

Distr.: General
8 May 2018
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والثلاثون

١٨ حزيران/يونيه - ٦ تموز/يوليه ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب أليستون، المعد عملاً بقرار المجلس ١٩/٣٥ والذي يركز على صندوق النقد الدولي وتأثيره على الحماية الاجتماعية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-07322(A)



* 1 8 0 7 3 2 2 *

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان

المحتويات

| الصفحة | | |
|--------|-------|------------------------------------------------------------------------------------|
| ٣ | | أولاً - مقدمة |
| ٦ | | ثانياً - الإطار القانوني وولاية صندوق النقد الدولي |
| ٨ | | ثالثاً - مرونة الولاية في التطبيق العملي |
| ٨ | | ألف - مسألة حقوق الإنسان والمحظورات المتعلقة بها |
| ١٠ | | باء - المناطق الرمادية: الفساد والإنفاق العسكري |
| ١٢ | | جيم - السوابق المسجلة في مجال إدخال التغييرات الاقتصادية وعدم المساواة بين الجنسين |
| ١٤ | | رابعاً - الحماية الاجتماعية |
| ٢٤ | | خامساً - استنتاجات وتوصيات |

أولاً - مقدمة

١ - تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب أليستون، المعد عملاً بقرار المجلس ١٩/٣٥ والذي يركز على صندوق النقد الدولي وتأثيره على الحماية الاجتماعية^(١).

٢ - وغالبية البلدان النامية المنخفضة الدخل مدرجة بالفعل في برامج صندوق النقد الدولي، أو من المحتمل أن يحدث ذلك في المستقبل القريب، غير أن هناك نسبة تقل عن خمس أفقر شريحة من السكان تبلغ نسبتها ٢٠ في المائة في تلك البلدان لا تحظى بأي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية^(٢). ولا تغطي أي مساعدة يتلقونها إلا ١٣ في المائة من احتياجاتهم الاستهلاكية لا غير. بل إن نسبة الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر، حتى في بلدان الدخل المتوسط الأدنى ممن يتلقون تلك المساعدة، لا تتجاوز النصف. وبما أن الغالبية العظمى من الناس وهم يُعدّون بمئات الملايين، الذين يعيشون في خصاصة وبدون أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، غير قادرة على التمتع بكثير من حقوقها الإنسانية، فإن السؤال المطروح هو معرفة ما تقوم به حكوماتهم استجابة لهذا الأمر، وما هو الدور الذي يؤديه المجتمع الدولي^(٣).

٣ - ولا توجد مؤسسة دولية لها من الأثر ما لصندوق النقد الدولي بشأن قضايا مثل التوزيع، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. غير أن موقفه كان ينم، ولسنوات عديدة، عن أن هذه القضايا لا تدخل في دائرة اهتماماته؛ فهو لا يأخذ بعين في الاعتبار سوى قضايا الاقتصاد الكلي بالمعنى الضيق للكلمة، وترك المجال للمؤسسات أخرى لتدارك الموقف في المجال الاجتماعي، غير أنه يتعذر عليها القيام بذلك إلا ضمن الحدود التي يتيحها لها الحيز المالي، إن وجد، والذي يظل مفتوحاً أمامها بعد اعتماد صفات صندوق النقد الدولي.

٤ - ولطالما وجهت الانتقادات لصندوق النقد الدولي لتجاهله "القضايا الاجتماعية" وما لذلك من أثر في هذا الشأن. وفي عام ١٩٨٧، أيد صندوق النقد الدولي، عند صدور تقرير لا سابق له ينتقده بشكل مزلزل بعنوان "التكيف ذو الوجه الإنساني"^(٤) نشرته منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، النص الأصلي من توافق آراء واشنطن، الذي يعطي الأولوية "لسياسات الاقتصاد الكلي الحصيفة والتوجه الخارجي ورأسمالية السوق الحرة"^(٥). وذهبت جماعات

(١) يعرب المقرر الخاص عن امتنانه للسيد كريستيان فان فين على العمل الرائع الذي اضطلع به عمله في مجال البحث والتحليل من أجل إعداد هذا التقرير.

(٢) تواجه نسبة ٤٠ في المائة من البلدان النامية المنخفضة الدخل والبالغ عددها ٥٩ بلداً، وفقاً لصندوق النقد الدولي، الآن، تحديات هامة فيما يتعلق بالديون، وهناك نسبة قدرها ٦٠ في المائة من تلك البلدان معرضة لمخاطر طفيفة أو متوسطة. انظر IMF، "Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries — 2018" (15 February 2018), para. 72.

(٣) قد سبق للمقرر الخاص أن أشار إلى هذه الروابط في تقارير سابقة.

(٤) G. Cornia, R. Jolly and F. Stewart (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (1987).

(٥) J. Williamson (ed.), "What Washington Means by Policy Reform", in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (April 1990).

الدفاع عن حقوق الإنسان وغيرها إلى أن "فرض" سياسات التكيف الهيكلي على العديد من البلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية وغيرهم أدى إلى غرق الفقراء في مزيد من الفاقة^(٦).

٥- وقد أدت تلك الانتقادات، بالاقتران مع الآثار السياسية الناجمة عنها إلى "تعزيز توافق آراء واشنطن بالتركيز، بشكل جديد، على شبكات الأمان الاجتماعي والنمو الشامل لصالح الفقراء"^(٧). والمشورة التي قدمها لاحقاً صندوق النقد الدولي، خلال الأزمة المالية الآسيوية ١٩٩٧، جُرحت على نطاق واسع من جانب الحكومات والمعلقين. وعندما انحسر الكساد الآسيوي وهدأت أزمة الديون في البلدان النامية انطوى صندوق النقد الدولي على نفسه، وجرى تخفيض عدد الموظفين العاملين فيه بنسب هامة. غير أن الأزمة المالية العالمية، التي نشبت في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، أعادت الصندوق إلى مركز الحوكمة الاقتصادية الدولية. وفي مؤتمر القمة الذي عقده مجموعة العشرين، في عام ٢٠٠٩، رصدت مبلغ ٧٥٠ بليون دولار أمريكي لتوسيع نطاق عمليات صندوق النقد الدولي، مما حدا بمديره العام أن يعلن، دون أن يجانبه الصواب أن "صندوق النقد الدولي قد عاد إلى الساحة"^(٨).

٦- وحدت الانتقادات السابقة، إلى جانب طبيعة وحجم الأزمة العالمية الجديدة، بصندوق النقد الدولي أن يتولى إعادة تقييم نفسه داخلياً^(٩)، بما في ذلك إعادة النظر في أجزاء من "خطة عمل الليبرالية الجديدة"^(١٠) وشمل ذلك وضع نظرية "الأهمية الحيوية للاقتصاد الكلي"، الموضحة أدناه، لتبرير إمكانية إدراج طائفة أوسع من المسائل، مثل الحماية الاجتماعية، في تحليلاته ووصفاته. ونتيجة لهذه التغييرات المختلفة، يرى صندوق النقد الدولي أنه قد غير النهج الذي ينتهجه، كما يتضح ذلك من الرد على سؤال سألته المدير الإداري، كريستين لاغارد، في مؤتمر

(٦) "بل إن من الممكن، أو من الواجب فعلاً، حتى عند وجود قيود شديدة على الموارد، سواء كان ذلك بسبب عملية التكيف، أو الركود الاقتصادي، أو عوامل أخرى، حماية الضعفاء من أفراد المجتمع"، الفقرة ١٢ من التعليق العام رقم ٣ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف.

(٧) J. Williamson, "An Agenda for Restarting Growth and Reform", in *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, P. Kuczynski and J. Williamson, A. Abrams, eds. (March 2003). انظر أيضاً "Guidance", Background Document No. BD/17-01/01 (5 July 2017).

(٨) A. Walker, "The International Monetary Fund returns", BBC, 24 April 2009، متاح على الرابط التالي: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8015979.stm>. يمكن عزو التطور الذي طرأ على صندوق النقد الدولي، بأخذه مسألة القضاء على الفقر وما يتصل به من قضايا اجتماعية بقدر أكبر من الجدية طوال هذه السنوات إلى تغيير مسمى "مرفق التكيف الهيكلي" إلى "مرفق التكيف الهيكلي المعزز" في عام ١٩٨٧، ثم إلى "مرفق تقليد الفقر والنمو" في ١٩٩٩، وإعادة تسميته، بعد ذلك، بـ "التسهيل الائتماني الممدد" "Extended Credit Facility" في عام ٢٠٠٩.

(٩) C. Ban and K. Gallagher, "Recalibrating Policy Orthodoxy: The IMF Since the Great Recession", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 141.

(١٠) كما توضح المادة الواردة أدناه، فإن مصطلح "الليبرالية الجديدة" يستخدم بوتيرة أكبر من قبل منتقدي مهندسي هذه السياسات، غير أنه من المفاهيم حمالة الأوجه. ويشير جدول أعمال الليبرالية الجديدة عموماً إلى السياسات الرامية إلى زيادة المنافسة القائمة على السوق وتقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي. J. Ostry, P. Loungani and D. Furceri, "Neoliberalism: Oversold?", in *Finance & Development* (June, 2016).

صحفي عقد في عام ٢٠١٤: "أنت تسألني عن التكيف الهيكلي؟ لقد كان ذلك قبل أن أتسلم زمام الأمور. وليس لدي أي فكرة عما يعنيه ذلك. ونحن لم نعد نفعل ذلك"^(١١). بل إن بعض خبراء الصندوق الاقتصاديين المرموقين سلموا، بحلول عام ٢٠١٦، بأن الليبرالية الجديدة قد جرى التسويق لها بشكل مبالغ فيه، وأن تكاليف [التكشف]، من حيث انخفاض الناتج والرعاية وارتفاع معدلات البطالة، لم تقدر حق قدرها^(١٢).

٧- غير أن الكثير من المنتقدين غير مقتنعين بأن نموذج السياسة الأساسية قد تغير. بل إن بعض المنتقدين رأى أن التغييرات التي طرأت على صندوق النقد الدولي إنما هي من قبيل "ذر الرماد في العيون الرامي إلى صرف الانتقادات التي تنهال عليه" وهي تعد جزءاً من نفاقه المتزايد الذي يلتزمه، وأشاروا إلى وجود أدلة تبرهن على أن "المشروطة الهيكلية ما زالت بخير"، مما يشير إلى عودة صندوق النقد الدولي إلى "عاداته القديمة"^(١٣). غير أن الموظفين العاملين في الصندوق رأوا أن تلك الانتقادات إنما هي من قبيل "التصارع مع أشباح الليبرالية الجديدة التي تسكن الماضي"، بدلاً من الاعتراف بالتغيرات العميقة التي حدثت.

٨- وعلى الرغم من أن لهذه المسائل أهمية حيوية فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، ومن ثم حقوق الإنسان، بالضرورة، فإن تقريراً مقتضباً مثل هذا التقرير لا يمكن أن يطمح إلى أن يوفي حق نقاش أوسع نطاقاً حول ما إذا كان صندوق النقد الدولي بعد إصلاحه قد "ولد من جديد" أو أنه "لا يزال على ليبراليته الجديدة"^(١٤). وبدلاً من ذلك، فإن هناك هدفاً أكثر تواضعاً ولكنه طموح ويتمثل في دراسة تأثير الصندوق النقد الدولي على حقوق الفقراء الإنسانية وذلك من خلال ما يقوم به من عمل بخصوص الحماية الاجتماعية. وتجدد الإشارة، بادئ ذي بدء، إلى أن صندوق النقد الدولي، وعلى الرغم من كل تجانسه وتسلسله الهرمي، ليس مؤسسة تشكل كتلة واحدة لا يوجد داخلها تنوع في الآراء أو اختلافات من حيث الممارسات العملية. وكما هو الحال مع أي منظمة دولية معقدة، فإن النهج الذي ينتهجه لا يثبت على حال بل يتطور باستمرار. فمديرته الإدارية الحالية، شأنها في ذلك شأن سلفها، هي من دعاة إدخال تغييرات كبرى، بما في ذلك التركيز على قضايا من قبيل عدم المساواة، والمساواة بين الجنسين، والحوكمة، وتغيير المناخ، والحماية الاجتماعية. ومعظم الخطاب الجديد، والبحوث التي يتركز عليها، من الأمور التي تلقى كل ترحاب من منظور حقوق الإنسان، ولكن المحك الحقيقي هو معرفة ما إذا أنها ستترجم تماماً إلى واقع عملي، وذلك عندما تتجابه أفكار جديدة مع ثقافة مؤسسية مستحكمة، والمصالح الراسخة ومع الأيديولوجية.

(١١) انظر محضر الإحاطة الصحفية للجنة النقدية والمالية الدولية (١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٤)، وهو متاح على الرابط التالي: www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr041214

(١٢) Ostry, Loungani and Furceri "Neoliberalism: Oversold?" p. 40

(١٣) A. Kentikelenis, T. Stubbs and L. King, "IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014", in *Review of International Political Economy* (vol. 23, iss. 4, 2016), p. 556

(١٤) S. Babb and A. Kentikelenis, "International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism", in *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, D. Cahill et al (eds.) (SAGE Publication, 2018) p. 16; and A. Broome, "Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 28, No. 2, April 2015), p. 161

٩- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لصندوق النقد الدولي لما أعرب عنه من استعداد لتنظيم اجتماعات مع الجهات الفاعلة الرئيسية، بما في ذلك الدول الأعضاء في مجلسه التنفيذي، وأحد نواب مديرته العامة وكبار الموظفين العاملين في إدارات البحوث، والاستراتيجيات والسياسات والمراجعة، وإدارة الشؤون الضريبية، وإدارة الشؤون القانونية، والاتصالات، وجميع الشعب التابعة لهذه الإدارات الخمس ومكتب التقييم المستقل. ويعرب المقرر الخاص عن كامل رضاه بالتعاون مع صندوق النقد الدولي فيما عدا إدارة الشؤون القانونية، التي لم توفر، عملياً، أية معلومات.

١٠- ومن المؤسف أن البنك الدولي قد رفض، رغم الطلبات المتكررة التي قدمت إليه، تيسير أي اجتماعات بين المقرر الخاص وبين خبراء البنك الدولي المعنيين بالحماية الاجتماعية. وهو يفترض أن ذلك جاء انتقاماً منه لتقريره الذي قدمه في عام ٢٠١٥ إلى الجمعية العامة، والذي خلص فيه إلى أن البنك الدولي، إنما هو، لكل من يريد أن يعلم "منطقة خالية من حقوق الإنسان"^(١٥). غير أن مما يثلج الصدر أن يرى المرء أن البنك الدولي قد بدأ الآن يغير من النهج الذي يتبعه في هذا الصدد في بعض المجالات^(١٦).

١١- ويعرب المقرر الخاص عن الامتنان أيضاً لمنظمات المجتمع المدني والخبراء الأكاديميين، وغيرهم من المسؤولين الدوليين الآخرين الذين قدموا الكثير من المدخلات من أجل إعداد هذا التقرير. ويذكر أنه استفاد كثيراً، كذلك، من تقارير صندوق النقد الدولي المفصلة المتعلقة بالحماية الاجتماعية والصادرة عن مكتبه المستقل المعني بالتقييم والتي وضعها مركز دراسة المنظمات الدولية في كلية الحقوق بجامعة نيويورك^(١٧).

ثانياً - الإطار القانوني وولاية صندوق النقد الدولي

١٢- يمنح النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي هذه المؤسسة صلاحيات الإشراف وتقديم المساعدة والمشورة المالية. والأغراض التي يريد تحقيقها والتي أعلن عنها تتمثل في الإسهام في "تنمية الموارد الإنتاجية لجميع الدول الأعضاء باعتبارها أهدافاً رئيسية للسياسة الاقتصادية" وتوفير الموارد للبلدان التي تعاني مشاكل في ميزان المدفوعات بحيث لا تلجأ إلى "تدابير من شأنها أن تدمر الرفاه الوطني أو الدولي". ويقتضي النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي منه، أيضاً، "أن يحترم السياسات الاجتماعية والسياسية المحلية للدول الأعضاء" في إطار المراقبة والإقراض^(١٨). وبعد استعراض هذه الأحكام ذات الصلة، خلص المستشار العام لصندوق النقد الدولي، فرانسوا جانفيتي، إلى أن صندوق النقد الدولي "يعد وكالة تتعامل مع أمور النقد وليس وكالة إنمائية"،

(١٥) انظر A/70/274، الفقرة ٦٨.

(١٦) Compare the heavy reliance on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in World Bank, *Women, Business and the Law 2018* (Washington, D.C., 2018), with the determined non-engagement with the Convention in the same report in 2016.

(١٧) IMF, *The IMF and Social Protection* (Washington, D.C., 2018). متاح على الرابط التالي: www.imo.org/ieo/files/completedevaluations/SP%20-%202017EvalReport.pdf.

(١٨) انظر ((6056-(79/38) Decision No. article IV, section 3 (b); and the Guidelines on Conditionality

وأن مهمتها تتمثل، بصفتها تلك، في "الحفاظ على سلامة أسعار الصرف بشكل منظم والإبقاء على نظام مدفوعات متعدد الأطراف خال من القيود على المدفوعات الحالية"^(١٩).

١٣- وفي تناقض صارخ مع شكليات من هذا النوع تم الاعتراف، في استعراض لولاية صندوق النقد الدولي أجري في عام ٢٠١٠ بعد نشوب الأزمة المالية، بأن الأغراض المبينة في النظام الأساسي إنما "تعبّر عن قضايا ولى عهدتها وانصرم"، و"أن الصلاحيات المخولة لا تشير حتى للمسائل الأكثر إلحاحاً اليوم" وإذا كان السيد جانفيتي قد خلص إلى أن على صندوق النقد الدولي، إذا ما كان يود دمج اعتبارات حقوق الإنسان في قراراته، أن يعدل نظامه الأساسي، فقد أقر استعراض عام ٢٠١٠ بصعوبة عملية التعديل، وخلص بدلاً من ذلك إلى أن "النظام الأساسي له من المرونة ما يكفي لاستيعاب الإصلاحات الرئيسية"^(٢٠).

١٤- وهناك تحليل مصاحب أعدته إدارة الشؤون القانونية، وهو يبدأ بالموقف الرسمي لصندوق النقد الدولي القائل بأن صلاحيات صندوق النقد الدولي "تتخصص عموماً في الاختصاصات المحددة بوضوح في النظام الأساسي"، غير أنه يلاحظ أن الصندوق يؤذن له "باتخاذ قرارات يمكن انطباقها عامة (سياسات) لتوفير محتوى أكثر دقة" لصلاحياته. ويمكن تعديل تلك السياسات بمرور الزمن شريطة أن تكون متسقة مع نص النظام الأساسي، وذلك لمراعاة الظروف المتغيرة. ولكن بعد التمهيد لإدخال درجة من المرونة على السياسة العامة لاحظت إدارة الشؤون القانونية أن صندوق النقد الدولي لا يمكنه استخدام صلاحياته لبلوغ أهداف سياسية "بما أن جميع الأغراض المعروضة إنما هي أغراض اقتصادية الطابع"^(٢١)، وتقسيم العالم الذي يعمل في إطاره صندوق النقد الدولي إما إلى مسائل اقتصادية أو سياسية يلج إلى جوهر المشكلة المتمثلة في وضع الإصبع على قضايا مثل الحماية الاجتماعية، التي هي قضية اقتصادية وسياسية بالإضافة إلى أمور أخرى كثيرة. ومن ناحية الممارسة العملية، لا يبدو أن إدارة الشؤون القانونية قد استخدمت كبير نفوذها لتقييد أو تثبط المستجدات الواردة أدناه رغم أن تلك التطورات تصل إلى إعادة تفسير النظام الأساسي ولطائفة متنوعة من القضايا التي يمكن أن تعتبر ضمن ولاية الصندوق.

١٥- وقد تجلّى تطور السياسة العامة، أساساً، من خلال "التوجيهات التشغيلية"^(٢٢) إذ تشي مذكرة توجيهية بشأن المراقبة، صدرت في عام ٢٠١٥، إلى أنه إذا كان يتوقع أن تخضع سياسات سعر الصرف والسياسات النقدية والضريبية وسياسات القطاع المالي على الدوام لإشراف صندوق النقد الدولي، فإن المسائل الأخرى لا يجب تقييمها إلا إذا كانت بالغة الأهمية، وذلك يعني أن المسألة "تؤثر، أو يمكن، أن تؤثر على الصعيد المحلي أو الخارجي، أو تؤثر في الاستقرار العالمي"^(٢٣). ولا يوجد الكثير من التوجيهات الإضافية المقدمة، ويشجع

(١٩) F. Gianviti, "Economic, Social, and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund"

.in P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights* (2005) p. 135

(٢٠) انظر الرابط التالي: www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/012210a.pdf

(٢١) انظر الرابط التالي: www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf

(٢٢) إذا كانت التوجيهات التشغيلية تصدر عن الموظفين دون إقرارها من جانب المجلس التنفيذي، فإن المجلس يتولى مناقشة وإقرار كل من المذكرات المتعلقة بالمراقبة والمشروطة.

(٢٣) IMF, "Guidance Note for Surveillance under Article IV" (May 2015), p. 36

موظفو صندوق النقد الدولي على "إعمال الفكر"، وعلى معرفة ما إذا كان هناك "مجال ... للابتكار والذهاب بالمضمون التحليلي إلى ما يتجاوز الممارسات الحالية"^(٢٤). ولقد تحقق، فعلاً، الكثير من الابتكارات، مع مراعاة السياسات المتعلقة بفرص العمل والنمو، والهياكل الأساسية، وأسواق العمل، وشبكات الأمان الاجتماعي، وشركات القطاع العام، والحوكمة، والمساواة بين الجنسين وتغيير المناخ. ويبدو أن الموقف من الناحية العملية يتمثل في القول بأنه عندما تتوفر الإرادة، وشريطة أن تكون المسألة المطروحة غير خلافية وشائكة سياسياً، فإنه يمكن أن تعامل باعتبارها بالغة الأهمية، وبذلك تصبح من المسائل التي تندرج ضمن ولاية صندوق النقد الدولي^(٢٥).

١٦ - وفي سياق الإقراض، يتمتع الموظفون أيضاً "بمجال رحب"^(٢٦) عند تقييم "مدى أهمية" الشروط المفروضة^(٢٧). ولا ينطبق هذا الأمر على القضايا المطروحة "مجالاً الخبرة الأساسية" لصندوق النقد الدولي فحسب بل أيضاً خارجها، شريطة أن يكون تحديد "مدى الأهمية" مصحوباً "بشروح مفصلة إلى جانب مبررات قوية"^(٢٨). أما بالنسبة إلى القضايا التي تعد غير أساسية فإن الموظفين يثون على الاستعانة، قدر الإمكان، بخبرات "سائر المؤسسات المتعددة الأطراف، ولا سيما البنك الدولي"^(٢٩).

ثالثاً - مرونة الولاية في التطبيق العملي

١٧ - قبل التركيز على الطريقة التي أمكن بها تناول المفهوم البالغ المرونة "لمدى الأهمية الحيوية من زاوية الاقتصاد الكلي" في الممارسة العملية فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، من المفيد النظر في مدى أهمية حقوق الإنسان والإنفاق العسكري، والفساد، وعدم المساواة والمساواة بين الجنسين. ويبين هذا التحليل أن المحظورات الوحيدة لدى صندوق النقد الدولي تتمثل، فيما يبدو، في حقوق الإنسان، رغم أن التحليلات التي يقوم بها الصندوق تحيط، في الواقع، علماً بأهمية الصراع السياسي والعنف والاضطرابات الاجتماعية.

ألف - مسألة حقوق الإنسان والمحظورات المتعلقة بها

١٨ - لم يعتمد صندوق النقد الدول رسمياً الرأي القانوني السائد بخصوص حقوق الإنسان. وأشار، عندما سئل عن موقفه القانوني، إلى دراسة وضعها، في عام ٢٠٠٢، السيد جانفيتي، ثم نشرت في إحدى المجلات الأكاديمية. وأبلغ المقرر الخاص بأنه لم ينشر أي شيء في هذا الصدد منذ ذلك الحين، سواء أكان ذلك عن طريق القنوات الرسمية أم في شكل دراسة أكاديمية، من جانب أي موظف من موظفي دائرة الشؤون القانونية، وهم كثير، يمكن أن يكون لها أثر على

(٢٤) المرجع نفسه، الموجز.

(٢٥) المرجع نفسه، الصفحة ٣٩.

(٢٦) Abrams, "The IMF's Role in Social Protection", p. 6.

(٢٧) IMF, "Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines" (آب/أغسطس ٢٠١٤).

(٢٨) المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

(٢٩) المرجع نفسه

النهج الذي يتبعه صندوق النقد الدولي حيال حقوق الإنسان^(٣٠). والورقة التي وضعها السيد جانفيتي رغم أنها لم تعتمد قط رسمياً من قبل الصندوق، على الرغم من أنها كتبت قبل ١٦ عاماً، لها أهمية قد تصيب بالدهشة. ويمكن تلخيص فحوى الورقة على النحو التالي: إن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا ينطبق على صندوق النقد الدولي؛ وأحكامه ليس لها ما للقانون الدولي العرفي من مكانة مما يجعلها واجبة التطبيق بصرف النظر عن العهد؛ وصندوق النقد الدولي يعزز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بشكل غير مباشر من خلال المساهمة في تهيئة الظروف الاقتصادية المواتية؛ ولا يمكن لصندوق النقد الدولي أن يعزز حقوق الإنسان بشكل مباشر دون مخالفة لما يرد في النظام الاساسي^(٣١). ووقد أعلم نائب المستشار العام لصندوق النقد الدولي المقرر الخاص بأن هذا الموقف ثابت لم يتغير. وأكد مجدداً بأن الصندوق غير ملزم بمعايير حقوق الإنسان، "اللهم إلا في حالات الإبادة الجماعية ربما".

١٩- والورقة التي وضعها السيد جانفيتي لا تتناول مسألة الحقوق المدنية والسياسية، ولكن يبدو أن صندوق النقد الدولي يفترض، دون مزيد من التوضيح، بأن نفس التحليل ينطبق على هاتين المجموعتين من الحقوق. والورقة، في الأساس، لا تتسق مع روح العصر، وهي لا تخدم مصلحة الصندوق، البتة، باعتبارها بياناً بالسياسة العامة الراهنة. فهي متجذرة في حقبة الخمسينات والستينات من القرن الماضي، وتركز على المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والتي كانت تحظى بقدر من الأهمية في عام ٢٠٠٢. وجاء صدورها قبل وقت طويل من حدوث التغييرات الأساسية التي يقال إنها طرأت منذ الأزمة المالية العالمية التي نشبت في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

٢٠- وليس احتكام السيد جانفيتي إلى القياس على القانون الأوروبي لتعزيز مكانة صندوق النقد الدولي سوى توكيد على أن تلك الورقة قد أصبحت شيئاً تجاوزته الأحداث. وتشير الورقة إلى أن "الجماعة الأوروبية، التي لم تكن طرفاً في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية)، ليست ملزمة بأحكامها". أما اليوم، فإن الاتحاد الأوروبي يعتبر نفسه ملزماً بأحكام الاتفاقية التي لها صفة المبادئ العامة للقانون.

٢١- ولقد جوبه تركيز السيد جانفيتي على مسألة ما إذا كان صندوق النقد الدولي ملزماً رسمياً، بموجب القانون الدولي باحترام أحكام العهد بالكثير من الانتقاد^(٣٢). والواقع، أن ورقته لا تتطرق كثيراً إلى المسألة الحاسمة المتمثلة في الكيفية التي يمكن بها لصندوق النقد الدولي، في الممارسة العملية، أن يأخذ في الحسبان الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان في شتى مظاهرها المختلفة. وقد درج صندوق النقد الدولي على تحاشي الخوض فيها والافتراض بأنها ببساطة

(٣٠) Gianviti, "Economic, Social, and Cultural Human Rights", p. 113

(٣١) للاطلاع على إعادة تأكيد الموقف الذي اتخذته الصندوق في الآونة الأخيرة بشأن حقوق الإنسان، انظر الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDEbt/impactassessments/IMF.pdf

(٣٢) للاطلاع على الانتقادات المهمة التي وجهت، في هذا الصدد، انظر: بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/2016/1)؛ M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law* (Hart Publishing, 2003)؛ B. Ghazi, *The IMF, the World Bank Group and the Question of Human Rights* (Transnational Publishers, 2005)؛ A. McBeth, *International and the Factive Economic and Human Rights* (Routledge, 2009).

لا تنطبق على سياسات الاقتصاد الكلي^(٣٣). ومع ذلك، فليست هذه هي المناسبة لإجراء استعراض واسع النطاق لهذه المسائل، فذلك أمر على الصندوق أن يقوم به بنفسه.

باء - المناطق الرمادية: الفساد والإنفاق العسكري

٢٢- لقد تصدى صندوق النقد الدولي لمعالجة الفساد بتعمق للمرة الأولى في عام ١٩٩٧ في مذكرة توجيهية أصدرها بشأن "مسائل الحوكمة"^(٣٤). وما جاءت زيادة الاهتمام بالمسألة داخل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في ذلك الوقت إلا لتعكس إدراك مؤيدي توافق آراء واشنطن بأن الفساد قد قوّض المؤسسات التي كانت تعد مفتاح النجاح في إطار إصلاح السياسات العامة والتنمية الاقتصادية. وقد أوردت تلك المذكرة التعريف الذي وضعه البنك الدولي لكلمة "فساد" التي تعني "إساءة استغلال الوظائف العامة لتحقيق مكاسب خاصة"^(٣٥) وما النهج الذي اتبعه صندوق النقد الدولي، أساساً، إلا دعوة إلى "اتباع سياسات تهدف، بالإضافة إلى تطوير المؤسسات والنظم الإدارية، إلى القضاء على الفرص التي من شأنها السعي لتحقيق الربح، والفساد وأنشطة الغش"^(٣٦). ولن يتحرك الصندوق إلا عند حدوث حالات محددة من الفساد عندما تكون هناك "أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن تلك الحالات قد تكون لها آثار على صعيد الاقتصاد الكلي"، مثلاً عندما "تكون المبالغ ذات الصلة ضخمة، أو ربما، عندما يكون الفساد أحد أعراض مشكلة أوسع من مشاكل الحوكمة"^(٣٧). ومن الأمثلة الحديثة على البلدان التي يعتبر صندوق النقد الدولي أن الفساد يحدث فيها على "نحو حاسم الأهمية" موزامبيق^(٣٨) حيث تم التستر على عدد هائل من القروض المقدمة إلى المؤسسات المملوكة للدولة^(٣٩)، والكونغو الديمقراطية، التي أعلنت السلطات فيها مؤخراً عن خطط ترمي إلى اعتقال مسؤولين فاسدين من أجل تلبية شروط الإقراض الخاص بصندوق النقد الدولي^(٤٠)، وأوكرانيا^(٤١). ولكن الصندوق اقتصر، بالنسبة إلى الدول التي شهدت فضائح فساد كبرى، على إبداء ملاحظات عامة حول استصوابية اتخاذ إجراء ما. ويتناقض هذا الحياء مع التدابير القوية التي

(٣٣) قال أحد من يكتبون للسيدة لاغارد خطاباً "لا يمكنك أن تضع مسألة حقوق الإنسان في خطاب، لأنها ستحذف من ذلك الخطاب". T. Reinold, "The Path of Least Resistance: Mainstreaming 'Social Issues' in the International Monetary Fund", in *Global Society*, vol. 31, iss. 3, 2017, p. 401.

(٣٤) IMF, "Guidance Note on the Role of the IMF in Governance Issues" (August 1997).

(٣٥) D. Rodrik, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", in *Journal of Economic Literature*, vol. 44, No. 4 (December 2006), pp. 973-987.

(٣٦) "Guidance Note", p. 2.

(٣٧) المرجع نفسه، الصفحة ٥.

(٣٨) IMF, "Republic of Mozambique: 2017 Article IV Consultation" (March 2018).

(٣٩) انظر: www.bbc.com/news/world-africa-36158118.

(٤٠) "IMF Staff Concludes Visit to The Republic of Congo", press release (20 December 2017); [www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06 Congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism](http://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-06/Congo-steps-up-battle-against-corruption-after-imf-criticism).

(٤١) IMF, "Ukraine 2016 Article IV Consultation" (April 2017).

اتخذها الصندوق لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب^(٤٢)، إذ وفر عندها المساعدة التقنية إلى ١٢٠ بلداً^(٤٣).

٢٣- ويخوض صندوق النقد الدولي حالياً خضم استعراض رئيسي يرمي إلى تفعيل سياسته الخاصة بمكافحة الفساد^(٤٤). ومن التحديات التي يواجهها، في هذا الصدد، مخاطر التورط في مناقشات ملغومة سياسياً لا يرى أنها "منصفة"^(٤٥)، وكيفية تحديد مسألة "الأهمية الحيوية" وتحديد المعلومات التي يجب الركون إليها، والحاجة إلى الموظفين المتخصصين من ذوي الخبرة المناسبة^(٤٦). ورغم أن الوضوح ليس هو ما يميز أياً من هذه القضايا، فإن عدم اتخاذ موقف قوي بشأن مسألة من قبيل الفساد المستشري أو المعمم، سيكون له عواقب كبرى من حيث الاقتصاد الكلي سيخرج كثيراً مصداقية صندوق النقد الدولي^(٤٧). ومن شأن تعزيز سياسة مكافحة الفساد أن يمكن صندوق النقد الدولي من المساهمة في تحقيق الغاية ٥-١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

٢٤- وموضوع الإنفاق العسكري، عند صندوق النقد الدولي، مسألة أكثر حساسية من الفساد. ومع ذلك، وعلى الرغم من الصلات الواضحة بين عملية الحد من الإنفاق العسكري، من جهة، وبين تعزيز الأوضاع المالية والعمل، في الوقت نفسه، على إيجاد الحيز المالي للحماية الاجتماعية من جهة أخرى، هناك غياب شبه كامل لتناول هذا الموضوع في تحليلات صندوق النقد الدولي من زاوية الاقتصاد الكلي^(٤٨). وهذا بمثابة ضربة قاضية موجّهة لادعاءات الصندوق بأنه يتعالى عن الاعتبارات السياسية ويذهب حيثما تقوده الحقائق الاقتصادية. ومن الصحيح أنه يمكن العثور على أمثلة متفرقة على تعامل صندوق النقد الدولي مع مسألة الإنفاق العسكري^(٤٩). ويمكن الاطلاع على البيانات المتعلقة بذلك الإنفاق في *حولية الإحصاءات المالية الحكومية* التي يتولى إصدارها. غير أن الحكومات لا تزال، فيما يبدو، تعتقد، إجمالاً، أن

(٤٢) انظر، على سبيل المثال: IMF, "Malta: 2017 Article IV Consultation" (January 2018), para. 26.

(٤٣) C. Lagarde, "Stepping up the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing", IMF blog (26 July 2017).

(٤٤) قبل وقت قصير من صدور هذا التقرير في شكل نهائي، نشر صندوق النقد الدولي ورقة جديدة تحدد سياسته العامة وتكرس اهتماماً كبيراً للسياسة المتعلقة بالفساد. IMF "Review of 1997 Guidance Note on Governance" (April 2018). لا ينعكس محتوى هذا التقرير في هذا التحليل.

(٤٥) C. Lagarde, "Corruption Disruption", IMF blog (8 December 2017).

(٤٦) اعتمد الصندوق، وهو يدعو إلى تعزيز قوانين مكافحة الفساد في أوكرانيا، على رأي أبعده المفوضية الأوروبية للديمقراطية عن طريق القانون (جنة البندقية) بشأن مشروع قانون محاكم مكافحة الفساد، متاح على الرابط التالي: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e).

(٤٧) يمكن أن يقال نفس الشيء، بطبيعة الحال، فيما يتعلق بعدم مراعاة الانتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان عندما يكون لها أيضاً آثار واضحة على صعيد الاقتصاد الكلي.

(٤٨) I. Ortiz, M. Cummins and K. Karunanethy, "Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries", Extension of Social Security Working Paper No. 48 (2017). وثيقة متاحة على الرابط التالي: www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressourceId=51537.

(٤٩) S. Gupta, L. De Mello and R. Sharan, "Corruption and Military Spending", IMF Working Paper (2000); J. Stevenson, "IFIs and military expenditures", in *Adelphi Papers* (vol. 40, iss. 336), p. 29 (2000); and H. Davoodi et al, "Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment", *IMF Staff Papers* (vol. 48, No. 2), p. 290 (2001).

"الأمن القومي، والأحكام المتعلقة بالمستوى الملائم للنفقات العسكرية اللازمة لضمان ذلك الأمن أمور تدخل ضمن القرارات السيادية للحكومات الوطنية ... هي لا تدخل في مجال عمل الصندوق"^(٥٠).

٢٥ - غير أن من المؤكد أن هذه الآراء "تتناهى مع الأهمية الحاسمة من زاوية الاقتصاد الكلي"، خاصة بعد مرور عقد من الزمن ارتفعت أثناءه النفقات العسكرية بنسبة ٦٤ في المائة في آسيا وأوقيانوسيا، و٤٨ في المائة في أفريقيا و١٩ في المائة في الشرق الأوسط و٦ في المائة في أوروبا^(٥١). وفي السنوات المقبلة، يبدو من غير المستبعد أن تسجل زيادات أضخم. وفي حين من المحتمل أن يجد صندوق النقد الدولي هذه المسألة قضية ملغومة، فإن تأثيرها على المعادلة الشاملة للاقتصاد الكلي هو من الضخامة بحيث لا يمكن تجاهلها. فهي، كما يقول المثل السائر، أشبه بفيل في دكان خزف، وحرى بصندوق النقد الدولي أن يتصدى لهذا الأمر وأن يستكشف الخيارات الممكنة لاسترعاء اهتمام الحكومات والجهات الأخرى لأهمية الإنفاق العسكري من زاوية الاقتصاد الكلي^(٥٢).

جيم - السوابق المسجلة في مجال إدخال التغييرات الاقتصادية وعدم المساواة بين الجنسين

٢٦ - يرتبط عمل صندوق النقد الدولي بشأن الحماية الاجتماعية ارتباطاً وثيقاً بما يقوم به من أجل معالجة التفاوت المتزايد بين الجنسين والعمل على المساواة بينهما.

٢٧ - وقد أشادت منظمة أوكسفام بصندوق النقد الدولي لأنه أصبح من الرواد، على الصعيد العالمي، فيما يتعلق بتسليط الضوء على أزمة عدم المساواة الاقتصادية في السنوات الأخيرة^(٥٣). والحقيقة أن التعليقات الواردة من المديرية العامة قد استقطبت قدراً كبيراً من الاهتمام، كما أظهرت البحوث التي اضطلع بها الصندوق أن الانخفاض الصافي فيما يتعلق بالتفاوت "يرتبط ارتباطاً شديداً بحدوث النمو الأسرع والأكثر استدامة" ويبدو أن إعادة التوزيع "لها أثر حميد عموماً من حيث وقعها على النمو"^(٥٤). وهذه النتائج تطعن في الآراء السائدة بشأن المفاضلة بين إعادة التوزيع وبين تحقيق النمو، ولها آثار على المشورة التي يسديها صندوق النقد الدولي في مجال السياسة العامة^(٥٥). غير أن التوترات تظل شديدة بين النظرية وما يقوم به عملياً الصندوق الذي من الأرجح أن ينشغل بأمر الكفاءة والاستهداف على حساب إعادة

(٥٠) انظر الرابط التالي: www.imf.org/external/SelectedDecisions/Description.aspx?decision=EBM/91/138.

(٥١) انظر الرابط التالي: <http://visuals.sipri.org/>.

(٥٢) تشير البحوث إلى أن الماضي نحو تحقيق التكافؤ بين الجنسين بين خبراء صندوق النقد الدولي الاقتصاديين قد تؤدي إلى زيادة الاهتمام بالعواقب الاقتصادية والاجتماعية السلبية التي تنجم عن ارتفاع مستويات الإنفاق العسكري. M. May, G. McGarvey and D. Kucera, "Gender and European Economic Policy: A Survey of the Views of European Economists on Contemporary Economic Policy", in *Kyklos* *International Review for Social Sciences*, (vol. 71, No. 1), February 2018, pp. 162-183.

(٥٣) Oxfam, "Great Expectations: Is the IMF turning words into action on inequality?" (October 2017), p. 2.

(٥٤) J. Ostry, A. Berg and C. Tsangarides, "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF Staff Discussion Note (February 2014).

(٥٥) P. Loungani and J. Ostry, "The IMF's Work on Inequality: Bridging Research and Reality", available at <https://blogs.imf.org/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality/>.

التوزيع بهدف الحد من اللامساواة^(٥٦). وعلى الرغم من أن التغيير قد يكون بدأ في الاعتمال فإن الطريق إليه ما زالت طويلة قبل أن يأخذ مكانه بشكل متماسك ضمن مجال المشورة السياسية^(٥٧). وأشار أحد المراقبين إلى أن تركيز صندوق النقد الدولي على عدم المساواة "بدأ... يؤثر من خلال عمليات تحليل تجريبية في ٢٥ بلداً"^(٥٨)، إلا أن البقية الباقية منها ما زالت أقل اقتناعاً. ومن ثم، خلصت منظمة أوكسفام إلى أن تلك "التجارب فشلت في استكشاف بدائل تشديد السياسات النقدية والمالية على وجه السرعة"، وهي تركز على تعويض 'الخاسرين' بدلاً من التشكيك في الإصلاحات الهيكلية نفسها، وهي تميل إلى اعتبار الحماية الاجتماعية "كضمانة مؤقتة للتعويض عن الآثار السلبية للتدابير الأخرى"^(٥٩). ولم يسجل لصندوق النقد الدولي أي ردة فعل علنية على أي من هذه الانتقادات، إلا ما ورد من تعليقات للموظفين في الاجتماع السنوي لمنتدى المجتمع المدني السياسي.

٢٨- ولم تتطرق وثائق صندوق النقد الدولي لمصطلح "نوع الجنس" حتى عام ٢٠١٣، تقريباً، بل إن العثور عليه فيها لم يكن بالأمر السهل^(٦٠). وقد ركز صندوق النقد الدولي في البداية على مشاركة الإناث في قوة العمل وعلى التفاوت في الدخل^(٦١). وفي عام ٢٠١٥، ضُمن مفهوم نوع الجنس كمسألة هيكلية يمكن أن ينظر فيها الموظفون في إطار المادة الرابعة^(٦٢)، ثم جرى الاضطلاع بدراسات تجريبية جنسانية في التقارير الخاصة بالمادة الرابعة^(٦٣). وفي الآونة الأخيرة، اشتمل عدد من قروض صندوق النقد الدولي، بما في ذلك القروض المقدمة لمصر والأردن، على "شروط تتعلق بنوع الجنس".

٢٩- وهذه الخطوات هامة، ولكن لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به. وقد انتقد مراقبون صندوق النقد الدولي على المبالغة في التركيز على المشاركة في سوق العمل وعلى اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالميزنة المراعية للمنظور الجنساني على المستوى الجزئي^(٦٤). ومن الأمثلة على تجاهل صندوق النقد الدولي لمسألة المساواة بين الجنسين في سياق الاقتصاد الكلي الأوسع نطاقاً، التعديل الدستوري الذي أجرته حكومة البرازيل في عام ٢٠١٦، وذلك بفرض حد أقصى للإنفاق العام على مدى ٢٠ عاماً، والذي وصف بأنه "أم جميع خطط التقشف"^(٦٥).

(٥٦) IMF Policy Paper, "Fiscal Policy and Income Inequality" (2014), p. 22 and 30–32

(٥٧) "Tackling Inequality", *Fiscal Monitor* (October 2017)

(٥٨) J.A. Ocampo, J.M. Griesgraber, M. Martin and N. Coplin, "Are the Multilateral Organizations Fighting Inequality?" (Friedrich Ebert Stiftung, July 2017), pp. 10–11

(٥٩) "Great Expectations", p. 21

(٦٠) Bretton Woods Project, "The IMF and Gender Equality: A Compendium of Feminist Macroeconomic Critiques" (October 2017), p. 12

(٦١) K. Elborgh-Woytek et al, "Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity", IMF Staff Discussion Note (2013); and C. Gonzalez et al, "Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality", IMF Staff Discussion Note (2015)

(٦٢) "مذكرة توجيهية تتعلق بالمراقبة"، الصفحة ٣٩.

(٦٣) ActionAid, "Women as 'underutilized assets'" (October, 2017)

(٦٤) K. Donald and N. Lusiani, "The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy" (Bretton Woods Project and the Center for Economic and Social Rights, 2017)

(٦٥) S. Sims, "Brazil passes the mother of all austerity plans", *The Washington Post*, 16 December 2016

وقد أعلن صندوق النقد الدولي عن شديد دعمه لهذه المبادرة. ويدعي الباحثون البرازيليون أن النفقات التي تستفيد منها النساء تحديداً قد انخفضت بنسبة ٥٨ في المائة بعد اعتماد ذلك التعديل^(٦٦). وكما هو متوقع، دعت منظمة أوكسفام صندوق النقد الدولي إلى التركيز على ما لنصائحه الأساسية من أثر في مجال الاقتصاد الكلي، فضلاً عن إنشاء الحيز المالي لدعم جودة خدمات الرعاية العامة والتوقف عن "إسداء المشورة في مجال السياسات التي يثبت أن لها تأثيرات سلبية على المساواة بين الجنسين"^(٦٧).

٣٠- ولدى التعامل مع مسألة المساواة بين الجنسين، يحتاج صندوق النقد الدولي، أيضاً، إلى التغلب على نفوره دوماً من الإشارة إلى حقوق الإنسان. بل إن إحدى الدراسات التي تبين بصورة مقنعة أن القيود القانونية المفروضة تعرقل بشدة مشاركة الإناث في قوة العمل في البلدان المنخفضة الدخل، والتي تدعو إلى التخلص من تلك القيود وإلى "اعتماد ضمانات دستورية تكفل المساواة بين الرجل والمرأة [باعتبارها] الحد الأدنى المطلق" وبوصفها "الضمانة المثلى للمساواة القانونية للمرأة في جميع أبعادها"، لم تشر على الإطلاق إلى حقوق الإنسان، أو إلى حقوق المرأة الإنسانية أو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. غير أن تلك الدراسة ذكرت عدة مرات أن توصياتها "ينبغي النظر إليها على خلفية المعايير الثقافية والدينية المقبولة لدى قطاعات عريضة"^(٦٨) ولم يدرج شرط مماثل فيما يتعلق بالـ ١٨٩ دولة التي صدقت على الاتفاقية وقبلت الالتزامات القانونية الملزمة. وكما ذكر أعلاه^(٦٩)، فقد تمكن البنك الدولي، الآن، من تجاوز هذا الشكل من أشكال "تجاهل" التزامات حقوق الإنسان. ويؤمل أن يجذو صندوق النقد الدولي حذوه.

رابعاً- الحماية الاجتماعية

مقدمة

٣١- في أعقاب الأزمة المالية العالمية واستجابة لتزايد ردة الفعل السلبية ضد الليبرالية الجديدة، تحول صندوق النقد الدولي، تدريجياً، خلال السنوات القليلة الماضية، إلى قبول أهمية بعض عناصر الحماية الاجتماعية من زاوية الاقتصاد الكلي. وهناك خمس توصيات تم الخروج بها، من تقرير وضعه في عام ٢٠١٧ مكتب التقييم المستقل لتلك المبادرات، حظيت بدعم من المجلس التنفيذي في وقت لاحق^(٧٠). وبالنظر إلى عدم الاتساق الذي شاب الممارسة العملية لصندوق النقد الدولي في السابق والمشروطية المتعلقة بها، وما ينتاب موظفيه من ريبة بخصوص الدور الذي يضطلع به فإن الرسالة الرئيسية التي يريد التقرير تمريرها هي وجود حاجة إلى وضع

G. David, "The impacts of IMF-backed austerity on women's rights in Brazil", in *Bretton Woods Observer* (Spring 2018), available at www.brettonwoodsproject.org/2018/03/impacts-imf-backed-austerity-womens-rights-brazil/ (٦٦)

"Great Expectations", p. 7 (٦٧)

C. Gonzales et al, "Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation", IMF Staff Discussion Note (February 2015) (٦٨)

صندوق النقد الدولي، وصندوق النقد الدولي، والحماية الاجتماعية. (٦٩)

المرجع نفسه. (٧٠)

إطار استراتيجي واضح لتوجيه مشاركة صندوق النقد الدولي في مجال الحماية الاجتماعية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، أعلن، في إطار خطة للتنفيذ الإداري، عن إعداد ورق من المزمع أن يناقشها المجلس التنفيذي، في شباط/فبراير ٢٠١٩، وهي تتناول تعريف مسألة الحماية الاجتماعية، والأهمية الحيوية للحماية الاجتماعية من زاوية الاقتصاد الكلي، والقدرة على تحمل التكاليف وكفاءة نظم الحماية الاجتماعية، والأشكال المحتملة لتعامل صندوق النقد الدولي مع الحماية الاجتماعية، وموقف صندوق النقد الدولي بشأن استفادة الجميع من البرامج الاجتماعية والفئات التي تستهدفها تلك البرامج، والتعاون مع المؤسسات الأخرى^(٧١). ومن شأن الإطار الاستراتيجي أيضاً أن يوفر إرشادات بشأن تصميم البرامج الفعالة، بما يشمل كلاً من ترتيبات حسابات الموارد العامة والإقراض بشروط ميسرة. وهذا الإطار يعتمد على ورقة سياساتية^(٧٢) وضعها صندوق النقد الدولي في حزيران/يونيه ٢٠١٧، وعلى مذكرة توجيهية ستصدر في النصف الأول من عام ٢٠١٨ وعلى استعراض للمشروطة في عام ٢٠١٨، وتصميم البرامج التي يدعمها الصندوق.

٣٢- وقد جاءت ردود أفعال الجهات الخارجية صاحبة المصلحة متباينة حيال تقرير مكتب التقييم المستقل، واستجابة المجلس التنفيذي في هذا الصدد. وجاءت الانتقادات قوية من جانب بعض المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وكذلك من مجموعة ضمت ٥٣ من الخبراء الاقتصاديين والأكاديميين وخبراء التنمية^(٧٣). وقد التزم صندوق النقد الدولي بالتشاور مع المجتمع المدني على وضع استراتيجية جديدة للحماية الاجتماعية، غير أن تلك العملية تظل حتى الآن مبهمه وشكلية الطابع، نسبياً مما يعكس ثقافة المراقبة السائدة في صندوق النقد الدولي وقلة العدد النسبية لمنظمات المجتمع المدني التي تركز على التدقيق في الأنشطة التي يضطلع بها^(٧٤).

٣٣- غير أن تقرير مكتب التقييم المستقل يعد، هو ومرفقاته وورقات المعلومات الأساسية، من الأمور المفيدة جداً والغزيرة المعلومات. أما أوجه القصور الرئيسية التي يعاني منها والمعترف بها فتتلخص في عدم معالجة مسألتين رئيسيتين هما: (أ) أثر تدخلات الصندوق على رفاه الفئات الضعيفة؛ (ب) معرفة ما إذا كان حجم الحماية الاجتماعية قد ارتفع أو انخفض نتيجة للبرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي^(٧٥). وعلى سبيل التبرير، ادعى المكتب أن المسألة الأولى كانت ستتطلب دراسة أكبر بكثير أما المسألة الثانية فإن الخوض فيها أمر غير ممكن لأسباب تتعلق بمشكلات "مفاهيمية وأخرى تتعلق بالتخصيص". وقد ساق موظفو الصندوق،

(٧١) IMF, "Implementation Plan in Response to the Board-endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report — 'The IMF and Social Protection'" (January 2018) 2018.

(٧٢) IMF, "Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs", Policy Paper (June 2017).

(٧٣) انظر: www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/Open_Letter_IMF_21Dec2017.pdf; www.networkideas.org/news-analysis/2017/12/53-economists-write-to-imf-directors-on-approach-to-social-protection/; and www.brettonwoodsproject.org/2017/09/ieo-finds-imf-follows-nebulous-standard-social-protection-engagement/.

(٧٤) يقابل ذلك، وبقوة، المشاورات المطولة التي أجراها البنك الدولي، في عام ٢٠١٦، بشأن استكمال سياسات الضمانات الاجتماعية.

(٧٥) IMF, *The IMF and Social Protection*, pp. 23–24.

الذين تحدث إليهم المقرر الخاص، حججاً دافعوا عنها بقوة مفادها أن هناك الكثير من المتغيرات المؤثرة حتى يكون هذا التحليل مجدياً. ومع ذلك، فإن تفادي هذه القضايا المحورية بصورة شاملة يشكك في مدى اليقين الذي يستشعره صندوق النقد الدولي عندما يضع مختلف توجيهات السياسة العامة. ومن الضروري محاولة تقييم الأثر الواقع إذا أريد أن ينظر إليه على أنه يتصرف بروح المسؤولية وبطريقة مسندة بالأدلة^(٧٦).

تعريف الحماية الاجتماعية

٣٤- يعرف تقرير مكتب التقييم المستقل الحماية الاجتماعية بأنها مجموعة متنوعة من أدوات السياسة العامة تقدم استحقاقات نقدية أو عينية إلى الفئات الضعيفة من الأفراد أو الأسر المعيشية، بما في ذلك: (أ) التأمين الاجتماعي (مثل نظم المعاشات التقاعدية العامة)؛ (ب) المساعدة الاجتماعية (كالتحويلات الحكومية للفقراء)؛ (ج) تدخلات في سوق العمل لصالح العاطلين عن العمل (مثل التأمين ضد البطالة وانتهاج سياسات فعالة في سوق العمل). ويتناول التقرير أيضاً إعانات الغذاء والطاقة، وليس السياسات الائتمانية أو سياسات الحد من الفقر الأوسع نطاقاً مثل سياسات التعليم والسياسة الصحية^(٧٧). ويورد مرفق التقرير التعريف المختلفة للحماية الاجتماعية التي يستخدمها صندوق النقد الدولي والمنظمات الأخرى^(٧٨). والعمل الجاري حالياً لتحديد تعريف موحد لأغراض صندوق النقد الدولي يعد أمراً أساسياً بالنظر إلى أن المقابلات التي أجراها المقرر الخاص أكدت وجود قدر كبير من عدم اليقين والخلاف داخل صندوق النقد الدولي بشأن ما تعنيه الحماية الاجتماعية.

٣٥- والمسألة الأهم، هنا، هي الفلسفة العامة التي تقوم عليها الحماية الاجتماعية. وقد انحصر النقاش الرئيسي بخصوص تعريف الحماية الاجتماعية بين اتباع نهج يركز على "إيجاد شبكة أمان اجتماعي" وبين نهج يركز على حقوق الإنسان أو "المواطنة الاجتماعية"^(٧٩). ويعكس تعريف الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وفقاً لمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية والأمم المتحدة، على النحو المبين في مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، نهجاً يقوم على حقوق الإنسان^(٨٠). ولا يعني هذا، كما يفترضه العديد من الخبراء الاقتصاديين اتباع نهج جامد واحد مناسب للجميع يدعي أنه يمتلك كل الإجابات عن الكيفية التي يمكن بها اتخاذ الخيارات الصعبة المتعلقة بتخصيص الموارد. وبدلاً من ذلك، يحدد التقرير مجموعة شاملة من الأهداف ويعرض عناصر إطار المساءلة. والهدف من ذلك هو ضمان الحماية الشاملة، ولكن هذا لا يعني أن كل شخص سيحصل على نفس الاستحقاقات. وبدلاً من ذلك، فإن الهدف يتمثل في منع أو التخفيف من وطأة الفقر والهشاشة والاستبعاد الاجتماعي، وينبغي أن يشمل الحد الأدنى الضمانات الاجتماعية الأساسية من أجل التنعم بالرعاية الصحية، بالإضافة إلى

(٧٦) On the importance of evaluation, see M. Ravallion, "The World Bank: Why it is Still Needed and Why it Still Disappoints", in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 30, No. 1, Winter 2017, pp. 82–84.

(٧٧) IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 4.

(٧٨) المرجع نفسه، المرفق الأول.

(٧٩) انظر: تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (A/69/297)، الفقرة ٢١.

(٨٠) ILO, *Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (No. 202).

ضمان الدخل للأطفال وكبار السن والعاجزين عن العمل، لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة.

٣٦- وعلى النقيض من ذلك، فإن نهج شبكة الأمان الاجتماعي التي اعتمدها صندوق النقد الدولي عموماً هو، في كثير من الأحيان، نهج لا يحقق سوى الحد الأدنى بحيث لا يستحق إلا بالكاد أن يطلق عليه مصطلح "الحماية الاجتماعية". ويقول مكتب التقييم المستقل إن صندوق النقد الدولي يرى أن شبكات الأمان الاجتماعية ضرورية للتخفيف من الآثار الضارة القصيرة الأجل المترتبة على تصحيح أوضاع المالية العامة، والإصلاحات الاقتصادية، أو الصدمات الخارجية على الفئات الضعيفة من السكان^(٨١). وفي الأساس، تعد الحماية الاجتماعية حلاً قصير الأجل لمساعدة "أضعف الناس" على التغلب على الصعوبات الاقتصادية المؤقتة. وتلك الفئة لا يقصد بها، في كثير من الأحيان، من هم الأسوأ حالاً ضمن المجتمع، ولكن أولئك الذين تعصف بهم التكاليف الاقتصادية التي يروج لها صندوق النقد الدولي. وعلاوة على ذلك، فإن القدرة على تحمل التكاليف هي الاعتبار الحاسم، وهي محددة بمصطلحات تكاد تكون دائرية وتفترض أن تصحيح أوضاع المالية العامة على نحو مسؤول لن يؤدي إلى توفير الحد الأدنى الحقيقي لضمان بقاء الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع على قيد الحياة. وتتمثل مصلحة صندوق النقد الدولي في التخفيف من وطأة الأوضاع لا في تغييرها، والحماية الاجتماعية إنما تُعتنق لاعتبارات برنامجية واقعية إلى حد كبير، وليس من أجل مبدأ أخلاقي يقول بأن أي إطار للاقتصاد الكلي ينبغي أن يوفر الحماية للأشخاص الذين يعجزون عن حماية أنفسهم.

٣٧- وقد تولى البنك الدولي، باعتباره الجهة الدولية الأساسية الداعمة لنهج شبكة الأمان الاجتماعي، بوصفها شكلاً من أشكال إدارة المخاطر الاجتماعية، الآن ورسمياً، اعتماد نهج منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة بوصفه الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية، ويتوقع أن يحدو صندوق النقد الدولي حذو تلك الجهات في الأحوال العادية^(٨٢).

الفئات المستهدفة

٣٨- للأغراض العملية، تتعلق المناقشة الرئيسية بين مؤيدي "شبكات الأمان" ومؤيدي "الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية بمبدأ" الاستهداف"، وهو الفكرة القائلة "بأن أشد الفئات" هي التي ينبغي أن تستفيد من إعادة التوزيع في شكل استحقاقات عينية ونقدية". وصندوق النقد الدولي "كان ولا يزال نصيراً قوياً لفكرة" الاستهداف"^(٨٣)، ولا سيما فيما يتعلق بتحليل التفاوتات في الدخل^(٨٤) وإصلاح الانفاق العام^(٨٥) وإصلاح الإعانات المالية في مجال الطاقة^(٨٦). والواقع، أن عملية الاستهداف غالباً ما تبدو أمراً يتعامل معه على أنه غاية في حد

(٨١) IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11

(٨٢) World Bank, *World Development Report 1990: Poverty* (1990), p. iii.

(٨٣) IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11

(٨٤) IMF "Fiscal Policy and Income Inequality", p. 25

(٨٥) IMF, "Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices" (April 2014), p. 32

(٨٦) IMF, "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications" (January 2013), p. 30

ذاته. ومنذ عام ٢٠٠٩، لم يطالب سوى ١٥ في المائة فقط من برامج صندوق النقد الدولي الرامية إلى تصحيح الأوضاع المالية العامة للبلدان المنخفضة الدخل بحماية الفئات الضعيفة، وتنصب معظم الشروط ذات الصلة "على تحسين التركيز على [...] شبكة الأمان الاجتماعي"^(٨٧).

٣٩- كما عارض صندوق النقد الدولي بشدة البرامج العالمية في بعض الحالات. وعليه وافقت منغوليا، في عام ٢٠١٧، بعد سنوات من الضغط الذي مارسه عليها صندوق النقد الدولي^(٨٨)، على تحديد نطاق برنامج "مال الطفل"، وهو برنامج شامل يستفيد من خدماته ٦٠ في المائة من أفقر الأطفال، ثم تم رفع تلك النسبة، مرة أخرى، إلى ٨٠ في المائة^(٨٩). وقد استفيد أن النقطة المرجعية الهيكلية في إطار القرض الذي يمنحه صندوق النقد الدولي تطبق بصرامة^(٩٠). وبالمثل، فقد أعلن صندوق النقد الدولي، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، أن قيرغيزستان "ستعتمد إلى تنقيح القانون المعني بمنح بدلات إعالة الأطفال الشاملة وذلك لإعادة الأخذ بمبدأ "الاستهداف"^(٩١). ويقال إن ذلك التغيير في السياسة العامة اعتمد عقب استعراض صندوق النقد الدولي للتسهيل الائتماني الممدد لذلك البلد^(٩٢).

٤٠- ومع ذلك، فإن البحوث التي أجريت مؤخراً بشأن الاستهداف في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تمثل تحدياً هاماً لمنطق الاستهداف، على افتراض أن الهدف المنشود هو الحد من الفقر، وليس تعزيز النظام التقليدي لليبرالية الجديدة^(٩٣). ويتولى واضعو ذلك البحث استكشاف العوامل الرئيسية التي تؤثر في تصميم وتنفيذ سياسات مكافحة الفقر. وأول تلك العوامل هو المعلومات التي أثبتوا بصدها أن اختبار قياس مستوى الدخل بالوسائل غير المباشرة - الذي يروج له صندوق النقد الدولي وجهات أخرى لهذا الغرض - يؤدي إلى نتائج أبعد من أن تبعث على الرضا من الناحية العملية. وخلصوا إلى أن الاختبار "يغفل العديد من أفقر الأسر المعيشية في جميع البلدان تقريباً: ذلك أن ٨٠ في المائة في المتوسط من الأسر المعيشية

(٨٧) IMF, "Social Safeguards", p. 16.

(٨٨) Independent Evaluation Office, "The IMF and Social Protection: Seven Low-Income Country Cases" (July 2017), p. 41, according to which "The IMF consistently favored targeted (means-tested) benefits over the universal Child Money entitlement"

(٨٩) IMF, "Mongolia: First and Second Reviews under the Extended Fund Facility" (December, 2017), p. 10.

(٩٠) S. Kidd, "Mongolia and Kyrgyzstan lose out in their struggle with the IMF over the targeting of child benefits", Development Pathways, 21 February 2018. متاح على الرابط التالي: www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/ صندوق النقد الدولي، انظر: www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/omment-1358.

(٩١) انظر: IMF, "IMF Staff Concludes Visit to the Kyrgyz Republic", press release (31 January 2018) متاح على الرابط التالي: www.imf.org/en/News/Articles/2018/01/31/pr1834-imf-staff-concludes-visit-to-the-kyrgyz-republic.

(٩٢) Kidd, "Mongolia and Kyrgyzstan lose out"

(٩٣) C. Brown, M. Ravallion and D. Van de Walle, "Reaching Poor: الوثيقة التالية: ملخصاً في البحث"، in *Finance & Development* (December 2017), pp. 48-51.

الفقيرة لا تعد من الفقراء حسب الاختبار، في حين يعتبر ٤٠ في المائة من الأسر غير الفقيرة في عداد الفقراء". والعامل الثاني هو الآثار الناجمة عن الحوافز، حيث يذهب واضعو البحث إلى أن السياسات المستهدفة تشجع غير الفقراء على تغيير سلوكياتهم من أجل التأهل للحصول على الاستحقاقات المخصصة للفقراء. والعامل الثالث هو الاقتصاد السياسي الذي يشير إلى أن السياسات التي تركز حصراً على أشد الناس فقراً لن تحصل، كما هو مبين أدناه، على التأييد السياسي للنخب والطبقات المتوسطة التي تهيمن على عملية صنع القرار السياسي. والاستنتاج الذي يمكن استخلاصه هو أن برامج مكافحة الفقر ذات نطاق التغطية الأوسع هي التي تؤدي، على الأرجح، إلى الحد من الفقر، وليس البرامج التي تستهدف السكان على وجه الدقة.

٤١- ويتجه تحليل أجراه مؤخراً صندوق النقد الدولي، ونشر في مجلة *IMF Fiscal Monitor*، مبدئياً، في نفس الاتجاه وذلك بالاعتراف بأن عملية الاستهداف تتطلب قدرات إدارية ملائمة، وأن هناك، في الحالات التي يفتقر فيها إلى تلك القدرات قصور في "تغطية الفقراء بما يؤدي إلى تسرب المنافع إلى الأغنياء"^(٩٤). ونتيجة لذلك، فإن التحليل يستكشف بحذر خيار برامج الدخل الأساسي الشامل باعتباره "ثاني أفضل" بديل للحماية الاجتماعية المستهدفة. وتمشياً مع هذا النهج، شجع صندوق النقد الدولي، في تقرير وضعه، في الآونة الأخيرة عن موزامبيق بموجب المادة الرابعة من نظامه الأساسي، على مواصلة "الجهود الرامية إلى تحسين التغطية وأن يتعامل "نظام الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات بسخاء"، وأشار إلى التحول في موقف الحكومة من التركيز على نهج قائم على الحقوق لفائدة الجميع بدلاً من الإحسان إلى فئات مستهدفة^(٩٥). وهذا النهج يبدو، وفقاً لمعايير صندوق النقد الدولي، شاذاً بالكلية.

الحماية الاجتماعية في مجال الممارسة العملية

٤٢- إن فكرة الحماية الاجتماعية باعتبارها "حداً أدنى معيناً من العدالة، أو الإنصاف"، لها في الواقع صلة بجميع الأعمال الأساسية التي يضطلع بها صندوق النقد الدولي^(٩٦). وقد بين أحد مديريه التنفيذيين ذلك على نحو ما بعده بيان عندما أخبر المقرر الخاص بأن العمل الذي يضطلع به صندوق النقد الدولي بشأن أي من الأركان الخمسة الرئيسية التي يقوم عليها وهي - مسائل النقد والمسائل الضريبية أو المالية، أو موازين المدفوعات أو السياسات الهيكلية - بإمكانه إما أن يعزز الحماية الاجتماعية أو أن يعطلها. بيد أن صندوق النقد الدولي "قد دأب تقليدياً على تناول الحماية الاجتماعية من منظور السياسة الضريبية"، كما يتضح ذلك من حالات إصلاح الدعم ووضع حدود دنيا للإنفاق الاجتماعي^(٩٧).

إصلاح الدعم

٤٣- يشتمل ثلث ترتيبات صندوق النقد الدول، الموافق عليها خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٥، على اشتراطات هيكلية بخصوص الحصول على الإعانات المتعلقة بأسعار الطاقة^(٩٨). وإصلاح طريقة

(٩٤) MF, "Tackling Inequality", p. 16

(٩٥) IMF, "Republic of Mozambique", p. 12

(٩٦) T. Judt, *Postwar: A History of Europe since 1945* (Penguin Books, 2005), p. 76.

(٩٧) IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 11.

(٩٨) المرجع نفسه، الصفحة ٦٧.

التعامل مع هذه الإعانات المالية له ما يبرره تماماً من الناحية الاقتصادية، ذلك أنها تؤدي إلى انخفاض النمو بالإضافة إلى كونها تنازلية، وتثبط الاستثمار، و تكون على حساب الإنفاق الاجتماعي، وتقل القدرة التنافسية، وتحفز التهريب، وتؤثر سلباً على ميزان المدفوعات، وتشجع الاستهلاك المفرط، وتساهم في التلوث الذي يفاقم تغير المناخ مما يؤثر سلباً على صحة الفرد^(٩٩). غير أن جهود الإصلاح يجب أن تراعي، في الممارسة العملية، اعتبارات الاقتصاد السياسي، كما يتضح ذلك من التجربة التي جرى خوضها في الآونة الأخيرة في العديد من البلدان، ومنها جمهورية إيران الإسلامية^(١٠٠)، وتونس^(١٠١). وقد أشار صندوق النقد الدولي، معترفاً بوجود مثل هذه التوترات، عموماً، إلى أن يتصاحب إصلاح الدعم مع إعادة تخصيص جزء من الوفورات لبرامج الحماية الاجتماعية "التي تركز جيداً على الفئات المؤهلة"، و"الجيدة التصميم"، و"التي تخدم الفقراء"^(١٠٢).

٤٤ - ومع ذلك، يتبين من التجربة أن هذه الصفات، التي تبدو دقيقة ومعقولة، تطرح من الأسئلة أكثر مما تجيب عليه. أولاً، يتبين من التاريخ أن نظم الحماية الاجتماعية تكتسب زخماً سياسياً عندما لا تكون مؤدية إلى التناحر السياسي. وكما لاحظ أحد الكتاب عند الحديث عن أوروبا الغربية، قائلاً "مع أن الفقراء كانوا هم أكبر المستفيدين الفوريين فإن المستفيدين الحقيقيين في الأجل الطويل كانوا من المهنيين والتجار المنتمين إلى الطبقة المتوسطة"^(١٠٣). وبالمثل، لوحظ أنه على الرغم من أن دول الرفاه تعتبر أحياناً "من منجزات الطبقات العاملة الصناعية... فإن معظمها جاء ثمرة تحالفات واسعة النطاق تمثل المزارعين والطبقات المتوسطة والمهنيين أيضاً. وعلاوة على ذلك، فإن معظم دول الرفاه الأكثر ديمومة والأوسع هي عموماً تلك التي تخدم مصالح التحالفات الأوسع نطاقاً والأقوى"^(١٠٤). ولن يؤدي التخلص السريع من الإعانات المالية التنازلية المقدمة للجميع، التي يستعاض عنها ببرامج محدودة للحماية الاجتماعية لصالح أفقر الشرائح الاجتماعية، إلا إلى الحصول على القليل جداً من الدعم السياسي المقدم من الجهات الفاعلة السياسية الرئيسية، مما يحد من استدامة تلك الإصلاحات من الناحية السياسية (وليس الاستدامة المالية). وليس هناك غرابة في هذا الأمر، فقد سجلت منظمة العمل الدولية ٣٢٢ حالة من حالات "إصلاح نظم الحماية الاجتماعية" في جميع أنحاء العالم في

(٩٩) انظر Clements et al, *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications* (Washington, D.C., 2013), .ch. 3

(١٠٠) انظر Development Pathways, "Role of IMF-backed elimination of universal social protection in protests", available at www.developmentpathways.co.uk/resources/role-imf-backed-elimination-universal-social-protection-protests/

(١٠١) U. Laessing and T. Amara "Tunisia seen softening economic reforms to avoid unrest", Reuters (4 December 2017)

(١٠٢) Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, pp. 20–21; IMF, *The IMF and Social Protection*, p. 25; .and IMF, "Social Safeguards", p. 22

(١٠٣) .Judt, *Postwar*, p. 76

(١٠٤) .David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (2016), p. 41

عام ٢٠١٧ غير أن نسبة الإصلاحات، التي تم تنفيذها لتلبية احتياجات الفقراء أو الفقراء المعدمين لم تتجاوز ٥ في المائة^(١٠٥).

٤٥ - ثانياً^(١٠٦)، إذا كانت الإعانات المالية المقدمة لدعم الأسعار متجددة، في الغالب، في البنية السياسية والمؤسسية للبلد المعني، فإن برامج الحماية الاجتماعية "المناصرة للفقراء" التي تحل محلها (مثل برامج التحويلات النقدية) تكون، في أغلب الأحيان، جديدة كُلية أو في أكثر أجزائها، وبالتالي فإنها تكون وبسهولة، عرضة للانتكاس مما يترك الكثير ممن هم في عداد الفقراء أو غير الفقراء بدون تغطية. وعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولي قد يتمتع، في إطار الدور الذي يضطلع به بوصفه الهيئة المقرضة في الأحوال الطارئة، بتأثير كبير على الحكومات بحثها على إدخال إصلاحات على نظام الدعم في أوقات الأزمات، فإن هناك توتراً ينشأ في الفترة التي تفصل بين تركيز صندوق النقد الدولي على مسألة ما في الأجل القصير وبين المدة الزمنية الطويلة التي يحتاج إليها من أجل توظيف الاستثمار في نظام للحماية الاجتماعية المناسبة وإقامة ذلك النظام، وهذه المشكلة يستبعد أن تحل إلا بفضل تكريس مزيد من الموارد لمعالجة قضايا الحماية الاجتماعية التي تشملها المادة الرابعة الخاصة بالمراقبة.

٤٦ - ثالثاً، إن الاستعاضة عن نظام واحد للحماية الاجتماعية (الإعانات المالية) بإقامة نظم "أكثر كفاءة" هي أمر يبدأ بافتراض إمكانية إنشاء نظم بالغة التعقيد والحساسية السياسية بنجاح من الناحية النظرية. ومع ذلك، يتبين من التجربة أن نجاح النظم التي تحترم الحقوق إنما يأتي نتيجة "الاحتجاج"، سواء أكان ذلك من جانب الناخبين أم المنافسة بين الأحزاب السياسية، أم نتيجة الضغوط التي يمارسها القطاع العام والمجتمع المدني^(١٠٧).

٤٧ - وأخيراً، فإن الوفورات المالية هي من الأسباب الرئيسية التي تستهوي صندوق النقد الدولي وتحذوه إلى إدخال إصلاحات فيما يتعلق بالإعانات المالية تماماً كما تستهوي الحكومات. وبالنظر إلى أن صندوق النقد الدولي يجذب استقرار الاقتصاد الكلي الذي يؤيد التقليل إلى الحد الأدنى من النفقات العامة، وإلى تفضيل معظم الحكومات استخدام الوفورات لتمويل المزيد من البرامج التي تحظى بالشعبية من الناحية السياسية، فإن من المدهش أن العديد من الإصلاحات المدخلة على نظم الدعم تؤدي إلى إحداث تخفيضات صافية في الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية^(١٠٨).

(١٠٥) منظمة العمل الدولية، تدابير الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم: كانون الثاني/يناير إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ (٢٠١٨).

(١٠٦) انظر تقرير المقرر الخاص عن البعثة التي قام بها إلى المملكة العربية السعودية (A/HRC/35/26/Add.3)، الصفحات ٧-١٠) وعن زيارته لموريتانيا (A/HRC/35/26/Add.1)، الصفحات ١٤-١٦).

(١٠٧) Gabriele Koehler, "The Politics of Rights-Based Transformative Social Policy in South and Southeast Asia", in *International Social Security Review* (Vol. 70, Issue 4, 2017). p. 107

(١٠٨) " ففي غانا، على سبيل المثال، يتصور أن تكلفة الإعانات المالية التي كانت تقدم للحصول على الوقود، والتي عدل عنها، كانت ستتجاوز بليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٣، في حين أن تكاليف برامج نظام تخطيط بدائل الطاقة الطويل الأمد المستهدفة لا تبلغ غير ٢٠ مليون دولار أمريكي سنوياً (فأين ذهب باقي الوفورات التي جرى تحقيقها؟). Ortiz, Cummins, and Karunanethy, p. 7. في موريتانيا، كان من المنتظر أن يؤدي إلغاء الإعانات الغذائية إلى توفير مكاسب غير متوقعة للميزانية العامة، بدلاً من توفيرها لأنشطة الحماية الاجتماعية الأخرى. انظر A/HRC/35/26/Add.1، الفقرة ٥٩.

٤٨ - وليس هناك في كل هذا ما يوحي بأن إصلاح الإعانات المالية المقدمة لقطاع الطاقة هو أمر غير مرغوب فيه، ولكن بذل الجهود الجادة الرامية إلى إنشاء نظم الحماية الاجتماعية البديلة يتطلب اتباع نهج أكثر اتساقاً والتزاماً مما حدث ويحدث عموماً حتى الآن. وصندوق النقد الدولي يدرك جيداً العقبات التي تعترض إدخال إصلاحات بعيدة المدى، ولكن بدلاً من تبني سياسة عامة يكتب لها الدوام سياسياً واجتماعياً في مجال الحماية الاجتماعية، فإنه يشدد على اتباع استراتيجيات تواصلية تعتمد التسلسل "ونزع الصبغة السياسية" باعتبار ذلك من الحلول^(١٠٩). وبعبارة أخرى، فبدلاً من معالجة المسائل الفنية الأكثر تعقيداً، فإنه يرى أن التحدي المطروح إنما هو مسألة تسويق إلى حد كبير.

الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية

٤٩ - من الناحية النظرية، اعترف صندوق النقد الدولي وبقوة، بالحماية الاجتماعية وذلك بإدراج "أهداف إرشادية" بخصوص الحدود الدنيا للإنفاق الاجتماعي، ولا سيما في اتفاقات القروض المقدمة للبلدان المنخفضة الدخل. والهدف المتوخى هو مواصلة، أو زيادة، الإنفاق العام على التعليم والرعاية الصحية، وأحياناً على شبكات الأمان الاجتماعي. وقد تضمنت نسبة تقارب ٩٠ في المائة من البرامج المعدة للبلدان المنخفضة الدخل، منذ عام ٢٠٠٩، هذه الأهداف. بيد أن صندوق النقد الدولي نفسه يعترف بمواطن القصور الشديد التي تشوب هذا النهج. ذلك أن بعض الأهداف المنشودة ذات طابع عام للغاية بحيث يصعب أن تكون ذات مغزى (فهي تغطي مجموع الإنفاق على الصحة والتعليم، على سبيل المثال) أو أنها تشمل إدراج الإنفاق على البنى التحتية وغيرها من بنود الميزانية التي ليس لها صلة مباشرة بالحماية الاجتماعية. أما مذكرات التفاهم بين الحكومات وصندوق النقد الدولي فإنها "غالباً ما تفتقر إلى التفاصيل بخصوص التغطية والرصد، وترتيبات الإبلاغ"^(١١٠).

٥٠ - بل إن الانتقادات التي وُجّهت من دوائر خارجية كانت أقوى. فقد أظهرت إحدى الدراسات أن الحدود الدنيا للإنفاق الاجتماعي لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، منذ عام ٢٠٠٠، لم تنفذ إلا في حالات لا تزيد على ٥٠ في المائة، بل إن معدلات النجاح في غرب أفريقيا كانت أقل. وحتى في الحالات التي يجري فيها الوفاء بشروط توازن الميزانية التي يضعها صندوق النقد الدولي فإن الشروط المصاحبة للحدود الدنيا للإنفاق الاجتماعي لا يوفى بها عموماً^(١١١). وقد يعزى ذلك إلى أن الحدود الدنيا للإنفاق ليست سوى أهداف إرشادية غير ملزمة، مع أن أهداف الاقتصاد الكلي الرئيسية في قروض صندوق النقد الدولي ملزمة. وعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولي يدعي أن الإنفاق العام على التعليم يرتفع في البلدان المنخفضة الدخل التي تنفذ البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي، وأنه لا يوجد إحصائياً

(١٠٩) انظر Clements et al, *Energy Subsidy Reform*, ch. 4.

(١١٠) IMF, "Social Safeguards", pp. 13–14.

(١١١) Stubbs and Kentikelenis, "Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries", in *Critical Public Health* (Vol. 28, Issue 2, 2018), pp. 136–37.

أثر كبير على النفقات الصحية^(١١٢)، فإن تلك الدعاوى كانت محل اعتراض شديد^(١١٣). وقد ذهب المنتقدون إلى أن ورقة السياسة العامة التي وضعها صندوق النقد الدولي، في عام ٢٠١٧، غير سليمة منهجياً^(١١٤)، وأن المشاركة في برنامج الصندوق "ليس لها، إحصائياً، أثر كبير على الإنفاق على التعليم، بل ترتبط بالانخفاض في الإنفاق الصحي"^(١١٥) ومع ذلك، وأياً كانت نتيجة تلك المناقشة، فإنه لا يوجد سوى القليل من الأدلة التي تشير إلى أن الأهداف المتوخاة من الإنفاق الاجتماعي غير الملزم يحتمل أن تكون فعالة في تحقيق حماية اجتماعية ذات مغزى.

التعاون مع سائر المنظمات الدولية

٥١- شهد العقد الماضي زيادة الاهتمام الدولي بالحماية الاجتماعية والتعاون بين المؤسسات. وقد اعتمد مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، في عام ٢٠٠٩ باعتبارها أداة رئيسية للتصدي للأزمة العالمية، وأقرتها الدول الأعضاء في مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، مثلما فعلت ذلك مجموعة العشرين ومنظمة العمل الدولية (في توصيتها رقم ٢٠٢). وفي عام ٢٠١٢، أيضاً، أنشئ مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية، الذي يشترك في رئاسته البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، من أجل تنسيق العمل في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، تدعو الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة البلدان إلى: "استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول عام ٢٠٣٠".

٥٢- بيد أن التعاون في مجال الحماية الاجتماعية بين صندوق النقد الدولي ووكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك منظمة العمل الدولية، كان هامشياً في أحسن الأحوال^(١١٦). وفي الممارسة العملية، كانت العلاقة القائمة بين صندوق النقد الدولي ومنظمة اليونيسيف علاقة معقدة منذ نشر الدراسة المعنونة "التكيف ذو الوجه الإنساني". وفي أعقاب الأزمة المالية، التي نشبت في عام ٢٠٠٨، سعت المنظمتان إلى إقامة تعاون أوثق من خلال إجراء دراسات رائدة للحماية الاجتماعية في ١١ بلداً. ومع ذلك، فقد أدى نشر تقرير عام ٢٠١١ الناقد والذي حظي بتغطية إعلامية واسعة إلى حدوث قدرك بير من التوتر بين المنظمتين^(١١٧). أما الدراسات التجريبية فقد أبلغت عن تحقيق بعض النتائج الإيجابية في بوركينا فاسو، والكونغو، وموزامبيق،

(١١٢) IMF, "Social Safeguards", p. 11.

(١١٣) Stubbs et al, "The IMF and Government Health Expenditure: A Response to Sanjeev Gupta", in *Social Science & Medicine* (vol. 181, 2017), pp. 202-204.

(١١٤) Stubbs and Kentikelenis, "Targeted Social Safeguards", pp. 133-134.

(١١٥) المرجع السابق، الصفحة ١٣٥.

(١١٦) من ناحية أخرى "ذكر ٧٥ في المائة تقريباً ممن أجابوا على الدراسة الاستقصائية. أن التفاعل مع وكالات الأمم المتحدة (بما في ذلك منظمة العمل الدولية)" وصندوق النقد الدولي ظل عند حدوده الدنيا، *The IMF and Social Protection*, para. 61.

(١١٧) I. Ortiz, J. Chai and M. Cummins, "Austerity Measures Threaten Children and Poor Households: Recent Evidence in Public Expenditures from 128 Developing Countries", *Social and Economic Policy Working Paper* (UNICEF, 2011); and Abrams, "The IMF's Role in Social Protection", p. 18.

غير أن التنسيق تعثر، على سبيل المثال، منذ ذلك الحين، في ملاوي، التي شكلت استثناء في هذا الصدد.

٥٣- أما التعاون بين صندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدولية فقد كان قليلاً حتى عام ٢٠١٠ عندما اتفق الرئيسان التنفيذيان على التعاون بشأن مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية^(١١٨)، وفي إطار ثلاث حالات نموذجية. وقد باءت حالتان من تلك الحالات بالفشل إلا أن التعاون القائم في موزامبيق بين الوكالتين كتب له النجاح إلى أن تم تغيير الموظفين القائمين عليه في عام ٢٠١٣ وعندها توقف التعاون^(١١٩). وعلى الرغم من التزام المديرية الإدارية لصندوق النقد الدولي بالمبادرة في عامي ٢٠١٢^(١٢٠) و ٢٠١٤^(١٢١)، فإن التعاون بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي توقف.

٥٤- وفي المجالات الأخرى، أحجم صندوق النقد الدولي أيضاً عن التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية. ففي الفترة ما بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٧ قلما كان ممثلو صندوق النقد الدولي يحضرون اجتماعات مجلس التعاون بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية^(١٢٢). وفي عام ٢٠١٨، أعلن صندوق النقد الدولي أنه سيحضر و"عندما تكون للمسائل قيد المناقشة أهمية خاصة لعمل الصندوق"^(١٢٣) ويمكن شرح الأسباب التي تكمن وراء عدم التعاون هذا وإعادةتها إلى الاختلاف في فهم هاتين المنطقتين لمبدأ الحماية الاجتماعية وإلى عزم صندوق النقد الدولي، منذ أمد بعيد، على أن يبقى مستقلاً داخل الأمم المتحدة، أو إلى أن صندوق النقد الدولي لا يلتزم بأهداف التنمية المستدامة إلا إذا كانت تقع "ضمن نطاق ولايته" وأنه أعرب عن عدم امتلاكه أي مصلحة خاصة في الغاية ١-٣^(١٢٤).

خامساً - استنتاجات وتوصيات

الدور المحوري لصندوق النقد الدولي

٥٥- إن صندوق النقد الدولي هو أكثر الجهات الفاعلة الدولية الوحيدة نفوذاً ليس فقط فيما يتعلق بالسياسة المالية، بل أيضاً فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، حتى ولو كان هو أو منتقدوه يجذبون لو كان الأمر غير ذلك. بل إن تقاريره التي يضعها بشأن المراقبة بموجب المادة الرابعة من نظامه الأساسي وما يضطلع به من بحوث توظف الكثير من النقاش

IEO, "IMF Collaboration with Partner Institutions on Social Protection", Background Document (١١٨) (July 2017), p. 11.

(١١٩) المرجع نفسه، الصفحة ١٣.

C. Lagarde, "Back to Rio — the Road to a Sustainable Economic Future" (IMF, 12 June 2012), (١٢٠) .available at www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp061212

IMF "The Managing Director's Global Policy Agenda", available at www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/100314.pdf (١٢١)

IEO, "IMF Collaboration", p. 30 (١٢٢)

IMF, "Implementation Plan" (١٢٣)

انظر www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/46 /Sustainable-Development-Goals (١٢٤)

الأوسع نطاقاً حتى في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع. ولا بد من الإقرار بالفضل لصندوق النقد الدولي لإدخاله، في الآونة الأخيرة، إصلاحات على سياسته العامة أقر من خلالها بأنه أكثر من مجرد وكالة تتعامل مع المسائل النقدية وتقتصر عليها، رغم أنه أبطأ في إدخال تغييرات ملموسة على أرض الواقع.

الحماية الاجتماعية باعتبارها أمراً بالغ الأهمية على مستوى الاقتصاد الكلي ٥٦- إن الاستدامة المالية من الأمور الهامة، غير أنه يمكن العمل على أن تكون تلك الاستدامة متوافقة مع الأخذ التدريجي بالنظم المتسعة القاعدة للحماية الاجتماعية، مما يؤدي بدوره إلى ضمان الاستدامة الاجتماعية للحالة العامة. والحماية الاجتماعية تقلل من الاستنزاف الاقتصادي الذي ينجم عن الأخذ بأسلوب الرعاية الطارئة، وتيسر إتاحة الفرص التعليمية أمام للأطفال الفقراء وتساعد على كسر حلقة التبعية. وهناك العديد من المسائل المطروحة في مجال الحماية الاجتماعية والتي ينبغي أن تتناولها المنظمات الأخرى، وينبغي ألا يكون لصندوق النقد الدولي يد فيها، ولكن ما لم يشجع هو نفسه، على نحو أكثر اتساقاً، على إيجاد الحيز المالي اللازم للحماية الاجتماعية، فإن الجهات الفاعلة الأخرى التي يمكن لها أن تفعل أو التي ستفعل ذلك عددها قليل.

٥٧- وبالنظر إلى أثر سياسات صندوق النقد الدولي، لا بد أن تتم، في إطار الاستعراض الداخلي الجاري حالياً، دراسة السبل التي يمكن بها في الواقع تقييم أثر تدخلاته على التقسيم الخمسي الأدنى لمستويات المدخيل.

ما بعد الليبرالية الجديدة المعدلة

٥٨- إذا أريد لصندوق النقد الدولي أن يستجيب بفعالية في السنوات المقبلة للتحديات المطروحة في عالم تتعرض فيه العولمة والديمقراطية الليبرالية لهجمات ما فتئت تتصاعد فإنه سيحتاج إلى عقلية مختلفة تنأى به عن مذهب الليبرالية الجديدة المعدلة التي تحدد في الوقت الحالي تفكيره، حتى عندما يتحدث عن نوع الجنس وعدم المساواة بين الجنسين، والحماية الاجتماعية. ولن تصبح تلك الشواغل جزءاً من الرسالة المنوطة به حقاً إلا إذا تم تبني تلك الشواغل بوصفها من المسائل المبدئية لا مجرد عروض جانبية تملئها مبادئ براغماتية.

تجاوز عملية الاستهداف لمجرد الاستهداف

٥٩- يؤكد صندوق النقد الدولي على أنه لا يصر على التركيز المتزايد الدقة على المستفيدين في المجال الاجتماعي. فمن الصعب عليه تأييد ذلك الادعاء وذلك بالنظر إلى الأدلة المتاحة للمقرر الخاص. ومع ذلك، وبالنظر إلى أن المؤلفات العلمية تبرز، اليوم، أوجه فشل الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل المستخدم في معظم عمليات الاستهداف تلك، لا بد لصندوق النقد الدولي أن يعيد التفكير في النهج الذي يتبعه وأن يقر بأن تركيز الحماية الاجتماعية على حيز ضيق مبالغ فيه إنما هو ضمانة لتوليد دعم سياسي ضعيف، في أفضل الأحوال، لأي سياسات ناتجة عن ذلك.

احتضان التنوع

٦٠- إن أي مؤسسة من المؤسسات إنما هي، أيضاً، مجموع العناصر التي تتكون منها وعمل صندوق النقد الدولي، بما يمثله، وباعتباره رمزاً للصفوة، وبفضل الطبيعة المتخصصة جداً لما يقوم به، يتعزز بفضل الموظفين العاملين فيه. وإذا أريد له أن يصبح أقل انغلاقاً وأقل هوساً بإرجاع كل شيء إلى ذاته دون سواها وأكثر التزاماً بشكل حقيقي، فإنه يحتاج إلى الأخذ بالتنوع داخل أطره.

٦١- أولاً، إن ما يناهز نصف الموظفين العاملين فيه، ويبلغ عددهم ٤٠٠ ٢ تقريباً هم من الخبراء الاقتصاديين وجلّهم، تقريباً، هم ممن تلقوا التدريب في مجال الاقتصاد الكلي وهو مجال فرعي^(١٢٥). وخلال العقد الممتد بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٠، تلقى ٧٤ في المائة من جميع كبار الموظفين المعيّنين تعليمهم في الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، وتم تدريب ٤٠ في المائة منهم في عشر جامعات تعد من جامعات النخبة في هذين البلدين^(١٢٦). وقد وجه الكثير من الانتقادات منذ الكساد الكبير إلى خبراء الاقتصاد في تلك الجامعات المرموقة لتزايد اعتقادهم بأن مهنتهم تكاد تكون علماً من العلوم الطبيعية التي تستند بصورة حصرية إلى النماذج الرياضية^(١٢٧).

٦٢- ثانياً، التنوع الثقافي في الصندوق محدود أيضاً. ففي عام ٢٠١٧، لم يكن هناك من بين الموظفين من "المستوى B" (من رؤساء الشعب إلى مديري الإدارات) سوى ٥,٤ في المائة بلدان تقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و ٤,٨ في المائة من شرق آسيا و ٦ في المائة من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا^(١٢٨).

٦٣- ثالثاً، لا تمثل النساء سوى ٢٥,٢ في المائة من خبراء الاقتصاد في الفئة "B"^(١٢٩)، منهن ٣ نساء من كبار المسؤولين من أصل ٣٢ مسؤولاً^(١٣٠)، و ٣ نساء من أصل ٢٤ من المديرين التنفيذيين، وذلك على الرغم من الالتزام بتعزيز التنوع الجنساني في صندوق النقد الدولي^(١٣١). وعلى الرغم من أن الاقتصاد الكلي ككل هو أحد المجالات التي يهيمن عليها الرجال^(١٣٢)، فإن البحوث تشير إلى أن لهذا الأمر آثاراً هامة على أفضليات السياسة

(١٢٥) انظر www.imf.org/external/about/staff.htm.

(١٢٦) بما في ذلك في معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا أو ج شيكاغو وهرفارد وييل وكولومبيا، وبنسلفانيا وبرنستون، وأوكسفورد وكامبريدج ومدرسة لندن لعلم الاقتصاد. انظر A. Kentikelenis and L. Seabrooke, "The Politics of World Polity: Script-writing in International Organizations", in *American Sociological Review*, vol. 82, iss. 5 (2017), pp. 1065-1092, table 2.

(١٢٧) Ha-Joong Chang, *Economics: The User's Guide* (Bloomsbury, 2014); and P. Krugman, "How Did Economists Get it So Wrong?" *The New York Times Magazine* (2 أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩).

(١٢٨) انظر www.imf.org/external/np/div/2017/index.pdf.

(١٢٩) المرجع نفسه.

(١٣٠) انظر الرابط التالي: www.imf.org/external/np/sec/memdir/officers.htm.

(١٣١) انظر الرابط التالي: www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx.

(١٣٢) J. Wolfers, "Why Women's Voices are Scarce in Economics", *The New York Times* (2 February 2018).

العامّة^(١٣٣)، حيث تفضل خبرات الاقتصاد اتباع سياسات لإعادة التوزيع تدعمها الحكومات أكثر من الخبراء المذكور^(١٣٤).

٦٤ - وقد يتوقع أن يرفض صندوق النقد الدولي جميع هذه الاعتبارات ويؤكد على أنه إنما يقوم بالمهمة التي أوكلت إليه بموجب مواد نظامه الأساسي لا غير. غير أنه يبدو أن قضايا تشكيلة الموظفين، والتوظيف والحوافز والتدريب يمكنها أن تحدث فرقاً هائلاً من خلال تأثيرها على الثقافة الداخلية والتفكير السائد.

العمل على مناصرة الفقراء

٦٥ - إن الفقر المدقع أمر فظيع وفيه انتهاك للحقوق الأساسية، وهو يعد من الخيارات السياسية. وصندوق النقد الدولي بحاجة إلى أن يتجاوز اعتباره مجرد بند من البنود المدرجة في كشف الميزانية. وفي الوقت الحاضر، تعتبر العقلية المهنية السائدة بين موظفي صندوق النقد الدولي، أن دوره تقني وعلمي بالأساس ويجب أن يكون بمنأى عن السياسة. والصورة التي كثيراً ما يعطيها عنه موظفو صندوق النقد الدولي لا تخلو من دلالة. ففي الحالات الحرجة، يعتبر هؤلاء الموظفين أنفسهم أطباء في غرفة الطوارئ، مما يعني التطبيق الروتيني لعمليات جراحة محددة، دون تخصيص أي وقت للنظر في النهج الطبية البديلة^(١٣٥). ولدى تقمصهم لدور المراقب يعتبر هؤلاء أنفسهم في زمرة الشرطة التي تحفظ الأمن، بما يعني ضمناً وجود قواعد جامدة ينبغي اتباعها. ولقد قيل عن خبراء الاقتصاد العاملين في صندوق النقد الدولي إن "التحليلات التي يقومون بها والتي تستند إلى الأرقام والنماذج الرياضية والقواعد تبدو محايدة ونزيهة، فهي بمثابة خط دفاعي ضد الاتهامات التي تكال له وتعتبر أن سلوكياته هي من قبيل التسييس وأبعد أن تكون عن التحلي بالمهنية مما يمكن أن إضعاف يؤدي إلى إضعاف سلطتهم البيروقراطية كخبراء"^(١٣٦).

٦٦ - وما ينقص في هذا الصدد هو إيجاد إطار أخلاقي أساسي. وتصحيح الوضع المالي، على سبيل المثال، ليس أمراً محايداً؛ فهو يمكن أن يؤدي إلى تعزيز مكانة النخبة، أو يمكن أن يكون في صالح الفقراء، أو تحقيق الكثير مما هو بين المنزلتين. أما الخيارات التي يلجأ إليها فإنها تعكس بعض القيم، ولا ينبغي لوسائل تصحيح أوضاع المالية العامة أن تصبح غاية في حد ذاتها. والبنك الدولي بإعلانه أن مهمته تتمثل في مناصرة الفقراء، لا يعني بذلك التنصل من المنطق الاقتصادي أو التخلي عن الأسواق. والعاملون في صندوق النقد الدولي

(١٣٣) انظر بشكل عام S. Lundberg, "The 2017 Report of the Committee on the Status of Women in the Economics Profession", *American Economic Association*, 6 December 2017، في مجلة الايكونوميست (١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧).

(١٣٤) A. May, M. McGarvey and R. Whaples, "Are Disagreements among Male and Female Economists Marginal at Best?", *Contemporary Economic Policy* (vol. 32, No. 1, January 2014), pp. 111–132; and May, McGarvey and Kucera, "Gender and European Economic Policy", pp. 162–183.

(١٣٥) E. Coburn, "Economics as ideology: challenging expert political power", *State of Power*, (January 2016), p. 57.

(١٣٦) M. Barnett and M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Cornell University Press, 2004), p. 69.

كثيراً ما يستخدمون مصطلح "الإنصاف"، غير أن ذلك المصطلح ليس له أي معنى محدد ومن النادر أن يؤدي إلى تركيز السياسات على وضع الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر. وهم كثيراً ما يتحدثون عن "الفئات الضعيفة" غير أن هذا المفهوم هو مفهوم رخوا وقابل للتغير، وقليلاً ما يعطى مضموناً ذا سياسة عامة ثابتة.

٦٧- ومن الضروري اتخاذ خطوات استباقية في هذا الصدد. فلطالما اشتكى موظف صندوق النقد الدولي إلى المقرر الخاص من أن الحماية الاجتماعية تصبح فقط مسألة "ساخنة" عند نزول الضوابط المالية، وعندما يصبح تحمل تكلفتها أمراً متعذراً. بيد أن صندوق النقد الدولي نفسه لا يبذل من الجهد إلا ما قل من أجل إثارة هذه المسألة عندما يكون الوضع رخاء (نسبياً). والأمر يحتاج إلى اتباع نهج استباقي تدريجي من أجل دمج الحماية الاجتماعية فيما يتخذ من سياسة عامة، سواء من جانب صندوق النقد الدولي أو الحكومات. وأفضل المنطلقات هو المشاركة بجدية ومنهجية في مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي أطلقتها الأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية.

تكاليف الاستعاضة عن السياسيين بالتكنوقراط

٦٨- لا يمكن تجاهل ما يرد في إطار مذهب الاقتصاد السياسي والمتمثل في تعزيز الحماية الاجتماعية، والحد من عدم المساواة، وذلك لأن من غير المحتمل أن تحمل مسألة اللامساواة أو الحماية الاجتماعية على محمل الجد في الأوضاع الاستبدادية. وهذا يثير مسألة الحكم الديمقراطي، والتي يود صندوق النقد الدولي أن يفترض أنها خارج نطاق اختصاصه. وهي، في الواقع، كذلك بالمعنى الأوسع. فصندوق النقد الدولي لم ينشأ لتعزيز الديمقراطية، بل إنه لا يمتلك ولاية لتقويض عملية صنع القرار على نحو ديمقراطي. إلا أن العديد من سياساته المفضلة تشجع على فرض القيود على المؤسسات القائمة وعلى الميزانية في إطار عمل دواليب الديمقراطية. ومن الأمثلة في هذا الصدد، أن ترسيخ السقف المسموح به للعجز وحدود الديون والحدود القصوى للإنفاق هو من الأمور التي تؤدي جميعها إلى تضيق المجال المفتوح أمام الناخبين الذي يسمح لهم بالتأثير في مجموعة واسعة النطاق من الأولويات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. وفي هذه المرحلة، يميل الناخبون بسهولة إلى الأحزاب السياسية الشعبوية التي تنادي بإعلاء شأن القومية وبكره الأجانب وغير ذلك من البرامج الانتخابية ذات الإشكاليات. وتلك مسائل لا تزال تلك الأحزاب تملك السيطرة عليها ويمكن استغلالها لإقناع الناخبين بأن الفضليات ما زالت يحسب لها حساب. وقد صدرت، في الآونة الأخيرة، ورقة لصندوق النقد الدولي تعلي من فضائل "المجالس الضريبية المستقلة" وتبدأ بالتأكيد على أن "أفضل النظم الديمقراطية ذات التصميم المحكم تقتضي فرض قيود مؤسسية على السلطة التقديرية في مجال السياسة العامة وذلك من أجل استكمال الضوابط الديمقراطية للحيلولة دون حدوث نتائج سياساتية غير مرغوب فيها"^(١٣٧) غير أن الواقع يشير، في كثير من الأحيان، إلى أن الضوابط الديمقراطية يستعاض عنها بالقرارات التكنوقراطية. وصندوق النقد الدولي يحتاج إلى الاعتراف بالآثار

4 R. Beetsma et al, "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", IMF Working Paper (١٣٧) (March 2018), p. 3.

السلبية المحتملة لهذه النهج والسعي إلى إدراج نوع من آليات الموازنة في توصياته. ولا يكفي أن ندعي أن واضعي السياسات لهم مطلق الحرية وأن النظام الديمقراطي يمكنه دائماً أن ينبذ السياسات التي لا تتمتع بالشعبية، في حين تجري إعادة تشكيل الهياكل الأساسية تحديداً لجعل هذا الأمر شيئاً في غاية الصعوبة.

التعامل الحقيقي مع العالم الخارجي

٦٩- إن صندوق النقد الدولي كثيراً ما يتظاهر بتأييد الأدوار الهامة التي يضطلع بها "شركاء التنمية"، و"الجهات الخارجية ذات المصلحة"، و"البنك الدولي ومؤسسات أخرى"، و"السلطات القطرية" ولكن أحدهم ذكر أن معظم المراقبين يرون أن الصندوق يتصرف كما لو كان الحاكم بأمره. وبينت إحدى الممثلين القطريين لصندوق النقد الدولي، عندما سئلت عن كيفية التفاعل مع المجتمع المدني، فأوضحت كيف أنها بذلت جهداً لإقناع تلك الجهات بالدعوة إلى اعتماد أولويات صندوق النقد الدولي، ولكن يبدو أن ذلك كان هو منتهى حدود أي تعاون. وينبغي لصندوق النقد الدولي أن يُجري المزيد من المشاورات المنهجية مع طائفة واسعة من فئات المجتمع المدني في سياق الاستعراضات القطرية التي تجرى بموجب المادة الرابعة من النظام الأساسي، وينبغي أن تكون تلك الفئات منفتحة لكي تقبل أن تتعلم وتعمل على تكييف النهج الذي تتبعه. والنظرة العالمية التي تبرز نتيجة التعامل فقط مع وزارات المالية في العالم هي نظرة لا تكاد تكون متوازنة أو كافية بمفردها.

٧٠- وإذا أُريد لصندوق النقد الدولي أن يحمل الحماية الاجتماعية على محمل الجد، فإنه يحتاج إلى الخبرة اللازمة للقيام بذلك. وينبغي له بالتأكيد التعاون بطريقة أكثر تضامناً وجدوى مع منظمة العمل الدولية واليونسيف، بين جهات أخرى، إلا أنه من غير الواقعي أن يفترض أن يكون قادراً على الاستعانة بمصادر خارجية، أو يكون راغب حقاً في تكليف جهات خارجية من البنك الدولي بالاضطلاع بكثير من عمله بشأن هذه المسألة إلا إذا كان لديه الخبرة الداخلية التي تمكنه من أن يراقب عن كثب تلك الجهود التعاونية.

٧١- أما الأوساط المعنية بحقوق الإنسان فيجب عليها، من جانبها، أن تعتمد أيضاً على المشاركة الجادة مع الصندوق والتدقيق فيما يقوم به من عمل. ذلك أن ما يقوم به من عمل له آثار ذات بال على حقوق الإنسان كما أن سياسات تصحيح أوضاع المالية العامة المالية العامة يمكن أن تؤدي إلى تعزيز تلك الحقوق أو إلى هضمها.

٧٢- وفي عالم يعاني اليوم من آثار التهج غير المتوازن الذي دأب صندوق النقد الدولي على اتباعه في الماضي مروراً بالعملة في سعيها الدؤوب إلى إيجاد نموذج لتصحيح أوضاع المالية العامة يجعل من الأثر الاجتماعي أمراً ثانوياً، فإن صندوق النقد الدولي لا يتحمل المسؤولية عن الماضي فحسب، بل إنه أيضاً مسؤول عن تحديد ما إذا كان المستقبل سيكون مختلفاً أو لا. وقد كان صندوق النقد الدولي، ولا يزال حتى الآن، مؤسسة ذات عقل جبار ونفس لا تنعم بالصحة وضمير ضامر. وإذا أخذ مسألة الحماية الاجتماعية بجدية، بدلاً من الالتزام الرمزي بشبكات الأمان في حدها الأدنى، فإن بمقدوره أن يبرهن فعلاً على أنه استخلص العبر من أخطاء الماضي.