

Distr.: General
1 September 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الستون

البند ٥٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

العولمة والاعتماد المتبادل: العولمة والاعتماد المتبادل

بناء المؤسسات لتحقيق الأهداف الإنمائية والاندماج في الاقتصاد العالمي

تقرير الأمين العام

موجز

اعترفت الجمعية العامة في قرارها ٢٤٠/٥٩ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بأهمية السياسات الوطنية بوصفها بيئة تمكينية دولية وعنصر تماسك يساعد البلدان، لاسيما البلدان النامية، على الاندماج في الاقتصاد العالمي، وشددت على الدور المحوري الذي تقوم به المؤسسات والتناسق بينها في ذلك السعي. ويتناول هذا التقرير البعد المؤسسي للتحديات التي يمثلها الاندماج في الاقتصاد العالمي. ويتوقف تحقيق ذلك الاندماج على تحقيق أكبر قدر ممكن من النمو، مع السعي في الوقت نفسه إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية وحماية البيئة، وهي كلها مسائل معقدة ومتشابكة وتتطلب قدرة توفيقية مؤسسية قوية.

وتمثل الحاجة إلى التطوير والتكيف المؤسسين تحديا مستمرا. والنظرة الضيقة الداعية إلى الإصلاحات المؤسسية، لاسيما ما يشدد منها فقط على دور الأسواق في كفالة حقوق الملكية الخاصة بدون إيلاء الاهتمام الكافي إلى النتائج الإنمائية الكلية والمثل، من زاوية المجتمع، هي نظرة قد لا تكون كافية. وفي حين أن للأسواق دورا بالغ الأهمية، فإنه ينبغي

* A/60/150.

النظر إليه في سياق الأهداف الاجتماعية الأوسع المتمثلة في العدالة الاجتماعية والاستدامة البيئية. والتحدي الرئيسي الذي تواجهه البلدان النامية هو وضع أسس مؤسسية متينة تسمح للأسواق بتأدية دورها بفعالية وكفاءة في إطار أهدافها الاجتماعية والبيئية. وقد تتباين الترتيبات المؤسسية الداعمة اللازمة لتحقيق ذلك، باختلاف مستوى التنمية واختلاف السياقات الوطنية والإقليمية. ومع ذلك، يتبين من التجربة أن لبناء المؤسسات وتعزيزها أهمية كبرى في نجاح سعي البلدان النامية إلى تحقيق التنمية المستدامة والاستفادة من الاندماج في الاقتصاد العالمي. ومن الأهداف الرئيسية التي ينبغي السعي إلى تحقيقها، كفالة استجابة الإصلاحات المؤسسية لاحتياجات الفقراء، بوصف ذلك من الاستراتيجيات ذات الأولوية للحد من الفقر، بل ومن الاستراتيجيات العامة الرامية إلى تحقيق نمو وتنمية بسرعة وعلى أساس عريض وبشكل مستدام.

المحتويات

الفقرات الصفحة

أولا -	خلفية	.....	٣-١	٤
ثانيا -	مقدمة	.....	٥-٤	٥
ثالثا -	تعريف المؤسسات	.....	١١-٦	٥
رابعا -	السمات الرئيسية للتغيير المؤسسي الفعال	.....	٢١-١٢	٨
خامسا -	التحديات	.....	٢٦-٢٢	١٠
سادسا -	إدارة الاندماج وتحقيق التنمية المستدامة عن طريق بناء المؤسسات	.....	٥٦-٢٧	١١
ألف -	تحقيق النمو الاقتصادي المستمر	.....	٣٨-٢٧	١١
باء -	تلبية الاحتياجات الأساسية وتعزيز العدالة	.....	٤٧-٣٩	١٦
جيم -	تعزيز الاستدامة البيئية	.....	٥٦-٤٨	١٩
سابعا -	الاستنتاجات والتوصيات	.....	٦٢-٥٧	٢٢

أولا - خلفية

١ - يتطلب الاندماج في الاقتصاد العالمي اتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير الاستراتيجية والمتعلقة بالسياسة العامة. ومن الأدوات الرئيسية التي استعملت لتعميق ذلك الاندماج اعتماد نماذج مختلفة من الإصلاحات السوقية المنحى ومن الانفتاح، بما يناسب حالة البلد. والغاية الأساسية من ذلك الاندماج هو التنمية. ومع ذلك، لم تتحقق تلك الغاية لدى العديد من البلدان النامية، مما يثير تساؤلات حول أنسب الظروف للاستفادة من الاندماج.

٢ - وتبين من التجربة أن تحقيق تلك الأهداف يتطلب أرضية مؤسسية قوية توجه وتدعم الأنشطة الاقتصادية، وتوفق بين المصالح المتعارضة أحيانا في العملية الإنمائية. فالأسواق، مثلا، لا تؤدي دورها بدون مؤسسات تدعم المعاملات بين الوكلاء، بما في ذلك إنفاذ العقود. والمؤسسات تساعد أيضا على إدارة طلبات النمو الاقتصادي، والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة وعلى التوفيق بين ما يتضارب بينها. وعلى مستوى آخر، ينبغي للمؤسسات أن تتكيف مع التغيرات التي تحدث في الاقتصادي العالمي ومع بروز الأنظمة الدولية القائمة على القواعد التنظيمية في مجالات البيئة والتمويل والتجارة، مما يفرض على الحكومات الوطنية التزامات جديدة. وبعبارة أخرى، يتطلب السعي إلى تحقيق النمو الاقتصادي والأهداف الإنمائية، في بيئة اقتصادية عالمية متغيرة، تكيفا مؤسسيا مستمرا وتغيرا يستجيب للظروف المستجدة. وأخيرا، وبالنسبة للبلدان النامية، لم تحدث عمليات الإصلاح وإعادة الهيكلة الاقتصادية بسلاسة. إضافة إلى أن حجم أسواق تلك الدول وعدم تدفق المعلومات بطريقة مثلى كثيرا ما ينعان الأسواق من تحقيق الأداء الأمثل. وجميع هذه العوامل تدعو الحكومات إلى القيام بدور أكبر في سد الفجوات التي يعوق وجودها العوامل الاجتماعية والاقتصادية الخاصة من أداء دورها بسلاسة. ومع ذلك فإن الاستراتيجيات الإنمائية في العديد من البلدان النامية لا تعبر البعد المؤسسي الاهتمام الكافي، ومن هنا نشأت ضرورة إعادة النظر في الموضوع بأمل إعادة تنشيط هذا المجال في السنوات القادمة.

٣ - وقد اعترفت الجمعية العامة في قرارها ٢٤٠/٥٩ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بأهمية السياسات الوطنية بوصفها بيئة تمكينية دولية وعنصر تماسك يساعد البلدان، لاسيما البلدان النامية، على الاندماج في الاقتصاد العالمي، وشددت على الدور المحوري الذي تقوم به المؤسسات والتناسق بينها في ذلك السعي. ويتناول هذا التقرير البعد المؤسسي للتحديات التي يمثلها الاندماج في الاقتصاد العالمي. ويتوقف تحقيق ذلك الاندماج على تحقيق

أكبر قدر ممكن من النمو، مع السعي في الوقت نفسه إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية وحماية البيئة، وهي كلها مسائل معقدة ومتراطة تتطلب قدرة توفيقية مؤسسية قوية.

ثانياً - مقدمة

٤ - جعلت العولمة والاعتماد المتبادل، اللذان ولدتهما إصلاحات الأسواق وانفتاحها، الاندماج أمراً حتمياً. ويصح ذلك بوجه خاص على البلدان النامية التي هي عموماً معرضة بكثرة إلى العوامل الخارجية. وأصبح الاندماج في الاقتصاد العالمي أيضاً مرتبطاً بتوقع تحقيق معدلات أعلى من النمو الاقتصادي، عن طريق التوسع التجاري والوصول إلى الاستثمار المباشر الأجنبي وإلى التكنولوجيا، وهي عوامل لا بد منها لتحقيق أهداف القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. وحدث في العديد من الحالات، لاسيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، أن فشلت جهود الاندماج، وما صاحبها من تجارب الإصلاح الاقتصادي والسياسي التي دامت سنوات، في تحقيق الإنجازات المتوقعة منها. وفي حين أن ذلك كان نتيجة عدة عوامل، فما من شك في أن عدم وجود المؤسسات المناسبة الفعالة التي تيسر النشاط الاقتصادي وتنهض بالتنمية هو من أهم تلك العوامل.

٥ - والنجاح في إقامة مؤسسات تضع البلدان النامية على درب النمو الاقتصادي لا يكفي وحده للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. فالأمر يتطلب بنفس الدرجة وجود مؤسسات تيسر تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والاستدامة البيئية. بيد أن الآراء بدأت تتوافق على أن لوجود المؤسسات الجيدة أهمية في كفالة تحقيق إنتاجية وتنمية مستدامة أسرع. وتوجد في هذا المجال دلائل عديدة على أن الاختلافات المؤسسية بين البلدان هو من العوامل الرئيسية التي تفسر الفروق في الدخل وفي مستويات المعيشية بين البلدان.

ثالثاً - تعريف المؤسسات

٦ - يمكن النظر إلى المؤسسات باعتبارها القواعد التنظيمية والمعايير الاجتماعية، الرسمية وغير الرسمية، التي تيسر التعامل بين البشر، بما في ذلك ما ينظم التفاعل السياسي والاقتصادي والاجتماعي بينهم. ويشمل ذلك، في مجال الأنشطة الاقتصادية، المعايير والإجراءات والأطر التنظيمية التي تهتدي بها المعاملات في مجالات مثل المالية والتجارة والاستثمار والتكنولوجيا، وإتاحة المعلومات عن الأسواق، وعناصرها الفاعلة، والسلع والخدمات المتاحة فيها، سواء كان ذلك على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو العالمي. وتتولد عن ضرورة ترجمة تلك القواعد إلى سياسات ينبغي تنفيذها وإنفاذها كيانات (مثل المصارف المركزية والوكالات التنظيمية)

وهياكل (مثل أنظمة المعاش التقاعدي) وترتيبات (مثل أنظمة أسعار الصرف) تكون نظامية أو غير نظامية في القطاع العام أو الخاص.

٧ - والتميز مفيد بين المؤسسات النظامية وغير النظامية. فالأولى قواعد أو كيانات تحددها السياسات العامة أو تخضع للتدوين. وهي تتضمن المؤسسات، والقوانين، واللوائح التنظيمية، وكذلك الكيانات التي تشرف على تطبيق تلك القواعد، من المجالس التشريعية إلى المصارف المركزية. أما الثانية فيمثلها ما هو مقبول على نطاق واسع من اتفاقيات ومدونات سلوك ومعايير اجتماعية مما هو متأصل في كثير من الأحيان في نسيج المجتمع نفسه، ويحظى بسهولة بالاحترام على نطاق واسع. وللمؤسسات غير النظامية أهمية لأنها تخلق يقينا وقدرة على التنبؤ في المعاملات الاجتماعية والاقتصادية التي لا توجد لها قواعد نظامية. وتلك المؤسسات تخلق وتعزز أيضا قيما يصعب الاتفاق عليها في الأطر النظامية. وهي بذلك تكمل المؤسسات النظامية وتتيح لها أرضية تستند إليها وتنمو.

٨ - وشكل المؤسسات تحدده أيضا الشبكات غير النظامية. أي تلك الشبكات الطوعية التي تعزز المعايير والقيم القائمة أو تسعى إلى إبراز قضايا وقيم جديدة والدفاع عنها، والتي بدأت أهميتها تتزايد. واتفاق الأمم المتحدة العالمي مثال على ابتكار مؤسسي لم ينتج عن تفاوض، وقد تطور ليعزز سلوكا مؤسسيا مسؤولا يحث الشركات على أن تعتنق في ممارساتها عشرة مبادئ في مجالات حقوق الإنسان، والعمل، والبيئة، ومكافحة الفساد. والاتفاق مثال على التفاف الشبكات غير النظامية حول القيم والمعايير الرئيسية الموجودة، وترجمتها إلى واقع ملموس بسهولة أكبر مما لو حاول المرء إنفاذها بشكل نظامي.

٩ - وشكل المؤسسات هام ولكن نوعيتها هامة أيضا. ونوعية المؤسسات تحددها عادة عوامل مثل الحكم الجيد، بما في ذلك درجة الفساد، وكفاءة القطاع العام، وملاءمة القواعد التنظيمية؛ ومدى الحماية القانونية وإنفاذ حقوق الملكية، في القطاعين العام والخاص، وحقوق الملكية الجماعية في العديد من المجتمعات؛ والضوابط والموازن التي تخضع لها النخبة، والزعماء السياسيون وغيرهم من الفئات القوية من أصحاب المصالح. وتعتبر هذه المعايير الدنيا، اللازمة لوجود المؤسسات الجيدة، ضرورية للتخفيف من أثر تكلفة المعاملات التي تعوق الابتكار والمبادرة، وللحد من انتهاك حقوق ملكية الآخرين، وتجنب تشويه هياكل الحفز في المجتمع.

١٠ - لقد غيّرت البلدان مؤسساتها عبر التاريخ ليس فقط تمثيلاً مع درجة نموها وإنما أيضاً استجابة لتطور المعايير والقواعد الإقليمية والعالمية (انظر المربع الأول). وتتضح هذه الضرورة

المربع الأول - خطة الأمم المتحدة للتنمية، والعولمة التي تشمل الجميع

أصبحت نتائج والتزامات المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة في التسعينات وبعدها - خطة الأمم المتحدة للتنمية التي تشمل مجموعة واسعة من المسائل والأهداف الإنمائية - الإطار التنظيمي للتعاون الدولي من أجل التنمية. وبالفعل، فإن الأهداف الإنمائية للألفية، أي الأهداف الإنمائية الثمانية التي تشمل التزام المجتمع الدولي بالتخفيض إلى النصف، بحلول عام ٢٠١٥، من عدد من يعيشون في فقر مدقع، هي أهداف أقرتها جميع المؤسسات الإنمائية مرجعاً لها في عملها. وهذا الإنجاز مثال جيد عن تطور المؤسسات حسب تغير الظروف. وبدأت الآراء تتوافق على وجوب استناد تصميم استراتيجيات الحد من الفقر إلى الأهداف الإنمائية للألفية، وهو تطور سيعزز الطابع المؤسسي لخطة الأمم المتحدة للتنمية. والأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ضمن طريقة للموازنة بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع القيام في الوقت نفسه بتعزيز عولمة تشمل الجميع، أي عولمة ذات وجه إنساني.

أكثر في سياق سرعة العولمة والاعتماد المتبادل. ولذلك ينبغي للاستراتيجيات الرامية إلى بناء وتعزيز الترتيبات المؤسسية الوطنية أن تأخذ هذا العامل في الاعتبار. وأهمية البعدين الإقليمي والعالمي تتوقف على المسألة المطروحة. فالقواعد المتعلقة بالتجارة والتي يُتفق عليها في منظمة التجارة العالمية، مثلاً، تكون محل تفاوض متعدد الأطراف، وذات تطبيق شبه عالمي، وهي ملزمة. وفي مجال البيئة، أُبرم عدد من الاتفاقات المتعددة الأطراف يشمل أيضاً مجموعة كبيرة من المسائل ذات الأهمية العالمية. وفي بعض المناطق، أدت الرغبة إلى توسيع الأسواق إلى انحسار التزعة الإقليمية. والتقت أحياناً اعتبارات جغرافية وتاريخية وثقافية، وترابط بين المصالح، والحاجة إلى التعاون، فأملت ضرورة التعاون المؤسسي الإقليمي. ولذلك فإن البعد المكاني هام في تصميم المؤسسات الجديدة وتعزيز الموجود منها، وذلك لكفالة مراعاة الآثار العرضية والعوامل الخارجية، الإيجابية والسلبية، الناشئة عن الإجراءات الوطنية والمحلية والتشريعات المتعددة الأطراف، وأخذها في الاعتبار.

١١ - ويستعمل هذا التقرير الأبعاد التعريفية الثلاثة، ويحترم القاعدة العامة التي تعتبر أنه ينبغي للأشكال المؤسسية أن تتبع، قدر الإمكان، أشكالاً وظيفية واضحة. والمسؤولية

الرئيسية عن إنشاء مؤسسات سليمة في البلد تقع على عاتق البلد نفسه وعلى قادته. بيد أنه يوجد، لكل قطاع وبلد مجموعة من الخيارات بشأن الشكل المحدد الذي يمكن للمؤسسات أن تأخذه. وينبغي للبلدان أن تراعي عند تكييفها لمؤسساتها ظروفها وتاريخها وأهدافها الإنمائية.

رابعا - السمات الرئيسية للتغيير المؤسسي الفعال

١٢ - في حين يحتاج كل بلد إلى إنشاء المؤسسات التي تلي ما يفرضه من احتياجات لتحقيق أهدافه الإنمائية، ويكيف ويدير اندماجه في الاقتصاد العالمي، هناك سمات أساسية لا بد منها لبناء مؤسسات فعالة. وليس من الممكن أو الضروري سرد جميع هذه السمات، ونورد في هذا الجزء بعض الأمثلة التوضيحية.

١٣ - تعزيز الفعالية. إن المؤسسات الجيدة تعزز الشمول الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. وهذا هو الأساس الذي يجعل تلك المؤسسات مقبولة عموماً لدى المجتمع ككل. ولا يمكن القيام بذلك إلا في حالة الاشتراك على نطاق واسع في اتخاذ القرارات بشأن التنمية المؤسسية لكفالة مراعاة مصالح مختلف الأطراف مراعاة متوازنة. وقدرة أي بلد على توليد مختلف الآراء والمصالح، والسماح بالتعبير عنها، والتنسيق والموازنة بينها دليل على نجاح تطور مؤسساته. وللمؤسسات التي تنسق وتوفق بين المصالح المتضاربة أهمية في هئية بيئة مواتية للاستقرار والنمو والتنمية الاقتصادية على نطاق واسع. ولذلك أيضاً أثر مباشر على توزيع المكاسب. واختبار الشمول ينطبق أيضاً على الصعيد العالمي. ففي سياق تحقيق الأهداف الإنمائية والاندماج في الاقتصاد العالمي، ينبغي للمؤسسات أن تتطور وأن تستجيب لشواغل جميع البلدان ومصالحها.

١٤ - تحسين المساءلة والشفافية. المساءلة والشفافية ضمان موضوعية المؤسسات وحيادها. وهما يحولان أيضاً دون الزعة إلى رسوخ المصالح التي تقاوم التغيير المؤسسي الذي يفرضه التحديات الجديدة أو تعزيز العدالة والتنمية المستدامة، إذا كانت ذلك يهدد تلك المصالح. وتقارير الأداء من الأدوات الفعالة في تعزيز المساءلة والشفافية، فهي تساعد مختلف الأطراف الفاعلة على فهم أثر مختلف الخيارات المتاحة. والضوابط والموازن من الأدوات الفعالة أيضاً داخل الهياكل المؤسسية وفي البيئة التي تعمل فيها.

١٥ - الابتكار والتعلم. المؤسسات الجيدة تيسر التكيف السلس مع الظروف المتغيرة في البلد وفي البيئة الخارجية. وإذا لم تكن للمؤسسات قدرة داخلية على التعلم والتكيف، فإن تصبح غير ذات موضوع عندما تتغير الأحوال، فتؤدي إلى نواتج غير مقبولة. والتغيير

المؤسسي عملية مضمينة ومكلفة. وبالرغم مما تنطوي عليه تلك العملية من تكلفة وعدم تيقن من النتيجة، فإن التغييرات في البيئة الاقتصادية والاجتماعية تتطلب تكييف البلدان لمؤسساتها، إذا ما أرادت أن تقلل إلى أدنى درجة ممكن من النتائج السلبية وأن تولد أكبر قدر ممكن من المنافع لشعوبها. وهذه الدينامية وسرعة التكيف لازمتان على الصعيد العالمي أيضا.

١٦ - التكامل. ينبغي للمؤسسات أن يكمل بعضها البعض. وأداء إحدى المؤسسات بفعالية يتطلب عادة حسن أداء الأخريات. مثلا، حسن أداء مؤسسة نظامية مثل الدستور يتوقف إلى درجة قصوى على مؤسسات غير نظامية مثل المعايير الاجتماعية. وبدون تكامل وظيفي وهيكلية بين المؤسسات المعنية بالمجالات الاقتصادية والاجتماعي والبيئي، سيصعب تحقيق الأهداف المتصلة بالقضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة.

١٧ - وينبغي للابتكار المؤسسي أن يستفيد قدر الإمكان من المؤسسات الموجودة لكفالة فهم التغييرات وتيسير قبولها من طرف أكبر عدد ممكن من فئات المجتمع.

١٨ - وجودة المؤسسات من جودة من يصممها وبينها ويشغلها. ولذلك ينبغي العناية بتلك الجودة عند بناء المؤسسات، والعمل على أن يراعي تصميمها قدرة البشر على التنفيذ. وتنفرد كل مؤسسة بسمات تحدد فعاليتها وقدرتها على البقاء. وبناء المؤسسات يتضمن، دون الاقتصار على ذلك، المعارف والمهارات، وخاصة التزام جميع من لهم مصلحة في بناء المؤسسة، لاسيما المسؤولين عن إدارة شؤونها، فضلا عن المستفيدين منها.

١٩ - يؤثر رأس المال البشري على نوعية القواعد التي تحكم معاملات السوق وعلى إنفاذ تلك القواعد. وتباين مستويات الإلمام بالقراءة والمهارات التقنية تباينا كثيرا داخل البلد الواحد وبين البلدان، مؤثرة على سهولة استخدام الجمهور للمؤسسات النظامية. وعلى القواعد والترتيبات التي تحكم الأسواق أن تسمح للأطراف الفاعلة ذات الصلة في تلك الأسواق باستخدامها بسهولة. وهذا يصح بالنسبة للبلدان أيضا، مثلا بين المناطق الريفية الفقيرة والمناطق الحضرية الغنية.

٢٠ - وتتوقف فائدة المؤسسات على قدرات من يديرها. فالقضاة غير المدربين على قانون الشركات والمحاسبة، مثلا، ليسوا أحسن من يفصل في قضايا الإفلاس. ومن نجحوا في بناء المؤسسات احتاجوا إما إلى تكييف مؤسساتهم وفق القدرات الإدارية الموجودة (مثلا، باستخدام قواعد أبسط فيما يتعلق بالإفلاس) أو إلى تكملة بناء المؤسسات بتشديد مواز قوي على تطوير خبرة المديرين التقنية (المتددة من مهارات المحاسبة إلى الاقتصاد التنظيمي).

٢١ - وتتوقف فعالية المؤسسات بدورها أيضا على وجود نظام ضوابط وموازن يعزز قابلية تلك المؤسسات للمساءلة من طرف الجمهور.

خامسا - التحديات

٢٢ - هناك ثلاثة تحديات رئيسية تواجهها جميع البلدان، لاسيما البلدان النامية، في سعيها إلى بناء وتعزيز مؤسساتها. ولا يمكن تحديد أو تعميم أشكال المؤسسات، سواء كانت خاصة أم عامة، نظامية أم غير نظامية، في شكل وحيد يُستعمل في جميع الحالات وفي جميع البلدان. فالحاجة، مثلا، إلى حقوق جيدة تتعلق بالملكية وإلى قواعد تنظيمية تكفل أداء السوق أداء جيدا، والحاجة إلى حكم جيد يكون أساسا للتنمية الاجتماعية واقتصادية، هي أمور يُعترف عموما بصحتها، بيد أنها انطباقها وأدائها يختلفان من بلد إلى آخر. ولذلك فإنه ينبغي تصميم المؤسسات بشكل يلي احتياجات البلد المحددة، وينبغي تعديلها وتحسينها عند اللزوم. وينبغي تمكين البلدان النامية من فرص القيام بالتجارب ومن الاستقلالية للقيام بذلك، لتمكن من الوصول إلى الابتكار المؤسسي الأنسب لاحتياجاتها. وفي الحالات المثلى، يتمثل دور التفاعل العالمي في هذا المجال في تعزيز التواصل بين شبكات المؤسسات الوطنية، وليس في التقليل من الاختلافات المؤسسية بينها.

٢٣ - ثانيا، يشهد الاقتصاد العالمي والبيئة الاجتماعية-الاقتصادية التي تعيش فيها البلدان تغيرا مستمرا. وتمر البلدان أيضا بمراحل عديدة من التنمية تتطلب عدة أنواع من المؤسسات. فالتشديد، مثلا، على الاستدامة البيئية والأسواق الحرة أمر حديث نسبيا وهو لا يزال يولد حاجة إلى استجابة مؤسسية جديدة على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وتمثل مواجهة هذه التغيرات في مجالات قطاعية مختلفة تحديا لأنه كثيرا ما لا تكون تلك الأعمال مفهومة تماما، أو هي تنطوي على مخاطر أو عدم يقين، أو هي مكلفة، أو تسفر عن كسب للبعض وخسارة للبعض الآخر.

٢٤ - ثالثا، هناك نظم ومعايير عالمية تفرض على جميع البلدان التزامات إضافية. وهي تمثل تحديات خاصة للبلدان النامية. فالجهود الإنمائية التي تبذلها هذه البلدان يعوقها أحيانا سياق عالمي عام وترهقها قواعده ومعاييره، التي تحكم مثلا مجالات التجارة والمالية والبيئة والتكنولوجيا. وهذه بدورها تؤثر بقوة على تصميم المؤسسات المحلية وغيرها من استجابات السياسة العامة. ونتيجة لذلك، ينبغي للبلدان أن تسعى باستمرار إلى إيجاد حلول مؤسسية لعدد لا يحصى من التحديات الإنمائية التي كثيرا ما تتجاوز قدراتها العامة وتقع خارج ولاياتها الوطنية.

٢٥ - تنطوي عولمة الاقتصاد العالمي من جهة على تنافس الطلبات، مثلما يحدث بين أهداف الفعالية والإنصاف والاستدامة، ومن جهة ثانية على التنافس بين شركاء غير متكافئين. ولذلك، يجب ألا تشدد المؤسسات التي تحكم المالية والتجارة على النواتج الجيدة

فقط، بل ينبغي لها أن تسعى أيضا إلى تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة بشكل يشمل الجميع. وهذه مسائل مؤسسية تمثل تحديات وتتطلب إرادة سياسية تسعى إلى تحقيق الخير للجميع.

٢٦ - وأخيرا، هناك اعتبار هام يتصل باستدامة الإصلاحات المؤسسية. فلا شيء يهدم التحمس الشعبي للتغيير أكثر من فورة عمل تعقبها فترة طويلة من عدم التيقن عديمة النتائج أو ذات نتائج قليلة. وهذه حال عمليات الإصلاح التي تفرض من القمة وينظر إليها على مستوى القاعدة بشك كبير و/أو كمصدر محتمل للتوتر والمخاطرة. ولذلك ينبغي إشراك جميع من له مصلحة في هذا المجال، من مرحلة التصور وتحليل المخاطر، إلى تصميم وتنفيذ العناصر الأساسية للتغيير المؤسسي. ولا يكمن التشديد بما فيه الكفاية على أهمية إشراك أصحاب المصلحة بشكل منتظم في بناء المؤسسات على جميع المستويات. واشتراك أصحاب المصلحة من العوامل التي يمكن أن تساعد في جعل النظم مستدامة وقابلة للمساءلة. ومساءلة النظم السياسية الوطنية والمحلية هي الضمان الوحيد لبناء المؤسسات اللازمة وبقائها. وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على التشاور مع أصحاب المصلحة، لكفالة الاشتراك المنتظم، وقدرة التغيير المؤسسي على البقاء والدوام. ولإشراك الفئات الضعيفة أهمية خاصة لأنها أدرى باحتياجاتها. ويكتسي اشتراك المرأة في صنع القرار في جميع المراحل والمستويات وعلى قدم المساواة مع الرجل أهمية قصوى.

سادسا - إدارة الاندماج وتحقيق التنمية المستدامة عن طريق بناء المؤسسات

ألف - تحقيق النمو الاقتصادي المستمر

٢٧ - أصبحت قدرة البلدان النامية على التنافس في الأسواق العالمية في مجالات التمويل والسلع والخدمات ورأس المال والتكنولوجيا عاملا بالغ الأهمية في تحقيق نموها الاقتصادي المستمر. وقد فرض ذلك بعض التغييرات التي تتصل بالخصوص بمؤسسات مثل الأطر التنظيمية، ودور الحكومة، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني. ولم تتمكن البلدان جميعها من الاستجابة لتلك الاحتياجات بنفس القدر من النجاح. ومن المعترف به عموما الآن، أن من أسباب فشل بعض البلدان في جني ثمار العولمة، قلة استعدادها من حيث قدراتها المؤسسية السليمة على النمو الاقتصادي المستمر. وفي ضوء الأداء الاقتصادي المتواضع الذي حققته عدة بلدان نامية يتساءل المرء ما هي التحديات التي ينبغي مواجهتها لتعزيز النمو الاقتصادي؟ التحدي الأول يتعلق ببناء أسس مؤسسية قوية للشركات تستند إلى سيادة القانون، والشفافية، والمساءلة، والموازنة بين المصالح الخاصة والعامة. وهذا يتطلب مثلاً، أن تستجيب

إصلاحات السوق وانفتاحها لاحتياجات المجتمع بأكمله، وبالتالي مراعاة هدف تعزيز النواتج المثلى اجتماعيا والمستدامة بيئيا. ويتعلق الثاني بأن يكون السياق الإنمائي العالمي الأوسع، الذي ينبغي لجميع البلدان النامية أن تسعى في إطاره إلى تحقيق مصالحها وتنميتها الاقتصادية، سياقاً موافياً. وهذا يتطلب أيضاً قواعد نزيهة تيسر استفادة البلدان النامية من مشاركتها في الاقتصاد العالمي. والسبيل إلى تحقيق تلك الأهداف هو صياغة استجابات السياسة العامة في المجالين المؤسسي والإنمائي بشكل يجعلها مرنة بما يكفي لموازنة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتعزيز التعاون بين جميع الدول في تبادل الخبرة اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية.

٢٨ - وتوجد في هذا السياق حاجة إلى مواصلة تحسين المؤسسات في المجالات الاقتصادية الرئيسية مثل استقرار الاقتصاد الكلي، والمالية، والتجارة، والاستثمار، والتكنولوجيا، والهياكل الأساسية، واستخدام المساعدة الإنمائية.

٢٩ - ومن الشروط اللازمة لجودة الأداء والنمو الاقتصادي، وجود سياسات سليمة في مجال الاقتصاد الكلي. وتتصل سياسات الاقتصاد الكلي الجيدة بسلامة الموازين الضريبية والخارجية، واعتدال التضخم، وانخفاض أسعار الفائدة واستقرارها، واستقرار معدلات الصرف، وزيادة استقرار أسعار الأصول. ومن الممكن أن يسفر تشوه هذه الأسعار والموازن وعدم استقرارها في تخفيض معدلات النمو وإعاقة الاستثمارات. وفي الحالات المثلى، ينبغي للسياسات الرامية إلى تثبيت استقرار الاقتصاد الكلي أن تشدد على الاستقرار الاقتصادي وعلى النمو الاقتصادي الذي يولد العمالة. ويسهل تطبيق سياسات الاقتصاد الكلي السليمة والقبالة للتنبؤ، في السياق المؤسسي المناسب، مثل صنع القرارات في جو من الشفافية. ففي مجال المالية، مثلاً، يمكن تعزيز تعبئة الموارد المحلية، وكذلك استخدامها بفعالية، عن طريق نظام فعال من الوساطة المالية، ووجود الأسواق المناسبة للديون والأسهم، وقطاع تأمين جيد الأداء. وهذا ييسر بدوره بوجود أطر تنظيم وإشراف مستقلة وشفافة وقابلة للمساءلة، تناسب احتياجات البلد. وينبغي لهذه الأطر أن تكون مناسبة للأحوال المحلية وآلاً تعوق، بل ينبغي لها أن تيسر، المعاملات التجارية بعدم فرض تكلفة لا لزوم لها، أو الزيادة من المخاطر وأو إقامة حواجز غير مرغوب فيها أمام المنافسة. وبالمثل، ينبغي تكملة الأسواق المالية المحررة، بشروط كشف وإشراف ماليين.

٣٠ - وينبغي للبيئة الاقتصادية الخارجية أيضاً أن تدعم الجهود الرامية إلى تحقيق النمو الاقتصادي المستمر، لا سيما للاقتصادات الصغيرة. ولذلك فإن التنسيق الشديد بين سياسات الاقتصاد الكلي للدول الاقتصادية الرئيسية بإمكانه أن يساعد على تثبيت استقرار الاقتصاد

العالمي وتعزيز النمو المتوازن، مما يؤازر الجهود الرامية إلى تحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي يمكن ترجمتها إلى مكاسب إنمائية.

٣١ - وينبغي دعم ظروف الاقتصاد الكلي السليمة بهياكل أساسية مادية جيدة، لاسيما ما يتعلق منها بالطاقة، والاتصالات، والنقل، لأن ضعف الهياكل الأساسية يعوق بشدة الاستثمار والتجارة والقدرة التنافسية، ويزيد من تكاليف الإنتاج. والعديد من مرافق الهياكل الأساسية الهامة احتكارات طبيعية، في حين لا تجتذب مرافق أخرى رأس المال الخاص بسهولة، لاسيما في البلدان الضعيفة اقتصاديا. وفي الحالات التي يكون فيها التمويل العام محدودا، كثيرا ما يكون الإنفاق العام على الهياكل الأساسية غير كاف. ويمكن تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص عن طريق ترتيبات تيسر بها الحكومات وشركاؤها الإنمائيون الاستثمار في الهياكل الأساسية عن طريق ترتيبات التسعير والإمتيازات وغيرها من الأنشطة ذات الصلة. وهذه المجالات حساسة سياسيا لأنها تتصل بالوصول إلى المنافع العامة والخدمات الأساسية مثل الماء، والطاقة، والنقل، التي يمكن أن يكون لتقديعها عبر ترتيبات سوقية بحتة أثر سلبي غير مقصود على من يعيشون في فقر. ونظرا لمحدودية حجم العديد من أسواق البلدان النامية، فإن للتعاون الإقليمي والدولي في مجال تعزيز وتمويل تطوير الهياكل الأساسية، وتبادل الخبرات والبحوث ذات الصلة، إمكانات هائلة. ولكي تكون لهذه الترتيبات مصداقية، لدى مستثمري القطاع الخاص، ينبغي لها أن تقوم على قواعد وأنظمة عملية وشفافة. وبالرغم من أن العديد من البلدان النامية تقوم بوضع الأطر المؤسسية اللازمة، فإن تعقد المسائل التي ينطوي عليها ذلك هذا الجهد يتطلب المزيد من العمل.

٣٢ - وتمثل تلبية البعض من الشروط المذكورة أعلاه، إضافة إلى عوامل أخرى، السبيل إلى تعزيز الاستثمار، ومنه الاستثمار المباشر الأجنبي، ليسهم في زيادة العمالة والإنتاجية ونقل التكنولوجيا والمعرفة وكذلك في تعزيز التنافس البناء، وتشجيع القيام بالمشاريع الحرة. وفي هذا المجال تكتسي تهئية الظروف التي توازن بين حقوق والتزامات كل من المستثمر الأجنبي والبلد المضيف، ووجود مؤسسات وخدمات فنية لتعزيز الاستثمار أهمية قصوى.

٣٣ - ومن الصعب جدا على أي بلد أن يستفيد من الفرص التجارية إذا لم يعتمد السياسات وينشئ المؤسسات المناسبة لذلك. وتواجه البلدان المنخفضة الدخل، لاسيما أقل البلدان نموا، العديد من القيود من جانب التوريد. وطالما بقيت هذه القيود، فإنه لن يكون بإمكان تلك البلدان الاستفادة استفادة كاملة من فرص التصدير. والبلدان بحاجة إلى بناء قدراتها الإنتاجية والتجارية، بما فيها ما يتعلق بالتنمية الزراعية والزراعية-الصناعية. وبإمكان الحكومات أن تقوم بدور في المساعدة على تحديد وتعزيز مجالات النشاط الجديدة التي ينبغي

للبلد أن ينشئ فيها قدرة نسبية على المنافسة. بيد أن القدرة على التجارة دوليا لن تتحول إلى أداة لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا إلا إذا كان النظام التجاري العالمي موجها إلى التنمية. ووجود نظام تجاري عالمي قائم على الإنصاف واحترام القواعد ويسمح للبلدان النامية بالاستفادة الكاملة من التجارة الدولية هو السبيل إلى جعل التجارة أداة تنمية. وهو يحدد أيضا النجاح الذي يؤدي إلى بناء القدرات الإنتاجية.

٣٤ - والقدرة على توليد التكنولوجيا واستخدامها عنصر هام في السعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية. وليس لمعظم البلدان النامية الترتيبات المؤسسية اللازمة لاستيعاب وتوليد التكنولوجيا، أو ليست لها القدرة على إنشاء الترتيبات اللازمة لذلك، مثل مؤسسات البحث والتطوير، أو الهياكل الحافزة على التغلب على محدودية حجم أسواقها. وعدم وجود أسواق قادرة على الأداء في البلدان النامية لا يشجع، مع الأسف، الشركات الخاصة على تطوير تكنولوجيات تناسب احتياجات تلك البلدان. وتواجه تلك البلدان أيضا أنظمة تقييدية مثل الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، الذي يحد عمليا من الوصول إلى التكنولوجيات اللازمة للاستفادة من الاندماج في الاقتصاد العالمي. وهذه البلدان بحاجة إلى تطوير أطر مؤسسية تيسر وتعزز تطوير التكنولوجيا. وينبغي أيضا دعم ذلك باستجابات مؤسسية عالمية. كما ينبغي النظر في مسألة الوصول بجعل الأنظمة القائمة أكثر تشجيعا للتنمية. وهناك عدة طرائق للتغلب على مشكلة توليد التكنولوجيا ذات الصلة. وتستحق الخطط الابتكارية لدعم تكييف التكنولوجيا وتوليدها الاهتمام، وكذلك التزام الحكومات بمجازاة، بمنح عقود تجازي مبتكري التكنولوجيات الجديدة لفائدة البلدان النامية وإبرام اتفاقات تضمن شراءها^(١). فتكون بذلك قد كفلت قدرا أدنى من العائد المالي للبحوث الخاصة التي اضطلعوا بها لفائدة البلدان النامية. هذه أمثلة عن الابتكارات التي يتعين القيام بها في مجالي المؤسسات والسياسة العامة للاستفادة بالكامل من الامكانيات التي تتيحها قوى السوق، تحقيقا للأهداف الإنمائية.

٣٥ - والهجرة موضوع آخر بحاجة إلى المزيد من الاهتمام. وزيادة حركة العمال عبر الحدود من علامات العولمة ولها تكلفة ومزايا. وفي غياب أطر للهجرة أكثر تنظيما مما تنص عليه اتفاقيات منظمة العمل الدولية، انتشر الاتجار بالأشخاص، لاسيما النساء والأطفال، وسوء معاملة اللاجئين وطالبي اللجوء، وكثرت انتهاكات حقوق المهاجرين عموما. ومن شأن إبرام بعض الترتيبات العالمية لتنظيم الهجرة أن يعزز الروابط بين المهاجرين وبلدان المقصد وبلدان المنشأ، ويسر بذلك تبادلا أحسن للمهارات والموارد. وهذا من المجالات التي تتطلب تحولا مؤسسيا كبيرا، وإلا أصبحت المسائل مستعصية على الحل. ويقدم تقرير الأمين العام إلى دورة الجمعية العامة الستين عن تنمية الموارد البشرية (A/60/318) مناقشة أعمق للابتكارات المؤسسية الممكن القيام بها في هذا المجال.

٣٦ - وللمساعدة الإنمائية الدولية دور أساسي في تحقيق خطة التنمية للأمم المتحدة، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. بيد أن إيصال المعونات واستخدامها لا يزالان يمثلان تحديا كبيرا. فاستخدام المعونة بفعالية يتطلب جهودا متضافرة لفهم تفاعلها مع الاقتصاد الوطني (انظر المربع الثاني). وتحسين نوعية المؤسسات في البلدان النامية هي السبيل إلى تحسين قدرة البلدان المتلقية للمعونة على استيعابها وتسخيرها لأغراض التنمية. ومن الممكن أن تكون المعونة أيضا عنصرا هاما يعزز التغيير المؤسسي.

٣٧ - في حين حدثت تطورات مشجعة فيما يتعلق بتحقيق أهداف المساعدة الإنمائية الرسمية المتفق عليها، أتاحت العولمة أيضا فرصا لاستكشاف طرائق ابتكارية في توفير التمويل الإنمائي. وبإمكان هذه الابتكارات المؤسسية أن تساهم كثيرا في تقريب الأهداف الإنمائية وتحقيقها في الموعد المحدد. وترتبط التمويل الابتكارية، من قبيل مرفق التمويل الدولي المقترح، المصمم لصرف الموارد في المراحل الأولى من المساعدة الإنمائية الرسمية، هي مبادرات مؤسسية يمكن أن تستفيد من بيئة تحسّنت فيها فعالية استخدام المعونة.

المربع الثاني - إطار موزامبيق لتقييم أداء المانحين

وافقت حكومة موزامبيق والمانحون على إنشاء إطار لتقييم أداء مجتمع المانحين. والهدف من ذلك هو رصد سلوك المانحين فيما يتعلق بالالتزامات، والكشف عن حالات عدم الامتثال والضعف أمام ضغط الأنداد، وتعزيز مساءلة المانحين من طرف الحكومة. وتحدد السمات الرئيسية لهذا الترتيب، في جملة أمور، ما يلي:

- يحدد المانحون المؤشرات التي سيجري تقييمها، والتي تناقش فيما بعد مع الحكومة التي تقرها.
- يقيّم أداء المانح من طرف فريق مستقل ويخضع لمناقشة دورية تجريها الحكومة ومانحون نظراء.
- يخضع إطار تقييم أداء المانحين إلى خطة عمل وتنفيذه لجدول زمني.
- تنشر التقارير السنوية عن أداء المانحين ليطلع عليها الجمهور.
- يكيّف الإطار باستمرار وفق تقييمات المانحين، فرديا وجماعيا.

المصدر: Richard Gerster and Alan Harding, "Baseline survey on programme and partners' performance in 2003", report to the G-15 Programme and Partners and Government of Mozambique, 2004. See also *Global Monitoring Report, 2005: Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum* (Washington D.C., World Bank, 2005, box 5.6)

٣٨ - تشير المناقشة أعلاه إلى وجود ثغرات مؤسسية أساسية على الصعيد العالمي. أولاً، يجب تسوية الفروق بين المعايير والقواعد التي تضع معايير متساوية لشركاء غير متكافئين في مجالات التنافس، والأنظمة المالية، وتوقعات الاستدامة. فتطبيق مبادئ المعاملة الخاصة والمعاملة التفضيلية والأحكام المؤقتة تطبيقاً مرناً يمكن أن يؤدي إلى مكاسب إنمائية هامة تجنيها البلدان النامية. ثانياً، يجب تعزيز صوت ومشاركة البلدان النامية في صنع القرارات وفي المؤسسات التي تضع المعايير على الصعيد العالمي. وقد بدأت مناقشة هذه المسائل في مؤسسات برتن وودز بيد أن التقدم لا يزال بطيئاً. وهناك حاجة إلى جعل الحكم الاقتصادي العالمي أكثر انفتاحاً وشفافية وتمثيلاً للواقع المستجد. وينبغي للبلدان النامية أن تكفل تمثيلها تمثيلاً مناسباً ليس فقط في مؤسسات برتين وودز، بل وأيضاً في المنظمات مثل مصرف التسويات الدولية، ومنتدى الاستقرار المالي، ولجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف. فذلك التمثيل يكفل فهم شواغل البلدان النامية بوضوح. وينبغي أن يكون احترام تنوع الأشكال المؤسسية محور ترتيبات الحكم العالمي. وأخيراً ينبغي زيادة المواءمة بين المصالح التي تدافع عنها البلدان في مختلف المتدييات المتعددة الأطراف وبين التزاماتها العامة بالتنمية، الواردة في الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً.

باء - تلبية الاحتياجات الأساسية وتعزيز العدالة

٣٩ - التنمية الاجتماعية هي محور الجهود الرامية إلى تمكين الجميع من الاستفادة من العولمة. وهي تتعلق برفاه الشعوب وكرامتها وتطلعاتها. وكانت تلك التطلعات موضوع الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، على النحو الوارد في نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة. وهي تتناول مجموعة كبيرة من المسائل الناشئة عن الالتزامات في مجالات حقوق الإنسان، والتعليم، والصحة، والمساواة بين الجنسين، والقضاء على الفقر والجوع، والاندماج الاجتماعي، والوصول إلى العمالة المنتجة. وتقدم خطة التنمية هذه إطاراً للسياسة العامة يمكن أن يجعل من عملية الاندماج عملية تستفيد منها جميع البلدان، لأنها تتناول مسألة تنمية المجتمعات.

٤٠ - وفيما يتعلق بالإنجاز الفعلي لأهداف محددة، كان سجل إنجازات البلدان النامية عموماً متبايناً، وكان أقله في أفريقيا. وأحد أسباب قلة التقدم هو التوتر المتأصل بين تحقيق الأهداف الإنمائية الاجتماعية وبين سياق اقتصادي يحدده بشكل متزايد تحرر انتقائي يمثل السمة الأساسية للعولمة. مثلاً، من السمات الأساسية للاقتصاد العالمي، والتي يرجح أن لها صلة بالتحرر الاقتصادي، الزيادة عموماً في الفوارق بين دخل البلدان النامية ودخل البلدان المتقدمة النمو، وداخل العديد من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو. وازدادت في الأثناء

أهمية رأس المال بالمقارنة بأهمية اليد العاملة. وتضررت المرأة كثيرا في هذا النظام الذي لا يراعي بما فيه الكفاية المساهمة في التنمية مساهمة غير سوقية. وواجهت البلدان المتقدمة النمو أيضا تحديات الاضطرابات الاجتماعية؛ بيد أن إضفاء الطابع المؤسسي على شبكات الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي نجح في معظم الحالات إلى حد بعيد في تمكين المهمشين من الوصول إلى قدر أدنى يكفل كرامة العيش. ومع ذلك فإن العديد من سكان البلدان الفقيرة يفتقرون إلى شبكات الحماية الاجتماعية تلك.

٤١ - والواقع أن الاندماج العالمي تصحبه فجوة مؤسسية اجتماعية متنامية، خاصة في مجال الخدمات الهامة مثل التعليم، والصحة، والماء، ومرافق الصرف الصحي، والإسكان، حيث بدأت تسيطر على المناقشات المؤسسية معضلة التوفيق بين المعيار السوقي الرئيسي، أي تحقيق الربح، وبين الهدف الاجتماعي المتمثل في نشر العدالة الاجتماعية. وهناك حاجة إلى مراجعة وإعادة تصميم مقومات الإشراف والإدماج الاجتماعيين، التي بدأت فوقها تتلاشى أمام التغيرات التي شهدتها في العقدين الأخيرين الديناميات الاجتماعية - الاقتصادية العالمية. وعملية إعادة التصميم هذه ينبغي أن يقوم بها كل بلد بدون استثناء، وفقا للظروف الخاصة به. والنظر مليا في بعض المجالات الرئيسية يمكن أن يساعد على توضيح هذه الحاجة.

٤٢ - وتمثل الصحة هدفا إنمائيا اجتماعيا رئيسيا، وهي عنصر لا غنى عنه في تحقيق النمو والتنمية. وتقدم الخدمات الصحية المجانية أو المدعومة بشدة أو الممولة من الأموال العامة أداة هامة من أدوات السياسة الاجتماعية ووسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية في العديد من البلدان، إن لم يكن في كلها. وتمكين من يعيشون في فقر مدقع من الوصول إلى بعض الخدمات الصحية يسمح لهم بالعيش حياة منتجة. أما تدهور الوصول إلى الخدمات الصحية وتناقص الموظفين المدربين في ذلك المجال في العديد من البلدان النامية فهو، في العديد من الحالات، نتيجة هجرة الموظفين المهرة إلى البلدان المتقدمة النمو، وقد زاد من حدة المشكلة ظهور فيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز وعودة انتشار الملاريا والسل. وينبغي الاستثمار بشدة في إعادة بناء الشبكات الصحية وتعزيزها إذا ما أردنا تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتمثلة في التخفيض بالثلثين من معدل وفيات الأطفال دون الخامسة، وبثلاثة أرباع معدل الوفيات النفاسية، ووقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز ودرهما، والتصدي لانتشار الملاريا والأمراض الخطيرة، بحلول عام ٢٠١٥.

٤٣ - و الخدمات الصحية، بوصفها قطاع خدمات، مفتوحة بشكل متزايد للتجارة الدولية. ولذلك فإن إنجاز المهمة الهائلة المتمثلة في تحسين الشبكات والهياكل الأساسية الصحية يتطلب استجابات مؤسسية أكثر مرونة تسمح بتكامل مساهمة كل من القطاعين

العام والخاص مع أخذ مسألة وصول الفقراء إلى الخدمات في الاعتبار. والمقترحات الداعية إلى إعفاء المستخدم من رسوم الخدمات الصحية الأساسية، وتقديم ناموسيات مجانية، هي خطوات مشجعة في اتجاه توفير الخدمات الصحية من جديد للفقراء. بيد أنه ينبغي لها أن تستند إلى مؤسسات قوية. ولذلك ينبغي تعزيز الشبكات الصحية في البلدان النامية في الأجل الطويل. وسيتطلب ذلك أيضا تعزيز الاستثمار في رأس المال البشري. وينبغي أيضا القيام بإجراءات مناسبة على الصعيد العالمي لدعم المبادرات الرامية إلى تعزيز المؤسسات والاستثمار في الموارد البشرية في قطاع الصحة.

٤٤ - ومن التحديات الهامة المتصلة بالصحة، توفير الوصول إلى الأدوية بأسعار مقبولة. ونظرا إلى الدور الأساسي الذي يقوم به القطاع الخاص في إنتاج الأدوية وإجراء البحوث، فضلا عن القواعد العالمية التي تحكم الوصول إلى تلك الأدوية، يتطلب ذلك استجابات مؤسسية ابتكارية تعالج هذه المسألة. ومن النهج الكفيلة بتحقيق ذلك، تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص في دعم تقديم الخدمات الصحية في البلدان النامية، وفي البحث والتطوير، لاسيما فيما يتعلق بالأمراض التي تصيب الفقراء والتي لا تتلقى البحوث بشأها تمويلا كافيا.

٤٥ - والتعليم والتدريب من الأدوات الرئيسية الأخرى في القضاء على الفقر، وعلى الاستبعاد الاجتماعي، وتحقيق إنتاجية أعلى، نظرا إلى أن اكتساب المهارات عنصر حيوي في العمالة المنتجة بأجر. والتعليم أيضا هو الأساس الذي يقوم عليه مجتمع المعرفة والمعلومات. ولتنوع التعليم وعمقه أهميتهما بوصفهما أساس القدرة على الاندماج والمنافسة على الصعيد العالمي.

٤٦ - وأصبح توفير خدمات التعليم يحظى أيضا باهتمام مستثمري القطاع الخاص. والعديد من البلدان النامية تجد نفسها أمام معضلة ناتجة عن تحويل هذه الخدمات إلى القطاع الخاص مما يزيد من ضخامة التكاليف الاجتماعية إلى درجة يمكن أن تهدد الاستقرار السياسي. فبالرغم من تزايد عدد المدارس الخاصة في أنحاء الهند، مثلا، لا تزال المدارس العامة تغطي معظم التعليم الأساسي في البلد. ولذلك فإن تحسين نوعية التعليم العام عامل هام في تناول شواغل العدالة في نظام تعليمي يزداد خصخصة. وفي هذا المجال، ينبغي لتمويل لبرامج الرامية إلى توفير التعليم الابتدائي العام للجميع، التي تدعمها البلدان المانحة في العديد من البلدان النامية، أن يُدعم بمبادرات ترمي إلى توفير وتبسيط التعليم الجيد على جميع المستويات.

٤٧ - والعمالة عنصر أساسي في الحياة بكرامة وينبغي أن تكون جزءا رئيسيا من إطار السياسة العامة الرامية إلى تحقيق الاندماج. وينبغي أن يكون توليد العمالة محور سياسات

الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية. وينبغي للحكومات أن تكفل ألاّ تتسبب الجهود التي تبذلها المؤسسات للحد من تكاليفها في استغلال العمال. وفي حين أن ذلك هو من مشمولات قانون العمل، فإنه ينبغي ملازمة الحذر لكي لا يؤول الأمر إلى توليد العمالة وإعاقة نمو الأعمال التجارية المشروع. وتوفير الحماية الاجتماعية للعمال عن طريق شبكات تناسب الظروف المحلية هو أحد جوانب هيئة بيئة أساسية تمكينية في هذا المجال. وينبغي أيضا تعزيز جميع إمكانات القطاع غير النظامي والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بغية إطلاق جميع قدراتها في مجال تنظيم المشاريع الحرة، بما في ذلك عن طريق أساليب ابتكارية تمنح حقوق الملكية وتيسر وصول عدد أكبر من الناس إلى الائتمان بتكلفة معقولة. وينبغي التشديد، في سياق الجهود المبذولة لتعزيز وصول الجميع إلى مصادر التمويل، على احتياجات النساء والفئات الضعيفة.

جيم - تعزيز الاستدامة البيئية

٤٨ - تضيف العولمة تحديات وفرصا متعدد الوجوه إلى جهود تحقيق الاستدامة البيئية والتنمية المستدامة. وقد ادى الاعتراف بأن المسائل البيئية تشغل بال الجميع إلى ابرام عدد كبير من الاتفاقيات البيئية التي ينبغي أن تنفذها جميع الأطراف. وقد زاد ذلك من عبء العديد من البلدان النامية لأن الامتثال للمعايير والمقاييس التي تضعها تلك الاتفاقات يتطلب في كثير من الأحيان هياكل حكومية وآليات ابلاغ مكلفة. يضاف إلى ذلك الفشل أحيانا في تحقيق التآزر بين الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وغيرها من الأهداف المتعلقة مثلا بالتكنولوجيا، والتجارة، والاستثمار، وتعبئة الموارد.

٤٩ - وكثيرا ما يؤدي التنافس على تدفقات القليل المتاح من رأس المال إلى التقليل من أهمية السياق التكنولوجي وغيره من العوامل التي يستفيد منها الاستثمار الأجنبي المباشر، فيتفقم بذلك التدهور البيئي^(١). والتوسع السريع الذي تشهده التجارة العالمية في موارد طبيعية مثل الخشب، والفلزات، وغيرها من المواد الخام، يزيد من الأخطار التي تتعرض لها النظم الإيكولوجية في البعض من أكثر مناطق العالم تنوعا بيولوجيا. وكثيرا ما لا تعترف الأسواق بالقيمة الكاملة للنظم الإيكولوجية الطبيعية، ولا توجد آليات مؤسسية للتوفيق بين دافع الربح وبين الخدمات المقدمة حاليا بدون مقابل، لاسيما من طرف البلدان النامية.

٥٠ - وهناك مشكلة لها صلة بذلك هي دعم الإنتاج وحمايته، لاسيما دعم وحماية المنتجات الزراعية في البلدان المتقدمة النمو، وهي مشكلة تقوض إنتاج الأغذية في البلدان النامية وأمنها الغذائي وصادراتها الزراعية. ويتعلق الأمر بتشجيع الإفراط في استعمال الماء والسماد ومبيدات الآفات في البلدان المتقدمة النمو، مما يحدّ من مدى ربحية تحديث الزراعة في

البلدان النامية. وهذا يفسر جزئيا ما يجعل الفلاحين في البلدان النامية يفرطون على ما يبدو في استغلال الأرض القابلة للزراعة. وتنشأ مشاكل استغلال مفرط إضافية نتيجة الدعم المقدم إلى صيد السمك، والتعدين، وإلى قطاعات اقتصادية أخرى تقوم على استغلال الموارد الطبيعية. وينبغي أن يكون إنهاء ذلك الدعم الذي تقدمه البلدان المتقدمة النمو، والذي يشوه الأسعار، ويؤدي إلى سوء توزيع الموارد، ويلحق الضرر بالبيئة، هدفا إنمائيا رئيسيا لجولة الدوحة للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف.

٥١ - وتمثل المستجمعات المائية الدولية، ومصائد الأسماك، والأمطار الحمضية، وتلوث الهواء، وتغير المناخ، تحديات بيئية تتجاوز حدود البلدان وتتطلب تعاوننا بينها للتصدي لها بفعالية. وفي الحالات التي لا تتطابق فيها الحدود السياسية مع النظم الإيكولوجية المشتركة، يمكن لتعزيز مؤسسات إدارة النظم الإيكولوجية عبر الحدود أن تحقق مكاسب اقتصادية وبيئية كبيرة.

٥٢ - وتطوير مصادر التمويل الابتكارية والأسواق القادرة على استيعاب التكاليف البيئية ومجازاة المبادرات يمكن أن يتيح موارد إضافية تستعمل لتمويل التنمية المستدامة. ويمثل مرفق البيئة العالمية، والصندوق المتعدد الأطراف التابع لبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون^(٣)، وآلية التنمية النظيفة، وخطط تداول أرصدة تخفيض الانبعاثات، والتنفيذ المشترك في إطار بروتوكول كيوتو^(٤) الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ^(٥)، ابتكارات مؤسسية هامة في مجال تمويل الاستثمارات البيئية العالمية. ويمكن أيضا استكشاف عدة أفكار ابتكارية لتمويل التنمية في الأجل الطويل وتكملة المساعدة الإنمائية الرسمية، بما في ذلك مقايضة الديون بالطبيعة. وفي حين أن المجتمع الدولي أقر مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة، لا يزال يتعين سد الفجوة القائمة في عملية التنفيذ، والمتصلة بتوفير الموارد المالية الكافية، والوصول إلى آليات التمويل المخصصة، وتحسين الفهم العلمي للمسائل، وإيجاد آليات أقوى للرصد وكفالة الامتثال.

٥٣ - ولاستدامة البيئة الطبيعية آثار هامة على رفاه جميع الشعوب، وعلى تنفيذ خطة التنمية للأمم المتحدة، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. فالفقراء يلحقون ضررا بالبيئة عندما يستغلون مواردهم الطبيعية والنظم الإيكولوجية استغلالا مفرطا، لأن بقاءهم يقتضي ذلك. وتدهور الموارد الطبيعية والنظم الإيكولوجية يرسخ الفقر ويقضي على أسباب الرزق، فيخلق هشاشة. وأنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة، لاسيما في البلدان المتقدمة النمو، تزيد من درجة الضعف البيئي لجميع البلدان بسبب زيادة استخدام المياه، وفقدان التنوع البيئي، وتلوث الهواء، وانبعاثات غاز الدفيئة/تغير المناخ. و التعاون الإقليمي والعالمي على

إدارة وتبادل الموارد والمعرفة والتكنولوجيا، مسألة محورية في التصدي لهذه التحديات، تتطلب استجابة ودعمًا مؤسسين. ومن الأمثلة على ذلك الترتيبات المؤسسية بشأن المجاري المائية الدولية والبحيرات، مثل حوض بحر آرال، وحوض نهر الدانوب، وبحيرة فكتوريا، التي تتناول مسائل من قبيل الوصول إلى الماء ونوعيته، وإدارة النظم الإيكولوجية عن طريق التعاون بين الدول المتشاطئة.

٥٤ - والانتقال من إنتاجية منخفضة إلى إنتاجية عالية، وإلى إنتاج أنظف ومستدام بيئيًا هو انتقال صعب جدا. وأهم ما يعوق ذلك الانتقال التقاء عوامل داخلية وخارجية مثل صغر الأسواق الداخلية، وصعوبة الوصول إلى التكنولوجيا وإلى الأسواق الخارجية. وكانت النتيجة إلى حد الآن هي استغلال الموارد بشكل مفرط، مما أحدث أضرارا مثل زوال الغابات، والتصحر، ونضوب المياه الجوفية، والتلوث، وتهديد التنوع البيولوجي. وكثيرا ما تكون حلول هذه المشاكل خارج نطاق الولايات القضائية للبلدان و استراتيجياتها. والنظم العالمية التي تحكم إدارة التكنولوجيا والنظم الإيكولوجية بحاجة إلى تعزيز القواعد والمعايير التي تيسر التنمية وتمكّن البلدان النامية من زيادة إنتاجيتها وجعل إنتاجها أكثر استدامة.

٥٥ - وبالرغم من أن الآثار العرضية الناتجة عن الشواغل البيئية تفرض اتباع نهج عالمي وإقليمي، فإن معظم الأعمال الملموسة لا تزال ذات طابع وطني. وتوجد في العديد من البلدان وزارات منفصلة مسؤولة عن إدارة مختلف جوانب النظم الإيكولوجية، مثل البيئة، والأرض، والغابات، ومصائد الأسماك. ولا تمثل الاستدامة البيئية في معظم الأحيان جزءا من ولاية العديد من الهيئات التنظيمية، مثل الهيئات التنظيمية المستقلة المعنية بشبكات الماء والطاقة المحوّلة إلى القطاع الخاص. وهي في هذه الحالات لا تعزز بالضرورة الوصول إلى الموارد أو تكفل استعمال الموارد الطبيعية بشكل مستدام، أو تأخذ في حسابها جميع الاعتبارات المتعلقة بالأثر البيئي. وبالرغم من أن القيادة السياسية تظل هامة في عملية تكييف الأطر المؤسسية للتنمية المستدامة، فإن على كل بلد أن يكيف الترتيبات بالشكل الأنسب لطلباته.

٥٦ - إن تطوير النهج المتكاملة، بإتباع الخيارات المثلى، محدود جدا بسبب التوترات المتأصلة بين نزعة البقاء والتنمية وأهداف الاستدامة البيئية. ولكفالة أخذ المنافع التي تحققها التنمية المستدامة في الأجل الطويل في الاعتبار عند رسم السياسات، ينبغي الموازنة بعناية بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وينبغي المبادرة بالتصدي لتلك التوترات منذ مرحلة التخطيط.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٧ - تمثل الحاجة إلى التطوير والتكييف المؤسسين تحدياً مستمراً. وقد لا تكون النظرة المحدودة إلى الإصلاحات المؤسسية، لاسيما ما يركز منها فقط على الأسواق وكفالة حقوق الملكية الخاصة، بدون الاهتمام الواجب بتحقيق نتائج إنمائية كلية مثلى من وجهة نظر المجتمع، نظرة تحقق الغرض في هذا المجال. وفي حين أن دور الأسواق هام للغاية فإنه ينبغي النظر إليه في سياق الأهداف المجتمعية الأوسع المتمثلة في العدالة الاجتماعية والاستدامة البيئية. وأصعب تحد يواجه البلدان النامية هو إرساء أسس مؤسسية سليمة تحقق فعالية وكفاءة أداء السوق، في إطار أهدافها الاجتماعية والبيئية. وقد تتباين الترتيبات المؤسسية الداعمة، بحسب مستوى التنمية والسياقات الوطنية والإقليمية المحددة. ومع ذلك، تشير التجربة إلى أن بناء المؤسسات وتعزيزها مسألة حيوية في سعي البلدان النامية إلى تحقيق التنمية المستدامة والاستفادة من الاندماج في الاقتصاد العالمي. وينبغي أن يكون من بين الأهداف الرئيسية جعل تلبية الإصلاحات المؤسسية لاحتياجات الفقراء تنصدر أولويات الاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على الفقر، بل جميع استراتيجيات التعجيل بالنمو والتنمية على أساس مستدام وعريض الأساس.

٥٨ - ويتطلب القضاء على الفقر بسرعة والتعجيل بتحقيق التنمية وجود مؤسسات قوية ومقبولة على نطاق واسع، متمثلة في القواعد والمعايير والمنظمات، النظامية وغير النظامية، في القطاعين العام والخاص، تستجيب لاحتياجات وأولويات المجموعات الفقيرة، لاسيما فقراء الريف، والنساء. أما المؤسسات الضعيفة، أو غير الفعالة، أو الفاسدة أو التي تقوم على أرضية ضيقة، أو هي أسيرة لغيرها، فهي تخلق عدم يقين وظلماً، وتثبط الادخار والاستثمار، وتخفض معدلات النمو.

٥٩ - والمؤسسات التي تمكن الأسواق من الأداء معروفة جداً. وعدم نجاحها في بعض البلدان يعود إلى ضعفها من حيث رأس المال البشري، والقاعدة الاجتماعية، والالتزام السياسي بالنهج القائمة على قواعد. وينبغي بذل الكثير من الجهود لإعادة وضع تصور لها وتكييفها وفق سياقات مختلفة، وذلك تحد كبير ينبغي لجميع البلدان أن تواجهه في إطار استراتيجياتها الإنمائية.

٦٠ - وقد تحقق تقدم كبير في فهم العلاقة بين التنمية الاقتصادية والاستدامة البيئية. وهناك مجالات لم يعد فيها الاقتصر على العمل الوطني يكفي. ويتطلب التوفيق بين التطلعات الإنمائية للبلدان النامية وبين متطلبات الاستدامة البيئية تعاوناً على الصعيد العالمي. وبالرغم من وجود العديد من الاتفاقات البيئية، لا تزال توجد فجوة مؤسسية في آلية التنفيذ ينبغي التعجيل بإيجاد حل لها.

٦١ - وأخيرا يجب القيام بتغييرات لكي يستفيد الجميع من العولمة. ويتطلب ذلك إعادة تشكيل القواعد التي تحكم التجارة، والمالية، ونقل التكنولوجيا، وسد الفجوة المؤسسية في مجالات مثل الاستثمار والهجرة، وتمكين البلدان النامية من أن يكون لها صوت أكثر تأثيرا ووسائل للمساهمة في صنع القرارات العالمية التي تؤثر عليها. أولا، هناك حاجة إلى تسوية الفروق بين المعايير والقواعد ووضع مقاييس أعدل للمنافسة وللأنظمة المالية والبيئية بين شركاء غير متكافئين. فتنطبق مبادئ المعاملة الخاصة والمعاملة التفضيلية والأحكام المؤقتة تطبيقا مرنا يمكن أن يؤدي إلى مكاسب انمائية هامة تجنيها للبلدان النامية. ثانيا، يجب تعزيز صوت ومشاركة البلدان النامية في صنع القرارات وفي المؤسسات التي تضع المعايير على الصعيد العالمي. وقد بدأت مناقشة هذه المسائل في مؤسسات برتن وودز بيد أن التقدم لا يزال بطيئا. والبلدان النامية لا تشارك رسميا إلى حد الآن في المنظمات التي ترسم السياسات وتضع المعايير مثل مصرف التسويات الدولية، ومنتدى الاستقرار المالي، ولجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف. والجهود التي بذلت مؤخرا لإشراك البلدان النامية عن طريق ترتيبات غير رسمية في تلك التجمعات الدولية هي محل ترحيب ولكن ينبغي ارساؤها على أسس رسمية أكثر.

٦٢ - والتوصيات التالية تستحق الاهتمام:

(أ) ينبغي للبلدان النامية أن تنظر في وضع تطوير مؤسساتها في صدارة أولوياتها الإنمائية، لاسيما في القطاعات الحرجة بالنسبة لتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. وينبغي لتلك الاستراتيجيات أن تكفل إنشاء مؤسسات مرنة وقادرة على الاستجابة للاحتياجات المتغيرة؛

(ب) ينبغي للحكومات أن تضع سياساتها وقواعدها التنظيمية ووكالاتها بشكل يكفل قدرتها على الموازنة المرنة بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وهذا يتطلب بدوره نمجا شفافا تشاركيا يسهم فيه جميع من لهم مصلحة فيه؛

(ج) للقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والشراكة بين القطاعين العام والخاص دور أساسي في تحقيق التنمية في إطار الديناميات الجديدة للاعتماد المتبادل. ولذلك فإن وضع اطر تنظيمية مرنة تحكم الترتيبات بين الحكومات، والقطاع الخاص، والمستهلكين، يستحق أولوية عالية؛

(د) ينبغي للجهود الرامية إلى نشر العمالة المنتجة والعمل الشريف أن تتضمن تدابير تعترف بالاقتصاد غير النظامي وتدعمه وتنظمه وتضع له قواعد وترتيبات تزيد من قدراته وليس تعوقها؛

(هـ) للبلدان أن تنظر في إنشاء و/أو تعزيز ترتيبات التعاون الإقليمي أو الأقاليمي بغية تجميع مواردها وتحقيق التضافر بين قدراتها على الصعيد الإقليمي في مجالات البيئة، وإدارة الموارد، والتجارة، والمعارف، فضلا عن تبادل المعلومات بشأن المسائل الإنمائية الرئيسية؛

(و) ينبغي إنشاء قدرة مستديمة على الصعيد العالمي وبذل جهود إنمائية مؤسسية مدعومة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ومؤسسات بريت وودز، ومنظمة التجارة العالمية، وسائر المنظمات الدولية ذات الصلة، وينبغي أن تسعى هذه الهيئات، في مجال اختصاص كل منها، إلى نشر الابتكارات المؤسسية التي يمكن أن تعتمد عليها البلدان النامية وفقا لاحتياجاتها وأولوياتها. وتحقيقا لذلك، ينبغي أن يكون تطوير المؤسسات الوطنية عنصرا رئيسيا في الدعم الإنمائي المقدم إلى البلدان النامية؛

(ز) ينبغي استعراض التحديات المؤسسية العالمية في مجالات التجارة، والمالية، والاستثمار، والتكنولوجيا، بهدف تطوير قواعد ومعايير عالمية تشجع التنمية وتزيد من فرص اندماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي والاستفادة من ذلك. ومن الممكن الشروع في تنفيذ هذه المهمة المتمثلة في توليد الفهم والإرادة السياسية لتنفيذ تلك الخطة، باستعمال الآليات الموجودة للتداول بشأن السياسات والتساوق المؤسسي؛

(ح) يمكن النظر في تنظيم اجتماعات على مستوى الخبراء لإجراء تحليل معمق للمسائل المؤسسية الوطنية والإقليمية والعالمية التي أثارها هذا التقرير، بدون أن يقتصر التحليل بالضرورة على ذلك، كطريقة لتوضيح التحديات المعقدة التي يمثلها بناء مؤسسات دينامية قابلة للمساءلة وتشمل الجميع تسعى إلى مساعدة الفقراء وخدمة التنمية.

الحواشي

(١) Nancy Birdsall, Dani Rodrik, and Arvind Subramanian, "How to help poor countries", *Foreign Affairs*, vol. 84, No. 4 (July/August 2005)

(٢) انظر "عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع"، تقرير أصدرته اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٤). متاح أيضا على الموقع

<http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

(٣) مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٢٢، العدد ٢٦٣٦٩.

(٤) ECCC/CP/1997/7/Add.1، المقرر 1/CP.3، المرفق.

(٥) مجموعة المعاهدات، المجلد ١٧٧١، العدد ٣٠٨٢٢.