

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد



تقرير التجارة والتنمية، 2021

من التعافي إلى المرونة:
البعد الإنمائي



الأمم المتحدة

إصدار
الذكري السنوية الـ
40

تقرير التجارة والتنمية، 2021

من التعافي إلى المرونة:
البعد الإنمائي

تقرير من إعداد أمانة
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



© 2020، الأمم المتحدة

جميع الحقوق محفوظة في جميع أنحاء العالم

ينبغي أن ترسل طلبات إعادة طبع مقاطع أو استنساخها
إلى مركز حقوق النشر والتأليف (Copyright Clearance Centre) على
العنوان copyright.com.

وينبغي إرسال جميع الاستفسارات الأخرى بشأن الحقوق
والتراخيص، بما في ذلك الحقوق الفرعية، إلى:

United Nations Publications,
405 East 42nd Street,
New York, New York 10017,
United States of America
البريد الإلكتروني: publications@un.org
الموقع الشبكي: un.org/publications

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في
طريقة عرض مادته على أي خارطة فيه ما يتضمن أي رأي كان من جانب
الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة
أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.
حُرر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

منشور للأمم المتحدة صادر عن
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

UNCTAD/TDR/2021

eISBN: 978-92-1-001030-6

ISSN: 0251-9550

eISSN: 2412-1444

ملاحظات توضيحية

التصنيف بحسب البلد أو المجموعة السلعية

اعتمد التصنيف المتبع في هذا التقرير لأغراض التيسير الإحصائي أو التحليلي فحسب، وليس فيه بالضرورة ما ينطوي على أي حكم بشأن مرحلة التنمية التي بلغها بلد بعينه أو منطقة بعينها.

ولا يوجد في منظومة الأمم المتحدة اتفاق راسخ لوصف البلدان بأنها "نامية" أو "تمر بمرحلة انتقالية" أو "متقدمة". ويتبع هذا التقرير التصنيف المحدد في دليل إحصاءات الأونكتاد لعام 2020 (UNCTAD Handbook of Statistics 2020) (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.21.II.D.1) لهذه المجموعات الرئيسية الثلاثة من البلدان (انظر https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45_en.pdf) وللأغراض الإحصائية، وما لم يُذكر خلاف ذلك، يتبع تصنيف التجمعات الإقليمية والتصنيف حسب المجموعة السلعية المستخدمين في هذا التقرير بوجه عام التصنيف المستخدم في دليل إحصاءات الأونكتاد لعام 2020، ولا تشمل البيانات الخاصة بالصين بيانات منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة ومنطقة ماكاو الإدارية الخاصة التابعة للصين ومقاطعة تايوان الصينية.

ويشير مصطلحا "بلد/اقتصاد"، حسبما يكون مناسباً، إل الأقاليم أو المناطق أيضاً. أما الإشارات إلى "أمريكا اللاتينية" الواردة في النص أو الجداول فتشمل بلدان الكاريبي، ما لم يُشر إلى غير ذلك. وتشمل الإشارة إلى "أفريقيا جنوب الصحراء" الواردة في النص أو الجداول جنوب أفريقيا، ما لم يُشر إلى غير ذلك.

ملاحظات أخرى

تحيل الإشارات في النص إلى TDR إلى تقرير التجارة والتنمية (لسنة بعينها). على سبيل المثال، تشير عبارة TDR 2020 إلى تقرير التجارة والتنمية لعام 2020 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.20.II.D.30).

الإشارات الواردة في النص إلى الولايات المتحدة تحيل إلى الولايات المتحدة الأمريكية، وتحيل الإشارات إلى المملكة المتحدة إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية.

تشير كلمة "دولار" إلى دولارات الولايات المتحدة، ما لم يُشر إلى غير ذلك.

وتشير كلمة "مليار" إلى 1000 مليون.

وتشير كلمة "ترليون" إلى 1 000 000 مليون.

وتشير كلمة "أطنان" إلى الأطنان المترية.

وتشير معدلات النمو والتغيير السنوية إلى معدلات مركبة.

وقدّمت الصادرات على أساس "التسليم على ظهر السفينة FOB والواردات على أساس "تكاليف النقل والتأمين والشحن" CIF، ما لم يُشر إلى غير ذلك.

ويعني استخدام علامة (-) بين سنتين مثل 2019-2021، كامل الفترة المعنية، بما فيها سنتا البداية والنهاية.

ويعني استخدام علامة (/) بين سنتين، مثل 2020/2029، سنة مالية أو سنة محصولية.

وتعني النقطة في الجداول (.) في الجداول أنّ البيانات لا تنطبق على الحالة.

وتعني النقطتان (..) في الجداول أنّ البيانات غير متاحة أو لم يُبلَّغ عنها بصورة مستقلة.

وتعني علامة (-) أو الصفر (.) في الجداول أنّ المقدار صفر أو يمكن إهماله.

ولا تتطابق العلامات العشرية والنسب المئوية بالضرورة مع المجاميع بسبب التقريب.

المحتويات

iii	ملاحظات توضيحية
i	استعراض عام

الفصل 1

1	الاتجاهات والتوقعات العالمية: تذبذبات إيجابية أو انتظار دون جدوى؟
1	ألف - مقدمة
2	باء - الاقتصاد العالمي: إعادة البناء بشكل منفصل؟
2	-1 آفاق النمو العالمي
7	-2 الضغوط التضخمية لا خوف إلا من الخوف نفسه
11	-3 السياسة المالية والدين العام
16	-4 توقيت تدابير مواجهة تقلبات الدورات الاقتصادية أو استهداف التنمية؟
19	جيم - التمويل العالمي ومواطن الضعف في البلدان النامية
25	-1 القدرة على تحمل الديون في البلدان النامية: لا تلوح في الأفق أي بارقة أمل على تخفيف عبء الديون
29	دال - الاتجاهات في التجارة الدولية
29	-1 السلع والخدمات
33	-2 أسواق السلع الأساسية
36	هاء - الاتجاهات الإقليمية
36	-1 أمريكا الشمالية وأوروبا
38	-2 أمريكا اللاتينية والكاريبي
39	-3 الاتحاد الروسي وآسيا الوسطى
39	-4 شرق آسيا
40	-5 جنوب آسيا
41	-6 جنوب شرق آسيا
41	-7 غرب آسيا
42	-8 أوقيانوسيا
42	-9 أفريقيا
44	الحواشي
46	المراجع
50	المرفق: مذكرة منهجية للإطار 1-1

الفصل 2

التاريخ المضطرب لإعادة البناء على نحو أفضل: من أزمة الديون في ثمانينيات القرن العشرين إلى أزمة

51	كوفيد-19
51	ألف - مقدمة
52	باء - تقرير التجارة والتنمية في الأربعين من عمره
52	-1 السياحة ضد التيار
53	-2 عقد ضائع
54	-3 ميلاد تيار جديد
56	-4 الفائزون والخاسرون
57	-5 النمو ينتعش والاختلالات تتسع
58	-6 إنها سمة لا خلل

60	.....	7- وضع طبيعي جديد مقابل صفقة جديدة
60	.....	8- العودة إلى المستقبل
62	.....	جيم - العيش في إيسار الماضي
62	.....	1- صورة النمو
63	.....	2- العوامل المثيرة للتباطؤ
65	.....	3- الظروف غير المواتية لمعظم المناطق النامية
68	.....	4- التغلب على معضلات الترابط
69	.....	دال - من الانتعاش الاقتصادي إلى إعادة البناء بشكل أفضل
70	.....	1- تجنب التنمية المنفصلة
73	.....	2- ترويض أصحاب الدخل الربعية
76	.....	3- جعل حزم الانتعاش الخضراء فعالة
81	.....	هاء - نحو تسوية اقتصادية جديدة
84	.....	الحواشي
86	.....	المراجع
90	.....	المرفق

الفصل 3

91	.....	نهاية العالم كما نعرفه: مسح مشهد التكيف
91	.....	ألف - مقدمة
92	.....	باء - الارتقاء إلى مستوى تحدي التكيف مع تغير المناخ
94	.....	1- تباطؤ النمو واتساع الفجوات
96	.....	2- الآثار القطاعية والإقليمية
97	.....	3- تكاليف التكيف الاقتصادية
100	.....	جيم - بنية الإدارة المناخية المفككة
104	.....	دال - التكيف مع تغير المناخ: عمل محفوف بالمخاطر؟
107	.....	هاء - الاستنتاج
108	.....	الحواشي
109	.....	المراجع

الفصل 4

115	.....	من إزالة المخاطر إلى التنوع: تسخير التغيير الهيكلي من أجل التكيف مع تغير المناخ
115	.....	ألف - مقدمة
116	.....	باء - نموذج لويس للتنمية لعالم يواجه قيوداً مناخية
117	.....	1- استثمار رأس المال
118	.....	2- قدرة الدولة
119	.....	3- الروابط
120	.....	جيم - تغير المناخ والتنمية والتعافي بعد جائحة كوفيد
126	.....	دال - السياسات الرامية إلى الجمع بين التحول الهيكلي واستراتيجيات التكيف مع تغير المناخ
126	.....	1- عودة إلى السياسة الصناعية
130	.....	2- السياسة المالية
131	.....	3- دور المصارف المركزية
132	.....	4- نحو دولة تنمية خضراء
134	.....	هاء - الاستنتاج
136	.....	الحواشي
138	.....	المراجع

145	.....	حسن تسيير التكيف: التحديات في التجارة والتمويل الدوليين
145	.....	ألف - مقدمة
146	.....	باء - التكيف مع تغير المناخ والنظام التجاري الدولي
146	.....	-1 التجارة والبيئة في اتفاق منظمة التجارة العالمية وغيره من الاتفاقات التجارية
148	.....	-2 آلية تعديل حدود الكربون في عصر سلاسل القيمة العالمية
149	.....	-3 الحث على تحرير السلع والخدمات البيئية
152	.....	-4 هل يمكن لقواعد التجارة الدولية أن تعزِّز الاقتصاد الدائري؟
153	.....	-5 الطريق إلى الأمام بشأن جدول أعمال التجارة والبيئة
155	.....	جيم - تمويل التكيف مع المناخ: القضايا والأدوات والمؤسسات
156	.....	-1 دور المساعدة الإنمائية الرسمية وصناديق المناخ
158	.....	-2 تخفيف عبء الديون من أجل التنمية القادرة على التكيف
161	.....	-3 طوبوغرافيا التمويل الأخضر: الأدوات والمؤسسات
164	.....	دال - المصارف والتمويل المناخي
164	.....	-1 المصارف الخضراء المخصصة
165	.....	-2 مصارف التنمية المتعددة الأطراف التي لديها جدول أعمال تتعلق بتغير المناخ
168	.....	هاء - توصيات السياسة العامة
170	.....	واو - الاستنتاج
171	.....	الحواشي
173	.....	المراجع

قائمة الأشكال

الأشكال

3	..... مستوى الانتاج العالمي 2016-2022	1-1
5	..... الأثر الاقتصادي للأزمة المالية العالمية، 2009-2010 مقارنة بكوفيد-19، 2019-2020	2-1
6	..... نمو الدخل الحقيقي، بلدان مختارة، 2021 مقابل 2019	3-1
7	..... الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ونفقات الاستهلاك الشخصي في الولايات المتحدة، 2019-2021	4-1
7	..... حصة العمالة للسكان في الولايات المتحدة، كانون الثاني/يناير 2005 - تموز/يوليه 2021	5-1
8	..... التضخم في أسعار الاستهلاك، اقتصادات مختارة، كانون الأول/ديسمبر 2005 - كانون الأول/ديسمبر 2020	6-1
9	..... التفاوت في سعر صرف عملات مختارة مقابل دولار الولايات المتحدة الأمريكية، في فترات مختارة، 1 كانون الثاني/يناير 2020 - 30 تموز/يوليه 2021	7-1
10	..... تضخم أسعار الاستهلاك في الولايات المتحدة ومنطقة اليورو	8-1
10	..... فجوة الأسعار الناشئة عن اتجاه التضخم بنسبة 2 في المائة، اقتصادات مختارة، كانون الأول/ديسمبر 2005 - نيسان/أبريل 2021	9-1
11	..... التضخم التعادلي في الولايات المتحدة خلال عشر سنوات	10-1
11	..... الأجر الحقيقي في الولايات المتحدة، كانون الثاني/يناير 1979 - آذار/مارس 2021	11-1
15	..... نفقات أولية إضافية في عام 2020 مقارنة بنسب الديون الموروثة في الاقتصادات النامية والمتقدمة النمو	12-1
16	..... الاستثمار العام والخاص في مجموعات مختارة من البلدان، 1995-2016	13-1
20	..... صافي تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية، 2017-2021	14-1
26	..... إجمالي الدين الخارجي إلى إيرادات الصادرات، البلدان النامية، 2009-2020	15-1
27	..... ملامح سداد السندات السيادية، مناطق مختارة، 2021-2030	16-1
28	..... إجمالي الدين الحكومي إلى الإيرادات الحكومية، مناطق مختارة من البلدان النامية والاقتصادات المتقدمة النمو، 2000-2026	17-1
30	..... تجارة البضائع العالمية، كانون الثاني/يناير 2015 - أيار/مايو 2021	18-1
31	..... طن متري من الصادرات العالمية حسب نوع السفينة، 1 كانون الثاني/يناير 2020 - 31 أيار/مايو 2021	19-1
33	..... المؤشرات الشهرية لأسعار السلع بحسب الفئة، كانون الثاني/يناير 2002 - حزيران/يونيه 2020	20-1
55	..... تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي، 1971-2020	1-2
64	..... روافع السيناريو الرئيسية: المجاميع العالمية، 2001-2030	2-2
66	..... الحساب الجاري، مجموعات مختارة، 2001-2030	3-2
67	..... صافي الإقراض للقطاعين الخاص والعام، 2001-2030	4-2
68	..... أداء النمو المتوقع وفقاً للأنماط المالية الكلية، 2022-2030	5-2
70	..... الإسكان والحصص والناتج في البلدان المتقدمة النمو، من الربع الأول من عام 2000 إلى الربع الأول من عام 2021	6-2
70	..... حصة العمل في الولايات المتحدة في أعقاب حالات الركود	7-2
90	..... تقديرات الأسهم والمسكن في بلدان مختارة، الربع الأول 2000 إلى الربع الأول 2021	1-ألف-2
93	..... آثار الكوارث 2000-2019 مقارنة بالفترة 1990-1999	1-3
94	..... مخاطر الأحداث الكارثية تزداد مع ارتفاع درجة الحرارة	2-3
95	..... فقدان الناتج المحلي في منتصف القرن حسب المنطقة بفعل الاحترار العالمي	3-3
148	..... انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الطلب النهائي المحلي والصادرات الإجمالية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2015	1-5
150	..... النمو في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي الصادرات وإجمالي واردات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2005-2015	2-5
157	..... تقديرات تمويل التكيف مقابل التخفيف	3-5
162	..... السندات الخضراء: الإصدارات المتراكمة، 2014-2020	4-5

قائمة الجداول والأطر

الجدول

3	..... نمو الناتج العالمي، 1991-2022	1-1
35	..... أسعار السلع الأساسية الأولية العالمية 2008-2021	2-1
56	..... متوسط النمو السنوي للفرد، حسب المنطقة، 1951-2020	1-2
63	..... النمو الاقتصادي في مناطق العالم، 2001-2030	2-2
76	..... انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والنمو الاقتصادي للصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، 1999-2018	3-2
96	..... البلدان والأقاليم العشرة الأولى من حيث الخسائر الاقتصادية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	1-3
102	..... مجالات التدخل المحتملة للتكيف مع تغير المناخ	2-3
149	..... أكبر مصدري السلع ذات الصلة بالبيئة	1-5
151	..... إيرادات التعريفات الجمركية من السلع البيئية، الاقتصادات النامية، 2019	2-5
156	..... رصيد وتدفقات التمويل المناخي	3-5
166	..... التمويل المناخي من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لعام 2020	4-5
167	..... شركاء المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في التمويل المشترك للمناخ، 2020	5-5
168	..... موجز لمشهد التمويل	6-5

أشكال الأطر

159	..... 5-باء-1-1 مخصصات حقوق السحب الخاصة المتوقعة - جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل ومجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ	1-1
160	..... 5-باء-1-2 البلدان الضعيفة مناخياً والمستعدة للتكيف، النسبة المئوية حسب مجموعة البلدان، 2019	2-1

جداول الأطر

13	..... الحجم التقديري للمحفزات المالية المتعلقة بكوفيد-19، 2020 (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	1-1
22	..... مخصصات حقوق السحب الخاصة المقترحة لعام 2021 لمجموعات البلدان النامية (كنسبة مئوية من إجمالي المخصصات، بمليارات الدولارات الأمريكية الحالية، وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019، والاحتياطيات الدولية والديون القصيرة الأجل)	2-1
23	..... استخدام مخصصات حقوق السحب الخاصة الحالية من قبل مجموعات البلدان، حتى 31 أيار/مايو 2021	3-1
160	..... 5-باء-1-1 مخصصات حقوق السحب الخاصة المتوقعة - جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل ومجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ	1-1

الأطر

13	..... المحفزات المالية في عام 2020: تقييم بعدي	1-1
17	..... الطريق الوعر إلى القدرة على تحمل الدين العام: منظور إنمائي	2-1
22	..... المال نظير مقابل: الانتقال إلى دور موسّع لحقوق السحب الخاصة	3-1
44	..... تفاقم انعدام الأمن الغذائي في خضم ارتفاع أسعار المواد الغذائية	4-1
98	..... برامج العمل الوطني للتكيف	1-3
158	..... أطياف الضعف - أبعاد المناخ والتمويل وأهداف التنمية المستدامة التي تواجه بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ	1-5
163	..... ما الذي يجعل المصرف مصرفاً أخضراً؟	2-5

استعراض عام

مقدمة

كل أزمة تحمل في طياتها فرصة جديدة. فمع تعافي الاقتصاد العالمي من الشلل الناجم عن الجائحة، يبدو أن هناك فرصة لإعادة التفكير في نموذج الحوكمة العالمية الذي حدد اتجاهات الاقتصاد العالمي على مدى الأربعين عاماً الماضية، ولكنه فشل إلى حد كبير في الوفاء بالوعد المتمثل في تحقيق الرخاء والاستقرار.

وهناك بعض الدلائل على أن عام 2021 يمكن أن يمثل نقطة البداية لاقتصاد عالمي أكثر عدلاً ومرونة؛ اقتصاد يقدر على تحمل الصدمات والأزمات المتفاعلة، ويقوم على أساس توافق جديد في الآراء حول التوازن بين الدولة والسوق والمجتمع والبيئة. ففي الولايات المتحدة، أقر مجلس المستشارين الاقتصاديين التابع لديوان الرئيس بالحاجة إلى إعادة ضبط السياسات من أجل إصلاح الأضرار التي سببتها السياسات السابقة والتصدي للتحديات الجديدة، بإرساء أسس متينة تقوم على الاستثمار، العام والخاص، في العمال والأسر والمجتمعات المحلية.

وقد بدا واضحاً أيضاً أن المؤسسات المالية المتعددة الأطراف أخذت تتخلى شيئاً فشيئاً عن النظريات البسيطة بشأن دور الأسواق، حيث يقر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كلاهما بأن نمط التفكير الاقتصادي الموروث من الماضي لن يفرز نظاماً أكثر مرونة في المستقبل. فقد أقرت هذه المؤسسات برامج إنفاق ضخمة، ومبادرات تهدف إلى فرض ضرائب على الأغنياء والحد من قوة الاحتكارات، الأمر الذي يعكس اعترافها بدور الضوابط المحددة الأهداف على رؤوس الأموال وتأييدها لبرنامج عمل يقوم على سياسة تدخل قوية لدعم الجهود الرامية إلى دفع عجلة الاستثمار الأخضر.

وبعبارة أخرى، يبدو أن توافقاً سياسياً واقتصادياً عالمياً جديداً أخذ يتشكل كنتيجة للأزمة الناجمة عن جائحة كوفيد-19. ولكن من السابق لأوانه الإعلان عن نهاية السوق الحرة غير المنظمة.

إن عام 2021 يصادف الذكرى السنوية الأربعين للخطاب الافتتاحي للرئيس ريغان الذي حدد مضمون المذهب الاقتصادي الذي يعطي الأولوية للمصالح الخاصة والأسواق على حساب المجتمع والدولة. واكتسى هذا المذهب، بعد انتشاره ليصبح النموذج المهيمن على نطاق العالم، طابعاً مؤسسياً في سياسات الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية حيث لا يزال يحظى بتأييد واسع. وحتى في أثناء الجائحة، ظلت سياسات التقشف توجه برامج الإقراض التي تخصصها المؤسسات المتعددة الأطراف للبلدان النامية؛ ودعا وزراء التجارة في مجموعة الدول السبع إلى مزيد من التحرير، وهو ما من شأنه أن يزيد من تضيق الحيز المتاح لتدخل الدولة، في حين تركز قدر كبير من النقاش حول الانتقال إلى اقتصاد خفيض الكربون على تصحيح مسار الأسعار.

فكيف سيكون، إذن، المسار المحتمل نحو الانتعاش في فترة ما بعد كوفيد؟ هل سيعود العالم، بالرجوع المبكر إلى سياسات التقشف، إلى حالة ما قبل الجائحة التي اتسمت بتفاقم أوجه عدم المساواة، وتزايد التفاوتات المتعددة الجوانب، وتصدع الاقتصادات، وظهور الفقاعات في أسعار الأصول المالية، وعدم تحمل الشركات مسؤوليتها، والتدهور البيئي؟ وهل سيستمر الأخذ ببرنامج عمل يقوم

على مزيد من التدخل في مضمار السياسة العامة، ولكن مع الاكتفاء ببذل جهود سطحية لمعالجة هذه الظروف الأساسية؟ أم أن الجائحة ستفسح المجال أمام مسار جديد صوب تحقيق تنمية أكثر عدلاً وتوازناً ومرونةً ووعياً بقضايا المناخ؟

لقد بدأت معظم الاقتصادات المتقدمة تتعش في عام 2021 وتتخلص من حالة الركود، مدفوعةً بإرادة قوية لإنهاء الجائحة. ويتمثل التحدي الرئيسي أمام البلدان المتقدمة في اتجاه النمو الاقتصادي وطبيعته في المديين المتوسط والبعيد، سواء من حيث تجنب القرارات التي تفضي إلى تغييرات جذرية في السياسة العامة، مثلما حصل خلال العقد الذي أعقب الأزمة المالية العالمية، أو التحول بشكل نهائي إلى نظام للطاقة العديمة الكربون، بما يتماشى مع الأهداف المرسومة في اتفاق باريس.

أما البلدان النامية، فهي أمام تحدٍ أكثر إلحاحاً نظراً لما تواجهه من صعوبات تتراوح بين تقلص الحيز المتاح للتدخل في مضمار السياسة المالية، وزيادة المديونية، وبطء عملية تعميم اللقاحات، مما يعيق الانتعاش ويعمق التباين مع الاقتصادات المتقدمة. بيد أن وراء هذا الاختلاف عقوداً من الانقسامات الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة، وإنعدام الاستقرار في عملية الاندماج في الأسواق المالية العالمية التي تخضع لتدفقات رأس المال المتقلبة، وتقلص الحيز المتاح للتدخل في مضمار السياسة العامة. ويُلاحظ في العديد من البلدان أن هذه العقبات الهيكلية أمام تحقيق انتعاش متوازن تزداد تعقيداً بسبب الصدمات المرتبطة بارتفاع درجات الحرارة العالمية.

وفي الاقتصادات المتقدمة، كانت الاستجابة الأولية لصدمة كوفيد-19، حسب تعاليم السياسة العامة الذي استُرشد به في الأزمات السابقة، هي التخفيف من وطأة الجائحة على الأسواق المالية باتخاذ سلسلة جديدة من تدابير التنيسير الكمي. غير أن حكومات البلدان المتقدمة سرعان ما وجدت نفسها في وضع غير مألوف، حيث خلّفت عمليات الإغلاق عواقب اقتصادية استلزمت اتخاذ تدابير منسقة ومحددة الأهداف لحماية الأرواح وسبل العيش. وأبقت البنوك المركزية على سياسة ضخ السيولة، ولكن خلافاً لما حدث في الفترة 2007-2009 زادت الحكومات أيضاً من إنفاقها إلى مستويات لم تُسجّل منذ زمن الحرب، وتخلت، في أثناء هذه العملية، عن مواقف سياسية كانت مقدسة في السابق. ومع ذلك، بلغ انخفاض الناتج خلال الربعين الثاني والثالث من عام 2020 مستويات غير مسبوقة؛ وحتى بعد رفع إجراءات الإغلاق وعودة الثقة، اتسمت عملية استرداد العافية الاقتصادية بتفاوت كبير بين القطاعات وفئات الدخل والمناطق. زد على ذلك أن الأمور لم تتطور إلا نحو تعظيم التفاوتات في الدخل والثروة التي ظهرت على مدى العقود الأربعة الماضية، حيث جنى أصحاب الأصول المالية والشركات الرقمية أكبر المكاسب من الانتعاش.

وقد تضررت البلدان النامية بشدة من جراء تدابير الإغلاق التي شلت النشاط الاقتصادي على نطاق العالم. فقد تسببت هذه التدابير في سلسلة من الصدمات المترابطة التي ولّدت حلقات اقتصادية مفرغة جاءت كإضافة إلى مواطن الضعف القائمة المتعلقة بالديون، مما دفع بمعظم المناطق إلى ركود عميق وبعض البلدان إلى العجز عن السداد. وعلى الرغم من الضائقة المالية وزيادة أعباء الديون، تُركت البلدان النامية لإدارة الأزمة بمفردها في معظم الحالات، مما اضطرها إلى إجراء تخفيضات كبيرة في العمالة في القطاع العام والخدمات العامة. وخلافاً لما كان متوقعاً، عادت تدفقات رأس المال وانتعشت أسعار السلع الأساسية بسرعة مع رفع إجراءات الإغلاق في البلدان المتقدمة، مما حال دون ظهور أسوأ السيناريوهات. ومع ذلك، لا يزال النمو في معظم أنحاء العالم النامي ضعيفاً، وازدادت أعباء الديون المتضخمة، في حين أن أشكال الفيروس المتغيرة التي تهدد بحدوث موجات جديدة من الجائحة قد تُخرج عمليات التعافي الناشئة عن المسار الصحيح في الاقتصادات الأضعف. وحتى في حالة احتواء الفيروس، فإن الخوف من ارتفاع أسعار الفائدة يقوض بالفعل آفاق التنمية في ظل إمكانية ضياع عقد آخر الآن.

وكما كانت الحال بالنسبة إلى التقرير الأول لعام 1981، فإن تقرير هذا العام يتزامن مع النقاش الجاري مجدداً داخل مجموعة الدول السبع بشأن ضرورة تشييط الديمقراطية الغربية وبناء شراكة جديدة مع البلدان النامية حول الاستثمار في البنية التحتية، بما في ذلك من خلال مبادرة للنمو النظيف والأخضر. ودعوة بلدان المجموعة إلى "إعادة بناء العالم على نحو أفضل" هي دعوة تبعث على الأمل. فالوعد بالتعامل مع الصحة والتعليم باعتبارهما من المنافع العامة العالمية، والالتزام بثورة خضراء تُموّل تمويلًا كافيًا، وضخ السيولة من خلال تخصيص جديد لحقوق السحب الخاصة، والإعلان عن معدل عالمي للحد الأدنى للضريبة على الشركات، كلها عوامل مرحب بها تنبئ بالتخلي عن ممارسات كانت متباعدة في الفترة الأخيرة.

ومع ذلك، ففي ضوء أزمة الديون التي تلوح في الأفق، وأزمة المناخ التي تشكل حقيقة واقعة بالنسبة للعديد من البلدان، وخطة عام 2030 التي بدأت تتعثر حتى قبل أن تضرب جائحة كوفيد-19، يبدو أن الإرادة للاعتراف بحجم التحدي الذي تواجهه البلدان النامية لا تزال مفقودة. ولا تتوافر إلا معلومات قليلة عن خطة الإصلاح المقترحة، في حين تكاد تنعدم المعلومات عن الموارد المتاحة لتخليص الجميع من الأزمة المباشرة وإطلاق عملية انتقال عادلة إلى عالم خال من الكربون بحلول عام 2050. ثم إن دعوة البلدان النامية إلى التنازل عن الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية في منظمة التجارة العالمية - كخطوة أولى ضرورية لتصنيع اللقاحات على الصعيد المحلي - وجدت، على الرغم من الدعم المتأخر من الولايات المتحدة، مقاومةً من جانب البلدان المتقدمة الأخرى التي تسبب، نتيجة تشبثها بمصالح الشركات، في انقسام جديد في الاقتصاد العالمي بسبب الشواغل المتعلقة بالحصول على اللقاحات وحرية التنقل. وعلاوة على ذلك، فإن التردد العام في الضغط على الدائنين من القطاع الخاص للعودة إلى طاولة المفاوضات لا يعطي أملاً كبيراً في تخفيف عبء الديون الذي يثقل كاهل البلدان النامية بما يكفي لكي تهتدي إلى طريقها للخروج من الأزمات المتعددة التي تواجهها حالياً.

وبعد مرور أربعين عاماً، ما زال الاستنتاج الذي خلص إليه التقرير الأول للتجارة والتنمية الذي نُشر في عام 1981 يصدق على واقعنا اليوم:

لذلك يبدو أن الوضع الحالي يتطلب الأخذ بنموذج إنمائي جديد، وينبغي لهذا النموذج أن يأخذ في الحسبان وبشكل واضح أن المسائل المتعلقة بإدارة الاقتصاد العالمي، من ناحية، والأهداف الإنمائية الطويلة الأجل، من ناحية أخرى، متشابكة.

والفرق الكبير بين الفترة السابقة والفترة الحالية في ربط الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل بإدارة الاقتصاد العالمي يتمثل في أزمة المناخ التي تلوح في الأفق. ولا يُعرف ما إذا كان المستقبل سيشهد ظهور نموذج جديد للسياسات العامة يمكن أن يساعد في توجيه عملية انتقال عادلة وشاملة إلى عالم خال من الكربون؛ ولا شك في أن بناء عالم أفضل للناس والكوكب يتوقف على ذلك.

تباين معدلات النمو، والمخاوف المتصلة بالتضخم، والأشكال المتغيرة الجديدة

في غياب صدمات أخرى، يُتوقَّع أن يصل النمو العالمي إلى 5,3 في المائة في عام 2021، وأن يتباطأ في عام 2022 ليبلغ 3,6 في المائة. وهذه الأرقام هي نتيجة لسياسات تقوم على تحفيز الطلب في الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات المُصدِّرة للعملة العالمية، ولكنها لا تزال تعكس عملية متعثرة لتنشيط القدرة الإنتاجية التي تعطلت بسبب حالة الركود في عام 2020. ويظل أداء النمو متفاوتاً للغاية حسب المناطق. فالبلدان المتقدمة النمو وحدها ستشهد طفرة النمو المتوقعة، في حين أن العديد من الاقتصادات النامية سيظل النمو فيها دون المعدلات المسجلة قبل الجائحة.

ويعكس التفاوتُ الاختلافَ في استقلالية القرار بين الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية. فمعظم البلدان المتقدمة النمو استغلت قوتها المالية التي اكتسبتها بفضل مركزها المتميز كبلدان مُصدِّرة للعملة الأجنبية على الصعيد الدولي. وفي حين كانت استجابة البلدان المتقدمة هذه ضرورية، فإنها لم تفض إلى الاعتراف بأن البلدان الأخرى، ولا سيما البلدان النامية، تحتاج إلى دعم لتنفيذ سياسات مماثلة.

وحتى الاتفاق على توسيع نطاق مخصصات حقوق السحب الخاصة اللازمة لتخفيف بعض القيود المتعلقة بالسياسات العامة في الاقتصادات النامية جاء متأخراً ولم يرقَ إلى المستوى المطلوب. واعتمد عدد قليل من البلدان النامية، بما فيها إندونيسيا والبرازيل وتركيا، تدابير مالية ونقدية قوية، مماثلة لتلك التي اتخذتها البلدان المتقدمة النمو، ولكن التطورات الأخيرة تشير إلى أنها معرضة للمضاعفات المالية، بما في ذلك نتيجة التطورات في أسواق العملات. وفي الاقتصادات المتقدمة أيضاً، أتاح المال العام تطوير اللقاحات بسرعة قياسية وسمح بالتحكم في الإمدادات. وقد قاوم المصنعون، الذين كافحوا من أجل إنتاج جرعات كافية للعالم النامي، حتى الآن الدعوات إلى تبادل التكنولوجيا، مما أدى إلى تأخير بدء الإنتاج المنخفض التكلفة في البلدان النامية، وتبادل الدراية التكنولوجية. ومن خلال إبطاء عملية التحصين، يؤدي هذا الموقف إلى زيادة الخسائر في الأرواح، ويسهل انتشار الأشكال المتغيرة الجديدة ويجعل الجرعات المعززة ضرورية، مما يزيد الوضع سوءاً من حيث ندرة اللقاحات. ويخلف هذا الخلل نتائج أكثر مأساوية مقارنةً بأوجه القصور في النظام المالي لأن البنية

التحتية الصحية في البلدان النامية أضعف بكثير بالمقارنة مع معظم البلدان المتقدمة النمو، ولأن "تدابير الإغلاق" الرامية إلى احتواء انتشار الفيروس غير مجدية، نظراً لانتشار ظاهرة العمل غير المنظم وعدم كفاية الحماية الاجتماعية.

ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان الأداء الحالي للاقتصاد العالمي سيتسم بالقوة الكافية (أو متى سيحدث ذلك) لاستعادة اتجاهات ما قبل كوفيد (التي كانت بدورها أقل بكثير من اتجاهات ما قبل عام 2008)، ويُتوقع أن تبلغ القيمة التراكمية للخسائر في الدخل نحو 13 تريليون دولار أمريكي على نطاق الاقتصاد العالمي في الفترة 2020-2022. وإذا حقق الاقتصاد العالمي نفس معدلات النمو المسجلة في أوائل القرن الحادي والعشرين (نحو 3,5 في المائة سنوياً) فإنه لن يعود إلى اتجاهات ما قبل الجائحة إلا بحلول عام 2030. وبالنظر إلى أن النمو العالمي في الفترة 2017-2019 لم يكن كافياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن تحقيق هذه الأهداف في الظروف الحالية يتطلب اتخاذ إجراءات غير مسبوقه، سواء من حيث حجم هذه الإجراءات أو التنسيق المتعدد الأطراف.

ويخيم شح عودة التضخم على آفاق المحافظة على تحفيز الطلب والنهوض ببرامج الاستثمار العام المفضية إلى التحول في المدى الطويل، في الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية على حد سواء. بيد أن الحقائق لا تؤيد المخاوف من التضخم التي كثيراً ما تُثار في بعض الدوائر المعنية بالسياسة العامة. ففي منطقة اليورو، من المرجح أن تظل الزيادات الفجائية الأخيرة في معدلات التضخم دون المستوى المستهدف. أما الولايات المتحدة، حيث تجاوز معدل التضخم في الفترة الأخيرة الهدف المحدد في 2 في المائة، فقد شهدت عموماً تسارعاً في نمو الأسعار، لا سيما في سنوات الانتعاش.

وتشير الأدلة إلى أن نقص الإمدادات هو السبب الرئيسي للارتفاع الفجائي في معدلات التضخم الذي شهدته مؤخراً البلدان المصدرة للسلع الأساسية والطاقة، وكذلك البلدان التي توفر مدخلات التصنيع في سلاسل التوريد العالمية. وعندما تؤثر الضغوط التضخمية الناجمة عن النقص في الإمدادات على سوق العمل، يمكن أن يساعد تحسين ظروف العمل، بما في ذلك ما يتعلق بالأجور والحماية الاجتماعية، في التخفيف من وطأة النقص عن طريق اجتذاب المزيد من العمال واحتواء التكاليف من خلال تحفيز نمو الإنتاجية (الذي يرتبط ارتباطاً إيجابياً بارتفاع نمو الأجور وظروف العمل الجيدة). وهذا يتناقض تناقضاً صارخاً مع الإجراءات النمطية التي يُراد بها احتواء التضخم من خلال تقويض الأجور، ولكنها تؤدي في الواقع إلى خفض الإنتاجية، ومن ثم إلى ارتفاع التكاليف الحقيقية لوحدة العمل. وفي المقابل، عندما تؤثر الضغوط التضخمية الناجمة عن النقص في الإمدادات على مدخلات الإنتاج الأخرى أو على السلع الأساسية، كما هو الحال في كثير من الأحيان في الاقتصادات النامية، ينبغي أن تركز أي إجراءات معقولة تُتخذ للاستجابة للوضع على تصميم انتعاش قوي للاستثمارات والدخول والإنتاج في جميع أنحاء العالم. بيد أن المناقشات حول السياسات العامة لا تنطوي إلى هذا التمييز بين الأسباب وبين الإجراءات ذات الصلة، وتتركز بدلاً من ذلك على حزم تحفيز الطلب. ثم إن خفض نمو الطلب في العديد من البلدان عن طريق إنهاء حزم التحفيز لن يوقف التضخم، لأن مصدره هو المدخلات المستوردة، بما في ذلك السلع الأساسية.

مواطن الضعف المتعلقة بالديون: تواصل المماثلة

ما فتئت المديونية تزايد في معظم المناطق منذ بداية الجائحة. وباستثناء الصين وبعض الاقتصادات المصدرة للنفط، فإن أعباء الديون بلغت مستويات مرتفعة للغاية في حين سجلت إيرادات التصدير انخفاضاً حاداً في جميع أنحاء العالم النامي. وبالنسبة لجميع البلدان النامية تقريباً، لا تشكل السلع الأساسية مصدراً موثوقاً للدخل لأن إيرادات صادراتها لا تعرف الاستقرار بسبب التقلبات المتكررة في الأسعار. ومع ذلك، إن النهج الذي يُؤخذ به في حالات كثيرة لتعزيز إمكانات التصدير بمطالبة البلدان النامية بالدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف للتجارة والاستثمار لا يوفر حلاً للمشكلة. ومن أسباب ذلك أن هذه الاتفاقات لا يُتفاوض عليها في منظمة التجارة العالمية، التي تسمح بطريقة عملها على الأقل للبلدان النامية بتشكيل جبهة موحدة.

والسبب الآخر هو أن الطريقة التي تنظم بها هذه الاتفاقات حقوق الملكية الفكرية وتسوية المنازعات تحد من الفرص الحقيقية لنقل التكنولوجيا، مما يمنع الاقتصادات النامية من التنافس مع البلدان التي تتميز أصلاً بتقدمها الصناعي. زد على ذلك أن نوع التحرير الذي تشجعه هذه الاتفاقات يجعل الاقتصاد العالمي أكثر ضعفاً لأنه موجه في معظمه نحو الأموال المفرطة، وهو ما يتنافى مع الحاجة الاستراتيجية لإدارة التمويل، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية.

وتمثل إقامة نظم الحماية من أجل مجابهة تقلبات التمويل العالمي أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للبلدان النامية. وينبغي أن يبدأ ذلك بتقييم سليم لأعباء الديون السيادية والخاصة والقدرة على السداد، التي تؤثر على استراتيجيات التنمية، ولكن أيضاً على كيفية الاستجابة للأزمات.

ويُفترض أن تظل قدرة البلدان النامية على تحمل دينها الخارجي عالية خلال السنوات القادمة، حيث سيتعين على العديد منها توفير مبالغ ضخمة لسداد الديون السيادية في أسواق السندات الدولية. وباستثناء الصين، فإن خدمة الديون السيادية القائمة في البلدان النامية سوف تُؤدّد مدفوعات تقدّر بنحو تريليون دولار بحلول عام 2030، وهو الموعد المحدد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك تسديد 571 مليار دولار من أصل الدين و365 مليار دولار من الفوائد. ويتجاوز المبلغ الإجمالي بكثير الهدف المحدد بالنسبة لحجم الاستثمار اللازم لتحقيق الانتقال الأخضر، وهو 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. لذا، من الضروري إعادة تشكيل الديون وتخفيف أعبائها، بما في ذلك إلغاؤها. ولكن حتى الآن كانت التدابير المتفق عليها رمزية في معظمها. ويمثل قرار صندوق النقد الدولي إلغاء التزامات خدمة الدين في 29 بلداً، بمبلغ قدره 727 مليون دولار بين نيسان/أبريل 2020 وتشرين الأول/أكتوبر 2021، الإجراء الوحيد المتخذ على الصعيد المتعدد الأطراف من أجل تخفيف أعباء الديون.

وتواصلت مع الأزمة الحالية التجارب المتباينة التي طُبعت فترة ما قبل الجائحة فيما يتعلق بكيفية إدارة الديون في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وحتى في ظل وجود نسب مديونية مماثلة، فإن الاقتصادات المتقدمة النمو، وبخاصة الاقتصادات المُصدّرة للعملة الاحتياطية، استمرت في العمل بسلاسة وشهدت انتعاشاً في النمو. وعلى النقيض من ذلك، تواجه البلدان النامية خطر ضياع عقد من الزمن. وقد شكلت الجائحة حالة اختبار مهمة، حيث تمكنت حكومات البلدان المتقدمة النمو من اتخاذ تدابير تقضي بزيادة الإنفاق إلى مستويات لم تقدر عليها بلدان نامية لديها أعباء ديون مماثلة أو حتى أقل. وفي حالة البلدان النامية، لا يؤدي خلق السيولة على الصعيد المحلي بالضرورة إلى تحسين فرص الحصول على النقد الأجنبي، في حين أن العجز المالي يعمل كقوة رادعة للمستثمرين الأجانب من القطاع الخاص الذين تحركهم المصالح القصيرة الأجل والقائمة على المضاربة.

وفيما يتعلق بالسياسة المالية أيضاً، تمكنت البلدان المتقدمة النمو من توفير حوافز أكبر بكثير مقارنةً بالبلدان النامية، وذلك على الرغم من أن الحوافز الفعلية التي وفرتها البلدان المتقدمة كانت في كثير من الأحيان أقل بكثير مما أعلنت عنه في البداية. ومع ذلك، لم تعاقب أسواق السندات البلدان المتقدمة النمو على ما أعلنته من زيادات في الإنفاق مثلما حصل مع البلدان النامية. ويمكن أن تبيّن مدى شدة العوامل التي تقيّد السياسة المالية في جميع البلدان عندما ننظر في حجم التحويلات التحفيزية نسبةً إلى الإنفاق الحكومي المباشر. ففي كثير من الحالات، تقلص الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات أثناء الجائحة. وفي حين أن التحويلات النقدية وفرت حبل إنقاذ بالغ الأهمية، لا سيما في غياب نظم قوية للحماية الاجتماعية (كما هو الحال في معظم البلدان النامية)، فإن التقشف في الإنفاق المباشر لا يزال يؤثر على قرارات السياسة العامة حتى أثناء الجائحة.

مخاطر الأوضاع الطبيعية

يتمثل أكبر تهديد للانتعاش العالمي في إمكانية تكرار سيناريو مرحلة ما بعد عام 2008، والعودة إلى "الوضع الطبيعي" في صنع السياسات الاقتصادية. ففي أعقاب أي أزمة، تظهر نزعة إلى العودة إلى الأساليب المتبعة قبل الأزمة في تدبير الأمور باعتبار ذلك الحل الأسهل بالنسبة لصناع السياسات، في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ورغم أن الحكمة التي استندت إليها سياسة الاقتصاد الكلي التي سادت في العقود الأخيرة لم تحقق نتائج طيبة بالنسبة للغالبية العظمى من البلدان، فإن الضغوط من أجل التحكم في الإنفاق الحكومي المباشر (ومن ثم التدخل في الأنشطة الاقتصادية) لا تزال قوية.

وقد عادت بالفعل الدعوات إلى إقرار تخفيضات جديدة يراودها عموماً حسب الإعلانات الرسمية خفض أعباء الديون. زد على ذلك أن الحديث عن خطر الضغوط التضخمية يساهم في دعم الموقف المتحيز ضد الإنفاق المالي. وفي الوقت نفسه، استؤنفت الدعوات إلى التحكم في الأسعار بإضفاء المزيد من المرونة على سوق العمل. ومن المفترض أن يساعد التقشف المالي، والضغط لتخفيض نصيب العمال في الدخل، البلدان على الاستفادة من الطلب العالمي بتوافر صادرات أكثر قدرة على المنافسة؛ ومن هنا جاء الاهتمام مجدداً باتفاقات التجارة والاستثمار. ولكن كما بينته تقارير التجارة والتنمية السابقة، فإن ثلاثة عقود من التجارب في هذا الاتجاه أظهرت بوضوح مدى فشل هذه

الاستراتيجية. ولم تُبدل أي محاولة ذات شأن لدعم التنمية، وإعادة توجيه النظام المالي العالمي ونظام المدفوعات العالمي نحو الاستثمار الإنتاجي، وإنشاء آلية لتسوية الديون، وجعل التجارة أكثر قدرة على تحقيق التنمية المستدامة.

وتشير التوقعات التي تعكس استمرار هذه الظروف حتى عام 2030 إلى عدم كفاية النمو في جميع المناطق. فسوف تتباطأ جميع الاقتصادات، حيث ستراوح معدلات فقدان النمو بين 0,6 و1,2 في المائة، في حين يُتوقع أن تؤدي التدابير الانكماشية في كل بلد إلى ظهور نزعة انكماشية على نطاق العالم سيكون لها انعكاسات سلبية على الجميع. وعلاوة على ذلك، فإن الاقتصادات التي تتعافى عادةً بفضل الصادرات والتقيّد بمبدأ الحيطة المالية ستكون الخاسر الرئيسي لأن التجارة العالمية سوف تتباطأ بسبب تراجع الطلب العالمي، وزيادة الأمولة، وضعف نمو الأجور، مما يزيد من القيود التي تعيق نمو الإنتاجية.

ويُتوقع أن يفضي تسارع وتيرة الأمولة ونمو الاستثمارات القائمة على المضاربة إلى زيادة تكلفة الاقتراض الحكومي، وخاصة في الاقتصادات التي تواجه قيوداً مالية، وأن يؤدي من ثم إلى تعميق التدابير التقشفية. وبصرف النظر عن النمو المخيب للأمل، ستعاني الاقتصادات النامية في هذا السياق من أوجه ضعف متزايدة: وينطبق هذا الوضع على الاقتصادات التي تسجل عجزاً والتي تخضع لضغوط خارجية وتضطر إلى الاعتماد على السلع الأساسية، كما ينطبق على الاقتصادات التي تسجل فائضاً والتي تتعرض لدورات مزدوجة من الازدهار والكساد بسبب الصدمات المتصلة بأسعار السلع الأساسية، وأسعار الصرف، والأسعار المحلية. وأخيراً، تتعارض هذه الاتجاهات في التجارة والتمويل مع الأهداف المتعلقة بتحقيق استقرار المناخ، وتقوض فرص النجاح الفعلي في خفض انبعاثات الكربون من أنشطة الاقتصاد العالمي، الأمر الذي يتطلب تعاوناً دولياً من أجل الإدارة المستدامة والفعالة للموارد الطبيعية، ومن ثم إيجاد مصدر بديل للدخل بالنسبة للبلدان النامية الغنية بالموارد.

وتدعو هذه التوقعات إلى التفكير الذي طال انتظاره في السبل الفعالة التي تكفل الحفاظ على النمو وتعزز التحول الهيكلي والتنمية الاقتصادية عن طريق تشييط الطلب الفعال بطريقة منسّقة دولياً، والنهوض بالقدرة الإنتاجية والاستثمار، وتعزيز البنى التحتية المادية والاجتماعية، وكبح جماح التمويل القائم على المضاربة. فمن الواضح أن المشاكل العالمية تتطلب استجابات متعددة الأطراف.

الحاجة الملحة المتزايدة للتكيف مع المناخ

كان شهر تموز/يوليه 2021 أكثر الشهور سخونة على الإطلاق في التاريخ المسجل على كوكب الأرض، وذلك بعد العام الأكثر سخونة في 2020، الذي جاء بعد العقد الأكثر سخونة على الإطلاق. فموجات الحر الشديدة، والأعاصير المدارية المتزايدة القوة، وطول فترات الجفاف، وارتفاع مستويات سطح البحر، وانتشار الأمراض ليست سوى بعض التهديدات المصاحبة للارتفاع المستمر في درجات الحرارة العالمية، التي تحمل في طياتها أضراراً اقتصادية ومعاناة إنسانية أكبر من أي وقت مضى. والأسوأ قادم. فحتى لو وُجِدنا جهودنا للتخفيف من آثار تغير المناخ في غضون هذا العقد وتمكنا من الحفاظ على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية عند 1,5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية بحلول عام 2100، فإن الأحداث المناخية المتطرفة المسجلة في عام 2021 هي نذير لما يخفيه للمجتمعات والبلدان في جميع أنحاء الكوكب ارتفاع إضافي لدرجات الحرارة العالمية في حدود 0,4 درجة مئوية.

وتعكس تبعات ارتفاع درجات الحرارة العالمية أوجه عدم المساواة الهيكلية داخل البلدان وفيما بينها، وتُضخّمها. وتقع المسؤولية التاريخية عن انبعاثات غازات الدفيئة العالمية (السبب الرئيسي للاحتار العالمي) بشكل مباشر على عاتق الدول المتقدمة النمو، التي تمثل نحو ثلثي المجموع التراكمي للانبعاثات في الغلاف الجوي مقابل 3 في المائة فقط بالنسبة لأفريقيا. وبين عامي 1990 و2015، ساهمت نسبة الواحد في المائة من أكثر سكان العالم ثراءً في زيادة انبعاثات الكربون بأكثر من ضعف الانبعاثات التي تسببت فيها نسبة الـ 50 المائة الدنيا. ورغم أن بعض البلدان النامية مثل البرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند تشهد زيادة في انبعاثاتها، فإنها لا تزال متخلفة عن البلدان المتقدمة من حيث نصيب الفرد من الانبعاثات، وحتى الانبعاثات المرتبطة بالاستهلاك لمواطنيها الأكثر ثراءً لا تزال دون المستويات المسجلة في البلدان المتقدمة.

وبالنسبة للعديد من البلدان النامية، يساهم ارتفاع درجات الحرارة العالمية في مضاعفة الآثار السلبية لحلقة التنمية المفرغة التي ما فتئت تقيد تعبئة الموارد، وتوسع الفجوات في الدخل، وتضعف قدرات الدولة لعقود. والاقتصادات التي تعاني من المشاكل المرتبطة بنقص التمويل في نظم الرعاية الصحية، والبنية التحتية غير المتطورة، وقاعدة الإنتاج غير المتنوعة، والتي يندم فيها دور مؤسسات الدولة هي أكثر عرضة ليس فقط للصدمات البيئية الواسعة النطاق، بل أيضاً لفترات أطول من الإجهاد الاقتصادي نتيجة للآثار المناخية.

وسيؤثر ارتفاع درجات الحرارة على آفاق النمو في المناطق النامية بوجه خاص؛ وستكون الآثار أشد وطأة بقدر ما تفوق الزيادة الهدف المحدد في 1,5 درجة مئوية. غير أن طبيعة التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ ستختلف باختلاف المناطق وقطاعات الاقتصاد، بحيث أن تكون "وصفة واحدة لكل" أمر غير ملائم. ومن المتوقع أن يزداد عدد الأيام الحارة للغاية في المناطق المدارية الأساس، حيث تكون التقلبات في درجة الحرارة عبر السنين هي الأدنى. ومن المتوقع أن تحدث موجات حارة خطيرة في هذه المناطق أولاً، لتصبح هذه الموجات واسعة الانتشار عند ارتفاع درجة الحرارة العالمية بمقدار 1,5 درجة مئوية. ومن المرجح أن تواجه أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، باعتبارها من أكثر المناطق انعداماً للأمن الغذائي التي تضم أكبر عدد من السكان الريفيين، تحديات متعاضمة. وبالنسبة للسيناريوهات التي تتراوح فيها الزيادة في درجات الحرارة العالمية بين درجة مئوية واحدة وأربع درجات مئوية مقارنة بمستويات ما قبل الحقبة الصناعية، من المتوقع أن ينخفض الناتج المحلي الإجمالي للقارة بنسبة 2,25 في المائة إلى 12,12 في المائة. وفي جنوب آسيا، ستستمر الأعاصير المدارية الأكثر كثافة وتواتراً، وموجات الحر المتسارعة، وارتفاع مستوى سطح البحر في إحداث آثار سلبية على المنطقة. وتواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نقصاً حاداً في المياه، حيث يعاني ما يصل إلى 60 في المائة من السكان بالفعل من نقص خطير في المياه. ومن المرجح أن تواجه منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، حيث يعاني ربع سكان العالم بالفعل من أشد العواصف والأعاصير والفيضانات على الصعيد العالمي، أعلى مستويات النزوح الناجم عن المناخ.

ويمكن أن تتأثر بصفة خاصة فئات كبيرة من السكان في المناطق الساحلية المنخفضة -84 في المائة في أفريقيا، و80 في المائة في آسيا، و71 في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، و93 في المائة في أقل البلدان نمواً. كما ستعرض أصول وشبكات البنية التحتية الحيوية، مثل الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق الساحلية، للدمار بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر الذي سيسبب أضراراً دائمة أو حتى متكررة وسيعيق الوصول إلى الغذاء والمواد وغيرها من الإمدادات المدرة للدخل التي يحتاج إليها الناس والشركات.

مخاطر الأخذ بنهج قائم على تقييم المخاطر

حتى الآن، تراوحت السياسات المعتمدة على الصعيد العالمي للتصدي لأزمة المناخ بين تدابير التخفيف والتكيف. وفي حين يركز التخفيف من آثار تغير المناخ على إبطاء انبعاثات غازات الدفيئة وخفضها، من خلال مزيج من الاستخدام الأكثر كفاءة للطاقة والاستعاضة عن الوقود الأحفوري بمصادر متجددة للطاقة، فإن التكيف مع تغير المناخ يستهدف تسخير الآليات التي تحقق المرونة والحماية لتقليل الآثار السلبية لتغير المناخ على الحياة وسبل العيش إلى أدنى حد. ومن الناحية العملية، كثيراً ما يصعب الفصل بين المجموعتين من التدابير، ولكن في معظم المناقشات المتعلقة بتحديد برنامج العمل المناخي، ظل جانب التكيف هو العنصر الضعيف مقارنةً بجانب التخفيف. وقد أثبتت التجربة أن هذا التوجه قصير النظر ومكلف بصورة متزايدة، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية التي تواجه صعوبات في مجال التكيف ترتبط بطائفة من مواطن الضعف الاجتماعية والاقتصادية العميقة الجذور التي ظهرت في العقود الأخيرة.

وقد استوتحت التدابير التقليدية التي ترمي إلى إقامة نظم أكثر مرونة - في مجالات الاقتصاد والمجتمع والبيئة - من المنهجيات المتاحة لإدارة المخاطر المستخدمة في النظام المالي. ونتيجة لذلك، طُلب من الحكومات، أيّاً كان مستوى التنمية في بلدانها، أن تعمل على تعزيز قدرتها على مواجهة الصدمات من خلال تحسين تقنيات جمع البيانات وتقييم المخاطر لديها من أجل حماية الأصول الموجودة بشكل أفضل، وعن طريق توفير الدعم المالي المؤقت عندما تحدث الصدمات. وقد انساق البعض وراء إغراء هذا النهج الذي لا يتطلب استحداث منهجيات أو أطر جديدة. ذلك أن اعتماد النهج الجاهزة وتكييفها طريقةً تمكّن من الاستجابة بسرعة للأخطار التي تهدد الأرواح وسبل العيش. وهذا المنظور التقليدي لإدارة المخاطر لا يميز مشكلة التكيف مع تغير المناخ عن معظم أنواع المخاطر الأخرى، ويعالجها من خلال تقييم مخاطر الكوارث ونظم الإنذار المبكر، وتحسين إدارة النظم الإيكولوجية، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. وقد توسع نطاق تطبيق

هذا النهج ليشمل التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ كامتداد واضح لإطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2015 ليكون مخططاً من أجل بناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث والتصدي للمخاطر التي من صنع الإنسان. ثم جاء اتفاق باريس الذي اعتمد في عام 2015 ليؤكد هذا النهج من خلال التركيز على الحد من المخاطر المتصلة بتغير المناخ.

غير أن هذه الطريقة في التعاطي مع إدارة المخاطر المتعلقة بالمناخ تطرح مشكلاتاً؛ فهي تستعيد الماضي ولا تنظر إلى المستقبل. وقد توفر هذه التدابير مرونة جزئية الآن، ولكن باستخدام موارد شحيحة للتكيف مع الأخطار الحالية المتعلقة بالمناخ، تحول هذه التدابير دون تدخلات أخرى موجهة نحو المستقبل وتثبت ديناميات مرتبطة بالمسارات المتبعة تُسهّم في إعادة إنتاج مواطن الضعف الحالية. زد على ذلك أن ليس هناك ما يضمن أن التكيف مع الدورة المناخية الحالية سيقفل بصورة تلقائية من سرعة التأثير بتغير المناخ في المستقبل.

ومن مساوئ الأخذ بنهج قائم على التأقلم مع المخاطر إزاء التحدي المتعلق بالتكيف، اعتماداً هذا النهج على التسعير وغير ذلك من تقنيات تقييم السوق التي توجه الإجراءات نحو ما هو قابل للتنبؤ به وتراكمي بحكم طبيعته، على حساب ما هو غير مؤكد ونظمي. ونظراً لأن هذا النهج متجذر في عمليات إدارة المخاطر المالية، فإنه يرحّب العودة إلى الوضع الطبيعي وحالة الاستقرار (قبل الأزمة) على حساب الأخذ برؤية ديناميكية للتغيير واتباع مسارات جديدة. وفي حالة العديد من المجتمعات المحلية، يعني "الوضع الطبيعي" العودة إلى اللامساواة المستمرة، حيث يحظى الإبقاء على الوضع الراهن والتعامل معه بالأولوية على حساب الجهود التي تفضي إلى التحول.

وفي حالة أزمة المناخ، لا تُعتبر هذه النهج غير كافية فحسب، بل تأتي بنتائج عكسية تفضي إلى سوء التكيف. إن تطبيق النهج التقليدية القائمة على التأقلم مع المخاطر المتعلقة بالمناخ يثير مشاكل بصفة خاصة في السياق السياسي الحالي، حيث يلزم الاتفاق على عقود اجتماعية جديدة لاستعادة ثقة المواطنين في السياسات العامة والجهود المتعددة الأطراف. ذلك أن التصدي للتحديات العالمية الحالية، مثل التكيف مع تغير المناخ، يتطلب رؤية جديدة للأهداف المشتركة بدلاً من التأكيد على تجنب المخاطر وأسوأ السيناريوهات التي تنشأ عن الظروف الراهنة.

ويستلزم التصدي للمخاطر المتعلقة بتغير المناخ الأخذ بنهج يفضي إلى التحول. والحل الدائم الوحيد هو الحد من اعتماد البلدان النامية على عدد صغير من الأنشطة الحساسة للمناخ من خلال عملية تحول هيكلية يمكن أن تنشأ اقتصادات أكثر مرونة. أي أنه ينبغي التحول عن الأولوية الأساسية المتمثلة في الحد من المخاطر والتركيز بدلاً من ذلك على رؤية عامة متكاملة يمكن أن تفضي إلى المرونة الاجتماعية والاقتصادية وإلى اقتصادات متنوعة. وهذا بدوره يتطلب توافر القدرات المؤسسية الكافية في دولة تنمية لديها سياسات صناعية أكثر مراعاة للبيئة باعتبارها أدوات ذات أهمية بالغة للنهوض بمثل هذا البرنامج.

من الحد من المخاطر إلى التنويع

يعتمد نجاح البلدان المتقدمة اليوم، وكذلك البلدان التي بدأت عملية اللحاق بالركب في شرق آسيا، على النمو الاقتصادي المستدام الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحول الهيكلي. ويشتمل ذلك في جوهره على مجموعتين من العمليات المركبة والتراكمية: تحول رأسي في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى التصنيع (ثم إلى الخدمات الراقية) من ناحية، وتحول أفقي للموارد من الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة إلى الأنشطة ذات الإنتاجية العالية والأكثر اعتماداً على كثافة رأس المال داخل القطاعين وفيما بينهما. وفي جميع التجارب الإنمائية الناجحة تقريباً، مهّدت العمليتان مجتمعين لوجود نسج اقتصادي أكثر تنوعاً، ورفعنا الإنتاجية، وأفضت إلى تحسين مجموعة واسعة من المؤشرات الاجتماعية، بما في ذلك الحد من الفقر.

والاقتصادات الأكثر تنوعاً هي أيضاً أقل عرضة للصدمات الخارجية التي من المرجح أن تعطل عملية النمو والتحول. وقد اتضح ذلك في السنوات الأخيرة مع تزايد خطر تعرض الاقتصادات المعتمدة على التصدير للصدمات الاقتصادية التي تنشأ في أماكن أخرى من الاقتصاد العالمي، ويصدق هذا أيضاً في حالة الصدمات المناخية. ويلاحظ في العديد من البلدان النامية، ولا سيما تلك الواقعة في المناطق المدارية وشبه المدارية، أن سرعة التأثير بالصدمات الاقتصادية ومواطن الضعف أمام الصدمات المناخية تُضاعف بعضها بعضاً، مما يجعل البلدان تسقط في فخ التنمية الإيكولوجية مع ما يقترن به ذلك من اضطراب دائم، وعدم استقرار اقتصادي، وبطء في نمو الإنتاجية. وللخروج من هذا الفخ، ينبغي معالجة التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ في العالم النامي من منظور إنمائي.

ومع ذلك، لا يمكن تكييف جميع التجارب السابقة بسهولة مع الواقع المعاصر مهما كانت جذابة. واليوم، تواجه البلدان النامية معضلة لأنها مضطرة إلى مواصلة تنميتها الاقتصادية ومطالبة في نفس الوقت بالإبقاء على انبعاثاتها ومستويات الاستهلاك لديها ضمن الحدود الإيكولوجية لكوكب الأرض. ويستدعي هذا التحدي استراتيجيات جديدة تسعى إلى تحقيق التحول الهيكلي في عالم مقيد بالمناخ.

ولما كان هذا العالم يستيقظ على إعادة بناء الاقتصادات بعد صدمة كوفيد-19، ينبغي عدم تفويت الفرصة المتاحة لصياغة مجموعة من الخيارات السياسية الجديدة التي تجمع بين الشواغل الإنمائية والإيكولوجية والاتفاق عليها وتنفيذها.

ويواجه صناع السياسات في البلدان النامية هذا التحدي من موقع الضعف الهيكلي في اقتصاد اليوم المفرط العولمة وفي سياق يتسم بضعف المؤسسات من حيث القدرة على تعبئة الموارد المحلية. ومن المزايا التي يمكن أن تعوض البلدان المتأخرة اقتصادياً القدرة على الاعتماد على تكنولوجيات تم تطويرها في البلدان الأكثر تقدماً للمساعدة في تسريع عملية التحول. ولكن شتان ما بين القول والفعل، لأن البلدان النامية تواجه عدداً من العقبات أمام نقل التكنولوجيا، التي ازدادت وضوحاً في ظل القيود البيئية الملزمة.

وينبغي أن تستند أولويات الاقتصاد الكلي اللازمة للتغلب على هذه القيود إلى سياسات تشجع الاستثمار، فضلاً عن التعاون والتنسيق الاستراتيجيين بين القطاع الخاص والحكومة. فالعنصر الأول يعني التخلي عن التقشف باعتباره الإطار الافتراضي لإدارة الطلب الكلي، أما العنصر الثاني فهو ضروري لرصد الترابط بين قرارات الاستثمار والإنتاج. وتتعلق هذه القرارات بتحديد المجالات التي توجد فيها أهم القيود على الاستثمار؛ والطريقة التي يمكن بها توجيه الاستثمار العام والخاص بفعالية نحو الأنشطة ذات الإنتاجية العالية؛ ورصد ما إذا كانت هذه الاستثمارات تدار بطريقة تكفل للمواطنين الحصول على أجور مرتفعة في المستقبل وتسمح بزيادة الإنتاجية في المدى البعيد. ويمكن وضع مثل هذه الضوابط للاستثمار من خلال تحديد معايير للأداء يمكن رصدها، وسحب الدعم الحكومي كلما تبين أن هذا الدعم لا يحقق الهدف المنشود في غضون فترة زمنية معينة، وفرض رقابة شاملة على الأنشطة الريفية من جانب السلطات ورواد الأعمال.

ومن المزايا الرئيسية للتوسع المالي في المجال البيئي زيادة استحقاقات العمل. ويرجع ذلك إلى أن القطاعات الخفيفة الكربون تميل إلى أن تكون أكثر اعتماداً على كثافة اليد العاملة من القطاعات العالية الكربون الآخذة في التراجع. وحسب دراسة حديثة، يُتوقع أن توفر الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة وأعمال تعزيز الشبكة نحو 19 مليون فرصة عمل جديدة في جميع أنحاء العالم بحلول عام 2050. وإذا أخذنا في الحسبان الوظائف المفقودة في قطاع الوقود الأحفوري التي ستبلغ نحو 7,4 ملايين وظيفة، فإن الزيادة الصافية ستكون 11,6 مليون وظيفة. وقد تكون زيادة القدرة على توليد فرص العمل في سياق مسار أخضر نحو تحقيق التحول الهيكلي ذات أهمية خاصة بالنسبة للاقتصادات التي أدت فيها هجرة اليد العاملة إلى توسع القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية، لأسباب منها أن التكنولوجيات القائمة التي تعتمد كثيراً على كثافة رأس المال لا تتلاءم مع الظروف الهيكلية الخاصة بهذه الاقتصادات، مثلما هو الحال مثلاً في أجزاء من أفريقيا.

وفي حين تمس الحاجة إلى استثمارات ذات صلة بالمناخ في مختلف أنحاء العالم من أجل تحويل نظام الطاقة العالمي للتخفيف من ارتفاع درجات الحرارة العالمية، لا بد من تنفيذ سياسات (وتعبئة موارد) وطنية محددة الأهداف للتصدي للتحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ الذي تواجهه البلدان بسبب ارتفاع درجات الحرارة الذي أصبح جزءاً من أنماط النمو القائمة حالياً. ثم إن المواءمة بين هذه التحديات العالمية والوطنية ليست عملية مباشرة ولا تلقائية. بل هي عملية تتطلب تخطيطاً استراتيجياً وتدخلاً على صعيد السياسة العامة.

تعديل الدولة التنموية

عادةً ما يشكل التحول الهيكلي، الذي يمر عبر تحول في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى الصناعة التحويلية، أنجح طريقة لتحقيق النمو الاقتصادي المطرد وتحسين مستويات المعيشة. وقد أخذت بهذا النهج البلدان المتقدمة الآن، وعدد قليل من بلدان شرق آسيا التي نجحت في الالتحاق مؤخراً بركب الدول الصناعية. بيد أن النموذج التقليدي القائم لدى هذه البلدان والذي يتسم بكثافة استخدام الوقود الأحفوري لا يمكن أن يلبى تطلعات العديد من البلدان النامية الأخرى التي تسعى لرفع مستوى دخلها الوطني من خلال التصنيع لأنه سيرفع الانبعاثات واستهلاك الموارد إلى مستويات تتجاوز حدود القدرة الإيكولوجية لكوكب الأرض.

ولا يكمن الرد على هذا المشكل في التخلي عن التنمية الصناعية في البلدان النامية. بل يتطلب بناء نظام اقتصادي متنوع خفيض الكربون، تدعمه مصادر الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الخضراء، وحيث تكون الأنشطة الاقتصادية مترابطة داخل القطاعات وفيما بينها من خلال روابط تتسم بالكفاءة من حيث استخدام الموارد. ويُبقي هذا الحل على التصنيع كهدف مركزي لأن العناصر الهامة التي تساعد على تحقيق التحول الهيكلي نحو اقتصاد خفيض الكربون وأكثر مرونة ستظل، في معظم البلدان النامية، مرتبطة بالتنوع إلى أنشطة عالية الأجور وذات إنتاجية مرتفعة. ويمكن أن يتيح التحول في مجال الطاقة، إلى جانب الاقتصاد الدائري الناشئ، فرصاً للحد من بصمة الكربون في الصناعة التحويلية التقليدية، ولتصنيع الأدوات المناسبة لاقتصاد خفيض الكربون.

ويمكن أن يؤدي التحول إلى الطاقة المتجددة وتقدم الاقتصاد الدائري إلى توسيع نطاق عملية التصنيع في مجموعة كبيرة من البلدان النامية لأنهم يفتقدون الأنشطة الاقتصادية عن الموارد الطبيعية المتوفرة. وعادةً ما تكون مصادر الطاقة المتجددة مثل الشمس والرياح والمياه موزعة على نحو أكثر تكافؤاً بالمقارنة مع رواسب الوقود الأحفوري القابلة للاستغلال اقتصادياً، في حين يسمح الاقتصاد الدائري باستخراج الموارد من المنتجات المستعملة والنفايات، ومن ثم يحد من الكمية المطلوبة من الموارد الجديدة.

ويمكن للعديد من الأنشطة المتصلة بإنتاج الطاقة المتجددة والاقتصاد الدائري أن تعمل اقتصادياً على نطاق صغير، مما يتيح فرصاً تجارية للشركات الصغيرة والمناطق الريفية. وهذا لن يساعد على تنويع هيكل الإنتاج الاقتصادي والحد من اعتماد العديد من البلدان على إنتاج مجموعة ضيقة من السلع الأساسية الأولية فحسب، بل يمكن أن يوسع القواعد الضريبية للبلدان النامية ويعزز تعبئة الموارد المحلية كمصدر لتمويل التنمية. ويمكن لهذه الأنشطة أيضاً أن تساعد على تخفيف القيود المفروضة على ميزان المدفوعات في كل بلد. وقد يسمح الاعتماد على الإنتاج المحلي من الطاقة والاحتياجات الغذائية، ومن ثم الحد من استيراد المواد الخام، بتخفيض الواردات تخفيضاً كبيراً، وهو ما سيجرر العملات الأجنبية الشحيحة من أجل استيراد السلع الرأسمالية اللازمة للتصنيع واللاحق بالركب اقتصادياً.

ومن غير المرجح أن يحدث أي من هذه التحولات في ظل غياب الدولة النموية. فقد اعتمدت التجارب الناجحة في مجال التحول الهيكلي عموماً على سياسات حكومية استباقية ولوائح تنظيمية فعالة. وبالإضافة إلى القيام باستثمارات عامة واسعة النطاق وتمويل سياسات دفع الاستثمار اللازمة لتحقيق التحول الهيكلي الأخضر عن طريق الأدوات المالية الخضراء، فإن هذه التحولات تستدعي سياسة صناعية خضراء وعلاقات بين الدولة والمجتمع لا تلغي المصالح القائمة المرتبطة بالوقود الأحفوري فحسب، بل تضع أيضاً قواعد واضحة، يمكن أن يتحكم إنفاذها في مسارات الاستثمار الأخضر الجديدة ويضفي على العملية شرعيةً يمكن أن تُستمد من مجموعة واسعة من الفئات المجتمعية.

ولا يزال ممكناً أن تستفيد جهود تعديل الدولة النموية من أجل التصدي لتحديات التكيف (والتخفيف) من التجارب الناجحة السابقة. أولاً، لا بد أن تتوافر لدى الدولة قدرات إدارية ومؤسسية قوية لصياغة السياسة الصناعية وقيادة عملية التحول الهيكلي. وتشير التجربة في مجابهة جائحة كوفيد-19 والشكوك المرتبطة بالتكيف مع تغير المناخ إلى أنه ينبغي للحكومات أن تمتلك أيضاً قدرات ديناميكية للتعامل مع أدلة جزئية، بل متناقضة في بعض الأحيان؛ وتعمل على بناء أوجه تأزر بين مستويات متعددة من الحوكمة؛ وتعمل على إعادة توجيه البنى التحتية القائمة؛ وتتعلم من الحكومات الأخرى.

ويتعلق الدرس الثاني بأهمية آليات مساءلة صناع السياسات ووكالات التنفيذ، مثلاً من خلال متطلبات الإبلاغ وغيرها من واجبات الكشف عن المعلومات، إلى جانب إجراء عمليات فحص تتسم بطابع عام من خلال مراجعة الحسابات والمحاكم المستقلة والصحافة.

وهناك درس ثالث يتعلق بمستوى الانخراط - العلاقات الوثيقة بين الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والمسؤولين الحكوميين التي يمكن أن تضمن تبادل المعلومات والتفاهات المشتركة. فالانخراط سيتسم بأهمية خاصة بالنسبة للسياسات الصناعية الخضراء لأن التحول المجتمعي سيشمل مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة ويعكس توافقاً واسعاً في الآراء على صعيد المجتمع. ويشكل الدرس الثاني والدرس الثالث معاً آليتين للرقابة المتبادلة.

أما الدرس الأخير ذو الصلة، فيتعلق ببقاء الدولة في منأى عن المصالح الخاصة واستعدادها لاستخدام أجهزة الضبط المتاحة للمعاقبة على إساءة استخدام دعمها ووقف المشاريع والأنشطة الفاشلة. وتتطلب المعاقبة على الممارسات التي تنطوي على إساءة استخدام موارد الدولة وضع أهداف واضحة، ومؤشرات أداء قابلة للقياس، وعمليات روتينية مناسبة للرصد والتقييم، وترتبط باستقلالية قرار الحكومة بشأن استصواب تفعيل أجهزة الضبط ومتى تفعل ذلك، وكذلك بشأن النهج التجريبية الواجبة التطبيق ومتى ينبغي تطبيقها، والحالات التي تستدعي تغيير المسار إذا حدث خطأ ما ومتى يجب التدخل من أجل التصحيح.

ونظراً لحجم احتياجات التكيف، ولأن أكثر الناس معاناة هم من يتحملون القسط الأدنى من المسؤولية عن أسباب المشكلة وهم الأقل قدرة على تحمل التكلفة، من الواضح أن الاقتصادات المتقدمة هي التي ستكون المصدر الرئيسي للتمويل. ومع ذلك، سيتعين تعزيز تعبئة الموارد على الصعيد المحلي، بما في ذلك من خلال المصارف المركزية الأكثر نشاطاً والمصارف العامة المعنية.

ويجب أن تحفز الدولة التنمية الواعية بقضايا المناخ استراتيجية تنوع تقوم على الاستثمار العام. وينبغي أن تستند جهود التمويل المناخي التي تقودها الجهات المحلية إلى مبادئ تكفل اتباع الطريقة الكفأ للاستجابة للتحديات والمخاطر المتعلقة بالحوكمة والمناخ، بما في ذلك: '1' عملية تخطيط تقودها المجتمعات المحلية تكون راسخة داخل المؤسسات المفوضة القائمة وتدعم هذه المؤسسات؛ و'2' إدماج المهتمين في المجتمع بسبب تغير المناخ؛ و'3' عملية تتسم بالمرونة وإدارة تكيفية من أجل خلق استثمارات تهدف إلى تحقيق المرونة، مع التركيز على توفير المنافع العامة.

وتستدعي درجة تعقيد المخاطر النظامية تدخل الدولة لتنظيم وتنسيق التمويل الأخضر الخاص، وعدم حصر دورها في الحد من المخاطر التي قد تحرم جهات أخرى من فرصة تحقيق الربح وجني أكثر من نصيبها من الفوائد. وينبغي النظر إلى هذه التدابير باعتبارها وسيلة لتجنب الاتجاهات المدمرة للقطاع المالي الحالي الشديد السيولة، حيث إن الرغبة المتأصلة لدى مكوناته في جني الأرباح تتعارض مع الاحتياجات العالمية للتخفيف من آثار تغير المناخ، ناهيك عن احتياجات مناطق بعينها في مجال التكيف.

ولما كانت المصارف المركزية في جميع أنحاء العالم قادرة على المساعدة في دعم الحكومات دعماً مباشراً خلال جائحة كوفيد، فإن فترة التعافي بعد الجائحة توفر فرصة لكي تنظر هذه المصارف في كيفية اتباع نفس المسار لدعم الاستثمارات المتعلقة بالمناخ. وعلى أقل تقدير، يمكن للمصارف المركزية أن تفعل المزيد لوقف الدعم المقدم للأنشطة الكثيفة الكربون وغير التكيفية، مما يعني تغيير البرامج الحالية التي ما فتئت تقدم الدعم المالي للصناعات التي تقوم على الوقود الأحفوري. وبالإضافة إلى تنظيم القطاع المالي تنظيمًا سليماً، ينبغي أن تستخدم المصارف المركزية أيضاً مجموعة كاملة من الأدوات لإنشاء وتوجيه التمويل المخصص للأنشطة الخضراء. وتمثل سياسة الضمان إحدى الأدوات الرئيسية لتحويل المصارف المركزية نحو الأنشطة الأكثر مراعاةً للبيئة: يتعين على المصارف المركزية أن تعدّل لوائحها الخاصة بالضمانات وتقبل السندات الخضراء التي تصدرها المؤسسات المالية كضمان.

إصلاح عملية إدارة التكيف 1: التمويل الدولي

إن التصدي لتغير المناخ، على المستوى الأساسي جداً، يجعل من عملية التحول الهيكلي مهمةً عالمية، ينبغي فيها للبلدان المتقدمة أن تأخذ زمام المبادرة لإجراء تغييرات عميقة في أنماط إنتاجها واستهلاكها، ولكنها تستدعي أيضاً إجراء تغييرات هيكلية وتكنولوجية هامة حتى في أقل البلدان نمواً. ويجب أن تكون الدولة التنمية الواعية بقضايا المناخ قادرة على ربط التحديات المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره مع الأهداف الطويلة المدى المتمثلة في توفير الوظائف ذات الإنتاجية العالية، ورفع مستويات المعيشة، وسد الفجوات الاقتصادية والتكنولوجية مع البلدان الأكثر تقدماً.

وتقتضي حتمية زيادة الاستثمار في مجال المناخ وتوجيهه إلى حيث تدعو الحاجة إليه أن تكون النظم التجارية والمالية الدولية موجهة نحو دعم التحول الهيكلي، ولا سيما في البلدان النامية. وهذا ليس هو الحال في الوقت الراهن، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالتحدي المتعلق بالتكيف. وسيطلب التوفيق بين الطموح والعمل بذل جهود إصلاحية متضافرة على المستوى المتعدد الأطراف.

وفي الفترة التي سبقت مؤتمر الأطراف في كوبنهاغن في عام 2009، قدّرت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أن التكاليف العالمية السنوية للتكيف مع زيادة في درجات الحرارة بدرجتين مؤثمتين ستتراوح بين 49 و171 مليار دولار بحلول عام 2030، ستتحمل منها البلدان النامية ما بين 34 و57 مليار دولار. وبعد عقد من الزمن، ارتفعت قيمة الفاتورة بسبب التأخر في الاستجابة، حيث إن تكاليف التكيف السنوية في البلدان النامية تقدّر الآن بمبلغ 70 مليار دولار، وقد تصل إلى 140-300 مليار دولار في عام 2030 و280-500 مليار دولار في عام 2050. ويلبي التمويل الحالي أقل من نصف الاحتياجات الحالية ولن يصل إلى الهدف المحدد لعام 2030 دون تغيير جذري في المسار.

وفي الوقت الحاضر، لا تزال المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي لأغراض التكيف مع تغير المناخ تعتمد على مزيج مخصص من المساعدة الإنمائية الرسمية، والإقراض المتعدد الأطراف، وخطط التأمين الذاتي ضد مخاطر الكوارث. غير أن هذا غير كاف بالمرّة لمعالجة

التأثير النظمي المترتب على الصدمات المتكررة والمتزايدة المتصلة بتغير المناخ. وكانت النتيجة بالنسبة للعديد من البلدان هي حلقة لا نهاية لها من التنمية المتقطعة والمديونية المتزايدة.

ومن منظور التنمية، يشكل التمويل القائم على المنح أو آليات الإقراض الميسرة للغاية الأداة الرئيسية لمجابهة التحدي المتعلق بالتكيف. ويمكن تحديد مستويين من الإصلاح لتمويل جهود التكيف على الصعيد الدولي: أولاً، اتخاذ خطوات لدعم الدولة التنموية الواعية بقضايا المناخ من أجل حشد الموارد المالية اللازمة للاستثمار في مجالي التخفيف والتكيف؛ وثانياً، إصلاح النهج المتبع في إدارة المناخ على الصعيد الدولي.

وينبغي أن تركز المجموعة الأولى من الإصلاحات على ما يلي:

- **الالتزامات والتعهدات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية:** ينبغي الوفاء بهذه الالتزامات والتعهدات والنهوض بها لزيادة نسبة التمويل الإضافي المخصص للتكيف مع تغير المناخ وبناء القدرة على الصمود أمامه. وتعتبر المنح والقروض الميسرة للغاية ضرورية للتكيف. ويمكن تمويل هذه المنح والقروض من خلال السندات الخضراء والضريبة على المعاملات المالية (ضريبة توينين)، أو من خلال إعادة توجيه الدعم العام للوقود الأحفوري. ويجب أن يراعي ذلك الاحتياجات المحددة لكل بلد من أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الدخل المتوسط من الشريحة الدنيا والبلدان المصدرة للوقود الأحفوري التي تحتاج إلى إعادة هيكلة تدريجية لهذه الصناعات الكثيفة الكربون ونظماً مناسباً لشبكات الأمان من أجل الوفاء بالديون المتصلة بالمناخ.
- **تخفيف أعباء الديون المستحقة على البلدان النامية وإعادة تنظيمها:** ينبغي تثبيت هذا البند ضمن البنود المدرجة في جدول أعمال المناخ. ومن البديهي أن تشكل ديون مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ نقطة البداية. غير أن الربط بين أزمة المناخ وأزمة الديون يبرز الحاجة إلى إصلاحات أعم في هيكل الديون الدولي.
- **المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف:** تحتاج هذه المصارف إلى رأس مال إضافي لدعم المزيد من الاستثمارات الخضراء والأنشطة الأقل استخداماً للوقود الأحفوري أو الأقل تلويثاً للبيئة، كما تحتاج إلى مواءمة أنشطتها مع اتفاق باريس ومع التزاماتها بـ "بناء مستقبل أفضل"، والتخلي عن استخدام النفط والفحم والغاز، والانخراط في عمليات التحول التي تساعد الناس وتلك الصناعات على تحقيق القفزة المطلوبة. وستعين تقليص الاشتراطات المتعلقة بالسياسة العامة وتخفيف القيود المفرطة الصرامة التي تفرضها هذه المصارف من أجل دعم التكنولوجيات والمشاريع التجريبية أو الخضراء الجديدة. وينبغي أن تمارس بلدان مجموعة الدول السبع سلطاتها كجهات مساهمة لتحريك المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف التي تصدرها البلدان النامية، بحيث تضمن طلباً أكثر الإنمائية الإقليمية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الخضراء التي تصدرها البلدان النامية، بحيث تضمن طلباً أكثر استقراراً على هذه السندات وتكفل تيسير حصول البلدان النامية على رؤوس الأموال الطويلة الأجل. ويمكن أن يكون لذلك أيضاً أثر إيجابي على عوائدها، وأن يساعدها من ثم على تخفيف عبء سداد خدمة الدين الخارجي إلى حد ما.
- **أسواق السندات الخضراء:** تمثل هذه الأسواق إحدى الطرق للمساعدة في حشد التمويل الطويل الأجل. بيد أن عملية وضع المعايير التنظيمية لم تواكب نمو هذه الأسواق، وهو ما يفسح المجال أمام ممارسات التمويه الأخضر. ونظراً لحجم التحدي، لا بد من دعم الإطار التنظيمي لسوق السندات الخضراء بالمستويات المناسبة من الموارد المالية والبشرية، على الصعيدين الوطني والدولي.

وتتمثل الخطوة الثانية في إعلان حالة طوارئ عالمية لمعالجة التحدي المتعلق بالتكيف وإنشاء الآليات المناسبة لتنظيم ما هو بالفعل منفعة عامة عالمية. وهذا من شأنه أن يعكس التجربة التي عاشتها بالفعل البلدان النامية التي تكافح من أجل تمويل احتياجات التكيف مع تغير المناخ، وأن يساعد على إنشاء إطار لتمكين هذه البلدان من الحصول على التمويل بشروط مناسبة، ويكثف التكنولوجيات الخضراء مع مسارات النمو لديها.

وقبل نحو خمسة وسبعين عاماً، ساعدت خطة مارشال على تحقيق الرخاء المشترك في البلدان التي مزقتها الحرب. واليوم، يشكل تغير المناخ تحدياً للبشرية جمعاء يتطلب نهجاً متكاملًا واستباقياً واستراتيجياً مماثلاً. ويناقش هذا التقرير مسارات عدة. غير أن إنشاء صندوق هيكلي عالمي ذي توجه أخضر من شأنه أن يدعم عملية تصحيح المسار في البلدان النامية وأن يوفر التمويل لمبادرات التكيف والتخفيف على حد سواء كأولوية ملحة. وهذا من شأنه أن يولد فوائد ليس فقط للبلدان النامية، ولكن للبلدان المتقدمة أيضاً.

إصلاح عملية إدارة التكيف 2: التجارة الدولية

لا يزال العديد من المبادرات التي أخذت تكسب زخماً في سياق إصلاح النظام المتعدد الأطراف يؤمن بفكرة الأسواق الحرة وتدفقات رأس المال التي لا تعكس حقيقة الانقسامات والتباينات العميقة التي تطبع الاقتصاد العالمي المعاصر. هذا التوجه لم يساعد كثيراً في النهوض بالتنمية الشاملة، ومن غير المرجح أيضاً أن يساهم مساهمة ذات مغزى في تحقيق الأهداف المتعلقة بالانبعاثات على الصعيد العالمي. بل إن الاستمرار على نفس المسار من المرجح أن يقوّض أي جهد لتحقيق التحول العادل في البلدان النامية، وذلك من خلال التأثير السلبي على قدراتها التصديرية القائمة وتقليص الحيز المتاح لها للتدخل في مجال السياسة العامة والسياسة المالية في الوقت الذي تحتاج هذه البلدان إلى التوسع لبناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات في المستقبل.

وهناك مساعي داخل منظمة التجارة العالمية للدفع نحو تحرير التجارة في السلع والخدمات البيئية. وفي حين لا يوجد توافق في الآراء بشأن السلع التي ينبغي وضعها على قائمة السلع البيئية، فإن معظم البلدان النامية هي مستوردة صافية للسلع ذات الصلة بالبيئة على النحو المحدد في القائمة المشتركة للسلع البيئية. وتتراوح الرسوم الجمركية المفروضة على هذه السلع المتصلة بالبيئة في المتوسط بين 5 و6 في المائة في البلدان النامية حيث تتجاوز الرسوم القسوى 100 في المائة على بعض المنتجات، في حين تقل هذه الرسوم عن 1 في المائة في معظم البلدان المتقدمة النمو. وفي عام 2019، بلغت الإيرادات الجمركية التي جمعتها البلدان النامية على هذه السلع 15 مليار دولار أمريكي. ولذلك فإن تحرير التجارة في هذه المنتجات سترتب عليه خسارة كبيرة في إيرادات الرسوم الجمركية التي تجمعها البلدان النامية.

وقد صُنفت الخدمات البيئية بالفعل ضمن مجموعة محدودة من الخدمات المشمولة في المفاوضات بشأن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. ومع ذلك، هناك محاولات لتوسيع نطاق الخدمات البيئية لتشمل خدمات مثل الهندسة والتصميم والهندسة المعمارية والإدارة العامة والبناء. وأي التزامات تترتب على ذلك ستحرم البلدان النامية هامسً المرونة الذي يتيح نهج القائمة الإيجابية في الاتفاق المذكور فيما يتعلق بتحرير تجارة الخدمات. وعلاوة على ذلك، هناك خطر في أن تؤدي الضغوط من أجل تحرير المرافق العامة الحيوية إلى نتائج إنمائية سلبية. فقد يهيئ ذلك لبيئة من المصالح المتضاربة، لأن المنافع العامة سؤفّر بعد ذلك من منطلق الرغبة في تحقيق الأرباح. وهذا من شأنه أن يزيد من القيود التي تضعف قدرة البلدان النامية على استخدام المشتريات العامة كأداة من أدوات السياسة العامة الرامية إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية.

وتُبذل أيضاً جهود للنهوض بجدول أعمال تحرير التجارة في سياق الاقتصاد الدائري، على أساس أن القيود التجارية التي تتخذ شكل حظر التصدير قد تعوق الأنشطة ذات الصلة الهادفة إلى إعادة الاستخدام والإصلاح والتجديد وإعادة التصنيع وإعادة التدوير. غير أن العديد من البلدان النامية لم تستجب للدعوات إلى تحرير التجارة في السلع والنفايات المعاد تصنيعها أو المعاد تدويرها، والتي يعود تاريخها إلى عام 2004 في منظمة التجارة العالمية، وذلك خشيةً أن تؤدي السلع المستعملة أو المجددة أو المعاد تصنيعها إلى حبس اقتصاداتها في حلول تكنولوجية عفا عليها الزمن وأقل كفاءة، ومن ثم تؤخر تحقيق الأهداف البيئية. وأثيرت شواغل أيضاً بشأن تحرير التجارة في النفايات والخردة لأن ذلك من شأنه أن يشكل ضغطاً إضافياً على نظم إدارة النفايات في البلدان النامية، ولا سيما تلك التي تفتقر إلى إطار تنظيمي سليم لإدارة النفايات وما يرتبط بذلك من قدرات فيما يتعلق بالبنى التحتية. وعلاوة على ذلك، تبيّن أن واردات الملابس والأحذية المستعملة لها آثار سلبية كبيرة على تجديد صناعتي المنسوجات والجلود، ولا سيما في أفريقيا، وعلى صحة المستهلك وكرامة الإنسان والثقافة عموماً.

وتمثل انبعاثات غازات الدفيئة في السلع والخدمات المتداولة نحو ربع انبعاثات الكربون العالمية. وهذا يشير إلى أن السياسة التجارية، ولا سيما قواعد التجارة الدولية، ستؤدي دوراً ثانوياً في إعادة تشكيل جدول أعمال المناخ. وبدلاً من وضع جدول أعمال للتجارة والبيئة يدفع نحو تحرير التجارة، ينبغي أن يركز أي برنامج على تيسير نقل التكنولوجيا الخضراء وتوفير التمويل المتعلق بالمناخ للبلدان النامية. وبالنظر إلى أن التحول الهيكلي في عالم مقيّد بالمناخ يستدعي الانتقال من التكنولوجيات العالية إلى التكنولوجيات الخفيفة (الخالية من الكربون، فإنه لا يمكن تحقيق التحول الهيكلي إلا إذا تم تناول المسألة بطريقة متكاملة من قبل دولة تمومية فعالة، وحدتً تغيير تكنولوجي إلى جانب نمو الإنتاجية، وتوسع فرص العمل، وارتفاع مستويات المعيشة.

ونظراً لأن الاقتصاد العالمي اليوم هو اقتصاد مترابط، تسبب تنظيم الإنتاج العالمي من خلال سلاسل القيمة العالمية في نقل العديد من أنشطة الإنتاج ذات الانبعاثات الكربونية إلى البلدان النامية، في حين احتفظت الشركات الرائدة، ومقرها أساساً في البلدان المتقدمة النمو، بأنشطة ما قبل الإنتاج وما بعد الإنتاج الخفيفة الكربون. ولذلك لا يمكن فك الارتباط بين كفاءة الطاقة في بلدان الشمال وانعدام كفاءة الطاقة في بلدان الجنوب. وهذا يعني ضمناً أنه لا يمكن تقييم تدابير مثل آليات التكيف عبر الحدود، التي تفرض رسوماً كربونية على الواردات من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو، بمعزل عن هذه الظروف الهيكلية. وتفرض هذه الآليات على البلدان النامية المعايير البيئية التي تختارها البلدان المتقدمة النمو. وهذا يتعارض مع مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة المكرس في اتفاق باريس. وإن تحقيق الاتساق بين "المعاملة الخاصة والتفضيلية" والمبدأ الذي تكرسه اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المتمثل في "المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة" يمكن أن يوفر نقطة انطلاق أفضل لنهج إنمائي المنحى إزاء العلاقة بين التجارة والمناخ.

وتتمثل الخطوة الأولى نحو المواءمة بين "المعاملة الخاصة والتفاضلية" و"المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة" في توسيع نطاق تدابير المعاملة الخاصة والتفاضلية غير المتبادلة لزيادة الحيز المتاح لمبادرات المناخ والتنمية. ويمكن أن تساعد الأدوات القانونية، مثل الإعفاءات وبنود السلام، على الحد من القواعد التقييدية والجمود التنظيمي، فضلاً عن توسيع الحيز المتاح للبلدان النامية في مضمار السياسات العامة. ويمكن للبلدان المتقدمة أن توفر حوافز داعمة، مثل مخططات الأفضليات الاختيارية التي توفر تمويلاً مناخياً مخصصاً يُضاف إلى المساعدة الإنمائية الرسمية أو الوصول التفضيلي إلى الأسواق مقابل إحراز تقدم فيما يتعلق بالمساهمات المحددة وطنياً، الأمر الذي يمكن أن يسرع العمل المناخي دون اللجوء إلى تدابير تنطوي على آثار مثبطة للتنمية.

وكخطوة نحو هذا الترتيب، يمكن للمجتمع الدولي أن يدعم المبادرات الرامية إلى تغيير القواعد التي تحكم حقوق الملكية الفكرية، وذلك مثلاً من خلال إعلان وزاري لمنظمة التجارة العالمية بشأن الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية وتغير المناخ، بغية إتاحة المزيد من المرونة للبلدان النامية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المتصلة بالمناخ. ويمكن أن يوفر ذلك أساساً لآليات مبتكرة لتعزيز النفاذ إلى التكنولوجيات الخضراء الحرجة المحمية بموجب براءات الاختراع. وتشمل المبادرات الأخرى، التي يمكن أن تدعم جدول الأعمال هذا، فتح مصادر التكنولوجيات الخضراء الرئيسية باعتبارها منافع عامة عالمية والتعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجال البحوث والتصميمات المنخفضة الانبعاثات.

استنتاج

بعد عقود من التفاوتات المتزايدة والضغط المسببة للاستقطاب وبعد الجائحة التي دمرت فرص العمل على نطاق غير مسبوق، يتيح الانتعاش الاقتصادي فرصة لإعادة التوازن في توزيع الدخل داخل البلدان وفيما بينها. ولكن على الرغم من الدعوات التي أطلقها زعماء مجموعة الدول السبع من أجل "إعادة بناء عالم أفضل"، يمكن أن تبتثق من رماد عام 2020 عوالم اقتصادية منفصلة قد يتعذر توحيدها من دون تدابير إصلاح منسقة على المستويين الوطني والدولي.

ولن تُفرز الجائحة عالماً أفضل إلا شريطة بذل جهود قوية من أجل التعافي الاقتصادي وتعزيز هذه الجهود ودعمها في جميع مناطق الاقتصاد العالمي، وإعادة توجيه المكاسب الاقتصادية الناجمة عن الانتعاش نحو الأسر المعيشية المتوسطة والمنخفضة الدخل، والتعاطي مع الرعاية الصحية، بما في ذلك الحصول بسهولة على اللقاحات، باعتبارها منفعة عامة عالمية، ودفع الاستثمار بشكل مكثف ومنسق في جميع البلدان نحو مصادر طاقة خالية من الكربون.

الاتجاهات والتوقعات العالمية: تذبذبات إيجابية أو انتظار دون جدوى؟

ألف- مقدمة

ومن المتوقع أن يصل النمو العالمي إلى 5,3 في المائة هذا العام، وهو أسرع نمو منذ قرابة نصف قرن، وأن يقترن ذلك باستعادة بعض البلدان مستوى إنتاجها لعام 2019 (أو حتى تجاوزه) بحلول نهاية عام 2021. بيد أن عدم اليقين لا يزال يكتنف المشهد العالمي لما بعد عام 2021.

وسيشهد العام المقبل تباطؤاً في النمو العالمي، غير أن مدته وحجمه سيكونان رهناً بما يُتخذ من قرارات في مضمار السياسات العامة، ولا سيما في الاقتصادات الرئيسية. وحتى إن افترضنا عدم حدوث مزيد من الصدمات، فقد تستغرق استعادة اتجاه الدخل الذي كان سائداً قبل انتشار الجائحة مدة تصل إلى عام 2030، وفقاً لافتراضات معقولة. وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن هذا الاتجاه نفسه يمثل أضعف معدل للنمو منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وهو توقع يثير القلق لدى بلدان عديدة. وتجاوزت الأضرار الناجمة عن أزمة كوفيد-19 الأضرار التي أحدثتها الأزمة المالية العالمية في معظم أجزاء الاقتصاد العالمي، ولكنها استنزفت العالم النامي بوجه أخص. ويشكل القرار الذي اتخذته المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في الآونة الأخيرة بالسماح بإصدار حقوق سحب خاصة تبلغ قيمتها 650 مليار دولار، وهو أكبر إصدار في تاريخ الصندوق، بارقة أمل، وإن كان لا يزال يتعين على المجتمع الدولي أن يدرك حجم التحدي الذي يواجه بلداناً نامية عديدة.

غير أن كل أزمة تحمل في طياتها فرصة، فقد فتح نطاق الدعم الحكومي وحجمه في الفترة 2020-2021 آفاقاً جديدة، لا سيما في الاقتصادات الرئيسية وفي بعض الأسواق الناشئة أيضاً، أو أعاد اكتشاف العجلة في نظر من ينظرون إلى الأمور من منظور تاريخي. فهذه الاستجابة أزاحت جانباً ثوابت راسخة في مضمار السياسات وأفسحت المجال السياسي لإحداث تغيير في ميزان القوى بين الدولة

حتى كتابة هذه السطور، انقضت ثمانية عشر شهراً على إعلان منظمة الصحة العالمية أن تفشي كوفيد-19 يُعد جائحة وضعت على المحك قدرة الحكومات على التصدي وقدرة النظم الاقتصادية على الصمود في كل مكان وغيّرت السلوك الاجتماعي والعادات الشخصية على نحو لم يخطر على بال أحد من قبل. ومثل تفاني العمال الأساسيين نقطة مضيئة في أوقات كالحة، بينما سخّرت الدوائر العلمية قوة البحث التعاوني والمال العام لتطوير لقاح بسرعة فائقة.

وفي الوقت نفسه، كشفت الجائحة النقاب عن مدى عدم استعداد البلدان، بما في ذلك أغناها، لمواجهة الصدمات غير المتوقعة، وهو أمر أكدته سلسلة من الظواهر الجوية القسوى هذا العام، وأبانت مدى الانقسام العميق الذي آل إليه حال الاقتصاد العالمي. وكان لأربعة عقود من تآكل الخدمات الحكومية وتفاقم أوجه عدم المساواة والأمولة التي لا حسيب عليها ولا رقيب وإفلات النخب المالية والشركات من العقاب وقعها أيضاً.

وعلى الصعيد الاقتصادي، بلغ انهيار الناتج الهائل بسبب إغلاق البلدان سعياً لاحتواء انتشار الفيروس حداً مأساوياً أسفر عن استجابات لا نظير لها من قبل. وأدى الكم الهائل من الإجراءات التي اتخذتها المصارف المركزية في البلدان الغنية إلى استقرار الأسواق المالية وخفّف الإنفاق الحكومي غير المسبوق (على الأقل في الفترات الأخيرة) من وطأة أسوأ أثار الركود على الشركات والأسر المعيشية. وشهد النصف الثاني من عام 2020 الذي اعتمدت فيه البلدان سبلاً أقل صرامة وتشدداً في إدارة المخاطر الصحية، بداية انتعاش عالمي لا تزال جوانبه تتكشف رغم اختلاف الآفاق في الأقاليم والبلدان اختلافاً شديداً في سياق التباينات في الحيز المالي والمتحورات الجديدة من الفيروس وتفاوت معدلات التلقيح.

غير أنّ التنسيق بين الاقتصادات الرئيسية لن يكون كافياً أيضاً، فثمة حاجة إلى تجديد الدعم الدولي للبلدان النامية التي يواجه الكثير منها أزمة صحية متفاقمة بسبب حصولها على اللقاحات بشكل محدود وبفعل متحورات جديدة من الفيروس في وقت تغالب فيه هذه البلدان ازدياد عبء الديون وتواجه احتمالات ضياع عقد من الزمن. وحري بذلك الجهد أيضاً أن يدفعنا إلى إعادة التفكير في الدور الذي يمكن أن تقوم به السياسة المالية على نحو يتجاوز التدخلات التي حدثت في الآونة الأخيرة لمواجهة التقلبات الدورية، أو ربما في إحياء ذلك الدور. وسيستدعي تقديم الدعم اللازم إجراء إصلاحات نظمية في الهيكل الاقتصادي الدولي أطلقت الوعود بإجرائها في أعقاب الأزمة المالية العالمية، ولكن سرعان ما تم التخلي عنها بسبب ممانعة الجهات الفائزة في العولمة المفرطة (تقرير التجارة والتنمية، 2017). وفي خضم كل هذه الجهود، ينبغي على صناع القرار السياسي التزام جانب الحذر حيال التخويف من التضخم الذي سيحرف التقدم عن مساره وهو لم ينطلق بالفعل.

وينقسم هذا الفصل إلى أربعة أفرع، فيعرض الفرع باء التطورات الرئيسية التي شهدتها الاقتصاد العالمي في الفترة 2020-2021 ويركز، على وجه الخصوص، على المخاوف المضللة بشأن التضخم ودور السياسة المالية والدين العام بعد الجائحة. ويحلل الفرع جيم وضع البلدان النامية في نظام التمويل العالمي، صاباً اهتمامه على مسألة القدرة على تحمل الديون وتدابير مواجهة التقلبات الدورية. ويستعرض الفرع دال الاتجاهات السائدة في أسواق التجارة العالمية وأسواق السلع الأساسية. أما الفرع هاء، فيستعرض اتجاهات الاقتصاد الكلي الإقليمية بشكل أوفى.

والسوق في إدارة الاقتصاد حتى وإن سلطت الضوء على القيود المفروضة على الحيز المالي وحيز السياسات التي لا تزال تواجه بلداناً عديدة في عالم يتسم برأس المال الطليق. ففي أقل من عام، بدأت المبادرات الواسعة النطاق التي اتخذها الرئيس بايدن في مضمار السياسات تحدث تغييراً ملموساً. وعلى الصعيد المحلي، تُحدث التشريعات الرامية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والتمويلية بفرض ضرائب تصاعدية بشكل أكبر قطيعة مع اتجاه ساد لمدة طويلة ودفع بالدخل إلى أعلى سلم توزيع الدخل وبالمخاطر إلى أسفله. وعلى الصعيد الدولي، يُعد الدعم الذي تقدمه الولايات المتحدة لمخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة والحد الأدنى العالمي من الضرائب على الشركات والتنازل عن حقوق الملكية الفكرية المتصلة باللقاحات في منظمة التجارة العالمية إيذاناً بتجدد التعددية التي يمكن أن تشرع في كبح جماح العولمة المفرطة وفي حل الأزمة البيئية المتفاقمة.

بيد أنّ تمكّن العالم من البناء بشكل أفضل في أعقاب الجائحة أو عجزه عن ذلك لن يكون وقفاً على إجراءات يتخذها بلد بمفرده، بل يقوم على تضافر الجهود الرامية إلى إعادة التوازن إلى الاقتصاد العالمي. وسيعتمد تخطي الحواجز التي تحول دون تحقيق المزيد من الازدهار على تنسيق الخيارات التي تتخذها الاقتصادات الرئيسية في مضمار السياسات على مدى السنوات المقبلة تنسيقاً أفضل، وهي تسعى إلى الحفاظ على زخم الانتعاش وبناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات في المستقبل (انظر الفصل الثاني). ويُعدُّ إجماع الاقتصادات المتقدمة الأخرى عن أن تحذو حذو الولايات المتحدة بشأن التنازل عن الحقوق المتصلة باللقاحات مؤشراً مثيراً للقلق وباهظ التكلفة؛ فوفقاً لتقدير حديث، ستبلغ تكلفة التطعيم المتأخر التراكمية (من حيث الدخل الضائع) ما يعادل 2,3 تريليون دولار بحلول عام 2025، وهي تكلفة سيتحملها العالم النامي القسط الأوفر منها (EIU, 2021).

باء- الاقتصاد العالمي: إعادة البناء بشكل منفصل؟

وبعد انخفاض بلغ 3,5 في المائة في عام 2020، يتوقع الأونكتاد أن ينمو الناتج العالمي بنسبة 5,3 في المائة هذا العام، فيستعيد بعضاً مما فقدته في عام 2020. ومع ذلك، وبالنظر إلى متوسط معدل النمو العالمي السنوي الذي بلغ 3 في المائة في الفترة 2017-2019، سيظل الدخل العالمي أقل بنسبة 3,7 في المائة من المستوى الذي كان سيضعه فيه اتجاهه قبل الجائحة بحلول عام 2022 (الشكل 1-1). واستناداً إلى تقديرات الناتج المحلي الإجمالي الاسمي لهذا العام، يمثل العجز المتوقع خسارة تراكمية في الدخل تقارب 10 تريليون دولار أمريكي في 2020-2021⁽¹⁾. ومن منظور

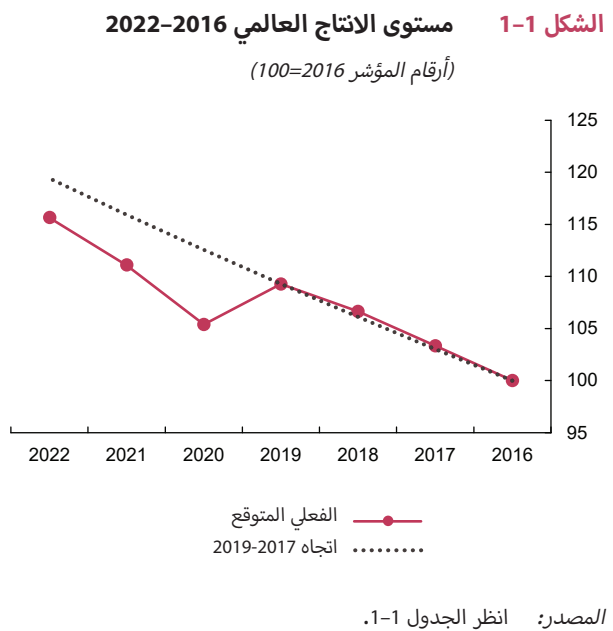
1- آفاق النمو العالمي

يُتوقع أن يتعافى الاقتصاد العالمي بقوة في عام 2021، وإن اقترن ذلك بقدر كبير من عدم اليقين بشأن التفاصيل على المستويين الإقليمي والقطري خلال النصف الثاني من العام. وعلى غرار ما حدث في الماضي، لا يزال واضعو السياسات يولون اهتماماً لا مسوغ له للأسواق المالية التي قلّما يتجاوز أفقها بيانات الاقتصاد الكلي والأرباح الفصلية وتبدو متوترة حتى في مواجهة التغييرات الطفيفة التي تحدث في المؤشرات الرئيسية.

يستعيد الدخل العالمي الخسارة التي سببتها صدمة كوفيد-19. وعلى افتراض أن معدل النمو السنوي سيبلغ، على سبيل المثال، 3,5 في المائة ابتداءً من عام 2023 (وهو افتراض متفائل)، فلن يستعيد الناتج العالمي اتجاهه خلال الفترة 2016-2019 إلا بحلول عام 2030. وبما أن الاتجاه الذي كان سائداً قبل جائحة كوفيد-19 لم يكن مرضياً، على نحو ما جاء في تقارير سابقة - كان متوسط النمو العالمي السنوي في العقد الذي أعقب الأزمة المالية في 2009-2010 هو الأبطأ منذ نهاية الحرب العالمية الثانية - فإن هذا التوقع حري بأن يكون نذيراً لدوائر السياسة العامة.

ولن تعيد هذه البيئة خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى مسارها الصحيح وستقف عائقاً أمام الجهود الرامية إلى تعبئة ما يلزم من موارد إضافية للتصدي للتحدي المناخي. وفضلاً عن ذلك، إن حلت تارة أخرى صدمات غير متوقعة، سواء أكانت ذات طبيعة وبائية، أو مالية، أو مناخية، أو أخذت جهود السياسات الساعية إلى الحفاظ على التعافي الحالي تتعثر، فسيستمر تأثير جائحة كوفيد-19 الاقتصادي السلبي لفترة أطول، وهي نتيجة لا يمكن التغاضي عنها ببساطة في ضوء ما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية ونظراً لحالة التنسيق الواهن في السياسات الدولية الراهنة (انظر أيضاً الفصل الثاني).

مستقبلي، يتوقع الأونكتاد أن ينمو الناتج العالمي بنسبة 3,6 في المائة في عام 2022 (الجدول 1-1).



وعلى الرغم من هذا الانتعاش الذي شهده الاقتصاد العالمي واستمر لمدة عامين، ستنقضي عدة سنوات قبل أن

الجدول 1-1 نمو الناتج العالمي، 2022-1991

(النسبة المئوية للتغير)

مجموعات البلدان	1991-2000	2001-2008	2009-2018	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^(ب)	2022 ^(ب)
العالم	3,0	3,6	2,9	1,3	4,5	3,3	2,8	2,7	3,1	3,1	2,7	3,4	3,2	2,5	3,5	5,3	3,6
أفريقيا	2,5	5,7	3,0	3,9	5,6	1,0	8,0	0,7	3,3	2,6	1,7	3,4	3,3	2,9	3,4	3,2	2,9
شمال أفريقيا (بما فيها جنوب السودان)	3,1	5,4	1,0	3,7	4,7	11,1	13,3	6,8	0,3	1,7	2,7	5,1	4,1	3,2	5,2	4,2	3,1
جنوب أفريقيا	2,1	4,4	1,8	1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,8	1,2	0,4	1,4	0,8	0,2	7,0	4,0	2,3
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء جنوب أفريقيا وجنوب السودان)	2,1	6,5	4,8	5,7	7,1	5,7	6,1	5,5	5,9	3,4	1,5	3,0	3,5	3,4	1,5	2,5	2,9
أمريكا	3,5	2,8	2,0	2,5	3,3	2,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,2	1,1	2,6	1,7	4,4	5,6	2,9
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	3,2	3,9	1,9	2,1	6,2	4,6	2,7	2,9	1,1	0,3	0,9	1,3	1,1	0,1	7,1	5,5	2,6
أمريكا الوسطى (باستثناء المكسيك) ومنطقة البحر الكاريبي	3,1	4,8	3,3	0,7	3,5	3,9	3,6	3,3	3,3	4,2	2,9	3,0	3,1	2,1	8,1	3,9	2,9
المكسيك	3,2	2,2	2,6	5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	3,6	2,8	3,3	2,1	2,2	0,0	8,3	6,2	2,8
أمريكا الجنوبية منها:	3,2	4,3	1,5	1,3	6,9	4,9	2,3	0,3	3,3	1,1	2,5	0,8	0,4	0,2	6,5	5,5	2,5
الأرجنتين	4,0	5,0	1,2	5,9	10,1	6,0	1,0	2,4	2,5	2,7	2,1	2,7	2,5	2,1	9,9	6,7	2,9
البرازيل	2,8	3,7	1,1	0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	3,5	3,3	1,3	1,8	1,4	4,1	4,9	1,8

الجدول 1-1 نمو الناتج العالمي، 2022-1991

(النسبة المئوية للتغير) (تابع)

مجموعات البلدان	-1991	-2001	-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^(ب)	2022 ^(ب)
	(¹)2000	(¹)2008	(¹)2018	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^(ب)
أمريكا الشمالية منها:	3,6	2,5	2,0	2,6	1,7	2,2	1,9	2,6	2,9	1,7	2,4	3,0	2,1	3,7-	5,7	3,0
كندا	3,0	2,5	1,9	2,9-	3,1	1,8	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	5,4-	5,1	2,9
الولايات المتحدة	3,6	2,6	2,0	2,5-	1,6	2,3	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	3,5-	5,7	3,0
آسيا (باستثناء قبرص)	4,3	5,9	5,2	2,4	7,8	6,0	5,0	4,9	4,9	4,9	5,1	4,6	3,8	1,1-	5,9	4,7
آسيا الوسطى	3,3-	8,5	5,5	3,3	7,6	8,1	6,0	5,6	3,5	3,2	4,5	4,7	4,7	0,3-	4,3	3,1
شرق آسيا منها:	4,4	5,8	5,3	2,8	8,0	5,9	5,2	5,0	4,8	4,7	5,2	4,8	4,3	0,3	6,7	4,7
الصين	10,6	10,9	7,9	9,4	10,4	9,6	7,9	7,4	6,9	6,7	6,9	6,7	6,1	2,3	8,3	5,7
اليابان	1,2	1,2	1,0	5,7-	4,1	0,0	1,4	2,0	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	4,7-	2,4	2,1
جمهورية كوريا	6,8	4,9	3,2	0,8	6,8	3,7	2,4	3,2	2,8	3,0	3,2	2,9	2,0	0,9-	3,9	2,8
جنوب آسيا منها:	4,8	6,7	5,9	4,0	8,7	5,6	3,4	5,0	6,1	6,4	8,0	6,6	3,1	5,6-	5,8	5,7
الهند	5,9	7,6	7,0	5,0	11,0	6,2	4,8	7,0	7,9	8,2	7,2	6,6	4,6	7,0-	7,2	6,7
جنوب شرق آسيا منها:	4,9	5,7	5,1	2,0	7,8	4,9	6,0	4,5	4,7	4,8	5,3	4,8	5,1	3,9-	3,5	4,7
إندونيسيا	4,2	5,2	5,4	4,6	6,2	6,2	6,0	5,6	4,9	5,0	5,1	5,2	5,0	2,1-	3,6	4,9
غرب آسيا (باستثناء قبرص) منها:	4,1	5,5	4,1	1,3-	5,7	8,0	4,6	4,9	3,3	3,8	3,2	2,3	2,1	2,9-	3,5	3,2
المملكة العربية السعودية	1,7	4,5	3,7	2,1-	5,0	10,0	5,4	2,7	3,7	4,1	0,7-	2,4	0,3	4,1-	2,7	3,3
تركيا	3,9	6,0	6,0	4,8-	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	7,5	3,0	0,9	1,8	3,9	3,6
أوروبا (باستثناء قبرص) منها:	1,6	2,5	1,2	4,5-	2,4	2,0	0,1	0,5	1,7	1,9	2,5	2,0	1,5	6,2-	4,3	3,0
الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الأوروبي 27) منه:	2,1	2,1	1,1	4,4-	2,3	1,9	0,7-	0,0	1,6	2,3	2,0	2,8	2,1	6,2-	4,0	3,3
منطقة اليورو منها:	2,1	1,9	1,0	4,5-	2,2	1,7	0,9-	0,2-	1,4	2,1	1,9	2,6	1,9	6,6-	4,1	3,4
فرنسا	2,0	1,8	1,0	2,9-	2,0	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	2,3	1,1	1,5	8,0-	5,2	3,4
ألمانيا	1,6	1,3	1,6	5,7-	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	4,9-	2,2	3,2
إيطاليا	1,6	0,9	0,3-	5,3-	1,7	0,7	3,0-	1,8-	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	8,9-	5,5	3,0
الاتحاد الروسي	4,7-	6,8	1,3	7,8-	4,5	4,3	4,0	1,8	0,7	2,0-	1,8	2,5	1,3	3,0-	3,8	2,3
المملكة المتحدة	2,9	2,5	1,7	4,1-	2,1	1,3	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	9,9-	6,7	2,1
أوقيانوسيا منها:	3,7	3,4	2,7	1,9	2,4	2,7	3,7	2,1	2,8	2,6	2,9	2,7	2,8	2,4-	3,1	2,8
أستراليا	3,8	3,4	2,6	1,9	2,4	2,7	3,9	2,1	2,6	2,3	2,8	2,5	2,8	2,5-	3,2	2,8
بنود المذكرة:																
البلدان المتقدمة النمو (بما في ذلك جمهورية كوريا، M49)	2,5	2,5	1,7	3,5-	2,8	1,7	1,3	1,4	2,0	2,3	2,4	2,4	1,7	4,7-	4,7	2,9
البلدان النامية (M49)	4,9	6,7	5,2	3,3	8,1	6,3	5,6	5,1	4,9	4,5	4,3	4,6	3,7	1,8-	6,2	4,7

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وقاعدة بيانات المجاميع الرئيسية للحسابات القومية والوضع الاقتصادي العالمي والتوقعات: تحديث اعتباراً من منتصف عام 2021؛ اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، 2021؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2021؛ صندوق النقد الدولي، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم، نيسان/أبريل 2021؛ Economist Intelligence Unit, EIU Country Data؛ database؛ JP Morgan, Global Data Watch وحدة الاستخبارات الاقتصادية، قاعدة بيانات البلد التابعة ومصادر وطنية.

ملاحظة: تستند حسابات البلدان المجمع إلى الناتج المحلي الإجمالي بسعر الدولار الثابت في عام 2015.

(أ) متوسط.

(ب) توقعات.

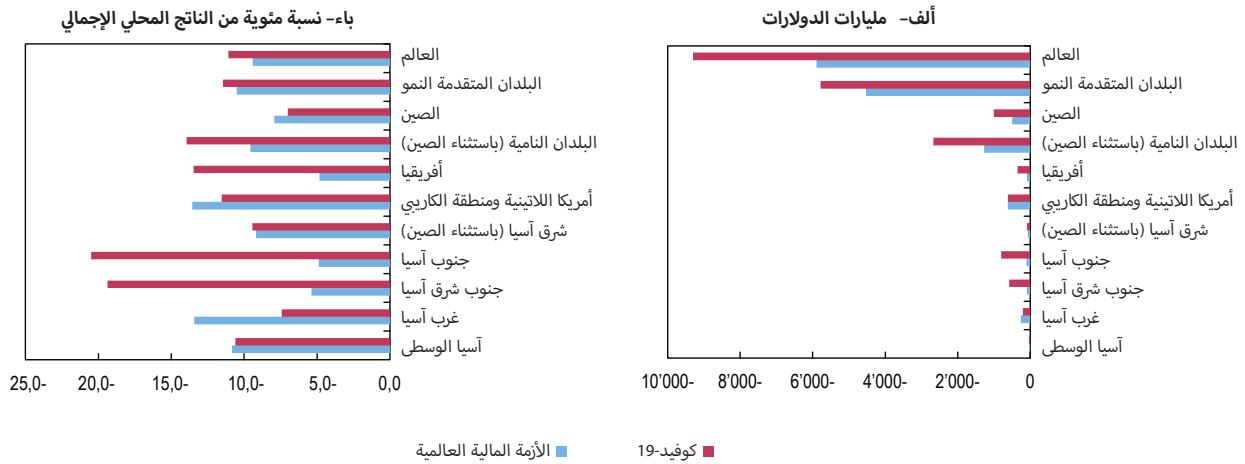
آسيا (الشكل 1-2)، ومن الناحية الجغرافية وإبتداء من منتصف عام 2021، تركزت أغلب عمليات تسارع النمو بعد الإغلاق الشامل في أمريكا الشمالية، حيث عززت الروابط التجارية الإقليمية الوثيقة التحفيز المالي القوي والتسهيلات النقدية في الولايات المتحدة، وفي شرق آسيا حيث ساعدت حملة الاستثمار في البنية التحتية (من خلال الشركات المملوكة للدولة) في الصين على تقدم النمو بخطى وثيدة في جميع أنحاء المنطقة.

ويرد في الفرغ الأخير من هذا الفصل استعراض للاتجاهات الإقليمية في الاقتصاد العالمي. ويمكن في هذا المقام إجراء تقييم أولي لأوجه التباين في سرعة الانتعاش بدراسة النمو التراكمي المتوقع للنتائج المحلي الإجمالي بين عامي 2019 و2021 في بلدان مجموعة العشرين⁽²⁾ (الشكل 1-3).

وحتى الآن، افتقر الانتعاش إلى التوازن وأبان خطوط الصعد التي كانت قائمة قبل الجائحة. واتسم نمو الناتج المحلي الإجمالي بتباينات واسعة النطاق بين المناطق والبلدان، فتخلفت بلدان نامية عديدة عن الركب. وحدثت فجوة قطاعية بين انتعاش الخدمات وإنتاج السلع، بل وبين الخدمات المالية والرقمية المزدهرة وقطاعي الضيافة والترفيه الكاسدين داخل قطاع الخدمات أيضاً. وحدث تباين حاد في مكاسب الدخل (والثروة) بين الفئات الاجتماعية. وحتى الآن، يبدو أنَّ الاقتصاد العالمي يعيد البناء بشكل منفصل.

وفي معظم المناطق، والعالم النامي بوجه أخص، فاقت الأضرار الناجمة عن أزمة كوفيد-19 الأضرار التي حدثت في أعقاب الأزمة المالية العالمية كثيراً، ولا سيما في أفريقيا وجنوب

الشكل 1-2 الأثر الاقتصادي للأزمة المالية العالمية، 2009-2010 مقارنة بكوفيد-19، 2019-2020



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى البيانات الرسمية والتقديرات المستمدة من نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية.

ملاحظة: تناظر الخسارة المقدرة الناشئة عن الأزمة المالية العالمية الخسارة المتراكمة في الإيرادات في عامي 2009 و2010، مقارنة بالاتجاه السائد في الفترة من عام 2006 إلى عام 2008؛ وتناظر الخسارة المقدرة الناشئة عن كوفيد-19 خسارة الدخل المتراكمة في عامي 2020 و2021، مقارنة بالاتجاه السائد خلال الفترة من عام 2017 إلى عام 2019.

في الإبقاء على وتيرة الانتعاش، وإن كان القلق بشأن الوضع المالي لبعض الشركات المملوكة للدولة المثقلة بالديون واحتمال ظهور متحورات جديدة من الفيروس لم يتبدد بعد.

وشهدت تركيا انكماشاً حاداً في الربع الثاني من عام 2020 أعقبه نمو قوي في الربع الثالث. ويرجع جل الفضل في ذلك إلى السياسة النقدية التيسيرية وما تلاها من ازدهار في الائتمان. وعلى الرغم من تجدد الإصابات بالفيروس خلال الربع الثاني من عام 2021، شكّل القطاع الصناعي ودعم الميزانية الذي قدمته الحكومة للشركات

ووفق هذا المقياس، تحققت حالات الأداء اللافتة للأنظار في بلدين من بلدان مجموعة العشرين تمكنا من تجنب الركود في عام 2020، وهما الصين وتركيا. ففي حالة الصين، ساعدت سياسة الإغلاق المبكر وعمليات الفحص الضخمة والتدابير ذات الصلة بذلك المتخذة في مجال الصحة العامة وحملة التلقيح السريع التي أُجريت اعتباراً من منتصف عام 2021 على احتواء انتشار الفيروس ومهدت السبيل لانتعاش النشاط بوتيرة سريعة نسبياً. وعلى جانب الطلب، كان للحفاظ على مشاريع الاستثمار المحلي وللطفرة التي حدثت في الطلب الأجنبي على السلع الصناعية بعد الإغلاق الشامل ضلع

وسيساعد ارتفاع أسعار السلع الأساسية الانتعاش في البلدان المصدرة للنفط، وإن كان ذلك بشكل غير متكافئ. وسيضعاف الاتحاد الروسي نمو الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019 البالغ 1,3 في المائة هذا العام بثلاثة أمثال تقريباً. بيد أن انتعاشاً من هذا القبيل لن يتحقق في المملكة العربية السعودية بسبب اعتماد اقتصادها اعتماداً أكبر على إنتاج النفط وعلى حصص الإنتاج المعتمدة لدى منظمة البلدان المصدرة للنفط (حتى لو رفعت هذه الحصص). ولن يكون الارتفاع الحاد في الطلب على السلع الأساسية وفي الأسعار النسبية كافياً ليزداد الناتج المحلي الإجمالي لجنوب أفريقيا لعام 2021 ويصل إلى مستوى يفوق مستواه في عام 2019 وذلك بسبب ضعف مناخ الاستثمار (الذي يعود إلى فترة ما قبل الجائحة) والقيود المالية الصارمة.

وفي الأمريكتين، يُتوقع أن يزداد الناتج المحلي الإجمالي بفعل الانتعاش السريع في الولايات المتحدة فيتجاوز مستواه قبل كوفيد-19 بنسبة 2 في المائة. ويُفترض أن يساعد ذلك كندا على الاقتراب من المستوى الذي حققته في عام 2019. وعلى النقيض من ذلك، وعلى الرغم من الدفعة الناشئة عن الطلب من الولايات المتحدة، فلن تبلغ المكسيك مستوى الدخل الذي حققته قبل جائحة كوفيد-19 في عام 2021 بسبب الركود الأعمق نسبياً فيها وصغر التخفيف المالي على الصعيد المحلي في عام 2020. وتجد الأرجنتين نفسها في وضع مماثل بسبب القيود المالية الشديدة الناجمة إلى حد كبير عن لجوئها إلى الاقتراض الخارجي بشكل مكثف قبل تفشي الجائحة. ويتوقع أن تنمو البرازيل هذا العام بمعدل يفوق ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2019 بدرجة طفيفة. ويعزى ذلك إلى التأثير الإيجابي الناشئ عن ارتفاع صادرات السلع الأساسية وعن التحفيز المالي الكبير نسبياً والموجه بشكل جيد، مقارنة بالمكسيك والأرجنتين.

وتشهد أوروبا انتعاشاً مخيباً للآمال في النمو، رغم تبني البنك المركزي الأوروبي توجهاً تيسيرياً للغاية في السياسة النقدية. فقد اتسمت السياسات التي اتفقت عليها حكومات منطقة اليورو بقصور شديد وجاءت بعد فوات الأوان بوقت طويل. وبلغت الأرقام، يُتوقع أن يقل الناتج المحلي الإجمالي لألمانيا في عام 2021 عن مستواه في عام 2019 بنسبة 3 في المائة تقريباً، على الرغم من انتعاش صافي صادرات ألمانيا. ويميل الانتعاش إلى أن يكون أضعف من ذلك في فرنسا وإيطاليا والمملكة المتحدة حيث بددت الاضطرابات الناشئة عن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي مفعول آثار التوسع المالي والمساعدة إلى استخدام اللقاحات. وسيكون لمشكلة التنسيق التاريخية في أوروبا وقع أشد وطأة في إسبانيا وإيطاليا حيث يُتوقع أن يقل الناتج المحلي الإجمالي لعام 2021 عن مستواه قبل الجائحة بنسبة 5,6 و3,8 في المائة، على التوالي.

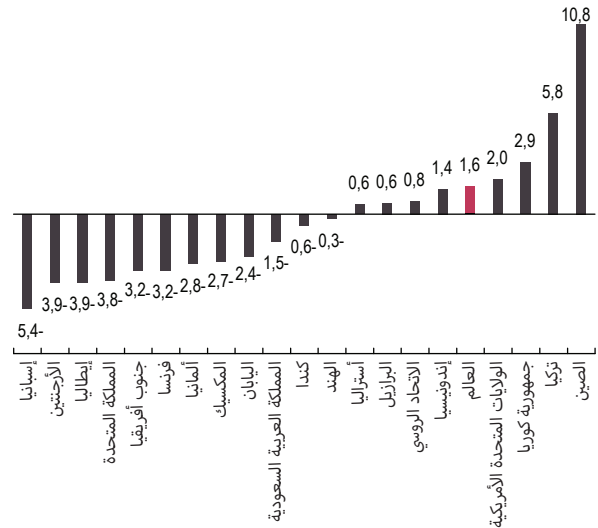
محرراً للنمو الاقتصادي في هذا البلد. بيد أن ارتفاع الأسعار والضغط على الليرة عثمت آفاق النمو في النصف الثاني من عام 2021 وأثارت المخاوف بشأن استدامته.

ومن المتوقع أن يساعد نمو الصين وما يستتبعه من طلب على المصنوعات جمهورية كوريا على التعافي التام من الجائحة في عام 2021. وينطبق ذلك أيضاً على أستراليا، وإن كان بسرعة أقل بسبب عمليات الإغلاق الممتدة في عام 2021، مدفوعاً بصادرات السلع الأساسية بدلاً من المصنوعات. وعلى النقيض من ذلك، يُتوقع أن يظل الناتج المحلي الإجمالي في اليابان دون مستواه قبل جائحة كوفيد بسبب تباطؤ الطلب المحلي، وذلك رغم التوسع في صافي الطلب على الصادرات من السلع.

الشكل 3-1 نمو الدخل الحقيقي، بلدان مختارة، 2021

مقابل 2019

(نسبة مئوية)

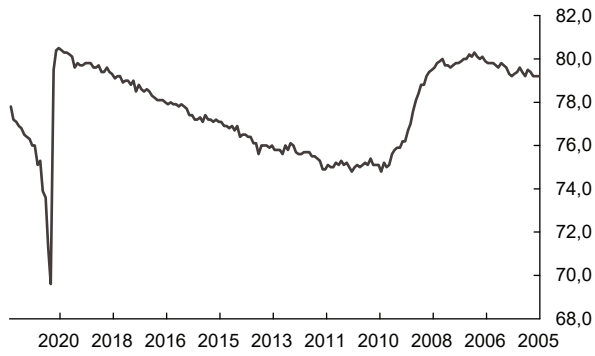


المصدر: انظر الجدول 1-1

وعانت الهند من انكماش بلغ 7 في المائة في عام 2020 ويُتوقع أن تنمو بنسبة 7,2 في المائة في عام 2021. أما إندونيسيا، فشهدت انكماشاً أقل من ذلك بنسبة 2,1 في المائة في عام 2020. ويُتوقع أن تنمو بنسبة 3,6 في المائة في عام 2021، وهو معدل ضعيف إلى حد ما مقارنة بمعدلات النمو التي حققتها في السنوات الأخيرة. وعلى نحو ما يتبين من مناقشة الاتجاهات الإقليمية في الفرع هاء، تتعوق تكلفة كوفيد-19 البشرية والاقتصادية المستمرة وتأثير تضخم أسعار الأغذية السلب في الاستهلاك الخاص الانتعاش في الهند.

قسنا فترة الركود في اليد العاملة بنسبة العمالة إلى عدد السكان من العمال في سن الذروة وأخذنا في الحسبان الأثر السلبي السابق الذي أحدثته الأزمة المالية العالمية (الشكل 5-1).

الشكل 5-1 حصة العمالة للسكان في الولايات المتحدة، كانون الثاني/يناير 2005 - تموز/يوليه 2021 (نسبة مئوية)



المصدر: بنك الاحتياطي الفيدرالي في سانت لويس.

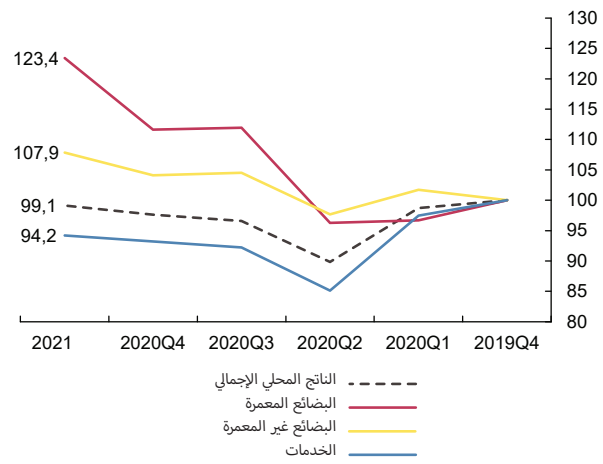
2- الضغوط التضخمية لا خوف إلا من الخوف نفسه

تجسّد الأثر الاقتصادي الأولي الناشئ عن جائحة كوفيد-19 في الركود العميق وفي انخفاض التضخم. ومع ذلك، فمنذ النصف الثاني من عام 2020، ازدادت الأسعار في الاقتصادات المتقدمة في العالم بسبب مزيج من انتعاش الطلب الإجمالي العالمي بوتيرة سريعة وبعض الصدمات السلبية التي حدثت في العرض.

وعلى الصعيد العالمي، ازدادت تكلفة المدخلات الأساسية إثر ارتفاع أسعار السلع الأساسية. فمنذ منتصف عام 2020، ظلّت أسعار المعادن والنفط ترتفع. وفي أيار/مايو 2021، بلغ التضخم السنوي في أسعار الأغذية نحو 40 في المائة، وهو أعلى رقم يصل إليه منذ عشر سنوات، وفقاً لمؤشر أسعار الأغذية لمنظمة الأغذية والزراعة. وكان للزيادة في أسعار المواد الغذائية ضلع في ارتفاع المؤشر العالمي للجوع منذ تفشي الجائحة وأصبحت البلدان النامية بأفدح الأضرار (انظر الإطار 4-1 و FAO, 2021a). وأحدثت الجائحة اختناقات في سلاسل القيمة العالمية، لا سيما في القطاعات التي تعتمد اعتماداً كبيراً على أشباه الموصلات، فارتفعت أسعار السلع الرأسمالية والسلع الاستهلاكية المعمرة في جميع أنحاء العالم، وكان تأثير ذلك أشدّ وقفاً على الاقتصادات المتقدمة. وبيّن الشكل 1-6 تاريخ التضخم في الاقتصادات الرئيسية في العالم منذ عام 2005.

وفيما يتعلق بتريكية الانتعاش القطاعية، حدثت اختناقات بسبب الآثار المزعزعة التي أحدثتها الجائحة في بعض سلاسل القيمة العالمية وانتعاش الطلب على السلع (Goodman and Chokshi, 2021). وكانت هذه المشكلة أشد حدة في أشباه الموصلات، فأثّر ذلك في الإلكترونيات وفي إنتاج السيارات تأثيراً شديداً في بلدان عديدة (King et al., 2021) وفي مواد البناء، فارتفعت تكلفة الاستثمار السكني (AGC, 2021).

الشكل 4-1 الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ونفقات الاستهلاك الشخصي في الولايات المتحدة، 2019-2021 (أرقام المؤشرات، الربع الرابع 2019=100)

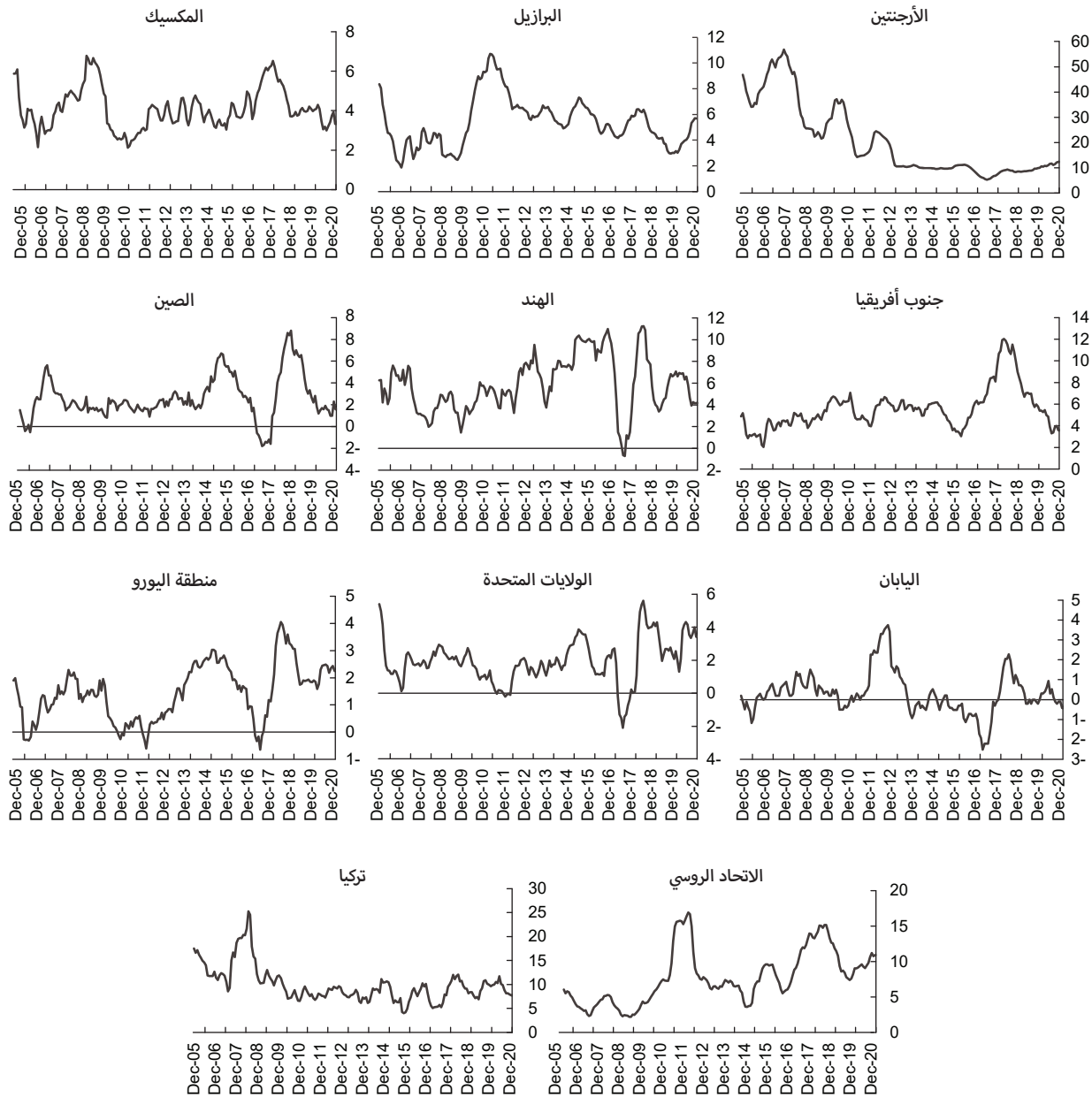


المصدر: مكتب الولايات المتحدة للتحليلات الاقتصادية.

وحتى منتصف عام 2021، ظلّ الناتج في قطاع الخدمات في حالة كساد، مقارنة بمستواه قبل تفشي الجائحة في اقتصادات عديدة، ولا سيما في مجال الخدمات الحضرية الشخصية (Furman and Powell III, 2021). ويُتوقع أن يكون للتوسع في اعتماد أسلوب العمل عن بعد تأثير سلبي طويل الأمد في سفر رجال الأعمال وإيوائهم (McKinsey, 2021). بيد أنّ الخدمات الترفيهية الشخصية يُتوقع أن تشهد انتعاشاً جزئياً بحلول نهاية عام 2021 وبداية عام 2022 في أعقاب إعادة فتح العديد من الاقتصادات بعد حملات التطعيم التي أُجريت فيها (European Commission, 2020).

وحتى في الولايات المتحدة حيث يتعافى الاقتصاد بسرعة من صدمة كوفيد-19، لا تزال الفجوة كبيرة بين انتعاش الطلب على السلع والطلب على الخدمات في بداية عام 2021 (الشكل 4-1). وبما أنّ الخدمات تمثل معظم الوظائف في الاقتصادات المتقدمة، فالراجح ألا يبلغ الانتعاش في سوق العمل في الولايات المتحدة خلال عام 2021 مستويات ما قبل الجائحة بشكل كامل، لا سيما إذا

الشكل 6-1 التضخم في أسعار الاستهلاك، اقتصادات مختارة، كانون الأول/ديسمبر 2005 - كانون الأول/ديسمبر 2020
(نسبة مئوية)



المصدر: حسابات أمان الأونكتاد، استنادا إلى بيانات Refinitiv.

وفي الهند، بلغ معدل تضخم أسعار الاستهلاك قبل تفشي الجائحة 6 في المائة. وتسببت الصدمة الناشئة عن كوفيد-19 في انخفاض الأسعار بشكل مؤقت. بيد أن هذا البلد عاد إلى معدل تضخم بلغ 6 في المائة في منتصف عام 2021 مع تعافي الاقتصاد وارتفاع أسعار المواد الغذائية. وعلى النقيض من ذلك، ثابرت الحكومة في الصين على تبني تدابير تقييدية لمكافحة التضخم قبل الصدمة التي أحدثها كوفيد-19. وفي منتصف عام 2020، زاد توقف الاقتصاد المفاجئ من تأثير التدابير التقييدية، دافعاً الاقتصاد إلى الانكماش لفترة وجيزة. ومع تعافي الاقتصاد، أصبح التضخم إيجابياً مرة أخرى، وإن كان لا يزال منخفضاً (نحو 2 في المائة) بالمعايير الدولية.

وفي العالم المتقدم، لا تزال اليابان تعاني من اتجاه انكماش. ويعني ذلك أن ازدياد الأسعار في الآونة الأخيرة لم يكن كافياً لتعويض الضغوط الانكماشية الناجمة عن الجائحة. وفي أوروبا، تتشكل ملامح مشهد أكثر اعتدالاً من المشهد الياباني حيث ظل التضخم يرتفع، وإن كان ذلك غير كافٍ لتعويض قرابة ثماني سنوات من الركود الفعلي في الأسعار اقترن بزيادات سنوية كانت أقل من الهدف المنشود وهو 2 في المائة.

وحتى الآن، يبدو في العالم المتقدم أن الضغوط التضخمية القوية تمثل سمة من سمات الانتعاش في الولايات المتحدة. فحتى منتصف عام 2021، سجل اقتصاد الولايات المتحدة أعلى معدل تضخم لأسعار الاستهلاك في عشر سنوات (5,4 في المائة)، وهو أمر يرى فيه البعض مؤشراً على أن سياسة الاقتصاد الكلي كانت توسعية أكثر مما ينبغي. ولبيان مدى حيدان الولايات المتحدة عن نمطها في السنوات العشر الماضية، يقارن الشكل 1-8 الولايات المتحدة مع التضخم في منطقة اليورو. وتتقلب هاتان المنطقتان معاً، ولكن على نقيض ما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية، ظل التضخم في الولايات المتحدة ينحرف عن "مساره الأوروبي" السابق منذ منتصف عام 2021.

ولتحليل صورة التضخم في الاقتصادات المتقدمة الرئيسية، من المهم معرفة إن كانت حالات الارتفاع الأخيرة في الأسعار تنحرف عن هدف التضخم المتوسط البالغ 2 في المائة. ويبيّن الشكل 1-9 الذي يتخذ كانون الأول/ديسمبر 2005 معياراً مرجعياً، الفجوة في الأسعار الجارية في الولايات المتحدة واليابان وأوروبا. وجلي أن ارتفاع التضخم الذي حدث في الآونة الأخيرة لم يكن كافياً لإعادة أسعار منطقة اليورو إلى مستواها الذي كانت ستبلغه لو حقق البنك المركزي الأوروبي هدفه المتمثل في أن يبلغ التضخم 2 في المائة. والحالة أكثر لفتاً للانتباه في اليابان، فعلى الرغم من التقلبات السنوية، تُبيّن الفجوة التراكمية في الأسعار أن

ولا غرابة في أن ترتفع الأسعار بوتيرة أسرع في البلدان التي كانت تعاني من معدل تضخم عالٍ قبل تفشي الجائحة بسبب ضغوط أسعار الصرف، مثل الأرجنتين وتركيا (انظر الشكل 1-7). وفي البرازيل، أدت العوامل السياسية المحلية إلى انخفاض قيمة العملة المحلية بوتيرة أسرع نسبياً من نظيرتها في البلدان النامية الأخرى، في حين دفع الجفاف الشديد الاقتصاد إلى استخدام مصادر طاقة كهربائية أكثر تكلفة. وفي منتصف عام 2021، زادت الصدمات السلبيتان التضخم إلى قرابة 9 في المائة، مما دفع البنك المركزي البرازيلي إلى رفع سعر الفائدة في الأجل القصير.

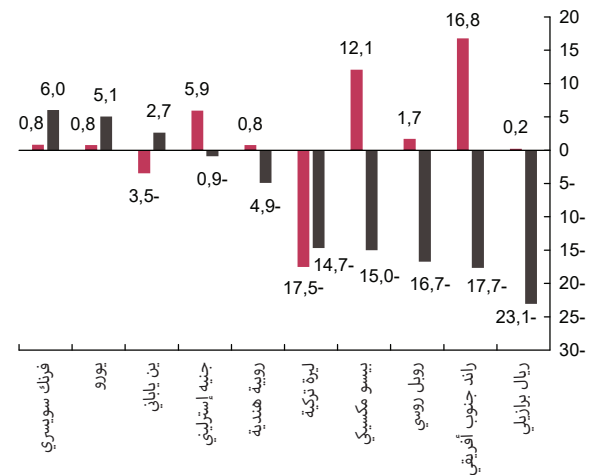
الشكل 1-7 التفاوت في أسعار صرف عملات مختارة مقابل

دولار الولايات المتحدة الأمريكية، في فترات

مختارة، 1 كانون الثاني/يناير 2020 - 30 تموز/

يوليه 2021

(نسبة مئوية)



■ 1 كانون الأول/ديسمبر - 31 تموز/يوليه 2020 ■ 31 تموز/يوليه 2020 - 30 تموز/يوليه 2021

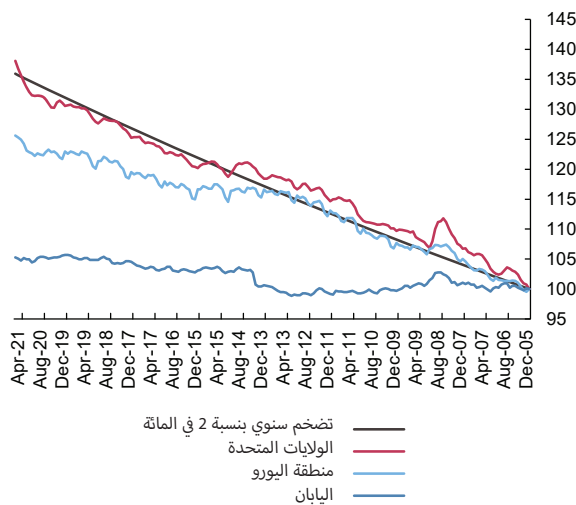
المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات Refinitiv.

ملاحظة: تمثل القيمة الإيجابية ارتفاعاً في القيمة.

وأدى انخفاض قيمة العملة وارتفاع أسعار السلع الأساسية أيضاً إلى ازدياد التضخم في المكسيك وجنوب أفريقيا والاتحاد الروسي، وإن كان ذلك بوتيرة أكثر اعتدالاً من نظيرتها في البرازيل حتى الآن. وحتى منتصف عام 2021، سجلت هذه الاقتصادات الثلاثة تضخماً في أسعار الاستهلاك تراوح بين 4 و6 في المائة، مما دفع المصارف المركزية في المكسيك والاتحاد الروسي إلى تشديد السياسة النقدية.

خلال عشر سنوات. ويمثل الرقم التضخم المتوقع الذي يجعل العائد على السندات المربوطة بمؤشر التضخم مساوياً لعائدات السندات غير المربوطة بهذا المؤشر. وبسبب النفور من المخاطر، يميل التضخم التعادلي إلى المبالغة في تقدير التضخم المتوقع بقيمة ثابتة.

**الشكل 9-1 فجوة الأسعار الناشئة عن اتجاه التضخم
بنسبة 2 في المائة، اقتصادات مختارة، كانون
الأول/ديسمبر 2005 - نيسان/أبريل 2021**
(أرقام المؤشرات، كانون الأول/ديسمبر 2005=100)



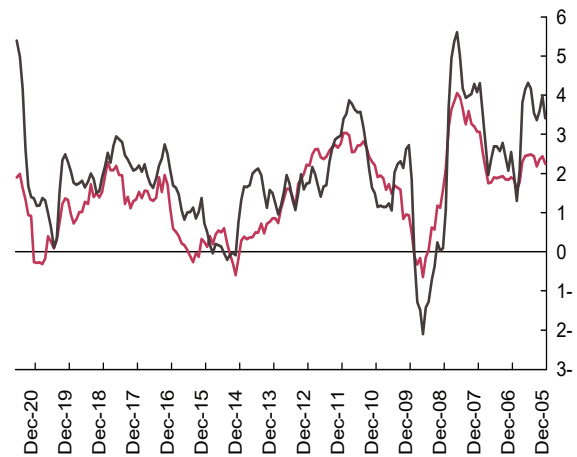
المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى مصادر وطنية.

واعتباراً من منتصف عام 2021، بلغ التضخم التعادلي لمدة 10 سنوات الذي تنطوي عليه سندات حكومة الولايات المتحدة 2,4 في المائة، بزيادة كبيرة عن عمق الصدمة التي أحدثها كوفيد-19 في عام 2020 عندما انخفض هذا المتغير إلى 0,5 في المائة. ومع ذلك، تبدو الزيادة التي حدثت في الآونة الأخيرة عودة إلى الوضع المعتاد حين يوضع التغير في التضخم المتوقع في منظور تاريخي، فالشيء نفسه قد حدث بعد الأزمة المالية العالمية، والتضخم التعادلي الحالي يساوي على وجه التقريب قيمته في الفترة 2005-2007 والفترة 2011-2013. وحتى الآن، لا يوجد دليل على ارتفاع توقعات التضخم في اقتصاد الولايات المتحدة. وفي الواقع، تبدو الزيادة في التضخم المتوقع التي حدثت في الآونة الأخيرة تصحيحاً لتوقعات التضخم المنخفضة التي سادت في الفترة 2014-2019.

ويمكن أن يصبح التضخم مشكلة عندما يُطلق دوامة الأسعار - الأجور التي تغذي نفسها بنفسها على غرار ما حدث في اقتصادات عديدة أثناء سبعينيات القرن العشرين عندما أدت صدمات نفطيات وتباطؤ الإنتاجية في الاقتصادات المحكومة إلى تضخم

التضخم لم يتجاوز 5 في المائة منذ عام 2005. وعلى النقيض من ذلك، تجاوز مؤشر أسعار الولايات المتحدة اتجاه التضخم البالغ 2 في المائة حتى عام 2014 بمقدار قليل، وبلغ مستوى أقل منه قليلاً في الفترة من عام 2014 إلى عام 2020. ودفع ارتفاع الأسعار في الآونة الأخيرة مؤشر أسعار الولايات المتحدة مرة أخرى إلى مستوى يفوق اتجاه التضخم البالغ 2 في المائة، وهو أمر يُتوقع أن يؤدي على الأرجح إلى تشديد السياسة النقدية التي يتبعها الاحتياطي الفيدرالي في المستقبل القريب.

**الشكل 8-1 تضخم أسعار الاستهلاك في الولايات المتحدة
ومنطقة اليورو**
(نسبة مئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات Refinitiv.

وتُعد حالات الارتفاع المؤقتة في معدلات التضخم أمراً طبيعياً بعد فترات الركود العميق؛ فهي قد حدثت في الانتعاش من الأزمة المالية العالمية وتكرر الآن. والسؤال المطروح على واضعي السياسات هو إن كان من المرجح أن تفضي الارتفاعات المؤقتة في الأسعار إلى عملية ارتفاع في الأسعار تكون ذاتية الاستدامة. فهل أضى التضخم مشكلة هيكلية؟ الأرجح أن تكون الإجابة بلا.

ولمعرفة السبب في ذلك، يلزم أخذ توقعات التضخم وأسعار الفائدة الطويلة الأجل في الحسبان، فإن كانت صدمة التضخم مؤقتة، يظل التضخم المتوقع مرتبطاً بهدف الحكومة وترتد أسعار الفائدة الطويلة الأجل نحو المتوسط. وبالتأكيد على الولايات المتحدة التي تضع المعيار لأسواق السندات في المناطق الأخرى، يبيّن الشكل 10-1 التضخم التعادلي الذي تنطوي عليه سندات الخزنة الأمريكية

ويعتمد الأثر التضخمي الذي تُحدثه الأجور الحقيقية على إنتاجية العمل؛ فإن زاد الأجر الحقيقي ونمت إنتاجية العمل بشكل أسرع، انخفضت حصة العمل من الناتج. ونتيجة لذلك، ترتفع حصة الأرباح وقد تنخفض الأسعار إذا قررت الشركات تمرير المكاسب إلى العملاء، أو اضطرت إلى ذلك (Barbosa-Filho and Taylor, 2006)، تقرير التجارة والتنمية، 2020). وتُظهر البيانات الواردة من اقتصاد الولايات المتحدة حدوث زيادة في حصة العمل من الدخل مباشرة بعد صدمة كوفيد-19 أعقبها هبوط. بيد أنه من السابق لأوانه، مثلما هو الحال بشأن ارتفاع الأجور الحقيقية، معرفة إن كانت هذه التقلبات في توزيع الدخل سُحِدَتْ تغييراً هيكلياً في التضخم، وذلك لسببين.

أولاً، يتمثل الأثر الأولي لتوقف الاقتصاد المفاجئ في خفض الأرباح وارتفاع حصة العمل لأسباب مؤقتة. وعلى النحو المبين في الفصل الثاني، ربما يكون هذا الاتجاه قد عكس فعلاً. ثانياً، وحتى مع الزيادة التي حدثت في الآونة الأخيرة، عادت حصة العمل في الولايات المتحدة فقط إلى قيمتها التي بلغت قبل الأزمة المالية العالمية وكانت بدورها أقل بنحو 5 في المائة من متوسطها في الفترة 1980-1990. وبعبارة أخرى، تعرضت الأجور في الولايات المتحدة لضغط شديد منذ عام 2000. وبسبب نقطة البداية المنخفضة في عام 2019، لا تزال الشركات في الولايات المتحدة تتمتع بهوامش ربح كبيرة تجعلها قادرة على استيعاب أجور حقيقية أعلى دون زيادة التضخم. وفي حالة قصوى، قد يدفع انتعاش الاقتصاد والزيادة الأولية في تكلفة اليد العاملة الشركات إلى الابتكار، مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية واستيعاب ارتفاع الأجور الحقيقية دون ضغوط تضخمية مفرطة (Storm and Nastepad, 2012).

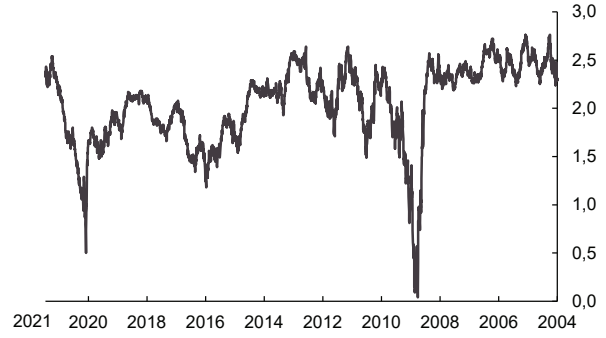
3- السياسة المالية والدين العام

أدى تفشي الفيروس بشكل بالغ الشدة في البلدان المتقدمة النمو إلى اتخاذ مجموعة من التدابير المماثلة في الشدة لمواجهة عواقبه المُشَلَّة. وعلى النقيض من ذلك، واجهت أغلب دول العالم النامي القيود المالية والهيكلية والسياسية نفسها التي أعاققت قدرتها على التدخل في الاقتصاد طوال العقود الماضية. وأدى ذلك إلى تفاقم أوجه التفاوت المحلية والدولية في أغلب الحالات.

غير أنَّ احتمال سحب الحوافز المالية (والنقدية كذلك) قبل الأوان لا يزال وارداً حتى في البلدان المتمتعة بحيز مالي. ورغم بروز توافق في الآراء بشأن الحاجة إلى تدخل كبير من جانب القطاع العام، لا يوجد اتفاق يبيِّن حتى الآن على شكل هذا التدخل أو مدته. وإن اقتصر تدخل الدولة على استيعاب الصدمة المباشرة، على غرار ما حدث في فترات الركود السابقة، فالراجح أن تظلَّ مصادر

بسبب التكاليف والزيادات في الأجور وإلى جولة أخرى من التضخم الناجم عن التكاليف. واليوم، لا يُرجح أن يصبح ما حدث من ارتفاع في الأسعار في الآونة الأخيرة انفجارياً، لأنَّ قدرة العمال التفاوضية انخفضت نسبياً في اقتصاد الولايات المتحدة. ومن ناحية، (انظر الشكل 1-11) يُظهر سوق العمل في الولايات المتحدة انتعاشاً في الأجور الحقيقية بدأ قبل كوفيد-19 وازداد لأسباب إحصائية خلال الأشهر الحرجة من الجائحة (فقد العمال الأقل أجراً وظائفهم فارتفع متوسط الأجر الحقيقي). ولكن، على الجانب الآخر، تحدثت الزيادة الأخيرة في الأجور الحقيقية بعد 35 عاماً من الركود، وهذا يعني ببساطة أنَّ القول بأنَّ التعافي الحالي سيثير دوامة من الأسعار - الأجور سابق لأوانه.

الشكل 10-1 التضخم التعادلي في الولايات المتحدة خلال عشر سنوات (نسبة مئوية)



المصدر: FRED، المصرف الاحتياطي في سانت لويس.

الشكل 11-1 الأجر الحقيقي في الولايات المتحدة، كانون الثاني/يناير 1979 - آذار/مارس 2021

(أرقام المؤشر، 2010 = 100)



المصدر: FRED، المصرف الاحتياطي في سانت لويس.

تؤثر الأسواق المالية العالمية بهيكلتها الحالية في السياسة العامة تأثيراً شديداً ينال من وظائفها العامة (Nesvetailova and Palan, 2020).

وتبيّن أنّ الاتفاق على حلول عملية للحد من القيود المالية بعيد المنال، فكانت الإجراءات المتخذة خلال الأشهر الماضية لتخفيف القيود المفروضة على الاقتصادات النامية في مجال النقد الأجنبي ضيقة النطاق ومؤقتة بطبيعتها؛ منحت مجموعة العشرين تعليق خدمة ديون القروض الثنائية لعدد صغير من البلدان وقدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ائتمانات طارئة. ولم يتخذ أي إجراء هام بشأن المطالبات المالية الخاصة، أو لتلبية الحاجة الملحة إلى المساعدة المباشرة (نقداً أو في شكل خدمات أو معدات، ناهيك عن الإعفاء من براءات الاختراع) لمواجهة الأزمة الصحية.

وهكذا، ففي حين استخدمت المصارف المركزية الكبرى مبالغ ضخمة من المال العام لتظل مؤسسات الائتمان الخاصة واقفة على قدميها، ظلّت الحكومات في البلدان النامية تواجه قيوداً شديدة على خدمة ديونها الخارجية ودعم الإنتاج والصادرات والدخل والعمالة طوال فترة الجائحة. ولا يزال الشاغل الرئيسي يتمثل في تجنب الإجراءات المحلية التي قد تؤدي إلى اضطرابات مالية أو التحسب للوقت الذي ستقرر فيه المصارف المركزية الكبرى سحب عمليات ضخ السيولة الضخمة، أو رفع أسعار فائدتها (انظر الإطار 1-2). وعلاوة على ذلك، حال التخوف من مضايقة الدائنين من القطاع الخاص دون أن تستفيد عدة بلدان مؤهلة من مبادرة تعليق خدمة الدين لبلدان مجموعة العشرين: فلم يشارك فيها سوى 46 بلداً من بين 73 بلداً مؤهلاً (World Bank, 2021a).

ومن ثمّ، فبينما أعادت الجائحة البعد الذي يستوعب الصدمات في السياسة المالية إلى التيار الرئيسي لإدارة الطلب لمواجهة التقلبات الدورية، اتضح أنّ ثمة حاجة إلى اتخاذ خطوات إضافية تمكّن جميع البلدان على الأقل من استخدام تلك التدابير المالية الدنيا على نحو يتوافق مع ظروفها المحلية ولفائدة الانتعاش والاستقرار المالي على الصعيد العالمي.

وحظي هذا الرأي الذي طالما تمسكت به بلدان نامية عديدة بتأييد بعض أعضاء مجموعة السبع في الآونة الأخيرة. فأيدت وزيرة الخزانة الأمريكية، جانيت يلين، في نهاية المطاف اقتراحاً بإنشاء 650 مليار دولار من حقوق السحب الخاصة الجديدة، وهي خطوة مهمة في الاتجاه الصحيح، وإن كانت لا تزال غير كافية (انظر الفرع جيم). وعلى نحو مماثل، ظهرت إشارات داعمة في الاتحاد الأوروبي في الحالات التي لا يكون فيها لدى البلدان الأعضاء مقرض كمالذ أخير. ووفقاً لماريو دراغي، الرئيس السابق للبنك المركزي الأوروبي

عدم الاستقرار العميقة دون معالجة⁽³⁾. وإن صار الأمر إلى ذلك، فسيكون إحداث تحول في النموذج المتبع في وضع السياسات الذي يكثر التبشير به في مرحلة ما بعد الجائحة على الأرجح شعاراً رناناً لا حقيقة واقعة.

وفي الدرس المستخلص من الأزمات ومن تجارب الانتعاش السابقة ما يشير بقوة إلى أنّ الحيز السياسي الذي أوجدته الجائحة ينبغي أن يُستغل لإعادة تقييم دور السياسة المالية في الاقتصاد العالمي، فضلاً عن الممارسات التي أدت إلى تفاقم أوجه عدم المساواة.

(أ) المضاربة والتكشف: ترويض أحدهما لإيقاف الآخر

في مستهل الجائحة، سارعت معظم الحكومات إلى الإعلان عن حزم إنفاق كبيرة، على غرار ما أوصت به المنظمات الدولية (IMF, 2020a؛ تقرير التجارة والتنمية، 2020). بيد أنّ الحوافز العالمية لم تكن فعالة كما كان ينبغي لها لأنّها افتقرت إلى جهد منسّق على الصعيد الدولي. وفي حالات كثيرة، لم تكن التدابير الفعلية كافية وجاءت دون الإعلانات الأولية بكثير (انظر الإطار 1-1).

ووفقاً لبيانات صندوق النقد الدولي، خفّض 41 بلداً نامياً مجموع نفقاتها فعلاً في عام 2020. ومع ذلك، شهد 33 بلداً من هذه البلدان زيادة في نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي. وثمة اختلاف مماثل أيضاً يتجلى داخل مجموعة الاقتصادات المتقدمة (الإطار 1-1، الجدول باء 1-1)⁽⁴⁾، ولكن الشكل 1-12 يبين كيف أنّ القيود القائمة بين المجموعتين لا تزال مختلفة اختلافاً كبيراً؛ فقد تمكنت البلدان المتقدمة النمو من زيادة مجموع نفقاتها الأولية، مقارنة بالماضي، بمقدار أكبر بكثير من البلدان النامية التي كانت فيها نسب الدين العام مماثلة أو أقل في عام 2019.

ولإدراك السبب وراء ذلك، يجدر التذكير بعاملين لهما صلة بهذا الشأن. أولاً، فلئن كانت الاقتصادات الحديثة منظمة بطريقة تتيح توفير أموال للإنفاق العام والخاص، فإنّ إيجاد السيولة لا يزيد لزماً فرص البلدان النامية في الحصول على العملات الأجنبية، وهو شرط أساسي لاستدامة الإنفاق في نظام مفتوح ومالي (تقرير التجارة والتنمية، 2020)، ولا يضاعف فرص البلدان المتقدمة في ترتيبات العملة الموحدة (Izurieta, 2001). وثانياً، تخضع استراتيجية الميزانية الحكومية، في هذه الظروف، لما يبيده المستثمرون الخواص، وهم من الأجانب في الغالب، من استعداد للإقراض. وفي ظل الهياكل والممارسات الحالية، يتأثر ذلك بمنطق قصير الأجل يتسم بالمضاربة وبالميل إلى التكشف (Chandrasekhar, 2016). وعلى هذا النحو،

الإطار 1-1 المحفزات المالية في عام 2020: تقييم بعدي

تداركاً للأضرار الاقتصادية الناجمة عن الجائحة وما صاحبها من عمليات إغلاق شامل، اعتمدت الحكومات في جميع أنحاء العالم سلسلة من تدابير التحفيز المالي وحزم الدعم خلال عام 2020. وشملت عناصر هذه الحزم الرئيسية توجيه موارد كبيرة إلى قطاعات اقتصادية محددة وتوفير الدعم المؤقت للأجور أو خطط الاستبدال وزيادة مبلغ استحقاقات البطالة ومدتها والتحويلات النقدية المباشرة المقدمة إلى الأسر المعيشية، فضلاً عن زيادة النفقات الصحية (تقرير التجارة والتنمية، 2020).

ورغم أنّ هذه الحزم المالية تختلف اختلافاً كبيراً بين البلدان، ولا سيما بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، فإنّها لم يسبق لهما مثيل في حالات كثيرة من حيث نطاقها ومداهما. وكانت التقديرات، وأوان تقديمها، مؤقتة وتعتمد على الإعلانات الصادرة عن الحكومات. وأما الآن، وقد أوضحت البيانات متاحة لعام 2020، فبات استخلاص تقديرات أكثر تفصيلاً ومقارنتها

الجدول باء 1-1 الحجم التقديري للمحفزات المالية

المتعلقة بكوفيد-19، 2020

(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

التدابير المعلنة	الانفاق			التدابير المعلنة
	التحويلات الحكومية (T)	الحكومية (G)	الانفاق الحكومي (G + T)	
الأرجنتين	4,1	0,5-	3,3	3,8
أستراليا	10,0	0,1	10,2	16,1
كندا	8,8	0,4-	8,3	14,7
فرنسا	4,6	0,5-	3,3	7,6
ألمانيا	3,0	0,5	3,3	11,0
الهند	3,4	0,9-	2,4	3,3
إيطاليا	4,9	0,5	5,4	6,8
اليابان	7,5	0,3	8,0	15,5
المكسيك	1,8	0,2	2,0	0,7
جمهورية كوريا	2,0	0,5-	1,8	3,4
جنوب أفريقيا	4,2	0,4-	4,2	5,3
إسبانيا	4,7	0,2	4,9	4,1
تركيا	1,7	0,5-	1,4	1,0
المملكة المتحدة	5,6	2,1	7,1	16,3
الولايات المتحدة الأمريكية	9,2	0,4-	9,1	10,6

ملاحظة:

G تشير إلى إجمالي الانفاق الرأسمالي العام الحكومي الثابت والانفاق الاستهلاكي في السلع والخدمات (باستثناء المدفوعات أو التحويلات) وهو يقدر بأنه أعلى من الاتجاه السائد في الماضي القريب (2017-2019).

T تشير إلى صافي التحويلات من الحكومة إلى القطاع الخاص. وهي تشمل التحويلات، بما في ذلك الإعلانات وجميع المدفوعات إلى القطاعات الأخرى (بما في ذلك إعانات البطالة وتحويلات الدخل المباشرة)، مخصوماً منها الإيرادات الحكومية (بما فيها الضرائب الشخصية الجارية والمساهمات في الضمان الاجتماعي الحكومي)؛ وهو يقدر بحسابه الفرق مع متوسطه السابق (2017-2019) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المطبق على الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020.

ويخصص الجدول باء 1-1 النتائج الرئيسية التي حققتها اقتصادات مختارة⁽¹⁸⁾. ويقارن الجدول بدهة إعلانات الاستجابات المالية مع تقديرات المحفزات المالية المطبقة فعلاً. وهي تنقسم إلى فئتين هما:

(أ) مبلغ إضافي من الإنفاق الحكومي (G) على السلع والخدمات والاستثمار. وهذه هي عمليات ضخ مباشر لتيار الطلب الإجمالي؛

(ب) التحويلات (بما في ذلك الإعانات وإعانات البطالة) من الحكومة إلى القطاع الخاص (T)، بعد خصم الضرائب والمساهمات في الضمان الاجتماعي (بعد أخذ الخصومات والنفقات المؤجلة في الحسبان). وهي تمثل إضافات إلى تدفق الدخل للقطاع الخاص.

وتستند تقديرات G و T إلى مستويات الإنفاق والتحويلات التي كان من المرجح أن تتحقق لولا الجائحة. ويمثل المعيار المرجعي ذي الصلة للإنفاق الحكومي على السلع والخدمات والاستثمار (G) مستوى اتجاهها بالقيمة الحقيقية. وبالنسبة لصافي التحويلات (T)، يتمثل المعيار في متوسط نسبة الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الماضية المطبق على مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020 (مع مراعاة اعتماد معظم هذه التدفقات، إلى حد كبير، على مستوى النشاط الاقتصادي والدخول المتولدة).

ملاحظات أساسية

'1' فجوات كبيرة بين الإعلانات والمحفزات الفعلية

كما يتضح من الجدول باء 1-1، توجد اختلافات كبيرة بين الحجم المعلن والفعلي لتدابير المحفزات المالية المتعلقة بكوفيد-19 التي استُحدثت في عام 2020. ويصدق ذلك بصفة خاصة على عدد من البلدان المتقدمة النمو، هي ألمانيا وأستراليا وكندا والمملكة المتحدة واليابان. وفي هذه البلدان، كان الحجم الفعلي لحزم المحفزات المالية المتعلقة بكوفيد-19 أقل من حجمها المعلن بمقدار يتراوح بين 6 و9 نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

ولهذه التباينات تفسيرات شتى محتملة. ومع أنَّ الإعلانات الأولية رمت إلى إظهار قوة عمليات التصدي لصدمة كوفيد-19، فإنَّ الحزم ربما تضمنت نفقات مدرجة قبلاً في الميزانية كانت سٌجّرى في غياب الجائحة. وعلاوة على ذلك، حُفِّض الإنفاق في مجالات أخرى، في كثير من الحالات، لتعويض الزيادات في النفقات المتصلة بكوفيد-19. وبالمثل، شملت الحزم التآجيلات الضريبية وتدابير الإنفاق المسرَّعة التي كانت ستتم في وقت لاحق من الدورة نفسها، أي أنَّ الإنفاق رُجِّل من الربع الرابع إلى الربع الثاني. وخاتمة القول إنَّ الحزم المعلنة تضمنت، في كثير من الأحيان، إنفاقاً كان من المفترض أن يحدث في عام 2021 أو ما بعده.

'2' تباينات كبيرة بين الاقتصادات المتقدمة والنامية

تؤكد النتائج أنَّ حجم المحفزات التي فعَّلتها حكومات معظم البلدان المتقدمة النمو فاق كثيراً حجم نظيرتها التي طبقتها البلدان النامية⁽⁹⁾. أضف إلى ذلك أنَّ ضعف البلدان النامية أمام الصدمات الاقتصادية الخارجية يتطلب منها أن تتوخى قدرأ أعظم من الحيطة عند زيادة الدين العام بسبب حالات الإفلاس المتكررة في القطاع الخاص التي تدفع الحكومة إلى عمليات الإنقاذ. وأخيراً، تميل البرامج المالية الكبيرة في البلدان النامية إلى أن تنطوي على عجز أكبر في الحساب الجاري لا يمكن سده بسخ السيولة المحلية وحدها دون إثارة مواطن ضعف في العملة.

'3' أوجه التحيز في تكوين الحزم المالية

تتمثل النتيجة الرئيسية الأخرى المستمدة من الجدول باء 1-1 في أنَّ الإنفاق الحكومي الإضافي الفعلي (G) كان أقل بصورة منتظمة من صافي التحويلات إلى القطاع الخاص (T)، فضلاً عن أنَّ الإنفاق المباشر كان إمَّا أكبر بدرجة طفيفة من المعايير السابقة أو حتى أصغر منها. ولهذا الأمر مغزاه من منظور الاقتصاد الكلي لسببين هما: أولاً، يفوق أثر الإنفاق المباشر على الطلب الإجمالي الأثر الذي يحدثه تخفيض الضرائب أو زيادة التحويلات (تقرير التجارة والتنمية، 2013؛ تقرير التجارة والتنمية، 2019). ومع وجود مضاعفات أكبر، تمثل الأموال التي تُضخ في الاقتصاد ملطفاً للصدمة الاقتصادية أكثر فعالية. ثانياً، لا يمكن أن تلقى جميع السلع والخدمات دعماً للطلب أثناء فترة الإغلاق، وإن كان كثيراً منها يمكن، بل ينبغي، أن يتلقى هذا الدعم. ومن الأمثلة على ذلك الخدمات الطبية والتدريب وإنتاج المعدات والبرامج التعليمية على الإنترنت للحفاظ على مهارات العمل أو تطويرها وأنشطة التخطيط لوضع مشاريع البنية التحتية، وغيرها كثير.

وعلى هذا النحو، اتخذ القسط الأكبر من المحفزات المالية شكل تحويلات صافية (T)، أي التخفيضات الضريبية وتحويلات الدخل واستحقاقات البطالة الإضافية أو الممددة والإعانات. ولا ريب في أنَّ برامج حماية دخول الأسر المعيشية، ولا سيما دخول من فقدوا عملهم، كانت ضرورية أثناء الجائحة. ويصدق ذلك بوجه خاص على أصحاب الأجور الذين يندرجون في فئات الدخل العشرية الدنيا ويعيشون من أجر إلى الذي يليه في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. زد على ذلك أنَّ عمليات التحويل هذه تمثل الأداة الوحيدة الفعالة لدعم سبل كسب العيش في الحالة الأخيرة عندما تشارك نسبة كبيرة من العمال في القطاعات والأنشطة غير الرسمية التي تعتمد على التواصل الشخصي. أما أشكال الدعم المالي الأخرى المقدمة من خلال برامج الرعاية الاجتماعية أو إعانات البطالة القائمة، فهي بعيدة عن منال غالبية الأسر المعيشية في الاقتصادات النامية. وعلى النقيض من ذلك، يصعب تبرير غلبة التحويلات على الإنفاق المباشر في الاقتصادات المتقدمة النمو، ولا سيما في الوقت الذي أُغفل فيه جزئياً الإنفاق العام المتعلق بالتعليم والصحة، فضلاً عن مخصصات الهياكل الأساسية، بل وحُفِّض في بعض الحالات.

ولا يمكن تجاهل الزيادة غير المسبوقة في مدخرات الأسر المعيشية في بعض البلدان في عام 2020 التي تحققت بفضل تطبيق التحويلات الصافية الإضافية. ومن أوضح الأمثلة على ذلك أنَّ الأسر المعيشية في الولايات المتحدة⁽²⁰⁾ زادت مدخراتها في عام 2020 من 1,2 ترليون دولار إلى 2,9 ترليون دولار⁽²¹⁾، أي بنسبة تقارب 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين انكمش الاقتصاد بنسبة 3,5 في المائة. وفي هذه الحالة، وكما يحدث في معظم الحالات الأخرى، تركز تراكم المدخرات في فئات الدخل المرتفع (Rennison, 2021)، بينما ظلت الأسر المعيشية المنخفضة الدخل عرضة للشدة المالية ولأفاق عمل أقل استقراراً (Dua et al., 2021). وثمة علاقة بين هذه التباينات والملاحظة المتمثلة في توجيه حصة كبيرة من الزيادة في مدخرات الأسر المعيشية خلال عام 2020 نحو أسواق الأوراق المالية على نحو يغذي المضاربة المالية ويضخم أسعار الأسهم، عوضاً عن دعم الإنفاق والطلب الحقيقيين في الاقتصاد. وعلى هذا النحو، يثبت أنَّ الاعتماد المفرط على مدفوعات التحويلات لا يفتقر إلى الفعالية فحسب، بل قد يزعزع الاستقرار ويزيد التفاوت في الثروة (Stiglitz and Rashid, 2020).

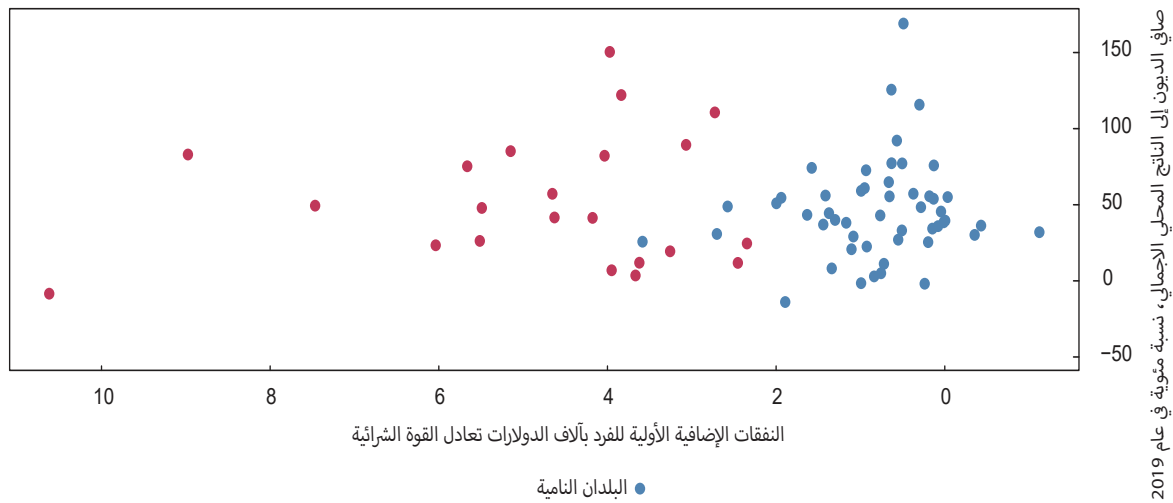
وخاتمة القول إنَّ الدعم المالي وتدابير التحفيز يمثلان أيضاً فرصة لتخطيط استثمارات في الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية وتنفيذها، بما في ذلك التعليم، قمينة بأن تعزز الإنتاجية وتدفع إلى اتباع نماذج إنتاجية أكثر قابلية للاستدامة والصمود، وإن كان الهدف الرئيسي المنشود من وراء هذا الدعم وهذه التدابير يتمثل في التصدي لتراجع النشاط الاقتصادي حتى تظل الأعمال التجارية واقفة على قدميها ويتم الحفاظ على العمالة، فضلاً عن تقديم المساعدة للأسر المعيشية المحتاجة (Jotzo et al., 2020). وتنطبق هذه المسألة بصفة خاصة على الحالات التي تواجه فيها الاقتصادات تحدياً وشيكاً يتمثل في تجديد هيكل الإنتاج وأنماط الاستهلاك للحد من انبعاثات غازات الدفيئة بمقدار كبير.

ولئن كانت الأولوية الفورية للتدابير المالية المتخذة في عام 2020 تتمثل في دعم الأسر والأعمال التجارية، فإنَّ فرصة الاستفادة من ضخ الأموال لتعزيز الطلب الإجمالي باستثمارات استباقية ذات تأثير إيجابي طويل الأمد في الإنتاجية والنمو والأهداف المناخية قد أهدرت إلى حد بعيد، كما يتضح من طبيعة الإنفاق الحكومي الضعيف بوجه عام في عام 2020. وعلاوة على ذلك، نزعت الحزم المالية إلى مفاومة أوجه التفاوت بين الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية، مع ما يقترن بذلك من عواقب طويلة الأجل.

ورئيس الوزراء الإيطالي الحالي، "يجب أن نفكر في كيفية السماح لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد النقدي الأوروبي بإصدار ديون آمنة لتحقيق الاستقرار في حالة الركود" (Draghi, 2021، ترجمتنا). وبما أنَّ إيطاليا تتولى رئاسة مجموعة العشرين في عام 2021، فمن المأمول أن تمتد هذه الحجة أيضاً إلى ما وراء حدود الاتحاد الأوروبي.

والمصدر: حسابات أمانة الأونكتاد المستمدة من قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

الشكل 12-1 نفقات أولية إضافية في عام 2020 مقارنة بنسب الديون الموروثة في الاقتصادات النامية والمتقدمة النمو



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد المستمدة من قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي.

ملاحظة: تشير النفقات الأولية الإضافية إلى الفرق بين النفقات الأولية للحكومة العامة في عام 2020 ومتوسطها خلال الفترة 2016-2019. الاقتصادات النامية هي: إثيوبيا، الأردن، إيسواتيني، ألبانيا، إندونيسيا، أوروغواي، باراغواي، باكستان، البرازيل، بربادوس، بنما، بوتسوانا، البوسنة والهرسك، بوليفيا، بيرو، تركيا، ترينيداد وتوباغو، الجزائر، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية إيران الإسلامية، جنوب أفريقيا، جيبوتي، زامبيا، سانت فنسنت وجزر غرينادين، شيلي، صربيا، عمان، غانا، غيانا، غينيا الاستوائية، فيجي، كابو فيردى، كازاخستان، الكاميرون، كولومبيا، كينيا، لبنان، ليبيريا، ليسوتو، مالي، مصر، المغرب، مقاطعة تايوان الصينية، مقدونيا الشمالية، المكسيك، المملكة العربية السعودية، موريتانيا، ناميبيا، النيجر، نيجيريا، اليمن. ويستثنى هذا التجمع الاقتصادات الانتقالية السابقة التي هي جزء من الاتحاد الأوروبي وجزر سليمان وسانت مارتن وسانت بارتيلوميه وسانت ميكل وسانت نيكولاس. الاقتصادات المتقدمة هي: إسبانيا، أستراليا، إسرائيل، ألمانيا، أيرلندا، إيطاليا، البرتغال، بلجيكا، الدانمرك، السويد، سويسرا، فرنسا، فنلندا، كندا، كوريا، لكسمبرغ، المملكة المتحدة، النمسا، نيوزيلندا، هولندا، الولايات المتحدة، اليابان. وهو يستبعد الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية سابقة وجميع البلدان التي لا تتوفر بيانات عنها.

مجموعة العشرين وصندوق النقد الدولي يشيران إلى الحاجة إلى الانسحاب المالي. وأدرك العديد من هذه الأصوات نفسها الخطأ الذي وقع فيه منذ ذلك الحين. وانتهى الدعم العام في وقت مبكراً جداً، تاركاً الاقتصادات في وضع هش يهددها بانكماش الديون (IMF, 2012; Fatàs and Summers, 2015).

وإدراكاً لهذه التجربة، يبدو أن توافقاً في الآراء يؤيد الحفاظ على الدعم المالي والنقدي بعد الانتعاش الفوري قد تحقق منذ بداية الجائحة (تقرير التجارة والتنمية، 2020؛ IMF, 2020b). ومع ذلك، يبقى السؤال إن كانت السياسة المالية ستظل أداة للتصدي لتقلبات الدورات الاقتصادية في حالات الطوارئ الاقتصادية الكلية أو إن كان ينبغي أن يُسند إليها دور هيكلي أكبر من أجل تعزيز التنمية وخلق فرص عمل مستدامة (Costantini, 2020)، لا سيما في الاقتصادات النامية حيث أفضى ترك أمر التغيير الهيكلي لقوى السوق على الدوام إلى خيبة أمل (انظر الشكل 13-1).

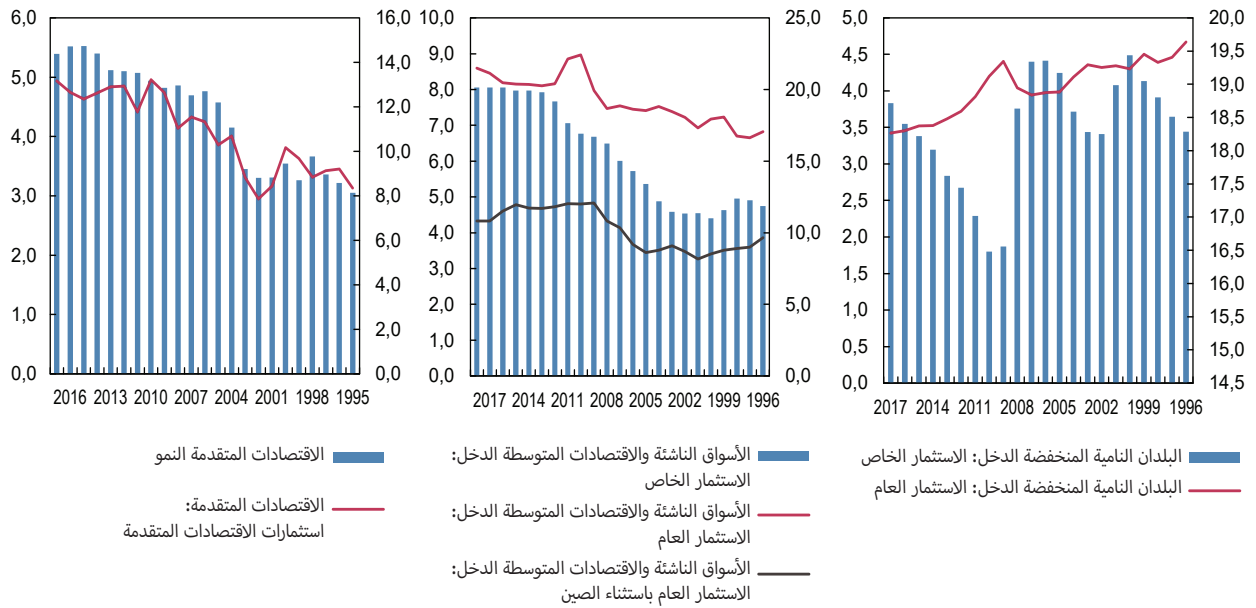
ومع هذه الخطوات الصغيرة في الاتجاه الصحيح، سيتواصل النقاش. بيد أن العالم لم يستوعب بعد الدرس الرئيسي. وحتى تبرز الدولة تارة أخرى كمؤسسة مركزية تُعنى بالسياسة العامة، ينبغي تقييد الاستقلالية والإفلات من العقاب اللذين ظلّ التمويل العالمي يتمتع بهما طوال العقود الماضية.

4- توقيت تدابير مواجهة تقلبات الدورات الاقتصادية أو استهداف التنمية؟

خلال الأزمة المالية العالمية، أبانت الحاجة إلى إنقاذ القطاع الخاص، بعد سنوات من خلق الائتمان على نطاق واسع، مرة أخرى حدود السياسة النقدية كأداة لتخفيف حدة الركود (Godley and Izurieta, 2009). وساعدت هذه التجربة على إحياء شرعية السياسة المالية النشطة باعتبارها أداة مؤقتة لامتناع الصدمات بشكل مباشر ينبغي سحبها على الفور وترك تشكيل التعافي في نهاية المطاف لقوى السوق (Bernanke, 2008). وبحلول عام 2010، بدأت

الشكل 13-1 الاستثمار العام والخاص في مجموعات مختارة من البلدان، 1995-2016

(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: IMF, Fiscal Monitor. April 2020

ورغم أن النهج الحالي يتيح للسياسة المالية فترة عمل أطول نسبياً، فإنه لا يزال يعني ضمناً أن الحكومات عاجزة عن منع فترات الركود التي تحدث ببساطة من وقت لآخر على الرغم من سياسة إدارة الطلب أو تقليل حجم الركود بشكل استباقي. وينبغي، في هذه الحالة،

ولا تستطيع السياسة المالية التي تقوم بسحب المحفزات في أقرب وقت ممكن من الدورة الاضطلاع بدورها الهيكلي الضروري حتى وإن تم تمديد هذه المحفزات تجنباً للضرر المحتمل على النمو في المدى البعيد الأجل بفعل تقادم المهارات أو انكماش الديون.

الإطار 2-1 الطريق الوعر إلى القدرة على تحمل الدين العام: منظور إنمائي

في إطار محاسبي للاقتصاد المغلق توضع فيه جانباً القيود الدولية وقيود الاقتصاد الكلي، فضلاً عن الإفادات السياسية والمؤسسية، يمكن تحديد العلاقة الخاصة بين توازن الميزانية الأولية ومعدل الفائدة ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي التي تضمن، في المتوسط، استقراره مع مرور الوقت، في ضوء معدل أولي للدين من الناتج المحلي الإجمالي (Domar, 1944; Blanchard et al., 1990; Pasinetti, 1998). وعلى وجه الخصوص، إذا كان سعر الفائدة الذي ينطبق على رصيد الديون أعلى من معدل نمو الدخل (الذي يحدد حجم الناتج المحلي الإجمالي)، يجب أن تكون الميزانية الأولية فائضة لتجنب زيادة شديدة الوطأة في نسبة المديونية.

بيد أن الحالات التي تحدث في العالم الحقيقي، كما استعرضها تقرير التجارة والتنمية لعام 2020 (الفصل الرابع) أكثر تعقيداً بكثير بفعل مجموعة متنوعة من العوامل الخارجية (المحلية والخارجية لكل اقتصاد) تغير مقياس "r minus g"، مثل التغيرات في التوقعات أو الصدمات الخارجية المفاجئة التي تؤثر في أسعار الصرف والفائدة (Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). بيد أن القيود الهيكلية وخيارات السياسات تؤثر في الميزانية المالية وفي معدل النمو الاقتصادي والأسعار وأسعار الفائدة بطرق شتى. وحقيقة الأمر أن أطر تحليل السياسات التي تستهدف القدرة على تحمل الدين العام عن طريق الفوائض في الميزانية الأولية وتفترض أن الاقتصادات مهيأة عضواً للنمو، مع تذبذبات صغيرة حول إمكانات الإنتاج المدفوعة تكنولوجياً والتوقعات المتقنة بشأن الأسعار وأسعار الفائدة، مضللة.

وينبغي أن تعتمد المسارات البديلة للمضي قدماً على مجموعة مختلفة من الشروط المالية المتفق عليها دولياً بشأن توفير السيولة، فضلاً عن إدارة الديون وإعادة هيكلتها. والأهم من ذلك، أن تقوم هذه المسارات على مجموعة أكثر واقعية من الافتراضات بشأن أداء الاقتصادات النامية، على النحو الذي ترد مناقشته أدناه.

وبالتخلي عن النهج السائد في تحليل الاقتصاد الكلي، يتعلق أول سؤال بالتفسير الصحيح للعجز المالي في الظروف الحالية (Godley and Izurieta, 2004). فعلى سبيل المثال، قد يكون العجز اليوم مؤشراً على أن الحكومة تنفق أقل مما ينبغي لأكثر مما يلزم؛ فالعجز قد يخفي سياسة تكشف تخفُّص النمو إلى درجة لا تؤدي معها تخفيضات الميزانية إلى التخفيض المطلوب في صافي الإنفاق وتفضي في الوقت ذاته إلى تآكل الإيرادات المالية. ولن يؤدي هذا الأسلوب إلى تفاقم الأوضاع الراهنة فحسب، بل يهدد القدرة على تحمل الديون. وعلى النقيض من ذلك، قد يكون العجز مؤشراً على أن الحكومة تدعم استراتيجية النمو، مستثمرة في البنية التحتية الاجتماعية والمادية وقدرة النمو وتوسيع الإمكانات الإنتاجية. وإن تكلفت تلك السياسات بالنجاح ودامت لفترة طويلة بما يكفي، فإن نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي قد لا تستقر فحسب، بل قد تنخفض بمرور الوقت. وبما أن معدل نمو الدخل يتجاوز سعر الفائدة الحقيقي، فإن العجز الأولي المعتدل (وليس الفائض) يمكن أن يصبح سمة هيكلية لاقتصاد ينمو بنجاح. وفي إطار هذا المنظور الطويل الأجل، يكون من المنطقي السماح بزيادة نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى أن تتحقق أهداف النمو المستدام والرفاه، رهناً بمرحلة التنمية في البلد المعني.

وعلى النقيض من ذلك، لا سيما في الاقتصادات التي تعمل بموارد غير مستغلة أو مستغلة بشكل قاصر، تؤثر الحكومات التي تخفُّص ميزانياتها لتخفيض الدين العام في إجمالي الدخل الخاص إلى حد يجعل البطالة تميل إلى الزيادة، ولا سيما البطالة المتعلقة بفئات الدخل المعتمدة على الخدمات العامة بدرجة أكبر. وهي تحد أيضاً من قدرة أصحاب الثروات الخاصة على الحصول على دين عام غير محفوف بالمخاطر في شكل أصول، فتزداد مخاطر المحفظة الإجمالية (Lysandrou and Nesvetailova, 2020). وتؤثر كل هذه العوامل في قدرة الاقتصاد والمجتمع على مواجهة الصدمات الاقتصادية. وبالمثل، إن تقلص حجم القطاع العام بسبب عمليات الخصخصة على سبيل المثال، اعتمد جزء أكبر من الاقتصاد على توقعات القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، قد تكون تقلبات الدخل أكبر، مدفوعة بشكل متزايد بتحركات الائتمان الخاص المتغيرة وغير الخاضعة لقيود.

وخلاصة القول إن مؤشرات الملاءة المالية للديون العامة وأهدافها، أيّاً كان نوعها، لا معنى لها إلا في وجود إطار يحدد العلاقة الاقتصادية الكلية بين المتغيرات، فضلاً عن أفاق التحليل المناسب (Costantini, سيصدر قريباً). وتكمن المشكلة في أن الحصول على التمويل يمثل شرطاً مسبقاً لتحديد توقيت عملية التنمية واتجاهها، فضلاً عن توقيت واتجاه إعادة تشكيل ملامح القدرة على تحمل الديون عند حدوث صدمات خارجية أو تعبير ظروف الاقتصاد الكلي الدولية تغييراً كبيراً.

وحتى إن وُضعت ديناميات الاقتصاد الكلي جانباً، فثمة عوامل عديدة يمكن أن تعيق في واقع الأمر القدرة على تحمل الدين العام. ولهذه العوامل أهمية خاصة في الاقتصادات النامية التي تُحدد فيها قيمة نسبة كبيرة من أصول القطاع العام والتزاماته بعملة أجنبية (Barbosa-Filho, 2021). ويمكن أن يسفر انعدام الاستقرار السياسي الناشئ عن سياسات مالية انكماشية عن هجوم مضاربة على العملة المحلية يؤدي إلى انخفاض أسعار الصرف ويثير دوامات تضخمية وتعديلات في أسعار الفائدة، محدثاً حلقة مفرغة من انهيار النمو وارتفاع العجز المالي وأزمة الديون. وثمة نتائج عديدة أخرى ممكنة تكشف، كسمة مشتركة، أنّ استهداف الفوائض الأولية يصبح وسيلة مريكة لاحتواء نسب الديون إماً لأنّ التغيرات التي تحدث في التوقعات يمكن أن تؤثر سلباً في معدلات الخصم حينما تُفسر الحيلة المالية بأنها علامة مقلقة تدل على المتاعب المقبلة (Guzman and Lombardi, 2017)، وإمّا لأنّ صدمات خارجة عن سيطرة السياسات تغير أسعار الصرف أو أسعار الفائدة الأجنبية. ويمكن توسيع نطاق الإطار المحاسبي للتمكن من تناول الحالة الواقعية التي تحتفظ فيها الحكومات أيضاً بالأصول المالية الثابتة الدخل التي يمكن أن تخفف من حدة التسوية المالية المطلوبة عندما تراكم الحكومات الأصول الثابتة بمعدل نمو أسرع من نمو الناتج المحلي الإجمالي، أو حين يكون سعر الفائدة على الأصول أعلى من سعر الفائدة على الخصوم. ويمكن أن تتفاقم ديناميات الديون في حالة أغلب الاقتصادات النامية التي يكون فيها تراكم الأصول المالية محدوداً ومدفوعات الفائدة على الأصول أو القروض الثابتة منخفضة في أغلب الأحيان (Akyüz, 2021). ومن شأن تعقيدات أسعار الصرف أن تتفاقم هذه الأنماط، لأنّ الأرباح على الاحتياطات الأجنبية عادة ما تكون أقل من مدفوعات الديون، لا سيما عندما ترتفع أقساط أسعار الفائدة الأجنبية بوتيرة أسرع من وتيرة انخفاض قيمة العملة المحلية في أعقاب الصدمات الخارجية أو إثر ما يحدث من تغيرات في توقعات المستثمرين الأجانب (Barbosa-Filho, 2021).

وبوجه أعم، تكون مخاطر السيولة المرتبطة بالسياسة المالية التوسعية أعلى كلما اشتد الضغط على ميزان المدفوعات. وهذا يعني أنّ مراحل التنمية المختلفة ترتبط بتشكيلات نموذجية لمخاطر السيولة (Akyüz, 2007). فمن ناحية، تواجه أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المنخفضة الدخل صعوبات في الحصول على الائتمان وتشكّل الصادرات مصدرها الوحيد للعملة الأجنبية في أغلب الأحيان. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تكون البلدان النامية المتوسطة الدخل والمرتفعة الدخل أحياناً وجهة لتدفقات رأس المال المضاربة التي قد تطغى على السوق المالية والائتمانية المحلية وتتسبب في سوء توزيع الأصول وتزيد التضخم والواردات.

ومن وجهة النظر هذه، يحول انضباط السوق، أو التعرض لمخاطر السيولة، دون أن تشق البلدان طريقها إلى مسار للقدرة على تحمل الديون يكون مستداماً هيكلياً. وإن جاز أن يكون تخفيف مخاطر السيولة، جزئياً، هدفاً فورياً تسعى السياسة الوطنية إلى تحقيقه، على سبيل المثال، بضوابط الأسعار ورأس المال، فإنّه يُعد في جوهره مسألة يتعذر التصدي لها وحلها بمعزل عن التنسيق الدولي الذي يُوجد الحيز اللازم للسياسات للحد من اعتماد البلدان الخارجي على التمويل العالمي. إن تحقيق الدرجات المطلوبة من التنسيق في السياسات المتعلقة بتجديد البنيان المالي العالمي الذي يدعم التنمية ليس أمراً هيناً وقد يبدو غير قابل للتحقيق في كثير من الجوانب. بيد أنّ الخطوات الوسيطة المنفذة على المستوى الإقليمي أو على صعيد التعاون بين بلدان الجنوب يمكن أن تساعد في تحقيق الهدف (تقرير التجارة والتنمية، 2019؛ Kregel, 2016).

يتحقق مثلما حدث في عام 2020، عندما وُجّهت الاستجابة المالية نحو التحويلات بشكل غير متناسب (انظر الإطار 1-1).

أن تنحصر وظيفة السياسة المالية في التصدي لتقلبات الدورات الاقتصادية وأن تُستخدم في الغالب في الشق الهبوطي من الدورة.

ويتمثّل الافتراض الأساسي الواسع الانتشار في أنّ مسار النمو والتنمية في الاقتصاد يتحدد كلياً بعوامل الإنتاج والتكنولوجيا في هذا الاقتصاد، مع سمات دورية تكون ذاتية التصحيح في معظمها. ووفق هذا الرأي، تمثل "المثبتات التلقائية المتقدمة أفضل طريقة لتقديم الحوافز المالية في الوقت المناسب وبشكل محدد الأهداف ومؤقت" (Boushey and Shambaugh, 2019: 5). وبما أنّ هذا النوع من الدعم ينبغي ألا يكون موجوداً في الأوقات العادية، حري

وعلى نحو أكثر طموحاً، يمكن لتدابير مثل نُظم الحد الأدنى المضمون من الدخل والضرائب التصاعدية أن تضمن حداً أدنى لانخفاض الدخل المتاح. وعلى غرار ما بشر به غونار ميردال في الثلاثينات وما اقترحه هوغهورت (2019) وأورساغ وآخرون (2021) في الآونة الأخيرة، بوسع الاستثمارات العامة الموافقة عليها مسبقاً والمقرر أن تبدأ عند أول مظهر من مظاهر الركود، أن تقوم أيضاً بدوراً مماثل⁽⁵⁾. بيد أنّ هذا الضرب من الخطوات الاستباقية قلماً

والدعم المالي المستدام أشد ضرورة للبلدان النامية. ويبيّن واد (1992) ذلك في الاقتصادات الصناعية الجديدة في شرق آسيا التي تركز بشكل متزامن على دعم الصادرات والاستيعاب المحلي، في الوقت الذي تثير فيه الهياكل الأساسية ونقل التكنولوجيا توسُّع القطاع الصناعي⁽⁶⁾. وفي الوقت نفسه، يوضح بالما (2011) أنّ التخلي عن السياسات النشطة لاستبدال الواردات في أمريكا اللاتينية أدى إلى تراجع سابق لأوانه في التصنيع وإلى تباطؤ الإنتاجية (انظر أيضاً Khan and Blankenburg, 2009; Tregenna, (2016).

ولا يبدو أنّ اتباع نهج مواجهة التقلبات الدورية حيال السياسة المالية غير ملائم لمواجهة التحديات الكبرى المتمثلة في الحد من عدم المساواة وتخفيف أثر تغير المناخ فحسب، بل يضر أيضاً بهدف هذا النهج المعلن المتمثل في الاستدامة المالية (انظر الإطار 1-2). وأدى السعي (الفاشل في كثير من الأحيان) طوال عقود إلى جعل الميزانيات متوازنة إلى تكثيف التقلبات الدورية في الدخل والعمالة وقُلِّص، في الوقت نفسه، الحيز المالي المتاح في الركود.

جيم- التمويل العالمي ومواطن الضعف في البلدان النامية

هذه الجائحة. ومنذ ذلك الحين، اتسمت الصورة بتدفقات الحوافظ المالية المنخفضة بشكل كبير والتي لا تزال تتسم بالتقلب، حيث بلغت التدفقات إلى الخارج 21 مليار دولار في الربع الثاني من عام 2020، تلتها تدفقات إلى الداخل بلغت 51,6 مليار دولار في النصف الثاني من العام، أعقبها جولة أخرى من التدفقات إلى الخارج (34,5 مليار دولار) في الربع الأول من عام 2021. ومنذ الربع الثاني من عام 2020، شكّلت التدفقات الهائلة إلى الخارج من "الاستثمارات الأخرى"، التي قارب مجموعها 370 مليار دولار بين الربع الثاني من عام 2020 والربع الأول من عام 2021 صافي تدفقات رأس المال السلبية الإجمالية إلى البلدان النامية في هذه الفترة⁽⁸⁾. وعلى النقيض من ذلك، ظلّت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية مستقرة بوجه عام، رغم انخفاضها الأولي في الربع الأول من عام 2020.

وتحجب هذه الصورة العامة عن الأنظار ديناميات أكثر تعقيداً لتدفقات رؤوس الأموال الصافية إلى البلدان النامية في أعقاب هذه الجائحة، بما في ذلك الآثار الإقليمية غير المتكافئة (انظر أيضاً الشكل 1-14 الجانب الأيمن - حسب المنطقة).

بهذه البرامج أن "تحتوي على محفزات تطمئن الأسواق بأنّ الانفاق المفرط والتكشف المبكر لن يعيقا مضي الاقتصاد قدماً في المستقبل" (Altman et al., 2019: 3).

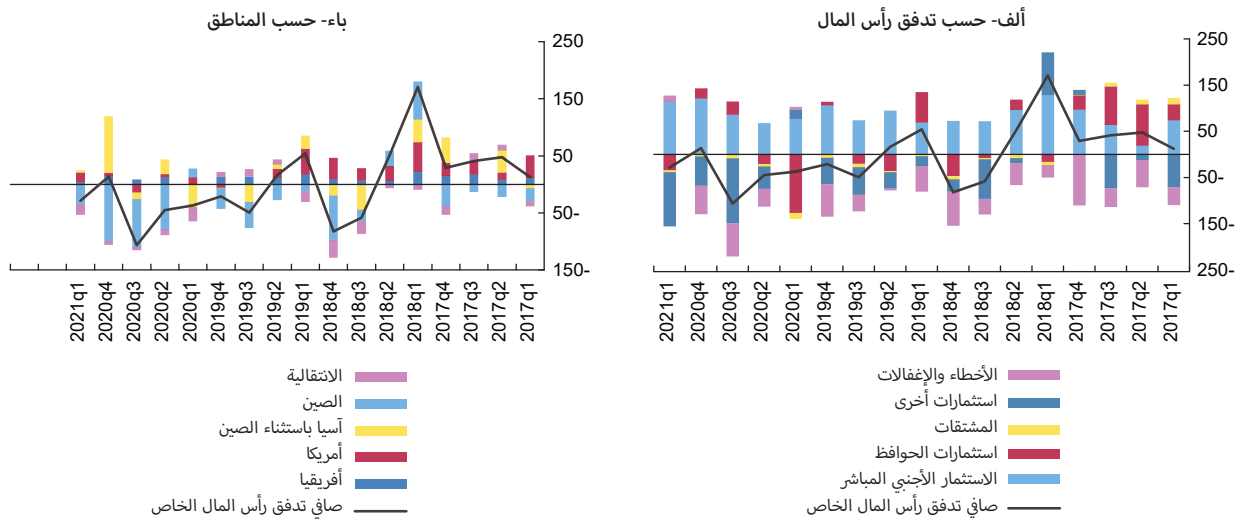
غير أنّ ثمة كم هائل من الوثائق يثبت أنّ هذه التوسعات لمواجهة التقلبات الدورية لا تمكّن الاقتصادات من النمو بمقدار كافٍ أو لفترة طويلة كافية للحفاظ على زيادة الناتج المحتمل التي يحققها النمو المستقر للدخل والطلب الإجمالي والتقدم التقني (McCombie, 2002; Ocampo et al., 2009; Storm and Naastepad, 2012). ففي حالة الولايات المتحدة على سبيل المثال، يوضّح ستورم (2017) وتايلور (2020) ومينسكي (1969) أنّ العجز عن المساهمة في توليد الدخل والطلب الكلي الفعال أفضى إلى نمو الإنتاجية بشكل ضعيف وإلى تحويل الوظائف بانتظام من القطاعات المرتفعة الأجر إلى القطاعات المنخفضة الأجر. ويبيّن سيللي وآخرون (2018) كيف أدى الكشف والتخلي عن السياسة الصناعية في جنوب أوروبا إلى نمو الإنتاجية بشكل بطيء وإلى زيادة الاعتماد على الواردات، وأفضى، في كثير من الحالات، إلى ارتفاع المديونية الخاصة.

أوضحت التقارير السابقة (انظر الفصل الثاني)، أنّ البلدان النامية اندمجت في الأسواق المالية العالمية: منذ التسعينات في اقتصادات الأسواق الناشئة ذات الدخل المرتفع، وفي الآونة الأخيرة في ما يُعرف بالأسواق الجديدة المنخفضة والمتوسطة الدخل⁽⁷⁾. وجعل هذا التغيير هذه البلدان عرضة لتقلبات تدفقات رأس المال الخاص ولطبيعتها المسائرة للدورات الاقتصادية. وتثير هذه التدفقات تحديات جوهرية في إدارة الاختلالات في الاقتصاد الكلي والقدرة على تحمل الديون والحيزين النقدي والمالي في البلدان النامية، رهناً بالعوامل الخارجية بصفة أساسية (مثل قرارات السياسة النقدية والمالية في الولايات المتحدة أو تحركات أسعار السلع الأساسية) بدلاً من العوامل المحلية (انظر أيضاً الفرع باء-3).

وأظهر استمرار جائحة كوفيد-19 أوجه الضعف هذه بشكل جلي. ويتبيّن من الشكل 1-14 أنّ تدفقات حوافظ الاستثمار القياسية إلى الخارج في الربع الأول من عام 2020 التي بلغت 127 مليار دولار أمريكي كانت في طبيعة العوامل التي أدت إلى تدهور صافي تدفقات رؤوس الأموال إلى البلدان النامية في المرحلة الأولى من

الشكل 14-1 صافي تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية، 2017-2021

(مليارات الدولارات)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى البيانات الوطنية.

ملاحظة: تشير القيم السالبة إلى تدفقات إلى الخارج. وفيما يلي عينات الاقتصادات حسب المجموعة القطرية: الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية هي: الاتحاد الروسي وأوكرانيا وقيرغيزستان وكازاخستان. أفريقيا: أوغندا، بوتسوانا، جمهورية كابو فيردي، غانا، مصر، موريشوس، المغرب، موزامبيق، ناميبيا، نيجيريا. وتتضمن أمريكا اللاتينية: الأرجنتين، إكوادور، أوروغواي، باراغواي، البرازيل، بنما، دولة بوليفيا المتعددة القوميات، بيرو، الجمهورية الدومينيكية، السلفادور، شيلي، غواتيمالا، جمهورية فنزويلا البوليفارية، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، المكسيك، نيكاراغوا، هايتي، هندوراس. آسيا باستثناء الصين: الأردن، إندونيسيا، باكستان، تايلند، سريلانكا، سنغافورة، الفلبين، فييت نام، لبنان، ماليزيا، المملكة العربية السعودية، منغوليا، الهند، هونغ كونغ (الصين).

وعلى النحو المشار إليه قبلاً (تقرير التجارة والتنمية، 2020، الإطار 1-1)، اتسمت هذه الجولة الجديدة من التكامل المالي بعدد من الاتجاهات. أولاً، اكتسب التوسع في الميزانيات العمومية الخارجية لاقتصادات الأسواق الناشئة زخماً⁽⁹⁾ يعزى إلى ازدياد مشاركة مديري الأصول من الاقتصادات المتقدمة في أسواق السندات السيادية المحلية بالإضافة إلى استهداف الشركات المقومة بالعملة الأجنبية من قبل أسواق السندات. ورغم أن ازدياد الاعتماد على الدين العام المقوم بالعملة المحلية يخفف من حدة التباين في الميزانيات العمومية لحكومات البلدان النامية، فإنه يُحدث أيضاً تفاوتاً في آجال الاستحقاق يعود إلى التكاليف الباهظة لإصدار الأوراق المالية الحكومية طويلة الأجل في معظم البلدان النامية ويحوّل أيضاً مخاطر العملة إلى المقرضين العالميين، فيزداد التعرض لسلوك المستثمرين المضاربين وغير المقيمين (Berensmann et al., 2015).

ثانياً، زادت استثمارات الحوافظ المالية غير المقيمة في الديون السيادية المقومة بالعملة الأجنبية في الأسواق الجديدة زيادة حادة بسبب بحث المستثمرين عن العائدات وتساؤل تعبئة الموارد الدولية العامة. ثالثاً، وهو أمر ذو صلة بذلك، أدى ظهور

ويعزى صافي تدفقات حوافظ الاستثمار إلى البلدان النامية إلى حد كبير إلى الاستثمار غير المقيم في الديون والأسهم (تقرير التجارة والتنمية، 2020؛ 6؛ IMF، 2021؛ UNCTAD 2021: 3). وفي أعقاب الصدمة السلبية القياسية التي تعرضت لها هذه التدفقات في الربع الأول من عام 2020 وأصابت جميع المناطق النامية، يرجح أن يكون احتمال وضع مخصصات كبيرة من حقوق السحب الخاصة وازدياد توافق الآراء بشأن الحاجة إلى إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية سبباً في مسارعة الحوافظ المالية إلى العودة في وقت أبكر مما كان متوقعاً (انظر الإطار 1-3)، بينما شكلت توقعات المستثمرين بشأن أسعار الفائدة طويلة الأجل في الولايات المتحدة دافعاً للتدفقات إلى الخارج في أوائل عام 2021 (Wheatley, 2021). ولئن كان التقلب الشديد في تدفقات الحوافظ المالية وانخفاض حجمها منذ النصف الثاني من عام 2020 تجسيدا لعدم اليقين الذي انتاب الأسواق المالية بشأن مسار الفيروس في المستقبل وأنماط الانتعاش الاقتصادي غير المتكافئة في البلدان المتقدمة النمو والتنمية، فإن تأثيره كان أشد وقعاً على البلدان النامية بسبب تفاقم أوجه الضعف المالي فيها في أعقاب الأزمة المالية خلال الفترة 2007-2009.

على رأس المال في هذه الأسواق. وليس من قبيل المصادفة أن يعادل إصدار السندات السيادية الأفريقية في عام 2020 ثلث نظيره في عام 2019. ولم يحدث أي إصدار على وجه التقريب بعد الربع الثاني من عام 2020 (Munevar, 2021).

وتأثرت منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية كذلك بزيادة التقلبات في تدفقات الحوافظ المالية، فبلغت التدفقات إلى الخارج، في النصف الأول من عام 2020، ما قيمته 30 مليار دولار. وتلى ذلك انعكاس جزئي في المسار بلغ 19 مليار دولار في النصف الثاني من العام وتجددت التدفقات إلى الخارج في الربع الأول من عام 2021، وإن كان بمستوى أدنى (-2,6 مليار دولار). وفي الوقت نفسه، وبينما ظلَّ الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المناطق الأفريقية مستقرًا إلى حد ما، شهدت منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية انخفاضاً قصير الأجل، ولكنه كان حاداً، في الاستثمار الأجنبي المباشر في النصف الثاني من عام 2020، ولم تعد هذه المنطقة إلا جزئياً إلى مستويات معتادة بدرجة أكبر، مقارنة باتجاهات ما قبل الأزمة، في الربع الأول من عام 2021.

وعند التمعن في كلا الجزئين من الشكل 1-12 معاً، يتضح أنَّ قلة من اقتصادات الأسواق الناشئة، ولا سيما الصين والاقتصادات الآسيوية الناشئة الأخرى وبدرجة أقل اقتصادات الأسواق الناشئة الكبيرة في أمريكا اللاتينية، قد هيمنت على صافي تدفقات رأس المال الخاص إلى المناطق النامية في عام 2020 وخلال الربع الأول من عام 2021. وفي حالة هذه البلدان، تكون التغيرات في صافي الأصول الخارجية للمقيمين في هذه البلدان ملموسة لأنَّ توسيع ميزانيتها العمومية الخارجية على مدى العقد الماضي لم يشمل زيادة الاحتياطيات الدولية فحسب، بل تضمَّن أيضاً أصولاً أجنبية أخرى (Akyüz, 2021). وعلى الرغم من أنَّ الصين كانت المتلقي الرئيسي لصافي استثمارات الحوافظ المالية والاستثمارات الأجنبية المباشرة بين منتصف عام 2020 والربع الأول من عام 2021 (مع تدفقات الحوافظ غير المقيمة إلى الداخل والاستثمار الأجنبي بمقدار يفوق كثيراً الحوافظ الصينية والاستثمارات المباشرة في الخارج) على النحو الوارد ذكره أعلاه، فإنَّ تدفقات الاستثمارات الصينية الأخرى الكبيرة إلى الخارج في ودائع الشركات والمصارف التجارية والإقراض المصرفي في الخارج وفي الائتمانات والسلف التجارية بدرجة أقل، تكتسي أهمية في حساب صافي تدفقات رأس المال السلبيَّة إلى البلدان النامية عموماً في هذه الفترة (SAFE, 2021; Westbrook and Zhou, 2021)، ففي حين شهدت الاقتصادات الآسيوية الأخرى، طوال عام 2020 وحتى عام 2021، أكبر تدفقات الحوافظ المالية إلى الخارج في جميع المناطق - بما في ذلك هروب المستثمرين غير

إدارة الأصول كقطاع في إطار التمويل العالمي إلى استراتيجيات استثمارية مساندة للدورات الاقتصادية ومتزامنة بدرجة عالية في حوافظ الأوراق المالية (Haldane, 2014; Miyajima and Shim, 2014; Raddatz et al., 2014)⁽¹⁰⁾.

رابعاً، خلال الأزمة، قامت التصنيفات والتوقعات السيادية الصادرة عن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية الخاصة "الثلاث الكبرى" بدور إشكالي متعاظم في الحد بوتيرة متزايدة من فرص الوصول إلى الأسواق المالية الدولية في وقت كانت فيه البلدان النامية المحاصرة في أمس الحاجة إلي هذه الأسواق لمساعدتها في تعزيز متنفسها المالي (والضريبي). وبالإضافة إلى زيادة تكاليف إعادة التمويل في هذه الأسواق، أعاقَت وكالات تقدير الجدارة الائتمانية التنفيذ الفعال لمبادرات الطوارئ الدولية، مثل مبادرة مجموعة العشرين لتعليق سداد خدمات الديون. ومع أنَّ المشاركة في هذه المبادرة لا تعتبر تخلفاً عن السداد، فإنَّ سعي الدائنين من القطاع الخاص إلى الحصول على معاملة متساوية بموجب شروط هذه المبادرة جعل البلدان المشاركة فيها تعزف عن اتخاذ هذا الإجراء (Li, 2021; Griffith-Jones, 2021; et al, سيصدر قريباً).

ونتيجة لأوجه الضعف هذه، تجسَّد صافي تدفقات الحوافظ السالب بشكل شديد، وإن كان متقلباً، إلى البلدان النامية في حلقة مفرغة من حالات انخفاض قيمة العملة، فأضعف القدرة على تحمل الديون وفلَّص الأحياز المالية. فخلال عام 2020، انخفضت قيمة عملات الأسواق الناشئة مقابل دولار الولايات المتحدة بأكثر من 20 في المائة وتراجعت بعض عملات الأسواق الجديدة بنسبة تتراوح بين 20 و50 في المائة⁽¹¹⁾، فارتفعت هوامش الائتمان السبادي وزادت قيمة ديونها المقومة بالعملات الأجنبية وتأثرت أيضاً الميزانيات العمومية للمقترضين من القطاع الخاص ومخاطر إعادة التمويل (Hofmann et al., 2020).

وساد نمط القبض والبسط في تدفقات الحوافظ المالية بوجه خاص في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والكاريبية. وفي عام 2020، كانت تدفقات الحوافظ المالية إلى الخارج في أفريقيا العامل الرئيسي في تخفيض إجمالي تدفقات رأس المال الخاص إلى هذه المنطقة. وعلى الرغم من أنَّ هذه المنطقة سجلت في عام 2019 تدفقات من الحوافظ المالية إليها فاقت قليلاً 39 مليار دولار، فإنَّ هذا الاتجاه زال تماماً في عام 2020. وواجهت معظم الحكومات والشركات الأفريقية صعوبات في إصدار ديون جديدة في الأسواق المالية الدولية اعتباراً من الربع الثاني من عام 2020. وأعاقَت تكاليف الاقتراض المرتفعة، مقارنة بالمناطق الأخرى، وتدهور الجدارة الائتمانية قدرة هذه الحكومات والشركات على الحصول

الإطار 3-1 المال نظير مقابل: الانتقال إلى دور موسّع لحقوق السحب الخاصة

تضاعف المخصصات القياسية الجديدة من حقوق السحب الخاصة البالغة قيمتها 650 مليار دولار (أو حوالي 457 مليار من حقوق السحب الخاصة بسعر الصرف الحالي لحق السحب الخاص/الدولار)⁽²²⁾ - الذي وافق عليه مجلس محافظي صندوق النقد الدولي في آب/أغسطس 2021 - إجمالي رصيد حقوق السحب الخاصة (حالياً 204 مليارات من حقوق السحب الخاصة) بأكثر من الضعف لتفوق بمقدار مرتين ونصف المرة المخصصات العامة لحقوق السحب الخاصة التي وُضعت في عام 2009 في أعقاب الأزمة المالية العالمية.

وتمثّل حقوق السحب الخاصة التي أنشأها صندوق النقد الدولي لأول مرة في عام 1969 أحد الأصول الاحتياطية الدولية التي تستكمل احتياطيات البلدان الأعضاء من النقد الأجنبي، وهي تشكّل مطالبة محتملة بعملة أعضاء صندوق النقد الدولي القابلة للاستخدام بحرية⁽²³⁾ لاستعمالها في المعاملات بين مصارف الدول الأعضاء المركزية وبينها وبين صندوق النقد الدولي، ولكنها لا تُستعمل بشكل مباشر للعمليات في الأسواق الخاصة (انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية لعام 2020، الإطار 4-5).

الجدول باء-1-2 مخصصات حقوق السحب الخاصة المقترحة لعام 2021 لمجموعات البلدان النامية

(كنسبة مئوية من إجمالي المخصصات، بمليارات الدولارات الأمريكية الحالية، وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019، والاحتياطيات الدولية والديون القصيرة الأجل)

مجموعة البلدان	عدد البلدان	الحصة (%) من مجموع حقوق السحب الخاصة	مخصصات عام 2021 (مليار دولار أمريكي)	حقوق السحب الخاصة/الناتج المحلي الإجمالي	حقوق السحب الخاصة/الاحتياطيات	حقوق السحب الخاصة/الديون القصيرة الأجل
الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية	18	4,2	27,52	1,1%	8,3%	8,23%
البلدان النامية المنخفضة الدخل	29	1,4	9,21	9,1%	4,18%	3,70%
البلدان النامية المتوسطة الدخل	58	9,6	62,12	8,0%	8,4%	4,19%
البلدان النامية المرتفعة الدخل	45	22,2	144,01	6,0%	5,2%	3,6%
مجموع جميع البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية	150	37,4	242,86	7,0%	1,3%	9,8%

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى مصادر البنك الدولي وصندوق النقد.

ملاحظة: حسب احصاءات البنك الدولي بشأن الديون، تشمل الديون للأجل القصير جميع الديون التي يبلغ أجل استحقاقها الأصلي سنة واحدة أو أقل والفوائد المتأخرة السداد على الديون الطويلة الأجل.

وتُعدّ حقوق السحب الخاصة فريدة من نوعها: فهي تُخصّص للدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي دون معايير أهلية ولا تنشأ عنها ديون جديدة⁽²⁴⁾، وهي تعزز احتياطيات البلد المعني الدولية وتوفر دعماً غير مشروط للسيولة فيما يتعلق بسياسات الاقتصاد الكلي للبلد المعني. وبالنسبة للبلدان النامية، قد يجعل مجرد الاحتفاظ بحقوق السحب الخاصة بحسبانها أصلاً احتياطياً للمستثمرين العالميين ووكالات تقدير الجدارة الائتمانية ينظرون إلى هذه البلدان نظرة أفضل (انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية لعام 2020 وHawkins and Prates, 2021).

بيد أنّ مخصصات حقوق السحب الخاصة لعام 2021، استناداً إلى نظام الحصص التاريخي لصندوق النقد الدولي، تعطي الأفضلية، كما لوحظ منذ زمن طويل، للبلدان المتقدمة النمو⁽²⁵⁾. فمن بين 190 عضواً في صندوق النقد الدولي، سيتلقى 40 بلداً متقدماً النمو قرابة 63 في المائة من هذه المخصصات (نحو 407 مليارات دولار) وسيتلقى 150 بلداً نامياً مجتمعاً ما يزيد قليلاً عن 37 في المائة (243 مليار دولار) من هذه المخصصات، أي ما يمثل في المتوسط 0,7 في المائة من ناتج هذه البلدان الإجمالي الداخلي الموحد لعام 2019 (انظر الجدول باء-1-2). ورغم أنّ حجم المخصصات المقترحة من حقوق السحب الخاصة للبلدان المنخفضة الدخل، وهو 9,2 مليار دولار، يقلّ كثيراً عن المبلغ المخصص للمجموعات القطرية الأخرى، فإنّ حصته النسبية من الناتج المحلي الإجمالي البالغة 1,9 في المائة، و18,4 في المائة من الأصول الاحتياطية و70,3 في المائة من

الديون القصيرة الأجل تبين مدى الأهمية التي تكتسبها هذه المخصصات من حقوق السحب الخاصة بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل. وعلى النقيض من ذلك، يقل الأثر الاقتصادي لمخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة عن ذلك كثيراً في البلدان المتوسطة الدخل التي يواجه الكثير منها، ومن بينها الدول الجزرية الصغيرة النامية، مستويات عالية من الديون ويعاني، فضلاً عن ذلك، من مواطن ضعف بيئية.

ولا يكمن العيب في نظام الحصص الملتوي تاريخياً المتبع في مخصصات حقوق السحب الخاصة وحده، بل وفي المعدل المنخفض لاستخدام مخصصات حقوق السحب الخاصة من قبل البلدان المتقدمة النمو. فكما يتبين من الجدول باء 1-3، استخدم 71 في المائة (108) من أعضاء صندوق النقد الدولي حقوق السحب الخاصة بهم. وبينما استخدم 82 في المائة من الدول الجزرية الصغيرة النامية 44 في المائة من مخصصاتها من حقوق السحب الخاصة واستعمل 69 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل 86 في المائة من مخصصاتها، لم تستخدم 65 في المائة من البلدان المتقدمة النمو التي استعملت مخصصاتها سوى 13 في المائة من هذه المخصصات. ويثير ذلك التساؤل عن إمكانية (وكيفية) إعادة توزيع طوعية لحقوق السحب الخاصة غير المستخدمة (التي يشار إليها أحياناً بإعادة تدوير حقوق السحب الخاصة) من الدول المتقدمة النمو إلى الدول الأعضاء النامية، بالإضافة إلى المخصصات الجديدة.

إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة: إلباس القديم ثوباً جديداً؟

تشير تقديرات عامة لإعادة تدوير حقوق السحب الخاصة من مجموعة السبعة إلى البلدان النامية (باستثناء مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة المقررة لعام 2021) إلى رقم يناهز 100 مليار دولار (Reuters, 2021). وقد تكون عملية إعادة التدوير هذه كبيرة الحجم بالمقارنة مع المخصصات الجديدة لهذه البلدان البالغة 266,5 مليار دولار إن تم توسيع نطاق إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة ليتجاوز مجموعة السبعة. ومن أبرز المقترحات الداعية لإعادة تدوير حقوق السحب الخاصة المطروحة حالياً توجيه عمليات إعادة تخصيص هذه الحقوق من خلال الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي وإنشاء صندوق منفصل للقدرة على الصمود والاستدامة يكون تابعاً لصندوق النقد الدولي يُخصص للاقتصادات الضعيفة، بما في ذلك البلدان المتوسطة الدخل، لدعم تعافيتها من جائحة كوفيد-19 وتعزيز تغير المناخ (Shahal and Jones, 2021). وتكمن الفكرة وراء ذلك في أنّ حقوق السحب الخاصة المعاد تدويرها (لصندوق النقد الدولي) سٌستخدم لدعم تمويل تسهيلات الإقراض الميسرة لصندوق النقد الدولي. بيد أنّ هذا لا يُعرض خاصية حقوق السحب الخاصة المتمثلة في أنّها لا تخلق ديوناً للمخاطر فحسب، بل إنّ إعادة تدوير هذه الحقوق من خلال تسهيلات الإقراض التي يتيحها صندوق النقد الدولي ينذر بتجريدها من دورها كدعم للسيولة غير مشروط بالسياسات يساعد (بشكل غير مباشر) على تحرير الحيز المالي الذي تشتد الحاجة إليه في البلدان النامية.

الجدول باء-1-3 استخدام مخصصات حقوق السحب الخاصة الحالية من قبل مجموعات البلدان، حتى 31 أيار/مايو 2021

مجموعة البلدان (يُرد مجموع البلدان بين قوسين)	حصة البلدان التي استخدمت مخصصات حقوق السحب الخاصة السابقة	استخدام حقوق السحب الخاصة (حصة من التخصيص)
الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (18)		
البلدان النامية المنخفضة الدخل (29)	96%	68%
البلدان النامية المتوسطة الدخل (44)	37%	36%
البلدان النامية المرتفعة الدخل (31)	86%	53%
البلدان النامية الجزرية الصغيرة (28)	28%	44%
مجموع جميع الاقتصادات النامية (150)	27%	74%
البلدان المتقدمة النمو (40)	56%	31%
المجموع (190)	17%	82%

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومصادر وطنية.

ملاحظة: تستبعد البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل.

وتشمل المقترحات الأخرى إنشاء صناديق مخصصة خارج صندوق النقد الدولي، مثل الصندوق الاستثماري للتصدي لكوفيد-19، أو إقامة صندوق عالمي للقاحات، أو صندوق عالمي للحماية الاجتماعية. بيد أن هذه المقترحات تخلو من إجابات واضحة عن كيفية تصميم معايير الأهلية القطرية وتحديد الأولويات لأغراض مخصصة يحتمل أن تكون متنافسة وأداء هذه الأموال بشكل أكثر تفصيلاً من حيث أنشطتها الإقراضية (مثلاً، Ghosh, 2021). ويكمن البديل عن ذلك في السماح باتخاذ قرارات في البلدان المتقدمة النمو التي ينخفض فيها معدل استخدام حقوق السحب الخاصة بها بإقراض المخصصات غير المستخدمة لشركاء من البلدان النامية على أساس أحادي، أو التبرع بهذه المخصصات لهؤلاء الشركاء (مثلاً، Plant, 2020).

خيار أكثر جرأة: تسخير حقوق السحب الخاصة لأغراض التعاون المتعدد الأطراف بغية تحقيق الأهداف العالمية

تحت ضغط حالات الطوارئ العالمية، سيتحتم على الاستجابات السريعة أن تعمل في إطار هياكل معينة حتى يتسنى لها تحقيق أفضل النتائج في الأجل القصير. غير أن هذا الأمر ينبغي ألا يحجب الأنظار عن الحاجة الملحة إلى تجاوز استخدام حقوق السحب الخاصة كأداة "لإطفاء الحرائق" يقتصر دورها على التصدي للأزمات فحسب⁽²⁶⁾. وأول اختيار يتبادر إلى الذهن في هذا المضمار هو إجراء استعراض أعمق وأدق لنظام الحصص المعمول به في صندوق النقد الدولي لتدارك أوجه التحيز الحالية فيه إلى البلدان المتقدمة النمو. وفي ضوء السنوات العديدة التي استغرقها التوصل إلى المراجعة العامة الرابعة عشرة للحصص الهامشية التي تم تنفيذها في عام 2016، يُعد ذلك أيضاً أقل الخيارات واقعية لانعدام توافق سياسي في الآراء بشأنه. وثمة خيار آخر لا يخلو من تحديات بيد أنه قد يكون أقرب منالاً يتمثل في إنشاء أنواع جديدة من حقوق السحب الخاصة المخصصة لأغراض بعينها، مثل حقوق السحب البيئية الخاصة، أو حقوق السحب الخاصة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030، يُبغى منها إنشاء صناديق عالمية قائمة على حقوق السحب الخاصة تُستخدم لأغراض تستدعي درجة عالية من الدعم الجماعي والمتعدد الأطراف. وبموجب هذا الاقتراح، تضع البلدان المشاركة خطاً وطنياً للاستثمار يُراد منها تحقيق أهداف محددة (بيئية و/أو ذات صلة بأهداف التنمية المستدامة) وتحديد الاحتياجات من الميزانية. وفي حالة البلدان العاجزة عن تمويل هذه الخطط ذاتياً، يمكن إنشاء آلية إقراض بدون فوائد في صندوق النقد الدولي تُقاس قدرتها التمويلية القصور باستخدام حقوق سحب للأغراض الخاصة تربط المطالبات المتعلقة بها مباشرة بالاستثمارات المخصصة المقررة (تقرير التجارة والتنمية، 2019: 92-93). وينطوي هذا الترتيب على مزايا عديدة هي:

- '1' يزيل الربط بين توسع الأنواع الجديدة من حقوق السحب الخاصة ونظام حصص صندوق النقد الدولي (واستخدامها بشكل أكثر انتظاماً).
- '2' يتيح آلية مرنة وغير محدودة، من حيث المبدأ، لتمويل الأهداف البيئية والإنمائية بشكل قابل للتنبؤ ومستقر وميسور التكلفة دون الاعتماد تلقائياً على شروط السياسات غير المثمرة، أو معايير الأهلية المخصصة.
- '3' يمكن أيضاً أن توجّه حقوق السحب الخاصة "القياسية" المعاد تدويرها بطريقة منسقة نحو تحقيق أهداف بيئية وإنمائية عالمية تكميلية.

ورغم أن هذه الفكرة، شأنها شأن المقترحات الأخرى⁽²⁷⁾، ستتطلب، على الأرجح، إدخال تغييرات على مواد اتفاقات صندوق النقد الدولي، فإن أخذ تحقيق الأهداف البيئية والإنمائية المترابطة مأخذ الجد يستلزم المسارعة إلى اتخاذ إجراءات.

بلداً بقيمة تصل إلى 727 مليون دولار بين نيسان/أبريل 2020 وتشيرين الأول/أكتوبر 2021. وأتاحت مبادرة مجموعة العشرين لتعليق سداد خدمة الدين نحو 5,7 مليار دولار من تعليق خدمة الديون من قبل الدائنين الثنائيين المشاركين في هذه المبادرة إلى 46 بلداً من أصل 73 بلداً متلقياً مؤهلاً في عام 2020، بالإضافة إلى 7,3 مليار دولار أخرى من المتوقع أن تنطبق في النصف الأول من عام 2021⁽¹³⁾. ولا يمثل ذلك قطرة في محيط فحسب، بل سيزيد، ابتداءً من تاريخ انتهاء مبادرة تعليق سداد خدمة الديون في كانون الأول/ديسمبر 2021، أعباء سداد الديون على البلدان المشاركة في هذه المبادرة التي سيكون عليها أن تضيف المدفوعات المعلقة إلى جداولها للسداد ابتداءً من عام 2022. زد على ذلك أن توفير التمويل الميسر الطارئ من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وبدرجة أقل من مصارف التنمية المتعددة الأطراف الأخرى⁽¹⁴⁾، يمثل أيضاً، على الرغم من الحاجة إليه، ديوناً جديدة تتطلب خدمة.

وعلى هذا النحو، جرى تأجيل أزمات ديون سيادية عديدة في جميع أنحاء العالم النامي بدلاً من إيجاد حل لها. ويتبين من الشكل 1-15 أن ديون البلدان النامية الخارجية المتراكمة ظلّت تنمو بوتيرة أسرع من عائدات صادراتها تارة أخرى منذ عام 2018 وأنّ هذا الاتجاه تسارع بوضوح في عام 2020، مما يشير إلى اشتداد القيود الخارجية على الملاءة المالية. وظلّ الارتفاع القوي الناشئ عن ذلك في نسبة إجمالي الديون الخارجية المتراكمة إلى الصادرات من 110 في المائة في عام 2019 إلى 129 في المائة في عام 2020 بالنسبة للبلدان النامية يعزى بوجه عام إلى زيادات أشد حدة بكثير، انطلاقاً من مستويات أعلى، في البلدان النامية المنخفضة الدخل (من 179 في المائة في عام 2019 إلى 220 في المائة في عام 2020)، وفي أقل البلدان نمواً (من 158 إلى 202 في المائة على التوالي)، ولا سيما في الدول الجزرية الصغيرة النامية، من 158 إلى ما لا يقل عن 293 في المائة في غضون عام واحد. وكان هذا الاتجاه أكثر وضوحاً في البلدان الأفريقية ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي (الشكل 1-16، الجانب الأيمن).

وبذلك، ارتفعت خدمة الدين على إجمالي الدين الخارجي، كنسبة مئوية من الصادرات، إلى 15,8 في المائة في عام 2020 لجميع البلدان النامية، بعد أن كانت 14,7 في المائة في عام 2019، مقارنة بمتوسط سنوي قدره 11,3 في المائة بين عامي 2009 و2020. ووصل هذا الرقم إلى 17,5 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل وإلى 34,1 في المائة في الدول الجزرية الصغيرة النامية. وتعرض كلتا هاتين المجموعتين من البلدان بشكل كبير لإعادة تمويل الدين الخارجي العام في الأسواق المالية الدولية ولزيادة حصص القطاع الخاص في مجموع الدين الخارجي. وفي هذا السياق، يجدر التذكير بأنّ اتفاق

المقيمين من أسواق السندات السيادية المحلية بشكل ملموس في بعض الحالات - استفادت هذه المنطقة عموماً أكثر من غيرها من تدفقات الاستثمارات الأخرى ومن الاستثمار الأجنبي المباشر القوي، ولا سيما إلى الهند (UNCTAD, 2021a; World Bank, 2021).

1- القدرة على تحمل الديون في البلدان النامية: لا تلوح في الأفق أي بارقة أمل على تخفيف عبء الديون

على الرغم من أنّ البلدان النامية تجنبت أزمات الديون السيادية المتصاعدة في عام 2020، فإنّ قدرتها على تحمل الديون الخارجية ازدادت تدهوراً، كاشفة النقاب عن ضغوط متزايدة على الملاءة المالية الخارجية، فضلاً عن القيود الدولية المباشرة على السيولة. ويُعد التفاؤل المتزايد بشأن قدرة البلدان النامية المالية على التحمل سابقاً لأوانه.

وبلغت ديون البلدان النامية الخارجية المتراكمة 11,3 تريليون دولار في عام 2020، وهو رقم يفوق الرقم المسجل في عام 2019 بنسبة 4,6 في المائة ويبلغ ضعف نظيره في عام 2009 بمقدار 2,5 مرة (4,5 تريليون دولار)⁽¹²⁾. ويجسّد تباطؤ نمو هذه الديون المتراكمة في عام 2020، مقارنة بمتوسط معدلات النمو السنوي بين عامي 2009 و2020 (7,7 في المائة)، مزيجاً يتألف من الوصول إلى الأسواق المالية الدولية بشكل محدود وازدياد الاعتماد على مصادر التمويل الميسر والأثر المؤقت لعمليات التعليق الجزئي لمدفوعات خدمة الدين من خلال مبادرة مجموعة العشرين لتعليق سداد خدمة الدين بالنسبة للاقتصادات المنخفضة الدخل. وساعد ارتفاع أسعار السلع الأساسية في الربع الثاني من عام 2020 في تخفيف قيود ميزان المدفوعات في البلدان النامية المصدرة لهذه السلع، ولكنه شكّل أيضاً عاملاً ساهم في الضغوط التضخمية وفي تفاقم انعدام الأمن الغذائي في البلدان النامية المستوردة للسلع الأساسية في الوقت الذي انتعشت فيه التحويلات بشكل تدريجي على حد كبير (Malik, 2021). وظلّت إيرادات السياحة منخفضة (انظر الفرع دال). غير أنّ حالات انتعاش الأسعار هذه، شأنها في ذلك شأن عودة المستثمرين العالميين تدريجياً إلى بعض البلدان النامية (انظر أعلاه)، لم تكن كافية لتعويض ما أحدثه انهيار هذه الأسعار الشديد في النصف الأول من العام من تأثير في قدرة البلدان النامية على خدمة التزاماتها المتعلقة بالديون الخارجية.

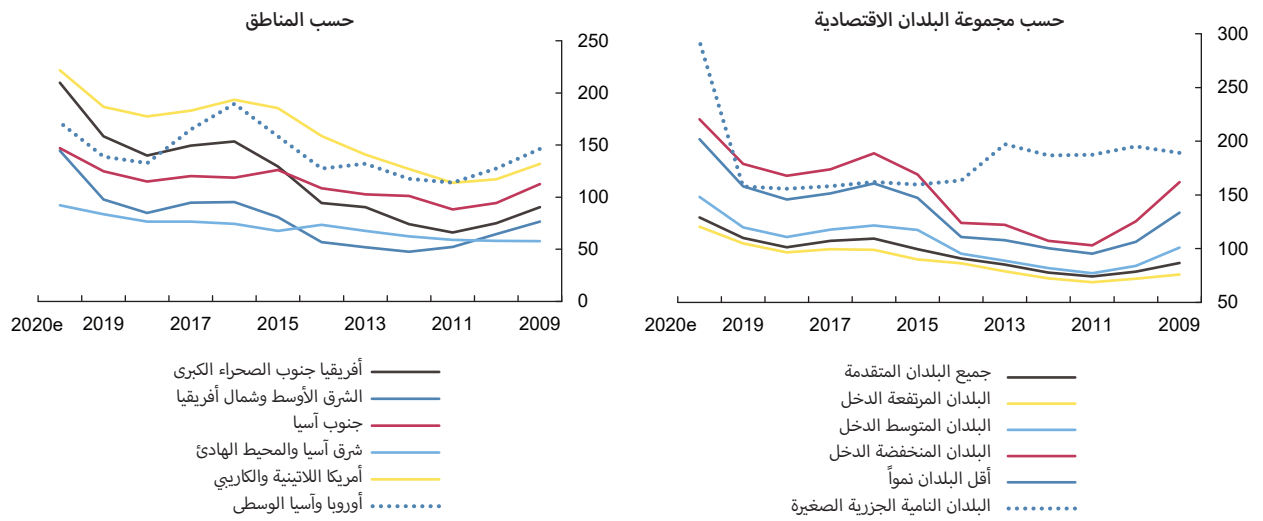
وفي الوقت نفسه، لم يحدث تخفيف للديون بمقدار كبير، فالتخفيف المتواصل المتعدد الأطراف الوحيد أتى من صندوق النقد الدولي من خلال إلغاء التزامات خدمة الديون المستحقة له في 29

نامية عديدة تواجه كمّاً هائلاً من سداد الديون السيادية المقبلة في أسواق السندات الدولية (الشكل 1-16). وتواجه البلدان النامية مجتمعة (باستثناء الصين) مجموع التسديدات على السندات السيادية التي صدرت بالفعل بقيمة 936 مليار دولار حتى عام 2030، وهو العام المخصص لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتألف هذا المبلغ من 571 مليار دولار من سداد أصل الدين و365 مليار دولار من القسائم، أو سعر الفائدة السنوي المدفوع على أساس قيمة السند الاسمية.

لندن بشأن الديون الخارجية الألمانية لعام 1953 اعتبر أنّ حجم إيرادات الصادرات الذي يمكن أن تفقه ألمانيا الغربية على خدمة الديون ينبغي أن يقتصر على 5 في المائة من مجموع الإيرادات في أي سنة، تجنباً لإعاقة انتعاش هذا البلد بعد الحرب (تقرير التجارة والتنمية، 2015: 134).

ومن المتوقع أن تظل الضغوط على القدرة على تحمل الديون الخارجية مرتفعة خلال السنوات القادمة لأنّ بلداناً

الشكل 1-15 إجمالي الدين الخارجي إلى إيرادات الصادرات، البلدان النامية، 2009-2020 (نسبة مئوية)

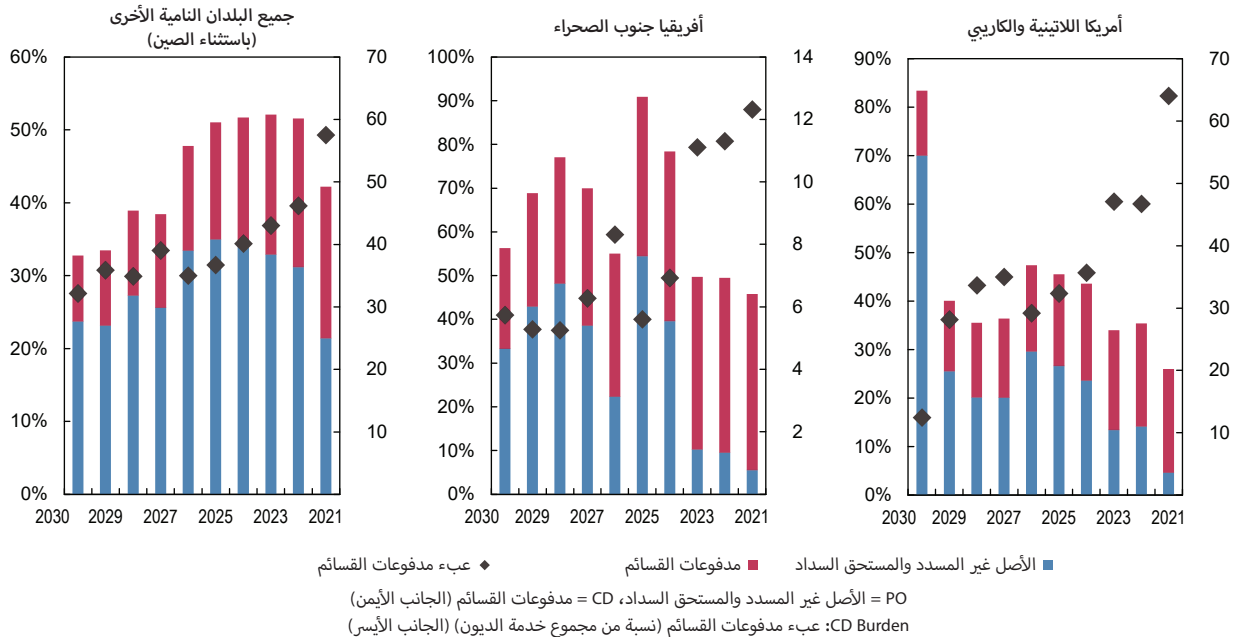


تكون بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قادرة على الوفاء بالتزامات السندات المقررة في عام 2023 ولا أن يُتاح لها الوقت للتعافي بحلول عام 2025، وهو عام فاصل سيكون فيه على هذه البلدان سداد 13 مليار دولار (من أصل الدين غير المسدد ومدفوعات القسائم).

وتتير بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى القلق بوجه خاص وكثير منها من البلدان المنخفضة الدخل. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت الموجة الثالثة من الجائحة تتفشى في جميع أنحاء القارة الأفريقية واقتربت بمستويات تطعيم شديدة الانخفاض. وما من شيء يضمن أن

الشكل 1-16 ملامح سداد السندات السيادية، مناطق مختارة، 2021-2030

(بلايين الدولارات الأمريكية الحالية (المقياس الأيسر) ونسبة مئوية من إجمالي خدمة الدين (المقياس الأيمن))



يُقدَّر، رغم انخفاضه إلى حد ما، بنسبة 41 في المائة من إجمالي فاتورة خدمة الديون في عام 2030.

وإلى جانب ديون السندات السيادية، تتغير تكوين الديون الخارجية العام، فتجاوزت الديون الخارجية العامة والمضمونة من القطاع العام الطويلة الأجل الديون الخارجية الخاصة غير المضمونة الطويلة الأجل باعتبارها العنصر الرئيسي في ملامح الديون الخارجية للبلدان النامية في معظم البلدان منذ عام 2018، وهو اتجاه تعزز بوضوح ببداية جائحة كوفيد-19. ولئن كانت الديون الخارجية الخاصة غير المضمونة الطويلة الأجل قد أضحت عاملاً دافعاً لمديونية البلدان النامية الإجمالية في أعقاب الأزمة المالية العالمية (انظر تقرير التجارة والتنمية، 2019)، فإن نمو الديون الخارجية العامة والمضمونة من القطاع العام الطويلة الأجل بوتيرة أسرع من نمو الديون الخارجية الخاصة غير المضمونة يجسد الاعتماد المتزايد على الاقتراض العام إبّان الأزمات. وعلى هذا النحو، وفي حين نمت الديون الخارجية العامة والمضمونة من القطاع العام بنسبة 8,7 في المائة في عام 2020 - وهي نسبة أعلى بكثير من متوسط معدل نموها السنوي منذ عام 2009 البالغ 7,5 في المائة - زادت الديون الخارجية الخاصة غير المضمونة

وفي معظم بلدان منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية المتوسطة الدخل، أصبح الكم الهائل من ديون السندات السيادية الذي أعقب الجائحة مباشرة ملموساً أيضاً؛ فالمبلغ المستحق سيفوق 25 مليار دولار في العامين 2024 و2025. وتواجه هاتان المنطقتان أيضاً أعباء ثقيلة من سداد القسائم (أو حصص من مدفوعات القسائم في إجمالي عمليات سداد السندات السيادية المقومة بالعملة الأجنبية المستحقة في أي سنة واحدة في إطار فترة المراقبة)، وهي أعباء أعلى بكثير من الأعباء الموجودة في البلدان النامية الأخرى (باستثناء الصين)، ولا سيما في النصف الأول من هذا العقد. ويبيّن هذا التحدي أنّ البلدان الواقعة في هاتين المنطقتين تدفع على سندات السيادية في الأسواق المالية الدولية قسائم، أو أسعار فائدة سنوية، أعلى من المتوسط السائد في البلدان النامية ككل (Munevar, 2021). ومن ثم، تبرز البيانات نتيجة القسائم المرتفعة تاريخياً في بلدان منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية حيث يتجاوز عبء سداد القسائم نسبة 60 في المائة بمقدار كبير حتى عام 2023 ولن ينخفض إلا تدريجياً في السنوات اللاحقة ليصل إلى 16 في المائة في عام 2030. أما بالنسبة لبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فسيكون عبء سداد القسائم مرتفعاً جداً في بداية الفترة، إذ يتجاوز 80 في المائة، وهو لا يزال

العام بالبلدان المتقدمة النمو التي تستفيد في إدارتها لهذه الدرجة من المديونية من تكاليف خدمة الديون الشديدة الانخفاض ومن قدرتها على إصدار عملات محلية مقبولة دولياً لتمويل العجز في ميزانيتها الحكومية. أما البلدان النامية، فالرأى أن تكون الحصيلة فيها هي ازدياد القيود المفروضة على ميزان المدفوعات شدة. ورغم أن درجة حيز السياسات والصلة بين القيود المالية والخارجية تتفاوتان في البلدان النامية (انظر تقرير التجارة والتنمية، 2020، الصفحات 98-100)، لا يوجد سبب قوي يدعو للتشكك في توقعات صندوق النقد الدولي الحالية التي تفيد باستمرار معدلات الديون العامة المرتفعة هذه حتى عام 2026.

ونظراً لهذه التوقعات، تبرز الحاجة إلى اتخاذ إجراءات دولية أكثر تضامناً وجرأة للحد من عبء الديون المفرطة في البلدان النامية بتخفيف الديون تخفيفاً جوهرياً وإلغائها الإلغاء التام. وسيكون البديل عن معالجة القيود الهيكلية على الملاءة المالية ووضع عبء ديون البلدان النامية الخارجية على مسار أكثر قدرة على التحمل وطويل الأجل إضاعة عقد آخر للتنمية تروح فيه البلدان النامية تحت وطأة عبء ديون يتعذر تحملها بدلاً من الاستثمار في نهج واعدة بدرجة أكبر بعد الجائحة وتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

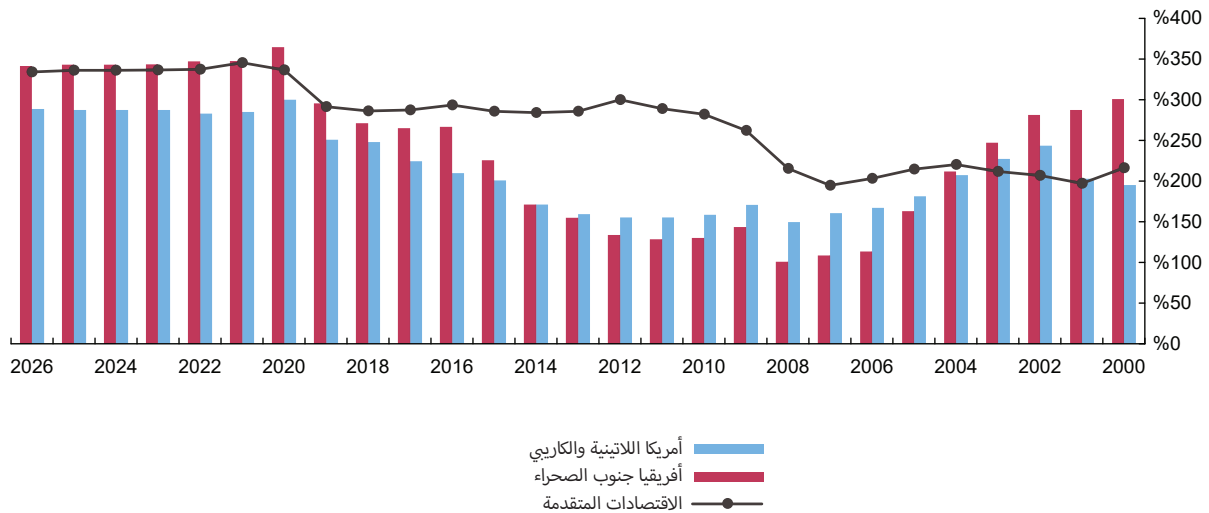
بنسبة 2,9 في المائة فقط. ومع ذلك، لا تزال الحصص الحالية من الديون الخاصة غير المضمونة، في كلا الديون الخارجية الطويلة الأجل والقصيرة الأجل، مرتفعة بالمعايير السابقة (بلغت 48 و34,7 في المائة على التوالي في عام 2020)، ملقبة على عاتق القطاعات العامة التزامات طارئة هائلة.

وختاماً، وحتى يتسنى إدراك خطورة الوضع إدراكاً تاماً، يلزم تجاوز عبء الديون الخارجية والنظر إلى تطور أعباء الدين العام عموماً بحسبانه مؤشراً على الضغوط على الحيز المالي وعلى قدرات السداد في البلدان النامية. وعلى النحو المبين في الشكل 1-17، تسببت التداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-19، على نحو غير مستغرب، في تراكم الدين العام مع انهيار الإيرادات الحكومية وزيادة الإنفاق الصحي والاجتماعي. وبلغ إجمالي الديون الحكومية، كنسبة مئوية من الإيرادات الحكومية، مستويات غير مسبوقه في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (364 في المائة) ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي (300 في المائة)، متجاوزاً المستويات المرتفعة في بداية القرن. وفي حالة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يعني هذا أيضاً أن النجاح الذي حققته مبادرات تخفيف عبء الديون المتعددة الأطراف في التسعينات ومطلع القرن الحادي والعشرين قد ذهب أدراج الرياح. وعادة ما ترتبط هذه المستويات المرتفعة من الدين

الشكل 1-17 إجمالي الدين الحكومي إلى الإيرادات الحكومية، مناطق مختارة من البلدان النامية والاقتصادات المتقدمة النمو، 2000-2026

2026-2000

(نسبة مئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد المستمدة من توقعات الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي، نيسان/أبريل 2021. البلدان مصنفة في مجموعات حسب تصنيف توقعات الاقتصاد العالمي لصندوق النقد الدولي.

ملاحظة: 2021 إلى 2026 = تقديرات.

دال- الاتجاهات في التجارة الدولية

1- السلع والخدمات

بشأن إصلاح النظام التجاري المتعدد الأطراف. ويبدو أنَّ الاجتماع الوزاري المقبل لمنظمة التجارة العالمية في كانون الأول/ديسمبر لن ينجح في إزالة الخلافات الرئيسية؛ إذ يُرجح أن تصطدم الدعوات إلى أجندة تجارية أكثر مراعاة للتنمية بالجهود الرامية إلى إضفاء بعد بيئي على القواعد التجارية.

ومن الناحية الجغرافية، تباينت أنماط التجارة منذ بداية عام 2020. وساد المركز المهيمن في آسيا، فازدادت مساهمته في التجارة العالمية في عامي 2020 و2021. وانتعشت الصين في وقت أبكر وبدرجة أشد حدة من معظم البلدان الأخرى، سواء من حيث الصادرات أو الواردات. فخلال النصف الأول من عام 2021، كانت تدفقات الصين التجارية الشهرية قد تجاوزت مستوياتها قبل الجائحة بأكثر من 10 في المائة. وفضلاً عن ذلك، تبدو الواردات الصينية حالة شاذة، فهي لا تُظهر انخفاضاً قوياً في النصف الأول من عام 2020 مقارنة باتجاهها السابق. وزاد الاستثمار المحلي القوي الاقبال على المواد الخام الذي استمر طوال عام 2021. وعلى المنوال نفسه، اتسم أداء العديد من الاقتصادات الآسيوية الأخرى بالقوة أيضاً. وتشمل هذه البلدان، في ما تشمله، منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وتايوان (مقاطعة صينية) وفيت نام التي تجاوزت صادراتها الشهرية جميعاً بحلول أواخر عام 2020 أو أوائل عام 2021، الذروة التي بلغت قبل جائحة كوفيد-19 واستمرت في الارتفاع خلال هذا العام.

وشهدت اقتصادات كبيرة عديدة أخرى اقتراب تدفقاتها الشهرية من تجارة السلع، الصادرات منها والواردات على حد سواء، من الذروة التي بلغت قبل جائحة كوفيد-19 بحلول منتصف عام 2021. وتخلفت عن الركب المملكة المتحدة وأفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط فظلت أرقام هذه البلدان، في كثير من الحالات، أقل من أعلى مستوياتها السابقة بنسبة فاقت 20 في المائة بحلول منتصف عام 2021. ففي المملكة المتحدة، أدت نقاط الضعف الناجم كلها عن حالة عدم اليقين التي أعقبت الاستفتاء إلى زعزعة التجارة مع الاتحاد الأوروبي بشدة. وفي أوائل عام 2021، أدت تدابير الإغلاق الشامل، إلى جانب تخفيف الاندفاع إلى تخزين المنتجات قبل نهاية الفترة الانتقالية لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي في أواخر عام 2020، إلى انهيار كبير ثانٍ في التدفقات التجارية في أقل من 12 شهراً. وفي أفريقيا والشرق الأوسط، يعتمد إجمالي حجم

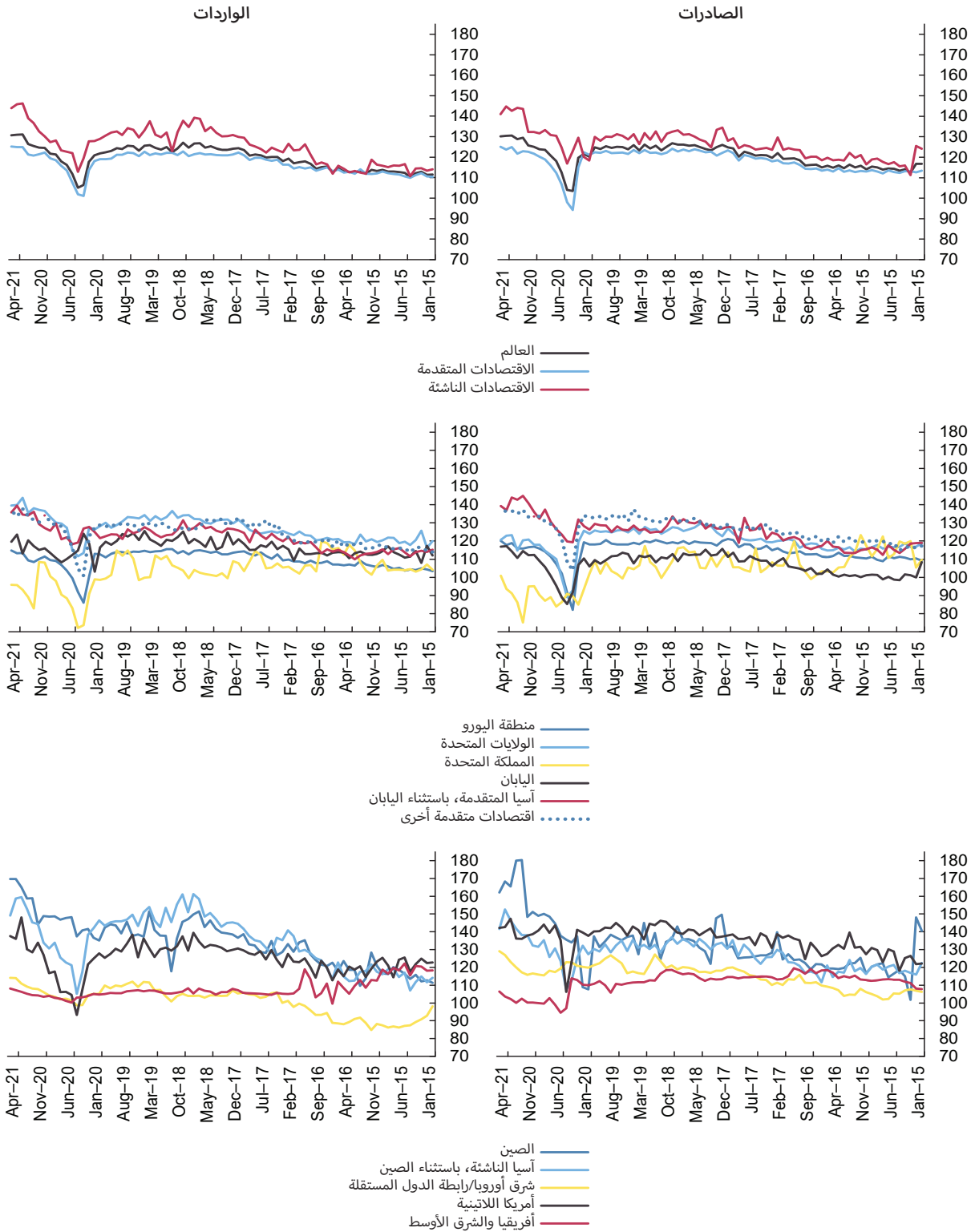
كان للتدابير الاستثنائية، مثل الإغلاق الشامل والحجر الصحي والقيود المفروضة على السفر، تأثيرات هائلة في التجارة؛ فانخفض تدفق السلع والخدمات على الصعيد الدولي بنسبة 5,6 في المائة في عام 2020. ومع ذلك، تبين أنَّ هذا التراجع كان أقل حدة مما كان متوقعاً، إذ انتعشت تدفقات تجارة السلع من شهر لآخر في الجزء الأخير من عام 2020 بالقوة نفسها التي هبطت بها في وقت سابق على وجه التقريب (الشكل 1-18). وتسفر توقعات النمذجة التي يستند إليها النمو الاقتصادي الوارد في الفرع باء عن نمو حقيقي سنوي للتجارة العالمية في السلع والخدمات بنسبة 9,5 في المائة في عام 2021. بيد أنَّ الانتعاش كان شديد التفاوت وستظل الندوب تؤثر في أداء التجارة في السنوات المقبلة.

ولا تزال المخاطر تميل إلى الجانب السلبي. فأولاً، قد تكون الزيادة الأخيرة التي حدثت في التجارة الدولية قصيرة الأجل لأنها تمثل جزئياً دورة إعادة تجديد المخزونات في أوائل عام 2021 بعد تسجيل نسب منخفضة جداً من المخزونات إلى المبيعات في العديد من الاقتصادات المتقدمة النمو. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن يتراجع التحول الذي حدث في عادات الاستهلاك بسبب الجائحة، ولا سيما الزيادة النسبية في الطلب على السلع، مع تطبيع أنماط الطلب في القطاعات التي ترتفع فيها معدلات الاتصال. وتلك دينامية من شأنها أن تعزز التجارة في الخدمات إن أُحرز تقدم في استخدام اللقاحات في جميع أنحاء العالم. غير أنَّ انتشار متحور دلتا منذ منتصف عام 2021 على نحو يشمل الاقتصادات المتقدمة النمو التي ترتفع فيها نسبياً معدلات التطعيم يُدكّر بمدى هشاشة الوضع الحالي وبما يكتنفه من شكوك. وقد يؤدي المتحور الجديد أيضاً إلى إطالة أمد الاختناقات الناشئة عن الجائحة في مجال النقل البحري الدولي، فتحدث حالات تأخير في الشحن بالحاويات وترتفع أسعاره.

وبغض النظر عن هذه الآثار في الأجل القريب، تظلُّ درجة التوترات التجارية بين الولايات المتحدة والصين مرتفعة. وبالمثل، لا تزال المنازعات العالمية التجارية دون حل على نطاق أوسع وهي تشمل العجز عن إنهاء الجمود الذي يشوب التعيينات في هيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية ومستقبل جولة الدوحة الذي تكتنفه شكوك شديدة والخلافات المستمرة

الشكل 18-1 تجارة البضائع العالمية، كانون الثاني/يناير 2015 - أيار/مايو 2021

(أرقام المؤشر، متوسط 2010 = 100)



المصدر: مكتب تحليل السياسات الاقتصادية في هولندا، قاعدة بيانات مرصد التجارة العالمية.

ملاحظة: يعتمد تصنيف مجموعات البلدان في هذا الرقم على إيبريغت (2020).

الحالية. وبما أنَّ التجارة المنقولة بحراً تمثل أكثر من نصف قيمة التجارة في السلع برمتها - مقارنة بالنقل "الجوي" و"وسائل النقل الأخرى" (وهي برية في أغلبها) التي مثلت على التوالي 12 في المائة و 31 في المائة فقط من خدمات الشحن العالمية في عام 2019 (WTO, 2020) - فإنَّ هذه البيانات ترسم صورة جيدة لما يحدث حالياً لهذه القطاعات المحددة.

وشهدت وسائل النقل البحري أنماطاً مختلطة أيضاً. أما أبعاد التجارة الأخرى، فتشير البيانات إلى حدوث انتعاش متعدد الوتائر، فسجلت الحاويات التي تمثل ما يقرب من ثلثي النقل البحري العالمي بالأطنان المترية من البضائع مساراً على شكل حرف W بين آذار/مارس 2020 وحزيران/يونيه 2021⁽¹⁵⁾. وبوجه عام، لم يسجل هذا النوع من السفن انخفاضاً في النشاط بنسبة تزيد عن 5 في المائة في النصف الأول من عام 2021، مقارنة بعامي 2019 و2020، على الرغم من أنَّ سوء توزيع الحاويات أدى إلى ارتفاع تكاليف الشحن ارتفاعاً كبيراً، وخاصة من شرق آسيا إلى أوروبا (انظر أدناه). وعلى النقيض من ذلك ومقارنة بعامي 2017 و2018، كانت شحنات الحاويات أقل بنحو 18 في المائة، معبرة بذلك عن المنازعات التجارية والأنشطة الاقتصادية العامة الضعيفة التي سبقت صدمة كوفيد-19.

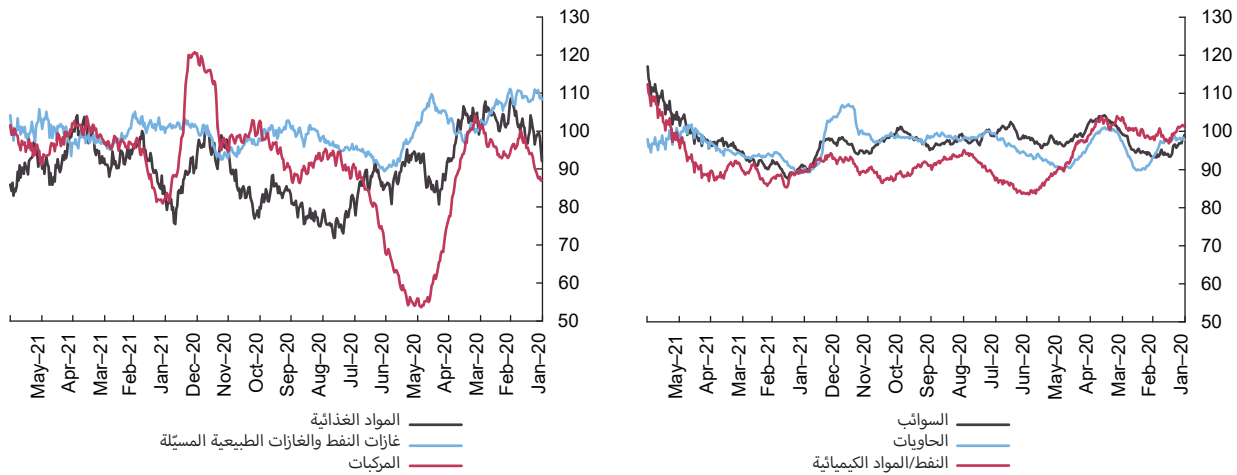
الصادرات على النفط بمقدار كبير. ويعزى السبب وراء استمرار تراجع الصادرات إلى حد كبير إلى انخفاض استخراج النفط انخفاضاً حاداً في أعقاب اتفاق أوبك+ في نيسان/أبريل 2020، على الرغم من أنَّ الآثار الإيجابية للأسعار عززت الإيرادات الخارجية للاقتصادات الكبيرة المصدرة للنفط. وفي الوقت نفسه، ظلَّت واردات هذه المجموعة ثابتة للغاية، معبرة عن الانتعاش الضعيف الذي شهدته الأنشطة الاقتصادية في هذه البلدان.

واختلف تطور التدفقات التجارية منذ ظهور جائحة كوفيد-19 اختلافاً ملحوظاً عن الأنماط التي كانت سائدة قبل الجائحة، مقيساً بعناصر هذه التدفقات. وبوجه عام، أظهرت التجارة في السلع قدرة أكبر على الصمود من التجارة في الخدمات، رغم وجود تفاوتات كبيرة داخل هاتين الفئتين الواسعتين.

وبالنسبة للسلع، تتبع تقديرات الصادرات البحرية العالمية المستمدة من سيرديرو وآخرين (2020) تجارة البضائع البحرية من خلال السفن التي تحملها في الوقت الحقيقي (الشكل 1-19). ويمكن استخدام هذه التقديرات كمؤشرات بديلة لكشف النقاب عن أنماط محددة في الوقت الحقيقي، وهو أمر شديد الجدوى في البيئة

الشكل 1-19 طن متري من الصادرات العالمية حسب نوع السفينة، 1 كانون الثاني/يناير 2020 - 31 أيار/مايو 2021

(أرقام المؤشر: متوسط 2019 = 100؛ المتوسطات المتحركة المركزية لمدة 31 يوماً)



المصدر: حسابات أمانة الأوكنتاد، استناداً إلى بيانات سيرديرو وآخرين (2020) وبيانات النظام الآلي لتحديد هوية السفن التي جمعها Marine Traffic (متاحة في مرصد قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية).
ملاحظة: لم تستخدم البيانات بعد 15 حزيران/يونيه 2021 لأن التغطية لم تكن كافية حتى حلول الأجل للحصول على مجموع عالمي ذي مغزى.

خمس المجموع قليلاً، فتختلف فيهما الأنماط اختلافاً ملحوظاً أيضاً. وظلَّت الشحنات السائبة أكثر ثباتاً من أي نوع آخر من الشحنات،

أما الفئتان الرئيسيتان الأخرتان من النقل البحري، وهما نقل السوائب والنفط/المواد الكيميائية، وكلاهما يمثل ما يقل عن

أكبر من التباين في الظروف الصحية ومستوى أقل من المواءمة في تدابير السفر لمواجهة كوفيد-19. وفي هذا السياق، يرى قرابة النصف من جميع الخبراء أنَّ العودة إلى مستويات عام 2019 لن تتحقق إلا في عام 2024، أو في وقت لاحق (UNWTO, 2021b).

وسجّل قطاع النقل الذي يمثل نحو سدس تجارة الخدمات أدنى مستوياته من النشاط منذ عام 2010، بانخفاض بلغ 19 في المائة في عام 2020. وبغض النظر عن النقل البحري المذكور أعلاه الذي صمد أمام الأزمة بشكل جيد نسبياً، إن استثنينا معظم البحارة التجاريين في العالم البالغ عددهم 1,6 مليون بحار الذين تقطعت بهم السبل بسبب الجائحة، لا تزال خدمات النقل الجوي تعاني من كساد شديد في الوقت الذي تسعى فيه رحلات الركاب جاهدة للتعافي. وفي هذا السياق، انخفضت إيرادات شركات الطيران من الركاب بنسبة 74 في المائة في الربع الأول من عام 2021، مقارنة بالربع نفسه من عام 2019. وعلى النقيض من ذلك، سجّلت الشحنات الجوية نشاطاً مكثفاً بسبب الاختناقات التي أحدثتها الجائحة في النقل البحري وحالت دون تسليم السلع ذات القيمة العالية في الوقت المحدد. وأدى الاندفاع المفاجئ إلى اقتناء الأجهزة الطبية ومعدات الوقاية الشخصية في بداية الجائحة وما تلاه من ارتفاع في التجارة الإلكترونية إلى دعم هذا القطاع الفرعي. وفي هذا السياق، حوّلت شركات الطيران التي تعاني من ضائقة مالية طائرات الركاب إلى طائرات شحن، بحثاً عن بدائل تقلل من خسائرها المالية. وأدى هذا التحول إلى زيادة سنوية في إيرادات الشحن بلغت 50 في المائة خلال الربع الأول من عام 2021، وإن كانت غير كافية لتعويض الخسارة الفادحة في تدفقات الركاب، فانخفضت الإيرادات الإجمالية بنسبة 65 في المائة⁽¹⁶⁾.

وحتى منتصف عام 2021، لا تزال أنواع أخرى عديدة من التجارة في الخدمات تعاني من الكساد. وتشمل هذه الأنواع الخدمات التجارية والصيانة والإصلاح والبناء وبدرجة أقل الخدمات الشخصية والثقافية والترفيهية. وعلى النقيض من ذلك، استفادت التجارة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتأمين والمعاشات التقاعدية والخدمات المالية إلى حد ما من الآثار الناجمة عن الجائحة، مثل ازدياد الأنشطة المجراة عبر الإنترنت بسبب التباعد الاجتماعي والعمل عن بعد.

وإلى جانب هذه التطورات المحددة، أدت الاضطرابات بجميع أنواعها إلى زعزعة التجارة الدولية في عامي 2020 و2021. وما فتئ بعض هذه الاضطرابات يلقي بثقله على التوقعات. وأدت الاختناقات التي أصابت سلسلة الإمداد بالشلل وقد تكون عززت الربحية في قطاع الشحن إلى زيادة الضغط على هذه السلاسل ومن

فصدمة كوفيد-19 يكاد لا يكون لها أثر في البيانات بالمقارنة مع التذبذبات السابقة. بيد أنَّ هذه الشحنات ازدادت في الربع الثاني من عام 2021 تدريجياً لتصل إلى أعلى مستوياتها على الإطلاق قرب نهاية أيار/مايو في خضم طلب قوي على المواد الخام.

وعلى النقيض من ذلك، تأرجح النقل بالناقلات الصهرية، بين الربع الأول من عام 2020 والربع الأول من عام 2021، عند مستوى يقل بنحو عُشر واحد عن عتبة ما قبل الجائحة. وصمدت شحنات الغاز نسبياً، وإن أشارت المركبات إلى حدوث انخفاض عميق في آذار/مارس - نيسان/أبريل 2020 بسبب إغلاق العديد من مصانع تجميع المركبات وانخفاض عمليات شرائها في أوروبا وأمريكا الشمالية. وبعد هذه المرحلة، انتعشت شحنات المركبات بسرعة بسبب الإفراج عن الطلب المكبوت، ولا سيما في آسيا، وأعقب ذلك زيادة مستمرة في النصف الثاني من عام 2020.

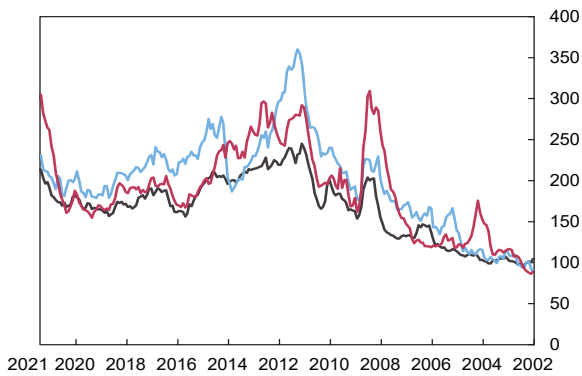
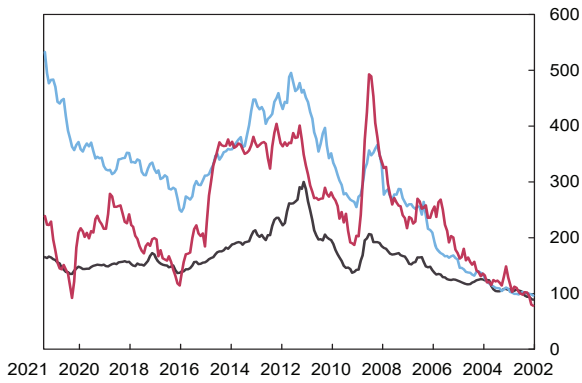
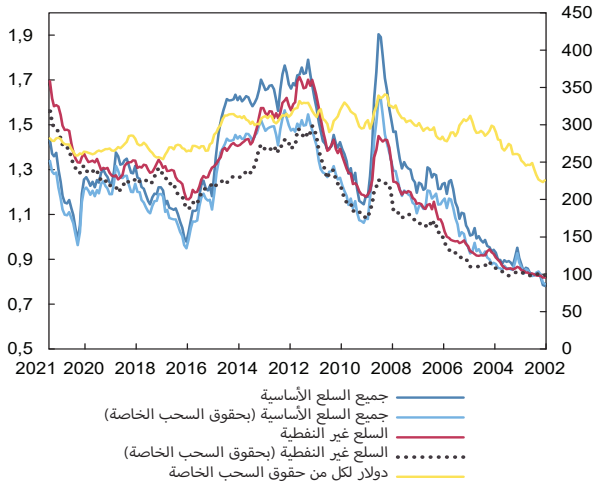
وفي مجال التجارة في الخدمات، كانت الصدمة الناجمة عن الجائحة أشد وطأة، فالقطاعات الرئيسية في هذه الفئة الشاملة ما برحت تعاني أشد المعاناة من الاضطرابات التي أحدثتها الجائحة، فانخفضت السياحة التي كانت تمثل أكبر عنصر من عناصر التجارة في الخدمات قبل الجائحة واستحوذت على ربع المجموع، إلى عُشر واحد منه فقط في عام 2020 بسبب انهيار السفر، وهي لا تزال تعاني من كساد شديد. وتشير التقديرات الأخيرة إلى خسائر مالية عالمية بلغت 2,4 تريليون دولار في عام 2020 تليها خسائر مالية أخرى تتراوح بين 1,7 و2,4 تريليون دولار في عام 2021 اعتماداً على سيناريوهات بقية العام (UNCTAD, 2021b). وإلى جانب هذه التوقعات، تُظهر البيانات الأخيرة أنَّ عدد السياح الدوليين الوافدين إلى جميع أنحاء العالم ظلَّ أقلَّ، في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى أيار/مايو 2021، بنسبة 85 في المائة من المستويات المناظرة لعام 2019. وواصلت آسيا والمحيط الهادئ تسجيل أكبر انخفاض، فهبط عدد الوافدين الدوليين بنسبة 95 في المائة خلال الأشهر الخمسة الأولى من عام 2021، مقارنة بالفترة نفسها قبل عامين. وفي أمريكا الشمالية ومنطقة البحر الكاريبي، كان الوضع أفضل قليلاً، رغم أنَّ التطور في هذه الأرقام لا يزال يشير إلى انخفاض بنسبة 70 في المائة و60 في المائة على التوالي (UNWTO, 2021a).

وازدادت الثقة في هذا القطاع ببطء حيث عزز بدء التطعيم في بعض أسواق المصادر الرئيسي، إلى جانب سياسات إعادة تشييط السياحة المأمونة، الآمال في انتعاش بعض المواقع. ومع ذلك، لا يزال مستوى عدم اليقين مرتفعاً بسبب التفاوت في استخدام اللقاحات وطفرة المتحورات الجديدة، وهما عاملان من شأنهما أن يؤثرا تأثيراً أشد على الجهات البعيدة المدى نظراً لاحتمال وجود قدر

الشكل 1-20 المؤشرات الشهرية لأسعار السلع بحسب الفئة،

كانون الثاني/يناير 2002 - حزيران/يونيه 2020

(الأرقام المؤشر، 2002 = 100)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات مستمدة من إحصاءات الأونكتاد. لمزيد من التفاصيل عن مصادر البيانات، انظر <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=140864>.

ثمَّ على التجارة. وبحلول أوائل عام 2021، ارتفعت أسعار الشحن البحري وتكاثرت الرسوم الإضافية وغدت الخدمات أقل موثوقية وزاد الاكتظاظ في الموانئ، بينما استطلت مدد التأخير والمكوث في الموانئ (UNCTAD, 2021c).

وتعرضت سلاسل الإمداد لضغوط شديدة خلال العام الماضي لأسباب شتى لاصلة لها بالموضوع تمثلت في ارتفاع طلب المستهلكين على السلع المصنعة، ولا سيما في الولايات المتحدة، والقيود على طاقة النقل ونقص المعدات والحاويات وتجدد حالات العدوى بالفيروس في بعض أنحاء العالم، بما في ذلك في محطة يانتيان للحاويات، وهي ميناء حاويات دولي بالغ الأهمية يقع في الصين؛ وانسداد قناة السويس لمدة أسبوع سبب جنوح سفينة الحاويات Ever Given. وتعرقل هذه الاضطرابات انتعاش بعض الصناعات الرئيسية، ولا سيما في أوروبا. وبموازاة ذلك، أدى العزل الذاتي للعمال في المصانع أو المستودعات الكبيرة، على غرار ما حدث في المملكة المتحدة، إلى اضطراب في إنتاج السلع المصنعة. فعلى سبيل المثال، اضطرت مصانع صناعة السيارات إلى الإغلاق مؤقتاً لعدم توافر المكونات والأجزاء الحرجة، أو لتخفيض الإنتاج على الأقل، بسبب نقص اليد العاملة. وزادت هذه التجارب مجتمعة من حدة الضغط على التجارة الطويلة المدى وسلاسل الإمداد الموسعة والاعتماد المفرط على الموردين من مصدر واحد.

2- أسواق السلع الأساسية

واصلت أسعار السلع الأساسية، حتى منتصف عام 2021، مسارها التصاعدي الملاحظ منذ منتصف عام 2020، مع تعافي جميع مجموعات السلع الأساسية ووصولها إلى مستويات ما قبل الجائحة، بينما تجاوزت بعض المجموعات هذه المستويات بمقدار كبير. وسجل مؤشر السلع الأساسية الإجمالي انخفاضاً بنسبة تزيد عن 35 في المائة في الفترة من كانون الأول/ديسمبر 2019 إلى نيسان/أبريل 2020 - وهو التاريخ الذي وصل فيه مؤشر الأسعار إلى أدنى مستوياته - حيث شهدت سلع الوقود انخفاضاً يكاد يصل إلى 60 في المائة خلال تلك الفترة (الشكل 1-20).

يفسر عدم التوازن بين العرض والطلب العالمي للنفط الانخفاض الذي لم يسبق له مثيل في أسعار النفط الخام الدولية. وأثبت اتفاق لاحق توصل إليه أعضاء أوبك+، في نيسان/أبريل 2020، لخفض الإنتاج اليومي من النفط بمقدار 10 ملايين برميل يومياً، وهو أكبر تخفيض منسق على الإطلاق في الإنتاج، فعاليته في تثبيت أسعار النفط الخام.

الصين المتزايد على فول الصويا والقمح الذي اقترن بهطول الأمطار بمعدل أقل من المعتاد في البلدان المنتجة الرئيسية في أمريكا الجنوبية بفعل الانخفاض الدوري في درجات حرارة سطح المحيطات في المحيط الهادئ، وهي الظاهرة المعروفة باسم النينيا، بشكل أدى إلى انخفاض كميات الحبوب.

وفي عام 2021، استمر مسار السلع الأساسية الإيجابي من المستوى المنخفض الملاحظ في الربع الثاني من عام 2020، فسجل المؤشر الإجمالي للسلع الأساسية زيادة بلغت 25 في المائة في الفترة من كانون الأول/ديسمبر 2020 إلى أيار/مايو 2021. وتعزى هذه الزيادة، في المقام الأول، إلى ارتفاع أسعار الوقود بنسبة 35 في المائة، في حين سجلت أسعار الفلزات والركاز والمعادن زيادة بنسبة 13 في المائة.

وعلى جانب الطلب، تشمل العوامل الرئيسية التي مارست ضغطاً تصاعدياً على أسعار السلع الصناعية في عام 2021 الانتعاش المستمر في الناتج الصناعي في الصين والانتعاش القوي الملاحظ في الولايات المتحدة. وساعدت هذه التطورات على توسيع آفاق النمو وتعزيز قدرة السلع الصناعية على الانتعاش في عام 2021. وعلى نحو مماثل، زادت المقترحات الأولية لإدارة بايدن الداعية إلى زيادة الإنفاق الاستثماري على مشاريع البنية التحتية الكبرى من توقعات النمو وعززت بشكل خاص الطلب في الأجل القريب على السلع الأساسية، مثل الألومنيوم والنحاس وركاز الحديد والنفط الخام. ومع ذلك، تشير التقيحات والتوضيحات اللاحقة لخطط الاستثمار إلى زيادة في الإنفاق أقل بكثير مما كان يشار إليه في الأصل، وهو أمر يضعف الانتعاش المتوقع حدوثه في الطلب.

وبالمثل، دعمت القيود المفروضة على العرض ارتفاع الذي شهدته أسعار المعادن الصناعية في عام 2021. وارتفعت أسعار النحاس فزادت بنسبة 24 في المائة خلال النصف الأول من عام 2021 بسبب اضطراب التعدين في بيرو وشيلي. وعلى المنوال نفسه، تعززت أسعار ركاز الحديد إثر اضطراب الإمدادات في أستراليا، فارتفعت بنسبة 38 في المائة خلال الفترة نفسها. وزادت المشاكل المتعلقة بنقل هذه السلع من الضغط التصاعدي على أسعار المعادن. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى زيادة الاكتظاظ في الموانئ ذات الأهمية الاستراتيجية وإلى الصعوبات التي يواجهها العاملون في مجال الشحن بسبب متطلبات الحجر الصحي في بعض المواقع. وأخيراً، أدى الانتعاش القوي في أسعار الوقود أيضاً إلى زيادة تكاليف النقل.

ويعزى اعتدال ارتفاع أسعار الفلزات والركاز والمعادن إلى حد ما إلى المسار السلبي الذي سلكه سعر الذهب، وإن كان بدرجة

ويعبر مسار الفلزات والركاز والمعادن الإيجابي بشكل طفيف خلال الأشهر الأولى من عام 2020 عن المكاسب الكبيرة في الأسعار التي سجلتها المعادن الثمينة التي باتت ملاذاً رئيسياً يلجأ إليه المستثمرون الماليون في أوقات ساد فيها عدم اليقين في السوق. وعضت هذه المكاسب انخفاض أسعار المعادن الصناعية بسبب هبوط الطلب الدولي على هذه المواد.

وفي الختام، شهدت مجموعات السلع الأساسية من الأغذية والمشروبات والحبوب الزيتية النباتية انخفاضاً معتدلاً إلى حد ما في الأسعار في بداية عام 2020. وعلى الرغم من ضعف توقعات الطلب الكلي والانخفاض الحاد في أسعار الوقود (الذي يؤثر بشكل خاص في أسعار محاصيل الوقود الاحيائي، مثل الذرة وفول الصويا)، فضلاً عن الارتفاع القياسي في إنتاج بعض المجموعات الغذائية (وخاصة الحبوب)، فإنَّ الضغط النزولي على أسعار المواد الغذائية خلال الأشهر القليلة الأولى من عام 2020 لم يكن بالحدة نفسها التي شهدتها مجموعات السلع الأساسية الأخرى. ويعزى ذلك، في شق منه، إلى انخفاض مرونة الطلب حسب الدخل. وبالمثل، كان لاشتداد المخاوف بشأن الأمن الغذائي في خضم انتشار الجائحة، وخاصة بالنسبة لأفقر الدول النامية، بسبب الاضطرابات في سلاسل الامداد وشبكات النقل ضلع في تخفيف الضغط على أسعار المواد الغذائية. وأدى تنفيذ القيود التجارية (بما في ذلك حظر الصادرات) وزيادة الواردات بغية تخزين سلع غذائية أساسية بعينها إلى تخفيف أي ضغط نزولي على الأسعار. وتفسر هذه العوامل انخفاض الأسعار المتواضع في مجموعات السلع الأساسية هذه خلال المرحلة الأولى من الجائحة.

ويحلل نهاية عام 2020، كان مستوى المؤشر الإجمالي لأسعار السلع الأساسية دون المستوى الملاحظ في كانون الأول/ديسمبر 2019 بقليل. والمجموعة الوحيدة التي ظلَّت دون المستوى الملاحظ قبل الجائحة بدرجة كبيرة هي الوقود الذي أنهى عام 2020 بمستوى سعر أقل من المستوى المسجل قبل عام بنسبة 18 في المائة. وعلى النقيض من ذلك، أنهت أسعار الفلزات والركاز والمعادن والحبوب الزيتية النباتية العام بمستوى فاق مستوياتها قبل الجائحة بأكثر من 30 في المائة. وفي حالة المعادن، أدت زيادة الإنفاق الاستثماري في مشاريع البنية التحتية في الصين، فضلاً عن قرار السلطات الصينية بتجديد المخزونات الاستراتيجية، إلى زيادة هائلة في الطلب على الواردات من المعادن الصناعية، مثل النحاس وركاز الحديد، خلال النصف الثاني من العام. وفي الوقت نفسه، أدى إغلاق مناجم رئيسية في البرازيل بسبب تفشي الفيروس إلى تقييد العرض وزيادة الضغط التصاعدي على أسعار هذه المعادن. وساد هذا النمط في حالات السلع الغذائية والحبوب الزيتية النباتية، إذ ارتفعت أسعار هذه السلع الزراعية قرب نهاية العام سبب طلب

إلى جنب مع تعافي قطاع الثروة الحيوانية في البلاد من تفشي حمى الخنازير الأفريقية، عاملاً حافزاً للطلب العالمي على هذه السلع. وأدى الارتفاع الكبير في أسعار الوقود إلى ازدياد أسعار الحبوب والحبوب الزيتية التي تستخدم كوقود إحيائي.

وعلى جانب العرض، أثرت الظروف الجوية السيئة المذكورة سابقاً والمرتبطة بظاهرة النينيا قرب نهاية عام 2020 وحتى عام 2021 تأثيراً شديداً في إنتاج الحبوب في أمريكا الجنوبية والولايات المتحدة، فازداد الضغط التصاعدي على أسعار الحبوب في عام 2021.

طفيفة. ويمثل هذا التراجع انخفاضاً في الطلب على هذه السلعة التي تُعد أصلاً آمناً، لأن العائد الحقيقي على سندات خزنة الولايات المتحدة قد ارتفع في عام 2021.

وشهدت مجموعات السلع الأساسية من الأغذية والمشروبات والحبوب الزيتية النباتية زيادات بلغت 17 في المائة و13 في المائة و26 في المائة على التوالي خلال النصف الأول من عام 2021، ولا تزال الشواغل التي يثيرها انعدام الأمن الغذائي عاملاً في ارتفاع الأسعار. وفي الوقت نفسه، شكّل الطلب القوي المستمر من الصين، وخاصة على السلع العلفية مثل فول الصويا والذرة، جنباً

الجدول 1-2 أسعار السلع الأساسية الأولية العالمية 2008-2021

(النسبة المئوية للتغير عن السنة السابقة، ما لم يُذكر خلاف ذلك)

2021 ^(أ)	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	مجموعات السلع الأساسية
43,5	15,9-	7,4-	16,0	17,4	9,4-	36,2-	7,9-	3,7-	3,0-	28,6	24,3	31,6-	33,4	جميع السلع الأساسية ^(ب)
41,0	4,2	0,1	2,2-	9,1	2,3	18,9-	8,0-	6,5-	12,7-	18,9	26,1	17,8-	22,2	جميع السلع الأساسية غير النفطية ^(ج)
34,5	3,4	2,5	4,2-	9,4	3,0	11,9-	8,0-	5,7-	10,0-	14,9	27,3	15,7-	18,3	جميع السلع الأساسية غير النفطية (بحقوق السحب الخاصة) ^(د)
28,1	6,5	2,0-	6,5-	1,3-	3,6	15,6-	0,8-	9,6-	6,5-	24,0	12,0	10,4-	32,6	جميع الأغذية
13,7	3,6	0,3	6,7-	1,6-	2,2	14,2-	3,8	9,1-	9,9-	23,6	11,6	2,2-	31,1	الأغذية والمشروبات المدارية
8,2	4,8	5,1-	8,5-	3,1-	3,3-	10,3-	24,1	19,8-	22,4-	31,2	19,8	1,1	19,2	المشروبات المدارية
15,2	3,3	1,9	6,1-	1,2-	4,0	15,4-	1,2-	6,0-	5,6-	21,1	9,1	3,2-	34,9	الأغذية
61,8	13,4	6,9-	6,2-	0,5-	7,0	18,8-	9,6-	10,5-	0,7	24,8	13,0	24,1-	35,2	الحبوب الزيتية النباتية والزيوت
16,6	2,0-	3,9-	1,8-	5,3	0,4-	13,3-	11,8-	8,8-	19,2-	24,5	37,0	16,4-	8,4	المواد الزراعية الخام
34,6	15,5	6,2	1,3	11,3	4,6	17,2-	12,8-	9,5-	6,9-	20,5	33,6	12,9-	19,7	الفلزات والركازات والمعادن
62,7	3,7	3,4	2,6	25,7	1,4	24,8-	14,6-	2,0-	16,8-	12,2	39,0	25,4-	17,5	الفلزات والركازات والمعادن غير النفيسة
14,3	26,3	8,9	0,0	0,4	7,1	9,9-	11,0-	15,8-	3,4	30,8	27,5	7,5	23,4	المعادن النفيسة
54,8	32,1-	12,6-	27,5	25,9	17,5-	44,4-	7,5-	1,2-	0,5-	32,0	23,1	38,6-	37,9	سلع الوقود
	1,4	2,1-	4,7	4,7	1,1-	9,5-	1,8-	4,0	2,2-	10,3	1,9	5,6-	4,9	بند المذكرة: المصنوعات ^(د)

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى إحصاءات أسعار السلع الأساسية على الإنترنت، الصادرة عن الأونكتاد ونشرة الإحصاءات الشهرية الصادرة عن شعبة الإحصاءات بالأمم المتحدة، أعداد مختلفة.

ملاحظة: بالدولارات الحالية، ما لم يُذكر خلاف ذلك

(أ) النسبة المئوية للتغير بين متوسط الفترة من كانون الأول/يناير إلى أيار/مايو 2020.

(ب) بما في ذلك السلع النفطية والمعادن النفيسة. استُخدم متوسط أوزان 2014-2015 للمجموع.

(ج) حقوق السحب الخاصة = SDR. باستثناء السلع النفطية والمعادن النفيسة.

(د) وحدة القيمة لصادرات البلدان المتقدمة النمو من السلع المصنعة.

لتخفيض أسعار المواد الخام، مثل النحاس والخشب المنشور، وكلاهما من المدخلات الرئيسية في قطاع البناء، في الأسبوع التالي لإعلان بنك الاحتياطي الفيدرالي. ويمكن أن تؤثر التحولات التي تحدث في السياسات الاستراتيجية في مسار الأسعار. فعلى سبيل

وعلى الرغم من استمرار الانتعاش في أسعار السلع الأساسية منذ منتصف عام 2020، لا تزال مصادر الهشاشة قائمة. وفي حزيران/يونيه 2021، كان احتمال تحرك بنك الاحتياطي الفيدرالي لتشديد السياسة في وقت أبكر مما كان متوقفاً سابقاً عاملاً كافياً

واستشراًفماً لما بعد عام 2021، سيكون للتحوّل نحو مصادر الطاقة المتجددة آثار هامة على قطاع السلع الأساسية لن تكون بالضرورة في الاتجاه الذي قد يفترضه المرء، ولا سيما في الأجل القصير. وفي حالة بعض المواد، مثل النحاس والليثيوم والكوبالت، سيؤدي الابتعاد عن محركات الاحتراق الداخلي إلى ارتفاع قوي في الطلب على هذه المواد لأنّ هذه المنتجات تمثل مدخلات رئيسية في السيارات الكهربائية. ولن يؤدي الاقتراح الذي قدمه الاتحاد الأوروبي في الآونة الأخيرة والداعي إلى حظر بيع سيارات البنزين والديزل الجديدة بحلول عام 2035 إلا إلى تعزيز هذا الاتجاه. فضلاً عن ذلك، لا يُستخدم النحاس في السيارات الكهربائية فحسب، بل يشكل أيضاً مدخلاً رئيسياً في الهياكل الأساسية الخضراء، مثل الطاقة الشمسية وطاقات الرياح. ومن ثم سيمارس التحوّل الأخضر في واقع الأمر ضغطاً تصاعدياً مستمراً على الطلب على سلع أساسية معينة وعلى أسعارها. ومن المفارقات النسبية أنّ الباعث الاستثماري لبناء بنية الطاقة المتجددة الأساسية اللازمة للتحوّل الأخضر، مع ما يصاحب ذلك من ارتفاع في العمالة والنمو الاقتصادي المرتبط بهذه الدفعة الاستثمارية، قد يؤدي، على المدى القريب، إلى زيادة أسعار سلع الطاقة التقليدية نفسها التي ستستبدلها هذه البنية الأساسية الخضراء في وقت لاحق.

المثال، أفرجت السلطات الصينية، في حزيران/يونيه، عن احتياطات وطنية من مختلف المعادن الصناعية، من بينها النحاس والألمنيوم والزنك، سعياً منها لتخفيف الزيادات الحادة في أسعارها خلال النصف الأول من عام 2021.

ودعمت القيود المستمرة على إنتاج النفط التي وضعها تحالف أوبك+ الحركة التصاعدية في أسعار الوقود. ويتوقف الإبقاء على قيود العرض هذه على الالتزام بتخفيضات الإنتاج المتفق عليها في إطار منظمة أوبك+. وتسلسل المفاوضات الأخيرة المتسمة بالانقسام بين أعضاء أوبك+ لتمديد القيود على الإنتاج الضوء على إمكانية تخفيف القيود على الإمدادات، وهو أمر سيؤدي لا محالة إلى زيادة سريعة في إنتاج النفط العالمي. وتسبب الانخفاض الحاد في الطلب على النفط وأسعاره في النصف الأول من عام 2020 في سلسلة من حالات الإفلاس بين منتجي الزيت الحجري في الولايات المتحدة وفي انخفاض حاد في الاستثمارات في مرافق إنتاج الزيت الحجري الجديدة. ومع ذلك، من المرجح أن يفضي الارتفاع المستمر في أسعار النفط إلى زيادة الاستثمار والإنتاج في الولايات المتحدة في المستقبل.

هاء- الاتجاهات الإقليمية

التوسع هو الاستهلاك الخاص (وخاصة السلع المعمرة) والخدمات المهنية والاستثمار السكني؛ وانتهت التحويلات النقدية الفردية بحلول منتصف العام. ومن المتوقع بوجه عام أن تبلغ نسبة النمو 5,7 في المائة في عام 2021 و3 في المائة في عام 2022.

وفي كندا، انكمش الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 5,4 في المائة في عام 2020، متأثراً بالإنفاق الاستهلاكي والاستثماري، على غرار ما حدث في الولايات المتحدة، على الرغم من الزيادة الكبيرة في مساهمة الحكومة في الطلب الإجمالي. ومع ذلك، كان الانتعاش قوياً بشكل معتدل في عام 2021. ويرجع الفضل في ذلك، في بعض جوانبه، إلى التوسع في الإنفاق على الحماية الاجتماعية والنمو السريع في الولايات المتحدة. ومن المتوقع بوجه عام أن تبلغ نسبة النمو 5,1 في المائة في عام 2021 و2,9 في المائة في عام 2022.

وفي أوروبا، دخلت، بين مارس/آذار 2020 والربع الثاني من عام 2021، أكبر ثلاثة اقتصادات في منطقة اليورو مراراً وتكراراً في حالة إغلاق مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على النمو.

1- أمريكا الشمالية وأوروبا

في عام 2020، انكمش الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة بنسبة 3,5 في المائة، وهو أسوأ ركود منذ نهاية الحرب العالمية الثانية. ولئن كان لجميع مكونات الطلب الخاص ضلع في هذا الانخفاض، فإنّ الانخفاض الحاد في الاستهلاك الخاص يعد مسؤولاً عن ثلاثة أرباع الانكماش، على الرغم من التحويلات الضخمة من الحكومة الفيدرالية. ورداً على ذلك، وسّعت الحكومة نطاق مساهمتها الصافية في إجمالي الطلب بأكثر مبلغ مسجل، بوسائل من بينها خطة الإنقاذ الأمريكية البالغة قيمتها 1,9 تريليون دولار (9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). ومع ذلك، لم يعوض هذا الإجراء الانكماش إلا بمقدار قليل.

وبعد تباطؤ حدث في خضم الموجة الثانية من عدوى كوفيد-19 في الربع الرابع من عام 2020، زاد الانتعاش مرة أخرى في الربع الأول - الربع الثاني من عام 2021 واقترن بتخفيف القيود الصحية وتتالي تأثير حزم التحفيز من خلال النظام. وكان الدافع وراء

يُتوقع أن تستأنف السياحة والاستهلاك نشاطهما، إلى جانب بعض الاستثمارات الخاصة. وسيظل كل من الدعم المالي والنقدي قائماً في الوقت الراهن، بينما تُعد علامات الضغط على الأسعار المبكرة مؤقتة بوجه عام. ومع توقع النمو في الأرباع المتبقية من العام، والأخذ في الحسبان أي تطورات صحية سلبية جديدة، ينتظر أن يصل معدل النمو الحقيقي في عام 2021 إلى 5,5 في المائة في إيطاليا و5,2 في المائة في فرنسا. والمعدل المتوقع لألمانيا هو 2,2 في المائة، وهو يعبر عن الانكماش الصغير الذي حدث في العام الماضي إلى جانب الانكماش الملموس في الربع الأول. وستترك هذه المعدلات الاقتصادية المعنية دون مستويات الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019. ونظراً للظروف المتسمة بالركود أصلاً السائدة قبل فترة جائحة كوفيد-19، ستعتمد إطالة أمد التعافي إلى ما بعد الانتعاش على قدرة الحوافز المالية الجديدة المقررة على توسيع نطاق الاستثمار العام والخاص بطريقة دائمة وعلى نحو يعزز الطلب المحلي.

وعلقَّ الاتحاد الأوروبي قواعده المالية طوال عام 2022، مفسحاً المجال لمزيد من السياسات المالية التوسعية. وعلاوة على ذلك، بدأت مفوضية الاتحاد الأوروبي، في حزيران/يونيه 2021، في صرف أموال الجيل القادم من الاتحاد الأوروبي التي ستتمول تدابير تنفيذية تستكمل الميزانيات الوطنية. وتشمل خطط الإنعاش الوطنية (الممولة جزئياً فقط من منح الاتحاد الأوروبي) الاستثمارات العامة التي تقدر بنسبة 6,4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019، موزعة على 6 سنوات، في إيطاليا و4,1 في المائة في فرنسا و0,7 في المائة في ألمانيا. وبالنظر إلى صغر حجم هذه البرامج الاستثمارية، تكتسي نتيجة المناقشة الجارية بشأن إصلاح القواعد المالية، فضلاً عن معايير برامج شراء السندات من البنك المركزي الأوروبي، أهمية بالغة. ويكبل عدم اليقين الذي يكتنف هذه المسألة إيطاليا بوجه خاص، فهي البلد الوحيد من بين هذه البلدان الثلاثة الذي لا يتوقع عودته إلى مستوى الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019 في عام 2022 حيث يتوقع أن يبلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي 3,0 في المائة. ومن المتوقع أن تصل كل من فرنسا وألمانيا اللتين حققنا معدلات نمو بنسبة 3,4 في المائة و3,2 في المائة في العام المقبل إلى مستوييهما السابقة في عام 2022.

وانخفض الناتج المحلي الإجمالي للمملكة المتحدة بقرابة 10 في المائة في عام 2020، وهو ثاني أكبر انكماش في المنطقة. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى انخفاض الطلب المحلي بشدة. وزاد صافي مساهمة الحكومة في إجمالي الطلب بمبلغ قياسي فاق 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بعام 2019 واستوعب الصدمة جزئياً. وأدت موجة ثانية من الإصابات بكوفيد-19 قوبلت بفرض قيود على النشاط الاقتصادي وإغلاق المدارس إلى انكماش

فسجلت فرنسا وألمانيا وإيطاليا على التوالي -8,0 و-4,9 و-8,9 في المائة في عام 2020، في حين كانت معدلات النمو في الربع الأول من عام 2021 مقارنة بالربع الأول من عام 2020 سلبية بالنسبة لألمانيا وإيطاليا (-3 و-1 في المائة على التوالي). ورداً على ذلك، اتخذت الحكومات تدابير استثنائية حالت دون تسريح العمال وحوادث العديد من حالات الإفلاس وحافظت على تراكم المدخرات الخاصة الإجمالية. وفي فرنسا، زاد مجموع النفقات الأولية للحكومة العامة بنسبة 12,8 في المائة؛ وفي ألمانيا بنسبة 13,5 في المائة. وشهدت إيطاليا زيادة بنسبة 18,8 في المائة، وهي أرقام تعبر عن سياسات الميزانية الشديدة التشف في السنوات السابقة.

وفي الوقت نفسه، تُجسّد الاختلافات داخل منطقة اليورو افتقاراً طويل المدى إلى التنسيق في هذه المنطقة، حيث سجل أقوى اقتصاد، وهو ألمانيا، نسبة عجز مالي أولي صغيرة نسبياً إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت -3,5 في المائة، في حين بلغت النسبة نفسها -7,9 في المائة في فرنسا و-6 في المائة في إيطاليا، وهي أكثر اقتصادات منطقة اليورو تضرراً. وكانت التدابير المتخذة على صعيد الاتحاد الأوروبي غير مسبقة وإن كانت غير كافية للتغلب على هذا القيد الهيكلي. وعلى وجه الخصوص، أدى الدعم الذي قدمه البنك المركزي الأوروبي، بما في ذلك برنامج شراء السندات الطارئة بقيمة 1,85 تريليون يورو، إلى خفض الفارق في العائد بين سندات الحكومة الوطنية، وإن لم يقض عليه تماماً، وأتاح للمصارف والشركات الحصول على السيولة.

وفي فرنسا وألمانيا، عوّضت الجهود المالية الانخفاض الحاد في الدخول الأولية للأسر المعيشية، ولكنها لم تُحلّ دون الانخفاض الكبير في الاستهلاك الشخصي الذي تركز معظمه في القطاعات المتأثرة مباشرة بالقيود المفروضة على الصحة العامة. وفي إيطاليا، انخفض إجمالي دخل الأسرة المعيشية بعد الضرائب بشكل طفيف على الرغم من الزيادة النقدية في التحويلات الاجتماعية التي بلغت 10,6 في المائة والزيادة التي قاربت 50 في المائة في المائة في حصتها غير التقاعدية عن عام 2019. وفاق الانخفاض في الاستهلاك الشخصي نظيره في الاقتصاديين الآخرين بمقدار مرتين على وجه التقريب (-11,8 في المائة). وتقلّص الاستثمار بمعدل مماثل في القطاعات الأخرى وعبر طيف الأنشطة، وبلغ أشد حالاته في قطاع النقل. وبشكل عام، لم يحدث اضطراب كبير في الصادرات وانتعش صافي الطلب الخارجي بسرعة مع انتعاش الاقتصاد العالمي وتخفيف القيود المفروضة على السفر، لا سيما في إيطاليا وألمانيا.

ومع تقدم هذه البلدان الثلاثة في مجال التطعيم وتخفيف القيود المفروضة على الصحة العامة في فصل الصيف،

المالية والنقدية التوسعية البرازيل على التلخص من التأثير الاقتصادي الناشئ عن كوفيد-19. وفي عام 2021، يُتوقع أن يساعد انتعاش أسعار السلع الأساسية والتلخص التدريجي من الحوافز المالية على نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 4,9 في المائة. وعلى الجانب الإيجابي، يميل الاقبال على التطعيم والطلب على الخدمات إلى التسارع في النصف الثاني من عام 2021. أما على الجانب السلبي، فأدى نقص الإمدادات من محطات الطاقة الكهرومائية إلى ارتفاع التضخم، دافعاً البنك المركزي البرازيلي إلى رفع سعر الفائدة قصير الأجل إلى مستوى انكماش. ويُرجح أن تؤثر القوى السلبية وعدم اليقين السائد في المجال السياسي المرتبط بالانتخابات الرئاسية المقبلة في البرازيل في التوقعات في عام 2022 وأن يقترن ذلك بتباطؤ النمو إلى 1,8 في المائة فحسب.

وعلى غرار المكسيك، تأثر الناتج المحلي الإجمالي للأرجنتين بشدة بصدمة كوفيد-19، فانخفض بقرابة 10 في المائة في عام 2020. ويعزى الانكماش الحاد أيضاً إلى الركود الذي كان تشهده البلاد قبل تفشي الجائحة وإلى مشاكل ميزان المدفوعات لأنّ المرونة التي تتمتع بها الحكومة الأرجنتينية لتخفيف وطأة الصدمة التي أحدثتها الجائحة كانت محدودة. وفي عام 2021، أدت الزيادة في أسعار السلع الأساسية، ولا سيما أسعار المواد الغذائية، إلى الحد من القيود المالية في هذا البلد ويُتوقع أن تساعد الاقتصاد على النمو بنسبة 6,7 في المائة. وفي المستقبل، تظل الاختلالات البنوية العامة وعلى صعيد العملات الأجنبية إلى جانب ارتفاع التضخم تثير تحدياً. وعلى افتراض أن تدير الحكومة التزاماتها الخارجية وأن يتجنب البنك المركزي دوامة الأسعار والأجور، يقدر النمو الاقتصادي بنسبة 2,9 في المائة في عام 2022، وهي نتيجة إيجابية بالنظر إلى أداء الأرجنتين قبل جائحة كوفيد-19.

وتضررت اقتصادات الأنديز بشدة من جراء كوفيد-19 في عام 2020، فانكمش الناتج المحلي الإجمالي برقم ثنائي في بيرو وهبط بنسبة تتراوح بين 6 و 8 في المائة في كولومبيا وشيلي وإكوادور. ويساعد انتعاش أسعار السلع الأساسية، ولا سيما النحاس في حالة شيلي، معظم بلدان المنطقة على التعافي بنسبة تقارب 6 في المائة هذا العام. وتستنئ من ذلك إكوادور، حيث يحد نظام سعر الصرف الثابت من دور السياسة المالية والنقدية في تحقيق الاستقرار. وبالنسبة لعام 2022، يُتوقع أن تعود اقتصادات الأنديز إلى اتجاهها قبل جائحة كوفيد-19، نامية بنحو 3,4 في المائة.

وأخيراً، دفع انخفاض السياحة والتحويلات المالية من الولايات المتحدة أمريكا الوسطى (المكسيك سابقاً) ومنطقة البحر الكاريبي إلى ركود عميق في عام 2020 اقترن بانكماش الناتج المحلي

كبير في مبيعات التجزئة في الربع الأول من عام 2021، فانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1,5 في المائة وهبط مستواه بنسبة 8,7 في المائة عمّا كان عليه في الربع الأخير من عام 2019. غير أنّ العمالة بدأت تنتعش خلال هذه الفترة. أما في عام 2021، فيُتوقع أن تبلغ نسبة النمو 6,7 في المائة، و2,1 في المائة في عام 2022، على افتراض عدم فرض المزيد من القيود واستمرار انتعاش العمالة نحو مستواها في عام 2019. ومع ذلك، لا تزال عمليات التكيف بعد خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي تلقي بثقلها على آفاق النمو في الأجل المتوسط في المملكة المتحدة.

2- أمريكا اللاتينية والكاريبي

تضررت منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي بشدة من جراء كوفيد-19، مع ارتفاع معدلات العدوى والوفيات إلى جانب حدوث تراجع اقتصادي حاد. وانخفض الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة بأسرها بنسبة 7,1 في المائة في عام 2020، ويُتوقع أن ينمو هذا الناتج بنسبة 5,5 في المائة فقط في عام 2021. وتعاين أمريكا اللاتينية أيضاً من ارتفاع التضخم بسبب الارتفاع الدولي في أسعار المواد الغذائية وتقلب أسعار الصرف الناجم عن الإفراط في تخصيص المنطقة لصادرات السلع الأساسية وتعرضها الشديد لتدفقات رأس المال الدولية المضاربة (Campello and Zucco, 2020).

وانكمش الاقتصاد المكسيكي بنسبة 8,3 في المائة في عام 2020، ويُتوقع أن ينتعش بنسبة 6,2 في المائة هذا العام. ويعبر جزء من الانتعاش عن ازدهار اقتصاد الولايات المتحدة من خلال ارتفاع الصادرات المكسيكية غير النفطية. أما الجزء الآخر من الانتعاش فمحلي ويعزى إلى تخفيف تدابير التباعد الاجتماعي وتطعيم عامة السكان، وهو أمر يفترض أن يعزز الطلب على الخدمات الحضرية. وشكلت السياسة المالية عائقاً، فالمكسيك لا تزال تقدم أصغر دفعة مالية لمكافحة الركود الاقتصادي الناشئ عن كوفيد-19. وعلى النقيض من ذلك ورغم الزيادة في أسعار الفائدة القصيرة الأجل، تظل السياسة النقدية تميل إلى الحياد؛ إذ رفع مصرف المكسيك سعر الفائدة الأساسي تمشياً مع الزيادة في التضخم المتوقع. ويُتوقع أن يقيم تسارع الاقتصاد في النصف الثاني من عام 2021 أساساً إيجابياً لعام 2022 سيساعد الاقتصاد على النمو بنسبة 2,8 في المائة في العام المقبل، وهي نسبة تزيد قليلاً عن اتجاه النمو في البلاد قبل جائحة كوفيد-19.

وفي البرازيل ورغم تكلفة الجائحة البشرية الباهظة، انكمش الاقتصاد بنسبة 4,1 في المائة فقط في عام 2020، وهو أقل قدر من التأثير بين أكبر اقتصادات أمريكا اللاتينية. وساعدت السياسة

المائة في عام 2020. وعوّض استحداث تدابير دعم مالية ونقدية محددة الأهداف والانتعاش في الطلب الخارجي، خاصة من الاتحاد الأوروبي، خلال النصف الثاني من العام جزئياً التراجع الحاد في النشاط الاقتصادي في العديد من شركاء المنطقة التجاريين الرئيسيين وانخفاض الأسعار الدولية للسلع الأساسية (ومن بينها الهيدروكربونات والفلزات الصناعية التي تمثل منتجات تصدير رئيسية لعدة بلدان في المنطقة) خلال النصف الأول من عام 2020. وبالنسبة لعام 2021، يتوقع الأونكتاد نمواً معتدلاً نسبياً بنسبة 4,3 في المائة، إذ يشكل استمرار انتعاش الطلب الخارجي وأسعار السلع الأساسية الدولية الزخم الرئيسي للنمو، بينما يعوق تقليص تدابير الدعم المالي واتخاذ مواقف تقييدية أشد في مجال السياسة النقدية في عدة بلدان في المنطقة انتعاش النشاط الاقتصادي. ومن المتوقع أن يبلغ معدل النمو 3,1 في المائة في عام 2022 مع تعافي الطلب المحلي بشكل أكمل من الصدمة الاقتصادية الناجمة عن الجائحة.

وتضرر أكبر اقتصاد في المنطقة، وهو كازاخستان، بوجه خاص من الانخفاض الحاد في السعر الدولي للنفط الخام، وهو صادر هذا البلد الرئيسي، خلال النصف الأول من عام 2020. وساعد الاستقرار والانتعاش اللاحقان في أسعار النفط الخام الدولية، إلى جانب تطبيق تدابير تحفيز مالية ونقدية كبيرة، في تخفيف حدة الانكماش الاقتصادي في عام 2020، فبلغ 2,6 في المائة. وبالنسبة لعام 2021، يُتوقع أن يسجل الاقتصاد الكازاخستاني نمواً بنسبة 3,6 في المائة لأنّ انتعاش الطلب العالمي والارتفاع التدريجي في أسعار النفط الدولية والإنتاج يساعدان على تعزيز النشاط الاقتصادي. ويتوقع الأونكتاد أن يتسارع النمو بشكل معتدل في عام 2022 ليصل إلى 4 في المائة، لأنّ زيادة الإنتاج في قطاع الطاقة في هذا البلد واستعادة الطلب المحلي سيساعدان على دفع النشاط الإنتاجي.

4- شرق آسيا

كانت شرق آسيا هي المنطقة التي أظهرت أكبر قدر من القدرة على الصمود في عام 2020، فسجلت معدل نمو قدره 0,3 في المائة. وبالمثل، يُتوقع أن تسجل هذه المنطقة أكثر الانتعاشات دينامية في عام 2021، إذ تشير التقديرات إلى نمو بنسبة 6,7 في المائة لعام 2021 ستراجع إلى 4,7 في المائة في عام 2022.

ويعزى نمط النمو في شرق آسيا في معظمه إلى الصين حيث ثبت أنّ فرض القيود في أعقاب بداية تفشي الجائحة وما تلاها من برامج الفحص الجماعي والتبّع حقق نجاحاً كبيراً في احتواء الفيروس داخل هذا البلد. ومن المتوقع أن يتجاوز الاقتصاد الصيني بشكل مريح الحد الأدنى للنمو البالغ 6 في المائة الذي حدده

الإجمالي برقم ثنائي في العديد من الاقتصادات الجزرية. وعلى النقيض من ذلك، وعلى افتراض تسارع وتيرة التطعيم ورفع معظم القيود المفروضة على السفر الدولي، تميل المنطقة إلى التعافي بسرعة بحلول نهاية عام 2021 والعودة إلى اتجاه النمو الذي كان سائداً فيها قبل الجائحة بنسبة 3,0 في المائة في عام 2022.

3- الاتحاد الروسي وآسيا الوسطى

في عام 2020، انخفض الناتج المحلي الإجمالي للاتحاد الروسي بنسبة 3 في المائة، وهو رقم أفضل قليلاً من بعض التوقعات الرسمية التي توقعت أن يبلغ الانكماش 3,9 في المائة. وعلى غرار في البلدان المصدرة للنفط الأخرى، يعزى الانخفاض إلى القيود المفروضة على الصعيد الداخلي بسبب كوفيد-19 وإلى الانخفاض الحاد في الطلب الخارجي على صادرات الطاقة. وبشكل أكثر تحديداً، تأثرت الديناميات الهبوطية للناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 بانخفاض الاستهلاك النهائي بنسبة 5 في المائة، وصافي الميزان التجاري، حيث هيمن تباطؤ الواردات (-13,7 في المائة) على الصادرات (-5,1 في المائة).

وفي عام 2021، لوحظ حدوث انتعاش في معظم القطاعات الاقتصادية، مع نمو الصناعة التحويلية والاستثمار وتجارة التجزئة، فضلاً عن الدخل المتاح للأفراد، بعد انخفاض بنسبة تتراوح بين 2 و5 في المائة في المتوسط في عام 2020. وبحلول منتصف عام 2021، بلغ نشاط المستهلكين مستوياته قبل تفشي الجائحة. وكان تضخم أسعار المواد الغذائية بنسبة 6,4 في المائة العامل الرئيسي الذي أبطأ النمو داخلياً ودفع معدلات التضخم الإجمالية إلى مستوى أعلى من الهدف الذي حدده البنك المركزي، مما دفع هذا البنك إلى رفع أسعار الفائدة بشكل متكرر في عام 2021. وفي عام 2021، يُتوقع أن يبلغ معدل التضخم 4,6 في المائة. ومكنت العوازل المالية التي أُقيمت خلال عقدين من الازدهار النسبي الحكومة من إضافة حوافز أدت إلى استمرار الطلب الكلي خلال الجائحة. وتمثل العامل الرئيسي للنمو في عام 2021 في نمو الاستهلاك والانخفاض المستمر في حالات الإصابة بكوفيد-19 (على الأقل حتى صيف عام 2021)، والاستثمارات التي تم تمويلها جزئياً من صندوق الثروة الوطني. وزاد قرار أوبك، في تموز/يوليه 2021، القاضي بزيادة حجم استخراج النفط آفاق الانتعاش إشراقاً في الأجل القصير. ويقدر الأونكتاد أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي الروسي بنسبة 3,8 في المائة في عام 2021 وبنسبة 2,3 في المائة في عام 2022.

وسجلت منطقة آسيا الوسطى التي تضم بلدان الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية انكماشاً طفيفاً بنسبة 0,3 في

ارتفاع مستويات الديون بين الأسر المعيشية وازدياد أسعار العقارات وتفاقم عدم المساواة شواغل سياسية تثير قلق الحكومة.

وخلال عام 2020، تلقت اليابان ضربة مزدوجة ناشئة عن الانكماش في الربع الرابع من عام 2019 والربع الأول من عام 2020 على التوالي ومن الصدمة التي أحدثتها جائحة كوفيد-19 التي تلت ذلك، مما أدى إلى انكماش سنوي بنسبة 4,7 في المائة كان سيكون أكثر حدة لولا نمو الإنفاق الحكومي في السلع والخدمات بشكل ملحوظ. وكان لهذا الحافز دوره في إيجاد زخم جيد في النصف الثاني من العام، لكنه توقف بسبب الموجة الثانية الشديدة من الجائحة، فانخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1,0 في المائة في الربع الأول من عام 2021. وواصلت الحكومة دعم الاقتصاد المصدوم، وإن كان بوتيرة أكثر اعتدالاً. وتحوّل نشاط القطاع الخاص إلى منطقة إيجابية ابتداء من الربع الثاني، بيد أن النمو لن يستقر إلا اعتباراً من الربع الأخير وحتى حلول عام 2022 بسبب استمرار القيود والإغلاق بدرجات متفاوتة.

وسيكون للألعاب الأولمبية التي تقام في ظروف الإغلاق تأثير هامشي للغاية في الطلب الفعلي. ويتوقع أن يكون لصافي الطلب الخارجي الذي كان مخيباً للآمال منذ عام 2019 دور أكثر إيجابية، مدفوعاً بالانتعاش العالمي وعلى افتراض التغلب على الاختناقات في سلاسل القيمة العالمية. وبالنظر إلى جميع أوجه عدم اليقين، يتوقع أن تبلغ نسبة النمو 2,4 في المائة في عام 2021. وفي عام 2022، يُرجح أن يكتسب الطلب الخارجي زخماً أقوى، فيزداد نشاط القطاع الخاص وطلب المستهلكين. وعلى النقيض من ذلك، يُرجح أن يتحوّل الموقف المالي نحو التكيف، استجابة للضغوط الرامية إلى احتواء ارتفاع الديون. وعلى أساس هذه الافتراضات، سيحقق الاقتصاد نمواً بنسبة 2,1 في المائة، وهو أداء أقوى من متوسط ما قبل كوفيد-19، وإن كان سيتجاوز بالكاد مستوى عام 2019 في نهاية العام.

5- جنوب آسيا

عانت جنوب آسيا من انكماش حاد بنسبة 5,6 في المائة في عام 2020، مع توقف النشاط الاقتصادي في المنطقة بسبب القيود الواسعة النطاق. وأدى القصور الذي يشوب نظم الرعاية الصحية العامة ومستويات الطابع غير الرسمي المرتفعة إلى تضخيم تأثير الجائحة من حيث النتائج الصحية والاقتصادية على حد سواء، وهو أمر تجلّى في الارتفاع الصارخ في معدلات الفقر. ويتوقع الأونكتاد أن تتوسع هذه المنطقة بنسبة 5,8 في المائة في عام 2021 وأن يضعف الانتعاش القوي الملاحظ في بداية العام بسبب الزيادة السريعة في

السلطات لهذا العام وأن تتسارع وتيرته لتصل إلى 8,3 في المائة في عام 2021 لأنّ انتعاش الطلب العالمي المستمر ودور هذا البلد كفاعل رئيسي في سلاسل الإمداد العالمية للإلكترونيات و السلع الاتصالات، فضلاً عن معدات الرعاية الصحية واللقاحات، سيشكلان دفعة قوية لقطاع التصدير. وعلى غرار ذلك، يُتوقع أن ينتعش الطلب المحلي تدريجياً، وإن كان ذلك يتوقف جزئياً على النجاح في استخدام اللقاحات على الصعيد المحلي. وسيتيح دعم الحكومة المستمر لمشاريع البنية التحتية الجديدة من جانبه زيادة صحية في النفقات العامة.

ويتوقع الأونكتاد أن يعتدل معدل النمو ليصل إلى 5,7 في المائة في عام 2022، مع تناقص تدابير الدعم المالي ودعم السيولة. ويُتوقع أيضاً أن تحد السياسات الكلية التحوطية الأكثر صرامة وتشديد القواعد التنظيمية في القطاعين المالي والعقاري في وقت ترتفع فيه أعباء الديون وأسعار المساكن، من النمو.

وفي حالة جمهورية كوريا في عام 2020، ساعدت سياسات الاحتواء التي أثبتت فعاليتها الشديدة دون أن تتسبب في تعطيل الأنشطة الإنتاجية بدرجة مفرطة على تقليل تأثير الجائحة السلبي في النمو الاقتصادي. ومع ذلك، استلزم الارتفاع غير المتوقع في عدد الإصابات في نهاية عام 2020 فرض قيود وقواعد للتباعد الاجتماعي أكثر صرامة، أثرت تأثيراً ضاراً في العمالة والاستهلاك الخاص. وكان لأداء قطاع التصدير الإيجابي الذي اتسم، على غرار ما حدث في الصين إلى حد كبير، بازدياد الطلب، ولا سيما على المعدات الإلكترونية ومعدات الاتصالات، ضلع في تخفيف حدة هذا التراجع. وبفضل هذا المزيج من العوامل، كان الانكماش متواضعاً، فبلغ 0,9 في المائة في عام 2020.

ومن المتوقع أن يحدث توسع بنسبة 3,9 في المائة في عام 2021 بفعل الطلب الدولي القوي على صادرات هذا البلد من الإلكترونيات الاستهلاكية وأشباه الموصلات والسيارات الذي سيعود بالفائدة على قطاعه الخارجي. ولا يزال الإنفاق الاستثماري من ناحيته يتمتع بالقدرة على الصمود بفضل النفقات العامة على التكنولوجيا الرقمية والبنية التحتية في سياق الاتفاق الكوري البيئي الجديد. وبالمثل، ظلّت تدابير الدعم المالي والنقدي التي اتخذتها الحكومة خلال عام 2020 قائمة إلى حد كبير إلى جانب زيادة النفقات العامة الموجهة نحو الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والأعمال التجارية الصغيرة في عام 2021. ويتوقع الأونكتاد أن يبلغ معدل النمو في عام 2022 نسبة معتدلة إلى حد ما تصل إلى 2,8 في المائة، إذ سيتوسع النشاط الاقتصادي بفعل دعم السياسات وزيادة الاستثمار والاستهلاك الخاص واستمرار قوة قطاع التصدير. ومع ذلك، لا يزال

سيما تايلند) بشدة من القيود الواسعة النطاق المفروضة على السفر للحد من تفشي الجائحة. وشكلت فييت نام التي سجلت توسعاً اقتصادياً في عام 2020 حالة إيجابية في المنطقة. وساعد نجاح هذا البلد في احتواء الفيروس على انتعاش النشاط بسرعة، في حين كان أداء قطاع التصدير جيداً أيضاً وتعافى الطلب العالمي خلال النصف الثاني من العام.

وانتفى احتمال حدوث انتعاش بوتيرة أسرع في عام 2021 بسبب تجدد معدلات الإصابة في جميع أنحاء المنطقة واللجوء تارة أخرى إلى فرض عمليات الإغلاق الشامل (بما في ذلك في إندونيسيا وماليزيا وتايلند)، مع ما يترتب على ذلك من تأثير سلبي في السفر والسياحة. وحتى في حالة فييت نام، سُجّلت زيادة كبيرة في عدد الحالات قرب نهاية الربع الأول من عام 2021. وعلاوة على ذلك، شكّل بطء وتيرة عمليات التطعيم واحتمال سحب تدابير دعم السياسات عائقاً إضافياً أمام النمو في المنطقة. وفي إندونيسيا، وهي أكبر اقتصادات المنطقة، سيخفف ارتفاع عدد الإصابات من انتعاش استهلاك الأسر المعيشية ويؤدّي إلى نمو بنسبة 3,6 في المائة في عام 2021، وهي زيادة ضعيفة مقارنة بمعدلات النمو الملاحظة قبل الجائحة، على الرغم من الدور الذي ستقوم به الاستثمارات العامة الكبيرة الحجم في الهياكل الأساسية في تعزيز النشاط الاقتصادي.

ويتوقع الأونكتاد أن تتوسع المنطقة بنسبة 3,5 في المائة في عام 2021 وأن يرتفع هذا الرقم إلى 4,7 في المائة في عام 2022. ومن العوامل الهامة وراء التوقع بأن يكون الانتعاش ضعيفاً إلى حد ما الاحتمال المتمثل في حدوث انعكاس بطيء نسبياً للخسائر العديدة في الوظائف التي حدثت في عام 2020، وكثير منها وظائف منخفضة المهارات في قطاع الخدمات. وعلى هذا النحو، يتوقع أن يكون الانتعاش في الاستهلاك الخاص تدريجياً.

4- غرب آسيا

سجلت منطقة غرب آسيا انكماشاً بنسبة 2,9 في المائة في عام 2020، إذ عانت البلدان المصدرة للنفط في هذه المنطقة من الصدمات المتزامنة الناجمة عن الجائحة والانخفاض الحاد في الطلب على النفط وأسعاره خلال الأشهر الأولى من عام 2020. وعلى غرار البلدان المصدرة للنفط الأخرى، أدى الارتفاع التدريجي في أسعار النفط الخام خلال النصف الثاني من عام 2020 جنباً إلى جنب مع انتعاش الطلب العالمي إلى انتعاش جزئي في عائدات النفط. ويتوقع الأونكتاد أن تتوسع المنطقة بنسبة 3,5 في المائة في عام 2021 مع استمرار عودة أسعار النفط الخام الدولية إلى المستويات الملاحظة قبل بدء الجائحة. وستستمر الاضطرابات المرتبطة بالفيروس في النشاط الاقتصادي في

الإصابات خلال الربع الثاني من عام 2021. وعلاوة على ذلك، لا يزال التقدم المحدود المحرز في بدء استخدام اللقاحات يجعل بلدان المنطقة عرضة لتفشي المرض في المستقبل. وبالنسبة لعام 2022، يتوقع الأونكتاد أن ينخفض معدل النمو في هذه المنطقة إلى 5,7 في المائة.

وأظهرت الهند التي شهدت انكماشاً بنسبة 7,0 في المائة في عام 2020 نمواً فصلياً قوياً بلغ 1,9 في المائة في الربع الأول من عام 2021 على خلفية الزخم الذي شهده النصف الثاني من عام 2020 ودعمه الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات. وفي الوقت نفسه، تلقى هذا البلد ضربة من موجة ثانية شديدة وغير متوقعة على نطاق واسع من الجائحة تفاقمت بسبب الاختناقات في نشر اللقاح في هذا البلد في الربع الثاني، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار الأغذية وتضخم الأسعار العامة على نحو استلزم اللجوء إلى عمليات إغلاق شامل واسع النطاق وتعديلات جذرية في الاستهلاك والاستثمار.

واتسعت أوجه التفاوت في الدخل والثروة وازدادت الاضطرابات الاجتماعية حدة. ويقدر البنك المركزي أن يحدث انكماش حاد آخر (ربع سنوي) في الربع الثاني يليه انتعاش في وقت لاحق. ونظراً لمواطن الضعف المتأصلة في التصدي للجائحة واستعادة العمالة والدخل، يقدر النمو في عام 2021 ككل بنسبة 7,2 في المائة، وهو معدل غير كاف لاستعادة مستوى الدخل السائد قبل جائحة كوفيد-19. وفي المستقبل، وعلى افتراض استبعاد حدوث طفرة في انتشار الجائحة إلى الدرجة التي شهدتها الموجة الثانية، يُرجح أن يقابل تفعيل نشاط القطاع الخاص الذي لا يزال يشهد انتعاشاً بطيئاً في الوظائف بيئة سلبية بدرجة أكبر في مضمار السياسات، ولا سيما على الجبهة المالية، مع استمرار الضغوط على الميزان التجاري. وفي ظل هذه الظروف، يُتوقع أن يتباطأ الاقتصاد إلى 6,7 في المائة في عام 2022.

6- جنوب شرق آسيا

سجّل جنوب شرق آسيا انكماشاً بنسبة 3,9 في المائة في عام 2020 حيث عانى عدد من الاقتصادات الكبيرة الحجم في المنطقة، ولا سيما ماليزيا والفلبين، من ارتفاع معدلات الإصابة بالفيروس واستمرارها التي قوبلت بفرض قيود على تحركات السكان. وكما هو متوقع، كان لهذه القيود تداعيات اقتصادية شديدة. وفي إندونيسيا، لم يكن انكماش الناتج الذي بلغ 2,1 في المائة بالحدة نفسها التي شهدتها بلدان أخرى في المنطقة، لأنّ هذا البلد استفاد من اعتماده المحدود نسبياً على الطلب الخارجي والتدفقات السياحية ومن عمليات إغلاق أقل صرامة. وتضررت البلدان التي تعتمد على السياحة (ولا

8- أوقيانوسيا

سجلت أوقيانوسيا انكماشاً بنسبة 2,4 في المائة في عام 2020. وكانت هذه النتيجة السلبية الأولى منذ قرابة 30 عاماً في هذه المنطقة. ومع ذلك، يتوقع الأونكتاد أن ينتعش النشاط الاقتصادي بقوة في عام 2021، بمعدل نمو يقدر بنسبة 3,1 في المائة لهذا العام، يليه نمو بنسبة 2,8 في المائة في عام 2022. ويتحدد أداء هذه المنطقة بمقدار كبير بأداء أكبر اقتصاداتها، وهو أستراليا، الذي يستأثر بأكثر من 80 في المائة من ناتج المنطقة المحلي الإجمالي.

ويعد انكماش بنسبة 2,5 في المائة في عام 2020، يشهد الاقتصاد الأسترالي انتعاشاً سريعاً في أعقاب زخم النمو الذي بدأ في النصف الثاني من العام بفضل المحفزات المالية والنقدية القوية. وساعدت على ذلك أسعار السلع الأساسية والعرض المواتي في قطاعات التصدير. وأدى ذلك إلى انتعاش سريع في استهلاك الأسر المعيشية والاستثمار التجاري في الربع الأول من عام 2021، لا سيما وأن العزلة الحدودية الكاملة والإغلاق الداخلي الجزئي ساعدا على احتواء الوباء على الرغم من ندرة اللقاحات.

ومع ذلك، هبت رياح معاكسة جديدة. فعلى صعيد الجبهة الداخلية، دعت الحاجة إلى إغلاق جزئي جديد في المناطق المأهولة نسبياً، فأثر ذلك في النشاط الخاص وفي الثقة. أما على الصعيد الخارجي، فلئن كان ارتفاع أسعار السلع الأساسية السريع لا يزال يعزز إيرادات الصادرات، فإن التوترات مع الصين، وهي سوق التصدير الرئيسية، قد تقف عائقاً أمام الانتعاش. وإجمالاً، يتوقع الأونكتاد أن ينمو الاقتصاد الأسترالي بنسبة 3,2 في المائة في عام 2021. وسيتباطأ النمو بشكل معتدل ليصل إلى 2,8 في المائة في عام 2022. ويرجع ذلك في جانب منه إلى أن محركات النمو الرئيسية، الخاصة منها والخارجية، ستستعيد وتيرة "طبيعية" بدرجة أكبر، وفي جانب آخر إلى القيود المفروضة على الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات التي بدأ العمل بها فعلاً في أوائل عام 2021 وستزداد وتيرتها سرعة في المستقبل.

9- أفريقيا

دخلت معظم الاقتصادات الأفريقية مرحلة من الانتعاش الدوري في عام 2021 بعد أن أدت الجائحة إلى ركود غير مسبوق بلغ 3,4 في المائة، ففضى على سنوات من المكاسب الإنمائية. وفي هذا السياق، من المتوقع أن تنمو القارة بأكملها بنسبة 3,2 في المائة في عام 2021، قبل أن تتباطأ إلى 2,9 في المائة في عام 2020. ومع ذلك، لا يزال المستوى الذي يقوم عليه النشاط منخفضاً ولن تندمل الندوب التي أصابته بسرعة. وهو أمر يدعو

إعاقة الانتعاش، وإن تبين أن الأثر الاقتصادي لحالات التفشي هذه كان أقل حدة من التأثيرات الملاحظة خلال عام 2020. أما فيما يتعلق بعام 2022، فيتوقع أن تنمو المنطقة بنسبة 3,2 في المائة مع ازدياد زخم الطلب المحلي وبقاء الطلب العالمي قوياً.

وانكمش اقتصاد المملكة العربية السعودية بنسبة 4,1 في المائة في عام 2020 لأن الضغوط المتزايدة الناجمة عن الانخفاض الحاد في الإيرادات المالية بسبب انخفاض أسعار النفط عرقلت جهود الحكومة لدعم ميزانية الأسر المعيشية والشركات. وبالنسبة لعام 2021، يُتوقع أن يسجل الاقتصاد السعودي انتعاشاً متواضعاً في النمو بنسبة 2,7 في المائة. ويعزى الانتعاش الضعيف إلى حد ما جزئياً إلى قرار السلطات المعنية بإجراء تخفيضات إضافية في إنتاج النفط تتجاوز التخفيضات المتفق عليها في اتفاق حصص أوبك+. ومن شأن العدول عن هذه التخفيضات الذاتية إلى جانب إزالة الحد الأقصى من الإنتاج من اتفاق أوبك+ وانتعاش الطلب العالمي على النفط أن يساعد على انتعاش النمو خلال النصف الثاني من عام 2021. وبالنسبة لعام 2022، يتوقع الأونكتاد أن يتوسع الاقتصاد بنسبة 3,3 في المائة مع تعافي الطلب المحلي بشكل أكمل وتكثيف الاستثمارات العامة من صندوق الثروة السيادي لهذا البلد.

وكانت تركيا من البلدان القليلة التي سجلت توسعاً في عام 2020، فبلغ معدل النمو فيها 1,8 في المائة. ورغم أنها عانت من انكماش عميق في الربع الثاني، فإن فترة من النمو القياسي تلت ذلك خلال الربع الثالث، إذ أدى التخفيض الكبير في سعر فائدة البنك المركزي على أدوات السياسة النقدية إلى أن تصبح أسعار الفائدة الحقيقية سلبية إلى حد كبير. وفي الوقت نفسه، أجبر تغيير أجري في اللوائح المصرفية مصارف هذا البلد على توسيع نطاق خطوط الائتمان. وأدت هذه التحركات إلى طفرة ائتمانية غير مسبوقة تلاها ارتفاع حاد في النشاط الاقتصادي. وبالنسبة لعام 2021، يتوقع الأونكتاد أن ينمو الاقتصاد التركي بنسبة 3,9 في المائة. وعلى الرغم من تفشي العدوى مجدداً وما ترتب عليه من فرض قيود أعاق الانتعاش خلال الربع الثاني من العام، سيكون لاستجابة الحكومة المتمثلة في تقديم دعم الميزانية للشركات، إلى جانب انتعاش قطاع التصدير بفضل انتعاش الطلب الخارجي وقدرة القطاع الصناعي المستمرة في هذا البلد على الصمود، ضلع في تعزيز النشاط الاقتصادي خلال الجزء الأخير من العام. ويتوقع الأونكتاد توسعاً بنسبة 3,6 في المائة في عام 2022، مع ازدياد الطلب المحلي قوة على نحو يتيح مزيداً من الزخم للنمو. غير أن هذا البلد لا يزال يواجه أوجه ضعف شديدة تعزى إلى اعتماده بمقدار كبير على تدفقات رأس المال القصيرة الأجل وارتفاع مستوى التزامات الديون المقومة بالعملات الأجنبية بين شركاته المحلية.

وعلى الجبهة المالية، تصاعدت الضغوط لخفض الدعم (المحدود) الذي تمكنت حفنة من البلدان في البداية من تقديمه استجابة لصدمة كوفيد-19، أو حتى سحبه بشكل كامل. وواقع الحال أن فقدان العديد من الحكومات السيطرة على مسار الدين العام بسبب العجز المتزايد في الميزانية (الذي بلغ في بعض الأحيان رقمين) وازدياد الدين الحكومي (في كثير من الأحيان بما لا يقل عن 15 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) حدّ من الطلب العام بمقدار كبير. وفي الوقت نفسه، كانت المساعدات المالية الخارجية أقل كثيراً مما هو مطلوب لتلبية الاحتياجات الاجتماعية والصحية والاقتصادية. وبلغ متوسط المساعدات الإنمائية الرسمية لأفريقيا جنوب الصحراء 27,1 مليار دولار أمريكي في عامي 2018 و2019، لكنه انخفض إلى 22,6 مليار دولار أمريكي (OECD, 2021) في الفترة موضوع التوقعات، ويُتوقع أن يخفف استئناف السياحة وتراجع القيود الناجمة عن الجائحة الوطأة على المنطقة. وستدعم الزيادة التدريجية في إنتاج النفط في البلدان الأفريقية الأعضاء في الأوبك + عائدات التصدير. ومع ذلك، فلن تُخرج هذه العناصر الإيجابية العديد من الاقتصادات الأفريقية من بيئتها المنخفضة النمو. وعلاوة على ذلك، عرقلت الموجة الثالثة من العدوى بالفيروس التي بدأت في حزيران/يونيه 2021 الانتعاش الضعيف في الآونة الأخيرة، نظراً للتأخر في بدء استخدام اللقاحات، وستزيد حالات التفشي هذه سوءاً لا سيما إن تطورت المتحورات السريعة الانتشار. ولئن كان مدى قوة هذا التأثير السلبي لا يزال غير واضح في هذه المرحلة، فلا شك في أنه لن يتم أي تحسن جدي حتى تصل حملات التطعيم إلى عتبة مناعة القطيع. وقبل ذلك، ستظل القطاعات المرتبطة بصناعة الضيافة تعاني من كساد شديد، وإن لم تكن الوحيدة في هذا الصدد. ولذلك، ستظل الحالة مأساوية في معظم الاقتصادات المعتمدة على السياحة التي تعرضت بالفعل لأكبر الصدمات.

وفي هذا التوقع، يمكن أن يلحق عاملان رئيسيان مزيداً من الإضرار بالأفاق الاقتصادية. ويتمثل العامل الأول منهما في ارتفاع أسعار المواد الغذائية (انظر الإطار 1-4) الذي أدى فعلاً إلى تفاقم الجوع في جميع أنحاء القارة. أما العامل الثاني، فهو تجدد الاحتجاجات الاجتماعية والصراعات التي ازدادت حدة فعلاً في عدة أجزاء من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، من بينها جمهورية أفريقيا الوسطى وإسواتيني وإثيوبيا وموزمبيق ومنطقة الساحل وجنوب أفريقيا، لأنّ هذه الاحتجاجات تذر الآن بعرقلة التعافي، مع ما قد يترتب على ذلك من عواقب اقتصادية طويلة الأمد. وإن استمرت هذه العوامل، فإنها ستضاف إلى الصدمات المرتبطة بكوفيد-19، مثل اضطراب التعليم وتدهور الصحة وانتكاس الاستثمار، التي غيرت تأثيراتها السلبية بالفعل آفاق النمو للسنوات المقبلة⁽¹⁷⁾.

للأسف الشديد لأنّ العديد من الاقتصادات الأفريقية الكبرى جنوب الصحراء الكبرى، مثل أنغولا ونيجيريا وجنوب أفريقيا، كانت أصلاً حبيسة في مسارات نمو منخفضة منذ منتصف العقد الماضي. ونتيجة لذلك، تتوقع التقديرات الحالية ألا يعود الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي للفرد الواحد، حتى في أفضل السيناريوهات، إلى مستواه قبل تفشي الجائحة قبل عام 2024. وعلى وجه الخصوص، يُتوقع أن تنمو جنوب أفريقيا التي شهدت انكماشاً بنسبة 7 في المائة في عام 2020، بنسبة معتدلة تبلغ 4 في المائة في عام 2021 و2,3 في المائة في عام 2022. وبما أنّ عشرات الملايين من المواطنين الأفارقة قد وقعوا تارة أخرى في براثن الفقر المدقع (World Bank, 2021a and 2021b)، فإنّ هذا التطور سيجعل أهداف التنمية المستدامة أبعد منالاً.

واستند الانتعاش الاقتصادي في حالات كثيرة إلى تحسّن الظروف الخارجية، ولا سيما في الاقتصادات المتقدمة النمو والصين، التي دعمت الصادرات الأفريقية. وفي موازاة ذلك، استمرت أسعار الصرف في الانتعاش، على سبيل المثال في بوتسوانا والمغرب وجنوب أفريقيا، بعد أن تضررت بشدة في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2020. وبحلول منتصف عام 2021، وصلت أسعار الصرف في هذه الاقتصادات الثلاثة إلى مستويات قريبة من مستوياتها قبل الجائحة، إن لم تكن أعلى. وعلى النقيض من ذلك، اتجهت أسعار صرف العملات الأجنبية نحو الانخفاض في العديد من البلدان الأخرى، ولا سيما في نيجيريا حيث أدت ندرة حادة في العملات الصعبة إلى خفض قيمة العملة عدة مرات منذ بداية أزمة كوفيد-19. ولحسن الحظ، انعكست شروط التبادل التجاري لكبار مصدري السلع الأساسية بعد أن وصلت إلى أدنى مستوى لها خلال الربع الثاني من عام 2020. وتجاوزت مؤشرات مؤشر مديري الشراء لأنشطة الصناعة التحويلية (والخدمات عند توفرها)، بشكل دائم تقريباً، علامة الـ 50 نقطة في كينيا وجنوب أفريقيا خلال الربع الأخير من عام 2020 والنصف الأول من عام 2021. وعلى النقيض من ذلك، ظلّت هذه المؤشرات في الغالب في مناطق انكماش في مصر ونيجيريا خلال هذه الفترة.

وفي حالات النشاط الاقتصادي الضعيف وضغوط التضخم المنخفضة بوجه عام، كانت السياسات النقدية تيسيرية في كثير من الحالات، على الرغم من الارتفاع الحاد في أسعار المواد الغذائية الذي أحدث توترات، لا سيما في وسط أفريقيا وغربها. ومع ذلك، سجلت عدة بلدان تضخماً من رقمين (أو حتى ثلاثة أرقام في حالة السودان). ومن بين هذه البلدان زيمبابوي وجنوب السودان وأنغولا وليبيا وزامبيا ونيجيريا وإثيوبيا، التي تواجه جميعاً تهديدات كسادية تضخمية.

الإطار 4-1 تفاقم انعدام الأمن الغذائي في خضم ارتفاع أسعار المواد الغذائية

يبدو أنّ الهدف العالمي المتمثل في تحقيق "القضاء على الجوع" بحلول عام 2030 (الهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة) أضحى أبعد منالاً مع ازدياد عدد الأشخاص الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي الحاد ويحتاجون إلى مساعدات غذائية وتغذوية وسبل كسب عيش بشكل عاجل. وفي عام 2020، واجه ما لا يقل عن 155 مليون شخص، عبر 55 ولاية قضائية، حالة أزمة غذائية أو أسوأ (المرحلة 3 من التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي/الإطار المنسّق أو أكثر)⁽²⁸⁾. ويمثل هذا الرقم زيادة بنحو 20 مليون شخص عن عام 2019 وبنسبة 50 في المائة على وجه التقريب عن عام 2016. ومن حيث القيمة المطلقة، اتسم الحال بالحدة بوجه خاص في أفغانستان وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان واليمن حيث تم تصنيف ما لا يقل عن مليوني شخص في كل بلد في مرحلة طوارئ أو أسوأ (المرحلة الرابعة أو أكثر من التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي/الإطار المنسّق)، وهو أمر يستدعي اتخاذ إجراءات عاجلة لإنقاذ الأرواح وسبل العيش (FSIN and GNAFC, 2021). وتقدر منظمة الأغذية والزراعة (2021b) أنّ 45 بلداً على الصعيد العالمي، من بينها 34 بلداً في أفريقيا، و9 بلدان في آسيا، و2 في أمريكا اللاتينية والكاريبي، ستحتاج إلى مساعدة خارجية بسبب انعدام الأمن الغذائي الحاد.

ولئن كان الجوع يعزى في المقام الأول إلى الصراع في غالب الأحيان، فإنّ اضطراب المناخ والصدمات الاقتصادية التي تفاقمت بسبب جائحة كوفيد-19، زادت الوضع سوءاً على سوء. وفي هذا السياق، ارتفعت أسعار الأغذية الدولية منذ الربع الثاني من عام 2020 بعد 5 سنوات من الاستقرار النسبي؛ وارتفع مؤشر منظمة الأغذية والزراعة الشهري لأسعار الغذاء باطراد بنسبة 37 في المائة بين أيار/مايو 2020 (وهو أدنى مستوى له منذ 4 سنوات) وأيار/مايو 2021 (وهو أعلى مستوى له منذ 10 سنوات).

وفي الأسواق المحلية، كان لزيادة أسعار المواد الغذائية، وبوجه خاص في البلدان المعتمدة على الاستيراد التي شهدت انخفاضاً في قيمة العملة، تأثير كبير في حصول الأسر المعيشية على الغذاء. وفي موازاة ذلك، كثيراً ما قيدت المالية العامة المتضررة قدرة الحكومات على دعم الأسر المعيشية الضعيفة مع ازدياد الاحتياجات. وفي هذا السياق، شهدت ستة بلدان، هي الأرجنتين والبرازيل وجنوب السودان وزيمبابوي والسودان ونيجيريا بلوغ أسعار سلعة غذائية أساسية واحدة أو أكثر مستويات مرتفعة بشكل غير طبيعي في منتصف عام 2021، مما قد يؤثر سلباً في الحصول على الغذاء (FAO, 2021a).

وبوجه عام، أصبحت الأزمات الغذائية تطول بشكل متزايد ويات القدرة على التعافي من الأحداث السلبية الجديدة أصعب. ومن المتوقع أن تؤدي الصراعات وجائحة كوفيد-19- والإجهاد الاقتصادي المطول إلى إطالة أمد الأزمات الغذائية إلى ما بعد عام 2021.

الحواشي

- (1) استناداً إلى الدولارات الثابتة وأسعار الصرف لعام 2015.
- (2) بما أنّ الاتحاد الأوروبي هو أحد اقتصادات مجموعة العشرين، إلى جانب ألمانيا وفرنسا وإيطاليا، فقد أدرجنا إسبانيا بحسبانها الاقتصاد رقم 20 في الشكل 1 لتجنب العد المزدوج.
- (3) لا يزال التأثير الكامل للتدابير المالية التوسعية في توزيع الدخل بين الأسر المعيشية غير واضح. ويزداد النقاش أيضاً بشأن تأثير السياسات النقدية، فعلى الرغم من أن نسبة ضئيلة جداً من السكان فقط تستفيد بشكل مباشر من عمليات الضخ النقدي الهائل من قبل المصارف المركزية التي خففت من قيود السيولة ومنعت الانهيار المالي، فإنّ تأثيرها المتفاقم على عدم المساواة في الثروة يبدو أكيداً بدرجة أكبر (Petrou, 2021).
- (4) ليس من باب الصدفة توقع أن تشارك نسبة كبيرة من البلدان في حزم تقشف متشددة في وقت لاحق (Ortiz and Cummins, 2021).
- (5) للحصول على سرد تاريخي للمفاهيم انظر Costantini (2018).
- (6) انظر تقرير التجارة والتنمية، 1994 وتقرير التجارة والتنمية، 1996، وأيضاً Storm and Naastepad, 2005؛ Wade, 2014.
- (7) يُعرّفها صندوق النقد الدولي بأنها اقتصادات "تشبه الأسواق الناشئة من حيث الوصول إلى الأسواق الدولية".
- (8) تشمل الاستثمارات الأخرى تقليدياً الأسهم الأخرى والعملات والودائع والقروض والتأمين والمعاشات التقاعدية

- (17) World Bank (2021a). أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: توقعات الفقر الكلي. اجتماع الربيع 2021. مجموعة البنك الدولي، واشنطن العاصمة (World Bank (2021b). الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: توقعات الفقر الكلي. اجتماع الربيع 2021. مجموعة البنك الدولي، واشنطن العاصمة.
- (18) عند قراءة الحجم المقدر لحزم المحفزات المرتبطة بكوفيد-19، من المهم أخذ مدى الصدمة الاقتصادية في حالة كل بلد في الحسبان. وينطبق هذا الحال بصفة خاصة على البلدان التي هي جزء من الاتحاد الأوروبي حيث تستجيب التباينات في حجم المحفزات المالية، على النحو الذي تم تناوله في الفرع هاء، لأوجه التفاوت في حجم الصدمة التي تحدث للنشاط الاقتصادي في كل بلد.
- (19) حالت مشاكل توافر البيانات وقابليتها للمقارنة دون تضمين الاقتصادات النامية الأصغر أو أقل البلدان نمواً بشكل مباشر، وهو أمر كان سيُظهر مقدراً أكبر من أوجه التفاوت على الأرجح.
- (20) تختص الولايات المتحدة بين الاقتصادات المتقدمة باعتمادها الكبير على التحويلات المباشرة للدخل في تدابير الدعم المالي التي اتخذتها للتصدي لكوفيد-19. وعلى نحو ما تناوله الفرع باء، يشير الاعتماد على هذه التحويلات لتقديم الدعم للأسر المعيشية في خضم الجائحة إلى أوجه القصور وسوء المعايير التي تتسم بها نظم حماية الرعاية الاجتماعية القائمة في هذا البلد.
- (21) تقديرات مكتب الولايات المتحدة للتحليل الاقتصادي، الناتج المحلي الإجمالي (المتقدم) للربع الثاني من عام 2021، الجدول 8.
- (22) بسعر صرف حقوق السحب الخاصة/الدولار الأمريكي البالغ 0,7026 في 7 تموز/يوليه 2021.
- (23) في الوقت الحالي، يمكن استبدال حقوق السحب الخاصة بالدولار الأمريكي واليورو والرمنيني والين الياباني والجنيه الإسترليني.
- (24) لا يخلو استخدام حقوق السحب الخاصة تماماً من التكاليف، فعندما تستخدم البلدان (أو تخفض) أرصدها المخصصة من حقوق السحب الخاصة في معاملات مع صندوق النقد الدولي أو البلدان الأعضاء الأخرى، تتحمل رسم فائدة بسعر غير تيسيري. ويستند صافي مدفوعات الفائدة المستحقة لصندوق النقد الدولي إلى الفرق بين المخصص التراكمي لحقوق السحب الخاصة للبلد المعني وأرصده الفعالية. وينطبق سعر الفائدة نفسه على المخصصات والأرصدة، على النحو الذي حدده صندوق
- والائتمانات التجارية والسلف وخطط الضمان، فضلاً عن حقوق السحب الخاصة.
- (9) أدى هذا التوسع والتغيرات في تكوين الالتزامات والأصول الأجنبية للاقتصادات الناشئة إلى تضخيم قابلية إجمالي الأصول والخصوم الخارجية ومراكز صافي الأصول الأجنبية للتغيرات في أسعار الأصول وأسعار الصرف، مما أدى إلى نقل كبير للثروة والدخل من الاقتصادات الناشئة إلى الاقتصادات المتقدمة النمو (انظر تقرير التجارة والتنمية، 2019 و (Akyüz, 2021)).
- (10) Haldane A (2014). عصر إدارة الأصول؟ كلمة السيد أندرو هالدين، المدير التنفيذي للاستقرار المالي. بنك إنكلترا، في كلية لندن للأعمال التجارية. لندن. 4 نيسان/أبريل.
- (11) حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى Refinitiv. انظر أيضاً الأونكتاد (2021) وصندوق النقد الدولي (2021).
- (12) ما لم يذكر خلاف ذلك، تمثل الأرقام الواردة في النص حسابات أجهتها أمانة الأونكتاد استناداً إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمصادر الوطنية.
- (13) انظر <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>
- (14) في الفترة بين مارس/آذار 2020 ويونيو/حزيران 2021، بلغ الإقراض المرتبط بكوفيد-19 من قبل صندوق النقد الدولي إلى 85 بلداً 113 مليار دولار (انظر: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#REGION>)، في حين التزم البنك الدولي بتقديم 104 مليارات دولار للفترة بين نيسان/أبريل 2020 وحزيران/يونيه 2021. ووفقاً للبنك الدولي، كان هذا الالتزام منظاراً لارتفاع التزامات جميع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى مجتمعة. انظر: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>.
- (15) يتعلق الانخفاض الأول بالإغلاق الكبير في ربيع عام 2020. ووقع الانخفاض الثاني خلال الربع الأول من عام 2021، معبراً عن مزيج من الإغلاقات الجديدة في بعض الاقتصادات الكبيرة، إلى جانب التباطؤ الموسمي التقليدي في التجارة الدولية الذي يحدث خلال الشهرين الأولين من العام.
- (16) IATA (2021) لخطوط الجوية، المرصد المالي، أيار/مايو. يمكن الاطلاع عليه في <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airlines-financial-monitor---may-2021/>

- (27) هكذا، يشير (2021) Plant and Andrews إلى أنّ المقترحات التي تقتصر على استخدام أو إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة "القياسية" لعمليات التصدي الحالية لكوفيد-19 ستقتضي إحداث تغييرات في الإطار القانوني والسياساتي لصندوق النقد الدولي (بما في ذلك مواد الاتفاق الخاصة به).
- (28) يتراوح نطاق التصنيف المتكامل لمرحلة الأمن الغذائي والكادر المنسق بين 1 (لا شيء/أدنى) و5 (كارثة/مجاعة).
- (29) ينبغي للقارئ أن يلاحظ أن T يستخدم عموماً لوصف صافي أو إجمالي الضرائب، أي التحويلات من القطاع الخاص إلى الحكومة. وهنا يعني التعريف إشارة معاكسة بحيث يتم تفسير الفرق dT (كما هو معروض أعلاه) على أنه حافز مالي.
- (30) يشمل صافي التحويلات من الحكومة إلى القطاع الخاص مجموع التحويلات الحكومية إلى القطاع الخاص (بما في ذلك إعانات البطالة والتحويلات المباشرة للدخل) مطروحاً منها الضرائب والمساهمات في الضمان الاجتماعي الحكومي.
- (25) النقد الدولي استناداً إلى متوسط مرجح لأسعار الفائدة التمثيلية على الديون لمدة 3 أشهر في أسواق المال من عملات سلة حقوق السحب الخاصة الخمس. وفي الوقت الحاضر، لا يبلغ هذا المعدل سوى 0,05 في المائة سنوياً، وهو يعبر عن سياسات نقدية تيسيرية قوية في البلدان التي تُصدر عملات سلة حقوق السحب الخاصة.
- (26) ما فتئ الأونكتاد يدافع منذ أمد بعيد عن ربط حقوق السحب الخاصة بتمويل التنمية، انظر Park, 1973.
- (25) صيغة حصص صندوق النقد الدولي الحالية هي متوسط مرجح للناتج المحلي الإجمالي (50 في المائة)، والانفتاح (30 في المائة)، والتغير الاقتصادي (15 في المائة)، والاحتياطات الدولية (5 في المائة). وهذا ما يحذ بصورة منهجية الوضع الراهن المتمثل في توزيع القوة الاقتصادية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية بدلاً من تيسير استخدام حقوق السحب الخاصة لتحقيق الأهداف العالمية المتفق عليها ومن بينها التنمية الشاملة والمستدامة.

المراجع

- kyüz Y (2007). Debt sustainability in emerging markets: A critical appraisal. Working Paper No. 61. Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Barbosa-Filho N (2021). Public debt dynamics with two currencies. Background Report to UNCTAD Trade and Development Report 2021. March.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Barbosa-Filho N and Taylor L (2006). Distributive and demand cycles in the US economy: A structuralist Goodwin model. *Metroeconomica*. 57(3): 389–411.
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. 31(3-4): 350–378.
- Bernanke BS (2008). Testimony: Before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. *The Economic Outlook*. 17 January.
- Blanchard OJ, Chouraqui JC, Hagemann R and Sartor N (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. Working Paper No. 1547. National Bureau of Economic Research.
- Boushey H and Shambaugh J (2019). Introduction. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh J eds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*. Brookings. Washington, D.C.:5–9.
- Campello D and Zucco C (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Celi G, Ginzburg G, Guarascio D and Simonazzi A (2018). *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Routledge. New York.
- Cerdeiro DA, Komaromi A, Liu Y and Saeed M (2020). World Seaborne Trade in Real Time: A Proof of Concept for Building AIS-based Nowcasts from Scratch. Working Paper No. 20/57. International Monetary Fund.

- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton, MA (United States):519–532.
- Costantini O (2018). Invented in America: Birth and evolution of the cyclically adjusted budget rule, 1933–61. *History of Political Economy*. 50(1): 83–117.
- Costantini O (2020). The Eurozone as a trap and a hostage: Obstacles and prospects of the debate on European fiscal rules. *Intereconomics*. 55(5): 284–291.
- Costantini O (Forthcoming). Debt sustainability and the Sustainable Development Goals. Working paper. UNCTAD.
- Domar ED (1944). The 'burden of the debt' and the national income. *The American Economic Review*. 34(4): 798–827.
- Draghi M (2021). *Intervento all'Adunanza solenne di chiusura dell'anno accademico dell'Accademia Nazionale dei Lincei*. Available at <https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>.
- Dua A, Ellingrud K, Lazar M, Luby R, Petric M, Ulyett A and Van Aken T (2021). Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity. *McKinsey and Company*. 26 May.
- Ebregt J (2020). The CPB World Trade Monitor: Technical description (update 2020). CPB Background Document. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Netherlands.
- EIU (2021). How much will vaccine inequity cost? Report. The Economist Intelligence Unit.
- FAO (2021a). Food Price Monitoring and Analysis. Bulletin No.6. Food and Agriculture Organization. 13 July.
- FAO (2021b). Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report No. 2. July. Food and Agriculture Organization.
- Fatás A and Summers LA (2015). The permanent effects of fiscal consolidations. Discussion Papers No.10902. Centre for Economic Policy Research.
- FSIN and GNAFC (2021). *Global Report on Food Crises*. Food Security Information Network (FSIN) and Global Network Against Food Crises (GNAFC). Rome.
- Furman J and Powell III W (2021). Worker pay has fallen in 2021 when adjusted for inflation. *Peterson Institute for International Economics*. July 30. Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/worker-pay-has-fallen-2021-when-adjusted-inflation>.
- Godley W and Izurieta A (2004). Balances, imbalances and fiscal targets: A new Cambridge view. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge.
- Godley W and Izurieta A (2009). The US economy: weaknesses of the 'strong' recovery. *PSL Quarterly Review*. 62:248–251.
- Goodman P and Chokshi N (2021). How the World Ran Out of Everything. *New York Times*. 1 June.
- Griffith-Jones S and Kraemer M (2021, forthcoming). Credit ratings and developing economies. UNDESA Working Paper.
- Guzman M and Lombardi D (2017). Assessing the appropriate size of relief in sovereign debt restructuring. Research Paper No. 18-9. Columbia Business School.
- Haldane A (2014). Managing global finance as a system. Speech by Andrew Haldane, Executive Director and Chief Economist of the Bank of England, at Birmingham University. Birmingham, 29 October.
- Haughwout A (2019). Infrastructure investment as an automatic stabilizer. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh Jeds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American economy*. Brookings. Washington, D.C: 129–152.
- Hofmann B, Shim I and Shin HS (2020). Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic. Bulletin No. 5. Bank for International Settlements. Available at <https://www.bis.org/publ/bisbull05.htm>.
- IMF (2012) *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. October. International Monetary Funds. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>.
- IMF (2020a). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- IMF (2020b). *Fiscal Monitor*. April. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- IMF (2020c). The evolution of public debt vulnerabilities in lower-income economies. Policy Paper No. 20/003. International Monetary Fund.

- IMF (2021). Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities. April. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Izurieta A (2001). Can countries under a common currency conduct their own fiscal policies? Working Paper No. 337. Levy Economics Institute of Bard College.
- Jotzo F, Longden T and Anjum Z (2020). Fiscal stimulus for low-carbon compatible COVID-19 recovery: Criteria for infrastructure investment. Working Paper No. 2005. Centre for Climate Economics and Policy. Australian National University.
- Khan M and Blankenburg S (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz JE eds. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.
- Kregel J (2016). The Clearing Union Principle as the Basis for Regional Financial Arrangements in Developing Countries. Report prepared for UNCTAD Seminar on Debt Sustainability, held in Geneva in November 2016.
- King I, Wu D and Pogkas D (2021). How a chip shortage snarled everything From phones to cars. Bloomberg. 29 March. Available at <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-semiconductors-chipsshortage/>.
- Li Y (2021). Debt relief, debt crisis prevention and human rights: The role of credit rating agencies. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 21 February, A/HRC/46/29. Available at https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_29_AdvanceEditedVersion.docx.
- Lysandrou P and Nesvetailova A (2020). This time was different: The global safe asset shortage and shadow banking in socio-historical perspective. Working Paper Series No. 2020-01. City Political Economy Research Centre.
- Malik H (2021). Remittances are still helping many emerging markets, but Nigeria is an outlier. *Tellimer*. 9 May.
- McCombie J (2002). Increasing returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian perspective. In: McCombie J, Pugno M and Soro B eds. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave Macmillan. London: 64–114.
- Minsky HP (1969: reprinted 2013). Policy and poverty. In: Minsky HP. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Ford Foundation and Levy Economics Institute. New York: Chapter 3.
- Miyajima K and I. Shim I (2014). Asset managers in emerging market economies. *Quarterly Review*. September. Bank for International Settlements.
- Munevar D (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *Eurodad*. 26 May. Available at <https://d3n8a8pro7vvhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/2307/attachments/original/1621949568/sovereign-bond-report-FINAL.pdf?1621949568>
- Nesvetailova A and Palan R (2020). *Sabotage: The Business of Finance*. Penguin. London.
- Ocampo J A, Rada C and Taylor L (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press. New York.
- Orszag PR, Rubin RE and Stiglitz JE (2021). Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion. Policy Brief No. 21-2. Peterson institute for International Economics.
- Ortiz I and Cummins M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Palma JG (2011). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the Neo-Liberal reforms? In: Ocampo J A and Ros J eds. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press. Oxford: 568–607.
- Park YS (1973). The link between special drawing rights and development finance. *Essays in International Finance* No. 100. Princeton University.
- Pasinetti LL (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter'. *Cambridge Journal of Economics*. 22(1): 103–116.
- Raddatz C, Schmukler SL and Williams TS (2017). International asset allocations and capital flows: The benchmark effect. *Journal of International Economics*. 108 (C): 413–430.
- Rennison J (2021). How the Fed's fine intentions feed US wealth inequality. *Financial Times*. 26 July.
- SAFE (2021). *2020nian Zhongguo guoji shouzhì baogao [2020 China' balance of payments report]*. State Administration of Foreign Exchange. Available at <https://www.safe.gov.cn/safe/2021/0326/18626.html>.

- Stiglitz J and Rashid H (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. 8 June. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>.
- Storm S (2017). The new normal: Demand, secular stagnation, and the vanishing middle class. *International Journal of Political Economy*. 46(4): 169–210.
- Storm S and Naastepad CWM (2005). Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003. *Development and Change*. 36(6): 1059–1094.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge (USA).
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. (with Ömer Ö) Cambridge University Press. Cambridge.
- Tregenna F (2016). Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton MA (United States): 710–728.
- UNCTAD (2021a). Out of the frying pan...Into the fire? Update to TDR 2020. March 2021. (United Nations Publication. Geneva).
- UNCTAD (2021b). Covid-19 and Tourism: An Update. UNCTAD. Geneva.
- UNCTAD (2021c, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2021*. (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNWTO (2021a). *World Tourism Barometer Statistical Annex*. Volume 19. Issues 4. July. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- UNWTO (2021b). *World Tourism Barometer*. Volume 19. Issues 3. May. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- Wade R (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*. 44(2): 270–320.
- Wade R (2014). 'Market versus state' or 'Market with state': How to impart directional thrust. *Development and Change*. 45(4): 777–798.
- Westbrook T and Zhou W (2021). China's banks are bursting with dollars, and that's a worry. *Reuters*. 2 June. Available at <https://www.reuters.com/world/china/chinas-banks-are-bursting-with-dollars-thats-worry-2021-06-01/>.
- Wheatley J (2021). Rate expectations: Developing countries threatened by US inflation. *Financial Times*. 5 June.
- World Bank (2021a). *Debt Report*. Edition II. April. Available at <https://pubdocs.worldbank.org/en/247471617652072581/Debt-Report-2021-Edition-II.pdf>.
- World Bank (2021b) *Global Economic Prospects*. June. World Bank Group. Washington D.C.
- WTO (2020). *World Trade Statistical Review 2020*. World Trade Organization. Geneva.

المرفق: مذكرة منهجية للإطار 1-1

تحسب تقديرات G و T في الجدول بـ 1-1 على أساس تحليل المتطابقين التاليين. والمتطابقات صحيحة بالقيم الاسمية والثابتة على حد سواء؛ في هذه الملاحظة وما لم يُحدد خلاف ذلك، تُستخدم القيم الثابتة (المتسلسلة):

$$Y_x = C_x + I_x + G_x + NX_x \quad (1)$$

حيث Y_x تمثل الناتج المحلي الإجمالي، C_x : الإنفاق الاستهلاكي الخاص، I_x : الإنفاق الاستثماري الخاص، G_x : إجمالي الاستهلاك الحكومي والإنفاق الاستثماري، NX_x : صافي الصادرات.

$$T_x = -NL_{G_x} - G_x \quad (2)$$

حيث NL_{G_x} تمثل صافي الإقراض من قبل القطاع الحكومي العام، T_x : صافي التحويلات من الحكومة إلى القطاع الخاص⁽²⁹⁾، G_x : إجمالي الاستهلاك الحكومي والإنفاق الاستثماري.

بالنسبة لاختيار البلدان الواردة في الجدول بـ 1-1، تُستخرج البيانات السنوية عن G_x من مجموعات بيانات الحسابات القومية، على النحو الوارد في المعادلة (1). وبالمثل، تُستخرج البيانات السنوية عن NL_{G_x} من الحسابات الحكومية أو البيانات المالية لهذه البلدان.

من أجل تقدير dG ، أي المبلغ الإضافي للاستهلاك الحكومي والإنفاق الاستثماري مقارنة بالمستوى المتوقع في عام 2020، أولاً، يُقدر المستوى المتوقع للاستهلاك الحكومي والإنفاق الاستثماري في عام 2020 (\hat{G}_{2020}) كمتوسط معدل نمو G_x ($growth[G]$) على مدى السنوات الثلاث الماضية، 2017 إلى 2019، المطبق على G_{2019} :

$$\hat{G}_{2020} = G_{2019} * (1 + growth[G])$$

dG_{2020} : كفرق بين القيمة المتوقعة والملاحظة dG_{2020} :

$$dG_{2020} = G_{2020} - \hat{G}_{2020}$$

ولتقدير dT ، أي المبلغ الإضافي لصافي التحويلات من الحكومة إلى القطاع الخاص⁽³⁰⁾ مقارنة بالمستوى المتوقع في عام 2020، أولاً، يُقدر المستوى المتوقع من صافي التحويلات في عام 2020 (\hat{T}_{2020}) كمعدل متوسط لـ T_x / GDP_x ($ratio[T]$) على مدى السنوات الثلاث الماضية، 2017-2019، مطبقاً على قيمة الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 (GDP_{2020}):

$$\hat{T}_{2020} = ratio[T] * GDP_{2020}$$

و dT_{2020} كفرق بين القيمة المتوقعة والملاحظة لـ T_{2020} :

$$dT_{2020} = T_{2020} - \hat{T}_{2020}$$

ولأغراض التبسيط، يتم تقديم المتغير dG_{2020} بحسبانه G ويتم تقديم المتغير dT_{2020} على أنه T في الجدول بـ 1-1.

التاريخ المضطرب لإعادة البناء على نحو أفضل: من أزمة الديون في ثمانينيات القرن العشرين إلى أزمة كوفيد-19

ألف- مقدمة

المقدسة في مضمار السياسات. ووعدت الحكومات بإعادة البناء على نحو أفضل. وأشار اجتماع مجموعة العشرين الذي عُقد في لندن في عام 2009 إلى رغبة في تغيير المسار:

نتطلق من الاعتقاد بأن الازدهار كل لا يتجزأ وأن النمو يجب تقاسمه، لكي يستمر؛ وأن لب خطتنا العالمية للتعاش يجب أن يمثل في احتياجات الأسر الكادحة وفي فرص عملها، لا في البلدان المتقدمة النمو فحسب، بل وفي الأسواق الناشئة وأفقر بلدان العالم أيضاً وألا تجسد هذه الخطة مصالح السكان اليوم فقط، بل والأجيال القادمة أيضاً.

وفي نهاية المطاف، تبين أن للحكمة التقليدية المتبعة في مضمار السياسات وقوة الأسواق المالية الجاذبة قبضة أقوى مما ينبغي، فبحلول نهاية العقد الماضي، تبدد أي أمل في إعادة البناء على نحو أفضل.

وتعريض الأرواح، شأنها في ذلك شأن سبل كسب العيش، للتهديد، أبانت أزمة كوفيد-19 إلى أي مدى أصبح العالم هشاً؛ وكانت هذه الأزمة أيضاً بمثابة تذكير بأننا إن أردنا إعادة البناء بشكل أفضل هذه المرة، فإن يد الأسواق المالية الخفية لن تقدم الأموال بالقدر اللائم وإلى الأماكن الصحيحة وفي الوقت المناسب. وسيطلب بدء العالم من جديد بذل مزيد من الجهد الجماعي داخل البلدان وفيما بينها.

ويتناول الفرع التالي التحليل الذي قدمه تقرير التجارة والتنمية لمواجهة الصدمات والنكسات والأزمات التي أعاققت التنمية خلال حقبة العولمة المفرطة ويؤكد دعوته الراسخة إلى إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية على نحو يشمل الجميع. وينظر الفرع جيم في

كان الرئيس رونالد ريغان مولعاً بالإشارة إلى إعلان توماس باين الذي كُتب في ذروة الثورة الأميركية وفيه يقول "لدينا القدرة لبدء العالم من جديد". ولئن كان ريغان لم يبدأ الثورة الليبرالية الجديدة التي أثارها الأحداث الاقتصادية والسياسية المزعزعة خلال سبعينيات القرن العشرين، فإن توليه مقاليد أقوى دولة في العالم، في يناير/ كانون الثاني 1981، كان لحظة حافزة لبروز توافق جديد في مضمار السياسات. وتجسد الوعد في مستقبل أفضل للجميع بتحرير رأس المال المتنقل ورواد الأعمال الحاذقين وقوى السوق الفعالة من ريقة الرقابة والتنظيم الحكومي.

وصدر تقرير الأونكتاد عن التجارة والتنمية في العام نفسه وظلَّ شاهداً، طوال العقود الأربعة اللاحقة، على عواقب توافق الآراء الجديد الذي أخذ ينتشر خارج العالم الأنجلوسكسوني إلى العالم النامي من خلال مؤسسات دولية عديدة.

وعلى الرغم من الأدلة الدامغة على أن هذه الحقبة اتسمت بأزمات متكررة وبتركز للثروة والسلطة وتفاقم انعدام الأمن الاقتصادي على نحو غير مسبوق، ما انفك عدد هائل من صناعات السياسات يؤمن بفكرة أن الأسواق تنافسية بطبيعتها وأنها تصحح نفسها تلقائياً. وأظهرت هذه العقيدة إلى حد كبير تجاهلاً نزعاً، لا سيما بين أكثر مناصري العولمة المفرطة تشدداً، للدوافع الفوضوية التي تحرك الأموال المضاربة وممارسات التمويل الضخم الضارية والقوة المدمرة لتحركات رأس المال الطليق عبر الحدود.

وتؤجج هذا التجاهل باندلاع الأزمة المالية العالمية التي كان من المستحيل تجاهل أصولها في أنشطة المصارف الغربية الكبرى وأجبرت عواقبها المدمرة واضعي السياسات، وقد أصابهم الذعر وغشاهم إحساس بالذنب، على التخلي عن بعض رموز التوافق

الأفق. ومع أنّ هذه الخطوات تمضي في الاتجاه الصحيح، فإنّها مؤقتة إلى حد بعيد وقد يكون تأثيرها سلبياً على البلدان النامية لانعدام التنسيق في السياسات. وإن أُريد لتوافق جديد في الآراء في مجال السياسة العامة أن يتبلور، فلا بد له من أن يقوم على أسس آمنة. ويسلط الفرع الأخير الضوء على بعض مواضيع السياسة العامة التي ظهرت خلال أزمة كوفيد-19 ويوسعها أن تحقق ذلك الغرض.

ما يمكن أن يحدث إن عادت مقترحات السياسة العامة التي اعتُمدت على نطاق واسع خلال تلك الحقبة بمجرد انحسار الجائحة، وهو يطلق "تحذيراً معتدلاً" بشأن أوجه التفاوت المفرطة التي ستعقب ذلك. ويتناول الفرع دال بعض التدابير التي اتخذتها الاقتصادات المتقدمة النمو، على وجه الخصوص، خلال الأزمة لمعالجة عدم المساواة وقوة الشركات الطليقة وأزمة المناخ التي تلوح نذرها في

باء- تقرير التجارة والتنمية في الأربعين من عمره

1- السباحة ضد التيار

وخلال العقد الماضي، خطت بلدان نامية عديدة خطوات اقتصادية يعود الفضل فيها إلى ارتفاع أسعار السلع الأساسية، وعلى نحو خاص النفط وازدياد الاستثمار وتسارع النمو. ومع ازدياد الثقة الاقتصادية التي تغذي الطموح السياسي المتقدم، بدأت في الأمم المتحدة مفاوضات لصياغة نظام اقتصادي دولي يكون أكثر مراعاة للتنمية. غير أنّ الأسس الهيكلية للعديد من الاقتصادات كانت لا تزال واهنة وتبيّن أنّ طفرات النمو كانت سريعة الزوال. وشجّع انخفاض تكلفة الديون الحقيقية (من حيث حجم الصادرات اللازمة لتغطية مدفوعات الفائدة) وارتفاع أسعار السلع الأساسية على الاقتراض بكميات ضخمة من خلال القروض المصرفية المشتركة. ومع ارتفاع أسعار الفائدة بشدة وتباطؤ النمو في البلدان المتقدمة النمو، بدأت الضغوط المالية تطل بوجهها في بعض الاقتصادات المثقلة بالديون.

في عام 1981، كانت الاقتصادات المتقدمة لا تزال تواجه الضغوط الكسادية التضخمية التي أُطلق عنانها في العقد السابق. وظلّت مستويات التضخم والبطالة مرتفعة والاستثمار بطيئاً أو أخذاً في الانخفاض. وفاقمت التوترات السياسية جو القلق والارتباك. وكان الارتباك بائناً على الصعيد الدولي أيضاً وانقلب توافق الآراء الذي تحقق في بريتون وودز على عقبيه فعلاً بتحرير الدولار من ارتباطه بالذهب وفتح حسابات رأس المال والتحويلات المتقلبة في تدفقات رأس المال الخاص. وواجهت بعض المصارف الدولية الكبيرة مشاكل تتعلق بالملاءة المالية بسبب القروض الهشة التي قُدّمت إلى البلدان النامية.

وصدر تقرير التجارة والتنمية الأول للأونكتاد في عام 1981 في خضم هذه التيارات الاقتصادية المتغيرة. وحذر التقرير من أنّ الظروف العالمية المعززة لجدول أعمال إنمائي طويل الأجل أخذة في الزوال ومن أنّ الحالة المتدهورة في كثير من البلدان تشير إلى "أزمة إنمائية" وشبكة الوقوع. وتمثّلت الرسالة التي وجهها التقرير وغدت موضوعاً متكرراً طوال العقود الأربعة اللاحقة في أنّ النمو الأسرع وتيرة في البلدان النامية يعود بفائدة متبادلة على البلدان المتقدمة النمو. بيد أنّ تحقيق ذلك "يتطلب تعاوناً دولياً مكثفاً وجهوداً متضافرة من جانب الحكومات؛ إذ لا يمكن التعويل على قوى السوق وحدها لتحقيق التحول المطلوب وإجراء الإصلاحات الهيكلية اللازمة". وفي عام 1981، كانت تلك الرسالة على طرفي نقيض مع اتجاه السياسات المتبعة في الشمال⁽¹⁾.

وفي ظل هذه الخلفية، اجتمعت بلدان مجموعة السبعة في أوتاوا، في تموز/يوليه 1981، "لتنشيط اقتصادات الديمقراطيات الصناعية". وشددت المجموعة على أنّ القيام بذلك يتوقف على هزيمة التضخم بتخفيض الاقتراض الحكومي والتحكم في المعروض النقدي، في إشارة إلى أنّ عهد إدارة الطلب على الطريقة الكينزية قد ولى. وشددت المجموعة أيضاً على أنّ التنشيط يقتضي إحداث تغييرات أساسية في توقعات النمو والإيرادات وعلاقات العمل ودعم الصناعة وفي اتجاه الاستثمار وحجمه واستخدام الطاقة وتوريدها (G7, 1981).

وأخذت علامات التغيير في اتجاه السياسة العامة، منذ أن أُطلقت عليها تسمية ليبرالية جديدة، تلوح في الأفق فعلاً في

وإذ أقرت مجموعة السبعة بواقع عالم مترابط و"بالمشاكل الاقتصادية الخطيرة في العديد من البلدان النامية"، أكدت أيضاً التزامها بتوطيد عرى التعاون الدولي وأعربت عن رغبتها في مناقشة التحديات المشتركة في الاجتماع الدولي المعني بالتعاون والتنمية في كانون في وقت لاحق من ذلك العام.

برامج التكيف الهيكلي، المدعومة بنموذج للسياسات الإنمائية يختلف كلياً عن النموذج المتوخى في التقرير سُمي في ما بعد "توافق آراء واشنطن" (Williamson, 1990)، أمراً مألوفاً في البلدان النامية كشرط لتجديد فرص الحصول على التمويل المتعدد الأطراف. وتم في التقارير اللاحقة توثيق الأضرار التي تسببت فيها هذه البرامج وفشلها في تهيئة بيئة للاقتصاد الكلي تدعم الاستثمار الطويل الأجل توثيقاً وافياً.

وإذ بدأت البلدان المتقدمة النمو تتعافى، برز اقتصاد عالمي مختلف اختلافاً كبيراً عما وصفه فولكر نفسه، بعبارة ملطفة إلى حد ما، بأنه "التفكك المتحكم فيه للاقتصاد العالمي" الذي أعقب تعويم الدولار. وسيقتضي هذا الاقتصاد العالمي وضع ترتيبات في مجال حسن التسيير "التخطيط المتبادل للطوارئ" بين السلطات النقدية في الاقتصادات ذات الأهمية البنوية تختلف عن تلك التي وُضعت في مؤتمر بريتون وودز (Volcker, 1978). واستندت هذه الترتيبات إلى نظام نمو جديد في الولايات المتحدة يقوده قطاع مالي متوسع وصناعات الخدمات ذات الصلة به ودولار قوي وعجز تجاري مستمر وسعي لزيادة الأرباح في الخارج بزيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي وتشديد حقوق الملكية الفكرية والبحث دون انقطاع عن مصادر عمالة أرخص.

وأصبح نظام المدفوعات وأسعار الصرف أكثر ترابطاً مع حرية حركة رأس المال ونظام التجارة الدولية الذي يعمل من خلال مزيج يتألف من تخفيضات التعريفات الجمركية التي تفاوضت عليها إلى حد كبير الاقتصادات المتقدمة النمو بموجب الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة والقيود التجارية التقديرية الأحادية الجانب التي اعتمدها تلك البلدان نفسها. وتوقع تقرير عام 1984 خطوط الصدع وأوجه التباين التي ستميز المشهد العالمي الناشئ: فالدائون ستكون لهم الأفضلية على المدينين وكبار المنتجين على صغارهم والأرباح على الأجور، مع إعطاء الأولوية في المنتديات الدولية لمصالح البلدان المتقدمة النمو على مصالح البلدان النامية.

ومن الناحية المثالية، كان ينبغي أن ينطوي التغلب على الأزمة التي يفرضها عبء الديون الذي لا يمكن تحمله على مزيج من تسريع وتيرة النمو وتخفيض أسعار الفائدة وزيادة تدفقات رأس المال بشروط مناسبة. وفي غياب هذه العوامل، أصبح الافتقار إلى إطار جيد التصميم ومحاييد لحل مشاكل الديون الخارجية في الوقت المناسب يزداد وضوحاً. وقدمت عمليات إعادة الهيكلة المخصصة والمراعية للدائنين، بدءاً بخطة بيكر في عام 1985، شكلاً من أشكال إعادة الجدولة المحدودة يقترن بعبء تخفيض الإنفاق والتكيف الانكماشية في البلدان المدينة. ورداً على ذلك، اقترح تقرير عام 1986

منتصف السبعينات، ولكنها اكتسبت دعماً سياسياً مع انتخاب مارغريت تاتشر في المملكة المتحدة في عام 1979 ورونالد ريغان في الولايات المتحدة في السنة التالية⁽²⁾. وجاء آخر تهليل لإدارة الطلب على الطريقة الكينزية من حكومة فرانسوا ميتران في فرنسا الذي انتُخب قبل بضعة أشهر من صدور التقرير الأول، ولكن سرعان ما حدث تحول إلى التقشف بفعل الضغط الناشئ عن هروب رأس المال واتساع عجز الحساب الجاري. وعلى الرغم من الرغبات المعلن عنها في أوتاوا، تبين أن مؤتمر قمة كانكون كان إيذاناً بنهاية ما تم التفاوض عليه من تغييرات في النظام الاقتصادي الدولي عندما أوضح الرئيس ريغان أن تركيز إدارته سينصب على دعم السياسات المحلية في البلدان الراغبة في "تشجيع الحرية الاقتصادية" لا على إصلاح الهيكل المتعدد الأطراف القائم آنذاك.

وأشاد التحول الناتج عن ذلك في مجال السياسات بمزايا الحكومة المصغرة وبفوائد تحرير الأسواق من الانضباط التنظيمي والرقابة التنظيمية. ومع رجحان كفة القدرة التنافسية على العمالة كمقياس للنجاح الاقتصادي، انتقل التحرير إلى قلب مسرح السياسة العامة واقتصر بقصر دور السياسة النقدية المتشددة على دعم الاقتصاد الكلي. وكان الوعد المقطوع بسيطاً: فبفضل التحرر من تدخل الحكومات، وبوجه خاص من تنظيم تحركات رأس المال الدولية ودوامه الأسعار - الأجور، سيُحَقَّقُ ازدياد المنافسة روح المبادرة والاستثمار ويعزز خلق الثروة، مع انسياب المكاسب المحققة من ذلك حتى إلى أفقر طبقات المجتمع وانتشارها على الصعيد العالمي بفضل التجارة الحرة وازدياد تدفقات رأس المال.

2- عقد ضائع

تبين أن الواقع الاقتصادي مختلف تماماً؛ فعندما دفع بول فولكر (1978)، رئيس مجلس الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة، أسعار الفائدة إلى أرقام مزدوجة، حوّل تعزيز قيمة الدولار وانخفاض الطلب على السلع الأساسية ضغوط السيولة والضغط المالية في البلدان النامية إلى أزمات ملاءة مالية، فألقى عجز المكسيك عن سداد ديونه في عام 1982 بظلال من الشك على مقترضين سياديين آخرين وتسبب هروب رأس المال الخاص في اندلاع أزمات ديون في جزء كبير من بلدان الجنوب. وحذر تقرير عام 1982 من أن ازدياد تضيق نطاق "السياسات المجدية المنفتحة على البلدان النامية لتعزيز تنميتها" و"تضاؤل روح التعاون الدولي..."، سيفاقم أزمة التنمية.

وفي غياب الدعم المتعدد الأطراف الميسر في الوقت المناسب، كان لا مناص من اتخاذ تدابير تقشفية صارمة. وأصبحت

الترسانات والسيطرة عليها والمعاملة العادلة لجميع الشعوب" (Nye, 1992). ووفقاً لتأملات أحد المراقبين المتحمسين، كان في ذلك إشارة إلى "نهاية التاريخ" (Fukuyama, 1992).

واتضح أنّ التاريخ لم يكن ملزماً إلى هذا الحد. وغدا وجه الترابط العالمي المتغير في عالم يسود فيه رأس المال الطليق والتهديدات الجديدة التي يثيرها ذلك، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية، موضوعاً ثابتاً في التقارير اللاحقة. وأول اهتمام خاص للكيفية التي يمكن أن يعرقل بها تحرير التجارة وحساب رأس المال، إلى جانب السياسات المالية والنقدية المسايمة للدورات الاقتصادية، النمو والتنمية. وأدى اختلال الأسعار في الاقتصاد الكلي وتضييق آفاق الاستثمار وتغذية الفقاعات في أسعار الأصول المعرضة للانهايار ما إن تثير التحولات المفاجئة في اتجاهات السوق تدفقات رأس المال إلى الخارج بسرعة وازدياد ضغوط المدفوعات وتؤدي إلى اتخاذ إجراءات تقشفية وفقدان الوظائف وتفاقم الفقر. وعلى الرغم من التأكيدات القائلة بأنّ الغلبة ستكون للابتكار المالي على مخاطر السوق، أبدى تقرير عام 1995 قلقاً متزايداً إزاء النمو السريع للأدوات المشتقة التي تتسبب في مخاطر نظامية قد تقضي إلى انهيار أوسع نطاقاً في الأسواق المالية، في غياب التعاون الدولي.

وبدأ تدفق رؤوس الأموال الأجنبية مرة أخرى فعلاً إلى أمريكا اللاتينية منذ أوائل التسعينات. بيد أنّ بلداناً نامية عديدة، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ظلّت تعاني من إرث أزمة الديون. ولم تبدأ حالتها في التغير إلا مع مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي أطلقها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عام 1996. وفي الوقت نفسه، غدت المخاطر التي يثيرها التحرير المالي السريع واضحة للعيان في بعض أنحاء البلدان النامية في شرق آسيا. وحذر تقرير عام 1994 من أنّ تحرير حساب رأس المال في تلك المنطقة أدى إلى موجة من التدفقات القصيرة الأجل إلى الداخل ("الأموال المضاربة") التي تستفيد من ارتفاع أسعار الفائدة الاسمية المحلية ويمكن أن تندفق إلى الخارج بالسرعة نفسها. ومع التوتر الذي انتاب المستثمرين بشأن العجز المتزايد في الحساب الجاري وتحول قرون استشعارهم المضاربة إلى الأسواق المزدهرة في الولايات المتحدة، أدى انعكاس اتجاه التدفقات إلى الضغط على أسعار الصرف المحلية. وتبيّن أنّ انهيار الباهت التايلندي في تموز/يوليه 1997 كان شديد العدوى، زاجاً بتايلند وعدة اقتصادات مجاورة لها في دوامة مالية مفرغة، ومسبباً ركوداً حاداً. وظلّت عدوى الأزمة تنفّس عبر الأسواق الناشئة الأخرى حتى نهاية العقد.

وخلص تقرير عام 2000 إلى أنّ الاستجابة الأولية في مضمار السياسات إزاء أزمة شرق آسيا التي نظمتها المؤسسات المالية

نهجاً بديلاً يقوم على مبادئ جديدة لإعادة هيكلة الديون ويستند جزئياً إلى قانون الإفلاس في الولايات المتحدة وإيقاف خدمة الديون مؤقتاً وإنشاء آلية مستقلة لتسوية الديون تُكلف إعادة هيكلة الديون على أساس عادل وفي الوقت المناسب.

ومع انتهاء العقد، خلّص تقرير عام 1989 إلى أنّ تجاوز العقد الضائع يقتضي تخفيف القيود الخارجية المفروضة على النمو في البلدان النامية بشكل كبير ووضع عقد اجتماعي جديد (وما يصاحبه من إصلاحات مالية) يتيح تقاسم تكاليف تحقيق مزيد من التكيف وتشاطر الثمار التي يحققها أي انتعاش لاحق على نحو أكثر إنصافاً. وبدأ نوع ما من التخفيف مع شروع المصارف التجارية في تصفية بعض قروضها بشكل انتقائي وخطة برادي التي أطلقت في عام 1989 وقدمت تخفيفاً أوسع نطاقاً للديون بتحويل القروض غير المسددة إلى أدوات سندات قابلة للتداول، مما مهد الطريق لعودة بلدان أمريكا اللاتينية المتوسطة الدخل إلى أسواق رأس المال الدولية. غير أنّ وضع عقد اجتماعي أكثر إنصافاً لم يكن وارداً.

3- ميلاد تيار جديد

مع تخفيف الضائقة الاقتصادية الحادة - وسقوط جدار برلين في تشرين الثاني/نوفمبر 1989 - أضحت ملامح اقتصاد مفرط في العولمة أكثر وضوحاً. وأفسحت إزالة الضوابط التنظيمية المالية وفتح حساب رأس المال المجال لشراء الأصول المالية وبيعها ولحسن التسيير لدى حملة الأسهم وارتفاع مستويات الديون. واستمرت إزالة الحواجز الجمركية، غير أنّ المفاوضات تحولت إلى الاتفاق على قواعد تدعم تعميق التكامل وانتشار شبكات الإنتاج الدولية، مع تشديد تدابير حماية الشركات التي تدير هذه الشبكات. وأفسح الميل إلى خصخصة الأصول المملوكة للدولة المجال لتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص وبيئة الأعمال التجارية التي تجتذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وقيل لوضعي السياسات إنه ليس لديهم أسباب وجيهة تدعوهم لمناقشة هذه التغييرات (Blair, 2005)، ويوسع البلدان إماماً أن "تدمج في الاقتصاد الدولي أو تصبح هامشية فيه، فتزداد تخلفاً في مضمار النمو والتنمية" (Camdessus, 1997).

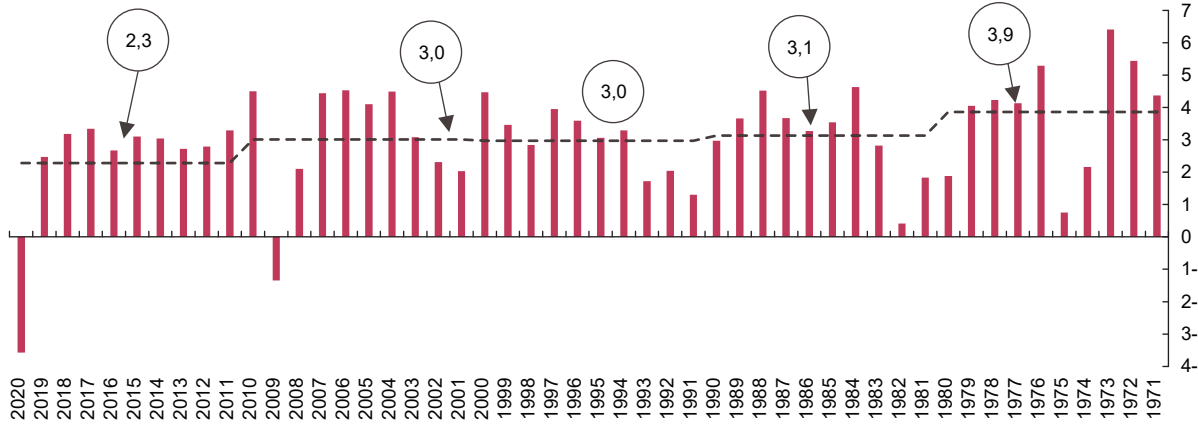
وفتح تفكك الاتحاد السوفياتي مع بداية العقد الجديد جبهة أوسع للإصلاحات القائمة على السوق ووبتيرة أسرع وصفت بأنها "علاج بالصدمة". وحذر تقرير عام 1993 من أنّ الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية قد تعرضت لصدمة أكثر من تلقيها علاجاً. ومع ذلك، تم التعهد بنظام عالمي جديد من شأنه، وفقاً لرئيس الولايات المتحدة جورج بوش الأب، أن يتيح "طريقاً جديدة للعمل مع الدول الأخرى. التسوية السلمية للمنازعات والتضامن ضد العدوان وتخفيف

انتقائية على رؤوس الأموال. ومن الدروس الأساسية المستخلصة من هذه التجربة أنَّ الاعتماد المفرط على الموارد والأسواق الأجنبية في اقتصاد عالمي متمسك بالأمولة يجعل آفاق النمو عرضة للصدمات الخارجية، حتى في البلدان النامية التي لديها سجل نمو قوي.

الدولية إلى حد كبير، كانت شديدة بلا داع واقتربت بتحميل العبء للأجراء وللمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم والفقراء. ولم يبدأ الانتعاش إلا بعد إلغاء تدابير التقشف والسماح للحكومات بالقيام بدور أكثر إيجابية تضمن، في حالة ماليزيا، الاستخدام الفعال لضوابط

الشكل 1-2 تباطؤ النمو الاقتصادي العالمي، 1971-2020

(المتوسط الهندسي السنوي والعقدي، نسبة مئوية)



المصدر: أمانة الأونكتاد، استناداً إلى قاعدة بيانات إحصاءات الأونكتاد وسلسلة الناتج العالمي لإنتاج تقرير التجارة والتنمية.

أنَّ التكيف مع قوى السوق لم يكن بالسلاسة التي توحى بها الكتب الدراسية، فخلّف جيوباً من الفقر والحرمان حتى مع انتعاش النمو. ورفض تقرير عام 1995 الإيعاز الذي اكتسب رواجاً سياسياً في ذلك الوقت بأنَّ التجارة المتنامية مع البلدان النامية هي العلة الرئيسية، مسلطاً الضوء، بدلاً من ذلك، على خليط يتألف من ضعف الطلب ونمو الاستثمار غير المتكافئ وإلغاء القيود التنظيمية في سوق العمل الناجم عن خيارات السياسات المتوافقة مع اقتصادات هذه البلدان التي غدت اقتصادات تزدهر أموالاً. وحذر التقرير من أنَّ تخفيض الأجور سعيًا لتعزيز القدرة التنافسية لن يؤدي إلا إلى ازدياد ظروف العمالة وهنا على وهن بتخفيض الطلب المحلي.

وبوجه عام، لم يسجل متوسط النمو العالمي السنوي في التسعينات تحسناً ملموساً على مدى العقد السابق على الرغم من ارتفاع تدفقات رؤوس المال بمقدار كبير (الشكل 1-2). وظلَّ معدل النمو للفرد في العديد من البلدان النامية متخلفاً عن الاقتصادات المتقدمة النمو، مشيراً إلى استمرار تخلف هذه البلدان عن الركب (الجدول 1-2). بيد أنَّ انتعاش النمو في جنوب آسيا واستمرار النمو القوي في شرق آسيا، على نحو يشمل الآن الصين الآخذة في التحول بسرعة، كان إيذاناً بأنَّ المشهد الاقتصادي الدولي آخذ في التغيير.

وفي أوساط البلدان المتقدمة النمو، كانت تسعينيات القرن العشرين عقداً سادت فيه أمريكا، فقد أفسح الركود الذي لم يدم طويلاً في بداية العقد المجال أمام نمو أقوى مرتبطاً بسياسة نقدية تيسيرية وبالنشأة المصاحبة لثورة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ فازدادت الاستثمارات والإنتاجية والعمالة بينما بقيت الضغوط التضخمية ضعيفة. وارتفعت سوق الأسهم ارتفاعاً حاداً دفع رئيس مجلس الاحتياطي الفيدرالي إلى التحذير من "الفروران غير العقلاني" وإن لم يبد أي حماس لكبح جماحه. وعلى النقيض من ذلك، عانى الاتحاد الأوروبي من تراجع أطول أمداً وهو يغالب صعاب معاهدة ماستريخت التي اعتمدت منذ وقت قريب. بيد أنَّ الانتعاش الضعيف الذي حدث في منتصف التسعينات أمد قطاعاً فرعياً من هذه الكتلة بما يكفي من الثقة لإنشاء اتحاد عملة في إطار اليورو في نهاية العقد. وعلى النقيض من ذلك، لم تتمكن اليابان من إيجاد مسار تكيف مستدام بمنأى عن الكساد المالي الهائل الذي حدث في نهاية العقد الماضي حيث ظلَّت دورات الإحجام والإقدام القصيرة الأمد تعوق النمو طوال العقد.

وإلى جانب هذه الأشكال غير المتكافئة من أداء النمو، أُنقل استمرار ارتفاع معدلات البطالة وتراجع الصناعة المتسارع الخطى كاهل واضعي السياسات في جميع البلدان المتقدمة النمو. وتبيَّن

4- الفائزون والخاسرون

من الاستجابات المخصصة أحدثت اضطراباً في التجارة الدولية في ظل انعدام تنسيق دولي فعال. وازدادت الاختلالات اتساعاً في التسعينات على خلفية التباينات المستمرة في السياسات التي تفاقمت بسبب النجاح الذي حققته الصادرات في اقتصادات شرق آسيا الحديثة التصنيع. وأبانت الاختلالات العالمية الناجمة عن ذلك انعدام التنسيق في السياسات في عالم ما برح يزداد ترابطاً، وهو أمر حذر تقرير عام 2000 من أن تسويته ستكون على الأرجح بطريقة غير منظمة وفي غير صالح البلدان النامية. وثأبرت التقارير اللاحقة، حتى اندلاع الأزمة المالية العالمية، على التحذير من خطر الهبوط المحفوف بالمصاعب.

بينما لا يزال الاعتقاد في الأسواق الفعالة يهيمن على وضع السياسات الاقتصادية، بدأت الحكومات في الاقتصادات المتقدمة النمو تشعر بالقلق من استمرار الاختلالات في الاقتصاد العالمي. وشكّلت الاختلالات التجارية وما صاحبها من عدم استقرار مالي بسبب انعدام الاتساق في مواقف سياسات الاقتصاد الكلي داخل البلدان المتقدمة النمو الرئيسية وفيما بينها شاغلاً مستمراً في التقرير خلال الثمانينات. وأثار الفائض المتزايد في حساب اليابان الجاري قلقاً خاصاً في الولايات المتحدة وأدى إلى سلسلة

الجدول 1-2 متوسط النمو السنوي للفرد، حسب المنطقة، 1951-2020

(تعادل القوة الشرائية)

البلدان المتقدمة النمو (M49) بما في ذلك جمهورية البلدان النامية (M49)		شرق آسيا (بما في ذلك اليابان آسيا الوسطى وجمهورية كوريا)		غرب آسيا (بما في ذلك إسرائيل)		أمريكا اللاتينية		أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى		العالم
1959-1951	3,0	3,6	2,8	5,1	1,4	2,5	4,1	2,3	2,6	1,9
1969-1960	3,5	4,4	3,1	5,4	2,8	1,9	4,7	2,6	6,8	1,9
1979-1970	2,6	2,4	3,6	3,9	1,2	4,2	4,6	3,5	2,1	0,9
1989-1980	1,0	2,0	0,8	4,0	0,5-	3,1	2,8-	0,3-	1,4-	0,9-
1999-1990	1,0	1,1	2,2	2,9	4,7-	3,4	1,1	1,2	0,8	0,6-
2009-2000	2,4	1,8	4,0	4,6	6,9	3,7	2,4	1,6	2,5	2,4
2019-2010	2,1	1,7	3,0	3,5	4,3	4,2	2,1	0,8	0,2	1,4
2020	4,5-	4,6-	3,9-	2,0-	0,3-	4,4-	4,4-	7,9-	5,8-	4,7-
2008-2000	2,9	2,5	4,3	4,9	7,5	4,0	3,1	2,2	2,8	2,6

المصدر: The Conference Board (April 2021) قاعدة بيانات الاقتصاد الكلي. انظر <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-> .economy-database-productivity

تعزز التحول الهيكلي وتعويض المثالب التنافسية التي تواجهها شركاتها في الأسواق الدولية. وأكدت البحوث التي أجراها الأونكتاد نفسه والمقدمة في تقارير مختلفة أن تدابير السياسة العامة النشطة ساعدت على تفعيل علاقة قوية بين الريح والاستثمار والتصدير في أنجح اقتصادات شرق آسيا وسلطت الضوء على دور المؤسسات العامة الفعالة الراغبة في الحوار مع القطاع الخاص وذات القدرة على ذلك ولديها حيز سياساتي كافي لدعم الأعمال التجارية وتوجيهها ومعاقبتها، عند الاقتضاء، سعياً لتحقيق وتيرة سريعة للاستثمار والارتقاء التكنولوجي.

ويتعارض الاعتراف بوجود خاسرين داخل البلدان وفيما بينها وفائزين في عالم أخذ في العولمة مع منطق التناضح الذي تروج له الأصولية السوقية. ومع إبداء أجزاء من المجتمع الدولي

ووعد منطق التجارة الحرة البلدان النامية بمكاسب جمة. غير أن أكثر من عقد انقضى على الانفتاح السريع ولم يشهد تسجيل سجل قوي من النمو الاستدراكي إلا في قلة من البلدان النامية، ولا سيما من شرق آسيا، بينما امتد العقد الضائع من الثمانينات إلى السنوات الأولى من العقد الجديد في المناطق الأخرى. وبدأ النجاح الشاذ الذي حققته الاقتصادات "المعجزة" يثير تساؤلات بشأن المشورة القادمة من واشنطن في مجال السياسات. وعزت دراسة رئيسية أجراها لبنك الدولي بتكليف من الحكومة اليابانية نجاح هذه الاقتصادات إلى اعتمادها بقوة سياسات مراعية للأسواق (تؤيد ضمناً المشورة التي أسداها البنك للبلدان النامية الأخرى). ولكن سرعان ما اعترضت على هذه الرواية مجموعة متنامية من البحوث العلمية التي سلطت الضوء على الدور الرئيسي للتجارة الاستراتيجية والسياسات الصناعية التي تستخدمها الدول التنموية القوية في

السوق. وكان في ما يسمى بأزمة تيكبلا التي ضربت سوق السندات المكسيكية في عام 1994 مؤشراً على أن عدم الاستقرار المالي قد ينتشر من "الأسواق الناشئة"⁽³⁾، في حين أدى انهيار إدارة رأس المال على المدى الطويل في عام 1998 - الذي تعرض له بشكل مفرط لسوق السندات الروسية - إلى لفت انتباه واضعي السياسات إلى دور الصناديق التحوطية في نقل العدوى. وفي كلتا الحالتين، أثبتت عمليات الإنقاذ السريعة التي قامت بها السلطات النقدية في الولايات المتحدة نجاحها. بيد أن انهيار شركات الدوت كوم في عام 2000 الذي استمر حتى عام 2001 استوجب رداً أكثر فعالية من مجلس الاحتياطي الفيدرالي (تكتفٍ بسبب الهجوم الإرهابي على نيويورك وواشنطن)، إلى جانب المصارف المركزية الأخرى، التي خفضت أسعار الفائدة بسرعة وضخت السيولة على نطاق واسع ولفترة طويلة في محاولة لتحقيق الاستقرار في الأسواق المالية وإنعاشها.

وامتدت عمليات الضخ الواسعة النطاق هذه أيضاً إلى البلدان النامية من خلال زيادة تدفقات رأس المال إلى الداخل؛ إذ أصبح المستثمرون أقل نفوراً من المخاطر وهو يبحثون عن عائدات أعلى. وتعزز الشعور بعودة التفاؤل الاقتصادي بتأكيد عضوية الصين في منظمة التجارة العالمية إلى جانب انتعاش التجارة العالمية. ولأول مرة منذ سبعينيات القرن العشرين، أظهر النمو في مختلف أنحاء الجنوب انتعاشاً متزامناً وبدأت أعداد الفقر في الانخفاض بعد طول انتظار، وإن كان انخفاضها السريع في الصين السمة الغالبة عليها. وغدّت أسعار السلع الأساسية المرتفعة والمزاييدة التي أصبحت تُعرف باسم "الدورة الفائقة" النمو في مختلف البلدان النامية. ومع تباطؤ النمو في الاقتصادات المتقدمة، بدا وكأن التقارب الموعود منذ أمد بعيد - أي تضيق فجوات الدخل بين البلدان المتقدمة والنمو والنامية - سيحدث بعد طول انتظار.

ومع انخفاض أسعار الفائدة وانتعاش الأسواق المالية، أقنع واضعو السياسات في البلدان المتقدمة النمو أنفسهم بأنهم اكتشفوا السر المصون لاستقرار الاقتصاد الكلي، فأعلن بعض الخبراء الاقتصاديين (بأثر رجعي) عن حلول "اعتدال كبير" (Bernanke, 2004) وأعلن البعض الآخر نهاية الكساد الاقتصادي (Lucas, 2003). وأشار رئيس بنك الاحتياطي الفيدرالي ألان غرينسبان (2005)، إلى أن مزيجاً من الإبداع المالي ويعد نظر الذي تحلى به البنك المركزي أفسح مجالاً ليد آدم سميث الخفية لتحقيق الاستقرار والحيوية في الاقتصاد العالمي برمته.

ويكمن السؤال الرئيسي في معرفة إن كانت هذه الاتجاهات مستدامة، ففي تزايد ارتباط عملية وضع السياسات ارتباطاً وثيقاً بحسابات الأسواق المالية غير المنظمة وآفاق استثمار رأس المال

قلقها من أن يهمل التركيز الضيق على ظروف النمو التحدي الأوسع المتمثل في "تهيئة بيئة مواتية للناس للتمتع بحياة طويلة وصحية وخلاقة" (UNDP, 1990)، برزت "التنمية البشرية" بحسبانها موضوعاً هاماً خلال التسعينات. وساعد على توسيع نطاق مناقشة السياسات في دوائر التنمية الدولية، إلا أنه ركز حصراً على التحديات التي يفرضها الفقر المدقع والحرمان الاجتماعي على صعيد السياسات. وقد خالف تقرير عام 1997 هذا النهج من التفكير بتحويل المناقشة ممن يعيشون في أسفل الهرم الاقتصادي (تحدي الفقر) إلى من يعتلون قمته، مسلماً بأن اتساع فجوات الدخل أصبح متأصلاً في العولمة المفرطة وأن سلوك نخبة تزداد انفصالياً عن الواقع ونفوذها قوامها أسر معيشية وشركات على حد سواء، يؤثر تأثيراً غير متناسب في اتجاه الاقتصاد الأعم وفي آفاقه.

وفضّل التقرير اتجاه ازدياد عدم المساواة في البلدان على جميع مستويات التنمية وما صاحبه من تقلص شديد للطبقة المتوسطة في الشمال في الوقت الذي تزداد فيه البلدان المتوسطة الدخل الواقعة في الجنوب تخلصاً عن الركب. وأوضح التقرير أن أفضل تفسير لذلك يتمثل في مجموعة من القرارات المتعلقة بالسياسات، ولا سيما السياسات الاقتصادية الكلية المتشددة والتحرير السريع، وقواعد الجديدة للاقتصاد الدولي الجديدة التي تجذب رأس المال الطليق وتمارس ضغوطاً نزولية على الأجور.

وتمثّل الوجه الآخر من هذه الاتجاهات في ارتفاع حصة الأرباح في الدخل القومي، ولكنه أدى، بدلاً من تحقيق الدفع الموعود للاستثمار الإنتاجي، إلى نقص في الطلب الإجمالي وارتفاع مستويات الديون وتباطؤ النمو، مع تحويل المستثمرين انتباههم من الاقتصاد الإنتاجي إلى شراء الأصول القائمة وبيعها، فأطلّ الاقتصاد الريعي بوجهه. وحذر التقرير من أن الهشاشة الاقتصادية والتوترات السياسية الناجمة عن ذلك سيؤديان في نهاية المطاف، إن تركنا دون رادع إلى رد فعل عنيف ضد العولمة. وكانت المظاهرات العنيفة التي اندلعت في اجتماع منظمة التجارة العالمية في سياتل في تشرين الثاني/نوفمبر 1999 علامة مبكرة على ازدياد السخط.

5- النمو ينتعش والاختلالات تتسع

على غرار ما كان متوقعاً في التقارير السابقة، لم تصحح الأسواق المالية المتحررة مصدراً أكبر للتقلبات فحسب، بل إنّ التكامل الاقتصادي العالمي المتزايد يعني أيضاً أنّ الصدمات (الحقيقية والمالية على حد سواء) تنتقل بسرعة أكبر عبر القطاعات والبلدان والمناطق. وفي الوقت نفسه، لا تزال البلدان النامية تُدفع رغم أنفها إلى تفكيك الضوابط على رؤوس المال بناء على وعد بزيادة كفاءة

والاستثمار والقيمة المضافة ونمو الإنتاجية. وأدت وتيرة التحرير السريعة، في بعض الحالات، على نحو ما تناوله تقرير عام 2003، إلى "تراجع التصنيع قبل الأوان" حيث شهدت البلدان انخفاضاً في حصص العمالة في الصناعة التحويلية والناتج بمستويات متدنية نسبياً من الدخل وتدنياً إلى أنشطة أقل اعتماداً على كثافة التكنولوجيا.

ومن الأمور الإيجابية في هذا الصدد أنّ قصة النمو في شرق آسيا أظهرت أنّ توطيد عرى التجارة وتدفقات الاستثمار على الصعيد الإقليمي ينطوي على فوائد محتملة ويزيد احتمال أن يساعد تكرار هذه الترتيبات، جنباً إلى جنب مع توطيد التعاون والتكامل فيما بين بلدان الجنوب، في الحفاظ على زخم النمو في الجنوب. ودرست مختلف التقارير الفرص والتحديات، مشددة على أنها ينبغي ألا تُتخذ بدلاً عن الترتيبات المتعددة الأطراف الفعالة ومحذرة من أنّ تأثيرها سيضعف إن استمرت هذه الترتيبات في تقليص حيز السياسات باتفاقات تجارية واستثمارية سيئة التصميم وشروط إقراض مفرطة والاستمرار في تشجيع تدفقات رأس المال المسايرة للدورات الاقتصادية.

6- إنها سمة لا خلل

في عام 2007، أثار التقرير مرة أخرى مخاوف من أن تشكل الاختلالات العالمية المستمرة، مقرونة بوجود أعداد ضخمة من المستثمرين المؤسسيين ذوي النفوذ العالي المتمتعين بوضع يمكنهم من الاستفادة من تحركات أسعار الاقتصاد الكلي في جميع البلدان ومن التأثير فيها إلى حد ما، مخاطر نظامية على الاقتصاد العالمي. وإلى جانب الأدوات المالية المعقدة التي أطلقت الوعد بنشر أثر الاستثمارات المحفوفة بالمخاطر والسعي إلى تحقيق عائدات تتجاوز النمو في الاقتصاد الحقيقي بمقدار كبير، أصبح خطر "الفوران غير العقلاني" سمة دائمة من سمات اقتصادات الأموال، جنباً إلى جانب مع القصور الذي شاب الأسواق الذاتية التنظيم في ضبط هذا السلوك.

واتضح أنّ ذلك التحذير كان حقيقياً، فقد ذهب التفاؤل في الألفية الجديدة أدرج الرياح بسبب الأزمة المالية التي كانت نذرها تلوح في الأفق منذ آب/أغسطس 2007 واندلعت في الاقتصاد العالمي مع انهيار ليمان براذرز في أيلول/سبتمبر 2008. وكانت هذه الأزمة ثمرة لنظام مالي اتسم بدرجة عالية من الاستدانة وأصبح غير مقيد بالاقتصاد المنتج، وإن شكلت الممارسات المتهورة بشكل متزايد في سوق الرهن العقاري في الولايات المتحدة حاضنة لها. وكان التأثير سريعاً ومدمراً على حدٍ سواء، فلجأ المستثمرون إلى البيع بدافع الذعر آملين في تقليل الخسائر إلى أدنى حد ممكن. ومع تفشي

الطليق التي ما برحت تزداد قصراً مدعاة للتشكك في ذلك. وعلى غرار ما ورد في تقرير عام 2001، فشلت مبادرات مختلفة أُتخذت في محافل شتى لإيجاد نظام لحسن التدبير الدولي يتوافق مع أسعار الصرف المرنة وتدفقات رأس المال الواسعة النطاق في إحراز تقدم ملموس. وفي ظل انعدام نظام متعدد الأطراف يضارع امتداد الأسواق المالية العالمية، ظهر نظام مزدوج يتعايش فيه تشديد الرقابة والضوابط على البلدان النامية مع اتباع نهج متساهل إزاء سياسات البلدان المتقدمة النمو ذات الأهمية النظامية التي تُرك أمر التحكم في نظمها المالية المحلية، بما فيها الدائون الدوليون من القطاع الخاص، لترتيبات طوعية. وخلص التقرير إلى أنّ هذا النظام معرّض للأزمات ويتنافى مع احتياجات البلدان النامية في آن واحد.

ودعا التقرير، في معرض تناوله لمقترحات الإصلاح السابقة الرامية إلى جعل التمويل الدولي في خدمة التنمية، إلى تحسين المراقبة المتعددة الأطراف وتنسيق السياسات الاقتصادية في الاقتصادات الرئيسية وتنظيم التدفقات الرأسمالية الدولية والإشراف عليها بشكل أقوى وزيادة التمويل الرسمي، بما في ذلك التمويل بشروط ميسرة، واتباع أساليب جديدة في إدارة الديون وإعادة هيكلتها بطريقة أكثر عدلاً وفي الوقت المناسب وزيادة الاتساق في صياغة السياسات المتعلقة بالشؤون المالية والإنمائية، بما في ذلك تقليص شروط السياسات المرتبطة ببرامج التكيف بشكل كبير.

وزادت الشواغل أيضاً بشأن حسن تسيير التجارة الدولية. وناقش تقرير عام 1996 النتيجة الغامضة لجولة أوروغواي وخلص تقرير عام 1999 إلى أنّ المكاسب التي يتوقع أن تحققها البلدان النامية اتسمت بالمبالغة بسبب مزيج من الحواجز غير الجمركية التي حدت من النفاذ إلى الأسواق الشمالية والتدابير التجارية المختلفة التي قلّصت حيز سياسات هذه البلدان العامة. بل إنّ الفجوة بين ما أسماه تقرير عام 2002 "جدل النظام الاقتصادي الدولي الليبرالي والواقع" باتت أكثر وضوحاً مع انتشار شبكات الإنتاج الدولية. ولئن كانت المشاركة في هذه الشبكات قد أتاحت للبلدان النامية فرصاً جديدة للتصدير، فإنّها اعتمدت على زيادة كبيرة في المدخلات الوسيطة المستوردة وعلى التضحية بحيز السياسات للشركات الكبيرة التي تدير هذه الشبكات - أي خصخصة عملية حسن التسيير على نحو أضحى معه قيام البلدان المشاركة في هذه الشبكات بالتنوع في أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى يزداد صعوبة.

وخلص تقرير عام 2002 إلى أنّ البلدان النامية أصبحت الآن تتاجر أكثر من ذي قبل، بيد أنّ الكثير منها بات يحقق مكاسب أقل من هذه التجارة. ولم تفعل جيوب الصناعة التحويلية ذات الصلات القليلة بالاقتصاد المحلي الأوسع نطاقاً شيئاً يُذكر لتعزيز العمالة

قد تحدث، فلن يتراجع التصدي لتحدي الفقر في كثير من البلدان النامية فحسب، بل إنَّ الدعوات المتزايدة للانتقال إلى اقتصاد أكثر مراعاة للمناخ لن تلقى آذاناً صاغية.

وقبل عام من إعلان الرئيس أوباما أنَّ عدم المساواة يشكل "التحدي الحاسم في عصرنا"، عاد تقرير عام 2012 إلى تناول مسألة تفاقم عدم المساواة وصلتها بالركود الاقتصادي. وأكد التقرير أنَّ عوامل السياسة العامة والقوى الهيكلية التي تم تحديدها في أواخر التسعينات لا تزال تجعل العالم غير متكافئ إلى حد كبير ولاحظ أيضاً حدوث بعض التحسينات الإقليمية، لا سيما في أمريكا اللاتينية، منذ سنوات الألفية الجديدة الأولى، إذ تقوّى الانتعاش في إيجاد فرص العمل (في القطاعين العام والخاص على حد سواء) الناشئ عن ارتفاع أسعار السلع الأساسية وتسارع النمو بتحول جديد في السياسة العامة دعم الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية وبرامج دعم الدخل. ومع ذلك، وفي غياب إصلاحات في مجال حسن التسيير على الصعيد الدولي، خلص التقرير إلى أنَّ استمرار التعرض للصدمات وارتفاع مستويات الطابع الاقتصادي غير الرسمي، سيظلان يقيمان عوائق كبيرة أمام معالجة عدم المساواة في العديد من البلدان النامية.

وفي نهاية المطاف، تمثّل ما انبثق عن الأزمة في نوع جديد من العولمة المفرطة يسمح فيه لأشكال جديدة من التمويل غير المصرفي بالازدهار خارج نطاق الرقابة التنظيمية (المحدودة) للمصارف التي استُحدثت بعد الأزمة⁽⁴⁾. وستواصل المصارف المركزية تهيئة الأسواق المالية من خلال معاملاتها في الميزانية العمومية وأنشئت مصادر جديدة لاستخلاص الربح من خلال ممارسات احتكارية في الأسواق المركزة وعلى المنصات الرقمية.

وفي الولايات المتحدة، ارتفعت سوق الأوراق المالية ارتفاعاً حاداً لأنَّ الشركات الكبرى استخدمت أرباحها لإعادة شراء أسهمها والحصول على شركات منافسة، بينما حالت التخفيضات في الميزانية وضعف الاستثمار المحلي وركود الأجور دون حدوث انتعاش قوي وأسفرت عن ازدياد الهشاشة. وكانت هناك ضغوط استقطابية مماثلة واضحة في أماكن أخرى، وإن خُفّف ما تبقى من أحكام الرعاية الاجتماعية في بعض البلدان من النتائج الأكثر حدة.

ومثّلت الصين الاستثناء من التقشف والشدة في مرحلة ما بعد الأزمة. وأدى حافزها المالي غير المسبوق من أجل التصدي للأزمة المالية العالمية إلى تحويل زخم النمو نحو الطلب المحلي، ولا سيما الاستثمار، الذي ارتفع إلى 6,2 تريليون دولار بحلول عام 2019 من 2,8 تريليون دولار في عام 2010 (مقارنة بمبلغ 4,5 و2,8 تريليون دولار على التوالي في الولايات المتحدة) واستمر في دعم

العدوى المالية في الأسواق والقارات، دلف الاقتصاد العالمي إلى حالة ركود للمرة الأولى منذ الحرب العالمية الثانية.

وجاء الحكم دون إبطاء، فقال آلان غرينسبان، وقد أصابه الاكتئاب، في جلسة استماع في الكونغرس، إنَّه اكتشف "خللاً" أصاب تفكيره بشأن مزايا الأسواق الحرة، في حين أبلغت مجموعة من الاقتصاديين المرموقين في المملكة المتحدة الملكة بأنَّ "فشلاً" أصاب الخيال الجمعي للعديد من النابيين". وخلص رئيس صندوق النقد الدولي، دومينيك شتراوس كان، بشكل أقرب إلى الصواب، إلى أنَّ الأزمة "دمرت الأسس الفكرية للسنوات الخمس والعشرين الماضية".

وإدراكاً لأنَّ أزمة عالمية بهذا النطاق تتطلب إجراءات جماعية تتجاوز جهود نادٍ صغير من القوى الاقتصادية الغربية، تم توسيع نطاق الاستجابة لتشمل الاقتصادات الناشئة الرئيسية جنباً إلى جنب مع مجموعة العشرين الجديدة. ودعت مجموعة العشرين، في اجتماعها في لندن في نيسان/أبريل 2009، إلى توسع مالي منسق على نطاق واسع لاستئصال جذور الأزمة. وكانت إدارة الولايات المتحدة الجديدة قد أعلنت قبلاً عن حزمة تحفيز بقيمة 720 مليار دولار لمدة ثلاث سنوات -1,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً - قبل الاجتماع، ولكن التغيير الحقيقي تمثل في حزمة الإنفاق الصينية البالغة 586 مليار دولار لمدة عامين، أي حوالي 4,3 في المائة من ناتج الصين المحلي الإجمالي سنوياً. وأُعرب عن الاحساس بمشهد جغرافي - سياسي متغير مع انعقاد القمة الأولى لبلدان مجموعة بلدان البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا في حزيران/يونيه 2009.

ووعد اجتماع لندن بإجراء سلسلة من الإصلاحات الطموحة لمنع تكرار الأزمة واستعادة النمو وإعادة البناء بشكل أفضل (G20, 2009) غير أنَّ قدرته على تحقيق ذلك جاءت مخيبة للآمال. فما إن تم تنظيف ميزانيات المصارف الدولية الكبرى العمومية التي كانت في عين الأزمة واستعادت الأسواق المالية هدوء أعصابها، تحولت الاقتصادات المتقدمة، بدرجات متفاوتة، إلى التقشف. وكُشف النقاب عن أنَّ واضعي السياسات في أوروبا والولايات المتحدة على وجه الخصوص يولون الأفضلية للاستقرار المالي العالمي ويقيمون وزناً أقل للازدهار العالمي.

وحذّر التقرير في عام 2011 من أنَّ أي تخفيف إضافي لقيود السياسة النقدية أو إعادة تأهيل القطاع المالي لن يؤدي، بشكل منفصل أو معاً، إلى انتعاش قوي، مع التحول المنسق نحو تصحيح أوضاع المالية العامة في وقت لا يزال فيه القطاع الخاص يخفض التمويل بالديون. وعلاوة على ذلك، وبما أنَّ صدمات مالية لاحقة

ولم تفعل محاولات التنظيم المالي المحدودة (بما في ذلك من خلال جهود مجلس تحقيق الاستقرار المالي والمرحلة الثالثة المتأخرة من اتفاقات بازل) شيئاً يذكر لكبح جماح الأنشطة المفترسة التي يضطلع بها جيل جديد من الدائنين من القطاع الخاص، تاركة العديد من البلدان النامية المثقلة بالديون تكافح ضد نظام قانوني لا يرحم، وبعضها يعاني فعلاً من التخلف عن السداد.

وأعرب صندوق النقد الدولي، في تقريره النهائي عن آفاق الاقتصاد العالمي لهذا العقد، عن قلقه إزاء خطر الأخطاء المرتكبة في مضمار السياسات في ظل خلفية من المخاطر العالمية السلبية. وأعرب الأونكتاد أيضاً عن قلقه من أخطاء السياسات. بيد أن المشكلة الأكبر تكمن في قواعد اللعبة الاقتصادية الدولية التي تقيد الاستثمار الإنتاجي وتحديث مستويات لا تطاق من عدم المساواة وتطلق العنان لسلوك الشركات المفترس، إن لم تشجعه بهمة. واستمر الشعور المتزايد بانعدام الأمن يتغلغل في حياة عدد كبير جداً من الناس في الاقتصاد العالمي برمته. وغدت المخاطر المحتملة التي تثيرها طبقة ريعية ناشئة حذر منها التقرير في نهاية التسعينات، تمثل الآن اقتصاداً ريعياً مكتمل الأركان اكتسب نطاقاً عالمياً. وفي مواجهة ضعف النمو وعدم استقراره واستمرار الهشاشة المالية وازدياد الاستقطاب الاقتصادي واشتداد التوترات الجيوسياسية، حذر تقرير عام 2019 من أن الركود العالمي يشكل خطراً يئناً وقائماً.

8- العودة إلى المستقبل

كانت جائحة كوفيد-19 القشة التي قصمت ظهر هذا البعير المتكلس. وكانت الاستجابة الفورية للصدمة باتباع ما ورد في كتاب السياسة العامة للأزمات السابقة هي تخفيف وقع الضربة التي تلقتها الأسواق المالية بالاستعانة بجولة جديدة من التيسير الكمي. ولكن سرعان ما وجدت الحكومات في الاقتصادات المتقدمة نفسها في أرض لم تألفها؛ إذ أدت عمليات الإغلاق الشامل لاحتواء الجائحة إلى تراجع اقتصادي استلزم اتخاذ تدابير منسقة ومحددة الأهداف لحماية الأرواح وسبل كسب العيش. وأبقت المصارف المركزية على سياسة ضخ السيولة، ولكن الحكومات زادت أيضاً من إنفاقها إلى مستويات لم تشهدها منذ زمن الحرب وتخلت، وهي تفعل ذلك، عن مواقف السياسة العامة التي كانت لا خلاف عليها من قبل. ومع ذلك، بلغ انخفاض الناتج خلال الربعين الثاني والثالث من عام 2020 مستويات غير مسبوقه واتسمت عملية التعافي بتفاوت كبير بين القطاعات وفتات الدخل والمناطق حتى بعد رفع إجراءات الإغلاق وعودة الثقة. وعلاوة على ذلك، تفاقمت أوجه التفاوت في الدخل والثروة التي ظهرت على مدى العقود الأربعة الماضية فجنى أصحاب الأصول المالية والرقمية أكبر المكاسب من الانتعاش.

أداء الصادرات القوي، على الرغم من ارتفاع قيمة العملة والزيادات الجمركية المحددة الأهداف التي اعتمدها إدارة ترامب. ومع أن فائض الصين التجاري بدأ ينخفض بعد عام 2014، فإنه ظل في منطقة إيجابية، بينما بدأ الإقراض الخارجي، بما في ذلك للبلدان النامية الأخرى، في الارتفاع وارتبط جزئياً بمبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها الصين في عام 2013. غير أن تباطؤ النمو طوال العقد واستمرار الدين المحلي في التراكم، لا سيما على مستوى المقاطعات والشركات، جنباً إلى جنب مع ازدياد عدم المساواة، كانا نذيراً بحدوث فقاعات لا تعزى إلى المضاربة. وكانت الاضطرابات التي حدثت في سوق شنغهاي للأوراق المالية في العامين 2015 و2016 نذيراً لواقعي السياسات بأن الميزانيات العمومية المالية تحتاج إلى تنظيف.

7- وضع طبيعي جديد مقابل صفقة جديدة

أثار الفشل في تنفيذ الإصلاحات الموعودة بعد الأزمة المالية العالمية تساؤلات مقلقة بشأن فعالية النظام المتعدد الأطراف في عالم مفرط العولمة يتسم برأس المال الطليق وازدياد التركيز في الأسواق وتباطؤ الطلب العالمي وضعف الاستثمار وتفاقم المديونية. ومع ذلك، شهد عام 2015 إطلاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والاتفاق في باريس على خفض مستويات انبعاثات الكربون لتخفيف حدة أزمة المناخ، اللذين قدما معاً خطة تحول طموحة للاقتصاد العالمي. ومع ذلك، وفي غياب برنامج للإصلاحات التنظيمية يعالج أوجه عدم التماثل المتأصلة في العولمة المفرطة ويوفر الدعم المالي اللازم لدفع استثنائية كبيرة تحقق الأهداف والغايات المتفق عليها، سرعان ما استطالت المدة اللازمة لاحتمال تنفيذ هذه الخطة.

وباستخلاص الدروس من الجهود التي بذلتها إدارة روزفلت في الولايات المتحدة لإعادة البناء بشكل أفضل من الكساد الكبير الذي حدث في ثلاثينيات القرن العشرين، جادل تقرير عام 2017 بأن ثمة حاجة إلى وضع اتفاق عالمي جديد لإنهاء التقشف وخلق فرص عمل لائقة وكبح جماح الاقتصاد الريعي وتسخير التمويل لخدمة المصالح الاجتماعية الأعم. وخلص التقرير إلى أن "الأممية الفعالة" لا تزال تقوم على القومية المسؤولة وأن إيجاد التوازن الصحيح لا يزال يقع في صميم أي جدول أعمال متعدد الأطراف ذي مغزى".

ومع انتهاء العقد، فشلت البلدان المتقدمة النمو في إيجاد موارد جديدة كبيرة لصندوق النقد الدولي أو في تقديم التمويل (ولو المحدود) الذي وعدت به قبل عقد من الزمان للصندوق الأخضر للمناخ وتخلت عن المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف التي بدأت في الدوحة وركزت بدلاً من ذلك على الصفقات الثنائية والمتعددة الأطراف ولم تحرز سوى تقدم ضئيل في الإصلاح الضريبي العالمي.

عديدة وخطة عام 2030 التي بدأت خطاها تتعثر حتى قبل جائحة كوفيد-19، يبدو أنّ الإرادة للاعتراف بحجم التحدي الذي تواجهه البلدان النامية لا تزال غائبة، فبلدان مجموعة السبع لم تقدم سوى تفاصيل قليلة عن برنامجها الإصلاحي المقترح، بل وأدلت بتفاصيل أقل عن الموارد التي ستلتزم بها لتخليص الجميع من قبضة الأزمة المباشرة وبدء عملية انتقال عادلة إلى عالم خالٍ من الكربون بحلول عام 2050. ثم إنّ الدعوة التي وجهتها البلدان النامية إلى التنازل عن الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية في منظمة التجارة العالمية - بحسابه خطوة أولى ضرورية لتصنيع اللقاحات على الصعيد المحلي - وجدت، على الرغم من الدعم المتأخر من الولايات المتحدة، مقاومةً من جانب الاقتصادات المتقدمة الأخرى التي أحدث دفاعها عن مصالح الشركات الكبيرة شروخاً جديدة في الاقتصاد العالمي تقوم على الحصول على اللقاحات وحرية التنقل. وعلاوة على ذلك، لا ينطوي التردد العام في جلب الدائنين من القطاع الخاص إلى طاولة المفاوضات على أمل كبير في تخفيف عبء الديون الذي يثقل كاهل البلدان النامية على نحو يمكنها من شق طريقها للفكك من قبضة الأزمات المتعددة التي تواجهها في الوقت الحالي.

إنّ ما نفتقر إليه هو توصيف جريء يركز على الإنسان وينأى عن الصور البلاغية التكنوقراطية المتأثرة بالتمويل بشأن النمو الاقتصادي ويربط التحديات العالمية المشتركة في مضمار السياسات بتحسين حياة الناس اليومية في بوغوتا أو برلين أو باماكو أو بوسان أو بوسطن. وينبغي للسياسة العامة ألا تعالج المخاوف التي تتاب هؤلاء الناس بشأن أمنهم الوظيفي فحسب، بل وأن تعنى بأن كانت وظائفهم ستكفل لهم ولأسرهم مستقبلاً آمناً، أو إن كانت الضرائب التي يدفعونها ستوفر لهم ما يريدونه من خدمات عامة وما يحتاجونه من حماية اجتماعية إن ساءت الأحوال، أو إن كانت الديون التي يحصلون عليها لتوفير سكن وغذاء لهم أو لإرسال أطفالهم إلى المدارس ستكون عبئاً على عاتقهم مدى الحياة، وإن كان الكوكب نفسه سيستمر في إتاحة حياة لائقة لأطفالهم وأحفادهم.

وبعد مرور أربعين عاماً، ما زال الاستنتاج الذي خلص إليه تقرير التجارة والتنمية الأول الذي نُشر في عام 1981 يصدق على واقعنا اليوم:

ولذلك، يبدو أنّ الوضع الحالي يتطلب الأخذ بنموذج إنمائي جديد، وينبغي لهذا النموذج أن يأخذ في الحسبان وبشكل واضح تشابك المسائل المتعلقة بإدارة الاقتصاد العالمي، من ناحية، والأهداف الإنمائية الطويلة الأجل، من ناحية أخرى.

ووجّهت عمليات الإغلاق الشامل ضربة موجعة إلى البلدان النامية أسفرت عن سلسلة من الصدمات المترابطة ولدت حلقات اقتصادية مفرغة أفضت إلى إصابة معظم المناطق بركود عميق وأدت إلى تخلف بعض البلدان عن السداد، بالإضافة إلى نقاط الضعف المتعلقة بالديون. وعلى الرغم من الضائقة المالية وازدياد أعباء الديون، تُركت البلدان النامية لتدير الأزمة دون معين في معظم الحالات، فاضطرت إلى إجراء تخفيضات كبيرة في العمالة في القطاع العام وفي الخدمات العامة.

وحالت عودة تدفقات رأس المال والانتعاش في أسعار السلع الأساسية بسرعة أكثر مما كان متوقفاً إثر الغاء تدابير الإغلاق في الاقتصادات المتقدمة دون تحقق أسوأ السيناريوهات. ومع ذلك، وعلى نحو ما تناوله الفصل السابق، لا يزال النمو في معظم أنحاء العالم النامي ضعيفاً وازدادت أعباء الديون تفاقمًا وباتت متحورات الفيروس تنذر بحدوث موجات جديدة من الجائحة سُخرج عمليات التعافي الوليدة عن مسارها في أشد الاقتصادات ضعفاً.

وحتى لو تم احتواء الفيروس، فإنّ التخوف من ارتفاع أسعار الفائدة يهدد مرة أخرى آفاق التنمية وينذر بضياع عقد آخر. ورداً على ذلك، دعا تقرير العام الماضي، شأنه في ذلك شأن التقرير الأول، إلى وضع خطة منسقة للإنعاش العالمي تقوم على تغيير اتجاه السياسات في الاقتصادات المتقدمة على نحو يستدعي الانتعاش ويبني القدرة على الصمود ويدعم الإصلاحات في الهيكل الدولي بحيث يتمكن من تسييق تلك الجهود بشكل أفضل ويدعم البلدان النامية في اعتماد تدابير مماثلة. وحتى الآن، عجز المجتمع الدولي عن تحقيق ذلك.

ومع إحساس غريب بأنّ الحال لم يتغير، يتزامن تقرير هذا العام مع حديث بلدان مجموعة السبع مرة أخرى عن الحاجة إلى تفعيل الديمقراطية الغربية وإقامة شراكة جديدة مع البلدان النامية حول الاستثمار في البنية التحتية بوسائل من بينها مبادرة من أجل النمو النظيف والأخضر. وفي دعوة بلدان المجموعة إلى "إعادة بناء العالم على نحو أفضل" بصيص أمل، فالوعد بالتعامل مع الصحة والتعليم باعتبارهما من المنافع العامة العالمية والالتزام بثورة خضراء تُموّل تمويلًا كافياً وضخ السيولة من خلال مخصصات جديدة من حقوق السحب الخاصة والإعلان عن معدل عالمي للحد الأدنى للضريبة على الشركات، كلها عوامل مستحبة تبشر بالنأي عن ممارسات كانت متبّعة في الآونة الأخيرة.

ومع ذلك، ففي ضوء أزمة الديون التي تلوح نذرها في الأفق وأزمة المناخ التي أضحت حقيقة واقعة بالنسبة لبلدان

المستقبل سيشهد ظهور نموذج جديد للسياسات العامة من شأنه أن يعين على توجيه عملية انتقال عادلة وشاملة إلى عالم خالٍ من الكربون. ولا ريب في أن بناء عالم أفضل للناس والكوكب رهين بذلك النموذج الجديد.

وتكمن الاختلافات الكبيرة بين ذلك الحين والآن في ربط الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل بإدارة الاقتصاد العالمي في اتساع الفجوات في الدخل والثروة في البلدان على جميع مستويات التنمية وأزمة المناخ التي تلوح نذرها في الأفق. ولا يُعرف إن كان

جيم- العيش في إيسار الماضي

المصارف المركزية في ضخ السيولة بهدف حفز الاستثمار الخاص؛ (د) مواصلة التدابير الرامية إلى تحرير أسواق رأس المال (بوسائل من بينها تعزيز اتفاقات التجارة والاستثمار الدولية).

ويندرج تحقق هذه التشكيلة من السياسات أو عدمه في باب التخمينات السياسية. والقصد هنا هو استثارة تفكير مسبق صارم بشأن المخاطر الكامنة في العودة إلى الأوضاع الطبيعية في السياسة العامة.

1- صورة النمو

يعرض الجدول 2-2 معدلات النمو المقدرة حتى عام 2030 في المناطق الرئيسية من العالم إن اعتمدت العودة إلى الأوضاع الطبيعية في السياسات العامة. وهو يبيّن أن الاقتصاد العالمي سيتباطأ على الأرجح بعد استمرار انتعاش عام 2021 في عام 2022 (انظر الفصل الأول). وسيبلغ التباطؤ مستوى يكون معه متوسط معدل النمو للفترة 2023-2030 أقل من نظيره في مرحلة ما بعد الأزمة المالية العالمية خلال الفترة 2007-2009، بل وأدنى من متوسط ما بعد أزمة شركات الدوت كوم خلال الفترة 2000-2001⁽⁶⁾. وسنسمي هذا التباطؤ في معدلات نمو الانتعاش *فقدان النمو*. وسنحسب فقدان النمو بمقارنة معدلات النمو في سيناريو محاكاة الانتعاش في مرحلة ما بعد كوفيد هذا مع فترات الانتعاش السابقة ابتداءً من عام 1980. ونبيّن أن فقدان النمو في مرحلة ما بعد كوفيد مقارنة بالفترات السابقة ملموس بالنسبة لجميع المناطق، وإن كان بدرجات متفاوتة فيما بينها.

ويشير تصورنا إلى أن أميركا المتقدمة النمو ستُظهر مستوى من فقدان النمو أقل من المناطق المتقدمة النمو الأخرى بفضل ما يبدو أنه نهج استباقي بدرجة أكبر نسبياً في إدارة الاقتصاد الكلي. وتتمثل النتيجة المذهلة لسيناريو السياسات في حدوث حالات التباطؤ المتوقعة في النمو التي ستكون أشد حدة بالنسبة

في أعقاب أي أزمة، تغري العودة إلى الممارسات المتبعة قبلها واضعي السياسات في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. بيد أن الحكمة التي استندت إليها السياسة الاقتصادية التي سادت في العقود الأخيرة لم تحقق، على نحو ما تناوله القسم السابق، نتائج طيبة للغالبية العظمى من البلدان، وخاصة منذ الأزمة المالية العالمية. وحتى عندما تظهر جهات ذات أداء ناجح، كثيراً ما تتحقق إنجازاتها في ظل ظروف محددة جداً تجعل وضع خيارات عامة في مجال السياسات مثيراً للالتباس. وعلاوة على ذلك، وكما ثبت مرة أخرى هذا العام مع ظهور سلالات جديدة من الفيروس والظواهر الجوية القصوى، ثمة عوامل عديدة لا يمكن التغلب عليها من شأنها أن تزعزع الاتجاهات الاقتصادية المتوقعة. بل إن المستقبل القريب نفسه غير أكيد، ناهيك عما هو أبعد من ذلك.

وفي هذا الفرع، ومع أخذ هذه المحاذير في الحسبان، نتناول مخاطر العودة إلى "الأوضاع الطبيعية" قبل الأزمة كهدف للانتعاش بعد انتهاء الجائحة يسعى لتحقيقه واضعو السياسات. ويستخدم نموذج السياسة العالمية للأمم المتحدة⁽⁵⁾ لتحديد التأثير المعقول لمجموعة محددة مسبقاً من السياسات في الأداء الاقتصادي، على افتراض استبعاد الصدمات الخارجية. وتستند افتراضات السياسة العامة الموضوعة في فترة السيناريو إلى بيانات مستمدة من فترات ما بعد الأزمات السابقة على مدى العقود الأخيرة، فضلاً عن المناقشات والتصريحات الحالية والمستمرة بشأن السياسات من جانب الحكومات والمصارف المركزية وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية. ويفترض السيناريو أن الاستجابات في مضمار السياسة العامة في فترة ما بعد الجائحة ستوجه نحو: (أ) تشديد الإنفاق المالي بهدف خفض العجز إلى أقل من 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ (ب) رفع القيود التنظيمية عن سوق العمل مما يؤدي إلى استمرار الضغوط على حصص الأجور، بحيث ترتفع الأجور بوتيرة أبطأ من الإنتاجية إلى أن تقترب معدلات البطالة من مستويات ما قبل كوفيد؛ (ج) استمرار

أنَّ العجز الذي يقارب 5 نقاط مئوية في الصين لا يشير إلى ضائقة اقتصادية، بل هو استمرار لعملية إعادة الهيكلة فيها التي تحركها السياسات والمدرجة في تصميم السيناريو. وعلى هذا المستوى من تجميع البيانات، سيظل متوسط النمو الناتج عن ذلك بالنسبة للصين يتجاوز بقية العالم.

للاقتصادات النامية. ويستخلص من السيناريو أنَّ فقدان النمو في أمريكا اللاتينية سيكون أقل من المناطق النامية الأخرى. ويرجع ذلك في بعض جوانبه إلى انخفاض أداء النمو في هذه المنطقة تاريخياً وإلى الروابط الاقتصادية مع البلدان المجاورة الشمالية الأفضل أداءً نسبياً وإلى ظهور حكومات استباقية بدرجة أكبر في بعض البلدان. بيد

الجدول 2-2 النمو الاقتصادي في مناطق العالم، 2001-2030

(نسبة مئوية سنوية، على أساس الدولارات الثابتة بأسعار السوق)

فقدان النمو قياساً إلى الانتعاشات السابقة	"المتوسط" 2023-30	"المتوسط" 2010-19	"المتوسط" 2001-07	2030	2025	2022	2021	2020	2019	
0,80-	2,54	3,13	3,54	2,44	2,54	3,59	5,33	3,67-	2,45	العالم
0,18-	2,22	2,28	2,53	2,04	2,29	3,03	5,67	3,69-	2,14	أمريكا المتقدمة
0,82-	1,28	1,67	2,53	1,19	1,21	2,88	4,46	6,93-	1,46	أوروبا
0,65-	1,45	1,97	2,24	1,33	1,45	2,35	2,84	3,46-	0,94	المحيط الهادئ المتقدم
4,79-	4,59	7,80	10,96	4,34	4,73	5,75	8,34	2,30	6,11	الصين
1,80-	3,15	4,76	5,15	3,08	3,17	4,48	3,72	3,57-	3,17	شرق آسيا، باستثناء الصين
2,67-	3,64	5,89	6,72	3,65	3,43	5,62	5,68	5,57-	3,49	جنوب آسيا
2,25-	2,34	4,02	5,15	2,18	2,34	3,07	3,69	2,72-	1,81	غرب ووسط آسيا
0,67-	1,93	1,83	3,36	1,80	1,94	2,53	5,46	6,70-	0,87-	أمريكا اللاتينية والكاريبي
1,49-	2,51	2,70	5,30	2,38	2,54	2,70	3,16	3,58-	3,50	أفريقيا

المصدر: نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية، البيانات التاريخية المجمعة من قواعد بيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي؛ التوقعات من عام 2021 إلى عام 2030 تقديرية.

ملاحظة: المناطق حسبها هو محدد في الجدول 1-1 (لأغراض النمذجة، أدرجت جمهورية كوريا في 'المحيط الهادئ المتقدم').

2- العوامل المثيرة للتباطؤ

، ولكنه، مع ذلك، شكّل خيار السياسات المفضل الذي اعتمد في أعقاب الأزمات الأخيرة.

ونطلق السيناريو من افتراض العودة بوجه عام إلى مواقف مالية أكثر صرامة، مع الإقرار بأنَّ اللجوء إلى التقشف يشير في بعض الحالات (الصين والاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية وحنفة من البلدان النامية في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية) إلى اتباع خط ألين نسبياً. ومع ذلك، تُعدُّ الأحجام المتوقعة من عمليات الضخ المباشر لتدفق النفقات في السلع والخدمات هامشية في معظم الحالات المذكورة (انظر الفصل الأول). وفي الوقت نفسه، لم يسبق لنسب الديون الحكومية الحالية مثل وليس ثمة ما يشير إلى اعتماد وصفة سياسية مستدامة لخفض أعباء الديون بالاستعانة بالتوسع المالي (انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية لعام 2019). وعليه، تم تصميم السياسة المالية الواردة في السيناريو لخفض العجز المالي إلى أقل من 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي

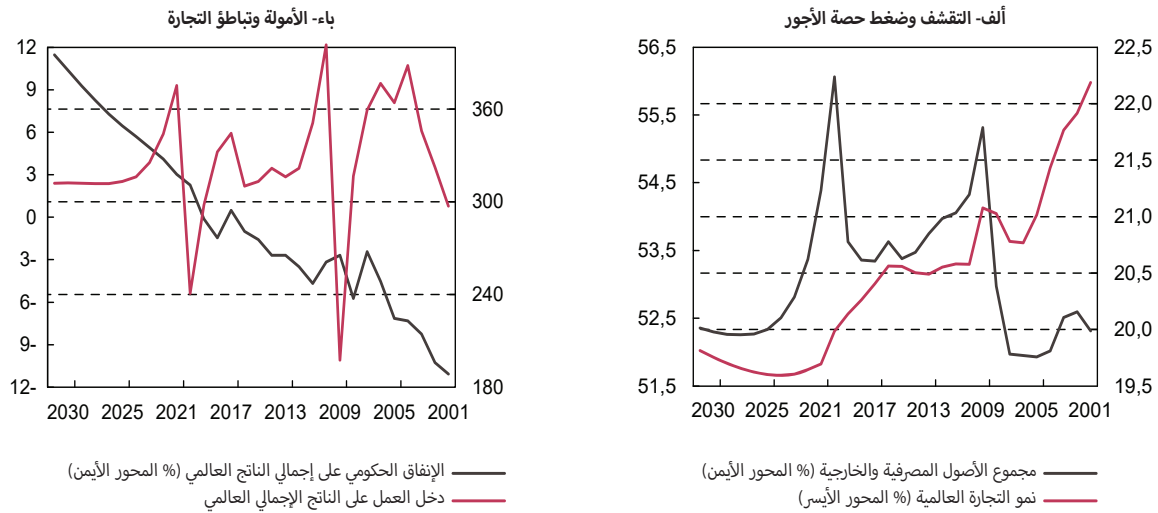
يتم تجميع شروط السياسة الداخلية التي تسهم إسهاماً حاسماً في نتائج النمو المعروضة أعلاه على المستوى العالمي في الشكل 2-2(أ). وكما هو معلوم، تعرضت نسبة الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات في الناتج المحلي الإجمالي لانخفاض ملحوظ منذ الثمانينات (تقرير التجارة والتنمية، 2013، Izurieta et al., 2018)، يعزى إلى مبدأ الحكومة المصغرة. وتحولت السياسات التوسعية من حين لآخر إلى إجراءات لمواجهة حالات الركود، على غرار ما حدث إزاء الأزمة المالية العالمية (وأكثر من ذلك مع صدمة كوفيد-19) ولكن تبعتها ميزانيات أكثر صرامة، لا سيما من خلال انخفاض الإنفاق الحكومي لأنَّ واضعو السياسات واجهوا الارتفاع الحتمي في الديون الحكومية الناجم عن الركود (Costantini, 2015; Lavoie and Seccareccia, 2017). فتخفيض الميزانية المالية لا يشكل الوسيلة الوحيدة لتخفيض نسب المديونية، وهو إجراء غير فعال في معظم الحالات ويقوض النمو (Jayadev and Konczal, 2010;)

في الانخفاض بشكل معتدل وبوتيرة شبيهة بتلك التي شهدتها فترة ما بعد الأزمة المالية العالمية، خاصة إلى أن يتم استعادة معدل العمالة قبل الأزمة، وهو أمر سيستغرق بضع سنوات⁽⁸⁾. ويرجع ذلك إلى أن واضعي السياسات الذين يواجهون ضعف الطلب الكلي بسبب التشدد المالي المستحث ويحترسون من التحفيز المفرط للطلب من قبل القطاع الخاص (خوفاً من الضغوط التضخمية أو الهشاشة المالية)، يميلون إلى تفضيل خيار زيادة القدرة التنافسية على التصدير للحصول على حصة في السوق. وفي النموذج الحالي للسياسة العامة، يبدو أن إضعاف قدرة العاملين التفاوضية هو الخيار الضمني للحد على خفض تكاليف الوحدة⁽⁹⁾.

بحلول نهاية العقد على نحو يفضي إلى وتيرة الإنفاق الحكومي المبيّنة في الشكل 2-2(أ)⁽⁷⁾.

ويبيّن الشكل 2-2(أ) أيضاً النمط التاريخي لحصص الأجور العالمية. وعلى غرار النقاش الوارد في التقارير السابقة، يمثل ضغط حصة الأجور القاعدة في معظم البلدان منذ الثمانينات. وفي الفترة من عام 2000 إلى عام 2019، بلغ الانخفاض قرابة 4 نقاط مئوية من الناتج الإجمالي العالمي. وكما يتضح من النقاش الوارد في الفرع التالي، يبدو أن حصص الأجور قد انخفضت بدرجة أكبر بعد صدمة كوفيد-19. ويفترض السيناريو الذي نعتمده أن تستمر حصص الأجور

الشكل 2-2 روافع السيناريو الرئيسية: المجاميع العالمية، 2001-2030



المصدر: نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية. البيانات التاريخية المجمعة من قواعد بيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي؛ التوقعات من عام 2021 إلى عام 2030 تقديرية.

تواجه تباطؤ الطلب الكلي البحث عن فرص استثمارية مربحة في القطاع المالي (Bhaduri et al., 2015). ولا يمثل الخط الذي يبيّن نمو الطلب على الواردات افتراضاً، بل هو نتيجة داخلية لمواقف السياسة العامة. وعلى نحو ما هو مبين في الرسم البياني، تتبع التقلبات الدورية الملموسة لنمو التجارة إيقاع الأزمات الاقتصادية الكبرى. ويصور النموذج حساسية أحجام الواردات إزاء ظروف الطلب العالمية، وضعف تأثير تخفيض الحواجز الجمركية والتأثير السلبي لتسارع وتيرة الأمولة التي تحوّل الأموال بعيداً عن الائتمان لأغراض الإنتاج وخلق فرص العمل (انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية لعام 2016).

وتتجلى المجموعة المشتركة من شروط السياسة الداخلية في تسارع الأمولة المستمر الذي يبرزه الاتجاه المتصاعد لنسبة الأصول المالية الخارجية والمصرفية على الناتج الإجمالي العالمي (الشكل 2-2(ب))⁽¹⁰⁾. ويعبر هذا جزئياً عن تفضيل واضعي السياسات كسب الطلب الصافي على الصادرات بالانفتاح على الأسواق الخارجية بتعميق الاتفاقات التجارية والمالية (Kohler and Cripps, 2018). ولكنه يعزى أيضاً جزئياً إلى استمرار الاعتماد على التيسير النقدي وإيجاد السيولة لدعم الاستثمار الإنتاجي (Dow, 2017; Epstein, 2019; Gabor, 2021). وعلى نحو ما هو معروف جداً، يفضل المستثمرون المحتملون في الأنشطة الإنتاجية التي

3- الظروف غير المواتية لمعظم المناطق النامية

القطاع الخاص السلوكية المتوقعة في كل اقتصاد من الاقتصادات الخاضعة للنظر. وستساعد هذه العناصر، التي تُناقش أدناه، على تفسير أنماط النمو الاقتصادي.

وتساوي بنود الحساب الجاري، حسب المحاسبة، تماماً صافي بنود الإقراض في القطاعين العام والخاص (المبيّنة في الشكل 2-4 لكل مجموعة من البلدان). وبما أنّ جميع الخطوط تمثل تدفقات بعدية من الادخار (الدخل المتاح إما للقطاع العام أو القطاع الخاص، مطروحاً منه النفقات الجارية والاستثمارية)، تشير التحركات النزولية إلى عمليات ضخ في الطلب الفعال، بينما تمثل التحركات الصعودية على النقيض من ذلك تسريبات. ولا تكشف الرسوم البيانية في حد ذاتها إن كان تقلص العجز (الحركة صعوداً) ناجماً في المقام الأول عن تخفيضات في الإنفاق أو زيادات في الدخل. ولكن الملاحظة العامة التي يمكن ابدؤها عن فترات النمو "العادية" هي أنّ الإيرادات الحكومية لها علاقة مستقرة مع الدخل القومي. وعلى هذا النحو، تعبر التحركات التصاعدية من وضع الإقراض الصافي للقطاعات العامة (تخفيضات في العجز) في الفترة المشمولة بالسيناريو في معظمها عن حجم تخفيضات الإنفاق الناجمة عن التحول المفترض إلى التقشف المالي.

ومن الأنماط المستمدة من التجربة السابقة التي تمتد إلى عام 2030 حسب تصميم السيناريو، الميل في اقتصادات فائض الحساب الجاري إلى العجز الصغير الحجم في القطاع العام. وفي عملية الانتقال من العجز الكبير إلى العجز الصغير، لا ترتفع النفقات بوتيرة ارتفاع الإيرادات. ومن ثمّ، ستفرض هذه الاقتصادات، بسحبها طلب القطاع العام من تدفق توليد الدخل، ما لم يتم الإنفاق الإضافي المقابل من جانب قطاعاتها الخاصة، ضغطاً انكماشياً على بقية العالم. وبعبارة أخرى، يعني السحب الصافي الناشئ عن ذلك للإنفاق مقارنة بالإيرادات من جانب الاقتصادات الفائضة ضمناً تخفيضاً في إمكانات الدخل في الاقتصادات الشريكة.

ومن ثمّ، وبالنظر إلى التحولات المفترضة نحو التقشف المالي، سيعتمد أداء النمو في الغالب على سلوك القطاع الخاص الذي يتأثر بدوره بالظروف المالية. وتوضيح ذلك، يجدر التذكير بالاستجابات التي جاءت بعد الأزمة المالية العالمية في الصين. فعلى غرار جميع المجموعات الأخرى، قوبلت الصدمة العالمية في الفترة 2008-2009 بزيادة مفاجئة في العجز المالي. ولكن جاء أشدّ ضحاً للطلب الإجمالي من القطاع الخاص (التحركات النزولية لمركز الإقراض الصافي). ويسرّ ذلك الظروف المالية التي أنشئت لدعم الاستثمار. وتم تمديد هذه الظروف إلى ما بعد فترة الأزمة المالية العالمية بوقت طويل وكان لها تأثير مزدوج تمثّل في إحداث نمو

تم الافتراضات الرئيسية للعودة إلى السياسات العادية في إطار الهيكل الحالي لحسن التسيير على الصعيد العالمي. ويتضمن هذا الهيكل ازدياد قوة الشركات الفاعلة وتزايد عبء الديون (العامة والخاصة) في جميع أنحاء العالم على نحو يفرض أوجه ضعف أعمق على معظم الاقتصادات النامية التي لا تصدر عملات متداولة في الأسواق الدولية. وعلى نحو ما جاء في النقاش الوارد في الفصل الأول، يُؤدّد هيكل التمويل الخاص موجات من التدفقات إلى الداخل والخارج لاسلطان لواضعي السياسات عليها، فتتفاقم أسوأ جوانب حسن التسيير الحالي⁽¹¹⁾.

ومن ثمّ، تضطر الاقتصادات النامية بشكل متزايد إلى السعي إلى تأمين النقد الأجنبي اللازم للوفاء بالتزاماتها الخارجية بالتصدير. وحسب الظروف الأولية وتوافر الموارد وتقلبات الأسعار المحددة خارجياً، وما إلى ذلك، يمكن لقلّة من هذه الاقتصادات أن تصبح اقتصادات مصدرة ناجحة. وحتى في هذه الحالات، ستحتاج إلى الاعتماد على سياسات انكماشية لاحتواء نمو الواردات وما يقترن بذلك من تسرب مالي. ومن المرجح أن تظل معظم الاقتصادات النامية الأخرى في حالة عجز هيكلي وأن تواجه تكاليف أكبر للتمويل الخارجي (McCombie and Thirlwall, 1994; Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). وفيما يتعلق بالاقتصادات المتقدمة النمو، يُرجّح أن تعزز القيود الذاتية المفروضة على النمو الناجمة عن ضغط حصة الأجور وعدم كفاية الطلب في القطاع العام وتسارع وتيرة الأمولة الاتجاه نحو ازدياد الاختلالات المالية الكلية.

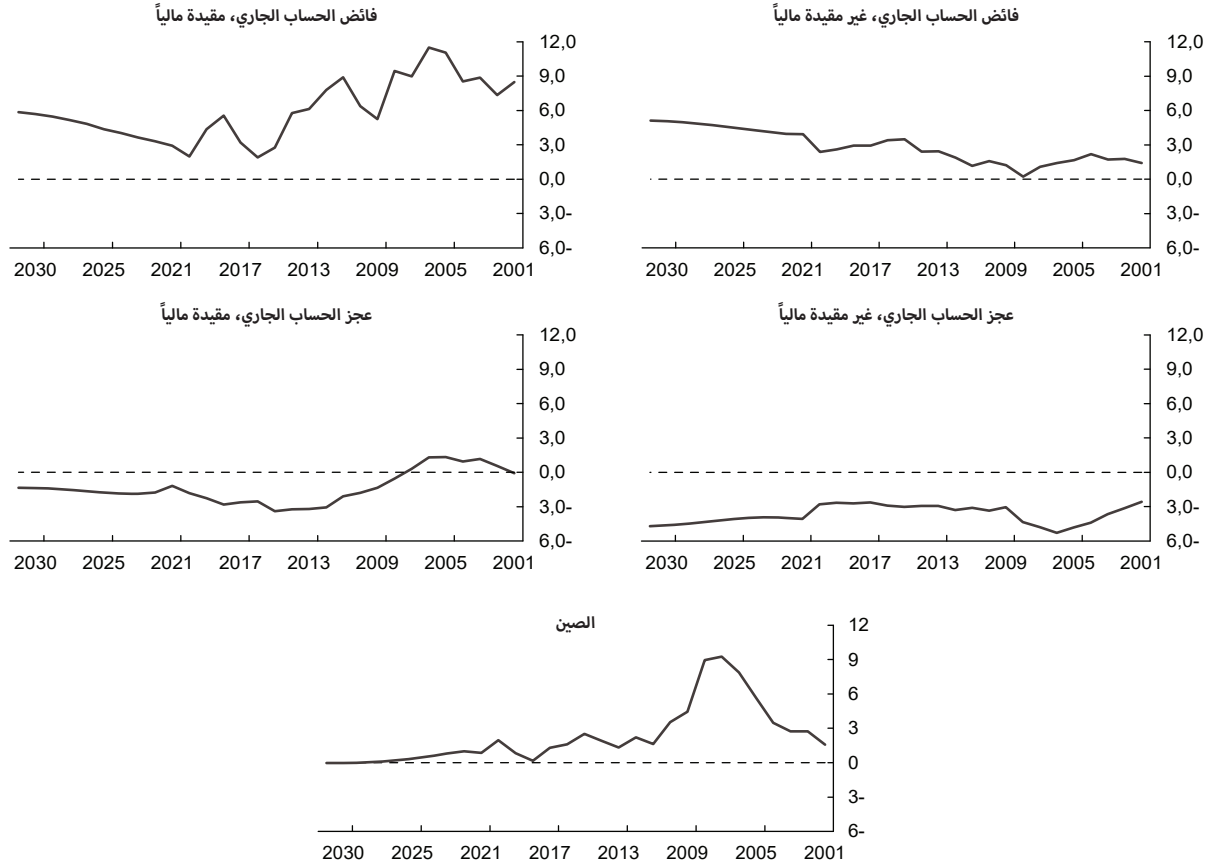
وعلى هذا الأساس، يمكن تصوير أنماط الاقتصاد الكلي إمّا على أنّها مقيدة مالياً (معظم الاقتصادات النامية) أو غير مقيدة مالياً (الاقتصادات المتقدمة النمو). ويمكن، في كل فئة، التمييز بشكل أكبر بين الاقتصادات الميالة إلى الفائض والاقتصادات الميالة إلى العجز. وتُقدّم الصين بشكل منفصل لأنّها لم تعد تستوف شروط الاقتصادات الفائضة (مع اعتماد النمو بشكل متزايد على الطلب المحلي)، ولا الاقتصادات المقيدة مالياً (نظراً للتقدم المحرز في الاستخدام الدولي لعمليتها فضلاً عن وفرة الاحتياطات المحفوظ بها). وتُعرض تشكيلات الحساب الجاري الخاصة بهذه الاقتصادات في الشكل 2-3⁽¹²⁾.

ويمثّل أداء هذه المجموعات في الحساب الجاري في الفترة المشمولة بالسيناريو النتيجة الداخلية للتفاعل بين السياسات المحلية المفترضة والقيود المالية المذكورة أعلاه واستجابات

الخاص تنطوي على مخاطر مالية (تقرير التجارة والتنمية، 2020). بيد أن هذه المخططات يمكن رصدها عن كثب طالما لم يصدر الاقتصاد الصيني عملة يمكن تداولها بسهولة في الأسواق المالية العالمية وتمت إدارة تدفقات رأس المال بعناية.

سريع محلياً والمساهمة في الطلب العالمي. وتمتد تشكيلة مماثلة إلى مرحلة الانتعاش بعد كوفيد، مع الفرق الملحوظ في أنه يُتوقع حدوث تركيز على دعم طلب الأسر المعيشية يفوق التركيز على الاستثمار التجاري. وغني عن القول إن مخصصات السيولة لدعم إنفاق القطاع

الشكل 3-2 الحساب الجاري، مجموعات مختارة، 2001-2030 (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: انظر الشكل 2-2.

ملاحظة: يشمل فائض الحساب الجاري والاقتصادات غير المقيدة مالياً الاتحاد الأوروبي واقتصادات أخرى في أوروبا الغربية وإسرائيل واليابان وجمهورية كوريا. ويشمل عجز الحساب الجاري والاقتصادات غير المقيدة مالياً أستراليا وكندا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. ويشمل فائض الحساب الجاري والاقتصادات المقيدة مالياً الاقتصادات النامية الرئيسية في شرق آسيا (باستثناء الصين) وغرب آسيا (باستثناء إسرائيل) والاتحاد الروسي. ويشمل عجز الحساب الجاري والاقتصادات المقيدة مالياً جميع الاقتصادات النامية الأخرى.

مالياً) و16 في المائة (الاقتصادات المقيدة مالياً). وخلاصة القول إن التخفيضات في الإنفاق العام التي تفوق كثيراً الإضافات إلى الإنفاق الخاص تؤدي إلى تباطؤ النمو، محلياً وخارجياً. وتبين أن هذا السلوك مشابه جداً للسلوك المتبع في ما بعد الأزمة المالية العالمية.

ويتمثل الفرق الأساسي بين هذه الاقتصادات الفائضة في الظروف المالية. وأحدثت الاقتصادات (المتقدمة) غير المقيدة مالياً مستويات إقراض صافية كبيرة جداً للقطاع الخاص (وفورات)

وفي الاقتصادات الفائضة الأخرى، تقلص العجز المالي الكبير في عام 2021 بسرعة نسبية في الفترة المشمولة بالسيناريو. وفي السنوات الأربع الأولى، خفضت الاقتصادات غير المقيدة مالياً العجز العام بنسبة 71 في المائة، في حين خفضت الاقتصادات المقيدة مالياً هذا العجز بنسبة 62 في المائة. وفي الوقت نفسه، يؤدي ميل هذه الاقتصادات إلى التصدير الذي يسهم أيضاً في استمرار ضغط حصص الأجور، إلى خفض الفوائض الكبيرة في قطاعاتها الخاصة، ولكن بنسبة 30 في المائة فقط (الاقتصادات غير المقيدة

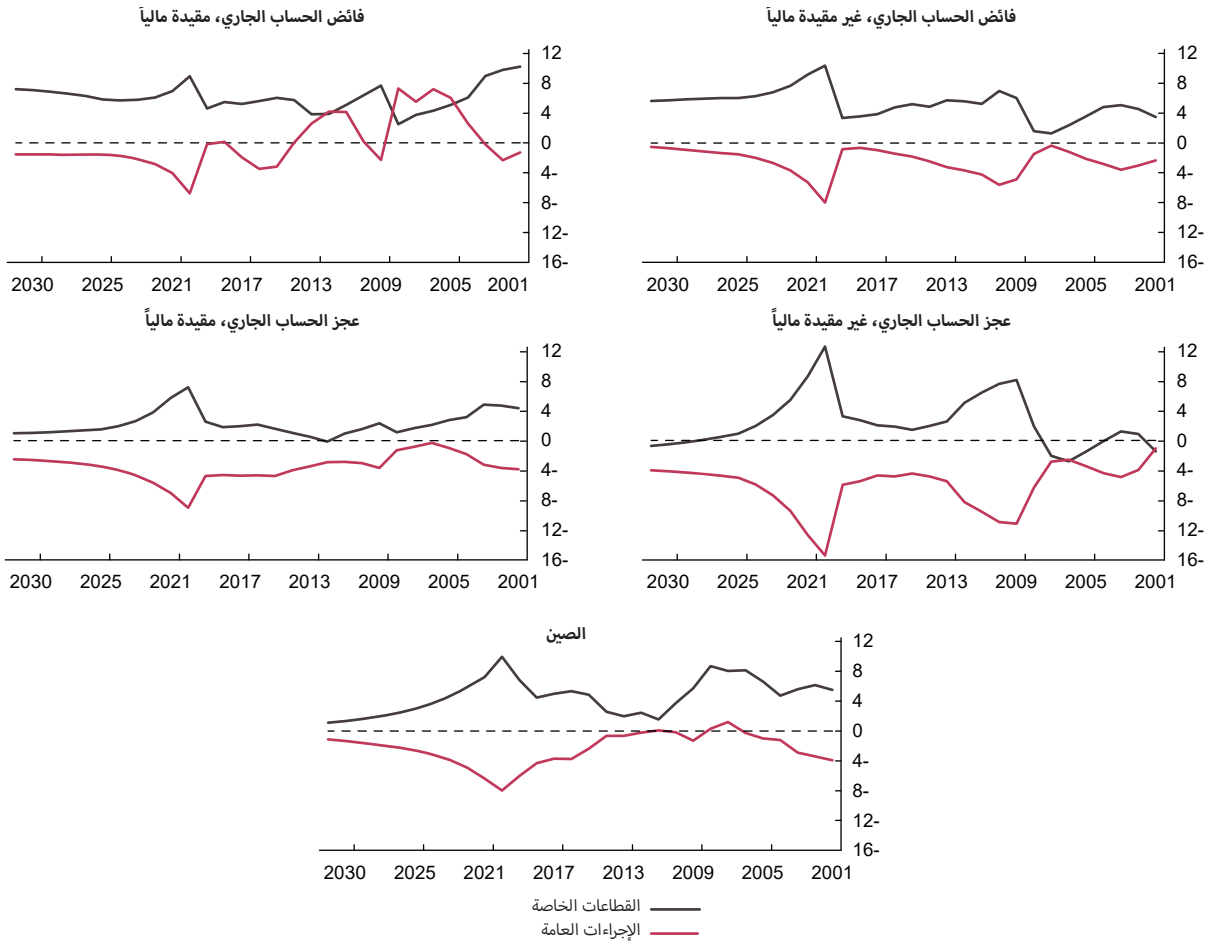
بوجه خاص، تميل مدخرات القطاع الخاص في هذه الاقتصادات إلى الزيادة وإلى تحويل المزيد من الأصول إلى الخارج⁽¹⁴⁾. وهو أمر يجبر بدوره الحكومات على تحمل تكاليف أعلى (فرق سعر الفائدة) لتمويل ميزانياتها. وبما أن التكاليف تزيد العجز المالي، يتعين وضع حصص أكبر من تخفيضات الإنفاق لتحقيق درجات من "الضبط" المالي تكون مماثلة لتلك التي تتمتع بها الاقتصادات غير المقيدة مالياً. ولذلك، يكون الأثر الانكماشى المحلي لخطوات التقشف المالي المماثلة أكبر بالنسبة للاقتصادات النامية. وفي ظل ظروف السياسة العامة التي يفترضها هذا السيناريو، يرجح أن تشهد الاقتصادات الفائضة المقيدة مالياً مزيجاً من تباطؤ النمو (حيث تضعف مصادر الطلب المحلية والخارجية على حد سواء) وتحويل أحجام أكبر من رأس المال الخاص إلى الخارج، وخاصة مع تباطؤ النمو.

خلال صدمة كوفيد-19⁽¹³⁾، وحافظت على مستويات ادخار خاصة كبيرة نسبياً في فترة ما بعد كوفيد، وذلك بالتوسع في السيولة (التي تولدها المصارف المركزية إلكترونياً) مما يجعل استثمارات الحوافظ المالية المحلية والدولية جذابة على خلفية ارتفاع قيمة الأصول.

وفي الوقت نفسه، يعتمد سلوك القطاع الخاص في مضمرة الادخار في الاقتصادات الفائضة المقيدة مالياً (النامية) على الظروف المالية الدولية أكثر من المحفزات النقدية المحلية. وعادة ما يكون توزيع المدخرات الخاصة في الأصول المالية مالياً إلى صالح الاستثمارات في الخارج، المقومة بالعملات الاحتياطية، في حين تعتمد تدفقات الاقتراض في معظمها على عوامل "الدفع" الخارجية. وفي ظروف تباطؤ النمو وعدم الاستقرار المالي العالمي المحتمل

الشكل 2-4 صافي الإقراض للقطاعين الخاص والعامة، 2001-2030

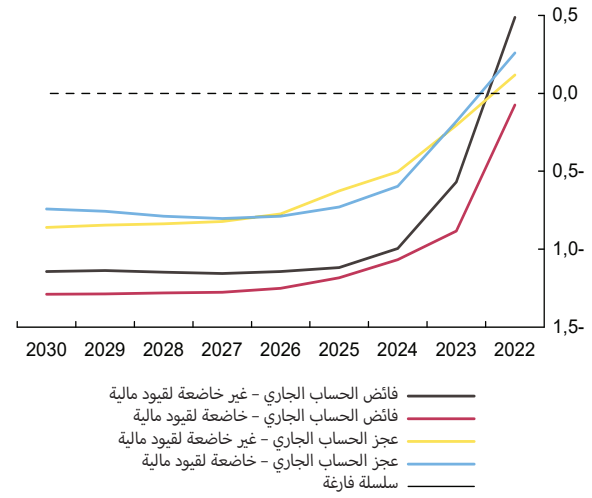
(نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: انظر الشكل 2-2.

ملاحظة: للاطلاع على مجموعات البلدان، انظر الشكل 3-2.

الشكل 2-5 أداء النمو المتوقع وفقاً للأنماط المالية الكلية، 2030-2022



المصدر: انظر الشكل 2-2.

ملاحظة: لمجموعات البلدان، انظر الشكل 3-2.

إلى الداخل، التي تكون '1' خارجة عن سيطرة واضعي السياسات المحليين، و'2' مكلفة ومحفوفة بالمخاطر ومتقلبة. وعلاوة على ذلك، ففي هذه الاقتصادات الخاضعة لقيود هيكلية ولدورات الازدهار والكساد، يتعلق جزء كبير من نفقاتها الخاصة بواردات من السلع المصنعة لا يمكن توفيرها محلياً لأن التصنيع يتطلب تمويلًا ميسور التكلفة ومستقرًا. ومن ثم، فقد لا يضعف الطلب الفعلي على نحو مماثل ما يحدث في الاقتصادات ذات الفائض المقيدة ماليًا، ولكن الحفاظ على استمرار النمو يفاقم مخاطر عدم الاستقرار المالي.

4- التغلب على معضلات الترابط

نظراً للهيكل المالي الكلي الحالي للاقتصاد العالمي، سألقي العودة إلى الوضع الطبيعي للسياسات المتبعة قبل جائحة كوفيد-19 المتسمة بالتكشف المالي والقيود المفروضة على الأجور والسياسة النقدية والمالية الفضفاضة أعباء ثقيلة على كاهل البلدان النامية.

ومثلما كان الحال في الفترة التي أفضت إلى الأزمة المالية العالمية، يبدو أن هذا المزيج من السياسات يحقق نمواً قوياً ما بقيت المخاطر المالية تحت السيطرة. وقد يكون من المغري الظن بأن إعادة المواقف السياسية المماثلة في فترة ما بعد جائحة كوفيد قد تُسرّع النمو لفترة كافية لأن تفوق الفوائد الخسائر المحتملة لأزمة مالية عالمية أخرى، على سبيل المثال. بيد أن ذلك سيكون أضغاث أحلام، وبتكرار المحفزات السياسية المماثلة وتحليل الاقتصاد العالمي في نموذج يأخذ في الحسبان تكوين الاختلالات الخارجية والقيود المالية، بيئاً أن التباطؤ الملحوظ في النمو هو النتيجة الراجحة عاجلاً وليس آجلاً.

ودرج واضعو السياسات في الاقتصادات ذات الفائض على تحليل هذه المجموعة من الخيارات في مضمار السياسات بالطمأننة بأن تركيزها على المرونة المالية والحيطة المالية يضمن أداءها من حيث النمو الاقتصادي. ولكن الأمر لن يكون على هذا المنوال هذه المرة. ويبيّن الشكل 2-5 الجدول الزمني لفقدان النمو في أنواع الاقتصادات الأربعة في الفترة المشمولة بالسيناريو⁽¹⁵⁾. وتقيس السلسلة الخسائر في النمو الاقتصادي لهذه المجموعات بنسبة مئوية مقارنة بالنمو الاقتصادي للاقتصادات نفسها في جميع فترات الانتعاش منذ الثمانينات. ومن المرجح أن تخسر مجموعتا الاقتصادات ذات الفائض أكثر من غيرها، أي بنحو 1,2 نقطة مئوية من النمو كل عام. وبين هاتين المجموعتين، ستلقى الاقتصادات (النامية) المقيدة ماليًا لضربات أشد وقعاً نسبياً. وستشهد الاقتصادات ذات العجز في الحساب الجاري تباطؤاً ملموساً يصل إلى نحو 0,8 نقطة مئوية من النمو كل عام، شريطة تجنب الصدمات النظامية الناجمة عن تراكم

وفي الاقتصادات التي تميل إلى العجز في الحساب الجاري، تعتمد محركات النمو الرئيسية على الطلب المحلي. وفي حالة للاقتصادات (المتقدمة) غير المقيدة ماليًا، قد يسود التكشف المالي، بيد أن أهداف التكيف المالي تبدو أكثر اعتدالاً منها في الاقتصادات الأخرى. ويرجع ذلك في شق منه إلى الامتياز الممنوح للاقتصادات التي يمكنها إصدار عملات مقبولة دولياً دون ضغوط سوقية شديدة وفي شق آخر إلى أن هيكلها الاقتصادي موجه إلى الاعتماد جزئياً على عمليات الضخ المالي في الطلب التي يقوم بها القطاع العام ("قيود الميزانية الميسرة"، وفقاً لغالبرايت، 2008). زد على ذلك أن توفير السيولة محلياً أثبت أنه وسيلة فعالة وقوية لتسريع وتيرة الطلب في القطاع الخاص (خفض أو إزالة مراكز الإقراض الصافي فيها)، مدعومة بزيادة قيمة الأصول (Godley and Lavoie 2007: 74-77; Costantini and Seccareccia, 2020). وبفضل الوضع الدولي لعملات هذه الاقتصادات (الذي قد يؤدي إلى المزيد من التدفقات إلى الداخل عندما تتعثر الظروف الدولية)، تتمكن هذه الاقتصادات من تغذية زيادة إنفاق القطاع الخاص من خلال عمليات زيادة الائتمان.

وعلى النقيض من ذلك، ليس بوسع الاقتصادات (النامية) ذات العجز والمقيدة ماليًا أن تسعى إلى تحقيق تخفيف ملموس بخلق السيولة المحلية وتقليص العجز في القطاع العام باعتماد تدابير تقشفية. ولئن كان من المحتمل أن تتقلص فوائض القطاع الخاص (مساهمة بفعالية في إجمالي الطلب)، فالراجح أن يعتمد الاستهلاك أو الاستثمار الخاص اعتماداً كبيراً على التدفقات الأجنبية

واسع عقود من المراقبة بعد الكساد الكبير، تجعل القطاعات العامة الصغيرة مواجهة التقلبات الدورية في الطلب أمراً صعباً، فتصبح الاقتصادات أكثر عرضة لصدمات القطاع الخاص.

رابعاً، يجعل الابتكار المالي والعولمة العميقة تحويل الموارد التي قد تكون متاحة للإنفاق والاستثمار إلى أنشطة مضاربة ليس لها تأثير مباشر في الطلب العالمي أسهل وأكثر جاذبية إلى حد كبير (Nesvetailova, 2007).

وختاماً، وكما تبين من تقارير سابقة، يفرض الجمع بين ضغط حصة الأجور والتكشف والقطاعات العامة الصغيرة الحجم وازدياد الأموال المزيد من القيود على نمو الواردات، فتضعف التجارة العالمية.

ولذلك، يرجح أن يكون الأثر الانكماشى العالمي لهذا المزيج حاداً وأشدّ وقعاً على الاقتصادات التي تعتمد بشكل أكبر نسبياً على الطلب الخارجي لا على الظروف المحلية، وعلى الأخص الاقتصادات النامية منها. وينبغي أن يحض مأزق النمو البطيء الذي يواجه الاقتصادات ذات الفائض في حالة العودة الواسعة النطاق إلى السياسات السابقة واضعي السياسات على البحث عن سبل أكثر فعالية للحفاظ على النمو بالجمع بين الضخ المالي في الطلب وتشديد القيود على الأموال المضاربة. وبما أنّ النمو نتيجة متشابكة الأبعاد على الصعيد العالمي، فينبغي تنسيق السياسات الرامية إلى تحقيقه على الصعيد الدولي.

نقاط الضعف المالية. وغني عن القول إنّ الاقتصادات ذات الفائض وذات العجز لن تكون بمنجاة من آلام مبرحة إن حدث انهيار مالي كبير في ظل الظروف العالمية الحالية.

والأساس المنطقي لهذه النتيجة السلبية بالنسبة للاقتصادات ذات الفائض المتمتعة بوضع مالي جيد⁽¹⁶⁾ واضح بدرجة كبيرة. أولاً، في هذه المرة، وصلت حصص الأجور إلى أدنى مستوياتها في معظم أنحاء العالم؛ فالموظفون وصغار المزارعين والعمال في قطاع غير نظامي يتفاوضون أجوراً نقل كثيراً عن مساهماتهم السابقة في توليد الناتج. ويسبب هذا الوضع ضغوطاً غير مسبوقه إما لنقص الاستهلاك أو الإفراط في الاستدانة.

ثانياً، من المرجح أن تؤدي العودة إلى التكشف المالي بغية تخفيض العجز إلى تسارع القصور الفعلي في الطلب. ويرجع ذلك، من ناحية، إلى أنّ هيمنة التمويل العالمي سترفع تكاليف الدين العام، مما يعني ضمناً إجراء تخفيضات أكبر في إنفاق القطاع العام الحقيقي، على نحو ما ورد ذكره قبلاً. ومن ناحية أخرى، تكون المضاعفات المالية أعلى عند المستويات الدنيا من النشاط الكلي، وهو ما يعني بدوره أنّ التخفيضات التقشفية سيكون لها تأثير سلبي أكبر في الطلب الكلي.

ثالثاً، ظلّ إنفاق القطاع العام على السلع والخدمات ينخفض مقارنة بالدخل القومي خلال العقود الماضية. وعلى نحو ما أوضحه مينسكي (1982) بشكل لا لبس فيه وأكدته على نطاق

دال- من الانتعاش الاقتصادي إلى إعادة البناء بشكل أفضل

الجهات، لم يعد بوسع واضعي السياسات تجاهل مدى التعقيد الذي يتسم به التحدي بتقديم رواية تبسيطية مفادها أنّ الأمور ستعود إلى نصابها إذا كانت الأسعار صحيحة. فعلى نحو ما بيّنه القسم السابق، ستترك العودة إلى العمل كالمعتاد بحلول نهاية العقد عالمياً أكثر هشاشة وتشظياً. وهذا العالم يحتاج الآن إلى التخطيط لا إلى البديهيات.

ويمكن أن يساعد التفكير في كيفية إقامة صلات على جميع هذه الجهات في أن تركز العقول والإجراءات على بعض العناصر الأساسية لاستراتيجية ناجحة، فيصبح التحدي الذي يواجهه واضعي السياسات أقل استعصاء. وعلى وجه الخصوص، ومع اعتماد النجاح على جميع الجهات على تعزيز الاستثمار الإنتاجي وخلق فرص عمل

إن تجنب أخطاء السياسات المرتكبة في الماضي أمر ضروري، ولكنه غير كافٍ للتعافي من كوفيد-19. ولن تُفرز الجائحة عالمياً أفضل إلا إذا بُدلت جهود قوية من أجل التعافي الاقتصادي وتم تعزيزها ودعمها في جميع مناطق الاقتصاد العالمي وأعيد توجيهه المكاسب الاقتصادية الناجمة عن الانتعاش نحو الأسر المعيشية المتوسطة والمنخفضة الدخل وعُومل تقديم الرعاية الصحية، بما في ذلك الحصول على اللقاحات بسهولة ويسر، بحسبانه منفعة عامة عالمية حقاً ودُفع الاستثمار بشكل مكثّف ومنسّق في جميع البلدان نحو مصادر طاقة خالية من الكربون.

وهذه جميعاً تحديات عصية في حد ذاتها تزداد حدة بفعل الترابط الوثيق بينها. ومع الحاجة إلى إحراز تقدم متزامن على جميع

ولن يظهر، لفترة من الزمن، النطاق الكامل لتأثير أزمة كوفيد-19 في عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها (Ferreira, 2021). ولكن مع بقاء اللقاحات بعيدة عن منال غالبية سكان العالم، يُرجح أن تتسع تارة أخرى الفجوة في مستويات المعيشة بين الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية التي كانت قد ضاقت لعدة سنوات منذ بداية الألفية الجديدة. وفي معظم البلدان النامية، أعاق التوسع المالي والنقدي إلى حد كبير عوامل خارجية: شهية الأسواق المالية المحدودة للديون الصادرة بالعملات المحلية والخوف من إجبارها على الدخول في برنامج تقشف إن نشأت الحاجة إلى مساعدة من صندوق النقد الدولي وانحسار تحركات رأس المال الدولية وتدفعها. وعلى النحو الذي تناوله الفرع السابق بالنقاش، سيشهد عدم معالجة هذه القيود تكراراً للتعافي غير المتوازن الذي حدث في الماضي. وعلاوة على ذلك، ظلت البلدان المتقدمة النمو مترددة في الاتفاق على آلية متعددة الأطراف لإيجاد مخارج منظمة من الديون واستمست، بدلاً من ذلك، بالاعتقاد بأن مزيجاً من مسؤولية السوق المستنيرة وعمليات إعادة تعديل الخصائص المخصصة والانضباط المالي سيخفف، في نهاية المطاف، من الضغط الناجم عن أعباء الديون غير المبررة (انظر الفرعين باء ودال من الفصل الأول).

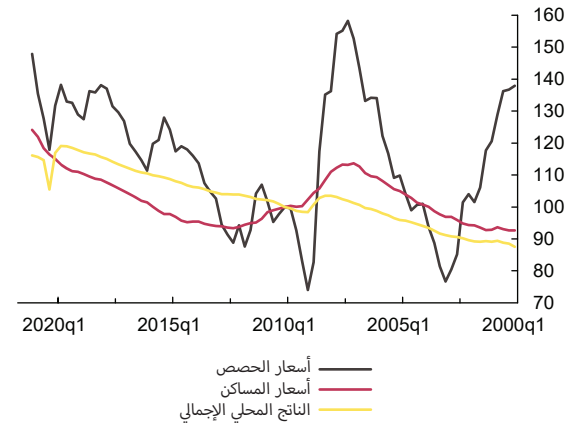
لائقة وتضييق الفجوات في الثروة والدخل، ينظر هذا القسم في بعض الاستجابات في مضمار السياسات المعتمدة في الاقتصادات المتقدمة النمو منذ جائحة كوفيد-19 بشأن الحد من عدم المساواة والتصدي لسعي الشركات إلى الربح ودفع الاستثمارات الخضراء قدماً.

1- تجنب التنمية المنفصلة

بعد عقود من أوجه التفاوت المتزايدة وضغوط الاستقطاب (تقرير التجارة والتنمية، 2017؛ 2020) وفي أعقاب جائحة دمرت الوظائف على نطاق غير مسبوق، يتيح الانتعاش الاقتصادي فرصة لإعادة التوازن في توزيع الدخل داخل البلدان وفيما بينها. ولكن على الرغم من الدعوات التي أطلقها زعماء مجموعة الدول السبع من أجل "إعادة بناء عالم أفضل"، يمكن أن تنهض من كبوة عام 2020 عوالم اقتصادية منفصلة قد يتعذر توحيدها بمعزل عن تدابير إصلاح منسقة على المستويين الوطني والدولي.

الشكل 6-2 الإسكان والحصص والناتج في البلدان المتقدمة النمو، من الربع الأول من عام 2000 إلى الربع الأول من عام 2021

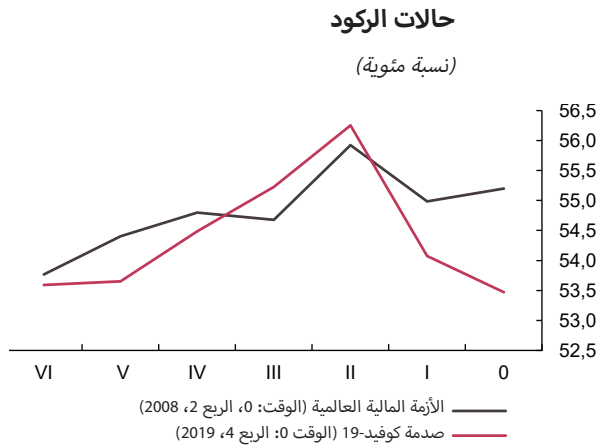
(مؤشر السعر الحقيقي، الربع الأول من عام 2010 = 100)



المصدر: بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي.

ملاحظة: متوسط المؤشرات المرجحة حسب الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. البيانات المتاحة لـ 42 بلداً: أستراليا، النمسا، بلجيكا، البرازيل، كندا، أستراليا، النمسا، تشيلي، الصين، كولومبيا، سلوفاكيا، ألمانيا، الدانمرك، إسبانيا، إستونيا، فنلندا، فرنسا، جبل طارق، اليونان، هولندا، IDN، الهند، أيرلندا، آيسلندا، إسرائيل، إيطاليا، ليبان، كوريا، لوكسمبورغ، لاتفيا، المكسيك، هولندا، النرويج، نيوزيلندا، بولندا، البرتغال، الاتحاد الروسي، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، تركيا، الولايات المتحدة الأمريكية، جنوب أفريقيا.

الشكل 7-2 حصة العمل في الولايات المتحدة في أعقاب حالات الركود



المصدر: مكتب التحليل الاقتصادي بالولايات المتحدة الأمريكية. الحسابات القومية للدخل والإنتاج، الجدول 1-10؛ صدر في 29 تموز/يوليه 2021.

ملاحظة: (1) حصة الأجور هي نسبة "تعويض الموظفين" على الدخل المحلي الإجمالي. (2) تكاليف الأجور للربع الثاني من عام 2021 هي لرقم (الأولي) المنشور رسمياً. تم إنشاء الدخل المحلي الإجمالي للربع الثاني من عام 2021 على افتراض الاتجاه نفسه من الناتج المحلي الإجمالي.

عن العمل أثناء الجائحة يتمثل في الاستحقاقات الاتحادية البالغة 300 دولار أعلى مما لو زاول عملاً (Matthews, 2021). وفي هذا السياق، كانت التدابير النقدية المستخدمة أثناء الأزمة ذات حدين: فهي قد حالت دون ريب دون حدوث انهيار مالي، ولكنها ساعدت أيضاً على تغذية الارتفاع الهائل في قيمة الأصول، فأسهمت بذلك إسهاماً كبيراً في عدم المساواة في الدخل والثروة.

وبما أن الأمولة أصبحت، على النحو المبين في الفرع السابق، سمة فاشية في الاقتصاد العالمي وحافزاً على السلوك الساعي للحصول على الربح، وُجد مزيج غير متوازن من سياسات الاقتصاد الكلي في جميع البلدان المتقدمة النمو تقريباً منذ انفجار فقاعة شركات الدوت كوم في عام 2000، وإن كان بالإمكان أيضاً العثور على اتجاهات مماثلة في بعض الاقتصادات الناشئة. وإن تجاهل واضعوا السياسات تعافي القطاع المالي بشكل منفصل عن بقية أجزاء الاقتصاد الأخرى على نحو يوسع نطاق الانفصال القائم أصلاً قبل جائحة كوفيد-19، فسيقيم ذلك أمام إعادة البناء على نحو أفضل عقبة ربما يتعذر التغلب عليها. ويبيّن الشكل 2-6 كيف غدت أسعار المساكن والأسهم، مترابطة ترابطاً وثيقاً منذ الأزمة المالية العالمية، سالماً كل منها اتجاهًا تصاعدياً حاداً يزداد انقطاعاً عن اتجاه أكثر تباطؤاً في الناتج، ويصوّر مدى التحدي الذي تواجهه السياسات (انظر أيضاً المرفق، الشكل 1).

وإن أُريد تجنب نمط من التطور المنفصل، فمن المرجح أن يعتمد الكثير في هذا الصدد على واضعي السياسات في الاقتصادات المتقدمة الذين يواجهون تحدي عدم المساواة بشكل مباشر. وفي الولايات المتحدة، تسببت جائحة كوفيد-19، بشكل تراكمي، في أكبر عدد من الوفيات لكل آلاف من السكان بين البلدان المتقدمة النمو، مع عدد غير متناسب من النساء والأقليات والأسر ذات الدخل المنخفض. وأصابَت الصدمة اقتصاداً متصدعاً بالفعل ومنقسماً بين قطاعات "رئيسية" ذات أجور مرتفعة وإنتاجية عالية وقطاعات "متخلفة عن الركب" منخفضة الأجور والإنتاجية (تقرير التجارة والتنمية، 2020؛ Taylor, 2020). وبحلول عام 2019، أدت عقود من تقويض الأجور وضعف الحماية الاجتماعية ونقل الصناعات إلى الخارج إلى ترك نصف القوى العاملة (80 مليون عامل) في ظروف هشة وهي غارقة في الديون في أغلب الأحيان ولديها فرص محدودة للحصول على الرعاية الصحية.

وفي مواجهة هذا الاقتصاد المستقطب حقاً، اتبعت التغيرات في توزيع الدخل أثناء الجائحة طريقاً مألوفاً: ففي الوقت الذي قضى فيه الركود على الأرباح، زادت حصة العمل في البداية زيادة يرجع بعض الفضل فيها إلى التدخلات الحكومية التقديرية،

والأهم من ذلك أن العديد من السياسات التي تعتمد عليها البلدان المتقدمة النمو في التخفيف الفوري والنمو الأطول أجلاً، بما في ذلك التوسع المالي والنقدي ودعم قطاعات التكنولوجيا الفائقة فيها وحماية القطاعات التقليدية والتجارة في الأصول غير الملموسة، قد تعوق، من دون التنسيق الدولي الفعال وتدابير التعويض، قدرة البلدان النامية على التعافي من الركود الناشئ عن جائحة كوفيد-19. وواقع الحال أن أسعار الفائدة المنخفضة على نحو غير مسبوق في البلدان المتقدمة النمو، مقترنة بشهوة المضاربة لدى المستثمرين بحثاً عن عائدات مرتفعة، أدت إلى تدفقات رأسمالية كبيرة إلى بعض الأسواق الناشئة وأسواق السلع الأساسية، بما في ذلك الأغذية، مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على الأمن الغذائي في بقية أنحاء العالم (انظر الفصل الأول، الفرع جيم). وعلاوة على ذلك، فمن غير زيادة الدعم المالي المتعدد الأطراف للاستثمارات في التخفيف من آثار تغير المناخ، يُرجح أن يزداد قيد النقد الأجنبي شدة على العديد من البلدان النامية لأنّ صادراتها تصبح هدفاً لضرائب التكيف مع الكربون. وفي الوقت نفسه، لا تزال حالة الطوارئ الصحية قائمة في البلدان النامية. ونتيجة لذلك، من المرجح أن تتعرض هذه البلدان، أكثر من أي وقت مضى، لضغوط لخفض تكاليف اليد العاملة والخدمات العامة، في محاولة عقيمة لشق طريقها إلى الانتعاش، فيزداد عدم المساواة في الداخل تفاقماً.

وعلى النقيض من ذلك، كان الانتعاش الغض في البلدان المتقدمة النمو مدفوعاً بتوسع مالي دعم دخول الأسر المعيشية وبسياسات نقدية حرصت على تجنب الانهيار المالي حين يكون الاقتصاد في أضعف حالاته وعلى أن يُتاح للشركات الحصول على الائتمان الرخيص حتى يكون لديها ما يكفي من السيولة أثناء عمليات الإغلاق الشامل. وفي المستقبل، يُتوقع أن يستمر النمو طالما ظلت السياسات الحالية قائمة وهو قد يكتسب مزيداً من الزخم، على الأقل بقدر ما تشجع الشواغل المتعلقة بتغير المناخ زيادة الاستثمارات في التكنولوجيات الخضراء (انظر الفرع التالي).

ومع ذلك، لا تزال المشاكل الهيكلية الكامنة السابقة للجائحة تلقي بظلالها على الاستقرار في المستقبل. وللخطر المتمثل في وجود مسارات منفصلة للإنعاش فيما بين البلدان ما يناظره في عملية انتعاش على شكل حرف "K" بين الأسر المعيشية، وهو يعبر عن أنماط عدم المساواة القائمة على الصعيد المحلي. فمن ناحية، وكما لوحظ في الفصل الأول، ارتفع تعويض المديرين التنفيذيين بأكثر من 18 في المائة خلال عام 2020، وبنسبة مذهلة قدرها 1 322 في المائة منذ عام 1978. ومن ناحية أخرى، كسب شطر كبير من القوى العاملة الأمريكية يتلقى الحد الأدنى للأجور، وهو 7,25 دولار في الساعة، في الواقع دخلاً أسبوعياً أثناء التعطل

ولكن يبدو القول بأن معظم الزيادة جاء من مكاسب رأس المال على الأصول الموجودة واقعيًا. وبغض النظر عن ذلك، غذى الجمع بين التحويلات المالية إلى القطاع الخاص والسياسة النقدية التوسعية نمو الأسعار المالية والعقارية وفاقم عدم المساواة في الثروة.

ويتوقف مسار الانتعاش، وما إن كان سيكون شاملاً للجميع أم لا، على تطبيق سياسات الاستثمار وسوق العمل التي تتجسد في المقترحات التشريعية قيد المناقشة حالياً. ومن المقرر أن تنتهي تدابير الحماية الاجتماعية المتخذة في الآونة الأخيرة في الغالب في عام 2021. ومع إلغاء هذه التدابير تدريجياً وتساعد الضغوط الرامية إلى خفض الدين العام، قد تعود السياسة المالية إلى التقشف الذي يقوض تأثير خطط الإنعاش.

وسيكون تجنب هذا المسار عاملاً أساسياً في تحقيق انتعاش شامل للجميع. ومن بين التحديات التي تواجه الحكومة في المستقبل كيفية إقناع الأسر المعيشية بإتفاق بعض المدخرات المتراكمة خلال الجائحة. وإن كانت الطبقة المتوسطة تحتفظ بمعظم المدخرات، فقد تكون ثقتها الضعيفة في الأمن الاقتصادي في المستقبل، أو ثقتها المفرطة في العائدات المالية، الدافع الذي يمنعها من إنفاق هذه المدخرات. ويمكن تدارك ذلك بسياسات تعزز الأمن الوظيفي ونمو الأجور والاستثمار العام والسياسة النقدية الأقل توسعاً. وإن كانت معظم المدخرات في حوزة الأثرياء، فيُرجح أن يتطلب توجيهها إلى الإنفاق الحقيقي زيادة معدلات الضرائب الهامشية لتحويل جزء من هذه الثروة إلى الحكومة التي يمكنها استخدامها بشكل منتج. ومن شأن فرض ضريبة على الثروة تدفع على إجمالي الأصول على غرار الضرائب العقارية التي يدفعها أصحاب المساكن أن يفتح آفاقاً جديدة تكفل فرض ضرائب عادلة وتساعد على عكس مسار أوجه عدم المساواة القائمة.

ويتوخى في خطة واسعة النطاق أن تشمل تعزيز البنى الأساسية المادية - مقرونة ببرامج الاستثمار العام وبحوافز للاستثمار الخاص تهدف إلى إزالة الكربون من الاقتصاد - والبنى التحتية الاجتماعية، مثل استحداث رعاية الأطفال المجانية والتعليم العالي المجاني، بغية تحقيق نمو في الأجور والإنتاجية. وتتعترف الخطة أيضاً بأهمية التصنيع بحسبانه محركاً لنمو الإنتاجية وتحدد معالم رؤية يتم فيها عكس اتجاه نقل الأعمال إلى الخارج جزئياً وكبح جماح تكتل الشركات. ومع إنفاق قدره 4,5 تريليون دولار⁽¹⁷⁾ على مدى ثماني سنوات، سيبليغ الاقتراح 2,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً ابتداءً من عام 2022، وهو ما يكفي لإحداث تأثير أولي في المشاكل الطويلة الأمد المتمثلة في عدم المساواة ونقص الاستثمار.

مثل شبكات الحوافز وزيادة استحقاقات البطالة، ثم انخفضت تارة أخرى بفعل عمليات التسريح المؤقت من العمل. وبعد خمسة أرباع من بداية الركود، يبدو أن حصة العمل تتجه نحو الانخفاض، مع تذبذبات طفيفة. وهذا التوقيت مماثل جداً للتوقيت المسجل خلال الأزمة المالية العالمية في عامي 2008 و2009، وهو يقترن بتأثير أشد إلى حد ما (الشكل 2-7).

ولا تزال البيانات القطاعية غير مكتملة، بيد أن البيانات المجمعة تتيح بالفعل مؤشرات واضحة تدل على تفاقم عدم المساواة: فبينما ارتفعت البطالة في عام 2020 ارتفاعاً شديداً وظلت أعلى بمقدار نقطتين مئويتين من مستواها في عام 2019، تعافى إجمالي مدفوعات الأجور فعلاً. وتجاوز في الواقع مستويات ما قبل الركود في الربع الأخير من عام 2020 حين كانت البطالة لا تزال عند 7 في المائة. وفي هذا إشارة إلى أن بعض العاملين الذين واصلوا عملهم خلال الجائحة شهدوا زيادة في دخولهم. ولأن ذلك مستبعد في حالة العاملين الأساسيين، فهو ربما يعبر عن مكاسب في دخل العاملين في الاقتصاد الرئيسي الذين مارسوا عملهم عن بعد في قطاعات عالية الإنتاجية والأجور، من بينها التكنولوجيا الفائقة والمستحضرات الصيدلانية (BIS, 2021; Gould and Kandra, 2021). وبعبارة أخرى، لم يتحقق الانتعاش الاقتصادي في الولايات المتحدة بعد لنسبة كبيرة من القوى العاملة.

وفي عام 2020 والنصف الأول من عام 2021، حالت المدفوعات الحكومية وتدابير التخفيف التقديرية، ومن بينها شبكات التحفيز وتحمل الرهن العقاري ووقف عمليات الإخلاء، دون حدوث أزمة اجتماعية واقتصادية أعمق وساعدت في تخفيف معاناة من هم في أسفل سلم الدخل - واقترنت بانخفاض كبير في معدل الفقر في عام 2021 وفقاً لبعض التقديرات، (Parolin et al., 2021) ولعلها جعلت اقتصاد الولايات المتحدة أكثر كفاءة على المدى الطويل. بيد أن عكس مسار عقود من تقويض الأجور يتطلب أكثر من تدابير مؤقتة. ويبدو أن المناقشات التي دارت منذ أوائل عام 2021 بشأن التدخل الحكومي المباشر برفع الحد الأدنى للأجور قد تلاشت.

وساهمت التحويلات النقدية الكبيرة في نمو الناتج المحلي الإجمالي وخلق فرص العمل بمقدار أقل مما كان بوسع الإنفاق المباشر على السلع والخدمات أن يحققه وذلك بسبب اللجوء إلى ادخار جزء من هذه التحويلات، وهو تأثير معروف للتحويلات النقدية ربما كان متسقاً، في المرحلة الأولى من الأزمة، مع هدف إبقاء الناس في منازلهم. ولكن الزيادة في المدخرات الشخصية كانت هائلة في عام 2020 وتجاوزت 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولم يتضح بعد إلى أي مدى يمكن أن يعزى ذلك إلى شبكات التحفيز،

وعلى النحو المبين في الفرع التالي، تمثل خطة "الجيل القادم من الاتحاد الأوروبي" منطلقاً جيداً لإحياء الاستثمار العام والتحقق من حدوده في قطاعات استراتيجية، مثل الطاقات المتجددة والنقل والزراعة. ولكن تحقيق التحول المستهدف والانتعاش الاقتصادي الشامل للجميع، يقتضي أن تضيف الدول الأعضاء المزيد إلى هذه الخطة على الصعيد الوطني. ومع ذلك، تتوقع قواعد الاتحاد الأوروبي العودة إلى التقشف في عام 2023، بعد تعليق مؤقت لخفض العجز الذي ينص عليه ميثاق الاستقرار والنمو ويمكن أن يمنع الدول الأعضاء من زيادة الإنفاق بشكل فعال لتعزيز الانتعاش. وفي الوقت نفسه، يُنذر استمرار التركيز على إصلاحات توسيع التجارة وخفض التكاليف (مما يؤثر على الإنفاق الحكومي وعلى الأجور) بتوسيع الفجوة بين العاملين في القطاعات الرائدة والعاملين في القطاعات المتخلفة عن الركب، فتزداد الفجوات في الدخل اتساعاً وتزيد آفاق الانتعاش الشامل للجميع تقويضاً.

2- ترويض أصحاب الدخل الريعية

على نحو جاء في النقاش الوارد أعلاه، ظلّت الصلة بين العولمة المفرطة وصعود اقتصاد الريع الذي تهيمن عليه الشركات الكبيرة أحد المواضيع الثابتة في التقارير السابقة. وتمنح السيطرة التي يتمتع بها هؤلاء على الأصول الاستراتيجية الرئيسية وانتشارهم الواسع على الصعيد العالمي مركز قوة مهيمن في السوق تنتشر منه الممارسات التجارية التعسفية والسلبّة في كثير من الأحيان. وتراكمت على مدى العقدين الماضيين أدلة كثيرة تشير إلى ازدياد نطاق القوة السوقية التعسفية وأثرها المشوّه على الصعيدين الوطني والعالمي على حد سواء. وزادت الجائحة نطاق هذه الممارسات اتساعاً، لا سيما من خلال حقوق الملكية الفكرية والسيطرة على التكنولوجيات الرقمية.

وفي البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء، يتعزز التصور بأنّ الفوائد المتأتية من العولمة مالت بصورة غير عادلة إلى صالح التكتلات الكبيرة بفعل قدرة هذه التكتلات على دفع ضرائب ضئيلة أو عدم دفع أي ضريبة على ما تجنيه من ريع.

ومن الأمثلة الصارخة على ذلك زيادة حصة أرباح الشركات - التي تصنف في كثير من الأحيان على أنها استثمار أجنبي مباشر - التي تمر عبر واجهات شركات وهمية بدلاً من استثمارها في الأنشطة الإنتاجية في الاقتصادات المتقلية (Damgaard et al., 2019). ويمكن استخدام هذا النوع من المعاملات في التمويل داخل الشركة أو للاحتفاظ بالملكية الفكرية وغيرها من الأصول. ولأغراض تقليل الضرائب، يتركز هذا النظام في عدد قليل من الملاذات الضريبية (Delatte et al., 2020)، مما يحرم العديد من البلدان من نصيب

وعلى نحو ما أبانه الفصل السابق، عانى الاتحاد الأوروبي من ركود أشد وطأة من الولايات المتحدة يعزى إلى حد كبير إلى عمليات الإغلاق الواسعة النطاق والممتدة. وعلى الرغم من أنّ القطاع الخاص كبح إنفاقه، لم تتقلص العمالة بمقدار يماثل ما حدث في الولايات المتحدة بفضل لوائح الفصل من الخدمة الأكثر صرامة. وساعدت نظم الحماية الاجتماعية الواسعة النطاق في الحفاظ على الدخل المتاح، ولكن استعداد المستهلكين للإنفاق لا يزال عند أدنى مستوياته التاريخية، كما يشير إلى ذلك معدل ادخار يبلغ 21 في المائة من الدخل المتاح (منتصف عام 2021)، مقارنة بنسبة 12 في المائة في الولايات المتحدة (المعدلات الطويلة الأجل متشابهة).

وقد يرجع ذلك جزئياً إلى قصور الدعم المالي الذي قدمته الحكومات في عام 2020. وإن كان يُرجح أيضاً أنه يعبر عن انتعاش منحرف في الدخل في عام 2021 يحابي أصحاب الدخل العليا الذين يدخرون بمقدار أكبر نسبياً. ولم تصح البيانات بعد قطعية في هذا الصدد، بيد أنّ تفاقم عدم المساواة بسبب اتساع نطاق الازدواجية الاقتصادية يثير التحدي الرئيسي أمام تحقيق انتعاش شامل للجميع في الاتحاد الأوروبي.

ففي أكبر ثلاثة اقتصادات في الاتحاد الأوروبي، وهي فرنسا وألمانيا وإيطاليا، كان نمو الإنتاجية منخفضاً أو سلبياً على مدى عقدين من الزمان واقتربن بفقدان الأجور في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة أرضية كبيرة لصالح الأجور في القطاعات ذات الإنتاجية العالية (Capaldo and Ömer, 2021). وانخفضت حصة العمل انخفاضاً كبيراً، ولكن معظم الخسائر تحملها العاملون الذين كانوا يزاولون مهناً منخفضة الأجر أصلاً. وفي إيطاليا، عوض التدهور الحاد في نمو الإنتاجية انخفاض حصة العمل، بيد أنّ نسبة كبيرة من العاملين عانت مع ذلك عقوداً من تقويض الأجور. وتشير البحوث إلى أن أحد العوامل الرئيسية لهذه التطورات يتمثل في الجمع بين التقشف والتركيز على القدرة التنافسية للصادرات (Capaldo, 2015; Capaldo and Izurieta, 2013)، الأمر الذي قوض عنصرين رئيسيين من عناصر الطلب الكلي هما الإنفاق العام على السلع والخدمات وإنفاق الأسر المعيشية.

وفي هذا السياق، يتوقف الانتعاش الشامل للجميع في الاتحاد الأوروبي على إعادة الدينامية إلى الاستهلاك والاستثمار، وهو أمر يستدعي نمواً مستداماً في الأجور واستثماراً عاماً والتزاماً مستمراً بنظم قوية للحماية الاجتماعية. وتشكل القواعد المالية الحالية والتركيز على القدرة التنافسية للصادرات عقبات كأداء لم تذللها بعد خطط الإنعاش التي اعتمدت في الآونة الأخيرة.

وتمثلت أحدث خطوة إلى الأمام في الاتفاق الذي تم التوصل إليه، في أوائل تموز/يوليه 2021، من جانب 132 ولاية قضائية عضو من أصل 139 كياناً لإيجاد حل يتألف من ركنين لمعالجة تلك التحديات الضريبية فيما يتعلق بحقوق فرض الضرائب بين الولايات القضائية وخسائر الإيرادات العامة الناجمة عن أنشطة تحويل الأرباح (انظر OECD, 2021a: Annex A: المرفق ألف للاطلاع على التفاصيل). وفي وقت لاحق، أيد وزراء مالية مجموعة العشرين المكونات الرئيسية للاتفاق الإطار الشامل. وتشمل هذه التدابير إعادة توزيع أرباح المؤسسات المتعددة الجنسيات في إطار الركن الأول وفرض ضريبة دنيا عالمية فعالة لا تقل عن 15 في المائة في إطار الركن الثاني. ودعت مجموعة العشرين أيضاً الإطار الشامل إلى معالجة القضايا المتبقية بسرعة ووضع اللمسات الأخيرة على عناصر التصميم ضمن الإطار المتفق عليه وتقديم خطة تنفيذ للركنين بحلول تشرين الأول/أكتوبر 2021. وفي الوقت نفسه، دعت الولايات القضائية الأعضاء في الإطار الشامل التي لم تنضم بعد إلى الاتفاق إلى أن تفعل ذلك (G20, 2021).

وقدم هذا الإنجاز على أنه سيُغيّر قواعد اللعبة لعدة أسباب، فهو يؤكد مجدداً، من الناحية الفنية، على الحاجة إلى اعتبار المؤسسات المتعددة الجنسيات أعمالاً أحادية، مزحزحاً بذلك مبدأ الندية. وعلاوة على ذلك، فإنه يُبسّط، بتطبيق معدل ضريبي أدنى على جميع المجموعات المتعددة الجنسيات التي تتجاوز إيراداتها الموحدة 750 مليون يورو (وليس فقط المجموعات المرتبطة بالاقتصاد الرقمي)، نطاق المفاوضات ويضيق المجال أمام حدوث مزيد من التأخير.

ومن الناحية السياسية، ينبغي أن يساعد الاتفاق على تشييط التعددية، بوسائل من بينها تخفيف حدة التوترات التجارية بين بعض الأعضاء الرئيسيين في مجموعة العشرين بعد أن أعلنت عدة اقتصادات متقدمة أنها ستتبّع طريقها الخاص لفرض ضرائب على شركات التكنولوجيا العملاقة الكبرى، الأمر الذي دفع إدارة الولايات المتحدة السابقة إلى التهديد باتخاذ تدابير تجارية انتقامية. ومن الناحية الاقتصادية، تعد حزمة الركنين أيضاً بجلب إيرادات ضريبية تمس الحاجة إليها (OECD, 2021a)، بتقديرات تصل إلى 275 مليار دولار سنوياً (Cobham, 2021) وإبطاء السباق العالمي إلى قاع معدلات ضرائب الشركات، بل والقضاء عليه.

وعلى غرار ما يحدث في كثير من الأحيان في مسألة الضرائب، تكمن المشكلة في التفاصيل، إذ لم يتم بعد وضع اللمسات الأخيرة على تفاصيل تنفيذ الاتفاق الأخير. ومع ذلك ونظراً لأنّ تجنب ضريبة الشركات من خلال تحويل الأرباح في البلدان منخفضة الضرائب "يوفر"، وفقاً لبعض الحسابات، لهذه الشركات

عادل في فوائد العولمة. وتبيّن الأدلة على استغلال الثغرات والملاذات الضريبية أو الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة، على سبيل المثال، أنّ الشركات المنتمية إلى الولايات المتحدة تجني من لكسمبرغ وبرمودا دخلاً استثمارياً أكثر مما تجنيه من الصين وألمانيا (تقرير التجارة والتنمية، 2020).

ويمكن إرجاع أصول هذه الممارسات إلى أسس نظام الضرائب التجارية الدولية الذي تم الاتفاق على مبادئه العريضة خلال السنوات الأولى من القرن العشرين وظلت دون تغيير حتى وقت قريب جداً. فقد أسندت هذه المبادئ فرض الضرائب على دخل الأعمال النشطة إلى الولايات القضائية في المصدر - حيث يقع العمل التجاري - في حين يسند الدخل السلبي، مثل دخل الاستثمار أو الربح، إلى الولاية القضائية التي يقيم فيها المستثمرون⁽¹⁸⁾. وتشوب مفهوم ضريبة المصدر الذي شكّل الدعامه الأساسية لفرض الضرائب على الأعمال التجارية الدولية عيوب تقنية وسياسية على حد سواء. وبما أنّ جزءاً كبيراً من التجارة العالمية يتم في شكل تجارة بين الشركات التابعة داخل الشركة نفسها (تقرير التجارة والتنمية، 2015)، غالباً ما تنقل الشركات أجزاء كبيرة من الأنشطة المربحة إلى شركات تابعة لها في ولايات قضائية منخفضة الضرائب، تعرف أيضاً باسم الملاذات الضريبية، بحيث يبدو وكأن الدخل يأتي من هناك.

وحدث تداعيات الأزمة المالية العالمية في الفترة 2008-2009 على بذل جهود مكثفة على المستويين الوطني والدولي لاستهداف الانتهاكات الضريبية والولايات القضائية التي توفر السرية التي تسهل هذه الممارسات (تقرير التجارة والتنمية، 2014، الفصل السابع). وظل واضح السياسات في الاقتصادات الرئيسية يصون اهتمامهم، على وجه الخصوص، على الممارسات التعسفية التي تتبعها الشركات الرقمية الكبيرة. وخلال الجائحة، ضغطت عدة حكومات أوروبية، إلى جانب المفوضية الأوروبية، من أجل تشديد مراقبة هذه الشركات وتعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار. وسعت الإدارة الجديدة للولايات المتحدة أيضاً إلى تعزيز قوانين مكافحة الاحتكار وإنفاذها بغية تحقيق هدف واضح هو إعادة صياغة قواعد سلوك الشركات بشكل أعم (Financial Times, 2021).

وكانت الاستجابة الرئيسية المتعددة الأطراف هي إطلاق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام 2013 لمشروع تأكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح (انظر تقرير التجارة والتنمية، 2019: الفصل الخامس). وحصل المشروع على دفعة قوية في عام 2020 مع إطلاق الإطار الشامل لتقديم حل متعدد الأطراف قائم على توافق الآراء للتحديات الضريبية الناشئة عن رقمنة الاقتصاد (OECD, 2021a).

ثالثاً، هناك عدد من المشاكل التي لم تحل، وهي تتعلق تحديداً بنظام الضرائب في الولايات المتحدة. فقد دأبت الولايات المتحدة على الالتزام بمبدأ حياد تصدير رأس المال الذي يقوم على فكرة أن يكون نظام الضرائب على الأعمال التجارية محايداً بشأن اختيار المقيم بين الاستثمارات المحلية والأجنبية. ولهذا الغرض، أدخلت الولايات المتحدة مبدأ الاقتطاعات الضريبية، بحيث يمكن لشركات الولايات المتحدة أن تقتطع الخسائر المتولدة في الخارج من ضرائبها المحلية. واستفاد عدد من الشركات الكبيرة من نظام الاقتطاعات الضريبية لتخفيض ضرائبها إلى الحد الأدنى؛ فعلى سبيل المثال، لا تدفع أمازون أي ضريبة تقريباً على الإطلاق في جميع أنحاء العالم من خلال الاستفادة من هذا النظام (Fair Tax Mark, 2019; Phillips et al., 2021).

ولم يتضح بعد كيف سيعمل نظام اقتطاع الضرائب القائم في الولايات المتحدة الأمريكية مع المقترحات المتعددة الأطراف الجديدة ولا كيف سيؤثر في عمل هياكل الشركات العالمية. وعلاوة على ذلك، ينبغي للولايات المتحدة أيضاً أن تعالج انعدام الاتساق بين اقتراح مجموعة السبعة وما يسمى بضريبة الدخل المنخفضة العالمية غير الملموسة التي استحدثتها الإدارة السابقة. وفي محاولة لمنع شركات الولايات المتحدة من نقل أصولها غير الملموسة، حدد قانون التخفيضات الضريبية وفرص العمل لعام 2017 معدل ضريبة الدخل المنخفضة العالمية غير الملموسة في نطاق يتراوح بين 10,5 في المائة و13,125 في المائة.

وفي غياب اتفاق يحدد جميع المخاطر والشكوك المذكورة أعلاه، وضعت مجموعة من كبار خبراء الضرائب اقتراحاً أكثر إنصافاً وأقل تعقيداً يتصف بطابع عملي أكبر لفرض ضريبة عالمية لمكافحة تآكل القاعدة الضريبية. ويتعلق ذلك بحد أدنى لمعدل الضريبة الفعلي يمكن أن يستحدثه ائتلاف من البلدان الراغبة، سواء أكانت موطناً لشركات متعددة الجنسيات أو مضيعة لها، أو كليهما. وكما يؤكد المؤلفان، لن يكون هذا الحل حلاً كاملاً. وستكون هناك حاجة إلى إدخال تغييرات على المعاهدات الضريبية لضمان وجود صلة ضريبية للوجود الاقتصادي الكبير والسماح بقاعدة التبدل. غير أن التقدم المحرز في ضمان حد أدنى لمعدل الضريبة الفعلي ينبغي ألا يتوقف، في رأيهما، على ضمان توقيع جميع الدول على معاهدة متعددة الأطراف والتصديق عليها - على النحو الذي يستلزمه الركن الثاني - لأن عملية التصديق هذه ستسمح لجميع الدول عملياً حق النقض على التنفيذ، وهو أمر سيكون مدمراً. وعلى النقيض من ذلك، يتيح الحد الأدنى لمعدل الضريبة الفعلي أساساً عملياً للتوصل إلى توافق عملي في الآراء بين الدول الراغبة في إيجاد كتلة حرجة للمضي قدماً نحو إجراء إصلاحات فعالة، لأن اعتماد هذا الحد الأدنى سيسهم

مبلغاً يتراوح بين 500 إلى 600 مليار دولار في مدفوعات الضرائب في جميع أنحاء العالم (Shaxson, 2019)، يتوقع المرء أن يؤثر النظام الجديد في الحد الأدنى من أرباح الشركات. بيد أن أسعار الأسهم عجزت عن تسجيل تغيير ملموس على الرغم من الدعاية المحيطة بالمقترحات المتعلقة بالضريبة العالمية الجديدة. ويوحى ذلك بأن محلي الأعمال التجارية غير مقتنعين بأن النظام الضريبي الجديد سيحدث تغييراً يُذكر.

فئمة ثلاثة مجالات على الأقل تثير القلق بشأن فعالية هذا الإصلاح على الصعيد العالمي. أولاً، هناك احتمال بأن يظل التلاعب بالنظام ممكناً (de Wilde, 2021). فكلما ازداد النظام تعقيداً، زاد احتمال إيجاد ثغرات فيه. وعلاوة على ذلك، يرى ديفيرو وسيملر (2021) أن هذا الإصلاح لن يؤثر إلا في 78 من أكبر 500 مؤسسة متعددة الجنسيات في العالم، لأن الضريبة، في إطار الركن الأول، لا تنطبق إلا على الشركات التي تتجاوز إيراداتها 20 مليار دولار وتحقق معدل عائد على الإيرادات يفوق 10 في المائة. وتكشف دراستهما أن تخفيض عتبة إيرادات المؤسسات المتعددة الجنسيات من 20 مليار دولار إلى 750 مليون يورو (عتبة الركن الثاني) من شأنه أن يزيد عدد الشركات المتأثرة بذلك بعامل قدره 13، على الرغم من أن المؤلفين يسلمان بأن المكاسب النسبية لتخفيض العتبة إلى أقل من 5 مليار دولار صغيرة مقارنة بالزيادة في عدد الشركات المعنية.

ثانياً، ثمة احتمال يتمثل في ألا تجني البلدان النامية سوى مكاسب ضئيلة من هذا الإصلاح لأن المجالات الرمادية الرئيسية وغيرها من القضايا الخلافية لا تزال في حاجة إلى معالجة. وهي تشمل ما يلي: تعقد القواعد الجديدة التي تشكل عبئاً ثقيلاً على إدارات الضرائب في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في البلدان النامية التي تواجه نقصاً في خبراء الضرائب المدربين تدريباً عالياً في إدارتها العامة ومستوى معدل الضريبة المنخفض والقاعدة الضريبية المحدودة التي أعيد تخصيصها في إطار الركن الأول مع عمليات اجتزاء خاصة وُعدت بها فعلاً الصناعات الاستخراجية والخدمات المالية المنظمة وتوقيت التنفيذ بسبب المساومات القانونية والسياسية التي تؤخر تاريخ البداية إلى ما بعد عام 2023 بوقت طويل والتوزيع النهائي لحقوق فرض الضرائب بين بلدان مقر الشركات والبلدان المضيفة لها القائمة حالياً على مبيعات المؤسسات المتعددة الجنسيات في كل بلد (على النحو الذي تفضله منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأعضاؤها) وإعطاء بلدان المقر الحق الأول في زيادة الضريبة على الأرباح الخاضعة لضريبة غير كافية والتي من شأنها أن تؤدي إلى تلقي بلدان مجموعة السبعة أكثر من 60 في المائة من الإيرادات الإضافية (Cobham, 2021).

ويكميات متشابهة - أي انخفاض سنوي بنسبة 2,5 في المائة في الصين، وبنسبة 2,2 في المائة للولايات المتحدة، و2,1 في المائة في الاتحاد الأوروبي. وبطبيعة الحال، كانت المسارات الاقتصادية العامة متميزة خلال هذه الفترة. فمما اقتصاد الصين بسرعة بنسبة 9 في المائة سنوياً بحيث ارتفع مستوى الانبعاثات المطلق في هذا البلد بمعدل سنوي متوسط قدره 6,5 في المائة حتى في الوقت الذي انخفضت فيه نسبة انبعاثاته إلى الناتج المحلي الإجمالي. وكان النمو الاقتصادي أبطأ بكثير من ذلك في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي خلال هذه الفترة. ونتيجة لذلك، تراجع مستوى الانبعاثات المطلق بنسبة 0,1 في المائة سنوياً في الولايات المتحدة وبنسبة أكبر قليلاً قدرها 0,8 في المائة سنوياً في الاتحاد الأوروبي. ولكن على النقيض من الصين، كانت مستويات الاستثمار في كلتا الحالتين تسير في الاتجاه الخاطئ، وخاصة في القطاع العام.

في الزخم الرامي إلى التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف أكثر شمولاً في أفق زمني أبعد بدلاً من إعاقة هذا الزخم.

3- جعل حزم الانتعاش الخضراء فعالة

ما من شيء يبرز أهمية ربط السياسات المعتمدة اليوم بأفاق مستقبل أفضل أكثر من المخاطر التي يثيرها ارتفاع درجات الحرارة العالمية. ويمكن القول إنَّ الإبقاء على ارتفاع درجات الحرارة العالمية دون 1,5 درجة مئوية يمثل التحدي البارز الذي يواجه دوائر السياسات العالمية (IPCC, 2021) وإن كان هذا التحدي لا ينفصل عن إعادة توزيع الموارد الاقتصادية داخل البلدان وفيما بينها.

ووضع تقرير التجارة والتنمية لعام 2019 استراتيجية عالمية من شأنها أن تخفف من تهديد الاحترار العالمي وعالج أوجه عدم المساواة والهشاشة في عالم تجري أمولته على قدم وساق في الوقت نفسه. فحماية المناخ تتطلب موجة ضخمة جديدة من الاستثمارات وإعادة تصميم نظم الطاقة والقطاعات الأخرى التي تطلق انبعاثات الكربون. وأوضح التقرير أنَّ هذه الموجة من الاستثمار الأخضر يمكن أن تكون مصدراً رئيسياً للوظائف والدخل في كل مكان. بيد أنَّ القيود الحالية المفروضة على البلدان النامية تعني أنَّ ثمة حاجة إلى مصادر تمويل جديدة تشمل زيادة كبيرة في الدعم المقدم من المجتمع الدولي على نحو يتسق مع التزامه بالمسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة، جنباً إلى جنب مع حيز السياسات اللازم لتكييف السياسات الصناعية مع المطالبات المحلية بانتقال عادل.

ولكن نظراً للمشهد الاقتصادي العالمي غير المتكافئ، سيتوقف المضي قدماً بسرعة في هذا الاتجاه على الإجراءات الفورية التي تتخذها أكبر الجهات الفاعلة، ولا سيما الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. فالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يستأثران بما يقرب من نصف رصيد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي. وتمثل، الصين، التي لا تزال اقتصاداً نامياً، مقداراً أقل بكثير من أي منهما (لا سيما على أساس نصيب الفرد) ولكنها أصبحت الآن أكبر مصدر للانبعاثات في العالم. وتمثل هذه الاقتصادات الثلاثة مجتمعة أكثر من نصف الانبعاثات البالغة 34 مليار طن التي تُضخ في الغلاف الجوي كل عام (الجدول 2-3).

وعلى النحو المبين في الجدول 2-3 أيضاً، تمكنت الاقتصادات الثلاثة جميعها، خلال فترة العشرين عاماً 1999-2018، من خفض انبعاثاتها مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي،

الجدول 2-3 انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والنمو الاقتصادي للصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، 1999-2018 (نسبة مئوية)

انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والنمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي، 2018-1999		الحصة من		
نمو الناتج المحلي الإجمالي	نمو الناتج المحلي الإجمالي	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية لعام 2018	انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية لعام 2018	
6.5	9.0	2.5-	14.7	الصين
0.1-	2.0	2.1-	8.5	الولايات المتحدة
0.8-	1.4	2.2-	2.9	الاتحاد الأوروبي

المصدر: <https://data.worldbank.org/indicator> لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون وأرقام الانبعاثات/الناتج المحلي الإجمالي؛ <https://fred.stlouisfed.org/> للاطلاع على أرقام نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. أرقام نمو الانبعاثات مستمدة من نمو الناتج المحلي الإجمالي ونسب الانبعاثات إلى الناتج المحلي الإجمالي.

وعلى الرغم من الاختلافات بين الكتل الاقتصادية الثلاث الكبرى، لا يزال الشرط الأساسي لتعزيز استقرار المناخ هو نفسه بالنسبة للجميع: خفض مستويات انبعاثاتها المطلقة، بغض النظر عن معدلات النمو الاقتصادي لكل منها. وتواجه الاقتصادات الثلاثة جميعها تحديات هائلة لتحقيق ذلك. ويرجع ذلك إلى أنَّ أهم إجراء وحيد لازم للقضاء على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون يكمن في التخلص التدريجي من استهلاك النفط والفحم والغاز الطبيعي لإنتاج

وسيكون تحقيق المزيج السليم من الاستثمار العام والاستثمار الخاص عاملاً حاسماً في نجاح المشروع ككل. وجدل تقرير التجارة والتنمية لعام 2019 بأنَّ الاستثمار العام يجب أن يأخذ زمام المبادرة لأنَّ تحقيق مستويات الإنفاق المطلوبة من قبل المستثمرين من القطاع الخاص يصطدم بتكاليف باهظة ومخاطر سياسية وبقلة السيولة وبعائدات غير أكيدة. ونعتمد الاستثمارات الخاصة على حسابات الربحية المتوقعة التي يحققها أصحاب الأعمال التجارية الخاصة والأسواق المالية. وعلى غرار ما جاء في ورقة عمل أعدها صندوق النقد الدولي في الآونة الأخيرة، يصعب سد الفجوة الناتجة عن ذلك بين العائدات الخاصة والاجتماعية في ظل هذه الظروف باستخدام أدوات قائمة على السوق. ومن ناحية أخرى، تكمن ميزة ارتفاع مستويات الاستثمار الخاص في الانتقال في مجال الطاقة النظيفة في تخفيف الضغوط على ميزانيات القطاع العام لتوفير مبالغ الإنفاق الإجمالية المطلوبة.

وستؤدي استثمارات القطاعين العام والخاص على حد سواء لإقامة هيكل الطاقة النظيفة الأساسية إلى إيجاد فرص عمل على نطاق واسع. ولذلك ينبغي أن تتضمن مشاريع استقرار المناخ في الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وفي جميع أنحاء العالم تدابير لوضع معايير عالية لنوعية الوظائف والحرص على إتاحة هذه الوظائف المنشأة حديثاً على نحو تام للنساء والفئات المحرومة الأخرى من السكان. وفي الوقت نفسه، لا مفر من أن يواجه العمال والمجتمعات المحلية التي تعتمد حالياً على صناعة الوقود الأحفوري خسائر اقتصادية كبيرة إبان التخلي التدريجي من تلك الصناعة. وفي حالة الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والاقتصاد العالمي برمته، ينبغي أيضاً إدماج سياسات الانتقال العادلة والفعالة للمتضررين من العاملين والمجتمعات المحلية في مشاريعها الشاملة للانتقال في مجال الطاقة النظيفة.

إنَّ التحول إلى مستقبل خالٍ من الكربون الذي يقوده الاستثمار العام والغني بفرص العمل يدعم الدعوات التي أطلقت بالفعل قبل أن تحل جائحة كوفيد-19 لعقد صفقات جديدة خضراء. وأوحت التعبئة المكثفة للموارد المالية والنقدية في البلدان المتقدمة النمو للتصدي للجائحة بوجود فرصة لعولمة هذه الفكرة. وتحت شعار "إعادة بناء عالم أفضل" تحدثت اقتصادات مجموعة السبعة كثيراً عن بدء هذا النوع من الانتعاش الأخضر الموعود به رداً على الأزمة المالية العالمية، ولكن سرعان ما تم التخلي عن ذلك بسبب تدابير التقشف التي اعتمدت في الاقتصادات المتقدمة.

ويبدو اللجوء المبكر إلى التقشف أقل احتمالاً في الوقت الحالي مما كان عليه بعد الأزمة المالية العالمية. غير أنَّ دراسة

الطاقة لأنَّ حرق الوقود الأحفوري مسؤول عن حوالي 70-75 في المائة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية. وفي المقابل، يلزم إقامة بنية تحتية جديدة للطاقة في جميع المناطق الاقتصادية الثلاث وفي جميع أنحاء الاقتصاد العالمي برمته. وينبغي أن تكون الأركان الأساسية لهذه البنية التحتية العالمية الجديدة للطاقة هي الكفاءة العالية ومصادر الطاقة المتجددة النظيفة، ولا سيما الطاقة الشمسية وطاقة الرياح.

أمَّا من حيث تصميم السياسات، فالسؤال الأول الحاسم الذي ينبغي طرحه هو: ما هي متطلبات الإنفاق الاستثماري لتحويل هيكل الطاقة الأساسية في الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وبشكل أعم، في الاقتصاد العالمي بأسره؟ وتتقارب التقديرات، بما في ذلك تقرير عام 2020، حول استنتاج مفاده أنَّ نجاح هذا المشروع يستلزم أن يكون إجمالي الإنفاق الاستثماري في مجال الطاقة النظيفة على نطاق عالمي في حدود 2-3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً. وقد يقلَّ هذا الرقم أو يزيد إلى حد ما في فترتي البلدان تبعاً لمدى التقدم المحرز في بنية الطاقة النظيفة التحتية في البلد المعني حتى الآن. وفي حالة الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، يُرجح أن يكون من اللازم أن يحافظ الإنفاق الاستثماري على هذا المستوى من الناتج المحلي الإجمالي الذي يبلغ 2-3 في المائة على وجه التقريب⁽¹⁹⁾.

وبما أنَّ اقتصادات غير الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تولد في الوقت الحالي نحو 48 في المائة من الانبعاثات العالمية، يتعين أن يمضي التحول إلى الطاقة النظيفة قدماً في بقية الاقتصاد العالمي أيضاً. ولذلك، ينبغي أن تُقيَّم برامج الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي المتعلقة بالمناخ بمدى مساهمتها في تحقيق أهداف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ على أساس عالمي، لا داخل اقتصاداتها الوطنية أو الإقليمية فحسب. غير أنَّ مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة يلقي، في هذا الصدد، المسؤولية عن العمل الدولي المتضافر على عاتق الاقتصادات المتقدمة النمو.

وهناك طريقتان أساسيتان لتمكين السياسة الحكومية من دفع عجلة التحول في مجال الطاقة النظيفة إلى الأمام هما إمَّا الاستعانة باستثمارات القطاع العام المباشرة أو بمجموعة من الأنظمة والحوافز لتشجيع استثمارات القطاع الخاص. وتشمل هذه اللوائح/السياسات الحافزة للاستثمار الخاص فرض ضرائب على الكربون أو وضع حدود قصوى للكربون وعقود طويلة الأجل لموردي الطاقة النظيفة بأسعار مضمونة (أي "تعريفات تفضيلية")، ومختلف أشكال التمويل المدعوم.

لتحقيق أهداف الإدارة المناخية المعلنة، أي خفض الانبعاثات بنسبة 50 في المائة بحلول عام 2030 والوصول بالانبعاثات إلى مستوى الصفر بحلول عام 2050.

وتماشياً مع التقديرات المذكورة أعلاه، تلزم نسبة 2-3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتمويل التحول إلى الطاقة النظيفة وينبغي أن تتراوح الاستثمارات الإجمالية للطاقة النظيفة في الولايات المتحدة - بما في ذلك الاستثمارات العامة والخاصة على حد سواء - بين 450 و500 مليار دولار سنوياً لتحقيق هدف خفض الانبعاثات بنسبة 50 في المائة اعتباراً من عام 2030. وستوفر خطة الوظائف الأمريكية نحو 25-30 في المائة من إجمالي الاستثمار المطلوب. وبوسع التمويل العام من حكومات الولايات والحكومات المحلية أن يسهم في ذلك أيضاً، وإن كان يُرجح أن تكون المبالغ في معظمها أقل مما تقدمه الحكومة الاتحادية بكثير. ويثير ذلك مسألة التوقعات بتعبئة معظم التمويل المتبقي البالغ 75 في المائة من المستثمرين من القطاع الخاص.

وسلك الإنفاق الاستثماري الخاص في مجال الطاقة النظيفة في الولايات المتحدة مساراً تصاعدياً لأكثر من عقد من الزمان. بيد أن مستوى الإنفاق الخاص على الاستثمار في الطاقة النظيفة لا يزال دون المستوى المطلوب بمقدار كبير. وبالنسبة لعام 2019، وهو العام الذي سبق بداية الركود الناجم عن جائحة كوفيد، وآخر سنة تتوفر عنها بيانات كاملة، بلغ إجمالي استثمارات القطاع الخاص في مجال الطاقة النظيفة قرابة 60 مليار دولار في مجال الطاقة المتجددة و40 مليار دولار في كفاءة استخدام الطاقة⁽²¹⁾. ومن ثم، يمكن أن يساهم هذا المجموع البالغ 100 مليار دولار بزهاء 20 في المائة من المبلغ المطلوب.

وستعتمد تعبئة الأموال الخاصة على المستوى المطلوب على مجموعة قوية من الحوافز لدعم الطاقة النظيفة وكفاءة الطاقة والمبثبات التي لا تشجع على استهلاك الوقود الأحفوري. وأشد هذه التدابير تأثيراً سيكون مزيجاً من ضرائب الكربون والحدود القصوى للكربون. وتطبق ضرائب الكربون أو حدود قصوى للكربون في 12 ولاية أمريكية تمثل ربع السكان وثلث الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة⁽²²⁾. وحققت هذه الولايات مستويات منخفضة من الانبعاثات مقارنة بمتوسط الولايات المتحدة، ولكنها لم تنجح في حث الإنفاق الاستثماري الخاص في مجال الطاقة النظيفة على مستوى يقارب المبلغ المطلوب. ويتمثل جزء من المشكلة في أنه لم يتم تصميم أي من سياسات ضريبة الكربون أو الحد الأقصى للكربون في الولايات المتحدة لتجنب المشاكل الكبيرة التي يمكن أن تصاحب هذه التدابير. وتكمن إحدى المشاكل الرئيسية في أن

استقصائية لحزم الإنعاش الأولية المعتمدة في أكبر 50 اقتصاداً في العالم (اقتصادات متقدمة أساساً) خلصت إلى أن 2,5 في المائة فقط من الإنفاق ذهب إلى تخضير الانتعاش (UNEP, 2021). ولذلك، يكمن التحدي المقبل في مواصلة حملة للاستثمار العام على مدى العقد المقبل وما بعده مع توسيع نطاق عنصر المناخ. وفي هذا السياق، من المهم فهم المواقف الراهنة في مضمار السياسات ومواطن القوة والضعف في كل من الجهات الفاعلة الاقتصادية الرئيسية.

(أ) سياسات الولايات المتحدة

بين عامي 2017 و2020 وفي ظل إدارة ترامب، لم تتخذ الحكومة الاتحادية مبادرات مناخية جديدة وأضعفت معظم اللوائح الفيدرالية القائمة وخفضت مصادر الدعم المالي للتصدي لتغير المناخ. وانسحبت الولايات المتحدة أيضاً من اتفاق باريس للمناخ في عام 2017. وكان من بين أولى الإجراءات التي اتخذتها إدارة بايدن في كانون الثاني/يناير 2021 الانضمام مرة أخرى إلى اتفاق باريس، ومنذ ذلك الحين تقدمت بمجموعة من المبادرات الأخرى الرامية إلى وضع اقتصاد الولايات المتحدة على مسار قابل للتطبيق لتحقيق الاستقرار المناخي. وعلى نطاق أوسع، وتماشياً مع الأهداف العالمية لخفض الانبعاثات التي وضعتها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، التزمت الإدارة الجديدة بخفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الولايات المتحدة بنسبة 50 في المائة ابتداءً من عام 2030 والتحول إلى اقتصاد صافي خال من الانبعاثات بحلول موعد أقصاه عام 2050.

وفي مجال التدابير المحددة لتحقيق هذه الأهداف العامة، تمثل أهم مبادرة حتى الآن في خطة الوظائف الأمريكية المقترحة التي تبلغ مدتها 8 سنوات وقيمتها 2,7 تريليون دولار، والتي تم تقديمها في مارس 2021. وسيخصص ما بين 35 و40 في المائة من إجمالي مخصصات الإنفاق، أو حوالي 130 مليار دولار سنوياً، للاستثمارات التي يمكن أن تسهم بشكل مباشر في الحد من ثاني أكسيد الكربون وغيره من انبعاثات غازات الدفيئة. وستقدم خطة الوظائف الأمريكية دعماً كبيراً للبحث والتطوير في قضايا المناخ فضلاً عن مبادرات انتقالية عادلة للعاملين والمجتمعات المحلية التي تعتمد حالياً اعتماداً شديداً على صناعة الوقود الأحفوري. وفي مقترحات منفصلة، تدعو إدارة بايدن أيضاً إلى تقديم الدعم المالي بمبالغ غير محددة لتدابير استقرار المناخ في الاقتصادات النامية⁽²⁰⁾.

وسيكون هذا المستوى من التمويل الذي تقدمه الحكومة الاتحادية لتحقيق استقرار المناخ لا مثيل له من قبل في الولايات المتحدة. وحتى لو أصبحت صيغة قريبة من هذا التدبير قانوناً، لا يزال من غير الواضح إن كانت مستويات التمويل المقترحة ستكفي

- زيادة مواءمة السياسات الضريبية الشاملة مع أهداف الاتفاق الأخضر الأوروبي؛
- رفع مستويات كفاءة الطاقة وتوسيع إمدادات الطاقة المتجددة؛
- الإسراع في استخدام وسائل نقل منخفضة الانبعاثات وإقامة الهياكل الأساسية وتوفير الوقود لدعمها؛
- أدوات للحفاظ على الغابات وغيرها من البواعث الكربون الطبيعية وتنميتها؛
- انتقال عادل اجتماعياً يهدف إلى توزيع تكاليف التصدي لتغير المناخ والتكيف معه⁽²⁴⁾.

وفيما يتعلق بمزيج الاستثمارات العامة واللوائح وغيرها من الحوافز لتعزيز الاستثمارات الخاصة، يبدو أن الاتفاق الأخضر الأوروبي يهدف إلى الاعتماد، في المقام الأول، على القواعد التنظيمية وغيرها من المغريات للقطاع الخاص. وسيصل المبلغ المخصص لمدة سبع سنوات لخطة الاتحاد الأوروبي للتعافي من الجيل القادم وقدره 600 مليار يورو إلى متوسط يقارب 85 مليار يورو سنوياً، أي ما يعادل أقل من 0,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للاتحاد الأوروبي خلال هذه الفترة (على افتراض أن ينمو الاتحاد الأوروبي بنسبة متواضعة قدرها 1,5 في المائة سنوياً خلال هذه الفترة). ولذلك، سيكون على مستويات الإنفاق الخاص لتحويل بنية الطاقة التحتية في المنطقة، فضلاً عن تغيير الممارسات الحرجية والزراعية توفير المبلغ المتبقي الذي يقارب 250 مليار يورو سنوياً - أو 75 في المائة من إجمالي الإنفاق - حتى تكون في مسار استقرار جدي في عامي 2030 و2050 على حد سواء⁽²⁵⁾.

وعلى غرار ما قيل قبلاً، يقترن قدر كبير من عدم اليقين لا محالة بالاعتماد على الاستثمارات الخاصة المنبثقة عن القواعد التنظيمية والحوافز بدلاً من الإنفاق المباشر على الاستثمار العام لبناء بنية تحتية للطاقة النظيفة. وهكذا، خلصت دراسة حديثة إلى أن تحقيق هدف الاتحاد الأوروبي المتمثل في خفض الانبعاثات بنسبة 55 في المائة اعتباراً من عام 2030 سيتطلب مضاعفة سعر الكربون ثلاث مرات اعتباراً من عام 2030 مقارنة بما يلزم للوصول إلى خفض الانبعاثات بنسبة 40 في المائة بحلول عام 2030⁽²⁶⁾. ولا ريب في أن تنفيذ هذه الزيادة الحادة في سعر الكربون ستواجهه معارضة سياسية شديدة، لا سيما إن لم تتضمن الزيادة خصومات لمواجهة هذا العبء الضريبي الجديد على ذوي الدخل المنخفض والمتوسط⁽²⁷⁾. وظهرت حركة السترات الصفراء في عام 2018 في فرنسا على وجه التحديد لمعارضة اقتراح الرئيس ماكرون بسن ضريبة كربون تخلو من خصومات كبيرة للمواطنين غير الأثرياء.

زيادة أسعار الوقود الأحفوري تؤثر في الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أكثر من الأسر المعيشية المسورة، لأن تكاليف الطاقة تمثل حصة أكبر من استهلاك الأسر المعيشية المنخفضة الدخل. ومن بين الحلول الفعالة لهذه المشكلة خصم حصة كبيرة من الإيرادات التي تولدها الضريبة لصالح الأسر المعيشية المنخفضة الدخل لتعويض الآثار التوزيعية التنازلية لهذه الضرائب. غير أن سياسات الخصم هذه لم تطبق بعد في أي ولاية.

وبوجه عام، سيتطلب انتقال الولايات المتحدة إلى مسار قابل للتطبيق لاستقرار المناخ مزيجاً يتألف من مستويات أعلى بكثير من الاستثمار العام، فضلاً عن لوائح للاستثمار الخاص تكون أكثر صرامة وفعالية من تلك المطبقة في الوقت الحاضر أو هي قيد المناقشة في الوقت الحالي، سواء داخل إدارة بايدن أو على صعيد الولايات المتحدة.

(ب) سياسات الاتحاد الأوروبي

يروج الاتحاد الأوروبي لأكثر برامج استقرار المناخ طموحاً في العالم سماه الاتفاق الأخضر الأوروبي. وبموجب هذه الخطة، تعهدت هذه المنطقة بخفض الانبعاثات بنسبة 55 في المائة على الأقل اعتباراً من عام 2030 مقارنة بمستويات عام 1990، وهو هدف أكثر طموحاً من التخفيض البالغ 45 في المائة الذي حددته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ. وبعد ذلك، يتواءم الاتفاق الأوروبي الأخضر مع هدف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ على المدى الطويل المتمثل في تحقيق اقتصاد خالٍ من الكربون ابتداءً من عام 2050.

ومنذ كانون الأول/ديسمبر 2019، ظلت المفوضية الأوروبية تسن تدابير وتقدم المزيد من المقترحات لتحقيق أهداف خفض الانبعاثات في هذه المنطقة. وآخر التدابير التي تم اعتمادها، في حزيران/يونيه 2021، هي خطة الاتحاد الأوروبي للتعافي للجيل القادم التي سيتم من خلالها تخصيص 600 مليار يورو - ثلث إجمالي خطة الاستثمار لمدة سبع سنوات البالغة قيمتها 1,8 تريليون يورو - لتمويل الاتفاق الأخضر الأوروبي⁽²³⁾. وفي تموز/يوليه 2021، تابعت المفوضية الأوروبية التزام الإنفاق هذا بتحديد 13 إجراءً ضريبياً وتنظيمياً تتسم بهذه السمات الرئيسية:

- توسيع نطاق الضرائب على الكربون داخل نظام الاتحاد الأوروبي لتداول الانبعاثات؛
- آلية لتعديل حدود الكربون يدفع من خلالها المستوردون رسوماً لاستيراد منتجات كثيفة الكربون، مثل الصلب، أو الأسمت، أو الألومنيوم؛

التمويل العام والتعريفات التفضيلية وشروط المحتوى المحلي ودعم البحث والتطوير ومكنتها من أن تصبح مُصنَّعاً رئيسياً عالمياً في مجال الطاقة الشمسية وطاقة الرياح. وعندما أصبح انخفاض الطلب المحلي على الطاقة الشمسية عائقاً لهذا المشروع، ردت الحكومة بتسهيل نمو سوق محلي للطاقة الشمسية. وبفضل ذلك، تمكنت الصين من تركيب أكثر من 130 جيغا واط من الطاقة الشمسية بحلول عام 2017. وتجاوز ذلك هدف الحكومة لتركيب الطاقة الشمسية البالغ 105 جيغا واط بحلول عام 2020 بنسبة 24 في المائة وتم انجازه قبل الموعد المحدد بثلاث سنوات (Finamore, 2018). ونتيجة لذلك في المقام الأول، وللمبادرات ذات الصلة التي اتخذها واضعو السياسات الصينيون، انخفض أيضاً متوسط السعر العالمي للألواح الشمسية بنحو 80 في المائة منذ عام 2009.

وما برحت الصين تتأثر على تمويل استثمارات الطاقة النظيفة في الاقتصادات النامية من خلال مبادراتها المتعلقة بالحزام والطريق، وشمل ذلك التعاون مع شركاء دوليين⁽²⁸⁾. وعلى النقيض من ذلك، لم تلتزم اقتصادات مجموعة الدول السبع برفع التزاماتها العالمية للتمويل الأخضر بشكل ملموس في اجتماعها لعام 2021 الذي عُقد في كورنوال في المملكة المتحدة⁽²⁹⁾.

ونفذت الصين أيضاً برامج واسعة النطاق لتحويل العاملين من صناعة الوقود الأحفوري إلى مهن أخرى، ففي عام 2016، أشارت التقديرات إلى أن ما يقارب 1,8 مليون عامل في صناعة الفحم والصلب كان يتعين نقلهم إلى مهن أخرى عندما أنهى العديد من عمليات الفحم والصلب. وأعلنت الحكومة المركزية الصينية، في شباط/فبراير 2016، عن سلسلة من تدابير السياسة العامة لدعم إعادة تشغيل العمال المسرحين تضمنت حزمة مالية مخصصة بقيمة 100 مليار يوان (حوالي 15,4 مليار دولار أمريكي)⁽³⁰⁾.

وباختصار، أفلحت الصين في وضع مجموعة شديدة الطموح من السياسات الصناعية والمالية لنقل اقتصادها إلى مسار لاستقرار المناخ قابل للاستمرار. وفي الوقت نفسه، من المرجح أن تظل الصين المصدر الرئيسي لانبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية على مدى العشرين إلى الثلاثين عاماً المقبلة ما لم تعجل إلى حد كبير ببرنامجهما لخفض الانبعاثات.

ولأسباب مختلفة، تحتاج الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي إلى وضع برامج أكثر طموحاً لاستقرار المناخ حتى توفر مبادرات كل منها القيادة اللازمة لتحقيق أهداف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لخفض الانبعاثات. وعلى وجه الخصوص، يتعين على هذه الكتل الاقتصادية أن تلتزم بمستويات

وعلى هذا النحو، وعلى غرار الولايات المتحدة، ستستتبع احتمالات نجاح الاتفاق الأخضر الأوروبي كبرنامج لتحقيق استقرار المناخ دون شك مستويات من دعم الاستثمار العام تفوق كثيراً ما هو مقترح حتى الآن من خلال خطة الاتحاد الأوروبي للتعافي للجيل القادم.

(ج) سياسات الصين

على خلاف الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، لم تلتزم الصين بعد بتحقيق أهداف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لخفض الانبعاثات لعام 2030 أو عام 2050. ومع ذلك، كان الرئيس شي، في خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2020، أول زعيم عالمي يحدد مجموعة من الأهداف لبلاده: ستستمر الانبعاثات في الارتفاع حتى تبلغ ذروتها في عام 2030 ثم تبدأ في الانخفاض لتصل إلى مستوى الصفر من الانبعاثات بحلول عام 2060. وكان الالتزام هو الدافع الذي حداً بالآخرين لزيادة طموحهم (Tooze, 2020). وبالإضافة إلى ذلك، ذكرت الصين أنها تسعى للحد من اعتمادها على الفحم. وتزيد الانبعاثات الناجمة عن حرق الفحم حالياً بنحو 30 في المائة عن انبعاثات النفط و70 في المائة عن انبعاثات الغاز الطبيعي.

وموقف الصين هو أن وضعها، باعتبارها بلداً منخفض الانبعاثات تاريخياً وبلداً نامياً على حد سواء، متميز لأنه يسلك مسار نمو اقتصادي أسرع بكثير من الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي أو الاقتصادات المتقدمة الأخرى.

ومما لا شك فيه أن الصين، باعتبارها اقتصاداً نامياً سريع النمو، تواجه تحديات هائلة أكثر مما تواجهها الولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي في تحقيق تخفيضات كبيرة في الانبعاثات. بيد أن أهداف الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لن تتحقق على نطاق عالمي إن لم تحقق الصين هذه الأهداف في إطار اقتصادها. ويترب على ذلك أن المخاطر التي تعزوها الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى العجز عن تحقيق هذه الأهداف - أي تكثيف درجات الحرارة القصوى وهطول الأمطار الغزيرة والجفاف وارتفاع مستوى سطح البحر وفقدان التنوع البيولوجي - ستزداد حدة، ولن تكون الصين نفسها بمنجاة عنها.

زد على ذلك أن لدى الصين سجل حافل في تحقيق نتائج باهرة في دفع مشاريع استقرار المناخ إلى الأمام. ومن أميز الأمثلة على ذلك، أن الحكومة نفذت، في أعقاب الخطة الخمسية الثانية عشرة (2011-2015) التي أدرجت فيها صناعة الطاقة الشمسية وطاقة الرياح كصناعات استراتيجية، سلسلة من السياسات الصناعية شملت

- تحويل الأموال من الميزانيات العسكرية؛
- إلغاء إعانات الوقود الأحفوري وتحويل نسبة كبيرة من هذه الأموال إلى استثمارات في الطاقة النظيفة؛
- إعداد برامج شراء السندات الخضراء على نطاق واسع من قبل بنك الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة والبنك المركزي الأوروبي وبنك الصين الشعبي.
- الاستفادة من قوة الإقراض لدى مصارف التنمية العامة على الصعيد الوطنية والإقليمية والدولية.

وسيتعين دون ريب إجراء قدر كبير من التحليل وتصميم البرامج لجعل هذه المقترحات قابلة للتطبيق ولتمكين البلدان من اختيار مزيج مختلف من مصادر التمويل المحتملة هذه⁽³¹⁾. غير أنَّ إحدى المنطلقات الحاسمة لهذا العمل تتمثل في رفع مستويات التعاون بين الصين والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، سواء فيما يتعلق بمواصفات التمويل العام للاستثمارات في الطاقة النظيفة، أو في جميع جوانب المشروع العالمي لاستقرار المناخ بشكل أعم.

هاء- نحو تسوية اقتصادية جديدة

نمواً اقتصادياً أقوى تأثير شديد في سياسة الولايات المتحدة العامة. وخلال هذه الفترة، لم تستثمر الولايات المتحدة بالقدر الكافي في المنافع العامة، مثل البنية التحتية والابتكار، وتراكت مكاسب النمو بشكل غير متناسب في قمة توزيع الدخل والثروة.

والنظرية الاقتصادية التي تقوم عليها خطة الرئيس بايدن للوظائف الأميركية وخطة الأسر الأميركية مختلفة. وتجسد هذه السياسات المقترحة الدليل التجريبي على أنَّ الاقتصاد القوي يعتمد على أساس متين من الاستثمار العام وأنَّ الاستثمارات في العاملين والأسر والمجتمعات المحلية يمكن أن تُؤتي ثمارها لعقود قادمة.

وتتجلى القطيعة الوليدة مع الصفات السابقة في مضمار السياسات وظهور إجماع جديد (Sandbu, 2021) في المؤسسات المالية المتعددة الأطراف بتأييدها لبرامج الإنفاق الضخم وفرض الضرائب على الأغنياء والحد من القوة السوقية للشركات الكبرى (Georgieva et al., 2021) وإقرارها بضرورة إدارة تدفقات رأس المال بشكل أكثر فعالية على نحو يشمل، في ظل بعض الظروف، وضع ضوابط لرأس المال (Adrian and Gopinath, 2020) وتأييدها لبرنامج عمل يقوم على سياسة تدخل قوية لدعم الجهود الرامية إلى دفع عجلة الاستثمار الأخضر (IMF).

أعلى من الاستثمار العام في المشروع العالمي للاستثمار في الطاقة النظيفة. وبطبيعة الحال، للسياسات الرامية إلى تحفيز الاستثمارات الخاصة في مجال الطاقة النظيفة أهمية بالغة أيضاً. ولكن، وعلى غرار ما هو الحال مع نشاط الاستثمار الخاص بشكل أعم، ستكون هناك لا محالة مستويات عالية من عدم اليقين بشأن تحقيق الحجم اللازم من الزيادات في الاستثمار الخاص للوصول إلى مسار عالمي قابل للاستمرار لتحقيق استقرار المناخ.

ومن القيود الأساسية التي تواجه زيادة الاستثمار العام كيفية إيجاد مصادر للتمويل العام تكون أكبر بكثير. وينبغي النظر في ضرورة زيادة الإيرادات العامة من خلال نظم ضريبية تصاعدية بشكل أكبر في جميع البلدان، مع مراعاة المطالب والضغط المحلية. بيد أنَّه يمكن في الواقع توفير معظم الأموال اللازمة لتوسيع نطاق الاستثمارات العالمية في مجال الطاقة النظيفة دون زيادة كبيرة في الضرائب وذلك بتوجيه الموارد من مصادر أخرى من بينها ما يلي:

إن التخمين بشأن الاتجاه الذي ستسلكه السياسة الاقتصادية في المستقبل في أعقاب جائحة كوفيد-19 أمر شائك ومعقد بسبب طبيعة التصدي الارتجالية لهذه الجائحة في العديد من البلدان، فضلاً عن درجة عدم اليقين العالية السائدة في المنعطف الحالي. وعلاوة على ذلك، تمثل الأزمة المالية العالمية تحديراً من أنَّ الاتجاهات التي تُتخذ تحت ضغوط لحظة مجهددة بشكل خاص قد لا تستمر ما إن تخف تلك الضغوط.

وفي ظل هذه الظروف، قد لا يكون إيلاء قدر كبير من الاهتمام لأفعال الإدارة الجديدة في الولايات المتحدة وتصريحاتها مستغرباً، إذ يتوقع البعض فعلاً "بزوغ فجر عصر اقتصادي جديد" (Tooze, 2021) وينتظر البعض الآخر "متحوراً جديداً" من الرأسمالية (Elliot, 2021).

وكان مجلس المستشارين الاقتصاديين لدى الرئيس (2021) صريحاً في الاعتراف بالحاجة إلى إعادة ضبط السياسة لإصلاح الأضرار الناجمة عن السياسات السابقة والتصدي للتحديات الجديدة:

على مدى العقود الأربعة الماضية، كان للرأي القائل بأنَّ خفض الضرائب وتخفيض الإنفاق وتقليل القواعد التنظيمية سيحقق

الهيكلية العميقة ومواطن الضعف التي ظلت تعوق النمو المستدام وآفاق التنمية. ويتعين أن يتيح القيام بذلك مزيداً من المرونة في تحديد أولويات السياسات من جانب البلدان النامية ويكفل حيزاً كافياً في السياسات العامة للتدابير اللازمة لإدارة الأهداف الطموحة والمفاضلة الناتجة عنها، جنباً إلى جنب مع المعاملة التفضيلية دعماً لجهود هذه البلدان الرامية إلى تعبئة الموارد اللازمة لمتابعة تنفيذ خطة عام 2030.

ومع ذلك، فتحت أزمة كوفيد-19 الباب فعلاً أمام نهج تجاوز المحرمات في صنع السياسات التي يمكن أن تساعد البلدان، على جميع مستويات التنمية، على شق طريقها نحو مستقبل أفضل. وتشمل هذه الخطوات الإقرار بما يلي:

1- الحكومات ليست أسراً معيشية. لم تشهد أزمة كوفيد-19 إنفاق حكومات البلدان المتقدمة النمو على نطاق غير مسبق فحسب، بل أجبرتها على التخلي عن فكرة أن الميزانيات يجب أن تكون متوازنة دائماً واضطرتها أن تبني بدلاً من ذلك، ضمناً أو صراحة، نهجاً عملياً حيال التمويل الحكومي يمكن الحكومات من الإنفاق أولاً وفرض الضرائب لاحقاً والإنفاق فقط من الأموال الصادرة عن الدولة، في ظروف معينة (تقرير التجارة والتنمية، 2020). ويفتح إدراك ذلك الباب أمام مناقشة محددات الحيز المالي، ولا سيما في البلدان النامية حيث تؤثر العوامل الخارجية تأثيراً أكبر بكثير في قدرة الحكومات على الإنفاق وحيث يمكن للإصلاحات في المؤسسات المالية المتعددة الأطراف وفي النظام الضريبي المحلي أن تساعد في إفساح مجال أرحب لكل من النفقات لمواجهة التقلبات الدورية والنفقات الاجتماعية.

2- إعادة النظر في استقلالية البنك المركزي. منذ الأزمة الأخيرة، نأت البنوك المركزية عن التركيز على استهداف التضخم وحده واتجهت إلى إطفاء الحرائق الاقتصادية من خلال عمليات ميزانيتها العمومية. واستمر اتباع هذا النهج في الأزمة الحالية، بوسائل من بينها، في بعض الحالات، الإقراض المباشر للقطاع الخاص. ويزيد القبول بأن البنوك المركزية تمثل الدعامة الأساسية لآلة صنع الائتمان بالضرورة سلطتها التنظيمية، بما في ذلك سلطتها على النظام المصرفي الموازي وترويض دورات الائتمان المزدهر والكساد ويوسع، بوجه أعم، نطاق أفق المخاطر لديها ليشمل تهديدات أوسع نطاقاً للاستقرار المالي، مثل تلك التي يثيرها تغير المناخ وازدياد عدم المساواة. ونظراً

وشرح معقل آخر من المعازل الفكرية للسياسة الليبرالية الجديدة، هو منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أعضاءه على الانفاق المكثف وحماية الوظائف (Giles, 2021) وأقرّ بأنّ النتائج الشاملة والتماسكة اجتماعياً تستدعي "إعادة تقييم أساسية للعلاقة بين الدولة والمجتمع والاقتصاد والبيئة" (OECD, 2021b).

غير أنّ آخرين حذروا من أنّ موت الليبرالية الجديدة مبالغ فيها، مشددين على قدرتها على التكيف مع الظروف المتغيرة (Galbraith, 2021)، ومشيرين إلى تشوهات جديدة من شأنها أن توسع سلطة الأسواق المالية الخاضعة لقواعد تنظيمية غير كافية وتزيدها نفوذاً (Gabor, 2021). وأشار البعض أيضاً إلى استمرارية السياسات المرتبطة ببرامج الإقراض للمؤسسات المالية المتعددة الأطراف خلال الجائحة (Gabor, 2021) ودعوة وزراء التجارة في مجموعة السبع إلى تحرير أعمق والمضي قدماً في تضييق حيز السياسات (Davies et al., 2021). ولوحظ أيضاً أنّ هناك متحور من الليبرالية الجديدة أكثر مراعاة للبيئة مصمم على ضمان أن يظلّ الانتقال إلى مستقبل منخفض الكربون برقم عال يتخذ من السوق محوراً له وأن يكون مراعيّاً لرأس المال بتحديد سعر الكربون على نحو سليم والترويج لجيل جديد من أدوات التمويل التي تلتزم بمعايير مجموعة دعم البيئة وتخضير مسؤولية الشركات الاجتماعية وتسخير ثروة المليارديرات وقوة البيانات الضخمة لإنقاذ الكوكب.

وحتى الآن، أدلت بمعظم الحديث عن توافق جديد في الآراء أصوات من الشمال وعينها، في كثير من الأحيان، على قائمة مرجعية للسياسات تتألف من 10 نقاط تم تجميعها في "توافق آراء واشنطن" المذكور سابقاً. ولئن كان وليامسون لم يؤيد قط جميع توصيات السياسة العامة الواردة في ذلك التوافق، فإنّه أيد زعمها القائل بأن لا بديل عن "اقتصادات السوق الموجهة نحو الخارج الخاضعة للانضباط الاقتصادي الكلي" (Williamson, 1993) ومهمتها الأساسية المتمثلة في التخلي عن "الفصل العنصري الفكري" الذي قصر تطبيق بعض السياسات على فئات معينة من البلدان (Williamson, 2004).

وأياً كان سجل هذا الحل الواحد الذي يناسب جميع جداول أعمال السياسات، فهو ليس النهج الذي يحتاج إليه واضعو السياسات الذين يواجهون تحديات متعددة ومتشابهة ستشكل نتائج التنمية على مدى العقد القادم. وحتى تحدث قطيعة حقيقية مع السنوات الأربعين الماضية، يجب على الحكومات ألا تتصدى للمصالح المكتسبة التي بنت رأسمالاً اقتصادياً وسياسياً كبيراً من أنماط التوزيع المنحرفة في ظل العولمة المفرطة فحسب، بل وأن تعترف بالقيود

- 5- لهذه المسؤوليات الواسعة النطاق، تُعد زيادة الرقابة الديمقراطية إجراءً مناسباً.
- 3- القدرة على الصمود منفعة عامة. يمتد نطاق الفكرة المتمثلة في أن "ما من أحد في مأمن حتى يكون الجميع في أمان" بوضوح ليشمل تحديات تتجاوز الأزمة الصحية المباشرة. فلئن بدا أنَّ بعض النخب تسعى جاهدة لإيجاد سبل تحسنها من الأزمة الاقتصادية والصحية والبيئية، فإنَّ جائحة كوفيد-19 عزَّزت الفكرة القائلة بأنَّ القدرة على الصمود تمثل منفعة عامة، أي أنها غير استيعادية ولا تنافسية وذات أبعاد عالمية. ولا ريب في أنَّ مسؤولية القدرة على الصمود تقع على عاتق الدولة وتتحقق عبر قطاع عام قوي لديه الموارد الكافية للقيام بالاستثمارات اللازمة وتوفير الخدمات التكميلية وتنسيق الأنشطة المتعددة التي ينطوي عليها بناء القدرة على الصمود. فالبلدان بحاجة إلى نظم عالمية للخدمات الأساسية والحماية الاجتماعية وإن كانت هذه الضرورة تثير أيضاً تحديات محددة أمام البلدان النامية بشأن السبل الكفيلة بتكثيف أهداف الدولة التنموية مع التحديات، ومن بينها التحديات المالية، التي تفرضها حماية المواطنين من الصدمات. وفي هذا الصدد، يتطلب تمويل القدرة على الصمود على نطاق العالم تفكيراً جديداً وطموحاً بشأن تعبئة الموارد المالية وتوزيعها.
- 4- لتمويل أهمية بالغة لا تجيز ترك أمره بيد الأسواق. لم تُحسن وول ستريت ونظيراتها في أماكن أخرى صنعاً في توفير التمويل الطويل الأجل والميسور التكلفة حتى في الوقت الذي أدى فيه تساهلها حيال المضاربة المفرطة إلى تقويض القدرة على الصمود على الصعيدين القطري والمجمعي؛ فكانت معدلات تكوين رأس المال شديدة الانخفاض في العديد من البلدان وعلى مستويات التنمية جميعاً. وبالمثل، ثبت أنَّ الاستعداد للسمح لأجزاء من النظام المالي بأن تعمل في الظل بمنأى عن الرقابة التنظيمية ضار شأنه في ذلك شأن الفكرة الفاقدة للمصداقية القائلة بأنَّ هذه الأجزاء قيمية بتنظيم نفسها. ولا يرجح أن يتسبب نظام مالي يسند للمصارف العامة دوراً أهم ويفكك المصارف العملاقة ويحول دون ظهورها ويمارس رقابة تنظيمية أقوى، في الإفراط في المضاربة، بل يتوقع أن يهيئ مناخاً استثمارياً أسلم.
- 5- تقليل الأضرار بالأعمال التجارية. عززت الفكرة التي تستند إلى منطق الاقتصاد الجزئي القائل بأنَّ الأضرار ليست سوى تكلفة إنتاج الدافع إلى جعل أسواق العمل مرنة قدر الإمكان. بيد أنَّ الأضرار ليست مصدرراً حاسماً للطلب فحسب، بل إنَّ نموها يمكن أن يحفز الإنتاجية. زد على ذلك أنَّ الأضرار اللائقة تمثل عنصراً رئيسياً في عقد اجتماعي متين. ومن ثمَّ، تتطلب أسواق العمل السليمة أن تكون الأضرار جزءاً أصيلاً في ترتيبات قوية للتعبير والتمثيل، مدعومة بالحد الأدنى للأجور وبتشريعات العمل ذات الصلة التي توفر الحماية المناسبة من الممارسات التعسفية. وفي حالة البلدان النامية، حيث تظل العمالة الناقصة سمة ثابتة في سوق العمل، يكتسي اتخاذ تدابير لمعالجة العمالة غير الرسمية أهمية خاصة.
- 6- التنوع مهم. لم يقطع أي بلد الرحلة الشاقة من التخلف الريفي إلى الازدهار في مرحلة ما بعد الصناعة دون الاستعانة بسياسات حكومية محددة الهدف وانتقائية تسعى إلى تحويل هيكل الإنتاج نحو مصادر نمو جديدة. وعزز التحول الصناعي المتعثر في معظم مناطق العالم النامي، أو ما هو أدهى من ذلك، أي "تراجع التصنيع قبل الأوان"، مكانة هذه المناطق الهامشية في التقسيم الدولي للعمل وجعلها أكثر عرضة للصدمات الخارجية ولمستويات عالية متواصلة من العمالة غير الرسمية. بل إنَّ الحاجة إلى سياسات صناعية تكون أمس عندما ينطوي التصدي للتحديات المناخية والرقمية على طفرات هيكلية وتكنولوجية ويتطلب الانتقال العادل إدارة فعالة للأنشطة المحصورة الكفيلة بإيجاد فرص عمل جديدة في المواقع السليمة.
- 7- المجتمع الذي يوفر الرعاية يكون أكثر استقراراً. أصبحت مسألة العمل في مجال الرعاية جزءاً أصيلاً من أي خطة للسياسة العامة من أجل التعافي بشكل أفضل، بما في ذلك تحويل أعمال الرعاية المدفوعة الأجر إلى عمل لائق يتمتع بمستويات الأجور والاستحقاقات والأمن المرتبطة عادة بالوظائف الصناعية في القطاع الأساسي من سوق العمل. ولكن، بشكل أعم، يجب أن يتجاوز تصميم السياسة الاجتماعية التحويلية الاستباقية مجرد توفير فئة متهاكلة من شبكات الأمان أو الحدود الدنيا المصممة للحؤول دون أن يتخلف المتخلفون عن الركب أكثر من ذلك. ويمكن أيضاً الاستعانة بسياسات اجتماعية مصممة تصميمياً فعالاً لتسريع التحول الهيكلي وتدبره

ولم تلق الدعوة إلى إصلاح النظام المتعدد الأطراف التي وجهها قبل أربعة عقود تقرير التجارة والتنمية الأول لتفادي أزمة إنمائية وشيكة الوقوع آذاناً صاغية. ومنذ ذلك الحين، انتشرت الاختلالات وتفشيت أوجه عدم المساواة وانعدام الأمن التي بدأت تطل برأسها في عام 1981 مع إطلاق العنان لموجات صاحبة من العولمة المفرطة بشكل أعمق فأعمق غدت معه أزمتا اليوم عالمية حقاً نطاقاً وتأثيراً. ومع ارتفاع مستويات الديون بشكل تصاعدي طوال العقود الأربعة الماضية وأثناء الجائحة كره أخرى واقترب المناخ أكثر من ذي قبل من نقطة تحول كارثية، أضحت الحاجة لإصلاح النظام أمس أكثر من أي وقت مضى.

على نحو يساعد على تعزيز الارتقاء التكنولوجي وزيادة مكاسب الإنتاجية ويؤكد أهمية اتباع نهج متكامل في وضع سياسات تكفل تعافياً أفضل.

وعلى غرار ما أبانته حجج أقوى وردت في تقارير سابقة، من الواضح أنّ برامج السياسات العامة المستندة إلى هذه المبادئ العريضة ستكون بحاجة إلى نظام متعدد الأطراف يدعمها، إن أريد لها أن تكفل بالنجاح، وإلى مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تهدف إلى تحقيق "الازدهار للجميع" يفسح المجال للإجراءات اللازمة على الصعيد الوطني وحشد الدعم العالمي للإجراءات الجماعية القائمة على التعاون في جميع البلدان.

الحواشي

- (1) كانت تلك، بطبيعة الحال، رسالة الوكلاء الجدد الدوليين في بريتون وودز التي تجسدت في اعتراف مورغنثاو بأنّ "نهج بريتون وودز يقوم على إدراك أنّ من مصلحة بلدان مثل الهند والصين، وبلدان مثل إنكلترا والولايات المتحدة أيضاً، الاقتصادية والسياسية أن يتم التصنيع وتحسين الظروف المعيشية في المجموعة الأولى بمساعدة المجموعة الثانية وتشجيعها"، مورغنثاو، 1945.
- (2) بشأن الأصول الفكرية والبيروقراطية والسياسية لليبرالية الجديدة وتطورها، انظر Mudge, 2008.
- (3) لأن كان البنك الدولي قد صاغ هذا المصطلح في عام 1981، فإنّ استخدامه على نطاق أوسع يعود إلى قيام مصرف الاستثمار مورغان ستانلي بإنشاء مؤشر للأسواق الناشئة في أواخر الثمانينات.
- (4) كان الارتفاع السريع لصناعة رأس المال الخاص مقروناً بوجود أصول تحت ادارتها تزيد عن 7 تريليون دولار في عام 2020، أي بزيادة تفوق ثلاثة أضعاف في العقد الذي تلى الأزمة المالية العالمية، مؤشراً على هذا الاتجاه، انظر Wigglesworth, 2021.
- (5) نموذج السياسة العامة العالمية للأمم المتحدة هو إطار تجريبي للنمذجة يُستخدم لتحليل التفاعلات المحلية والعالمية بين المتغيرات الاقتصادية ومواقف السياسة العامة، على أساس العلاقات الاقتصادية العرضية الأثر وإطار المحاسبة العالمي الضيق للرصيد/التدفق (https://unctad.org/debt-and-finance/gpm).
- (6) لم يوضع عمداً نموذج للأزمة الاقتصادية أو المالية، على الرغم من ظهور مواطن الضعف المالي والاقتصادي بوضوح على نحو شبيه بالظروف التي أدت إلى اندلاع أزمات في الماضي.
- (7) لا يعني هذا أنّ معدلات الدين الحكومي ستخفص بالضرورة بهذه الوسائل.
- (8) على غرار السياسة المالية، أوّل السيناريو الاعتبار الواجب للدعوات إلى حماية الأجور وتعزيز الوظائف ودعم الدخل التي وجهها بعض من البلدان نفسها التي يبدو أنّ نهجاً أقل تشدداً إزاء التقشف المالي بدأ يظهر فيها. ولكن، مثلما كان الحال من قبل، يتسق تحليل ما يوجد في الصفات فعلاً، في أحسن الأحوال، مع الرأي القائل بأنّ حصة الأجور قد تكف في مرحلة ما عن الانخفاض، ولكنها لن ترتفع بشكل كبير للحاق بالاتجاه الهابط.
- (9) على غرار التقشف المالي للحد من أعباء الديون، تميل الوصفة إلى الفشل، وخاصة على نطاق عالمي (Capaldo and Izurieta, 2013).
- (10) لاستخراج الرقم الخاص بإجمالي الأصول الخارجية، أدرجت حسابات المشتقات المالية في صافي القيمة. ولو لم يتم ذلك، لزادت المستويات بشكل ملموس ولم يتغير الاتجاه بطريقة مجدية.
- (11) انظر أيضاً Akyüz, 2021.

- (12) يشمل فائض الحساب الجاري والاقتصادات غير المقيدة مالياً الاتحاد الأوروبي واقتصادات أخرى في أوروبا الغربية وإسرائيل واليابان وجمهورية كوريا. ويشمل عجز الحساب الجاري والاقتصادات غير المقيدة مالياً أستراليا وكندا ونيوزيلندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. ويشمل فائض الحساب الجاري والاقتصادات المقيدة مالياً الاقتصادات النامية الرئيسية في شرق آسيا (باستثناء الصين) وغرب آسيا (باستثناء إسرائيل) والاتحاد الروسي. ويشمل عجز الحساب الجاري والاقتصادات المقيدة مالياً جميع الاقتصادات النامية الأخرى.
- (13) انظر الفصل الأول، الإطار 1-1.
- (14) يتردد صدى هذه الملاحظة في روايات فترة تراكم "الدولارات النفطية" خلال السبعينات وأوائل الثمانينات، والإفراط في الاستدانة وهروب رأس المال، ولا سيما في البلدان المصدرة للسلع الأساسية والنفط (Vos, 1989).
- (15) على النحو الموضح في الفرع السابق.
- (16) كان أقل وضوحاً في المراحل السابقة حين نُفذت هذه المجموعة من السياسات.
- (17) يشمل ذلك خطة متفق عليها من الحزبين الجمهوري والديمقراطي بقيمة تريليون دولار بشأن البنية التحتية المادية واقتراح ميزانية إضافية بقيمة 3,5 تريليون دولار للبنية التحتية المادية المحدودة ورعاية الأطفال والإجازات المدفوعة الأجر والخدمات الصحية والاستثمارات المتعلقة بالمناخ. وحتى وقت كتابة هذا التقرير، لم يتضح بعد مصير مشروع الميزانية.
- (18) منذ ذلك الحين، تخلت معظم البلدان الرئيسية، خلا الولايات المتحدة، عن نظام الضرائب السلبية (Matheson et al., 2013). ومن بين البلدان الرئيسية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا يتمسك بمبدأ الضرائب المفروضة على المقيمين سوى الولايات المتحدة وهولندا - وإن كان ذلك نفسه موضع شك (Yonah, 2019).
- (19) تشمل الدراسات الحديثة وكالة الطاقة الدولية (2021)، الوكالة الدولية للطاقة المتجددة (2021)، بولين (2020)، وبوجه خاص في حالة الولايات المتحدة، ويليامز وآخرون، 2020.
- (20) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/executive-summary-u-s-international-climate-finance-plan/>
- (21) تقديرات كفاءة الطاقة مستمدة من: <https://energyefficiencyimpact.org/> ورقم الطاقة المتجددة
- (22) <https://www.c2es.org/document/us-state-carbon-pricing-policies/>
- (23) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- (24) https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_en
- (25) لا يزال من الجدير بالملاحظة أن أحدث مقترح لإلنفاق العام أعلى بكثير مما كان مدرجاً في الميزانية من قبل. وعلى هذا النحو، توقعت المفوضية الأوروبية، في عام 2020، ميزانية إجمالية قدرها تريليون يورو على مدى الفترة 2021-2030 لكل شيء، بما في ذلك استثمارات الطاقة النظيفة وبرامج الانتقال العادل. وشمل ذلك التمويل من جميع المصادر العامة والخاصة إذ يأتي حوالي نصف الأموال على وجه التقريب من ميزانية الاتحاد الأوروبي والنصف الآخر توفره مجموعة من الحكومات الوطنية والاستثمارات الخاصة
- (26) <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0306261921003962?token=898AD8E008D08C848C1C66228819C4FDE743799A3B9A66947B82EAB740587B680DE3E2DB11EE3DF96AE99ACA78C1BB5C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210715214704>
- (27) <https://www.ft.com/content/5e1e5ba5-5b95-445d-9de6-034ad3568d2f>
- (28) في عام 2018، أطلقت الصين والمملكة المتحدة معاً مبادئ الاستثمار الأخضر لمبادرة الحزام والطريق.
- (29) <https://www.carbonbrief.org/daily-brief/g7-reaffirmed-goals-but-failed-to-provide-funds-needed-to-reach-them-experts-say>
- (30) <http://www.xinhuanet.com/fortune/caiyan/ksh/137.htm>
- (31) (Pollin 2020)؛ انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية، 2019.

المراجع

- Adrian T and Gopinath G (2020). Toward an Integrated Policy Framework for open economies. 13 July. Available at <https://blogs.imf.org/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>.
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Avi-Yonah RS (2019). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state: A Twentieth Anniversary retrospective. Presented at the Taxation and Globalization: A Research Workshop. IDC. Herzliya.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Bernanke B (2004). Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington, D.C. 20 February. Available at <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>.
- Bhaduri A, Raghavendra S and Guttal V (2015). On the systemic fragility of finance-led growth. *Metroeconomica*. 66(1): 158–186.
- BIS (Bank of International Settlements) (2021). *Annual Economic Report*. Basel.
- Blair T (2005). Conference speech, Labour Party Conference. 27 September.
- Blanchard O, Cerutti E and Summers L (2015). Inflation and activity: Two explorations and their monetary implications. Working Paper No. 21726. National Bureau of Economic Research.
- Camdessus M (1997). “Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks”, speech at World Affairs Council of Los Angeles. 17 June. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9709>.
- Capaldo J (2015). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European disintegration, unemployment and instability. *Economia e Lavoro*. 49(2): 35–56.
- Capaldo J and Izurieta A (2013). The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world. *International Labour Review*. 152(1): 1–26.
- Capaldo J and Ömer Ö (2021). Trading away industrialization: Context and prospects of the EU-MERCOSUR Agreement. Working Paper No. 52. Global Economic Governance Initiative.
- Cobham A (2021). G20 could improve on “one-sided” global tax reform. *Financial Times*. 11 June.
- Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J, Janský P, Kadet J and Picciotto S (2021). A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals. Working Papers No. 8. Institute of Economic Studies (IES).
- Costantini O (2015). The cyclically adjusted budget: History and exegesis of a fateful estimate. Working Paper No. 24. Institute for New Economic Thinking.
- Costantini O and Seccareccia M (2020). Income distribution, household debt and growth in modern financialized economies. *Journal of Economic Issues*. 54(2): 444–453.
- Council of Economic Advisors (2021). Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. *Issues Brief*. May.
- Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N (2019). The rise of phantom investments: Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies. *Finance & Development*. 56(3):11–13.
- Davies R, Banga R, Kozul-Wright R, Gallogly-Swan K, and Capaldo J (2021). Reforming the International Trading System for recovery, resilience, and inclusive. Research Paper No. 65. UNCTAD.
- de Wilde M (2021). Is there a leak in the OECD’s Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)? Kluwer International Tax Blog. 1 March. Available at <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.
- Delatte AL, Guillin A and Vicard V (2020). Grey zones in global finance: The distorted geography of crossborder investments. Working Paper No. 2020–07. Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales.

- Devereux M and Simmler M (2021). Who will pay Amount A? EconPol Policy Brief No. 36. Available at https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.
- Dow S (2017). Central banking in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Economics*. 41(6): 1539–1557.
- Elliot L (2021). During the pandemic, a new variant of capitalism has emerged. *The Guardian*. 30 July.
- Epstein G (2019). *The Political Economy of Central Banking: Contested Control and the Power of Finance, Selected Essays of Gerald Epstein*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- FairTax Mark (2019). The Silicon Six and their \$100 billion global tax gap. Available at <https://fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>.
- Ferreira FHG (2021). Inequality in the time of Covid-19. *Finance and Development*. 58(2): 20–23.
- Finamore B (2018). *Will China Save the Planet?* John Wiley and Sons. New York.
- Financial Times* (2021). Washington vs Big Tech: Lina Kahn's battle to transform US antitrust. 10 August.
- Fukuyama F (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press. New York.
- G7 (1981). Declaration of the Ottawa Summit. 21 July. Available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/communique/index.html>
- G20 (2009). London Summit – Leaders' Statement. 2 April. Available at https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.
- G20 (2021). Third Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, 9-10 July – Communiqué. Available at: <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Communique-Third-G20-FMCBG-meeting-9-10-July-2021.pdf>.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Galbraith JK (2021). The death of neoliberalism is greatly exaggerated. *Foreign Policy*. 6 April.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. Free Press. New York.
- Georgieva K, Díez FJ, Duval R and Schwarz D (2021). Rising market power—A threat to the recovery? 15 March. Available at <https://blogs.imf.org/2019/04/03/how-to-keep-corporate-power-in-check>.
- Giles C (2021). OECD warns governments to rethink constraints on public spending. *Financial Times*. 4 January.
- Godley W and Lavoie M (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production, and Wealth*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Gould E and Kandra J (2021). Wages grew in 2020 because the bottom fell out of the low-wage labor market: The State of Working America 2020 wages report. Economic Policy Institute. Washington D.C.
- Greenspan A (2005). Risk Transfer and Financial Stability Remarks to the Federal Reserve Bank of Chicago's Forty-first Annual Conference on Bank Structure, Chicago, Illinois. 5 May.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050*. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020). World Economic Outlook 2020: A Long and Difficult Ascent. October. Washington D.C. International Monetary Fund.
- IPCC (2021). AR6 climate change 2021: The physical science basis. Sixth Assessment Report. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- IRENA (2021). *World Energy Transitions Outlook*. Available at <https://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>.
- Izurieta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, trade, and investment agreements: Through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy. Working Paper No. 18-02. UNCTAD and Global Development and Environment Institute.
- Jayadev A and Konczal M (2010). When is austerity right?: In boom, not bust. *Challenge*. 53(6): 37–53.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? Working Paper No. 18-03. Global Development and Environment Institute.
- Krogstrup S and Oman W (2019). Macroeconomic and financial policies for climate change mitigation: A review of the literature. Working Paper No. WP/19/185. International Monetary Fund.
- Lavoie M and Seccareccia M (2017). Editorial to the special issue: The political economy of the New Fiscalism. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 14(3): 291–295.
- Lucas RE Jr (2003). Macroeconomic priorities. *The American Economic Review*. 93(1):1–14.

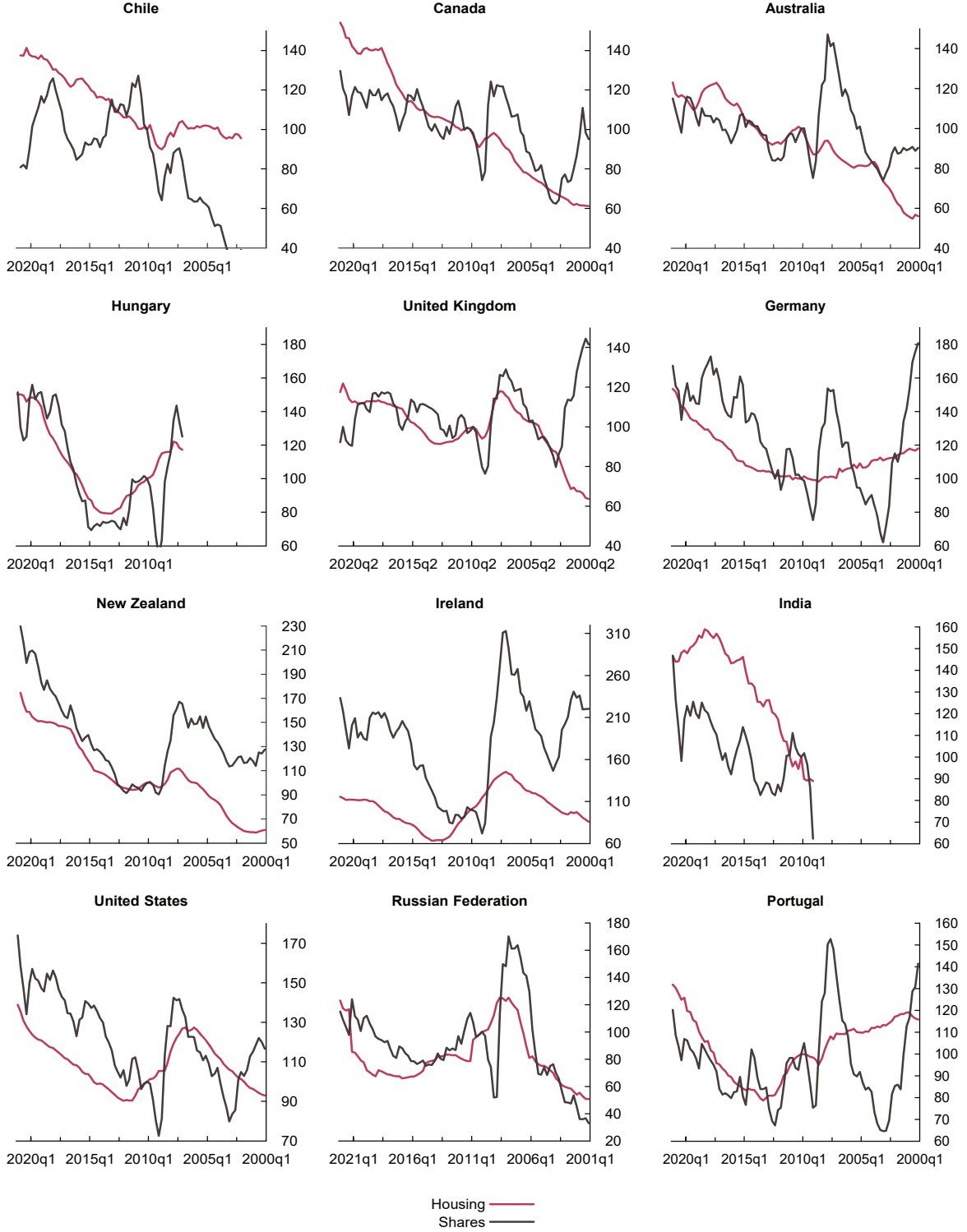
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund. [oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16](https://doi.org/10.1017/oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16).
- Sandbu M (2021). A new Washington Consensus. *Financial Times*. 11 April.
- Shaxson N (2019). Tackling tax havens. *Finance and Development*. 56(3): 6–10.
- Slobodian Q (2021). Is neoliberalism really dead? *New Statesman*. 27 October.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tooze A (2021). Biden's stimulus is the dawn of a new economic era. *Foreign Policy*. 5 March.
- Tooze A (2020). Did Xi just save the world. *Foreign Policy*. 25 September.
- UNCTAD (TDR 1981). *Trade and Development Report 1981*. (United Nations publication. Sales No. E.81.II.D.9. New York).
- UNCTAD (TDR 1982). *Trade and Development Report 1982*. (United Nations publication. Sales No. E.82.II.D.12. New York).
- UNCTAD (TDR 1984). *Trade and Development Report 1984*. (United Nations publication. Sales No. E.84.II.D.23. New York).
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report 1986*. (United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York).
- UNCTAD (TDR 1989). *Trade and Development Report 1989*. (United Nations publication. Sales No. E.89.II.D.14. New York).
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report 1993*. (United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report 1995*. (United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund.
- Matthews D (2021). The big drop in American poverty during the pandemic, explained. *Vox*. 11 August.
- McCombie JSL and Thirlwall AP (1994). *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Minsky H (1982). *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Routledge. New York.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and international cooperation. *Foreign Affairs*. 23(2): 182–194.
- Mudge SL (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*. 6(4): 703–731.
- Nesvetailova A (2007). *Fragile Finance: Debt, Speculation and Crisis in the Age of Global Credit*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Nye JS (1992). What new world order? *Foreign Affairs*. 71(2): 83–96.
- OECD (2021a). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. Paris. Available at <https://oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>.
- OECD (2021b). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Ortiz I and Cummings M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–2025 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Parolin Z, Collyer S, Curran MA, and Wimer C (2021). The potential poverty reduction effect of the American Rescue Plan. Poverty and Social Policy Fact Sheet. 11 March. Center on Poverty and Social Policy.
- Phillips R, Pyle J and Palan R (2021). The Amazon method: How to take advantage of the international state system to avoid paying tax. Available at <https://left.eu/amazon-method-of-tax-dodging-exposed-in-new-research/>.
- Picciotto S, Kadet JM, Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J and Janský P (2021). For a Better GLOBE: A minimum effective tax rate for multinationals. *Tax Notes International*. 101: 863–868.
- Pollin R (2020). An Industrial Policy Framework to Advance a Global Green New Deal. Available at <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/>

- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report 1997: Globalization, Distribution and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report 1999: Fragile Recovery and Risks; Trade, Finance and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.99.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. (United Nations publication. Sales No. E.00.II.D.19. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2007). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report 2011: Post-crisis Policy Challenges in the World Economy* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report, 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. Geneva).
- UNDP (1990). *Human Development Report*. United Nations Development Programme. New York.
- UNEP (2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Volker PA (1978). *The Political Economy of the Dollar*. The Fred Hirsch lecture sponsored by the Fred Hirsch Memorial Committee at Warwick University. Coventry. 9 November.
- Vos R (1989). Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization.. In: FitzGerald EVK & Vos R eds. *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower. Aldershot:187-232.
- Wigglesworth R (2021). Private capital industry soars beyond \$7tn. *Financial Times*. 11 June.
- Williams J, Jones R and Farbes J (2020). *Technology Pathways to net-zero*. Available at <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/zero-carbon-action-plan-ch-02.pdf>.
- Williamson J (1990). What Washington means by policy reform. In: Williamson J ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington, D.C.:7–20.
- Williamson J (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*. 21(8): 1329–1336.
- Williamson J (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. A lecture in the series Practitioners of Development delivered at the World Bank. 13 January. Available at <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

المرفق

الشكل 2-ألف-1 تقديرات الأسهم والمسكن في بلدان مختارة، الربع الأول 2000 إلى الربع الأول 2021

(مؤشر السعر الحقيقي، الربع الأول من عام 2010 = 100)



المصدر: بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

ألف- مقدمة

القادمة، ما لم تتخذ إجراءات مكثفة للحد من انبعاثات غازات الدفيئة (Wallace-Wells, 2018).

وحتى الآن، تراوحت السياسات المعتمدة على الصعيد العالمي للتصدي لأزمة المناخ بين تدابير التخفيف والتكيف. ويركز *التخفيف من آثار تغير المناخ* على إبطاء انبعاثات غازات الدفيئة وخفضها بمزيج من استخدام الطاقة بشكل أكثر كفاءة واستبدال الوقود الأحفوري بمصادر طاقة متجددة. أما *التكيف مع تغير المناخ*، فيصب اهتمامه على تسخير آليات الصمود والحماية لتقليل تأثير تغير المناخ السلبي على الحياة وسبل العيش (Ge et al., 2009). ومن الناحية العملية، كثيراً ما يصعب الفصل بين هاتين المجموعتين من التدابير، وإن ظلَّ جانب التكيف العنصر الذي ينال قدراً أقل من الاهتمام مقارنةً بجانب التخفيف في معظم المناقشات الدائرة بشأن المناخ. وفي ذلك برهان على قصر نظر هذا المنحى وتكلفته الباهظة بشكل متزايد، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية.

وأصبحت عواقب التغافل المستمر أوضح في أعقاب الجائحة الصحية؛ إذ تحوَّل الحديث إلى بناء القدرة على الصمود في مواجهة صدمة عالمية. وحتى الآن، ظلَّ خليط من السياسات الإجرائية المحيطة بمؤتمرات المناخ واتباع نهج تكنوقراطي في تصميم السياسات واعتقاد لا مسوغ له في كفاءة الأسواق لشق طريق يقود إلى مستقبل مستدام المحرك لسياسات التكيف مع تغير المناخ. وتمثلت الغاية المنشودة في تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً بتقييم مخاطر المناخ بشكل أفضل وتحسين تدبرها بالاستعانة بالتأمين وبغيره من الآليات القائمة على السوق. ولئن كان هذا النهج قد حقق بعض النتائج الإيجابية، فإنَّه لم يقدم سوى النذر اليسير وفي وقت متأخراً جداً، ولم يعد يرقى إلى حجم الصدمات البيئية والأضرار الاقتصادية التي تسببها تلك المخاطر.

كان شهر تموز/يوليه 2021 أشد الأشهر حرارة على الإطلاق في تاريخ كوكب الأرض وأتى في أعقاب أشد الأعوام حرّاً وهو عام 2020 الذي جاء بعد أشد العقود حرّاً على الإطلاق، فموجات الحر الشديدة والأعاصير المدارية المتزايدة القوة وطول فترات الجفاف وارتفاع مستويات سطح البحر وانتشار الأمراض ليست إلا نذراً من التهديدات المصاحبة لارتفاع درجات الحرارة العالمية دون انقطاع التي تحمل في طياتها أضراراً اقتصادية ومعاناة إنسانية أشد وطأة من أي وقت مضى. وما هو قادم أسوأ من ذلك. فحتى لو وحّدنا جهودنا للتخفيف من آثار تغير المناخ في غضون هذا العقد وتمكّنا من إبقاء ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية عند 1,5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية بحلول عام 2100، فإنَّ الأحداث المناخية القصوى المسجلة في عام 2021 ما هي إلا نذير بما يخمله في طياته ارتفاع إضافي لدرجات الحرارة العالمية في حدود 0,4 درجة مئوية للمجتمعات والبلدان في الكوكب بأسره.

وفيما يتعلق بالاتجاهات الحالية، سيثير الاحترار العالمي نقاط تحول في نظم الأرض الطبيعية، محدثاً تغييرات لا رجعة فيها قد تعيد تشكيل الحياة في هذا القرن (IPCC, 2021). وحتى لو افترضنا أنّ تجنب الانهيار الاقتصادي مستطاع، فسيكون فقدان الناتج على مدى العقود القادمة ملموساً في كل مكان، ولكن بشكل خاص في العالم النامي (SwissRe, 2021). وسيضطر مئات الملايين من الناس إلى التنقل داخل الحدود وعبرها (Rigaud et al., 2018). وستقع أجزاء كبيرة من العالم الاستوائي خارج حدود التكيف البشري (Zhang et al., 2021). وسيتغير إنتاج الأغذية تغييراً عظيماً (Kuma et al., 2021). وسيثير النفاذ إلى مصادر المياه العذبة الشحيحة توترات جغرافية سياسية تزداد حدة (WEF, 2019). وخلاصة القول إنّ أجزاءً من الكوكب ستصبح ببساطة غير صالحة للسكن للأجيال

لإدارة تحدي التكيف مع تغير المناخ. وينظر الفرع دال في كيف يؤدي تأطير تحدي التكيف مع تغير المناخ في عداد تحديات إدارة المخاطر إلى صرف الأنظار عن الحاجة إلى وضع تدابير التكيف مع تغير المناخ في سياق التحول الاقتصادي.

ويجري هذا الفصل على النسق التالي. يأخذ الفرع باء في الحسبان حجم التحدي، صاباً اهتمامه على الأضرار التي لحقت بالمناطق والبلدان في جميع أنحاء العالم وحجم الاستثمار المطلوب لمواجهتها. ويناقش الفرع جيم بعض حدود الهيكل المؤسسي القائم

باء- الارتقاء إلى مستوى تحدي التكيف مع تغير المناخ⁽¹⁾

تليها آسيا (43 في المائة) بين عامي 2000 و2019. وفي الأمريكتين، بلغ نصيب الولايات المتحدة 78 في المائة من مجموع الخسائر ووصلت قيمة الخسائر الاقتصادية إلى 1,03 تريليون دولار خلال الفترة نفسها، مما يعبر عن ارتفاع تكاليف الدخل والإحلال مقارنة بالبلدان الأخرى. وفي آسيا، تمثل الصين واليابان 38 في المائة و35 في المائة من مجموع خسائر المنطقة على التوالي في هذا الإطار الزمني (CRED and UNDRR, 2020).

ويتبع هذا الضرر أيضاً انقساماً اقتصادياً واضحاً، فعدد من يتضررون ويقتلون من سكان البلدان المرتفعة الدخل بسبب أحداث الكوارث يميل إلى أن يكون أقل، ولكنها تتكبد خسائر مالية أفدح بكثير بالقيمة المطلقة. وتشير البلدان المنخفضة الدخل إلى خسائر مالية منخفضة للفرد الواحد، وإن كانت متزايدة، وإلى أعداد كبيرة نسبياً من الوفيات التي تسببها كل كارثة. وتشكل بلدان الشريحتين الدنيا والعليا من البلدان المتوسطة الدخل معظم الوفيات وإجمالي أعداد المتضررين من أحداث الكوارث؛ غير أنها تمثل أيضاً غالبية سكان العالم حيث تبرز آسيا بصفتها المنطقة التي أصابها أكبر عدد من الكوارث. ومع أن البلدان المرتفعة الدخل تشكل معظم الخسائر المالية في العالم، فإنها تكبدت أقل الخسائر كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وبالمقارنة، تكبدت أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية أفدح الخسائر مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي؛ فنسبة الخسائر الاقتصادية أعلى بثلاث مرات في البلدان المنخفضة الدخل مقارنة بالبلدان المرتفعة الدخل (CRED and UNDRR, 2020).

وأجرى بعض الاقتصاديين تقديرات للضرر المتواصل الناجم عن تغير المناخ بإضافة دوال الضرر إلى نماذج النمو المعيارية. وأسفرت هذه التقديرات عن نتائج حميدة بشكل مدهش من حيث فقدان الناتج العالمي حتى مع ارتفاع كبير في درجات الحرارة، وإن اقترن ذلك بتقييم يتفاهم باطراد كلما ازدادت هذه النماذج تعقيداً وتكاملاً وإحكاماً (Nordhaus, 2018)، فقد خلص ويليام نوردهاوس الذي بذل جهداً كبيراً لترويج "نماذج التقييم المتكاملة"، في محاضراته بمناسبة جائزة نوبل، إلى أن "النمو الاقتصادي يُحدث تغييرات غير

ينجم أثر تغير المناخ على الصعيد الاقتصادي عن التدهور المطرد في الظروف البيئية اللازمة للحياة اليومية، مثل الحصول على المياه ونوعية الهواء ودرجات الحرارة المقبولة للعمل، فضلاً عن الصدمات ذات الطبيعة المؤقتة، مثل حرائق الغابات والعواصف والفيضانات، وإن كان لها عواقب آنية أكبر وأكثر تدميراً في كثير من الأحيان. ويمكن القول إن حصر هذه الصدمات المؤقتة أسهل وإنها حظيت دون ريب بقدر أكبر من الاهتمام. ووفقاً لتقرير التكلفة الإنسانية للكوارث الصادر عن مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، أودى 7 348 حدثاً من الكوارث الكبرى المسجلة، بين عامي 2000 و2019، بحياة 1,23 مليون شخص وأثر في 4,2 مليار شخص (أكثر من مرة في حالة الكثير منهم) وتسبب في خسائر اقتصادية عالمية بلغ مجموعها 2,97 تريليون دولار أمريكي (CRED and UNDRR, 2020). ومن الواضح أن الأرقام تسلك اتجاهها صاعداً (الشكل 3-1).

ولا يمكن أن تعزى هذه الكوارث إلى تغير المناخ وحده، وإن كان لا شك في صلته القوية بتأثيرها المدمر الذي ما برح يزداد (IPCC, 2021).

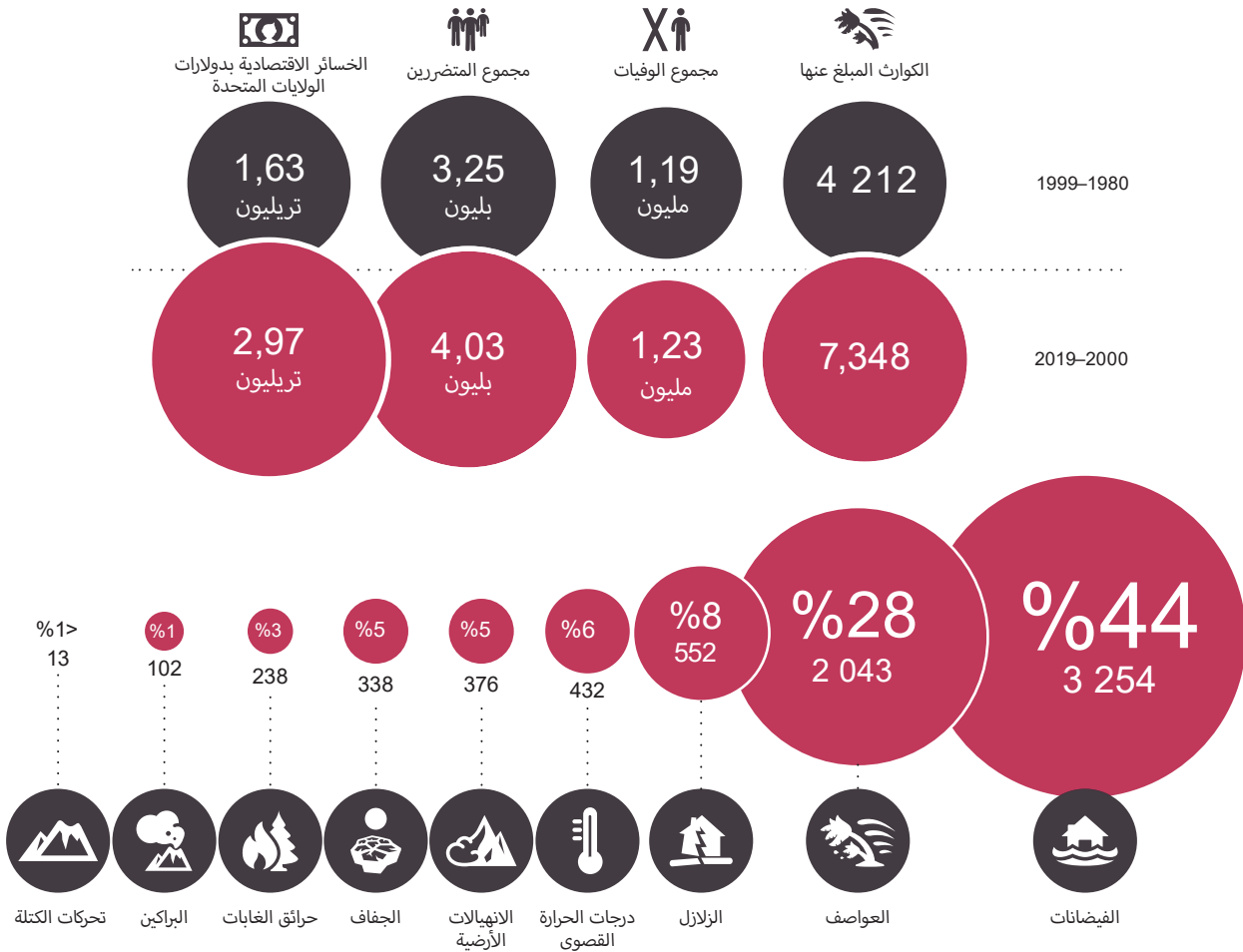
وتُظهر بيانات قاعدة البيانات الدولية للكوارث أن تكلفة العواصف تفوق تكلفة أي نوع آخر من أنواع الكوارث من حيث الأضرار الاقتصادية المسجلة (1,39 تريليون دولار)، تليها الفيضانات (651 مليار دولار)، ففي عام 2020 وحده، تضرر أكثر من 50 مليون شخص من الفيضانات والجفاف والعواصف (UNEP, 2020). ويعزى نحو ثلاثة أرباع الكوارث المناخية إلى الفيضانات والعواصف، بينما أصبحت موجات الحر أشد وأوسع انتشاراً. وتسبب ذلك في تكاليف تتحملها قطاعات كبيرة من السكان في البلدان المتقدمة النمو والنامية. وأثرت الفيضانات الموسمية الكبرى والأعاصير المدارية في أكثر من 2,2 مليون شخص في الصين و9,6 مليون شخص في جنوب آسيا، بما في ذلك نيبال والهند وبنغلاديش، وفاقَت تكلفة الأضرار التي سببتها 20 مليار دولار في كل هذه المناطق. وعلى الصعيد الإقليمي، شكَّلت الخسائر الاقتصادية في الأمريكتين 45 في المائة من مجموع الخسائر،

(Ackerman, 2018)، فقد تعرضت هذه النماذج، حتى في أكثر صيغها تطوراً، للانتقاد لتجاهلها نقاط التحول (Keen et al., 2021) ودارات التحكم المرتد (Kikstra, et al., 2021) على نحو يجعلها تقلل من حجم الضرر الذي يحدثه تغير المناخ ومن استمراره. وعلاوة على ذلك، لا تقول هذه النماذج شيئاً يُذكر عن عدم المساواة الهيكلية أو أنماط التنمية التاريخية، ولا سيما أوجه التباين المتطورة في الاقتصاد العالمي التي تشكّل آفاق النمو في بلدان نامية عديدة.

مقصودة، ولكنها خطيرة في أنظمة المناخ والأرض ... (مصحوبة) بعواقب غير متوقعة".

ولئن كان استخدام هذه النماذج لتقدير الضرر المحتمل عملاً شاقاً تبعاً لذلك، فإنّ الهالة التي تحيط بصرامتها الكمية ودقتها واعتمادها على مجموعة متنوعة من الافتراضات المتينة تتيح المضي قدماً في النمذجة، تثير تساؤلات عن جدواها للتحدي المناخي

الشكل 3-1 آثار الكوارث 2019-2000 مقارنة بالفترة 1990-1999



المصدر: مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث 2020.

البلدان ذات الدخل المرتفع. ويندر هذا الفصل بالتقليل من شأن الطريقة التي قد تؤثر بها القرارات المتخذة في مضمار السياسات، على جميع مستويات التنمية، تأثيراً عميقاً في تقاوم التهديدات المناخية، بما في ذلك في الاقتصادات الريفية التي تعتمد بمقدار أكبر على النظام الإيكولوجي الطبيعي، أو بتجاهل هذه الطريقة تماماً. وعلى نحو ما جاء في النقاش الوارد في الفصل السابق، أدى اعتماد

وثمة نزعة أخرى للتقليل من شأن التهديد المحتمل بالتمييز بين استجابات النظم التي يمكن التحكم فيها وتلك التي يتعذر التحكم فيها والتركيز بشكل يكاد يكون حصرياً على البلدان المنخفضة الدخل، ولا سيما في المناطق المدارية والدول الساحلية، بسبب اعتماد الأنشطة الاقتصادية بمقدار أكبر على النظم الإيكولوجية الطبيعية التي تُعد إدارتها أصعب من إدارة الأنشطة والقطاعات في

البيانات المتاحة بموجات الحر. ووفقاً لقاعدة البيانات الدولية عن الكوارث، تم تسجيل موجتين من موجات الحرارة الشديدة فقط في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بين عامي 1900 و2019 أسفرتا عن 71 حالة وفاة (Harrington and Otto, 2020). وعلى النقيض من ذلك، سجلت قاعدة البيانات نفسها 83 موجة حر شديد في أوروبا بين عامي 1980 و2019 أسفرت عن وفاة أكثر من 140 ألف شخص وعن تعويضات اقتصادية تزيد قيمتها عن 12 مليار دولار. ويبيّن ذلك وجود ثغرات كبيرة في جمع البيانات وفي الهياكل الأساسية والموارد المناسبة المتاحة للوكالات الوطنية والاعتماد المفرط على الأطراف الخارجية في جمع البيانات في المناطق النامية. غير أنّه لا ريب في أنّ خطر وقوع أحداث كارثية يزداد كلما ارتفعت درجات الحرارة (الشكل 2-3)

برامج التكيف الهيكلية على نطاق واسع إلى تآكل الخدمات العامة والاستثمار العام وجعل اقتصادات نامية عديدة رهينة الاعتماد بشكل أكبر على صادرات السلع الأساسية، فغدت أكثر عرضة للخدمات الخارجية. وعلاوة على ذلك، فإنّ هذا الفصل، وإن أقرّ بالضغط المناخية التي تواجهها بعض البلدان النامية فعلاً، ينطوي على خطر إضافي يتمثل في التقليل من شأن الضرر الأوسع نطاقاً الذي يصيب بلداناً نامية متوسطة وعالية الدخل عديدة، بل واقتصادات متقدمة، مع ارتفاع درجات الحرارة نحو 1,5 درجة مئوية (وفوقها).

ويزيد القصور الشديد في الإبلاغ عن بيانات الخسائر الاقتصادية في بلدان نامية عديدة صورة تكاليف تغير المناخ وأضراره الكاملة تعقيداً. فعلى سبيل المثال، يتعلق أحد مصادر التباين في

الشكل 2-3 مخاطر الأحداث الكارثية تزداد مع ارتفاع درجة الحرارة



المصدر: معهد الموارد العالمية، مكّيّف من الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ ومصادر أخرى.

التراكمي للانبعاثات في الغلاف الجوي، مقارنة بنسبة 3 في المائة فقط لأفريقيا⁽²⁾، ففي حين تزداد الانبعاثات بسرعة في بعض الاقتصادات النامية، مثل الصين والهند والبرازيل وجنوب أفريقيا، تزداد الانبعاثات بسرعة ولكنها لا تزال، بمقياس نصيب الفرد، متخلفة عن البلدان المتقدمة النمو، بل إنّ الانبعاثات الناشئة عن استهلاك أغنى مواطنيها أقل من نظيرتها في الاقتصادات المتقدمة (Oxfam, 2015).

1- تباطؤ النمو واتساع الفجوات

تتجسد عواقب ارتفاع درجات الحرارة العالمية في أوجه عدم المساواة الهيكلية القائمة داخل البلدان وفيما بينها. وتقع المسؤولية التاريخية عن انبعاثات غازات الدفيئة العالمية (وهي سبب الاحترار العالمي الرئيسي) مباشرة على عاتق الدول المتقدمة النمو التي تمثل زهاء ثلثي المجموع

إلا سوأ، إذ ستكون وطأة ارتفاع درجات الحرارة على آفاق النمو الأشد في المناطق النامية والآثار أشد وقعاً كلما تجاوزت الزيادة الهدف المحدد في 1,5 درجة مئوية.

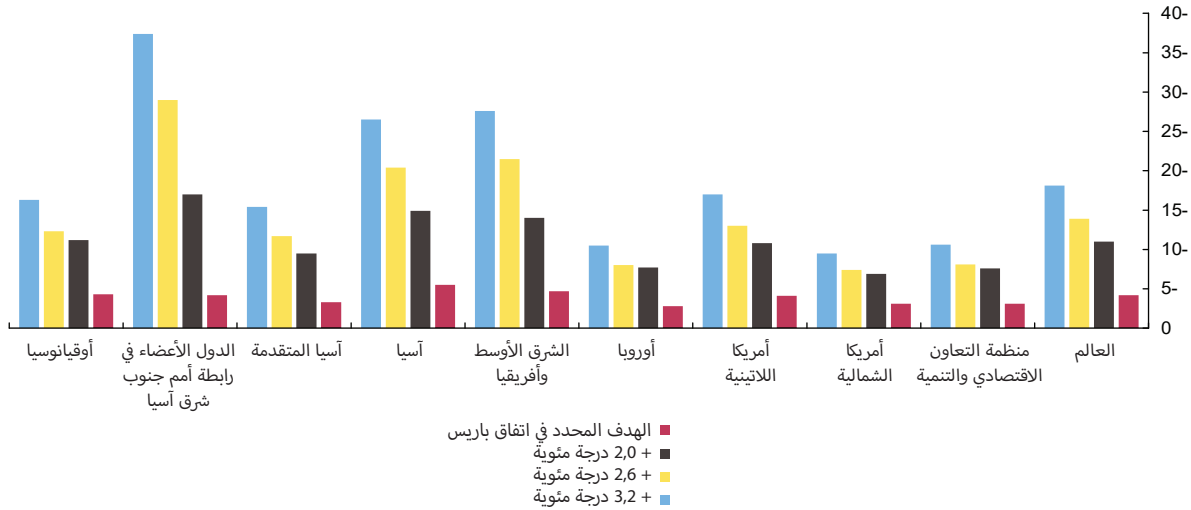
ومن بعض الوجوه، يعتبر الفقر مقياساً أفضل لتأثير تغير المناخ نظراً لتفاقم أوجه الضعف لدى أفقر قطاعات المجتمع أمام الصدمات وافتقارها إلى أصول يمكن أن تستعين بها عند تعرضها للضرر والقيود التي تواجهها في بناء القدرة على التكيف (Hallegatte, 2018). ولئن كانت مستويات الفقر المدقع آخذة في الانخفاض منذ بداية الألفية الجديدة، فإن من المتوقع أن يفاقم تغير المناخ الفقر، لا سيما في البلدان النامية الضعيفة بشكل خاص، وأن يخلق المزيد من جزر الحرمان في البلدان التي يزداد فيها عدم المساواة، على جميع مستويات التنمية (IPCC, 2019). ويقدر البنك الدولي أن ما بين 68 و132 مليون شخص سيصبحون فقراء بحلول عام 2030 بسبب آثار أزمة المناخ المتسارعة، وأن 143 مليون شخص قد يضطرون إلى الهجرة داخلياً بحلول عام 2050 (World Bank, 2020; Rigaud et al., 2018).

وبالنسبة للعديد من البلدان النامية، يساهم ارتفاع درجات الحرارة العالمية في مضاعفة الآثار السلبية لحلقة التنمية المفرغة التي ما فتئت تقيد تعبئة الموارد وتضعف القدرة على التكيف وتزيد الفجوات في الدخل اتساعاً طوال عقود. وتكون البلدان النامية التي تعاني من مشاكل نقص التمويل في نظم الرعاية الصحية ومن بنية تحتية غير متطورة وقاعدة إنتاج غير متنوعة وينعدم فيها دور مؤسسات الدولة أكثر عرضة لا للصددمات البيئية الواسعة النطاق فحسب، بل ولفترات أطول من الإجهاد الاقتصادي نتيجة للآثار المناخية.

ووفقاً لأحد التقديرات، أدت درجات الحرارة المرتفعة بالفعل، خلال الفترة من عام 1961 إلى عام 2010، إلى إبطاء النمو الاقتصادي للبلدان (الأكثر فقراً نسبياً) الواقعة في خطوط العرض الوسطى والسفلى، حيث تجاوز متوسط الخسائر 25 في المائة في مساحات واسعة من المناطق المدارية وشبه المدارية التي يشتد فيها احتمال حدوث آثار سلبية في معظم البلدان (Deffenbaugh and Burke, 2019). ويبيّن الشكل 3-3 بوضوح أنّ هذا الحال لن يزداد

الشكل 3-3 فقدان الناتج المحلي في منتصف القرن حسب المنطقة بفعل الاحترار العالمي

(نسبة مئوية)



المصدر: SwissRe, 2021.

عدد من يواجهون الجوع وسوء التغذية بمقدار 129 مليون شخص نذيراً بما هو آتٍ (WFP, 2021). وستعاني أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أكثر من غيرها، مع انخفاض الغلة الزراعية انخفاضاً سيؤدي إلى انعدام الأمن الغذائي. وبالمثل، سيعاني في جنوب آسيا، وخاصة في مناطق مثل بنغلاديش والهند، وهما من أكثر البلدان تعرضاً للمخاطر الطبيعية، ما يصل إلى 30,6 مليون شخص من مستويات

ولأن ضعف أفقر قطاعات المجتمع متعدد الأبعاد، فإنّ القنوات التي سيؤثر بها تغير المناخ هي أيضاً ذات أبعاد شتى. ويُتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى نقص في الإمدادات الغذائية وزيادة الأسعار الزراعية، فتتعرض ملايين أخرى من الناس للجوع والحرمان من المياه بحلول عام 2050 (Global Commission on Adaptation, 2019). ويُعدُّ ظهور الجائحة التي تشير التقديرات إلى أنّها زادت

وتتأثر الدول الجزرية الصغيرة النامية بشكل خاص. فعلى سبيل المثال، تسبب إعصار ماثيو من الفئة الرابعة في منطقة البحر الكاريبي في أضرار بلغت قيمتها 1,1 مليار دولار في البنية التحتية في هايتي (ECLAC, 2018, p. 27). وبالمثل، ألحق إعصار إيرما من الفئة الخامسة، في عام 2017، الضرر بما يقرب من 90 في المائة من هياكل المباني في بربودا أو دمرها، مما أدى إلى إخلاء الجزيرة بأكملها (UNDP, 2018). وفي جزر فيجي، تضرر أو دُمّر ما يصل إلى 30369 منزلاً و495 مدرسة و88 عيادة صحية ومرفقاً طبياً، وتضرر قرابة 540400 شخص، أو زهاء 62 في المائة من السكان، بشكل كبير من جراء الإعصار (Government of Fiji, 2016). ويمكن أن يتسبب هطول الأمطار الغزيرة والأمطار المستمرة في إلحاق ضرر كبير سلامة الهياكل ويؤثر في عمليات بنية النقل الساحلي التحتية، مثل الطرق والطاقة والاتصالات والمياه والصرف الصحي.

متزايدة من الفقر، مقارنة بشرق آسيا والمحيط الهادئ (11,8 مليون شخص في المتوسط)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (1,9 مليون شخص في المتوسط) (World Bank, 2020).

وفقراء الريف معرضون بشكل خاص لارتفاع مستوى سطح البحر ولغيره من أنماط الطقس القاسية، لا سيما وأن معدل الفقر في المناطق الريفية أعلى بوجه عام. غير أن الأعداد المتزايدة من فقراء الحضر في العالم النامي عرضة هي أيضاً للتأثر بسبب ظروف السكن غير المستقرة وفرص الحصول على الخدمات العامة المحدودة (World Bank, Chapter 1, 2012).

2- الآثار القطاعية والإقليمية

ستختلف طبيعة تحدي التكيف مع تغير المناخ باختلاف المناطق وقطاعات الاقتصاد على نحو لن تكون معه "وصفة واحدة لكل" ملائمة. ويُتوقع أن يزداد عدد الأيام الشديدة الحرارة في المناطق المدارية في المقام الأول حيث تكون التقلبات في درجة الحرارة عبر السنين هي الأدنى. ومن المتوقع أن تحدث موجات خطيرة من الحرارة الشديدة في هذه المناطق أولاً، لتصبح هذه الموجات واسعة الانتشار عند ارتفاع الاحترار العالمي بمقدار 1,5 درجة مئوية (IPCC, 2018). ويُرجح أن تواجه أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تحديات متعاضمة بحسبانها أكثر المناطق انعداماً للأمن الغذائي. وفي جنوب آسيا، ستظل الأعاصير المدارية الأكثر شدة وتواتراً، وموجات الحر الشديد المتسارعة وارتفاع مستوى سطح البحر تُحدث آثاراً سلبية في هذه المنطقة. وستحد الكوارث الناجمة عن المناخ في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من التقدم الإنمائي. وتواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نقصاً حاداً في المياه حيث يعاني ما يصل إلى 60 في المائة من السكان فعلاً من نقص خطير فيها. ومن المرجح أن تواجه منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ التي يوجد فيها ربع سكان العالم وتعاني أصلاً من أشد العواصف والأعاصير والفيضانات على الصعيد العالمي أعلى مستويات النزوح بسبب المناخ.

الجدول 3-1 البلدان والأقاليم العشرة الأولى من حيث الخسائر الاقتصادية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (2019-2000)

البلدان والأقاليم	الخسائر الاقتصادية
دومينيكا	15,0
جزر كايمان	9,1
هايتي	8,0
غرينادا	7,8
جزر تركس وكايكوس	5,8
جزر البهاما	4,3
غيانا	3,6
بورتوريكو	3,5
بليز	3,4
ساموا	2,1

المصدر: CRED ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث 2020.

وبالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية على وجه الخصوص، لا يراعي وضعها في فئة البلدان المتوسطة الدخل المخاطر العالية والأضرار الاقتصادية الناجمة عن نوبات الطقس القاسية. وتعتبر الدول الجزرية الصغيرة النامية الكاريبية من أكثر البلدان مديونية في العالم، ومستوى الدين العام للناتج المحلي الإجمالي حاد بشكل خاص في أنتيغوا وباربودا وبربادوس وغرينادا وجامايكا وسانت كيتس ونيفيس (ECLAC, 2020). ويعني هذا المستوى الحاد من الديون أن هذه الدول تعتمد اعتماداً متزايداً على التمويل الخارجي لتلبية احتياجات التكيف المحلية. فالدول الجزرية الصغيرة النامية مهمشة من خلال إدماجها غير المتوازن في النظام الاقتصادي

ويمكن أن تتضرر بصفة خاصة فئات كبيرة من السكان في المناطق الساحلية المنخفضة -84 في المائة في أفريقيا، و80 في المائة في آسيا و71 في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي و93 في المائة في أقل البلدان نمواً (Neuman et al., 2015). وستتعرض أصول وشبكات البنية التحتية الحيوية، مثل الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق الساحلية، للدمار بسبب ارتفاع مستوى سطح البحر الذي سيسبب أضراراً دائمة أو حتى متكررة وسيعيق الحصول على الغذاء والمواد وغيرها من الإمدادات المدرة للدخل التي يحتاج إليها الناس والأعمال التجارية.

بالناتج المحلي الإجمالي في حالة البلدان المنخفضة الدخل. وجرت العادة على أن تُقاس احتياجات التكيف بالفجوة بين ما يمكن أن يحدث مع تغير المناخ والاستجابة المستتوية لمواجهة الصدمات ذات الصلة بذلك (IPCC, 2014). وأدرج 46 بلداً نامياً في مساهماتهم المحددة وطنياً تقييمات لتكاليف التكيف مع تغير المناخ بلغت 783 مليار دولار بحلول عام 2030 (Bhattacharya et al., 2020). وتشمل هذه التكاليف تمويل المشاريع ودعم الدخل والدعم التكنولوجي وبناء القدرات. ومع ذلك، لا يوجد مقياس واحد مباشر (أو حتى مجموعة من المقاييس) يمكن استخدامه لترجمة الهدف العالمي المتعلق بالتكيف إلى هدف قابل للقياس (وخط أساس) على المستوى العالمي، على الرغم من الهدف العالمي الرسمي بشأن التكيف مع تغير المناخ المنصوص عليه في اتفاق باريس والصياغة الواردة في إعلان كانكون (UNEP, 2020). ويعزى ذلك عادة إلى أن إجراءات التكيف مع تغير المناخ كثيراً ما تُحدد على المستوى المحلي ومع أصحاب المصلحة المعنيين داخل البلد المعني.

وعلى الرغم من هذه الشكوك التي نكتنف إبانة تحدي التكيف مع تغير المناخ بشكل وافي، فإن العواقب المترتبة على إغفاله لا ريب فيها. وفي الفترة التي سبقت مؤتمر الأطراف في كوبنهاغن في عام 2009، قدّرت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أن التكاليف العالمية السنوية للتكيف مع زيادة في درجات الحرارة بدرجتين مئويتين ستتراوح بين 49 و171 مليار دولار بحلول عام 2030، ستتحمل منها البلدان النامية ما بين 34 و57 مليار دولار. وبعد مرور عقد من الزمان منذئذٍ، كان التأخير في التصدي باهظ التكلفة؛ فتكاليف التكيف السنوية في البلدان النامية تُقدر الآن بنحو 70 مليار دولار وستصل إلى 140-300 مليار دولار في عام 2030 و280 إلى 500 مليار دولار في عام 2050 (UNEP, 2020). ويلبي التمويل الحالي أقل من نصف الاحتياجات الحالية ولن يصل إلى الهدف المحدد لعام 2030 ما لم يحدث تغيير جذري في المسار. ومن المسلم به أن تمويل التكيف وتكاليف التكيف يصعب مقارنتها وتقديرها لأسباب عديدة (Pauw et al., 2020; UNEP, 2020 figure 4,1). وتجعل معظم البلدان النامية مساهماتها في التخفيف والتكيف مشروطة بتلقي تمويل الدعم الدولي ونقل التكنولوجيا و/أو بناء القدرات⁽⁴⁾.

وبوجه عام، يشير باو وآخرون (2020) إلى أن تقديرات تكاليف التكيف بين البلدان الستين التي يجرون دراسة استقصائية فيها تختلف من حيث الجودة والمصادر وتقنيات التقدير فبعضها فقط يُقدم بشكل كامل في مساهماتها المحددة وطنياً والبعض الآخر مع تكاليف قطاعية جزئية. غير أن الفجوة في تمويل إجراءات التكيف آخذة في الاتساع في ضوء التقديرات المتاحة. ومع ازدياد وتيرة الأحداث القصوى، ستكون الفجوة واسعة ومن المرجح أن تزداد التكاليف

الدولي وبرنامج التكيف الهيكلي الفاشلة والأموال المتزايدة. وهي تعتبر، في المتوسط، أكثر عرضة للصدمات الاقتصادية والمالية بنسبة 35 في المائة (UNCTAD, 2021)⁽³⁾. ولم يحدث سوى تحرك ضئيل في هذا الصدد من جانب البلدان المانحة ووكالات الإقراض والقطاعات المالية الخاصة لمعالجة المخاطر المناخية الفريدة التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية، ويتضح ذلك مرة أخرى من قلة التنسيق بين هذه الكيانات لاتخاذ تدابير محددة لتخفيف عبء الديون للتصدي لصدمة كوفيد-19.

وتقدّر منظمة العمل الدولية أن الإجهاد الحراري سيؤدي إلى خسارة اقتصادية قدرها 2,4 تريليون دولار وإلى فقدان 80 مليون وظيفة في جميع أنحاء العالم بحلول عام 2030 (Kjellstrom and Maître, 2019). ومع ذلك، سيكون هناك توزيع غير متساو لهذه النتائج السلبية بحيث تتضرر جنوب آسيا وأفريقيا بشكل خاص (Kjellstrom and Maître, 2019). وبحلول عام 2050، ستكون تكاليف تأثير تغير المناخ على المناطق الحضرية قد ارتفعت إلى أكثر من تريليون دولار أمريكي. ولذلك، أضحت الحاجة إلى زيادة إجراءات التكيف في المدن والاستثمار في الحلول التي تعود بفوائد أمس من أي وقت مضى.

وثمة خطر آخر يتمثل في الاعتلال الشديد واضطراب سبل العيش بالنسبة لفئات كبيرة من سكان الحضر بسبب الفيضانات الداخلية في بعض المناطق (IPCC, 2014). وتلاحظ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ أن حدوث الوفيات والأمراض مرجح جداً خلال فترات الحرارة الشديدة، ولا سيما بالنسبة للسكان المهمشين في المناطق الحضرية ومن يعملون في الهواء الطلق في المناطق الحضرية أو الريفية. ويرتبط انعدام الأمن الغذائي وانهايار سلاسل الإمداد الغذائي بالاحترار والجفاف والفيضانات وتقلب هطول الأمطار، ولا سيما في حالة السكان ذوي الدخل المنخفض والفقراء في البيئات الحضرية والريفية. وتزداد هذه التهديدات شدة لمن يفتقرون إلى بنية تحتية وخدمات أساسية كافية أو من يعيشون في مساكن رديئة ومناطق حساسة. وفي المناطق الحضرية والريفية، يتوقع أن تتأثر بشكل خاص الأسر المعيشية الفقيرة التي تعتمد على العمل بأجر والمستهلكة الصافية للأغذية بفعل الزيادات في أسعار المواد الغذائية، بما في ذلك في المناطق التي يعاني السكان فيها من انعدام الأمن الغذائي نسبياً، مثل أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

3- تكاليف التكيف الاقتصادية

عادة ما تكون تكاليف التكيف أعلى بالنسبة للبلدان المرتفعة الدخل بالقيمة المطلقة للدولار، بيد أن التكاليف تكون أعلى مقارنة

بلداً شملتها الدراسة الاستقصائية أدرجت بشكل يبين المخاطر المناخية المادية والتكيف والقدرة على الصمود في حزم الحوافز الخاصة بها، سواء بشكل انتقائي، في تدخلات محددة، أو بصورة كلية، كعنصر أساسي في استراتيجياتها⁽⁵⁾. والاثنا عشر بلداً التي أدرجت تدخلات إدارة المخاطر المناخية كهدف رئيسي للإنفاق التحفيزي هي بربادوس وبنغلاديش وسانت لوسيا وفانواتو والفلبين وفيجي وكوريا الجنوبية وكولومبيا وكيريباتي وكينيا ونيبال والنيجر. وتجدر الإشارة إلى أن جميع هذه البلدان، باستثناء كوريا الجنوبية، تدرج في مجموعة البلدان العشرين الهشة وهي تواجه جميعاً قيوداً مالية مكبلة على تعبئة الموارد⁽⁶⁾. ومع ذلك، تعود فوائد الاستثمار في التكيف بالفائدة بشكل بائن على الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء، وإن كانت الحاجة إليها أمس دون ريب في البلدان النامية التي تتفاقم فيها المخاطر المناخية وتزداد تعقيداً بمرور الوقت.

الإجمالية إن أخذنا في الحسبان إمكانية وجود تكاليف غير مباشرة لا يمكن التنبؤ بها. وما زال النقص الكمي الكبير، إلى جانب الثغرات التي تشوب الدراية الفنية والموارد البشرية، يشكل عائقاً منيعاً أمام تنفيذ خطط العمل المتعلقة بالمناخ (UNEP, 2020)، ولا سيما في حالة أقل البلدان نمواً (انظر الإطار 3-1)، حيث تعوق تداعيات تغير المناخ المستمرة وعمليات التصدي السيئة الإعداد الجهود الطويلة الأجل لتحقيق الأهداف القطاعية الرئيسية (انظر الجدول 2-3).

ولاحظت اللجنة العالمية المعنية بالتكيف أن القدرة على التكيف مع تغير المناخ لم تُدرج بشكل كافٍ في برامج الإنعاش حتى في البلدان التي استخدمت التمويل العام المتعدد الأطراف والمحلي - الذي يزيد عن 10 تريليون دولار أمريكي - في مواجهة جائحة كوفيد-19 (Saghir et al., 2020; UNEP, 2020). وأظهر تحليل أجراه في الآونة الأخيرة معهد الموارد العالمية أن 18 بلداً فقط من بين 66

الإطار 3-1 برامج العمل الوطني للتكيف

تتعرض أقل البلدان نمواً بشكل غير متناسب لتغير المناخ والتدهور البيئي في الوقت الذي تمتلك فيه هذه البلدان أيضاً أقل الموارد والأجهزة المؤسسية للتعافي من آثار تغير المناخ. وتتضافر عوامل إجهاد متعددة، مثل الظروف الاجتماعية والاقتصادية غير المتكافئة والضعف الشديد والنظم المؤسسية غير المستقرة، مسفرة عن قدرة منخفضة على التكيف مع آثار تغير المناخ.

وإدراكاً لهذه الحالة، أُطلقت برامج العمل الوطني للتكيف في الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف المعقودة في مراكش في عام 2001، لتلبية احتياجات التكيف الفورية والملحة لأقل البلدان نمواً فيما يتعلق بتغير المناخ والتنمية المستدامة. ويتيح برنامج العمل الوطني للتكيف في كل بلد نافذة تمويل خاصة وتوجيهات لتخطيط التكيف لدعم أقل البلدان نمواً في الشروع بقوة في خطط تكيف مصممة خصيصاً لتناسب مع السياقات الفريدة لهذه الدول. ومن خلال عملية برنامج العمل الوطني للتكيف، تحدد أقل البلدان نمواً الأنشطة ذات الأولوية في مضمات التكيف مع تغير المناخ وتقترح مشاريع للتكيف تستند إلى أمس المجالات حاجة وأعجلها، ولا سيما الاحتياجات التي يمكن أن يؤدي المزيد من التأخير بشأنها إلى مفاقمة الضعف أو زيادة التكاليف في مرحلة لاحقة (Least Developed Countries Expert Group, 2002).

ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لبرامج العمل الوطني للتكيف في فهم تقلب المناخ على الصعيدين المحلي والإقليمي بشكل أفضل وتحديد الإجراءات العاجلة اللازمة لبناء القدرة على التكيف مع تغير المناخ. وتوجد بالفعل استراتيجيات على مستوى المجتمع المحلي للتعامل مع تقلب المناخ والأحداث القصوى. ولذلك، تنطوي برامج العمل الوطني للتكيف على توسيع نطاق التكيف الحالي وتعزيز القدرة على التكيف مع التقلبات المناخية الحالية والأحداث القصوى. وتوضع بعد ذلك خطط وطنية للتكيف لإعداد وتنفيذ استراتيجيات وبرامج للتكيف في الأجلين المتوسط والطويل على نحو يتسق مع أهداف التنمية المستدامة الأوسع نطاقاً. ويدعم صندوق أقل البلدان نمواً المرتبط بذلك والذي يديره مرفق البيئية العالمية تنفيذ برنامج العمل الوطني للتكيف، في تواصل مع مؤتمر الأطراف وبناء على إرشاداته. بيد أن موارد صندوق أقل البلدان نمواً غير كافية، مما يحول دون وضع برامج العمل الوطني للتكيف وتنفيذها في الوقت المناسب. ونتيجة لذلك، لم تتمكن بلدان كثيرة من تجسيد خطط برامج العمل الوطني للتكيف في برامج تنفيذ محددة تحديداً واضحاً.

ويعني تجميع أهداف التكيف في التخطيط الإنمائي الوطني مواءمة استراتيجيات الحد من الفقر والأهداف العامة للتنمية المستدامة مع فهم المعايير الجغرافية والاجتماعية والمادية لآثار تغير المناخ. وتبين أن هناك ثمانية مجالات تركيز هامة هي: (1) إجراء تقييم تشاركي للاحتياجات؛ (2) وجود ولاية واضحة؛ (3) وجود خريطة طريق واضحة لعملية برنامج العمل الوطني للتكيف؛ (4) تحديد كيفية إدماج التكيف في الاستراتيجيات الإنمائية؛ (5) إنشاء سبل دعم وترتيبات مؤسسية فعالة؛ (6) إجراء حوار مفتوح ومستمر مع أصحاب المصلحة المعنيين وخاصة المجتمعات المحلية المهمشة؛ (7) التقييمات المستمرة للمخاطر

المناخية والهشاشة؛ (8) تقييم الاحتياجات من القدرات لجميع جوانب عملية برنامج العمل الوطني للتكيف، بما في ذلك الرصد والتقييم الشاملين.

ويحلول كانون الأول/ديسمبر 2017، كانت جميع أقل البلدان نمواً قد قدمت برامج عمل وطني للتكيف وشرعت في تنفيذها. ويشير استعراض لهذه البرامج إلى مواطن قوتها ونجاحاتها الرئيسية، فضلاً عن بعض التحديات، عند النظر في الأثر العام لبرنامج العمل الوطني للتكيف على بناء مجتمعات أكثر شمولاً وقدرة على الصمود والمساهمة في التنمية المستدامة. وفي ظل هذه الخلفية، أظهرت هذه البرامج ثلاثة جوانب رئيسية للتكيف الناجح مع تغير المناخ هي.

1- دمج القدرات التكيفية

إنَّ تطوير القدرة على العمل على مستوى من التعقيد يتناسب مع تغير المناخ، ومن ثم دمج ذلك مع عمليات التنمية المستدامة - وهو في حد ذاته مهمة معقدة أخرى - مهمة عسيرة حقاً؛ وهو يبدو، مع ذلك، عاملاً رئيسياً في تحقيق النجاح. ومع مراعاة هذه الدرجات من التعقيد، ركزت أقل البلدان نمواً على التحدي المتمثل في إدماج التكيف مع تغير المناخ في السياسات والبرامج الوطنية للحد من الفقر وبرمجة التنمية المستدامة. وجاء التصدي لهذا التحدي بطرق شتى، مثل إنشاء مركز تنسيق للتكيف مع تغير المناخ أو تكوين أفرقة متعددة التخصصات تضم القدرات اللازمة للعمل بطريقة تكاملية من حيث الجودة والدرجة وكذلك تعزيز أوجه التآزر الإقليمية للتكيف وتمكينها. ففي زامبيا مثلاً، أنشئت وحدة لتيسير تغير المناخ أسندت إليها مسؤولية تنسيق إجراءات تغير المناخ داخل هذا البلد، كوسيلة لتحقيق درجة التكامل اللازمة للتكيف الفعال. ويبدو أنَّ برامج العمل الوطني للتكيف المندمجة بشكل جيد مع عمليات التنمية المستدامة على المستوى الوطني تفعل ذلك مستعينة بتأييد والتزام من جانب الحكومات بتنفيذ هذه النتائج المتعلقة بالاستدامة. وبالمثل، استخدمت ساموا نهجاً متكاملاً للجمع بين أولوياتها المحددة في إطار برنامج العمل الوطني للتكيف والتخطيط الاستراتيجي لتنفيذ هذه الأولويات، بما يتماشى مع استراتيجيتها وسياساتها الإنمائية الوطنية، في مشروع متكامل مع أنشطة التكيف في "أربعة قطاعات محددة في برنامج العمل الوطني للتكيف، وهي: '1' الصحة المناخية؛ '2' الزراعة والأمن الغذائي؛ '3' حفظ النظم الإيكولوجية؛ و'4' نظم الإنذار المبكر" (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 55). ويبدو أنَّ تطوير هذه القدرة التكاملية على التكيف بغية إدراج عمليات التصدي لتغير المناخ في عمليات التخطيط الوطنية ودون الوطنية والتعامل مع مستوى من التعقيد يتناسب بدرجة أكبر مع مسألة تغير المناخ نفسها يمثل عاملاً رئيسياً للنجاح بين برامج العمل الوطني للتكيف حتى الآن.

2- توسيع نطاق التكيف

يقع الاستعجال والنفعية في صميم مفهوم برنامج العمل الوطني للتكيف، ومن ثم يُعدُّ توسيع نطاق تأثير هذه البرامج مهماً لنجاحها. ويشير فريق الخبراء المعني بأقل البلدان نمواً (2009، ص 30) إلى أنَّ "توسيع نطاق التكيف مفهوم ناشئ، ولا يمكن تحقيقه بالكامل إلا إذا حُطِّط له على النحو السليم. زد على ذلك أنَّ توسيع النطاق يقر بوجود روابط بين النظم مكانياً وزمانياً وستكون له آثار دائمة وفوائد مستدامة، إن نُفِّذ على الوجه السليم". وتتفق البحوث الحالية على أنَّ ذلك لا يمكن أن يشمل مجرد زيادة أعداد المبادرات أو تكرار عدد أكبر من المشاريع. وبالإضافة إلى ذلك، فلتوسيع نطاق جهود التكيف بحيث تتجسد في مؤسسات وهيكل مغايرة أهميته (Moore et al., 2015)، ولا سيما في إدراج أهداف التكيف في جميع جوانب التخطيط الإنمائي. فعلى سبيل المثال، تجسد ذلك، خلال تنفيذ أول مشروع لبرنامج العمل الوطني للتكيف في بنن، في تعميم ممارسات التكيف عبر القطاعات وفي التنسيق المتين على الصعيدين الوطني والمحلي ومشاركة السلطات المحلية مشاركة نشطة منذ البداية، مما سهل حشد التمويل المشترك والإدارة الشاملة لعدة قطاعات (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 26). ويدخل "توسيع نطاق" التفكير والتصميم في مضممار التكيف في صميم الهياكل المؤسسية التي توجه التنمية في البلد المعني وتشكلها وفي مجالات تركيز محددة ذات مهمة واضحة. وبالإضافة إلى التوسع والارتقاء، يكتسي التعمق - في قيم ووجهات نظر عالمية مغايرة - أهمية أيضاً (Moore et al., 2015)؛ مثل تعزيز الملكية وأخذ المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة بالممارسات التكيفية، فعلى سبيل المثال، أجرت كمبوديا حملة توعية دامت عاماً استهدفت المزارعين والسلطات في المقاطعات المستهدفة في اقتصاد هذا البلد الذي يعتمد على الزراعة إلى حد كبير (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 30). وتم هذا التركيز على "التعمق" لزيادة الوعي والاهتمام بالقيم، جنباً إلى جنب مع مشاريع أخرى لإحكام السياسات ودعم العلوم في المناطق

المعرضة للخطر وبناء القدرة على التكيف مع مختلف الممارسات الزراعية القادرة على التكيف مع تغير المناخ. وقد يكون هذا النهج الثلاثي الأبعاد المتمثل في توسيع نطاق العمل والارتقاء به والتعمق فيه عنصراً رئيسياً لنجاح برنامج العمل الوطني للتكيف.

3- التكيف صوب التحول

أقيم، في تقرير التقييم الخامس للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (IPCC, 2014)، رابط مهم بين التكيف مع تغير المناخ والتحول. ويعود ذلك إلى التسليم بوجود مجموعة من تدابير الاستجابة والتكيف من بينها تدابير أميل إلى التفاعل والتدرج وتدابير مدروسة وتحويلية بقدر أكبر. ويجادل بعض الباحثين بأن نهج التكيف التي نكتفي بإدخال تعديلات على الممارسات الإنمائية الحالية قد تؤدي إلى توسيع نطاق عدم الاستدامة وسوء التكيف، بل وإلى إعادة اتاجهما. ويلاحظ الباحثون أيضاً أن الغالبية العظمى من استراتيجيات التكيف المقترحة تهدف إلى توجيه القرارات التكتيكية القصيرة الأجل لإحداث التغيير بشكل متدرج (Eriksen et al., 2021) بيد أنها قد تعجز عن تفسير كيفية ترابط التأثيرات المناخية مع عمليات التغيير الأوسع نطاقاً (Ensor et al., 2019). وشدد تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لعام 2018 على القول بأن "الحد من الاحترار إلى 1,5 درجة مئوية سيتطلب تغييراً نظامياً تحويلياً متكاملًا مع التنمية المستدامة [و] سيحتاج إلى ربطه بإجراءات التكيف التكميلية، بما في ذلك التكيف التحويلي" (Masson-Delmotte et al., 2018, p. 16). ولذلك، تكون برامج العمل الوطني للتكيف التي تستعين بهذه المجموعة من إجراءات التكيف والاستجابة وتمتد إلى التكيف التحويلي إلى النجاح أقرب (O'Brien, IPCC, 2014). وهذه العمليات بطبيعتها عمليات تغيير طويلة الأجل ولها آثار مضاعفة في بناء القدرات على التكيف وتنطوي على مواءمات قطاعية جديدة لتحقيق أهداف التكيف.

ويتوقف التصميم والتنفيذ الفعالان لبرامج العمل الوطني للتكيف على إدماجها في التخطيط الإنمائي الوطني الحالي حتى يتسنى إدراج التكيف مع المناخ بحسابه جانباً متسقاً من جوانب التنمية المستدامة والمنصفة الأعم عبر المناطق. ومع ذلك، لا تكون المؤسسات الإنمائية بالضرورة مهياً بشكل جيد، في كثير من الأحيان، لهذا التكامل الشامل بين المواضيع والبرامج؛ مما يشكل تحدياً رئيسياً ثانياً تواجهه برامج العمل الوطني للتكيف. ويساعد العمل الذي يضطلع به فريق الخبراء المعني بأقل البلدان نمواً لدعم أوجه التآزر الإقليمية في هذا الصدد، فضلاً عن لجنة التكيف التابعة لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ التي تهدف إلى تعزيز المشاركة التآزرية مع المنظمات والمراكز والشبكات الوطنية والإقليمية والدولية (Least Developed Countries Expert Group, 2015, pp. 16-17).

جيم- بنية الإدارة المناخية المفككة

النطاق المتخذة عبر الأنشطة والقطاعات للتصدي لتحدي التكيف مع تغير المناخ (الجدول 3-2) من بلد إلى آخر تبعاً للظروف المحلية على نحو يستبعد وجود نهج وحيد يناسب جميع الحالات في مضمار السياسات ويؤكد أهمية إفساح المجال للحكومات لتكييف السياسات مع تلك الظروف⁽⁷⁾.

وقد يكون في الجائحة الصحية الجارية التي جعلت الاهتمام ينصب على تعزيز القدرة على الصمود في وجه الصدمات حافزاً على إحداث تحول في تحدي التكيف مع تغير المناخ في الوقت الذي تصدرت فيه عناوين الأخبار الرئيسية سلسلة من الظواهر الجوية القصوى في عام 2021 أصابت مجتمعات محلية في بلدان متقدمة ونامية وكبدتها خسائر لا مثيل لها من قبل. ولا يترك أحدث تقرير أصدرته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ مجالاً للشك

تحملت الاقتصادات النامية وطأة الآثار السلبية لارتفاع درجات الحرارة العالمية، وما هو أسوأ قادم. بيد أن هذه البلدان لم تتلق الدعم المتعدد الأطراف اللازم لمواجهة التحدي المتمثل في التكيف مع تغير المناخ بسبب وضعها الهامشي في هيكل الإدارة البيئية العالمية الحالي، أو إن شئت الدقة، لعدم رغبة الشركاء في التفاوض في معالجة شواغل هذه البلدان (بما في ذلك الخسائر والأضرار). وأدى الافتقار إلى قيادة جريئة وسخية إلى انعدام الثقة، فازداد التعاون الدولي اللازم للتصدي للتحدي المناخي بجميع أبعاده وهنا على وهن.

وعلاوة على ذلك، وخلافاً للتحدي المتعلق بالتخفيف حيث تشكل الزيادة الكبيرة في الاستثمار بغية إحداث تحول في نظم الطاقة أمراً شائعاً بين جميع البلدان، تختلف التدابير الواسعة

التمويل ونقل التكنولوجيا من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية. ومع ذلك، لا تزال أوجه التوتّر في المفاوضات المتعلقة بالمناخ قائمة حول حجم التحويلات المناسب بين الدول، فضلاً عمّا قد تحدّته قرارات السياسات المتخذة في البلدان المتقدمة النمو بشأن التدابير التجارية وحقوق الملكية الفكرية، وما إلى ذلك، من تأثير سلبي في التصدي لتغير المناخ في البلدان النامية (انظر الفصل الخامس). وفضلاً عن ذلك، وفي الإطار المتعدد الطبقات لاتخاذ القرارات والإدارة بشأن تحدي التكيف مع تغير المناخ، تشارك جهات فاعلة أخرى، على مختلف مستويات الحكومة ومن القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط العلمية، في الدعوة إلى وضع جدول أعمال مشترك.

ونوقشت نقاشاً مستفيضاً القوى السياسية التي أخرجت اتخاذ إجراءات بشأن التخفيف، سواء أضيفت بحسبانها مشكلة تحفيز ترتبط بالضغط لسد الفجوة بين القرارات القصيرة الأجل والطويلة الأجل (Carney, 2015) أو مشكلة من مشاكل المنفعة العامة تخضع للانتفاع المجاني (Standing, 2019) أو مشكلة "المشاعات العالمية" الخاضعة لتأثير المصالح الخاصة غير المبرر، ولا سيما "الغانمون" من الاقتصاد القائم على الكربون (Standing, 2019). ويمكن القول إن الخلافات بشأن التخفيف من آثار تغير المناخ هي السبب الرئيسي وراء تركيز الاهتمام على العلاقة بين صنع القرار الوطني والعالمي في المناقشات المتعلقة بالمناخ. وكانت الخلافات حول مدى تقييد جميع الأطراف بالتزامات التخفيف من آثار تغير المناخ من بين الأسباب التي أخرجت التفاوض على حلف لبروتوكول كيوتو. وأنها مؤتمراً كونهانغاً للمناخ بسبب العجز عن الوفاء بهذه الالتزامات. واقتضى الأمر ست سنوات أخرى قبل توقيع اتفاق باريس على أساس المساهمات المحددة وطنياً التي تمثل طريقة عادلة ومنصفة لتفعيل "المسؤولية والقدرات المشتركة وإن كانت متباينة".

ولا يقل الدور الذي تضطلع به قضايا السلطة وأفضليات السياسات المتضاربة وتخصيص الموارد والتوترات الإدارية في تحدي التكيف مع تغير المناخ عن ذلك، وإن كان ذلك يتجلى بشكل أبرز في محور اتخاذ القرارات على الصعيدين الوطني ودون الوطني بشكل أوضح من تحدي التخفيف (Dolsak and Prakash, 2018). ومن المؤكد أن الرصد والتحليل على الصعيد العالمي يمكن أن يعينا على تحديد المناطق والمجتمعات المهمشة التي تعاني من مستويات عالية من الضعف، بما في ذلك في البلدان المتقدمة النمو. ففي نيبال، على سبيل المثال، أدى تحديد منطقة الهيمالايا بحسبانها منطقة ضعيفة بشكل خاص إلى تقديم الدعم الخارجي لبرنامج عملها الوطني للتكيف⁽⁹⁾.

في أنّ المزيد من التهديدات للأرواح وسبل العيش والبنية التحتية (الاجتماعية والمادية) ستتحقق في المستقبل القريب. ونتيجة لذلك، بات جلياً أنّ استراتيجيات التكيف الممولة تمويلًا سليماً لا غنى عنها لا لبقاء الدول الجزرية فحسب، بل ولحماية الموائل البشرية في أنحاء كوكب الأرض كافة وعلى مستويات التنمية جمعاء.

ويهدف اتفاق باريس الذي اعتمد في عام 2015 وأصبح نافذاً في عام 2016 إلى تعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وشمل، في ما شمله، هدفاً يتمثل في "تعزيز القدرة على التكيف وتوطيد القدرة على التحمل والحد من قابلية التأثر بتغير المناخ، بغية المساهمة في التنمية المستدامة وكفالة استجابة ملائمة بشأن التكيف في سياق هدف درجة الحرارة المنشود"⁽⁸⁾، حيث تشير القدرة على التكيف إلى الرصيد من الأصول الذي يمكن التعويل عليه في دعم التكيف في مرحلة مقبلة (IPCC, 2014). وستحقق هذا الهدف جميع الأطراف الملزمة بإبلاغ مساهماتها المحددة وطنياً دورياً، بما في ذلك إجراءات التخفيف والتكيف التي تتخذها، على نحو يتسق مع الإنصاف والمسؤولية المشتركة وإن كانت متباينة وقدرات كل منها في ضوء الظروف الوطنية المختلفة. والتزمت الأطراف أيضاً بتقديم تقارير عن التقدم المحرز في تنفيذ المساهمات المحددة وطنياً من خلال إطار الشفافية المعزز للإجراءات والدعم لاتفاق باريس. وسيستعان في المساهمات المحددة وطنياً اللاحقة للأطراف بموجب اتفاق باريس بالتقييم العالمي المنتظم لما يُحرز من تقدم.

وفي عام 2010، أنشأ المؤتمر السادس عشر للأطراف لجنة التكيف بصفتها الهيئة الرئيسية في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ - ومنظومة الأمم المتحدة بوجه أعم - لإسداء مشورة الخبراء الشاملة بشأن إجراءات التكيف ودعم التدابير المستهدفة.

وهذه الهيئة هي الهيئة الوحيدة بموجب الاتفاقية التي يتناول عملها بانتظام جميع جوانب تحدي التكيف مع تغير المناخ بطريقة شاملة (United Nations, 2019). وميزت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لاحقاً بين التكيف التدريجي والتكيف التحويلي مع تغير المناخ؛ فالأول منهما "يحافظ على جوهر وسلامة نظام أو عملية على نطاق معين". أما الثاني "فيغير السمات الأساسية للنظام الاجتماعي - الإيكولوجي تحسباً لتغير المناخ وآثاره".

ويطلُّ المبدأ الأساسي للمفاوضات المتعلقة بالمناخ بشأن الإنصاف في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ هو "المسؤولية المشتركة وإن كانت متباينة" الذي يقر بمستويات مختلفة من المسؤولية عن أزمة المناخ وعن حلها، من بينها تحويل

الجدول 2-3 مجالات التدخل المحتملة للتكيف مع تغير المناخ

القطاع	تدابير التكيف
المناطق الحضرية	إنشاء شبكات البنية التحتية المكيفة مع الفيضانات والقادرة على التحمل والبيئات المعمورة حيث يعيش الناس بالقرب من مكان العمل أو يعملون في بيئات آمنة لتجنب تكاليف النقل المفرطة والوقت الطويل الذي يستغرقه، ووضع أنماط عمل عادلة وتوفير ملاذات آمنة في حالات الطوارئ أو مواقع إجلاء في حالة حدوث فيضانات أو أحداث جوية قسوى.
المياه	استخدام تقنيات تجميع مياه الأمطار وتحسينها وتطوير مرافق وترتيبات تخزين المياه وتوزيعها والاستثمار في مرافق الري وتعديل نظم إدارة الصرف الصحي وتغيير ممارسات الحرث للحفاظ على تحلية المياه وتعزيز تخطيط الري وتمتين الروابط بالأراضي الزراعية، والكفاءة.
الزراعة	تعديل فترات الزراعة/الحصاد وزيادة أصناف المحاصيل وإعادة توزيع المحاصيل والأعلاف وأنواع الأشجار وتحسين نظم إدارة الأراضي وتقنياتها، مثل إدارة التعرية وحماية التربة بزراعة الأشجار وتحسين ترتيبات حياة الأراضي لصغار المزارعين ومجتمعات السكان الأصليين في المناطق الريفية.
البنية التحتية	تحسين السدود وتغيير أنماط التشييد وإنشاء أراضي رطبة لتكون مصدراً لارتفاع مستوى سطح البحر والفيضانات وتحسين البنية التحتية المادية العامة الأساسية من المخاطر المناخية وإنشاء ملاجئ الطوارئ العامة ومواقع الإجلاء العامة القادرة على التحمل التي يسهل الوصول إليها.
الصحة	تطوير القدرة على مراقبة تفشي الأمراض وإدارتها وتطوير مرافق المياه والصرف الصحي وإدارتها وتحسين البنية التحتية للصحة العامة المجتمعية في الخطوط الأمامية من المخاطر المناخية وتوفير خدمات الصحة العامة التي يسهل الوصول إليها في أوقات الطوارئ المناخية.
النقل	تطوير شبكات النقل ونظمه ونقلها إلى مواضع أخرى وتحسين أساليب الترميز والتخطيط لبنية النقل التحتية لمواجهة الاحترار والأضرار.
نظم الطاقة	تعزيز تحسين مرافق توليد الطاقة وشبكتها ضد الفيضانات والعواصف ودورات هطول الأمطار الغزيرة، وإنشاء مرافق توليد الطاقة المتجددة اللامركزية أو الخارجة عن الشبكة أو الصغيرة أو المجتمعية واستخدامها.

المصدر: مقتبس من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، 2008.

• تميل الاقتصادات الأكثر تنوعاً (قطاعياً وجغرافياً) إلى إظهار مزيد من القدرة على تحمل الصدمات الخارجية والانتعاش بسرعة أكبر مثلما هو حال الاقتصادات الأكثر تكاملاً في الاقتصاد العالمي من الناحية الاستراتيجية.

• المجتمعات التي تحقق قدراً أكبر من المساواة تكون أقدر على إدارة الصدمات بتوزيع عبء التكيف مع تغير المناخ وتجنب ما قد يثيره التكيف من صراعات قد تكون خطيرة.

وفي هذا السياق، يتمثل التحدي الذي تواجهه الدول، في شق منه، في الاعتراف بالتكيف بحسبانه مسألة شاملة يجب تعميمها في مجموعة متنوعة من الوزارات الرئيسية، مثل المالية والبيئة والزراعة. فعلى سبيل المثال، تؤثر الهياكل المؤسسية وتوافر الموارد، في زامبيا وتنزانيا وملاوي، في مستويات تحفيز الموظفين وقدرتهم على تصميم سياسات وبرامج التكيف مع تغير المناخ وتنفيذها (Pardoe et al., 2018) وتقلل آثار السياسات الليبرالية الجديدة وأدوات الدين المرهقة وفي كثير من الحالات إعادة التنظيم المؤسسي الباهظة التكلفة من توافر الموارد المحلية لتنفيذ سياسات التكيف

غير أن المستوى الوطني لا يزال يمثل النقطة المحورية لتعبئة الموارد اللازمة للعمل في مجال التكيف مع تغير المناخ، بما في ذلك بالنسبة للمجتمع الدولي، وهو يظل عنصراً أساسياً في تجسيد الطموح العالمي بشأن التكيف مع تغير المناخ في عمل فعلي. وفي هذا السياق، يصعب فصل التحدي المناخي عن القيود الإنمائية القائمة منذ أمد بعيد بشأن تعبئة الموارد، والتي يجب أن تشمل الآن فهماً للطريقة التي تعوق بها المتغيرات المناخية سياسة التنمية على الصعيد الوطني. ومع ذلك، لا يزال بوسع واضعي السياسات استخلاص دروس هامة بشأن التحدي المتمثل في التكيف مع تغير المناخ من التجارب التي اكتسبتها البلدان النامية طوال العقود الأربعة الماضية للتكيف مع الصدمات الاقتصادية الخارجية:

• إن تركت البلدان لتُجري التعديل بنفسها، فمن المرجح أن تضطر إلى تقليص الدخل، مما سيؤدي إلى عملية تكيف مطولة ومزعزعة للاستقرار وإلى تفاقم مستويات الفقر وإلحاق الضرر بأفاق النمو الطويل الأجل وزيادة مواطن الضعف.

آثاراً خاصة في نُهج التنمية التشاركية التي اعتمدها الجهات المانحة (Dodman and Mitlin, 2013). وهذه النتائج جزء لا ينفصم عن نهج أعم حيال حسن التسيير الاقتصادي متجذر في جزء كبير من التفكير المتعلق بالسياسات المناخية الذي أدى إلى تجزئة الدولة وتسبب في إحداث عدم تماثل في السلطة والموارد وجعل التغييرات الهيكلية والإنصاف الضروريين حكراً على أشد المجتمعات المحلية حاجة (Cipllet and Roberts, 2017; Perry, 2020).

وتسلط أهمية الاعتراف بديناميات الاقتصاد السياسي المحلي في تفسير جدول أعمال التكيف وصقله بحيث يتناسب مع تلك الظروف الضوء أيضاً على تنوع الأطراف المعنية المشاركة، فعلى الصعيد دون الوطني، لا تقوم الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية وقادة القواعد الشعبية وحدها بدور في تنفيذ تدابير التكيف، بل تشاركها في ذلك أيضاً جهات فاعلة من غير الدول. ونظراً للقيود المفروضة على الموارد في بلدان نامية عديدة، يؤدي المانحون المتعددون الأطراف والثنائيون الذين يعملون في إطار شراكة مع المنظمات غير الحكومية الدولية ومنظمات المجتمع المدني المحلية دوراً رئيسياً في أحيان كثيرة. وعلى الرغم من أن القطاع الخاص قد يحظى باهتمام أقل، فهو يدرج أيضاً في بعض الحالات ضمن التحالفات من أجل التكيف مع تغير المناخ، فعلى سبيل المثال، في كينيا يشجع قانون تغير المناخ التعاون لدعم التصدي لتغير المناخ. وهناك بعض الأمثلة على شراكات لأصحاب المصلحة المتعددين تساهم فيها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (Gannon et al., 2021). ومع ذلك، تشكل إقامة الشراكات والتحالفات، بغض النظر عن تكوينها، في حد ذاتها وسيلة (لإعادة) إنتاج علاقات قوة غير متكافئة على الصعيد المحلي قد تؤدي إلى سوء التكيف (Naess et al., 2015).

وبوسع المانحين أيضاً أن يضطلعوا بدور حاسم في وضع سياسات التكيف مع تغير المناخ، ولا سيما فيما يتعلق بتمويل المشاريع ودفْع الأموال ويتعين إشراكهم بشكل أكبر. ويشكل الدعم الذي يقدمه المانحون دافعاً لتنفيذ جداول الأعمال العالمية وهو يؤدي دوراً رئيسياً في تشكيل ظهور برامج التكيف الوطنية وتطورها في عدة دول جزرية نامية صغيرة في منطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ (Perry, 2020; Robinson and Dornan, 2017). ومع ذلك، وعلى النحو الذي تتناوله الفصول اللاحقة بشكل أوفى، ينطوي استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية للتكيف مع تغير المناخ على تحديات خاصة به ترتبط بشروط سياسات الحصول على هذا الدعم، ولا سيما في غياب رصد ذلك الدعم وتقييمه بشكل فعال على أساس متعدد الأطراف، خاصة في المجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية.

المناسبة، فيزداد الاعتماد على المانحين في الميزانيات التشغيلية (Cipllet and Roberts, 2017; UNCTAD, 2017, 2019). ويحد هذا الاعتماد المفرط من قدرة الدولة على اتخاذ إجراءات تكيف حازمة وهو يشير إلى الحاجة إلى تحديد القرارات محلياً وزيادة تعبئة الموارد وحشد الجهود لتغيير الهياكل بمرور الوقت. وفي هذه الظروف، تكون القدرة على العمل مقيدة وتؤدي إلى تنفيذ سياسات التكيف بشكل انتقائي (Pardoe et al., 2018).

ومن المرجح أن تتطلب برامج التكيف مع تغير المناخ على الصعيدين العالمي والوطني التنفيذ على المستويات دون الوطنية حيث تربط المؤسسات العامة المحلية والموظفون المدنيون الدولة بالمواطنين، ومن ثم يجب عليهم التفاوض بشأن المصالح والمفاضلات المختلفة المعنية (Funder and Mweemba, 2019). وفي سياق عدم توافر الموارد بانتظام، ولا سيما عندما يكون سجل الدولة المركزية ضعيفاً في الوفاء بوعود السياسات، يتعين على هؤلاء "الوسطاء البيروقراطيين" أن يراعوا المصالح المختلفة المعنية وأن يكونوا على استعداد لاستيعاب الأولويات المحلية في مجال التنفيذ. وقد يكون على ممثلي الوزارات المسؤولة أيضاً التفاوض بشأن الحيز المتاح للتصرف في سياق الحكومات المحلية والاستفادة من علاقات حسن التسيير التقليدية من خلال القادة السياسيين المحليين (Funder et al., 2018).

وحاول تأطير التكيف بشكل تكنوقراطي أكبر في كثير من الأحيان تجنب الحاجة إلى سياسة التمثيل التي تكشف عن الضعف المحلي المتفاوت (Ojha et al., 2018). وفي هذه الحالة، أعربت بلدان نامية عديدة عن قلقها من أن تسهم العمليات التشاركية التنازلية المقررة المتبعة في وضع سياسات وطنية للتكيف مع تغير المناخ في تعزيز مستويات الضعف القائمة (Nagoda and Nightingale, 2017)، وأدت إلى دعوات إلى مزيد من الالتزام بالتكيف الذي تقوده جهات محلية (Soanes et al., 2021; Mikulewicz, 2018).

وللتكيف القائم على المجتمع المحلي تاريخ طويل بصفته وسيلة لتمكين العمل الجماعي المحلي من التصدي لمخاطر المناخ (Forsyth, 2013). بيد أن التكيف القائم على المجتمع المحلي الذي قد يتيح خياراً بديلاً للإصلاحات التكنوقراطية، سياسي في جوهره أيضاً. وهو قد يكون لذلك دافعاً إلى إحداث تغييرات تأخذ في الحسبان المخاطر النظامية التي يثيرها تغير المناخ، أو إلى تأخير هذه التغييرات. وتخضع الفعاليات المجتمعية لهياكل السلطة على المستوى المحلي وإلى ديناميات السلطة غير المتكافئة بين مختلف الجهات الفاعلة التي ينبغي أن تؤخذ في الحسبان عند تقديم مصادر التمويل العامة وغيرها من مصادر التمويل للمشاريع. وأحدث ذلك

للتأهب للمناخ وبرامج الطاقة والقدرة على تحمل تغير المناخ الكارثية لدعم الدول الجزرية الصغيرة النامية لتعزيز التنمية القادرة على تحمل تغير المناخ. وفي مؤتمر القمة الأخير للتكيف مع تغير المناخ، أطلقت المملكة المتحدة تحالف العمل من أجل التكيف، وهو مجموعة من الدول الرائدة التي ستعاون مع مبادرة السباق إلى القدرة على تحمل تغير المناخ وفريق العمل المناخي التابع للأمم المتحدة في مؤتمر الأطراف السادس والعشرين في عام 2021. وسيسعى هذا التحالف الذي يضم مصر وبنغلاديش وملاوي وهولندا وسانت لوسيا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تسريع الجهود الرامية إلى تحويل الالتزام السياسي إلى عمل فعلي يدعم أكثر البلدان تهميشاً وأشدّها تعرضاً للأضرار⁽¹¹⁾.

ولا يعتمد مدى وسرعة إثبات هذه المبادرات لفعاليتها بالإرادة السياسية على جميع مستويات اتخاذ القرار فحسب، بل وعلى الموارد المادية أيضاً. وتناقش الفصول التالية التحدي المتمثل في تعبئة الموارد. بيد أن اتخاذ القرارات في حد ذاته يعتمد على نوع الإطار المفاهيمي المستخدم لتصميم استراتيجيات التكيف مع تغير المناخ. ويتناول الفرع التالي هذه المشكلة تناولاً أوفى.

دال- التكيف مع تغير المناخ: عمل محفوف بالمخاطر؟

المناخية القسوى المتواترة بشكل أكبر وجائحة صحية الآن، أن واضعي السياسات غير مستعدين للهباشة والأزمات المتأصلة في الاقتصاد العالمي المعاصر. ولمواجهة تلك الصدمات، طُلب من الحكومات، أياً كان مستوى التنمية الذي بلغته بلدانها، أن تسعى إلى تعزيز قدرتها على مواجهة الصدمات بتحسين تقيمتها لجمع البيانات وتقييم المخاطر لحماية الأصول الموجودة حماية أفضل وتوفير الدعم المالي المؤقت عند وقوع الصدمات. وهذا النهج جذاب؛ إذ لا يبدو أن ثمة حاجة إلى منهجيات وأطر جديدة؛ إذ اعتُبر اعتماد النهج الجاهزة وتكييفها طريقةً تتيح التصدي بسرعة لما يهدد الأرواح وسبل العيش من مخاطر⁽¹²⁾.

وميّزت إحدى عمليات استعراض (Sherman et al., 2016) مختلف النهج المتبعة إزاء تحدي التكيف مع تغير المناخ بين: (1) الإدارة التكنوقراطية للمخاطر، (2) الحد من قابلية الضرر لصالح الفقراء، و(3) التكيف المستدام. ويشي النهجان الأول والثاني بمواءمة وثيقة بينهما، فهما لا يميلان إلى إثارة أسئلة بشأن نموذج التنمية المستتبطن وهيكل الاقتصاد الناشئ عنه، بل يهدفان، بدلاً من ذلك، إلى الحفاظ على الأصول القائمة وهيكل الاقتصاد الحالي وحمايتهما⁽¹³⁾.

وركز مؤتمر قمة القادة المعني بالمناخ الذي عُقد في الآونة الأخيرة واستضافه الرئيس الأمريكي، جو بايدن في نيسان/أبريل 2021، بشكل خاص على القدرة على تحمل تغير المناخ والعدالة البيئية كركيزة رئيسية للدعم الدولي. والتزمت حكومة الولايات المتحدة بالاستثمار "في المجتمعات المحرومة والمهمشة، بما في ذلك مجتمعات السكان الأصليين في كندا والمكسيك والولايات المتحدة لتهيئتها لآثار المناخ". وستركز الخطة على المجتمعات الجزرية الصغيرة وعلى استراتيجيات التكيف المستنيرة محلياً التي تعتمد على المعارف والبيانات المراعية للثقافات. وبالإضافة إلى ذلك، اقترح الرئيس توفير التمويل للمنظمات المجتمعية في الولايات المتحدة وخارجها لدفع حلول الآثار المناخية المحلية المنشأ إلى الأمام⁽¹⁰⁾.

واقترحت ثلاث مبادرات محددة، أو معززة، من بينها ما يلي: (1) Local2030 Island Network التي تربط الأقاليم الجزرية الأمريكية بالأراضي الجزرية الأخرى في جميع أنحاء العالم؛ (2) مبادرة الانتقال في مجال الطاقة - العالمية، التي ستسعى إلى دعم التحول والقدرة على تحمل تغير المناخ في المجتمعات الجزرية في منطقتي البحر الكاريبي وآسيا والمحيط الهادئ؛ (3) مشروع المحيط الهادئ

طلّ التكيف مع تقلبات العالم الطبيعي جزءاً من التجربة الإنسانية لألاف السنين. فمع انتقال مجتمعات الصيادين وجامعي الثمار المبكرة إلى أنماط حياة أكثر استقراراً، تعلمت المجتمعات الريفية كيف تتعامل مع أحداث بيئية غير متوقعة بتنوع المحاصيل ونظم تخزين المياه، وما إلى ذلك. وبالمثل، اضطرت المنافع التي يحققها العيش في المناطق الساحلية المنخفضة المستوطنات البشرية إلى التكيف مع التهديدات التي قد تسبب فيها تلك الظروف المناخية المحلية بوضع نظم للإنذار بالعواصف وآليات للتصدي للفيضانات، ونحو ذلك. بيد أن النجاح لم يكن من نصيب جميع محاولات التكيف، ولكن معظم هذه الإخفاقات اقتصر على مواقع جغرافية محددة وعلى أحداث مناخية فريدة. وعلى النقيض من ذلك، يتسم تحدي التكيف مع تغير المناخ المعاصر بسعة نطاقه وبارتباطه بمجموعة أوسع من مواطن الضعف الاجتماعية والاقتصادية العميقة الجذور التي ظهرت في العقود الأخيرة (تقرير التجارة والتنمية، 2017؛ و Gallagher and Kozul-Wright, 2019).

وأبان الضرر المتزايد الذي سببته الصدمات الاقتصادية، قبل الأزمة المالية العالمية وبعدها على حدٍ سواء، والظواهر

إلى ما هو قابل للتنبؤ به وتراكمي بحكم طبيعته مما هو غير مؤكد ونظمي، مما يجعل النقاش بشأن التصدي أميل إلى التكيف من التحول (UNDESA, 2008; Global Adaptation report, 2019). ويُعد التقرير التجميعي للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لعام 2014 (ص 107) مثالاً على ذلك: "بوسع الأدوات الاقتصادية القائمة والناشئة أن تعزز التكيف بتقديم حوافز لتوقع الآثار والحد منها (الثقة المتوسطة). وتشمل هذه الأدوات الشراكات المالية المعقودة بين القطاعين العام والخاص والقروض ومدفوعات الخدمات البيئية وتحسين تسعير الموارد والرسوم والإعانات والمعايير والقواعد التنظيمية وآليات تقاسم المخاطر ونقلها. ويصبح هذا الضعف واضحاً أشد الوضوح عندما يكون فهم طبيعة الصدمات والتصدي المناسب لها مستمداً من محلي الأسواق المالية حيث ينظر إلى الأزمات العرضية بحسبانها تهديداً فورياً لأوضاع الأصول القائمة وإلى تسعير المخاطر بشكل أكثر فعالية على أنه أفضل طريقة للتعامل مع هذا التهديد بإضافة طبقة أخرى من الأدوات (المشتقات) القائمة على السوق التي تهدف إلى الحد من درجة عدم اليقين لدى المستثمرين. ويدعو هذا النهج، تحت مصطلح "إزالة المخاطر" (تقرير التجارة والتنمية، 2019) إلى تهيئة مناخ استثمار وطني "منخفض المخاطر" بتعميق أسواق رأس المال وإنشاء فئات أصول واسعة النطاق يمكن تحويلها إلى منتجات مالية أكثر أماناً واتباع حسن التسيير الاقتصادي الشفاف. وحاجت مؤسسات السياسات وفرق التفكير المناصرة لجدول أعمال الحد من المخاطر بأنه يتيح للمؤسسات المالية الدولية مجالاً أرحب لجذب الاستثمار الخاص إلى فرص استثمارية ستكون لولاه غير جذابة، بما في ذلك في مجال التكيف مع تغير المناخ.

ورغم الاختلافات في طبيعة الصدمات المناخية والمالية، يسترشد النهج القائم على المخاطر حيال التحديات بعدة افتراضات مشتركة. فأولاً، يُفهم بوجه عام، في مجال التمويل، أن المخاطر تنطوي على ابتعاد النتائج الفعلية بشكل قابل للقياس الكمي عن النتائج المتوقعة التي يمكن قياسها بفعالية وتسعيرها بشكل مناسب، إن توفرت المعلومات الكافية. ويعتمد الكم الذي يُفق على التأمين من المخاطر إلى حد كبير على الاختيار الذي يعبر عن مواقف الأفراد أو المجتمعات المحلية من إنفاق المال اليوم للتأمين من ضرر يقع في وقت ما في المستقبل. ثانياً، قد تكون العوامل الكامنة وراء المخاطر داخلية (أي مدفوعة بسلوك أصحاب المصلحة وسياساتهم)، بينما تُفهم المخاطر المناخية على أنها خارجية المنشأ (أي أن منشأها يقع خارج النظام، ومن ثم فهي خارجة عن سيطرة حكومة أو منظمة وطنية)، ولكن يمكن التنبؤ بها.

وفي سياق التحدي المناخي العالمي، تنطوي هذه المنطلقات الأساسية على عدة قيود حاسمة، فافتراض قابلية

أما في النهج التكنوقراطي، فيُنظر إلى التكيف على أنه نتيجة تدخلات تقنية في الغالب تُنفذ دون النظر على الوجه السليم إلى علاقات القوة، أو ديناميات الصراع، أو السياقات السياسية. ولذلك، تشمل أغلب تدابير التكيف مع تغير المناخ الحد من مخاطر الكوارث وإدارة النظم الإيكولوجية والممارسات الزراعية وإدارة المياه وتحسين نظام الأرصاد الجوية والإنذار المبكر وشبكات الأمان الاجتماعي والتأمين والتمويل البالغ الصغر. وبهذه الطريقة، يجري تعديل التكيف ليصبح مساعدة إنمائية. وقد تتيح هذه التدابير قدرة جزئية على التحمل الآن، بيد أنها تحول، باستخدام الموارد الشحيحة للتكيف مع مخاطر المناخ الحالية، دون إجراء تدخلات أخرى موجهة نحو المستقبل وتُثبت ديناميات مرتبطة بالمسارات المتبعة تُعيد إنتاج مواطن الضعف الحالية. ويُبين ديلينغ وآخرون (Dilling et al) أن ما من شيء يضمن أن يقلل التكيف مع التقلبات المناخية الحالية تلقائياً من التعرض لتغير المناخ في المستقبل.

ويُعد استخدام تقييم المخاطر أداة راسخة في وضع السياسات الاقتصادية حيث تنطوي الخيارات المختلفة على نتائج مختلفة من حيث الفوائد والتكاليف. وعلى افتراض أن النتائج البديلة يمكن أن تُحسب بدرجة ما من الدقة، يمكن لواضعي السياسات أن يستعدوا مسبقاً لتكاليف المسار المختار باعتماد استراتيجيات تحوط وتكيف مختلفة. وعند قياس التكاليف المحتملة، مَيَّز علماء الاقتصاد بين المخاطر الفردية التي تحدث لمرة واحدة أو تكون ذات طابع محلي وتنطوي على تكاليف محتملة أقل والمخاطر المتغيرة الأوسع انتشاراً أو النظامية التي تكون أقل قابلية للتنبؤ بها وتنطوي على تكاليف أكبر. وعلى النحو المشار إليه قبلاً، ينزع الاعتماد على النماذج الاقتصادية التقليدية إلى تركيز الاهتمام على المخاطر الفردية وتجاهل المخاطر النظامية، مولياً الاتجاهات الهيكلية في الأجل الطويل اهتماماً قليلاً ومهولاً من حجم التحدي المناخي ومدى تعقيده، ولا سيما في البلدان النامية.

ويمكن إرجاع توسع نطاق تطبيق هذا النهج ليشمل التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ إلى إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2015 ليكون مخططاً لبناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث والتصدي للمخاطر التي يتسبب فيها الإنسان (UNGA, 2015). وأكَّد اعتماد اتفاق باريس في عام 2015 على هذا النهج بتركيزه على الحد من المخاطر المتعلقة بتغير المناخ (Opitz-Stapleton et al, 2019).

ومن مثالب الأخذ بنهج قائم على تقييم المخاطر حيال التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ اعتماده على التسعير وعلى غيره من تقنيات تقييم السوق التي تجعل هذا النهج أميل

وعلى مؤشرات الضعف المحددة تحديداً ضيقاً. ويتعلق تأثير هذا النهج في السياسات العامة في الغالب الأعم "بالقدرة على الصد" (Hallegatte, 2014; Caldera-Sanchez et al., 2016) أو "التنمية المدركة للمخاطر" (Opitz-Stapleton et al., 2019)، أو "إطار المخاطر والقدرة على التحمل" (United Nations, 2021). والنهجان الأوليان محدودان نسبياً وتكون قراطين. وتشدد إجراءات "التنمية المدركة للمخاطر" على فهم المخاطر المعقدة فهماً أفضل والعمل على أساس تلك المعرفة. وهي تقر أيضاً بأن جميع القرارات تنطوي على معاضات بين مختلف الأهداف الإنمائية وأصحاب المصلحة. ويشدد بناء "قدرة الصد" على زيادة الفهم واستحداث المعارف. ولكنه يستهدف الإجراءات الاستباقية: تلك التي تهدف إلى تسخير القدرة على توقع المخاطر وتقييم الآثار المحتملة وإيقاف تراكم نقاط الضعف، وخاصة في الاقتصاد المحلي، لتجنب تحول الصدمات السلبية إلى أزمات.

ومع ذلك، فحتى هذا النهج المتطور المنقح لإدارة المخاطر المناخية لا يخلو من قصور. وإن كانت المخاطر ناتجة عن التفاعل بين التهديدات والظروف الكامنة، فإن بناء القدرة على التحمل يعني إنشاء هوامش أمان، بدلاً من تغيير بيئة المخاطر الأوسع نطاقاً.

ويعاني تطبيق نهج القدرة على تحمل المخاطر من أوجه قصور ثلاثة على الأقل من منظور التنمية الاقتصادية. ونظراً لأن هذا النهج متجذر في عمليات إدارة المخاطر المالية، فإنه يرجح كفة العودة إلى الوضع الطبيعي وحالة الاستقرار (قبل الأزمة) على حساب الأخذ برؤية ديناميكية للتغيير واتباع مسارات جديدة. وفي حالة العديد من المجتمعات، يعني هذا "الوضع الطبيعي" العودة إلى عدم المساواة المستمرة. وبعبارة أخرى، لا يزال الإبقاء على الوضع الراهن يحظى بالأولوية على التحول، وهو أمر لا يُعد غير كاف في حالة أزمة المناخ فحسب، بل يفضي أيضاً إلى نتائج عكسية وإلى سوء التكيف، فهو يجب دور مجموعة من الجهات الفاعلة والسياسات الاستثنائية التي قد تسعى إلى تحقيق مجموعة مختلفة من الأهداف والإجراءات المحددة.

إن تطبيق نهج الصمود في وجه المخاطر يثير مشاكل بصفة خاصة في السياق السياسي الحالي، حيث يلزم الاتفاق على عقود اجتماعية جديدة لاستعادة ثقة المواطنين في السياسات العامة وفي الجهود المتعددة الأطراف. ذلك أن التصدي للتحديات العالمية الحالية، مثل التكيف مع تغير المناخ، يتطلب رؤية جديدة للأهداف المشتركة بدلاً من التأكيد على تجنب المخاطر وأسوأ السيناريوهات التي تنشأ عن الظروف الراهنة. ويحظى هذا الأمر بالاعتراف في المناقشات الدائرة بشأن اتفاق بيئي جديد، على سبيل المثال.

المخاطر للتقسيم يغفل مشكلة المخاطر النظامية⁽¹⁴⁾. فرغم عمليات تنقيح القواعد المالية في أعقاب الأزمة المالية العالمية، قللت إصلاحات ما بعد الأزمة من أهمية مفهوم المخاطر النظامية، بينما اتسمت النهج المعرفية حيال المخاطر النظامية بالتناقض، في كثير من الأحيان، وكانت معدة بشكل قاصر. فعلى سبيل المثال، تنشأ المخاطر النظامية أيضاً عن نقاط الضعف الهيكلية الداخلية التي تشوب النظم المعقدة والشديدة الترابط، وإن كان يُنظر إلى هذه المخاطر، في كثير من الأحيان، بحسبانها تهديداً خارجياً ناجماً عن أحداث خارجية غير محتملة ولا يمكن التنبؤ بها (Goldin and Vogel, 2010) وعن القرارات السياسية. ويمثل تغير المناخ والظواهر القسوى المتسارعة مجموعة من المخاطر المعقدة والنظامية التي لا يمكن تنوعها وتسييرها باستخدام أدوات إدارة المخاطر التقليدية لأنها تتعلق بالأبعاد الاجتماعية والجيوية - إيكولوجية والسياسية.

وتعبيراً عن ذلك، قدم نهج منقح "للمخاطر والقدرة على التحمل" إطاراً أشمل حول طبيعة المخاطر المعقدة والمتراعبة والنظامية (مثل Opitz-Stapleton et al., 2019). وبهذه الطريقة، واستناداً إلى الأحداث الأخيرة الأكثر حدة من توقعات النمذجة التي وضعها العلماء، تكون مخاطر المناخ غير مؤكدة بشكل أكبر وأقل قابلية للقياس الكمي وللإدارة المترتبة عليه من خلال أدوات إدارة المخاطر التقليدية. وبدلاً من ذلك، قد تكون بحاجة إلى أن ينصرف فهمنا من أحداث المخاطر إلى قدرة النظام المتأثر بها على الصمود، حتى يتسنى التعامل مع المخاطر المعقدة التي تشكلها الظواهر الجوية القسوى.

ويتألف جدول أعمال السياسات الناتج عن ذلك من خمس خطوات هي: '1' فهم المخاطر، ولا سيما المخاطر النظامية المعقدة بتحديد العوامل الكامنة وراء المخاطر وتأثيرها المحتمل؛ '2' منع المخاطر والتخفيف من حدتها، أي بالتصدي للعوامل الحادة للمخاطر بالحد من احتمال حدوث الصدمات وتجنب إثارة مخاطر جديدة، لا سيما بحسن التسيير وتهيئة بيئة تمكينية؛ '3' الحد من أثر المخاطر بتعزيز القدرة على الصمود وتقليل أوجه الضعف؛ '4' إدارة المخاطر المتبقية بتقاسم المخاطر بوسائل من بينها التأمين وشبكات الأمان؛ '5' التعافي وإعادة البناء بشكل أفضل بالتكيف مع الحقائق الجديدة والانتقال إلى مسارات نمو وتنمية أقدر على التحمل وأكثر استدامة (United Nations, 2021).

وتمثل الخطوة نحو نهج أكثر تكاملاً ورؤية قائمة على النظم لوضع السياسات خطوة إلى الأمام من جداول الأعمال الضيقة التي تركز على العوامل الفردية الكامنة وراء المخاطر الفردية

هوامش أمان من حيث زيادة رأس المال البشري والحماية الاجتماعية والبنية التحتية الرقمية التي تزيد القدرة على الاتصال الإلكتروني وتساعد على سد الفجوات الرقمية، ولا سيما بتوسيع الحيز المالي.

وتتجلى أوجه القصور الثلاثة هذه في توازن القوى الحالي (والقضايا) التي تُوَطر الجهود الدولية لمعالجة التكيف مع تغير المناخ. وعلى الرغم من ازدياد معرفتنا بالتهديدات الناجمة عن ارتفاع درجات الحرارة العالمية واحتياجات التكيف الناشئة عنها، أخفقت الإصلاحات التكنولوجية حتى الآن في إنتاج استراتيجيات تكيف ناجحة في البلدان الضعيفة (Boyd, 2017). ويرجع ذلك، في شق منه، إلى أن ذلك لا يكون أبداً "في المتناول" حتى وإن جُمعت البيانات المطلوبة وأُتيحت التكنولوجيات المناسبة، بل تتم إعادة إنتاجه عبر القواعد الاجتماعية (Jasanoff, 2013) ومن بينها القواعد المقامة حول الملكية الفكرية التي قد تجعل الحصول على التكنولوجيات المطلوبة وتكييفها عملية عسيرة وباهظة التكلفة بالنسبة لبدان نامية عديدة. زد على ذلك أن التعامل مع الصدمات المناخية يرتبط ارتباطاً إيجابياً وثيقاً بمستويات الدخل ويجسد ما يحدث من تغيرات في الهياكل الاقتصادية والاجتماعية كلما نُوّعت البلدان أنشطتها باستحداث أنشطة أكثر تطوراً وإنتاجية. ومن شأن إنشاء شبكات مؤسسية أن يؤدي أيضاً إلى إقامة أوجه تأزر عبر تلك الأنشطة. وبوسع آليات التداول الشعبية أن تدفع إلى زيادة قدرة الدول التنموية ونفوذها ليشمل التصدي للتحدي المناخي (انظر الفصل التالي وGabor, 2020).

يبد أن اتباع نهج أكثر نزوعاً إلى التحول حيال التكيف لن يكون مستطاعاً ما لم يُنح التمويل اللازم لتنفيذ التدابير المؤسسية والهيكلية بالاستعانة بآليات مناسبة على الصعيدين الوطني والمتعدد الأطراف، وهي مسألة يتناولها الفصل الخامس.

هاء - الاستنتاج

ومن شأن الاستثمار في التكيف أن يزيد قدرة كلاً للاقتصادات المتقدمة والنامية على الصمود في وجه ارتفاع درجات الحرارة العالمية. ولئن كانت المسؤولية عن التهديد تقع، في المقام الأول، على عاتق الفئة الأولى من هذه الاقتصادات، فإن الضرر يصيب الفئة الثانية منها بشكل غير متناسب. وعلاوة على ذلك، ازداد تعرض هذه الفئة للصدمات الخارجية في كثير من الحالات بفرض برامج تكيف ملائمة للسوق أو هنت قدرة الدولة على التصدي في الوقت المناسب وبطريقة فعالة. ولا ريب في أن ثمة حاجة إلى

ثانياً، يشير تسلسل الأزمات وتفاقم عدم المساواة والإقصاء في جميع أنحاء كوكب الأرض إلى أن الأمر لا يتعلق فقط بالإغفال (قصور المعلومات والأدوات)، بل بارتكاب أخطاء. ففي سياق تغير المناخ، تم إضفاء الطابع المؤسسي على القواعد والسياسات التي تجعل العولمة الاقتصادية المعاصرة ومواطن الضعف المرتبطة بها إقصائية وغير مستقرة على مدى فترة طويلة من الزمن. والآليات المالية الحسابية الخاصة لإدارة المخاطر عاجزة عن معالجة طيف الأخطار المناخية التي يشمل معظمها أحداثاً قصوى وغير قابلة للتجزئة في تأثيرها وما يقترن بها من أوجه عدم اليقين. وبدلاً من ذلك، يجب أن وضع استجابة استراتيجية في مضمار السياسات تقوم على "تدابير احترازية فعالة لتقليل أسوأ حالات المخاطر"، وهو أمر يتجاوز بكثير التدابير التنظيمية الأُخف المنبثقة عن نُهج الاحتمالات التقليدية لإدارة المخاطر والبنية المؤسسية (Ackerman, 2017: 163).

ثالثاً، وعلى نحو متصل بذلك، تنظر نُهج القدرة على تحمل المخاطر إلى الدولة في المقام الأول بحسبانها ميسراً يضع الحوافز والأطر اللازمة لأسواق ذاتية التنظيم ولمبادرات القطاع الخاص. وفي هذا الإطار، قد تقوم الحكومات بثلاثة أدوار رئيسية حيال المخاطر (United Nations, 2021): (1) كملاذ أخير لتحمل المخاطر، مثل إنقاذ البنوك والشركات المعسرة للحد من انتشار العدوى؛ (2) الاضطلاع بدور تشكيل بيئة المخاطر للمستثمرين من القطاع الخاص وغيرهم من أصحاب المصلحة، مثل مواءمة الحوافز مع المخاطر ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة؛ (3) بحسبانها باحثة عن المخاطر المرتبطة بالاستثمارات التحويلية الطويلة الأجل، بهدف الحد من مخاطر مشاركة القطاع الخاص في مثل هذه المشاريع المتسمة بقدر كبير من عدم اليقين. وبوسع الحكومات أيضاً أن تقوم باستثمارات للحد من المخاطر بغية تحسين القدرة على التكيف بإيجاد

استقصى هذا الفصل حجم تحدي التكيف مع تغير المناخ ونطاقه والبيئة المؤسسية والسياساتية التي تُوَطر عمليات التصدي له. ووضع الفصل بعض المؤشرات العريضة للعمل والإصلاح في مجال السياسات، مشيراً إلى أن عناصر التحدي المناخي السياسية والمعرفية والتمويلية ينبغي ألا يتم تناولها من خلال إطار أكثر تكاملاً فحسب، بل وياتبع نهج إنمائي بدرجة أكبر حيال المناخ، نظراً لأن برامج العمل المناخي التقليدية تقلل باستمرار من شأن التحدي الذي يطرحه التكيف مع المناخ.

المالية غير مناسبة لتأطير جدول أعمال التكيف التحويلي. وبدلاً من ذلك، سيكون تحديث الدولة التنموية وتزويدها بسياسات صناعية أكثر مراعاة للبيئة، على غرار ما سيأتي في الفصل التالي، أمراً بالغ الأهمية للمضي قدماً بهذه الأجندة.

زيادة المعرفة بالفجوة التي تشوب التكيف مع تغير المناخ وقياسها ورصدها، فضلاً عن فهم الهياكل السياسية وهياكل السلطة المحلية التي قد تعوق التكيف فهماً أفضل. ويُن الفصل أيضاً السبب الذي يجعل التدابير الحالية لمواجهة المخاطر المستمدة من الأسواق

الحواشي

مجموعة وزراء مالية الدول العشرين المعرضة للخطر التابعة لمنتدى البلدان المعرضة لخطر تغير المناخ، وهي مبادرة تعاون مكروية للاقتصادات المعرضة لتغير المناخ بانتظام. وتستعين مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ بالحوار وإجراءات لمعالجة تغير المناخ العالمي. وعضوية هذه المجموعة الكاملة متاحة هنا: <https://www.v-20.org/members>

نظرت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ في تحول التكيف في إطار ثلاثة محاور هي: (1) التحول الذي يحدث تغييراً جوهرياً من خلال توسيع نطاق التكيف الذي ينظر إليه على أنه تدخل تقني محدود ينطوي على إمكانات تحويلية؛ (2) التحول بحسبانه إجراءات أو تدخلات يلجأ إليها عندما يبلغ التكيف التدريجي منتهاه؛ (3) التحول الذي يسعى إلى تدارك إخفاقات التنمية الأساسية، بما في ذلك زيادة انبعاثات غازات الدفيئة من خلال الربط بين التكيف والتخفيف والتنمية المستدامة (IPCC, 2014).

انظر: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/new-elements-and-dimensions-of-adaptation-under-the-paris-agreement-article-7>

قدم الدعم الصندوق الأخضر للمناخ، فضلاً عن عدد من الوكالات الحكومية الخاصة والأجنبية. انظر هنا: <https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/napgn-en-2018-nepal-nap-process.pdf>

(1) يستخدم التكيف مع تغير المناخ هنا بمعناه الواسع ليدل على إدارة آثار تغير المناخ الضارة وعلى المسألة المتصلة به المتمثلة في "الخسائر والأضرار" المتكبدة بما يتجاوز ما يمكن لتدابير التكيف أن تعالجه.

(2) انظر <https://ourworldindata.org/co2-emissions>

(3) انظر <https://dgff2021.unctad.org/foreword/>

(4) يشير برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أن تقدير تكاليف التكيف يشكل تحدياً معقداً؛ فمرحلة التنمية وسيورتها يغيران تكاليف التكيف التي يمكن أن تزيد أو تنخفض وفقاً لذلك؛ ومعرفة بعض القطاعات الفاصلة بتكاليف التكيف، ولا سيما بالنسبة لخدمات التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية؛ وآثار تغير المناخ غير المباشرة وغير المتوقعة يمكن أن تغير الديناميات وتزيد بعض التكاليف؛ والتقدير المستندة إلى إجراءات مستقلة، مثل اتخاذ المزارعين تدابير معينة تؤدي إلى تحسين التكيف، يمكن التقليل من شأنها بشدة، من بين أسباب أخرى. انظر القائمة الواردة في الملحق 1 في تقرير فجوة التكيف (2020) في الرابط التالي: <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>

(5) يمكن الاطلاع على مشروع نسخة من التقرير هنا: <https://www.dropbox.com/s/ayqrjt2xphc7st2/WRI-Are%20COVID%20packages%20building%20resilience%20-%20Jan%202020%202021-%20DRAFT%20FOR%20COMMENT.pdf?dl=0> واستشهد بها في (Richmond et al., 2021).

- Bhamra, Dani and Burnard 2011; Briguglio et al. 2011; Brinkmann et al., 2017; Renn et al., 2020
- (10) انظر: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>
- (11) انظر: <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>
- (12) للاطلاع على مناقشة نهج القدرة على تحمل المخاطر في مختلف المجالات العلمية، انظر، على سبيل المثال:
- (13) يختلف النهجان في كيفية تصورهما للتكيف والتنمية، فنهج دارة المخاطر التكنولوجية يرى أنهما منفصلان (التكيف بالإضافة إلى التنمية)، في حين يراهما نهج الحد من قابلية التضرر لصالح الفقراء بشكل مشترك (التكيف كتتمية).
- (14) يمكن فهم هذا النهج الأخير على أنه تفصيل للنظام بأكمله مقابل تفصيل مكوناته الفردية، أو بحسبانه خطر لا يمكن ابعاده بالتنوع (تعريف).

المراجع

- Ackerman F (2017). *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*. Anthem Press. London.
- Bhamra R, Dani S and Burnard K (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*. 49(18): 5375–5393.
- Bhattacharya A, Calland R, Averchenkova A, Gonzalez L, Martinez-Diaz L and Roolj JV (2020). *Delivering on the \$100 billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance*. United Nations. Available at https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf.
- Boyd E (2017). Climate adaptation: Holistic thinking beyond technology. *Nature Climate Change* 7(2): 97–98.
- Briguglio L, Cordina G, Farrugia N and Vella S (2009). Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 7(3): 229–247.
- Brinkmann H, Harendt C, Heinemann F and Nover J (2017). Economic resilience: A new concept for policy making? Bertelsmann Stiftung. Available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inclusive-growth-for-germany-12-economic-resilience-a-new-concept-for-policy-making>.
- Caldera-Sanchez A, de Serres A, Gori F, Hermansen M and Röhn O (2016). Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. *Economic Policy Paper No. 20*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Carney M (2015). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd's of London. London, 29 September.
- Ciplet D and Roberts JT (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*. 46: 148–156.
- CRED and UNDRR (2020). *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years (2000-2019)*. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster and United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Available at <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 116(20): 9808–9813. Available at <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>.
- Dilling L, Daly M, Travis WR and Wilhelmi OV (2015). The dynamics of vulnerability: Why adapting to climate variability will not always prepare us for climate change. *WIREs Clim Change*. 6(4): 413–425.
- Dodman D and Mitlin D (2013). Challenges for community-based adaptation: Discovering the potential for transformation. *Journal of International Development*. 25(5): 640–659.

- Dolsak N and Prakash A (2018). The Politics of Climate Change Adaptation. *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 317–341.
- ECLAC (2018). *The Caribbean Outlook 2018*. LC/SES.37/14. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/435814/S1800607_en.pdf.
- ECLAC (2020). *The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean: The Path Ahead – Resignation or Action?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia-cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la>.
- Ensor JE, Wennström P, Bhattarai A, Nightingale AJ, Eriksen S and Sillmann J (2019). Asking the right questions in adaptation research and practice: Seeing beyond climate impacts in rural Nepal. *Environmental Science & Policy*. 94: 227–236.
- Eriksen S, Schipper ELF, Scoville-Simonds M, Vincent K, Adam HN, Brooks N, Harding B, Khatri D, Lenaerts L, Liverman D, Mills-Novoa M, Mosberg M, Movik S, Muok B, Nightingale A, Ojha H, Sygna L, Taylor M, Vogel C and West JJ (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*. 141: 105383. Available at <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>.
- Forsyth T (2013). Community-based adaptation: A review of past and future challenges. *WIREs Climate Change*. 4(5): 439–446.
- Funder M, Mweemba C and Nyambe I. (2018). The politics of climate change adaptation in development: Authority, resource control and state intervention in rural Zambia. *The Journal of Development Studies*. 54(1): 30–46.
- Funder M and Mweemba C E (2019). Interface bureaucrats and the everyday remaking of climate interventions: Evidence from climate change adaptation in Zambia. *Global Environmental Change*. 55: 130–138.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52 (3): 429–459.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. UNCTAD. Geneva.
- Gannon K, Crick F, Atela J and Conway D (2021). What role for multi-stakeholder partnerships in adaptation to climate change? Experiences from private sector adaptation in Kenya. *Climate Risk Management*. 32:100319.
- Ge Q, Qu J, Zeng J and Fang X (2009). Review on international strategies and trends for adaptation to climate change. *Advancement Climate Change Research*. 5: 369–375.
- Global Commission on Adaptation (2019). *Global Adaptation Report. Adapt now: A global call for leadership on climate resilience*. Global Commission on Adaptation. Available at <https://gca.org/about-us/the-global-commission-on-adaptation>.
- Goldin I and T Vogel (2010). Global governance and systemic risk in the 21st century: Lessons from the financial crisis. *Global Policy*. 1 (1): 4–15.
- Government of Fiji (2016). *Fiji—Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Winston*. 20 February. Government of Fiji. Available at [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20\(Online%20Version\).pdf](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20(Online%20Version).pdf).
- Hallegatte S (2018). Poverty and climate change: An introduction. *Environment and Development Economics*. 23(3): 217–233.
- Harrington LJ and Otto FEL (2020). Reconciling theory with the reality of African heatwaves. *Nature Climate Change*. 10(9): 796–798.
- IPCC (2014). *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- IPCC (2018). *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2021). *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jasanoff S (2013). *Science and Public Reason*. Routledge-Earthscan. Abingdon, Oxon.
- Keen S (2021). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*. 18(7): 1149–1177.
- Kikstra J, Waidelich P, Rising J, Yumashev D, Hope C and Brierley CM (2021). The social cost of carbon

- dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. *Environmental Research Letters*. 16(9):4037 .
- Kjellstrom T and Maître N (2019). *Working on a Warmer Planet: The Effect of Heat Stress on Productivity and Decent Work* [Report]. International Labour Organisation. Geneva. Available at http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711919/lang-en/index.htm.
- Kumar SN, Aggarwal P K, Saxena R, Rani S, Jain S and Chauhan N (2013). An assessment of regional vulnerability of rice to climate change in India. *Climatic Change*. 118(3-4): 683–699.
- Least Developed Countries Expert Group (2002). *Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid_e.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2009). *Step-By-Step Guide for Implementing National Adaptation Programmes of Action*. FCCC/GEN/250E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2012). *Best Practices and Lessons Learned in Addressing Adaptation in the Least Developed Countries* [Vol. 2]. FCCC/GEN/278 E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_bll_2012.pdf.
- Least Developed Countries Expert Group (2015). *Regional synergy in addressing adaptation through the national adaptation programmes of action and the national adaptation plan process in least developed countries*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at <http://unfccc.int/6110>.
- Masson-Delmotte V., Zhai P, Pörtner H.-O, Roberts D, Skea J, Shukla PR, Pirani A and Moufouma-Okia W (2018). *Global Warming of 1.5C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available at https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf.
- Mikulewicz M (2018) Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries. *Climate and Development*. 10(1):18–34.
- Moore M-L, Riddell D and Vocisano D (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*. 58: 67–84.
- Næss LO, Newell P, Newsham A, Phillips J and Quan J (2015). Climate policy meets national development: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*. 35: 534–544.
- Nagoda A and Nightingale J (2017). Participation and power in climate change adaptation policies: Vulnerability in food security programs in Nepal. *World development*. 100: 85–93.
- Neuman B, Vafeidis AT, Zimmermann J and Nicholls RJ (2015). Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding - A global assessment. *PLoS One*. 10(6): e0131375.
- Nordhaus W (2018). Climate change: The ultimate challenge for economics. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Stockholm University.
- O'Brien K (2018). Is the 1.5°C target possible? Exploring the three spheres of transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 31: 153–160. Available at <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.010>.
- Opitz-Stapleton S, Nadin R, Kellett J, Calderone M, Quevedo A, Peters K and Mayhew L (2019). *Risk-informed Development: From Crisis to Resilience*. United Nations Development Programme. New York.
- Oxfam (2015). Carbon emissions and income inequality. Technical Briefing. Oxfam. Available at <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.
- Pardoe J, Vincent K, Conway D, Archer E, Dougill AJ, Mkwambisi D and Tembo-Nhlema D (2018). Evolution of national climate adaptation agendas in Malawi, Tanzania and Zambia: The role of national leadership and international donors. *Regional Environmental Change*. 20:118.
- Pauw WP, Castro P, Pickering J and Bhasin S (2020). Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: Foothold for equity or Achilles heel? *Climate Policy*. 20(4): 468–484. Available at <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>.
- Perry KK (2020). For politics, people, or the planet? The political economy of fossil fuel reform,

- energy dependence and climate policy in Haiti. *Energy Research & Social Science*. 63: 101397. Available at <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101397>.
- Renn O, Laubichler M, Lucas K, Kröger W, Schanze J, Scholz RW and Schweizer PJ (2020). Systemic risks from different perspectives. *Risk Analysis*. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/risa.13657>.
- Richmond M, Choi J, Rosane P, Solomon M., Tonkonogy B, Molloy D, Larrain F and Rae JJ (2021). *Adaptation Finance in the Context of Covid-19: The Role of Development Finance in Promoting a Resilient Recovery*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/01/GCA-Adaption-in-Finance-Report.pdf>.
- Rigaud KK, de Sherbinin A, Jones B, Bergmann J, McCusker B, Schewe J, Ober, Heuser S, Adamo S, Clement V and Midgley A (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Robinson Sand Dornan M (2017). International financing for climate change adaptation in small island developing states. *Regional Environmental Change*. 17(4): 1103–1115.
- Saghir J, Schaeffer M, Chen A, Ijjasz-Vasquez EJ, So Jand Mena Carrasco M (2020). *State and Trends in Adaptation Report 2020: Building Forward Better from Covid-19: Accelerating Action on Climate Adaptation*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/03/GCA-State-and-Trends-Report-2020-Online-3.pdf>.
- Sherman M, Berrang-Ford L, Lwasa SFord J, Namanya DB, Llanos-Cuentas A, Maillet M and Harper S (2016). Drawing the line between adaptation and development: A systematic literature review of planned adaptation in developing countries. *WIREs Climate Change*. 7(5):707–726. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.416>.
- Soanes M, Bahadur A, Shakya C, Rumbaitis del Rio C, Dinshaw A, Coger T, Smith B, Patel S, Huq S, Patel S, Musa M, Rahman F, Gupta S, Dolcemascolo G and Mann T (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. International Institute for Environment and Development (IIED). January.
- Standing G (2019). *Plunder of the Commons: A Manifesto for Sharing Public Wealth*. Pelican Books. London
- Stern N (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SwissRe (2021). The economics of climate change: No action not an option. SwissRe Institute. April.
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Illusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (2021). *Development and Globalization: Facts and Figures 2021*. UNCTAD Geneva.
- UNDP (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean Hurricanes Irma and Maria: One year on. Summary Report. United Nations Development Programme. Available at <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/UNDP-Recovery-Programme%202%20oct%20WEB.pdf>.
- UNDESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United Nations (2019). *25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee*. United Nations Climate Change Secretariat. Available at https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf.
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (Sales No. E.21.I.6. New York). Available at <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- Wallace-Wells, D. (2019). “The Uninhabitable Earth: a Story of the Future”, Penguin Books, UK.
- United Nations General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015. Document A/RES/69/283.
- WEF (2019). Water is a growing source of global conflict. Here’s what we need to do. World Economic Forum. Available at <https://www.weforum.org/>

agenda/2019/03/water-is-a-growing-source-of-global-conflict-heres-what-we-need-to-do/.

WFP (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World.2021: Transforming Food System for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. World Food Programme. Rome.

World Bank (2012). *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. World Bank. Washington D.C.

World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.

Zhang Y, Held I and Fueglistaler S (2021). Projections of tropical heat stress constrained by atmospheric dynamics. *Nature Geoscience*. 14: 133–137.

ألف- مقدمة

(2019)، واتضح ذلك في السنوات الأخيرة مع تزايد مخاطر تعرض الاقتصادات المعتمدة على التصدير للصدمات الاقتصادية التي تحدث في جوانب أخرى من الاقتصاد العالمي. وينطبق هذا الحال أيضاً على الصدمات المناخية. ويُلاحظ في بلدان نامية عديدة، ولا سيما الواقعة منها في المناطق المدارية وشبه المدارية، أن قابلية التضرر من الصدمات الاقتصادية والضعف أمام الصدمات المناخية يفاقمان بعضهما بعضاً، فتقع البلدان في فخ إيكولوجي - تموي وما يقترن به من اضطراب دائم وهشاشة اقتصادية وبطء في نمو الإنتاجية. وللفكك من هذا الفخ، ينبغي أن يُعالج التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ في العالم النامي من منظور إنمائي.

ولا يمكن تكيف كل التجارب السابقة، بغض النظر عن مدى جاذبيتها، بسهولة مع الحقائق المعاصرة. وتكمن مشكلة استلهاهم التاريخ الرئيسية للحصول على تجارب نمو ناجحة في التعويل على مسارات التنمية القائمة على الوقود الأحفوري. واليوم، تواجه البلدان النامية معضلة، فهي مضطرة إلى مواصلة تنميتها الاقتصادية ومطالبة في الوقت نفسه بالإبقاء على انبعاثاتها ومستويات استهلاك الموارد فيها ضمن حدود كوكب الأرض الإيكولوجية.

ويستدعي هذا التحدي بدوره وضع استراتيجيات جديدة تسعى إلى تحقيق التحول الهيكلي في عالم يواجه قيوداً مناخية. وإذ يستيقظ هذا العالم على إعادة بناء الاقتصادات بعد صدمة كوفيد-19، ينبغي عدم تفويت الفرصة المتاحة لصياغة مجموعة من الخيارات الجديدة في مضمار السياسات تجمع بين الشواغل الإنمائية والإيكولوجية والاتفاق عليها وتنفيذها.

ويواجه واضعو السياسات في البلدان النامية هذا التحدي من موقع غير مؤات من حيث قدرتهم على تعبئة الموارد المحلية

على غرار النقاش الوارد في الفصل السابق، تُعدُّ آفاق النمو في بلدان نامية عديدة معرضة حقاً لتهديد الصدمات المناخية، وما هو قادم أسوأ. ويشكّل التكيف مع هذه الصدمات تحدياً رئيسياً في مجال السياسة العامة. وأكد النهج المفضل حتى الآن على التنمية "التي تزيل المخاطر" بمجموعة متنوعة من تدابير التكيف القائمة على السوق والاعتماد على القطاع العام بصفته جهة خيرية تتولى التأمين على الأصول القائمة. ولئن كانت هذه التدابير قد تساعد في تدارك بعض عواقب الصدمات المناخية المباشرة، ولا سيما في حالة الفئات الضعيفة من السكان، فإنّ الحل الدائم الوحيد يكمن في الحد من اعتماد البلدان النامية على عدد صغير من الأنشطة الحساسة حيال المناخ من خلال عملية تحول هيكلية يتيح إنشاء اقتصادات أكثر قدرة على التحمل.

ويعتمد النجاح الذي حققته الاقتصادات المتقدمة اليوم وكذلك اقتصادات شرق آسيا في عملية اللحاق بالركب على النمو الاقتصادي المستدام الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحول الهيكلي. ويشتمل ذلك في جوهره على مجموعتين من العمليات المركبة والتراكمية هما: تحول رأسي في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى التصنيع (ثم إلى الخدمات الراقية) من ناحية، وتحول أفقي بدرجة أكبر للموارد من الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة إلى الأنشطة ذات الإنتاجية العالية والأكثر اعتماداً على كثافة رأس المال داخل القطاعين وفيما بينهما. وفي جميع التجارب الإنمائية الناجحة على وجه التقريب، مهّدت هاتان العمليتان معاً لوجود نمط من النشاط الاقتصادي اقتصادي أكثر تنوعاً ورفعاً الإنتاجية وأفضت إلى تحسين مجموعة واسعة من المؤشرات الاجتماعية، من بينها الحد من الفقر.

والاقتصادات الأكثر تنوعاً هي أيضاً أقل عرضة للصدمات الخارجية التي يُرجح أن تعرقل عملية النمو والتحول (OECD/WTO).

والإنتاجية نمواً سريعاً في شرق آسيا في الثمانينات والتسعينات (وفي وقت سابق، ولكن بشكل أقل دواماً، في أمريكا اللاتينية)، عناصر التخطيط الاقتصادي والسياسات الصناعية المحددة الأهداف، فضلاً عن الحيز اللازم لإقامة مصلحة وطنية محددة جيداً وتجريب خيارات مختلفة في مجال السياسة العامة وتحديد أولويات اقتصادية والتفاوض بشأنها عبر مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة (تقرير التجارة والتنمية، 2003؛ Beeson, 2006). وفي الوقت نفسه، من الواضح أن ضغوط العولمة المفرطة وقبورها لم تُضيق هذا الحيز اليوم فحسب، بل إن الأولويات والمقايضات ذات الصلة بذلك التي استُحدثت بإضافة البعد البيئي للتنمية تزيد جهود الاقتداء بنموذج الدولة التنموية تعقيداً.

ويحلل هذا الفصل التحدي المتمثل في التحول الهيكلي في هذا العالم الذي يواجه قيوداً مناخية. وهو مرتب تحت عنوانين عريضين. وتناقش الفروع الأولى التحديات التنموية في بيئة تاريخية ومقارنة، باستخدام نموذج الاقتصاد المزدوج للسير آرثر لويس (1954) كأداة إرشادية لدراسة كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال التحول الهيكلي في عالم خاضع لقيود مناخية، وتحدد بعض القيود المفروضة على الفكرة الأصلية. ويبحث الفرع الثاني بشكل أوفى في سبل فك هذه القيود اليوم ويستخلص خبرات السياسات من عمليات التصنيع الناجحة ويحدد مجموعة من السياسات (الأمن الصناعي والغذائي وأمن الطاقة) يمكن أن تساعد في توجيه دفة التحول الهيكلي أثناء معالجة أزمة المناخ. وتشكل هذه السياسات مجتمعة جزءاً من جدول أعمال الدولة التنموية الخضراء من شأنه أن يلبى أولويات البلدان النامية في النظام الاقتصادي العالمي الخاضع لقيود المناخ في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد.

والقيود الهيكلية التي تحول دون توسيع تلك الموارد وضعف قدراتهم ومهاراتهم المؤسسية التي لا يظهر كثير منها إلا مع عملية إنمائية ناجحة، أو انعدام تلك القدرات. ومن المزايا التي يمكن أن تعوض البلدان المتأخرة اقتصادياً القدرة على الاعتماد على تكنولوجيات أُعدت في بلدان أكثر تقدماً للاستعانة بها في الإسراع بخطى عملية التحول. ولكن شتان ما بين القول والفعل، فقد ناقشت كتابات مستفيضة عقبات نقل التكنولوجيا التي تواجه البلدان النامية، وهي عقبات أصبحت أكثر وضوحاً في مواجهة القيود البيئية المكبلة.

وفي مستوى من المستويات، توجد بلدان نامية عديدة أقل انحساراً في التكنولوجيات القائمة على الوقود الأحفوري وانسياقاً وراء المصالح الخاصة في اتخاذ القرارات العامة التي قد تعوق التغيير. وتستطيع هذه البلدان، بدلاً من ذلك، إنشاء بيئاتها الحضرية وصناعاتها التحويلية وأنظمة الطاقة والنقل بطرق أقل كثافة في الكربون وأكثر استدامة بيئياً. وفي الوقت نفسه، تضع تجزئة عمليات الإنتاج من خلال انتشار سلاسل القيمة والتشديد في حقوق الملكية الفكرية على مدى العقود الأخيرة عقبات أكبر تحول دون حصول البلدان النامية على التكنولوجيات اللازمة لتحقيق ذلك التحول في وقت تصبح فيه أكثر عرضة لعواقب احترار المناخ السلبية ولتهديد الوقوع في الفخ الإيكولوجي - التنموي.

ويمكن أن تتيح استراتيجيات السياسات ذات الصلة بالتجربة الإنمائية في شرق آسيا - التي غالباً ما تُختزل في نموذج "الدولة التنموية" (على سبيل المثال، تقرير التجارة والتنمية، 2016؛ Wade, 2018) - إرشادات مفيدة في هذا الصدد (Poon and Kozul-Wright, 2019). وتشمل تلك الاستراتيجيات التي أسفرت عن نمو التصنيع

باء - نموذج لويس للتنمية لعالم يواجه قيوداً مناخية

ويضمن هذا الفأض، خلال فترة طويلة من هجرة اليد العاملة، بقاء الأجور في القطاع الرأسمالي ثابتة لأن تدفق العمال إلى هذا القطاع يتجاوز الطلب بالأجر السائد فيه الذي يحدده أجر الكفاف في القطاع التقليدي بالإضافة إلى هامش ثابت. ويعتبر الرأسماليون فائض الناتج على الأجور في القطاع الحديث أرباحاً. ويتحقق نمو القطاع الرأسمالي بارتفاع حصة الأرباح في الدخل القومي مع هجرة اليد العاملة المستمرة والأجور الثابتة ويعاد استثمار أجزاء من الأرباح في القطاع الحديث. وتؤدي هذه الصلة بين الربح والاستثمار إلى حلقة حميدة من نمو الإنتاجية بشكل سريع وزيادة عدد الوظائف وارتفاع أجرها وزيادة دخول الأسر وتوسع الأسواق،

قدّم آرثر لويس (1954) أحد أشهر نماذج التنمية الاقتصادية. وجادل لويس بأن محرك التنمية الاقتصادية يتمثل في تراكم رأس المال، مشروطاً بحركة العمل - وهو عامل الإنتاج الوفير في بلد نام نموذجي - من القطاع "التقليدي" أو "غير الرأسمالي"، المنخفض الإنتاجية، إلى القطاع "الحديث" أو "الرأسمالي"، الذي يتميز بإنتاجية أكبر وأجور أعلى وباستخدام رأس المال القابل للتكرار (الآلات والمعدات أساساً).

ويتمثل الشرط الرئيسي اللازم لتؤدي هذه الآلية عملها في وجود فائض في العمل في القطاع التقليدي أو غير الرأسمالي.

آسيا صحيحة بشكل أعم. ولعنصرين من هذه العناصر الرئيسية هما - دور الاستثمار الرأسمالي وقدرات الدولة - أهمية خاصة في مناقشة تحديات التنمية في العالم الخاضع لقيود مناخية اليوم. وثمة عنصر ثالث يمكن أن يثري تلك المناقشة هو مفهوم الروابط الذي تم وضعه، جزئياً، رداً على خلو نموذج لويس الأصلي منه⁽⁵⁾.

1- استثمار رأس المال

لعلّ أهم سمة من سمات تجربة التنمية في شرق آسيا هي أهمية الاستثمار الرأسمالي كمحرك للتحوّل الهيكلي المعزز للنمو. ويمكن لقطاع حديث متوسع أن يمتص تدريجياً فائض العمالة، بينما يدعم ارتفاع مستوى الانتاجية فيه النمو الاقتصادي. وقد تتطلب تعبئة رأس المال الكافي في المراحل الأولى من التصنيع تمويلاً أجنبياً، ولكن إعادة استثمار الأرباح في القطاع الحديث المتوسع ستحل محله بشكل متزايد، مقيمة بذلك رابطة دينامية بين الريح والاستثمار (Akyüz and Gore, 1996). وعند إدراج الزراعة في التحليل، يمكن أن تصبح هي أيضاً مصدراً للتحوّل الهيكلي بصفتها قطاعاً لديه إمكانات كامنة (وغالباً ما يكون الوحيد) لتحفيز النمو. وجادل رانيس وفاي (1961) بأنّ الزراعة يمكن أن تكون معيناً للتصنيع بإيجاد النقد الأجنبي الذي تشتد الحاجة إليه لتمويل الواردات من السلع الرأسمالية والوسيلة وإتاحة سوق محلية مستقرة للإنتاج الصناعي وإبقاء تكلفة السلع العمالية منخفضة (ومن ثم تعزيز الأرباح الصناعية والاستثمار).

ويرتبط الاستثمار الرأسمالي في القطاع الحديث ارتباطاً وثيقاً بنمو الإنتاجية: فنظراً لاقتصادات الحجم الكبير في القطاع الحديث يشكل نمو إنتاجية اليد العاملة دالة إيجابية على وتيرة نمو الناتج⁽⁶⁾. ويمكن توطيد عرى العلاقة الإيجابية بين استثمار رأس المال ونمو الإنتاجية عن طريق الصادرات، وهو عنصر لم يأخذه نموذج لويس في الحسبان. وذلك لأنّ زيادة الاستثمار في القطاعات التي تُصدّر إلى الدول المتقدمة تمكّن الإنتاج من التحوّل نحو المنتجات ذات المرونة العالية من حيث الدخل، بينما يتطلب توسيع القطاع الحديث حجماً كبيراً من السلع الوسيطة والرأسمالية التي يجب تمويل الواردات منها بالنقد الأجنبي المكتسب من الصادرات، وإلا فسترفع زيادة الاقتراض الخارجي نسب خدمة الديون التي قد تعيق من جانبها عملية النمو⁽⁷⁾.

وعلى غرار الافتراض الوارد في لويس (1954) بأنّ بوسع البلدان النامية أن تعوّل على رصيد يزداد باستمرار من التكنولوجيات للحاق بركب البلدان الأخرى، تعني هذه الآليات أيضاً أنّ نمو الإنتاجية بفضل الارتقاء التكنولوجي يعتمد إلى حد

مما يؤدي بدوره إلى مستويات أعلى من الاستثمار ويساعد على مزيد من تعزيز الإنتاجية (Akyüz and Gore, 1996). وبمجرد اختفاء فائض العمالة⁽¹⁾، أي ظهور سوق عمل واقتصاد متكاملين، يؤدي ارتفاع الأجور إلى انخفاض عائدات الاستثمار وتباطؤ النمو. ويمكن احتواء الزيادة في الأجور دون خفض مستويات معيشة العاملين بالحفاظ على توافر السلع العمالية، وخاصة الغذاء، بأسعار معقولة، وهو أمر يفترض مسبقاً، في معظم الحالات، نمو الإنتاجية والناتج في الزراعة أيضاً.

وأثار عدد من الافتراضات التي استند إليها نموذج لويس جدلاً نظرياً⁽²⁾. ورداً على ذلك الجدل، حاجّ لويس بأنّ الهدف الرئيسي المنشود من عمله لم يكن تنقيح النماذج المجردة، بل ابّغى منه أن يكون مؤشراً على كيف يمكن معالجة التنمية بحسبانها عملية متعددة الأبعاد للتغيير الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي باتباع طريقة حل المشكلات من خلال أدوات السياسة العامة⁽³⁾.

ومن الانتقادات الأكثر جدية النظرة إلى الزراعة بصفتها قطاعاً متخلفاً وراكداً بطبيعته، وهو انتقاد أثار الاهتمام بإسناد دور أكثر إيجابية وفعالية للتنمية الزراعية في التحوّل الهيكلي بوسائل من بينها المؤسسات الريفية والحوافز التي من شأنها أن تشكّل حافزاً على نمو الإنتاجية⁽⁴⁾. ويرى تيمر (1988) أنّ التحوّل الهيكلي يبدأ برفع الإنتاجية في الزراعة فتنخفض الأسعار الغذائية ويتعزز نمو الإنتاجية وتتطور أنشطة تنافسية على الصعيد الدولي في مجال التصنيع. وبعبارة أخرى، يرى هذا المنظور أنّ التحوّل الهيكلي يعتمد على زيادة الإنتاجية في كلٍ من القطاعين الزراعي وغير الزراعي وأنّ كلاً من هذين القطاعين يرتبط بالآخر بروابط قبلية وبعديّة.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات، فإنّ نموذج لويس "لا يزال مجدداً بحسبانته" نوعاً مثالياً" أو أداة تجريبية لدراسة التنمية الاقتصادية تتيح فحص أنماط التحوّل الهيكلي المعاصرة وآثارها في النمو الشامل والأجور والأرباح والعمالة والإنتاجية" (Sumner, 2018).

ويتعلق أحد هذه الدراسات باستخدام عناصر نموذج لويس الرئيسية في تحليل التجارب الإنمائية الناجحة في شرق آسيا على مدى العقود الأربعة الماضية وما يمكن أن يُستخلص منها من دروس لمواجهة التحديات الإنمائية الراهنة. وعلى الرغم من أنّ كل بلد يحتاج إلى تكيف استراتيجيته الإنمائية مع ظروفه الخاصة، بما في ذلك الخلفية التاريخية والثقافية والمؤسسية، لا تزال بعض عناصر نموذج لويس الرئيسية التي تتجلى في تجربة شرق

واقتصادية محددة (Haggard, 2018). وعلى الرغم من أنَّ أزمة 1997-1998 في شرق آسيا شوهدت النموذج في بعض نواحيه، فإنَّ "الحكومة أشارت إلى الاتجاه ومهدت الطريق وحددت المسار ووفرت الوسائل، عند الحاجة" لمساعدة بلدان المنطقة على الانتقال بنجاح إلى اقتصاد صناعي متطور يحظى بدعم نشط من دولة تنموية (2: Cohen and de Long, 2016).

وحتى في القطاع الزراعي، لا تتحقق درجة أعلى من الإنتاجية إلا بدعم كبير من الدولة يتمثل في برامج الإرشاد الزراعي، مثل البحث والتطوير، وتوفير البنية التحتية المادية لإدارة المياه ونظم الري وتشييد الطرق للوصول إلى الأسواق وتحقيق الاستقرار في أسواق المدخلات والمخرجات بخطط دعم الأسعار (Ranis and Fei, 1961; Johnston and Mellor, 1961). ويستهدف تدخل الدولة أيضاً المزارع الصغيرة والمتوسطة بسبب طلبها الفعلي المرتفع على الإنتاج المحلي، مقارنة بالمزارع الأكبر حجماً والمجهزة بقدر أكبر من المعدات الميكانيكية. وتميل هذه المزارع إلى التوسع في استخدام المدخلات المستوردة لتكنولوجيا الإنتاج الكثيفة رأس المال وهو أمر لا يستنفد الاحتياطات الأجنبية فحسب، بل ويقطع أيضاً الروابط القبلية - البعدية التي تشكل سمة ضرورية لعملية النمو التراكمي (Adelman, 1984).

والأهم من ذلك، أنَّ ثمة حاجة إلى آلية الدولة لإعادة تخصيص الفائض المحقق في القطاع الزراعي من خلال الضرائب ومعالجة معدلات التبادل التجاري المحلية (أي ارتكاب خطأ في الأسعار) لمصلحة الصناعة. وحين ينعدم التخصيص الاستراتيجي للفائض من قبل الدولة، لا يوجد ما يضمن تعبئة الفائض الزراعي المملوك للقطاع الخاص والمستمد من ملايين المنتجين الصغار والمتوسطين المنفصلين إلى القطاعات الاستراتيجية بغية إحداث التحول الهيكلي.

وعلى الصعيد الخارجي أيضاً، تتطلب ضغوط التكامل الاقتصادي العالمي تعزيز قدرة الدولة على إدارة التكامل الاقتصادي وحماية القطاعات الضعيفة من الاقتصاد (Beeson, 2006). ورغم وجود أوجه تآزر قوية محتملة بين الاستثمار والصادرات ونمو الإنتاجية، ولا سيما فيما يتعلق بأنشطة الصناعة التحويلية، لا تكون النتائج الإيجابية محددة سلفاً؛ وعند وجود فائض في العمالة، أو منافسة قوية في مجال الاستيراد، أو خروج شركات أقل إنتاجية، فقد يؤدي تحرير التجارة إلى انخفاض الإنتاجية الإجمالية (في الاقتصاد بأكمله) حتى وإن كان يرفع الإنتاجية في القطاع الصناعي أو بين الشركات التجارية (McMillan and Rodrik, 2011). ويعتمد الأثر الصافي في نهاية المطاف على ديناميات العمالة الأوسع

كبير على نقل وتقليد وتكييف التكنولوجيا الأجنبية المستخدمة بنجاح في الاقتصادات الأكثر تقدماً ويمكن تيسير استخدامها الفعال في البلدان النامية ببناء القدرات التكنولوجية المحلية والبحث والتطوير المحلي وتوفير العمالة الأمهر. وهذا يقودنا إلى العنصر الرئيسي الثاني في نموذج لويس، أي دور الدولة.

-2 قدرة الدولة

بالإضافة إلى آليات السوق، يؤكد لويس (1954) على دور السياسات الحكومية بصفتها عاملاً أساسياً لحل مجموعة من مشاكل التنسيق المتتالية التي ترافق عملية التحول الهيكلي. وعلى وجه التحديد، يتمثل السؤال الحاسم في الاقتصادات الثنائية في كيفية إدارة العلاقة بين القطاع التقليدي والقطاع الحديث من الاقتصاد⁽⁸⁾. وتُعرّف قدرة الحكومة على تصور السياسة وتنفيذها بأنها قدرة الدولة. وفي السياق الإنمائي وحالة شرق آسيا على وجه التحديد، يشمل مفهوم قدرة الدولة "ظروفاً وأدوات واستراتيجيات وعلاقات دقيقة تميز وتشكل بفعالية نُهجاً وطنية مختلفة حيال التنمية الاقتصادية الناجحة" (Beeson, 2006: 444-445). وتعتمد نتائج التنمية الناجحة بدورها على قدرة الدولة على إضفاء الطابع المؤسسي على قنوات التفاوض المستمر بشأن السياسات الاقتصادية. ويجب أن تكون هذه القنوات، من ناحية، متوافقة مع المصلحة الوطنية، ومصممة، من ناحية أخرى، على نحو يحول دون أن تستحوذ المصالح الاقتصادية الخاصة على الدولة.

وتستند أولويات الاقتصاد الكلي لدولة تنموية إلى مجموعة السياسات المناصرة للاستثمار، فضلاً عن التعاون والتنسيق الاستراتيجيين بين القطاع الخاص والحكومة. وهذا التنسيق ضروري لرصد الترابط بين قرارات الاستثمار والإنتاج. وتتعلق هذه القرارات بتحديد المجالات التي توجد فيها أهم القيود على الاستثمار وبالطريقة الممكنة لتوجيه الاستثمار العام والخاص بفعالية نحو الأنشطة ذات الإنتاجية العالية ورصد ما إذا كانت هذه الاستثمارات تدار بطريقة تكفل للمواطنين الحصول على أجور مرتفعة في المستقبل وتتيح زيادة الإنتاجية في الأجل الطويل. ويمكن أن تُضع مثل هذه الضوابط للاستثمار بتحديد معايير أداء قابلة للرصد وسحب الدعم الحكومي كلما تبين أنه لا يحقق الهدف المنشود منه في غضون فترة زمنية معينة وفرض رقابة على الأنشطة الريبعية من جانب السلطات الحكومية ورواد الأعمال.

ولئن كان تكوين رأس المال وقدرة الدولة القوية يشكلان ركيزتين أساسيتين لنموذج الدولة التنموية، فلا يوجد نموذج واحد منه، بل تنوعات عديدة تجسد عوامل إقليمية وتاريخية واجتماعية

وتنشأ روابط الاستثمار عندما تؤدي الاستثمارات في القدرة الإنتاجية والمشاريع الجديدة في مجال تنظيم المشاريع، وما يتصل بذلك من امتدادات لأنشطة التصنيع في مؤسسة أو قطاع فرعي، إلى استثمارات إضافية في شركات أو قطاعات أخرى ما كانت لتحدث لولا ذلك لأنَّ ربحية مشروع استثماري معين في مجال بعينه من نشاط التصنيع تعتمد غالباً على استثمارات سابقة أو متزامنة في نشاط ذي صلة (Rodrik, 2004). وفي المقابل، يمكن حل مشكلة التنسيق التي قد تثيرها هذه الاعتمادات المتبادلة من خلال التعاون الاستراتيجي بين الحكومة ومنظمات الأعمال أو بين الحكومة والمؤسسات المملوكة للدولة.

وتنشأ روابط الدخل عن ارتفاع دخل الأجور بفضل التوسع الصناعي وهي تشكل إضافة إلى الدورة الحميدة من خلال "روابط الاستهلاك"، عندما يؤدي ارتفاع الأجور إلى زيادة الطلب على الغذاء، فيرتفع تبعاً لذلك الطلب على المدخلات المحلية للزراعة. وتؤدي روابط الدخل دورها أيضاً من خلال الإيرادات الحكومية التكميلية (أي "الروابط المالية") التي قد تفضي إلى توسيع نطاق الإنفاق العام. ومن شأن إقامة روابط الدخل هذه أن يعزز جانب التعزيز الذاتي في التصنيع بزيادة الطلب المحلي ومن ثم نمو الناتج المحلي الإجمالي.

ويمكن تفسير التوسع في أنشطة التصنيع وعملية التنوع بشكل أعم بوصفهما مفتاحاً للتحويل الناجح بأنهما يمثلان التشابك المعقد لهذه الروابط ودورات الاحترار ذات الصلة من خلال عملية "السببية التراكمية" (Myrdal, 1957; Kaldor, 1957). ومع ذلك، ينبغي الإشارة إلى تحذير واضح: فتاريخياً، كان التوسع في التصنيع يميل إلى الاعتماد على أنماط إنتاج تضر بالبيئة من خلال التلوث وتؤدي إلى تدهور الموارد الطبيعية والافراط في استغلالها وانبعاثات الكربون المفرطة المرتبطة بتغير المناخ. ويمكن الدعوة حقاً إلى التحويل إلى نمو يقوم على الخدمات على وجه التحديد لتجنب المشاكل البيئية التي ظهرت في بعض البلدان السريعة التصنيع. ومع ذلك، توجد أسس تحليلية وتجريبية متينة على حد سواء لافتراض أنَّ قطاع الخدمات يحتاج إلى الاعتماد على روابط قوية مشتركة بين القطاعات وإلى الاعتماد المتبادل مع قطاع صناعي ناضج لرفع مستواه (تقرير التجارة والتنمية، 2016؛ Cherif and Hasanov, 2019). وعلى أية حال، فهذه المشاكل ليست متأصلة في عملية التصنيع؛ فهي تعتمد بشكل حاسم على اختيار التكنولوجيات والسياسات والأنظمة.

نطاقاً وعلى إن كان تحول اليد العاملة والموارد بدرجة أكبر إلى عمل منخفض الإنتاجية يقع خارج القطاع يفوق نمو الإنتاجية في الصناعة. وتكمن الأدلة على هذه التحولات وراء الشواغل المتعلقة بضعف التصنيع (بما في ذلك إزالة التصنيع السابق لأوانه) في العالم النامي في العقود الأخيرة (تقرير التجارة والتنمية، 2003، Tregenna, 2009؛ 2016).

ومع استمرار تغير هيكل الاقتصاد في ظل الضغوط التكنولوجية وضغوط السوق الخارجية، تصبح إقامة شبكة من الروابط المتينة، على الصعيدين المحلي والدولي على السواء، تحدياً أكبر أمام التنمية الاقتصادية يجب أن تكيف معه السياسة الصناعية والتجارية الفعالة وفقاً لذلك.

3- الروابط

تكمن جاذبية قطاع الصناعات التحويلية الهائلة في قدرته الكامنة على تحقيق الإنتاجية ونمو الدخل وفي أنَّ هذه المكاسب يمكن أن تنتشر في الاقتصاد كله من خلال روابط الإنتاج والاستثمار والمعرفة والدخل. وعلى نحو ما ذكر أعلاه، افترض نموذج لويس وجود رابطة قوية بين الأرباح والاستثمار كان لها دور ريب دور أساسي في نجاح الصناعيين اللاحقين في شرق آسيا. غير أنَّ هذه الرابطة كانت نتيجة لسياسات الدولة الفعالة ولقوى السوق التلقائية على حد سواء (Akyüz and Gore, 1996).

وثمة روابط أخرى عديدة يمكن أن تؤدي دوراً هاماً في إنشاء نمط حميد للنمو والتحول الهيكلي يجدر ذكرها هنا. فبادئ ذي بدء، يمكن أن يساعد توسيع الإنتاج في بناء روابط "قبلية" (لتوفير المدخلات للإنتاج) وروابط "بعديّة" طالما استُخدمت السلع المنتجة في أنشطة اقتصادية أخرى (Hirschman, 1958). ويتعلق ذلك، على سبيل المثال، بمبيدات الآفات المنتجة محلياً وبالمعدات الزراعية البسيطة، فضلاً عن المواد الخام الزراعية كمدخلات للإنتاج المحلي. وتظهر الروابط المشتركة بين القطاعات مع انتشار مكاسب المعرفة والكفاءة خارج نطاق التصنيع إلى قطاعات أخرى من الاقتصاد، بما في ذلك الأنشطة الأولية والخدمية (Tregenna, 2010). وهناك أيضاً فوائد إضافية يمكن اكتسابها من روابط القدرة على التكيف: ففي مجال التصنيع، الذي يفسح مجالاً أرحب لتقسيم العمل، توجد درجة عالية من القدرة على التكيف مع استخدام المدخلات خارج المجال الصناعي المباشر.

جيم- تغير المناخ والتنمية والتعافي بعد جائحة كوفيد

وفي الوقت نفسه، تفسح الحاجة الملحة إلى تفادي المخاطر التي تتطوي عليه نقاط التحول الكارثية، جنباً إلى جنب مع السياسات الاستباقية بشكل أكبر التي تم تبنيها لمكافحة جائحة كوفيد-19، مجالاً ميسراً للعمل. وعلى نحو ما ورد في الحجج التي ساقها هذا التقرير في الفصول السابقة، تتيح عمليات التصدي لجائحة كوفيد-19 فرصة مثالية للتفكير من جديد في جدول أعمال السياسة العامة واستخدام تدابير التحفيز والتعافي للإسراع بخطى التغيير الهيكلي نحو اقتصاد خفيض الكربون. ويكمن التحدي الكبير في مجال السياسات في التحقق من أن تؤدي هذه التدابير إلى دوائر نمو حميدة بشكل أكبر وبدء تغييرات تكنولوجية تراكمية في قطاعات نمو خفيضة الكربون ودعم التنويع الاقتصادي وإيجاد فرص عمل قابلة للاستدامة حتى مع ارتفاع درجات الحرارة.

ولدراسة كيف يمكن استخدام هذه الأرضية الاستيعابية بدرجة أكبر لتحقيق هذه الأغراض، نوسّع نطاق المبادئ التوجيهية لنموذج لويس فيما يتعلق بتحديات التكيف مع تغير المناخ ونوجز آثار السياسات المحتملة على التحول الهيكلي في ثلاثة سيناريوهات هي: (1) مواصلة أسلوب العمل كالمعتاد؛ (2) تركيز إجراءات التكيف مع تغير المناخ على التغييرات في سلوك المستهلك وعلى العوامل الأخرى التي تؤثر في التجارة؛ (3) تناول التكيف مع تغير المناخ بطريقة متماسكة ومتكاملة.

والسيناريوهان 1 و2 لا يستبعدان بعضهما، فكل منهما ينطوي على سلسلة من المخاطر التي تهدد التنمية والنمو العادل نحلها أدناه. ويوحي تحليلنا بأن استراتيجيات متماسكة ومتكاملة نحو التحول الهيكلي الموجه نحو المناخ هي وحدها التي ستحقق نوع التنمية المستدامة في عالم يخضع لقيود مناخية. ونظراً لأن القيود المناخية تستدعي تحولاً هيكلياً يشمل انتقالاً من التكنولوجيات العالية الكربون إلى التكنولوجيات الخفيضة الكربون كخطوة حاسمة أخرى، فلن يكمل التحول الهيكلي بالنجاح في عالم خاضع لقيود مناخية إلا إذا تم تناوله بطريقة متكاملة ومتماسكة بالاقتران مع تحول عالمي نحو التكنولوجيا الخفيضة الكربون يتزامن مع نمو الإنتاجية وتوسيع فرص العمل وارتفاع مستويات المعيشة لجميع المواطنين في كل أنحاء العالم.

يضاعف تغير المناخ والتحديات التي تكتنف وضع السياسات الحاجة إلى قدرة الدولة الفعالة والسياسة العامة النشطة لإدارة التحول الهيكلي. ويجب أن تكون الدولة التنموية الواعية بقضايا المناخ قادرة اليوم على ربط تحديات تغير المناخ بالأهداف الطويلة المدى المتمثلة في تحقيق النمو الاقتصادي وسد الفجوات الاقتصادية والتكنولوجية مع البلدان الأكثر تقدماً. ويجعل التصدي لتغير المناخ، في مستواه الأساسي الصرف، من عملية التحول الهيكلي مهمة عالمية ينبغي للاقتصادات المتقدمة أن تأخذ فيها زمام المبادرة لإجراء تغييرات عميقة في أنماط إنتاجها واستهلاكها، ولكنها تستدعي أيضاً إجراء تغييرات هيكلية وتكنولوجية هامة حتى في أقل البلدان نمواً. ولئن كان التحول الهيكلي المرتبط بالمناخ ضرورياً لوقف تدهور المشاعات العالمية، فإن ثمة حاجة إلى سياسات وطنية محددة الأهداف (وموارد) للتصدي لتحدي التكيف مع تغير المناخ الذي تواجهه البلدان بسبب ارتفاع درجة الحرارة الذي غدا فعلاً جزءاً من أنماط النمو الحالية. ومواءمة هذه التحديات العالمية والوطنية ليست عملية مباشرة ولا تلقائية، بل تتطلب تخطيطاً استراتيجياً وتدخلاً في مضمار السياسات. وعلى هدي المناقشة التي دارت في الفرع السابق، يمكن لإطار السياسات المتكاملة المطلوب أن يتمحور حول الجهود الرامية إلى تحقيق اقتصادات أكثر تنوعاً.

وأشد ما يكون الاختلاف بين الأهداف المناخية العالمية والمصالح الوطنية المباشرة وضوحاً لدى البلدان التي لديها قطاعات ضخمة من الوقود الأحفوري، إذ إن السياسات الرامية إلى خفض الانبعاثات ستؤدي لا محالة إلى خفض الطلب على هذا الوقود. وقد يؤدي قصر النظر السياسي في أعقاب الجائحة إلى أن تجتذب بعض البلدان صناعات ملوثة للبيئة من بلدان تكون فيها المعايير واللوائح البيئية أكثر صرامة، فتوفر العائدات الناتجة عن ذلك دخلاً يمكن استخدامه للحد من التلوث في وقت لاحق. ويشير نهج "النمو الآن والتنظيف في وقت لاحق" هذا إلى منحى كورنيس البيئي الذي ترتفع فيه مؤشرات التدهور البيئي في البداية ثم تنخفض، مع زيادة نصيب الفرد من الدخل (Stern, 2004). وقد يبدو هذا النهج جذاباً بشكل خاص بسبب ما يحيط بالمبادرة إلى اعتماد التكنولوجيات الخضراء من عدم يقين شديد وما تتطلبه من استثمار مسبق كبير الحجم يمكن للاقتصادات الأكثر تقدماً تحمله بقدر أكبر من السهولة، فضلاً عن كونه وسيلة لإجبار البلدان القديمة العهد بالتصنيع على سداد ديونها التاريخية عمّا تسببت فيه من تلوث في الماضي (UNCTAD, 2020a).

(أ) السيناريو 1 أسلوب العمل كالمعتاد كقيد على التحول الهيكلي: حالة الزراعة

نمو الإنتاجية وتنتج، بدلاً من ذلك، عن تدهور المناطق الزراعية قبل أن يتمكن القطاع الصناعي من استيعاب المهاجرين بشكل مريح، أي قبل أن يتمكن المهاجرون من العثور على عمل في أنشطة تحقق أرباحاً وفيرة وفرصاً لإعادة الاستثمار (Barrett et al., 2021)؛ على سبيل المثال). وقد تؤدي هذه الهجرة المبكرة أيضاً إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية، مع ما يصاحب ذلك من عواقب سلبية على القوة الشرائية للعمال الحضريين لشرائية وقدرة شركات التصنيع التنافسية الدولية. ولذلك، تتسبب هجرة اليد العاملة المرتبطة بتغير المناخ في احتمال تضخم القطاعات الحضرية غير الرسمية مقروناً بعدم استقرار العمالة والدخل وقلة إمكانيات نمو الإنتاجية⁽⁹⁾.

وبعض هذه التطورات واضح للعيان في تجارب التحول الهيكلي التي حدثت في الآونة الأخيرة في أفريقيا. وفي مجال الزراعة، يوجد تباين كبير في جميع البلدان النامية وكانت الخسارة المطلقة المرتبطة بالمناخ في الإنتاج الزراعي خلال الفترة 2008-2018 مرتفعة بشكل خاص في آسيا واستأثرت الصين بأكثر من نصف الخسارة العالمية. بيد أن شدة خسائر الإنتاج الزراعي تتجلى أشد التجلي عندما يُعبر عنها من حيث حصة الإنتاج المحتمل؛ وبناء على هذا المقياس، خسرت الاقتصادات الأفريقية نسبة تصل إلى 8 في المائة، وهي نسبة أعلى بكثير من الخسائر المتكبدة على المستوى العالمي (FAO, 2021a). وعلاوة على ذلك، لم تكن التنمية الزراعية في أفريقيا مدفوعة بزيادات في الإنتاجية، بل أساساً بتوسيع المساحات وتكثيفها على نحو أدى إلى تدهور الأراضي على نطاق واسع وإلى استنزاف مغذيات التربة (Badiane, Diao and Jayne, 2021)⁽¹⁰⁾.

وساهم كلا هذين التطورين في أن يهجر الناس الزراعة. ومع ذلك، لم يصاحب الانخفاض الناتج عن ذلك في العمالة في الزراعة كحصة من إجمالي العمالة نمو ملموس في الوظائف ذات الأجور الجيدة في نشاط التصنيع الواسع النطاق، بل اقترن بنمو سريع في المهن المتصلة بالبناء وتجارة الأغذية وخدمات الرعاية الشخصية وهو غالباً ما يتخذ شكل أنشطة حضرية غير رسمية. وهذا يعني أن هجرة اليد العاملة المبكرة من الزراعة كانت مرتبطة بصعود ما أسماه لويس (1979) قطاعاً حضرياً "بينياً" (Diao and McMillan, 2018; Kruse et al., 2021).

وبالإضافة إلى استمرار ارتفاع التضخم المرتبط بزيادات أسعار المواد الغذائية (Alper et al., 2016) - بما في ذلك الزيادات الناشئة عن إنتاج الغذاء بكميات أقل من المتوقع وعدم قابلية السلع الغذائية الأساسية الرئيسية للتداول والقطاعات الزراعية الهشة بوجه عام - قد تكون طبيعة التكنولوجيات المتاحة للشركات الأفريقية أحد الأسباب المهمة التي حالت دون ظهور قطاع صناعي حديث

تعاني بلدان نامية عديدة فعلاً من قيود يفرضها تغير المناخ على التحول الهيكلي ونمو الدخل. وأوضح ما تكون هذه الحالة في الأوضاع التي لا يزال النشاط الزراعي يمثل فيها مصدراً رئيسياً للدخل حيث يكون للاعتماد على درجة الحرارة وهطول الأمطار والمتغيرات المناخية الأخرى أهمية فريدة بين القطاعات الاقتصادية. وتتضافر هذه العوامل معاً لتقوّض قواعد الموارد والتسبب في خسارة عالمية للإنتاج الزراعي (FAO, 2021a).

ولئن كان قدر كبير من عدم اليقين لا يزال يكتنف أثر تغير المناخ الصافي في الزراعة العالمية، فإن الأدلة تشير إلى أن قطاعي الزراعة والحراجة في البلدان النامية معرضان لتغير المناخ على نحو خاص. ويأتي جزء من هذا الوضع من داخل القطاع الزراعي، فقد ساهمت الزراعة الصناعية في الاستغلال المفرط للتربة وتدهورها وفي التصحر وإزالة الغابات وتلويث المياه بسبب الانبعاثات الكبيرة الناجمة عن استخدام الأسمدة والإدارة المكثفة للمواشي والسماد الطبيعي وإحراق المخلفات الزراعية والسافانا لهيئة الأراضي للزراعة.

وفي الوقت نفسه، يمكن أن يحد ازدياد أهمية الزراعة في اقتصادات البلدان النامية وصغر حجم المزارع فيها التي كثيراً ما تشغل مساحات هامشية من قدرة هذه البلدان حتى على مواجهة تغيرات طفيفة في درجات الحرارة وهطول الأمطار. ونتيجة لذلك، ستتعرض مناطق نامية عديدة لتخفيضات كبيرة في الإنتاج الزراعي وفي متوسط الغلة من المواد الغذائية، فضلاً عن تآكل الأراضي الصالحة للزراعة. وتشير نماذج المحاكاة إلى أن تغير المناخ يمكن، حسب قدرة المحاصيل على التكيف، أن يتسبب في خسائر في الغلة تتراوح بين 5 و25 في المائة في إنتاج الأعذية والتي قد تؤدي إلى زيادة في المستويات المتوقعة لمتوسط الأسعار العالمية المجمعة للسلع الأساسية من المحاصيل بنسبة 12-18 في المائة بحلول عام 2050 (Rosegrant et al., 2021).

وسيضيف تغير المناخ، في الأماكن التي تحدث فيها هذه الخصائص في أوضاع الكثافة السكانية العالية أو المتزايدة على وجه الخصوص، الأنشطة الاقتصادية في مجالي الزراعة والحراجة ويزيد من احتمال نشوب صراعات اجتماعية، فكلا هذين العاملين يحفز الهجرة الواسعة النطاق من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وهي هجرة غير طوعية، خلافاً لنموذج لويس حيث تكون الهجرة من الريف إلى الحضر طوعية ومدفوعة بالاختلافات القطاعية في نتائج سوق العمل. وهذه الهجرة قد تكون أيضاً "سابقة لأوانها" (Godfrey, 1979) بمعنى أن تكون هجرة اليد العاملة منفصلة عن

غير رسمية لخفض تكاليف الإنتاج، وللحفاظ، في بعض الحالات، على القدرة التنافسية الدولية⁽¹²⁾. وقد يشجع الطابع غير الرسمي الحضري أيضاً إقامة المستوطنات العشوائية أو الأحياء الفقيرة، وهي مناطق تفتقر إلى خدمات الصرف الصحي ومرافقه اللاتقة وتثير مواقعها مخاطر مناخية وتعرّض سكانها لها، ولا سيما الفيضانات والانهيالات الأرضية.

وستحتاج هذه التدابير المصممة لتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال التحول الهيكلي في عالم يخضع لقيود مناخية مجتمعة إلى إنشاء زراعة تنتج القدر الكافي لضمان الأمن الغذائي بأسعار ميسورة. وتشمل هذه التدابير، على سبيل المثال لا الحصر، وقف إزالة الغابات وتدهور الأراضي، وفي الوقت نفسه، تحسين فرص الحصول على التكنولوجيا المعززة لنمو الإنتاجية وإيجاد فرص العمل في الصناعة التحويلية والزراعة.

(ب) السيناريو 2 - الاستدامة البيئية مقابل التحول الهيكلي: حالة سلوك المستهلكين والتجارة

تجلّت المخاوف البيئية المتزايدة، وخاصة في الاقتصادات المتقدمة، في مطالبات المستهلكين بأن تعطي الشركات الأولوية للاستدامة الاجتماعية والبيئية في كامل سلاسل الإمداد الخاصة بها. وتشير الأدلة الحديثة إلى أنّ المستهلكين والمسؤولين عن التنظيم باتوا يدققون بشكل أكبر في المعايير البيئية للشركات، ولكن هذه الأدلة تشير أيضاً إلى أنّ معظم الشركات لم تحقق بعد رؤية كافية لسلاسل الإمداد الخاصة بها ولم تضع عمليات تمكّنها من اتخاذ إجراءات ذات مغزى تناسب مع بيانات مهمتها أو غرضها (Villena and Gioia, 2020).

ويمكن أن يؤثر تعزيز تدابير الاستدامة البيئية تأثيراً سلبياً في التحول الهيكلي في البلدان النامية إلى حدٍ تعيد فيه الشركات الرئيسية، على مدى السنوات الثلاث المقبلة، التركيز على روابط التصنيع في سلاسل الإمداد الخاصة بها، وعلى وجه الخصوص، على تحسين الاستدامة البيئية بنقل بعض تلك الروابط إلى البر أو زيادة صفتها المحلية في إطار هدفها العام المتمثل في تقليل إجمالي أميال النقل البحري (Oxford Economics, 2021). ولا يزال المدى المحتمل لإعادة الأنشطة إلى موقعها الأصلي على المدى القصير والطويل على حد سواء غير واضح (Barbieri et al., 2020). ومع ذلك، من المرجح أن تعيق هذه التدابير التحول الهيكلي من خلال التصنيع الموجه نحو التصدير الذي لعب دوراً مهماً في التجارب الناجحة في شرق آسيا، خاصة وأنّ سلاسل الامداد ذات المستويات الأعلى من الانبعاثات الشاملة تشمل قطاعات مثل المنسوجات والملابس واللدائن والإلكترونيات والسيارات (WEF, 2021).

واسع النطاق في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى⁽¹¹⁾. وتشير الأدلة الحديثة في إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة إلى أنّ القلة القليلة من شركات التصنيع الواسع النطاق الموجودة في هذين البلدين اعتمدت تكنولوجياً كثيفة رأس المال بدرجة تفوق كثيراً ما كان متوقعاً من حيث مستويات الدخل أو التوافر النسبي لعوامل الإنتاج في هذين البلدين (Diao et al., 2021). وقد ينجم هذا الانحياز إلى التكنولوجيا الكثيفة رأس المال عن انتشار سلاسل القيمة العالمية وما ينتج عن ذلك من تأثير تجانسي على اعتماد التكنولوجيا في جميع أنحاء العالم. وللتنافس مع الإنتاج في البلدان الأكثر ثراءً بمقدار كبير، بات من الضروري على الشركات الأفريقية أن تعتمد التكنولوجيا الكثيفة رأس المال المطورة في الاقتصادات المتقدمة التي مكنتها من تعزيز الإنتاجية، ولكنها حالت دونها ودون توسيع فرص العمل التي كان يمكن أن تستوعب هجرة اليد العاملة من الزراعة.

ويثير وجود قطاع حضري "بيني" أسئلة أعم بشأن العلاقة بين القطاع غير الرسمي والتخفيف من حدة تغير المناخ. وتشير الدراسات إلى أنّ القطاعات غير الرسمية تمهد السبيل للاقتصاد الأخضر، على سبيل المثال، من حيث إدارة النفايات وإعادة تدويرها وتحويلها إلى منتجات جديدة؛ وإنشاء أسواق الأغذية الزراعية بتشجيع أصحاب الحيازات الصغيرة على استخدام التكنولوجيا الخضراء المحلية في الزراعة وتوفير أغذية أفضل بأسعار ميسورة على نحو قد يمكن المستهلكين من إجراء استثمارات خضراء واستخدام طاقة الكتلة الإحيائية ورفع مستوى المساكن والهياكل الأساسية حيث يتطلب تحقيق كفاءة أكبر في استخدام الطاقة في كثير من الأحيان أعمالاً كثيفة العمالة؛ وفي شكل عمل في المنزل يتطلب، مقارنة بالعمالة الرسمية، قدرًا أقل من وسائل النقل والمساحة والخدمات العامة، بما في ذلك الكهرباء (على سبيل المثال، Chen, 2014; Benson, 2014; Raveendran, 2014; Özgür et al., 2021).

وفي الوقت نفسه، يجعل طابع القطاعات غير الرسمية المشتت وغير المنظم من الصعب على السلطات تتبع اللوائح البيئية وإنفاذها. وبسبب هذا الالتفاف على التنظيم البيئي وإيجاد علاقة عكسية بين التلوث البيئي وشدة اللوائح الحكومية، تزيد معظم الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية التدهور البيئي حدة (Brown et al., 2014). وعلاوة على ذلك، عادة ما تكون قطاعات التصنيع غير الرسمية من شركات صغيرة تفتقر إلى قاعدة رأس المال للاستثمار في التكنولوجيا النظيفة أو الفعالة من حيث الطاقة (على سبيل المثال، Timilsana and Malla, 2021). ولكن الالتفاف على التنظيم البيئي قد يكون، حسب الروابط القائمة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، متعمداً في بعض الأحيان، بل وربما مكنته السلطات، إذ تقوم المؤسسات الرسمية بإسناد أنشطة مرهقة بيئياً إلى مؤسسات

الكربون الناشئة عن الإنتاج المحلي والأجنبي، ستضع هذه الآليات حدوداً على محتوى الكربون في السلع المتبادلة تجارياً. وعلى هذا النحو، ستكون هذه الحدود مرهقة بشكل خاص لبلدان نامية عديدة تعتمد على الكهرباء القائمة على الفحم كمصدر للطاقة تستخدمه في أنشطتها التصنيعية.

ومن أهداف آليات تعديل حدود الكربون الرئيسية تجنب ما يطلق عليه "تسرب الكربون"، أي نقل الصناعات الملوثة إلى ولايات قضائية تكون فيها القواعد التنظيمية للانبعاثات أقل صرامة، وهو أمر قد يحدث مع زيادة في أسعار الكربون المحلية. وتعتبر هذه الزيادات عموماً مطلوبة لتحقيق أهداف مناخية أكثر صرامة تم تحديدها في الآونة الأخيرة مثل خفض الانبعاثات بحلول عام 2030 من نسبة 40 في المائة إلى 55 في المائة، على النحو الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي (European Commission, 2021a) - دون التسبب في مزيد من التراجع الصناعي في البلدان المتقدمة النمو. ويشير هذا الهدف أيضاً إلى أن لتأمين العمالة والنشاط في مجال التصنيع دور مركزي في التدابير المناخية التي تتخذها البلدان المتقدمة النمو.

ولو نُفّذت آليات التكيف مع حدود الكربون، فسيعتمد مقدار كبير من تأثيرها في التحول الهيكلي في البلدان النامية على مواصفات هذه الآليات التقنية التفصيلية. ويكمن أحد التحديات القانونية الرئيسية في جعل هذه الآليات متوافقة مع قواعد منظمة التجارة العالمية. بيد أن مبدأ هذه الآليات، بغض النظر عن هذه التفاصيل، هو فرض المعايير البيئية التي تختارها البلدان المتقدمة النمو على البلدان النامية، وهو أمر يتعارض مع مبدأ المسؤولية المشتركة وإن كانت متباينة المراكز في اتفاق باريس. وعلاوة على ذلك، إن استُخدمت الإيرادات المتأتية من هذه الآليات في البلدان المتقدمة النمو، بدلاً من استثمارها في التكيف مع تغير المناخ في البلدان النامية، فستقلب مبادئ التمويل المناخي الأساسية رأساً على عقب⁽¹⁵⁾.

(ج) السيناريو 3 - التكنولوجيا الخفيفة الكربون والتغيير الهيكلي: الحاجة إلى نهج متماسك

عادة ما يُنظر إلى القادمين في وقت متأخر إلى التحول الهيكلي على أنهم يتمتعون بميزة على سابقهم إلى التصنيع لأنهم يستطيعون، بسرعة وبدرجة أقل من المخاطر، اعتماد تقنيات وأساليب إنتاج وتقنيات إدارة أُعدت في البلدان المتقدمة النمو. وتفترض فرضية "ميزة التخلف" أنه كلما بُعد البلد المعني عن حدود التكنولوجيا في العالم، زادت الفوائد المحتملة التي يمكن أن يجنيها من هذه الميزة (Gerschenkron, 1962). ويرجع ذلك إلى أن اعتماد التكنولوجيا

وقد يتضرر التغيير الهيكلي من خلال التصنيع الموجه نحو التصدير أيضاً عند إدراك خطأ الاعتقاد في أن قطاع الخدمات قطاع منخفض الانبعاثات وأنّ ازدياد التحول في أنماط الاستهلاك في البلدان المتقدمة النمو نحو الخدمات يشكّل وسيلة لفصل النمو الاقتصادي عن الأضرار البيئية. وتكشف حسابات الانبعاثات التي تشمل انبعاثات سلسلة القيمة الأولية في شكل مدخلات يشتريها مقدمو الخدمات لخمسة اقتصادات متقدمة النمو أنّ قطاع خدمات هذه الاقتصادات يمثل نحو خمس مجموع انبعاثاتها. ذلك أنّ تقديم الخدمات يتطلب مدخلات من قطاع التصنيع - الإلكترونيات والمستحضرات الصيدلانية والمواد والآلات - وهي قطاعات تنتج انبعاثات غالباً ما تأخذ شكل مدخلات مستوردة ووسيلة (Roberts et al., 2021).

ومع أنّ هذه الحسابات الاستهلاكية المتعلقة بالتجارة تزداد أهمية، فإنّ الأدلة التي تشير إلى أنّ النقل البحري العالمي مساهم رئيسي في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون قليلة. والواقع أنّ وسائل النقل الأخرى، ولا سيما النقل البري، أكثر تلويثاً للبيئة إلى حد كبير، إذ يولّد النقل البحري الدولي أقل من 10 في المائة من انبعاثات قطاع النقل (IEA, 2019).

ويمكن لتغير المناخ أيضاً أن يعوق صادرات البلدان النامية المصنّعة بفعل الضرر الذي تلحقه أحداث المخاطر الطبيعية (مثل تغير مستوى سطح البحر وازدياد العواصف شدة وارتفاع درجات الحرارة) بالموانئ وسلاسل الإمداد البحرية التي تتيح التجارة العالمية. وعلى الرغم من كبر الأضرار المحتملة⁽¹³⁾، نُفّذت قلة قليلة من البلدان فقط استراتيجيات التكيف المطلوبة. ويعني عدم اليقين الذي يكتنف التوقعات المناخية وارتفاع التكاليف الأولية وفوائد تدابير التكيف غير القابلة للقياس الكمي في كثير من الأحيان أنّ هذا الاستثمار يمكن أن يجعل الميناء أكثر جاذبية لبعض الوقت، ولكن سيتبين في نهاية المطاف أنّه لا يعدو أن يكون تدابير مؤقتة لأنه لا يوجد حلاً للسبب الكامن وراء تغير المناخ (Becker et al., 2018). ومع ذلك، قد تكون بلدان نامية عديدة في وضع غير موات، إذ يُرجح أن يكون لدى الموانئ الصغيرة أدنى قدر من الموارد اللازمة للاستثمارات المطلوبة، وهي قد تفقد وظائفها كموانئ محلية في عملية يُبتغى منها توطيد هياكل الموانئ الأساسية على الصعيد الإقليمي.

وستكتنف التحول الهيكلي من خلال التصنيع الموجه نحو التصدير تحديات أكثر إن أنشأت البلدان المتقدمة النمو آليات لتعديل حدود الكربون، أي فرض ضرائب على السلع المستوردة استناداً إلى أسعار الكربون المحلية وغازات الدفيئة المنبعثة في الخارج لصنع هذه السلع⁽¹⁴⁾. وبفرض السعر نفسه على انبعاثات

التكنولوجيا الخفيفة الكربون بشروط تجارية يتحقق بشكل جيد بين البلدان المتقدمة النمو، بينما تظل البلدان النامية معرضة لمجموعة من الحواجز الاقتصادية والمالية والتقنية - مثل دعم تكنولوجيات الوقود الأحفوري والافتقار إلى القدرة على الحصول على التمويل المناسب وانعدام لوائح كفاءة الطاقة، أو غيرها من الحوافز لاعتماد التكنولوجيا الخفيفة الكربون - تحول دون إجراء المعاملات التجارية الخاصة بين البلدان المتقدمة النمو والتنمية (Trærup et al., 2018). وتدعم أدلة مستقاة من البيانات التجارية هذه النتائج. ومع أن التجارة في التكنولوجيات الخفيفة الكربون زادت بدرجة أكبر من التجارة العالمية على مدى العقود الثلاثة الماضية، فإن البلدان المتقدمة النمو ما برحت تمثل معظم صادرات التكنولوجيات الخفيفة الكربون ووارداتها، على الرغم من أن الصين أصبحت أكبر مستورد ومصدر لهذه التكنولوجيات في العالم. وصارت الصين رائدة في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر في تكنولوجيا الطاقة المتجددة، أي الفئة الوحيدة التي تتوفر عنها بيانات شاملة عن الاستثمار الأجنبي المباشر (Pigato et al., 2020).

ويشير تحليل لبيانات براءات الاختراع الحديثة (Corrocher et al., 2021، مثلاً) إلى عملية نمو ملحوظة في البراءات الخضراء في البلدان الناجحة المتأخرة في اللحاق بالركب - وخاصة الصين وجمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية أيضاً. ولعل الأهم من ذلك أن الدراسات الحديثة تشير إلى أن حقوق الملكية الفكرية لم يكن لها تأثير إيجابي في نقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية في السنوات الأخيرة (على سبيل المثال، Kirzherr and Urban, 2018). فقد خلص تقرير عن نقل التكنولوجيات الخفيفة الكربون إلى أن "التحليل المقدم في هذا التقرير توصل إلى أن الحماية القوية لحقوق الملكية الفكرية ليس لها تأثير كبير على نقل التكنولوجيات الخفيفة الكربون من البلدان المرتفعة الدخل أو النامية" (Pigato et al., 2020: xxiii). وتدحض هذه النتيجة الحجة التقليدية الداعية إلى توفير حماية قوية للبراءات، بذريعة أن الحماية القوية لحقوق الملكية الفكرية تعزز نقل التكنولوجيا وتساعد على نشرها. وإلى جانب الحاجة العامة إلى تقاسم الملكية الفكرية التي تقوم عليها التكنولوجيات الخفيفة الكربون على الصعيد العالمي لتحقيق الأهداف المناخية، تدعم هذه النتيجة الدعوات إلى التنازل العام عن حقوق الملكية الفكرية بشأن التكنولوجيات الخفيفة الكربون على غرار ما حدث بشأن لقاحات كوفيد-19، على النحو المبين أدناه بشكل أوفى.

وللمسارعة إلى اعتماد التكنولوجيات الخفيفة الكربون القائمة على الجهود المحلية القدرة على تحقيق فوائد جمّة على

الموجودة أسهل وأسرع من الاعتماد على الابتكار الذي يكون أكثر تكلفة وغير أكيد بدرجة أكبر ويقتضي معرفة كثيفة⁽¹⁶⁾.

ومع ذلك، أصبحت استراتيجية التعويل على اعتماد التكنولوجيا من الاقتصادات المتقدمة أقل جاذبية لأن العديد من هذه التقنيات مرتبط بحرق الوقود الأحفوري. وتواجه البلدان النامية التي تعتمد على استيراد التكنولوجيات الغنية بالكربون احتمال الارتهاق لأنماط إنتاج غير مستدامة وقد تضطر إلى تحمل تكاليف باهظة جداً للتحول إلى التكنولوجيات الخفيفة الكربون في المستقبل، مع اشتداد الحاجة الملحة للتكيف مع تغير المناخ.

ويحول الأخذ بالتكنولوجيات الخفيفة الكربون في وقت مبكر من عملية التحول الهيكلي دون إنشاء هياكل إنتاج عالية الانبعاثات ويستبعد تكاليف التحول عنها المرتفعة في المستقبل. وتقلل أطر سياسات التغيير الهيكلي الخفيفة الكربون التي تدعم التغيير الهيكلي واعتماد تكنولوجيات خفيفة الكربون من مخاطر الارتهاق لخيارات تكنولوجية معينة، خاصة عندما تتيح الحلول الخفيفة الكربون خيارات سهلة للتجهيز التحسيني وتضمن التشغيل البيئي مع الهياكل القائمة. وعلاوة على ذلك، تتيح المشاركة المبكرة في الحلول الخفيفة الكربون فرصاً لزيادة الأصول الثابتة في الأنشطة الاقتصادية التي يمكن أن توفر وتوسع نطاق مزايا الإنتاج الدولي موجهة نحو أسواق جديدة متوسعة تتطلب إما الامتثال لمعايير بيئية عالية أو استعداد المستهلكين لدفع أسعار أعلى لمنتجات الإنتاج المستدام بيئياً (UNCTAD, 2020a).

وهذا يعني أن المتأخرين في اللحاق بركب التحول الهيكلي في عالم مكبل بقيود مناخية قد يتمتعون "بميزة التخلف" لا لقدرتهم على الحصول من البلدان المتقدمة النمو على التكنولوجيات التي أثبتت جدواها، بل لأنهم يواجهون تكاليف أقل للتحول من مستواهم المنخفض من الأصول العالقة والارتهاق لتكنولوجيات كثيفة الكربون. ونتيجة لذلك، لا يمثل التحدي التكنولوجي الذي يواجهونه في حصولهم بشكل مربح على التكنولوجيات من الاقتصادات المتقدمة وتتبع الخطوات التي سبق أن اتخذتها البلدان الصناعية، بل في رفع وتيرة تكوين رأس المال بالمسارعة إلى اعتماد تكنولوجيات جديدة خفيفة الكربون تناسب ظروفهم الاقتصادية والإيكولوجية المحددة.

وتتعلق إحدى سبل تسريع وتيرة تكوين رأس المال والتعجيل باعتماد تكنولوجيات خفيفة الكربون بنقل التكنولوجيا على الصعيد الدولي. ومع ذلك، تشير الدراسات إلى أن نقل

المصممة بشكل سليم يمكن أن تؤدي إلى ابتكار قد يعوض جزئياً تكاليف الامتثال لهذه التدابير أو يعوضها كلياً بمقدار يفوق حجمها" (Porter and van der Linde, 1995: 98). ووجدت بعض الدراسات دعماً مختلطاً فقط لهذه الفرضية يتمثل في أن اللوائح البيئية تحفز نشاط الابتكار في تكنولوجيات أنظف، ولكن الفوائد المباشرة التي تحققها هذه الابتكارات لا تبدو كبيرة بدرجة كافية تجعلها تفوق تكاليف اللوائح. ومن المهم ملاحظة أن هذه النتيجة تأتي من تحليلات تدرس تأثير اللوائح البيئية في قدرة الشركات التنافسية بشكل منفصل (Dechezleprêtre and Sato, 2018).

وعلى النقيض من ذلك، خلص استعراض أجري في الآونة الأخيرة للدراسات المتعلقة بأثر الاستثمار في التكنولوجيات النظيفة على تكاليف الإنتاج القطاعية ونمو الإنتاجية إلى أن "معظم الدراسات التي تبحث في العلاقات بين التكنولوجيات الخضراء/النظيفة والإنتاجية تبين وجود علاقة إيجابية"، وأن ذلك ينطبق بصفة خاصة على قطاع الصناعات التحويلية وأن الشركات الكبيرة لديها قدرة أكبر على القيام بهذه الاستثمارات وأن "العوامل الرئيسية وراء نمو الاستثمار الأخضر/النظيفة هي السياسات والتدابير التي تتخذها الحكومة استجابة للمخاوف البيئية، وخاصة تغير المناخ العالمي" (Timilsina and Malla, 2021: 3, 39).

وتواجه المسارعة نحو التكنولوجيات الخفيفة الكربون تحديات مهمة. فإلى جانب بناء القدرات التكنولوجية المطلوبة، يتمثل أحد التحديات الهامة التي تواجه السياسات العامة في ضمان أن يحشد الاستثمار العام الاستثمار الخاص بطريقة تجعل تراكم رأس المال يدعم التحول الهيكلي ويعزز إيجاد فرص العمل. وبعبارة أخرى، قد يكون اتساق السياسات - الذي يجمع بين الالتزامات المناخية الواضحة وتدابير السياسة العامة التي تظهر متابعة حاسمة لتلك الالتزامات - العامل الأهم الوحيد الذي يدعم نهجاً متكاملًا حيال التحول الهيكلي والتكيف مع تغير المناخ.

ويطرح ذلك تساؤلات عن مدى تأثير ازدياد السياسات الاستباقية حيال الجائحة تساهلاً والدور الهام الذي تؤديه السياسة الحكومية في تعزيز المسارات الخضراء نحو التحول الهيكلي في التدابير الملموسة في مجال السياسات وفي سبل تمويل هذه التدابير. وذلك هو محور الجزء الثاني من هذا الفصل.

المدى الطويل. ويرجع ذلك، في شق منه، إلى أن تحسين الأداء البيئي يعزز جاذبية الموردين في سلاسل الإمداد و يتيح فرصاً لاستغلال المزايا التي يتمتع بها من يبادرون إلى التحرك، على الأقل بالمقارنة مع غيرهم من المتأخرين في اللحاق بالركب، لأن الشركات القائمة لم تستحوذ بعد على الأسواق، كما أن الحواجز على دخول الأسواق تكون أقل لأن التكنولوجيات لا تتمتع بعد بحماية براءات الاختراع.

والعديد من التكنولوجيات الخفيفة الكربون محلية في جوهرها لأن طبيعة مصدر طاقتها تعتمد على الظروف البيئية الخاصة بالاقتصاد المعني. وهذا يعني ضمناً أن التكنولوجيات الجديدة الخفيفة الكربون أقل حاجة إلى التحسين من الصيغ الجديدة من التكنولوجيات القائمة على الوقود الأحفوري. وستكون عملية إقامة التغيير الهيكلي على تكنولوجيات الوقود الأحفوري الآن عرضة بشكل خاص لمخاطر انحصار الأصول.

وقد تعتمد الطفرة التكنولوجية، بحسبانها جزءاً من استراتيجية متكاملة تجمع بين التحول الهيكلي والتكيف مع تغير المناخ، على ما يسمى "نوافذ الفرص الخضراء"، مع ميزات تختلف اختلافاً ملحوظاً عن نوافذ الفرص التقليدية للتغيير الهيكلي السريع (على سبيل المثال، Lee and Malherba, 2017). وبالنظر إلى أن نوافذ الفرص المتاحة لتحقيق التحول الهيكلي السريع قد تنجم عن "تغييرات في النموذج التقني والاقتصادي السائد، أو تغييرات في الطلب في السوق أو تعديلات رئيسية في اللوائح الحكومية أو تدخلات السياسة العامة" (Lema et al., 2020: 1195) تشير الأدلة المستمدة من دراسة الحالة إلى أن نوافذ الفرص الخضراء تبرز للعيان، بالمقارنة مع نوافذ الفرص التقليدية، بسبب الدور الأهم نسبياً الذي تؤديه السياسات الحكومية والآثار غير المباشرة القوية في الطلب الجديد في السوق (على سبيل المثال، من خلال المشتريات الحكومية) والتغيير التكنولوجي (على سبيل المثال، بالبحث على برامج البحث والتطوير العامة الموجهة نحو غايات محددة وازدياد أهمية الظروف والأسواق المحلية نسبياً (على سبيل المثال، بسبب الطابع المحلي المتأصل في مصادر الطاقة المعنية، المذكور أعلاه) حتى عندما تقوم البيئة الخارجية وفرص السوق الخارجية بدور هام.

وتجلى الدور الأكبر الذي تؤديه السياسات الحكومية في فرضية بورتر الذائعة الصيت التي تقول إن "المعايير البيئية

دال- السياسات الرامية إلى الجمع بين التحول الهيكلي واستراتيجيات التكيف مع تغير المناخ

خفيض الكربون ينطوي على إعادة تشكيل الهياكل الاقتصادية، يتيح تطبيق المبادئ الرئيسية لوضع السياسات الصناعية الناجحة رؤى قيمة لسياسات التكيف مع تغير المناخ.

ويمكن تعريف السياسة الصناعية بطرق شتى، لكن معظم التعاريف تشير إلى "سياسة حكومية محددة الأهداف وانتقائية لتحويل هيكل الإنتاج نحو أنشطة وقطاعات ذات إنتاجية أعلى ووظائف أفضل أجراً وإمكانات تكنولوجية أكبر" (تقرير التجارة والتنمية، 2016: 176). أما السياسة الصناعية الخضراء فنطاقها أوسع، فهي تهدف، بالإضافة إلى تحويل الهيكل الاقتصادي نحو أنشطة ذات إنتاجية أعلى، إلى مواءمة التحول الهيكلي المعزز للإنتاجية مع التحول من الأنشطة ذات الكثافة الكربونية العالية إلى الأنشطة ذات الكفاءة في استخدام الموارد والكثافة الكربونية المنخفضة، وإلى استغلال أوجه التآزر بين عمليتي التحول الهيكلي هاتين بوجه خاص⁽¹⁸⁾.

ويقترن تخضير السياسات الصناعية بتحديات إضافية، من أهمها أن السياسة الصناعية الخضراء (1) تتيح اتجاهًا معيارياً واضحاً نحو التكنولوجيات "الجيدة" التي يمكن أن يستعان بها في التوجيه الواعي للاستثمار والتغيير التكنولوجي نحو الأنشطة الخفيفة الكربون؛ (2) لديها طموح أكبر بكثير، وهو لا يتجلى في السعي إلى إحداث تحول عاجل في الاقتصاد وفي فترة زمنية قصيرة تجنباً لنقاط التحول البيئية فحسب، بل وفي حاجة هذا الطموح إلى دعم اقتصادي ومجتمعي أوسع نطاقاً في مواجهة ارتفاع درجات الحرارة العالمية ومناخ أكثر إثارة للاضطرابات، على النحو المبين أدناه.

وتدعو تحديات التحول الهيكلي التقليدية، مقرونة بهذين التحديين الإضافيين، إلى وضع إطار قائم على النتائج واتباع نهج حيال السياسة الصناعية يهدف فيه واضعو السياسات إلى تشكيل الأسواق و"إتاحة الفرصة لتحديد اتجاه النمو بإجراء استثمارات استراتيجية وتنسيق الإجراءات عبر قطاعات عديدة مختلفة ورعاية البيئات الصناعية الجديدة التي يمكن للقطاع الخاص المضي قدماً في تطويرها" (Mazzucato and Kattel, 2020: 312)؛ ورد التشديد في الأصل، وفي هذا النهج، يمكن اعتبار التحولات التي تطلق العنان لأوجه التآزر بين التصنيع والتحولات نحو الأنشطة الخفيفة الكربون

لا يشكّل التخفيف من حدة تغير المناخ ولا التكيف معه بالضرورة عائقاً أمام التنمية الاقتصادية، فهماً قد يصبح، بدلاً من ذلك، أسطوانات في محرك جديد للنمو، وهو أمر يؤكد على تحقيق التحول الهيكلي (نمو الإنتاجية والارتقاء التكنولوجي، والمزيد من الوظائف ذات الأجور الأفضل) وفوائد الحفاظ على البيئة (تجنب آثار الانحباس الحراري العالمي السلبية) في آن واحد. وقد أبانت المناقشة السابقة أيضاً أن معالجة القيود المناخية، شأنها في ذلك شأن التصنيع، تتطلب إحداث تحول هيكلي بعيد المدى في الأنشطة الإنتاجية حيث يجب أن يشمل التحول الهيكلي الواعي بالمناخ تحولاً من الأنشطة الكثيفة الكربون إلى الأنشطة الخفيفة الكربون. وعلى هذا النحو، ينبغي وضع التنوع وليس إزالة المخاطر، في صلب جدول أعمال التكيف مع تغير المناخ.

ويناقش هذا الجزء من الفصل أولاً تأثير القيود المناخية على السياسات الصناعية. وهو ينظر بعد ذلك في السياسات الوطنية التكميلية، مع التركيز على السياسة المالية ودور المصارف المركزية وينتهي بمناقشة دور الدولة في التحرك نحو اقتصاد خفيض الكربون. وتمثل قضايا السياسة الدولية المتصلة بالتجارة والتمويل موضوع الفصل التالي.

1- عودة إلى السياسة الصناعية

لنناقش الدائر حول السياسة الصناعية تاريخ طويل من حيث الخلفية النظرية وأشكال التطبيق⁽¹⁷⁾. وليست عودته في الآونة الأخيرة إلى تصدر المناقشات السياسية نتيجة لرؤى تحليلية جديدة، بل هي أكثر ارتباطاً بإعادة تقييم السياسات التي كانت تسترشد بتوافق آراء واشنطن. وأسفر التركيز المختل على إخفاقات الحكومات التي يزعم أنها كانت سبباً في أن تلحق السياسات الاستباقية الضرر بالتنمية بدلاً من أن تدعمها عن نتائج لم تف بالوعود التي قطعتها هذه السياسات فحسب، بل لم تحقق ما حققته تجارب إنمائية ناجحة اعتمدت على سياسات أميل للتدخل. وأدى ذلك إلى إعادة تقييم أعم لدور الدولة والنظر في كيفية استخدام السياسة الصناعية على أفضل وجه. وثمة سبب آخر يكمن في التسليم المتزايد بأن التحولات العاجلة الواسعة النطاق المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ لن تتحقق دون دعم حكومي فعال (على سبيل المثال، Gallagher and Kozul-Wright، 2019). ولأنّ التوجه نحو اقتصاد

وكانت العقبات التي تحول دون تحقيق المزيد من التحول الاجتماعية وسياسية في المقام الأول (Pollin, 2020). وفي البلدان المتقدمة النمو بوجه خاص، تشمل هذه العقبات التكلفة العالية في شكل أصول عالقة قد ينطوي عليها تعطيل المسارات التكنولوجية غير المستدامة بيئياً. ومن نتائج المحاولات لتجنب هذه التكاليف استمرار الإعانات الكبيرة المقدمة للوقود الأحفوري، إذ تشير التقديرات الأخيرة إلى أن حكومات مجموعة العشرين قدمت، خلال الفترة 2017-2019، دعماً سنوياً يبلغ متوسطه 584 مليار دولار لإنتاج الوقود الأحفوري واستهلاكه في الداخل والخارج في شكل تحويلات مباشرة للميزانية ونفقات ضريبية ودعم الأسعار والمالية العامة والاستثمار في الشركات المملوكة للدولة (IISD, 2020)، حيث يمثل الفحم والنفط معاً 85 في المائة من الدعم العالمي للوقود الأحفوري (Coady et al., 2019).

ولن تعزّز إزالة هذه العقبات في البلدان النامية التحول الهيكلي نحو اقتصاد خفيض الكربون فحسب، بل وستدعم التنمية الصناعية أيضاً. والمعدات اللازمة لتوليد الطاقة المتجددة (توربينات الرياح والخلايا الشمسية الكهروضوئية والبطاريات) هي منتجات تنتجها الصناعة التحويلية، ويرجح، شأنها في ذلك شأن المصنوعات التقليدية، أن تتمتع بعائدات متزايدة على نطاق واسع من التعلم عن طريق العمل، وخاصة مع تسارع التحول نحو الطاقة المتجددة وتوسيع الأسواق (Mathews, 2020). وعلى هذا النحو، يمكن أن يكون للتحول إلى الطاقة المتجددة دور في تعزيز التصنيع، مع المضي قدماً في عملية الانتقال في مجال الطاقة (في البداية من خلال تنويع مصادر الطاقة)، والحد من تعرض أمن الطاقة للتغيرات في أسعار الوقود العالمية وتحرير النقد الأجنبي الشحيح لواردات السلع الرأسمالية والتكنولوجيات التي تزيد الدعم المقدم للتصنيع.

ويقف المغرب مثلاً على بلد نام اعتمد استراتيجية شاملة تهدف إلى التصنيع القائم على تكنولوجيات منخفضة الكربون وفعالة في استخدام الموارد⁽¹⁹⁾. وانطلاقاً من الرغبة في تنويع مزيج الطاقة وتخفيض حصة الوقود الأحفوري المستورد في امدادات الطاقة، اعتمد المغرب أهدافاً طموحة في مجال الطاقة المتجددة في عام 2008 وأنشأ إطاراً قانونياً مؤاتياً ووضع برامج تدريب وبحث واستحدث وكالة لإعداد المشروع وتنفيذه وخصص أموالاً عامة لتمويل الاستثمار المطلوب. وبينما استهدفت الحكومة في البداية استخدام الطاقة المتجددة في الإسكان والزراعة، بدأت أيضاً في تقديم تخفيضات ضريبية وحوافز استثمارية أخرى للمصنعين ليعتمدوا مصادر الطاقة المتجددة المحلية ولتصنيع قطع الغيار والمكونات اللازمة لتكنولوجيات الطاقة المتجددة وتكنولوجيا كفاءة الطاقة، سعياً لإنشاء سوق لمصادر الطاقة المتجددة وتعزيز تنمية الصناعة المحلية. ولئن كانت هذه الاستراتيجية قد دعمت

منفعة عامة عالمية توجدتها بشكل جماعي مجموعة من الجهات الفاعلة وتضطلع في إيجادها كل من الدولة والقطاع الخاص، فضلاً عن المواطنين العاديين، بأدوار نشطة.

ويناقد الجزء المتبقي من هذا الفرع تبعات هذا المنظور للسياسة الصناعية الخضراء على أهداف واضعي السياسات وعلى المبادئ الأساسية لوضع السياسات الفعالة الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف.

(أ) الأهداف المختارة للسياسات الصناعية الخضراء

'1' أمن الطاقة

أصبح النجاح في تحقيق انتقال واسع النطاق إلى الطاقة النظيفة والمتجددة ضرورة لتجنب أسوأ آثار تغير المناخ. وتشير التقديرات إلى أن الوصول إلى صافي انبعاثات الكربون الصفرية بحلول عام 2050 سينطوي على تخفيض الطاقة القائمة على الوقود الأحفوري من قرابة أربعة أضع من إجمالي إمدادات الطاقة اليوم إلى حوالي الخمس منها. ولتعويض ذلك، سيتعين على طاقة الرياح والطاقة الشمسية والطاقة الحرارية الأرضية والطاقة المائية والطاقة الإحيائية توفير ثلثي الكمية الإجمالية (IEA, 2021). ويجوز القول بأن تأثير الانتقال إلى الطاقة النظيفة سيكون أكبر في التحول الهيكلي لأن الطاقة القائمة على الوقود الأحفوري ظلت العمود الفقري للأنشطة الصناعية.

ومعظم التقنيات اللازمة لتحقيق الانتقال إلى الطاقة النظيفة وما ينتج عنها من تخفيضات كبيرة في الانبعاثات العالمية بحلول عام 2030 متاحة تجارياً اليوم (Pollin, 2020). وساهم اعتمادها فعلاً في تحقيق انخفاض كبير في تكلفة إنتاج الطاقة طوال العقد الماضي. ووفقاً للوكالة الدولية للطاقة المتجددة (2021)، انخفضت تكاليف الكهرباء من الخلايا الكهروضوئية الشمسية لتغذية الشبكة بنسبة 85 في المائة بين عامي 2010 و2020 وأنتجت معظم مشاريع طاقة الرياح والطاقة الشمسية الجديدة طاقة أرخص من محطات الفحم في عام 2020. ويقدر لازارد (2020) أن طاقة الرياح البرية والطاقة الشمسية لتغذية الشبكة أصبحتا تنافسيتان من حيث التكلفة مع توليد الطاقة التقليدي منذ عدة سنوات على أساس المحطات الجديدة، وأن تكلفة تخزين الطاقة المتجددة قد انخفضت بسرعة أيضاً. واستناداً إلى الاتجاهات السائدة في الآونة الأخيرة، يمكن توقع المزيد من التخفيضات في تكاليف إنتاج الطاقة المتجددة وتخزينها. وفي السياق نفسه، يجادل ماثيوز (2020) بأن تكاليف الطاقة الشمسية الكهروضوئية انخفضت بنسبة 28,5 في المائة لكل مضاعفة للإنتاج.

2- أمن الموارد

يرتبط تحقيق أمن الموارد بمفهوم "الاقتصاد الدائري"، الذي يعتمد على النظرة القائلة بوجود فصل استخدام الموارد عن نمو الناتج لضمان قدرة الاقتصاد العالمي على النمو وتوفير الغذاء لسكان العالم الذين يزدادون عدداً دون اللجوء إلى طلب لا ينفك يزداد على موارد الأرض المحدودة. ويمكن تحقيق هذا الفصل باستبدال المسار الخطي التقليدي لاستخدام الموارد باقتصاد دائري يمكن تمييزه بثلاث ميزات هي التخفيض وإعادة الاستخدام وإعادة التدوير.

ويعتمد المسار الخطي لاستخدام الموارد على استخراج الموارد من الطبيعة في أحد طرفي العملية وإلقاء المخلفات مرة أخرى في العالم الطبيعي في الطرف الآخر. ويؤدي القيام بذلك إلى مخاطر النفايات التي لا يمكن السيطرة عليها ونقص الموارد الرئيسية، ومن بينها المياه والمعادن والفلزات النادرة⁽²⁰⁾. ويهدف الاقتصاد الدائري إلى إبطاء عملية استنزاف الموارد الطبيعية غير المتجددة والحد من الأضرار البيئية الناجمة عن استخراجها ومعالجتها ومن التلوث الناشئ عن استخدامها والتخلص منها. ويسعى هذا الاقتصاد إلى تحقيق ذلك بزيادة كفاءة استخدام الموارد وإنتاجيتها وتقليل حصة المواد التي لا يعاد استخدامها. وهو يهدف أيضاً إلى تغيير تصميم المنتجات لتعزيز إعادة استخدامها وتجديدها وإصلاحها، بدلاً من التخلص منها.

ويمكن تعريف الانتقال إلى الاقتصاد الدائري بأنه يمثل "تغييراً في النموذج في الطريقة التي يرتبط بها المجتمع البشري بالطبيعة ويهدف إلى منع استنزاف الموارد وإغلاق حلقات الطاقة والمواد وتسهيل التنمية المستدامة" (Prieto-Sandoval, Jaca and Ormazabal, 2017: 610). وفي هذا التعريف، يُعد القرب الجغرافي مكوناً رئيسياً من مكونات الاقتصاد الدائري. وهو، بصفته تلك، يتيح مدخلاً جديداً للتصنيع لأن استخدام الموارد بشكل دائري يستند إلى تفكيك وإعادة تصنيع الموارد التي قد توضع، شأنها شأن عمليات التصنيع التقليدية، لزيادة وفورات الحجم وتؤدي إلى انخفاض تكاليف المواد المعاد تدويرها إلى أقل من تكلفة المواد المستخرجة حديثاً (Mathews, 2020).

ويمكن تعزيز إعادة استخدام نفايات الموارد الناتجة عن عمليات التصنيع المحلية بتشجيع إقامة اقتصاد دائري عالمي يتيح الفرص للبلدان النامية لتصدير المنتجات المعاد تصنيعها. ومع ذلك، فلن يتحقق هذا الدعم إلا إذا لم يكن الاقتصاد الدائري العالمي الناشئ اقتصاداً تقلل فيه الاقتصادات المتقدمة من بصماتها الكربونية بإلقاء نفاياتها وخردتها على البلدان النامية، أو بإسناد مراحل إعادة التدوير وإعادة التصنيع كثيفة الكربون في الاقتصاد الدائري إلى هذه البلدان

إيجاد فرص عمل وعززت التصنيع المحلي، فإنّ التنسيق غير الكافي لتدابير السياسة الفردية أعاق توسيع نطاق المبادرات وعرقل تحقيق نتائجها (Auktor, 2017).

واستهدف انخراط الصين في إنتاج الطاقة المتجددة في البداية تحقيق أمن الطاقة. غير أنّ التنسيق المحكم لمجموعة واسعة من تدابير السياسة الصناعية (مثل الحوافز الضريبية وتكوين القدرات المحلية ووضع المعايير وتوفير مصارف التنمية التمويل بمعدلات فائدة مخفضة في الأنشطة ذات الأولوية) جعل الصين ترتقي إلى مرتبة مزود عالمي رئيسي لأجهزة الطاقة المصنعة الخفيفة الكربون (Mathews, 2020). وانطبق ذلك بصفة خاصة على منتجات الطاقة الشمسية الكهروضوئية التي يمكن تصنيعها بكميات كبيرة وتتيح للبلدان النامية مدخلاً إلى التكنولوجيات الناشئة الخفيفة الكربون أسهل من معدات طاقة الرياح، على سبيل المثال، حيث تتطلب تكلفة نقل بعض المكونات المرتفعة، أو الحاجة إلى الصيانة المحلية وخدمة طُرز معينة من التوربينات، طلباً محلياً متزايداً بسرعة يدعم تطوير أنشطة التصنيع (Binz et al., 2020).

ودعم التطور السريع لمصادر الطاقة الخفيفة الكربون في الصين التحول التكنولوجي في هذا البلد من محركات الاحتراق الداخلي إلى تكنولوجيا السيارات الكهربائية، مع التركيز على السيارات والدراجات ذات العجلتين. وعُدّ الانخراط بشكل استباقي في هذا التحول فرصة للحاق بركب تكنولوجيا وإنتاج السيارات العالمية، بالإضافة إلى معالجة تلوث الهواء في المناطق الحضرية. ودعمت الحكومة هذا التحول على جانب الطلب بتقديم إعانات الشراء السخية والإعفاءات الضريبية والمشتريات العامة وإنشاء شركة عامة للشبكات الكهربائية مكلفة بتشديد بنية تحتية لمحطات شحن السيارات الكهربائية، وكذلك على جانب العرض من خلال برنامج بحثي مخصص لبطاريات أيونات الليثيوم وحصص السيارات الكهربائية المخصصة لشركات صناعة السيارات ومتطلبات أكثر صرامة للاقتصاد في استهلاك الوقود واللوائح التكنولوجية والبيئية الجديدة، وما إلى ذلك. وجعلت هذه التدابير من الصين سوقاً عالمية رئيسية للسيارات الكهربائية. ولئن كانت الشركات المصنعة الصينية قد غطت حتى الآن بشكل أساسي مجموعة المنتجات المنخفضة الرتبة، فإنّ من المتوقع أن يؤدي ازدياد تركيز الحكومة على الأبحاث ووضع معايير أكثر صرامة للتكنولوجيا وتوحيد صناعات السيارات والبطاريات المجزأة إلى ارتقاء سريع (Altenburg et al., 2017). وعلى وجه الخصوص، ستنجح إعادة تدوير البطاريات وإعادة استخدامها مزيداً من فرص التصنيع، على النحو الذي سيتناوله الفرع التالي.

وتشمل النهج الراديكالية بمقدار أكبر إنتاج الغذاء من الميكروبات. فالكتلة الإحيائية الميكروبية الناتجة غنية بالبروتينات والمواد المغذية الأخرى. ومن الفوائد الجمة التي تحققها هذه الطريقة التي لا تزال في مهدها أن تخمير الميكروبات بالتخمير الدقيق يمكن أن ينقل إنتاج الغذاء من الحقول إلى المصانع، مقلداً من ثم الحاجة إلى الأراضي الزراعية والزراعة المكثفة، ومخفضاً تأثير إنتاج الأغذية في البيئة، ومتيحاً استخدام الأراضي لأغراض أخرى في هذه العملية. وثمة فائدة أخرى تتمثل في مستوى كفاءة يفوق كفاءة الزراعة التقليدية. أما من حيث العائد من السرعات الحرارية والبروتين لكل مساحة أرضية، فيمكن أن يصل الإنتاج الميكروبي إلى عائد من البروتين أعلى بأكثر من 10 أضعاف وإلى ضعف العائد من السرعات الحرارية على الأقل مقارنة بأي محصول أساسي (Leger et al., 2021). وعلاوة على ذلك، وعلى غرار أنشطة التصنيع الأخرى، تنخفض التكاليف كلما مضى المنتجون قدماً على طول منحنى التعلم وزيادة الإنتاجية.

ولا يزال من غير المؤكد أي من هذه الابتكارات، إن وجد، سيخطو في نهاية المطاف خطوات واسعة نحو الإنتاج الزراعي العالمي في العقود المقبلة. ولكن، إن حدث ذلك، فيُرجَّح بشدة أن تزداد الاستدامة البيئية لإنتاج الغذاء بمقدار عظيم على الصعيد العالمي. ومع ذلك، من المثير للقلق أن هذه الابتكارات ستزيد من شأنها عن توافر الأغذية المغذية بأسعار معقولة في البلدان النامية على الصعيد العالمي، فهي على الأرجح ستكون ملكاً للبلدان المتقدمة النمو ومطبقة فيها، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية محتملة في صافي أرصدة الواردات الغذائية في البلدان النامية. وإن تسببت هذه التحولات نحو أنماط من الإنتاج الغذائي أقل كثافة في استخدام الكربون في ارتفاع أسعار الأغذية في البلدان النامية، فستؤثر أيضاً سلباً في مسارات التصنيع الخفيض الكربون في هذه البلدان.

والأهم من ذلك، أن هذه التغييرات قد تقضي إلى حد كبير على المزارعين وتسلم إنتاج الأغذية والأمن الغذائي إلى شركات رقمية وصناعية زراعية كبيرة تقيم في الغالب في البلدان المتقدمة النمو. وستتفاقم هذه الزيادة الإضافية في قوة الشركات باستخدام الأراضي التي تحررت بنقل إنتاج الغذاء إلى المختبرات لتكون بالوعات للكربون يستثمر فيها رأس المال العالمي للحد من بصمة هذه الشركات الكربونية الصافية بتعويض انبعاثاتها دون خفضها فعلاً (على سبيل المثال، Oxfam, 2021). والمطلوب، بدلاً من ذلك، هو نهج زراعية إيكولوجية يمكن أن تعالج تغير المناخ وتضمن الأمن الغذائي وتكفل في الوقت نفسه دخلاً لائقاً للمجتمعات الزراعية المحلية.

وفرض ضرائب على إعادة الاستيراد الناتجة عن ذلك من خلال آليات تعديل حدود الكربون، أو اقتصاداً تتولى فيه الاقتصادات المتقدمة بنفسها أنشطة إعادة التدوير وإعادة التصنيع وتصدر مدخلات الإنتاج أو السلع الاستهلاكية النهائية إلى البلدان النامية بأسعار تجعل هذه البلدان منتجة لسلع و مواد جديدة غير قادرة على المنافسة. ويتطلب تجنب هذه النتائج اتخاذ تدابير مناسبة في مجال السياسة التجارية لإتاحة إطار إنمائي للاقتصاد الدائري العالمي، على النحو الذي يتناوله الفصل 5 من هذا التقرير.

3- الزراعة الخفيفة الكربون والأمن الغذائي

تسبب الأنماط الحالية لإنتاج الغذاء التي تعتمد على الزراعة الصناعية المكثفة القائمة على مدخلات عالية من الأسمدة ومبيدات الآفات وتهيمن عليها المزارع المتخصصة الواسعة النطاق - عبثاً بيئياً ثقيلاً، فضلاً عن أنها تتميز بعدم إتاحة الغذاء بشكل مأمون و بانتشار أشكال سوء التغذية (FAO et al., 2021). وتمثل النظم الغذائية الزراعية (بما في ذلك المحاصيل والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية والحراثة الزراعية والحراثة) قرابة ثلث إجمالي انبعاثات غازات الدفيئة الناشئة عن الأنشطة البشرية الصناعية وتربية الأسماك والحراثة بسلاسل القيمة العالمية الموجهة نحو التصدير حيث لا تتناسب مطالب المنتجات بشكل كامل مع ظروف التربة المحلية، مما يؤدي إلى تدهور التربة والإفراط في صيد الأسماك والاستعاضة عن نظم الحياة البرية الطبيعية بالمحاصيل الغذائية أو الأعلاف الحيوانية.

ويتمثل أحد النهج لتكييف الزراعة مع القبول المناخي في الزراعة المتكيفة مع تقلبات المناخ. ويستند هذا النهج إلى نهج الزراعة المستدامة، باستخدام مبادئ النظام الإيكولوجي والإدارة المستدامة للأراضي والمياه وتحليل المناظر الطبيعية وتقييم استخدام الموارد والطاقة في نظم الإنتاج الزراعي والنظم الغذائية. وهي لا تعتمد على مجموعة من الممارسات التي يمكن تطبيقها عالمياً، بل تنطوي على عناصر مختلفة متأصلة في سياقات محددة ومصممة خصيصاً لتلبية الاحتياجات المحلية⁽²¹⁾.

وسيحقق هذا النهج الشامل فوائد من حيث تكيف الزراعة مع تغير المناخ، ولكنه قد لا يكون كافياً. وفي تحليل لسيناريوهات مختلفة لخفض الانبعاثات من الزراعة بحلول عام 2030 للحد من الاحترار في عام 2100 إلى 2 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الصناعة، تبين لولينبيرغ وآخرون (2016) أن مسارات التنمية المعقولة قاصرة جداً عن تحقيق هذا الهدف وأنه يتعين إيجاد خيارات تقنية وفي مجال السياسة العامة تكون أكثر قدرة على إحداث التحول.

(ب) الدروس المستخلصة لوضع سياسات صناعية فعالة

يتساءل منتقدو السياسة الصناعية عن التنفيذ العملي لهذه السياسة، مشيرين عادة إلى عدم تناسق المعلومات بين المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال وإلى بحث المسؤولين الحكوميين وجماعات الضغط الصناعية عن الربح (Oqubay et al., 2020). وفي هذا الصدد، تقدم الدروس المستخلصة من التحول الهيكلي الناجح في البلدان المتقدمة النمو وفي الاقتصادات النامية في شرق آسيا رؤى مفيدة (انظر أيضاً تقرير التجارة والتنمية، 2006 و2016 و2018).

وأول الدروس هو أنه لا بد من أن تتوافر لدى الحكومة قدرات إدارية ومؤسسية متينة لصياغة السياسة الصناعية وقيادة عملية التحول الهيكلي. وتشير التجربة المستمدة من مجابهة جائحة كوفيد-19 والشكوك المرتبطة بالتكيف مع تغير المناخ إلى أنّ الحكومات ينبغي أن تكون لديها أيضاً قدرات ديناميكية للتعامل مع الأحداث والتعلم منها. ويطبق اقتراح حديث (Mazzucato and Kattel, 2020) هذه القدرات الدينامية على خمسة مجالات هي: التبصر وحسن التسيير الاستباقي والقدرة على التعامل مع الأدلة الجزئية والمتناقضة في بعض الأحيان وآليات "حسن التسيير المتشابهة" (حسن التسيير الذي يشمل مستويات متعددة)؛ والإسراع في إعادة توجيه البنى التحتية القائمة والتعلم من الحكومات الأخرى.

ويتعلق الدرس الثاني بأهمية آليات مساءلة واضعي السياسات ووكالات التنفيذ، مثلاً من خلال متطلبات الإبلاغ وغيرها من التزامات الكشف عن المعلومات، إلى جانب إجراء عمليات فحص تتسم بطابع عام بمراجعة الحسابات والمحاكم المستقلة والصحافة. وعلى غرار الملاحظة التي أبدتها ألتنبرغ ورودرىك (2017: 10)، "لا تعين المساءلة على منع الفساد والمحسوبية وغيرها من أشكال السلوك التواطئي فحسب، بل وتساعد أيضاً على إضفاء الشرعية على السياسات الصناعية المناسبة". ويشكل الدرس الثاني والدرس الثالث معاً آليتين للرقابة المتبادلة.

وهناك درس ثالث يتعلق بمستوى الانخراط - العلاقات الوثيقة بين رواد الأعمال والمسؤولين الحكوميين التي تكفل تبادل المعلومات والتفاهات المشتركة. وللانخراط أهمية خاصة في السياسات الصناعية الخضراء لأنّ التكيف مع تغير المناخ ينطوي على انتقال مجتمعي واسع إلى مسارات اقتصادية جديدة. ويشمل هذا الانتقال المجتمعي مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة وهو قد يتسبب في زيادة عدد الأجزاء المحرومة من السكان، وخاصة المتضررين من سياسات الطاقة المزعزعة في بعض القطاعات، مثل

إلغاء دعم الوقود الأحفوري. ونظراً لأوجه التفاوت الكبير القائمة فعلاً في الدخل والثروة عبر العديد من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية وداخلها، يجب أن يتجنب الاستهداف في السياسات الصناعية الخضراء وتصميمها وتدرجها تفاقم عدم المساواة، وأن يعبر بدلاً من ذلك عن توافق مجتمعي واسع.

ويتعلق درس أخير بوسائل التأديب التي تستخدمها الدولة للمعاقبة على إساءة استخدام الدعم الذي تقدمه ووقف المشاريع والأنشطة الفاشلة. ويتطلب التأديب على إساءة الاستخدام أهدافاً محددة بوضوح ومؤشرات أداء قابلة للقياس وإجراءات مناسبة للرصد والتقييم واستقلالية قرار الحكومة بشأن تحديد توقيت ومكان تفعيل أجهزة الضبط وأي التهجج التجريبية يُطبق وفي أي مكان، والحالات التي تستدعي تغيير المسار إن وقع خطأ.

2- السياسة المالية

لن يكون الاستثمار المتسارع الخُطى في البنية التحتية الخضراء والتكنولوجيات الخفيفة الكربون التي يتطلبها التكيف مع تغير المناخ ممكناً بدون التوسع المالي وإعادة توازن هيكل الإنفاق العام نحو التركيز على أنشطة خفيفة الكربون. وفي هذا السياق، تعد المشتريات العامة التي ظلّت دوماً جزءاً رئيسياً من السياسة العامة أداة قوية في مضمار السياسات بوسع الحكومات استخدامها استراتيجياً بحسبانها مشترياً رئيسياً (تقرير التجارة والتنمية، 2016، الفصل السادس).

وسيكون الإنفاق العام الموسّع والمعاد هيكلته بحاجة إلى زيادة الاستثمار العام، مثل الاستثمار في تعزيز الانتقال إلى مصادر الطاقة المتجددة وزيادة التحويلات الحكومية اللازمة لمعالجة الآثار السلبية للابتعاد عن أنماط الإنتاج القائمة على الوقود الأحفوري والتحقق من أن يكون الاقتصاد الخفيض الكربون أكثر شمولاً من الاقتصاد القائم على الوقود الأحفوري في العقود القليلة الماضية.

ومن العوامل المميزة المهمة للانتقال إلى مسارات التحولات الهيكلية الخفيفة الكربون أنّ سياسات المالية العامة التوسعية التي تتضمن تدابير التحفيز الأخضر تميل إلى أن يكون لها مضاعفات مالية أعلى (تقرير التجارة والتنمية، 2019). وينطبق ذلك بشكل خاص في البلدان النامية حيث يكون رصيد رأس المال العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي منخفضاً بوجه عام بحيث يتضافر تأثير الناتج المباشر الأعلى لزيادة الاستثمار العام مع تأثير استقطابي أكبر على الاستثمار الخاص يفضي إلى مضاعفات مالية أكبر (Izquierdo et al., 2019).

يبدو أن هذا الأمر مشجع وإن كان غير كافٍ، كما أشار إلى ذلك قبلاً الأونكتاد وجهات أخرى، فالمساعدة في التخفيف من حدة المخاطر تمثل الحد الأدنى اللازم لتشجيع الاستثمار الإيجابي في أنشطة وعمليات تحويلية تعين البلدان على التكيف مع تغير المناخ وخفض الانبعاثات بشكل عام. وجادل آخرون أيضاً بأنّ المصارف المركزية ينبغي أن توائم استجاباتها الحالية لجائحة كوفيد-19 لتجنب الانغلاق في تعافٍ عالي الكربون أثناء محاولتها الحفاظ على الاستقرار المالي (Dikau, Robins, and Volz, 2020; McDonald et al., 2020). ويمكن أن تؤدي تدابير التحفيز المعززة للسيولة غير المتسقة مع طموحات اتفاق باريس إلى تفاقم المخاطر المناخية القائمة بالفعل في حوافز المؤسسات المالية وعبر النظام المالي ككل. وفضلاً عن ذلك، وفي الوقت الذي تفكر فيه الحكومات في جميع أنحاء العالم في تخفيف التحفيز التي وضعت منذ كوفيد-19، ستكون هناك حاجة إلى توخي الحذر حتى لا يؤدي ذلك إلى زيادة المخاطر المناخية ولا تكاليف رأس المال للبلدان النامية التي تعاني أصلاً.

وذهبت بعض المصارف المركزية إلى أبعد من ذلك بوضع سياسات احترازية كلية وتوجيه رأس المال بشكل إيجابي بطريقة أكثر حساسية حيال الكربون. وظلّ عدد من البلدان النامية نشطاً جداً في هذا الاتجاه الجديد لعدة سنوات بالفعل (Campiglio et al., 2017; Dikau et al., 2020; Volz, 2019; تقرير التجارة والتنمية، 2019؛ Volz, 2017). ولطالما استخدم بنك الشعب الصيني، على وجه الخصوص، السياسات المالية ووجه الائتمان لدعم السياسات الصناعية الخضراء، ولكن بعض المصارف في اقتصادات أصغر حجماً مارست أيضاً التجريب والابتكار في إيجاد رأس المال وتوجيهه. غير أنّ هذه المسائل تتعلق بتوفير التمويل للتخفيف من حدة تغير المناخ أكثر مما ترتبط بالتكيف معه، وهو أمر يعبر عن حقيقة أنّ الأموال لا تزال تقدم في شكل قروض لا منح حتى حين تكون أسعار الفائدة منخفضة. فالمصارف تمارس الأعمال المصرفية، وهي لا يُنظر إليها عادة، حتى عندما تُقدم القروض بشروط ميسرة، بحسبانها هيئات تهب منحاً أو جهات خيرية. ولا يعني ذلك أنّ المصارف لا يمكن أن تكون محركاً لتمويل مؤسسات أخرى تمثل هيئات تقدم منحاً وهيئات خيرية، وخاصة في الاقتصادات المتقدمة.

ونظراً لحجم احتياجات التكيف ولأنّ أكثر الناس معاناة هم أقلهم قدرة على تحمل تكلفته، يتضح أنّ الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات الأكثر قدرة على التحمل ستكون مصدر التمويل الرئيسي. ولما كانت المصارف المركزية في جميع أنحاء العالم قادرة على المساعدة في دعم الحكومات دعماً مباشراً خلال جائحة كوفيد، فإنّ فترة التعافي بعد هذه الجائحة تتيح فرصة للنظر في المدى الذي

وستكون المضاعفات المالية أعلى أيضاً عندما يقترب التوسع المالي بازدياد دور المصارف العامة. وتسهل ولايات التنمية والمصارف العامة الأخرى التي تقيم وزناً لنتائج التنمية طويلة الأجل والتحويلات الاقتصادية المستدامة حشد الاستثمار الخاص (تقرير التجارة والتنمية، 2019). وهذا هو الحال، على سبيل المثال، لأنّ المجموعة الواسعة من الأنشطة التي تتطلب الاستثمار من أجل التكيف مع تغير المناخ تستدعي تعاوناً استراتيجياً بين الحكومة ومستثمري القطاع الخاص يهدف إلى تنسيق الأنشطة الاستثمارية، حيث يجعل الترابط بين قرارات الاستثمار الفردية استثمارات أحد رواد المشاريع وأرباحها تعتمد جزئياً على قرارات الآخرين الاستثمارية.

ومن مزايا التوسع المالي الرئيسية زيادة استحقاقات العمل. ويرجع ذلك إلى أنّ التوسع في القطاعات الخفيفة الكربون يميل إلى أن يكون أكثر اعتماداً على كثافة اليد العاملة من القطاعات العالية الكربون الآخذة في التراجع. وحسب دراسة حديثة، يُتوقع أن توفر الطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة وأعمال تعزيز الشبكة نحو 19 مليون فرصة عمل جديدة في جميع أنحاء العالم بحلول عام 2050. ونظراً لأنّ فقدان الوظائف في قطاع الوقود الأحفوري سيكون حوالي 7,4 مليون وظيفة، فستكون الإضافة الصافية 11,6 مليون وظيفة (Gielen et al., 2019); انظر أيضاً (IMF, 2020). وقد تكون لزيادة القدرة على إيجاد فرص عمل في سياق مسار أخضر نحو تحقيق التحول الهيكلي أهمية خاصة للاقتصادات التي أدت فيها هجرة اليد العاملة إلى توسّع القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية، لأسباب منها أنّ التكنولوجيات القائمة التي تعتمد كثيراً على كثافة رأس المال لا تتلاءم مع الظروف الهيكلية الخاصة بهذه الاقتصادات، مثلما هو الحال مثلاً في أجزاء من أفريقيا.

3- دور المصارف المركزية

ظلت المصارف المركزية في جميع أنحاء العالم عاكفة على تكييف عملياتها، وولاياتها في بعض الحالات، بشكل تدريجي لتعبر بشكل أفضل عن المخاطر المالية المتعلقة بتغير المناخ والحد من تهديد "لحظة مناخ مينسكي" (على سبيل المثال، تقرير التجارة والتنمية، 2019). وجمعت شبكة عالمية لتخضير النظام المالي أكثر من 80 مصرفاً مركزياً ومؤسسة مالية لاستكشاف مختلف الوسائل التي تتيح للمصارف المركزية الاضطلاع بدورها بحسبانها قائدة للنظام المالي ومستثمرة أيضاً. ويشمل ذلك دمج مخاطر المناخ في الأطر التحوطية والنقدية والإصرار على إجراء اختبارات الإجهاد المناخي المنتظمة والإفصاح عنها عبر النظام المالي.

المتقدمة المساعدة في تمويل التكيف في الاقتصادات الأقل نمواً لم يكن في طليعة الأولويات.

وبالإضافة إلى تنظيم القطاع المالي تنظيمًا سليماً، ينبغي أن تستخدم المصارف المركزية أيضاً مجموعة أكثر اكتمالاً من الأدوات لإنشاء التمويل المخصص للأنشطة الخضراء وتوجيهه. وبشكل أكثر تحديداً، ينبغي لهذه المصارف أن تكف عن دعمها الضمني لمصادر الانبعاثات العالية من الكربون وعن معاقبة الأنشطة الخفيفة الكربون. وتمثل سياسة الضمان إحدى الأدوات الرئيسية لتحوّل المصارف المركزية نحو الأنشطة الأكثر مراعاةً للبيئة: يتعين على المصارف المركزية أن تعدّل لوائحها الخاصة بالضمانات وتقبل السندات الخضراء التي تصدرها المؤسسات المالية كضمان.

4- نحو دولة تنمية خضراء

رغم وجود اتفاق واسع على أنّ ثمة حاجة إلى توسيع نطاق أهداف السياسة الاقتصادية لتشمل التكيف البيئي، ما برحت الخلافات قائمة بشأن دور الدولة ومدى مساهمتها في تحقيق هذه الأهداف. وانطلاقاً من إدراج تحدي التكيف مع تغير المناخ في إطار تحديات إدارة المخاطر، تحتاج إحدى المدارس الفكرية بأنّ معظم العبء الثقيل ينبغي أن يقع على عاتق القطاع الخاص، بينما ينصب دور الدولة على تحويل الأهداف البيئية إلى مشاريع قابلة للتمويل المصرفي وعلى إزالة المخاطر منها حتى يستثمر رأس المال المالي الخاص العالمي فيها. وبالإضافة إلى المعتقدات الراسخة بأنّ مشاركة الدولة تثير مشاكل اقتصادية بدلاً من أن تحلها، يفترض هذا النهج أنّ قوى السوق الخلاقة هي خير من يدعم تخصيص الموارد بكفاءة وتحقيق أقصى قدر من الرفاه الاقتصادي. ومن وجهة النظر هذه، تأتي الإجراءات الاستباقية التي تتخذها الدول كملاذ أخير يُلجأ إليه عندما تعجز إزالة المخاطر عن الإتيان بمشاريع قابلة للاستثمار فيها (انظر أيضاً الفصل الثالث من هذا التقرير).

وتنطلق النظرة البديلة لدور الدولة من إدراك أنّ التكيف مع تغير المناخ يستلزم تحولاً لا الإبقاء على الأصول الموجودة، وذلك هو جوهر نهج إدارة المخاطر. وهذا يشبه المفهوم الذي تناوله النقاش قبلاً بشأن التصنيع واللاحق بالركب الاقتصادي بسرعة في "دولة تنمية" تقع في شرق آسيا. وحتى ينطبق هذا المفهوم على تحديات التكيف مع تغير المناخ، يتعين على واضعي السياسات إدراك التغيرات في جدول أعمال التنمية. ويتعلق هذا بشكل خاص بكيفية ارتباط التحول الهيكلي والنمو الاقتصادي السريع بالتحدي العالمي المتمثل في تغير المناخ بغية تحقيق تنمية مستدامة خفيفة الكربون. وبينما لا يزال جدول الأعمال

يمكن أن تتبع فيه المصارف المركزية المسار نفسه لدعم الوزارات الحكومية الإنمائية ووكالات المعونة والمصارف الإنمائية.

وعلى أقل تقدير، يمكن للمصارف المركزية أن تفعل المزيد حتى تكف عن دعم الأنشطة الكثيفة الكربون وغير التكيفية، وهو أمر يعني إحداث تغيير في البرنامج الحالي. وبينما خفضت الحكومات في جميع أنحاء العالم بشكل حاد تدفقاتها التمويلية إلى صناعات الوقود الأحفوري والبتروكيماويات منذ مؤتمر الأطراف في كوبنهاغن، لا تزال المصارف المركزية القناة الرئيسية لهذا التمويل - أي ما يمثل نحو 26 مليار دولار من مجموع 38 مليار دولار من التمويل العام الذي بدأ منذ عام 2009 ولا يزال نشطاً اليوم، بمعنى أنّ المعاملات والسندات لم تتضح بعد (Barrowclough and Finkill, 2021). وهذا وضع يرسل إشارة خاطئة إلى الأسواق والمجتمع.

واستمر ذلك خلال فترة جائحة كوفيد-19 في الآونة الأخيرة عندما اشترت المصارف المركزية سندات الشركات على نطاق غير مسبوق في إطار عملياتها الطارئة لزيادة السيولة وتجنب الشلل الاقتصادي. وأبانت الدراسات الاستقصائية لحزم التعافي من جائحة كوفيد-19 التي قدمتها المصارف المركزية أنّ العديد من هذه المصارف انحاز لتمويل الوقود الأحفوري ولم يحاول النأي عن هذا القطاع (Oil Change International, 2021) على الرغم من أنّ لدى العديد منها اهتمامات فعلية في مجالي البحوث والسياسات تزيد الوعي بهذا التناقض.

وبالمثل، تبيّن من أبحاث الأونكتاد وجامعة لوند أنّ مشتريات التعافي من جائحة كوفيد-19 التي قامت بها المصارف المركزية الكبرى كانت، في كثير من الأحيان، على طرفي نقيض مع الطموح الأخضر لحكوماتها⁽²²⁾. وفي إطار توسيع نطاق الوظيفة العامة الداعمة التي تعود إلى المصارف المركزية تشمل الاحتياجات المناخية، يشير بنك إنكلترا (2021) إلى أنّ الحوافز يمكن أن تُستخدم للتأثير على الشركات لتحقيق الصافي الصفري وأن تُزاد بمرور الوقت. وفي الوقت نفسه، يلاحظ هذا المصرف أيضاً أنّ سحب الاستثمار من الشركات ذات الكربون المرتفع يعني أنّ المصرف سيفقد فرصة للتأثير على سياستها. وتشير خطط دعم التعافي من جائحة كوفيد-19 التي وُضعت في الآونة الأخيرة إلى أنّ ذلك يجب أن يكون هدفاً صريحاً، وإلا فهو قد لا يتحقق. وعادة ما يُقدم الدعم لصناعة الوقود الأحفوري دون أي شروط، ولكن حدث نقيض ذلك عندما قُدّمت الأموال لشركات في قطاع الطاقة المتجددة (Tearfund, 2021). والواقع أنّ ازدياد الوعي بهذه القضايا أمر مشجع، بيد أنّ الذهاب إلى أبعد من ذلك والنظر في السبل التي تستطيع بها المصارف المركزية في الاقتصادات

وفي الواقع، يمكن وصف استراتيجية النمو الأخضر التي اعتمدها جمهورية كوريا في عام 2008 بأنها "استراتيجية إنمائية ذات توجه بيئي وسياسة صناعية ذات بُعد نشط" (Dent, 2018: 1200). وأتاحت هذه الاستراتيجية، ضمن ما أتاحتها، إقامة أنظمة شبكات ذكية عالمية المستوى تستند إلى التكنولوجيات المحلية وتولي جمهورية كوريا الريادة العالمية في تكنولوجيات تخزين الطاقة الرئيسية، بما في ذلك بطاريات أيونات الليثيوم وخلايا وقود الهيدروجين (على سبيل المثال، Dent, 2018; Kim, 2021). وهذا يعني أنّ هذه التغييرات، بدلاً من إلغاء دور الدولة التنموية، جعلت هذا المفهوم يتطور ليصبح ما يمكن أن يُسمى "دولة تنموية بيئية في شرق آسيا" (Harrell and Haddad, 2021) أو بشكل أعم، "دولة تنموية خضراء".

وتحافظ عملية إعادة التوجيه هذه نحو دولة تنموية خضراء على عناصر نموذج الدولة التنموية التقليدي الأساسية (انظر تقرير *التجارة والتنمية، 1996؛ Wade, 2018*)، مثل: '1' العقلية التنموية للقيادة السياسية التي تركز على الاختلافات الهيكلية بين القطاعات الاقتصادية وتستهدف للحاق بالركب الاقتصادي في الأجل الطويل بحسبانها أداة قوية لتشكيل استراتيجية التنمية للدولة؛ '2' نهج للسياسة العامة يشدد على دور الدولة النشاط والتنسيق في التحول الهيكلي المطبق من خلال التنظيم وهيكلة حوافز يكون فيه دعم الدولة مشروطاً بمتطلبات الأداء وسياسة صناعية تهدف إلى الارتقاء التكنولوجي وإيجاد وظائف ذات أجور جيدة - أي عندما تكون نوعية التدخلات وطرائقها مهمة، لا كميتها؛ و'3' هيكل مؤسسي يعتمد على بيروقراطية كفؤة وموجهة نحو تحقيق المهام ومستقلة عن ضغوط المصالح الخاصة ومتصلة في الوقت نفسه بالقطاع الخاص اتصالاً وثيقاً.

وهناك أيضاً حالات حيدان مهمة عن نموذج تحكم الدولة التقليدي. ولعل أهم تمييز يتمثل في أنّ واضعي السياسات يجب أن ينجحوا في إنشاء أنشطة صناعية خضراء جنباً إلى جنب مع تدمير الأنشطة الحالية الكثيفة الوقود الأحفوري. وسيطلب التعامل مع هذه الأهداف المتميزة، وإن كانت مترابطة، طائفة أوسع من تدابير السياسة العامة تستند إلى الاعتراف بأنّ هيكل البلدان النامية الصناعي في الاقتصاد العالمي الحالي القائم على التكنولوجيا لن يزدهر بدون استراتيجية إنمائية قائمة على المعرفة والابتكار.

وسيحتاج واضعو السياسات أيضاً إلى دعم مجتمعي يتجاوز كثيراً النخبة الصناعية. ويقتضي الجمع بين عناصر التحول الهيكلي البناء والهدامة نحو اقتصاد خفيض الكربون تحالفاً بين الدولة والمجتمع يمتد ليشمل العمال الذين اختارتهم الدولة التنموية التقليدية من خلال خلق وظائف عالية الأجر وإيلاء مزيد من الاهتمام

هذا يرى في الارتقاء التكنولوجي والصناعي ورفع مستويات الرخاء المادي أهدافاً إنمائية رئيسية، يلزم التوفيق بين هذه الأهداف وأهداف الاستدامة البيئية.

ونتيجة لذلك، تطور المفهوم التقليدي للدولة التنموية في شرق آسيا وتم تكييفه لعدة أسباب. ففي شرق آسيا نفسها، أدت استراتيجية التصنيع الناجحة وانتقال الاقتصادات إلى وضع الدخل المتوسط أو حتى المرتفع إلى الحد من أهمية تراكم رأس المال وزيادة دور الابتكار والتقدم التكنولوجي في النمو الاقتصادي. وفي الوقت نفسه، جعل ارتفاع دخول الأسر المعيشية الحفاظ على القبول المفروضة على الاستهلاك أصعب، مع تعزيز رغبة المواطنين في زيادة مشاركتهم في المجتمع، لأسباب ليس أقلها أهمية التدهور البيئي المرتبط بالنمو الصناعي السريع⁽²³⁾. وعلى الصعيد الدولي، جعلت إعادة تنظيم الإنتاج العالمي حول سلاسل القيمة العالمية الشركات المحلية تعول على نحو متزايد على التوجيهات الصادرة من الشركات متعددة الجنسيات، فاضحت، في سياق هذه العملية، بمنأى عن الاتفاقات مع الدولة. وأدى تشديد القواعد والأنظمة في اتفاقات التجارة والاستثمار الدولية إلى تقليص حيز السياسة العامة المتاحة لبعض تدابير السياسة الصناعية التي طبقتها اقتصادات شرق آسيا، في حين أصبح تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي أكثر تعقيداً بسبب ازدياد الأمولة في الاقتصاد العالمي (تقرير التجارة والتنمية، 2006، 2014).

وعلى الصعيدين المحلي والدولي، دفعت هذه التغييرات، بدءاً من التسعينات، الدول التنموية التقليدية في شرق آسيا إلى اتخاذ مجموعة من تدابير التحرير والتغييرات التنظيمية كان لها ضلع في حدوث الأزمة المالية 1997-1998 في المنطقة (تقرير *التجارة والتنمية، 1998*). وعلى الرغم من أصول الأزمة، اتسم رد دوائر السياسات الدولية، ومن بينها المؤسسات المالية الدولية، بزيادة شيطنة الدولة التنموية والترويج لفكرة "ممارسة الأعمال التجارية" كما ينبغي. ولا يستند هذا المنظور إلى افتراضات مشكوك فيها بشأن ديناميات السوق فحسب، بل يساوي أيضاً بين الدولة التنموية وتدابير محددة في مجال السياسة العامة ويجمد المفهوم مكانياً وزمانياً، فهو لا يدرك أنّ جوهره "ليس وجود التدخل في حد ذاته، بل الطموح الإنمائي وتوافق آراء النخبة الذي يؤطر ذلك التدخل ووجود قدرات مؤسسية تساعد على ترجمة الطموح إلى نتائج سياسية فعلية بشكل أو آخر". وفي ما يتعلق بجمهورية كوريا، فلئن كان "نوع الشروط التي وضعتها الحكومة لدعم الصناعة قد تطور جنباً إلى جنب مع الأهداف المتغيرة، فإنّ الأدلة على أنّ الدولة الكورية تخلت عن هذه الممارسات في الصناعات القائمة على العلوم قليلة" (Thurbon, 2014: XI, XIV؛ ورد التشديد في الأصل)⁽²⁴⁾.

والمنفذة على الصعيد الوطني جزءاً من مشروع عمل مناخي دولي أكبر بكثير، وسيتعين على الاستراتيجيات الوطنية أن تدرج مساهمتها في إطار المساعي الدولية الأوسع نطاقاً بشأن التنمية الخفيفة الكربون، مثل اتفاق باريس (تقرير التجارة والتنمية، 2019).

ومن المهم أيضاً ملاحظة أنّ تركيز الدولة على إزالة المخاطر سيضيق حيز السياسات المتاحة لدولة تنمية خضراء، لأنّ إزالة المخاطر كثيراً ما تنطوي على وضع قيد على أدوات السياسة العامة ذاتها التي تطبقها الدولة للتنمية الخضراء. فعلى سبيل المثال، من شأن إزالة المخاطر التنظيمية أن يزيد من صعوبة الحفاظ على مرافق الطاقة المتكاملة رأسياً والمملوكة للدولة، أو إعادة توجيه الإعانات من موردي الوقود الأحفوري إلى مزودي الطاقة المتجددة، مثلاً عن طريق تعريفات تفضيلية، أو إتاحة وصول مصادر الطاقة المتجددة إلى الشبكة بشكل مأمون. وعلاوة على ذلك، ستستهدف إزالة المخاطر المالية المنح الخضراء التوجه أو الإعفاء الضريبي أو الأدوات القائمة على الديون، معززة في الوقت نفسه العولمة المالية، مع التركيز على تدفقات الحوافز المالية (بدلاً من الاستثمار الأجنبي المباشر كما هو الحال في الدول التنموية التقليدية)، وهو أمر قد يعوق الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي ويحوّل الموارد المالية الشحيحة من الاستثمار العام نحو دعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مثل تعويض مشغل خاص عن أوجه النقص في الطلب على الاستخدام الواجب الدفع للبنية التحتية، أو في الحالات التي تضع فيها الحكومة لوائح جيدة، مثل رفع الحد الأدنى للأجور، قد تقلل من ربحية القطاع الخاص⁽²⁵⁾.

وتدعو هذه الجوانب الدولية لسياسات التكيف مع المناخ إلى إقامة تعددية جديدة قادرة على تحقيق المنفعة العامة العالمية اللازمة لتحقيق الرخاء المشترك وكوكب معافى وضمان ألا ينتقص سعي أي دولة إلى تحقيق أهدافها الاقتصادية والبيئية من قدرة الدول الأخرى على السعي إلى تحقيق هذه الأهداف. وبناقش الفصل التالي هذه المسألة بتفصيل أوفى.

لبعد التنمية المكاني، ومن ثم زيادة التركيز على المناطق الريفية وعلى دور التنمية الزراعية. والتحالفات الاجتماعية والاقتصادية الأكثر توازناً من هذا القبيل قادرة دون سواها على التغلب على نفوذ بعض النخب ومجموعات المصالح التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنمو الكثيف الكربون الذي سيستحيل مع استمرار على الحكومات تطبيق نهج طويل الأجل موجه نحو التنمية الخضراء (Oatley and Blyth, 2021).

والتحالفات الاجتماعية - الاقتصادية الأكثر توازناً ضرورية لأنّ المجتمع المدني أصبح أداة أكثر استباقية وتمكّناً في عملية التنمية. وعلى نحو ما أشار إليه دينت (2014: 1204)، "تعد التنمية الخفيفة الكربون عملية اجتماعية واقتصادية على حد سواء تشمل نمط الحياة الفردية وقضايا الاختيار على المستوى الجزئي، بالإضافة إلى الاستراتيجيات الصناعية والبنية التحتية على المستوى الكلي". ويعني ذلك أنّ الدولة التنموية الخضراء يجب أن تهدف صراحة إلى بناء شبكات بين الدولة والمجتمع تقوم على المشاركة الاجتماعية والتداول والتوافق في الآراء وتغطي في الوقت نفسه أجزاء واسعة من المجتمع. ويعقدّ بناء قاعدة الشرعية الجديدة الأوسع نطاقاً هذه التوجه نحو دولة تنمية خضراء، على الرغم من أنّ هذه المجموعات الأوسع قد تتقاسم مصالح مشتركة أكثر من نخبة الشركات التي قد تسود فيها المصالح الخاصة والخسائر المالية المتعلقة بالأصول العالقة.

وثمة فرق هام آخر بين الدولة التنموية التقليدية والدولة الخضراء يكمن في بعدها الدولي، فقد كانت الدولة التنموية خياراً سياسياً استراتيجياً لبلدان تهدف إلى المنافسة في الاقتصاد العالمي، ولكن ذلك تمثّل بشكل أساسي في أهداف التصدير المنشودة وفي اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى النقيض من ذلك، ونظراً للعولمة المفرطة الحالية، يتعين على واضعي السياسات أيضاً أن يضعوا تدابير لإدارة حسابات رأس المال لعزل النظام المالي المحلي عن عدم الاستقرار المالي العالمي. وعلاوة على ذلك، تُستمد أهداف النزعة الإنمائية الحالية، في نهاية المطاف، من جدول الأعمال العالمي لإزالة الكربون من النشاط الاقتصادي ومن الجهود الدولية لمعالجة تغير المناخ. ولذلك، يشكّل ربط الاستراتيجيات الموضوعية

هاء - الاستنتاج

البلدان المتقدمة النمو الحالية وعدد قليل من بلدان شرق آسيا التي نجحت في الآونة الأخيرة في اللحاق بركب الدول الصناعية. بيد أنّ هذا النموذج التقليدي الكثيف الاستخدام للوقود الأحفوري لا يمكن

عادةً ما يشكل التحول الهيكلي الذي يتميز بحدوث تحول في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى الصناعة التحويلية أنجع طريقة لتحقيق النمو الاقتصادي السريع. وقد أخذت بهذا النهج

الصغيرة والمناطق الريفية. ولن يساعد هذا الوضع على تنويع هياكل الإنتاج الاقتصادي والحد من اعتماد العديد من البلدان على إنتاج مجموعة ضيقة من السلع الأساسية الأولية فحسب، بل قد يوسع القواعد الضريبية للبلدان النامية ويعزز تعبئة الموارد المحلية كمصدر لتمويل التنمية. وبوسع هذه الأنشطة أيضاً أن تساعد في تخفيف القيود المفروضة على ميزان المدفوعات في كل بلد. وقد يتيح الاعتماد على الإنتاج المحلي من الطاقة والاحتياجات الغذائية، ومن ثم الحد من استيراد المواد الخام، تخفيض الواردات تخفيضاً كبيراً، فتنحصر العملات الأجنبية الشحيحة وتوجه لاستيراد السلع الرأسمالية اللازمة للتصنيع واللاحق بالركب اقتصادياً.

ولا يُرَجَّح أن يحدث أيٌّ من هذه التحولات بمعزل عن الدولة التنموية، فالتجارب الناجحة في مجال التحول الهيكلي اعتمدت بوجه عام على سياسات حكومية استباقية. ويستبطن التكيف مع تغير المناخ إجراء تغييرات على نطاق المنظومة لا يمكن أن تحدث بمعزل عن نهج متكامل للسياسات العامة يتصدى لتحديات التصنيع المتعددة في عالم يواجه قيوداً مناخية، بصورة متزامنة ومتناسكة. وبالإضافة إلى القيام باستثمارات عامة واسعة النطاق وتمويل سياسات دفع الاستثمار اللازمة لتحقيق التحول الهيكلي الأخضر عن طريق الأدوات المالية الخضراء، تستدعي هذه التحولات سياسة صناعية خضراء وعلاقات بين الدولة والمجتمع لا تلغي المصالح القائمة المرتبطة بالوقود الأحفوري فحسب، بل وتضع أيضاً قواعد واضحة يتحكم إنفاذها في مسارات الاستثمار الأخضر الجديدة ويضفي على العملية شرعيةً يمكن أن تُستمدَّ من مجموعة واسعة من الفئات المجتمعية.

أن يلبى تطلعات العديد من البلدان النامية الأخرى التي تحاول رفع مستوى دخلها القومي من خلال التصنيع لأنَّه سيجعل الانبعاثات واستهلاك الموارد يتجاوزان حدود قدرة الكوكب الإيكولوجية.

ولا يكمن حل هذه المشكلة في التخلي عن تطوير التصنيع، واستراتيجيات التنويع بشكل أعم، في البلدان النامية، بل في إقامة نظام صناعي خفيض الكربون تدعمه مصادر الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الخضراء وتكون الأنشطة الاقتصادية فيه داخل القطاعات وعبرها مترابطة بروابط تتسم بالكفاءة في استخدام الموارد. ويُبقي هذا الحل على التصنيع بحسابه هدفاً مركزياً، لأنَّ عناصر التحول الهيكلي الهامة نحو اقتصاد خفيض الكربون ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالتصنيع. ويتيح التحول في مجال الطاقة والاقتصاد الدائري الناشئ فرصاً للحد من بصمة الكربون في الصناعة التحويلية التقليدية ولتصنيع الأدوات المناسبة لاقتصاد خفيض الكربون.

ويمكن أن يؤدي التحول إلى الطاقة المتجددة والانخراط في الاقتصاد الدائري إلى توسيع نطاق عملية التصنيع في مجموعة كبيرة من الاقتصادات النامية لأنَّهما يفضلان الأنشطة الاقتصادية عن استخدام الموارد الطبيعية. وعادةً ما تكون مصادر الطاقة المتجددة، مثل ضوء الشمس والرياح والمياه، موزعة على نحو أكثر تكافؤاً بالمقارنة مع رواسب الوقود الأحفوري القابلة للاستغلال اقتصادياً، في حين يتيح الاقتصاد الدائري استخراج الموارد من المنتجات المستعملة والنفايات، مقللاً الكمية المطلوبة من الموارد الجديدة. ويمكن للعديد من أنشطة إنتاج الطاقة المتجددة والاقتصاد الدائري أن تعمل اقتصادياً على نطاق صغير، مما يتيح فرصاً تجارية للشركات

الحواشي

مرحلة ما بعد الاستقلال لديها "تحيز حضري" اتسم بتركيز البنية التحتية في المناطق الحضرية والإفراط في فرض الضرائب على المناطق الريفية وإمالة الأسعار النسبية لصالح المساعي الحضرية (Lipton, 1977; Bates, 1988). ولكن انظر (Karshenas (2001) الذي خلص إلى أنَّ فشل السياسات الرئيسي في أفريقيا خلال السبعينات والثمانينات لم يكن في معدل الضرائب الزراعية في حد ذاته، بل في العجز عن إعادة الأموال إلى الزراعة لزيادة الإنتاجية، ومن ثمَّ تغذية زيادة في الفائض الزراعي الصافي.

(9) في الاقتصادات الفقيرة التي تكون فيها عملية التصنيع في مهدها، أو حيث تكون حوافز الدخل للهجرة منخفضة لأسباب أخرى، قد يؤدي تغير المناخ إلى تشديد قيود السيولة على سكان الريف إلى الحد الذي لا يستطيعون فيه تحمل تكاليف الهجرة (على سبيل المثال، Selod and Shilpi, 2021). وفي هذه الحالة، من المرجح أن يؤدي تغير المناخ إلى إجهاض التحول الهيكلي والتسبب في وقوع قطاعات كبيرة من سكان الريف في قبضة الفقر.

(10) نتج تدهور الأراضي ونضوب مغذيات التربة أيضاً عمَّا يُسمى "الاستيلاء على الأراضي"، حيث تستحوذ الجهات الفاعلة الخاصة والعامّة، بما في ذلك الحكومات ذات السيادة، على الأراضي وعلى إمكاناتها المائية المتاحة، وغالباً ما يكون ذلك بهدف تأمين أمنها الغذائي الوطني واحتياجاتها من الوقود الأحياي. وغالباً ما تحدث عمليات الاستحواذ هذه في المناطق التي تكون فيها لوائح حيازة الأراضي ضعيفة وبسبب حاجة الحكومات المحلية إلى إيرادات مالية، وهي تقترن بتعويض ضئيل للمجتمعات المحلية المسلوقة وباهتمام قليل باستخدام الأراضي المستدام (على سبيل المثال، Batterbury and Ndi, 2018).

(11) ومن الواضح أنَّ الاختلاف المستمر في التحول الهيكلي في أفريقيا عن التجارب في شرق آسيا يرتبط بمجموعة واسعة من الأسباب تشمل أيضاً عوامل اقتصادية كلية ومؤسسية. ويقتصر السرد هنا على العناصر الرئيسية لنموذج لويس.

(12) بمعنى ما، هذا هو الوجه الآخر لنفس العملة فيما يتعلق بمحاولات الانتقال إلى سلاسل القيمة الخفيفة الكربون من البداية إلى النهاية التي يتناولها النقاش أدناه. انظر Rani, 2020 للاطلاع على مناقشة عامة للعمالة غير الرسمية لأسباب تتعلق بخفض التكاليف، بدافع من لوائح العمل أو سياسات الحماية البيئية أو الاجتماعية المكلفة.

(1) أو، بعبارة أخرى، يصل الاقتصاد إلى ما يسمى "نقطة تحول لويس".

(2) يتعلق الكثير من الانتقادات بتشكيك لويس في النهج الكلاسيكي الجديد للعمل وتركيزه على اقتصادات القطاع الواحد المتجانسة وإشارته الصريحة إلى الاقتصاد الكلاسيكي والخبرة التاريخية (Sumner 2018).

(3) وسَّع لويس (1979) نهجه الأصلي بإضافة قطاع "بيني" إلى نموذج الاقتصاد المزدوج. ويشمل هذا القطاع مجموعة غير متجانسة من المشاريع الصغيرة في المناطق الحضرية تعمل في مجالات التصنيع والنقل والبناء ومجموعة واسعة من الخدمات. وغالباً ما تكون هذه المشاريع غير مسجلة وتشكل جزءاً من القطاع غير الرسمي. ولئن كانت هذه المشاريع تتيح فرص عمل قيمة، فإنَّ قاعدتها الرأسمالية ومستويات التكنولوجيا والإنتاجية فيها تكون أقل من القطاع الحديث بوجه عام.

(4) في الواقع، شدَّد لويس (1954) على أنَّ القطاع التقليدي غير الرأسمالي لا ينبغي أن يرتبط فقط بالزراعة أو المناطق الريفية، بل يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي لا تستخدم رأس المال القابل للتكرار. وأدى هذا النقد أيضاً إلى ظهور ما يسمى بفرضية "التحيز الحضري" (Lipton, 1977; Bates, 1988) التي ترى أنَّ الفقر في البلدان النامية يتركز في المناطق الريفية ويكون نتيجة مباشرة لكيف تدير السياسة الحكومية العلاقة بين القطاعين التقليدي والحديث، وهو أمر يرد بشأنه مزيد من النقاش أدناه.

(5) يرتبط هذا المفهوم ارتباطاً وثيقاً بمساهمة ألبرت هيرمان في اقتصاديات التنمية.

(6) تُعرف هذه العلاقة باسم "قانون فيردورن" الذي يستند إلى ملاحظة أنَّ إحدى خصائص التصنيع الرئيسية تتمثل في تمتعه بإمكانات أكبر لتقسيم العمل، مما يؤدي إلى اقتصادات الحجم.

(7) يمكن أن تكون الصادرات الأولية أيضاً مصدراً أولياً لإيرادات النقد الأجنبي. بيد أنَّه، بالإضافة إلى المسائل المتصلة بتوافر الأغذية الميسورة التكلفة المذكورة أعلاه، قد تكون هذه الآلية مقيدة بعدم قابلية المواد الغذائية الأساسية الرئيسية للتداول.

(8) كثيراً ما رُبط فشل الاقتصادات الأفريقية في تحقيق تحول هيكلي مماثل لاقتصادات شرق آسيا بالاختلافات في إدارة العلاقة بين القطاعين. وقيل إن الحكومات الأفريقية في

- (13) للاطلاع على الأدلة الحديثة على تكلفة اضطرابات الموانئ المرتبطة بالمناخ، انظر، على سبيل المثال، Verschuur et al., 2020. وانظر أيضاً UNCTAD, 2020b.
- (14) للاطلاع على الآلية التي تتوخاها الولايات المتحدة، انظر جدول أعمال الرئيس للسياسة التجارية لعام 2021 والتقارير السنوي لرئيس الولايات المتحدة لعام 2020 عن برنامج الاتفاقات التجارية، آذار/مارس 2021، <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>؛ بالنسبة للاتحاد الأوروبي، انظر الاقتراح المتعلق بإنشاء آلية جديدة لتعديل حدود الكربون التي اعتمدها المفوضية الأوروبية في 14 تموز/يوليه 2021: https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en. لمزيد من المناقشة، انظر UNCTAD, 2021.
- (15) وفقاً لتقارير وسائل الإعلام، يخطط الاتحاد الأوروبي لاستخدام الإيرادات السنوية المتوقعة البالغة 10 مليارات يورو من آلياته الضريبية على حدود الكربون المخطط لها لسداد الديون المتكبدة بسبب تدابير الانتعاش. انظر Mehreen Khan "EU carbon border tax will raise nearly Euro10bn annually", Financial Times, 6 July 2021, <https://www.ft.com/content/7a812f4d-a093-4f1a-9a2f-877c41811486>.
- (16) تجادل الأدبيات الحديثة بأن ميزة التخلف لن تفيد سوى البلدان التي ليست بعيدة جداً عن الركب لأن العديد من البلدان الأكثر فقراً يتطلب مستوى مرتفعاً من القدرات التكنولوجية المحلية يكفي لاستخدام التقنيات المتقدمة بشكل مريح (على سبيل المثال، Oqubay and Ohno, 2019). وسيساعد ذلك على فهم السبب في عدم استفادة العديد من أقل البلدان نمواً من "ميزة التخلف" التي تتمتع بها.
- (17) للاطلاع على استعراض لهذه المناقشة، انظر تقرير التجارة والتنمية، 2006 و2016؛ Cherif and Hasanov, 2019؛ Oqubay et al., 2020.
- (18) للاطلاع على مناقشة مفصلة للتعريف والمفاهيم المتعلقة بالسياسة الصناعية الخضراء، انظر Altenburg and
- (19) للحصول على تقييم أعم لإمكانية الربط بين الطاقة المتجددة والتصنيع في مصر والمغرب وتونس، انظر EIB, 2015.
- (20) انظر OECD, 2019، للاطلاع على وصف حديث لاستخدام الموارد المادية منذ عام 1970 والتوقعات حتى عام 2060.
- (21) انظر، FAO, 2017، مع أمثلة خاصة بكل بلد في FAO, 2021b.
- (22) Pathways to Breaking the Fossil Fuel Lock-In. Sources: Bank of England (2020). Asset Purchase Facility (APF): Additional Corporate Bond Purchases-Market Notice 2 April <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notice/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases> [Accessed 19 July 2021]; European Central Bank (2021). Pandemic Emergency Purchase Programme. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [تم الاطلاع في 15 أغسطس 2021]. Board of Governors of the Federal Reserve System. The Fed-Secondary Market Corporate Credit Facility <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/smcfc.htm> [تم الاطلاع في 23 يونيو 2021].
- (23) هذا التدهور البيئي له مكون محلي في شكل مدن وتربة وأنهار ملوثة، فضلاً عن ارتفاع انبعاثات غازات الدفيئة، وله أيضاً عنصر دولي يتمثل في إزالة الغابات في البلدان التي توفر الخشب لصناعات البناء والأثاث، أو فول الصويا لتغذية الحيوانات.
- (24) للاطلاع على مناقشة مفصلة لوفاء الدولة التنموية المزعومة، انظر، على سبيل المثال، Thurbon 2014؛ Wade 2018.
- (25) لمناقشة أكثر تفصيلاً لهذه القضايا، انظر Gabor, 2021.

المراجع

- Adelman I (1984). Beyond export-led growth. *World Development*. 12(9): 937–949.
- Akyüz Y and Gore C (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24(3): 461–470.
- Alper E, Hobdari NA and Uppal A (2016). Food inflation in sub-Saharan Africa: Causes and policy implications. Working Paper No. 16/247. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Food-Inflation-in-Sub-Saharan-Africa-Causes-and-Policy-Implications-44492>.
- Altenburg T, Feng K and Shen Q (2017). Electric mobility and the quest for automobile industry upgrading in China. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 186–198.
- Altenburg T and Rodrik D (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 1–20.
- Auktor GV (2017). Renewable energy as a trigger for industrial development in Morocco. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 154–165.
- Badiane O, Diao X and Jayne T (2021). Africa's unfolding agricultural transformation. In: Otsuka K and Fan S, eds. *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 153–192.
- Barbieri P, Boffelli A, Elia S, Fratocchi L, Kalchschmidt M and Samson, (2020). What can we learn about reshoring after Covid-19? *Operations Management Research*. 13: 131–136.
- Barrett CB, Ortiz-Bobea A and Pham T (2021). Structural transformation, agriculture, climate, and the environment. Structural Transformation and Economic Growth Pathfinding Paper. Available at <https://steg.cepr.org/publications/structural-transformation-agriculture-climate-and-environment>.
- Barrowclough D and Finkill G (2021, forthcoming). Banks, bonds and the petrochemicals/plastics industry – Greening the path from Copenhagen Agreement, Covid-19 and beyond. Research Paper No. 69. UNCTAD.
- Bates RH (1988). Governments and agricultural markets in Africa. In: Bates RH, ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press. Berkeley: 331–358.
- Batterbury SPJ and Ndi F (2018). Land grabbing in Africa. In: Binns T, Lynch K and Nel E, eds. *The Routledge Handbook of African Development*. Routledge. London: 573–582.
- Becker A, Ng AKY, McEvoy D and Mullett J (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *WIREs Climate Change*. 9(2): e508.
- Beeson M (2006). Politics and markets in East Asia: Is the developmental state compatible with globalization. In: Stubbs R and Underhill GRH, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press. Oxford: 443–453.
- Benson E (2014). Informal and green? The forgotten voice in the transition to a green economy. Discussion Paper. International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/16566iied>.
- Binz C, Gosens J, Yap XS and Yu Z (2020). Catch-up dynamics in early industry lifecycle stages - a typology and comparative case studies in four clean-tech industries. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1257–1275.
- Brown D, McGranahan G and Dodman D (2014). Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy. Working Paper., International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/10722iied>.
- Campiglio E, Godwin A, Kemp-Benedict E and Matikainen S (2017). The tightening links between financial systems and the low-carbon transition. In: Arestis P and Swayer M, eds. *Economic Policies Since the Global Financial Crisis*. Palgrave Macmillan. Basingstoke: 313–356.

- Chen M and Raveendran G (2014). Urban employment trends in India: Recent trends and patterns. Working Paper No 7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). Available at <https://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>.
- Cherif R and Hasanov F (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of true industrial policy. Working Paper No. 19/74. International Monetary Fund.
- Coady D, Parry I, Le NP and Shang B (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. Working Paper No. 19/89. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.
- Cohen S and de Long BJ (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press. Cambridge.
- Corrocher N, Malerba F and Morrison A (2021). Technological regimes, patent growth, and catching-up in green technologies. *Industrial and Corporate Change*. Forthcoming. Available at <https://doi.org/10.1093/icc/dtab025>.
- Crippa M, Solazzo E, Guizzardi D, Monforti-Ferrario F, Tubiello FN and Leip A (2021). Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*. 2(3): 198–209.
- Dechezleprêtre A and Sato M (2018). Green policies and firms' competitiveness. Issue Paper. OECD Green Growth and Sustainable Development Forum. Available at https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_Competitiveness%20Issue%20Paper_WEB.pdf.
- Dent CM (2018). East Asia's new developmentalism: State capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*. 39(6): 1191–1210.
- Diao X, Ellis M, McMillan M and Rodrik D (2021). Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms. Working Paper No. 28344. National Bureau of Economic Research.
- Diao X and McMillan M (2018). Toward an understanding of economic growth in Africa: A reinterpretation of the Lewis model. *World Development*. 109: 511–522.
- Dikau S, Robins N and Volz U (2020). A toolbox for sustainable crisis response measures for central banks and supervisors: Lessons for practice. INSPIRE Briefing Paper. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- European Commission (2021a). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as part of the European Green Deal / Before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- European Commission (2021b). Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Document COM(2021) 350 final. 5 May. Available at https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.
- EIB (2015). Evaluating Renewable Energy Manufacturing Potential in the Mediterranean Partner Countries. European Investment Bank. Available at https://www.eib.org/attachments/femip_study_evaluating_renewable_energy_manufacturing_potential_en.pdf.
- FAO (2017). Climate-Smart Agriculture Sourcebook Summary Second edition. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <http://www.fao.org/3/i7994e/i7994e.pdf>.
- FAO (2021a). *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb3673en>.
- FAO (2021b). *Climate-smart Agriculture Case Studies 2021: Projects from around the World*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb5359en>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for all*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.
- Gabor D (2021). The Wall Street consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Gallagher KP and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Boston University and UNCTAD. Boston and Geneva. Available at <https://unctad.org/webflyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>.

- Gerschenkron A (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Cambridge.
- Gielen D, Boshell F, Saygin D, Bazilian MD, Wagner N and Gorini R (2019). The role of renewable energy in the global energy transformation. *Energy Strategy Reviews*. 24: 38–50.
- Godfrey M (1979). Rural-urban migration in a “Lewis-model” context. *The Manchester School*. 47(3): 230–247.
- Harrell S and Haddad MA (2021). The evolution of the East Asian eco-developmental state. *The Asia-Pacific Journal*. 19(6): article 5557.
- Harrison A, Martin LA and Nataraj S (2017). Green industrial policy in emerging markets. *Annual Review of Resource Economics*. 9: 253–274.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- IEA (2019). *CO2 emissions from fuel combustion. Highlights*. International Energy Agency. Paris. Available at https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. International Energy Agency. Paris. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IISD (2020). Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Available at <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-report.pdf>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook – October, Chapter 3: Mitigating Climate Change*. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IRENA (2021). *Renewable Power Generation Costs in 2020*. International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi. Available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- Izquieredo A, Lama R, Medina JP, Puig J, Riera-Crichton D, Vegh C and Vuletin G (2019). Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation. Working Paper No. 26478. National Bureau of Economic Research
- Johnston BF and Mellor JW (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 566–593. Available at <http://www.jstor.org/stable/1812786>.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*. 67(268): 591–624.
- Karshenas M (2001). Agriculture and economic development in sub-Saharan Africa and Asia. *Cambridge Journal of Economics*. 25(3): 315–342.
- Kim SY (2021). National competitive advantage and energy transitions in Korea and Taiwan. *New Political Economy*. 26(3): 359–375.
- Kirchherr J and Urban F (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*. 119: 600–609.
- Kruse H, Mensah E, Sen K and de Vries G (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. Working Paper No. 2021/28 United Nations University/World Institute for Development Economies Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-28-manufacturing-renaissance-industrialization-trends-developing-world.pdf>.
- Lazard (2020). Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage – 2020. Available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Lee K and Malerba F (2017). Catch-up cycles and changes in industrial leadership: windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*. 46(2): 338–351.
- Leger D, Matassa S, Noor E, Shepon A, Milo R and Bar-Even A (2021). Photovoltaic-driven microbial protein production can use land and sunlight more efficiently than conventional crops. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118 (26): e2015025118. Available at <https://www.pnas.org/content/118/26/e2015025118>
- Lema R, Fu X and Rabellotti R (2020). Green windows of opportunity: latecomer development in the age of transformation toward sustainability. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1193–1209.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22(2): 139–191.
- Lewis WA (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*. 47(3): 211–229.

- Lipton M (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London.
- Oxford Economics (2021). *The Sustainable Supply Chain Paradox: Balancing the Bottom Line with the Green Line*, Oxford Economics Research. Oxford.
- Mathews JA (2020). Greening industrial policy. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 266–283.
- Mazzucato M and Kattel R (2020). Grand challenges, industrial policy, and public value. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 311–336.
- McDonald D, Marois T and Barrowclough D (2020). *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic with Public Finance*. Municipal Services programme, Eurodad and UNCTAD. Kingston, Geneva and Brussels.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds. *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization. Geneva: 49–84.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks. Methuen. London.
- OECD (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. OECD Publishing. Paris.
- OECD/WTO (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic Diversification and Empowerment*. OECD Publishing. Paris.
- Özgür G, Elgin C and Elveren AY (2021). Is informality a barrier to sustainable development? *Sustainable Development*. 29(1): 45–65.
- Oatley T and Blyth M (2021). The death of the carbon coalition. *Foreign Policy*. 12 February.
- Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford.
- Oqubay A and Ohno K, eds. (2019). *How Nations Learn; Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford.
- Oxfam (2021). Tightening the net: Net zero climate targets – implications for land and food equity. Briefing Paper. Oxfam International.
- Pigato MA, Black SJ, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-carbon Development*. International Development in Focus. World Bank. Washington, D.C.
- Pollin R (2020). An industrial policy framework to advance a global green new deal. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 394–428.
- Poon D and Kozul-Wright R (2019). Learning from East Asia: Catch-up and the making of China's developmental state. In: Oqubay A and Ohno K, eds. *How Nations Learn. Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford: 38–62.
- Porter ME and van der Linde C (1995). Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 97–118.
- Prieto-Sandoval V, Jaca C and Ormazabal M (2018). Towards a consensus on the circular economy *Journal of Cleaner Production*. 179: 605–615.
- Rani U (2020). Old and new forms of informal employment. In: Chen M and Carré F, eds. *The Informal Economy Revisited. Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. London and New York: 88–91.
- Ranis G and Fei JCH (1961). A theory of economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 533–565.
- Roberts SH, Foran BD, Axon CJ and Stamp AV (2021). Is the service industry really low-carbon? Energy, jobs and realistic country GHG emissions reductions. *Applied Energy*, 292: 116878.
- Rodrik D (2004). Industrial policies for the twenty-first century. Research Working Paper No. 04-047. John F. Kennedy School of Government.
- Rosegrant MW, Wiebe KD, Sulser TB, Mason-D'Croz D and Willenbockel D (2021). Climate change and agricultural development. In: Otsuka K and Fan S, eds *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 629–660. Available at https://doi.org/10.2499/9780896293830_19.
- Selod H and Shilpi F (2021). Rural-urban migration in developing countries: Lessons from the Literature. Policy Research Working Paper No. 9662. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35610>.

- Stern DI (2004). The rise and fall of the environmental Kuznets curve. *World Development*. 32(8): 1419–1439.
- Sumner A (2018). Is the Lewis model of economic development still relevant to developing countries? *Global Policy Journal*. Opinion. 20 April. Available at <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/04/2018/lewis-model-economic-development-still-relevant-developing-countries>.
- Tagliapietra S and Veugelers R (2019). *A Green Industrial Policy for Europe*. Blueprint Series 31. Bruegel. Brussels. Available at https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf
- Tearfund (2021). Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery. Report. Tearfund. Available at <https://learn.tearfund.org/en/resources/policy-reports/cleaning-up-their-act>.
- Thurbon E (2014). The resurgence of the developmental state: A conceptual defence. *Critique Internationale*. 63(2): 59–75.
- Timilsana G and Malla S (2021). Do investments in clean technology reduce production costs? Insights from the literature. Policy Research Working Paper No. 9714. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35885>.
- Timmer CP (1988). The agricultural transformation. In: Chenery H and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics*, Volume 1. Elsevier. Amsterdam: 275–331.
- Tregenna F (2009). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and GDP internationally. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (3): 433–466.
- Tregenna F (2010). How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*. 19 (5): 1427–1457.
- Trærup SLM, Greensen SL and Knudsen C (2018). Mapping barriers and enabling environments in technology needs assessments, nationally determined contributions, and technical assistance of the Climate Technology Centre and Network. Document TEC/2018/17/4. Available at <https://unepdtu.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996 – Part II: Rethinking Development Strategies: Some Lessons from the East Asian Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Grow in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.98.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustainable Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. (United Nations publication. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020a). *Transforming Trade and Development in a Fractured, Post-Pandemic World: Report of the Secretary General of UNCTAD to the Fifteenth Session of the Conference*. (United Nations publication. Sales No.E.20.II.D. Geneva).
- UNCTAD (2020b). *Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices*. Transport and Trade Facilitation Series No 12. UNCTAD/DTL/TLB/2019/1. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.10. Geneva).
- UNCTAD (2021). *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries*. Geneva. Available at https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf.
- Verschuur J, Koks EE and Hall JW (2020). Port disruptions due to natural disasters: Insights into port and

- logistics resilience. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 85: 102393.
- Villena VH and Gioia DA (2020). A more sustainable supply chain. *Harvard Business Review*. March-April: 1–11.
- Volz U (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper No. 17/01. UN Environment Inquiry: Design of a Sustainable Financial System Available at https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf.
- Wade RH (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*. 49(2): 518–546.
- Wollenberg E, Richards M; Smith P, Havl P, Obersteiner M; Tubiello FN, Herold M, Gerber P, Carter S, Reisinger A, Van Vuuren DP, Dickie A, Neufeldt H, Sander BO, Wassmann R, Sommer R, Amonette JE, Falcucci A, Herrero M, Opio C, Roman-Cuesta RM, Stehfest E, Westhoek H, Ortiz-Monasterio I, Sapkota T, Rufino MA, Thornton P, Verchot L, West PC, Soussana JF, Baedeker T, Sadler M, Vermeulen S and Campbell BM (2016). Reducing emissions from agriculture to meet the 2°C target. *Global Change Biology*. 22(12): 3859–3864. Available at <https://doi.org/10.1111/gcb.13340>.
- WEF (2021). *Net-Zero Challenge: The Supply Chain Opportunity*. World Economic Forum in collaboration with Boston Consulting Group. Geneva, Available at <https://www.weforum.org/reports/net-zero-challenge-the-supply-chain-opportunity>.

ألف- مقدمة

حيوية وشمولاً واستقراراً. وكان هذا الفشل واضحاً أشد الوضوح في مجال الاستثمار، العام والخاص منه على حد سواء، حيث كان الركود أو التراجع هو الاتجاه السائد في العديد من البلدان خلال تلك الفترة، في حين أدى الفصل المطوّل بين نمو الأجور والإنتاجية في معظم البلدان، جنباً إلى جنب مع تدهور الخدمات العامة، إلى ازدياد الفجوات الاجتماعية والاقتصادية اتساعاً (تقرير التجارة والتنمية، 2017، 2020).

ويمثّل تصدي الحكومات للجائحة بشكل غير مسبوق اعترافاً ضمناً بأنّ ثمة حاجة إلى إحداث تحوّل في السياسات وإفساح المجال لذلك بشكل يفوق القدر المعترف به قبلاً. وقدّم الفصل الثاني سلسلة من الدروس التي ينبغي أن تسترشد بها قوى السياسة العامة، على نحو يتجاوز سياق الأزمة والانتعاش الحاليين. ومن بين هذه الدروس، يدعو الاعتراف بأنّه "ما من أحد في مأمن حتى يصبح الجميع آمينين" بشكل مباشر إلى توسيع نطاق تحدي القدرة على الصمود ليشمل في طياته التكيف مع تغير المناخ.

بيد أنّ قدرة البلدان على التصدي لذلك التحدي تختلف اختلافاً يَبِيناً، فقد أبانت الجائحة، على وجه الخصوص، الهوة الواسعة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية من حيث المجال متاح لهذه البلدان لتعبئة ما يلزم من موارد تتيح التصدي لصدمات غير متوقعة. ولهذا الوضع تبعات لا مفر منها، ليس على دفع الاستثمار بقوة إلى الأمام في مصادر جديدة للطاقة فحسب، بل وعلى قدرة هذه البلدان على التصدي لتهديد ارتفاع درجات الحرارة العالمية الذي ما برح يزداد.

ولا يدّ للبلدان النامية في تفاقم التهديدات المناخية التي تواجهها. وفي ضوء هذه الخلفية، وفضلاً عن القيود الخارجية

في تقارير التجارة والتنمية الأخيرة، أبان الأونكتاد بإيجاز الأسباب الداعية إلى إبرام اتفاق بيئي عالمي للتصدي للتحديات المتعددة التي تواجه المجتمع الدولي. ويكمن جوهر هذه الأسباب في الدعوة إلى استثمار ضخم ومنسق والسعي لإيجاد وظائف بغية إقامة نظام طاقة عالمي أنظف وأكثر كفاءة. ولكن استراتيجية تعافي كوكب الأرض هذه، شأنها في ذلك شأن سابقتها المسماة بالاسم نفسه، ترتبط بالتدابير التنظيمية وتدابير إعادة التوزيع التي ينبغي أن تتخذ أيضاً بعداً عالمياً. وتشمل هذه التدابير (والإصلاحات المؤسسية ذات الصلة بها) التدابير الرامية إلى كبح جماح سلطة الشركات المالية وغير المالية الكبيرة غير المبررة وممارساتها الاستلابية والحد من أوجه التفاوت في الثروة والدخل التي أوجدت مجتمعات مجرّأة واقتصادات مشوهة وإتاحة القدرة على الصمود في وجه الصدمات غير المتوقعة للأغلبية لا القلة المحظوظة فقط.

وأوضحت الفصول السابقة من هذا التقرير أنّ السعي إلى إبرام اتفاق أخضر جديد يتطلب، على الصعيد الوطني، استعادة خيارات السياسة العامة (والحيز اللازم لتنفيذها) التي أضاعها الاعتماد دون مسوغ على قوى السوق. وخلال السنوات الأربعين الماضية، وجّه دفة السياسة الاقتصادية في بلدان عديدة افتراضاً رئيسياً هما: أولاً، أنّ القطاع الخاص يحتل موقعاً فريداً، وينبغي أن يترك لحاله، لتعزيز الدخول القومية بتركيزه على القدرة التنافسية من حيث التكلفة، مسترشداً في ذلك بكفاءة السوق، وثانياً، أنّ التقشف المالي هو أفضل وسيلة متاحة لوضع السياسات لتصبح اختلالات الاقتصاد الكلي التي قد تُغيّر نتائج السوق.

ونتيجة لهذا، تحوّل الاقتصاد العالمي تحولاً جذرياً، فقلّص الحيز العام وأطلق العنان لقوى الأمولة وللسعي إلى تحقيق الدخل الربحي. بيد أنّه لم يف بوعده بإقامة نظام اقتصادي أكثر

وتستدعي إعادة البناء على نحو أفضل إعادة النظر في السياسة العامة على الصعيد الوطني وتنشيط المؤسسات العامة وتفعيل العقد الاجتماعي، جنباً إلى جنب مع وضع مبادئ جديدة للتعاون وللقيادة على الصعيد العالمي. ويُعد تعزيز طموح الدولة التنموية وقدراتها، على نحو ما جاء في الفصل السابق، شرطاً لا غنى عنه للاقتصادات النامية عند إجراء ما يلزم من تغييرات هيكلية لبناء القدرة على الصمود، دون مفاومة أزمة المناخ والتسبب في مزيد من الأضرار البيئية. بيد أنَّ البلدان النامية بحاجة إلى دعم جماعي على الصعيد الدولي لاستكمال جهودها المحلية في تعبئة الموارد وتعزيزها، وبوسع التقدم المحرز على كلتا هاتين الجبهتين، إن تم تنسيقه بشكل فعال، أن يدعم جدول أعمال يعود نفعه على جميع الناس وعلى الكوكب.

ويحلل هذا الفصل مجالين رئيسيين متعددي الأطراف لتحدي التكيف مع تغير المناخ هما: قواعد التجارة الدولية والنظام المالي. وعلى النحو الذي سبق بيانه في هذا التقرير، طغت على التكيف مع تغير المناخ الالتزامات بتخفيف حدة تغير المناخ وبأهداف تخفيض انبعاثات غازات الدفيئة. وتكرر هذا التباين في الهيكل التجاري والمالي الأوسع نطاقاً الذي لم يتح الفرص ولا التمويل اللازمين لتحقيق نمو قادر على الصمود ومراعٍ للمناخ في الاقتصادات النامية، فالقواعد والمبادئ القائمة حالياً لا تستوعب الاحتياجات التكنولوجية والاقتصادية والتمويلية للاقتصادات النامية التي تواجه تحدي التكيف مع تغير المناخ. ونستعرض في ما يلي هذه التحديات والآليات استعراضاً وافياً ونورد بإيجاز مقترحات لإجراء تغييرات في السياسات.

الشديدة المفروضة على جهود هذه البلدان لتعبئة الموارد، يتعذر أن يُتوقع منها ترتيب أوضاعها الداخلية دون دعم مالي وتكنولوجي كبير من المجتمع الدولي. وعلى نحو ما أُشير إليه في الفصل الثالث، يكمن القصد من وراء مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة في أن تُقدم البلدان المتقدمة النمو ذلك الدعم بقدر يتناسب مع الفوائد الاقتصادية التي جنتها من ضخ ما يعادل قرنين من غازات الدفيئة في الغلاف الجوي. ولا يزال النظام المتعدد الأطراف أفضل وسيلة لتعبئة ذلك الدعم وتنسيقه.

وشدّدت التقارير السابقة على الحاجة إلى إجراء إصلاحات على الهيكل الحالي المتعدد الأطراف حتى يتمكّن من معالجة الأزمات المتعددة التي تواجه البلدان النامية وفق الإطار الزمني والطموح اللذين حددهما المجتمع الدولي. وهذا يعني، في جانبٍ منه، إعادة المؤسسات التي أُنشئت في السنوات بين عامي 1944 و1947 إلى ما قصده مصمموها الأصليون من ورائها (Gallagher and Kozul-Wright, 2021). ومع ذلك، وحتى لو افترضنا أننا نمر "بلحظة بريتون وودز" (Georgieva, 2020)، فإنّ هذا لا يمكن أن يتمثل في إعادة عقارب الساعة إلى الوراء، نظراً لما يشوب التصميم الأصلي من مواطن ضعف وما يتسم به من تنافر (خاصة فيما يتعلق بمسائل التنمية الاقتصادية). ففي الفترة 2021-2022، تُعد إقامة تعددية جديدة تحقّق الرخاء المشترك مهمة شاقة تماثل في صعوبتها نظيرتها في نهاية الحرب العالمية الثانية، بل قد تكون أشق منها، فالالاقتصاد العالمي الآن أكبر حجماً وأكثر تعقيداً وهشاشة والتنافس في طلب الموارد على أشده والأصوات التي يجب الاصغاء إليها أكثر تنوعاً، ولا سيما من العالم النامي.

باء - التكيف مع تغير المناخ والنظام التجاري الدولي

1- التجارة والبيئة في اتفاق منظمة التجارة العالمية وغيره من الاتفاقات التجارية

اكتسبت قضايا التجارة والبيئة مرة أخرى زخماً في منظمة التجارة العالمية منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2020 عندما بدأت مجموعة تتألف من 23 عضواً (من بينها الاتحاد الأوروبي) "مناقشات منظمة بشأن التجارة والاستدامة البيئية" بنية إبلاغ الوزراء في المؤتمر الوزاري الثاني عشر بنواتج ومبادرات وخطوات ملموسة⁽¹⁾. ومنذ ذلك الحين، وفي اجتماعات مختلفة، قُدمت مقترحات بشأن تحرير التجارة في السلع والخدمات البيئية وإصلاح الإعانات الضارة بيئياً وآلية التكيف

مع تقلص الفترة الزمنية المتاحة لتحقيق استقرار المناخ والنهوض بأهداف التنمية المستدامة، ينبغي لجميع البلدان إيجاد سبل لتعزيز التجارة والاستثمار وضبطهما على نحو يتسق مع التزاماتها بموجب اتفاق باريس ومع مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة. بيد أنَّ العديد من المبادرات التي تكتسب زخماً في إصلاح النظام التجاري الدولي لا تزال تتمسك بجدول أعمال مختل لتحرير التجارة. ولم يفِ جدول الأعمال هذا حتى الآن بوعده بتحقيق التنمية ولم يقترن بتخفيض الانبعاثات. والراجح أن يؤدي تواصل السعي إلى الوفاء بهذا الوعد إلى تقويض أي فكرة عن انتقال عادل يجعل البلدان النامية التي تتحمل أقل قدر من المسؤولية عن الأضرار المتصلة بالمناخ في وضع غير موات.

مقوضهً بذلك هدف الحد من انبعاثات غازات الدفيئة العالمية (بيان وزراء التجارة في مجموعة الدول السبع، 2021). وظلَّ منع تسرب الكربون على رأس جدول أعمال الاقتصادات المتقدمة بسبب المخاوف من أن تمنح معايير هذه الاقتصادات البيئية العالية ميزة تجارية غير عادلة للبلدان التي تكون فيها قواعد تنظيم البيئة أقل صرامة. وما فتئت هذه الاقتصادات تطالب "بتكافؤ الفرص" (كونغرس الولايات المتحدة، 1992). ومن بين هذه التدابير تعريفه الكربون المقترحة أو آلية تعديل حدود الكربون التي كانت قيد النظر في المملكة المتحدة والولايات المتحدة وكندا وأصبحت فعلاً جزءاً من سياسة الاتحاد الأوروبي الرئيسية لمواءمة التجارة والمناخ، أي الاتفاق الأخضر (European Commission, 2021).

وسلَّط بيان مجموعة الدول السبع الضوء أيضاً على موقف وزراء التجارة الموحد ضد "التجارة غير العادلة" والسياسات والممارسات غير السوقية، ومن بينها الإعانات الصناعية ونقل التكنولوجيا القسري، على الرغم من أنَّ هذه البلدان نفسها استخدمت هذه السياسات في عملية التنمية الناجحة فيها. ودعت مجموعة الدول السبع أيضاً إلى إجراء إصلاح شامل لمبدأ المعاملة الخاصة والتفاضلية، داعيةً أساساً إلى تقليص الامتيازات باتخاذ تدابير ذات أهداف محددة وأكثر دقة. وكان القصد من وراء المعاملة الخاصة والتفاضلية تمكين البلدان النامية من الاستفادة من التخفيضات الجمركية غير المتبادلة ومنحها بعض الحقوق والامتيازات لتقليل حالات الحرمان من الميزات التي تواجهها في النظام التجاري الدولي ولمساعدتها في تنفيذ الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف (Kozul-Wright et al., 2019). وإذ تقف البلدان النامية على شفا عقد آخر ضائع في أعقاب الجائحة، يتسم موقف أكثر الاقتصادات تقدماً في العالم بتناقض بائن، فهي تُقيّد حيز السياسات الذي تتيحه المعاملة الخاصة والتفاضلية أو أدوات السياسة الصناعية للبلدان النامية وتتوقع، في الوقت نفسه، من هذه البلدان أن تحقق الأهداف المناخية التي تزداد إلحاحاً.

وسبقت هذه المقترحات الأحادية الجانب المقدمّة في الآونة الأخيرة بداية المفاوضات بشأن اتفاق متعدد الأطراف يتعلق بتغير المناخ والتجارة والاستدامة جمع ستة بلدان "سبابة" هي (كوستاريكا وفيجي وأيسلندا ونيوزيلندا والنرويج وسويسرا) لبناء زخم حول مواءمة قضايا التجارة والمناخ. ومع أنَّ هذه المفاوضات لا تزال جارية ولما تسفر عن اتفاق تجاري رسمي يتضمن قواعد وأنظمة قابلة للإنفاذ، فإنها تشير إلى النهج الذي تعتمزم هذه البلدان اتباعه حيال التجارة والمناخ، أي تخفيض التعريفات الجمركية على السلع والخدمات البيئية وإلغاء دعم الوقود الأحفوري وإنشاء مبادئ توجيهية لوضع نُظم للتوسيم الإيكولوجي الطوعي⁽⁵⁾.

مع حدود الكربون والإجراءات المناخية والاقتصاد الدائري والتنوع البيولوجي⁽²⁾.

وتشدّد ديباجة اتفاق مراكش على ضرورة "... توسيع نطاق إنتاج السلع والخدمات والاتجار بها، مع السماح في الوقت نفسه باستخدام الأمثل لموارد العالم وفقاً لهدف التنمية المستدامة والسعي إلى حماية البيئة والحفاظ عليها وتعزيز وسائل القيام بذلك بطريقة تتسق مع احتياجات كل منها وشواغلها على مختلف مستويات التنمية الاقتصادية"⁽³⁾.

وتمشياً مع هذا الهدف، دعت الفقرة 31'3 من إعلان الدوحة الوزاري إلى إجراء مفاوضات بشأن "تخفيض، أو إزالة، الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمام السلع والخدمات البيئية، حسب الاقتضاء"⁽⁴⁾. ودعت الفقرة 32 إلى إيلاء اهتمام خاص لتأثير التدابير البيئية في ولوج البلدان النامية وأقل البلدان نمواً الأسواق، نشداناً لوضع يعود بالنفع على التجارة والبيئة والتنمية معاً.

وبدأت مفاوضات رسمية بشأن اتفاق متعدد الأطراف للسلع البيئية في منظمة التجارة العالمية في تموز/يوليه 2014، غير أنَّ بلدين ناميين فقط انضما إلى هذه المفاوضات التي توقفت في عام 2016. وشملت بعض أسباب عدم انضمام البلدان النامية إلى هذه المفاوضات خلوها من بعد إنمائي وإدراجها في القوائم سلعاً ذات استخدامات متعددة غير بيئية تعزز، في المقام الأول، مصالح البلدان المتقدمة النمو في مجال التصدير، والتخوف من أن يُميّز تحرير التجارة ضد منتجات البلدان النامية بسبب شواغل غير بيئية واجتماعية (Khor et al., 2017; de Melo and Solleder, 2020).

أمّا خارج نطاق منظمة التجارة العالمية، فتجلّت الشواغل المناخية في النظام التجاري في الاتفاقات التجارية الثنائية أو المتعددة الأطراف، في المقام الأول، متخذة شكل فصول غير ملزمة بشأن الاستدامة. ويجوز القول إن تأثير هذه الفصول في تشجيع الإجراءات المتعلقة بالمناخ كان محدوداً (Lowe, 2019) ولكنها ساعدت بشكل أساسي في تأمين الميزة التنظيمية التي تتمتع بها المناطق الغنية بصفتها الجهة التي تضع المعايير العالمية (Goldberg 2019). وتضمّن بيان وزراء التجارة في مجموعة الدول السبع لعام 2021 أيضاً الالتزام "بجعل التجارة جزءاً من الحل" المتعلق بتغير المناخ وسلَّط الضوء بوجه خاص على الممارسات الزراعية المدمرة للبيئة وعلى مسألة تسرب الكربون حيث تنقل الصناعات العالية الانبعاثات عملياتها من المناطق التي تكون فيها القواعد التنظيمية أكثر صرامة إلى مناطق تنخفض فيها المعايير،

2- آلية تعديل حدود الكربون في عصر سلاسل القيمة العالمية

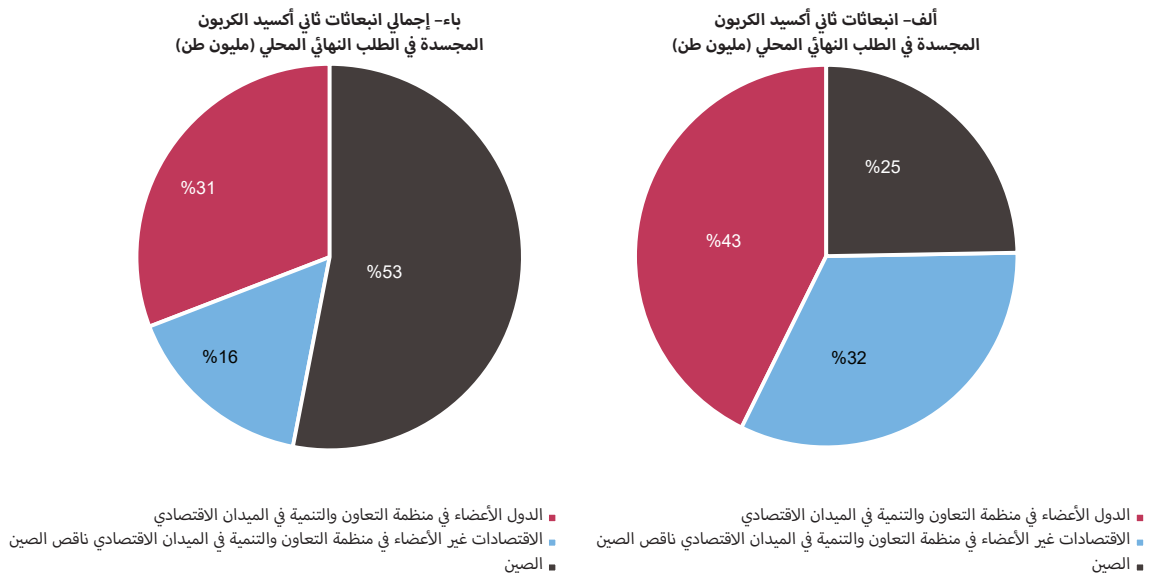
غير الفلزية؛ والمعادن الأساسية والمنتجات المعدنية المصنعة؛ والحواسيب والمعدات الإلكترونية والكهربائية؛ والآلات والمعدات؛ والسيارات والمقطورات وشبه المقطورات). وهذه الصناعات هي أيضاً التي تستأثر بنسبة أعلى من التجارة من خلال سلاسل القيمة العالمية. ويكشف تحليل هذه البيانات النقاب عن ثلاث سمات إضافية.

أولاً، تبلغ حصة البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية المجسدة في الطلب النهائي المحلي العالمي وفي إجمالي الصادرات العالمية 57 في المائة و69 في المائة على التوالي. ومع ذلك، يجعل حذف حصة الصين (25 في المائة) من مجاميع غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حصة غير الأعضاء في هذه المنظمة في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المجسدة في الطلب النهائي العالمي تنخفض إلى 32 في المائة، أي أقل من الانبعاثات الموجودة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (43 في المائة). وبالمثل، تقارب حصة البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ناقصاً الصين، انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المجسدة في إجمالي الصادرات العالمية نصف حصة بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أي 16 في المائة فقط، مقارنة بنسبة 31 في المائة (الشكل 5-1).

يجعل الترابط بين الاقتصاد العالمي وتشظي عملية الإنتاج من الصعب قياس البصمة الكربونية لأي بلد بعينه بدقة لأن حصة كبيرة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في البلدان النامية تتولد من إنتاج السلع الاستهلاكية الموجهة للبلدان المتقدمة النمو. وأدى تنظيم الإنتاج العالمي من خلال سلاسل القيمة العالمية إلى تحويل العديد من أنشطة الإنتاج الباقية للكربون إلى البلدان النامية، في حين احتفظ بأنشطة ما قبل الإنتاج وبعد الإنتاج الخفيفة الكربون المرتبطة بهذه الأنشطة في البلدان المتقدمة (تقرير التجارة والتنمية، 2018). ولذلك، ترتبط كفاءة الطاقة النسبية في الشمال ارتباطاً وثيقاً بعدم كفاءتها في الجنوب.

ووفقاً للبيانات عن كمية انبعاثات الكربون المجسدة في الطلب النهائي والتجارة الإجمالية الدولية المنشورة في يامانو وغيلهوتو (2020) عن 65 بلداً خلال الفترة 2005-2015، يرتبط نحو 27 في المائة من إجمالي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية في عام 2015 بالتجارة الدولية ويتركز في سبع صناعات هي (التعدين واستخراج المنتجات المنتجة للطاقة والمنسوجات والألبسة والجلود والمنتجات ذات الصلة بها والمواد الكيميائية والمنتجات المعدنية

الشكل 5-1 انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الطلب النهائي المحلي والصادرات الإجمالية، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2015



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. <https://w onsembodiedininternationaltrade.htm ww.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissi>

السلع والخدمات المستهلكة محلياً تشكل، في انبعاثات الكربون العالمية، حصة أعلى بكثير من حصة السلع والخدمات المتداولة في التجارة الدولية. ولذلك، يمكن لسياسات التكيف مع تغير المناخ أن تؤدي دوراً يفوق كثيراً دور السياسات التجارية الدولية. ورغم ذلك، قدمت بعض البلدان المتقدمة النمو مقترحات لتحرير التجارة في السلع والخدمات البيئية (مثلاً، WTO، 2021).

3- الحث على تحرير السلع والخدمات البيئية

توفر القائمة الموحدة للسلع البيئية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2019b) رموز مستوى النظام المنسق المكونة من 6 أرقام لسلع يبلغ عددها 248 سلعة ذات صلة بالبيئة. وفي عام 2019، تألف أكبر عشرة مصدري لهذه السلع من الاتحاد الأوروبي تليه الصين والولايات المتحدة واليابان وجمهورية كوريا والمملكة المتحدة ومنطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وسنغافورة وكندا وسويسرا، بحصة إجمالية قدرها 88 في المائة من الصادرات العالمية (الجدول 5-1)، وكانت معظم البلدان النامية مستوردة صافية لهذه المنتجات.

الجدول 5-1 أكبر مصدري السلع ذات الصلة بالبيئة

الصادرات (بمليارات الدولارات)	الحصة من مجموع الصادرات (نسبة مئوية)
الاتحاد الأوروبي (الاتحاد الأوروبي 27)	38,8
الصين	21,3
الولايات المتحدة	8,1
اليابان	6,5
جمهورية كوريا	3,5
المملكة المتحدة	2,8
منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة	2,1
سنغافورة	2,0
كندا	1,6
سويسرا	1,4
بند تكبري:	
مجموع ما تقدم	87,9
	1 157 290

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي للحلول التجارية العالمية المتكاملة وقاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية.

ثانياً، انخفض متوسط نصيب الفرد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون على أساس الإنتاج خلال الفترة 2005-2015 في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لكنه ظل أعلى بكثير من نظيره في البلدان غير الأعضاء في هذه المنظمة في عام 2015. ولدى معظم الاقتصادات المتقدمة، مثل الاتحاد الأوروبي وأستراليا وألمانيا وكندا والولايات المتحدة واليابان، انبعاثات من ثاني أكسيد الكربون للفرد الواحد أعلى مقارنة بالبلدان النامية، مثل إندونيسيا، والصين وماليزيا والهند.

ثالثاً، زادت انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي صادرات دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى البلدان غير الأعضاء في هذه المنظمة بشكل أسرع بكثير من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في وارداتها من البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الفترة 2005-2015. وهذا الاتجاه مطرد في جميع الصناعات والخدمات على وجه التقريب (الشكل 5-2). وحقبة الأمر أن زيادة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي صادرات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدرجة أسرع من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي وارداتها تدل، على الرغم من انخفاض مستويات الانبعاثات في هذه البلدان، على ازدياد الترابط في الاقتصاد العالمي على نحو يستحيل معه التمييز في سلاسل القيمة العالمية بين البلدان ذات الانبعاثات العالية من الكربون والبلدان المنخفضة الانبعاثات.

وفي الوقت نفسه، سيعتمد قدر كبير من تأثير آليات التكيف مع حدود الكربون في التحول الهيكلي في البلدان النامية، إن نُفذت هذه الآليات فعلاً، على مواصفاتها التقنية التفصيلية. ويكمن أحد التحديات القانونية الرئيسية في جعل هذه الآليات متوافقة مع قواعد منظمة التجارة العالمية. ومع ذلك، وبصرف النظر عن هذه التفاصيل، يتمثل المبدأ الذي تستند إليه هذه الآليات في فرض المعايير البيئية التي تختارها البلدان المتقدمة النمو على البلدان النامية. وفي ذلك تعارض مع مبدأ المسؤولية المشتركة وإن كانت متباينة المكس في اتفاق باريس. زد على ذلك أن الإيرادات المتأتية من هذه الآليات ستقلب مبادئ تمويل تغير المناخ الأساسية رأساً على عقب، إن هي استُخدمت في البلدان المتقدمة النمو بدلاً من استثمارها في التكيف مع تغير المناخ في البلدان النامية⁽⁶⁾.

ومن الجدير بالذكر، في هذا السياق، أن "انبعاثات الكربون المجسدة في التجارة آخذة في الازدياد منذ عام 1995، سواء من حيث القيمة المطلقة أو كحصة من الانبعاثات العالمية. ومع ذلك، نما حجم التجارة العالمية بسرعة أكبر من انبعاثات الكربون المجسدة فيها" (OECD، 2019: 10).

ففي عام 2015، بلغت انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المجسدة في التجارة الدولية (8,8 جيجا طن) كحصة من إجمالي الانبعاثات العالمية 27,2 في المائة فقط (Yamano and Guilhoto، 2020). ويشير هذا الرقم إلى أن انبعاثات الكربون الناشئة عن إنتاج

النمو في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي الصادرات وإجمالي واردات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2005-2015 (طن، ملايين)



■ نمو انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي صادرات البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي
■ نمو انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في إجمالي صادرات البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

المصدر: انظر الشكل 5-1.

على بعض المنتجات، بينما تقل هذه التعريفات عن 1 في المائة في معظم البلدان المتقدمة النمو (OECD, 2019)، فعلى سبيل المثال، أدرجت مركبات الركاب ذات المحركات (رمز النظام المنسق 8 703,90)

وتتراوح التعريفات الجمركية المفروضة على هذه السلع ذات الصلة بالبيئة في المتوسط بين 5 و6 في المائة في البلدان النامية، مع تجاوز الحد الأقصى للتعريفات الجمركية 100 في المائة

الرسوم المطبقة). ولذلك، سيُسفر تحرير التجارة في هذه المنتجات عن خسارة كبيرة في إيرادات تعريفات البلدان النامية الجمركية. وقد يكون لذلك آثار سلبية كبيرة خاصة الآن حيث تمس الحاجة إلى مصادر تمويل محلية لمكافحة جائحة كوفيد-19 والتصدي لتغير المناخ. ويعرض الجدول 2-5 الإيرادات السنوية المقدرة من التعريفات الجمركية في هذه المنتجات في حالة 99 بلداً نامياً.

أيضاً في القائمة الموحدة للسلع بصفتها سلعة بيئية تُفرض عليها تعريفية جمركية بنسبة 125 في المائة في الهند و100 في المائة في باكستان و80 في المائة في نيبال و51 في المائة في مصر.

وفي عام 2019، بلغت إيرادات التعريفات الجمركية التي حصَّلتها البلدان النامية على هذه السلع 15 مليار دولار (باستخدام

الجدول 2-5 إيرادات التعريفات الجمركية من السلع البيئية، الاقتصادات النامية، 2019

إيرادات التعريفات (000 دولار)	واردات السلع البيئية (000 دولار)	الحد الأقصى لمعدل التعريفات	متوسط معدل التعريفات المرجح	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	إيرادات التعريفات (000 دولار)		الحد الأقصى لمعدل التعريفات	متوسط معدل التعريفات المرجح	
					إيرادات التعريفات (000 دولار)	واردات السلع البيئية (000 دولار)			
2 150	651 445	20	0.3	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	606 678	5 936 180	60	10.2	الجزائر
23 517	693 714	20	3.4	لبنان	55 120	1 680 473	50	3.3	أنغولا
482	283 544	30	0.2	ليسوتو	1 323	8 979	20	14.7	أنغويلا
0	187 547	0	0.0	ماكاو	6 065	55 488	35	10.9	أنتيغوا وبربودا
10 889	191 376	20	5.7	مدغشقر	619 194	6 292 625	35	9.8	الأرجنتين
3 763	82 154	25	4.6	ملايو	8 804	301 507	15	2.9	أرمينيا
65 217	312 341	400	20.9	ملايف	8 195	70 954	50	11.6	أروبا
13 734	168 101	20	8.2	مالي	83 649	1 569 400	15	5.3	أذربيجان
16 224	184 151	20	8.8	موريتانيا	44 341	1 407 649	5	3.2	البحرين
1 881	348 394	30	0.5	موريشيوس	187 246	2 349 383	25	8.0	بنغلاديش
24 559	493 144	20	5.0	منغوليا	4 287	59 056	45	7.3	بليز
403	3 859	35	10.5	مونتسيرات	7 614	100 845	20	7.6	بنن
68 157	3 199 868	25	2.1	المغرب	695	63 192	100	1.1	بوتان
12 648	995 940	30	1.3	ميانمار	46 629	1 624 712	20	2.9	بوليفيا
2 689	373 416	30	0.7	ناميبيا	3 816	266 854	30	1.4	بوتسوانا
529	5 024	30	10.5	ناورو	1 630 380	15 557 060	35	10.5	البرازيل
44 813	465 351	80	9.6	نيبال	270	900 181	5	0.0	بروني
4 789	311 005	15	1.5	نيكاراغوا	14 535	179 222	20	8.1	بوركينافاسو
7 987	86 909	20	9.2	النيجر	1 472	16 597	35	8.9	بوروندي
73 982	3 522 949	5	2.1	عُمان	44 014	316 419	30	13.9	الكامبيرون
483 664	4 220 456	100	11.5	باكستان	3 589	58 834	40	6.1	كابو فيردي
314	10 470	3	3.0	بالاو	20 261	4 604 802	6	0.4	شيلي
7 870	409 901	25	1.9	بابوا غينيا الجديدة	5 655 191	151 613 712	15	3.7	الصين
22 642	541 667	20	4.2	باراغواي	55 491	3 404 373	35	1.6	كولومبيا
2 139	3 055 895	11	0.1	بيرو	329	2 706	20	12.2	جزر القمر
104 016	8 667 970	30	1.2	الفلبين	36 543	393 356	20	9.3	جمهورية الكونغو الديمقراطية
107 307	3 184 188	5	3.4	قطر	0	8 580	0	0.0	جزر كوك
19 524	306 986	35	6.4	رواندا	8 151	993 988	14	0.8	كوستاريكا
372	4 248	20	8.8	سان تومي وبرينسيبي	67 721	787 451	20	8.6	كوت ديفوار
57 948	680 144	20	8.5	السنغال	47 660	475 653	30	10.0	كوبا
0	105 682	25	0.0	سيشيل	96 128	1 419 910	35	6.8	إكوادور
0	25 144 184	0	0.0	سنغافورة	88 915	3 659 071	135	2.4	جمهورية مصر العربية
2 156	26 787	15	8.1	جزر سليمان	7 180	509 218	30	1.4	السلفادور
118 869	5 633 598	30	2.1	جنوب أفريقيا	406	9 9071	30	0.4	إسواتيني

الجدول 2-5 إيرادات التعريفات الجمركية من السلع البيئية، الاقتصادات النامية، 2019 (تابع)

إيرادات التعريفات (000 دولار)	واردات السلع البيئية (000 دولار)	الحد الأقصى لمعدل التعريفات	متوسط معدل التعريفات المرجح	إيرادات التعريفات (000 دولار)	واردات السلع البيئية (000 دولار)	الحد الأقصى لمعدل التعريفات	متوسط معدل التعريفات المرجح	
60 806	1 072 420	30	5.7	11 848	149 789	32	7.9	فيجي
2 354	19 830	45	11.9	4 990	99 797	13	5.0	بولينزيا الفرنسية
2 784	50 521	50	5.5	31 039	249 306	30	12.5	غابون
1 900	21 893	35	8.7	78 280	938 607	20	8.3	غانا
9 852	155 882	30	6.3	1 195	16 788	35	7.1	غرينادا
334 581	17 070 441	18	2.0	17 539	216 794	20	8.1	غينيا
44 819	724 055	35	6.2	1 134	12 872	20	8.8	غينيا - بيساو
17 184	136 060	20	12.6	13 529	220 345	45	6.1	غيانا
84 366	13 607 372	16	0.6	0	30 341 851	0	0.0	هونغ كونغ، الصين
26 158	426 025	35	6.1	1 645 443	25 710 053	125	6.4	الهند
612 183	15 153 056	5	4.0	244 414	15 567 797	50	1.6	إندونيسيا
31 178	496 472	23	6.3	643 142	5 207 631	55	12.4	جمهورية إيران الإسلامية
32 241	282 817	26	11.4	106 935	7 748 942	15	1.4	كازاخستان
217 857	21 151 174	70	1.0	42 973	539 190	35	8.0	كينيا
10	2355	10	0.4	191 901	4 971 529	5	3.9	الكويت
				6 157	237 716	20	2.6	جمهورية قبرغيزستان

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى قاعدة بيانات البنك الدولي للحلول التجارية العالمية المتكاملة ونظام الأمم المتحدة للتحليل والمعلومات التجارية. إيرادات التعريفات الجمركية محسوبة على أساس الرسوم المطبقة.

4- هل يمكن لقواعد التجارة الدولية أن تعزز الاقتصاد الدائري؟

طلّت البلدان المتقدمة النمو تواصل، في الآونة الأخيرة في منظمة التجارة العالمية، الحديث عن "الاقتصاد الدائري" بغية الولوج إلى أسواق البلدان النامية. فقبل أحياناً إنّ تحرير التجارة أمر لا غنى عنه للتحرك نحو الاقتصاد الدائري، خاصة وأنّ القيود التجارية التي تتخذ شكل حظر على الصادرات قد تعيق أنشطة الاقتصاد الدائري المتعلقة بإعادة الاستخدام والإصلاح والتجديد وإعادة التصنيع وإعادة التدوير (OECD, 2018).

وتعود الدعوات إلى تحرير التجارة في السلع والنفائيات المعاد تصنيعها أو المعاد تدويرها إلى عام 2004 عندما أثبتت لأول مرة قضايا الحواجز غير الجمركية التي تؤثر في التجارة في السلع المعاد تصنيعها، مثل المعدات الطبية والثقيلة والسيارات وقطع الغيار (WTO, 2004). وكانت بعض الحواجز غير الجمركية التي تم تحديدها في ذلك الوقت بشأن السلع المعاد تصنيعها هي: اشتراط تقديم "شهادة تجديد" موقعة من القنصلية في بلد المنشأ تضمن أن المنتج المستورد "يشبه الجديد" وحظر استيراد السلع المعاد

ورغم أنّه لا يوجد توافق في الآراء بشأن السلع التي ينبغي إدراجها في قائمة السلع البيئية، صُنّفت الخدمات البيئية بالفعل للمفاوضات بشأن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. وجرت العادة على إجراء مفاوضات بشأن الخدمات البيئية في إطار مجلس التجارة في الخدمات مع التركيز على خدمات الصرف الصحي وخدمات التخلص من النفايات وخدمات الإصحاح المدرجة في قطاع الخدمات البيئية في قائمة التصنيف القطاعي للخدمات (GATT, 1991). غير أنّ ثمة محاولات لتوسيع نطاق الخدمات البيئية لتشمل خدمات مثل الهندسة والهندسة المعمارية والتصميم والإدارة العامة والبناء (OECD, 2017). وستزيل أي التزامات ناجمة عن ذلك في هذه الخدمات المرونة التي يتيحها نهج القائمة الإيجابية في الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات للبلدان النامية من حيث تحرير تجارتها في الخدمات. وفضلاً عن ذلك، قد يؤدي فرض تحرير المرافق العامة الحيوية وإخضاعها للقطاع الخاص إلى نتائج إنمائية سلبية، لأنّ ذلك يخلق بيئة من المصالح المتضاربة، إذ تُقدم المنافع العامة من أجل الربح. وسيزيد ذلك من تقييد قدرة البلدان النامية على استخدام المشتريات العامة كأداة للسياسة العامة لتحقيق أهداف اجتماعية.

العالمية. ويشير ذلك إلى أن نطاق مساهمة السياسة التجارية في جدول أعمال عالمي للنمو الأخضر محدودة شيئاً ما وأن هذه السياسة لن تكون سوى أداة تكميلية لتحقيق نمو مستدام بيئياً. وبدلاً من إقامة جدول أعمال للتجارة والبيئة على تحرير التجارة، قد تتيح الاستفادة القصوى من الاتساق بين المعاملة الخاصة والتفاضلية ومبدأ "المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة" الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ منطلقاً أفضل لنهج إنمائي المنحى حيال الصلة بين التجارة والمناخ.

وبينما صُممت المعاملة الخاصة والتفاضلية لتوسيع حيز السياسات المتاحة للبلدان النامية للتصدي للتحديات الخاصة التي تواجهها في الاندماج في النظام التجاري العالمي، يُقر مبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة بأن المسؤولية عن الانبعاثات التاريخية التي تسببت في تغيير المناخ تقع على عاتق الاقتصادات المتقدمة وينبغي من ثم أن تتحمل جل عبء التصدي لآثار تغيير المناخ ومعالجة أسبابه الجذرية. ويؤدي التقارب بين المعاملة الخاصة والتفاضلية ومبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة، وكلاهما يسلم بعدم التماثل النظمي، إلى جدول أعمال مختلف اختلافاً شديداً للمواءمة بين التجارة والمناخ. ويشدد جدول الأعمال هذا على توسيع حيز السياسات العامة المتاحة للسياسة الصناعية الخضراء وتوطيد أوجه المرونة في حماية حقوق الملكية الفكرية والحواجز التي تعزز نقل التكنولوجيا للسلع ذات الصلة بالمناخ والبيئة وتعزيز الدعم المقدم إلى البلدان النامية في مجال الانتقال للتعجيل باعتماد مصادر الطاقة المتجددة وتوسيع نطاق الدعم المالي الذي يتجاوز هدف التمويل المناخي البالغ 100 مليار دولار المتفق عليه في عملية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ للبلدان النامية لتحقيق الأهداف المناخية.

(أ) توسيع حيز السياسات العامة للمناخ والتنمية

تتمثل الخطوة الأولى في مواءمة المعاملة الخاصة والتفاضلية ومبدأ المسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة في توسيع نطاق التدابير غير المتبادلة المتعلقة بالمعاملة الخاصة والتفاضلية، سعياً لتوسيع حيز السياسات العامة المتاحة لمبادرات المناخ والتنمية. وقد يكون في التخلي المحدود عن قواعد التجارة والبيئة لمنظمة التجارة العالمية مقترناً بـ "بند سلام" بشأن المنازعات المتعلقة بالتدابير البيئية ذات الصلة بالتجارة في البلدان النامية سبيل للمضي قدماً. ومن شأن التخلي وبند السلام المحددين بشكل دقيق أن يضمن ألا تواجه البلدان منازعات بشأن المبادرات المراعية للمناخ والتنمية، مثل إعطاء الأولوية لبرامج الانتقال إلى الطاقة المتجددة والمشتريات الخضراء والوظائف الخضراء، وكلها مبادرات

تصنيعها إن كانت السلع المعادلة لها مصنعة محلياً، أو إن كان من المستطاع استبدالها بسلع مصنعة محلياً واشتراط استيفاء السلع المستوردة المعاد تصنيعها لاختبار "الاحتياجات الخاصة"؛ ومتطلبات شهادة صادرة من مهندس معتمد تثبت أن المتبقي من عمر قطع الغيار الأصلي لا يقل عن 80 في المائة. وإزالة هذه القيود وتحرير التجارة في السلع المعاد تصنيعها، اقترح بعض أعضاء منظمة التجارة العالمية إصدار قرار وزاري بشأن التجارة في السلع المعاد تصنيعها في عام 2010 (WTO, 2010).

وُفض القرار الوزاري المقترح أساساً لأن بعض البلدان النامية أعربت عن قلقها من الآثار السلبية المحتملة لهذه الواردات على منتجي السلع الجديدة فيها وعلى نقل التكنولوجيات الجديدة. ويكمن الخطر في أن السلع المستعملة أو المجددة أو المعاد تصنيعها قد تجعل الاقتصادات النامية حبيسة حلول تكنولوجية عفا عليها الزمن وأقل كفاءة، فتؤخر تحقيق الأهداف البيئية (Steinfatt, 2020). وأثيرت مخاوف أيضاً بشأن تحرير التجارة في النفايات والخردة لأن ذلك قد يفرض ضغوطاً إضافية على نظم إدارة النفايات في البلدان النامية، ولا سيما البلدان التي تفتقر إلى إطار تنظيمي سليم لإدارة النفايات وما يرتبط بها من قدرات في مجال الهياكل الأساسية. وجدالت البلدان النامية بأن القيود، مثل حظر تصدير النفايات المعدنية والخردة، تُستخدم لتعزيز المعالجة المحلية والقيمة المضافة. وفوق ذلك، تبين أن لواردات الملابس والأحذية المستعملة آثار سلبية كبيرة على تجديدها صناعات المنسوجات والجلود، ولا سيما في أفريقيا. واتضح أيضاً أن لهذه الواردات آثاراً ضارة على صحة المستهلك وكرامته الإنسانية وثقافته (Wetengere, 2018).

ولئن كان التحرك نحو الاقتصاد الدائري أمراً حيوياً لاحتواء استخدام الموارد والتدهور البيئي، فلا يوجد سبب وجيه للجمع بين التحركات المطلوبة للقيام بذلك وتحرير التجارة. وبدلاً من ذلك، يمكن تحقيق الاقتصاد الدائري على أفضل وجه من خلال السياسات التنظيمية المحلية المناسبة، على نحو ما تناوله النقاش الوارد في الفصل السابق.

5- الطريق إلى الأمام بشأن جدول أعمال التجارة والبيئة

لئن كان التكيف مع تغيير المناخ لا يزال يمثل أولوية لدى البلدان النامية، فإن انبعاثات غازات الدفيئة في السلع والخدمات المتداولة تجارياً لا تمثل سوى 27 في المائة من انبعاثات الكربون

(ج) التمويل المناخي والتجارة

فيما يتعلق بالعلاقة بين التمويل المناخي والتجارة، يُرجح أن تؤثر المقترحات القائمة بشأن آليات تعديل حدود الكربون وإلغاء التعريفات الجمركية على السلع والخدمات البيئية تأثيراً غير متناسب على تعبئة الموارد في البلدان النامية التي يكون إجمالي ناتجها الاقتصادي حالياً أكثر كثافة في استخدام الكربون من البلدان المتقدمة النمو وتشكل التعريفات الجمركية فيها نسبة أكبر من الإيرادات الحكومية. ويمكن تقديم دعم تمويلي جديد من خلال صندوق للتجارة والبيئة، على النحو الذي اقترحه بعض أعضاء منظمة التجارة العالمية (WTO, 2011). ويمكن لهذا الصندوق أن يمول التكاليف الإضافية لتوريد التكنولوجيات الحيوية وأن يقدم منحاً لتكنولوجيات خضراء محددة ويمول البحوث المشتركة والتطوير والعروض التوضيحية، فضلاً عن إنشاء مراكز وتبادلات وآليات لنقل التكنولوجيا.

وإن مضت المفاوضات بشأن تعريفات الكربون قدماً في منظمة التجارة العالمية، فسيكون من المهم الحرص على إبقاء هذه المسألة في إطار النظام المتعدد الأطراف القائم على القواعد. وينبغي ألا يُتخذ أي قرار بين مجموعات صغيرة من الاقتصادات المتقدمة النمو، لأن ذلك قد يزيد تقويض ثقة الأعضاء الآخرين في منظمة التجارة العالمية، ولا سيما أشد الأعضاء تضرراً، في قدرة النظام التجاري المتعدد الأطراف ومبادرات المناخ العالمية على دعم تحقيق الأهداف الإنمائية.

ومع أنه ليس من الواضح إن كانت أشكال آلية تعديل حدود الكربون التي يُنظر فيها في الوقت الحالي ستكون ممثلة لقواعد منظمة التجارة العالمية، فإن أي آلية من هذا القبيل ستحقق على أفضل وجه مصالح الالتزامات المناخية العالمية والأهداف الإنمائية إن هي تضمنت آلية لإعادة التوزيع تعيد توجيه الإيرادات المحققة من التعريفات الجديدة إلى تمويل مخصص لعمليات الانتقال الخضراء في البلدان النامية. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن يتناسب فرض أي ضرائب أو إلغاء تعريفات جمركية مع مستوى التنمية الاقتصادية في البلدان النامية وأهدافها واحتياجاتها الوطنية، وينبغي أن توضع فترات انتقالية كافية تتيح تنفيذ التزامات البلدان النامية وأقل البلدان نمواً بشكل تدريجي. بيد أن الأهم من ذلك يتمثل في أن يكون أي متطلب للحكومات في بلدان الجنوب العالمي رهيناً بالسياسات الأكثر فعالية المبنية أعلاه بشأن توسيع حيز السياسات وتعزيز أوجه المرونة في حقوق الملكية الفكرية وإتاحة مصادر جديدة للتمويل المناخي لتجنب حدوث تأثير كارثي في مبادرات التنمية.

توليها الاقتصادات المتقدمة الأولوية أيضاً، ولكن يمكن الطعن فيها في إطار آلية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية⁽⁷⁾.

ومع أن الأدوات القانونية، مثل عمليات التخلي وبنود السلام، ستعين في تقليل عدد القواعد التقييدية وتقليص مدى تجميد عملية التنظيم وتوسيع حيز السياسات المتاحة للبلدان النامية، فإن العمل الأحادي الجانب في الاقتصادات المتقدمة قد يتيح مجالاً إضافياً للمناورة. ويمكن للنهج القائمة على الحوافز، مثل خطط الأفضليات الاختيارية التي توفر تمويلاً مناخياً مخصصاً يُضاف إلى المساعدة الإنمائية الرسمية أو الوصول التفضيلي إلى الأسواق مقابل إحراز تقدم بشأن المساهمات المحددة وطنياً، أن تسرع بوتيرة العمل المناخي دون اللجوء إلى تدابير عقابية تنطوي على آثار مثبطة للتنمية.

(ب) المناخ وحقوق الملكية الفكرية

تشير الأدلة الحديثة إلى أن حماية حقوق الملكية الفكرية لا تعزز نقل التكنولوجيا الخفيفة الكربون (Pigato et. al. 2020)، مما يوحي بأن التخفيف من حماية حقوق الملكية الفكرية قد يكون أفضل طريقة لضمان انتشار التكنولوجيات الخفيفة الكربون على الصعيد العالمي. ويستدعي هذا الوضع ترتيباً متعدد الأطراف يجسد الالتزام بـ "المسؤولية المشتركة" ويجعل التكنولوجيات الخفيفة الكربون متاحة على نطاق واسع.

وكخطوة نحو هذا الترتيب، يمكن للمجتمع الدولي أن يدعم المبادرات الرامية إلى تغيير القواعد التي تحكم حقوق الملكية الفكرية، على سبيل المثال من خلال إعلان وزاري تصدره منظمة التجارة العالمية بشأن الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة وتعير المناخ من حقوق الملكية الفكرية بغية إتاحة المزيد من المرونة في هذا الاتفاق للبلدان النامية في مجال السلع والخدمات المتصلة بالمناخ. وأكد إعلان الدوحة بشأن الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية والصحة العامة الذي اعتمده المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية لعام 2001 من جديد مرونة الدول الأعضاء في الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية في التعاضي عن حقوق البراءات لتحسين فرص الحصول على الأدوية الأساسية. ويمكن أن يتيح ذلك أساساً لآليات مبتكرة لتعزيز الحصول على التكنولوجيات الخضراء الحيوية المحمية بموجب براءات. وتشمل المبادرات الأخرى التي يمكن أن تدعم جدول الأعمال هذا الاستعانة بمصادر مفتوحة للتكنولوجيات الخضراء الرئيسية بوصفها منافع عامة عالمية، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجال البحوث والتصميم المنخفض الانبعاثات واستراتيجيات الاستثمار الأخضر التي تشمل نقل التكنولوجيا.

جيم- تمويل التكيف مع المناخ: القضايا والأدوات والمؤسسات

المالية الدولية المتقلبة، يركز جدول الأعمال هذا على أفضل السبل لجعل البلدان النامية أكثر جاذبية لأصحاب الثروات الخاصة العالمية وحماية مخاطر المستثمرين (والدائنين) الدوليين من خلال "الابتكار المالي" بغية تنويع هذه المخاطر وتأمينها "في النظام برمته". ويظهر بحث حديث أن ذلك يعني بشكل فعلي تحويل معظم هذه المخاطر إلى المجال العام (Attridge and Engen, 2019).

وتترتب على الاقتصاد السياسي للتمويل المناخي نتيجتان محددتان تتعلقان باحتياجات البلدان النامية التمويلية. فأولاً، حين يعتمد تمويل الاستثمارات المناخية على المعونة، يكون على هذه البلدان أن تتنافس مع أولويات المانحين الأخرى، ولا سيما الأولويات الأكثر ارتباطاً بالحد من الفقر، فضلاً عن خضوعها للقيود المتغيرة المفروضة على ميزانيات المانحين. ونتيجة لذلك، لم تقارب الأموال الفعلية الملتمزم بها للتمويل المتصل بالمناخ المستوى المطلوب للتصدي لحجم التحدي المناخي.

وثانياً، نظراً لأنّ الاستثمارات المناخية أصبحت تعتمد على الأدوات المالية القائمة على السوق لجمع رأس المال، خصّ نموذج إدارة المخاطر السائد، على الوجه المبين في الفصل الثالث من هذا التقرير، بالأولوية الأنشطة الربحية في مجال التخفيف من حدة تغير المناخ، غاضباً الطرف إلى حد كبير عن احتياجات التكيف مع تغير المناخ، وتاركاً إياها ناقصة التمويل. وحتى في مضمار جهود التخفيف، يفترض النظام الحالي لإدارة المناخ تمتع المستثمرين بالعقلانية كأمر مسلم به ويخص بالأولوية "انضباط السوق" ويفهم تغير المناخ على أنه يندرج في عداد مخاطر الاستقرار المالي الذي يتطلب الإفصاح عن المخاطر (Christophers, 2017: 1108). وفي إطار هذا النوع من الإدارة، أدت الأموال إلى نقل السلطة بعيداً عن القطاع العام إلى السوق - أي إلى الصناديق ومديري الصناديق الذين يديرون التمويل العام والخاص والتمويل المختلط، مع ما يترتب على ذلك من تدنٍ في جودة المساءلة والشفافية (Bracking and Leffel, 2021; Christophers, 2019).

وسلّطت التقارير السابقة الضوء على عدد من المخاوف التي تثيرها هذه الإدارة المناخية، وتحديدًا من تمكين الأسواق المالية من تحديد أولويات الاستثمار الموجه نحو المناخ⁽¹⁰⁾. ولم تؤكد الجائحة سوى أنّ إدارة المنافع (والمفاسد) العامة تقتضي أن تأخذ الحكومات بزمام المبادرة من خلال سياسة عامة واستثمارات وخدمات مخصصة لهذا الغرض.

تتطلب مواجهة التحدي المناخي، سواء أكان التخفيف من آثاره أو التكيف معه، درجة غير مسبوقه من الاستثمار على نطاق عالمي⁽⁸⁾، فعلى نحو ما ورد في الفصل الثالث من هذا التقرير، تتوافق التقديرات على أنّ الزيادة في تمويل الطاقة النظيفة على الصعيد العالمي تتراوح بين 2 و3 في المائة من الانتاج العالمي في السنة وعلى أن تتواصل هذه الزيادة خلال جزء كبير من العقد المقبل، إن أُريد إبقاء الارتفاع في درجات الحرارة العالمية بين درجة ونصف ودرجتين. وإن افترضنا أنّ الانتقال سيكون منصفاً وأنه سيُشمل تمويلًا كافيًا لأغراض التكيف، فإنّ الحد الأعلى من هذا النطاق يبدو الهدف المناسب، أي ما يقارب 2,5 تريليون دولار سنوياً. ولوضع ذلك في منظوره السليم، أصدرت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ديوناً بقيمة 18 تريليون دولار في عام 2020 في سبيل التصدي لأزمة كوفيد-19⁽⁹⁾.

وتقدر دراسة أُجريت بتكليف من برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP, 2020) أنّ المتطلبات السنوية لاستثمارات التكيف مع المناخ والقدرة على التحمل يمكن أن تتراوح بين 140 و300 مليار دولار بحلول عام 2030 و280-500 مليار دولار في عام 2050. ووفقاً للبنك الدولي، سيستدعي بناء بنية تحتية قادرة على الصمود أمام تغير المناخ في قطاعات الطاقة والمياه والصرف الصحي والنقل في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ما بين 11 إلى 65 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2030 (3: Timisel, 2021). وفي الوقت الحاضر، ينظر إلى توسيع نطاق تمويل التنمية على أنه عملية إعادة تخصيص ثابتة إلى حد كبير تمثل في توجيه الموارد المالية الحالية (أو الوفورات) لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومن بينها التخفيف من حدة المناخ والتكيف معه. وتقع في لب جدول الأعمال هذا الفكرة القائلة بأنه ينبغي استخدام التمويل العام المتاح "لاستنفار" التمويل الخاص الدولي، بالاستعانة بأدوات تمويل مختلطة تتيح للمستثمرين التحوط من المخاطر، وبوجه أعم، من خلال "اللجوء إلى تأمين المخاطر وتنويعها على نطاق المنظومة لإيجاد فئة كبيرة الحجم من الأصول وحشد قدر أكبر كثيراً من مشاركة القطاع الخاص (EPG-GFG, 2018: 30) "فئة كبيرة الحجم من الأصول وحشد قدر أكبر كثيراً من مشاركة القطاع الخاص.

وبدلاً من تشجيع البلدان النامية على إقامة نظم مصرفية ومالية محلية قادرة على إدارة إنشاء الائتمان المحلي من أجل التنمية والدعوة إلى اتخاذ تدابير للحد من تعرض هذه البلدان للأسواق

الإجمالي من المساعدة الإنمائية الرسمية والمساهمات المقدمة إلى الصناديق العالمية المخصصة للمناخ ضئيل قياساً إلى هو مطلوب (الجدول 5-3).

الجدول 5-3 رصيد وتدفقات التمويل المناخي

(حسب تقارير المانحين)

تدفقات التمويل المناخي السنوية	
المتعهد بها في كانون (2009) وكوبنهاغن (2010)	100 بليون دولار
تدفقات الأموال المدفوعة المبلغ عنها إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2017)	56 بليون دولار
تدفقات الأموال المدفوعة المبلغ عنها إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018)	63 بليون دولار
تقديرات أوكسفام للمساعدة الصافية الفعالة الخاصة بالمناخ	19-22 بليون دولار
الرصيد التقديري للتمويل من صناديق المناخ في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ	
الصندوق الأخضر للمناخ (منذ 2009)*	5.6 بليون
صندوق أقل البلدان نمواً (منذ عام 2001)	1.6 بليون دولار
صندوق التكيف (منذ عام 2001)	0,8 بليون دولار
الصندوق الخاص لتغير المناخ (منذ عام 2001)	0,3 بليون دولار

المصدر: أوكسفام (2020)، فنسنت (2021).

ملاحظة: تشير عبارة "منذ عام 2009" إلى سنة إنشاء هذا الصندوق؛ وينطبق الشيء نفسه على التواريخ الأخرى. الأرقام المذكورة أعلاه مستمدة من تقرير أوكسفام.

وعلى النحو الوارد بيانه بالتفصيل أدناه، تبيّن تجربة بلدان نامية عديدة أن المبادرات الإنمائية العامة المتعددة الأطراف قد حققت نجاحاً أكبر في بناء القدرة على الصمود على الصعيدين الوطني والمحلي. بيد أن هذا التمويل كثيراً ما يعاني من قصور مصادر رأس المال وانعدام موثوقيتها ومن الافتقار إلى التنسيق بين جهات فاعلة متعددة. ونتيجة لذلك، يجد التمويل لأغراض التكيف مع تغير المناخ نفسه بين مطرقة الأليات العامة التي تعاني من نقص التمويل من جهة، وسندان الأليات الخاصة الممولة بشكل مفرط، ولكن يتعذر الاعتماد عليها، من جهة أخرى.

ومن الواضح أن ثمة حاجة إلى حل هيكلي بمقدار أكبر للتصدي لتحدي إدارة المناخ بوجه أعم ولاحتياجات التكيف مع تغير المناخ بوجه أخص. ويستدعي هذا التغيير أن تتولى الدول التنموية توجيهه استراتيجياً على المستويات الوطنية على نحو يتماشى مع الاحتياجات المحلية، وإن كان للمؤسسات المالية دور ضروري وأوسع مما عليه الحال الآن في تعبئة الموارد وتنسيقها دعماً لهذا التغيير.

ويحلّل هذا الفرع مشهد مبادرات التمويل الأخضر وسجلها حتى الآن قبل أن يضع توصيات محددة بشأن السياسات. ويبيّن تحليلنا أن تمويل فجوة التكيف مع تغير المناخ في البلدان النامية يتطلب زيادة هائلة في التمويل القائم على المنح والتمويل الميسر، فضلاً عن زيادة اليقين بأن الأموال التي يتم جمعها ستذهب إلى المستخدمين المستهدفين وإلى الأغراض المنشودة. ويوجز الفرع الختامي بعض الخطوات نحو إصلاح السياسات الضرورية.

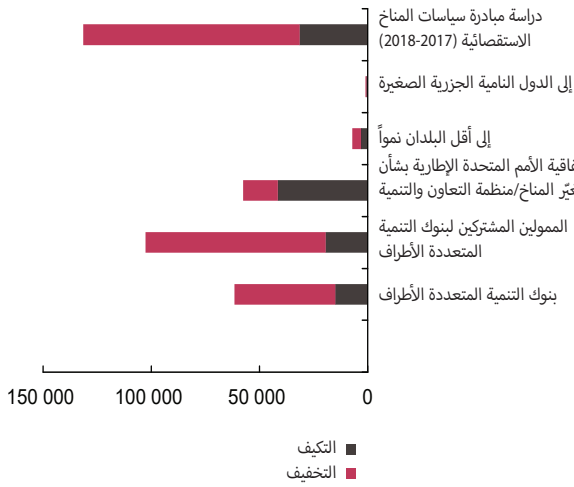
1- دور المساعدة الإنمائية الرسمية وصناديق المناخ

يمثل توفير تمويل مناخي دولي وافر - وقائم على المنح أو ميسر للغاية - حجر الزاوية في التعاون العالمي بشأن تغير المناخ (Oxfam, 2020; UNCTAD, 2019, 2020). وذلك أمر مهم ليس فقط بسبب إلحاح المشكلة وتكاليفها ولا لأن طبيعتها بحسبانها "شراً عاماً" تستدعي عملاً جماعياً، بل لأن العديد من البلدان الأكثر تضرراً من تغير الظروف المناخية والأشد حاجة إلى الاستثمار في التكيف مع تغير المناخ، هي الأقل مسؤولية عن التسبب في تلك التغييرات.

وتكمن المعضلة الرئيسية التي تواجه هذه البلدان في أن تمويل التكيف مع تغير المناخ لا يُرجح أن يوجد فرصاً لكسب الدخل مقارنة بالتخفيف. وعلاوة على ذلك، وحتى لو قسمت الأموال بالتساوي بين هاتين الفئتين العريضتين، فإن حجم المبلغ

وتُظهر تقارير المانحين عن التمويل العام للمناخ المقدمة إلى اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن المبالغ وإن كانت قد ارتفعت فإنها لا تزال أقل بكثير من مبلغ 100 مليار دولار سنوياً بحلول عام 2020 الذي تم التعهد به في كوبنهاغن في عام 2009 وكانون عام 2010. ومن بين 79,6 مليار دولار من المساعدات التي قدمتها البلدان المتقدمة النمو في عام 2019، كان ربع هذا المبلغ مخصصاً لأغراض التكيف مع تغير المناخ (OECD, 2021). وفضلاً عن ذلك، تكون الأموال الفعلية، حسب بعض المقاييس، أقل من نصف المبلغ الذي أُبلغ عنه (Oxfam, 2020). وبحساب المبلغ المعادل من المنح فقط، وليس القروض أو الضمانات أو الأدوات غير المنح المقترنة بمدفوعات خدمة الديون المستقبلية والفوائد والتكاليف الإدارية، انخفض صافي القيمة المالية للبلدان المتلقية في الفترة 2017-2018 إلى مبلغ يتراوح بين 19 و22,5 مليار دولار من الرقم المبلغ عنه وقدره 60 مليار دولار (المرجع نفسه). وقدمت

الشكل 5-3 تقديرات تمويل التكيف مقابل التخفيف



المصدر: مستمدة من Buchner وآخرون، (2019)، AfDB، Oxfam (2020)، (2019).

ملاحظة: تشمل دراسة مبادرة سياسات المناخ الاستقصائية السندات المعتمدة فقط.

وعلى الرغم من هذه التعهدات، يشكّل استمرار فشل البلدان المتقدمة النمو في الوفاء بهدف تخصيص نسبة 0,7 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية عقبة رئيسية أمام تحقيق الأهداف المتصلة بالمناخ. ويؤثر الافتقار إلى الدعم المالي الأساسي الذي يمكن التحويل عليه بوجه خاص في البلدان التي تعوزها الموارد المحلية حتى للأنشطة الأساسية المحضة، مثل التخلص من النفايات وخدمات معالجة المياه، التي لا يُرجح أن تكون جذابة كاستثمارات خاصة. وحتى قبل فترة كوفيد-19، أثار نقص الاستثمار في هذه الأنشطة مسألة ملحة تتعلق بتغير المناخ، فعلى سبيل المثال، يثير نقص المياه العذبة المقدمة من القطاع العام الطلب على المياه التي تباع في زجاجات - عادة ما تكون زجاجات بلاستيكية تستخدم لمرة واحدة - ينتهي بها المطاف إلى تلويث المحيطات. والتزم البيان الذي أصدرته في الآونة الأخيرة مجموعة الدول السبع بأن "يعزز التكيف والقدرة على الصمود لحماية الناس من آثار تغير المناخ"، لكنه لم يقدم إلا قلة من المؤشرات على كيفية حدوث ذلك، مكتفياً بتشجيع "المزيد من التطوير لأسواق تمويل مخاطر الكوارث... تماشياً مع شراكة InsuResilience العالمية وشراكة الإجراءات المبكرة القائمة على الوعي بالمخاطر". وبدلاً من ذلك، كان التزام هذه البلدان السبعة فقط بتحقيق هدف تخصيص نسبة 0,7 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية سيوفر 150 مليار دولار إضافية سنوياً، وإن كان هذا المبلغ لا تزال في قاع النطاق المطلوب.

بعض البلدان المانحة 100 في المائة من المعونة في شكل منح⁽¹¹⁾؛ ومع ذلك، تراوحت المنح المقدمة من مانحين آخرين بين أقل من الثلث ونصف مجموعها الإجمالي فقط، وهو أمر يعني أنّ المساهمة الصافية في قدرة البلدان الفقيرة على تمويل التكيف مع تغير المناخ أقل بكثير مما يبدو، فمن مجموع التمويل الوارد، لم يأت سوى نحو 20 في المائة منه في شكل منح (المرجع نفسه)؛ وجاءت النسبة المتبقية في هيئة قروض وأدوات أخرى غير المنح يمكن أن تزيد بشكل كبير من عبء ديون البلدان المتلقية - وكثير منها من أقل البلدان نمواً ومن الدول الجزرية الصغيرة النامية.

وتؤكد دراسة استقصائية أجرتها مبادرة سياسات المناخ في عام 2019 الحاجة إلى أموال عامة عالمية لتوسيع نطاق تمويل التكيف مع تغير المناخ (Buchner et al., 2019, updated 2020). وخلصت هذه الدراسة إلى أنّ إجمالي المنح بلغ، في الفترة 2017-2018، 29 مليار دولار فقط، جميعها مقدمة من مصادر عامة. وبلغت نسبة القروض المنخفضة التكلفة 93 في المائة من المصادر العامة (ولا سيما مؤسسات التمويل الإنمائي)، ووصلت كمية كبيرة جداً من القروض بأسعار السوق إلى 316 مليار دولار⁽¹²⁾. ووُجّه معظم التمويل بالقروض (93 في المائة) إلى التخفيف وحُصّصت نسبة 5 في المائة فقط للتكيف مع تغير المناخ. ومن منظور أكثر إيجابية، ازدادت القيمة المطلقة لصناديق التكيف مع تغير المناخ وقيمة الصناديق المشتركة للتكيف والتخفيف (2 في المائة من المجموع)، وهي زيادة ربما توحى بإدراك طابع المشكلة المتكامل إدراكاً أفضل. ومع ذلك، تخلص مبادرة سياسات المناخ إلى أنّ ثمة حاجة إلى حدوث "تحول هائل" في التمويل العام والخاص على حد سواء، ولا سيما في مجال التكيف مع تغير المناخ (المرجع نفسه: 26). ويوضح الشكل 5-3 ذلك. وتشمل الدراسة الاستقصائية التي أجرتها مبادرة سياسات المناخ فقط السندات المعتمدة التي تمثل نسبة صغيرة من إجمالي السندات التي وصفها مصدرها بأنها "خضراء".

وتعهدت الولايات المتحدة في الآونة الأخيرة بمضاعفة تمويلها السنوي العام للمناخ المقدم للبلدان النامية بحلول العام 2024 (نسبة إلى متوسط الالتزام الذي قطعتة خلال الفترة 2013-2016)، بما في ذلك زيادة تمويلها السنوي للتكيف مع تغير المناخ بثلاثة أضعاف⁽¹³⁾. ومن شأن هذه الزيادة أن تنقل تعهد الولايات المتحدة إلى المستوى الذي كان عليه قبل سبع سنوات تقريباً عندما قدمت التزاماً مماثلاً. وفي قمة التكيف مع المناخ لعام 2021 التي عُقدت في الآونة الأخيرة⁽¹⁴⁾، أكدت فرنسا مجدداً أنّ مليار يورو، أو ثلث مساهماتها المناخية، سيوجهان نحو التكيف مع تغير المناخ. والتزمت ألمانيا أيضاً بمبلغ 270 مليون يورو إضافية للبلدان المعرضة لتغير المناخ.

2- تخفيف عبء الديون من أجل التنمية القادرة على التكيف

في هذا الاتجاه من خلال مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، وإن كان ذلك على نطاق ضئيل.

ومن المجالات الواضحة للبدء في ربط تخفيف عبء الديون بالتكيف مع تغير المناخ الاقتصادات التي تعاني أصلاً من أضرار جسيمة ناجمة عن ارتفاع درجات الحرارة العالمية (انظر الإطار 5-1). ودعت رئيسة وزراء بنغلاديش الشبخة حسينة إلى إعادة تقييم أعباء ديون البلدان الضعيفة مناخياً تحسباً للانهياب المناخي الوشيك الذي يتوقع هذا التقرير حدوثه⁽¹⁵⁾. وبصفتها عضواً مؤسساً لوزراء المالية في البلدان الضعيفة في مجموعة العشرين، يحق لبنغلاديش وللمجموعة يبلغ عددها 48 بلداً من البلدان التي تعرّف نفسها بأنها عرضة لآثار المناخ أن تتابها مخاوف عديدة⁽¹⁶⁾، فارتفاع درجات الحرارة العالمية سيؤدي، إن ظلّ دون كبح، إلى غمر ثلثي مساحة اليابسة في بنغلاديش بمياه البحر في غضون 30 عاماً. وتواجه فييت نام، وهي بلد آخر من بلدان مجموعة العشرين، احتمال أن تغطي مياه البحر كل عام 80-90 في المائة من مساحتها في غضون الفترة الزمنية نفسها؛ وستكون مرة واحدة كافية لإزاحة فييت نام من موضعها كمنتج لثلث الأرز في العالم. وسيؤدي ارتفاع مستوى سطح البحر على هذا النحو إلى تشريد أكثر من 100 مليون شخص في جنوب آسيا وحدها⁽¹⁷⁾.

ويبلغ الدين الخارجي لبلدان مجموعة العشرين المعرضة لمخاطر المناخ أقل من 1 تريليون دولار، ومن شأن إعفاء جزء كبير من هذا الدين أو تخفيف عبئه أن يتيح الحيز المالي للشروع في معالجة الاستثمار في التكيف مع تغير المناخ وفي أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالمناخ. ويمكن لاتفاق لندن لعام 1953 الذي أعفى ألمانيا بعد الحرب من نصف ديونها المستحقة وقصر متطلبات خدمة ديونها على 3 في المائة من قيمة الصادرات السنوية أن يشكل نموذجاً يُحتذى به في الوصول إلى تسوية تفاوضية بين هذه البلدان الضعيفة ودائبيها (تقرير التجارة والتنمية، 2015: 134).

أظهرت التقارير السابقة أنّ خطة عام 2030 غير قابلة للتنفيذ في بلدان نامية عديدة تزرع تحت عبء ديونها الحالي (تقرير التجارة والتنمية، 2015، 2019). زد على ذلك أنّ ارتفاع درجات الحرارة العالمية لن يزيد آفاق هذه البلدان إلا تعتيماً، مغدياً حلقة مفرغة أشد في البلدان النامية؛ فالتأثير السلبي في آفاق النمو يزيد مخاطر هذه البلدان الائتمانية المتصورة ويؤدي إلى خفض تصنيفها الائتماني وارتفاع تكاليف الاقتراض، مضيفاً مئات المليارات من الدولارات في خدمة الديون على مدى السنوات القادمة (Klusak et al., 2021). وفي حالة العديد من البلدان النامية المعرضة للمخاطر، سيزيد ذلك فعلاً شروط الائتمان المجحفة سوءاً إلى سوء.

وعندما تصل الضائقة المالية وضائقة الديون إلى مستويات تتطلب التدخل، تكون آليات إعادة هيكلة الديون السيادية الفعالة والعدالة ضرورية للحفاظ على دور بناء لإنشاء الائتمان الإنمائي والديون في المستقبل. فالأطر المخصصة الحالية لإعادة هيكلة الديون السيادية مكلفة ومجزأة وتشويها أوجه قصور وحوافز ضارة على نحوٍ يجعل كفة ميزان القوى تميل بشدة لصالح الدائنين (تقرير التجارة والتنمية لعام 2015: الفصل السادس؛ Guzman et al., 2016).

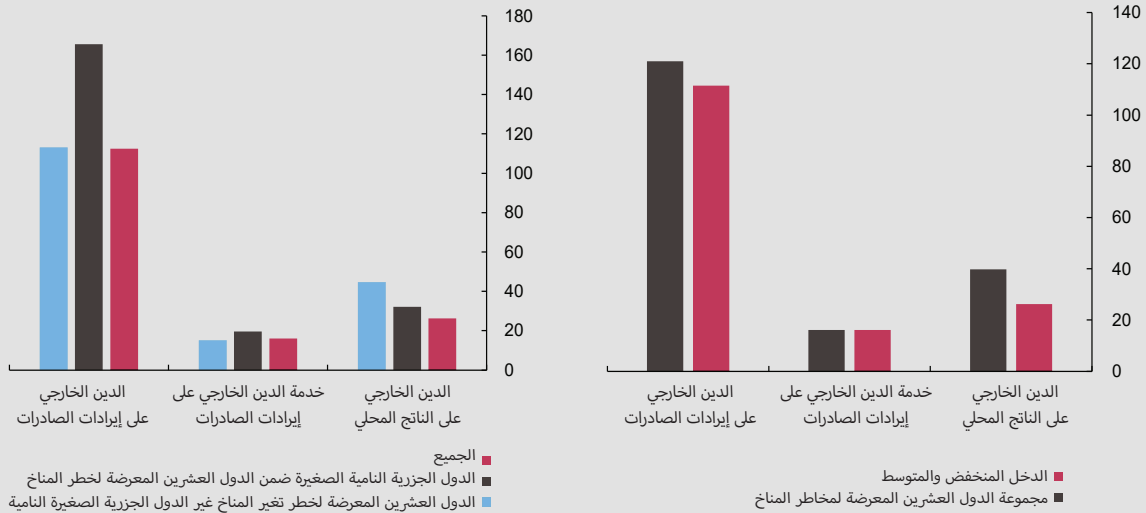
وقد ظلّ الأونكتاد يسوق الحجج منذ فترة طويلة بأنّ العديد من البلدان النامية والدول الجزرية الصغيرة النامية الأكثر فقراً التي تتعرض الآن بانتظام للكوارث الطبيعية المتصلة بتغير المناخ بحاجة إلى وقف مؤقت للديون وإلى آليات تلقائية لتوسيع نطاق هذا الوقف الاختياري ليشمل خدمة الديون لحماية الإنفاق الحكومي على النفقات الاجتماعية الأساسية، مثل الصحة والتعليم والمرافق الصحية، عند وقوع هذه الأحداث. وشهدت الجائحة تحركات

الإطار 5-1 أطياف الضعف - أبعاد المناخ والتمويل وأهداف التنمية المستدامة التي تواجه بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ

لئن كان تصنيف بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لمخاطر تغير المناخ في فئة البلدان النامية المنخفضة والمتوسطة الدخل يوحى أصلاً بضعفها⁽¹⁸⁾، فإنّ النظر الدقيق يشير إلى أنّها أضعف نسبياً من مجموعاتها المرجعية من ثلاثة أوجه أساسية: تعزز نقاط الضعف المالية والمناخية والإنمائية نفسها ذاتياً لتقويض احتمالات خروج بلدان هذه المجموعة سالمة اقتصادياً وسكانياً من انهيار المناخ. وفي كل جانب من هذه الجوانب، لا تتمتع مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ إلا بقدر ضئيل من تقرير مصيرها، فهي ليست مسؤولة عن تدهور المناخ أو أسعار الفائدة المرتفعة التي تواجهها في أسواق رأس المال الدولية، ولا يُرجح أن تكون قادرة على تعبئة موارد محلية كافية لتلبية الاحتياجات الإنمائية المستتبطة في أهداف التنمية المستدامة.

ويُعدُّ قرابة 70 في المائة (33 بلداً) من بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ بلداناً مؤهلة للانضمام إلى الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر الذي يتيح لها الحصول على تمويل بشروط ميسرة بسبب وضعها في المستوى المنخفض من الدخل. ومن بين هذه البلدان، يوجد 32 بلداً مؤهلاً للاستفادة من مبادرة تعليق خدمة الديون لمجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ التي أنشئت في أعقاب جائحة كوفيد-19⁽¹⁹⁾. ومع أنَّ ذلك أعاث هذه البلدان بدرجة طفيفة، فمن الواضح أنَّه لم يكن كافياً؛ إذ يعاني 25 بلداً من بلدان هذه المبادرة البالغ عددها 33 بلداً من حالة مديونية حرجية، أو هي معرضة بشدة لهذه الحالة بحلول حزيران/يونيه 2021⁽²⁰⁾. ويبيِّن الشكل 5-باء-1-1 (اللوحة اليسرى) أنَّ لدى بلدان هذه المجموعة مستويات أعلى من الديون الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي (40 في المائة)، مقارنة بالبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل الأخرى (26 في المائة) في المتوسط، فضلاً عن مستويات مماثلة لخدمة الديون الخارجية (كحصة من عائدات التصدير - بنسبة 16 في المائة). ومع ذلك، تبيِّن اللوحة اليمنى من الشكل 5-باء-1-1 أنَّ البلدان غير الأعضاء في مبادرة تعليق خدمة الديون لمجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ - المستبعدة، شأنها في ذلك شأن العديد من البلدان المتوسطة الدخل الأخرى، من التمويل الميسر - لديها أعلى مستويات المديونية (مقاسة بنسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي)، بنسبة 45 في المائة تقريباً. وفي حالة الدين العام، يبدو أنَّ بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ تدفع علاوة للوصول إلى أسواق رأس المال، إذ تشير ورقة حديثة أصدرها Buhr وآخرون (2021) إلى أنَّ هذه الدول تدفع 117 نقطة أساس إضافية، أو ما يقارب 10 في المائة، أكثر على تكاليف الفائدة الإجمالية نتيجة لنقل تأثيرات تغير المناخ إلى الملامح الائتمانية للجهات السيادية من خلال ضعف النشاط الاقتصادي والأضرار التي تلحق بالبنية التحتية وارتفاع التكاليف الاجتماعية المرتبطة بالصدمات المناخية (الحصول على الصحة والغذاء) ونزوح السكان.

الشكل 5-باء-1-1 مخصصات حقوق السحب الخاصة المتوقعة - جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل ومجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ



المصدر: أوكسفام (2020)، فنسنت (2021).

وفي حين تتيح مخصصات حقوق السحب الخاصة لعام 2021 التي طال انتظارها لجميع البلدان النامية - بما في ذلك بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ - بعض التخفيف المحتمل، فإنَّ مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة لن تحدث تأثيراً كبيراً في المديونية بالنسبة للبلدان غير الأعضاء في مبادرة تعليق خدمة الديون لمجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ فهي تمثل ما يزيد قليلاً عن 2 في المائة من ديونها الخارجية لعام 2019، مقارنة بنسبة 2,4 في المائة لجميع البلدان المتوسطة الدخل (انظر الجدول 5-باء-1-1).

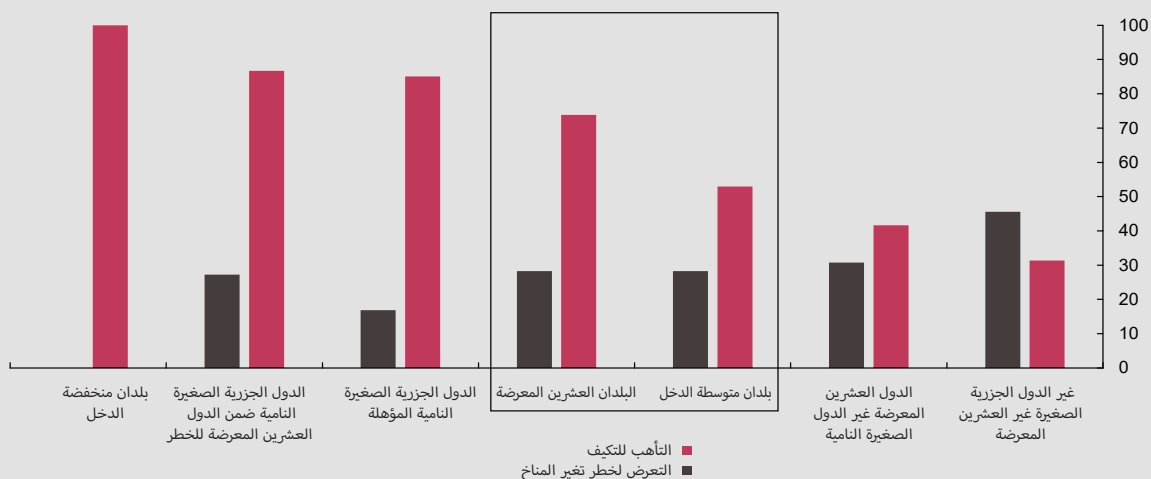
الجدول 5-باء-1-1 مخصصات حقوق السحب الخاصة المتوقعة - جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل ومجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ

جميع البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل				مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ			
إجمالي الدين	إجمالي الدين	مخصصات 2021	عدد البلدان	إجمالي الدين	إجمالي الدين	مخصصات 2021	عدد البلدان
حقوق السحب الخاصة على	الخارجي لعام	(بليون دولار)	(بليون دولار أمريكي)	حقوق السحب الخاصة على	الخارجي لعام	(بليون دولار أمريكي)	(بليون دولار أمريكي)
2019	2019	(نسبة مئوية)		2019	2019	(نسبة مئوية)	
إجمالي الديون	إجمالي الديون			إجمالي الديون	إجمالي الديون		
(نسبة مئوية)	(نسبة مئوية)			(نسبة مئوية)	(نسبة مئوية)		
5.46	86	5	12	5.40	151	8	26
2.07	899	19	33	2.41	8.220	198	105

المصدر: أوكسفام (2020)، فنسنت (2021).

ويكتسب مؤشر نوتردام العالمي للتكيف ومؤشر الضعف المناخي⁽²¹⁾ أهمية من حيث قياس الضعف المناخي (على سبيل المثال، Tiedemann et al., 2021) وهو يتضمن تقييماً لميل المجتمعات البشرية أو استعدادها المسبق للتأثر سلباً بمخاطر المناخ في مؤشر واحد ويضع الاستعداد لتغير المناخ الذي يعرف بأنه القدرة على الاستفادة الفعالة من الاستثمارات في إجراءات التكيف، في مؤشر آخر. ووفقاً لهذه المقاييس، يقلّ ضعف 74 في المائة من بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ عن المتوسط العالمي، مقارنة بنسبة 53 في المائة من البلدان المتوسطة الدخل. وعلاوة على ذلك، تحقق البلدان المتوسطة الدخل التي لا تدرج في عداد بلدان مبادرة تعليق خدمة الديون أو بلدان مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ أفضل أداء لها على مؤشر الاستعداد (يتجاوز عدد أكبر منها المتوسط العالمي لقيمة الاستعداد) و31 في المائة منها فقط ضعيفة نسبياً (انظر الشكل 5-باء-3-2) والبلدان منخفضة الدخل أكثر ضعفاً وأقل استعداداً (صفر في المائة منها أكثر استعداداً من المتوسط العالمي). ويتطابق استعداد بلدان مجموعة البلدان العشرين المعرضة لتغير المناخ للتكيف مع استعداد جميع البلدان المتوسطة الدخل بنسبة 28 في المائة، ويتجاوز عدد طفيف من بلدان مجموعة البلدان العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ الأعضاء في مبادرة تعليق خدمة الديون لهذه المجموعة (27 في المائة) المتوسط العالمي بنسبة تفوق قليلاً نسبة البلدان المؤهلة لمبادرة تعليق خدمة الديون لمجموعة البلدان العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ (17 في المائة). ويجوز أن يكون تحديد بلدان مجموعة البلدان العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ بحسبانها عرضة لمخاطر تغير المناخ قد وجه استثماراتها فعلاً نحو التكيف.

الشكل 5-باء-1-2 البلدان الضعيفة مناخياً والمستعدة للتكيف*، النسبة المئوية حسب مجموعة البلدان، 2019



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى مؤشر جامعة نوتردام العالمي للتكيف (ND-Gain).

ملاحظة: تصنيف البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل استناداً إلى البنك الدولي. * أعلى من المتوسط العالمي.

وقال أرخميدس قولاً مأثوراً مفاده أن المرء يحتاج إلى رافعة وإلى مكان يقف فيه ليُعيّر العالم. والواقع أن لدى مجموعة البلدان العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ، بفضل تحديدها بأنها الجنوب الضعيف مناخياً، مكان تقف فيه⁽²²⁾. وتمثل إحدى الطرق المحتملة لتوسيع نطاق رافعتها في تدارك استبعاد البلدان الضعيفة من التمويل الميسر بذريعة تجاوزها حداً أدنى من الدخل القومي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تعني إضافة الضعف المناخي كمعيار للاختيار للصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر الحصول على التمويل الميسر وتخفيض تكلفة الائتمان. وثمة وسيلة أخرى تتمثل في تفعيل مخصصات منتظمة (ربما سنوية) لحقوق السحب الخاصة للبلدان الضعيفة مناخياً على النحو المقترح في الفصل الأول، الإطار 1-3. وتمثل الوسيلة الثالثة في بدء عملية لتخفيف عبء الديون تستهدف البلدان التي يوهن ضعفها المناخي قدرتها على التكيف مع تغير المناخ.

3- طوبوغرافيا التمويل الأخضر: الأدوات والمؤسسات

على الرغم من تحديد الأولويات السياسية للآليات القائمة على السوق في إدارة المناخ العالمي، كان رأس المال الخاص غير كافٍ وعازلاً عن التصدي للتحدي المناخي. وتورد الأبحاث الحالية مجموعة طويلة من العقبات التي تمنع الجهات الفاعلة الخاصة من الانخراط في مشاريع المناخ على نطاق أوسع. وتشمل هذه العوامل الافتقار إلى حوافز قابلة للقياس الكمي وانخفاض العائدات على ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات وتصور المؤسسات المالية الخاصة للمخاطر العالية المقترنة بالتكنولوجيات المنخفضة الكربون والتباين بين فترة الاسترداد الطويلة الأجل والآفاق القصيرة الأجل لمعظم المستثمرين من القطاع الخاص والعجز عن تقييم المشاريع وعواقبها المناخية، فضلاً عن النقص في مشاريع الكربون المنخفض "القابلة للتمويل" والتكيف مع تغير المناخ والقدرة على التحمل (انظر Bhandary et al., 2021).

وتؤدي الحواجز السياسية والمؤسسية والقانونية المقامة أمام الاستثمارات الخاصة أيضاً دوراً رئيسياً، لا سيما عندما يكون التنسيق قاصراً على الصعيد الدولي (المرجع نفسه: 530). ويستعرض هذا الفرع الأدوات الرئيسية التي يستخدمها القطاع الخاص ويقيم دورها في تمويل احتياجات التكيف مع تغير المناخ.

(أ) السندات الخضراء

من بين جميع الأنشطة في مجال التمويل الأخضر السريع النمو، اجتذب ما يسمى بالسندات الخضراء أعلى مستوى من الاهتمام، في الدوائر المالية على الأقل. وهذا الأمر ليس مفاجئاً، فتقديرات هذا القطاع، منذ عام 2007 عندما أطلق بنك الاستثمار الأوروبي أول سند أخضر، تتراوح الآن بين 754 مليار دولار و1,1

تريليون دولار في شكل سندات مناخية محددة تحديداً بفضاضة، أو سندات متوائمة مع المناخ (CBI, 2021). ومع أن قسماً كبيراً من ذلك قد يندرج في باب تجميل الواجهة، أو أسوأ من ذلك (Guardian, 2021)، فإن حجم فئة "سندات المناخ المعتمدة" الأصغر بكثير البالغة 100 مليار دولار (CBI, 2021) لا يزال كبيراً مقارنة بمصادر التمويل الأخرى التي تناولها النقاش أعلاه⁽²³⁾. ففي عام 2020 وحده، وصل إجمالي الإصدار إلى مستوى قياسي بلغ 300 مليار دولار (مقارنة بأقل من 50 مليار دولار في عامي 2014 و2015، أي بزيادة بنسبة 700 في المائة تقريباً)، وهي قيمة تحققت فعلاً في النصف الأول من عام 2021. وتهيمن السندات الخضراء أيضاً على سوق التمويل الأخضر المعتمد⁽²⁴⁾. وحتى مع هذا النمو السريع، لا يمثل سوق السندات الخضراء سوى 5 في المائة من مجموع الإصدارات و4,3 في المائة من المبلغ المتبقي في سوق رأس المال الأولي. وبعبارة أخرى، على الرغم من أن العالم غارق في رأس المال، يكمن التحدي في كيفية توجيه رأس المال هذا إلى أغراض إنتاجية وفي هذه الحالة بالذات، نحو التكيف مع تغير المناخ الذي يفرضه معايير الإضافة.

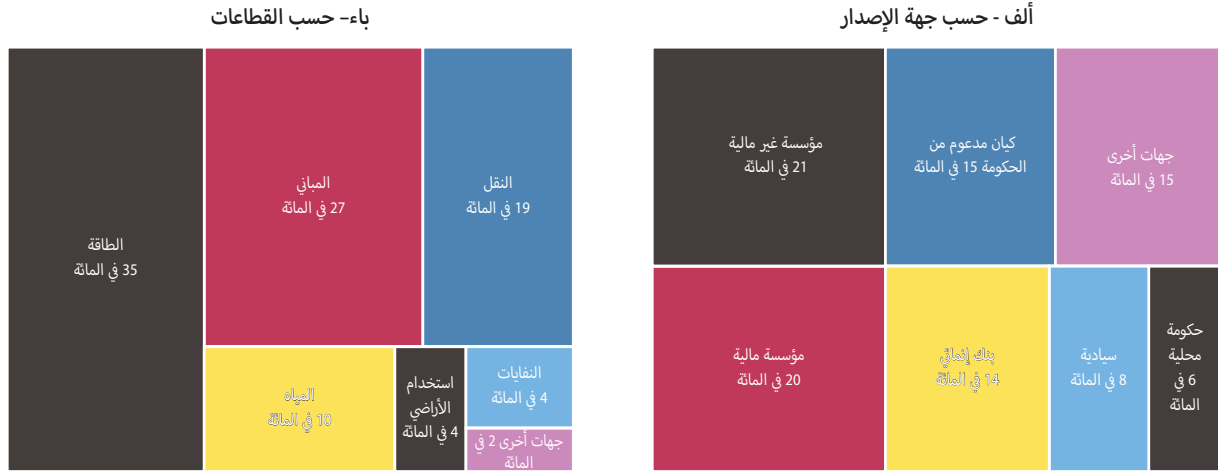
وغالبا ما تعتبر السندات الخضراء، بطبيعتها، أكثر ملاءمة للاستثمارات الخضراء ذات الربحية الأعلى في الأجل القصير. وقد يعزى ذلك، في شقٍ منه، إلى أن هذه السندات تصدر في معظمها عن القطاع الخاص، وإن كانت الحكومات ومصارف التنمية لا تزال مصادر هامة جداً (الشكل 4-5). وثمة حاجة إلى مزيد من البحث لدراسة الفروق بين السندات المختلفة من مختلف المصدرين دراسة وافية. ولكن، لما كانت السندات الخضراء ليست بحاجة إلى أن تكون مدعومة بأصول (أصول محددة سلفاً) ويجوز أيضاً أن تكون مرتبطة بأصول (أصول محددة بعدياً)، تثير إمكانية "التمويه الأخضر"، أي ممارسة توجيه العائدات من السندات الخضراء نحو مشاريع أو أنشطة تعود بفوائد بيئية ضئيلة أو حتى سلبية قد تكون سيئة التكيف، مخاوف دفيئة. ولئن كانت بعض شهادات وسم السندات تساعد على التحقق من أن تكون الأنشطة الممولة خضراء، فإن الأطر الحالية غير ملزمة وتفترق إلى آليات الإنفاذ (Noor, 2020; Deschryver and Mariz, 2020).

الآن⁽²⁵⁾. وعلى الرغم من أن التمييز بين التكيف والتخفيف لم يتم رسمياً في هذه الأنواع من الأدوات، يتضح من النظر إلى فئات الأنشطة والجهات التي تصدر هذه الأدوات المبينة في الشكل 4-5 أنّ التكيف يمثل نسبة ضئيلة من المجموع.

2019). وفضلاً عن ذلك، من غير المرجح أن تكون مصادر التمويل هذه حلاً للبلدان النامية طالما ظلّت الأنشطة الموجهة نحو التكيف لا تدر ربحاً، وخاصة في الأجل القريب، حتى وإن كانت السندات تتمتع بميزة "خضراء" كبيرة، وهي مسألة لم ينعقد الإجماع عليها حتى

الشكل 4-5 السندات الخضراء: الإصدارات المتراكمة، 2014-2020

(ببلايين الدولارات الجارية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsem_bodiedininternationaltrade.htm

معظمها في الثمانينات والتسعينات. والمبالغ المذكورة صغيرة بالمقارنة مع مصادر التمويل الأخرى - وهي تقع في حدود 2,6 مليار دولار إلى 6 مليارات دولار على مدى العقود الثلاثة منذ إنشائها في عام 1987، وفقاً لبعض التقديرات. وتشمل الأمثلة الحديثة مبادلة الديون السيادية في سيشيل بقيمة 21,6 مليون دولار في عام 2016 وهي عملية مبتكرة لأنها شملت المانحين الخيريين والمستثمرين المؤثرين وتضمنت التزاماً حكومياً في مجال السياسة العامة يقضي بالحفاظ على البيئة البحرية (World Ocean Initiative, 2020). وتشمل الأمثلة الحديثة الأخرى عمليات مبادلة الديون بتدابير لحفظ الطبيعة بين الولايات المتحدة وإندونيسيا (في عامي 2011 و2014) في إطار برنامج قانون حفظ الغابات الاستوائية التي أدرجت أحداها في إطار المبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (انظر الإطار 5-2). ومع ذلك، فلئن كان النشاط الفعلي قد انخفض منذ العقود السابقة، فإنّ بعض المقترحات القطرية كانت أكثر طموحاً، بما في ذلك مقترحات أمانة الكومنولث لمبادلة الديون لتمويل التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره للدول الصغيرة. واستخدمت أمثلة حديثة أخرى في بلدان تتراوح بين بوتان وفيجي وكوريا الجنوبية.

(ب) المبادلات والصناديق القائمة على الطبيعة.

هل يمكن للبلدان النامية أن تستخدم مواردها الطبيعية وسيلة للحصول على التمويل اللازم للتكيف مع تغير المناخ؟ ودُكر إبقاء غالبية الوقود الأحفوري في باطن الأرض بحسابه طريقة للوفاء بالتزامات اتفاق باريس ودفع ذلك إلى إعادة النظر في مفهوم تحويل الدين إلى التزام بصون البيئة الذي كان يُستخدم في العقود السابقة. وقد يكون في ذلك منفعة للجميع بمعنى أنّ البلدان ستحصل على الأموال اللازمة وأنّ الأنشطة المولدة للانبعاثات ستوقف أو تُخفّض؛ بل يمكن حماية البلدان المتلقية من التذبذبات المتقلبة في أسعار السلع الأساسية التي ستحدث على أي حال مع سحب المستثمرين أموالهم من "الأصول الغارقة". بيد أنّه ينبغي التذكير مرة أخرى بأنّ هذه المقترحات يجب أن تعي أنّ التكيف لن يكون، على الأرجح، نشاطاً مدرراً للإيرادات مقارنة بالتخفيف.

وتعتمد الدعوة الحالية لتجديد مبادلة الديون بتدابير لحفظ الطبيعة جزئياً على التجربة التاريخية المستمدة من استخدامها من قبل ما لا يقل عن 30 بلداً في جميع أنحاء العالم،

في الثمانينات والتسعينات ويرجع آخرون إلى مخاوف البلدان الدائنة التي عانت من الأزمة المالية العالمية بما في ذلك الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي واليابان (Ito et al., 2018; Sheikh, 2018).

ومع ذلك، بدأ أن يريق مبادلة الديون بتدابير لحفظ الطبيعة أخذت يخفت خلال الألفية الثانية، بالمقارنة مع العقود السابقة - وهو اتجاه يعزوه البعض إلى قوة الاقتصاد العالمي وإلى آثار برامج إعادة هيكلة الديون والإعفاء من الديون

الإطار 5-2 ما الذي يجعل المصرف مصرفاً أخضراً؟

لكي يكون المصرف "الأخضر" أخضراً حقاً، ينبغي أن يبرز بوضوح مقارنة بالمصارف الأخرى من حيث تفويضه ومحفظه قروضه وشروط وأحكام إقراضه. وينبغي أن تُكرّس الولاية على وجه الخصوص لتحقيق نتائج إنمائية خضراء وبما يتماشى مع الالتزامات الدولية، ومن بينها أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس، حتى وإن تم تحديد ذلك بقدر من المرونة ويمكن أن يتطور بمرور الوقت مع تطوير المصارف قدراتها وتغير احتياجات البلدان. وتسلب بعض المصارف الضوء على هدف الاستثمار في التقنيات الجديدة الواعدة. ومن المفترض أن يركز بعضها على احتياجات الأسر المعيشية الفقيرة في هذا المجال (مثل النظام المالي للرصد البيئي في هاواي). وهذا أمر مهم لأن الولاية والدور يقودان أنشطة المصارف العامة ويركزان قراراتها الاستثمارية، بما في ذلك أنواع العملاء والقطاعات التي يتعين استهدافها. وهما يتيحان أيضاً لأصحاب المصلحة محاسبة المصارف والإدارة على تأثير استثماراتهم والتزامهم حيال المجتمع.

ويجب أن تكون الاستراتيجية التشغيلية أو نموذج العمل على اتساق مع ولاية المصرف. ويشير هذا إلى السبل التي يتبعها المصرف في جمع تمويله، بما في ذلك المزج بين التمويل العام والخاص الذي يؤثر بدوره في مدى تقديمه قروضاً ميسرة وفي قدرته على تحقيق نتائج بيئية وتنموية. وتشير الدراسات الاستقصائية إلى أن الغالبية العظمى من المصارف الخضراء تقدم قروضاً، معظمها بأسعار أقل من سعر السوق. ولكن حتى عندما تكون الأسعار مواتية مقارنة بالسوق، قد يشكل الوفاء بهذا الالتزام تحدياً للبلدان النامية، وتقدم نسبة أصغر منها التمويل بطرق أخرى مثل الأسهم أو الضمانات، بل إن عدداً أصغر منها يقدم تمويلًا بالمنح⁽²⁶⁾. ويبدو أن جميع المصارف الخضراء تقدم مساعدة تقنية، وهذه المساهمة مهمة حيث يمكن للمصارف الخبيرة مساعدة الحكومات على تصميم إطار التكيف مع تغير المناخ، بما في ذلك الاستراتيجيات المتعلقة بسياسات التنظيم والتسعير وما إلى ذلك (Griffiths-Jones, 2021). والاستدامة المالية مهمة أيضاً لجميع المصارف. ولا يعني هذا زيادة الربحية إلى أقصى حد ويتطلب معجماً مختلفاً لقياس الأداء. وينبغي ألا تقوض الاستدامة المالية الطويلة الأجل للمصرف الأخضر قدرته على الاستثمار في المناطق أو المشاريع ذات المخاطر العالية حيث تكون عوائد التنمية مرتفعة، ولكن الربحية منخفضة - وهو المعيار المرجح على الأرجح عندما يتعلق الأمر بالتكيف مع تغير المناخ.

ومعظم المصارف الخضراء هي كيانات قائمة بذاتها أنشأتها تشريعات حكومية ورسمتها الاعتمادات الحكومية. ويتم تمويل بعضها (الولايات المتحدة مثلاً) من خلال التحويل، على سبيل المثال تحويل فواتير الكهرباء (بنك كونيتيكت الأخضر وبنك نيويورك الأخضر). بيد أن تحقيق توازن بين المستوى المناسب من العائدات لكي يظل المصرف قابلاً للبقاء والمطالب الاجتماعية والبيئية الأوسع نطاقاً للتكيف غير الربحي لا يزال يشكل تحدياً⁽²⁷⁾.

ويلمح البعض إلى أن السبل التي يمكن أن تتبعها المصارف الخضراء لإنشاء هذا المسار باتت واضحة من التجربة المستمدة في الآونة الأخيرة من جائحة كوفيد-19، فقد استجابت المصارف العامة في جميع أنحاء العالم على الفور وغالباً بشكل كبير لدعم جهود حكوماتها لتأمين الإغاثة الاقتصادية والقدرة على الصمود خلال فترة الجمود الناجمة عن الإغلاق. وخلص استعراض سريع أجراه الأونكتاد خلال الأشهر الأولى من الإغلاق إلى أن المصارف العامة المحلية والوطنية والإقليمية في جميع أنحاء العالم بذلت جهداً إضافياً لإحداث أثر سريع وقوي مضاد للتقلبات الدورية⁽²⁸⁾. وغير بعضها ولايته وإجراءاته لتبلي الاحتياجات الملحة. وزاد العديد منها من قدراته على الإقراض بإصدار سندات أو ولوج الأسواق الدولية، لأول مرة أحياناً؛ وعرضت جميعها تقريباً التمويل بشروط ميسرة أو مواتية، فضلاً عن المشورة التقنية. أما المصارف التي لها تاريخ مؤسسي طويل ولديها ولايات يدعمها التمويل الكافي ومقاييس أداء مناسبة، فهي في أفضل وضع يمكنها من الاستجابة بفعالية. وينطوي تمويل التكيف مع تغير المناخ على أوجه تشابه عديدة مع هذه التجربة.

ولم تُر مخططات بحجم الصندوق البيئي البولندي مرة أخرى - ولعل ذلك يُعبر عن التوقيت المكتظ لمبادرة الديون مقابل البيئة هذه التي جاءت في وقت كانت فيه بولندا في مرحلة انتقال من التخطيط المركزي (Caliari, 2020). وأعدت مبادرة

الديون مقابل البيئة بعناية بالتوازي مع المفاوضات بشأن شكل الاقتصاد والمؤسسات الأوسع نطاقاً (OECD, 2007: 23). ووافق داتسو نادي باريس على مبادلات ديون ثنائية إضافية لم يتم ترتيبها كمبادلة لمرة واحدة لرصيد الديون بأكمله. وبدلاً من ذلك، حوّلت الحكومة البولندية كل عام نسبة مئوية من مدفوعات سداد الديون المستحقة لمرفق تمويل محلي هو الصندوق الإيكولوجي الذي تولى بعد ذلك إدارة الإنفاق الذي سيُقدم في شكل منح لدعم مشاريع في بولندا ولمعالجة تلوث الهواء العابر للحدود بأكاسيد الكبريت والنيتروجين وتلوث وفراط المغذيات في بحر البلطيق؛ وغازات تغير المناخ العالمي والتنوع البيولوجي وإدارة النفايات واستصلاح التربة الملوثة. وعلى مر السنين، أُعدت مبادلات إضافية مع دائنين آخرين، كل منها بشروط مختلفة، وحقق المخطط إجمالاً مبلغاً غير مسبوق فاق نصف مليار دولار، وهو مبلغ تتضاءل أمامه كل مبادلات الديون مقابل البيئة والديون مقابل تدابير حفظ الطبيعة الأخرى في العالم (OECD, 1998).

وتمثلّ مبادلة الديون بديلاً لعمليات إعادة الهيكلة العميقة للديون السيادية في البلدان التي ترتفع فيها أعباء الديون، ولكن يمكن تحملها (أي البلدان التي لا تواجه مشكلة في الملاءة المالية). وقد تكون برامج مبادلة الديون فعالة في معالجة مختلف تكوينات الديون في الاقتصادات النامية، وعلى وجه الخصوص، التعرض لديون تجارية وكتلة دين عام كبيرتين. وقد تكون تكاليف المعاملات والرصد المرتفعة من مثالب برامج المبادلة القائمة على المشاريع، فهذه البرامج معقدة التنفيذ. وقد استغرقت عمليات المبادلة في الماضي مدة تراوحت بين سنتين وأربع سنوات من التفاوض بين جميع الأطراف - وكثير منها يتمثل في حكومة متلقية وحكومة مانحة ومجموعات الحفاظ المحلية والبلدان المانحة. ومع ذلك، يمكن تخفيف ذلك في إطار تسويق المبادرات الإقليمية، مثل مبادرة اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المتعلقة بالديون من أجل التكيف مع تغير المناخ لمنطقة البحر الكاريبي وألية مبادلة الديون لمنطقة غرب آسيا التابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، وكلاهما أُطلق في الآونة الأخيرة.

وتمثلّ سندات ضمان حسن الأداء من أجل الطبيعة (F4BI 2020) طريقة أخرى قائمة على الطبيعة تُستخدم لإعادة رسملة الديون السيادية. ويحصل أي دين جديد على ائتمان بشروط محسّنة من نوع برادي في مقابل التزامات بإنفاق الأموال على استثمارات، من قبيل الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، تكون مضمونة بإصدارات سندات من مؤسسات التمويل الأصغر أو بحقوق السحب الخاصة من صندوق النقد الدولي. وأُعدت خطة برادي الأصلية بسرعة فائقة، بيد أنّ ذلك يرجع جزئياً إلى أنّ البلدان المدينة رفضت أساساً السداد وكانت تتمتع بقدرة تفاوضية عالية. وليس من الواضح إن كان هذا الاقتراح قد يكفل بالنجاح عندما لا تكون الأموال ديناً للمصارف، بل يقدمها مستثمرون مؤسسيون. ويشدّد مؤيدو هذا النهج على ضرورة ربط هذه السياسة بالبرامج القطرية التي تصممها البلدان المتلقية، وبالشروط التي تضعها هذه البلدان أيضاً (انظر، Griffiths-Jones, 2020; Caliri, 2020; OECD, 2007). من بين مصادر أخرى). غير أنه ليس من الواضح مرة أخرى كيف يمكن ترجمة هذه العوامل إلى تكيف مع تغير المناخ، وهو أمر لا يتيح مصدراً للدخل للبلدان المتلقية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي توخي الحذر نظراً لطبيعة الترتيبات المقترحة التي تحد من حيز السياسات العامة المتاح للبلدان النامية. بل إنّ هذه الترتيبات قد تضع سلطة أكبر في أيدي حاملي السندات والممولين الدوليين، وقد يطبق هؤلاء اشتراطات ويضيقون نطاق عملية صنع القرار بشكل ديمقراطي من جانب البلد المدين.

دال- المصارف والتمويل المناخي

1- المصارف الخضراء المخصصة

أخضر أو تدرج الإقراض الأخضر في أنشطتها العادية، مثل المصارف العامة الجديدة التي ظهرت بعد أزمة 2007-2008، ومن بينها المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية. وأبدت حكومات عديدة اهتمامها بإنشاء مصرف أخضر، على غرار ما يحدث في المناقشات الحالية في الولايات المتحدة لإنشاء مصرف تنمية وطني جديد تُسند إليه ولاية خضراء. وتنتظر حكومات أخرى في إنشاء مرفق أخضر يندرج في إطار مصرف

ترد كلمة "أخضر" في عنوان جميع المصارف العامة التي أنشئت منذ عام 2010 على وجه التقريب أو في ولايتها (انظر الإطار 3-5). وقد أقرضت هذه المصارف زهاء 24,5 مليار دولار منذ إنشائها، وفقاً لبعض التقديرات (Whitney et al., 2020). ولا يشمل هذا الرقم المصارف القائمة التي لديها مكتب

2- مصارف التنمية المتعددة الأطراف التي لديها جدول أعمال تتعلق بتغير المناخ

تتمتع المصارف الإنمائية بوضع جيد يمكنها من التصدي لتحدي التكيف مع تغير المناخ مقارنة بمصادر التمويل الأخرى لأنَّ اختصاصها عادة ما يأذن لها على وجه التحديد بتقديم تمويل طويل الأجل وبمعدلات أقل وشروط أفضل. وحين يتعلق الأمر بهذه الاستثمارات، فمن المستبعد أن يقدم لها القطاع الخاص القدر اللازم من الدعم، مما يوضح المشكلة النظامية المتعلقة بالتكيف والطموحات التي لا تركز الربح. وحتى الآن، قدمت مصارف التنمية معظم القروض الميسرة والتمويل القائم على المنح. ولم يكن موقف جميع مصارف التنمية المتعددة الأطراف ومصارف التنمية الريفية متسقاً في هذا الصدد، وإن كان دورها حاسماً بالنظر إلى التوقعات الحالية وسيناريو التدهور في ضوء تقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ لعام 2021.

وثمة حاجة إلى أن يزداد هذا النوع من التمويل العام في المجالات التي تعاني من نقص الموارد حتى الآن، ولا سيما في المشاريع الإقليمية التي تُعد في إطارها مشاريع مناخية عديدة أقل جدوى للأغراض الخاصة أو الساعية إلى تحقيق إيرادات. وللتعويض جزئياً عن القيود المفروضة على المصارف الوطنية التي تعاني من نقص رأس المال، دأبت مصارف التنمية المتعددة الأطراف على أن تزيد أنشطتها في مجال التمويل المناخ باطراد في السنوات التي تلت اتفاق باريس. وتعهد العديد منها بإعادة توجيه قراراته التمويلية وحوافظه الاستثمارية لتتسق مع أهداف التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره. والتزم أكبر 12 مصرفاً متعدد الأطراف بخمسة مبادئ طوعية لتعميم مراعاة تغير المناخ. وبحلول تشرين الأول/أكتوبر 2020، حذا ما يصل إلى 48 مؤسسة حذو هذه المصارف.

وتجاوز المبدأ الرئيسي المتمثل في توفير التمويل لمصارف التنمية المتعددة الأطراف، من حيث التصور إن لم يكن بعد في الممارسة العملية، مجرد زيادة الإقراض للمشاريع الموجهة نحو المناخ أو المشاريع الخضراء، فمصارف التنمية المتعددة الأطراف وغيرها من أعضاء النادي الدولي لتمويل التنمية، تتعهد الآن "بالتحول من تمويل الأنشطة المناخية بطرق تدريجية إلى جعل تغير المناخ - من حيث الفرص أو المخاطر على حد سواء - اعتباراً أساسياً و"عدسة" تنشر المؤسسات من خلالها رأس المال" (Climate Action in Financial Institutions, 2018; Murphy and Parry, 2020). ويمثل هذا تغييراً كبيراً في التركيز يهدف إلى تعميم الاعتبارات المناخية ومواءمة حوافز المصارف للتمويل والاستثمار برمتها مع اتفاق باريس. وتشكّل هذه التغييرات المقصودة طموحاً أكبر وأشد تعقيداً من تعبئة وتتبع

قائم. وتشير أدلة مستمدة من دراسات استقصائية إلى أنَّ وزارة المالية، أو المصرف المركزي في بلد ما، هي التي تدافع عادة عن هذه الفكرة، على نقيض وزارة البيئة أو القطاع الخاص. ويمثل الدافع الرئيسي للاستثمار في أنشطة المناخ الأولية الثانية وليس الأولى. ولذلك، ليس من الواضح إن كان ذلك سيشكل مصدراً هاماً لتمويل أنشطة التكيف مع تغير المناخ، مقارنة بالتخفيف. وفي تقرير حالة المصارف الخضراء، تظهر أنشطة التكيف مع تغير المناخ في أقلية من الاستثمارات ذات الصلة (30: Exhibit 9, Whitney et al., 2020). وعززت مصارف عامة وإنمائية أخرى قائمة منذ فترة طويلة أوراق اعتمادها الخضراء؛ فعلى سبيل المثال، جاء في الإعلان الأخير الصادر عن بنك الاستثمار الأوروبي أنَّ 50 في المائة من جميع القروض الجديدة اعتباراً من عام 2025 يجب أن تكون خفيفة الكربون ولن يسمح بأي استثمارات لا تتسق مع اتفاق باريس.

وعلى سبيل المثال، شارك البنك الشعبي في كوستاريكا الذي أنشأته حكومة كوستاريكا في عام 1969 لتعزيز التنمية الاقتصادية، بوصفه "محفزاً مالياً" في مشروع مصمم لمساعدة المهتمين والمجتمعات المحلية على التكيف مع حالات الجفاف المتكررة التي تعزى إلى تغير المناخ. واستناداً إلى التمويل عن طريق المنح، تدرج حماية مستجمعات المياه وتحسين إدارة استخدام المياه في عداد استراتيجيات التكيف التي يدعمها هذا البنك. ووفر البنك الشعبي الذي يعمل مع حكومة كوستاريكا وشركات التجهيز الزراعي منحة قيمتها 9,8 مليون دولار في هيئة تمويل مشترك، جنباً إلى جنب مع منحة قدرها 8,8 مليون دولار مقدمة من الصندوق الأخضر للمناخ.

ولطالما جادل بنك التنمية العام الألماني (KfW) بأنَّ معالجة أسباب تغير المناخ بالحد من الانبعاثات غير كافية لأنَّ آثار هذا التغير غدت محسوسة فعلاً في بلدان عديدة. وفي السنوات 2013-2018، استثمر هذا المصرف 23,6 مليار يورو في مشاريع متعلقة بالمناخ في بلدان نامية، خصَّص منها نحو 25 في المائة لمشاريع التكيف مع تغير المناخ وبناء القدرة على الصمود. ومن بين هذه المشاريع المتوقعة رصد الأنهار الجليدية في باكستان والحماية من الفيضانات في موزامبيق والرصد الهيدرولوجي في الأردن. وعلى غرار مثال كوستاريكا المذكور آنفاً، تؤدي هذه المصارف الوطنية عملها في إطار تعاون مع مؤسسات أخرى؛ فقد شهد مشروع حديث للحماية من الفيضانات في بنغلاديش تقديم بنك KfW 15 مليون دولار (من الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية)، إلى جانب 40 مليون دولار من الصندوق الأخضر للمناخ، بينما ساهمت حكومة بنغلاديش بمبلغ 25 مليون دولار.

الجدول 4-5 التمويل المناخي من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لعام 2020

	التمويل المناخي من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (مليون دولار)		التمويل المشترك للمناخ (مليون دولار)	نسبة مئوية من المجموع
	نسبة مئوية من المجموع	مليون دولار		
التكيف	26	16 100	19 954	23
التخفيف	81	49 945	65 130	77
مقترض عام	71	46 687	53 413	63
مقترض خاص	31	19 358	31 672	37
المجموع	100	66 045	85 084	100

المصدر: مستمد من مصرف التنمية الأفريقي وآخرون (2019-2020).

وتشير الأدلة الأولية إلى أنَّ المصارف التي يشمل الأعضاء المستفيدون منها بلداناً منخفضة الدخل، مثل بنك التنمية الأفريقي وبنوك التنمية الإسلامية، خصصت أعلى نسبة من التمويل للتكيف مع تغير المناخ بنسبة بلغت 56 في المائة و47 في المائة على التوالي في عام 2019 و63 في المائة و65 في المائة بحلول عام 2020 (AfDB، المرجع نفسه). وعلى النقيض من ذلك، أنفق بنك الاستثمار الأوروبي الذي يركز بشكل أكبر على شمال الأطلسي 4 في المائة فقط على التكيف مع تغير المناخ في عام 2019. وارتفعت هذه النسبة إلى 10 في المائة في عام 2020 وانفق المبلغ المتبقي على التخفيف الذي يحتمل أن يغير قواعد اللعبة. وعلى المنوال نفسه، وجّه البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير معظم تمويله إلى التخفيف. وإلى أن تستفيد البلدان المنخفضة الدخل أيضاً من ولوج مجال التكنولوجيات الجديدة والأسواق الجديدة المترتبة عن التخفيف، ستزداد أوجه عدم المساواة القائمة منذ أمد بعيد أكثر فأكثر.

ومن الواضح أيضاً أنَّ التمويل المشترك لا يزال أكثر انتشاراً في أنشطة التخفيف منه في أنشطة التكيف مع تغير المناخ في عام 2020 مقارنة بعام 2019، مما يعني أنَّ هذا التمويل يحقق بطبيعته إيرادات. وقد لا يكون من المستغرب أنَّ كلا التمويل المشترك والاقتراض انخفضا في الوقت نفسه انخفاضاً كبيراً في هذا العام بينما ارتفع الاقتراض العام، وهو وضع يعبر عن التخوُّف من أن تحرف الاحتياجات القصيرة الأجل المتعلقة بالأزمة الصحية والاقتصادية لهذا العام احتياجات تمويل التنمية طويلة الأجل عن مسارها (انظر الفصلين الأول والثاني من هذا التقرير). ومن الجدير بالذكر أيضاً أنَّ مصادر التمويل العامة الأخرى هي التي توفر، إلى جانب مصارف التنمية المتعددة الأطراف العامة، حصة الأسد من التمويل المشترك، وخاصة فيما يتعلق بالبلدان المنخفضة الدخل (الجدول 5-5).

مساهمات تمويل المناخ في التعهد البالغ 100 مليار دولار الذي تم الالتزام في عام 2009.

بيد أنَّ الهدف المتمثل في توسيع النطاق لم يتحقق بعد. وفي عام 2019، أعلنت تسعة مصارف متعددة الأطراف عن هدفها المتمثل في زيادة الاستثمار العالمي الجماعي في مجال المناخ إلى مبلغ لا يقل عن 65 مليار دولار سنوياً في هذا الإطار الزمني بحلول عام 2025 ومضاعفة الجزء المخصص لأغراض التكيف إلى 18 مليار دولار سنوياً (مصرف التنمية الآسيوي وآخرون، 2019: 1). وتعتزم هذا المصارف زيادة التمويل المشترك إلى 110 مليار دولار يُتوقع أن تقوم مصادر خاصة مباشرة بحشد أقل من نصفها. وبحلول عام 2020، بلغ إجمالي الالتزام 66 مليار دولار (ADB et al., 2020). ومع ذلك، أقرضت، في الوقت نفسه، 6 مصارف من أصل 8 مصارف في عام 2020 مبالغ تقل عن المبالغ التي أقرضتها في العام السابق، حتى مع إعلان جميع المصارف عن خطط طموحة لزيادة الإنفاق على مدى السنوات القادمة. وزاد البنك الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي فقط إجمالي الإنفاق على التمويل المناخي في العام الماضي. ويثير هذا الوضع قلقاً خاصاً لدى البلدان المنخفضة الدخل التي تلقت تمويلاً إجمالياً بلغ 38 مليار دولار فقط في عام 2020، وهو مبلغ يمثل انخفاضاً عن العام السابق (41,5 مليار دولار) (المرجع نفسه: 7). ويحتمل أن يكون في ذلك تعبير عن الإنفاق غير المتوقع بسبب التأثير الاقتصادي لجائحة كوفيد-19، وإن كان هذا التبرير المنطقي لم يُذكر على وجه التحديد إلا في حالة واحدة أو حالتين مصرفيتين. ولذلك، لا يزال الطريق طويلاً، رغم الزيادة الكبيرة التي حدثت منذ عام 2015⁽²⁹⁾.

ولا يتعلق تأمين التمويل الكافي بحجم الأموال المقترضة فحسب، بل وبالغرض منه في إطار مجموعة واسعة من الأنشطة المتعلقة بالمناخ. وتدرك مصارف التنمية المتعددة الأطراف نفسها الحاجة إلى زيادة الحصة المخصصة للتكيف مع تغير المناخ التي لا تمثل حالياً سوى 26 في المائة من إجمالي الإقراض. وارتفعت هذه النسبة بمقدار نقطتين مئويتين مقارنة بعام 2019. ولئن كانت القيم المطلقة تُظهر زيادة هامشية في عام 2020 من 15 مليار دولار إلى 16 مليار دولار، فإنَّ هذه الزيادة لا تزال أقل من الهدف المعلن (الجدول 4-5). ولهذا الأمر أهمية خاصة لدى أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الدخل المتوسط من الشريحة الدنيا التي تسعى جاهدة للتصدي لبعض آثار تغير المناخ وتواجه صعوبة أكبر في اجتذاب الأموال من مصادر أخرى وتشتد حاجتها إلى تحقيق الطفرة التحويلية نحو التصنيع (طفرة خضراء، في الحالة المثالية) ولتمويل أنشطة يمكن أن تحقق إيرادات مستدامة في المستقبل.

لتمكينها من حشد ما لديها من أموال فعلاً، وهو أمر دأب الأونكتاد على الدعوة إليه (تقرير التجارة والتنمية، 2019). وحدثت سابقة في هذا الصدد فعلاً خلال فترة جائحة كوفيد-19، فعندما زادت مصارف التنمية المتعددة الأطراف في بلدان الجنوب الإقراض خلال المراحل المبكرة من الجائحة، فعلت ذلك بإعادة تخصيص الحوافز القائمة وبالاقتراض من صناديق الثروة السيادية للأعضاء وتكيف الولايات وإعادة تحديد الأولويات الرئيسية وتغيير المهام (MacDonald et al., 2020: 361-375). وزادت إحدى المؤسسات فيما بين بلدان الجنوب قدرتها على الإقراض بنسبة تصل إلى 60 في المائة لتلبية الاحتياجات العاجلة (المرجع نفسه).

ومن المصادر الأخرى المحتمل للتمويل المتعدد الأطراف إعادة توظيف حقوق السحب الخاصة واستخدامها من أجل خطط التكيف البيئية والقطرية الطويلة الأجل، بما في ذلك أهداف الحفظ وخفض الانبعاثات، فضلاً عما يلزم لتحقيق هذه الأهداف من استثمارات وميزانيات. ويتيح هذا المقترح آلية تمويل مرنة، وغير محدودة من حيث المبدأ، تلبيةً لنداءات دأب الأونكتاد وجهات غيره على توجيهها منذ فترة طويلة لإنشاء صندوق عالمي لحماية البيئة يكون قادراً على تقديم تمويل يمكن التنبؤ به ومستقر في حالات الطوارئ من دون اشتراطات سياساتية صارمة أو معايير تأهيل مكبلة.

ولا يزال التوسع السريع ممكناً باستخدام أسواق رأس المال الدولية التي تعتمد عليها معظم مصارف التنمية المتعددة الأطراف⁽³⁰⁾. ومنذ عام 2008، عندما أصدر البنك الدولي أول سند أخضر إثر طلب قدمته مجموعة من صناديق التقاعد السويدية لمنتجات سائلة عالية الجودة (الرتبة ألف ألف الف) تنطوي أيضاً على تأثير إيجابي (World Bank, 2008)⁽³¹⁾، أصدر هذا البنك 185 سناً أخضر بـ 23 عملة بقيمة تعادل 15 مليار دولار وحثت حذوه العديد من مصارف التنمية المتعددة الأطراف الأخرى، من بينها مصارف تقودها بعض بلدان الجنوب⁽³²⁾. وتحدث طفرة بارزة ومماثلة في الطلب على السندات الخضراء في المجال الوطني وعلى صعيد الشركات، وإن كان ثمة أسباب تدعو للاعتقاد بأن الأمر يتعلق بالبحث عن عائداً في بيئة منخفضة العائد أكثر من الحرص على إحداث تأثير ملموس. ويوسع مصارف التنمية المتعددة الأطراف أن تستخدم على الأقل بعض هذه الأموال بطريقة أفضل، فهي تشارك بهمة في مشاريع مدعومة بتدابير خضراء. ومن المرجح جداً أن يفضل مستثمرون عديدون مهتمون حقاً بدعم التمويل المرتبط بالمناخ شراء إصدارات من البنك الدولي وغيره من مصارف التنمية المتعددة الأطراف. ومع ذلك، يلاحظ أن هذه الترتيبات لا تكون عادة في متناول الأفراد أو الصناديق الصغيرة الحجم.

وإن افترضنا أن يظل القطاع الخاص متردداً في إجراء الاستثمارات اللازمة، حتى وإن كان ذلك إلى جانب التمويل المشترك الكبير الحجم الذي تقدمه مصارف التنمية المتعددة الأطراف والجهات المانحة والمصادر العامة المحلية وغيرها للقطاع العام، فمن أين ستأتي هذا الزيادة الضرورية في توافر رأس المال؟ ويتطلب إيجاد كتلة أكبر من التمويل المتاح للتكيف مع تغير المناخ (مع المزيد من المنح والقروض بشروط ميسرة للغاية) أن تزيد مصارف التنمية المتعددة الأطراف من إجمالي قدراتها على الإقراض زيادة كبيرة. ومن السبل الممكن اتباعها لتمويل ذلك الإيرادات المحققة من قروض التخفيف التي تقدمها هذه المصارف. بيد أن هذه العملية ستستغرق وقتاً شديداً قبل أن تعود بالفائدة على البلدان التي هي اليوم في أمس الحاجة إلى استثمارات التكيف مع تغير المناخ. زد على ذلك أن بعض مصارف التنمية المتعددة الأطراف التي تعاني من نقص في رأس المال تجاهد فعلاً لإبقاء مقومات استمرارها على حالها.

الجدول 5-5 شركاء المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف

في التمويل المشترك للمناخ، 2020

(مليون دولار)

حشد التمويل	البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل	البلدان المرتفعة الدخل	المجموع
الخاص المباشر	3 556	2 354	5 910
الخاص غير المباشر	6 345	19 417	25 762
مجموع التمويل الخاص المشترك	9 901	21 771	31 672
العام المباشر	8 366	1 658	10 024
التمويل العام المشترك			
مصارف أخرى إنمائية متعددة الأطراف	8 150	813	8 962
أعضاء النادي الدولي لتمويل التنمية	1 774	251	2 026
تمويل عام دولي آخر	1 946	4 477	6 423
تمويل محلي عام آخر	6 182	19 796	25 978
مجموع التمويل العام المباشر والمشارك	26 418	26 995	53 413

المصدر: مستمد من مصرف التنمية الأفريقي (2019-2020).

واقترحت في الماضي سبل أخرى للتوسع، من بينها ما ورد ذكره أيضاً في تقارير سابقة، تشمل قيام الأعضاء المالكين بزيادة رأس مالهم المدفوع. ولعل هذه الطريقة تنطوي على أعظم الإمكانيات إن توفرت لها الإرادة السياسية، وتشمل السبل الأخرى إضافة أعضاء جدد، ولا سيما من البلدان ذات الدخل المرتفع، تكون لديهم القدرة على تقديم مساهمة رأسمالية أكبر أو مراجعة ولايات مصارف التنمية المتعددة الأطراف وقواعدها التشغيلية

الجدول 5-6 موجز لمشهد التمويل

المسائل	أمثلة	الآليات/المؤسسات
لاتزال المساعدة الإنمائية الرسمية دون المبالغ المتعهد بها بكثير ويقدم جزء كبير منها في شكل آخر غير المنح وهو موجه إلى التخفيف بدرجة أكبر من التكيف	لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مدفوعات لاتفاقية تغير المناخ	المساعدة الإنمائية الرسمية 19-63 مليار دولار حسب المصدر
أموال غير كافية لتلبية الاحتياجات	الصندوق الأخضر للمناخ، صندوق التكيف، أقل البلدان نمواً وغيرها	الصناديق العالمية 8,3 مليار دولار
معظمها للتخفيف. ولا تتمتع كل المصارف بالموثوقية والفعالية التي تتمتع بمصارف أخرى. وتتسم المصارف بوجه خاص بنقص في رأس المال في المجالات التي تكون فيها الاحتياجات أشد معقدة من حيث التنفيذ؛ وتكاليف المعاملات مرتفعة - تستغرق بين سنتين وأربع سنوات للتفاوض بين جميع الأطراف بحاجة إلى التزام مالي طويل الأجل، معرضة لتخفيض العملة. دور مجموعات المحافظة المحلية والدولية	القسط الأوفر في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي منذ الثمانينات؛ إندونيسيا؛ سيشيل؛ مبادرة خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات + مشاريع	المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف 46 مليار دولار
الجوانب البيئية والاجتماعية المتعلقة بالحوكمة موضع جدل شديد؛ مرتبطة بالأصول وليست قائمة على الأصول، حتى وإن زادت السندات المحلية هشاشة العملة؛ كثير منها بشروط غير تيسيرية؛ تقول البلدان إنها تفتقر إلى القدرات لإدارتها؛	تزداد إصدارات السندات الخضراء من قبل البلدان النامية (بوتان، فيجي، الصين)؛ إصدارات سندات الحرية في البلدان المتقدمة النمو	السندات الخضراء والسيادية - 100 مليار دولار. 754 مليار دولار معتمدة من الأسواق الخضراء المحددة بشكل فضفاض
كل المشاكل الأخرى المتعلقة بالسندات الأخرى ومخاطر العملة وما إلى ذلك.	مناقشة بنك الولايات المتحدة الأخضر مثال من بين أمثلة كثيرة	24,5 مليار دولار منذ الإنشاء وأكثر من ذلك المبلغ إن ضُمَّ الإقراض الأخضر (المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية؛ مصرف التنمية الجديد؛ المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وما إلى ذلك
... مخاطر التعرض للتخصيص إن هي حققت عائداً جمة أو عائداً ضئيلة هل هذا هو فعلاً الرهان الأفضل؟	أمثلة عديدة من الدولة النامية، مبادرة تخضير النظام المالي	المصارف المركزية
تتعلق هذه الأنشطة بجمع الأموال ولكن الحاجة قد تدعو إليها للدفع لاستخدامات مالية أخرى غير التكيف.	أكثر من 80 مقامة على الصعيد العالمي، على سبيل المثال صندوق مشاريع التنوع البيولوجي لأمريكا اللاتينية الذي أنشأ في عام 2018 بمخصصات تبلغ 43 مليون دولار وهو يدير الآن 70 مليون دولار (صندوق الهبات وصندوق احتياطي)	الصناديق الاستثمارية للمحافظة
	مدفوعات للدخول إلى المنطقة الاقتصادية الخالصة البحرية، مدفوعات لتراخيص صيد الأسماك (إندونيسيا 31 مليون دولار في عام 2018، كيريباس 117 مليون دولار لرسوم الدخول) الرسوم على السفن السياحية - أنتيغوا وباربادوس 1,2 مليون دولار في عام 2018 بمعدل ضريبة قدرها 1,50 دولار أمريكي على الشخص الواحد	السوق الأخرى - عرض الحصص في المزار

هاء- توصيات السياسة العامة

عن سياسات التكيف مع تغير المناخ) والتمويل (آجال الاستحقاق الطويلة، أو المنح، أو الشروط الميسرة) بإجراء عدد من الإصلاحات المحددة الطابع في مجال السياسات التي يرد ذكر بعضها أدناه.

يلزم تناول الضرورة الثلاثية الأبعاد المتمثلة في زيادة تمويل المناخ وتوجيهه إلى حيث تدعو الحاجة إليه وتوفير ظروف مواتية للبلدان النامية في كل من التجارة (فصل قواعد التجارة الدولية

وإلى أن يتحقق التوازن السليم، سُنخطف جميع النوايا الحسنة أو نُوضع جانباً. وعلى النحو المبيّن أعلاه، لم يحقق ظهور السندات الخضراء، أو سوق تداول الكربون، أو حتى استخدامات صناديق التعافي من جائحة كوفيد-19، ما يكفي لمساعدة البلدان النامية على التكيف مع تغير المناخ (Gallagher and Carlin, 2020). ويمكن تحديد مستويين من الإصلاحات لتمويل تحدي التكيف مع تغير المناخ: أولاً، الخطوات الداعمة لدولة تنمية مراعية للمناخ لتعبئة الموارد المالية للاستثمارات في مجال التخفيف والتكيف، وثانياً، إصلاح النهج المتبع في إدارة المناخ على الصعيد الدولي.

وينبغي أن تركز المجموعة الأولى من الإصلاحات على

ما يلي:

- **المساعدة** ينبغي الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية وتعهداتها والمضي قدماً في زيادة نسبة التمويل الإضافي المخصص للتكيف مع تغير المناخ وبناء القدرة على الصمود. فالمنح والقروض الميسرة للغاية لا غنى عنها للتكيف مع تغير المناخ. ويمكن تمويل هذه المنح والقروض بسندات خضراء وبضريبة على المعاملات المالية (ضريبة تويين)، أو إعادة توجيه الدعم العام للوقود الأحفوري. ويجب أن يأخذ ذلك في الحسبان المتطلبات القطرية المحددة الطابع في أقل البلدان نمواً والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الأدنى والاقتصادات المصدرة للوقود الأحفوري التي تحتاج إلى إعادة هيكلة هذه الصناعات الكثيفة الكربون بشكل تدريجي وإلى نظام مناسب من شبكات الأمان للوفاء بالديون المناخية.

- ينبغي أن يُدرج **تخفيف عبء الديون وإلغاء ديون** البلدان النامية في جدول أعمال المناخ. ولئن كانت الشكوك تكتنف تنفيذ خطة عام 2030 قبل أزمة كوفيد-19 بسبب عبء الديون التي تحمّلها بلدان نامية عديدة، فإنّ هذه البلدان تواجه تحديات أشد في تلبية احتياجاتها من حيث القدرة على تحمل تغير المناخ في عصر ما بعد أزمة كوفيد-19. وتمثل ديون بلدان مجموعة العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ منطلقاً واضحاً. غير أنّ الربط بين أزمات المناخ والديون يسלט الضوء على الحاجة إلى إجراء إصلاحات نظمية في هيكل الديون الدولية.

- **الأعمال المصرفية** ثمة حاجة إلى مصارف عامة وإنمائية خضراء ممولة تمويلياً جيداً ويعمل بها خبراء في مسائل تغير المناخ، على المستويات البلدية والوطنية والإقليمية. وينبغي مواءمة ولايات هذه المصارف ومؤسساتها مع هذا الغرض. وتحتاج مصارف التنمية المتعددة الأطراف إلى رأس مال إضافي لدعم المزيد من الاستثمارات الخضراء وتقليل أنشطة الوقود الأحفوري أو الأنشطة الملوثة وإلى

وفي الوقت الحاضر، لا تزال المساعدة التي يقدمها المجتمع الدولي للتكيف مع تغير المناخ تعتمد على مزيج من المعونة القصيرة الأجل والشروط الطويلة الأجل لتصحيح الأوضاع المالية العامة وخطط التأمين الذاتي الوقائية ضد المخاطر الكارثية. غير أنّ هذا غير كافٍ بتاتاً لمعالجة التأثير النظمي الذي تحدثه صدمات تغير المناخ المتكررة والمتواترة بازدياد.

ويلقي التحدي المتمثل في التكيف مع تغير المناخ، بحكم طبيعته، العبء على كاهل التمويل القائم على المنح، أو على آليات الإقراض الميسر للغاية بحسبانها وسائل أساسية لمواجهة تحدي التكيف مع تغير المناخ. وفي الوقت نفسه، سيحقق أي تمويل يتم تقديمه أفضل النتائج إن هو أدمج في إطار سياسة مالية وصناعية شاملة تصممها وتنفذها دولة تنمية واعية بالمناخ (انظر الفصل الرابع).

ومن ثمّ، فتلك هي الأولوية الأولى لنهج استراتيجي للتكيف مع تغير المناخ. وينبغي للدولة التنموية المراعية للمناخ أن تقوم بدور حافز، فلا تكتفي بمعالجة "إخفاقات السوق" ولا تقصر دورها على "الحد من مخاطر" الفرصة المتاحة للأخريين لتحقيق أرباح وجني حصة تفوق حصتهم من المنافع، فالمخاطر النظمية التي ينطوي عليها هذا الأمر تستلزم وجود جهة تتولى تنظيم التمويل الأخضر الخاص وتنسيقه، مثلما هو الحال في القطاع المالي بوجه عام. ويجب أن يُنظر إلى هذه العوامل بحسبانها وسيلة لتجنب النزعات المدمرة للقطاع المالي الفائق السيولة اليوم، حيث يتنافى السعي المستبطن لتحقيق عائدات مع احتياجات التخفيف من حدة تغير المناخ، ناهيك عن احتياجات التكيف التي تثير تحديات أشد.

ومعظم جهود التكيف مطلوبة على المستوى المحلي أيضاً (DCF Alliance, 2019). ويبدو أنّ تمويل التكيف مع تغير المناخ يُوجّه في غالبته العظمى إلى مؤسسات مالية كبيرة موجهة نحو مشاريع واسعة النطاق لا تدعم بالضرورة الجهود المحلية أو تلبّي أولويات التكيف مع تغير المناخ على الصعيد المحلي. وينبغي أن تهتدي جهود تمويل المناخ التي تقودها جهات محلية بمبادئ تكفل أنجع طريقة للتصدي لتحديات حسن التسيير والمناخ ومخاطرها، بما في ذلك: (1) التخطيط الذي تقوده المجتمعات المحلية ويستند إلى المؤسسات القائمة المفوضة الداعمة (2) ويشجع على إدماج الأشخاص المهمشين مناخياً اجتماعياً؛ (3) عملية تتسم بالمرونة والإدارة التكيفية لإيجاد استثمارات في القدرة على التحمل، مع (4) التركيز على توفير المنافع العامة (4: DCF Alliance, 2019).

من أن تلبى سندات الادخار الخضراء التي تصدرها الحكومات الوطنية احتياجات السكان المحليين؛ ومن أن تتولى الحكومات التي تصدر السندات الخضراء رصد وإعمال استخدام هذه السندات بشكل سليم؛ وتوفير الحماية لكلا المستثمرين ومن يصدر السندات طوال مدة السند؛ وتحديد التمويه الأخضر وإنزال العقوبة على ممارسيه. ويجب أن تكون معايير إصدار الشهادات شفافة ومنسقة وأن تنفذ بشكل سليم. ونظراً لحجم التحدي، يلزم دعم الإطار التنظيمي لسوق السندات الخضراء بمستويات ماثلة من التمويل والموظفين، على الصعيدين الوطني والدولي.

وتتمثل الأولوية الثانية في إعلان التكيف مع تغير المناخ منفعة عامة (انظر Timisel, 2021) على الصعيد الدولي وإنشاء آليات مناسبة تحكم هذه المنفعة. ومن شأن هذا الاعتراف أن يعبر عن واقع تعيشه فعلاً الاقتصادات النامية التي تسعى جاهدة لتخضير صادراتها وتمويل احتياجات التكيف مع تغير المناخ. وسيمكن ذلك هذه الاقتصادات من الحصول على التكنولوجيات الخضراء وتكييفها مع مسارات نموها الوطنية. وعلى الصعيد الدولي، يمكن لصندوق التكيف مع تغير المناخ، على النحو الذي اقترحه بعض البلدان في منظمة التجارة العالمية⁽³³⁾، أن يساعد البلدان في تخضير صادراتها. ويمكن لصندوق التجارة والبيئة أن يمول التكاليف الإضافية لتوريد التكنولوجيات الحيوية وأن يقدم منحاً لتكنولوجيات خضراء محددة ويمول البحث والتطوير والعروض التوضيحية المشتركة وإنشاء مراكز وآليات لنقل التكنولوجيا وتبادلها. ومن شأن هذا التدبير أيضاً أن يتيح التنسيق المؤسسي اللازم على الصعيد الدولي لتلبية الاحتياجات المالية والتكنولوجية والاقتصادية التي تشتد الحاجة إليها للتنمية الواعية بالمناخ.

واو- الاستنتاج

مصالح تصديرية فيها والاعتماد على إجراءات من قبيل آلية تعديل حدود الكربون، لا يمكن إلا أن تقوض قدرة البلدان النامية على استخدام التجارة وسيلة للتنمية.

وسيتطلب تيسير عملية التكيف مع تغير المناخ في البلدان النامية من خلال الاتفاقات التجارية نقل التكنولوجيا الخضراء دون اشتراط الحصول على براءات اختراع تقييدية ومنح المعاملة الخاصة والتفاضلية المناسبة في السلع والخدمات البيئية حتى تتاح لمقدمي هذه السلع والخدمات في العالم

موامة أنشطتها مع اتفاق باريس ومع التزاماتها بشأن "بناء مستقبل أفضل" والتخلي عن استخدام النفط والفحم والغاز والانخراط في عمليات تحول تساعد الأشخاص وتلك الصناعات على تحقيق الطفرة المطلوبة. وسيتعين تقليص الاشتراطات المتعلقة بالسياسة العامة وتخفيف القيود المفروطة في الصرامة التي تفرضها هذه المصارف، دعماً للتكنولوجيات والمشاريع التجريبية أو الخضراء الجديدة. وينبغي لبلدان مجموعة الدول السبع أن تستخدم سلطتها، بصفتها مساهمة في مصارف التنمية المتعدد الأطراف، لتوجيه هذه المصارف نحو هذا الاتجاه. ويوسع مصارف التنمية الإقليمية ومصارف التنمية المتعددة الأطراف أيضاً أن تشتري السندات الخضراء التي تصدرها البلدان النامية، محققة بذلك طلباً أكثر استقراراً على هذه السندات، ومتميزة لهذه البلدان فرصة الحصول على رأس المال الطويل الأجل بطريقة أسهل. ويُتوقع أن يكون لذلك أيضاً أثر إيجابي على عائدات هذه المصارف فيساعد في تخفيف عبء الخدمات الخارجية شيئاً ما.

• **سوق السندات** يعد الحصول على التمويل الطويل الأجل والميسور التكلفة أمراً ضرورياً لتمكين البلدان النامية من تلبية الاحتياجات الإنمائية والمناخية. وتمثل سوق السندات الخضراء إحدى الطرق الرئيسية التي تساعد في جمع هذا التمويل الطويل الأجل. غير أنّ المعايير التنظيمية لا تواكب نمو سوق السندات الخضراء؛ فالعديد من التزامات الإفصاح طوعية وآليات حماية حقوق المصدرين وحاملي السندات قاصرة؛ وينبغي أن تكون آليات تجنب التمويه الأخضر قائمة. ويلزم أن يتدارك القطاع الخاص والهيئات التنظيمية الوطنية والدولية أوجه القصور هذه. وينبغي الاتفاق على معايير مناسبة وعلى قواعد لإعمالها واستخدامها للتحقق من أن تظلّ السندات الخضراء خضراء والثبت

مع ازدياد الأحداث القصوى الكبرى شدة، يجب إعطاء الأولوية للتكيف مع تغير المناخ. ويجب أن تسعى الإصلاحات المؤسسية المطلوبة إلى الابتعاد عن مبادئ الدولة التنظيمية التمكينية للسوق والتوجه نحو دولة تنمية خضراء تتحكم في أولوياتها طويلة الأجل في التكيف مع تغير المناخ ومع المسارات الاقتصادية.

وللتجارة دور هام في تشكيل مسارات التنمية المستدامة. بيد أنّ محاولات تحرير التجارة في مجالات للعالم المتقدم النمو

يتم إنفاقها محلياً، يُعد هذا المصطلح خاطئاً... فانعدام تصدٍ عالمي حقيقي للوباء يعد نذير شؤم للعمل المشترك بشأن المناخ" (Wolf, 2021).

ومن الضروري وجود يد طولى تقود المؤسسات المالية العامة على جميع المستويات، فقبل زهاء خمسة وسبعين عاماً ساعدت خطة مارشال على تحقيق الرخاء المشترك بين الاقتصادات التي مزقتها الحروب. واليوم، يشكّل تغير المناخ تحدياً للبشرية يتطلب نهجاً متكاملًا واستباقياً واستراتيجياً مماثلاً. وتناول هذا الفصل بالنقاش قائمة من الخيارات. بيد أنّ إنشاء صندوق هيكلي عالمي أخضر المنحى من شأنه أن يدعم إعادة مواءمة البلدان النامية ويوفر التمويل لكل من مبادرات التكيف والتخفيف بحسبانها أولوية ملحة. وسيحقق ذلك منافع لا تقتصر على البلدان النامية فحسب، بل وتشمل الاقتصادات المتقدمة أيضاً. وسيساعد ذلك على إقامة مصدات مضادة للتقلبات الدورية وتعزيز القدرة على الصمود والإدماج في المجتمعات على الصعيدين المحلي والوطني وتحقيق النمو الموجه نحو نمط قادر على إبقاء ارتفاع درجات الحرارة العالمية دون درجة 1,5 المئوية الحرجة.

النامي فرص متكافئة والحفاظ على حيز السياسات لتشجيع تنويع الصادرات.

وبما أنّ انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المتأصلة في التجارة الدولية كحصة من مجموع الانبعاثات لا تزيد عن 27 في المائة، يلزم فصل القواعد التجارية عن أهداف التكيف مع تغير المناخ، ولا سيما في منظمة التجارة العالمية، وإتاحة حيز كافٍ للبلدان في مجال السياسات يمكنها من تنفيذ سياساتها الوطنية للتكيف مع تغير المناخ. وثمة حاجة إلى اتباع نهج قائمة على الحوافز مثل الإعلان عن نقل التكنولوجيا الخضراء والحد من براءات الاختراع المتعلقة بهذه التكنولوجيات.

وقد يثبت عام الجائحة أنّه عام يحدث فيه تحول في الطريق إلى صياغة نهج أكثر طموحاً لتمويل تحديات التكيف مع تغير المناخ، ولكن العقبان كأداء والوقت قد انقضى. ومن المشجع أن نرى الولايات المتحدة تعلن عن التزامها بتقديم 5,7 مليار دولار للتمويل المناخي السنوي للبلدان النامية بحلول عام 2024. ومع ذلك، "في سياق كل من الحاجة والأموال التي

الحواشي

يورو من آلياته المزمعة لضريبة حدود الكربون لسداد الديون التي تكبدها بسبب تدابير التعافي *Financial Times* (2021). وستجمع ضريبة حدود الكربون في الاتحاد الأوروبي قرابة 10 مليارات يورو سنوياً. 6 تموز/يوليه. (7) يمكن أن يساعد هذا التنازل بشأن المناخ، حسب طريقة إعداده، و/أو بند السلام أيضاً في معالجة الجمود التنظيمي الناتج عن الآليات القانونية مثل تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول التي توسع بشكل غير متناسب نطاق اختصاص المستثمرين على عملية وضع السياسات العامة، وغالباً ما يكون ذلك على حساب المبادرات المراعية للمناخ والتنمية (Tienhara, 2017).

(8) يوجه تمويل التخفيف إلى الأنشطة العامة التي تقلل من انبعاثات غازات الدفيئة وتتوافق مع التنمية المنخفضة الانبعاثات، مثل توليد الكهرباء المتجددة أو البناء المقتصد للطاقة. ويرتبط تمويل التكيف بمشاريع معينة

(1) WT/CTE/W/249.

(2) <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-assess-mc12-options-for-trade-environmental-sustainability-work/>

(3) انظر https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm

(4) انظر https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm

(5) <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/climate-change-ministers-express-support-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-at-cop25/>

(6) وفقاً لتقارير وسائل الإعلام، يعتزم الاتحاد الأوروبي استخدام الإيرادات السنوية المتوقعة البالغة 10 مليارات

المالديف، جزر مارشال، جمهورية الدومينيكان، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية تنزانيا المتحدة، جنوب السودان، رواندا، ساموا، سانت لوسيا، سري لانكا، السنغال، السودان، غامبيا، غانا، غرينادا، غواتيمالا، فانواتو، الفلبين، فلسطين، فيتنام، فيجي، كمبوديا، كوستاريكا، كولومبيا، كيريباس، كينيا، لبنان، مدغشقر، المغرب، ملاوي، منغوليا، نيبال، هايتي، هندوراس، اليمن انظر <https://www.v-20.org/members>.

(17) السير ديفيد كينغ، رئيس مركز إصلاح المناخ، أكسفورد، سجل في بث صوتي للفينايشيال تايمز "هل يمكن إصلاح الأضرار المناخية؟" 12 آب/أغسطس 2021. يمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <https://www.ft.com/content/5804b93f-8b80-40c4-9b30-3d8b9bf8da3d>.

(18) نستخدم تصنيف البنك الدولي للبلدان في هذه المناقشة. (19) السودان هو الاستثناء.

(20) انظر: <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/> DSAlist.pdf

(21) يمكن الاطلاع على المنهجية هنا: https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf

(22) "أعطني موضعاً للوقوف، ورافعة طويلة بما فيه الكفاية، وسأحرك العالم".

(23) وفقاً لمبادرة سندات المناخ، "تضمن المعايير العلمية الصارمة أن السندات والقروض الحاصلة على شهادة، تتوافق مع حد الاحترار البالغ 2 درجة مئوية في اتفاق باريس".

(24) هناك أيضاً أدوات الديون البيئية والمسائل الاجتماعية والحوكمة غير المعتمدة والمصنفة على أنها سندات خضراء واجتماعية ومرتبطة بالاستدامة. تسمى أدوات الدين الخضراء غير المعتمدة بسندات المناخ أو السندات المتوافقة مع المناخ.

(25) انظر، على سبيل المثال؛ Ehlers and Packer, 2017; Zerbib, 2016; Larcker and Watts, 2019; Hachenberg and Schiereck, 2018; Kapraun et al., 2019

(26) استناداً إلى عينة من 27 بنكاً أخضر من قبل Whitney et al., (2020)

(27) قد يمثل أحد أجزاء المسار في استهداف المستثمرين على نطاق صغير الملتمزمين، وليس المؤسسات الكبيرة فقط. وأطلق بنك كونيكتيكت الأخضر الذي تأسس في عام 2011 ويركز على الطاقة المتجددة في الآونة الأخيرة برنامجاً

وقروض خاصة بمواقع بعينها تؤثر تأثيراً مباشراً في التعرض لتغير المناخ، مثل تحسين قدرة الدول الجزرية الصغيرة على الصمود في وجه الكوارث الطبيعية.

(9) على النحو الملاحظ في الفصل الثالث بشأن الاستثمار في التخفيف، توجد مصادر متعددة محتملة للتمويل لتمكين البلدان من تحقيق هدف الاستثمار المطلوب. انظر كذلك تقرير التجارة والتنمية لعام 2019.

(10) للاطلاع على المزيد بشأن حدود ومخاطر الاعتماد على التمويل الخاص لأخذ زمام المبادرة في الاستثمار المستدام، انظر Fancy, 2021.

(11) يشمل ذلك أستراليا وبعض مؤسسات الاتحاد الأوروبي وهولندا. وقدمت الدانمرك والسويد وسويسرا أكثر من 95 في المائة من مساهمتها في شكل منح. وفي الوقت نفسه، حققت النسبة الصغيرة نسبياً من المنح المقدمة من بلدان قدمت مبالغ أكبر بكثير في المجموع، مثل ألمانيا واليابان، مبلغاً كبيراً من حيث القيمة المطلقة (Oxfam, 2020:10). وتتمثل النقطة الرئيسية في أن تقديم المنح من جميع المصادر ينبغي أن يزداد.

(12) <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>

(13) في عام 2015، تعهدت الولايات المتحدة بمضاعفة تمويلها للتكيف من خلال القنوات المتعددة الأطراف والقنوات الثنائية إلى 800 مليون دولار سنوياً للبلدان النامية بحلول عام 2020. انظر: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250495.htm> ومن عام 2010 إلى عام 2015، بلغ إجمالي تمويل التكيف 2,57 مليار دولار أمريكي، بمتوسط قدره 428 مليون دولار أمريكي (وزارة الخارجية الأمريكية، بدون تاريخ). انظر أحدث إعلان للرئيس بايدن هنا: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>

(14) انظر: <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>

(15) بيان رداً على تقرير التقييم السادس للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2021. 10 آب/أغسطس 2021.

(16) بدأت في عام 2009، ولكنها تأسست رسمياً في ليماء، بيرو في عام 2015، وتمثل البلدان البالغ عددها 48 بلداً 1,3 مليار شخص وتشمل إثيوبيا، أفغانستان، بابوا غينيا الجديدة، بالاو، بربادوس، بنغلاديش، بوتان، بوركينا فاسو، تيمور - ليشتي، توفالو، جزر القمر، جزر

<https://www.worldbank.org/en/events/2018/11/16/from-evolution-to-revolution-10-years-of-green-bonds> (31)

(32) لا يزال الطلب مرتفعاً وعادة ما يكون الاكتتاب في السندات الجديدة مفترطاً بشكل كبير حتى عندما تكون كبيرة جداً، كما يتضح من عرض قُدِّم في الآونة الأخيرة في أيار/مايو 2021 لسندات التنمية المستدامة العالية التصنيف لمدة خمس سنوات بقيمة 2,5 مليار دولار. وبدفع عائد سنوي قدره 0,963 في المائة، كان لهذا السند واحد من أدنى الفروق في القطاع واستحوذت عليه في الغالب المصارف المركزية والمؤسسات الرسمية (شراء 63 في المائة من الإصدار). واستحوذت صناديق المعاشات التقاعدية ومديرو الأصول على جزء منه أيضاً (18 في المائة). https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development

(33) اقترحت الصين والهند صندوق التجارة والبيئة في عام 2011. لمزيد من التفاصيل انظر: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,5803&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

مبتكراً للسندات يمكن شراؤه على شرائح بقيمة 1000 دولار على مدى 15 عاماً للأسر المعيشية و"المواطنين العاديين" مع ضمان استخدام الأموال لتمويل أنظمة الطاقة الشمسية على سطح المباني. بيع إصدار السندات في غضون أسبوعين وتجاوز الطلب المعروض من البنك. كان هذا الاستعراض الأول للمصارف العامة وتصديها لكوفيد-19 الذي أجراه الأونكتاد، في منتصف عام 2020 بالتعاون مع الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية ومشروع الخدمات البلدية وفريق مكون من 24 باحثاً وأربع جمعيات إقليمية للبنوك العامة والمالية. يمكن الاطلاع عليه في الرابط التالي: <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>

(29) يبدو أن مبلغ 65 مليار دولار المتعهد به لعام 2019 يمثل زيادة كبيرة مقارنة بالسنوات السابقة، ولكن ذلك يرجع جزئياً إلى أنه يشمل قروض بنك الاستثمار الأوروبي للبلدان الأوروبية التي لم يتم تضمينها من قبل. وعندما يتم تضمين البلدان الناشئة والنامية فقط، يظهر التزام الإقراض لعام 2019 زيادة أصغر، من 43,1 مليار دولار إلى 46,5 مليار دولار.

(30) أصدر البنك الإسلامي للتنمية صكوكاً خاصة بكوفيد واقترض من مصارف التنمية المتعددة الأطراف الأخرى. وأصدر بنك التنمية الوطني سنداً خاصاً بفيروس كورونا.

المراجع

AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2019. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2019-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.

AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2020). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://www.afdb.org/en/documents/2020-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.

- Attridge S and Engen L (2019). Blended finance in the poorest economies: The need for a better approach. Overseas Development Institute Report. London. April. Available at <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach> (accessed 19 October 2021).
- Barrowclough D (2020). South-South public finance: A rapid review of cooperation and resilience to face Covid-19. In: McDonald DA, Marois T and Barrowclough D, eds. *Public Banks And Covid-19: Combatting The Pandemic With Public Finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad. Kingston, Geneva, Brussels.
- Bhandary R, Gallagher KS and Zhang F (2021). Climate finance policy in practice: A review of the evidence. *Climate Policy*. 21(4): 529–545.
- Bracking S and Leffel B (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Climate Change*. 12(4):e709. Available at doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.709>
- Buchner B, Clark A, Falconer A, Macquarie R, Meattle C, Tolentino R and Wetherbee C. (2019). Global Landscape of Climate Finance 2019. Climate Policy Initiative. Available at <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>.
- Buhr B, Volz U, Donovan C, Kling D, Lo Y, Mirinde V and N Pullin N (2021). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs*. Available at <https://www.v-20.org/category/resources/publications/cost-of-capital>.
- Caliari A (2020). Linking debt relief and sustainable development: Lessons from experience. Background Paper No. 2. Debt Relief for Green and Inclusive Recovery Project. Available at <https://drgr.org/files/2020/11/BackgroundPaper2-Lessons-from-Experience.pdf>.
- Christophers B (2017). Climate change and financial instability: Risk disclosure and problems of neoliberal governance. *Annals of the American Association of Geographers*. 107(5): 1108–1127.
- Christophers B (2019). Environmental beta or how institutional investors think about climate change and fossil fuel risk. *Annals of the American Association of Geographers*. 109(3): 754–774.
- Climate Action in Financial Institutions (2018). Principles for mainstreaming climate action. Available at <https://www.mainstreamingclimate.org>.
- DCF Alliance (2019). The devolved climate finance mechanisms: Principles, implementation and lessons from four semi-arid countries. Available at <https://pubs.iied.org/g04424>.
- De Melo J and Solleder JM (2020). The EGA negotiations: Why they are important, why they are stalled, and challenges ahead. *Journal of World Trade*. 54(3): 333–347.
- Deschryver P and de Mariz F (2020). What future for the green bond market? How can policymakers, companies, and investors unlock the potential of the green bond market? *Journal of Risk and Financial Management*. 13(3):1–26. Available at <https://ideas.repec.org/a/gam/jjrfmx/v13y2020i3p61-d336328.html>.
- Ehlers T and Packer F (2017). Green bond finance and certification. Quarterly Review. Bank for International Settlements.
- EPG-GFG (2018). Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Global Finance Governance. Available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.
- European Commission (2021). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon border adjustment mechanism as part of the European Green Deal, before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>
- GATT (1991). Services Sectoral Classification List. Document MTN.GNG/W/120. 10 July.
- Gallagher KP and Carlin FM (2020). *The Role of the IMF in the Fight Against COVID: The IMF COVID Response Index*. Global Development Policy Center. Available at <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2021). *The Case for a New Bretton Woods*. Polity Press. Cambridge.
- Georgieva K (2020). A new Bretton Woods moment. Speech. 15 October. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>.
- Goldberg E (2019). Regulatory cooperation – a reality check. Associate Working Paper No. 115. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Available at <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp115>.

- G7 Trade Ministers' Communiqué (2021). The Joint Communiqué issued by the G7 countries at the G7 Trade Track on 28 May 2021. United Kingdom Department for International Trade. Available at <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-communiqué>.
- Griffiths-Jones S (1992). Conversion of official bilateral debt: the Opportunities and issues. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank. Washington, D.C. Available at <http://www.stephanygj.net/papers/ConversionOfOfficialBilateralDebt1993.pdf>.
- Guardian (2021). Green investing 'is definitely not going to work', says ex-BlackRock executive. 3 March. Available at <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/30/tariq-fancy-environmentally-friendly-green-investing>.
- Guzman M and Stiglitz JE (2016). Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. In: Guzman M, Ocampo JA and Stiglitz JE, eds. *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crisis*. Columbia University Press. New York: 3–32.
- Hachenberg B and Schiereck D (2018). Are green bonds priced differently from conventional bonds? *Journal of Asset Management* 19(6): 371–383.
- Ito H, Sekiguchi R and Yamawake T (2018). Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance*. 6(1):1563025.
- Kapraun J, Latino C, Scheins C and Schlag C (2019). (In)-Credibly green: Which bonds trade at a green bond premium? (April 29, 21). Proceedings of Paris December 2019 Finance Meeting EUROFIDAI - ESSEC.
- Khor M, Montes MF, Williams M and Yu VPB (2017). Promoting sustainable development by addressing the impacts of Climate Change response measures on developing countries. Research Paper No. 81. South Centre. Available at https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries_EN-1.pdf.
- Klusak P, Agarwala M, Burke M, Kraemer M and Mohaddes K (2021). Rising temperatures, falling ratings: The effect of climate change on sovereign creditworthiness. Working Papers in Economics No. 2127. University of Cambridge.
- Kozul-Wright R, Banga R, Fortunato P, Maystre N, Poon D and Wang D (2019). From development to differentiation: Just how much has the world changed. Research Paper No. 33. UNCTAD, Available at https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5_en.pdf.
- Larcker DF and Watts E (2019). Where's the Greenium? Working Paper No. 239. Stanford University Graduate School of Business.
- Lowe S (2019). The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development. Centre for European Reform. 31 October. Available at <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>.
- Murphy D and Parry J (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Manitoba.
- Noor R (2019). Global Overview and Market Analysis of Green Bond. MIT Climate. Available at <https://climate.mit.edu/posts/global-overview-and-market-analysis-green-bond> (accessed on 18 February 2021).
- OECD (1998). Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2017). Trade in services related to the environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL. 27 March.
- OECD (2018). International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy – concept paper. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)3/FINAL.
- OECD (2019). Report on a set of policy indicators on trade and environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL.
- OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. Available at <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>.
- Oxfam (2020). Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress Towards the \$100 billion commitment. Oxford: Oxfam International.
- Pigato M, Black S, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and*

- Innovation for Low-Carbon Development*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and implementation. Report. Congressional Research Service. Government of the United States.
- Steinfatt K (2020). Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience? Staff Working Paper ERSD-2020-10. World Trade Organization Available at https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm.
- Tiedemann J, Piatkov V, Prihardini D, Benitez JC and Zdzienick A. (2021). Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing. Working Paper No. 21/62. International Monetary Fund.
- Tienhara K (2017). Regulatory chill in a warming world: The threat to climate policy posed by investor-state dispute settlement. *Transnational Environmental Law*. 7(2): 229–250. Available at <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>.
- Timisel C (2021). Financing climate change adaptation: International initiatives. *Sustainability*. 13(12): 6515.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United States Congress, (1992). *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*. Office of Technology Assessment. OTA-BP-ITE-94. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C.
- US State Department (2015). *Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010–2015*. United States Department of State. Available at <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>.
- Vincent K (2021). Political Economy of Adaptation. Unpublished background paper prepared for Trade and Development Report 2021.
- Wetengere KK (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in East Africa? *African Journal of Economic Review*. 6(1): 119–141.
- Whitney A, Grbusic T, Meisel J, Cid AB, Sims D and Bodnar P (2020). *State of Green Banks 2020*. Rocky Mountain Institute. Available at <https://rmi.org/insight/state-of-green-banks-2020/>
- Wolf M (2021). The G20 has failed to meet its challenges. *Financial Times*. 13 July.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- World Ocean Initiative (2020). “Seychelles swaps debt for nature”. Blue Finance blog. 8 April 2020. Available at <https://ocean.economist.com/blue-finance/articles/seychelles-swaps-debt-for-nature>.
- WTO (2004). Non-tariff barrier notifications. Negotiating Group on Market Access. TN/MA/W/46/Add.8/Rev.1. 18 November. World Trade Organization.
- WTO (2010). Market access for non-agricultural products. Negotiating Text on Liberalizing Trade in Remanufactured Goods. Communication from Japan, Switzerland, and the United States. Document TN/MA/W/18/Add.16/Rev.4. 9 July. World Trade Organization.
- WTO (2011). WTO negotiations on environmental goods and services: Addressing the development dimension for a “triple-win” outcome. TN/TE/W/79. World Trade Organization.
- WTO (2021). Trade and environmental sustainability structured discussions – Communication by the European Union. Document INF/TE/SSD/W/7. World Trade Organization.
- Yamano N and Guilhoto J (2020). CO₂ emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database. *Science*,

Technology and Industry Working Papers No. 2020/11. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. Available at <https://doi.org/10.1787/8f2963b8-en>.

Zerbib OD (2016). Is there a green bond premium? The yield differential between green and conventional bonds. *The Journal of Banking and Finance*. 98(2019): 39-60. As The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.

تقرير التجارة والتنمية

الإصدارات السابقة

من الجائحة العالمية إلى الرخاء للجميع: تجنب ضياع عقد آخر تمويل اتفاق أخضر عالمي جديد	تقرير التجارة والتنمية، 2020
السلطة، ومنصات الانطلاق، ووهم حرية التجارة ما بعد التقشف: نحو اتفاق عالمي جديد	تقرير التجارة والتنمية، 2019
التحول الهيكلي من أجل نمو شامل ومستدام	تقرير التجارة والتنمية، 2018
تسخير الهيكل المالي العالمي لخدمة التنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2017
الحكومة العالمية وحيز سياسات التنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2016
التكيف مع ديناميات الاقتصاد العالمي المتغيرة	تقرير التجارة والتنمية، 2015
سياسات من أجل نمو متوازن يتسع للجميع	تقرير التجارة والتنمية، 2014
الاقتصاد العالمي بعد الأزمة: تحديات السياسات	تقرير التجارة والتنمية، 2013
العمالة والعولمة والتنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2012
التصدي للأزمة العالمية وتخفيف آثار تغير المناخ والتنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2011
أسعار السلع الأساسية، وتدفقات رؤوس الأموال وتمويل الاستثمار	تقرير التجارة والتنمية، 2010
التعاون الإقليمي من أجل التنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2009
الشراكة العالمية للتنمية والسياسات الوطنية من أجل التنمية	تقرير التجارة والتنمية، 2008
الملاحم الجديدة للترابط العالمي	تقرير التجارة والتنمية، 2007
اتساق السياسات واستراتيجيات التنمية والاندماج في الاقتصاد العالمي	تقرير التجارة والتنمية، 2006
تراكم رأس المال والنمو والتغيير الهيكلي	تقرير التجارة والتنمية، 2005
البلدان النامية في التجارة العالمية	تقرير التجارة والتنمية، 2004
الاتجاهات والآفاق العالمية؛ الهيكل المالي	تقرير التجارة والتنمية، 2003
النمو الاقتصادي العالمي والاختلالات	تقرير التجارة والتنمية، 2002
التعافي الهش والمخاطر؛ التجارة والتمويل والنمو	تقرير التجارة والتنمية، 2001
عدم الاستقرار المالي؛ النمو في أفريقيا	تقرير التجارة والتنمية، 2000
العولمة والتوزيع والنمو	تقرير التجارة والتنمية، 1999
ثلاثة عقود من التفكير في التنمية	تقرير التجارة والتنمية، 1998
	تقرير التجارة والتنمية، 1997
	تقرير التجارة والتنمية 1981-2011

