إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم ٢٠٠٨:

التغلب على انعدام الأمن الاقتصادي

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٨

موجز

ينشأ انعدام الأمن الاقتصادي من تعرض المجتمعات المحلية والبلدان والأفراد لأحداث غير ملائمة ومن عجزهم عن مواجهة الخسائر الناجمة عن تراجع النمو والتعافي منها، وكثيرا ما يواجه الاهتمام بوجود مخاطر مضاعفة وتهديدات مركبة في الميدان الاقتصادي، برد يعتبر تلك المخاطر والتهديدات أمورا ناجمة عن قوى مستقلة عصية، تند عن سيطرتنا السياسية الجماعية. ودراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم 2008 تعرض منظورا مغايرا. فثمة حاجة إلى "عقد اجتماعي" متين لتأمين المجالات التي يتسنى للأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والأفراد أن يزاولوا في إطارها أنشطتهم اليومية بقدر معقول من القابلية للتنبؤ والاستقرار، وفي ظل المراعاة الواجبة لأهداف الغير ومصالحهم.

وهناك حاجة إلى مجال أوسع لتنفيذ سياسات اقتصاد كلي غير مسايرة للتقلبات الدورية وتأمين دعم دولي أكبر لخطط أوسع نطاقا في ميدان الحماية الاجتماعية. وهذا أمر سيقتضي أيضا إقامة صلة أفضل بين النهج المتبعة في إدارة الكوارث واستراتيجيات التنمية المحلية. والواقع أن التصدي لمسألة انعدام الأمن الاقتصادي في حالات ما بعد انتهاء النزاع يقتضي الأخذ بنهج مختلفة جذريا في مجال توفير المعونة وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية.

انتشار انعدام الأمن

عندما انهار جدار برلين في عام ١٩٨٩، كان الحديث يدور عن بزوغ عهد جديد يسوده السلام والرخاء والاستقرار بفضل انتشار القيم الديمقراطية وقوى السوق. ولم تعد من صميم مستقبل العهد الطالع قطعا الظواهر التي هيمنت على وسائط الإعلام الدولية على مدى فترة الإثني عشر شهرا الماضية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر الاندفاع إلى سحب الودائع المصرفية، وارتفاع أسعار المنازل وتقلب العملات، والشغب المرتبط بمشكلة الغذاء والعنف الانتخابي والمجازر العرقية.

وفي استطلاع للرأي أُجري في وقت سابق من هذا العام في ٣٤ بلدا لفائدة الإذاعات العالمية لهيئة الإذاعة البريطانية، برز إيقاع العولمة الجامح والتوزيع غير العادل لثمارها وأضرارها من ضمن الشواغل المشتركة على نطاق واسع. وقد أبلغت عن نتائج مماثلة جهات أخرى من جملتها مؤسسة بيو وصندوق مارشال الألماني. وإذا لم تكن الدلائل التي تسوقها الدراسة بديلا عن التحليل الدقيق، فهي تلقي الضوء، مع ذلك، على شعور متزايد بالقلق من المسار الاقتصادي الذي اُختُط في السنوات الأخيرة.

وقد ظهر ذلك القلق بشكل قوي في البلدان المتقدمة التي يقترن فيها ازدياد انعدام الأمن الاقتصادي بتفاقم عدم المساواة وتقليص الخدمات الاجتماعية. وفي البلدان المتوسطة الدخل، أدت الصدمات الاقتصادية وتسارع وتيرة تخفيف قيود التجارة وتخفيض التصنيع قبل الأوان إلى تقييد التنوع الاقتصادي وإحداث فرص العمل الرسمي. وفي مناطق أخرى أيضا، ساهم الفقر المستحكم في تغذية حلقة مفرغة لانعدام الأمن الاقتصادي وعدم الاستقرار السياسي بل والعنف الجماعي الضاري أحيانا.

وتتضاعف حدة تلك الشواغل من جراء التهديدات العالمية الجديدة. فقد أصبح تغير المناخ يمثل التحدي الجيلي الحاسم بالنسبة للمجتمع الدولي. فالكوارث الطبيعية الكثيرة التي ما انفكت قوتها التدميرية تزداد، قدمت أدلة ملموسة على ما يشكله ذلك من خطر على أسباب الرزق في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء. كما أن عدم استقرار الأسواق المالية وتقلب تدفقات رؤوس الأموال يهددان حاليا أسباب الرزق في كل مناحي الاقتصاد بسبب أثرهما السلبي على الاستثمار الإنتاجي والنمو الاقتصادي وإحداث فرص العمل. ومنذ أوائل عام ٢٠٠٨، أدى التفاوت بين عرض المنتجات الزراعية والطلب عليها إلى حصول قلاقل سياسية خطيرة في عدد من البلدان وإلى إعادة إدراج قضية الأمن الغذائي في جدول الأعمال الدولي.

وكثيرا ما يواجه الاهتمام بوجود مخاطر مضاعفة وتهديدات مركبة في الميدان الاقتصادي، برد يعتبر تلك المخاطر والتهديدات أمورا ناجمة عن قوى مستقلة عصية، تند عن سيطرتنا السياسية الجماعية. وتستمر الدعوة إلى نبذ المؤسسات والولاءات القديمة واعتناق ممارسات السوق الجديدة والكفؤة لعالم لا حدود بين أرجائه. ودراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية ٢٠٠٨ تحاول أن تبرهن على أن هذه الاستجابة على هذا النحو لازدياد مستويات انعدام الأمن الاقتصادي استجابة خاطئة فهي تدعو، بدلا من ذلك، إلى استجابات سياساتية أكثر فعالية لمساعدة المجتمعات المحلية على مجابهة تلك المخاطر الجديدة بشكل أفضل، وزيادة الاستثمار لمنع ظهور التهديدات وزيادة تركيز الجهود على تعزيز العقود الاجتماعية الأساسية التي تشكل، في نهاية المطاف، القاعدة الحقيقية لمستقبل أكثر أمنا واستقرارا وعدلا.

أسطورة الأسواق المنظمة ذاتيا

كانت السوق المنظمة ذاتيا هي الفكرة الراسخة في أواخر القرن العشرين. فتحرير الأسواق كان يبشر بإطلاق عنان قوى المنافسة والمجازفة اللامحدودتين، التي تنشئ الثروة، فضلا عن كفالة أن يكون الرخاء المترتب عنه شاملا وأن تكون النتائج ثابتة. ومن شأن زيادة مرونة القوة العاملة، واتساع نطاق ملكية الأصول، وازدياد سهولة النفاذ إلى الأسواق المالية أن يساعد الأسر المعيشية على الاستجابة بصورة أفضل لإشارات السوق ويقلل من تقلب الدخل والاستهلاك مع مرور الوقت. وستكون نتيجة ذلك هي ازدياد الأمن بطبيعة الحال.

وكان المضي في هذا الفكرة من قبيل المراهنة دائما. ومنذ آدم سميث على الأقل، أدرك المراقبون المتأنيون أن الأسواق لا تتنظم بذاتها، ولكنها مرتهنة بمجموعة من المؤسسات والقواعد واللوائح والمعايير التي تساعد على التخفيف من اندفاعاتها الأكثر تدميرا، والقيام بدور الوساطة في التوترات والنزاعات الممكنة التي تنشأ عادة، وتيسير التفاوض السلمي بشأن سبل توزيع المكاسب والخسائر الناجمة عن أنشطة المجازفة.

وقد اقتنع رواد الاقتصاد المختلط لما بعد عام ١٩٤٥ بفضل تجربة سنوات ما بين الحربين بأن الأسواق غير المنظمة تكون أميل إلى التدمير الذاتي منها إلى التنظيم الذاتي. وثبت أن تعطيل الأدوات وإهدار الثروة والبؤس ثم، أخيرا، الصراع السياسي أمور باهظة الثمن لتحقيق الاستقرار النقدي ومرونة الأسواق. وكان هدفهم المعلن هو رسم ''خطة جديدة'' من شأنها أن تشبع ''الرغبة العارمة في الأمن'' دون القضاء على الاندفاعات الخلاقة التي يولدها اقتصاد السوق. وستتحقق العمالة الكاملة من خلال إدارة نشطة للاقتصاد الكلي،

وسيجري توفير المنافع العامة بواسطة قاعدة مالية أوسع نطاقا، وستصبح الأسواق مصدرا يمكن التعويل عليه أكثر لخلق الثروة عبر خليط مناسب من الحوافز وتدابير التنظيم. كذلك، وبالنظر إلى العلاقات الاقتصادية الوثيقة بين البلدان، فإن التوافق الجديد في الآراء سيكون له بعد دولي يكفل أن تكون تدفقات التجارة ورؤوس الأموال عنصرا مكملا لتلك الأهداف.

إن تفكيك الضوابط والموازين الذي برز مع هذا التوافق في الآراء قد بدأ بإيقاع متفاوت بين البلدان المتقدمة وكثيرا ما جرت معانقته بمزيد من الحماس في العالم النامي والاقتصادات التي تمر بمرحلة اقتصادية، حيث كان تدابير ''معالجة الصدمات'' تبشر بآثار سريعة وإيجابية. وكجزء من اتجاه عالمي، جرى تحميل العديد من ضغوط الأسواق غير المنظمة وأعبائها على الأفراد والأسر المعيشية، دون أن يُتخذ للتعويض عن ذلك سوى عدد قليل أو محدود من التدابير الحكومية. ويطلق على ذلك، في سياق الإحالة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، عبارة ''التحول الشديد المخاطر''.

مسائل الأمن

ليس من الهين إعطاء معنى دقيق لمصطلح انعدام الأمن الاقتصادي، لأسباب من بينها كونه يعتمد في غالب الأحيان على مقارنات مع تجارب وممارسات ماضية يُجنح يميل إلى النظر إليها بصورة إيجابية، ولأن الأمن أيضا ينطوي على عنصر ذاتي أو نفسي كبير، مرتبط بأحاسيس القلق والأمان التي تستند بالأساس إلى الظروف الشخصية. على أن انعدام الأمن الاقتصادي، بوجه عام، ينشأ من تعرض المجتمعات المحلية والبلدان والأفراد لأحداث غير ملائمة وعجزهم عن مواجهة العواقب الباهظة لتلك الأحداث والتعافي منها.

وقبل ستين سنة خلت، نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[1] على أن: لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إدارته[2]. وفي محاولة لقياس الضرر المحتمل لمصادر انعدام الأمن المذكورة، ميز الاقتصاديون بين المخاطر غير الاعتيادية، الناجمة عن أحداث فردية ومعزولة كالأمراض أو الحوادث أو الجرائم، والمخاطر المتغايرة، التي ترتبط بالأحداث التي تصيب عددا كبيرا من الأشخاص في وقت واحد،

(١) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ١ من المادة الخامسة والعشرين.

كالصدمات الاقتصادية أو الأخطار المناخية، وتنطوي في الغالب على تكاليف متعددة ومركبة.

وإيجاد المزيج المناسب من التدابير غير الرسمية والسوقية والاجتماعية التي ترمي إلى مساعدة المواطنين على مغالبة تلك الأحداث والتعافي منها، هو أمر ظل يشكل أحد التحديات السياساتية القائمة منذ أمد بعيد، كان يعني، أساسا، تقييم مزايا تجميع المخاطر مقابل التكاليف الإدارية والسلوكية التعويضية (الخطر المعنوي) التي يمكن أن تنجم عن ذلك. واتباع مثل ذلك النهج أسهل عندما يكون الخطر ضئيلا وقابلا للتنبؤ على نحو معقول: فاللجوء إلى المدخرات الاحتياطية أو تخفيف حدة المخاطر بواسطة عقود التأمين، يمكن أن يكون كافيا في غالب الأحيان، ولا سيما لمواجهة التهديدات غير الاعتيادية. وكون المخاطر المتغايرة، التي تحمل في طياتها آثارا جانبية سلبية، أشد صعوبة من حيث إدارتها بهذه الطريقة قد أدى إلى ظهور أشكال شتى من التأمين والمساعدة في الميدان الاجتماعي.

وفي معظم البلدان المتقدمة يجري استخدام مزيج من الآليات العامة والخاصة لكفالة أقصى قدر من التغطية والحماية. أما في البلدان الأشد فقرا، فمزيج الخيارات أضيق، حيث يعتمد بشكل أكبر على الآليات غير الرسمية مثل دعم الأسرة أو المقرضين. وقد حظي توسيع نطاق خيارات إدارة المخاطر تلك اهتماما أكبر من لدن الأوساط المعنية بالسياسات في السنوات الأخيرة.

على أن إدارة الخطر لا تقلل من حدة تحدي انعدام الأمن، لأنه بالنسبة للعديد من الأحداث التي تنذر بخسائر ناجمة عن التراجع الاقتصادي تكون الأسباب ذات صبغة أعم، ويمكن أن تكون النتائج كارثية. وتلك الأحداث تكون أصعب من حيث التنبؤ بها ومغالبتها. وهذا ينطبق، مثلا، على الأزمات الاقتصادية، ولكن يمكن أن يقال الأمر نفسه بالنسبة للكوارث الطبيعية والصراعات السياسية. وتلك التهديدات هي موضوع هذا العام من دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم.

والتصدي لتلك التهديدات هو أساسا مسؤولية واقعة على كاهل الحكومات الوطنية، وذلك بالقضاء على أوجه الهشاشة الكامنة، والتقليل بدرجة كبيرة من تعرض الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية للكوارث ومؤازرتها للتعافي منها في حال وقوعها. وذلك المجهود لا يقتضي استثمارا كبيرا في تدابير الوقاية والتأهب والتخفيف وحسب، بل يقتضي أيضا ملء المجال العام بشبكة كثيفة من المؤسسات – ناشئة عن عقد اجتماعي – يكون في مقدروها أن تؤمن المجالات التي يتسنى للأسر المعيشية والشركات والمجتمعات المحلية والأفراد أن يزاولوا في إطارها أنشطتهم اليومية بقدر معقول من القابلية للتنبؤ والاستقرار، وفي ظل

المراعاة الواجبة لأهداف الغير ومصالحهم. وهذا الأمر يكتسي أهمية حيوية بخاصة في المجتمعات التي ما فتئ تقسيم العمل فيها يتسم بتعقيد متزايد، حيث يشكل علو درجات الثقة والاستثمارات الطويلة الأجل في رأس المال المادي والبشري والاجتماعي والانفتاح على الابتكار والتغيير مقومات رئيسية لتحقيق الرخاء والاستقرار في المدى البعيد. وفي هذا الصدد، يكون توفير الأمن الاقتصادي عنصرا تكميليا لأي حلقة مثمرة تنطوي على أسواق مبتكِرة وهياكل سياسية جامعة.

العولمة وانعدام الأمن الاقتصادي

الصدمات التجارية

لا تجادل سوى قلة في أن زيادة التجارة الدولية يمكن أن تكون وسيلة لتحقيق مزيد من الثروة الوطنية. بيد أنها يمكن أن تكون أيضا مصدرا لانعدام الأمن بالنسبة لبعض من لا يزالون بحاجة إلى التكيف مع اقتصاد أكثر انفتاحا. وقد أدرك مقررو السياسات منذ وقت طويل أن زيادة التجارة لها وجهان، وناقشوا لمدة طويلة التدابير التي يتعين اتخاذها بهذا الشأن، ولا سيما فيما يتعلق بتعويض الخاسرين.

وقد ركز النقاش مؤخرا على نقل أنشطة التصنيع والخدمات إلى أماكن منخفضة التكلفة في الخارج، والإبقاء في الداخل على الكفاءات الأساسية ليس إلا. وتضرب هذه العملية بجذورها في أوائل السبعينات، ولكن تسارعها في السنوات الأخيرة تصادف مع توافر مصادر واسعة جديدة من العمالة في العالم النامي، بخاصة في الصين والهند، ومع انتشار اتفاقات التجارة والاستثمار بين البلدان النامية والمتقدمة النمو.

وتوحي الدلائل بأن موجة العولمة هذه زادت من هشاشة العمال في البلدان الصناعية، حيث أدت إلى تفاقم التفاوت بين العمال ذوي المهارات العالية والعمال ذوي المهارات الدنيا، والحد من نمو العمالة، وخفض إجمالي نصيب الأجور في الدخل الوطني. على أن هذه الاتجاهات تسبق الزيادة الأخيرة في اللجوء إلى الخارج وتشير إلى أسباب أخرى أكثر أهمية لزيادة عدم أمن أسواق العمل. ومن الأمور التي تكتسي نفس القدر من الأهمية أن زيادة الهشاشة لا تنقلب مباشرة إلى مزيد من انعدام الأمن الاقتصادي، الذي يرتهن بما إذا كان هناك أم لا دعم مؤسسي فعال وسياسات وطنية فعالة للتقليل من خطر فقدان العمالة المفاجئ واستيعابه وتوفير مصادر بديلة للدخل.

بيد أن إدارة الضغوط التجارية ليست هي المشكلة الوحيدة التي تواجه مقرري السياسات في البلدان المتقدمة. فالوجه الآخر لنقل فرص العمل إلى الخارج من جانب

الشركات المتعددة الجنسيات كثيرا ما يتجلى في تدني القيمة المضافة وعدم استقرار الأعمال التجميعية في الأسواق الناشئة. وفي السنوات الأخيرة، تعاطى العديد من تلك البلدان هذه التجارة بصورة أكبر، ولكن مكاسبها من ذلك أضحت أقل، بسبب اجتماع العوامل المرتبطة بازدياد حراك رؤوس الأموال، واشتداد المنافسة في الأنشطة كثيفة اليد العاملة ومرونة الأسواق. ولأن ذلك الإنتاج ما زال يجري في غالب الأحيان في نطاقات محصورة هي من أقل النطاقات صلة بالاقتصاد المحيط، فهي قد تتعرض لصدمات غير متوقعة إذا ما قررت الشركات تخفيض نشاطها أو تحويله.

بل إن الصدمات التجارية تشكل تحديا أعظم في البلدان التي تعتمد على قطاعات التصدير الأكثر تقليدية. والتناقض بين شرق آسيا والمناطق الأخرى يلفت النظر. فقد انخفضت حصة المنتجات الأولية والتصنيع المرتكز على الموارد وعلى التكنولوجيا غير الرفيعة ضمن إجمالي صادرات شرق آسيا من ٧٦ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٣٥ في المائة في عام ٢٠٠٥. وقلصت الصين وحدها حصتها من ٩٣ في المائة في عام ١٩٨٥ إلى ٤٤ في المائة في عام ٢٠٠٥. وكانت المناطق الأخرى أقل نجاحا في تحويل بنية إنتاجها الخاص بالصادرات. وما زالت أمريكا الجنوبية وأمريكا الوسطى تعتمدان على المنتجات الأولية والمصنوعات البسيطة (حوالي ٧٨ في المائة من الصادرات في عام ٢٠٠٥، من أصل ٩٠ في المائة تقريبا في عام ١٩٨٣). وفي أفريقيا، يتسم تركز الصادرات على المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية بكونه أكبر (٨٣ في المائة في عام ٢٠٠٥).

وبالنسبة للعديد من بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الأفريقية، كان الأثر العام لصدمات شروط التبادل التجاري سلبيا على مدى الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٥، مع انعكاس وجيز شهده النصف الثاني من التسعينات، حيث استفادت بعض البلدان من حركات مواتية، ثم مرة أخرى منذ عام ٢٠٠٣. والتجارة الدولية، بهذا المعنى، ما فتئت تشكل مصدرا رئيسيا لعدم الاستقرار في البلدان ذات الاقتصادات القليلة التنوع. وعلاوة على ذلك، أدى تحرير حساب رأس المال في بعض المناطق، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، إلى تضخيم الصدمات التجارية على نحو كبير وذلك باجتذاب تدفقات رؤوس الأموال المسايرة للظروف الاقتصادية. وقد تجلت الهشاشة التي يمكن أن يولدها ذلك بصورة واضحة في الانعكاس المفاجئ للتحويل الصافي للموارد في أعقاب الأزمة المالية التي شهدها شرق آسيا في أواخر التسعينات.

وقد سعى مقررو السياسات منذ عهد بعيد إلى إيجاد سبل لإدارة التجارة الدولية لزيادة الفوائد إلى الحد الأقصى والحد من التكاليف. و لم تعتمد الحالات الناجحة أبدا على

تخفيف القيود التجارية فحسب. إن اللجوء إلى الخارج في البلدان المتقدمة والصدمات التجارية في العالم النامي يدلان على تحول مقلق في الظروف الأساسية للاقتصاد الكلي، وهو تحول جعل إمكانية النجاح أعسر، بالرغم من أن المكاسب التي تحققت مؤخرا في مجال شروط التبادل التجاري قد حجبت تلك المشاكل.

إطلاق عنان التمويل العالمي

لقد شهدت السنوات الأخيرة حدوث تغييرات أساسية كبيرة في عمل اقتصادات السوق في جميع البلدان. وبوجه خاص، ازداد ثقل ونفوذ الأسواق المالية، والجهات الفاعلة المالية، والمؤسسات المالية ازديادا كبيرا في السنوات الأخيرة. وقد صاحب ذلك تراكم هائل للأصول المالية وتنوع في الابتكارات المؤسساتية التي ساندت مستويات الدين المتنامية في قطاعي الأسر المعيشية والشركات والقطاع العام. وفي بعض البلدان، ازداد الدين المالي المحلي كحصة من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل أربعة أو خمسة أضعاف منذ أوائل الثمانينات. وأسهمت ''سيادة التجارة المالية'' هذه بدورها في ترسيخ تركيز فريد لسياسات الاقتصاد الكلي على محاربة أخطار التضخم.

وفي العقود التي تلت عام ١٩٤٥ كانت دورة الأعمال تنبني أساسا على الطلب على الاستثمار والتصدير، وتستند إلى النمو القوي في الأجور الذي ساهم في ارتفاع مستويات الإنفاق الاستهلاكي و لم تكن تلك العملية دائمة الاستقرار. فكثيرا ما كانت مستويات التقلب عالية، وكانت الأجور والأرباح وعوائد الضرائب تفوق نمو الإنتاجية في غالب الأحيان، مما كان يسفر عن ضغوط تضخمية، وعجز في الحسابات الجارية، وارتفاع في المديونية. وأوحت تلك الاتجاهات إلى مقرري السياسات بضرورة اتخاذ إجراءات، مما كان يؤدي في أغلب الأحيان إلى نكوص اقتصادي دوري.

وما فتئ هذا النمط يتغير حيث إن الدين وتوظيف أموال القروض والقيمة الضامنة وأسعار الأصول المتوقعة باتت عوامل محفزة مهيمنة على الدورة الاقتصادية. ويعد التوجه المتنامي لدى النظام المالي، بما في ذلك تدفقات رؤوس الأموال الدولية، لاتخاذ موقف مساير بقوة للتقلبات الدورية انعكاسا لحقيقة أن أسعار الأصول لا يحركها التحسن في توقعات مكاسب أو خسائر الدخل بقدر ما تحركها التوقعات الخاصة بتغيرات الأسعار. وينشأ هذا التطور أساسا من مواقف المقرضين والمستثمرين المسايرة لمخاطر التقلبات الدورية، التي يستهان بها في فترات الازدهار ويبالغ في تقديرها في فترات الركود، وهي مواقف تشجعها الابتكارات المالية التي تعد بالأمن ضد أخطار تراجع النمو.

وكثيرا ما تسفر فترات الطفرة المالية عن استثمارات غير متوازنة، لا تنطوي في الغالب على أكثر من إعادة ترتيب الأصول القائمة من خلال عمليات شراء كامل الأسهم بتسهيلات إقراضية، وإعادة شراء الأسهم، والدمج والحيازة، أو تجري في قطاعات معرضة لتأثيرات المضاربة من قبيل أسواق الممتلكات. وعلى النقيض من الدورات السابقة، أسفرت فترات الازدهار المذكورة عن فوائد قليلة تتعلق بزيادة الأجور والعمالة. غير أن زيادة حصول الأسر المعيشية على الائتمان كانت تعني إمكانية زيادة الإنفاق الاستهلاكي حتى في ظل ركود الدخول، حيث تعوض مستويات المديونية (المتنامية) عن مدخرات الأسر المعيشية (المتدنية). غير أن اعتماد كشوف الميزانية لهوامش أمن أقل يعرض النظام لهشاشة متزايدة.

وقد حظي الانتقال من اقتصاد مقيد من حيث الدخل إلى اقتصاد تدعمه الأصول بمساندة تحرير أسواق رؤوس الأموال الدولية. وحقيقة الأمر، أن الروابط بين الأسواق المالية المحلية وتدفقات رؤوس الأموال أقوى بكثير في البلدان النامية، التي فتح العديد منها حساباتها الرأسمالية قبل أوانها في التسعينات.

وقد اتسمت تلك التدفقات بموقف مساير بقوة للتقلبات الدورية. وكثيرا ما تنتقل آثارها عبر حسابات القطاع العام، لا سيما من خلال آثار التمويل المتاح على الإنفاق الحكومي، ومعدلات الفائدة على خدمة الدين العام؛ وتطرأ الآثار الأقوى بصورة نمطية عبر الإنفاق الخاص وكشوف الميزانية. وأثناء فترات الازدهار، تميل أوجه العجز والاقتراض في القطاع الخاص إلى الارتفاع، وكشوف الميزانية المحفوفة بالمخاطر إلى التراكم استنادا إلى ''النجاح'' المتوقع، كما ينعكس بصورة نمطية في الأقساط والعلاوات منخفضة المخاطر. ويؤدي التراجع في تلك التصورات إلى خفض التمويل الخارجي، ويحدث زيادات مفاجئة في تكلفة الاقتراض، مما يسفر عن تسوية بالنقصان.

وقد أسفر التحول إلى الاستراتيجيات القائمة على التصدير في بلدان العالم النامي عن تفاقم هذا النمط بصورة فعلية في بلدان عديدة. ويعني الأثر المتنامي للحساب المالي أن تقلب أسعار السلع يعمل بطريقة مسايرة للتقلبات الدورية بصورة مبالغ فيها، الشئ الذي يزداد بصورة أكبر من جراء السياسات المسايرة للتقلبات الدورية من جملة أمور، من خلال توسيع نطاق النفقات المالية أثناء فترات الازدهار، وخفض الإنفاق عندما تتدنى الأسعار. ويتعزز خفض الإنفاق أثناء فترات الركود من جراء المشروطية المرتبطة بالمساعدة المالية الدولية أثناء الأزمات، بما يشمل المجموعات الرئيسية للسياسات التقليدية لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي.

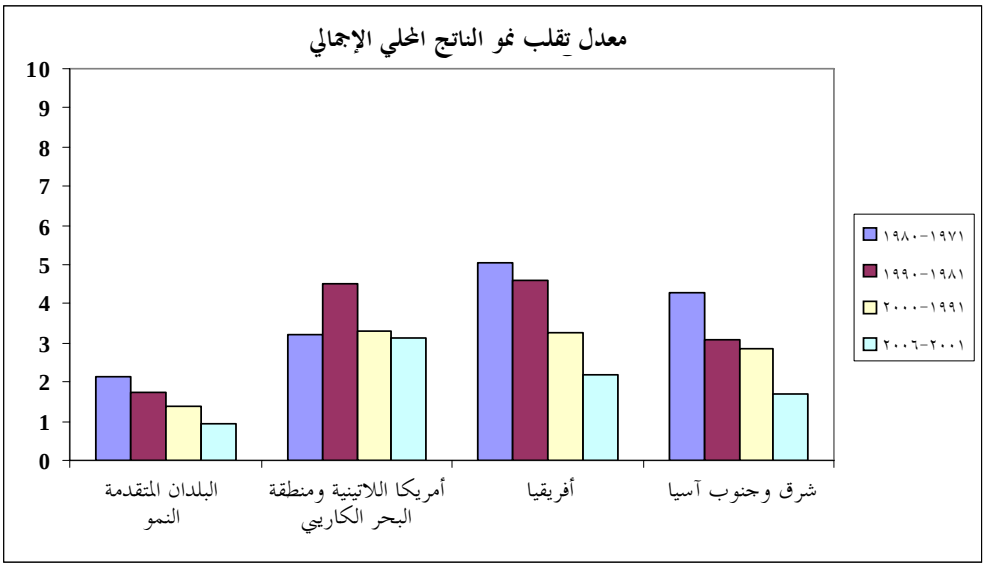
وتترك تلك الديناميات المالية آثارا واسعة النطاق على الاقتصاد الحقيقي. وقد تؤدي حالات التوسع الاقتصادي السريع بصورة استثنائية الناشئة عن الفقاعات المالية إلى فترات رخاء متنام، لكنها قد تنقضي بصورة مفاجئة للغاية مما يؤدي إلى حالات كساد شديد أو حتى فترات ركود أطول. ويتباين الضعف في مواجهة الانتكاس الحاد في التدفقات، لكنه في العديد من الأسواق الناشئة كثيرا ما ينشأ عن عوامل تفوق سيطرة البلدان المستفيدة، بما في ذلك التحولات في السياسات النقدية والمالية الواقعة في البلدان الصناعية الرئيسية.

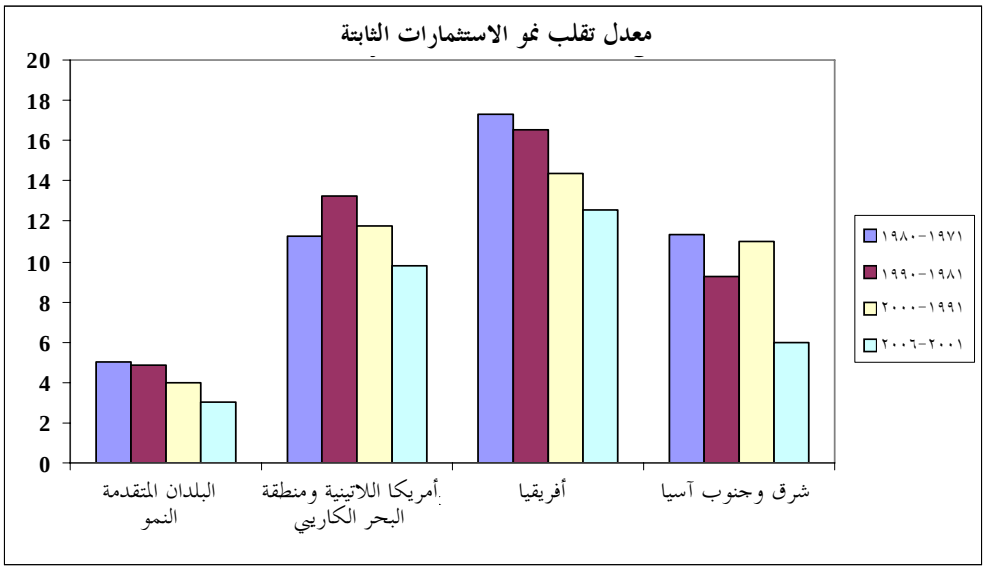
وتشير الدلائل إلى تفاقم عدم استقرار الاستثمارات مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية منذ التسعينات. فقد باتت دورات الاستثمار أكثر بروزا مقارنة بدورات الدخل، وهو اتجاه حاد بوجه خاص في البلدان متوسطة الدخل (انظر الشكل ٠-١). وباستثناء جنوب آسيا، أسفر هذا التقلب المتزايد عن معدلات متوسطة لتكوين رأس المال ما زالت تقل كثيرا عما كانت عليه في السبعينات، رغم الانتعاش الذي تحقق مؤخرا في أنحاء العالم كافة. ويبدو أن الاستثمار في البنية التحتية وقدرات التصنيع الإضافية، اللذين يقومان بدور حيوي في تحسين قدرة البلدان على التعافي من الصدمات الخارجية، قد تعرضا لأشد الضرر.

الشكل ٠-١

تقلب الناتج ومعدل الاستثمار الثابت في البلدان المتقدمة النمو وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا وشرق وجنوب آسيا (١٩٧١-٢٠٠٦)

(الانحراف المعياري لمعدلات النمو)





المصدر: دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠٠٨. (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع (E.08.II.C.1).

وعلاوة على ذلك، لا يُتعافى بالكامل من الخسائر التي لحقت بالاستثمار والوظائف والدخل أثناء فترات الركود عندما يستعيد الاقتصاد حيويته، مما يؤدي إلى خفض المتوسط على المدى الطويل. وقد واكبت أيضا الزيادة في القطاع المالي ممارسات توظيف أكثر مرونة في بلدان شتى. وتفرز تلك العوامل جميعا قدرا كبيرا من انعدام الاستقرار في الدخول والوظائف، حتى في ظل ظروف التوسع القوي نسبيا؛ ومن الدلائل الواضحة على ذلك، الفشل في تحقيق النمو في تعويض العمالة في معظم البلدان الصناعية المتقدمة لمسايرة إنتاجية العمالة على الرغم من ظهور هذا الاتجاه في الأسواق الناشئة كذلك.

ويمكن أن يؤدي ذلك في أحيان كثيرة إلى أن تبدو البلدان قد حققت النجاح حتى وإن كانت غالبية مواطنيها لا تشهد زيادة في مستويات المعيشة. وفي أغلب الأحيان، يكون الوجه الآخر لهذا النمو زيادة التباين في مستويات الدخل. وهذا الامتزاج بين ازدياد انعدام الأمن والتفاوت هو أحد أوجه ما أطلق عليه البعض ''العصر الزائف الجديد''.

إدارة دورة الأعمال

تركت الصدمات الخارجية غير المواتية التي انتقلت عبر حسابات التجارة ورؤوس الأموال آثارا مباشرة على الأمن الاقتصادي ومكافحة الفقر، سواء من خلال الموارد المهدورة أو النواتج المفقودة. وخلال الثمانينات والتسعينات، سعت العديد من البلدان النامية إلى التخفيف من آثار تلك الصدمات باتباع سياسات ركزت على السيطرة على التضخم واستعادة التوازن المالي. ولم يسفر ذلك في حالات عديدة عن تباطؤ جهود الانتعاش فحسب بل جعلها أشد ضعفا وأكثر عرضة للصدمات مستقبلا. ومن الضروري اتباع نهج مختلف.

الحاجة إلى سياسات الاقتصاد الكلي غير المسايرة للتقلبات الدورية

يمكن للحكومات تعزيز نطاق السياسات غير المسايرة للتقلبات الدورية عن طريق تحسين الإطار المؤسسي لوضع سياسات الاقتصاد الكلي. ويمكن لتحديد أهداف مالية مستقلة عن تقلبات النمو الاقتصادي القصيرة الأجل (ما يسمى بقواعد الميزانية الهيكلية) أن يكون فعالا في فرض نهج سياسة غير مسايرة للتقلبات الدورية. وقد تمكنت بعض البلدان النامية، مثل شيلي، من إدارة هذه القواعد المالية بنجاح.

ويمكن أيضا لإنشاء صناديق لتحقيق استقرار السلع الأساسية والشؤون المالية أن تسهم في التقليل من تقلب العوائد المالية، من قبيل العوائد القائمة على إنتاج الصادرات الأساسية. وهي ليست بأي حال من الأحوال حلا سحريا، حيث يلزم إدارة تلك الصناديق بعناية. ومن بين التعقيدات صعوبة تمييز أنماط الأسعار أثناء التقلبات الدورية عن الاتجاهات

الطويلة الأمد، ويرجع ذلك في جانب إلى زيادة أثر الاستثمارات القائمة على المضاربة المالية في أسواق السلع الأساسية. وجعل ذلك من الأصعب على الحكومات تحديد الحجم الملائم من صناديق تحقيق الاستقرار. ومن ثم، من الأهمية بمكان أن تتمكن البلدان النامية أيضا من التعويل على نظام مرافق مالية تعويضية متعددة الأطراف وملائم لتوفير الحماية من صدمات أسعار السلع الأساسية الأوسع نطاقا (انظر أسفله).

سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية المتكاملة

ينبغي أن تدعم سياسات الاقتصاد الكلي استدامة النمو الاقتصادي وتوفير العمالة. ويتطلب ذلك إدراج سياسات الاقتصاد الكلي في استراتيجية إنمائية أوسع نطاقا، كما كان الحال بالنسبة لبلدان شرق آسيا سريعة النمو. وستمنح السياسات المالية الأولوية للإنفاق الإنمائي، بما في ذلك الاستثمار في التعليم والصحة والبنية التحتية، وكذلك الإعانات وضمانات الائتمان للصناعات التصديرية. وعلى غرار تجربة شرق آسيا، ستنسق السياسة النقدية مع القطاع المالي والسياسات الصناعية، بما فيها خطط الائتمان المباشر والمدعوم، وإدارة أسعار الفائدة، للتأثير بصورة مباشرة على الاستثمار والمدخرات. ويعد من الضروري المحافظة على أسعار صرف قادرة على المنافسة من أجل تشجيع نمو التصدير وتنويعه. وبالمقابل، ركز سياسات الاقتصاد الكلي في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وأفريقيا منذ الثمانينات من القرن العشرين على أهداف قصيرة الأجل حددت على نحو أشد ضيقا لتثبيت الأسعار، وكثيرا ما أسفر ذلك عن المبالغة في تقدير سعر الصرف واختلال النمو.

إدارة الاحتياطي الأجنبي: الحد من الحاجة إلى "التأمين الذاتي"

كان التكديس السريع للاحتياطيات من الاستجابة الشائعة التي جرت في كثير من البلدان النامية اللجوء إليها ردا على الضعف المرتبط بحالات توقف وتراجع التدفقات الرأسمالية على نحو مفاجئ. إذ تصاعدت الاحتياطيات الأجنبية لدى البلدان النامية، في المتوسط، إلى ما لا يقل عن ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (بوجود الصين في العينة أو عدمه) فحتى البلدان المنخفضة الدخل، بما فيها أقل البلدان نموا رفعت من احتياطياتها لخفض إمكانية تعرضها للديون. وقد ازدادت الاحتياطيات من نسبة ٢ إلى ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات إلى حوالي ٥ في المائة في التسعينات ثم إلى نحو ١٢ في المائة في العقد الحالي. وقد زود ذلك البلدان النامية بحاجز واق أو "تأمين ذاتي" أكبر لمواجهة الصدمات الخارجية؛ وبعد الأزمة الآسيوية، بدت تلك استراتيجية حصيفة لمجابهة التقلبات الدورية في أعقاب هجمات المضاربة على البلدان المعرضة عملاتها لتقلبات الأسعار.

بيد أن تلك الاستراتيجية تنطوي على ثمن باهظ، سواء بشكل مباشر في إطار التكلفة العالية للاحتفاظ بالاحتياطيات، والتي تبلغ ما يقرب من ١٠٠ بليون دولار، وتمثل صافي النقل لبلدان العملات الاحتياطية أكثر بكثير مما تقدمه في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية، وفي إطار الاستهلاك المحلي أو الاستثمار الضائعين. ويتطلب البديل تعزيز الأشكال الإقليمية والعالمية للتعاون المالي وتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي.

وإضافة إلى ذلك، يمكن بالنسبة للبلدان التي تراكمت لديها كميات كبيرة من الموارد في شكل أرصدة الاحتياطي الرسمي، والصناديق السيادية للثروة، أن تخصص نسبة ضئيلة من تلك الموارد للإقراض الإنمائي. ولدى البلدان النامية أكثر من ٤,٥ تريليونات دولار في شكل احتياطي رسمي، ويبلغ الحجم المقدر لأرصدة الصناديق السيادية للثروة الحالية ما لا يقل عن ٣ تريليونات دولار. وسيبلغ تخصيص نسبة ١ في المائة فقط من تلك الأصول (أو ما يعادل ذلك من عائدات الأصول) على أساس سنوي نحو ٧٥ بليون دولار، وهو ما يعادل ثلاثة أضعاف حجم الإقراض السنوي الإجمالي من البنك الدولي. وفي الإمكان إيجاد ما يعادل ضعف القدرة على الإقراض الإنمائي إذا خصصت تلك الموارد كرأسمال مدفوع في البنوك الإنمائية.

الاستجابات المتعددة الأطراف

يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف في مساعدة الدول النامية على التخفيف من الآثار الضارة لتقلب تدفقات رؤوس المال وأسعار السلع الأساسية وتوفير آليات التمويل غير المسايرة للتقلبات الدورية للتعويض عن حركة تدفقات رؤوس الأموال الخاصة المسايرة جوهريا للتقلبات الدورية. ويتاح عدد من الخيارات للتخفيف من صبغة مسايرة التقلبات الدورية التي تتسم بها تدفقات رؤوس الأموال، وتوفير التمويل غير المساير للتقلبات الدورية، ومن ثم المساعدة في تهيئة بيئة أفضل للنمو المستدام.

وتشمل مجموعة أولى من التدابير تحسين النظام المالي الدولي للحد من تقلب رؤوس الأموال وإسداء المشورة في وضع ضوابط مناسبة لرؤوس الأموال، بما في ذلك على أساس غير مساير للتقلبات الدورية.

وثمة حاجة في الوقت ذاته لتعزيز توفير التمويل في حالات الطوارئ لمواجهة الصدمات الخارجية، سواء للحسابات الجارية أو لحسابات رأس المال، من أجل التخفيف من أعباء التكيف والحد من تكاليف الاحتفاظ بأرصدة احتياطية كبيرة. والآليات الحالية محدودة من حيث التغطية، أو معرفة على نطاق ضيق جدا، أو أنها خاضعة لمشروطية صارمة لا مبرر لها. وينبغي تبسيط مرافق صندوق النقد الدولي بصورة ملموسة كما ينبغي أن تشمل

صرفيات أكثر تلقائية وأشد سرعة بما يتناسب مع حجم الصدمات الخارجية. والإقراض بشروط ميسرة أمر مستحسن للغاية، لا سيما بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل المثقلة بالديون. ويمكن لإصدار جديد من حقوق السحب الخاصة أن يكون أحد الخيارات لتمويل زيادة كبيرة في توافر التمويل التعويضي.

الكوارث الطبيعية وانعدام الأمن الاقتصادي

أدى التهديد الأخير الذي أحاق بالاستقرار المالي على الصعيد الدولي إلى مقارنات لا نهاية لها مع الأثر الذي تخلّفه الكوارث الطبيعية. ومما لا شك فيه أن قوى الطبيعة يمكن أن تكون مدمرة. وقد سُجّلت أكثر من ٧ ٠٠٠ كارثة كبرى منذ عام ١٩٧٠، سببت أضرارا لا تقل قيمتها عن ٢ تريليون دولار، وأدت إلى مقتل ٢,٥ مليون شخص على الأقل، وأثّرت سلباً في حياة أناس آخرين لا حصر لهم.

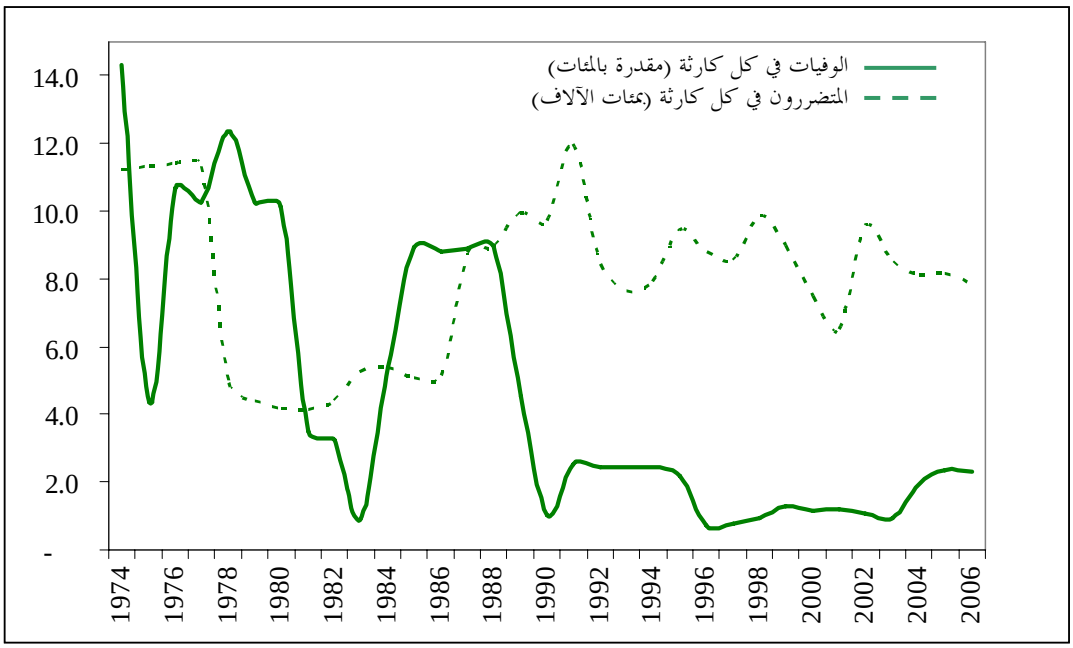
تراجع الخسائر في الأرواح وتعرض المزيد من سبل الرزق للخطر

تُذكّرنا أحداث مثل كارثة التسونامي التي ضربت منطقة المحيط الهندي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، بالتهديدات القاتلة التي تشكلها قوى الطبيعة. ومع ذلك، فعدد الوفيات الناجمة عن هذه الكوارث ما انفك ينخفض، وهذا ما يعكس تحسن أنظمة الإنذار وزيادة فعالية المعونة الغذائية والطارئة. لكن هناك دلائل تقلل من التفاؤل: فالكوارث تقع حاليا بمعدل يفوق بأربعة أضعاف معدلها في السبعينيات، مما يؤدي إلى تشريد عدد أكبر بكثير من الناس، وإلى زيادة تكاليفها بما يبلغ سبعة أضعاف في المتوسط تقريبا (انظر الشكل ٠-٢). وبينما أصبحت الكوارث أقل تهديدا للحياة، إلا أنها أصبحت أكثر تهديدا للرفاه الاقتصادي للبلدان والمجتمعات المحلية التي تصيبها.

الشكل ٠-٢

الكوارث الطبيعية تحصد عددا أقل من الأرواح، لكنها تؤثر في سبل رزق المزيد من الناس

(متوسطات الخمسية المتحركة، ١٩٧٤-٢٠٠٦)



المصدر: دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠٠٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع، A.08.II.C.1)

من الصعب تحديد الدور الذي اضطلع به التغير المناخي في هذا الاتجاه تحديدا دقيقا، رغم أن الأوساط العلمية لا تشك في وجود الصلة فعلا. ومن المؤكد أن مجتمع الأعمال يصغي إلى ذلك. وتتوقع شركات التأمين زيادات كبيرة في الخسائر ذات الصلة بالمناخ خلال العقد القادم، يمكن أن تبلغ ما يفوق تريليون دولار في عام سيء.

فمعدلات الوفاة بسبب الكوارث الطبيعية في البلدان النامية أعلى بما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠ مرة منها في البلدان المتقدمة النمو كما أن التعافي من الكوارث يتم بصورة أبطأ بكثير. وهذا التهديد المتفاوت الذي يتعرض له الأمن الاقتصادي من جراء الأخطار الطبيعية، يعكس الصعوبات التي تعاني منها الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والحكومات في الاستعداد لمواجهتها والتخفيف من آثارها ومواجهة عواقبها.

وإن ارتفاع معدلات الفقر وتفاقم مستويات المديونية، وعدم كفاية الهياكل الأساسية العامة، والافتقار إلى التنوع الاقتصادي، وما شابه ذلك، تنشئ الإطار الذي تواجه

الدول النامية على خلفيته خطر الكوارث الطبيعية. وعلاوة على ذلك، فإن شح المعلومات، ونقص فرص الحصول على التمويل، وعدم فعالية المؤسسات وضعف الشبكات الاجتماعية تؤثر سلبا في التعافي، وتؤدي إلى تفاقم الآثار وتحد من نوعية استجابات السياسة العامة وفعاليتها. وهذه العوامل مجتمعة لا تعرّض البلدان والمجتمعات المحلية الفقيرة لاحتمال وقوع كوارث مفجعة وواسعة النطاق فحسب، بل وتعرضها أيضا للكوارث المتواترة التي تقع على نطاق أصغر في المواسم، مثل الفيضانات في بنغلاديش أو عواصف الرياح في منطقتي البحر الكاريبي و المحيط الهادئ.

وفي ظل هذه الظروف، سرعان ما تستنفذ الأسر آليات التكيف مثل استخدام المدخرات والائتمان، وبيع الأصول والهجرة، ويمكن أن تضطر إلى اتباع مزيد من استراتيجيات البقاء المحفوفة بالمخاطر مثل الحصول على قروض باهظة التكلفة، الأمر الذي لا يؤدي سوى إلى إدامة حالة الضعف. وبشكل إجمالي، تتضرر الاستجابة العامة بسبب المستوى المنخفض أصلا لمستوى الاستثمار العام، الذي كثيرا ما يجري تخفيضه نتيجة لبرامج التكيف الجارية. وتضعف تلك الاستجابة كذلك بسبب تدني مستويات الدخل وزيادة تردّي الموازين التجارية والمالية في أعقاب الكارثة. والخطر الماثل هنا هو انغلاق البلدان في حلقات مفرغة، حيث تزداد فيه حدة انعدام الأمن الاقتصادي في ظروف تضعف فيها أحوال الغذاء والصحة والعمالة الشيء الذي يبطئ الانتعاش ويزيد من التعرض للخطر القادم.

مواجهة الكوارث الطبيعية

استجابة وطنية متكاملة على صعيد السياسة العامة

تحتاج الأسر المعيشية والحكومات، في إدارة هذه الصدمات، إلى استراتيجيات أفضل للتغلب على آثارها. وأولي الكثير من الاهتمام خلال السنوات الأخيرة، لا سيما من جانب الجهات المانحة، لاستراتيجيات تجميع أخطار الكوارث ونقلها والتقليل من تقلب مستويات الدخل من خلال صكوك مالية قائمة على السوق، مثل التأمين على المحاصيل والثروة الحيوانية و سندات الكوارث. وعلى المستوى الإقليمي، استكشفت هذا الخيار أيضا بعض الجهود الابتكارية، مثل مرفق التأمين ضد أخطار الكوارث في منطقة البحر الكاريبي.

وتستحق هذه المبادرات المزيد من التقصي. إلا أنه ينبغي ألا يبالغ في تقدير أثرها. فالاستراتيجيات القائمة على السوق لا تكون في الواقع خيارا جادا إلا في أعلى مستويات للتنمية، حيث تكون تكملة لمجموعة واسعة من أدوات التخفيف من حدة الكوارث. ويكون التأمين أقل أهمية بالنسبة للبلدان التي تعاني فيها القطاعات المالية نقصا في التنمية وفي سياق يتفشى فيه انعدام أمن الدخل. وعلاوة على ذلك، فإن الطابع المتغاير للكوارث الواسعة

النطاق وما ينجم عنها من أثر واسع الانتشار يمكن أن يهدد حتى أسواق التأمين التي تتمتع برؤوس أموال كبيرة، ويجعل هذه الخيارات ذات تكلفة باهظة.

ويجب أن تكون أهم الأولويات في إدارة الكوارث زيادة الاستثمار في التأهب والتكيف بغية الحد من الأخطار الطبيعية التي تتحول إلى كوارث. ولا ينفق المانحون الثنائيون والمتعددو الأطراف سوى ٢ في المائة من الأموال المخصصة لإدارة الكوارث على الحد الاستباقي من أخطار الكوارث، رغم تقدير وكالة المسح الجيولوجي في الولايات المتحدة بأن الخسائر الاقتصادية العمالية التي نجمت عن الكوارث في التسعينات كان يمكن تقليصها بحوالي ٢٨٠ بليون دولار من خلال استثمار ٤٠ بليون دولار في الحد من أخطار الكوارث.

ولأن الكوارث قد تزيد من انعدام الأمن الغذائي، فإن اتخاذ تدابير وقائية للتصدي لهشاشة الوضع الغذائي من المرجح أن يشكل جزءا بالغ الأهمية في التأهب للكوارث في العديد من الدول الأكثر فقرا. وسيقتضي ذلك إقامة نظم للإنذار المبكر، بما في ذلك على الصعيد الدولي، واستقصاء الأسر المعيشية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي وتصنيفها حسب درجة سوء التغذية وأوجه الاحتياج في استهلاك الغذاء، وتقديم الدعم الفعال لزراعة المحاصيل الصغيرة والمتوسطة الحجم، (الإعانات المقدمة إلى المدخلات الزراعية مثلا)، فضلا عن التحويلات النقدية.

وثمة نهج آخر فعال للحد من الضعف يتمثل في ربط الاستراتيجيات الإنمائية في الأجل المتوسط بأنشطة الإغاثة. ومن النتائج الواسعة الانتشار التي خلصت إليها البحوث التجريبية أن الاقتصادات الأكثر تنوعا تتعرض بشكل أقل لخسائر ناجمة عن الأخطار الطبيعية وتنتعش بشكل أسرع من الاقتصادات الأقل تنوعا. وبالنسبة للكثير من البلدان النامية تقيد العواملُ الجغرافية بدرجة كبيرة تنويع الإنتاج. ومع ذلك، لا بد أن يتحرك وضع الاستراتيجيات الإنمائية المناسبة في هذا الاتجاه. وسيشكل الجمع بين الاستثمار العام والائتمان الرخيص عنصرا شديد الأهمية في إحراز التقدم؛ إلا أن المساحة التي يتعين ضمنها تنفيذ السياسات الصناعية المناسبة لدعم التنوع ستشكل هي الأخرى عنصرا مهما.

التأمين الدولي وآليات المواجهة

كثيرا ما تكون الكوارث من الجسامة بحيث تتعذر معالجتها على بعض البلدان، لا سيما الاقتصادات الريفية الأشد فقرا والأصغر حجما. ورغم أن المجتمع الدولي يسارع في الاستجابة للنداءات الطارئة التي تعقب الكوارث الواسعة النطاق، فهناك جنوح مستمر يجعل المساعدة المقدمة دون مستوى التعهدات المعلنة؛ فالأموال التي طلبتها الأمم المتحدة لمواجهة الكوارث ظلت دائما دون المستوى المطلوب.

وصُمّمت مرافق متعددة الأطراف لمنح القروض، مثل مرفق الحماية من الصدمات الخارجية للبلدان المنخفضة الدخل الذي يديره صندوق النقد الدولي، من أجل تقديم المساعدة لمعالجة الاحتياجات المؤقتة لميزان المدفوعات الناجمة عن الصدمات مثل الكوارث الطبيعية. ومع ذلك، فإن ارتفاع مستويات مشروطية تلك المرافق يحد من فعاليتها. وأحد الإجراءات التي يمكن تنفيذها بسرعة لتقديم مساعدة أفضل للبلدان المتضررة من الكوارث يستوجب إدخال آلية بسيطة من أجل تمديد وقف خدمة الديون من خلال إدخال تحسينات على عملية نادي باريس، على سبيل المثال.

ويواصل المجتمع الدولي تحركه باتجاه استراتيجية أكثر تكاملا لزيادة قدرة السكان والبلدان التي يعتريها الضعف على التعافي. إلا أن هذه العملية لا تزال تسير ببطء. وهذا ما يعكس، جزئيا، مشكلة أوسع نطاقا فيما يخص هيكل المساعدة، بما فيه تأثير المصالح الاقتصادية والجغرافية السياسية.

ومن الضرورة إنشاء آلية عالمية لمواجهة الكوارث تهدف إلى حشد الموارد من أجل نهج متكامل لإدارة المخاطر. ويمكن أن تعمل هذه الآلية بداية بمثابة وسيلة أفضل لتقديم الإغاثة في حالات الكوارث، ولكنها ينبغي أن تمضي قدما وبسرعة للاضطلاع بمجموعة أكبر من المسؤوليات المرتبطة بإدارة الكوارث. ويمكن أن تستوعب هذه الآلية في نهاية المطاف مختلف المرافق القائمة بالفعل، إلا أنها مجزأة، بهدف التحول إلى مرفق جيد التمويل لا يمكنه فحسب توفير ما يكفي من تمويل على وجه السرعة وبشكل تلقائي إلى البلدان المنكوبة بالكوارث، بل يمكنه أيضا البدء في تنفيذ المهمة الأكثر صعوبة المتمثلة في الاستثمار في الحد من الكوارث في الأجل الطويل. واسترشادا بالأرقام المستقاة من وكالة المسح الجيولوجي في الولايات المتحدة المذكورة آنفا، يبدو أن مبلغا بقيمة ١٠ بلايين دولار يمثل نوع الأهداف التي ينبغي للمجتمع الدولي توخيها لإنجاز تقدم حقيقي في الحد من هذا الخطر.

انهيار الأمور: الحروب الأهلية والانتعاش بعد انتهاء النزاع

أصبح ارتفاع مستوى انعدام الأمن الاقتصادي في بعض الدول جزءا من مسار متفاقم يتجلى في تعمق الانقسامات الاجتماعية وزيادة الاضطراب السياسي. ومجتمعاتها الهشة غير حصينة في مواجهة كثرة التهديدات التي تتراوح بين الكوارث الطبيعية ونقص الغذاء والصدمات المالية، وارتفاع نسبة اللامساواة، وسوء إدارة الانتخابات، وهي أمور يمكن لأي منها أن يجنح بها إلى مستويات من العنف الواسع الانتشار، قد يصل إلى درجة الإبادة الجماعية. وفي ظل هذه الظروف، تكون الدول أمام خطر فقدان السيطرة ليس فقط على قدرتها على تقديم الخدمات الأساسية، بل أيضا على احتكارها التقليدي لقوى القانون والنظام، وعلى الاحتفاظ بالشرعية السياسية في نهاية الأمر.

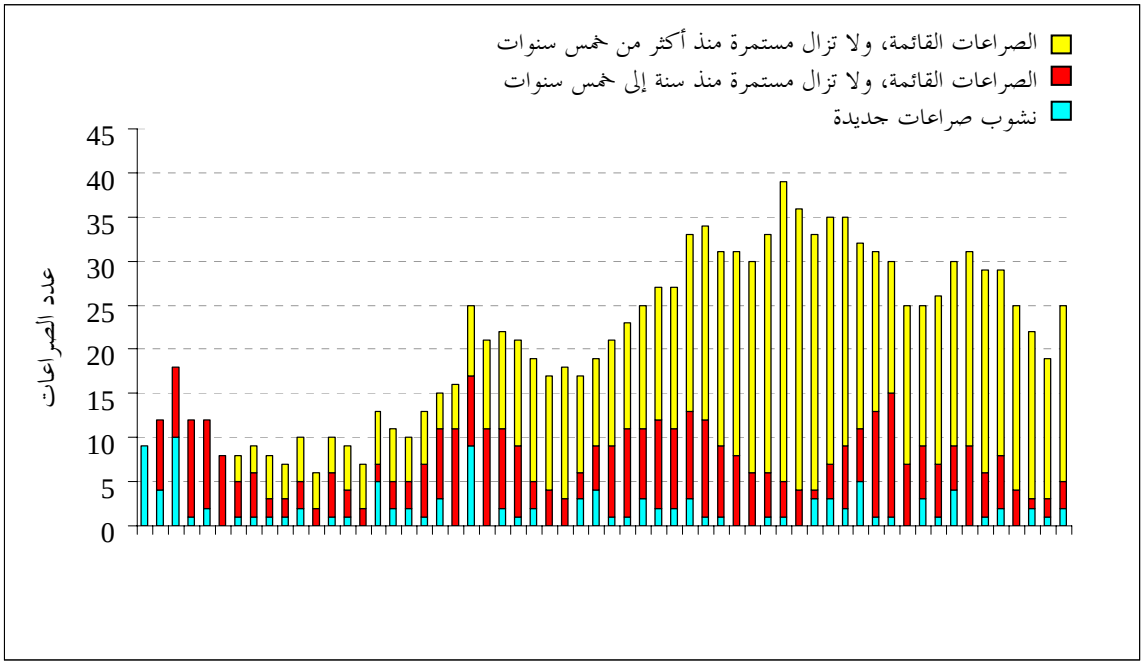
وقد غيّرت هذه الإمكانية وجه الصراع المعاصر على مدى العقود الثلاثة الأخيرة. وأدت النزاعات المسلحة بين الدول إلى نشوب حروب أهلية داخل الحدود الوطنية بالأساس. ومن المرجح جدا أن تعزز تلك النزاعات الانقسامات العميقة والمتراكمة التي تقوض التماسك الاجتماعي، وتهدد قواعد الدولة ومؤسساتها، وتخلق إحساسا عميقا بالخوف وعدم الثقة بين المواطنين.

نزاعات أطول أمدا وأشد تدميرا

في حين أن لكل نزاع خصائصه المميزة، فإن أكثر ما يخطر على البال هو النزاعات المتطاولة والمدمرة المتغلغلة في البلدان التي يقل فيها دخل الفرد عن ٠٠٠ ٣ دولار سنويا؛ وفي الوقت الراهن، يمكن أن تتراوح مدة النزاعات بين سبع وتسع سنوات في المتوسط، مقارنة بسنتين أو ثلاث سنوات في فترة الستينات والسبعينات (انظر الشكل ٠-٣). وفي الوقت ذاته (مع شدة وجه الشبه بين هذا النمط ونمط الكوارث الطبيعية)، انخفض عدد الوفيات المرتبطة بالقتال واتسع نطاق أثره من حيث تشريد الأشخاص وتدمير سبل المعيشة. كما أصيبت البيئة بأضرار جسيمة في الكثير من الأوقات، في حين أصبحت الأزمات الصحية والجوع متوطّنة.

الشكل ٠-٣

تطاول النزاعات على النطاق العالمي خلال الفترة من ١٩٤٦ إلى ٢٠٠٥



المصدر: دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠٠٨، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.II.C.1)

ويقع عدد كبير من هذه التكاليف وقوعا مباشرا على الأسرة المعيشية والمجتمعات المحلية. وإلى جانب تدمير الأصول الإنتاجية وسرقتها، فإنها تجعل من انتعاش الحالة الاقتصادية والاجتماعية أكثر صعوبة عند توقف القتال. وفي الوقت ذاته، فإن تدهور الدخل، وسيادة النشاط الاقتصادي غير النظامي، والهبوط الحاد في مستويات الاستثمار وانخفاض الإيرادات الضريبية، فضلا عن التحول في تركيبة الإنفاق إلى الأنشطة العسكرية، أمور تجعل من الصعوبة بمكان على الدولة (أو ما تبقّى منها) تعويض هذه التكاليف المتصاعدة للتراع.

وبينما تأخذ هذه التكاليف في الارتفاع، يمكن أن يؤدي انعدام الأمن، وهروب رأس المال، وتآكل رأس "المال الاجتماعي"، إلى تقويض مؤسسات الدولة وأن يسبّب الوقوع في فخ التراعات. وتفتقر المجتمعات الشديدة الضعف التي بقيت بعد انتهاء الصراع إلى الهياكل الأساسية المؤسساتية الضرورية لبناء عقد اجتماعي جديد وضمان انتعاش سريع ودائم.

ولعل من غير المفاجئ إن يظل خطر تجدد العنف ماثل أبدا؛ إذ من المرجح لأي بلد ذي تاريخ في التراع أن يخوض حربا أخرى بنسبة تتراوح بين مرتين وأربعة مرات مقارنة ببلد ليس له تاريخ مشابه. وتضيف هذه الإمكانية بعدا جليّا إلى التحديات التي تواجهها السياسة العامة في تلك البلدان.

انعدام الأمن الاقتصادي وإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراعات

سد الفجوة المؤسسية

لا تملك تلك المجتمعات ترف تحقيق أهداف الأمن والمصالحة والتنمية بتوان أو مرحلة بعد أخرى، ولكنها يجب أن تبدأ عملية الإنعاش على جميع الجبهات. وقد أصبح ذلك صعبا بسبب الفجوة المؤسسية الكبيرة في البلدان الخارجة من صراعات. ويتطلب سدها نهجا استراتيجيا ومتكاملا يجري من خلاله إصلاح الثقة تدريجيا في المؤسسات العامة ووضع مزيج من الآليات السياسية والاقتصادية التي يمكن أن تساعد في خلق هوية وطنية موحِّدة، وإقامة سلطة مركزية فعالة لإدارة أعمال النقل والموارد فيما بين الأقاليم، والبدء في وضع مخطط للأولويات الاجتماعية والاقتصادية، فضلا عن إنشاء حيز السياسات اللازم لتحقيق هذه الأهداف.

وسيتوجب على الدول منذ وقت مبكر، ليس فقط إنشاء المؤسسات ووضع القواعد التي تسمح للأسواق بأن تعمل، ولكن أيضا اختيار الإصلاحات واعتماد السياسات التي لا تزيد من انعدام الأمن أو تؤدي إلى تفاقم عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية. وبناء على ذلك، يتطلب بناء سلام دائم سياسات اقتصادية نشطة، بما فيها تدابير غير تقليدية في مجال الاقتصاد الكلي. وفي هذا الصدد، هناك فكرة أساسية يجب أن توضع في الاعتبار عند التفكير في الروابط بين بناء الدولة وتحقيق الانتعاش الاقتصادي في البلدان الخارجة من صراعات، وهي كفاءة القدرة على التكيف – أي القدرة على تطوير المؤسسات التي توفر إطارا مستقرا

للنشاط الاقتصادي، ولكنها في الوقت نفسه تتسم بمرونة كافية لتوفير أوسع مجال لخيارات السياسة العامة في أية حالة معينة.

نهج مختلف لتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية

ستكون المسألة الحاسمة منذ بداية الانتعاش هي بناء قدرات الدولة لحشد الإيرادات المحلية وتوفير التمويل المستدام اللازم لسد الفجوة المؤسسية. وفي كثير من الحالات، سيكون الاعتماد على الدعم الخارجي أمرا لا يمكن تجنبه، كما ستكون إدارة تدفقات المعونة الدولية من بين أول اختبارات السياسة الاقتصادية لكل من السلطات الوطنية وأوساط المانحين. ومع ذلك، فقد تناقصت المعونة للبلدان الخارجة من الصراعات قبل الأوان في كثير من الأحيان، وغالبا ما كان ذلك في نفس اللحظة التي أعادت البلدان فيها بناء المؤسسات وأصبحت في وضع أفضل لاستيعاب المساعدات وإنفاقها على نحو فعال. ويقوم المجتمع الدولي باتخاذ خطوات ضمن إطار لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ولجنة بناء السلام، لضمان تدفقات مستقرة وكافية من المعونة لفترات زمنية طويلة بشكل كاف.

وكانت الجهات المانحة تفضل بشكل تقليدي تمويل مشاريع محددة، ولكن، نظرا للافتقار، على وجه الخصوص، إلى الشرعية الذي تواجهه الدول، ينبغي توجيه الموارد من خلال ميزانياتها، قدر الإمكان، كما ينبغي بذل قصارى الجهود لتجنب إنشاء نقاط متنافسة على السلطة. وفي هذا الصدد، وُجد أن نظم التوقيع المزدوج المصممة للموافقة على قرارات الإنفاق فعالة في معالجة شواغل كل من الفساد والمساءلة. وهناك جانب آخر من التحدي يتمثل في إعادة بناء الائتمان والأسواق المالية، ومن سبل ذلك إيجاد مصادر مبتكرة للتمويل.

إنفاق عام أكثر إنصافا

في حين يتعين أن تضع السلطات المحلية الأولويات، فسيتوجب على كل من الجهات المانحة والحكومات الوطنية إيلاء اهتمام وثيق على نحو خاص بالروابط بين القرارات المتعلقة بالإنفاق العام وأوجه الظلم التي تدفع إلى الصراعات. وهناك مجموعتان من مسائل التوزيع لهما أهمية خاصة تتعلقان بما يلي : (أ) كيفية إدماج الشواغل المتعلقة بالإنصاف ضمن القرارات المتعلقة بالإنفاق و (ب) كيفية توزيع النفقات عبر الساحة السياسية وذلك لتعزيز الحوافز من أجل تنفيذ الاتفاقات وتوطيد السلام. ويستحق فرض الضرائب على استهلاك السلع الكمالية مزيدا من الاهتمام من جانب الحكومة. ويمكن أن يشكل تقييم أثر الصراع وشروط السلام، التي تهدف إلى ضبط تدفق الدعم لخطوات محددة لبناء السلام، وسائل مفيدة لمعالجة هاتين المجموعتين من القضايا من جانب المانحين.

وحيث أن السلام المستدام هو أهم هدف يمكن أن تساعد المعونة الأجنبية على التوصل إليه، فمن المهم بشكل خاص أن تعمل الجهات المانحة على حشد المعارف والقدرات

المحلية لتلبية احتياجات السكان المتضررين وإعادة الشرعية للمؤسسات المحلية التي تعتبر حاسمة بالنسبة لإصلاح العقد الاجتماعي، بدلا من فرض النماذج المؤسسية وأولويات السياسة العامة لتلك الجهات على البلدان المستقبلة.

الفقر وانعدام الأمن وجدول أعمال التنمية

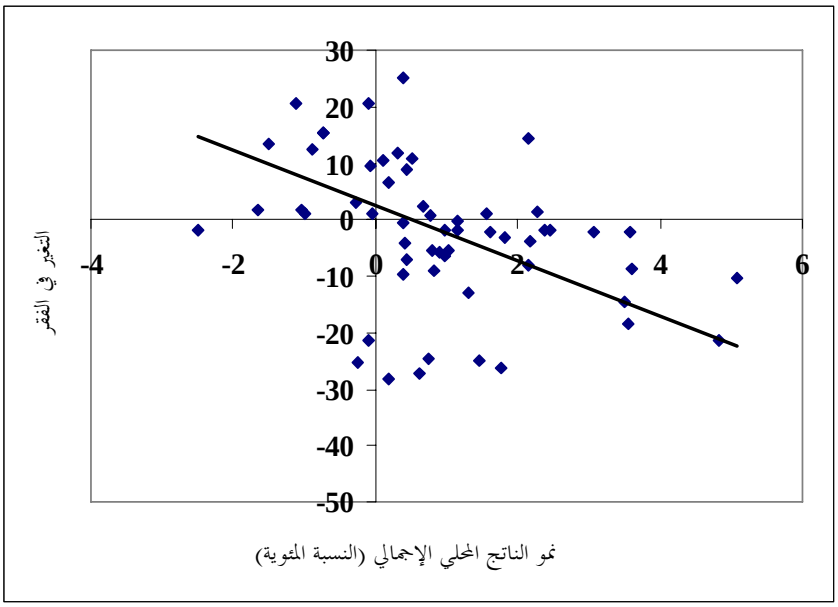
خلق تحرير الاقتصاد وإلغاء القيود عليه مصادر جديدة لانعدام الأمن الاقتصادي، حتى رغم إنها قد زادت التعرض لأوجه الضعف الطويلة الأمد وفشلت في إحداث استجابات ملائمة في مجال السياسات، ويمكن ملاحظة ذلك في بلدان تنتمي إلى جميع مستويات التنمية. ومع ذلك، فغالبا ما تكون أفقر المجتمعات المحلية هي الأكثر عرضة لخطر الأزمات المالية والكوارث الطبيعية والصراعات الأهلية. وفي الواقع، يؤدي الفقر في أكثر الأحيان إلى مضاعفة هذه التهديدات، في حين يعاني أفقر الناس من نقص الآليات الفعالة للتخفيف والتصدي والتعافي. وقد كشفت أعمال الشغب بسبب نقص الغذاء التي اندلعت في عدد من البلدان في أوائل عام ٢٠٠٨ عن هشاشة سبل كسب العيش الاقتصادية لأولئك الذين يوجدون في قاع سلم التنمية.

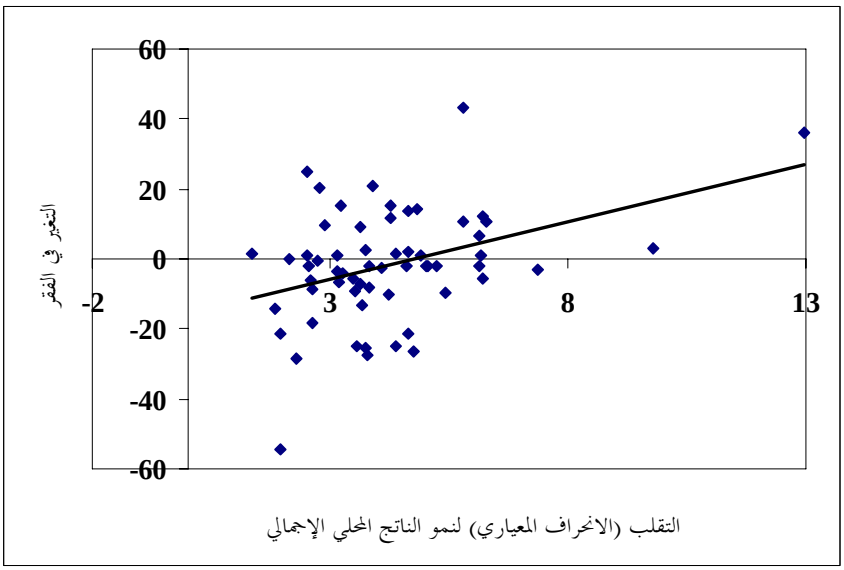
و لم تلجأ البلدان النامية الناجحة إلى السوق الذي ينظم ذاته، للحصول على أفكار عن كيفية تصميم استراتيجياتها الإنمائية. وبدلا من ذلك، جرى التوصل إلى صيغة للنمو السريع، تتألف من مزيج من الحوافز السوقية والتدخلات القوية من جانب الدولة، وغالبا ما يتعارض ذلك مع الحكمة الاقتصادية التقليدية. وقد ساعدت مختلف التدابير الاقتصادية التي تهدف إلى إضفاء الصبغة الاجتماعية على المخاطر الناجمة عن القيام على نطاق واسع بالاستثمارات واعتماد تكنولوجيات غير مألوفة، على تنشئة طبقة محلية من منظمي المشاريع. وكثيرا ما كان هذا الدعم يسترشد برؤية أكثر شمولا للتنمية تحكم تدخلات السياسة العامة من حيث مساهمتها في تنويع النشاط الاقتصادي وخلق فرص العمل والحد من الفقر.

ومن ناحية ثانية، يعتبر النمو شرطا ضروريا لمعالجة مشكلة الفقر، ولكنه ليس كافيا (انظر الشكل ٠-٤). وما يلزم هو مجموعة من السياسات الاجتماعية الشاملة وبعض السياسات الاقتصادية الموجهة التي تلائم ظروف كل بلد وتقوم على أساس ''عقد اجتماعي'' قوي يهدف إلى تأمين المساحات التي يمكن للأفراد والأسر والجماعات أن تسعى فيها إلى تحقيق مصالحها وتستخدم إلى أقصى حد فعال الدوافع الخلاقة التي تولدها قوى السوق. ويتطلب ذلك اتباع نهج أكثر تكاملا في السياسات الاقتصادية والاجتماعية وإبداء قدر اكبر من الواقعية في تصميمها وتنفيذها.

الشكل ٠-٤

زيادة النمو والحد من التقلب يساعدان على الحد من الفقر، لكنهما لا يكفيان





المصدر: دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٥، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.08.II.C.1).

ملحوظة: يُقاس التغير في الفقر بنقاط النسبة المئوية للتغير في انتشار الفقر بالنسبة إلى خط الفقر المتمثل في دولار واحد في اليوم، على مدى الفترة بين عامي ١٩٨١-٢٠٠٤

التعامل مع انعدام الأمن الاقتصادي للأسر المعيشية

سياسات الاقتصاد الكلي والنمو المراعية لمصالح الفقراء

لا يمكن التصدي للفقر وما يسببه من انعدام الأمن بشأن موارد الرزق في معظم البلدان النامية، إلا من خلال النمو السريع والمستدام، وتوسيع نطاق العمالة الرسمية. وفي كثير من الحالات التي يرجح أن يؤدي فيها النمو الريفي إلى الحد من الفقر بأسرع مما يفعل النمو الحضري، فإن الزراعة – التي أُهمِلت أثناء تقديم المشورة في مجال السياسات في العقود الأخيرة – تحتاج إلى مزيد من الدعم، على أن يشمل ذلك توجيهه لصغار المزارعين. ولكن مع التسارع العام لوتيرة التحضر، ستكون هناك حاجة أيضا إلى تشجيع صناعة معتمدة على كثافة الأيدي العاملة، وقطاع خدمات أكثر تطورا، إذا كان للفقر أن يصبح في ذمة التاريخ حقا. وكما رأينا في حالات الكوارث الطبيعية والصراعات المدنية، ما زال التنويع الاقتصادي من بين أنجح الوسائل للحيلولة دون انعدام الأمن.

قطعا، يجب إدراج سياسات الاقتصاد الكلي لصالح الفقراء ضمن مزيج لمعالجة المستويات المزمنة من انعدام الأمن. وفي كثير من البلدان النامية التي ما زالت الزراعة فيها مصدرا أساسيا للدخل وعائدات التصدير، تهدف السياسات إلى إدارة ''دورات السلع الأساسية''، حيث تميل إلى التأثير على أشد الناس فقرا لا سيما من جانبها السلبي. وسوف يكون لصناديق التثبيت دور تلعبه في هذه المهمة.

سوف تكون أسعار الصرف التنافسية والمستقرة مع انخفاض واستقرار أسعار الفائدة الحقيقية أيضا جزءا من المزيج، مما يتطلب في كثير من الأحيان تأخير تحرير حساب رأس المال والاستخدام المدروس لأدوات الرقابة على رأس المال. وتعد الإيرادات المالية المستقرة ضرورية أيضا، لا سيما لسد الفجوات في الهياكل الأساسية التي تشكل قيدا رئيسيا على النمو في معظم البلدان الفقيرة.

التمويل والتأمين للفقراء

سيكون لمصادر التمويل المبتكرة دور تقوم به في معالجة الارتباط بين الفقر وانعدام الأمن. وفي السنوات الأخيرة، أصبح التمويل الصغير هو السياسة المفضلة، ولا سيما في أوساط المانحين، لتشجيع المشاريع والتصدي للفقر. وجرى توسيع الاهتمام المبكر بالقروض الصغرى ليشمل المدخرات الصغرى والتأمين الصغير. وقد حقق ذلك بعض النتائج

الاجتماعية الايجابية، ولا سيما في التخفيف من وطأة الفقر في أوساط النساء. بيد أن هذه الأنشطة ما زالت تشكل جزءا صغيرا جدا من القطاع المالي في معظم البلدان، وغالبا ما تفشل في توليد قدر كبير من العمالة المنتجة. ولذلك تبقى أفقر المجتمعات المحلية عرضة لصدمات منهجية. وفي هذا الصدد، يجب على الحكومات أن تدرس الوضع عن كثب لتحديد ما إذا كانت الإعانات التي تستخدم لدعم هذه المخططات هي أفضل وسيلة للتصدي للفقر، أو ما إذا كان غيرها من استراتيجيات المواجهة والتخفيف من آثارها يمكن أن يوفر استجابة أنسب.

برامج الرعاية والحماية الاجتماعية

تتخذ هذه الاستراتيجيات أشكالا مختلفة. وتتراوح هذه بين برامج العمل مقابل خدمات الرعاية الاجتماعية، التي طبقت في العديد من البلدان لفترة طويلة، إلى برامج التحويلات النقدية التي اكتسبت شعبية في الآونة الأخيرة. وفي حين أن معظم هذه البرامج بدأت أصلا واستخدمت كتدابير لاحقة لمساعدة الفئات المتضررة من الناس على التعايش مع الانكماش الاقتصادي في السنوات الأخيرة، إلا إنها ظلت تستخدم بشكل متزايد كتدابير مسبقة للحد من تعرض الفقراء لانعدام الأمن. فعلى سبيل المثال، اعتمدت الهند مؤخرا مخططا للعمل مقابل خدمات الرعاية الاجتماعية يضمن ١٠٠ يوم من أيام العمل في السنة لجميع من يرغب في المشاركة، وهذا مثال من برامج العمل مقابل خدمات الرعاية الاجتماعية التي تتحول من ترتيب مؤقت لمرحلة ما بعد الصدمة إلى نظام دائم شبه رسمي للعمالة.

ومن الأمثلة المشابهة على ترتيبات التحول من التدابير اللاحقة إلى المسبقة، برامج التحويلات النقدية المستخدمة للترويج لأهداف إنمائية محددة، مثل حضور الأطفال في المدارس والاستفادة من الخدمات الصحية. وكما أن دعم الميزانية قد أصبح أكثر الأشكال شعبية من أشكال تقديم المساعدات على الصعيد الكلي، فإن توفير النقدية قد أصبح أكثر الأشكال شعبية من أشكال الحماية الاجتماعية على مستوى الأسرة المعيشية.

والمسألة الدائمة المتعلقة بتصميم وتنفيذ هذه التدابير هو إن كان من الأفضل وضعها بوصفها سياسات شاملة للجميع، أو كسياسات تستهدف الفقراء على وجه التحديد. ورغم أن الاتجاه في السنوات الأخيرة كان نحو النهج الأخير، فإن ذلك لم يحقق التوازن الصحيح. وتكون النظم الشاملة، على وجه العموم، لها أفضل سجل في القضاء على الفقر، فإنها تعكس مزيجا يتألف من توزيع أفضل للدخل (مع ديناميات نمو محتملة أقوى)، وقبول سياسي أوسع

نطاقا، لا سيما بدعم من الطبقات المتوسطة، وبعض المزايا الواضحة من الناحية الإدارية ومن حيث التكلفة.

برامج الرعاية والحماية الاجتماعية

تأتي هذه الاستراتيجيات في أشكال متعددة. وتختلف من برامج رعاية اجتماعية تطبق في بلدان عديدة منذ مدة طويلة إلى برامج تحويل نقدي اكتسبت رواجاً في الآونة الأخيرة. وفي حين أن معظم هذه البرامج قد أطلقت واستخدمت في الأساس كتدابير لاحقة لمساعدة المتضررين على تحمل فترات الركود الاقتصادي، فقد أخذ استخدامها يزداد في السنوات الأخيرة كتدابير مسبقة للحد من تعرض الفقراء لحالة انعدام الأمن. وعلى سبيل المثال، اعتمدت الهند مؤخراً مشروع عمل يكفل ١٠٠ يوم عمل في السنة لكل من يرغب في المشاركة ، وهو مثال على تحويل العمل من ترتيب مؤقت يلي الصدمات إلى مشروع توظيف دائم شبه رسمي.

ومن المحتمل أن يؤدي المجتمع الدولي دوراً بارزاً جداً أثناء التعامل مع هذا النوع من الصدمات المنتظمة قيد المناقشة.

وليس تعزيز هذا الدور مسألة ابتكار لطرائق جديدة بقدر ما هي عودة إلى مبادئ تعددية الأطراف التي هجرت قبل الأوان بسبب إيمان في غير محله بأن قوى السوق تنظم ذاتها. وسادت هذه المبادئ عندما فهم مقررو السياسات التهديدات الأمنية الناجمة عن العمل في اقتصاد عالمي مترابط فهماً أعمق مما كانت عليه الحالة مؤخراً. وينبغي للمجتمع الدولي أن ينظر فيما يلي:

- **تجديد نظام بريتون وودز:** لم يحقق ترك إدارة الدورات لأسواق العمل المرنة والمصارف المركزية المستقلة النجاح مثلما حدث في سنوات ما بين الحربين. و لم يتضمن أي تركيز أحادي انصب على استقرار الأسعار دورات ازدهار وكساد محورها الأصول حتى عندما أزيحت أهداف العمل وأي توازن سليم بين الأجور والإنتاجية من برنامج العمل المتعلق بالسياسة العامة. ومن الضروري إعادة إحياء تدابير الاقتصاد الكلي والأنظمة المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية. ويعني تحقيق ذلك عدم إمكانية المضي في تنظيم الهيكل المالي الدولي وفق مبدأ الحرية الاقتصادية الذي وسع نطاق الوصول العالمي إلى الأسواق المالية، دون إرساء قواعد وموارد وأنظمة عالمية مناظرة. ويعتبر سد هذه الفجوة أولوية ملحة.

وينبغي مباشرة العملية مع مراعاة مستوى وشروط وصول البلدان النامية إلى موارد صندوق النقد الدولي، ولا سيما إلى آليات التمويل التعويضي التي تهدف إلى المساعدة في تحمل الصدمات الخارجية. كما أنه من المهم إزالة الاتجاه الرامي إلى فرض المشروطية الاقتصادية الكلية المسايرة للدورة الاقتصادية على مستويات أعلى لوصول هذه البلدان. كما سيكون من الضروري أن يراعي تحسين الرصد المتعدد الأطراف جميع التبعات المحتملة للسياسات الاقتصادية الوطنية على الصعيد الدولي.

- **إعادة النظر في مبادئ خطة مارشال:** من الضروري وضع هيكل أكثر فعالية للمعونة، ولا سيما للبلدان المعرضة للكوارث الطبيعية وتلك التي تتعافى من الصراع. ويعد تحقيق الهدف الذي طال انتظاره ويتمثل في تقديم مساعدة إنمائية رسمية نسبتها ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي لأعضاء لجنة المساعدة الإنمائية مهما بيد أنه غير كاف. وتفتقر الترتيبات الحالية إلى إطار سليم لمبادئ تنظيمية تشجع وتستكمل الجهود المحلية الرامية إلى تعبئة الموارد، إطار يتسق مع الأولويات والقدرات المحلية ويدعم قيام الحكومة المتلقية للمعونة بوضع أولوياتها واستراتيجيتها.

وحددت خطة مارشال منذ ٦٠ عاماً المعيار اللازم لتحقيق فعالية المعونة ، ومع أن الأزمان والتحديات قد تغيرت، لا تزال المبادئ اللازمة لتنسيق خطط التنمية الوطنية مع المساعدة الدولية مناسبة. وتشمل هذه المبادئ على وجه التحديد تقديم دعم كبير وسخي لأولويات للتنمية الوطنية دون أن يعوقه الإفراط في المشروطية وطلبات الجهات المانحة، مع مراعاة القيود والحساسيات الوطنية.

- **صفقة عالمية جديدة:** لقد أصبح الاستناد إلى ''صفقة جديدة''، مثله مثل التركيز على خطة مارشال، جزءاً من مناقشات السياسات الإنمائية. وأفضت الأزمة الأخيرة للأمن الغذائي إلى مطالبة البنك الدولي بإبرام صفقة جديدة لوضع سياسة غذائية عالمية. وينبغي لعمل قوى السوق أن يحقق عبر مواصلة تحرير التجارة الزراعية وتوفير المزيد من التمويل التعويضي وتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي التوازن الصحيح بين مصالح مستوردي ومصدري الأغذية. بيد أن هذه التوصيات تؤكد على بعض العناصر الرئيسية لصفقة الرئيس روزفلت المبتكرة الجديدة التي وضعت لمواجهة الكساد الكبير، ولا سيما الآليات التي أنشئت لتوسيع نطاق الأسواق وتحسين إدارتها، إلى جانب تدابير التوزيع التي ترمي إلى تحسين توزيع عبء الصدمات. وأصبح مدى إمكانية دفع خطة إعادة التوزيع باتجاه إعادة توازن العولمة ومنع ردود فعل يحتمل أن تكون ضارة موضوع نقاشٍ مفتوح. ويستلزم أحد الاقتراحات حداً

أدنى من الدخل الأساسي يقدم في شكل منحة نقدية إلى جميع الأسر المعيشية، وهو اقتراح يأخذ فكرة المعاش الأساسي ويوسعها على النحو المقترح في دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٧. وهذه التدابير هي بالطبع تدابير محفوفة بالتعقيدات والمصاعب. ولا يزال السؤال عن حجم وماهية الموارد التي يمكن عبرها تحقيق ذلك كجزء من جدول أعمال أمني أوسع نطاقاً يشكل نقطة مبهمة في السياسة العامة. ومع ذلك، هناك سوابق هامة: إذ أخذت ولاية ألاسكا تنفذ تدبيراً كهذا منذ بداية الثمانينات وثمة مبادرات مماثلة تتخذ في أماكن أخرى. وبدأت منظمة الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة النظر في مفهوم إنشاء ''أرضية اجتماعية عالمية'' تهدف إلى توفير حد أدنى من الأمن تمشياً مع مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتذكر هذه الأرضية بأن تحقيق اللحمة الاجتماعية في عالم مترابط ليست رفاهية، إنما هي بالأحرى عنصر ضروري من عناصر نظام سليم ونشط.

وإزاء هذه الخلفية الناشئة عن تزايد انعدام الأمن الاقتصادي والسياسي في أوروبا ما بين الحربين، طالب جون كيتز بوضع ''سياسات وصكوك جديدة لمواءمة وضبط أعمال القوى الاقتصادية لئلا تتعارض بصورة غير محتملة مع الأفكار المعاصرة المتعلقة بما هو ملائم وسليم لمصالح الاستقرار الاجتماعي والعدالة الاجتماعية''. ولهذه العبارات وقع قوي اليوم كما كان في الماضي. وتبقى بالطبع المؤسسات والدوائر الوطنية هي المسؤولة عن اختيار ومزج السياسات اللازمة لضمان الرخاء والاستقرار والعدالة، بيد أنه في عالم يزداد ترابطاً وعلى سطح كوكب هش، يعد بناء وطن أكثر أمناً مسعى دوليا في حقيقة الأمر.