الفصل 2

المساعدات الدولية: العنصر المفقود

العنصر المفقود في البناء المالي الدولي هو إيجاد أسلوب فعال في تقديم المساعدة التي تمكّن وتشجّع وتعزّز الرضوخ الطوعي للمتطلبات والمعايير الدولية. وينبغي ألاّ تتضمن الترتيبات مصدراً للتمويل فحسب، بل وأن تتضمّن أسلوباً أكثر فعالية لتقديمه. فكلا هذين العاملين مرتبطين ببعضهما البعض. القليل جداً من المال متوفر للمساعدات الدولية اليوم لأن النتائج تعتبر غير مرضية مطلقاً. وسمعة المساعدات الخارجية هي الأسوأ في الولايات المتحدة. والدول التي تنفق جانباً أكبر من ناتجها القومي العام GNP على المساعدات لديها نتائج أفضل.

هنالك الحاجة إلى المساعدات لغايات متعددة كثيرة. وقد نستطيع أن نُميِّز بين فئتين كبيرتين: تقديم منافع عامة على نطاق

عالمي، والثانية تشجيع التقدم الاقتصادي، والاجتماعي، والسياسي في عدد من البلدان.

تتضمن الفئة الأولى قضايا بيئية، وتربوية، وصحية. فمكافحة الأمراض المعدية، على سبيل المثال، لا يمكن أن يقتصر على دول معينة.

تشير الفئة الثانية، بالدرجة الأولى، إلى تشجيع حكم أفضل. وهذا لا يتضمن فقط إدارة محلية ومركزية شريفة وفاعلة وهيئة تشريعية مستقلة وموثوقة، بل يتضمن أيضاً سيادة القانون والعلاقة الملائمة ما بين القطاعين العام والخاص. مجتمع لا تهيمن عليه الدولة، وقطاع خاص ليس متعاوناً تعاوناً وثيقاً مع الحكومة، ومجتمع مدني مسموع الصوت. ويختلف ما هو مناسب من بلد إلى آخر؛ فالديمقراطية الغربية ليست النموذج الممكن الوحيد. ومع هذا ثمة مبادئ شاملة من الحرية وحقوق الإنسان، تتضمن حرية الكلام والمشاركة ومعاملة الأقليات وآراء الأقلية التي ينبغي أن تكون موضع احترام. ولتأكيد على أنه لا يوجد مخطط واحد يناسب جميع الحالات، فأنا أستعمل تعبير عن «مجتمع مفتوح» كهدف.

يمكن أن يعتبر **المجتمع المفتوح** تعبيراً فضفاضاً جداً عن الديمقراطية، فهو يتضمن أيضاً التقدم الاقتصادي وتقليص الفقر. وجعل المجتمع المفتوح هدفاً يختلف عن الهدف المتفق عليه

دولياً، والمتعلق بتقليص الفقر بأنه يؤكد على أهمية الترتيبات السياسية السائدة في البلدان المختلفة. وقد كان على الأمم المتحدة، بوصفها مؤسسة لدول مستقلة، أن تتجنب هذه المسألة، ولكن الحقيقة أن البؤس والفقر مرتبطان عادة بالحكومات السيئة. صحيح أن من الصعوبة بمكان التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستقلة، ولكن من المهم أن نجابه هذه المشكلة.

ثمة أمور يمكن، بل ينبغي أن تُؤدَّى عن طريق فرض قواعد دولية. فهناك كثير من الفرص لتوسيع المعاهدات الدولية وتعزيزها. فمعاهدة كيوتو أو صورة محسنة عنها، والمعاهدة المتعلقة بحقول الألغام، والمعاهدة الخاصة بتجارة الأسلحة الصغيرة مرغوبة جداً. كما أنه لا بد من وجود «المحكمة الجزائية الدولية». ولكن من الصعب التوصل إلى معاهدات دولية والأصعب من ذلك تنفيذها. وموقف الولايات المتحدة في الوقت الحاضر هو العقبة الكبيرة.

فرض العقوبات الاقتصادية لا يخدم إلاَّ على نطاق ضيِّق، ومن السهل أن يعطي نتائج عكسية. وأشكال الحظر التجاري غالباً ما يتم اختراقها، وأولئك الذين يمارسون التهريب هم عادة على وفاق مع النظام الذي يُفترض أن تنفذ العقوبات ضده. والنتيجة النهائية هي معاقبة الشعب وتوفير المساندة الاقتصادية للنظام. هكذا كانت طبيعة عمل العقوبات في العراق

ويوغوسلافيا. كما أن العقوبات أحادية الجانب كتلك التي فرضتها الولايات المتحدة على كوبا هي أقل فعالية. وفي الآونة الأخيرة كان ثمة توجه نحو ما يسمَّى العقوبات الذكية: قيود على السفر وإجراءات مالية تستهدف الأشخاص المتعاونين مع النظام. فهذه تعد بنتائج أفضل.

المنهج الواعد فعلاً هو تقديم إغراءات إيجابية للانصياع الطوعي ـ أي باختصار تقديم مساعدات خارجية. وهذا قد لا ينطبق على الحالات العسيرة مثل العراق ويوغوسلافيا السابقة، ولكنه قد يشجِّع ويشد من أزر الحكومات المهتمة حقاً في تحسين الأوضاع الاجتماعية. وفي حالة الأنظمة القمعية ينبغي أن تقتصر المساعدات على القنوات غير الحكومية.

إن كلاًّ من «صندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي» ملتزم كل الالتزام بتقديم المساعدة الفنية والمالية لبلدان تفتقر إلى القدرة على المنافسة في الاقتصاد العالمي. وهذه الدول تُشكِّل عادة ما يُسمَّى بالعالم الثاني والعالم الثالث ـ أي الدول الشيوعية السابقة والدول الأقل تطوراً ـ وهي تضم أيضاً دولاً تطورت كاقتصادات منغلقة ولم تتكيَّف بعد مع التجارة الحرة والحركة الحرة لرأس المال. وهذه تشمل الكثير من دول آسيا وأمريكا اللاتينية وجميع دول أفريقيا عملياً. وهي تشكِّل بمجموعها غالبية سكان الكرة الأرضية.

ثمة حاجة إلى تعديلات جذرية في كثير من المؤسسات تتراوح ما بين القضاء، والعناية بالصحة، والتربية. وفي كثير من القطاعات الاقتصادية كالمصارف والزراعة والطاقة. ومع أن المشكلات تختلف من قطر إلى آخر فإن المؤسسات المالية الدولية قد أظهرت نزوعاً نحو تطبيق نهج موحد. وهذا النهج تمليه بالدرجة الأولى طبيعة العلاقات ما بين المؤسسات المالية الدولية IFI والدول المتلقية. ويأخذ معظم المساعدات شكل قروض للحكومات مع عنصر المساعدة الفنية.

يقوم «صندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي» بأدوار مختلفة إلى حدٍّ ما من ناحية مؤسساتية. فالبنك الدولي لديه كادر كبير من الموظفين ويميل إلى أن يكون مشاركاً في تصميم وتنفيذ القروض القطاعية. أما «صندوق النقد الدولي» IMC فكادره ضئيل ويركز على القضايا الاقتصادية الصغيرة macroeconomy. وهو يعتمد على الحكومات المتلقية من تنفيذ الخطة المبينة في مذكرة تفاهم يتفق عليها مع الحكومة المتلقية للمساعدة. فإذا أخفقت الحكومة في تنفيذ الشروط المفصلة فيها يتوقف الصندوق عن دفع الاعتمادات.

ولما كانت المؤسسات المالية الدولية تشرف على الأموال فإنها تقرر أي نوع من الإصلاحات الاقتصادية سوف تدعم وبأي شروط. وهذه المؤسسات طورت بدرجة أو بأخرى منهجاً معيارياً للإصلاح الاقتصادي: فلدى «صندوق النقد الدولي»

عقيدة سائدة و«البنك الدولي» يقدم قائمة محددة من المشاريع والمساعدات تستطيع الدول المتلقية أن تختار منها فقط.

هذا النهج أدى إلى نتائج متفاوتة فقد ورد مؤخراً في تقييم للبنك الدولي لبرامج في عشرة بلدان أفريقية أنه يعتبر اثنين منها فقط ناجحة واثنتين فاشلة تماماً والبقية تتراوح بين النجاح والفشل(*). ولم تكن التقييمات الآتية من أجزاء أخرى من العالم مختلفة كثيراً.

التعهد الذي أخذته المنظمات المالية الدولية على نفسها ـ مساعدة بلدان الامبراطورية السوفييتية السابقة على التحول نحو اقتصاد السوق ـ كان دون مستوى التوقعات بكثير. بعض الدول الشيوعية السابقة الدائرة في الفلك السوفييتي عانت من التشوش والارتباك، ولكن روسيا بدأت تبدي مؤخراً فقط علامات تحسن اقتصادي في إطار من إصلاحات السوق الجارية.

في رأيي كان من الخطأ أن توكل تلك المهمة إلى المؤسسات المالية الدولية. فصندوق النقد الدولي يجعل الحكومات المقترضة توقع مذكرات تفاهم وتُعلّق المدفوعات إذا

(*) «المساعدات والإصلاح في أفريقيا: دروس مستخلصة من عشر حالات»، من وضع شانتايانات ديفا إجيان، وديفيد دولار وتورني هولمغرين (واشنطن دي. سي: البنك الدولي لإعادة الإعمار والتنمية / البنك الدولي، نيسان / أبريل، 2001).

أخفق المقترض في تلبية الشروط(*). وعندما تتعرض حكومات للانهيار، كما حدث في معظم الدول الشيوعية السابقة، فإنها لا تعود قادرة على تنفيذ ما التزمت به في تلك المذكرات. كان الأمر يحتاج إلى منهج أكثر تفاعلاً، وفي ذلك الوقت كان الاتحاد السوفييتي والدول التي انبعثت عنه على استعداد لقبول ذلك. وكانت السياسة السليمة من جانب «الغرب» تقتضي تقديم المساعدة لها كما فعلت الولايات المتحدة مع أوروبا بعد الحرب من خلال «مشروع مارشال». ولكن الفكرة لم تلق أي اعتبار. وعندما اقترحت ذلك في مؤتمر الشرق ـ الغرب في بوتسدام سنة 1989، كنت موضع سخرية من جانب الحاضرين وعلى رأسهم نائب وزير الخارجية في حكومة تاتشر. فالحكومات الغربية لم تشأ أن تأخذ المسؤولية على عاتقها، ولا أن تدفع الفاتورة من ميزانياتها. ولهذا السبب أناطت هذه المهمة «بصندوق النقد الدولي» و«البنك الدولي».

عندما تلقى «صندوق النقد الدولي» التكليف بالمهمة اقترحت أن يستخدم طريقة أكثر تفاعلاً، وتلبية الغرض في تقديم مساعدته(**). اقترحت أن يُخصص برنامج «الصندوق» 10 مليارات دولار لروسيا لدفع مخصصات التقاعد وتعويضات البطالة

(*) تُصاغ الشروط في مذكرات للتفاهم.

(**) جورج سوروس «اقتراح شتاء نقدي بارد» لروسيا. مجلة «وول ستريت جورنال 11 تشرين الثاني / نوفمبر، 1992، ص آ 10.

وأن يجري تنظيم الإنفاق والإشراف عليه من قبل «الصندوق». الأموال نفسها التي مُنحت للحكومة من أجل ميزان المدفوعات ودعم الميزانية كان من الممكن استخدامها أيضاً لتوفير شبكة من الضمان الاجتماعي، ولكن بدل أن تختفي الأموال في صناديق الحكومة توزع على نطاق واسع ويرى الشعب في روسيا دليلاً ملموساً على المساعدة الدولية. والخطة كان من شأنها أن تشجع إعادة بناء الصناعة عن طريق توليد الحاجة الاستهلاكية، كما أنها كانت ستوفر نوعاً من الحماية الاجتماعية لأولئك الذين فقدوا مواقعهم نتيجة لإعادة الإعمار هذه.

ولما لم تلق الخطة أي اعتبار شرعت في إثبات أنها كان من الممكن أن تنجح. فقد أسَّست «صندوقاً علمياً دولياً» برأس مال قدره 100 مليون دولار، ووزعت ما لا يقل عن 20 مليون دولار على نحو 35 ألفاً من العلماء البارزين في الاتحاد السوفييتي السابق وفقاً لمعايير كفاءات شفافة جداً. وقد تلقى العلماء بالفعل مبلغ 500 دولار لكل واحد منهم، بحيث تكفيهم للمعيشة لمدة سنة(*). ولعلها كانت المرة الأولى التي يتلقى فيها الأفراد مساعدة في صورة ملموسة، وهم ـ والمجتمع ككل ـ لن ينسوا ذلك أبداً. وكان هذا يمثل على نطاق ضيق ما كان بالإمكان أن يتحقق على نطاق واسع. لنتصوَّر لو أن المتقاعدين جميعاً تلقوا

(*) كانت فترة تضخم مفرط.

تعويضاتهم التقاعدية وتلقى العاطلون عن العمل تعويضات بطالة: أنا على قناعة أن التاريخ كان سيتخذ مجرى آخر. لننظر بإمعان إلى الفرق الذي أحدثه «مشروع مارشال» في أوروبا بعد الحرب، لا على صعيد تشجيع إعادة بناء الاقتصاد فحسب، بل على صعيد توليد روابط مستمرة من الشعور الودي. كما هو واضح فإن الفرصة التاريخية قد ضاعت. فقد هبطت مستويات المعيشة في الاتحاد السوفييتي السابق بانحدار شديد، وترسخت ثقافة العمل التجاري القائم على العنف والجشع والنهب(*).

لم تقدم الأسرة الدولية ما هو أفضل في البلقان. فقد أنفقت المليارات في البوسنة بدون نتيجة ذات شأن. كان التنسيق سيئاً ما بين الدول المانحة. وذهبت معظم المساعدات إلى القنوات الحكومية(**). ومع كثرة الدول المانحة المتنافسة على الوصول إلى البوابات ذاتها، فإن حراس تلك البوابات كان بوسعهم أن يحوّلوا أموال الدعم إلى أغراضهم الخاصة.

ثمة دروس ينبغي تعلمها من هذه الاخفاقات، فقد درست

(*) زاد الفقر النسبي والمطلق بحدة في بلدان التحول؛ وفقاً لمعطيات البنك الدولي. انظر «تقرير التنمية الدولية 2000 / 2001 (واشنطن دي. سي: البنك الدولي: 2000) جدول 1 و2.

(**) اقترحت صندوقاً لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة SME بالمشاركة مع البنك الدولي، ولكن الحكومة البوسنية أصرت على السيطرة على الصندوق. انصاع البنك الدولي لمتطلبات الحكومة البوسنية، ولكنني رفضت: ولم ير الصندوق النور.

أوجه قصور المساعدات الدولية على نحو مكثف وبدأ نموذج جديد (للمساعدات) بالظهور. فقد تم الإقرار بأن الدول نفسها ينبغي أن تتولّى مسؤولية برامج التنمية الخاصة بها، وأن الحكومة ينبغي أن تتشاور مع مواطنيها في إعدادها. وقد ابتكر «البنك الدولي» ما يدعى «أطر التنمية الشاملة» CDF، وشرع «صندوق النقد الدولي»، بالتعاون مع البنك يطالب بـ «صحيفة استراتيجية تخفيض الفقر» PRSP كجزء من أي طلب للقروض ذات الفائدة البسيطة والإعفاءات من الديون بالنسبة «للدول الفقيرة الغارقة في هذه الديون» HIPC. هذه المبادرات ما تزال في مستهلها، ولكنها مبادرات واعدة وتستحق التشجيع.

على الرغم من تعاطفي مع ظهور النموذج الجديد، أعتقد أن ثمة دروساً أخرى ينبغي تعلمها. أحد هذه الدروس أن المؤسسات المالية الدولية IFI غير ملائمة للتعامل مع مشكلة الحكومات السيئة. وهي مضطرة بحكم ميثاقها إلى التعامل عبر الأقنية الحكومية. وهذا ما يجعلها بيروقراطية، والبيروقراطيون ينفرون من المخاطرة. إحدى مزايا مذكرات التفاهم أن صندوق النقد الدولي IMF لا يمكن أن يلام إذا لم يُنفذ المقصود. والخروج عن إطار القنوات الحكومية يستتبع مستوى أعلى بكثير من المسؤولية. البيروقراطيات يمكن أن تبرر تجنب الخطر أو الانحراف عنه، حيث أنهم يخشون التعرض للانتقادات.

والمؤسسات البيروقراطية الدولية عرضة للانتقاد لأن عليها أن تخدم أسياد كثيرين. ولقد أظهر كل من الكونغرس الأمريكي والبرلمان الأوروبي ميلاً إلى التدخل في تفاصيل إدارة المساعدات الخارجية. وفي السنوات الأخيرة وسع الكونغرس الأمريكي من تدخله في تفصيليات إدارة المؤسسات متعدِّدة العضوية كالأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية.

الإصلاح الجهازي مشروع عالي الخطورة. والمخاطر تكون أكبر منها في القطاع الخاص، ولا يوجد قاعدة واحدة يُحكم من خلالها على النجاح. والتغيير الاجتماعي ليس عملية خطية مستقيمة، انعكاسية. فما يصح كسياسة في وقت ما قد لا يكون ملائماً في وقت آخر. وهذا يعني أنه لا يمكن التنبؤ بالنتيجة مسبقاً. الإصلاح الجهازي يمكن أن يَخطئ أو يصيب، وهو عملية غير يقينية كشأن سلوك الأسواق المالية(*).

تضطلع المؤسسات المالية الدولية بدور هام. وهي تضطلع بهذا الدور على الوجه الأفضل عندما تتعامل مع حكومة مهتمة بالإصلاح يمكن أن يقدموا لها المساعدة. والنموذج الجديد يمكن أن يساعد هذه المؤسسات على القيام بأداء أفضل. ولكن

(*) وليام استيرلي، البحث المستعصي عن النمو ـ مغامرات الاقتصاديين وأخطائهم في المنطقة الاستوائية (بوسطن MIT بريس 2001) يقدم حساباً واعياً لمآزق المساعدات الدولية وعدم إمكانية التنبؤ بالنتائج.

ثمة حاجة ملحة لتجاوز القنوات الحكومية أحياناً. ثمة مهمات معينة لا تستطيع إلاَّ الحكومات الاضطلاع بها، وأحد أفضل الاستخدامات للمساعدات الخارجية هو زيادة قدرة الحكومات. ولكن الحكومات ليست أفضل اللاعبين الاقتصاديين الفاعلين؛ وثمة خطأ ما في المساعدات إذا كانت تعمل من أجل زيادة الدور الذي تقوم به الحكومات في الاقتصاد.

عندما انهار النظام السوفييتي أخفق الغرب في توفير الدعم الملائم للحكومات للقيام بالدور الذي ينبغي عليها الاضطلاع به في اقتصاد السوق، وبدلاً من التحول حدث الانهيار. واكتشفنا أن الطريق الصعب لانهيار مجتمع مغلق لا يقود بصورة آلية إلى خلق مجتمع مفتوح، وأن الدولة الخاملة التي لا تعمل يمكن أن تكون تهديداً للحرية والرخاء لا يقل عن تهديد الدولة القمعية.

وبالمنطق نفسه فإن المساعدة الدولية إلى أنظمة قمعية أو فاسدة يمكن أن تعزز أوضاع تلك الأنظمة. وفي بعض الحالات تصبح المساعدات الخارجية المصدر الرئيسي لدعم تلك الأنظمة. هذا ما يمكن أن يحدث عندما توجه المساعدات باعتبارات جيوسياسية. وقد حدث هذا غالباً أثناء الحرب الباردة ويمكن أن يحدث مرة أخرى فيما تشن الولايات المتحدة الحرب على الإرهاب.

يكتسب استخدام القنوات غير الحكومية أهمية خاصة في

غياب الحكومة ذات التوجه الإصلاحي. إذ يمكن للمساعدات الدولية آنذاك أن تشجع المجتمع المفتوح بإعطاء وزن ثمين في مواجهة حكومة مستبدة غير فاعلة. ولكن دعم القطاع الخاص والمجتمع المدني ضروري أيضاً عند تواجد حكومة ذات توجه إصلاحي. وعلى الحكومة الديمقراطية أن تشجع استخدام القنوات غير الحكومية.

من الممكن أن نلمس أن المساعدات الدولية هي عمل معقد. ولا توجد صيغة واحدة تلائم جميع الحالات. وبدلاً من التوجهات البيروقراطية المعتادة علينا أن نتخذ منهجاً أشبه بأصحاب المبادرات الاستثمارية. لكن المبادرات الاجتماعية هي أصعب من جمع المال كما تعلمت من تجربتي الشخصية. ففي تحصيل المال ثمة معيار بسيط للنجاح: مقدار الربح المادي في النتيجة: جميع البنود أو العناصر التي تدخل في الحساب تخدم هدفاً واحداً: الربح. أما في خدمة المصلحة العامة فإن الوضع مقلوب. فبدلاً من هدف منفرد تتجلى النتائج الاجتماعية لتعهد ما في صورة متنوعة من الخطوط، وهذه الخطوط المتنوعة لا يمكن أن تتجمع على الفور. وغالباً ما يستخدم الإنتاج القومي العام GNP كاختصار لها. ولكن هذا يمكن أن يكون مضللاً للغاية لأن الناس المختلفين يتأثرون بصور مختلفة، وهناك الكثير من العواقب غير المقصودة. والمساعدات الدولية، بالاحتكام

إلى المعايير المطبقة في عالم التجارة والأعمال. محكومة بأن تكون غير مجدية. وأحد الأسباب الذي يجعل المساعدات الخارجية ذات سمعة سيئة في الولايات المتحدة أنها تُحاكم بمعيار خاطئ.

من المفترض أن تضطلع المبادرة الاجتماعية بدور أكبر في المساعدات الدولية. وينبغي ألاَّ تحل محل البرامج الحكومية بل أن تكون إضافة لها. وثمة مبادرات اجتماعية كثيرة، ولكنها تفتقر إلى الموارد الكافية، والأموال المتوفرة للمساعدات الدولية دون الكفاية بكثير وهي في تراجع منذ سنة 1990، وفقاً لتقرير OECD (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية). وفي تشرين الثاني / نوفمبر من سنة 2001 دعا وزير الخزانة البريطاني غوردون براون لجمع 50 مليار دولار كمساعدة خارجية إضافية كل سنة من دول العالم الغنية، ولكن هذا الاقتراح لم يحظ باهتمام جدي في اللقاء التالي للمؤسسات المالية الدولية IFI في أوتاوا. من أجل حشد موارد إضافية ينبغي أن يكون الجمهور مقتنعاً أن الأموال سوف تنفق بشكل جيد. وهذا ما يتطلب شرح الصعوبات الكامنة في المساعدات الدولية وإيجاد طرق أفضل لإدارتها.

ضريبة توبين

اقترحت مصادر مبتكرة عدة لتمويل المساعدات الخارجية، ولكن لن يتم اعتماد أيٍّ منها حتى يطالب بها الرأي العام. وكان

من بين أكثر الاقتراحات شعبية ما اقترحه الاقتصادي الحائز على جائزة نوبل جيمس توبين Tobin حول فرض ضريبة على الصفقات النقدية. وهنالك حجة مقنعة لمثل هذه الضريبة، ولكنها مختلفة نوعاً ما عن الحجة التي طرحها بروفيسور توبين. وليس من الواضح أبداً ما إذا كانت «ضريبة توبين» ستخفف من تقلب أسواق العملة، وهو هدفها المعلن.

صحيح أن «ضريبة توبين» تعيق المضاربة بالعملة، ولكنها ستقلص أيضاً من السيولة في السوق بحيث سيكون للصفقات الكبيرة، مثل الاستحواذ على شركات كبيرة، تأثير أكبر على معدلات الصرف. وهذا ما سيوازنه بالتالي استخدام متكرر للاحتياط الرسمي ـ مثل عملات من أجل صفقات الشركات الكبيرة يمكن أن تُموَّل من الاحتياطيات الرسمية ـ ولكن هذا يتضمن تغييراً جوهرياً في كيفية إدارة أسواق العملات، ولا يوجد دليل على أن السلطات ترغب أن تأخذ على عاتقها مثل هذه المسؤولية الإضافية.

والحجج المؤيدة لضريبة توبين تختلف عن ذلك. فعولمة الأسواق المالية قد أعطت رأس المال الحالي أفضلية غير عادلة على الموارد الأخرى للضريبة، وضريبة على الصفقات المالية يمكن أن تعدل التوازن. لماذا ينبغي أن يكون ثمة «ضريبة القيمة المضافة» VAT على النفقات المادية، ولا توجد ضريبة على الصفقات المالية؟ على هذه الأرضية ينبغي أن تشمل الضريبة جميع الأسواق المالية، وليس أسواق العملة فقط. هناك صعوبات جدية

في التنفيذ، ولكن هذه الصعوبات يمكن إيجاد حل لها. كيف يمكن فرض الضريبة على المشتقات(*) والآلات التركيبية؟(**)

تبدو هذه المشكلة شائكة، ولكنها في الواقع سهلة الحل. فثمة معيار يبين القيمة التي تعادل المشتقات بالنسبة للسندات والأسهم التي اشتقت منها وتسمى «دلتا» ذلك المشتقّ بتاريخ المعاملة الضريبة يمكن أن تُفرض على «دلتا» المشتقات عند عقد الصفقة أو إجراء التعامل. أما المشكلات المتعلقة بجمع الضريبة فهي أكثر صعوبة. فالتحصيل ينبغي أن يكون عالمياً بما في ذلك مأوى الضريبة. كيف يمكن فرضها؟ الدول المُحصلة ينبغي أن تُمنح حصة من الضرائب المحصلة. فكم هو حجم هذه الحصة؟ جميع هذه المشكلات يمكن أن تُعتبر عذراً لعدم فرض ضريبة الصفقات المالية وحتى لو تم تجاوزها يبقى السؤال كيف يمكن إنفاق المبلغ المتبقي.

وكما بينت الاحتجاجات المعادية للعولمة، من الأسهل تنظيم الناس ضد شيء ما من حشدهم من أجل شيء ما. ومن أجل حشد الرأي العام في صالح مساعدات دولية متزايدة، ينبغي ألاّ يبين الاقتراح كيف تُجمع الأموال فحسب، بل وكيف ستنفق أيضاً.

(*) «المشتقات» هنا هي أوراق مالية منبثقة عن سندات وأسهم أساسية يتم تداولها في بعض الأسواق المالية ـ المعرّب.

(**) «الآلات التركيبية» هنا هي أيضاً أوراق مالية مبنية على سلة معينة من السندات والأسهم الأساسية بحيث تشكل وحدات جديدة يتم تداولها في الأسواق المالية ـ المعرّب.

اقتراح حقوق
السحب الخاصة SDR (ح.س.خ)

لديَّ هذا الاقتراح: إنه يتعلق بحقوق السحب الخاصة التي قد تمنحها الدول الغنية لأغراض تقديم المساعدات الدولية. إنها مبادرة توفر مقادير كبيرة من الأموال بصورة فورية تقريباً لتمويل تقديم المنافع العامة على نطاق عالمي. بالإضافة إلى تشجيع التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في عدد من البلدان؛ إنها مبادرة ترسم الطريق نحو تدفق واسع ومستمر ومتوقع لتمويل التنمية على نحو غير محدد(*).

«حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) هي ودائع احتياطية دولية يصدرها «صندوق النقد الدولي» لأعضائه وقابلة للتحويل إلى عملات أخرى. الدول الأقل تطوراً يمكن أن تضيف «ح.س.خ» إلى احتياطياتها النقدية، أما الدول الأغنى حسب تعريفها في «خطة التعامل» التي أصدرها «الصندوق») فتمنح المبالغ المخصصة لها وفقاً لقواعد معينة. وتستفيد الدول الأقل نمواً من الإضافة إلى احتياطياتها النقدية بصورة مباشرة، ومن تقديم المنافع العامة على نطاق عالمي بصورة غير مباشرة معاً.

ثمة اتفاق واسع النطاق بأنه يجب أن تزداد الأموال المتوفرة للمساعدات الدولية بصورة كبيرة. ويقدر تقرير زيديلو Zedillo

(*) انظر الصفحتين ضمن الإطار لوصف «حقوق السحب الخاصة».

الذي أعده «المؤتمر النقدي لتمويل التنمية» أن تلبية أهداف الأمم المتحدة للتنمية في سنة 2015 قد يتطلّب زيادة بمقدار 50 مليار دولار في كل سنة في المعونات الاقتصادية للدول الفقيرة. كما أن تلبية احتياجات المنافع العامة جدياً تتطلب 20 ملياراً أخرى(*). وقد دعا وزير الخزانة البريطاني غوردون براون، إلى زيادة سنوية بمقدار 50 مليار دولار.

ينفذ الاقتراح الخاص باستخدام «حقوق السحب الخاصة» للمساعدات الدولية على مرحلتين. في الأولى، ثمة إصدار خاص من ح.س.خ. بمقدار 21,43 ملياراً (ما يعادل تقريباً 27 مليار دولار) أجازه «صندوق النقد الدولي» سنة 1997 وينتظر حالياً مصادقة الكونغرس الأمريكي، ولسوف يُجيزه الكونغرس بشرط أن تتبرع الدول الأغنى بمخصصاتها وفقاً لقواعد معينة. ولما كانت الدول الأغنى ستحصل على معظم مخصصات ح.س.خ.، حتى بموجب الصيغة المعدلة لقرار 1997، يمكن أن يتوفر مبلغ 18 مليار دولار على الفور للمساعدات الدولية(**). وسيكون هذا بمثابة اختبار عملي للفكرة. فإذا

(*) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة ـ الهيئة العليا لتمويل التنمية التي ترأسها الرئيس المكسيكي السابق أيرنيستو زيديلو.

(**) على افتراض أن الدول الأعضاء الثمانية والثلاثين الداخلة الآن في «خطة التعامل» تتبرع بمخصصاتها من ح.س.خ. انظر تمويل معاملات «صندوق النقد الدولي»، التقرير ربع السنوي. (واشنطن دي. سي.»، «ص.ن.د.»، 1 حزيران / يونيو 2001 ـ آب / أغسطس 2002).

كانت ناجحة فإن الإصدار الدولي ستتبعه مخصصات سنوية منتظمة من ح.س.خ.، ومن الممكن أن تزداد المقادير. ومن الواضح أن الخطة المقترحة هنا يمكن أن تلبي إلى حد كبير أهداف التنمية المتفق عليها.

استخدام «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) لتمويل المساعدات الدولية ليس من شأنه أن يزيد مجموع المقدار المتوفر للمساعدة الدولية فحسب، بل من شأنه أن يضمن مشاركة جميع الدول المتطورة بالتساوي وأن يكون التوزيع القائم على الحصص لمخصصات ح.س.خ. يتناسب تقريباً مع القدرة الاقتصادية للدول الأعضاء. وسيعاني أي جهد مشترك من المشكلة التي تدعى مشكلة «المستفيد المتطفل». وتظهر هذه المشكلة حيث تستفيد المجموعة ككل إذا نجح المجهود. ولكن كل فرد من المجموعة يستفيد أكثر إذا لم يساهم بنصيبه في الجهد المشترك. إن استخدام آلية «ح.س.خ» تعالج هذه المشكلة. والأهم من كل شيء أن الخطة المقترحة هنا سوف تصحح الكثير من أوجه الاعوجاج في المساعدات الخارجية، وخاصة كما تُدار الآن من قبل وكالات مساعدة حكومية. هذه المزايا ينبغي المحافظة عليها سواء جرى تبني آلية «ح.س.خ» أم لا.

وكما ذكرنا من قبل، فإن مساهمة الدول المنفردة في المساعدات الدولية غير متكافئة إلى حدٍّ كبير؛ فالولايات المتحدة

هي الدولة الأكثر تقاعساً، إذ تخصص $\frac{1}{10}$٪ من ناتجها القومي الإجمالي للمساعدة الخارجية. والإصدار الخاص المقترح يصل تقريباً إلى 0,1٪ من الناتج القومي الإجمالي العالمي، وبالتالي فإن حجم الإصدارات يمكن أن يرتفع. ولما كانت منح «حقوق السحب الخاصة» يفترض بأن تكون إضافة إلى المستوى الحالي من المساعدات الخارجية فإن استخدام «ح.س.خ» ينبغي أن يضمن حجماً أوسع من المساعدات الخارجية، وتوزيعاً أكثر عدالة للتكاليف. والأهم من ذلك هو الآلية التي ستستخدم لتوزيع المساعدات. وسيترافق المنهج الجديد للتمويل مع منهج جديد لإدارة المساعدات الدولية. وأنا أقترح إيجاد ما يشبه السوق تتنافس فيه البرامج على اعتمادات المانحين. على الشكل التالي:

شرح حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ)

لدى «صندوق النقد الدولي» الصلاحية بموجب مواد اتفاقيتها أن تصدر «حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ). وهذه الحقوق التي وجدت سنة 1969، هي ودائع احتياطية دولية بمثابة وحدة حسابية ووسيلة للدفع بين أعضاء «الصندوق»، وبين «حاملي الأسهم» المعينين. وينبغي أن يوافق المجلس التنفيذي للصندوق على حاملي الأسهم الآخرين بأغلبية 85٪ من الأصوات.

تشكل «حقوق السحب الخاصة» جزءاً من احتياطي العملات الصعبة لبلد من البلدان. وتستخدم عدد من المنظمات الدولية ومصارف التنمية ح.س.خ. كوحدة حسابية. وبوسع أعضاء الصندوق حاملي الأسهم أن يشتروا ويبيعوا

ح.س.خ. مقابل العملات الأجنبية وأن يقترضوا هذه الحقوق ويقرضوها، ويرهنوها، أو يستخدموها في تسوية التزامات مالية، أو أن يستخدموا هذه «الحقوق» أو يتلقوها كمنح.

وقيمة ح.س.خ. مقرَّرة بموجب سلة من أربع عملات رئيسة: الدولار الأمريكي، واليورو، والين، والجنيه الاسترليني. وفي الأول من كانون الثاني / يناير سنة 2002 كانت قيمة كل من ح.س.خ. تعادل 1,25673 دولار أمريكي. ويستطيع أعضاء «صندوق النقد الدولي» أن يستخدموا ح.س.خ. لشراء العملات من الدول الأخرى وفقاً لسعر الصرف الراهن، والذي يتعدل يومياً. ويساعد «الصندوق» المالكين الآخرين لحقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) على ترتيب المشتريات من العملات.

وح.س.خ. أداة تتمتع بالفائدة (المصرفية). إذ يتلقى الأعضاء فوائد ح.س.خ. على أسهمهم ويدفعون الفوائد على حصصهم. معدل فوائد ح.س.خ. (المدفوعة من الأعضاء الذين يسحبون حصصهم الأصلية لشراء عملات من أعضاء آخرين، والمكتسبة من أعضاء تزداد ودائعهم من ح.س.خ. كنتيجة لمثل هذه الصفقات) تقوم على المعدل الموزون لنسبة الدين قصير الأجل للدول التي تشكل عملاتها سلة ح.س.خ. (فرنسا، وألمانيا، واليابان، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة) ويجري تعديلها أسبوعياً. وقد كان معدل فائدة ح.س.خ. في الأول من كانون الثاني / يناير 2002: 2,23٪. وتدفع الفائدة فصلياً.

تتشكَّل حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) من خلال عملية تخصيص وتوزيع لأعضاء «الصندوق». والتخصيص الأخير لهذه الحقوق جرى سنة 1981، وقد أتى بمخصصات قصوى بلغت 21,4 ملياراً من ح.س.خ. وهذه المخصصات ينبغي المصادقة عليها «بأغلبية كبرى» تبلغ 85٪ من مجموع الأصوات في «صندوق النقد الدولي» وتوزع على الدول الأعضاء وفقاً

لحصصها. ويستطيع «الصندوق» أن يلغي ح.س.خ. ولكنه لم يتخذ خطوة كهذه.

في سنة 1997 وافق أعضاء «الصندوق» على تعديل أنظمته للسماح بتخصيص «أسهم» خاصة من ح.س.خ. توفر حصة أكبر للجمهوريات السوفييتية السابقة والدول الانتقالية والدول الأعضاء الأفقر، من الحصص المقررة لها.

ويتطلب تعديل المواد أغلبية 85٪ للمصادقة. وفي كانون الأول / ديسمبر 2001 صادق أعضاء يمثلون 72,7 من الأصوات على التعديل الرابع. وتعتبر مصادقة الولايات المتحدة، والتي تبلغ حصتها 17,13 من مجموع الأصوات، ضرورية، وذات أولوية. وهذه المصادقة تحتاج بدورها إلى موافقة الكونغرس. المصادقة على التعديل من شأنها أن تُحدث إصداراً جديداً من ح.س.خ. بمقدار 21,433 مليار دولار، مما يضاعف مجموع الموجود ويزيد بقوة من احتياطيات العملة الصعبة للدول الانتقالية والدول الأفقر، على الرغم من أن الدول الأعضاء الأغنى ستظل تحافظ على نسبة ثلثي مجموع المخصصات بموجب الصيغة المعدلة.

وهكذا يعمل الاقتراح: بموجب الخطة المقترحة سيتم إيجاد هيئة دولية تعمل تحت وصاية صندوق النقد الدولي IMF، ولكنها مستقلة عنه، كي تقرر أي برامج جديرة بالدعم بواسطة منح ح.س.خ(*). وسيكون أعضاء الهيئة أشخاصاً بارزين يُعينون

(*) تقضي بنود صندوق النقد الدولي (ص. ن.د) أن حاملي «حقوق السحب الخاصة» هم غير المساهمين في الصندوق نفسه، وأن تكون الحكومات الأعضاء «موصَّفة» أي موافق عليها من قبل المجلس التنفيذي للصندوق بأغلبية 85٪. وينبغي أن يكون المساهمون الآخرون «هيئات رسمية». والاقتراح هنا أن يُفوض المجلس التنفيذي المسؤولية بأهلية تلقي حقوق السحب الخاصة إلى هيئة مستقلة، رغم أنها سوف تكتسب من الناحية الفنية سلطة قانونية.

لآجال محدَّدة ولا يخضعون لتعليمات مباشرة من حكوماتهم. وثمة لجنة منفصلة لتدقيق الحسابات تقوم بأعمال المراقبة والتقييم المستقلين. وقد تقترح الهيئة استراتيجية في تقريرها السنوي، ولكن لن يكون لها سلطة على إنفاق الاعتمادات. إنها تُعد فقط لائحة يختار منها المانحون ما يحلو لهم، وتخلق بذلك ما يشبه التفاعل في السوق ما بين المانحين والبرامج وتفاعل عرض وطلب. ونوعية البرامج ستكون موضع تمحيص الهيئة، كما أن نوعية خيارات المانحين ستكون عرضة لتمحيص عام.

قد لا يعي البعض أهمية أن تتألف الهيئة الدولية من أشخاص دائمين يتم اختيارهم على أساس المؤهلات المهنية الواضحة وليس عن طريق التعيين الحكومي المعتاد. ففي حالة الصندوق الذي تشرف عليه الأمم المتحدة لمكافحة فيروس الإيدز، والسل والملاريا الذي يجري تشكيله في الوقت الحاضر، أراد جميع المانحين الكبار أن يُمثلوا في الهيئة، وتم بصعوبة تخفيض حجم أعضاء الهيئة إلى 18 مقعداً، احتفظت الدول السبع الكبرى G 7 بسبعة مقاعد منها. والأمين العام للأمم المتحدة لا يتمتع بالصلاحية لممارسة ضغط على الدول الأعضاء لأنه يعتبر موظفاً عندها، ووجود هيئة من خبراء ذوي سمعة عالية يعتبر الوضع الأفضل.

قد تتضمن اللائحة التي تعدها الهيئة ودائع ائتمانية لتحقيق منافع عامة على الصعيد العالمي بالإضافة إلى ودائع مماثلة من أجل

مجموعة من المبادرات الاجتماعية. وبالنسبة للإصدار الأول من ح.س.خ فإن لائحة البرامج المرغوبة ستقتصر على ثلاث أو أربع أولويات مثل الصحة العامة، والتربية، والمعلوماتية (التقسيم الرقمي) والإصلاح القضائي(*). ولسوف تُستبعد برامج تقليص الفقر التي ترعاها الحكومات؛ وتُترك إلى مؤسسات الدعم الدولية IFI وهذا ما يساعد على جعل التجربة أكثر نجاحاً. أمّا البرامج النوعية فيُترك أمر معالجتها إلى هيئات فرعية يتمتع أفرادها بالمؤهلات المهنية الضرورية. وسيكون ثمة توصيف أفضل للمسؤوليات وحيز أضيق للمنافسة ما بين المؤسسات. وبالنسبة لحالة الصحة العامة فإن الهيئة ذات الصندوق الائتماني المُحدَث لمكافحة الأمراض المُعدية تستطيع أن تعمل كهيئة فرعية تابعة شريطة أن يوافق المانحون على عملية اختيار الخبراء المقترحة هنا.

إذا كان تنفيذ الإصدار الأول من «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) ناجحاً فإن هذه «الحقوق» ستصدر سنوياً، ويتم توسيع مدى البرامج المطلوبة. ويمكن أن تُؤهَّل برامج تقليص الفقر التي ترعاها الحكومة أيضاً لهذه الأموال، ولكن إلى حد

(*) اقترح إدراج الإصلاح القضائي لأنه غير مسموح لصندوق النقد الدولي أن يدفع رواتب إضافية للقضاة وموظفي الحكومة. وهذه عقبة كأداء أمام الإصلاحات القضائية وبرامج محاربة الفساد. فعلى سبيل المثال كانت جورجيا من أكثر بلدان العالم فساداً، وعينت قضاة مؤهلين برواتب مغرية ولكنها لم تستطع أن تنفّذ وعودها بدفع تلك الرواتب وبالتالي أخفقت جهود البنك الدولي في تقديم الدعم لهذا الإصلاح. أما المشاريع التي يتم الموافقة عليها بموجب هذا الاقتراح فلن تعاني من هذه المشكلة.

معين من أجل ترك بعض الاموال للقنوات غير الحكومية. وحتى ذلك الحين يكون النموذج الجديد لـ «صندوق النقد الدولي» الذي تجري صياغته الآن قد أُحكم تفصيله. ولكن لا بد من وضع بعض القيود على مقدار إصدارات ح.س.خ التي يمكن أن توكل إلى البرامج التي ترعاها الحكومة، وإلاَّ فإنها ستمتص جميع الاعتمادات المتوفرة. ومن المهم ألاَّ تفتقر المبادرات الأخرى إلى الاعتمادات لأنه كما أكدتُ سابقاً، ليس هنالك صيغة واحدة تناسب جميع الحالات(*). ولسوف أضرب بعض الأمثلة العملية على نوعية البرامج التي تستحق الدعم.

عملت مؤسساتي في برنامج لمعالجة السل في السجون الروسية سنة 1997. وكان هدفنا تحسين أوضاع السجون، وسعينا إلى الحصول على تعاون سلطات السجون لمعالجة المرض الذي يفتك بالسجناء وحراس السجون على حد سواء. وطبقنا أسلوباً حديثاً للمعالجة أوصت به «منظمة الصحة العالمية» WHO يدعى DOTS ـ «المعالجة الملاحظة مباشرة ـ الدورة القصيرة» ـ معتقدين أننا نستطيع بمنحة مقدارها 15 مليون دولار أن نقوم بعمل كبير. وسرعان ما اكتشفنا أن عدداً هائلاً من المساجين مصاب بحالات من السل مقاومة للدواء تعرف طبياً باسم MDR - TB. ولما كانت هذه الحالة مستعصية على المعالجة بأسلوب

(*) سي.أن.إيسترلي: البحث الوهمي عن النمو، ص 113.

DOTS المشار إليه فإن الاستمرار في هذه المعالجة سيزيد من حدوث حالات السل المقاومة للدواء MDR - TB ويشكل تهديداً عالمياً باهظ التكاليف (عندما جاح هذا المرضى في سجن في جزيرة ريكرز وأجزاء أخرى من مدينة نيويورك في بداية التسعينيات كلفت معالجته ما يقارب مليار دولار من أجل مكافحة المرض). من الواضح أننا تورطنا في مشكلة في روسيا تفوق كثيراً قدراتنا المالية، ذلك أن العلاج في ذلك الوقت من المرض المذكور كان يكلف 15 ألف دولار لكل مريض. وقمنا بحشد أفضل الخبراء في هذا المجال، وكلفنا اختصاصيين من «مؤسسة شركاء في الصحة» بمدينة بوسطن بإعداد دراسة حول التأثير العالمي لمرضى السل من النوع الذي أشرنا إليه. وكان من بين النتائج التي حصلنا عليها تخفيض كلفة العلاج إلى ما يقارب 300 دولار لكل مريض. وكخطوة تالية طلبنا من الأطباء الاختصاصيين أن يطوروا خطة للعمل لمعالجة السل على نطاق عالمي. وبالمشاركة مع «أوقفوا السل» ـ وهي تجمع من 190 منظمة متعاونة تشمل «منظمة الصحة العالمية»، والبنك الدولي، وحكومات 22 دولة معظمها من الدول المصابة بالمرض مباشرة، ومنظمات غير حكومية، والقطاع الخاص ـ أوجدنا جميعاً «الخطة العالمية لإيقاف السل». وكشف عن الخطة في البنك الدولي في واشنطن في تشرين الأول / أكتوبر 2001. وهي تدعو إلى إنفاق 9,3 مليار دولار على مدى 5 سنوات: منها 4,8 مليار

دولار من ميزانيات الدول المصابة والدول المانحة، وتبقى ثغرة بمقدار 4,5 مليار دولار. وهذه الثغرة يمكن سدّها بمنحة من «حقوق السحب الخاصة». وهذه الحملة يمكن أن تساعد في رسم الطريق أمام «الصندوق العالمي» تحت رعاية الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز، والسل، والملاريا.

وفيما يتعلق بإيجاد تفاعل شبيه بتفاعل السوق ما بين المانحين والبرامج ساهمت شبكة مؤسساتي في تحضير «تبادل عالمي للاستثمارات الاجتماعية»، والذي طُرح في اجتماع «الندوة الاقتصادية العالمية» في شباط / فبراير 2002، وتطوعت شركة «بين وشركاه» للعمل كمستشار رئيس على أساس مجاني. وطورت عملية لتعيين وسطاء معتمدين يضعون بدورهم مشروعات يرغبون في أن يتولوا مسؤولياتها الأخلاقية أو الإدارية. والمانحون المشاركون، والمؤسسات والأفراد من ذوي الميول الخيّرة مدعوون إلى اختيار ما يلائمهم من هذه اللائحة. وهذه تجربة عملية للقطاع الخاص لخطة منح ح.س.خ التي اقترحتها.

تشكل عمليات الإقراض الصغيرة عنصراً مهماً بالنسبة للمبادرات الاجتماعية. وثمة دليل وافر يُبين تحقق ذلك. الصعوبة هي في رفع نسبها. وعمليات الإقراض الصغيرة الناجحة تكفي نفسها بنفسها ولكنها لا يمكن أن تزيد على الأرباح المحتفظ بها أو أن تحصلها على زيادات لرأس المال في الأسواق المالية. ولجعل الإقراض صغير الحجم عنصراً مهماً في التقدم

الاقتصادي والسياسي، لا بد من إيجاد الطرق لجذب رأس المال الإضافي. وهذا ما يتطلب دعماً عاماً للصناعة كما يتطلب رأس مال للمشروعات الفردية. تطوير الصناعة سوف يتضمن تطوير إدارة البرمجيات Soft ware وجعلها متوفرة للمنفعة العامة، وتدريب المدراء، وإيجاد وكالة للتسعير وخطة لضمان القروض.

ستساعد الأولى على جذب المستثمرين ممن يحبون المصلحة العامة الذين يرضون بعائدات تقل عن عائدات السوق أو حتى بدون عائدات، وخطة ضمان القروض من شأنها أن تُمكن مؤسسات القروض الصغيرة المؤهلة من إصدار أوراق تجارية. (يمكن أن يستخدم رأس المال القابل للطلب في البنك الدولي لهذا الغرض أيضاً لتوفير ضمانات تؤدي إلى إعطاء هذه الاوراق المالية تسعير بدرجة AAA)(*).

ثمة عنصر مهم آخر هو المِنَح المقدمة لأغراض تربوية، وفقاً للتوجهات التي طورتها الخطة البرازيلية Bolsa - Escola التي تدفع إعانات للأسر شديدة الفقر كي توفر لأولادها دراسة منتظمة في المدارس. إن ضم المنح التربوية إلى منح العناية بالصحة والقروض اليسيرة يمكن أن تَنْشل شرائح كبيرة من السكان من براثن الفقر.

(*) تبينت أهمية وجود وكالة تقييم وتسعير من خلال مشكلات «غرامين بانك» في بنغلاديش والتي تناولتها صحيفة «وول ستريت جورنال» في 27 تشرين الثاني / نوفمبر، 2001، ص 1.

آلية منح «حقوق السحب الخاصة» قد تكون مفيدة على وجه الخصوص بربطها مع مؤتمرات المانحين الإقليمية والوطنية. وتقدم لنا دول البلقان مثالاً ممتازاً. فقد كان ثمة اتفاق عام على الحاجة إلى منهج إقليمي منسق. وهذا ما أدى إلى تأسيس «ميثاق الاستقرار لجنوب شرق أوروبا»، ولكن «الميثاق» ظل هيكلاً أجوفاً لأن المانحين احتفظوا بحق الإشراف على المبالغ التي تعهدوا بها واتبعوا جدول الأعمال الخاص بهم. ولو أن «ميثاق الاستقرار» قد اعتبر كمستفيد من منح ح.س.خ، لكانت المشروعات التي جُمعت وتم المصادقة عليها من قبل ما أطلق عليه «جداول العمل» في الميثاق، قد تلقت تمويلاً ملائماً، ولكانت المساعدات الدولية أكثر نجاحاً.

وأفغانستان حالة أخرى في هذا الصدد. فإذا احتفظت الدول المانحة بحق الإشراف على إنفاق المنح لكان الإخفاق مضموناً. إن الأمر يحتاج إلى منهج أكثر تنسيقاً. فالمساعدة ينبغي أن تسلم على نطاق الجماعة، وبدلاً من عدد كبير من وكالات المساعدات التي تعمل بطريقة غير منسقة ينبغي تسليم المسؤولية إلى وكالة واحدة قيادية. وفي هذه الحالة يعتبر برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP ملائماً جداً لهذه المهمة. فهو بالإضافة إلى وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة استطاع أن يجمع بضعة آلاف من المستخدمين الأفغان أثناء النزاع، وكان من الممكن أن يزداد

عددهم بسرعة من خلال تجنيد الأفغان في الشتات. وكان إعطاء الإشراف لوكالة دولية مثل «برناج التنمية ـ UNDP» من شأنه أن يتجنب أخطاء الماضي. وهذا يشجع أمراء الحرب على الالتصاق بالأراضي التابعة لهم بدلاً من الاقتتال للسيطرة على كابول كما كانوا يفعلون من قبل. وبالطبع فإن موظفو «برنامج التنمية» بحاجة إلى حماية من جانب قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، والحكومة الجديدة لا تستطيع أن تعترض لأن تلك كانت الطريقة الوحيدة لإيصال مساعدات الإنقاذ. وبعد فترة من الاندماج تنسحب هيئة «البرنامج»، وتتولى الحكومة المقامة حديثاً إدارة البنية التحتية التي تم تأسيسها(*). ومن المسلم به أن كل هذا كان من الممكن أن يتحقق بدون «ح.س.خ»، ولكن خطة هذه «الحقوق» لو توفرت لسهَّلت جمع وإدارة موارد المانحين.

يمكن القول أنه يجب جعل مخصصات «ح.س.خ» سنوية وهذا الأمر منفصل تماماً عن خطة المنح. فنتيجة للعولمة باتت التجارة الدولية تنمو بمعدل مضاعف تقريباً للناتج المحلي الإجمالي GDP، ومن أجل تجنب اختلال ميزان المدفوعات ينبغي على الدول أن تحافظ على معدل معقول من الاحتياطيات من أجل المستوردات. فالاحتياطيات المساوية لواردات ثلاثة

(*) سوروس «جمع شتات أفغانستان» واشنطن بوست، 3 كانون الأول / ديسمبر، 2001، ص 21.

أشهر تعتبر نموذجياً، الحد الأدنى المطلق. ويلي ذلك أن على الدول الفقيرة أن تضع جانباً قسماً من واردات صادراتها لبناء احتياطياتها. ومخصصات «ح.س.خ» من شأنها أن تسهل هذا العبء. وهذا العبء أصبح أثقل منذ ظهور أزمة السوق في الفترة 1997 ـ 1999 بسبب التدفق العكسي لرأس المال من الأسواق الناشئة.

لا تستخدم الدول المتطورة مخصصات «ح.س.خ» لأن احتياطياتها النقدية كافية ـ بل فائضة(*) بالنسبة لبلدان المنطقة الأوروبية ـ وهي تستطيع أن تقترض دوماً في حالة أي عجز في المدفوعات. لذلك كان من الصعب تحقيق إجماع لصالح إصدار «ح.س.خ». ولكن إذا وجدت الدول المتطورة استخداماً لهذه «الحقوق» لمنحها يصبح من الأسهل تبرير إصدارها.

كانت المصارف المركزية تعارض تقليدياً مخصصات «ح.س.خ» لأنها تخرق احتكارها للإمداد بالمال. وكان شعارها أن أي إصدارات «ح.س.خ» تحدث تضخماً. ولكن خطر التضخم على المدى القصير منخفضة. والحق أن الانخفاض المستمر في كلفة البضائع المستوردة يمكن أن يؤدي إلى انكماش deflation عالمي. وكما تدل حالة اليابان، لا توجد علاجات

(*) بلغ مجموع احتياطيات العملة الصعبة في المصارف المركزية والمصارف الوطنية الأوروبية 393 مليار يورو في تشرين الأول/ أكتوبر 2001.

جاهزة ضد الانكماش. والإصدار السنوي «لحقوق السحب الخاصة»، والتي يُنفق معظمها عملياً على المساعدات الدولية، يمكن أن يتحول إلى أداة نقدية مفيدة.

الاعتبار القانوني

الإصدار المنتظم «لحقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) نصت عليه مواد اتفاقية «صندوق النقد الدولي». كما وضعت الاتفاقية بشكل خاص القواعد التي تمنح بها «ح.س.خ». والربط ما بين المساعدات و«ح.س.خ» قد جرت مناقشته مراراً وتكراراً خلال فترة أزمة الديون في الثمانينيات. ففي سنة 1986 رفضت «اللجنة الداخلية»، وهي الهيئة الوزارية الاستشارية لصندوق النقد الدولي، مثل هذا الربط مُبينةً أن «اللجنة أكدت على الطبيعة النقدية» لحقوق السحب الخاصة، والتي ينبغي ألاَّ تكون أداة لانتقال الموارد، وأوصت بأن يدرس «المجلس التنفيذي» التحسينات الممكنة في الطبيعة النقدية لـ «ح.س.خ» والتي من شأنها أن تزيد من جاذبيتها وفائدتها كعنصر للاحتياطيات النقدية»(*). ولكن قرار «صندوق النقد الدولي» سنة 1997، بشأن التخصيص لمرة واحدة مع صيغة خاصة للتوزيع

(*) تقرير «صندوق النقد الدولي» السنوي لسنة 1986 (واشنطن دي. سي، IMF، 1986) 111.

تؤدي إلى تحول وظهور دول في السوق تحصل على حصة أكبر، قد تعارض مع المبدأ الذي أكده صندوق النقد الدولي سنة 1986. وكان المقصد الواضح لهذا القرار هو نقل الموارد (من الدول الغنية للفقيرة)، أي الاحتياطيات النقدية في هذه الحالة.

في المناقشات التي جرت مؤخراً حول الموضوع أعاد صندوق النقد الدولي التأكيد على أنه استناداً إلى نظامه الداخلي «يمكن أن تخصص «حقوق السحب الخاصة» على أساس وجود حاجة عالية طويلة الأجل فقط، أو استناداً إلى **التعديل الرابع**، من خلال تخصيص خاص لمرة واحدة». ورداً على اقتراحي جرى الاعتراف بأنه «لا يوجد ما يمنع الدول من الموافقة طواعية على تحويل «ح.س.خ» إلى دول أخرى أو إلى حاملين للأسهم لأسباب تتعلق باختيارها... آليات اقتراح سوروس مشابهة لاقتراحات سابقة تتضمن إعادة توزيع لما بعد تخصيص «ح.س.خ» عبر صناديق ائتمانية شبه مستقلة»(*). ولما كان ثمة حاجة طويلة الأجل لاحتياطيات إضافية عن طريق إصدار «ح.س.خ» باستقلالية تامة عن برنامج المنح، فإن اقتراحي يلبي بشكل واضح المتطلبات القانونية. فبرنامج المنح يجعل وضع إصدار «ح.س.خ» أشد قوة. ولهذا فإن استخدام مساعدات

(*) مخصصات «ح.س.خ» في «الفقرة الأساسية الثامنة»: اعتبارات أساسية تقرير صندوق النقد الدولي (واشنطن دي.سي، 16 تشرين الثاني/ نوفمبر، 2001، الخانة 3، ص 13.

«ح.س.خ» هو قرار سياسي بشكل واضح. وأعتقد أن الوقت مؤات له.

أمّا ضرورة اعتبار منح «ح.س.خ» كبند من بنود الميزانية فهذه مسألة مربكة. إذ من الممكن الاعتراف بصحة كلا البديلين. إن توزيع «ح.س.خ»، من حيث المبدأ هو بند مسك دفاتر، ولكنها عندما تُمنح تصبح نفقة حقيقية وليس فقط قيد دفتري. وهذا يؤيد إدراجها في الميزانية. ولكن توزيع حصص «ح.س.خ» يعزز الاحتياطيات النقدية ـ فهي في حالة الولايات المتحدة بمثابة «صندوق توازن العملات». فإذا سحب مقدار مواز وأُنفق فإن الاحتياطيات النقدية لا تتأثر باستثناء التزامات الفائدة تجاه «الصندوق». ولا تسعى المصارف المركزية، أو وزارة المالية بالنسبة للولايات المتحدة، إلى مخصصات لتغطية المتغيرات في احتياطياتها من العملة الصعبة بما في ذلك الفائدة المكتسبة أو المفقودة ـ فهذا يؤيد جعل المنح خارج إطار الميزانية. فوضع منح «ح.س.خ» في عملية الميزانية يمكن أن يخلق صعوبات، وخاصة في بلدان «الاتحاد الأوروبي» لأنها تتعارض مع القيود المفروضة بموجب «اتفاقية ماستريخت» أو «ميثاق الاستقرار». وتجنب عملية الميزانية بكاملها سيواجه معارضة عنيفة للسلطات النقدية، وهذا صحيح لأنه سيكون خرقاً لنظام الميزانية.

يمكن «لصندوق النقد الدولي» بموجب بنوده أن يُلغي أو

يطرح «حقوق السحب الخاصة». وقد يقال إن المنح من «ح.س.خ» لا ينبغي أن تدخل في عملية الميزانية إلاّ عندما تُطلب، إذ في حينها فقط يكون للمنحة تأثير على ميزانية المصرف المركزي، أو «صندوق التوازن المتبادل» بالنسبة للولايات المتحدة، ويعود إلى كل بلد أن يقرر كيف يتعامل مع منحه من «ح.س.خ». فالولايات المتحدة يمكن أن تقرر إدراجها في الميزانية عند إصدار المنحة أو عدم إدراجها، وقد تستخدم دول «الاتحاد الأوروبي» احتياطياته النقدية الزائدة لهذا الغرض.

مزايا الاقتراح

يساعد اقتراح «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) الدول الفقيرة بوسيلتين: وسيلة غير مباشرة عبر المنح، ووسيلة مباشرة عبر الإضافة إلى احتياطياتها النقدية. والإضافة بدون فائدة إذ طالما أنها تحافظ على مخصصاتها من (ح.س.خ) فإن دخل الفائدة وتكلفتها يلغي أحدهما الآخر. وهذا ما يشبه الغداء المجاني، فهو مجاني طالما أنك لا تأكله. وبرنامج (ح.س.خ) يُصيب عصفورين بحجر واحد، مما يجعله أكثر فعالية ولكنه أيضاً أكثر صعوبة في الشرح.

منح (ح.س.خ) ستكون إضافة إلى المساعدة الثنائية وليس

بديلاً عنها. ولسوف تُودع المنح بصورة تطوعية في حساب سندات إيداع، وإذا لم تخصص فإن الفائدة تتراكم في ذلك الحساب وليس في حساب الدولة المانحة. وهذا من شأنه أن يضمن أن تُصرف المنح فعلاً. والبرنامج المقترح هنا يحول بين الدول المانحة وبين استخدام ما خصصته من (ح.س.خ) من أجل تمويل برامجها المعتادة للمساعدة الثنائية.

ثمة معارضة واسعة لإيجاد مؤسسات دولية جديدة، وخاصة في الولايات المتحدة. فمثل هذه المؤسسات يُنظر إليها على أنها بيروقراطية ومتلفة للأموال ـ وهي نظرة لا تفتقر إلى المسوِّغات. فإحدى الأسباب التي تجعلها ثقيلة الوطأة ومكلفة أن الدول الأعضاء تصر على ممارسة الإشراف على المؤسسات ووضعها تحت وصايتها. والبرنامج الذي أقترحه سوف يتجنب ذلك العائق. إنه يرتقي إلى مصاف مؤسسة دولية جديدة، ولكنها مختلفة جذرياً في طبيعتها عن المؤسسات القائمة. ولسوف تعمل الهيئة تحت إشراف صندوق النقد الدولي لاعتبارات قانونية، ولكنها ستكون مستقلة عنه في الواقع. ستكون عملية قليلة التكاليف الإدارية. وسيعمل البرنامج كسوق منظمة: سيكون ثمة تفاعل عام ما بين مانحين وبرامج يذكّر التفاعل ما بين العرض والطلب. وكل من أداء البرامج وتوزيع حصص (ح.س.خ) سيكون مفتوحاً لمراقبة الجمهور. وقد يبدو من دواعي المفارقة

أن أدافع عن نظام يشبه نظام السوق للمعونة الخارجية بعد أن نددت بمخاطر التشبث بنظرية السوق، ولكنني لم أنكر أبداً جدارة الأسواق كآلية للحصول على ردود فعل حقيقية.

من أجل «سوق» ناجح للمساعدة الخارجية من المهم أن نعي أنه محكوم عليه بأن يكون أقل فعالية من السوق الطبيعي. فكما ذكرنا من قبل لا يوجد مقياس واحد للنجاح مشابه مقياس الربح المادي في العمل التجاري. هناك بعض الأحداث التي يمكن قياسها بمؤشرات كمية كنسبة الوفيات أو نسبة الأمية، ولكن سيكون من المعوق والمشوش أن تقصر الأهداف على تلك التي لها مؤشرات كمية. فالنجاح يكون أصعب تحقيقاً في مؤسسة اجتماعية منه في مجال العمل، والأصعب من ذلك قياسه. وإذا ما اتفقنا على ذلك باتت الإخفاقات موضع تسامح أفضل والنجاحات موضع ترحيب أكبر.

حددت في المقدمة عوامل خمسة تجعل المساعدات الدولية غير مجدية. أعتقد أن الخطة التي أقترحها سوف تقلص من أوجه القصور تلك.

- أولاً، سوف تتقلص بشدة قدرة المانحين على استخدام المساعدات الخارجية لتلبية احتياجاتهم. وستظل المصالح الوطنية بالطبع تُثقل على الاختيار بين المشاريع المختلفة، ولكن لا يوجد خطأ في ذلك.

- ثانياً، سوف يعطي «سوق المشاريع» كلاً من المانحين ومديرو المشاريع شعوراً بالملكية والمسؤولية.

- ثالثاً، سوف يتهدم عرين التعامل ما بين الحكومات بشكل حاسم. ومن المزايا العظيمة لصناديق الائتمان أنها لا تحتاج إلى أن تنتقل عبر قنوات الحكومات(*). ولا تعود الحكومات قادرة على العمل كحارسة للأبواب، ولن يُتاح للأنظمة القمعية والفاسدة أن تسيء استخدام الموارد. وبدلاً من أن يتنافس عدة مانحين على مدخل واحد، هو الحكومة

(*) يمكن لصناديق الائتمان أن تعزز فائدة المؤسسات الدولية القائمة. إذ يستطيع «صندوق التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP بشكل خاص أن يضطلع بدور ثمين. فهذا «الصندوق» شأنه شأن «البنك الدولي» لديه بنية تحتية جيدة إلى حد ما، مع تمثيل فعلي في جميع الدول النامية، ولكن ميزانيته الرسمية أقل بكثير واستخدامها مفيد ومحصور بشدة. وصناديق الائتمان يمكن أن تسهل طريقها. فصندوق التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP ما يزال يحتاج موافقة الدولة المضيفة، ولكن صناديق الائتمان تستطيع أن تركز على الحكومات المنفتحة أمام الإصلاحات وتعزز قدرتها على استيعاب المساعدات. كما أنها يمكن أن تكون أيضاً قنوات لضخ الموارد إلى مجموعات داخل دول لا تتمتع بحكومات إصلاحية. ولهذا قيمة كبيرة في حالات تغير الأنظمة الثورية لأنها ستزيل عنق الزجاجة أمام النجاح... فعلى سبيل المثال قام صندوق التنمية UNDP بالمشاركة مع مؤسستي بدفع منح إضافية للمواطنين اليوغوسلاف المؤهلين للعودة من الخارج. سيكون من الضروري في بعض البلدان دفع رواتب إضافية للقضاة المؤهلين، مؤقتاً على الأقل، لمحاربة الفساد لكن لا يوجد صندوق لهذه الغاية في الوقت الحاضر. والبنك الدولي يعارض دفع رواتب للموظفين. وصندوق التنمية هو المكان المناسب لسد هذه الحاجة.

المتلقية، سيكون ثمة كثير من المشاريع المتنافسة على دعم المانح. ولسوف تحل مشكلة حارس الأبواب، نظرياً، على الأقل.

- رابعاً، سوف يتعزز التنسيق ما بين المانحين لأن البرامج تحتاج إلى مصادقة من قبل هيئة تتناسب مع منح «حقوق السحب الخاصة». ومع مساهمة كل بلد وفقاً لحصته، تختفي مشكلة المستفيدون المتطفلون.
- خامساً، من المأمول أن يُعترف بالمخاطر الكامنة في المساعدات الخارجية على نحو أفضل، وأن تبنى المشاريع على شكل رأس مال مشروع تجاري بدلاً من أن تكون ممارسة بيروقراطية. وحتى مع توفر أفضل إرادة في العالم يظل النجاح مرتبطاً إلى حدٍ بعيد بالتوقيت، أو التفاصيل البنيوية النوعية، أو الحظ. إن سوق المشاريع لا يستطيع أن يضمن التخصيص المثالي للموارد، ولكنه يمكن أن يستفيد من جدارة الأسواق في تقديم ردود فعل سريعة يُعتمد عليها.

تستند توقعاتي المتفائلة على خبرة حياتية فعلية. فالمبادئ التي لخصتها هنا قد وضعت موضع التنفيذ في شبكة مؤسساتي (رغم أنها لم تُفسر أبداً بوضوح). فالمؤسسات قد عملت فعلياً كصناديق ائتمان متلقية حصصها من هيئة دولية. وتوافقت النتائج إلى حد بعيد مع التوقعات المبينة هنا: بعضها كان عظيماً،

وبعضها الآخر أقل من ذلك، ولكن الإيجابيات كانت أكثر من السلبيات والتي جرى تحديدها بسرعة واستبعادها. وأنا أؤمن بقوة، قبل كل شيء، أن النتائج إيجابية على نحو كاف لتسويغ تطبيق المنهج على نطاق واسع. ومن المسلم به أن المؤسسة العامة لا يمكن أن تتطابق مع المؤسسة الخاصة، ولكنها تستطيع أن تستفيد منها.

لقد رفع اقتراح «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) إلى «المؤتمر الدولي لتمويل التنمية» التابع للأمم المتحدة، الذي انعقد في مونتيري / المكسيك في آذار / مارس 2002، ولسوف يُنفذ في المؤتمر المقبل «لصندوق النقد الدولي». وهو لن يحل محل مصادر التمويل التي جرت مناقشتها في «تقرير زيديلو». وهذه ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار، ولكنني أعتقد أن هذا الاقتراح أفضل من وجوه عدة. إذ لا توجد مشكلات تتعلق بجمع الضرائب، كما أن القاعدة القانونية متوفرة، والخطة يمكن أن تُجرب من خلال مُخصص واحد لا يحتاج إلاَّ إلى مصادقة الكونغرس الأمريكي ليصبح ساري المفعول. والعائق الوحيد أنه معقد ويصعب فهمه. وهو يخدم أكثر من هدف، ولا بد أن تختلف آراء الخبراء حول استخدام «ح.س.خ» كأداة نقدية. ولكن حينما توجد إرادة سياسية من أجل مساعدات دولية أفضل وأكبر ستتوفر طريقة لتجاوز جميع الاعتراضات الممكنة. وفي

أجواء ما بعد أيلول / سبتمبر، في مؤتمر مونتيري في آذار / مارس 2002، وقمة السبعة الكبار G7 التي ركزت على أفريقيا في حزيران / يونيو 2002، سيكون من الممكن أن نحشد الإرادة السياسية.

إن خطة منح «ح.س.خ» لن تشفي علل العالم. كما لن تستطيع الآلية التي اقترحتها لإنفاق تلك «الحقوق ـ ح.س.خ» أن تتجنب مخاطر المساعدات الدولية؛ إنها ستقدم فحسب فرصة أفضل لجعلها أكثر فعالية. وهذا كل ما يستطيع المرء أن يتوقعه في مجتمع غير كامل يسمح لنفسه بالانفتاح على إمكانية التحسينات.