

التغلب على الحواجز البنيوية في وجه النمو - لإنجاز الأهداف



فقر المداخل للعديد من الأسر؛ ممّا يزيد مدخراتهم ويحررّ موارد للاستثمار في التنمية البشرية. ومن دون النمو الاقتصادي، لا يمكن للبلدان أن تتوقّع تخفيض نسبة السكّان العائشين في فقر المداخل بمقدار النصف التي هي أولى غايات أهداف التنمية. ثانياً، يؤدي النمو الاقتصادي في المعتاد إلى زيادة إيرادات الحكومة. ونظراً لأنّ معظم الاستثمارات في التنمية البشرية - الصحة والتغذية والتعليم والبنية التحتية - يأتي من القطاع العام، فإن الموارد الضريبية الأكبر تكون حاسمة للوفاء بالأهداف.

ولكن في حين أنّ النمو الاقتصادي ضروريّ لزيادة الإنفاق العام على التنمية البشرية، فإنه قلماً يكون كافياً. فثمة حكومات تهمل مثل هذه الاستثمارات، أو تمارس تمييزاً في تخصيصها بين المجموعات السكانية؛ مضعفةً بذلك الفوائد المحتملة التي يمكن أن يوفرها النمو الاقتصادي الإجمالي لتحقيق أهداف التنمية للألفية. وقد استخدمت تقارير التنمية البشرية السابقة مصطلح النمو العديم الرأفة لوصف النمو الذي لا يصل إلى الفقراء، إمّا لأنّ الأسر المعيشية الأغنى تتلقّى معظم الزيادة الطارئة على الدخل، وإما لأنّ الحكومات لا تستثمر الإيراد الإضافي في احتياجات التنمية البشرية للفقراء. وكما بيّن تقرير

تقول الرسالة الجوهرية لتعاهد التنمية للألفية - ولهذا الفصل - إن العديد من أفقر بلدان العالم وأقاليمه يواجه معوّقات بنيوية تجعل من الصعب جداً عليها تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة؛ وليس من قبيل المصادفة، إذاً، أنّها الأكثر فقراً.

فالتنمية المستدامة تتطلّب وصول البلدان أولاً إلى عتبات أساسية على جبهات عدّة: الحكم الاقتصاديّ السليم؛ الرعاية الصحية والتعليم الأساسيين؛ البنية التحتية الجوهرية؛ فرص الوصول إلى الأسواق الخارجية. وإذا قصر بلدٌ عن الوصول إلى واحدة أو أكثر من هذه العتبات بسبب ظروف بنيوية - مثل مرض متفشٍ، أو موقع بعيد عن الأسواق العالمية، أو تربة هشّة وإنتاج منخفض للغذاء على نحو خاص، أو قابلية عالية للتعرّض للكوارث الطبيعية - فإنه يميل إلى السقوط في أشراك الفقر؛ ممّا يجعل النمو الاقتصاديّ المستدام بعيد الاحتمال. ونظراً لأنّ هذه البلدان تواجه عوائق عالية ولديها مواردٌ محدودة، فإنها لا تستطيع الوصول إلى عتبات النمو من تلقاء نفسها؛ بل تتطلّب مساعدةً خارجيةً.

وحتى في البلدان التي تحقق نتائج جيدة من نواحٍ أخرى، يُمكن للمعوقات الاقتصادية أن تُسهم في إحداث جيوب من الفقر المستحکم. مثلاً على ذلك، تواجه أقاليم الصين الداخلية مسافات أطول بكثير للوصول إلى الموانئ، وبنى تحتية أكثر رداءة بكثير، وظروفاً طبيعيةً أحيائيةً أكثر قساوةً بكثير ممّا تواجهه أقاليمها الساحلية التي تتمتع بأسرع نمو اقتصاديّ مستدام في تاريخ البشرية. ويتطلّب خفض الفقر في بلدان الكثافة السكانية العالية، مثل الصين والهند والبرازيل، تركيزاً على كيفية تخصيص الموارد لتخفيض الفقر والتفاوتات. لكنّ هذا التحديّ مختلف جداً عن ذلك الذي تواجهه بلدان الأولوية القصوى؛ العالقة عادةً في أشراك الفقر، ولا تمتلك الموارد الكافية للوفاء باحتياجات المواطنين العاديين. ناهيك من الأكثر فقراً. وتتجم اللاكفاية في الموارد، بمعظمها، عن الافتقار إلى النمو الاقتصاديّ (الإطار 3.1).

ثمة سببان لكون النمو الاقتصاديّ ضرورياً للوفاء بأهداف التنمية للألفية: أولاً، لأنه يخفّض مباشرة من

الإطار 3.1

النمو المطلوب لتخفيض فقر الدخل بمقدار النصف

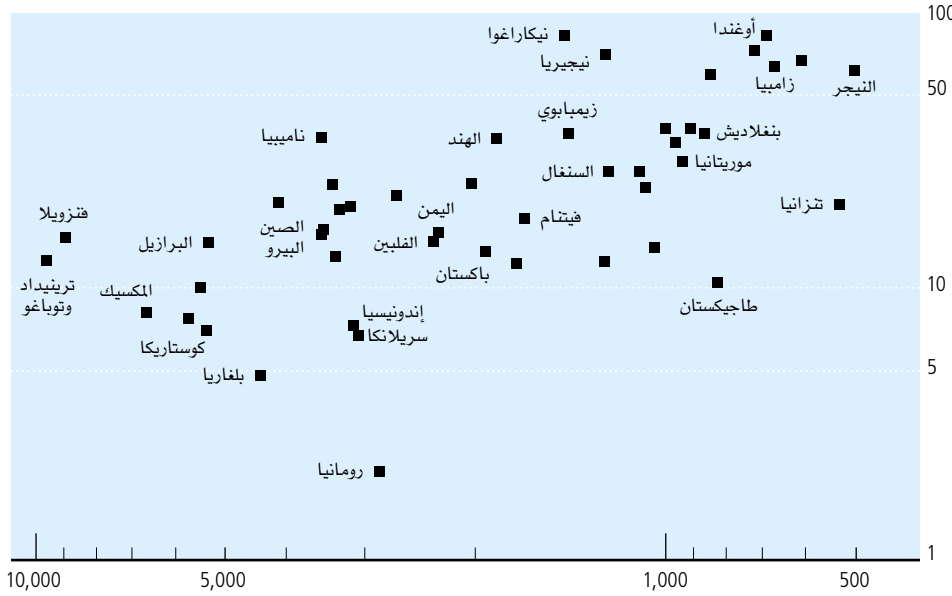
(Brono, Ravallion and Squire 1998; see also Adams 2002) يوحى هذا التقدير للمرونة بأنّ تخفيض أعداد الفقراء بمقدار النصف يتطلّب زيادة مقدارها 41 بالمئة في الدخل الفردي. وإذا ما وُزعت هذه الزيادة على 25 سنة (1990 إلى 2015)، فثمة حاجة إلى نمو سنويّ مقداره 1.4 بالمئة. وإذا كان على بلدٍ ما تحقيق زيادة 41 بالمئة بأكملها بين 2003 و2015، فسوف يحتاج إلى معدل سنويّ أعلى بكثير (2.9 بالمئة). مع ذلك، يُعتبر حتى المعدل الأعلى ضمن حدود الممكن جداً لبلدٍ متدنّي الدخل. إذا وُضعت الشروط المسبقة للنمو وسياساته في نصابها.

إنّ النمو الاقتصاديّ مهمّ لتحقيق كل أهداف التنمية للألفية، لكنّ تعلقه الأكثر مباشرةً هو بالغاية الأولى التي تدعو إلى تخفيض نسبة الفقراء بمقدار النصف بين سنتيّ 1990 و2015. وقد حسبت دراساتٌ عديدة «مرونة الفقر مقابل الدخل المتوسط» - أي النسبة المئوية للتراجع في معدل الفقر العديديّ مقابل كل زيادة مقدارها واحد بالمئة في الدخل الفردي. ومن التقديرات المعهودة في كتابات القياس الاقتصاديّ الواسعة، المُبينة على توزيع الدخل ثابتاً، أنّ معدلات الفقر تتراجع بمقدار 2 بالمئة لكل زيادة 1 بالمئة في متوسط الدخل الفردي، لتكون المرونة 2

المصدر: Brono, Ravallion and Squire 1996; see also Adams 2002

الدخل الفردي وفق المداخيل، تسعينات القرن العشرين

معدل الفقر، أحدث الأوامر (النسبة المئوية للسكان العائشين بأقل من دولار واحد في اليوم، معادل القوة الشرائية، ميزان لوغاريتمي).



الناتج المحلي الإجمالي للفرد، أحدث الأوامر، معادل القوة الشرائية للدولار الأمريكي (ميزان لوغاريتمي)

المصدر: World Bank 2002j and Maddison 2001

المتصلة بالمداخيل (جمهورية الدومينيكان والهند وموزامبيق)¹. لذا، فمع أن النمو الاقتصادي قد يوفر الموارد لتحسين نتائج متنوعة، فإنه يتعين على صانعي السياسات تركيز السياسات والاستثمارات العامة على النتائج الاقتصادية؛ حتى عندما يركزون على النمو. لهذا السبب، يدعو تعاهد التنمية للألفية إلى استخدام السياسات العامة لخفض الأبعاد المختلفة للفقر غير المتصل بالمداخيل.

من التنمية البشرية إلى النمو الاقتصادي - ومنه إليها

إن للتعليم والصحة الجيدين قيمةً جوهرية لرفاه الناس، وهما مرتبطان على نحو وثيق. فالتعليم يساعد في تحسين الصحة، والصحة الجيدة تساهم في التعليم الأفضل. علاوةً على ذلك، فإن التعليم يساهم في زيادة النمو الاقتصادي ويرفع مداخيل الفقراء؛ كما تولد التحسينات في الصحة عائدات اقتصادية بارزة.

لنأخذ متوسط نمو الدخل الفردي في بضع عشرات من البلدان النامية بين سنتي 1965 و1995، مصنفةً في مجموعات وفقاً لمداخيلها ومعدلات وفيات الرضع في سنة 1965. (تمثل وفيات الرضع على

التنمية البشرية للعام 1996، فإن من غير الممكن للنمو الاقتصادي أن يكون مستداماً من دون إدخال تحسينات جوهرية على الصحة والتعليم.

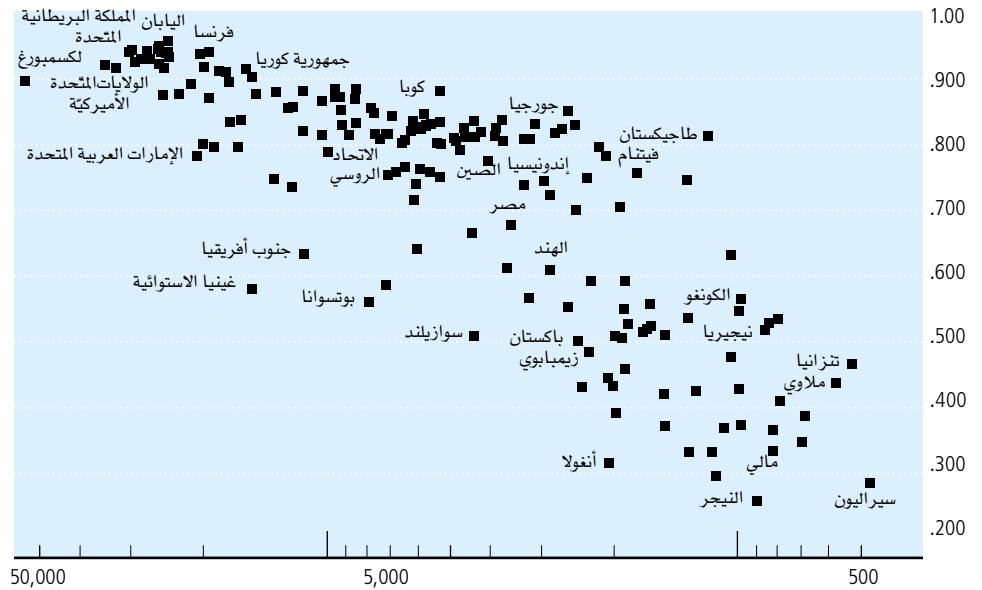
في بلدان الدخل الفردي المرتفع، تقع نسبة صغيرة من السكان دون خط الفقر؛ الأمر الذي يوحي بأن ارتفاع المداخيل ضروري لخفض معدلات الفقر. ولكن في حين توجد علاقة عكسية بين فقر المداخيل ومستوى الدخل في بلد ما، فإن هذه العلاقة أبعد من أن تكون تامة؛ إذ يمكن أن تتفاوت معدلات الفقر بشكل كبير بين بلدان الدخل الفردي المتماثل: فمع أن المداخيل متماثلة في تنزانيا والنيجر، إلا أن معدل الفقر أدنى بكثير في تنزانيا (الرسم 3.1).

كذلك يرتبط الدخل الفردي على نحو وثيق بالفقر الذي لا صلة له بالمداخيل. مع ذلك، بلغ بعض البلدان (مثل فيتنام) مستويات جيدة جداً من التنمية البشرية بالنسبة إلى دخلها؛ في حين أن أداء بلدان أخرى (مثل زيمبابوي) أسوأ بكثير من غيرها التي لديها مستويات مماثلة من التنمية الاقتصادية (الرسم 3.2).

بالتالي، فإن الارتباطات بين النمو الاقتصادي وخفض الفقر تحققها بالوساطة خيارات السياسات وعوامل بنيوية. فكثير من البلدان، التي لا يقل النمو الاقتصادي فيها عن أربعة بالمئة في السنة منذ عام 1990، لم تتقدم كثيراً في بعض أبعاد الفقر غير

التنمية البشرية والمداخل

دليل التنمية البشرية*



الناتج المحلي الإجمالي للفرد، 2001، معادل القوة الشرائية للدولار الأمريكي (ميزان لوغاريتمي)
ملاحظة: يستخدم هذا الرسم دليل التنمية البشرية*، المبني باستخدام مكثني التعليم وطول العمر من مكونات دليل التنمية البشرية
وإغفال الناتج المحلي الإجمالي للفرد.

المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية، استناداً إلى معلومات البنك الدولي 2003

عندما تكون للفقراء قدرة
سياسية تحميها الحقوق
المدنية والسياسية، يستطيعون
أن يكونوا أكثر فعالية في
الضغط من أجل سياسات تخلق
فرصاً اجتماعية واقتصادية

تُعزّز التنمية البشرية الجيدة النمو الاقتصادي، الذي يدفع بدوره التنمية البشرية قدماً إلى الأمام (الرسم 3.3). لكثه ينطوي أيضاً على حلقة مُفرّغة - حيث تسهم التنمية البشرية الرديئة في التراجع الاقتصادي، ممّا يقود بدوره إلى مزيد من التدهور في التنمية البشرية. ويتطلّب تحقيق أهداف التنمية للألفية بالنسبة إلى الكثير من البلدان - لا سيّما ذات الأولوية القصوى - الخروج من الحلقات المفرّغة (أو أشراك الفقر، لكي نستخدم مفهوماً ذا علاقة أوثق) ودخول الحلقات المكتملة.

إنّ التآزر بين النواحي المختلفة للتنمية البشرية هامٌّ أيضاً، حيث يتطلّب تحسين الصحة والتعليم تدخلات ذات صلة في الالتحاق بالمدرسة وتنظيم الأسرة والرعاية الصحية والتغذية والماء والصرف الصحيّ. فالسيطرة على الإسهال والحصبة، مثلاً، لا تحسّن الصحة فحسب، وإنّما تخفّض أيضاً سوء التغذية؛ الذي يقوِّض بشدّة قدرة المرء على التعلّم والنمو، ومن ثمّ فإنّ له عواقب هامة على التعليم وتطويع قوّة عاملة منتجة. لكنّ السيطرة على الإسهال تتأثّر بتحسين الماء والصرف الصحيّ. فضلاً عن سلوك حفظ الصحة الذي يتعزّز بالتعليم.

يقوم الكثير من أنواع التآزر هذه على أساس الفاعلية والانصاف. فعندما تكون للفقراء قدرة

العموم مستويات المرض الإجمالية). ففي البلدان التي تبدأ بمداخل فردية دون 750 دولاراً (بالقيمة الثابتة للدولار عام 1990، المكيفة وفقاً لمعادل القوة الشرائية) ومعدّلات وفيات للرضع تفوق 150 بين كلّ ألف مولود حيّ، ارتفعت المداخل في المتوسط بنسبة 0.1 بالمئة سنوياً. بينما البلدان التي تتراوح معدّلات وفيات الرضع لديها بين 100 و150 نمت في المتوسط بنسبة 1.0 بالمئة سنوياً، وتلك التي تقلّ معدّلاتها عن 100 نمت في المتوسط بنسبة 3.7 بالمئة سنوياً.

وفي البلاد ذات المداخل الأولية التي تتراوح بين 750 و1500 دولار، شهدت تلك التي تزيد معدّلات وفيات الأطفال فيها على 150 نمواً سلبياً معدّله السنوي 0.7 بالمئة تحت الصفر، في حين بلغ متوسط النمو السنوي 1.1 بالمئة في البلدان التي تتراوح معدّلاتها بين 100 و150، و3.4 بالمئة في تلك التي تقلّ عن 100³. وهكذا، كانت البلدان ذات الأوضاع الصحية الأفضل أكثر نجاحاً بشكل منهجيّ في تحقيق نمو أعلى، حتى بعد أخذ مستوى المداخل الأولية في الحسبان. كما أنّ النمو الاقتصادي يوفّر مزيداً من الموارد للاستثمار في التعليم والصحة - وهذه الاستثمارات، كما أُشير سابقاً، تسهم في ارتفاع نسبة النمو.

ينطوي هذا الارتباط الثنائي الاتجاه بين التنمية البشرية والنمو الاقتصادي على حلقة مُكتملة - حيث

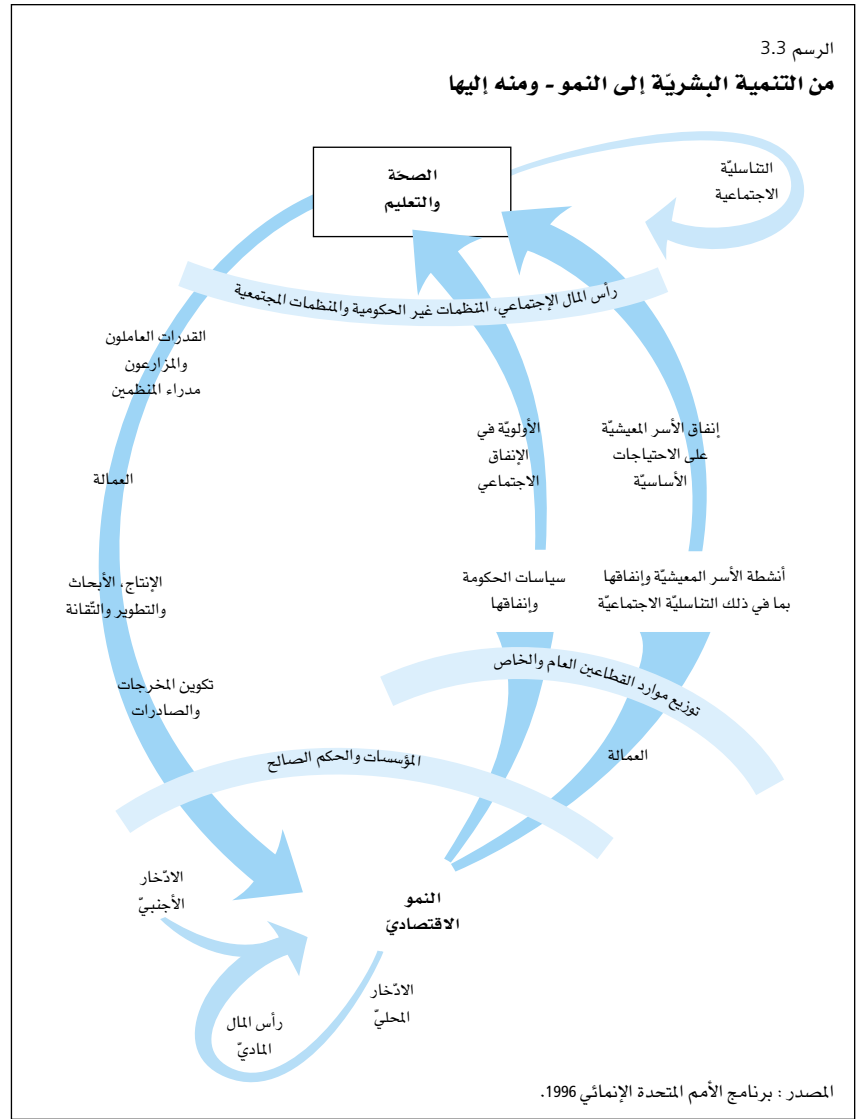
أنماط ومشكلات. حديثة العهد للنمو الاقتصادي العالمي

شهد سنة وسبعون من بين مئة وثمانية وعشرين بلداً في العالم يبلغ عدد سكّان كل منها عام 1990 مليون نسمة على الأقل، وتتوفّر عنها بيانات كافية، نموّاً في المداخيل الفردية بين عامي 1980 و1998 - لكنّ البلدان الاثنتين والخمسين الأخرى شهدت انكماشاً في المداخيل (أنظر المَعلم 3.1 والجدول الأول). ولأنّ البلدان ذات التعداد السكّاني الكبير حققت على العموم نموّاً اقتصادياً، فإنّ قياس الاتجاهات الاقتصادية بعدد السكّان يُظهر النتائج أفضل بكثير ممّا هي عليه. فأكثر من أربعة بلايين نسمة يعيشون في بلدان شهدت نموّاً حقيقياً للدخل الفردي يزيد على 1.4 بالمئة بين عامي 1980 و1998 - بما في ذلك الصين والهند، البلدان الأكثر تعداداً للسكّان في العالم. ويوفّر رقم 1.4 بالمئة تقديراً تقريبياً لمعدّل نموّ الدخل الفردي المطلوب لتحقيق هدف التنمية للألفية، الرامي إلى تخفيض فقر المداخيل بمقدار النصف (أنظر الإطارة 3.1).

لكنّ التقدّم الاقتصادي لا يضمن أن تحقّق البلدان النامية أهداف التنمية للألفية، فقد ينحرف النموّ نحو الأسر ذات المداخيل المرتفعة، أو قد لا تستثمر عائداته الضريبية لدى السكّان الأكثر فقراً. ومع ذلك، تُراكم بلدانٌ ناميةٌ عديدة موارد لاستثمارها في تحقيق أهداف التنمية للألفية.

يعيش 1.5 بليون نسمة تقريباً في بلدان نامية شهدت ارتفاع الدخل الفرديّ بنسبة أقلّ من 0.7 بالمئة بين عامي 1980 و1998، بينها كثير من البلدان الأشدّ فقراً؛ وإذا ما وصلت هذه البلدان ركودها، فلن تتوفّر لديها الموارد المطلوبة لتحقيق الأهداف. كما أن إيجاد طرق لتحقيق أهداف الألفية، لا سيّما في بلدان الأولوية القصوى التي تجمع بين الفقر الواسع النطاق والنموّ الاقتصاديّ الضئيل أو المنعدم (أنظر الفصل الثاني)، يتطلّب إدراك أسباب عدم تمكّن مثل هذه البلدان من تحقيق أيّ نموّ يُذكر، أو أيّ نموّ على الإطلاق، فيما تنمو بلدانٌ عديدة أخرى على نحو متسارع.

ويرتبط نجاح النموّ الاقتصاديّ - أو فشله - ارتباطاً وثيقاً بكيفية تكامل الاقتصاد مع الأسواق العالمية. كما يساعد بعض أشكال العولة في إنتاج نموّ اقتصاديّ، لكنّ بعضها لا يساعد في ذلك؛ لأنّ النجاح أو الفشل يرتبطان بالدخل الأولي للبلد أقلّ من ارتباطهما بهيكليّة صادراته. وباستثناء البلدان التي تمرّ في رحلة انتقالية وتلك المصدرّة للنفت، حققت البلدان المتوسّطة الدخل نموّاً سنوياً يبلغ في المتوسط



سياسية تحميها الحقوق المدنية والسياسية، يستطيعون أن يكونوا أكثر فعالية في الضغط من أجل سياسات تخلق فرصاً اجتماعية واقتصادية. ومثل هذه القدرة هامة للنساء على وجه الخصوص، وكذلك للمجموعات الإثنية والعرقية التي تواجه التمييز. لذا، فإنّ تعزيز الإنصاف بين الجنسين وقدرات النساء أمر حاسم لدفع التنمية الاقتصادية قدماً وتحقيق أهداف التنمية للألفية (أنظر الفصل الرابع).⁵

للحصول على أقصى قدر من التكاملات بين الخدمات الاجتماعية الأساسية، ينبغي كون التعليم الابتدائيّ الشامل محور تركيز ميكر وجوهري؛ وبخاصة للبنات - جنباً إلى جنب مع الاستثمارات الكبيرة في الصحة وتنظيم الأسرة والماء والصرف الصحيّ. وليست هذه الاستثمارات بمعظمها آثاراً جانبية تلقائية للنمو الاقتصاديّ، بل تتطلب بذل جهود كبرى من جانب القطاع العامّ.

بنغلاديش - كبيرةً وداخليةً، مع منفذ إلى الساحل

بنغلاديش من الثياب، الكثيفة العمالة، من 867 مليون دولار أميركي في سنة 1991 إلى 4.6 بليون دولار في سنة 2002 (الاتحاد البنغلاديشي لمصنعي الثياب ومصدرها 2003).

ولكن على الرغم من أن بنغلاديش حققت نجاحاً مثيراً للإعجاب في الخروج من الفقر العميق الغور، وتقدم صحة الأمهات والأطفال على مدى السنوات الثلاثين الماضية، فقد لا تكون تجارياً قابلة للتكرار عالمياً. ويرجع السبب في ذلك إلى أن بنغلاديش ذات نظام اقتصادي كبير، وعدد سكانها 133 مليون نسمة.

فضلاً عن ذلك، أن بنغلاديش، حتى مع نجاحاتها، لا تزال بعيدة عن الوصول إلى بضعة من أهداف التنمية للألفية - بما في ذلك تلك المتعلقة بالجوع والصرف الصحي. لذا، فإن التوصية المركزية في تعاهد التنمية للألفية ما زالت تنطبق عليها؛ وهي ضرورة اتباع نهج متعدد الشعب لتحقيق الأهداف في القطاعات المختلفة.

المصدر: 2003 Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association; World Bank 2003;

وللسبب الذي شرحه آدم سميت

قبل أكثر من قرنين، فإن قدرة

البلد على دعم التقسيم المعقد

للعاملة المطلوبة من أجل

التصنيع التنافسي دولياً تعتمد

على امتداد السوق

نقص المناعة البشرية/الأيديز (السيدا) وأمراض أخرى. كما أدت هشاشة التربة فيه، والتقلبات في هطول الأمطار وكمياتها على مدى عقود عديدة، إلى انخفاض إنتاج الغذاء. ونظراً لقلة موارد الطاقة، فلا بد من استيراد أنواع الوقود الأحفوري. أخيراً، تعني قلة عدد سكان مالي أن أسواقها المحلية صغيرة. ويعتبر المستثمرون أن مستويات التعليم والمهارات في هذا البلد متدنية جداً إلى حد أنها لا تسوّج التكاليف التي يفرضها عدم وجود منفذ بحري، وضعف الصحة، وتدني التغذية، وصغر السوق المحلية، وعوائق ذات صلة. باختصار، لا تصل مالي إلى العتبات المطلوبة لاجتذاب المستثمرين الأجانب أو المحليين خارج القطاعات التقليدية.

وهكذا، فإن تحقيق أهداف التنمية للألفية في مالي. وفي كثير من البلدان الأخرى ذات الظروف المماثلة. يتطلب استثمارات خاصة في مجموعة واسعة من القطاعات. وثمة حاجة إلى تحسين الصحة والتعليم والماء والصرف الصحي والطرق والطاقة للوصول إلى العتبات المستلزمة للاستثمارات الخاصة، المستندة إلى السوق (يُوضَح الإطار 3.2 النجاح في بنغلاديش). ويمكن أن تصبح مالي مصدرًا ناجحة للملابس ومقصداً للسياح ومصنعةً للمنتجات الزراعية المدارية، إلى جانب أشياء أخرى؛ لكن مثل هذه الأنشطة لن تُقلع إلا بعد الوصول إلى عتباتي الصحة والتعليم وغيرهما من العتبات الرئيسية. ونظراً لأن البلد أفقر بكثير مما يلزم لتفعيل هذه الاستثمارات بمفرده، فإن على البلدان الشريكة توفير التمويل لعملية الاقلاع الاقتصادي.

تطوّرت بنغلاديش منذ تأسيسها في سنة 1971 إلى ديموقراطية، وحققت تخفيضات كبرى في فقر المداهيل والفقر غير المتعلق بالمداهيل؛ حيث هبط فقر المداهيل من 48 بالمائة عام 1989 إلى 34 بالمائة في عام ألفين. وساعدت السياسات الاجتماعية الأساسية. الصحة والتعليم وخدمات الصحة التوالدية وتنظيم الأسرة. في خفض نمو السكان وتقليص القوة العاملة. علاوة على ذلك، يتحوّل معظم السكان إلى مُلمّين بالفراءة والكتابة. وعزّزت التغيرات الإيجابية، التي أطلقها الاندفاع نحو التصدير، الحاجة إلى أناس أفضل تعليماً.

كان النمو الصناعي مصدرًا رئيسيًا للنجاح. بالإضافة إلى ذلك، عملت الوكالات الحكومية على مساعدة القطاع الخاص من خلال الاستثمار في البنية التحتية والمهارات؛ وهما أمران حاسمان في إطلاق الاندفاع التصديري واستدامتها. كذلك، حافظت الحكومة على الاستقرار الحيوي للسياسات الداعمة للفقراء. ونتيجة لهذه المبادرات في السياسات، قفزت صادرات

1.3 بالمائة بين عامي 1980 و1998؛ في حين بلغ المتوسط في البلدان المتدنية الدخل 0.31 بالمائة تحت الصفر. لكن كثيراً من البلدان المتدنية الدخل، بما فيها الصين والهند، حققت نتائج جيدة للغاية.

ركّزت معظم قصص النجاح في البلدان المتدنية الدخل على الصادرات المصنّعة (أنظر المُلّم 3.1). ومن بين البلدان النامية ذات البيانات الكافية عن التجارة والنمو الاقتصادي في الفترة 1980-1998، صدر 24 بلداً، في المقام الأول، سلعة مصنّعة؛ وصدّر 43 بلداً، على نحو رئيسي، سلعة أولية (غير النفط)؛ في سنة 1995¹⁰. ولم يفشل في تحقيق النمو الاقتصادي خلال تلك الفترة سوى واحد من البلدان المصنّعة المصدرّة، مقارنةً باثنين وثلاثين من البلدان المصدرّة لسلع الأولية.

من خلال إدراك الارتباطات بين النمو الاقتصادي والبنية الاقتصادية، يمكن التركيز على المشاكل التي تواجه أفقر البلدان. على سبيل المثال، لماذا أصبحت الصين مصدرًا مصنّعاً ولم تصبح مالي هكذا؟ هل يعود السبب إلى السياسات الاقتصادية فقط، أم أن الأوضاع البنيوية تقوم أيضاً بدور ما؟ وإذا قامت الأوضاع البنيوية بدور ما، فكيف يُمكن تحسين البنى الأساسية في مالي لكي تصبح مصدرًا مصنّعاً ناجحة؟

ليس من السهل على بلد أن يُصبح ذا قدرة تنافسية على نطاق دولي في المنتجات التي تتجاوز السلع الأولية التقليدية. في مالي، ليست عائدات الاستثمارات التصنيعية عالية جداً، ولا يعود ذلك فقط إلى السياسات الاقتصادية. فهذا البلد محاطٌ باليابسة ويعاني من مستويات عالية في الملايا والسلّ وفيروس

تحديات بنيوية من الجغرافيا اللامواتية وصغر الأسواق وارتفاع تكاليف التجارة

كان عدد سكان كلٍّ منها يقلُّ سنة 1990 عن 40 مليون نسمة). السبيل الثاني هو من خلال التجارة المتدنية التكلفة مع الأسواق العالمية، وإدراك أن تكاليف التجارة تتأثر على نحوٍ شديدٍ بالجغرافيا. فالبلدان المجاورة للأسواق الكبرى (المكسيك للولايات المتحدة، وبولندا لألمانيا)، أو البلدان الساحلية الحاصلة على منافذ سهلة إلى الشحن البحري المنخفض التكلفة، تتفوق بهذه المزايا على البلدان الداخلية البعيدة عن الأسواق الكبرى أو الموانئ البحرية (والبلدان الداخلية هنا هي تلك التي يعيش أكثر من ثلاثة أرباع سكانها على بعد أكثر من 100 كيلومتر عن ساحل ما).

في الفترة 1980-1998، حققت البلدان ذات الحجم السكاني الكبير أو المواقع الساحلية، أو كليهما، نمواً اقتصادياً أعلى بكثير من البلدان ذات الحجم السكاني الصغير والمواقع الداخلية. فقد نمت البلدان الساحلية الكبيرة في 3 من 4 حالات بمتوسط سنوي

لفهم أسباب مواجهة بعض البلدان حواجز أعلى في الوصول إلى عتبات النمو الاقتصادي، تُؤخذ في الاعتبار أولاً المعاني الضمنية البنيوية للجغرافيا الطبيعية. والسبب الذي شرحه آدم سميث قبل أكثر من قرنين، فإن قدرة البلد على دعم التقسيم المعقد للعمالة المطلوبة من أجل التصنيع التنافسي دولياً تعتمد على امتداد السوق.

تأثيرات الجغرافيا على الأسواق والتجارة والتنمية

ثمة سبيلان كي يكون للبلد امتداداً واسعاً للسوق، أولهما عبر التعداد الكبير للسكان: فالبلدان القليلة السكان تكون في المعتاد ذات أسواق محلية صغيرة. (تُعرف هنا البلدان ذات الحجم السكاني الصغير بأنها التي

الإطار 3.3

تحديات في منطقة جبال الأنديز

القدرات البشرية وتحفيز النمو الاقتصادي. في فنزويلا، أسهم الافتقار إلى تنوع الصادرات وهبوط الإنتاجية في الركود الاقتصادي. وزادت في هذه التحديات، خلال الأعوام الأخيرة، القلاقل السياسية واللامساواة المتزايدة والتخطيطات الاقتصادية الرديئة. وإلى جانب هذه التحديات البنيوية، تفاعل عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي مع إنتاج أوراق الكوكا المجففة والكوكايين؛ المخصص على نحو رئيسي لأسواق الولايات المتحدة وأوروبا. وأدت صناعة المخدرات إلى انتشار المنظمات الإجرامية الكبيرة، والفساد، وأمراض أخرى في الإدارة العامة؛ مما أفضى إلى عسكرة هذه المجتمعات ودوام الأخطار على السلم الاجتماعي والديموقراطية.

وتشير تقديرات حديثة العهد، مبنية على اتجاهات تاريخية، إلى أن كولومبيا هي الوحيدة بين البلدان الخمسة التي تبدو على الطريق السوي للوفاء بالهدف المتعلق بالفقر؛ فيما يُتوقع أن تشهد البلدان الأربعة الأخرى ازدياداً في مستويات الفقر يأتي في معظمه كنتيجة للامساواة المتزايدة أو التباطؤ الاقتصادي، أو كليهما (UNDP, ECLAC and Instituto de Pasquisa Economica Aplicada 2002).

في حين أن لهذا المزيج من التحديات شأنه، ففي استطاعة السياسات أن تتغلب عليه؛ إذ يمكن بناء مرافق وشق طرق، ويمكن للحكومات أن تستثمر في المجموعات المستثناة، ويمكن للأسواق أن تتوسع، ويمكن إعادة التفاوض حول العلاقات المديونية. والأمر الحاسم، كما حدده تعاهد التنمية للألفية، هو وجوب التعامل مع كل هذه التحديات في وقت واحد؛ وفقاً لالتزام بتعاهد بين كل بلد وشركائه.

اقتصادياتهم تدليل صعوبة الكلفة العالية للنقل، كي تصل إلى الأسواق العالمية. وفي حين أن بوليفيا هي البلد الوحيد المحاط باليابسة، فإن نصف مواطني الاكوادور ويرو يعيشون في مناطق تبعد أكثر من مئة كيلومتر عن الساحل؛ كما يعيش ربع سكان كولومبيا في داخلية البلد. • يسهم انعدام المنافذ إلى الأسواق في اعتماد البلدان على الموارد الطبيعية، وما ينتج عن ذلك من التعرض لتقلبات رئيسية في أسعار السلع. ففي فنزويلا، يمثل النفط أكثر من 80 بالمئة من الصادرات؛ كما أن أكثر من نصف صادرات الاكوادور هو التقط (30 بالمئة) والموز (21 بالمئة)، في حين أن المصنعات تشكل أقل من ربع الصادرات (23 بالمئة). وما زالت بوليفيا تعتمد إلى حد كبير على الغاز وقول الصويا (45 بالمئة من الصادرات)، بينما لا تشكل المصنعات سوى جزء صغير (14 بالمئة).

• ثمة تحدٍ آخر يأتي من إل نينيو، وهو تقلب مناخي دؤري في درجات الحرارة وكميات الأمطار ذو تأثيرات رئيسية مستقبلية على المحاصيل الزراعية. وكي تتغلب هذه البلدان على التعرض للتقلبات الخارجية، فإنها تحتاج إلى سياسات نشطة في البنية التحتية؛ وبخاصة للمرافق والطرق؛ كي تؤمن المنافذ إلى الأسواق العالمية. كما تحتاج إلى سياسات صناعية نشطة للمساعدة في تطوير قاعدة تصنيعات متنوعة للصادرات. • أخيراً، تواجه هذه البلدان قيوداً بيئية يعكس صورة دوام مشكلاتها الاقتصادية، هو الدين المهددة بالخطر. ففي خلال الأعوام العشرين الماضية، أعاد نادي باريس جدولة الديون لكل من بوليفيا والاكوادور ويرو خمس مرات على الأقل (مع البلدان الدائنة العامة). وقد صُغت قيود المديونية هذه إجراء استثمارات محلية من شأنها زيادة

تشمل بلدان منطقة الأنديز بوليفيا وكولومبيا والاكوادور ويرو وفنزويلا؛ التي تتماثل كلها، باستثناء فنزويلا، في القيود البنيوية وتحديات السياسات. وهذه البلدان ذات مؤشرات متوسطة في التنمية البشرية، لكن المنطقة تواجه دوام النسبة العالية في الفقر واللامساواة. ومع أن متوسط الدخل يختلف إلى حد كبير بين هذه البلدان الأربعة - عندما قيست باستخدام معادل القوة الشرائية، بلغ دخل الفرد عام 2001 في بوليفيا 2424 دولاراً وفي الاكوادور 3202، وفي بيرو 4799، وفي كولومبيا 6248 - فإن أكثر من ثلث السكان ما زالوا يعيشون على أقل من دولارين في اليوم. وبالرغم من كون فنزويلا سادس أكبر منتج للنفط في العالم، فإنها تواجه تحديات موازية في ضخامة التحديات الأخرى. فقد كان معدل النمو في إجمالي الناتج المحلي للفرد بين ناقص 0.7 بالمئة وناقص واحد بالمئة خلال العقد الفاتنين، فيما يعيش نحو ربع السكان على أقل من دولار في اليوم.

وتساعد سمات بنيوية متعددة على شرح دوام الركود الاقتصادي والفاقة في بلدان منطقة الأنديز. • ثمة عامل أولي معروف هو دوام اللامساواة، حيث مُعامل جيني في كلٍّ من هذه البلدان فوق 0.5. وتوضح هذه اللامساواة على نحو خاص، بسبب الانقسامات الإثنية. لذا، فإن أي سياسات تنموية ناجحة لهذه البلدان يجب أن تركز على توفير القطاع العام خدمات اجتماعية رئيسية في التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي، بهدف توسيع آفاق الفرص المؤاتية للجماعات المستثناة. • هناك عامل بيئي يسهم في التحديات الإنمائية لهذه البلدان ويُعقل عنه بصورة أكثر شجوعاً، هو أن في كلٍّ منها نسبة كبيرة من السكان يعيشون في مناطق داخلية ترتفع كثيراً عن سطح البحر؛ وبالتالي، فإن على

المصدر : World Bank 1998b, 2002h, 2002j; UNDP, ECLAC and Instituto de Pasquisa Economica Aplicada 2002

يبلغ 3.2 بالمئة للفرد (أنظر المَعْلَم 3.1 والجدول الثاني)؛ ونمت البلدان الداخلية الكبيرة في 10 من حالات بمتوسط يبلغ 2.5 بالمئة؛ كما نمت البلدان الساحلية الصغيرة في 15 من 17 حالة بمتوسط يبلغ 1.9 بالمئة (أنظر المَعْلَم 3.1)؛ ولكن لم ينم إلا 24 من بين 53 بلداً داخلياً صغيراً. أضف إلى ذلك، أن متوسط معدل النمو الفردي للمجموعة كان سلبياً.

على الرغم من أن هذه البيانات قد تبدو منحرفة بسبب إفريقيا جنوب الصحراء - التي تضم أكثر من 30 بلداً صغيراً داخلياً - فإن النمط نفسه ينطبق في أماكن أخرى؛ إذ بين 50 بلداً غير إفريقي في العينة، شهد 27 من 30 بلداً كبيراً أو ساحلياً أو كليهما نمواً اقتصادياً، في حين لم يحقق ذلك سوى 11 من 20 بلداً صغيراً وداخلياً.

وتبين هذه العينة أن نحو نصف سكان العالم يعيشون في بلدان داخلية كبيرة شهدت نمواً مستداماً، بما في ذلك الصين والهند. في هذه الأثناء، يعيش 420 مليون نسمة تقريباً في بلدان ساحلية كبيرة. منهم 341 مليوناً في اقتصاديات تنمو بقوة (والآخرون، 77 مليوناً، في الفليبين). ويعيش معظم سكان البلدان الساحلية الصغيرة، البالغ عددهم 130 مليوناً، في اقتصاديات متنامية. لكن نحو 420 مليوناً يعيشون في اقتصاديات داخلية صغيرة لا تشهد نمواً؛ وبعض هذه البلدان في منطقة الأنديز (الإطار 3.3).

لا تعني هذه الأرقام أن كل من يعيش في اقتصاديات نامية يشهد رفاهاً أكبر. فمن الممكن أن تستعمل القبول البنيوية داخل البلدان وأيضاً في ما بينها، كما قد توجد

الإطار 3.4

الصين والهند - نموٌ مثيرٌ للإعجاب، اختلافات هامة

شهدت الصين والهند، اللتان تضمّان معاً ثلث سكان العالم، نمواً اقتصادياً هائلاً في العقد الماضي. ويعني نجاحهما في الدفع قدماً بمتوسط الرفاه حدوث تحسينات رئيسية لدى قسم كبير من البشرية. لكن تجاربهما تشير أيضاً إلى أهمية النظر إلى أبعد من المتوسطات القومية لاستيعاب الاختلافات داخل البلدين.

مع أن كلا البلدين حققا نمواً اقتصادياً سريعاً ومتواصلاً، إلا أن معدلات تقدمهما كانت مختلفة تماماً. فقد حققت الصين أسرع تقدم اقتصادي مستدام في تاريخ البشرية، حيث بلغ متوسط نمو الدخل الفردي الحقيقي 8 بالمئة سنوياً خلال العقد الماضي. ويبلغ الدخل الفردي فيها حالياً 3976 دولاراً من حيث معادل القوة الشرائية. في هذه الأثناء، نما الدخل الفردي الحقيقي في الهند بمعدل نشط، رغم أنه أكثر تواضعاً، بلغ 4.4 بالمئة سنوياً؛ ليصل إلى 2358 دولاراً في سنة 2001. وشهد البلدان انخفاضاً في الفقر يُظهر نموها الاقتصادي الناجح. وبحسب تقديرات البنك الدولي المبينة على مُسوح الاستهلاك، تراجع نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يومياً في الصين من 33 بالمئة سنة 1990 إلى 16 بالمئة سنة 2000؛ كما تراجع في الهند من 42 بالمئة في 1993/1994 إلى 35 بالمئة سنة 2001 (World Bank 2003i) ومع أن هذه الحسابات تواجه طعناً شديداً، بسبب الاختلاف في المنهجية وتصميم المسح والعيّات، إلا أنها توفر مؤشراً تقريبياً على اتجاهات الفقر في هذين البلدين.

إصلاحات السوق

يفسر النمو الاستثنائي للصين جزئياً بإصلاحاتها المستدة إلى السوق التي بدأت في سنة 1978، قبل وقت طويل من بدء الهند إصلاحات مماثلة في سنة 1991. وقد مكّنت هذه الإصلاحات الصين من التكامل مع الاقتصاد العالمي بسرعة خارقة؛ وهي اليوم أكبر متلقٍ للاستثمار الأجنبي المباشر بين

البلدان النامية، حيث ارتفع الاستثمار السنوي من صفر تقريباً في سنة 1978 إلى نحو 52 بليون دولار في سنة 2002 (نحو 5 بالمئة من ناتجها المحلي الإجمالي). وارتفع الاستثمار الأجنبي المباشر في الهند بشكل بارز، ولو على مستويات أبطأ بكثير، من 129 مليون دولار في سنة 1991 إلى 4 بلايين دولار في سنة 2002 (أقل من واحد بالمئة من ناتجها المحلي الإجمالي).

ساهم نمو الصادرات النشط في الأداء الاقتصادي لكلا البلدين، حيث تزايدت هيمنة الصادرات المصنعة. رغم أن الصين كانت أنجح بكثير أيضاً في هذا المضمار. فقد بلغت قيمة صادراتها 320 بليون دولار في سنة 2001، مقارنةً بخمسة وثلاثين بليوناً للهند. وشكّلت الصادرات المصنعة 53 بالمئة من مجمل صادرات الصين في سنة 1981، و90 بالمئة في سنة 2001؛ فيما ارتفعت تلك الحصة في الهند من 60 إلى 77 بالمئة. وحققت الصين نجاحاً مشهوداً في الانتقال من الصادرات الكثيفة العمالة إلى الصادرات الكثيفة الثقانة؛ حيث تُشكل أجهزة الاتصالات والحواسيب الآن ربع صادراتها.

الاستثمارات الاجتماعية

ثمة حاجة إلى الاستثمارات الاجتماعية من أجل النمو الاقتصادي المستدام. ففي الصين، يبلغ الإنفاق العام على التعليم 2.3 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين يبلغ 2.1 بالمئة من هذا الناتج على الصحة. ونتائج ذلك واضحة على التنمية البشرية؛ حيث تبلغ نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة 84 بالمئة، ومعدلات وفيات الرضع 32 لكل ألف مولود حي، ومعدلات وفيات الأطفال دون الخامسة 40 في الألف من المواليد الأحياء.

بالمقابل، فإن مستويات الإنفاق في الهند هي تقليدياً أقل من ذلك؛ حيث لا يزال الإنفاق على الصحة 1.3 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي (الحكومة المركزية وحكومات الولايات مجتمعة). أما الإنفاق على التعليم

الاختلافات الإقليمية والتحديات الأخرى من المضلل الحديث عن بلدين كبيرين جداً في المساحة وتعداد السكان، بناءً على المتوسطات القومية فقط. فكما أُشير في الفصل الثاني، تحقق النمو الاقتصادي الأعلى في المقاطعات الساحلية من الصين. في حين شهدت المقاطعات الشمالية الغربية، المعزولة جغرافياً، نمواً أدنى بكثير. وتوجد اختلافات إقليمية بارزة في الهند أيضاً؛ إذ في فترة 1992-1997 تراجع النمو الاقتصادي للفرد بين ناقص 0.2 في بيهار و7.8 بالمئة في غوجارات. كما تظهر اختلافات مماثلة في مؤشرات التنمية البشرية، مثل تلك المتعلقة بالتعليم والصحة.

لا يزال هذان البلدان يواجهان تحديات، مثل انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز/السيدا) وغير ذلك من الأمراض المنقولة عبر الممارسات الجنسية؛ المترافقة مع تزايد هجرة العمالة والتجارة الدولية. ويواجه البلدان كلاهما تحدي رعاية اقتصاد مبني على المعرفة للحفاظ على ارتفاع متواصل للنمو الاقتصادي، مع تزايد متوسط مستوى المهارات. كما يحتاجان إلى التركيز على نشر مكاسب النمو إلى الأقاليم والمجتمعات المحلية والمجموعات الإثنية، التي لم تستفد إلا القليل جداً من الازدهار الجديد. ويجب أن تركز السياسات العامة الاشتراكية على الاستثمارات في الصحة والتعليم والبنية التحتية، من أجل التنمية المستقبلية.

التي يواجهها كل بلد على حدة. وباتباع السياسات الصحيحة، يمكن التغلب حتى على مصاعب الأسواق الصغيرة. أو التربة الفقيرة، أو التقلبات المناخية. ففي البلدان المعزولة جغرافياً، يُمكن للطرق والاتصالات المحسنة أن تتغلب على كثير من مساوئ المسافة.

وفي البلدان قليلة السكان، يمكن للتكامل مع البلدان المجاورة أن يوفر الحجم اللازم للأسواق. علاوة على ذلك، يمكن للبلدان الغنية أن تفتح أسواقها أمام صادرات البلدان النامية الصغيرة. فهذه الطريقة، أي من خلال التكامل الاقتصادي الوثيق للاتحاد الأوروبي، نجحت البلدان الصغيرة أو المحاطة باليابسة في غرب أوروبا.

وإن كان البلد ينوء بعبء التربة الفقيرة، فإنه يحتاج إلى كمّلات لتغذية التربة (من خلال الأسمدة والأشجار البقلية والمناوبات الأفضل بين المحاصيل، ووسائل أخرى). ويمكن السيطرة على الأمراض الاستوائية عبر وسائل مثل الناموسيات المشبّعة بمبيدات الحشرات لمكافحة الملاريا. فالمشكلة ليست في كون العقبات الجغرافية الطبيعية كأداء لا تُدُلُّ، بل في إغفال هذه العقبات أكثر بكثير ممّا ينبغي - وفي أنّ التعامل معها يُكفّ أموالاً كثيرة.

سياسات جيدة، نمو اقتصادي، تنمية بشرية

غالباً ما تشتمل الخطوة الأولى في التقدم الاقتصادي على زيادة الإنتاجية لصغار المزارعين الفقراء. وقد يحدث ذلك عندما تُثمر قوى السوق تقدماً زراعياً أو تستثمر الحكومات في البحث والتطوير. وغالباً ما تُنتج الأسر الزراعية الفقيرة من الغذاء ما يلزم لعيش الكفاف، من دون أي فائض يُذكر لبيعه في السوق. لذا، فإن زيادة الإنتاجية الزراعية - من خلال أنواع البذور والأسمدة المحسنة؛ كما حدث، مثلاً، إبّان الثورة الخضراء في سبعينات القرن العشرين - ترفع دخل الأسرة وتحسّن تغذيتها؛ كما تُمكن الأسر الفقيرة من الاستثمار أكثر في صحة أطفالها وتعليمهم. فالآن، ينتهي الأمر بكثير من هؤلاء الأطفال إلى الهجرة إلى المناطق الحضرية؛ وبخاصة لأن في استطاعة عدد أقل من المزارعين (لكنهم أكثر إنتاجية) الوفاء باحتياجات الغذاء.

في التصنيع، تتأتى زيادة الإنتاجية من بيئة مستقرة للاقتصادات الشاملة، ومؤسسات عامّة سليمة، وبنية تحتية طبيعية يُعَوَّل عليها؛ كما يؤدي تزايد السكان الحضريين إلى دعم التصنيع الأكبر حجماً والأكثر إنتاجية. بالإضافة إلى ذلك، تحظى الإنتاجية الصناعية في الغالب بدفعة كبرى من الواردات العالية التقنية. فقد ارتفعت الإنتاجية

تفاوتات أخرى. ففي الصين والهند، ما زالت هناك جيوب كبيرة من الفقر المتماذي تتطلب عناية السياسات المحلية (الإطار 3.4).

كذلك لا تعكس هذه الأرقام مستوى عالياً للنمو لأنّ البلد يُعتبر متنامياً حتى لو بلغ متوسط نموّه السنوي 0.1 بالمئة في الفترة 1980-1998. لكنّ الأرقام تسلط الضوء على فئات البلدان - الاقتصاديات الداخلية الصغيرة - التي تواجه أعظم التحديات في تحقيق أهداف التنمية للألفية، وتتطلب أكبر دعم من المجتمع الدولي، وتستحقّ أعظم انتباه بموجب تعاهد التنمية للألفية. وهذا لا يعني أنّ بعض البلدان الكبيرة ذات الأقاليم الساحلية الهامة، مثل باكستان، يجب تجاهلها؛ إذ هي أيضاً تواجه تحديات رئيسية في تخفيض الفقر والدفع قدماً بالتنمية البشرية. في ما يلي بعض النقاط الإضافية عن الجغرافيا:

- يمكن للجغرافيا أن تكون نعمةً وأيضاً نقمة. فليس من قبيل المصادفة أنّ لدى كل بلدان شرقيّ آسيا الناجحة في أواخر القرن العشرين منافذ على الساحل وطرق الشحن الرئيسية. ومن ثمّ يمكن أن تُساعد المنافذ إلى الأسواق الكبرى في مضادة تأثيرات الحجم السكاني الصغير.

- يمكن للموارد الطبيعية - وهي ظاهرة أخرى للجغرافيا - أن توفر دفعةً كبيراً إذا أُديرت عائداتها المالية بشكل صحيح. وأفضل الأمثلة على ذلك، هو اكتشافات الماس في بوتسوانا؛ حيث ساعدت العائدات المستثمرة في التعليم والصحة بلداً صغيراً نوعاً ما، ومن دون منفذ بحري، على مضاعفة دخله الفردي أربع مرات في 25 سنة (رغم أنّ هذا التقدم أعيق مؤخراً بسبب العبء الثقيل لفيروس نقص المناعة البشرية/ الأيدز).

- ليس حجم سوق البلد وموقعه من الساحل المشكلات الجغرافية الوحيدة التي تتطلب اهتماماً عاجلاً. فثمة مناطق معرضة لصدّات مناخية (مثل أعاصير إل نينيو)، فيما الأخرى غير معرضة؛ وثمة مناطق معرضة لكوارث طبيعية (زلازل وعواصف مدارية وثورانات بركانية وفيضانات)، فيما الأخرى غير معرضة؛ وثمة مناطق معرضة لأمراض بيئية الأساس (الملاريا)، فيما الأخرى غير معرضة؛ وثمة مناطق تعاني من ضيق مائيّ شديد، فيما الأخرى لا تعاني. ويُمكن لكل هذه القيود الجغرافية الطبيعية أن تُثقل كاهل الاقتصاد كثيراً. وهي تتطلب اهتمام السياسات.

لكن الجغرافيا ليست مصيراً

يمكن للجغرافيا أن تفرض تحديات، لكنّها لا تحدّد مصير بلد ما. ويسلّط التركيز على الجغرافيا هنا الضوء على الحاجة إلى سياسات معدّة وفقاً للتحديات

ويسلّط التركيز على الجغرافيا هنا

الضوء على الحاجة إلى سياسات

معدّة وفقاً للتحديات التي

يواجهها كل بلد على حدة

الصناعية في شرقي آسيا عندما أصبحت الشركات المحلية مزودة لشركات متعددة الجنسيات، ومُستخدمة للتقانات والمنتجات التي تحددها تلك الشركات. وفي المراحل الأولى، تشمل الصادرات المصنعة الشائعة ألعاباً والبسة وأحذية ومكونات إلكترونية ومكونات آتية وما شابه ذلك.

يدفع ارتفاع المداخل بالأسر إلى إنفاق المزيد على الصحة والتعليم؛ حيث تستثمر في الماء المأمون أو ترسل أبناءها إلى المدرسة أو تشتري الأدوية عند وقوع المرض، كما تحسّن تغذيتها. ويستطيع الناس تحمل تكاليف المنازل الأكثر أمناً - فيبتاعون ستائر مُخَلِّية للنوافذ تحول دون دخول البعوض الناقل للأمراض، أو المواد التي تعمل بغاز البروبين بدلاً من الخشب المسبب للتلوث المرتفع. وغالباً ما تصحب استثمارات الأسر في الصحة والتعليم استثمارات عامة في الخدمات الاجتماعية.

مع ارتفاع المداخل، ترتفع معدلات الادخار (نسبة الدخل القومي المتبقي بعد القدر الذي تستهلكه الأسر والحكومة). ومع المداخل المتدنية جداً، تكون الأسر شديدة الفقر إلى حد أنها لا تستطيع الادخار؛ إذ عليها أن تنفق كل ما لديها من أجل البقاء على قيد الحياة. ويذهب معظم الإنفاق الأسري إلى الطعام والمأوى والثياب - وإلى الرعاية الصحية، عندما تقع حالة طارئة. وفي ما ترتفع المداخل فوق عتبة البقاء، تستطيع الأسر ادخار المال من أجل رفاه عيشها وأمنها الاقتصادي في المستقبل. وتُعطي المدخرات القومية دفعة أخرى للنمو الاقتصادي، لأنها تمكن شركات الأعمال الخاصة والحكومة من الاستثمار. وتقود مثل هذه الاستثمارات إلى ارتفاع رأس المال العيني وأسهم البنية التحتية للفرد.

وتأتي دفعة حيوية أخرى للنمو الاقتصادي، عندما تهبط معدلات الخصوبة استجابةً للسياسات العامة وارتفاع دخل الأسر. فالأسر الفقيرة، الكثيرة الأطفال، نادراً ما تكون قادرة على الاستثمار بشكل كافٍ في صحة كل طفل وتعليمه. وقد تتاح الفرصة للابن البكر فقط كي يلتحق بالمدرسة أكثر من سنوات قليلة؛ ولكن عندما تتدنى معدلات الخصوبة، تستطيع حتى الأسر الفقيرة توفير تعليم جيد لاثنتين من أطفالها، مثلاً، بدلاً من ستة. وتستطيع الاستثمار بشكل أكثر تساويًا بين أبنائها وبناتها. في هذه المرحلة، يكون الاقتصاد على مسار نمو نشيط ذاتي الدعم. وعندما لا يعود غارقاً في زراعة الكفاف، تمضي ديناميات نمو الاقتصاد المتواصل قدماً إلى الأمام.

في مرحلة لاحقة، يبرز اتجاه جديد. فعندما ترتفع مستويات التعليم، وتنتج الشركات المحلية سلعاً وخدمات أكثر تعقيداً (تدعمها غالباً الاستثمارات والمعرفة العملية والتقانة، المنقولة من شركات أجنبية)،

يبدأ العلماء والمهندسون المحليون في تطوير منتجات جديدة. ويرتفع الإنفاق الخاص على البحث والتطوير، مثلما تزداد النفقات الحكومية. بالإضافة إلى ذلك، تُقدّم الجامعات المحلية مساهمات بالغة الأهمية في النمو الاقتصادي؛ بتدريبها العلماء والمهندسين، وبكونها مقرّ الحجم المتنامي للبحث والتطوير.

سياسات ضعيفة، هبوط اقتصادي، فاقة بشرية

إذاً، ما الذي يحدث - أو لا يحدث - في البلدان التي تقشل في تحقيق هذا النوع من الانطلاق الاقتصادي؟ كما ورد آنفاً، تبدأ مثل هذه الاقتصادات فقيرة؛ وفي المقام الأول ريفية، ذات تصنيع حضري محدود. لكن الإنتاجية الزراعية - وكذلك الاقتصادات الريفية - تكون راكدة أو أخذة في الهبوط بسبب استفاد التربة والصدمات المناخية؛ خلافاً لما يحدث في الاقتصادات النامية. ومع تزايد السكان، تزداد أيضاً إزالة الغابات وندرة المياه؛ فيما لا تدخل تقانات جديدة، عامة أو خاصة، لدفع الزراعة. ولا يتمكّن المزارعون حتى من إيصال منتجاتهم إلى الأسواق، لأن الحكومات لا تستطيع تحمل تكاليف شقّ الطرق أو صيانتها.

في هذه البلدان، يبدأ أطفال الأسر الزراعية بالعمل في سن مبكرة جداً. على سبيل المثال، يمشون في الغالب بضعة كيلومترات في اليوم لجلب الماء أو حطب الوقود. ولا يكون لديهم الوقت أو الطاقة للذهاب إلى المدرسة، حتى إن توقرت. كما أنهم لا يتمكّنون من الحصول على الرعاية الصحية الأولية المطلوبة لتجنّب الملاريا والطفيليات الدودية والعلل الأخرى، أو معالجتها؛ لأن أسرهم لا تستطيع دفع أجر الأطباء، والحكومة لا تستطيع دفع رواتب الأطباء أو تكاليف الأدوية المطلوبة. ويُنجب الوالدون عدداً كبيراً من الأطفال، لأن الكثيرين من أطفالهم - ربما 15 من كل 100 - يموتون قبل سن الخامسة.

وما يزيد الطين بلّة، أن الإنتاجية تكون متدنية في المناطق الحضرية. علاوة على ذلك، قد تكون الأنشطة الصناعية معزولة عن الأسواق العالمية؛ لأن البلد محاط باليابسة وبعيد عن المرافئ، أو لأن صادراته الرئيسية تخضع لحواجز تجارية في أنحاء العالم. وربما تمرّ الطريق بين العاصمة وأقرب مرفأ عبر بلد آخر معاد للمصالح الاقتصادية لجاره، الذي ليس لديه منفذ مائي. أو ربما يكون الاقتصاد الساحلي سيئ الإدارة، بحيث حتى لو بنى البلد المحاط باليابسة طريقاً رئيسية تعمل بشكل جيد إلى حدود بلد العبور، فإن الاقتصاد الساحلي لن يشقّ الطريق وصولاً إلى المرفأ، ويؤمن صيانتها ويحفظ أمتها.

عندما ترتفع مستويات

التعليم، وتنتج الشركات المحلية

سلعاً وخدمات أكثر تعقيداً، يبدأ

العلماء والمهندسون المحليون

في تطوير منتجات جديدة

والإسهام في انتشار الأمراض المعدية (يُحفّزها جزئياً) وُضعف نظام المناعة بسبب سوء التغذية، وتُخفيض إنتاجية العمالة.

باختصار، تكون مثل هذه البلدان عالقة في أشراك الفاقة. فهي لا تملك الموارد الكافية للتغلب على التحديات البنيوية، وتُقتصر عن الوصول إلى العتبات الحاسمة - في الصحة والتعليم والبنية التحتية - لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام. ويقع كثير من بلدان الأولوية القصوى، المعرفة في الفصل الثاني، ضمن هذه الفئة. وعلى الرغم من أن الحكم الاقتصادي الصالح والسياسات الاقتصادية السليمة ضرورية للإفلات من أشراك الفاقة، إلا أنها لا تكفي. ففي معظم الحالات، يجب التغلب أيضاً على قيود بنيوية هائلة للوصول إلى عتبات النمو الاقتصادي المستدام.

كذلك، ينبغي التمييز بين القيود البنيوية على عتبات النمو المستدام وقيود الحكم الاقتصادي على تلك العتبات. فالحكومات الفاسدة أو العديمة الكفاءة تُحدث الفوضى في العديد من البلدان، حائلة دون الاستثمارات اللازمة للتنمية الاقتصادية. وقد يكون هذا العبء ناتجاً عن سياسيين حكوميين اختلاسيين، أو مؤسسات قانونية ضعيفة، أو موظفين بيروقراطيين فاسدين، أو صراعات سياسية أو مسلحة (الإطار 3.5).

الإفلات من أشراك الفاقة

إذاً، ما الذي يمكن فعله للبلدان العالقة في أشراك الفاقة؟ يهدف تعاهد التنمية للألفية الورد في هذا التقرير، والمبني على الخط القاعدي للإدارة الاقتصادية الشاملة السليمة، إلى تعزيز التنمية البشرية بالجمع بين ست حُرْم مُتضامة من السياسات:

- الاستثمارات في القطاعات الاجتماعية. يمكن تحقيق تقدم رئيسي في الصحة والتغذية والتعليم والماء والصرف الصحي في الأماكن المتدنية الدخل، عندما تتوفر أموال إضافية من الجهات المانحة؛ لأن التدخلات اللازمة معروفة جيداً ومُتَبَتة منذ مدة طويلة، ولأن القطاع العام قادرٌ على القيام بالاستثمارات الرئيسية مدعوماً بتمويل الجهات المانحة. ويتطلب الأمر تحقيق مكاسب كبيرة في الصحة والتعليم قبل إمكان رفع المداخل الفردية بشكل كبير.
- الاستثمارات لرفع الإنتاجية الزراعية. يمكن رفع الإنتاجية الزراعية بإدخال تقانة أفضل (تحسين البذور وأنظمة الحراثة ومناوبة المحاصيل، وتدبير مغذيات التربة، ومكافحة الآفات) وتحسين البنية التحتية الريفية (مشاريع الري، ومرافق التخزين والنقل، والطرق التي تربط القرى بالأسواق الكبيرة).

وكما أُشير سابقاً، يُضيف العدد الصغير للسكان إلى أعباء كثير من الاقتصادات الداخلية الفقيرة؛ إذ نتيجة لذلك، لا تكون للمستثمرين الدوليين أي مصالح تُذكر في إنشاء عمليات إنتاج محلية لخدمة السوق المحلية. وإذا ما باعوا شيئاً، فسوف يفعلون ذلك من خلال الصادرات إلى البلد بدلاً من الإنتاج المحلي.

في مثل هذه الظروف، من غير المحتمل أن يُطلق التصنيع المحلي نمواً ذاتي الدعم، حتى عند اتباع أكثر السياسات الحكومية فعالية. فقد يُزود المصنعون المحليون السوق المحلية ببعض السلع الأساسية - مثل الصابون، والأغذية المصنعة، والأثاث الخشبي، والطوب وغيره من مواد البناء، وقليل من المواد الكيميائية - ولكن لا شيء آخر يُذكر. فالتقانة أساسية، والشركات ليست تنافسية بشكل كافٍ كي تتبع منتجاتها للأسواق العالمية؛ لا سيما مع ارتفاع تكاليف نقل البضائع إلى المرافئ (والتكاليف التي تمنع النقل الجوي للمواد الأساسية). ومع عدم وجود محرك للنمو التصنيعي، فمن غير المحتمل أن تبدأ هذه الاقتصادات في النمو. وحتى لو كان القطاع العام مستفيداً من موارده إلى الحد الأقصى، فإن بلداناً كهذه سوف تواجه العديد من عواقب النمو:

- تكون معدلات الادّخار الخاص متدنية - إن لم تكن سلبية.
- تستخدم الحكومات معظم عائداتها أو كلها لدفع رواتب الموظفين العاميين (الجيش والشرطة والأساتذة والإدارة العامة)؛ ممّا يترك القليل، أو لا يترك شيئاً، لاستثماره في الصحة والتعليم والبنية التحتية.
- تكون الإنتاجية الزراعية متدنية، ويرجع ذلك جزئياً إلى قلة المدخلات من التصنيع المحلي، مثل الأسمدة. وتجعل مشكلات النقل الحادة استيراد الأسمدة مكلفاً، بحيث يتعدّر على معظم صغار المزارعين شراؤها.
- تبقى معدلات الخصوبة عالية؛ بحيث ينعكس تأثيرها في تدني تعليم البنات والنساء، وكبير حجم السكان الريفيين، وارتفاع معدلات وفيات الأطفال، والافتقار إلى تنظيم الأسرة وخدمات الصحة الإنجابية.
- تعاني الصحة الأمومية بسبب تدني حصول النساء على التعليم أو الرعاية الصحية، مع ما يستتبع ذلك من عواقب سلبية على أطفالهن. ويبقى معظم الناس في المناطق الريفية بسبب الحاجة إليهم كي يزرعوا المواد الغذائية لسكان الوطن المتكاثرين - ممّا يؤدي إلى ارتفاع تكاليف الغذاء للسكان الحضريين.
- مع ارتفاع عدد السكان الريفيين، تقل مساحة الأرض الزراعية لكل عامل زارعي؛ مُخفّضة بذلك الإنتاج لكل مزارع. ويؤدي هذا الأمر، مع انعدام الرعاية الصحية، إلى ازدياد سوء الصحة العامة،

وعلى الرغم من أن الحكم الاقتصادي الصالح والسياسات الاقتصادية السليمة ضرورية للإفلات من أشراك الفاقة، إلا أنها لا تكفي

أهداف التنمية للألفية وبلدان النزاعات

تشهد نزاعاتٍ مستمرةً أن تركزَ على (ما لا يقلُّ عن) أربعة مجالاتٍ رئيسيةٍ للسياسات.

- **الحفاظ على الإيرادات الضريبية** في اقتصاديات زمن الحرب صعبٌ، لأنَّ تراجعَ إيرادات الضرائب بشكلٍ حادٍّ يواجه في الغالب تقاعفَ الإنفاق العسكريّ. وينبغي الحفاظ على البنى المؤسسية المستخدمة في جمع الإيرادات، طوال فترة الحرب؛ كما ينبغي الحفاظ على معدلات ضرائب ما قبل النزاع، بالإضافة إلى جبي ضرائبٍ أخرى كتلك المفروضة على سلع الرفاهية والسلع المرتبطة بالحرب. ويمكن للحكومات أيضاً أن تُصدر سندات توفير الزامية، فضلاً عن بيع المونيات الغذائية للحصول على مصادِر جديدة للإيرادات. وفي الواقع، نجحت نيجيريا وسريلانكا والسودان في الإبقاء على مستويات الإيرادات (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) خلال النزاعات الدائرة فيها.

- **منع التضخم الجامح ضروريٌّ، لأنَّ التضخم الجامح** يولد عدم اليقين ويشجع القطاع الخاص على المضاربة؛ كما أنَّ مثل هذا التضخم يجعل السيطرة على الميزانية والأوضاع المالية صعبةً للغاية. ويساهم تحرير الأسعار إبان النزاعات في تفاقم التضخم المالي على نحوٍ رئيسيٍّ، بالنظر إلى تدني مرونة الإمداد. ففي موزامبيق، على سبيل المثال، أدى مثل هذا التحرير إلى زيادات ضخمة في أسعار حبوب الحبوب؛ مثل الذرة وزيت الطهي والسكر.

- **تأمين موارد العملة الأجنبية ضروريٌّ، لأنَّ تراجع** موارد العملة الأجنبية يسهم في انخفاض المخرجات. وقد شهد بعض بلدان إفريقيا جنوب الصحراء مجاعاتٍ مدمرةً بسبب اختلاط النزاعات بانخفاض المخرجات وحالات الجفاف. وللحفاظ على المخرجات، يجب أن تستهدف السياسات القومية والدولية تمويل الواردات الإنتاجية بالإبقاء على أسواق الصادرات مفتوحةً ومساعدتها، وتقديم العون والقروض لمثل هذه الواردات. كما ينبغي أن تضمن السياسات القومية استخدام موارد العملة الأجنبية المتوفرة لشراء السلع الأساسية، مثل الأدوية والمخدرات الزراعية. ويمكن استخدام ضوابط الواردات، مثل الحصص والتعريفات، لضمان حدوث ذلك.

- **الحفاظ على سعر صرفٍ حقيقيٍّ تنافسيٍّ.** تواجه البلدان المتأثرة بالنزاعات مصاعب هائلة في إدارة ميزان مدفوعاتها، في ظلِّ ظروف عدم اليقين من دخل الصادرات والالتزام بالمساعدات. ويتعين على السياسات أن تحافظ على سعر صرفٍ حقيقيٍّ تنافسيٍّ لتجنب انعدام حوافز الصادرات؛ كما يتعين على البلدان أن تؤمّن السيطرة على أسعار الصرف الاسميّة، بالنظر إلى الاندماج المحتوم للتوازنات الاقتصادية الشاملة إبان الحرب. ففي أنغولا، مثلاً، ارتفع التضخم من 160 بالمئة إلى 246 بالمئة بين سنتي 1991 و1999، مُنزلاً أشدَّ الضربات بالأنغوليّين الفقراء.

الاجتماعية. فهذه الخدمات لا تشكل الأجزاء صغيراً من الإنفاق الاجتماعيّ، حتى في أوقات السلم.

وفي كثير من الأحيان تبرز التخفيضات في الإنفاق الاجتماعيّ باستنزاف الموارد البشرية، حيث يهرب المعلمون والأطباء من مناطق النزاع. ولأنَّ التخفيضات تترافق مع انهيارات غير متوقعة في أليات التسليم، فإنَّ النهج المرنة في تقديم الخدمات ضروريةٌ باستخدام فاعلين متوّعين؛ مثل المنظمات غير الحكومية والبنى شبه الحكومية. وقد جرّبت موزامبيق العيادات والصفوف المتنقلة، عندما أصبحت مباني الصحة والتعليم أهدافاً للحرب. وفي السلفادور، أوقف الطرفان القتال في ثلاث مناسبات للسماح بإجراء حملة لمنع للأطفال ضد العدوى.

يكون السكّان في المناطق المتأثرة بالنزاع معرضين بشكلٍ خاصٍّ إلى سوء التغذية الحادّ، عندما يتراجع إنتاج الغذاء ويعطل النزاع جهود الإغاثة العادية. وغالباً ما تشكل أسعار الغذاء المتفاخمة تهديداً رئيسياً للأمن الغذائيّ. وقد أقدمت بلدانٌ غنيّة عديدة في فترات حروبها على دعم الغذاء وتوزيع حصص غذائيةٍ للحؤول دون الارتفاع الشديد للأسعار؛ واستخدمت نيكاراغوا أيضاً هذه الأليات لتحسين الوضع الغذائي للسكان في المناطق المتأثرة بالحرب.

من السهل نسبياً بذل هذه الجهود في المناطق الحضرية، غير أن المجتمعات الريفية قد تستفيد على نحو أفضل من خلال دعم زراعيٍّ على شكل إمدادات وقروض وعمل مدفوع الأجر. ويمكن أيضاً أن يحسّن تقديم الغذاء عبر المدارس والعيادات فرص الحصول عليه، من دون تشجيع الانتقال إلى المخيمات؛ كما يمكن أن يساعد على زهاب الأطفال إلى المدارس ويخفف الحوافز للصغار بأن يصبحوا جنوداً أو لصوصاً.

تخفيض التكاليف الاقتصادية للنزاع

تؤثر التكاليف الاقتصادية للنزاع على رفاه البشر بأساليب عديدة، من ارتفاع تكاليف الغذاء إلى تراجع فرص العمل. وفي المتوسط، شهدت البلدان التي تلقّت أفسى الضربات من النزاعات بين عامي 1960 و1995 هبوطاً بارزاً في النمو الاقتصادي، وتخفيضات في الإنتاج للصادرات، وتدني مستويات الاستهلاك، وتضاؤل العائدات الحكومية (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي)؛ بالمقارنة مع البلدان التي لم تشهد حروباً. كذلك، واجه معظم البلدان تزايداً في عجز الميزانيات وارتفاعاً لثبوتاً للدين؛ من جزاء تلبية الزيادات البارزة في الإنفاق العسكري مع انخفاضات جوهريّة في العائدات الحكومية. غير أن بضعة بلدان تمكّنت من مقاومة المعدل السائد، بل أظهرت أداءً اقتصادياً مشيراً للإعجاب في زمن الحرب. فقد حافظت سريلانكا، مثلاً، على نمو اقتصادي قدره اثنان بالمئة خلال العقد نفسه الذي شهدت فيه نزاعاً. وينبغي على البلدان التي

ينبغي على أيّ محاولة جادة لإطلاق حملة ناجحة، بعية إنجاز أهداف التنمية للألفية، أن تولي عناية خاصة للمناطق المتأثرة بالنزاعات؛ التي شهد نحو 60 بلداً أنواعاً غنيّة منها في تسعينات القرن العشرين. ويمكن للنزاع، فوق تكلفته المباشرة في أرواح البشر، أن يقوّض الاقتصاديات ويزعزع استقرار الحكومات ويدمر البنية التحتية ويعطل تقديم الخدمات الاجتماعية ويحدث انتقالاتٍ جماعية للناس. ويواجه أكثر من 14 مليون نسمة الجوع بسبب نزاعات حالية أو حديثة العهد. وغالباً ما ينتشر فيروس نقص المناعة البشرية/ الأيدز وغير ذلك من الأمراض المعدية، بضرارة، في المناطق المتأثرة بالنزاعات. ففي بعض جيوش إفريقيا جنوب الصحراء، يزيد عدد الجنود الحاملين لفيروس الأيدز على النصف. وكثيراً ما تزيد وفيات الحوامل والرضع إلى حدٍ كبير في مناطق الحرب، حيث تُدمر الخدمات الصحية وتحدث ولادات في أثناء الهرب.

يكشف تحليل لأوضاع 25 بلداً تعرّضت لأشدّ النزاعات بين سنتي 1960 و1995 عن وجود اختلافات كبيرة في التكاليف البشرية والاقتصادية للحرب. ففي إثيوبيا وليبيريا وأوغندا، مثلاً، ارتفعت معدلات وفيات الأطفال إبان النزاع أكثر بكثير ممّا كانت عليه في وقت السلم. مع ذلك، شهدت السلفادور وغواتيمالا وموزامبيق معدلاتٍ تقلّ عن المتوسط الإقليمي خلال الحرب. وتوحي النتائج بإمكان تبني سياسات لتخفيض التكاليف البشرية والاقتصادية - حتى في أثناء النزاعات.

تخفيض التكاليف البشرية للنزاع

من الصعب تقديم وصفاتٍ إجمالية للسياسات، بالنظر إلى تغاير الاقتصاديات المتأثرة بالحرب وتعقيدها. فقد تشمل أهداف الحرب حرمان مناطق معيَّنة من الخدمات الأساسية (السودان)؛ كما أن النزاعات قد تؤدي إلى إضعاف الحكومات بشدة، مما يجعلها غير قادرة على تقديم الخدمات إلى أيّ مجموعة (أفغانستان وسيراليون والصومال). وبالفعل، أدى انهيار الحكومات بسبب الحروب، من دون بروز بئى بديلة، إلى نتائج بشرية واقتصادية سيئة بشكلٍ خاصٍّ (أوغندا). ولم تتمكن بلدان من تخفيض التكاليف البشرية والاقتصادية للحرب، وتحقيق تقدّم نحو غايات التنمية في بعض الحالات، إلا عندما كانت كلّ الأستر - على جانبي خطوط القتال - قادرة على الوصول إلى الغذاء والرعاية الصحية والتعليم الابتدائي (غواتيمالا وموزامبيق وسريلانكا).

غالباً ما يمكن الحفاظ على تمويل الخدمات الأساسية، حتى عند ارتفاع الإنفاق العسكري الذي يرافق الحرب. فقد زادت موزامبيق ونيكاراغوا والسودان إنفاقها الاجتماعي للفرد بشكل ملحوظ في أثناء النزاعات، لكنّ من الإلزامي، حتى إذا كان إجراء تخفيضات في الإنفاق الاجتماعي ضرورياً، ألا يُترجم ذلك تلقائياً إلى التخفيض الشديد لميزانيات الخدمات

استطاعة هذا النمو للصادرات اللاتقليدية أن يدفع العمليات التراكمية للنمو، المُشار إليها سابقاً؛ بما في ذلك ارتفاع معدلات الأذخار والإيرادات الحكومية ونسبة النحصر، وهبوط معدلات الخصوبة، وازدياد مستوى الإنتاجية الزراعية (وهذا عائدٌ بشكل جزئي إلى زيادة المدخلات من التصنيع).

لتحقيق النمو على الأمد الطويل، يجب التعامل مع كل هذه السياسات في الوقت نفسه؛ بصرف النظر عن مرحلة التنمية الاقتصادية للبلد. لكنّ البلدان الأفقر ليست قادرة على تحمّل كلفة هذه الاستثمارات بمفردها. ولأجلها، يشدّد تعاهد التنمية للألفية على وجوب مساعدة الجهات المانحة في تغطية التكاليف. على افتراض أن البلدان المنخفضة الدخل سوف تنفد الجانب المتعلّق بها من الاتفاق، عبر تعزيز الحكم الصالح وحماية حقوق الإنسان واتباع سياسات شفافة وفعّالة (الإطار 3.6).

والفكرة الرئيسية هنا هي أنّ البلدان الفقيرة التي تشهد ركوداً أو تراجعاً يمكن دفعها فوق العتبات الأساسية وتحقيقها النمو الذاتي الاستدامة، إذا تلقت ما يكفي من المساعدة للاستثمار في الصحة والتعليم والبنية التحتية الأساسية. ولا حاجة لأن تمول الأموال الخارجية عملية النمو برمتها. بل أن تدعم الانطلاق فحسب. وفي معظم الحالات، يمكن تحقيق ذلك الانطلاق في غضون جيل واحد.

سياسات النمو المفيدة للفقراء

شدّد هذا الفصل على الحاجة إلى استراتيجيات شاملة متعدّدة القطاعات لتحقيق النمو الاقتصادي، بما في ذلك سياسات تشجيع الصادرات المصنّعة. وبالنظر إلى الحواجز البنيوية المختلفة التي تواجه البلدان، يتّضح أنّ كلاً منها يحتاج إلى متابعة سياسات ذات مغزى بالنسبة إلى ظروفه (أنظر المساهمة الخاصّة لجوزيف ستغليتز، الحائز على جائزة نوبل). ويعالج هذا القسم مسألتين متصلتين تهدفان إلى ضمان أن يؤدي النمو إلى إفادة الفقراء. أولاً، ما هي السياسات التي يمكن أن تشجّع نموّ الصادرات المصنّعة، الكثيفة العمالة (بدلاً من الكثيفة رأس المال)؟ يمكن مثل هذه المنتجات أن تؤدي على نحو مباشر إلى توسيع فرص العمل وزيادة الأجور الحقيقية للفقراء. ثانياً، ما هي السياسات التي يمكنها أيضاً ضمان ارتفاع مداخيل الفقراء غير العاملين في التصنيع بصورة مباشرة؟ ثمة حاجة إلى مثل هذه السياسات في البلدان المتدنية الدخل، وكذلك في البلدان المتوسّطة الدخل التي فيها جيوبٌ فقيرٍ متمادية.

بالإضافة إلى ذلك، قد تحمي الحيازة المأمونة للأرض حقوق المزارع وتُشجّعه على الاستثمار في تحسين الأراضي؛ ممّا يرفع الإنتاجية على الأمد الطويل.

● الاستثمارات في البنية التحتية. سوف يكون الوصول إلى العتبات الملائمة للطرق والطاقة والمرافق والمواصلات، لدعم التنوع الاقتصادي في المجالات اللاتقليدية، سهلاً نسبياً في بعض المناطق؛ مثل المدن الساحلية ذات الموانئ. لكنّه سيكون أكثر صعوبة في أماكن أخرى، مثل البلدان التي ليس لها منفذ على البحر أو البلدان الجبلية التي تعاني من ارتفاع تكاليف النقل.

● السياسات الصناعية لتعزيز الأنشطة الخاصة. غالباً ما تتطلّب التنمية الناجحة للأنشطة اللاتقليدية سياسات صناعية خاصة؛ منها تيسيرات ضريبية مختارة وموقّته وحسنه التخطيط، ومناطق لتسهيل عمليات التصدير، ومناطق اقتصادية خاصة، ومجمّعات خاصة بالشركات العلمية، وائتمانات ضرائب الاستثمار، وتشجيع العلم والتقانة، وتمويلٌ موجهٌ إلى الأبحاث والتطوير، وهبات عامة من البنية التحتية والأرض.

● التشديد الواسع على الإنصاف في كل جوانب المجتمع. يجب على المؤسسات السياسية أن تسمح للفقراء - وبخاصة النساء - بالمشاركة في القرارات المؤثرة على حياتهم وتحميهم من الأفعال الاعتيادية وغير المحاسب عليها التي تتخذها الحكومة وقوى أخرى. وبالتالي، يجب أن تضمن استراتيجيات تحقيق أهداف التنمية للألفية حقوق المرأة في التعلّم والخدمات الصحية التناسلية، والتملك، والمشاركة في القوة العاملة، والحيازة الآمنة للأرض؛ كما يجب أن تركز هذه الاستراتيجيات على إزالة كلّ أشكال التمييز، بما فيه القائم على أساس العرق أو الإثنية أو الأصل الإقليمي.

● التشديد على استدامة البيئة والإدارة الحضرية. يقع كثير من أفقر أماكن العالم في مناطق شديدة التقلّب المناخي والتعرّض لمخاطره، ممّا يتطلّب إدارة سليمة للبيئة الطبيعية. ومن هذه الأماكن، مناطق استوائية وشبه استوائية معرضة لتقلّبات المطر ودرجات الحرارة التي يسببها إل نينو - وهي مناطق تشهد أيضاً ضغوطاً التغيّر المناخي الطويل الأجل. وثمة تحديات طبيعية أخرى، بينها تدبّر أمر التحضر السريع من خلال التخطيط المتأنّي والاستثمارات العامة الكبيرة.

يمكن لهذه السياسات أن تطلق شرارة الشروع في التخلّص من الفقر. وتستطيع البلدان أن تبدأ في تزويد الأسواق الخارجية بالبضائع الكثيفة العمالة (الملابس، المكّونات الإلكترونية)، كما يمكن للسياحة والخدمات المستندة إلى المعلومات (مثل نقل البيانات والعمليات الحاسوبية في المكاتب الخلفية) أن تؤدي إلى ازدهار مماثل في صادرات الخدمات. وفي

والفكرة الرئيسية هنا هي أنّ
البلدان الفقيرة التي تشهد ركوداً
أو تراجعاً يمكن دفعها فوق
العتبات الأساسية وتحقيقها
النمو الذاتي الاستدامة، إذا
تلقت ما يكفي من المساعدة
للاستثمار في الصحة والتعليم
والبنية التحتية الأساسية

ما الذي تدعو إليه الحاجة لإعمال تعاهد التنمية للألفية في أوغندا

الديون. وبحسب تقديرات صادرة في سنة 2002 عن مركز بحوث السياسات الاقتصادية، يمكن لتنفيذ خطط الورقة أن يُولد فجوة في الموارد تبلغ 417 مليون دولار في سنة 2003، أو 6.4 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي - ويستند هذا الأمر إلى تقدير متدن نوعاً ما لتكاليف الرعاية الصحيّة. وفي الواقع، أن هذه الفجوة سوف تسع حتى أكثر من ذلك، إذا أُدخِلت كلُّ التكاليف اللازمة لتحقيق أهداف التنمية للألفية - مثل توفير الماء المأمون والصرف الصحيّ وتقليل الجوع وتوفير البنية التحتيّة. تمثّل هذه التقديراتُ للاحتمالات المستقبلية أهميّة كبرى للمجتمع الدوليّ، لأنها توفرُ مؤشراً للإنفاق المتزايد المتطلب على المستوى القطريّ. فمن الضروري زيادة الإنفاق على فيروس نقص المناعة البشرية/الأيديز بنسبة 83 بالمئة، وعلى التعليم بنسبة 109 بالمئة، وعلى الصحة بنسبة 212 بالمئة. لذا، وعلى الرغم من توفير أفضل التزام وتخطيط على مستوى البلد، فإن أهداف التنمية للألفية سوف تبقى بعيدة عن المتناول ما لم تدعمها تدفقات مائة أكبر بكثير من المجتمع الدوليّ. وهو ما يمثل جزءاً رئيسياً من دور البلدان الغنيّة في تعاهد التنمية للألفية.

لتحقيق هذه الأهداف، صاغت الحكومة سياسات تستند إلى أربعة أركان تتداخل من جوانب شتى مع أبعاد السياسات في تعاهد التنمية للألفية. وتشمل هذه الأركان إنشاء إطار للنموّ والتحوّل الاقتصاديّ من خلال استقرار الاقتصاد الشامل، والتركيز على الصادرات الاستراتيجية، وتعزيز القطاع الخاصّ. ولهذا الغرض، لا بدّ لأوغندا من اجتذاب قدر أكبر بكثير من الاستثمار الأجنبيّ المباشر وتنويع اقتصادها - وكلاهما صعبٌ بالنظر إلى وضعها كبلدٍ مُحاوٍ باليابسة، وإلى تكاليف النقل المرتفعة. يشمل الركُن الرابع تعزيز الحكم والأمن الاقتصاديّين الصالحين، وهما إجراءان يزيدان بشكل مباشر قدرة الفقراء على رفع مداخيلهم (من خلال خطة لتحديث الزراعة) ويحسّنان بشكل مباشر نوعية حياتهم (من خلال تحسّن الصحة والتعليم والماء المأمون والصرف الصحيّ). لكنّ المسألة الأساسية هي ما إذا كانت أوغندا قادرةً على الاستثمار لتنفيذ هذه الاستراتيجية وتحقيق هذه الأهداف. يجري التخطيط للميزانية بشكل متوازٍ مع ورقة الاستراتيجية لتخفيض الفقر، وسوف يستفيد الإنفاق الاجتماعيّ من الأموال التي يُحرّرها التخفيف من أعباء

حققت أوغندا تقدماً اقتصادياً ممتازاً في العقد الماضي. ولكن على الرغم من بلوغ متوسط النموّ الحقيقيّ 7.3 بالمئة في الفترة 1992 - 1997، فإن الدخل الفرديّ في أوغندا لا يزال 330 دولاراً فقط. وأوغندا بلدٌ صغير ليس له منفذ على البحر، تعمل 80 بالمئة من قوّه العاملة في الزراعة. في سنة 1999، بلغ عدد الفقراء 44 بالمئة من السكّان؛ كما بلغت وفيات الرُضع 83 لكل ألف مولود حيّ، ووفيات الأمومة 505 في كل مئة ألف، ووفيات الأطفال دون الخامسة 161 بالألف. في سنة 1997، وضعت أوغندا استراتيجيةً انمائيّةً رائدة ذات توجّه نحو الفقر، بتصميمها خطة العمل لاستئصال الفقر التي جرى تعديلها عام ألفين بالاتفاق مع البنك الدوليّ وصندوق النقد الدوليّ لتصبح ورقة استراتيجية لتخفيض الفقر في البلاد. وحددت أوغندا في هذه الورقة أربعة أهداف:

- تخفيض الفقر المطلق ليصل إلى 10 بالمئة من السكّان بحلول سنة 2017.
- رفع المنجزات التعليمية للأوغنديين.
- تحسين صحة الناس.
- إعطاء صوت للفقراء.

المصدر: Uganda 2002; IMF 2002a; World Bank 2002b

سياسات لتشجيع التصنيع الكثيف العمالة

أدى الكثير من التفكير التنمويّ وتطبيقه العملي في السنوات العشرين الأخيرة إلى الخلط بين النموّ الاقتصاديّ المستند إلى السوق وبين حرية العمل. فحتى عندما يستند النموّ الاقتصاديّ إلى الملكية الفرديّة وقوى السوق، يجب على سياسات الحكومة أن تشجّع الصناعات الوطنيّة الكفيلة والتنافسية. ويمكن، مثلاً، أن يشكّل دعم إنشاء صادرات مصنّعة نصف المعركة لتحقيق النموّ المستدام - لا سيّما إذا كان التاريخ الاقتصاديّ للبلد يشتمل على تصدير سلع أوليّة. على غرار ذلك، يمكن للسياسات أن تقوم بدور مركزيّ في تشجيع الأنشطة الكثيفة العمالة بدلاً من الكثيفة رأس المال، وزيادة العمالة؛ وأيضاً في رفع الإنتاجيّة والأجور الحقيقيّة في خاتمة المطاف. ولطالما قامت السياسات بدور رئيسيّ في حفر التنمية الصناعيّة، كما في اقتصاديات نمور شرقيّ آسيا منذ ستينات القرن العشرين؛ لكنّ ذلك رهناً بعدد من الشروط. وبخاصّة القدرة المؤسّساتية المنضبطة داخل الحكومات. يجب أن تتبّع السياسات المناصرة للفقراء بضعة إرشادات عامّة. أولاً، إنّ الصادرات المصنّعة ضروريّة جداً للنموّ على الأمد الطويل؛ كما يبيّن هذا الفصل.

ولتحقيق تلك الغاية، تشكّل سياسات الاقتصاد الشامل والتجارة مفتاح تنويع البنى الاقتصاديّة. فأسعار الصرف المفرطة القيمة، المضرّة بالمصدّرين، قد تحدت كثيراً من احتمالات نموّ فرص العمل؛ كما أن الانتقال إلى التوجّه التصديري أمرٌ معقّد (وخاضعٌ لنقاش مطوّل في أمكنة أخرى). لكن سياسات الاقتصاد الشامل تتطلب توجّهاً نحو الصادرات، وبخاصّة في الاقتصاديات الصغيرة. ففي الصين وجمهورية كوريا، تزامنت الحماية الحكوميّة للأسواق المحليّة مع حوافز تشجيعيّة للصادرات. ووفّرت كوريا حوافزَ ضريبيةً للمصدّرين، كما أعفت استيراد المدخلات من الرسوم الجمركية؛ مما رفع عائداً رأس المال المستثمر في القطاعات المنشودة.

ثانياً، ثمة حاجة إلى حوافز التمويل لكي تنطلق الصناعات في الاقتصاديات ذات الثدرة في رؤوس الأموال. وقد استُخدم العديد من أدوات السياسات لهذا الغرض: التسليف الموجه والمزوّد بإعانات مالية، ودعم قطاعات ثانوية منتقاة، وإعانات مالية للتصدير، ومؤسّسات اكتساب التقانة، ومجموعة من التدخّلات الأخرى الخاصّة بقطاعات محدّدة. كما استُخدم العديد من بلدان جنوب شرقيّ آسيا ائتمانات التصدير والحوافز الضريبية لرفع عائداً الاستثمار في الصادرات. لكن وصولها المتأخّر نسبياً إلى ذلك، أدى

مساهمة خاصة

الفقر والعملة والنمو: منظورات عن بعض الروابط الإحصائية

المحرومة؛ وهو أمر يتيح للبلدان استخدام المخزونات الواسعة من المواهب غير المستغلة على نحو كاف. لكن عائدات الاستثمارات في التعليم ما قبل المدرسي لن تظهر جلية قبل عقدين أو أكثر. وهي ليست من النتائج التي تظهر في الدراسات المعهودة للاقتصاد القياسي.

ويتخفى تحت سطح هذه الدراسات في الاقتصاد القياسي عن العملة معني ضمني آخر: يجب أن يكون منتقدو العملة على خطأ، لأن العملة أثبتت كونها جيدة جداً من أجل النمو وتخفيض الفقر. لكن هذه الدراسات المتطعنة العرضية لا يمكنها التعامل مع الانتقادات الجوهرية للعملة كما جرت ممارستها: أي أنها غير عادلة، وأن فوائدها تذهب بشكل غير متناسب إلى الأغنياء. فبعد الجولة الأخيرة من مفاوضات التجارة، وهي جولة الأوروغواي، أظهرت دراسة للبنك الدولي أن إفريقيا جنوب الصحراء أصبحت في الواقع أسوأ حالاً؛ كما كان للتحرير اللامتناسق تأثيرات عالية على حدود التبادل في التجارة الخارجية. وتوحي دراسات العملة بأن إفريقيا تعاني لأنها لم تتعلم، وقد يكون ذلك صحيحاً بشكل جزئي؛ لكن الصحيح أيضاً أن إفريقيا تعاني من الطريقة التي تُدار بها العملة.

وهكذا كانت هذه الدراسات الاقتصادية القياسية عن العملة والنمو والفقر الهاء مضللاً، وحولت النقاش عن المجال الذي ينبغي أن يكون فيه - عن ملاءمة سياسات معيئة لبلدان معيئة، وعن كيفية توجيه مجرى العملة (بما في ذلك قواعد اللعبة)، وعن المؤسسات الاقتصادية الدولية؛ لتعزيز النمو وتخفيض الفقر بشكل أفضل في البلدان النامية. وغالباً ما اتهمت الحركة المناوئة للعملة بأنها غافلة مجرد أنها تسأل عما إذا كانت العملة جيدة أم سيئة. لكن دراسات الاقتصاد القياسي، رغم كل ما يبدو من حنكة إحصاءاتها، مذنبه بالقدر نفسه.

جوزيف إ. ستغليتز
حائز على جائزة نوبل في الاقتصاد لعام 2002

بشكل فعال، إبان ذروة نموها في أوائل تسعينات القرن العشرين، ضريبة على تدفقات رأس المال القصيرة الأجل.

ليست مسألة السياسات أن تتعلم أو لا تتعلم أو أن تنمو أو لا تنمو؛ وفي بعض الحالات، ليست حتى أن تحرر أو لا تحرر. فالمسائل، بدلاً من هذا، هي أن تحرر الحسابات الرأسمالية القصيرة الأجل. وإن كان الأمر كذلك، فكيف؟ ما هي سرعة تحرير التجارة، وما السياسات الواجب أن تصاحبها؟ هل هناك استراتيجيات نمو داعم للفقر، تحقق المزيد لتخفيض الفقر فيما تعزز النمو؟ وهل هناك استراتيجيات نمو تزيد من الفقر، فيما تمرز النمو - استراتيجيات ينبغي تحاشيها؟

على سبيل المثال، لا تدعم النظرية ولا الأدلة الرأي القائل بأن فتح الأسواق أمام التدفقات الرأسمالية المضاربة، القصيرة الأجل، يزيد من النمو الاقتصادي. لكن هناك الكثير من الأدلة والنظريات على أنه يزيد من عدم الاستقرار الاقتصادي، وأن انعدام الاستقرار الاقتصادي يسهم في القلقلة والفقر. لذا، فإن هذه الأشكال من تحرير أسواق رأس المال تزيد العملة من بعض النواحي؛ لكنها لا تعزز النمو. وحتى لو ازداد النمو قليلاً، فإن هذا الشكل من أشكاله قد يزيد الفقر، لا سيما في البلدان التي لا تمتلك شبكات الأمان الاجتماعية الوافية.

على غرار ذلك، من المفترض أن يتيح تحرير التجارة انتقال الموارد من القطاعات المحمية المتدنية الإنتاجية إلى قطاعات التصدير العالية الإنتاجية. ولكن ماذا لو كانت أسواق الصادرات في المجالات التي تتمتع بأفضلية نسبية (مثل الزراعة) مُغلقة فعلياً، أو كان التسليف غير متوفر (أو متوقراً وإنما بأسعار فائدة باهظة) لخلق الوظائف الجديدة المتعلقة بالتصدير؟ عندئذ، ينتقل العمال من وظائف القطاع المحمي، المتدني الإنتاجية، إلى البطالة، فالنمو لا يتعزز، والفقر يزداد.

وحتى التدابير التي تحظى غالباً بالمدح، مثل إزالة التعريفات الجمركية، أثبتت أنها سيف ذو حدين؛ لأنها عرضت البلدان النامية إلى مخاطر إضافية ليست مهيأة للتعامل معها. ومن غير الواضح أيضاً ما إذا كانت إزالة التعريفات الجمركية تؤدي إلى نمو أسرع، بل إن ثمة أدلة أكثر من ذلك بكثير على أن زيادة التعريفات تزيد الفقر. ثمة سياسات قد تعزز النمو وتخفف الفقر على الأمد الطويل، مثل تعزيز فرص تعليم المجموعات

حاولت دراسات عديدة، حديثة العهد في الاقتصاد القياسي تبيان وجود علاقة منهجية بين العملة والنمو وبين النمو وتخفيض الفقر. والرسالة في هذه الدراسات واضحة: إرفعوا القيود عن اقتصادكم واطلقوا حرية المنافسة، تنموا؛ وعندما تنموا، ينخفض الفقر. ويُفترض بهذه الأبحاث أن تدفن الهجمات على العملة، وتنسخ روحاً جديدة في اقتصاد تسرب الثروة إلى الفقراء، الناقد المصدافية منذ مدة طويلة والمُصر على أن المديرفع كل المراكب؛ مع أن تلك الأبحاث تتحاشى مثل هذه الكلمات.

فقد اقتصاداً تسرب الثروة إلى الفقراء مصداقيته لسبب واضح، وهو أنه لم يكن صحيحاً. فالنمو يساعد الفقراء في بعض الأحيان، لكنه لا يساعدهم في أحيان أخرى؛ إذ بحسب بعض المقاييس، زاد الفقر في أميركا اللاتينية خلال تسعينات القرن العشرين، حتى في العديد من البلدان التي حققت نمواً. ولم يكن ذلك فقط لأن الميسورين استفادوا بشكل غير متناسب من النمو؛ حتى أن بعض مكاسبهم ربما كانت على حساب الفقراء. ومع أن عدداً من المشاكل التقنية تكتنف هذه الدراسات الحديثة، فإن مشكلتها الأكثر دلالة أنها طرحت السؤال الخطأ: كون العملة والنمو يحدثان بعوامل داخلية، نتيجة سياسات معيئة. ولا يدور النقاش حول ما إذا كان النمو صالحاً أو ملاحاً، وإنما إذا كانت سياسات محددة - بما فيها السياسات التي يمكن أن تؤدي إلى تكامل عالمي أوثق - تؤدي إلى النمو؛ وعمّا إن كانت هذه السياسات تؤدي إلى نوع النمو الذي يُحسن رفاه الفقراء. وبيّن إلقاء نظرة على البلدان الأكثر نجاحاً في النمو وتخفيض الفقر كم هي هذه الدراسات مضللاً.

لم تتبع الصين وغيرها من بلدان شرقي آسيا إجماع مؤتمر سيئات في ولاية واشنطن. فقد كانت بطيئة في إزالة الحواجز الجمركية، كما أن الصين لم تحرر كثيراً حتى الآن حسابها الرأسمالي. ومع أن بلدان شرقي آسيا «تعولت»، فإنها استخدمت السياسات الصناعية والتجارية لتعزيز الصادرات وانتقال التقنية العالمية، بما يتناقض مع نصيحة المؤسسات الاقتصادية الدولية. ولعلّ الأهم، خلافاً لإجماع واشنطن، هو أن السياسات المعززة للإنصاف كانت جزءاً صريحاً من استراتيجياتها للتنمية. وينطبق الأمر أيضاً على تشيلي، التي ربما تكون البلد الأكثر نجاحاً في أميركا اللاتينية؛ حيث فرضت

إحياء مؤسساتها، مهما كان صعباً، قد يكون حيويّاً لإزالة قيود الحكم الاقتصادي على النمو (أنظر المَعلم 3.1). تُعتبر سياسة القطاع العام هامة هنا، إذ لا يمكن أن تكون الدولة ربّ العمل الذي لا يُقصد إلا كمالاًٍ أخير. ففي شرقي آسيا، تجتذب رواتب القطاع العام المرتفعة إلى حدّ ما، وبخاصة للمديرين، الموظّفين المدنيّين المهرة؛ وتستبقّهم. وهذه المجموعات من الاختصاصيين التقنيّين محصّنة بقدر معقول ضد

إلى قيام الاستثمار الأجنبيّ كالمعتاد بدورٍ في حوافزها التصديرية - وفي الحوافز التصديرية للصين - أكبر مما كان عليه بالنسبة إلى نمور شرقيّ آسيا. ثالثاً، ثمة حاجة إلى بيروقراطية عامّة كفؤة ومحترفة، وذات استقلالية معقولة، لدعم مثل هذه السياسات. فقد كان التدخل السياسي غير المناسب مضرّاً بمؤسسات الدولة، وأدّى إلى فشل الدولة في بعض الحالات. ويجب ألا يكون الردّ تخلياً عن الدولة؛ لأن

الضغوط السياسيّة، ممّا يساعد على ضمان الوضوح في صنع القرار ويبني الثقة في الأسواق. ويحظى تنفيذ هذا الأمر على نحو صحيح بأهميّة لا تقلّ عن أيّ تدخّلات في السياسات؛ لأنّ من الممكن أن تكون للسياسات الصحيحة تأثيراتٍ مضادّةً للرغبات، عندما ينعدم الترابطُ المؤسّساتي.

رابعاً، يجب أن يعمل القطاع العامّ على دعم القطاع الخاصّ وبنائه، بدلاً من التنافس معه؛ ويمكن للهيئات العامّة أن تدعم القدرات الخاصّة بوسائل متعدّدة. فقد أنشأت اليابان وجمهورية كوريا وماليزيا وتايلاند مجالسَ رسميةً للمداولات، بهدف تخفيض تكاليف المعلومات والمعاملات المدفوعة للوكالات الخاصّة. كما أن هناك شكلاً جديداً من أشكال مجالس المداولة يجري استخدامه لسياسات التقانة. ففي كوستاريكا وإيرلندا، تجمع برامجّ التبصّر التقنيّ وعمليّاته دوائرَ الحكومة والقطاع الخاصّ والمنظّمات الدوليّة والمنظّمات اللّاحكوميّة لخفض تكاليف المعلومات والمعاملات. والوصول إلى إجماع بشأن كفيّة النهوض بالقدرات التقنيّة الوطنيّة. ويمكن لهذه الهيئات أن تكون هامّة بشكل خاصّ في تطوير مؤسسات تجارية من الحجم الصغير والمتوسّط، ذات توجّهات تصديرية. كما يجب بذلُ جهود لزيادة المسؤوليّة الاجتماعيّة المشتركة والشفافيّة للشركات المساهمة. إضافةً إلى ذلك، تقوم الشركات الدوليّة الخاصّة بدور هامّ في تشجيع تشكيل رأسمالٍ محليّ وتطوير القطاع الخاصّ المحليّ، مما يعزّز وجود وظائفٍ إضافيّة في أسواق العمل المحليّة. أخيراً، يمكن تحقيق النموّ الداعم للفقراء من خلال شراكات أكثر طموحاً بين القطاعين العام والخاص، وبخاصّة في إنشاء البنية التحتيّة الأساسيّة وتقديم الخدمات (مثل الكهرباء) في الأقاليم النامية.

السياسات خارج نطاق التصنيع

من الممكن أن تساعد السياسات الانمائيّة الصناعيّة، المذكورة أنفاً، في تطوير محركٍ للنموّ في الاقتصاد. لكنّ العديد من الفقراء (إن لم يكن معظمهم) يعملون خارج نطاق التصنيع - لا سيّما في المراحل الأولى للتنمية. وبالتالي، يجب أن تتعامل السياسات مع احتياجاتهم فيما يستمرّ انتاج السياسات الانمائيّة الصناعيّة.

أولاً، تحتاج الحكومة إلى نظام ضريبيّ فعّال لتحريك ما يكفي من العائدات كي تستثمرها في الاحتياجات الأساسيّة للفقراء. وفي البلدان الأشدّ فقراً، لا يتطلّب ذلك مزيداً من الإيرادات المحليّة فحسب، وإنما أيضاً المزيد من مساعدات الجهات

المانحة. ولا يعني نظام الجباية الفعّال ضمناً ارتفاع الضرائب، لأن السبيل الأكثر حكمة هو تدنُّ إلى حدٍّ ما في معدّلات الضريبة المباشرة على الدخل. ولكن مع التشديد على الإذعان وإنهاء إساءة الاستعمال، وأيضاً الإعفاءات المدفوعة سياسياً. فمن المشاكل الرئيسيّة للعائدات، في العديد من البلدان، أنّ الأغنياء لا يدفعون الضرائب المباشرة.

ثانياً، على البلدان ذات الكثرة من المزارعين أن تستثمر في زيادة الإنتاجيّة الزراعيّة، وفي تنويع محاصيل أسواق الصادرات تأتي بالسيولة التقديّة. (يحلّل الفصل الرابع موضوع الإنتاجيّة الزراعيّة بمزيد من التفصيل). ويمكن أن تشمل هذه الجهود تطوير البذور المخصّصة لمواقع معيّنّة واستراتيجيّاتٍ لتغذية التربة، بُغية توليد غلالٍ رفيعة القدر في الظروف المحليّة. كما يمكن للحكومات أن توفّر الحوافز الماليّة والمساعدة التسويقية للمصدّرين من أجل تنويع محاصيلهم، وأن تضمن أيضاً الحدّ الأدنى من الأسعار للمزارعين في مجالات ذات أسواق هشّة. وقد فعلت ذلك تايلاند عندما انتقلت من المحاصيل التقليديّة إلى المحاصيل المتطوّرة للتصدير، مثل الهليون الذي لا يؤكل محليّاً.

ثالثاً، يجب أن تضمن السياسات فرص حصول الفقراء على الموجودات الاقتصاديّة. فمن دون الموجودات، لا يستطيع الفقراء المشاركة في الأسواق؛ لأنهم في حاجة إلى الأرض والتمويل والمهارات. وإلى الإجراءات الحكوميّة العمليّة التي تمكّنهم من الحصول عليها. والاستثمار في التنمية البشريّة لتوسيع آفاق الفرص الاجتماعيّة أمام الجميع هو إحدى حُرْم السياسات الست التي يبحثها الفصل الرابع. وسوف نركّز هنا على الأرض والتمويل.

الحصول على الأرض. يفتر أكثر من 500 مليون نسمة، أو 100 مليون أسرة تقريباً في البلدان النامية، إلى حقوق ملكيّة الأرض التي يزرعونها أو حقوق شبيهة بالملكيّة؛ ومعظمهم مزارعون مستأجرون أو عمّال زراعيّون أو عمّالُ مزارعٍ جماعيّة سابقون. وتدخل في عدادهم أيضاً الأسرُ الزراعيّة التي لديها حقوق استنّجار غير مضمونة، مثل واضعي اليد وأصحاب الحقوق القائمة على العرف أو التقليد الذين ليست لديهم حقوق رسميّة في الأرض التي يشغلونها.

يُعيق افتقار هؤلاء الأشخاص إلى حقوق قانونيّة رسميّة في الأرض قدرتهم على توليد الدخل وكسب الرزق، مما يقوّض النموّ الاقتصاديّ. ولأنّ الأرض هي مصدر دخلهم الوحيد، وتوفّر لهم الأمن والمكانة الاجتماعيّة، فإنّ إضفاء الصفة الرسميّة على حقوق ملكيّتهم، من خلال الإصلاح الزراعيّ، يمكن أن يفيد أغراضاً متعدّدة:

فتمت المشاكل الرئيسيّة

للعائدات، في العديد من

البلدان، أنّ الأغنياء لا يدفعون

الضرائب المباشرة

ويستطيع المقترضون أيضاً استخدام الأموال لتسهيل تدفق الدخل والتخطيط للقرارات الاقتصادية على فترات طويلة. وقد ارتفعت أعداد الفقراء الذين يصلون إلى مخططات التسليف الجزئي من 7.6 ملايين في سنة 1997 إلى 26.8 مليوناً في سنة 2001 - 21 مليوناً منهم نساء، مما مكّنهن من السيطرة على الموجودات واتخاذ القرارات الاقتصادية وتولي أمر حياتهن بأنفسهن¹². ووفقاً لبعض التقديرات، يمكن أن يُخرج خمسة بالمئة من المشاركين في برنامج التمويل الجزئي أسرهم من الفقر كل عام¹³.

من منظور اقتصادي شامل، يُعتبر التمويل الجزئي مفيداً لتوجيه التسليف نحو قناة الفقراء وتوليد المزيد منه؛ كما يظل أداة هامة لسياسة تخفيض الفقر على نطاق واسع. لكن نجاحه يتوقف على المخطط، والمجتمع المشارك، ودعم الجهات المانحة والحكومة المحليّة والوكالة المنفذة. ويتوقف تكبير حجم التمويل على الاستقرار الاقتصادي الشامل، وعلى سلامة القطاع المالي وتغطيته وفعاليته؛ وفي نهاية المطاف، على قدرة الحكومة في الوصول إلى الفقراء من خلال القطاع المالي على نطاق قومي.

* * *

يسلط هذا الفصل الضوء على المشكلات البنويّة التي تعرقل النمو الاقتصادي في بلدان الأولوية القصوى والمتقدّمة لتحقيق أهداف التنمية للألفية، كما يقدم علاجات عمليّة للتغلب على هذه المشاكل. وعلى هذه البلدان أن تنظر إلى أبعد بكثير من إصلاحات السوق للتغلب على تحديات أساسية تأتي من الانتشار الواسع للمرض، والانعزال الجغرافي، والبنية التحتيّة الرديئة، ورأس المال البشريّ المتدنّي، والأسواق المحدودة؛ إذ ثمة حاجة إلى استثمارات عامّة رئيسية للوصول إلى العتبات الأساسية للصحة والتعليم والنتائج الأخرى. ولأنّ هذه البلدان فقيرة جداً وعاجزة عن تمويل هذه الاستثمارات، فإنه ينبغي للبلدان الغنيّة إنجاز التزامها بأهداف التنمية للألفية من خلال المساعدة في تمويل الاستثمارات العامّة الأساسية؛ التي تُحرز نجاحاً على الأمد الطويل في التنمية البشريّة والاقتصاديّة.

• يؤدي إنشاء حقوق عقارية قابلة للتداول، ذات قيمة قابلة للتحديد في السوق، إلى جعل الأرض من الموجودات لما بين الأجيال.

• غالباً ما تكون الحيازات الأرضيّة الأصغر حجماً أكثر إنتاجيّة من الحيازات الكبيرة، هكتاراً مقابل هكتار - لاسيّما إذا كانت أسرّ تمتلكها وتديرها¹¹.

• تكون للملاكي الأراضي حوافز وقدرّة على إجراء استثمارات رأسماليّة طويلة الأجل تزيد الإنتاجيّة الزراعيّة بشكل مباشر.

• يُحسّن الحصول على الأرض تغذية الأسر. ويزيد المداخيل للأزراعيّة لبعض الأسر الزراعيّة.

• تؤدّي حقوق الملكيّة القانونيّة القويّة، الخاصّة بالنساء؛ وهنّ غالباً منتجات الغذاء في الأسر؛ إلى مزيد من الإنصاف في الدخل ومحصولات الرفاه.

• تقوّي الحقوق المؤمّنة الإدارة البيئيّة، وتزيد مشاركة المجتمعات المحليّة.

مع أنّ إصلاحات الأراضي مثيرّة للنزاعات السياسيّة وصعبة التنفيذ - كما يُظهر العديد من التجارب في السبعينات والثمانينات - فقد أعادها ارتباطها القويّ بالإنصاف إلى جدول الأعمال السياسيّ في العديد من البلدان، مثل البرازيل والصين.

ولكي تصل فوائد الملكيّة إلى معظم الناس، يجب توفير مثل هذه الحقوق على نطاق واسع - لا سيّما إلى الإناث في الأسر الزراعيّة. إضافة إلى ذلك، ينبغي دفع تعويضات معقولة إلى أصحاب الأراضي الخاصّة التي يُعاد توزيعها. وعلى نحو مماثل، يتعيّن وضع الإصلاحات في سياق أنظمة حيازة الأرض العاديّة؛ بحيث لا يفقد أصحاب الأرض التقليديّون حقوقهم؛ كما ينبغي إشراك المستفيدين المحتملين في تصميم مثل هذه الإصلاحات. أخيراً، يجب أن تصحب ذلك تنظيمات تضمن الحيازة المأمونة وتفرض الحوافز الصحيحة؛ بحيث يكون نقل الأرض حقيقياً وليس إسمياً فقط.

الحصول على التسليف. يزوّد التمويل - التسليف الجزئيّ والمدّخرات الجزئيّة على حدّ سواء - الفقراء بطريقة لشراء الموجودات وزيادتها تدريجاً؛ كما يشجّع المقترضين على الاستثمار في الأنشطة المنتجة، والمدّخرين على جمع الموجودات وكسب الفوائد.

يسلط هذا الفصل الضوء على

المشكلات البنويّة التي تعرقل

النمو الاقتصادي في بلدان

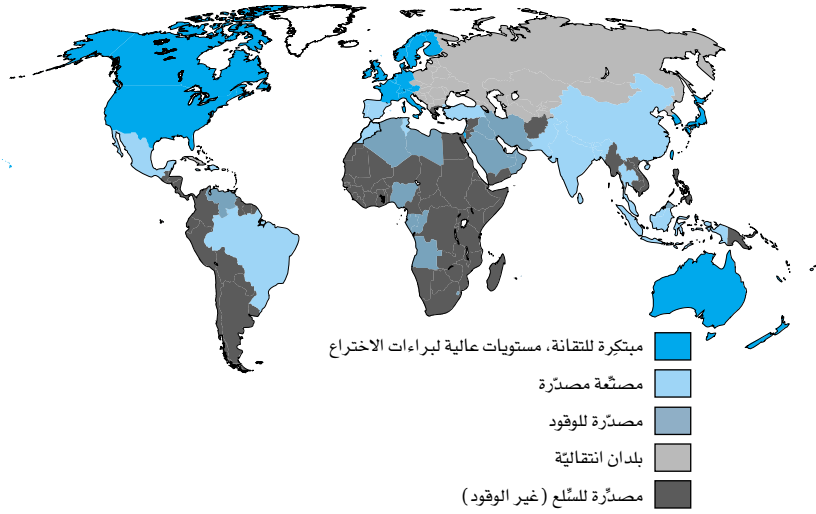
الأولوية القصوى والمتقدّمة

لتحقيق أهداف التنمية للألفية

المعلم 3.1 تحديات التنمية - من خلال عدسة جغرافيا

الخريطة 1

تصنيف البلدان بحسب البنية الاقتصادية، 1995

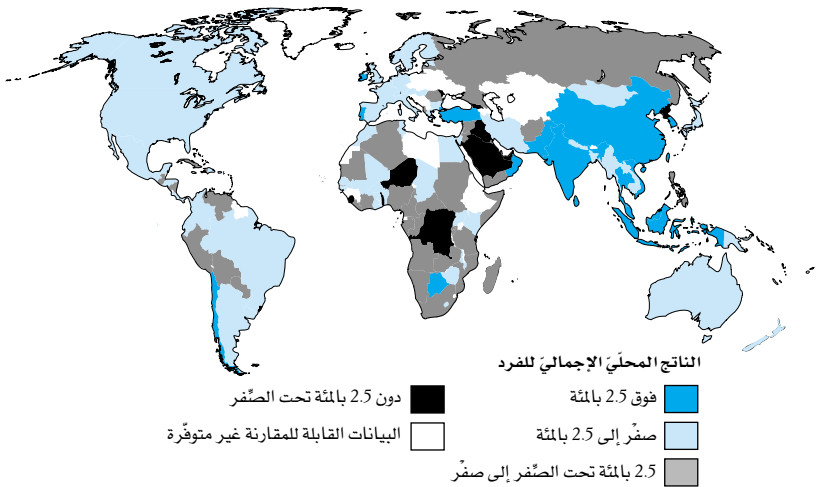


تُقسّم الخريطة الأولى، أدناه، العالم إلى خمس فئات. أولاً، البلدان ذات الابتكار الاقتصادي المرتفع، كما تُقاس بعدد براءات الاختراع لكل مليون شخص، وتُظهر باللون الأزرق الداكن؛ وهي في المعتاد بلدانٌ مرتفعة الدخل. ثانياً، البلدان النامية المصدرة للسلع المصنّعة، تُظهر باللون الأزرق الفاتح؛ وكانت نصف صادراتها على الأقل سنة 1995 في قطاع التصنيع. ثالثاً، الاقتصاديات المصدرة للوقود، وتظهر باللون الأزرق-الرمادي. رابعاً، البلدان في المرحلة الانتقالية، تظهر باللون الرمادي. خامساً، البلدان النامية المصدرة للسلع (غير الوقود)، تظهر بالأسود.

الخريطة 2

تصنيف البلدان بحسب متوسط النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي للفرد، 1990

معادل القوة الشرائية للدولار 1980-1998



تسلط الخريطة الثانية الضوء على أنماط النمو الاقتصادي خلال الفترة 1980-1998. باستخدام ناتج قومي إجمالي ثابت للفرد بمعادل القوة الشرائية. لاحظ العلاقة البارزة بالخريطة الأولى. فالبلدان المبتكرة أو المصدرة لمصنعاتها شهدت في المعتاد نمواً اقتصادياً، يظهر باللون الأزرق الداكن، في حين أنّ المجموعات الأخرى من البلدان (المصدرة للنفط والانتقالية والمصدرة للسلع) شهدت هبوطاً اقتصادياً. وتشمل الاقتصاديات المتنامية أقاليم أميركا الشمالية وغرب أوروبا وأوقيانيا وشرق آسيا وجنوبها. أما البلدان المترجمة فتركز في إفريقيا جنوب الصحراء والاتحاد السوفييتي سابقاً والشرق الأوسط وأجزاء من أميركا اللاتينية؛ وبخاصة الأنديز وأميركا الوسطى. وإفريقيا جنوب الصحراء هي أسوأ الأقاليم أداءً، حيث شهد ثلثا بلدانها وثلثا أرباع سكانها هبوطاً اقتصادياً في الفترة 1990-1998.

المصدر: Maddison 2001, Gallup, Sachs and Mellinger 1999; World Bank 2003i

الجدول 1

معدلات النمو الاقتصادي وفقاً لمجموعات البلدان، 1980-1998

المجموعة	متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الفردي (%)	البلدان التي نما فيها الناتج المحلي الإجمالي الفردي
البلدان المبتكرة للتقانة	18 من 18	1.7 بالمئة
البلدان الانتقالية	4 من 12	-1.7 بالمئة
البلدان المصدرة للوقود	2 من 13	-1.5 بالمئة
البلدان المصدرة للصناعات	23 من 24	2.7 بالمئة
البلدان المصدرة للسلع (غير الوقود)	29 من 61	-0.2 بالمئة

ملاحظة: قيس الناتج المحلي الإجمالي الفردي بمعادل القوة الشرائية.

المصدر: Maddison 2001, World Bank 2002j

يحلل الجدول الأول أنماط النمو الاقتصادي وفقاً للبنية الاقتصادية. وعند تصنيف مجموعات البلدان في الفئات الخمس للخريطة الأولى، يُظهر الجدول أنّ المشكلات الرئيسية في النمو الاقتصادي أصابت ثلاثة أنواع من الاقتصاديات: البلدان الانتقالية، والاقتصاديات المصدرة للنفط (التي واجهت خسارة جسيمة في القوة الشرائية من سلعتها التصديرية الوحيدة أو المهيمنة)، والبلدان النامية المصدرة للسلع (غير الوقود). وتوجد معظم البلدان المصدرة للسلع في إفريقيا جنوب الصحراء وأميركا اللاتينية ووسط آسيا. أما الاقتصاديات المبتكرة والمصدرة للمصنّعات بين البلدان النامية، فقد شهدت نمواً اقتصادياً بشكل عام.

معدلات النمو الاقتصادي وفقاً لحجم السكّان والموقع، 1980-1998

الموقع الجغرافي	البلدان الكبيرة			البلدان الصغيرة		
	البلدان التي نما ناتجها المحلي الفردي	متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الفردي (%)	السكان المقيمون في بلدان نمت في سنة 2001 (بالملايين)	البلدان التي نما ناتجها المحلي الفردي	متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الفردي (%)	السكان المقيمون في بلدان نمت في سنة 2001 (بالملايين)
سكان المناطق الداخلية	24 من 53	-0.2	379 من 799	10 من 10	2.5	3087 من 3087
سكان المناطق الساحلية	15 من 17	1.9	118 من 130	3 من 4	3.2	341 من 418

ملاحظة: قيسَ الناتج المحلي الإجمالي الفردي بمعادل القوة الشرائية. المصدر: Maddison 2001; Gallup, Sachs and Mellinger 1999; World Bank 2003i

يسلّط الجدولُ الثاني الضوءَ على أنماط النمو الاقتصاديّ بالنظر من خلال عدسة مختلفة، أي عدسة الجغرافيا. ويقيم هذا المَعْلَمُ معدلات النمو الاقتصاديّ لكلّ البلدان النامية والانتقالية والمصدّرة للسلع (غير الوقود) التي تتوفّر عنها بيانات؛ كما يصنّف البلدانَ وفقاً لحجمها السكّانيّ وتركّز السكّان قرب طرق التجارة البحرية. أما البلدان الصغيرة فهي تلك التي كان عددها سكّانها يقلّ عن 40 مليون نسمة سنة 1990؛ والبلدان الساحلية هي تلك التي يعيش أكثر من ثلاثة أرباع سكّانها ضمن مسافة تقلّ عن 100 كيلومتر عن الساحل. وتسلّط البياناتُ الضوءَ على كيفية تحقيق مجموعات البلدان الكبيرة أو الساحلية نموّاً اقتصادياً فرديّاً منهجياً في المتوسط بين 1980-1998؛ فيما تمثّعت البلدان الصغيرة والداخلية بنجاح اقتصاديّ أقلّ بكثير في الفترة نفسها. وتتعلّق هذه النتائج بإفريقيا على وجه الخصوص، لأنّ 33 من 53 بلداً محسوبة كبلدان صغيرة وداخلية موجودة في تلك القارّة.

المصدر: McArthur and Sachs 2002; World Bank 2002j, 2003i; IMF 20 2002b; Maddison 2001