

Distr.: General
27 April 2006
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٦

جنيف، ٢٨-٣ تموز/يوليه ٢٠٠٦

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

تهيئة بيئة مؤاتية على الصعيدين الوطني والدولي لإيجاد
عمالة كاملة ومنتجة وتوفير فرص العمل الكريم
للجميع، وتأثير تلك البيئة على التنمية المستدامة

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٦: تباين مستويات النمو والتنمية

عرض عام

موجز

ما فتئ التفاوت في العالم يزداد اتساعا حسب مقاييس عديدة، مما يعزى أساسا إلى أن مستوى الدخل في العالم الصناعي ارتفع خلال العقود الخمسة الأخيرة ارتفاعا مطردا، في حين لم يشهد العديد من البلدان النامية ارتفاعا مماثلا. ولم تتحقق معدلات نمو مطردة في العقود الأخيرة إلا في بضعة بلدان نامية، على أنها تشمل بوجه خاص أكبر بلدين في العالم من حيث عدد السكان، وهما الصين والهند. وباعتبار أن هذين البلدين بمفردهما يمثلان أكثر من ثلث سكان العالم، فإن التفاوت آخذ في الانحسار في مختلف أنحاء العالم. غير أن استبعاد هذين البلدين يؤدي إلى اعتبار أن التفاوت في الدخل على الصعيد الدولي استمر في الارتفاع الشديد انطلاقا من مستويات مرتفعة أصلا.

* E/2006/100



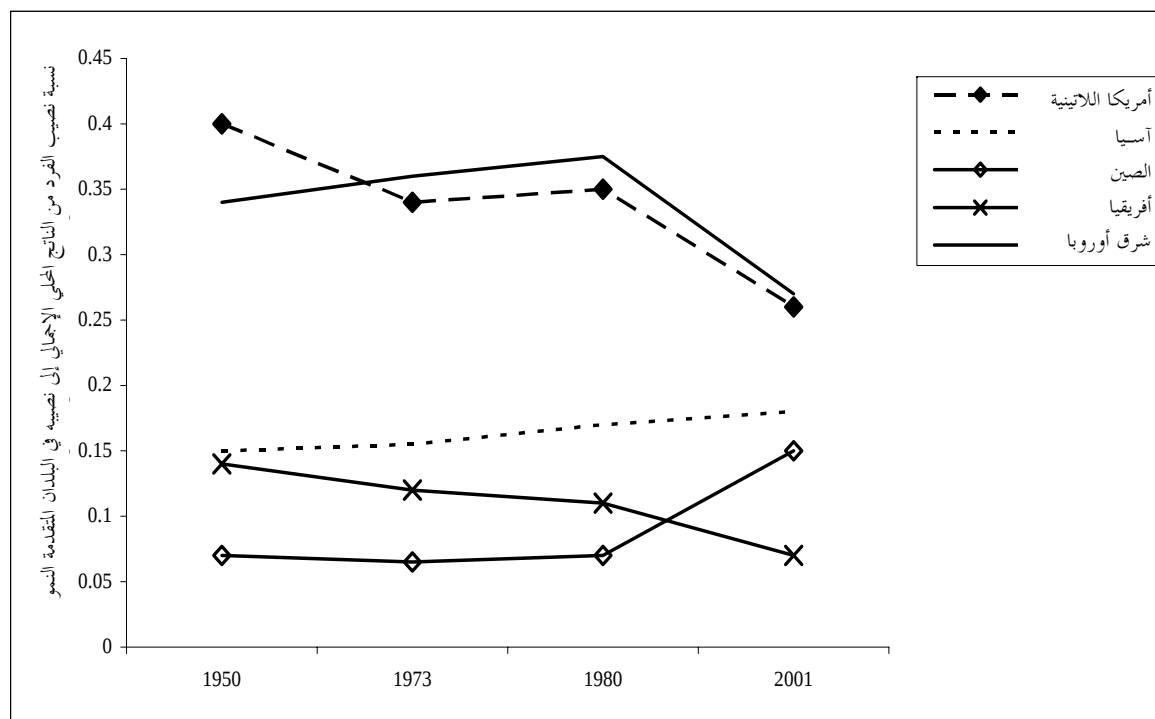
ويتوقف النجاح في تحقيق التنمية على أمرين هما بذل جهود قطرية وتهيئة بيئة دولية مواتية. ويمكن تفسير ازدياد التفاوت في الدخل جزئياً بارتفاع عدد حالات انهيار النمو. فالبلدان التي تعاني من ضعف الهياكل والمؤسسات الاقتصادية ومن انخفاض مستوى تنمية الهياكل الأساسية والتنمية البشرية هي أقل قدرة على الاستفادة من الانخراط في الأسواق العالمية. ذلك أن هذه الأوضاع تجعل من الأصعب على البلدان النامية الخروج من الفقر وتقليل درجة تأثرها بالصدمات العالمية. وبالتالي فإن اتساع التفاوت على الصعيد العالمي يزيد احتمالات انهيار النمو واندلاع الصراع. ومن ثم فإن مشكلة ازدياد التفاوت عالمياً تؤثر تأثيراً هاماً على تنفيذ برامج الأمم المتحدة الإنمائية. وقد يترتب على عدم وقف الاتجاه نحو ازدياد التفاوت عالمياً آثار واسعة النطاق على التنمية البشرية.

تباين مستويات النمو والتنمية

ما فتئ التفاوت في العالم يزداد اتساعا حسب مقاييس عديدة. ففي عام ١٩٥٠، كان دخل الإثيوبي العادي أقل بـ ١٦ مرة من دخل شخص يعيش في أوروبا أو اليابان أو الولايات المتحدة الأمريكية. وبعد ذلك بنصف قرن، أصبح الإثيوبيون أفقر بـ ٣٥ مرة. وتزداد حالة معظم أفقر بلدان العالم سوءا بدرجات متماثلة تقريبا. ويعزى ذلك أساسا إلى أن مستوى الدخل في العالم الصناعي ارتفع خلال العقود الخمسة الأخيرة ارتفاعا مطردا، في حين لم تشهد العديد من البلدان النامية ارتفاعا مماثلا، لا سيما خلال ربع القرن الأخير. ولم تتحقق معدلات نمو مطردة في العقود الأخيرة إلا في بضع بلدان نامية، على أنها تشمل بوجه خاص أكبر بلدين في العالم من حيث عدد السكان، وهما الصين والهند. وباعتبار أن هذين البلدين بمفردهما يمثلان أكثر من ثلث سكان العالم، فإن التفاوت آخذ في الانحسار في مختلف أنحاء العالم. غير أن استبعاد هذين البلدين يؤدي إلى اعتبار أن التفاوت في الدخل على الصعيد الدولي استمر في الارتفاع الشديد انطلاقا من مستويات مرتفعة أصلا (انظر الشكل ١).

الشكل ١

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في مناطق نامية مختارة وفي الصين، بالمقارنة مع البلدان المتقدمة النمو، ١٩٥٠-٢٠٠١



المصدر: الحسابات التي أعدها موظفو الأمم المتحدة استناداً إلى Angus Maddison, The World Economy: A Millennial Perspective, Development

.Centre Studies (Paris, OECD Development Centre, 2001)

ملاحظة: كانت البيانات الأصلية عن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بدولارات تعادل القوة الشرائية.

وتتناقض هذه التطورات مع أنماط التفكير الاقتصادي التقليدية بشأن كيفية تغيير الفوارق في الدخل فيما بين البلدان على مدى الزمن في إطار اقتصاد عالمي أكثر تكاملاً. فخلال الثمانينات والتسعينات، ساد الاعتقاد بأن من شأن زيادة حيز السوق العالمية أن تؤدي إلى سد فجوة الدخل بين البلدان الفقيرة والبلدان الغنية. والواقع أن عدداً صغيراً من البلدان هو الذي استفاد من التقريب بين مستويات الدخل، بخلاف ما حدث في حالة العديد من البلدان الأخرى، رغم أن مختلف بلدان العالم فتحت تجارتها ونظمها المالية أمام السوق العالمية.

ما سبب أهمية التفاوت

تركز دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٦ على أسباب وآثار التفاوت في الدخل بين الدول. وهناك أيضاً تباين كبير في الدخل داخل العديد من البلدان. وهذا يطرح مشكلة، ليس لأنه مؤشر على وجود الحيف فحسب، بل كذلك لأن عدم تساوي الفرص، لا سيما في البلدان النامية، يجعل من الأصعب بكثير تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بسبب عدم تحقيق الإمكانات الاقتصادية الكامنة. غير أن القلق يساورنا في هذا الصدد إزاء ازدياد التفاوت بين البلدان؛ إذ يمكن تفسير حوالي ٧٠ في المائة من حالات التفاوت في الدخل على الصعيد العالمي بوجود فوارق في الدخل بين البلدان. وإذا كان ذلك لا يقلل من أهمية أوجه التباين داخل البلد الواحد، فمن المثير للدهشة أن احتمال التمتع بمستوى عيش أفضل يتوقف إلى حد كبير على ما يبدو على المكان الذي يتصادف أن يكون مكان عيش شخص ما.

وليس الإنصاف من سمة الأسواق العالمية بالمرة، كما أن هناك عدة ظروف غير مواتية لتضييق نطاق التفاوت في الدخل بين البلدان. فالبلدان الغنية حظها من "الموارد" أفضل مما يتيح لها وصولاً أفضل إلى أسواق رؤوس الأموال، ويجعلها أقل تأثراً بتقلبات أسواق السلع الأساسية العالمية. وعلى العموم، يفضل المستثمرون العالميون البلدان الأغنى والأكثر تقدماً في مجال رأس المال البشري والهيكل الأساسية والمؤسسات، لأن ذلك يعني تقليل مخاطر الاستثمار. وبالمقابل، تقل درجة تنوع الاقتصاد وهيكل التصدير في البلدان الفقيرة، مما يجعلها أكثر تأثراً بتقلبات أسعار السلع الأساسية والصدمات في الأسواق المالية الدولية. وتمارس البلدان النامية أيضاً درجة أقل من التأثير في عمليات التفاوض التي تفضي إلى وضع القواعد المنظمة للأسواق العالمية. وقد اعترف توافق آراء مونتيري المنبثق عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(١) بهذا الضعف وكلف المجتمع الدولي بوضوح بتعزيز مشاركة البلدان النامية في عملية صنع القرار على الصعيد العالمي. غير أن التقدم المحرز في هذا المجال جداً ضئيل.

(١) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق).

ومن جهة أخرى، قد يضر اتساع الفوارق عالميا بالنمو نفسه. ذلك أن انخفاض إمكانيات حصول البلدان الفقيرة على مصدر تمويل دولي مستقر وازدياد ضعف وزنها في التجارة الدولية من شأنهما أن يؤديا إلى عدم استخدام بعض الإمكانات الاقتصادية الكامنة للبلدان الفقيرة، مما ينبغي اعتباره كسبا فائتا للاقتصاد العالمي ككل. ذلك أن انخفاض النمو يضع مزيدا من العراقيل أمام الجهود المبذولة للقضاء على الفقر. وقد تبين أيضا في بعض الحالات أن عدم الحد من الفقر واتساع الفوارق الشاسع داخل البلد الواحد يمكن أن يؤجج الصراعات وعدم الاستقرار الاجتماعي.

وليس تجاهل وتيرة النمو البطيئة لعدد كبير من البلدان سوى تجاهل أحد المصادر الرئيسية لاتساع التفاوت في الدخل عالميا. وتتضمن معالجة هذه المشكلة بذل جهود محلية ودولية على حد سواء في مجال السياسة العامة.

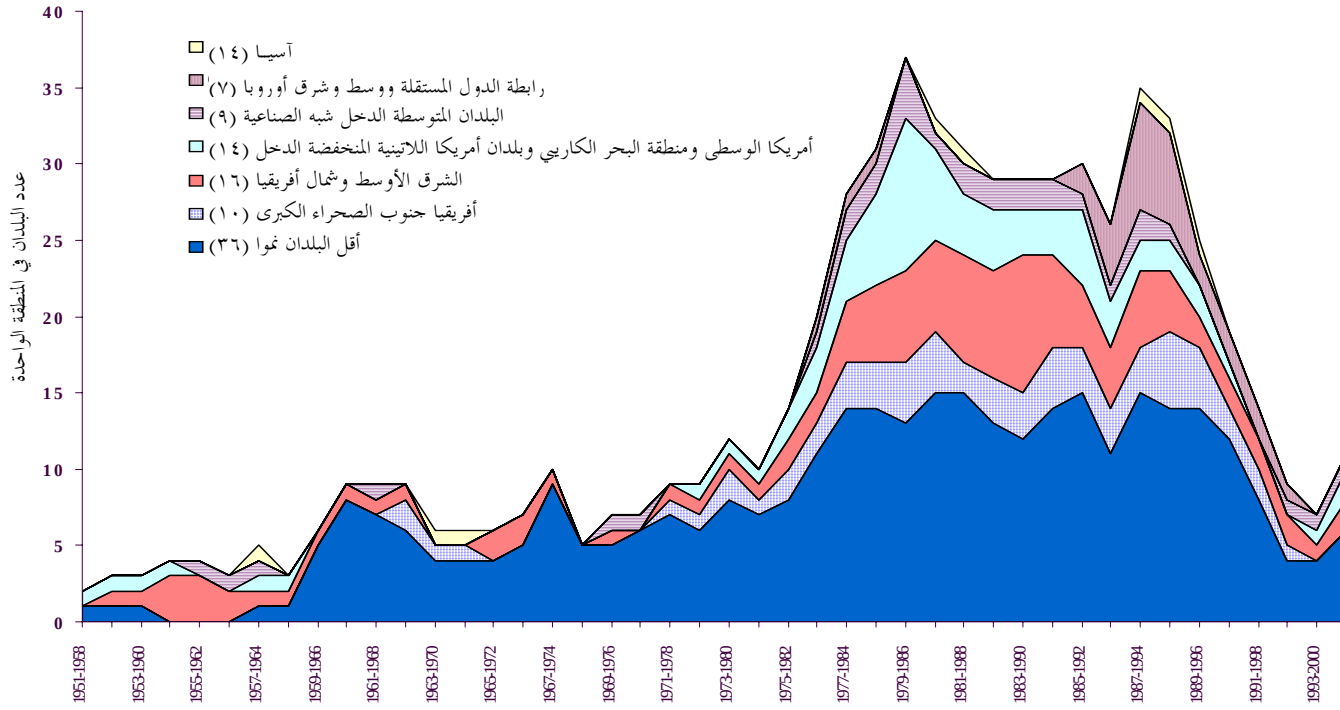
اختلاف أنماط النمو الاقتصادي

إن اتساع التفاوت بين البلدان ناشئ عن الفوارق في الأداء الاقتصادي على مدى عدة عقود. وعلى العموم، كان هناك فرق شاسع أصلا في الدخل بين الاقتصادات الصناعية والبلدان النامية في عام ١٩٦٠ ولم تنفك الفجوة تتسع منذ ذلك الحين. غير أن التجارب الإنمائية كانت في الوقت نفسه مختلفة اختلافا كبيرا من بلد نام إلى آخر. وقد برز اتساع التفاوت في الدخل فيما بين البلدان النامية بعد عام ١٩٨٠ وذلك جزئيا نتيجة للعدد المحدود من حالات النجاح التي تحقق فيها نمو اقتصادي مستدام، ومعظمها في شرق آسيا. وفي مناطق أخرى من العالم، عانى عدد أكبر بكثير من البلدان من انهيار النمو مع ما له من آثار طويلة الأمد على ظروف العيش. وخلال السنوات الخمس والعشرين الماضية، ارتفع عدد حالات انهيار النمو، في حين انخفضت وتيرة حالات النمو الناجحة. وفي الستينات والسبعينات، مر حوالي ٥٠ من أصل عينة مكونة من ١٠٦ بلدا نامية بفترة مطولة واحدة أو أكثر ارتفع خلالها نمو الدخل الفردي بصورة مستدامة، وبلغت نسبته ما يزيد على ٢ في المائة سنويا (انظر الشكل ٢). غير أن عدد البلدان النامية التي تمتعت بفترات نمو مستدام لم يتعد ٢٠ بلدا منذ عام ١٩٨٠. وعلى النقيض من ذلك، تعرض ما لا يقل عن ٤٠ بلدا ناميا لانهيار في النمو، أي لفترات خمس سنوات أو أكثر لم تشهد فيها نموا أو تدهور خلالها الدخل الفردي. وسجل أكبر عدد من حالات انهيار النمو هذه في أقل البلدان نموا والبلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى. أما في العقود السابقة، فنادرا ما كانت تقع حالات انهيار النمو وكان عدد البلدان المتأثرة بها أقل من ١٠.

وبطبيعة الحال كان أداء البلدان النامية جيدا منذ فترة وجيزة جدا. وتشير الاتجاهات الحالية بالفعل إلى أن الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٦ ستبين انتشار النمو إلى حد كبير في البلدان النامية، وهو نمط لم يسبق له مثيل منذ أواخر الستينات وأوائل السبعينات. وسينمو الدخل الفردي في البلدان النامية خلال هذه السنوات الثلاث بمعدل يزيد على ٤ في المائة سنويا في المتوسط وستحقق أقل البلدان نموا أداء أفضل من ذلك. ولم يتبين بعد ما إذا كان هذا الأداء المحقق مؤخرا مؤشرا على اتجاه طويل الأمد أم لا. ويعزى ذلك إلى أسباب رئيسية من بينها مزيج من العوامل هي ارتفاع أسعار السلع الأساسية، وانخفاض أسعار الفائدة، وارتفاع حجم المساعدة الإنمائية الرسمية وتخفيف عبء الديون لصالح أشد البلدان فقرا. وبما أن هذه الظروف المواتية لن تكون دائمة، فإن تواصل ارتفاع معدل النمو سيتوقف بشكل حاسم على قدرة البلدان النامية على استخدام عوائد الظرفية الإيجابية الراهنة للاستثمار من أجل تحقيق تنمية اقتصادية طويلة الأمد.

وليس لدى الاقتصاديين أجوبة شافية بشأن الأسباب الدقيقة للنجاح أو الفشل في تحقيق النمو. وما فتئت الدراسات المضطلع بها مؤخرا تعيد اكتشاف تعقيدات النمو الاقتصادي. وهناك توافق في الآراء برز حديثا مفاده أنه ينبغي ألا ينصب الاهتمام لدى البحث عن أجوبة على العوامل الاقتصادية فحسب، بل أن تراعي أيضا الأوضاع التاريخية والمؤسسية لكل بلد على حدة. وينبغي أن يركز التحليل على تشخيص القيود التي تعيق النمو مثل القدرات المحدودة في مجال تعبئة مصادر تمويل محلية أو أجنبية كافية، وتدني مستويات قدرات رأس المال البشري والقدرات التكنولوجية، ووجود ثغرات في هياكل الحكم والأداء الرديء للمؤسسات القائمة على تنظيم الأسواق أو توفير السلع العامة والخدمات الاجتماعية. وتترع هذه القيود إلى أن تكون مختلفة من حيث أهميتها وملاءمتها من بلد إلى آخر. ويحاول هذا التقرير الإسهام بما توصل إليه من نتائج في هذه العملية التي هي في الواقع رحلة استكشافية، لا سيما عن طريق دراسة كيفية تأثير أساليب عمل الأسواق العالمية على مصادر النمو وعلى الفرص المتاحة لتقرير السياسات المحلية في البلدان النامية للتغلب على تلك القيود. ويعتمد تحقيق النجاح في التنمية على الجهود المبذولة على الصعيد القطري لخلق مصادر نمو دينامية وكذلك على تهئية بيئة دولية تمكينية.

الخيار النمو في البلدان النامية، ١٩٥١-٢٠٠٠



المصدر: الحسابات التي أعدها موظفو الأمم المتحدة استناداً إلى *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Centre Studies

(Paris, OECD Development Centre, 2001)

نمو الإنتاجية والتغير الهيكلي

يعتمد نمو الإنتاجية في البلدان النامية اعتمادا أساسيا على الابتكارات التكنولوجية. أما تحقيق النمو والتنمية في البلدان النامية فلا يرتبط كثيرا بتوسيع آفاق التقدم التكنولوجي، بل له علاقة أوثق بتغيير هيكل الإنتاج لتوجيهه نحو أنشطة تسجل فيها مستويات أعلى للإنتاجية. ويمكن تحقيق هذا النوع من التغيير الهيكلي إلى حد كبير عن طريق اعتماد وتكييف التكنولوجيات الموجودة، والاستعاضة عن الواردات والمشاركة في أسواق عالمية للسلع المصنعة والخدمات، ومن خلال التجميع السريع لرأس المال المادي والبشري. وقليل جدا من البلدان النامية له القدرة على الاضطلاع بأعمال بحث وتطوير أصلية.

وعادة ما يساهم القطاع الصناعي بصورة أكثر دينامية في نمو الناتج الكلي بسبب ارتفاع نمو إنتاجية الناشئ عن ارتفاع وفورات الحجم والمكاسب المحققة من التقدم التكنولوجي والتعلم من خلال الممارسة. وتعزى زيادة دينامية القطاع الصناعي أيضا إلى قدرته على تحقيق التكامل الرأسي لقطاعات مختلفة من الاقتصاد بقدر أكبر عن طريق تجهيز المواد الخام والنواتج شبه الصناعية. وتعد قطاعات الخدمات الحديثة أيضا مصدرا لمكاسب الإنتاجية وتكتسي أهمية جوهرية في تحقيق التصنيع. ومع نمو التجارة الدولية للخدمات، تتيح تلك القطاعات أيضا فرصة جديدة لتنمية الصادرات.

ومن منظور أعم، لا يقتصر التغير الهيكلي الدينامي على نمو الصناعة والخدمات الحديثة، بل يستتبع أساسا القدرة على توليد أنشطة دينامية جديدة. ويتطلب أيضا توثيق الصلات الاقتصادية داخل الاقتصاد، أي تكامل الاقتصاد المحلي. وتؤثر درجة تكامل الاقتصاد المحلي في تحديد ما إذا كان البلد قادرا على الاستفادة من التجارة والاستثمار الدوليين. وتؤثر أيضا في القدرة على تحسين الإنتاجية في جميع القطاعات الاقتصادية الرئيسية.

وتشير أنماط التغير الهيكلي على مدى العقود الأربعة الأخيرة إلى أن تلك التحولات الدينامية ميزت بوضوح اقتصادات شرق وجنوب آسيا السريعة النمو. أما الاقتصادات التي لم تشهد سوى تغير هيكلي ضئيل نسبيا فقد بقيت متخلفة، لا سيما في أفريقيا. وفي البلدان المتوسطة الدخل بأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، فضلا عن بلدان شرق ووسط أوروبا والشرق الأوسط واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق، يرتبط النمو البطيء الطويل الأجل في الواقع بعملية تراجع للتصنيع. وتركز النمو في تلك البلدان إلى حد كبير في قطاع الخدمات المنخفضة الإنتاجية، وبقيت الزراعة والصناعة شبه راكنتين. وعلى

النقيض من ذلك، ارتبط النمو السريع في شرق وجنوب آسيا بتراجع سريع في أهمية الزراعة وتطور كبير في قطاعي الصناعة والخدمات.

وشهدت هذه الاقتصادات السريعة النمو أيضا زيادات مطردة في إنتاجية اليد العاملة، التي انتقلت من قطاعات منخفضة الإنتاجية إلى قطاعات مرتفعة الإنتاجية، بما فيها قطاعات الخدمات الحديثة. وفي المناطق المنخفضة النمو، يتحول عدد أكبر من اليد العاملة إلى العمل في قطاع الخدمات. غير أن قطاعات الخدمات في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية، على النقيض من آسيا، شهدت انخفاضا في الإنتاجية بالنظر إلى أن العديد من العمال لجأوا إلى العمل في أنشطة الخدمات غير النظامية بسبب عدم إيجاد فرص عمل في قطاعات الاقتصاد الأخرى.

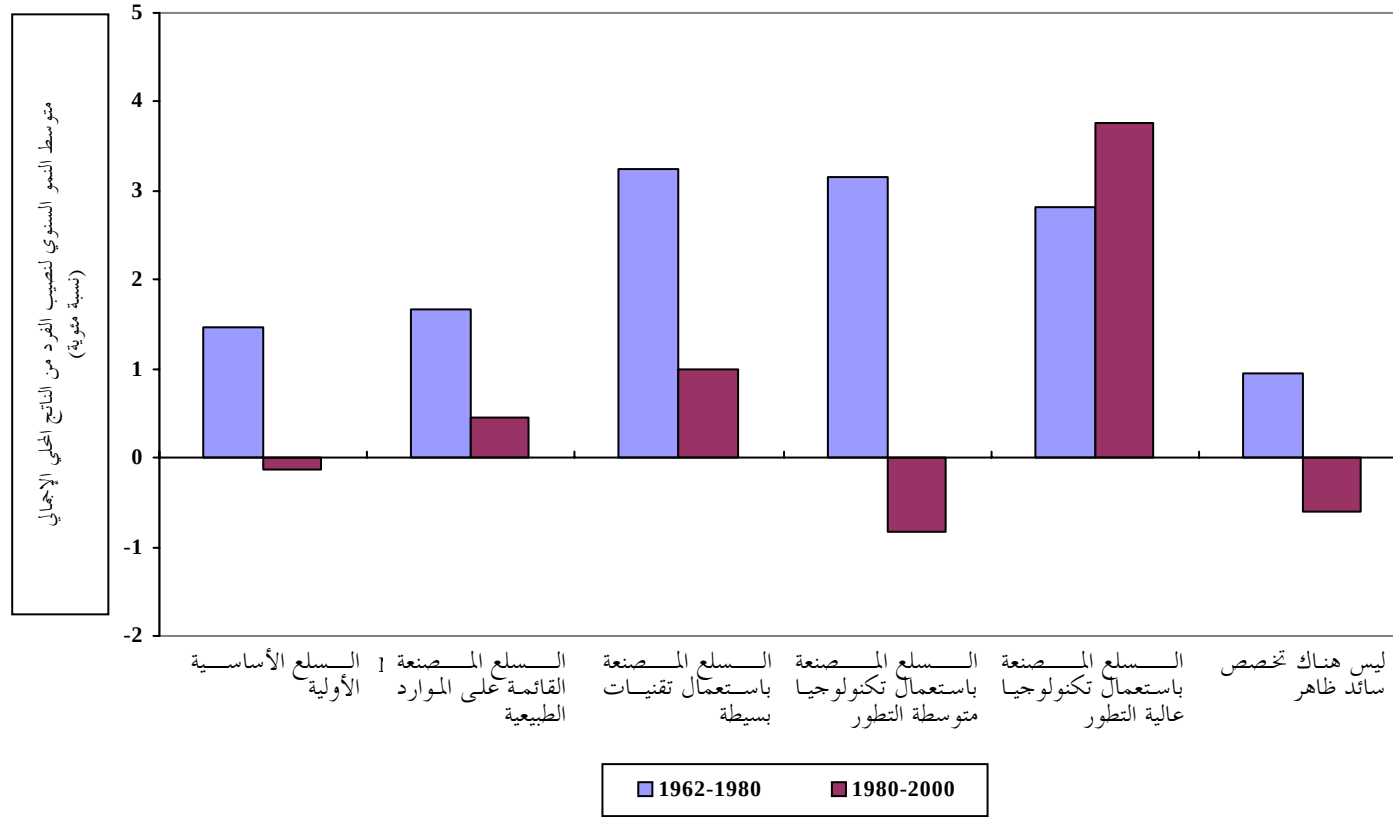
التجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر والتفاوت

تنويع الصادرات ونموها

يبدو أن ازدياد الاندماج في الاقتصاد العالمي زاد التفاوت في أداء النمو اتساعا بين البلدان. ويمكن للتجارة تحفيز النمو، لكن الأمر لا يتعلق بكمية صادرات البلدان، بل بنوعية تلك الصادرات. ويرتبط ازدياد سرعة النمو الاقتصادي الإجمالي الذي محركه التجارة بوجود هياكل تصدير أكثر دينامية (انظر الشكل ٣). والمقصود بتلك الهياكل خليط شامل من الصادرات يسمح للبلدان ليس بالمشاركة في الأسواق العالمية للمنتجات التي لديها إمكانات نمو أكبر (وهي في أغلب الأحيان منتجات التكنولوجيا المتقدمة التي تتميز بارتفاع مرونة الطلب حسب الدخل)، بل يساعد أيضا في توثيق الصلات الإنتاجية مع بقية قطاعات الاقتصاد المحلي ويدر مزيدا من القيمة المضافة لمجموعة من الخدمات والمنتجات. وقد نجحت بلدان شرق آسيا في تنويع اقتصاداتها بهذا الشكل، كما تبين فعلا من نمط التغير الهيكلي. أما البلدان النامية الأبطأ نموًا فاعتمدت على أنشطة تصديرية قيمتها المضافة أقل ويُضطلع بها في إطار اقتصاد محلي أقل تكاملا. وما زال العديد من هذه البلدان يعتمد اعتمادا كبيرا على صادرات السلع الأساسية، كما أنها فقدت حصصا في الأسواق في التجارة العالمية. وعانت تلك البلدان أيضا من صدمات تجارية أكبر حجما وذات عواقب وخيمة. وقد ظلت أسعار السلع الأساسية أكثر تقلبا من أسعار المنتجات التصديرية الأخرى وتدهورت معدلات التبادل التجاري للسلع الأساسية التصديرية غير النفطية بنسبة ٤٠ في المائة تقريبا في الفترة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٣. ولم يعوض هذا التدهور إلا جزئيا بانتعاش أسعار السلع الأساسية مؤخرا. وبحلول نهاية عام ٢٠٠٥، كان متوسط أسعار السلع الأساسية غير الوقودية لا يزال دون مستويات عام ١٩٨٠ بالقيمة الحقيقية

الشكل ٣

العلاقة بين التخصّص التجاري والنمو الاقتصادي للبلدان مصنفة حسب النوع الرئيسي للسلع الأساسية التصديرية، ١٩٦٢-٢٠٠٠



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية لعام ٢٠٠٥؛ و Robert C. Feenstra and others, "World trade flows: 1962-2000", NBER Working Paper, No. 11040 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, January 2005), available from <http://www.nber.org/papers/w1104>.

قد لا يكون التنويع عن طريق تصنيع صادرات التكنولوجيا المتقدمة خيارا يمكن تنفيذه على الفور بالنسبة للعديد من البلدان النامية فالبلدان المنخفضة الدخل تفتقر عادة إلى القدرات الصناعية الأساسية والهياكل الأساسية ورأس المال البشري بالشكل المناسب وإلى القدرة التجارية الدولية اللازمة لتطوير أنشطة تصديرية حيوية من هذا القبيل. وبما أن تلك البلدان تملك في مقابل ذلك بعض القدرة على المنافسة في الأسواق العالمية للسلع الأولية، فإن عليها أن تضع استراتيجيات صناعية من أجل تنويع صادراتها بحيث تشمل معالجة المنتجات القائمة على الموارد الطبيعية والمصنوعات الخفيفة.

الاستثمار الأجنبي المباشر: أهمية تعزيز الروابط الداخلية

يتوقف أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي توقفا مباشرا على الدور الذي يمكن أن يؤديه في تعزيز الروابط الداخلية للاقتصاد. فمنذ الثمانينات، ما فتئ الاستثمار الأجنبي المباشر يزداد بوتيرة تفوق وتيرة الإنتاج العالمي والتجارة العالمية على حد سواء. وتُعزّز هذا الاتجاه بعوامل منها التطور الذي شهدته شبكات الإنتاج الدولية في مجال الصناعات التحويلية والخدمات الحديثة، ورفع القيود على تدفق رؤوس الأموال وعمليات الخصخصة في البلدان النامية. وشهدت البلدان النامية ارتفاعا في المعدل السنوي للتدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة عشرة أمثال. ومع ذلك، يظل الاستثمار الأجنبي المباشر مركّزا في معظمه (أكثر من الثلثين) في البلدان المتقدمة. ويتسم الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية كذلك بأنه جد مركز، حيث يتدفق ما يفوق بكثير ٨٠ في المائة منه نحو حوالي اثني عشر بلدا فقط (أغلبها من البلدان ذات الدخل المتوسط)، بما فيها الصين والهند.

ويجلب الاستثمار الأجنبي المباشر الأموال والتكنولوجيا، وبالتالي يمكنه أن يسهم بشكل كبير في النمو الطويل الأجل في البلدان النامية. بيد أنه من الواضح أن الاستثمار الأجنبي المباشر يجذب في معظمه نحو البلدان ذات الدخل المرتفع التي تتوفر فيها أسواق وهياكل أساسية ورأس مال بشري أكثر تقدما. ومن هذا المنظور، يبدو أن الاستثمار الأجنبي المباشر هو بمثابة قوة مؤثرة على تفاوت النمو. كذلك فإن البلدان التي استفادت من تزايد كبير في الاستثمار الأجنبي المباشر لم تشهد دائما تعزيزا لنموها الاقتصادي. فجميع بلدان أمريكا اللاتينية الرئيسية، وكذلك بعض البلدان الأفريقية الكبيرة، شهدت في الفترة الممتدة بين الثمانينات والتسعينات تدفقات داخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر بنسب كبيرة مقارنة مع ناتجها المحلي الإجمالي، إلا أن المعدلات الإجمالية للاستثمار ظلت راكدة أو تناقصت.

وعلاوة على ذلك، تركّز الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا في أنشطة التعدين، ولم تصحبه آثار كبيرة على صعيد الروابط الاقتصادية والعمالة بما يفيد الاقتصاد بشكل عام.

ويخلص هذا التقرير إلى أن استفادة البلدان من الاستثمار الأجنبي المباشر تتطلب أن يتوافر لشركاتها ومؤسساتها المحلية ما يلزم من قدرة على الاستيعاب وقدرة في مجال التكنولوجيا. ومن أنجح البلدان في استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل تلك التي استثمرت بشكل كبير في بناء الهياكل الأساسية المحلية ورأس المال البشري والقدرات في مجال المشاريع الخاصة (مثل سنغافورة وأيرلندا). وعلى العكس من ذلك، يبدو أفق الفوائد الطويلة الأجل التي يمكن جنيها من الاستثمار الأجنبي المباشر محدودا عندما يأتي استقطاب هذا الاستثمار استجابة لحوافز ضريبية هامة أو نتيجة تحوير في السياسة التجارية (مثل تطبيق نظام الحصص في مجال النسيج والملبوسات) دون أن يرافقه بناء القدرات المحلية وإيجاد روابط بين الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية.

الآثار المتعلقة بالسياسات

يعتبر تحرير التجارة الاتجاه الرئيسي في مجال السياسات في العقود الأخيرة. وفي معظم أرجاء العالم، أدى ذلك إلى ازدياد حجم الصادرات دون أن يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع في النمو الاقتصادي. وحققت البلدان التي استطاعت تنويع تشكيلة إنتاجها وتغييرها لتشمل الأنشطة ذات الإنتاجية العالية مكاسب أكثر وضوحا من حيث النمو. ويمثل تعزيز زيادة التنويع الاقتصادي وتنويع الصادرات تحديا كبيرا. فهو يتطلب سياسات محلية نشطة في البلدان النامية ومناخا تجاريا أكثر تمكينا لها.

أولا، يجدر تشجيع حكومات البلدان النامية على اعتماد استراتيجيات نشطة لتطوير قطاعات الإنتاج. فأغلب البلدان النامية والمتقدمة التي شهدت نموا اقتصاديا ناجحا ومطردا انتهجت سياسات صناعية نشطة من أجل دعم تنويع الاقتصاد ورفع كفاءة الجانب التكنولوجي في اقتصاداتها. وفي البلدان النامية، تضمنت استراتيجيات تحقيق النمو بالاعتماد على التصدير في الحالات الناجحة تنويع تشكيلات سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة (انظر أدناه)، وحماية الصناعات الناشئة بشكل انتقائي، ومنح إعانات التصدير، ووضع خطط ائتمان موجهة، ووضع قواعد مضامين محلية، ورصد استثمارات كبيرة في رأس المال البشري، فضلا عن إبرام تحالفات استراتيجية مع الشركات المتعددة الجنسيات. وفي كثير من الأحيان، جرى ربط إجراءات الدعم بشكل واضح بمعايير محددة تتعلق بأداء التصدير. وقد ضاق هامش أعمال هذا النوع من السياسات النشطة لتطوير قطاعات الإنتاج في سياق الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف، إلا أنه لم يُزل تماما. وحظيت البلدان النامية، ولا سيما

البلدان الأقل نمواً، بمعاملة خاصة وتفضيلية حسبما يحدد ذلك الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة وجولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. بيد أنه في الواقع العملي، كان على البلدان النامية، باستثناء أفقرها، أن تطبق القواعد نفسها التي تطبقها البلدان المتقدمة النمو مع السماح لها مع ذلك بمهل أطول للتنفيذ ومستويات حماية أعلى.

ثانياً، ستحتاج البلدان النامية إلى مناخ تجاري متعدد الأطراف أكثر ملاءمة. فتحسين الفرص التجارية المتاحة لها ينبغي أن يشمل تحسين إمكانية وصول صادراتها سواء من السلع الزراعية أو المصنوعات الخفيفة إلى الأسواق، وتخفيض الدعم المحلي المقدم للإنتاج الزراعي في أسواق البلدان المتقدمة النمو، وبشكل خاص، إلغاء الإعانات المحلية وإعانات التصدير المشوهة للتجارة المقدمة للسلع الزراعية. وتحسين الفرص التجارية يعني كذلك تحسين فرص المشاركة في الأسواق العالمية للخدمات، بما في ذلك تلك التي تتطلب حراك العمال من ذوي المهارات المنخفضة. وبالنسبة للبلدان الأقل نمواً، تعد إمكانية دخول منتجاتها إلى أسواق البلدان الصناعية مع إعفائها من الرسوم الجمركية ونظام الحصص مسألة جوهرية. وتحتاج جميع البلدان النامية كذلك إلى المساعدة فيما يتعلق بتحديد سبل تحمل تكاليف التكيف مع نظام تجاري أكثر تحرراً، ولا سيما البلدان التي تفقد أفضليتها التجارية في إطار هذه العملية.

ثالثاً، تحتاج البلدان النامية كذلك إلى هامش أوسع نطاقاً لاعتماد سياسات ترمي إلى بناء قدرة العرض اللازمة للنجاح في الأسواق العالمية والتي تشجع إجراء تغيير هيكلي حيوي في اقتصاداتها. ويعد هامش السياسات للبلدان الفقيرة أوسع شيئاً ما مما هو متاح للبلدان النامية الأخرى. وفيما يتعلق بالبلدان النامية ينبغي إيلاء اهتمام أكبر مما كان الحال عليه في الماضي إلى القواعد التي تيسر تنوع الإنتاج ليشمل إنتاج المواد الخام الحيوية الموجهة لأسواق التصدير وكذلك، وهو الأهم، المصنوعات والخدمات. ويلزم أيضاً زيادة الاهتمام بالسياسات التي تسهل إيجاد روابط بين هذه القطاعات والأنشطة المحلية الأخرى وتشجع، على نطاق أوسع، تكامل الأسواق المحلية. وقد يتطلب ذلك إجراءات محددة لدعم الصناعات التصديرية الناشئة. وثمة حاجة إلى هامش إضافي كذلك من أجل إعطاء اتفاقات حقوق الملكية الفكرية توجهاً إيجابياً بدرجة أكبر. ومن ثم ينبغي إيلاء هذه المسائل مزيداً من الاهتمام في سياق تحديد المعاملة الخاصة والتفضيلية التي تولى للبلدان النامية في الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف. وعلى نطاق أوسع، من المهم إيجاد توازن مناسب بين هامش السياسات الوطنية وقواعد الانضباط والالتزامات على الصعيد الدولي على غرار ما أكد عليه توافق آراء سان باولو الذي اعتمدته مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في دورته الحادية عشرة المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ (الوثيقة TD/412، الجزء الثاني).

تدفقات رأس المال الخاص وسياسات الاقتصاد الكلي

تقلب تدفقات رأس المال إلى البلدان النامية وموافقتها للتقلبات الدورية

لا يوجد دليل على أن التدفقات المالية الخاصة من غير الاستثمار الأجنبي المباشر قد أدت بشكل ثابت إلى زيادة الاستثمار والنمو في البلدان النامية خلال السنوات الأربعين الماضية. ومن المؤكد أنها لم تكن عاملاً في خفض تفاوت الدخل على الصعيد الدولي. ومنذ السبعينات، اكتسبت البلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات الدخل المتوسط، مزيداً من إمكانيات الحصول على التمويل الخاص سواء القصير الأجل أو الطويل الأجل، غير أن هذه التدفقات ظلت في جانب كبير منها في منأى عن البلدان الأكثر فقراً. وفي الوقت ذاته، تبين أن الاقتراض من المصارف التجارية واستثمارات الحافظات الأخرى في البلدان النامية مساران للتقلبات الدورية بدرجة كبيرة. ويتيسر الحصول على التمويل الخارجي وتنقص تكلفته خلال فترات التوسع الاقتصادي، إلا أنه يقل ويصبح أغلى تكلفة عند انكماش الاقتصاد. وبهذا يسهم التمويل الخارجي الخاص في زيادة التقلب الاقتصادي؛ وخلال الثمانينات والتسعينات كان ارتفاع تدفقات رأس المال الخاص وتوقفها المفاجئ اللذان شهدتهما تلك الفترة سبباً في إحداث أزمات مالية كبيرة. ويتسبب التقلب الاقتصادي في زيادة عدم التيقن مما يؤثر على الاستثمار والنمو في الأجل الطويل تأثيراً ضاراً. وكانت تكاليف الأزمات النقدية والمصرفية في حد ذاتها باهظة، وأسفرت، حسب بعض التقديرات، عن تقليص دخل البلدان النامية بنسبة ٢٥ في المائة أو أكثر. ويتمثل التحدي الذي تواجهه البلدان النامية في الحد من اعتمادها على التدفقات القصيرة الأجل المتقلبة وهيئة ظروف تضمن توجيه التمويل الخاص الطويل الأجل صوب الاستثمار الإنتاجي.

أهمية استقرار الاقتصاد الكلي ومرونة السياسات بالنسبة للنمو

يؤثر استقرار الاقتصاد الكلي على أداء نحو الاقتصاد في الأجل الطويل. وينبغي فهم استقرار الاقتصاد الكلي من منظور واسع على أنه يحمل في طياته أكثر من مجرد الحفاظ على ثبات الأسعار واستدامة التوازنات المالية. فهو أيضاً يعني تفادي حالات التأرجح في النشاط الاقتصادي والعمالة، وكذلك الحفاظ على استدامة الحسابات الخارجية والحيولة دون الإفراط في تقدير سعر الصرف. ويدل تواتر الأزمات المالية في البلدان النامية على أن استقرار الاقتصاد الكلي يستدعي كذلك الاحتفاظ بقطاعات مالية محلية جيدة التنظيم وسلامة كشوف الميزانية داخل النظام المصرفي وسلامة هياكل الديون الخارجية.

وفي الستينات، استفادت أغلب البلدان النامية من نمو قوي ومناخ مستقر نسبياً فيما يتعلق بالاقتصاد الكلي. وفي العقود التالية، استطاعت بلدان شرق آسيا التي شهدت

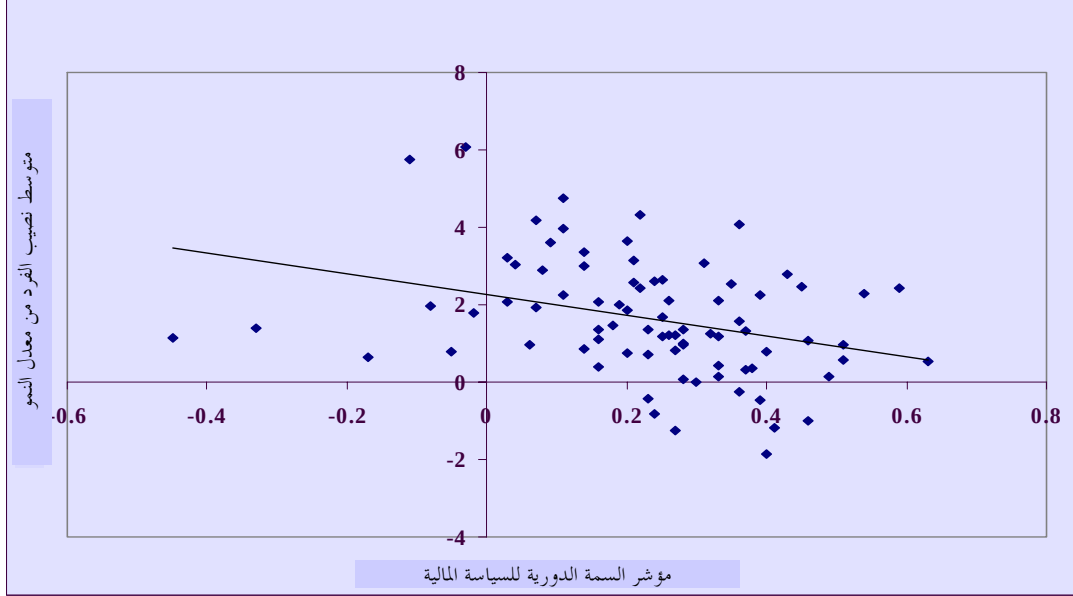
اقتصاداتها نموا سريعا تحقيق استقرار على صعيد الاقتصاد الكلي فاق بكثير ما كان الحال عليه في بلدان أميركا اللاتينية وأفريقيا التي شهدت نموا أبطأ بكثير من ذلك. ويعزز استقرار الاقتصاد الكلي والنمو أحدهما الآخر. فالنمو القوي والمستدام يسهل تحقيق المزيد من استقرار الاقتصاد الكلي بتحسينه، في جملة أمور، إمكانية تحمل الدين العام المحلي والخارجي. وعلى العكس من ذلك، يقلص تحقيق المزيد من الاستقرار، في معناه الواسع، حالة عدم استقرار الاستثمارات وبالتالي يساعد على زيادة النمو في الأجل البعيد.

وركزت سياسات التثبيت كما نفذت في العديد من البلدان النامية منذ الثمانينات على أهداف الحد من التضخم واستعادة التوازنات المالية. وإذا كان كبح جماح التضخم وحسن التصرف في النواحي المالية ليسا محل نزاع بوصفهما غايتين رصيتين من غايات سياسات الاقتصاد الكلي، فإن ثمة دواعي للانشغال من أن البلدان ربما تكون قد شددت في التطبيق العملي، على تلك الغايات على حساب إيلاء الاعتبار للأبعاد الأخرى لاستقرار الاقتصاد الكلي. وعلى وجه الخصوص، يتم تحقيق استقرار الأسعار في كثير من الأحيان بالاعتماد على إحداث ارتفاع في قيمة سعر الصرف وعلى أعباء لا يمكن تحملها من الدين الخارجي. وعلاوة على ذلك، اتسمت سياسات الاقتصاد الكلي في معظم بلدان العالم النامي طيلة العقدين الماضيين بأنها كانت مسيرة للتقلبات الدورية بدرجة كبيرة. وقد كان ذلك مكلفا للغاية خلال فترات التراجع الاقتصادي حيث أدت تلك النهج في مجال السياسات إلى انخفاض النمو الاقتصادي والعمالة.

ويبين التحليل الوارد في هذا التقرير أن نهج السياسة المالية المتبع في بلدان أفريقيا وأمريكا اللاتينية يتسم بأنه مسير للتقلبات الدورية بدرجة كبيرة وهو كثيرا ما ينتج عن الآثار المسيرة للتقلبات الدورية الناجمة عن تدفقات رؤوس الأموال المتقلبة. أما في شرق آسيا، فقد اتسمت السياسات المالية بحيادها أو بمقاومتها للتقلبات الدورية. ويتضح وجود علاقة سلبية قوية بين السلوك المالي المسير للتقلبات الدورية والنمو الطويل الأجل عند قياسه في عينة كبيرة من البلدان النامية (انظر الشكل ٤). وبالتالي يظهر أن إيجاد هامش لسياسات تكييف الاقتصاد الكلي المقاومة للتقلبات الدورية عامل مفيد للنمو وبالتالي يمكنه الإسهام في تقارب الدخل. وتنطبق أهمية ذلك على البلدان النامية أكثر من البلدان المتقدمة النمو. فتقلب الاقتصاد الكلي غالبا ما يكون أقوى بكثير في المستويات الدنيا للتنمية، ويرجع سبب ذلك على وجه الخصوص إلى الضعف الكبير للبلدان النامية أمام الهزات الاقتصادية.

الشكل ٤

الأثر السلبي للسياسات المالية المسايمة للتقلبات الدورية على النمو الطويل الأجل



المصدر: حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Vegh, "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", NBER working paper, No 10780 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2004) الدولي، قاعدة بيانات المؤشرات الإنمائية العالمية لعام ٢٠٠٥.

ملاحظة: صيغ المؤشر كمتوسط مرجح لمؤشرات السمة الدورية للسياسات المالية، التي تشمل النفقات العامة، باعتبارها عنصرا يمثل التغيرات في المعدلات الضريبية والتغيرات في النفقات خلال الدورة الاقتصادية في البلدان النامية. وتشير الأرقام الإيجابية إلى ارتفاع سمة مسايمة التقلبات الدورية أما الأرقام السلبية فتشير إلى مستوى سمة مقاومة التقلبات الدورية. ويمكن الاطلاع على المزيد من التفاصيل بالرجوع إلى: Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Vegh, "When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies", NBER working paper, No 10780 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2004).

الحاجة إلى هامش أوسع لسياسات الاقتصاد الكلي المقاومة للتقلبات الدورية

لا يتيح للعديد من حكومات البلدان النامية سوى هامش ضيق لاتخاذ سياسات على صعيد الاقتصاد الكلي تتسم بمقاومة التقلبات الدورية نظرا لأن مواردها المالية ومواردها من العملة الأجنبية عادة ما تكون محدودة مقارنة مع حجم الهزات الخارجية التي تتعرض لها.

ويمكن للعمل الدولي الذي يخفف من أثر تقلب تدفق رأس المال الخاص (انظر أدناه) أن يساعد من جانبه على تحسين هامش السياسات اللازم. بيد أن بإمكان الحكومات أيضا أن تتخذ إجراءات على المستوى القطري من أجل تحسين نطاق السياسات المقاومة للتقلبات الدورية بتحسين الإطار المؤسسي لوضع سياسات الاقتصاد الكلي.

أولا، من شأن تحسين ملائمة الإطار المؤسسي للسياسات المالية أن يوجد توازنا بين حسن السياسة المالية والمرونة المالية بما يكفل مصداقية السياسات والاستدامة المالية. ويمكن لتحديد أهداف مالية مستقلة عن تقلبات النمو الاقتصادي القصيرة الأجل (ما يسمى بقواعد الميزانية الهيكلية) أن يكون فعالا لفرض نهج سياسة مقاومة للتقلبات الدورية. وتمكنت بعض البلدان النامية، مثل شيلي، من إدارة هذه القواعد المالية بنجاح. وعلاوة على ذلك، يمكن لصناديق التثبيت المالي أن تساعد على تخفيف تقلب الإيرادات المتأتية من المصادر الضريبية غير المستقرة، مثل تلك التي تخصص للإنتاج الأولي الموجه للتصدير. ولم تكن تجربة إنشاء هذه الصناديق على منوال واحد في مختلف بقاع العالم. وهي ليست بأي حال من الأحوال عصا سحرية، حيث يلزم إدارتها بعناية. وعلى الرغم من ذلك، يمكن لصناديق التثبيت المالي أن تشكل أداة فعالة لحل مسائل تعويض توازنات الإنفاق المالي بين الفترات الزمنية، وذلك بحماية الاستثمار العام الطويل الأجل والمحفز للنمو في الهياكل الأساسية والتنمية البشرية حتى خلال فترات تدني الإيرادات الضريبية الناتجة عن الهزات الخارجية وفترات التراجع الاقتصادي.

ثانيا، ينبغي الاحتفاظ بدرجة معينة من السلطة التقديرية. فمنذ الثمانينات، انتقلت الحكومات في العديد من البلدان النامية من اتباع ترتيبات سياسة الاقتصاد الكلي التقديرية إلى ترتيبات سياسة الاقتصاد الكلي المضبوطة بالقواعد. واستند هذا الانتقال إلى اعتقاد مؤداه أن الترتيبات الأخيرة من شأنها أن تحول دون حدوث عدم استقرار الاقتصاد الكلي الناتج عن السياسات. وعلى سبيل المثال، اعتمد ٢٠ بلدا تقريبا استهداف التضخم كإطار لسياساتها النقدية. وفي ظل هذا النظام النقدي، يُلزم المصرف المركزي المستقل نفسه بتسعير الاستقرار بإعلانه عن مستوى التضخم الذي سيسمح به. وثمة عدة مزايا تكتنف هذا النوع من الترتيبات المتعلقة بالسياسة، بما ذلك إمكانية تحسين شفافية سياسة المصرف المركزي ومصداقيته. إلا أن التركيز الضيق للسياسة النقدية على سقف محدد صارم للتضخم يتسبب في الوقت ذاته في إعطاء الأسبقية لتثبيت الاقتصاد الكلي على حساب أهداف العمالة والنمو. فالسياسات المضبوطة بقواعد قد تسير على نحو جيد لبعض الوقت وعندما يكون الاقتصاد في منأى عن الهزات الكبيرة. غير أن تغير بنية الاقتصاد مع مرور الوقت يؤدي إلى تغير إمكانية التعرض لهزات خارجية. فمثلا قد تصبح الهزات المالية أشد وقعا من الهزات

المتصلة بمعدلات التبادل التجاري. وفي سياق متغير على هذا النحو، من المرجح أن تغدو قواعد السياسات المحددة مسبقاً أقل ملاءمة أو أن يتبين أنها غاية في الجمود. وعلاوة على ذلك، فما دامت المخاطر وحالات عدم التيقن التي تواجه أي اقتصاد لا تقع أبداً بنفس الصورة أو بنفس الدرجة من الحدة، فإن الحاجة تدعو دائماً إلى إتاحة هامش معين للسياسات التقديرية بهدف إجراء بعض التكيفات التي من شأنها تقليل الخسائر على صعيد الاقتصاد الكلي إلى أدنى حد.

ثالثاً، ينبغي لسياسات الاقتصاد الكلي أن تكون متكاملة بصورة جيدة مع المجالات الأخرى لوضع السياسات في المجال الاقتصادي. ويبدو أن الاعتماد على سعر صرف حقيقي تنافسي يعتبر حاسماً في هذا الصدد. ففي اقتصادات بلدان شرق آسيا السريعة النمو مثلاً كانت سياسات الاقتصاد الكلي جزءاً من استراتيجية إخمائية أشمل تساهم بشكل مباشر في النمو الطويل الأجل. وفي هذه الاقتصادات، أعطيت الأولوية في السياسات المالية للإنفاق على التنمية، بما في ذلك الاستثمار في التعليم والصحة والهيكل الأساسية فضلاً عن الإعانات والضمانات الائتمانية الممنوحة لصناعات التصدير. ونُسقت السياسة النقدية مع سياسات القطاع المالي والسياسات الصناعية، وشمل ذلك خطط الائتمان المباشر والمدعوم وإدارة أسعار الفائدة من أجل التأثير بشكل مباشر على الاستثمار والادخار، في حين اعتُبرت أسعار الصرف التنافسية عاملاً أساسياً لتشجيع الصادرات وتنويعها. وعلى العكس من ذلك، ركزت سياسات الاقتصاد الكلي في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الأفريقية منذ الثمانينيات على أهداف للتثبيت القصير الأجل حُددت على نحو أضيق بكثير وأدى ذلك في مرات عديدة إلى الإفراط في تقدير سعر الصرف.

السياسات الدولية الرامية إلى الحد من التقلبات المالية

من التحديات الرئيسية التي تواجهها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف مساعدة البلدان النامية على تخفيف الآثار الضارة لتقلبات تدفقات رأس المال وإتاحة آليات تمويل مقاومة للتقلبات الدورية من أجل التعويض عن الحركة المسيرة للتقلبات الدورية التي ترافق تدفقات رأس المال الخاص. ويتاح عدد من الخيارات من أجل تخفيف سمة مُسيرة التقلبات الدورية التي تتسم بها تدفقات رأس المال ومن ثم المساعدة على إيجاد مناخ أفضل للنمو المستدام.

وتشمل مجموعة أولى من التدابير اعتماد أدوات مالية تحد من اختلالات العملة وترتبط بالتزامات خدمة الدين بقدره البلدان النامية على السداد (مثلاً عن طريق سندات مربوطة بالنتائج المحلي الإجمالي أو بسعر السلع الأساسية). ويمكن مواكبة تلك التدابير بآليات

عمومية لضمان القروض تتسم بمقاومتها للتقلبات الدورية وتُصدرها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ووكالات ائتمانات التصدير. وثمة نهج ثالث يتمثل في دعم حكومات البلدان النامية في تعزيز الأطر التنظيمية التي تثبط تقلب تدفق رأس المال في الأجل القصير وكذلك في سلامة الهياكل المالية للقطاعين العام والخاص على الصعيد المحلي.

وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تظل المراقبة المتعددة الأطراف، ولا سيما تلك التي يضطلع بها صندوق النقد الدولي، في صدارة جهود منع الأزمات. ويعتبر تحسين إتاحة التمويل الطارئ على الصعيد الدولي استجابة للجهات الخارجية أمرا أساسيا لتخفيف أعباء التكيف غير اللازمة وتكاليف توازنات الاحتياطي الكبيرة. وبالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط والبلدان ذات الدخل المنخفض ينبغي للتسهيلات المناسبة أن تشمل إتاحة السيولة من أجل تغطية تقلبات إيرادات التصدير، ولا سيما تلك التي تنجم عن عدم استقرار أسعار السلع الأساسية وعن الكوارث الطبيعية. وينبغي تيسير إمكانية الحصول على السيولة الدولية الرسمية خلال أزمات حسابات رؤوس الأموال وجعلها متناسبة مع احتياجات البلدان، التي يمكن أن تكون كبيرة وتتجاوز حدود الإقراض العادية المستندة إلى حصص الأعضاء في صندوق النقد الدولي.

الاستثمار في الهياكل الأساسية ورأس المال البشري

يرجع جزء من التفاوت الملاحظ في النمو إلى الفجوات في الاستثمار والإنفاق العامين في مجالي الهياكل الأساسية والتنمية البشرية في هذه البلدان.

الحاجة إلى تحسين الهياكل الأساسية

يُعد وجود مستوى كاف من الهياكل الأساسية شرطا ضروريا لإنتاجية الشركات. فلنا أن نتخيل اقتصادا من دون هواتف أو كهرباء أو شبكة طرق. فالهياكل الأساسية، بحكم طابعها الخاص، تتسم بعدم قابليتها للتجزئة، وستحتاج البلدان إلى بناء عتبة أو حد أدنى من الهياكل الأساسية (لنقل شبكة طرق في حدها الأدنى) من أجل إحداث فرق في نمو الإنتاجية على نطاق الاقتصاد. ومن أجل الوصول إلى حد أدنى من الهياكل الأساسية، ستحتاج الدول إلى الاحتفاظ دوماً بمستويات كبيرة من الاستثمار العام على مدى فترات زمنية مطولة. ويُفسر عدم القيام بذلك جزئيا سبب تأخر أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عن بلدان شرق آسيا التي عززت الاستثمار في الهياكل الأساسية. فقد ضخت اقتصادات شرق آسيا استثمارات أكبر في نوعية ومدى تغطية الهياكل الأساسية المادية. وعلى العكس تماما، شهدت بلدان أمريكا اللاتينية انخفاضا في استثمارات الهياكل الأساسية منذ الثمانينات نتيجة لزيادة التقشف المالي. وأدى ذلك إلى فروق كبيرة في نوعية الهياكل الأساسية ومدى

توافرها. ومنذ الستينيات، لم تشهد كثافة الطرق في أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى زيادة تذكر، فيما زادت في شرق آسيا بثلاثة أمثال. كما يزيد مدى توافر خطوط الهواتف في شرق آسيا عنه في أمريكا اللاتينية بمقدار الضعف، وعنه في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بعشر مرات.

وتشير الأدلة من واقع التجربة إلى أن التخلف في تنمية الهياكل الأساسية يمكن أن يُعزى إليه ما يصل إلى ثلث فوارق الدخل الآخذة في الاتساع بين بلدان شرق آسيا وأمريكا اللاتينية. وتظهر الأدلة أيضا أن هناك أوجه تكامل هامة بين الاستثمارات العامة والخاصة. فحيث قللت الحكومات الاستثمار العام في الهياكل الأساسية أو خصصت خدمات الهياكل الأساسية، لم يقدّم مستثمرو القطاع الخاص بسد الفجوة. وبالنسبة لعدد كبير من البلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، تتناقض هذه النتيجة مع التوقعات الأولية لبرامج الخصخصة هذه.

التنمية البشرية شرط ضروري للنمو ولكنها ليست شرطا كافيا لتحقيقه

ترى بعض الدراسات التجريبية أنه بإمكان البلدان النامية اللحاق بالعالم المتقدم النمو إذا ما حققت فقط زيادة في مستويات التنمية البشرية بما. إلا أن الصلات بين النمو والتنمية البشرية معقدة. فهناك تفاوتات كبيرة في مؤشرات الرفاه الإنساني، من قبيل متوسط العمر المتوقع ومستوى التعليم. إلا أن العالم شهد المزيد من التقارب فيما بين البلدان من حيث التحسن في نتائج الصحة والتعليم أكثر من التحسن في نصيب الفرد من الدخل. وتشير الأدلة الواردة في هذا التقرير إلى البلدان ذات الأداء الناجح في مجال النمو الاقتصادي كانت تتمتع جميعها بمستويات عالية نسبيا من التنمية البشرية في بداية عملية نموها المطرد، وأظهرت تحسنا كبيرا في التعليم والصحة مع تحسن متوسط الدخل. وفي المقابل رغم ذلك، لم تتمكن كل البلدان ذات المستويات الأعلى نسبيا من التنمية البشرية من تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية في الأجل الطويل.

وتُعد التنمية البشرية بالطبع هدفا في حد ذاتها، كرسّت في البرنامج العالمي المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة. إلا أنها تبدو شرطا ضروريا، ولكن غير كاف، من أجل تحقيق نمو اقتصادي مطرد. وسيلزم رفع القيود الأخرى عن النمو الاقتصادي والتغير الهيكلي من أجل تهيئة الفرص لمتنّع السكان بتعليم أفضل. ويعد الإنشاء الدينامي للعمالة اللائقة والمنتجة الصلة الحاسمة في هذا الصدد.

الحيز المالي للاستثمار الطويل الأجل في الهياكل الأساسية والتنمية البشرية

يتطلب إجراء تحسينات في نوعية التنمية البشرية والهياكل الأساسية وجود مستويات كافية ومتواصلة من الإنفاق العام. ويتطلب تنمية الهياكل الأساسية استثمارات واسعة النطاق، وهي تستغرق وقتاً لتؤتي ثمارها. كما يستلزم إجراء تحسينات في مجالي التعليم والصحة جهوداً طويلة الأجل، ويتطلب تنمية وتمويلاً دائماً للخدمات الاجتماعية. وبإمكان توافر مستوى جيد من الهياكل الأساسية والتعليم والصحة أن يحقق مكاسب اجتماعية هامة، وهو يبرر الدور المحوري الذي تضطلع به الحكومة في كفالة قيام المجتمع بالاستثمار بشكل كاف في هذه المجالات. وبإمكان السياسات المالية الموجهة للتقلبات الاقتصادية، وفق ما جرت مناقشته أعلاه، أن تيسر الطريق تجاه الإبقاء على مستويات كافية من الإنفاق الحكومي والاستثمار العام الحالي، وأن تساعد على ضمان عدم إجراء خفض غير مبرر في الإنفاق على التعليم والصحة والهياكل الأساسية في حالات الانكماش الاقتصادي.

وسيتعين على البلدان ذات الفجوات الكبيرة في الهياكل الأساسية والتنمية البشرية أن تزيد بشكل كبير من الحيز المالي للنفقات في هذه المجالات. وفي العديد من البلدان، يمكن كسب حيز إضافي كبير عن طريق تحسين الكفاءة في الإنفاق العام على التعليم والصحة من خلال استهداف المجالات ذات الأولوية في القطاعات الاجتماعية بشكل أفضل، وعن طريق تحسين فعالية البرامج العامة من حيث التكاليف. وفي مجال الهياكل الأساسية، يمكن لتحسين مخططات التمويل ومكافحة الفساد في التعاقد على أعمال الهياكل الأساسية أن يساعد في خفض التكاليف. إلا أن الموارد قد لا تكون كافية، حتى مع هذه المكاسب في كفاءة الإنفاق العام. وسيكون تعزيز الوعي الضريبي أمراً أساسياً، لاسيما في البلدان ذات الإيرادات الحكومية المنخفضة. وبالنسبة لأكثر البلدان فقراً، من الواضح أنه سيلزم ضخ موارد إضافية كبيرة للاستثمارات الضرورية. وسيتطلب الأمر المزيد من المساعدة الإنمائية، وتخصيصها لدعم الاستثمارات في مجالي الهياكل الأساسية والتنمية البشرية.

زيادة المعونة وفعاليتها

في عام ١٩٦١، عندما أعلنت الجمعية العامة عقد الأمم المتحدة الإنمائي الأول، كان من المفهوم أن جهداً مكثفاً لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية سيكون ضرورياً إذا ما أريد لغايات النمو المحددة أن تتحقق. كما كان من المفهوم في ذلك الوقت أنه سيتعين تخصيص معظم هذه الموارد للهياكل الأساسية ورأس المال البشري حتى يتم التغلب على الاختناقات في التنمية. واعتُبرت الزيادة في تدفقات المعونات أمراً حيوياً من أجل التغلب على عقبات النمو هذه وإعطاء البلدان النامية "دفعة كبيرة". ونشأ في هذا السياق هدف تخصيص ٠,٧

في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلدان المتقدمة النمو للمساعدة الإنمائية الرسمية. وفي العقود التالية، لم يلتزم العديد بهذا الهدف لتحويل المعونة، وانخفضت التزامات الدول الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتقديم المعونة إلى ثلث هذا الهدف. وفي عام ٢٠٠٢، كرر المجتمع الدولي في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المعقود في مونتيري، المكسيك، الإعراب عن الحاجة إلى قيام البلدان المانحة بجهود ملموسة تجاه تحقيق هدف تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، وأدرج الأهداف الإنمائية للألفية بوصفها معايير ملموسة يمكن تقييم فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية على أساسها. وعادت المعونة إلى مركز الصدارة في النقاش المعني بالتنمية، وتحدت مقترحات إعطاء "دفعات كبيرة"، مثلما كان الأمر في أوائل الستينات. كما استعادت المعونة اتجاهها التصاعدي، يماثلها في ذلك حاليا تخفيف عبء الدين عن كاهل أكثر البلدان فقرا.

وأصبحت فعالية المساعدة الإنمائية الدولية محل جدال كبير. فوفقا لبعض الآراء، لم تدعم المعونة النمو الاقتصادي والاستثمار، ولم تفعل سوى القليل من أجل الحد من الفقر. وفي المقابل، يرى هذا التقرير أن الأدلة الأكثر أهمية تدعم الآراء القائلة بفائدة المعونة للتنمية طويلة الأجل. وبناء على ذلك، تصدت المساعدة الإنمائية الرسمية بشكل جزئي للاتجاهات المؤدية إلى تفاوت الدخل الذي شهدته الأعوام الأربعين الماضية. ولكن بما أن حجم تحويلات المعونة ظل محدودا، فإن أثر المساعدة الإنمائية الرسمية على تقليل تفاوتات الدخل على الصعيد الدولي كان ضعيفا جدا على أحسن تقدير.

ويقدم ما ورد أعلاه بعض التأييد للفكرة المتجددة بتقديم دفعة كبيرة للبلدان النامية تغذيها المعونة. وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار الأهداف الإنمائية للألفية مجموعة واضحة من الغايات التي تتطلب استثمارا كبيرا لإعداد الهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية للوصول إلى الحدود الدنيا. ويمكن للبرامج الموجهة توجيهها جيدا والمدعومة بالمعونة أن تضع أكثر الدول فقرا على طريق نمو أسرع. ولا يفترض هذا النهج فحسب وجود ما يكفي من المعرفة عن كيفية تحويل هذه الموارد بكفاءة في سياقات قطرية محددة، بل يفترض أيضا أن تتوافر للحكومات في البلدان المستفيدة القدرة الإدارية على توجيه تدفقات الموارد بطريقة تكفل تحقيق تراكم في الدخل وزيادة في الإنتاجية. وعليه، يتعين أن تكون شروط تحسين هيكل الإدارة - لاسيما في مجالات من قبيل الشفافية في العمليات الخاصة بالميزانية، وبناء خدمة مدنية عالية الجودة، وتحسين تقديم الخدمات الاجتماعية - جزءا من تقييم الاحتياجات الإضافية للمساعدة الإنمائية. إلا أن ما يؤثر بالفعل على الصعيد المحلي يختلف من بلد لآخر، مما يضيف اشتراطات محددة من الخارج لتوجيه المعونة وتدفقات الإقراض، الأمر الذي

أضحى ممارسة تقوم بها الوكالات المانحة مؤخرًا، وقد لا يقدم النتائج المرجوة المتمثلة في تقديم خدمات عامة ذات جودة أفضل.

المؤسسات والحكم الرشيد

إن من المعترف به حاليًا على نطاق واسع أن المؤسسات وهياكل الإدارة مهمة من أجل تحقيق النمو الاقتصادي، وبالتالي في تفسير التفاوت المتزايد في الاتساع في الدخول على الصعيد العالمي. إلا أنه من الصعب أن نحدد بدقة أي المؤسسات وهياكل الإدارة "عالية الجودة" يتعين السعي لإنشائها من أجل دعم عمليات النمو المطرد، وفق ما أوضحته بشكل متزايد الدراسة الموسعة لأهميتها في السنوات الأخيرة. وتبدو هذه الجودة بطبيعتها خاصة ببلدان وسياقات محددة. ومن المهم لقرري السياسات معرفة ما إذا كان من الممكن فتح الباب بشكل ملموس أمام فرص اقتصادية جديدة حتى عند إجراء تغييرات أكثر بساطة وتركيزًا في المؤسسات وهياكل الإدارة القائمة.

وبالنظر إلى التاريخ الاقتصادي والتغير المؤسسي، يبدو أنه حتى التعزيز باتجاه إيجاد أطر مؤسسية أفضل في مجالات محددة للغاية بإمكانه أن يرفع القيود عن النمو. وكان إصلاح المؤسسات الريفية في الصين في أواخر السبعينات قد وضع بذور نجاحها الاقتصادي الحالي. وفي عام ١٩٧٨، أدخلت الصين نظام مسؤولية الأسرة المعيشية، الذي مُنحت بموجبه الأسر المعيشية حقوق استخدام أراض مملوكة بشكل جماعي بموجب عقود إيجار طويلة الأجل. وفي المقابل، ألزم المزارعون بتوفير حصة إنتاج محددة مسبقًا تضاف إلى حصص إنتاج المزارع الجماعية، إلا أنه كان بإمكانهم بيع ما يتبقى من الإنتاج في السوق الحرة أو إلى الحكومة بأسعار يتم التفاوض عليها. كما أدخلت فييت نام برنامجًا لإصلاح الأراضي شمل نقلًا محدودًا لحقوق الملكية إلى المستأجرين كوسيلة لتخفيف القيود عن الإنتاجية الزراعية. وفي المقابل، سنت تاوان (المقاطعة الصينية) وجمهورية كوريا نقلًا كاملاً للملكية الأراضي إلى المزارعين بعد الحرب العالمية الثانية بوقت قصير من أجل تحقيق نفس الهدف. وفي جميع الحالات، شكل ما أعقب ذلك من نمو كبير في الإنتاج الزراعي أساس التنمية الصناعية.

وقد امتدت النجاحات إلى ما هو أبعد من الإصلاحات في المؤسسات الريفية والزراعية. فقد نجحت بلدان عديدة، مثل موريشيوس وبلدان شرق آسيا في الاندماج في النظم التجارية والمالية العالمية، من خلال الإنشاء التدريجي لمؤسسات عامة وخاصة مختلفة من أجل تنويع الهيكل الإنتاجي، وإنشاء أطر تنظيمية جديدة للقطاع المالي، فيما اتخذت في نفس الوقت تدابير تعويضية من أجل تقليل التكاليف الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بالإصلاح إلى الحد الأدنى.

وتشير هذه الحالات إلى ثلاثة استنتاجات هامة. أولاً، أن بإمكان عدة أشكال لإعادة هيكلة الإدارة أن تكون فعالة في رفع القيود المعيقة عن النمو الاقتصادي. ومما حدد النجاح في الحالات المذكورة بشكل كبير أن الإصلاحات المؤسسية كانت مصممة بشكل سليم لتناسب النظم الاجتماعية-الاقتصادية السائدة في كل بلد. ثانياً، توحى الإصلاحات المحدودة نسبياً في الصين وفيت نام بأن تحقيق النمو الاقتصادي المتسارع لا يتطلب إصلاحات مؤسسية فورية وواسعة النطاق وشاملة. إذ يمكن لتغييرات مؤسسية طفيفة أن تُحدث نتائج عميقة إذا كان من المفهوم أن هذه التغييرات مستدامة وأنها تفتح الباب أمام المزيد من عمليات إصلاح ذي مصداقية. وثالثاً، تقتضي الإصلاحات المؤسسية أكثر بكثير من مجرد إنشاء الأسواق (ومن ثم منح حقوق الملكية). فهي تتعلق كذلك بإنشاء الإطار المؤسسي والتنظيمي الذي تحتاجه الأسواق حتى تعمل بشكل سليم، وتوفير المنافع العامة، وبضمان عدالة القواعد (التي تكفل نتائج عادلة). وبالإضافة إلى ذلك، فهي تتعلق ببناء توافق الآراء ومنع الصراع الاجتماعي.

ويعد الاستنتاج الثالث هو الأوثق صلة بما يلزم استخلاصه من دروس من دراسة أصول حالات فشل العديد من البلدان الفقيرة في تحقيق النمو، لاسيما في أفريقيا. وقامت أوجه الضعف المؤسسية والصراعات الأهلية بدور هام، ولكن لا يمكن تحليلهما بمعزل عن الظروف الاقتصادية السائدة في تلك البلدان. ويبدو انتشار الفشل في تحقيق النمو والصراع الداخلي على السواء أكثر حدة في البلدان المصدرة للمعادن مقارنة بتلك المصدرة للسلع الزراعية والسلع المصنعة. إلا أنه لا يمكن استنتاج أن حالات انهيار النمو والصراع هي نتيجة مباشرة للاعتماد على الإيرادات الآتية من الموارد الطبيعية. فلا بد أن هناك آليات أخرى عاملة مثل ضعف العقد الاجتماعي وضمحل قدرة الدولة. إلا أن التوافر الواسع النطاق للموارد المعدنية القابلة للنهب بسهولة أو للمخدرات غير المشروعة يمكن أن يسبب الحروب والصراعات الأهلية أو يديمها. وبإمكان نفس الثروة التي يمكن تحقيقها في فترة قصيرة من الوقت من خلال استغلال تلك الموارد، أن تؤدي إلى تعاظم التفاوت الاجتماعي والصراع السياسي، بما في ذلك الفجوات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية في المناطق التي توجد فيها الموارد أو فيما بين المناطق المختلفة في البلد الواحد. فإن لم تكن هناك مؤسسات قوية لتعمل على تسوية هذه المسائل عند البدء في استغلال الموارد، يمكن أن يندلع العنف، ويمكن بوجه عام أن تتفاقم الخلافات القائمة في مجتمع ما في حال الشعور بأن الثروة لا توزع بصورة عادلة. ومن بين النتائج الرئيسية للبحوث التي تضمنها هذا التقرير أنه يمكن تجنب حدوث هذا الجانب بعينه المتمثل في "لعنة الموارد الطبيعية"، إن كانت لدى البلدان مؤسسات قوية تستطيع إدارة الصراعات ونزع فتيلها.

آثار سياسات إصلاح شؤون الإدارة

بينما يعد إصلاح شؤون الإدارة في حد ذاته أمراً صعب التنفيذ، فإن هذا التحليل يوحى في نفس الوقت بعدم وجود مبرر للاعتقاد المتشائم بأن بلدانا معينة ستظل فريسة لانخفاض النمو وأسيرة لمؤسسات تعوق نموها. فالنمو يمكن تحقيقه بالفعل بمؤسسات قاصرة في بادئ الأمر، لكن المهم في هذه الظروف هو التزام الحكومة نفسها بمصداقية بإحداث التغييرات اللازمة لإزالة العوائق المؤسسية أمام النمو المطرد. ومن ثم، فإن إصلاح شؤون الإدارة يتمثل في إنشاء مؤسسات عامة حسنة الأداء وتتمتع بالشرعية في نظر الجهات الفاعلة الخاصة. ويمكن للتعاون الدولي أن يساعد، لكن فقط من خلال دعم العمليات الداخلية المحددة السياق والتدرجية بطبيعتها.

وبالنسبة للمجتمع الدولي، فإن لهذا الاستنتاج أهمية خاصة للبلدان الخارجة من صراعات أو التي أصبحت "دولا منهارا". وفي معظم الحالات، يكون الاعتبار الأهم هو تشجيع استئناف النشاط الاقتصادي، الذي عادة ما يعني إحياء القطاع الزراعي. فبقدر ما يكون وجود قطاع زراعي قوي أمراً أساسياً لما يلي ذلك في العادة من تنمية اقتصادية، سيصبح ذلك المزيد من الاستثمار في هذا القطاع ويزيد من دخول المزارعين حتى يرتفع بالتالي طلبهم على منتجات قطاعات الاقتصاد الأخرى. ويمكن للقطاع الزراعي المزدهر إثبات أن النمو يتم بالفعل تقاسمه، ومن ثم يمكنه المساعدة على إنشاء مجتمع مستقر وعادل. فمع النمو الاقتصادي تأتي الفرصة لتعديل المؤسسات وتحسين شؤون الإدارة فينشأ بذلك "دائرة حميدة".

التفاوت العالمي، والأمن، والخطة الدولية للتنمية

في الاقتصاد العالمي الآخذ في التكامل في وقتنا الحاضر، يتحدد أداء بلد ما فيما يتعلق بالنمو من خلال عوامل تعمل داخل حدوده الجغرافية وخارجها. ويمكن لزيادة التجارة والتمويل الدوليين أن تساهم في تحقيق أداء اقتصادي أفضل. إلا أن البلدان التي لديها اقتصادات محلية ضعيفة التكامل، وسياسات اقتصاد كلي مساهمة للتقلبات الاقتصادية، وضعف في تنمية الهياكل الأساسية والتنمية البشرية، ومؤسسات ضعيفة، تكون فرصها أقل في تحقيق مكاسب من الأسواق العالمية الآخذة في الاتساع. وتتميل أوجه ضعفها الأولية إلى إبقائها على طريق النمو المنخفض فتتردى بالتالي إلى مزيد من التأخر. كما تزيد أسباب التفاوت المتأصلة هذه المفضية بالتالي إلى زيادة عدم المساواة على الصعيد العالمي، من صعوبة تحقيق هذه البلدان نمواً يخرجها من دائرة الفقر، ومن زيادة مرونتها في مواجهة الصدمات العالمية. وسيعمل ذلك بدوره على تغذية المزيد من التفاوتات في الدخول على الصعيد

الدولي، ويمكن أن يزيد من مخاطر حدوث الصراع. وعلى النقيض، فإن البلدان القادرة على تعزيز التكامل الخارجي والداخلي لاقتصاداتها، واتباع سياسات اقتصاد كلي مواجهة للتقلبات الاقتصادية، ولديها رأس مال بشري وهياكل أساسية متطورة ومؤسسات قوية، تكون في وضع أفضل للاستفادة من تعزيز الاندماج في الاقتصاد العالمي وستتمكن من اللحاق بالبلدان المتقدمة النمو.

ولذلك فإن لمشكلة زيادة التفاوت على الصعيد العالمي تأثيرا هاما على تنفيذ خطة الأمم المتحدة للتنمية. كما تزيد من صعوبة الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من أهداف التنمية المتفق عليها دوليا، وتؤثر على الأمن العالمي. ومن ثم فإن عدم التصدي للاتجاه نحو تنامي التفاوت على الصعيد العالمي يمكن أن يكون له تبعات واسعة النطاق على التنمية البشرية.