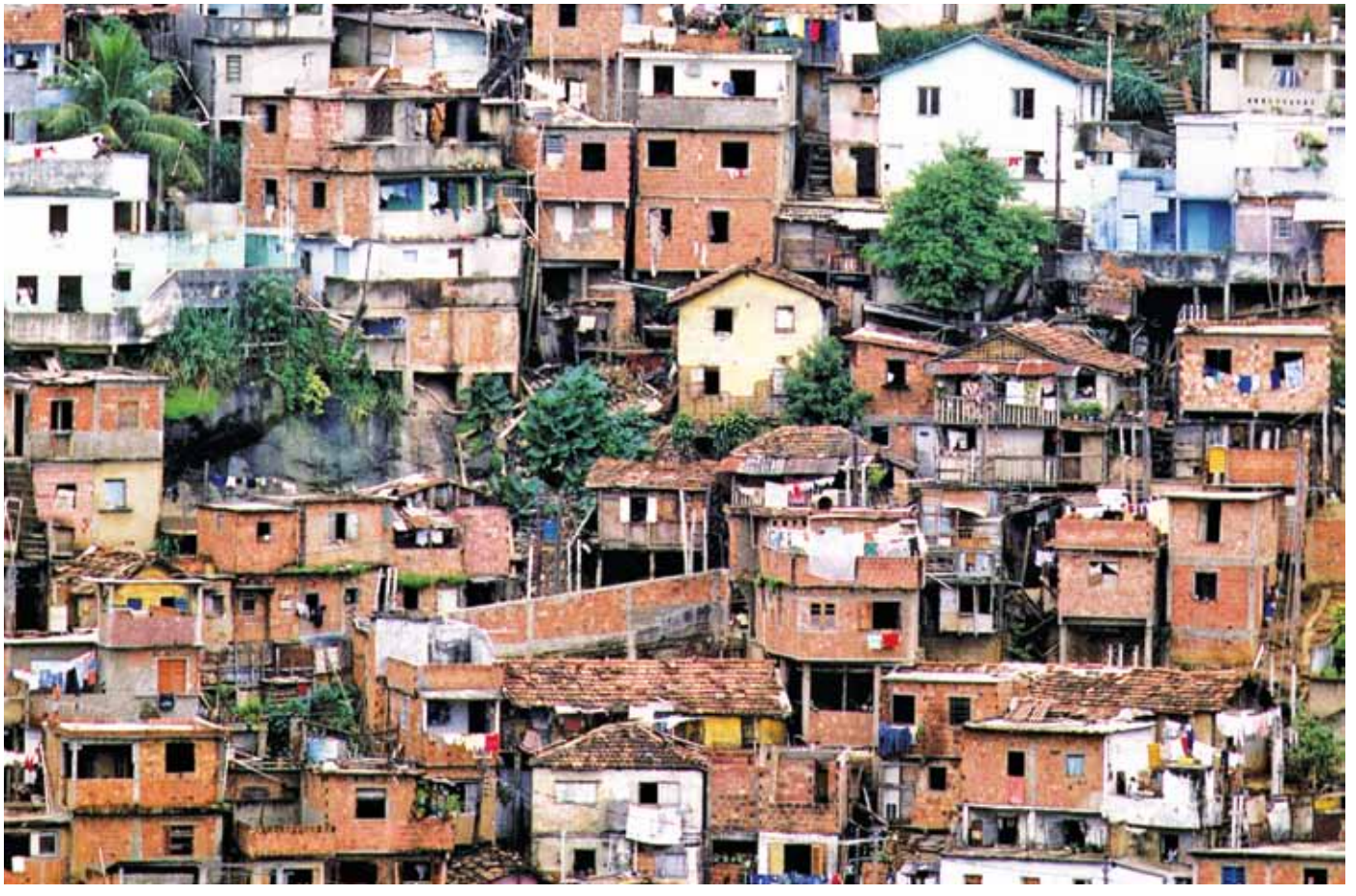
الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية

الشراكة العالمية من أجل التنمية: التحدّي الذي نواجهه

تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣



الأمم المتحدة

هذا التقرير أعدّته فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، التي أنشأها الأمين العام للأمم المتحدة لتحسين رصد الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية بتعزيز التنسيق فيما بين الوكالات. وهناك أكثر من ٣٠ كياناً من كيانات الأمم المتحدة ومنظمات أخرى ممثّلة في فرقة العمل هذه، منها البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، فضلاً عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة التجارة العالمية. وقد قامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور الوكالتين القائدتين فيما يختص بتنسيق أعمال فرقة العمل. واشترك في رئاسة فرقة العمل شامشاد أختار، الأمين العام المساعد لشؤون التنمية الاقتصادية، وأولاف كيورفِن، الأمين العام المساعد، مدير مكتب السياسة الإنمائية ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ونسق أعمالها بينغفان هونغ، المدير بالنيابة، وكييجي إينو، موظف الشؤون الاقتصادية بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة.

قائمة الهيئات والوكالات الممثّلة في فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة

إدارة شؤون الإعلام التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

اللجنة الاقتصادية لأوروبا

اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

منظمة العمل الدولية

صندوق النقد الدولي

الاتحاد الدولي للاتصالات

مركز التجارة الدولية

برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ

صندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)

معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار)

استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحدّ من الكوارث

مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

مكتب ممثل الأمم المتحدة السامي لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجُزرية الصغيرة النامية

صندوق الأمم المتحدة للسكان

معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية

البنك الدولي

برنامج الأغذية العالمي

منظمة الصحة العالمية

المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي التابع لجامعة الأمم المتحدة

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

منظمة السياحة العالمية

منظمة التجارة العالمية

صورة الغلاف: © من صور الأمم المتحدة

الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية

الشراكة العالمية من أجل التنمية: التحدّي الذي نواجهه

تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ
الأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٣

الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٣

منشــورات الأمــم المتحــدة
رقم المبيع: A.13.I.5
حقوق الطبع © محفوظة للأمم المتحدة، ٢٠١٣
جميع الحقوق محفوظة

تصدير

حشدت الأهداف الإنمائية للألفية جهود الحكومات والمجتمع المدني وشركاء آخرين في شتى أنحاء العالم وتولّدت عن ذلك نتائج هامة. وقد قُلّص حجم الفقر المدقع إلى النصف. وحصل المزيد من الناس على مصادر ماء محسَّنة. وتحسّنت الأحوال بالنسبة إلى ٢٠٠ مليون شخص يعيشون في الأحياء الفقيرة. وازداد عدد الفتيات بالمدارس. وأخذت وفيات الأطفال والأمهات في التناقص.

وفي شتى أنحاء العالم، وحيثما ألقينا النظر، جلبت الأهداف الإنمائية للألفية النجاح — وإن لم يكن هذا نجاحاً كاملاً. والإنجازات تتراوح داخل البلدان وفيما بينها. وعلى الصعيد العالمي، نتخلّف كثيراً عن تحقيق بعض الأهداف — لا سيما توفير المرافق الصحية، الأمر الذي يمثّل تهديداً جسيماً لصحة البشر وللبيئة.

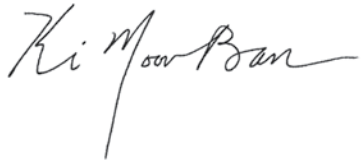
وباقٍ أقل من ١٠٠٠ يوم عمل لسدّ هذه الثغرات. وتصعيداً للزخم وزيادة ما ثبت نجاحه، يجب على المجتمع الدولي أن يفي بوعوده المالية وأن يعزز الشراكة العالمية لأغراض التنمية. ولهذا أهميته لا لمجرد تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بل ولمصداقية خطة تضعها الأمم المتحدة للتنمية لما بعد ٢٠١٥ ويمكن أن تستأصل شأفة الفقر المدقع والجوع.

وهذا التقرير يتتبع إنجاز الالتزامات المدرجة تحت الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية — ألا وهو الشراكة العالمية من أجل التنمية. وبعض المؤشرات تُظهِر تقدماً، إلاّ أن هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمعونة الإنمائية قد أخذ يتراجع في السنتين الماضيتين. وعلينا أن نعكس هذا الاتجاه.

وثمّة نسبة متزايدة من صادرات أقل البلدان نمواً تدخل أسواق البلدان المتقدمة على أساس تفضيلي، وهذه النسبة تظهر بعض التقدم في السياسة التجارية الدولية، ولكن خطة الدوحة للتنمية قد وصلت رسمياً إلى طريق مسدود منذ نهاية ٢٠١١. وفي حالة القدرة على تحمّل الدّيْن، ما برحت المبادرة الدولية لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تحقق النجاح في التنفيذ. إلاّ أن عدداً من الدول الجزرية الصغيرة النامية قد احتاج إلى إعادة هيكلة ديونه في عام ٢٠١٢. وثمّة بلدان أخرى تتعرض بشدة لمخاطر المديونية الحرجة، تسعة منها واقعة في أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى.

ولم تتحسّن إمكانية الحصول على الأدوية الأساسية. فما زالت الأسعار مرتفعة وليس لدى مرافق صرف الدواء المخزون المناسب. وبينما يحدث توسّع سريع في إمكانية الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تظل التفاوتات شديدة فيما يختص بإمكانية الحصول عليها وبالتكاليف.

والصورة فيها الإيجابي والسلبي. ولكننا نستطيع أن نؤدي أداءً أفضل. والسبيل الأفضل للتحضير لحقبة ما بعد ٢٠١٥ هو أن نبيّن أنه متى التزم المجتمع الدولي بشراكة عالمية لأغراض التنمية فإنه يعني ذلك ويوجّه موارده حيثما تشتد الحاجة إليها. ودعونا نضاعف جهودنا في الأشهر المتبقية كي نحقق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول ٢٠١٥.



بان كي - مون
الأمين العام للأمم المتحدة

المحتويـات

تصدير

قائمـة الأهـداف الإنمائيـة للألفيـة وغايات الهدف ٨ ومؤشراته ..... ك

موجز تنفيذي

نظرة استعادية على الشراكة العالمية من أجل التنمية..... م

المساعدة الإنمائية الرسمية ..... ن

الدخول إلى الأسواق ..... س

القدرة على تحمّل الديون ..... ع

الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة ..... ف

الحصول على التكنولوجيات الجديدة ..... ص

نظرة استعادية على الشراكة العالمية من أجل التنمية

الدروس المستفادة من رصد الهدف ٨..... ٢

منشأ الشراكة العالمية من أجل التنمية..... ٥

الشراكة العالمية منذ إعلان الألفية..... ٨

نحو شراكة عالمية أفعل من أجل التنمية ١٠

الإطار

١ - تطور المؤشرات المرصودة من قبل فرقة العمل ٣

المساعدة الإنمائية الرسمية

تحديث الالتزامات..... ١٣

إنجاز المساعدة الإنمائية الرسمية واحتمالاتها..... ١٥

المخصّص حسب المناطق والبلدان ١٨

طرائق المعونة..... ٢٤

فاعلون إضافيون في مجال التعاون الإنمائي الدولي..... ٢٧

مستقبل التعاون الإنمائي الفعّال..... ٢٨

الصفحة

الأشكال

١ - المكونات الأساسية للمساعدة الإنمائية الرسمية من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢ ..... ١٦
٢ - المساعدة الإنمائية الرسمية من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠٠٠، و٢٠١٠ - ٢٠١٢ ..... ١٩
٣ - المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى البلدان الأقل نمواً، ٢٠٠٠، و٢٠١٠، و٢٠١١ ... ٢٠
٤ - مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة حسب فئة البلدان ذات الأولوية، ٢٠٠٠ - ٢٠١١ ..... ٢١
٥ - حصة الشخص الفقير (الذي يعيش على ١,٢٥ دولار يومياً) من المساعدة الإنمائية الرسمية في ٢٠١٠ ومعدلات الفقر، حسب المنطقة ... ٢٣
٦ - حصة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المشروطة المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠١٠ و٢٠١١ ..... ٢٥
٧ - حصة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المشروطة المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً، ٢٠١١ ..... ٢٦

الجدولان

١ - ثغرات الإنجاز في التزامات المعونة المتعهد بها من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠١١ و٢٠١٢ ..... ١٧
٢ - كبار متلقّي المعونة في ٢٠١١ ..... ٢٢

الدخول إلى الأسواق (التجارة)

التباس التوجه نحو التعددية ٣١
جهود لفتح الطريق المسدود الذي بلغته جولة الدوحة ٣١
ازدياد الاعتماد على الاتفاقات التجارية الإقليمية ٣٣
البلدان النامية في التجارة العالمية ٣٦
التدابير المقيدة للتجارة ٣٧
تَنَقُّل اليد العاملة والتحويلات المالية ٣٨
الدخول إلى الأسواق ٣٩
الدخول التفضيلي ٣٩
الحواجز الجمركية ٤١
إعانات الدعم الزراعي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٤٣
التدابير غير الجمركية ٤٤

الصفحة

مبادرة المعونة من أجل التجارة ٤٦

الأشكال

١ - الإشعارات الفعّالة باتفاقات التجارة الإقليمية، ١٩٥٧ - ٢٠١٣ ..... ٣٤
٢ - الحصص الإقليمية من الصادرات العالمية، ٢٠٠٠ – ٢٠١٢..... ٣٧
٣ - نسبـة واردات البلدان المتقدمة النمو الآتية من البلدان النامية معفاة من الرسوم الجمركية، ٢٠٠٠ - ٢٠١١..... ٤٠
٤ - متوسـط التعريفات الجمركية المفروضة من البلدان المتقدمة النمـو على المنتجات الرئيسية الآتية من البلدان النامية، ٢٠٠٠ – ٢٠١١ ..... ٤٢
٥ - التدابير الجمركية وغير الجمركية المؤثرة على المصدرين ٤٥
٦ - حالات رفض واردات "غذائية - زراعية"، ٢٠٠٢ - ٢٠١١ ..... ٤٦
٧ - التزامات المعونة من أجل التجارة، ٢٠٠٦ - ٢٠١١ ..... ٤٧
٨ - التزامـات المعونـة مـن أجـل التجارة حسـب المنطقة، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٥ و٢٠١٠ و٢٠١١..... ٤٨

الجدولان

١ - الحدود القصوى للتعريفات وتصاعد التعريفات في البلدان المرتفعة الدخل الأعضـاء في منظمـة التعـاون والتنميـة في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ - ٢٠١٢..... ٤٣
٢ - الدعم الزراعي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠٠٦ - ٢٠١٢..... ٤٤

القدرة على تحمّل الديون

حالة الديون في البلدان النامية..... ٥٢
التقدّم المحرز في تخفيف أعباء البلدان التي تعاني أزمات مديونية..... ٥٨
نحو آلية دولية لتسوية الديون ٦١
سياسات لتمويل الديون المستدام..... ٦٥
الإقراض والاقتراض المسؤولان..... ٦٥
إدارة الديون ٦٦
إعادة هيكلة الديون بصورة منتظمة عند الضرورة..... ٦٦

الأشكال

١ - الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢..... ٥٢
٢ - الديون الحكومية للبلدان النامية، ٢٠٠٥ - ٢٠١٢..... ٥٣

الصفحة

٣ - مخاطر محنة المديونية في أفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى، ٢٠٠٦ - ٢٠١٣ ..... ٥٤
٤ - خدمة الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢ ..... ٥٥
٥ - أرصدة المالية العامة للبلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، ٢٠٠٥ - ٢٠١٢ ..... ٥٥
٦ - أرصدة الحساب الجاري للبلدان النامية، ٢٠٠٥ - ٢٠١٢ ..... ٥٦
٧ - حصة الدّيْن قصير الأجل من الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢ ..... ٥٧
٨ - متوسط الإنفاق للحدّ من الفقر وخدمة الدّيْن في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ٢٠٠١ - ٢٠١٢ ..... ٦٠

الجدول

١ - حالة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فيما يختص بتخفيف عبء الديون (في نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٣) ٥٩

الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة

الالتزامات والتطورات الدولية ٦٩
التوافر والأسعار ٧١
توافر الأدوية الأساسية ٧٣
الجهود الرامية إلى زيادة الحصول بأسعار معقولة ٧٣
ترتيب الشركات ٧٤
الملكية الفكرية ٧٥
الإنتاج المحلي ٧٩
البحث والتطوير ٨٢
جودة الأدوية ٨٣

الأشكال

١ - توافر أدوية جنيسة مختارة في المرافق الصحية العامة والخاصة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ ..... ٧٢
٢ - نسبة أسعار المستهلك إلى الأسعار المرجعية الدولية لمجموعة مختارة من أقل الأدوية الجنيسة سعراً في المرافق العامة والخاصة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ .. ٧٢

الصفحة

٣ - عـدد أيـام العمـل بالدخـل الذي يحتاجه العامل الحكومي الأدنى أجراً للحصـول على العلاج لمـدة ٣٠ يومـاً مـن ارتفاع الكوليسترول في الدم، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢ ..... ٧٤

الجدولان

١ - حـالات مختـارة مـن حالات استعمـال التراخيص الإلزامية وإعلانات الاستعمال الحكومي ٧٨
٢ - اتفاقات ترخيص طوعي مختارة ٨٠

الحصول على التكنولوجيات الجديدة

الحصول على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ٨٥
الأثر الإنمائي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات ٩١
الجهود الدولية لزيادة الدخول ٩١
الاتجاهات في مجال تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ٩٢
دور الحكومة الإلكترونية ٩٣
الحصول على التكنولوجيات المتصلة بالمناخ ٩٤
إدارة مخاطر الكوارث ٩٥

الأشكال

١ - الاتجاهات العالمية في مجال الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ٢٠٠٠ - ٢٠١٣ ..... ٨٦
٢ - اشتراكات الهاتف الخلوي المحمول ومستعملو الانترنت في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٣ ..... ٨٧
٣ - عـدد اشتراكـات الهواتف الخلويـة المحمولـة لكـل ١٠٠ من السكان، ٢٠٠٠ و٢٠١٠ و٢٠١١ ..... ٨٨
٤ - عـدد خطـوط الهاتـف الثابـت لكل ١٠٠ من السكان، ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ و٢٠١٠ و٢٠١١ ..... ٨٩
٥ - اشتراكات النطاق العريض (السلكي) الثابت والنطاق العريض المحمول في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ٢٠٠٨ - ٢٠١٣ ..... ٩٠
٦ - اتجاهات التحرير والإصلاح، ١٩٩٠ - ٢٠١٢ ..... ٩٣

قائمــة الأهــداف الإنمائيــة للألفيــة وغايات الهدف ٨ ومؤشراته

الأهداف من ١ إلى ٧	
الهدف ١:	القضاء على الفقر المدقِع والجوع
الهدف ٢:	تحقيق تعميم التعليم الابتدائي
الهدف ٣:	تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة
الهدف ٤:	تخفيض وفيات الأطفال
الهدف ٥:	تحسين صحة الأمهات
الهدف ٦:	مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والملاريا وغيرهما من الأمراض
الهدف ٧:	ضمان الاستدامة البيئية

الهدف ٨: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية	
الغايات	المؤشرات
	ترصد بعض المؤشرات المدرجة أدناه بصورة منفصلة بالنسبة لأقل البلدان نمواً، وأفريقيا، والبلدان النامية غير الساحلية، والدول الجزرية الصغيرة النامية.
الغاية ٨ - ألف: المضي قُدماً في إقامة نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتقيُّد بالقواعد والقابلية للتنبؤ وعدم التمييز يشمل الالتزام بالحكم الرشيد والتنمية وتخفيف وطأة الفقر — على الصعيدين الوطني والدولي	**المساعدة الإنمائية الرسمية**
	٨ - ١ صافي مجمـوع المساعدة الإنمائية الرسمية وما يقدَّم منها إلى أقل البلدان نمواً، كنسبة مئوية من الدخل القومي الإجمالي للدول المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
الغاية ٨ - باء: معالجة الاحتياجات الخاصة لأقل البلدان نمواً وتشمل دخول الصادرات معفاة من التعريفات الجمركية وبدون الخضوع للحصص؛ وتشمل برنامجاً معزَّزاً لتخفيف عبء الديون الواقع على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ وإلغاء الديون الثنائية الرسمية؛ وتقديم مساعدة إنمائية رسمية أكثر سخاءً إلى البلدان التي أعلنت التزامها بالحدّ من الفقر	٨ - ٢ نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية المخصصة حسب القطاع والمقدّمة من الدول المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية (التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأوّلية، والتغذية، والمياه المأمونة والمرافق الصحية)
	٨ - ٣ نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المشروطة المقدمة من الدول المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
	٨ - ٤ المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقّاها البلدان النامية غير الساحلية كنسبة من دخلها القومي الإجمالي
	٨ - ٥ المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقّاها الدول الجزرية الصغيرة النامية كنسبة من دخلها القومي الإجمالي

الهدف ٨: إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية (تابع)	
الغايات	المؤشرات
	الدخول إلى الأسواق
الغاية ٨ – جيم: معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية (عن طريق برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية ونتائج الدورة الاستثنائية الثانية والعشرين للجمعية العامة)	٨ – ٦ نسبة مجموع واردات البلدان المتقدمة النمو المعفاة من الرسوم الجمركية (حسب القيمة وباستثناء الأسلحة) من البلدان النامية وأقل البلدان نمـواً
	٨ – ٧ متوسط التعريفات الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدمة النمو على المنتجات الزراعية والمنسوجات والملبوسات الواردة من البلدان النامية
	٨ – ٨ تقديرات الدعم الزراعي المقدم في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كنسبة مئوية من ناتجها المحلي الإجمالي
	٨ – ٩ نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لبناء القدرات التجارية
	القدرة على تحمُّل الديون
الغاية ٨ – دال: المعالجة الشاملة لمشاكل ديون البلدان النامية باتخاذ تدابير على الصعيدين الوطني والدولي لجعل تحمّل ديونها ممكناً في الأجل الطويل	٨ – ١٠ مجموع عدد البلدان التي وصلت إلى مرحلة اتخاذ القرار لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والعدد (التراكمي) للبلدان التي وصلت إلى نقطة إنجاز المبادرة المتعلقة بتخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون
	٨ – ١١ مقدار عبء الديون الملتزم بتخفيفه في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون
	٨ – ١٢ تكاليف خدمة الدّيْن كنسبة مئوية من صادرات السلع والخدمات
الغاية ٨ – هاء: التعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية لتوافر الأدوية الأساسية بأسعار ميسّرة في البلدان النامية	٨ – ١٣ نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول بشكل دائم على الأدوية الأساسية بأسعار ميسّرة
الغاية ٨ – واو: التعاون مع القطاع الخاص لتوافر فوائد التكنولوجيات الجديدة وبخاصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	٨ – ١٤ الخطوط الهاتفية لكل ١٠٠ نسمة من السكان
	٨ – ١٥ المشتركون في شبكات الهاتف الخلوي لكل ١٠٠ نسمة من السكان
	٨ – ١٦ مستخدمو الإنترنت لكل ١٠٠ نسمة من السكان

موجز تنفيذي

أُحرز في العام الماضي تقدّم بشأن عدد من الالتزامات، ولكن ذلك العام حدثت فيه تراجعات مشهودة بشأن غايات أخرى مشمولة بالهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية. وبينما حدثت حالات تقدّم جديرة بالإبلاغ عنها فيما يختص بزيادة الحصول على التكنولوجيات الجديدة، وفيما يختص بدخول صادرات البلدان النامية إلى الأسواق معفاة من الرسوم، وبدرجة أقل، بالجهود الرامية إلى زيادة إمكانية الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار أرخص، يتراجع المجتمع الدولي عن التزاماته المتعلقة بالمساعدة الإنمائية وبالتوصل إلى اتفاق بشأن التجارة المتعددة الأطراف ذات الوجهة الإنمائية. ومن شأن اختلافات التوجهات المتبعة وتفاوت النتائج إضعاف تماسك الشراكة العالمية. ونظراً لأن العديد من البلدان النامية يضاعف جهوده للتعجيل بالتقدّم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، يلزم المزيد من تماسك السياسات واتساقها داخل الشراكة العالمية لدعم مساعي البلدان النامية.

نظرة استعادية على الشراكة العالمية من أجل التنمية

يبدو أن الزخم السياسي الدافع للتعاون الإنمائي الدولي قد أصابه الوهن في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية. ولا بد أن يأخذ المجتمع الدولي هذا الأمر في الحسبان عند إعادة تصميم شراكة عالمية تحظى بتأييد كافة الأطراف وحماسها بعد عام ٢٠١٥.

وعلى مدى نصف قرن، استخدم المجتمع الدولي مفهوم الشراكة لإعداد وثيقة التزامات بشأن تعزيز التنمية. وهذه انطوت على تقديم التحويلات المالية المشروطة وتوفير المساعدة التقنية للبلدان النامية، ومنح الافضليات التجارية، وإقرار المعاملة الخاصة والتفضيلية. إلاّ أنه بنهاية القرن العشرين ظهرت علامات الوهن على نموذج الشراكة العالمية هذا واجتمعت الدول الأعضاء عام ٢٠٠٠ في مؤتمر قمة الألفية لتعزز الالتزامات التي لم توضع بعد موضع التطبيق. وفي عام ٢٠٠٠، صيغ نوع آخر من الاتفاق العالمي في 'توافق آراء مونتيري'، حيث تحمّلت البلدان سوياً التزامات متعلقة بالسياسة الإنمائية. وقد مضى عقد على انعقاد مؤتمر مونتيري ونحو ١٥ سنة على انعقاد مؤتمر قمة الألفية. والآن، تحتاج جرعة الزخم السياسي التي رأيناها في مطلع الألفية الثانية إلى تنشيط.

ويلزم أن تشمل أيّ شراكة عالمية فعّالة رؤية مشتركة وأن تجسّد تشاركاً مقبولاً للالتزامات والمسؤوليات وتنطوي على حزمة التزامات جذابة بدرجة تكفي لضم شركاء. ومن الضروري أن تعالج حزمة السياسات أبرز شواغل اليوم، التي يمكن أن تشمل تعزيز التعاون الدولي في الأمور الضريبية؛ وتعزيز التنظيم المالي العام؛ ودفع المفاوضات الرامية إلى معالجة تغيّر المناخ.

المساعدة الإنمائية الرسمية

عانت المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠١٢ للسنة الثانية على التوالي، وللمرة الأولى منذ عام ١٩٩٧، من الانكماش، إذ انخفضت بنسبة ٤ في المائة إلى ١٢٥,٩ بليون دولار مقابل ١٣٤ بليون دولار عام ٢٠١١. وقد خفّض ١٦ عضواً من ٢٥ عضواً في لجنة المساعدة الإنمائية مساعداتهم الإنمائية الرسمية، وعُزي هذا أساساً إلى تدابير التقشف المالي. وانخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة الإنسانية المتعددتي الأطراف بنحو ٦ في المائة و١١ في المائة، على التوالي. وزادت المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية بنحو ١ في المائة، ولكن المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية الموجهة إلى أقل البلدان نمواً انخفضت بنسبة ١٢,٨ في المائة بالأسعار الحقيقية إلى نحو ٢٦ بليون دولار عام ٢٠١٢. وتظهر البيانات الأوّلية أن المعونة الثنائية من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى قد انخفضت للمرة الأولى منذ عام ٢٠٠٧، إذ بلغ إجمالي المساعدات ٢٦,٢ بليون دولار في عام ٢٠١٢، بانخفاض قدره ٧,٩ في المائة بالأسعار الحقيقية. كما انخفضت المعونة المقدّمة إلى البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية في عام ٢٠١١.

وفي عام ٢٠١٢، كان مجمل المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية معادلاً لـ ٠,٢٩ في المائة من مجموع دخولها القومية الإجمالية. وأدّى هذا إلى توسيع ثغرة الإنجاز الذي يتمثل في بلوغ هدف الأمم المتحدة الخاص بتقديم البلدان المانحة ٠,٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي سنوياً، إذ اتسعت هذه الثغرة من ٠,٣٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي عام ٢٠١١ إلى ٠,٤١ في المائة عام ٢٠١٢. واتسعت الثغرة بين المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً والحد الأدنى لهدف الأمم المتحدة البالغ ٠,١٥ في المائة، لتصل إلى ٠,٠٥ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمانحين.

واعترف مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (مؤتمر ريو+٢٠) في حزيران/يونيه ٢٠١٢ والاجتماع الرفيع المستوى للجنة المساعدة الإنمائية، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المعقود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ بأن الوفاء بكافة الالتزامات المتصلة بالمساعدة الإنمائية الرسمية ما زال يمثّل أمراً شديد الأهمية. ودعت الوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر ريو+٢٠ إلى استكشاف شراكات جديدة، ومصادر تمويل مبتكرة تضاف إلى المصادر التقليدية لتمويل التعاون الدولي وتكسبها الفاعلية. وعلى سبيل المتابعة للمنتدى الرفيع المستوى الرابع المعني بفاعلية المعونة المعقود في بوسان، بجمهورية كوريا، في عام ٢٠١١، أُنشئت في حزيران/يونيه ٢٠١٢ شراكة عالمية للتعاون الإنمائي الفعّال لتكون بمثابة منتدى مخصص للحوار السياسي، والمساءلة، والتعلم المتبادل فيما يختص بالتعاون الإنمائي الفعّال. وارتأت المناقشات اللاحقة شراكة، تتحقق بوسائط شتى من ضمنها 'منتدى التعاون الإنمائي'، وتستهدف تحقيق تعاون دولي أفعل وأشمل وأكثر استشرافاً لدعم الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر على الصعيد العالمي، وتحقيق كافة الأهداف الإنمائية للألفية، والمساعدة على تنفيذ خطة تنمية فيما بعد عام ٢٠١٥.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- تحتاج الحكومات المانحة على وجه السرعة إلى وقف الانكماش الذي عانت منه المساعدة الإنمائية الرسـمية على مدى سـنتين، وإلى بـذل مزيد من الجهود لبلـوغ أهداف الأمم المتحدة، لا سيما في مجال المساعدة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً
- ينبغي أن تزيد حكومات البلدان المتقدمة النمو وحكومات البلدان النامية، على السـواء، الشفافية في مجالات الإنجاز، وإمكانية التنبؤ، واستعمال التعاون الإنمائي
- ينبغـي أن يعزز كافة أصحـاب المصلحة عملياتهم المخصصة للتنسـيق والتعاون على الصعيد القطري والصعيد العالمي، على النحو المبين في الشراكة العالمية من أجل التنمية الفعّالة

الدخول إلى الأسواق

بعد أكثر من عقد، يظل الركود مخيماً على جولة الدوحة للمفاوضات التجارية العالمية. إلاّ أن المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية، الذي سيعقد في بالي، بإندونيسيا، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، يمثّل فرصة سانحة لفتح الطريق المسدود بالتعامل تحديداً مع قضايا تسهيل التجارة، والقضايا التي تنطوي عليها المفاوضات المتعلقة بالزراعة، وسلة من القضايا الإنمائية، بما فيها حزمة لأجل أقل البلدان نمواً.

ومـن ناحية أخرى، ظلت البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية تنشـئ اتفاقات تجارة إقليمية أضيق نطاقاً، يمكن أن تمثّل تحدّياً إضافياً للمناقشات التجارية العالمية. وهي تمثّل منظومـة متداخلة من اتفاقات "التجارة الحرة" الثنائية والمتعددة الأقطار، تخرج عن القاعدة العامة التي وضعتها منظمة التجارة العالمية التي تدعو كل عضو إلى معاملة تجارة سائر الأعضاء معاملة متكافئة.

وقـد نمـت التجارة العالمية في عـام ٢٠١٢ بمعدل أبطأ من معـدل نموها في عام ٢٠١١، وعكست بذلك حالة من النمو الاقتصادي الواهن في البلدان المتقدمة النمو. وقد تجاوز معدل نمو تجارة البلدان النامية والاقتصادات المارة بمرحلة انتقالية معدل نمو الاقتصـاد العالمي كثيراً. إذ زادت حصة البلدان النامية من التجارة العالمية إلى ٤٤,٤ في المائـة في عام ٢٠١٢، رغم أن حصتي أفريقيا وأقـل البلدان نمواً ظلتا عند ٣,٥ في المائة و١,١ في المائة، على التوالي.

وفي عـام ٢٠١٢، أكد أعضاء مجموعة الـ ٢٠ مجدداً تعهدهم بعدم فرض تدابير حمائية وأبدوا إلى حدّ بعيد مقاومة لإنشـاء حواجز تجارية جديدة. ورغم تزايد البطالة وارتفاع تكلفة التحويلات المالية في البلدان النامية، زادت تدفقات التحويلات إلى البلدان النامية إلى ٤٠١ بليون دولار عام ٢٠١٢، بزيادة عن عام ٢٠١١ بنسبة ٥,٣ في المائة.

وزاد الدخول إلى الأسواق بإعفاء من الرسوم الجمركية بنسبتيّ ٨٣ و٨٠ في المائة لصادرات أقل البلدان نمواً وصادرات البلدان النامية ككل عام ٢٠١١، على التوالي. وظل متوسط التعريفات الجمركية المفروضة على البلدان النامية مرتفعة نسبياً فيما يختص بالزراعة والمنسوجات والملبوسات. وزادت المعونات الزراعية في البلدان المتقدمة النمو إلى ٢٥٩ بليون دولار عام ٢٠١٢، تمثل ١٨,٦ في المائة من إجمالي إيرادات الزراعة.

ويواصل مصدّرو البلدان النامية كفاحهم لتحقيق الامتثال للاشتراطات الصحية العامة والاشـتراطات الصحية النباتية والاشـتراطات التقنية. وقـد انخفضت التزامات المانحين الإجمالية لمبادرة 'المعونة لصالح التجارة' بنسبة ١٤ في المائة عام ٢٠١١ لتصل إلى ٤١,٥ بليون دولار، وكانت أفريقيا المنطقة الأكثر تأثراً بالانخفاض.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- التوصل إلى اختتام لمفاوضات جولة الدوحة التجارية من شأنه خدمة التنمية
- تنفيذ الالتزام بإزالة كافة أشـكال دعم الصادرات الزراعية إزالة تامة، وبتوفير إمكانية دخـول منتجـات أقل البلـدان نمواً إلى الأسـواق معفاة من التعريفـات ومن الحصص المفروضة
- زيادة الدعم لتعزيز القطاعات المنتجة في البلدان النامية

القدرة على تحمّل الديون

حدثت في عام ٢٠١٢ زيادة طفيفة في مجموع الدّيْن الخارجي والحكومي في البلدان النامية كنسبتين من الناتج المحلي الإجمالي زيادة طفيفة، فبلغتا ٢٢,٣ في المائة و٤٥,٩ في المائة، على التوالي. وزادت خدمة الدّيْن الخارجي من ٢٤,٩ في المائة من الصادرات في ٢٠١١ إلى ٢٧,١ في المائة عام ٢٠١٢. وبينما تُعدّ هاتان النسبتان منخفضتان نسبياً، فإنهما تخفيان المدى الذي تظل فيه بعض البلدان النامية، لا سيما بلدان منطقة البحر الكاريبي، في حالة مديونية شديدة أو معرّضة لخطر جسيم يتمثل في حالة مديونية حرجة. وقد تحسّنت الموازين المالية لأغلب البلدان النامية، ولكن إيقاع التكيّف المالي وأثره على الإنفاق الاجتماعي سيزدادان في السنوات الممتدة من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٥. ومن ناحية أخرى، يستمر تفاقم حال أرصدة الحسابات الجارية في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا.

وفي نيسـان/أبريل ٢٠١٣، بلغ ٣٥ بلداً من ٣٩ بلداً فقـيراً مثقلاً بالديون نقطة الإنجاز. وبينما يصعب إظهار الصلة بين تخفيف عبء الديون والإنفاق المخفض لحدة الفقر تظهر البيانات أن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد زادت النفقات المخفضة لحدة الفقر مع تناقص مدفوعاتها المخصصة لخدمة الديون.

وفي السـنوات الأخيرة، كانت أزمات المديونيـة كبيرة. وغالباً ما عُرِّف هدف عملية التصحيـح في أزمات الديون السـيادية بأنه وقـف عمليات خـروج رأس المال المفزوع واسـتعادة ثقة الأسـواق في إقراض البلدان المدينة. ولم تسـفر الجهود المبذولة لإصلاح بنية تسوية الديون عن أيّ تقدم، ولن تؤدي الخطوات المقطوعة إلى حلول حسنة التوقيت وفعّالـة التكلفة لأزمات المديونية. والعجز عن حل قضية فرط المديونية السـيادية حلاً مناسباً يمثل تهديداً للاستقرار المالي العالمي، ومن اللازم استكشاف إمكانية إنشاء آلية دولية لحل أزمات المديونية السيادية حلاً مبكراً تعاونياً شاملاً.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

يجب على المجتمع الدولي:

- ضمان القيام في الوقت المناسـب بتخفيف عبء الدّيْن الثقيـل الواقع على كاهل البلدان النامية كي لا يعاق التقدم بشأن الأهداف الإنمائية للألفية
- ينبغي أن يعدّ المجتمع الدولي ويعمم أساليب لإدارة الدّيْن إدارة فعّالة، مع مراعاة البُعد الاجتماعي للقدرة على تحمّل الدّيْن
- الدعـوة إلى عقـد اجتماع لفريق عامل دولي لبحث خيارات تعزيـز البنية الدولية لإعادة هيكلة الديون

الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة

لا يزال الحصول على الأدوية الأساسية في البلدان النامية مكلفاً، فهي غير متوافرة بالقدر الكافي، وغالباً ما تكون أسعارها غير معقولة. وفي عام ٢٠١٢، لم تكن الأدوية الأساسية متوافرة إلاّ في ٥٧ في المائة من المرافق الصحية العامة و٦٥ في المائة من المرافق الصحية الخاصة. وبلغت أسعار الأدوية نحو ٣,٣ إلى ٥,٧ أمثال الأسعار المرجعية الدولية، وهناك العديد من العلاجات مُسعَّر بدرجات تفوق كثيراً معايير المعقولية السعرية التي حددتها منظمة الصحة العالمية.

والابتكار دون التوسّع في الحصول على ثماره يؤدي إلى نقص في خدمة الاحتياجات الصحية العامة، بينما لا تعالج زيادة الاستفادة من دستور الصيدلة القائم دون تشجيع اسـتحداث الأدوية والتكنولوجيات الجديدة الأخطار الصحية الناشـئة. ويمكن تسهيل إمكانيـة حصول البلدان النامية على الأدوية المعقولة الأسـعار باسـتخدام بعض أوجه المرونة المسموح بها في إطار اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية. وقد ثبت أن إصدار التراخيص الإلزامية يقلل من سعر الأدوية.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- ينبغي أن تجعل شركات المستحضرات الصيدلانية أسعار الأدوية الأساسية أكثر معقولية وأن تطوّر، بالابتكار، الأدوية الجديدة التي تحتاج إليها البلدان النامية أشد الاحتياج
- ينبغي أن تزيد حكومات البلدان النامية توافر الأدوية الأساسية في مرافقها العامة
- تُحـضّ البلدان النامية على الاسـتفادة من أوجـه المرونة التي يتيحهـا اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة مـن حقوق الملكية الفكرية لأجل زيادة إمكانية الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار أكثر معقولية

الحصول على التكنولوجيات الجديدة

في السنوات الأخيرة، حدثت زيادة شديدة للغاية في إمكانية الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فقد ازداد عدد اشتراكات خدمة الهواتف الخلوية في العالم إلى ٦,٨ بلايين اشتراك، وزادت اشتراكات الهواتف الخلوية الفعّالة بخاصية النطاق العريض بنسبة تفوق الـ ٣٠ في المائة سنوياً على مدى السنوات الثلاث الماضية. ومن ناحية أخرى، تواصَلَ منذ عام ٢٠٠٦ انخفاض عدد خطوط الهواتف الثابتة.

وظل النمو في عدد الأفراد الذين يستعملون الإنترنت في البلدان النامية يفوق مثيله في البلدان المتقدمة النمو، بنمو نسبته ١٢ في المائة عام ٢٠١٣ بالمقارنة بـ ٥ في المائة في البلدان المتقدمة النمو. كما زادت معدلات تغلغل استعمال الإنترنت في البلدان النامية لتصل إلى ٣١ في المائة عام ٢٠١٣ مقابل ٢٥ في المائة في عام ٢٠١١. وواصلت خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تخفيض أسعارها في عام ٢٠١١، ولكن فارق التكلفة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية ما زال كبيراً.

والتنظيم المناسب لقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ضروري لزيادة إمكانية الحصول على الخدمات المتعلقة بهذه التكنولوجيا. وبينما نشأت هيئات تنظيمية مستقلة في ١٦٠ بلداً بنهاية ٢٠١٢، حدث على مدى السنوات الخمس السابقة بطء في عدد عمليات الخصخصة في الاتصالات السلكية واللاسلكية، وهذا يُعزى جزئياً إلى الأزمة المالية العالمية وتبسيط نظم الترخيص.

ونقل التكنولوجيا ضروري لمعالجة تأثير تغيّر المناخ. وقد أقرّت الدول الأعضاء في الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، المعقود في الدوحة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، إنشاء مؤسسات ووسائل جديدة لتزويد الدول النامية بمزيد من التمويل والتكنولوجيا لمعالجة القضايا المناخية. وما زال مطلوباً عمل المزيد لتوفير إمكانية الحصول على التكنولوجيا المخفِّفة لحدة الكوارث، لا سيما للدول الجزرية الصغيرة النامية المعرّضة للمخاطر.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- ينبغي أن تعجّل حكومات البلدان النامية بجهودها الرامية إلى زيادة إمكانية الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وزيادة معقولية أسعارها
- ينبغي أن تستمر حكومات البلدان النامية في زيادة استعمال تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأجل زيادة توفير الخدمات، لا سيما الخدمات ذات التأثير المباشر على الأهداف الإنمائية للألفية
- ينبغي أن تزيد الحكومات ومعاهد الأبحاث في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية نقل التكنولوجيات المتصلة بتغيّر المناخ والتكنولوجيات المتعلقة بالتأهب للكوارث والتخفيف من حدة آثارها إلى البلدان النامية

نظرة استعادية على الشراكة العالمية من أجل التنمية

تقدّم فرقة العمل العالمية المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، في هذا التقرير، أحدث البيانات ومناقشات السياسة العامة المتعلقة بأبعاد التعاون الدولي المعينة التي جمعت معاً وعرّفت بأنها "الهدف ٨" من الأهداف الإنمائية للألفية. وفرقة العمل أنشأها الأمين العام للأمم المتحدة عام ٢٠٠٧ كي تقيّم التقدم المحرز في تنفيذ الالتزامات الدولية المشمولة بالهدف ٨ ولتساعد بذلك المجتمع الدولي على تركيز اهتمامه على كيفية سدّ الثغرة الفاصلة بين الالتزام والإنجاز. وكما يوضح التقرير، كان هناك مزيد من التقدم بشأن عدد من الالتزامات في السنة الماضية وإن حدثت تراجعات معتبرة بشأن التزامات أخرى. والواقع أن مضاعفة الجهد لازمة لتحقيق أهدافنا المشتركة.

وثمّة شاغل معين، ألا وهو أن الزخم السياسي اللازم للنهوض بالتعاون الإنمائي الدولي أخذ يضعف على ما يبدو. والدافع الأوّلي وراء ذلك الزخم يمكن أن نجد بداياته في مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية المعقود قبل ثلاثة عشر عاماً في افتتاحية القرن الجديد العامرة بالآمال. واليوم، تسهم توابع الأزمة المالية العالمية المشهودة عام ٢٠٠٨ وما أعقبها من "كساد عظيم" في تهيئة حالة سياسة عالمية لم تلائم الطموحات المتفق عليها للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف والتزامات المساعدة الإنمائية من جانب عدد من البلدان.

وبينما كان هناك عامل متمثل في تحوّل الحكومات للداخل كي تعالج صعوباتها المالية والاقتصادية حافظت الحكومات، في الوقت نفسه، حفاظاً تاماً على توجهها نحو الخارج. وعلى سبيل المثال، خفف الاتحاد الأوروبي في مجال التجارة، اعتباراً من ٢٠١١، الشروط التي بموجبها يمكن أن تحصل البلدان النامية على الدخول التفضيلي إلى سوق الاتحاد الأوروبي. ومن ناحية أخرى، يلزم جهد واع، بقيادة مجموعة العشرين، للحدّ من الدرجة التي يمكن عندها لبلدانها الأعضاء إضافة حواجز حمائية إلى سياستها التجارية، وهذه ممارسة ناجحة إلى حدّ بعيد وإن كان نجاحها غير مطلق.

وفي حالة المساعدة الإنمائية الرسمية، داومت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (المملكة المتحدة) على متابعة التزامها بزيادة حجم معوناتها دخولاً إلى هدف الـ ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي الذي وضعته الأمم المتحدة رغم اعتمادها سياسة تقشف وطني صارم. وإضافة إلى ذلك، تواصل الدانمرك، والسويد، ولكسمبرغ، والنرويج، وهولندا توفير ٠,٧ في المائة أو أكثر من دخُولها القومية الإجمالية على سبيل المساعدة الإنمائية الرسمية. إلاّ أن معونات هذه البلدان الخمسة لا تمثل سوى ١١ في المائة من مجموع المعونة المقدمة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية عام ٢٠١٢؛ وحتى إذا أضفنا مساعدات المملكة المتحدة في عام ٢٠١٢ لن تزيد الحصة عن ٢٢ في المائة.

ويبدو محتملاً أن عوامل أخرى بخلاف الكساد العظيم قد أضعفت التزام بلدان عديدة متقدمة النمو بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وانخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية هو الدليل الأبرز على صحة هذا القول، لا سيما بسبب الدور القيادي لوزارات المعونة الممثلة في لجنة المساعدة الإنمائية. وقد كان لهذه الوزارات دور فعّال في رسم إطار العمل الأصلي للأهداف الإنمائية للألفية في عام ١٩٩٦، بالاستناد إلى الالتزامات الصادرة عن مؤتمرات الأمم المتحدة في تسعينات القرن العشرين، ثم روجت بنجاح لهذه الالتزامات في صفوف المجتمع الدولي، بوسائل تشمل اعتماد تلك الالتزامات في إعلان الألفية [١]. ونظراً لأن السنة المستهدفة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لن تحلّ قبل سنتين من الآن، ولأن الحاجة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية لم تتضاءل بل ستزداد في الواقع بنشوء خطة التنمية فيما بعد عام ٢٠١٥، فقد حان الوقت لزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، لا لإنقاصها.

وإذا كان الالتزام السياسي الطويل الأجل بالشراكة الإنمائية العالمية قد أخذ يتضاءل في الواقع فإن على المجتمع الدولي أن يأخذ هذا في الحسبان عند إعادة تصميم الشراكة العالمية للسنوات التالية لـ ٢٠١٥. ويجب الحرص على إنشاء إطار عمل يتسق كل الاتساق مع المتطلبات الناشئة لجميع الأطراف ليلقى التأييد الواسع النطاق وليلقى، في الواقع، الحماس. ونحن بحاجة أيضاً إلى القيام على نحو فعّال تام برصد الالتزامات الواردة في الاتفاق لإعطاء إشارات موثوقة لمحافل المساءلة الدولية. ولذلك، تستهدف الفروع اللاحقة استرعاء الاهتمام أولاً إلى مسائل القياس ثم إلى التحدّي المتمثل في حشد الالتزام السياسي الذي نحتاجه إذا أردنا بلوغ "المستقبل الذي نريده للجميع".

الدروس المستفادة من رصد الهدف ٨

أصبح الرصد العام للتقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ممارسة مشهودة في مجال التعاون فيما بين الوكالات [٢]. وهو يقاس إحصائياً كل سنة في منشور الأمم المتحدة المعنون "تقرير الأهداف الإنمائية للألفية" ويجري تقييمه سنوياً في "تقرير الرصد العالمي" الصادر بالاشتراك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وكذا في منشورات ودراسات شتى أخرى صادرة عن منظومة الأمم المتحدة وعن منظمات المجتمع المدني.

---

١ Organisation for Economic Co-operation and Development, *The DAC: 50 Years, 50 Highlights* (Paris, 2010), box 4.

٢ اجتمع شمل فريق عامل من منظومة الأمم المتحدة، بما فيها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فضلاً عن لجنة المساعدة الإنمائية، وذلك تحت رعاية مكتب الأمين العام، لإعداد مجموعة مؤشرات نُشرت أولاً، مع الأهداف والغايات، في مرفق تقرير "خارطة الطريق" الصادر عام ٢٠٠١ (A/56/326). وواصل فريق عامل مشترك بين الوكالات مُنشأ لاحقاً دراسة المؤشرات، وفي عام ٢٠٠٣ نشرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مجموعة محددة منها في مؤشرات لرصد الأهداف الإنمائية للألفية: التعاريف، والأساس المنطقي، والمفاهيم، والمصادر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A 03.XVII.18). وقام فريق الخبراء المشترك بين الوكالات المعني بمؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية بتنقيح هذه القائمة في ٢٠٠٧، وظلت القائمة تُستخدم منذ ٢٠٠٨ كدليل فني إلكتروني متعلق بالمؤشرات يجري تحديثه دورياً ومتاح على الموقع الإلكتروني http://mdgs.un.org/unsd/mi/wiki/MainPage.ashx.

وكجزء من هذه العملية، تواصل كل طبعة من "تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغـرات في تنفيذ الأهـداف الإنمائية للألفية" تركيز انتباه المجتمـع الدولي على التقدم وأوجـه الإخفاق في تنفيـذ التزامات البلـدان المتقدمة النمو بالشراكـة العالمية من أجل التنمية. وعلى مدى الفترة الممتدة منذ عام ٢٠٠٨ التي نشر فيها هذا التقرير، كان هناك إدراك متعاظم لإغفال بعض العوامل ولضرورة إضافتها إلى المؤشرات، ولضرورة القيام أيضاً برصد تنفيذ الالتزامات الإضافية الصادرة أثناء العقد. ولذلك، أضافت فرقة العمل مؤشرات إلى رصدها حسب الحاجة، مع الحفاظ على تغطيتها للمؤشرات الرسمية للهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية المنشأة في بداية العقد (الإطار ١).

الإطار ١

تطور المؤشرات المرصودة من قبل فرقة العمل

ظلـت المجموعة الأوّلية من المؤشرات الموضوعة لرصد الهدف ٨، المستنسـخة في الصفحات الأولى لهذا المنشـور، تُسـتخدم كإطار عمـل لفرقة العمل المعنية برصـد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية. إلاّ أن فرقة العمل أدركت أن هناك ما يستوجب التفصيل الإضافي في بعض الحالات.

المساعدة الإنمائية الرسمية

تتبعت فرقة العمل الوفاء بتعهدات المساعدة الإنمائية الرسمية حتى سنة ٢٠١٠ المستهدفة التي جرى الإعلان عنها في قمة مجموعة البلدان الثمانية المعقودة في غلين إيغلز، باسكتلندا، عـام ٢٠٠٥. كمـا واظبت فرقة العمل على الإبـلاغ عن التقدم المحرز صـوب بلوغ أهداف فاعليـة المعونة الـواردة في إعلان باريس لسـنة ٢٠٠٥ وفي اجتماعها المعقـود في أكرا عام ٢٠٠٨ لأغراض المتابعة حتى سـنة ٢٠١٠ المستهدفة لتحقيقها. وعلى سبيل المثال، رصدت فرقـة العمل تنفيذ ما جرى التعهد به من مسـاءلة متبادلة بين المانحين والمتلقّين. والواقع أن الفصل المتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية في هذا التقرير يواصل رصد الجهود الرامية إلى تعزيز فاعلية المعونة. وإضافة إلى ذلك، ورغم الخروج عن الالتزامات الرسـمية المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، أُبرزت أيضاً الأهمية المتعاظمة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والدور المتزايد للجهات المانحة غير الحكومية.

الدخول إلى الأسواق (التجارة)

فضـلاً عن المـؤشرات المحددة بتكليفـات، واظبت فرقـة العمل على الإبلاغ عـن التغييرات في "ذروات التعريفـات الجمركيـة" و"تصاعديـة التعريفـات الجمركيـة" فيما يختص بالسـلع الزراعيـة وغيرها من المنتجـات ذات الأهمية للبلـدان النامية، فضـلاً عن التدابير غـير الجمركيـة ذات الأثر التقييدي التمييـزي. كما تتبعت التقارير أنمـاط تجارة البلدان الناميـة، مـبرزة تنويع أسـواق التصدير المرتبط رغم ذلك باسـتمرار اعتمـاد بلدان نامية كثـيرة على بضع سـلع أساسـية تصديرية، الأمـر الذي يتركها بشـدة عُرضـة للصدمات التجاريـة. وإضافـة إلى ذلـك، قامت فرقة العمـل، في أعقاب تعهدات مـن جانب مجموعة الـ ٢٠ بتجنب التدابـير الحمائية على سـبيل الاسـتجابة للأزمة المالية العالميـة، بالإبلاغ سـنوياً عن رصد هذه التدابير، فضلاً عن توافر التمويل التجاري، الذي تضرر من الأزمة. ولمـا كانـت مجموعة الـ٢٠ قـد التزمت في عـام ٢٠١١ بتخفيض الرسـوم المفروضة على التحويلات المالية للعمال، فقد بدأت فرقة العمل في الإبلاغ عن هذه المسـألة في عام ٢٠١٢. كما تتبعت التقارير مفاوضات السياسة التجارية ومناقشاتها، وعكست، على سبيل المثال، الشواغل المتعلقة بالآثار السلبية الممكن نشوؤها جرَّاء التدابير التجارية المرتبطة بالمناخ.

الإطار ١ (تابع)

القدرة على تحمّل الديون

أضافت فرقة العمل جديداً إلى المؤشرات الأوّلية كي تعزز الإنذار المسبق بالصعوبات الناشئة المتعلقة بالدّيْن، معتمدة بوجه خاص على تقييمات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الدورية لمخاطر مديونية البلدان المصنفة ضمن البلدان المنخفضة الدخل. ورصدت أيضاً نسبة الدّيْن إلى الناتج المحلي الإجمالي، وحصة الدّيْن القصير الأجل في الدّيْن الخارجي الإجمالي والحسابات الجارية في ميزان المدفوعات الخارجية، فضلاً عن أعمال صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المتعلقة بتحسين منهجية تقييمات القدرة على تحمل الدّيْن. وبينما ركزت المؤشرات الأصلية على تنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، رصدت فرقة العمل العمليات الأخرى الهادفة إلى التخفيف من عبء الدّيْن والمناقشات الدولية المتعلقة بإنشاء آلية دولية لتسوية الديون.

الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة

نظراً لأن المؤشر المحدد بتكليفات كان شديد العمومية، فقد رصدت فرقة العمل الحصول على مجموعة مختارة من أدوية طب الأطفال وطب الكبار في المرافق الصحية العامة والخاصة وجودة هذه الأدوية. وإضافة إلى ذلك، أبلغت فرقة العمل عن جهود منظمة الصحة العالمية لتتبع أثر الأسعار المرتفعة، بطرائق تشمل تقدير نسبة السكان الذين يمكن دفعهم إلى ما دون خطوط الفقر الدولية إذا اضطرت الأسر المعيشية إلى شراء الأدوية الأساسية من مواردها الخاصة. إلاّ أن المقصود بهدف الأدوية ذات الأسعار المعقولة ليس القياس في حدّ ذاته بل زيادة الحصول على الأدوية بالتعاون مع شركات المستحضرات الصيدلانية. ولذلك، رصدت فرقة العمل التطورات الدولية، التي من قبيل استكشاف وإدخال آليات مبتكرة لتمويل المشتريات، وشراكات جديدة بين أصحاب المصلحة، وآليات جديدة، تشمل إنشاء مجمعات لبراءات الاختراع، واتفاقات ترخيص، واستعمال أوجه المرونة وضمانات الصحة العامة الواردة في اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية؛ كما رصدت التطورات المستجدة في البلدان النامية، ومنها الإنتاج المحلي.

الحصول على التكنولوجيات الجديدة

بينما يتصف الهدف المتعلق بالتكنولوجيات بعموميته الشديدة من حيث المبدأ، لم تشر المؤشرات المحددة بتكليفات إلاّ إلى عناصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وإلى جانب تتبع مدى التمكن من الحصول على التكنولوجيات، حسب المطلوب، أبلغت فرقة العمل عن البيانات المتعلقة بأسعار خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات حسب المنطقة، نظراً لأن الأسعار المرتفعة تمنع زيادة الحصول، مثلاً، على القدرة على استعمال الإنترنت. ولما كان الهدف يستدعي تعاون الحكومات مع القطاع الخاص، فقد أبلغت فرقة العمل أيضاً عن الاتجاهات السائدة في تنظيم القطاع والنسبة المئوية للبلدان التي لديها مقدمو خدمة الإنترنت قادرون على المنافسة، فضلاً عن تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الخدمات الحكومية، وفي حشد المعلومات لإدارة مخاطر الكوارث وفي معالجة التغيّر المناخي. كما رصدت فرقة العمل، بصورة انتقائية، المفاوضات والسياسات في مجال تمويل السياسات المناخية.

إلاّ أنه من المتعين التأكيد على أن الهدف ٨ لا يغطي كافة جوانب الشراكة العالمية من أجل التنمية، التي حددت الجمعية العامة نطاقها في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بحيث شمل الالتزامات الواردة في 'إعلان الألفية'، و'توافق آراء مونتيري' الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، و'خطة جوهانسبرغ لتنفيذ نتائج

مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة' (قرار الجمعية العامة ٦٠/١، الفقرة ٢٠). وذلك القرار وسَّع كثيراً من النطاق الممكن لممارسة الرصد، ولكن التنقيح اللاحق الذي جرى لمؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية لم يشهد في هذه المؤشرات أيّة تغييرات ذات صلة بالهدف ٨.

وبينما رُصدت لذلك بعض المؤشرات الإضافية وعلى مدى الزمن من جانب فرقة العمل، بدا أيضاً أن من المحتم عدم نبذ أهداف ومؤشرات معينة أو إحداث تغييرات جسيمة فيها متى قُبل رصد تلك الأهداف والمؤشرات. إذ يمكن أن يرقى تغيير مؤشر ما إلى حدّ إعادة تعريف الالتزام الذي أُنشئ المؤشر لرصده، الأمر الذي من شأنه تقويض هدف الممارسة ذاتها.

إلاّ أن من الممكن أيضاً أن يفقد مؤشر محدد موثوقيته بمضي الزمن. وقد أشار مؤخراً رئيس سابق للجنة المساعدة الإنمائية [٣] إلى حالة متصلة بذلك. والمساعدة الإنمائية الرسمية، يجب أن يكون إنفاق المانح مخصصاً لغرض إنمائي وأن يتخذ صورة المنحة أو القرض مع درجة كافية من الميسّرة. وقد جعلت التغييرات الحاصلة في السوق المالي العالمي — لا سيما تناقص أسعار الفائدة — المحك الأصلي للميسّرة شيئاً بالياً، إذ تضخم هذه التغيّرات المقدار المقاس من المساعدة الإنمائية الرسمية المدفوعة. وباختصار، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية لا تمثّل اليوم نفس الجهد الذي كانت تمثّله من قبل، على الرغم من قياسها بطريقة غير متغيّرة.

ورغم نقاشات دارت على مدى سنوات وتناولت ما يجب إدراجه في المساعدة الإنمائية الرسمية أو استبعاده منها، حافظ المجتمع الدولي على ثقته في تعريف لجنة المساعدة الإنمائية. وفي الوقت الراهن، تعيد لجنة المساعدة الإنمائية النظر في منهجيتها المستخدمة لتعريف المساعدة الإنمائية الرسمية، بل وما إذا كانت هذه المساعدة هي الفئة الأنسب من الدعم الإنمائي الرسمي الذي ينبغي تقديم تقارير عنه إلى العالم [٤].

منشأ الشراكة العالمية من أجل التنمية

ظل المجتمع الدولي لفترة طويلة يستخدم مفهوم الشراكة لصوغ اتفاق ينطوي على التزامات بشأن تعزيز التنمية. وقد جسّدت الاتفاقات، المعتمدة في سلسلة متوالية من الإعلانات الدولية، مجموعات من التزامات البلدان المتقدمة النمو المتعلقة بالسياسة التجارية والمالية الدولية ارتبطت بالتزامات تحملتها البلدان النامية تقضي بانتهاج سياسات تستهدف تهيئة بيئات محلية أكثر تمكيناً، لكي تصبح الفرص المتزايدة إنجازات إنمائية. وقد اعتبرت مثل هذه المجموعات المتآلفة من السياسات شراكات منذ ما لا يقل عن عام ١٩٦٩ الذي شهد نشر التقرير المعنون "شركاء في التنمية"، الصادر عن لجنة التنمية الدولية التي رأسها لِستر بيرسون رئيس الوزراء الكندي السابق.

---

٣ انظر: Letter to the Financial Times from Richard Manning, 9 April 2013.

٤ يستغرق برنامج عمل لجنة المساعدة الإنمائية سنتين، اعتباراً من ٢٠١٣. انظر منشور منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنون "Initial roadmap for improved DAC measurement and monitoring of external development finance" (DCD/DAC(2013)12)، ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٣.

وقد التقى أعضاء اللجنة بممثلي نحو ٧٠ حكومة من حكومات البلدان النامية وأغلب حكومات البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية وأصدروا تقريرهم في غضون أقل من سنة، مما أكد طابعه الملحّ. وكانت هذه اللجنة قد أُنشئت عام ١٩٦٨ بقرار من روبرت مكنمارا رئيس البنك الدولي، لكي

"... تعد استراتيجية معونة [دولية] تستند إلى أساس منطقي مقنع، ويمكن استخدامها في هجوم فعّال على الحذر المعطل للإرادة المطرد الوضوح. ولأسباب شتى، فإن بعضه يتعلق بمشكلات داخلية وصعوبات موازين المدفوعات، وبعضه يتعلق بأحكام الجمهور بشأن 'الإهدار والفساد'، ووجود عدد من البلدان المانحة الكبرى يقلل اعتماداته المرصودة للمعونة الخارجية. وهذه البلدان بعملها هذا عرّضت (وما تزال تُعرّض) للخطر صميم جدوى فكرة سياسية دولية دعمت، حتى عام ١٩٦١، تدفقاً متسارع الازدياد من التمويل الإنمائي التساهلي الموجه من البلدان الأغنى إلى البلدان الأفقر ...." [٥].

واقترحت اللجنة أن يقدّم المانحون ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية [٦]، بحيث يتم الدخول إلى هذه النسبة "بحلول عام ١٩٧٥ أو بعد ذلك بقليل، ولكن ليس بعد ١٩٨٠ بأيّ حال" [٧]. وإضافة إلى ذلك، لاحظ التقرير أن الشراكة الفعّالة تقتضي إخضاع إجراءات الجانبين كليهما للتدقيق ودعا إلى سياسات تجارية واستثمارية داعمة، بقوله إن السياسات التجارية التي لا تبالي بالآخرين يمكن أن تبطل آثار المعونة المتزايدة [٨].

وهكذا أبرزت لجنة بيرسون عدة جوانب مركزية مستمرة تنطوي عليها الشراكة الإنمائية العالمية. وأول هذه الجوانب هو كونها مدفوعة بالمانحين، وموجهة أساساً للحكومات المانحة المطلوب منها تمويل الشراكة. وثاني الجوانب هو اعتراف اللجنة بأن العديد من السياسات في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية تؤثر على المسار الإنمائي للبلدان النامية، وليس مجرد السياسات الداخلة ضمن مسؤولية وزارات المعونة. والواقع أن البلدان النامية قد ضغطت بنفسها على المجتمع الدولي بشأن هذه النقطة منذ مطلع ستينات القرن العشرين على الأقل، داعية إلى الاهتمام الدولي باحتياجاتها المتعلقة بالسياسة التجارية، وهي الاحتياجات التي شعرت تلك البلدان بأنها لا تُعالج

---

٥ Peter M. Kilborn, as cited in "Pages from World Bank history: The Pearson Commission", available from http://go.worldbank.org/JYCU8GEWA0 (accessed 14 April 2013).

٦ لم يكن هذا أصل مفهوم هدف محدد للمساعدة الإنمائية الرسمية، حيث وزع المجلس العالمي للكنائس بياناً على كافة وفود الأمم المتحدة في عام ١٩٥٨ يقترح هدفاً للمنح والقروض الميسّرة يبلغ ١ في المائة من الدخل القومي. انظر: Helmut Führer, "The story of official development assistance: A history of the Development Assistance Committee and the Development Cooperation Directorate in dates, names and figures", OECD/GD/(94)67 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996), p. 7.

٧ انظر: Commission on International Development (Pearson Commission), Partners in Development, (New York: Praeger, 1969), p. 149.

٨ Kilborn، المرجع السابق.

في المفاوضـات الجاريـة في إطار الاتفـاق العام للتعريفات الجمركيـة والتجارة (اتفاق الغـات). وقبلـت البلدان المتقدمة النمو هذه النقطة مما أفـضى إلى مؤتمر الأمم المتحدة الأوّلي للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في عام ١٩٦٤ [٩]. وفيما بعد، سيمثل الأونكتاد محفل التفـاوض على نظام أفضليات معمم لصادرات البلـدان النامية واتفاقات دولية عديدة لتثبيت أسعار السـلع الأساسية، وسينشئ صندوق النقد الدولي مرفق تمويل تعويضي لـصرف القـروض سريعاً للبلدان الناميـة التي تعاني من حالات عجـز غير متوقعة في حصائل التصدير أو من طفرات في تكلفة الواردات الغذائية. كما بادر الأونكتاد بالدعوة إلى إيـلاء اهتمام سياسـاتي خاص بالبلدان النامية التي تمـر بحالات جد صعبة، وهي البلـدان التي صنفت في الدورة الثانية لمؤتمر التجـارة والتنمية عام ١٩٦٨ (القرار ٢٤ (د – ٢)) باعتبارها "أقل البلدان نمواً". وفي الوقت نفسـه، اعتمد اتفاق الغات مجموعة مبادئ بشأن التجارة والتنمية عام ١٩٦٥ أدخلت "عدم المعاملة بالمثل" في المفاوضات، وهذا ما يعني أن البلدان النامية المشـتركة في مفاوضـات تحرير التجارة لا يتوقع منها فتح أسـواقها بالدرجة التي تفتح بها البلدان المتقدمة النمو أسـواقها أو بطريقة "غير متسقة مع احتياجاتها الإنمائية والمالية والتجارية الافرادية" [١٠].

كمـا قامت الجمعية العامة للأمم المتحدة بدور فعّال في الشراكة، إذ قامت بدور محفل التماسـك العالمي المعنـي بالأمور الاقتصاديـة والاجتماعية فضـلاً عن الأمور السياسـية. وهكذا بدأت الجمعية العامة النظر على نحو منهجي في المتطلبات العالمية لتعزيـز التنمية. واضطلعت بهذه الممارسـة عـلى الصعيد الفني لجنـة الأمم المتحدة للتخطيط الإنمائي، برئاسـة يان تينبِرغِن أحد اثنين حصلا على أول جائزة من جوائز نوبـل في العلـوم الاقتصادية. واقترحت انتظام التعاون الـدولي لأغراض التنمية لعِقد سبعينات القرن العشرين في حدود مجموعة أهداف متّسقة محدّدة لنمو الناتج ونصيب الفرد من الدخل في البلدان النامية، إلى جانب أهداف محددة لنمو زراعتها وصناعتها، وارداتها وصادراتها، وتحويلاتها المالية، مدعومة بسياسات في البلدان المتقدمة النمو والناميـة لتحقيق تلك الأهـداف. وخضع تقرير لجنة التخطيـط الإنمائي للبحث من جانب لجنة تحضيرية تابعة للجمعية العامة، شُـكّلت للتفاوض بشأن "استراتيجية إنمائية دولية"، اعتمدتها الجمعية العامة عام ١٩٧٠ [١١]. وشـملت هذه الاسـتراتيجية دعوة إلى اتخاذ تدابير خاصة لصالح أقل البلدان نمواً، ولأجل هذه الاستراتيجية أعدت لجنـة التخطيط الإنمائـي توصيات محددة عام ١٩٧١ تعـترف بأوجه الضعف التي تنفرد بها تلك البلدان.

وتبنّت بعض الحكومات بدرجة من الحماس عناصر مختارة من الاسـتراتيجية، بينمـا أبدت بضع حكومات تحفظاتها على فقـرات معينة. ورغم ذلك، أعدّ العالم للمرة

---

٩ United Nations, The History of UNCTAD, 1964-1984 (United Nations publication, Sales No. E.85.II.D.6), pp. 8-10.

١٠ Alexander Keck and Patrick Low, "Special and differential treatment in WTO: Why, when and how?" *World Trade Organization Staff Working Paper ERSD-2004-03*, May 2004, p. 4.

١١ انظـر: Mahfuzur Rahman, *World Economic Issues at the United Nations: Half a Century of Debate* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002), chap. 7.

الأولى مجموعة شـاملة من الإسقاطات والسياسـات لتحقيقها. وهذا أرسى أيضاً أساساً معيناً للشراكة الدولية [١٢].

ورغم أن الاقتصاد العالمي في سـبعينات القرن العشرين لم يولد شـيئاً مشابهاً لما ارتأته الجمعية العامة فقد تفاوض المجتمع الدولي على استراتيجيتين أخريين للتنمية الدولية، إحداهما لثمانينات القرن العشرين والأخرى لتسعينات ذلك القرن. إلاّ أنه بدا في كل حالة متوالية أن الالتزام السـياسي بتنفيذها أقل حسـماً. واتسـمت الإسقاطات الاقتصادية الطويلة الأجل (وما تزال) بكونها ممارسات ملتبسة إلى حدّ بعيد ولم تعد مُحَبذة. وفي نهاية المطاف، حل محل هذه العملية 'إعلان الألفية' الصادر عام ٢٠٠٠، الذي كان شـاملاً بمعنى مختلف، إذ عالج مسـائل السـلام والأمن، والتنمية والقضاء عـلى الفقـر، والبيئة، وحقوق الإنسـان، وتعزيز الأمـم المتحدة ذاتها (قـرار الجمعية العامة ٥٥/٢).

الشراكة العالمية منذ إعلان الألفية

على مدى نصف قرن، استلزمت الشراكة من أجل التنمية، كما رأينا، قيام البلدان المتقدمة النمو بتحويل الأموال وتقديم المساعدة التقنية إلى البلدان النامية، ومنحها أيضاً تلك البلدان أفضليات تجارية و"معاملة خاصة وتفضيلية" في مفاوضات تجارية عالمية قائمة على العطاء والأخذ. وإلى حدّ بعيد، اقترنت عروض المساعدة بالمشورة السياسية من جانب المانحين، وهذه المشورة خضعت غالباً للتنسيق على الصعيد القطري على أيدي المؤسسات المالية الدولية عن طريق اتفاقات "المشروطية" الرسمية.

إلاّ أنه بصدور 'إعلان الألفية' كان نموذج الشراكة العالمية هذا يعطي إشارات دالة على الوهن. فمن ناحية، أخذت مشـورة السياسـة المقدمة من البلدان المتقدمة النمو في تسعينات القرن العشرين تتشكل على نحو مطرد بفعل ما يمكن وصفه، بالاستفادة من الإدراك المتأخر، بأنه في الغالب إيمان مفرط بكفاءة الأسواق، لا سيما الأسواق المالية، مما أفـضى بكثير من البلـدان النامية إلى أزمات اقتصادية غير ضرورية. ومن ناحية أخرى، زادت إعـادة تفكير المانحين في أهداف مسـاعداتهم، التي ركّزت باطّراد على الشـواغل الاجتماعية الملحّة، التي من قبيل القضاء على الفقر وانعدام المسـاواة بين الجنسين، مع التركيز على الصحة والتعليم [١٣]. وهكذا، صرف المانحون بعضاً من اهتمامهم بعيداً عن الاسـتثمار في البنية الأساسـية والزراعة وغير ذلك من القطاعات الاقتصادية الأساسية

١٢ شملت الاستراتيجية دعوة إلى اتخاذ تدابير خاصة لصالح أقل البلدان نمواً وكُلّفت لجنة التخطيط الإنمائي بتحديد البلدان التي ينبغي إدراجها ضمن هذه الفئة. وفي عام ١٩٧١، وافقت الجمعية العامة على القائمة (القرار ٢٧٢٨ (د - ٢٦)) ووافقت لجنة المساعدة الإنمائية على إيلاء اهتمام خـاص لأقل البلدان نمـواً (Fürher، المرجع السـابق، الصفحة ٢٣ من النـص الانكليزي)؛ وفي الوقت ذاته، قنن الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (اتفاق الغات) الأسـاس القانوني للأفضليـات التجاريـة لأقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان باعتمـاد "بند التأهيل" عام ١٩٧٩ (Keck and Low، المرجع السابق، الصفحة ٥ من النص الانكليزي).

١٣ انظر: Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), *Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation* (Paris, May 1996).

الأخرى التي كانت في السابق محور التعاون الإنمائي، وتركتها على نحو متزايد للمصادر الدولية الخاصة كي تساعد في تمويل عمليات تكوين رأس المال، في شراكة فعّالة أحياناً مع حكومات البلدان النامية، وأحياناً كاستثمار مباشر أجنبي، وأحياناً أخرى كتمويل خاص للاستثمار العام.

ولذلك، لم يكن من غير الملائم في عام ٢٠٠٠ التساؤل عن نوع الشراكة العالمية التي قد تستلهم من 'إعلان الألفية' لكي تخدم التنمية. ولم يكن من عدم اللياقة أيضاً التساؤل عن مدى احترام الحكومات لالتزاماتها. وكان معنى ممارسة إعلان "شراكة عالمية"، وهي الممارسة التي عاشت على مدى عقود، أن الشركاء سيشعرون بالضغط السياسي لكي يصدروا التعهدات كل منهم للآخر. ولم يجرِ الوفاء بكل التعهدات. وفضلاً عن ذلك، كان نطاق 'الإعلان' بصيغته المعتمدة في مؤتمر قمة الألفية شديد العمومية يركّز على تعزيز الالتزامات القائمة بالأهداف والغايات المستمدة من مؤتمرات الأمم المتحدة في تسعينات القرن العشرين.

وطلبت الجمعية العامة من الأمين العام أن يحدّد كيفية تحقيق الالتزامات الواردة في 'الإعلان' وأن يمنح أولوية لمكانة التنمية في حوار السياسة العالمي الجاري (القرار ٥٥/١٦٢). واستجابة لذلك، أعدّ الأمين العام تقرير "خارطة طريق" للوفاء بالالتزامات (A/56/326). وتناول التقرير المجموعة الكاملة من المسائل المطروحة في 'الإعلان'، وإن تضمّن أيضاً مرفقاً يورد الأهداف والغايات المستمدة من 'إعلان الألفية'، كما يحدّد مجموعة مؤشرات إحصائية لقياس التقدم المحرز في تحقيق تلك الأهداف. وبذلك، اعتمدت استراتيجية لتشجيع الحكومات على احترام تعهداتها المتعلقة بالألفية، بإعطاء تقديرات كمية للالتزامات، ورصد تنفيذها، ثم إعلان النتائج. وإذا وافقت الحكومات على رصد دعمها للأهداف الإنمائية للألفية كان هذا النهج بشيراً بتجدد حياة الشراكة العالمية.

إلاّ أن تدفقات المعونة لم تبدأ في عكس هذه البشرى إلى أن صيغ نوع جديد من الاتفاق العالمي. ففي المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المعقود في مونتيري، بالمكسيك، عام ٢٠٠٢ [١٤]، قطعت الحكومات على أنفسها مجتمعة طائفة كبيرة من التزامات السياسة — وهي التزامات أعرض في نطاقها من الالتزامات الداخلة في نطاق الهدف ٨، وإن شاركتها في روحها — وجرى الاتفاق عليها في توافق آراء مونتيري لسنة ٢٠٠٢.

والواقع أنه قد قُطعت خطوات في مجال السياسة بُعيْد ذلك بقليل لتنفيذ التزامات مونتيري. وهذه شملت تعهدات من جانب كبار مقدمي المساعدة الإنمائية الرسمية في مؤتمر قمة مجموعة البلدان الثمانية المعقود في غلين إيغلز، باسكتلندا، عام ٢٠٠٥، فضلاً عن تضاعف الأعمال الدولية الرامية إلى زيادة فعالية المعونة التي قادتها لجنة المساعدة الإنمائية. واتضحت الالتزامات أيضاً في 'المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون' لسنة ٢٠٠٥، التي عمقت كثيراً التأثير المخفف للأعباء الذي أتيح لمجموعة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، كما اتضحت فيما سيصبح مفاوضات معقدة تستهدف احترام التعهد بإعلاء صوت البلدان النامية وزيادة اشتراكها في صنع القرار بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. أيضاً، فإنه بينما كانت التخفيضات المتفاوض عليها بشأن الحواجز

١٤ انظر تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨ - ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (A/CONF.198/11، الفصل الأول، القرار ١، المرفق).

المفروضــة على الواردات الآتية من البلدان النامية مراوغة كل المراوغة غالباً كان بوســع المــرء أن يرى في الجهود المضاعفة للتقدم بهذه المفاوضــات التزاماً قوياً بالمحاولة. وفي الوقت ذاته، انتهج العديد من البلدان النامية سياسات محلية حذرة بشأن إدارة النقدية والمالية العامة وأســعار الصرف (ببناء حواجز كبيرة مؤلفة من احتياطيات رســمية في حــالات كثيرة). وفضلاً عن ذلك، بدأت البلدان المتقدمة النمو والنامية المهتمة اســتنباط اقتراحات مبتكرة لتعبئة الموارد الدولية لأغراض التنمية [١٥].

نحو شراكة عالمية أفعل من أجل التنمية

من المهم التذكير بالعملية الحكومية الدولية الفريدة التي أفضت إلى توافق آراء مونتيري. وقد بدأ ممثلو البلدان النامية في الأمم المتحدة، بعد أن انضم إليهم عدد من البلدان المتقدمة النمو الشريكة، معالجة عدد من الشواغل، من بينها أوجه الإخفاق في نظام اقتصادي دولي لم تقم فيه البلدان النامية إلاّ بدور جد محدود في إدارته. وانتهج دبلوماسيو الأمم المتحدة نهجاً براغماتياً إلى حدّ بعيد، إذ أشركوا وزارات ماليتهم وممثليهم الحكوميين الدوليين في المؤسسات الدولية الأخرى، واجتذبوا انتباه بعض أصحاب المصلحة المنتمين لدوائر الأعمال والمجتمع الدولي. وبدأت العملية في اللجنة الثانية التابعة للجمعية العامة وأفضت إلى درجة معتبرة من الزخم السياسي حول حزمة من مبادرات السياسة العامة تهم عدداً كبيراً من الحكومات، رغم استغراقها خمس سنوات للدخول إلى درجة الاكتمال (١٩٩٧ - ٢٠٠٢) [١٦].

وكانت النتيجة، حسبما ورد أعلاه، مجموعة التزامات بدأت الحكومات والمؤسسات عــلى الفور العمل بمقتضاها. ولم يكتب للعمل النجاح في كل الاتجاهات وإن كان جدياً في كل الاتجاهات. والواقع أن توافق آراء مونتيري كان في مجموعه دفعة جماعية جديدة للشراكة التقليدية من أجل التنمية (لا سيما فيما يختص بالتركيز على المساعدة الإنمائية الرســمية، وإلغاء ديون البلدان الفقــيرة، وفعالية المعونة)، ووافــق اجتماع الحكومات للمــرة الأولى بالأمــم المتحدة على طرح مواطن ضعف عامة معينــة على الهيئات الدولية المسؤولة كي تتخذ إجراءات بشأنها. كما اتُفق على الحاجة إلى طرح التقدم المحرز بشأن الالتزامــات والتحدّيــات الواردة في توافــق الآراء والنظر في احتياجات السياســة العامة الأخرى لاستعراضها كلياً من جانب ممثلي الحكومات والمؤسسات الدولية المتخصصين في التنمية والتمويل والتجارة أثناء الاجتماعات السنوية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وكل ســنتين في حــوارات الجمعيــة العامة الرفيعة المســتوى. وتقرر أيضــاً أن تخضع للاستعراض في المؤتمرات الدولية اللاحقة، التي عُقد أحدها حتى الآن في الدوحة، بقطر، عام ٢٠٠٨ [١٧].

---

١٥ انظر الأمم المتحدة، دراســة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٢: البحث عن تمويل جديد للتنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.12.II.C.1).

١٦ انظر: Barry Herman, "The politics of inclusion in the Monterrey process," *DESA Working Paper No. 23* (ST/ESA/2006/DWP/23), April 2006.

١٧ انظر: الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتــيري، الدوحــة، قطــر، ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر - ٢ كانون الأول/ديســمبر ٢٠٠٨ (A/CONF.212/7).

ومضى الآن أكثر من عِقد على انعقاد مؤتمر مونتيري وقرابة ١٥ سنة على انعقاد مؤتمر قمة الألفية. والآن، تدعو الحاجة إلى تنشيط جرعة الزخم السياسي التي شهدتها السنوات الأولى من الألفية الثانية. فكيف يمكن توليد الجرعة المنشطة؟

يمكن أن يبدأ الإنسان الإجابة على سؤال من هذا القبيل بالتساؤل أولاً عن معنى كلمة "شراكة". إن هذه كلمة تصف علاقة يجري الدخول فيها طواعية لتحقيق أهداف مشتركة. والكلمة ذاتها لا تنطوي على افتراض مسبق بأن العلاقة متكافئة. فقد يكون لبعض الشركاء نصيب أكبر في الشراكة وقد يتلقوا القدر الأكبر من منافعها، وقد تكون لبعض الشركاء سلطة في صنع قرار الشراكة تفوق سلطة غيرهم. إلاّ أن من المفهوم بصفة عامة أن لكل شريك من الشركاء حقوقاً معينة فضلاً عن الالتزامات تجاه الشركاء الآخرين، وأن كل شريك يتوقع أن يستفيد منها. ولذلك، تحتاج أيّ شراكة عالمية فعّالة إلى تبني رؤية مشتركة، وتجسيد تقاسم للالتزامات والمسؤوليات مقبول، والاحتواء على حزمة التزامات تتسم بقدر من الجاذبية كاف لانضمام الشركاء إليها.

وبعد إعداد رؤية مشتركة، يلزم أن تتبنى الشراكة العالمية الفعّالة "صفقة" لتحقيق الرؤية تكون جذابة وتكون فوق ذلك من نوع قابل للإنجاز سياسياً. ويمكن القول بأن مبدأ أساسياً للشراكة — أو شرطاً ضرورياً لفاعلية الشراكة — هو "وجوب دعم الحوكمة العالمية المشتركة للحوكمة الوطنية الفعّالة". وقد يكون المبدأ الثاني هو وجوب توفير الحكومات إمكانية التنفيذ التام للخطط الإصلاحية المتفق عليها (مثال ذلك ما يختص بالبنية المالية العالمية وإدارتها) وتحقيق أشكال من التقدم المعقول في المفاوضات العالمية (في مجالي التجارة وتغيّر المناخ، على سبيل المثال). وقد يكون المبدأ الثالث هو الاعتراف بأن مواطني العالم يفهمون أن أيّ شيء أقل من ذلك لا يستدعي الاهتمام الجدّي.

وختاماً، فإن أصحاب المصلحة الرسميين هم وحدهم الذين يستطيعون تحمل الالتزامات في شراكة عالمية وهم وحدهم الذين يمكن مساءلتهم عن تلك الالتزامات في المحافل الحكومية الدولية، رغم أن من الممكن إقامة شراكات معينة بين الكيانات الرسمية والكيانات غير الحكومية كجزء من تنفيذ اتفاقات عالمية. والواقع أن أحد جوانب 'خطة جوهانسبرغ للتنفيذ' يتمثل في الإلهام لإقامة شراكات التنفيذ المتعددة [١٨]. وإضافة إلى ذلك، شجع الأمين العام شراكات تنفيذ معينة، تهدف تحديداً إلى النهوض بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية [١٩]. ولذلك، فإن المبدأ الفعّال لتعزيز الشراكة العالمية من أجل التنمية ينبغي أن يكون (وهو فعلاً) توفير المجال لاشتراك كافة أصحاب المصلحة المناسبين اشتراكاً ملائماً.

وحسبما ورد أعلاه، تبنى توافق آراء مونتيري شراكة عالمية من أجل التنمية أعم مما ورد في الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية. ومن الممكن أن تحيي إعادة الالتزام بإجراءات السياسة العامة في ذلك 'التوافق'، بفضل خطوات إضافية للتعاون الملموس، الثقة في الشراكة والحماس لأجلها. وثمّة حاجة إلى معالجة حزمة السياسات العامة لأبرز الشواغل المعاصرة، ومنها الشواغل التالية الممكن بحثها:

---

١٨ في إطار عملية جوهانسبرغ ومتابعتها، دشن نحو ٢٠٠ شراكة للتنمية المستدامة (ثمّة قائمة كاملة متاحة في http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1500).

١٩ هذه المبادرة ينسقها مكتب الأمم المتحدة للشراكات (انظر: http://www.un.org/partnerships/).

- ثمّة مسألة تنطوي حالياً على تركيز اقتصادي عالمي شديد على تعزيز التعاون الدولي في الأمور الضريبية، مما اقتضى أساساً حتى الآن تعاوناً مضاعفاً عبر الحدود فيما بين البلدان المتقدمة النمو. إذ أن دافعي الضرائب في كل مكان ممن يفون بالتزاماتهم يريدون عن حق أن تُبذل جهود أشد لمنع التهرب والتجنب الضريبيين، فضلاً عن زيادة التعاون الدولي الفعّال لمكافحة الفساد وإعادة الأموال التي أُخرجت بطريقة غير قانونية إلى بلدانها الأصلية؛
- في أعقاب حالات انتهاك حق العمال في العمل في ظروف آمنة، سيرحب الناس في شتى أنحاء العالم بالتزام عالمي صادر عن الحكومات مؤداه القيام سوياً برصد المعايير الدنيا لسلامة المصانع وصون هذه المعايير. وقد أخفقت الجهود الوطنية والطوعية في مواجهة المنافسة العالمية التي تولد الضغط للإنتاج بأقل الأسعار مهما كانت التكلفة البشرية. ومن شأن اتفاق دولي لإعمال المعايير الدنيا على الصعيد الوطني أن يوقف "السباق نحو القاع" في ممارسة السياسة العامة. ومن السهل التشدق بالمبادئ التي تقضي بأن تكون الصناعة التحويلية والصناعة في مراحل التنمية مستدامة تحترم حقوق الإنسان احتراماً تاماً — وبضرورة اتصافها بكفاءة الموارد في الإنتاج والاستهلاك، وتطبيق معايير الصحة والسلامة المناسبة، وتشجيع التوزيع العادل للدخل. إلاّ أن أهم شيء لدى المواطنين هو كيفية إدماج المبادئ في السياسات الفعلية؛
- يترك الارتداد عن الطريق القويم والتأخير في تعزيز التنظيم المالي العام الاقتصاد العالمي دون داع عرضة لصدمات اقتصادية إضافية مصدرها المراكز المالية العالمية، مما يقتضي التزاماً دولياً أقوى للمزيد من معالجتها. وعلاوة على ذلك، لا يمكن أن يبقى النظام التجاري المتعدد الأطراف حياً لفترة طويلة عند اتخاذ الحكومات ترتيبات تجارية مخصصة بديلة حين يظل التقدم في محادثات التجارة العالمية صعب المنال. ولن يكون ممكناً تصديق الوعود بشأن التنمية المستدامة إذا كان العالم عاجزاً عن التوصل إلى سبيل للتقدم جدّياً في المفاوضات الرامية إلى معالجة تغيّر المناخ؛
- بوسع العالم — ومن ثم يجب عليه — إنهاء المعاناة الصارخة لما يقرب من بليون نسمة ما زالوا يعيشون في فقر مدقع. وبينما توجد للفقر أسباب متعددة ويقتضي القضاء عليه سياسات عديدة هناك الكثير مما يمكن أن تعالجه المساعدة الإنمائية الرسمية بفعالية إلى جانب الضرورات الملحّة الإنمائية والبيئية والصحية الأخرى التي ظلت تمثل على مدى جيل محور تركيز المساعدة الإنمائية الرسمية. وعلاوة على ذلك، تنطوي الأعمال المتعلقة بالمصادرة المبتكرة للتمويل العام الدولي على أمور كثيرة يمكن الاستناد إليها، فضلاً عن المساهمات الدولية المتعاظمة المقدمة من المؤسسات، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، والمشاركة مع القطاع الخاص (حسبما يرد في الفصول التالية).

ويمكن أن تنال حزمة متعددة الأوجه من هذا القبيل — ولكن علينا ألا نفترض أن هذه في حدّ ذاتها هي الحزمة — تأييداً واسع النطاق في البلدان بكافة مراحل التنمية وتدفع نحو إجراءات عاجلة متضافرة من جانب الدول الشريكة التي توافق على توحيد صفوفها بفاعلية عملاً على تحقيقها.

المساعدة الإنمائية الرسمية

كان للأزمة المالية والاقتصادية في ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩ وسياسات التقشف اللاحقة للأزمة في عدد من البلدان المانحة أثر سلبي عام على النفقات الموجهة للمساعدة الإنمائية الرسمية، التي عانت في ٢٠١٢ من الانكماش للسنة الثانية على التوالي. إلاّ أنه من الأمور المشجعة وجود استثناءات من ذلك، إذ كررت بعض البلدان المانحة الإعراب عن عزمها على الوفاء بالتزاماتها دعماً لجهود البلدان النامية الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ وهذه البلدان تزيد من المعونة، رغم الأحوال الميزانوية المعاكسة. وإذ يتحرك المجتمع الدولي قدماً نحو اعتماد خطة تنمية فيما بعد عام ٢٠١٥ فإن من الأهمية بمكان أن توجد المساعدة الإنمائية الرسمية بحجم وكيفية مناسبين وأن تكملها أشكال جديدة ومبتكرة من التمويل العام الدولي. وفي الآونة الأخيرة، تشير التدفقات المخيبة للآمال إلى تحد يجب أن يعالج؛ والفرص اللازمة لمواجهة ذلك التحدّي تتيحها المحافل المخصصة والرسمية المعنية بالتعاون الإنمائي.

تحديث الالتزامات

المانحون يعيدون تأكيد الالتزامات

أكد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (مؤتمر ريو+٢٠) في حزيران/يونيه ٢٠١٢ التزام المجتمع الدولي بتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية [١]. وقد سُلّم بأن الوفاء بكافة الالتزامات المتصلة بالمساعدة الإنمائية الرسمية يظل شديد الأهمية، بما في ذلك التزامات العديد من البلدان المتقدمة النمو لتقديم مساعدة إنمائية رسمية تعادل ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي بحلول ٢٠١٥، فضلاً عن ٠,١٥ إلى ٠,٢٠ في المائة من دخلها القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية لأقل البلدان نمواً.

وقد كرر أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الرسالة المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية الصادرة عن مؤتمر ريو+٢٠، وذلك في اجتماعهم الرفيع المستوى المعقود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. وكررت الحكومات المشتركة في ذلك المؤتمر التزامها بإبقاء تركيزها على دعم الأهداف الإنمائية للألفية وشددت على إدماج بُعد الاستدامة إدماجاً تاماً في حقبة ما بعد ٢٠١٥ [٢]. وقد أُقر بأن المساعدة الإنمائية الرسمية ضرورية كمورد تمويل خارجي للتنمية ويمكن أيضاً

---

١ قرار الجمعية العامة ٦٦/٢٨٨: "المستقبل الذي نصبو إليه"، ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٢، المرفق.

٢ انظر: The "Development Assistance Committee High Level Meeting 2012 Communiqué", London, 5 December 2012, para. 9, available from http://www.oecd.org/dachlm/pressreleasesspeechesstatements.htm.

ربطهـا على نحو فعّال بالتدفقات الأخرى وأن تؤثر على هـذه التدفقات [٣]. وأكد أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية مجدداً أهداف كل منهم فيما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية، ومنهم أولئك الذين أقرّوا هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، ووافقوا على الاستمرار في بذل قصارى الجهود لتحقيق تلك الأهداف.

والتزم أعضاء مجموعة البلدان الثمانية، المجتمعون في كامب ديفيد في أيار/مايو ٢٠١٢، بالوفاء بالتعهدات المالية غير المسـددة المعلنة في لاكويلا في تموز/يوليه ٢٠٠٩، وحققوا التزامهم هذا بنهاية السـنة [٤]. وستسـعى مجموعة البلدان الثمانية إلى معالجة التحدّيات الراهنة والمقبلة القائمة في مجال الأمن الغذائي العالمي بمواصلة الدعم القوي، بوسائل تشمل المساعدة الثنائية والمتعددة الأطراف. كما اتفقت على قطع خطوات جديدة للتعجيـل بالتقدم نحو الأمن الغذائي والتغذية في أفريقيـا وعالمياً [٥]. والتزمت المجموعة بتدشـين "التحالف الجديد للأمن الغذائـي والتغذية" لتسريع تدفق رأس المال الخاص على الزراعة الأفريقية، وزيادة استخدام التكنولوجيات الجديدة والابتكارات الأخرى التي يمكن أن تزيد من الإنتاجية الزراعية المستدامة في شتى أنحاء القارة وتحدّ من المخاطر التي تتحملها الاقتصادات والمجتمعات المحلية الضعيفة هناك [٦].

وإضافة إلى ذلك، أكدت مجموعة العشرين، المجتمعة في لوس كابوس في حزيران/يونيـه ٢٠١٢، مجدداً التزامهـا بالشراكة العالمية من أجل التنميـة، بصيغتها المبينة في الأهداف الإنمائية للألفية، ورحبت بالجهود الرامية إلى الإسـهام في هذه الغاية، بوسائل تشـمل 'الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعّال' على النحو المتفق عليه في المنتدى الرفيع المستوى الرابع المعني بفاعلية المعونة المعقودة اجتماعاته في بوسان، بجمهورية كوريـا، في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ١ كانون الأول/ديسـمبر ٢٠١١ [٧]. كما التزمت مجموعة العشرين بمواصلة جهودها لزيادة الاسـتثمار في البنية الأساسية، بوسائل تشمل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.

اللجنة الحكومية الدولية لتقييم الاحتياجات التمويلية

في مواجهة التحدّيات الجديدة لتحقيق التنمية المسـتدامة العالمية، سـتلزم تعبئة موارد إضافية على الصعيد الدولي. ونظراً لهذا، أوصت الوثيقة الختامية لمؤتمر ريو+٢٠ الـدول الأعضاء في الأمم المتحدة بإعداد اسـتراتيجية تمويل مسـتدام تقيّم الاحتياجات التمويلية وتستكشف الشراكات الجديدة ومصادر التمويل المبتكرة التي يمكن أن تزيد مصـادر التمويـل التقليدي للتعاون الدولي وأن تتأثر بتلك المصادر. وقد أنشـئت تحت

---

٣ المرجع نفسه، الفقرتان ١٥ و١٦.

٤ أفادت مبادرة لاكويلا للأمن الغذائي بأن ١٠٦ في المائة من التعهد المالي البالغ قدره ٢٢,٢٤ بليون دولار لثلاث سنوات قد جرى الالتزام به التزاماً كلياً بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، وإن لم يُصرف المبلغ بالكامل. والبيانات المتعلقة بها متاحة على http://www.state.gov/documents/organization/202922.pdf.

٥ انظر: "Camp David Declaration", G8 Meeting, Camp David, Maryland, 19 - 20 May 2012, para. 16, available from http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/19/camp-david-declaration.

٦ المرجع نفسه، الفقرة ١٨.

٧ انظـر: "G-20 Leaders' Declaration", G20 Meeting, Los Cabos, Mexico, 19 June 2012, para. 67, available from http://www.g20.org/documents/.

رعاية الجمعية العامة لجنة حكومية دولية في حزيران/يونيه ٢٠١٣ لتقييم الاحتياجات التمويلية، والنظر في مدى فاعلية الصكوك والأُطُر القائمة واتساقها وتآزرها، وتقييم المبادرات الإضافية. وسوف تعدّ اللجنة تقريراً يقترح خيارات لوضع استراتيجية فعّالة لتمويل التنمية المستدامة لتسهيل تعبئة الموارد واستخدامها على نحو فعّال في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وفي نهاية المطاف، أقرت لجنة التنمية الوزارية المشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الأهداف التي اقترحها فريق البنك الدولي لتقليل انتشار الفقر المدقع (المعرّف بأنه العيش بما يعادل ١,٢٥ دولار يومياً) لما لا يزيد على ٣ في المائة من سكان العالم بحلول عام ٢٠٣٠، ولزيادة نمو الدخل لأفقر ٤٠ في المائة من سكان كل بلد — وهذان الهدفان يتعين تحقيقهما "بطريقة مستدامة بيئياً واجتماعياً واقتصادياً". واقترح البنك الدولي استراتيجية "للعمل دون كلل على تركيز أنشطته وموارده" على مهمة القضاء على الفقر، التي ستبحثها لجنة التنمية في اجتماعها المقرر عقده في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣. وفي هذا السياق، دعت اللجنة أيضاً، إلى "تجديد فعّال" لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، وهي المرفق التابع للبنك الدولي المخصص لإقراض أفقر البلدان، وقد بدأ النظر مؤخراً في ذلك [٨].

إنجاز المساعدة الإنمائية الرسمية واحتمالاتها

انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية على مدى سنتين متعاقبتين ...

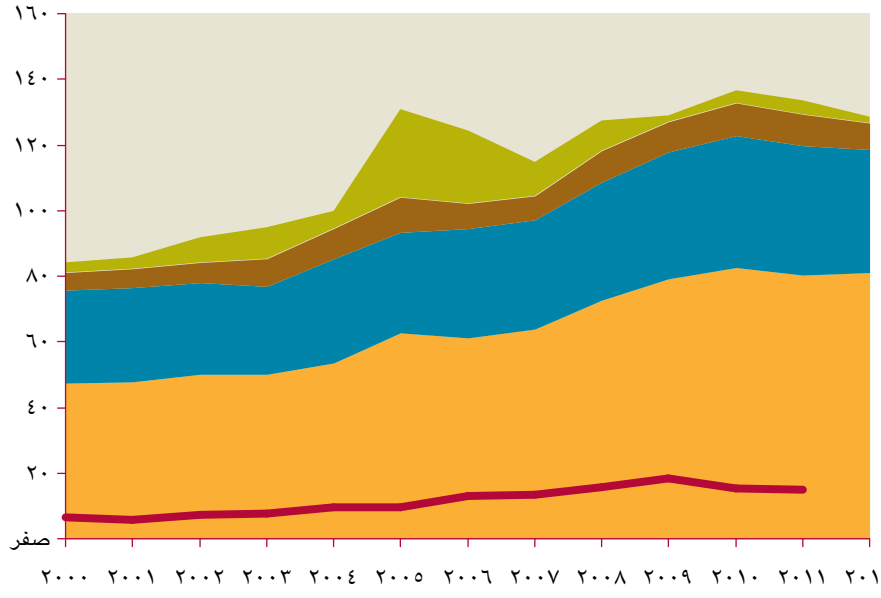
على الرغم من التعهدات، انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية بنسبة ٤ في المائة عام ٢٠١٢، بعد انخفاضها بنسبة ٢ في المائة عام ٢٠١١، مقاسة بأسعار ٢٠١١ وأسعار صرفه [٩]. وهذه هي المرة الأولى منذ ١٩٩٧ التي تشهد فيها المساعدة الإنمائية الرسمية انخفاضاً في سنتين متعاقبتين، هذا إذا استبعدنا الفترة اللاحقة للتخفيف الاستثنائي لعبء ديون العراق ونيجيريا في ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، على التوالي. وقد عانت المساعدة الإنمائية الرسمية المتعددة الأطراف، التي مثّلت نحو ٣٠ في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية، أفدح الآثار العكسية من حيث القيمة الإجمالية بالدولار، إذ انخفضت بنحو ٦ في المائة. وعلى العكس من ذلك، زادت المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية — التي تمثّل ٦٣ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية — زيادة استثنائية، بنحو ١ في المائة. وانخفضت المعونة الإنسانية بنسبة ١٥ في المائة، بينما زادت منح تخفيف عبء الديون بنحو ٦٠ في المائة، مما يتسق مع قرب اكتمال مبادرات تخفيف عبء الديون (الشكل ١).

٨ Communiqué from the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries ("Development Committee"), Washington, D.C., 20 April 2013, paras. 4-8.

٩ مقاسة بالدولار مع مراعاة التضخم وأسعار الصرف في ٢٠١١.

الشكل ١

المكونات الأساسية للمساعدة الإنمائية الرسمية من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠٠٠ – ٢٠١٢ (ببلايين دولارات ٢٠١١)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وبلغ الصافي الإجمالي لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية ١٢٥,٩ بليون دولار عام ٢٠١٢ بالدولار الجاري، نزولاً من ١٣٤ بليون دولار عام ٢٠١١. وقد خفض ١٦ عضواً من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية الخمسة والعشرين مساعداتهم الإنمائية الرسمية (الشكل ٢). وكان المصدر الرئيسي للانخفاض هو التقشف المالي في بلدان الاتحاد الأوروبي الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية. وانخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية من هذه البلدان بما مقداره ٨,٣ بلايين دولار. وقد خفضت اسبانيا معونتها إلى النصف، وانخفضت التدفقات من إيطاليا بأكثر من الثلث، مما يمثل نسبة كبيرة من هذا الانخفاض. والبَلَدَان الآخران اللذان عانت ميزانياتهما المخصصة للمعونة من اقتطاعات واضحة، معظمها في سياق الأزمة المالية، هما اليونان والبرتغال.

وفي الوقت نفسه، تواصل الدانمرك، ولكسمبرغ، وهولندا، والنرويج، والسويد الوفاء بالتزامها بهدف الأمم المتحدة (الشكل ٢). وإضافة إلى ذلك، زادت أستراليا وجمهورية كوريا تبرعاتهما إلى ٥,٤ بلايين دولار (٩ في المائة بالأسعار الحقيقية) و١,٦ بليون دولار (١٨ في المائة تقريباً بالأسعار الحقيقية)، على التوالي في عام ٢٠١٢. والتزمت أستراليا بتوفير مساعدة إنمائية رسمية تعادل ٠,٣٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي في ٢٠١٣ – ٢٠١٤ و٠,٥ في المائة بحلول ٢٠١٧ – ٢٠١٨، بينما تهدف جمهورية كوريا إلى بلوغ ٠,٢٥ في المائة من دخلها القومي الإجمالي بحلول ٢٠١٥. كما تسعى نيوزيلندا جاهدة إلى زيادة مساعدتها الإنمائية الرسمية إلى ٦٠٠ مليون دولار نيوزيلندي، مقابل ٥٦٢ مليون دولار نيوزيلندي حالياً، تعادل ٠,٢٨ في المائة من دخلها القومي الإجمالي، أو نحو ٤٥٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وزادت آيسلندا، التي انضمت إلى لجنة المساعدة الإنمائية في آذار/مارس ٢٠١٣، مساعدتها الإنمائية الرسمية بنحو

٦ في المائة لتصل إلى ٠,٢٢ في المائة من دخلها القومي الإجمالي في ٢٠١٢. وفي أيار/مايو ٢٠١٣، انضمت الجمهورية التشيكية أيضاً إلى لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية؛ وقدمت ٠,١٢ في المائة من دخلها القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية في عام ٢٠١٢.

ورغم نقصان تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية من إيطاليا في ٢٠١٢ نظراً لتناقص مقادير المعونة للاجئين القادمين من شمال أفريقيا وتضاؤل منح تخفيف عبء الدّيْن، فقد التزمت التزاماً قوياً بزيادة مخصصات المساعدة الإنمائية الرسمية لكي تصل في ٢٠١٣ إلى ما يعادل ٠,١٥ إلى ٠,١٦ في المائة من الدخل القومي الإجمالي. أما الزيادات المتوقعة من سويسرا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية فهي تتماشى مع التزاميهما ببلوغ تدفقات مكافئة لـ ٠,٥ في المائة (بحلول عام ٢٠١٥) و٠,٧ في المائة (بحلول عام ٢٠١٣) من الدخل القومي الإجمالي لكل منهما.

... وما برحت الثغرة التي تفصلنا عن هدف الأمم المتحدة تتسع أكثر من ذي قبل

كان معنى النقصان في المساعدة الإنمائية الرسمية تزايد اتساع الثغرة التي تفصلنا عن هدف الأمم المتحدة المتمثل في إنفاق ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي والتدفقات الفعلية للمانحين. وفي عام ٢٠١٢، كان مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية معادلاً لـ ٠,٢٩ في المائة من مجموع دخلهم القومي الإجمالي (الجدول ١)، بحيث اتسعت ثغرة الإنجاز إلى ٠,٤١ في المائة من الدخل القومي الإجمالي بعد أن كانت ٠,٣٩ في المائة عام ٢٠١١. ودخولاً إلى هدف الأمم المتحدة، الذي يمكن أن يبلغ الآن ٣٠٠,٦ بليون دولار بدولارات ٢٠١٢، سوف يحتاج المانحون الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى زيادة نفقاتهم السنوية بما يقرب من ١٧٥ بليون دولار.

الجدول ١

ثغرات الإنجاز في التزامات المعونة المتعهد بها من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠١١ و٢٠١٢

		النسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي	بلايين دولارات ٢٠١٢
مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية	هدف الأمم المتحدة	٠,٧	٣٠٠,٦
	الإنجاز في ٢٠١٢	٠,٢٩	١٢٥,٩
	الثغرة في ٢٠١٢	٠,٤١	١٧٤,٧
المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً	هدف الأمم المتحدة	٠,١٥ – ٠,٢٠	٦٤,٧ – ٨٦,٢
	الإنجاز في ٢٠١١	٠,١٠	٤٤,٧
	الثغرة في ٢٠١١	٠,٠٥ – ٠,١٠	٢٠,٠ – ٤١,٥

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، استناداً إلى بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

توقّع ركود المعونة في الأجل المتوسط

تتسم قابلية المعونة للتنبؤ بأهميتها الشديدة لأغراض التخطيط في البلدان المتلقّية، ولكنها تمثّل تحدّياً أكبر للجهات المانحة فيما يختص بالإنجاز في أوقات الأزمة وندرة الموارد. واستناداً إلى دراسة استقصائية لخطط إنفاق المانحين الآجل، انخفضت المعونة القطرية القابلة للبرمجة في ٢٠١٢ (إلى ٩٢,٢ بليون دولار)، بما يتسق مع الانخفاض العام في المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي عام ٢٠١٣، يتوقع أن تنتعش المعونة القطرية القابلة للبرمجة بفضل زيادة قدرها ٩ في المائة، ناتجة أساساً عن زيادات مدرجة في خطط بضعة بلدان من فئة كبار مقدمي المساعدة الإنمائية الثنائية، من قبيل أستراليا،

وألمانيا، وإيطاليا، وسويسرا، والمملكة المتحدة، وفي القروض الميسّرة المقدمة من الوكالات المتعـددة الأطراف. إلاّ أنــه لا يُتوقع حدوث زيادات أخرى في تدفقـات المعونة القطرية القابلة للبرمجة أثناء الفترة من ٢٠١٤ إلى ٢٠١٦ [١٠].

المخصّص حسب المناطق والبلدان

انخفاض المعونة لأفريقيا وأقل البلدان نمواً

تظهر البيانات الأوّلية أن المعونة الثنائية من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية لأفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى بلغت ٢٦,٢ بليون دولار في ٢٠١٢، بانخفاض نسبته ٧,٩ في المائة بالأسعار الحقيقية. وانخفضت المعونة الثنائية للقارة الأفريقية ككل بنسبة ٩,٩ في المائة لتصل إلى ٢٨,٩ بليون دولار في عام ٢٠١٢، رغم أن ذلك حدث بعد زيادة في ٢٠١١ بنسبة ٤٤ في المائة بفضل الدعم الاستثنائي المقدّم إلى بعض بلدان شمال أفريقيا، بدافع الدعم للربيع العربي. وهذا هو أول انخفاض في المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة لأفريقيا منذ ٢٠٠٧.

وانخفض صافي المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية لأقل البلدان نمواً بنسبة ١٢,٨ في المائة بالأسـعار الحقيقية ليصل إلى نحو ٢٦ بليون دولار في ٢٠١٢. وزادت تدفقات المسـاعدة الإنمائية الرسـمية من بلدان لجنة المسـاعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً [١١]، بما فيها المعونة المتعددة الأطراف حسـب القيمة المفترضة، زيادة طفيفة من ٤٤ بليون دولار في ٢٠١٠ إلى ٤٤,٧ بليون دولار في ٢٠١١، التي كانت آخر سـنة أتيحت بشـأنها بيانات تفصيلية. وكادت المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، كحصة من الدخل القومي الإجمالي لبلدان لجنة المسـاعدة الإنمائية، تتضاعف منذ بدء الألفية، إذ زادت من ٠,٠٦ في المائـة عـام ٢٠٠٠ إلى ٠,١١ في المائة عام ٢٠١٠، ولكنها انخفضت إلى ٠,١٠ في المائة في ٢٠١١. وبذلك اتسـعت الثغرة الفاصلة بين المسـاعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً، من ناحية، والحدّ الأدنى لهدف الأمم المتحدة البالغ ٠,١٥ في المائة، من ناحية أخرى، إلى ٠,٠٥ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمانحين (الجدول ١).

ولـم تصـل في تلك السـنة إلى الحدّ الأدنـى لهدف الأمـم المتحدة المحـدد لتقديم المعونـة إلى أقـل البلدان نمـواً، البالغ ٠,١٥ في المائـة من الدخـل القومـي الإجمـالي، إلاّ عـشرة من البلدان المانحة الأعضاء في لجنة المسـاعدة الإنمائية البالغ عددها ٢٣ بلداً (الشـكل ٣). وكادت فرنسا تبلغ الهدف، بينما وجدنا كندا التي بلغت الهدف في ٢٠١٠ تقلل مسـاعدتها الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بنسبة ٠,٠٤ نقاط مئوية، نزولاً من ٠,١٥ في المائة إلى ٠,١١ في المائة. وباسـتثناء السويد والمملكة المتحدة، بلغت البلدان المانحـة جميعـاً هدف الحدّ الأدنـى في ٢٠١٠، وخفضت تدفقات مسـاعداتها الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً في ٢٠١١.

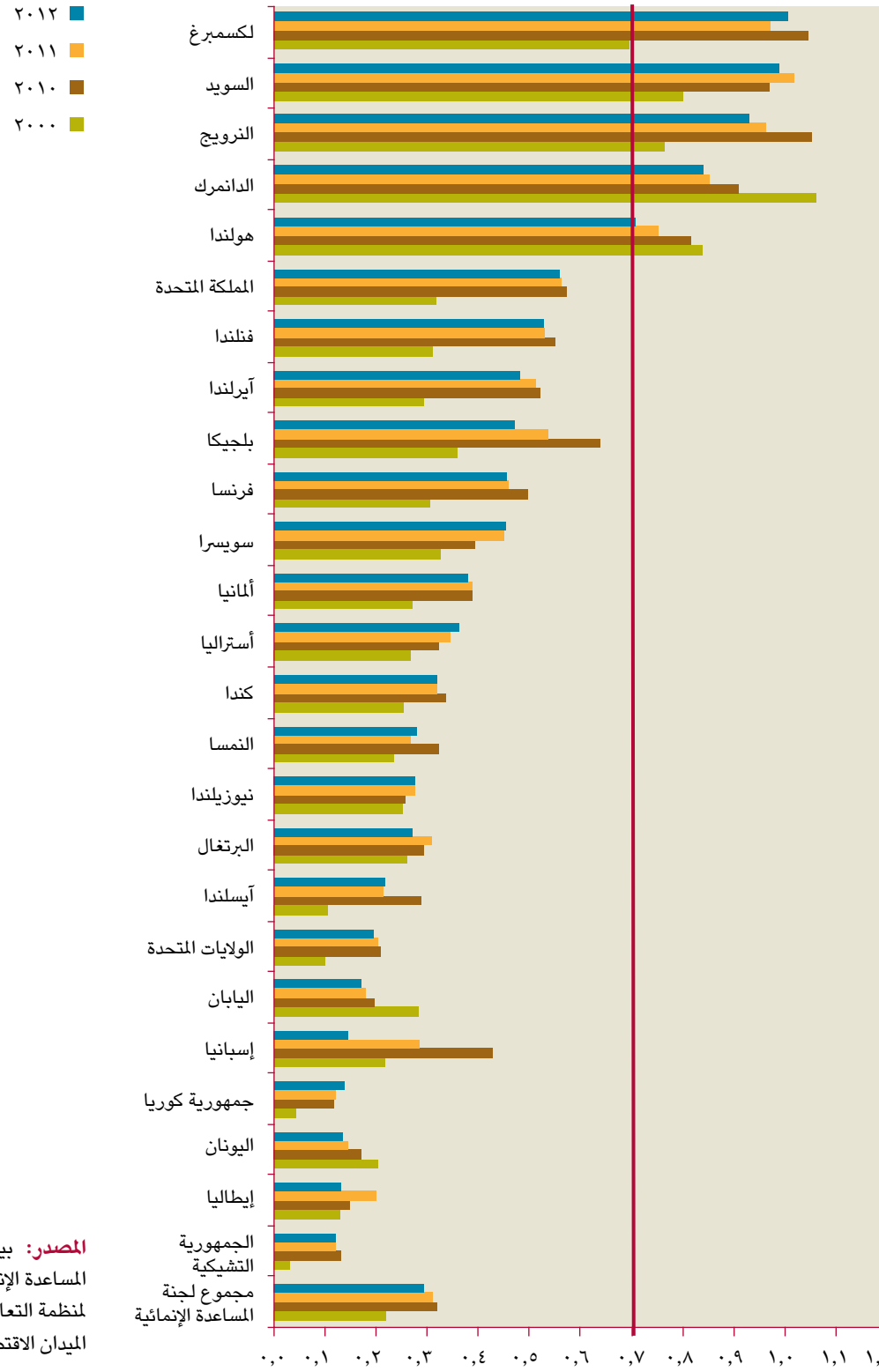
---

١٠ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Outlook on aid: survey on donors' forward spending plans 2013-2016", available from http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/aidpredictability.htm (accessed on 16 April 2013).

١١ تحسب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعونة المتعددة الأطراف، المقدّرة بالتقريب، المقدمة إلى قطاع معين أو منطقة معينة استناداً إلى إفادات الوكالات المتعددة الأطراف للجنة المساعدة الإنمائية بشأن حصة كل وكالة من المعونة الكلية إلى ذلك القطاع أو تلك المنطقة. ثم يطبق هذا الرقم التقريبي على تبرعات المانحين للموارد الأساسية لتلك الوكالة.

الشكل ٢

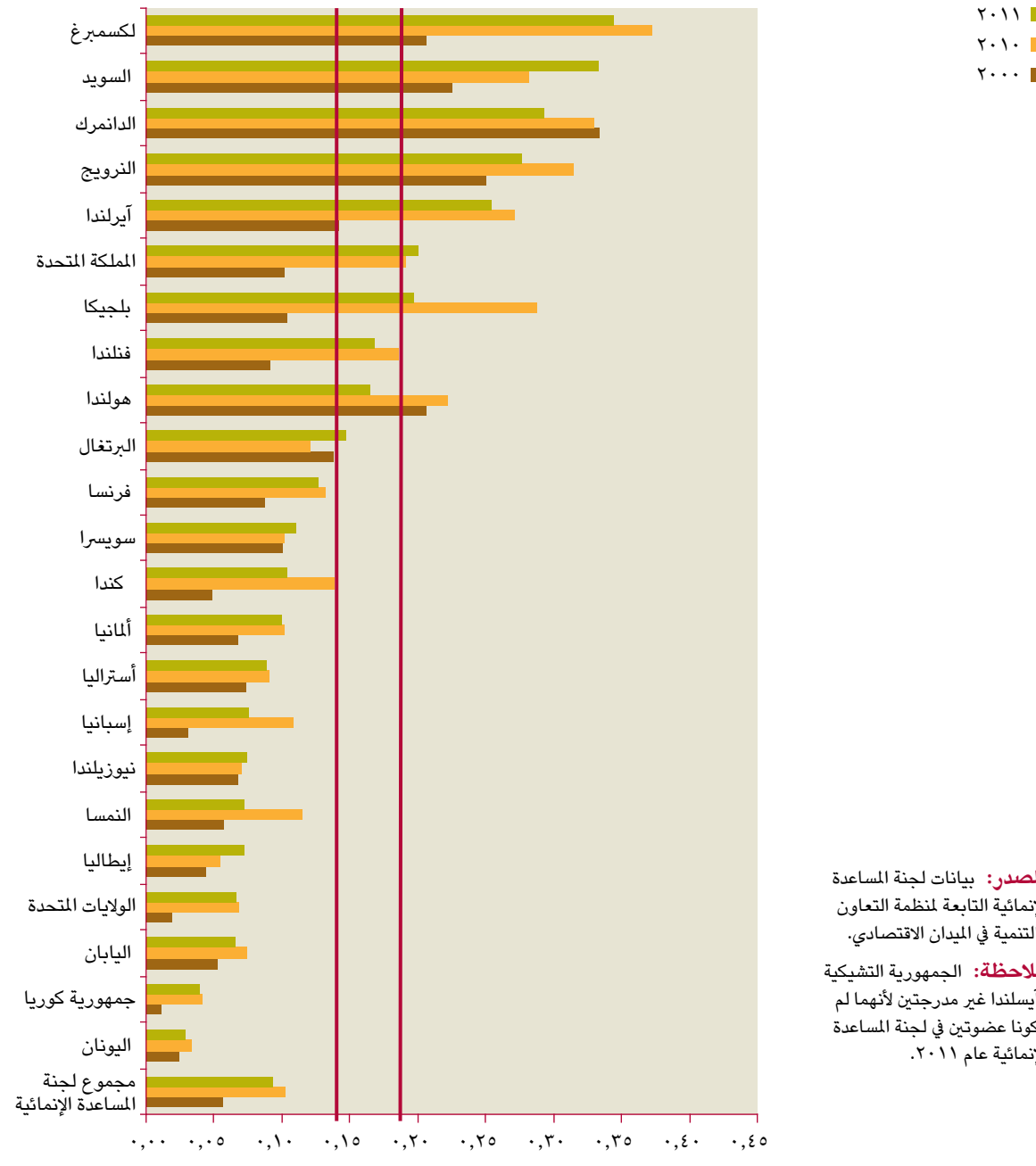
المساعدة الإنمائية الرسمية من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠٠٠، و٢٠١٠ - ٢٠١٢ (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الشكل ٣

المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى البلدان الأقل نمـواً، ٢٠٠٠، و٢٠١٠، و٢٠١١ (بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

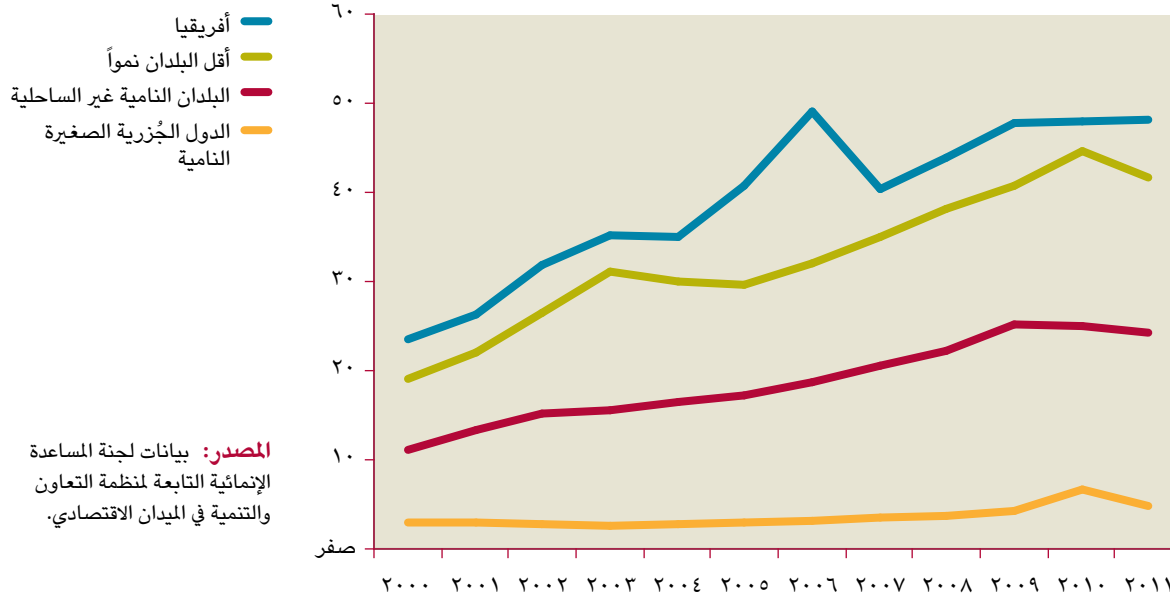
ملاحظة: الجمهورية التشيكية وآيسلندا غير مدرجتين لأنهما لم تكونا عضوتين في لجنة المساعدة الإنمائية عام ٢٠١١.

كما انخفضت المعونة المقدمة إلى فئتين إضافيتين من البلدان تعتبران من الأولويات الدولية للمساعدة نتيجة لأوضاعها الجغرافية، هما: فئة البلدان النامية غير الساحلية وفئة الدول النامية الجزرية الصغيرة. وأول مرة تنخفض فيها المعونة المقدمة إلى البلدان النامية غير الساحلية على مدى عقد من الزمن كانت في ٢٠١٠، عندما بلغ متوسطها ٤ في المائة من دخلها القومي الإجمالي، بينما شهدت سنة ٢٠١١ استمرار هذا الانخفاض

بانخفاض إضافي قدره ٠,٦ نقاط مئوية، نزولاً من ٣,٤ في المائة من دخلها القومي الإجمالي. وانخفضت المعونة المقدمة إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية، التي زادت زيادة كبيرة مما متوسطه ١,٧ في المائة من دخلها القومي في ٢٠٠٠ إلى ما متوسطه ٥ في المائة في ٢٠١٠، إلى متوسط قدره ٤,٥ في المائة في ٢٠١١، بهبوط ٢٠ في المائة بالأسعار الحقيقية: من ٤,٨ بلايين دولار في ٢٠١٠ إلى ٣,٧ بلايين دولار في ٢٠١١ (الشكل ٤).

الشكل ٤

مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة حسب فئة البلدان ذات الأولوية، ٢٠٠٠ - ٢٠١١ (ببلايين دولارات ٢٠١٠)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

كبار متلقّي المعونة يتسلمون حصة من المعونة أكبر مما يتلقاه غيرهم...

تتركز المعونة باطراد في عدد صغير من البلدان. وقد حصل العشرون بلداً الذين جاءوا في المقدمة عام ٢٠١١ (من ١٥٨ من البلدان والأراضي) على نحو ٥٥ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، بعد أن كانت ٣٨ في المائة قبل ذلك بسنة. وقد تغيّر نوعاً ما تركيب البلدان في صفوف البلدان العشرين الأولى المتلقّية لتلك المساعدة في ٢٠١١ بالمقارنة بـ ٢٠١٠ [١٢]. ورغم الانخفاض الطفيف في تدفقات المعونة الواردة إلى أفغانستان، فقد ظلت المتلقّي الأكبر للمعونة، لا بين البلدان النامية غير الساحلية فقط بل بين البلدان النامية جميعها، إذ تلقت أكثر من ٦ بلايين دولار عام ٢٠١١ (الجدول ٢).

١٢ البلدان الثلاثة التي احتلت المقدمة بين متلقّي المعونة في ٢٠١١ هي نفسها التي احتلت المقدمة في ٢٠١٠. وتراجعت هايتي ١٠ مراتب، فبعد أن احتلت المرتبة الرابعة بين متلقّي المعونة في ٢٠١٠ تراجعت إلى المرتبة الرابعة عشرة في ٢٠١١. وهذا يمكن أن يُعزى إلى تباطؤ تدفقات المعونة في فترة ما بعد الزلزال الذي أصاب ذلك البلد. كما تراجعت جمهورية تنزانيا المتحدة من المرتبة السادسة في صفوف متلقّي المعونة في ٢٠١٠ إلى المرتبة التاسعة في ٢٠١١. أما موزامبيق، وغانا، وكينيا فقد تقدمت جميعها في المراتب من المراكز ١٣ و١٥ و١٦ في عام ٢٠١٠ إلى المراكز العاشر والثالث عشر والسابع، على التوالي، في ٢٠١١. وتراجع السودان، وليبريا، وإندونيسيا، وجمهورية الكونغو من الترتيب ضمن العشرين الأوائل في ٢٠١١، عندما احتلت على التوالي المراتب ١٢ و١٧ و١٩ و٢٠، وحلت محلها كوت ديفوار، وجنوب أفريقيا، ومالي، ورواندا، مكملة العشرين الأوائل من المتلقّين.

الجدول ٢
كبار متلقّي المعونة في ٢٠١١ (بملايين دولارات ٢٠١٠)

	المتحصلات من المساعدة الإنمائية الرسمية في ٢٠٠١	المتحصلات من المساعدة الإنمائية الرسمية في ٢٠١١	التغيير من ٢٠١٠ إلى ٢٠١١ (بالنسبة المئوية)	نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في ٢٠١١
أفغانستان	٧٠٤	٦ ٣٨٤	-١	٤٧٠
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٣٩٨	٥ ٢١٦	٤٧	١٩٠
إثيوبيا	١ ٦٩٧	٣ ٣٦٤	-٥	٣٧٠
باكستان	٢ ٦٩٨	٣ ٣٤١	١١	١ ١٢٠
فييت نام	٢ ١٥٠	٣ ٢٦٨	١١	١ ٢٧٠
الهند	٢ ٥٣٨	٣ ٠١٤	٧	١ ٤٢٠
كينيا	٧٢٤	٢ ٣٤٢	٤٤	٨٢٠
الضفة الغربية وغزة	١ ٥٥٩	٢ ٣٠١	-٩	..
جمهورية تنزانيا المتحدة	١ ٩١٨	٢ ٢٩٤	-٢٢	٥٤٠
موزامبيق	١ ٥١٤	١ ٩٢١	-٢	٤٦٠
العراق	٢٠٤	١ ٨٢٩	-١٧	٢ ٦٤٠
نيجيريا	٢٦٣	١ ٧١٦	-١٧	١ ٢٨٠
غانا	٩٨٠	١ ٧١٣	١	١ ٤١٠
هايتي	٢٤٩	١ ٦٢٥	-٤٧	٧٠٠
أوغندا	١ ٢٧٨	١ ٤٨٩	-١٤	٥١٠
بنغلاديش	١ ٥٩٥	١ ٣٩٨	-١	٧٨٠
كوت ديفوار	٣٢٨	١ ٣٤٩	٦٠	١ ٠٩٠
جنوب أفريقيا	٦٧٥	١ ٢١٤	١٨	٦ ٩٦٠
مالي	٥٦٥	١ ١٩٦	١٠	٦١٠
رواندا	٤٧٥	١ ١٩٠	١٥	٥٧٠
مجموع الـ ١٠ الأوائل	١٥ ٩٠١	٣٣ ٤٤٥	..	..
الحصة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية (بالنسبة المئوية)	٢٥	٣٨	..	..
مجموع الـ ٢٠ الأوائل	٢٢ ٥١٥	٤٨ ١٦٤	..	..
الحصة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية (بالنسبة المئوية)	٣٥	٥٥	..	..

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، استناداً إلى بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

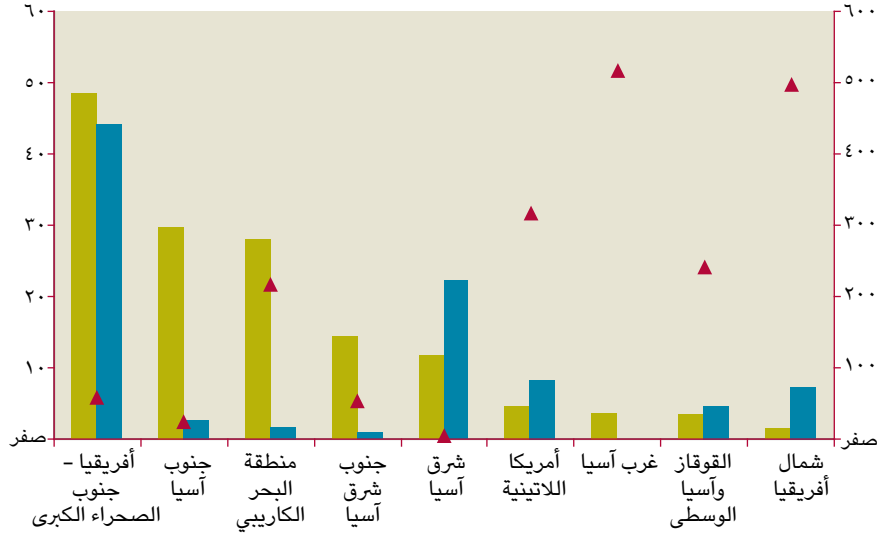
...وأفقر المناطق تحتاج إلى مزيد من المعونة

إن أحد الأهداف الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية هو الحدّ من الفقر في البلدان النامية. وعلى الصعيد العالمي، أخذت المساعدة الإنمائية الرسمية كنسبة إلى عدد الفقراء تتزايد، لا سيما منذ عام ٢٠٠٣. وهذا تعبير عن الانخفاض في نسب الفقر على الصعيد العالمي وعن الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية منذ اعتماد توافق آراء مونتيري في

المؤتمر الدولي لتمويل التنمية [١٣]. إلاّ أن هذا لا يعني أن تناقص الفقر يمكن أن يُعزى إلى المساعدة الإنمائية الرسمية ولا يعني أيضاً أن هذه المساعدة تصل إلى أفقر الناس في أفقر البلدان. فعلى الصعيد الإقليمي، يمكن أن نرى تفاوتاً شديداً بين حصة الشخص الفقير من المعونة ومدى انتشار الفقر في المنطقة (الشكل ٥). وعلى سبيل المثال، فإنه على الرغم من تلقّي أفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى، كمنطقة، الحصة الأكبر من المساعدة الإنمائية الرسمية فإنها لا تتلقّى أكبر حصة للشخص الفقير من تلك المساعدة، رغم أن لديها أعلى معدل للفقر.

الشكل ٥

حصة الشخص الفقير (الذي يعيش على ١,٢٥ دولار يومياً) من المساعدة الإنمائية الرسمية في ٢٠١٠ ومعدلات الفقر، حسب المنطقة (معدّل الفقر كنسبة مئوية من السكان؛ حصة المساعدة الإنمائية الرسمية؛ حصة الشخص الفقير من المساعدة الإنمائية الرسمية بالدولار الجاري)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبيانات البنك الدولي.

ومخصصات المعونة الجارية تتفاوت تفاوتاً شديداً من بلد لآخر وتوزع أيضاً توزيعاً شديد التباين فيما بين البلدان ذوات مستويات الدخل المتماثلة (الجدول ٢). وقد عزت دراسة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هذه التفاوتات في مخصصات المعونة إلى انعدام التنسيق فيما بين المانحين [١٤]. وهناك تسعة بلدان بدت وكأنها تعاني نقص المعونة وفقاً للاحتياجات ونُهُج تخصيص المعونة استناداً للأداء. وهذه البلدان هي: بنغلاديش، وبوركينا فاسو، وتوغو، وغامبيا، وغينيا، ومدغشقر، وملاوي، ونيبال، والنيجر. وكل من هذه البلدان التسعة مصنف بوصفه واحداً من

١٣ الأمم المتحدة، تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨ - ٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (A/CONF.198/11) الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

١٤ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), "Improved identification and monitoring of potentially under-aided countries" (2012) available from http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf.

أقـل البلدان نمواً، وهناك سـتة منهـا مصنفة كدول متضررة مـن المنازعات وبلدان في حالات ضعف، وتتفاوت مسـتويات القدرة المؤسسية لدى كل منها، وهي متخلفة أيضاً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية [١٥].

طرائق المعونة

يستمر ورود المعونة غالباً في شكل منح...

تُعرّف المساعدة الإنمائية الرسمية بأنها مساعدة ميسّرة تُقدّم إلى البلدان النامية والمنظمات المتعددة الأطراف لتعزيز التنمية الاقتصادية والرفاه للبلدان النامية. وبعض المساعدة يمكن أن يكون عينياً (أيّ مساعدة تقنية، ومعونة غذائية، ومنح دراسية للدراسة في البلدان المانحة) وبعضها يكون في شكل تدفق مالي، يعتبر مساعدة إنمائية رسمية بشرط توفيره كمنحة أو كقرض مدعوم ينطوي على "عنصر المنح" بما لا يقل عن ٢٥ في المائة [١٦]. ويستمر تقديم المعونة غالباً في شكل منح. وفي فترة السنتين ٢٠١٠ - ٢٠١١، بلغ متوسط المنح المشمولة في المعونة الإجمالية ٨٥,٨ في المائة. وهناك خمسة بلدان فقط (ألمانيا، والبرتغال، وجمهورية كوريا، وفرنسا، واليابان) يقلّ متوسط حصص المنح التي تقدمها عن ٨٠ في المائة. ويشدد بعض المانحين، لا سيما جمهورية كوريا، على أن القروض تعطي المتلقّين دروساً إيجابية يتعلمونها، إذ تشجع على الانضباط المالي، استناداً إلى خبرتهم الذاتية كمتلقّين [١٧]. وفي فترة السنتين ٢٠١٠ - ٢٠١١ ظل متوسط عنصر المنح في المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً، وقدره ٩٩,٣ في المائة، أعلى من المتوسط الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة ٩٥,٦ في المائة [١٨].

...ولكن الحاجة تدعو إلى عدم مشروطية المزيد

في عـام ٢٠١١، كان ٨٤,٦ في المائـة مـن المعونة الثنائية — باسـتثناء التعاون التقني، واللاجئين في البلدان المانحة، والتكاليف الإدارية — غير مشروط، وذلك بزيادة طفيفـة عـن الـ ٨٣,٦ في المائة المسـجلة عام ٢٠١٠ (الشـكل ٦). إلاّ أن هذا التحسـن ينبغـي رؤيتـه على ضوء الحدّ الأقصى المسـجل في عـام ٢٠٠٥ وقـدره ٩١,٤ في المائة. وقد اختلفت سياسـات البلدان. إذ أن عدداً من المانحـين، ومنهم كندا، قد أخذ على نحو تدريجـي يلغي شروط المعونة على مدار العقد المـاضي، بينما تراجعت بلدان أخرى عن التقدم الذي أحرزته في السابق. وفي عام ٢٠١١، ظلت حصة الولايات المتحدة من المعونة غـير المشروطـة دون الـ ٧٠ في المائـة. وفي اليونان، بلغت حصـة المعونة غير المشروطة ٩٣,٢ في المائة عام ٢٠١١، بزيادة ملحوظة عن الـ ٦٢,٢ في المائة المسجلة عام ٢٠١٠.

---

١٥ المرجع نفسه، الصفحة ١٥ من النص الإنكليزي.

١٦ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), "Recommendation on terms and conditions of aid (1978)", available from http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf.

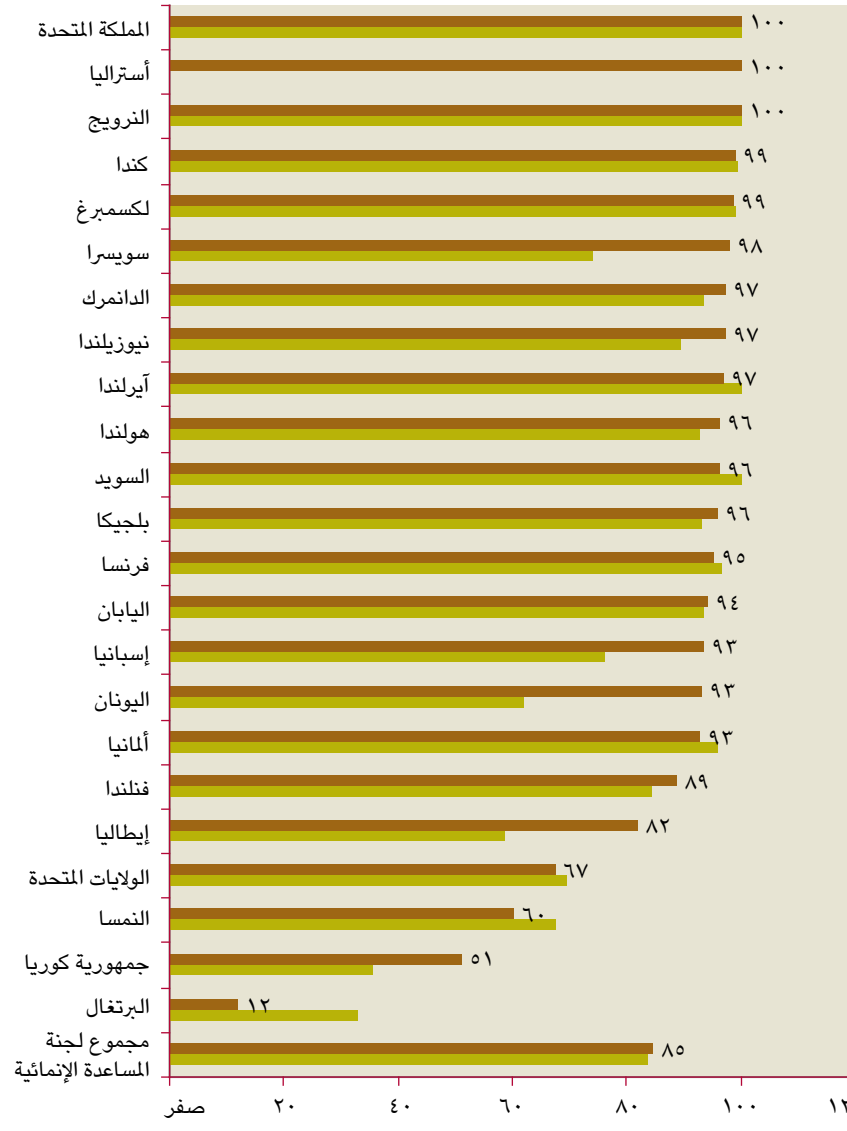
١٧ Organisation for Economic Co-operation and Development, "DAC Peer Review 2012: Korea", available from http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/korea.htm.

١٨ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Statistics on resource flows to developing countries", available from http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm (accessed 17 May 2013), table 20.

وقد ألغى جميع المانحين المنتمين إلى لجنة المساعدة الإنمائية، باستثناء البرتغال، الشروط المفروضة على أكثر من نصف معوناتهم. ولم تلغِ البرتغال الشروط إلاّ على ١١,٩ في المائة من المعونة في ٢٠١١، وهذه نسبة منخفضة بالمقارنة بـ ٣٢,٩ في المائة مسجلة عام ٢٠١٠.

الشكل ٦

حصة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المشروطة المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، ٢٠١٠ و٢٠١١ (بالنسبة المئوية)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ملاحظة: تُستبعد من بيانات ٢٠١١ تكاليف اللاجئين في البلدان المانحة، حيث لم تبلغ البلدان كافة عن مشروطية هذا البند؛ كذلك لم تتح بيانات بشأن أستراليا في ٢٠١٠.

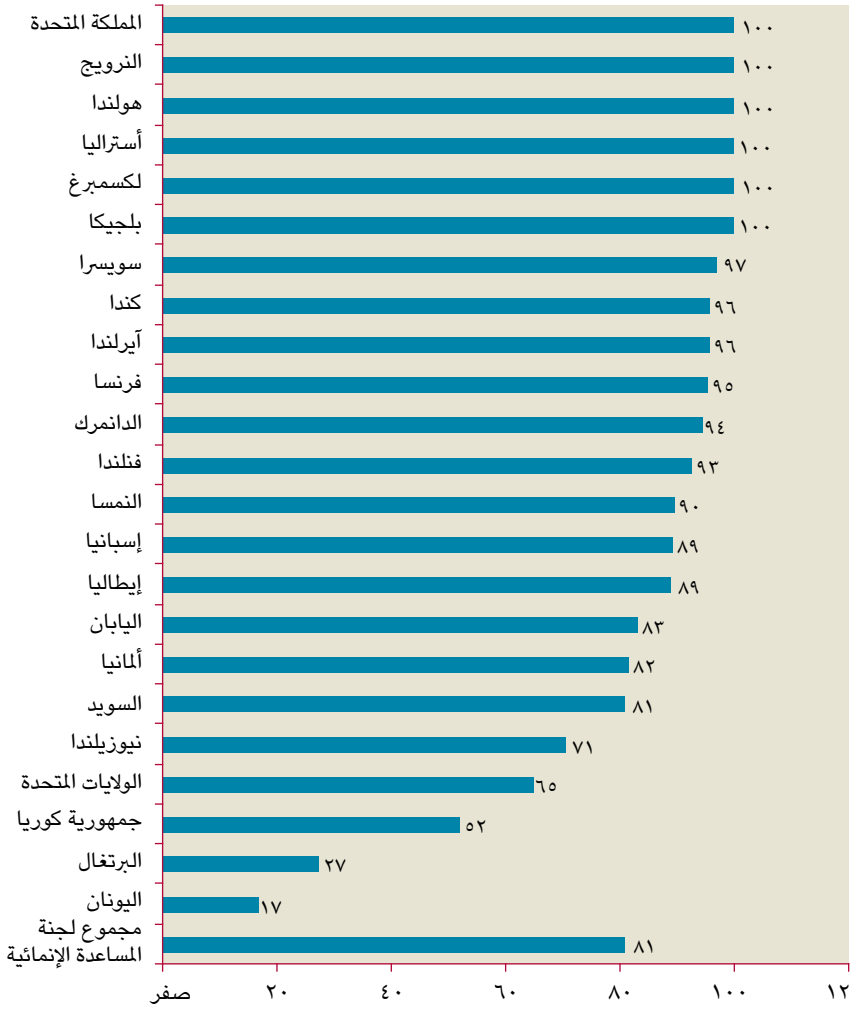
وما تزال هناك تساؤلات بشأن الآثار السلبية المترتبة على مشروطية المعونة، نظراً لتأثيرها على فعالية التكاليف وانعدام الاتساق مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وإضافة إلى ذلك، تشدد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على ضرورة تحسين "دقة الإبلاغ عن مشروطية المعونة واتساقها وشمولها ... و[العمل] مع البلدان

الشريكة بشـأن ما يتصل بذلك مـن نُهُج لزيادة المنافع المحلية المترتبة على المشـتريات المتعلقة بالمعونة" [١٩].

وفي عـام ٢٠٠١، أصدرت لجنة المسـاعدة الإنمائية توصيـة بإلغاء شروط تقديم المسـاعدة الإنمائية الرسـمية إلى أقل البلدان نمواً إلى أقصى مدى ممكن. وكما يتبين من الشـكل ٧، فـإن ٨١,١ في المائـة من المعونة الثنائيـة المقدمة من بلدان لجنة المسـاعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١١ كان غير مشروط، باستثناء التكاليف الإدارية، مما يشكّل تحسّناً طفيفاً بالمقارنة بعام ٢٠١٠ (٨٠,٣ في المائة).

الشكل ٧

حصة المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية غير المشروطة المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً، ٢٠١١ (بالنسبة المئوية)



المصدر: بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ملاحظة: لم يستبعد سوى التكلفة الإدارية، وذلك اتباعاً لتوصيات لجنة المساعدة الإنمائية المتعلقة بإلغاء شروط المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً.

١٩ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), "Aid untying: 2012 report" (DCD/DAC(2012)39), 15 October 2012, p. 10.

فاعلون إضافيون في مجال التعاون الإنمائي الدولي

التمويل الإنمائي من البلدان غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية والمصادر الخاصة يواصل الازدياد

بالإضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، تتلقّى البلدان النامية مساعدة بشروط ميسّرة من جهات أخرى مقدمة لهذه المعونة. والبعض من هذه البلدان يبلغ عن مساعداته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تسجلها وفقاً لمواصفات المساعدة الإنمائية الرسمية التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية. وفي عام ٢٠١١، أُبلغ عن ٩,٧ بلايين دولار من هذه المساعدة، بالمقارنة بـ ٧,٣ بلايين دولار في عام ٢٠١٠. ومعظم هذه المساعدة أتى من المملكة العربية السعودية (٥,١ بلايين دولار)، تليها تركيا (١,٣ بليون دولار). وهناك بلدان نامية أخرى تنطبق عليها صفة مقدمي المساعدة المعتبرين. وتفيد التقديرات بأن إجمالي التدفقات الميسّرة المتجهة من البلدان غير القائمة بالإبلاغ، ومنها البرازيل، وجنوب أفريقيا، والصين، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، والهند، بلغ نحو ٣,٦ بلايين دولار في عام ٢٠١٠ [٢٠]. إلاّ أن هناك تقديرات أعلى لتدفقات المساعدة الصادرة عن هذه البلدان، حيث مثّلت التدفقات الصادرة عن الصين الجزء الأكبر [٢١]. ومن الواضح أن هناك قدراً كبيراً من عدم التيقن بشأن حجم هذه المصادر الهامة لتدفقات التعاون الإنمائي الأمر الذي يؤكد أهمية زيادة الشفافية فيما يختص بالتدفقات الرسمية الصادرة عن جميع مقدميها.

كما تتلقّى البلدان النامية تدفقات خيرية كبيرة، منها تدفقات مخصصة للأغراض الإنمائية. وجزء من هذه التدفقات يمكن اعتباره مكملاً للمساعدة الإنمائية الرسمية نظراً لطابعه الميسّر ومجالات اســتهدافه المتصلة بالتنميــة، ومنها الصحة والنمو الاقتصادي والحوكمــة والتعليم. ورغم تنامي العمــل الخيري الخاص، يظل تقييم أثره على التنمية بمثابة تحدّ؛ إذ توجد صعوبات في مجال جمع البيانات من المصادر المتعددة التي تقيس تدفقاتها بطرائق مختلفة وتتفاوت درجة صلتها بالأهداف الإنمائية. وتذهب التقديرات إلى أنــه في عام ٢٠١١ بلغــت المنح المقدمة من الوكالات الطوعيــة الخاصة ٣٠,٦ بليون دولار، وهذا رقم لم يتغيّر منذ عام ٢٠١٠ [٢٢]. وقد بلغ نصيب وكالات الولايات المتحدة من هذا المبلغ ٢٣,٣ بليون دولار.

---

٢٠ تقديرات مستمدة من البيانات الواردة في Felix Zimmermann and Kimberly Smith, "More actors, more money, more ideas for international development cooperation", Journal of International Development, vol. 23, No. 5 (July 2011), pp. 722-738.

٢١ For example, see Julie Walz and Vijaya Ramachandran, "Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance", Center for Global Development, Working Paper No. 273 (Washington, D.C., November 2011).

٢٢ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Statistics on resource flows to developing countries", updated on 20 December 2012, available from http://www.oecd.org/development/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm.

مستقبل التعاون الإنمائي الفعّال

جرى إنشاء الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعّال ...

على سبيل المتابعة للمنتدى الرفيع المستوى الرابع المعني بفعالية المعونة المعقودة اجتماعاته في بوسان، بجمهورية كوريا، عام ٢٠١١، أُنشئت في حزيران/يونيه ٢٠١٢ شراكة عالمية من أجل تعاون إنمائي فعّال لتكون بمثابة منتدى مخصص للحوار السياسي والمساءلة والتعلم المتبادل المتعلق بالتعاون الإنمائي الفعّال. وستجتمع الشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعّال، التي تضم ممثلي دوائر الأعمال والمجتمع المدني فضلاً عن الحكومات المقدمة والمتلقّية للمعونة والمؤسسات المتعددة الأطراف، على الصعيد الوزاري كل ١٨ شهراً تقريباً، ابتداءً من الربع الأول من عام ٢٠١٤. وهي تخضع لتوجيهات لجنة توجيهية مؤلفة من ١٥ عضواً، تشارك في رئاستها إندونيسيا، والمملكة المتحدة، ونيجيريا، وتتلقى دعم الأمانة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

واتباعاً للمبادئ المتفق عليها في بوسان، رسمت المناقشات داخل اللجنة التوجيهية رؤية عامة في إطارها ستشجع 'الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعّال' على قيام تعاون دولي استشرافي أفعل وأشمل يكون بمثابة دعم للجهود الرامية إلى القضاء على الفقر على الصعيد العالمي وتحقيق كافة الأهداف الإنمائية للألفية والمساعدة على تنفيذ خطة للتنمية فيما بعد ٢٠١٥. ولهذه الغاية، حُددت مجموعة محدودة من الأولويات الموضوعية، تشمل دراسة التمّاس بين التعاون الإنمائي وتعبئة الموارد المحلية بوسائل من قبيل فرض الضرائب والحدّ من التدفقات غير المشروعة، وإشراك القطاع الخاص للاستفادة بدوره وإسهامه في التنمية، والتعاون الشفاف الذي يعزز التنمية الشاملة للجميع، والتعرف على نُهُج تقاسم المعرفة كشكل من أشكال التعاون الإنمائي [٢٣].

... اقتراح إطار للرصد ...

أعدّ في منتدى بوسان إطار للرصد العالمي وعُرض على البلدان التي قد تود متابعة تنفيذ التزاماتها. ويتألف الإطار من عشرة مؤشرات، منها البعض المستند إلى المؤشرات المستخدمة في قياس تنفيذ الالتزامات الواردة في إعلان باريس بشأن فعالية المعونات الصادر عام ٢٠٠٥ [٢٤]. ومجموعة المؤشرات العالمية هي نتيجة لعملية تشاور مستفيضة تستند إلى المؤشرات التي حددتها البلدان النامية باعتبارها شديدة الأهمية، وهي مؤشرات قد لا تعكس بشكل تام آراء جميع أصحاب المصلحة المنخرطين في العملية. وتهدف مجموعة المؤشرات النهائية إلى تبنّي المؤشرات الرئيسية المتصلة بأنشطة فعالية المعونة غير المكتملة فضلاً عن بعض الأبعاد الأعم التي ينطوي عليها اتفاق 'شراكة بوسان'. وتركز المؤشرات على تعزيز مؤسسات البلدان النامية؛ وزيادة إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص والبرلمانات؛ وزيادة الشفافية، والقابلية للتنبؤ، والمساءلة المتبادلة، والمساواة بين الجنسين، وإلغاء شروط المعونة. ومعظم هذه المؤشرات سيجري قياسها

٢٣ انظر: Global Partnership for Effective Development Cooperation, "Second Meeting of the Steering Committee: Summary", Bali, Indonesia, 23-24 March 2013, available from http://www.effectivecooperation.org/resources.html.

٢٤ انظر: Organisation for Economic Co-operation and Development, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and The Accra Agenda for Action* (Paris, 2005 and 2008).

عــلى صعيــد البلدان النامية فرادى وســيجري تجميعها لطرح نظــرة عامة على التقدم العالمي [٢٥].

يتّسم الاشــتراك الطوعي في جهود الرصد العالمية بأهميته الشديدة لتوفير الدليل عــلى التقدم والإشــارة إلى وجود فرص لإحــراز المزيد من التقدم – فضــلاً عن العقبات الحائلــة دونه. ويســلم طابــع الاتفاق المتوصل إليه في بوســان بأن أصحــاب المصلحة المختلفين قد يعالجون خطة إنمائية مشتركة بطرائق مختلفة. وفي هذا السياق، سَيُدعى المانحون غير التقليديين إلى المشاركة بخبراتهم وإنجازاتهم في تنفيذ المبادئ المتفق عليها بشأن التعاون الإنمائي الفعّال.

ويوحــي الحصر الأوّلي الذي أجرته لجنة المســاعدة الإنمائية بالحاجة إلى مزيد من جهــود أعضائها إذا أُريــد تنفيذ التزاماتها المتعهد بها في بوســان للتعجيل بإلغاء شروط المعونة، وزيادة إمكانية التنبؤ في الأجل المتوسط، ومعالجة القيود القانونية والإجرائية [٢٦]. ولا يتســم التقدم لإلغاء شروط المعونة بالتحقق المتســاوي في كل مكان. وكما رأينا أعلاه، فقــد ألغى عدد من المانحين شروط ٩٠ في المائة أو أكثر من شروط مســاعداتهم الإنمائية الرســمية. ولكــن بينما يلتــزم البعض بإحراز المزيــد من التقدم يــرى البعض الآخر أن هناك مجرد مجال محدود لإلغاء مزيد من الشروط في مجالات يرونها صعبة من الناحية السياسية. وعلاوة على ذلك، من غير المرجح أن يتحقق بحلول سنة ٢٠١٣ المستهدفة التزام بوســان الخاص بتحسين إمكانية التنبؤ المتوســط الأجل بتخفيض نسبة تمويل التعاون الإنمائــي غير المشــمول بالخطط الإرشــادية للإنفاق الآجل إلى النصــف. ورغم أن بعض المانحين قد بذلوا جهوداً لتحســين درجة توافر المعلومــات المتعلقة بالإنفاق الآجل، يغلب على هذه الجهود التركيز على مجموعة من البلدان الشريكة "ذوات الأولوية" ويبدو أن قلة قليلة من المانحين هي التي تتجه إلى تزويد البلدان النامية بخطط إنفاق مستقبلية شاملة.

... سيبدأ النشر الإلكتروني لمعلومات المعونة

وأحــرز فريق مخصص شــكلته 'المبادرة الدولية لشــفافية المعونة' وفريق لجنة المســاعدة الإنمائية العامــل المعني بتمويل التنمية وإحصاءاتها ووحدة بوســان المعنية بالشــفافية تقدمــاً نحو تعريــف أوضح للمعيار الصريح المشــترك للنــشر الإلكتروني لمعلومات المعونة حســب المتفق عليه في بوســان. وقد نشر أكثر مــن ٤٠ بلــداً ومنظمة خططهم للتنفيذ، التي بيَّنوا فيها بشكل عام كيف سيزيدون شفافية نظمهم المخصّصة للإبلاغ عن التمويل الإنمائي بحلول نهاية ٢٠١٥. وتعمل لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمــة التعاون والتنمية في الميــدان الاقتصادي والمبادرة الدولية لشــفافية المعونة، في تعــاون وثيق، لتكفلا وفاء جميــع الجهات التي أقرّت التزام بوســان العام بالتزاماتها الخاصة بتنفيذ المعيار المشترك تنفيذاً تاماً. ويواصل الفريق المخصص العمل في تعاون وثيق للإسهام في إعداد مؤشر الشفافية كجزء من إطار رصد الشراكة العالمية.

٢٥ انظر: Global Partnership for Effective Development Cooperation, "Guide to the monitoring framework of the global partnership: preliminary version for consultation, 1 March 2013, available from http://www.effectivecooperation.org/resources.html.

٢٦ انظــر: Organisation for Economic Co-operation and Development, "The Global Partnership for Effective Development Cooperation: Enhancing the future contribution to development by all stakeholders", DAC High Level Meeting, London, 4-5 December 2012, available from http://www.oecd.org/dachlm/DACHLMGlobalPartnership.pdf.

وبوجـه عام، مـا زال الالتزام بتحقيق المسـاءلة المتبادلة في مرحلـة نموه الأولى. وما زال من المتعين انتظار نشـوء آلية متكاملة للمسـاءلة المتبادلة العالمية تضم أعضاءً يمثلون العالم ويشـارك فيهـا أصحاب مصلحة متعددون. إلاّ أنـه حدث بعض التقدم في السـنوات الماضية. وكان إنشـاء منتدى التعاون الإنمائي عام ٢٠٠٨، داخل منظومة الأمـم المتحدة وتحت إشراف المجلس الاقتصـادي والاجتماعي، خطوة هامة نحو تعزيز المسـاءلة المتبادلة. وفي غضون السـنوات الخمس الأولى، كان منتـدى التعاون الإنمائي بمثابة منتدى شـامل يضم أصحاب مصلحة متعددين ويعزز الحوار وتقاسم المعرفة، بفضل اجتماعات أفرقة الخبراء العالمية والإقليمية المعنية بالمساءلة المتبادلة، وعن طريق المناقشات داخل المنتدى نفسه.

ورغم ذلك أظهرت دراستان استقصائيتان عريضتا القاعدة أجرتهما إدارة الشؤون الاقتصاديـة والاجتماعيـة وبرنامج الأمم المتحـدة الإنمائي في ١٠٥ بلـدان عامي ٢٠١٠ و٢٠١١ لصالـح منتـدى التعاون الإنمائـي أنه ما زال متعيناً عمل الـشيء الكثير لتعزيز المسـاءلة المتبادلة في العلاقات بـين فرادى المانحين والبلدان المتلقّيـة للمعونة. وقد أحرز عدد أقصى من البلدان قدره ٢٦ بلداً بعض التقدم بشـأن مؤشرات المسـاءلة المتبادلة على الصعيد الوطني، وامتلك ٢٠ بلداً مبادرات جارية لتحسين جودة المساءلة المتبادلة بينها. إلاّ أن ثلاثة بلدان فقط اعتمدت أهدافاً بشـأن سياسات المعونة مع فرادى مقدميها، وهي أهداف يجري رصدها بانتظام. وحددت الدراستان انعدام القيادة السياسية ووجود قيود على القدرات باعتبارهما العقبتين الرئيسيتين الحائلتين دون تعزيز المساءلة المتبادلة.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- للتعجيـل بالتقدم بشـأن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وضمـان بداية قوية لخطة التنميـة العالمية الناشـئة، يمثل الحفز الجسـيم للمعونة الإنمائية أمراً شـديد الأهمية. وتحتاج حكومات البلدان المانحة على وجه السرعة إلى عكس الاتجاه الانكماشي المشهود في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية على مدار سنتين، وإلى بذل جهود أكبر لبلوغ هدف الأمم المتحدة
- نظراً لمحدودية إمكانية الحصول على موارد أخرى وازدياد حاجة أقل البلدان نمواً إليها كي تحقق الأهداف الإنمائية للألفية، ينبغي استعادة التدفقات الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً ومنحها أولوية لتحقيق أهداف الأمم المتحدة
- ينبغـي أن تزيد حكومات البلـدان المتقدمة النمـو والبلدان النامية على السـواء درجة الشفافية في تحقيق التعاون الإنمائي وقابليته للتنبؤ واستعماله، وأن تشترك في المبادرات الدولية عملاً على زيادة الفعالية الإنمائية
- ينبغي أن ترسم الدول الأعضاء مجتمعة، في دورة منتدى التعاون الإنمائي لسنة ٢٠١٤، خطوات محددة لزيادة المساءلة المتبادلة والفعالية في مجال التعاون الإنمائي
- ينبغـي أن تعـزز الحكومـات المانحـة وغيرها مـن مقدميها الرسـميين والمؤسسـات والحكومـات المتلقّيـة للمعونـة وغير ذلـك من أصحـاب المصلحة عملياتهم للتنسـيق والتعاون على الصعيـد القطري والصعيد العالمي على النحو المجمل في الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعّال

الدخول إلى الأسواق (التجارة)

على مدى أكثر من نصف قرن، ظل المجتمع الدولي يسعى إلى تفكيك حواجز السياسات العامة الحائلة دون التجارة الدولية، وإلى تعزيز الوسائل القانونية وفضّ المنازعات التجارية، ودعم إسهام التجارة في التنمية. وقد قُطعت خطوات كبيرة نحو تحقيق هذه الطموحات على مدى العقود النهائية من القرن العشرين. وبدأ القرن الجديد بانطواء 'إعلان الألفية' على بشرى قوية بإحراز مزيد من التقدم نحو هذه الأهداف. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، دشنت منظمة التجارة العالمية مجموعة شاملة من المفاوضات المتعددة الأطراف (خطة الدوحة الإنمائية). إلاّ أنه يمكن القول، بعد مضي أكثر من نصف عقد، أن المفاوضات التجارية العالمية مصابة إلى حدّ بعيد بالركود. وبدلاً من هذه المفاوضات، يركز المفاوضون التجاريون المنتمون إلى عدد من البلدان على التفاوض على ترتيبات فيما بين تجمعات أصغر مؤلفة من بلدان أو ترتيبات ثنائية. وبدأ خفوت 'المعونة لصالح التجارة'، رغم أن عدداً من الالتزامات الدولية المتعلقة بالسياسة التجارية التي في صالح البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، يجري تنفيذه حالياً. والتوصل إلى اتفاقات في نطاق السنتين المقبلتين، فيما مثّل حتى الآن مفاوضات تجارية متعددة الأطراف حيرت الألباب، لا يساعد فحسب على إعادة الشراكة من أجل التنمية إلى المسار المؤدي لتحقيق الرؤية التي ينطوي عليها الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية بل يدعم أيضاً الانتعاش الاقتصادي العالمي ويرسي الأساس القوي لخطة التنمية فيما بعد ٢٠١٥.

التباس التوجه نحو التعددية

خلَّفت اثنتي عشر سنة من المحادثات الجارية في إطار مفاوضات جولة الدوحة التجارية المتعددة الأطراف، المعقودة برعاية منظمة التجارة العالمية، ثغرات كبيرة بين مصالح أعضائها، لا سيما فيما يختص بتدابير الدعم الزراعي والتعريفات الجمركية على المنتجات الصناعية. والواقع أن المحادثات قد أُعلن رسمياً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ عن دخولها إلى طريق مسدود [١].

جهود لفتح الطريق المسدود الذي بلغته جولة الدوحة

يمثّل المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية، الذي سيعقد في بالي، بإندونيسيا، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، مناسبة لفتح الطريق المسدود. وثمّة مجالات ثلاثة

١ انظـــر: World Trade Organization (WTO), Chairman's Concluding Statement (WT/MIN(11)/11), 17 December 2011.

تظهر للعيان بوصفها مجالات يمكن تحقيق إنجازات فيها، ألا وهي: تيسير التجارة، ومسائل معينة في المفاوضات الزراعية، ومجموعة مسائل إنمائية، منها حزمة لصالح أقل البلدان نمواً. كما يناقش الأعضاء خارطة طريق لما بعد بالي من شأنها السماح باختتام جولة الدوحة، باحترام المبادئ والولاية التي في إطارها دُشنت الجولة.

وفيما يختص بتيسير التجارة، يسعى أعضاء منظمة التجارة العالمية إلى التوصل إلى اتفاق يعجّل بحركة السلع، بما فيها السلع العابرة، والإفراج عنها وتخليصها؛ ويوضح ويحسّن القواعد والمبادئ المتفق عليها؛ ويعزز المساعدة التقنية والدعم المخصص لبناء القدرات؛ ويقضي بتعاون جمركي فعّال. وتركز المناقشات الجارية على أوجه المرونة الهادفة إلى جدولة الالتزامات المستندة إلى قدرات التنفيذ، والمقترنة بتقييمات الاحتياجات، التي ستحدد الاحتياجات اللازمة من الموارد لتنفيذ الالتزامات الجديدة لتيسير التجارة. وبينما يظل عدم كفاية تيسير التجارة عائقاً رئيسياً في كثير من البلدان الفقيرة ويمكن أن يساعد اتفاق ما هذه البلدان على تجاوز ما تواجهه من قيود، تجعل الأحوال الجارية المقيدة مواردها من غير الواضح ما إذا كانت المساعدات ستطابق احتياجات البلدان النامية.

وتركزت المناقشات التي دارت حتى الآن بشأن الزراعة على كيفية إدارة البلدان وتطبيقها "حصصاً من معدلات الرسوم الجمركية" [٢] وحيازة الأسهم العامة لأغراض الأمن الغذائي. إلاّ أن هاتين ليستا المسألتين الرئيسيتين في معالجة الزراعة، التي لا تزال في طريق مسدود. وقد اقترحت مجموعة كبيرة من البلدان النامية في الآونة الأخيرة تحقيق نتيجة جزئية بشأن إعانات التصدير وائتماناته، لحين إنهاء كافة أشكال إعانات الصادرات الزراعية الذي طال انتظاره. ويتوقع أيضاً تقديم اقتراح إضافي متعلق بالقطن.

وتشمل مجموعة القضايا الإنمائية تطبيقات مبدأ المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان النامية؛ والتطبيق التام لدخول منتجات أقل البلدان نمواً إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة، على النحو المتفق عليه في اجتماع هونغ كونغ الوزاري المعقود عام ٢٠٠٥؛ وتنفيذ الدخول التفضيلي لصادرات أقل البلدان نمواً الخدمية إلى الأسواق، على النحو المتفق عليه في اجتماع جنيف الوزاري المعقود عام ٢٠١١؛ والتوصل إلى نتيجة معقولة بشأن تجارة القطن [٣]. وثمّة عنصر هام متصل بذلك هو المناقشة المتعلقة بإجراء تمديد للفترة الانتقالية المتاحة لأقل البلدان نمواً لتنفيذ التزاماتها بموجب اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية حتى ١ تموز/يوليه ٢٠٢١ (انظر أيضاً الفصل المتعلق بالحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة) [٤].

---

٢ تفرض بعض البلدان رسوماً جمركية أعلى على السلع الإضافية التي تستورد بعد استنفاد حصة أوّلية.

٣ بقيادة بنن، وبوركينا فاسو، وتشاد، ومالي الأعضاء في مجموعة "القطن – ٤".

٤ وافق أعضاء منظمة التجارة العالمية في ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٣ على ثماني سنوات كتمديد للمهلة الممنوحة لأقل البلدان نمواً لتنفيذ التزاماتها المقررة بموجب اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية.

وما زال التســاؤل المطروح بشــأن مــا يمكن أن يأتي لاحقــاً إذا نجح مؤتمر بالي فعــلاً في إنجاز خطة "محصول مبكر". وثمّة قلق خشــية ألا يكــون التقدم في المجالات المذكــورة أعلاه دافعاً للعمل في مجالات أخرى، مــن قبيل الزراعة. وتعطي بلدان عديدة إشــارات مفادها أن بعض القضايا المســتعصية، التي تشمل الإنتاج الزراعي، قد يكون مــن الأفضل تناولها في إطار مفاوضات عامــة تتناول الأحوال بعد مؤتمر بالي، لا كجزء من حزمة محصول مبكر.

كما واصلت بلدان نامية عديدة الإعراب عن مشاعر القلق بشأن الحاجة إلى رؤية تقدم في عام ٢٠١٣ بشــأن تنافس الصــادرات. وكان وزراء التجارة قد اتفقوا في هونغ كونغ عام ٢٠٠٥ على إزالة كافة أشكال الإعانات التصديرية والتدابير الموازية ذات الأثر المكافئ (أيّ ائتمانات التصدير، والمعونة الغذائية، والصادرات التي تصدّرها المؤسسات التجارية الحكومية). إلاّ أن بعض البلدان التي لا تزال التدابير التي من هذا القبيل سائدة فيها أشارت إلى عدم رغبتها في القضاء على هذا الشكل من الدعم المشوه للتجارة في غياب أيّ تقدم مشهود في 'الجولة'.

اكتمال اختتام جولة الدوحة هو السبيل إلى التنمية

يمثّل اختتام جولة الدوحة بجميع جوانبها وفي إطار الولاية الأصلية أفضل سبيل لضمان تعاظم دور التجارة في التنمية، مما يمكن أن يساعد على تعاظم احتمالات تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. والواقع أن إعادة التوازن إلى قواعد التجارة العالمية من شأنه أن يساعد على استعادة الثقة العالمية في النظام التجاري المتعدد الأطراف.

ازدياد الاعتماد على الاتفاقات التجارية الإقليمية

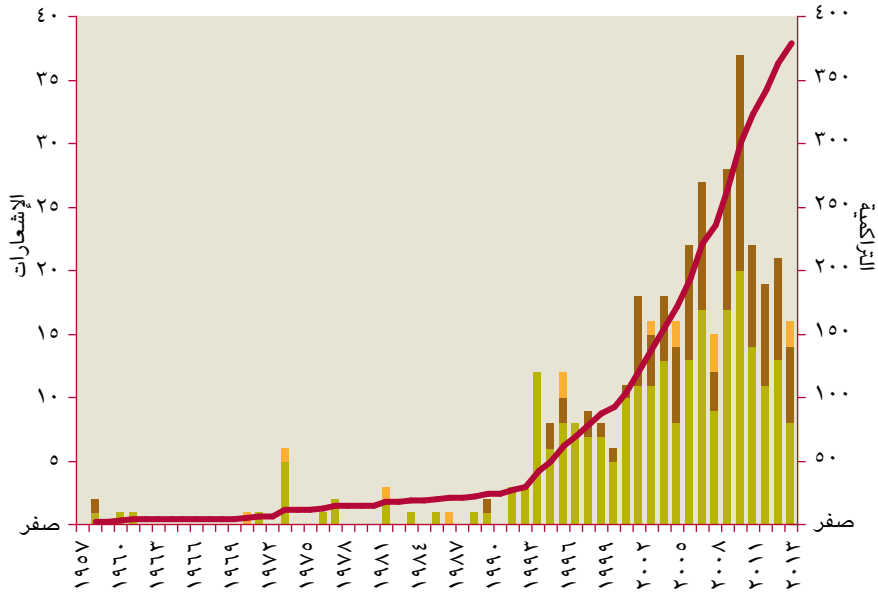
أخذت البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، في إجراء مكمل للاتجاه العالمي نحو تحرير التجارة، تنشئ اتفاقات تجارة إقليمية على طول المدى. وهذه الاتفاقات، بوصفها أداة أضيق في السياسة التجارية، تمثّل خروجاً عن القاعدة العامة المعمول بها لدى منظمة التجارة العالمية التي تدعو كل عضو إلى معاملة تجارة سائر الأعضاء على قدم المساواة (أيّ ضرورة منح تجارة كل بلد في سلعة معينة أو خدمة معينة نفس المعاملة التي تمنحها للدولة التي تعاملها باعتبارها "بلد أولى بالرعاية"). ويشمل نظام منظمة التجارة العالمية استثناءات عامة معينة من المعاملة الممنوحة للدول الأولى بالرعاية، وذلك من قبيل منح البلدان المتقدمة النمو صادرات البلدان النامية إمكانية دخول أسواقها على أساس تفضيلي. كما ترعى منظمة التجارة العالمية اتفاقات التجارة الإقليمية فيما بين البلدان النامية واتفاقات للتجارة الإقليمية أبعد مدى من الفئة السابقة، وهي اتفاقات بشأن مناطق التجارة الحرة أو الاتحادات الجمركية (طالما أنها تتبع المبادئ التوجيهية التي أقرّتها منظمة التجارة العالمية).

ولأن أعضــاء منظمة التجارة العالمية مطالبون بإخطارها عندما يعتمدون اتفاقاً للتجــارة الإقليمية أو عندما ينضم أعضاء جدد إلى اتفاق قائم من هذا النوع، يمكنها أن ترصد مدى انتشــار هذا النوع من الاتفاقات. وهكذا، لاحظت المنظمة المذكورة أن عدد اتفاقات التجارة الإقليمية قد شهد زيادة متضاعفة منذ عام ١٩٩٥ (الشكل ١). وبينما ســادت اتفاقات التجارة الإقليمية المتعلقة بالسلع على مدى التاريخ، أخذت الخدمات في الــبروز باطراد في اتفاقات التجــارة الإقليمية المبرمة في الآونة الأخيرة. وفي الوقت الحالي،

هناك ٢٤٧ اتفاقاً للتجارة الإقليمية موضوعاً موضع التطبيق وهناك المزيد من ذلك النوع قيد التفاوض [٥]. وكل عضو من أعضاء منظمة التجارة العالمية طرف في اتفاق واحد على الأقل من اتفاقات التجارة الإقليمية أو يتفاوض عليه؛ وفي المتوسط، ينتمي كل عضو من أعضاء تلك المنظمة إلى ١٣ اتفاقاً منفصلاً من هذا النوع [٦].

الشكل ١

الإشعارات الفعّالة باتفاقات التجارة الإقليمية، ١٩٥٧ - ٢٠١٣



المصدر: منظمة التجارة العالمية.

ملاحظة: أجريت تعدادات منفصلة للسلع والخدمات وعمليات الانضمام إلى اتفاقات التجارة الإقليمية القائمة. وعدد ما تلقته منظمة التجارة العالمية من إشعارات بشأن اتفاقات التجارة الإقليمية (٢٤٧) أقل من عدد الإشعارات الموجهة كلاً على حدة بموجب أحكام منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالسلع والخدمات (٣٧٥).

من شأن اتفاق متعدد الأطراف أن يخدم التجارة العالمية أكثر مما تخدمه الاتفاقات الإقليمية

مـن وجهة نظر عالمية، فإن نهج التعددية إزاء تحرير التجارة أفضل من إمكانية دخول التجارة التفضيلي الذي توفره اتفاقات التجارة الإقليمية. فهذه الاتفاقات يمكن أن تحرف اتجاه التجارة بعيداً عن منتج (خارجي) أكفأ إلى منتج أقل كفاءة (داخل الكتلة التجارية)، رغم إمكان إنشائها تجارة جديدة بين البلدان، التي يقال إنها تستفيد بذلك من ازدياد التخصص حسب الميزة النسبية. ومن الممكن أيضاً أن تُعقّد اتفاقات التجارة الإقليمية إدارة التجارة وأن تشـوه الحوافز السوقية باشتراط قواعد مميزة داخل الكتلة ليسـت موجودة لدى غير الأعضاء. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تنشـئ اتفاقات التجارة

٥ نظراً لأن أعضاء منظمة التجارة العالمية يقدمون إشعارات منفصلة بشأن اتفاقات التجارة الإقليمية المتعلقة بالخدمات والسلع، هناك ٣٧٥ إشعاراً متعلقاً بـ ٢٤٧ اتفاقاً تجارياً إقليمياً، وذلك استناداً إلى قاعدة بيانات اتفاقات التجارة الإقليمية التابعة لمنظمة التجارة العالمية (بالاطلاع عليها في أيار/مايو ٢٠١٣).

٦ World Trade Organization, World Trade Report 2011: The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence (Washington, D.C., 2011).

الإقليميــة انحرافاً تنظيمياً، رغم أن قدراً مــن الإصلاح التنظيمي في إطار هذا النوع من الاتفاقات قد لا يكون تمييزياً [٧].

وانطــوت اتفاقات التجارة الإقليمية دائماً عــلى مخاطرة بتفتيت النظام التجاري المتعــدد الأطــراف. وبدا أن الأمر يســتحق المخاطــرة في الماضي عندما انطــوت اتفاقات التجارة الإقليمية عند إعدادها على عمليات تكامل شــديد، عــلى غرار الاتحاد الأوروبي. ويجــادل البعض أيضــاً بقولهم إن إطاراً تكاملياً قاريــاً لأفريقيا قد يكون أفضل خيار تكاملي لتلــك المنطقة من حيث النتائج الاقتصادية والنتائــج التنموية البشرية [٨]. إلاّ أن مجموعــات اتفاقات التجــارة الإقليمية المتزايدة بسرعة التي نراها في الشــكل ١ لا تعبّر كثيراً عن مخططات التكامــل الإقليمي التقليدية، بل تعبّر بدرجة أكبر عن نظام تداخل جديــد يؤلــف بين اتفاقات "التجــارة الحرة" الثنائيــة والمتعددة الأقطــار. وعلاوة على ذلــك، فإنــه عندما تكون هذه الاتفاقــات بين بلد متقدم النمو وبلد نــام قد يجد منتجو البلد النامي أنهم ينافســون منتجين ينعمون بالإعانات في البلد المتقدم النمو، على غرار مــا يحدث في مجال المنتجات الزراعية ومجال المنتجــات ذات الكثافة التكنولوجية. وقد تكــون هناك فوائد يحصل عليهــا البلد النامي جراء الدخول في الاتفاق، ولكن إذا نظرنا من منظور عالمي سنجد أن انتشار مثل هذه الاتفاقات التجارية الإقليمية يؤدي إلى تآكل مبدأين هامين من مبادئ منظمة التجارة العالمية، هما: عدم التمييز، والمعاملة "الخاصة التفضيلية" المعممــة الممنوحة للبلدان النامية. ومن المعتاد أن تتحمل البلدان النامية في معظــم اتفاقات التجارة الإقليمية المعقودة بين الشــمال والجنــوب التزامات إضافية في مجالات، من قبيل حماية الاستثمار أو حقوق الملكية الفكرية، ليست مضطرة إلى تحملها بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية.

ويطرح عدد من اتفاقات التجارة الإقليمية المتعددة الأقطار التي تضم بعضاً من أكــبر دول العالم الممارســة للتجارة تحدّياً إضافياً للمناقشــات التجارية العالمية. وأحد هــذه الاتفاقات هو المبادرة التــي طرحتها الولايات المتحدة عــام ٢٠٠٩ للتفاوض على شراكة عبر المحيط الهادئ مع عشرة بلدان متاخمة لشــاطئي المحيط الهادئ [٩]، الشرقي والغربي. وهي مبادرة تهدف إلى تحرير التجارة فيما يقرب من جميع السلع والخدمات وســوف تشــمل التزامات تتجاوز الالتزامات المقررة حالياً في منظمــة التجارة العالمية. ومن المســتهدف إعداد مــشروع اتفاق في عام ٢٠١٣ [١٠]. وثمّة مبــادرة ثانية هي اتفاق

---

٧ World Trade Organization, "The Future of Trade: The Challenges of Convergence", report of the Panel on Defining the Future of Trade convened by WTO Director General Pascal Lamy on 24 April 2013.

٨ انظر: *United Nations Development Programme, Regional Integration and Human Development: A pathway for Africa, 2011*. ومجموعة تقارير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة المعنونة "تقييم التكامل الإقليمي في أفريقيا" الصادرة في سنوات مختلفة.

٩ الشركاء المحتملون هم: أستراليا، وبروني دار السلام، وبيرو، وسنغافورة، وشيلي، وفييت نام، وكندا، وماليزيا، والمكسيك، ونيوزيلندا. وقد ضُمت اليابان إلى المفاوضات اعتبــاراً من نيسان/أبريل ٢٠١٣.

١٠ انظر: Office of the United States Trade Representative, available from www.ustr.gov (accessed 6 June 2013).

الارتباط بين إقليمي الاتحاد الأوروبي والسوق الجنوبية المشتركة [١١]، وهو الاتفاق الذي يدور التفاوض بشأنه منذ عام ٢٠١٠. والهدف من الركيزة التجارية لاتفاق الارتباط المقترح هو التوصل إلى اتفاق شامل يؤدي إلى تقليل الحواجز الحائلة دون الاتجار في السلع الصناعية والزراعية، والخدمات، وقواعد المشتريات الحكومية، والملكية الفكرية، وعوامل أخرى. وأحدث مبادرة هي المبادرة المعلنة عام ٢٠١٣ لإنشاء شراكة تجارة واستثمار عبر المحيط الأطلسي تجمع بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. وكافة البلدان المشاركة في هذه المفاوضات أعضاء في منظمة التجارة العالمية، ومعظم هذه البلدان هي التي وضعت خطط إنشائها. ويُزعم أحياناً أن الاتفاقات المبرمة في منتديات محدودة من قبيل المنتديات المذكورة قد تكون قوة دافعة للتوصل إلى اتفاقات عالمية أكثر [١٢]. ولكن إذا اختُتمت المفاوضات المتعلقة باتفاقات التجارة الإقليمية هذه واعتُمدت هذه الاتفاقات عالمياً في وقت لاحق فستعكس السياسات مصالح مجموعات أضيق لا يؤدي بقية العالم أيّ دور فيها. ولعل من المفضل بذل جهد مكافئ في زيادة قدرة النظام العالمي على الوفاء بوعوده.

البلدان النامية في التجارة العالمية

نمت التجارة العالمية بنسبة ٢ في المائة فقط في عام ٢٠١٢، وبذلك تضاءل النمو من ٥,٢ في المائة في عام ٢٠١١، وهذا انعكاس للنمو الاقتصادي البطيء في الاقتصادات المتقدمة النمو. وكانت هذه أصغر زيادة سنوية في التجارة العالمية منذ عام ١٩٨١ [١٣]. وقد نمت تجارة الاقتصادات النامية والاقتصادات المارة بمرحلة انتقال أسرع من متوسط نمو تجارة العالم، وإن كان ذلك النمو منخفضاً نسبياً، وقدره ٣,٣ في المائة. وبذلك، تواصل ضيق الثغرة الفاصلة بين حصتي البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية من الصادرات العالمية (الشكل ٢). وزادت حصة البلدان النامية من التجارة العالمية إلى ٤٤,٤ في المائة في عام ٢٠١٢. إلاّ أن حصة أفريقيا بقيت عند ٣,٥ في المائة فقط، وظلت حصة أقل البلدان نمواً (بما فيها النفط) عند ١,١ في المائة. وعلاوة على ذلك، تصدّر خمسة بلدان ٦٢ في المائة من صادرات أقل البلدان نمواً السلعية [١٤]. واستفاد مصدّرو السلع الأساسية

١١ تضم السوق الجنوبية المشتركة الأرجنتين، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) كأعضاء كاملي العضوية، بينما تمر بوليفيا (دولة - متعددة القوميات) بمرحلة الانضمام، ويضاف إليها إكوادور، وبيرو، وشيلي، وكولومبيا كدول منتسبة. والبيانات متاحة من www.mercosur.int.

١٢ انظر: Remarks of Robert D. Hormats, United States Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment in "The Transatlantic Trade and Investment Partnership: America's new opportunity to benefit from and revitalize its leadership of the global economy", Washington, D.C., 23 April 2013, available from http://www.state.gov/e/rls/rmk/207997.htm (accessed 6 June 2013).

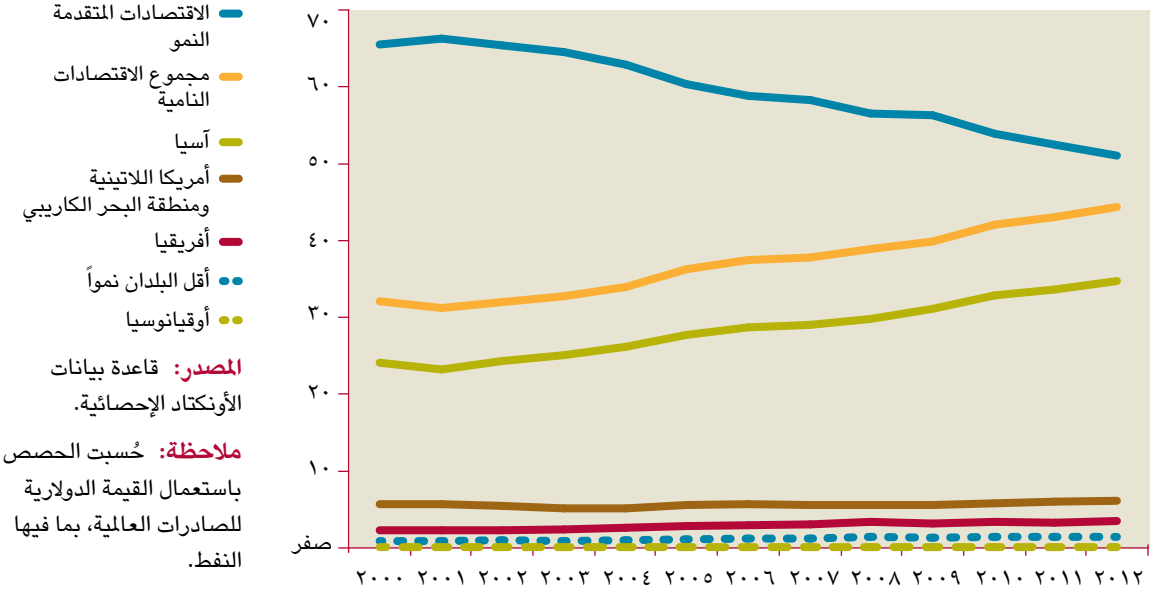
١٣ World Trade Organization, "World Trade 2012, Prospects for 2013", press release, 10 April 2013.

١٤ أنغولا، وبنغلاديش، والسودان، وغينيا الإستوائية، واليمن. انظر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، التقرير المتعلق بأقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٢: تسخير التحويلات المالية ومعارف المغتربين لبناء القدرات الإنتاجية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.12.II.D.18).

من أسعار تلك السلع التي ظلت مرتفعة بالمعايير التاريخية في ٢٠١١ وجزء من ٢٠١٢، ولكن الأسعار تواصل إظهار التقلب الشديد [١٥].

الشكل ٢

الحصص الإقليمية من الصادرات العالمية، ٢٠٠٠ – ٢٠١٢ (بالنسبة المئوية)



المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد الإحصائية.

ملاحظة: حُسبت الحصص باستعمال القيمة الدولارية للصادرات العالمية، بما فيها النفط.

التدابير المقيدة للتجارة

البلدان تقاوم الضغوط الحمائية

عندما بدأت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، تعهد أعضاء مجموعة العشرين بمقاومة الضغوط المحلية الرامية إلى فرض تدابير حمائية، وهذا تعهد داوموا على إعادة تأكيده، وكانت آخر مرة فعلوا فيها ذلك أثناء مؤتمر قمة لوس كابوس، المعقود في المكسيك في حزيران/يونيه ٢٠١٢، حيث تعهدوا بالإبقاء على تريثهم فيما يختص بتدابير التجارة والاستثمار حتى نهاية ٢٠١٤، وبالتراجع عن أيّة تدابير حمائية جديدة تنشأ على الرغم من ذلك [١٦]. والواقع أن حكومات مجموعة العشرين قاومت إلى حدّ بعيد، وإن لم تقاوم كلياً، إنشاء حواجز تجارية جديدة. ووفقاً للمعلومات التي جمعتها منظمة التجارة العالمية من أعضائها، فُرض ٧١ تدبيراً فيما بين منتصف أيار/مايو ومنتصف تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ (هذه آخر معلومات متاحة)، وهذا الرقم أقل من الـ ١٢٤ تدبيراً المفروضة فيما بين منتصف تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ ومنتصف أيار/مايو ٢٠١٢ [١٧]. وبينما قد

١٥ انظر: الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.13.II.C.2) و"World Trade Organization, "World Trade 2012, Prospects for 2013"، المرجع السابق.

١٦ انظر: "G-20 Leaders Declaration", Los Cabos, Mexico, 18-19 June 2012, para. 28, available from http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/19/g20-leaders-declaration.

١٧ World Trade Organization, Report on G-20 Trade Measures (mid-May to mid-October 2012), October 2012, p. 2.

يبدو عدد التدابير كبيراً، فإنها لم تشمل سوى ٠,٤ في المائة من واردات مجموعة العشرين أو ٠,٣ في المائة من واردات العالم، نزولاً من ١,١ في المائة و٠,٩ في المائة، على التوالي، في الفترة السابقة [١٨]. ورغم ذلك، لم يُزَل حتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ سوى ٢١ في المائة من التدابير المفروضة منذ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ [١٩].

تَنَقُّل اليد العاملة والتحويلات المالية

أدّت حالة البطالة المرتفعة المتعاظمة التي نشأت في البلدان المتقدمة النمو عقب الأزمة المالية والاقتصادية إلى قيود أشد فرضت على الهجرة وإلى ظروف أصعب واجهتها فئات المهاجرين. وكان المهاجرون الشبان الأشد تضرراً: فوفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لاحظت المنظمة بوجه خاص في صفوف المهاجرين زيادة فيما بين ٢٠٠٨ و٢٠١١ في حصة الشبان غير المنخرطين في مجالات التعليم والعمالة والتدريب [٢٠].

ازدياد التحويلات المالية رغم ويلات التوظف

إلاّ أن تدفقات التحويلات المالية ظلت تتعاظم رغم صعوبات التوظيف التي يواجهها المهاجرون. وفي عام ٢٠١٢، بلغت التحويلات المالية الموجهة إلى البلدان النامية ٤٠١ بليون دولار، بزيادة عن الرقم المسجل في ٢٠١١ بنسبة ٥,٣ في المائة [٢١]. ويتوقع أن تزداد التحويلات المالية بمعدل سنوي متوسطه ٨,٨ في المائة أثناء الفترة من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٥ لتصل إلى نحو ٥١٥ بليون دولار في عام ٢٠١٥، رغم أن هذا قد يكون إسقاطاً متفائلاً في حالة استمرار ارتفاع معدلات البطالة في البلدان المضيفة.

وفي مؤتمر قمة كان المعقود عام ٢٠١١، التزم قادة مجموعة العشرين بتخفيض تكلفة تحويل الأموال من ١٠ في المائة إلى ٥ في المائة من قيمة الأموال المحولة بحلول ٢٠١٤. وفيما بين ٢٠٠٨ و٢٠١٠، اتخذ المتوسط العالمي لتكلفة التحويلات المالية اتجاهاً نزولياً، إذ انحدر إلى ٨,٧ في المائة في الربع الأول من ٢٠١٠. إلاّ أنه منذ ذلك الحين أخذت أسعار التحويلات في الارتفاع مرة أخرى ولم تتغيّر بوجه عام، حيث ظلت عند معدل الـ ٩ في المائة على مدى الاثني عشر شهراً الماضية. وظلت تكلفة تحويل الأموال من بلدان مجموعة العشرين مستقرة على مدى الاثني عشر شهراً الماضية واتخذت نمطاً مماثلاً للمتوسط العالمي [٢٢].

---

١٨ Ibid, p. 4.

١٩ Ibid, p. 5.

٢٠ Organisation for Economic Co-operation and Development, *International Migration Outlook 2012*, Paris.

٢١ World Bank, *Migration and Development Brief No. 20*, April 2013.

٢٢ في الربع الأول من عام ٢٠١٣، كان المتوسط العالمي للتكلفة الإجمالية لإرسال التحويلات المالية ٩,١ في المائة، حسبما قاسته قاعدة بيانات "أسعار التحويلات المالية عبر العالم" الموجودة لدى البنك الدولي.

الدخول إلى الأسواق

تتصل التزامات السياسة التجارية الأساسية المندرجة في الهدف ٨ بالتوسع في دخول البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، إلى أسواق البلدان المتقدمة النمو. وقد ظل الجهد مركزاً على تقليل ما تفرضه البلدان المتقدمة النمو من تعريفات جمركية وحصص على الواردات الآتية من تلك البلدان.

الدخول التفضيلي

اتُفق في مؤتمر منظمة التجارة العالمية الوزاري المعقود في هونغ كونغ عام ٢٠٠٥، وبناءً على إعلان الدوحة الوزاري الصادر عام ٢٠٠١، على أن توفر البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية التي تسمح أوضاعها، لأقل البلدان نمواً إمكانية دخول جميع منتجاتها إلى أسواق بلدان هاتين الفئتين دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة. وكان هذا بمثابة إضافة إلى المنافع الممنوحة لكافة البلدان النامية في إطار نظام الأفضليات المعمم. والواقع أن إمكانية دخول الأسواق دون رسوم جمركية قد أخذت تتحسن، بما في ذلك تحسنها في ٢٠١١، وهي السنة الأخيرة التي أُتيحت بشأنها بيانات، وعندها كانت البيانات تشمل ٨٣ في المائة من صادرات أقل البلدان نمواً و٨٠ في المائة من صادرات البلدان النامية ككل (الشكل ٣).

تمتع المزيد من صادرات أقل البلدان نمواً بدخول تفضيلي حقيقي ...

تدخل صادرات غالبية البلدان النامية أسواق البلدان المتقدمة النمو دون رسوم جمركية في ظل المعاملة الممنوحة للدولة الأولى بالرعاية وبذلك تدخل الأسواق دون أيّ تفضيل بعينه [٢٣]. إلاّ أن أكثر من نصف صادرات أقل البلدان نمواً يستفيد من المعاملة التفضيلية "الحقيقية" [٢٤]. وبوجه عام، فإن ٥٢,٧ في المائة من صادرات أقل البلدان نمواً دخل الأسواق بعد إعفائه من الرسوم الجمركية في إطار التفضيل الحقيقي عام ٢٠١١. إلاّ أن المعدل الفعلي لاستعمال النُظُم التفضيلية التي تتيحها البلدان المتقدمة النمو بشأن المنتجات الآتية من أقل البلدان نمواً والبلدان النامية يتباين لأسباب مختلفة، منها قواعد المنشأ التقييدية والتكاليف الإدارية المرتفعة.

وبالمقارنة بالمستويات الأدنى على مدى العقد الماضي (٣٥ في المائة عام ٢٠٠٠)، نجد أن التحسّن في التفضيل الحقيقي لأقل البلدان نمواً كان راجعاً إلى جملة أمور، منها إيضاح "قواعد المنشأ" التي تستعملها البلدان المتقدمة النمو لتحديد أهلية سلعة مستوردة للمعاملة التفضيلية؛ وعلى وجه التحديد، فقد نقح الاتحاد الأوروبي في ٢٠١٠ قواعد المنشأ في نظام أفضلياته المعمم، الذي وضع موضع التنفيذ في كانون الثاني/يناير ٢٠١١ وزاد المرونة لا سيما بالنسبة للواردات الآتية من أقل البلدان نمواً. وفي الآونة

---

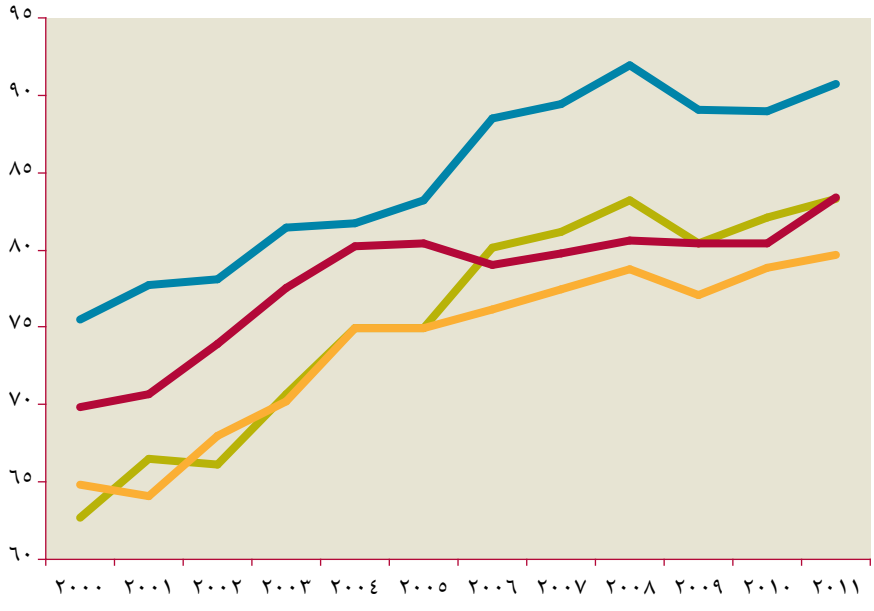
٢٣ هذا يعكس، في جملة أمور، ما يحدث في الاقتصادات الناشئة الكبيرة من تركيز على الصادرات المؤلفة من منتجات صناعية مشمولة بالاتفاق المتعلق بتكنولوجيا المعلومات، بينما تتمثل حصة أكبر من صادرات أقل البلدان نمواً غير النفطية في أصناف تخضع عادة للرسوم الجمركية في إطار اتفاق الدولة الأولى بالرعاية، وهي من قبيل المنتجات الزراعية والملبوسات.

٢٤ يُعرَّف الدخول التفضيلي "الحقيقي" بأنه النسبة المئوية من الصادرات التي تتاح لها معاملة معفاة من الرسوم الجمركية بموجب نظام الأفضليات المعمم وغيره من النظم التفضيلية، وذلك مقابل المنتجات في إطار المعاملة الممنوحة للدولة الأولى بالرعاية.

القريبة، أدخل تغييرات على نظام أفضلياته المعمم كي يركز بصورة أفضل على البلدان الأشد احتياجاً وليتمشى مع التغييرات المؤسسية اللازمة بموجب معاهدة لشبونه، التي خضع لها الاتحاد الأوروبي منذ عام ٢٠٠٩ [٢٥]. كما رأى الاتحاد الأوروبي أن سحب الأفضليات من البلدان النامية ذوات الدخل المتوسط من الشريحة العليا وذوات الدخل المرتفع من شأنه أن يعزز الوضع التنافسي لأقل البلدان نمواً ويفتح أمامها إمكانيات سوقية جديدة [٢٦].

الشكل ٣

نسبة واردات البلدان المتقدمة النمو الآتية من البلدان النامية معفاة من الرسوم الجمركية، ٢٠٠٠ - ٢٠١١ (بالنسبة المئوية)



المصدر: قاعدة بيانات مركز التجارة الدولية/الأونكتاد/منظمة التجارة العالمية.

ملاحظة: هذا المؤشر عرضة لتأثير التغيّرات في هيكل الصادرات والأسعار النسبية، فضلاً عن التغيّرات في سياسات البلدان المتقدمة النمو.

وفيما عدا بضعة استثناءات، منها استثناء اليابان والولايات المتحدة فيما يختص بالملبوسات أو المنتجات النسيجية، تتيح كافة البلدان المتقدمة النمو الآن إمكانية دخول صادرات أقل البلدان نمواً إلى أسواقها معفاة من الرسوم الجمركية. إلاّ أنه: نظراً لكون النُظُم المعمول بها في معظم البلدان بشأن دخول جميع منتجات أقل البلدان نمواً إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة نُظُماً شاملة لكافة المنتجات أو منطوية على قيود جد محدودة بشأن المنتجات، لا تتمتع بلدان آسيوية معيّنة من أقل

٢٥ انظر: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm.

٢٦ من المتعين الانتظار لنرى تأثير إصلاح نظام الأفضليات المعمم على صادرات أقل البلدان نمواً. وسوف يحتاج إلى الاستكمال في بعض الحالات لتحسينات في جانب العرض عملاً على تحقيق المتطلبات الصحية ومتطلبات الصحة النباتية وغيرها من متطلبات سوق الاتحاد الأوروبي.

البلدان نمواً بالدخول دون رسوم جمركية إلى سوق الولايات المتحدة فيما يختص ببعض الأصناف الرئيسية ذات الأهمية التصديرية [٢٧].

وكما لوحظ في التقارير السابقة التي أصدرتها فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، فإن عدداً من الشركاء الرئيسيين للدول النامية يمنح أيضاً للصادرات القادمة من أقل البلدان نمواً درجة كبيرة من إمكانية دخول جميع المنتجات إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة. وتواصل بلدان مثل جمهورية كوريا والصين والهند زيادة نطاق منتجاتها المشمولة بإمكانية دخول جميع المنتجات إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة. وفي الآونة الأخيرة، أعلنت إندونيسيا أنها تنظر أيضاً في إدخال نظام يسمح بدخول جميع منتجات أقل البلدان نمواً إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة، وهو نظام تتوقع تنفيذه اعتباراً من ٢٠١٤. كما أعلنت شيلي عن خطوة ستخطوها لتنفذ بالتدريج نظاماً يسمح بدخول جميع المنتجات إلى الأسواق دون رسوم جمركية أو حصص مفروضة لصالح أقل البلدان نمواً، التي تخضع حالياً لرسوم تزيد بمقدار ٥ نقاط مئوية عما هو مفروض على الشركاء الذين يتاجرون على أساس تفضيلي.

الحواجز الجمركية

...الهامش التفضيلي للملبوسات أقل البلدان نمواً صغير

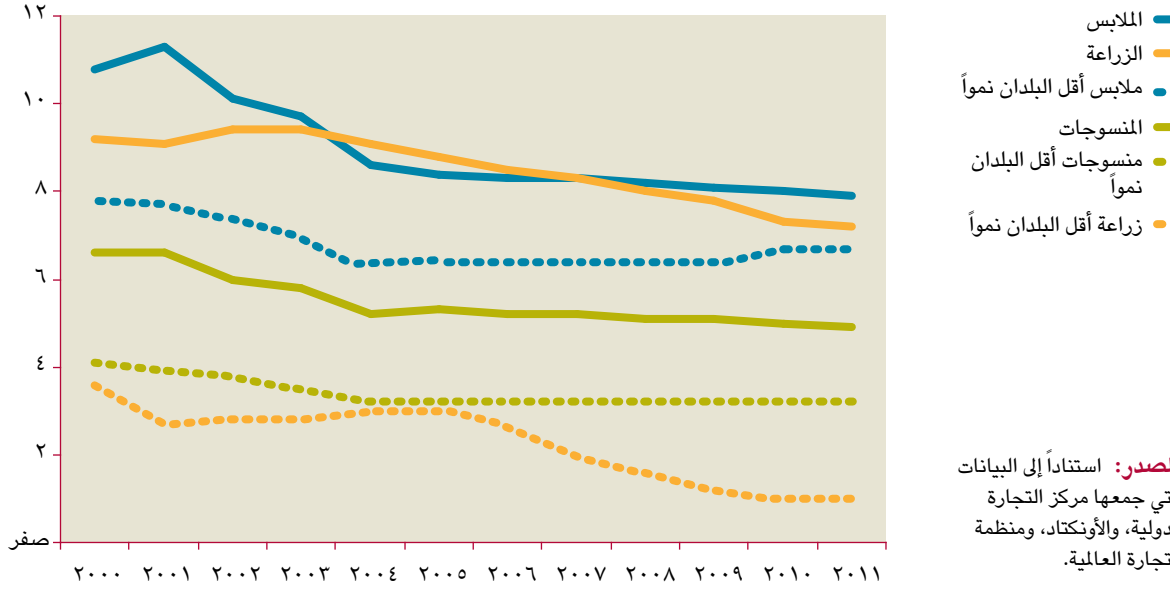
يتجمع متوسط مستوى التعريفات الجمركية للبلد وهيكل هذه التعريفات سوياً ليحددوا حجم الحاجز القائم أمام الصادرات المتزايدة الآتية من شركائه التجاريين. وفي حالة المنتجات المصدّرة من أقل البلدان نمواً تكاد التعريفة الجمركية أن تُزال إزالة تامة أو تُفرض عند حدّ شديد الانخفاض، مثلما هو الحال بالنسبة للمنتجات الزراعية. وفي الوقت نفسه، انخفض أيضاً متوسط التعريفات الجمركية المدفوعة على واردات آتية من بلدان نامية أخرى، مما أدى إلى تآكل هامش التفضيل الممنوح لأقل البلدان نمواً. إلاّ أن متوسط التعريفات الجمركية المفروضة على البلدان النامية ما زال مرتفعاً نسبياً في حالات الزراعة والمنسوجات والملابس (الشكل ٤). وهذا يترك هامشاً تفضيلياً كبيراً لصادرات أقل البلدان نمواً من السلع الزراعية (نحو ٦ نقاط مئوية)، وإن ترك هامشاً تفضيلياً أصغر كثيراً للمنسوجات (نحو نقطتين مئويتين) ولا سيما الملابس (نحو نقطة مئوية أو أقل)، جراء أوجه الاستثناء من التفضيل المشار إليها آنفاً. ولأن الملابس هي السلعة التصديرية الأهم لدى كثير من أقل البلدان نمواً، فإن متوسط التعريفات الجمركية العامة التي تواجهها هذه البلدان يمكن بسهولة أن يكون أكثر من متوسط التعريفات الجمركية الذي تواجهه البلدان غير المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً.

---

٢٧ لا يشمل نظام الأفضليات المعمم المعمول به في الولايات المتحدة صادرات رئيسية لبلدان مثل بنغلاديش وكمبوديا مندرجة في فئة أقل البلدان نمواً، ومن هذه الصادرات الملبوسات. وفي حالة بنغلاديش، تواجه صادراتها من الملبوسات المتجهة إلى الولايات المتحدة رسماً جمركياً بنظام الأفضليات المعمم قدره ١٥ في المائة في المتوسط. ورغم هذه الرسوم المرتفعة زاد مصدّرو أقل البلدان نمواً في آسيا حصتهم في أسواق الولايات المتحدة.

الشكل ٤

متوسط التعريفات الجمركية المفروضة من البلدان المتقدمة النمو على المنتجات الرئيسية الآتية من البلدان النامية، ٢٠٠٠ – ٢٠١١ (نسبة مئوية على أساس القيمة)



المصدر: استناداً إلى البيانات التي جمعها مركز التجارة الدولية، والأونكتاد، ومنظمة التجارة العالمية.

ويتسم هيكل التعريفات الجمركية بأهميته الشديدة عند تقييم الحواجز القائمة أمام الواردات المؤلفة من منتجات مجهزة أو مصنوعة. وقد تواجه البلدان النامية تعريفات جمركية أعلى على فئات المنتجات فرادى ("الحدود القصوى للتعريفات الجمركية")، وإن كان متوسط التعريفات الجمركية منخفضاً، وذلك فضلاً عن هيكل رسوم جمركية متتالي يحمي المنتجات النهائية حماية أشد من الحماية الممنوحة للمدخلات ("تصاعد التعريفات الجمركية"). وفي حالة إزالة مثل هذه السمات التي تنطوي عليها هياكل التعريفة الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدمة النمو على منتجات التصدير ذات الأهمية لدى البلدان النامية يمكن أن يؤدي هذا إلى زيادة مكاسبها المتولدة من التجارة.

ما تزال التعريفات الجمركية عالية والتصعيد شديداً بشأن المنتجات الزراعية

حسبما يتبين من الجدول ١، فإن ما يقرب من ١٠ في المائة من بنود التعريفة الجمركية المرجحة تجارياً في البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي يظل يواجه تعريفات جمركية مرتفعة نسبياً. وتبين المعلومات المتعلقة بالحدود القصوى للتعريفات الجمركية زيادة طفيفة على مدى السنتين الماضيتين. وعلاوة على ذلك، هناك درجة عالية من حماية المنتجات الزراعية تتضح من البيانات المتعلقة بالحدود الجمركية القصوى فيما يختص بالمنتجات الزراعية.

وكانت درجة التصعيد التعريفي العام صغيرة وظلت كذلك في عام ٢٠١٢، إذ أن متوسط التعريفات الجمركية على جميع المواد الخام يكاد يكون هو نفس متوسط التعريفات الجمركية على جميع السلع التامة الصنع. إلاّ أن الحال قد يكون أقل مدعاة للتفاؤل إذا تناولنا كل صناعة على حدة، وهذا أمر جلي في حالة السلع الزراعية، حيث يظل التصعيد التعريفي شديداً.

الجدول ١

الحدود القصوى للتعريفات وتصاعد التعريفات في البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ - ٢٠١٢ [أ] (بالنسبة المئوية)

	٢٠٠٠	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
الحدود القصوى للتعريفات [ب]								
جميع السلع	٩,٢	٩,٥	٩,٣	٩,٠	٨,٩	٨,٨	٩,٣	٩,٧
السلع الزراعية	٣٣,٤	٣٧,٦	٣٧,٤	٣٧,٥	٣٦,٥	٣٤,٦	٣٦,٣	٣٦,٠
السلع غير الزراعية	٣,١	٢,٣	٢,٢	٢,٢	٢,٢	٢,٢	٢,٣	٢,٥
تصاعد التعريفات [ج]								
جميع السلع	١,٠	٠,٢	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٠,٢	-٠,٤
السلع الزراعية	١٢,٦	١٠,٧	١١,٢	١١,٨	١١,٢	٩,٨	١١,٢	١٠,٠
السلع غير الزراعية	٢,١	١,٦	١,٣	١,٤	١,٤	١,٢	١,٢	٠,٣

المصدر: مركز التجارة الدولية.

أ القيم المبينة هي المتوسطات المرجحة حسب الحصة من الواردات العالمية.

ب نسبة بنود التعريفات الجمركية الإجمالية في جدول التعريفات لبلد أولى بالرعاية حيث تزيد التعريفات الجمركية عن ١٥ في المائة.

ج الفرق بالنقاط المئوية بين التعريفات الجمركية المطبقة على السلع التامة الصنع (أو المجهزة بالكامل) والتعريفات الجمركية المطبقة على المواد الخام. وقبل التجميع لجميع البلدان، يكون المتوسط القطري متوسطاً بسيطاً "للنظام المنسق"، الذي هو متوسطات للرسوم الجمركية مكونة من ستة أرقام.

إعانات الدعم الزراعي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

مواصلة تقديم الإعانات و ...

يمكن أن يكون للسياسات المحلية أيضاً أثر معوق للتجارة، وقد كانت إعانات الدعم الزراعي في البلدان المتقدمة النمو نموذجاً بارزاً في هذا الصدد. ففي عام ٢٠١٢، بلغ الدعم المقدم للمزارعين على امتداد المنطقة التي تغطيها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٥٩ بليون دولار. ويكاد لا يكون هناك في عام ٢٠١٢ تغيّر في إعانات الدعم كنسبة مئوية من حصائل الزراعة، وبصورة إجمالية فإنها أقل مما كانت عليه في السنوات الأخيرة. وما زال جزء هذا الدعم المتصل مباشرة بالإنتاج — وهو النوع الأشد تشويهاً للتجارة — يمثّل نحو نصف المجموع [٢٨]. وبينما يحظى هذا النوع من الدعم بأهمية واضحة لدى المستفيدين الرئيسيين منه، فإنه يتعارض مع الأولويات الأخرى للبلدان المقدمة لإعانات الدعم، كما يتعارض بوجه خاص مع الهدفين العالميين المتمثلين في تعزيز التنمية والمساعدة على استئصال شأفة الفقر على الصعيد العالمي.

٢٨ Organisation for Economic Co-operation and Development, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries (Paris, 2012).

الجدول ٢

الدعم الزراعي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠٠٦ – ٢٠١٢

	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢ أ
الدعم الزراعي الإجمالي في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ب									
ببلايين دولارات الولايات المتحدة	٣٢٥	٣٢١	٣٥٦	٣٤٧	٣٨٠	٣٧٦	٣٨٣	٤٠٩	٤١٥
ببلايين اليورو	٢٥٦	٣٤٨	٢٨٤	٢٥٣	٢٦٠	٢٧٠	٢٨٩	٢٩٤	٣٢٣
كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	٢,٣٧	١,١٥	٠,٩٥	٠,٨٨	٠,٩٤	٠,٩٥	٠,٩٣	٠,٩٦	٠,٩٤
الدعم المقدم للمنتجين الزراعيين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ج									
ببلايين دولارات الولايات المتحدة	٢٥١	٢٤٥	٢٥٥	٢٤٤	٢٦٥	٢٤٩	٢٤٢	٢٥٧	٢٥٩
ببلايين اليورو	١٩٨	٢٦٦	٢٠٣	١٧٨	١٨١	١٧٩	١٨٣	١٨٥	٢٠١
كنسبة مئوية من إجمالي حصائل الزراعة (من تقدير دعم المنتجين)	٣١,٨	٣٢,٣	٢٥,٦	٢٠,٨	٢٠,٧	٢١,٩	١٩,٢	١٨,٣	١٨,٦

المصدر: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries and Emerging Economies (Paris, forthcoming).

أ بيانات أوّلية.

ب يشمل تقدير الدعم الكلي الدعم المقدم للمنتجين الزراعيين، على المستويين الفردي والجماعي، وإعانات الدعم للمستهلكين.

ج يقيس تقدير دعم المنتجين الدعم المقدم مباشرة إلى المنتجين الزراعيين.

التدابير غير الجمركية

يتوقف الدخول إلى الأسواق أيضاً على التقيد بعدد متزايد من التدابير التنظيمية، المشار إليها عموماً باعتبارها تدابير غير جمركية. وفي الممارسة العملية، يكون لكثير من هذه السياسات أثر مقيد للتجارة يفوق كثيراً الأثر الناتج عن الرسوم الجمركية. وعلى سبيل المثال، فإنه على الرغم من منح نظم التفضيل القائمة الدول المنخفضة الدخل تعريفات جمركية منخفضة نسبياً فيما يختص بصادراتها الزراعية (نحو ٥ في المائة في المتوسط)، فإنه متى أضيف المكافئ القيمي لأثر التدابير غير الجمركية أصبحت التقييدية الكلية نحو ٢٧ في المائة (الشكل ٥) [٢٩].

... ازدياد استعمال التدابير غير الجمركية يؤثر على دخول الصادرات الزراعية

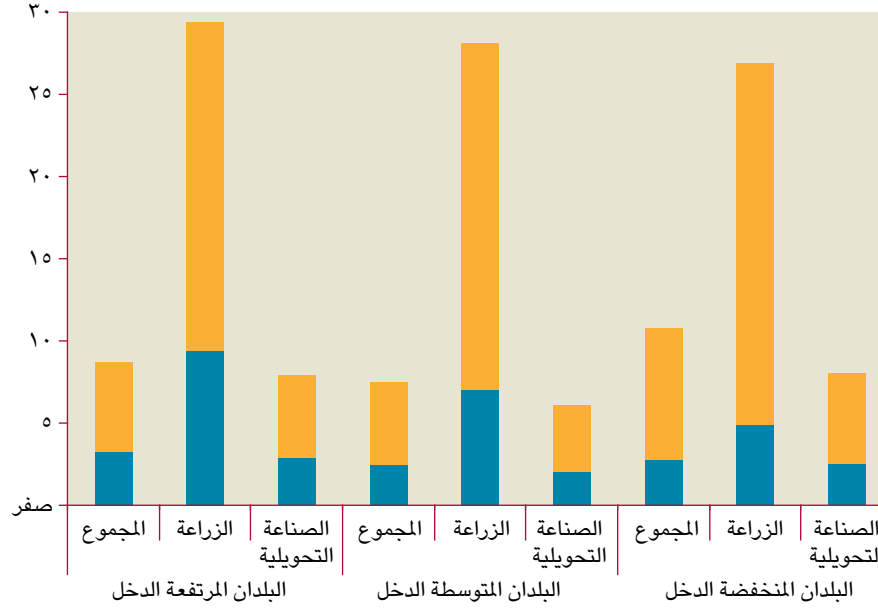
ازداد استعمال التدابير غير الجمركية منذ عام ٢٠٠٠، لا سيما فيما يختص بتجارة المنتجات الزراعية وغيرها من القطاعات ذات الأهمية التصديرية الشديدة لدى البلدان النامية، التي من قبيل المنسوجات والملابس. وعلاوة على ذلك، فإن آثار الحواجز غير الجمركية لا تتوقف على مجرد الأُطُر التنظيمية في حدّ ذاتها، بل تتوقف أيضاً

٢٩ United Nations Conference on Trade and Development, "A preliminary analysis on newly collected data on non-tariff measures", *Policy Issues in International Trade and Commodities*: Study Series, No. 53 (UNCTAD/ITCD/TAB/54), New York and Geneva, 2013.

على إجـراءات تنفيذها وآليات إداراتها[٣٠]. وفي هذا الصـدد، غالباً ما تكون قدرة البلدان النامية ومؤسساتها جد محدودة (أو تتكبد تكاليف أكبر) فيما يختص بتلبية المتطلبات التي تمليها التدابير غير الجمركية. والعقبات الرئيسـية في هذا الصدد هي عدم ملاءمة العمليـات الإنتاجيـة، وضعف البنية الأساسـية المتصلة بالتجارة، وسـوء خدمات دعم الصادرات[٣١].

الشكل ٥

التدابير الجمركية وغير الجمركية المؤثرة على المصدرين (متوسط الرسوم الجمركية حسب القيمة ومكافئات التدابير غير الجمركية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٠؛ بالنسبة المئوية)



المصدر: الأونكتاد.

ملاحظة: للاطلاع على المنهجية المستخدمة لقياس المستوى العام للتقييدية التي تواجهها الصادرات، انظر: Hiau L. Kee, A. Nicita and M. Olarreaga, "Estimating trade restrictiveness indices," Economic Journal, vol. 119 (January 2009), pp. 172-199. Tariff data are updated to 2010 using UNCTAD TRAINS database.

وعلى سبيل المثال، يبين تحليل أخير لعمليات رفض منتجات زراعية وغذائية على الحـدود من قبل شركاء تجاريين كبـار أن مصدّري البلدان الناميـة ما زالوا يناضلون لتحقيق الوفاء بالاشـتراطات الصحية والصحية النباتية الفنية والتقنية (الشكل ٦)[٣٢]. ويقتـضي قهر هـذه التحدّيات تعزيز القـدرات المحلية لكفالة انطبـاق المعايير الدولية

٣٠ United Nations Conference on Trade and Development, "Non-tariff measures to trade: Economic policy issues for developing countries", *Developing Countries in International Trade Studies* (UNCTAD/DITC/TAB/2012/1), New York and Geneva, forthcoming.

٣١ United Nations Conference on Trade and Development, "Evolution of non-tariff measures: Emerging cases from selected developing countries", *Policy Issues in International Trade and Commodities* Study Series, No. 52 (UNCTAD/ITCD/TAB/53), New York and Geneva.

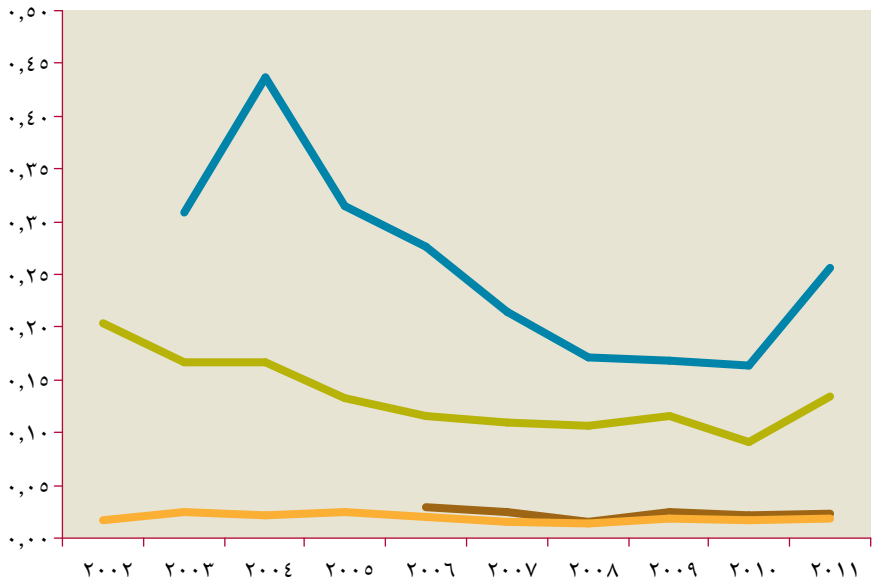
٣٢ استناداً إلى بيانات من دائرة الحجر الصحي والتفتيش الأسترالية، ونظام الإنذار العاجل الخاص بالأغذية والأعلاف التابع لمديرية الاتحاد الأوروبي العامة لشؤون الصحة والمستهلكين، وقاعدة بيانات إدارة الأغذية والعقاقير بالولايات المتحدة المخصصة للنظام التشغيلي والإداري لدعم الواردات.

والقواعـد التقنية وتقييمه وإثباتـه، كما يقتضي جهوداً مـن القطاعين العام والخاص لغـرس ثقافة الجودة، وتحسـينات في العمليات الإنتاجية، والاسـتثمار في التكنولوجيا الجديدة [٣٣].

وثمّة حاجة إلى معالجة التدابير غير الجمركية بنهج متماسك يعالج مقاصد البلد المسـتورد المشروعة التي تحتم عليه فرض التدابير غـير الجمركية كما تعالج الاتفاقات الدولية المتعلقة بالمواءمة والاعتراف المتبادل بالتدابير التنظيمية [٣٤]. وتلزم للبلدان النامية قدرات أكبر لأجل التقيد بالمعايير المتصلة بالتجارة ولأجل إثبات هذا التقيد.

الشكل ٦

حالات رفض واردات "غذائية - زراعية"، ٢٠٠٢ - ٢٠١١ (عدد حالات الرفض لكل مليون دولار من الواردات)



المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، استناداً إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لتجارة السلع الأساسية.

ملاحظة: يشمل قطاع الأغذية - الزراعية الفصول الثاني إلى الثالث والعشرين من النظام المنسق لتوصيف السلع الأساسية وترقيمها وترميزها (النظام المنسق).

مبادرة المعونة من أجل التجارة

تهـاوي الالتزامـات بالمعونة ...

حـدث في عام ٢٠١١ انخفاض شديد في "المعونة من أجل التجارة"، التي هي فئة من فئات المساعدة الإنمائية الرسمية مكرسة لتعزيز القـدرة التجاريـة. وقياسـاً على الأسعار وأسعار الصرف في عام ٢٠١١، بلغت الالتزامات في تلك السنة ٤١,٥ بليون دولار، وبذلك نزلت عما كانت عليه في عام ٢٠١٠ بنسبة ١٤ في المائة تقريباً. وكما لوحظ سلفاً في هذا التقرير، انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية مرة أخرى في

٣٣ انظر: United Nations Industrial Development Organization, *Meeting Standards, Winning Markets. Trade Standards Compliance Report 2013*, Vienna, forthcoming.

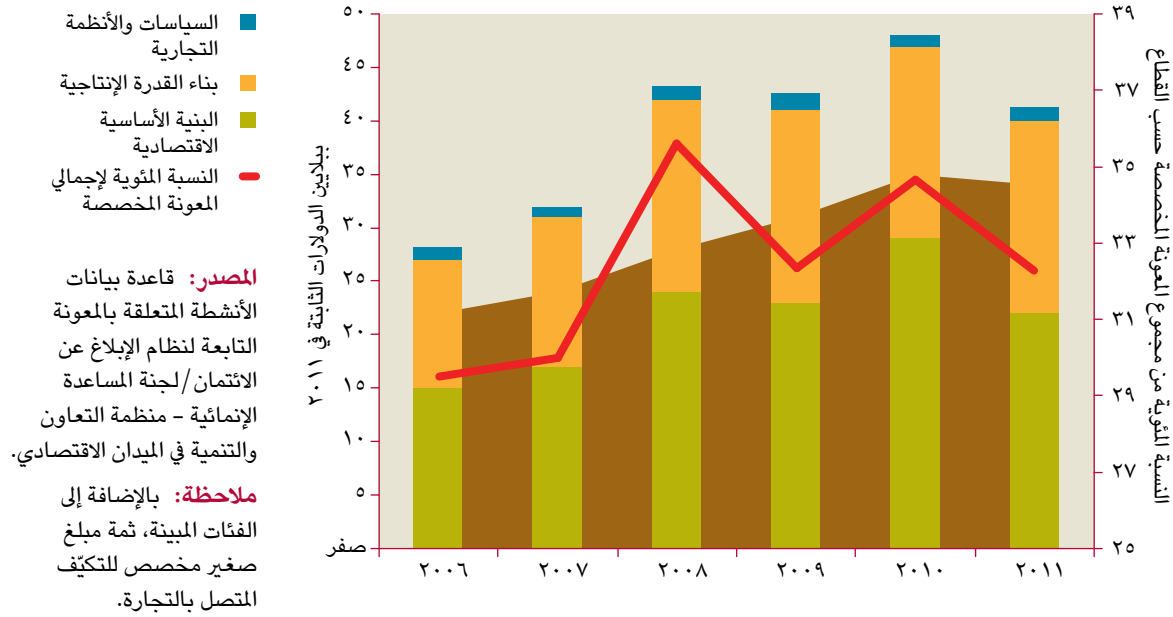
٣٤ مؤتمـر الأمـم المتحدة للتجارة والتنميـة (الأونكتاد)، التدابـير غير الجمركيـة إزاء التجارة: قضايا السياسة الاقتصادية للبلدان النامية، المرجع السابق.

عام ٢٠١٢ ونجد عند توافر البيانات التفصيلية أن المعونة من أجل التجارة قد انخفضت مرة أخرى أيضاً.

ويستمر إنفاق أكثر من نصف الالتزامات والمصروفات على البنية الأساسية الاقتصادية، وعند هذه النقطة سُجل معظم الانخفاض (الشكل ٧). وقد سجلت في عام ٢٠١١ زيادة طفيفة في الدعم المقدم لبناء القدرات الإنتاجية في قطاعات من قبيل الزراعة والصناعة. وانخفضت الالتزامات للمساعدة على تيسير التجارة بنسبة ١٠ في المائة بالمقارنة بعام ٢٠١٠.

الشكل ٧

التزامات المعونة من أجل التجارة، ٢٠٠٦ - ٢٠١١ (ببلايين الدولارات الثابتة بأسعار ٢٠١١؛ كنسبة مئوية من إجمالي المعونة المخصصة حسب القطاع)



المصدر: قاعدة بيانات الأنشطة المتعلقة بالمعونة التابعة لنظام الإبلاغ عن الائتمان/لجنة المساعدة الإنمائية - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

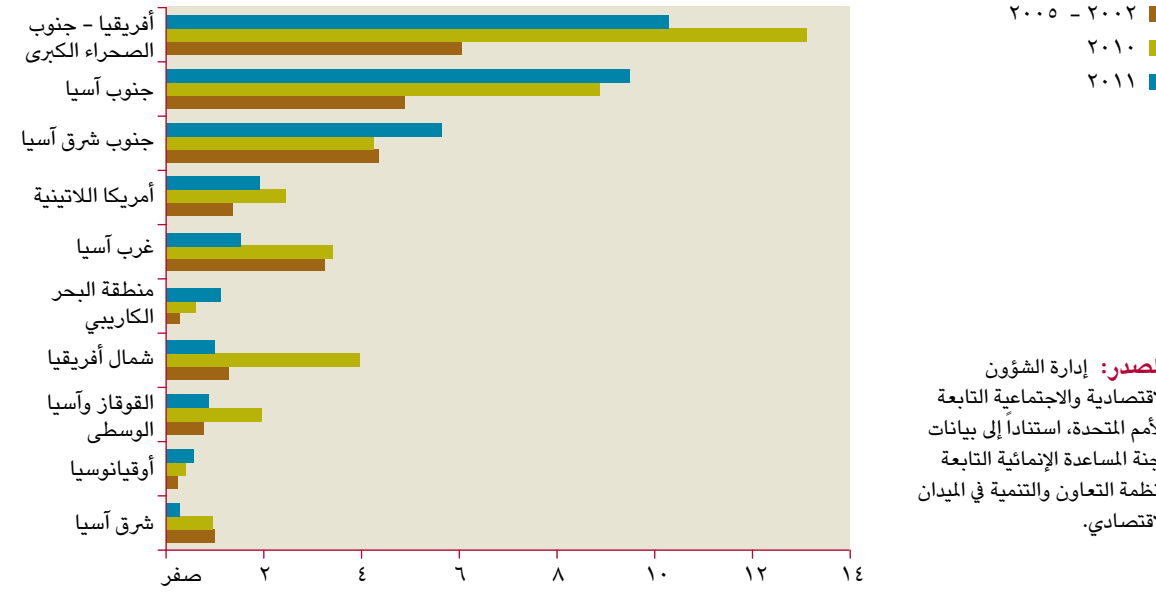
ملاحظة: بالإضافة إلى الفئات المبينة، ثمة مبلغ صغير مخصص للتكيّف المتصل بالتجارة.

... أفريقيا بوجه خاص

كانت أفريقيا المنطقة الأشد تضرراً جرّاء انخفاض التزامات التمويل في عام ٢٠١١ بنسبة ٢٩ في المائة، أيّ ما يربو على ٥,٤ بلايين دولار، بحيث تدنى حجمها إلى ١٣,١ بليون دولار (الشكل ٨). وشهدت بلدان شمال أفريقيا انخفاضاً بنسبة ٧٥ في المائة بالمقارنة بعام ٢٠١٠. وظلت حصة جنوب آسيا من المعونة لأجل التجارة كبيرة. وشهدت بلدان منطقة البحر الكاريبي، تليها بلدان أوقيانوسيا، أكبر زيادتين بالمقارنة بعام ٢٠١٠ — ٨٤ في المائة و٣٤ في المائة، على التوالي — رغم أن المبالغ ظلت صغيرة.

الشكل ٨

التزامات المعونة من أجل التجارة حسب المنطقة، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٥ و٢٠١٠ و٢٠١١
(ببلايين الدولارات بأسعار عام ٢٠١١)



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، استناداً إلى بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وقد ازداد التركيز الدولي على مبادرة المعونة من أجل التنمية في الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية المعقود في هونغ كونغ عام ٢٠٠٥. ولم يضع الاجتماع هدفاً جديداً للمساعدة الإنمائية الرسمية بل دعا إلى التخصيص بكفاءة واستعمال جزء من المساعدة الإنمائية الرسمية لتعزيز قدرة البلدان النامية على الاستفادة من التجارة. والتزمت مجموعة العشرين، في قمتها المعقودة في سيول عام ٢٠١٠، بالإبقاء على الإنفاق المخصص لمبادرة المعونة من أجل التنمية عند مستوى لا يقل عن المستوى المتوسط في غضون الفترة الممتدة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٨ [٣٥]. وفي الوقت ذاته، قدّم كل من أعضاء مجموعة البلدان السبعة قدراً من المعونة من أجل التنمية يقل عما قدّمه في ٢٠١٠، وهذا الإجراء يمثّل نحو مجمل الانخفاض الحاصل عام ٢٠١١. وعلى الرغم من هذا، تظل ألمانيا، وفرنسا، والولايات المتحدة، واليابان، هي أكبر المانحين، إذ تقدّم معاً ٤٠ في المائة من التدفقات الإجمالية.

والدعم لمبادرة المعونة من أجل التنمية، بما فيه 'الإطار المتكامل المعزز'، الذي هو ترتيب للتنفيذ متعدد المؤسسات يخدم أقل البلدان نمواً، ما يزال هاماً [٣٦]. ويبين

٣٥ انظر: Group of Twenty (G20), "Multi-year Action Plan on Development" adopted at the Seoul Leaders Meeting held on 12 November 2010, p. 4.

٣٦ يلقى برنامج الإطار المتكامل المعزز الدعم من صندوق استئماني متعدد المانحين تبلغ قيمة التبرعات المدفوعة له ١٦٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة (حتى نهاية ٢٠١٢).

استعراض لمنتصف المدة قيّم مؤخراً تقدم أنشطة الإطار المتكامل المعزز أن هذا البرنامج العالمي يبني في الواقع القدرات على الصعيد القطري. كما يكشف الاستعراض عن الحقيقة القائلة بأن أقل البلدان نمواً ستستفيد من الدعم الإضافي المولف كي تقيم مشاريع حفازة، وتدير خطة التجارة، وتنسق الدعم وتعمم مراعاة التجارة في التخطيط الإنمائي [٣٧].

وتقود منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية الرصد الدولي لمبادرة "المعونة من أجل التجارة" وستجريان الاستعراض العالمي الرابع في جنيف في الفترة من ٨ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٣. وسيكون المحور تحليلياً، يتناول إعداد استراتيجيات ربط شركات البلدان النامية وأقل البلدان نمواً بـ "سلاسل الأنشطة المولدة للقيمة الدولية"، وهذا اصطلاح يستخدم لوصف ما يحدث على مراحل عبر مختلف البلدان من تصميم وإنتاج وإيصال للمنتجات (أو الخدمات). ونظراً لكون القيمة المضافة (والدخل) أقل في المراحل الروتينية من سلسلة الأنشطة المولدة للقيمة، يتمثل الهدف في "التصعيد" في تلك السلسلة. والهدف الضمني من وراء ذلك هو زيادة الجهود لتطوير جميع مراحل السلسلة داخل البلد الواحد. وعلى النحو المبين في دراسة أخيرة أجراها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، هناك فوائد إنمائية تتولد عن الاشتراك في سلاسل دولية للأنشطة المولدة للقيمة، رغم أنها ليست أوتوماتية وأن من الواجب مراعاة الأثر البيئي والاجتماعي لتحريك السلع بموازاة أجزاء من سلسلة أنشطة مولدة للقيمة متناثرة دولياً [٣٨].

---

٣٧ انظر: Enhanced Integrated Framework, "EIF Steering Committee welcomes the proposed extension of the programme until end of 2015 and acknowledges the impact of the programme on the ground", Press Release, Geneva, 14 December 2012.

٣٨ انظر: United Nations Conference on Trade and Development, *Global value chains and development: Investment and value added trade in the global economy* UNCTAD/DIAE/2013/1), 2013.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

مما لا شك فيه أن نجاح الشراكة العالمية من أجل التنمية سيتعلق بما إذا كان بمقدورها تعبئة إجراءات وتدابير دعم دولي في مجالات السياسة العامة الرئيسية، بما فيها ما يتعلق بالتجارة وتنقّل الأيدي العاملة. وتلزم في السنوات الباقية للانتهاء من تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية إجراءات لتحسين إمكانية دخول البلدان النامية إلى الأسواق. كما أن الالتزام بالتعددية مطروح في الميزان. وعدم النجاح بشأن القضايا الأساسية من شأنه أن يقوّض بشدة شرعية النظام التجاري. وتلزم إجراءات متسقة على الصعيدين الوطني والدولي، على النحو المبين في التوصيات التالية:

- ضرورة التوصّل إلى نتيجة لمفاوضات جولة الدوحة التجارية تتسم بالتوازن والوجهة الإنمائية، بما في ذلك ما يتعلق بجميع العناصر الأساسية للولاية الأصلية
- ضرورة تنفيذ الالتزام بالقضاء على كافة أشكال إعانات دعم الصادرات الزراعية وكافة الضروب ذوات الأثر المكافئ بنهاية ٢٠١٣، حسب المتعهد به في إعلان هونغ كونغ الوزاري عام ٢٠٠٥
- ضرورة التنفيذ التام لالتزام إعلان هونغ كونغ الوزاري لعام ٢٠٠٥ بتوفير إمكانية دخول منتجات أقل البلدان نمواً إلى الأسواق معفاة من الرسوم الجمركية والحصص المفروضة، بالتوازي مع قواعد منشأ مبسطة وتنفيذ متساوق للمخططات التفضيلية
- ضرورة إعادة الالتزام بإزالة كافة التدابير المقيدة للتجارة المعتمدة منذ بداية الأزمة العالمية، والامتناع عن إنشاء تدابير جديدة من هذا النوع
- زيادة الدعم لتعزيز القطاعات الإنتاجية في البلدان النامية، بوسائل تشمل المعونة المستدامة الممكن التنبؤ بها المقدمة لأغراض التنمية وبرنامج الإطار المعزز المتكامل لصالح أقل البلدان نمواً
- استطلاع خيارات للتوصل إلى اتفاقات تجارية إقليمية بوساطة متعددة الأطراف بهدف زيادة المكاسب التجارية على أساس قاعدة الدولة الأولى بالرعاية
- الإسهام في المناقشة العالمية المتعلقة بإطار العمل فيما بعد ٢٠١٥، بإيضاح الصلات المفاهيمية الرابطة بين التجارة والتنمية المستدامة، وبتقييم الخيارات المتعلقة بالأهداف الوطنية والعالمية المتصلة بالقدرات الإنتاجية والتنويع الاقتصادي

القدرة على تحمّل الديون

قدّم قدر كبير من تخفيف عبء الديون إلى عدد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وذلك في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون. وقد رتبت بلدان نامية أخرى لإعادة هيكلة ديونها مع مختلف مجموعات الدائنين الخاصين والرسميين. ورغم ذلك، تتبقى قضية رئيسية فيما يختص بالسياسة الاقتصادية المحلية والدولية، هي: كيفية تقليل حدوث مشكلات الديون السيادية في البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو، وكيفية مساعدتها، عندما تصبح أعباء ديونها مفرطة، على إعادة هيكلة التزاماتها بطريقة فعّالة منصفة تتيح لها إمكانية البدء من جديد وتسوية الديون لأجل بلوغ الحدّ الأدنى من التكاليف الاقتصادية والاجتماعية المتكبدة بفعل تراكم الديون المفرط. وتاريخ تخفيف عبء الديون وإعادة هيكلتها حافل بنماذج لما أسفر عنه التأخير في العثور على حل من وقت ضائع وتكاليف متكبدة.

وقد اتفق المجتمع الدولي على مبادئ عامة لإعادة هيكلة الديون، منها "تقاسم الأعباء المنصف" بين المدينين والدائنين، على النحو الذي دعا إليه توافق آراء مونتيري (A/CONF.198/11، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرة ٥١)، و"إمكانية التنبؤ القانونية"، المنصوص عليها في إعلان الدوحة (A/CONF.212/L.1/Rev.1، الفقرة ٦٠). إلاّ أنه ما زال من المتعين ترسيخ هذه المبادئ عبر ممارسات محدّدة. وقد أكدت الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية (القرار ٦٥/١) وبرنامج عمل اسطنبول لأقل البلدان نمواً [١] على أهمية ضمان القدرة على تحمل عبء الدّيْن في الأجل الطويل، كما كررا الإعراب عن الحاجة إلى تجارب مماثلة متعلقة بالدّيْن متى أصبحت الديون السيادية غير محتملة.

وقد نسّق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أعمال فريق خبراء صاغ مجموعة مبادئ للاقتراض والإقراض السياديين المسؤولين [٢]، وهي مبادئ أقرّها ١٢ بلداً حتى الآن. وعلاوة على ذلك، تقوم برامج المساعدة التقنية التي يضطلع بها الأونكتاد والبنك الدولي وغيرهما من مقدّمي المساعدة بتعزيز إدارة الدّيْن. وبينما تجري في محافل شتى، منها الأمم المتحدة، مناقشات استكشافية بشأن إطار قائم على قواعد

١ اعتُمد برنامج عمل اسطنبول في مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً، المعقود في حزيران/يونيه ٢٠١١ (A/CONF.219/3). وقد اعترف برنامج العمل بأنه رغم استفادة أقل البلدان نمواً من تخفيف أعباء الدّيْن ظل الكثير منها ينوء بعبء الدّيْن الثقيل. كما يدعو برنامج عمل اسطنبول، في جملة أمور، إلى تدابير معينة لتخفيف عبء الديون عن كاهل أقل البلدان نمواً المستفيدة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون على أساس معالجة كل حالة على حدة.

٢ انظر: United Nations Conference on Trade and Development, "Draft principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing", Geneva, 26 April 2011, available from http://unctad.org/en/Docs/gdsddf2011misc1_en.pdf.

لإدارة أزمة الدّيْن، لا يوجد حتى الآن توافق آراء بشأن كيفية المضي قدماً إلى الأمام. ومن شــأن وضع "قواعد للعبة" في إطار متفق عليه أن يؤدي إلى قطع شــوط طويل لضمان حلول أكفأ وأسرع لمشكلات الديون المقبلة.

حالة الديون في البلدان النامية

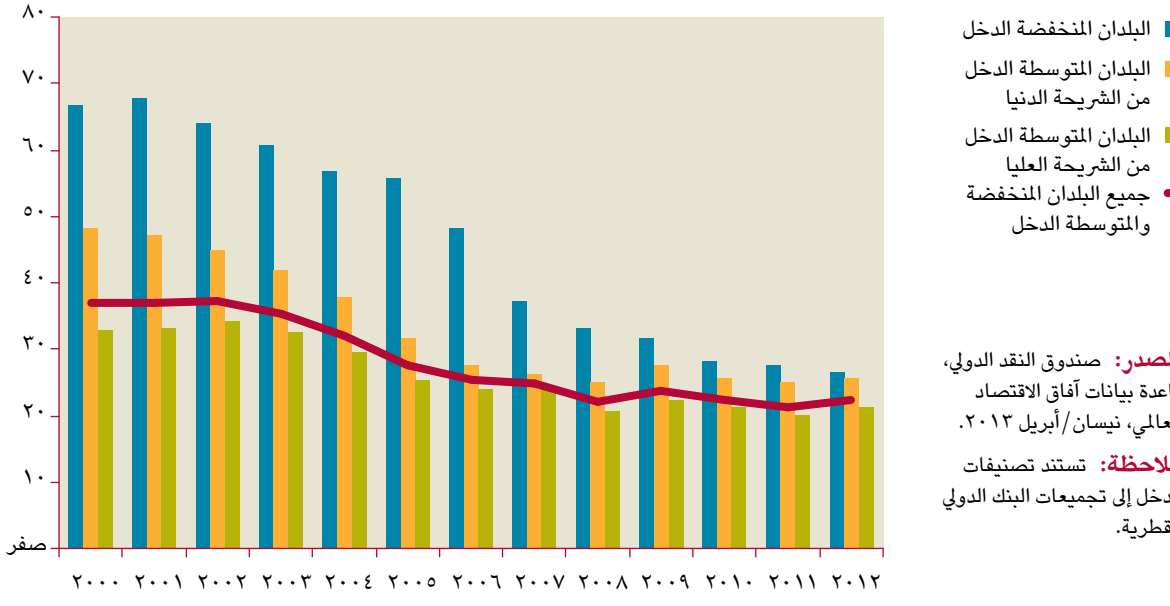
نسب الديون الخارجية تنخفض ...

بالنسبة للبلدان النامية ككل، بلغ متوسط الدّيْن الخارجي الإجمالي (العام والخاص) إلى الناتج المحلي الإجمالي ٢٢,٣ في المائة عام ٢٠١٢، بزيادة طفيفة عن النسبة المسجلة عام ٢٠١١ وهي ٢١,٤ في المائة (الشكل ١). وبلغت النسبة الإجمالية للدين الحكومي العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي (المقترضة من القطاعين الخارجي والداخلي) ٤٥,٩ في المائة في عام ٢٠١٢، بزيادة طفيفة عن عام ٢٠١١ عندما بلغت النسبة ٤٥,٣ في المائة (الشكل ٢). وهاتان النسبتان منخفضتان تاريخياً والفارقان عن نسبتي ٢٠١١ لا يوحيان بحدوث تغيّر هام.

الشكل ١

الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢

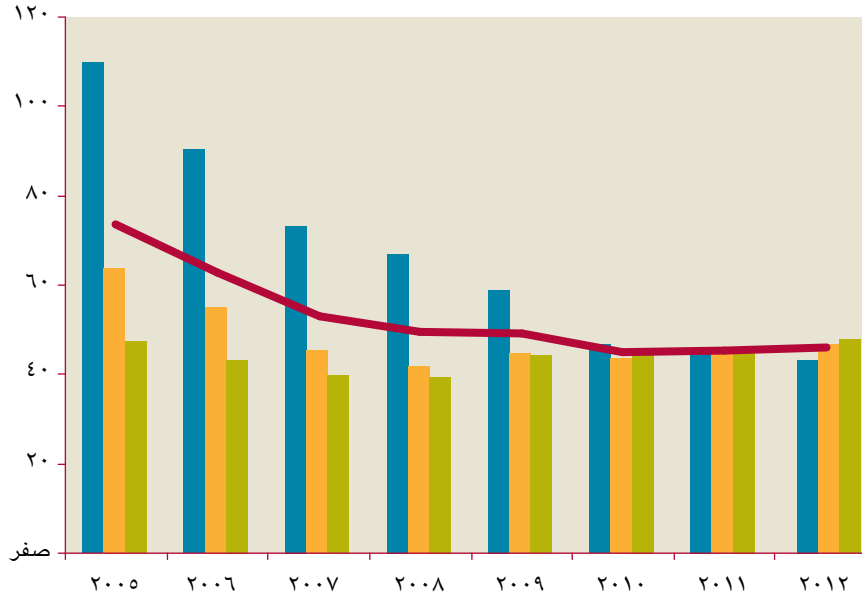
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: تستند تصنيفات الدخل إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

الشكل ٢
الديون الحكومية للبلدان النامية، ٢٠٠٥ - ٢٠١٢
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: الدّيْن الإجمالي الحكومي العام حسب تعريفه في قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لدى صندوق النقد الدولي؛ أما تصنيفات الدخل، فإنها تستند إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

... تواجه بلدان نامية كثيرة، وبخاصة البلدان الواقعة في البحر الكاريبي، تحدّيات ...

على الرغم من ذلك، تخفي البيانات الكلية المدى الذي بلغته بعض البلدان النامية التي ظلت في حالة مديونية حرجة أو تواجه بدرجة كبيرة خطر محنة مديونية. وبوجه خاص، تواجه دول صغيرة عديدة تحدّيات بشأن إدارة الاقتصاد الكلي وبشأن الديون السيادية. وتبلغ المشكلة أقصى درجات حدّتها بين بلدان منطقة البحر الكاريبي، حيث سعت بليز، وجامايكا، وسانت كيتس ونيفيس، وغرينادا، التي بلغت مديوناتها مستويات لا يمكن تحمّلها، إلى إعادة هيكلة أجزاء من ديونها في عام ٢٠١٢.

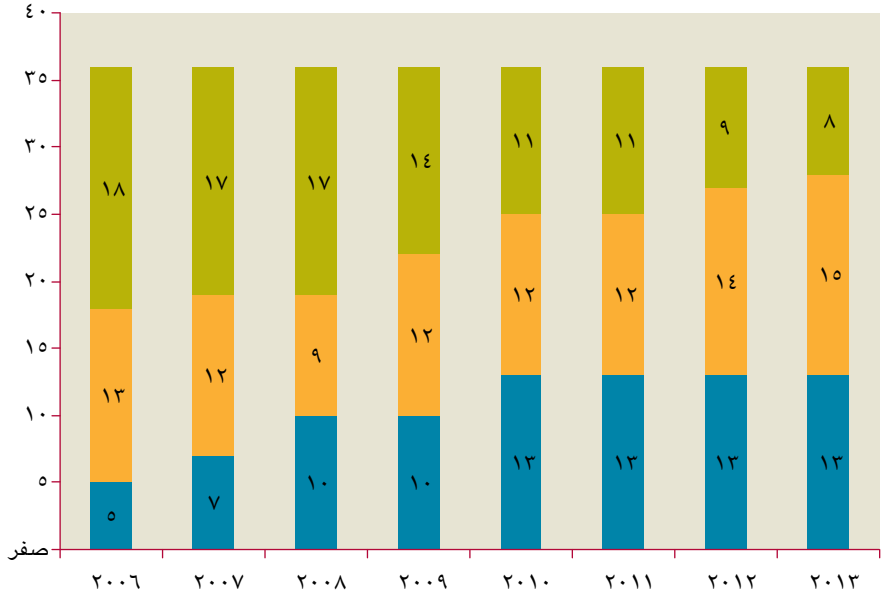
وحالة المديونية في منطقة البحر الكاريبي تبرز التحدّيات التي تواجهها دول صغيرة عديدة. وفيما قبل الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، ثبّتت عدة بلدان نسب ديونها العامة، بل وخفضتها أيضاً، بفضل الدعم الناشئ عن النمو الاقتصادي. إلاّ أن الروابط القوية باقتصادات الولايات المتحدة وأوروبا والاعتماد الشديد على السياحة كانا يعنيان أن المنطقة ككل قد تضرّرت بشدة جرّاء الأزمة المالية الأخيرة. وأدّت هذه العوامل، مقترنة بتآكل الأفضليات التجارية (انظر الفصل المتعلق بالدخول إلى الأسواق) والأحداث المناخية القاسية في بلدان عديدة، أدّت إلى نمو اقتصادي ضعيف — بل سلبي أحياناً. وقد ردت عدة بلدان في منطقة البحر الكاريبي بزيادة الإنفاق العام لتحفز النشاط الاقتصادي وتحدّ من فقدان الوظائف. وجرى تمويل هذا بالاقتراض الجديد الذي أسفر عن ازدياد الدّيْن العام. ومنذ ذلك الحين، تنافست ضرورات ضبط الأوضاع المالية العامة مع الحاجة إلى استمرار النفقات في حماية أثر العمالة وفي تخفيف الضغوط على الاستقرار الاجتماعي[٣].

٣ انظر أيضاً: International Monetary Fund (IMF), "Macroeconomic issues in small states and implications for Fund engagement", 20 February 2013.

وقـد يكـون هناك تعارض مع الخبرة المسـتفادة في البلـدان المنخفضة الدخل في أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، إذ اسـتفاد كثير من هذه البلدان من برامج تخفيف عبء الدّيْن الشـديد على مـدى العقدين الماضيين. فقد انخفض عـدد البلدان التي قدّر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أنها تواجه بشـدة خطر محنة المديونية من ١٨ بلداً في نهاية عام ٢٠٠٦ إلى ثمانية بلدان في حزيران/يونيه ٢٠١٣ (الشكل ٣).

الشكل ٣

مخاطر محنة المديونية في أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، ٢٠٠٦ – ٢٠١٣ (عدد البلدان)



المصدر: تقييمات مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ملاحظة: بيانات أولية عن ٢٠١٣ جمعت في حزيران/يونيه ٢٠١٣.

... ازدياد خدمة الدّيْن الخارجي

على الرغم من هذا الاتجاه المشجع، زادت خدمة الدّيْن الخارجي من ٢٤,٩ في المائة مـن الصادرات في ٢٠١١ إلى ٢٧,١ في المائة في ٢٠١٢، إذ لم يكن نمو الصادرات مكافئاً لنمو خدمة الدّيْن. وبالنسـبة لبلدان الدخل المتوسـط من الشريحة العليا، بلغت خدمة الدّيْن ٢٩,١ في المائة من الصادرات في ٢٠١٢ (الشكل ٤).

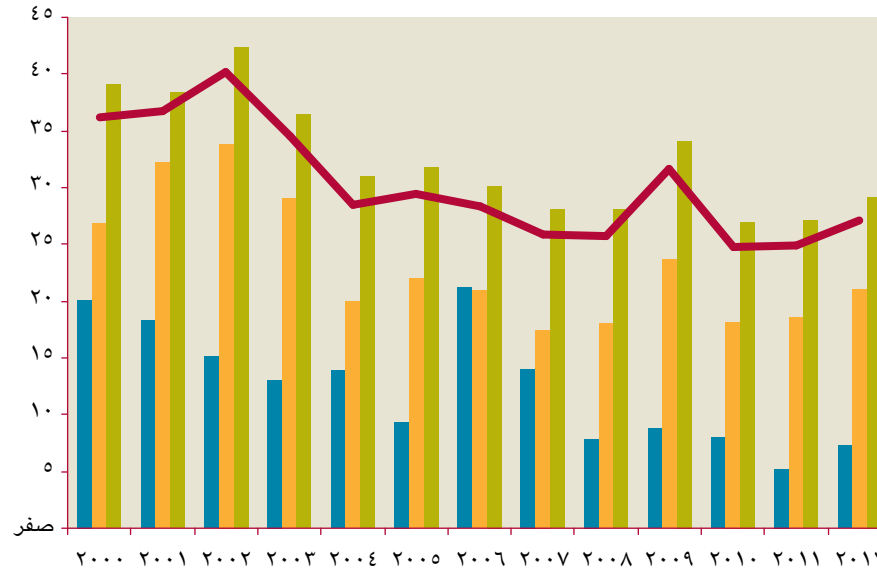
أرصدة المالية العامة تتحسن بمزيد من البُطء ...

رغم أن أرصدة المالية العامة في معظم البلدان النامية لم تسـتعد بعد مستوياتها السـابقة للأزمة، فقد تحسـنت تلك الأرصدة بدرجة طفيفة في عـام ٢٠١٢. فبعد عجز بنسـبة ٢,٥٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عـام ٢٠١١، بلغت الزيادة فيها ٢,٢٧ في المائة في عام ٢٠١٢ للبلدان المنخفضة الدخل والمتوسـطة الدخل (الشكل ٥). وهناك بلدان كثيرة يسـاورها القلق بشـأن الأثر الاجتماعي السلبي المترتب على تدابير التقشف الشـديد، لا سـيما إذا فرضت في أوقات الأزمة، وأسفر هذا القلق عن انخفاض بطيء في حالات العجز المالي. ورغم ذلك، فإن من المقرر أن تتسارع خطى الإصلاح المالي وأن يزداد تأثيرها على الإنفاق الاجتماعي في الفترة من ٢٠١٣ إلى ٢٠١٥ [٤].

٤ استناداً إلى استعراض لتقارير صندوق النقد الدولي بشأن ١٨١ بلداً تناولت، في جملة أمور، رصد خطط الإنفاق العام (انظر: Isabel Ortiz and Mathew Cummins, "The age of austerity: a review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries", Initiative for Policy Dialogue Working Paper, Columbia University and South Centre, 29 March 2013, available from http://policydialogue.org/publications/working_papers/age_of_austerity/).

الشكل ٤

خدمة الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ – ٢٠١٢ (بالنسبة المئوية من الصادرات)

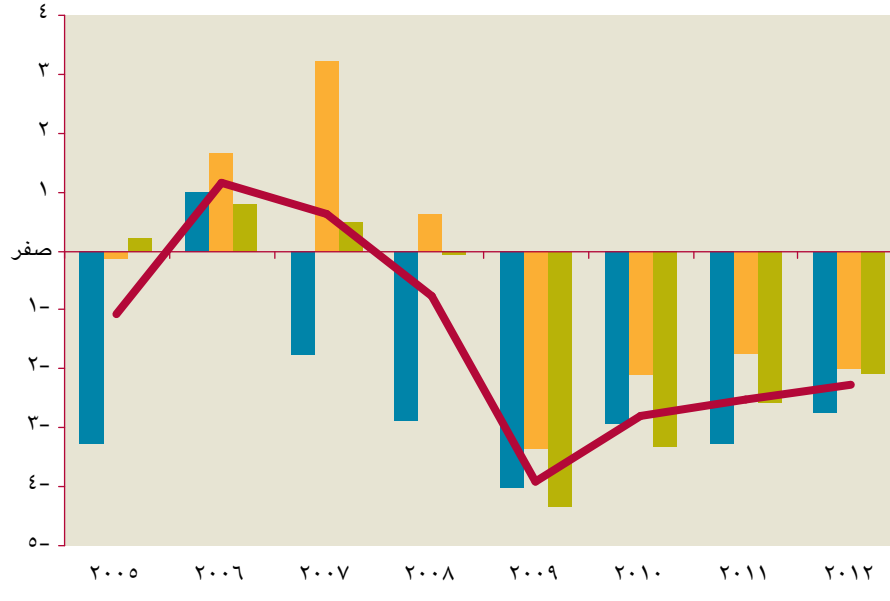


المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: تستند تصنيفات الدخل إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

الشكل ٥

أرصدة المالية العامة للبلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، ٢٠٠٥ – ٢٠١٢
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: تُعرف أرصدة المالية العامة بأنها الإنفاق الحكومي خالصاً من الاقتراض/الإقراض في قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي المسماة World Economic Outlook database؛ بينما تستند توصيفات الدخل إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

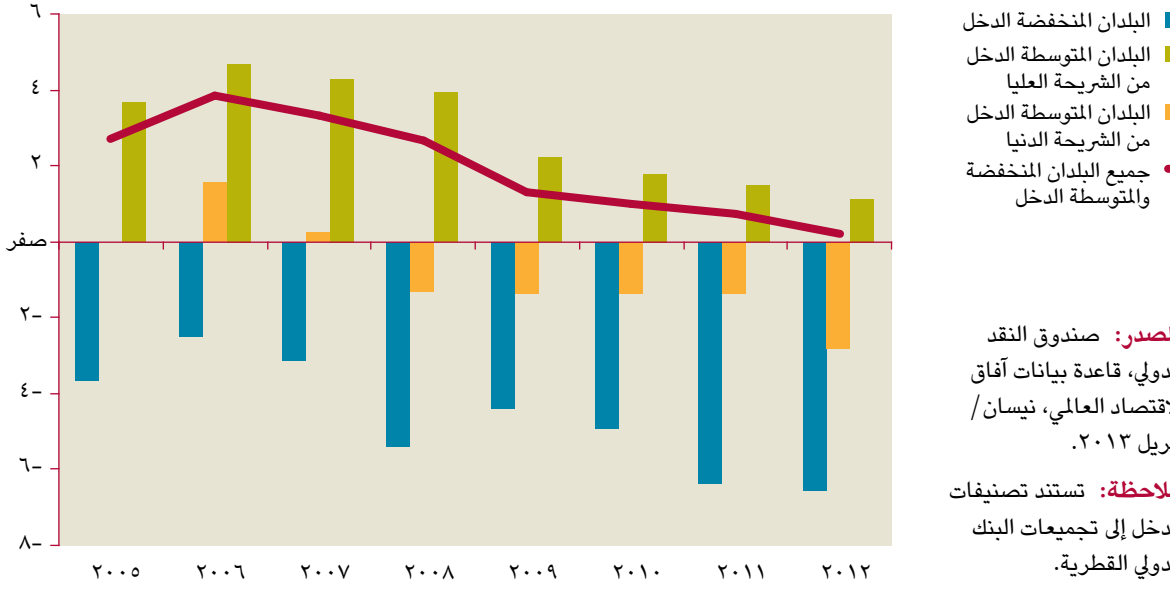
...بينما تسوء أرصدة الحساب الجاري

من ناحية أخرى، استمر سوء أرصدة الحساب الجاري للبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. ولهذا الأمر أهميته، لأن مدى عجز الحساب الجاري لبلد ما يقرر احتياجاته من الاقتراض الخارجي. وقد سجلت البلدان المنخفضة الدخل عجزاً في الحساب الجاري قدره ٦,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١٢ بالمقارنة بـ ٦,٤ في المائة في ٢٠١١؛ بينما ازداد عجز الحساب الجاري للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا من ١,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١١ إلى ٢,٨ في المائة في ٢٠١٢. وبينما سجلت البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا فوائض حساب جار قوية منذ ٢٠٠٥ تضاءل حجم الفائض باطراد سنة بعد أخرى منذ نشوب الأزمة الاقتصادية في الآونة الأخيرة (الشكل ٦).

الشكل ٦

أرصدة الحساب الجاري للبلدان النامية، ٢٠٠٥ - ٢٠١٢

(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: تستند تصنيفات الدخل إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

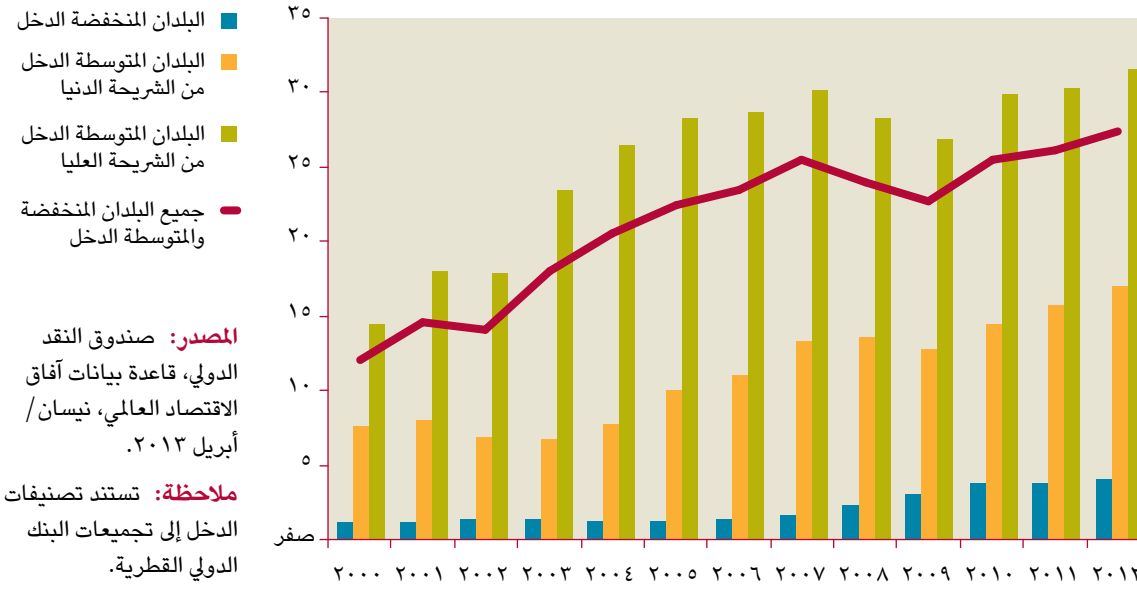
الحصة الأكبر من الدّيْن العام للبلدان النامية هي ديون قصيرة الأجل...

أخيراً، يتغيّر تكوين الدّيْن العام لجميع فئات البلدان النامية. وأحد جوانب هذا التغيّر يتمثل في ازدياد حصة الدّيْن القصير الأجل كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ومن الدّيْن عموماً (الشكل ٧). وهذا ينطبق بوجه خاص على البلدان المتوسطة الدخل من الشريحتين الدنيا والعليا. وبالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا، كان ٣١,٥ في المائة من الدّيْن الخارجي قصير الأجل في ٢٠١٢، بزيادة عن ٢٠١١ حيث كانت النسبة ٣٠,٢ في المائة. وبالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، كان ١٦,٩ في المائة من الدّيْن الخارجي قصير الأجل في ٢٠١٢ بالمقارنة بـ ١٥,٧ في المائة في ٢٠١١. وإذا استمر الحال فإنه قد يمثّل تحدّيات متجددة.

الشكل ٧

حصة الدّيْن قصير الأجل من الدّيْن الخارجي للبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٢

(بالنسبة المئوية)



المصدر: صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

ملاحظة: تستند تصنيفات الدخل إلى تجميعات البنك الدولي القطرية.

... ويزداد الاعتماد على القطاع الخاص

يتمثل الجانب الثاني في اعتماد البلدان النامية على أشكال الاقتراض الخاص أكثر من اعتمادها على أشكال الاقتراض الرسمي. وقد شرع عدد متزايد من البلدان — ومنها بلدان عديدة منخفضة الدخل تقع في أفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى — في إصدار سندات سيادية في أسواق رأس المال الدولية. وتواصل هذا الاتجاه في ٢٠١٢ و٢٠١٣ بإصدارات من جانب رواندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وزامبيا، على سبيل المثال. وبصورة جزئية، يمكن أن يعزى نجاح إصدارات هذه السندات، المضمونة بفروق سعريه كبيرة، إلى فكرة الأسواق المالية عن البلدان المصدرة، بما في ذلك إمكانات النمو الاقتصادي الكبير، واستمرار ارتفاع أسعار الصادرات من السلع الأساسية، وانخفاض مقادير الديون غير المسدّدة نتيجة لعمليات تخفيف عبء الدّيْن الشاملة. وإضافة إلى ذلك، وجد المستثمرون الدوليون أن لديهم سيولة مفرطة تولدت كأثر جانبي للمواقف السياسية النقدية التوسعية في البلدان المتقدمة النمو.

إلاّ أن هذا الدّيْن ثمرة قروض غير ميسّرة ويوضح مدى أهمية استعمال الحكومات للموارد التي حصلت عليها من أسواق رأس المال الدولية في أغراض الاستثمار المرتفع الإنتاجية الذي يولّد عائدات لخدمة الدّيْن المضمون بفروق سعريه كبيرة. وعلاوة على ذلك، فإن ازدياد استعمال بعض البلدان المعتمدة على بضع صادرات سلعية أوضاعها متقلبة للقروض غير الميسّرة يمكن أن يزيد ضعفها فيما يختص بالديون وأن يبرز الحاجة المستمرة إلى مدد كاف من الموارد المقدمة في صورة منح لأغراض التعاون الإنمائي. وقد بينت دراسة أجريت مؤخراً كيف زادت ثمانية بلدان منخفضة الدخل

كانت مثقلة بالديون سابقاً، نسبة ديونها إلى ناتجها المحلي الإجمالي بعد قطعها الثلث من مسار عودتها إلى مستوى ما قبل تخفيف عبء ديونها، في أربع سنوات فقط [٥].

وبينما تمثّل إصدارات السندات مصادر تمويل متوسط إلى طويل الأجل، عندما يشتري المستثمرون الأجانب السندات الصادرة بالعملات المحلية، يمكن استعمالها للمضاربة على تقلبات الفائدة القصيرة الأجل وأسعار الصرف ويمكن أن تزيد من دواعي القلق في إدارة الاقتصاد الكلي فيما يختص بالتقلب. وبناءً على ذلك، فإن البلدان التي تعتمد بدرجة أشد على أسواق رأس المال الدولية لمواجهة عجز المالية العامة ولتمويل نفقات التنمية العامة، حتى عندما تقترض بالعملة المحلية، معرّضة بصورة مباغتة ودون توقّع لتعطل إمكانية حصولها على التمويل، ولتغيّرات في تكلفة ذلك التمويل، ولآثار تخريبية ناجمة عن خروج الأموال السريع. وعلاوة على ذلك، تزداد الديون في بعض البلدان النامية على الصعيد دون الوطني أيضاً؛ وبالتالي، قد تتحمل الحكومات التزامات مشروطة كبيرة مرتبطة بالمؤسسات العامة والضمانات الحكومية والشراكات العامة – الخاصة، ناهيك عن النظام المصرفي المحلي. وتحتاج البلدان إلى النظر في هذه العوامل عند تقييم دراسات مخاطرها.

التقدّم المحرز في تخفيف أعباء البلدان التي تعاني أزمات مديونية

مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون توشك على الاكتمال...

بينما يتعين على معظم البلدان النامية التي تعاني أزمات مديونية اتخاذ ترتيبات مخصصة مع مختلف فئات دائنيها لتعيد هيكلة ديونها المفرطة، استحدث المجتمع الدولي مبادرة شاملة لأجل مجموعة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد بُدئ في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في ١٩٩٦، وعززت في ١٩٩٩ واستكملت بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون في ٢٠٠٥، وهي توشك الآن على الاكتمال.

وفي نيسان/أبريل ٢٠١٣، بلغ ٣٥ بلداً من ٣٩ بلداً تمثّل العدد الإجمالي للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ما يسمى نقطة الإنجاز، والتي يصبح عندها تخفيف عبء الدّيون الشامل لا رجعة فيه (الجدول ١). وفي ٢٠١٢، بلغت ثلاثة بلدان نقطة اكتمالها، وهذه البلدان هي: كوت ديفوار، وغينيا، وجزر القمر. إلاّ أن ستة من هذه البلدان الـ ٣٥ لا تزال معرّضة بشدة لخطر حالة مديونية حرجة. وتشاد هي البلد الوحيد الآن الذي بلغ "نقطة القرار"، التي يمنح فيها تخفيف العبء المؤقت للبلد كي يصل إلى نقطة الاكتمال. وثمّة ثلاثة بلدان إضافية — هي إريتريا، والصومال، والسودان — تستحق الحصول على تخفيف عبء الديون بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدّيْن. وقد أفاد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأن السودان أحرز تقدماً نحو نقطة القرار، بما في ذلك القيام بتسوية الديون مع الدائنين وإعداد ورقة استراتيجية لتخفيف حدّة الفقر. ولا يتوقع دخول إريتريا والصومال في المبادرة في القريب العاجل. أما بوتان، وجمهورية قيرغيزستان، وجمهورية

٥ انظر: Dino Merotto, Mark Thomas and Tihomir Stucka, "How clean is the slate? African public debt since debt relief", Mimeo, World Bank, 2012.

لاو الديمقراطيــة الشــعبية فإنها لم تعــد محتاجة إلى دعم من 'المبــادرة'، بينما ينتظر تقييــم ميانمــار ورود بيانات محسّــنة. وتظل نيبال بلــداً يحتمل أن يكون مســتحقاً، رغم أن ســلطات ذلك البلد قد بينت أنها غير راغبة في الاســتفادة من البرنامج. وأخيراً، تظــل زمبابوي في حالة محنــة مديونية ويمكن أن تضاف هي الأخرى إلى قائمة البلدان المســتحقة إذا أكدت تقديــرات المديونية المقبولة أن معايــير المديونية تنطبق عليها وإذا تقرر مرة أخرى اســتحقاقها للسحب من الصندوق الاستئماني للنمو والحدّ من الفقر، التابع لصندوق النقد الدولي [٦].

الجدول ١

حالة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فيما يختص بتخفيف عبء الديون

(في نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٣)

٣٥ بلداً فقيراً مثقلاً بالديون تجاوز نقطة الإنجاز [أ]				
إثيوبيا	توغو	سان تومي وبرينسيبي	غينيا – بيساو	ملاوي
أفغانستان	جزر القمر	السنغال	الكاميرون	موريتانيا
أوغندا	جمهورية أفريقيا الوسطى	سيراليون	كوت ديفوار	موزامبيق
بنن	جمهورية تنزانيا المتحدة	غامبيا	الكونغو	النيجر
بوركينا فاسو	جمهورية الكونغو الديمقراطية	غانا	ليبريا	نيكاراغوا
بوروندي	رواندا	غيانا	مالي	هايتي
بوليفيا	زامبيا	غينيا	مدغشقر	هندوراس
بلد واحد فقير مثقل بالديون – إجراءات مؤقتة [ب]				
تشاد				
٣ بلدان فقيرة مثقلة بالديون لم تصل مرحلة اتخاذ القرار [ج]				
إريتريا	السودان	الصومال		

المصدر: البنك الدولي، البلدان الفقيرة المثقلة بالديون/المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدّيْن، نيسان/أبريل ٢٠١٣.

أ بلدان تأهلت لتخفيف عبء الديون دون رجعة بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

ب بلدان بلغت نقطة القرار في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وإن لم تبلغ بعد نقطة الإنجاز.

ج بلدان مستحقّة أو محتمل أن تكون مستحقّة وقد تود الاستفادة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدّيْن.

... ويزداد الإنفاق العام للحدّ من الفقر

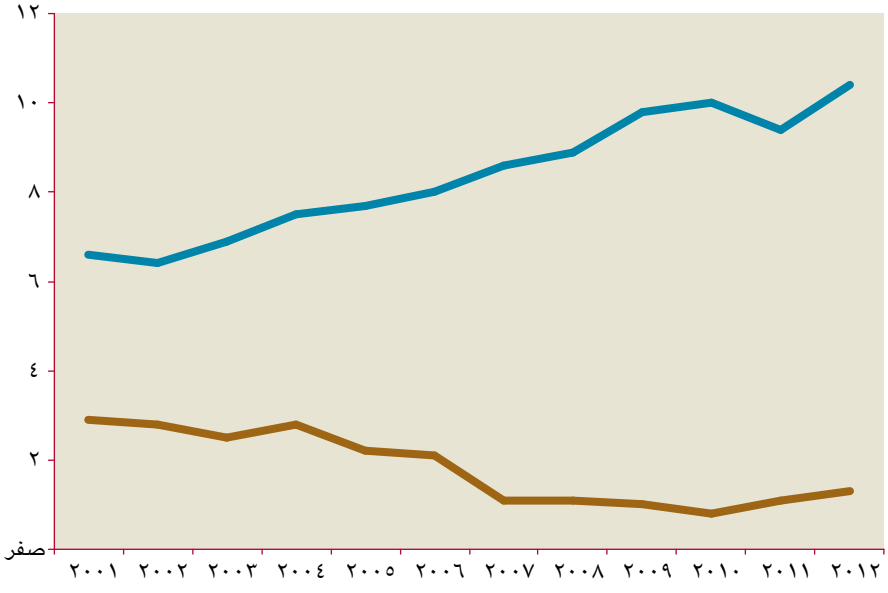
ثمّة دافع قوي وراء مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يتمثل في تحرير الموارد التي تستخدم لخدمة الدّيْن والسماح بتخصيصها لتدابير الحدّ من الفقر. ومن الصعب إظهار الصلة القائمة في الواقع بين تخفيف عبء الدّيْن والإنفاق الذي ينقص الفقر، لأن هنــاك عوامل أخرى مؤثــرة إلى جانب تخفيف عبء الدّيْن. ورغــم ذلك، تظهر البيانات فعــلاً أن مبــادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قــد زادت نفقات الحدّ من الفقر [٧] على مدى الســنوات الأخيرة عندما انخفضت خدمة الدّيْن كنســبة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل ٨). وهذا إنجاز هام.

٦ انظر: International Development Association and International Monetary Fund, "Heavily indebted poor countries (HIPC) initiative and multilateral debt relief initiative (MDRI) — statistical update", 25 March 2013, available from http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1256580106544/HIPCStatisticalUpdate2013.pdf.

٧ حسبما حدّدها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لورقات استراتيجيات الحدّ من الفقر، التي تختلف من بلد إلى آخر.

الشكل ٨

متوسط الإنفاق للحدّ من الفقر وخدمة الدّيْن في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ٢٠٠١ - ٢٠١٢ (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



نفقات الحدّ من الفقر
خدمة الدّيْن

المصدر: وثائق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وتقديرات موظفي صندوق النقد الدولي الواردة في Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)-Statistical Update, 25 March 2013.

ملاحظة: الرقم مستمد باستعمال البيانات الواردة من ٢٥ بلداً أتيحت بشأنها بيانات تامة. وتغطية نفقات الحدّ من الفقر تختلف من بلد إلى آخر، ولكنها بصفة عامة تتسق مع التعريف الوارد في ورقة استراتيجية الحدّ من الفقر والميزانية الخاصتين بكل بلد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وفي معظم البلدان، تدرج نفقات الصحة والتعليم ولكن هناك فيما عدا ذلك تباينات شديدة في الإنفاق القطاعي المدرج.

ثمّة حاجة إلى مزيد من الدائنين من أجل استكمال 'المبادرة'

يقدّر ما يتحمله الدائنون من تكلفة إجمالية نظير تخفيف عبء الديون بفضل مبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون بـ ٧٦ بليون دولار بسعر القيمة الحاضرة في نهاية ٢٠١١. بينما تقدّر تكلفة المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون التي يتحملها الدائنون الأربعة متعددو الأطراف المشتركون فيها (صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية) بـ ٣٧ بليون دولار بأسعار القيمة الحاضرة في نهاية ٢٠١١. وعند منح كل التخفيف المتفق عليه (بما فيه تخفيف عبء الديون بموجب الآليات التقليدية والتخفيف الإضافي من جانب الدائنين الأطراف في "نادي باريس")، سيخفف عبء الدّيْن الخارجي الخاص بمبادرة الدول الفقيرة المثقلة بالديون بنسبة ٩٠ في المائة، في المتوسط. وقد التزم أكثر من ٩٩ في المائة من الدائنين متعددي الأطراف بأن يخففوا عبء الديون بالقدر المطلوب (التخفيف ممول بالمنح الثنائية والدخل الذاتي)، كما التزم معظم الدائنين الثنائيين المشتركين في نادي باريس التزاماً طوعياً بتوفير تخفيف إضافي من أعباء الديون يتجاوز ما هو مطلوب بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. إلاّ أن تأمين اشتراك عدد من الدائنين الثنائيين غير الأعضاء في نادي باريس كان بمثابة تحدٍّ، لأن اتفاقات نادي باريس توصل إليها أعضاؤه وهي غير ملزمة للدائنين الآخرين. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٣، أفادت التقارير بأن ثلث الدائنين غير الأعضاء في نادي باريس لم يشتركوا في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بعبء الديون[٨]. وظل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي يعتمدان على استعمال الضغط الأخلاقي نظراً لانعدام أساس قانوني لاتفاقات نادي باريس، وعلى جهود البلدان الفقيرة المثقلة بالديون نفسها لزيادة اشتراك هؤلاء الدائنين.

٨ International Development Association and International Monetary Fund, "Heavily indebted poor countries", op. cit.

كما بُذلت جهود دولية لتشجيع دائني القطاع الخاص على توفير التخفيف للبلدان الفقيرة المثقلة بعبء الديون. واستخدم البنك الدولي مرفقه المسمى مرفق تخفيض الديون، المنشأ أصلاً لمعالجة أزمات ديون ثمانينات القرن العشرين، لتوفير المنح كي تعيد البلدان الفقيرة المثقلة بالديون شراء الدّيْن التجاري بتخفيضات شديدة. وقد دعم عمليات إعادة شراء تكلفت ١٠ بلايين دولار في ٢١ بلداً فقيراً مثقلاً بالديون. وفي المتوسط، انخفضت أسعار إعادة الشراء في العمليات التي دعمها مرفق تخفيض الديون وظلت معدلات اشتراك الدائنين مرتفعة [٩].

ورغم ذلك، سعى بعض الدائنين المنتمين للقطاع الخاص إلى تحصيل القيمة الكلية للالتزامات (بما فيها غرامات التخلّف عن السداد والرسوم) عن طريق مقاضاة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فرادى. وفي عام ٢٠١٣، أفاد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بوجود ما لا يقل عن ١٦ قضية منفصلة رفعها دائنون تجاريون على تسعة بلدان فقيرة مثقلة بالديون [١٠]. والنضال القانوني ضد ما يسمى الصناديق الانتهازية يكلف الحكومات المدينة كثيراً من الوقت والموارد، وهو صورة من صور عديدة تكشف استصواب إنشاء شكل من آليات تسوية الديون السيادية على الصعيد الدولي.

نحو آلية دولية لتسوية الديون

لا توجد آلية رسمية لإعادة هيكلة الديون السيادية

تفتقر إعادة هيكلة الديون السيادية إلى عدد من الخصائص التي تتمتع بها أنظمة إفلاس الشركات على الصعيد الوطني، ومنها آلية فضّ النزاعات مركزياً، وقواعد أولوية قابلة للإنفاذ لأجل الدائنين، وتمثيل منظم لأصحاب المصلحة جميعهم. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تحل قضايا الشركات بمفاوضات غير رسمية بين المدين ودائنيه تُجنب الحاجة إلى نهج رسمي لعملية الإعسار، مما يوفر الوقت والمال معاً. وهذا لا يوجد في حالة القضايا السيادية، حيث لا توجد آلية رسمية متأهبة للنظر في القضية. كما تستفيد الشركات في حالات الإعسار من توفير المحكمة المشرفة "فرصة لالتقاط الأنفاس"، مما يمنع مقاضاة المدين أثناء بحث الأطراف عن حل تعاوني.

وفي السنوات الأولى التالية للحرب العالمية الثانية، كانت تدفقات رأس المال الدولي صغيرة وكانت لدى معظم البلدان قيود مفروضة عليها لتقليل تقلبها. ولذلك، لم تُسنّ في السياسة الدولية أحكام لوقف تحويلات رأس المال، ولم توضع أيضاً أُطُر لتسوية الديون السيادية (رغم أن نادي باريس الذي يضم الدائنين الثنائيين قد أُنشئ عام ١٩٥٦ عندما كان الإقراض الرسمي يمثّل معظم التمويل الدولي للبلدان النامية). ونبعت مشكلات المدفوعات الدولية أساساً من أوجه الاختلال بين الصادرات والواردات، وقد أُديرت بفضل التكيف في السياسات الوطنية والإقراض المؤقت من جانب القطاع الرسمي الدولي.

---

٩ انظر: Presentation by Jeffrey D. Lewis entitled "Learning from debt relief" at the United Nations Economic and Social Council, New York, 23 April 2013.

١٠ International Development Association and International Monetary Fund, "Heavily indebted poor countries", op. cit.

الأزمات المدفوعة بحساب رأس المال كبيرة ...

بانتعاش التدفقات المالية الخاصة الدولية وفتح حسابات رأس المال في تسعينات القرن العشرين نشأت أزمات حساب رأس المال التي مثّلت ظاهرة، وانطوت أحياناً على تدفقات أموال إجمالية شديدة الضخامة تولدت عنها مستويات مديونية متراكمة لا يمكن تحمّلها، شملت أحياناً المؤسسات المالية الفاشلة التي سيطرت عليها الحكومة عندئذ. ولذلك، فإن أزمات المديونية المدفوعة بحساب رأس المال كبيرة وقد تنطوي في الوقت نفسه على انسحاب المستثمرين في حالة ذعر، وبالتالي على أزمة نقدية. ونظراً لحجم التسوية اللازم، ولاشتراك نظم مصرفية وللضرورات العامة للحفاظ على عملياتها، ولمحدودية التمويل الدولي المتاح، ضُغطت تسوية اختلالات المالية العامة للحكومات (مهما كان مصدرها) في إطار زمني محدود، مما رفع التكلفة التي يتحملها الناس في البلدان التي تعاني أزمات مديونية.

وغالباً ما عُرِّف هدف عملية التصحيح في أزمات الديون السيادية بأنه وقف التدفقات الرأسمالية الخارجة المذعورة واستعادة ثقة الأسواق في الإقراض للكيان المدين ذي السيادة. وانطوت كيفية تحقيق ذلك على قدر كبير من الموارد الآتية من القطاع العام، بما فيه صندوق النقد الدولي، وهي موارد توفر في إطار تدابير سياسة عامة تهدف إلى استعادة التمويل المعتاد [١١]. ومن حيث المبدأ، يلزم التمييز بين مشكلات السيولة والإعسار. ففي أزمات السيولة، قد تعاني حكومة ما مشكلات مؤقتة فيما يختص بسداد المدفوعات، ولكن إذا توافرت لديها إمكانية الحصول على التمويل أو إعادة هيكلة الديون تكون احتمالات النمو المتاحة أمامها طيبة وكذا احتمالات العودة إلى مصادر التمويل المنتظم. ولذلك، قد تلزمها إعادة هيكلة تلك المدفوعات فضلاً عن التمويل المقدم من صندوق النقد الدولي لمواجهة الأزمة. أما الإعسار، فهو أزمة أعمق غوراً قد يلزم فيها تخفيض الديون والاقتراض الجديد ما من شأنه أن يضيف عبئاً جديداً إلى عبء الديون غير المحتمل فعلاً. وعندئذ يكون السؤال هو: ما مقدار التخفيض اللازم في المديونية. ومما يزيد المسألة تعقيداً أن مشكلة المديونية، متى كانت ظاهرة، يمكن أن يتبيّن سريعاً أنها مشكلة إعسار. وفضلاً عن ذلك، تظل هناك دواعي للقلق خشية أن يؤدي الدعم الرسمي إلى خطر معنوي يتهدد الدائن والمدين معاً، إذ يرجئ المدينون عمليات التصحيح اللازمة بأمل تحسن الأحوال الاقتصادية في حين لا يحسب المقرضون المخاطر حساباً سليماً.

...عملية تصحيح مكلفة تستغرق وقتاً طويلاً

يتعين على البلد المدين، كي يعيد فعلاً هيكلة دينه أثناء عملية التصحيح، أن يتصل بمختلف المؤسسات وبمنظمات غير رسمية، مما يجعل عملية إعادة هيكلة الدّيْن متعددة الأوجه ومكلفة ومستغرقة لوقت طويل. وعلى سبيل المثال، تحتاج البلدان المدينة، كي تعالج إعادة هيكلة الدّيْن الثنائي الرسمي، إلى الاتصال بنادي باريس والتوصل إلى اتفاق مع جميع الدائنين الممثلين فيه. إلاّ أن عدداً متزايداً من الدائنين الثنائيين الرسميين لا يتمتع بعضوية نادي باريس، ويلزم إجراء عدد من المفاوضات الثنائية الأخرى مع هذه البلدان. وإضافة إلى ذلك، تفضي إعادة هيكلة ديون المصارف التجارية إلى دخول البلد المدين في مناقشات مع ناديه المسمى "نادي لندن"، الذي هو جماعة غير رسمية تضم

١١ انظر: International Monetary Fund, "Sovereign debt restructuring: recent developments and implications for the Fund's legal and policy framework", 26 April 2013.

دائني البلد الرئيسيين المنتمين للقطاع الخاص، ولديها مجموعة إجراءات مختلفة عن إجراءات نادي باريس. وفضلاً عن ذلك، تلزم، مع زيادة الاعتماد على أسواق رأس المال الدولي مقابل المصارف، عملية مختلفة لإعادة هيكلة الديون المضمونة.

والواقع أن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد أُنشئت باعتبارها عملية شاملة، تعالج كافة ديون الحكومة التي تعاني أزمة مديونية، وإن كان ذلك لأجل البعض من البلدان المنخفضة الدخل. وعلى أيّ حال، فإن المبادرة قد أغلقت أبوابها الآن في وجه أيّ داخلين جدد، باستثناء تلك البلدان القليلة العدد المذكورة في الفرع السابق. وهذا يعني أنه فيما يختص بالبلدان النامية المنخفضة الدخل التي تواجه أعباءً باهظة ناتجة عن ديون خارجية عامة، وكذلك بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل، لا توجد على الصعيد الدولي آلية توفر المعالجة الشاملة لمشكلات الديون السيادية إذا نشأت، حسبما تدعو الغاية دال من الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية؛ وبدلاً من ذلك، ستحتاج إلى الاعتماد على مفاوضات مخصصة مع الدائنين.

والواقع أن نادي باريس قد سعى إلى التشديد على مختلف جماعات الدائنين للتمسك بدرجة من التناسق عن طريق نهجه المسمى "نهج إيفيان". إلاّ أنه هو في حدّ ذاته جماعة دائنين وبالتالي لا يعتبره الدائنون الآخرون طرفاً محايداً يستطيع الإشراف على شروط إعادة هيكلة ديون بلد ما. وفضلاً عن ذلك، يمثل دائنو نادي باريس حصة متناقصة من التزامات البلدان النامية للدائنين الثنائيين، ناهيك عن حصة ديون ثنائية متناقصة داخلة في الدّيْن الكلي. وهذا يعني أن الحاجة تدعو على ما يبدو إلى محفل آخر لتسوية الديون السيادية تسوية شاملة.

أُنشئ نهج طوعي ...

قبل عقد من الزمان، نظر صندوق النقد الدولي في اقتراح يدعو إلى إصلاح من هذا القبيل لبنية إعادة هيكلة الديون، وسُمي هذا "آلية إعادة هيكلة الديون السيادية". ورغم أن هذه الآلية كان ممكناً أن تسمح بنهج لتسوية الديون أشمل مما هو موجود الآن وأن تحظى بدعم من بعض الحكومات وأصحاب المصالح، فقد قوبلت في نهاية المطاف بمعارضة من جانب القطاع المالي وحكومات مختلفة. وقد فضّل هؤلاء الأخذ بنهج طوعي يركز على إحداث تعديلات تعاقدية على اتفاقيات السندات لتسهيل التنسيق بين الدائنين لأغراض إعادة الهيكلة المقبلة متى لزمت، وتسمى هذه التعديلات "أحكام العمل الجماعي".

ثم وجَّه المجتمع الدولي جهوده نحو إدراج أحكام العمل الجماعي هذه في إصدارات السندات الجديدة. ومن الواضح أن هذا لم يكن سوى حل جزئي. وفي أفضل الأحوال، سيؤدي هذا إلى قواعد للتنسيق بين الدائنين فيما يختص بإعادة هيكلة فرادى إصدارات السندات، حيث يكون العديد من إصدارات السندات متداولاً في غالب الأحيان. ولمعالجة هذه المشكلة، استحدثت "أحكام تجميع" بموجبها يقوم، سوياً، حائزو كافة إصدارات السندات المغطاة بالبت في قبول إعادة الهيكلة المقترحة. والأحكام التي من هذا القبيل مدرجة الآن في أحكام عمل جماعي أوروبي موحد وفي عقود سندات أخرى، ولكن فاعليتها في تسويات الديون لم تختبر بعد. وفضلاً عن ذلك، ستمضي سنوات قبل أن تتراجع كتلة حرجة من إصدارات السندات الحاوية لأحكام عمل جماعي دون أحكام تجميع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحكام العمل الجماعي لا تخاطب الدائنين الآخرين

الذين أقاموا دعاوى على حكومة مدينة، وهي لا تحل المشكلات الأخرى التي تزيد تكلفة إعادة هيكلة الدّيْن التي يتحملها بلد ما.

...ولكن الأزمات القريبة العهد تظهر الحجم الممكن للمشكلة

عقب فشل آلية إعادة هيكلة الديون السيادية في عام ٢٠٠٣، توقف النقاش الدولي طويلاً لمدة عقد نتيجة لما يبدو أنه البيئة المالية العالمية المؤاتية التي سبقت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. ولم تسفر الجهود الرامية إلى إصلاح إطار تسويات الديون سوى عن قدر محدود من التقدم، ولم تؤدِّ الخطوات الإضافية التي قطعت إلى حل لحالة مديونية حرجة في الوقت المناسب على نحو محقق لفاعلية التكلفة [١٢]. ويتّسم التحدّي المتمثل في منع أزمات الديون السيادية وإدارتها بطابعه العالمي، على النحو الذي أمكن رؤيته في السنوات الأخيرة في البلدان المتقدمة النمو فضلاً عن البلدان النامية. ويمثّل العجز عن حل مشكلة الديون السيادية المفرطة حلاً مناسباً تهديداً للاستقرار المالي العالمي. والحجم الذي يمكن أن تبدو فيه المشكلات مستقبلاً توحي به عمليات الإنقاذ التي أجريت مؤخراً لبعض البلدان الأوروبية، وهي عمليات كان حجمها غير مسبوق.

وبمعنى آخر، فإن الرضا عن النفس في دوائر الأعمال وكذا في القطاع المالي الخاص قد هزته أزمة ديون أعضاء منطقة اليورو، مما أرغم على الاعتراف بالطابع السياسي لسياسات تسوية الديون، بل وربما اهتزاز ثقة المستثمرين في قوة حقوقهم كدائنين. وإضافة إلى ذلك، فإن ما قد يتهدد وجوب نفاذ اتفاقيات السندات من خطر قد تفرضه التحدّيات القانونية التي طرحتها مؤخراً مجموعة صغيرة من دائني الأرجنتين إنما يضيف مزيداً من البلبلة.

الحاجة إلى آلية دولية لتسوية الديون مدرجة على جداول أعمال محافل دولية شتى

في هذا السياق، طرحت مرة أخرى على جداول أعمال محافل دولية الحاجة إلى استكشاف إمكانية إنشاء آلية دولية لتسوية أزمات الديون السيادية تسوية مبكرة تعاونية شاملة. وقد أظهر النقاش الذي جرى في الجمعية العامة للأمم المتحدة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في نيسان/أبريل ٢٠١٣ القلق بشأن النُهُج الجارية المتعلقة بإعادة هيكلة الديون السيادية. وإضافة إلى ذلك، ظلت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة تنظم نقاشات لأفرقة رفيعة المستوى واجتماعات لأفرقة خبراء بهدف النظر في التدابير الممكن اتخاذها لزيادة فاعلية عملية إعادة هيكلة الديون. وتطرح تقارير الاجتماعات خيارات ممكنة بشأن التقدم كما تدرج بدائل تعاقدية وتشريعية لأجل مزيد من النقاش [١٣]. كما يجري مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) نقاشات فنية بشأن تصميم آلية لتسوية الديون، وذلك على سبيل المتابعة للمبادئ التي أقرها والمعروفة باسم

١٢ انظر: Udaibir S. Das, Michael G. Papaioannou and Christoph Trebesch, "Sovereign debt restructurings 1950-2010: Literature survey, data and stylized facts", IMF Working Paper, No. 12/203, 1 August 2012, pp. 60-65.

١٣ انظر: "External debt of developing countries" from Multi-stakeholder consultations on Financing for Development, Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, available from http://www.un.org/esa/ffd/msc/externaldebt/index.htm.

"مبادئ الاقتراض والإقراض المسؤولين" [١٤]. ويركز الأونكتاد على تحديد مجموعة لبنات أساسية لآلية لتسوية الديون. وإضافة إلى ذلك، ينظر صندوق النقد الدولي نظرة جديدة إلى هيكلة الديون السيادية، إذ قرر استعراض سياساته وممارسته المتعلقة بهيكلة الديون السيادية عقب مناقشة مجلس الصندوق لمسألة إعادة هيكلة الديون السيادية، في أيار/مايو ٢٠١٣ [١٥].

سياسات لتمويل الديون المستدام

يمثّل الائتمان أداة مالية قوية — بل ضرورية — للحكومات وكذا للشركات الخاصة والأسر المعيشية، ولكن القروض تنطوي على علاقات والتزامات بين المقترض والمقرض [١٦]. ويلزم استعمال الائتمان بطريقة مستدامة كما ينبغي تعديل السداد متى كان ذلك ضرورة تفرضها الأحداث. وفي هذا الصدد، هناك ثلاثة مقومات للسياسات يمكنها أن تعزز دور الاقتراض السيادي لأجل النمو والتنمية، وهي: الإقراض والاقتراض المسؤولين؛ وإدارة الديون، والهيكلة المنظمة للدين عند الضرورة.

الإقراض والاقتراض المسؤولان

إن المواطنين لا يتلقون فحسب منافع الاقتراض الحكومي في الأوقات العادية، بل يتحملون أعباءه أيضاً. وهم يدفعون الضرائب التي تخدم الدّيْن ويعانون من سياسات التقشف المصاحبة للتصحيح عندما يصل الدّيْن إلى مستويات مفرطة. ولذلك، يحق للمواطنين بقوة أن يطالبوا حكوماتهم بالاقتراض على نحو مسؤول. وبالمثل، يحق للمواطنين أن يصروا على أن يقرض الدائنون حكوماتهم بطريقة مسؤولة. ولكن ماذا يعني هذا؟ كما لوحظ من قبل، فقد بادر الأونكتاد إلى إعداد مبادئ الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين وطرح هذه المبادئ على الدول وأصحاب المصلحة فيها التماساً للنظر والإقرار. وإضافة إلى ذلك، شجع مجلس حقوق الإنسان كافة الحكومات، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة بالموضوع، فضلاً عن القطاع الخاص، على مراعاة "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان" (A/HRC/20/23) عند وضع سياساتها وبرامجها (القرار ٢٠/١٠، الفقرة ٣).

---

١٤ انظر الاجتماعات التي نُظّمت لمناقشة مشروع آلية تسوية الديون، وهي متاحة على http://www.unctad.info/en/Debt-Portal/Events/Our-events/Debt-Workout-Mechanism-meetings/.

١٥ انظر: IMF Survey online, "IMF launches discussion of sovereign debt restructuring", 23 May 2013, available from http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/pol052313a.htm.

١٦ It has ever been thus; see David Graeber, *Debt: The First 5,000 Years* (Brooklyn: Melville House, 2011).

كما اقترحت منظمات المجتمع المدني مبادئ توجيهية للدول[١٧]. وينبغي أن ينظر المجتمع الدولي، ناهيك عن فرادى الحكومات، في اعتماد مثل هذه الاقتراحات لتكون بمثابة معايير للاقتراض السيادي.

إدارة الديون

صارت هناك أهمية متزايدة للاستراتجيات المصممة جيداً لإدارة الديون السيادية واحتواء مخاطرها، وذلك مع اتساع نطاق الدائنين وأدوات الاقتراض. وتحتاج الحكومات إلى الاستعمال المنتظم للأدوات التحليلية كي تقيّم استراتيجيات الاقتراض البديلة وتدير الأصول والخصوم في ميزانياتها العامة. وينبغي أن يستند الاقتراض للمشاريع الإفرادية إلى تحليلات اقتصادية ومالية سليمة تتناول معدلات عائدها التقديرية وقدرتها على خدمة الدّيْن. كما ينبغي إعداد المزيد من تحليلات القدرة على تحمّل الديون في البلدان المقترضة وفي المؤسسات المالية الدولية. كما يتطلب الأمر تعزيز التعاون التقني لتعزيز القدرة على إدارة الديون في الاقتصادات النامية والاقتصادات المارة بمرحلة انتقال.

إعادة هيكلة الديون بصورة منتظمة عند الضرورة

حسبما قيل أعلاه، ينبغي أن يسعى المجتمع الدولي بشكل أفعل إلى إعداد نهج قائم على قواعد متفق عليها لتسويات الديون السيادية بهدف زيادة القابلية للتنبؤ بالديون وإعادة هيكلتها في الوقت المناسب عند اللزوم، بالاقتران بتقاسم الأعباء على نحو منصف، بما في ذلك توفير "ملاذ آمن" لنفقات الحدّ الأدنى من الحماية الاجتماعية الواردة بالميزانية. وستكون الدعوة إلى عقد اجتماع لفريق عامل دولي لبحث خيارات تعزيز البنية الدولية لإعادة هيكلة الديون بمثابة خطوة أولى في هذا الاتجاه.

---

١٧ انظر، على سبيل المثال، African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), *Borrowing Charter: Principles and Guidelines for sovereign financial borrowing for sub-Saharan African countries* (Harare, Zimbabwe, 2011), available from http://www.afrodad.org/?afrourl=Pages/Debt/External%20Debt/Borrowing%20Charter; and European Network on Debt and Development (Eurodad), *Responsible Finance Charter* (Brussels, Belgium, 2011), available from http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/charter_final_23-11.pdf.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- ضمان تخفيف عبء الديون في الوقت المناسب للبلدان النامية المدينة بشدة التي تكافح ديْناً غير ممكن تحمله، وذلك لتحقيق جملة أمور تشمل عدم عرقلة التقدم بشأن الأهداف الإنمائية للألفية
- تشجيع المجتمع الدولي على إعداد وتعميم المزيد من الأدوات والتقنيات اللازمة لإدارة الديون إدارة فعّالة، بوسائل تشمل المراعاة المنهجية للبُعد الاجتماعي للقدرة على تحمّل الدّيْن
- تحسين التوقيت والشمول فيما يختص ببيانات المديونية القطرية المتاحة علانية والمستندة إلى نُظُم إبلاغ الدائنين والمدينين، عملاً على تعزيز القدرة على تحمّل الديون والتشجيع على زيادة الشفافية
- التشجيع على توحيد بيانات الديون الوطنية لمراعاة المخاطر المالية المرتبطة بالدّيْن دون الوطني والضمانات الحكومية والالتزامات المشروطة
- استحداث مبادئ للمسار الزمني للتصحيح بهدف تقليل الدّيْن المفرط، وهي مبادئ تقيم توازناً اجتماعياً وإنمائياً بين التمويل وإعادة هيكلة الديون وإيقاع الإصلاح في مجال السياسة العامة
- تشجيع الحكومات على إعداد وتنفيذ مبادئ، ومبادئ توجيهية، مقترحة للاقتراض والإقراض السياديين المسؤولين
- الدعوة إلى انعقاد فريق عامل دولي، مدعوم بفريق خبراء دولي متوازن، لبحث الخيارات لتعزيز البنية الدولية لإعادة هيكلة الديون

الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة

حسبما أفادت التقارير في منتديات دولية شتى، ما تزال الأدوية – رغم ازدياد الوعي داخل القطاع الخاص بالحاجة إلى زيادة إمكانية حصول البلدان النامية على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة – غالية الثمن وغير متوافرة بما يكفي في مرافق الصرف، وغالباً ما تكون أسعارها غير ممكن احتمالها. وتحتاج زيادة إمكانية الحصول على الأدوية والتكنولوجيا اللازمة لإنتاجها، رغم تشجيع زيادة الابتكار، إلى فهم أفضل للصلات القائمة بين السياسات المتعلقة بالصحة العامة، والابتكار، والملكية الفكرية، والتجارة الدولية. وثمّة حاجة عاجلة إلى زيادة التعاون الدولي بشأن وضع السياسات في هذه المجالات.

الالتزامات والتطورات الدولية

اتُفق مؤخراً على عدد من الخطوات لتحسين علاقة السياسة العامة المؤثرة على الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة. ومثال ذلك متابعة اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالوقاية من الأمراض غير المعدية ومكافحتها المعقود عام ٢٠١١، حيث التزمت الدول الأعضاء، في جملة أمور، بتعزيز سبل الحصول على أدوية وتكنولوجيات آمنة فعّالة معقولة السعر وعالية الجودة لتشخيص هذه الأمراض وعلاجها [١]. ولذلك، اعتمدت الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية، في أيار/مايو ٢٠١٣، خطة عمل عالمية للوقاية من الأمراض غير المعدية ومكافحتها للسنوات ٢٠١٣ – ٢٠٢٠. وتستهدف الخطة تسهيل تنفيذ هذا الالتزام بتعزيز المنظومات الصحية ورصد التقدم المحرز لتحقيق الأهداف الطوعية العالمية، التي تتضمن الحصول على التكنولوجيات الأساسية والأدوية الأساسية للأمراض غير المعدية [٢].

وإضافة إلى ذلك، واستجابة لطلب الاتحاد الأفريقي في الدورة العادية الثامنة عشرة لجمعية الاتحاد المعقودة في أديس أبابا في ٢٩ و٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، دشنت مفوضية الاتحاد الأفريقي ووكالة التخطيط والتنسيق التابعة للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، خارطة الطريق نحو

---

١ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢/٦٦ المؤرخ ١٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

٢ منظمة الصحة العالمية، تقرير الأمانة بشأن "خطة العمل العالمية للوقاية من الأمراض غير المعدية ومكافحتها للسنوات ٢٠١٣ – ٢٠٢٠" الذي اعتُمد في ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٣ في الدورة السادسة والستين لجمعية الصحة العالمية (A/66/9، ٦ أيار/مايو ٢٠١٣، متاح على http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_9-ar.pdf.

المسـؤولية المشـتركة والتضامن العالمي في التصـدّي للإيدز والسّـل والملاريا في أفريقيا (للسـنوات ٢٠١٢ - ٢٠١٥) [٣]. وتتمحـور خارطة الطريق حـول مقومات ثلاثة، هي: التمويل المتنوع، والحصول على الأدوية بسعر معقول وبجودة مضمونة، وتعزيز القيادة والحوكمة.

وفضلاً عن ذلك، اجتمعت في لندن في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ مجموعة شركات مستحضرات صيدلانية مع لفيف من الشركاء المنتمين للقطاعين العام والخاص، واتفق الجميع على التوحّد في تحرك منسـق جديد يستهدف التعجيل بالتقدم نحو القضاء على أمراض المناطق المدارية العشرة "المهملة" أو مكافحتها. وحدّد المشـتركون في الاجتماع ارتباطهم والتزاماتهم في إطار "إعلان لندن بشـأن أمراض المناطق المدارية المهملة" [٤]. وفي ذلـك الإعلان، التزم الشركاء جميعهم بالتوسـع في البرامـج الجارية لضمان الإمداد اللازم بالأدوية وبالأنشطة الأخرى لعلاج أمراض المناطق المدارية المهملة، وبإحراز تقدم في البحـث والتطوير عن طريق الـشراكات وتوفير التمويل لاسـتحداث علاجات الجيل التالي. كما تعهد الشركاء بالمضي في توفير الدعم المالي للتعجيل بالتقدم نحو القضاء على هذه الأمراض أو مكافحتها بحلول عام ٢٠٢٠.

واللجنة العالمية المعنية بفيروس نقص المناعة البشرية والقانون هي لجنة مستقلة تضم قادة بارزين في ميادين شتى وجماعة استشارية فنية دعاها للانعقاد برنامج الأمم المتحـدة الإنمائـي، بالنيابة عن أسرة برنامج الأمم المتحدة المشـترك المعني بالإيدز التي تحقـق في الصلـة بين صور التصدي القانوني وحقوق الإنسـان وفيروس نقص المناعة البشرية. وفي تموز/يوليه ٢٠١٢، أصدرت تلك اللجنة تقريرها، الذي أوصى بجملة أمور، ومنها "ضمان التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية على نحو فعّال مستدام يتسق مع الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسـان"، ودعا الأمم المتحدة إلى الدعوة لعقد اجتماع لهيئة محايدة رفيعة المسـتوى كي تستعرض وتقيّم الاقتراحات وتوصي بنظام جديد للملكية الفكرية فيما يختص بالمستحضرات الصيدلانية [٥].

---

٣ African Union, "Roadmap on shared responsibility and global solidarity for AIDS, TB and Malaria response in Africa", available from http://www.au.int/en/sites/default/files/Shared_Res_Roadmap_ Rev_F%5B1%5D.pdf.

٤ الإعلان متاح على http://www.unitingtocombatntds.org/downloads/press/london_declaration_on_ntds.pdf.

٥ United Nations Development Programme, *Global Commission on HIV and the Law: Risks, Rights and Health* (New York, 2012), available from http://www.hivlawcommission.org/resources/report/FinalReport-Risks,Rights&Health-EN.pdf.

التوافر والأسعار

المرافق العامة التي لديها مخزون من الأدوية الأساسية لا يزيد عددها عن النصف إلاّ قليلاً ...

ما تزال الأدوية الأساسية غير متوافرة بما يكفي في البلدان النامية، وبوجه خاص البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا [٦]. وكان متوسط التوافر [٧] من الأدوية الجنيسة في المرافق الصحية التابعة للقطاع العام في مجموعة بلدان العينة ٥٧ في المائة (الشكل ١). أما في مرافق القطاع الخاص، فقد بلغ متوسط التوافر ٦٥ في المائة [٨]. وكان التوافر شديد الانخفاض في عدد من البلدان.

... وما تزال الأسعار شديدة الارتفاع

بالإضافة إلى محدودية الحصول على الأدوية، يدفع المرضى في البلدان النامية أسعاراً مرتفعة نسبياً للأدوية الجنيسة الأرخص سعراً على الإطلاق. وفي المتوسط، كانت الأسعار في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا أعلى بمعدل ٣,٣ مرات من الأسعار المرجعية الدولية [٩] في مرافق القطاع العام وأعلى ٥,٧ مرات في مرافق القطاع الخاص (الشكل ٢). والعامل الآخر الذي يدعو إلى النظر في الأمر هو فارق الأسعار بين أدوية العلامة التجارية الأصلية والأدوية الجنيسة. وتبين في عينة مؤلفة من بلدان منخفضة الدخل وبلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا أن أدوية العلامات التجارية الأصلية مسعّرة في المتوسط بما يعادل أسعار الأدوية الجنيسة الأرخص سعراً على الإطلاق أربع مرات [١٠]. وتبين أن فارق الأسعار يصل إلى ١٨ ضعفاً في حالة إندونيسيا.

ومن دواعي القلق الشديد أيضاً ارتفاع الأسعار النسبي وعدم توافر الأدوية لعلاج الأمراض غير المعدية، بما فيها أمراض القلب والأوعية الدموية والسكري وأمراض الجهاز التنفسي المزمنة. وقد حددت خطة العمل العالمية لمنع الأمراض غير المعدية ومكافحتها للسنوات ٢٠١٣ - ٢٠٢٠، التي وضعتها منظمة الصحة العالمية، هدفاً يتمثل في تحقيق نسبة ٨٠ في المائة لتوافر الأدوية الأساسية المعقولة السعر، بما فيها الأدوية الجنيسة اللازمة لعلاج الأمراض الرئيسية غير المعدية في المرافق العامة والخاصة على السواء.

---

٦ في أثناء الفترة الممتدة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢، استمدت بيانات أسعار الأدوية وتوافرها من الدراسات الاستقصائية الوطنية ودون الوطنية باستخدام المنهجية الموحدة التي تأخذ بها منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة، وهي *WHO/HAI Measuring medicine prices, availability, affordability and price components*, 2008 (Geneva, 2008) وهي متاحة على http://haiweb.org/medicineprices/.

٧ يُقيّم التوافر باعتباره النسبة المئوية للمرافق التي لديها مخزون من الأدوية يوم جمع البيانات.

٨ بيانات السلاسل الزمنية غير متاحة بالنسبة لهذا المؤشر.

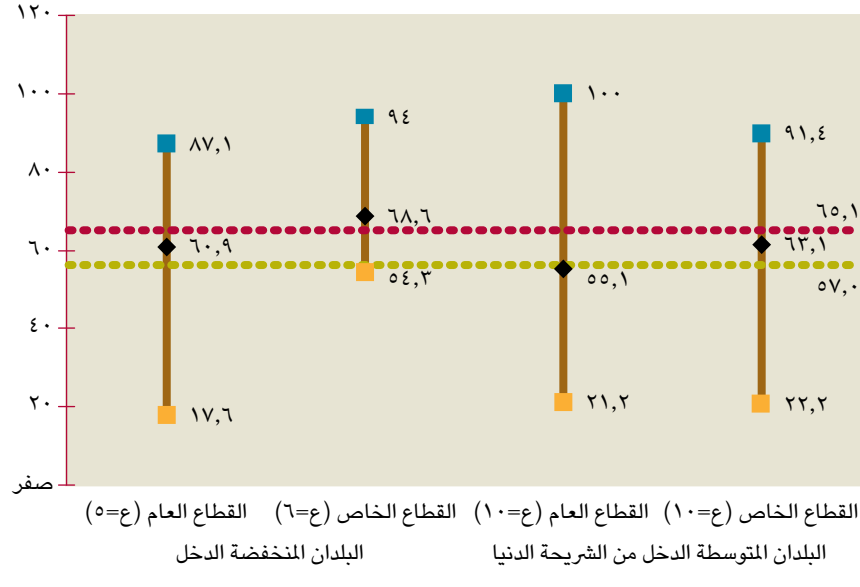
٩ الأسعار المرجعية الدولية هي متوسط الأسعار للأدوية الجيدة الآتية من مصادر متعددة المعروضة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من قبل موردين لا يسعون للربح وموردين يسعون للربح (ومتى انعدمت أسعار الموردين استخدمت أسعار الشراء/العطاء). انظر Management Sciences for Health (MSH) International Drug Price Indicator Guide available from http://erc.msh.org/mainpage.cfm? file=1.0.htm&module=DMP&language=English.

١٠ استناداً إلى معلومات مقدمة من منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة.

الشكل ١

توافر أدوية جنيسة مختارة في المرافق الصحية العامة والخاصة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢

(بالنسبة المئوية للأدوية المتوافرة)



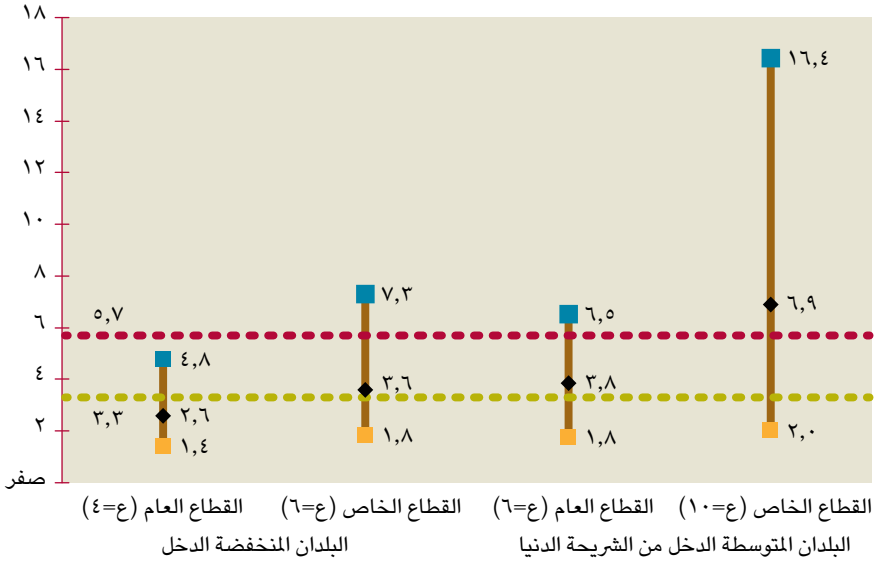
الأقصى
الأدنى
المتوسط
المتوسط للمرافق الخاصة
المتوسط للمرافق العامة

المصدر: منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة، باستعمال بيانات من دراسات استقصائية لأسعار الأدوية وتوافرها أجريت في الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢ باستعمال منهجية منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة المتاحة على http://www.haiweb.org/medicineprices.

ملاحظة: ع = عدد البلدان. ومجموعات الأدوية المشمولة بالدراسات الاستقصائية تختلف من بلد إلى آخر.

الشكل ٢

نسبة أسعار المستهلك إلى الأسعار المرجعية الدولية لمجموعة مختارة من أقل الأدوية الجنيسة سعراً في المرافق العامة والخاصة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢



الأقصى
الأدنى
المتوسط
المتوسط للمرافق الخاصة
المتوسط للمرافق العامة

المصدر: منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة، باستعمال بيانات من دراسات استقصائية لأسعار الأدوية وتوافرها أجريت في الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢ باستعمال منهجية منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة المتاحة على http://www.haiweb.org/medicineprices.

ملاحظة: ع = عدد البلدان. ومجموعات الأدوية المشمولة بالدراسات الاستقصائية تختلف من بلد إلى آخر. ولم تصحح البيانات لمراعاة الفوارق في سنة السعر المرجعي الدولي، أو التقلبات في أسعار الصرف، أو معدلات التضخم الوطني، أو التباينات في تعادلات القوة الشرائية، أو مستويات التنمية، أو العوامل الأخرى.

توافر الأدوية الأساسية

كما رأينا أعلاه، فإن الأدوية الأساسية ليست متوافرة دائماً، ولكن المرضى يجب أن يكونوا قادرين على تحمّل سعرها متى كانت متوافرة. وهذا شيء هام للغاية متى كانت الأدوية غير متوافرة بسهولة في مرافق القطاع العام ويضطر المرضى إلى شرائها من مرافق خاصة حيث تكون الأسعار عادة أعلى. ويتوقف توافر العلاج على عدة عوامل، منها دخل الأسرة المعيشية، وسعر الدواء، والنظام العلاجي، ومدة العلاج. وتبيَّن للأسف أن العلاج في كثير من البلدان النامية أسعاره غير محتملة، وإن كانت هناك فروق كبيرة فيما بين البلدان في هذا الصدد.

كثيرون من المرضى الفقراء لا يستطيعون تحمُّل أسعار الأدوية الأساسية

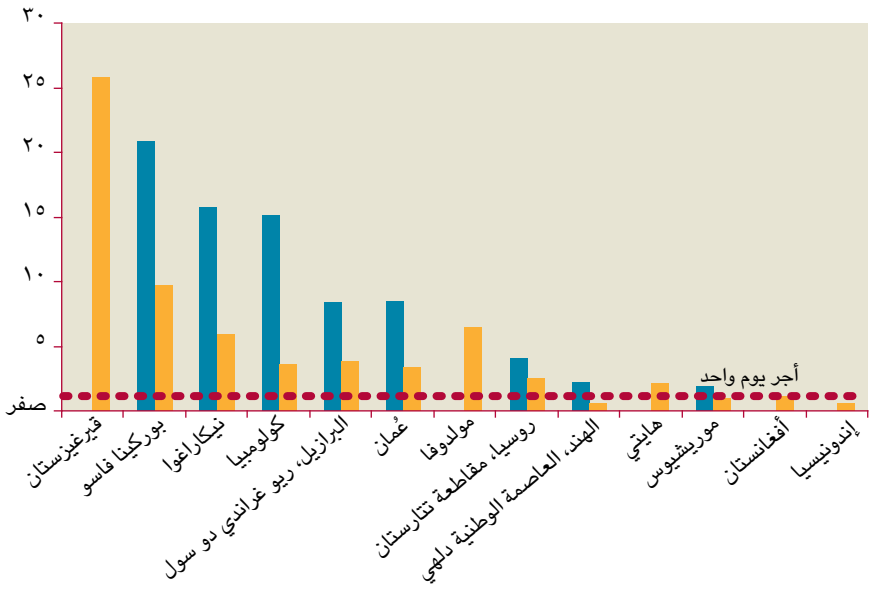
على نحو أدقّ، فإنه باستعمال متوسط الأسعار والتعبير عن التوافر باعتباره عدد الأيام التي يحتاج العامل الحكومي غير الماهر الحاصل على أدنى الأجور إلى العمل فيها كي يشتري العلاج من القطاع الخاص، بينت الدراسات الاستقصائية أن توفير علاج لمستويات الكوليسترول المرتفعة في الدم على مدى ٣٠ يوماً يلزمه ما يعادل أكثر من أجر العمل ٢٥ يوماً في قيرغيزستان، حتى عند شراء الأدوية الجنيسة الأرخص سعراً على الإطلاق (الشكل ٣). وهذا العلاج يتجاوز كثيراً معيار التوافر الذي حددته منظمة الصحة العالمية، والمحدد بأجر يوم واحد. كما شوهدت حالات صعبة في كثير من البلدان الأخرى. فعلى سبيل المثال، يلزم أجر العمل أكثر من ١٥ يوماً في بوركينا فاسو ونيكاراغوا لشراء الدواء بالعلامة التجارية الأصلية وأجر العمل ستة أيام أو أكثر لشراء الأدوية الجنيسة الأرخص سعراً على الإطلاق. ورغم أن الحال يبدو أفضل في بلدان، مثل أفغانستان والهند وإندونيسيا وموريشيوس، حيث لا يلزم أكثر من أجر العمل ليوم واحد لشراء الأدوية الجنيسة الأرخص سعراً على الإطلاق، فإن الحال يمكن أن يكون أسوأ بالنسبة لعدد كبير من المرضى الذين يكسبون أقل مما يكسبه العامل الحكومي ذي الأجر الأدنى أو من لا يعملون، لا سيما أن التكاليف يتحملها الأفراد في معظم الأحيان.

الجهود الرامية إلى زيادة الحصول بأسعار معقولة

نظراً لانخفاض معدل توافر الأدوية الأساسية وارتفاع أسعارها، بات من الأهمية بمكان تحسين هذه الحالة. وتعتمد زيادة الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة على عدة عوامل مترابطة. وبينما يتسم دور شركات المستحضرات الصيدلانية – كمورّدة – بأهميته، يتسم إشراك الحكومات في جميع مجالات السياسة العامة المتصلة بالأمر بأهمية رئيسية. ويمكن أن تؤدي تدابير تنظيمية كثيرة إلى زيادة معقولية أسعار الأدوية، بما في ذلك إلغاء التعريفات الجمركية المفروضة على الأدوية، والحدّ من الضرائب وهوامش الربح، واحتواء الأسعار، وتهيئة بيئة تنافسية تمكّن للابتكار، وتيسير استعمال أوجه مرونة السياسات التجارية. أيضاً، فإن الإنتاج المحلي في البلدان التي لديها القدرة اللازمة يمكن أن يكوّن، في ظروف معينة، استراتيجية ملائمة لزيادة توافر الأدوية. وإذا أردنا مواجهة تحدّيات ازدياد عبء الأمراض تعيَّن تعزيز البحث والتطوير لإنتاج علاجات محسنة جديدة. ولكن ضمان جودة الأدوية جميعاً أمر حيوي أيضاً.

الشكل ٣

عدد أيام العمل بالدخل الذي يحتاجه العامل الحكومي الأدنى أجراً للحصول على العلاج لمدة ٣٠ يوماً من ارتفاع الكوليسترول في الدم، ٢٠٠٧ - ٢٠١٢



أدوية جنيسة بأدنى الأسعار

علامة تجارية أصلية

المصدر: منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة، باستعمال بيانات من دراسات استقصائية لأسعار الأدوية وتوافرها أجريت في الفترة من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٢ باستعمال منهجية منظمة الصحة العالمية/الهيئة الدولية للعمل في مجال الصحة المتاحة على http://www.haiweb.org/medicineprices.

ملاحظة: العلاج عبارة عن مدد لثلاثين يوماً مؤلف من أقراص سيمفاستاتين ٢٠ ملم (٣٠ قرصاً) مشترى من مرافق القطاع الخاص.

ترتيب الشركات

من المهم رصد وتقييم ما تفعله شركات المستحضرات الصيدلانية نفسها، باعتبارها منتجة ومورّدة للأدوية، لزيادة إمكانية الحصول على منتجاتها. ويرتب 'دليل الحصول على الأدوية' [١١] شركات المستحضرات الصيدلانية وفقاً لجهودها الاستراتيجية والتقنية لتعزيز الحصول على أدويتها على الصعيد العالمي. وهذا الدليل تنشره كل سنتين 'مؤسسة الحصول على الأدوية' (Access to Medicine Foundation). والهدف هو إعداد وسيلة شفافة بفضلها تستطيع شركات المستحضرات الصيدلانية تقييم أدائها ورصده وتحسينه، وإقامة برنامج يتمكن فيه أصحاب المصلحة جميعاً من تقاسم أفضل الممارسات في مجال الحصول على الأدوية على الصعيد العالمي، وتشجيع الشركات على زيادة توافر أدويتها.

وذلك الدليل يرتّب ٢٠ شركة مستحضرات صيدلانية حسب جهودها لتمكين الناس من الحصول على الأدوية واللقاحات والتكنولوجيات لمنع الأمراض وتشخيصها وعلاجها في ١٠٣ بلدان. وقد غطى دليل ٢٠١٢ ما مجموعه ٣٣ مرضاً، منها أمراض المناطق المدارية المهملة، والأمراض المعدية والأمراض غير المعدية، كما أدخل للمرة الأولى تحليل صحة الأمهات وإصابات المواليد. ويستند الترتيب إلى مؤشرات تقيس الأداء في مجالات من قبيل التنظيم العام، والعلاقات القائمة مع أصحاب المصلحة التي يمكن أن تؤثر على الحصول على الأدوية، والبحث والتطوير، وسياسات التسعير، وبراءات الاختراع وسياسات الترخيص، وبناء القدرات في البلدان النامية لتطوير وتوزيع أدويتها ولرصد آثار الأدوية، ومبادرات تقديم المنح من المنتجات والأنشطة الخيرية. وكانت

١١ Access to Medicine Foundation, *Access to Medicine Index 2012* (Haarlem, The Netherlands, November 2012), available from www.accesstomedicineindex.org.

شركة غلاكسو سميث كلاين على رأس القائمة عام ٢٠١٢ تقديراً لإدارتها لإمكانية الحصول على الأدوية، ونشاط البحث والتطوير، والنهوض ببناء القدرات، وتقديم المنح من الأدوية والقيام بالأعمال الخيرية. ووفقاً للدراسة الاستقصائية، فإن شركة غلاكسو سميث كلاين تتيح كافة منتجاتها من اللقاحات للبلدان النامية بأسعار منصفة وتتبع إزاء براءات الاختراع والترخيص نهجاً مشجعاً للحصول على الدواء.

الشركات تبذل جهوداً أكبر لزيادة إمكانية الحصول على الأدوية

تتمثل إحدى النتائج الهامة التي أوردها دليل عام ٢٠١١ في أداء غالبية الشركات الآن بشكل أفضل مما كانت عليه عندما تناولتها الدراسات الاستقصائية لأجل إعداد دليل ٢٠١٠. وعلى سبيل المثال، هناك جهود أكبر لزيادة الحصول على الأدوية، وبدأت المسألة في الظهور على جداول أعمال مجالس إدارات المزيد من الشركات [١٢]. كما تضاءل الفارق في درجة الإنجاز فيما بين كبار المؤدين. ويبدو أن لدى الشركات نهجاً أكثر تنظيماً وأنها تحدد باطراد أهدافاً لزيادة الحصول على الأدوية. كما يتقدم المزيد من الشركات بطلبات للأخذ بالتسعير المتدرج، حسب البلد أو المنطقة داخل البلد الواحد، وهذه الشركات تستثمر المزيد في أدوية جديدة لعلاج الأمراض التي تصيب الفقراء.

الملكية الفكرية

الابتكار في صناعة المستحضرات الصيدلانية أمر شديد الأهمية، لأن العبء البشري والاقتصادي للمرض مرتفع فعلاً ويزداد عندما تظهر أمراض جديدة أو تنويعات جديدة من الأمراض. وبالإضافة إلى ذلك، ما زال العديد من أمراض المناطق المدارية مهملاً ويحتاج إلى الاهتمام بالبحث. والطريقة المعتادة لخلق حافز للابتكار في المنتجات الصحية هو استخدام نظام براءات الاختراع، الذي يمنح المخترع حقوقاً حصرية لفترة محدودة، رهناً بشروط معينة، في البلدان التي منحت فيها براءات الاختراع. وهذا يمكّن الشركة المخترعة من تعويض ما أنفقته على الاستثمار في البحث سعياً إلى الأدوية الجديدة وتحقيق الربح من هذا الاستثمار. وهو أيضاً يعوض عن تكلفة الفرص الضائعة جراء التوصل إلى دواء جديد. وعلاوة على ذلك، تتألف معظم المنتجات الطبية الجاهزة من مزيج من المدخلات التكنولوجية المتعددة، ويقوم نظام براءات الاختراع بدور في تسهيل الشراكات البحثية واتفاقات الترخيص اللازمة لإيجاد هذه المدخلات وتجميعها، الأمر الذي يزيد التأثير الحفاز [١٣]. إلاّ أن نظام براءات الاختراع، شأنه شأن أيّ حافز للابتكار، ينعدم تأثيره حال انعدام القدرة والبنية الأساسية اللازمتين للبحث، بالإضافة إلى الاستثمار الكافي المؤلف من موارد مالية وغير مالية. وتتولى شركات المستحضرات الصيدلانية بعضاً من هذه الأبحاث، ولكنها بصفة عامة لا تشارك في الأبحاث الأساسية التي يصعب فيها اغتنام الأرباح الآتية من الاكتشافات؛ ولذلك، يصبح التمويل العام للبحث، بصفة عامة، تمهيداً هاماً للاستثمار الخاص في الأبحاث. وبوجه عام، يمثّل بناء وصون القدرة اللازمة والتمويل تحدّياً بالنسبة

---

١٢ المرجع نفسه.

١٣ World Health Organization, World Intellectual Property Organization and World Trade Organization, *Promoting Access to Medical Technologies and Innovation: Intersections between public health, intellectual property and trade* (Geneva, 2012), available from http://www.who.int/phi/promoting_access_medical_innovation/en/index.html.

لمعظم البلدان، لا سيما البلدان النامية. ولذلك، تركزت الصناعة في البلدان المتقدمة النمو وشركات المستحضرات الصيدلانية المتعددة الجنسيات.

ينبغي السعي إلى الابتكار وإمكانية الحصول، سوياً

كان توفير إمكانية الحصول على الدواء للمرضى ذوي الدخل المنخفض في البلدان الأجنبية أثناء فترة التغطية ببراءة الاختراع شاغلاً رئيساً من شواغل السياسة العامة على مدى العقد الماضي. وإضافة إلى ذلك، وكما تؤكد دراسة أجريت مؤخراً، يجب السعي في وقت واحد إلى الابتكار وتوفير إمكانية الحصول. إذ يؤدي الابتكار دون التوسع في إمكانية الاستفادة من ثمار الابتكار إلى خدمة احتياجات الصحة العامة خدمة ناقصة، في حين أن زيادة إمكانية الحصول على المستحضرات الصيدلانية القائمة ودون التشجيع لاستحداث الأدوية الجديدة والتكنولوجيات الطبية الجديدة لا تعالج الأخطار الناشئة التي تهدد الصحة [١٤].

ويمكن تيسير إمكانية حصول البلدان النامية على الأدوية بأسعار معقولة إذا استخدمنا أوجه مرونة معينة في حقوق الملكية الفكرية مسموح بها بموجب اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، الذي تفاوضت بشأنه منظمة التجارة العالمية [١٥]. وتشمل أوجه المرونة المختلفة إصدار "ترخيص إلزامي" والإذن بـ "الاستعمال الحكومي" للأدوية خدمة للأغراض العامة غير التجارية. وبموجب الترخيص الإلزامي، يجب أن تسمح الحكومة المصدّرة لبراءة الاختراع لطرف ثالث، يمكن أن يكون هيئة حكومية، بإنتاج أو استيراد دواء مشمول ببراءة الاختراع دون تصريح من صاحبها. وعادة ما يحاول ذلك الطرف في البداية التفاوض على ترخيص طوعي مع حامل براءة الاختراع [١٦]، ولكن هذا الاشتراط لا ينطبق في حالة الطوارئ الوطنية أو إذا كان المنتوى استعمال عام غير تجاري. وفي أيّ من الحالتين، يحق لحامل براءة الاختراع الحصول على "أجر مناسب" مقابل استعمال ابتكاره استعمالاً مأذوناً به [١٧]. وهذا المسار للحصول يفترض عموماً أن يكون البلد الذي يطلب الترخيص الإلزامي قادراً على إنتاج نسخة جنيسة من المنتج المشمول بالبراءة إنتاجاً محلياً. ثم، ولإراحة البلدان التي لا تملك قدرة إنتاجية محلية، وافق أعضاء منظمة التجارة العالمية على إنشاء ما يسمى 'نظام الفقرة ٦'، الذي يسمح بإنتاج الأدوية الجنيسة بموجب تراخيص إلزامية خصيصاً للتصدير للبلدان التي لا تملك قدرة إنتاجية محلية.

وثمّة طريق آخر يمكن أن تسلكه البلدان النامية للحصول على الأدوية المشمولة ببراءات الاختراع بسعر مخفض هو طريق "الاستيراد الموازي". وهذا يمكن أن يحدث عندما يكون بلد ما قد اعتمد نظاماً قائماً على "الاستنفاد الدولي"، وفي تلك الحالة يكون

---

١٤ المرجع نفسه.

١٥ المادة ٣١ من اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، الذي اعتمدته منظمة التجارة العالمية في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، وهو متاح على http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf.

١٦ الترخيص الطوعي عبارة عن اتفاق تعاقدي يسمح بموجبه صاحب الحق، الذي من قبيل صاحب براءة الاختراع، للطرف الآخر باستعمال الحق في ظل ظروف معيّنة، وذلك يحدث غالباً، ليس بالضرورة، مقابل دفع أتاوة متفاوض عليها.

١٧ Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, op. cit., as interpreted in the World Trade Organization, Fact Sheet: TRIPS and Pharmaceutical Patents, available from http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/factsheet_pharm02_e.htm#importing.

حق التوزيع في ذلك البلد لحامل براءة الاختراع قد استنفد بصرف النظر عن مكان حدوث التوزيـع الأول. ولذلـك، لا يسـتطيع حامل براءة الاختراع منع اسـتيراد وبيـع المزيد من الأدوية بأسعار مخفضة [١٨]. وجدير بالملاحظة أن القدرة على الاستفادة من هذا الوجه من أوجه المرونة سـيعتمد مرة أخرى على طائفة كبيرة من الافتراضات بشأن القدرة الإدارية والتنظيمية للبلد المستفيد، والإطار القانوني، والبنية الأساسية المتصلة بالتجارة.

ساعد استعمال التراخيص الإلزامية على تقليل سعر الأدوية

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أصدرت حكومة إكوادور ترخيصاً إلزامياً بشأن دواء أباكافير/لاميفوديـن المخصص لفيروس نقص المناعة البشرية وتمكنت من تقليل معدل الأتاوة وفقاً لنصيب الفرد النسـبي من الدخول الإسمية [١٩]. وبالمثل، أصدر رئيس جمهورية إندونيسيا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ تراخيص إلزامية "للاستعمال الحكومي" لسـبعة أدوية مضادة لفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وفيروس التهاب الكبد من الفئـة بـاء [٢٠]. ومن المتعين انتظار التقارير التي سـتقدم لمعرفة تأثـير هذه التراخيص الإلزاميـة عـلى التغيّرات السـعريـة، وإن كـان متوقعـاً ازديـاد إمكانية الحصول على العلاج من جانب عدد كبير ممن يعانون من فيروس نقص المناعة البشرية في إندونيسيا. وقد أظهرت الحالات السابقة زمنياً أن استعمال التراخيص الإلزامية يمكن أن يقلل كثيراً من سعر الأدوية الأساسية الذي يتحمله المرضى (الجدول ١). وعلى سبيل المثال، منحت حكومة الهند في مطلع ٢٠١٢ ترخيصاً إلزامياً بشـأن دواء مضاد لسرطان الكبد والكلى يسـمى سورافنيب (بالاسـم التجاري 'نِكسـافار®'). وبموجب هذا الترخيص، تمكّنت شركة ناتكو الصانعة للأدوية الجنيسة من تقليل سعر العلاج الشهري إلى ١٧٥ دولاراً. وهذا يمثّل انخفاضاً بنسبة ٩٧ في المائة عن السعر الذي حدده منتج هذا الدواء [٢١]. وقد تحـدّت هذا الترخيص شركـة باير، صاحبة براءة الاخـتراع؛ إلاّ أن قرار منح الترخيص الإلزامـي نال في آذار/مارس ٢٠١٣ تأييد المجلس الهندي المسـمى مجلس الاسـتئناف المعني بالملكية الفكرية [٢٢]. كما أن مجرد الإعلان عن خطة لإصدار ترخيص إلزامي يمكن أن يتسـبب في انخفاض الأسـعار فيما يتعلق بأدوية أساسية معيّنة. وفي الآونة الأخيرة، أوصت وزارة الصحة الهندية بإصدار تراخيص إلزامية لأدوية السرطان التي تصنعها شركة روش. واسـتجابة لهذه الدعوة، أفادت التقارير بأن روش قالت إنها سـتخفض السعر الذي تتعامل به في الهند حالياً بنسبة ٣٠ في المائة [٢٣].

---

١٨ World Trade Organization, Fact Sheet: TRIPS and Pharmaceutical Patents, ibid.

١٩ Knowledge Ecology International, "Ecuador issues a compulsory license on abacavir/lamivudine on 12 November 2012", available from http://keionline.org/node/1589.

٢٠ Matthew Bigg, "Indonesia acts to over-ride patents on HIV drugs", Reuters, 12 October 2012, available from http://www.reuters.com/article/2012/10/12/us-indonesia-hiv-idUSBRE89B0O620121012.

٢١ Doctors Without Borders press release, "Bayer Attempting To Block Affordable Patented Drugs In India", 3 September 2012, available from http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=6282.

٢٢ Rupali Mukherjee, "Bayer loses cancer drug patent appeal", The Times of India, 5 March 2013, available from http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/Bayer-loses-cancer-drug-patent appeal/articleshow/18805475.cms.

٢٣ Eric Palmer, "Roche dropping Herceptin price in India by 30%", FiercePharma, 1 March 2013, available from http://www.fiercepharma.com/story/roche-dropping-herceptin-price-india-30/2013-03-01.

الجدول ١

حالات مختارة من حالات استعمال التراخيص الإلزامية وإعلانات الاستعمال الحكومي

البلد وتاريخ الإصدار	نوع التدبير	الدواء والإشارة الطبية	الأثر
إكوادور تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢	ترخيص إلزامي لإنتاج نسخة جنيسة محلياً	أباكافير/لاميفودين (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	غير معروف
إندونيسيا أيلول/سبتمبر ٢٠١٢	استعمال حكومي	سبعة أدوية مضادة للفيروسات العكوسة ولفيروس التهاب الكبد باء	سيتحدد لاحقاً
الهند شباط/فبراير ٢٠١٢	ترخيص إلزامي لصنع نسخة جنيسة	سورافينيب (دواء لعلاج سرطان الكلى)	أسفر عن انخفاض السعر بنسبة ٩٧ في المائة
إكوادور نيسان/أبريل ٢٠١٠	ترخيص إلزامي لاستيراد نسخة جنيسة وللقيام، عند الضرورة، بإنتاجها محلياً	ريتونافير (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	أسفر عن تخفيض صاحب براءة الاختراع لسعر الدواء ذي العلامة الأصلية بنسبة ٧٠ في المائة
تايلند كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨	ترخيص استعمال حكومي لاستيراد نسخة جنيسة	ليتروزول (علاج لسرطان الثدي)	انخفاض متوقع في السعر بنسبة ٩٧ في المائة
البرازيل أيار/مايو ٢٠٠٧	ترخيص إلزامي لاستيراد نسخة جنيسة	ايفافيرنز (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	أسفر عن انخفاض السعر بنسبة ٧٢ في المائة
تايلند كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧	ترخيص استعمال حكومي لاستيراد نسخة جنيسة أو إنتاجها محلياً	لوبينافير/ريتونافير (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	توقع انخفاض السعر بنسبة ٨٠ في المائة
إندونيسيا تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤	ترخيص استعمال حكومي لإنتاج نسخة جنيسة محلياً	لاميفودين/نيفيرابين (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	أسفر عن انخفاض السعر بنسبة ٥٣ في المائة
ماليزيا تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣	ترخيص استعمال حكومي لإنتاج نسخة جنيسة محلياً	توليفة من ستافودين وديدوناسين ونيفيرابين (دواء مضاد للفيروسات العكوسة)	أسفر عن انخفاض السعر بنسبة ٨٣ في المائة

المصادر: Ecuador: Andrés Ycaza Mantilla, "Propiedad Intelectual y Salud Pública: La Experiencia Ecuatoriana", Presentation at the "Regional Meeting on the Access and Management of Medicines and Essential Supplies for HIV/AIDS", Santo Domingo, Dominican Republic, 9 - 11 November 2011; Thailand: Adun Mohara and others, "The impact of the introduction of government use licenses on the drug expenditure of seven medicines in Thailand", Value in Health Journal, vol. 15, No. S95 - 99, available from www.ispor.org/consortiums/asia/ViH/3rdIssue/Impact-of-the-Introduction-of-Government-Use-Licenses.pdf; Brazil: M. El Said and A. Kapczynski, "Access to medicines: The role of intellectual property law and policy," Working Paper prepared for the Global Commission on HIV and the Law, 2011; Indonesia and Malaysia: M. Khor, "Patents, Compulsory Licenses and Access to Medicines: Some Recent Experiences" (Penang, Malaysia: Third World Network, 2009), available from http://www.twnside.org.sg/title2/IPR/pdf/ipr10.pdf.

وكما لوحظ أعلاه، فإن اتفاقات الترخيص الإلزامي يمكن أن تكون وسيلة لتعزيز الإمداد بالأدوية الجنيسة وزيادة إمكانية الحصول على الأدوية إذا سمحت بالمنافسة القوية. ومنذ أنشئ مجمع براءات اختراع الأدوية [٢٤] بدعم من المرفق الدولي لشراء الأدوية في عام ٢٠١٠، ظلت شركات المستحضرات الصيدلانية تبرم اتفاقات ترخيص طوعي لعلاجات فيروس نقص المناعة البشرية، وزادت بذلك من توسع تغطيتها الجغرافية (الجدول ٢). وظل المجمع يتفاوض على اتفاقات ترخيص مع شركات المستحضرات الصيدلانية القائمة على البحث المنتجة لسلع متعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية بهدف إعطائها تراخيص إلزامية لشركات الأدوية الجنيسة كي تزيد من إمكانية الحصول على العلاج في البلدان النامية. وفي عام ٢٠١٣، وقَّع المجمع اتفاق ترخيص إضافي غير حصري يتعلق بدواء للأطفال يقاوم فيروس نقص المناعة البشرية (أباكافير)، وهو اتفاق يغطي منطقة جغرافية شاسعة. وبموجب الاتفاق، يمكن أن يرخص المجمع بالإنتاج لموردي الدواء الجنيس لما مجموعه ١١٨ بلداً تضم ٩٨,٧ في المائة من الأطفال المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية.

وفي عام ٢٠٠٢، مُنحت لأقل البلدان نمواً تمديداً لفترة انتقالها التي تستثنيها من الخضوع لأحكام اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية فيما يختص بالمستحضرات الصيدلانية، وذلك حتى عام ٢٠١٦. وفي عام ٢٠٠٥، مُنحت تمديداً عاماً حتى تموز/يوليه ٢٠١٣ بشأن أحكام أخرى من أحكام ذلك الاتفاق، وبصرف النظر عن عدم التمييز. وعقب ذلك، أيّ في حزيران/يونيه ٢٠١٣، اعتمد أعضاء منظمة التجارة العالمية تمديداً آخر حتى ١ تموز/يوليه ٢٠٢١ [٢٥].

الإنتاج المحلي

ما زال متعيناً على المنتجين المحليين، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، أن يواجهوا عدداً من العقبات، ومنها انعدام البنية الأساسية وانعدام الموارد البشرية المؤهلة وانعدام المواد الخام. إلاّ أن بعض البلدان النامية نجحت في إنشاء قدرة تمكِّنها من الإنتاج المحلي عن طريق جهود وطنية مدعومة دولياً [٢٦].

---

٢٤ Medicines Patent Pool is available from http://www.medicinespatentpool.org/.

٢٥ انظر: وثيقة منظمة التجارة العالمية IP/C/64 والبلاغ الصحفي ونص المقرر على الموقع http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/trip_11jun13_e.htm.

٢٦ لمعرفة الأمثلة القريبة العهد، انظر تقرير فرقة العمل المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، ٢٠١٢: الشراكة العالمية من أجل التنمية: تحويل الخطابة إلى واقع (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع: A.12.I.5).

الجدول ٢

اتفاقات ترخيص طوعي مختارة

الشركة	الدواء	النطاق الجغرافي	عدد البلدان	عدد التراخيص	الأتاوات
بورنغير – إنغلهايم غمبه	نيفيرابين، تيبرانافير (فيروس نقص المناعة البشرية)	عموم أفريقيا، والهند، وأقل البلدان نمواً والبلدان المنخفضة الدخل	٧٨	عديدة	دون أتاوة
بريستول – مايرز سكويب	أتازانافير (فيروس نقص المناعة البشرية)	أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، والهند	٤٨	٤	دون أتاوة
	ديدانوزين؛ ستافودين (فيروس نقص المناعة البشرية)	أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، وبلدان أخرى	٥٠	١١	
غيليد ساينز	تينوفوفير ديسوبروكسيل فومارات (فيروس نقص المناعة البشرية/التهاب الكبد الوبائي)	قائمة بلدان	١١٢	عديدة، بما فيها تراخيص عن طريق مراكز الإمدادات الطبية	٣ – ٥ في المائة ١٠ – ١٥ في المائة للتراخيص شبه الحصرية
	إلفيتغرافير		١٠٠	خارج مراكز الإمدادات الطبية	
	كوبيسيستات		١٠٣		
	كواد (فيروس نقص المناعة البشرية)		١٠٠		
(م س د) مرك وشركاه	ايفافيرنز (فيروس نقص المناعة البشرية)	جنوب أفريقيا	١	٦	دون أتاوة
	رالتغرافير (فيروس نقص المناعة البشرية)	أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى ، والبلدان المنخفضة الدخل	٦٠	٢	
ف. هوفمان – لا روش المحدودة	ساكوينافير (فيروس نقص المناعة البشرية)	أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، وأقل البلدان نمواً	٦٥	١٣	دون أتاوة
تيبوتك للمستحضرات الصيدلانية –	دارونافير [أ]	الهند	١	١	غير معروفة
يانسن للبحث والتطوير	ريلبيفيرين (فيروس نقص المناعة البشرية)	قائمة بلدان	١١٢	٥	٢ – ٥ في المائة
فيف هيلثكير	زيدوفودين، لاميفودين، أباكافير (فيروس نقص المناعة البشرية)	أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، وأقل البلدان نمواً، والبلدان المنخفضة الدخل	٦٨	١١	دون أتاوة
فيف هيلثكير عن طريق مراكز الإمدادات الطبية	أباكافير للاستعمال للأطفال	قائمة بلدان	١١٨		دون أتاوة

المصدر: Based on P. Beyer, "Developing Socially Responsible Intellectual Property Licensing Policies: Non-Exclusive Licensing Initiatives in the Pharmaceutical Sector", *La propriété intellectuelle dans l'industrie pharmaceutique: Intellectual Property in the Pharmaceutical Industry*, J. deWerra, ed. (Zürich: Schulthess Verlag, 2012).

ملاحظة: للحصول على معلومات إضافية حول النطاق الجغرافي لاتفاقات الترخيص (في قائمة البلدان، وغيرهم)، ارجع إلى P. Beyer (2012) (انظر المصدر).

أ في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أعلنت شركات يانسن للمستحضرات الصيدلانية، جونسون وجونسون، أنها تعتزم عدم إنفاذ براءات الاختراع التي تملكها وتسيطر عليها فيما يختص بدواء دارونافير المضاد للفيروسات العكوسة شريطة أن يكون المنتج مقبولاً من الناحية الطبية ولا يستخدم إلاّ في أحوال تكون فيها الموارد محدودة، أيّ في أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى وأقل البلدان نمواً. انظر: http://www.jnj.com/connect/news/all/janssen-announces-intent-not-to-enforce-patents-for-darunavir-in-resource-limited-settings.

يجري تنفيذ العديد من المبادرات الدولية لتيسير الإنتاج المحلي ...

في نطـاق تنفيذ الاسـتراتيجية وخطة العمـل العالميتين بشـأن الصحة العمومية والابتـكار والملكية الفكرية [٢٧]، تقود منظمة الصحـة العالمية مشروعاً، تدعمه المفوضية الأوروبيـة، ويتعلق بالإنتـاج المحلي لزيـادة إمكانية الحصول على المنتجـات الطبية في البلـدان النامية [٢٨]. وتهـدف المرحلة الأولى إلى تحديد التحدّيات الرئيسـية الحائلة دون الإنتاج المحلي للمنتجات الطبية ونقل ما يتصل بها من التكنولوجيا إلى البلدان النامية في عدد من المجالات، يشمل الأدوية واللقاحات والدم ومنتجاته والخدمات الطبية. وستشمل المرحلـة الثانية مـن هذا المشروع تحليلات للسياسـات العامة القطريـة لتحديد وجود التناسـق السـياسي عبر السياسـات العامة الصناعية والصحية، ودرجة تعزيز الإنتاج المحلي، وإعداد منهجية مقارنة الأسـعار لمقارنة أسـعار الأدوية المنتجة محلياً بأسـعار الأدوية المسـتوردة، وأعمال التدريب وبناء القدرات لدعم الإنتاج الجيد الشـامل لطائفة مـن المنتجات الطبية لصالـح الجهات الصانعة وصالح السـلطات التنظيمية الوطنية. وستشـمل الإجراءات المستهدفة تحديد الأدوية الأساسية الأنسب للإنتاج المحلي، وتقرير جـدوى الإنتاج المحلي لمنتجات الدم، فضلاً عن تحليل خارطة براءات الاختراع لعدد من الأدوية، لأجل تقييم إمكانيات الإنتاج المحلي/الإقليمي في البلدان النامية.

وتعزيزاً لإنتاج الأدوية الأساسية الجيدة بأسعار معقولة للإسهام في تحسين النتائج الصحية وما يقابلها من فوائد اقتصادية، أقرّ رؤساء دول وحكومات البلدان الأفريقية في مؤتمر قمتهم المعقود في أكرا عام ٢٠٠٧ [٢٩] 'خطة الصناعات الصيدلانية لأفريقيا'. وعقب ذلك، أقرّ رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في مؤتمر قمتهم المعقود في أديس أبابا في تموز/يوليـه ٢٠١٢ 'خطـة عمل'. وكانت هذه الخطـة نتيجة لتحالف بين مفوضية الاتحـاد الأفريقي ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعيـة (اليونيدو) للتعجيل بتنفيذ خطـة الصناعات الصيدلانية لأفريقيا [٣٠]. وهذه الوثيقة تحدّد نهجاً شـاملاً يسـتهدف تنمية الصناعات الصيدلانية في أفريقيا. والهدف هو تحسين إمكانية الحصول على أدوية فعّالة آمنة بأسـعار معقولة بفضل تنمية الصناعة. ويعالج النهج الاحتياجات الناشئة عن ثلاثة أوبئة، هي السّل والملاريا وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغير ذلك من الأمراض المعدية وغير المعدية التي نُكبت بها القارة.

---

٢٧ World Health Organization, *Global Strategy and Plan of Action on Public Health, Innovation and Intellectual Property* (Geneva, 2011), available from http://www.who.int/phi/publications/Global_ Strategy_Plan_Action.pdf.

٢٨ الموقـع الشبكي للمشـروع متـاح على http://www.who.int/phi/publications/local_production/en/.

٢٩ انظر: "Decision on the Report of the Third Session of the African Union Conference of Ministers of Health, Johannesburg, South Africa, 9-13 April 2007, DOC. EX.CL/354 (XI)" (EX.CL/Dec.361(XI)), released during the Ninth African Union Summit held in Accra, July 2007. Available from http://www.africa-union.org/root/au/conferences/2007/june/summit/doc/accra/EXCL_DECISIONS.pdf.

٣٠ Available from http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Resources/Publications/Pharmaceuticals/PMPA_Business_Plan_Nov2012_ebook.PDF.

وهناك أيضاً مبادرات إقليمية تكمل جهود خطة الصناعات الصيدلانية لأفريقيا. فعلى سبيل المثال، تستهدف خطة العمل الخاصة بتجارة المستحضرات الصيدلانية، الخاصة بالجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، تعزيز قدرات الدول الأعضاء على القيام على نحو فعّال بمنع ومعالجة الأمراض التي تمثل شاغلاً رئيسياً من شواغل الصحة العامة في المنطقة الإقليمية [٣١]. وتعالج الخطة المذكورة المسائل المتعلقة بإمكانية الحصول على الأدوية الجيدة في كافة الدول الأعضاء. وفي الجماعة الاقتصادية لدول شرق أفريقيا، تهدف خطة العمل الإقليمية للصناعة الصيدلانية (٢٠١٢ - ٢٠١٦) إلى إنشاء صناعة صيدلانية إقليمية كفؤ فعّالة يمكنها أن تزود الأسواق الوطنية والإقليمية والدولية بأدوية فعّالة جيدة [٣٢]. أما الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، فإنها تمر بعملية إعداد ميثاق لتيسير الشراكات بين القطاعين العام والخاص للإنتاج المحلي للأدوية المضادة للفيروسات العكوسة وغير ذلك من الأدوية الأساسية [٣٣].

البحث والتطوير

... تعزيز البحث والتطوير ...

بينما تلزَم أدوية جديدة محسّنة لمعالجة الأمراض المهملة، تتسم الحوافز السوقية بالضعف في بعض الحالات. ولذلك، تلزم مبادرات عامة لمعالجة هذا. وبالتالي، وافقت الدول الأعضاء بمنظمة الصحة العالمية، في أيار/مايو ٢٠١٣، على إنشاء مرصد عالمي معني بالبحث والتطوير في المجال الصحي داخل أمانة تلك المنظمة لكي يرصد ويحلل المعلومات ذات الصلة بالبحث والتطوير في المجال الصحي. وقد استند هذا الاتفاق إلى فريق الخبراء الاستشاريين العامل المعني بتمويل وتنسيق البحث والتطوير، التابع لمنظمة الصحة العالمية [٣٤]. كما وافقت الدول الأعضاء بمنظمة الصحة العالمية على استكشاف وتحسين الآليات القائمة للتبرع المالي لأبحاث الصحة والتطوير في المجال الصحي لمواجهة الأمراض التي تؤثر على البلدان النامية أكثر من غيرها، لا سيما الفقراء، وعلى تعزيز بناء القدرات وتحسين التنسيق في مجال الأبحاث. كما عُهد إلى أمانة منظمة الصحة العالمية بتيسير تنفيذ بضعة مشاريع إيضاحية في مجال البحث والتطوير

---

٣١ South African Development Community, "SADC Pharmaceutical Business Plan 2007-2013", 27 June 2007, available from http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/BEP/SADC%20PHARMACEUTICAL%20BUSINESS%20PLAN%20-APPROVED%20PLAN.pdf.

٣٢ انظر: "East African Community Regional Pharmaceutical Manufacturing Plan of Action (2012-2016)" http://feapm.com/fileadmin/user_upload/pharma_marketing_plan_2011. pdf.

٣٣ See http://www.wahooas.org/IMG/pdf/CHARTE.pdf.

٣٤ World Health Organization, *Research and Development to Meet Health Needs in Developing Countries: Strengthening Global Financing and Coordination*: Report of the Consultative Expert Working Group on Research and Development: Financing and Coordination (Geneva, April 2012).

لمعالجة ثغرات محددة فيما يختص بهذه الأمراض ويكون من الممكن اتخاذ إجراءات فورية بشأنها [٣٥].

وإضافة إلى ذلك، أنشأ برنامج الابتكار المفتوح في مجالات البحث (برنامج البحث للمنظمة العالمية للملكية الفكرية)، وهو اتحاد مؤلف من طائفة كبيرة من كيانات القطاع العام والقطاع الخاص، برنامجاً لتقاسم المعارف وإدارة الأصول عن طريق الترخيص بهدف تعزيز الأبحاث في مجال أمراض المناطق المدارية المهملة، بالإضافة إلى الملاريا والسّل، ولإدخال منتجات جديدة معقولة السعر إلى الأسواق لاحقاً لمعالجة هذه الأمراض [٣٦]. وكافة تراخيص البحث والتطوير والتصنيع الممنوحة معفاة من الأتاوات لأيّ مستعمل في أيّ مكان في العالم. وإضافة إلى ذلك، فإن أيّ منتجات مصنوعة في إطار برنامج ابتكاري مفتوح في مجالات البحث، الخاص بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية، يجب أن تباع في جميع البلدان الأقل نمواً معفاة من الأتاوات. وفي غضون السنة الأولى من عمر ذلك البرنامج، يسَّر ١١ تعاوناً أو اتفاقاً بحثياً بين أعضائه.

جودة الأدوية

... ويكفل جودة الأدوية الأساسية

يمثّل ضمان الجودة ووضع تدابير تنظيمية لإنتاج الأدوية محلياً واستيرادها تحدّياً في بلدان عديدة. ويتمثل عنصر رئيسي من عناصر خطة الصناعات الصيدلانية لأفريقيا، الخاصة بالاتحاد الأفريقي، في تنسيق التنظيم فيما يختص بالأدوية. ويعمل برنامج تنسيق الأنظمة الدوائية الأفريقي مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية على دعم البلدان الأفريقية لتحسين الصحة العامة بزيادة إمكانية الحصول على الأدوية الجيدة الآمنة الفعّالة وتنسيق وتبسيط الأنظمة الدوائية، وزيادة الشفافية في عمليات الموافقة، والإسراع بتسجيل الأدوية الأساسية [٣٧].

---

٣٥ منظمة الصحة العالمية، تقرير الأمين العام عن "متابعة تقرير فريق الخبراء الاستشاريين العامل المعني بتمويل وتنسيق البحث والتطوير" (A66/23)، ١١ آذار/مارس ٢٠١٣، متاح على http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_23-ar.pdf.

٣٦ ثمّة معلومات إضافية متاحة على http://www.wipo.int/research/en/.

٣٧ انظر: African Medicines Regulatory Harmonization website, available from http://www.amrh.org/.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

كما يتبين من التدابير الواردة أعلاه، تلزم نُهُج متعددة الأبعاد تتعايش فيها السياسات والمبادرات المختلفة ويجب بالتالي تنسيقها لحفز الابتكار وزيادة الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة. وإضافة إلى التدابير القائمة، يلزم زخم متزايد على النحو التالي:

- تُشجَع شركات المستحضرات الصيدلانية على تعميق جهودها الرامية إلى توفير أدوية أساسية بأسعار معقولة وابتكار أدوية جديدة، لا سيما الأدوية التي تشتد الحاجة إليها في البلدان النامية
- تُحث حكومات البلدان النامية على زيادة توافر الأدوية الأساسية في مرافقها العامة
- تُشجَع البلدان النامية على استعمال أوجه المرونة التي يتيحها اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية لزيادة إمكانية الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار أكثر معقولية كلما بررت الظروف ذلك عن طريق الإنتاج المحلي والاستيراد، بما فيه استيراد الواردات الموازية
- تُشجَع الشركات الصانعة القائمة في البلدان النامية ذوات القدرة على الإنتاج المحلي للأدوية الأساسية بأسعار أكثر معقولية بالاستفادة بالجهود الدولية التي تيسر هذا
- تلزم المزيد من تطوير وتنفيذ مبادرات جديدة للبحث تساعد على فك ارتباط ارتفاع تكلفة البحث والتطوير بسعر المنتج
- ينبغي أن تعمل البلدان على تحقيق التنسيق والتبسيط الإقليميين للاشتراطات التنظيمية عملاً على زيادة إمكانية الحصول على أدوية جيدة آمنة فعّالة

الحصول على التكنولوجيات الجديدة

يعالج الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية جانباً واحداً من منافع التكنولوجيات الجديدة في التنمية على وجه التحديد، هو تكنولوجيات المعلومات والاتصالات. وعلى مدار السنين، تابع هذا التقرير التوسّع الهائل في الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البلدان النامية، وهو التوسّع الذي حدث إلى حدّ كبير بدافع من صناعات القطاع الخاص. كما تناول التقرير النُهُج المختلفة التي اتبعتها الحكومات لتيسير انتشار المنافع المتولدة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامات تلك التكنولوجيات باطراد لتحسين خدماتها هي عن طريق "الحكومة الإلكترونية". كذلك، رصد التقرير ازدياد الحصول على التكنولوجيات المتصلة بالمناخ والتكنولوجيات الطبية (انظر فصل الحصول على الأدوية الأساسية بأسعار معقولة).

وتشمل مجالات التكنولوجيا الأخرى ذات الصلة بالتنمية أساليب الزراعة المستدامة، والأمن الغذائي للحدّ من الجوع، وتوفير مصادر الطاقة المستدامة، والحصول على مياه الشرب المأمونة، وتوصيل الخدمات المالية للفقراء. واعترافاً بمنافعها الاقتصادية والاجتماعية الواسعة النطاق، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة تعميق النقاش الدولي لدور التكنولوجيا الواسع النطاق في مجال التنمية. وعلى وجه التحديد، فقد ركّز الاستعراض الوزاري السنوي لسنة ٢٠١٣ على "تسخير العلم والتكنولوجيا والابتكار والإمكانيات الثقافية لتعزيز التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية" [١]. ونظراً لأن المجتمع الدولي هو الذي يقرر الأولويات لخطط التنمية فيما بعد ٢٠١٥، فإن توسيع ورصد الجهود لزيادة الحصول على التكنولوجيات الجديدة — إلى جانب طاقات معززة لتقييم أوجه التقدم التكنولوجي للمصلحة العامة واستيعاب تلك الأوجه وتوليدها أيضاً — يكتسبان أهمية متجددة.

الحصول على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات

يتواصل ازدياد الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لا سيما خدمة الهاتف المحمول والنطاق العريض

يتواصل نمو استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع مناطق العالم باتصال المزيد من الناس كل يوم بهذه التكنولوجيا، وباستفادتهم منها. ووفقاً لأحدث تقديرات ٢٠١٣، ازداد عدد اشتراكات الهاتف الخلوي المحمول في العالم إلى ٦,٨ بلايين اشتراك، أيّ ما يقارب عدد سكان العالم البالغ ٧,١ بلايين نسمة، وبذلك وصل معدل التغلغل [٢]

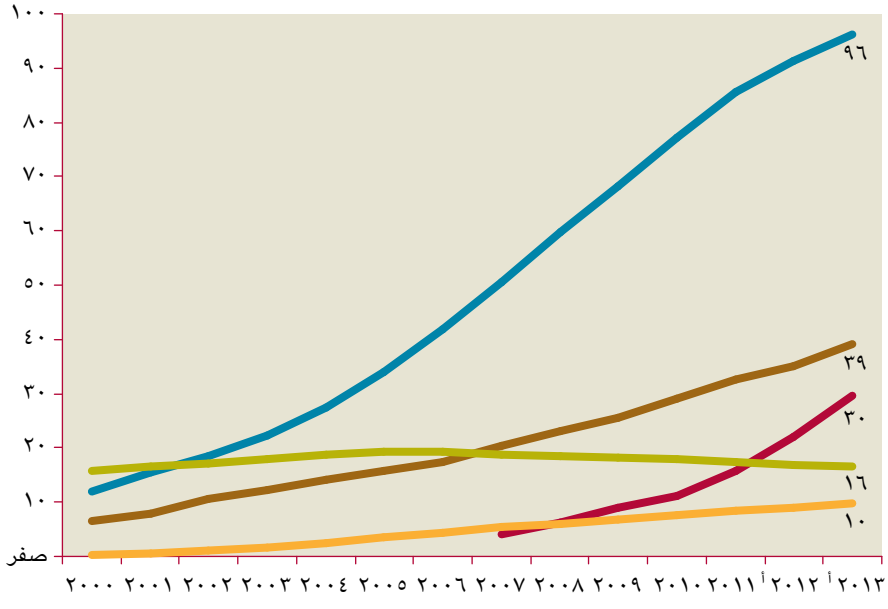
١ تقرير الأمين العام عن "تسخير العلم والتكنولوجيا والابتكار والإمكانيات الثقافية لتعزيز التنمية المستدامة وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية" (E/2013/54) لأجل الاستعراض الوزاري السنوي لسنة ٢٠١٣، ١٨ نيسان/أبريل ٢٠١٣، وهو متاح على http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2013/54.

٢ يشير معدل التغلغل إلى عدد الاشتراكات لكل ١٠٠ من السكان.

إلى ٩٦ في المائة (الشكل ١). ونظراً لاقتراب السوق العالمي للهاتف الخلوي المحمول من مستوى التشبع بالمستعملين، انخفض معدل النمو إلى ما دون ١٠ في المائة حتى الآن في ٢٠١٣. وقد ازداد عدد الاشتراكات الفعّالة في خدمة النطاق العريض للأجهزة المحمولة بنسبة تفوق الـ ٣٠ في المائة سنوياً على مدى السنوات الثلاث الماضية، نظراً لوجود الهواتف الخلوية المحمولة في كل مكان وانتشار شبكات وخدمات النطاق العريض للأجهزة المحمولة، بالاقتران بتوافر "الهواتف الذكية" والحواسيب اللوحية. ومن ناحية أخرى، استمر انخفاض عدد خطوط الهاتف الثابت لكل ١٠٠ من السكان منذ عام ٢٠٠٦، إذ يحل محله تدريجياً الهاتف الخلوي المحمول.

الشكل ١

الاتجاهات العالمية في مجال الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ٢٠٠٠ - ٢٠١٣ (معدلات التغلغل لكل ١٠٠ من السكان)



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

أ تقديرات.

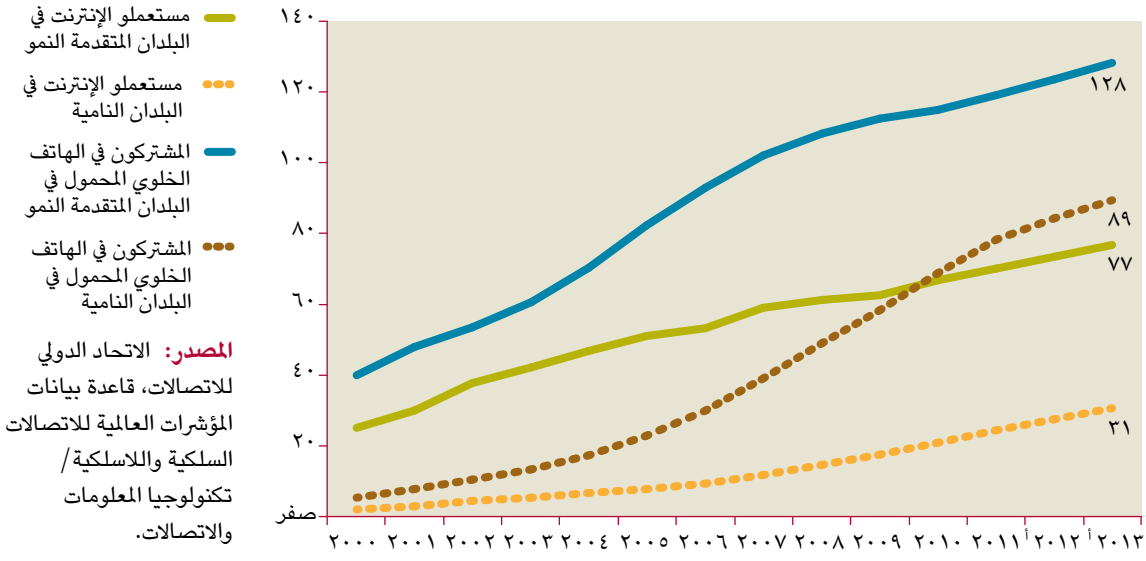
الفجوة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية تضيق، ولكن ...

رغم التناقص التدريجي الحادث في الآونة الأخيرة في النمو العالمي لاشتراكات الهواتف الخلوية المحمولة يستمر النمو في البلدان النامية، بحيث يضيّق الثغرة الفاصلة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (الشكل ٢) [٣]. وجدير بالملاحظة أن بالصين فعلاً أكثر من بليون اشتراك هاتف خلوي محمول، بينما كان لدى الهند في نهاية ٢٠١٢ أقل قليلاً من ٩٠٠ مليون اشتراك.

٣ International Telecommunication Union, *Measuring the Information Society 2012* (Geneva, 2012).

الشكل ٢

اشتراكات الهاتف الخلوي المحمول ومستعملو الانترنت في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ٢٠٠٠ - ٢٠١٣ (التغلغل لكل ١٠٠ من السكان)



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

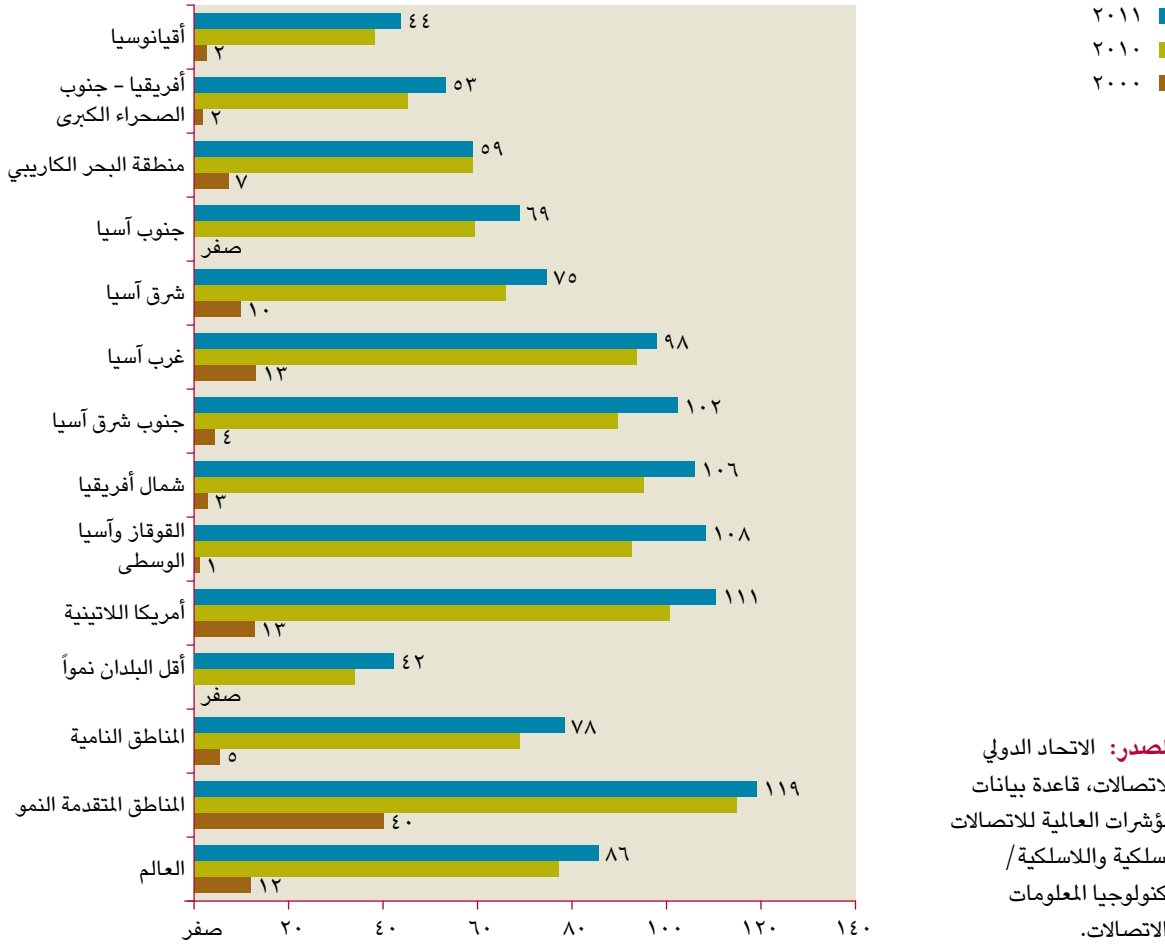
أ تقديرات.

... ما تزال أقل البلدان نمواً متخلفة في مجال الهواتف الخلوية المحمولة

ازداد معدل تغلغل اشتراكات الهواتف الخلوية المحمولة في أقل البلدان نمواً إلى ٤٢ في المائة عام ٢٠١١، مقابل ٣٤ في المائة في عام ٢٠١٠ (الشكل ٣)؛ إلاّ أنه ظل منخفضاً بوجه عام. وما تزال أوقيانوسيا وأفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى المنطقتين الجغرافيتين اللتين توجد بهما أدنى معدلات التغلغل، رغم أن المنطقة الأخيرة تجاوزت نسبة الـ ٥٠ في المائة عام ٢٠١١. أما معدل تغلغل الهواتف الخلوية المحمولة في أمريكا اللاتينية، وآسيا الوسطى، وجنوب شرق آسيا، وشمال أفريقيا، فقد تجاوز الـ ١٠٠ اشتراك لكل ١٠٠ من السكان.

الشكل ٣

عدد اشتراكات الهواتف الخلوية المحمولة لكل ١٠٠ من السكان، ٢٠٠٠ و٢٠١٠ و٢٠١١



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

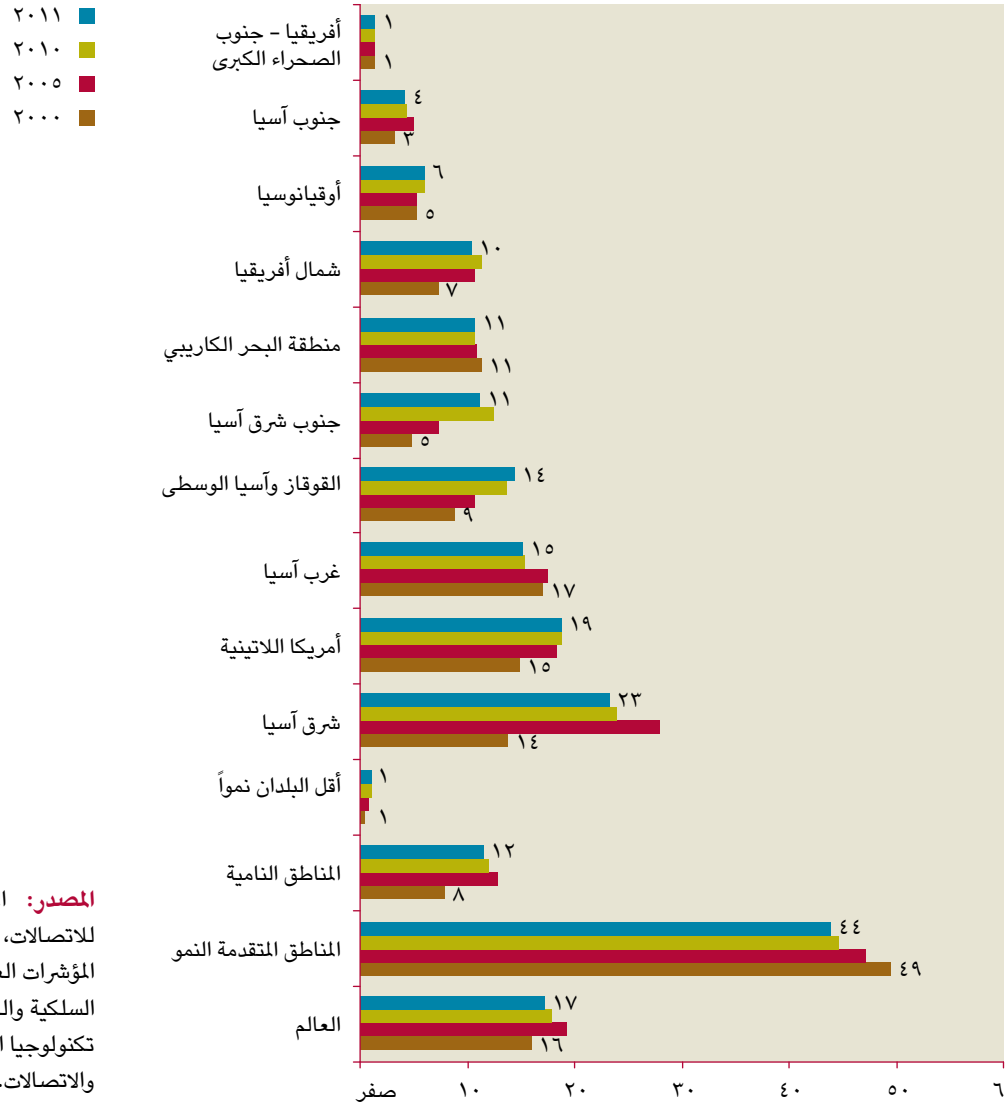
يتواصل انخفاض تغلغل خطوط الهاتف الثابت في معظم مناطق العالم النامية (الشكل ٤). وهناك خط هاتفي ثابت واحد فقط لكل ١٠٠ من السكان في أقل البلدان نمواً. وما زالت أفريقيا - جنوب الصحراء الكبرى، وجنوب آسيا، وأوقيانوسيا متخلفة وراء مناطق العالم كافة، إذ يوجد بها أقل من ١٠ خطوط لكل ١٠٠ من السكان.

استعمال الإنترنت ينمو بصورة أسرع أيضاً في البلدان النامية

ما زال نمو عدد الأفراد المستعملين للإنترنت في البلدان النامية أسرع من مثيله في البلدان المتقدمة النمو، إذ ينمو عددهم بنسبة ١٢ في المائة عام ٢٠١٣ بالمقارنة بـ ٥ في المائة في البلدان المتقدمة النمو. ويضم العدد الإجمالي لمستعملي الإنترنت في البلدان النامية ٦٥ في المائة من إجمالي عدد مستعمليه في العالم عام ٢٠١٣، مقابل ٤٠ في المائة عام ٢٠٠٥. كما ازدادت معدلات تغلغل مستعملي الإنترنت في البلدان النامية إلى ٣١ في المائة في ٢٠١٣ مقابل ٢٥ في المائة في ٢٠١١ (الشكل ٢). وما زال أدنى معدل للتغلغل في أفريقيا، حيث بلغ ١٦ مستعملاً لكل ١٠٠ من السكان، إلاّ أنه يزداد تدريجياً.

الشكل ٤

عدد خطوط الهاتف الثابت لكل ١٠٠ من السكان، ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ و٢٠١٠ و٢٠١١



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

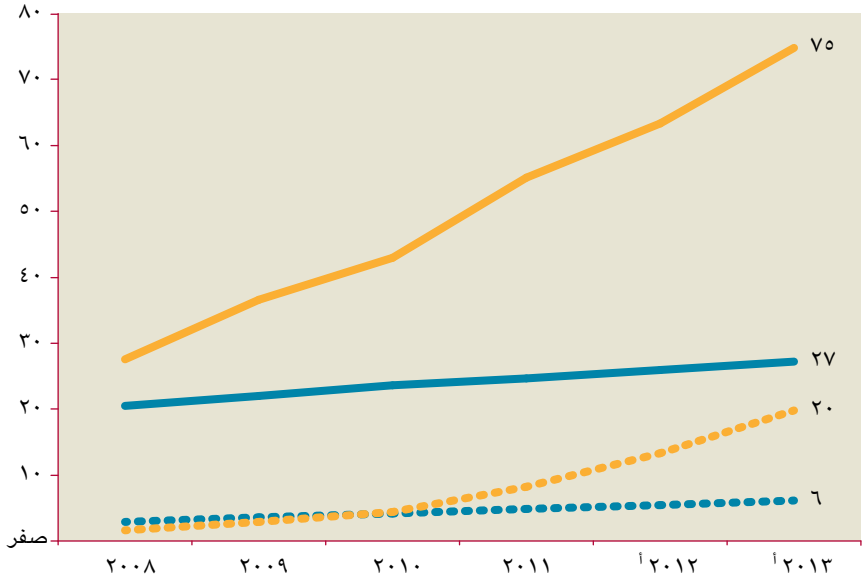
وازدياد وصلات النطاق العريض ضروري لزيادة استعمال الإنترنت. وقد ازدادت اشتراكات النطاق العريض (السلكي الثابت) على الصعيد العالمي أكثر من ثلاث مرات، إذ ازدادت من ٢٢٠ مليوناً في ٢٠٠٥ إلى ٦٩٦ مليوناً في ٢٠١٣. ومعظم هذا النمو حاصل في البلدان النامية، التي تمثّل أكثر من نصف هذه الاشتراكات، بحيث تجاوزت العدد الإجمالي لوصلات النطاق العريض الثابتة في البلدان المتقدمة النمو في ٢٠١٣. إلاّ أن معدلات تغلغل النطاق العريض الثابت ظلت شديدة الانخفاض بنسبة ٦ في المائة في البلدان النامية وبنسبة ٢٧ في المائة في البلدان المتقدمة النمو (الشكل ٥). ولدى أفريقيا أدنى معدل تغلغل على الإطلاق، وقدره ٠,٣ اشتراك لكل ١٠٠ من السكان.

انطلاق استعمال النطاق العريض للمحمول في البلدان النامية، وبصفة خاصة أفريقيا

على العكس، زادت اشتراكات النطاق العريض للمحمول بمعدل ثماني مرات تقريباً، من ٢٦٨ مليون اشتراك في ٢٠٠٧ إلى ٢,١ من بلايين الاشتراكات في ٢٠١٣. وأكثر من نصف هذه الاشتراكات موجود في البلدان النامية، التي تجاوزت البلدان المتقدمة النمو من حيث الأعداد في ٢٠١٣. إلاّ أن الفارق في معدلات التغلغل بالنسبة للسكان كبير — ٢٠ في المائة في البلدان النامية مقابل ٧٥ في المائة في البلدان المتقدمة النمو. وفي تناقض صارخ مع التقدم في خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى، كانت أفريقيا هي المنطقة الإقليمية الأسرع نمواً من حيث زيادة تغلغل وصلات النطاق العريض للمحمول من ١,٨ اشتراك إلى ١٠,٩ اشتراكات لكل ١٠٠ من السكان فيما بين ٢٠١٠ و٢٠١٣. إلاّ أنها تظل المنطقة الإقليمية صاحبة أدنى معدل تغلغل عام.

الشكل ٥

اشتراكات النطاق العريض (السلكي) الثابت والنطاق العريض المحمول في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ٢٠٠٨ - ٢٠١٣ (لكل ١٠٠ من السكان)



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

أ تقديرات.

تكلفة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تواصل الانخفاض ولكن الثغرة باقية

ظلت أسعار خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تزداد معقولية في ٢٠١١، وهذا يعزى غالباً إلى انخفاض التكلفة النسبية (مقاسة بسعر الاشتراكات الشهرية لخدمات الهاتف الثابت والهاتف الخلوي المحمول والنطاق العريض الثابت كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي) في البلدان النامية [٤]. إلاّ أن سرعة تناقص التكاليف النسبية أخذت تتباطأ في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. وإضافة إلى ذلك، ما زال الفارق كبيراً بين التكاليف في البلدان المتقدمة النمو وفي البلدان النامية،

٤ استناداً إلى سلة أسعار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدى الاتحاد الدولي للاتصالات التي تقيس رقماً قياسياً يستند إلى سعر الاشتراكات الشهرية للهاتف الثابت والهاتف الخلوي المحمول والنطاق العريض الثابت كنسبة مئوية من نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي. انظر: International Telecommunication Union, ibid., p. 71.

رغم أن الثغرة تضيق. وقد شـهدت تكلفة خدمـات النطاق العريض الثابت الانخفاض الأكـبر، تعقبهـا تكلفة خدمات الهاتـف الخلوي المحمول والهاتـف الثابت (والواقع أن خدمات الهاتف الثابت زادت من حيث التكاليف النسـبية في ٢٠١١ في البلدان المتقدمة النمـو). ورغم الانخفاض في التكاليف النسـبية لخدمات النطاق العريض الثابت فإنها ما تزال في غير متناول معظم السكان في البلدان النامية.

وخدمات النطاق العريض المحمول أسـعارها أرخص نسـبياً من أسعار خدمات النطـاق العريض الثابت. ففي البلدان النامية، على سـبيل المثـال، تكلف خطة النطاق العريض للمحمول الحاسـوبية الأسـاس المدفوعة مقدماً بقدرة ١- غيغابايت ما يعادل ١٨,٨ في المائة من نصيب الفرد الشهري من الدخل القومي الإجمالي، بالمقارنة بـ ٣٠,١ في المائة من نصيب الفرد الشهري من الدخل القومي الإجمالي لخطة نطاق عريض ثابت مدفوع سـعرها مقدمـاً لتوفير بيانات حجمها ١- غيغابايـت، في ٢٠١٢. وتكلفة خطة نطاق عريض محمول ابتدائية تمثّل ما يتراوح بين ١,٢ و٢,٢ في المائة من نصيب الفرد الشـهري من الدخل القومي الإجمالي في البلدان المتقدمة النمو، بالمقارنة بنحو ١١,٣ في المائـة إلى ٢٤,٧ في المائة في البلدان النامية، حسـب نوع الخدمـة. ولذلك، يبدو أن هناك مجالاً لهبوط الأسعار في العالم النامي.

الأثر الإنمائي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

إن المنافع الاقتصادية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لا تُجنى تلقائياً. إذ يلزم توافر تلك التكنولوجيا بسعر معقول لنسبة مئوية كبيرة من السكان وأن تكون منظمة بطرائق تشجع تنمية تطبيقات مناسبة. ومن الضروري أيضاً توافر استثمارات لترقية وتعزيز الشبكات والنُظُم المترابطة. وأكبر ثغرات الحصول على الخدمة كامنة في إنترنت النطاق العريض، الذي يمثّل وسيطاً رئيسياً لتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمكن أيضاً أن تساعد الشبكات المعززة المكرسة، فضلاً عن الإنترنت، على تحسين جودة الخدمات الحكومية وكفاءتها، لا سيما في البرامج العامة الهادفة إلى دفع التقدم نحو إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية.

الجهود الدولية لزيادة الدخول

الهدف المحدد هو إضفاء صفة العالمية على السياسة المتعلقة بالنطاق العريض بحلول ٢٠١٥

في أيار/مايو ٢٠١٠، أنشأ الاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، بدعم من الأمين العام للأمم المتحدة 'لجنة النطاق العريض المعنية بالتنمية الرقمية' لتعزيز دور تكنولوجيا النطاق العريض في التنمية والمساعدة على الإسراع بالتقدم بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. وأحد الأهداف الرئيسية للجنة النطاق العريض هو إضفاء صفة العالمية على سياسة النطاق العريض بحلول عام ٢٠١٥. وبحلول نهاية ٢٠١٢، كان ١٢١ بلداً (منها ٧٨ بلداً نامياً) قد اعتمد كل منها خطة وطنية أو سياسة عامة من النطاق العريض وكان هناك ٢٥ بلداً آخر يخطط لإدخال تدابير من هذا القبيل. وإضافة إلى ذلك، أدرج ٥٠ بلداً النطاق العريض في تعاريفهم المعتمدة للدخول الشامل/الخدمة الشاملة. وشملت أهداف أخرى ثلاثة هي جعل أسعار

النطاق العريض معقولة، وربط الأسر المعيشية بالإنترنت، وزيادة عدد الناس الذين على اتصال مباشر بالحاسوب بصرف النظر عن مكان وجودهم. وقد أنشأت اللجنة، في اجتماعها السابع المعقود في مكسيكو سيتي في آذار/مارس ٢٠١٣، هدفاً خامساً يدعو إلى المساواة بين الجنسين فيما يختص بالدخول على النطاق العريض بحلول ٢٠٢٠، وستبدأ اللجنة في القريب العاجل تتبُّع التقدم في هذا الصدد.

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، عقد الاتحاد الدولي للاتصالات المؤتمر العالمي المعني بالاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية، في دبي بالإمارات العربية المتحدة. وقد استعرض المؤتمر أنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية، ومعاهدة مبرمة عام ١٩٨٨ تهدف إلى تيسير الربط الدولي وقابلية التشغيل البيني لخدمات المعلومات والاتصالات، فضلاً عن ضمان كفاءتها واتساع نطاق جدواها وإتاحتها. وترسم معاهدة أنظمة الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية الجديدة، المتفق عليها في ذلك الاجتماع [٥]، خارطة طريق متفق عليها عالمياً لتحقيق التواصل للجميع. والمعاهدة تحدّد مبادئ عامة لضمان تدفق المعلومات تدفقاً حراً في شتى أنحاء العالم وتعزيز إمكانية الدخول المنصف بسعر معقول للجميع، كما ترسي الأساس للابتكار الجاري ونمو الأسواق. وبعض العناصر الرئيسية لأنظمة الاتصالات الدولية تشمل تشديداً خاصاً على حرية الحصول على خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية وتأكيداً لالتزام البلدان التزاماً وطنياً بتنفيذ المعاهدة بطريقة تحترم وتصون الالتزامات المرتبطة بحقوق الإنسان. وبوجه عام، يؤمل أن تشجع المعاهدة الاستثمار في شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية، وأن تشجع أسعار الجملة التنافسية لحركة الاتصالات السلكية واللاسلكية، وأن تتفادى الازدواج الضريبي على خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية.

الاتجاهات في مجال تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

التنظيم والمنافسة يكادا يكونان عالميين

إن التنظيم ضروري لزيادة إمكانية الحصول على خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمكن أن تحمي سلطة تنظيمية مصالح المستهلكين، مثلاً، بالتدخل لمنع الإفراط في فرض رسوم الخدمات. ويمكنها أيضاً أن تعزز المنافسة بتحديد أسعار دنيا تمنع هيمنة بعض مقدمي الخدمات أو تحدد قواعد تسمح للمشتركين بالاحتفاظ بأرقام هواتفهم عند التحول إلى مقدمي خدمات آخرين. وهذا يسهل حرية اختيار المشترك لمقدم الخدمة [٦]. ومنذ عام ١٩٩٠، اعتمدت معظم بلدان العالم استراتيجيات لتنظيم توفير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من جانب القطاع الخاص. وفي الوقت الحالي، يشمل عدد البلدان التي أنشأت هيئات تنظيمية مكرسة للاتصالات السلكية واللاسلكية تسمح بالمنافسة، حيث ازداد عدد الهيئات القائمة المخصخصة، معظم أنحاء العالم (الشكل ٦) [٧]. وبنهاية عام ٢٠١٢، أُنشئت هيئات تنظيمية مستقلة في ١٦٠ بلداً بشتى

٥ انظر http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/final-acts-wcit-12.pdf.

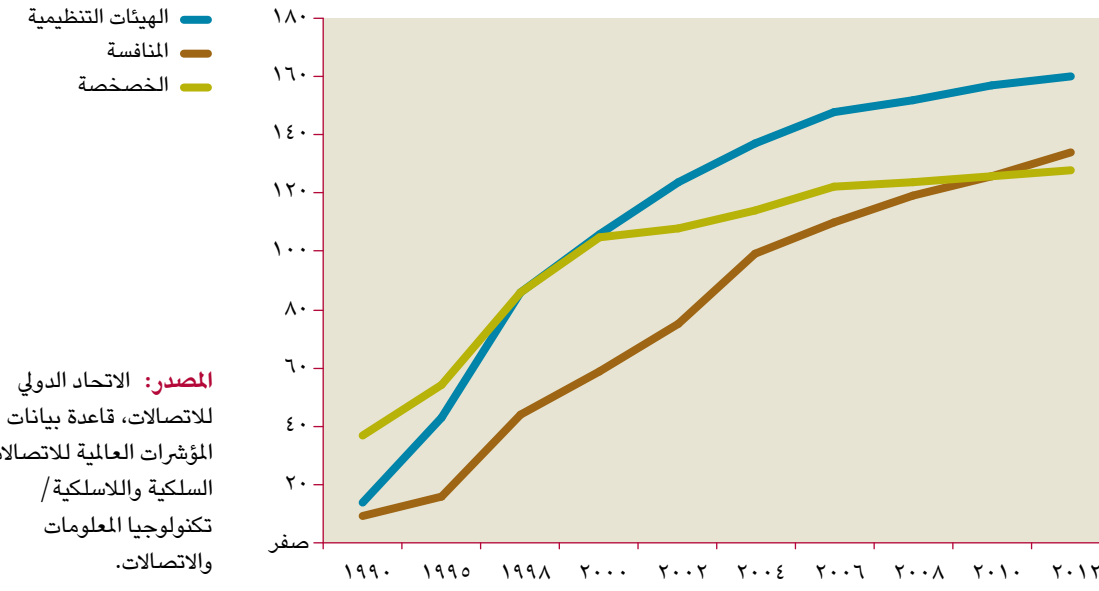
٦ International Telecommunication Union, ibid.

٧ International Telecommunication Union, *Trends in Telecommunication Reform 2013: Transnational Aspects of Regulation in a Networked Society* (Geneva, 2013), chap. 1.

أنحاء العالم. ومن ناحية أخرى، تباطأ عدد حالات خصخصة الاتصالات السلكية واللاسلكية على مدى السنوات الخمس الماضية، وهذا يُعزى جزئياً إلى الأزمة المالية العالمية وتبسيط نُظُم الترخيص لتسهيل دخول الكيانات الخاصة إلى السوق.

الشكل ٦

اتجاهات التحرير والإصلاح، ١٩٩٠ - ٢٠١٢ (عدد البلدان)



المصدر: الاتحاد الدولي للاتصالات، قاعدة بيانات المؤشرات العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية/ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

دور الحكومة الإلكترونية

اطراد استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين الخدمات العامة

يمكن أن تؤدي تكنولوجيات المعلومات دوراً رئيسياً في تحسين جودة الحوكمة والإدارة العامة وتعزيز القدرة المؤسسية للحكومات. وقد أخذت الحكومات الوطنية تستخدم بصورة متزايدة الحلول التكنولوجية في مجالات التعليم، والصحة، والزراعة، والحدّ من الفقر، وإدارة القطاع العام، في جملة أمور. إلاّ أن البلدان المتقدمة النمو ما تزال أكثر تقدماً من البلدان النامية في استعمال حكوماتها للتكنولوجيا الجديدة، الأمر الذي يشير إلى مجالات إضافية للنهوض في البلدان النامية [٨].

واعتمدت الحكومات، على الصعيدين الوطني والمحلي، في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية حلولاً إلكترونية لتحسين كفاءتها وفعاليتها ومرونتها ودخولها إلى الجمهور. كما حسَّن الحصول على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الصلات المؤسسية بين مختلف الأجهزة الحكومية، بحيث تمكنت من زيادة كفاءة توزيع الموارد وتحسين الشفافية. وعملاً على زيادة الكفاءة، تزيد الحكومات من مركزية نقاط الدخول لإنجاز الخدمات بحيث يختصر في بوابة وحيدة يمكن أن يدخل المواطنون عبرها إلى كافة

٨ Based on data from the United Nations E-Government Development Index, available from http://unpan3.un.org/egovkb/.

الخدمات المقدمة من الحكومة، بصرف النظر عن السلطة الحكومية التي تقدم هذه الخدمات [٩].

وإضافة إلى ذلك، يتعاون عدد متزايد من الحكومات مع منظمات أطراف ثالثة في المجتمع المدني أو القطاع الخاص لتوفير الخدمات الإلكترونية [١٠]. وفي الوقت ذاته، تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أيضاً في المشاركة الإلكترونية من جانب العديد من بلدان العالم. ولذلك، زاد اشتراك المواطنين وتشاور الحكومات مع المواطنين بواسطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بنسبة ٧٣ في المائة فيما بين ٢٠١٠ و٢٠١٢.

وبينما أدى ازدياد استعمال الحكومات الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى زيادة إمكانية الحصول على المعلومات والخدمات في البلدان النامية، ما زالت هناك تحدّيات كثيرة. ويمثّل الافتقار إلى المهارات التقنية بصفة عامة، وارتفاع تكاليف التكنولوجيا، وعدم فاعلية التنظيم الحكومي عقبات حائلة دون زيادة الاستثمار في كثير من البلدان النامية. ويتضرر التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية من عدم كفاية اندماج الحكومة الإلكترونية في الخطط الإنمائية ومع مقدمي الخدمات العامة. وما زالت الفجوة الرقمية في الحكومة الإلكترونية مستمرة؛ إذ تتخلف أفريقيا وراء غيرها بمؤشر ضعيف فيما يختص بتنمية الحكومة الإلكترونية يقارب نصف المتوسط العالمي.

الحصول على التكنولوجيات المتصلة بالمناخ

اتفاق عالمي بشأن تغيّر المناخ سيُعتمد بحلول ٢٠١٥

تقتضي تلبية الاحتياجات المناخية التي من قبيل التكيُّف مع تغيّر المناخ والتخفيف من أثره استحداث التكنولوجيا ونقلها إلى البلدان النامية. وقد أُحرز مزيد من التقدم في هذا المجال. وفي الدورة الثامنة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، المعقودة في الدوحة في نهاية عام ٢٠١٢، وافقت الدول الأعضاء على اعتماد اتفاق عالمي بشأن تغيّر المناخ بحلول ٢٠١٥، على أن يبدأ التنفيذ في عام ٢٠٢٠ [١١]. وإضافة إلى ذلك، أقرّت إنشاء مؤسسات ووسائل جديدة لتقديم المزيد من التمويل والتكنولوجيا للمناخ إلى البلدان النامية. ومن هذه المؤسسات 'الصندوق الأخضر للمناخ'، الذي يتوقع أن يبدأ أعماله في النصف الثاني من ٢٠١٣ وأن يبدأ أنشطته في ٢٠١٤. كما ثبتت الحكومات اتحاداً لاستضافة مركز وشبكة تكنولوجيا المناخ، التي هي الذراع التنفيذي لـ "الآلية التكنولوجية" التي جرى الاتفاق عليها عام ٢٠١٠ كوسيلة لتركيز الدعم الدولي على التنمية التكنولوجية للتخفيف من آثار المناخ والتكيّف معه. وهذا المركز سيقوده برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية و١١ منظمة تقنية رائدة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية،

٩ United Nations, *UN E-government Survey 2012: E-Government for the People* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.H.2).

١٠ المرجع نفسه.

١١ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ، "تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الثامنة عشرة، المعقودة في الدوحة في الفترة من ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، إضافة، الجزء الثاني: الإجراءات التي اتخذها مؤتمر الأطراف في دورته الثامنة عشرة" (FCCC/CP/2012/8/Add.1)، ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣، متاح على http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/ara/08a01.pdf.

وهو يهدف إلى التعجيل بنقل التكنولوجيا والدراية المتصلتين بالمناخ إلى البلدان النامية والتوسع في الشراكات الدولية الرامية إلى التعجيل بنشر التكنولوجيات السليمة بيئياً.

وقد قررت البلدان المتقدمة النمو الإعراب عن التزامها بزيادة ما تقدمه إلى الدول النامية من دعم مالي طويل الأجل متصل بالمناخ، بهدف تعبئة ١٠٠ بليون دولار سنوياً من جميع المصادر للتكيف والتخفيف من الآثار بحلول عام ٢٠٢٠. وإضافة إلى ذلك، أعلنت بلدان فرادى عن تبرعات تمويل محددة للفترة الممتدة حتى ٢٠١٥ من أجل التمويل الآجل للبلدان النامية.

إدارة مخاطر الكوارث

الحصول على التكنولوجيا لازم أيضاً للتخفيف من آثار الكوارث

إن التخفيف من أثر الكوارث يقتضي أيضاً الحصول على التكنولوجيا الجديدة. وقد أدى حجم الكوارث بكل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية وتأثيرها على أرواح الناس إلى زيادة الحاجة إلى إبداء المرونة والتأهب بشكل أفضل لمواجهة الكوارث. وفي هذا الصدد، نجد أن الدول النامية الجزرية الصغيرة فئة معرّضة للكوارث بشدة. وقد أدى اعتمادها الشديد على السياحة وتعرّضها لشتى الأخطار الطبيعية وانخفاض درجة مرونتها الاقتصادية إلى إدراجها على رأس قائمة البلدان المعرّضة للمخاطر الشديدة [١٢]. وبالمثل، فإن بلداناً كثيرة في أفريقيا – جنوب الصحراء الكبرى، حيث تعتمد نسبة كبيرة من السكان على الزراعة، تمثّل مناطق معرّضة للجفاف، مما يعرّضها لخطر العجز الغذائي المزمن والأزمات. وبالنسبة للبلدان في هاتين الفئتين، تكون المخاطر والتكلفة البشرية والمالية المحتمل ترتبها على الكوارث الطبيعية بالغة الشدة. وهذه البلدان على وجه التحديد يمكن أن تستفيد من التكنولوجيا المحسّنة لرصد المخاطر وتوفير الإشعار المبكر، سواء الإشعار القصير الأجل (كي يتمكن الناس من الجلاء إلى أماكن أكثر أماناً) والاستراتيجيات الطويلة الأجل (كي يتسنى القيام باستثمارات تخفف من آثار المخاطر).

وإلى جانب فقدان الأرواح المفجع، تهدد الكوارث اليوم بآثار عالمية كبرى جراء ازدياد الاعتماد المتبادل بين سلاسل الإمداد العالمية. وعلى سبيل المثال، عطّل الزلزال العظيم الذي حدث في اليابان في ١١ آذار/مارس ٢٠١١ إنتاج السيارات والمكونات الإلكترونية في إندونيسيا، وماليزيا، والفلبين، وتايلند [١٣]. وبصرف النظر عن مكان وقوع الكارثة، فإن الحدّ من أخطار الكوارث مجال يحتاج فيه القطاعان الخاص والعام في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية إلى التعاون وتقاسم المعارف والتكنولوجيا والقيام بأعمال مشتركة تزيد من المرونة، بتشييد البنى الأساسية الأنسب، وتحسين تقييمات مخاطر استثماراتها.

---

١٢ United Nations, *From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013* (Geneva).

١٣ المرجع نفسه.

التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

- ينبغي أن تسرع حكومات البلدان النامية بالجهود الرامية إلى زيادة الدخول وتيسير الأسعار فيما يختص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لا سيما إنترنت النطاق العريض، وذلك باعتماد سياسات وأنظمة خاصة بالنطاق العريض تعزز دخول مقدمي الخدمة على نحو تنافسي
- ينبغي أن تواصل حكومات البلدان النامية زيادة استعمال تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحسين توفير الخدمات، لا سيما الخدمات ذات التأثير المباشر على الأهداف الإنمائية للألفية، وأن تدشن جهوداً لدعم خطة إنمائية ناشئة
- تُشجَع الحكومات والمؤسسات البحثية في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على مواصلة دعم الجهود التي تبذلها الآلية المتعلقة بتكنولوجيا المناخ، بما فيها مركز وشبكة تكنولوجيا المناخ، لزيادة نقل التكنولوجيات المتصلة بتغيّر المناخ إلى البلدان النامية. وتُحَث البلدان النامية على زيادة التمويل الطويل الأجل المتصل بالمناخ ، وعلى إدراك التزاماتها بحلول ٢٠٢٠
- يُحَث القطاعان العام والخاص بالبلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على زيادة التعاون على زيادة الحصول على التكنولوجيات الجديدة لزيادة التأهب والمرونة إزاء آثار الكوارث الطبيعية
- ينبغي على كافة الدول الأعضاء بالأمم المتحدة وأصحاب المصلحة إعادة النظر في أهمية ودور العلم والتكنولوجيا والابتكار والنهوض بهم، ونقل كافة التكنولوجيات المناسبة عند تحقيق الأهداف الإنمائية في كافة المجالات

13-38239