

حظر

يُحظر اقتباس محتويات هذا التقرير أو تلخيصها في وسائل الإعلام  
المطبوعة أو المذاعة أو الإلكترونية قبل يوم ٢٥ أيلول/سبتمبر  
٢٠١٩، الساعة ١٧/٠٠ بتوقيت غرينتش

# تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٩

تمويل اتفاق أخضر عالمي جديد

استعراض عام



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

# تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٩

تمويل اتفاق أخضر عالمي جديد

استعراض عام



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠١٩

---

## ملحوظة

---

© ٢٠١٩، الأمم المتحدة

هذا العمل متاح للجميع عن طريق الدخول الحر إلى الرابط: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>، وذلك بالامتثال لرخصة المشاع الإبداعي (Creative Commons licence) التي أنشئت من أجل المنظمات الحكومية الدولية.

وليس في التسميات المستخدمة في هذا العمل، ولا في طريقة عرض المادة الواردة في أي خريطة فيه ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تحومها أو حدودها.

ويُسمح بأخذ صور ضوئية لمقتطفات من المنشور أو باستنساخها مع الإحالة إلى المصدر على النحو الواجب. وينبغي موافاة أمانة الأونكتاد بنسخة من المنشور الذي يتضمن النص المستشهد به أو المعاد طبعه، في العنوان الإلكتروني التالي: [gdsinfo@unctad.org](mailto:gdsinfo@unctad.org).

حُرر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

ويصدر الاستعراض العام الوارد هنا أيضاً كجزء من تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٩ (UNCTAD/TDR/2019).

منشور من منشورات الأمم المتحدة صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

# استعراض عام

قبل خمسة وسبعين عاماً، اجتمعت أطراف المجتمع الدولي في جبال نيوهامبشر الهادئة لإقامة نظام عالمي جديد يسعى إلى تحقيق هدف محوري واحد: تقييد الأسواق المالية وتمكين الدول بدلاً منها. وتمثلت الأهداف الفورية لمؤسسات بریتون وودز في توفير العمالة الكاملة والحفاظ على التدفقات التجارية وتنظيم رؤوس الأموال القائمة على المضاربة والحيلولة دون تنقل الانكماش من جهة إلى أخرى. وكان يُتوخى من النظام أن يعزز تنسيق السياسات لدعم استقرار الاقتصاد العالمي، ويثبط سياسات إفقار الجار التي يمكن أن تزعزع هذا الاستقرار، مع ترك الحيز السياسي اللازم للدول ذات السيادة لتحقيق أولوياتها الوطنية.

وقبل أربعين عاماً، ضربت قوى السوق من جديد. فمنذ مطلع السبعينات من القرن الماضي، أدت سلسلة من الهزات الاقتصادية القوية إلى زعزعة التوافق السياسي الذي استقر بعد الحرب وأسفرت عن صراع سياسي. ولما أشرف ذاك العقد على نهايته، وعدت رئيسة الوزراء البريطانية المنتخبة منذ عهد قريب آنذاك بإحلال الوئام والأمل بتحرير الأسواق وإطلاق العنان لطاقت ريادة الأعمال؛ وبغية التشديد على أن الأمر سيتطلب قطبعة صرفة مع عهد بریتون وودز، وجهت تعليماتها إلى زملائها في مجلس الحكومة لمراجعة دستور الحرية لفريدريك هايك.

وبعد ستة أشهر من ذلك، وجدت السيدة تاتشر حليفاً لها في واشنطن يحمل الفكرة نفسها استوعب بإيجاز - على الرغم من شعوره بتناغم أقل مع الأفكار التي كانت تجتريها مدرسة الاقتصاديين النمساوية - التحول الطارئ في المزاج الأيديولوجي معلناً أن "الحكومة ليست هي الحل للمشكلة، بل هي المشكلة بالذات".

وكانت ثلثة من الأكاديميين وفرق التفكير، في كلنا ضفتي المحيط الأطلسي، على أهبة الاستعداد وفي جعبتها سياسات ملائمة للسوق تعالج كل المشاكل الاقتصادية، الحقيقية والمتخيلة. وحملت هذه الفئة رسالة بسيطة: لكل

شيء سعر، وإذا كانت الأسواق حرة في تحديد ذلك السعر، فسيعم الرخاء والوثام الاجتماعي.

وأُتاحت أزمة الديون التي اندلعت في مطلع الثمانينات من القرن الماضي فرصة لتعميم تلك الرسالة على العالم النامي، انضمت إليها بعيد ذلك بلدان أوروبا الشرقية ذات الاقتصادات المخططة مركزياً. وأصبح استنزاف المجال العام سمة عالمية.

وبينما كانت الأفكار الاقتصادية شرارة المشروع الليبرالي الجديد، شكل القطاع المالي المحرر منذ عهد قريب محرك هذا المشروع. وأدى تحرير رؤوس الأموال من قيود التنظيم والرقابة الحكوميين إلى فسح المجال أمام قطاع مصرفي مفعم بالحيوية للبحث عن الربح، بينما أُتاحت مجموعة جديدة من القواعد التجارية (التي تشمل الخدمات المالية والاستثمار وحقوق الملكية الفكرية) قدراً أكبر من الحماية لرؤوس أموال طليقة.

وأبدى آلان غرينسبان، الذي تتلمذ على يد داعية الليبرالية الجديدة المغومور آين راند، يقيناً تاماً من أن اتساع رقعة القطاع المالي عبر الحدود بموازاة جيل جديد من المنتجات المالية المتكثرة سيدفع بقوة عجلة الاقتصاد العالمي بتحسين تخصيص رؤوس الأموال الشحيحة في جميع أنحاء العالم، وتفكيك المخاطر وتفريقها، وتعزيز فرص النحوظ. ورأى أن هذه هي يد آدم سميث الخفية تفعل فعلها على الصعيد الدولي؛ وأن "الأسواق العالمية غير المنظمة تخنفي حقاً" و"يبدو أنها تنتقل بلا كلل، فيما عدا استثناءات نادرة، من حالة توازن إلى أخرى".

لكن مآل الأمور لم يكن بالسلاسة التي توقعها غرينسبان. فقد تخللت فترات الرخاء والانكماش المشهد الاقتصادي، وآلت في ٢٠٠٨ إلى أعمق أزمة اقتصادية منذ الثلاثينات من القرن الماضي، وأماطت النام عن الجانب المظلم من عالم يوجهه خلق الائتمان الخاص، والمصارف الناقصة التنظيم، والمخادعة المالية.

ومع تهاوي الأسواق، تبيّن أن الحكومة هي في الواقع الحل للمشكلة. فعمدت الحكومات، منفردة ومجتمعة (عن طريق مجموعة العشرين)، إلى صب الموارد على هذه المشكلة صباً غير مسبوق؛ فأُنقذت المؤسسات المالية واستقرت الأسواق وعادت الاقتصادات إلى مسارها الصحيح. وفي الدوائر السياسية العليا،

أُعلن عن انتهاء عهد الجشع المالي، وأطلقت وعود بالسعي إلى تحقيق مجموعة جديدة من الأولويات لمعالجة أوجه التفاوت وانعدام الأمن الناجمة عن تفشي العولمة المفرطة.

واستجاب المجتمع الدولي بوضع مجموعة من الأهداف الطموحة التي يمكن أن تؤدي إلى التحول المنشود، ومحددت سنة ٢٠٣٠ أفقاً صارماً لتحقيقها. غير أن الآلية انقلبت رأساً على عقب، وأصبح يُطلب من أباطرة الدمار المالي الشامل درء التهديد الناجم عن الدمار البيئي الشامل.

وبينما لا يزال صوت المال مسموعاً، يبدو أن صوت الحكومات قد خفت. وفي المقابل، تذهب الآراء إلى أن تحريك مشاعر النخبة الثرية واسترعاء انتباهها وحثها على تسخير أموالها - سواء من خلال روح المسؤولية الاجتماعية للشركات أو الاستثمار المؤثر أو الابتكار المالي - هو السبيل الوحيد لتنفيذ المشاريع الاستثمارية الضخمة اللازمة لبناء مستقبل أفضل وأكثر استدامة. ويبدو أن كل شيء يجب أن يتغير، لكي يبقى كل شيء على حاله.

وليست هذه مجرد أمنيات اقتصادية؛ بل هي، إن كانت لنا في التاريخ عبرة، وصفة لجعل العالم أقل شمولاً واستدامة. والسبيل إلى تحقيق المنافع العامة التي نحتاج إليها لبلوغ أهداف التنمية المستدامة في أفق ٢٠٣٠ هو تهيئة مجال عام صحي وديمقراطي وشامل للجميع عالمياً ووطنياً.

وعلى غرار صناعات بريتون وودز، لا بد أن تكون استعادة "الثقة في حكمة الحكومة وقوتها" أول مسعى من مساعي المجتمع الدولي. لكن ذلك لا يعني ببساطة العودة إلى حقبة بريتون وودز. فالمشروع الأصلي ينطوي على عيوب كثيرة جداً؛ وأدير مثل ناد للرجال الأغنياء أدى إلى اتساع الفجوات التكنولوجية، ولم يتناول العلاقات التجارية غير المتكافئة، وتساهل مع الإسراف في الإنفاق العسكري، ولم يكتربث للضغوط البيئية.

وإذا أردنا عكس مسار الاستقطاب في الدخل داخل البلدان وفيما بينها، وإقامة نظام مالي مستقر يخدم الاقتصاد الإنتاجي، والتخفيف من وطأة

التحديات واغتنام الفرص المرتبطة بالتكنولوجيات الجديدة، والاضطلاع باستثمارات ضخمة في الطاقة والنقل والنظم الغذائية النظيفة، فلا بد لنا من اتفاق أخضر عالمي جديد.

## أزمة يسيرة، أزمة عسيرة

يحيط بآفاق الاقتصاد العالمي في الوقت الراهن غموض ناتج عن توترات في التجارة الدولية ومنازعات جيوسياسية. غير أن المشكل الأكبر، بعد مرور عقد على تدخل مجموعة العشرين لاحتواء الذعر الذي أصاب الأسواق وإنقاذ نظام مالي مهشم، هو أن النمو لم يقف بعد على أساس متين.

وفترة الانتعاش التي توجد فيها الولايات المتحدة هي الأطول التي سُجلت حتى الآن، لكنها الأضعف أيضاً، وظل تأثيرها على الدخول ضعيفاً. وبدأ الانتعاش الذي حدث منذ تخفيض الضرائب في ٢٠١٧ يتلاشى، ولا تكاد تلوح في الأفق علامات الازدهار الموعود للاستثمار. أما في الأماكن الأخرى من العالم المتقدم، فقد كان الانتعاش أقصر أجلاً. وبدأت منطقة اليورو تنزلق نحو الركود، إذ تتضح على الاقتصاد الألماني علامات الإجهاد؛ وإذا كان خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي ملهاة لا يرغب فيها الاقتصاد الأوروبي، فإن المملكة المتحدة مقبلة على سنة ٢٠١٩ والتي فيما يبدو ستكون صدمة بوجه خاص.

ويذهب جزء كبير من التخمينات إلى أن رياح الكساد ستعصف بالاقتصادات المتقدمة، ثم بالاقتصاد العالمي، بعد أن تحيد عن مسارها في ٢٠٢٠. وعلقت المصارف المركزية الرئيسية بالفعل إجراءات إعادة السياسات النقدية إلى وضعها الطبيعي، غير أن هناك شواغل متزايدة من أن جولة أخرى من التسهيلات الكمية لن تتيح الدفعة اللازمة للطلب العالمي.

ومما يثير الشك أيضاً مدى قدرة تسريع عجلة الحوافز النقدية، من جديد، على مساعدة الاقتصادات الناشئة. ويبدو التباطؤ هذا العام، أي عام ٢٠١٩، في جميع المناطق النامية، على أن أمريكا اللاتينية هي الأشد تضرراً. وقد خفّت الحديث عن "الفصل" و"التقارب" الذي وُعد لمدة وجيزة طبقة المستثمرين والنخبة الليبرالية بعد الأزمة المالية العالمية، لما تعافت على وجه السرعة الاقتصادات النامية (بما فيها الاقتصادات التي تسمى ناشئة). فاقتصادات البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا (مجموعة البريكس)، التي شهدت كمجموعة متوسط نمو

سنوياً تجاوز ١٠ في المائة بعيد الأزمة المالية العالمية، سجلت في العام الماضي نمواً بنسبة ٦,٣ في المائة.

ومع ارتفاع الديون إلى مستويات أعلى من أي وقت مضى في جميع أنحاء العالم النامي، ليصل مجموعها إلى حوالي ٦٧ تريليون دولار، فإن إبقاء أسعار الفائدة على حالها سيخفف من ضغط خدمة الديون. غير أن الأسواق المالية لا تنفك تتقلب ويمكن أن تهيج إذا لم تكن الظروف مواتية؛ وفي ضوء تزايد الغموض وقلق المستثمرين، لا يزال بالإمكان أن يؤدي الهروب من الأسواق الناشئة نحو السلامة النسبية التي تتسم بها سوق الولايات المتحدة إلى دوامة انكماشية تعزز نفسها بنفسها.

ولا غرابة في أن واضعي السياسات في كل مكان يتأملون الأفق تحسباً لما يمكن أن يقع من صدمات. وتشكل التوترات التجارية المحتدة مصدراً من المصادر التي يمكن أن تؤدي إلى تزايد الخلاف. وقد تباطأت التجارة بفعل ضعف الطلب العالمي؛ ويُقدر النمو المسجل في الربع الأول من عام ٢٠١٩، مقارنة بالربع الأول من عام ٢٠١٨، بنسبة لا تتجاوز ٠,٤ في المائة. ومما زاد الطين بلة الزيادات التعريفية التي فرضتها الولايات المتحدة من جانب واحد ابتداءً من مطلع عام ٢٠١٨ على منتجات محددة، ثم وسّعت نطاقها لتشمل مجموعة أكبر من واردات الصين. وردّت عدة بلدان على ذلك بإجراءات انتقامية. وإن أمكن احتواء أثر ذلك حتى الآن، فإن اتباع نهج العين بالعين والسن بالسن في الزيادات التعريفية يمكن أن يكون باهظ التكلفة إذا اقترن بزيادة تباطؤ الاستثمار.

وثمة تيارات خطيرة أخرى تحت هذه المياه الاقتصادية المضطربة أصلاً. وهناك وعي متزايد بأن تنازع الولايات المتحدة والصين لا يتعلق بالتعريفات في واقع الأمر بل بالطموحات التكنولوجية لبلد نام متوسط الدخل. فالوصول على التكنولوجيا الأجنبية ساعد الاقتصادات المتقدمة اليوم على تسليق سلم التنمية، ولكن الجهود الرامية إلى إبعاد ذلك السلم بتقليص الحيز السياسي ستلقى مقاومة من البلدان النامية. ويمكن أن يسهم ذلك في خفض مستويات الثقة المتدنية أصلاً في النظام المتعدد الأطراف، مما يزيد الآفاق الاقتصادية العالمية تقلصاً.

ويشتد الشعور بالقلق الاقتصادي من جراء تحركات العملات وأسعارها. فقد أضحى أكثر تقلباً في عصر العوامة المفرطة بفعل أمولة أسواق العملات. وارتفع مؤشر مورغان ستانلي لعملات الأسواق الناشئة ارتفاعاً كبيراً في بداية ٢٠١٩، لكنه انخفض انخفاضاً حاداً في الفترة من منتصف نيسان/أبريل إلى أواخر أيار/مايو، ليرتفع من جديد بعد ذلك. ونتجت هذه



التقلبات عن ثلاثة عوامل هي: التقلبات الحادة في البلدان التي عصفت بها الأزمة، كالأرجنتين وتركيا؛ وتقلبات تدفقات رأس المال نحو الأسواق الناشئة من جراء عدم اليقين السياسي في البلدان المتقدمة وضعف آفاق النمو في الأسواق الناشئة؛ وتزايد ضغط حكومة الولايات المتحدة للحفاظ على "قيمة تنافسية" للدولار. وفي نظام مالي دولي لا يزال شديد الاعتماد على الدولار وإمكانية التنبؤ به، فإن تحويل هذا الدور - الذي أُعتبر منذ زمن طويل بأنه "امتياز فادح" - إلى قانون اقتصادي يمكن أن يؤدي إلى مزيد من العواقب التي تزعزع الاستقرار. ومن دواعي القلق الراهن للعديد من البلدان النامية أن أي فقدان شديد للثقة في عملاتها يحصل بعد زيادة سريعة في الديون الخارجية يمكن أن يعرضها لضغوط انكماشية أعمق، مثلما حدث بالفعل في الأرجنتين وتركيا.

وظلت أسواق السلع الأساسية شديدة التقلب منذ الأزمة المالية؛ وقد دخلت الآن مرحلة أقل حدة، إذ تقل الأسعار كثيراً عن المستويات القياسية المسجلة في أعقاب الأزمة. ويؤكد انخيار الطلب عدم تصاعد الأسعار في العديد من أسواق السلع الأساسية في الأشهر الأخيرة، غير أن التقلبات على المدى المتوسط تأثرت بالتقلبات الواسعة في أسعار النفط، وبأمولة أسواق السلع الأساسية، ويتركز القوة السوقية في عدد صغير من الشركات التجارية الدولية.

وتراجع مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية من ١٣٤ في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٨ إلى ١١٢ في كانون الأول/ديسمبر من العام نفسه، ثم ارتفع منذئذ ليصل إلى مستوى قريب من ١٢٠. وأسهمت أسعار الوقود في انخفاض المؤشر في الربع الأخير من ٢٠١٨، إذ تراجع مؤشر أسعار الوقود من ١٤٩ في تشرين الأول/أكتوبر إلى ١١٥ في كانون الأول/ديسمبر. ونتج جزء من الانتعاش اللاحق عن ارتفاع أسعار النفط من جراء العقوبات المفروضة على إيران، بينما نتج الجزء الآخر عن التصاعد المعتدل في أسعار المعادن والحامات والفلزات.

وتشكل إخفاقات بلدان الشمال والتباطؤ العام في بلدان الجنوب وارتفاع مستويات الديون في كل مكان نذير شؤم على الاقتصاد العالمي؛ وترسم هذه العوامل، مقترنة بالتقلبات المتزايدة في الأسواق، وتمزق النظام المتعدد الأطراف، وتزايد عدم اليقين، معالم التحديات السياسية العاجلة. وظل الموقف المتخذ حتى الآن في مجال سياسات الاقتصاد الكلي غير متوازن وغير منسق تنسيقاً كافياً لإعطاء الطلب الكلي زخماً مستداماً، إذ ترك أمر التسويات لتقلبات السوق من خلال مزيج من تدابير التحرير وخفض التكاليف. وكانت النتائج، وفقاً للتوقعات، طفرات نمو عابرة وتقلبات مالية. غير أن المستقبل ينطوي على تحديات أعمق ستشق لا محالة على البشر والكوكب.

## من علامات العصر

أصبح انعدام الأمن المالي والاستقطاب الاقتصادي والتدهور البيئي سمات حقبة العولمة المفرطة. زد على ذلك أن هذه السمات وثيقة الترابط ويعزز بعضها بعضاً بطرق يمكن أن تؤدي إلى دوامات الانهيار الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

ويتزامن هذا التهديد مع تآكل الثقة السياسية على نحو مثير للقلق، إذ اتسعت الفجوات في الدخل في جميع البلدان، وبات يُنظر إلى البرامج السياسية باعتبارها تخدم مصالح الفائزين من العولمة المفرطة، بينما لا يولي الأشخاص الذين لم يظفروا بشيء يُذكر أو تخلفوا عن الركب سوى اهتمام ضئيل. وحتى بعد الأزمة المالية العالمية، فإن قواعد اللعبة التي أدت إلى ارتفاع مستويات التفاوت وانعدام الأمن والمديونية قبل تلك الأزمة ظلت إلى حد بعيد على حالها، مما يعمق حالة السخط الموجه في الغالب ضد من هم خارج اللعبة، ويزيد الانقسامات السياسية. وقد حدث هذا الانهيار في الثقة في اللحظة التي يتوقف فيها العمل الجماعي اللازم من أجل بناء مستقبل أفضل للجميع على تعزيز الشعور بالمسؤولية المشتركة والتضامن.

وصُممت أهداف التنمية المستدامة، التي أُنقِص عليها في الأمم المتحدة في ٢٠١٥، لتكون مرشداً للوصول إلى ذلك المستقبل. لكن الإحباط يتنامى في مختلف الأوساط السياسية وعلى جميع المستويات الإنمائية بسبب تأخر تحقيق هذه الأهداف عن الموعد المقرر في أفق ٢٠٣٠. وتكمن المشكلة المتصورة في نقص التمويل اللازم من أجل زيادة الاستثمارات التي يتوقف عليها تحقيق خطة عام ٢٠٣٠. ونظراً إلى إقبال كاهل المالية الحكومية بارتفاع مستويات الديون واتباع سياسات متصدعة تعيق التخطيط على المدى الطويل، فإن زيادة حجم المحافظ المالية من بلايين الدولارات إلى تريليونات الدولارات سنوياً يجب أن تعتمد، حسبما يقال، على تسخير موارد الأثرياء والمؤسسات المالية الخاصة.

وتبدو المؤشرات مشجعة للوهلة الأولى. ففي جعبة الشركات العالمية حوالي تريليوني دولار نقداً بينما يحوز كبار الأثرياء صافي أصول قدره ٦٠ تريليون دولار. وتذهب تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن المستثمرين المؤسسين في البلدان الأعضاء فيها يملكون ٩٢,٦ تريليون دولار من الأصول الإجمالية، وعلى الرغم من أن الحصول على الأرقام المتعلقة بالاستثمار المؤسسي في البلدان النامية أصعب شأناً، فإن التقديرات المتعلقة بالأصول التي تملكها صناديق المعاشات التقاعدية البرازيلية تتجاوز ٢٢٠ بليون دولار، بينما تملك صناديق المعاشات التقاعدية الأفريقية مجتمعة حوالي ٣٥٠ بليون دولار. وتذهب الآراء إلى أن إعادة

توجيه جزء صغير نسبياً من هذه الموارد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة من شأنها أن تحل تحدي التمويل الذي يعترض تحقيق خطة عام ٢٠٣٠.

واقترحت سلسلة من التدابير، المنظمة في إطار الدعوة إلى "خلط" مصادر التمويل و"زيادتها إلى أقصى حد"، من شأنها أن توجه الأموال العامة إلى "إزالة المخاطر" المرتبطة بالمشاريع الاستثمارية الضخمة بموازاة استخدام تقنية تحويل الديون إلى سندات وتقنية التحوط لجذب المستثمرين من القطاع الخاص. لكن، لبت الأمور بهذه البساطة! فالأدلة تشير إلى أن التمويل المختلط لا يخفف من حدة المخاطر، بل يترد أثره على الخزينة العامة ودفعي الضرائب.

فقد استُخدمت بالفعل كميات هائلة من الموارد العامة لإنقاذ المصارف (وغيرها من المؤسسات المالية) التي ثبت أنها أكبر من أن تُترك لتنهيار بعد أن اتبعت هاتين التقنيتين بالذات للتمادي في سعار أنشطة المضاربة في الفترة التي سبقت اندلاع الأزمة المالية. علاوة على ذلك، ثمة شبكة مترابطة من الصناديق المالية وسندات الدين تشكل أساس الكم الهائل من الأصول الخاصة. وتوجيه جزء من هذه الأصول إلى استثمار إنتاجي طويل الأجل، سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص، ليس مسألة تتعلق بالضمان الحية لمن يديرون تلك الصناديق، ولا بتهيئة بيئة أرحب يمكنهم الاضطلاع فيها بأعمالهم التجارية.

فقد ظلت حكومات عديدة، على جميع المستويات، تقدم طيلة عقود حوافز و ضمانات للتمويل الدولي أملاً في النهوض بتكوين رأس المال. وبدلاً من بلوغ هذا الهدف، فقد امتصها عالم مالي مضطرب موجه نحو التداول القصير للأجل للأصول الموجودة، ومعرض لدورات الازدهار والكساد، مما عاد عليها بعواقب وخيمة فيما يتعلق بالتوزيع، ومدىونية مفرطة جداً تشكل عبئاً مستمراً على الاقتصاد الحقيقي. ولن يتسنى إعادة تشكيل الأرصدة والتدفقات المالية لدعم الاستثمارات الإنتاجية (الخاصة أو العامة) من دون تغيير جذري في قواعد اللعبة.

وتسير البيئة الاقتصادية العالمية الراهنة - حيث التقشف هو الخيار التلقائي على صعيد الاقتصاد الكلي، والتحرير هو الأداة السياساتية المفضلة لإحداث التغير الهيكلي، والدين هو المحرك الرئيسي للنمو - في الاتجاه الخاطئ عندما يتعلق الأمر بتحقيق طموح خطة عام ٢٠٣٠. وعليه، يسعى تقرير هذه السنة إلى تقديم حجج بديلة لتحقيق خطة عام ٢٠٣٠ من خلال اتفاق أخضر عالمي جديد يؤدي فيه القطاع العام دور القيادة.

## جو مواتٍ للتغيير: نحو حالة من التوسع العالمي الأخضر

علاوة على المخاطر المباشرة التي يمكن أن تعطل الاقتصاد العالمي، هناك سلسلة من التحديات الهيكلية الكلية التي سبقت الأزمة المالية العالمية ولم تحظ بأي اهتمام يُذكر منذئذ. وتبرز أربعة من هذه التحديات بسبب ترابطها الشديد: انخفاض حصة دخل العمل؛ وتراجع الإنفاق العام؛ وضعف الاستثمار الإنتاجي؛ وزيادة ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي بقدر لا يمكن تحمله.

وقد تغاضت المنتديات الدولية المعنية بالاقتصاد والسياسات في معظم الأحوال عن هذه التحديات، حيث يُشترط للمشاركة فيها الإخلاص لقيم الحدود المفتوحة وحركة رؤوس الأموال وتنافس الأسواق. لكن إذا استمرت هذه الاتجاهات في مساراتها الحالية، فسيكون الاقتصاد العالمي في ٢٠٣٠ قد مر بعقد آخر من النمو الناقص والمضطرب، وستكون الفجوات في الدخل داخل البلدان وفيما بينها قد زادت اتساعاً، وستصل البيئة الطبيعية إلى نقطة الانهيار.

ومع استمرار تراجع حصة العمل في جميع أنحاء العالم، سيضعف إنفاق الأسر المعيشية، مما سيسهم في تقليل حوافز الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية. وسيعني ذلك، في أقل الأحوال، ضعف خلق الوظائف وركود الأجور في البلدان المتقدمة، فضلاً عن بطء توسع الأسواق المحلية (أو انكماشها التام) في البلدان النامية. وستتفاقم هاتان النتيجتان إذا ظلت استراتيجيات التكيف المفضلة لدى الحكومات هي التشجيع على خفض تكاليف العمل. وسيزداد الطلب الكلي ضعفاً، مع استمرار الحكومات في خفض تدابير الحماية الاجتماعية والامتناع عن الاستثمار في الهياكل الأساسية، الأمر الذي سيثقل أيضاً قيود العرض. وسيظل خلق الائتمان الخاص بلا حسيب ولا رقيب واتباع الممارسات المالية الافتراضية يغذيان المعاملات المالية المزعزعة للاستقرار، ولن يحفز الاستثمار الإنتاجي الخاص. وفي غضون ذلك، ستؤدي انبعاثات الكربون إلى اقتراب المناخ من نقطة الالعودة، ما لم تكن هناك استثمارات كافية في نقل التكنولوجيا واتفاق دولي بشأن نقلها.

وفي ضوء هذه الاتجاهات، من الأهمية بمكان أن تستعيد الحكومات في جميع أنحاء العالم الحيز السياسي وتعمل على تعزيز الطلب الكلي. ولفعل ذلك، يجب عليها أن تعالج مباشرة ارتفاع مستويات التفاوت في الدخل، باعتماد ترتيبات ضريبية أكثر إنصافاً، والسعي مباشرة إلى استهداف النتائج الاجتماعية بخلق فرص العمل وتنفيذ برامج العمل اللائق وتوسيع نظم الضمان الاجتماعي. غير أنها ملزمة أيضاً بإدارة دفعة منسقة للاستثمار، ولا سيما في سبيل خفض انبعاثات الكربون من

الاقتصاد، بالاستثمار مباشرة (عن طريق كيانات القطاع العام) وتعزيز الاستثمار الخاص في أنشطة اقتصادية أكثر إنتاجية واستدامة.

ويتطلب التهديد الناتج عن الاحترار العالمي اتخاذ إجراءات فورية للحد من انبعاثات غازات الدفيئة وتحقيق استقرار المناخ الأرض. وقد بينت دراسات حديثة أنجزتها كيانات شتى من بينها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (هيئة المناخ) وبرنامج الولايات المتحدة للبحوث المتعلقة بالتغيرات العالمية أننا على بعد بضعة عقود فقط من خسائر كارثية بسبب تغير المناخ، ما لم نغير مسارنا.

والنجاح في التصدي لأزمة تغير المناخ ستكون له فوائد متعددة، بما في ذلك "الفوائد البيئية" المشتركة" مثل زيادة نقاوة الهواء والمحيطات واستصلاح الغابات. والتأثير الاقتصادي المترتب على السياسات المناخية هام أيضاً وإن كان أقل وضوحاً. فحماية المناخ تتطلب موجة ضخمة جديدة من الاستثمارات، وإعادة تصميم قطاع الطاقة والقطاعات الأخرى التي تطلق انبعاثات الكربون. ويجب إنشاء تكنولوجيات جديدة قليلة الانبعاث الكربوني، وتركيبها وصيانتها على الصعيد العالمي.

ومن شأن موجة الاستثمار الأخضر تلك أن تكون مصدراً رئيسياً لنمو الدخل والعمالة، فتسهم في انتعاش الاقتصاد الكلي العالمي. وينطوي كثير من الوظائف التي يخلقها الاستثمار الأخضر، إن لم يكن كلها، على طابع محلي، أي أنها تكون في المنطقة التي يُستثمر فيها وتتضمن التدريب على مهارات جديدة. وتطلق المناقشات الحديثة العهد على هذه الاستراتيجية (المقترنة بارتفاع الأجور والمعايير والخدمات الاجتماعية وفرص العمل للجميع) اسم "الاتفاق الأخضر الجديد" في إشارة إلى الاتفاق الجديد المبرم في الثلاثينات من القرن الماضي، الذي عالج البطالة وانخفاض الأجور والطابع الافتراضي للتمويل والفجوات في الهياكل الأساسية والتفاوتات الإقليمية، في سياق الانتعاش من الكساد الكبير.

ولا شك أن هناك فرصاً عديدة للاستثمار في الكفاءة في استخدام الطاقة وإمدادات الطاقة المتجددة، أصبح كثير منها فعالاً من حيث التكلفة بالأسعار الحالية وبالأنماط الجديدة من النمو الحضري الذي يتسم بشدة الكثافة السكانية ويتمحور حول النقل العام. وينطوي ذلك على تشكيلات جديدة للسكن والعمل والخدمات العامة، يربط بينها نقل عام أوسع نطاقاً. وسيطلب الانتقال التام إلى المركبات الكهربائية أيضاً توسيع الهياكل الأساسية لمحطات الشحن، والمضي قدماً في خفض تكاليف المركبات. وستكون هناك حاجة إلى تكنولوجيات جديدة، لم تُسوّق بعد، لاستكمال خفض انبعاثات الكربون من الاقتصاد العالمي، إلى جانب ممارسات زراعية جديدة، مصممة خصيصاً لتقليل الانبعاثات إلى أدنى حد. وكذلك سيتطلب الانتقال العادل إلى المرحلة الجديدة استثمارات ضخمة داخل المجتمعات التي أصبحت تعتمد على سبل العيش كثيفة الاستخدام للموارد.

وقد يكلف هذا التحول البلدان النامية أقل من غيرها لأنها لا تزال تبني نظم الطاقة الخاصة بها. ونتيجة لذلك، فإن وفورات الموارد المتاحة من الطاقة النظيفة قد تكون أكبر في البلدان النامية. ويمكن أن تطوي الطاقة النظيفة على قيمة كبيرة للبلدان النامية لسبب آخر. فإبصال الطاقة إلى الجماعات النائية عبر شبكة وطنية ومحورها المناطق الحضرية، كما هو الحال عادة في البلدان المتقدمة، يستتبع إنفاقاً كبيراً على خطوط نقل الكهرباء على مسافات طويلة. وقد يكون بمقدور البلدان النامية أن تنتقل مباشرة إلى نظم الشبكات الصغيرة الأكفأ من دون استثمار تكاليف لا تُسترد لربط المناطق النائية بالشبكة الكهربائية. ومع ذلك، ستحتاج تلك البلدان إلى نقل التكنولوجيا إليها وإلى دعم مالي كبير من المجتمع الدولي لتحقيق هذا الانتقال.

ويتطلب دفع الاستثمار على هذا النحو من الحكومات استخدام جميع الأدوات السياساتية المتاحة لها، بما فيها السياسات المالية والسياسات الصناعية وتوفير الائتمان والأنظمة المالية وسياسات الضمان الاجتماعي، فضلاً عن سياسات التجارة والاستثمار الدوليين. ويكتسي التنسيق الدولي أهمية حاسمة للتصدي لأوجه الخلل الناتج عن حركة رؤوس الأموال، واحتواء الاختلالات في الحسابات الجارية، ودعم الانتقال إلى اقتصاد خفيض الكربون، ولا سيما في البلدان النامية.

ويمكن أن تتخذ استراتيجيات التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي مسارات متنوعة، غير أنها ملزمة جميعاً بتصحيح انماط الطلب الكلي الحالية. ومن النهج الواضحة في هذا الشأن تعظيم الآثار المضاعفة الناتجة عن الإنفاق الحكومي وتزايد دخل العمل.

أولاً، إن رفع حصص دخل العمل إلى المستويات التي كانت مسجلة منذ عهد غير بعيد يمكن أن يؤدي في حد ذاته إلى نمو أسرع بكثير (٠,٥ في المائة سنوياً في المتوسط) مما يزيد أيضاً من دخل رأس المال. وسيكون هذا الأثر أقوى إذا عملت كل الدول أو جلها بطريقة منسقة.

ثانياً، من شأن الإنعاش المالي الذي تموله الزيادات الضريبية التدريجية وخلق الائتمان أن يعزز النمو بقدر أكبر، بفضل مضاعفات مالية تتراوح ما بين ١,٣ و ١,٨ (أو أعلى من ذلك إذا حدث التوسع المالي في العديد من البلدان بطريقة منسقة). ولما كانت اقتصادات عديدة معرضة حالياً، بوجه خاص، لضعف الطلب أو نقصه، فمن المرجح أن تؤدي الحوافز المالية إلى استجابة قوية من الاستثمار الخاص.

ثالثاً، تُعد الاستثمارات العامة في نظم النقل والطاقة النظيفة ضرورية لرسم مسارات النمو قليل الانبعاث الكربوني وتحويل الإنتاج الغذائي لسكان العالم الذين تتزايد

أعدادهم، فضلاً عن معالجة مشاكل التلوث والتدهور البيئي بوجه أعم. ويتطلب ذلك تصميم السياسات الصناعية المناسبة، باستخدام الإعانات والحوافز الضريبية والقروض والضمانات، بالإضافة إلى الاستثمارات في البحث والتطوير وجيل جديد من القوانين المتعلقة بالملكية الفكرية والترخيص.

واستناداً إلى التقديرات الحالية، يمكن أن تسفر في واقع الأمر مجموعة من السياسات العامة المنسقة دولياً، فيما يتعلق بإعادة التوزيع والتوسع المالي والاستثمارات التي تقودها الدولة، عن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات المتقدمة بنسبة لا تقل عن ١ في المائة فوق المستوى المتوقع من دون تلك السياسات. وفي الاقتصادات النامية غير الصين، سترتفع معدلات النمو بنسبة تتراوح ما بين ١,٥ في المائة و ٢ في المائة سنوياً. أما في الصين فستكون سرعة النمو أكثر اعتدالاً وسيتميل محوره نحو الأسر المعيشية، إذ سُجِّل معدلات نمو أدنى من المعدلات التي شهدتها من قبل اقتصادات نمور شرق آسيا عندما كان متوسط دخل الفرد فيها معادلاً لمتوسط دخل الفرد المسجل حالياً في الصين.

وبحلول ٢٠٣٠، ستجاوز العمالة المعدلات المتوقعة من الاتجاهات الحالية بعدد يتراوح ما بين ٢٠ مليون و ٢٥ مليون وظيفة في البلدان المتقدمة، وبأكثر من ١٠٠ مليون وظيفة في البلدان النامية (ما بين ٢٠ مليون و ٣٠ مليون وظيفة في الصين). وهذه تقديرات محافظة ويُحتمل أنها أدنى من المكاسب التي ستتحقق في مجال العمالة، لأن تقديرات الاقتصاد القياسي الموجودة، التي تستند إلى عقود من استراتيجيات تقليص عدد الوظائف، لا يمكن أن تتضمن الإمكانيات التي تتيحها استراتيجية منسقة على الصعيد العالمي تتمحور حول الاستثمار والإنفاق الاجتماعي بقيادة الدولة واتساع رقعة العمالة في قطاع الخدمات ومصنوفة جديدة للطاقة.

وتشير البيانات المتعلقة بالنمو والعمالة والعوامل البيئية إلى ضرورة بذل جهود جريئة لتحقيق نمو وتنمية عالميين مستدامين اقتصادياً واجتماعياً وبيئياً. وتبين تقديرات المضاعفات المتعلقة باقتصادات العالم العشرين الكبرى والكتل الإقليمية المتبقية أن الأمر يتعلق بخيار سياسي براغماتي، لا بقيود مالية ثابتة. وسيطلب اتفاق أخضر عالمي جديد تخصيص موارد مالية إضافية - لمدة تقل عن عقد - تُؤكِّد بالمزج بين إجراءات حشد الموارد المحلية واتفاقات التعاون الدولي. وتفيد التقديرات أيضاً بأن تأثير الإنفاق الاجتماعي في النمو قوي في جميع البلدان، بينما لا تكلف الضرائب التصاعدية شيئاً أو هي قليلة التكلفة فيما يتعلق بالنمو، مما يشير إلى أن أمام واضعي السياسات خيار مستقبل يتسم بدخل عمل أكبر وتفاوت أقل ونمو أمتن وبيئة صحية أكثر.

والتنسيق الدولي أساسي لحشد الموارد اللازمة ولتوسيع الحيز السياسي لإدارة التغييرات ذات الصلة. ولا تبشر التوترات الاقتصادية والجيوسياسية الراهنة بالخير في هذا الصدد. ومع ذلك، جدير بنا أن نذكر بأن فرانكلين دي لانو روزفلت سمي تأسيس منظمة العمل الدولية في نهاية الحرب العالمية الأولى "حلماً جنونياً"؛ ولعل الحالمين المجانين هم بالضبط من يلزم للوفاء بالوعد الجريئة المقطوعة في خطة عام ٢٠٣٠.

## الدين أنضب كل شيء وأغرقه

التمويل مسألة إيمان؛ وفي قلب هذا الإيمان يوجد الائتمان (credit) - المشتق من الكلمة اللاتينية آمن "to believe". وقد أثبت التاريخ فعالية الائتمان في تعزيز التنمية الاقتصادية من خلال تمويل الاستثمار المدعوم بتدفقات الدخل العاجلة والآجلة، وليس بالمدخرات الموجودة سلفاً، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية، وبالتالي زيادة الإيرادات التي يمكن من خلالها سداد الديون. غير أن للدين جانباً أسود يحمل في ثناياه نبرة تحذيرية مما يشكل تحدياً مستمراً أمام واضعي السياسات.

وما أن انخرطت المصارف في عملية خلق الائتمان، بدأت إمكاناته الاقتصادية تتوسع. وظل استخدام الودائع (وغيرها من القروض القصيرة الأجل) لخلق قروض أطول أجلاً ممارسة تتبعها المصارف منذ قرون. ولكن حتى عندما يمكن حشد الأصول الموجودة، كالأراضي أو المنازل، لتكون رهناً لدعم الاقتراض من أجل تمويل الاستثمار، فإن تحويل آجال الاستحقاقات مخوف بالمخاطر بطبيعته. وحداً ذلك عادة بالمصارف التجارية إلى الحد من أنشطتها الائتمانية لتقتصر على الإقراض الأصغر نطاقاً والأقصر أجلاً. وكان الإقراض الواسع النطاق والأطول أجلاً، ولا سيما للحكومات والشركات، يُترك عادة لمؤسسات أكثر تخصصاً.

ويقوم هذا النظام بأكمله على الثقة: الثقة في أن المقترضين سيفون بالتزامهم بأداء المدفوعات في المستقبل؛ والثقة في أن المصارف ستسدد خصومها؛ والثقة في أن الدولة ستوفر أصولاً مضمونة للمصارف، وسترصده سلوك المصارف وتفرض عليها ضوابط إذا حدثت مخالفات، وستوفر السيولة كونها الملاذ الأخير للإقراض في حال وجود صعوبات غير متوقعة.

وتتطوي إدارة الديون من ثم على التركيز على المصارف باعتبارها آليات تُخلق الائتمان، وعلى مجموعة من الممارسات المؤسسية القوية التي يمكن أن تساعد في بناء الثقة بين المقرضين والمقترضين، ويمكن أن تستخدم الضوابط والقواعد التنظيمية التي تبقى النظام تحت المراقبة. وفي غياب



تلك الضوابط والقواعد، يمكن أن يدفع خلق الائتمان الاقتصاد إلى حلقات ضارة من الازدهار والكساد، ويمكن أن يشجع السلوك الافتراضي أو غير المسؤول بمختلف أنواعه. ومن الأمور البالغة الأهمية أن السياسات الرامية إلى توليد النمو المنصف والمستدام بإدارة الديون تتطلب دولة تتمتع بالقدرة المالية على إصدار ديونها وخدمتها، ويمكنها أن تقترض مباشرة من المصرف المركزي بناءً على آجال استحقاق مختلفة، ويمكنها أن تدير إلى حد ما دخول رؤوس الأموال وخروجها. ويتطلب ذلك أيضاً توسع القاعدة الضريبية للدولة بتمويل الفرص الإنتاجية بالائتمان والإنفاق الحكومي المباشر. لكن كلما كان الاقتصاد أشد انفتاحاً وكانت قاعدة الثروة محدودة أكثر، زادت القيود على الموارد المالية الحكومية. ولطالما أدت إزالة الضوابط التنظيمية المالية إلى تقويض الثقة التي يتوقف عليها نظام ائتمان صحي، وقد أدت إلى ذلك في كل مناسبة بالسماح بخلق الائتمان الخاص بلا رقيب ولا حسيب. ولا يختلف هذا العصر عن سابقه. فمنذ الثمانينات من القرن الماضي، عندما أمسك التمويل غير الخاضع للضوابط التنظيمية بزمام العولة المفرطة، ارتفعت الديون العالمية بأكثر من ١٣ مرة لتنتقل من ١٦ تريليون دولار في عام ١٩٨٠ إلى رقم مذهل يصل إلى ٢١٣ تريليون دولار في عام ٢٠١٧، وهيمنت عليها الديون الخاصة التي انتقلت من ١٢ تريليون دولار إلى ١٤٥ تريليون دولار.

وبدلاً من تعزيز النمو الإنتاجي والشامل للجميع، ظل خلق الائتمان الخاص مركّزاً إلى حد بعيد في أنشطة المضاربة، وموجهاً من خلال الممارسات المصرفية الموازية ويؤدي إلى تعميق أوجه التفاوت في الدخل. وإن كانت بعض الأوساط تحنفي بهذه الصيرفة الموازية باعتبارها دليلاً على قيمة الابتكار المالي، فقد أثبتت هذه المنتجات في الواقع أنها مصدر لعدم الاستقرار. ومع ذلك، عندما يكون الغرض من الائتمان، على وجه التحديد، هو شراء الأصول المالية التي تُستخدم بدورها رهناً لمزيد من الاقتراض لشراء مزيد من الأصول المالية، فإن القلق الأكبر يتمحور حول عدم الاستقرار المالي الذي تغذيه المضاربة المفرطة والسعي إلى الحصول على أصول أدنى جودة، مما يفضي إلى عجز المقترضين عن السداد وانهيار أسعار الأصول.

وعلى الرغم من أن هذه الاتجاهات قد قرعت أجراس الإنذار على نطاق المنظمات الدولية، بما فيها الأونكتاد، فإن العديد من أنصار خطة عام ٢٠٣٠ لجأ إلى القطاع المالي الخاص لتمويل المنافع العامة والاستثمارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وببساطة، لن تتحقق أي نتيجة من دون إصلاحات عميقة لنظام المالي؛ ويبقى السؤال الحقيقي هو كيفية تسخير الدين لخدمة التنمية وأي دور يمكن أن يؤديه في اتفاق أخضر عالمي جديد.

ويؤدي خلق الائتمان الغرض المتوخى منه عندما يكون مقترناً بعلاقات طويلة الأمد بين المقرض والمقترض، تتيح للأول اطلاعاً دقيقاً على ما يفعله الثاني بالأموال، وتشجع على قدر

من الصبر في إدارة ديونهما، وتسمح لهما أيضاً بممارسة ضغط استراتيجي عن طريق السداد. وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما يُستخدم خلق الائتمان لدعم العلاقة المتينة ما بين الريح والاستثمار على الصعيد المحلي، التي ظلت جزءاً من تحول هيكلي ناجح على مر الزمن. ويتوفر وسائل الدفع المسبق، ومن ثم القدرة الشرائية، فإن توفير الائتمان المدعوم بالمطالبات المستحقة على الدخول المستقبلية يجر تراكم رأس المال المتداول من أغلال الادخار السابق ويصبح وسيلة مركزية لإطلاق العنان لإمكانات النمو في المستقبل. لكن أداء الائتمان هذا الدور الإنمائي يقتضي وجود هيكل الطويلة الأمد في صميم عملياتها. ويتطلب ذلك بدوره أن يتاح لواجبي السياسات الحيز اللازم لبناء المؤسسات العامة المناسبة لتوجيه خلق الائتمان نحو الاستثمار الإنتاجي، وأن يبذل المجتمع الدولي جهوداً متواصلة لاستعادة السيطرة العامة على إدارة الائتمان الدولي وإعادة توجيه التمويل العام صوب تحقيق الأهداف الملائمة للتنمية.

غير أن البرنامج الدولي الحالي لتمويل التنمية يضع السياسات الإنمائية في مرتبة أدنى من مرتبة خدمة الديون في الوقت المناسب والتقليل إلى أدنى حد من مخاطر السداد في المستقبل. ويسعى هذا البرنامج إلى زيادة قدرة البلدان النامية على جذب الثروات الخاصة عن طريق "الابتكار المالي" الذي يضمن مخاطر المستثمر (والدائن) بتنوع هذه المخاطر والتأمين منها. وعلى الرغم من أن التدابير الرامية إلى تحسين نوعية البيانات المتعلقة بديون البلدان النامية وزيادة شفافية ديونها هي تدابير تلقى الترحيب عموماً، بل طال انتظارها، فإن تركيز برنامج التمويل الإنمائي على أدوات مالية جديدة معقدة - وغير شفافة في معظم الأحوال - وعلى التمويل القائم على تحويل الدين إلى سندات، لا يبشر بخير فيما يتعلق بقدرته على توفير التمويل الموثوق به على النطاق اللازم حيث تشتد الحاجة إليه.

ويشكل ذلك مصدر قلق أكبر لأن خطة عام ٢٠٣٠ تستلزم استثمارات غير مسبوقه، وبخاصة في البلدان النامية. وتذهب تقديرات الأونكتاد، بشأن عينة من ٣١ بلداً نامياً، إلى أن تلبية الاحتياجات الأساسية من الاستثمارات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة لتحقيق الأهداف المرتبطة بالحد من الفقر والنهوض بالتغذية والصحة والتعليم، ستزحف نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من حوالي ٤٧ في المائة حالياً إلى ما لا يقل عن ١٨٥ في المائة، في المتوسط، إذا سادت أنماط الإنفاق والتمويل الحالية. وبدلاً من ذلك، فلنكي تحقق البلدان النامية أهداف التنمية المستدامة هذه في أفق عام ٢٠٣٠ من دون زيادة في نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي الموجودة، سيتعين عليها أن تحقق نمواً يبلغ سنوياً في المتوسط ١١,٩ في المائة. ومما لا شك فيه أن كلا السيناريوهين بعيد عن الواقع إلى حد ما.

ويقدر التقرير أن تحسين حشد الموارد المحلية يمكن أن يسد هذه الفجوة في تمويل أهداف التنمية المستدامة بنسبة تتراوح بين الخمس والنصف، ويحقق في الوقت ذاته استقرار نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في مستوياتها الحالية (تبعاً للظروف الخاصة بكل بلد). أما التمويل الخاص الدولي "المحشود" فهو بعيد كل البعد عن المسار الصحيح لتوفير التريلونات اللازمة لسد الفجوة المتبقية. وعليه، ينبغي أن يكون توسيع نطاق التمويل الإنمائي الدولي العام إلى حد كبير، بوسائل تشمل المساعدة الإنمائية وتخفيف عبء الدين، أولوية ملحة، لتجنب حدوث أزمة مديونية جديدة في البلدان النامية ولتحقيق خطة عام ٢٠٣٠ في موعدها.

وهذه الطلبات المرهقة المتعلقة بحشد التمويل العام الدولي ستقتضي من النظام النقدي والمالي الدولي إتاحة حيز سياسي أكبر للبلدان النامية لتطوير وإدارة قطاعها المصرفية والمالية من أجل تحقيق التحول الهيكلي. وعلى الصعيد الدولي، يمكن إحراز تقدم بتسخير الأدوات القديمة لتيسير زيادة توفير السيولة والتمويل الدولي للتخفيف من آثار تغير المناخ ومكافحة الأزمة البيئية الأوسع نطاقاً في البلدان النامية. ويزداد الزخم بالفعل في مناطق محددة بشأن عمليات تحويل الدين إلى التزام بصون البيئة، ولعل الخطوة المقبلة في هذا الصدد هي توسيع نطاق هذه المبادرات الإقليمية لتشمل إرساء حقوق سحب بيئية خاصة على الصعيد الدولي. ويبدو أن هناك إقبالاً سياسياً ضئيلاً في الوقت الراهن على استخدام هذه التسهيلات أو توسيع نطاقها لإدارة الأزمات على المدى القصير، غير أن هناك توافقاً متزايداً في الآراء بشأن الحاجة إلى إدارة خلق الائتمان الدولي من أجل التصدي لأزمة بيئية بدأت تتكشف معالمها وتؤثر فينا جميعاً.

علاوة على ذلك، وفي غياب توافق آراء سياسي لكبح جماح النزعة الربعية المالية العالمية بغية تحقيق التنمية، يمكن للبلدان النامية، بل ينبغي لها أن تسخر قوة خلق الائتمان (والتمويل بالاقتراض) على الصعيد الإقليمي (بما في ذلك بين بلدان الجنوب). وهذا ليس مقترحاً جديداً، ذلك أن نظم الدفع واتحادات المقاصة الإقليمية في بلدان الجنوب ظلت منذ مدة طويلة تيسر خلق الائتمان العام وتوفير السيولة من أجل تنمية متأخرة. ويمكن لنظم الدفع الإقليمية التي تستخدم شكلاً من أشكال آلية المقاصة الداخلية أن تغير الأمور بسبل شتى: فيمكنها ببساطة أن تخفض تكاليف التجارة داخل المنطقة الواحدة بالسماح بتسوية المعاملات المالية ذات الصلة بالعملة المحلية. ومما ينطوي على طموح أكبر أن هذه الترتيبات يمكن أن تدعم التأمين الذاتي على الصعيد الوطني ضد الصدمات المالية الخارجية من خلال عمليات مجمعة لتبادل الاحتياطيات ومن خلال التخفيف مؤقتاً من عبء السيولة في غضون فترات المقاصة وتمديد خطوط الائتمان على نحو يتجاوز هذه الفترات، من أجل التسوية النهائية بالعملة المحلية بدلاً من استخدام دولار الولايات المتحدة. وأخيراً، يمكن للاتحادات المقاصة الإقليمية المكتملة البنين أن تسخر قوة خلق الائتمان على الصعيد المحلي من أجل تنسيق

منتظم للتعديلات الإقليمية بين الاقتصادات التي تعاني من العجز والاقتصادات التي تحقق الفائض داخل المنطقة، مما يحمي مناطق نامية برمتها من التأثير الوخيم للتدفقات الرأسمالية الدولية التي تسعى إلى الربح على المدى القصير. أما كيف ومتى يمكن أن يتيح خلق الائتمان على الصعيد الإقليمي عازلاً فعالاً للبلدان النامية يحميها من التعرض لخلق الائتمان الخاص في الأسواق المالية الدولية القائمة على المضاربة، فهو مسألة تتوقف إلى حد بعيد على أنماط التجارة الإقليمية الحالية والإرادة السياسية لتشكيل هذه الأنماط في المستقبل.

وأخيراً، ولكن ليس آخراً، فإن إعادة هيكلة الديون والتخفيف منها يتطلبان تجديد النقاش في ضوء متطلبات خطة عام ٢٠٣٠. ومن اللافت للنظر، لما كانت الحالة الراهنة للعلاقات البالغة التعقيد والتجزؤ بين المدينين والدائنين قد أدت بالفعل إلى تزايد الديون واشتداد الضائقة المالية في جميع البلدان النامية، فقد اقتصرت المناقشات المتعلقة بإدارتها على إعادة جدولة الديون والتفاوض بشأنها من جديد. وتدعو الحاجة الآن إلى اتباع سبل عملية للمضي قدماً من أجل تيسير عمليات منصفة وفعالة لإعادة هيكلة الديون السيادية، تستطيع في المستقبل أن تمهد الطريق أيضاً نحو التوصل إلى إطار تنظيمي دولي ينظم عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية.

## السيطرة الكاملة

ما فتى رأس المال الأجنبي الخاص، مثلما أشير سلفاً، يُعتبر المنقذ في قصة فجوة الموارد المتعلقة بخطة عام ٢٠٣٠. لكن زيادة التكامل المالي قد عرّضت البلدان النامية بالفعل للدورات المالية العالمية ولتقلب تدفقات رأس المال. وأدى ذلك فيما يبدو إلى اتساع رقعة اختلالات الاقتصاد الكلي، وخلق مواطن ضعف مالي، وإعاقة الاستقلال النقدي، على نحو يضر بالاستثمارات الإنتاجية، ولا سيما في القطاع العام.

وبموجب الترتيبات النقدية والمالية الدولية الحالية، سعت البلدان النامية إلى كفالة قدر من الحماية بمراكمة الأصول الخارجية، في شكل سندات قصيرة الأجل مقومة بالدولار عادة، بمثابة تأمين ذاتي للحيلولة دون حدوث تراجع مفاجئ في تدفق رأس المال و/أو لاحتواء آثاره الضارة. وفي بعض الحالات، استخدمت البلدان فوائض الحساب الجاري لتعزيز الاحتياطيات، لكنها لجأت في العديد من الحالات الأخرى إلى الاقتراض في أسواق رأس المال الدولية لفعل ذلك. غير أن فروق العائد بين الأصول الخارجية الآمنة المملوكة للتأمين ضد الخصوم الخارجية المحفوفة بالمخاطر ينشأ عنها انتقال الموارد من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة، إذ بلغ حجم الموارد المنقولة على هذا النحو في الفترة

٢٠٠٠-٢٠١٨ بالنسبة للبلدان النامية الستة عشر المشمولة بالبحث في هذا التقرير، حوالي ٤٤٠ بليون دولار سنوياً، أو ٢,٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي.

ومن الأشكال البديلة للحماية من تقلب تدفقات رأس المال فرض ضوابط على رؤوس الأموال. ويتيح وجود تشريعات تنص على فرض ضوابط شاملة على رؤوس الأموال لواضعي السياسات إمكانية التدخل بسرعة وتجنب المناقشات والإجراءات المطولة، وبخاصة أثناء الطفرات في تدفقات رؤوس الأموال الوافدة عندما تشتد مواطن ضعف الاقتصاد الكلي ومواطن الضعف المالي، وعندما تبدو القوى السياسية ضد التنظيم في أوجها. ويمكن أن تكون هذه الضوابط المفروضة على رؤوس الأموال أدوات فعالة في تغيير تركيبة التدفقات لضمان التطابق الوثيق بين الأصول والخصوم الخارجية الإجمالية، وإدارة التقلبات الدورية.

ويسير صندوق النقد الدولي بخطى حذرة إلى حد ما في هذا الاتجاه. وها هو ذا يعترف الآن بأن الضوابط المفروضة على رؤوس الأموال تشكل جزءاً مشروعاً من مجموعة من الأدوات السياسية، مشيراً إلى أن التدفقات المالية تنطوي على مخاطر بالإضافة إلى فوائدها الممكنة، وإلى أن التحرير الكامل ليس دائماً هدفاً مناسباً. ويسلم بأن تحرير حساب رأس المال ينبغي أن يكون متسلسلاً وتدرجياً، ولا ينبغي أن يكون بالشكل نفسه في جميع البلدان وفي جميع الأوقات. ومع ذلك، فعلى الرغم من عدم وجود علاقة قوية بين تحرير حساب رأس المال والنمو الاقتصادي، ولا سيما في البلدان النامية، لا يزال صندوق النقد الدولي يعتبر تحرير حساب رأس المال هدفاً سياسياً.

وبالنظر إلى تعدد مواطن الضعف المالي المرتبطة بالعملة المفرطة، فإن البلدان النامية تحتاج إلى أدوات متعددة للاندماج بفعالية في الاقتصاد العالمي، من دون شروط مسبقة لاستخدامها. وينبغي أن تجمع هذه الأدوات بين سياسات الاقتصاد الكلي التي تضمن النمو الاقتصادي وظروف الاقتصاد الكلي والظروف الخارجية المستدامة، من جهة، والسياسات التحوطية والضوابط الشاملة والدائمة على رؤوس الأموال وغيرها من التدابير التنظيمية التي تحمي الأوضاع المحلية من الضغوط الخارجية المزعزعة للاستقرار، من جهة أخرى. وستعين أن تكون تدابير الحماية هذه، بما فيها الضوابط على رؤوس الأموال، مصممة وفقاً لخصائص كل بلد، وأن تحددها طبيعة ودرجة الانفتاح المالي للبلد، والبنية المؤسسية لنظامه المالي.

وبغية زيادة فعالية هذه السياسات المحلية، يبدو أن هناك تدبيرين داعمين لا غنى عنهما على الصعيد الدولي. أولاً، تفتضي قدرة واضعي السياسات على فرض ضوابط على رؤوس الأموال إبقاء إدارة حساب رأس المال خارج نطاق اتفاقات التجارة والاستثمار الإقليمية والثنائية، أو على

الأقل وضع ضمانات في هذه الاتفاقات تتيح للبلدان الحق في تنظيم تدفقات رأس المال من دون أن يتعارض ذلك مع التزاماتها التعاقدية.

ثانياً، تكون الضوابط المفروضة على رأس المال أشد فعالية إذا خضعت التدفقات المالية للمراقبة من الجانبين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تأييد متعدد الأطراف لآليات تعاونية محددة، ما من شأنه أن يساعد، على وجه الخصوص، البلدان المتلقية ذات القدرة المحدودة على سن ضوابط على رأس المال، إما بسبب افتقارها إلى القدرات المؤسسية أو بسبب القيود القانونية، الناجمة مثلاً عن اتفاقات التجارة والاستثمار. وقد ترغب حكومات بلدان المصدر في تنظيم التدفقات الخارجة، من أجل زيادة فعالية السياسة النقدية بتوجيه الائتمان نحو الاستثمار الإنتاجي في اقتصاداتها ومنع تسرب الحوافز النقدية في شكل استثمارات مالية في الخارج. ويمكن أن يحقق تنسيق الضوابط المفروضة على رأس المال مزيداً من الاستقرار في تدفقات رأس المال بخفض مستويات القيود نسبياً من الجانبين، بدلاً من فرض ضوابط أشد صرامة من جانب واحد. والاعتراف بأن هذه التغييرات قد تكون ضرورية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يمكن أن يشكل حافزاً إضافياً لسنها.

ويشكل دفع الضرائب طريقة أخرى يمكن من خلالها للمستثمرين الأجانب المساعدة في زيادة الموارد المتاحة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتذهب التقديرات إلى أن التدفقات المالية غير المشروعة من جانب الشركات المتعددة الجنسيات تحرم البلدان النامية من إيرادات ضريبية تتراوح بين ٥٠ بليون دولار و ٢٠٠ بليون دولار سنوياً. وتتيسر هذه التدفقات عن طريق القواعد الضريبية الدولية التي تنظر إلى فروع الشركات المتعددة الجنسيات بوصفها كيانات مستقلة وتعتبر المعاملات الخاضعة للضرائب بين مختلف الكيانات التابعة لتلك الشركات معاملات منفصل بعضها عن بعض. وبدلاً من هذا النظام الضريبي عديم الكفاءة، حان الوقت للتفكير في نظام ضريبي موحد يعترف بأن أرباح الشركات المتعددة الجنسيات تُؤدّ جماعياً على مستوى المجموعة، ويقترن بحد أدنى عالمي فعلي من معدل ضريبة دخل الشركات يُفرض على مجموع أرباح تلك الشركات. ويمكن تحديد هذا المعدل في نسبة تتراوح بين ٢٠ في المائة و ٢٥ في المائة، وهو متوسط المعدلات الاسمية الحالية في جميع أنحاء العالم. وبغية توزيع هذه الضرائب المفروضة على أرباح الشركات بين جميع البلدان، فإن الخيار الأفضل للبلدان النامية هو خيار "التحصيل بناءً على صيغة محددة"، حيث يوزّع إجمالي الضرائب المفروضة على مجموعة الشركة المتعددة الجنسيات على البلدان كافة وفقاً لصيغة متفق عليها، تكون في الحالات المثلى صيغة تعطي الأسبقية للعمالة والأصول المادية الإنتاجية على إجمالي المبيعات.

وأدى الاقتصاد الرقمي إلى ظهور مصدر آخر من مصادر استنزاف الموارد الضريبية. فقد وصلت الخسائر بالفعل إلى مستوى كبير في البلدان النامية، لأن احتمال إيوائها شركات رقمية أقل

مقارنة بغيرها، بينما تميل إلى أن تكون مستورداً صافياً للسلع والخدمات الرقمية. ويتطلب التصدي لحالات التسرب هذه مراجعة سمات شتى من القواعد الدولية القائمة فيما يتعلق بضريبة الشركات، مثل قواعد الصلة (التي تحدد الولاية القضائية التي تملك حقوق فرض الضرائب)؛ وقواعد تخصيص الأرباح (التي تحدد كيفية التعامل مع المعاملات العابرة للحدود بين الكيانات المختلفة التابعة لشركة متعددة الجنسيات)، وقياس توليد القيمة عندما تكون الأصول غير الملموسة كبيرة في المعاملات الاقتصادية، وعندما يصبح المستخدمون مصدر قيمة هاماً. ويتطلب تحديد حقوق عادلة لفرض الضرائب في الاقتصاد الرقمي استخدام مفهوم الحضور الاقتصادي الهام، الذي ينشئ صلة تخضع الشركة العاملة في بيئة رقمية للضرائب إذا كانت تولد إيرادات من المبيعات أو المعاملات التي تتجاوز مستويات معينة. ومن شأن ذلك أن ييسر فرض ضريبة موحدة على الشركات المتعددة الجنسيات، لأنه يتيح إمكانية إدراج الإيرادات الناشئة عن استخدام الأصول غير الملموسة للشركة وعن المحتوى الذي ينتجه المستخدمون للاقتصاد الرقمي.

وفي انتظار التوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن هذه المسألة، جرت عدة بلدان متقدمة وبلدان نامية اتخاذ تدابير ضريبية محلية انفرادية مؤقتة فيما يتعلق بالاقتصاد الرقمي. ومن الأمثلة على ذلك الضريبة غير المباشرة أو ضريبة المعادلة أو الرسم، وهي ضرائب تم فرضها أو بدأ فرضها في عدة بلدان (كثير منها أعضاء في الاتحاد الأوروبي). ويشير تقدير بسيط للإيرادات الضريبية الإضافية التي يمكن أن تتأتى من هذه التدابير الانفرادية إلى أنها تتراوح بين ١١ بليون دولار و ٢٨ بليون دولار للبلدان النامية وحدها. وبالمثل، فبينما لم يتحقق أي توافق في الآراء في منظمة التجارة العالمية، يمكن أن يتيح استئناف العمل بالرسم الجمركية على البث الإلكتروني إيرادات ضريبية إضافية تتجاوز ١٠ بلايين دولار على الصعيد العالمي، تظفر منها البلدان النامية بنسبة ٩٥ في المائة.

وإجمالاً، يمكن أن يؤدي تنفيذ هذه المقترحات المختلفة إلى زيادة توافر الموارد في البلدان النامية بقيمة تتراوح بين ٥١٠ بلايين دولار و ٦٨٠ بليون دولار في السنة، وهو مبلغ يعادل تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة إليها.

## تعليق الأمل على القطاع العام

أثناء الانتقال نحو عالم معوم يقوم على التمويل توقفت رتبة القطاع المصرفي، ولم يعد أيضاً يلبي احتياجات الاقتصاد الإنتاجي. واقتزن تحول القطاع المصرفي إلى قطاع معوم، شديد الجذب كثير الدخل، بإزالة الضوابط التنظيمية المالية وزيادة ملحوظة في تدفقات رأس المال عبر الحدود.

ونتيجة لإزالة الضوابط التنظيمية، اختلطت الأنشطة المصرفية مع صغار الزبائن بأنشطة الاستثمار لإنشاء مؤسسات مالية عملاقة تعمل وفقاً لنموذج تجاري يسمى "الإصدار والتوزيع" حيث تُحوّل القروض إلى سندات، وتُعزّز مجموعة من الخدمات المالية الدخول الربعية التي يمكن كسبها من تلك القروض. وترتّب على الانتقال من جراء ذلك إلى تعبئة الأصول الموجودة ثم إعادة تعبئتها والاتجار بها نظاماً تشمل فيه معظم المعاملات مؤسسات مالية أخرى، وأصبحت فيه الممارسات الافتراضية مقبولة، وتفاقت فيه آثار العدوى.

واتضح هشاشة هذا النظام أثناء الأزمة المالية العالمية، إذ اندثر حوالي ٥٠ تريليون دولار من قيمة الأصول. أما التكلفة الاجتماعية التي أعقبت إنقاذ المصارف التي باتت "أكبر من أن تُترك للاختيار" فقد كانت أشدّ ضرراً. وفي الوقت نفسه، ما انفكت تبرز صورة الأضرار البيئية وتكاليف التخفيف من حدتها، مما يسهم في توحيد ائتلاف عريض يهدف إلى إيجاد سبيل جديد للمضي قدماً وإلى دفع عالم الصيرفة نحو ممارسات تنطوي على قدر أكبر من المسؤولية.

وتتطلب خطة عام ٢٠٣٠ أكبر دفعة استثمارية في التاريخ، وستُدعى المصارف إلى أن تساهم بنصيبها. ويمكن للمصارف أن تتيح فوائد وفورات الحجم بفضل قدرتها على خلق الائتمان وطريقة عملها في إقامة شراكات مع الممولين والمستثمرين الآخرين. وعلى الرغم من استخدام أموال دافعي الضرائب لإنقاذ النظام المصرفي، والاعتراف بأن الممارسات الحالية لا تحدم مصلحة الاقتصاد الإنتاجي، لم يُجرَ منذ الأزمة إصلاحات مصرفية جادة. ويثير ذلك أسئلة جديدة بشأن كيفية جعل المصارف في خدمة الناس وخدمة الكوكب، وبتزايد الاهتمام بالدور الذي يمكن أن تؤديه الصيرفة العامة، لأنها تتميز عن الصيرفة الخاصة أو ينبغي أن تتميز عنها.

والميزة الهامة هي أن المصارف العامة تنشُد أهدافاً من بينها الأهداف الاجتماعية والإنمائية، وينطبق هذا الأمر على المصارف العامة التي تعمل في المجال التجاري مثلما ينطبق على المصارف الإنمائية. ويمكن أن تحقق المصارف العامة هذه الأهداف على أفضل وجه عندما تعمل في إطار نظام ترتبط فيه بمصارف أخرى وفي إطار اتساق وثيق مع أهداف وأدوات السياسات الحكومية؛ ومع ذلك، فحتى عند غياب هذا الترابط، يظهر التاريخ الحديث أن المتوقع من المصارف العامة أن تكون قادرة على اتخاذ زمام المبادرة. فهي تشكل جبهة الدفاع الأمامية في أوقات الأزمة عندما يصبح الائتمان نادراً، وتتيح من ثم تمويلاً إضافياً لمواجهة التقلبات الدورية من أجل التخفيف من الآثار الاقتصادية الناتجة عن الصدمة.



وبالنسبة إلى الاتفاق الأخضر العالمي الجديد، فإن الأمر لا يتعلق بقطع مسافة قصيرة بل بسباق ماراتوني. وللمصارف العامة، في هذا الصدد، ميزة أخرى لأن لها حافزة أشد تنوعاً، وامتداداً جغرافياً أوسع يشمل مجالات الاقتصاد وقطاعاته التي تنقصها الخدمات (وبخاصة المصارف الإنمائية)، ولأنها تتبع نمجاً أطول أجلاً. أما المصارف الخاصة (ولا سيما الأجنبية) فيُعرف أنها تتجنب هذا الإقراض إذ تختار أكثر المجالات ربحية.

وتكمن المفارقة في أن الحكومات تدعو إلى زيادة الاستثمار الطويل الأجل، لكنها لا تكاد تبدي استعداداً لتزويد مصارفها العامة بالأدوات اللازمة للاضطلاع بهذه المهمة. وينبغي أن تكون المصارف قادرة على التوسع، وأن تقرض وفقاً للتوجهات المنشودة، وأن تخضع للتقييم بناءً على مقاييس أداء تناسب ولايتها الإنمائية. غير أن هذه الأمور الثلاثة لا يقترن بعضها ببعض في كثير من الأحيان.

ولا يبدي كبار المساهمين في المؤسسات المالية المتعددة الأطراف حماساً شديداً في دعمهم لرسملة هذه المصارف، وما زالوا يحولون إيرادات كبيرة عند تحقيق الأرباح بدلاً من إعادة ضخها في قاعدة الأسهم. وفي المقابل، يُشجّع التوسع من خلال تحويل الديون إلى سندات وترشيد الميزانية العمومية، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى مجموعة كاملة جديدة من المشاكل. وأبدت حكومات بلدان الجنوب استعداداً أكبر لأخذ زمام المبادرة في توسيع نطاق دور المصارف العامة، ويعزى ذلك في جزء منه إلى شعورها بالإحباط من عدم كفاية استجابة بلدان الشمال. فأنشأت مصارف عامة جديدة ووسعت المصارف الموجودة، لترتقي بسرعة كبيرة جعلتها تتجاوز المصارف القديمة المتعددة الأطراف على الرغم من أنها لم تشرع في الانخراط الفعلي في هذا المجال إلا منذ مطلع الألفية الثالثة. وبلغ رصيد القروض غير المسددة التي قدمها مصرف التنمية الصيني ٦٣٥ بليون دولار في ٢٠١٧، أي أكبر بكثير من مجموع القروض التي قدمها البنك الدولي (في ٢٠١٧)، بلغ صافي القروض غير المسددة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية ١٧٧ بليون دولار و١٣٨ بليون دولار على التوالي).

ولا تقل أهمية عن ذلك المبادرات المتعددة الأطراف التي تقودها بلدان الجنوب - فمصرف التنمية الجديد التابع لبلدان البريكس والمصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية بدأ عملها قبل سنوات قليلة فقط، ومع ذلك أصبح حضورها وازناً بالفعل. وتملك هذه المصارف التي تقودها بلدان الجنوب رأسمال كبيراً جداً ولديها مصادر تمويل موثوقة، مما يسمح لها باعتماد أفق أطول أجلاً، ويمكنها بالتالي من تمويل مشاريع تنطوي على آجال استحقاق طويلة، مثل الهياكل الأساسية، قد لا ترغب بالفعل في دعمها المصارف التي لديها توجه تجاري. وأظهرت أيضاً سرعة أكبر في الاستجابة، إذ تستغرق ستة أشهر في المتوسط للموافقة على القروض اعتباراً من تاريخ تقديم الطلب الأولي، بينما

يقتضي ذلك ما بين سنة وستين من المؤسسات الكبرى المتعددة الأطراف. وبينما رفعت بعض المصارف بالمثل في بلدان الشمال مستوياتها، لا يزال يتعين بذل مزيد من الجهود من أجل تحقيق رؤية الاتفاق الأخضر العالمي الجديد.

وبدأت تعلق أصوات مشجعة من مختلف مستويات المنظومة المصرفية، يأتي بعضها من المصارف المركزية التي قد يكون لها حيز أكبر مما هو متوخى في بعض الأحيان لتستأنف دورها التقليدي المتمثل في خلق الائتمان وتوجيهه نحو المجالات الاقتصادية التي هي في أمس الحاجة إليه. فقد اضطلعت المصارف المركزية بهذا الدور في عدد من البلدان التي تُعتبر مثلاً ناجحاً لبلدان استطاعت أن تتحول من اقتصادات زراعية إلى اقتصادات صناعية. ولم تقطع صلة الوصل التقليدية بين المصارف والأهداف الإنمائية الحكومية سوى في السنوات الأخيرة، تحت شعار "الاستقلال".

وحيز الدعم الذي تقدمه الحكومات إلى المصارف الإنمائية "التابعة لها" عامل هام في نجاحها. وتُلزم حكومات عديدة مصارفها بالحفاظ على جدارة ائتمانية عالية - تكون عادة في درجة AAA، حتى وإن كانت هذه الدرجة أعلى من الجدارة المسندة إلى الجهة صاحبة السيادة نفسها. ويؤدي ذلك إلى فرض مهمتين على المصارف: فيجب عليها أن تُرضي وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وأن تحقق أيضاً أهدافها الإنمائية التي تنطوي بطبيعتها على مشاريع محفوفة بالمخاطر. ولو رأت وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أن الحكومات أشد استعداداً "المؤازرة" مصارفها، لكان من شأن تصنيف أكثر إيجابية أن يخفف تكاليف اقتراضها ويحرر مئات البلايين من الدولارات للإقراض الإنمائي. لكن المفارقة أن الحكومات نفسها تعاني من تدني جدارتها الائتمانية نتيجة فشل سياسات التقشف التي صُممت لأهداف من بينها إرضاء توقعات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وتبين هذه الفوضى مرة أخرى أن مفهوم "استقلال" الحكومات عن المصارف التي تملكها هو من قبيل الوهم - بل هو وهم غير مرغوب فيه. وقد سبق أن نادى الأونكتاد بإعادة النظر في سلطات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وها هي ذي تحديات اليوم تعزز هذا النداء. ولربما حان الوقت لوضع مقياس جديد لتقييم المشاريع الاستثمارية العامة الكبرى يقيّم بطريقة أفضل الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، بدلاً من الاستناد إلى التدابير المالية الضيقة وأوجه التحيز الأيديولوجي.

ومن الأمور الهامة كذلك البيئة التنظيمية الأوسع التي تعمل فيها المصارف العامة. فلا بد أيضاً من إعادة صياغة القواعد العالمية في ضوء الاحتياجات الجديدة. وقد أشير أعلاه إلى ضرورة استعراض اتفاقات التجارة والاستثمار التي تقيد قدرة واضعي السياسات على استخدام سياسات إدارة رأس المال. وينبغي كذلك زيادة مرونة معايير وقواعد بازل، وهي إطار تنظيمي موحد مصمم دولياً اعتمده جميع بلدان العالم تقريباً. فهذه المعايير والقواعد تعامل في الوقت الراهن جميع أنواع

المصارف المعاملة نفسها، ولا تنصف من ثم المؤسسات المعرضة لمخاطر أشد أو أطول أجلاً - وهذا هو المجال الذي تختاره المصارف العامة عادة، ولا سيما المصارف الإنمائية. زد على ذلك أن قواعد بازل اعتمدها السلطات الوطنية، لكنها لا تزال تؤثر في المصارف الإنمائية الإقليمية والمتعددة الأطراف، تأثيراً غير مباشر على الأقل.

أما المصارف التي تعاني أكثر من غيرها فهي المصارف الإقليمية الأصغر حجماً التي ينتهي بها الأمر إلى حيازة رأسمال كبير جداً مقارنة بمجموع القروض التي تقدمها. وعلى الرغم من أن الاحتياجات الإنمائية الإقليمية شديدة جداً، فمن قبيل المفارقة في ذات الوقت أن تكون المصارف التي تقدم خدماتها إلى هذه المناطق صغيرة في كثير من الأحيان على نحو يبعث على الأسى. فهناك حاجة ملحة إذن إلى إيجاد سبل لرسملة هذه المصارف لكي تتمكن من دعم الاحتياجات الوطنية في كل بلد وكذلك المشاريع الإقليمية. ولعل من السبل الممكنة الاتفاق على نحو أفضل مع صناديق الثروات السيادية، التي تشير التقديرات الحديثة العهد إلى أنها تحوز حالياً على ما لا يقل عن ٧ تريليونات دولار من الأصول، لكنها لا توجهها عادة نحو الإفراض الإنمائي. ومن السبل الأخرى توسيع مجموعة الموارد بإشراك بلدان جديدة بصفتها جهات مساهمة؛ أو السعي إلى الأخذ بنهج أكثر تكاملاً بين هذه المؤسسات المالية وأسواق رأس المال الإقليمية، التي لم تُجرب إمكاناتها بالقدر الكافي حتى الآن.

ويتطلب هذا كله رفض الفكرة القائلة بأن الأسواق أدرى من غيرها. ويتزايد الاعتراف بفكرة مفادها أن الحكومات ينبغي أن تكتتب التأمين من المخاطر، وتوقف التسريبات، وتسد الثغرات التي تتركها الصيرفة الخاصة، أما الصيرفة العامة فقد أظهرت في السابق أنها عامل محفز ويغير الأمور رأساً على عقب؛ ويتيح الوضع الراهن فرصاً لأداء هذا الدور من جديد.

## إعلاء الناس وتهذئة الكوكب

في ١٩٣٠، تكهن جون ماينارد كينز بشأن "الإمكانات الاقتصادية لأحفادنا" بعد مرور مائة عام. وكان كينز متشائماً من الآفاق الاقتصادية العاجلة، لكنه كان أكثر تفواؤلاً بالإمكانات المتاحة على المدى الطويل. فقد رأى أن ذلك الجيل سيكون، بفضل مزيج من المصالح المركبة والتقدم التكنولوجي وخيرات الطبيعة، جيلاً محظوظاً لا يتحمل عبء الأعمال الروتينية اليومية التي تملئها الحياة الاقتصادية، وينشغل بدلاً من ذلك بكيفية ملء ساعات الفراغ الطويلة لبلوغ أهداف أعظم شأنًا.

وبمحض الصدفة، ها هي سنة ٢٠٣٠ محط تركيز عقول أولئك الأحفاد بالذات الذين أضحوا يشغلون مناصب النفوذ السياسي ووضع السياسات. ومثلما توقع كينز، أعطى التقدم التكنولوجي خلال العقود التي خلت دفعة هائلة لإنتاجية الاقتصاد وكفاءة الحياة اليومية. ومع ذلك، لا يبدو أن مشكلة البطالة التكنولوجية هي "فترة مؤقتة من عدم التكيف" كما كان يتوقع. علاوة على ذلك، لا تزال الأعراف الاجتماعية والممارسات الاقتصادية المهيمنة بشأن كسب المال مستمرة، إلى جانب القوى المالية المزعزعة للاستقرار وفجوات الثروة والدخل المتنامية التي توقع كينز حدوثها لاحقاً.

وسيعيد النظر بلا شك في عواقب موقفه المتعالي من الطبيعة وهو يرى أحفاد عصره يحاولون مواجهة التهديد المتزايد الناجم عن التدهور البيئي؛ وسيدكرهم أيضاً بأن الاستثمارات الاجتماعية الضخمة، التي لا تزال ضرورية لبلوغ عالم أشمل وأكثر استدامة، تتطلب اتخاذ موقف أكثر تشدداً إزاء نزعة القطاع المالي الباحث عن الربح وإزاء برامج الاستثمارات العامة الضخمة اللازمة "لعبور الأخطار قبل أن يحل الظلام"، مثلما كتب في رسالة مفتوحة إلى الرئيس روزفلت. وعلى نفس المنوال، حدد هذا التقرير بعض العناصر اللازمة لتمويل اتفاق أخضر عالمي جديد وتحقيق خطة عام ٢٠٣٠.

ولكن ينبغي أن تضاف إلى ذلك رؤية صناعية جريئة وعقد اجتماعي جديد يراعي احتياجات الأغلبية ولا يقتصر على مراعاة مصالح القلة. وعلى الرغم من أن كينز لم يتحمس كثيراً لقانون الإنعاش الصناعي الوطني الذي سنه روزفلت وحدد فيه تلك الرؤية، يبدو أن برنامج إنعاش صناعي أخضر سبيل من سبل المضي قدماً، للبلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. وعلى غرار ما وقع في بريتون وودز، قبل ٧٥ عاماً، عندما بعث التفكير الجريء الروح في المناقشات حول إنشاء نظام متعدد الأطراف من شأنه أن يوسع الاتفاق الجديد ليشمل الاقتصاد الدولي، تدعو الحاجة مرة أخرى إلى تكرار ذلك للجمع بين الرغبة في تحقيق الرخاء للجميع والالتزام الثابت بشفاء الكوكب.

