الفصل 3

الإصلاح البنيوي:
مصارف التنمية متعددة الأطراف

أُنشئ «البنك الدولي» كمؤسسة شقيقة لـ «صندوق النقد العالمي». ومهمته الأصلية توفير رؤوس أموال طويلة الأجل لدول تعرضت بنيتها التحتية للدمار بسبب الحرب العالمية الثانية في وقت لم يكن يتوفر فيه رأس المال الخاص أو لا يتوفر منه إلاّ القليل. وتحول بالتدريج إلى التركيز على الدول الأقل نمواً. وأنشئت بنوك تنمية إقليمية على غرار «البنك الدولي».

جاءت المساهمات الرئيسة في رأسمال «البنك الدولي» على شكل ضمانات من الدول الصناعية، والتي يستطيع البنك بموجبها أن يقترض من أسواق رأس المال بتصنيف AAA. وكان ذلك وسيلة مالية بارعة لتحقيق فائدة للدول الفقيرة بدون تكلفة عملية للدول الغنية. ولم توضع الضمانات أبداً موضع التنفيذ.

يعاني هذا الترتيب من مُعوِّق مهم: إذ إنه أغلق إقراض البنك الدولي وحصره ضمن الحكومات. وينص ميثاق «البنك الدولي» أن تضمن قروضه حكومات الدول المقترضة. وتصبح الضمانات أدوات للسيطرة في أيدي الحكومات المتلقية. وغالباً ما تخدم القروض تعزيز سلطة الأنظمة القمعية والفاسدة. كما أن حكومات الدول المتطورة التي تسيطر على هيئة المصرف يمكن أن تمارس نفوذاً شائناً على النشاطات الإقراضية للبنك الدولي: إنها تستطيع أن تُمهد القروض التي تفيد صادراتها الصناعية أو تعترض على القروض التي تخلق منافسة أو تُلحق أي أذى بمصالحها.

في سنة 1960 أضيف «اتحاد التنمية الدولي» IDA إلى «البنك الدولي» لتوفير قروض ذات فائدة منخفضة جداً أو استحقاق طويل الأجل لأفقر الدول الأعضاء في «البنك». وبعد ذلك أوجد «البنك الدولي» وسيلة إضافية أخرى هي «شركة التمويل الدولية» IFC التي تستطيع أن تستثمر في القطاع الخاص أو تقرضه. وأنشأ بعد ذلك «وكالة ضمانات الاستثمار المتعددة» MIGA، التي تتوجه على نحو مشابه إلى القطاع الخاص.

يرتبط «البنك الدولي» أساساً بالدرجة الأولى بمشاريع البنية التحتية الكبيرة، ولكن مع تحول تركيزه إلى الدول النامية فقد اتجه تدريجياً نحو إيجاد رؤوس أموال بشرية واجتماعية ونحو

تخفيف حدة الفقر. ومع تولي جيمس ويلفيسنون رئاسة «البنك» أصبح التغير أكثر وضوحاً وصراحة. فقد طرح فكرة «أُطر التنمية الشاملة» CDF. وبالتالي فقد أدى إعفاء الدول المدينة الأشد فقراً HIPC إلى لائحة استراتيجية تخفيض الفقر PRSP والتي هي بمثابة صندوق ومصرف مشتركين. وظهر نموذج جديد للمساعدات الدولية يُعطي المتلقين شعوراً أكبر بالملكية، ويحاول مساندة أولئك الذين يحققون تقدماً ويعاقب من يفشلون في تحقيق الأهداف. وتحاول المؤسسات المالية الدولية على نحو واضح أن تتعلم من أخطائها. ومن سوء الطالع أن النشطاء المعادين للعولمة والمعادين الآخرين لا يرغبون في إعطائها فرصة المراجعة. ما زال الوقت مبكراً؛ فهناك الكثير من التشوش حول الطريقة التي يفترض أن تسير عليها المسيرة، فدور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي WB ما زالا بعيدين عن الوضوح. ولا بد من إعطاء المؤسسات المالية الدولية فرصة لإتقان النموذج الجديد.

منذ تولي جيمس ويلفنسون لمسؤولياته اتخذ «البنك الدولي» عدداً من المبادرات الاجتماعية الأكثر إلحاحاً من عمليات الإقراض الصغيرة إلى التعليم عن بعد، ومكافحة الإيدز والأمراض المعدية الأخرى. وأخذ يجرِّب إقراض الوحدات دون القومية (أي التي هي أقل من دولة) وبعض المنظمات غير

الحكومية NGO، ولكن نظامه الأساسي يقيد مثل هذه الجهود لأن قانونها الأساسي ينص بأن القروض ينبغي أن تنصب عبر الحكومات المركزية. وهذه النشاطات يمكن أن تُنفذ على نحو أكثر فعالية عن طريق إعطاء ضمانات والتعامل مباشرة مع العناصر الأخرى في المجتمع إلى جانب الحكومات المركزية: كالقطاع الخاص، والحكومات المحلية، والجماعات المنظمة. ولكن البنك الدولي لا يتمتع إلاَّ باعتمادات محدودة متوفرة للمنح الفورية والمساعدات التقنية. وهذه الاعتمادات مستقاة من أرباح العمليات الإقراضية بالدرجة الأولى. «فمِنح تسهيلات التنمية» DGF التي يقدمها «اتحاد التنمية الدولي» هي 100 مليون دولار فقط. وفي رأيي أن نشاطات الإنفاق المتروكة لقرار البنك الدولي هي أكثر فائدة بكثير، مع بعض الآثار الجانبية الضئيلة، من نشاطاته الإقراضية.

ولقد اقترحت إدارة بوش مؤخراً أن يُخفض «البنك الدولي» من الإقراض ويزيد من إعطاء المِنَح وهي تدعو إلى أن يكون نصف ما ينفق من أموال اتحاد التنمية الدولي على شكل منح.

ويبدو لأول وهلة أن استبدال القروض بمنح سيكون خطوة في الاتجاه الصحيح. غير أنه لما كان اقتراح الرئيس لا يوفر اعتمادات إضافية فإن النتيجة الفعلية هي تخفيض نشاطات «البنك الدولي» ككل. وهذا يتناغم مع توصيات لجنة ميلتزر التي أسسها الكونغرس الأمريكي سنة 1998 لتقديم توصيات

بشأن سياسة الولايات المتحدة تجاه IFTI المؤسسات المالية والتجارية الدولية.

تنتقد «لجنة ميلتزر» في تقريرها الختامي الصادر في آذار/ مارس 2000، «البنك الدولي» واصفة إياه بالمنظمة البيروقراطية التي تستخدم عدداً ضخماً من الموظفين من أجل القيام بنشاطات إقراضية تستطيع أن تضطلع بها أسواق رأس المال(*). وتوصي أن يتخلص البنك الدولي من عمله الإقراضي الأساسي وأن يعيد رؤوس أمواله الضامنة إلى الدول الصناعية، ويُعيد تشكيل نفسه كـ «وكالة دولية للتنمية» توفر المساعدات لدول العالم الأفقر. ولدى لجنة ميلتزر تعريف ضيق للغاية للمستفيدين: الدول التي يزيد دخل الفرد فيها عن 4 آلاف دولار سوف تستبعد كلياً كما وسيتم تقليص المساعدات الرسمية للدول ابتدأ من معدل 2.500$ للفرد. ولسوف يُخفض رأس المال القابل للطلب بما يتفق وانخفاض سندات القروض، وتندمج الشركة المالية الدولية IFC مع «وكالة التنمية الدولية» ويُعاد رأس مالها البالغ 5,3 مليار دولار إلى حاملي الأسهم، وتُحلُّ وكالة ضمان الاستثمارات المتعددة MIGA. ونتيجة ذلك كله نقل كمية هائلة من الموارد من البنك الدولي إلى الدول الغنية وكما ذكرنا من قبل فإن «لجنة ميلتزر» دعت إلى زيادة المنح للدول الأفقر «إذا ما استخدمت

(*) تقرير اللجنة الاستشارية للمؤسسة المالية الدولية (لجنة ميلتزر) آذار / مارس 2000.

على نحوٍ مُجدٍ». ولكن ثمة خطر أن يتم فعلياً تقليص النشاطات القائمة، بينما تغوص فيه اقتراح زيادة المنح في دهاليز التفاصيل ولا يرى النور.

أتفق مع «تقرير ميلتزر» في أن مهمة البنك الدولي والأساليب المتبعة حالياً ينبغي أن يعاد النظر بها. فعملها الإقراضي غير فعال ولم يعد ملائماً، ويؤدي إلى نتائج عكسية من بعض النواحي لأنه يعزز دور الحكومة المركزية في الدول المتلقية. ولكنني لا أستطيع الموافقة على أن دور «وكالة التنمية الدولية» ينبغي أن يكون مقيداً كما تراه لجنة ميلتزر. فهناك الكثير من الفقر ما يزال قائماً في بلدان كالبرازيل التي سوف تُستبعد حسب صيغة ميلتزر. كما أن هذه البلدان تعاني أيضاً من الكلفة العالية لرأس المال. والشركات المحلية، وخاصة الصغيرة والمتوسطة سوف تواجه المعوقات نسبة للشركات متعددة الجنسيات. لذا لا يوجد مسوغ لإعادة رأس المال إلى الدول الغنية أو إلغاء رأس مال «البنك الدولي» القابل للطلب. بدلاً من ذلك يجب أن يوضع رأس المال هذا في استخدامات أكثر جدوى وفعالية.

خلافاً لتوصية «لجنة ميلتزر» سيكون من السابق لأوانه إنهاء عمليات «البنك الدولي» الإقراضية. والدول التي تُدعى متوسطة الدخل مثل البرازيل، وحتى تشيلي، لديها توزيعات للدخل شديدة التفاوت وحاجات اجتماعية كبيرة. وأسواق رأس المال غير متسامحة إزاء نفقات الحكومات ولا تتساهل تجاه الديون

المتراكمة في الدول الهامشية. و«البنك الدولي» أمامه فراغ كبير كي يملأه.

تحتاج أساليب «البنك الدولي» في العمليات الإقراضية إلى الإصلاح من أجل إزالة النتائج السلبية غير المقصودة. فالبنك الدولي ينبغي أن يكون أكثر انتباهاً تجاه الأوضاع السياسية الداخلية في الدول المقترضة. وتتصور «أطر التنمية الشاملة» CDF إجراء مشاورات مع المجتمع المدني. وتحتل الشفافية ومكافحة الفساد الآن مرتبة عالية بين أولويات «البنك». ولكن لا بد من القيام بما هو أكثر من ذلك. ومع أن «البنك» لا يستطيع أن يقرض بدون ضمانات الحكومات المتلقية، فإن عليه أن يكون أكثر شدة في رصد ما إذا كانت القروض تُصرف على أساس الجدارة وليس على أساس النفوذ السياسي. وعلى «البنك» أن يرفض تقديم قروض لأنظمة قمعية وفاسدة. والمعايير المطبقة بإحكام في القانون الأمريكي ممتازة وينبغي أن يحذو حذوها الأعضاء الآخرون(*).

(*) بموجب الفصل 701 من «قانون المؤسسات المالية الدولية» لدى المدراء التنفيذيين لهذه المؤسسات تعليمات بمعارضة أي قرض أو مساعدة أخرى لحكومات متورطة في «نمط مستمر من الانتهاكات الشديدة لحقوق الإنسان المتعارف عليها دولياً مثل التعذيب أو القسوة أو المعاملة غير الإنسانية أو العقوبة غير اللائقة، والاعتقال لفترة طويلة دون توجيه اتهامات، أو أي انتهاك فاضح لحياة، وحرية، الفرد وأمنه الشخصي». ويستثني القانون من هذا الفصل «المساعدة الموجهة بشكل خاص إلى برامج تخدم الاحتياجات الإنسانية لمواطني البلد».

حساب «لجنة ميلتزر» أن ضمانة «البنك الدولي» تشكل مساعدة من جانب الولايات المتحدة والدول الصناعية الأخرى ما هي إلاَّ استنباط مبالغ فيه. فالضمانات لم توضع أبداً موضع التنفيذ لأن إدارة «البنك» تعرف أن الدول المساهمة لا تستطيع توفيرها. وفي رأيي أن الجدل ينبغي أن يتحول إلى رأسها. إذ ثمة حاجة ملحة لتوفير المنافع العامة، وأن على الدول الغنية أن تدفع كلفتها. لقد جرت العادة أن يتم إعادة توزيع الثروة على نطاق قومي إلى أن جعلت العولمة فرض الضرائب التقدمية يأتي بأثر عكسي، والآن بات الأمر يستلزم فرضها على نطاق عالمي.

أحد الطرق لتنفيذ هذا المبدأ هو استخدام رأسمال الضمانات في «البنك الدولي» بصورة أكثر فعالية عن طريق انخراط «البنك» في نشاطات أخطر. فالبنك الدولي يستطيع على سبيل المثال أن يضمن أوراقاً تجارية صادرة عن «شركة تمويل إقراضي صغير». سيكون هذا هدية كبيرة للعالم لأن القروض الصغيرة والتمويل المُيسَّر أثبتا كفاءتهما في تقليص الفقر. ولكن الإقراض صغير الحجم لا يمكن أن ينمو بدون تغذية مستمرة من الخارج لأنه يعمل على مستوى عدم الربح وعدم الخسارة. فإذا مول «البنك الدولي» عمليات ناجحة برأس مال إضافي، فإن القرض الصغير والتمويل الميسر يمكن أن يصبحا قوة مؤثرة في التطور الاقتصادي والسياسي.

هذا الاقتراح جذاب كفكرة ولكنه غير عملي في عالم اليوم. فوزراء المال في الدول المتطورة سوف يحتجون علانية إذا ما طُلب منهم أن ينفذوا ضماناتهم. وهم لن يفوضوا «البنك الدولي» باستخدام رؤوس أمواله الضامنة بهذه الطريقة، وحتى لو فعل «البنك» ذلك فإنهم سيرفضون تجديد الضمانات. ونظراً لهذا الموقف فإن تصنيف «البنك» AAA يصبح موضع تساؤل.

في تقديري أن هذا ليس بالوقت المناسب للشروع بإصلاح واسع لـ «البنك الدولي» لأن أي عملية لإعادة البناء ستؤدي إلى تخفيض موارده. سيكون من الأفضل تنفيذ خطة «حقوق السحب الخاصة» (ح.س.خ) بدلاً من محاولة استخدام ضمانات «البنك» على نحو أكثر فعالية. ووقت الإصلاح قد يأتي **بعد** أن تثبت خطة «ح.س.خ» نجاحها. عند ذلك سيكون لدى المؤسسات المالية الدولية الوقت لاتخاذ نماذج جديدة، وسيكون المناخ أكثر ملاءمة للإصلاحات البناءة.