



تقرير

التجارة والتنمية 2023

النمو والدين والمناخ:
إعادة ترتيب الهيكل
المالي العالمي



استعراض عام

تقرير التجارة والتنمية 2023

استعراض عام

النمو والدين والمناخ:
إعادة ترتيب الهيكل المالي العالمي

© 2023، الأمم المتحدة

هذا العمل متاح من خلال النفاذ المفتوح بالامتثال
لترخيص المشاع الإبداعي الذي أنشئ للمنظمات الحكومية
الدولية، في الرابط: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

ليس في التسميات المعتمدة في هذا المنشور
ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن 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.

يُسمح بتصوير مقتطفات من هذا العمل واستنساخها
مع الإشارة إلى المصدر على النحو الواجب.

حُرِّر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

منشور للأمم المتحدة صادر عن
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

UNCTAD/TDR/2023 (Overview)

تقرير التجارة والتنمية لعام 2023

الأولويات السياسية

يحدد "تقرير التجارة والتنمية لعام 2023: النمو والدين والمناخ - إعادة ترتيب الهيكل المالي العالمي" خمس أولويات سياسية أساسية، هي:

- الحد من عدم المساواة.
- تحقيق التوازن بين أولويات الاستقرار النقدي والاستدامة المالية على المدى الطويل.
- تنظيم تجارة السلع الأساسية بوجه عام، وتجارة المواد الغذائية بوجه خاص.
- معالجة عبء خدمة الدين الخانق والتهديد المتمثل في انتشار أزمات الديون.
- إتاحة التمويل ونقل التكنولوجيا على نحو يعوّل عليه للتمكين من التحول في مصادر الطاقة.

توصيات سياسية محددة من أجل جعل التنمية في صلب هيكل الديون العالمي

- 1- زيادة التمويل الميسر من خلال رسملة المصارف المتعددة الأطراف والإقليمية، وإصدار حقوق السحب الخاصة.
- 2- تعزيز الشفافية في شروط وأحكام التمويل، باستخدام رقمنة عقود الاقتراض لتحسين مستوى الدقة.
- 3- تنقيح المبادئ المتعلقة بتعزيز المسؤولية في ميدان الإقراض والاقتراض السيادي الصادرة عن الأونكتاد لبيان أهمية اتباع المبادئ التوجيهية على مدى مراحل حياة الدين السيادي وتأكيد تلك الأهمية.
- 4- تحسين عملية تحليل وتتبع القدرة على تحمل الدين بحيث تعكس مدى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتمكين المفاوضين القطريين من خلال بيانات محسنة عن إمكانيات النمو وتصحيح أوضاع المالية العامة في بلدانهم.

- 5- تمكين البلدان من استخدام أدوات مالية مبتكرة مثل سندات التنمية المستدامة وسندات القدرة على الصمود. ووضع قواعد لإعادة الهيكلة والضمانات التلقائية.
- 6- تعزيز القدرة على الصمود أثناء الأزمات الخارجية، وذلك على سبيل المثال من خلال تنفيذ قواعد تجميد التزامات المدينين في حالات الأزمات، وتهيئة مساحة للتمكين من تجنب حالة المديونية الحرجة.
- 7- تشجيع المقترضين على تبادل المعلومات والخبرات، اقتداءً بالتنسيق بين الدائنين في القطاع الخاص.
- 8- الشروع في العمل على إيجاد آلية أقوى لتسوية الديون وإنشاء سلطة عالمية معنية بالديون.

استعراض عام

الاقتصاد العالمي: التباطؤ يمتد إلى عام 2024

من المرجح أن يُنظر إلى عام 2023 على أنه يشكل منعطفاً في حالة الانتعاش العالمية الهشة وغير المتكافئة التي أعقبت الجائحة، فالاقتصاد العالمي بأكمله يشهد تباطؤاً منذ عام 2022، باستثناء شمال أفريقيا ووسط وشرق آسيا. ومع بلوغ النمو المتوقع في عام 2023 نسبة 2,4 في المائة، يدخل العالم عام 2024 بـ "سرعة متباطئة"، مجسداً بذلك تعريف الركود العالمي. ويشير التباين في اتجاهات النمو المنخفض بين المناطق الرئيسية، وكذلك داخل بلدان مجموعة البريكس (البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا) ومجموعة السبع إلى عدم وجود قوة مُحركة واضحة تدفع الاقتصاد العالمي إلى مسار انتعاش قوي. وبدون استجابات أو آليات سياسية منسقة وواضحة، قد تتحول الصدمات المتنوعة والمتفاقمة التي نشهدها اليوم إلى أزمات بنيوية في الغد. وفي مواجهة التحديات الجديدة التي تعترض الاقتصاد السياسي الدولي، يمثل هذا السيناريو تهديداً للنظام المتعدد الأطراف وللإستقرار الاقتصادي العالمي. ويحتاج واضعو السياسات إلى التفاعل فيما بينهم على جبهات متعددة لرسم مسار أقوى وأكثر مرونة للمستقبل.

وقد شهد هذا العام أيضاً مزيجاً من النتائج الاقتصادية. فمن ناحية، على الرغم من أن التضخم لا يزال أعلى من مستويات ما قبل الجائحة، فإنه يصبح تحت السيطرة رويداً رويداً في أجزاء كثيرة من العالم. ولم تؤد الأزمات المصرفية التي شهدها الربع الثاني من عام 2023 إلى انتقال العدوى المالية، وانخفضت أسعار السلع الأساسية عن الذروة التي وصلت إليها في عام 2022. ومن المتوقع حدوث تحسن طفيف في النمو العالمي في عام 2024، لكن ذلك التحسن متوقف على حدوث انتعاش في منطقة اليورو وعلى تلافي الاقتصادات الرائدة الأخرى

الصدمة الضارة. ومن الناحية الأخرى، ثمة ثلاث مجموعات من المشكلات الهيكلية التي تهدد الاستقرار والقدرة على الصمود الاقتصادي على الصعيد العالمي على المدى الطويل، ألا وهي:

- (أ) تباين مسارات الانتعاش في سياق تباطؤ النمو في شتى المناطق الرئيسية؛
(ب) تعمُّق التفاوتات في الدخل والثروة؛
(ج) تزايد ضغوط المديونية وتساؤل الاستقلالية السياسية في الاقتصادات النامية.

وتضاف هذه العوامل الثلاثة إلى التفاعل المتزايد التعقُّد بين المخاطر الاقتصادية والمناخية والجغرافية السياسية. وعلى خلفية ذلك، باتت الآفاق بالنسبة إلى البلدان النامية مصدر قلق شديد. فالتنمية تتطلب بيئة خارجية مواتية تستند إلى طلب عالمي قوي، وأسعار صرف مستقرة، وتمويل ميسور. وتعتمد قدرة البلدان النامية على التعجيل بالنمو، وتعزيز القدرات الإنتاجية، ونزع الكربون، والوفاء بالتزاماتها المالية اعتماداً جوهرياً على الطلب العالمي الثابت والقوي. غير أن تسيق السياسات الدولية تقوده اليوم مصارف مركزية يتمحور تركيزها في المقام الأول على الاستقرار النقدي القصير الأجل بدلاً من الاستدامة المالية الطويلة الأجل. ويؤدي هذا الاتجاه، إلى جانب عدم كفاية التنظيم في أسواق السلع الأساسية واستمرار تجاهل الاتساع في فجوة عدم المساواة، إلى تصدع الاقتصاد العالمي وتفتت البلدان النامية، مقوضاً قدرتها على الازدهار.

"يصبح وجود استراتيجية لتحقيق النمو المستدام والمتوازن أقل جدوى إذا ما شكّل ارتفاع مستويات الدين وعدم كفاية التنظيم المالي تهديداً للاستقرار المالي والأمن الغذائي، في حين يتزايد استئثار الشركات العالمية بالدخل بدلاً من العمال."

وعلى خلفية ذلك، من غير المرجح أن يأتي عام 2024 وفي صحبته تحسن كبير. ويصبح وجود استراتيجية لتحقيق النمو المستدام والمتوازن أقل جدوى إذا ما شكّل ارتفاع مستويات الدين وعدم كفاية التنظيم المالي تهديداً للاستقرار المالي والأمن الغذائي، في حين يتزايد استئثار الشركات العالمية بالدخل بدلاً من العمال. وفي مواجهة أي أزمة، كانت جهود التنسيق السابقة تميل إلى تجاهل قطاعات أو بلدان لا تُعتبر ذات أهمية بنوية، متسببة بذلك في تفاقم الأزمة ذاتها التي كانت تسعى إلى حلها. وينبغي تحاشي هذا الخطأ مهما كلف الأمر.

ويعرض تقرير التجارة والتنمية لعام 2023 استجابة بديلة. فهو يحدد نهجاً يقوم على تحقيق توازن بين وتيرة انخفاض معدل التضخم وتأثير ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية لا على

أساس مؤشرات التضخم فحسب، وإنما على أساس النشاط الاقتصادي والتوظيف وعدم المساواة في الدخل والاستقرار المالي أيضاً. ومع ذلك، يسهل في الإطار الحالي للهيكل المالي الدولي تقلص حيز السياسات بفعل الحركات في أسواق الأصول. وتتأثر بذلك السياسات الاجتماعية والاستثمار وتوفير فرص العمل تأثراً شديداً. وفي عالم مترابط تشكل فيه البلدان النامية محركات محتملة للنمو الاقتصادي، ينبغي لواقعي السياسات في الاقتصادات المتقدمة مراعاة الضرر الذي قد تلحقه أسعار الفائدة المرتفعة بالاستثمار الطويل الأجل، سواء من حيث التغيير الهيكلي أو التكيّف مع المناخ، علاوة على القدرة على تحمل الدين.

وسعيًا منه إلى معالجة هذه المشكلات، يحدد هذا التقرير خمس أولويات سياساتية أساسية، ألا وهي:

- 1- الحد من عدم المساواة.** ينبغي جعل ذلك أولوية من الأولويات السياسية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وهذا يتطلب زيادات منسقة في الأجور الحقيقية والتزامات ملموسة تجاه الحماية الاجتماعية الشاملة. ولا ينبغي استخدام السياسة النقدية لتكون الأداة الوحيدة للتخفيف من الضغوط التضخمية. فمع بقاء المشكلات المتعلقة بالعرض دون معالجة، تظهر الحاجة إلى مزيج من السياسات لتحقيق الاستدامة المالية، والمساعدة في الحد من أوجه عدم المساواة، وتحقيق النمو الشامل للجميع.
- 2- تحقيق التوازن بين أولويات الاستقرار النقدي والاستدامة المالية على المدى الطويل.** في ضوء تزايد أوجه الترابط في الاقتصاد العالمي، ينبغي للمصارف المركزية أن تضطلع بوظيفة تحقيق الاستقرار على نحو أوسع نطاقاً في هذا المشهد.
- 3- تنظيم تجارة السلع الأساسية بوجه عام، وتجارة المواد الغذائية بوجه خاص.** ينبغي فعل ذلك على الصعيد الدولي، باستخدام نهج بنوي ينشأ في إطار الهيكل المالي العالمي.
- 4- معالجة عبء خدمة الدين الخانق والتهديد المتمثل في انتشار أزمات الديون.** لفعال هذا، يلزم إصلاح قواعد وممارسات الهيكل المالي العالمي. وينبغي أن تكفل آليات ومبادئ ومؤسسات التمويل العالمي إتاحة السيولة الدولية على نحو يُعوّل عليه ووجود بيئة مالية مستقرة تعزز النمو القائم على الاستثمار. وبالنظر إلى إخفاقات الهيكل الحالي في تمكين البلدان النامية من التمتع بالمرونة والانتعاش من الإجهاد

الناجم عن الديون، فلا غنى عن إنشاء آلية لحسم عمليات تسوية الديون السيادية. وينبغي أن تكون الآلية قائمة على مشاركة جميع البلدان النامية وأن تتضمن إجراءات وحوافز وتدابير ردع متفق عليها.

5- إتاحة التمويل ونقل التكنولوجيا على نحو يعوّل عليه للتمكين من التحول في

مصادر الطاقة. لن يتطلب ذلك إبرام اتفاقات مالية ونقدية فيما بين دول مجموعة العشرين فحسب، بل سيتطلب أيضاً إبرام اتفاقات داخل منظمة التجارة العالمية لتنفيذ عملية نقل التكنولوجيا، واتفاقات في إطار صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لضمان توفير تمويل يمكن الاعتماد عليه. وبدون القضاء على الحوافز والقنوات التنظيمية التي تجعل الاستثمار القائم على المضاربة عبر الحدود شديد الربحية، فمن غير المرجح أن يُوجّه رأس مال القطاع الخاص إلى تدابير للمساعدة في التكيف مع تغير المناخ.

مشهد النمو العالمي: تباين في ظل سحب عدم اليقين الناجمة عن عدم اليقين

في عام 2023، رسمت ملامح التوقعات المستقبلية العالمية أربعة عوامل رئيسية. أولاً، عادت الأسعار الدولية للنفط والغاز والمواد الغذائية إلى المستويات التي كانت عليها في أواخر عام 2021، وهو ما قضى على محرك قوي من محركات التضخم. ومع ذلك، ظلت أسعار التجزئة في العديد من البلدان أعلى من متوسطات ما قبل الجائحة، وهو ما فرض ضغوطاً على ميزانيات الأسر. وبعد أن عولجت محركات التضخم على صعيد العرض إلى حد كبير، ينبغي للحكومات، من حيث المبدأ، أن تكون قادرة على التصدي للتريح بمزيد من الفعالية. ومع ذلك، فإن الإجراءات السياسية المشاهدة حالياً تنطوي في معظمها على استمرار المصارف المركزية في التنبيه إلى احتمال رفع أسعار الفائدة.

ثانياً، أبدت الولايات المتحدة الأمريكية، التي تستأثر بربع الاقتصاد العالمي، قدرة على الصمود خلال عامين من التزايد في تضخم أسعار المستهلك (نيسان/أبريل 2020 - حزيران/يونيه 2022). وكان هذا على الرغم من سياسات خفض التضخم الشاملة التي استمرت على مدى عام ونصف العام (رفع أسعار الفائدة 11 مرة في غضون 18 شهراً) والاضطرابات المتفرقة التي شهدتها أسواق المال. وحافظت أجزاء رئيسية من الاقتصاد، مدعومة بنمو التوظيف والأجور الاسمية، على الاستدامة في الاستهلاك والإنفاق. وفي الوقت نفسه، وعلى الرغم من أن البطالة

بلغت أدنى معدلاتها على الإطلاق، لا يزال معدل التوظيف عند مستويات الركود، إذ استقر عند 58 في المائة من السكان، ولا تزال الأجور شديدة الانخفاض في حالة الكثيرين.

ثالثاً، في الصين، ساعد رفع ما تبقى من القيود المرتبطة بكوفيد-19 في الحفاظ على الانتعاش الذي بدأ في عام 2022 والذي أصلح الإنتاج الصناعي. ويعتمد النمو الاقتصادي في البلد على الصادرات بدرجة أقل مما كان عليه في الماضي، ولا تزال الحكومة تتمتع بهامش كبير للتصرف في المجال المالي. ومع ذلك، تشكل مواطن الضعف المستمرة في قطاع العقارات تحديات، منها احتمال التعرض للإجهاد المالي، وانخفاض فرص العمل، وتقييد الإنفاق الاستهلاكي، وتأخر الاستثمارات. وتؤدي التوترات الجغرافية السياسية المتصاعدة إلى زعزعة وضع الصين المهيمن في سلاسل القيمة العالمية الرئيسية، وهو ما يلقي بظلاله على الآفاق في بعض قطاعات التكنولوجيات الرائدة لديها، على الأقل في المدى القصير. وما رحبت السلطات تتصدى للنمو الأبطأ من المتوقع بمزيج من التوسع النقدي والحوافز على صعيد العرض والتشديد التنظيمي. ولا يزال عدم اليقين يكتنف الأثر العام للاستجابات السياسية المختارة وآثارها غير المباشرة، ولا سيما على الاقتصادات المجاورة.

"مع أن لأوروبا حصة مماثلة لحصة الصين من الاقتصاد العالمي، فإن للعواقب العالمية للتباطؤ فيها وطأة لا تقل عن مثلي وطأة عواقب التباطؤ في الصين."

رابعاً، لا ينبغي للمخاوف بشأن آفاق النمو في الصين أن تصرف الانتباه بعيداً عن صحة الاقتصاد الأوروبي المتدهورة. ومع أن لأوروبا حصة مماثلة لحصة الصين من الاقتصاد العالمي (حوالي 18 في المائة من حيث تعادل القوة الشرائية، بل أعلى حسب أسعار الصرف الحالية)، فإن للعواقب العالمية للتباطؤ فيها وطأة لا تقل عن مثلي وطأة عواقب التباطؤ في الصين.

وفي المرحلة الحالية، من غير المرجح أن تعوض الاقتصادات الناشئة الأكبر حجماً تباطؤ النمو في الاقتصادات المتقدمة تعويضاً قوياً. ومع تشديد السياسة النقدية وانخفاض الاستثمار ومحدودية الإنفاق الحكومي، يشهد الاقتصاد العالمي انتعاشاً باهتاً يعيد إلى الذاكرة آثار الأزمة المالية التي استمرت بين عامي 2007 و2009. ومما يثير القلق الشديد أنه يُتوقع أيضاً، في ضوء الأهداف الإنمائية والمناخية الطموحة التي حددها المجتمع الدولي ويستهدف تحقيقها بحلول عام 2030، أن ينخفض النمو في جميع المناطق تقريباً في عامي 2023 و2024 إلى ما دون المتوسط الذي كان عليه في فترة السنوات الخمس التي سبقت الجائحة. وتبرز

أمريكا اللاتينية بوصفها مثلاً استثنائياً على هذا الاتجاه، إذ تواجه وضعاً أكثر صعوبة بسبب نموها الذي كان أشد ضعفاً قبل الجائحة.

الاتجاهات في الأسواق الدولية

خلال عام 2023، تأثرت التطورات في نظام التجارة والتمويل الدولي بحالة عدم اليقين. ومن بين هذه التطورات تشديد المصارف المركزية في البلدان المتقدمة للموقف النقدي، واتباع نهج سياسات يتسم بمزيد من الطابع الجيوستراتيجي في التعامل مع العلاقات الاقتصادية الدولية، وتزايد تأثير السياسة الصناعية على الاستراتيجيات التجارية للاقتصادات الكبرى إلى جانب المخاطر الجغرافية الاقتصادية المتعددة. وإضافة إلى ذلك، أصبح العديد من نقاط الضعف الهيكلية التي سبقت صدمة كوفيد-19 ذا أهمية خاصة للبلدان النامية. وهي تتعلق بالتركز المتزايد لأسواق التصدير وما يتصل بذلك من تفاوت في توزيع الدخل، والتباطؤ في الاستثمار وعبء الديون الذي يتعدّد تحمله، واتساع الفجوة التكنولوجية وتزايد تكاليف أزمة المناخ، والتحديات ذات الصلة المتعلقة بالتحول في مصادر الطاقة.

ويفرض التداخل في الشواغل الفورية والطويلة الأجل تحديات كبيرة مرتبطة بالحوكمة أمام الاقتصاد العالمي الذي يتسم بالترابط في الوقت الحالي. وثمة تزايد في الطعن في مبادئ النظام التجاري المتعدد الأطراف القائم على القواعد. ومن غير المرجح أن يتلاشى هذا الاتجاه، في ضوء تضاؤل احتمالات تحقيق نوع النظام المتناغم والمستقر الضروري لتحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف اتفاق باريس. ومن شأن مواجهة واضعي السياسات لهذه التحديات المرتبطة بالحوكمة على مدى الأشهر المقبلة أو عدمها وكيفية مواجهتهم لها أن يحددا إن كان العالم سيتجنب الركود في عام 2024 أم لا. وحل هذه القضايا المتعلقة بالحوكمة يعتمد أيضاً على تجنب البلدان النامية "عقداً ضائعاً" وتلافي النظام المتعدد الأطراف مزيداً من التصدع وإنهاء العقد الحالي في حالة تتسم بمزيد من القوة.

إعادة تشكيل التجارة العالمية

بعد تقلب شديد شهدته الفترة بين عامي 2020 و2022، تشير التجارة العالمية في السلع والخدمات إلى حدوث توسع ضعيف نسبته 1 في المائة في عام 2023، وهو أقل بكثير

من نمو الناتج الاقتصادي العالمي. وهذا يقل أيضاً عن متوسط النمو المسجل خلال العقد الماضي، الذي يمثل هو نفسه الفترة التي شهدت أبطأ معدل نمو للتجارة العالمية منذ عام 1945. وعلى المدى المتوسط، تعود التجارة إلى اتجاهها الضعيف الذي كانت عليه قبل الأزمة؛ وعلى المدى القريب، سنظل متباطئة رغم قدرة التجارة العالمية في الخدمات على الصمود، إذ ظل النمو في تجارة البضائع يتأرجح بين معدلات سلبية طوال عام 2023.

"ما فتئ التفاوت في المكاسب المتأتمية من النظام التجاري الدولي، الذي يظهر في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، يتحول إلى رد فعل عنيف ضد قواعد الحوكمة العالمية، وضد فكرة التجارة الحرة في حد ذاتها."

وما فتئ التفاوت في المكاسب المتأتمية من النظام التجاري الدولي، الذي يظهر في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، يتحول إلى رد فعل عنيف ضد قواعد الحوكمة العالمية، وضد فكرة التجارة الحرة في حد ذاتها أكثر فأكثر. ويدفع رد الفعل العنيف هذا واضعي السياسات إلى إعادة تقييم عملية تحديد أولوياتهم الاستراتيجية لدور التجارة. وتنعكس معاجم التجارة الجديدة هذه التحولات، إذ باتت مصطلحات مثل "التشرذم" (fragmentation)، و"تفكيك العولمة" (deglobalization)، و"تباطؤ العولمة" (slowbalization)، و"إعادة الأنشطة إلى موقعها الأصلي" (reshoring)، و"الاستعانة بمصادر خارجية قريبة" (nearshoring)، و"نقل النشاط إلى بلدان حليفة" (friendshoring)، و"تخفيف المخاطر" (de-risking)، و"الفصل" (decoupling)، و"الاستقلال الاستراتيجي المفتوح" (open strategic autonomy)، و"السياسة الصناعية الجديدة" (new industrial policy) تتخلل المناقشات الدائرة حول السياسة التجارية.

وقد تجل أيضاً في ضوابط التصدير الجديدة التحول في الشعور المحيط بالسياسة التجارية في جميع أنحاء العالم. وشملت هذه الضوابط ثلاثة أنواع من الأهداف غير المتضاربة وهي: (أ) تأمين الإمدادات المحلية، (ب) تقييد المنافسين على الصعيد الجغرافي السياسي، (ج) تشجيع الاستثمار في مرافق التجهيز المحلية. ويتجل هذا التحول أيضاً في المناقشات الجارية حول الحاجة إلى نموذج جديد للتجارة يمكن أن يتحمل التحدي الذي يفرضه التكامل والترابط الاقتصاديين العالميين. ويمكن بناء استراتيجية ثلاثية جديدة محورها الحاجة إلى إعطاء الأولوية للحد من عدم المساواة وتحقيق القدرة على الصمود وتسريع التحول في مصادر الطاقة.

وبغض النظر عن إمكانية ترجمة الدعوات لإصلاح التجارة الدولية إلى نظام جديد للحكومة الاقتصادية الدولية، تجري عملية إعادة تشكيل لا يستهان بها للتجارة العالمية تشمل إعادة

هيكله سلاسل التوريد العالمية. ويشكل اجتياز هذا التحول تحديات كبيرة لمعظم الاقتصادات النامية في وقت تتراجع فيه توقعات نموها الاقتصادي، ويزداد فيه مناخ الاستثمار سوءاً، وتتصاعد فيه الضغوط المالية. ويمكن الوقوف على خطرين بالفعل. أولاً، العديد من البلدان النامية معرضة للوقوع في مرمى نيران المنازعات التجارية أو مواجهة ضغوط متزايدة لكي تنحاز إلى جانب ما في منازعات اقتصادية لا تريدها ولا تحتاج إليها. ثانياً، في الاقتصادات الكبيرة، يمكن أن يكون لصعود التدابير التجارية الحمائية الأحادية الجانب واستخدام السياسات الصناعية على نطاق أوسع تأثير سلبي على صادرات الاقتصادات النامية وأن يعوق آفاق تحولها الهيكلي.

وفي الوقت نفسه، قد تشهد بعض البلدان النامية مكاسب من إعادة هيكلة سلاسل التوريد العالمية في الأجل القريب. وقد تجلب طفرة في الاستثمار الأخضر في الاقتصادات المتقدمة فرصاً لبعض البلدان الغنية بالموارد الطبيعية لحسن حظها، مثل البلدان المصدرة للمعادن الاستراتيجية. غير أن النجاح الإنمائي المستدام سيتطلب دعماً موازياً لتعزيز إتاحة مصادر تمويل يُعول عليها (وأقل تكلفة)، وإعادة توازن القواعد التجارية، وتحقيق تكافؤ الفرص.

المنازعات التجارية والتفاوتات

شهد القرن الحادي والعشرون إزاحة الصين للولايات المتحدة عن صدارة مصدري السلع المصنعة في العالم. ورغم أن تزايد عجز الميزان التجاري مع الصين قد أثار ردود فعل متقطعة من الهيئات التشريعية في الولايات المتحدة، لم يبدأ الموقف الأكثر حزماً إلا في عام 2017، وهو ما شوهد في الزيادات التدريجية في التعريفات الجمركية المفروضة على الصادرات من الصين. وأدت هذه الزيادات في التعريفات الجمركية إلى تحويل مجرى التدفقات التجارية على نحو ملحوظ، وهو ما استفاد منه في الغالب المنافسون الاقتصاديون الرئيسيون للصين، ومنهم المكسيك والاتحاد الأوروبي.

ومن المفارقات في المنازعة التجارية الدائرة حالياً بين أكبر اقتصادين في العالم أن إجمالي واردات السلع إلى الولايات المتحدة من الصين قد عاد إلى الذروة التي وصل إليها قبل كوفيد-19. ويرجع ذلك إلى الزيادة الحادة في المنتجات التي لا تخضع للتعريفات الجمركية. ووصلت الواردات الثنائية من السلع والخدمات من الصين إلى الولايات المتحدة إلى أعلى مستوى سجل على الإطلاق - وهو 564 مليار دولار في عام 2022 - مع استمرار توسع الخدمات. ولا تزال الولايات المتحدة الوجهة الرئيسية لصادرات البضائع من الصين. وتليها اليابان وجمهورية

كوريا وفيت نام والهند. وفي الوقت نفسه، ورغم هذا الانتعاش، فرضت المنازعات التجارية تكاليف على الشركاء التجاريين.

وفيما يتصل بالشواغل المتعلقة بالعرض المحلي، تسمح قواعد منظمة التجارة العالمية الحالية بفرض قيود أو محظورات مؤقتة على الصادرات للحيلولة دون حدوث نقص حاد في المنتجات الأساسية أو للتخفيف منه. ويُشترط في ذلك الإبلاغ عن جميع التدابير، ووضع جداول زمنية لإلغائها تدريجياً، وأن تكون متناسبة مع حجم المشكلة القائمة. وتتمثل إحدى القضايا الرئيسية هنا في تحديد ما يعتبر "متناسباً". ففي المراحل الأولى من جائحة كوفيد-19، لجأت أكثر من 80 دولة إلى فرض حظر على الصادرات من السلع الطبية ومعدات الحماية الشخصية. وعلى المنوال نفسه، بعد اندلاع الحرب في أوكرانيا في أوائل عام 2022، سُجِّل ما يقرب من 100 قيد من قيود تصدير السلع الزراعية الأساسية طبقها 35 عضواً ومراقباً في منظمة التجارة العالمية.

وفي نهاية المطاف، كثيراً ما تضر هذه التدابير الأحادية الجانب أكثر مما تنفع، وهو ما يطرح تساؤلاً مفاده هل ينبغي للمجتمع الدولي أن يمتنع عن وضع قواعد أكثر صرامة، لا سيما بشأن السلع الأساسية مثل المنتجات الطبية والمواد الغذائية، لضمان أن تكون الممارسات المماثلة في المستقبل خاضعة لسيطرة أكبر وألا تسفر عن دوامة سلبية تعوق قدرة الجميع على الصمود. وتتواصل المناقشات منذ وقت مضى، ومع ذلك لم يتوصل إلى اتفاق ذي أهمية، ومن غير المرجح أن يخرج الاتفاق قبل المؤتمر الوزاري الثالث عشر لمنظمة التجارة العالمية المقرر عقده في شباط/فبراير 2024.

وقد ارتبط توسع التجارة في عصر العولمة المفرطة ارتباطاً وثيقاً بانتشار سلاسل القيمة العالمية الخاضعة لسيطرة شركات كبيرة مقرها بصفة أساسية في الاقتصادات المتقدمة. وبالتالي مع ذلك، يشارك عدد متزايد من البلدان النامية في تقسيم عبء العمل على الصعيد الدولي بتوفير حلقات محددة في هذه السلاسل، مستفيدةً من وفرة اليد العاملة غير الماهرة في هذه البلدان. واستند هذا النمط من التكامل الدولي إلى وعد بأن تؤدي أنشطة التصنيع الوليدة هذه سريعاً، من خلال الجمع بين التحسين والآثار غير المباشرة، إلى شق مسارات نمو قوية وشاملة للجميع تتماشى مع ما تتمتع به من ميزة نسبية.

ولم يكن نجاح هذا النموذج متسقاً أو مؤكداً. وهذا يثير تساؤلات حول الرهانات القوية في العديد من الاقتصادات النامية على الآثار غير المباشرة المتوقعة من تجارة التجهيز. وما لم تتمكن البلدان النامية من الحصول على جزء من الفائض الناتج عن سلاسل القيمة العالمية هذه وإعادة استثماره في القدرات الإنتاجية والبنية التحتية، فلا يُرجح أن تُترجم المكاسب الفورية المتحققة في الناتج والعمالة إلى حركة صعود ديناميكية على سلم التنمية. وباختصار، ثبت أن استنساخ النجاحات المسجلة في العديد من البلدان النامية، ومعظمها في شرق وجنوب شرق آسيا، أمر صعب في أماكن أخرى.

ومع زيادة تركيز أسواق التصدير، زادت الشركات الكبيرة من قدرتها على تحصيل الربح. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن الارتفاع في أرباح الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، إلى جانب تركيزها المتزايد، يشكل قوة محرك تدفع بحصة العمالة من الدخل على الصعيد العالمي إلى الانخفاض، وتؤدي إلى تفاقم عدم المساواة في الدخل. وقد أدى ذلك أيضاً إلى علاقات تجارية غير متكافئة، حتى مع تعميق مشاركة البلدان النامية في التجارة العالمية. وتشير البيانات الجديدة إلى اتجاهين رئيسيين هما:

"الارتفاع في أرباح الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، إلى جانب تركيزها المتزايد، يشكل قوة محرك تؤدي إلى تفاقم عدم المساواة في الدخل."

- أن تركيز الصادرات قد تعزز على ما يبدو في غالبية البلدان النامية المرصودة بين فترة ما قبل الجائحة وسنوات كوفيد-19؛
- وأن توزيع دخل عوامل الإنتاج واصل تحوله لصالح أصحاب رأس المال خلال سنوات جائحة كوفيد-19، إذ مثلت أرباح أكبر 2000 شركة في جميع أنحاء العالم الجزء الأكبر من هذه المكاسب. وهذا يعكس الانخفاض المستمر في حصة العمالة من الدخل على الصعيد العالمي.

إن وجود نظام تجاري صحي أمر حاسم لتحقيق خطة عام 2030. ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان الشركاء التجاريون الرئيسيون يتحلون بالإرادة السياسية اللازمة لتوجيه النظام لتجاوز الصعوبات التي يواجهها حالياً. وفي عام 2023، حددت بلدان مجموعة التسعين في منظمة التجارة العالمية 10 اتفاقات تجارية متعددة الأطراف تتطلب تنقيحات لإتاحة حيز سياسات أكبر كي تكون البلدان قادرة على إعادة تصميم ملامح الإنتاج والاستهلاك والتجارة لديها لمواجهة التحديات العالمية المعاصرة. ويسعى مقترح مجموعة التسعين إلى تعزيز أوجه المرونة القائمة

من أجل البلدان النامية الأعضاء، لجعلها أكثر دقة وفعالية وقابلة للتنفيذ، وإلى التعامل مع أهداف الأعضاء الإنمائية بمزيد من الفعالية. وقد يؤدي عدم معالجة هذه الشواغل بنهج يخدم التنمية ويقوم على التعاون إلى زيادة تفاقم التفاوتات التي نشهدها اليوم. وهذا سيزيد من الصعوبة التي يواجهها العالم في تنفيذ خطة عام 2030.

الاتجاهات في أسواق السلع الأساسية

سجل مؤشر أسعار السلع الأساسية الإجمالية انخفاضاً بنسبة تفوق 30 في المائة في أيار/مايو 2023 مقارنة بالعام السابق. ويُعزى الانخفاض في الأسعار الإجمالية في المقام الأول إلى السلع الوقودية، التي شهدت انخفاضاً كبيراً بنسبة تزيد على 40 في المائة خلال هذه الفترة. غير أن بعض فئات المنتجات في مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية سجلت انخفاضات أقل خلال هذه الفترة، لتظل عند مستويات مرتفعة تاريخياً. فأسعار المعادن والخامات والفلزات لم تنخفض إلا بنسبة 4 في المائة، في حين لم تنخفض أسعار المواد الغذائية إلا بنسبة 2 في المائة.

وتفسر أربعة عوامل اعتدال أسعار السلع الأساسية. الأول هو أن الارتفاعات التي شهدتها أسعار النفط الخام والغاز الطبيعي والحبوب عقب اندلاع الحرب في أوكرانيا تراجعت اعتباراً من منتصف عام 2022. ويرجع ذلك إلى إعادة توجيه التدفقات التجارية من صادرات السلع الأساسية الرئيسية من الاتحاد الروسي وأوكرانيا، والوساطة في مبادرة البحر الأسود في تموز/يوليه 2022 للتمكين من شحن الحبوب وغيرها من المواد من الموانئ الأوكرانية ذات الأهمية الاستراتيجية. والعامل الثاني هو تراجع التوقعات المستقبلية للطلب العالمي، الذي تفاقم بفعل التشديد النقدي في جميع أنحاء العالم. والثالث هو أن الأوضاع النقدية التقييدية وما صاحبها من ارتفاع في أسعار الفائدة الدولية دفعت المستثمرين إلى نقل الاستثمارات المالية من السلع الأساسية إلى الأصول المدرة لفائدة أعلى. والرابع هو أن الانتعاش الأبطأ من المتوقع في الصين بعد إعادة فتح اقتصادها والضعف المستمر في قطاعها العقاري ساهما أيضاً في تخفيف مؤشرات أسعار السلع الأساسية الموسعة بعد مستويات الذروة التي بلغت في عام 2022.

والفئة التي كان فيها تأثير الاتجاهات الأخيرة في الأسعار الدولية أكثر ضرراً على البلدان النامية من بين فئات السلع الأساسية هي فئة السلع الأساسية الغذائية. وكما ذكر فريق الاستجابة للآزمات العالمية المعني بالغاء والطاقة والتمويل التابع للأمم المتحدة، كانت الأسعار الدولية للمواد الغذائية تقترب بالفعل من أعلى مستوياتها على الإطلاق حتى قبل اندلاع الحرب

في أوكرانيا، وهو ما تسبب في ارتفاع كلفة الواردات من المواد الغذائية ارتفاعاً كبيراً. وتركز نحو ثلثي الزيادة في التكاليف في البلدان النامية. وأدى الارتفاع الإضافي في أسعار المواد الغذائية دولياً عقب شباط/ فبراير 2022 إلى مواجهة العديد من البلدان النامية أسعاراً باهظة لكثير من أبسط منتجاتها الغذائية الأساسية. وعلاوة على ذلك، ثبت أن تأثير تعطل إمدادات الحبوب ونقلها، ولا سيما منتجات القمح والذرة وعباد الشمس من أوكرانيا والاتحاد الروسي كان تأثيراً حاداً بشدة على بلدان أفريقيا والشرق الأوسط التي تعتمد على تدفق الحبوب من هذين البلدين لتلبية احتياجاتها الغذائية الأساسية.

وقد تراجعت الأسعار الدولية للعديد من هذه المنتجات الغذائية على مدى 12 شهراً حتى أيار/مايو 2023 - مع انخفاض أسعار القمح والذرة وزيت عباد الشمس بنسبة 25 و21 و51 في المائة على الترتيب - ويرجع الفضل في ذلك جزئياً إلى مبادرة البحر الأسود وزيادة الإمدادات من أمريكا الجنوبية وغيرها من البلدان المنتجة الرئيسية.

ومع ذلك، لا تزال الأسعار الدولية للمواد الغذائية عند أعلى مستوياتها على الإطلاق، واتسم انتقال الانخفاض في الأسعار الدولية إلى الأسعار المحلية بالضعف. ففي العديد من البلدان النامية، لا تزال الأسعار المحلية للمواد الغذائية الأساسية في حزيران/يونيه 2023 أعلى من مستوياتها في العام السابق، ولا تزال تؤثر على الأمن الغذائي. ومن العوامل ذات الصلة التي تبقى الأسعار المحلية عند مستويات مرتفعة ارتفاع تكاليف الأسمدة، وسوء الأحوال الجوية، وارتفاع تكاليف التوزيع، والمديونية الشديدة، علاوة على ضعف العملة المحلية. وقد كان لأمولة النظم الغذائية وسلوك كبار تجار السلع الأساسية في التسعير دور في تقلب الأسعار والأسواق كذلك. ونتيجة لذلك، تشير التقديرات إلى أن ما يقرب من 350 مليون شخص في جميع أنحاء العالم - منهم أكثر من 100 مليون شخص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى - عانوا من انعدام الأمن الغذائي في عام 2023، وهو ما يزيد عن ضعف العدد الذي شهدته عام 2020.

الأوضاع المالية العالمية ومواطن الضعف في البلدان النامية

قبيل صدمة كوفيد-19، كانت العديد من البلدان النامية تواجه بالفعل أعباء ديون لا يمكن تحملها. ومنذ ذلك الحين، أدت الأزمات المتضاعفة، إلى جانب أكثر التشديدات النقدية عنفاً في البلدان المتقدمة منذ سبعينيات القرن العشرين، إلى تفاقم هذا الوضع. ورغم تلافي حدوث أزمة استدانة بنوية - ينتقل فيها عدد متزايد من البلدان النامية في وقت واحد من حالة

المديونية الحرجة إلى العجز عن السداد - حتى الآن، فإن أزمة إنمائية بدأت تتكشف بالفعل. وتستنزف خدمة الدين الخارجي الموارد المخصصة لتنفيذ خطة عام 2030 وأهداف اتفاق باريس.

ويتمثل أحد الاختلافات بين أزمات الاستدانة الحالية والسابقة في العالم النامي في أن اقتصادات الأسواق الناشئة، أي البلدان التي دخلت الأسواق المالية الدولية في فترات سابقة، ليست في صدارة هذه الأزمات. فالبلدان النامية المنخفضة الدخل أو البلدان النامية المصنفة في الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط هي التي بدأت هذه المرة في الاستفادة من أسواق رأس المال الدولية. وحدثت غالبية هذه الحالات خلال طفرة تدفق رأس المال عقب الأزمة المالية العالمية وقبل كوفيد-19. وكانت هذه البلدان، التي يشار إليها باسم "اقتصادات السوق الجديدة"، هي أكثرها تضرراً. ويمكن أن تعزى الزيادة الأخيرة في حالة المديونية الحرجة وما يتصل بها من انتكاسات في مجال التنمية في البلدان النامية مباشرةً إلى نقاط الضعف الهيكلي المتأصلة في النظام المالي الدولي. وقد ثبت أن النماذج الهيكلية الحالية غير كافية لتيسير إتاحة مصادر يُعول عليها من مصادر التمويل الخارجي للتنمية بالكم والتكلفة والتضخ المطلوبين كي تلبى هذه البلدان احتياجاتها الإنمائية.

ومن العوامل الأخرى التي تسهم في تقادم أزمة خدمة الديون عدم كفاية المساعدة الإنمائية الرسمية، والانخفاض النسبي في التمويل الرسمي الميسر (وحرمان بعض فئات البلدان النامية من الاستفادة من هذه النظم)، وقرارات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وعدم كفاية شبكة الأمان المالي العالمية. ويضاف إلى ذلك وجود التدفقات المالية غير المشروعة بصورة كبيرة، وهو ما يقلل من نطاق حشد الموارد المحلية.

"ازداد إجمالي الدين العام في الأسواق الناشئة والبلدان النامية بمقدار الضعف تقريباً، ليصل إلى 64 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2022".

ونظراً إلى ضخامة ما يواجهه من تحديات مرتبطة بالديون، لا بد من تجدد الشعور بالضرورة الملحة للنهوض بالحلول المتعددة الأطراف. وفي أعقاب جائحة كوفيد-19، بلغ إجمالي الدين العالمي للقطاع العام والقطاع الخاص غير المالي ذروته بوصوله إلى نسبة 257 في المائة من الناتج الإجمالي العالمي في عام 2020، قبل أن يتراجع بمقدار 10 نقاط مئوية بحلول نهاية عام 2021. وفي هذا السياق الأوسع، تكون البلدان النامية شديدة الضعف. وقد سجلت ديونها، الخاصة والعامة على حد سواء، زيادات كبيرة على مدى العقد الماضي. وبمزيد من التحديد، ارتفع الدين الخاص في مجموعة واسعة من الأسواق الناشئة

والاقتصادات النامية من 84 إلى 130 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2010 و2021. وفي الوقت نفسه، زاد إجمالي الدين العام في هذه البلدان بواقع الضعف تقريباً، ليصل إلى 64 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2022.

وقد تسبب التراكم السريع للديون غير الميسرة في زيادة كبيرة في مدفوعات الفائدة. ومنذ انتهاء السياسة النقدية المتساهلة في الاقتصادات المتقدمة والنامية على السواء، بلغت هذه المدفوعات مستويات قياسية جديدة، صاحبها عبء مزدوج في البلدان التي شهدت انخفاضاً في قيمة عملاتها مقابل الدولار واليورو. وارتفع عدد البلدان التي شكل فيها الإنفاق على الفوائد 10 في المائة أو أكثر من الإيرادات العامة من 29 بلداً في عام 2010 إلى 50 بلداً في عام 2022. ونتيجةً لذلك، تجاوزت مدفوعات الفائدة في العديد من البلدان النامية الإنفاق في قطاعات حيوية، مثل التعليم والصحة والاستثمار العام على مدى العقد الماضي. وفي الوقت الحالي، يعيش ما لا يقل عن 3,3 مليارات شخص في بلدان تتفق على الفائدة أكثر مما تتفق على الصحة أو التعليم. وشهدت معظم هذه البلدان انخفاضاً في مؤشر التنمية البشرية خلال السنوات الأخيرة. ويشكل تحمل أعباء الديون الزائدة هذه عقبة أمام حشد الموارد اللازمة لتحقيق أهداف خطة عام 2030.

"في العقد الماضي، تجاوزت مدفوعات الفائدة في العديد من البلدان النامية الإنفاق في قطاعات حيوية مثل التعليم والصحة والاستثمار العام."

وفي البلدان النامية، تتطلب اقتصادات الأسواق الجديدة اهتماماً خاصاً. ففي المجمل، سجلت هذه الفئة الفرعية من الاقتصادات في البلدان النامية أسرع معدل لنمو الدين العام الخارجي على مدى العقد الماضي. ولذلك، فليس من قبيل المصادفة أن هذه الاقتصادات رغم أنها مجتمعة لم تمثل سوى 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان النامية و6 في المائة من مجموع دينها العام في السنوات الأخيرة مقارنة بمجموع هذه البلدان، فقد مثلت 20 في المائة من مجموع الدين العام الخارجي للبلدان النامية. وبعبارة أخرى، باتت اقتصادات الأسواق الجديدة، ولا سيما قطاعها العام، معرضة الآن بشدة للتفاوتات والقصور في الهيكل المالي الدولي، ولا سيما فيما يتعلق بعواقب حالة المديونية الحرجة.

"في الوقت الحالي، يعيش ما لا يقل عن 3,3 مليارات شخص في بلدان تتفق على الفائدة أكثر مما تتفق على الصحة أو التعليم."

ومن المتوقع أن تزداد تحديات الديون التي تواجهها البلدان النامية بوجه عام، وتلك التي تواجهها اقتصادات الأسواق الجديدة بوجه خاص، مع حلول موعد سداد موجة كبيرة من مستحقات السندات خلال السنوات القليلة المقبلة، وستصل مدفوعات سداد مستحقات السندات، بما في ذلك مدفوعات أصل الدين والقسائم، إلى 13 مليار دولار في عام 2024 وستظل مرتفعة حتى نهاية العقد على الأقل. وهذا يثير مخاوف من احتمال تخلف مزيد من اقتصادات الأسواق الجديدة عن السداد إذا لم تستعد قدرتها على النفاذ إلى الأسواق. وعلاوة على ذلك، ففي حالة اقتصادات الأسواق الناشئة واقتصادات الأسواق الجديدة التي احتفظت بقدرتها على النفاذ إلى الأسواق، ستكون عمليات إصدار سندات سيادية جديدة مكلفة في ضوء ارتفاع أسعار الفائدة في البلدان المتقدمة. ومن شأن ارتفاع تكاليف الاقتراض في سياق يتسم بانخفاض النمو الاقتصادي أن يقوض القدرة على تحمل الدين. ودون اتخاذ تدابير لمعالجة هذه الدينامية بفعالية، يُنتظر من معظم البلدان أن تعطي الأولوية لضبط أوضاع المالية العامة من أجل تثبيت مستويات الدين. ومما يؤسف له أن هذه الدينامية ستجعل تحقيق خطة عام 2030 بعيد المنال.

السلع الغذائية الأساسية وتربح الشركات والأزمات: إعادة النظر في جدول الأعمال التنظيمي الدولي

تزامنت السنوات القليلة الماضية التي شهدت تقلبات في أسعار السلع الأساسية مع فترة حققت فيها شركات تجارة الطاقة والمواد الغذائية في العالم أرباحاً قياسية. ففي تجارة المواد الغذائية، سجلت الشركات الأربع التي تستأثر بحوالي 70 في المائة من حصة سوق الأغذية العالمية على الأقل ارتفاعاً كبيراً في الأرباح خلال عامي 2021 و2022. وأصبح التباين بين تزايد المخاطر على الأمن الغذائي للملايين حول العالم وتربح عدد قليل من الشركات تبايناً صارخاً بشدة خلال عامي 2022 و2023، وفي قطاع تجارة السلع الأساسية الشديد التركيز، يكون تدفق الأرباح الفائقة التي يتمتع بها محتكرو قطاع الزراعة إلى المجتمعات الزراعية المحلية، إن حدث، شديد البطء.

ويتزايد صدور التحذيرات من هذا التباين من محلي الأسواق والمجتمع المدني والجهات التنظيمية والمنظمات الدولية المعنية بمسألة انعدام الرقابة التنظيمية على تجارة السلع الأساسية. ومع ذلك، فإن التعقيم والترابط بين القطاعات ونشاط الشركات ضمن مجموعات أمور تشكل عقبات رئيسية في أي محاولة لتحديد نطاق المشكلة والوقوف على المخاطر والحلول

القابلة للتنفيذ. ويمكن لهذا أن يفسر سبب عدم تناول النقاش السياسي الدائر حالياً بشأن الحلول المتعددة الأطراف الممكنة لأزمة النظم الغذائية هذه المسألة بصورة عميقة، على الرغم من تزايد الاهتمام العام بقضية تركيز الأسواق والترح.

وقد سلط المأزق الحالي الضوء على جانبين رئيسيين من جوانب الوضع الراهن. الأول هو وجود كم وفير من الأدلة على أن المصارف ومديري الأصول وصناديق التحوط والمؤسسات المالية الأخرى تواصل الاستفادة من أحدث موجات تقلبات في أسواق السلع الأساسية، والثاني هو تولى شركات تجارة السلع الأساسية، من خلال إدارتها النشطة للمخاطر، العديد من وظائف التمويل والتأمين والاستثمار المرتبطة عادة بنشاط المصارف. وفي هذا السياق، أصبحت شركات التجارة الدولية الكبيرة، أو الشركات الشبيهة بشركات السلع الأساسية الأربعة الكبرى⁽¹⁾، تحظى بوضع متميز من ناحية تحديد الأسعار، والحصول على التمويل، والمشاركة المباشرة في الأسواق المالية. ويمكن هذا من إجراء تداولات قائمة على المضاربة في منصات سوقية منظمة وكذلك في عمليات خارج البورصة، ليس لمعظم الحكومات في البلدان المتقدمة أي سلطة أو سيطرة عليها.

ويعرض هذا التقرير نتائج أسفرت عنها بحوث أجراها الأونكتاد تدرس أنماط الترح في قطاع تجارة المواد الغذائية العالمي. ويكشف التحليل أن للأنشطة المالية غير الخاضعة للتنظيم دور رئيسي في هيكل أرباح شركات تجارة المواد الغذائية العالمية. وفي سياق متصل، يبدو أن أرباح الشركات المتأتمية من العمليات المالية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالفترات التي تشهد مضاربة مفرطة في أسواق السلع الأساسية ونمو النظام المصرفي الموازي.

وتترتب على هذا التحليل ثلاثة استنتاجات محددة. أولاً، أصبحت شركات تجارة المواد الغذائية تعتمد على استخدام الأدوات المالية والهندسة المالية لا بغرض التحوط بشأن أوضاعها التجارية فحسب، وإنما لركوب موجة تقلبات السوق على الصعيد الاستراتيجي. ثانياً، يبدو أن تقلبات السوق والأسعار دوراً أكثر وضوحاً بكثير في عمليات القطاع المالية، على عكس أنشطتها التجارية الأساسية. ثالثاً، أن الأدوات والتقنيات المالية المصممة للتحوط من مجموعة من المخاطر التجارية يستخدمها القطاع لأغراض المضاربة. ويمكن من ذلك الهيكل

(1) الشركات الكبيرة المماثلة في الحجم والمكانة لشركات تجارة السلع الأساسية الأربعة الكبرى، وهي

Archer Daniels Midland، Bunge، Cargill، و Louis Dreyfus Company، والمعروفة باسم

"ABCD" باجتماع الأحرف الأولى من أسمائها.

**"لكبار المنتجين الصناعيين
للحبوب الذين يتاح لهم كم وفير
من المعلومات المتعلقة بأسواق
المواد الغذائية مصلحة واضحة
في استخدام أنشطتهم المتعلقة
بالتحوط بمثابة مركز ربح".**

التنظيمي الحالي لتجارة السلع الأساسية ككل، وهو هيكل لا يزال مضعفًا ومتشردمًا.

ومن النتائج الرئيسية لهذا التشردم التنظيمي التناقض بين المعاملة التنظيمية لشركات تجارة السلع الأساسية بصفتها شركات تصنيع من ناحية، وأنشطتها التي تزداد ربحية (لكنها غير خاضعة للتنظيم) في الأسواق المالية، من ناحية

أخرى. ويتمثل المفهوم الكامن وراء هذا الفرق بين المشاركين في الأسواق التجارية والمالية هو أن الأعمال الصناعية ينبغي لها أن تبحث فحسب عن الضمان في الأسعار، لا أن تراهن عليه. ومع ذلك، فإن لكبار المنتجين الصناعيين للحبوب الذين يتاح لهم كم وفير من المعلومات المتعلقة بأسواق المواد الغذائية مصلحة واضحة في استخدام أنشطتهم المتعلقة بالتحوط بمثابة مركز ربح. وفي هذه العملية، يميلون إلى تغيير نموذج أعمالهم والشروع في العمل باعتبارهم طرف مالي فاعل، مستفيدين من الإعفاءات المصممة للمتحوطين لأغراض تجارية بحتة.

وفي حالة عملاقة المواد الغذائية الرئيسيين، يبدو أن استخدام التحوط لأغراض المضاربة البحتة يحدث على مستوى الشركات التابعة، وغالباً ما لا يبلغ عنه على مستوى موحد. وعلى وجه التحديد، وجدت المؤسسات الاحتكارية في قطاع المواد الغذائية، باستخدام سلسلة من الشركات التابعة الموجودة في ولايات قضائية مناسبة، طريقة للجمع بين العديد من المزايا، ألا وهي:

- المعرفة الفائقة بأسواق السلع الزراعية (العرض والطلب لحظة بلحظة والمعرفة المستقبلية بكيفية تطور الأسواق)؛
- القدرة على تخزين السلع الزراعية الأساسية لاستغلال ارتفاعات الأسعار عند حدوثها؛ استثمرت الشركات الأربع الكبرى بكثافة في البنية التحتية للتخزين وكونت احتياطات كبيرة من الحبوب، ولكن دون أن يكون عليها أي التزام بالإفصاح عن مخزوناتها من الحبوب؛
- سرية عملياتها والاستفادة من الاستثناءات من القواعد المطبقة على الأطراف الفاعلة المالية البحتة؛ إذ نظمت الشركات الأربع الكبرى عملياتها من الناحية القانونية مستخدمة المئات من الشركات التابعة التي تأسست للاستفادة من تنوع اللوائح (أو من عدم

وجودها) الذي يتيح نظم قانونية مختلفة حول العالم، بما فيها النظم القانونية التي توفر سرية المعاملات المالية.

ويشير التحليل التجريبي الذي أجراه الأونكتاد إلى استخدام غير عادي للتحويلات الداخلية في مجموعات الشركات الخاصة. والتحويلات الداخلية هي معاملات مالية تجري بين كيانات مستقلة قانوناً ضمن مجموعة شركات. وقد أدى التحليل إلى ثلاثة استنتاجات رئيسية:

- أولاً، تُشاهد الحالات التي تظهر نمواً في هيمنة الأصول في المقام الأول على مستوى الشركات التابعة داخل المجموعة، وهو ما يشير إلى زيادة استخدام التحويلات الداخلية.

- ثانياً، يشير هذا إلى أن كم الأرباح المفرطة المحققة يمكن تقديره بأقل من الواقع عند الاقتصار على النظر إلى تقارير الأرباح والخسائر المعلنة.

- ثالثاً، لا يقتصر التريح على قطاع معين، بل تختص به شركات فردية. وثمة مخاوف من أن الأرباح المفرطة قد تكون مرتبطة بتركز الأسواق، وهو ما يقصر الفائدة على بضعة من الأطراف الفاعلة العالمية في مجتمع تجارة السلع الأساسية. ويؤكد هذا ضرورة النظر في عضوية المجموعات وتطور سلوك الأطراف الفاعلة الدولية الرئيسية في القطاع.

"يؤكد التريح ضرورة النظر في عضوية المجموعات وسلوك الأطراف الفاعلة الدولية الرئيسية في قطاع تجارة المواد الغذائية".

وقد تبلورت هذه المسائل الثلاث في قطاع السلع الأساسية في ذروة أزمة الطاقة بين عامي 2020 و2021، عندما هددت تقلبات السوق الاستقرار المالي لغرف المقاصة وتطلبت دعم عمليات ضخ السيولة العامة.

ويشير نمو الأنشطة المالية غير الخاضعة للتنظيم في قطاع تجارة المواد الغذائية القائم اليوم إلى أن مخاطر الاستقرار المالي قد تتطور دون أن تنتبه إليها الجهات التنظيمية، في حين يتواصل تنامي تأثير الشركات على الأسواق ذات الأهمية الاستراتيجية. وهذا يضعف التحدي المتمثل في الكشف عن المضاربة السوقية المفرطة في تجارة السلع الأساسية والمواد الغذائية وكبحها؛ إذ يمكن أن يضيف إلى المخاطر المترتبة على النظام المصرفي الموازي، ومن ثم

"لا يتناسب النهج التاريخي، الذي يميز بين القائمين بالعمليات التجارية والمالية في المشتقات السلعية الزراعية، مع الهياكل الاقتصادية في القوانين الحالية للتجارة العالمية في بعض المنتجات الزراعية والمشتقات المرتبطة بها".

يعرض الاستقرار المالي للخطر. ويخفي أيضا مخاطر التدفقات المالية غير المشروعة وحالات التعرض لها في قطاع تجارة المواد الغذائية الذي يتسم بسوء التنظيم، لكنه مترابط للغاية وذو أهمية من الناحية البنوية.

وهذه التطورات مجتمعة تستدعي تنقيح الهيكل التنظيمي القائم لتجارة السلع الأساسية. ولا يتناسب النهج التاريخي، الذي يميز بين القائمين بالعمليات التجارية والمالية في المشتقات السلعية الزراعية، مع الهياكل الاقتصادية والقانونية الحالية للتجارة العالمية في بعض المنتجات الزراعية والمشتقات المرتبطة بها. وتركز الحلول الممكنة على ثلاثة مستويات مترابطة من إصلاح السياسات تجسد الصلة بين الممارسات السوقية والأنشطة المالية، ألا وهي:

(أ) الإصلاح على مستوى السوق: سد الثغرات وتيسير الشفافية؛

(ب) الإصلاح على المستوى البنوي: التعرف على جوانب الأنشطة التي تمارسها شركات تجارة المواد الغذائية كمؤسسات مالية وتوسيع نطاق اللوائح ذات الصلة؛

(ج) الإصلاح على مستوى الحوكمة العالمية: توسيع نطاق الرصد واللوائح لتشمل مستوى فروع الشركات في القطاع بغية معالجة مشكلة مصدر الأرباح وتعزيز الشفافية والحد من مخاطر التدفقات المالية غير المشروعة.

والأمر الحاسم هو أن جميع المستويات الثلاثة من الإجراءات الضرورية تقتضي مزيداً من التعاون بشأن جودة البيانات والإفصاح وشفافية الشركات في هذا القطاع. وفي الوقت نفسه، لا تكون شفافية البيانات، رغم ضرورتها، كافية للمشاركين في السوق لاكتشاف الأسعار. وما يلزم هو عملية يساهم فيها جميع المشاركين في السوق بمعلومات يومية عن الأسعار، وتكون في متناول جميع المشاركين والجهات التنظيمية على أساس يومي.

إن دور المؤسسات الاحتكارية في الأسواق ذات الأهمية الاستراتيجية في أوقات الأزمات وتعقيد الهياكل المؤسسية والمالية العالمية الذين يمكنان من المضاربة والتربح لا يستلزمان اهتماماً شديداً فحسب، وإنما سياسات ذكية أيضاً. وينبغي أن يستهدف تنظيم هذه المشكلات المترابطة القضايا المحددة المطروحة، وذلك على المستوى المتعدد الأطراف. والأمر الحاسم هو ضرورة وضع تصور للإصلاحات بطريقة متكاملة، تستهدف الأولويات الرئيسية على نطاق المنظومة. وبمزيد من التحديد:

- (أ) يلزم التصدي لمشكلة المضاربة المالية المفرطة في أسواق السلع الأساسية إلى جانب مشكلة الأنشطة غير الخاضعة للتنظيم في القطاع الذي يفتقر إلى التنظيم؛
- (ب) لا يمكن حل مسألة سيطرة الشركات على الأسواق الرئيسية بتدابير مكافحة الاحتكار وحدها، بل يتطلب ذلك إطاراً متماسكاً من السياسات الوطنية المتعلقة بالمنافسة والصناعة؛
- (ج) يكتسي التعاون والالتزام الدوليان أهمية حاسمة في الجهود الرامية إلى تعزيز جودة البيانات والشفافية في تجارة السلع الأساسية والحد من مخاطر عدم الاستقرار المالي والتمويل غير المشروع.

إصلاح الهيكل المالي الدولي: وجهة نظر الأونكتاد

الهيكل المالي الدولي هو إطار من المؤسسات والسياسات والقواعد والممارسات التي تحكم النظام المالي العالمي. وهذا الهيكل، الذي يهدف إلى دعم التعاون الدولي، يركز على ضمان الاستقرار النقدي والمالي، والتجارة والاستثمار الدوليين، ودعم عملية حشد التمويل اللازم للتنمية المستدامة في عصر الأزمات المناخية.

وتسلط الأزمات المالية وأزمات الاستدانة المتكررة، علاوة على نقص التمويل اللازم للتنمية والعمل المناخي، الضوء على أن نطاق ما نشهده اليوم من تحديات مالية وتحديات مرتبطة بالاقتصاد الكلي وبالتمنية يمتد إلى ما هو أبعد من إطار الهيكل المالي الدولي، الذي وُضع جوهره المؤسسي في منتصف القرن العشرين. ورغم أن للعديد من مشكلات اليوم طبيعة بنيوية، فثمة جانبان كانا واضحين منذ مرحلة مبكرة.

الأول هو أن إطار الهيكل المالي الدولي ومؤسساته غير معدين لتقديم نوع الدعم المالي الذي تحتاج إليه البلدان النامية لتحقيق طموحاتها في النمو والتنمية في اقتصاد عالمي سريع التغير يواجه أزمات مناخية. والثاني هو أن البلدان النامية، لكونها غالباً ما تعاني من عجز كبير ودائم في حساب المدفوعات الجارية، تعمل في ظل ظروف تتسم بالتفاوت في النفاذ وتقيد للاستقلالية السياسية. ويسهم ذلك في تراكم أعباء ديون خارجية لا يمكن تحملها.

ويتطلب البحث عن التغيير المنشود في الاتجاه التصدي لهذه التحديات البنيوية بطريقة شاملة. ومع ذلك، فالاتفاق العالمي اللازم والإرادة السياسية للمضي قدماً بالإصلاحات ما

زالا منعدمين. وتُنفذ بدلاً من ذلك طائفة واسعة من الإصلاحات المتشذمة والمخصصة. ويمكن إدخال سلسلة من مقترحات الإصلاح المطروحة حديثاً (مؤسسات جديدة، وتحالفات جديدة بين المؤسسات القائمة، وأدوات سياساتية جديدة، وطريقة بنوية جديدة في التفكير)، التي غالباً ما تكون بمبادرة من البلدان النامية، ضمن أساس الهيكل المالي الدولي البديل.

وكثيراً ما تكون هذه التنقيحات المقترحة موضع خلاف، ويرجع ذلك في جزء منه إلى أنها قد تبدو غير متناغمة فيما بينها ومع الهيكل المالي الدولي الحالي. ومع ذلك، توسع نطاق التجريب المؤسسي، وقد تؤدي في نهاية المطاف إلى حوكمة نقدية ومالية عالمية أكثر تشاركية واستدامة. ويشجع الأونكتاد على اتباع نهج بنوي إزاء التمويل والتجارة والتنمية، وقد جعل الإصرار على التحول الهيكلي المؤسسة متقدمة على غيرها. ولكن يتضح شيئاً فشيئاً أن النهج البنوي الحقيقي يتجاوز الترابط بين التجارة والتمويل. فهو يجب أن يتضمن التحديات التي تنشأ عن الصدمات البيئية والاستدامة، والمرتبطة على نحو أكثر إلحاحاً بتحديات المناخ والتنوع البيولوجي، علاوة على المخاطر الجغرافية السياسية.

وتحلل الفصول من الرابع إلى السادس من هذا التقرير مجموعتين من هذه التحديات. المجموعة الأولى تتطوي على تعزيز الاستقرار الاقتصادي والمالي في عالم ما فتى يزداد هشاشة من الناحية المالية ويزداد تعرضاً للأثار غير المباشرة العابرة للحدود. فوجود دعم سيولة واف وجيد التوقيت وشبكة أمان مالي وافية، مقترنين بآليات للحد من الاختلالات التجارية وضمان توفر رأس المال اللازم لنمو يقوده الاستثمار، أمور محورية منذ وقت طويل في نظرة الأونكتاد للهيكل المالي الدولي الذي يتسم بالشمولية والاستدامة.

وتشمل المجموعة الثانية من التحديات ضرورة الحصول على موارد مالية هائلة لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية؛ وإحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ ولوضع أطر للتعاون اللازم للتصدي للمشكلات المعقدة في المشاعات العالمية (مثل الجوائح العالمية، وتغير المناخ، والنزوح القسري، وتجنب الضرائب، والمخاطر السيبرانية).

وتستند الفصول من الرابع إلى السادس من تقرير التجارة والتنمية لعام 2023 إلى التهج التي يتبعها الأونكتاد لإصلاح الهيكل المالي الدولي وتقدم مقترحات من أجل إيجاد نظام إيكولوجي للديون والحوكمة المالية يتسم بالقدرة على الصمود وموجه نحو العمل المناخي.

إعادة تصميم النظام الإيكولوجي العالمي للديون ليفيد الدول النامية

أدت السلسلة الأخيرة من الأزمات والصدمات الخارجية - غير الاقتصادية في كثير من الأحيان - إلى زيادة عبء خدمة الديون في الكثير من البلدان النامية. وفي الوقت نفسه، تعرض فترة النمو المنخفض على الصعيد العالمي وآثار التشديد النقدي في الأسواق الأساسية مسارات الانتعاش المدفوع بالصادرات في البلدان النامية للخطر. وفي ظل هذه الظروف، ما فتئت الرواية التاريخية عن منشأ مشكلة الديون السيادية وحلولها تفقد مصداقيتها.

وأصبحت تسوية أعباء الديون السيادية أكثر تعقيداً بسبب أوجه القصور التي تعترى الهيكل المالي الدولي، الذي ما برح يُعَصَّر في تقديم الدعم الكافي إلى البلدان التي تمر بحالة مديونية حرجة في الوقت المناسب. وقد ثبت أن الإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة لتعليق سداد خدمة الدين الذي وضعته مجموعة العشرين واستُحدث خلال جائحة كوفيد-19 بطيء وغير كاف لإعادة هيكلة الديون على نحو فعال. وتؤدي الطبيعة التراتبية للنظام المالي الدولي، الذي يتسم بالتفاوتات في الموارد، إلى تفاقم هذه التحديات وتُدفع بالعديد من البلدان إلى تراكم مزيد من الديون. وتتطلب هذه المشكلات المتضاعفة إعادة تقييم لكيفية تعامل الدول مع مشهد الديون السيادية المعقد عبر أربعة مجالات رئيسية من مجالات حوكمة الديون العالمية، هي: الشفافية، وتبعية الاستدامة، وتسوية الديون، وإعادة الهيكلة.

ويتسم مشهد الديون الحالي بشدة التنوع والتعقيد على حد سواء. فقد ارتفعت الديون السيادية للبلدان النامية لتصل إلى 11,4 تريليون دولار بحلول نهاية عام 2022، وهو ما يعكس زيادة نسبتها 15,7 في المائة منذ بداية جائحة كوفيد-19. وفي الآونة الأخيرة، تغير تكوين الدائنين أيضاً، مع ارتفاع كبير في حصة الدائنين من القطاع الخاص. وزادت حيازات الدائنين من القطاع الخاص بمقدار الضعف تقريباً لتصل نسبتها إلى 13 في المائة في عام 2021 (حيث كانت 7 في المائة في عام 2010)، مع وصول حصة حاملي السندات إلى 4 في المائة (مقارنة بحصة نسبتها صفر في المائة في عام 2010).

"يؤدي الاستثمار في خدمة ديون لا يكاد يمكن تحملها إلى وضع البلدان تحت وطأة عبء كبير واستنزاف الموارد المخصصة للتنمية."

وقد كشفت السنوات الثلاث الماضية أن بإمكان صدمة غير متوقعة أن تضع العديد من البلدان في موقف محفوف بالمخاطر. ويؤدي الاستثمار في خدمة ديون لا يكاد يمكن تحملها إلى وضع البلدان تحت وطأة عبء كبير واستنزاف الموارد المخصصة للتنمية. وفي المتوسط،

بلغ عبء خدمة الدين في نهاية عام 2022، كنسبة من عائدات التصدير 15,7 في المائة للبلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل مجتمعة، في حين بلغ 22,6 في المائة للبلدان المنخفضة الدخل مجتمعة.

والواقع أن الآليات التاريخية لحل مشكلة إعادة هيكلة الديون السيادية لا تناسب الاستجابة لهذه التغيرات. وفي خضم التصدي لهذه المشكلة، اتجه المجتمع الدولي إلى الانخراط في ممارسة تتسم بـ "التخبط"، إذ جمع بين عروض المبادلة والضغط السياسي وتوسيع نطاق أدوات الدعم المالي، ولا سيما انتشار أدوات التمويل الجديدة في صندوق النقد الدولي.

وتستند هذه الجهود إلى الفكرة التي مفادها أن التقشف من شأنه أن يعيد بناء ثقة الدائنين، ويحقق الاستقرار للوضع المالي، ويحفز النمو المستقبلي في البلدان المقترضة. أما على الجانب السلبي، فلا تزال عمليات تسوية الديون تلحق ضرراً كبيراً بالاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للسكان في البلدان المقترضة، ولا سيما بين الفئات الأقل ثراءً والأكثر ضعفاً. ولم تنجح مواجهة التقشف من منطلق حقوق الإنسان إلا في عدد قليل من الحالات. وتبرزت بعض الحالات الأكثر نجاحاً من بين حالات إعادة هيكلة الديون، كما في بربادوس واليونان، بإدراج شروط الإجراء الجماعي بأثر رجعي في الدين المحلي. وكان المقصود من الابتكارات في تصميم السندات، مثل السندات المرتبطة بالنتائج المحلي الإجمالي، التي أصدرتها الأرجنتين واليونان على سبيل المثال، أن تسمح بعمليات استرداد أكثر سلاسة. ومع ذلك فقد أدى هذا في حالة الأرجنتين، إلى إقامة دعاوى تتناول طريقة حساب الناتج المحلي الإجمالي.

وأكدت جائحة كوفيد-19 والأزمات البيئية والجغرافية السياسية المتزامنة أن نقص الاستثمار الحكومي في الرعاية الصحية قد يضر أكثر مما ينفع. وفي الوقت الحاضر، يتبع تغير المناخ وضرورة التحول إلى طاقة نظيفة نمطاً مماثلاً، وهو ما يستلزم استثمارات مسبقة للتخفيف من العواقب على المدى الطويل. علاوة على ذلك، أدت الضغوط التضخمية المرتبطة بتشوهات سلاسل القيمة وقضايا الطاقة في أعقاب اندلاع الحرب في أوكرانيا إلى ظروف صعبة على البلدان المقترضة، معرضة الكثير منها لخطر خفض تصنيفها.

وقد وقع صندوق النقد الدولي اتفاقات ائتمان مع ما يقرب من 100 حكومة منذ عام 2020. ومنذ ذلك الحين، تخلفت 13 دولة عن سداد ديونها، وهي: الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وإكوادور، وأوكرانيا، وبليز، وبيلاروس، وتشاد، وزامبيا، وسري لانكا، وسورينام، وغانا، ولبنان،

وملاوي. وإضافة إلى ذلك، فإن تعرض المقترضين لدائنين جدد من خارج نادي باريس، مثل الصين، قد بلغ مرحلة حاسمة، وهو ما يثير الشكوك في وجود هيكل مؤسسي محوره نادي باريس ويضع تحديات إضافية في طريق شفافية الديون. وفي هذا السياق، تحول النقاش حول الديون السيادية نحو أدوات السياسة العامة العالمية وابتعد عن الثقة المفرطة في الأسواق أو البلدان المتقدمة.

ولتغيير هيكل الديون المختل وظيفياً هذا، ثمة حاجة إلى نظام إيكولوجي جديد محوره التنمية. ويتطلب ذلك إعادة تقييم شاملة للعوامل التي تسهم في الديون السيادية التي لا يمكن تحملها، مثل تغير المناخ، والخصائص الديمغرافية، والصحة، والتحول الاقتصادي العالمية، وارتفاع أسعار الفائدة، وإعادة التنظيم على الصعيد الجغرافي السياسي، وعدم الاستقرار السياسي، وأثار الديون السيادية على السياسات الصناعية في الدول المدينة. ولا بد من إيجاد طريقة تفكير إبداعية جديدة تمتد خلال دورة حياة الديون السيادية بأكملها.

ولكي يحدث تحول في عمليات تسوية الديون على نحو يسهم في تحقيق القدرة على الصمود من الناحية السيادية، ثمة حاجة إلى ابتكارات متعددة ذات طبيعة خاصة (تعاقدية) وعمامة (قانونية)، ويجب أن تكون هذه الابتكارات منسقة لا متعارضة فيما بينها. ويتطلب تحسين عملية إعادة هيكلة الديون السيادية إدخال تغييرات جوهرية ومؤسسية على الإطار القائم، يمكن أن تتمحور حول ستة عناصر رئيسية.

الأول هو ضرورة التجميد التلقائي لديون البلدان التي تعلن أنها في حالة مديونية حرجة، لتوجيه تركيز الدائنين إلى عملية التسوية. وهذا من شأنه أن يحول دون رفض الدائنين ويشجع البلدان المدينة على الدخول في مرحلة إجراءات حالة المديونية الحرجة قبل فوات الأوان. ومن شأن الإعلان المبكر عن حالة المديونية الحرجة والحل المبكر أن يحول دون حرمان البلدان من النفاذ إلى الأسواق لفترة طويلة. ولضمان إنصاف الدائنين، قد يكون التجميد أداة مفيدة تضمن إشراك الدائنين من القطاع الخاص، شأنه في ذلك شأن المبادئ المتعلقة بالمساواة في المعاملة والقواعد التي تمنع الدائنين من إعمال الضمانات الرهنية.

والثاني هو ضرورة وجود آلية لتحديد نطاق الدين المشروع. ويتصل ذلك بالقواعد المتعلقة بالديون غير الدستورية الناتجة عن الفساد والتعظيم والسرية والخلل في منح الأذون وممارسات الدائنين المتهورة.

والثالث هو ضرورة أن يُجرى على المستوى القطري تحليل محسن للقدرة على تحمل الدين. ومع ذلك، لا ينبغي أن يقتصر التحليل على إظهار ضرورة تحقيق أهداف التنمية المستدامة والتحول المناخي، بما في ذلك الاستثمارات ذات الصلة والسياسات الصناعية اللازمة. فالوضع الأمثل هو أن يُمكن المفاوضين القطريين من خلال بيانات محسنة عن إمكانيات النمو وتصحيح أوضاع المالية العامة في بلدانهم. ويقتضي هذا أن تكون لدى البلدان النامية نماذجها الخاصة، إلا أنه يقتضي أيضاً قدراً أكبر من الشفافية في نماذج وافتراضات تحليل القدرة على تحمل الدين الذي يجريه صندوق النقد الدولي (والوضع الأمثل هو أن يبدي صندوق النقد الدولي استعداداً لتعديلها عند الضرورة).

والرابع هو ضرورة أن تعكس خصائص كل بلد في المرونة المؤسسية والتُّهج الابتكارية في السياسات المالية الكلية. وينبغي ممارسة السلطة التقديرية فيما يتعلق باستخدام مختلف أنواع الضوابط الرأسمالية في إطار مجموعة الأدوات العادية للبلدان النامية. وثمة حاجة إلى أدوات مالية مبتكرة محسنة، مثل مبادلة الديون بالعمل المناخي أو مبادلة الديون بتدابير حفظ الطبيعة، وهي أدوات توفر آليات لتعزيز هامش التصرف في المجال المالي وإن كان ذلك على الهامش.

والخامس هو حاجة النظام إلى إطار مؤسسي يعزز القدرة على الصمود. ونظراً إلى التحديات الكبيرة الحالية البيئية منها والاجتماعية والجغرافية السياسية، تحتاج المؤسسات المكلفة بتنظيم الديون السيادية إلى معالجة الاختلافات بين الفئات المستهدفة وأصحاب المصلحة. وهذا يستلزم منظمات عالمية كبيرة، بما فيها الأمم المتحدة. ويمكن لجهات فاعلة أخرى، مثل مجموعة العشرين، أن تضطلع بدور حاسم، لا سيما في ضمان دعم طائفة واسعة من الدول المصدرة لرأس المال.

والسادس هو ضرورة وجود نادرٍ للمقترضين ليصبح جزءاً من حوكمة الديون العالمية. ومن خلال نادي المقترضين، يمكن للبلدان المدينة أن تناقش المسائل التقنية والابتكار وتجارب إصدار السندات أو أدوات الدين الجديدة من أجل التنمية المستدامة - وأن يتعلم كل منها من تجارب الآخر. ويمكن للبلدان المدينة ممن لها تجربة حديثة أن تسدي المشورة إلى البلدان التي تواجه حالة مديونية حرجة بشأن تخفيض تكاليف إعادة الهيكلة أو بناء علاقات سياسية بين البلدان المدينة. ويمكن أن يؤدي هذا الدعم إلى نظام مالي عالمي أكثر استقراراً وقدرة على الصمود، وهو ما يعود بالنفع على كل من المقترضين والدائنين.

والتوصيات السياساتية المحددة من أجل جعل التنمية في صلب هيكل الديون العالمي هي:

- زيادة التمويل الميسر من خلال رسملة المصارف المتعددة الأطراف والإقليمية، وإصدار حقوق السحب الخاصة.
- تعزيز الشفافية في شروط وأحكام التمويل، باستخدام رقمنة عقود الاقتراض لتحسين مستوى الدقة.
- تنقيح المبادئ المتعلقة بتعزيز المسؤولية في ميدان الإقراض والاقتراض السيادي الصادرة عن الأونكتاد للحث على أهمية اتباع المبادئ التوجيهية على مدى مراحل حياة الدين السيادي وتأكيد أهمية اتباعها.
- تحسين عملية تحليل وتتبع القدرة على تحمل الدين بحيث تعكس مدى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتمكين المفاوضين القطريين من خلال بيانات محسنة عن إمكانيات النمو وتصحيح أوضاع المالية العامة في بلدانهم.
- تمكين البلدان من استخدام أدوات مالية مبتكرة مثل سندات التنمية المستدامة وسندات القدرة على الصمود. ووضع قواعد لإعادة الهيكلة والضمانات التلقائية.
- تعزيز القدرة على الصمود أثناء الأزمات الخارجية، وذلك على سبيل المثال من خلال تنفيذ قواعد تجميد التزامات المدينين في حالات الأزمات، وتهيئة مساحة للتمكين من تجنب حالة المديونية الحرجة.
- تشجيع المقترضين على تبادل المعلومات والخبرات، اقتداءً بالتنسيق بين الدائنين في القطاع الخاص.
- الشروع في العمل على إيجاد آلية أقوى لتسوية الديون وإنشاء سلطة عالمية معنية بالديون.

الإصلاحات المالية من أجل تحقيق تنمية متواءمة مع المناخ

تضيف مواطن الضعف في الوضع الاقتصادي الحالي توتراً إلى النقاش الذي يتزايد احتداماً حول كيفية زيادة التمويل وتوجيهه على نحو أفضل نحو تحقيق تنمية متواءمة مع

المناخ. ومن الضروري التوفيق بين الأولويات الإيكولوجية والإنمائية وتجسيد ذلك في حجم التمويل المتاح للبلدان النامية والشروط التي يقدّم على أساسها.

ولا يزال النظام المالي الدولي مقتصرًا على تقديم جزء ضئيل من التمويل المطلوب - على الرغم من البيئة المواتية نسبياً على مدى عقد شهد أسعار فائدة منخفضة إلى مستوى قياسي والتعهدات الكثيرة التي قطعتها الحكومات والمؤسسات المالية والشركات. والآن بعد أن تغيرت شروط الإقراض، أصبح من الضروري أكثر من أي وقت مضى التصدي لتحديين رئيسيين يمثلان السبب الجذري وراء ذلك. أولاً، ثمة حاجة إلى إعادة تقييم دور القطاعين العام والخاص والأشكال المثلّي لمشاركتهم في تمويل التحول الاقتصادي، الذي يتصف بعدم اليقين والمخاطر وإعادة التوزيع. وهذا ليس بالأمر الجديد، وإنما هو أمر ملح.

"ثمة حاجة إلى إعادة تقييم دور القطاعين العام والخاص والأشكال المثلّي لمشاركتهم في تمويل التحول الاقتصادي، الذي يتصف بعدم اليقين والمخاطر وإعادة التوزيع."

ثانياً، غالباً ما يؤدي استمرار أنماط التمويل العام والخاص إلى تقويض الأهداف المناخية، بصورة مباشرة وغير مباشرة، ويتفاقم هذا بفعل نقص التمويل اللازم لتغطية التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لعملية التحول. وأحد الأمثلة التي لا تتسق فيها تدفقات التمويل مع التعهدات المناخية يتجسد في تربيونات الدولارات التي لا تزال تدعم الوقود الأحفوري.

ويجب أن تكون نقطة البداية لأي إصلاح هي الرأي الذي مفاده أن تمويل المناخ يجب أن يكون إضافةً إلى تمويل التنمية ومكماً له. وتمثل المفاوضات الدائرة حالياً بخصوص جدول أعمال المناخ فرصة مهمة للمواءمة بين الاثنين. ويمكن أن تبني المبادئ التوجيهية لتحقيق ذلك على الدروس المستفادة من "الصفقة الجديدة" الأصلية التي شهدتها ثلاثينيات القرن العشرين وأن تقدم وسيلة لمعالجة انعدام الأمن الاقتصادي، وسد الفجوات القائمة منذ وقت طويل في البنية التحتية، والتصدي لأوجه عدم المساواة المتعلقة بالمناخ والتمويل.

ومن وجهة النظر هذه، فسيكون أحد أوضح الإصلاحات وأبسطها هو ضمان أن تُدفع بالفعل الأموال العامة المتعهد بتوفيرها للتنمية والعمل المناخي، كما وُعد. وفي عام 2022، كانت المساعدة الإنمائية الرسمية تعادل 0,36 في المائة فقط من الدخل القومي الإجمالي المشترك للمانحين في لجنة المساعدة الإنمائية، أي أقل بكثير من نسبة 0,7 في المائة التي تعهد بها هؤلاء المانحون قبل عقود. ولم تف سوى 5 من أصل 32 بلداً من هذه البلدان المانحة بالهدف

الذي تعهدت به، وهو ما يعني أنه يمكن توفير عشرات المليارات من الدولارات إذا أوفى باقي الأعضاء بتعهداتهم.

وإضافة إلى حجم التمويل المتاح، ما ينقصنا أيضاً هو سهولة الحصول على التمويل لمن يحتاجون إليه. ومن بين أكثر الطرق فعالية للتمكين من ذلك، تعزيز الدعم المقدم إلى مصارف التنمية العامة التي يزيد عددها على 450 مصرفاً، تتفاوت في الحجم والنطاق، وذات صلاحيات وملكية وطنية أو إقليمية أو متعددة الأطراف.

وتكون مصارف التنمية العامة مكلفة بمتابعة الضرورات الاجتماعية أو الاقتصادية إلى ما هو أبعد من تعظيم الربح على المدى القصير، وهو ما يعني أنها يمكن أن تكون قادرة على الإقراض لأغراض التنمية والمناخ التي تقدم فائدة اجتماعية أو بيئية وليس بالضرورة فائدة مالية. وهذا الهدف، الذي يتماشى مع قدرتها على إنشاء الائتمان والاستفادة منه علاوة على الأموال التي تتلقاها، ومع كونها تستطيع في كثير من الأحيان الحصول على التمويل الميسر للإقراض من الباطن لدى مصارف أخرى، بما في ذلك المصارف التجارية، والمستثمرون من القطاع الخاص، يعني أنها يمكن أن تكون وسيلة فعالة للتوسع. ومما لا يقل أهمية عن ذلك أن هذه المصارف لديها أيضاً المهارات التقنية والإدارية والعملية اللازمة لاستخدام التمويل بفعالية بمجرد جمعه. وإضافة إلى زيادة رأس مال المصارف الأساسي، من المهم للغاية توسيع حيز قدرة مصارف التنمية على الإقراض، وتوسيع نطاق أنشطتها الإقراضية لتشمل أفقر أجزاء العالم، وتمكينها من ألا تكون مقتصرة على تقديم القروض الميسرة والمنح، بل أن تقدم أيضاً قروضاً بالعملات المحلية بالتعاون مع مصارف التنمية الوطنية.

ويمكن للمصارف المركزية أيضاً أن تضطلع بدور رئيسي في رسم ملامح جدول الأعمال الوطني والدولي لتمويل المناخ والتنمية. وتقوم بعض المصارف المركزية في كل من البلدان المتقدمة والنامية بالفعل بتنفيذ سياسات كهذه، ومع ذلك كان يمكن فعل المزيد لتمكين هذه المؤسسات الأساسية من الاضطلاع بالأدوار المتعلقة بتشكيل السوق في الماضي غير البعيد. ولدى العديد من المصارف المركزية بالفعل سياسات نقدية وأطر تنظيمية تهدف إلى المساعدة في مواءمة التمويل مع أهداف نزع الكربون. ويقوم العديد منها بتضمين مخاطر المناخ واختبارات الإجهاد المناخي في عملياتها. ويمكن بذل مزيد من الجهود ليُفرض على هذه المصارف تقديم تقارير عن التمويل المتعلق بأهداف التنمية المستدامة، إضافة إلى الأهداف المناخية.

ووضعت بعض المصارف، بما في ذلك المصارف المركزية ومصارف التنمية، أهدافاً لتصفية الاستثمارات في الفحم والنفط والغاز. ومع ذلك، لا يزال عدد أكبر يقرض هذا القطاع وهنا يكمن تحد كبير أمام معظم البلدان والحكومات. فإقراض تريليونات الدولارات لعمليات التنقيب والتشغيل في هذا القطاع الذي ترتفع فيه انبعاثات الكربون، علاوة على دعم منتجي الوقود الأحفوري ومستهلكيه بتريليونات الدولارات الإضافية، يتعارض مع طموح الحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون.

وفي الوقت نفسه، لا يزال الوقود الأحفوري، بالنسبة إلى العديد من البلدان النامية، المصدر الأكثر احتمالاً لتحقيق احتياجات الكهرباء والتنمية الأساسية، على المدى القصير على الأقل. وعلاوة على ذلك، يعد دعم الوقود الأحفوري أداة مباشرة تستخدم لدعم الأسر ذات الدخل المنخفض. وباتت مبادئ "المسؤولية المشتركة وإن تباينت وقدرات كل طرف" و"المعاملة الخاصة والتفاضلية" و"تغريم الملوّث" راسخة في القانون الدولي وتوفر أساساً لتوضيح التزامات كل طرف في العلاقة بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة. وسيلزم تغيير الكثير لكي ينعكس ذلك في الممارسة.

كيف يمكن تغيير السجل؟ أظهرت جائحة كوفيد-19 أنه يمكن للحكومات ومؤسساتها، متى توافرت الإرادة، استخدام سلطاتها لحشد كميات هائلة من رأس المال من أجل تحقيق رفاهية مواطنيها، وتقييد الأنشطة الضارة، وإعادة توظيف الصناعات لتحقيق الأهداف الوطنية.

وهذا لا يعني أن جميع الخيارات التي أُخذت خلال فترة الجائحة كانت مثالية؛ وإنما يبين كيف يمكن تحقيق تغيير سريع الخطى وعميق الأثر. ومن أكثر الطرق فعالية لفعل ذلك اليوم التصدي المباشر للاعتماد المستمر على الوقود الأحفوري؛ من خلال إنهاء أكثر الأنشطة إشكاليةً وتلويثاً والتحول إلى أنشطة أنظف ومتجددة، مع ضمان تحقيق فوائد إنمائية وتلبية احتياجات التنمية في الوقت نفسه. وهذا يعني إيجاد دعم بديل طويل الأجل للبلدان المنخفضة الدخل والأسر الفقيرة وتمويل مسارات بديلة للتنمية. وهذه ليست مسألة بسيطة، وستتطلب إعادة تنظيم جوهرية للنظام المالي بهدف توجيه التمويل نحو دعم الاحتياجات الاجتماعية والإنمائية، مع احترام الحدود البيئية.

