مخطط بتخفيف عبء الديون خفض، وليس زيادة، المخاطر الأدبية؛ أي ينبغي ألا يؤدي إلى إضعاف مسؤولية المقرضين عن تصرفاتهم الخاصة.

### ضرورة زيادة المعونة الإئتمانية

يتمثل المبدأ الأساسي الذي لا مفر منه في أن هناك حاجة إلى المزيد من التمويل للمساعدة الإنمائية الرسمية. ومنذ نصف قرن تقريبا قبل المجتمع الدولي أن تتحمل البلدان الغنية مسؤولية مساعدة البلدان الفقيرة على النهوض بالتنمية. وفي عام ١٩٦٩، أضفت لجنة بيرسون صبغة رسمية على ذلك بمطالبة البلدان المانحة بتخصيص ٠,٧ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية - وهو هدف أيدته الأمم المتحدة وعدد كبير من المانحين. وفي الممارسة العملية، بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ١٩٩٩، ٠,٢٤ في المائة فقط من الناتج القومي الإجمالي لمجموع ٢٢ عضوا بلجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وإذا كان أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية قد قدموا بالفعل المساعدة الإنمائية الرسمية وفقا للهدف البالغ ٠,٧ في المائة، لكنت المعونة قد زادت بنحو ١٠٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنويا. وعند توفر هذا المبلغ للتعاون الإنمائي الدولي، سيكون في الإمكان دفع ثمن السلع العامة العالمية، وتوفير إغاثة إنسانية كافية، وليس فقط تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية ولكن أيضا تحقيق مستويات مرضية بصورة أكبر للمساعدة الإنمائية الرسمية من أجل انطلاق البلدان النامية.

ويحث الفريق المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية على الحصول على التزام من البلدان الصناعية بتنفيذ هدف المعونة البالغ ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي.

### جعل المعونة أكثر اتساما بالفعالية

لم تضيف المعونة المزيد من القيمة فيما يتعلق بالأموال بقدر استطاعتها. ويكمن جزء من المشكلة في المانحين: فقد أصبحت المعونة بالغة التقييد ويعوزها التنسيق بشدة، ومشروطة للغاية، ومشتتة إلى حد كبير، كما أن إدارتها بعيدة جدا عن القرارات والاحتياجات المحلية. وتتمثل إحدى المشاكل القديمة العهد في أن المانحين قد استخدموا المعونة عادة في تحقيق أهداف سياستهم الخارجية أو في تعزيز صادراتهم، بدلا من تعظيم تأثيرها في خفض الفقر أو تعزيز النمو.

ولحسن الحظ فإن هذه الحالة قد بدأت في التغير. واتخذت البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخرا خطوة هامة لتحسين فعالية المعونة، عن طريق حظر ممارسة تقييد المعونة، حتى ببعض الشروط.

ومما يتعين الترحيب به أيضا أخذ البنك الدولي بإطار إنمائي شامل، لمساعدة المانحين على تنسيق دعمهم لاستراتيجية بلد معين، وقروض خفض حدة الفقر، وكذلك جهود

صندوق النقد الدولي لربط بعض التمويل الخارجي بدعم استراتيجيات خفض حدة الفقر الموضوعة محليا.

ولا تزال هناك حاجة إلى المزيد من التحسينات، إلى الحد الذي توجه فيه المعونة في مجملها إلى البلدان التي لديها معدلات مرتفعة للفقر وتنهياً فيها الظروف لوضع سياسات جيدة وتحترم بالكامل ملكية البلد المستفيد لاستراتيجيته الإنمائية.

ونوصي بأن تعتمد دوائر المانحين طوعاً وبحكمة نهج الجمع المشترك للمساعدة الإنمائية الرسمية. وبالنسبة لبلد معين مستفيد، سيضع المانحون موارد معونتهم في مجمع مشترك لدعم تمويل استراتيجية التنمية التي وضعتها الحكومة وتولى تنفيذها، بالتشاور مع شعبها والمانحين. وسيمنع هذا النهج مشاكل التنسيق الخاصة بالمانحين. وسيؤدي إلى إلغاء ربط المعونة بالسلع أو الخدمات المنتجة في البلد المانح.

وسيتطلب اعتماد الجمع المشترك إجراء تغيير حاد في موقف بعض البلدان المانحة. ولكن الوقت قد حان الآن لمتابعة ذلك التغيير.

### حالة من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية

تخطى المساعدة الخارجية بتأييد جماهيري وسياسي ضئيل للغاية في جميع البلدان الصناعية عدا حفنة منها. وفي معظم البلدان الصناعية، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية، هناك وعي جماهيري ضئيل بالمسائل الأدبية أو بمجتمعات المصلحة الذاتية فيما يتعلق بتخفيف حدة الفقر في أماكن أخرى من العالم. ولمدة نصف قرن، عاشت الشعوب في عدد كبير من البلدان الصناعية في تناقض ذاتي حاد، بين نداء معتقداتها الأخلاقية بالتحلي بالشفقة نحو الآخرين، وعدم مبالاها بأحوال الفقراء في البلدان الفقيرة. ولا تزال تعتقد أن الفقر خارج حدودها ستترتب عليه نتائج ضئيلة بالنسبة لبلداتها ورفاهيتها. ولا تتوفر لديها سوى فكرة محدودة عن مدى ضآلة السجل الفعلي للمعونة الخارجية المقدمة. وفي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، توضح استطلاعات الرأي أن الجمهور يبالغ بصورة كبيرة في تقديرات ما تساهم به بلده في المعونة.

ويمكن أن تكون الأهداف الإنمائية الدولية عاملاً حافزاً فعالاً للدعم السياسي للمعونة الإنمائية. ويتمثل التحدي في إقناع السياسيين والجماهير في البلدان الصناعية بأن نفقات المعونة ملزمة أخلاقياً وتعتبر استثماراً حيويًا في بناء عالم أكثر أمناً. وستحتاج حملة تركز على هذه الأهداف إلى الاضطلاع بتنفيذ برامج تثقيف وتوعية الجماهير وستحتاج إلى مشاركة سياسية فعالة. وستحتاج إلى أن تقرر الحماس الذي يتحلى به القائمون بالحملة المتعلقة بالديون إزاء تخفيف عبء الديون على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالخبرة المهنية

للكالات الدولية الرئيسية والدعم المالي للمؤسسات الخاصة. وندعو المؤسسات الحبة لمساعدة الغير إلى قبول هذا التحدي بحملة ضخمة جيدة التنظيم وجيدة التمويل لإيجاد الوعي الجماهيري المطلوب.

## المسائل المتصلة بالنظم

يتصل عدد كبير من المسائل المتعلقة بجوهر تمويل التنمية بالإدارة الاقتصادية العالمية. وتخضع السياسات الاقتصادية والاجتماعية ليس فقط للإدارة الوطنية ولكن أيضا للإدارة العالمية. وعلمت الأحداث المساوية للنصف الأول من القرن العشرين الدول أن الاعتماد المتبادل العالمي دون قواعد ومؤسسات عالمية ليس في صالح أي طرف في الأجل الطويل. وقد أدى الوعي المكتسب بصورة مؤلة بالحاجة إلى إطار عالمي يستند إلى قواعد إلى بناء النظام القائم المتعدد الأطراف. وبالرغم من أوجه النقص التي تشوبه، فإن هذا النظام قد قدم إسهامات قوية في التقدم والاستقرار غير المسبوقين اللذين تمتع بهما جزء كبير من البشرية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

غير أنه من الواضح أنه لا يمكن اليوم معالجة تحديات العولمة معالجة ناجعة في ظل نظام صمم إلى حد كبير لعالم الخمسين عاما الماضية. ذلك أن التغييرات التي حدثت في إدارة الشؤون الاقتصادية الدولية لم تواكب وتيرة زيادة الترابط الدولي:

- كلما ازداد الترابط الاقتصادي ازدادت فوائده المحتملة، بيد أن الآثار التي يمكن أن تترتب على أي اضطراب يحدث في أي مكان على باقي الاقتصاد العالمي تزداد على نفس المنوال سرعة وجسامة. ورغم ما بذل مؤخرا من جهود جديرة بالشاء، فإن العالم لا يزال يفتقر إلى آلية مرضية تماما للوقاية من الصدمات ومواجهتها.
- لا يتم تكامل الأسواق - سواء باتخاذ الدول للقرارات الواضحة بشأنه أو بفضل التقدم التكنولوجي والتخصص الاقتصادي - بما يكفي وما ينبغي من الانسجام. وهذا يؤدي إلى ازدياد المصادمات والشعور بالحيف والحرمان لدى العديد من المشاركين في السوق.
- تكاثرت الدول ذات السيادة ورفع عدد كبير من البلدان النامية السريعة التطور حصصها من الإنتاج العالمي ومن المبادلات التجارية. بيد أن مسألة صنع القرارات الاقتصادية في العالم باتت تتركز أكثر فأكثر بيد عدد قليل من البلدان، مما أدى إلى تفاقم حالات التوتر. وبالنظر إلى طائفة المشاكل المشتركة المطروحة، يفتقر العالم إلى آلية مؤسسية رسمية لكفالة سماع أصوات جميع الجهات ذات الصلة أثناء المناقشة.

• وليس لدى المجتمع الدولي أي آلية أو إجراء متفق عليها عموماً لتحديد الجهة التي تقوم بعمل ما وهو ما يؤدي إلى وجود فراغات عديدة في الإدارة العالمية. وليست ثمة البتة أي وكالة تحظى بصلاحيات فعلية بالنسبة لبعض المنافع العامة العالمية، وتجاهد الوكالات القائمة في مواجهة مشاكل هي غير معدة لها جيداً أو تفتقر إلى ولاية واضحة لمواجهتها - وقد حدث ذلك على سبيل المثال حينما طلب إلى منظمة التجارة العالمية سن معايير العمل وإنفاذها.

• وثمة محافل تحاول أن تعالج بصورة منتظمة طائفة متنوعة من القضايا الاقتصادية العالمية، غير أن عضويتها ضيقة للغاية مثل مجموعة البلدان السبعة والاتحاد الروسي. وهناك محافل أخرى - من قبيل مجموعة العشرين أو لجان وزارات المالية والمصارف المركزية تجتمع بصورة دورية بدعوة من صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، غير أنها تفتقر إلى المستوى السياسي الكافي لإصدار قرارات لها سلطة التنفيذ.

ويترتب على هذه الثغرات الموجودة في نظام إدارة الشؤون العالمية حشد من الآثار الوخيمة التي تلقي بظلالها على العديد من المشاكل التي طلب إلى الفريق معالجتها. وقد حذرت اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية<sup>(٢)</sup>، صراحة قبل ست سنوات من وجود "عجز في إدارة الشؤون العالمية". ومنذ ذلك الحين لا تزال الاتجاهات التي تجعل من الملح مواجهة هذا العجز تؤكد نفسها بقوة.

### المجلس العالمي ومؤتمر القمة المعني بالعولمة

لذلك، فإننا نؤيد اقتراح اللجنة إنشاء مجلس عالمي على أعلى مستوى سياسي لتوفير التوجيه بشأن قضايا إدارة الشؤون العالمية. وسيكون المجلس المقترح إنشاؤه أوسع قاعدة من مجموعة السبعة ومؤسستي بريتون وودز. ولن تكون له سلطة قانونية ملزمة، لكنه سيقوم، من خلال ما سيوفره من قيادة سياسية، بإتاحة إطار للسياسات الاستراتيجية الطويلة الأجل لتعزيز التنمية، وكفالة الاتساق بين أهداف السياسات العامة للمنظمات الدولية الرئيسية، والتشجيع على بناء توافق في الآراء بين الحكومات بشأن الحلول الممكنة للمسائل المتعلقة بإدارة الشؤون العالمية الاقتصادية والاجتماعية.

(٢) The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, (New York, Oxford University Press, 1995).

وبقدر ما ندرك الحاجة إلى المجلس المقترح، نعترف بالصعوبة السياسية الهائلة التي ينطوي عليها طرح إنشائه. ولتمهيد السبيل إلى ذلك، نؤيد عقد مؤتمر قمة معني بالعملة<sup>(٣)</sup>. وسيجمع المؤتمر مجموعة من قادة الدول، كبيرة بما فيه الكفاية كي تكون تمثيلية وصغيرة بما فيه الكفاية كي تكون ناجعة، لمعالجة تحديات العملة الرئيسية المتعلقة بالإدارة من خلال إجراء مناقشة منظمة وغير رسمية. والأمر الهام جدا هو أن يوسع مؤتمر القمة، بفضل قيادته السياسية، الإسراع ببعض عمليات الإصلاح الجارية وطرح عمليات جديدة لازمة بإلحاح لتجسيد وعود العملة.

وينبغي أن يعتبر مؤتمر القمة المعني بالعملة استنتاجات المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية بمثابة إسهام بالغ الأهمية. ونوصي بأن ينظر المؤتمر ثم مؤتمر القمة في القضايا النظامية التالية التي تؤثر في تمويل التنمية:

### تأييد تعددية الأطراف

ينبغي أن يؤيد المؤتمر ومؤتمر القمة النهج المتعدد الأطراف لمعالجة مشاكل الإنسانية جمعاء. فبدون منظومة الأمم المتحدة، سيكون عالمنا أسوأ بكثير، وكما قيل عن حكمة وتبصر، فإنه سوف ينبغي إعادة تكوين مؤسساتها الرئيسية. ويجب أولا وقبل كل شيء أن تحظى الأمم المتحدة بالتقدير والتأييد اللذين تستحقهما عما حققته من إنجازات كثيرة وما لديها من إمكانات لم تستغل بعد. ويجب تنشيط الأمم المتحدة سياسيا واقتصاديا. ويجب أيضا تنشيط مؤسستي بريتون وودز وبعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى.

### الإسراع بإصلاح الهيكل المالي الدولي

أدت الأزمات المالية التي اجتاحت العديد من البلدان في السنوات الأخيرة إلى ظهور عدد من المبادرات الرامية إلى إصلاح النظام المالي الدولي. وقد تم إحراز بعض التقدم المفيد في البداية، غير أن تنفيذ النقاط الرئيسية في جدول الأعمال يتم بشكل بطيء للغاية مع فتور الشعور بالحاجة الملحة إلى ذلك. ولا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به لتعزيز النظم المالية، وزيادة الالتزام بالمعايير الدولية للممارسة الجيدة وتشجيع تقاسم الأعباء بصورة عادلة بكفالة مشاركة القطاع الخاص مشاركة فعالة في عملية منع وقوع الأزمات وحلها.

(٣) بلورت هذه الفكرة في: Peter D. Sutherland, John W. Sewell and David Weiner, "Challenges facing the WTO and policies to address global governance", in *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo, United Nations University Press, 2001).

وفي صندوق النقد الدولي، لا يزال يتعين الانتهاء من عملية التحول إلى منع وقوع الأزمات، بما في ذلك كشف مدى التأثير بالعوامل الخارجية في الوقت المناسب. وثمة مسألة هامة أخرى ما زالت عالقة وهي مسألة تبسيط مشروطة الصندوق على نحو يكفل أن يراعي الصندوق في مطالبه من البلدان المقترضة قدرة السلطات المحلية على تنفيذها، وألا يكون فيها تجاوز لولايته الأساسية. وينبغي، دون الإخلال بقدرة الصندوق على الامتثال لولايته الأساسية، إتاحة الفرصة للبلدان المقترضة لتختار طريقها للإصلاح.

أما البنك الدولي، فينبغي له أن يسرع بإجراءات إعادة التركيز لدعم الإصلاحات الهيكلية والاجتماعية في الأجلين الطويل والمتوسط التي تقوم بها البلدان المتعاملة معه، ولا سيما الإصلاحات المفيدة لمنع وقوع الأزمات، ولتعزيز الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي في أعقاب الأزمات المالية، بما في ذلك إنشاء شبكات الأمان الاجتماعية.

وينبغي مواصلة بذل الجهود لإصلاح أوجه الخلل في إدارة شؤون المؤسسات.

### تعزيز منظمة التجارة العالمية

تعد منظمة التجارة العالمية، وهي أول مؤسسة عالمية جديدة تنشأ بعد انتهاء مرحلة الحرب الباردة، محور النظام التجاري المتعدد الأطراف. وهي مؤسسة فريدة لا من حيث قبول جميع أعضائها قواعدها واحترامها فحسب، بل أيضا من حيث توفيرها نظاما متعدد الأطراف لتسوية المنازعات وإجراءات لإنفاذ القواعد المتفق عليها عموما. ويكتسي نظام منظمة التجارة العالمية الذي يستند إلى عدد من القواعد والضوابط أهمية حاسمة للبلدان النامية التي تقل قدرتها بكثير على التأثير أحاديا أو ثنائيا في أحوال التجارة عن البلدان الصناعية. وتوفر المنظمة للبلدان النامية إطارا قابلا للإنفاذ لكفالة احترام حقوقها.

غير أن المنظمة تخضع لضغوط كبيرة. فكلا البلدان النامية والبلدان الصناعية تدعي أن لديها خلافات مع المؤسسة - ناهيك عن النشاط من كل الاتجاهات الذين يودون أن تخدم المنظمة برامجهم الاجتماعية والسياسية الخاصة.

ورغم أن المنظمة حديثة العهد، هناك حاجة ملحة إلى إصلاحها ودعمها في بعض الجوانب الحساسة. وليس من المرجح إدخال التغييرات الضرورية من الداخل. وقد تكون هناك حاجة إلى زخم سياسي أشد، انطلاقا من إنشاء إدارة للشؤون الاقتصادية العالمية. وفي هذا المسعى، ينبغي معالجة الجوانب التالية على الأقل:

- نظام صنع القرار فيها الذي تعترضه العديد من البلدان، عن حق، نظاما انتقائيا واستبعاديا؛

- قدرتها على توفير المساعدة التقنية للبلدان النامية حتى تتمكن من المشاركة بصورة أكثر فعالية في المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف والاستفادة من فرص التجارة وآلية تسوية المنازعات؛
- ونقص التمويل ونقص الموظفين الواضح في المنظمة وهو جانب مرتبط بالجانب السابق.

### الاستجابة المؤسسية لقضايا البيئة والعمل

عانت مختلف المنظمات الدولية من ضغوط كبيرة جدا متفاوتة أحيانا كثيرة لمعالجة قضايا البيئة والعمل المشروعة التي أثارها هيئات المجتمع المدني. وكانت منظمة التجارة العالمية، بفضل قدرتها على فرض الجزاءات، أبرز هدف لهذه الضغوط. ويعكس هذا الوضع إلى حد بعيد مدى الافتقار إلى أجهزة عالمية قادرة على معالجة قضايا البيئة والعمل المثارة معالجة ناجعة.

ولتحويل الضغوط عن منظمة التجارة العالمية وتوفير محفل أنسب لوضع وإنفاذ معايير البيئة والعمل، ينبغي إيلاء الاعتبار لما يلي:

- تعزيز منظمة العمل الدولية بتوفير الأدوات اللازمة لإنفاذ معاييرها؛
- توحيد شتى المنظمات التي تضطلع بالمسؤولية عن قضايا البيئة في منظمة عالمية واحدة للبيئة.

### مصادرة مبتكرة للتمويل

تستدعي العولمة الحديثة حكما عالميا، يكفل احترام الدول ذات السيادة، كل على حدة، على أن يكون مجهزا بما يمكنه من التصدي للمشاكل العالمية مثل الفقر والأمن والتلوث. ويجب أن تعمل الدول ذات السيادة على تمكين النظام المتعدد الأطراف من التغلب على ما يواجهه من تحديات كثيرة. وبالنسبة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية، والمعونة الإنسانية، والمنافع العامة العالمية، يحتاج النظام إلى مزيد من الموارد بشكل أكبر مما توفره مصادرة التمويل التقليدية. وهناك حاجة حقيقية لأن يتم، عن طريق توافق دولي في الآراء، إيجاد موارد جديدة مستقرة وتعاقدية للتمويل المتعدد الأطراف.

ويتعين على المجتمع الدولي الإقرار بأن الصالح المشترك يقضي بتوفير موارد مستقرة وتعاقدية لهذه الأغراض. ومن الوجهة السياسية، فإن فرض الضرائب بغرض حل المشاكل العالمية سيكون أكثر صعوبة من فرض الضرائب لمجرد تحقيق أغراض داخلية. ولكن ينبغي أن يخضع ذلك أيضا، مثله في ذلك مثل جميع القرارات السياسية التي تتخذ لصالح الجيل القادم

وليس مجرد الانتخابات القادمة، لتقييم متأن قياسا على السيناريوهات البديلة، بما في ذلك البديل الخطير جدا المتمثل في استمرار الاستقطاب والاستبعاد والمواجهة وعدم الأمان في العالم. وحتى لمجرد تحقيق الصالح الذاتي، يتعين على الأطراف المعنية كافة أن تنظر دونما تحيز في توفير مصادر تمويل جديدة.

وقد نظر الفريق في كثير من الاقتراحات المقدمة بغرض إيجاد مصادر تمويل مبتكرة. ونحن نرى أن المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية ومؤتمر القمة المعني بالعملة ينبغي لهما أن يناقشا أولا ما إذا كان ينبغي للعالم أن يفرض الضرائب على الصعيد العالمي وليس على الصعيد السيادي وحده. وكخطوة تالية، ينبغي لهما، إذا ما ارتئي استصواب فرض الضرائب عالميا، الاتجاه نحو إجراء مناقشة جادة لمميزات وعيوب المصدرين التاليين: ضريبة على معاملات تبادل العملات، وضريبة على الكربون. ونحن ننصح بأن يتم، قبل الدخول في أى مناقشة سياسية، إجراء دراسة لهذين المصدرين الجديدين من مصادر التمويل الدولي تنحصر في جوانبهما الإيجابية والسلبية من الوجهة الاقتصادية والإنمائية.

إن الضريبة على معاملات تبادل العملات، أو ضريبة توبين، هي ضريبة على جميع التحويلات النقدية من عملة إلى أخرى، بما يتناسب مع حجم المعاملات. ويرى مؤيدو ضريبة توبين أنها ستحد من عمليات المضاربة داخل الأسواق المالية العالمية وستحقق عائدا كبيرا. ويحتاج المشككون بأنها ستكون معقدة التنفيذ، وأن آثارها الاقتصادية ستكون غامضة إلى حد ما. وهم يقولون إنه في ضوء الحالة التي ستتقل بها المعاملات من مكان إلى آخر، ستكون هناك حاجة إلى تنفيذ الضريبة عالميا بمعدل موحد، وإنه عند الممارسة سيكون من الصعب من الوجهة الاقتصادية التوصل إلى الموافقة الضرورية دوليا على هذا الغرض. وهم يشددون أيضا على صعوبة ثانية في التطبيق: فنظرا إلى إمكانية الالتفاف حول أسواق العملة الأجنبية النقدية باستخدام الأدوات الثانوية، فإنه ستكون ثمة حاجة لتوسيع نطاق صافي الضريبة ليشمل جميع المعاملات التي قد يستخدمها التجار لإجراء معاملات معادلة، وخصوصا الأسواق الآجلة والبورصات. وثالثا، يشكك المشككون في إمكانية أن تحدث هذه الضريبة أي أثر منتظم على المضاربة. وختاما، يشيرون إلى أن ما قد يبدو أنه معدلات ضريبة منخفضة جدا هو في واقع الأمر معدلات مرتفعة جدا بالنظر إلى اتساع نطاق عمليات الشراء والبيع، ومن ثم قد تفضي ضريبة توبين إلى خفض حجم معاملات تبادل العملات خفضا كبيرا، وما قد يصاحب ذلك من آثار لا يمكن التكهن بها على الإيرادات التي قد تحققها ضريبة من هذا القبيل.

ويرى الفريق أن ثمة حاجة لإجراء دراسة فنية جادة قبل استخلاص نتائج محددة عن مدى ملائمة ضريبة توبين وإمكانية تطبيقها.

وإذا ما ارتئي استصواب فرض الضرائب عالميا، من المحتمل أن يجد المؤتمر ومؤتمر القمة آمالا أكبر في ضريبة الكربون - وهي ضريبة على استخدام الوقود الأحفوري، بمعدلات يتجلى فيها ما تسهم به أنواع هذا الوقود في انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون. ويمكن أن تحقق هذه الضريبة غايتين هامتين: الحد من ارتفاع درجات الحرارة العالمية التي تصاحب حرق أنواع هذا الوقود، ورفع العائد. والتزاما بمبدأ "تحميل الملوّثين الثمن" وهو مبدأ سليم ومنصف، فإن الضريبة ستفضي إلى إيجاد حافز سعري على الاقتصاد في استخدام أنواع الوقود الأحفوري. وستقود الإنتاج نحو مصادر عرض أقل ضررا وستوجد حافزا إضافيا على الاستعانة بالعلم في توفير الطاقة. وفي إطار الشكل الملائم من الضريبة ستكون ثمة حاجة إلى الاتفاق على الحصة التي سيحتفظ بها كل بلد من العائد المحقق على هذا النحو، والحصة التي ستوجه إلى تمويل السلع العامة العالمية والمساعدة الإنمائية الرسمية.

إحياء حقوق السحب الخاصة - ينبغي أيضا النظر في إحياء حقوق السحب الخاصة التي أنشأها صندوق النقد الدولي عام ١٩٧٠. وكان الغرض الأصلي من حقوق السحب الخاصة هو السماح بزيادة الاحتياطات الدولية، بما يتمشى مع الحاجة، دون فرض تكاليف حقيقية على البلد المتوسط الحال. وفي الواقع، لم يتم تخصيص شيء منذ عام ١٩٨١. واحتاجت البلدان النامية بشدة خلال السنوات الأخيرة إلى زيادة تكوين الاحتياطات لخفض ضعفها أمام الأزمات، وقامت بتمويل هذه الزيادة إما بالاحتفاظ بفوائض في الحسابات الجارية أو من خلال الاقتراض بشروط أكثر صرامة كثيرا من تلك المرتبطة بحقوق السحب الخاصة. وأفضى ذلك إلى تدفق كبير فيما أطلق عليه في بعض الأحيان "المعونة العكسية". ومنعا لذلك أو خفضا له على أقل تقدير، يتعين على صندوق النقد الدولي استئناف مخصصات حقوق السحب الخاصة.

### دور منظمة دولية للضرائب

تطورت معظم النظم الضريبية بالبلدان عندما كانت حركات التجارة ورأس المال مقيدة بشدة، ومن ثم عملت المؤسسات إلى حد كبير داخل حدود البلدان التي تنتمي إليها وحقق معظم الأفراد إيراداتهم من أنشطة داخل البلدان التي ينتمون إليها.

ولكن الأمور أصبحت أكثر تعقيدا كثيرا في القرية العالمية الموجودة الآن. ومن ثم نقترح أن ينظر المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية ومؤتمر القمة المعني بالعولمة في الفوائد المحتمل تحقيقها من وراء إنشاء منظمة دولية للضرائب<sup>(٤)</sup> كي تقوم بما يلي:

- على الأقل جمع ووضع الإحصاءات، وتعيين الاتجاهات والمشاكل، وتقديم التقارير، وتقديم المساعدة التقنية، ووضع القواعد الدولية للسياسة الضريبية والإدارة.
- مواصلة رصد التطورات الضريبية بنفس الطريقة التي يرصد بها صندوق النقد الدولي سياسات الاقتصاد الكلي.
- الاضطلاع بدور رائد في تقييد المنافسة الضريبية التي تستهدف جذب الشركات المتعددة الجنسية بالحوافز المفرطة وغير الحكيمة.
- وضع إجراءات، بشكل أكثر طموحا، من أجل التحكيم عندما تثور الاحتكاكات بين البلدان بشأن الجوانب الضريبية.
- الإشراف على آليات لتقاسم أطراف متعددة للمعلومات الضريبية، مثل تلك القائمة فعلا داخل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، للحد من نطاق التهرب من الضرائب المستحقة على الإيرادات الاستثمارية المحققة في الخارج.
- وربما يكون الأكثر طموحا من كل ذلك هو أن المنظمة باستطاعتها أن تسعى في الوقت المناسب لوضع اتفاق دولي عن صيغة لتوحيد فرض الضرائب على الشركات المتعددة الجنسية وكفالة تنفيذه.

وإذا ما نجحت المنظمة في كبح التهرب من الضرائب والتنافس الضريبي، ستتحقق نتيجتان مفيدتان. ستكون الأولى زيادة في الحصص عن حجم معلوم من الضرائب المسددة من (أ) دافعي الضرائب غير الأمناء؛ (ب) عناصر الإنتاج المنقولة (مثل رأس المال). وسيعتبر الكثيرون ذلك مكسبا لا لبس فيه. والنتيجة الثانية ستكون زيادة في عائد الضرائب المحقق بمعدلات ضريبية محددة.

وسوف تكون للمنظمة أيضا أهمية عظيمة في إيجاد مصادر مبتكرة للتمويل وكفالة هذه المصادر في حالة موافقة المجتمع الدولي عليها.

(٤) انظر Vito Tanzi, "Is there a need for a world tax organization?" in The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics, A. Razin and E. Sadka, eds. New York, Cambridge University Press, 1999.

## سياسات الهجرة

يجب أن تحمي سياسات الهجرة المصالح الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة من الدول. ولكن آن الأوان للحكومات أن تبدأ، دون المخاطرة بالمصالح الوطنية التي يجب عليها رعايتها، في العمل معا بغرض وضع أشكال للتعاون الدولي كي تحقق مع بعضها بعضا القدر الأمثل من المنافع المحققة من حركة العمال عبر الحدود الوطنية. وإن الأوان قد آن لبدء السعي لوضع اتفاق دولي بشأن "حركة الأشخاص الطبيعيين".

## الخلاصة

يمثل الفقر والبطالة تهديدين خطيرين للاستقرار والسلام في العالم.

وباتخاذ إجراءات لتحسين أداء الأسواق - من خلال انفتاح التجارة الدولية بقدر أكبر، وتدفق أكبر للاستثمارات عبر البلدان، وزيادة تدفق المعلومات دوليا فيما بين المجتمعات والأفراد - ومن ثم زيادة الثروات، وتقاسم الفرص، والمصالح المشتركة، تستطيع دول العالم عمل الكثير للتخلص من شرور الفقر والصراعات خلال هذا القرن الجديد. وزيادة انفتاح التجارة، بوجه خاص، أمر حيوي وضروري.

بيد أن الأسواق تنطوي على قيود، حتى عند أدائها بشكل جيد. فالسياسات الحكومية السليمة، والصناديق العامة، والحلول السياسية ستظل الحاجة إليها قائمة. وفي الوقت الحاضر لم يتم بعد الوفاء بالاحتياجات من التمويل العام. إذ إن تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية وحدها سيستلزم نحو ضعف مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية الحالية الذي يزيد على ٥٠ بليون دولار سنويا. ونحن نحث المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، المقرر عقده في آذار/مارس ٢٠٠٢، على أن يحصل على التزام من البلدان الصناعية بأن تنفذ الرقم المستهدف للمعونة الذي يبلغ ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي. وسوف يستلزم تحقيق ذلك شن حملة للتأثير على الرأي العام داخل البلدان المانحة.

ويحتاج النظام، ليس فحسب من أجل المساعدة الإنمائية الرسمية ولكن أيضا من أجل المنافع العامة العالمية، أموالا تزيد على ما توفره المصادر التقليدية. ونحن نرى أن هناك حاجة حقيقية للقيام، عبر توافق دولي في الآراء، بإيجاد مصادر جديدة مستقرة وتعاقدية للتمويل المتعدد الأطراف. ولكي تدار هذه الموارد بفعالية، نحن نرى أن ثمة حاجة حقيقية لسد الفجوات القائمة داخل الحكم العالمي. ولا يمكن مواجهة تحديات اليوم بصورة ملائمة عن طريق نظام دولي صمم الجزء الأكبر منه ليلائم عالم الخمسين عاما الماضية.

ومن ثم نحن نؤيد الاقتراح الذي قدمته منذ نحو ست سنوات اللجنة المعنية بإدارة الشؤون العالمية، الذي يقضي بإنشاء مجلس عالمي على أرفع مستوى سياسي ممكن. وسيكون دور المجلس توفير إطار لسياسة استراتيجية بعيدة المدى ترمي إلى تشجيع التنمية، وكفالة الاتساق في أهداف السياسة العامة التي تتبعها المنظمات الدولية الرئيسية، وتشجيع التوصل إلى توافق آراء فيما بين الحكومات بشأن إمكانية إيجاد حلول للمسائل المتصلة بإدارة الشؤون العالمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولتمهيد السبيل إلى ذلك، نؤيد عقد مؤتمر قمة معني بالعولمة. وينبغي أن يتضمن جدول أعمال المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، أولاً، ثم مؤتمر القمة، القضايا المتصلة بالنظم التي أثرناها والاحتمالات التي أجملناها بالنسبة إلى المصادر الجديدة للتمويل.

ومع التقدم السريع في الاعتماد العالمي المتبادل، أصبحت مشاكل الفقر والتخلف مشاكل عالمية يتعين أن يضطلع العالم بالمسؤولية العالمية عنها. ولقد أجملنا برنامجاً طموحاً لجمع الموارد المالية المطلوبة. وسوف يستلزم الاضطلاع بهذا البرنامج تثقيفاً عاماً وشجاعة سياسية. إن هذا الجهد يبرره إلى حد كبير حجم التحديات الإنمائية الماثلة في أرجاء العالم. ونحن نرى أنه، حتى مجرد تحقيق الصالح الذاتي، ينبغي للأطراف المعنية كافة أن تنظر في هذا البرنامج بلا تحيز.

## التقرير التقني للفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية

أعد هذا التقرير بتكليف من الأمين العام للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. ويؤيد أعضاء الفريق محط التركيز الرئيسي للتقرير وتوصياته الأساسية، لكنهم لا يتفقون مع كل تفاصيل الحجج التي يسوقها النص. وقد عمل جون وليامسون (الزميل الأقدم بمعهد الاقتصاد الدولي) بصفة مدير مشروع بالفريق. وعاون الفريق أيضا أمانة مؤلفة من فيجايا راما شاندران (الخبير الاستشاري بالمكتب التنفيذي للأمين العام) والسيد خافيير غوزمان (مساعد السيد سيديو في مكسيكو).

ارنستو سيديو، الرئيس

عبد اللطيف ي. الحمد

دافيد براير

ماري تشينري - هسه

جاك ديلور

ريبيكا غرينسبان

الكساندر ي. ليفشيتس

عبد المجيد عثمان

روبرت روين

مانموهان سينغ

ماسايوشي سون

## المحتويات

## الصفحة

|    |       |                                                                                          |
|----|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| ٤٠ | ..... | مقدمة                                                                                    |
| ٤٥ | ..... | ١ - تعبئة الموارد المحلية                                                                |
| ٤٩ | ..... | ٢ - التجارة                                                                              |
| ٥٧ | ..... | ٣ - تدفقات رأس المال الخاص                                                               |
| ٦٣ | ..... | ٤ - التعاون الإنمائي الدولي                                                              |
| ٨٣ | ..... | ٥ - المسائل المتصلة بالنظم                                                               |
| ٩١ | ..... | مرفق - تقدير تكاليف بلوغ أهداف السياسة العالمية                                          |
|    |       | الجداول                                                                                  |
| ٩٦ | ..... | ١ - التقدم العالمي في التنمية الاقتصادية والبشرية، ١٩٥٠-١٩٩٩                             |
| ٩٧ | ..... | ٢ - تقديرات التكاليف السنوية الإضافية لبلوغ الأهداف الإنمائية الدولية بحلول عام ٢٠١٥ ... |

## مقدمة

لقد شهد العالم خلال نصف القرن الماضي معدلات للتنمية البشرية والاقتصادية أسرع مما شهده خلال أي فترة خمسين عاما سابقة في تاريخه المدون. ويبين الجدول ١ بعض الإنجازات الرئيسية مثل: حدوث زيادة لم يسبق لها مثيل في التاريخ في معدل الدخل الفردي، وزيادة معدلات العمر، وانخفاض نسبة السكان الذين يعيشون في حالة فقر، وارتفاع معدلات معرفة القراءة والكتابة، وانخفاض معدلات وفيات الرضع. وعلى الجانب الإيجابي أيضا هناك عملية التحول الديمغرافي التي تحدث الآن في كل مكان تقريبا، وهي العملية التاريخية التي يعقب فيها انخفاض معدلات الوفيات انخفاض في معدلات المواليد، مما يحد من الانفجار السكاني في العالم. ولكن الجدول يكشف أيضا عن جسامه بعض التحديات التي لا تزال قائمة. فهناك ما يربو على خمس سكان العالم لا يزالون يعيشون في حالة من الفقر المدقع (أقل من دولار واحد يوميا)، ونحو النصف ممن يعيشون دون المستوى الذي يعد بالكاد أكثر سخاء وهو مستوى دولارين في اليوم الواحد. ولا يزال ربع سكان البلدان النامية أميين. وهناك ٢,٥ بليون نسمة ممن يعيشون في بلدان العالم المنخفضة الدخل لا يزالون يعانون من نسبة وفيات بين الرضع تربو على ١٠٠ بالنسبة لكل ١٠٠٠ مولود حي، بالمقارنة مع ٦ فقط لكل ١٠٠٠ بين سكان البلدان المرتفعة الدخل البالغ عددهم ٩٠٠ مليون نسمة. ولا يزال متوسط نسبة الأمية في البلدان المنخفضة الدخل ٤٠ في المائة. ورغم تباطؤ النمو السكاني إلا أن معدله لا يزال مرتفعا.

وحتى حيثما تنخفض معدلات الفقر، فإن العولمة تضاعف بقسوة من آثاره المتبقية، ومن آثار الأمية والاعتلال. (ومما يبعث على الأسى أنه لا تزال هناك أنحاء من العالم يتزايد فيها الفقر: فقد شهدت أفريقيا انخفاضا في معدل الاستهلاك الفردي على مدى العشرين عاما الماضية). ومن المؤكد أنه مما يبعث على الجزع أن يكون المرء فقيرا وأميا في عالم لا يعلم الفقراء فيه شيئا عن نوعية الحياة التي يعيشها الأغنياء. ولكن الأمر يصبح أكثر قسوة على نحو لا يمكن تحمله حينما يكون المرء فقيرا في عالم اليوم، حيث التلفزيون والإعلانات التي تجعل حتى أشد الناس عوزا على إدراك بالفجوة التي تفصلهم عن الأغنياء. فقد نقلت العولمة إلى سكان جميع القرى الريفية الفقيرة والمناطق العشوائية الحضرية أن العالم يطرح إمكانات أفضل من الإمكانيات القائمة في وطنهم؛ وأتاحت لهم العولمة أيضا سبيل السعي إلى هذه الإمكانيات. ولذلك، فإننا نقرأ من حين لآخر التحقيقات المأساوية التي تنشرها الصحف عن المهاجرين المحتملين الذين تتحطم بهم السفن أو الذين يقضون نحبهم وقد اختنقوا أو تجمدت أوصالهم بعد أن فشلت محاولتهم لتهرب أنفسهم إلى عالم الثروة. ولقد كان

أحد النواتج الثانوية للعولمة تزايد الاستقطاب بين الاقتصاد العالمي للذين يملكون والذين لا يملكون وذلك لأسباب منها التوزيع المعيارى للدخول في العالم يزداد إجحافاً.

وهذا يضع البلدان الغنية أمام تحد أخلاقى. فلقد ظل العديد من البلدان الغنية، لأمد طويل، يكرس جل اهتمامه لتحقيق الرفاه لنفسه فقط مع أدنى اهتمام بمد يد العون إلى البلدان الفقيرة لكي تساعد نفسها على بناء مستقبل أفضل. ولقد أصبح السعي إلى تحقيق الأفضل هو الضرورة الأخلاقية الغالبة في عصرنا.

بيد أن الأمر ينطوي أيضاً على مصلحة ذاتية جلية. فشعوب العالم الغني نفسها لها مصلحة في أن تنقذ رفاقها من بني البشر من ربقة الفقر. ولا يعزى ذلك فقط، أو حتى في معظم الأحيان، إلى أن التنمية الاقتصادية تهى أسواقاً أكبر لصادرات البلدان الصناعية، رغم أن هذا في واقع الأمر هو جزء من الأمل الموعود. ولكن العائدات الأكبر سوف تنأتى من احتواء العديد من المشاكل التي يتسبب فيها الفقر واليأس، والتي لا تتقيد بحدود وطنية، كالأمراض المعدية، والتدهور البيئى، والتطرف الدينى، والإرهاب. وإنه لمحض خيال خطير أن يتصور أحد أنه يمكن للأغنياء، في عالم يتحول إلى العولمة، أن يعزلوا أنفسهم إلى الأبد، مستمتعين في راحة بال بثمار تقدمهم التكنولوجيا، بينما لا يزال الجزء الأكبر من بني البشر يعيش في حالة من البؤس والشقاء.

وهناك العديد من الدلائل التي تبعث على الأمل بأن المجتمع الدولي بدأ يقر بهذا الواقع. فقد عقدت الأمم المتحدة مجموعة من المؤتمرات على مدى العقد الماضى للتصدي للمشاكل الحرجة التي تواجه البشرية: مؤتمر قمة الأرض لعام ١٩٩٢ في ريو دي جانيرو، ومؤتمر القاهرة الدولي للسكان والتنمية عام ١٩٩٤، ومؤتمر القمة العالمى المعنى بالمرأة المعقود في بيجين ١٩٩٥، ومؤتمر قمة كوبنهاغن للتنمية الاجتماعية في عام ١٩٩٥، ومؤتمر القمة المعنى بالمستوطنات البشرية المعقود في اسطنبول في عام ١٩٩٦. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، اختتمت دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة بخطوة تاريخية حيث اعتمد أكبر جمع على الإطلاق من رؤساء الحكومات إعلان الأمم المتحدة للألفية. وألزم هذا الإعلان حكوماتهم بصورة جماعية بالعمل على تحرير العالم من الفقر المدقع. وتحقيقاً لهذه الغاية، أيد الإعلان تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية التالية بحلول عام ٢٠١٥: أن تخفض إلى النصف نسبة أعداد الناس الذين يعيشون في حالة من الفقر المدقع، وهؤلاء الذين يعانون من الجوع، والذين لا يستطيعون الحصول على مياه الشرب المأمونة؛ وبلوغ هدف تعميم التعليم الابتدائى وتوفير التعليم للبنين والبنات على قدم المساواة؛ وخفض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع، وخفض وفيات الأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين؛ ووقف انتشار فيروس

نقص المناعة البشرية/الإيدز وانحساره، وتقديم مساعدة خاصة للأطفال الذين أصبحوا يتامى بسبب الإيدز؛ وتحسين أحوال معيشة ١٠٠ مليون من سكان الأحياء الفقيرة.

واعترف إعلان الألفية أيضا بمهمة تعبئة الموارد المالية اللازمة لبلوغ هذه الأهداف، وهي المهمة التي ظلت مهمة حتى الآن، وتطلع الإعلان إلى المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، المقرر عقده في آذار/مارس ٢٠٠٢، باعتباره حدثا هاما من أجل الاتفاق على استراتيجية لتحقيق هذا الغرض. ولقد تم بالفعل إنجاز كثير من الأعمال إعدادا لهذا المؤتمر. وفي التقرير الذي أصدره الأمين العام للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ (A/AC.257/12) جرى تحديد ومناقشة عدد كبير من القضايا ذات الصلة، وقد اجتمعت بالفعل لجنة تحضيرية مؤلفة من السفراء لدى الأمم المتحدة للتداول بشأن هذا التقرير. وقرر الأمين العام أنه يمكن للمؤتمر أيضا أن يستفيد من عقد اجتماع لفريق رفيع المستوى لكي يتناول، في إطار مجموعة محدودة بدرجة أكبر، بعض القضايا التي لا تزال محل خلاف. وكان من دواعي تشريفنا أننا دعينا للعمل في ذلك الفريق. ويركز هذا التقرير بصورة أساسية على عدد محدود من تلك المسائل، والتي نعتقد أننا توصلنا بشأنها إلى رأي جماعي مشترك. يمكن أن يسهم في تعزيز المناقشة الدولية. ويتعرض التقرير أيضا لعدد من المسائل الأخرى من أجل وضع المقترحات الرئيسية في بؤرة التركيز، لكنه لا يتوخى إجراء مناقشة متعمقة للطائفة الكبيرة من الموضوعات التي شملها تقرير الأمين العام.

وتمثلت الصلاحيات التي أسندها إلينا الأمين العام في تقديم توصيات بشأن ما يلي:

- ١' أفضل الممارسات المتبعة في السياسات والهياكل المؤسسية لتعبئة الموارد المحلية؛
- ٢' إدخال تحسينات على حجم ونمط وفعالية المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية والمتعددة الأطراف؛
- ٣' التدابير المتعلقة بتعزيز مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما في ذلك إمكانية إنشاء آلية جديدة للتوسط في العلاقات بين البلدان المدينة والدائنة؛
- ٤' تحسين فرص الوصول إلى الأسواق بالنسبة للصادرات من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية كعنصر رئيسي في استراتيجية لتعبئة الموارد؛
- ٥' الصكوك والاستراتيجيات التي من شأنها أن تعزز تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية بشروط تهدف إلى الوصول بإمكاناتها الاقتصادية إلى الحد الأقصى؛

٦' زيادة مشاركة البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في عمليات اتخاذ القرارات على الصعيد العالمي بشأن المسائل المالية؛

٧' مقترحات بشأن إيجاد مصادر جديدة وابتكارية للتمويل، من القطاعين العام والخاص على السواء، لأغراض التنمية والقضاء على الفقر، ومن أجل تمويل المنافع العامة العالمية.

ويتعرض التقرير لمعظم هذه الموضوعات، وإن كان ذلك في ترتيب مختلف، كما أنه يعالج بعضها معالجة أكثر استفاضة من غيرها. ويبدأ التقرير تماما من حيث ما تنتهي إليه قائمة الأمين العام، أي بالسياسات والمؤسسات المحلية التي تنظم تعبئة واستخدام الموارد لأغراض التنمية. ولقد كان من أهم السمات موضع الترحيب للمناقشات التي أدت إلى وضع تقرير الأمين العام الاعتراف العالمي بأن الاستثمار في البلدان النامية لا يحتمل له أن يؤدي إلى تعزيز التنمية الاقتصادية أو البشرية السريعة ما لم تعنى السياسات المحلية بالأساسيات (حسب المناقشة الواردة في الفرع ١).

ولكن أي بلد من البلدان سيكون قادرا بصورة أفضل على أن يرتب أموره الداخلية إذا كان قادرا على أن يدمج اقتصاده في الاقتصاد العالمي الأوسع نطاقا دون أن يواجه العوائق مع شركائه التجاريين. ولذلك، فإن التجارة هي الموضوع التالي الذي يتناوله التقرير، في الفرع ٢. وهناك منافع أخرى ستترتب على تحسين قدرة البلدان النامية على الاعتماد على الأسواق الرأسمالية الدولية، ولذلك فإن التقرير ينتقل، في الفرع ٣، إلى مناقشة تدفقات رؤوس الأموال الخاصة. ويتعرض هذا الفرع أيضا للمشاكل المتعلقة بمنع نشوب الأزمات المالية وسبل حلها.

بيد أن هناك بعض المهام الرئيسية على جدول الأعمال الدولي لا يمكن للقطاع الخاص، ولن يتسنى له أن يتناولها. وهذه المهام هي الموضوع الذي يتناوله الفرع ٤، وهي تتضمن توفير المعونة الكافية للبلدان المنخفضة الدخل<sup>(١)</sup> للبدء في عملية التنمية وتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية، ومعالجة حالات الطوارئ، وتوفير المنافع العامة العالمية. ويتناول هذا الفرع دور مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في تذليل العقبات المالية بالنسبة للبلدان

(١) يعرف البنك الدولي البلدان المنخفضة الدخل بأنها البلدان التي يبلغ فيها معدل الدخل الفردي (محسوبا بالطريقة التقليدية، وليس على أساس تعادل القوة الشرائية) ٧٥٥ دولارا، أو أقل، في السنة. ويعد هذا إلى حد ما معيارا شديدا للصرامة لتعريف البلدان التي تستحق الحصول على المساعدة الدولية في السعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. وقد يكون رقم يتراوح ما بين ١٥٠٠ و ٢٠٠٠ دولار سنويا أكثر ملاءمة. والبلدان التي هي دون هذا المستوى هي البلدان التي فيشار إليها في هذا التقرير باعتبارها بلدانا منخفضة الدخل.

المنخفضة الدخل، وإمكانية جمع الأموال للأغراض الدولية من مصادر جديدة وابتكارية، بالإضافة إلى القضايا التقليدية المتعلقة بتوفر المعونة واستخدامها. ويشار إلى أن أحد التحديات الرئيسية التي تواجه المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية ستتمثل في تأمين التمويل الخارجي الكافي لتمكين البلدان المنخفضة الدخل التي رتبت أمورها الأساسية من بلوغ الأهداف المتوخاة لعام ٢٠١٥. وتكون لدى الفريق رأي قوي مؤداه أن الأهداف الإنمائية الدولية لا يحتمل لها أن تتحقق إلا إذا أقر الرأي العام في البلدان المتقدمة النمو بالقضية الأخلاقية والنفعية المتعلقة بالعناية بهذه الأهداف على سبيل الأولوية. وعليه، فإن الأمر يتطلب البدء في حملة عامة من أجل الأهداف الإنمائية الدولية، وتتركز بوجه خاص على البلدان التي تخلفت كثيرا عن أهداف المعونة.

ويتناول الفرع قبل الأخير في التقرير آثار العولمة على إدارة المؤسسات الاقتصادية العالمية، ويطرح حجة مؤداه أن عددا من الإصلاحات الرئيسية تسير على ما يرام. وهناك مرفق يناقش حالة المعرفة فيما يتعلق بتكلفة بلوغ الأهداف الإنمائية الدولية.

وهناك بلدان نامية كثيرة حققت بالفعل تحسنا ملحوظا في المناخ المتعلق بسياساتها الداخلية، على نحو ما يظهر، على سبيل المثال، في الاهتمام الحديث العهد الذي يجري إيلاؤه لقضايا حساسة من قبيل حقوق الإنسان، والديمقراطية، ومكافحة الفساد، وكذلك في اتباع سياسات أكثر انضباطا في مجال الاقتصاد الكلي، وزيادة الانفتاح على التجارة. وقد حدث هذا التحسن بمختلف أشكاله جزئيا لأن مانحي المعونة هم الذين طالبوا بتحقيقه، وإن كان من الصعب القول بأن بعض المشاكل التي يشكون منها (مثل الفساد) هي مشاكل تنفرد بها البلدان النامية.

ولقد كان من سخریات عصرنا الباعثة على الأسى أن تنفيذ الكثير من عناصر هذا البرنامج لم يحقق ما يقابله وعود مأمولة (وقد يقول البعض من وعود ضمنية)، أي زيادة المعونة. وهذا أمر محزن بالذات لأن أمورا كثيرة مرهونة بأن تبدأ البلدان على الفور استغلال الفتوحات التكنولوجية الحديثة، وهذا بدوره مرهون بالمعونة. ومن شأن تكنولوجيا المعلومات أن تتيح للبلدان الفقيرة فرصة التقدم الوثاب، ومن ثم تقليل الوقت الذي ستستغرقه لكي تلحق بركب البلدان المتقدمة. وما لم تقدم المساعدة من البلدان المتقدمة، يمكن للمرء أن يتوقع بدلا عن ذلك اشتداد فجوة التكنولوجيا الرقمية، مما يقلل حتى من الفرص المتاحة حاليا لبعض البلدان لكي تجتهد لنفسها مكانا ملائما في الاقتصاد العالمي يعود عليها بالربح. ولا يعني هذا ضمنا أن فجوة التكنولوجيا الرقمية يمكن تخطيطها عن طريق المعالجات التكنولوجية وحدها: لكنها أيضا تعبر عن وجود فجوة هائلة في فرص التعليم

تفصل بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة، وبين الأغنياء والفقراء. إنها في نفس الوقت العلة والسبب وراء حالة الاستقطاب التي تهدد العالم.

لقد تمثل الفشل الرئيسي الذي واجه التنمية خلال العقود الثلاثة الماضية في ضياع رأس المال الاجتماعي، وما أسفر عنه ذلك من تعميق فقر البلدان التي يقطنها نحو نصف بليون من سكان العالم، معظمهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وليست مهمة هذا التقرير أن يحدد من يتحمل اللوم عن هذا الفشل المأساوي، وإن كان من الملائم القول بأن الصدمات السلبية الناشئة عن معدلات التبادل الاقتصادي علاوة على سوء الإدارة الداخلية لعبا دورا رئيسيا في كثير من الحالات. وسيقتضي إحراز التقدم من جديد على طريق التنمية الاضطلاع بمجموعة من الإصلاحات الداخلية العميقة في مجال السياسات، وتوفير الاستعداد لدى البلدان الصناعية بأن تفتح مجال المنافسة الحرة أمام صادرات البلدان المنخفضة الدخل، وزيادة المعونة زيادة كبيرة حيثما يمكن استخدامها مثمرا، وتعزيز الاهتمام ببناء القدرات، وتهيئة أساس جديد وصحي للعلاقة بين المانحين والمستفيدين. ومن الأهداف الرئيسية لهذا التقرير أن يحدد العناصر الممكنة لمجموعة شاملة من التدابير السياسية التي تلي مواجهة هذه التحديات.

## ١ - تعبئة الموارد المحلية

تقع المسؤولية الرئيسية عن كفالة تحقيق النمو والمساواة، وبالتالي الإسراع بالحد من الفقر وتحقيق التنمية البشرية وفقا للأهداف الإنمائية الدولية، على عاتق راسمي السياسات داخل البلدان. فالإجراءات التي يتخذها هؤلاء هي التي تحدد أساسا حالة الحكم، واختيار سياسات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي، وسلامة المالية العامة، وبارامترات النظام المالي، وغير ذلك من العناصر الأساسية في البيئة الاقتصادية. ولا يمكن تحقيق النمو دون استثمارات كافية كما وكيفا. وفي كل الأحوال تقريبا يعتبر الاقتصاد المحلي المصدر الأساسي للوفورات اللازمة للاستثمار، بينما تعتبر بيئة السياسة العامة المحلية عاملا حاسما يحدد الرغبة في الاستثمار. كما تتوقف الكفاءة في استثمار الموارد التي لها نفس الأهمية إلى حد بعيد جدا على القرارات الوطنية وبيئة السياسة العامة المحلية. ولذلك ينبغي أن تستهل أي مناقشة تدور حول كيفية توفير الموارد المالية اللازمة لبلوغ الأهداف المحددة لعام ٢٠١٥ بالنظر في قضايا السياسات المحلية في البلدان النامية.

ولعل أهم هذه القضايا يتعلق بشؤون الحكم، بما في ذلك سيادة القانون. فالبلدان في حاجة إلى أن تكون قادرة على حكم نفسها بصورة فعالة وعادلة، وعلى نحو يحوز على رضا

المحكومين إذا كان لهم أن يحظوا بفرصتهم في التنمية. وينبغي أن يكافح بقوة الفساد المستشري والذي يعتبر عائقا على طريق النمو وجريمة في حق الفقراء.

كما أن التجربة أوضحت بجلء أنه لا يمكن أن يتوقع من المدحرجين أن يحافظوا على مدحرجهم داخل البلد، أو من المستثمرين أن يجازفوا بثرواتهم هناك بتنفيذ مشاريع استثمارية مفيدة اجتماعيا في غياب الضوابط اللازمة على صعيد الاقتصاد الكلي. وينبغي أن تكون السياسات المتبعة للتحكم في التضخم والعجز في الحساب الجاري مواكبة للنمو المطرد. وهذا يستتبع الأخذ بسياسة نقدية تهدف إلى تخفيض معدلات التضخم المرتفعة مع مرور الوقت، والحفاظ على معدلات التضخم المنخفضة. وينبغي أيضا أن تكون السياسة النقدية مواكبة لنظام سعر الصرف المختار، الذي يجب أن يوفر ضمانا معقولا يحمي من حدوث عجز ثقيل في الحسابات الجارية على نحو لا يمكن تحمله. ولا يمكن بالتأكيد الحديث عن الانضباط في الاقتصاد الكلي دون تحقيق الانضباط الضريبي.

ووفقا لما يقوله أمارتيا سن، فإن اقتصاد السوق يوفر سبيلا لتوسيع نطاق الحرية الشخصية يتيح أنجع وسيلة لتعزيز النمو الاقتصادي<sup>(٢)</sup>. غير أن اقتصاد السوق يتطلب وجود هيكل أساسي مؤسسي مأمون لكي يعمل هذا الاقتصاد بشكل فعال. وينطوي ذلك على احترام سيادة القانون بحيث تنفذه المحاكم بصورة محايدة؛ ووجود نظام متماسك لقانون الشركات والعقود والإفلاس؛ وحقوق ملكية مكرسة قانونا تعترف بالممارسات التقليدية المقبولة اجتماعيا، وتكتسب، من ثم، شرعيتها الاجتماعية؛ وقوانين مصممة تصميمًا جيدا لتناسب المرحلة الإنمائية في كل بلد على حدة. ويشمل ذلك الأنظمة التي تعزز سلامة العمال والإنتاج وتضع المعايير البيئية، وتحدد الأسعار المقبولة في حالات الاحتكار.

لكن ما لا تتيحه الأسواق للجميع بشكل تلقائي هو الفرصة العادلة لكل فرد في المشاركة فيها واستغلال إمكاناتها استغلالا كاملا. ولإعطاء الفرصة للمحرومين من المزايا، يقتضي الأمر اتخاذ إجراءات لكفالة الاعتراف القانوني بحقوق الملكية التقليدية<sup>(٣)</sup>، وتحقيق المساواة بين الجنسين، والإصلاح الزراعي في بعض البلدان. غير أن أقدر أداة في جميع الأنحاء تقريبا على تمكين الفقراء - بمن فيهم النساء - من الاندماج في اقتصاد السوق تتمثل في برامج الإنفاق العام على التعليم، والصحة، والتغذية، والقطاع الريفي، وغيرها من البرامج الاجتماعية الأساسية. وهذه البرامج هي التي تمكن الفقراء من المساهمة في النمو الاقتصادي، ومن ثم الاستفادة منه. وينبغي أن تحظى هذه البرامج، فضلا عن الاستثمارات في الهياكل

(٢) Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Oxford University Press, 1999).

(٣) Hernando de Soto, *Mystery of Capital* (New York, Basic Books, 2000).

الأساسية، بالأولوية في رصد الموارد الحكومية، ولا ينبغي أن ترصد لها نفقات هامشية يجري تقليصها في أوقات الشدة.

ويستتبع تمويل مستوى كاف من النفقات العامة، بما في ذلك شبكات الأمان الاجتماعي، مع الحد من أوجه العجز في الميزانية، تحصيل إيرادات كبيرة من الضرائب. وينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية (التي تكملها المساعدة الخارجية في البلدان المنخفضة الدخل) كافية حتى يتسنى تمويل النفقات دون اللجوء إلى فرض ضريبة التضخم، التي تقع على كاهل الفقراء بصورة غير متناسبة، أو إلى خفض استثمارات القطاع الخاص. وسوف يكون على العديد من البلدان النامية إجراء إصلاحات ضريبية لرفع الإيرادات الضريبية إلى المستويات المطلوبة. وقد اعتبرت ضريبة القيمة المضافة مفيدة في العديد من البلدان لأنها توزع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة، رغم أنه قد تكون هناك حاجة إلى توخي الحرص للحيلولة دون وقوع النصيب الأعظم من هذا العبء على كاهل الفقراء.

وقد بينت التجربة أن الهيكل الضريبي مهما كان جذابا على الورق، لن تكون له قيمة تذكر إذا طبق بطريقة تعوزها الكفاءة أو يشوبها الفساد. ويشير ذلك إلى ضرورة تبسيط النظام الضريبي، حيثما كان ذلك ممكنا، وأهمية بناء إدارة ضريبية تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة وتكون خالية من الفساد. ويبحث الفرع الخامس من هذا التقرير المجتمع الدولي على إنشاء هيئة ضريبية دولية تساعد البلدان على تحقيق هذه الأهداف، علاوة على الحد من نطاق التهرب الضريبي وتجنب الضرائب المفروضة على مصادر الدخل التي تنطوي على عنصر عبر وطني. وسيسمح هذا بتوسيع القاعدة الضريبية وبالتالي تخفيض المعدلات الضريبية الحدية، مما سيساعد على الحد من الآثار المثبطة مع زيادة الطابع التدرجي للضرائب.

ويُعرف النظام المالي بأنه يمثل عقل أي نظام اقتصادي وجهازه العصبي. فهو يوفر للأسر المعيشية فرص الادخار، ويحدد كيفية توجيه المدخرات إلى مؤسسات الإنتاج، ويرصد استخدام هذه المؤسسات لهذه المدخرات. ولذلك، فإنه من الأهمية بمكان وضع نظام مالي جيد يتسم بالتنافس والتنوع لتعبئة المدخرات وكفالة استثمارها في الإنتاج. والنظام المالي المتنوع حقا هو النظام الذي يوفر الائتمانات اللازمة للمؤسسات الصغرى وللشركات الكبرى؛ ويشتمل على سوق رأسمالية قوية ويوفر الوصول على أوسع نطاق إلى المصارف؛ ويسمح للشركات بالحصول على التمويل بالأسهم أو بالديون؛ ويوفر مجموعة من آليات الادخار المؤسسية؛ ويتيح فرص الائتمان والادخار للنساء وللقطاع غير الرسمي والفقراء. وينبغي لأي نظام يتوخى العمل بصورة جيدة أن يستند إلى إطار قانوني حديث يتضمن

المعايير الدولية في المحاسبة ومراجعة الحسابات، فضلا عن ترتيبات لإدارة الشركات والإفلاس مناسبة للثقافة المحلية ومستوفية للمعايير العالمية. ويجب أن تكون المصارف قادرة على المنافسة وفعالة في عملها ولديها رؤوس الأموال الكافية، وأن تكون حسنة التنظيم والإشراف. ويجب أن تسعى البلدان إلى بلوغ معايير التنظيم المالي التي وضعتها مختلف المنتديات الدولية وأن تلتزم بقوانينه. وبطبيعة الحال، فإن مؤسسات تستوفي هذه المواصفات أمر صعب وسوف يستغرق وقتا طويلا؛ كما سيتطلب مساعدة المجتمع الدولي.

ويمكن أن تؤثر السياسة العامة تأثيرا كبيرا في مستوى المدخرات من خلال الترتيبات المتخذة لتوفير المعاشات التقاعدية. وما زال العديد من البلدان النامية يفتقر إلى نظام شامل إلى حد معقول لتوفير الدخل الكافي للمتقاعدين فيها. وقد لا تحظى هذه المسألة بالأولوية في البلدان الفقيرة جدا حيث لا يشكل المتقاعدون الفئة الاجتماعية الوحيدة التي تفتقر عادة إلى الدخل. غير أن هذه المسألة سرعان ما أصبحت مشكلة اجتماعية خطيرة حتى في البلدان ذات الدخل المنخفضة انخفاضاً شديداً حيث تأكل نظام الأسرة الممتدة وتزايد معدل العمر المتوقع. وعلاوة على ذلك، فهذه مشكلة قد يكون حلّها أثر كبير على تعبئة المدخرات.

ولكفالة تعزيز نظام المعاشات التقاعدية للمدخرات الوطنية، يجب أن يكون نظاما ممولا لا نظاما لدفع الاستحقاقات، ولا يجب تمويل الانتقال إلى النظام الممول بواسطة القروض. (والنظام الممول هو النظام الذي تُدخّر فيه مساهمات العمال الحاليين لصرف معاشاتهم عندما يتقاعدون، وفي نظام دفع الاستحقاقات تُحوّل تلك المساهمات إلى المتقاعدين الحاليين). وسيترتب على ذلك ارتفاع نسبة المدخرات الوطنية إذ بات يتحتم على الجيل الحالي من العمال أن يدخروا لتكوين الأصول اللازمة لصرف معاشاتهم في المستقبل، بينما يظلون يدفعون الضرائب لتمويل المعاشات التقاعدية للمتقاعدين الذين كانوا قد تقاعدوا بالفعل لدى تطبيق الخطة. ولعل أنجع السبل لزيادة المدخرات يتمثل في اتباع خطة محددة للمساهمة يُراكم فيها المشترك حقوقا في الأصول التي يساهم بها، إذ يعتبر الناس مساهماتهم الرأسمالية جزءا من ثروتهم الشخصية. ويمكن أن تتكفل الدولة ذاتها بتنظيم وإدارة هذه الخطة أو تناط هذه المهمة بصناديق المعاشات الخاصة التي تنظمها الدولة مع فرض اشتراكات إلزامية. وكيفما كان نوع البرنامج ينبغي إكمالها بخطة لتمويل الضرائب تقترن بعملية إعادة توزيع تدريجية لكفالة الحد الأدنى للمعاشات. ومن شأن أهمية توفير عنصر ممول باشتراكات محددة وعنصر ممول من الضرائب يكفل حداً أدنى للمعاشات التقاعدية أن تتفاوت من بلد لآخر، ويعتمد ذلك جزئيا على ملاء النظام القائم، وجزئيا على الأهمية التي يوليها المجتمع للتلاحم الاجتماعي.

وينبغي الاعتراف بأن البرنامج المعروض للتو برنامج طموح، لا سيما بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل التي مزقتها الحروب أو الصراعات الأهلية. وليس القصد أن تقوم جميع البلدان باعتماد نفس السياسات: فاختلاف الظروف يقتضي بلا شك اعتماد سياسات مختلفة. والقصد هو تحديد المقترحات الصالحة على نطاق واسع، والتأكيد على أنه ليس بوسع التنمية الاقتصادية ولا التنمية البشرية تحقيق الكثير في البلدان التي تفشل في تنفيذ هذا البرنامج، أيًا كانت عليه البيئة الدولية. وإذا أراد العالم بلوغ الأهداف الإنمائية الدولية المحددة لعام ٢٠١٥، فإن الخطوة الضرورية الأولى هي أن تكفل جميع البلدان النامية توافق مبادئها الأساسية مع المبادئ الموجزة في هذا التقرير. غير أن هذه المسألة ليست مسألة إرادة سياسية فحسب. فالعديد من البلدان النامية تفتقر إلى المؤسسات القادرة على تنفيذ معظم بنود هذا البرنامج. وستكون هذه البلدان في حاجة إلى تركيز جهودها أساساً على بناء القدرات لغرض إنشاء خدمة عامة كفؤة وخالية من الفساد، وإقامة مجتمع مدني قوي وصحافة حيوية ومستقلة، وتنمية قطاع خاص محلي قوي. ولا توفر المساعدة التقنية بشكلها الحالي العون الذي يجدر بها أن توفره. وينبغي للمجتمع الدولي أن يفكر ملياً في كيفية تقديم المساعدة على الوجه الأفضل للبلدان النامية كي تبني مؤسسات استراتيجية مبتكرة مستدامة وقوية قادرة على الاستجابة بمرونة لبيئة داخلية وخارجية سريعة التغير وضرورية لبلوغ الأهداف الإنمائية الدولية.

## ٢ - التجارة

تمثل التجارة إحدى أدوات النمو. وأي نوع من النمو السريع، سواء كان هذا النمو عادلاً أو غير عادل، أو كان مناسباً للبيئة أو مدمراً لها، يلزم أن تتوافر له كل من الضغوط التنافسية المطلوبة للإنتاج الناجح الموجه إلى أسواق التصدير، وسبل الحصول على الواردات اللازمة لبناء اقتصاد حديث. أما إضفاء الإنصاف والاستدامة على النمو فهو مهمة سياسات أخرى؛ فليس هناك بصفة عامة ما يدعو إلى النظر إلى التجارة باعتبارها منحازة في حد ذاتها إلى اتجاه أو آخر فيما يتصل بهذين البعدين. ولكن بالنظر إلى أنه من المتعذر التغلب على الفقر في البلدان الفقيرة دون وجود نمو سريع ومستدام، فإن الرغبة في ممارسة التجارة بحرية وتوافر الفرصة لذلك من الأمور الأساسية للحد من الفقر على المدى الطويل. ومن الجدير بالذكر أن كل بلد من البلدان التي تمكنت، على الأقل منذ الستينات، من انتشال شعوبها من الفقر قد جعل من الانفتاح بصورة كبيرة على التجارة إحدى السمات الأساسية لاستراتيجيته الاقتصادية.

وفي العقد الماضي، قامت البلدان النامية بتحرير التجارة بصورة ملحوظة تناظر ما اضطلعت به من قبل البلدان الصناعية الحالية، على الأقل فيما يتصل بالتجارة فيما بينها. ومن دواعي الأسف أن نظام التجارة الحرة السائد الآن فيما بين البلدان الصناعية (باستثناء مجال الزراعة) لا تضاهيه سبل لوصول المنتجات التي تهم البلدان النامية إلى الأسواق بحرية. ولا شك في أن هذا الأمر يعزى جزئياً إلى مجرد التزعة الحمائية— وذلك بسبب الإحساس بأن هذا يعرض توافر فرص العمل للخطر. بيد أنه يعزى أيضاً في جزء منه إلى المحاولات التي قامت بها من قبل البلدان النامية لاستبعاد نفسها من عملية الدخول في مساومات بشأن التجارة، وإلى أن هذه البلدان تتوقع أن تستفيد من التسهيلات القائمة دون أن تقدم أي تسهيلات في المقابل. وقد تغير هذا الوضع أخيراً في أحدث جولات مفاوضات التجارة المتعددة الأطراف، وهي جولة أوروغواي، التي شاركت فيها البلدان النامية مشاركة نشطة في عملية المساومة. وقد عادت عليها هذه المشاركة ببعض المكاسب البارزة، من قبيل إخضاع القيود الكمية للتعريفات الجمركية في مجال الزراعة والإلغاء التدريجي لترتيب الألياف المتعددة، وإن كان أثرها لا يتضح إلا بعد وقت طويل. ومن المهام ذات الأهمية في السنوات المقبلة التأكد من التزام البلدان الصناعية التزاماً كاملاً بما تعهدت به بموجب اتفاقات أوروغواي من تحرير التجارة في المجالات التي تهم البلدان النامية بشدة.

بيد أنه حتى بعد تنفيذ التزامات جولة أوروغواي بشكل كامل، ستظل هناك حواجز كبيرة تعوق صادرات البلدان النامية. وفي محاولة جرت مؤخراً (بعد جولة أوروغواي) لإحصاء الفوائد التي تترتب على إزالة جميع هذه الحواجز التي تعترض التجارة، قدرت المكاسب التي يمكن أن تتحقق من حيث رفاه البلدان النامية بنحو ١٣٠ بليون دولار في السنة (بالأسعار الجارية، وفيما يتعلق فقط بالمكاسب التي تتحقق في مجال التجارة المنظورة)<sup>(٤)</sup> وخلصت دراسة أخرى إلى أن مجرد تخفيض التعريفات الجمركية بنسبة ٥٠ في المائة سوف

(٤) أندرسن، ج فرانسيس، وت. هيرتيل، وب. هوكمان، و. و. مارتين، "المكاسب التي يحتمل أن تترتب على إصلاح التجارة في الألفية الجديدة"، في ب. هوكمان، و. و. مارتين، محرران، البلدان النامية ومنظمة التجارة العالمية: برنامج استباقي (أكسفورد: بلاكويل، ٢٠٠١)، الجدول ٤. أشارت التقديرات إلى أن البلدان النامية ستحصل على نحو ٤٥ في المائة من المكاسب العالمية التي تترتب على التحرير الكامل، وذلك رغم أن هذه البلدان لا يتجاوز نصيبها من التجارة العالمية ٣٥ في المائة. ويعزى انعدام التناسب هذا في المكاسب إلى سببين، هما: أن هذه البلدان لديها حواجز أعلى يتعين إزالتها، وأن البلدان الصناعية تميز بالفعل ضد هذه البلدان فيما يتعلق سبلاً للوصول إلى الأسواق. وتخلص الدراسة أيضاً إلى أن الأسر المعيشية الفقيرة سوف تحصل على نصيب الأسد من هذه المكاسب، وذلك من حيث الارتفاع التناسبي الذي سيطراً على مستوى معيشتها، سواء في البلدان الغنية أو الفقيرة.

يحقق للبلدان النامية مكسبا يتراوح ما بين ٩٠ بليون دولار و١٥٥ بليون دولار تقريبا<sup>(٥)</sup>. ومن المهم بمكان أن تُمنح البلدان النامية الفرصة لتحقيق هذه المكاسب. ورغم أن بعض أعضاء الفريق رأوا أنه حري بالبلدان المتقدمة النمو أن تقوم أولاً ببناء الثقة داخل منظمة التجارة العالمية من خلال تطبيق أحكام الاتفاقات السابقة نصا وروحا، يرى الفريق ككل أن أفضل نهج لتحقيق ذلك إنما يتمثل في بدء جولة جديدة من مفاوضات التجارة المتعددة الأطراف في إطار الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية المقرر عقده في قطر في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١. وينبغي أن تكون هذه الجولة جولة إنمائية بحق، وقد اقترح بالفعل عدد كبير أن يكون هذا هو عنوان الجولة. وسيتعين على البلدان الصناعية، التي لا غنى عن إمساكها بزمام القيادة من أجل نجاح أي دورة جديدة، أن تقبل بتركيز المفاوضات على المسائل التي تعني البلدان النامية. كما أن عليها أن تدخل هذه المفاوضات وهي على استعداد لتقديم تسهيلات كبيرة بشأن هذه المسائل؛ فكثير من البلدان النامية قد تجد صعوبة في بدء المفاوضات دون توافر قدر من الضمان لمثل هذا الاستعداد. وينبغي أن يكون من بين أهداف مؤتمر قطر الوزاري تحرير التجارة بين البلدان الصناعية و البلدان النامية بنفس القدر الذي تحررت به التجارة بالفعل فيما بين البلدان الصناعية.

وسيتعين على أي جولة إنمائية أن تتناول جدول الأعمال التالي:

- إتمام أعمال جولة أوروغواي - ويعني هذا كفالة الالتزام التام بروح ونص الالتزامات التي تعهدت بها البلدان الصناعية في هذه المفاوضات. وثمة حاجة أيضا إلى استعراض الأنظمة التي وجدت البلدان النامية أنها إما صعبة التنفيذ أو مرهقة بصورة لم تكن متوقعة.
- تعزيز قواعد منظومة منظمة التجارة العالمية - ويمثل هذا أهمية بالغة بالنسبة للبلدان النامية، نظرا لأنها أقل البلدان من حيث القوة وأكثرها حاجة إلى قواعد راسخة. فعلى سبيل المثال، تتعرض قواعد مكافحة الإغراق لإساءة الاستعمال بشكل متزايد، ويلزم تنظيمها من جانب النظام الدولي.
- تحرير التجارة في المنتجات الزراعية - إذ تشير جميع التحليلات إلى أن هذا الأمر من شأنه أن يفيد البلدان النامية. وبالطبع ستكون الآثار المترتبة على التحرير الكامل أكبر بكثير بالنسبة لبعض المنتجات، من قبيل السكر، عنها بالنسبة لمنتجات أخرى. فالتكلفة الحقيقية لإنتاج السكر في البلدان النامية من الانخفاض بحيث أنها تبلغ ثلث

(٥) جوزيف فرانسوا، "الأثر الاقتصادي المترتب على مفاوضات التجارة المتعددة الأطراف الجديدة: التقرير الختامي"، تقرير مقدم إلى المديرية العامة الثانية للجنة الأوروبية، أيار/مايو ٢٠٠٠.

تكلفة الإنتاج في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي، ولكن يجري استبعاد صادرات البلدان النامية عن طريق فرض الاتحاد الأوروبي لتعريفات جمركية عليها قدرها ٢١٣ في المائة. كما أن مبالغ الإعانات الزراعية في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصلت في عام ١٩٩٩ إلى ٣٦١ بليون دولار، وهو ما يزيد على إجمالي الناتج المحلي برمته في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وينبغي أن يكون الهدف هو تحرير التجارة تحريراً كاملاً مع مراعاة شرطين لا أكثر. فأولاً، ينبغي في البلدان الصناعية ترجمة أي اهتمام بالحفاظ على الإيرادات الفعلية للقطاع الزراعي إلى أشكال للدعم تركز على حماية البيئة وليس على الناتج الزراعي. وثانياً، يمكن للقلق المستمر في البلدان النامية بشأن الأمن الغذائي أن يشكل مبرراً لفرض تعريفات جمركية متغيرة على الصادرات عندما تكون الأسعار العالمية منخفضة، وذلك بالنظر إلى أن هذه البلدان ليس في وسعها أن تدعم المزارع بمبالغ كبيرة.

- تخفيض الحدود العليا للتعريفات الجمركية والحد من تصاعد هذه التعريفات - وحتى بعد إلغاء ترتيب الألياف المتعددة تدريجياً بموجب اتفاق جولة أوروغواي سيبلغ متوسط التعريفات الجمركية المفروضة على المنسوجات والملابس في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٨ في المائة، وذلك مقارنة بالنسبة البالغة ٣ في المائة المفروضة على المصنوعات الأخرى. وتحدد التعريفات المرتفعة بشكل خاص أو تلك التي تتصاعد مع زيادة درجة التجهيز من سبل وصول كثير من صادرات البلدان النامية الأخرى إلى الأسواق. ويحول هذا دون إنتاج البلدان النامية لمنتجات أعلى قيمة ودون ارتقائها لدرجات أعلى من التنمية.
- إجراء إصلاحات تتعلق بحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة - كانت هذه المرة الأولى التي يغطي فيها نظام التجارة المتعدد الأطراف في جولة أوروغواي هذا الموضوع. بيد أن كثيراً من البلدان النامية قد وجدت أن فرض قوانين للملكية الفكرية تسير أحدث القوانين السائدة، على نسق النموذج المحدد في اتفاق منظمة التجارة العالمية، هو أمر غير عملي. وفضلاً عن ذلك، فإن بعض النتائج المترتبة على ذلك، من قبيل ارتفاع تكلفة أدوية فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز وغيرها من المنتجات الصيدلانية المسجلة، تثير قلقاً بالغاً. ويلزم إعادة بحث هذه المسألة برمتها لأغراض، من بينها التماس السبل المؤدية إلى زيادة توافر الأدوية المنخفضة التكلفة دون أن يؤثر هذا أكثر من اللازم على الدوافع التي تبعث على ابتكار واستحداث منتجات جديدة.

• السماح بتوفير حماية محدودة ومقيدة بإطار زمني لبعض الصناعات التي تنتجها البلدان التي لا تزال في المراحل المبكرة من التصنيع - فمهما كانت درجة الخطأ في النموذج القديم للحماية الشاملة الرامية إلى حماية الصناعات البديلة للاستيراد، سيكون من الخطأ أيضاً الانحراف إلى الطرف النقيض وحرمان البلدان النامية من فرصة توفير الرعاية الفعلية لأحد القطاعات الصناعية النامية. ويمكن إذا اشترط على المجتمع الدولي السماح بهذه الحماية أن يكون في هذا عون لحكومات البلدان النامية على مقاومة المطالب المفرطة لدوائر التأثير المحلية في بلدانها (وللجهات المتعددة الجنسيات التي تفكر في الاستثمار محلياً).

• إلقاء نظرة جديدة على التخفيف من قيود الهجرة - فقد يكون الوقت قد حان أيضاً للبدء في التماس شيء من الاتفاق على الصعيد الدولي بشأن "حركة الأشخاص الطبيعيين"، أي بشأن القواعد التي تنظم التوظيف الخارجي القصير الأمد، الذي يمكن أن يوفر للبلدان النامية مصدراً للنقد الأجنبي أكبر حتى مما كان متاحاً في الماضي.

وليس القصد من هذه القائمة اقتراح أن تقتصر جولة التجارة الجديدة على هذه المواضيع. ويرى بعض أعضاء الفريق أن المكاسب التي ستحققها جميع البلدان ستكون أكبر إذا اشتملت جولة جديدة على الخدمات أيضاً. ولكن الغرض من هذه القائمة بالأحرى هو تحديد المواضيع التي لا يجب إغفالها إذا كان للبلدان النامية أن تشارك في نظام التجارة العالمي على قدم المساواة.

ومن المسائل التي أعاققت الاتفاق على البدء في جولة جديدة استخدام الجزاءات التجارية في الترويج للمعايير المتعلقة بالعمل أو بالبيئة. فالطريقة المثلى لمعالجة هذه المواضيع هي تطوير المؤسسات الدولية التي تركز تحديداً على العمل والبيئة، على الوجه الذي يتعرض له الفرع ٥.

وكثيراً ما كان يجري في الأعوام الأخيرة تحرير التجارة على أساس إقليمي وليس عالمياً. ويمكن أن تكون الاتفاقات الإقليمية طريقة بناءة في النهوض بتحرير التجارة وكثيراً ما تكون لها أهمية خاصة للبلدان الصغيرة، ولكن من المهم أن تُستخدم هذه الاتفاقات لبناء نظام عالمي للتجارة الحرة، لا لتكون عقبات في سبيله. كما ينبغي لها أن تكون متوافقة تماماً مع منظمة التجارة العالمية، وألا يصبح التماسها عذراً لإرجاء التحرير المتعدد الأطراف.

وتحتاج الجولات التجارية وقتاً طويلاً حتى تؤتي ثمارها. غير أن المشاكل التي تعاني منها أقل البلدان نمواً لا يمكنها الانتظار كل هذا الوقت. وقد اتخذت بالفعل بعض المبادرات

لتعزيز الوضع التجاري لهذه البلدان. فقد اشتركت منظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومركز التجارة الدولية الذي يشرف عليه الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية في وضع "إطار متكامل" يهدف إلى بناء القدرة على التفاوض التجاري لدى أقل البلدان نمواً ومساعدتها على تنويع صادراتها. ومن الواضح أن مدى قدرة البلدان على الاستفادة من التحسينات التي تطرأ على سبل الوصول للأسواق يتوقف على طائفة من العوامل المتصلة بجانب العرض، كثير منها جرى تناوله في مناقشة السياسات المحلية في الفرع السابق. وتبلغ هذه المشاكل من الحدة في حالة الكثير من أقل البلدان نمواً لدرجة أن من الصواب أن يوجه المجتمع الدولي بعض المعاونة الفورية لبناء القدرات. وهذا بالتحديد ما سيفعله الصندوق الاستثماري الذي أنشئ لدعم الإطار المتكامل المذكور. ويستحق هذا الصندوق أن يتلقى التمويل بسخاء.

وحاولت منظمة التجارة العالمية أيضاً أن تُشعر البلدان الصناعية بالخرج حتى تعمل على تحسين سبل الوصول إلى الأسواق بالنسبة لأقل البلدان نمواً. وقد فتحت النرويج ونيوزيلندا أسواقهما تماماً بالفعل. كما استجابت الولايات المتحدة عن طريق وضع برامج خاصة لكل من أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي، وقد حظيت هذه البرامج بموافقة الكونغرس وجرار الاضطلاع بها، غير أنها مع الأسف تخضع لقيود من شأنها أن تحد من قيمتها. واقترحت المفوضية الأوروبية أن يلغي الاتحاد الأوروبي بالتدريج جميع قيود الحصص والتعريفات المفروضة على جميع الأصناف المستوردة من أقل البلدان نمواً فيما عدا الأسلحة على مدى الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٤. ووافق مجلس الوزراء على هذا الاقتراح في شباط/فبراير ٢٠٠١، إلا أنه تأخر للأسف في إتاحة سبل وصول الموز والأرز والسكر إلى الأسواق دون قيود. ومن المهم كفالة تنفيذ هذا الالتزام بدقة وعلى وجه السرعة وكفالة إقدام جميع البلدان الصناعية الأخرى على إجراءات لا تقل عن ذلك جودة. ومن شأن تنفيذ جميع الامتيازات المؤثرة على أقل البلدان نمواً الممنوحة في جولة أوروغواي دون مزيد من الإبطاء أن يشكل خطوة فورية مفيدة في هذا الصدد، شريطة عدم السماح لهذه الامتيازات بالطبع بأن تحل محل التحرير الشامل.

وما زال كثير من أشد البلدان فقراً يعتمد بشكل ساحق على السلع الأساسية في إيراداته من الصادرات. والواقع أن ما يزيد على ٥٠ من البلدان النامية، بما في ذلك نحو ثلثي البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، تعتمد على ثلاث سلع أساسية أو أقل في الحصول على أكثر من نصف حصائلها من التصدير. ويعرضها هذا الأمر لمشكلتين. إحداهما أن أسعار هذه السلع مقدرة بالقيمة الحقيقية قد مالت للانخفاض على الأجل الطويل، مما يجعل من المتعذر

بصفة متزايدة على المنتجين في هذه البلدان أن يحققوا مستوى مقبولاً للمعيشة، وعلى البلدان أن تبتاع الواردات التي تلزم لنموها. وتتمثل المشكلة الأخرى في تعرّض كل من المنتجين والبلدان التي ينتمون إليها لضغوط دورية قوية، لأن أسعار السلع كثيراً ما تتغير بشكل حاد تبعاً لحالة الطلب العالمي عليها.

ومن الصعب تصور الكيفية التي يمكن بها حل أولى المشكلتين بالتدخل المباشر لدعم الأسعار. وقد نجحت الاتفاقات السلعية الدولية أحياناً في مساندة الأسعار لبضع سنوات. ولكن هذا النجاح كان على الدوام يجتذب المزيد من المنتجين ويثبط الطلب حتى ينهار الاتفاق المعني في نهاية المطاف، مما يؤدي إلى تعديلات أشدّ حدة وإيلاماً مما كان يمكن التعرض له في ظل السوق الحرة. ويكمن أصل المشكلة في أن أي ارتفاع في أسعار السلع الأساسية في ظل الظروف الراهنة يؤدي إلى اندفاع من جانب المنتجين الجدد على أمل التعيش، ولو بأجر الكفاف، من تزويد السوق العالمية بها. ولن يتم التغلب على هذه المشكلة إلا حين تتقدم التنمية إلى درجة تجعل من غير الضروري اللجوء لهذا السلوك اليائس.

وثمة تاريخ طويل للمحاولات المبذولة للحد من التغيّر الدوري في أسعار السلع الأساسية، أو للحدّ من تأثيره على أقل تقدير. وبالرغم من أن بعض المبادرات المتواضعة، من قبيل مرفق التمويل التعويضي التابع لصندوق النقد الدولي، كان لها فائدة هامشية، فلم يتم الاتفاق قط على أي من المقترحات الكبرى التي جرى طرحها، بدءاً من نظرية كيتز فما بعدها. بل إن الاتفاقات المتعلقة بالسلع الأساسية التي لم تهدف إلى الإبقاء على الأسعار فوق مستويات المبادلة السوقية بصفة دائمة قد انهارت في نهاية المطاف. ومن دواعي الأسف أنه جرى الحد من نطاق مرفق التمويل التعويضي خلال فترة الثمانينات. فهذا المرفق جدير بالاستعادة والتحسين.

ومن التهج الجديدة المثيرة للاهتمام الرامية إلى اقتحام هذه المشكلة بدرجة محدودة برنامج إدارة المخاطر السلعية في البلدان النامية<sup>(٦)</sup>. وتختلف هذه المبادرة الجديدة عن سابقتها من وجهتين أساسيتين. فهي أولاً لا تبذل أي محاولة لتثبيت أسعار السوق، بل تركز على السعر الذي يتلقاه فرادى المنتجين. وثانياً، بالرغم من أنها تتوخى إيجاد وسيط جديد في نطاق إحدى المنظمات الدولية لتنفيذ هذا البرنامج، فإن هذا الوسيط سيعيد التأمين على عقودها لدى جهات تأمين من القطاع الخاص، بحيث تكون الشروط التي يعرضها هي أساساً الشروط المعروضة من قبل القطاع الخاص. وتتمثل مهمة هذا الوسيط في إتاحة هذه

(٦) انظر [www.comrisk.net/itf/index.htm](http://www.comrisk.net/itf/index.htm)

الشروط على نطاق واسع للمزارعين الفقراء وغيرهم من المنتجين في البلدان النامية الذين يفتقرون حالياً إلى سبل الحصول على التأمين لدى القطاع الخاص.

وسيقوم الوسيط المقترح ببيع التأمين للمنتجين على أسعار السلع الأساسية الرئيسية التي تصدرها البلدان النامية، والتي يبلغ عددها ١٢ سلعة. ويمكن استخدام موارد المعونة في دفع جزء من تكاليف الأقساط عن فقراء المنتجين، شريطة أن تكون معايير الأهلية خالية من اللبس؛ فيشترط على المنتجين الذين تتجاوز دخولهم الحد الأدنى المحدد أن يقوموا بتغطية هذه التكاليف. وبما أن الوسيط سيعرض معدلات للأقساط تستند إلى المعدلات السارية في الأسواق التجارية التي سيعيد فيها التأمين على معظم المخاطر التي قد يتعرض لها، فإنه سيكون بحاجة من المخاطر إلى حد كبير.

فإلى أي مدى ستكون هذه الآلية مفيدة؟ من المهم أن يكون من الواضح أن هذه الآلية لا تزعم أنها ستثبت الأسعار التي يتلقاها المنتجون، وإنما ستعطيهم ضماناً مسبقاً بالحد الأدنى للسعر الذي سيحصلون عليه. ومن شأن هذا أن تكون له قيمة خاصة للمزارعين الذين أمامهم خيار بالنسبة للمحاصيل السنوية. إذ ستزداد قدرتهم على تقرير الحصول الذي يبدرونه إذا عرفوا وقت الزراعة أدنى سعر سيتلقونه في النهاية ثمناً لكل من المحاصيل البديلة. ولن يثبت هذا البرنامج دخول المنتجين الآخرين (كمنتجي البن وغيره من المحاصيل الشجرية) إلا بقدر ما يرجعون به على تأمينهم حين تسوء الظروف وليس حين تكون مواتية. وسيتقلب السعر الأدنى المضمون الذي يمكن الحصول عليه مقابل قسط تأمين معين بتقلب أسعار السوق العالمية. وبالرغم من تواضع المزايا المحتملة من وراء هذا البرنامج شيئاً ما، يجدر البدء في برنامج من هذا القبيل على وجه السرعة، ولو على سبيل التجربة.

وعلى العكس من المبادرات الكثيرة التي طرحت لتحرير التجارة على مر السنين، ولتحرير انتقال رؤوس الأموال بصفة خاصة، فلم تطرح أي مبادرة مناظرة من أجل تحرير حركة الأشخاص فيما بين البلدان. وبالنظر إلى التطورات الديمغرافية في البلدان الصناعية (ولا سيما ارتفاع معدل الأعمار بين سكانها) والمزايا المحتملة للهجرة من حيث إدرار تحويلات مالية للبلدان النامية، فقد حان الوقت لإدراج هذه المسألة في جدول الأعمال الدولي.

ومن شأن زيادة فرص التبادل التجاري التي يدعو لها هذا الفرع أن تهيئ الفرصة أمام مزيد من البلدان النامية للدخول في الدائرة المربحة للنمو المستند إلى التصدير. وسوف يلزم استكمال هذا التحسن في فرص الدخول إلى الأسواق بتقوية الدعم الموجه لبناء القدرات والجهود المبذولة للحد من الدمار الذي يحدثه انخفاض أسعار السلع الأساسية. فلن تفي

التجارة بالآمال المعقودة عليها في مساعدة أشد البلدان فقراً على تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية إلا عندئذ.

### ٣ - تدفقات رأس المال الخاص

إن مجموع الادخار المتاح من أجل الاستثمار في بلد ما يأتي من المصادر المحلية، سواء كان البلد كبيراً أم صغيراً، غنياً أم فقيراً، إلا أن رأس المال الأجنبي قد يوفر عنصراً قيماً مكملاً للموارد التي يمكن لبلد ما أن يولدها في الوطن. وفي هذه الأيام تعبر مبالغ طائلة من رأس المال الحدود الوطنية في شكل استثمارات مباشرة أجنبية، وتشكل أسواق رأس المال الدولية مصدراً واسعاً من الأموال التي يمكن للبلدان الاعتماد عليها. أما بالنسبة للبلدان متوسطة الدخل في العالم، فإن إمكانية هذه الموارد تتجاوز كثيراً ما يمكن تصوره أن يكون متاحاً من موارد القطاع العام. ويمكن حتى للبلدان الفقيرة أن تأمل في الاعتماد على الاستثمارات المباشرة الأجنبية، رغم أنها في المتوسط تجذب قدراً أقل (نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي) مما تجذبه البلدان متوسطة الدخل. وغالباً ما يبالغ في تقدير المدى الذي تتجاوز فيه الاستثمارات المباشرة الأجنبية البلدان الصغيرة والفقيرة؛ إذ توجد للعديد من البلدان سواء كانت صغيرة أم فقيرة، أم كليهما، معدلات عالية من تدفقات الاستثمارات المباشرة الأجنبية بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي<sup>(٧)</sup>.

### الاستثمار المباشر الأجنبي

يعود سبب التوسع الكبير في الاستثمارات المباشرة الأجنبية الواردة إلى البلدان النامية خلال العقد الأخير في جزء منه إلى التحسينات التي طرأت على مناخ الاستثمارات الذي حققه العديد من هذه البلدان. وفي عدد متزايد من البلدان حلّ مكان الشكوك الراسخة إزاء المستثمرين الأجانب موقف ترحيبي، بعد أن ازداد وعي البلدان بالوصول إلى الأسواق والتكنولوجيا الحديثة، فضلاً عن رأس المال الذي تجلبه الاستثمارات المباشرة الأجنبية.

(٧) في دراسة أجريت على ١٣٢ بلداً، جاء ترتيب معامل الارتباط بين حجم تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي (كنسبة مئوية للناتج المحلي الإجمالي، بمتوسط الأعوام ١٩٩٧-١٩٩٩) والناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للفرد لعام ١٩٩٩، ٠,٤٢، وبين تدفقات الاستثمارات المباشرة الأجنبية وإجمالي الناتج المحلي الإجمالي لعام ١٩٩٩، ٠,٠٨ فقط. ورغم أن الكثيرين يعتبرون أن الصين مضيف رئيسي للاستثمارات المباشرة الأجنبية فقد جاءت في المرتبة ٣٨ بين تلك البلدان فيما يتعلق بنسبة الاستثمارات المباشرة الأجنبية إزاء الناتج المحلي الإجمالي. وجاءت البرازيل في المرتبة ٤٧، بعد ٤ بلدان من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. إلا أنه لا يزال صحيحاً أن معظم البلدان الأفريقية تجذب قليلاً من الاستثمارات المباشرة الأجنبية، والكثير من هذه الاستثمارات يأتي لقطاع المعادن.

ويتمثل أحد عوامل الجذب الأخرى في أن تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي أقل عرضة لحالات الارتداد المفاجئ مما هو بالنسبة لتدفقات رأس المال المباشرة قصيرة الأجل، كما أظهرت الأزمات التي تعرضت لها آسيا مؤخرا.

وهناك عوامل عديدة يمكن أن تجتذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية، من قبيل إتاحة الفرصة لتطوير الموارد الطبيعية، أو جاذبية البلد كموقع للتصدير، أو الرغبة في الإنتاج محليا كأكثر السبل ربحا لإمداد السوق المحلي في ذلك البلد بمنتجات محددة تقوم مؤسسات متعددة الجنسيات ببيعها في أنحاء العالم. إلا أنه في جميع الحالات فإن مناخ الاستثمار يعد أيضا عاملا رئيسيا لاتخاذ قرار بالاستثمار أم لا. إذ يرغب المستثمرون في الاستقرار السياسي. ويريدون ضمانا بأن سيادة القانون هي السائدة، لكي تكون الأحكام والإجراءات التي تحكم عملياتهم مستقرة ويمكن التنبؤ بها وخالية من الفساد. وهم يبحثون عن قوى عاملة ماهرة وهياكل أساسية فعالة. ويحتاجون أيضا إلى ضمانات بأن تكون استثماراتهم مأمونة ضد أي مصادرة تعسفية للملكية، ويدركون قيمة وجود آلية دولية لتسوية المنازعات مع الحكومات المضيفة، على نحو ما يوفره المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار في البنك الدولي.

ومن المرجح أيضا أن تتم الاستثمارات المباشرة الأجنبية عندما تكون الحكومة المضيفة مستعدة للتعهد بالمعاملة الوطنية، أي معاملة المستثمرين الأجانب واستثماراتهم معاملة لا تقل عن معاملة المستثمرين المحليين. ومن بين الشروط الهامة الأخرى الشفافية في سياسات حكومية؛ ووجود أحكام تقضي بحرية تحويل رأس المال، والأرباح، وأرباح الأسهم؛ والرغبة في السماح للموظفين الرئيسيين بالإقامة المؤقتة؛ وعدم وجود متطلبات للأداء. وبطبيعة الحال، وفي الظروف الشديدة، قد تحتاج البلدان إلى وضع استثناءات لحماية أمنها الوطني، وحماية سلامة واستقرار النظام المالي فيها، أو الاستجابة لأزمة يتعرض لها ميزان المدفوعات. ولا تعني المعاملة الوطنية معاملة خاصة: إذ لا ينبغي إعفاء المستثمرين الأجانب من القوانين المحلية التي تحكم سلوك الشركات والأفراد، ولا ينبغي التقليل من سلطة المحاكم المحلية وهيئات التحكيم والسلطات التنظيمية على المستثمرين الأجانب وشركاتهم.

ويتعين على البلدان النامية أن تواصل تحسين قدرتها على جذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية. ويشمل ذلك تحسين معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات وتحسين الشفافية وإدارة الشركات، وكفاءة ونزاهة إدارتها، فضلا عن هياكلها الأساسية العمرانية. وتمثل هذه الأعمال، التي ستفيد القطاع الخاص المحلي والمستثمرين الأجانب، الطريق الصحيح للمنافسة على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. أما الطريق الخاطئ فيتمثل في تقديم امتيازات ضريبية أو التحلل من المعايير الاجتماعية المحلية أو البيئية في سباق نحو القاع. ويكمن أحد

الأدوار التي يمكن لمنظمة الضرائب الدولية أن تؤديه في تنظيم الامتيازات الضريبية التنافسية، التي ينتهي بها الأمر بصورة رئيسية إلى إفادة المستثمرين الأجانب وليس البلدان المضيفة. ويجب تطبيق هذه الأنظمة على البلدان الصناعية والبلدان النامية، وذلك لأن العديد من البلدان الصناعية منهمك حالياً في المنافسة الضريبية لجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية.

والالتزامات الرئيسية التي تقع على المستثمرين الأجانب، شأنهم في ذلك بشأن الشركات المحلية، هي إطاعة القانون وتوحي الفعالية الاقتصادية، لكن هناك أيضاً رأياً يسود على نطاق واسع مؤداه أنه تقع عليهم أيضاً مسؤولية السلوك كمواطنين اعتباريين صالحين في البلدان التي يستثمرون فيها. وترد هذه المسؤوليات في الميثاق العالمي برعاية الأمين العام، الذي تدعى الشركات للاكتتاب فيه. وضمن مبادئ الميثاق التسعة مبدأً يتناولان حقوق الإنسان يدعوان الشركات التجارية إلى دعم واحترام حماية حقوق الإنسان دولياً والتأكد من أنهما لا تتواطأ في إساءات حقوق الإنسان. وتتناول أربعة من المبادئ معايير العمالة، وتدعو إلى دعم حرية تكوين الجمعيات والحق في التفاوض الجماعي، وإلغاء السخرة، وعمالة الأطفال، والتمييز. وتتناول ثلاثة مبادئ مسائل بيئية، إذ تدعو الشركات التجارية إلى اعتماد نهج احترازية إزاء التحديات البيئية، واتخاذ مبادرات لتعزيز تحمل مسؤولية بيئية أكبر والتشجيع على استخدام تكنولوجيات لا تضر بالبيئة.

وكانت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (وهي تشمل البنك الدولي والمصارف الإنمائية الوطنية) قد أدت دوراً لفترة ما في جذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية إلى البلدان النامية عن طريق المشاركة في التمويل من خلال ضمانات الاستثمار، ومن خلال رعاية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. وقدمت مساهمات قيمة، وثمة ما يدعو إلى تمكين المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لزيادة دورها الحفاز<sup>(٨)</sup>. ويخفق العديد من مشاريع استثمار الهياكل الأساسية التي تتمتع بمقومات البقاء في الحصول على تمويل من القطاع الخاص لأن عوائدها تخضع للمجازفة السياسية والتنظيمية - التي لا يزال يعتقد بأنها عالية في الأسواق الناشئة التي لم يتح لها الوقت لوضع سجل بالإنجازات يعتد به. ويمكن أن توفر المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ضمانات ضد المخاطر الجزئية للمستثمرين تحميهم من نكوص الحكومة المضيفة عن اتفاقات التسعير أو الأداء، والمصادرة وعدم التمكن من تحويل العملة.

(٨) انظر the report of the Commission on Multilateral Development Banks chaired jointly by Angel Gurría and Paul Volcker, "The Role of the multilateral development banks in emerging market economies: new policies for a changing global environment" (2001).

## استثمار حوافظ الأوراق المالية

بالإضافة إلى الاستثمارات الأجنبية المباشرة، يحدو البلدان النامية اليوم أمل في الاستفادة من تدفقات رؤوس أموال المحافظة من أسواق رأس المال العالمية. فبدون هذه التدفقات، لن يكون بوسع الحكومات والقطاع الخاص المحلي أن تقلل من تكاليف رأس مالها باستغلال المدخرات الأجنبية الخاصة. ولهذا السبب أخذ عدد كبير من البلدان النامية يتزايد باطراد، في تحرير حسابات رأس المال الخاصة بها في السنوات الأخيرة. ولكن ثبت أن ذلك ينطوي على منافع ومضار في آن واحد. ورغم أن تدفق الأموال في سنوات الازدهار كان كبيرا، أعقبت هذه السنوات في جميع الحالات سنوات عجاف اتسمت بحدوث أزمات في العملة أو المصارف، أو في كليهما. وتبين أن البلدان المثقلة بالديون الخارجية الكبيرة، وخاصة الديون قصيرة الأجل وديون القطاع الخاص المحسوبة بالعملات الأجنبية، عرضة للأزمات، بعد أن فرت قوافل من المستثمرين هلعا. ولا يمكن لأحد أن يزعم بأن المؤسسات المالية الخاصة قد خصت نفسها بهذا السلوك الذي يتراوح ما بين الازدهار والإفلاس.

وأدى التسليم بضعف البلدان المستدينة في مواجهة إمكانية القرض للأزمات المالية إلى إجراء مناقشات دولية لإعادة تصميم الهيكل المالي الدولي بحيث يقلل من تعرضها لهذه الأزمات. وتمثلت إحدى نتائج هذه المناقشات في بذل جهد لتعزيز النظم المالية في الأسواق الناشئة. وتمثلت نتيجة أخرى في تصميم معايير وقوانين تهدف إلى تقنين أفضل الممارسات وتحسين الشفافية في عدد من المجالات ذات الصلة: من قبيل توفير البيانات، وتنظيم النظام المصرفي والإشراف عليه بشفافية، ومعايير المحاسبة، وإدارة الشركات وأمور أخرى. وهذه المبادرة جيدة ومن شأنها أن تساعد الأسواق الناشئة على تقليل الفجوة بين أنظمة الأداء الحالية وأفضل الممارسات فيها. إلا أن ثمة قلقا بأن البلدان النامية لا تشارك على نحو كاف في تصميم هذه المعايير. ومن المهم أن تدرك تقارير صندوق النقد الدولي عن المعايير والقواعد أن تنفيذ هذه القواعد بسرعة قد يكون صعبا ومكلفا، وأن لا تقدم طلبات غير معقولة تتعلق بسرعة التنفيذ. كما تدعو الحاجة إلى تقديم مساعدات تقنية كبيرة وفعالة لمساعدة البلدان في بناء قدراتها على تنفيذ هذه القواعد.

كما أدت تجربة الأزمات المالية إلى إعادة النظر في سياسات الاقتصاد الكلي الملائمة. فثمة إدراك واسع الآن بمخاطر تثبيت أسعار الصرف على نحو غير مأمون. ورغم أن الاتجاه طويل الأجل يجب أن يتواصل باتجاه تحرير تحركات رأس المال باطراد، فمن المهم أن يتم التحرير على مراحل، ومن ثم في الظروف الملائمة فقط. ولا يمكن أن تتواصل عملية التحرير بأمان إلا تدريجيا وبشكل يتماشى مع قدرات النظام المالي المحلي، وعندما لا يوجد هناك

حلل كبير في الاقتصاد الكلي، وتكون المؤسسات المالية قادرة على الوفاء بالتزاماتها، ويوجد نظام إشرافي فعال ومتعقل. وقد تحدث حالات خلال عرض كميات كبيرة من رأس المال يثبت فيها أن فرض ضرائب على تدفق رأس المال المؤقت يكون جزءا من مجموعة إجراءات السياسات الأقل سوءا. إلا أن بعض الأشكال الأخرى من ضوابط رأس المال تعطي نتائج عكسية على نحو غامض، كتلك التي تفضل الإقراض قصير الأجل على الإقراض طويل الأجل. وثمة أدلة تثبت أن الضوابط الرامية إلى منع تدفق رأس المال غالبا ما يكون لها نتائج عكسية، بتقييد التدفقات الصافية، وذلك لأن المستثمرين يرغبون أكثر في جلب أموال إلى بلد ما عندما يرون أن سيكون بوسعهم إخراجها ثانية كيفما ومتى عن لهم ذلك.

ويؤمل أن تؤدي هذه الإصلاحات وإصلاحات أخرى إلى التقليل من تكرار الأزمات المالية والتخفيف من حدتها، إلا أنه ليس من الواقعي الافتراض بأنه يمكنها منع حدوث الأزمات تماما. وبناء على ذلك، فقد نظرت المناقشات في الهيكل المالي الدولي الجديد أيضا في كيفية تحسين الترتيبات الحالية لحل الأزمات. وقد قام صندوق النقد الدولي من جانبه، بتبسيط مرافق الطوارئ التابعة لها، وألغى عددا من النوافذ التي لم تكن تستخدم كثيرا وأدخل في الوقت نفسه مرفقين جديدين. أحدهما مرفق الاحتياطي التكميلي المخصص لإقراض مبالغ ضخمة بسرعة وبأسعار فائدة عالية لفترات قصيرة نسبيا. والمرفق الآخر هو خط الائتمانات في حالات الطوارئ الذي يتيح للبلدان التي تمت الموافقة عليها مسبقا لكي تعتمد على التمويل الطارئ عندما تصيبها أزمة بالعدوى من بلدان أخرى. ورغم أن هدف هذا المرفق، المتمثل بإتاحة مبالغ هامة قبل حدوث الأزمة إلى البلدان المهددة بالإصابة بالعدوى، معقول جدا، ففي الواقع لم يتقدم أي بلد حتى الآن بطلب لهذا المرفق الائتماني.

وُتُعنَى أهم المسائل المتعلقة في المناقشات الجارية عن الهيكل المالي الدولي الجديد بكيفية "إشراك" القطاع الخاص، أي كفالة مشاركة الدائنين من القطاع الخاص في حل الأزمات بتمديد آجال استحقاق الديون. ويتفق الجميع على أنه قد تكون هناك ظروف تجعل من ذلك أمرا ضروريا، بالنظر إلى المبالغ الهائلة من القروض الأجنبية التي يمكن سحبها والحوافز المقدمة للدائنين من القطاع الخاص ليحلوا محل المنسحبين عندما تتلاشى الثقة. ويتوقف الحد من المخاطرة المعنوية أيضا على إدراك القطاع الخاص بأنه قد يدعى للمشاركة بدلا من أن يحمل على الانسحاب. ويمكن تحديد بعض العناصر المساعدة للتوصل إلى حل. إذ يجب أن يكون للسندات شروط للعمل الجماعي، تسمح لأغلبية حاملي السندات المؤهلين الموافقة على إدخال تغييرات على شروط الدفع. وتتضمن معظم السندات الصادرة في لندن مثل هذه الأحكام التي تخلو منها السندات الخاضعة لقانون نيويورك. وينبغي لبلدان صناعية رئيسية

أخرى أن تنضم إلى كندا والمملكة المتحدة لإدخال مثل هذه الشروط في السندات التي تصدرها لتمهيد السبيل نحو اعتمادها من قبل الأسواق الناشئة.

وبقدر أهمية التخفيف من عدد وتكاليف الأزمات، فإن القضاء على الأزمات بإلغاء تدفقات رأس المال التي تخلقها سيكون نصرا باهظ الثمن. ويمكن لهذه التدفقات أن تفيد البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء: فاستدانة البلدان النامية تتيح لها أن تعجل في تنميتها، والإقراض من قبل البلدان المتقدمة النمو يتيح لمواطنيها وضع جزء من مدخراتهم في أصول ذات مردود عالٍ وينوعون محافظاتهم. ولذا فإن لكل منهما مصلحة في السماح للمستثمرين من القطاع الخاص في البلدان المتقدمة النمو بالاستثمار في الأسواق الناشئة عندما يرى المستثمرون أن في ذلك مصلحة لهم.

ومع ذلك، وبالرغم من التحرر والعولمة في السنوات الأخيرة، لا تزال البلدان الصناعية تفرض شيئا من العوائق الهامة أمام هذه الاستثمارات. إذ لا تتمتع العديد من شركات التأمين في الولايات المتحدة مثلا بحرية الاستثمار في ديون الأسواق الناشئة، لأن العديد من الولايات المنفردة التي تنظم هذه الشركات تمنع ذلك. كما أن صناديق المعاشات التقاعدية في العديد من البلدان في القارة الأوروبية تمنع شراء أوراق مالية من الأسواق الناشئة. ومن شأن مشروع التوجيه المتعلق بالمعاشات التقاعدية الذي قدمته الجماعة الأوروبية إلى البرلمان الأوروبي أن يغير ذلك، لكنه لا يزال رهن التصويت عليه. ومن المهم أن تزيل البلدان الصناعية هذه العوائق الاصطناعية على الاستثمار في الأسواق الناشئة، وبخاصة حيثما يمكن أن يتوقع من المستثمرين المعنيين أن يدرسوا الأمر من منظور طويل الأجل لمصلحتهم الشخصية. وثمة خطر من أن تؤدي المقترحات الجديدة لتحديد المتطلبات الدنيا من رأس مال المصارف، الجاري مناقشتها حاليا من قبل لجنة بازل بشأن الإشراف المصرفي، إلى جعل القروض المصرفية باهظة جدا بالنسبة للجميع باستثناء البلدان النامية ذات الجدارة الائتمانية<sup>(٩)</sup>.

ولا يمكن التوقع بأن يمول رأس المال الخاص من أجل التخفيف من حدة الفقر أو التنمية البشرية بشكل مباشر. إلا أنه يمكن أن يكون عاملا هاما في تعزيز النمو - أو في التعجيل في حدوث أزمات. ولهذا السبب، من المهم تحقيق تدفق كبير من رأس المال الخاص، يكون الكثير منه وليس كله، في شكل استثمارات مباشرة أجنبية إلى البلدان النامية؛ ولهذا السبب أيضا فإنه من المهم التخفيف من إمكانية تعرض النظام للأزمات.

(٩) هيلموت رايزن، "هل ستسهم بازل الثانية في التقارب في تدفقات رأس المال الدولية؟"، ورقة أعدت للمؤتمر الاقتصادي التاسع والعشرين للمصرف الوطني النمساوي، ٣١ أيار/مايو - ١ حزيران/يونيه ٢٠٠١، فيينا.

## ٤ - التعاون الإنمائي الدولي

رغم أنه من المؤكد تقريبا أن معظم التدفقات المالية إلى البلدان النامية ستكون مصادرها من القطاع الخاص في المستقبل، فإن التمويل الحكومي الدولي يقوم بأربعة أدوار رئيسية هي:

- دوره في إعطاء الانطلاقة للتنمية في البلدان المنخفضة الدخل. فلا يمكن لمعظم هذه البلدان أن تتوقع اجتذاب الكثير من التمويل المقدم من القطاع الخاص، وينبغي ثنيها عن الاستدانة التجارية الواسعة حتى ولو كان الدائنون على استعداد لمنحها قروضا. وهذا هو الدور التقليدي للمساعدة الإنمائية الرسمية والقروض المقدمة من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. ويتعين أن تركز المساعدة الإنمائية الرسمية بشكل خاص في السنوات القليلة المقبلة على مساعدة البلدان المنخفضة الدخل على تحقيق أهداف التنمية الدولية.
- بإمكانها المساعدة على التعامل مع الأزمات الإنسانية.
- بإمكانها أن تسهم في تسريع عملية الخروج من الأزمات المالية. ويعد صندوق النقد الدولي المؤسسة الدولية الرائدة في هذا المجال. ويمكن للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أيضا أن تضطلع بدور مهم في تمويل شبكات الأمان الاجتماعية وحماية الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية أثناء الأزمات.
- بإمكانها الاضطلاع بدور في توفير المنافع العامة العالمية، أي البضائع والخدمات التي تطل فوائدها الإنسانية بشكل عام ولا تقتصر على سكان أي بلد بعينه<sup>(١٠)</sup>. وتشمل المنافع العامة العالمية الرئيسية حفظ السلام؛ ومكافحة الأمراض المعدية؛ وإجراء البحوث في مجال الأدوية الاستوائية واللقاحات والمحاصيل الزراعية؛ ومنع انبعاثات ثاني أكسيد الكربون؛ والحد من انبعاثات الكربون، والحفاظ على التنوع الحيوي. وتضطلع الأمم المتحدة بمسؤولية حفظ السلام؛ وتقوم منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي بمكافحة الأمراض المعدية؛ وتعالج مراكز البحوث التي تؤلف المجموعة

(١٠) المنافع العامة الخالصة ليست قابلة للاستبعاد (بمعنى أن المشتري لا يستطيع منع الآخرين من استهلاكها) وغير قابلة للتنافس (بمعنى أن استهلاك أي شخص لها لا يقلل من استهلاك الآخرين لها). وتنطوي هذه الخصائص على عدم وجود حافز أمام أي شخص منفرد ذي مصلحة لكي يدفع مقابلا لها، ومن ثم ضرورة الشراء الجماعي. وبنفس القدر لا يوجد حافز لدى أي بلد بمفرده له مصلحة فيها أن يدفع مقابلا لمنفعة عامة دولية، ومن ثم ضرورة العمل الدولي الجماعي لتأمينها بالشكل المناسب أو القدر المناسب.

الاستشارية المعنية بالبحوث الزراعية الدولية جانب البحوث الزراعية؛ ويعالج مرفق البيئة العالمية إلى حد ما المسائل الثلاث الأخيرة.

ويهم المجتمع الدولي بشكل خاص تأمين ما يكفي من التمويل لهذه الأدوار الأربعة. وينبغي أن يكون من بين الأهداف الرئيسية للمؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية تأمين ما يكفي من الآليات لبلوغ هذه الغاية. ويتحتم، على الخصوص، طمأنة جميع البلدان التي تسعى بجدية من أجل أهداف التنمية الدولية بأن انعدام التمويل الخارجي لن يكون عائقاً أمام تحقيق تلك الأهداف.

### حجم الاحتياج

ما الذي يشكل التمويل الكافي لهذه الأدوار الأربعة المنوط بالتمويل الحكومي الدولي؟ لننظر أولاً في الهدف المتمثل في ألا يتسبب النقص في التمويل في الحيلولة دون تحقيق أهداف التنمية الدولية. ولا يعني تقدير تكلفة ذلك الهدف الارتداد إلى الرأي الذي أصبح غير ذي مصداقية والمتمثل في أنه يمكن دائماً زيادة النمو أو تأمين مستوى أفضل من التعليم أو توفير أي خدمة عامة أخرى عن طريق ضخ المزيد من الأموال. على العكس من ذلك، ثمة الآن أدلة جد جازمة على أن المعونة المقدمة بشكل خاطئ، وإن كانت في شكل منح ولا تزيد من تراكم الديون، قد تلحق أضراراً بالفئات الفقيرة من سكان البلد وذلك بتمكين السياسات السيئة من الاستمرار وتحويل الموارد إلى جهات غير كفؤة أو فاسدة. ولكن من المهم أيضاً إدراج أن النمو لا يمكن أن يتحقق في غياب الموارد اللازم استثمارها في سبيل ذلك، فتعليم الأطفال لن يتأتى إذا تعذر توظيف المعلمين ودفع أجورهم، وقس على ذلك، فمن اللازم توفير السياسة والمحيط المؤسسي لكي تكون المساعدة ذات قيمة. ولكن الأدلة توضح أيضاً أن المعونة تفي بالمتوقع منها حيثما وجدت السياسة والمحيط المؤسسي المناسبين. وكمثال على النهج المناسبة تلك المبادرة العالمية المتفق عليها في الندوة العالمية للتعليم المعقودة في داكار عام ٢٠٠٠. فقد وافقت البلدان النامية على إعداد خطط عمل للتعليم الوطني بحلول عام ٢٠٠٢، ووافقت الجهات المانحة على أن أي بلد يكون جاداً في تحقيق ما أفرزه لقاء داكار من أهداف في مجال التعليم لن يتعرض لإفشال جهوده بسبب نقص الموارد الخارجية. وتدعو الحاجة إلى إجراء تقدير لحجم المساعدة اللازمة لتحقيق جميع الأهداف المحدد لها عام ٢٠١٥ إذا وضعت جميع البلدان المنخفضة الدخل السياسات اللازمة لاستخدام تلك المساعدة في محلها.

ويستعرض مرفق هذا التقرير الحالة الراهنة للأدلة المتعلقة بتكاليف تحقيق الأهداف الإنمائية لعام ٢٠١٥ بافتراض أن البلدان المستفيدة سوف تقوم بما يلزم من جانبها. ويشير

التذليل إلى أن هذه التقديرات ليست مرضية بعد، ويعود ذلك في جانب منه إلى أنها ينبغي أن تركز على التقديرات الخاصة بكل بلد مستفيد على حدة، ولكن البلدان المستفيدة لم تشرع بعد في إنجاز العمل المطلوب منها في عملية تقدير التكاليف هذه. ويلخص الجدول ٢ الأرقام الجزئية والأولية المتوفرة حاليا والتي تبين أن تكلفة تحقيق الأهداف المحدد لها عام ٢٠١٥ قد تكون في حدود ٥٠ بليون دولار إضافية في السنة.

والحاجة الأخرى للتمويل من جانب القطاع العام تتمثل في التصدي للأزمات الإنسانية. وقد اتسع احتياج العالم إلى المساعدة الإنسانية في السنوات الأخيرة، وليس ثمة، للأسف، ما يدعو إلى توقع حدوث انخفاض في هذا الاحتياج في المستقبل القريب. فقد كان ما يربو عن ١٠٠ مليون نسمة طيلة التسعينيات يعيشون أوضاعا يمزقها الصراع والكوارث الطبيعية<sup>(١١)</sup>. وقدর الصليب الأحمر أن عدد من تضرروا في السنوات العشر الأخيرة من جراء الفيضانات والرياح العاتية ارتفع بما يزيد عن ٣٠٠ في المائة، ومن المحتمل أن يكون ذلك من بين مخلفات القلب المناخي الناجم عن الاحترار العالمي. وكانت المساعدة الإنسانية في السنوات الأخيرة في حدود ٤,٥ بليون دولار سنويا أو ما يناهز ٨ في المائة من الميزانية المخصصة للمعونات (والتي يأتي تمويلها من المساعدة الإنمائية الرسمية). ويتخذ ما يقرب من ثلث هذه المساعدات شكل المعونات الغذائية. وكان من عواقب هذا الأمر أن بعض حالات الطوارئ عانت من نقص شديد في التمويل؛ وعلى سبيل المثال، تلقت إريتريا في ١٩٩٨ ما يقل عن دولارين لكل متضرر من جراء حالة الطوارئ التي عاشتها.

وهذا مجال بحاجة ماسة إلى مزيد من الجهود المنتظم من جانب الجهات المانحة. ويطلع المساعدة الإنسانية في الوقت الراهن قدر كبير من انعدام المساواة إذ تميل على نحو كبير لصالح بلدان ومناطق معينة تكون في العادة محط قدر عال من التركيز من جانب وسائل الإعلام. وثمة حاجة إلى التزام طويل الأجل من جانب الجهات المانحة بتوفير حد أدنى معين من التمويل لعمليات الإغاثة الإنسانية إلى جانب إدماج آلية لتقاسم الأعباء وبند خاص في الميزانيات التي تخصصها لحالات الطوارئ يتيح تمويل الأزمات غير المتوقعة ويلغي الحاجة إلى تحويل الأموال من البنود الأخرى في الميزانية الخاصة بالمعونات. ولعل المستوى الأدنى المعقول يناهز ٨ أو ٩ بلايين دولار في السنة العادية، أي بزيادة ما يقرب من ٣ إلى ٤ بلايين دولار عن مستويات الإنفاق الحالية. ويعني هذا أن المكوّن المالي للمعونة الإنسانية (ضمان الاستقرار للمعونة الغذائية) سيتضاعف تقريبا. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين على الجهات المانحة

(١١) هذا الرقم وارد في تقرير المساعدات الإنسانية العالمية ٢٠٠٠، وهو تقرير مستقل أعد بتكليف من لجنة الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات لتنسيق الاستجابة الإنسانية.

إدراك أن قواعد صرف المعونة الإنسانية تختلف بدرجة كبيرة عن تلك التي ينبغي أن تحكم المساعدة الإنمائية. فالعديد من حالات الطوارئ تنجم تحديداً عن عدم توفير الحكومات المعنية لأسلوب حكم جيد: ذلك أن مدى ملائمة المساعدة الإنسانية ينبغي أن يقاس بعدد من تم إنقاذهم أو حمايتهم وما تم منعه من الأمراض وتوفيره من مؤسسات إعادة بناء حياة الأشخاص والمجتمعات. وسيكون من باب التحدي توفير ما يكفي من المساعدة الإنسانية دون المساس بالحاجة إلى تركيز المساعدة الإنمائية على البلدان التي ستكون فيها فعالة.

ويتمثل الاحتياج الثالث في تخفيف الأزمات المالية. ويعتبر صندوق النقد الدولي موارده الحالية كافية للتحديات المحتملة أن يواجهها في السنوات القادمة.

وينطوي تقدير الحجم المرغوب من الإنفاق فيما يتعلق بالاحتياج الرابع، وهو توفير المنافع العامة العالمية، على قدر كبير من عدم اليقين. ويستعرض مرفق هذا التقرير أيضاً تقديرات التكلفة اللازمة لمعالجة هذه الاحتياجات، ويخلص إلى استنتاج مفاده أن أي محاولة جادة لتلبيتها من المحتمل أن تكلف نحو ٢٠ بليون دولار سنوياً حتى في حالة ما إذا تحملت الميزانيات الوطنية معظم تكاليف مكافحة الاحترار العالمي. ومن دواعي الاستحسان أن الاهتمام في جميع أرجاء العالم بتوفير المنافع العامة العالمية بدأ يعرف الصحوه أخيراً. ولكن هذا الاهتمام يحمل معه خطراً يتمثل في احتمال تحويل الأموال من المساعدة الإنمائية التقليدية لتلبية هذه الاحتياجات. فنادرًا ما أفضى إدراك احتياجات جديدة في السنوات الأخيرة إلى توفير موارد إضافية جديدة للتمويل؛ وإنما كان يتم تمويلها بشكل رئيسي على حساب البرامج القائمة. وتبلغ النسب التقديرية من ميزانيات المعونة المخصصة أصلاً لتوفير المنافع العامة العالمية بنحو ١٥ في المائة. وغالباً ما تفيد هذه الأنشطة الجهات المانحة أكثر من الجهات المستفيدة. وهذا أمر خطير بالنظر إلى ما ينطوي عليه من تغيير الاتجاه في الاقتصاد العالمي نحو الانقسام إلى قطبي الأغنياء والفقراء. ويكمن الحل في فصل المساعدة الإنمائية والمساعدة الإنسانية عن تمويل المنافع العامة العالمية وتوفير التمويل الكافي لجميع هذه الجوانب الثلاثة.

ومع أن الأرقام الواردة أعلاه ينبغي أخذها على سبيل الإشارة إلى المستويات التقديرية لحجم المشكلة لا غير، فإن تلك المستويات هائلة. وعلى سبيل الاختصار، فإن تحقيق الأهداف الإنمائية المحدد لها عام ٢٠١٥ قد تتطلب ٥٠ بليون دولار إضافية في السنة. وتحتاج المساعدة الإنسانية إلى مبلغ إضافي مقداره ٣ إلى ٤ بلايين دولار سنوياً. وستتطلب المعالجة الجديدة للاحتياجات في مجال المنافع العامة العالمية ميزانية تناهز ٢٠ بليون دولار سنوياً مقارنة بمستوى الإنفاق الحالي الذي يناهز خمسة بلايين دولار سنوياً.

## مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

أعرب الجميع عن ترحيبهم بتخفيف عبء الديون على بلدان العالم الفقيرة المثقلة بالديون الذي تمخضت عنه حملة شنها ائتلاف واسع من المنظمات غير الحكومية تحت شعار يوبيل عام ٢٠٠٠. ويمثل خفض ديون البلدان المنخفضة الدخل خطوة على درب تحقيق الارتفاع المنشود في التدفقات المالية الصافية إلى تلك البلدان. وتشير التقديرات الرسمية إلى أن خدمة الديون ستخفض بـ ١.١ بليون دولار سنويا عن المقدار الذي كان يتوقع دفعه و بـ ٢,٤ بليون دولار سنويا عن المقدار الذي كان سيحل أجله. غير أن تخفيف عبء الديون لن يعوض في أحسن الحالات إلا جزءا ضئيلا من العجز المتوقع في المساعدة الإنمائية الرسمية، وقد يكون هذا أحد الأسباب الكامنة وراء استمرار طرح التساؤل عما إذا كانت مسألة تخفيف الديون قد حظيت بما يكفي من العناية.

و حين طرحت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لأول مرة في عام ١٩٩٦، كان عدد من البلدان الشديدة الفقر قد تكبدت مستويات مرتفعة من الديون لصالح البلدان المانحة ووكالات ائتمان الصادرات التي تتعامل معها والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وكانت خدمة ذلك الدين ستلتهم نسبة هائلة من عائدات تلك البلدان الضريبية وأرباحها من المبادلات الخارجية. وفي واقع الأمر لم يتم دفع خدمة الديون بالكامل. ومع ذلك، تم ضغط الموارد التي كانت لتحتل موقع الأولوية في النفقات الاجتماعية على التعليم والصحة وغير ذلك لولا الحاجة إلى سداد خدمة ديون تم تكبدها في الماضي دون أن ينتج عنها في بعض الأحيان شيء ذي شأن يبررها. والنتيجة هي الخسارة في جميع الحالات. فإذا لم يتم دفع خدمة الديون، فإن سمعة الدائن كانت ستتضرر ومعها قدرته على الحصول على ائتمان جديد، حتى ولو كان لأغراض التجارة. وإذا تم دفع مستحقات خدمة الديون فإن ذلك على حساب إنفاق توجد الحاجة الماسة إليه. وفي ضوء هذه الحالة، لم يكن من الصعب الحصول على موافقة من حيث المبدأ على أنه رغم أهمية المبدأ القائل بأن أسواق الائتمانات عموما لن تؤدي عملها إلا إذا تم الوفاء بعقود الدين، فإن خفض الدين له أهميته البارزة. غير أن الانتقال من الاتفاق على إجراء خفض هائل للدين إلى التنفيذ الفعلي لذلك الاتفاق أخذ وقتا طويلا جدا. فقد اتفق على بعض التدابير الأولية لتخفيف عبء الديون في عام ١٩٩٦، ولكنها لم تكن كافية. لذلك، تم الاتفاق على صيغة معززة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وقد حسنت هذه المبادرة المعززة تخفيف عبء الديون ولكنها حافظت على مشروطيتها التي تهدف إلى تأمين توجيه المبالغ المتوفرة نتيجة الإعفاء من خدمة الديون فعليا نحو زيادة الإنفاق على البرامج الاجتماعية التي تحسن النمو الموازاة مع زيادة التخفيف المتاح.

وبالإضافة إلى النقطة المبدئية حول ما إذا كانت الظروف تبرر التجاوز عن الافتراض العادي المتعلق بحزمة عقود الدين، هناك ثلاثة عوامل تقنية يلزم أخذها بعين الاعتبار لدى تقييم الرغبة في تخفيف عبء الديون. ويتمثل العامل الأول في معرفة الجهة التي تدفع ثمن ذلك. ومن حيث المبدأ، يتردد القول دائما بأن تكلفة مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون سيتم تغطيتها بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية. وبما أن المساعدة الإنمائية الرسمية يعترتها نقص (كما هو مبين أعلاه)، فإن ذلك سيكون ملائما إذا حدث فعلا. ولكن، من اللازم عدم التسليم بأن الأمور ستكون كذلك بالضرورة. فأحيانا ما يقال، على سبيل المثال، إن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بإمكانها إيجاد الموارد اللازمة للتنازل عن الديون المستحقة لها وذلك باللجوء إلى ما لديها من احتياطات، ولكن ثمة تساؤل عما إذا كان القيام بهذا الأمر ممكنا دون تحمل الجهات المستدينة أي تكلفة. وأكد المحاسبون مؤخرا أن تصنيفهم للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في الدرجة الأولى في مجال الائتمان قد لا يتضرر من جراء استخدام احتياطات تلك المصارف على هذا النحو. وهذا صحيح بالتأكيد؛ ولكن لا بد من توقع زيادة في القيود على الاقتراض من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وتلك هي التكلفة التي سيتحملها على البلدان المستدينة تحملها. ذلك أن هذه البلدان ستدفع في واقع الأمر فاتورة تخفيف عبء الديون عن البلدان الأشد فقرا. ومن المحتمل أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف قد حاولت رفع حجم احتياطياتها إلى الدرجة القصوى لإحداث توازن بين قدرتها على خفض المستحقات على الجهات المستدينة وقدرتها على تخصيص جزء أكبر من صافي دخلها لأغراض التنمية<sup>(١٢)</sup>. وقد تكون حساباتها مخطئة إلى حد ما، ولكن الاحتمال القائم يتمثل في أن جعل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف تسدد فاتورة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يعني في حقيقة الأمر تحميل بلدان نامية أخرى عبء الدفع.

ولكن كان من الممكن أن تكون الأمور أسوأ بكثير. لنفرض أن الديون المستحقة لمؤسسة التنمية الدولية (وهي عضو في مجموعة البنك الدولي تقدم قروضا تساهلية للبلدان المنخفضة الدخل) تم التنازل عنها في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وأن الأموال اللازمة لذلك تأتت عن طريق خفض ما ستقدمه مؤسسة التنمية الدولية من قروض في المستقبل. في هذه الحالة سيتحمل تكلفة تخفيف عبء الديون البلدان المنخفضة الدخل التي ستراجع القروض الجديدة التي تحصل عليها من مؤسسة التنمية الدولية بمقدار يتجاوز مدفوعاتها عن خدمة الديون. وقد تكون هذه البلدان في الغالب من بين البلدان المنخفضة

(١٢) على سبيل المثال يقوم البنك الدولي فعلا باستخدام جزء من صافي دخله لمساندة مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، كما أنه يقدم أموالا لوكالة التنمية الدولية وتيمور الشرقية والسلطة الفلسطينية وغيرها.

الدخل غير الأعضاء في مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مثل بنغلاديش. ومن الممكن أن بعض هذه البلدان تستخدم الأموال في مجال الحد من الفقر على نحو أكثر فعالية مما تفعله البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وإذا كان الأمر كذلك، فإن تخفيف عبء الديون سيكون له في واقع الأمر أثر وخيم على الحملة العالمية ضد الفقر. قد يكون هذا هو الشيء المتوقع حدوثه في أسوأ الحالات، ولكن من الخطأ احتمال إمكانية عدم حدوثه. إن تحديد الجهة التي تتحمل تكلفة تخفيف عبء الديون لمسألة شديدة الأهمية.

إن حجم الأموال التي تتلقاها البلدان ومصدر تلك الأموال ليس الأمر الوحيد ذي الأهمية في عملية تقييم مدى الرغبة في تخفيف عبء الديون. فثمة سببان رئيسيان للاعتقاد بأن تخفيف عبء الديون سيكون بمثابة هدية للجهة المستدينة حتى وإن تم التعويض عن ذلك بشكل كامل عن طريق إجراء خفض في ما تتلقاه البلدان من معونات جديدة. ويكمن السبب الأول في أن التخفيف من عبء الديون هو بمثابة معونة غير مشروطة باستيراد (الأغذية والمساعدة التقنية وغير ذلك) من البلد المانح؛ ذلك أن هذه الشروط تضعف القيمة الحقيقية لجزء كبير من المعونة الثنائية<sup>(١٣)</sup>. والسبب الثاني هو أن التخفيف من عبء الديون من شأنه أن يتيح إنفاق الموارد على الخدمات الاجتماعية الأساسية. ذلك أن معظم المعونة يمنح لدعم مشاريع معينة في حين أن دفع المستحقات على خدمة الديون لها الأولوية على موارد الميزانية العامة التي قد يقلص النقص فيها النفقات الاجتماعية ذات الأولوية القصوى. بالإضافة إلى ذلك، تعززت إمكانية زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية بفضل الشروط التي تضمنتها مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي تتضمن آلية للتيقن من أن ما تجنيه البلدان من مدخرات من تخفيف عبء الديون ينفق فعلاً على ذلك النحو.

وتشير هذه الاعتبارات بشكل قوي إلى ضرورة الترحيب بما تحقق في مجال تخفيف عبء الديون. وقد التزمت الجهات المانحة بتمويل عملية التخفيف تلك دون خفض الأنواع الأخرى من المساعدة الإنمائية الرسمية، مما يبعث على الأمل بأن معظم الموارد ستقدم في نهاية الأمر من طرف البلدان المانحة نفسها. وليس ثمة من داع كبير للتخوف، على وجه الخصوص، من أن البلدان الأخرى المنخفضة الدخل ستتحمل الثمن ما دامت البلدان المانحة قد قطعت على نفسها وعداً بزيادة أنصبتها في مؤسسة التنمية الدولية. وقد أفضى تمويل

(١٣) كتب أحد أعضاء الفريق "يفضل عدد من وزراء المالية الأفارقة الحصول على ٢٠٠ ٠٠٠ دولار وفرا في خدمة الديون عن ٥٠٠ ٠٠٠ دولار من المساعدة الإنمائية الرسمية، بسبب عدم الكفاءة المرتبطة بدولارات المساعدة الإنمائية الرسمية، مثل الفواتير المبالغ فيها... وغلاء المساعدة التقنية (إذ أن ما ينفق على خبير أوروبي يكفي للإنفاق على عشرة خبراء هنود أو خمسة خبراء من أمريكا اللاتينية) كما أن أسعار الأغذية (الأرز، على سبيل المثال) تبلغ ثلاثة أضعاف أسعارها في السوق".

المانحين الثنائيين لعملية تخفيف عبء الديون إلى إزالة الشروط المرتبطة بالمعونة. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن خدمة الديون كانت مرتفعة إلى درجة أنها عملت على تقليص الموارد التي كان من الممكن إنفاقها على الخدمات الاجتماعية ذات الأولوية كالتعليم والصحة. ومن الصعب تصور جانب سلمي في المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

وقد أجرى الذين قاموا بالحملة لصالح التخفيف من عبء الديون مقارنة بين المدفوعات التي لا زالت مستحقة لخدمة الديون ومستويات الإنفاق الاجتماعي المتوقع وتوصلوا إلى أن خدمة الديون في عدد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ستفوق الإنفاق على التعليم أو الصحة. ولعل الأمر الأهم يتمثل في أنهم أكدوا أيضا أن بعض البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تظل عاجزة عن توفير التمويل لما يشكل المستوى الأدنى اللازم من الإنفاق الاجتماعي وأنه من غير المحتمل، لهذا السبب، أن تتمكن من تحقيق أهداف التنمية الدولية. وأشاروا إلى دراسة جديدة أجراها صندوق النقد الدولي/البنك الدولي بشأن القدرة على تحمل عبء الديون<sup>(١٤)</sup> للتأكيد بأن العديد من تلك البلدان ستظل هشة في وجه الصدمات (من قبيل تراجع أسعار السلع الأساسية أو الكوارث المناخية) مما يضعف قدرتها على خدمة ما تبقى من ديونها. وتدلل هذه الاعتبارات على أنه لم يتم القيام بما يكفي لمساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

ومن الشواغل المحتملة أنه إذا تم التوصل إلى اتفاق بشأن إنشاء مبادرة أخرى معززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، المبادرة الثالثة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، دون توفير تمويل كبير لها عن طريق زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن أثرها الرئيسي سيكون في إعادة توزيع المعونة بين البلدان. فمن شأن المبادرة الثالثة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، على الخصوص، أن توزع مزيدا من الموارد على البلدان التي تكبدت ديونا ضخمة، وهو ما ينطوي على خطر يتمثل في إمكانية القيام بذلك على حساب بلدان تكون أقل مديونية وعلى نفس الدرجة من الفقر. ومن شأن هذا الأمر أن يلحق الضرر بالحملة ضد الفقر بالنظر إلى الطريقة الرشيدة التي يتم بها حاليا توزيع المعونة والتي تأخذ بعين الاعتبار مدى انتشار الفقر ووجود السياسات التي تجعل المعونة فعالة في مجال الحد من الفقر. وبعبارة أخرى، ففي حين رأى بعض أعضاء الفريق أن التوصل إلى اتفاق بإجراء مزيد من التخفيف في عبء الديون سيكون خطوة رائعة، ويتفق الجميع على أن ذلك أمر جدير بالنظر، سيكون من الضروري إيجاد موارد إضافية لتمويل مبادرة ثالثة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

(١٤) صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt، Sustainability (2001).

## المساعدة الإنمائية الرسمية

ظلت المساعدة الإنمائية، ولأمد طويل، المصدر الرئيسي لتمويل التنمية. فقد قبل المجتمع الدولي منذ ما يقرب من نصف قرن المبدأ الذي تضطلع بموجبه البلدان الغنية بالمسؤولية عن مساعدة البلدان الفقيرة على النهوض بعملية التنمية. وفي عام ١٩٦٩، أضفت لجنة بيرسون الطابع الرسمي على هذه العملية من خلال مطالبة البلدان المانحة أن تقدم على الأقل ٠,٧ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي في صورة مساعدة إنمائية رسمية، ولقد حظي هذا الهدف بتأييد الأمم المتحدة إلى جانب كثير من المانحين، وإن لم يؤيده كافة المانحين. ولكن لم تبلغ هذا الهدف إطلاقاً سوى خمسة بلدان - وهي الدانمرك والسويد ولكسمبرغ والنرويج وهولندا - وهي ما زالت تقوم بذلك. وبصفة عامة، كانت المساعدة الإنمائية الرسمية تتعرض للهبوط بالفعل، باعتبارها نسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة، عندما حدد المجتمع الدولي لأول مرة ذلك الهدف البالغ ٠,٧ في المائة، واستمرت هذه المساعدة في الهبوط كل عام تقريباً منذ ذلك الوقت، وحتى عام ١٩٩٧ على أقل تقدير. وفي عام ١٩٩٩، وصلت هذه المساعدة إلى ٥٦ بليون دولار، مما لا يمثل سوى ٠,٢٤ في المائة من متوسط الناتج القومي الإجمالي للبلدان أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وعددها ٢٢ بلداً. (وحتى في حالة استبعاد الولايات المتحدة التي لم تلتزم إطلاقاً بهدف الـ ٠,٧ في المائة، فإن المتوسط لم يكن سوى ٠,٣٣ في المائة في ذلك العام). وغالبية البلدان المانحة لا يزال أمامها طريق طويل قبل أن يزدهي مواطنوها ببلوغ الهدف الذي أيدته حكوماتهم منذ سنوات طويلة مضت.

وثمة أمل يبدو من شروع قلة من المانحين في زيادة الحصة المخصصة من ميزانيتهم من أجل المعونة، إلى جانب ازدياد جهود المعونة منذ عام ١٩٩٧. ومع هذا، وحتى لو كانت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ممولة بكاملها من موارد إضافية، بدلاً من تحويل المساعدة الإنمائية الرسمية القائمة، فإن هذا لن يحول وحده دون عدم تحقيق أهداف عام ٢٠١٥ من جراء نقص الموارد المالية. وفي ضوء ما يتعرض له مستقبل العالم الغني من تهديد بسبب ذلك التناقض الصارخ بين ما لديه من ثروة وبين البؤس الذي يعانيه ما يربو على ٤ بليون نسمة ممن يعيشون في فقر مدقع في العالم، فإن ثمة قلقاً بالغاً من احتمال عدم بلوغ أهداف عام ٢٠١٥ من جراء نقص ما قد يبلغ ٥٠ بليون دولار في العام الواحد.

ولا ينتظر، في واقع الأمر، أن تحدث زيادة كبيرة في حجم المعونة في إطار عدم وجود اهتمام سياسي واسع النطاق في البلدان المانحة بالقضايا التي توجه المعونة إليها. ولكن الأهداف الإنمائية الدولية، التي انبثقت عن المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدت في

التسعينات والتي حظيت بتأييد قوي في إعلان الأمم المتحدة للألفية، توفر أساساً لإحياء الزخم السياسي الذي يحفز برنامج المعونة. وجمهير البلدان المانحة في حاجة إلى توعيتها بالأهداف، وبما لها من مصالح في بلوغها، وبتكاليف الموارد المتعلقة بالقيام بهذا. وبدور المعونة في التمويل؟ ومن الواجب أن تبلغ هذه الرسالة بصفة خاصة لمواطني تلك البلدان التي تخلفت أكثر من غيرها عن هدف الـ ٠,٧ في المائة. والاضطلاع بحملة لتحقيق أهداف الألفية قد تتضمن تعقب التقدم المحرز في الوقت الحالي نحو بلوغ هذه الأهداف، وتسليط الضوء على أية أوجه للنقص، وإبراز الإجراءات العلاجية. والحملة من هذا القبيل بحاجة إلى الجمع بين الحماس الذي يتسم به القائمون بالحملات المتعلقة بالديون من أجل النهوض بحملة ناجحة إلى جانب الخبرة الفنية التي لدى الوكالات الدولية الرئيسية والدعم المالي للمؤسسات الخاصة.

وفي حالة قيام البلدان أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية بالفعل بتوفير مساعدة إنمائية رسمية تعادل ٠,٧ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي، فإن المعونة ستزيد بما يقارب ١٠٠ بليون دولار في العام الواحد. وعلى الرغم من وجود هامش لعدم التيقن في تقدير تكلفة بلوغ أهداف التنمية البشرية، فإن هذه المعونة ستكون كافية بالتأكيد لتزويد كل من البلدان ذات الدخل الأكثر انخفاضاً والتي تسعى بجدية لبلوغ أهداف عام ٢٠١٥ بمساعدة تكفي لتجنب تعريض هذا البلوغ للمخاطر من جراء نقص الموارد الخارجية. وقد تكون هذه المعونة بمثابة إعفاءات إضافية من الديون لمن يستحقها من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومن شأنها أن تسمح بالتمويل الكامل لمبادرة دأكار العالمية المتعلقة بالتعليم وكذلك للبرنامج الذي يجري وضعه حالياً من قبل اللجنة المعنية بالاقتصادات الكلية والصحة لتناول الأزمة الصحية في أفريقيا. وقد تتيح الاضطلاع بالنفقات الإضافية التي قد تبلغ ٧,٥ من بلايين الدولارات كل عام واللازمة لتحقيق وصول الجميع لمرافق الصحة الإنجابية. ومن شأنها أن تتيح التمويل السليم لمراكز الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية. والمشكلة لا تتمثل في إيجاد طرق سليمة لإنفاق مبلغ إضافي مقداره ١٠٠ بليون دولار، بل في حث السياسيين وعامة الجمهور بالبلدان الغنية على أن هذه النفقات ليست ملزمة من الناحية الأخلاقية فحسب، ولكنها تشكل استثماراً راجحاً في مجال بناء عالم أكثر أمناً.

### مصادر التمويل الجديدة والابتكارات

تتمثل إحدى الاستجابات للاهتمام المتزايد بكفالة توفير إمدادات كافية من المنافع العامة العالمية في السعي إلى الحصول على موارد مالية جديدة من أجل المجتمع الدولي. ويحوي الإنفاق الحالي على السلع العامة العالمية - والبالغ قرابة ٥ بلايين دولار في العام من مجموعة

مصادر كبيرة ومتنوعة، وليس من المتوقع للإيرادات المتولدة فيها أن تواكب ما يُنتظر من حاجة مطردة. ولذلك ينبغي لمؤتمر تمويل التنمية أن ينظر في استصواب إيجاد مصدر عالمي ملائم للأموال، وذلك لإتاحة الاضطلاع بتمويل كاف للمنافع العامة العالمية إلى جانب القضاء مسبقاً على احتمال التماذي في التضحية ببرنامج المعونة من أجل الوفاء بهذه الاحتياجات. وفي حالة إرساء مصدر ضريبي وفير العائد، فقد يمكن استخدام بعض الإيراد لدعم المساعدة الإنمائية الرسمية.

وكانت الضريبة المقترحة التي حظيت بأكبر قدر من الاهتمام متمثلة في ضريبة صفقات العملات (والمسماة غالباً "ضريبة توبين" نسبة للاقتصادي جيمس توبين الحائز على جائزة نوبل، والذي اقترح هذه الفكرة في البداية). ومن شأن هذه الضريبة أن تكون "ضريبة صغيرة" - تتراوح بين ١٠ و ٥٠ نقطة أساسية (٠,١ إلى ٠,٥ في المائة) وفق ما يتردد في أكثر الأحيان - مع فرضها على جميع الصفقات المضطلع بها في أسواق العملات الأجنبية. ويزعم مؤيدو هذه الضريبة أن ثمة ميزتين لها. وأول ميزة، هي أن هذه الضريبة ستقع بصفة أساسية على من يتخذون مواقف قصيرة الأجل، وهذا يعني بالتالي أنها ستكون بمثابة رادع للمضاربة على المدى القصير، مما سيساعد على استقرار أسعار الصرف. والتكلفة الإضافية لهذه الضريبة لن تكون ذا بال بالنسبة للتجار والمستثمرين على صعيد طويل الأجل. والميزة المزعومة الثانية أن إجمالي مبيعات أسواق العملات الأجنبية يشكل رقماً ضخماً، مما يعني بالتالي أنه حتى ولو فرض معدل ضريبي متواضع، فإنه سيأتي بمبالغ وفيرة. والضريبة البالغة الضائلة التي تصل إلى ١٠ نقاط أساسية، على سبيل المثال، والتي تفرض على حجم التجارة الحالي، الذي يقدر بـ ١,٦ تريليون دولار في اليوم الواحد، ستحقق عائداً يناهز ٤٠٠ بليون دولار في العام الواحد.

وأشار معارضو هذه الضريبة إلى وجود عقبتين عمليتين، كما أهتم فندوا الميزتين المزعومتين. وثمة عقبة عملية تبرز في هذا المجال من جراء الحاجة إلى بسط نطاق القاعدة الضريبية إلى ما وراء سوق العملات الأجنبية الفورية حتى تشمل كافة الصكوك الاشتقاقية (من قبيل العقود الآجلة والخيارات) والتي قد تستخدم للاضطلاع بعمليات مماثلة. والمشكلة إذن تتمثل في كيفية فرض الضرائب بشكل متعادل على كل من الصكوك الفورية والاشتقاقية، مما يتعين القيام به من أجل تجنب الانتقال من واحدة إلى أخرى، فهذا الانتقال لا يتسم بالكفاءة. والضريبة القاصرة على قيمة العقد الاشتقاقي ستكون منخفضة إلى حد عدم تمكنها من تحقيق التعادل، ولكن الضريبة على قيمة الأصول الأساسية ستكون مرتفعة

إلى حد قد تؤدي معه إلى العصف بهذه الأسواق<sup>(١٥)</sup>. والصعوبة العملية الأخرى ترجع إلى سهولة انتقال العمليات المالية من مكان لآخر، ولا سيما في ضوء ما يتوفر حاليا من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلوكية واللاسلكية، وهذا يعني أن هذه الضريبة ينبغي أن تُفرض، لا في المراكز المالية الرئيسية وحدها، بل على صعيد العالم بأسره. ومن المتعذر أن يُتصور أن ثمة إمكانية لتحقيق ما يلزم من إجماع فيما بين بلدان العالم وولاياته القضائية. وحتى لو أمكن القيام بهذا، فإن الموجهين الماليين قد ينجحون في إيجاد صكوك اشتقاقية جديدة بوسعها أن تنهرب من شبكة الضرائب.

وذكر النقاد أيضا أن الضريبة على صفقات العملات قد لا تسهم في تحقيق الاستقرار في سوق الصرف الأجنبي. والمؤيدون يفترضون ضمنا أن غالبية إجمالي حركة الصرف الأجنبي، التي لا تنطوي على عمليات تجارية أو تحركات رأسمالية أطول أجلا، تتضمن المضاربات. وحتى لو كان الأمر على هذا النحو، فليس من المؤكد أن ضريبة تبلغ ١٠ نقاط مئوية ستحقق الكثير فيما يتعلق بتقليص المضاربات. والوقائع تشير إلى أن التحويلات الكبيرة والمفاجئة في تدفقات رأس المال، التي تنسم بها الأزمات المالية، ترجع إلى الطمع في الكسب أو الخوف من الخسارة فيما يتصل بعشرات من النقاط المئوية، لا فيما يتصل بنقاط أساسية ضئيلة. وعلى أي حال، فإنه يتضح أن افتراض المؤيدين افتراض خاطئ. فثمة كثير من إجمالي حركة الصفقات يرجع إلى ما يسمى "التجارة العاجلة"، حيث يقوم التجار بالتقلب بين المواقف في أعقاب إبرام صفقة مبدئية ضخمة في مجال العملات الأجنبية (من أجل تمويل إحدى العمليات التجارية، على سبيل المثال) إلى حين تحقيق موقف جديد متوازن قصير المدى فيما يتعلق بالحفاظ، وذلك في أعقاب دقائق معدودة<sup>(١٦)</sup>. وهامش الربح المعتاد في مثل هذه الصفقات يناهز نقطة أساسية واحدة. والضريبة التي تبلغ ١٠ نقاط أساسية تعني، بالتالي، وجود معدل ضريبي يقارب ١٠٠ في المائة على هذه المعاملات. ومن النادر أن تفرض، حتى في نطاق أي ولاية قضائية، ضريبة بالغة الارتفاع إلى هذا الحد، ومن سيخضعون لهذه الضريبة سيجدون عادة طريقة لتجنبها.

وفي نهاية المطاف، وحتى لو أمكن وضع أساس منصف لفرض الضرائب على الصفقات الفورية والاشتقاقية، ولو أمكن أيضا أن توافق جميع البلدان على التعاون في فرض

(١٥) انظر Parthasarathi Shome and Janet G. Stotsky, "Financial transactions taxes" *Tax Notes International* (كانون الثاني/يناير ١٩٩٢).

(١٦) انظر Rich Lyons, *The Microstructure Approach to Exchange Rates* (Cambridge, Mass.: Press)، وسيصدر قريبا.

الضرائب، ولو أمكن كذلك صون القاعدة الضريبية من التآكل من جراء استحداث مشتقات جديدة، فإن السوق قد يُعاد تنظيمها بوصفها سوقاً للسمسرة. وسيقوم تجار العملات الأجنبية، بناء على ما لديهم من أرصدة العملات المخصصة لإتمام الصفقات، بالتحويل من العمل كتجار إلى العمل كسماسرة، أي أنهم سيجمعون بين المشتريين والبائعين للاضطلاع بالصفقات مباشرة في ذلك الوقت. وهذا يؤدي إلى تشكيل عقبة هامشية بالنسبة للراغبين في شراء أو بيع عملات أجنبية، بالإضافة إلى إحداث هبوط لا مثيل له، قد يكون هبوطاً حاداً، في حجم الصفقات. ولا توجد أسباب واضحة لوقوع أي انخفاض في مجال المضاربات والتقلبات: ولقد قيل في الواقع إن هذه الضريبة قد تزيد من التقلبات<sup>(١٧)</sup>، في إطار إعاقه اكتشاف الأسعار.

وأبدى النقاد أيضاً تشككهم في إمكانية تحقيق إيرادات من ضريبة على صفقات العملات. والسؤال الحاسم في هذا المقام هو ما مقدار الهبوط في حجم التجارة عند إدخال الضريبة، وخاصة لو قامت السوق، من منطلق الاستجابة، بإعادة تنظيم نفسها وبالتحول إلى سوق للسمسرة. ومن المسلم به أن إمكانية تحقيق إيرادات من هذه الضريبة لن تنهار إلا إذا حدث هبوط بالغ الحدة في حجم التجارة، ولكن بعض النقاد يقولون بأن هبوط من هذا القبيل لا يمكن استبعاده.

ومجمل القول، إن جدارة الضريبة على صفقات العملات لا تزال مثار خلاف كبير. ويرى الفريق أنه يلزم إجراء دراسة متأنية أخرى قبل التوصل إلى أي نتائج قاطعة بشأن جدوى وملاءمة ضريبة توبين. بيد أن الذين يرون أيضاً أنه يجدر التساؤل عما إذا كانت الضريبة على صفقات العملات تشكل في الواقع الخيار الوحيد، أو عما إذا كانت هناك قواعد ضريبية محتملة أخرى تصلح للاستخدام في تحقيق إيرادات لسداد ثمن المنافع العالمية العامة.

وقد سبق أن قُدم بالفعل في الماضي عدد من المقترحات الأخرى. فقد اقترح، على سبيل المثال، أن تفرض ضريبة دولية على استخدام "الموارد العالمية المشتركة"، أي أعالي البحار وانتاركتيكا والفضاء الخارجي. وبوسع المجتمع الدولي أن يقوم، على سبيل المثال، بفرض ضريبة على التعدين في قاع البحار (إذا بدأ، أو عندما يبدأ، ذلك)، أو على الصيد في المحيطات، أو على إطلاق السوائل الفضائية. وليس من المحتمل، مع هذا، أن يؤدي مجال من هذه المجالات إلى توليد مبالغ ضخمة في المستقبل القريب، فيما يبدو. وثمة احتمالات أخرى

<sup>(١٧)</sup> (Karl Habermeier and Andrei Kirilenko, Securities transactions taxes and financial markets' WP/01/51)

أيار/مايو ٢٠٠١.

تتضمن فرض ضرائب على شتى المعاملات الدولية، من قبيل التجارة الدولية أو السفر الجوي أو صادرات الأسلحة. ولم ير الفريق أن أيًا من هذه الوسائل مرشحة للفوز بموافقة دولية.

وهناك اقتراح ضريبي بديل يستحق دراسة جادة، إذا ما ارتئي استصواب فرض ضريبة عالمية، ومن شأن هذا الاقتراح أن يهيئ حافزا على زيادة تحقيق نفع عام عالمي له أهميته. وهذا النفع العام هو مكافحة الاحترار العالمي، والضريبة المقترحة ضريبة على الانبعاثات الكربونية.

والأدلة العلمية قد أكدت، دون أية شكوك معقولة، أن انبعاثات الكربون المستمرة في الجو سوف تؤدي، بناء على الاتجاهات المستقبلية، إلى رفع متوسط درجات الحرارة في العالم بشكل كبير. ولم يتحقق حتى الآن توافق فني في الآراء بشأن المقدار المحتمل لتكاليف هذا الاحترار العالمي، ومن المتعذر بالتالي أن يضطلع بتقييم سليم للنفقات المثلى المتعلقة بكبح الانبعاثات الكربونية. ومع هذا، فقد أصبح من الواضح منذ وقت طويل أن هذا التهديد جدير بالاستجابة على صعيد السياسة العامة.

والضريبة الكربونية ستأخذ قالب الضريبة على استهلاك مواد الوقود الأحفوري، بمعدلات تتعلق بكل نوع من أنواع الوقود، على أن تعكس هذه المعدلات مساهمة ذلك النوع في الانبعاثات الكربونية العالمية. وسوف تتحقق حوافز اقتصادية مختلفة في حالة إبرام اتفاق فيما بين البلدان يقضي بأن يقوم كل بلد بفرض مثل هذه الضريبة بمحد أدنى، أو فوق هذا الحد الأدنى. والأسعار الأكثر ارتفاعا لمواد الوقود الكربوني من شأنها أن توجه إنتاج الطاقة نحو استغلال مصادر أقل ضررا، وأن تشجع المستهلكين على الاقتصاد في استخدام هذه المواد، وأن تزيد من العائدات المخصصة للبحوث العلمية في مجال تكنولوجيا توفير الطاقة. وفي مثل هذا الاقتراح قيد النظر، ستقوم البلدان الصناعية بالموافقة على نقل ذلك الجزء من المقبوضات الضريبية، الذي يقابل المعدل الأساسي المتفق عليه، إلى المنظمات الدولية المسؤولة عن تمويل توفير المنافع العامة العالمية<sup>(١٨)</sup>. (وسيسمح للبلدان النامية أن تعيد تدوير كافة مقبوضاتها الضريبية وتوجيهها نحو اقتصاداتها). ومن استخدامات الموارد التي تتولد على هذا النحو، تقديم أموال للبلدان النامية بشأن الإجراءات التي تفضي إلى فصل الكربون من الهواء الجوي، مثل حفظ الأحراج وإعادة التحريج. وهذا أسلوب منطقي،

(١٨) سوف يتيح هذا أيضا إيجاد حل وسط للتراخ القائم بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، والذي نشب عند مناقشة هذا الموضوع لآخر مرة في محفل دولي، حيث سعى الأوروبيون إلى الحصول على ائتمانات بشأن ضرائب الطاقة العالية التي يفرضونها بالفعل. ويتمثل الحل الوسط في منح الأوروبيين ائتمانات جزئية، مع الاستمرار في سداد نفس المعدل الضريبي الدولي.

حيث أن ثمة أدلة على أن هذا الفصل سيشكل طريقة منخفضة التكلفة من طرق مكافحة الاحترار العالمي في العقود القليلة القادمة. ومن شأن رصيد إيرادات الضرائب أن يحتفظ به من قبل البلدان التي قامت بتحصيله. مما سيسمح لها بتقليل العجزات المالية، أو تخفيض الضرائب التقديرية المتعلقة بالمجهودات (من قبيل ضرائب الدخل)، أو زيادة الإنفاق العام ذي الأهمية.

وينبغي للمؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، أن ينظر في إنشاء أو عدم إنشاء ضريبة دولية ترمي إلى توليد إيرادات من أجل تمويل عملية توفير المنافع العامة العالمية. وينبغي للمجتمع الدولي أن يسلم بضريبة كربونية من منطلق كونها احتمالا مباشرا بالخير لتحقيق هذا الغرض.

وثمة نهج واعد آخر لتيسير التقييدات المالية التي تواجه البلدان النامية يمكن أن يوصف بأنه نهج "جديد وابتكاري" رغم أنه قائم، من ناحية ما، منذ ٣٠ عاما. وهو يتضمن العودة إلى استعمال حقوق السحب الخاصة، التي أنشأها صندوق النقد الدولي في عام ١٩٧٠. وقد صممت هذه الحقوق بهدف توفير زيادة في رصيد العالم من الاحتياطات النقدية على المدى الطويل بدون أن يعتمد ذلك على وجود فائض أو عجز لدى البلدان. فهذه الاختلالات تضطر البلدان إلى تكبد تكاليف في مجال الحصول على الاحتياطات أو افتراضها، في حين أن حالات العجز الكبيرة بالبلدان المصدرة للاحتياطات قد تهدد استقرارها المالي. ولم تحدث تخصيصات (أو توزيعات) لحقوق السحب الخاصة بالنسبة للبلدان أعضاء الصندوق منذ عام ١٩٨١، وذلك لأسباب عديدة. ومن بين هذه الأسباب، أن البلدان الصناعية لم تجد أي مزايا في تلقي مخصصات حقوق السحب الخاصة منذ أن أتيحت الحركة الكاملة لرأس المال وزيادة سعر فائدة حقوق السحب الخاصة إلى متوسط السعر على المدى القصير في أكبر البلدان الصناعية، وهي خمسة بلدان. وبوسع هذه البلدان الآن أن تقترض من السوق الرأسمالية الدولية بشروط تماثل ما كانت ستلقاه لو أنها أخذت مخصصات من مخصصات حقوق السحب الخاصة. وهناك سبب آخر يتمثل في أن أي مخصص لا يتناسب مع حصص الصندوق على نحو دقيق سيتطلب تعديل مواد اتفاق الصندوق. وهذا يعوق استخدام الحقوق في خطط مخصصة ترمي إلى إفادة مجموعات بعينها من البلدان، أو منع البلدان الخارجة على القانون من الاستفادة مع سائر البلدان. وثمة مثال يصور مدى خطورة هذه العقبة. فقد وافق الصندوق في عام ١٩٩٧ على تقديم مخصص استثنائي غير متكرر من حقوق السحب الخاصة بهدف معادلة نسبة المخصصات التراكمية إلى الحصص الحالية لكافة البلدان الأعضاء؛ ولا يزال التعديل اللازم للمواد قيد التصديق بعد مرور أربع سنوات.

وقد ألحق وقف المخصصات ضررا كبيرا بمصالح البلدان النامية. وعلى النقيض من البلدان الصناعية، يلاحظ أن هذه البلدان لا تحظى بذلك الموقف المتميز الذي يتضمن قدرتها على اقتراض مزيد من الاحتياطيات في السوق بشروط تشبه شروط حقوق السحب الخاصة، ومع هذا، فإن الكثير من هذه البلدان قد سعى إلى بناء احتياطياته في السنوات الأخيرة حتى يقلل من ضعفه إزاء الأزمات. والبلدان النامية تحوز اليوم احتياطيات تتجاوز ٨٥٠ مليون دولار، بزيادة تناهز ٣٠٠ بليون دولار عما كان عليه الحال قبل اندلاع الأزمة الآسيوية. والاحتياطيات الإضافية، التي لم تمول بفوائض الحسابات الجارية، قد اقترحت بشروط أشد إرهاقا إلى حد كبير مما كانت ستلتقاه البلدان بالنسبة لإصدارات حقوق السحب الخاصة؛ والأسواق الناشئة تدفع حاليا في الواقع علاوة يزيد متوسطها بنسبة ٨ في المائة تقريبا عن أسعار سندات خزانة الولايات المتحدة. وينشأ عن هذا تدفق ضخّم لما يسمى أحيانا "المعونة المعكوسة"، وهي معونة لا تقل في مجموعها كثيرا عن تدفق المعونة التقليدية من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية.

ولقد تمثل المقصد الأساسي لنظام حقوق السحب الخاصة بالتحديد في إتاحة زيادة الاحتياطيات الدولية وفق احتياجات البلدان، دون فرض تكاليف حقيقية على البلد العادي. ومن الواجب على صندوق النقد الدولي أن يعود إلى تخصيص هذه الحقوق حتى يحد من التكاليف الحقيقية التي تُفرض اليوم على العضو العادي من البلدان النامية. والوقت موات حاليا لاستئناف هذه التخصيصات، فالشغل الأصلي لم يكن متعلقا بمجرد التكلفة التي سيتحملها البلد العادي عندما يضطر إلى حيازة أو اقتراض زيادة طويلة الأجل في أرصده الاحتياطية، بل إنه كان يتعلق أيضا بالآثار المتصلة بالهشاشة المالية للبلد المصدر للاحتياطيات. ولسنوات عديدة، لم تكن هذه الآثار مبعث قلق كبير، ولكن الحجم الذي لم يسبق له مثيل لعجز الحساب الجاري بالولايات المتحدة، والذي ظهر بشكل جزئي كنظير للرغبة في بناء احتياطيات دولارية، قد أصبح الآن من الضخامة على نحو يبعث على القلق. والتخصيصات الكبيرة لحقوق السحب الخاصة قد تساعد في تقليص العجز بالولايات المتحدة، مع سماحها للبلدان الأخرى في نفس الوقت بمواصلة بناء الاحتياطيات التي تشعر بالحاجة إليها من أجل توقي الأزمات المالية.

## مسائل الإنفاق

لقد سعى الفريق جاهدا إلى تأكيد اعتقاده بأن المشاكل لا يمكن أن تحل بمجرد ضخ المال فيها. ذلك أن الكيفية التي تنفق بها المساعدة الإنمائية الرسمية تكتسي نفس الدرجة من الأهمية التي يكتسيها المبلغ الذي يتاح لإنفاقه. وثمة أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن المعونة

لم تحقق من الفائدة لقاء المال ما كان بوسعها أن تحققه، بسبب إجراءات الجهات المانحة بصورة جزئية.

ومن بين المشاكل المستمرة أن الجهات المانحة لم توزع معونتها على البلدان بطريقة تزيد من أثرها في الحد من الفقر (أو حتى في تشجيع النمو). بل كثيرا ما استعملت المعونة كوسيلة لتحقيق أهداف سياساتها الخارجية أو تعزيز صادراتها. وقد تكون هذه الممارسات تراجعت مع نهاية الحرب الباردة وجهود منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لثني البلدان عن ربط المعونة بالصادرات. وتشير آخر البيانات المتاحة (لسنة ١٩٩٨) لأول مرة إلى وجود دلائل على توجيه المعونة الثنائية إلى البلدان التي ترتفع فيها نسبة الفقر ولديها أطر جيدة في مجال السياسات العامة<sup>(١٩)</sup>. وينبغي المضي قدما في هذه العملية إلى غاية التوصل إلى توزيع المعونة اعتمادا بالأساس على مدى عمق الفقر في البلد المستفيد وقدرة إطار سياساته العامة على دعم مكافحة الفقر.

ورغم أن العييين التقليديين في برامج المعونة قد يكونان في طور التراجع، فقد شهدت السنوات الأخيرة ظهور مشاكل أخرى. فالجهات المانحة غدت بصورة متزايدة تفرض على البلدان المتلقية للمعونة شروطا تتعلق بالحكم، وممارسات الشراء الرسمية، وتدابير مكافحة الفساد، وتوازن الاقتصاد الكلي، والبيئة، والإنفاق الاجتماعي، والمساواة بين الجنسين، وحقوق الإنسان، وعمالة الأطفال، وغير ذلك. وإذا كانت هذه الدواعي وجيهة كل بذاتها، فهي عندما تجتمع تشكل عبئا ثقيلا على النظم الإدارية والسياسية لمعظم البلدان المستفيدة من المعونة. كما سعت الجهات المانحة إلى إدارة برامجها للمعونة على المستوى الجزئي. وكانت النتيجة أن المساعدة التقنية تستعمل رعايا البلد الأصلي لتزويد وحدات تنفيذ المشروع بالموظفين، وهي وحدات تركز فقط على سير المشروع الممول، وتحمل الغاية الأشمل من المساعدة التقنية والمتمثلة في نقل المهارات التي تمكن من تكرار المشروع. ونتيجة لذلك، ارتفعت التكاليف الإدارية لتوفير المساعدة وهي تبلغ حاليا ما يقرب من ٥,٤ في المائة من ميزانية المعونة (لا يشمل هذا المبلغ تكلفة المساعدة التقنية). كما أن نقص التنسيق بين الجهات المانحة فرض تكاليف كبيرة على معاملات البلدان المستفيدة من المعونة، حيث يتعين على وزرائها أن ينفقوا وقتا طويلا لإرضاء كتائب الجهات المانحة بدل التركيز على مشاكل بلدانهم. وفي الوقت ذاته، تجد البلدان التي هي في أمس الحاجة إلى المعونة، ولا سيما

(١٩) بول كوليه وداوود دولار، (Washington D.C., World Bank, *Can the World Cut Poverty in Half?* 2000).

تلك التي شهدت في الآونة الأخيرة حلا للتراعات العنيفة التي واجهتها، أن إجراءات الضمانات الحسنة النية تحرمها من الوصول إلى المعونة.

وقد شرع المجتمع الدولي في معالجة هذه الشواغل. فقد أصبحت لفظنا "الملكية" و "المشاركة" من الألفاظ الشائعة الاستعمال. ووضع البنك الدولي إطار التنمية الشامل لمساعدة الجهات المانحة على تنسيق دعمها لاستراتيجية البلد التي يقع عليها الاختيار. وقد أعاد صندوق النقد الدولي تسمية مرفق التكيف الهيكلي المعزز بمرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو وأعاد تنظيمه وفق أداة جديدة تتمثل في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر (التي يخطط البنك الدولي كذلك لدعمها من خلال ائتمانات الحد من الفقر)، والتي تعرض استراتيجية البلد للتصدي للفقر. وتسير هذه المبادرات في الاتجاه الصحيح.

والسؤال المطروح هو ما إذا كان بوسعها أن تحقق ما فيه الكفاية. وكما ورد في المقدمة، ثمة حاجة إلى علاقة جديدة بين الأوساط المانحة وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لتحسين آفاق هذه المنطقة المضطربة. ويمكن أن يكون اقتراح المصدر المشترك المقدم مؤخرا من رافي كانبور وتود ساندلير بمثابة قاعدة لمثل هذه العلاقة<sup>(٢٠)</sup>. فكل بلد مؤهل للاستفادة من المعونة يعد استراتيجيته وبرامجه ومشاريعه الإنمائية من خلال التشاور مع سكانه أساسا وعن طريق الحوار مع الجهات المانحة أيضا. وبعد ذلك، يعرض خططه على الجهات المانحة التي تقوم بوضع التمويل غير المقيّد في مصدر مشترك للمساعدة الإنمائية إذا حازت الخطط قبولها. وهذا الصندوق المشترك، بالإضافة إلى الموارد الحكومية، هو الذي سيمول الاستراتيجية الإنمائية عموما. ويتوقف مستوى التمويل الذي تقدمه كل جهة مانحة على تقييمها لاستراتيجية البلد المستفيد وقدرته على تنفيذها ورصد التقدم المحرز والنفقات على نحو فعال. وتقوم الجهات المانحة بإطلاع البلد والجهات المانحة الأخرى على رأيها خلال الحوار السابق لقرار التمويل. على أن تخصيص أموال هذه الجهة المانحة أو تلك لهذا البند أو ذاك، أو اضطلاع جهة مانحة محددة برصد ومراقبة مشاريع أو برامج محددة، لن يسمح به للجهات المانحة التي تختار المشاركة. (لا يمكن إكراه جهة مانحة على المشاركة في هذا النهج ضد إرادتها).

ويهدف هذا الاقتراح إلى توفير آلية يتم بموجبها إطلاع البلدان المستفيدة من المعونة على عواقب انتهاج سياسات تعتبرها الأوساط المانحة غير حكيمة، وتمكين مسؤوليها في الوقت ذاته من الاقتصاد في الوقت الذي ينفقونه في التفاوض بشأن الشروط. وستمكن كل

(٢٠) رافي كانبور وتود ساندلير، *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods* (Washington D.C., Overseas Development Council, 1999).

بلد مستفيد من أن يتخذ القرار بشأن المساعدة التقنية التي يهتم بها والجهة التي تقدمها. كما أنها ستلغي ربط المعونة بالسلع أو الخدمات المنتجة في البلد المانح، وهي ممارسة ما زالت تثقل ٣٠ في المائة تقريبا من مجموع المعونة (والمساعدة التقنية برمتها تقريبا). وتشير التقديرات إلى أنها تخفض قيمتها بنسبة ١٥ في المائة على الأقل. ولم تتفق بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على حظر هذه الممارسة إلا في أيار/مايو ٢٠٠١، ووفق شروط معينة. كما أن الاقتراح من شأنه أن يضع حدا لحالة الشلل التي تعترى برامج المعونة، حيث ما انفكت الجهات المانحة تضع مزيدا من الشروط التي تتسم بكونها مقنعة إذا أخذت فرادى، ولكنها إذا أخذت مجتمعة تشكل عقبة قد يتعذر تخطيها حتى على البلدان التي تتميز بإدارتها المتينة لشؤونها العامة.

ويستلزم الاقتراح إدخال تغييرات رئيسية على طريقة تقديم المعونة، والتغييرات الرئيسية تنطوي دائما على خطر الإخفاق. ومن بين المخاطر أن الجهات المانحة قد تقبل بشكل الاقتراح لا بروحه، وتسعى إلى استخدام اجتماع الفريق الاستشاري الذي يفترض أن تعلن خلاله عن آرائها لفرض شروطها العتيقة. وقد ينشأ خطر آخر من أن تفقد الجهات المانحة القدرة على الإشراف على مسائل من قبيل المقاييس البيئية والمشتريات. وما دام أن قلة من البلدان المستفيدة فقط يمكنها أن تراقب المشتريات بنفس القدر من الصرامة الذي تقوم به مصارف التنمية المتعددة الأطراف على سبيل المثال، فمن المحتمل أن تزيد إساءة استعمال المعونة. وهذا من شأنه أن يقلق بعض عناصر الأوساط المانحة، وخاصة منها المتشعبة بالأسباب التي كانت الشروط تتوخى معالجتها. ولهذا السبب قد يكون الأثر الأول هو خفض حجم المعونة، ومن ثم فقد تتردد بعض البلدان المستفيدة في تأييد الاقتراح. ولكن الحق في ارتكاب الأخطاء هو جزء من مكونات الملكية، ويستند الاقتراح إلى الاقتناع بأنه لا يمكن أن يتوقع من البلدان أن تبني قدراتها ما ظلت محرومة من الاضطلاع بالمسؤولية الفعلية. ولن يتأتى إقامة علاقة جديدة مع أفريقيا إذا استمرت الجهات المانحة في جعل مسألة الأمن في قمة الأولويات.

إن اعتماد اقتراح المصدر المشترك سيضع العلاقات بين الجهات المانحة والبلدان المستفيدة من المعونة على أرض جديدة. ولكنه اقتراح يهدف إلى معالجة الهدف الأول فقط من الأهداف الأربعة للتمويل من القطاع العام الواردة في بداية هذا الفرع، ألا وهو تمويل التنمية في البلدان المنخفضة الدخل. وتحتاج الأوساط المانحة العالمية أيضا إلى تمويل توفير المنافع العالمية العامة، ومن المستصوب وضع تمييز دقيق بين طرق تخصيص الأموال لهذين الغرضين المختلفين. وينبغي أن يتاح للبلدان أساسا أن تتخذ قرارها بشأن كيفية إنفاق الأموال المقدمة إليها لإنعاش التنمية، رغم أن عليها أن تتوقع الحصول على المزيد من الأموال

إن هي توخت الحكمة في إنفاقها. ولكن الأموال المقدمة لتمويل توفير المنافع العالمية العامة يجب أن تنفق على تلك المنافع، ولا يهم أين تنفق طالما تم توفير المنافع. ولذلك فإن النظام اللازم يختلف كل الاختلاف عن اقتراح المصدر المشترك. إذ ينبغي تقديم الأموال لقاء التزامات تعاقدية بتوفير المنافع المعنية، وينبغي أن تكون البلدان المتوسطة الدخل مؤهلة لتقديم طلبات للحصول عليها شأنها في ذلك شأن البلدان المنخفضة الدخل.

وعلاوة على ذلك، لا ينبغي، كقاعدة عامة، أن يتوقع من البلدان النامية أن تقتصر تمويل إنتاج المنافع العالمية العامة. فهي بحكم الواقع تضطلع بذلك لإنتاج لفائدة البشرية عامة وليس فقط لفائدة مواطنيها، وبالتالي فهي تتوقع الحصول على منح لا على مجرد قروض لهذه الغاية.

وهناك أيضا أساس لتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان المنخفضة الدخل بشروط تساهلية للغاية. والواقع أن معظم المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية (٩٠ في المائة تقريبا) تقدم بوصفها منحة، مع وجود استثناء رئيسي يتعلق بالمعونة اليابانية. وبالمقابل، لا تزال المبالغ المدفوعة من المؤسسة الإنمائية الدولية تتخذ شكل قروض تساهلية. ومن بين السبل الكفيلة بتفادي احتمال إثقال كاهل البلدان المنخفضة الدخل من جديد بالديون، وبالتالي اللجوء إلى تكرار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، زيادة الشروط التساهلية لتقديم قروض المؤسسة الإنمائية الدولية. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون أجل هذه القروض ٩٩ سنة مع فترة سماح تستغرق ٤٠ سنة. وكمقابل لذلك، ينبغي أن يكون ثمة التزام أدبي من جانب الدول التي تزول عندها الحاجة إلى الاقتراض من المؤسسة الإنمائية الدولية بأن تصبح هي نفسها جهات مانحة. بمجرد أن يرتفع نصيب الفرد من الدخل فيها إلى مستوى البلدان الصناعية. على أنه لا ينبغي المغالاة في أهمية تحسين شروط المؤسسة الإنمائية الدولية. فالجزء الأعظم من مشكلة الديون لدى البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يرجع إلى الائتمانات المخصصة للصادرات أكثر مما يرجع إلى المساعدة الإنمائية الرسمية، ذلك أن وكالات ائتمانات الصادرات الرسمية في العالم الصناعي تتخذ مزيدا من الحذر في تقديم الائتمانات لمثل تلك البلدان.

ومن غير المحتمل أن تتحقق الأهداف الإنمائية الدولية بحلول سنة ٢٠١٥ ما لم يتفق المؤتمر المعني بتمويل التنمية على تدابير يكون من شأنها أن تحقق زيادة ملموسة في تدفق المعونة. ويتطلب ذلك أكثر من مجرد تجديد التأكيد على هدف ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. إذ هناك حاجة إلى حملة لإقناع الرأي العام في البلدان المانحة التي لا تصل إلى مستوى ذلك الهدف بأن عليها واجبا أدبيا ولها مصلحة ذاتية على السواء في الارتقاء بأدائها في هذا الميدان. وينبغي تحويل المعونة تدريجيا إلى قاعدة المصدر المشترك التي ستضع البلد

المستفيد في مقعد القيادة بالفعل، في حين تقوم الجهات المانحة بتوزيع معونتها على البلدان المستفيدة على أساس جودة استراتيجياتها في مجال الحد من الفقر ودقة خططها لتنفيذ الأهداف الإنمائية الدولية. وأخيراً، فإنه ينبغي إيلاء النظر لاستصواب إنشاء مصدر إيرادات مستقل، ربما في شكل ضريبة على الكربون، من أجل تمويل توفير المنافع العالمية العامة، لتفادي استخدام برامج المعونة لهذا الغرض.

## ٥ - المسائل المتصلة بالنظم

بالرغم من التطور الذي شهده هيكل إدارة الاقتصاد الدولي في الأعوام الأخيرة مع ظهور هيئات جديدة مثل منظمة التجارة العالمية ومنتدى تثبيت الاستقرار المالي ومجموعة العشرين، فإن هذه التغيرات لم تواكب عولمة الاقتصاد العالمي. ومن المرجح أن يكون هذا أحد الأسباب وراء الاعتقاد الشائع بأن العولمة مسؤولة عن أوجه التفاوت المأساوية والخطيرة بين البلدان الغنية والفقيرة. وقد قدمت مقترحات كثيرة تهدف إلى تحديث إدارة الاقتصاد الدولي. ويسعى هذا الفرع إلى تحديد تلك المقترحات التي يشكل الأخذ بها خطوة حاسمة سواء من أجل تحسين إدارة المؤسسات القائمة أو لسد ما قد يتبقى من فجوات.

### التغيرات في المؤسسات القائمة

لعله من غير المستصوب أن تواجه منظمة التجارة العالمية، وهي أحدث منظمة تنضم إلى صندوق المنظمات الدولية الرئيسية، بعضاً من أكبر المشاكل. وببساطة يتمثل جزء من المشكلة في أن ميزانيتها، التي بلغت أقل من ٨٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٠، ليست كافية فهي لا تساوي إلا جزءاً ضئيلاً من المبلغ الموضوع تحت تصرف صندوق النقد الدولي والبالغ ٥٨٣ مليون دولار في ذلك العام. إن فعالية التكاليف أمر جوهري ولكن ينبغي لها ألا تعرض الفعالية العادية للخطر. ومن الخدمات التي ينبغي أن توفرها منظمة التجارة العالمية، وهي لا تفعل ذلك في الوقت الحالي، هي تقديم المعونة القانونية إلى أصغر البلدان الأعضاء وأفقرها. وهذه المعونة مطلوبة حينما يعد بلد ما دفاعاً قانونياً، مثلاً، ضد تدابير غير مبررة لمكافحة الانحراف يتخذها بلد أكبر بكثير من البلد المتضرر<sup>(٢١)</sup>. وتحتاج منظمة التجارة العالمية إلى المزيد من الأموال لكي توسع نطاق هذه الخدمات التي توفرها لأعضائها.

وتعمل منظمة التجارة العالمية، مثل الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة السابق لها، بالتوافق في الآراء. وتجري، في "الغرفة الخضراء"، المفاوضات غير الرسمية التي

(٢١) انظر ج. هيلينر، "الأسواق والسياسة والعولمة: هل يمكن للاقتصاد العالمي أن يكون متحضراً؟" محاضرة راؤول بريش التي قدمت في الأونكتاد، جنيف، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠.

تسبق عادة التوصل إلى توافق في الآراء بين مجموعة محدودة من البلدان التي يتم اختيارها ذاتيا في الأساس. وهذه العملية على وشك الانهيار حاليا، ويعزى ذلك جزئيا إلى الأعداد المتزايدة من البلدان المشاركة، بيد أن السبب الرئيسي يكمن في أن البلدان النامية الأعضاء أصبح لديها الآن مصالح أكبر في النظام التجاري العالمي عما كان عليه الحال في الماضي. وبموجب اتفاقات جولة أوروغواي لم يعد في مقدور الأعضاء اختيار ما يريدون الالتزام به من بين الاتفاقات التي تم التفاوض عليها، إذ على هؤلاء الأعضاء الالتزام بها كلها. ونتيجة لذلك لم يعد من الممكن أن يكتفي الأعضاء بدور المتفرج في أي عملية تفاوضية تتعلق بمجال هام دون أن يعرضوا مصالحهم للخطر. واكتشفت بلدان كثيرة بعد جولة أوروغواي أنها قبلت مجموعة من الالتزامات الموضوعية دون مشاركتها والتي يصعب جدا عليها أن تفي بها.

وهناك ما يدعو إلى إنشاء مجموعة توجيهية صغيرة توكل إليها مسؤولية التفاوض بغية التوصل إلى توافق في الآراء حول أي اتفاقات تجارية مقبلة تبرم بين البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. وينبغي أن لا تنتقص هذه المجموعة من حقوق وواجبات البلدان في منظمة التجارة العالمية أو أن تبطل القاعدة المتعلقة باتخاذ القرارات بالتوافق في الآراء. وليست هناك حاجة إلى اقحام التصويت النسبي أو التصويت الترحيحي إذ ينبغي أن يحتفظ كل عضو بالحق في اتخاذ القرار النهائي المتعلق بقبوله أو عدم قبوله الاشتراك في الاتفاقات التجارية. وأفضل وضع أن يمثل في المجموعة التوجيهية جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية، وأن تقوم المشاركة على معايير واضحة وبسيطة وموضوعية<sup>(٢٢)</sup>.

وكما نوقش أعلاه، هناك حاجة إلى التركيز بصورة أقوى عما يحدث الآن على المسائل المتعلقة بمعايير العمل والبيئة في الساحة الدولية. وفي حالة معايير العمل، يبدو أن الحل الطبيعي للغاية هو تعزيز منظمة العمل الدولية. وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تدين، بأسرع مما تفعل الآن، الحكومات التي تنتهك أحكام اتفاقياتها كما ينبغي أن تمتلك القدرة على فرض عقوبات اقتصادية قد تأخذ شكل غرامات على من ينتهكون أحكام اتفاقياتها باستمرار. ويحتاج إصلاح منظمة العمل الدولية إلى دراسة متأنية على نحو أكبر مما أتيح للفريق أن ينظر في هذه المسألة؛ وهناك ما يؤيد عقد اجتماع لفريق آخر يكلف على وجه الخصوص بوضع مقترحات محددة لإصلاح المنظمة. وفي المجال البيئي، ينبغي إدماج المنظمات المختلفة التي

(٢٢) اقترح جيفري ج. شوت ووجياشري وتال في دراستهما "صنع القرار في منظمة التجارة العالمية"، إحاطة إعلامية من معهد الاقتصاد الدولي...، ٢ آذار/مارس ٢٠٠٠، صيغة لتحقيق ذلك. ودعا ريتشارد بيرنال، سفير جامايكا لدى الولايات المتحدة إلى تبني نهج شبيه بهذا في رسالة موجهة إلى صحيفة الفاينانشيال تايمز في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠١.

تتقاسم المسؤولية المتعلقة بالسياسات الآن في منظمة عالمية واحدة للبيئة تتمتع بوضع مماثل لوضع منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ويؤدي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مؤسستا بريتون وودز، دوراً أساسياً في الاقتصاد العالمي. ويضطلع صندوق النقد الدولي بمسؤولية مراقبة وتوجيه سياسات الاقتصاد الكلي للبلدان أو بإدارة الأزمات الناجمة حيثما لا يجدي التوجيه. أما البنك الدولي فهو مصرف التنمية الدولي الأول الذي يؤثر بصورة عميقة على الاستراتيجيات التي تتبناها البلدان من أجل تشجيع التنمية. بيد أن عمل المؤسستين كثيراً ما يخضع في الممارسة العملية للنقد. فعلى سبيل المثال، لا يفعل صندوق النقد الدولي أي شيء يذكر للتأثير على السياسات التي يتبناها أعضاؤه الكبار في مجال الاقتصاد الكلي بغية حثهم على أخذ مصالح البلدان الصغيرة في الاعتبار.

وتمثل المشروطة أحد المصادر الدائمة للشكوى من جانب البلدان المقترضة. وهناك تأييد واسع النطاق للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها شروط الصندوق وتوجيهه لقروضه إلى البلدان ذات الظروف الجيدة فيما يتعلق بالسياسات. بيد أن هناك شواغل يعبر عنها كثيرون إزاء النطاق الواسع لمشروطة الصندوق، وما يتصور أنه غطرسه من جانب موظفيه، وتطبيقه لنهج واحد على الجميع فيما يتعلق بالسياسات، وموقفه الذي تنقصه الحساسية حيال الحقائق السياسية. وهناك ترحيب بجهود الصندوق الحالية الهادفة إلى تضيق نطاق المشروطة بحيث تقتصر على جوهر الاقتصاد الكلي. وتواجه مؤسستا بريتون وودز تحدياً محدداً يتمثل في التوفيق بين مفهوم "ملكية" البلدان لسياساتها واستراتيجياتها من ناحية وسياسة عدم منح القروض إلا عندما تكون الظروف السياسية مؤاتية من ناحية أخرى. وقد يساعد الحوار مع الأمم المتحدة في الحيلولة دون تردي العملية بحيث تصبح فيها مجرد عملية تُمنح على أساسها القروض فقط لتلك البلدان التي تدعي "ملكيتها" لسياسات يعرف أنها تحظى بتأييد مؤسستي بريتون وودز. وهناك إمكانية أخرى قد تتمثل في الاستعانة بأفرقة من "الحكماء" يختارون من المنطقة المحيطة بالبلد المقترض. وقد أدت هذه المجموعات دوراً مفيداً في تخصيص المعونة أثناء فترة حلف التقدم في الستينات.

والأهمية التي تتسم بها ولاية كل من مؤسستي بريتون وودز يجعل من إدارتهما مسألة أساسية. ويدار كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من خلال نظام للتصويت يختلف كثيراً عن الترتيبات السائدة في الأمم المتحدة التي تقوم على مبدأ صوت واحد للبلد الواحد. وعوضاً عن ذلك، هناك في المؤسستين نظام تعتمد فيه أهمية بلد ما فيما يتعلق بالتصويت (في كل من مجلس الإدارة، والأهم من ذلك، في المجلس التنفيذي) على حصته التي

تحدد بدورها (ويعاد التفاوض حولها دوريا) على ضوء صيغة تعكس أهمية البلد في الاقتصاد العالمي، وتتطلب إجازة بعض القرارات أغلبية ساحقة من الأصوات ٧٠ أو ٨٥ في المائة. ويعطي هذا في الواقع البلدان النامية، حيثما تتصرف جماعيا، حق نقض هذه القرارات. بيد أن حجم جمعية الولايات المتحدة يتيح لها استخدام حق النقض من جانب واحد ضد أي قرار تتطلب إجازته ٨٥ في المائة من الأصوات. ويشمل هذا القرارات المتعلقة بتعديل بنود الاتفاق، فضلا عن الأمور الأهم من ذلك وهي التغييرات في الحصص ومخصصات حقوق السحب الخاصة.

ويتمثل التأثير العملي لنظام التصويت هذا في منح سلطة اتخاذ القرار بصورة حاسمة للبلدان الصناعية (مع أن البلدان النامية استخدمت حق النقض الجماعي الذي تتمتع به مرة واحدة في عام ١٩٩٤). ولقد ظل هذا مصدرا دائما للنقد وسط من يعتبرون الترتيبات القائمة على مبدأ صوت واحد للبلد الواحد أكثر ديمقراطية. ويمكن بالطبع طرح سؤال حول ديمقراطية منح القوة ذاتها في التصويت لبلد يبلغ عدد سكانه ١٠٠ ٠٠٠ نسمة مقارنة ببلد يصل تعداد سكانه إلى بليون نسمة. بيد أن الاعتراض العادي على هذا الاقتراح لا يعتمد على جدل فلسفي حول ماهية الديمقراطية الحقيقية، بل على أن المنظمين يعملان لأن البلدان الصناعية على استعداد لتوفير موارد مالية كبيرة لهما. ومن الأمور التي لا جدال بشأنها أن الدائنين يتوقعون أن يسيطروا على المنظمات التي يوفرون لها المال. ومن المرجح أن يتقلص دعم المانحين إذا ما أصبحوا أقلية فيما يتعلق بالتصويت، مما سيؤدي إلى إضعاف فعالية مؤسستي بريتون وودز. ولكن ينبغي ألا يحول قبول هذا الأمر الواقع دون استمرار المحاولات لتصحيح أوجه الخروج على المعهود في إدارتهما.

### إنشاء مؤسسات جديدة

تواجه فكرة إنشاء مؤسسات عامة جديدة مقاومة شديدة في بعض الأوساط. ومن المؤكد أن من المناسب إثارة الشكوك بشأن الحاجة إلى مؤسسات جديدة والمطالبة بتقديم الحجج القوية التي تبرر ذلك قبل الموافقة على قيام واحدة منها. وللأسف نفسه، من المناسب التأكد من أن المبررات التي تقدم مقنعة قبل أن تفعل أي مؤسسة قائمة. ولكن المطالبة بأن يكتفي العالم دائما بمجموعة المؤسسات التي ورثها من الماضي تعني إعطاء قوى الجهود أهمية لا يقرها العقل في عملية اتخاذ القرارات. وفي الواقع، يبدو أن هناك من المبررات ما يكفي لأول وهلة، لإنشاء مؤسستين اقتصاديتين دوليتين جديدتين على أقل تقدير.

ويمثل نظام الضرائب واحدا من المجالات الرئيسية في السياسات الاقتصادية التي كان لها تأثيرها غير المباشر القوي على المستوى الدولي وبرغم ذلك لم تكلف أية منظمة دولية

بالتصدي لآثاره<sup>(٢٣)</sup>. لقد تطورت أنظمة الضرائب في معظم البلدان في وقت عانت فيه التجارة وحركة رأس المال من قيود كثيرة مما دفع بالمؤسسات إلى ممارسة نشاطها إلى درجة كبيرة داخل حدود البلدان كما حصل أغلب الأفراد على دخولهم من الأنشطة المضطلع بها في بلادهم الأصلية. وفي ظل هذه الظروف، وفر مبدأ الإقليمية، الذي يعطي الحكومات الحق في فرض الضرائب على جميع الدخول والأنشطة داخل أراضيها، قاعدة لا يشوبها الغموض فيما يتعلق بحق حكومة ما في فرض أي نوع من الضرائب. ولم تحظ سياسات البلدان الأخرى الضريبية إلا باهتمام هامشي من صانعي السياسات.

لم تعد الأمور بسيطة إلى هذا الحد في عالم اليوم الذي يتسم بالعولمة. فعلى سبيل المثال، يمكن، في إطار مبدأ الإقليمية، أن تفرض الضرائب على الدخل الذي يعود من استثمار في بلد ليس هو بلد المستثمر بواسطة أي من البلدين. في هذه الأيام، يعتمد تقاسم الحق في فرض الضرائب على دخل شركة متعددة الجنسيات تقوم بعملياتها في بلدان عديدة مختلفة على اتفاقيات معقدة وتعسفية في بعض جوانبها. فكثيراً ما تضع الفئات الضريبية لبعض البلدان قيوداً على الضرائب التي يفرضها بلد آخر. وينطبق هذا بالنسبة للضرائب على المبيعات من السلع التي يسهل نقلها، والضرائب التي تفرض على العوامل المتنقلة (ويعني هذا في واقع الأمر رأس المال وأصحاب المؤهلات العالية)، والضرائب على أنشطة الشركات التي تتوفر لها المواقع التي تريدها. وتتنافس البلدان بصورة متزايدة ليس عن طريق سياسات التعريفات الجمركية، أو خفض عملتها فحسب ولكن بتقديمها لفئات ضريبية منخفضة وحوافز ضريبية أخرى في عملية تعرف في بعض الأحيان "بالتدهور الضريبي". وتزداد سهولة التهرب من دفع الضرائب حينما يحصل رأس المال على الدخل في بلد غير البلد الذي يقيم فيه دافع الضرائب، وهذه حقيقة توفر أحياناً دافعاً رئيسياً لهروب رأس المال.

وتشير جميع هذه الاعتبارات إلى الدور الهام الذي يمكن أن تؤديه منظمة دولية للضرائب<sup>(٢٤)</sup>. فعلى أقل تقدير، يمكن لمنظمة من هذا القبيل أن تجمع الإحصاءات، وتحدد الاتجاهات والمشاكل، وترفع التقارير، وتقدم المساعدات الفنية، وتوفر محفلاً لتبادل الأفكار

(٢٣) لا يعني هذا أن هذه المسائل يتم تجاهلها تماماً. فتعالج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعض المسائل التي قد تكون مناسبة لمنظمة التجارة الدولية ولكن العضوية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تخضع لبعض القيود. وتنظم الأمم المتحدة والأونكتاد من حين لآخر اجتماعات لأفرقة خبراء معنية بموضوعات بعينها. ويوفر صندوق النقد الدولي المساعدة الفنية في إدارة الضرائب.

(٢٤) تشكل الدراسة العالمية أكثر دراسة محددة لما يمكن أن تعطيه منظمة دولية للضرائب: Vito Tanzi, "Is there a need for a world tax organization?" in *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin and E. Sadka, Eds. (New York, Cambridge University Press, 1999)

ووضع المقاييس للسياسات والإدارة الضريبية. ويمكنها مراقبة التطورات في مجال الضرائب على غرار مراقبة صندوق النقد الدولي لسياسات الاقتصاد الكلي. ويمكنها أن تذهب إلى أبعد من ذلك، فقد تشارك في مفاوضات مع الملاكات الضريبية لإقناعها بالإقلاع عن المنافسة الضريبية الضارة. ويمكنها أيضا أن تؤدي دورا قياديا في الحد من التنافس الضريبي على اجتذاب الشركات المتعددة الجنسيات وهي منافسة غالبا ما تفضي، كما سبق ذكره، إلى حصول المستثمر الأجنبي على أكبر حصة من فوائد الاستثمار المباشر الأجنبي. وقد تؤدي هذه المنظمة دورا يتسم بمزيد من الطموح بوضعها لإجراءات التحكيم عندما يشوب التوتر علاقات بلدين من البلدان بسبب المسائل الضريبية. وهناك إمكانية لقيامها بدور أكثر طموحا بالفعل إذا تبنت آلية متعددة الأطراف لتقاسم المعلومات المتعلقة بالضرائب، كما هو الحال في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حتى تحد من نطاق التهرب من الضرائب التي تُفرض على الدخل العائد من توظيف الاستثمارات في الخارج. وقد تنجح هذه المنظمة، في الوقت المناسب، في تحقيق إنجاز من أكبر الإنجازات طموحا إذا سعت إلى وضع وتأمين اتفاق دولي بشأن نظام موحد لفرض الضرائب على الشركات المتعددة الجنسيات.

ومن المهام الأخرى التي قد تكون من نصيب هذه المنظمة مهمة وضع ترتيبات دولية والتفاوض بشأنها وتنفيذها لفرض الضرائب على المهاجرين، الذين تدفع الغالبية منهم الضرائب في البلد المضيف فقط، وهذا وضع يعرض البلد الأصلي للمهاجر لمخاطر الخسارة الاقتصادية حينما تهجر أعداد كبيرة من أكثر مواطنيه قدرة. وقد يكون الأخذ بترتيبات مماثلة لتلك التي تعمل بها الولايات المتحدة، التي تطالب مواطنيها بدفع ضرائب الولايات المتحدة على الدخل الذي يحصلون عليه في جميع أنحاء العالم بصرف النظر عن البلد الذي يقيمون فيه، عامل هام في تحويل هجرة ذوي الكفاءة إلى عملية تعود بالفائدة على البلد الأصلي. ولكن قد لا يعني ذلك أي شيء إذا لم تكن هناك منظمة دولية للضرائب تساعد في إنفاذ التشريعات التي تسنها أغلب البلدان.

وإذا نجحت منظمة دولية للضرائب في الحد من التهرب من الضرائب والتنافس الضريبي، فسترتب على ذلك نتيجتان. وتتمثل النتيجة الأولى في زيادة حجم جزء معين من الضرائب التي تُحصّل من دافعي الضرائب الذين تنقصهم الأمانة وتلك التي تدفعها عوامل الإنتاج المتنقلة (مثل رأس المال). وسيعتبر معظم الأشخاص هذا مكسبا بلا شك. وستعود الثانية إلى زيادة في عائدات فئة معينة من الضرائب. ويمكن للحكومات الاستفادة من العائدات الإضافية في زيادة الإنفاق العام أو تحسين الموازنة المالية أو خفض فئات الضرائب.

وسيرحب البعض بالهامش الذي ستوفره الزيادة في الإنفاق العام بينما سيستنكر البعض الآخر ذلك ويعلن معارضته الاقتراح لهذا السبب.

ويشكل عدم وجود أي منظمة مهيمنة تمتلك الشرعية السياسية الثغرة الرئيسية الأخرى في ترتيبات الاقتصاد الدولي القائمة. وهذه مسألة خطيرة لأن هناك حاجة إلى التصدي للاستقطاب الاقتصادي في العالم كما ذكر في بداية هذا التقرير. ويحتاج العالم إلى منظمة مهيمنة تمتلك القدرة على دفع المؤسسات الدولية إلى التركيز على تقليص انعدام الأمن الاقتصادي كشرط أساسي لبسط الأمن على المستوى السياسي في العالم. ودعت لجنة الحكم العالمي في إحدى توصياتها الرئيسية لعام ١٩٩٥ إلى إنشاء مؤسسة جديدة لتلبية هذه الحاجة<sup>(٢٥)</sup>. وجاء في تقرير اللجنة (الصفحتان ١٥٣ و ١٥٤ من الأصل الانكليزي) ما يلي:

ليس لدى المجتمع الدولي طريقة مرضية للنظر في المشاكل الاقتصادية العالمية من جميع الجوانب أو النظر في الصلات بين المسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والأمنية في أوسع إطار ممكن. وتكاد الحدود فيما بين المسائل التجارية والسياسات التنافسية والبيئية وسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية أن تختفي ... ويزداد الترابط على المستوى العالمي، ولم تعد الترتيبات المؤسسية التقليدية تكفي. كما لم تعد الهياكل السياسية التي يمكن أن تعبر عن المصالح المشتركة وتسهم في حل الخلافات قادرة على المواكبة ... في المستوى العالمي.

وخلصت اللجنة إلى أن هناك حاجة إلى مجلس أمن اقتصادي داخل الأمم المتحدة لسد هذه الفجوة. ويمكن لمثل هذه الهيئة أن تتمتع، فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية الدولية، بنفس وضع مجلس الأمن في مجالي السلام والأمن. كما يمكن أن تتمثل مهامها في رصد حالة الاقتصاد العالمي، والإشراف على أوجه التفاعل فيما بين المجالات الرئيسية المتعلقة بالسياسات، وتوفير إطار استراتيجي للسياسات التي تضعها عدة منظمات دولية وضمان اتساق أهدافها، وتشجيع الحوار فيما بين الحكومات بشأن تطور النظام الاقتصادي العالمي. وستحظى توصيات هذه الهيئة بالأهمية المطلوبة استناداً إلى سلطة الذين يشاركون في مداولاتها لا إلى سلطة اتخاذ قرارات ملزمة قانونياً. وتوخت اللجنة عقد اجتماعين لمجلس الأمن الاقتصادي في السنة، واحد على مستوى رؤساء الحكومات والآخر على مستوى وزراء المالية مع توافر بنية أساسية للدعم تتكون من النواب وأمانة صغيرة. وأكدت اللجنة أنه من غير المتوقع أن تنشأ الحاجة إلى جهاز بيروقراطي رئيسي جديد.

(٢٥) Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (Oxford: Oxford University Press, 1995)

وأكدت اللجنة على ضرورة أن يظل المجلس المقترح صغيرا حتى تتوفر له الفعالية وهذا يعني من وجهة نظرها ألا تتجاوز عضويته ٢٣ عضوا (وهذا سيحول دون تعديل المجلس الاقتصادي والاجتماعي كي يصبح مجلسا للأمن الاقتصادي). واقترح أعضاء اللجنة أن تمثل أكبر الاقتصادات في العالم، وفقا لنتاجها المحلي الإجمالي الذي يقاس على أساس تعادل القوة الشرائية، كحق من حقوقها. وستُكمل عضوية هذه البلدان بنظام للدائرة الانتخابية يوفر تمثيلا متوازنا بين المناطق ويتيح فرصة المشاركة لبعض البلدان الأصغر. وتتمثل إحدى طرق تنفيذ هذا الاتفاق في انتخاب كل واحدة من لجان الأمم المتحدة الاقتصادية الإقليمية لأحد أعضائها بصورة دورية لتمثيل البلدان الصغيرة في المنطقة. واقترحت اللجنة أيضا، ولكن بصورة غير نهائية، مشاركة المنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأوروبي ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي باسم جميع أعضائها.

وللنموذج المقترح حسناته ولكن من غير المناسب ويحتمل أن يكون من غير المفيد وضع تصميم بعينه في صيغته النهائية قبل أن تعقد أي اجتماعات. والنهج الأسلم هو أن تعقد الأمم المتحدة، على أساس مرة واحدة فقط، مؤتمر قمة يعني بإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية<sup>(٢٦)</sup>، مع إمكانية اتخاذ مؤتمر القمة قرارا يقضي بأن يواصل الاضطلاع بدور مجلس الأمن الاقتصادي إذا ثبتت جدوى اجتماعه الأول. وسيتركز جدول أعمال مؤتمر القمة هذا على الطريقة التي يعمل بها النظام المتعدد الأطراف وعلى تقييم الحاجة إلى مؤسسات عالمية جديدة وقواعد من النوع الذي يناقشه هذا الفرع من التقرير.

ولقد أدت المؤسسات الدولية الرئيسية، بالرغم من جميع أوجه القصور فيها، دورا إيجابيا في دعم التنمية خلال نصف القرن الماضي وهي فترة شهدت، كما جاء في مقدمة هذا التقرير، تنمية إنسانية واقتصادية لا مثيل لها في تاريخ العالم. ولكن ينبغي أن لا يحول الإقرار بما تم إنجازه دون إبراز ضخامة العمل الذي ينتظر الإنجاز. وإذا كانت هناك إمكانية بالفعل للتعجيل بالتقدم، كما ينبغي أن يحدث إذا أريد للأهداف الإنمائية الدولية أن تتحقق، فستحتاج المؤسسات الدولية إلى التكيف حتى تعكس عملية العولمة المستمرة. وهذا يعني توفير ما يكفي من المال لمنظمة التجارة العالمية لكي تتمكن من العمل بفعالية، وأيضا هيكلا إداريا يوفر للبلدان الصغيرة فرصة الإعراب عن آرائها في تحديد القواعد. ويعني أيضا تزويد منظمة العمل الدولية ببعض السلطات، وأن يتوافر لديها الاستعداد لاستخدامها. وهذا يعني توحيد المؤسسات المختلفة المسؤولة عن المسائل البيئية في منظمة بيئية عالمية. وهذا يعني إنشاء منظمة دولية للضرائب، وهو يعني أيضا النظر على الأقل في مبررات إنشاء مؤسسة مهيمنة تأخذ شكل مجلس للأمن الاقتصادي.

(٢٦) هذه فكرة طرحها بيتر د. سذرلاند وجون و. سيويل وديفيد وينر 'منظمة التجارة العالمية والإدارة العالمية' في جري سامبسون (الحرر) "دور منظمة التجارة العالمية في الإدارة العالمية" (طوكيو: مطبعة جامعة الأمم المتحدة، ٢٠٠٠)، وهو متاح أيضا على الموقع [www.odc.org/commentary/wtorpt.html](http://www.odc.org/commentary/wtorpt.html).

## تقدير تكاليف بلوغ أهداف السياسة العالمية

### الأهداف الإنمائية الدولية

أصدرت هيئات مختلفة عدة صيغ للأهداف الإنمائية الدولية تتباين فيما بينها تباينا طفيفا. والصيغة التي يركز عليها هذا التقرير هي تلك التي يجسدها إعلان الأمم المتحدة للألفية الصادر عن الجمعية العامة في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ والوارد وصفها في مقدمة هذا التقرير.

ووصف الهدف الأول بأنه يتمثل في أن تُخفض إلى النصف "نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع والذين يعانون من الجوع، ونسبة السكان الذين لا يستطيعون الحصول على المياه الصالحة للشرب". ومن المعقول الافتراض أن الفقر المدقع والجوع متلازمان، وأن خفض نسبة الفقر إلى النصف ستؤدي تقريبا إلى خفض نسبة الجوع إلى النصف. وتوفر دراستان حديثتان أساسا معقولا لتقدير تكلفة تخفيض نسبة الفقر في العالم إلى النصف.

والدراسة الأولى هي دراسة أجراها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)<sup>(٢٧)</sup>، والتي تشير إلى أن بلوغ هذا الهدف يتطلب معونة إضافية تبلغ حوالي ١٠ بلايين دولار سنويا لزيادة النمو في أفريقيا إلى نسبة ٦ في المائة في السنة، على افتراض أن تتأهل جميع البلدان من أجل تلقي هذه المعونة عن طريق اعتماد سياسات جديدة بالدعم. ويتعين على الأقل مضاعفة هذا المبلغ لإفساح المجال لبذل جهد مواز في البلدان المنخفضة الدخل خارج أفريقيا، ويصبح المبلغ بذلك ٢٠ بليون دولار سنويا، علاوة على الإنفاق الحالي، كتقديرات دنيا لحجم الاحتياجات.

والدراسة الثانية هي دراسة أجراها البنك الدولي لإمكانية بلوغ الهدف المتمثل في تخفيض نسبة الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ (باستخدام قياس عدد الفقراء وخط الفقر لدولارين في اليوم وفقا لتعادل القوة الشرائية للدولار عام ١٩٩٣)<sup>(٢٨)</sup>. وخلصت إلى إمكانية بلوغ هذا الهدف على وجه الإجمال لأنه، حتى ولو استمرت الاتجاهات الحالية، يبدو من المرجح أن تتمكن آسيا من تخفيض نسبة الفقر إلى أكثر من النصف بحلول ذلك التاريخ

(٢٧) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تدفقات رؤوس الأموال والنمو في أفريقيا (نيويورك وجنيف، ٢٠٠٠). ويتمثل الفرق بين التقديرات الواردة في هذا النص وتقديرات الأونكتاد في عدم الافتراض بأن جزءا من الزيادة في المعونة سيتسرب عن طريق هروب رؤوس الأموال وتراكم الاحتياطي.

(٢٨) Paul Collier and David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington: World Bank, 2000)

غير أن الدراسة خلّصت أيضا إلى أن دلائل المستقبل تشير إلى صعوبة التوصل إلى تخفيض نسبة الفقر إلى النصف في جميع المناطق الأخرى، وأنه لا يُتوقع أن ينحسر الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إلا بنسبة بسيطة، من ٧٢ في المائة عام ١٩٩٦ إلى ٦٤ في المائة عام ٢٠١٥ (أيضا باستخدام خطٍ للفقر لدولارين في اليوم). ويتطلب الأمر القيام بمجموعة مؤلفة من ثلاثة إجراءات إذا ما أُريد لأفريقيا أن تقترب من بلوغ هدف تخفيض نسبة الفقر فيها إلى النصف. فأولا، يتعيّن على البلدان الأفريقية أن تحسّن سياساتها لتبلغ على الأقل مستوى السياسات المتبعة حاليا في شبه القارة الهندية. ثانيا، يتعيّن على المانحين أن يوزعوا معونتهم بشكل أكثر فعالية، بالتركيز على البلدان التي يستشري فيها الفقر والتي تتّبع سياسات تسمح بالاستفادة من المعونة بفعالية. ثالثا، يتعيّن على المانحين أن يزيدوا معونتهم. وتبلغ الزيادة المطلوبة في المعونة على المدى القصير وفقا لهذا البرنامج حوالي ١٠ بلايين دولار لأفريقيا.

وتشير الدراسات الأخرى التي يُجريها البنك الدولي حاليا إلى أنه يتعيّن مضاعفة المعونة التي تقدّم إلى البلدان المستفيدة فقط من المؤسسة الإنمائية الدولية، من ١٥ بليون دولار إلى ٣٠ بليون دولار سنويا، من أجل بلوغ الهدف المتمثل في تخفيض نسبة الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وبما أن العديد من الذين يعيشون في فقر مدقع يقيمون في بلدان لا تستفيد فقط من المؤسسة الإنمائية الدولية كالعهد وباكستان، فإن ذلك يُبرز مرة أخرى الحاجة إلى ٢٠ بليون دولار على الأقل في السنة.

وعلى افتراض وجود مزيج من الخدمات يمثّل المزيج الحالي وبنفس التكاليف، تشير تقديرات الدراسات التي أجرتها الشراكة العالمية للمياه أن تكلفة توفير إمدادات المياه والمرافق الصحية الأساسية للجميع (بدون محطات التكرير) تبلغ ٣٠ بليون دولار في السنة على مدى السنوات الخمس والعشرين القادمة. ووفقا لتقديرات المجلس التعاوني للمياه والمرافق الصحية، يمكن توفير التغطية الأساسية للجميع بتكلفة تبلغ ٩ بلايين دولار في السنة على مدى ٢٥ سنة. وتشير هذه التقديرات إلى أن تكلفة بلوغ منتصف الطريق على مدى السنوات الثلاث عشرة القادمة تتراوح بين ١٠ بلايين و٢٩ بليون دولار في السنة، وفقا لمستوى الخدمات التي ستُقدّم. ويزيد الإنفاق الحالي على ٢٥ بليون دولار سنويا، مما يدل ضمنا على أن بلوغ هذا الهدف لا يتطلب إنفاقا إضافيا.

أما دراسة التقديرات المتعلقة بتكلفة بلوغ بعض أهداف التنمية البشرية فقد كانت حتى أقل عمقا من تلك المتعلقة بتخفيض نسبة الفقر إلى النصف. وقدّرت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن بلوغ الهدف المتمثل في توفير التعليم الابتدائي للجميع

بحلول عام ٢٠١٥ يتطلّب إنفاقاً إضافياً يبلغ حوالي ٩ بلايين دولار في السنة<sup>(٢٩)</sup>. وقد يضيف بلوغ الهدف المتمثل في تحقيق المساواة بين الجنسين ٣ بلايين دولار إلى هذا المبلغ. وتستند هذا التقديرات إلى افتراض بسيط مفاده أن زيادة الإنفاق العام على خدمة اجتماعية معيّنة تؤدي إلى حصول زيادة نسبية في تقديم هذه الخدمة، أو بعبارة أخرى، أن التكلفة الحدية تساوي معدل التكلفة. وقد يكون هذا الافتراض ملائماً للتعليم، ولكنه افتراض فظيع إذا ما استخدم لتقدير تكلفة تخفيض نسبة وفيات الرضع إلى الثلث ونسبة وفيات الأمهات إلى الربع (إذ يفترض ذلك ضمناً أن مبلغاً يقل عن ٣ بلايين دولار في السنة يكفي لبلوغ هذا الهدف). وتكمن المشكلة في أن المتغيّرات الرئيسية التي تؤثر على معدلات الوفيات لا تدخل في نطاق الإنفاق على الصحة العامة. ولا يتوفر في الوقت الراهن أي أساس معقول لتقدير تكاليف بلوغ هذين الهدفين.

وقدّم الأمين العام تقديرات تفيد بأن تكلفة وقف انتشار وباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والتوصل إلى تراجع الإصابة بهما تتراوح بين ٧ بلايين و ١٠ بلايين دولار في السنة. ويبدو أن أحداً لم يقدّر حتى الآن بتحديد مقدار تكلفة تقديم مساعدة خاصة إلى يتامى الإيدز.

ووفقاً لتقديرات خطة عمل البنك الدولي المعنونة مدن بلا أحياء عشوائية، تبلغ تكلفة تحسين أوضاع المدن العشوائية نحو ٥٠٠ دولار للشخص الواحد، مما ينطوي على إنفاق مجموعه قرابة ٥٠ بليون دولار من أجل تحسين الظروف المعيشية لـ ١٠٠ مليون شخص يقيمون في المدن العشوائية في العالم، فضلاً عن الحاجة إلى إضافة تكاليف تحضيرية تتراوح بين ٥٠٠ مليون و بليون دولار. ويعني ذلك ضمناً أن الإنفاق سيناهز مبلغ ٤ بلايين دولار في السنة على مدى ١٣ سنة من الآن وحتى عام ٢٠١٥.

ومن الواضح أن ما يتوفر لدينا حالياً من معرفة لا يكفي لتحديد تكلفة مقنعة، أو حتى تكلفة تقريبية، لبلوغ أهداف التنمية البشرية. ولم تبدأفرادى البلدان حتى الآن بتقدير تكاليف بلوغ الأهداف كما ينبغي عليها أن تفعل إذا ما أُريد إتاحة تقديرات عالمية موثوقة. غير أن مجموعة من الباحثين الذين ينتمون إلى منظمات دولية وحكومات وطنية التقت في شهر آذار/مارس ٢٠٠١ للشروع في تناول هذه المشكلة<sup>(٣٠)</sup>، ويُرجّح أن تتوفر تقديرات أكثر موثوقية خلال الأشهر القادمة.

(٢٩) Enrique Delamonica, Santosh Mehrota, and Jan Vandemoortele, "Education for All is Affordable: A Minimum Cost Global Estimate", UNICEF Staff Working Paper, January 2001.

(٣٠) A Report on the Seminar on International Development Goals, (Washington D.C. World Bank, April 2001).

وتشير التقديرات الجزئية الواردة أعلاه إلى أن المبلغ المطلوب لا بد أن يكون ضخماً، وأنه سيناهز على أغلب الظن ٣٠ بليون دولار. ولن يُضاف مجموع هذا المبلغ بالضرورة إلى مبلغ ٢٠ بليون دولار الإضافي اللازم لتخفيض نسبة الفقر إلى النصف. ومثال ذلك أن برنامجاً فعالاً يرمي إلى بلوغ الهدف المتمثل في تخفيض نسبة الفقر سيتضمن على الأرجح معظم الإنفاق الإضافي في نطاق مبلغ ١٢ بليون دولار اللازم لبلوغ أهداف التعليم. ومن المرجح أن يساعد تزايد النمو في حد ذاته على بلوغ أهداف التنمية البشرية. ومن جانب آخر، لا تأخذ هذه التقديرات في الاعتبار أن التكلفة الحدية لتقديم بعض الخدمات إلى مجموعات سكانية أكثر تناثراً ستتجاوز على الأرجح معدل تكلفة الخدمات المقدمة حالياً. وهناك أيضاً المشكلة الناجمة عن العلاقة غير الوثيقة بين الإنفاق العام وتقديم الخدمات، مما يظهر أن بلوغ أهداف التنمية البشرية بحلول عام ٢٠١٥ يتوقف بشكل حاسم على فعالية تقديم الخدمات فضلاً عن مدى توفر الأموال. ولذا فإن المبلغ المشار إليه في نص هذا التقرير، أي ما مجموعه ٥٠ بليون دولار في السنة، يجب أن يُفسر فقط على أنه مبلغ تقديري؛ ولكن لا شك بأن المبلغ الفعلي سيكون كبيراً.

### المنافع العامة العالمية

أشار التقرير إلى وجود حجج مقنعة للتمويل الدولي للمنافع العامة العالمية، وحدد المنافع التي تدرج في هذه الفئة، كحفظ السلام؛ والوقاية من الأمراض المعدية؛ وإجراء البحوث على الأدوية واللقاحات والمحاصيل الزراعية في المناطق الحارة؛ ومنع انبعاثات مركبات الكلوروفلوروكربون؛ والحد من انبعاثات الكربون؛ وحفظ التنوع البيولوجي. وتهدف الفقرات التالية إلى تقديم تقديرات تقريبية لحجم الإنفاق المرغوب على هذه المنافع. وهذه العملية بعيدة طبعاً كل البعد عن اليقين.

وتتذبذب تكلفة حفظ السلام من سنة إلى أخرى، غير أن التكلفة تبلغ نحو بليون دولار في أي سنة عادية.

وقدّر الأمين العام تكلفة التصدي لوباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز بمبلغ يتراوح بين ٧ بلايين و ١٠ بلايين دولار في السنة. وشرع في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء صندوق عالمي لفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والصحة، يرمي إلى جمع المبلغ المذكور بالإضافة إلى مبلغ مليوني دولار في السنة لدعم محاربة التدرن والملايا.

وتبلغ تكلفة تطوير اللقاحات ملايين الدولارات، ولكن لا يُبذل حالياً أي جهد يُذكر من أجل تطوير لقاحات ذات صلة خاصة بالبلدان النامية، لأن هذه البلدان تعاني من ضعف قدرتها على شراء هذه اللقاحات وإن كانت متوفرة. ويؤيد الفريق الاقتراح الذي

يدعو المانحين إلى إنشاء صندوق لشراء اللقاحات من أجل كفالة شراء كميات كبيرة من اللقاحات حال الانتهاء من تطويرها. ويوفر هذا الصندوق حافزا على إجراء البحوث اللازمة. وتتفاوت التقديرات المتعلقة بحجمه تفاوتاً شاسعاً، إذ تتراوح بشكل تقريبي بين بليون و ٦ بلايين دولار في السنة.

وتُنفق المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والتي قامت بعض المراكز التابعة لها بدور رئيسي في احتضان الثورة الخضراء في الخمسينات والستينات، نحو ٣٣٠ مليون دولار سنوياً على البحوث المتعلقة بالمحاصيل ذات الصلة بالبلدان النامية. وتشير التقديرات إلى أن عائد أنشطتها مرتفع جداً (بالرغم من تفاوت هذه التقديرات)، والمستفيدون الرئيسيون منها هم المزارعون الفقراء. ومع ذلك، فقد قلّصت ميزانيتها في السنوات الأخيرة.

وثبت أن تكلفة ضبط انبعاثات مركبات الكلوروفلوروكربون غير مرتفعة كما كان يُعتقد، ويتحمل معظمها فرادى البلدان الصناعية. ولم تتجاوز الدفعات النقدية المصممة لتعويض البلدان النامية على سعيها لضبط هذه الانبعاثات ١,٢ بليون دولار حتى الآن.

وستكون عملية الحد من غازات الدفيئة أكثر تكلفة بمجمليها إذا بُذل أي جهد جدي في هذا الاتجاه. وبما أن الأدلة العلمية اللازمة لتقدير حجم الحد الأمثل لغازات الدفيئة غير متوفرة حتى الآن، يتعذر تقدير تكلفة البرنامج الأمثل، ولكن لا ريب بأن هذه التكلفة ستكون مرتفعة. وسيقع مجمل هذه التكاليف على عاتق فرادى البلدان، وستكمن المشكلة في تقاسمها بشكل منصف. ولكن يحتمل أيضاً أن يجذب تكريس مبالغ طائلة لتُدفع إلى البلدان التي ستضطلع بأنشطة ترمي إلى تنحية أيونات الكربون عن الغلاف الجوي.

وأخيراً، فيما يتعلق بالتنوع البيولوجي، يبدو أنه لا تتوفر أي تقديرات لتكلفة بذل جهد جدي لكبح فقدان المتواصل لأنواع النبات والحيوان، ولكن ذلك أيضاً يكلف بلايين الدولارات كل عام.

ويشير هذا الاستعراض الموجز إلى أن الإنفاق المرغوب على المنافع العامة العالمية يفوق بكثير وبكل تأكيد مبلغ ١٠ بلايين دولار في السنة. وتدل أفضل التقديرات المتوفرة على أنه قد يناهز ٢٠ بليون دولار في السنة.

## الجدول ١

## التقدم العالمي في التنمية الاقتصادية والبشرية، ١٩٥٠-١٩٩٩

| البند                                                     | ١٩٥٠               | ١٩٩٨ أو ١٩٩٩      |
|-----------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|
| متوسط دخل الفرد (بدولارات عام ١٩٩٠) <sup>(أ)</sup>        |                    |                   |
| العالم                                                    | ٢,١١٤              | ٥,٧٠٩             |
| البلدان النامية                                           | ١,٠٩٣              | ٣,١٠٢             |
| متوسط طول العمر (بالسنوات)                                |                    |                   |
| العالم                                                    | ٤٩                 | ٦٦                |
| البلدان النامية                                           | ٤٤                 | ٧٤                |
| السكان الذين يعيشون بأقل من دولارين في اليوم (نسبة مئوية) |                    |                   |
| العالم                                                    | ٦٣                 | ٤٠ <sup>(ب)</sup> |
| السكان الذين يعيشون بأقل من دولار في اليوم (نسبة مئوية)   |                    |                   |
| العالم                                                    | ٤٢                 | ١٧ <sup>(ب)</sup> |
| البلدان النامية                                           | لا يوجد            | ٢٦                |
| السكان غير الأميين (نسبة مئوية)                           |                    |                   |
| العالم                                                    | ٥٤                 | ٧٩                |
| البلدان النامية                                           | ٤٠                 | ٧٥                |
| وفيات الرضع (الوفيات لكل ١ ٠٠٠ مولود حي)                  |                    |                   |
| العالم                                                    | ١٥٦ <sup>(ج)</sup> | ٥٤                |
| البلدان النامية                                           | ١٧٩ <sup>(ج)</sup> | ٥٩                |

المصادر : F. Angus Maddison, The World Economy: A Millennial Perspective (Paris, OECD, 2001), pp. 31, 126; Bourguignon and C. Morrison, The Size Distribution of Income among World Citizens, 1820-1990 (mimeo, 1999); World Bank, World Development Report, 2000/2001 (New York; Oxford University Press, 2001); UNESCO, World Illiteracy at Mid-Century (Paris, 1957) and Education for All Year 2000 Assessment (New York, 2000); World Bank, World Development Indicators (Washington D.C., 2001); United Nations, World Population Prospects: The 1996 Revision (New York, 1997).

(أ) وفقا لتعديل القوة الشرائية.

(ب) في عام ١٩٩٢.

(ج) في الفترة من ١٩٥٠ إلى ١٩٥٥.

## الجدول ٢

## تقديرات التكاليف السنوية الإضافية لبلوغ الأهداف الإنمائية الدولية بحلول عام ٢٠١٥

| بلايين الدولارات |                                                                                  |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| ٢٠               | خفض عدد الذين يعانون من الفقر والجوع إلى النصف                                   |
| صفر              | خفض نسبة السكان الذين لا يستطيعون الحصول على المياه الصالحة للشرب إلى النصف      |
| ٩                | توفير التعليم الابتدائي للجميع                                                   |
| ٣                | تحقيق المساواة بين الجنسين في التعليم الابتدائي                                  |
| لا توجد تقديرات  | تخفيض نسبة وفيات الأمهات إلى الربع                                               |
| لا توجد تقديرات  | تخفيض نسبة وفيات الأطفال دون سن الخامسة إلى الثلث                                |
| ١٠-٧             | وقف انتشار وباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والتوصل إلى تراجع الإصابة بهما |
| لا توجد تقديرات  | تقديم مساعدة خاصة إلى يتامى الإيدز                                               |
| ٤                | تحسين الظروف المعيشية لـ ١٠٠ مليون شخص يقيمون في المدن العشوائية                 |
| ٥٠               | مجموع التكلفة (التقريبية)                                                        |

المصدر: مرفق هذا التقرير.