



جامعة دمشق

كلية الحقوق

برامج التكيف الهيكلي

لصندوق النقد الدولي وآثارها القانونية

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

أعدها الطالب: أحمد نواف الياس

إشراف: د. ياسر الحويش

الأستاذ المساعد في قسم القانون الدولي

دمشق ١٤٣٢ هـ / ٢٠١١ م

برامج التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي وآثارها القانونية

أعدها الطالب: أحمد نواف الياس

لجنة المناقشة والحكم مؤلفة من السادة:

د. بطرس ميالة: الأستاذ بقسم المحاسبة، كلية الاقتصاد.

عضواً

د. موسى متري: الأستاذ المساعد بقسم القانون التجاري، كلية الحقوق.

عضواً

د. ياسر الحويش: الأستاذ المساعد بقسم القانون الدولي، كلية الحقوق.

عضواً مشرفاً

بسم الله الرحمن الرحيم

"وقل ربي ارحمهما كما

رباني صغيرا"

صدق الله العظيم

"إلى والدي"

"شكر وثناء"

إلى من تحمل أخطائي بطيب خاطر وتغاضى عن هفواتي بعفويته
وروحه الباسمة وأرشدني بصدرة الرحب.

د.ياسر الحويش

مع شكري وامتناني، جزاك الله عني كل خير.
والشكر كل الشكر إلى كل من:

د.بطرس مباله

&

د. موسى متري

لقبولهما تشريفي بلجنة المناقشة والحكم مع تمنياتي لهما بدوام الصحة
والسلامة.

مقدمة عامة:

أنشئ صندوق النقد الدولي نتيجةً للحاجة المتزايدة إلى التكاتف والتعاون الدولي في المجالات الاقتصادية، ولضرورات بناء نظام اقتصادي دولي جديد في الفترة التالية للحرب العالمية الثانية، بما في ذلك إيجاد قواعد ومؤسسات تنظم العلاقات النقدية الدولية وتساعد على تشجيع التجارة الدولية ونموها.

وانحصرت الأهداف الأساسية للصندوق في تشجيع التعاون النقدي الدولي والمساعدة على إقامة نظام مدفوعات متعدد الأطراف قوامه استقرار أسعار الصرف. وهي أهداف مستمدة من اعتماد البلدان على بعضها اقتصادياً وضرورة التعاون الدولي في الشؤون النقدية، ولم يكن من المتصور في ظل هذا الوضع أن يقوم الصندوق بفرض آليات وبرامج معينة على البلدان الأعضاء الراغبة في الاستفادة من تسهيلاتهِ والسحب على موارده.

خلال العقدَيْن التاليَيْن لإنشائه شهد الصندوق تذبذباً واضحاً في عمله، وقد ارتبط ذلك بطبيعة النظام النقدي الدولي المتمخض عن مؤتمر بريتون وودز، حيث عانى الصندوق -خلال السنوات الأولى من دخول نظامه الأساسي حيْزَ النفاذ- من قيود عديدة أعاقَت قدراته على مساعدة البلدان الأعضاء، ثم اشتدت فاعليته خلال السنوات التالية، وتجسّد ذلك في استحداثه نظام مشروطية السحب على موارده عبر إرفاق مساعداته المالية والفنية المقدمة للبلدان الأعضاء ذات العجز ببرامج اقتصادية تهدف إلى مساعدتها على تجاوز عوامل الخلل في موازين مدفوعاتها.

وقد شهد عقد السبعينات تحولات اقتصادية كبيرة على الصعيد الدولي، تجلّت ببروز أزمة اقتصادية حادة في البلدان المتقدمة، كما عانت البلدان النامية في الوقت ذاته صعوبات اقتصادية انتهت بأزمة تنمية عميقة وعدم استقرار سياسي واجتماعي.

وألقت هذه التحولات بظلالها على استقرار نظام النقد الدولي، وعلى صندوق النقد بحساباته أداة تنظيمية من أدوات هذا النظام. وهو ما برز بصورة واضحة في انهيار نظام بريتون وودز بعد قرار الرئيس نيكسون عدم قابلية الدولار للتحويل إلى ذهب عام ١٩٧١. بيد أن الصندوق استطاع أن يتواءم مع هذه المتغيرات، وأن يواكبها بسرعة، ولعل التغير الأبرز على هذا الصعيد هو تبنيه برامج التكيف الهيكلي التي جاءت في حقيقتها صلة وصل بين هذه التحولات.

تكتسب برامج التكيف الهيكلي أهميتها من هدفها المعلن، ألا وهو تنمية البلدان النامية، إذ إنها تتجاوز معالجة العجز المؤقتة في ميزان المدفوعات وفق ما كان عليه الأمر في برامج التثبيت والاستقرار التقليدية، إلى تنمية البلدان النامية وإجراء تحولات بنوية وهيكلية في اقتصادياتها على المدى الطويل ودمجها بالاقتصاد العالمي حسب التطورات الطارئة على مبدأ تقسيم العمل الدولي.

والترابط الوثيق الذي يبينه صندوق النقد بين برامج التكيف الهيكلي والتنمية تتطلب تطبيق البلدان النامية مجموعة من السياسات الاقتصادية المستمدة من نموذج اقتصاد السوق الحر، ومن أهم هذه السياسات تحرير التجارة والتحرير المالي وتصفية القطاع العام ودعم القطاع الخاص والتحول إلى الخصخصة، والتخلي عن القواعد المنظمة للأسعار وسوق العمل، وهي سياسات من شأنها المساس بجوهر النظام الاقتصادي الوطني وبنيته، كما أن لها تأثيرات اجتماعية خطيرة وانعكاسات مباشرة في سيادة الدولة ووظيفتها في البلدان المطبقة لها، ولاسيما بعد تأسيس الصندوق لجوانب سياسية واجتماعية مباشرة في برامجه المستحدثة، وهو ما يخرج برامج التكيف الهيكلي عن طابعها وهدفها الاقتصادي.

وهذا التطور في مضمون برامج التكيف الهيكلي يضيف المزيد من الأهمية على دور صندوق النقد على الصعيد الاقتصادي الدولي، ولاسيما بعد أن تركزت قنوات

التمويل الدولي بيده، فبناءً على قراراته تتخذ البنوك العالمية قراراتها بمنح التمويل لبلد ما أو بإعادة جدولة قروض البلدان المعسرة، وهو ما يعني الاعتراف بالأهمية المركزية للصندوق كراسم لسياسات الإصلاح الاقتصادي.

وإذا علمنا أن التنمية كهدف لبرامج التكيف الهيكلي تعد هدفاً مستحدثاً وطارئاً على أجندة صندوق النقد، وفي ضوء الخلاف حول سياسات التكيف كأدوات للإصلاح الاقتصادي، وتباين نتائجها باختلاف تجارب البلدان وظروف تطبيقها، تبرز أهمية دراسة برامج التكيف الهيكلي من حيث مقدماتها ومضمونها والأهداف المنوطة بها وآليات تطبيقها، ومن ثم تقويمها وبيان إشكالياتها والآثار القانونية الناجمة عن تطبيقها في ظروف البلدان النامية الخاضعة لها.

إشكالية الدراسة:

تعرض دراسة برامج التكيف الهيكلي عدّة إشكاليات يجب دراستها والتعرض لها لتحقيق هدف الدراسة والوصول إلى فهم عميق لأبعاد هذه البرامج وأهدافها الحقيقية، وفي مقدمة هذه الإشكاليات:

- ما هي عوامل تبني صندوق النقد برامج التكيف الهيكلي، والأسس النظرية التقليدية والمستحدثة لهذه البرامج، وهي إشكاليات يجب مناقشتها بشكل تفصيلي لبيان الأهداف الحقيقية لبرامج التكيف وارتباطها بمشاكل اقتصاديات البلدان النامية وتنميتها.
- ما هي أسباب اختلاف فاعلية برامج التكيف الهيكلي وتباين تجاربها التطبيقية، ولاسيما أن برامج التكيف تطبق بالمضمون والآليات ذاتها على جميع البلدان، وهي إشكالية تستدعي دراسة جميع العوامل المتداخلة في عملية التنمية والإصلاح الاقتصادي.

- ما هي طبيعة التقيد الذي تفرضه برامج التكيف الهيكلي على سيادة الدولة، وهل ينصبُّ هذا التقيد لصالح هدف التنمية أو لصالح سيطرة آليات العولمة على اقتصاديات البلدان النامية.
- ما هي طبيعة الوظيفة الجديدة التي ترسمها برامج التكيف الهيكلي للدولة الوطنية في ظل آليات السوق الحر، وهل تتسجم هذه الوظيفة مع ظروف الدولة في البلدان النامية، مع بيان التأثيرات المترتبة على انسحاب الدولة من الشؤون العامة.
- ما هي موقع قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في برامج التكيف الهيكلي، ومن ثم ما هي التأثيرات الحقيقية لبرامج التكيف الهيكلي في هذه القضايا.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أهمية الموضوع الذي تتناوله، فبرامج التكيف الهيكلي تحتل موقع الصدارة في الجدل والنقاش الدائر على الصعيد العالمي لما لها من ارتباط مباشر بقضية التنمية وفق ما يرسم صندوق النقد التزامه بها، وهي قضية حساسة وجوهرية في ظروف البلدان النامية.

ويضاف إلى ما سبق التطور الكبير الحاصل على مضمون برامج التكيف الهيكلي التي لم تعد قاصرة على الجانب الاقتصادي، وإنما تتضمن أيضاً جوانب اجتماعية وسياسية، ومن هنا لا يمكن إنكار ما لبرامج التكيف من انعكاسات داخلية ودولية مباشرة يتوجب تقويمها وبيان حقيقتها.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى بيان مقدمات برامج التكيف الهيكلي ومضامين أهم سياسات التكيف الاقتصادية والاجتماعية، ثم توصيف وتحديد طبيعة أزمة التنمية في البلدان النامية وفق وجهة نظر صندوق النقد وتصورات لمعالجتها عبر برامج الاقتصادية، تمهيداً لدراسة سياسات التكيف الهيكلي وتقويمها في ضوء خصوصية اقتصاديات البلدان النامية ودواعي الإصلاح وطبيعته فيها والتطورات الجارية على الصعيد الاقتصادي الدولي.

بيد أن عملية التقويم هذه لا تهدف إلى تقديم نموذج اقتصادي بديل لنموذج اقتصاد السوق الحر الذي يتبناه صندوق النقد في برامج التكيف الهيكلي، وهي بطبيعة الحال مسألة تستعصي على الفقهاء المنتقدين لنموذج اقتصاد السوق، ومعظمهم من المتمسكين بالأفكار الاشتراكية، وإنما تهدف إلى مناقشة الانعكاسات الاجتماعية والسياسية للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر والآثار القانونية المترتبة على انسحاب الدولة من الشؤون العامة.

ومن الأهداف غير المباشرة للدراسة ربط توجهات اقتصاد السوق الحر حسب ما تتضمنه برامج التكيف الهيكلي بواقع الاقتصاد السوري في مرحلته الراهنة، مع أن هذا الربط لا يمكن أن يكون تاماً ووثيقاً لعوامل عديدة.

إذ إن علاقة سورية مع صندوق النقد تقتصر على مشاورات الدورية السنوية، وهي مشاورات تتضمن تقويم أفراد بعثة صندوق النقد لواقع الاقتصاد السوري وآفاقه المستقبلية، ولا تحمل طابع الإلزام، ولا سيما إذا أخذنا بالحسبان ضآلة حجم القروض الخارجية السورية تجاه المنظمات الاقتصادية الدولية والبلدان الغربية.

وعموماً لم يسبق لسورية أن طبقت وصفات برامج التكيف، كما أنها لم تقم بعمليات سحب من موارد صندوق النقد مؤخراً. إلا أن عملية الانفتاح والإصلاح الاقتصادي التي تبنتها سورية في السنوات الأخيرة تحت اسم اقتصاد السوق

الاجتماعي والتي تتضمن الأخذ ببعض آليات السوق الحر تنثير تساؤلات حول الأسس الاقتصادية لعملية الإصلاح الاقتصادي في سورية، عبر الموازنة بين آليات السوق الحر وما تتطلبه من ضرورات المنافسة والحرية الاقتصادية وبين الضرورات الاجتماعية وتأثير عملية الإصلاح في الطبقات الاجتماعية والعمل على توزيع ثمار التنمية بشكل متكافئ.

ولذلك فإن دراسة مضمون برامج التكيف ومضمون سياساتها الاقتصادية والاجتماعية وكيفية تطبيقها تفسح المجال للاستفادة من هذه السياسات وتعديلها وفق واقع الإصلاح السوري.

فرضية الدراسة:

تتعلق الدراسة من فرضيات عديدة في مقدمتها أن برامج التكيف جاءت تلبية لمطالب البلدان النامية بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد وتقسيم دولي عادل للعمل، ومن ثم فإن الدراسة تفترض وجود علاقة وثيقة بين برامج التكيف وهدف التنمية.

وهو ما يستدعي تحليل مقدمات تبني صندوق النقد لبرامج التكيف وارتباط ذلك بالمتغيرات الاقتصادية الدولية.

وفي السياق ذاته أن صندوق النقد يذهب إلى أن اقتصاد السوق الحر هو السبيل لإقامة اقتصاد قوامه المنافسة الحرة والكاملة، فهل يمكن القول أن آليات السوق قادرة على الحل محل الدولة في وظائفها وأدوارها الاقتصادية والاجتماعية.

وهو ما يتطلب دراسة مفردات برامج التكيف ومن ثم تقويمها، مع ما يترتب على ذلك من تأثيرات قانونية.

صعوبات الدراسة:

إن موضوع الدراسة لم يخلُ من الصعوبات، وفي مقدمتها كيفية تناول الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي الذي احتل حيزاً كبيراً من الدراسة، وهو جانب لا يخلو من الصعوبات لما فيه من تعقيد القوانين والنظريات الاقتصادية وتشعبها، وبغرض ذلك اعتمدت على تبسيط هذا الجانب بالابتعاد عن التفريعات ولغة الأرقام إلا فيما دعت إليه الحاجة.

وعلى الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت الجانب الاقتصادي، إلا أن اختلاف الفكر الاقتصادي والخلفية الإيديولوجية لمؤلفيها نالت من حيادية بعضها؛ ولذا اعتمدت على الإحصائيات الرسمية الصادرة عن صندوق النقد وغيره من المنظمات الدولية والبلدان الخاضعة لبرامج التكيف، مع عدم التسليم المطلق بصحة هذه الإحصائيات.

بيد أن الصعوبة الكبرى كانت في تناول الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي؛ لقلة المراجع القانونية العربية المختصة، واقتقاد بعض المراجع القانونية الأجنبية في مكتبتنا الوطنية. ولذلك اعتمدت على الربط بين آثار برامج التكيف الهيكلي مع النظام الدولي المعاصر، والتركيز على أهمية العامل الاقتصادي في العلاقات الاقتصادية الدولية الراهنة.

منهج الدراسة:

نظراً إلى تشعب مضمون برامج التكيف الهيكلي ليشمل جوانب اجتماعية وسياسية بموازاة الجانب الاقتصادي، وبغية تحقيق الأهداف المرجوة من الدراسة، فقد تعددت المناهج المعتمدة، حيث اعتمدت بالدرجة الأولى على المنهج الوصفي للوقوف

على مضمون برامج التكيف وبيان ارتباطها بقضية التنمية والإصلاح الاقتصادي من وجهة نظر صندوق النقد.

كما اعتمدت على المنهج التحليلي الاستقرائي لتقويم جوانب برامج التكيف الهيكلي ومدى ملاءمتها لأوضاع البلدان النامية في ضوء طبيعة اقتصادياتها وحقائق العلاقات الاقتصادية الدولية القائمة على الاعتماد المتبادل بصورة اللامتكافئة. إضافة إلى استخدام المنهج المقارن من خلال دراسة تجارب بعض البلدان وما تمخض عنها من إيجابيات وسلبات، مع التركيز على المنهج الإحصائي في معرض عملية التقويم والمتابعة.

خطة الدراسة:

بغرض بيان برامج التكيف الهيكلي ومضامين سياساتها الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تقويمها من الناحيتين النظرية والتطبيقية وأهم الآثار القانونية الناجمة عنها، سنقسم الدراسة إلى فصل تمهيدي يتناول نشأة نظام المشروطة لصندوق النقد وتطوره كمقدمة نستهل بها التمهيد لبرامج التكيف الهيكلي.

ومن ثم سنتناول في الباب الأول الأسس القانونية لبرامج التكيف الهيكلي عبر دراسة مقدمات تبني الصندوق لها والمتغيرات الاقتصادية والجيوسياسية على الساحة الدولية ووجهة نظر صندوق النقد في التصدي لها، بما في ذلك دراسة أهم مضامين برامج التكيف الاقتصادية والاجتماعية، لننتقل لاحقاً إلى تقويم برامج التكيف الهيكلي من الناحيتين النظرية والتطبيقية مع دراسة بعض التجارب العملية، تمهيداً لبيان الآثار القانونية الناجمة عن برامج التكيف الهيكلي وهو موضوع الباب الثاني.

المبحث التمهيدي
نظام المشروطة لصندوق النقد

من الطبيعي في أي تنظيم اقتصادي دولي يتأسس وفق معطيات وعوامل مرحلية أن يتأثر بالمتغيرات التي يشهدها النظام الاقتصادي الدولي، وانعكاسات ذلك على آليات عمل التنظيم ذاته، ويسري ذلك بشكل خاص على العلاقات النقدية والمالية. فالترتيبات النقدية ما هي إلا انعكاس لتوازن القوى على الصعيد الدولي، كما أن أسعار الصرف تعد عنصراً أساسياً في النظام النقدي الدولي، وهي خاضعة للتغير بحكم تأثيرها بالظروف وتكيفها مع معطيات البيئة المحيطة^١.

وبدوره فقد أُنشئ صندوق النقد الدولي في مرحلة انتقالية من مراحل النظام الاقتصادي الدولي، حيث لم تكن التوازنات الاقتصادية الناجمة عن الحرب العالمية الثانية قد استقرت، وبالرغم من أن صندوق النقد جسد آراء القوى المنتصرة في الحرب، إلا أن المتغيرات المتلاحقة غيرت كثيراً من طبيعة عمله ونطاق مهامه.

فبعد مرحلة من الضعف وقلة الفاعلية التي اتسم بها عمل الصندوق ونشاطاته خلال السنوات الأولى لنشأته انتقل إلى العمل لتكريس أهدافه، وتطوير سياساته بما يتلاءم مع تحقيق هذه الأهداف، وخلال ذلك تمكن صندوق النقد من تأسيس نظام مشروطية السحب على موارده، وهو الأمر الذي يعد في حقيقته نقطة تحول هامة في عمله، تم ترسيخها على مر العقود الماضية.

وينصرف مفهوم نظام المشروطية إلى البرامج الاقتصادية التي يفرضها صندوق النقد على البلدان الأعضاء الراغبة في الاستفادة من تسهيلات المالية ومساعداته

^١ د. عبد الفتاح الجبالي، النظام النقدي الدولي- النشأة والانحيار، مركز الدراسات العربي الأوربي، ص ٩-١٠.

الفنية، وفق آليات السحب التي يضعها، من أجل إعادة التوازن إلى موازين مدفوعاتها^١.

وهذا المفهوم نابع من حقوق العضوية والتزاماتها في النظام الأساسي للصندوق. فإذا كانت عضوية صندوق النقد الدولي تمنح الحق للبلدان الأعضاء ذات العجز حق السحب من موارد صندوق النقد المالية، والحصول على ائتمان مؤقت، فإن للصندوق بالمقابل فرض التزامات معينة على البلد الساحب^٢ بما ينسجم مع تحقيق مصلحة البلد العضو الوطنية والصالح الدولي العام^٣.

ونظام المشروطية بمفهومه السابق يعطي معنىً إيجابياً أكثر مما قد يؤخذ عليه من مثالب أو طابع حيادي على الأقل. ولاسيما إذا علمنا أن البرامج الاقتصادية المفروضة من صندوق النقد تستهدف تحقيق أهدافه وفق ما هو منصوص عليه في نظامه الأساسي واتفقت البلدان الأعضاء على الالتزام به. وبعبارة أخرى إن البلدان الأعضاء يجب أن تستهدف في سياساتها الاقتصادية تحقيق أهداف الصندوق. فإذا عجزت عن ذلك لصعوبات اقتصادية مؤقتة، فإن عليها الاستعانة بما يوفره الصندوق من تسهيلات مقابل برامجها التي ترمي للهدف ذاته.

ويتضمن نظام المشروطية جانبين:

^١ International Monetary Fund, The Rule and function of the International Monetary Fund, International Monetary Fund, Washington, D.C, 1985, p 46.

^٢ جان ج بولاك، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - علاقة متغيرة، ترجمة: أحمد منيب، الطبعة الأولى، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ٢٠٠١، ص ٣-٤.

^٣ وذلك بدلالة المادة الأولى للنظام الأساسي لصندوق النقد والذي ينص على أن من أهدافه: "تدعيم الثقة لدى البلدان الأعضاء متيحاً لها استخدام موارده العامة مؤقتاً بضمانات كافية كي تتمكن من تصحيح الاختلال في موازين مدفوعاتها دون اللجوء إلى إجراءات مضرّة بالرخاء الوطني أو الدولي".

الأول إجرائي. ويتضمن الآليات المتبعة في عملية السحب من موارد صندوق النقد. أما الجانب الثاني، فموضوعي يتعلق بمضمون البرامج الاقتصادية التي يفرضها الصندوق على البلد الساحب لمساعدته على تجاوز الاختلال في اقتصاده، وإعادة التوازن إلى ميزان مدفوعاته. وضمن إطار هذا الجانب تأتي برامج التكيف الهيكلي كأحدث أشكال برامج الصندوق وفق ما سنتناوله لاحقاً.

ومما لا شك فيه أن هذا المفهوم النظري لنظام المشروطية يحتاج إلى المزيد من الإيضاح كمدخل نستهل به دراسة برامج التكيف الهيكلي. والمشكلة الأساسية التي تعترض دراسة نظام المشروطية تنطلق من أن النظام الأساسي لصندوق النقد لم يتضمن نظام مشروطية السحب على موارد الصندوق، وهو ما يثير التساؤل عن نشأة نظام المشروطية، وتطوره من جوانبه الإجرائية والموضوعية خلال العقود السابقة من عمل صندوق النقد ونشاطه.

أولاً: نشأة نظام مشروطية الصندوق.

تدل الوقائع -وخاصة بالرجوع إلى الدراسات المؤرخة لمؤتمر بريتون وودز وللفترة الأولى لنفاذ النظام الأساسي لصندوق النقد- على وجود غموض بالنسبة لتقبل البلدان الأعضاء مبدأ مشروطية السحب على موارد الصندوق، حيث تضافرت عوامل عديدة لرفض إنشاء نظام المشروطية قبل أن تظهر بوادره في وقت لاحق.

ويمكن بهذا الصدد الإشارة إلى أهم العوامل الواقعية والقانونية التي حكمت نشأة نظام المشروطية، ابتداءً بالمداولات الجارية حوله في مؤتمر بريتون وودز وفي الفترة الأولى لعمل صندوق النقد.

١. نظام المشروطية في النظام الأساسي للصندوق:

شهد مؤتمر بريتون وودز مداولات ساخنة حول حق صندوق النقد في فرض آليات معينة للسحب من موارده، وربط تمويلاته بضرورة اتباع البلد الساحب برامج اقتصادية معينة، حيث تشعبت الآراء حيال هذه المسألة، وتباينت بشكلٍ حاد، ولاسيما بين الوفدين الأمريكي والبريطاني، لأسباب رئيسة تتعلق بوضع بلديهما في النظام الاقتصادي الدولي الجديد في فترة ما بعد الحرب.

فقد أرادت بريطانيا أن تكون السحوبات على موارد الصندوق آلية وغير خاضعة لشروط سابقة، وجاء النص المقدم بصورته الأولية متساهلاً إلى حدٍ كبير. حيث اعترف بحق البلدان الأعضاء ذات العجز في شراء عملات البلدان الأعضاء الأخرى، بمجرد أن تُعلن عن حاجتها إلى ذلك من أجل تسوية أوضاع ميزان مدفوعاتها بما يتوافق مع أهداف الصندوق.

وعلى خلاف ذلك ذهبت الولايات المتحدة إلى أن هذه الصيغة لا تترك المجال لصندوق النقد لمناقشة أسباب السحب وضروراته، والاعتراض في حال عدم الاقتناع بمبررات السحب وقدمت تعديلاً للصيغة السابقة، نصّ على السماح للبلدان الأعضاء بالسحب من موارد الصندوق في حال توافق غرض السحب مع أهداف صندوق النقد وسياساته. ولذلك فعلى البلد العضو أن يثبت حاجته إلى السحب لدعم وضع ميزان مدفوعاته، وأن يلتزم بعدم اتخاذ إجراءات مخالفة لأهداف النظام الأساسي للصندوق. وفي حال أثبت البلد العضو حاجته، فإن ذلك لا يعني الإقرار له بحق السحب، وإنما يسمح له بذلك، وبمعنى آخر إن الصندوق يبقى صاحب الرأي الأخير في تقرير جدية السحب، وله أن يتأكد من انسجام السحب مع أهدافه وسياساته الاقتصادية^١.

^١ ماري فرانس ليريتو، الصندوق النقدي الدولي وبلدان العالم الثالث، ترجمة: د. هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق، ١٩٩٣، ص ١٠٥.

وإذا كانت أهداف الصندوق واضحة المضمون، فإن المقصود بالسياسات غير محدد على وجه الدقة. فسياسات الصندوق- كما أثبت سياق الأحداث- متغيرة. كما أن البلدان الأعضاء شاركت في صياغة أهداف صندوق النقد في بريتون وودز. أما سياساته والمتغيرات الطارئة عليها فتوضع من قبل ثلثة من البلدان الأعضاء ذات الحصص الكبرى.

وقد واجه المقترح الأمريكي رفضاً من البلدان المشاركة الأخرى لحاجتها إلى السحب من موارد صندوق النقد وخاصة العملة الأمريكية، بسبب العجز في موازين مدفوعاتها، والقيام بعملية إعادة الإعمار في فترة ما بعد الحرب^١.

وفي ضوء هذا الجدل تمت العودة إلى الصيغة الأولى التي أعطت للبلدان الأعضاء حق السحب من موارد صندوق النقد دون قيد أو شرط. وعلى كون هذه القاعدة سارية لصالح جميع البلدان دون فرق، فيمكن للبلد العضو إجراء عملية السحب من موارد الصندوق بالنسبة لمجموع حصته دفعةً واحدة، وليس للصندوق فرض برامج اقتصادية معينة على عملية استعمال موارده، أيّاً كان البلد الراغب في السحب ما دامت العملية تتوافق مع الأطر العامة لنظامه الأساسي من حيث نسبة السحب وأغراضه وأهلية البلد الساحب^٢.

^١ المرجع السابق، ص ١٠٤-١٠٥.

^٢ حيث يشترط: - أن يكون غرض السحب تسوية حسابات جارية. - التزام البلد الساحب بدفع عمولة معينة لصندوق النقد. - ألا يتم السحب على عملة نادرة. - ألا يزيد مجموعة سحبيات البلد-->

--> العضو من العملات الأجنبية حداً يؤدي إلى تجاوز مقتنيات صندوق النقد من عملته الوطنية حاجز ٢٠٠%. - ألا يكون صندوق النقد قد أصدر قراراً بعدم أهلية البلد العضو، مع الإشارة إلى أن أسباب عدم الأهلية لا تعود إلى خرق البلد لسياسات صندوق النقد، وإنما تتعلق بانتهاك قواعد محددة من نظامه، مما يجعل الانتهاك والحكم بعدم الأهلية واضحاً. راجع: د. جابر جاد عبد الرحمن، المنظمات الاقتصادية الدولية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٥، ص ١٠١.

٢. عوامل تأخر ظهور نظام مشروطية الصندوق:

في الفترة اللاحقة لدخول النظام الأساسي لصندوق النقد حيز النفاذ بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ١٩٤٥ وجد الصندوق نفسه أمام مجموعة من الصعوبات والتحديات التي حالت دون تمكنه من تجسيد مبدأ مشروطية السحب على موارده، وقد ارتبطت هذه الصعوبات بالدرجة الأولى بطبيعة النظام النقدي الذي تمخض عن مؤتمر بريتون وودز، ورغبة الولايات المتحدة بتكريس سيادة الدولار في النظام النقدي الدولي.

وعلة ذلك أن النظام الأساسي لصندوق النقد خلى من الوسائل التي يمكن عبرها إيجاد السيولة الدولية لأغراض التجارة والتعمير وغيرها. ووجد الصندوق نفسه في مظهر العاجز عن توفير التمويلات للبلدان الأعضاء بسبب قلة السيولة الدولية، حتى وصل الأمر به إلى إعلان عدم قدرته على التصدي لمشاكل الاقتصاد الدولي^١، إلى جانب عامل آخر لا يقل أهمية هو تركيز الاهتمام الدولي في تلك الفترة على إعادة الإعمار (دور البنك الدولي) على حساب استقرار أسعار الصرف، وحل مشاكل ميزان المدفوعات، وهو (دور صندوق النقد الدولي)^٢.

^١ جون ادلمان سبيرو، سياسة العلاقات الدولية، ترجمة: خالد قاسم، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٧، ص ٢٠-٢١.

^٢ أمام الحاجة الملحة إلى قروض إعادة الإعمار والعجز الكبير في موازين مدفوعات البلدان الأوربية في عامي ١٩٤٧-١٩٤٨ قُدمت طلبات عديدة لصندوق النقد من بلدان أوربا الغربية لتمويل عمليات إعادة الإعمار، سارع الصندوق على إثرها إلى الإعلان عن عدم اختصاصه بتقديم أي قرض لإعادة الإعمار، وأن تسهلاته تُستخدم فقط لتغطية العجز المؤقتة في ميزان المدفوعات. وفي الوقت ذاته رفض الصندوق طلب البلدان الأوربية تخفيض سعر صرف عملاتها الوطنية من أجل زيادة قدراتها التصديرية والحصول على المزيد من الدولارات الأمريكية. د. ميثم عجام، التمويل الدولي، زهران للنشر، الأردن، ٢٠٠٦، ص ١٩٨.

ونظراً للاعتماد الدولي على الدولار الأمريكي كونه العملة القابلة للتحويل إلى ذهب وفق ما التزمت به الولايات المتحدة في مؤتمر بريتون وودز. فقد انتهجت الخزنة الأمريكية سياسة العجز في الموازنة العامة لزيادة المعروض من الدولار، لأن النظام الأساسي للصندوق لم يفرض أي رقابة دولية على العرض الداخلي للدollar الأمريكي^١. وبالتأكيد لم تتردد البلدان الأخرى في شراء هذه الدولارات وتكديسها في بنوكها المركزية كاحتياطي لعملاتها الوطنية ولتمويل وارداتها بحسبان أن الدولار بمثابة الذهب "As good As gold". بل إن الدولار أصبح حقيقة أقوى من الذهب^٢.

وبالتالي وجدت العديد من البلدان نفسها لأول مرة محققة لفوائض دولارية كبيرة تمكنت بواسطتها من دفع حصتها في رأسمال صندوق النقد الدولي. وفي ظل هذا الواقع الجديد أصبح صندوق النقد قادراً على تلبية احتياجات البلدان الأعضاء ذات العجز اعتماداً على فوائض البلدان الأخرى، وبموازاة ذلك تجسيد مبدأ مشروطة السحب الذي ترسخ في نظام متكامل خلال السنوات اللاحقة.

^١ د. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الثالث، الاقتصاد الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص ٢٣٧-٢٣٨.

^٢ وصل ضخ الدولار إلى مستويات عالية عبر طرق متعددة منها: - برامج المساعدات الحكومية الأمريكية التي بلغ حجمها في عام ١٩٥٢ حوالي ١٧ مليار دولار أمريكي. - الإنفاق الكبير على برامج التسلح تحت مسميات مواجهة التهديد السوفيتي. - نشوب الأزمة الكورية التي لوحث بنشوب حرب عالمية ثالثة، واستدعت من الولايات المتحدة استيراد مواد وسلع من مختلف بلدان العالم استعداداً لحرب واسعة النطاق، مما أدى إلى زيادة الطلب الأمريكي على السلع والمنتجات. د. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب -->

--> الباردة، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٥٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠٠٠، ص ٨٦-٨٧.

٣. الملامح الأولى لنظام مشروطة الصندوق:

بعد نجاح الولايات المتحدة في تكريس سيادة الدولار على النظام النقدي الدولي ظهرت توجهات في صندوق النقد لفرض اشتراطات على عملية السحب من موارده، وتكرس ذلك في السنوات اللاحقة. وقد انصبت جهود الصندوق في المرحلة الأولى لبناء نظام المشروطة على فرض شروطه في مرحلة الشراء بالدرجة الأولى، ثم ضمان إعادة الشراء مستقبلاً وفقاً لمفهوم الائتمان المؤقت المنصوص عليه في نظامه الأساسي^١.

فعلى صعيد السحوبات وبالرغم من الشكوك حول إمكان إيجاد مجموعة من الممارسات التوجيهية لاستخدام موارد صندوق النقد، إلا أن مجلس المدراء التنفيذيين استبق الأحداث مبكراً في عام ١٩٤٧ بتفسيره الخاص لآليات السحب، وذلك حينما قرر أن من حق الصندوق أن يناقش ثم يعترض لأسباب مبررة ومعقولة على إعلان البلد رغبته في استخدام موارده فيما إذا لم يكن السحب يتلاءم مع مقتضيات نظامه، ومن ثم تأجيل عملية السحب أو إرفاقها ببعض الشروط على هيئة برامج اقتصادية يراها مناسبة.

وعلى صعيد إعادة الشراء فقد أراد صندوق النقد ضمان الصفة المتجددة لموارده، إذ إن النصوص الأساسية لنظام الصندوق تربط واجب إعادة الشراء بالتطور الفعلي لاحتياجات البلد الساحب. وبمعنى آخر لا يتوجب على البلد العضو سداد المبالغ المسحوبة وإعادة الشراء ما لم يكن هناك تطور إيجابي لرصيده من

^١ ميشيل لولار، الصندوق النقدي الدولي وعملياته، ترجمة: د. هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق، ١٩٩٥، ص ٤٤.

العملات الأجنبية، ولا يعدُّ عدم الشراء في حال عدم تحقق تطور الرصيد مخالفة لنظام الصندوق^١.

وبهذا الصدد أصدر مجلس المدراء التنفيذيين قراراً عام ١٩٥٢ عرف بخطة Rooth -المدير العام لصندوق النقد آنذاك- ألزم فيه البلدان الأعضاء أن تؤكد في طلب السحب أنها ستقوم بإعادة الشراء، وألا تربط ذلك بشكل يتجاوز منطقياً الصعوبات التي جرى من أجلها الشراء على ألا تتجاوز المدَّة في جميع الأحوال فترة تتراوح بين ثلاث إلى خمس سنوات. وهو ما استهدف في ظاهر الأمر ضمان تسديد السحوبات وإعادة الشراء مستقبلاً، وانصرف في حقيقته إلى فرض رقابة الصندوق على سلامة السياسات الاقتصادية للبلد الساحب^٢.

وبموازاة ذلك بدأ الصندوق بفرض اشتراطاته بصدد المعونة الفنية عبر الطلب من البلدان الاسترشاد بتقديراته حول ملائمة سياساتها لحل مشاكل موازين مدفوعاتها^٣.

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٠٦.

^٢ Ariel Buira, An Analysis of IMF Conditionality, Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Port of Spain, Trinidad and Tobago, 13-14 February, 2003, P 3.

منشور على الرابط التالي:

<http://www.unctad.org/templates/Download.asp?docid=4294&lang=1&intItemID=2941>

visited at 16/5/2010

^٣ د. عبد الفتاح الجبالي، منظمات التمويل الدولية، سلسلة دار المعارف، العدد ٢١، منشورات الغالي، مصر، ص ٣٧.

وفي ظل هذا الوضع شهد نظام المشروطة تطوراً كبيراً من جوانبه الإجرائية والموضوعية، تبلور خلال فترة زمنية طويلة وصولاً إلى تقنيته في التعديل الأول للنظام الأساسي لصندوق النقد عام ١٩٦٩.

ثانياً: تطور نظام مشروطة الصندوق.

نظراً لعدم النص على نظام المشروطة في النظام الأساسي لصندوق النقد فإنه جاء عبر ممارسات أجهزته وعملها ولاسيما مجلس المدراء التنفيذيين، وقد وجد هذا النظام أسسه القانونية في مجموعة من القرارات التي نظمت علاقة الصندوق مع البلدان الأعضاء.

وبهذا الصدد يمكن التمييز بين التطور الإجرائي لنظام المشروطة- والمقصود به الآليات التي رسخ بموجبها الصندوق مبدأ مشروطة السحب وفرض رقابته على استخدام موارده- والتطور الموضوعي لنظام المشروطة، والذي ينصرف إلى مضمون البرامج الاقتصادية التي يجب على البلد العضو أن يلتزم بتطبيقها لإعادة التوازن إلى ميزان مدفوعاته، وهذا الجانب الأخير من نظام المشروطة شهد تطوراً جوهرياً بعد تبني الصندوق برامج التكيف الهيكلي.

١. التطور الإجرائي لنظام المشروطة:

يقصد بالجانب الإجرائي لنظام المشروطة مجموعة الآليات التي تتم من خلالها عملية السحب من موارد صندوق النقد، ويرتبط الجانب الإجرائي لنظام المشروطة ارتباطاً عضوياً بجانبه الموضوعي، إذ إن البرامج الاقتصادية المفروضة من قبل الصندوق تأتي مرافقةً لآليات السحب، كما أن هذه الآليات تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان فرض رقابة الصندوق والتأكد من اتباع البلد الساحب لبرامجه.

وقد استطاع صندوق النقد خلال العقود الماضية وضع العديد من الآليات الإجرائية لعملية السحب من موارده مع تطويرها بشكل مستمر وفق مقتضيات تحقيق أهدافه.

ومن أهم الآليات الإجرائية:

أ- آلية المشاورات:

من الأهداف الأساسية لصندوق النقد بناء نظام لحرية تحويل العملات. حيث إن على كل بلد عضو أن يضمن نظاماً للصرف تتمتع فيه العملات بقابلية التحويل، وعدم فرض قيود على تحركات رؤوس الأموال وفق ما تنص عليه المادة الثامنة من نظامه الأساسي.

ونظراً للظروف التي أنشئ خلالها صندوق النقد، فقد أجاز نظامه الأساسي للبلدان الأعضاء اختيار نظام للصرف تفرض فيه إجراءات تقيدية خلال فترة انتقالية إلى حين تهيئة الظروف التي تسمح بإقرار نظام حرية التحويل. بيد أنه يجب على البلدان الراغبة في الاستفادة من هذه الفترة الانتقالية الالتزام بأحكام المادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي للصندوق، وإجراء مشاورات دورية بشكل سنوي مع أجهزة الصندوق بغرض دراسة طبيعة القيود المفروضة ومبررات بقائها^١.

^١ تنص المادة ١٤، القسم الثالث، من النظام الأساسي لصندوق النقد: "على الصندوق أن يُعدّ تقارير سنوية عن القيود المطبقة وفق أحكام القسم الثاني من هذه المادة، وعلى كل بلد يحتفظ بأية قيود لا تتفق مع أحكام القسم الثاني أو الثالث أو الرابع من المادة الثامنة أن يتشاور مع الصندوق سنوياً بشأن تمديد العمل بهذه القيود، ويجوز للصندوق إذا رأى ضرورة ذلك في ظروف استثنائية أن ينبه البلد العضو إلى أن الظروف أصبحت ملائمة لإلغاء قيد معين أو مجموعة من القيود التي لا تتفق مع أحكام مواد أخرى من هذا النظام".

وقد اتخذ صندوق النقد من شرط المشاورات الدورية وسيلة لفرض رقابته على السياسات الاقتصادية للبلدان الأعضاء. على الرغم من انتفاء مبرراتها أحياناً، وهو ما حصل بالنسبة للبلدان الأوروبية التي أعلنت عن قابلية التحويل الحر لعملاتها في عام ١٩٥٨.

وبهذه المناسبة أصدر صندوق النقد في عام ١٩٦٠ قراراً أكد فيه أهمية المشاورات مع البلدان الأعضاء، وإن لم تستهدف ضمان الوصول إلى نظام حر لتحويل العملات، حيث نصّ القرار على أن الهدف من المشاورات هو تبادل وجهات النظر بشأن الأوضاع المالية والنقدية للبلد العضو ولتحقيق المصلحة العليا، ويتم تحديد مكان هذه المشاورات وتاريخها بالاتفاق مع البلد المعني بشكلٍ دوري في فترة لا تتجاوز عادةً السنة^١.

وقد أعاد صندوق النقد تأكيده على آلية المشاورات في مراجعاته المتتالية لنظام المشروطية، وبموجب القرار الذي أصدره الصندوق في عام ١٩٦٨ جعل شرط المشاورات إلزامياً ودورياً في جميع الأحوال، وفي جميع اتفاقات الدعم التي تتجاوز الشريحة الائتمانية الأولى، أي: إذا تجاوزت نسبة السحب ٢٥% من أصل حصّة العضو، "الفقرتين الأولى والثانية من القرار"^٢.

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١١٤.

^٢ جاءت الصياغة الإنكليزية لنص الفقرتين في قرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ على النحو الآتي:

"One, clauses requiring the member to remain in consultation with Fund were to be included in all stand-by arrangement.

Tow, provisions would be made for consultation with a member, from time to time, during the whole period in which the member was making use of the Fund's resources beyond the first credit tranche, whether or not that use resulted from a stand-by arrangement".

ولا يخفى أن إجراء المشاورات في حالة السحب من موارد الصندوق تختلف عن المشاورات الدورية؛ لأن الصندوق في الحالة الأولى يملك القدرة على فرض برامج اقتصادية معينة على البلد العضو بحسبانه الطرف الأقوى. ونظراً إلى أن البلد المعني بأمس الحاجة للاستفادة من تسهيلات وموارده المالية.

ب- اتفاقات الدعم:

في بداية عمل صندوق النقد كانت عملية السحب على موارده تتطلب مدّة زمنية كبيرة بسبب إجراء المشاورات قبل إصدار أجهزته قرارها النهائي بإجازة السحب، وقد حدّت هذه الإجراءات من فاعلية الصندوق وقدرته على الاستجابة لحاجات البلدان الأعضاء.

وابتداءً من عام ١٩٥٢ بدأ صندوق النقد بانتهاج أسلوب جديد لضبط مساعداته للبلدان التي تحتاج إلى تمويلاته عبر آلية اتفاقات الدعم Stand-by Arrangements التي أتاحت للبلدان الأعضاء فتح اعتماد لدى الصندوق إذا توقعت حاجتها القريبة إلى استخدام موارده المالية.

ویموجب هذه الآلية يمكن للبلدان الأعضاء أن تتقدم بطلب سابق للسحب من موارد الصندوق ولو لم تكن تعاني عجزاً حاداً في موازين مدفوعاتها، وفي حال الموافقة على تأكيد السحب فإن للبلد القيام بعملية سحب في حدود مبلغ معين دون الحاجة لدراسة جديدة لأوضاعه^١.

- Margaret Garritsen de Vries, International Monetary Fund 1966-1971, The system under stress, International Monetary Fund, Washington (USA), 1976, VOL1, p 347.

^١ وقد عرّف مجلس المدراء التنفيذيين هدف اتفاق الدعم ومضمونه على النحو الآتي:

وتمتد صلاحية الاتفاق لمدة سنة يستطيع العضو في حال اللجوء إليه الحصول على كمية من العملات الأجنبية خلال مدة ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إبلاغه الصندوق بحاجته^١. وهو ما يساعد في دعم ميزان مدفوعات البلد الراغب في السحب ووقف المضاربات على عملته الوطنية، ولو لم يتم صرف الاعتماد المتاح

"يكون الصندوق مستعداً لدراسة الطلبات المقدمة من قبل البلدان الأعضاء بغية الحصول على تأكيد اتفاق للدعم يهدف إلى الضمان، وأنه خلال فترة معينة ستجري عمليات في كل مرة يطلب فيها العضو ذلك في حدود مبلغ معين ودون القيام بدراسة جديدة لأوضاعه. إلا إذا أثّرت الإجراءات في نظام الصندوق المتعلقة برفض الطلب.

يحق لكل عضو مستفيد من اتفاق الدعم أن يقوم بالعمليات التي جرى الإخطار عنها ودون أن يقوم الصندوق بدراسة طلبه مجدداً، ما لم يعلّق الطلب نتيجة رفض صريح له أو بسبب تعليق نفاذه أو لاقتراح أحد المدراء التنفيذيين بإلغائه أو الحد من قبوله". نقلاً عن: ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٠٨-١٠٩.

١ تعدّ اتفاقات الدعم الآلية الأساسية للسحب من موارد صندوق النقد، بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن الصندوق استحدث في عام ١٩٩٥ آلية جديدة للمساعدة، هي آلية التمويل العاجل، وبموجبها يمكن للبلدان الأعضاء التي يتطلب وضعها الاقتصادي تحركاً سريعاً وعاجلاً السحب من موارد الصندوق دون الحاجة إلى وجود اتفاق سابق للدعم، وعلى مجلس المدراء التنفيذيين النظر في طلب السحب خلال ٧٢ ساعة من تقديمه. وتدل الوقائع على أن اللجوء إلى آلية التمويل العاجل أمرٌ نادر جداً، حيث لم تستخدم هذه الآلية منذ إنشائها إلا في حالات محدودة، من أبرزها تقديم تمويلات عاجلة إلى كل- >

--> من الفلبين وتايلاند وأندونيسيا وكوريا الجنوبية خلال الأزمة الآسيوية عام ١٩٩٧، وفي عام ٢٠٠٠ لمساعدة تركيا، كما لجأت إليها بعض البلدان خلال الأزمة المالية العالمية الأخيرة. راجع: صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩ الذي صدر بعنوان: "مكافحة الأزمة العالمية"، ص ٢٤. منشور على موقع صندوق النقد الدولي على الرابط الآتي:

http://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/ar/2009/pdf/ar09_ara.pdf

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٥/١٦

حقيقةً. علماً أن عمولة الصندوق على الائتمان المتاح تسري من تاريخ السحب وليس من تاريخ فتح الاعتماد^١.

ولكن هل يمكن القول: إن إقرار صندوق النقد آلية اتفاقات الدعم يعدّ توجهاً منه لتسهيل مساعداته للبلدان الأعضاء؟

إن سياق تطبيق اتفاقات الدعم يكشف دور هذه الآلية الجديدة في تكريس نظام المشروطة. حيث إن طبيعتها تصوّر للوهلة الأولى أن عمليات السحب أصبحت أكثر سهولة ودون حاجة إلى رقابة مستمرة من صندوق النقد، ما دامت أجهزته قد درست سابقاً عند عقد الاتفاق وضع البلد الاقتصادي، وهو ما تم تطبيقه فعلاً في اتفاق الدعم المعقود مع بلجيكا^٢، إلا أن الوضع تغير في اتفاقات الدعم اللاحقة.

^١ جان-بتي-روله، النظام النقدي الدولي، ترجمة: د. مصطفى عدنان السيوطي، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، ١٩٧٦، ص ٦٠-٦١.

^٢ عقد أول اتفاق وفق آلية اتفاقات الدعم مع بلجيكا في حزيران من عام ١٩٥٢ قبل أن يتم تقنين هذه الآلية في قرار مجلس المحافظين الصادر في تشرين الأول من العام ذاته، وقد أقر اتفاق الدعم المعقود مع بلجيكا في فقرته الأولى حقها بشراء عملات البلدان الأعضاء في صندوق النقد خلال مدة ستة أشهر قابلة للتجديد للمدة ذاتها بحد أقصى يبلغ خمس سنوات، بشرط ألا تؤدي عملية السحب -->

--> إلى تجاوز حيازة الصندوق للعملة البلجيكية حداً معيناً، إلى جانب التزام بلجيكا بدفع عمولة معينة، وإخضاعها لأحكام أهلية السحب المنصوص عليها في النظام الأساسي للصندوق، كما نصّ الاتفاق في فقرته الرابعة على استمرار التشاور بين الحكومة البلجيكية وأجهزة الصندوق حول وضع ميزان المدفوعات البلجيكي والسياسات العامة المثبتة طيلة فترة الاتفاق، وقد جاءت صياغة هاتين الفقرتين في النص الإنكليزي للقرار على النحو الآتي:

"1- The Fund assures Belgium the right for an initial period of six months to purchase the currencies of other members from the Fund in exchange for its own currency so long as such purchases do not bring the Fund's holdings of Belgium francs above their present level increased by the equivalent in Belgium francs of 50 million United States dollars. provided, however, that the amounts

ففي اتفاق الدعم الذي عقده صندوق النقد مع البيرو تضمن الاتفاق نصاً يمنح الصندوق حق قطع السحوبات قبل انتهاء مدّة الاتفاق بموجب إخطار سابق، في حال ارتأت أجهزته أن حكومة البيرو لم تلتزم بالبرنامج الاقتصادي المتفق عليه بين الطرفين لإعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، وقد تكرر إيراد هذا الشرط في اتفاقات الدعم اللاحقة^١.

ج- سياسة الشرائح:

في بداية عمل صندوق النقد كانت عملية السحب من موارده تتم دفعةً واحدة بالنسبة إلى كامل السحوبات المتاحة للبلد العضو. وقد أخذ الصندوق بانتهاج سياسة الشرائح بدءاً من عام ١٩٥٦، بحيث تختلف شدّة البرامج الاقتصادية المرفقة كلما اقترب السحب من النسبة العظمى التي يحقّ للبلد العضو السحب ضمن إطارها.

Belgium may purchase under this arrangement shall not be increased by reason of any purchase of Belgium francs by other members.

4- Belgium will remain in consultation with the Fund from time to time on its payments situation and its general policies. The arrangement will be renewed for subsequent periods of six months each, unless either Belgium or the Fund determines that conditions have been basically altered so that the arrangement should be terminated. The arrangement will, in any case, be terminated when it has in effect for five years."

- Emil G. Spitzer, International Monetary Fund 1945-1965, twenty years of international monetary cooperation. edited by J. Keith Horsefield, International Monetary Fund, Washington (USA), 1969, VOL2, p 469.

^١ على الرغم من تأكيد صندوق النقد أن حالة البيرو لا تعد نموذجاً أو سابقة سيتم تعميمها، فإنه خلال الفترة ما بين أعوام ١٩٥٤-١٩٦٠ عقد ثلاثون اتفاقاً للدعم تضمن شرط الإخطار السابق الذي يسمح للصندوق بوقف السحوبات دون أن يبين الأسباب الموجبة لذلك. راجع: ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٠٩-١١٠.

وبموجب هذه السياسة الجديدة قسم صندوق النقد حصة البلدان الأعضاء إلى شريحتين: الشريحة الأولى: وهي الشريحة الذهبية، وتمثل حصة العضو المدفوعة بالذهب أو بالعملات الأجنبية، ويطلق عليها حالياً الشريحة الاحتياطية، ويتم دفعها بواسطة حقوق السحب الخاصة Special drawing right أو بالعملات الأجنبية^١.

أما الشريحة الثانية: فهي الشريحة الائتمانية "التسليفية" وتمثل نسبة الحصة المدفوعة بالعملة الوطنية، والشريحة الائتمانية ذاتها تقسم إلى أربع شرائح، الشريحة الائتمانية الأولى، فالثانية، فالثالثة، وأخيراً الشريحة الائتمانية الرابعة "الشريحة الائتمانية العليا"، وهذه الأخيرة ترفق ببرامج اقتصادية أكثر شدة من الشرائح السابقة^٢.

وقد تمّ تقنين سياسة الشرائح لدى مراجعة صندوق النقد لنظام المشروطية في عام ١٩٦٨، وبموجب قرار المراجعة أخضع الصندوق جميع اتفاقات الدعم التي تتجاوز الشريحة الائتمانية الأولى لشروط التدرج في السحوبات ما لم تستدع الظروف الاقتصادية للبلد المعني سرعة السحب. ففي هذه الحالة يكتفى بشرط المشاورات^٣، ويستفاد منه أن عملية السحب من موارد الصندوق والاستفادة من

^١ وقد جاء هذا التقسيم الجديد على إثر التعديل الثاني للنظام الأساسي للصندوق، الذي ألغى دور الذهب في النظام النقدي الدولي وأحلت بدلاً له وحدات حقوق السحب الخاصة، راجع للتوسع: د. ياسر الحويش، القانون الدولي الاقتصادي - المنظمات الدولية الاقتصادية، تسوية النزاعات الدولية الاقتصادية، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٨، ص ٣٤.

^٢ جون هدرسون، مارك هرنر، العلاقات الاقتصادية الدولية، ترجمة: د. طه عبد الله منصور، د. محمد عبد الصبور محمد علي، الطبعة الأولى، دار المريح للنشر، ١٩٨٧، ص ٧٧٨ - ٧٧٩.

^٣ جاءت صياغة الفقرة الرابعة من قرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ وفق النص الإنكليزي على النحو الآتي:

تسهيلاته ليست مجرد ائتمان متاح للبلد العضو، وإنما تتوقف على التزام البلد الساحب بالبرنامج الاقتصادي المفروض، وتحقيق معايير الأداء المتفق عليها.

د- آلية معايير الأداء:

ابتدأ صندوق النقد بالتوجه إلى فرض آلية معايير الأداء في عام ١٩٥٧، بهدف ضمان تقيّد البلد الساحب بالبرامج الاقتصادية المتفق عليها^١. وبمعنى آخر إن الصندوق لم يكتف بمجرد فرض برامج اقتصادية على البلد الساحب، وإنما تشديد رقابته اللاحقة وتضمن اتفاقات الدعم معايير أداء كمّية ومفصلة عن السياسات الواجب التقيد بها، وفي حال مخالفة البلد العضو أحد القيود والضوابط يتم وقف سحب بقية الشرائح تلقائياً.

وبعد عقد أول اتفاق دعم تضمن آلية معايير الأداء "عقد الاتفاق مع البارغواي عام ١٩٥٧"^٢، فإن الآراء في مجلس المدراء التنفيذيين شددت على ألا يعبر هذا

"Four, in all other stand-by arrangement, phasing..... clauses would normally be included, but they would be applicable only to purchases beyond the first credit tranche".

- Margaret Garritsen de Vries, op, cit, p 347.

^١ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ٥.

^٢ تضمّن اتفاق الدعم المعقود مع البارغواي معايير أداء كمّية وزمنية تتعلق بتحديد سقف ائتمانية محددة، والحد من نفقات الميزانية العامة في شقّها الاستثماري، وجرّد الاتفاق البارغواي من حق سحب بقية الشرائح في حال تجاوز المعايير المحددة دون التشاور مع أجهزة صندوق النقد. وقد جاءت صياغة هذه المعايير في النص الأصلي للاتفاق على النحو الآتي:

"If, at any time before January 1, 1958, the credit ceiling as described in... is exceeded, Paraguay will not draw further amounts under this stand-by arrangement before consulting the Fund and obtaining its consent. "

"If, at any time before January 1, 1958, the Government of Paraguay exceeds the maximum commitment level for ordinary budget expenditures or the

التوجه عن قاعدة عامة، وإنّما مجرد حالة ظرفية. بيد أن الصندوق في اتفاق الدعم الذي عقده مع هاييتي عام ١٩٥٨ شدد معايير الأداء المطلوب التقيد بها لسحب بقية الشرائح، وألقى التزامات على الحكومة الهايتية فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية وصولاً إلى طلب التقيد بأرقام تفصيلية حول بنود الموازنة والإحصاءات النقدية. وفي وقت لاحق أصبحت معايير الأداء قاعدة عامة في معظم اتفاقات الدعم بدءاً من عام ١٩٥٩.

ونظراً إلى شدة معايير الأداء وتدخلها الصريح في رسم السياسات الاقتصادية للبلد الساحب، وجد صندوق النقد نفسه أمام معضلة تطبيقها على البلدان المتقدمة. ولاسيما بعدما صعدت البلدان النامية درجة انتقاداتها للمعاملة التمييزية ضدها، وخروجاً من المأزق أعلن الصندوق أن معايير الأداء لا يمكن تطبيقها بشكل كمّي في جميع الحالات، بل لا بدّ من الأخذ بالحسبان وضع البلد الاقتصادي والمالي. وقد يكون من المناسب وحسبما يقتضي الوضع الاقتصر على العلم ببنّيات السياسة الاقتصادية للبلد العضو وأهدافها بشكل عام وإجمالي، مع إدراج شرط التغيير الرئيس The Major Shift Clause.

والمقصود بذلك ترك هامش كبير من الحرية للبلد المعني في تحديد أهداف سياساته الاقتصادية، مع الاحتفاظ بحق صندوق النقد أن يطالبه بإجراء مشاورات

maximum level for the implementation of the four-year public works program as described in the annexed Report, Paraguay will not further amounts under this stand-by arrangement before consulting the Fund and obtaining its consent."

- Emil G. Spitzer, op, cit, p 484.

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١١١.

قبل القيام بأي سحب جديد، إذا ظهر للأخير ضرورة إدخال تعديلات في إدارة سياسات البلد الاقتصادية خلال مدة الاتفاق^١.

وقد تمّ تقنين آلية معايير الأداء في قرار مراجعة صندوق النقد نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ من خلال النصّ على أن "توضع شروط مناسبة... لشروط تحقيق معايير الأداء في كل اتفاقات الدعم التي تتجاوز الشريحة الائتمانية الأولى"^٢ لضرورات تقويم تنفيذ البرنامج والتأكد من تحقيقه لأهدافه.

وفيما يتعلق بالجدل حول تحديد معايير الأداء والضوابط الإلزامية وضرورة الأخذ بالحسبان ما تمليه خصوصية أوضاع كل بلد وطبيعة المشاكل التي تواجهه، فقد استطاع صندوق النقد تقنين معاملته التمييزية بين البلدان الأعضاء، من خلال النص في قرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ على أنّه:

"لن يكون من الضروري في بعض الحالات الاستثنائية... عندما يقدر الصندوق أنّه من الضروري أن يضع بسرعة تحت تصرف البلد العضو مجموع مقادير السحوبات. وفي اتفاقات الدعم التي تعقد على هذا الأساس تكون شروط تحقيق معايير الأداء وقواعده مصوغة بطريقة تستوجب من البلد العضو أن يتشاور مع الصندوق للتوصل إلى اتفاق إن كان ذلك ضرورياً حول معايير جديدة أو مديلاً

^١ Emil G. Spitzer, op, cit, p 488.

^٢ جاءت صياغة الفقرة الرابعة من قرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ فيما يتعلق بمعايير الأداء وفق النص الإنكليزي للقرار على النحو الآتي:

"Four, in all other stand-by arrangement, ... performance clauses would normally be included, but they would be applicable only to purchases beyond the first credit tranche".

- Margaret Garritsen de Vries, op, cit, p 347.

عليها تعديلات، وذلك حتى لو كان مقدار المبلغ الذي سيجري سحبه في إطار اتفاق الدعم قد نفذ.

تتضمن هذه المشاورات شرط العودة لدرستها من قبل مجلس المدراء التنفيذيين، بحيث يمكن أن تؤدي المناقشة بصدها إلى أن يبدي هؤلاء المدراء وجهات نظرهم التي يمكن أن تُنقل إلى البلد العضو بموجب أحكام الفقرة الثامنة من المادة الثانية عشرة من النظام الأساسي للصندوق^١. وهو ما يُستفاد منه منح أجهزة الصندوق الحرية المطلقة في تحديد معايير الأداء المطلوبة بما يتفق مع كل حالة على حدة^٢.

وقد تمّت مراجعة الجانب الإجرائي لنظام المشروطية خلال الأعوام اللاحقة، وأثبت صندوق النقد في هذه المراجعات قدرته الكبيرة للتكيف والمواءمة مع المتغيرات الاقتصادية الدولية، ولاسيما بعد إعلان الرئيس نيكسون عدم قابلية الدولار للتحويل إلى ذهب عام ١٩٧١. حيث توجه الصندوق لممارسة مهام جديدة بانتقاله من الدعم الفردي لموازن مدفوعات البلدان الأعضاء إلى دعم النظام الجديد بمجموع

^١ جاءت صياغة هذا الاستثناء في النص الإنكليزي لقرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ على النحو الآتي:

"Five, in exceptional cases, phasing would not be stipulated if it was essential that the full amount of the stand-by arrangement be available promptly. In such a case, the performance clauses would require the member to consult the Fund about new or amended performance criteria even if there was nothing left to be dawn. This consultation was to include a discussion by the executive board that could culminate in communication of their views to the member under Article XII, Section 8.

- Margaret Garritsen de Vries, op, cit, p 347.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١١٧-١١٨.

أعضائه، والعمل على انتهاج برامج اقتصادية تكفل تشجيع استقرار الاقتصاد الدولي ودعم النمو الاقتصادي.

ففي عام ١٩٧٩ عمد صندوق النقد إلى مراجعة نظام المشروطية، وأكد قراره الصادر بهذا الصدد مجدداً على آليات السحب السابقة فيما يتعلق بالمشاورات وسياسة الشرائح ومعايير الأداء. بيد أن صندوق النقد استخدم في قرار المراجعة مصطلحات جديدة تدل على توجهاته المستقبلية. فالهدف من الآليات الإجرائية للسحب لم يعد ضمان الصفة المتجددة لموارد الصندوق كما كان معلناً في السابق، وإنما ضمان اتّباع البلد العضو سياسات إصلاح وتصويب هيكلية وبنوية، وتطبيق برامج اقتصادية تتطابق مع تدابير صندوق النقد وسياساته^١.

ومن ذلك نستنتج أن التحول اللافت بعد انهيار نظام بريتون وودز تركّز في الجانب الموضوعي لنظام المشروطية. مع التأكيد على أن الجانب الموضوعي كما سنرى لا يستهدف السياسات الاقتصادية في بلدٍ معين، وإنما تكريس قواعد السلوك السليم في النظام الاقتصادي الدولي. وهو ما يمكن ملاحظته في مراجعة الصندوق لنظام المشروطية في قراره الصادر عام ١٩٨٨، والذي جاء بُعيد أزمة القروض الخارجية في محاولة منه لتقويم انعكاسات الأزمة على النظام المالي الدولي دون أن يحاول إيجاد حلول حقيقية لها^٢، وانتهت إلى تطورات جديدة في الجانب الموضوعي لنظام المشروطية.

^١ المرجع السابق، ص ١٣٤-١٣٥.

² Jeffrey D.Sachs, Strengthening IMF Program in Highly Indebted Countries, Pulling Together, The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg and Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989, p ١٠٣-104.

٢. التطور الموضوعي لنظام المشروطة:

يُقصد بالجانب الموضوعي لنظام المشروطة البرامج الاقتصادية التي يفرضها صندوق النقد على البلدان التي تقوم بعملية السحب على موارده والاستفادة من تسهيلات، والجانب الموضوعي لنظام المشروطة يعدّ الأكثر أهمية بحسبانه جوهر هذا النظام. كما تكمن أهمية دراسته لطبيعة السياسات والتدابير التي تتضمنها برامج الصندوق مع ما تتجم عنه من آثار اقتصادية واجتماعية، ولاسيما بعد تبنيه برامج التكيف الهيكلي كمصفوفة متكاملة وشاملة من السياسات الاقتصادية، جوهرها التحول إلى اقتصاد السوق الحرّ.

ويمكن بصدد دراسة التطور الموضوعي لنظام المشروطة التمييز بين برامج صندوق النقد التقليدية- والمقصود بذلك برامج التثبيت والاستقرار التي درج الصندوق على تطبيقها خلال الفترة الأولى لإنشائه حتى بداية عقد الثمانينات من القرن العشرين- وبرامج التكيف الهيكلي التي تشكل حالياً الجانب الأكثر استغراقاً لعمله.

وسندرس فيما يلي أهم جوانب برامج التثبيت والاستقرار وما تعرضت له من انتقادات، والتطورات الطارئة على هذه البرامج، في ظل ما يسمى نظام المشروطة المتقاطعة قبل توجه صندوق النقد لتبني برامج التكيف الهيكلي.

أ- برامج التثبيت والاستقرار:

نظراً لأن مهام صندوق النقد في الفترة الأولى لإنشائه ظلّت محدودة وضيقة النطاق في ظل الاستقرار الذي شهده نظام النقد الدولي حتى بداية سنوات السبعينيات وانهيار نظام بريتون وودز، فإن برامجه الاقتصادية كانت شديدة الصلة بهدف تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات. ولذلك يطلق على برامج صندوق النقد

خلال تلك الفترة برامج التثبيت والاستقرار، حيث كانت هذه البرامج الأخيرة تهدف بشكل أساسي إلى تثبيت الوضع الاقتصادي تمهيداً لفترة قادمة من النمو الاقتصادي.

وقد ارتكز مضمون برامج التثبيت والاستقرار على نموذج بولاك Polak Model القائم على المقاربة النقدية لميزان المدفوعات، من خلال افتراض وجود علاقة سببية بين العجز في ميزان المدفوعات والعجز في الموازنة العامة كنتيجة منطقية للسياسات غير السليمة في القطاعين النقدي والمالي^١.

ويذهب صندوق النقد إلى أنّ البلدان ذات العجز -ولاسيما النامية منها- تعاني من وجود فائض في الطلب المحلي يفوق حجم الموارد المتاحة داخلياً، مما يدفع البلد للجوء إلى الاستدانة والاعتماد على القروض الخارجية لتمويل الفجوة في جانب العرض، وهو الأمر الذي يترتب بالنتيجة توليد عجز في ميزان المدفوعات على المديين المتوسط والطويل^٢.

ومن أهم صور الاختلال الناجمة عن السياسات الاقتصادية الكلية الخاطئة وغير السليمة التي تستهدف برامج التثبيت والاستقرار معالجتها:

- زيادة الاستهلاك القومي، وبمعنى آخر إن البلد يستهلك ويُنفق ويستثمر أكثر مما يُنتج ويدّخر.
- عدم التناسب بين الادّخار والاستثمار.

^١ د. محمود عبد الفضيل، برامج الإصلاح الاقتصادي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، ص ١٦.

^٢ د. سالم توفيق النجفي، سياسات التثبيت الاقتصادي والتكثيف الهيكلي وأثرها في التكامل الاقتصادي العربي، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ١٧-١٨.

- عدم التناسب بين الإنفاق العام للدولة ومُجمل إيراداتها.
- عدم التناسب بين حجم النقود المتداولة وزيادتها مقارنة بحجم النمو في المعروض من السلع والخدمات.
- عدم النمو المتوازن بين قطاعات الاقتصاد الوطني^١.

وتستهدف برامج التثبيت والاستقرار بالدرجة الأولى إعادة التوازن الكلي للاقتصاد من خلال استخدام أدوات السياسة النقدية والمالية للحد من الطلب الكلي بما يؤدي في محصلته إلى إعادة التوازن للميزانية العامة، وتقليل فجوة الموارد المحلية وتخفيف العجز في ميزان المدفوعات، وبعبارة أخرى جعل البلد يعيش ضمن إمكانياته الحقيقية.

وتجدر الإشارة إلى أن سائر السياسات المعتمدة في برامج التثبيت والاستقرار باتت جانباً أساسياً في برامج التكيف الهيكلي، فإلى جانب ما تحققه هذه السياسات من نتائج هامة على المدى القصير، فإنها تمهد الأرضية اللازمة لتحقيق أهداف برامج التكيف الهيكلي على المديين المتوسط والطويل.

ومن أهم سياسات برامج التثبيت والاستقرار على المدى القصير:

- استخدام أدوات السياسة النقدية: بهدف إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، ومن ذلك تخفيض سعر صرف العملة بغرض تشجيع الصادرات والحد من الواردات، ورفع سعر الفائدة بغرض تشجيع الأفراد على الادّخار والحفاظ على المدّخرات الوطنية، والحد من عرض النقود وتقييد الائتمان، وذلك لتقليل عرض النقود ومكافحة التضخم.

^١ د. رمزي زكي، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية- مع استراتيجية مقترحة للاقتصاد المصري في المرحلة القادمة، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، ١٩٨٣، ص ٢٨.

- استخدام أدوات السياسة المالية: من أجل إعادة التوازن إلى الميزانية العامة.

ويتم ذلك من خلال:

- تخفيض الإنفاق العام وسقف الإنفاق الحكومي بحدود الإيرادات، وعدم اللجوء إلى أشكال الدعم خارج الموازنة العامة، وتخفيض النفقات ذات الطابع الاجتماعي، وزيادة أسعار الخدمات العامة، وتجميد المعاشات والرواتب، وتخفيض الشق الاستثماري في الموازنة العامة.
- زيادة الإيرادات العامة: وذلك من خلال إصلاح الهياكل الضريبية، واللجوء إلى الضرائب غير المباشرة، ورفع أسعار السلع والخدمات التي تُنتجها وحدات القطاع العام، وزيادة أسعار الوقود والطاقة والنقل والتأمين والاتصالات لتصل إلى مستوى كلفتها الحقيقية^١.

وعلى الرغم من فاعلية هذه السياسات في إعادة التوازن الاقتصادي على المدى القصير، والتقليل من فجوة الموارد المحلية، إلا أنها سياسات مؤقتة بالدرجة الأولى، وذات طابع انكماشى خطير على الاقتصاد الوطني، إلى جانب تأثيراتها السلبية في الطبقات الاجتماعية. حيث إنها تستهدف إعادة التوازنات الأساسية للاقتصاد الوطني وفق الهياكل القائمة دون الاعتداد بقضايا النمو والتوظيف، وبشكلٍ مستقل عن مجالات الإنتاج والاستثمار والتوظيف^٢، فإذا لم تترافق هذه

^١ د. الطاهرة سيد محمد حمية، سياسات التكيف الاقتصادي المدعمة بالصندوق أو من خارجه - عرض للدراسات، دراسات استراتيجية، العدد ٦٧، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية. الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٢٣.

^٢ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ١٩.

السياسات على إحداث تنمية اقتصادية حقيقية، فإن تكرار تطبيقها من شأنه أن يؤدي إلى انهيار الهياكل الاقتصادية وإحداث اضطرابات اجتماعية واسعة.

وقد وُجّهت انتقادات حادة إلى برامج التثبيت والاستقرار. من أبرزها:

- تأثير برامج التثبيت والاستقرار في التنمية:

تُعدّ مسألة تأثير برامج التثبيت والاستقرار في التنمية مسألة جوهرية تم التوقف عندها من قبل البلدان الأعضاء ولاسيما النامية منها. وانطلق الجدل حيال هذه المسألة من طبيعة السياسات الانكماشية لهذه البرامج ونوعية معايير الأداء المستهدفة، والتي أدت تطبيقاتها إلى تعارض هدي التنمية وإعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات.

والواقع أن هذه المسألة تكشف قدراً من التناقض في برامج صندوق النقد، حيث يتجه الصندوق بغرض الترويج لبرامجه الاقتصادية. إلى تضخيم النتائج المستهدفة من معايير الأداء الكمية على الرغم من مخالفتها الواقع العملي، نظراً إلى الطابع الانكماش لبرامج التثبيت والاستقرار¹.

كما أن برامج التثبيت والاستقرار تتجاهل خصوصية الوضع الاقتصادي للبلد المعني، لأنها تستهدف إعادة التوازن الاقتصادي عبر سياسات قصيرة المدى بغض النظر عن التكاليف الاقتصادية والاجتماعية لها، وهذا ما يؤثر سلباً على أهداف عملية التنمية الاقتصادية الطويلة المدى، ولاسيما إذا أخذنا بالحسبان أن عملية التنمية في البلدان النامية كانت تتم عن طريق الخطط الطويلة الأمد "الخطط الخمسية مثلاً" وبواسطة القطاع العام، بغرض إجراء تغييرات بنيوية عميقة في الهياكل الاقتصادية الموروثة عن الفترة الاستعمارية.

¹ Jeffrey D.Sachs, op, cit, P 115-116.

وقد شددت البلدان النامية بهذا الصدد على وجوب مراعاة الوضع الخاص بكل بلد ودرجة تطوره وهيكله الاقتصادي، وضرورة احترام الأهداف الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني، مطالبةً بأن تنصبّ برامج صندوق النقد على إحداث تغييرات بنيوية في هيكل الاقتصاد على المدى الطويل بالتركيز على جانب العرض^١.

- منح الأولوية للتصحيح على حساب التمويل:

إن مشكلة التمويل الدولي ترتبط بطبيعة النظام النقدي الدولي، ومدى قدرة صندوق النقد على توفير التمويل والاعتمادات اللازمة لعملية التنمية في البلدان الأعضاء. وفي ظل نظام بريتون وودز فإن البلدان ذات العجز الهيكلي في موازين مدفوعاتها تجد نفسها مضطرة للتأقلم مع واقع مفروض عليها دون أن تكون قادرة على تجنبه، فهي تعاني من انعدام الفوائض المالية^٢، وفي الوقت ذاته تعاني من الطبيعة الانكماشية لبرامج التثبيت والاستقرار، وهو ما ينعكس سلباً على عملية التنمية.

وفي ظل هذا الواقع شددت البلدان النامية على أن برامج التثبيت والاستقرار التقليدية لا تأخذ بالحسبان طبيعة العجز في موازين مدفوعاتها؛ لأنها تنطلق من افتراض عدم صحة السياسات الاقتصادية الداخلية. بينما يعود السبب الحقيقي

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٢٨.

^٢ والسبب الأساسي في ذلك يعود إلى سيادة عملة وطنية واحدة "الدولار الأمريكي" عملة للمبادلات الدولية، وعلى الرغم من محاولات البلدان النامية تجاوز هذه المشكلة والمطالبة بالربط بين تخصيصات وحدات حقوق السحب الخاصة وتمويل عملية التنمية، ولاسيما بعد فقدان الأسس التي أصبح بموجبها الدولار عملة المبادلات الدولية، والمقصود بذلك إلغاء قابلية تحويل الدولار إلى ذهب بعد التعديل الثاني لنظام الصندوق عام ١٩٧٨، إلا أن اللجنة المؤقتة لصندوق النقد -اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية حالياً- رفضت ذلك صراحةً معلنةً في قرارها الصادر عام ١٩٨٦ "ألا تكون حقوق السحب الخاصة وسيلة لتحويل الموارد". راجع: جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ٦.

للعجز في الكثير من الحالات إلى الصدمات الخارجية، كارتفاع أسعار وارداتها وتدهور موقعها في التبادلات الدولية والحماية تجاه صادراتها من قبل البلدان المتقدمة، وبالمحصلة تجد البلدان النامية نفسها مجبرة على اتباع سياسات انكماشية، بينما تحتاج حقيقةً إلى المزيد من التمويل الدولي في المديين المتوسط والطويل، مع التخفيف من حدة السياسات الاقتصادية الداخلية ما دام سبب الخلل أو العجز خارجياً^١. وبمعنى آخر فإن التمويل في حالة العجز لأسباب خارجية له الأولوية على التصحيح، مع ضرورة ترك عمليات التصحيح وإدارة الاقتصاد الوطني للدولة دون تدخل صندوق النقد^٢.

ومن ثم لم يجد صندوق النقد بُدّاً من التجاوب مع هذه الدعوات، ومحاولة تلافي الانتقادات الموجهة إلى برامج التثبيت والاستقرار. وظهر هذا التجاوب في الفترة اللاحقة من خلال التقاء مهام الصندوق وتوأمه البنك الدولي، قبل أن ينتقل منذ سنوات الثمانينيات من القرن العشرين إلى إجراء تغييرات هامة في صياغة برامج التي باتت مقرونة بهدف التنمية بأوثق الصلات بعد تبنيه برامج التكيف الهيكلي، مع التأكيد أنّ هذا التحول تمّ استناداً إلى عوامل متشعبة ووفق أسس جديدة.

ب- نظام المشروطية المتقاطعة:

أطلق كينز على صندوق النقد والبنك الدوليين اسم توأمي بريتون وودز، وعلى الرغم من صحة هذه التسمية -كونهما نشأاً معاً في مكانٍ وزمانٍ واحد- إلا أن

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٢٧.

^٢ على الرغم من صحة هذا التوجه نظرياً، فإن حجج البلدان النامية لا يمكن أن تؤخذ على إطلاقها، فالتمويل الدولي بشروط ميسرة وخارج رقابة صندوق النقد توافر في عقدي الستينات والسبعينات، بيد أن البلدان النامية أخفقت في إحداث تنمية حقيقية، وإن كان للعوامل الخارجية دور في هذا الإخفاق.

العقود الأولى من عمر المنظمتين أثبتت اختلاف مجالات عمل كلٍّ منهما وأنشطته^١. والحقيقة أن اختصاصات المنظمتين ظلت منفصلة في بداية الأمر، حيث اختص صندوق النقد بقضايا الاقتصاد الكلي وموازن المدفوعات ومشاكل نظام النقد الدولي، أما الدور الأصلي للبنك الدولي فكان تقديم القروض للمشاريع الإنمائية، وبذلك اهتم البنك إلى حدٍّ كبير بقضايا الاقتصاد الجزئي.

إلا أنه بمرور الوقت برزت قضايا عديدة تداخلت فيها اختصاصات المنظمتين، فإذا كان الصندوق يتمتع بسلطات واسعة لمناقشة سياسات الاقتصاد الكلي للبلدان الراغبة في الحصول على تسهيلات، ومن ثمّ مفاوضة هذه البلدان لتغيير سياساتها قبل أن يسمح لها بإجراء سحبيات على موارده، فإن البنك يهتم بشكل أساسي بالجداراة الائتمانية للبلد المقترض، وانعكاس السياسات الاقتصادية الكلية على عمل المشروعات التي يمولها. ففي حال كان الأداء الكلي لاقتصاد البلد سيئاً، فإنّ البنك يمتنع عن إقراضه حتى لو كان احتمال نجاح المشروع أكبر من فشله، ما دام الوضع الاقتصادي ينبئ عن عدم قدرة البلد المقترض على دفع مستحقاته، وبذلك فإن حاجة البنك إلى تعاون الصندوق كان أمراً لا مفرّ منه.

ومن هنا بدأ التداخل في اختصاصات المنظمتين، وحدث العديد من المواجهات والانتقادات المتبادلة في قرارات المنظمتين تجاه تبني المنظمة الأخرى سياسات خارجة عن اختصاصاتها وفق الاتفاقات السابقة بين الطرفين لتجنب التداخل. وعلى الرغم من أن هذا الاصطدام يصوّر أنّ معركةً شرسة قد تنشب بين المنظمتين على صعيد الاختصاص، إلا أن الواقع أدى إلى تلاقي سياسات

^١ نص النظام الأساسي للبنك الدولي صراحة على جوانب الربط بين صندوق النقد والبنك الدوليين، إلا أن هذا الربط ينحصر في إطار العضوية فقط دون التطرق إلى نطاق اختصاص المنظمتين. حيث إنّ عضوية الصندوق يُعد شرطاً لنيل البلد عضوية البنك الدولي، ولا يشترط العكس، فيمكن للبلد أن يكون عضواً في الصندوق دون أن يكون عضواً في البنك، ولا يُخلّ ذلك في حقوقه والتزاماته تجاه الصندوق.

المنظمتين في ظل ما يعرف بنظام المشروطية المتقاطعة cross conditionality وهو تقاطع يصل إلى حد التكامل الذي يبرز على صعيدين:

الصعيد الأول: ويتعلق بالتمويل أو ما يمكن تسميته تبادل الاشتراطات، وقد برز هذا المصطلح بشكل خاص خلال أزمة القروض الخارجية. ولذلك فإنه يفسر غالباً ضمن هذا الإطار، والمقصود بذلك أن عجز البلد المقترض عن الوفاء باشتراطات صندوق النقد لا يخوله السحب من شرائح قروض البنك الدولي، وعلى الرغم من الالتزام الرسمي من المنظمتين بقاعدة "لا ارتباط تبادلي للاشتراطات" إلا أن التطبيق العملي يخالف هذه التوجه^١، بحيث يمكن القول: إن استيفاء البلد المقترض لشروط كل منظمة يُعدُّ أحد معايير الأداء التي تنطوي عليها برامج المنظمة الأخرى^٢.

أما الصعيد الثاني للتكامل بين صندوق النقد والبنك الدوليين فيتجلى في مضمون برامجهما الاقتصادية، حيث أخذ البنك بتقديم قروض جديدة مماثلة لتسهيلات الصندوق عبر قروض التكيف الهيكلي لعام ١٩٨٠ التي انتقل فيها البنك من الإقراض المشروع "إقراض مشاريع معينة" إلى الإقراض البرامجي^٣. ومن أهم

^١ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ٢٧.

^٢ تكرر هذه السياسة إضفاء المزيد من الأهمية لدور صندوق النقد كهيئة تقوم بصياغة السياسات الاقتصادية، فبناءً على نصيحته يتخذ البنك الدولي -وغيره من البنوك العالمية- قراراته بمنح قروض جديدة للبلدان النامية والتفاوض لإعادة جدولة القروض المتأخرة السداد. للتوسع حول دور صندوق النقد في أعمال نادي باريس المختص بإعادة جدولة القروض الخارجية راجع الفقرة الثالثة من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب.

^٣ تشير العديد من الدراسات إلى أنَّ سياسات الإصلاح المالي التي يختص بها صندوق النقد قد انتقلت إلى برامج البنك الدولي، وقد تمَّ إدراج هذه السياسات في ٢٥٠ اتفاقاً لقروض التكيف الهيكلي والقطاعي بين أعوام ١٩٧٩-١٩٩٤. د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢١.

الجوانب الجديدة التي بات يركز عليها البنك تشجيع دور القطاع الخاص وعمليات الخصخصة، وتقليص دور الدولة والاهتمام بالنشاط التصديري، إلى جانب تحسين مناخ الاستثمار الأجنبي في البلدان النامية^١.

وبدوره بدأ صندوق النقد بتأثير من مديره العام الأسبق جاك دو لازويير يوجه اهتمامه إلى المشاكل طويلة الأجل لموازن مدفوعات البلدان الأعضاء ولاسيما النامية منها. واستحدث بهذا الصدد التسهيل الموسع الذي يتميز بطول فترة البرامج المرفقة، ومد فترة إعادة الشراء. ومن ثم استحدث صندوق الائتمان لتوفير ائتمانات للبلدان ذات الدخل المنخفض بفوائد رمزية، وبعبارة أخرى الانتقال من مرحلة برامج التثبيت والاستقرار التقليدية التي تركز على جانب الطلب إلى تبني برامج جديدة تركز على جانب العرض، وتهدف إلى معالجة الاختلالات البنوية في الهياكل الاقتصادية، وتشجيع الاستثمارات ودعم عملية التنمية^٢. وهو ما عدّه البنك خطوة كبيرة من صندوق النقد لتقديم تسهيلات مماثلة لقروض البنك وهيئة التنمية الدولية^٣.

ويمكن القول: إن كلاً من صندوق النقد والبنك الدوليين وجدا نفسيهما في سنوات الثمانينيات أمام واقع جديد فرض عليهما التعاون، ولاسيما بعد أن توحدت ساحة عمل المنظمين، والمقصود بذلك البلدان النامية، بهدف تنمية هذه البلدان وتعديل هياكلها الاقتصادية، وإدماجها في الاقتصاد العالمي حسب عقيدة السوق الحرة. ويعبر عن ذلك هيرويوكي هينو أحد خبراء صندوق النقد الدولي: "لقد زاد التداخل بين نطاق برامج إقراض-تمويل- كل من المنظمين، وبشكل أعم فيما يجري من

^١ د. حازم الببلاوي، المرجع السابق، ص ٤٨-٤٩.

^٢ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١٠٠-١٠١.

^٣ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ١٦-١٧.

عمل تحليلي، وأخذ التقسيم العملي لمجالات المسؤولية ينطمس أكثر فأكثر^١. ولا عجب في هذه الحالة أن برامج التكيف الهيكلي التي يُشرف عليها الصندوق غالباً ما يرافقها برنامج مواز للبنك الدولي.

ومما سبق نستنتج أن صندوق النقد تمكن عبر استحداثه نظام المشروطية من فرض رقابته على عملية السحب من موارده والاستفادة من تسهيلات، وبما ينصبُّ لصالح تحقيق أهدافه، وفي وقتٍ لاحقٍ توجه إلى تطوير الجانب الموضوعي لنظام المشروطية لتلافي الانتقادات الموجهة إلى برامج التثبيت والاستقرار التقليدية، عبر التكامل في أنشطته مع البنك الدولي ومن ثم تبني برامج التكيف الهيكلي.

ولكنَّ الأسئلة التي نطرحها في هذا السياق: ما هي العوامل التي دفعت صندوق النقد إلى إجراء هذه التحولات في عمله ومضمون برامجه الاقتصادية؟ وما هي أهم المتغيرات الاقتصادية الدولية التي رافقت هذا التحول؟ وكيف حاول الصندوق التصدي لها عبر برامج التكيف الهيكلي؟

مما لا شك فيه أن المتغيرات في النظام الاقتصادي الدولي انعكست بشكل مباشر على عمل صندوق النقد بحسبانه أداةً تنظيمية من أدوات هذا النظام، وهو أمرٌ تجسّد في انهيار نظام بريتون وودز، ووفق إدراك الصندوق طبيعة هذه المتغيرات تمّت صياغة أسس برامج التكيف الهيكلي، وهي أسس مستحدثة تتجاوز هدف التثبيت والاستقرار الاقتصادي إلى تحقيق التنمية، مع التأكيد على أن هدف التنمية ذاته يُعدُّ طارئاً على عمل الصندوق ونطاق مهامه.

^١ نقلاً عن: د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة - ملاحظات حول التوجهات الجديدة للرأسمالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٣، ص ٢٠٣.

إن دراسة هذه المتغيرات تشكل خطوة لازمة لبيان مضمون برامج التكيف الهيكلي وآليات تطبيقها على أرض الواقع، ومن ثم الإحاطة بوجهة نظر صندوق النقد للمتغيرات الاقتصادية الدولية ولقضية التنمية، وهو موضوع الباب الأول.

وبناءً على وجهة نظر صندوق النقد سنقوم بتقويم برامج التكيف الهيكلي، وتحليل أهم مضامين سياساته الاقتصادية والاجتماعية، وعلاقتها بقضية التنمية والإصلاح الاقتصادي، ثم دراسة أهم الآثار القانونية الناجمة عن تطبيقات التكيف الهيكلي، وهو موضوع الباب الثاني.

الباب الأول

الأسس القانونية لبرامج التكيف الهيكلي

تعد برامج التكيف الهيكلي structural adjustment programmes أحدث برامج صندوق النقد وأكثرها تطوراً، وقد ارتبط ظهور هذه البرامج بالتغيرات الحاصلة في عمل الصندوق ونطاق مهامه منذ سنوات الثمانينيات من القرن العشرين بعد تحوله للتركيز على قضايا التنمية والإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية.

وكما كان عليه الأمر من جدل حول نشأة نظام المشروطية، وبرامج التثبيت والاستقرار التقليدية، يبدو الجدل واضحاً في تعريف برامج التكيف الهيكلي والهدف منها بالنظر إلى اختلاف علماء الاقتصاد في تحديد مفهوم التكيف الهيكلي باختلاف توجهاتهم وانتماءاتهم الفكرية والإيديولوجية.

ويذهب بعضهم إلى عد برامج التكيف الهيكلي بمثابة أدوات جديدة تركز الاستعمار الاقتصادي للبلدان النامية. فعلى سبيل المثال يرى د. رمزي زكي أن "برامج التكيف الاقتصادي عبارة عن آليات جديدة اختلقها المراكز الرأسمالية في أعقاب أزمة القروض الخارجية، ... تمكنها من السيطرة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلدان النامية، بحيث يمكن القول إنها تمثل أول مشروع أممي محكم لرأس المال يهدف إلى إخضاع الجنوب لشروط التراكم الرأسمالي في الشمال، ويتم الترويج لهذه البرامج من المنظمات الدولية، عبر التصوير أن الأخذ بمحتوى هذه البرامج وما تتضمنه من سياسات كفيل بمساعدة البلدان النامية للتغلب على اختلالاتها الاقتصادية، وتحقيق معدلات مرتفعة للنمو والقضاء على الفقر والبطالة داخلها، تحت طائلة بقائها منعزلة وبعيدة عن التعامل الدولي"^١.

^١ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ١٨٥ - ١٨٦.

وبموازاة ذلك يذهب بعض آخر إلى أن التكيف الهيكلي يحمل طابعاً سياسياً إلى جانب طابعه الاقتصادي، مؤكدين أن برامج التكيف تهدف إلى إدماج نخب البلدان النامية في نظام الثواب والعقاب، وأنها تتضمن تواطؤاً بين نخب العالم الثالث والعالم الأول^١.

أما علماء الاقتصاد الغربيين فإن معظمه يتوافق عموماً على إقران برامج التكيف الهيكلي بهدف التنمية بعد تجاوز صندوق النقد مرحلة برامج التثبيت والاستقرار في ضوء ما وجهت إلى هذه البرامج الأولية من انتقادات لعدم انسجامها مع ظروف البلدان النامية وأوضاعها^٢.

فيرى Streeten أن التكيف الهيكلي يحمل معنى التعديل للوصول إلى التنمية مع قدرة البلد على التكيف مع الصدمات الخارجية، والمتغيرات الكبيرة غير المفاجئة الإيجابية منها والسلبية.

وبالمقابل يطرح الاقتصادي في صندوق النقد الدولي Wilson نظرة أكثر اتساعاً وشمولاً لمفهوم التكيف وتقسيماته مع استخدامه مصطلح التعديل الهيكلي بديلاً عن التكيف الهيكلي. فيرى أن التعديل -التكيف- هو مجموعة الجهود التي يقوم بها البلد من أجل تغيير هيكله الإنتاجي والتوزيعي بما يلائم التطورات في التقسيم

^١ بول كيركبرايد، العولمة - الضغوط الخارجية، ترجمة: د. رياض الأبرش، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان، ٢٠٠٣، ص ٥٠.

^٢ بيد أن ذلك لا يعني أن عملية التكيف الهيكلي قاصرة التطبيق على البلدان النامية، بل إن نطاقها يمتد إلى البلدان المتقدمة وإن اختلفت مضامينها وأرضيات تطبيقها، حيث اتخذت معظم هذه البلدان الأخيرة خطوات نحو الحد من دور الدولة التدخلية في النشاط الاقتصادي وتعزيز نظام السوق الحر وإفساح المجال أمام دور رأس المال للسيطرة على مراكز صنع القرار ورسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة. راجع: ميشيل شوسودومسكي، عولمة الفقر - تأثير إصلاحات صندوق النقد والبنك الدوليين، ترجمة: جعفر علي حسين السوداني، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢١.

الدولي للعمل نتيجةً للتغيرات في كلٍّ من الاقتصاد العالمي والبلدان النامية. ويتم هذا التعديل على مرحلتين متكاملتين، الأولى: سياسة الاستقرار على المستوى الكلي، والثانية: سياسة التغيير والتعديل.

ويقدم Please تعريفاً محدثاً للتكيف الهيكلي ومشابهاً لتعريف ويلسون بإطاره الكلي، وإن كان أكثر تقسيماً، ويفرّق في هذا السياق بين ثلاثة أنواع من البرامج: الأولى: تهدف إلى تقييد الطلب الكلي. والثانية: وهي برامج التعديل الهيكلي التي تهدف إلى تحقيق الأهداف ذاتها، ولكن من خلال آليات مختلفة بغرض التأثير في هيكل الإنتاج. والثالثة: برامج التحول الهيكلي، وهي تهدف إلى مواجهة القيود التي تعترض نمو الإنتاجية وتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية^١. وبهذا المعنى وكما يرى Guillermo Ortiz فإن التكيف مهمة لا تنتهي، وإنما تتطلب جهداً مستمراً لمواءمة المتغيرات التي يفرضها المحيط الخارجي^٢.

ونظراً إلى هذا الاختلاف الفقهي في مفهوم التكيف الهيكلي فإن من الصعوبة بمكان تقديم تعريف جامع ومانع لبرامج التكيف، وعلى الرغم من أن صندوق النقد استحدث تسهيلات معينة منذ النصف الثاني من الثمانينيات مرفقة ببرامج للتكيف الهيكلي، أولها تسهيل التكيف الهيكلي (لعام ١٩٨٦)، ثم تسهيل التكيف الهيكلي المعزز (لعام ١٩٨٧) إلا أنه لا يمكن حصر برامج التكيف الهيكلي بهذه التسهيلات فحسب، بل بحسبانها فاتحة لتحول الصندوق نحو قضايا التنمية والإصلاح الاقتصادي. بدليل أن مدة هذه التسهيلات كانت محددة وقد تم

^١ د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ١٤ وما بعد.

^٢ جويليرمو اورتيث، أمريكا اللاتينية وتوافق واشنطن- التغلب على إجهاد الإصلاح، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣، ص ١٦.

إلغاؤها في الوقت الحاضر^١، إضافة إلى أن برامج التكيف الهيكلي شهدت تطوراً واضحاً في السنوات اللاحقة ولاسيما بعد انهيار النظام الاشتراكي.

وقد يكون من المناسب الإحاطة بعوامل تبني صندوق النقد لبرامج التكيف الهيكلي، وهو موضوع الفصل الأول، لننتقل لاحقاً لدراسة تفاصيل برامج التكيف الاقتصادية والاجتماعية، وآليات ترجمتها على أرض الواقع من حيث الصياغة والإشراف والتطبيق لنقف على وجهة نظر الصندوق لقضية التنمية، وللتحول إلى نظام السوق الحر بحسبانه جوهر برامج التكيف الهيكلي، وهو موضوع الفصل الثاني.

الفصل الأول

مقدمات تطبيق برامج التكيف الهيكلي

^١ في عام ٢٠٠١ اختتم مجلس المدراء التنفيذيين مراجعة شاملة لتسهيلات صندوق النقد، وتم إلغاء العديد منها وإجراء تغييرات على التسهيلات الأخرى بغية تفعيلها ودعم بنودها. ومن أبرز التسهيلات التي تم إلغاؤها تسهيل التمويل التعويضي، وتسهيل التمويل ضد الطوارئ، والتسهيلات النفطية، والتسهيل بغاية التصحيح البيئي، والتسهيل بغاية التحويل الشامل. د. أشرف محمد موسى، المنظمات النقدية الدولية وأثرها في أزمة المديونية العربية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة حلب، ٢٠٠٧، ص ٧٦-٧٧.

شهد الاقتصاد الدولي في بداية عقد السبعينات من القرن العشرين مجموعة من التحولات الاقتصادية التي انعكست بشكل مباشر على عمل صندوق النقد، وهو أمر تجلّى في انهيار نظام بريتون وودز بموازاة تحول الصندوق إلى الاهتمام بقضايا التنمية والإصلاح الاقتصادي، أي أن برامج التكيف الهيكلي لم تكن تحولاً طارئاً في عمل الصندوق، كما أنها لم تكن مجرد رغبة ذاتية منه في توسيع دائرة مهامه، ولا سيما أن قضية التنمية بحسبانها صلب برامج التكيف مستحدثة على أجندة اختصاصات الصندوق الذي لم يكن يوليه أي اهتمام منذ نشأته.

ويؤكد البعض أن برامج التكيف الهيكلي جاءت كأحد إفرازات إخفاق عملية التنمية في البلدان النامية، إلا أن مقدمات تطبيقها تكشف عن ترابطها مع واقع النظام الاقتصادي الدولي في عصر العولمة، ولا سيما بعد أن تشعب مضمون برامج التكيف إلى جوانب جديدة خارجة عن هدفها الاقتصادي المعلن^١. وبمعنى آخر إن برامج التكيف ليست اقتصادية الطابع فحسب، بل تحمل في طياتها طابعاً سياسياً، بدليل استمرار صندوق النقد بتطوير مضمون برامجها في ضوء التحولات الجيوسياسية على الساحة الدولية، ومن هنا يمكن التساؤل عن طبيعة المتغيرات الاقتصادية والجيوسياسية التي أدت إلى تبني الصندوق برامج التكيف الهيكلي.

ومن الطبيعي أن يرافق هذا التحول في اهتمامات صندوق النقد تغيير الأسس التي بنيت عليها برامجها الاقتصادية، وبشكل جذري عما كان عليه الحال في برامج التثبيت والاستقرار التقليدية، وهو ما يثير التساؤل حول أسس برامج التكيف الهيكلي.

^١ د. محمد حسن مكاري، دور المساعدات الخارجية في إطار فلسفة وسياسات برامج الإصلاح والتكيف الهيكلي - مع إشارة خاصة للحالة السودانية، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي - رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفى الدين خريوش، المركز العربي للدراسات السياسية، ٢٠٠١، ص ١٢٠-١٢١.

المبحث الأول

عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي

على الرغم من أن برامج التكيف الهيكلي تتجه بالدرجة الأولى إلى البلدان النامية بعد فشل نماذج التنمية التي اتبعتها بُعيد فترة استقلالها، إلا أنها وبموازاة ذلك ترتبط إلى حد بعيد بالأزمة الاقتصادية التي اجتاحت اقتصاديات البلدان المتقدمة

منذ منتصف عقد السبعينات من القرن العشرين، وهما عاملان محددان للأخذ ببرامج التكيف الهيكلي.

وخلال هذه المرحلة شهد النظام المالي الدولي أزمة قروض خارجية مزعجة عززت أهمية دور صندوق النقد، ولاسيما إذا أخذنا بالحسبان أنه واكب هذه المتغيرات بتخليه عن برامج التثبيت والاستقرار التقليدية، وانتقاله إلى تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي وطرح مفهوم التكيف الهيكلي كسبيل لتحقيق التنمية.

وفي وقت لاحق استطاع الصندوق تطوير برامج التكيف الهيكلي لتتلاءم مع الأوضاع الجديدة في الاقتصاديات المتحولة، والمقصود بذلك بلدان أوروبا الشرقية وجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق. وقد كان من الطبيعي في ظل هذا الوضع أن تصبح برامج التكيف شاملة الأبعاد والجوانب، وبمعنى آخر ألا تقتصر على الجانب الاقتصادي، وإنما تمتد لتشمل تحقيق هدف التنمية بأبعادها الاجتماعية والسياسية.

ويمكن إبراز أربعة عوامل رئيسة ساهمت في تحديد ملامح برامج التكيف الهيكلي وتطوير مضمونها، وبغرض بيان هذه العوامل سنتناول المتغيرات المهمة على الصعيد الاقتصادي الدولي، ودور صندوق النقد في مواجهتها عبر برامج التكيف الهيكلي.

المطلب الأول

الأزمة الاقتصادية في البلدان الرأسمالية

خرجت معظم اقتصاديات البلدان الأوربية من الحرب العالمية الثانية وهي تعاني من آثار الدمار والانكماش والركود في جميع القطاعات الإنتاجية، وبدأت إثرها الولايات المتحدة بمجموعة من الخطط لإعادة إعمار أوروبا، مدفوعة بعوامل سياسية

كالحرب الباردة، وعوامل اقتصادية شديدة الأهمية تكمن في الركود المقيم على الاقتصاد الأمريكي منذ أزمة ١٩٢٩^١.

وقد تميزت السياسات الاقتصادية المتبعة في البلدان المتقدمة الرأسمالية في فترة ما بعد الحرب بالتدخل الحكومي الواسع في مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، نتيجةً لتأثرها بالنظريات الاقتصادية التي طرحها الاقتصادي الإنكليزي الشهير كينز John Maynard Keynes^٢، ولاسيما أن هذه النظريات جاءت لتحل المعضلة الكامنة وراء أزمة عام ١٩٢٩ "الكساد الكبير" التي تجلت بضعف آليات السوق وقصورها عن تحقيق التوازن الاقتصادي.

أثبت كينز في كتابه "النظرية العامة للنقود والفائدة والتوظيف" أن النظام الاقتصادي الرأسمالي يتضمن ميلاً متأصلاً نحو اللاتوازن، نتيجةً لعدم التناسب بين قوى العرض الكلي وقوى الطلب الكلي، ونظراً لأن النظام يعجز تلقائياً عن إيجاد سُبُل إنعاشه في فترات الركود أو سُبُل عدم التعرض للتضخم في أوقات التوظيف الكامل، فإنه يمر في أزمة دورية، والسبيل لإعادة هذا التوازن وتقصير مدة الاختلال هو تدخل الحكومة ولعب دور الموازن بين آليات السوق واستخدام أدوات السياسة المالية والنقدية للتأثير في مقتضيات الطلب والعرض، وهو ما شكل في

^١ فالاقتصاد الأمريكي كان يعاني من آثار الكساد الكبير "أزمة عام ١٩٢٩"، ولم تؤثر سنوات الحرب والتوجه نحو الصناعات العسكرية ودعم القطاع الحربي في قطاعات الإنتاج المدنية، حيث بقي الأول رديفاً للثاني، وفي نهاية الحرب تمت تصفية اقتصاد الحرب، إلا أن القطاع المدني لم يكن يجد أسواقاً لتصريف منتجاته، سواء على الصعيد الداخلي؛ لأن الولايات المتحدة لم تعرف خسائر على أرضها، أو على الصعيد الخارجي بسبب قدرة أوروبا المحدودة على الاستيراد والركود في معظم البلدان الأوروبية. راجع: د. حازم الببلاوي، المرجع السابق، ص ١٨ - ١٩.

^٢ راجع حول أفكار كينز: د. عبد المنعم زناويلي، العالم الثالث في التوازن الاقتصادي الدولي، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٢، ص ١٠٣ وما بعد.

واقع الأمر انقلاباً جذرياً على مفاهيم النظرية التقليدية^١ التي كرس دور الدولة الحمائي بوصفها حارساً للنظام الاقتصادي الرأسمالي.

وقد شهدت مختلف بلدان أوروبا الغربية والولايات المتحدة تدخلاً متزايداً للحكومات في النشاط الاقتصادي، وتم العديد من التأميمات للمصالح الخاصة، وامتلكت الحكومات عدداً كبيراً من الصناعات الحيوية والمهمة. كما زاد الإنفاق الحكومي في جميع المجالات، وخاصة المجال الاجتماعي عبر الإنفاق على التعليم والصحة والخدمات والضمان الاجتماعي، وتقديم مختلف أصناف الدعم للصناعات الوطنية، أو عبر الاستثمار المباشر فيها، إلى جانب الصناعات الحربية.

عاشت البلدان المتقدمة في الفترة اللاحقة للحرب العالمية الثانية أكثر من عقدين من الزمن في ظل نمو اقتصادي جيد وانخفاض واضح في مستويات التضخم والبطالة، إلى درجة ساد الاعتقاد فيها داخل الولايات المتحدة "بهزيمة دورة الأعمال"، ودخول الاقتصاد في مرحلة من النمو المستديم^٢. وكان هذا النمو مدفوعاً بعدة عوامل داخلية وخارجية كرس الاستقرار الاقتصادي في البلدان المتقدمة، ومن أبرز هذه العوامل:

- استمرار التقسيم الدولي التقليدي للعمل بين البلدان المتقدمة والنامية.
- وبمعنى آخر استمرار الاعتماد المتبادل بصورة اللامتكافئة بين الطرفين.
- نمو حركة التجارة الدولية بفعل جولات الغات التفاوضية.
- التقدم التكنولوجي في الفنون الإنتاجية.

^١ للتوسع حول آراء المدرسة التقليدية: د. إبراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي، مبادئ - مدارس - أنظمة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٦٥.

^٢ روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينات وما بعدها، ترجمة: دانيال رزق، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٤، ص ٦٧.

- الحصول على المواد الخام بأسعار منخفضة.
- دور الدولة التدخلية وإنفاقها في المجالات الاجتماعية والعسكرية^١.

إلا أن بؤار الأزمة أخذت تظهر عقب التدخل الأمريكي في فيتنام، وتكفل ذلك بانهييار نظام بريتون وودز في بداية عقد السبعينات، حيث أصبحت الأزمة الاقتصادية صورة ملازمة لهيكل الاقتصاد الرأسمالي، مع عجز أدوات السياسة المالية والنقدية في معالجتها، وصولاً إلى بروز ظاهرة جديدة غير معروفة في الفكر الاقتصادي الرأسمالي، ألا وهي التضخم الركودي stagflation، التي اتخذت صورة معدلات عالية من البطالة والتضخم، ونمو اقتصادي بطيء أو نمو غير خلاق ومنتج^٢.

وكان من أهم ملامح هذه الأزمة الاقتصادية:

- انخفاض معدل نمو الناتج الإجمالي في أغلب البلدان المتقدمة بشكل متوالٍ، وهو ما أكد أن الأزمة ليست دورية، وإنما تعود لعوامل هيكلية. إذ إنّ أياً من بلدان منظمة التعاون والتنمية، لم تصل إلى مستويات نمو معادلة لما حققته في نهاية عقد الستينات وبداية السبعينات، وعلى سبيل المثال انخفض معدل النمو في الولايات المتحدة من متوسط قدره ٣,٩% خلال عقد الستينات إلى معدل سلبي قدره -٢,١% في عام ١٩٨٢، وفي ألمانيا انخفض معدل النمو من ٤,٧% إلى -١,١% خلال المدتين ذاتيهما^٣.

^١ د. رمزي زكي، فكر الأزمة - دراسة في أزمة علم الاقتصاد الرأسمالي والفكر التنموي الغربي، الطبعة الأولى، مطبعة مدبولي، ١٩٨٧، ص ٣٢-٣٣.

^٢ روبرت كارسون، المرجع السابق، ص ١١٩.

^٣ عبد المنعم زناجيلي، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

- بروز بؤادر العجز في موازين مدفوعات عدد من بلدان منظمة التعاون والتنمية، وتعمق هذا العجز في موازين مدفوعات بعضها الآخر، وعموماً فإن الاتجاه العام في موازين مدفوعات هذه البلدان طيلة الفترة الممتدة من عام ١٩٧٣ إلى عام ١٩٧٨ اتسم بالعجز، أما الفائض فهو الاستثناء.
- ارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير، والنمو البطيء للقوة العاملة، حيث بلغ عدد العاطلين عن العمل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في نهاية عام ١٩٨٠ حوالي ٢٣ مليون شخص. أي ما يقارب ٧% من مجموع الأيدي العاملة.
- ارتفاع معدلات التضخم إلى مستويات قياسية بوصولها حاجز الرقمين، وهو ما انعكس بشكل سلبي على الأداء الاقتصادي عموماً ولاسيما فيما يتعلق بالأجور والتصدير^١.

ونجم عن الأزمة وما ترتب عليها من انعكاسات سلبية تغيرات كبيرة في البلدان المتقدمة على الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ففي نهاية السبعينيات وأوائل الثمانينيات شهدت كل من بريطانيا والولايات المتحدة تحولين كبيرين على الصعيدين السياسي والاقتصادي، حيث تولت مارغريت تاتشر رئاسة الوزارة في بريطانيا ووصل رونالد ريغان إلى سدة الحكم في الإدارة الأمريكية، وبموازاة هذا التحول السياسي برزت اتجاهات اقتصادية جديدة تمثلت في عودة الفكر الاقتصادي للتقليديين الجدد بصوره وأرائه المختلفة الذي أصبح خلال الأعوام التالية الفكر السائد على الساحة الاقتصادية.

^١ راجع بشكل أكثر تفصيلاً وإيضاحاً مع الأرقام والشواهد: د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ٢٤٢ وما بعد.

وكانت الخطوة الأولى في سياسات التقليديين الجدد هي ضرب دور الدولة في الحياة الاقتصادية، والمطالبة بعودتها إلى غابر عهدها في ظل النظرية التقليدية، أي الدولة الحامية التي تقوم بمهام الأمن والقضاء والشرطة فقط.

وقد ذهب التقليديون الجدد إلى أن معظم الاختلالات والأزمات الاقتصادية التي حصلت في الماضي تعود إلى عدم احترام الدولة آليات السوق الحر وتدخلها في النشاط الاقتصادي، وأن الاعتماد على دور الدولة بالدرجة الأولى مع إهمال حوافز النمو الذاتية في ظل السياسات الكينزية هو الذي أدى إلى بروز ظاهرة الركود التضخمي^١.

فالحرية الاقتصادية هي الأساس، ولا يوجد تعارض بين المصلحة الفردية والمصلحة العامة استناداً إلى فكرة اليد الخفية^٢، وآليات السوق الحر وحدها قادرة على إعادة التوازن بين قوى الطلب والعرض دون تدخل الدولة بشكل لا يتصور معه وجود فائض في الإنتاج، بحسبان أن العرض يوجد طلبه الخاص في جوٍّ من المنافسة الحرة والكاملة^٣.

بيد أن معظم السياسات الاقتصادية للتقليديين الجدد لم تفلح في إعادة التوازن إلى اقتصاديات البلدان المتقدمة، ودل ذلك على أن الحلول المطروحة هي حلول مؤقتة

^١ بول.أ. سامويلسون، ويليام د. نورد هاوس، مايكل ج. مانديل، الاقتصاد، ترجمة: هشام عبد الله، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص ٦٣٣.

^٢ وهو المفهوم ذاته الذي نادى به رائد النظرية التقليدية آدم سميث في القرن الثامن عشر، للتوسع حول أفكار آدم سميث والنظرية التقليدية. د. إبراهيم مشورب، المرجع السابق، ص ٦٠ وما بعد.

^٣ وهذا المفهوم يستند إلى قانون ساي للأسواق Say's law of market الذي يقوم على أن التوازن بين العرض والطلب سيتحقق دوماً ما دام الفائض النقدي معادلاً للصفر. د. رمزي زكي، المرجع السابق، ٥٤-٥٥.

تحاول انتشار النظرية الرأسمالية من أزمته، وأن هذه الأخيرة تواجه أزمة هيكلية نتيجةً للتحويلات الاقتصادية، وتأثير الثورة العلمية والتكنولوجية على هياكل الاقتصاديات الرأسمالية بحيث بات من المتعذر إدارة الاقتصاد الوطني في الإطار الضيق وضمن حدود الدولة الوطنية^١.

وفي ظل استمرار الأزمة وإلى جانب السياسات المتبعة على الصعيد الداخلي، كان لا بد من إيجاد قواعد جديدة تقنن العلاقة بين البلدان المتقدمة الرأسمالية -أو ما يمكن تسميتها بـ بلدان المركز- والبلدان النامية أو البلدان الأطراف والهامشية.

وهذه القواعد يجب أن تصاغ وفق مفاهيم مستحدثة تزيل مفهوم التدخل الاستعماري، ونهب الثروات الاقتصادية للبلدان النامية^٢ باسم التنمية والإصلاح الاقتصادي، ولاسيما أن المناخ الاقتصادي في البلدان النامية كان شديد التأثير بضرورات الإصلاح الاقتصادي في ظل أزمة التنمية التي شهدتها في تلك الفترة.

ويجب أن تضمن هذه القواعد بناء الأرضيات اللازمة لشروط التوسع والتراكم الرأسمالي^٣، مع الإشراف على تطبيقها من قبل منظمات متخصصة تتسم بطابع

^١ راجع في تأثير الثورة العلمية والتكنولوجيا على الهياكل الصناعية وقوة العمل والموارد، وتوجهات البلدان الرأسمالية لفرض تقسيم دولي جديد للعمل كأحد أدوات التخفيف من حدة أزمته الهيكلية -->

--> د. فؤاد مرسي، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١٤٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٠، ص ٦٠ وما بعد، ص ١١٠.

^٢ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ١٨٥-١٨٦.

^٣ عبد المجيد راشد، الكارثة والوهم - مستقبل سياسة الإصلاح الاقتصادي بمصر في نظام العولمة، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، ٢٠٠٧، ص ٩٠.

المهنية والحياد، وتمتلك الأدوات والوسائل اللازمة لترجمتها على أرض الواقع، وهو ما كان صندوق النقد مستعداً للقيام به بعد انهيار نظام بريتون وودز في بداية عقد السبعينات من القرن العشرين.

إذ إن صندوق النقد وطيلة السنوات الماضية لم يدّخر جهداً لتطبيق برامج التكيف الهيكلي في محاولة منه لاستيعاب المتغيرات الاقتصادية الدولية، ابتداءً بأزمة القروض الخارجية ثم باستغلال مجموعة التحولات الحاصلة في بلدان أوروبا الشرقية وجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق، وصولاً إلى دعاوى نشر الديمقراطية والحكم الرشيد، بحيث أصبحنا نجد دوراً للصندوق في جميع الأزمات الدولية وفي معظم مناطق العالم، عبر ما يطرحه من حلول وتصورات لمعالجة هذه الأزمات، بما يخدم إعادة ترتيب العلاقات الاقتصادية بين البلدان المتقدمة والنامية وفق مفهوم التكيف الهيكلي لتنمية البلدان النامية اقتصادياً وسياسياً.

والحقيقة أن هذه النتيجة تصور أن صندوق النقد مجرد أداة في يد البلدان المتقدمة لخدمة مصالحها وسياساتها، ومع الاعتراف بأن الصندوق يبقى أداة تنظيمية هامة في النظام النقدي الدولي لصالح جميع وحدات هذا النظام، إلا أن الشواهد تؤكد على خدمته للبلدان المتقدمة^١.

المقصود بتراكم رأس المال هو تخصيص جزء من فائض عملية إنتاج سابقة (نقدًا أو عينًا) بعيداً عن الاستهلاك الاجتماعي وتخصيصه للتوسع في استخدام الطاقة الإنتاجية وقوة العمل. د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ١٩٥.

^١ وبهذا الصدد يمكن الإشارة إلى طريقة تصدي صندوق النقد للأزمة المالية العالمية التي ما زالت تعصف بالاقتصاد العالمي في وقتنا الراهن، من حيث توجهه لوضع جانب كبير من موارده المالية لخدمة البلدان المتقدمة، وعلى الرغم من أن تسهيلات الصندوق لم تكن مجردة من الاشتراطات، إلا أن هذه الاشتراطات لم تأتِ على هيئة برامج إصلاحية كما هو الحال في برامج التكيف الهيكلي المفروضة على سحوبات البلدان النامية.

إذ إن صندوق النقد بموجب خط الائتمان المرن Flexible Credit Line الذي استحدثه للتصدي للأزمة، استوجب العديد من الشروط السابقة في البلدان الراغبة في الاستفادة من موارده، كضرورة توازن الميزانية العامة، وانخفاض عبء القروض الخارجية، والقدرة على النفاذ إلى الأسواق، وانخفاض نسبة التضخم والملاءة المصرفية، وسلامة عمليات الرقابة المالية، وهي شروط لا تتوفر إلا في البلدان المتقدمة. ومن هنا فليس غريباً أن نلاحظ ضخامة الائتمانات التي أتاحها الصندوق للتصدي للأزمة، حيث بلغ مجموع الائتمانات الممنوحة بموجب موارده العادية وخط الائتمان المرن أكثر -->

--> من ٦٥,٨ مليار وحدة حقوق سحب خاصة، وقد توجه أغلبها إلى البلدان المتقدمة. مع الإشارة إلى أن سحب هذه الائتمانات تم بموجب آلية التمويل العاجل (لعام ١٩٩٥) التي لا تستلزم وجود اتفاق دعم سابق، وإنما على أجهزة الصندوق إقرار السحب خلال مدة ٧٢ ساعة فقط.

وفي جانب البلدان النامية نجد أنه لغرض التصدي للأزمة أتاح صندوق النقد -بموجب تسهيل النمو والحد من الفقر وتسهيل مواجهة الصدمات الخارجية- ائتمانات بلغ حجمها الإجمالي ١,٨ مليار وحدة حقوق سحب خاصة لـ ٢٨ بلداً. وبالطبع مع الإشارة إلى هذين التسهيلين يرفقان دائماً ببرامج التكيف الهيكلي. راجع للتوسع: صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص ١٠-٢٦.

المطلب الثاني

أزمة التنمية في البلدان النامية

خضعت البلدان النامية^١ مدة طويلة من تاريخها للسيطرة الاستعمارية، وفي الفترة اللاحقة للاستقلال عمدت هذه البلدان لاتباع مجموعة من السياسات الاقتصادية لاستكمال تحررها السياسي، حيث إنها كانت على قناعة أن الاستقلال يظل ناقصاً ما لم يتعزز باقتصاد مستقل وقوي يضمن لها الارتقاء بمستوى معيشة الشعب، ويعزز مكانتها دولياً. لذا فقد طُرحت قضية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ليس فقط لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، بل كحلٍّ لمعضلة التخلف. ومما زاد من ضرورات التنمية تنامي الوعي بحجم الاختلاف

^١ تتعدد المصطلحات التي تطلق على دور البلدان النامية في العلاقات الاقتصادية الدولية، حيث يطلق عليها أحياناً البلدان المتأخرة أو البلدان المتخلفة، وأحياناً أخرى البلدان الفقيرة أو البلدان الأقل تقدماً، إلا أن المصطلح الأكثر شيوعاً هو البلدان النامية، ويقصد بذلك تحقيق البلد لقدر من النمو في دخله القومي. وقد جرى استخدام هذا المصطلح الأخير بعد ازدياد دور هذه البلدان على الصعيد الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، بيد أنه يؤخذ على المصطلح عدم دقته؛ لأن البلدان المتقدمة أيضاً تهدف إلى تحقيق نمو في دخلها القومي إلى جانب وجود بلدان أخرى نموها سالب، أما مصطلح دول العالم الثالث فهو مصطلح سياسي يشير إلى البلدان النامية باختلاف توجهاتها السياسية والاقتصادية. راجع للتوسع: د. فليح حسن خلف، التنمية والتخطيط الاقتصادي، جدار للكتاب العالمي - عالم الكتب الحديث، الأردن، ٢٠٠٦، ص ٢٥ - ٢٦.

والتمايز بين مجتمعاتها ومجتمعات البلدان المتقدمة، إلى جانب ارتباط قضية التنمية بالصراع الإيديولوجي بين القطبين^١.

قامت أسس التنمية الاقتصادية في البلدان النامية على التدخل الحكومي الواسع النطاق في مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، بالرغم من اختلاف هيكلها الاقتصادية والاجتماعية وتوجهاتها السياسية^٢. وتركز هذا التدخل بشكل خاص في ميادين البنية التحتية وإقامة المصانع والمشاريع الضخمة التي تتطلب موارد ضخمة لإنشائها وضمان استمرار نشاطها، إلى جانب استيراد التجهيزات والخبرات والتكنولوجيا من البلدان المتقدمة. كما عمدت حكومات البلدان النامية إلى فرض سياسات حمائية ضد الواردات المصنعة، واستخدام آليات الأسعار لتخصيص الموارد المتاحة، وفرض الضرائب على الصادرات، واستخدام أسعار صرف غير حقيقية لزيادة قيمة مدخلات التصدير. وامتد هذا الدور إلى ملكية الدولة المباشرة للعديد من القطاعات الاقتصادية وتأمين بعض المصالح الأجنبية، والتعهد بتقديم الخدمات الاجتماعية بأقل من كلفتها الحقيقية^٣.

^١ المرجع السابق، ص ١١-١٢.

^٢ لا يمكن التسليم بوجود نظرية اقتصادية واضحة استندت إليها عملية التنمية في البلدان النامية، فقلّة هي البلدان التي اعتمدت النموذج الاشتراكي كما كان معروفاً في الاتحاد السوفيتي، وقلّة هي البلدان التي تبنت السياسات الكينزية كما كانت في البلدان الغربية ذات النموذج الرأسمالي، ويمكن القول إن معظم البلدان النامية طبقت سياسات مختلطة في محاولة التوفيق بين النظرية الاشتراكية والرأسمالية، وإن كانت صلة الوصل بينها هي الاتفاق على تدخل الدولة ودورها الحيوي في النشاط الاقتصادي. راجع: د. حازم الببلاوي، المرجع السابق، ص ٣٣ وما بعد.

^٣ دارام جاي، صندوق النقد الدولي وبلدان الجنوب، تحرير دارام جاي، ترجمة: مبارك علي عثمان، الطبعة الأولى، مركز البحوث العربية للدراسات والتوثيق والنشر، ١٩٩٣، ص ١٦.

وقد شهدت البلدان النامية خلال العقدين التاليين لسنوات الحرب العالمية الثانية حتى بداية عقد السبعينات مستويات عالية من النمو الاقتصادي. إلا أن هذا النمو القائم في إطار التقسيم الدولي التقليدي للعمل اعتمد على أرقام النمو المجردة دون الاهتمام بإحداث تنمية حقيقية، وارتبط في الوقت ذاته بتدفق التمويلات الخارجية عبر القروض والمعونات التي ساعدت في تقليص الفجوة بين المدخرات المحلية والاحتياجات المطلوبة لعملية الاستثمار والتنمية^١.

والحقيقة أن السياسات الاقتصادية المتبعة في البلدان النامية كرسّت النظرة إلى قضية التنمية بحسبانها مجرد مسألة زمنية وحسابية وفق نظرية "مراحل النمو"^٢ التي تذهب إلى وجوب تحقيق البلدان النامية لأقصى قدر من معدلات النمو حتى تلتحق بركب التقدم وتصل إلى مواقع البلدان المتقدمة، ومن شأن هذه النسب

^١ د. علي عبد الغني مهرة، القروض الخارجية وآثارها على عملية التنمية- مع إيلاء أهمية خاصة للديون المستحقة على سورية وبلدان الوطن العربي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، ١٩٩٦، ص ٢.

^٢ تعود نظرية مراحل النمو إلى الاقتصادي والتر روستو w. Rostow الذي يرى أن المجتمعات تمر في مراحل متتالية للوصول إلى مستوى اقتصادي متقدم، وهذه المراحل هي: أ- مرحلة المجتمع التقليدي: وتتميز بانخفاض الإنتاجية عموماً. ب- مرحلة التمهيد للانطلاق: وتتميز بظهور أنشطة جديدة وبروز طبقة النخبة التي تقود عملية التراكم الرأسمالي. ج- مرحلة الانطلاق: وفيها يشهد الوضع الاقتصادي تقدماً ملحوظاً، إلا أن أساليب الإنتاج تبقى تقليدية. د- مرحلة النضوج: وفيها تنتشر التكنولوجيا وتبرز قطاعات اقتصادية رائدة. هـ- مرحلة الاستهلاك الوفير: وتتميز بإنتاج السلع والخدمات المعمرة، وتزايد الدخل وصولاً إلى تحقيق رفاهية اجتماعية وأمن اجتماعي واستقرار سياسي. د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي اللبثي، التنمية الاقتصادية، مفهومها- نظرياتها- سياساتها، الدار الجامعية، ٢٠٠١، ص ١٥٧ وما بعد.

العالية من النمو أن تغير هيكل الاقتصاد القومي وتكسب جميع طبقات المجتمع ثمارها وفقاً لما يطلق عليه أثر التساقط trickle down effect^١.

بيد أن هذه النظرة سرعان ما ثبت خطؤها وعدم جدواها من حيث التشكيك في قدرة البلدان النامية على تحقيق نسب النمو المعلنة^٢؛ لأن وضع هذه البلدان في النظام الاقتصادي الدولي يرتبط أساساً بعلاقاتها اللامتكافئة^٣. كما أن معالجة ظاهرة التخلف لا تنحصر في مشكلة التفاوت في الدخل بين البلدان النامية والمتقدمة ومعدلات النمو المحققة في كل منهما، فالنمو الاقتصادي لا يعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي للبلد.

وهنا يجب التفريق بين مفهومي النمو والتنمية، فإذا كان النمو عملية حسابية تتم بالنظر إلى الزيادة المتحققة في الناتج القومي الإجمالي، فإن مفهوم التنمية يتجلى بتخفيض مستويات الفقر والبطالة والعدالة في توزيع الدخل، وهو ما لم يتحقق عموماً في معظم البلدان النامية^٤.

^١ المقصود بالأثر المتساقط هو أن النمو الاقتصادي المرتفع وإن كان في صالح بعض طبقات المجتمع وعلى حساب بعضها الآخر، فإنه مع مرور الزمن سينعكس بإيجابياته على أكبر نسبة من أبناء المجتمع، راجع: د. إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير - دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، الطبعة الأولى، دار الشروق، ٢٠٠٠، ص ١٤.

^٢ حددتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الخامسة والعشرين بناءً على اقتراح لجنة خبراء التنمية بمعدل سنوي قدره ٦% طيلة العقد الثاني للتنمية (١٩٨٠.١٩٧٠).

^٣ د. مصطفى حسن علي، شركاء في تشويه التنمية - دراسة انتقادية لتحليلات المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٥.

^٤ اتخذت البلدان النامية الأهداف الكمية التي أعلنتها الأمم المتحدة محوراً لسياساتها الاقتصادية بغض النظر عما حققته هذه السياسات من تنمية حقيقية، وبالفعل استطاعت بعض البلدان تحقيق معدلات نمو عالية تتجاوز الـ ٦%، بيد أن هذا النمو لم يمكنها من تغيير هيكل اقتصادها الداخلي أو وزنها في

بدأت الأزمات تجتاح البلدان النامية منذ بداية عقد السبعينات في ظل ما عرف بأزمة الغذاء^١، وجاء تقرير نادي روما الذي حمل عنوان "حدود النمو"^٢ ليكشف بوضوح عن حجم المخاوف الحقيقية المترتبة على الوضع المتردي للبلدان النامية في النظام الاقتصادي الدولي. ثم جاءت الصدمة النفطية الأولى فالثانية لتلقي المزيد من التكاليف على موازين مدفوعاتها^٣، بحيث وجدت هذه البلدان نفسها في خضم أزمات اقتصادية واجتماعية طاحنة من أهم مؤثراتها:

- تزايد الاعتماد على التمويلات الخارجية، ونشوب أزمة القروض الخارجية التي شكلت إحدى عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي.

الاقتصاد العالمي. وفي ذلك يقول دولي سيرز بأن التساؤل حول ما إذا كان بلد ما حقق تنمية اقتصادية يجب أن ينطلق من الإجابة على ثلاثة تساؤلات رئيسية تتعلق بنسب الفقر والبطالة والعدالة في توزيع الدخل، فإذا لم تتحقق أرقام إيجابية في هذه المسائل فإنه من المدهش القول بتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية. راجع: د. منير الحمش، أوراق في الاقتصاد السياسي للأزمة الاقتصادية الراهنة، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ١٩٩٩، ص ٢٥.

^١ راجع للتوسع حول أسباب الأزمة وتداعياتها: فرانسيس مور لابييه، جوزيف كولينز، صناعة الجوع- خرافة الندرة، ترجمة: أحمد حسان، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٦٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٣، ص ٦٤ وما بعد.

^٢ ناقش التقرير قضايا أساسية تتعلق بالنمو السكاني والتصنيع المتسارع والتلوث البيئي وندرة الغذاء والاستخدام المكثف للموارد الطبيعية غير المتجددة، ومع أن التقرير تطرق إلى واقع هذه القضايا ومنعكساتها على المستقبل البشري إلا أن كيفية طرحه لها وتصورات الحلول كانت أقرب ما تكون إلى تحميل البلدان النامية المسؤولية نتيجة لفشلها في تحقيق التنمية بموازاة التزايد الكبير في عدد السكان وعدم قدرتها على إطعامهم، وهو ما جعلها عالية على البلدان المتقدمة، للتوسع حول مضمون التقرير والانتقادات الموجهة إليه، راجع: د. رمزي زكي، المشكلة السكانية وخرافة المالتوسية الجديدة، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٨٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٤، ص ٢١٢ وما بعد.

^٣ للتوسع حول الصدمتين النفطيتين وتأثيرهما على البلدان النامية، ودور صندوق النقد في التصدي لهما: راجع المطلب الثالث من هذا المبحث، ص ٥٤ وما بعد.

- زيادة عدد السكان بمعدلات تقارب أو تزيد عن معدل النمو الاقتصادي، وهو ما ألقى عبئاً متزايداً على كاهل الاقتصاد الوطني واستنفد الموارد المتاحة داخلياً.
- تدهور عوائد صادرات البلدان النامية بموازاة ارتفاع أسعار وارداتها، وهو ما أدى إلى زيادة فجوة الموارد المحلية.

والسؤال المطروح في هذا السياق يتعلق بطبيعة العلاقة بين صندوق النقد والبلدان النامية، وانعكاس أزمة التنمية في هذه البلدان على تبني الصندوق برامج التكيف الهيكلي بشقها الاقتصادي ثم السياسي في إطار مهامه الجديدة لتنمية البلدان النامية.

أولاً: الجانب الاقتصادي للأزمة والتكيف الهيكلي.

كانت مهمة دعم موازين مدفوعات البلدان النامية وتنميتها اقتصادياً أمراً ثانوياً في اهتمامات صندوق النقد طيلة العقود الثلاثة الأولى من نشاطه، واستمر الحال كذلك حتى عقد السبعينات، وسبب ذلك أن معظم تمويلات الصندوق توجهت في بادئ الأمر إلى البلدان الأوربية قبل أن تتخلى هذه البلدان عن مساعداته المالية والفنية¹.

كما أن البلدان النامية بُعيد استقلالها اعتمدت على تدخل الدولة الواسع في النشاط الاقتصادي، وهو ما قلل من حاجة هذه البلدان لمساعدة صندوق النقد الفنية ما دامت الاستراتيجية التي يتبناها الطرفان متعارضة. إضافة إلى أن الاقتراض

¹ Louis M. Goreux, The Fund and the Low-Income Countries, Pulling Together ,The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg an Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al), New Bruns: transaction Books, 1989, p141.

الخارجي كان متاحاً بفوائد منخفضة، ولذلك فإن قلة من البلدان النامية لجأت إلى السحب من موارد الصندوق، وهي سحبوات تتميز بصغر حجمها عموماً نظراً إلى ضآلة مشاركتها في رأس مال الصندوق^١.

وبعد توالي الأزمات الاقتصادية في البلدان النامية ونتيجة للانتقادات الجوهرية الموجهة إلى برامج التثبيت والاستقرار، لم يجد صندوق النقد بُدأً من تغيير منهج تعامله ومضمون برامجه الاقتصادية من خلال الأخذ بالحسبان مشاكل العجز البنوي والهيكل في اقتصاديات هذه البلدان التي تتجاوز حدود مشاكل موازين المدفوعات المؤقتة والاضطرابات قصيرة المدى.

وبموازاة ذلك ظهر خلال فترة الستينيات من القرن العشرين اتجاه اقتصادي جديد تمثل في النظرية البنوية التي أعطت تحليلاً جديداً لواقع التخلف في البلدان النامية وعوامل فشلها التنموي، حيث يذهب البنويون إلى أن البلدان النامية ضحية العلاقات اللامتكافئة وتدهور أسعار صادراتها مقابل ارتفاع وارداتها، وهو ما يعني استمرار تعرض موازين مدفوعاتها للعجز على المدى الطويل^٢. وإن أي معالجة لهذا الوضع يجب أن تتم عبر وضع برامج وسياسات اقتصادية تستهدف الخل في الهياكل الاقتصادية لهذه البلدان.

وجاءت أولى استجابات صندوق النقد للطبيعة الخاصة لمشاكل البلدان النامية في فترة السبعينيات، حيث اتجه صندوق النقد إلى إطالة مدة برامجه كخطوة أولى، والاستعاضة عن التسهيلات التمويلية القصيرة المدى بالتسهيلات الطويلة المدى،

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ٢٩.

^٢ راجع في انتقادات المدرسة البنوية برامج التثبيت والاستقرار. د. بلقاسم عباس، التثبيت والتصحيح الهيكلي، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٣١، أيار، ٢٠٠٤، ص ١٢.

ثم استكمال أدوات تحليله القائمة على السياسات الكلية المستهدفة لجانب الطلب إلى أدوات التحليل الاقتصادي الجزئي التي تركز على جانب العرض^١.

وقد تعمق هذا التوجه خلال السنوات التالية، ويبدو ذلك جلياً في التسهيلات الجديدة التي استحدثها الصندوق وطورها استجابة للمشاكل الاقتصادية للبلدان النامية، من حيث شروط استحقاق التسهيل وطبيعة البرامج الاقتصادية المرفقة بها، ومن أهم التسهيلات التي حملت هذا الطابع:

١. تسهيل التمويل التعويضي:

تم استحدثه لمعالجة مشاكل موازين مدفوعات البلدان الأعضاء الناجمة عن هبوط مواردها من الصادرات السلعية^٢، وعلى الرغم من أن هذا التسهيل جاء في فترة مبكرة قبل تبني صندوق النقد الدولي برامج التكيف الهيكلي، إلا أن التعديلات المتكررة على مضمونه وأغراضه توجهت بشكل أساسي إلى مساعدة البلدان التي تعاني من تقلبات حادة في أسعار صادراتها من المواد الخام، وهو ما ينطبق على البلدان النامية التي بدأت تعاني آثار الصدمات الخارجية وتدهور مكانتها في التبادلات الدولية.

ففي عام ١٩٧٩ تم تشميل الانخفاض في موارد السياحة وتحويلات العاملين في الخارج لسحب تسهيل التمويل التعويضي، وفي عام ١٩٨١ تم تطويره لمعالجة المشاكل الناجمة عن ارتفاع تكاليف استيراد الحبوب، وفي عام ١٩٨٨ دمجت أغراض التسهيل وتم تغيير اسمه إلى تسهيل التمويل ضد الطوارئ من أجل تأمين

^١ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٥٩ وما بعد.

^٢ د. عبد الواحد الفار، أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، عالم الكتب، القاهرة، ص ٤٥٧.

موارد مالية للبلدان الأعضاء المصدرة للمواد الأولية التي تعاني عجزاً مفاجئاً في موازين مدفوعاتها بسبب هبوط عائدات صادراتها^١.

٢. التسهيل الممتد "الموسّع":

تم استحداثه عام ١٩٧٤ لتقديم تمويلات للبلدان الأعضاء التي تعاني موازين مدفوعاتها من اختلالات نتيجةً لظروف خاصة لا يمكن السيطرة عليها، دون أن يحدد القرار المنشئ للتسهيل المقصود بهذه الظروف الخاصة. إلا أن مجلس المدراء التنفيذيين قرر أن الهدف من التسهيل الممتد هو تقديم المساعدة إلى البلدان الأعضاء التي تعاني عجزاً في موازين مدفوعاتها لخلل هيكلي في بنية اقتصادها، إذا كان من شأن هذا الخلل أن ينعكس سلباً على الإنتاج والتجارة الخارجية وميزان المدفوعات ومعدل النمو، بشرط أن يتقدم البلد الراغب في الاستفادة من موارد التسهيل ببرنامج اقتصادي يبين فيه الخطوات المزمع اتخاذها للقضاء على هذه الاختلالات الهيكلية والبنوية^٢.

ويمكن القول إن التسهيل الممتد وضع اللبنة الأولى لاستحداث تسهيلات تميز بين البلدان الأعضاء في صندوق النقد من حيث توجهه لحل مشاكل البلدان النامية على المديين المتوسط والطويل، واستهدفه إيجاد حلول لقضايا أكثر شمولاً واتساعاً

^١ د. أشرف محمد موسى، المرجع السابق، ص ٢٠.

^٢ Peter B.Kenen, The Use of IMF Credit. Pulling Together, The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg and Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989, p 75.

لا تقتصر على مجرد تغطية عجز مؤقت في ميزان المدفوعات يمكن معالجته ببرامج قصيرة المدى^١.

٣. تسهيل التمويل الإضافي "التكميلي":

استهدف إتاحة تمويلات إضافية إلى جانب موارد الصندوق العادية للبلدان التي تعاني اختلالاً في موازين مدفوعاتها مقارنة مع حجم حصتها في رأسمال صندوق النقد الدولي.

ومن أبرز الملامح المميزة لتسهيل التمويل الإضافي أن القرار المنشئ له تلافى مشكلة قصر مدة اتفاقات الدعم التي تتراوح بين ستة أشهر إلى سنة من خلال إتاحة سحب موارده عبر اتفاق للتسهيل الممتد تصل مدته إلى ثلاث سنوات. وبعبارة أخرى فقد شكّل هذا التسهيل اعترافاً من صندوق النقد بعمق مشاكل موازين مدفوعات بعض البلدان الأعضاء "والمقصود بذلك البلدان النامية" وضرورة إمدادها بتمويلات إضافية ومنحها مدة أطول لإعادة الشراء^٢.

وعلى الرغم من أن هذه التوجهات الجديدة لصندوق النقد جاءت في ظاهرها استجابة للطبيعة الخاصة لمشاكل اقتصاديات البلدان النامية، إلا أن نقطة الفصل في تقرير حقيقتها ومدى استجابتها لدواعي الإصلاح والتنمية في البلدان النامية وطبيعتها تتوقف بالدرجة الأولى على مضمون السياسات والشروط التي يرفقها

^١ د. عبد المطلب عبد الحميد، النظام الاقتصادي العالمي الجديد، الآليات - الخصائص - الأبعاد، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٦٨ - ٦٩.

^٢ د. حسين عمر، المنظمات الدولية - هيئات ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات التنمية والتجارة والتعاون الاقتصادي، دار الفكر العربي، ١٩٩٣، ص ١٣٧ - ١٣٨.

الصندوق مع تسهيلات تحت عنوان برامج التكيف الهيكلي، وهو ما سنتناوله لدى دراسة مضمون برامج التكيف الهيكلي.

ثانياً: الجانب السياسي للأزمة والتكيف الهيكلي.

إضافة إلى الجانب الاقتصادي للأزمة فإن العوامل السياسية لعبت دوراً بارزاً في تعميق أزمة التنمية في البلدان النامية، فالمتغيرات الجيوسياسية على الساحة الدولية انعكست بآثارها على عملية التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، ثم في إخفاها وصولاً إلى ملامح معالجتها دولياً عبر المنظمات الاقتصادية الدولية، ومنها صندوق النقد الذي توجه إلى تطوير برامجه الاقتصادية والمواءمة بينها وبين ضرورات التنمية في البلدان النامية كآلية مستحدثة لمواجهة الأزمة حسبما تقتضيه هذه المتغيرات الجيوسياسية.

ففي خضم الحرب الباردة تلقت العديد من أنظمة البلدان النامية الديكتاتورية دعماً كبيراً من البلدان المتقدمة الرأسمالية لدوافع استراتيجية وسياسية، وقد فُتح باب الاقتراض الخارجي أمام هذه الأنظمة على الرغم من النسبة العالية للمخاطر السياسية في مرحلة ما بعد الإقراض^١.

وقد استخدمت القروض في معظم الأحيان استخداماً سيئاً في مشاريع إنتاجية غير مربحة أو في أغراض استهلاكية، وأحياناً أخرى لسد عجز الموازنة العامة وتغطية الدعم واستيعاب الطاقات العاطلة أو لأغراض دعائية للطبقات السياسية الحاكمة،

^١ قسم البحوث والدراسات، صندوق النقد الدولي أداة بيد الامبريالية، منشورات رسالة الجهاد، ١٩٨٨، ص ٨٦ وما بعد.

ويضاف إلى ذلك فساد الجهاز الحكومي الذي أدى إلى اتخاذ قرارات خاطئة لمتطلبات الواقع الفعلي وأشاع الفوضى في جميع مظاهر الحياة^١.

وجاءت البلدان التي ينطبق عليها الوصف السابق في أوائل البلدان التي خضعت لتطبيقات متتالية من برامج التكيف الهيكلي بشقها الاقتصادي منذ أعوام الثمانينيات، رغبة من البلدان المتقدمة الرأسمالية بتنميتها اقتصادياً مع الحفاظ على استقرارها السياسي واستمرار أنظمتها الحليفة، وهو ما يكشف عن دوافع سياسية لبرامج التكيف الهيكلي لحل مشاكل اقتصادية الطابع بالدرجة الأولى.

وثُعبّر كريستين بوجدانوفيتش بندرت الخبيرة في صندوق النقد عن أهمية العامل السياسي في دعم مجهودات التنمية في البلدان النامية بالقول: "مما لاشك فيه أن التراجع الاقتصادي والفقر يشكلان أرضاً خصبة لنشوء الحركات المتطرفة اليسارية واليمينية، ويمكن لهذا التطرف أن يقود بسهولة إلى اضطراب اجتماعي يمكن أن يهدد مصالحنا مباشرة في الكثير من البلدان التي تتعاون معنا في الوقت الحاضر".^٢

وتشدد بوجدانوفيتش على الدعاية المتواصلة لنظام السوق الحر المتبع في اقتصاديات البلدان المتقدمة كأداة دعائية في مواجهة الكوارث التي خلفها نظام

^١ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣، ص ٧٦. وتشير بعض الإحصائيات الرسمية إلى أن ٨٠٪ من الاعتمادات المخصصة لمشروعات التنمية في البلدان النامية تؤول في نهاية المطاف إلى المسؤولين بطرق غير مشروعة. راجع: د. ميثم عجام، د. علي سعود، فخ المديونية الخارجية للدول النامية - الأسباب والاستراتيجيات، دار الكندي، ٢٠٠٦، ص ١٥١.

^٢ نقلاً عن: د. رمزي زكي، أزمة القروض الدولية - الأسباب والحلول المطروحة مع مشروع لصياغة رؤية عربية، دار المستقبل العربي، ١٩٨٧، ص ٢٧٠.

الاقتصاد المخطط، وضرورة توفير المزيد من الدعم والسلطات للمنظمات النقدية والمالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين، "لأنهما يمثلان البوابة لتطبيق آليات اقتصاد السوق الحر"^١، وهو جوهر برامج التكيف الهيكلي.

وإذا كان كلام بوجدانوفيتش السابق جاء في خضم أزمة القروض الخارجية خلال السنوات السابقة لانتهاء الحرب الباردة، فإن تزايد الأخطار وتعدد مصادر التهديدات لمصالح البلدان المتقدمة في السنوات الأخيرة وبخاصة الإرهاب الدولي والعنف والهجرة غير الشرعية تبدو عوامل أكثر أهمية لتطبيق برامج التكيف الهيكلي.

وتشير الوقائع إلى التطور الكبير للأهداف السياسية لبرامج التكيف الهيكلي كأحد الحلول المقترحة لأزمة التنمية في البلدان النامية بعد أن تغيرت استراتيجية تعامل البلدان المتقدمة مع حليفاتها السابقة من البلدان النامية، حيث إن برامج التكيف الهيكلي لم تعد مجرد أداة للحفاظ على الاستقرار السياسي، وإنما باتت وسيلة لإحداث تغييرات سياسية في هذه البلدان بموازاة تضمين صندوق النقد برامجه الجديدة اشتراطات سياسية في إطار مفهوم الحكم الرشيد الذي يشجعه مع توأمه البنك الدولي، وبعبارة أخرى إن برامج التكيف الهيكلي لم تعد مجرد برامج اقتصادية، وإنما برامج شاملة تهدف إلى تحقيق التنمية بمفهومها الواسع وفق ما سنتعرض له.

^١ المرجع السابق، ص ٢٧٠-٢٧١.

المطلب الثالث

أزمة القروض الخارجية

لعبت أزمة القروض الخارجية External debt crisis دوراً هاماً في فرض الملامح الأولية لبرامج التكيف الهيكلي، فصندوق النقد وجد نفسه في خضم الأزمة أمام دور جديد لم يكن مرسوماً له في نظامه الأساسي إنشائه أو في التعديلات المتلاحقة له، ولم يكن له بدٌّ من انتهاج سياسات جديدة لضمان تحقيق أهدافه المتغيرة. كما أن استمرار الأزمة وتفاقمها منذ سنوات الثمانينيات حتى الوقت الحالي دعت الصندوق لتطوير برامجه الاقتصادية التي تعدت جانب التثبيت الاقتصادي وضمان قدرة البلدان النامية المقترضة على خدمة مستحققاتها إلى تحقيق التنمية المستدامة.

وسنتطرق بداية إلى سياق أزمة القروض عبر دراسة أسباب الاقتراض التي تتجلى بدفع مسيرة التنمية، وهو الهدف ذاته الذي يدعمه صندوق النقد، ثم كيفية نشوب الأزمة وفصولها المتجددة ودور الصندوق في التصدي لها عبر برامج التكيف الهيكلي.

أولاً: سياق أزمة القروض الخارجية.

نظراً إلى طبيعة نظام النقد الدولي المنبثق عن مؤتمر بريتون وودز وقصور آلياته عن تمويل عملية التنمية في البلدان النامية، لم تجد هذه البلدان بُدّاً من الالتجاء إلى الاقتراض من مصادر خارجية بعيداً عن رقابة صندوق النقد ونظام مشروطيته الصارم، ولاسيما في ظل برامج التثبيت والاستقرار، إلا أن التحولات والمتغيرات على الصعيد الاقتصادي الدولي لم تلبث أن أدت إلى نشوب أزمة قروض خارجية مزعجة.

١. أسباب الالتجاء إلى الاقتراض الخارجي:

يرتبط الاقتراض الخارجي^١ ارتباطاً مباشراً بفجوة الموارد المحلية في محاولة من البلد المقترض لسد الثغرة بين حجم الادخار المتاح والاستثمارات المطلوبة، وبذلك فإن الاقتراض الخارجي مسألة طبيعية في ظروف البلدان النامية وحاجتها إلى تطوير هياكلها الاقتصادية وتحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي.

ومما لا شك فيه أن استخدام القرض في مجالات إنتاجية سيساعد البلد المقترض على خدمتها، والمقصود بذلك دفع أقساطها إلى جانب الفوائد المترتبة مع تحقيق نمو مستديم يمكن البلد من الاعتماد على مدخراته الوطنية في المديين المتوسط والطويل، شرط أن تكون القروض بفوائد معتدلة وآجال طويلة. أما إذا كان أجل

^١ تنقسم القروض المترتبة على البلدان النامية إلى قروض خارجية خاصة وقروض خارجية عامة، والقرض الخارجي الخاص هو الذي يتم اقتراضه من قبل الهيئات الخاصة في الدولة، كوكحدات القطاع الخاص وفروع الشركات المتعددة الجنسيات، ولا تضمنه الدولة، أما القرض الخارجي العام فينقسم إلى ثلاثة أقسام وفق طبيعة الجهة المقرضة، فإذا اقترض بلد من بلد آخر كان القرض ثنائي الأطراف، أما إذا كان المقرض منظمة دولية كالبنك الدولي، فيكون القرض متعدد الأطراف، أما اقتراض البلد من البنوك الخاصة الأجنبية أو أسواق المال الدولية، فيشكل جزءاً خاصاً من قروض الدولة العامة، وتضمنه الدولة. وبموازاة القرض الخارجي يوجد القرض الداخلي أو الوطني، ويقصد به التجاء الدولة إلى المدخرات الوطنية في السوق الداخلية لتغطية مبلغ القرض، شرط وجود فائض في المدخرات زائد عن حاجة الاستثمار الخاص، ومعيار التمييز بين القرض الداخلي والقرض الخارجي يكمن في مكان إقامة الطرف المكتتب، فالمكتتبون في القرض الداخلي أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل البلد المقترض، أما المكتتبون في القرض الخارجي فيكونون من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين في الخارج، سواء من الأسواق الدولية أو باللجوء إلى منظمات التمويل الدولية. راجع: إريك توسان، داميان ميبه، خدعة الديون - حول القروض وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ترجمة: مختار بن حفصة، الطبعة الأولى، دار الطليعة الجديدة، ٢٠٠٥، ص ٣٩. وراجع أيضاً: د. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية للقرض الخارجية من وجهة القانون المالي الدولي - دراسة مقارنة لبعض البلدان العربية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٩، ص ٢١-٢٢.

القرض قصير السداد وفائدته متقلبة وكذلك في حال رفض الجهات المقرضة تقديم تمويلات جديدة تساعد على استكمال أغراض القرض الأصلي، أو استخدام البلد المقرض ذاته للقرض في أغراض استهلاكية، فإن من شأن ذلك أن يعيق عملية التنمية ويزيد من مصاعب خدمة القرض إلى درجة تدفع بالبلد المقرض إلى إعلان عدم قدرته على السداد أو إفلاسه، وهو ما حدث فعلاً في فترة الثمانينيات^١، وإن تعددت الأسباب.

٢. نشوب أزمة القروض الخارجية:

تعود بوادر أزمة القروض الخارجية إلى الفترة اللاحقة لاستقلال البلدان النامية، وقد ارتبط تدفق القروض الخارجية إليها باكتمال مرحلة إعادة إعمار البلدان الأوروبية، والموقف السلبي لحركات التحرر الوطني من الاستثمارات الخارجية. حيث تعرضت الكثير من الاستثمارات للتأميم والمصادرة ونزع الملكية^٢. إلا أن حجم القروض وتكاليفها خلال تلك الفترة ظل عند مستويات معقولة بسبب ثبات أسعار الفائدة التي حررت بها وطول مدة الدفع، ولم توجد سوى حالات منعزلة لعدم قدرة البلدان المقرضة على خدمة قروضها.

وحتى عام ١٩٧٠ لم تتجاوز قروض البلدان النامية ٦٦ مليار دولار، وشكل هذا الرقم ما نسبته ١٤% من الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان وحوالي ١١٠% من حصة صادراتها، بموازاة استمرارها في تلقي قروض جديدة تغطي مستحقاتها

^١ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

^٢ د. محمد صالح الدالي، المرجع السابق، ٣٢-٣٣.

السببية وانتعاش تبادلاتها التجارية، بحيث إن معدل نمو مداخيل صادراتها كان يفوق معدل تنامي قروضها^١.

بيد أن الوضع تغير في بداية عقد السبعينات عندما قررت البلدان المصدرة للنفط "بلدان منظمة الأوبك" رفع الأسعار بشكل جماعي لتقفز الأسعار من ١,٦٩ دولار للبرميل الواحد إلى ٥,١٢ دولاراً، ثم إلى ١١,٦٥ دولاراً للبرميل في كانون الأول عام ١٩٧٣. وهو ما أطلق عليه الصدمة النفطية الأولى "First Oil Shock"، وتكرر الأمر ذاته في الصدمة النفطية الثانية "Second Oil Shock" عامي ١٩٧٩-١٩٨٠، حيث وصل سعر برميل النفط إلى ٢٦ دولاراً للبرميل، وارتفع نصيب النفط في التجارة العالمية من ٧% إلى ٢١% خلال عشر سنوات فقط، وبلغ نحو ٥٣٥ مليار دولار عام ١٩٨٠، بينما كان بحدود ٢٨ ملياراً عام ١٩٧٠. وبالنسبة وجود فوائض مالية كبيرة في صورة وفر في ميزان مدفوعات بلدان منظمة الأوبك مقابل العجز الذي سجلته البلدان الأخرى^٢، وأطلق على هذه الفوائض مصطلح البترودولار أو الدولارات البترولية.

وقد استخدمت هذه الفوائض المالية في أغراض متعددة:

^١ جان كلود برتيليمي، ديون العالم الثالث، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، ص ٢١ وما بعد.

^٢ ارتفع العجز في موازين مدفوعات البلدان المتقدمة إلى حوالي ٢٨ مليار دولار عام ١٩٧٤، وبالمقابل ارتفع العجز في موازين مدفوعات البلدان النامية غير المصدرة للنفط إلى حوالي ٢٠ مليار دولار في العام ذاته، في الوقت الذي ارتفعت فيه عوائد بلدان الأوبك من ١٥ مليار دولار عام ١٩٧٢ إلى ١١٠ مليارات عام ١٩٧٤. د. حازم الببلاوي، المرجع السابق، ص ٩٥ وما بعد.

- تمويل عملية التنمية الداخلية واستيراد متطلباتها ولوازمها من البلدان الصناعية المتقدمة، وبهذه الطريقة تحولت الفوائض إلى أسواق البلدان الصناعية المتقدمة على صيغة واردات.
- جزء منها يحول كاستثمارات مباشرة إلى اقتصاديات البلدان المتقدمة أو يتم إيداعه في البنوك العالمية. فعلى سبيل المثال بلغت استثمارات بلدان الأوبك في عام ١٩٧٤ ما يقارب ثلث الاستثمارات الخاصة في الولايات المتحدة الاقتصاد الأكبر في العالم.
- استخدامها في تقديم معونات أو قروض إلى البلدان النامية الأخرى بغرض تمويل العجز في موازين مدفوعاتها وتمويل مستورداتها^١.

وبغض النظر عن الاستخدامات التي وجدت فيها هذه الفوائض طريقها إلى أسواق المال العالمية، فإنها أدت إلى تغيير قواعد الإقراض الدولي. فالغالب عند لجوء بلد ما إلى البنوك ومنظمات التمويل الدولية للاستقراض وجوب منح بعض الضمانات، إضافة إلى الفائدة المتفق عليها لحمل الجهة المقرضة على منح التمويل، إلا أن ذلك لم يكن متوجباً خلال سنوات السبعينيات وبداية الثمانينيات، وأدى التنافس بين البنوك العالمية على تدوير البترودولار وجني الفوائد من إيداعات بلدان الأوبك إلى تسهيل شروط الإقراض وانخفاض سعر الفائدة، ولم يساور البنوك وصناع السياسات في البلدان المقرضة أي شك حول قدرة البلدان النامية على خدمة قروضها^٢ استناداً إلى قوة أدائها التصديري، وعلى افتراض أن استمرار هذا الأداء سيمكّنها من سداد قروضها بقدر قليل من الصعوبة^٣.

^١ عز الدين الصالحاني، صندوق النقد الدولي والمساهمة السعودية، الطبعة الأولى، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٣، ص ١٧٥ وما بعد.

^٢ تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن رأس المال ذاته يفضل الإقراض على الاستثمار المباشر؛ لأن أصحابها يعلمون أن أموالهم ستقتذ في حالات الأزمات على خلاف الاستثمارات التي قد -->

والى جانب توافر الفوائض البترودولارية المتاحة للإقراض، فإن انخفاض أسعار الفائدة العالمية شكل عاملاً إضافياً دفع البلدان النامية إلى الإفراط في اللجوء إلى أسواق المال العالمية، وذلك إذا علمنا أن معدل الفائدة الحقيقي على القروض بين عامي ١٩٦١-١٩٧٠ تراوح بين ٤،١% - ٨،٠% وهو معدل سالب، نظراً إلى أن معدل متوسط سعر الفائدة الاسمي على القروض كان أقل من معدل التضخم في الولايات المتحدة، وبالنسبة إلى عقد السبعينات كان العقد الذهبي للإقراض^٢.

وفي ضوء ذلك تزايد اعتماد البلدان النامية على القروض الخارجية عوضاً عن اللجوء إلى السحب من موارد صندوق النقد (والبنك الدولي) بسبب ما يقتضيه من شروط^٣.

وبعد أن تضخمت قروض البلدان النامية إلى أرقام فلكية شهد الاقتصاد العالمي مجموعة من التحولات التي أدت إلى قلب قواعد الإقراض الدولي، وتمثلت البدايات في ردة فعل البلدان المتقدمة على ارتفاع أسعار النفط خلال الصدمة النفطية الثانية عامي ١٩٧٩-١٩٨٠، فصدمة عام ١٩٧٣ كانت فجائية إلى حد كبير،

--> تتأثر بسياسات البلد المقترض. راجع: د. شانغ-جين وي، العولمة والتجربة الآسيوية، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلب، وقائع الندوة المنعقدة في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١، ص ١٦٨-١٦٩.

^١ ولاسيما أن ارتفاع أسعار النفط في عام ١٩٧٣ ونجاح بلدان الأوبك في إدارة سوق النفط وفق مصالحهم الوطنية شكل حافزاً لدى بلدان الجنوب الأخرى لتشكيل منظمات مشابهة لرفع أسعار منتجاتها من المواد الخام والسلع الأولية المصدرة.

^٢ د. علي عبد الغني مهرة، المرجع السابق، ص ٢٢ وما بعد.

^٣ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ١٢.

وخلالها انعكس أثر ارتفاع أسعار النفط إلى تضخم فوري في الأسعار مع انخفاض الطلب والدخل لدى المستهلكين، وانتقل أثر هذا الارتفاع إلى جميع السلع الأخرى. وقد ردت حكومات البلدان المتقدمة على ذلك باتباع نوع من السياسات الكينزية عبر التوجه لزيادة الدخل وتشجيع الطلب على الرغم من انعكاس هذه السياسات سلبياً على مستوى التضخم.

أما السياسات المتبعة خلال الصدمة النفطية الثانية فجاءت على نقيض سابقتها، حيث منحت حكومات البلدان المتقدمة مكافحة التضخم الأولوية عبر قوانين شديدة الصرامة لكبح الطلب مثل زيادة الضرائب وتقليل الإنفاق. ومع أن هذه السياسات أدت إلى تقليص النمو، إلا أنها نجحت في الحد من ارتفاع الأسعار ومن نسب التضخم العالية^١. وعلى خلاف ذلك لم تستطع البلدان النامية اتباع سياسات انكماشية مشابهة؛ بسبب أعباء عملية التنمية وعدم مرونة سياساتها الاقتصادية، إلى جانب حلول مواعيد استحقاق قروضها التي كانت خدماتها تستغرق جزءاً كبيراً من حصيلتها صادراتها.

وقد عرفت الفترة الممتدة بين أعوام ١٩٨٣-١٩٨٧ زيادة كبيرة في قيمة الدولار بالمقارنة مع بقية العملات الدولية بعدما رفع البنك الفدرالي الأمريكي أسعار الفائدة على السندات الحكومية والودائع الدولارية، مما جعل إمكان الحصول على القروض أكثر كلفة وصعوبة، وزاد من الطلب على العملة الأمريكية بأسعار فائدة عالية جداً لتمويل الاستثمارات داخل الولايات المتحدة^٢. مع العلم أن أكثر من ٧٠% من قروض البلدان النامية متوجبة الدفع بالدولار، وقد بلغت هذه النسبة ٩٠% في قروض بلدان أمريكا اللاتينية.

^١ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ١٣.

^٢ روبرت كارسون، المرجع السابق، ص ١٣٢.

ونظراً إلى نقص السيولة وصعوبة الاقتراض تضاعف سعر فائدة الليبر في بريطانيا من ٩،٢% إلى ١٦،٦%^١، وكذلك ارتفع سعر الفائدة الفدرالي بين البنوك الأمريكية من ٧،٩٣% عام ١٩٧٨ إلى ١٦،٣٨% عام ١٩٨١ قبل أن يستقر في خضم أزمة القروض حول ٩%^٢.

وبالنتيجة تضخمت خدمة قروض البلدان النامية بشكل استغرق الجزء الأكبر من حصيلة صادراتها، وحرمها من إمكان استخدامها في عملية التنمية وعمق أزمتها الاقتصادية. "راجع الجدول رقم (١)" مما استدعى سلوك آليات جديدة لمساعدتها، وهو الدور الذي نهض به صندوق النقد عبر برامج التكيف الهيكلي^٣.

الجدول رقم (١): تطور حجم القروض الخارجية للبلدان النامية ومؤشراتها حتى منتصف عقد التسعينات^٤.

	حجم	معدل	مدفوعات خدمة	معدل نمو	نسبة القروض	نسبة خدمة
--	-----	------	--------------	----------	-------------	-----------

^١ الليبر أو الليبور نظام فوائد تتعامل به البنوك البريطانية لتحصل على الودائع من بنوك أخرى لمدة ثلاثة أشهر، ويتم تحديده كل ثلاثة أشهر وفق العرض والطلب مع الأخذ بالحسبان نسبة التضخم. راجع: برنارد د. نوزيتر، العراك الدولي لتحقيق المزيد من المكاسب - مصارعة دول العالم الثالث للدول الغنية، ترجمة: د. فهمي العابودي، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩، ص ١٨.

^٢ سعر الفائدة الفدرالي هو السعر الذي تدفعه البنوك الأمريكية لاقتراض الاحتياطي من بعضها البعض. وقد تم تحديد فائدة قروض البلدان النامية وفق سعر فائدة الليبر أو سعر الفائدة الليبرالي. المرجع السابق، ص ٢٧-٢٨.

^٣ يرى البعض أن الأزمة كانت فخاً الهدف منه إغراق البلدان النامية في القروض الخارجية تمهيداً لفرض برامج التكيف الهيكلي عليها. راجع: قسم البحوث والدراسات، صندوق النقد الدولي أداة بيد الامبريالية، المرجع السابق، ص ٩٠ وما بعد. وراجع في الاختلاف حول تقويم الأزمة: د. محمد صالح الدالي، المرجع السابق، ص ٤٦ وما بعد.

^٤ تم إعداد الجدول استناداً إلى: د. ميثم عجام، د. علي سعود، المرجع السابق، ص ١١٩.

العام/ البيان	القروض / مليار دولار	النمو	القروض / مليار دولار	خدمة القروض	إلى الصادرات **	القروض إلى الصادرات **
*١٩٨٢	٨٣٩,٢	-	١١٧,٩	-	%١٢٠,٨	%١٩,٦
١٩٨٣	٨٨٩,٠	%٥,٩	١٢٠,٦	%٢,٣	%١٣٥,٤	%١٨,٤
١٩٨٤	٩٣٠,٠	%٦,٤	١٢٤,٠	%٢,٨	%١٣٤,٩	%١٩,٧
١٩٨٥	٩٤٠,٠	%١,١	١٢٧,٠	%٢,٤	%١٥٤,٧	%٢٠,٩
١٩٨٦	١٠٣٤,٠	%١٠,٠	١٣١,٠	%٣,١	%١٨٠,٠	%٢٢,٨
١٩٨٧	١١٤٦,٠	%١٠,٨	١٤٢,٠	%٨,٤	%١٦٦,٢	%٢٠,٦
١٩٨٨	١١٧٠,٠	%٢,١	١٥٢,٠	%٧,٠	%١٤٧,٤	%١٩,٢
١٩٨٩	١١٤٦,٠	%٢,١-	١٤٥,٠	%٤,٦-	%١٣٤,٦	%١٦,٢
١٩٩٠	١٢٧٦,٠	%١١,٣	١٤٣,٠	%١,٤-	%١٢٦,٩	%١٤,٢
١٩٩١	١٣٥٥,٠	%٦,٣	١٥٤,٠	%٧,٧	%١١٩,٩	%١٤,٤
١٩٩٢	١٣٨٦,٠	%٢,٣	١٧١,٠	%١١,٠	%١١٢,٣	%١٥,٠
١٩٩٣	١٤٥٦,٤	%٥,١	١٨٢,٠	%٦,٧	%١٨٩,٨	%٢٣,٨
١٩٩٤	١٥٥٠,٠	%٦,٥	٢٠٣,٠	%١١,٢	%١٧٨,٢	%٢٢,٥
١٩٩٥	١٦٨٠,٥	%٨,٥	٢٢٦,٦	%١١,٦	%١٦٢,٩	%٢٢,١

* يعد عام ١٩٨٢ سنة أساس.

^١ اقتصر الجدول إلى إيراد بيانات سنوات الثمانينات والتسعينيات، وهي السنوات التي طبقت خلالها أغلب البلدان النامية برامج التكيف الهيكلي تمهيداً لمقارنتها بالسنوات اللاحقة وبيان نتائج برامج التكيف الهيكلي على صعيد معالجة الأزمة، راجع للتوسع حول أحدث البيانات عن حجم قروض --> <-- البلدان النامية، والتضخم في قروض بعض البلدان التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي، الفصل الأول من الباب الثاني.

****** يلاحظ انخفاض حجم القروض أو خدمتها إلى الصادرات في بعض الأعوام، ويعود ذلك إلى انتعاش صادرات بعض البلدان النامية المقترضة، أو إلى إعادة جدولة قروض بعض البلدان وتوزيع خدمة الدين على سنوات التمديد.

ثانياً: دور صندوق النقد في أزمة القروض الخارجية.

وجد النظام المالي الدولي نفسه في خضم أزمة القروض أمام تحديدات وصعوبات كبيرة هددت بانتهاء الأنظمة الاقتصادية للبلدان المقترضة وإفلاس البنوك العالمية، وكان لا بد من إيجاد آليات تساعد على تخفيف حدة الأزمة وتقليص نطاق الآثار الناجمة عنها.

ويمكن أن نلاحظ دورين مهمين لصندوق النقد خلال الأزمة، يتجلى الأول بمحاولة الصندوق التصدي للأزمة واستحداث تسهيلات جديدة لمساعدة البلدان المقترضة على خدمة قروضها مع تكيف اقتصادياتها لمواجهة آثار الصدمات الخارجية.

أما الدور الثاني فتجلى بتحويله إلى وسيط بين البلدان المقترضة والبنوك العالمية مع إرفاق تسهيلات أو القروض الجديدة ببرامج التكيف الهيكلي.

١. استحداث تسهيلات جديدة وتطوير مضمون برامجه الاقتصادية:

على الرغم من الجهود الحثيثة لإيجاد دور مبكر لعمليات صندوق النقد خلال الصدمة النفطية الأولى وتدوير البترودولار إلا أن معظم هذه الجهود باءت بالإخفاق. ففي عام ١٩٧٤ قُدمت "خطة هيلي" لتدوير الفوائض النفطية، وتضمنت إنشاء تسهيل تمويلي قصير الأجل برأسمال ثلاثة مليارات دولار لمساعدة البلدان الأعضاء المتأثرة بارتفاع وارداتها النفطية، بيد أن ضخامة المبلغ حالت دون إقرارها. وإلى جانب ذلك كثرت المطالبات بتخفيض أسعار الفائدة العالمية أو قيام

الصندوق بإحداث تسهيل تمويلي جديد يمنح للتعويض عن ارتفاع أسعار الفائدة، إلا أن الولايات المتحدة رفضت هذا المقترح الفرنسي^١.

وقام صندوق النقد في نهاية المطاف بإدخال تعديلات على الخطة وتطبيقها ضمن تسهيلات جديدة مع إرفاقها ببرامج اقتصادية تهدف إلى معالجة جوانب محددة من عجز ميزان المدفوعات في تأكيد منه على منهجه الجديد في التحول نحو قضايا الإصلاح الاقتصادي الهيكلي.

ومن أهم التسهيلات التي حملت هذا الطابع:

أ- التسهيل النفطي:

نتيجة للارتفاع الكبير في أسعار النفط وجدت العديد من البلدان المستوردة لهذه المادة الاستراتيجية نفسها مضطرة للحد من وارداتها، منعاً من التناقص في موازين مدفوعاتها، مع ما قد ينجم عن ذلك من آثار سلبية على تجارتها الخارجية وخطط التنمية داخلياً، وتجنباً لذلك قرر مجلس المدراء التنفيذيين إحداث تسهيل مالي موجه إلى البلدان المتضررة من ارتفاع فاتورة وارداتها النفطية، وتم استحداث هذا التسهيل الجديد في عام ١٩٧٤ تحت اسم التسهيل النفطي^٢.

اعتمدت تمويلات التسهيل النفطي على اقتراضات صندوق النقد من البلدان الأعضاء ذات الفائض، حيث وصل مجموع هذه الاقتراضات إلى حوالي سبعة

^١ خضير حسن خضير، أزمة القروض الخارجية في الدول العربية والإفريقية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥، ص ٧٠.

^٢ حددت مدة التسهيل بعام واحد، إلا أنه تم تمديد العمل به لمدة عام آخر.

مليارات وحدة حقوق سحب خاصة من ستة عشر بلداً عضواً خلال عامي ١٩٧٤-١٩٧٥^١، وبفائدة تراوحت بين ٧-٨٪.

وقد تضمن القرار المنشئ للتسهيل النفطي مجموعة من الشروط للاستفادة من موارده، تجلت بالتزام البلد العضو بعدم اللجوء إلى سياسات تقيدية تضر بسير التجارة الدولية، واتخاذ خطوات كفيلة بمعالجة صعوبات ميزان المدفوعات، واعتماد سياسات تقشفية لتوفير استهلاك الطاقة والعمل للجوء إلى البدائل، إلى جانب التزام البلد الساحب إجراء مشاورات مع خبراء الصندوق حول سياسات الطاقة المتبعة وعدم استخدام التمويلات المقدمة لأغراض تنافي الهدف منها.

وقد تم تشديد هذه الشروط عند تمديد العمل بالتسهيل النفطي، حيث ألزم الصندوق البلدان الساحبة ضرورة وضع برامج اقتصادية متوسطة الأجل لمعالجة مشاكل ميزان مدفوعاتها، مع خضوع سياساتها لتقويم خبراء الصندوق^٢.

وقد دلت شروط استحقاق التسهيل النفطي على توجه صندوق النقد لفرض برامج اقتصادية تستهدف إجراء إصلاحات بنيوية في الجوانب المتعلقة بتخصيص الموارد

^١ على الرغم من أن صندوق النقد الدولي استقرض سابقاً من البلدان الأعضاء لتتبع مصادر تمويلاته ولاسيما الإضافية منها في ظل ضآلة رأس ماله عن استيعاب الحاجات المتجددة للبلدان الأعضاء، وهو ما تم على سبيل المثال وفق الاتفاقات العامة للإقراض، إلا أن هذه الاقتراضات ونطاق الاستفادة منها ظلت محصورة بين بلدان معينة (مجموعة العشرة G-10)، ولذلك فإن التسهيلات النفطية أتاحت لصندوق النقد توفير تمويلات يمكن أن تستفيد منها أوسع شريحة من البلدان الأعضاء.

- Peter B.Kenen, op, cit, p 73.

^٢ د.حسين عمر، المرجع السابق، ص ١٣٠-١٣١.

وتحويلها من جانب الاستهلاك إلى الاستثمار، والتأكيد على استعمال الفوائض النفطية في تمويل برامج توفير الطاقة وتنويع مصادرها^١.

ب-التسهيل بغاية التصحيح البنوي والتسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي:

وقد تم استحداثهما عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٧ على التوالي بغرض توفير موارد مالية بشروط ميسرة لدعم عمليات التصحيح الاقتصادي في البلدان النامية الفقيرة، لقناعة صندوق النقد أن هذه البلدان لن تحقق فرص النجاح الكافية لتطبيق برامج التكيف الهيكلي ما لم يتوافر لها التمويل السهل بما يتيح الفرصة لاتخاذ إجراءات إصلاحية طويلة الأجل^٢.

قامت فكرة هذين التسهيلين على التعاضد بين التصحيح والتنمية^٣، وأن يدعم كل منهما الآخر^٤، عبر تعزيز قدرة البلدان الأعضاء على خدمة قروضها الخارجية بموازاة تغيير هيكلها الاقتصادية لتحقيق معدلات نمو مرتفعة.

^١ عز الدين الصالحاني، المرجع السابق، ص ١٧٩-١٨٠.

^٢ د. عبد الفتاح الجبالي، المرجع السابق، ص ٣٢-٣٣.

^٣ يرى Peter B.Kenen أن التسهيل بغاية التصحيح البنوي جاء استجابة لمبادرة بيكر حول القروض الخارجية، كما أن التسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي هدف بصورة فورية إلى تمويل التزامات البلدان ذات الدخل المنخفض تجاه صندوق النقد، ويعلق على أوجه التشابه والاختلاف بين هذين التسهيلين:

"The Fund continues to create new facilities, however, as it seeks to deal with new problem. The Structural Adjustment Facility (SEF) was established in 1986 to provide long-term concessional credit to low-income countries, it was part of the Fund's response to the 1985 Beker Initiative, which sought to combine adjustment with growth in heavily indebted countries. The Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) was established in 1988 and dedicated formally to

وقد ألزم صندوق النقد البلدان الراغبة في الاستفادة من موارد هذين التسهيلين بإعداد ورقة للإطار العام للسياسات بمساعدة كل من صندوق النقد والبنك الدوليين، تتضمن الخطوط الرئيسية لسياساتها الاقتصادية من حيث أولوياتها وأهدافها الأساسية، والإجراءات المعتمدة خلال السنوات الثلاث لتطبيق برنامج للتكيف الهيكلي، مع خطوات مفصلة عن الإصلاحات المزمعة خلال السنة الأولى، وفي التسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي يجب أن تتضمن الورقة معايير أداء نصف سنوية. كما يجب أن تتضمن الحاجات المتوقعة للبلد من التمويلات الخارجية لتقديمها إلى الجهات المانحة والمنظمات ذات الصلة التي ترغب بتقديم الدعم لعملية الإصلاح الاقتصادي^٢.

ج - تسهيل النمو والحد من الفقر:

تمّ استحداثه عام ١٩٩٩ ليحلّ محلّ التسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي لعام ١٩٨٧، وجاء في حقيقته استجابةً للقبول الدولي مبادرة هيبك للقروض الخارجية - التي كان صندوق النقد والبنك الدوليين قد طرحاها عام ١٩٩٦ - لمساعدة البلدان الفقيرة وتخفيف قروضها إلى مستويات يمكن تحملها في أسرع وقتٍ ممكن.

وقد استهدف التسهيل مساعدة البلدان المقترضة الفقيرة، ودعم تطبيق برامج للتكيف الهيكلي تعزز حالة ميزان المدفوعات، وتؤسس لحالة من النمو المستديم مع الأخذ

the same objective, but it had a more immediate purpose: to refinance low-income countries' obligations to the Fund."

- Peter B.Kenen, op, cit, p 76.

^١ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص ٧٠.

^٢ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ٩٣-٩٤.

بالحسبان تأثير برامج صندوق النقد في الطبقات الفقيرة ومستويات التعليم والصحة والبطالة وغيرها.

وعلى الرغم من هذه الجهود المبذولة وفي ضوء خطورة أزمة القروض الخارجية وانعكاساتها على النظام المالي العالمي، فإن تسهيلات صندوق النقد بدت ضئيلة في مواجهة الأزمة. وهنا برز دور جديد لصندوق النقد كوسيط بين البلدان المقرضة والبنوك العالمية من جهة والبلدان المقترضة من جهة أخرى.

٢. دور صندوق النقد كوسيط في أزمة القروض الخارجية:

نتيجة لإخفاق صندوق النقد في تدوير البترو دولار وتنظيم تدفق التمويلات إلى البلدان الأعضاء، عمد في هذه المرحلة للعب دور جديد كوسيط إلزامي بين الجهات المقرضة والمقترضة^١. فعلى الرغم من ارتفاع أسعار الفائدة العالمية بعد تعويم فائدة القروض الجديدة، ظلت البلدان النامية تفضل سلوك طرق الإقراض التقليدية عوض اللجوء إلى الصندوق بحجة السيادة، إلا أن هذا السلوك لم يعد متاحاً، فإذا كان الصندوق لا يملك التمويل الكافي لتقديم تمويلات كبيرة، فإنه أصبح البوابة التي تمرّ عبرها القروض الجديدة.

وجاءت الملامح الأولى للدور الجديد لصندوق النقد بتحذير مديره العام الأسبق جاك لازويير البنوك العالمية من خطورة قيامها بتخفيض قروضها للبلدان النامية، وضرورة تعاونها مع الصندوق للتمهيد لمرحلة انتقالية بهدف تخفيف اعتماد البلدان المقترضة على التمويلات والقروض الخارجية، ومساعدتها على اتباع حزم من

¹ Peter B.Kenen, op, cit, p 73.

سياسات الإصلاح والتكثيف الهيكلي لتمكينها من إعادة التوازن لاقتصادياتها مقابل إعادة جدولة قروضها ومنحها تمويلات مالية وقروض جديدة^١.

وخلال هذه الفترة ألزمت البلدان المقترضة عقد اتفاقات دعم مع صندوق النقد مقرونة ببرامج التكثيف الهيكلي كوسيلة لعقد القروض الجديدة أو تأجيل سداد خدمة القروض المستحقة عبر إعادة جدولتها، وبدأت البنوك العالمية تربط تقديمها لأي قرض جديد بوجود اتفاق بين البلد المقترض مع الصندوق، مع الإشارة إلى أن القروض الجديدة تمت دائماً بفوائد أعلى واشترطات أصعب^٢.

وعبرت كبرى البنوك العالمية عن ارتياحها ودعمها دور صندوق النقد في مواجهة الأزمة بحسبانه الجهاز الذي يملك الأهلية والكفاءة والقدرة على فرض سياسات للإصلاح والتكثيف الهيكلي مرافقة للقروض، وتعددت الحالات التي تمّ فيها عقد اتفاقات دعم شكلية دون إجراء عمليات سحب حقيقية على موارد الصندوق، وإنما من أجل الحصول على شهادة حسن جدارة وسلوك عن السياسات الاقتصادية المتبعة من قبل البلد المقترض تمكنه من الحصول على تمويلات وقروض جديدة^٣. والتزمت حكومات العديد من البلدان الأعضاء والراغبة في إعادة جدولة

^١ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ٢١.

^٢ يمكن التمييز بين نوعين من القروض: القروض الميسرة، وتتميز بعدة سمات، من أبرزها: انخفاض سعر فائدة "حوالي ١%"، والأجل الطويل للسداد "حوالي ٤٠-٥٠ سنة"، وطول فترة السماح التي قد تصل إلى عشر سنوات، إلى جانب ارتفاع عنصر المنحة في القرض. أما القروض الصعبة -->

--> فتختلف شروطها كثيراً، حيث تتحدد أسعار فائدها وفقاً لسعر السوق بشكل دوري، وتكون مدة سدادها قصير للغاية "سنة أو أقل" وتنخفض أو تنعدم فيها فترة السماح، وغالباً ما يكون عنصر المنحة فيها معدوماً أو ضعيفاً للغاية. راجع: د. محمد صالح الدالي، المرجع السابق، ص ١٩-٢٠.

^٣ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٤٥.

قروضها أن تقدم تقارير نصف سنوية لمقرضيها بناءً على مشاورات مع صندوق النقد -وفق المادة الرابعة من نظامه- لبيان التقدم المحرز في تطبيق برامج التكيف الهيكلي، ووفق مضمون هذه التقارير باتت البنوك العالمية تتخذ قراراتها بإقراض بلد ما أو بالموافقة على تأجيل سداد استحقاقات القرض الحالية^١.

وفي الواقع أن الخوف الذي انتشر في عواصم البلدان المتقدمة والمنظمات الاقتصادية الدولية من عدم قدرة البلدان المقترضة على خدمة قروضها شكّل أحد عوامل تبني صندوق النقد الدولي برامج التكيف الهيكلي، وكانت نقطة الخطر الجديّة في الخوف من تشكيل كارثة من البلدان المقترضة تُعلن بشكل جماعي امتناعها عن دفع قروضها أو فرض شروط معينة للدفع^٢، وهو ما قد يهدد بإفلاس البنوك العالمية وبانهيار النظام المالي الدولي. وقد علقت على ذلك كريستين بوجدانوفيتش بندرت الخبرة في صندوق النقد: "يجب ألا نقلل من التأثيرات العملية التي يمكن أن تتسبب فيها... أيّة مواجهة بين المقرضين والمقترضين، فإذا قرر بلد صغير مثقل بالقروض أن يبادر منفرداً إلى عدم الاعتراف بجزءٍ من قروضه، فما

^١ د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٣٧٠-٣٧١.

^٢ على الرغم من تعدد الخيارات الجماعية المطروحة أمام البلدان النامية المقترضة، إلا أنها لم تستطع أن تتبنى رؤية مشتركة أو اقتراح خطة جماعية لتخفيف حدة الأزمة على اقتصادياتها، أما بالنسبة للحلول الفردية كإنكار الدين، فإن أيّاً من البلدان المقترضة لم يجرؤ على ذلك، لعلمه بالعواقب المترتبة، كالحجز على أموال البلد المقترض الموجودة في الخارج، وقطع العلاقات التجارية، وعدم منح أي اعتماد تمويلي في المستقبل للبلد المنكر لقروضه، ويحوز هذان الجزاءان الأخيران أهمية كبرى، ولاسيما أن معظم الاقتصاديات النامية تعتمد على تصدير سلعة أو سلعتين رئيسيتين إلى أسواق البلدان المتقدمة، للتوسع في مفهوم إنكار القرض والجزاءات المترتبة عليه، راجع: جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٧٤ وما بعد.

الذي يمنح المقترضين الآخرين كباراً كانوا أو صغاراً من اتباع النهج ذاته؟
وخصوصاً أنهم في وضع يائس وظهورهم إلى الحائط؟^١.

وصندوق النقد الذي ركز في بداية أزمة القروض على إدانة قدرة المقترضين على خدمة قروضهم وضع بالحسبان مقدار التهديدات المترتبة على برامج التثبيت والاستقرار التقليدية من انكماش اقتصادي وآثار سلبية على النمو، بدليل تجارب بلدان أمريكا اللاتينية^٢. وكان لا بد من اتباع سياسات جديدة تتضمن نوعاً من التوفيق بين هدفي خدمة القروض وتحقيق قدرٍ من التنمية في البلدان المقترضة، وهو ما يفترض أن تحققه برامج التكيف الهيكلي.

المطلب الرابع

انهيار التجربة الاشتراكية وسيادة نموذج اقتصاد السوق

كانت معارضة البلدان الاشتراكية لنظام السوق الحر جزءاً من المواجهة الإيديولوجية بين القطبين، ولذا لم يكن غريباً أن يقف الاتحاد السوفيتي موقف المعادي من منظمات بريتون وودز، وعدّها أدوات استعمارية في يد المعسكر الغربي للسيطرة على خيارات الشعوب والهيمنة على مقدرات الاقتصاد الدولي^٣.

^١ نقلاً عن: د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٢٧١.

^٢ Jeffrey D.Sachs, op, cit, P 104.

^٣ يرى البعض أن الموقف السلبي للاتحاد السوفيتي من صندوق النقد عاد إلى استيائه من نسبة الحصة المخصصة له في رأس مال الصندوق، حيث جاء الاتحاد السوفيتي في المرتبة الثالثة بعد الولايات المتحدة وبريطانيا، مما جرّده من استعمال الفيتو على قرارات الصندوق في حال اعتراضه عليها، كما أن النظام الأساسي للصندوق يُلزم البلدان الأعضاء بكشف نظامية لاحتياجاتها من العملات الصعبة

وعلى الرغم مما شهدته الحرب الباردة من سخونة لبعض الأزمات الدولية وجو مشحون بالتوتر، فإنَّ جوهر الصراع بين المعسكرين الاشتراكي والرأسمالي كان على الصعيدين الاقتصادي والتكنولوجي، وقد أخفق النظام الاشتراكي في قيادة دفَّة اقتصاده بجدارة وفعالية وأنَّ يثبت قدرته على المشاركة في الاقتصاد الدولي من خلال آليات التنافس، وبدلاً من أن تتخذ الاشتراكية قراراً بالتصدي لمشاكلها الداخلية والخارجية، فإنها عمدت لإخفاء عجزها الاقتصادي عن طريق آليات الدعم والضوابط التنظيمية، والتركيز على العامل العسكري كأحد أدوات الصراع إلى جانب تأجيج الخطاب الإيديولوجي الذي ثبت فشله نتيجةً لجوانب الفشل الأخرى^١. وهو الأمر الذي أدى في نهايته إلى إخفاق التجربة الاشتراكية، وهنا برز دور صندوق النقد في البلدان الاشتراكية الذي كان غائباً منذ مؤتمر بريتون وودز.

– صندوق النقد والعلاج بالصدمة:

رافق انهيار التجربة الاشتراكية رغبة بلدان المعسكر المنتصر بتوسيع دائرة النظام الرأسمالي، وتطلب ذلك إجراء تغييرات عديدة في اقتصاديات البلدان الأخرى تمهيداً لسيادة النظام الاقتصادي الدولي الجديد بجوهره القائم على اقتصاد السوق الحر^٢. وكان ذلك أشبه ما يكون بتجسيد مقولة فوكوياما بانتصار الليبرالية ونموذج السوق الحر الذي أصبح يشمل أوسع رقعة ممكنة وأكبر عدد من بلدان العالم منذ انتهاء الحرب الباردة.

والذهب، وهو ما عارضه الاتحاد السوفيتي. راجع: د. علي ضاهر الطفيلي، السياسة الاقتصادية الدولية، وظائفها ومنظمتها، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الكتاب الحديث، بيروت، ١٩٨٧، ص ٢١٨.

^١ د. محمود خالد المسافر، العولمة الاقتصادية - هيمنة الشمال وتداعيات على الجنوب، بيت الحكمة، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ٦٤.

^٢ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ٦-٧.

وخلال فترة التسعينيات عدت بلدان أوروبا الشرقية وجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق الساحة الجديدة لعمليات صندوق النقد تحت اسم بلدان الاقتصاديات المتحولة Transition Economies التي تحتاج إلى المزيد من النصائح والسياسات فيما يتعلق بتكييف اقتصادياتها مع الاقتصاد العالمي والتحول إلى اقتصاد السوق الحر^١.

وبدأ الصندوق بتطبيق برامج التكيف الهيكلي في هذه البلدان بوصفه النموذج الإنمائي الوحيد الذي سيمكّنها من تحويل اقتصادياتها في أقصر وقتٍ ممكن، وسيساعدنها على الاستفادة من الفرص المتاحة في إطار عملية العولمة السريعة للاقتصاد العالمي، بشرط أن تتخلى الدولة عن كل دور في النشاط الاقتصادي، بحسبان أن التكيف الهيكلي والاندماج هما أمران يعزز كل منهما الآخر^٢.

ولم يكن هذا التحول مجرد تحول سلمي تمّ بإرادة شعوب هذه البلدان وحكوماتها، وإنّما بمثابة فرصة للمنظمات الاقتصادية الدولية والبلدان المتقدمة الرأسمالية لإزالة الأفكار الاشتراكية، وقد تمّ ذلك في مناخٍ متشدد من الأفكار الليبرالية التي تمجّد نموذج السوق الحر ومزاياه مع دعاية مضادة للاشتراكية، والمستغرب أنه خلال فترة قصيرة تمّ التحول من الفكرة إلى نقيضها تحت اسم سياسة الصدمة، بل إن بعض أفكار التقليديين الجدد التي تغالي في الحرية والتوجه نحو مجتمعٍ تغيب فيه

^١ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ١٣.

^٢ لجنة حقوق الإنسان، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الوثيقة:

E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

الضوابط لم تجد طريقها للتطبيق في البلدان المتقدمة الرأسمالية ذاتها، وإنما في البلدان الاشتراكية ولاسيما أوروبا الشرقية^١.

ولهذا الغرض استحدث صندوق النقد تسهيلاتاً جديداً، وهو التسهيل بغاية التحويل الشامل لعام ١٩٩٣ بغرض إدماج بلدان الاقتصاديات المتحولة في الاقتصاد العالمي وتهيئة الركائز الضرورية للتحويل إلى اقتصاد السوق. ومن أهم شروط الاستفادة من التسهيل:

- العمل على تطبيق إصلاحات بنيوية ومؤسسية للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر.
- اتخاذ الخطوات الكفيلة لمكافحة التضخم والحد من هروب رؤوس الأموال.
- عدم تشديد القيود على الصرف وإلغاء نظم تعدد أسعار الصرف^٢.

إلا أن الجديد في توجهات الصندوق خلال هذه الفترة هو تحوله إلى تطوير الجانب السياسي من برامج التكيف الهيكلي^٣، وترافق ذلك مع زيادة الاهتمام الدولي بالمزاوجة بين الديمقراطية واقتصاد السوق، وأشار مسؤولو الصندوق في أكثر من مناسبة إلى هذه التوجهات، مشددين أن الديمقراطية بما تتضمنه من مزايا تعدد أفضل النظم السياسية التي تتوافق مع اقتصاد السوق بموازاة ضرورات وجود

^١ فمثلاً يرى دافيد فريدمان "أن الحرية تكمن في السماح للناس بإدارة شؤونهم الخاصة كما يشاؤون، بعيداً عن مقولة أنه يجب حماية الناس من أنفسهم، فالمجتمع الليبرالي لا ينبغي أن تكون فيه قوانين ضد المخدرات، القمار، الفن الخلاعي، ولا حتى وجود أزمة الأمان في السيارات". راجع: د. محمود خالد المسافر، المرجع السابق، ٧٣-٧٤.

^٢ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ٩٥.

^٣ وينطبق ذلك إلى حد بعيد على البنك الدولي، حيث انتقلت المنظمات من موقع المدافع عن نظام السوق الحر إلى عده البديل الوحيد والفريد الواجب اتباعه لتحقيق التنمية والديمقراطية.

ممارسة حسنة وعلنية للسلطة وضمن التعددية السياسية والشفافية إلى جانب سيادة حكم القانون والعدالة^١.

وقد تعمقت هذه التوجهات خلال الفترة اللاحقة من خلال توسيع مفهوم التكيف الهيكلي ليشمل الالتزام بشروط لمكافحة الفساد، وتوفير مبادئ الديمقراطية أو مبادئ الحكم الرشيد وحماية حقوق الأقليات السياسية أو الدينية. وبعد أحداث ١١ أيلول بدأت البلدان المتقدمة تلّج بضرورة اتخاذ إجراءات لمكافحة الإرهاب كشرط لتدفق رؤوس الأموال إلى البلدان النامية، سواءً في صورة معونات أو قروض^٢. وهو توجهٌ يؤكد شمولية برامج التكيف الهيكلي بحيث تتجاوز هدف التنمية الاقتصادية.

وبمحصلة دراسة عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي يمكن القول: إن المتغيرات الاقتصادية والجيوسياسية على الساحة الدولية لعبت دوراً هاماً في تحول صندوق النقد إلى تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي ومفهوم التكيف الهيكلي، مع الإشارة إلى عدم صحة زعم ارتباط برامج التكيف بأزمة التنمية في البلدان النامية فحسب، كما أن المتغيرات الجيوسياسية تدل على وجود دوافع سياسية في هذا التحول في عمل الصندوق.

ومن الطبيعي أن تشكل مواجهة هذه المتغيرات والتصدي لها الإطار الأساسي لبرامج التكيف الهيكلي خدمةً للاقتصاد العالمي أو لأطراف محددة فيه، ولبيان ذلك سنحاول دراسة أهم أسس برامج التكيف الهيكلي والتطورات الطارئة عليها.

^١ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١٠٢.

^٢ د. نزار فنوع، سمير ناصر، فخ المديونية كأحد أساليب جماعات الضغط الاقتصادي الدولي، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد ١، ٢٠٠٦، ص ٨٣.

المبحث الثاني

أسس برامج التكيف الهيكلي

إذا كانت المتغيرات الاقتصادية الدولية قد لعبت دوراً جوهرياً في تحول صندوق النقد نحو برامج التكيف الهيكلي، فإن هذا التحول لازمه تطوراً في أسس برامج الصندوق، والمقصود بذلك ماهية السياسات والشروط المرفقة بعمليات السحب من موارده والاستفادة من تسهيلات التي باتت تتوجه نحو تحقيق التنمية والإصلاح الاقتصادي تحت اسم التكيف الهيكلي.

فتنمية البلدان النامية وإصلاح هيكلها الاقتصادية بما يتواءم مع المتغيرات الاقتصادية الدولية والتقسيم الدولي الجديد للعمل كان موضوعاً أساسياً في الجهود الدولية لإقامة النظام الاقتصادي الدولي الجديد، وبالفعل فقد استطاعت البلدان النامية استصدار العديد من القرارات والإعلانات الدولية بهذا الصدد وبما يكرس سيادتها الاقتصادية على مواردها وحققها في التنمية.

كما أن هذا الموضوع استغرق حيزاً كبيراً من النظريات والأفكار الاقتصادية، ولاسيما بعد انهيار نظام بريتون وودز وبروز الأزمات في اقتصاديات البلدان

المتقدمة والنامية، وبطبيعة الحال فقد تصدت هذه النظريات والأفكار لواقع الاقتصاد الدولي ومشكلاته، وتضمنت العديد من المبادرات والخطط وفق توجهات واضعيها ومشاربهم الإيديولوجية والفكرية قبل أن يتم تقنينها وإسباغها بالصيغة القانونية الدولية عبر برامج التكيف الهيكلي.

والسؤال الذي يمكن إثارته في هذا السياق.. ما هي أسس برامج التكيف الهيكلي؟ وعن أي الآراء تعبر؟

واستناداً إلى ما سبق سنستعرض فيما يلي أهم أسس برامج التكيف الهيكلي، القديمة منها، وفي مقدمتها تقرير ليستر بيرسون، والمستحدثة، ولاسيما توفق واشنطن، إلى درجة يمكن القول بظهور الجيل الثاني من برامج التكيف الهيكلي إن صحَّ التعبير، أو ما يمكن تسميته بالتكيف السياسي والاجتماعي إلى جانب التكيف الاقتصادي.

المطلب الأول

تقرير ليستر بيرسون

يعدُّ تقرير ليستر بيرسون الأساس الفكري الأول لبرامج التكيف الهيكلي، وقد تمَّ وضعه في وقتٍ مبكرٍ خلال سنوات السبعينيات من قبل فريقٍ من الخبراء والاقتصاديين بقيادة ليستر بيرسون رئيس وزراء كندا الأسبق بدعوة من روبرت مكنمارا مدير البنك الدولي الأسبق، بناءً على دراسات مكثفة من قبل أعضاء الفريق لأوجه التعاون الدولي وصلتها بالتنمية مع إجراء اتصالات مع ممثلي بعض حكومات البلدان النامية^١.

وقد تصدى التقرير لعوامل أزمة التنمية في البلدان النامية عبر دراسة واقع العلاقات الاقتصادية الدولية وتحليله، واستكشاف أسباب تخلف بلدان الجنوب

^١ وهم أدوارد بويل من المملكة المتحدة، روبرتودي أوليفيرا من البرازيل، دوجلاس ديللون من الولايات المتحدة، د. ويلفريد جوث من ألمانيا الاتحادية، آرثر لويس من جامايكا، د. روبرت مارجولان من فرنسا، د. سابورو أوكيتا من اليابان، وانضم إليهم فيما بعد خبراء آخرون في لجنة مكونة من أربعة عشر خبيراً. راجع: ليستر بيرسون، تقرير شركاء في التنمية - ماذا يجري في العالم الغني والعالم الفقير، دار المعارف بمصر، ١٩٧١، ص ١٣.

ومشكلاتها ومعوقات التنمية فيها، ولعلّ من المسائل الهامة التي ركّز عليها التقرير مسألة المعونات المقدمة إلى البلدان النامية حيث انطلق التقرير من إشكالية أساسية تتعلق بمدى استعداد البلدان المتقدمة للاستمرار بمجهوداتها لمساعدة البلدان النامية، وبالتالي إمكان فرض برامج اقتصادية لتصحيح مسار التنمية في هذه البلدان الأخيرة وعدم السماح لمسيرتها بالتدهور والتراجع، وهو ما تمّ تطبيقه لاحقاً بعد عقد من الزمان، ولكن ليس عبر البلدان المتقدمة ذاتها وإنما عبر صندوق النقد الدولي.

وقد شدد التقرير في مقدمته على أن التنمية عملية مستمرة ولا يمكن تلمّس نتائجها بشكلٍ فوري، منتقداً دور المعونات والمساعدات الثنائية في تنمية البلدان النامية لأنها لم تتوجه إلى تحقيق التنمية على المدى البعيد، وإنما بحسبانها أداةً من أدوات الحرب الباردة لمزيد من التسلح أو التدخل في الشؤون الداخلية للبلدان الأخرى إلى جانب الخطأ في فهم هدف المعونة ذاتها.

وفي هذا السياق أورد واضعو التقرير ملاحظتهم أن الأوضاع في البلدان النامية تتجه إلى مزيدٍ من التعقيد وتزايد المشكلات الداخلية، كالفقر والهجرة والتلوث البيئي وصولاً إلى مسائل الحقوق المدنية وانتهاك حقوق الإنسان وازدياد الحمائية الاقتصادية وإغلاق الحدود أمام التجارة الدولية، ولو أن هناك شعوراً مشتركاً بضرورة البحث عن توجهات جديدة تحقق هدف التنمية.

وانتقد التقرير تصوير البلدان النامية عملية التنمية أنها استمرار اقتصادي لكفاحها من أجل الاستقلال السياسي ولتقويض الأسس والروابط القديمة المقيّدة لها، دون أن تعي تماماً العوائق أو ماهية القرارات التي يجب اتخاذها للوصول إلى أهدافها المقررة. إضافةً إلى تعليقها أهمية كبرى على المعونات والمساعدات الخارجية مع

أن التنمية في حقيقتها لا تنطلق إلا من إرادة قومية ذاتية وهادفة لإحداث التغييرات الضرورية.

وقد خلص واضعو التقرير إلى مجموعة من التوصيات الجادة لتجاوز أزمة التنمية في البلدان النامية، ولو أن هذه التوصيات هدفت إلى حل أزمة اقتصاديات البلدان المتقدمة أيضاً. مع الإشارة إلى أن معظم توصيات التقرير أصبحت ركائز أساسية في برامج صندوق النقد للتكثيف الهيكلي وفق ما سنلاحظه لدى دراسة مضمونها. ومن أهم ما ورد في التقرير من توصيات:

أولاً: تشجيع التجارة الحرة.

ومن أهم ما نصّ عليه التقرير بهذا الصدد:

- تشجيع سياسات تحرير التجارة كبديل للمعونات والمساعدات. حيث شدد التقرير على ضرورة توجه البلدان النامية إلى استراتيجية التحول نحو الصادرات بدلاً من سياسة إحلال الواردات التي انتشرت في الفترة اللاحقة للاستقلال في ظل نظام التخطيط وسيطرة الدولة.
- وقد ذهب التقرير إلى أن سياسة إحلال الواردات حدثت من الصادرات وعرقلت حركة التجارة الدولية، وأن استراتيجية التحول نحو الصادرات من شأنها أن تحقق النمو الذاتي^١، وتعزز من قدرة البلدان النامية على المشاركة في الاقتصاد العالمي كشريك يعتمد على ذاته مع إمكانيات للنمو المستديم.

^١ ليستر بيرسون، المرجع السابق، ص ٩٤ وما بعد.

- أكدّ التقرير على مزايا التجارة الحرة وإيجابياتها لجميع البلدان. موصياً
باتباع سياسة التخفيضات وفتح الحدود أمام منتجات البلدان النامية، على
أن تقوم هذه البلدان الأخيرة بفتح حدودها بحسبان أنّ تحرير تجارتها
سيعرّض منتجاتها الوطنية لقدر أكبر من المنافسة الدولية^١، والملاحظ أن
هذين المطلبين يندرجان ضمن استراتيجية التحول نحو الصادرات كبديل
عن سياسة إحلال الواردات التي تعدّ ركيزة أساسية في برامج التكيف
الهيكلية.

ثانياً: تشجيع تدفق الاستثمارات الأجنبية الخاصة.

أجرى واضعو التقرير جملة من الاتصالات مع المؤسسات الاستثمارية الخاصة
لمعرفة وجهات نظرها حول معوقات الاستثمار في البلدان النامية.

وبهذا الصدد ذهب التقرير إلى أن الاستثمار الأجنبي يحوز أهمية كبرى في عملية
التممية، بل إن دور الاستثمارات أفضل من القروض الخارجية. فالمقرضون
يتمتعون بموقف أقوى تجاه البلد المقترض، سواءً أكان القرض بفائدة ثابتة -مع
الأخذ بالحسبان خطر التضخم- أو متغيرة^٢. أما الاستثمارات الأجنبية، فإنها تتأثر
بالسياسات النقدية والمالية التي يتخذها البلد المضيف، ويدل هذا الرأي على أن
البلد المضيف مستقل في اتخاذ سياساته الاقتصادية الداخلية بعيداً عن ضغوط
أصحاب المصالح والاستثمارات الأجنبية.

^١ المرجع السابق، ص ١٠٣ وما بعد.

^٢ وهو ما حصل في فترة لاحقة بوصول أسعار الفائدة إلى مستويات عالية.

وعلى الرغم من الاعتراف المبدئي بما يثيره وجود الاستثمارات الأجنبية من مشكلات سياسية، فإن التقرير يسجل تغيراً في نظرة البلدان النامية بقدر كبير عما كان سائداً في فترة الاستقلال بما شهدته من تأميمات كبرى للمصالح الأجنبية، نظراً إلى ما أبدته الشركات المتعددة الجنسيات من مرونة واستجابتها لضغوط البلدان النامية إلى جانب نجاحها في تحقيق النمو في البلدان المضيفة.

وفي معرض الرد على الانتقادات الموجهة إلى الاستثمارات الأجنبية ودورها في تحويل قدر أكبر من الأرباح إلى الخارج مقارنةً بما تدخله من تدفقات رأس المال وهو ما يحدث خلافاً وعجزاً في ميزان المدفوعات، فإن التقرير رفض هذه الحجة عبر إجراء نوع من القياس والمقارنة بين وضع ميزان المدفوعات في حال وجود الاستثمارات الأجنبية وعدمه.

ومن المزايا الأخرى للاستثمارات الأجنبية حسب التقرير:

- جهودها في نقل التكنولوجيا إلى البلدان المضيفة.
- تحسين القاعدة الاقتصادية للبلدان المضيفة.
- دفع الضرائب إلى البلد، وهو ما يعزز وضع الموازنة العامة.
- توفير فرص العمل ودفع الأجور ورواتب العاملين المحليين.
- دفع الأعمال المحلية الخاصة من خلال الطلب والإرشاد^١.

وفي سبيل جذب الاستثمارات الأجنبية أوصى التقرير أن تتبع البلدان النامية سياسات جديدة، وهي سياسات لا تخلو أغلب برامج التكيف الهيكلي منها. من أبرزها:

- فتح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية وخلق الأرضية المناسبة لها.

^١ المرجع السابق، ص ١١٣ وما بعد.

- الحفاظ على الاستقرار القانوني للقوانين والتشريعات المنظمة لعمل الاستثمارات الأجنبية بما في ذلك عقد اتفاقيات ضمان وحماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة، وتأمين المستثمرين ضد المخاطر كالمصادرة والتأمين وفرض الحراسة، ودفع تعويض ملائم للمستثمرين في حال تعديل نشاطاتهم أو تصفيتها.
- الحد من الإجراءات الإدارية والروتين.
- إبطال تأثيرات القوى السياسية الداخلية المهددة للاستثمارات الأجنبية عبر بناء تشاركية بين القطاع الأجنبي والوطني، لضمان عدم التعرض لمصالح الاستثمارات الأجنبية في المستقبل بحجة المشاركة.
- النص على مراجعة شروط الاستثمار الأجنبي في بعض القطاعات السياسية الحساسة بعد عدد معين من السنوات.
- عدم تدخل البلدان المتقدمة لحماية استثمارات مواطنيها وشركاتها من أجل ضمان سيادة البلدان الأخرى^١.

ومقابل مجموعة هذه الضمانات والامتيازات الواجب توفيرها للاستثمارات الأجنبية، فإن التقرير لم يمنح أي ضمانات لمنع تدخل الشركات المتعددة الجنسيات والمستثمرين الأجانب في الشؤون الداخلية للبلدان النامية المضيفة أو حتى التزامها بخلق استثمارات مفيدة أو منتجة^٢.

ثالثاً: التشدد في تقديم المعونات والمساعدات الدولية.

^١ المرجع السابق، ص ١١٧ وما بعد.

^٢ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ١٩١.

ذهب التقرير إلى أن الهدف من المعونة ليس رفع مستويات الدخل في البلدان النامية، وإنما تحقيق تنمية طويلة الأجل وصولاً إلى التنمية الذاتية. ولا بد من أجل تحقيق هدف المعونة التشدد في تقديمها عبر ربطها بالأداء الاقتصادي والسياسات الاقتصادية الداخلية المتبعة في البلد المتلقي. "فقد يكون أكثر سهولة تأمين الموافقة العامة والصارمة على الالتزام بتقديم المساعدات إن تمّ إظهار أن الفشل في إعطائها وفي تنفيذها قد يؤدي إلى نتائج مدمرة بشكل مباشر".^١

ومن المعايير المساعدة لتحقيق هذا الهدف:

- التحقق من أن زيادة الدخل التي تجلبها المعونة لا يقابلها زيادة مماثلة في معدل الاستهلاك، فهذه الزيادة دليل على أن المعونة لا توجه نحو التنمية وإنما تنصب في جانب الطلب.
- مراقبة القطاعات والأغراض التي تؤول إليها المعونة، فإذا كان للبلدان المتلقية للمعونة الحق في تحديد سياساتها التنموية وتنفيذها باستقلالية، إلا أن البلدان المقدمة للمعونة يجب أن تحاط علماً بالأحداث والقرارات الحكومية المزمع اتخاذها، ويمكن لتحقيق هذا التواصل إجراء مشاورات دورية بين الطرفين بشأن النمو والأداء الاقتصادي مع فرض التزامات متقابلة على كلٍّ منهما. فمن حق البلدان المقدمة التأكد من الاستخدام الكفء لما قدمته من أموال، "وهو الدور الذي بات صندوق النقد الدولي يمارسه في برامج التكيف الهيكلي"، وبالمقابل فإن من حق البلدان المتلقية أن تتمتع بضمان تدفق مالي ثابت وسريع وفقاً للمقايير المتفق عليها، مع

^١ برنارد د. نوزيتر، المرجع السابق، ص ١٥٦.

التأكيد على أن تقوم البلدان المقدمة للمعونات برفع مساعدتها إلى نسبة ٧٠،٠% وفق ما تمّ الاتفاق عليه في برنامج عقد التنمية^١.

- لابد من تحديد مدد معينة لتحقيق أهداف المعونة حتى تتاح الفرصة للبلدان النامية لوضع خططها الطويلة الأجل على أسس معقولة، وإن أي التزام لا يتم دراسة المدد اللازمة لتحقيقه لن يكون معقولاً، وهذا التدبير يخدم طرفي المعونة حيث إنه يمكّن من إجراء تقييم دوري للنجاح المحرز. وبالطبع لا بدّ من وجود مؤشرات معينة لبيان كفاءة استخدام المعونة بصورة أولية، ثم وجود معايير موضوعية للأداء في الفترة اللاحقة، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الأمور أصبح متاحاً من خلال معايير الأداء التي يفرضها صندوق النقد الدولي في برامج التكيف الهيكلي.

وإذا كان التقرير لم يرَ ضيراً من تدويل السياسة الاقتصادية الداخلية لأي بلد، فإنه شدد على ضرورة عدم ربط المعونات بأهداف سياسية أو اجتماعية. فبالنسبة للربط بين تقديم المعونة والأهداف السياسية ذهب واضعو التقرير إلى أن الأهداف السياسية تكون قصيرة الأجل بينما هدف التنمية طويل الأجل، وإن أي خلط بين هذين الهدفين يؤدي إلى سيطرة الهدف الأول لصالح إعاقه هدف التنمية.

أما فيما يتعلق بالربط بين المعونة والسياسات الاجتماعية، فذهب واضعو التقرير إلى أنه ليس للمسؤولين في وكالة متعددة الأطراف (كصندوق النقد الدولي .. وصناديق التنمية الإقليمية) استعراض أهداف السياسات الاجتماعية في بلد ما، كما أن فرض شروط تتعلق بالسياسات الداخلية لبلد ما ليس ضرورياً لتحقيق أهداف المعونة الاقتصادية^٢.

^١ ليستر بيرسون، المرجع السابق، ص ١٣٦-١٣٧.

^٢ المرجع السابق، ص ١٣٨.

رابعاً: إدارة أزمة القروض الخارجية.

ذهب التقرير إلى أن السبب في أزمة القروض الخارجية هو سوء الإدارة والاقتراض المفرط والاستخدام غير السليم للعائدات، ومع أن الدولة لا تعني في بعض الأحيان مد البلد بقروض جديدة إلا أنها تعد نوعاً من المعونة^١، وإن أية محاولة لتخفيف القروض "إعادة جدولتها" يجب أن ترتبط بانتهاج البلدان المقترضة برامج اقتصادية مستحدثة ومتوافقة مع الجهود الفعالة لخدمة القرض، فإذا لم يكن هناك أمل معقول في حدوث تغيير في السياسات الاقتصادية الداخلية فلا يمكن تبرير تخفيف أعباء القرض، وإن تحقيق البلد لشروط معينة يجب أن يكون معياراً لتلقي القروض والمعونات الخارجية، والملاحظ أن شرط التحقق أنيط بصندوق النقد منذ أزمة القروض حتى الوقت الحاضر.

ومع التسليم أنه كلما ازدادت الشروط المرافقة للقرض تضاعلت مشكلة السداد مستقبلاً وازدادت منفعة القرض وفائدته العملية، فإن التقرير فرق بالتعامل بين البلدان المقترضة وفق ظروف كل منها، فإذا كانت مصاعب عدم الدفع ظرفية مؤقتة يمكن مد فترة الاستحقاق، أما إذا كانت هذه المصاعب ناجمة عن هيكل الاقتصاد الوطني أكثر منها عجزاً مؤقتاً في ميزان المدفوعات، فإن مد البلد المقترض بقروض جديدة سيمكنه من خدمة مستحقات القرض وإعادة التوازن إلى ميزان مدفوعاته مؤقتاً، وأما على المدى البعيد فيجب على البلدان التي ينطبق عليها الوصف الأخير اتباع برامج اقتصادية معينة لتنميتها وتعديل هيكلها، وبغير ذلك فإن البلد الذي يعاني من مشاكل اقتصادية هيكلية سيقع في حلقة مفرغة من الاقتراض وإعادة الجدولة المستمرة^٢.

^١ المرجع السابق، ص ١٦٢ - ١٦٥ وما بعد.

^٢ المرجع السابق، ص ١٦٧ وما بعد.

ولعل أهم إشارات الربط بين تقرير بيرسون وبرامج التكيف الهيكلي التي تكاملت أسسها في السنوات اللاحقة جاءت فيما يتعلق بطريقة التصدي لإدارة أزمة القروض الخارجية، حيث أشار التقرير إلى "أن البرامج الصارمة للاستقرار الاقتصادي (برامج التثبيت والاستقرار) التي قامت بها البلدان لإعادة جدولة قروضها، وعلى الرغم من مناسبتها من حيث زيادة القيود النقدية والمالية، إلا أنها لم تكن ديناميكية على الإطلاق، كونها ركزت على تقييد الإنفاق الحكومي وخدمة القرض، وأهملت الحاجة إلى تعبئة الموارد بصورة أكثر فاعلية وخلق إيرادات جديدة ودعم نفقات التنمية السليمة"^١.

خامساً: تفعيل دور المنظمات الاقتصادية الدولية.

أكد التقرير ضرورة تقوية مركز المنظمات الدولية وسلطاتها في عملية التنمية وكوسيط بين البلدان المانحة والمتلقية للمعونة، بحيث تصبح قادرة على القيادة والتوجيه ولتتمكن من تطوير المساعدات الإنمائية إلى جهد دولي حقيقي، وفي ذلك مصلحة كبيرة للبلدان والجهات التي تقدم المعونات. ولا سيما أن بعض مشاكل البلدان النامية تأخذ أبعاداً عالمية، وتتطلب مراكز دولية للنصح والإرشاد والتوثيق لما لهذه الوكالات من سجل مشرف من الانجازات.

ودعا التقرير في هذا السياق إلى دور متكامل وتنسيق تام بين صندوق النقد والبنك الدوليين نظراً إلى أن المشكلات قصيرة الأجل التي (كان الصندوق يهتم بها في برامج التثبيت والاستقرار التقليدية) والمشكلات طويلة الأجل متداخلة ومرتبطة إلى حد كبير، ولا بدّ للمنظمتين أن تنسق برامجهما وأن تأخذا سياسات النمو

^١ المرجع السابق، ص ١٦٦.

والاستثمار في حسابهما إلى جانب السياسات النقدية والمالية مع منح الحق للبلدان المعنية لوضع خطط متكاملة لعملية التنمية وأهدافها^١.

وعلى الرغم من إيجابية توصيات تقرير "ليستر بيرسون" فإن آليات تنفيذها على أرض الواقع عبر برامج التكيف الهيكلي تثير مشكلات عديدة في ضوء استمرار أزمة التنمية في البلدان النامية. وهو ما سنتعرض لدراسته لاحقاً في معرض تقييم برامج التكيف الهيكلي.

المطلب الثاني

المبادرات الناجمة عن أزمة القروض الخارجية.

تبين لنا بوضوح الدور المركزي الذي مارسه صندوق النقد الدولي خلال أزمة القروض الخارجية، ودور الأزمة في تطوير برامج الصندوق والأخذ بمفهوم التكيف الهيكلي، وبالإضافة إلى ما سبق دراسته فإن صندوق النقد والبنك الدوليين طرعا خلال الأزمة العديد من المبادرات والتقارير الرامية إلى تكريس دورهما في التصدي لمشاكل الاقتصاد الدولي وقيادة عمليات التنمية في البلدان النامية، وقد وجدت هذه المبادرات والتقارير طريقها إلى مضمون برامج التكيف الهيكلي.

ومن أهم هذه التقارير وفق تسلسلها الزمني:

أولاً: تقرير برانت.

^١ المرجع السابق، ص ٢٢٤.

وقد أعده فيلي برانت بطلب من روبرت مكنمارا المدير الأسبق للبنك الدولي عام ١٩٧٧، كأحدى المحاولات لإيجاد حلول لأزمة الرأسمالية العالمية من منظور شامل ودولي، ولو أن اللجنة الواضحة للتقرير "لجنة قضايا التنمية الدولية" برئاسة فيلي برانت مارست عملها في إطار الجهود الدولية لإقامة نظام اقتصادي عالمي جديد، وهو مطلب طالما دعت إليه البلدان النامية في أروقة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة. بيد أنه لم يجد آذاناً صاغيةً من البلدان المتقدمة إلا بعد تغير الظروف الدولية في السبعينيات وبروز بوادر الأزمة في اقتصادياتها.

حمل التقرير اسم "الشمال والجنوب- برنامج من أجل البقاء" وتضمن دعوة بلدان الجنوب النامية لتنمية اقتصادياتها وإيجاد حلول لمشاكلها الهيكلية، والعمل على رفع مستوى معيشة سكانها عبر انتهاج مجموعة من السياسات الاقتصادية الهادفة لتعديل هيكلها الاقتصادية والاجتماعية، والوصول إلى معدلات عالية من النمو الاقتصادي.

والواقع أن التقرير حمل في طياته أهدافاً تتعدى تنمية البلدان النامية فحسب، وذلك لعلم البلدان المتقدمة أن حل أزمتها الاقتصادية وما نجمت عنه السياسات الكينزية من ركود وتضخم يعتمد بالدرجة الأولى على إعادة ترتيب علاقاتها وصلاتها مع البلدان النامية عبر تقسيم دولي جديد للعمل، وأنماط جديدة من الاعتماد المتبادل بين الطرفين بصوره اللامتكافئة. واستناداً إلى ذلك أبدت البلدان المتقدمة استعدادها لتقديم الموارد والتمويلات من خلال الأطر الرسمية والمنظمات الاقتصادية الدولية، بهدف إنعاش الطلب على الصعيد العالمي في تصوير جديد لمبادئ النظرية الكينزية، وهو ما دعي الكينزية العالمية^١.

^١ د. رمزي زكي، فكر الأزمة، مرجع سابق، ص ٤٦-٤٧.

وبمعنى آخر فقد استهدف التقرير تنمية البلدان النامية وتكييف اقتصاديتها وتعزيز اندماجها بالاقتصاد العالم بحسبان "أن نقل الموارد المالية على مستوى كبير إلى بلدان الجنوب يمكنه أن يترك أثراً كبيراً على النمو في كلٍّ من الشمال والجنوب، كما أنه يساعد على إعادة تنشيط الاقتصاد العالمي الذاتي"، وأنه "يجب أن يفهم مواطنو البلدان الغنية أن مشاكل العالم لا مفر من معالجتها، وأن سياسة حاسمة بشأن المساعدة لن تكون عبئاً في نهاية المطاف بل استثماراً في اقتصاد أكثر سلامة، وفي مجموعة دولية أكثر أمناً"^١. وهذا الترابط بين مشاكل البلدان النامية والمتقدمة والمندرج في إطار الاعتماد الاقتصادي المتبادل كفيل بالوصول إلى مستويات عالية من التوظيف والعمالة وزيادة التجارة العالمية والنمو الاقتصادي.

وقد أعقب هذا التقرير الأول تقرير ثان أكد على الاتجاهات والمضامين ذاتها، ووجد أصداءً أكبر من المنظمات الاقتصادية الدولية، ابتدره صندوق النقد في اجتماعات لجنته المؤقتة الخاصة برسم السياسات المالية بتاريخ ١١ شباط ١٩٨٣ بزيادة موارده بنسبة ٤٧,٥% ليرتفع رأس مال صندوق النقد من ٦٦,٨ مليار دولار إلى ٩٨,٥ مليار، مما ساعده على تسهيل عمليات السحب من موارده واستحداث تسهيلات جديدة لتطبيق الأفكار التي تضمنها التقرير تحت اسم برامج التكيف الهيكلي^٢.

ثانياً: خطة بيكر.

تعد خطة بيكر "وزير الخزانة الأمريكي الأسبق" التي طرحها الولايات المتحدة في الاجتماع السنوي لصندوق النقد والبنك الدوليين في سيلول عام ١٩٨٥ أحد أسس

^١ نقلاً عن: برنارد د. نوزيتر، المرجع السابق، ص ١٥٧.

^٢ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٤٧.

برامج التكيف الهيكلي نتيجةً للمخاوف من العواقب الاقتصادية والسياسية لأزمة القروض الخارجية وتفاقمها مع بطء إجراءات حلها.

اعتمدت خطة بيكر على سياسة التصويب من الأعلى عبر تقديم قروض إضافية من البنوك العالمية والبلدان المتقدمة إلى البلدان المقترضة لمساعدتها على تطبيق برامج التكيف الهيكلي بإشراف صندوق النقد الدولي^١، وتضمنت الخطة تخصيص مساعدة إضافية من الحكومات المانحة والبنوك العالمية تقدر بـ ٢٠ مليار دولار خلال فترة ثلاث سنوات لخمس عشرة بلداً نامياً إلى جانب تمويلات مماثلة من صندوق النقد والبنك الدوليين، لتدعيم جهود البلدان النامية في تطبيق برامج إصلاحية وبنوية لهياكلها الاقتصادية، بما يخدم تحقيق هدف خدمة القروض والنمو الاقتصادي في آن واحد بدلاً من اعتماد إجراءات التقشف والانكماش^٢.

بيد أن نجاح المبادرة كان محدوداً في حيز التنفيذ العملي نظراً لضآلة المبالغ المرصودة، حيث إن البلدان المقترضة تلقت مبالغ أقل مما دفعته لخدمة قروضها، كما أن سحباتها من صندوق النقد كانت أقل من المبالغ الواجب إعادة شرائها^٣، إلا أن هذا الإخفاق لم يحل دون التشديد من شروط منح القروض الجديدة، أو إعادة جدولة القروض القائمة وإرفاقها دوماً ببرامج التكيف الهيكلي بالتزامن مع معالجة أزمة القروض الخارجية.

^١ جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٩٠-٩١.

^٢ روبرت غيلبين، الاقتصاد السياسي للعلاقات الدولية، ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ٤٠٤.

^٣ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١١٦-١١٧. وراجع أيضاً:

-Jeffrey D.Sachs, op, cit, P 110-111.

ثالثاً: مبادرة برادي.

قدمت هذه المبادرة من برادي الذي خلف بيكر في وزارة الخزانة الأمريكية بهدف إيجاد آليات جديدة لمعالجة أزمة القروض الخارجية مع ضمان حقوق البنوك المقرضة، وتأمينها من مخاطر عدم السداد أو عواقب تقديم قروض جديدة.

وتضمنت المبادرة عدة خيارات أمام البنوك العالمية لتسوية قروضها على البلدان النامية، ومن هذه الخيارات المتاحة حلول صندوق النقد والبنك الدوليين محل البنوك كطرف مقرض أو تخفيض حجم القرض الأصلي بنسبة معينة، أو تخفيض معدل الفائدة أو مد البلدان المقرضة بقروض إضافية تمكنها من خدمة مستحققاتها. على أن سلوك البلدان المقرضة لأيٍّ من هذه الخيارات غير ممكن إلا بعد عقد اتفاق مع صندوق النقد لإعادة هيكلة اقتصادها وتصحيح وضعها المالي^١.

وفي حال اختيار البلد شراء قروضه بالسعر السائد في السوق الثانوية -غالباً ما يكون سعر السوق الثانوية أقل من السعر الاسمي نظراً إلى نسبة الخصم المترتبة على عملية شراء القرض- فإن صندوق النقد يقوم بالاحتفاظ باحتياطي بنسبة ٣٥% من حجم سحبات البلد لتمويل إعادة عملية الشراء أو مبادلة القرض. كما أن الصندوق أتاح للبلدان المقرضة سحباً بمقدار ٤٠% من حصتها وعده بحكم الضمان لدفع الفوائد غير المدفوعة لتشجيع البنوك على تقديم قروض جديدة، وبمعنى آخر فإن صندوق النقد يشجع عملية إنقاص القرض وزيادته في وقتٍ واحد^٢. فلكي يتمكن البلد المقرض من دفع جزء من قروضه للبنوك العالمية فإنه

^١ جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٩٥-٩٦.

^٢ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١١٨.

يقوم بالسحب من موارد الصندوق، وفي كلتا الحالتين فإن الاستفادة من شروط المبادلة أو الحصول على تسهيلات الصندوق ترفق ببرامج التكيف الهيكلي بحسبانها وسيلة للخروج من هذه الحلقة المفرغة، وسنلاحظ أن هذه المبادرة انتقلت بحذافيرها إلى برامج التكيف الهيكلي من خلال آليتي مبادلة القروض وشرائها.

والواقع أن هذه المبادرات والخطط السابقة على الرغم من تعبيرها عن مواقف رسمية للمسؤولين في صندوق النقد والبنك الدوليين، إلا أنها كانت محدودة الأهمية نظراً إلى افتقارها إلى دعم القوى الاقتصادية الكبرى، وهو ما يمكن ملاحظته من إخفاق بعضها وعدم إيلاء أهمية كافية لبعضها الآخر.

المطلب الثالث

توافق واشنطن

يعد توافق واشنطن لعام ١٩٨٩ أحد الأسس النظرية لبرامج التكيف الهيكلي بمضمونها المستحدث الذي ما زال في طور التجربة والتطبيق، ولاسيما أن التوافق جاء بموازاة التحولات الكبرى في النظام الاقتصادي الدولي بانهيار التجربة الاشتراكية، وإعلان البلدان الغربية انتصار نموذجها الليبرالي القائم على آليات السوق الحر.

جسد توافق واشنطن تلاقياً في المصالح وتعبيراً عن التوجهات الجديدة للقوى الرأسمالية ممثلة في الشركات المتعددة الجنسيات وبنوك وول ستريت والخزانة الفدرالية الأمريكية (البنك المركزي الأمريكي)، والمنظمات الاقتصادية الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين) حيث إن هذه المنظمات لعبت دور المنفذ لبنود توافق واشنطن من خلال برامج التكيف الهيكلي.

وقد قام هذا التوافق على مبدئين أساسيين يتجليان في الوصول إلى حكومة الحد الأدنى وتحرير الأسواق، وحسب صياغة الاقتصادي جون وليامسون فإن السياسات المختارة لتحقيق ذلك تتجلى بما يلي:

- ضبط المالية العامة من خلال الحد من عجز الموازنة وخفض الاستقطاعات المالية.

- تحرير السوق المالي وتحرير أسعار الفائدة بغرض الوصول إلى أسعار فائدة تحددها الأسواق.
- تحرير التجارة وإلغاء أنظمة الحماية الجمركية.
- فتح الاقتصاديات على الاستثمارات الأجنبية المباشرة.
- خصخصة وحدات القطاع العام.
- إلغاء القيود التي تحول دون المنافسة الحرة والكاملة.
- حماية الملكية الفكرية الخاصة بالشركات المتعددة الجنسيات^١.

وقد طبقت هذه السياسات في معظم برامج التكيف الهيكلي لصندوق النقد والبنك الدوليين في أوائل عقد التسعينات من القرن العشرين في بلدان أوروبا الشرقية وغيرها من البلدان النامية.

في الفترة اللاحقة للتوافق مع الدروس المستفادة من أزمة بلدان جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧ أعادت أطرافه النظر فيما حققه من إيجابيات وما شابه من سلبيات مثل رد الاعتبار لدور الدولة والتساهل في نسبة التضخم المسموح بها، ووضع ضوابط على حركة رؤوس الأموال وتيسير نقل التكنولوجيا.

وبينما كان توافق واشنطن يؤيد استخدام مجموعة صغيرة من السياسات من أجل هدف ضيق نسبياً وهو النمو الاقتصادي، برزت دعوات لاستخدام سياسات أكثر تنوعاً واستهداف تحقيق التنمية الشاملة بمختلف أبعادها، كالتركيز على رفع مستويات المعيشة عن طريق مكافحة الفقر وتحسين الخدمات الصحية والتعليمية، وأصبحنا نسمع عن تحقيق التنمية المستدامة عن طريق صيانة الموارد الطبيعية والحفاظ على البيئة، وضمان تنمية عادلة وديمقراطية تستطيع فئات أوسع من

^١ توفيق المديني، وجه الرأسمالية الجديد، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٤، ص ٣٦-٣٧.

المجتمع- وليس فقط من هم في قمته- التمتع بثمارها والمشاركة بوسائل مختلفة في صنع القرارات^١.

وقد انتقلت معظم هذه السياسات الجديدة لبرامج التكيف الهيكلي من خلال تركيز صندوق النقد الدولي على السياسات الاجتماعية، وتطويره الجانب السياسي من برامجه ضمن إطار الحكم الرشيد.

وفي السنوات الأخيرة أصدر وليامسون مقالاً أكد فيه أن توافق واشنطن بصيغته الأولية لم يعد صالحاً للتطبيق جراء الخلاف حول مضمون سياساته، ولاسيما بعد اختلاف الإدارة الأمريكية "إدارة الرئيس جورج بوش" ومنظمات بريتون وودز حول أولويات الإصلاح وأدواته. فعلى سبيل المثال بينما تشدد منظمات بريتون وودز على حرية تحرك الرساميل الدولية وحرية التجارة الدولية فإن الولايات المتحدة تعمل على عقد المزيد من اتفاقيات تحرير التجارة الثنائية وتقييد حركة الرساميل.

وأوضح وليامسون ضرورة إعادة النظر في اتفاق واشنطن، وتقويم جوانب العجز والإخفاق في السياسات المتبعة خلال الفترة السابقة، والتركيز على جوانب جديدة تتجلى بما يلي:

- استخدام السياسات المالية كأحدى أدوات الاقتصاد الكلي، وذلك من خلال ممارسة سياسة تقييدية في فترات الازدهار لتكوين احتياطي من النقد الأجنبي وتخفيف عبء القروض الخارجية، وبالمقابل ممارسة سياسات توسعية في الحالة المعاكسة دون الاعتماد الكامل على الرساميل الأجنبية، فالرساميل الأجنبية قد تكون دعماً للنمو ولكن يجب ألا تشكل ركيزة له.

^١ د. منير الحمش، الاقتصاد السياسي، الفساد- الإصلاح- التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٦، ص ٨٨.

- شدد وليامسون على أن فشل توافق واشنطن لا يعود بالدرجة الأولى إلى مضمون سياساته وأهدافه، وإنما إلى آليات تطبيقه على أرض الواقع في العديد من البلدان التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي. فعلى سبيل المثال جرى التركيز على تحرير التجارة الخارجية والسماح بوصول الواردات دون أن تتخذ بالمقابل خطوات كافية تضمن وصول السلع والمنتجات الوطنية إلى الأسواق الخارجية كوضع سعر صرف تنافسي، كما لم تتوافر الظروف المناسبة للوحدات التي تم تخصيصها للعمل في سوق تنافسي، كما أن سوق العمل لم يحرر بالقدر الكافي ولم تخفف الاشتراطات التي تتضمنها عقود العمل الرسمية، وهو ما أدى إلى توسع القطاع غير الرسمي الذي لا تتوافر فيه العديد من المزايا الرئيسة للعمال كالتأمين الصحي والتأمين ضد البطالة، والواقع أن هذه السياسات لم تجد بعد طريقها إلى مضمون برامج التكيف الهيكلي^١.
- دعا وليامسون إلى الجيل الثاني من الإصلاحات، والمقصود بذلك تنمية دور المؤسسات في الإصلاح الاقتصادي، والحقيقة أن هذا التوجه يعد اعترافاً بدور الدولة التدخلي في عملية التنمية الاقتصادية عكس ممارسات المنظمات الاقتصادية الدولية، وهو الأمر الذي يعارضه صندوق النقد الدولي حالياً. إلا أن وليامسون شدد على ضرورة عدم خلط السياسة بالاقتصاد، والتركيز على مهنية المؤسسات بدلاً من تسييسها.
- سجل وليامسون ملاحظاته أن ممارسات المنظمات الدولية المنبثقة عن توافق واشنطن ضمن إطار برامج التكيف الهيكلي رتبت تأثيرات سلبية في وضع الأفراد والتفاوت الطبقي، ولذلك شدد على عدالة توزيع الدخل،

^١ جون وليامسون، من جدول أعمال للإصلاح إلى علامة تجارية لصنف تالف - تاريخ مختصر لتوافق آراء واشنطن واقتراحات لما يتعين العمل بعده، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣، ص ١١ وما بعد.

ويمكن أن يتم ذلك من خلال تحقيق نسب أعلى من النمو لزيادة فرص الفقراء في تحسين أوضاعهم المعيشية، أو من خلال تدخل الدولة لتقليل نسب التفاوت عبر استخدام السياسات الاقتصادية كالضرائب التصاعدية بغرض تحسين فرص تعلم الفقراء، وإصلاح نظم التملك وتوفير الائتمانات المناسبة لهم للقيام بمشاريعهم الخاصة مع توفير الحماية القانونية لهم^١. ويلاحظ أن هذه السياسات تتدرج فعلاً ضمن إطار سياسات التكيف الاجتماعية إلا أنها محدودة التأثير.

إن رأي وليامسون الأخير قد يكون طور التبلور، ولاسيما أنه يستند على الدروس المستفادة من بعض الأزمات الاقتصادية العالمية، بيد أنه يعبر عن طرح شخصي بالدرجة الأولى، في الوقت الذي باتت فيه منظمات بريتون وودز أكثر حرية في تحديد سياساتها وفرضها على البلدان النامية بموازاة تطوير برامجها نحو جوانب جديدة.

وختاماً لدراسة الأسس التي بنيت عليها برامج التكيف الهيكلي نلاحظ أنها أتت من مبادرات وخطط تقدمت بها المنظمات الاقتصادية الدولية، وخبراء اقتصاديون يعملون بصفتهم المهنية. ومما لا شك فيه أنها أثرت بوضوح في مضمون برامج صندوق النقد، وألقت المزيد من الضوء على الجوانب الجديدة التي ينبغي التركيز عليها لتحقيق التنمية.

وقد يكون من السابق لأوانه قبل دراسة مضمون برامج التكيف الهيكلي وتقويمها الحكم على مضمون هذه المبادرات والخطط. وباعتقادي من خلال ما سبق بيانه فإن تنمية البلدان النامية لم يكن هدفاً أصيلاً في معظم هذه الخطط والمبادرات، بل إنها جاءت خدمةً للبلدان المتقدمة بغرض دمج البلدان النامية في عملية عولمة

^١ المرجع السابق، ص ١٣ وما بعد.

الاقتصاد العالمي، مع تكريس الدور المركزي لصندوق النقد الذي أصبح الراسم الأساسي لسياسات التنمية والإصلاح في الوقت الحاضر.

الفصل الثاني

مضمون برامج التكيف الهيكلي وآليات تطبيقها

على الرغم من مرور حوالي ثلاثة عقود من الزمن على تبني صندوق النقد برامج التكيف الهيكلي فإن من الصعوبة بمكان معرفة جميع مضامينها وسياساتها الاقتصادية، وهناك توافق عام على أن برامج التكيف ما تزال حديثة التطبيق ولم تتبلور بشكلها النهائي مع استمرار الصندوق بتضمين برامجه شروطاً غير اقتصادية يراها ذات صلة بهدف التنمية.

ويمكن القول إن برامج التكيف الهيكلي أقرب ما تكون إلى العقود النموذجية المعدة سابقاً استناداً إلى نظرة الصندوق في أن عوامل أزمة التنمية في البلدان النامية ومشكلاتها الاقتصادية متماثلة، وأن الحل أيضاً واحد، وهو إفساح المجال أمام آليات السوق الحر والتخلي عن كل دور للدولة في الحياة الاقتصادية.

يحتل الجانب الاقتصادي جوهر برامج التكيف الهيكلي وصلبها متضمناً مجموعة من السياسات الاقتصادية المختلفة الآجال، وبموازاة ذلك توجد بعض السياسات الاجتماعية التي تهدف إلى التخفيف من شدة تأثير برامج التكيف في الطبقات الشعبية الفقيرة. كما أن العديد من برامج التكيف لا تخلو من شروط متعلقة بالبيئة والإنفاق العسكري والمطالبات السياسية، وإن كانت هذه الشروط الأخيرة وفق ما يرى Polak ثانوية كهدف للتكيف^١، وغالباً ما تفرض بشكل سري أو عبر الجهات والبلدان المانحة بواسطة اتفاقيات منفصلة عن برامج صندوق النقد.

^١ د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢٢.

وفي سياق التطبيق توجد مجموعة من الآليات التي يتم عبرها فرض برامج التكيف الهيكلي عبر مراحل متتالية بمشاركة الأطراف الفاعلة في وضع البرامج وترجمتها على أرض الواقع، وهي صندوق النقد والبلد العضو المعني إلى جانب بعض الهيئات الأخرى ذات الصلة.

وسنقوم فيما يلي بدراسة جوانب برامج التكيف الهيكلي الاقتصادية والاجتماعية، ثم بيان آليات تطبيقها، وهي دراسة لازمة لتقويم هذه البرامج وإجراء آثارها القانونية فيما بعد.

المبحث الأول

تفاصيل برامج التكيف الهيكلي

تتألف برامج التكيف الهيكلي من جوانب متكاملة تهدف لتحقيق التنمية، مع ملاحظة أن مفهوم التنمية ذاته متغير وفق اهتمامات صندوق النقد، فإلى جانب التنمية الاقتصادية التي استهدفتها برامج التكيف في بدايات تبني الصندوق لسياسات الإصلاح الاقتصادي يمكن القول إن برامج التكيف تتوجه أيضاً إلى تحقيق التنمية الاجتماعية، وحديثاً إلى تحقيق التنمية السياسية.

والجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي يتكون من شقين أساسيين، يستند الشق الأول منهما على النموذج التقليدي لصندوق النقد وفق برامج التثبيت والاستقرار، ويطلق عليها سياسات جانب الطلب، وفي مرحلة لاحقة تأتي سياسات جانب العرض، ويكمن الفرق بين السياستين في أن الأولى قصيرة المدى تهدف إلى إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وإقامة الأسس للنمو المستقبلي، وأما الثانية فتمتد على المديين المتوسط والطويل، وتركز على زيادة الناتج المحلي الإجمالي وتحسين الكفاءة الاقتصادية والتحول إلى نظام السوق الحر، وتتم عادة ببطء وتتطلب وقتاً أطول^١.

أما الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي فيهدف للحد من تأثير سياسات التكيف الاقتصادية في الطبقات الاجتماعية الفقيرة، حيث إن هذه الطبقات تتأثر

^١ فيتوريو كوريو، أمريكا اللاتينية في عالم يتعولم، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلبل، وقائع الندوة المنعقدة في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١، ص ٢١٠.

مباشرة بسياسات جانب الطلب نظراً إلى طابعها الانكماشى، على افتراض أن هذه التأثيرات مؤقتة سرعان ما تزول بعد نجاح سياسات جانب العرض.

وسنقوم فيما يلي بدراسة أهم جوانب برامج التكيف الهيكلي، نبدأها بدراسة السياسات الاقتصادية لبرامج التكيف -سياسات جانب الطلب والعرض- ثم نستعرض السياسات الاجتماعية لبرامج التكيف.

المطلب الأول

سياسات جانب الطلب

ما زالت سياسات جانب الطلب Demand-side policy measures تحتل موقعاً أساسياً ومتقدماً في برامج صندوق النقد في تأكيد منه على منهجه التقليدي المتبع في برامج التثبيت والاستقرار، بحسبان أن عجز موازين مدفوعات البلدان النامية عائد بالدرجة الأولى إلى فرط الطلب المحلي^١.

بيد أنه وعلى الرغم من أن الصندوق في برامج التكيف الهيكلي يطبق السياسات النقدية والمالية ذاتها المطبقة في برامج التثبيت والاستقرار، فإنه يهدف من ذلك إلى نتائج تتجاوز هدفي إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وإصلاح عجز الموازنة العامة، على افتراض أن التقيد بالسياسات التي تستهدف الحد من جانب الطلب ونجاحها في المدى القصير يشكل ركيزة أساسية لنجاح سياسات جانب العرض لاحقاً، والتي تشكل جوهر برامج التكيف الهيكلي.

وستتولى فيما يلي دراسة سياسات جانب الطلب مستعرضين أهم الأهداف المنوطة بها، وعلاقتها بسياسات جانب العرض اللاحقة التطبيق.

أولاً: السياسة النقدية.

تحتل السياسة النقدية قمة أولويات برامج التكيف الهيكلي على المدى القصير، ويعبر المدير العام الأسبق لصندوق النقد ميشيل كامديسو صراحة عن المزايا

^١ د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢٠.

الناجمة عن التشدد الاحترازي في شروط السياسة النقدية بحسبان "أن التضخم هو ثمن كبير للسياسة النقدية التوسعية ولا يعد حلاً لأي مشكلة كانت"^١.

وتستند نظرة الصندوق في دور السياسة النقدية في تثبيت الوضع الاقتصادي واستقراره إلى النظرية النقدية للاقتصادي ميلتون فريدمان^٢، الذي يرى أن زيادة كمية النقود الجاهزة للاستخدام في الاقتصاد الوطني دون أن يقابلها زيادة في حجم الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى زيادة الطلب وارتفاع الأسعار مما يولد عجزاً على مستوى ميزان المدفوعات.

ويبدو أثر هذه الزيادة في الظواهر والممارسات الآتية:

- زيادة إقبال الأفراد على شراء السلع والمنتجات المحلية، وفي حال عدم استجابة العرض للزيادة في جانب الطلب، فإن الأثر الطبيعي لهذه الزيادة يكون ارتفاع الأسعار داخلياً وانخفاض القدرة على التصدير، وبالمحصلة إحداث عجز في ميزان المدفوعات.
- انتقال جانب من الطلب إلى السلع والمنتجات الأجنبية بسبب قصور جانب العرض من السلع والمنتجات الوطنية، وإحداث عجز في ميزان المدفوعات يساوي العجز في فجوة الموارد المحلية^٣.

ولذلك تقوم السياسة النقدية في برامج التكيف الهيكلي على مجموعة من الإجراءات والتدابير الانكماشية التي من شأنها تحقيق التوازن بين جانبي الطلب والعرض

^١ راجع نص خطاب كامديسو، في: ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١١.

^٢ اقتصادي أمريكي حائز على جائزة نوبل للاقتصاد، وهو مؤسس النظرية النقدية.

^٣ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ٤٩.

على المدى القصير^١، فإذا كانت زيادة جانب العرض تستدعي فترة طويلة نسبياً، فإن الحد من جانب الطلب ممكن بواسطة أدوات السياسة النقدية.

ومن أهم الأدوات التي تركز عليها برامج التكيف الهيكلي بغرض تثبيت وضع الاقتصاد واستقراره والمساعدة على تعديل العجز في ميزان المدفوعات:

١. تخفيض سعر صرف العملة الوطنية:

تدل الحثثيات على أن تخفيض سعر صرف العملة الوطنية يأتي في قمة أولويات برامج صندوق النقد التقليدية والمستحدثة منها، وبالرغم من التطور الكبير في أسس برامج الصندوق إلا أنه لم يتخل عن نظرتة السابقة حول أهمية تخفيض سعر صرف العملة الوطنية على المدى القصير.

وبموازاة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية فإن برامج التكيف الهيكلي تتضمن دائماً مطالبات إضافية تتعلق بتحرير سعر الصرف، وترك تحديد قيمتها لعوامل العرض والطلب والتخلي عن سياسة تعدد أسعار الصرف.

والهدف المعلن من تخفيض سعر الصرف هو تشجيع الصادرات والحد من الواردات بما يؤدي بالنتيجة إلى إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات، وتتم هذه العملية وفق الآلية الآتية:

فتخفيض سعر صرف العملة الوطنية بالنسبة للعملات الأجنبية من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض مستوى أسعار السلع في البلد المخفض بالنسبة للمقيمين في الخارج، حيث يمكن للمقيمين في البلدان الأخرى استبدال كمية أكبر من عملة البلد المخفض بالكمية ذاتها من عملاتهم، ومن ثم -وعلى افتراض بقاء الأسعار ثابتة-

^١ د. بلقاسم العباس، المرجع السابق، ص ٦-٧.

فإن غير المقيمين يمكنهم شراء منتجات البلد المخفض بسعر أقل، وهو ما من شأنه زيادة الصادرات^١.

وفي المقابل فإن المقيمين في البلد المخفض سيضطرون لدفع كمية أكبر من عملته الوطنية مقابل الحصول على الكمية ذاتها من عملات البلدان الأخرى، وهو ما يحد من قدرتهم على الاستيراد نظراً إلى ارتفاع أسعار الواردات إليهم^٢.

وبالمحصلة -وعلى المدى القصير- فإن تغيير سعر صرف العملة الوطنية بالتخفيض من شأنه أن يساعد على إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات بانعكاس التخفيض المباشر على أسعار السلع المحلية والأجنبية والتأثير في هيكل الصادرات والواردات.

وأما في المديين المتوسط والطويل، فإن تخفيض سعر الصرف يمهّد لتطبيق سياسات جانب العرض وإنجاحها لما لها من آثار على تنافسية المنتجات والسلع الوطنية، وتحويل الموارد باتجاه القطاعات الأكثر ربحية ولاسيما تلك المعدة للتصدير^٣.

٢. رفع سعر الفائدة:

يرى صندوق النقد أن أغلب البلدان النامية تعاني من مشكلة أساسية تتمثل في تدني معدلات الفائدة الاسمية مقارنة بمعدلات التضخم لفترات زمنية طويلة نسبياً،

^١ السا اسيدون، النظريات الاقتصادية في التنمية، ترجمة: د. مطانيوس حبيب، الطبعة الأولى، دار الفاضل، دمشق، ١٩٩٧، ص ١٠٢ وما بعد.

^٢ د. إبراهيم محمد الفار، السياسة التجارية الخارجية ومدى أهميتها في مواجهة المتغيرات الاقتصادية الدولية- دراسة خاصة بالدول النامية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧، ص ٤٤.

^٣ د. بلقاسم عباس، المرجع السابق، ص ٩.

وهو ما يجعل سعر الفائدة الحقيقي سلبياً على أرض الواقع، ويؤدي لتآكل رؤوس الأموال، ويمنع الادخار ويشجع على تهريب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج.

ومن هنا تطرح برامج التكيف الهيكلي رفع سعر الفائدة لتحقيق هدفين أساسيين على المدى القصير، هما: تشجيع الأفراد على الادخار والحفاظ على رؤوس الأموال الوطنية، بموازاة الحد من كمية المعروض النقدي وتحييد استخدامه آنياً، وذلك لامتصاص التضخم أو منع حدوثه^١.

وعلى المدى الطويل فإن تحديد سعر فائدة حقيقي يدفع لتوجه المدخرات نحو الاستثمار، وخصوصاً الاستثمار الخاص الأكثر قدرة على تخصيص الموارد وتحقيق الربحية^٢، مقابل ارتفاع كلفة استثمارات الدولة التي عادة ما تكون خاسرة.

كما أن رفع سعر الفائدة يعزز التوجه نحو سياسة الخصخصة، حيث إن انخفاض سعر الفائدة عن نسبة التضخم يعد عاملاً مشجعاً لوحدات القطاع العام للاقتراض من البنوك لتمويل ميزانياتها الخاسرة، وفي حال تراجع الدولة عن تمويل ميزانيات وحدات القطاع العام الخاسرة ورفع سعر الفائدة، فإن هذه الوحدات لن تستطيع الاستمرار في العمل، وستجد الدولة نفسها مضطرة لبيعها عبر خصخصتها^٣.

٣. الحد من الائتمان:

^١ د. يوسف عبد العزيز محمود، برامج التكيف الاقتصادي وفقاً للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٢، ٢٠٠٥، ص ٧٧.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٨٨.

^٣ د. علي كنعان، النظام النقدي السوري - مشكلاته واتجاهات إصلاحه، الطبعة الأولى، دار الرضا للمعلومات، ٢٠٠١، ص ٧٦-٧٧.

ينصرف مفهوم الائتمان إلى الآليات المتبعة في ضخ النقود في الاقتصاد الوطني، فإذا كانت هذه الآليات متساهلة، فإن كمية النقود المتداولة تكون أكبر من المعروض السلعي، كما يمكن تشديد هذه الآليات للحد من حجم النقود المتاحة للاستخدام.

وتمنح برامج التكيف الهيكلي أهمية كبيرة لسياسة المصرف المركزي ودوره في الحد من الائتمان لتحقيق التوازن على الصعيد الاقتصادي الداخلي والحد من جانب الطلب، وهو ما يندرج في الإطار العام لتحقيق توازن ميزان المدفوعات.

وبهذا الصدد يرى صندوق النقد أن جانباً كبيراً من زيادة الطلب في البلدان النامية يعود إلى السياسة الائتمانية المتساهلة التي تمارسها الحكومة والبنوك الخاصة في تمويل الاستثمارات العامة والخاصة، ويمكن التصدي لهذا الخلل عن طريق تقليل كمية المعروض النقدي من خلال أدوات السياسة النقدية المتعارف عليها، عبر تقييد الائتمان الممنوح من الجهاز البنكي للحكومة والفعاليات الاقتصادية الأخرى، وضرورة لجوء الحكومة بدلاً من ذلك إلى آليات أخرى للحصول على مواردها من الأفراد، في مقدمتها السندات الحكومية وأذون الخزينة العامة لتقليل عرض النقود (مكافحة التضخم)^١.

ومن أهم الأدوات النقدية التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي للرقابة على حجم الائتمان، وبهدف التأثير في إجمالي الاحتياطات المتوفرة لدى القطاع البنكي، وكمية النقود المتداولة في الاقتصاد الوطني:

^١ راجع حول دور السياسة النقدية في الحد من ظاهرة التضخم: د. ناجي التوني، استهداف التضخم والسياسة النقدية، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٦، حزيران، ٢٠٠٢، ص ٤ وما بعد.

- استخدام أداة سعر الخصم: من خلال رفع سعر الفائدة التي يقطعها البنك المركزي من الأوراق والسندات المقدمة إليه من البنوك التجارية لخصمها، وهو ما يؤثر بدوره على سعر الفائدة الذي تقرض به البنوك التجارية الأفراد والوحدات العاملة^١.
- عمليات السوق المفتوحة: وتتم من خلال تدخل البنك المركزي مشترياً وبائعاً للسندات والأوراق المالية والنقدية للتأثير في النشاط الاقتصادي، ويوصي صندوق النقد البنك المركزي بالتدخل كبائع للسندات والأوراق في السوق المالي من أجل امتصاص كمية النقد المتداول والتقليل من كمية المعروض النقدي.
- رفع نسبة الاحتياطي النقدي القانوني التي تودعه البنوك التجارية في البنك المركزي لضمان الودائع للحد من قدرة البنوك التجارية على خلق الائتمان ورفع كلفة الاقتراض^٢.

٤. الحفاظ على حد أدنى من الاحتياطات وتخفيض حدود الاقتراض الجديد:

وتعد هذا الأداة من الأدوات المهمة للاستقرار الاقتصادي، كما يمكن عدها هدفاً لبرامج التكيف الهيكلي في الوقت ذاته. وقد ازدادت أهميتها منذ أزمة القروض الخارجية لعوامل عديدة، فهي تؤدي إلى زيادة الملاءة المالية الخارجية للبلد بنظر

^١ راجع في شرح مفصل لأدوات السياسة النقدية وطريقة استعمالها حسب مقتضيات المصلحة الاقتصادية: د. ناظم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف والنظرية النقدية، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ١٩٤.

^٢ المرجع السابق، ص ١٩٥ وما بعد.

المنظمات الدولية والبنوك والبلدان المانحة، وتحمي البلد من مخاطر التقلبات القصيرة الأجل، وتقوي نظام الصرف وتعزز الثقة بالعملة الوطنية.

كما أنها تشجع الاستثمار الأجنبي وتسهل عملية الخصخصة من خلال إتاحة بيع وحدات القطاع العام بأسعار زهيدة للمستثمرين الأجانب، وتمكين المستثمرين من تحويل أرباحهم إلى الخارج بالعملة الصعبة.

ثانياً: السياسة المالية.

تعد السياسة المالية الشق الثاني لسياسات جانب الطلب في برامج التكيف الهيكلي، وتتماثل مع السياسة النقدية في هدفها المعلن، وهو إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وإصلاح عجز الموازنة العامة. إلا أن مكن الفرق بينهما يتجلى بأن أدوات السياسة النقدية تتعكس بصورة مباشرة على وضع ميزان المدفوعات، أما السياسة المالية فإن آثارها غير مباشرة؛ لأنها تتصرف إلى السياسات الاقتصادية الداخلية بالدرجة الأولى.

والحقيقة أن السياسة المالية تعد إحدى أدوات برامج التكيف الهيكلي القصيرة المدى بغرض تثبيت الاقتصاد واستقراره، إلا أنها كما يؤكد المدير العام الأسبق لصندوق النقد ميشيل كامديسو ليست بديلاً عن الإصلاح الهيكلي^١.

وعلة ذلك أن برامج التكيف الهيكلي تقوم على الحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ولطالما كانت أدوات السياسة المالية وسيلة من وسائل الدولة التدخلية، ولذا فإن صندوق النقد يقصر اهتمامه بالسياسة المالية في المدى القصير، أما في المديين المتوسط والطويل فإنه يرى أنه من المناسب أن تتخلى الدولة عن جميع أدواتها للتأثير في النشاط الاقتصادي.

^١ راجع نص خطاب كامديسو، في: ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١١.

وفي هذا السياق يرى الصندوق أن أدوات السياسة المالية قد تخدم برامج التكيف الهيكلي، وتساعد على تثبيت الاقتصاد واستقراره من خلال استخدامها لتحقيق الأهداف الآتية:

١. تخفيض الإنفاق العام:

يشكل الإنفاق العام جزءاً كبيراً من الطلب الكلي نتيجة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وتشدد برامج التكيف الهيكلي على تخفيض الإنفاق العام بواسطة السياسات المالية المتبعة للحد من جانب الطلب، وهو ما سينعكس إيجابياً على إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وإصلاح عجز الموازنة العامة.

وعلى المديين المتوسط والطويل الأمد فإن تخفيض الإنفاق العام يشكل خطوة لازمة لانسحاب الدولة التدريجي من الحياة الاقتصادية، وإتاحة المجال أمام القطاع الخاص لقيادة دفة الاقتصاد الوطني. فالإنفاق العام بشقه الاستثماري يشكل هدراً للموارد العامة، ولا بد أن يكون خفضه بدايةً للحد من دور الدولة.

ومن أهم السياسات التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي بغرض تخفيض الإنفاق العام:

- تخفيض سقف الإنفاق الحكومي بحدود الإيرادات، وعدم اللجوء إلى أشكال الدعم خارج الموازنة العامة لمساعدة وحدات القطاع العام الخاسرة، والفصل بين وزارة المالية والبنك المركزي لمنع الدولة من الاقتراض من الجهاز البنكي^١.

^١ تشارلز وولف. الابن، الأسواق أم الحكومات - الاختيار بين بدائل غير مثالية، ترجمة: د. علي حسين حجاج، الطبعة الأولى، دار البشير، ١٩٩٦، ص ١٧١.

- تخفيض النفقات ذات الطابع الاجتماعي نظراً إلى أنها تشكل نسبة كبيرة من الموازنة العامة، ولاسيما أن الدولة تغطي هذه النفقات باللجوء إلى طبع البنكنوت والائتمان البنكي أو من خلال اتباع سياسة الدين العام، وهو ما من شأنه سحب جزء كبير من مدخرات القطاع الخاص وتحبيدها عن الاستثمار من أجل تمويل الإنفاق الحكومي^١.

ولذلك غالباً ما تتضمن برامج التكيّف الهيكلي شروطاً تتعلق بتخفيض النفقات العامة، ولاسيما فيما يتعلق بالدعم الموجه للسلع الأساسية بحيث تتساوى أسعار هذه السلع مع كلفتها، ويوصي صندوق النقد الدولي بإلغاء الدعم مرة واحدة وبصورة نهائية، فإن لم يمكن ذلك خشيةً لحدوث اضطرابات اجتماعية، فلا بأس أن يتم تخفيضه بصورة تدريجية بحيث تتخفض تكاليف الدعم السلعي في الموازنة العامة من سنة إلى أخرى خلال فترة تطبيق البرنامج^٢.

- زيادة أسعار الخدمات العامة كالنقل والمواصلات والتعليم والخدمات الطبية، ورفع أسعار مواد الطاقة بما يوازي الأسعار العالمية.

- تجميد المعاشات والرواتب والتخلي التدريجي عن سياسة الالتزام بتعيين الخريجين الجدد لإعادة الديناميكية إلى سوق العمل وفق آليات العرض والطلب.

^١ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ٨٩.

^٢ د. رمزي زكي، التضخم والتكيّف الهيكلي في الدول النامية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٦، ص ١٦٧-١٦٨.

- تخفيض الشق الاستثماري في الموازنة العامة خلال سنوات تطبيق البرنامج بهدف عدم تحمل الدولة التزامات جديدة تضخم من التزاماتها المالية تجاه الداخل والخارج^١.

٢. زيادة الإيرادات العامة:

تركز برامج التكيف الهيكلي على زيادة الإيرادات العامة للدولة التي من شأنها خدمة أكثر من هدف، فهي تساعد على تقليل كمية المعروض النقدي ونقله من أيدي الأفراد إلى أرصدة البنك المركزي، كما أنها تزيد من قدرة الدولة على خدمة قروضها الخارجية.

ومن أدوات السياسة المالية التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي في سبيل زيادة الإيرادات العامة إصلاح الهياكل الضريبية، والاتجاه إلى الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة، ورفع أسعار السلع والخدمات التي ينتجها القطاع العام، وزيادة أسعار الوقود والطاقة والنقل والتأمين والاتصال لتصل إلى مستوى كلفتها الحقيقية^٢.

ويمكن ملاحظة الأهمية التي توليها برامج التكيف الهيكلي لدور الضريبة في زيادة الإيرادات العامة وارتباط ذلك بسياسات جانب الطلب وتعيدها لإنجاح سياسات جانب العرض اللاحقة. حيث إن إصلاح الهياكل الضريبية لا يعني زيادة الضرائب كوسيلة مباشرة لزيادة الإيرادات العامة، وإنما على العكس من ذلك تخفيضها، ولاسيما الضرائب على الأرباح بداعي زيادة مطرح الضريبة، وهو الأمر الذي يحقق غرضين: الأول توفير إيرادات للدولة كبديل عن تقليص دورها

^١ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ٤٩-٥٠.

^٢ د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢٣.

التدخل، والثاني زيادة مطرح الضريبة عبر زيادة الحوافز للدخار والاستثمارات الجديدة، أما زيادة الضرائب فإنها لا تزيد من إيرادات الدولة وإنما تثبط الإنتاج ومن ثم الصادرات، وتؤدي إلى زيادة الاستيراد والإنفاق الذي يشكل أحد جوانب العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات^١.

وعلى المديين المتوسط والطويل فإن الضريبة تساعد على إنجاح سياسات جانب العرض، حيث إن صندوق النقد -متبنياً لآراء التقليديين الجدد- يرى إمكان استخدام الضرائب كأداة لتخصيص الموارد، ولتنشيط بعض القطاعات المطلوب التركيز عليها^٢. وخاصة تلك التي يرغب رأس المال الأجنبي في الاستثمار فيها أو الصناعات التصديرية لما تدر من عملة صعبة لتوازن ميزان المدفوعات.

المطلب الثاني

سياسات جانب العرض

وهي الجانب المستحدث في برامج صندوق النقد، حيث يرى الصندوق وفق عقيدته الجديدة في برامج التكيف الهيكلي أن مشكلة البلدان النامية لا تتجلى في الحاجة إلى التمويل الخارجي لدفع عملية التنمية كما تصوره حكومات هذه البلدان، بل إن

^١ د. محمود خالد المسافر، المرجع السابق، ص ٤٦ وما بعد.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٧٦.

جوهر المشكلة يتجلى في سوء تخصيص الموارد المحلية كنتيجة طبيعية لسياسة الدولة التدخلية في النشاط الاقتصادي، وهي سياسة لم يعد بالإمكان الاستمرار فيها، لعاملين أساسيين، أولهما: عدم مقدرة البلدان النامية على توفير مصادر التمويل اللازمة للاستمرار بهذا النهج. وثانيهما: المتغيرات الدولية التي أدت إلى تنامي الديمقراطية والحقوق المدنية ونشاط مؤسسات المجتمع المدني وانحسار النظم الشمولية العسكرية^١.

ويقوم جوهر الحل الذي ينادي به الصندوق على الاعتماد على آليات اقتصاد السوق الحر بحسبان أن تحقيق المصالح الفردية يؤدي في المحصلة إلى تحقيق المصلحة العامة، كما أن المبادرة الفردية التي تستهدف الربح أقدر على تخصيص الموارد بصورة أكثر كفاءة وفاعلية^٢. فعلى سبيل المثال يرى ميلتون فريدمان رائد المدرسة النقدية أن اقتصاد السوق الحر يؤدي إلى تخصيص الموارد بشكل فعال

^١ د. يوسف عبد العزيز محمود، المرجع السابق، ص ٧٤-٧٥.

^٢ تعرّف الموارد الاقتصادية أنها تلك التي توجد بشكل محدود وبكميات غير متوافرة، وعلى الإنسان أن يمتلكها لكي يشبع حاجته منها، ويرتبط مفهوم الموارد الاقتصادية بمشكلة الندرة، حيث إن نسبة وجودها مقارنة بحجم الطلب عليها يمنحها صفة الندرة، وبالمقابل يقصد بالكفاءة الاقتصادية حسن إدارة الموارد الاقتصادية وتخصيصها بشكل يتناسب مع حاجات المجتمع بحيث لا يطغى قسم على آخر، وبمعنى آخر توزيع عناصر الإنتاج بالشكل الذي يتيح للمجتمع إنتاج ما يحتاجه من السلع والخدمات، وفي حال استخدام الموارد الاقتصادية لإنتاج سلع محدودة وتجاهل أنواع أخرى من <=

<= السلع التي يحتاجها المجتمع نكون أمام حالة سوء تخصيص الموارد الاقتصادية. راجع: د. توفيق عبد الرحيم حسن، مبادئ الاقتصاد الجزئي، الطبعة الأولى، دار هناء للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٥، ص ٢٧ وما بعد، ص ٤٤ وما بعد.

إلى جانب رفع مستويات المعيشة مع توزيع عادل للدخل، ومن ثم إحراز تقدم اقتصادي وتقني وقيام مجتمع يتميز بالحرية الاجتماعية والسياسية^١.

ولذلك يطرح صندوق النقد في برامج التكيف الهيكلي مجموعة من السياسات التي تستهدف تنشيط جانب العرض Supply-side policy measures لضمان استقرار البلد الاقتصادي والسياسي كهدف جوهري على الصعيد الداخلي، وضمان قدرته على الوفاء بالتزاماته تجاه البلدان المانحة والبنوك العالمية المقرضة كهدف على الصعيد الخارجي^٢.

ويتضمن جانب العرض في برامج التكيف الهيكلي مجموعة من السياسات التي تستهدف رفع الإنتاج وتحسين تخصيص الموارد المحلية والتخفيف من التشوهات الناجمة عن الدعم والاحتكار الحكومي والتسعير الإداري والقيود على التجارة، وهي سياسات من شأنها التأثير في هياكل الاقتصاد الوطني ونظام تخصيص الموارد على المديين المتوسط والطويل، إلى جانب دعم النمو الاقتصادي من خلال الترويج للادخار والاستثمار ولاسيما جذب الاستثمارات والمساعدات الأجنبية^٣.

ومن أهم سياسات جانب العرض لبرامج التكيف الهيكلي:

أولاً: إصلاح القطاع العام والخاص.

^١ راجع عرض كتاب ميلتون فريدمان "حر في الاختيار" في: تشارلز وولف. الابن، المرجع السابق، ص ١٧ وما بعد.

^٢ د. يوسف عبد العزيز محمود، المرجع السابق، ص ٧٨-٧٩.

^٣ د. بلقاسم عباس، المرجع السابق، ص ٦.

تعد سياسة إصلاح القطاع العام من سياسات التكيّف الهيكلي المتوسطة المدى، ف صندوق النقد الدولي يشدد على انسحاب الدولة الكلي من النشاط الاقتصادي، واستمرار وجود القطاع العام خلال فترة تطبيق البرنامج لا يعني سوى التمهيد لتصفيته في المدى البعيد.

ومن السياسات التي تتضمنها برامج التكيّف الهيكلي بغرض إصلاح القطاع العام:

- تحسين إدارة وحدات القطاع العام وتعديل أنظمتها عبر فصل الإدارة عن الملكية، وضمان استقلالها الإداري والمالي عن الحكومة.
- إضفاء الطابع الاقتصادي على نشاط وحدات القطاع العام من خلال رفع أسعار منتجاتها من السلع والخدمات بحيث تعكس مستوى تكاليف الإنتاج الحقيقية وتحقق مستوى جيداً من الأرباح، وبمعنى آخر إخضاع نشاط القطاع العام للقواعد ذاتها المطبقة في القطاع الخاص^١، والهدف من ذلك تحسين الوضع المالي لوحدات القطاع العام وتسهيل عملية بيعها بأسعار مناسبة لاحقاً.
- اختصاص القطاع العام في مجالات الإنتاج التي لا تنافس القطاع الخاص تمهيداً لتقليص دوره في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحسبان أنه متضخم بشكل مَرَضِي مع انعدام فاعليته^٢.

وبموازاة ذلك تتضمن برامج التكيّف الهيكلي مجموعة من السياسات الهادفة لتشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي وتوفير الحوافز له، ومن ذلك توفير الائتمان لوحدات القطاع الخاص وإزالة القيود التنظيمية والإدارية المقيدة للمنافسة الحرة

^١ عبد المجيد راشد، المرجع السابق، ص ١٤٤.

^٢ د. يوسف عبد العزيز محمود، المرجع السابق، ص ٨٤.

والكاملة، والقضاء على الاحتكار الحكومي للتسويق وتحرير الأسعار وسوق الصرف وتحرير سوق العمل. وسنلاحظ أن معظم سياسات التكيف الاقتصادية الأخرى تستهدف بالأصل تقوية دور القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي.

ثانياً: الخصخصة^١.

تأتي سياسة الخصخصة Privatization كنتيجة طبيعية لفشل القطاع العام في قيادة دفة الاقتصاد الوطني خلال عقود التدخل الحكومي سواء في البلدان المتقدمة أو النامية.

حيث اتسم الاقتصاد الوطني في ظل القطاع العام بسمات عديدة، أبرزها:

- هدر الموارد وإساءة استخدامها بحيث استخدمت الموارد الاقتصادية المتاحة في أنشطة ولصالح قطاعات عديمة الأهمية بسبب تعدد الأهداف

^١ فكرة الخصخصة قديمة بذاتها، وقد ارتبطت بطبيعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية، ولذلك فإن تطبيقاتها عرفت مداً وجزراً في القرون والعقود الماضية. ويذهب الكثيرون إلى أن المفكر الإسلامي ابن خلدون من أوائل دعاة الخصخصة بإشادته بدور القطاع الخاص في العملية الإنتاجية لسلامة إدارته وكفاءة أساليبه. ومن ثم جاءت أفكار الاقتصادي الإنكليزي آدم سميث لتدعو إلى الأخذ بآليات السوق الحر والمبادرة الفردية من أجل زيادة التخصص وتقسيم العمل بحسبانها أداتين طبيعيتين لتحقيق الكفاءة الاقتصادية، وقد اقترنت فكرة الخصخصة حديثاً بكتابات عالم الإدارة بيتر دراكر في عام ١٩٦٨، ومع أن الفكرة وجدت بعض تطبيقاتها في تشيلي منذ عام ١٩٧٣ إلا أنها لم تكتسب بُعداً عملياً إلا بعد تبنيها من قبل حكومة المحافظين في بريطانيا بقيادة مارغريت تاتشر كجزء أساسي من سياساتها الاقتصادية. وفي وقت لاحق تبنتها إدارة ريغان الجمهورية في الولايات المتحدة، لتمد تطبيقاتها لاحقاً إلى معظم بلدان العالم شمالاً وجنوباً وشرقاً وغرباً. راجع للتوسع في تاريخ الخصخصة: د. عبده محمد فاضل الريبي، الخصخصة وأثرها على التنمية في الدول النامية، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، ص ١٢٥-١٢٦.

المنوطة بالقطاع العام وتعارضها، فتحقيق الأهداف الاجتماعية يتعارض مع الهدف الاقتصادي من الإنتاج، وهو الربح.

- انعدام التنافسية في ظل نظم الحماية التي كانت تتمتع بها وحدات القطاع العام، وتدني مستويات الإنتاجية ورياءة الإنتاج، وهو ما أدى إلى عدم التناسب بين تكاليف السلع المنتجة وقيمتها السوقية وإضعاف قيمتها الإنتاجية أو التنافسية.

- لجوء الحكومة إلى توفير التسهيلات الائتمانية اللازمة لاستمرارية وجود القطاع العام كقطاع عد مكسباً جماهيرياً ومظهراً من مظاهر التحرر الاقتصادي في البلدان النامية، وهو ما أثقل كاهل الاقتصاد الوطني واستنزف موارده.

- الروتين والبيروقراطية في عمل وحدات القطاع العام وتضخم مستويات العمالة فيها بحجة التصدي لمشكلة البطالة، وبمعنى آخر حل مشكلة البطالة بجانبها الاجتماعي على حساب جانبها الاقتصادي^١.

وإن الحل المنطقي والطبيعي لتجاوز هذه الاختلالات والمشاكل يكون بإفراح المجال لوحدات الإنتاج للعمل وفق مبادئ اقتصاد السوق الحر وبعيداً عن القيود التنظيمية، عبر تغيير استراتيجية إدارة الوحدات ونمط توزيع الملكية والإنتاج والتسويق، وبعبارة أخرى التحول إلى الخصخصة^٢.

وإذا كانت الخصخصة تشكل إحدى سياسات برامج التكيف الهيكلي البالغة الأهمية والأثر في عملية التنمية، فإن تعريفها وتحديد مضمونها يشوبه خلط وتضارب

^١ د. ناصر عبيد الناصر، سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التثبيت والتكيف الهيكلي - حالة مصر العربية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠١، ص ١٠٤-١٠٥.

^٢ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ٢٥.

باختلاف النظرة إلى هذه السياسة. حيث يقرنها البعض بمفهوم نزع الملكية العامة لصالح القطاع الخاص، ويرى فيها آخرون أداة للانتقال لنظام السوق الحر بشكل متطرف، ومقابل ذلك يرى فيها البعض أداة للإصلاح الاقتصادي وليست غاية أو هدفاً بحد ذاتها، وترتبط أساساً بخلق بنیان اقتصادي تنسم فيه المشروعات بالكفاءة وجودة الإنتاج وبمستويات سعرية أقل، وهو ما يحقق في النهاية مصلحة أفراد المجتمع^١.

وينفرع عن هذه التعريفات مفاهيم عديدة، فإلى جانب المفهوم الاقتصادي والقانوني الذي يعبر عن فشل الملكية العامة في تحقيق التنمية وإخفاق محاولات عدم تمويل الاقتصاد الوطني، فإن الخصخصة بمفهومها السياسي والاجتماعي تعني تنازل الحكومة عن توجيه دفة الاقتصاد، والإقرار بفشل نموذج التنمية بقيادة الدولة والتحول إلى نموذج اقتصاد السوق في ظل الرعاية الاجتماعية^٢.

وتعلق برامج التكيف الهيكلي أهمية كبيرة على سياسة الخصخصة، وذلك لتحقيق أهداف متعددة تنصب لصالح عملية التنمية، وتتجلى هذه الأهداف فيما يلي:

- أهداف اقتصادية: وتتمثل في تحسين الأداء ورفع الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة من خلال آليتين، الأولى زيادة المنافسة، حيث إن هدف الربح الذي يوجه عمل وحدات القطاع الخاص يتطلب منها تخفيض تكاليفها وزيادة جودتها للبقاء في السوق التنافسي، أما الآلية الثانية فهي

^١ د. عبده محمد فاضل الربيعي، المرجع السابق، ص ١٢٢-١٢٣.

^٢ حميدي حميد، خوصصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحث الندوة-->

-->الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط- الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٣٤٧-٣٤٨.

تحسين الأداء وكفاءة تخصيص الموارد عبر تغيير نمط الملكية والتحول نحو الملكية الخاصة؛ لأن الأفراد يسعون دائماً لتحقيق الربح، وهو الأمر الداعي لقيامهم بالعمل بفعالية أكبر.

- أهداف مالية: وتتمثل في خفض عجز الموازنة العامة ومعالجة الخلل في ميزان المدفوعات من خلال التخلص من عبء دعم ميزانيات وحدات القطاع العام الخاسرة، والدعم السلعي واللجوء للقروض الخارجية لتقليل فجوة الموارد المحلية. وإلى جانب ذلك توفر الخصخصة إيرادات لدعم المالية العامة من خلال بيع وحدات القطاع العام وزيادة حصيلة الضرائب المترتبة على نشاط القطاع الخاص، وجذب الاستثمارات الأجنبية وزيادة تحويل الموارد من الخارج إلى الداخل، وهو ما ينعكس إيجاباً على توازن ميزان المدفوعات.

كما أن الخصخصة تؤدي إلى تنشيط السوق المالي وتطويره بجهود القطاع الخاص الذي يتولى مهمة تعبئة الادخار الخاص وتحويله إلى القطاعات الأكثر إنتاجية وربحية، وهي إحدى صور تحسين الأداء ورفع الكفاءة في تخصيص الموارد.

- ويضاف إلى ذلك ما ستحققه الخصخصة من إدخال لنظم الإدارة الحديثة والعصرية ونقل للتكنولوجيا وزيادة تنافسية الاقتصاد^١.

وتتعدد طرق الخصخصة وأساليبها، بيد أن الطريقة الأكثر اتِّباعاً تكون بإنهاء ملكية الدولة نهائياً لوحدات القطاع العام، ويتم ذلك من خلال:

- البيع المباشر لوحدات القطاع العام بالمزاد العلني.
- البيع للعاملين في المنشأة، وهو ما يطلق عليه الخصخصة الداخلية.

^١ د. عبده محمد فاضل الربيعي، المرجع السابق، ص ١٢٨ وما بعد، ١٥٤ وما بعد.

- اتباع نظام القسائم والكوبونات وتوزيعها لعموم المواطنين مع منحهم الحرية في كيفية استخدام قسائمهم.
- التخصيص على شكل أسهم تطرح في سوق الأوراق المالية^١.

ومن الملاحظ عموماً أن برامج التكيف الهيكلي تشجع على طريقتي البيع بالمزاد العلني وطرح أسهم الوحدات المزمع خصصتها في سوق الأوراق المالية، كما أن صندوق النقد غالباً ما يضغط على البلد العضو لتشريع قوانين تفسح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية للاستحواذ على الوحدات المباعة كلياً.

ثالثاً: تحرير سوق الصرف وإصلاح القطاع المالي.

ترتبط سياسة التحرير المالي Financial Liberalization ارتباطاً وثيقاً ببقية جوانب سياسات جانب العرض، فالانتقال إلى نظام السوق الحر يتطلب وجود قطاع مالي نشيط يساعد على دفع عملية التنمية الاقتصادية.

ومن أهم السياسات التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي بغرض التحرير المالي تحرير سوق الصرف والوصول إلى سعر صرف حقيقي للعملة الوطنية وتحرير أسعار الفائدة، لكونها مقدمات ضرورية لتخصيص الموارد بشكل أنسب^٢.

^١ إلى جانب هذه الطرق هناك طرق أخرى لا تنهي ملكية الدولة كإصلاح وحدات القطاع العام وإعادة هيكلتها من الناحية المالية أو التنظيمية أو الوظيفية، أو من خلال إصلاح نظام إدارة الوحدات وتحويلها إلى شركة مساهمة، ومن الممكن أيضاً خصخصة الإدارة والتعاقد مع القطاع الخاص لإدارة الوحدة مباشرة أو بواسطة عقود الامتياز، أو التأجير عن طريق الاشتراك في الإدارة. راجع: أ. حسان خضر، خصخصة البنية التحتية، المعهد العربي للتخطيط، العدد ١٨، حزيران، ٢٠٠٣، ص ١٠ وما بعد.

^٢ Jeffrey D.Sachs, op, cit, P 113.

ومن السياسات الأخرى خصخصة البنوك وفتح المجال للمنافسة في القطاع البنكي، وتحديث قوانين أسواق المال وتنميتها وإدخال نظام المزادات لأذون الخزينة^١.

والهدف من هذا الإصلاح مزدوج، فهو يساعد على الادخار من خلال إنشاء سوق مالي "بورصة" قادر على تجميع المدخرات ونقلها من جانب الطلب إلى جانب العرض لإعادة تدويرها في استثمارات جديدة^٢، كما أن السوق المالي يلعب دوراً كبيراً في إنجاح عملية الخصخصة نظراً إلى العلاقة الوثيقة بين السياستين^٣، من خلال توجيه رؤوس الأموال لاستثمارها في وحدات القطاع العام المزمع خصصتها، وإدراج هذه الوحدات في السوق المالي لجذب الاستثمارات في القطاعات المراد تخصيصها وخاصة رأس المال الأجنبي لكونه يملك خبرة أكبر مع تحمله لجزء من مخاطر الاستثمار^٤.

رابعاً: تحرير التجارة.

^١ د. الطاهرة سيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢٥.

^٢ السا اسيدون، المرجع السابق، ص ١٠١.

^٣ د. عبده محمد فاضل الربيعي، المرجع السابق، ص ١٣٦-١٣٧.

^٤ د. مصطفى محمود العبد الله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط-الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٥٢.

تعد التجارة الدولية الأداة الأولية للتنمية^١، وينطلق صندوق النقد في دعوته لتحرير التجارة من الأساس الاقتصادي للقانون الدولي التجاري بافتراض أن حرية تبادل البضائع والسلع يجب ألا تكون مقيدة، لأن الحرية التجارية بجوهرها القائم على المزايا النسبية والمنافسة الكاملة تحقق مكاسب متبادلة لجميع البلدان وتحسن مستوى رفاهية الأفراد^٢.

ومن السياسات التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي بغرض الاستفادة من المزايا التي توفرها حرية التجارة:

- التركيز على إقامة الوحدات الإنتاجية المعدة خصيصاً للتصدير، ولاسيما في القطاعات التي يتمتع فيها البلد بميزة نسبية تنافسية في إطار تقسيم العمل الدولي.
- منح مزايا جمركية لوحدات الإنتاج المحلية لتمكينها من منافسة السلع الأجنبية، وإنشاء صندوق لدعم الصادرات وتحسينها من تقلبات الأسعار العالمية لبعض السلع.
- ترشيد النشاط التجاري والتركيز على القطاعات القابلة للتصدير والمنافسة المحققة للربح^٣.
- إلغاء المؤسسات الحكومية لتسويق الصادرات وإلغاء اتفاقيات الدفع الثنائية.
- السماح بتمثيل الوكالات الأجنبية.

^١ د. إسماعيل شعبان، العلاقات الاقتصادية الدولية، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٧٨، ص ٢٩.

^٢ د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٣٥٦.

^٣ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٩٤.

- رفع القيود الكمية عن الواردات واستبدالها بالرسوم الجمركية، والسماح باستيراد مختلف أنواع السلع مع العمل تدريجياً على رفع جميع أشكال الدعم لإيجاد جوٍّ من المنافسة بين المنتجات الوطنية والمستوردة^١.
- إلغاء الدعم والإجراءات التي تستهدف حماية قطاعات الإنتاج الوطنية لتفعيل قانون المنافسة.

وبموازاة تحرير التجارة فإن برامج التكيف الهيكلي تشدد على استراتيجية التحول نحو الصادرات بهدف إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وتحقيق النمو الاقتصادي وصولاً إلى تحويل هيكل الإنتاج القومي نحو القطاعات التصديرية.

ومن أهم السياسات التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي لنجاح هذه الاستراتيجية^٢:

- فتح الطريق أمام الاستثمارات الأجنبية.
- السماح للاستثمارات الأجنبية بملكية قطاعات الإنتاج المحلية.
- تخفيف الضرائب عن الاستثمارات.
- تعديل القوانين بما يسمح بإمكان استقراض الشركات الأجنبية من سوق النقد الداخلي.

خامساً: تحرير الأسعار وسوق العمل.

يعد تحرير الأسعار -بما في ذلك سوق العمل- من السياسات الهامة لبرامج التكيف الهيكلي لارتباطها بقضية رفع الدعم والحد من الاستهلاك في جانب

^١ د. مصطفى محمود العبد الله، المرجع السابق، ص ٣٧.

^٢ د. صفوت عبد السلام عوض الله، السياسات التكميلية لصندوق النقد والبنك الدوليين - وأثرها على علاج الاختلالات الاقتصادية في الدول النامية، دار النهضة، مصر، ١٩٩٣، ص ٦٦.

الطلب، وبضرورات تحسين الأداء ورفع الكفاءة في تخصيص الموارد في جانب العرض.

وفي هذا السياق ينتقد صندوق النقد آليات التسعير المتبعة في البلدان النامية لارتباطها بدور الدولة التدخلية ورغبة حكوماتها بتأمين السلع بأسعار اجتماعية تقل عن كلفتها الحقيقية، وهي سياسة أدت إلى تركيز الموارد المتاحة على القطاعات الاستهلاكية التي لا تخدم الاقتصاد الوطني^١.

وعلى الرغم من مبررات سياسة التسعير من الناحية الاجتماعية إلا أن الصندوق يرى فيها صورة من صور سوء تخصيص الموارد الاقتصادية، مشيراً إلى أن من أبرز الانعكاسات السلبية لآليات التسعير:

- زيادة العجز في ميزان المدفوعات نتيجة محاولة الحكومة تثبيت أسعار السلع والخدمات على الرغم من ارتفاع أسعارها عالمياً بسبب التضخم^٢، وبالتالي ازدياد كمية القطع الأجنبي المخصص للسلع المدعومة على حساب الاهتمام بالقطاعات الاقتصادية الأخرى.
- انخفاض مستوى جودة المنتجات وفقدان الميزة التنافسية للصناعات الوطنية وتزايد حجم المخزون الراكد، وهو ما يؤدي إلى فقدان جانب هام

^١ المرجع السابق، ص ٦٠ وما بعد.

^٢ يضاف إلى ذلك أن آليات التسعير أدت إلى وجود تضخم مكبوت يتجلى في الفرق بين الأسعار الحقيقية للسلع والسعر الرسمي لها، وهو ما قد يهدد بانفجار معدلات التضخم مستقبلاً بمجرد التخفيف من القيود الرسمية المتبعة. وتعد السياسات التنظيمية والإدارية التي تفرضها الحكومات عاملاً رئيسياً لنشوء هذا النوع من التضخم، ولاسيما نتيجة لسياسات الدعم وأسلوب البطاقات التموينية التي توزع من خلالها بعض السلع والمواد إلى المواطنين، وهو أمرٌ كان سائداً في البلدان الاشتراكية وما زالت بلدان نامية عديدة تأخذ به. راجع: د. ناظم محمود نوري الشمري، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

من موارد القطع الأجنبي وتلاشي الميزة النسبية للعديد من المنتجات المحلية^١.

- بروز ظاهرة الطاقات المتعطلة، وذلك بوجود خطوط إنتاجية لا تعمل بقدرتها القصوى، وهو ما يعد هدراً للموارد الوطنية ويتنافى مع متطلبات التنمية من حيث الاستفادة من ندرة رأس المال وتعظيم المنفعة الإنتاجية.
- سوء إدارة المشروعات العامة لضعف السياسات التسويقية واتباع الدولة لسياسة الحمائية^٢.

ومن هنا تشدد برامج التكيف الهيكلي على ضرورة تحرير الأسعار وتحريكها نحو الأسعار العالمية لضمان التوزيع الكفء للموارد وحسن تخصيصها وإعادة التوازن الاقتصادي، على أن يتم ذلك من خلال آليات السوق بحسبان أن تحرير الأسعار في ظل المنافسة الحرة والكاملة يؤدي إلى تحفيز النمو الاقتصادي وزيادة الإنتاجية وترشيد العرض وتشجيع السلع التصديرية.

وتستتبع سياسة تحرير الأسعار تحريراً موازياً لسوق العمل بهدف القضاء على البطالة أو تخفيض نسبتها في حال لم تبادر الدولة إلى تخفيض الأجور أو تحديدها.

ويرى صندوق النقد أن ارتفاع نسب البطالة في البلدان النامية يعود بالدرجة الأولى إلى تدخل الدولة في سوق العمل، بإعانات البطالة التي تقدمها الدولة وقوة الضغط الهائلة للنقابات العمالية تؤدي إلى ارتفاع الأجور وتقلل دوافع العاطلين للبحث عن

^١ تجدر الإشارة إلى أن برامج التثبيت والاستقرار التقليدية لعبت دوراً هاماً في هذا الخلل بحسبان أنها كانت تشدد على تخفيف الإنفاق الاستثماري.

^٢ د. منى قاسم، الإصلاح الاقتصادي في مصر - دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الطبعة الأولى، الدار المصرية اللبنانية، ١٩٩٧، ص ٦٧ وما بعد.

فرص عمل. وإن حل المشكلة يتطلب انسحاب الدولة من سوق العمل وإعادة الفاعلية لآليات العرض والطلب التي تكفل تحديد مستويات مناسبة للأجور وفق مقتضيات النشاط الاقتصادي، فوجود نسب عالية من البطالة لا يعد مظهراً سلبياً؛ لأن تزايد البطالة يدفع نحو خفض الأجور وإجبار العمال على العمل لغياب البديل، وهو ما يشجع بدوره أصحاب العمل على التوسع في الإنتاج واستيعاب أعداد جدد من الأيدي العاملة.

وهذه النظرة التي ينطلق منها الصندوق تعود إلى مدرسة التقليديين الجدد، وجوهرها القبول بمعدل طبيعي للبطالة كمنظم طبيعي لمعدلات الأجور، وهي الفكرة التي أهملها الكينزيون بتركيزهم على هدف التوظيف الكامل. فعلى سبيل المثال يرى د. ليدر أن معدل البطالة الطبيعي في المجتمع يمكن أن يصل إلى حوالي ٩%، وهذا المعدل يحقق أكثر من هدف في آن واحد، فهو يلعب دور المنظم للأجور ويزيد من إقبال الاستثمارات الجديدة، ويقلل من قوة النقابات العمالية في مطالباتها بزيادة الأجور، مع ما قد يترتب على ذلك من مخاطر، وفي مقدمتها التضخم^١.

سادساً: إدارة القروض الخارجية.

تقوم سياسة إدارة القروض الخارجية في برامج التكيف الهيكلي على تنمية الصادرات لدعم قدرة البلد على خدمة قروضه دون تكلفة زائدة، ودون أن ينعكس أثر ذلك على تمويل باقي قطاعات الاقتصاد، وفي الحالات الحرجة يمكن اللجوء إلى إعادة الجدولة.

١ د. رمزي زكي، فكر الأزمة، مرجع سابق، ص ٥٣-٥٤.

ومن الآليات الجديدة التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي لإدارة القروض الخارجية آليتا إعادة شراء القروض ومبادلتها اللتان انتشرتا بشكل كبير في السنوات القليلة الماضية.

ويقوم جوهر آلية إعادة شراء القروض Debt buy-Backs على شراء البلدان المقترضة لقروضها المستحقة بأقل من قيمتها الدفترية، حيث تطرح البنوك العالمية هذه القروض في السوق الثانوية للقرض، وكلما قلت الثقة في تسديد القرض انخفضت قيمته بنسبة أكبر. فعلى سبيل المثال أعادت الأرجنتين شراء قروضها بـ ٢٠ سنتاً لكل دولار، وأعادت البرازيل شراء قروضها بـ ٣٤ سنتاً لكل دولار^١. "راجع الجدول رقم (٢)".

الجدول رقم (٢): قيمة قروض بعض البلدان النامية في السوق الثانوية للقرض كنسبة مئوية من القيمة الاسمية للقرض خلال سنوات الثمانينيات^٢.

النسبة المئوية من القيمة الاسمية	البلد
%٤٤	يوغسلافيا
%٥	البيرو
%١٩	نيجيريا
%٤٧	المغرب
%٣٨	المكسيك

^١ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٢٤.

^٢ نقلاً عن: د. ميثم عجام، د. علي سعود، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

تشيلي	٦٠%
بوليفيا	١٠%

ويقدم صندوق النقد قسماً من تسهيلاتهِ لإتمام عمليات إعادة شراء القروض، إلا أنه غالباً ما يمنح الأولوية لآلية أخرى هي مبادلة القروض؛ لكونها ترتبط بشكل وثيق بباقي جوانب برامج التكيف الهيكلي وتتصب في تحقيق مجمل أهدافها، ولاسيما كطريق غير مباشر للخصخصة.

جاءت آلية مبادلة القروض Debt–Equity Swap كطرح لتخفيف حدة أزمة القروض الخارجية، حيث رأى البعض أنه بإمكان البلدان النامية تخفيف عبء قروضها إذا قبلت بمبادلة شطر منها بملكية بعض وحدات القطاع العام.

وتقوم آلية مبادلة القروض على لجوء البنوك العالمية "وأحياناً البلدان المقرضة" إلى طرح قروضها المستحقة على البلدان النامية للبيع في السوق الثانوي للقرض بنسب خصم كبيرة، ولاسيما القروض المشكك في تحصيلها أو قروض البنوك التي ترفض إعادة جدولتها، ويقوم المستثمرون بشراء هذه القروض ثم مطالبة حكومات البلدان المقرضة بصرف مبالغها بالعملة المحلية بسعر الصرف السائد، واستخدام حصيلتها في شراء وحدات القطاع العام المعروضة للبيع في إطار عملية الخصخصة^١.

وينتججة دراسة الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي يمكن القول إنَّ جوهره يقوم على التحول إلى نظام السوق الحر بموازاة انسحاب الدولة الكلي من الحياة الاقتصادية، وهو ما يفترض تنمية البلدان النامية واستفادتها من مكاسب الاندماج

^١ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ٢٢٣ - ٢٢٤.

في الاقتصاد العالمي، وإدراكاً من صندوق النقد للانعكاسات السلبية لهذا التحول فقد طور الجانب الاجتماعي لبرامجه وفق ما سندرسه فيما يأتي.

المطلب الثالث

الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي

لم يكن صندوق النقد الدولي في ظل برامج التثبيت والاستقرار وفي الفترات الأولية لتبنيه برامج التكيف الهيكلي يولي أي اهتمام أو رعاية لسياسات مواجهة الفقر والبطالة والآثار التوزيعية الناجمة عن سياسات التكيف الاقتصادية، بحسبان أن هذه السياسات تدخل في اختصاص البنك الدولي، حيث تخلو برامج صندوق النقد لمرحلة ما قبل الثمانينيات من أي إشارة أو توجه حيال السياسات الاجتماعية.

جاءت أولى اهتمامات صندوق النقد بالتأثيرات الاجتماعية للتكيف الهيكلي في بعض برامجه بدءاً من عام ١٩٨٦، وبمرور الوقت توجه الصندوق لتعزيز سياساته الاجتماعية استناداً إلى الدراسات التي قامت بها لجانه أو من خلال

^١ د. الطاهرة السيد محمد حمية، المرجع السابق، ص ٢٥.

توصيات المنظمات الدولية غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني. ففي تقرير أعده فريق تابع للصندوق بتكليف من مجلس المدراء التنفيذيين في عام ١٩٩٦ بعنوان "استخلاص الدروس من استعراضات تسهيل التكيف الهيكلي المعزز" تضمن التقرير توصية بإدخال تدابير تعويضية ملائمة في صلب تصميم البرامج من أجل حماية الفئات الاجتماعية الأكثر تضرراً، بما في ذلك تقديم مساعدة موجهة توجيهها حسناً وتخصيص موارد وافية للقطاعات الاجتماعية الضعيفة^١.

بيد أن تحول اهتمامات صندوق النقد جزئياً إلى السياسات الاجتماعية لا يعني أن الأخير غير أسس برامجه الاقتصادية، لكنه بهذا التحول تدارك النقص في محتوى برامجه من خلال فرض سياسات جديدة لها طابع اجتماعي^٢، وبمعنى آخر إن الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف مكمل للجانب الاقتصادي ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بأهداف التكيف الهيكلي، ويتلخص غرضه الأساسي بالتخفيف من حدة انعكاسات برامج الصندوق على الطبقات الشعبية.

ومن سياسات التكيف الهيكلي التي تتدرج ضمن إطار الجانب الاجتماعي:

١. ترشيد نفقات التعليم: عبر الإبقاء على النفقات المخصصة للصحة والتعليم الأساسي أو زيادتها مع خفض النفقات العامة الإجمالية في الوقت ذاته، ومن ذلك وضع سياسات موجهة لخدمة الفقراء، كذلك الموجهة نحو التعليم

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

^٢ Jeffrey D.Sachs, op, cit, P 116.

الابتدائي والصحة الأساسية على حساب مستويات التعليم والصحة الأخرى^١.

٢. دعم محدودي الدخل من خلال سياسة ترشيد الدعم وتحسين كفاءة الإنفاق في القطاع الاجتماعي، ويمكن أن يتم ذلك بالاستعاضة عن رفع سعر السلع الأساسية بشكل عام بخفضها لشريحة من الأفراد بناءً على مؤشر الحاجة الحقيقية.

ومنذ عام ١٩٨٦ تم تصميم برامج موجهة لتحقيق أهداف اجتماعية تشمل برامج خاصة للتوظيف وبرامج للتغذية وبرامج لنقل العاملين إلى مجالات أخرى بما في ذلك إقامة وحدات للتدريب والتأمين، ووحدات لإعادة توظيف العمال الحضريين المنقولين من مواطنهم الأصلية وبرامج متعددة القطاعات، وفي حالات قليلة وفرت برامج التكيف الهيكلي الدعم اللازم لإقامة وحدات سكنية.

٣. تدريب الأيدي العاملة:

ومن أبرز السياسات التي تنصب في خدمة هذه الهدف:

- تنظيم برامج للتوظيف الخاص كوسيلة فعالة للوصول إلى الفقراء، وتوفير شبكات أمان للعاطلين في أوقات الانكماش بهدف توفير فرص العمل والتأمين الاجتماعي الأساسي.
- وضع برامج للتشغيل في أعمال جديدة بغرض تعويض العمال المفصولين ومنحهم مكافآت نهاية الخدمة، وتوفير قروض خاصة للبدء بمشروعات صغيرة، أو تدريب العاطلين عن العمل واستيعابهم في فرص عمل جديدة، وإن كانت النسبة التي تشملهم وتستوعبهم هذه البرامج محدودة إلى حد ما.

^١ د. يوسف عبد العزيز محمود، المرجع السابق، ص ٨٥.

- وحدات إعادة التوطين من خلال تحويل عمالة المدن والعمال المفصولين من العمل بسبب سياسة الخصخصة إلى العمل الزراعي.
- البرامج متعددة القطاعات التي تتراوح بين التدخلات قصيرة المدى لتوفير الإغاثة مثل برامج الأشغال العامة والتغذية، وبين مجموعة من البرامج الإنمائية كدعم المرافق الصحية في المدن وتوفير الكتب المدرسية.^١

وفي الواقع إن صندوق النقد ذاته لا يعول كثيراً على الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي، فالسياسات السابقة قاصرة عن استيعاب التأثيرات السلبية لسياسات التكيف الاقتصادية، وهو ما يبدو جلياً في ضالة الموارد المخصصة للجانب الاجتماعي والموجهة لدعم الطبقات الشعبية من قبل الصندوق أو من قبل البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي، وذلك على افتراض أن التحول إلى نظام السوق الحر سيمنح ثمار عملية التنمية الشاملة لجميع الطبقات عاجلاً أم آجلاً. وهو تصور يتوقف على نجاح برامج التكيف وتحقيقها الأهداف المنوطة بها، ويغدو تقويم مضمون برامج التكيف محوراً هاماً للدراسة في ضوء تجارب العديد من البلدان النامية وفق ما سنتعرض له لاحقاً.

^١ المرجع السابق، ص ٨٦.

المبحث الثاني

آليات تطبيق برامج التكيف الهيكلي

من الأهمية بمكان معرفة كيفية صياغة برامج التكيف الهيكلي، وآليات تطبيقها على أرض الواقع لإدراك التدويل الذي خضعت له السياسة الاقتصادية في البلدان النامية، والدور المنوط بكل من صندوق النقد الدولي، والبلد المعني بصياغة هذه البرامج وإجراءات تطبيقها.

بقيت كيفية صياغة برامج صندوق النقد وآليات تطبيقها غير معروفة لما أحيط بها من سرية في دوائر صندوق النقد، حيث إن قرارات أجهزته والدراسات الصادرة عن خبراءه تصور للوهلة الأولى أن صياغة برامج التكيف الهيكلي وتطبيق سياساتها الاقتصادية تتبع من إرادة البلد المعني؛ لقناعته أن هذه البرامج مناسبة للإصلاح الاقتصادي ولتحقيق التنمية المنشودة.

وقد يكون هذا التوجه من الصندوق عائداً لإدراكه خطورة سياساته الاقتصادية، ومن ثم التنصل من مسؤولية الفشل أو الإخفاق والتبرؤ من الآثار التي قد تتجم في مجال التطبيق.

وتشير العديد من الدراسات الحديثة إلى الدور المحوري لصندوق النقد بمشاركة من البنك الدولي في رسم الخطوط العريضة والتفصيلية لبرامج التكيف الهيكلي إلى جانب بعض الهيئات الأخرى، وفي مقدمتها نادي باريس المختص بإعادة جدولة القروض الخارجية، وبالطبع إن البلد المعني يبقى المنفذ الأول لسياسات التكيف الاقتصادية والاجتماعية.

ووفق ما سبق سندرس فيما يلي كيفية صياغة برامج التكيف الهيكلي، والأدوار المنوطة بأطرافه في الصياغة والتطبيق، ومؤشرات ذلك في الواقع العملي.

المطلب الأول

دور صندوق النقد في فرض برامج التكيف الهيكلي

ترتبط قرارات منظمات التمويل الدولية تجاه البلدان طالبة التمويل بعدة عوامل، وفي مقدمتها الوضع الاقتصادي للبلد وجدية جهود التنمية فيه وفق تقديرات المنظمة، وبالطبع إن ذلك لا يعني أن أفقر البلدان هي الأكثر استحقاقاً للتمويل أو أن المنظمة تراعي مبدأ العدالة النسبية في توزيع مواردها أو الرقعة الجغرافية لعملياتها، بل إن منظمات التمويل تركز جهودها في البلدان التي أثبتت جديتها والتي توحى سياساتها بالثقة، كما أن المنظمة تهتم بالفائدة العائدة على نشاطاتها.

ويضاف إلى ما سبق عامل آخر يتعلق بموقف الجهات الضاغطة من منح التمويل، (والمقصود بجهات الضغط في هذه الحالة موقف حكومات البلدان المتقدمة والبنوك العالمية من البلد الطالب للتمويل)، فصندوق النقد يراعي إلى حد

كبير رضا أو سخط البلدان الكبرى على البلد الراغب في السحب من موارده، سواء عد هذا الأمر تدخلاً في عمل الصندوق أم لا، وهو ما يبدو جلياً في سياق الممارسة العملية، والشواهد على ذلك كثيرة^١.

ومما لاشك فيه أن صندوق النقد يأخذ هذه العوامل في حسبانها عند عقد برامج التكيف الهيكلي مع أحد البلدان الأعضاء، ولاسيما أن القوى الاقتصادية الكبرى قننت مكتسباتها في صلب النظام الأساسي للصندوق بما يسمح لها بفرض إملاءاتها في قرارات أجهزته ذاتها^٢.

وعلى أرض الواقع فإن صندوق النقد خلال مسيرته العملية الطويلة استحدث تسهيلات عديدة لمساعدة البلدان الأعضاء بحسبانها الآلية الأكثر أهمية بمناسبة تطبيق برامج للتكيف الهيكلي، إلا أن التسهيلات المالية لا تعد الآلية الوحيدة لتطبيق هذه البرامج، حيث إنه في أحوال عديدة يتم فرض برامج التكيف الهيكلي دون وجود عملية سحب حقيقية من موارد صندوق النقد.

^١ د. علي ضاهر الطفيلي، المرجع السابق، ص ٩٥-٩٦.

^٢ فالبلدان الغربية المتقدمة تعد صاحبة الحصص الأكبر في رأس مال صندوق النقد، ولاسيما أن حق التصويت وحق تعيين المدراء التنفيذيين يرتبط بحجم مساهمة كل بلد، فالبلدان الأوروبية وحدها تملك ثمانية مدراء تنفيذيين من أصل المدراء الـ ٢٤، بينما يمثل مجموع البلدان الإفريقية الـ ٤٧ مديران تنفيذيان فقط، وفي جميع الأحوال إن توزع عدد المدراء التنفيذيين لا يفصح عن حقيقة موازين القوة في آليات صنع القرار داخل أجهزة الصندوق، لأن كل مدير يملك نسبة من الأصوات تعكس وزن البلدان التي عينته أو انتخبته. فالولايات المتحدة وإن كان لها مدير تنفيذي واحد إلا أن ما يمثله مديرها التنفيذي من أصوات يجعله قادراً على نقض قرارات الصندوق ذي الأغلبية الخاصة، ولا يصح القول السابق على البلدان النامية حتى ولو اجتمع عدة مدراء يمثلونها ضد قرار ما راجع حول العلاقة بين الحصص وحقوق التصويت: د. ياسر الحويش، القانون الدولي الاقتصادي، مرجع سابق، ص ٣٨. وللتوسع أيضاً: د. صلاح الدين حسن السيسى، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧، ص ٣٧٤.

وسنحاول أن نلقي الضوء على أهم آليات فرض برامج التكيف الهيكلي، ثم بيان دور الصندوق في مرحلة الصياغة والإشراف على التنفيذ.

أولاً: آليات فرض برامج التكيف الهيكلي.

سبق أن درسنا أهم التسهيلات المالية التي استحدثها صندوق النقد من حيث دوافع استحداث التسهيل وشروط استحقاقه، بيد أنه تجدر الإشارة إلى وجود تمايز كبير بينها من حيث نسب السحب المسموح بها لكل تسهيل، ومدد الاستفادة منها ومدة عملية إعادة الشراء.

ويمكن تقسيم التسهيلات المالية إلى تسهيلات دائمة تمول من موارد صندوق النقد العادية إلى جانب التسهيلات المؤقتة التي تمول من اقتراضات الصندوق من البلدان الأعضاء ذات الفائض، بالإضافة إلى وجود تسهيلات خاصة محدثة لأغراض معينة، وأخيراً فهناك أشكال أخرى من التسهيلات وفق ما يقدره الصندوق في كل حالة على حدة.

١. التسهيلات الدائمة:

وهذه التسهيلات تدرج ضمن إطار العمل التقليدي لصندوق النقد وتمول من موارده العامة، ولذا فإن الأصل فيها أن تخضع لشروط ونسب السحب المنصوص عليها في نظامه الأساسي. ومن أبرزها:

أ- تسهيل التمويل التعويضي Compensatory Financing Facility:

ويعد السحب من موارد هذا التسهيل عملية مستقلة عن حق البلد العضو الاستفادة من الموارد العادية لصندوق النقد، أي أنه يحق للبلدان الأعضاء الاستفادة من موارده ولو لم تكن قد استنفدت حقها في السحب وفق القواعد العادية. وقد أجاز قرار مجلس المدراء التنفيذيين المحدث للتسهيل

تجاوز نسبة حيازة الصندوق لعملة البلد الساحب حاجز ٢٠٠% بمقدار ٢٥% سنوياً عما هو مسموح به في ظل قواعد السحب العادية، ومع التطور الكبير في مضمون تسهيل التمويل التعويضي وأغراضه^١، زادت نسبة السحب المسموح بها إلى ٥٠% ثم إلى ٧٥% وأخيراً إلى ١٠٠% سنوياً من حجم حصة العضو في رأس مال الصندوق^٢.

ب- التسهيل الممتد "الموسع" Extended Facility: وبموجبه يمكن للبلد العضو سحب موارد مالية تصل إلى ١٤٠% من حجم حصته على أربع أقساط متساوية على ألا يتجاوز مجموع حجم السحوبات الداخلة في إطار التسهيل الموسع والسحوبات العادية ٢٦٥% سنوياً^٣.

٢. التسهيلات المؤقتة:

ويعد تسهيل التمويل الإضافي "التكميلي" Supplementary Financing Facility من أبرزها على الإطلاق، وقد جاءت تمويلات هذا التسهيل من

^١ وجهت انتقادات إلى تسهيل التمويل التعويضي فيما يتعلق بطريقة احتساب الانخفاض في عوائد الصادرات، لاعتماد صندوق النقد الدولي على متوسط عائدات الصادرات لفترة خمس سنوات تشكل سنة الانخفاض محوراً، وهو ما يؤخر استحقاق التسهيل، كما أن الانخفاض يحسب وفقاً للقيم -->

--> الاسمية لأسعار جميع صادرات البلد بغض النظر عن مقدار الانخفاض الحقيقي أو انخفاض أسعار سلعة تصديرية واحدة، ولاسيما أن العديد من البلدان النامية تعتمد على تصدير سلعة أو سلعتين. راجع: عز الدين الصالحاني، المرجع السابق، ص ٣٤ - ٣٥.

^٢ د. حسين عمر، المرجع السابق، ص ١٠٣ - ١٠٤.

^٣ عز الدين الصالحاني، المرجع السابق، ص ٣٨ - ٣٩.

اقتراضات صندوق النقد من البلدان الأعضاء ذات الفائض^١، حيث بلغ مجموع المبالغ المرصودة لخدمة هذا التسهيل ٧،٧٨ مليار وحدة حقوق سحب خاصة.

ويمكن للبلدان الأعضاء الاستفادة من هذا التسهيل عبر اتفاق للدعم لمدة سنة بنسبة سحب تصل إلى ١٠٢،٥% من حجم حصتها، كما يمكن الاستفادة منه عبر اتفاق للتسهيل الممتد لمدة تصل إلى ثلاث سنوات بنسبة سحب تصل إلى ١٤٠% من حجم الحصة.

٣. التسهيلات الخاصة:

تعد التسهيلات الخاصة تطوراً كبيراً في آليات المساعدة المقدمة للبلدان الأعضاء ولاسيما النامية منها، والمصدر الأساسي لتمويلها هي الموارد والمساهمات الاختيارية المقدمة من البلدان الأعضاء ذات الفائض. ومن أهم التسهيلات الخاصة:

أ- التسهيل بغاية التصحيح البنوي "تسهيل التكيف الهيكلي" The Structural Adjustment Facility: وقد اعتمدت تمويلاته على بيع صندوق النقد بعض أرصده من الذهب في الفترة ما بين ١٩٧٦-١٩٨٠^٢، ويمكن للبلد العضو بموجبه أن يسحب ما نسبته ٥٤% من حصته خلال ثلاث سنوات، وبمعدل ٢٠% عن السنة الأولى و١٣،٥% لكل من السنتين الثانية والثالثة بعمولة مقدارها ٠،٥%^٣، ويتم الإفراج عن

^١ يمكن القول إن التسهيلات المؤقتة مستمدة من أفكار وطروحات الاقتصادي كينز في مؤتمر بريتون وودز التي انطلقت من أن مسؤولية العجز لا تقع على بلدان العجز فقط وإنما على بلدان الفائض أيضاً.

^٢ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٢٩.

^٣ S.Gurumurthi, IMF and The Developing Countries- An Agenda For Reform, First Published, Newdelhi: Vikas, 1995, p 173-174.

الشريحة الأولى لدى موافقة البلد الساحب على تطبيق برنامج للتكيف الهيكلي، أما الإفراج عن الشرائح التالية فتتم بعد موافقة الصندوق على الخطوات المزمع اتخاذها خلال السنة التالية، ويستحق سداد التسهيل خلال عشر سنوات مع مدة سماح تستغرق خمس سنوات ونصف^١.

ب- التسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي "تسهيل التكيف الهيكلي المعزز" The Enhanced Structural Adjustment Facility: وبموجبه يمكن للبلد العضو أن يسحب موارد مالية بسقف يصل إلى ٢٥٠% من حجم حصته مع احتمال زيادتها إلى ٣٥٠% في أحوال استثنائية بعمولة مقدارها ٠,٥%^٢.

٤. تسهيلات أخرى:

بالإضافة إلى التسهيلات السابقة استحدث صندوق النقد تسهيلات أخرى لمساعدة بلدان معينة في قرار إنشاء التسهيل على مواجهة الصدمات الخارجية والاندماج في الاقتصاد العالمي، أو بغرض التصدي لأزمة معينة، ومن أهم التسهيلات التي تتدرج تحت هذا المفهوم:

أ- تسهيلات أزمة القروض: وقدمت إلى بلدان أمريكا اللاتينية خلال أعوام الثمانينيات بغرض مساعدتها على وضع برامج متوسطة الأجل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وترتيب أوضاع قروضها الخارجية مع الجهات المقرضة.

ب- التسهيل بغاية التحويل الشامل لعام ١٩٩٣: بغرض مساعدة بلدان أوروبا الشرقية للتحويل من نمط التخطيط إلى نظام اقتصاد السوق الحر،

^١ د. عبد الفتاح الجبالي، المرجع السابق، ص ٣١-٣٢.

^٢ S.Gurumurthi, op, cit, p176.

وبموجبه يمكن للبلد العضو سحب موارد مالية تصل إلى ٥٠% من حجم حصته على شريحتين متساويتين، إلا أنه لا يُفَرَج عن الشريحة الثانية إلا بعد ستة أشهر أو اثني عشر شهراً من تاريخ السحب الأول بشرط أن يكون البلد قد التزم بالتدابير المتفق عليها مع صندوق النقد وتتوجب عملية إعادة الشراء خلال عشر سنوات^١.

ج- الاتفاقات الجديدة للإقراض: تم استحداثها خلال أزمة المكسيك بين عامي ١٩٩٤-١٩٩٥ بعد هروب رؤوس الأموال الأجنبية منها، وبموجبها قدم صندوق النقد أكبر ائتمان خلال تاريخه، حيث بلغ مجموع الائتمان الممنوحة للحكومة المكسيكية حتى عام ٢٠٠٥ بما يقدر بـ ١٧,٧ مليار دولار^٢.

د- تسهيل الاحتياطي التكميلي Supplemental Reserve Facility: استحدث خلال الأزمة التي اجتاحت بلدان جنوب شرق آسيا "مجموعة الآسيان" عام ١٩٩٧ لمساعدة البلدان التي تتطلب احتياجات كبيرة للتمويل القصير المدى بعد فقدانها جدارتها الائتمانية في السوق بشكل مفاجئ، ووصل مجموع التسهيلات التي قدمها صندوق النقد لهذا الغرض إلى حوالي ٣٦ مليار دولار شملت كلاً من اندونيسيا وكوريا وتايلاند. ونتيجةً لآثار الأزمة أنشأ الصندوق أداة جديدة تحت اسم خطوط الائتمان الطارئ Contingent Credit Lines من أجل مواجهة عدوى انتقال الأزمات المالية.

^١ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ٩٤-٩٥.

^٢ هانس- بينز مارتين، هارالد شومان، فخ العولمة- الاعتداء على الديمقراطية والرفاهية، ترجمة: د. عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٣٨، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٨، ص ٩٤، وراجع أيضاً: د. أشرف موسى حسن، المرجع السابق، ص ٢٢.

٥- تسهيل النمو والحد من الفقر Poverty Reduction and Growth Facility

وهو موجه إلى البلدان النامية الفقيرة المثقلة بالقروض الخارجية، وبموجبه يمكن للبلد العضو أن يسحب موارد مالية تصل إلى ١٤٠% من حجم الحصة، ومن الممكن أن تصل إلى ١٨٥% في أحوال استثنائية بعمولة منخفضة مقدارها ٠,٥%، ويتم السداد خلال فترة تمتد بين خمس سنوات ونصف السنة إلى عشر سنوات^١.

و- تسهيل مواجهة الصدمات الخارجية Exogenous Shocks Facility

وهذا التسهيل موجه في حقيقته إلى مساعدة البلدان النامية على تحمل الصدمات الخارجية، وتجدر الإشارة إلى أن هذا التسهيل اكتسب أهمية كبيرة خلال أزمة الغذاء التي شهدتها العالم مؤخراً من خلال إتاحة موارد مالية للبلدان التي تعاني من ارتفاع وارداتها من الغذاء. ويمكن للبلدان الأعضاء التي ينطبق عليها هذه الوصف أن تسحب موارد مالية بنسبة ١٠٠% من حجم حصتها، يتم صرف نسبة ٢٥% منها فوراً وبشكل سابق على عقد اتفاق للدعم بموجب عنصر الموارد السريعة، ويتم سحب نسبة ٧٥% المتبقية بعد عقد اتفاق للدعم بموجب عنصر الموارد المرتفعة^٢.

^١ صندوق النقد الدولي، الصندوق عن كئيب- ملحق سنوي خاص لنشرة صندوق النقد الدولي، أيلول، ٢٠٠٦، منشور على الرابط الآتي:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/ara/2006/090106a.pdf>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٥/٨

^٢ صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص ٤٩.

والى جانب عملية السحب من موارد صندوق النقد التي تتم بناء على قرار من مجلس المدراء التنفيذيين، فإن دور الصندوق يتعدى إلى جوانب أخرى في تطبيق برامج التكيف الهيكلي التي تتجلى في الصياغة والإشراف والتقييم لاحقاً.

ثانياً: دور صندوق النقد في الصياغة والإشراف والتقييم.

نتيجة للتطور الحاصل في عمل صندوق النقد منذ سنوات الثمانينيات والتسعينيات، فإن دوره لم يعد قاصراً على منح التسهيلات المالية للبلدان الأعضاء، حيث يمارس الصندوق دوراً جوهرياً في مرحلة إعداد برامج التكيف الهيكلي وصياغتها والإشراف على تنفيذها، ومن ثم تقييم التزام البلد بسياسات التكيف الاقتصادية والاجتماعية والتقدم الحاصل على صعيد الوضع الاقتصادي الداخلي.

ويمتلك صندوق النقد العديد من الأدوات والوسائل التي يمكنه بواسطتها الاطلاع على الأوضاع الاقتصادية وجمع البيانات والإحصائيات المالية والاقتصادية عن مختلف البلدان الأعضاء من خلال بعثاته المنتشرة حول العالم، وتحت اسم تقديم المساعدة الفنية والتقنية يقوم الصندوق بإرسال الخبراء والعاملين لموازنة البلدان الأعضاء في حل مشكلاتها الاقتصادية^١، وقد يستمر هذا الإيفاد عدة سنوات، ويعمل هؤلاء الخبراء في مفاصل الأجهزة الحساسة والمختصة بوضع القرارات الاقتصادية كوزارات التخطيط والاقتصاد وغيرها^٢.

^١ ميشيل لولار، المرجع السابق، ص ١٠٣.

^٢ للتوسع حول أساليب المساعدة الفنية التي يقدمها صندوق النقد الدولي للبلدان الأعضاء يمكن الرجوع إلى: صندوق النقد الدولي، المرجع السابق، ص ٥٣.

وبموازاة ذلك فإن لصندوق النقد معهداً مختصاً بتقديم المساعدة الفنية وتأهيل الكوادر الوطنية المختصة في وزارات الاقتصاد والبنوك المركزية الذين يتتلمذون على رؤى الصندوق ووصفاته المتعلقة بالسياسات النقدية والمالية وغيرها من مضامين برامجه الاقتصادية^١.

وفي إطار برامج التكيف الهيكلي فقد زادت سلطة صندوق النقد عما كانت عليه في ظل برامج التثبيت والاستقرار التقليدية، حيث استبدل خطاب النوايا Letter Of intent التقليدي الذي كانت تصوغه سلطات البلد المعني وتحدد فيه الإجراءات التي سوف تلتزم بها من أجل الإصلاح الاقتصادي خلال السنة الأولى من تطبيق البرنامج^٢، وحل بدلاً عنها وثيقة الإطار العام للسياسات Policy Framework paper الواجب إتباعها طوال فترة البرنامج حيث بات خطاب النوايا جزءاً من ورقة الإطار العام للسياسات على المدى القصير.

والأصل أن ورقة الإطار العام للسياسات تعد بالتعاون بين مسؤولي البلد المعني وممثلي بعثتي صندوق النقد والبنك الدوليين، وترسل الورقة إلى مجلس المدراء التنفيذيين للبنك الدولي ليقوم بمناقشتها ودراستها، ويتم إرسالها لاحقاً إلى مجلس المدراء التنفيذيين للصندوق^٣.

وتتضمن الورقة جملة من التفاهات حول السياسات الواجب اتباعها والتقييد بها بغرض الإصلاح الاقتصادي خلال فترة تطبيق برامج التكيف الهيكلي مع تفصيل دقيق وواضح للإجراءات والتدابير المزمع اتخاذها، ويقوم صندوق النقد بعملية

^١ جاك-بتي-روله، المرجع السابق، ص ٦٨.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٢٠-١٢١.

^٣ جان ج بولاك، المرجع السابق، ص ٤٨.

مراقبة التنفيذ وفق معايير الأداء المتفق عليها بشكل دوري بواقع ثلاثة أشهر كما تتم عملية مطابقة أخرى كل ستة أشهر، وخلال عملية المتابعة لا يتم التفاوض من جديد حول الواقع القائم والمشاكل التي تعترض تطبيق ما اتفق عليه، وإنما يجب التقيد بالمعايير المتفق عليها مهما كانت الصعوبات الناجمة عن التطبيق، وفي حال التوافق يستمر تطبيق البرنامج، وإلا فإن الصندوق يعلن نكول البلد عما اتفق عليه، وعدم جدارته الائتمانية والحكم عليه بسوء السلوك^١.

وقد درج صندوق النقد على إجراء دراسات دورية لتطبيقات برامجه وتقييم حالات نجاحها وفشلها في البلدان الأعضاء في محاولة منه لتجاوز جوانب القصور والخلل، ومع أن العديد من الإحصائيات والدراسات وحتى تلك الصادرة عن خبراء الصندوق تدل على فشل برامجه في كثير من الأحيان، إلا أن الصندوق يلقي دائماً عواقب الفشل على البلد المعني بحجة عدم تقيده التام بمفردات البرنامج^٢.

بل إنه وبعد تطبيق برامج التكيف الهيكلي في العشرات من البلدان ولسنوات طويلة، نجد أن ميشيل كامديسو المدير العام الأسبق لصندوق النقد يبرر أسباب الفشل بغياب الشفافية في السياسات الاقتصادية للبلدان الخاضعة لبرامج التكيف وتعاملاتها ولاسيما في الجانب المالي، حيث يقول: "هناك توافق قوي يجعل الشفافية القاعدة الذهبية للنظام المالي للبلد.. وإن الأسواق لا يمكن أن تعمل بكفاءة، وستبقى عرضة لعدم الاستقرار في غياب المعلومات الدقيقة عن كل

^١ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ٢٠. وراجع أيضاً: د. أشرف موسى حسن، المرجع السابق، ص ٥٧.

^٢ إريك توسان، داميان مبييه، المرجع السابق، ص ٧٣.

التفاصيل الخاصة بالسوق"^١. وهو ما يفسح المجال لعملية تقويم موضوعية وجدية
لبرامج التكيف الهيكلي وفق ما سنتناوله لاحقاً.

^١ د. محمود خالد المسافر، المرجع السابق، ص ١٦٠.

المطلب الثاني

دور الدولة الوطنية في صياغة وتطبيق برامج التكيف الهيكلي

بموازاة دور صندوق النقد في رسم الخطوط العامة والتفصيلية لبرامج التكيف الهيكلي، فإن الدولة الوطنية تعد المنفذ الأول لمضمون برامج التكيف التي تقوم بترجمة رؤى الصندوق ونظرياته على أرض الواقع وإزالة المعوقات التي قد تعترض سبل تطبيقها.

وعلى الرغم من تشديد صندوق النقد على أن الاتفاق على برامج التكيف الهيكلي هو حصيلة لتسااور البلد العضو مع الصندوق، وأن دور هذا الأخير لا يتجاوز النصح والإرشاد، والقرار النهائي بيد الحكومة الوطنية وفق ما تمليه ظروفها ومصالحها الوطنية، فإن تتبع وتحليل كيفية تطبيق برامج التكيف الهيكلي تنفي كل دور حيادي للصندوق في التطبيق مع انعدام الدور الفاعل المنوط بالبلد المعني.

ولا يخفى أن رضوخ البلد العضو لنصائح صندوق النقد وسياساته يتوقف على حقيقة وضعه الاقتصادي والخلل الحاصل في ميزان مدفوعاته^١، ولا يعني أن تقدير البلد لنمط الإصلاح الذي يريده أو مقدار التمويل الذي يحتاجه سيجد استجابة فورية، فالصندوق هو الذي يملك مفاتيح التمويل الدولي، وبموجب رضاه أو سخطه على البلد تأتي قرارات البنوك العالمية والجهات المانحة إيجاباً أو سلباً بتدفق القروض والتمويلات. كما أن الصندوق هو الذي يملك بالنتيجة فرض

^١ السا اسيدون، المرجع السابق، ص ١٠٦.

السياسات والشروط التي يراها مناسبة لتحقيق الهدف من برامجه والوصول إلى معايير الأداء المفروضة.

تأتي مرحلة المشاورات في بداية الخطوات التي يقوم بها مسؤولو البلد المعني مع ممثلي صندوق النقد والبنك الدوليين، ومرحلة المشاورات كمرحلة تمهيدية أشبه ما تكون إجراءً شكلياً؛ لأن البلد المعني لا يملك في الحقيقة سوى عرض احتياجاته من التمويلات أو رغبته في إعادة جدولة قروضه الخارجية، ويعود القرار بتحديد احتياجات البلد التمويلية ومدى ملاءمة السياسات المزمع اتخاذها لممثلي صندوق النقد والبنك الدوليين، وفي مرحلة لاحقة تأتي الموافقة النهائية أو الرفض من قبل أجهزة الصندوق.

ولعل من أهم الخطوات التي تقع على عاتق البلد المعني إصدار القوانين وسن التشريعات وتطويرها بما يتلاءم مع وصفات صندوق النقد وتطبيق برامجه، وتهيئة الأرضية المناسبة للتحويل نحو نظام السوق الحر، وعلى حكومة البلد أن تمهد لنفسها الانسحاب التام والكامل من الحياة الاقتصادية وجميع الأنشطة الأخرى مع تدعيم ركائز اقتصاد السوق^١.

وتستمر الأدوار المنوطة بالبلد المعني أثناء التطبيق باستخدام جميع سلطات الدولة وأدواتها الاقتصادية لإنجاح البرنامج لتنتهي إلى انسحاب تدريجي للدولة من جميع جوانب الحياة الاقتصادية والعودة بها إلى دور الدولة الحارسة.

على أن انسحاب الدولة من الشؤون العامة وإفساح المجال لآليات السوق الحر لا يخلو من تأثيرات في وضع الدولة وأدائها لوظائفها ودورها في تسيير الشؤون

^١ د. حازم الببلاوي، المرجع السابق، ص ١١١ - ١١٢.

العامة، وهي عمق المشكلة التي تطرحها مجموعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي على سيادة الدولة.

وفي هذا السياق يمكن التساؤل حول الطبيعة القانونية لاتفاق الدعم المعقود بين الدولة وصندوق النقد؟ وهو الاتفاق الذي يتم بموجبه التوافق على تطبيق برامج التكيف الهيكلي.

جرى التوجه في صندوق النقد والبلدان الأعضاء إلى نزع الصفة الدولية عن اتفاق الدعم، وقد عدّه مجلس المدراء التنفيذيين في قرار مراجعة نظام المشروطية لعام ١٩٦٨ قراراً يتبناه الصندوق بعد إعلان البلد العضو رغبته في استعمال موارده، ويحدد فيه شروط شراء البلد الساحب لعملات البلدان الأخرى من الصندوق، وقد تكرر هذا التوجه في قرار مجلس المدراء التنفيذيين الصادر عام ١٩٧٩، حيث نص هذا القرار الأخير على أن "اتفاق الدعم ليس اتفاقاً دولياً، وبناءً على ذلك يجب أن يتضمن نصه الرسمي وكذلك نص خطاب النوايا مفهوماً تعاقدياً"^١.

والسبب في هذا التوجه من أجهزة صندوق النقد وقبوله من البلدان الأعضاء يعود إلى النتائج المترتبة على كون اتفاق الدعم اتفاقاً دولياً، ففي حال الإقرار لاتفاق الدعم بالصفة الدولية، فإن عقده لا بد أن يمر بمراحل عقد المعاهدات الدولية من حيث المناقشة والتوقيع والتصديق من السلطات المختصة دستورياً بذلك، وهو ما من شأنه أن يكشف عن سلوك الصندوق التدخل في شؤون البلدان الأعضاء، وهو ما تحاول البلدان الأعضاء إبقائه طي الكتمان لأهداف عديدة خاصة بالوضع الداخلي.

^١ د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

ومن ثم إن الإقرار بوصف الاتفاق الدولي لاتفاق الدعم سيلزم صندوق النقد بتسجيله في الأمم المتحدة^١، وهو ما من شأنه فرض قيد مزدوج على سياسات الصندوق والحد من هامش استقلاله، فمن جهة سيجد نفسه في مواجهة بقية المنظمات الدولية المتخصصة بشؤون التنمية التي ما زالت توجه انتقادات إلى برامج الصندوق التقليدية والمستحدثة، ولاسيما أن برامجه الاقتصادية ستغدو موضوعاً للنقاش والتحليل من المنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني والمختصين، ومن جهة أخرى قد يفقد الصندوق الحق الحصري بتفسير مضمون اتفاق الدعم لصالح هيئات وأجهزة أخرى كمحكمة العدل الدولية^٢.

ولكن هل يمكن التسليم بموقف صندوق النقد بأن اتفاق الدعم ليس اتفاقاً دولياً؟

يذهب المستشار القانوني لصندوق النقد Joseph Gold إلى أن طبيعة اتفاق الدعم تنفي عنه الصفة القانونية استناداً إلى عوامل شكلية موضوعية.

فمن الناحية الشكلية فإن الوثائق التي يتم بناءً عليها اتخاذ قرار صندوق النقد بعقد اتفاق دعم مع البلد العضو هي وثائق منفصلة، والمقصود بذلك أن البلد الساحب يرسل خطاب نوايا إلى الأجهزة المختصة في الصندوق، وفي وقت لاحق تتخذ هذه الأجهزة القرار بعقد اتفاق الدعم.

والحقيقة أن هذا التبرير لم يعد يحوز حجة كافية في ظل التطور الحاصل على نظام المشروطية، بدليل أن الصندوق استعاض عن خطاب النوايا التقليدي

^١ تنص المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة: "١. كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن. ٢. ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق أو معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة".

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٢٢.

Letter Of intent بوثيقة الإطار العام للسياسات Policy Framework paper، وهذه الوثيقة الأخيرة تعد من قبل مبعوثي صندوق النقد والبنك الدوليين بالاشتراك مع ممثلي السلطات المختصة في البلد المعني^١، وجميع الأطراف في هذه الحالة تتعامل بصفتها الرسمية، ويمكن عد هذا الاشتراك كمرحلة المفاوضات والتوقيع الأولي قبل أن يتم التصديق على مضمون الاتفاق "والمقصود بذلك وثيقة الإطار العام للسياسات" من قبل الأطراف الثلاثة على صورة اتفاق دعم مرفق ببرامج التكيف الهيكلي.

وحتى في حال تستر صندوق النقد خلف آليات المساعدة الفنية أو المشاورات الدورية لفرض إرادته في ورقة الإطار العام للسياسات، فإن القواعد العامة لعقد المعاهدات لا تنفي قيام الاتفاق، حتى في حال الانفصال بين الوثائق، ما دامت تشكل كلاً متكاملًا وكان تخلف وجود أي منها كفيلاً بعدم إتمام الاتفاق.

ومن الناحية الموضوعية فيبرر Gold عدم كون اتفاق الدعم اتفاقاً دولياً لعدم وجود نية التعاقد بين أطرافه، وإن انتفاء نية التعاقد لدى أحد الطرفين كفيلاً بعدم إبرام الاتفاق مهما كانت درجة توافق الطرفين من الناحية التفصيلية والرسمية، وانتفاء نية التعاقد أمر أفصح عنه صندوق النقد في العديد من قراراته وخاصة عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٩^٢. وعلى الرغم من سلامة هذا التوجه الأخير وصعوبة انتقاده، إلا أن ذلك لا يعني الاكتفاء بوصف الصندوق لاستبعاد الطبيعة الحقيقية لاتفاق الدعم، ولا سيما أن الأسس التي يتذرع بها الصندوق منتقدة لصورتها من

^١ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ٢٠.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ١٢٢-١٢٣.

جهة، وبحسبانه الجهة الأقوى في الاتفاق القادر على فرض شروطه وإملاءاته من جهة أخرى^١.

إن تحليل أدوار عقد اتفاق الدعم يعطي تصوراً واضحاً أنه أقرب ما يكون إلى اتفاقات الإذعان، حيث يفرض فيه الطرف القوي "صندوق النقد" الموجود في مركز اقتصادي غالب شروطه على الطرف الضعيف "البلد الساحب"، ويستمد الصندوق موقفه القوي مما يتمتع به من احتكار فعلي لقنوات التمويل الدولي، وحيث إن برامج التكيف الهيكلي تشكل صفقة واحدة، فإن البلد المعني لا يملك إلا خيار القبول بكامل مضمونها أو رفضها مطلقاً^٢.

المطلب الثالث

^١ المرجع السابق، ص ١٢٤.

^٢ راجع في عقد الإذعان كظاهرة في التنظيم الدولي المعاصر: د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١، ص ٤٢٣.

دور نادي باريس في فرض برامج التكيف الهيكلي

إن دور نادي باريس في تطبيق برامج التكيف الهيكلي يكشف التدويل الذي خضعت له السياسات الاقتصادية في البلدان النامية الخاضعة لبرامج صندوق النقد، ولاسيما في ضوء العلاقة بين قرار الصندوق عقد برامج التكيف الهيكلي مع البلد المقترض وقرار نادي باريس الموافقة على منح تمويلات جديدة للبلد أو إعادة جدولة قروضه^١.

ونادي باريس هو نادي دول حيث إنه يختص بعمليات جدولة القروض الرسمية فحسب، كما أنه نادٍ غير رسمي ليس له عضوية ثابتة أو هيكل تنظيمي محدد، بل إن نظامه أقرب ما يكون إلى مجموعة من الإجراءات والممارسات المتعارف عليها عبر عمليات جدولة القروض منذ بداياتها في عام ١٩٥٦ لإعادة جدولة قروض الأرجنتين^٢.

ونقطة البداية في عملية إعادة الجدولة Rescheduling تكون بإعلان البلد المقترض عن رغبته في إعادة جدولة قروضه، إلا أن مجرد الإعلان لا يعني أن

^١ بموازاة نادي باريس الذي يقوم بجدولة القروض الرسمية يوجد نادي لندن الذي يختص بمهمة جدولة القروض الخاصة، ونادي لندن هيئة غير رسمية ليس له قواعد أو أنظمة محددة، وإنما عبارة عن مجموعة من الترتيبات والإجراءات التي تتم بموجبها مفاوضات إعادة الجدولة بين البلدان المقترضة ومقرضيها من البنوك العالمية. ونظراً إلى احتمال تعدد الجهات المقرضة فقد جرى العمل على أن تمثل لجنة استشارية مشرفة مفاوضات إعادة الجدولة نيابة عن البنوك. وعلى الرغم من أوجه الشبه الأولية بين ناديي باريس ولندن إلا أن الأخير لا يتدخل في سير تطبيق برامج التكيف الهيكلي، حيث إن أغلب قروض البلدان النامية المعاد جدولتها هي قروض عامة. ولذلك لا يشترط نادي لندن في حالات عديدة ضرورة وجود اتفاق بين صندوق النقد والبلد المقترض. راجع: خضير حسن خضير، المرجع السابق، ص ١٢٧-١٢٩.

^٢ د. رمزي زكي، أزمة القروض الدولية، مرجع سابق، ص ٢٤٥-٢٤٥.

البلدان المقرضة ستستجيب للطلب وتوافق على إعادة الجدولة، فمن أولى الخطوات السابقة للاجتماع عقد مشاورات بين البلد المقترض وصندوق النقد لإجراء تقييم للوضع المالي للبلد والاتفاق على برنامج للتكثيف الهيكلي، وهذه الخطوة شرط ضروري لا بد منه للإسراع في عقد الاجتماع.

وفي مرحلة تالية يتم تقديم طلب رسمي من البلد المعني إلى الحكومة الفرنسية للتفاوض حول تأجيل القروض، ولصندوق النقد والبنك الدوليين دور هام في المرحلة السابقة لعقد الاجتماعات، حيث تقوم المنظمتان بتقديم مساعدات لكل الأطراف فيما يتعلق بوضع البلد الطالب لإعادة جدولة قروضه.

تعقد اجتماعات النادي في مركز المؤتمرات الدولي في باريس بحضور البلدان المقرضة والبلد المقترض، ويحضر اجتماعات النادي بصفة مراقبين مندوبون عن المنظمات الاقتصادية الدولية كصندوق النقد والبنك الدوليين، وغالباً ما تعقد الاجتماعات برئاسة فرنسا، كما يمكن أن تترأسها إحدى البلدان المقرضة الأخرى^١.

ويقوم ممثلو البلد المقترض بتقديم تقرير مفصل عن الوضع الاقتصادي ومؤشراته ومقدار التخفيف الذي يروونه ملائماً لقدرته على السداد، كما يعرض مراقبو الصندوق تقييمهم للوضع الاقتصادي للبلد المقترض ووضع ميزان مدفوعاته وآفاقه المستقبلية، وتعرض المنظمات الدولية الأخرى رؤيتها بهذا الصدد، وأخيراً يتوجه المقرضون بأسئلتهم واستفساراتهم إلى ممثلي البلد المقترض والمراقبين^٢.

تتداول البلدان المقرضة فيما بينها الخطوط العريضة لعملية إعادة الجدولة، ويقوم رئيس المؤتمر بعرض مسودة أولية على ممثلي البلد المقترض، ومن النادر

^١ جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٧٩.

^٢ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٢٤٥-٢٤٧.

الموافقة على هذا العرض الأولي نظراً لتباين الآراء ورغبة البلد المقترض في الحصول على أكبر قدر من التخفيض لقروضه أو مد آجال الاستحقاق، ولذلك تعقد جلسة مسائية أو تؤجل المفاوضات إلى اليوم التالي ليتم الاتفاق على حزمة من الشروط العامة لعملية إعادة الجدولة، وتعد اتفاقيات ثنائية بين البلد المقترض والبلدان المقرضة بشكل منفرد، وهذه الاتفاقيات تشكل الأساس القانوني لعملية إعادة الجدولة^١.

ومن أهم القواعد التي تحكم أعمال نادي باريس:

- لا يقبل النادي إعادة الجدولة ما لم يكن التقصير في السداد حتمياً، أي أن البلد استنفد جميع الوسائل والسبل التي تمكنه من خدمة قروضه الخارجية، وصندوق النقد هو الجهة الموكلة إليها تقدير حجم فجوة الموارد المحلية في البلد المقترض، فإذا وجد أن الاستخدامات تزيد على الموارد عد ذلك دليلاً للمقرضين على عدم قدرة البلد على الوفاء الحتمي لقروضه.
- لا يقبل النادي إعادة جدولة القروض ما لم يعقد البلد المقترض برنامجاً للتكيف الهيكلي مع صندوق النقد، وقاعدة فرض برامج موازية لإعادة الجدولة فرضت في برامج التثبيت والاستقرار الاقتصادي منذ عام ١٩٦٦، وقد استمر الأخذ بها في ظل برامج التكيف الهيكلي. وفي حال لم يكن البلد المقترض عضواً في الصندوق فإن إعادة الجدولة ترتبط بتعهده والتزامه باتخاذ إجراءات لتصحيح أوضاع اقتصاده^٢.

^١ خضير حسن خضير، المرجع السابق، ص ١١٥ وما بعد.

^٢ جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٨١.

وتعد هذه القاعد الأخيرة جوهر إعادة الجدولة؛ لأنها تشكل معيار نجاح العملية أو فشلها، كما أن لتقييد البلد المقترض ببرامج صندوق النقد بالغ الأثر في تقدير حجم التخفيض أو التخفيضات اللاحقة^١. ولا يتم تخفيض حجم القرض دفعة واحدة، وإنما وفق نسب محددة وعلى شرائح متتالية، ويرتبط تخفيض كل شريحة بالتزام البلد المقترض ببرامج التكيف الهيكلي، وهذه السياسة شبيهة بسياسة الشرائح في سحبات الصندوق^٢.

وبذلك تكتمل آليات تطبيق برامج التكيف الهيكلي وفق الأدوار والمهام المرسومة لكل طرف، ويبقى صندوق النقد الجهة المركزية التي تتولى الإشراف على التطبيق، أما البلد المعني فإنه يبقى الطرف الوحيد الذي قد يستفيد من نتائج برامج التكيف في حال نجاحها، أو حمل أوزار الفشل في حال الإخفاق.

^١ خضير حسن خضير، المرجع السابق، ص ١١٩.

^٢ تجدر الإشارة إلى أن نادي باريس لا يهتم بكيفية استخدام القرض المعاد جدولته وفيما إذا كان البلد الطالب للجدولة يستحق إمهاله مدة إضافية للسداد أو تخفيض نسبة من قروضه، وينطبق الأمر ذاته على صندوق النقد، ونتيجة لهذا التوجه فقد برزت في السنوات الأخيرة آراء فقهية عديدة تذهب إلى تبرير عدم التزام الحكومة الجديدة بالقروض التي خلفها نظام سابق إذا كانت هذه القروض استخدمت في سبيل دعم النظام وإبقائه في سدة الحكم أو شن حروب عدوانية. وهو ما يرى البعض انطباقه على قروض العراق، وبهذا الصدد علقت صحيفة الإيكونوميست البريطانية: "هناك قضية واضحة تتعلق بضرورة إلغاء معظم قروض العراق لدواعي النفع الاقتصادية والعدالة، وأن يتم ذلك بسرعة، إلا أن نادي باريس تعامل مع القروض العراقية على أساس تقديره الخاص لقدرة العراق على الدفع وليس على صواب وعدالة هذا الإجراء من الأساس. وهذا ليس عدلاً". جوستين اسكندر، ديون صدام، صندوق النقد الدولي وخصخصة الاقتصاد العراقي، مقال منشور على الرابط الآتي:

وبالنتيجة من خلال دراسة مقدمات برامج التكيف الهيكلي وأهم مضامين سياساتها الاقتصادية والاجتماعية نتبين طبيعة العوامل التي دفعت صندوق النقد إلى تبني مفهوم التكيف الهيكلي والأسس الاقتصادية لهذا التحول في عمله، ولعل ارتباط برامج التكيف بالمتغيرات الاقتصادية الدولية أضفى أهمية كبيرة على أهدافها، ولاسيما في ظل خصوصية العلاقات الاقتصادية الدولية في عصرنا الراهن، ولطبيعة الجهات الداعمة لنموذج اقتصاد السوق الحر، وهي القوى الاقتصادية الكبرى في صندوق النقد التي تهيمن على أجهزته وآليات صنع القرار فيه.

وإذا كانت برامج التكيف الهيكلي تضمن تنمية البلدان النامية في حال الإقرار بنجاحها، فإنها تحمل مخاطر كبيرة إذا أخذنا بالحسبان احتمال فشلها، ولاسيما أنها تؤدي إلى تغيير طبيعة النظام الاقتصادي الوطني وإدماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي، وبعبارة أخرى إلى رسم الأدوار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على الصعيدين الوطني والدولي.

ومن الضروري تقويم برامج التكيف الهيكلي كنموذج للتنمية ودراسة الآثار الناجمة عن تطبيقاتها حسب تجارب بعض البلدان النامية، على أن هذا التقويم لا يتوقف عند الجانب الاقتصادي، وذلك لأن برامج التكيف باتت تتضمن اشتراطات سياسية بشكل مباشر وغير مباشر، وهو ما يثير المزيد من التساؤلات عن تأثيرات برامج التكيف وطبيعة أهدافها الحقيقية وفق ما سيتم التركيز عليه في الباب الثاني عبر دراسة الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي.

الباب الثاني

تقويم برامج التكيف الهيكلي وآثارها القانونية

ينطلق تقويم برامج التكيف الهيكلي من كونها برامج اقتصادية المضمون بالدرجة الأولى مع تشعب أهدافها التي لم تعد قاصرة على التنمية الاقتصادية، وإنما تتعداها إلى بقية الشؤون العامة في البلدان الخاضعة لها، مع ملاحظة أن صندوق

النقد بات يهتم بصورة أكبر بقضايا الفقر والبطالة وتوزيع الدخل وتأثير التكيّف الهيكلي في الطبقة الشعبية، في محاولة منه للتقليل من الآثار السلبية لبرامجه.

وحيث إن برامج التكيّف الهيكلي تقوم على التحول إلى نظام السوق الحر بوصفه النموذج الكفيل بتحقيق التنمية، فإن تقويمها يتطلب دراسة جوهرها الاقتصادي عبر مناقشة أهم سياسات جانب الطلب والعرض وبيان علاقتها بالتنمية، مع ضرورة الأخذ بالحسبان عامل له خصوصيته في مجال التقويم يتعلق بملاءمة برامج التكيّف لظروف البلدان النامية، وهو أمر يتقرر من خلال دراسة تجارب التكيّف الهيكلي وعرضها في بعض البلدان ومقارنة نتائجها مع غيرها من البلدان التي اعتمدت نماذج اقتصادية مغايرة.

ويترتب على هذا التقويم آثار قانونية بالغة الأهمية، وعليه تتقرر مسائل عديدة في مقدمتها مدى نجاح برامج التكيّف الهيكلي في إسباغ الشرعية على إيديولوجية اقتصاد السوق الحر، حيث إن برامج التكيّف تعطي انطباعاً أولياً بأن آليات السوق الحر باتت قاعدة قانونية دولية لتحقيق التنمية.

ولكن ما هي طبيعة هذه القاعدة؟ وهل تحوز الحجة الكافية؟ وهل يملك صندوق النقد فرضها على البلدان الأعضاء مع ما يتمخض عن ذلك من تأثيرات قانونية في سيادة الدولة في عالمنا المتغير؟

واستناداً على ما سبق وعبر رد منهجي وقانوني سنقوم بتقويم جوانب برامج التكيّف الهيكلي، ومناقشة أهم ركائزها في ضوء واقع الاقتصاد الدولي، وتدويل الإنتاج وظروف البلدان الخاضعة لها، لنقف بصورة واضحة على فعاليتها وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما سنتناوله في الفصل الأول من الباب الثاني للدراسة.

وتقويم الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي يشكل مقدمة لازمة لدراسة آثارها القانونية، عبر تحليل واقع الدولة في النظام الاقتصادي الدولي المعاصر كمؤسسة سياسية اجتماعية إضافة إلى طابعها الاقتصادي، ومن ثم بيان تأثير برامج التكيف الهيكلي في الدولة وما شهدته مفهوم السيادة من تغيرات أدت إلى تقييدها، وطبيعة هذا التقييد وهدفه إلى جانب تأثير برامج التكيف الهيكلي في توازن القوى السياسية داخل المجتمع الوطني وكيفية ممارسة السلطات المحلية لوظائفها الاقتصادية والسياسية، وانعكاسات ذلك على سيادة الدولة داخلياً وعلى علاقاتها الدولية في ظل انتقال القرار الاقتصادي من أيدي الهيئات الوطنية إلى المنظمات الدولية والشركات المتعددة الجنسيات. وهو موضوع الفصل الثاني من هذا الباب.

الفصل الأول

تقويم جوانب برامج التكيف الهيكلي

لقد مضى على تطبيق برامج التكيف الهيكلي بصيغتها الأولية ما يقارب ثلاثة عقود، حيث إن اندلاع أزمة القروض الخارجية عام ١٩٨٢ وما تخللها من تعثر العديد من البلدان المقترضة في دفع مستحققاتها شكل المدخل لتبني صندوق النقد مفهوم التكيف الهيكلي، ونقطة البداية لتطبيقات متتالية لبرامج التكيف في العديد من الأزمات الأخرى، كعملية التحول في الاقتصاديات الاشتراكية والأزمة المكسيكية عام ١٩٩٤ وأزمة بلدان جنوب شرق آسيا "مجموعة الآسيان" عام

١٩٩٧ والأزمة الروسية في العام ذاته والأزمة البرازيلية والأرجنتينية في بداية الألفية الثالثة وصولاً إلى الأزمة المالية التي يعيشها الاقتصاد العالمي حالياً، ولعل مرور هذه المدة يتيح تقويم برامج التكيف الهيكلي وتقرير نجاحها في تحقيق أهدافها على المديين القصير والطويل، والإفصاح عن وجهها الحقيقي وما ولدته من آثار.

وبالطبع إن هذا التقويم يجب أن يتم بالأصل بناءً على رؤى صندوق النقد وأطروحاته الاقتصادية، بحسبان أنه يرى أن برامج التكيف الهيكلي تؤسس للتنمية الشاملة والمستدامة بعد انتهاء مدة اتفاق الدعم، مع ملاحظة أن معظم البلدان التي خضعت لبرامج التكيف استمرت في تطبيق برامج أخرى متتالية بمجرد انتهاء مدة البرنامج الأول.

وسنحاول فيما يأتي إجراء دراسة نقدية وتحليلية لأهم جوانب برامج التكيف الهيكلي بشقيها الاقتصادي والاجتماعي، مع إلقاء الضوء على تجارب بعض البلدان التي خضعت لها مستعرضين فاعلية هذه البرامج وملاءمتها لظروف البلدان النامية.

المبحث الأول

تقويم الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي

إن تقويم الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي لا يرتبط بمجرد عرض أرقام حسابية وإحصائية أو عبر دراسة تجارب بعض البلدان التي خضعت لهذه البرامج. حيث تتضافر عوامل عديدة من شأنها التشكيك بسلامة هذه الطرق من التقويم، في مقدمتها تضارب حصيلة تجارب برامج التكيف الهيكلي، وهي تجارب تستخدم عادةً لتقوية موقف صندوق النقد أو انتقاد برامجه، إلى جانب اختلاف علماء الاقتصاد في طريقة تقويم برامج التكيف الهيكلي، وتشعب الآراء بهذا الصدد نحو أكثر من منهج، مع الإشارة إلى أن معظم هذه المناهج لا تخلو من جوانب الضعف؛ لعدم قدرتها على تقديم صورة متكاملة وحيادية لحالات النجاح من عدمه¹، ويضاف إلى

¹ من أهم المناهج المعتمد عليها لتقويم برامج التكيف الهيكلي: أ- منهج ما قبل وما بعد: ويقوم على مقارنة المؤشرات الأساسية والأداء الاقتصادي في مرحلة ما قبل تطبيق برامج التكيف مع النتائج

ما سبق أن آثار برامج التكيف الهيكلي لا تقتصر على الميدان الاقتصادي وإنما تمتد إلى بقية الشؤون العامة في المجتمع.

ويمكن أن نشير بداية إلى ملاحظة هامة لها مدلولاتها، وهي أن برامج التكيف الهيكلي تتسم بالمنطقية، فصندوق النقد يرى أن عوامل فشل التنمية في البلدان النامية متماثلة، وتتجلى في ندرة الموارد وسوء تخصيصها جراء تدخل الدولة. ومن ثم فإن وصفة التكيف الهيكلي صالحة لجميع البلدان دون فرق بين خصوصية أوضاعها، بل إن الصندوق يذهب إلى تطبيق برامج التكيف على البلدان النامية كما لو كانت ظروفها من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية توازي الحال في البلدان المتقدمة.

المتحققة، ويؤخذ على هذا المنهج عدم اعتماده على تقديرات مستقلة لآثار برامج التكيف الهيكلي، فهو يفترض بقاء العوامل الخارجية المحيطة بالاقتصاد الوطني ثابتة طيلة فترة التطبيق، وهو ما لا يمكن التسليم به. ب- منهج مع وبدون: ويقوم على مقارنة الأداء الاقتصادي في البلدان التي طبقت برامج التكيف الهيكلي مع غيرها من البلدان، من خلال مقارنة المؤشرات والأداء الاقتصادي في الفترة السابقة واللاحقة في كلتا المجموعتين، ويؤخذ على هذا المنهج صعوبة إيجاد مجموعات منسجمة ومتماثلة من البلدان التي طبقت برامج التكيف الهيكلي والتي لم تطبقها، فالمشاكل الاقتصادية للبلدان مختلفة، وهو ما قد يؤدي إلى سوء الاختيار والتحيز. ج- منهج التقويم المعمم: ويعد استكمالاً للمنهج السابق من خلال الأخذ بالحسبان اختلاف الظروف الاقتصادية ودور العوامل الخارجية لدى المقارنة بين المؤشرات والأداء الاقتصادي بين بلدان الدراسة، وطبيعة السياسات الاقتصادية في كل بلد وفق أهدافه الاقتصادية وطريقة تعاطيه مع الصدمات الخارجية. د- منهج المحاكاة: ويقوم على -->

--> المقارنة بين المؤشرات الأساسية والأداء الاقتصادي في حالة تطبيق برامج التكيف الهيكلي أو تطبيق برامج أخرى بديلة، بيد أن هذا المنهج لا يمنح نتائج واضحة وثابتة؛ لعدم صحة الجزم بالافتراضات التي ينطلق منها. راجع: د. بلقاسم عباس، المرجع السابق، ص ١١ وما بعد.

ومما لا شك فيه أن هذا التوجه لا يمكن التسليم به؛ لأن أي خطأ في تحليل واقع البلدان النامية سيؤدي بالنتيجة للوصول إلى توصيات خاطئة ومتناقضة وبعيدة عن الحيادية.

وبناءً على ما سبق فقد يكون من المناسب الانطلاق من تقويم فاعلية السياسات الاقتصادية لبرامج التكيف الهيكلي من الناحية النظرية في ضوء واقع الاقتصاد الدولي، وتدعيمها بشواهد وأمثلة عملية من أبرز تطبيقات برامج التكيف. وهو ما من شأنه تحقيق غاية الدراسة والتمهيد لبيان الآثار القانونية الناجمة عن برامج التكيف الهيكلي لاحقاً.

المطلب الأول

تقويم سياسات جانب الطلب لبرامج التكيف الهيكلي

إن تقويم سياسات جانب الطلب -السياسات النقدية والمالية- لبرامج التكيف الهيكلي ينطلق من استمرار نظرة صندوق النقد لأهميتها وضرورتها في تثبيت الاقتصاد واستقراره قبل الدخول في مرحلة النمو وفق ما يفترض أن تحققه سياسات جانب العرض لاحقاً على المديين المتوسط والطويل.

والمشكلة الأساسية التي تعترض تقويم السياسات النقدية والمالية تكمن في مسألتين أساسيتين: الأولى تتعلق بآثارها المباشرة على القطاعات الاقتصادية، وهي آثار سلبية واضحة وجلية باعتراف الصندوق ذاته، ولو أنه يبررها على أساس

الضرورات والتأقيت^١. أما الثانية فتتعلق بالترابط بين سياسات جانب الطلب وسياسات جانب العرض.

وسنقوم فيما يلي بتقويم أهم السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف الهيكلي وفيما إذا كانت بالفعل قد حققت أهدافها على صعيد معالجة عجز ميزان المدفوعات وتخفيض عجز الموازنة العامة، ومن ثم عرض بعض تجاربها التطبيقية.

أولاً: السياسة النقدية ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات.

إن الهدف الأساسي للسياسة النقدية بحسبانها سياسة قصيرة المدى يكمن في معالجة عجز ميزان المدفوعات، ومن بين الأدوات التي تعول عليها برامج التكيف الهيكلي لتحقيق هذا الهدف تبرز سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية- بشكل كبير أو على دفعات-^٢، كونها تؤدي إلى زيادة الصادرات والحد من الواردات وفق مبدأ جعل البلد يعيش ضمن إمكانياته، وبطبيعة الحال فإن بقية أدوات السياسة النقدية تدعم تحقيق هذا الهدف.

١. تقويم سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية:

احتلت سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية حيزاً كبيراً من المناقشات والجدل الدائر حول برامج التكيف الهيكلي، حيث تأتي هذه السياسة كإجراء له الأولوية على جميع السياسات الأخرى، وفي أحيان عديدة تطبق سابقة لمرحلة عقد برامج التكيف ذاتها بحجة إظهار البلد المعني التزامه بتطبيق ما اتفق عليه،

^١ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٣٤.

^٢ كان صندوق النقد من أنصار التخفيض الكبير لسعر صرف العملة الوطنية، وبعد أن استخدم هذه السياسة في عدة بلدان نامية كحقل تجارب، انتقل إلى سياسية التخفيض التدريجي والمتلاحق لما نجم عن الحالة الأولى من آثار اقتصادية سلبية.

وتحاشياً للآثار السلبية التي قد تتجم عن علم الأفراد السابق بالتخفيض كازدياد المضاربات على العملة الوطنية أو ارتفاع الأسعار بشكل استباقي وبدرجة كبيرة^١.

ويتصدى علماء الاقتصاد لنقد سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية من عدة أوجه نافياً أن تستطيع تحقيق أهدافها المعلنة لطبيعة الخلل الهيكلي في اقتصاديات البلدان النامية، فالتخفيض بحد ذاته غير كافٍ لضمان زيادة الصادرات والحد من الواردات، وإنما يشترط بموازاته توافر عدد من العوامل الأخرى. والتي تتجلى فيما يلي:

- تتمتع صادرات البلد المخفّض لسعر صرف عملته بدرجة كافية من المرونة. والمقصود بذلك عدم ارتفاع أسعار الصادرات أو انخفاضها بنسبة أكبر من نسبة التخفيض المطبق.

حيث إن ارتفاع أسعار صادرات البلد المخفّض لعملته من شأنه أن يزيد كمية العملة الأجنبية التي يدفعها المقيمون في الخارج لاستيرادها، وهو ما يفقد السلع الوطنية مزايا التخفيض. كما أن انخفاض أسعار الصادرات بنسبة أكبر من نسبة التخفيض لن يحدث فرقاً ملموساً في حصيلّة النقد الأجنبي وفي وضع ميزان المدفوعات، على الرغم من تخصيص قدر أكبر من الموارد لأجل التصدير.

- عدم انخفاض أسعار الواردات بنسبة أكبر من نسبة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية. وبمعنى آخر أن يكون الطلب على الواردات مرناً؛ لأن انخفاض أسعار الواردات بالصورة السابقة من شأنه أن يحافظ على مقدار

^١ علي عبد القادر علي، من التبعية إلى التبعية، صندوق النقد الدولي والسودان، دار المستقبل العربي، ١٩٩٠، ص ٥٨ وما بعد.

الطلب المحلي على السلع الأجنبية، واستمرار العجز في ميزان المدفوعات في جانب الاستيراد^١.

- أن يكون البلد المعني قادراً على زيادة قدرته الإنتاجية لتوفير فائض من السلع الوطنية القابلة للتصدير. وبعبارة أخرى إن نجاح سياسة التخفيض مرتبط بحالة الهيكل الاقتصادي للبلد المخفّض، فإذا كان من شأن التخفيض الحد من الاستيراد، فإنه لا يعني بالمقابل زيادة القدرة التصديرية؛ لأن هذه الأخيرة تعتمد على هيكل القدرات الإنتاجية وإمكان زيادتها^٢.

- عدم اتباع البلدان المتقدمة التي تشكل السوق الأساسية لتصريف المواد الأولية لسياسات حمائية من شأنها إعاقة زيادة صادرات البلدان النامية.

ويضاف إلى ما سبق تأثير سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية في الأسعار المحلية، حيث إن الأسعار المحلية في الغالب لن تبقى ثابتة مقارنة بالفترة السابقة للتخفيض لعوامل متعددة، من أبرزها:

- ارتفاع تكلفة المواد الخام والوسيط المستوردة التي تدخل في إنتاج السلع المنتجة والمستهلكة محلياً.

- تحول قسم من الطلب المحلي إلى السلع الوطنية بعد ارتفاع أسعار نظائرها من السلع المستوردة، ومن ثم ارتفاع الأسعار في حال عدم مجازة جانب العرض للزيادة في جانب الطلب.

^١ د. صفوت عبد السلام عوض الله، المرجع السابق، ص ٢٧-٢٨.

^٢ د. رمزي زكي، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٢١٨ وما بعد.

- قيام وحدات الإنتاج برفع أسعار منتجاتها وجنوح الأفراد الطبيعي لشراء كمية أكبر من السلع المحلية التي يتوقع ارتفاع أسعارها، وهو ما قد يؤدي إلى ارتفاعات متتالية للأسعار.
- في حال حقق تخفيض سعر الصرف نتائجه على صعيد زيادة الصادرات، ووصول الاقتصاد الوطني إلى درجة التوظيف الكاملة، فإن من شأن هذه الزيادة رفع الناتج القومي في البلد المخفض وتوليد دخل إضافي للأفراد، وسيؤدي إنفاق هذا الدخل مع محدودية العرض - لانتقال جانب كبير منه نحو التصدير - إلى ارتفاع الأسعار.
- وبالمقابل إن انخفاض صادرات البلدان الأخرى إلى البلد المخفض لسعر صرف عملته سيؤدي إلى تراجع الناتج القومي للمجموعة الأولى وانخفاض دخل أفرادها، وهو ما سينعكس على قدرتها بالاستيراد من البلد المخفض^١.
- ومن الآثار الإضافية التي تترتب على تخفيض سعر صرف العملة الوطنية:
- ارتفاع فاتورة القروض الخارجية وتخصيص كمية أكبر من موارد القطع الأجنبي لخدمتها في حال كان القرض بعملة أجنبية بموازاة انخفاض قيمة القروض الجديدة مقومةً بالعملة الوطنية^٢، وهو واقع الحال في معظم قروض البلدان النامية.
- غالباً ما يؤدي التخفيض إلى هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج تفادياً لنقص قيمتها إلى جانب مشكلة المضاربة، ولاسيما في حال توقع

^١ د. إبراهيم محمد الفار، المرجع السابق، ص ٤٥ - ٤٨ وما بعد.

^٢ علي عبد القادر علي، المرجع السابق، ص ٥٢.

الأفراد والوحدات العاملة حدوث التخفيض، وهو ما يؤذن بسلسلة متوالية من التخفيضات^١.

- وأخيراً إن التخفيض سيؤدي إلى بيع الوحدات المزمع خصصتها بأقل من قيمتها الحقيقية في حال تقويمها بالعملات الأجنبية.

وبالنتيجة إن سياسة تخفيض سعر الصرف وإن كانت لها نتائجها الإيجابية على صعيد معالجة عجز ميزان المدفوعات، بيد أن نجاحها قاصر على المدى القصير وبشكل مؤقت مع وجوب توافر عوامل معينة. وبالمقابل فإن سياسة التخفيض تتضمن نتائج سلبية واضحة على عملية التنمية في البلد المخفض على المدى الطويل، ولاسيما في البلدان النامية؛ لأن العجز فيها هو عجز هيكلية وبنوي، وهو ما لا تأخذه برامج التكيف الهيكلي بالحسبان.

٢. مخاطر سياسة تحرير سعر الصرف:

إن تحرير سعر الصرف وتوحيده وإن كان له ما يبرره في ظل نظام استقرار أسعار الصرف، فإن فوضى نظام النقد الدولي بعد انهيار دعائم نظام بريتون وودز عام ١٩٧١ تجعل من لجوء البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي - ولاسيما النامية منها- إلى اتفاقيات الدفع الثنائية، والدفاع عن سعر صرف العملة الوطنية وسائر الوسائل الأخرى التي تحقق قدراً من الاستقرار في معاملاتها الدولية^٢، أمراً طبيعياً لا مفر منه بعدما أصبح عدم الاستقرار هو الصفة الغالبة.

^١ د. صالح ياسر حسن، آفاق المديونية الخارجية للبلدان العربية- إشارة خاصة لبرامج التكيف المصاغة من قبل صندوق النقد الدولي، في: التبعية في عالم متغير، سمير أمين وآخرون، سلسلة جدل، العدد ٣، مؤسسة عيال للدراسات والنشر، قبرص، ١٩٩٣، ص ١٨٥-١٨٦.

^٢ د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

وسواء تم ربط العملة الوطنية بعملة قوية أو بعدة عملات، فإن ذلك لا يعني تركها عرضة لعدم الاستقرار في ضوء المخاطر الناجمة عن التحويل الحر كاستقبال رؤوس الأموال القصيرة الأجل والباحثة عن الربح، ولا سيما بعد رفع سعر الفائدة وفق ما تفرضه برامج التكيف الهيكلي.

إن الرقابة على سعر الصرف في البلدان النامية لها ضرورتها وميزاتها الاقتصادية كالحفاظ على سعر مستقر لصرف العملة الوطنية، ومنع خروج الرساميل الوطنية وتهريبها، والحد من الواردات الكمالية أو الواردات من بلد معين، أو عزل الاقتصاد الوطني أو بعض قطاعاته لتحقيق التوظيف الكامل^١، وهي ضرورات تتجاهلها برامج التكيف الهيكلي. كما أن لتعدد أسعار الصرف مبرراته الواضحة في عملية التنمية، فمن خلاله يمكن تشجيع تصدير سلع معينة والحد من استيراد السلع الترفيهية، مع ملاحظة أن معظم هذه الشروط تتطلب توافر درجة عالية من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي^٢، الأمر الذي يعارضه صندوق النقد مطلقاً.

ومن شأن سياسة تحرير وتوحيد أسعار الصرف التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي وضع البلد الخاضع لها أمام مشكلة توزيع العملة الصعبة المتوافرة، ولا سيما في حال فشل سياسة تخفيض سعر صرف العملة، وإيقاف عجلة النشاط الاقتصادي لكثير من الصناعات الوطنية التي تعتمد على المدخلات المستوردة، وتهديد عملية التصدير الذي تشجعه برامج التكيف في الوقت ذاته تحت شعار إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات بالوسائل المتوافرة.

^١ د. علي كنعان، المرجع السابق، ص ٩٦. وراجع أيضاً: د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

^٢ د. إبراهيم محمد الفار، المرجع السابق، ص ٧١ وما بعد. وراجع أيضاً: د. عادل أحمد حشيش، د. مجدي محمود شهاب، أساسيات الاقتصاد الدولي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ١٩٦-١٩٧.

٣. تقويم سياسة الفائدة:

لا يمكن التسليم بتوجهات برامج التكيف الهيكلي في أن رفع سعر الفائدة يؤدي إلى الحد من الطلب والاستهلاك المحلي ويزيد من معدل الادخار، فأراء التقليديين الجدد التي يستند إليها صندوق النقد تذهب إلى أن الفائدة مجرد عائد على الادخار، أي بمثابة الثمن الذي يحصل عليه الفرد لامتناعه عن الاستهلاك في الوقت الحاضر مع قدرته على ذلك. بيد أن هذه النظرة تخالف الواقع الاقتصادي في البلدان النامية، فالرغبة في الادخار ترتبط أساساً بالقدرة عليه، ولا بد أن تتوفر للفرد معظم الأساسيات كي يتمتع عن استهلاك بقية السيولة النقدية لديه وادخارها في ضوء سعر الفائدة المرتفع. وهو ما لا يمكن القول بتوافره لدى الشريحة الأكبر من أفراد الطبقة الشعبية نظراً لمستوى معيشتهم المتدني الذي تأتي برامج التكيف الهيكلي لتزيد تدهوره، إلى جانب عامل آخر لا يقل أهمية وهو أن رفع سعر الفائدة يؤدي إلى خفض معدلات الاستثمار وتخفيض دخول الأفراد وزيادة معدل البطالة، وهو ما لا يمكن معه الادخار مهما كان سعر الفائدة مرتفعاً^١.

أما الفئة الغنية من المجتمع، فإنها عادة ما تستبق الأمور بتحويل رؤوس أموالها إلى الخارج على شكل عملة صعبة، ولا تدخرها في الداخل مهما كان سعر الفائدة مرتفعاً خشية تآكل قيمتها بسبب التضخم، أو لخفض سعر صرف العملة الوطنية على عكس ما توفره عملية تحويلها لاحقاً من عملة صعبة إلى عملة وطنية بعد إعادة تقويمها وفق سعر الصرف الجديد والمخفض.

وعلى صعيد القطاعات الاقتصادية فإن رفع سعر الفائدة في المدى المنظور سيؤدي إلى رفع كلفة اقتراضاتها، وفي حال ارتأت الوحدات العاملة أن تكاليفها لا

^١ د. رمزي زكي، في وداع القرن العشرين - تأملات اقتصادية في هموم مصرية وعالمية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٩، ص ٢٣٠.

تتناسب مع توقعات الربح، فإنها ستحجب عن الاستثمار وخاصة القطاع الخاص -الذي تطالب برامج التكيف الهيكلي بتسليمه دفعة الاقتصاد- وستخفض معدلات الاستثمار عموماً^١.

٤. نتائج تقييد الائتمان:

نظراً إلى ما تفرضه برامج التكيف الهيكلي من تقييد مصادر الائتمان خارج إطار الموازنة العامة، فإن الوسيلة الوحيدة المتاحة للحكومة هي الاقتراض من البنوك بفوائد مرتفعة.

وأولى الجهات المتضررة نتيجةً لتقييد الائتمان بموازاة رفع سعر الفائدة هي وحدات القطاع العام بعد انقطاع المساعدات الحكومية المقدمة لها، وفي ضوء الأهداف المتعددة المنوطة بهذه الوحدات ستتزايد خسائرها ولن يكون أمام الدولة من سبيل لمساعدتها سوى الاقتراض، وهو ما سيؤدي إلى مزيد من عجز الموازنة أو تركها لشبح الإفلاس والإغلاق، أو خصخصتها بأسعار رمزية^٢.

ثانياً: السياسة المالية ومعالجة العجز في الموازنة العامة.

إن تقويم السياسة المالية لبرامج التكيف الهيكلي لا يقتصر على مدى نجاحها في تخفيض عجز الموازنة العامة فحسب،-وهو هدف اقتصادي موضع التشكيك- وإنما يتعدى إلى مصادر الإيرادات العامة وطريقة تحصيلها والجهات التي توجه إليها النفقات العامة وما ينجم عن ذلك من آثار اجتماعية، وفق ما سنتناوله لاحقاً،

^١ د.ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ١٤٦.

^٢ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٢٣٥.

وبهذا الصدد إن السياسات المالية التقيدية لبرامج التكيف ترتب آثاراً انكماشية خطيرة على الصعيد الاقتصادي، وفق ما سنوضحه فيما يلي.

١. تقويم سياسات الإنفاق العام:

يعد الإنفاق العام من أهم الأدوات الاقتصادية للدولة التدخلية في النشاط الاقتصادي مع تعدد أهداف هذا الإنفاق الذي يتعدى الجانب الاقتصادي إلى تحقيق أهداف اجتماعية، ومما لاشك فيه أن تحجيم الإنفاق العام وخفضه دون وجود بديل لدور الدولة خلال فترة تطبيق سياسات جانب الطلب سيؤدي إلى انكماش اقتصادي.

فتخفيض الدخل والنفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي والاستثماري والتمويل الممنوح لوحدات القطاع العام حسب ما تتضمنه برامج التكيف الهيكلي من شأنه أن يؤدي إلى خلق حالة من الركود الاقتصادي، وهي حالة تعزز من حدتها وانعكاساتها السلبية بقية السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف كتحرير أسعار منتجات القطاع العام وارتفاع أسعار السلع المستوردة، وبالطبع إن الركود أو الانكماش ليس مجرد حالة اقتصادية، بل إن له آثاراً وتداعيات اجتماعية خطيرة^١.

٢. فيما يتعلق بالإيرادات العامة:

تهدف برامج التكيف الهيكلي إلى معالجة العجز في الموازنة العامة عبر مجموعة من السياسات المالية التقيدية التي تضمن اعتماد الدولة على ذاتها أو على الأفراد في تمويل الإيرادات العامة، وهو ما يطلق عليه توازن الميزانية العامة، وتتجلى آثار هذه السياسة واحتمالات فشلها على أصعدة متعددة.

^١ للتوسع حول الآثار الاجتماعية للسياسات النقدية والمالية راجع ما سيأتي لاحقاً في دراسة الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي، ص ١٨٤ وما بعد.

فهي لا تأخذ بالحسبان أن أغلبية القطاعات الاقتصادية العاملة هي قطاعات عامة، نظراً إلى ضعف القطاع الخاص في هذه المرحلة- الذي تأتي سياسات جانب العرض لتشجيعه- وإن ضرائب الدولة ستأتي بالدرجة الأولى من وحدات القطاع العام التي تعاني من تحجيم الائتمانات المقدمة لها، وارتفاع تكلفة اقتراضاتها إلى جانب صعوبة تصريف منتجاتها بسبب تخفيض الأجور وانخفاض الدخل الفردية، ولا يتصور أن تقدم هذه الوحدات قدراً كبيراً من الضرائب لرفد الإيرادات العامة.

ومن جهة الأفراد فإن الفئات المحدودة الدخل "الطبقة الشعبية" هي الأكثر معاناة من الضرائب غير المباشرة، وفي ضوء ضعف مستواها المعيشي، فإن فرض المزيد من الضرائب سيفاقم من تدهور وضعها بخلاف الفئات الغنية الأقل تأثراً التي يرى صندوق النقد عدم المساس بثرواتها؛ لكونها الفئة الأكثر قدرة على الاستثمار في ظل اقتصاد السوق الحر مستقبلاً^١.

وبنتيجة تقويم السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف الهيكلي يمكن التأكيد على أن هذه السياسات غير مضمونة النتائج، وأن نجاحها في تثبيت الوضع الاقتصادي واستقراره يتوقف على عوامل عديدة لا تتوافر في ظروف البلدان النامية بموازاة ما تفرزه من نتائج اقتصادية سلبية في مقدمتها الانكماش والركود الاقتصادي، مع ما يتمخض عن ذلك من آثار اجتماعية خطيرة على الطبقة الشعبية.

ومن هنا يبرز الوجه الحقيقي لأهداف هذه السياسات في الحد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وسلبها أدواتها المتاحة لتحقيق التوازن الاقتصادي وغيرها من

^١ سمير محمود ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار الفرق، دمشق، ٢٠٠٥، ص ١٦٠.

الأهداف الاجتماعية الأخرى بموازاة إفساح المجال أمام آليات السوق بشكل مطلق، وبعبارة أخرى إظهار القطاع العام مظهر الفشل المطلق وتعميق أزمة تدخل الدولة وإخفاقها في قيادة الاقتصاد تمهيداً للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر، بحسبانه الدواء الناجع لأزمة التنمية وصولاً إلى إجراء تغيير هيكلي في بنية الاقتصاد، وهو ما يتجاوز الجانب الاقتصادي إلى خيارات سياسية واجتماعية شاملة^١.

وهذه الحقيقة تدعمها دراسات صادرة عن صندوق النقد وغيره من المنظمات الدولية المختصة، وأبحاث لكبار علماء الاقتصاد، وقد سبق للجنة الأربعة والعشرين أن أشارت صراحة في تقريرها الصادر عام ١٩٨٧ إلى عدم صحة العلاقة التي تطرحها برامج التكيف الهيكلي بين السياسات النقدية والمالية والتثبيت الاقتصادي، مؤكدة أن استخدام هذه السياسات لتخفيض عجز الموازنة وإعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات هدف غير مؤكد، ولا توجد ضمانات كاملة لفعاليتها^٢. وهي نتيجة تستند إلى تجارب برامج التكيف الهيكلي في عشرات البلدان النامية، وقليلة جداً هي البلدان التي حققت نتائج إيجابية بهذا الصدد، مع الإشارة إلى أن صندوق النقد يبرر معظم حالات الفشل بالعوامل غير المواتية، مع أن حالات النجاح ذاتها تعود إلى عوامل لا علاقة لها بتطبيق برامج التكيف الهيكلي كالظروف الدولية والدعم الخارجي^٣.

^١ ماري فرانس ليرتو، المرجع السابق، ص ١٤٣.

^٢ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ١٩.

^٣ د. إبراهيم العيسوي، المسار الاقتصادي في مصر وسياسات الإصلاح- دراسة نقدية في الأزمة الاقتصادية، مركز البحوث العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٤٠-٤١.

فعلى سبيل المثال تشير إحدى الدراسات المختصة حول نجاح السياسات النقدية والمالية في الحد من الاقتراض وتخفيض حجم القروض الخارجية بالاعتماد على نتائج برامج التكيف الهيكلي في بعض البلدان النامية مقارنة مع غيرها، إلى أنه خلال الفترة الممتدة بين أعوام ١٩٨١-١٩٩٥ شهدت البلدان الخاضعة لبرامج التكيف تضخماً في قروضها الخارجية نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٨٢% إلى ١٥٤%، بينما ارتفعت هذه النسبة من ٥٦% إلى ٧٦% فقط في البلدان الأخرى^١.

وفيما يتعلق بالتضخم ومدى نجاح السياسات النقدية والمالية في الحد منه، تؤكد العديد من الدراسات عدم صحة ما تصوره برامج التكيف من أن مشكلة التضخم في البلدان النامية هي مشكلة نقدية بالدرجة الأولى، ففي إحدى الدراسات الصادرة عن الصندوق لنتائج برامجه في البلدان الإفريقية بين أعوام ١٩٨٠-١٩٨١، توصلت الدراسة إلى أن أكثر من نصف البلدان الخاضعة لبرامج الصندوق ازداد فيها معدل التضخم عن مستوياته السابقة، بينما تكشف دراسة أخرى أن ثلث البرامج فقط أدت إلى انخفاض في مستويات التضخم^٢.

وعلى صعيد النمو الاقتصادي تشير دراسة لصندوق النقد امتدت بين أعوام ١٩٧٣-١٩٨٨ وشملت ٢٥ بلداً خاضعاً لبرامج التكيف الهيكلي بموازاة ١٨ بلداً آخر إلى أن معدلات النمو في بلدان المجموعة الأولى كانت أقل بكثير مقارنة بالبلدان الأخرى. وفي دراسة أخرى لأحد الباحثين اعتمدت على المنهج ذاته توصلت الدراسة إلى أن الأداء الاقتصادي للبلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي كان أسوأ بكثير من نظيراتها فيما يتعلق بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وزيادة

^١ توفيق المديني، المرجع السابق، ص ٤١.

^٢ ماري فرانس ليريتو، المرجع السابق، ص ٢١٦.

الصادرات والتحسين في ميزان المدفوعات، بموازاة الفشل في الأهداف المتعلقة بالاكتماء الغذائي الذاتي والتخفيف من الفقر والنمو المستدام^١.

وتدعياً لهذه النتيجة سنتناول بعض تطبيقات السياسات النقدية والمالية لنقف بصورة أوضح على نجاحها وفعاليتها على أرض الواقع.

ثالثاً: الجانب التطبيقي للسياسات النقدية والمالية.

سنقوم فيما يلي بدراسة واحدة من تطبيقات السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف الهيكلي، وهي التجربة المصرية بحسبانها تجربة حديثة التطبيق^٢، وبهدف الإحاطة بجوانبها سنقوم بداية بدراسة خلفيات تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مصر، ومن ثم دراسة حصة تطبيق السياسات النقدية والمالية في مصر خلال السنوات الماضية.

١. عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مصر.

ترجع بدايات الخلل الهيكلي في الاقتصاد المصري كباقي البلدان النامية إلى فترة الاستعمار، وفي مرحلة ما بعد الاستقلال حاولت الحكومة المصرية ترسيخ أسس

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

^٢ تعود أهمية دراسة التجربة المصرية لما لها من صلة مباشرة بأهداف الدراسة على صعيد ربط سياسات اقتصاد السوق الحر وفق ما تتضمنه برامج التكيف الهيكلي بعملية الإصلاح الاقتصادي في سورية، نظراً لأوجه التشابه بين بنية الاقتصاديين المصري والسوري، وترافق تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مصر بمرحلة الانفتاح الاقتصادي في سورية منذ العام ١٩٩١، ومن ثم مرحلة الإصلاح الاقتصادي الشامل خلال الخطتين الخمسيتين الأخيرتين منذ العام ٢٠٠١.

التممية وبناء اقتصاد حديث يقوم على دور الدولة التدخل في النشاط الاقتصادي عن طريق دعم القطاع العام وإقامة بنية صناعية متنوعة، ولاسيما بعد قرارات التأمين التي شملت البنوك والشركات الكبرى بالإضافة إلى الأراضي الزراعية.

مع أواخر عقد الستينات بدأت كفاءة القطاع العام بالتناقص كنتيجة لقصور السياسات الاقتصادية المتبعة وعدم توافر التمويل الكافي لمجابهة احتياجات التنمية، وهو ما أدى إلى تزايد العجز في الميزانية العامة وارتفاع معدلات التضخم، ولجوء الحكومة للاقتراض من البلدان الغربية والمنظمات الاقتصادية الدولية.

وأدى تأزم الوضع الاقتصادي إلى انتهاج الحكومة المصرية لاستراتيجية تنمية جديدة في إطار الانفتاح الاقتصادي ترمي إلى تنشيط دور القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي. وعلى الرغم من تحسن الأداء الاقتصادي وارتفاع مؤشرات الأساسية خلال فترات معينة^١، إلا أن الاقتصاد المصري عانى من آثار الصدمات الخارجية وفشل السياسات الاقتصادية الداخلية التي وجهت ضربة كبيرة إلى دور الدولة التدخل^٢، ووجدت الحكومة نفسها مضطرة إلى عقد أكثر من برنامج للتثبيت والاستقرار مع صندوق النقد في العام ١٩٧٦ لمدة سنة،

^١ لعوامل عديدة، منها إعادة فتح قناة السويس وانتعاش السياحة بعد توقيع اتفاقية كامب ديفيد وتدفق تحويلات العاملين المصريين في الخليج بعد ارتفاع أسعار النفط وزيادة عائدات مصر منه. د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٣٦.

^٢ د. محمود محي الدين، العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية- منظور مصري، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلبل، وقائع الندوة المنعقدة في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١، ص ٢٦٨ وما بعد.

وفي العام ١٩٧٨ لمدة ثلاث سنوات^١، دون أن تتحقق نتائج هامة تذكر، حيث استمر تدهور الوضع الاقتصادي طيلة عقد الثمانينات، وهو ما يبدو من خلال الاطلاع على أهم المؤشرات الكلية للاقتصاد المصري خلال الفترة السابقة لتطبيق برامج التكيف الهيكلي. " راجع الجدول رقم (٣)."

الجدول رقم (٣): أهم المؤشرات الكلية للاقتصاد المصري في نهاية الثمانينات وبداية التسعينات^٢.

البيان	المؤشرات الاقتصادية	العام
معدل التضخم السنوي.	٢١,٦%	١٩٩١/١٩٩٠
نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي.	١٠%	١٩٩١/١٩٩٠
حجم القروض الخارجية.	٤٤,٧ مليار دولار	١٩٩١
نسبة خدمة القروض الخارجية إلى حصيللة الصادرات.	٤٩%	١٩٨٩/١٩٨٨
الفرق بين سعر صرف الجنيه الرسمي والفعلي.	٥٣%	١٩٨٩/١٩٨٨

^١ عبد المجيد راشد، المرجع السابق، ص ١٢٣ وما بعد.

^٢ د. مختار خطاب، الإصلاح الاقتصادي والخصخصة، التجربة المصرية، والكاتب وزير قطاع الأعمال العام في الحكومة المصرية عام ٢٠٠٣. مقال منشور على الرابط الآتي:

<http://www.fab-jo.org/doc.7/11.doc>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٧/١٨

١٩٩١/١٩٩٠	١,٩%	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.
-----------	------	----------------------------------

ومنذ بداية التسعينيات شرعت مصر في تطبيق سياسات للإصلاح الاقتصادي، وعقدت بهذا الصدد برامج متعددة للتكثيف الهيكلي مع صندوق النقد والبنك الدوليين، ويمكن تقسيم تجربة مصر مع برامج التكثيف الهيكلي إلى أربع مراحل، هي:

المرحلة الأولى: وتمتد بين أعوام ١٩٩١-١٩٩٣، وفيها قدم الصندوق تسهيلاتاً ائتمانياً إلى مصر بقيمة ٢٣٤,٤ مليون وحدة حقوق سحب خاصة، أي: ما يعادل ٣٦,٤% من حصتها في الصندوق، مقابل تطبيق برنامج للتكثيف الهيكلي.

المرحلة الثانية: وتمتد بين أعوام ١٩٩٣-١٩٩٦ وفيها قدم الصندوق تسهيلاتاً ائتمانياً إلى مصر بمقدار ٤٠٠ مليون وحدة حقوق سحب خاصة مقابل تطبيق برنامج للتكثيف الهيكلي.

المرحلة الثالثة: وتمتد بين أعوام ١٩٩٦-١٩٩٩ وفيها قدم الصندوق تسهيلاتاً ائتمانياً إلى مصر بقيمة ٢٧١,٣٦ مليون دولار مقابل عقد برنامج للتكثيف الهيكلي لمدة ١٨ شهراً، كما قدمت منظمات إقليمية ودولية عديدة مساعداتها ومعوناتها لمساندة جهود الإصلاح المصرية، كالوكالة الأمريكية للتنمية وبنك التنمية الإفريقي والاتحاد الأوروبي.

المرحلة الرابعة: وتمتد بين الأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٦ وتعد استكمالاً للمراحل السابقة، حيث استمرت فيها الحكومة المصرية بجهودها لمواصلة الإصلاحات الاقتصادية وتعديل الهياكل الإنتاجية والقيام بعمليات التحرير المالي والنقدي^١.

^١ د. أشرف موسى حسن، المرجع السابق، ص ٦٦ وما بعد.

وقد هدفت الحكومة المصرية من خلال تطبيقها برامج التكيف الهيكلي في المدى القصير إلى تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات وتخفيض عجز الموازنة العامة، حيث تركزت السياسات المالية والنقدية المتبعة لتحقيق الأهداف التالية:

- وضع برنامج لتحرير سعر الصرف، للتخلص من تدهور قيمة الجنيه المصري، والقضاء على السوق السوداء للقطع الأجنبي. وبغرض ذلك تم إلغاء القيود المفروضة على تحويل العملات الأجنبية في عام ١٩٩١، واتخذت بعض الإجراءات الأخرى لاستقرار سعر صرف الجنيه^١، وصولاً إلى تحرير الجنيه المصري بالكامل في كانون الثاني عام ٢٠٠٣.
- الحد من التوسع الائتماني: عبر وضع سقف ائتماني على قروض وحدات القطاعين العام والخاص، وتشديد الرقابة على البنوك فيما يتعلق بخلق الائتمان.
- رفع سعر الفائدة عبر تحريرها، لتتحدد وفق مقتضيات العرض والطلب بهدف امتصاص المعروض النقدي وتشجيع الادخار والتقليل من الاقتراض.
- التخلص من ظاهرة الدولار^٢: عبر تخفيض سعر صرف الجنيه وتطبيق سياسات ملائمة لتحسين موارد السياحة والصادرات غير التقليدية، وجذب تحويلات العاملين المصريين في الخارج^٣.

^١ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ١٢٢.

^٢ والمقصود بهذه الظاهرة إحلال عملة أجنبية محل العملة الوطنية واستخدامها في المعاملات التجارية الداخلية، وهو ما يؤدي إلى فقدان الحكومة سيطرتها على كمية المعروض النقدي وعدم استقرار التبادلات.

^٣ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٧٣ وما بعد.

- معالجة التضخم: وبغرض ذلك تم فرض سقوف ائتمانية لضبط حجم الطلب الكلي، وبادرت الحكومة لتحجيم الإنفاق العام الاستثماري، مع استخدام أدوات السياسة النقدية لوقف نمو الإصدار النقدي الجديد.
- تخفيض عجز الموازنة العامة من خلال زيادة حصيلة الإيرادات العامة وإصدار أذون الخزانة وتغيير نظام الضرائب، بموازاة ضغط الإنفاق العام وترشيده وتحجيم الزيادة في الاستثمارات الحكومية.
- تحرير الأسعار وإلغاء التسعير الإجمالي للسلع الصناعية والطاقة، كما تم تحرير أسعار المنتجات البترولية لتقارب الأسعار العالمية^١.

٢. حيلة تطبيق السياسات النقدية والمالية في التجربة المصرية.

بعد استعراض أهم السياسات النقدية والمالية التي طبقتها مصر بموجب برامج التكيف الهيكلي والأهداف المنوطة بها، سنحاول فيما يأتي الإجابة على عدة تساؤلات تتعلق بمدى نجاح السياسات النقدية والمالية في تحقيق النمو ومكافحة التضخم، وتوازن الميزانية العامة وإعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وتخفيض مستويات القروض الخارجية^٢.

- فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي: سجل الاقتصاد المصري نمواً جيداً خلال سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وقد ارتفع معدل النمو بشكل مطرد، حيث سجل النمو معدلاً قدره ٣% عام ١٩٩٣، ثم ٥,٣% عام ١٩٩٧،

^١ د. مختار خطاب، المرجع السابق، الرابط ذاته.

^٢ بطبيعة الحال فإن الآراء والتقديرية تختلف حول مدى نجاح السياسات النقدية والمالية، ولذلك ارتأيت الاعتماد على الإحصائيات الصادرة عن الحكومة المصرية أو المنظمات الدولية ثم مناقشتها أو مقارنتها بغيرها من إحصائيات الجهات غير الحكومية والمختصين الاقتصاديين.

وقد بلغت هذا المعدل ٣,١% عام ٢٠٠١^١. وهو معدل يقل في حقيقته عن معدلات النمو التي حققها الاقتصاد المصري في سنوات الستينيات وبداية الثمانينيات، كما أنه يبدو ضئيلاً مقارنة بمتطلبات عملية التنمية والتضخم السكاني، إلى جانب ارتباطه بالعوامل الخارجية وتعرضه للصدمات نتيجة للانفتاح الاقتصادي على الخارج^٢.

- على صعيد عجز الموازنة العامة: انخفض العجز في الموازنة العامة المصرية بنسبة كبيرة خلال سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، ووصل إلى حدود ١,٥% في موازنة عام ١٩٩٤-١٩٥٥، وإلى ١% عام ١٩٩٦-١٩٩٧، وارتفع مجدداً إلى ٣% عام ٢٠٠١. مع الإشارة إلى أن تحجيم الإنفاق العام بشقه الاجتماعي رتب آثاراً اجتماعية على الطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل.

- فيما يتعلق بميزان المدفوعات: تشير الإحصائيات إلى أن العجز في ميزان المدفوعات المصري قد انخفض خلال سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وتحول في بعض السنوات إلى فائض، وبطبيعة الحال فإن انخفاض العجز كان ذا صلة مباشرة بانخفاض مدفوعات خدمة القروض الخارجية المصرية، بعيداً عن الأداء التصديري الذي عرف تراجعاً كبيراً، حيث ارتفع عجز ميزان التجارة الخارجية من ١٧,٦ مليار جنيه في عام ١٩٩١-١٩٩٢ إلى ٣٢ مليار جنيه في عام ١٩٩٦-١٩٩٧^٣.

^١ د. مختار خطاب، المرجع السابق، الرابط ذاته.

^٢ د. محمود محي الدين، المرجع السابق، ص ٢٩٤ وما بعد.

^٣ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ١٣٨.

- احتياطي النقد الأجنبي: سجل احتياطي النقد الأجنبي زيادة مطردة خلال سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وصل إلى ١٨،٦ مليار دولار ١٩٩٧ وإلى ١٤،١ مليار عام ٢٠٠١، ثم إلى ٢١،٨ مليار في عام ٢٠٠٤، وقد تجاوز ٣٤،٣ مليار دولار عام ٢٠٠٨، وهو معدل استمرت الحكومة المصرية بالمحافظة عليه لدعم استقرار سعر صرف العملة الجنيه، ودعم ملاءة مصر المالية بنظر الجهات المانحة والمنظمات الدولية^١.

- فيما يتعلق بالقروض الخارجية: شهدت قروض مصر الخارجية انخفاضاً واضحاً في معظم مؤشراتته بعد تطبيق برامج التكيف الهيكلي، حيث انخفضت من ٤٤،٧ مليار دولار في عام ١٩٩١ إلى حوالي ٢٨ مليار دولار عام ١٩٩٨، ونتيجة لذلك انخفضت نسبة القروض الخارجية إلى الناتج المحلي من ١٤٦،٤% عام ١٩٨٧ إلى ٩١،٣% عام ١٩٩٢، ثم إلى ٣٤% عام ٢٠٠٨.

^١ على الرغم من التسليم المبني بحجج الحكومة المصرية، إلا أن استمرارها بتكديس العملات الصعبة يؤثر التساؤل حول أسباب هذا التوجه، ولا سيما أن الجنيه المصري لم يتعرض لأزمات حادة خلال السنوات الماضية في الوقت الذي تضاعفت فيه الاحتياطات أكثر من مرة. ولعل من المناسب استخدام جزء من هذا الاحتياطي لدفع جزء من القروض الخارجية للتخفيف من تكاليف خدمة القروض على الصادرات، وهو ما عمدت إليه الحكومة الجزائرية، حيث لجأت إلى دفع جزء كبير من قروضها التي انخفضت إلى ٥،٤ مليار عام ٢٠٠٨، واستطاعت أن تستخدم حصيلة الصادرات في تكوين احتياطي جديد وصل إلى ١٤٨،٠ مليار عام ٢٠٠٨. راجع حول حجم احتياطي النقد الأجنبي لمصر والجزائر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

<http://data.albankaldawli.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/٢٦

^٢ د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ١٤٤ وما بعد.

كما انخفضت نسبة القروض الخارجية إلى إجمالي الصادرات، وإن كان الرقم ما يزال مرتفعاً مقارنة مع الحدود الآمنة حيث انخفضت هذه النسبة من ٤٣٠% عام ١٩٨٧ إلى حوالي ١٦٦% عام ١٩٩٢. أما فيما يتعلق بخدمة القروض إلى الصادرات فإنها أيضاً اتجهت إلى الانخفاض بشكل كبير، فبينما وصلت نسبتها إلى ٣٤,١% عام ١٩٨٦ فإنها انخفضت إلى ٢١,٥% في أوائل التسعينيات ثم إلى ٩,٢% في عام ١٩٩٨.

وعلى الرغم من أن هذا الانخفاض في حجم القروض المصرية يصور للوهلة الأولى نجاح السياسات النقدية والمالية في تحقيق أهدافها -ولاسيما أن الانخفاض جاء بموازاة تطبيق برامج التكيف الهيكلي- إلا أن الحقائق تشير إلى خلاف ذلك، حيث كان للعوامل الخارجية دور كبير في الانخفاض، من خلال إعادة جدولة القروض المصرية في نادي باريس عدة مرات وقيام البلدان المقرضة بإسقاط جزء من مستحققاتها، نتيجة للموقف المصري من حرب الخليج الثانية، كما تمت تخفيضات أخرى بعد تخفيض الحكومة المصرية سعر صرف الجنيه المصري لأكثر من مرة حسب توصيات صندوق النقد الدولي.

حيث شهدت المرحلة الأولى لتطبيق برامج التكيف الهيكلي قيام نادي باريس بجدولة قروض مصر الخارجية وإلغاء ما يعادل ٥٠% منها على ثلاث شرائح، الشريحة الأولى مقدارها ١٥% والشريحة الثانية مقدارها ١٥% أيضاً، والشريحة الثالثة تقدر بـ ٢٠%^١.

^١ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٥٦.

ولعل من أبرز الأدلة التي تؤكد هذه النتيجة ارتفاع حجم القروض الخارجية المصرية مجدداً منذ أوائل العقد الحالي حيث بلغت ٢٩،١ مليار في عام ٢٠٠٣ ووصلت في عام ٢٠٠٨ إلى ٣٢،٦ مليار دولار^١.

- فيما يتعلق بمعدل التضخم: تتناقض التقديرات حول معدل التضخم في مصر، وتشير التقديرات الرسمية إلى أن هذا المعدل اتجه إلى الانخفاض من حوالي ٢١،٦% عام ١٩٩٠ إلى نحو ٦،٢% عام ١٩٩٦، ثم إلى ٤،٨% عام ١٩٩٧^٢، وقد سجل التضخم معدلاً قدره ٢،٧% عام ٢٠٠١.

ويشكك جانب من الفقه المصري بهذه التقديرات الرسمية ويذهب إلى أن معدل التضخم يفوق الأرقام المعلنة^٣، كما أنه يرى أن سياسة الانفتاح نحو الخارج بمقتضى برامج التكيف الهيكلي أدت إلى بروز ظاهرة أكثر خطورة، وهي التضخم المستورد بديلاً عن التضخم النقدي، وإذا كانت معالجة هذه الظاهرة الأخيرة ممكنة عبر السياسات النقدية والمالية، فإن ظاهرة التضخم المستورد تعود إلى عوامل تتعلق بالخلل الهيكلي في الاقتصاد المصري، حيث إن زيادة أسعار الواردات

^١ راجع حول حجم قروض مصر الخارجية: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD -->

--> تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/٢٦

^٢ د. عبده محمد فاضل الربيعي، المرجع السابق، ص ٣١٥. نقلاً عن التقرير السنوي للبنك المصري لعام ٢٠٠٧.

^٣ محمد عبد الشفيق عيسى، الأبعاد الاجتماعية للتكيف الهيكلي والخصوصية في مصر، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط - الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩، ص ٢٨٨-٢٨٩.

الوسيلة التي تدخل في إنتاج السلع الوطنية بعد تخفيض سعر صرف العملة الوطنية أدى إلى نقل التضخم الخارجي إلى الأسعار المحلية^١.

- فيما يتعلق بسعر الفائدة والثقة في العملة المحلية: أدت السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف الهيكلي إلى استقرار سعر صرف الجنيه المصري، وتعزيز ثقة المتعاملين به، وهو ما يظهر في ارتفاع نسبة الودائع بالعملة المحلية التي ارتفعت من ٧,٧ مليار جنيه عام ١٩٩١ إلى ٢٤٩,٢ مليار جنيه عام ٢٠٠٢. بينما ارتفعت الودائع بالعملة الأجنبية من ٥,٧ مليار دولار إلى ١٩,٦ مليار دولار في الفترة ذاتها، وقد ارتبط هذا التحسن بانخفاض سعر الفائدة على الدولار من ١٥% إلى ٣%، بموازاة ارتفاع سعر الفائدة على الجنيه الذي وصل إلى ٢٠% قبل أن يستقر على معدل ١٠,٥%^٢.

وتدل التجربة المصرية على أن رفع سعر الفائدة لا يؤدي بالضرورة إلى توجه المدخرات نحو الاستثمار، حيث إن ارتفاع سعر الفائدة على أذون الخزانة العامة مقارنة بباقي الأنشطة العاملة أدى إلى تحول المدخرات من الأنشطة الاقتصادية الأخرى إلى الحكومة، بل إن القطاع الخاص ذاته بات يفضل شراء أذونات الخزانة بدلاً من طرح مدخراته للاستثمار، الأمر الذي جعل الحكومة المقترضة الوحيد من السوق، دون أن تُستخدم هذه المدخرات في الاستثمار، وإنما لسد عجز الميزانية، ولاسيما أن برامج التكيف الهيكلي تشدد على تقييد الائتمان^٣.

^١ د. صفوت عبد السلام عوض الله، المرجع السابق، ص ١٦٧-١٦٨.

^٢ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٦٨.

^٣ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٢٣١. وراجع أيضاً: د. صفوت عبد السلام عوض الله، المرجع السابق، ص ١٧١.

وبمحصلة دراسة تطبيق السياسات النقدية والمالية لبرامج التكيف الهيكلي في مصر يمكن القول إنها نجحت في إعادة التوازنات الاقتصادية الكلية للاقتصاد المصري، مع التأكيد أن جزءاً كبيراً من النجاح عاد إلى الظروف الدولية المواتية والمساعدات والتمويلات التي تلقتها مصر خلال فترة تطبيق البرامج، إضافة إلى عامل آخر لا يقل أهمية وهو قدرة الحكومة المصرية على التحكم بأدوات السياسات النقدية والمالية، مع تحمل الشعب لتبعات هذه السياسات الانكماشية، وبعبارة أخرى إن السياسات النقدية والمالية وإن كانت محتملة النجاح في ظروف البلدان النامية إلا أن آثارها الاجتماعية السلبية مؤكدة على الطبقات الاجتماعية، وهو ما يفترض أن تخفف من حدته سياسات جانب العرض التي سنقوم بتقويمها فيما يأتي، لننتقل بعدها لدراسة الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي في التجربة المصرية.

المطلب الثاني

تقويم سياسات جانب العرض لبرامج التكيف الهيكلي

يقوم جوهر سياسات جانب العرض في برامج التكيف الهيكلي على التحول إلى اقتصاد السوق الحر، بحسبانه النموذج الأفضل لتحقيق التنمية وصولاً إلى اقتصاد منفتح على الخارج، على أن يتولى القطاع الخاص المحلي والأجنبي قيادة عملية التحول بموازاة انسحاب الدولة التدريجي من الحياة الاقتصادية.

ولكن إلى أي مدى يمكن التسليم بهذا التوجه؟ وهل بالفعل فشلت الدولة في قيادة دفعة الاقتصاد الوطني؟ وأن الاندماج في الاقتصاد العالمي والانفتاح على الخارج سيضمنان للبلدان النامية تحقيق التنمية؟

للإجابة على ذلك سنقوم بتقويم سياسات جانب العرض من خلال مناقشة أهم سياسات برامج التكيف الهيكلي المتضمنة التوجه نحو اقتصاد السوق الحر، لبيان احتمالات نجاحها أو فشلها في ضوء خصوصية اقتصاديات البلدان النامية، وواقع الاقتصاد الدولي في عصر العولمة.

أولاً: تقويم استراتيجية التحول نحو الصادرات.

تقدم برامج التكيف الهيكلي استراتيجية التحول نحو الصادرات بوصفها السياسة القادرة على إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات وتوفير مستلزمات عملية التنمية.

إن تقويم استراتيجية التحول نحو الصادرات ينبغي أن يتم في ضوء عدة معطيات ووقائع تتعلق بوضع البلدان النامية في التقسيم الدولي التقليدي للعمل وطبيعة صادراتها، وقدرة هذه الاستراتيجية على تحقيق التنمية.

١. استراتيجية التحول نحو الصادرات والتقسيم الدولي للعمل:

تقوم استراتيجية التحول نحو الصادرات على تخصص كل بلد بإنتاج السلع والخدمات التي يكون قادراً على إنتاجها بأكبر حجم وبأقل تكلفة ممكنة، وفقاً للتقسيم الدولي التقليدي للعمل القائم على مبدأ المزايا النسبية الذي يعد مبدأً أساسياً للقانون التجاري الدولي ولقيام عمليات التبادل على الصعيد الدولي، حيث يمكن للبلدان في هذه الحالة الاستفادة من مزاياها النسبية المتقابلة عبر التجارة الحرة^١.

ويثور التساؤل حول إمكان التسليم بهذا التوجه في ضوء وضع البلدان النامية في الاقتصاد الدولي آخذين بالحسبان سلامة مبدأ المزايا النسبية من الناحية التاريخية، ومن حيث التطورات الاقتصادية المعاصرة التي انعكست بدورها على التقسيم الدولي التقليدي للعمل.

مما لا شك فيه أن التقسيم الدولي التقليدي للعمل بين البلدان المتقدمة والنامية ارتبط بوضع هذه البلدان الأخيرة في النظام الاقتصادي الدولي وطبيعة علاقاتها

^١ من الأمثلة التي طرحها البريطاني دايفيد ريكاردو صاحب مبدأ المزايا النسبية، أنه في حال وجود سلعتين هما النسيج والقماش، وكانت البرتغال تنتج كلا من السلعتين بشكل أرخص من بريطانيا، إلا أنها تعاني من محدودية الأيدي العاملة لإنتاجهما بوفرة، فإن من مصلحتها أن تخصص بإنتاج السلعة التي تتمتع فيها بميزة نسبية أكبر على أن تترك إنتاج السلعة الأخرى إلى بريطانيا، وفي هذه الحالة فإن كلا منهما ستعتمد إلى إنتاج أكبر قدر ممكن من السلع لمبادلتها بإنتاج البلد الآخر، وهو ما يعود بالفائدة على الطرفين. راجع: هارالد كليمنت، الكذبات العشر للعولمة، دار الرضا للمعلومات، دمشق، ١٩٩٩، ص ٣٨-٣٩.

الاقتصادية مع الخارج، وهو وضع مصطنع من مخلفات المرحلة الاستعمارية التي كرسَتْ وضع البلدان النامية كمناطق لإنتاج المواد الخام وكسوق لاستهلاك المواد المصنعة للبلدان المتقدمة.

وبعبارة أخرى إن التقسيم الدولي التقليدي للعمل استند بالدرجة الأولى إلى مبدأ القوة وإلى تاريخ من القسر بين الطرفين بعيداً عما يملكه كل بلد من مزايا نسبية^١. والقول بغير ذلك يعني الحكم على البلدان النامية بالبقاء أسيرة للتبعية والتخلف والفقر بموازاة التطور في البلدان المتقدمة التي تُعيد تقسيمات العمل بينها في ضوء التقدم العلمي والتكنولوجي، وإن سياسة إحلال الواردات كانت رداً من قبل البلدان النامية على هذا التقسيم عبر تعديل هيكلها الاقتصادية وبنائها الإنتاجي؛ لعلها أن علاقاتها الاقتصادية الخارجية لن تحقق لها مثل هذا التعديل^٢ الذي من شأنه أن يؤدي إلى قراءة جديدة لموازن مدفوعاتها^٣.

وعلى افتراض التسليم بمضمون برامج التكيف الهيكلي يمكن التساؤل حول فعالية مبدأ المزايا النسبية في ضوء التطورات الجارية في الاقتصاد الدولي.

يجيب جانب فقهي على هذا التساؤل بنفي تأكيدات صندوق النقد على صلاحية مبدأ المزايا النسبية حالياً، والتشكيك بصلته بالنمو الاقتصادي، وهي نتيجة تكرسها دراسات عديدة لكبار علماء الاقتصاد والباحثين باستعراض تجارب العديد من

^١ د. عصام عزيز شريف، التدخل الأمثل كأداة للخروج من التبعية، في: التبعية في عالم متغير، سمير أمين وآخرون، سلسلة جدل، العدد ٣، مؤسسة عيال للدراسات والنشر، قبرص، ١٩٩٣، ص ٦٠.

^٢ د. مصطفى حسن علي، المرجع السابق، ص ١٣-١٤، ص ٢١ وما بعد.

^٣ د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ٧٩.

البلدان^١ وصولاً إلى نفي صلاحية المبدأ الذاتية وعده أداة إيديولوجية غير قائمة على تفسير علمي^٢، ويسودها مغالطات منهجية وفساد في الاستدلال بهدف تسويقها وحسب.

إن التطورات الاقتصادية المعاصرة أدت إلى تدويل الإنتاج وأفرزت مجموعة من التحولات التي انعكست بآثارها على مبدأ المزايا النسبية، وهي تحولات تشكك بحجج صندوق النقد على النحو الآتي:

- إن مبدأ المزايا النسبية يقوم على اختصاص كل بلد بإنتاج سلع معينة تبعاً لما يتمتع به من مزايا عن البلدان الأخرى، وهو الأمر الذي لم يعد متوافراً في ظل تدويل الإنتاج. فالسلعة الواحدة لم تعد تُنتج في بلد معين، وإنما يتم تجزئة مراحل إنتاجها في مناطق عديدة، وتنتشر المصانع العاملة شمالاً وجنوباً قبل أن يتمّ تجميع مكونات الإنتاج في بلد معين، وهو ما يطلق عليه تقسيم العمل داخل السلعة الواحدة، بحيث لم يعد بالإمكان

^١ وهو ما يؤكدّه الاقتصادي روبرت ويد، وتأتي أهمية وجهة نظر ويد كونه خبيراً في البنك الدولي الذي يحاول مع توأمه صندوق النقد الدولي تسويق استراتيجية التحول نحو الصادرات وفرضها على البلدان النامية، ولاسيما أن الباحث تعدى إطار الجدل النظري بقيامه بدراسة ميدانية لأهم تجارب البلدان التي تبنت هذه الاستراتيجية، والمقصود بذلك بلدان جنوب شرق آسيا. راجع في عرض لكتاب روبرت ويد الذي يحمل عنوان: "توجيه السوق" في: د. إبراهيم العيسوي، نموذج النمر -->

--> الآسيوية، والبحث عن طريق للتنمية في مصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة الجديدة، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٣٤ وما بعد.

^٢ د. رمزي زكي، ظاهرة التدويل في الاقتصاد الدولي المعاصر وأثارها على البلدان النامية، المعهد العربي للتخطيط، ١٩٩٣، ص ٩١.

القول إن منتجاً معيناً هو إنتاج كامل لبلد معين، بل هناك تقسيمات للعمل ضمن نطاق إنتاج السلعة الواحدة^١.

- إن اختراع البدائل أدى إلى إفقاد البلدان النامية مزاياها النسبية في إنتاج المواد الخام الأولية وتصديرها، حيث إن البلدان المتقدمة باتت قادرة على إنتاج البدائل بوفرة وبأسعار أقل، إلى جانب استخدامها العلم والتكنولوجيا الحديثة في إنتاج سلع كانت تصدرها البلدان النامية تقليدياً "كالمنسوجات"، وبعبارة أخرى إن التكنولوجيا الحديثة باتت عاملاً لمنح المزايا النسبية وتقريرها لصالح بلدان لم تكن تتوافر فيها أصلاً^٢.

- لا يمكن إنكار دور رأس المال الدولي في منح المزايا النسبية لمنطقة أو بلد معين لإنتاج أنواع من السلع. ونظراً إلى أن رأس المال قابل للتحرك وراء الحدود بسرعة مذهلة في ضوء تحرير أسواق المال وفق ما تتضمنه برامج التكيف الهيكلي، فإن المزايا النسبية باتت قابلة للانتقال تبعاً للانتقال رأس المال ذاته^٣. وبمعنى آخر إن المزايا النسبية لم تعد تتحدد وفق

^١ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص ٢٨.

^٢ للتوسع في آثار الثورة العلمية والتكنولوجيا على الاقتصاد الدولي. راجع: د. فؤاد مرسي، المرجع السابق، ص ٦٦ وما بعد.

د. رمزي زكي، ظاهرة التدويل في الاقتصاد الدولي، المرجع السابق، ص ٢٢-٢٣.

^٣ هارالد كليمنت، المرجع السابق، ص ٤١. ومن ذلك أيضاً تهديد البلدان المتقدمة البلدان المصدرة للنفط عقب الصدمتين النفطيتين الأولى والثانية أن استمرار ارتفاع أسعار النفط قد يدفعها للبحث عن بدائل للطاقة، راجع: برنارد د. نوريتز، المرجع السابق، ص ٩٦.

إمكانات البلدان ومواردها، وإنما بقرار من رأس المال الدولي والشركات المتعددة الجنسيات وحسب احتياجاتها^١.

وبالنتيجة إن استراتيجية التحول نحو الصادرات فقدت صلتها بمبدأ المزايا النسبية، وهذا المبدأ الأخير ليس قابلاً للتطبيق دائماً، وهناك المزيد من النتائج المترتبة على الإقرار بهذه النتيجة، وفي مقدمتها عدم صحة العلاقة بين استراتيجية التحول نحو الصادرات وعملية التنمية.

٢. استراتيجية التحول نحو الصادرات والتنمية:

إن العلاقة التي تطرحها استراتيجية التحول نحو الصادرات مع عملية التنمية تشكل محوراً هاماً لتقويم سياسات العرض في برامج التكيف الهيكلي؛ لكونها تتجاوز هدف تثبيت الاقتصاد واستقراره إلى تحقيق التنمية المستدامة.

وفي معرض التقويم يرى جانب من الفقه أن استراتيجية التحول نحو الصادرات لا تخدم عملية التنمية؛ لأنها تتطرق أساساً لتلبية حاجات الأسواق الخارجية وليس السوق الوطنية، وتجعل القدرة الإنتاجية للبلد مرتبطة بالأوضاع الاقتصادية للبلدان المستوردة، وتعرض العملية التنموية لخطر الصدمات الخارجية التي اتسع مداها وخطورتها في ضوء عولمة الاقتصاد وتدويل الإنتاج وتحرير أسواق المال الدولية "وذلك باعتراف خبراء صندوق النقد الدولي ذاته"^٢.

^١ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص ٣١. وراجع أيضاً: د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ١٩٧.

^٢ تريفور أ. مانويل، العثور على الطريق الصحيح، إفريقيا وتوافق واشنطن، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣، ص ١٨.

كما أن عملية الإنتاج في ظل الاقتصاد التصديري تتم بغرض الربح والسعي نحو تعظيم العائد وفق متطلبات رأس المال العالمي والشركات المتعددة الجنسيات، ولا علاقة لهذه الأطراف بعملية التنمية^١. وهو ما يؤدي إلى تعميق ازدواجية الاقتصاد الوطني نتيجةً للاهتمام ببعض القطاعات دون بعضها الآخر، ولاسيما أن الصناعات التصديرية التي يتم التركيز عليها في بلدان الجنوب النامية هي الصناعات التي يمكن إنتاجها بأكبر قدر من القيمة المضافة وبأقل قدر من التكاليف، ولو تم ذلك على حساب مقومات أخرى^٢، وبعبارة أخرى إن تشجيع برامج التكيف الهيكلي للاقتصاد التصديري يهدف إلى ضمان مصالح الشركات المتعددة الجنسيات والبنوك العالمية بعيداً عن احتياجات عملية التنمية الداخلية.

وعلى المدى البعيد تبرز خطورة قيام عدد كبير من البلدان النامية الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي بإنتاج سلع تصديرية متماثلة لاحتمال حدوث طفرة كبيرة في الإنتاج وزيادة العرض وانخفاض الأسعار^٣. ومن ثم فشل استراتيجية التحول نحو الصادرات، ولبرامج التكيف الهيكلي ذاتها دور في هذا الفشل، فقد يكون بلد ما متمتعاً بميزة نسبية في إنتاج نوع معين من السلع التصديرية، فيقدم بلد منافس

^١ د. مصطفى حسن علي، المرجع السابق، ص ٢١ وما بعد.

^٢ سمير محمود ناصر، المرجع السابق، ص ١٧٤.

^٣ يذهب البعض إلى أن هذا الافتراض غير صحيح دائماً لاختلاف الظروف الإنتاجية لكل بلد، بيد أن الشواهد تؤكد على حدوث طفرات كبيرة في إنتاج بعض المواد الخام لنقص التعاون والتنسيق بين البلدان النامية، ومن ذلك الانخفاضات الكبيرة والمتكررة لأسعار النفط في السبعينيات والثمانينيات، وهو ما شهدناه مؤخراً بانخفاض أسعار النفط إلى حوالي ٤٠ دولاراً للبرميل بعدما وصلت في وقت سابق إلى مستويات قياسية تجاوزت حاجز ١٤٠ دولاراً للبرميل.

بتخفيض سعر صرف عملته الوطنية بنسبة كبيرة بناءً على توصية من صندوق النقد، مما يؤدي إلى زيادة القدرة التصديرية لهذا البلد الأخير على حساب الأول^١.

ومن الأمثلة العملية الدالة على ذلك أزمة بلدان جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧، حيث إن بعض بلدان مجموعة الآسيان بتوصية من الصندوق خفّضت سعر صرف عملاتها الوطنية للتغلب على مشكلات انهيار سعر الصرف وأزمة النقد الأجنبي، واستتبع ذلك رد فعل عكسي من بقية البلدان التي تنتج السلع التصديرية ذاتها، وبمعنى آخر حرب تخفيضات لسعر صرف العملة وحرب إنتاج السلع التصديرية ذاتها^٢.

وعموماً إن تبني البلدان النامية لاستراتيجية التحول نحو الصادرات لا يعني قدرتها على تصريف صادراتها؛ بسبب أساليب الحماية التي تتبعها البلدان المتقدمة والقدرة الضعيفة للبلدان النامية الأخرى على استيعاب جزء من هذه الصادرات^٣، ومن ثم الوقوع في حلقة مفرغة مستقبلاً، وهو أمر تؤكد سياسة تحرير التجارة.

ثانياً: تحرير التجارة في ظروف البلدان النامية.

تعد برامج التكيف الهيكلي أحد العوامل الأساسية لتفسير التوجه العالمي نحو تحرير التجارة، كما لقي هذا التوجه دفعاً قوياً بعد إنشاء منظمة التجارة العالمية إثر اختتام جولة الأورغواي التفاوضية لتحرير التجارة عام ١٩٩٤.

^١ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ١٠٨.

^٢ د. خالد سعد زغلول حلمي، مثلث قيادة الاقتصاد العالمي - دراسة قانونية واقتصادية، الطبعة الأولى، مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، ٢٠٠٢، ص ٥٤٨.

^٣ د. إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص ١٠٥-١٠٦.

ويتصدى معارضو تحرير التجارة لتوجهات برامج التكيف الهيكلي من خلال انتقاد الأسس القانونية للتجارة الحرة، ذاهبين إلى أن مبدأ المزايا النسبية كغيره من المبادئ التي يقوم عليها القانون التجاري الدولي هو نتاج الاستعمار والهيمنة الغربية، وأن فقهاء المدرسة التقليدية عندما وضعوا المبدأ استهدفوا تحقيق مصلحة بلدانهم الوطنية وليس المصلحة الدولية^١. مؤكدين في السياق ذاته أن النمو لا يتعلق بقضية الانفتاح نحو الخارج وتحرير التجارة، وإنما بكيفية إدارة السياسات التجارية الوطنية^٢، بدليل وجود بلدان عديدة حققت قدراً من النمو الاقتصادي على الرغم من أن اقتصادياتها أقل انفتاحاً.

إن تحرير التجارة سياسة لها مخاطرها وآثارها الاقتصادية السلبية ولاسيما على المدى القصير، على أن مخاطرها لا تغني عن التوجه نحو التحرير التدريجي ضمن ضوابط وقواعد تتشد المصلحة الوطنية، فالانعزال عن الخارج واستمرار الحماية والانغلاق يشكل تهديداً أكبر على الاقتصاد الوطني، وإن الانتقاد لا يتعلق بتحرير التجارة ذاتها، وإنما بكيفية التحرير ونطاقه والبيئة التي تطبق فيها هذه

^١ يعلق على ذلك المؤرخ البريطاني كالور سيبولا: "من حظ بريطانيا أنه لم يظهر ريكاردو هندي ليقنع الإنكليز أن من المفيد لهم طبقاً لمبدأ المزايا النسبية أن يتحولوا إلى رعاة أغنام، وأن يستوردوا من الهند كل ما يحتاجونه من منسوجات". ويدل هذا القول على أن صناعة المنسوجات كان يجب ->

--> أن تتركز في الهند لأنها كانت تملك ميزة نسبية أكبر من بريطانيا، إلا أن الأخيرة بعد دخولها الثورة الصناعية واستعمالها الآلة في عملية الإنتاج فرضت قوانين صارمة لحماية صناعاتها النسيجية من المنافسة الخارجية مع حظر تصدير الماكينات إلى الخارج. راجع: د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٩٠-٩١.

^٢ د. جميل طاهر، د. عماد الإمام، برامج تحرير التجارة في البلدان النامية، مع إشارة خاصة للبلدان العربية، في: بعض قضايا الإصلاح في الأقطار العربية، د. جميل طاهر وآخرون، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٩٣، ص ٢٨.

السياسة، وبشرط توافر أسس اقتصادية قوية تضمن المنافع المتوقعة من التجارة لصالح البلدان النامية^١.

وبعبارة أخرى ف تحرير التجارة في ظل هيكل اقتصاديات البلدان النامية وموقعها اللامتكافئ في منظومة التبادلات الدولية لا يمكن أن يكون فورياً. ويجب أن تتوافر لدى هذه البلدان الهياكل الإنتاجية القادرة على استيعاب ما تتمتع به من مزايا نسبية لدعم قدراتها التصديرية بموازاة الحفاظ على صناعاتها الوطنية الناشئة من المنافسة الأجنبية، وحمايتها من الآثار السلبية للتحرير^٢. وما تفرضه برامج التكيف الهيكلي من سياسة التحرير بالصدمة سياسة غير ناجعة في ظروف البلدان النامية، وإنما يجب منحها فترة سماح كافية لتطوير صناعاتها الوطنية ووضع السياسات التي تسمح بالتكيف مع التحرير، وهو ما تؤكد تجربة بلدان جنوب شرق آسيا التي يسوقها صندوق النقد لتقوية موقفه ودعم برامجه.

على أن افتراض وجود الهياكل الإنتاجية القادرة على الاستفادة من المزايا النسبية في البلدان النامية لا يعني التسليم بأن تحرير التجارة سيؤدي إلى تعزيز قدراتها وضمان استفادتها من مزايا التحرير إلى أبعد الحدود. فإذا كان صندوق النقد قادراً على فرض سياسة تحرير التجارة على البلدان النامية الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي، فإنه لا يستطيع إجبار البلدان المتقدمة على الوفاء بالتزاماتها القانونية والأخلاقية بفتح حدودها أمام صادرات البلدان النامية حسبما تقتضيه التجارة

^١ د. نزار قنوع، إضاءات على بعض جوانب عملية الإصلاح الاقتصادي في سورية، التحديات وإمكانية الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢٧، العدد 1، 2005، ص ٤٥.

^٢ قسم البحوث والدراسات، صندوق النقد الدولي أداة بيد الامبريالية، المرجع السابق، ص ١٠٠-١٠١.

الحرّة^١. وبينما تتأكد فوائد البلدان المتقدمة بتوسيع أسواق صادراتها، فإن البلدان النامية تعاني من نظم الحماية ضدها، وبالكاد تستطيع الحصول على مكاسب محدودة تُمكنها بالحد الأدنى من خدمة قروضها^٢.

وعلى الرغم من أن قيام منظمة التجارة العالمية كمنظمة وظيفية تشرف على اتفاقيات تحرير التجارة العالمية شكّل خطوة كبيرة نحو تحرير التجارة، وإفساح المجال للبلدان النامية لزيادة قدراتها التصديرية مع منحها فترة سماح قبل التحرير الكامل لتجارتها الخارجية، وفتح أسواقها الداخلية أمام المنافسة الأجنبية، إلا أن تطبيق قواعد المنظمة يعاني من أوجه ضعف، ولاسيما فيما يتعلق بالانتهاكات الحاصلة لقواعد التجارة الدولية وأنظمتها^٣.

ثالثاً: مخاطر سياسات الإصلاح المالي.

^١ الجدير بالذكر أن تقرير ليستر بيرسون أشار مبكراً إلى هذه المخاطر، حيث أكد أن التدابير الحمائية في بلدان الشمال المتقدمة قد تزداد كلما ازدادت السلعة تصنيعاً. ليستر بيرسون، المرجع السابق، ص ١٠٢.

^٢ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ٢٩. ويشير تقرير للبنك الدولي إلى أن ثلث صادرات البلدان النامية خلال عقد الثمانينات خضعت لإجراءات حمائية، الأمر الذي رتب عليها خسائر جسيمة قدرت في عام ١٩٨٠ بـ ٥٥ مليار دولار، وهو رقم مماثل لحجم مساعدات التنمية التي تلقتها هذه البلدان. وبالنسبة للبلدان النامية الحديثة التصنيع فقد خضعت صادراتها أيضاً لرسوم جمركية،-->

--> وأحياناً لنظام الحصص بحجج الإغراق، وتعرضت ثلث صادراتها لإجراءات تقيدية عام ١٩٩٠ مما كلفها خسائر تقدر بـ ٣٥ مليار دولار. راجع: بول هاريسون، العالم الثالث غداً، ترجمة: مصطفى أبو الخير عبد الرزاق، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٩٢، ص ٢٧٨.

^٣ للتوسع حول نظام تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية والانتقادات الموجهة إليه. راجع: د. باسر الحويش، المرجع السابق، ص ١٣٢ وما بعد. وراجع أيضاً: د. خالد سعد زغلول حلمي، المرجع السابق، ص ٤٨٧-٤٨٩، ص ٤٩٤.

يشكّل الإصلاح المالي محوراً أساسياً في برامج التكيف الهيكلي، ويعلّق صندوق النقد الدولي أهمية كبيرة على هذا الجانب من الإصلاح؛ لكونه المدخل لتمهيد الأرضية الاقتصادية اللازمة لتفعيل قوى السوق وتحقيق التنافسية وجذب الاستثمارات الأجنبية.

وإذا كان الإصلاح المالي ضرورياً في سياق عملية الإصلاح الاقتصادي. فهل يمكن تطبيقه في البلدان النامية وفقاً للآليات التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي؟

إن توحيد أسعار الصرف والقابلية للتحويل وصولاً إلى تحرير السوق المالي تعد بمثابة ذروة اكتمال النضج الاقتصادي، وهو ما لا يمكن القول بتوافره في اقتصاديات البلدان النامية، ولذلك يشدد الفقه على أن يتم الإصلاح والتحرير بالتدريج. فالأصل أن تتم القابلية للتحويل بمناسبة المعاملات الجارية ثم للعمليات الرأسمالية^١، ولا غنى عن رقابة الدولة للحيلولة دون دخول رؤوس الأموال القصيرة الأجل وخروجها^٢. وهو ما يرفضه صندوق النقد الدولي في برامج التكيف الهيكلي بسياساته المعروفة بالصدمة التي تقوم على اختصار جميع المراحل دفعة واحدة.

وفي هذا السياق فإن ما تروج له برامج التكيف الهيكلي عن ضرورة الانفتاح على أسواق المال الدولية، والسماح بحرية تحويل الأموال كوسيلة لجذب الاستثمارات الأجنبية أمرٌ غير مسلم به تماماً في ضوء سرعة انتقال الأموال الساخنة والصدمات التي تتسبب بها الأزمات المالية بين الاقتصاديات المنفتحة^٣.

^١ رمزي زكي، في وداع القرن العشرين مرجع سابق، ص ٢٧٢-٢٧٣.

^٢ د. عمرو محي الدين، أزمة النمر الآسيوية، الجذور والآليات والدروس المستفادة، الطبعة الأولى، دار الشروق، ٢٠٠٠، ص ١٩٦.

^٣ د. عادل أحمد حشيش، د. مجدي محمود شهاب، المرجع السابق، ص ٤١.

وتدل وقائع الأزمات التي شهدتها العديد من البلدان كأزمة جنوب شرق آسيا والأزمة المالية العالمية الراهنة على أن الروابط ضعيفة جداً بين تحرير أسواق المال واجتذاب الاستثمارات الأجنبية باعتراف خبراء صندوق النقد الدولي. فالاستثمارات لم تعد تتوجه إلى الأصول الثابتة التي تتطلب وقتاً طويلاً لتحقيق الربح، وإنما تفضل التوجه نحو أنشطة مالية مربحة كالمضاربات في العملة والسندات في ظل ما يسمى بالاقتصاد الرمزي^١، وهي مشكلة تعاني منها البلدان النامية المنفتحة حديثاً لنقص كفاءاتها وخبراتها^٢.

ويضاف إلى ما سبق مخاطر انتشار عمليات غسل الأموال، فالأسواق المفتوحة تعد طريقاً سهلاً لإخفاء المصادر غير المشروعة للأموال الناجمة عن تجارة المخدرات والأسلحة والدعارة...، واستخدامها باسم الاستثمارات الأجنبية في الاقتصاديات النامية، ولاسيما في شراء الوحدات التي يتم تخصيصها^٣.

رابعاً: تقويم سياسات الخصخصة والاستثمار الأجنبي.

تشدد برامج التكيف الهيكلي على أن القطاع الخاص هو البديل الوحيد والأمثل للقطاع العام للوصول إلى اقتصاد للسوق الحر قوامه المنافسة الكاملة والكفاءة في تخصيص الموارد، مع تفضيل مشاركة الاستثمارات الأجنبية في هذه العملية لما

^١ د. سمير صارم، قراءة في أزمة دول النمر، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٨، ص ٥٠.

^٢ د. أكرم الحوراني، المتغيرات الدولية ومدى انعكاسها على الأسواق المالية الناشئة، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢٧، العدد ٤، ٢٠٠٥، ص ١٤ وما بعد.

^٣ ناهد طلاس العجة، تحدي العولمة- إعادة تنظيم المبادلات الدولية أم تبادل حضاري، العوامل- الآثار- البدائل، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، دار طلاس، ٢٠٠٨، ص ٢٥٠.

لها من ميزات وإيجابيات، وهو ما يستدعي تقويم سياسة الخصخصة ودور الاستثمارات الأجنبية في عملية التنمية.

١. الخصخصة ما بين الضرورات والمخاطر:

على الرغم من أن الجدل حيال سياسة الخصخصة ما يزال يأخذ جانباً كبيراً من التنظير بين المعارضين والمؤيدين، إلا أن التجاوب العام مع الخصخصة يؤشر على الاقتناع المتزايد بها في صورة تكرر فشل القطاع العام والتسليم بقيادة القطاع الخاص للاقتصاد.

إن من المنطقي القبول بدور نشيط للقطاع الخاص في عملية التنمية، وخصخصة بعض قطاعات الاقتصاد الوطني التي يكون فيها القطاع الخاص أكثر فاعلية وكفاءة وفقاً لطبيعة السلع والخدمات المنتجة^١. بيد أن ذلك لا يعني بالطبع تصفية القطاع العام وإنهاءه وفق ما تتضمنه برامج التكيف الهيكلي، فالدور الموكول للقطاع العام في البلدان النامية وطبيعة أهدافه التي تتجاوز الجانب الاقتصادي

^١ فبعض السلع والخدمات ينطبق عليها نظام السوق ويفضل حصر إنتاجها وتقديمها بالقطاع الخاص بموازاة وجود سلع وخدمات أخرى تمثل حاجة ومنفعة جماعية، ولا يمكن قياس المنفعة التي تعود على كل فرد على حدة، كالأمن والدفاع والقضاء، ويجب حصرها بالدولة، أما النوع الثالث من السلع والخدمات، فهو الذي يستفيد منه الفرد والمجتمع في آن واحد، كخدمات الصحة والتعليم، فالفرد هو الذي يتعلم إلا أن المجتمع يستفيد بالمحصلة، وتختلف البلدان في النظر إلى هذا النوع الثالث من الخدمات، ففي البلدان المتقدمة يتم تقديمها من قبل القطاع الخاص، أما في البلدان النامية فعادةً ما يتمتع القطاع الخاص عن المشاركة فيها؛ لأن عوائدها المالية قد لا تكون مجزية، كما أن الدولة تعاني في تقديمها من قلة الكفاءة وعدم توافر التكنولوجيا الحديثة؛ ولذا - وفق ما يرى البعض - يجب تسليمها إلى القطاع الأجنبي كاملاً أو بالمشاركة مع القطاع الخاص أو الدولة. د. زين العابدين بن عبد الله بري، خصخصة المشروعات العامة - منظور اقتصادي، الطبعة الأولى، جامعة الملك سعود، ٢٠٠٥، ص ٥ وما بعد.

تستدعي خلق عملية شراكة بين القطاعين، وأن يكون القطاع الخاص محور العملية الإنتاجية والقطاع العام محور عملية التنمية الاجتماعية.

وبهذا الصدد يجب تشجيع القطاع الخاص الوطني بالدرجة الأولى عبر تهيئة البيئة التشريعية والتنظيمية السليمة لتفعيل دوره بموازاة دفع هذا الأخير لإعادة هيكلة بنيته الإنتاجية والإدارية والتقنية التي ترفع من إنتاجه وتقلل من كلفته؛ لكونه الأداة التي ستقارع الشركات العالمية الكبرى في نهاية المطاف، وهو الذي سيدخل الاقتصاد الوطني في الاقتصاد العالمي^١.

وسيراً مع توجهات الخصخصة فإنها يجب أن تتم ضمن قواعد وأسس ناظمة لعملية انتقال الإنتاج أو الإدارة أو كليهما إلى القطاع الخاص، فالخصخصة لا تعني مجرد تغير الملكية؛ لأن الكفاءة تتعلق بهيكل السوق وليس بنمط الملكية، وبمعنى آخر إن الكفاءة ذاتها -وليس الملكية- أداة لتخصيص الموارد. ولذلك نجد بعض الوحدات العاملة خاسرة أو رابحة سواء أكانت تابعة للقطاع العام أو الخاص، والقول بعكس ذلك يعني أن التنافسية التي تذهب ببرامج التكيف الهيكلي إلى أنها مفقودة في ظل تدخل الدولة وهيمنة القطاع العام قد تكون مفقودة كذلك في ظل القطاع الخاص^٢. وفي حال المقارنة بين الاحتكار العام أو الخاص فإن طبيعة أهدافهما تدفع لترجيح إيجابيات الأول على الرغم من سلبياته^٣.

^١ د. نزار قنوع، المرجع السابق، ص ٤٧.

^٢ د. سالم توفيق النجفي، المرجع السابق، ص ٢٦ - ٢٧.

^٣ وهو ما يؤيده مؤسس المدرسة النقدية ميلتون فريدمان، راجع: ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحرية، ترجمة: يوسف عليان، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٧، ص ٣٠.

ويجب أن تضمن القوانين المنظمة للخصخصة المنافسة الحقيقية، ومن الممكن تحقيق ذلك في حال تمت الخصخصة لصالح رؤوس الأموال المحلية، أما رؤوس الأموال العائدة للشركات المتعددة الجنسيات فلا تقوى قوى الدولة أو القطاع الخاص الوطني على منافستها، وغالباً ما يؤدي دخولها السوق الوطنية إلى الاحتكار^١، وهو ما تمهد له برامج التكيف الهيكلي بتفضيلها الاستثمارات الأجنبية.

وقد يكون من المناسب اختيار أساليب الخصخصة التي تلائم ظروف كل بلد، ولا سيما تلك التي لا تؤدي إلى فقدان الدولة ملكيتها لوسائل الإنتاج نظراً إلى ما يمثله القطاع العام من مكسب لعموم أفراد الشعب ورمز للاستقلال الوطني، كما أن بعض القطاعات يجب أن تبقى بيد الدولة، فمن غير المنطقي خصخصة قطاع الصناعات العسكرية والسماح بالاستثمار الأجنبي فيها لما لذلك من محاذير على الأمن الوطني، وخاصة إذا كانت البلد المعني يعاني من توترات أو قلاقل داخلية أو مع جيرانه.

وفيما يتعلق بسرعة الخصخصة فإنها قد تتم بالتدريج خلال فترة ممتدة، كما أنها قد تتم دفعة واحدة، وهو الأسلوب الذي تشجعه برامج التكيف الهيكلي بحجة إظهار التزام الحكومة بعملية الإصلاح الاقتصادي وكسب ثقة المستثمرين، والحقيقة أن صندوق النقد الدولي يستغل ظروف البلد المعني والأوضاع الاقتصادية السيئة التي يتم خلالها تطبيق برامج التكيف الهيكلي للمطالبة بالإسراع بعملية الخصخصة، وهو ما ينافي مفهوم الخصخصة بحسبانها سياسة وليست فلسفة، ويكونها وسيلة وليست هدفاً بحد ذاتها^٢.

^١ د. زين العابدين بن عبد بري، المرجع السابق، ص ١٠ - ١١.

^٢ د. عبده محمد فاضل الربيعي، المرجع السابق، ص ١٢٣.

وبالنتيجة لا يمكن الحكم بضرورة معاداة سياسة الخصخصة على أن تطبق وفقاً لظروف كل بلد، ويجب أن يتم ذلك في مطلق الأحوال حسب متطلبات المصلحة الوطنية، وليس حسب النمطية التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي لتصفية القطاع العام، وتحويل مقدرات الاقتصاد الوطني إلى المستثمرين الأجانب والشركات المتعددة الجنسيات.

٢. تقييم فعالية الاستثمارات الأجنبية:

إن مشاركة الاستثمارات الأجنبية في عملية التنمية والإصلاح الاقتصادي لا تخلو من المخاطر، وتقييم دور الاستثمارات لا بد أن يتم عبر الموازنة بين إيجابيات مشاركتها وسلبياتها التي تتجاهلها برامج التكيف الهيكلي.

فهدف الربح الذي يوجه عمل الشركات المتعددة الجنسيات يتناقض مع مقومات عملية التنمية وما تسلّز منه من تضحيات^١، حيث تعمل هذه الشركات للاستفادة من المزايا النسبية التي تقدمها البلدان النامية من تسهيلات قانونية وقوة عمل رخيصة وموارد خام ومواقع للتصدير، وغالباً ما تقوم هذه الشركات باستيراد مدخلات الإنتاج وإعادة تجميعها ثم تصديرها إلى بلدانها الأم، ويمكن التأكيد أن الاستثمار الأجنبي وإن كان يضيف قدراً من النمو إلى قطاعات الاقتصاد الوطني وتطوير اليد العاملة، إلا أن مصير التصنيع يظل رهناً بالمراكز الصناعية التي تعود إليها الاستثمارات أو تتبعها الشركات المتعددة الجنسيات، وهو ما يهدد عملية التنمية

^١ تيرنس كاسي، السياسة الاقتصادية والمؤسسات والنمو الاقتصادي في عصر العولمة، سلسلة دراسات عالمية، العدد ٣٤، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١، ص ١٧.

داخل البلد المضيف؛ لأن استمرارها يتقرر من قبل أطراف خارجية بعيداً عن ظروفها واحتياجاتها^١.

وحتى في حالة مشاركة الاستثمارات الأجنبية للقطاعات الوطنية، فإن الواقع يدل على استغلال الشركات المتعددة الجنسيات لعملية الشراكة^٢، وعدم توانيها عن استخدام جميع الأساليب للاستيلاء على أكبر جزء من الأرباح، ومن أمثلة ذلك استخدام الرشوة لضمان فوزها بالعقود على حساب المصلحة الوطنية^٣.

وفي سياق آخر إن القدرة التصديرية التي تخلقها الاستثمارات الأجنبية لا تشكل مصدراً مستقراً للعملة الأجنبية وعاملاً لتعديل عجز ميزان المدفوعات، وغالباً ما تتضمن قوانين الاستثمار في البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي ما يسمى شرط تحويل الأرباح Repatriation of profits بالعملة الصعبة، وما لا شك فيه أن الأرباح التي يتم تحويلها إلى الخارج تستهلك جزءاً من احتياطات الصرف الأجنبي على حساب تخصيصها لقطاعات أكثر حاجة، وهو ما يولد عجزاً على مستوى ميزان المدفوعات.

^١ د. فؤاد مرسي، المرجع السابق، ص ٣٥٥. وتشير الوقائع إلى أن الشركات المستثمرة تجلب معها تكنولوجيا قديمة، وتقوم بإنتاج سلع لا تلائم حاجات المجتمع الوطني، أو بإنتاج سلع لم تعد تنتجها في بلدانها الأم. ومن أمثلتها الملابس المصنوعة من الألياف غير السليلوزية والقابلة للاشتعال، والتوسع الكبير في إنتاج التبغ وأنواع السجائر ذات المستويات العالية من النيكوتين والقطران، ففي الولايات المتحدة انخفض إنتاج التبغ الموجه للسوق المحلية بموازاة زيادة إنتاج بعض الأنواع من -->

--> التبغ المصدرة خصيصاً للبلدان النامية. للتوسع راجع: د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٢٩٩ وما بعد.

^٢ د. عبد الواحد الفار، المرجع السابق، ص ٥٦٨.

^٣ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص ٧٧.

وبالمحصلة إن سياسة جذب الاستثمارات الأجنبية لا تعني تسليم دقة الاقتصاد الوطني للشركات المتعددة الجنسيات، فالاستثمار الخاص الوطني يجب أن يكون له الأولوية، وإن إفساح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية يجب أن يقترن بضمانات سياسية واقتصادية بموازاة إقامة البيئة التشريعية السليمة، وضمان سيادة القانون وتوفير الاستقرار السياسي والبنية التحتية الأساسية للتنمية على نحو يضمن توجيه هذه الاستثمارات نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، وتحت إشراف الدولة وتوجيهاتها خدمة لهدف التنمية.

وبغرض توضيح هذه الانتقادات المتعددة لسياسة الخصخصة في برامج التكيف الهيكلي سنتناول فيما يلي واحدة من أبرز تجاربها تطبيقاتها، وهي التجربة الروسية، مع التركيز على دور الاستثمارات الأجنبية فيها، وبيان ما شابها من سلبيات.

٣. الخصخصة بالصدمة في روسيا:

تعد سياسة الخصخصة من أبرز سياسات التكيف الهيكلي في التجربة الروسية، وكان لصندوق النقد الدولي دور كبير في تحول روسيا من نظام الاقتصاد المخطط إلى نظام السوق الحر، حيث عقدت الحكومة الروسية في شباط عام ١٩٩٢ برنامجاً للتكيف الهيكلي دون تمويل حقيقي، ثم عقدت اتفاقاً آخر في تموز من العام ذاته قدم بموجبه صندوق النقد لروسيا تسهياً ائتمانياً قدره أربعة مليارات دولار، وبناءً على بنود هذين الاتفاقين أصدرت الحكومة الروسية تشريعات وقوانين الخصخصة. إلا أن المساعدة الأهم للصندوق تجلّت في ميدان المساعدة الفنية والتقنية، إذ أرسل الصندوق ممثلين عنه إلى موسكو للإشراف على عملية التحول

الاقتصادي، كما رشح العديد من الاقتصاديين الغربيين للعمل كمستشارين للحكومة الروسية^١.

اعتمدت تجربة الخصخصة الروسية على أسلوب الصدمة، وتعد من أسرع تجارب الخصخصة في العالم وأسوئها على الإطلاق، نتيجةً لتدخل بلدان الغرب وربطها تقديم التمويلات باشتراطات اقتصادية وسياسية بهدف هدم الدعائم الاقتصادية والسياسية للنظام الاشتراكي القديم وقبل وضع تصورات للنظام الاقتصادي الجديد أو تشريعاته النازمة^٢، وهو ما عرقل جهود الحكومة الروسية في السير بتجربة الإصلاح الاقتصادي.

ولعل من أبرز الأمثلة الدالة على ذلك انتشار عمليات الفساد والرشوة وانعدام الشفافية وتناقض المصالح الطبقية إلى جانب اللااستقرار السياسي والقانوني لعملية الخصخصة الروسية، وتعد هذه الظاهرة الأخيرة واضحة في تعدد القوانين النازمة للخصخصة وتنوع الطرق المتبعة دون وجود رؤية واضحة أو أهداف محددة تقود العملية، باستثناء الرغبة في إجراء خصخصة حاشدة في أقصر وقت ممكن. ففي عام ١٩٩٠ أصدرت الحكومة الروسية برنامج الخمسمائة يوم للتحرير الاقتصادي،

^١ أندريز أسلوند، كيف تحولت روسيا لاقتصاد السوق، ترجمة: محمد جمال إمام، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٧، ص ١٣٦-١٣٧. مع الإشارة إلى أن المؤلف أمريكي الجنسية، وقد عمل كمستشار اقتصادي للحكومة الروسية خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩١ إلى ١٩٩٤.

^٢ د. نزار قنوع، المرجع السابق، ص ٣٦-٣٧.

وقد علق على ذلك أحد الاقتصاديين الروس: "نحن نعيش في روسيا حالة ما بعد الحرب ... غير أن الحرب الباردة لم تحقق إلى الآن هدفها الأساس على الرغم من انتهائها من الناحية السياسية، ويتجسد هذا الهدف في رغبة السبعة الكبار بتدمير صناعاتنا المتقدمة تقنياً وخاصة الصناعة العسكرية التي تعد قلب الاقتصاد الروسي، وتكمن الغاية من البرنامج الاقتصادي لصندوق النقد في العمل على إضعافنا ومنع إقامة قوى رأسمالية منافسة". ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٣١٩.

وفي عام ١٩٩١ صدرت ثلاثة قوانين ومراسيم تتعلق بالخصخصة والاستثمار الأجنبي في مقدمتها قانون "خصخصة المنشآت المملوكة للدولة والبلديات"، وقانون "حسابات الخصخصة الروسية"، ومرسوم "الأحكام الأساسية لبرنامج خصخصة المنشآت المملوكة للدولة والبلديات"^١. وفي عام ١٩٩٢ صدر برنامج الخصخصة الذي تم تجديده خلال السنتين التاليتين.

تعددت طرق الخصخصة في التجربة الروسية، ومن أبرزها:

- البيع المباشر للوحدات العامة إلى المستثمرين الأجانب جزئياً أو بالكامل بعد موافقة الحكومة.
- تحويل الوحدات العامة إلى شركات مساهمة يتم توزيع نسبة ٢٥% من أسهمها على العمال مجاناً دون الحق في التصويت، ومنحهم الحق بشراء نسبة ١٠% أخرى من الأسهم مقابل ٧٠% من قيمتها الدفترية.
- تحويل الوحدات إلى شركات مساهمة يتم منح العاملين فيها حق شراء ٥١% من رأس المال مع الحق بالتصويت.
- تحويل الوحدات المتوسطة الحجم إلى شركات مساهمة يمنح لإدارتها حق شراء نسبة ٢٠% من أسهمها بالقيمة الدفترية وبشروط محددة ونسبة ٣٠% أخرى بنسبة خصم معينة.
- توزيع قسائم بقيمة معينة قابلة للتداول على عموم المواطنين، يمكنهم بيعها مباشرة للاستفادة من قيمتها أو استخدامها في شراء أسهم الوحدات المزمع خصصتها.

وعلى الرغم من أن هذه الطرق الأربعة الأخيرة تصور أن معظم عمليات الخصخصة تمت لصالح العمال وعموم المواطنين، إلا أن الحقائق تشير إلى

^١ أنديرز أسلوند، المرجع السابق، ص ١٤٦ وما بعد.

خلاف ذلك، حيث إن الوضع المعيشي الصعب وانخفاض سعر صرف الروبل الروسي وموجات التضخم^١ دفعت العمال والمواطنين إلى بيع أسهمهم وقسائمهم بأسعار بخسة، ولاسيما بعدما سُمح للاستثمارات الأجنبية بشراء القسائم والمشاركة في مزادات البيع وشراء الأسهم مباشرة من الأفراد أو الوحدات العامة^٢.

ومن أبرز المآخذ على تجربة الخصخصة في روسيا وفق ما تضمنته برامج التكيف الهيكلي وتوجيهات مستشاري صندوق النقد:

- السرعة: حيث تم تخفيض سعر صرف الروبل الروسي وتحرير الأسعار دفعة واحدة، كما فرضت تدابير مالية متشددة للحد من الائتمان والدعم الحكومي المقدم لوحدات القطاع العام. وأدت هذه السياسات إلى ركود اقتصادي شامل وترتيب خسائر فادحة وإفلاس أكثر من ٥٠% من الوحدات خلال عام ١٩٩٣ وحده. قبل أن يتم طرحها للبيع دفعة واحدة دون إعادة هيكلتها بتكلفة رمزية، مع أن قيمتها الحقيقية تبلغ أرقاماً مضاعفة^٣، وبطبيعة الحال فقد كان المشترون الوحيدون من المستثمرين الأجانب؛ لضعف الرأسمالية الروسية خلال هذه الفترة وانصرافها إلى

^١ حيث أدت سياسة تحرير الأسعار إلى ارتفاع أسعار المستهلك بنسبة ٩٩٠٠% في عام ١٩٩٢، وارتفع سعر الخبز مئة ضعف في العام ذاته، كما أن سياسة الحد من الأجور أدت إلى انخفاض القيمة الحقيقية للأجور بنسبة ٨٠% نتيجةً للتضخم، وبلغ المتوسط الشهري للأجور ١٠ دولارات في عامي ١٩٩٢-١٩٩٣. راجع: ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٣٢٠ وما بعد.

^٢ أنديرز أسلون، المرجع السابق، ص ١٦٢.

^٣ د. ثناء فؤاد العبد الله، بنية الاقتصاد العربي والقضايا المرتبطة بالإصلاح الاقتصادي، في: الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي - علاقات التفاعل والصراع، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١، ص ٣٠.

تحقيق المكاسب عبر شراء الإنتاج المحلي وإعادة بيعه بعد تطبيق سياسة تحرير التجارة.

ونتيجةً لذلك تم بيع أكثر من خمسمائة مجمع ومصنع حكومي تزيد تكاليفها الحقيقية عن ٢٠٠ مليار دولار بمبلغ ٧ مليارات دولار فقط، أي ما يوازي ٣,٥% من قيمتها الحقيقية، علماً أن هذه الوحدات التي تم بيعها بالعملة الوطنية أنشئت بمبالغ باهظة من العملات الأجنبية التي أخذت من قيمة الصادرات^١.

- العمومية: حيث إن عمليات الخصخصة شملت معظم قطاعات الاقتصاد الروسي، وبذلك تمكن الاستثمار الأجنبي من السيطرة على مرافق هامة في الاقتصاد الروسي تحت حجة المشاركة. وإذا كان من المقبول وجود قطاع خاص رديف في بعض الأنشطة الاقتصادية، بيد أن عمومية الخصخصة في روسيا أحلت القطاع الخاص ولاسيما الأجنبي بديلاً للحكومة والقطاع العام، ومن ذلك استيلاء الشركات الأجنبية على قطاع الطيران المدني عبر تأسيس شراكة مع الخطوط الجوية الروسية، ونيل بعض الشركات الأمريكية حق الإشراف على قطاع إنتاج التبغ الحكومي وتسويقه، وامتدت المشاركة إلى القطاع العسكري حيث باشرت شركات الأسلحة العالمية شراء خدمات مختبرات الأبحاث الروسية بما تحتويه من أسرار عسكرية، واستطاعت عبر ذلك الحصول على خدمات العلماء الروس بأجور رمزية^٢.

^١ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص ١٢٩-١٣٠.

^٢ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٣٢٨-٣٢٩.

وبمحصلة تقييم تجربة الخصخصة في روسيا وفق برامج التكيف الهيكلي يمكن التأكيد على أنها تجربة افتقدت القوانين والتشريعات المنظمة لعمل السوق وشابها سوء النية في معالجة القطاع العام، وقد أدت بمحصلتها إلى الفوضى والاستغلال والفساد والإثراء غير المشروع على حساب إفقار الأكثرية وتسليم دفعة الاقتصاد الروسي إلى الاستثمارات الأجنبية.

خامساً: انتقاد آلية مبادلة القروض.

من الملاحظ تراجع اهتمام المجتمع الدولي بأزمة القروض الخارجية حالياً، ويعود ذلك -إلى حد ما- إلى الملل حيال استمرار الأزمة وعدم تحقق نتائج عملية على صعيد معالجتها، ولاسيما بعد فقدان الاهتمام بمشاكل البلدان النامية في ظل السنوات الماضية من عمر النظام العالمي الجديد^١، وأيضاً بسبب اللغط حول مضمون برامج التكيف الهيكلي التي وإن نجحت في تجنب البنوك العالمية مخاطر الإفلاس فإنها بالمقابل أخفقت في تنمية البلدان النامية المقترضة بحيث تتجاوز مصاعبها التي أدت إلى نشوب أزمة القروض ابتداءً، وهو جوهر الإشكالية التي يجب تقييم برامج التكيف الهيكلي على ضوءها.

لقد بات واضحاً فشل برامج التكيف الهيكلي في حل أزمة القروض الخارجية، فاستمرار الأزمة والأرقام الفلكية التي وصلت إليها قروض البلدان النامية تدل على أن ثلاثة عقود متتالية من برامج التكيف لم تحقق نتائج تذكر على صعيد اعتماد هذه البلدان على الاقتراض والحد من فجوة الموارد المحلية.

ومن الأدلة المؤكدة لهذا الإخفاق تنامي حجم القروض الخارجية للبلدان النامية بوتيرة أسرع بعد تطبيق برامج التكيف الهيكلي، حيث وصل حجم هذه القروض

^١ جان كلود برتيليمي، المرجع السابق، ص ٩.

مطلع الألفية الثالثة إلى ٢,٢ تريليون دولار ثم إلى ٣,٣ تريليون دولار في عام ٢٠٠٧، وفي هذه السنة الأخيرة فقط دفعت البلدان المقترضة ٣٧٢ مليار دولار كأقساط لقروضها إلى جانب ١٥٠ مليار دولار كفوائد للقروض^١، "راجع الجدول رقم (٤)".

وتشير الإحصاءات بهذا الصدد إلى أن البلدان النامية قد دفعت ٧,٥ دولار مقابل كل دولار اقترضته عام ١٩٨٠، ومع ذلك ما تزال مدينة بأربعة دولارات^٢، كما أن معدل اقتراضاتها ينمو بمعدل سنوي يقارب ٨٪، وهو معدل يزيد عن معدل نمو صادراتها^٣.

الجدول رقم (٤): تطور حجم قروض بعض البلدان النامية الخاضعة أو التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي ومؤشراتها الأساسية^٤.

^١ د. بلقاسم عباس، المساعدات الخارجية من أجل التنمية، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٨٧، كانون الأول، ٢٠٠٨، ص ٤.

^٢ إريك توسان، داميان مبييه، المرجع السابق، ص ١٧٩.

^٣ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢١٦-٢١٧.

^٤ تم اعتماد الجدول استناداً إلى المصادر الآتية:

- أُخذت بيانات عام ١٩٨٣ نقلاً عن: د. رمزي زكي، أزمة القروض الدولية، مرجع سابق، ص ٢٣٦. وأيضاً: د. صالح ياسر حسن، المرجع السابق، ص ١٩٤.

- أُخذت بيانات عام ٢٠٠٨ من: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

<http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/١٦

البلد/ البيان	حجم القروض الخارجية عام ١٩٨٣ مليار دولار	حجم القروض الخارجية عام ٢٠٠٨ مليار دولار	نسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٨	نسبة خدمة القروض إلى الصادرات عام ٢٠٠٨
الأرجنتين	٤٤,٤	١٢٨,٢٨٥	٣٩,٩%	١٠,٧%
البرازيل	٨٨,٠	٢٥٥,٦١٤	١٦,٢%	٢٢,٧%
السودان	٧,٤	١٩,٦٣٢	٣٧,٥%	٢,٥%
المغرب	١٢,١	٢٠,٨٢٤	٢٤,٤%	١٠,٣%
تركيا	١٧,٥	٢٧٧,٢٧٧	٣٥,٥%	٢٩,٥%
تشيلي	١٤,١	٦٤,٢٧٦	٤١,٣%	١٨,٢%
مصر	٢٤,٠	٣٢,٦١٦	١٩,٩%	٤,٧%

- أُخذت بيانات نسبة القروض إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٠٨ من: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

<http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.GN.ZSdisplay=default->
- --->

--تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/١٦

- أُخذت بيانات نسبة القروض إلى الصادرات لعام ٢٠٠٨ من: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

<http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.TDS.DECT.EX.ZS>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/١٦

الأردن	٢,٧	٦,٥٧٦	٣١,٤%	١٦,٠%
--------	-----	-------	-------	-------

وفي سياق تقويم برامج التكيف الهيكلي ينتقد الفقه تصوير صندوق النقد الدولي أزمة القروض بحسبانها عائدة إلى السياسات الاقتصادية الخاطئة على الصعيد الداخلي وتجاهلها دور العوامل الخارجية، إذ إن استمرار البلدان النامية في خدمة قروضها يتوقف على عوامل خارجية في مقدمتها تخفيف الحواجز الجمركية تجاه صادراتها، وعدم ارتفاع أسعار الفائدة العالمية، واستمرار النمو الاقتصادي في البلدان المتقدمة^١. وبعبارة أخرى إن معالجة الأزمة لا تكمن في إصلاح اقتصاديات البلدان النامية وتكييفها مع الصدمات الخارجية فحسب، وإنما تعديل وضعها اللامتكافئ في النظام الاقتصادي الدولي. وأما الدولة فهي مجرد تأجيل لتداعيات الأزمة واتساع مداها، وعملية الإمداد بالقروض الجديدة في حقيقتها وسيلة لضمان استمرار البلدان المقترضة بخدمة مستحققاتها بعدما انتقلت عملية التنمية إلى يد القطاع الخاص والاستثمارات الأجنبية.

وبالرجوع إلى آلية مبادلة القروض التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي فإنها لا تخلو من الانتقادات والمخاطر، فصندوق النقد يحمل البلد المعني عبء دفع القروض الخارجية المترتبة على جميع الفعاليات الاقتصادية العاملة ضمن أراضيه سواء أكانت من القطاع العام التابع للدولة أو القطاع الخاص، ومن ضمنها قروض الشركات المتعددة الجنسيات. وبينما يقترض بضعة أفراد لمصالحهم الخاصة فإن المجتمع بأكمله يتحمل عبء دفع مستحققات القرض.

وتدل العديد من الحالات على أن نسبة كبيرة من قروض البلدان النامية هي قروض للقطاع الخاص، وهذا دليل على سوء إدارة القطاع الخاص الذي تطالب ببرامج التكيف الهيكلي بتسليمه دفعة الاقتصاد بحسبانه الأكفأ. فعلى سبيل المثال

^١ برنارد د. نوريتز، المرجع السابق، ص ٢٤٢ وما بعد.

فإن معظم قروض بلدان أمريكا اللاتينية وبلدان مجموعة الآسيان تعود بالأصل إلى القطاع الخاص، وقد ألزم صندوق النقد هذه البلدان بدفع مستحققاتها، وهو أمر تم فرضه في برامج التكيف المعقودة مع المكسيك عام ١٩٩٤^١، وكذلك مع كوريا الجنوبية خلال الأزمة التي اجتاحتها عام ١٩٩٧^٢.

ويشكك جانب من الفقه في جدية العلاقة بين مبادلة القروض وعملية التنمية الاقتصادية وانعكاس ذلك على زيادة الإنتاج أو توسيع قاعدة الملكية، مبرزين أهم المخاطر الناجمة عن عملية المبادلة، على النحو الآتي:

- إن عملية استبدال القرض لا تنطوي على استثمارات جديدة، بل إن جوهرها هو تغيير شكل ملكية إحدى وحدات القطاع العام من ملكية وطنية إلى ملكية أجنبية. وهو ما يعني ازدياد نسبة ما يملكه الأجانب في قطاعات الاقتصاد الوطني.
- إن تحويل القرض ومبادلته وإن كان سيخفض عجز ميزان المدفوعات على المدى القصير نتيجة لانخفاض خدمة القروض الخارجية، إلا أن العجز سيعود إلى التقادم من جديد عندما يبادر المستثمرون الأجانب إلى تحويل أرباحهم المحققة وبالعملة الأجنبية إلى بلدانهم الأم، بحسبان أن الوحدات المباعة تمثل التزاماً نحو الخارج^٣، وفي حال إقدام القطاع الخاص الوطني على شراء القرض فإن من شأن ذلك رفع الطلب على العملات الأجنبية وتهديد استقرار العملة الوطنية.

^١ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٢٥.

^٢ د. عمرو محي الدين، المرجع السابق، ص ١٩٩.

^٣ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ٢٢٨ وما بعد.

- تؤدي عملية المبادلة إلى خسارة الحكومة عوائدها من الوحدات المباعة، ولاسيما إذا كانت رابحة، كما أن المبادلة قد توجب خطر التضخم؛ لأنها في حقيقتها ضخ لنفود جديدة في الاقتصاد الوطني دون أن يقابلها زيادة في الإنتاج، ويضاف إلى ذلك ارتفاع نسب البطالة نتيجة تسريح عدد كبير من العمالة الوطنية.

والملاحظ تطور آلية مبادلة القروض وظهور أنماط جديدة لها، ومن أبرز الأنماط التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي مبادلة القروض بالتزامات تتعلق بحماية البيئة الطبيعية Environmental swaps^١. وهي سياسة لا تخلو من الانتقادات، فالبلدان المتقدمة التزمت وفق اتفاقية كيوتو للمناخ ببذل الجهود لتخفيف الانبعاثات الحرارية الناجمة عن نشاطها الصناعي، مع ما قد يترتب على ذلك من سلبيات على نموها الاقتصادي، ولذلك فإنها تعمل لتقييد توجه البلدان النامية للأنشطة الصناعية^٢.

^١ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٢٦.

^٢ من المبادرات الجديدة لصندوق النقد بهذا الصدد إنشاء صندوق أخضر مهمته توفير مبالغ مالية تصل إلى ١٠٠ مليار دولار سنوياً بحلول عام ٢٠٢٠، بغرض مساعدة البلدان النامية على تمويل التكاليف اللازمة لتغير المناخ تطبيقاً لاقتراحات مؤتمر كوبنهاغن للمناخ لعام ٢٠٠٩، ويتم منح المبلغ على صيغة تسهيلات مرفقة ببرامج التكيف الهيكلي، بحيث تتضمن برامج التكيف المعقودة على هذا النحو سياسات مباشرة لحماية المناخ. راجع: صندوق النقد الدولي، مكافحة الاحترار العالمي - خبراء الصندوق يطرحون فكرة لتمويل الإجراءات اللازمة لمواجهة تغير المناخ، نشرة صندوق النقد الدولي الالكترونية على الرابط الآتي:

ومما سبق يُستفاد أن برامج التكيف الهيكلي وما تتضمنه من آليات مستحدثة لحل أزمة القروض الخارجية أثبتت عدم جدواها وفشلها في تحقيق أهدافها المعلنة، وأن جهود التصدي للأزمة يجب أن تستهدف بالدرجة الأولى تعديل العلاقات اللامتكافئة بين البلدان المقرضة والمقترضة، وإيجاد آليات جديدة تمكّن البلدان النامية من الحصول على تمويلات مستدامة بأقل قدر من الشروط مع إعادة جدولة قروضها وفق قواعد جديدة وصولاً إلى إلغائها.

وبتقويم الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي نستخلص أن المتغيرات الاقتصادية الدولية تشكك في المنهج الاقتصادي لصندوق النقد، بحيث يمكن القول إن منهج الصندوق منهج متناقض المضامين والأهداف، فالتكيف يهدف إلى التخصّص الدولي في الإنتاج وتحرير التجارة تحت شعار المزايا النسبية، وكأننا ما نزال نعيش مرحلة الرأسمالية التنافسية دون الأخذ بالحسبان المتغيرات الطارئة، كتدويل الإنتاج وأثر التكنولوجيا ودور الشركات المتعددة الجنسيات واحتكارها للأسواق.

كما أن برامج التكيف الهيكلي نمطية المضمون والتوجهات وتفتقد المرونة بتجاهلها خصوصية اقتصاديات البلدان النامية وضرورات عملية التنمية فيها، فبرامج التكيف تتعامل مع جميع البلدان النامية بالطريقة نفسها بعيداً عن نوعية هياكلها الاقتصادية وطبيعة صادراتها ودرجة انفتاحها نحو الخارج، وهو ما لا يمكن التسليم به.

ومن أبرز النتائج المترتبة على تقويم الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي الإقرار بعدم أفضلية نموذج اقتصاد السوق الحر كنموذج للتنمية، والتشكيك بطروحات صندوق النقد المطالبة بانسحاب الدولة، مع الإشارة إلى أن هذا التقويم يرتب نتائج أخرى وفق ما سنتناوله في دراسة الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي.

المبحث الثاني

تقويم سياسات التكيف الهيكلي ذات التأثير الاجتماعي

رأينا من خلال دراسة الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي أن صندوق النقد الدولي قد أدرج هذا الجانب الأخير في برامجه بشكل متأخر، حيث إن أفكار التقليديين الجدد التي تتأسس عليها برامج الصندوق لا تهتم بمسائل توزيع الدخل والفقير إلا بشكل ثانوي^١. وبعبارة أخرى إن السياسات الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي طارئة أكثر منها متأصلة، فسواء نجحت هذه السياسات في تحقيق أهدافها أم أخفقت، فإنها -حسب وجهة نظر الصندوق- يجب ألا تؤثر على كيفية تطبيق سياسات التكيف الاقتصادية، أو في أهدافها البعيدة التي تكمن في التحول نحو نظام السوق الحر.

ولذلك فإن الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي لا يحمل أهمية بصدد التقويم، كما أن الاختصار على دراسته لا يعطي صورة متكاملة عن الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي، ومن هنا تكمن أهمية دراسة ومناقشة سياسات التكيف الاقتصادية ذات الانعكاسات الاجتماعية التي خلّفت آثاراً اجتماعية خطيرة وألحقت أضراراً كبيرة بالطبقة الشعبية، ويندرج تحت هذا المفهوم عدة مسائل تتعلق

^١ د. صالح ياسر حسن، المرجع السابق، ص ١٨٨.

بسياسات الدعم وتحرير الأسعار ونظرة الصندوق إلى سوق العمل. وهي مسائل تكشف بعض الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي.

وسنتطرق إلى تقييم هذه المسائل تباعاً فيما يأتي وأهم الآثار الناجمة عنها مع عرض بعض تطبيقاتها، مع الإشارة إلى أن لهذا التقييم آثاراً قانونية بالغة الأهمية وفق ما سنتعرض لها لاحقاً.

المطلب الأول

تقويم سياسات الدعم وتحرير الأسعار

تعد سياسات الدعم وتحرير الأسعار من أشد سياسات برامج التكيف الهيكلي ذات التأثير الاجتماعي، وإذا كان لصندوق النقد الدولي حججه الاقتصادية للمطالبة برفع الدعم والتوجه نحو تحرير الأسعار، إلا أن السؤال الذي يمكن إثارته يتعلق بحقيقة هاتين المسألتين في ظروف البلدان النامية التي تختلف عنها في البلدان المتقدمة، وكذلك الحلول المطروحة كبديل لهما.

أولاً: حقيقة سياسة الدعم.

على الرغم من التسليم المبدئي بالانتقادات الموجهة إلى دور الدعم في توليد عجز الموازنة وتأثيره في آليات السوق الحر ومكونات الإنتاج، وهو ما يمكن عده دعماً خفياً للصادرات عبر منحها ميزة نسبية أو دعماً للإنتاج المحلي في منافسة الواردات، إلا أن سياسة الدعم ذات أبعاد تتجاوز الجانب الاقتصادي وتتعدى نظرة صندوق النقد إليها بحسبانها السبب الأساسي في عجز الموازنة العامة وفي عجز ميزان المدفوعات.

١. الدعم وعوامله الاقتصادية والاجتماعية.

تبدأ المشكلة التي يخلقها الدعم من ارتفاع نسبته في الإنفاق العام، وهو ما تضطر معه الحكومة إلى الاقتراض من الجهاز البنكي، وزيادة العجز في الميزانية العامة،

أو باللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وهو ما يؤدي إلى زيادة العجز في ميزان المدفوعات، ووجهة النظر هذه التي يتبناها صندوق النقد جديرة بالانتقاد، فالدعم من حيث عوامله وأهدافه كان وليد مسببات معينة تستحق تقويمه من أوجه أخرى.

لقد ارتبط الدعم في البلدان النامية بدور الدولة في الحياة الاقتصادية، وسعيها لتجنيب جميع الطاقات المتاحة لتعديل هياكلها الاقتصادية المشوهة وزيادة إنتاجها لتحقيق التنمية المنشودة. واستطاعت الدولة عبر الإنفاق الحكومي عموماً والدعم بشكل خاص تحقيق أهداف اجتماعية إلى جانب الهدف الاقتصادي، كإشباع الحاجات الجماعية التي يعجز الأفراد عن إشباعها كخدمات الأمن والتعليم والصحة...، والمساهمة في تخفيف العبء عن أصحاب الدخل المحدود وأفراد الطبقة الشعبية، إلى جانب ما وفره تدخل الدولة من فرص توظيف وامتصاص البطالة في المجتمع.

وفي سياق التأكيد على أحقية الطبقات الفقيرة في الدعم، فإن الحكومات هي المسؤول الأول عن نمط التنمية المتبع، وشعوب البلدان النامية -وهو كلام يحمل قدراً من المصادقية- ارتضت بنموذج الدولة المتدخلة؛ لأنه يلقي بالمسؤولية الكاملة على عاتق الدولة ما دامت الوظيفة مضمونة والأسعار ثابتة والغذاء مدعوماً^١. وإذا أخذنا بالحسبان أن الأفراد يقدمون الضرائب كمصدر إيرادات للدولة بموازاة التضحيات الأخرى، فإن الدعم يصبح بمثابة واجب مفروض على الدولة وحق للأفراد، حتى الوصول إلى تنمية حقيقية تتمتع جميع الطبقات بثمارها.

وفي السياق ذاته فالدعم وسيلة للحد من الفوارق الطبقيّة في المجتمع، وهو هدف له أهميته في أي نظام اقتصادي، سواء أكان قائماً على التخطيط أم في نظام اقتصاد السوق، ولا يخفى أن ضعف دور الدولة في نظام اقتصاد السوق بموازاة

^١ د. منى قاسم، المرجع السابق، ص ٦٣.

رفع الدعم سيؤدي إلى زيادة الفوارق الطبقية، وغالباً ما تكون الطبقة الشعبية الأكثر تأثراً بانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، فالأجور مثلاً قد تفقد قيمتها الحقيقية جراء أي موجة تضخم ما لم يتم زيادتها بمستوى مماثل لمستوى التضخم، وهي حقائق لا يأخذها صندوق النقد الدولي بالحسبان، ولا سيما أن برامج التكيف غير مؤكدة النتائج في الحد من التضخم، كما أن صندوق النقد الدولي يرفض سياسة ربط الأسعار بالأجور.

وتبقى سياسة الدعم في هذه الحالة أداة اقتصادية تمارس الدولة من خلالها مهامها الاجتماعية لتصحيح الآثار السلبية الناجمة عن التحول إلى اقتصاد السوق من خلال ضمان إعادة توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية وتوفير السلع والخدمات الضرورية للطبقات غير القادرة على تأمينها^١.

بيد أن التساؤل الذي يمكن إثارته في هذا السياق يتعلق بحقيقة تضخم نسب الدعم في الإنفاق العام ومسؤوليته عن عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات، وفق ما يروج له صندوق النقد ويسعى للحد منه عبر برامج التكيف الهيكلي.

إن زيادة أرقام الدعم بنسبتها إلى الإنفاق العام قد ترتفع لعوامل عديدة، منها انخفاض معدل النمو الاقتصادي، وبالتالي زيادة نمو الإنفاق مقارنة بالزيادة الطارئة على الدخل القومي، أو زيادة عدد السكان، أو توجه الحكومة لرفع مخصصات الدعم ذاته.

وإلى جانب ذلك هناك عوامل أخرى للزيادة لا دخل للدعم فيها، وإن بدت أرقامه متضخمة، في مقدمتها تخفيض سعر صرف العملة الوطنية وفق ما تتضمنه برامج

^١ د. رمزي زكي، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٥١ - ٥٢.

التكثيف الهيكلي، وهذا التخفيض يضخم أرقام الدعم في الموازنة على الرغم من أن نسبته الحقيقية لم تتغير، أو حتى إنه في الحقيقة اتجه نحو الانخفاض.

كما أن زيادة أسعار المستوردات وخاصة الغذائية منها تؤدي إلى رفع أرقام الدعم في الموازنة مع أن مستحقاته المخصصة تبقى ثابتة. ولا يخفى تأثير التضخم المستورد في أسعار السلع الداخلية^١.

وبالنتيجة إن قضية الدعم ليست بالأصل قضية مالية كما يتم تصويرها، وإنما تشمل الأزمة الهيكلية في اقتصاديات البلدان النامية التي تتجاهلها برامج التكثيف الهيكلي، وتحمل عبئها محدودي الدخل وأفراد الطبقة الشعبية في المجتمع.

٢. الدعم وربط الأسعار بالأجور.

على الرغم من أن سياسة ربط الأسعار بالأجور سياسة منقذة من قبل صندوق النقد الدولي، إلا أن طرحها في هذا السياق يعود إلى كثرة تداولها في تجارب الإصلاح الاقتصادي التي تتبناها العديد من البلدان النامية كبديل لسياسة الدعم، بحسبان أن ربط الأسعار بالأجور يحقق أهداف الدعم ذاته بشكل غير مباشر، بغرض التخفيف من آثار برامج التكثيف الهيكلي على محدودي الدخل وأفراد الطبقة الشعبية، وينطبق هذا الفرض على العاملين في القطاع العام أكثر من العاملين في القطاع الخاص.

وبهذا الصدد يرى البعض أن اللجوء إلى زيادة الأجور عبارة عن حل سياسي قصير الأمد لتخفيف الضغط الداخلي على الحكومة، وإذا كان من الممكن اللجوء إلى هذه السياسة لتغطية ارتفاع أسعار السلع المحلية، فإنها سياسة فاشلة إذا تمت الزيادة لتغطية ارتفاع كلفة الواردات، لأن رفع الأجور في هذه الحالة الأخيرة

^١ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٤٨.

سيؤدي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية، ومن ثم ارتفاع أسعار السلع ومنها السلع التصديرية، وانخفاض قدرة البلد على التصدير، وبالمحصلة انخفاض حصة العملات الأجنبية والقدرة على الاستيراد^١.

وفي المدى الطويل فإن زيادة الأجور لا يمكن أن تعوض الزيادة النسبية والمستمرة في الأسعار بفعل التضخم، ولذلك عادة ما تتناقص كتلة الرواتب والأجور في الميزانية العامة سنة تلو الأخرى، على الرغم من الزيادة الظاهرية في الأجور^٢.

وحيث إن القرارات الإدارية عادةً ما تتخلف عن الواقع الاقتصادي بفترة معينة من الزمن، فإن معظم الزيادة في الأجور سيذهب لتغطية احتياجات الأفراد من السلع الأساسية التي ارتفعت أسعارها، مما سينعكس سلباً على باقي قطاعات الإنتاج بفعل انخفاض الطلب عليها، وخلق حالة من الركود الاقتصادي، على الرغم من أن الهدف الظاهري من الزيادة هو تنشيط الأسواق لكون الأجور تكلفة ودخل في آن واحد.

وفي الإطار ذاته إن زيادة الأجور تعني زيادة كمية المعروض النقدي المتداول، وفي حال عدم استجابة الطاقة الإنتاجية للزيادة في الطلب مقارنة بالمعروض من السلع سترتفع أسعار السلع، وهو ما يستدعي زيادات متتالية في الأجور^٣.

^١ د. عبد المنعم القيسوني، الخلاف الظاهر بين الاعتبارات السيادية وبعض القرارات الاقتصادية، في: الإمكانات الاقتصادية والسياسية الدبلوماسية، ندوة أكاديمية المملكة المغربية، ٢٥-٢٨ نيسان، ١٩٨٣، أكاديمية المملكة المغربية، ص ٥٩-٦٠.

^٢ د. رمزي زكي، في وداع القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

^٣ د. رمزي زكي، دراسات في أزمة مصر الاقتصادية، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعد.

أما من حيث عدالة هذه السياسة فإنها غير مضمونة، فقد تستفيد بعض الفئات من الزيادة دون بعضها الآخر، وهي مشكلة تتماثل فيها سياسة رفع الأجور مع الدعم ما لم يُصَرَّ إلى اتخاذ خطوات رامية إلى ترشيدها وحصرها في طبقة أو فئة محددة.

ثانياً: سياسة تحرير الأسعار.

تشدد برامج التكيف الهيكلي على تحرير الأسعار والتخلي عن جميع القواعد التنظيمية والإدارية، بحسبان أن الأسعار العالمية تعبّر عن كفاءة تخصيص الموارد في أي بلد كان. وإن تقويم رؤية صندوق النقد الدولي هذه تتوقف على حجة الأسعار العالمية كمرجعية لتحديد سلامة جهاز الأسعار وفاعليته، وبالطبع مع الإشارة إلى أن هذه الحجة تستثني أجور العمل التي يجب أن تبقى بأدنى الحدود.

وفي معرض التقويم يمكن القول إن برامج التكيف الهيكلي بتشيدها على تحرير الأسعار تتجاهل دوافع آليات التسعير وضرورتها في البلدان النامية، فغالباً ما تكون الأسعار اجتماعية أكثر منها اقتصادية^١. نظراً إلى خصوصيات وضعها الاقتصادي ونمط التنمية المتبع فيها. ويضاف إلى ذلك أن حجة الأسعار العالمية التي يطرحها صندوق النقد محل للنقد والتشكيك؛ لعوامل عديدة تجعل من الصعب التسليم بأن الأسعار العالمية هي محصلة آليات العرض والطلب، فالتخصيص الكفاء للموارد يقوم في جوٍّ من المنافسة الحرة والكاملة، وهو ما لا يتحقق عموماً

^١ د. منى قاسم، المرجع السابق، ص ٦٧.

في الأسواق الدولية التي تسيطر عليها الاحتكارات الكبرى والشركات المتعددة الجنسيات^١.

وتسري ضرورات التسعير السابقة على سوق العمل، وبهذا الصدد يذهب جانب من الفقه إلى التأكيد أنَّ سوق العمل لا يمكن أن يحل من منظور اقتصادي فحسب، وإنما من حيث فاعليته الاجتماعية. وعلة ذلك أن البطالة لها آثار تتعدى الجانب الاقتصادي^٢.

فتحرير سوق العمل لا يعني أن الأجور سترتفع تلقائياً، وأن آليات العرض والطلب ستستوعب البطالة الموجودة، وهذا الفرض ينطبق على الاقتصاديات المتقدمة أيضاً، حيث إن الأجور في البلدان المتقدمة تخضع لعوامل عديدة وتتناثر إلى حد كبير بالقوى الاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها، فهناك القوانين والتشريعات الحكومية التي تحد من الاحتكار، وجمعيات حماية المستهلكين ونظم الرعاية والضمان الاجتماعي، والدعم المقدم إلى بعض القطاعات، ولا يمكن إغفال دور النقابات العمالية وضغوطها لرفع الأجور والإضرابات والاعتصامات التي تعد أدوات مشروعة في هذه البلدان.

ومعظم هذه العوامل لا تتوافر في البلدان النامية، بل إن من أولى الشروط التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي تجميد الأجور وعدم تحديد حد أدنى لها، مع

^١ د. رمزي زكي، قضايا مزعجة، مقالات مبسطة في مشكلاتنا الاقتصادية المعاصرة، مكتبة مدبولي، ص ٤١-٤٢.

^٢ عبد الفتاح العموص، عبد القادر شعبان، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للبرنامج الاقتصادي التخصيصي التونسي، ١٩٨٧-١٩٩٦، في: تقييم سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في الأقطار العربية، أعمال المؤتمر العلمي الرابع للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، إبراهيم العيسوي وآخرون، تحرير: مهدي الحافظ، مؤسسة الأبحاث العربية، ١٩٩٩، ص ٢٨٧.

الاشتراط على الدولة سن القوانين التي تسهّل فصل العاملين والاستغناء عنهم، وبالطبع فإن هذه السياسات تنصب لصالح القطاع الخاص ولاسيما الشركات المتعددة الجنسيات، مع غياب نظم الحماية الاجتماعية والقانونية الخاصة بالعمال^١.

لقد أدت سياسات التكيّف الهيكلي الاقتصادية -ومن ضمنها تحرير الأسعار- إلى ارتفاع كبير في مستويات المعيشة في البلدان الخاضعة لها، بموازاة نقص السلع الاستهلاكية الضرورية؛ لارتفاع أسعار الواردات الغذائية من جهة، وارتفاع أسعار الواردات الوسيطة التي أدت إلى رفع سعر المنتج النهائي من جهة أخرى. والأمثلة على ذلك عديدة، بحيث لا يمكن القول: إنها أمثلة نادرة أو غير ناتجة عن تطبيقات برامج التكيّف الهيكلي.

ففي زامبيا ارتفعت الأسعار بعد تطبيق برامج التكيّف الهيكلي بنسبة تتعدى ١٢٠% عام ١٩٨٩، وفي البيرو ارتفعت الأسعار عام ١٩٩١ بعد تطبيق برامج التكيّف، وتضاعف سعر البنزين ٣١ مرة، والخبز ١٢ مرة في ليلة واحدة، بموازاة تدهور الأجور بأكثر من ٩٠% خلال الـ ١٥ سنة السابقة، وفي الأردن تضاعف سعر الخبز مرتين ونصف بناء على نصائح صندوق النقد، وفي أندونيسيا رفعت الحكومة أسعار المحروقات بنسبة ٢٠% والكهرباء ٣٠%، وفي اليمن ارتفعت أسعار المحروقات ٤٠%^٢.

^١ د. رمزي زكي، في وداع القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٢٣٧ وما بعد.

^٢ إريك توسان، داميان ميبه، المرجع السابق، ص ٩٢-٩٣.

وفي ظل هذا الواقع شهدت معظم البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي تدهوراً كبيراً في مستويات المعيشة، وبرزت فيها ظواهر اجتماعية ومشكلات خطيرة، تقف حوالها حزم السياسات الاجتماعية عاجزة عن استيعابها أو التخفيف من آثارها.

المطلب الثاني

العمالة والبطالة

تقوم نظرة برامج التكيف الهيكلي لمسألتي البطالة والعمالة على تحرير سوق العمل وتركه لمقتضيات العرض والطلب والتخلي عن القواعد التنظيمية والإدارية التي تعترض ذلك، ومن ثم يمكن التساؤل عن تأثير تحرير سوق العمل على البطالة، وهل يمكن لآليات السوق وحدها بعد انسحاب الدولة أن تحقق التوظيف وتستوعب العاطلين عن العمل؟

إن صندوق النقد الدولي في تعامله مع مسألة العمالة يتغافل عن قضية أساسية، وهي تهيئة الإطار البشري الملائم للتنمية، بتصويره للعمل كمجرد عنصر من عناصر الإنتاج التي ينبغي الحد من تأثيرها لإنجاح بقية جوانب برامج التكيف الهيكلي. بحيث يمكن القول إن معظم سياسات التكيف تصب باتجاه خلق جيش من البطالة يمكن استغلاله بأكبر قدر ممكن، بموازاة من يدخلون سوق العمل سنوياً، وهذه هي الميزة النسبية الجديدة التي يرى الصندوق وجوب استثمارها من قبل البلدان النامية لزيادة صادراتها بأقل تكلفة ممكنة لجذب الاستثمار الأجنبي^١.

^١ ولاسيما أن العمالة أقل قدرة على الانتقال من رأس المال، فعمليات التحرير والانفتاح تتيح انتقال رؤوس الأموال، أما العمالة فإنها تبقى ضمن الحدود الوطنية، وتُصر البلدان المتقدمة على وضع الشروط والقيود على هجرة أبناء البلدان النامية إليها، باستثناء أصحاب المهارات والأدمغة إلى جانب أعداد من الهجرة السرية غير الشرعية. راجع: د. محمد دويدار، المرجع السابق، ص ٧٤ - ٧٥.

وبهذا الصدد يمكن الإشارة إلى دور سياسات برامج التكيف الهيكلي في رفع نسب البطالة، وذلك على النحو التالي:

١. فيما يتعلق بانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية:

تشير الوقائع إلى أن انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية أدى إلى ارتفاع نسب البطالة في البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي، ولاسيما بعد تخفيض الإنفاق الحكومي والتخلي عن القواعد الإدارية والتنظيمية المنظمة لسوق العمل، ويظهر ذلك بشكل واضح في النواحي التالية:

- تخلي الحكومة عن توظيف الخريجين الجدد.
- أدى خفض الإنفاق الحكومي في شقه الاستثماري إلى تقليص عدد وحدات القطاع العام الجديدة وتقليل الطلب على العمالة.
- أدى خفض الإنفاق الحكومي في شقه الاجتماعي إلى تسريح عدد كبير من العمال، وإلى خفض الطلب الحكومي الجديد على المشتغلين بهذه الوظائف.
- أدت سياسة تجميد الأجور ورفع الضرائب وما نجم عنها من انخفاض في مستويات المعيشة ونقص الطلب المحلي على السلع والخدمات إلى إفلاس العديد من المصانع والوحدات العاملة وإغلاقها وطرد عدد كبير من العمال من وظائفهم نتيجة للركود الاقتصادي^١.

٢. فيما يتعلق بالانفتاح وتحرير الاقتصاد:

^١ د. رمزي زكي، قضايا مزعجة، مرجع سابق، ص ١٣٦ وما بعد.

أدت سياسات برامج التكيف الهيكلي الرامية للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر إلى إفراز المزيد من البطالة، وهو ما يشكك في تأكيدات صندوق النقد أن آليات السوق قادرة على استيعاب العمالة. ويبدو ذلك واضحاً في السياسات التالية:

- أدى ارتفاع أسعار المواد الخام المنتجة محلياً والمدخلات المستوردة وتحرير أسعار الطاقة والنقل إلى زيادة تكاليف الإنتاج وتدهور قدرة قطاعات الإنتاج الوطنية بالتوسع في إنتاجيتها إلى جانب المنافسة الأجنبية، وهو ما انعكس سلباً على طلب العمالة.
- أدى إلغاء اتفاقيات التجارة والدفع الثنائية إلى خسارة أسواق تقليدية للصادرات الوطنية، وهو ما خلق حالة من الركود في قطاعات الإنتاج الوطني، وإلى تسريح أعداد كبيرة من العمالة.
- أدى تحرير التجارة وخفض القيود والرسوم الجمركية على الواردات إلى ترتيب خسائر جسيمة لقطاعات الإنتاج الوطنية وتسريح العمال بسبب حالات الإفلاس والتصفية.
- أدى خفض سعر صرف العملة الوطنية إلى ارتفاع أسعار الواردات الوسيطة وارتفاع تكاليف الإنتاج، وهو ما انعكس سلباً على أسعار العديد من المنتجات التصديرية وبالنتيجة الركود والبطالة في بعض القطاعات.
- أدى رفع سعر الفائدة إلى توجه المدخرات المحلية إلى أدونات الخزينة، وتحجيم القطاع الاستثماري الذي يستوعب الأيدي العاملة المحلية^١.
- أدت سياسات التخلي عن العمالة الزائدة في وحدات القطاع العام المعاد هيكلتها وعمليات الخصخصة إلى تسريح آلاف العمال، ولاسيما أن المستثمرين الجدد يفرضون عادةً شروطاً لمنحهم الحرية الكاملة لإعادة

^١ المرجع السابق، ص ١٣٧ وما بعد.

هيكله الوحدات التي تم خصصتها فيما يتعلق بتحديد الحجم الأمثل للعمالة.

- إن الصناعات التصديرية التي تشجعها برامج التكيف الهيكلي تعاني من منافسة شديدة على المستوى العالمي، وهي صناعات حساسة ومعرضة للصدمات الخارجية، لارتباط الطلب الخارجي عليها بالأوضاع الاقتصادية في البلدان المستوردة، ولذلك فإن أي أزمة اقتصادية خارجية قد تؤدي إلى تسريح عدد كبير من العمال في الداخل^١.
- إن الشركات المتعددة الجنسيات لا تولد العمالة^٢، وهي تعمل دوماً على استغلال ميزة رخص الأيدي العاملة، وقد تبادر إلى نقل مصانعها وأموالها إلى الخارج إذا وجدت أن أجور العمل في البلدان الأخرى منافسة بشكل أكبر^٣.

^١ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ١٠١.

^٢ فعلى سبيل المثال يشير تقرير لمنظمة العمل الدولية أن ٣١ بلداً من أصل ٤٣ بلداً طبق برامج التكيف الهيكلي خلال الأعوام ١٩٧٨-١٩٩٥ عانى من ارتفاعات ملحوظة في نسب البطالة، ويفيد تقرير صادر عن بنك البلدان الأمريكية للتنمية أن معظم بلدان الأمريكية اللاتينية شهدت خلال تطبيق برامج التكيف الهيكلي ارتفاعاً في معدلات البطالة، مع الإشارة إلى أن هذا الارتفاع لم يكن قاصراً على البلدان التي أخفقت في تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وإنما في البلدان التي يشيد صندوق النقد الدولي بأدائها الاقتصادي، وبعبارة أخرى إن النمو الاقتصادي الذي شهدته هذه البلدان كان نمواً غير منشئ للعمالة. المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة: E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

^٣ من أمثلة استغلال الشركات المتعددة الجنسيات للعمالة الرخيصة مقابل ما تحققه من عوائد خيالية، استثمارات شركة "Nike" الرياضية في كوريا، حيث تصدر الشركة معظم إنتاجها إلى الخارج وبيع زوج الحذاء الواحد بأكثر من ٤٠٠ فرنك في فرنسا، بينما تبلغ حصة الأجور من المبيع ٠,٧ فرنك، أي ما يعادل أقل من ٠,٢% من سعر المستهلك. ويفتقر العاملون في الشركة لأبسط الحقوق القانونية، كحق

ومما سبق يستفاد أن سياسات برامج التكيف الهيكلي الاقتصادية والتوجه نحو اقتصاد السوق الحر تؤدي إلى المزيد من البطالة، ومن شأنها توليد آثار اجتماعية سلبية وخطرة في التطبيق.

المطالبة بزيادة الأجور أو الإضراب أو حتى مجرد الاحتجاج، وتملك الشركة مطلق الصلاحية بإلغاء عقد العمل، وهو في أصله عقد مؤقت لمدة شهر قابل للتجديد بلا قيد أو شرط، وقد ينتهي الأمر بالعامل إلى السجن، والشركات العاملة على هذا النحو لا تتخرج من إعلان إمكان انتقال استثماراتها إلى البلدان المجاورة ذات التنافسية الأعلى في أجور اليد العاملة التي تقدم إلى جانب --<

--< ذلك العديد من التسهيلات الخاصة بسوق عمل أضعف وشروط استثمار أكثر ملاءمة، ولاسيما من ناحية توافر البنية التحتية والإعفاءات الضريبية. راجع: ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢٣٤-٢٣٥.

المطلب الثالث

بعض الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي

أدت برامج التكيف الهيكلي إلى تدهور مستويات المعيشية لأغلب فئات المجتمع، وأوجدت نسباً متزايدة من البطالة والفقر، كما أنها أفرزت مجموعة من المشاكل الاجتماعية الأخرى التي فشلت السياسات الاجتماعية في تلافيها أو الحد منها. وبهذا الصدد يمكن ملاحظة بعض الآثار الاجتماعية الناجمة عن سياسات التكيف الاقتصادية وفق ما تكشف عنه تجارب بعض البلدان.

أولاً: استغلال الطبقة العاملة.

إن فشل برامج التكيف الهيكلي في معالجة قضية البطالة رتبت انعكاسات سلبية بالغة الخطورة، من أهمها انتشار أمراض اجتماعية سلوكية مدمرة كارتفاع معدلات الجريمة والفساد والرشوة، وانخفاض مستويات الثقافة والمعرفة وارتفاع نسب الأمية، بموازاة تزايد هجرة العقول والكفاءات إلى البلدان المتقدمة.

وتدل تجارب العديد من البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي على الاستغلال الكبير الذي تعرضت له الطبقة العاملة من قوى السوق الوطني والأجنبي، نظراً إلى قلة فرص التوظيف، وسوء ظروف العمل، وعدم وجود قوانين خاصة بحماية الطبقة العاملة أو عدم فعاليتها في التطبيق.

ففي بلدان جنوب شرق آسيا التي طالما أشاد بها صندوق النقد الدولي لتسويق برامجه الاقتصادية تعرضت الطبقة العاملة لاستغلال كبير واتسمت مستويات الأجور بالانخفاض الشديد، في ظل تغاضي الدولة وعدم تدخلها في سوق العمل للاستفادة من مزايا انخفاض الأجور في الصناعات التصديرية الموجهة إلى أسواق البلدان المتقدمة، حتى إن منتجات هذه البلدان باتت قادرة على المنافسة في أسواق بعض البلدان النامية نظراً إلى انخفاض تكاليفها المستمدة أصلاً من تدني الأجور^١.

وقد شهدت الطبقة العاملة في هذه البلدان تدهوراً كبيراً في ظروف العمل، نظراً إلى أن القوانين المنظمة لأوقات العمل ومدده لم تجد حظها من التطبيق، وغالباً ما عمدت الشركات العاملة في المناطق الحرة إلى زيادة ساعات العمل بأجور رمزية، مع التركيز الشديد على عمالة النساء والأطفال، وهي فئات تتميز بانخفاض مستويات أجورها والظروف الصعبة للعمل. وقد امتد الاستغلال إلى حقوق العمال في الإجازات، باستمرار العمل في أيام العطل والأعياد دون منح العامل حقوقه كاملة وفق ما تنص عليه القوانين^٢.

وقد منعت الدولة في هذا الإطار الطبقة العاملة من ممارسة حقوقها بشكل يؤثر على قوى السوق، كحق التنظيم النقابي والإضراب، والتفاوض الجماعي على الأجور، أو لتحسين شروط العمل، بما في ذلك حماية العمال من أخطار المهنة وتوفير متطلبات الأمن الصناعي.

^١ د. رمزي زكي، المحنة الآسيوية- قصة صعود وهبوط دول المعجزات الآسيوية، الطبعة الأولى، دار المدى للثقافة والنشر، ٢٠٠٠، ص ٢٢-٢٣.

^٢ د. إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص ٨٦-٨٧.

ومع التسليم بأن عملية التنمية تستحق بعض التضحيات، فإن الأرقام تدل على أن الأجور في هذه البلدان ظلت عند مستويات منخفضة على الرغم من معدلات النمو العالية، فخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٥٢ حتى عام ١٩٨٨ شهدت تايوان نمواً في الإنتاجية تقدر بـ ٦% سنوياً، بينما انخفضت الأجور الحقيقية بنسبة ٠,٩%، ومع أن الأجور شهدت بعض الزيادة في السنوات اللاحقة مقارنة بمستويات الأجور في البلدان المجاورة، بيد أنها لا تقارن على الإطلاق بمستويات الأجور في البلدان المتقدمة^١.

ثانياً: ارتفاع مستويات الفقر.

إن معالجة صندوق النقد الدولي لمشكلة الفقر بعد تبنيه برامج التكيف الهيكلي لم تشهد معالجات جذرية، فبرامج التثبيت والاستقرار ومجموعة السياسات النقدية والمالية الانكماشية لبرامج التكيف أثبتت آثارها السلبية على مستويات الفقر، وعلى الرغم من إدراك الصندوق لهذه الآثار، إلا أن ذلك لم يؤد إلى تغيير الأسس النظرية لبرامجه والعمل لاستعمال السياسات الاقتصادية لمكافحة الفقر^٢، وكان جُل ما قام به هو اختراع بعض السياسات الاجتماعية للتخفيف من آثار برامج التكيف الهيكلي.

وتدل العديد من التجارب إلى أن سياسات التكيف الاقتصادية أدت إلى ارتفاع كبير في مستويات الفقر، نتيجةً لانخفاض القيمة الحقيقية للأجور وإلغاء الدعم الموجه للسلع الأساسية والخدمات الحكومية وتحرير أسعار الطاقة والكهرباء

^١ د. إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص ٨٧.

^٢ Joan M. Nelson, The IMF and Impact of Adjustment on the Poor, Pulling Together. The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg and Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al], New Bruns: transaction Books, 1989, P 165.

والخدمات الاجتماعية، وزيادة أسعار منتجات القطاع العام وفرض الضرائب غير المباشرة، وتسريح العمال نتيجةً للخصخصة، وإغلاق وحدات القطاع العام وإفلاسها في ضوء منافسة السلع الأجنبية بعد تحرير التجارة، وآثار الصدمات الخارجية والأزمات الاقتصادية^١، ودون أن تستطيع الدولة التدخل للحد من ارتفاع مستويات الفقر وتدهور مستويات المعيشة، بعد أن سلبتها برامج التكيف الهيكلي أدوات تدخلها النقدية والمالية^٢.

وبالرغم من تبني برامج التكيف الهيكلي مجموعة من السياسات الاجتماعية الموازية بهدف التخفيف من هذه الآثار، إلا أن فاعليتها كانت محدودة جداً، كما أن فترة تطبيق هذه السياسات قصيرة، وعملياً لا تغير شيئاً يذكر في النتيجة السابقة^٣.

ثالثاً: التفاوت في توزيع الدخل.

تتصب برامج التكيف الهيكلي نحو تعزيز التفاوت الطبقي، وهو أمر تؤكد التجارب التطبيقية في العديد من البلدان النامية.

فعمليات الخصخصة التي تمت دون توفير البيئة القانونية والاقتصادية والاجتماعية الملائمة، أفضت إلى ظهور فئة محدودة وقليلة العدد تسيطر على

^١ د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، المرجع السابق، ص ٣٣٢-٣٣٥. وراجع أيضاً: د. رمزي زكي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، مرجع سابق، ص ١٨٠.

^٢ دارام جاي، مرجع سابق، ص ٢٠. وراجع أيضاً: د. منير الحمش، المرجع السابق، ص ١٧٩ وما بعد.

^٣ د. يوسف عبد العزيز محمود، المرجع السابق، ص ٨٦.

الموارد الاقتصادية والقرار الاقتصادي للدولة على حساب افتقار الشريحة الكبرى من الشعب^١.

كما أن التضخم أدى إلى إعادة توزيع الدخل والثروة بطريقة عشوائية لصالح أصحاب رؤوس الأموال وأصحاب الأراضي والأصول العينية بموازاة التآكل في أجور ورواتب محدودي الدخل الذين أوتت سياسات إلغاء الدعم الحكومي للسلع والخدمات وانخفاض القيمة الحقيقية للأجور لتزيد وضعهم تدهوراً في سلم التفاوت الطبقي^٢.

ولذلك يلاحظ أن مجتمعات البلدان الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي تعاني من انقسام طبقي وتفاوت شديد في الدخل، بحيث تتخذ شكل هرم اجتماعي تتألف قاعدته من شريحة واسعة من ذوي الدخل المحدود وأفراد الطبقة الشعبية، وتترفع على قمته فئة من الأفراد المستفيدين من عمليات التحرير والانفتاح على الخارج. وهي ظاهرة لا تقتصر على المستوى الداخلي فحسب، وإنما تمتد على نطاق التقسيم والتفاوت بين مجتمعات البلدان المتقدمة والنامية على مستوى العالم بأسره.

ويشير تقرير لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام ١٩٩٩ إلى أن الفجوة بين الخمس الأغنى والخمس الأفقر في العالم انتقل من ١ إلى ٣ عام ١٨٢٠، إلى ١ مقابل ١١ عام ١٩١١، وقد وصل هذا التفاوت إلى ١ مقابل ٣٠ عام ١٩٧٠، و ١ إلى ٦٠ عام ١٩٩٠، و ١ إلى ٨٦ في نهاية الألفية الثانية^٣.

^١ المرجع السابق، ص ٨٥.

^٢ رمزي زكي، قضايا مزعجة، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعد.

^٣ د. أسعد ملي، العولمة بين التكيف والممانعة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للآداب والعلوم الإنسانية، المجلد ٢٣، العدد الثاني، ٢٠٠٧، ص ١٢٨.

وفي السياق ذاته تدل الإحصائيات على أن نسبة الـ ٢٠% من سكان العالم الأغنى يحصلون على ٨٦% من الدخل العالمي، في حين يحصل الـ ٦٠% من سكان العالم على ١٣%، وأما الـ ٢٠% الأفقر فإنهم يحصلون على ١% فقط من الدخل العالمي، كما أن الـ ٢٠% الأغنى يسيطرون على ٨٢% من التجارة العالمية، و ٦٨% من الاستثمارات الأجنبية^١.

وبالنتيجة إن برامج التكيف الهيكلي بسياساتها الاقتصادية التي تتجلى في التحول إلى اقتصاد السوق الحر وانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، أدت إلى تعميق التفاوت الطبقي وتفشي البطالة والفقر والأمراض الاجتماعية، ورتبت آثاراً قانونية على صعيد المجتمع والدولة، وهو ما سنحاول توضيحه عبر دراسة الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي.

^١ المرجع السابق، ص ١٢٨ .

المطلب الرابع

حالة تطبيقية - "الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي في مصر".

تعد تجربة برامج التكيف الهيكلي في مصر من التجارب الناجحة، وهو ما تبين لنا من خلال دراسة حصيلة تطبيق السياسات النقدية والمالية وانعكاساتها المباشرة على المؤشرات الاقتصادية فيما يتعلق بوضع ميزان المدفوعات والموازنة العامة. على أن هذا النجاح اقتصر على صعيد إعادة التوازن الاقتصادي الكلي بعيداً عن توسيع القاعدة الإنتاجية وتحديثها وزيادة كفاءتها وفق ما تستهدفه سياسات جانب العرض في برامج التكيف الهيكلي.

وتشير الإحصائيات إلى أن بنية الاقتصاد المصري بقيت هشة وضعيفة تعتمد بالدرجة الأولى على المواد الأولية التي ازدادت نسبتها من الصادرات من ٥٧% عام ١٩٩٠ إلى ٦٣% عام ٢٠٠٣، بموازاة انخفاض نسبة الصادرات المصنعة من ٤٢% إلى ٣١% خلال الفترة ذاتها^١، وهو ما يعد في حقيقته نجاحاً محدوداً لاستراتيجية التحول نحو الصادرات التي تشدد برامج التكيف الهيكلي عليها.

وبطبيعة الحال فإن التجربة المصرية لم تخلُ من بعض الآثار الاجتماعية، على الرغم من محاولة الحكومة المصرية الحد منها عبر تطبيق جملة من السياسات

^١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥ الذي صدر بعنوان: "التعاون الدولي على مفترق طرق - المعونة والتجارة والأمن في عالم غير متساوٍ"، ص ٢٧٦.

الاجتماعية. وهي آثار تعزز ما سبق تقويمه من سياسات برامج التكيف الهيكلي وفشل آليات السوق الحر في تحقيق التنمية بعد انسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية.

وسنقوم بداية بدراسة الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف في الواقع العملي، ثم بيان سياسات الجانب الاجتماعي في التجربة المصرية.

أولاً: الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي في التجربة المصرية.

سجلت مصر المرتبة ١٢٣ في ترتيب التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩ متراجعة أربع درجات عن الترتيب الذي حازته عام ٢٠٠٥، ومتراجعة بست عشرة درجة عن ترتيبها عند بدايات تطبيق برامج التكيف الهيكلي، "حازت مصر المرتبة ١٠٧ بموجب تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٢".^١ وهذا التراجع يدل على أن تجربة برامج التكيف الهيكلي في مصر رتبت آثاراً اجتماعية خطيرة على مستويات التنمية البشرية، وأن نسب النمو المتواضعة التي حققها الاقتصاد المصري خلال السنوات السابقة لم تتوزع بشكلٍ عادل بين الطبقات الاجتماعية.

ولعل من جملة السياسات التي أدت إلى هذا التدهور السياسات المالية والنقدية الانكماشية لبرامج التكيف الهيكلي، حيث تراجعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٥٠% عام ١٩٨٩ إلى حدود ٣٣% في منتصف

^١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩ الذي صدر بعنوان: "التغلب على الحواجز - قابلية التنقل البشري والتنمية". وراجع أيضاً: د. رمزي زكي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٦، ص ٢٠٢.

التسعينيات، وبالمقابل ارتفعت نسبة الإيرادات العامة من ٢٤% إلى ٣٣% في الفترة ذاتها، وارتفعت حصيللة الضرائب من ٣ مليار إلى ١٢ مليار جنيه^١.

وبموازاة ذلك انخفضت نسبة الدعم السلعي إلى إجمالي الإنفاق العام من ٣٥,٧% عام ١٩٨٢ إلى حوالي ١٣% في موازنة عام ١٩٩١-١٩٩٢، وإلى ٧,٣% في موازنة عام ١٩٩٥-١٩٩٦^٢، وتراجع نصيب دعم الغذاء من حوالي ٩,٥% إلى ٥% في الفترتين الأخيرتين.

كما انخفضت نسبة الأجور في الموازنة العامة بحوالي ٦,٥% في موازنة عام ١٩٩١-١٩٩٢. وشهد هذا الانخفاض أقصى حدوده في موازنة عام ١٩٩٤-١٩٩٥، وبينما كانت الأجور تشكل نسبة ٤٧% من الموازنة العامة عام ١٩٧٣، فإنها انخفضت إلى ٢٧% في موازنة عام ١٩٩٢-١٩٩٣، وذلك إذا علمنا أن غالبية الشعب تعتمد على الأجور كمصدر للعيش، مع الإشارة إلى أن النسبة المخصصة لخدمة القروض الخارجية تزيد عن النسبة المخصصة للأجور والرواتب^٣.

وقد أدت هذه السياسات وما رافقها من انسحاب الدولة من الأنشطة الاقتصادية وتخليها عن التزاماتها السابقة فيما يتعلق بضمان العمل وكفالة الصحة والتعليم ومكافحة الفقر والتقليل من الفوارق الطبقيّة إلى ترتيب مجموعة من الآثار الاجتماعية.

ومن أبرز الآثار التي يمكن تلخيصها في التجربة المصرية:

^١ د. ناصر عبيد الناصر، المرجع السابق، ص ٨٣.

^٢ محمد عبد الشفيق عيسى، المرجع السابق، ص ٢٨٨.

^٣ د. رمزي زكي، في وداع القرن العشرين، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

- ارتفاع نسب البطالة: أدت سياسات برامج التكيف الهيكلي إلى ازدياد نسب البطالة بموازاة انخفاض القيمة الحقيقية للأجور.

وتشير تقديرات جهاز التعبئة العامة والإحصاء المصري إلى أن معدلات البطالة ارتفعت خلال فترة تطبيق برامج التكيف الهيكلي بين أعوام ١٩٩٠-١٩٩٥ من حوالي ٨% إلى ١١,٥%. وأن الأجور أيضاً شهدت انخفاضاً كبيراً ونسبة ١٠,٦% في القطاع الخاص و ١١,٥% في القطاع الحكومي^١.

وبدورها تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن نسبة البطالة في مصر وصلت إلى ١١,٢% عام ٢٠٠٥، وأن نسبة عمالة الأطفال بلغت ١١,٥% من إجمالي القوى العاملة^٢.

وتشير إحدى الدراسات حول التجربة المصرية إلى أن برامج التكيف الهيكلي أدت إلى اتساع حجم السوق غير الرسمي للعمل في المدن الذي يتميز بتدني مستوى معيشة العاملين فيه، وأن أكثر الفئات التي عانت من مشكلة البطالة كانت فئة الشباب من الخريجين الجدد، وتؤكد الدراسة أنه خلال فترة تطبيق برامج التكيف كانت فرص العمل للذكور أفضل منها للإناث، وفي الحضر أفضل منها في

^١ هدى السيد، آثار برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على مستوى المعيشة في مصر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مصر، العدد ٩٠، ١٩٩٧، ص ١٤٠.

^٢ راجع حول حجم البطالة، وحجم بطالة الأطفال في مصر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابطين الآتيين:

<http://data.albankaldawli.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>

<http://data.albankaldawli.org/indicator/SL.TLF.0714.MA>.

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٧/١٨

الريف، وفي الحكومة أفضل منها في القطاع الخاص، وفي القطاع غير الرسمي أفضل منها في القطاع الرسمي^١.

- تزايد الفقر: شهدت مستويات الفقر ارتفاعاً ملحوظاً في التجربة المصرية، نتيجةً لارتفاع تكاليف المعيشة بعد رفع الدعم الحكومي والتدهور الحاد في مستوى الأجور.

ففي الريف المصري ارتفعت نسبة الفقر من ٣٠% عام ١٩٨١-١٩٨٢ إلى ٤٦% في عام ١٩٩١، وفي المدن ارتفعت هذه النسبة من ٣٠% إلى ٤٥% في الفترة ذاتها^٢.

وبموازاة ذلك أدت برامج التكيف الهيكلي إلى إعادة توزيع الثروة لغير صالح الطبقات الفقيرة، ولاسيما أصحاب الدخل المحدود والعمال الزراعيين في الريف والعمالة في المدن نتيجة للتضخم ورفع الدعم، مقابل ما حققه أصحاب الأراضي والأصول العينية من مكاسب واضحة^٣، وهو ما أدى إلى تعميق التفاوت الطبقي، وتشير الإحصائيات بهذا الصدد إلى أن نصيب أفقر ٢٠% من السكان من الدخل القومي لم يتجاوز ٨,٦% عام ١٩٩٩، بينما وصل نصيب أغنى ٢٠% إلى ٤٣,٦%^٤.

^١ هدى السيد، المرجع السابق، ص ١٣٥.

^٢ محمد عبد الشفيق عيسى، المرجع السابق، ص ٢٨٤.

^٣ د. رمزي، قضايا مزعجة، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعد.

^٤ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ٢٧٢.

- تراجع التعليم: تشير الوقائع حول تأثير برامج التكيف الهيكلي في التعليم خلال التجربة المصرية إلى انخفاض مستوى التعليم كمّاً وكيفاً، وبينما تدل الإحصائيات إلى تزايد الإنفاق العام على التعليم فيما بين أعوام ١٩٩١-١٩٩٦ بحوالي ١٧,٦%. إلا أن هذه الزيادة اتجهت إلى مراحل التعليم ما قبل الجامعي على حساب المراحل الأخرى، حيث انخفضت نسبة الإنفاق الجامعي بحوالي ٨,٤% خلال الفترة السابقة ذاتها.

ونظراً إلى ضخامة الحاجة إلى الخدمات التعليمية وضآلة حجم الإنفاق على التعليم مقارنة بأعداد المستفيدين من خدمات التعليم، ارتفعت تكاليف الخدمات التعليمية الحكومية وبرز الاتجاه نحو التعليم الخاص الذي تشجعه برامج التكيف. واستحوذت نفقات التعليم على نسبة كبيرة من الدخل، وهو ما أدى إلى إجهاد بعض الأسر عن تعليم أولادهم، كما ازدادت معدلات التسرب المدرسي وارتفعت معدلات الأمية^١.

وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن معدل الإلمام بالقراءة والكتابة بين البالغين وصل في عام ١٩٩٦ إلى ٥٥,٦%، وإلى ٧١,٤% عام ٢٠٠٥، ليتراجع إلى ٦٦,٤% عام ٢٠٠٦. وهو معدل منخفض مقارنة ببقية الدول العربية والبلدان المتقدمة.

^١ هدى السيد، المرجع السابق، ص ١٤٥.

^٢ البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، على الرابط الآتي:

- تدهور مستويات الصحة العامة: بموجب السياسات المالية الانكماشية لبرامج التكيف الهيكلي المتعلقة بتخفيض عجز الموازنة والإنفاق العام، اتجهت الحكومة المصرية إلى تخفيض الإنفاق الصحي وفرض رسوم على الخدمات الصحية، وتطبيق السعر الاقتصادي للدواء بموجب سياسة تحرير الأسعار، كما اتخذت إجراءات موازية لخصخصة القطاع الصحي ومعاملة وحدات القطاع العام الصحية بوصفها وحدات اقتصادية. "راجع الجدول رقم (٥)".

الجدول رقم (٥): نسبة الإنفاق الصحي في مصر خلال بعض سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي^١.

البيان/ العام	/١٩٩٧ ١٩٩٨	/١٩٩٨ ١٩٩٩	/١٩٩٩ ٢٠٠٠	/٢٠٠٠ ٢٠٠١	/٢٠٠١ ٢٠٠٢	/٢٠٠٢ ٢٠٠٣
الموازنة العامة	*٨٣٥٢١	٩١٥٢٧	١٠٠٣٠٣	١١٢٦١٤	١٢٦٨٥٣	١٤٣٠١٤
الناتج المحلي الإجمالي	٣٠٤٢٠٠	٣٢٢٨٠٠	٣٥٦١٠٠	٣٧٣٦٠٠	٣٩٣١٠٠	٤٣٢٠٠٠
الإنفاق الصحي	٢١١٠	٢٤٤٥	٢٩٢٢	٣٧١٠	٤٣٣٠	٥٣٩٠
نسبة الإنفاق الصحي إلى الموازنة العامة	%٢,٥٣	%٢,٦٧	%٢,٩١	%٣,٢٩	%٣,٤١	%٣,٧٧
نسبة الإنفاق						

^١ أحمد متولي، خصخصة الخدمات الصحية في مصر، منشور على الرابط الآتي:

الصحي إلى الناتج المحلي الإجمالي	%٠,٦٩	%٠,٧٦	%٠,٨٦	%٠,٩٩	%١,١	%١,٢٥
-------------------------------------	-------	-------	-------	-------	------	-------

* الأرقام: مليون جنيه.

وقد أدت هذه السياسات إلى ترتيب مجموعة من الآثار على خدمات الصحة العامة، من أبرزها:

- ارتفاع تكاليف توفير الخدمات الصحية نتيجةً لارتفاع تكلفة إنشاء الوحدات الطبية وارتفاع أسعار الأدوية الصيدلانية والأجهزة الطبية المستوردة.
- ارتفاع أجرة الخدمات الطبية في إطار ارتفاع المستوى العام للأسعار.
- فرض رسوم على الخدمات الصحية العامة.
- تدهور الخدمات الصحية الحكومية بموازاة ارتفاع تكاليف الخدمات المقدمة من القطاع الخاص.

وبطبيعة الحال فقد تحملت الطبقة الشعبية الفقيرة -ولاسيما محدودي الدخل- والفئات العاطلة عن العمل والمسرحة من جراء تطبيق برامج التكيف الهيكلي هذه الآثار، ويبدو ذلك واضحاً في تفاوت استفادة الطبقات الاجتماعية من الخدمات الصحية، حيث تشير الإحصائيات بهذا الصدد إلى أن ٣١,٤% من الولادات بين نسبة ٢٠% الأفقر تتم تحت الإشراف الصحي، بينما ترتفع هذه النسبة إلى ٩٤,٢% لدى نسبة ٢٠% الأغنى. وهذا التفاوت أدى بدوره لتفاوت نسبة الوفيات بين المواليد حسب كل طبقة، حيث تصل نسبة وفيات المواليد إلى ٧٥,٦ بالآلاف لدى نسبة ٢٠% الأفقر، وتتندى هذه النسبة إلى ٢٩,٦ بالآلاف لدى نسبة ٢٠% الأغنى^١.

^١ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

ثانياً: التدابير الاجتماعية للحكومة المصرية للحد من آثار برامج التكيف الهيكلي.

بادرت الحكومة المصرية بموجب برامج التكيف الهيكلي باتخاذ عدد من التدابير الهادفة للحد من الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف. في مقدمتها إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية عام ١٩٩١، حيث تم رصد موارد مالية قدرها ٦٠٠ مليون دولار لتكون بمثابة نواة لهذا الصندوق، ثم جرى زيادتها لتشمل مرحلتين: الأولى وامتدت بين أعوام ١٩٩١-١٩٩٦ بموارد تصل إلى ٢,٥ مليار جنيه، أما المرحلة الثانية فامتدت بين أعوام ١٩٩٧-٢٠٠٠ وبموارد تصل إلى ٢,٦ مليار جنيه^١. وقد قدمت معظم موارد الصندوق من وكالة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي والاتحاد الأوروبي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبعض البلدان الأخرى^٢.

وقد أنيط بالصندوق الاجتماعي للتنمية الأهداف التالية:

- مساعدة خريجي الجامعات العاطلين عن العمل ودعم توجه الشباب إلى إقامة مشروعات صغيرة عبر تقديم قروض ميسرة.
- منح تعويضات للعمال الذين تم الاستغناء عنهم نتيجة حالة الانكماش الاقتصادي التي عادة ما ترافق برامج التكيف الهيكلي.

^١ عبد المجيد راشد، المرجع السابق، ص ١٧٥.

^٢ حيث قدم البنك الدولي ٣٠٠ مليون دولار، ووكالة التنمية الدولية للتنمية ١٤٠ مليون دولار، والبنك الإفريقي للتنمية ١٣٠ مليون دولار، والاتحاد الأوروبي ٨٠ مليون دولار، إضافة إلى مبالغ أخرى قدمت من بعض البلدان والجهات المانحة الأخرى. د. منى قاسم، المرجع السابق، ص ٢٦ وما بعد.

- مساعدة العمال المسرحين من العمل نتيجة برنامج الخصخصة.
- إعادة هيكلة القوى العاملة في الوحدات العامة التي سيتم نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص وفق متطلبات سوق العمل.

والحقيقة أن موارد الصندوق الاجتماعي للتنمية بدت متواضعة للغاية ولا تتسجم مع عمق الآثار التي خلفتها برامج التكيف الهيكلي، حيث إن الإنفاق الذي خصصه الصندوق على الأنشطة الاجتماعية لم يتجاوز نسبة ٠,٢% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو رقم ضئيل مقارنة بحجم الاقتصاد المصري.

كما أن نظم التأمين والضمان الاجتماعي التي وفرها الصندوق لم تتجاوز نسبتها ٨,٤% في موازنة عام ١٩٩٤، وهي نسبة تقل عن نسبة الدعم الحكومي في الموازنات العامة السابقة لتطبيق برامج التكيف الهيكلي^١، وبينما كان الدعم الحكومي العام يصل إلى جميع فئات المجتمع ولاسيما الفئة الشعبية، فإن الاستفادة من موارد الصندوق الاجتماعي للتنمية اقتصرت على بعض الفئات الفقيرة، وبالتدقيق في هذه الأرقام يمكن التأكيد أن موارد الصندوق لم تتناسب إطلاقاً مع ما كانت توفره الدولة سابقاً من فرص عمل بإنفاقاتها الضخمة واستثماراتها المتعددة الأهداف^٢.

وبالمحصلة نستنتج أن برامج التكيف الهيكلي أدت إلى ترتيب آثار اجتماعية خطيرة في معظم البلدان الخاضعة لها، بما في ذلك ارتفاع نسب الفقر والبطالة والأمية والتفاوت الطبقي، بموازاة تدهور مستويات الصحة والتعليم، وهو ما يشكك في سلامة الحجج الاقتصادية لصندوق النقد وبدل على فشل سياساته الاجتماعية،

^١ محمد عبد الشفيق عيسى، المرجع السابق، ص ٢٩٢.

^٢ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٥٤.

ومن شأن هذه الآثار تهديد السلم الاجتماعي وزعزعة الاستقرار السياسي، وإعاقة عملية التنمية في البلدان النامية مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية.

الفصل الثاني

الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي

إن برامج التكيف الهيكلي برامج اقتصادية الطابع بالدرجة الأولى، وحيث إن الموضوع الاقتصادي هو موضوع سياسي اجتماعي وتاريخي، وإن الاقتصاد غير متجرد من البيئة التي يعيش فيها وينطلق منها^١؛ لذا يمكن التأكيد أن لبرامج التكيف آثاراً قانونية في غاية الأهمية على الصعيدين الدولي والداخلي. ولاسيما في ضوء تشعب سياسات التكيف الاقتصادية والاجتماعية من جهة ولخصوصية العلاقات الاقتصادية الدولية في عصرنا الحالي من جهة أخرى.

فعلى الصعيد الدولي تلقى برامج التكيف الهيكلي بمنعكسات واضحة على سيادة الدولة، وتعطي دلالات كبيرة الأهمية حول التحولات في مفهوم السيادة وأبعادها، باتجاه الحد منها لصالح هيئات أخرى على الصعيد الدولي. وعلى الصعيد الداخلي فإن برامج التكيف باتت المحدد الأساسي لطبيعة الأنظمة الاقتصادية في البلدان النامية وصولاً إلى رسم وظائف وأدوار جديدة للدولة الوطنية.

على أن تحديد الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي يتوقف على دراسة عدة إشكاليات، في مقدمتها طبيعة التدويل الحاصل لمبدأ السيادة الوطنية وعلاقة السيادة بالتنمية، ومن ثم حقيقة التقييد الذي تفرضه برامج التكيف على سيادة الدولة، وهو ما يتقرر استناداً على مدى أفضلية النموذج الاقتصادي لصندوق النقد، وبعبارة أخرى طبيعة القاعدة القانونية التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي.

^١ د. محمد الرميحي، تعليق وارد في تقديم كتاب: د. حازم الببلاوي، نظرات في الواقع الاقتصادي المعاصر، كتاب العربي، الكتاب الحادي عشر، نيسان، ١٩٨٦، ص ٥.

وحيث إن برامج التكيف الهيكلي تقوم على التحول إلى نظام السوق الحر يثور تساؤل آخر حول تأثير برامج التكيف في وظيفة الدولة الاقتصادية، وتصورات صندوق النقد لدور الدولة المستقبلي، والنتائج المترتبة على ذلك في ظل خصوصية اقتصاديات البلدان النامية ومقومات عملية التنمية فيها.

ويضاف إلى ذلك تأثير برامج التكيف في وظيفة الدولة السياسية، نظراً للتركيز الدولي الدؤوب على الربط بين القضايا الاقتصادية وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في إطار مفهوم التنمية بأبعادها الشاملة، ولاسيما إذا أخذنا بالحسبان توجه الصندوق لتأسيس جانب جديد في برامج التكيف الهيكلي يمكن أن نطلق عليه التكيف السياسي، وهو ما يدعونا إلى دراسة تأثيرات برامج التكيف في قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان كمحاولة لبيان حقيقة هذه القضايا، مع ما يترتب على ذلك من نتائج تعزز ما سبق تقويمه لجوانب برامج التكيف الهيكلي.

المبحث الأول

تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة

لعل من أكثر نقاط الجدل التي تطرحها برامج التكيف الهيكلي هي وضع السيادة في النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، وينطلق هذا الطرح من العلاقة الجدلية بين الواقع الاقتصادي والواقع السياسي للدولة، والعلاقة بين الواقع والأطر القانونية الجديدة التي كرّسها النظام الاقتصادي الدولي الجديد، وهي علاقة تكشف دور العامل الاقتصادي في ميدان العلاقات الدولية^١.

إن برامج التكيف الهيكلي تفرز مجموعة من التأثيرات في سيادة الدولة وعلاقاتها بالدول الأخرى وبقيّة الفاعلين الدوليين، وبمعنى آخر فإنها تؤثر في طبيعة النظام الدولي المستقبلي وكيئونه أعضاء التنظيم الدولي ذاته^٢. وصولاً إلى طرح آراء حول اختفاء الدولة وزوالها، بحسبانها المعوق الأساسي لعملية التنمية والانتقال إلى عصر الكونية أو العولمة، التي تتعدى الحدود والسيادات والأسواق الوطنية كحلٍ وحيد لتحقيق الرفاهية البشرية.

ومما لا شك فيه أن مبدأ السيادة بات موضع جدل في ظل الواقع الحالي الذي يشهد ترنح مبدأ السيادة وخضوعها للتقييد، أو بين مذاهب الإصلاح الاقتصادي

^١ من الأمثلة التي تؤكد ذلك انهيار الاتحاد السوفيتي، فالانهيار الاقتصادي سبق الانهيار السياسي، ولم تكن التحولات التي أراد غورباتشوف إحداثها سوى إعلان مبكر عن حدث تاريخي كان في طريقه إلى أرض الواقع عاجلاً أم آجلاً.

^٢ بالطبع مع الإشارة إلى أن هذا التحول سيرافقه تغير في المصطلحات بموازاة التغير في المفاهيم، فالنظام الدولي سيصبح نظاماً عالمياً، والتنظيم الدولي الذي يضم في عضويته الدول قد يمتد ليشمل غيرها من الكيانات الأخرى، وكذلك الاقتصاد والأسواق. أما السيادة فهي سيادة اقتصاد السوق، ولكن بمفهوم جديد يختلف عن مفهوم سيادة الدولة التقليدية أو حتى المقيدة، وإنما السيادة المتخفية لجميع العراقيل والحدود والعوائق، وبعبارة أخرى السيادة المعولمة.

وإيديولوجيات نموذج التنمية بين مناصري نظام التخطيط واقتصاد السوق الحر، وهو ما يثير التساؤل حول إشكالية مبدأ السيادة في ظل الواقع الاقتصادي الدولي المعاصر، وطبيعة التقيد الذي تفرضه برامج التكيف الهيكلي على السيادة، وفيما إذا كان هذا التقيد ينصب لصالح تحقيق هدف التنمية.

ولبيان هذه الإشكالية سنقوم بدراسة مفهوم السيادة وفق قواعد القانون الدولي وحقيقة قضية التنمية من وجهة نظر صندوق النقد الدولي، ثم آليات تأثير برامج التكيف الهيكلي في السيادة الوطنية.

المطلب الأول

إشكالية مبدأ السيادة في برامج التكيف الهيكلي

إن التنمية كهدف لبرامج التكيف الهيكلي تشكل محوراً تتقاطع فيه اهتمامات صندوق النقد الدولي والبلد العضو المعني. بيد أن صندوق النقد يشدد على أن تحقيق هذا الهدف يرتبط بالتحول إلى اقتصاد السوق الحر.

لقد بات التقيد ببرامج التكيف الهيكلي والتحول إلى نظام اقتصاد السوق بنظر صندوق النقد قاعدة قانونية دولية لتحقيق التنمية والحكم على سلوك الدولة اقتصادياً، إن لم نقل: سياسياً، أيضاً. وهو ما يطرح إشكالية وضع السيادة الوطنية في ظل برامج التكيف، وفيما إذا كان نمط النظام الاقتصادي الوطني يندرج تحت مفهوم السيادة الوطنية أم أنه بات موضع تدويل تحقيقاً للصالح الدولي العام أو لصالح قوى العولمة الاقتصادية.

ولبيان ذلك سنتناول بدايةً مفهوم السيادة الاقتصادية وأبعادها، وعلاقة السيادة بالتنمية، ثم مدى أفضلية النموذج الاقتصادي لصندوق النقد مع ما يترتب على ذلك من نتائج.

أولاً: مفهوم السيادة الاقتصادية في القانون الدولي.

يرتبط مفهوم السيادة بالدولة ارتباطاً الوجود والعدم، بحيث لا يمكن فهم وجود الدولة دون أن تكون السيادة مرتبطة بها في كل المجالات، فالسيادة أصيلة ولصيقة بالدولة وتميزها عن غيرها من الجماعات السياسية الأخرى. كما أن السيادة وحدة واحدة لا تتجزأ مهما تعددت السلطات العامة؛ لأن هذه السلطات لا تنقسم السيادة وإنما تنقسم الاختصاص.

وتتعدد مظاهر سيادة الدولة، فهناك مظهر داخلي للسيادة، وتمتع الدولة بالسيادة الداخلية يعني أن تكون لها السلطة العليا التي لا يعلوها سلطة أو هيئة أخرى،

بحيث تسمو على الجميع؛ لكونها السلطة الأمرة العليا التي تتمتع بالقرار النهائي. واستناداً إليها تبسط الهيئة السياسية سلطتها على إقليم الدولة ويكون لها حق الشرعية في الحكم وفرض السيطرة على السكان أو الشعب.

أما المظهر الخارجي للسيادة فيعني استقلال الدولة وعدم خضوعها لدولة أخرى، والسيادة بمظهرها الخارجي مرتبطة بالاستقلال، فكل دولة الحق في الاستقلال، بمعنى أن يكون لها الحرية في تعزيز وجودها وتطوير نفسها بمطلق اختيارها دون الخضوع لأي قوة خارجية^١.

ويتفرع عن هذا المفهوم للسيادة السيادة ببعدها الاقتصادي، ويمكن عدها بعداً جديداً اقترن بمحاولات البلدان النامية إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد، فخلال عقدي الستينات والسبعينات من القرن العشرين عملت هذه البلدان الأخيرة لتكريس مبدأ السيادة الاقتصادية للدولة على ثرواتها ومصادرها الطبيعية. وأصدرت المنظمات الدولية العديد من الإعلانات والقرارات التي تركز سيادة الدولة بشقها الاقتصادي خاصة، مع وضع القواعد الكافية لمنع الاعتداء عليها وضمان ممارستها بحرية^٢. بحيث يمكن القول: إن السيادة ليست مجرد مفهوم قانوني، وإنما لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وثقافية^٣، وهي محمية بقواعد القانون الدولي.

^١ د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٢٧٤ وما بعد.

^٢ ومن ذلك ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث تنص المادة الأولى منه: "١. لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها نفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. ٢. لجميع الشعوب، سعيًا وراء أهدافها الخاصة، التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دونما إخلال بأية التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وعن القانون الدولي. ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة". -->

بيد أن الإشكالية التي تعترض وضع مفهوم جامع ومانع للسيادة ترتبط بغموض معيار التفرقة بين الاختصاصين الوطني والدولي وعدم وجود حدود واضحة بين النطاقين^٢، وإن كانت المتغيرات الدولية انتقلت بالسيادة من مفهوم الإطلاق إلى النسبية، وهو أمر واقع يجمع عليه أغلب الفقه القانوني.

-->وبدورها تنص المادة الأولى من إعلان ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية في فقرتها الأولى والثانية: "١- لكل دولة حق السيادة غير القابل للتصرف في اختيار نظامها الاقتصادي فضلاً عن نظامها في المجال السياسي والاجتماعي والثقافي، وفقاً لإرادة شعبها دونما تدخل أو إكراه أو تهديد خارجي بأي شكل من الأشكال. ٢/أ- لكل دولة سيادة كاملة دائمة تمارسها بحرية على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية ونشاطاتها الاقتصادية، بما في ذلك امتلاكها واستخدامها والتصرف فيها. ٢/ب- لكل دولة الحق في: - تنظيم الاستثمارات الأجنبية في نطاق ولايتها الوطنية. - تنظيم نشاط الشركات غير الوطنية الداخلة في نطاق ولايتها القومية والإشراف عليها. - تأمين الممتلكات الأجنبية أو نزع ملكيتها أو نقلها، وفي هذه الحالة ينبغي أن تدفع الدولة التي تتخذ هذه التدابير التعويض المناسب، آخذة بالحسبان قوانينها وأنظمتها المطبقة، وجميع الظروف التي تراها متصلة بالموضوع. - كل دولة هي المسؤولة الأولى عن النهوض بالإتماء الاقتصادي والاجتماعي لشعبها، وتحقيقاً لهذا الغرض يكون لكل دولة الحق والمسؤولية في اختيار وسائل إيمانها وأهدافها، وتعبئة مواردها واستخدامها بصورة كاملة وتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وضمان مشاركة شعبها مشاركة كاملة في عملية الإئماء ومنافعه".

١ د. صالح جواد الكاظم، حدود العلاقة بين السيادة القطرية والمساعدات الخارجية، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي - رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفي الدين خربوش، المركز العالمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١، ص ١٥٥.

٢ يرى البعض أن الدولة تملك بإرادتها تقييد سيادتها أو التنازل عن جزء منها بل وإلغاءها، وأن هذا الأمر نابع بالأصل من حق السيادة ذاته، وبمعنى آخر إن الدولة تستطيع أن تحدد بحرية كاملة -->

-->حدود نطاق اختصاصاتها تجاه الدول والكيانات الأخرى، وهو ما يتحقق في توجه الدول نحو التعاون تحقيقاً لمصالحها المشتركة. د. صالح جواد الكاظم، المرجع السابق، ص ١٥٥.

والأصل أن تقييد السيادة يرتبط بالمصلحة الدولية العامة التي تستدعي مثل هذا التقييد، بيد أن ذلك لا يصح دائماً. وهنا يمكن أن نسجل أن السيادة عرفت تقييداً قانونياً بهدف تحقيق التنمية، إلى جانب تقييدها عملياً كأحدى نتائج العولمة.

١. التنمية وتدويل السيادة:

وهذا الجانب لتقييد السيادة يتعلق بالمشاركة الدولية في تنمية البلدان النامية، والمقصود بالتنمية بوصفها هدفاً استراتيجياً عالمياً إقرار مجموعة من القواعد والمبادئ لضبط وتوجيه النشاط الاقتصادي الدولي لإخراج البلدان النامية من قهر التخلف والفقر^١.

وتقييد السيادة بهدف تحقيق التنمية لا يعد تعدياً عليها أو انتقاصاً منها، وإن كان في حقيقته شكلاً من أشكال تدويل السيادة في الميدان الاقتصادي، ففي عالم يزداد ترابطاً ولاسيما في ميدان العلاقات الاقتصادية التي تقوم على الاعتماد المتبادل، فإن السيادة الاقتصادية وخاصة لدى البلدان النامية تتطلب التزامات إيجابية من قبل المجتمع الدولي من أجل تنميتها.

ولذلك يذهب جانب من الفقه إلى أن تنمية البلدان النامية لا يمكن أن يتحقق بالانسلاخ من منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية، وإنما عبر إيجاد القواعد القانونية التي تركز حقها في التنمية، وبمعنى آخر تقوية الأسس التي يقوم عليها

^١ د. عبد الواحد الفار، المصلحة الدولية المشتركة كأساس لتطوير النظام الاقتصادي العالمي، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٧٧.

الحق في التنمية من خلال تقنين القواعد التي تكرّسه كجزء مستحدث للقانون الاقتصادي الدولي في ظل النظام الاقتصادي الدولي الجديد^١.

وقواعد القانون الدولي للتنمية لا تقوم على تساوي المراكز القانونية بين البلدان المتقدمة والنامية لعدم التكافؤ بينها، فالقواعد الحالية للنظام الاقتصادي الدولي تكرّس الاعتماد اللامتكافئ بين الطرفين، ولا يمكن لمبدأ المعاملة بالمثل ومبدأ الدولة الأكثر رعاية أن يحقق تنمية البلدان النامية، وهي مبادئ يكرسها اقتصاد السوق الحر^٢.

كما أن التنمية وفق هذه القواعد يجب ألا تركز على مجرد توافق المصالح، وإنما كقضية حيوية تهم البشرية وتخدم التقدم الحضاري. ولا سيما لزيادة الشعور بالتخلف وشموليته لمعظم البلدان النامية بموازاة مستويات النمو والتطور في البلدان المتقدمة، التي شعرت بدورها أن تنمية البلدان النامية أمر ضروري لمصلحتها نتيجة للعلاقات المترابطة بين الطرفين^٣، وإن اختلفت رؤى كل طرف حول السبل الممكنة لتحقيق هذا الهدف.

^١ تجدر الإشارة إلى أن البلدان النامية تبنت هذه التوجهات وطالبت في إطار سعيها لإقامة نظام اقتصادي دولي جديد بتقنين القواعد القانونية التي تركز الحق في التنمية، ولتقوية أسس السيادة السياسية بأسس اقتصادية، مشددة في الوقت ذاته على العمل على تلافي قصور القواعد الحالية بما ينصب لصالح هذا الحق وليس بما يزعزعه. راجع في مطالبات البلدان النامية ونضالها لإيجاد نظام اقتصادي دولي جديد: د. صالح جواد الكاظم، المرجع السابق، ص ١٥٦. د. عبد الواحد الفار، المرجع السابق، ص ٨١.

^٢ محمد الفراع، حق الشعوب في التقرير والتنمية- انتكاسة أم تأجيل في ظل النظام الدولي الجديد، في: الديمقراطية وحقوق الإنسان- أثر المتغيرات الدولية، رؤية مستقبلية، الطبعة الأولى، ج٢، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩٥، ص ١٥٤.

^٣ د. فليح حسن خلف، المرجع السابق، ص ١١-١٢ وما بعد.

وإذا كان التوصل إلى قانون دولي للتنمية يؤكد أن تقييد السيادة عامل إيجابي للتنمية، إلا أن الواقع يكشف أن مفهوم التنمية كما تتبناه برامج المنظمات الاقتصادية الدولية والبلدان المتقدمة يستعمل لتبرير خدمة أطراف دولية وتصويره بوصف الصالح الدولي العام دون الأخذ بالحسبان مشاكل البلدان النامية إلا ما ينعكس منها على البلدان المتقدمة^١. وهو أمر يكشفه الجانب الآخر لتدويل السيادة في ظل العولمة.

٢. العولمة وتدويل السيادة:

إن الجانب الآخر لتدويل السيادة يتعلق بالمتغيرات في العلاقات الاقتصادية الدولية القائمة على الاعتماد المتبادل بين أعضاء المجتمع الدولي، وإذا كان هذا الاعتماد أمراً لا مفر منه نتيجةً لترايط المصالح بين البلدان ولقيام التبادلات والتجارة الدولية، إلا أن إشكاليته تكمن في اللاتكافؤ بين أطرافه، واختلاف المنافع والمكاسب بين البلدان باختلاف قوتها ومواردها، ولاسيما أن هذا الاعتماد يزداد قوةً وعدم مساواة في آن واحد في عصر العولمة^٢.

لقد أتت العولمة في شقها الاقتصادي لتدمج الاقتصاديات الوطنية في الاقتصاد العالمي كأساس واقعي يعبر عن التغير في العلاقات الاقتصادية الدولية، وبشكل عزز أهمية جهات أخرى دون إرادة من الدولة، وعلى حساب السيادة الوطنية إلى درجة لم يعد فيها مبدأ السيادة أمراً ذا أهمية من منظور مناصري العولمة.

وإذا كانت قواعد القانون الدولي تركز مبدأ سيادة الدولة وتتشد بناء علاقات سليمة بين وحدات المجتمع الدولي، فالعولمة بالمقابل -وفق ما تذهب إليه بعض الآراء-

^١ د. مصطفى حسن علي، المرجع السابق، ص ٢٦٢ وما بعد.

^٢ للتوسع حول نظرية الاعتماد المتبادل. راجع: د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٢٥٤ وما بعد.

تتسلف أسس العلاقات الدولية نحو مفاهيم جديدة. ولاسيما أن الوقائع تكشف البون الشاسع بين قواعد القانون الدولي المنظمة للعلاقات الدولية وطبيعة العولمة.

فالعلاقات الدولية تستند على التكافؤ والعدالة واحترام السيادة، بينما تقوم العولمة على أساس من علاقات قهرية تنتقي فيها المساواة وتكون الغلبة فيها دائماً لأحد الأطراف على حساب الآخر، ومن حيث الأطراف فإن العلاقات الدولية تتم بين الدول ذات السيادة لكونها الوحدات الأساسية في النظام الدولي، بينما تقوم أنشطة العولمة بين الشركات والأفراد ويغدو فيها دور الدولة ضعيفاً ومحدوداً، وأخيراً فمن ناحية البنية القانونية فإن العلاقات الدولية منظمة بالاتفاقيات والأعراف الدولية، وهذه البنية نشأت بالأصل عن التقاء إرادات الدول، وعلى النقيض من ذلك تستند العولمة على آليات اقتصاد السوق الحر والمصلحة التجارية^١.

وهذا التناقض يؤدي بنا إلى القول بأن العولمة تفتقد الأسس القانونية، ولا يمكن عد الاعتماد المتبادل بصوره اللامتكافئة مرجعاً لتشريعها، بيد أنها في الوقت ذاته باتت أمراً مفروضاً، لأن البلدان تدرك جيداً أن الخيار المقابل لعدم مشاركتها في العولمة هو العزلة^٢، مع ما قد يترتب على قرار المشاركة والانضمام من زيادة الاندماج مع الخارج وزيادة التفكك الداخلي^٣. وبعبارة أخرى التخلي عن مقومات السيادة الوطنية.

١ أ. عمران محمد المرغني الجداري، العولمة وأثرها على سيادة الدولة، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ٢٠٠٨، ص ١٣٢.

٢ ليستر ثورو، النظام الاقتصادي العالمي الجديد- الجرأة والمخاطرة طريق إلى الثروة، ترجمة: فايزة حكيم- أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ٢٠٠٦، ص ٣٣.

٣ د. فؤاد مرسي، المرجع السابق، ص ١٤١.

من خلال ما سبق وبعد التعرض لأشكال تدويل سيادة الدولة الاقتصادية وطبيعة هذا التدويل، يطرح التساؤل فيما إذا كانت برامج التكيف الهيكلي تعد قاعدة دولية تركز سيادة الدولة وحققها في التنمية، أو آلية من آليات العولمة تؤدي لزعة السيادة لصالح أطراف أخرى تمارس نشاطاتها خارج إطار سيادة الدولة؟

ثانياً: الماهية القانونية لبرامج التكيف الهيكلي.

تقر قواعد القانون الدولي لكل دولة حق اختيار نظامها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بمطلق حريتها، فتمط النظام الاقتصادي الوطني هو خيار داخلي يتعلق بالدولة بالدرجة الأولى، بحسبانه جزءاً من حق تقرير المصير، وهذه القاعدة الأخيرة قاعدة قانونية آمرة تسري على جميع أشخاص القانون الدولي، بما في ذلك صندوق النقد الدولي.

ومن المهم تحديد الماهية القانونية لبرامج التكيف الهيكلي، وبعبارة أخرى طبيعة القاعدة الاقتصادية التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي وأفضليتها في التطبيق لما يترتب على ذلك من نتائج تُحدد طبيعة تأثير برامج التكيف في السيادة، وفيما إذا كان التقيد الذي تفرضه على السيادة يتم لأجل تطبيق قاعدة دولية.

إن جوهر برامج التكيف الهيكلي يقوم على التحول إلى اقتصاد السوق الحر كسبيل وحيد للتنمية، بحسبان أن آليات السوق قادرة على تحقيق التوازن الاقتصادي وضمان مصلحة الأفراد والمجتمع معاً، والوصول إلى الكفاءة في تخصيص الموارد بفعالية أكبر دون تدخل الدولة. وهي حجج لا تخلو من الانتقادات.

إن اقتصاد السوق الحر كغيره من النظريات الاقتصادية يحتمل النجاح والإخفاق وفق خصوصية اقتصاد كل بلد والظروف المحيطة بالتطبيق. وعموماً إن نجاح اقتصاد السوق الحر في تجارب بلدان معينة لا يعني قابليته للتعميم، فالقوانين

الاقتصادية ليست عامة ومطلقة، وإنما نسبية في الزمان والمكان، والسياسات التي تتبعها بلدان معينة قطعت شوطاً كبيراً في التقدم لا يعني أنها صالحة في بلدان أخرى ما تزال تعاني من اختلالات جوهرية في اقتصادياتها^١.

وفي السياق ذاته من الخطأ القول إن آليات السوق قادرة على تحقيق التوازن الاقتصادي، فالأسواق نادراً ما توفر التوازن بين العرض والطلب، وكثيراً ما تتطلب اختلالات السوق تدخل الدولة، ولاسيما أن الأزمات الدورية صفة ملازمة للاقتصاد الرأسمالي وفق ما أثبتته كينز.

كما أن اقتصاد السوق الحر لا يحقق مصلحة الأفراد والمجتمع معاً، فاليد الخفية - كما يرى البعض - غير موجودة، وإن كانت موجودة فهي عاجزة عن تحقيق مصلحة المجتمع، بل إنها تعجز في كثير من الحالات عن تحقيق أكبر قدر من المصلحة الفردية فيما لو تم تحقيق الهدف ذاته بوسائل أخرى، وفي أحيان كثيرة فإن آليات السوق لا تحقق النمو، وهي أبعد ما تكون عن العدالة في توزيع الدخل^٢.

^١ ويدل سياق الأحداث على أن التوجه الدولي نحو تبني نظام السوق الحر لم يكن نتيجة الإقرار بفوائده ومزاياه المؤكدة، والبلدان الرأسمالية المتقدمة ذاتها تدرك هذا الأمر، فالدفاع عن نظام اقتصاد السوق الحر خلال فترة الحرب الباردة كان جزءاً من المواجهة الإيديولوجية بين القطبين، والسياسات الاقتصادية في تلك الفترة كانت جزءاً متماً للسياسات الأخرى وخاصة الأمنية منها. وبالطبع مع الإشارة إلى أن البلدان المتقدمة الرأسمالية اتبعت سياسة التدخل في السوق طيلة العقدين التاليين للحرب العالمية الثانية عندما فرض واقعها الاقتصادي ذلك لخلق نوع من التوازن بين آليات السوق من جهة كدافع اقتصادي، ومن جهة أخرى - وكما يرى فريدمان - "البرهنة لأهم العالم غير الملتزمة أن الديمقراطية يمكن أن تنمو بشكل أسرع من نموها في البلدان الشيوعية"، وهو أمر لا تخفى دوافعه الإيديولوجية. راجع: د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٦٩-٧٠. وراجع أيضاً: ميلتون فريدمان، المرجع السابق، ص ٣٩.

^٢ د. إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، مرجع سابق، ص ٧٥-٧٦.

وكذلك لا يمكن التسليم بأن آليات السوق قادرة على تحقيق الكفاءة في تخصيص الموارد وتحقيق النمو الاقتصادي بفعالية أكبر دون تدخل الدولة^١، وفي حالات عديدة لا تكون المنافسة متوافرة في السوق، والاحتكار -وهو أمر واقعي- يتنافى مع تخصيص الموارد. كما أن المنافسة ذاتها قد تسبب هدر الموارد، وقد تؤدي إلى الإفلاس إلى حدود يصعب تحملها، كإفلاس عدد كبير من الوحدات العاملة دفعة واحدة، ولو تم ذلك بحجة المنافسة.

وبعبارة أخرى إن الحجج الاقتصادية والتجارب العملية لا تقر أفضلية نظام اقتصاد السوق الحر، ولا سيما أن أزمة التنمية في البلدان النامية لم تقتصر على البلدان التي تبنت النموذج الاقتصادي الاشتراكي، وإنما شملت أيضاً البلدان المتأثرة بالنظرية الرأسمالية.

وإذا كان صندوق النقد في برامج التكيف الهيكلي ينحاز بشكل سابق لآليات السوق الحر، فإنه أمر يدعو إلى الريبة والشك، وليس غريباً أن نجد من يعلق على ذلك "إن المبدأ الاقتصادي الجديد الذي تروج له برامج التكيف الهيكلي هو مبدأ بلا براهين، وبراهين لا تستند إلى أي نظرية، وهو في عموم الأحوال مبدأ لا يرقى إليه الشك في نجاعته، ولا يقبل الاختلاف أو المناقشة، وذلك نظراً إلى قوة الجهات المتبنية له والضاغطة لتطبيقه أمام ضعف البلدان النامية التي تعد حقل التجارب الميداني"^٢. مما يعني وجود دوافع سياسية وإيديولوجية لتطبيق اقتصاد السوق الحر إلى جانب الدافع الاقتصادي.

ولعل تركيز المنظمات الاقتصادية الدولية وتسويقها لنجاحات تجربة اقتصاد السوق الحر في بلدان جنوب شرق آسيا أمر له دلالاته المؤكدة للنتيجة السابقة، فمما لا

^١ تيرنس كاسي، المرجع السابق، ص ١٣.

^٢ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٥٣.

شكَّ فيه أنَّ بلدان مجموعة الآسيان حققت نجاحات مذهلة وتوصلت إلى مستويات عالية من النمو الاقتصادي خلال فترة وحيزة، إلا أن سياق هذه النجاحات لم يخلُ من أسباب إيديولوجية جرى التعتيم عليها، وعوامل خارجية اندرجت ضمن إطار المواجهة بين القطبين^١.

والملاحظ أن المنظمات الاقتصادية الدولية تسوق هذه النجاحات، مع أنها لم تعتمد على آليات السوق الحر وحده، فبلدان مجموعة الآسيان اعتمدت في تنميتها على استراتيجية جرى التخلي عنها في البلدان المتقدمة، ألا وهي التدخل الكثيف للدولة في كل مستويات النشاط الاقتصادي وعدم الاستسلام لقوى السوق، وبشكل أبعد مما تسمح به أفكار التقليدين الجدد، حيث تم فرض رسوم جمركية عالية على المستوردات لحماية الصناعات الوطنية من المنافسة الأجنبية، وأدت الشروط التقنية التي فرضتها الدولة للإنتاج إلى تقليص الاستيراد في القطاعات الاقتصادية غير القادرة على المنافسة دولياً خارجياً، وهي سياسات تعارضها المنظمات الدولية في حال تم تطبيقها في بلدان أخرى. وبالمقابل ظل سوق العمل رخيصاً، واستخدمت الدولة جميع الوسائل، كالإعفاءات الضريبية وتقديم البنية التحتية المادية من أجل تشجيع الإنتاج القابل للتصدير^٢.

^١ فالولايات المتحدة قدّمت لبلدان المنطقة كميات هائلة من المساعدات الاقتصادية، مما منح هذه البلدان معدلات كبيرة من الاستثمارات تفوق معدل الادخار المحلي ومكنها من تعديل العجز في موازين مدفوعاتها، في الوقت الذي كانت فيه بقية البلدان النامية تعاني من مشاكل التمويل، وتراكم على نفسها القروض الخارجية. وفي الإطار ذاته استفادت بلدان مجموعة الآسيان من منظومة الحماية الأمريكية، الأمر الذي رفع عبء الدفاع عن موازاناتها، د. رمزي زكي، المحنة الآسيوية، مرجع سابق، ص ٢٩.

^٢ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢٢٠. وعموماً فإن تجربة هذه البلدان انتهت إلى نوع من علاقة التبعية والهيمنة، إلى درجة تدخل الولايات المتحدة في سياساتها الاقتصادية الداخلية ففي تايلوان شارك الخبراء الأمريكيون في عضوية المجالس واللجان المشرفة على عملية التنمية، ومن أمثلتها اللجنة المشتركة لإعادة بناء الريف التي أنشئت عام ١٩٤٨ م وضمت في عضويتها اثنين من الخبراء

وهنا يمكن الإشارة إلى حالتين حديثتين تؤكدان أن آليات السوق الحر لا تغني عن التخطيط وأن نظام التخطيط لا يخلو من المنافسة.

فالشركات المتعددة الجنسيات التي تعد إحدى الآليات الفاعلة في اقتصاد السوق الحر المعاصر تعتمد على التخطيط، نظراً لحاجتها إلى استراتيجية ممتدة زمنياً ولأوسع رقعة ممكنة، والتخطيط في ظل عمل الشركات المتعددة الجنسيات هو تخطيط احتكاري كوني قوامه التقسيم الدولي التقليدي للعمل، كما أنه تخطيط مركزي يتم من خلال تطبيق استراتيجية واحدة للاستثمار والإنتاج والتسويق على المدى الطويل بشكل يؤكد وحدة المشروع، على الرغم من توزيع وحداته العاملة في مناطق مختلفة^١.

وبالمقابل فإن التجربة الصينية كبلد يتبنى النظام الاشتراكي تؤكد ميزات آليات السوق الحر في ظل الاقتصاد التخطيطي، بحسبان أن التخطيط لا يعني الحلول مكان آليات السوق الحر، وأن التخطيط الصحيح يهدف إلى التأثير في السوق من

الأمريكيين، وكان للجنة دور كبير في الإشراف على المعونات الأمريكية المقدمة للقطاع الزراعي، كما أنشأت الولايات المتحدة عام ١٩٤٨ مجلس المعونة الأمريكية لتقديم مساعدات إلى الحكومة التايوانية، وفي عام ١٩٥١ أنشئ مجلس اقتصادي أنيط به مهمة الإشراف على السياسات النقدية والمالية والتجارة الخارجية، كما أن اتفاقية عام ١٩٥٨ منحت الولايات المتحدة حق تقديم المشورة إلى الحكومة التايوانية فيما يتعلق بسياساتها الاقتصادية، وصولاً إلى حق التدخل المباشر فيما إذا رأت أن الأمور لا تسير في الطريق الصحيح. للتوسع راجع: د. إبراهيم العيسوي، نموذج النمر الآسيوية، مرجع سابق، ص ٩٠ وما بعد.

^١ للتوسع حول آلية التخطيط في النظام الرأسمالي وتطورها في ظل الشركات المتعددة الجنسيات. راجع:

د. فؤاد مرسى، المرجع السابق، ص ١٩٦ وما بعد.

خلال الوسائل المالية والنقدية والتشريعية والوسائل الأخرى المتاحة والممكنة بغرض تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، وهو ما يطلق عليه النظام المختلط^١.

ويترتب على هذا التقويم للنموذج الاقتصادي لصندوق النقد نتائج هامة تتجلى فيما يلي:

- إن مبادئ اقتصاد السوق الحر التي تتبناها برامج التكيف الهيكلي غير مضمونة النتائج كنهج اقتصادي لتحقيق التنمية، ولا يمكن تقرير أفضليتها في التطبيق، وهو نقد اقتصادي يزعم طرح صندوق النقد الدولي وبنال من أسس برامجه.
- إن النظام الاقتصادي في أي بلد ليس وصفة جاهزة كما تصوره برامج التكيف الهيكلي، وإن نمط النظام الاقتصادي الوطني هو خيار داخلي يتعلق بسيادة الدولة بالدرجة الأولى.
- في ضوء انعدام قاعدة دولية أو عرفية تقنن مبادئ السوق الحر أو تضيف عليها صيغة الإلزام كسبيل وحيد لتحقيق التنمية أو تجعل من الأخذ بها شرطاً لمشاركة الدولة في العلاقات الاقتصادية الدولية، فإن من شأن ذلك إيجاد ثغرة قوية في النموذج الاقتصادي الذي يسوقه صندوق النقد ونقده قانونياً.

وبالنتيجة إن برامج التكيف الهيكلي تتدرج في إطار محاولات المنظمات الاقتصادية الدولية -كصندوق النقد والبنك الدوليين ومنظمة التجارة العالمية- لإضفاء طابع شرعي على العولمة بوصف آلياتها الطريق الأمثل لتحقيق التنمية،

^١ راجع في التجربة الصينية: وي وي زانج، الإصلاح الاقتصادي في الصين ودلالاته السياسية، سلسلة دراسات سياسية، العدد ١١، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ص ٢٣-٢٤.

وتقنين هذه الآليات وفرضها كقواعد قانونية دولية^١، في صورة أقرب ما تكون إلى تقنين فوضى العلاقات الدولية في ظل العولمة، وهو ما يمكن عده الأساس القانوني الجديد لتدويل السيادة.

وهذه النتيجة كفيلة للحكم بعدم سلامة نهج صندوق النقد وعدم حياديته، ومن ثم تقرير مسؤوليته عن إملاءاته وشروطه المفروضة على البلدان الخاضعة لبرامجه في حال أدت إلى نتائج سلبية.

المطلب الثاني

آليات تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة

^١ راجع حول تأثير العولمة في تعزيز التوجه نحو اقتصاد السوق الحر. د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٥٥.

إن برامج التكيف الهيكلي تفرض على الدولة الأخذ بمجموعة من السياسات الاقتصادية، وسن التشريعات والقوانين اللازمة لإجراء تغييرات هيكلية في بنية الاقتصاد وتنظيمه وإفساح المجال أمام آليات السوق الحر¹ بذريعة تحقيق التنمية، وهي سياسات من شأنها التأثير في سيادة الدولة.

والحقيقة أن دراسة تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة البلدان الخاضعة لها تواجه بعض الصعوبات، حيث إن قرارات صندوق النقد الدولي تتغاضى عن هذه المسألة، كما أن أزمة التنمية في البلدان النامية وانصراف حكوماتها للتركيز على عمليات الإصلاح الاقتصادي وحاجتها الماسة إلى التمويل الدولي الذي تركزت قنواته بيد صندوق النقد شكّلت عوامل خففت من حدة الانتقادات الموجهة إلى برامج التكيف الهيكلي²، على الرغم من تأثيرها المباشر في السيادة بحسبان أنها تستهدف إعادة صياغة النظام الاقتصادي الوطني، وتشمل جوانب اجتماعية وسياسية. ولذلك يلاحظ أن البلدان النامية عند تطبيقها برامج التكيف الهيكلي تفضل عدم الادعاء بوجود مساس لسيادتها أو ممارسة ضغوط عليها حتى لا

¹ إن تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة ينصرف إلى سياسات جانب العرض أكثر من سياسات جانب الطلب، فالسياسات النقدية والمالية تهدف إلى إعادة التوازن الاقتصادي وفق مبدأ عدم قدرة البلد العيش فوق إمكاناته، أما سياسات جانب العرض فإنها تتعلق بخيارات الدولة الاقتصادية وطبيعة النظام الاقتصادي الوطني وطريقة إدارته.

² وذلك على خلاف برامج التثبيت والاستقرار التي تعرضت لانتقادات حادة من البلدان النامية، كما أن صندوق النقد تصدى لهذه الانتقادات في مضامين العديد من قراراته، مع الإشارة إلى أن المراجعات المتكررة لنظام المشروطية اقتصر على تقنين الجانب الإجرائي لنظام المشروطية دون جانبه الموضوعي.

تتأثر مصالحها القائمة مع البلدان الكبرى في صندوق النقد وفي العلاقات الاقتصادية الدولية في ظل الاعتماد اللامتكافئ بين هذه الأطراف^١.

وبطبيعة الحال إن السياسات الاقتصادية التي يتبناها صندوق النقد ليست حكرًا على برامج التكيف الهيكلي، فالسياسات النقدية والمالية والتوجه نحو الخصخصة وتحرير التجارة والأسعار سياسات مطبقة في جميع الأنظمة الاقتصادية وتلجأ إليها البلدان الخاضعة لبرامج التكيف وغيرها.

بيد أن الصندوق لدى تطبيقه هذه السياسات في برامج التكيف الهيكلي لا يقتصر على المعطيات الاقتصادية الكلية، وإنما يتطرق إلى المعطيات الاقتصادية الجزئية والتفاصيل الصغرى في السياسة الاقتصادية للبلد العضو، وبعبارة أخرى إن الصندوق لا يقتصر على فرض سياسة اقتصادية معينة على البلد المعني، وإنما أيضاً فرض طريقة الأخذ بهذه السياسة وفق معايير زمنية وكمية محددة للتطبيق، وهو ما يعد في حقيقته انتهاكاً لسيادة البلد المعني.

وفي السياق ذاته إن قوى السوق الحر من شركات متعددة الجنسيات وبنوك ورؤوس أموال ظاهرة فاعلة في الاقتصاد العالمي، بيد أن تأثير هذه القوى في سيادة الدولة لا يكمن في وجودها، وإنما في طبيعة الدور الذي تمارسه في ظل برامج التكيف الهيكلي، حيث إن برامج التكيف تمهد لهذه القوى السيطرة على اقتصاديات البلدان النامية، وتقيد سيادتها واستقلالية قرارها الاقتصادي الوطني، انتهاءً بدمجها بالاقتصاد العالمي، وهو ما لا تملك الدولة معه خيارات واسعة، وإنما حرية مقيدة بأدنى الدرجات في ضوء اللاتكافؤ في علاقاتها الخارجية^٢. وبهذا

^١ د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٢٦٨-٢٦٩.

^٢ شريل باير، فخ القروض الخارجية- صندوق النقد الدولي والعالم الثالث، ترجمة: بيار عقل، الطبعة الأولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧٧، ص ٤٧ وما بعد.

المعنى إن برامج التكيف الهيكلي ليست مجرد اتفاقية تعقدها الدولة مع صندوق النقد ولها إنهاؤها متى أرادت. فالالاقتصاد العالمي عموماً يسير نحو التدويل، ومن الصعب على أي طرف أن ينعزل عن مجرياته^١.

واستناداً إلى ما سبق سنتناول آليات تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة، وهي آليات تكشف مقدار التدويل والتقييد الذي تعرض له مبدأ السيادة.

أولاً: آليات التمويل الدولي وتأثيرها في سيادة الدولة.

يعد التمويل الدولي بجميع أشكاله من أهم الآليات المؤثرة في سيادة الدولة التي يتحكم بها صندوق النقد الدولي، وأمام استمرار حاجة البلدان النامية إلى التمويل فقد وجدت نفسها في حلقة محكمة من حلقات التبعية، ولاسيما بعد فشل برامج التكيف الهيكلي في حل أزمة القروض الخارجية أو التخفيف من حدتها على اقتصاديات البلدان النامية.

لقد اختلفت طبيعة التمويل الدولي منذ نهاية الحرب الباردة، فالمساعدات والمعونات حالياً تعد من أهم آليات التأثير في سيادة البلدان النامية، إلى درجة يرى فيها البعض "ضريبة مفروضة بحكم القوانين الدولية والإجماع الدولي الذي تقوده أحادية النظام العالمي"^٢، وأصبحت الشروط المرافقة للتمويل الدولي علنية وواضحة لجميع البلدان النامية بصورة تسبغها بالشرعية، إلا أن هذه الشرعية تستند إلى قوة رأس المال لا إلى سيادة القانون ونصه^٣.

^١ د. عادل أحمد حشيش، د.مجدي محمود شهاب، المرجع السابق، ص ٤٤.

^٢ د. محمد حسن مكاوي، المرجع السابق، ص ١٣٣.

^٣ د. صلاح سالم زرنوقة، أثر التحولات العالمية على مؤسسة الدولة في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٢٢، تشرين الأول، ١٩٩٥، ص ٧١.

وتتعدد الأصعدة التي يؤثر فيها التمويل الدولي في سيادة الدولة ودور صندوق النقد في هذا التأثير، ولاسيما أن الصندوق قد انضم إلى عضوية سائر الاتحادات المالية والمجموعات الاستشارية ويحضر اجتماعها بصفة مراقب لإبداء النصح والمساعدة الفنية، كما أنه يقوم بمهمة التحري عن الوضع الاقتصادي للبلدان الراغبة في الحصول على التمويل الخارجي، وبناء على تقييمه للسياسات الاقتصادية لأي بلد تتخذ الجهات المقرضة قراراتها بمنح التمويل^١، فالصندوق وإن لم يكن في عداد الجهات المانحة، إلا أنه صاحب الكلمة الأخيرة في منح التمويل الدولي لبلد ما.

فعلى الصعيد الاقتصادي باتت الجهات المانحة ومنظمات التمويل الدولية والإقليمية تشترط على البلدان المتلقية للتمويل عقد برامج للتكيف الهيكلي مع صندوق النقد بموازاة الالتزام بمجموعة أخرى من الشروط الاقتصادية والسياسية^٢، وقد درج الصندوق في برامجه الاقتصادية على إلزام البلدان المستفيدة من تسهيلات أو من تمويلات الجهات المانحة بشروط معينة، كاتباع سياسات اقتصادية انفتاحية وتبني نموذج اقتصاد السوق الحر وصولاً إلى تقديم تنازلات للشركات المتعددة الجنسيات وإبرام العقود معها. وتمتد هذه الشروط إلى حد المطالبة بالرقابة على طريقة استخدام الأموال المقدمة للبلد وضرورة الإشراف عليها، وحتى فرض طريقة إرساء المناقصات والشروط التي يجب أن تتضمنها^٣. وهو ما يفقد البلد المتلقي

^١ د. د. ميثم عجام، د. علي سعود، المرجع السابق، ص ٢٣١. وراجع ما سبق دراسته في دور صندوق النقد في أعمال نادي باريس المختص بإعادة جدولة القروض الخارجية، ص ١٢٦ وما بعد.

^٢ شريل باير، المرجع السابق، ص ٣١.

^٣ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٧٢-٧٣.

سيادته وقراره المستقل بإحلال سيادة محل سيادة أخرى وإن كان ذلك يتم تحت مسميات أخرى.

ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك استغلال صندوق النقد حاجة المكسيك إلى التمويل لمواجهة الأزمة المالية التي اجتاحتها عام ١٩٩٤، عبر تقييد سيادة الحكومة المكسيكية في استخدام عائداتها من النفط، حيث نص الاتفاق الموقع بين المكسيك والصندوق والبلدان المقرضة على وضع عائدات تصدير النفط المكسيكي في حساب مصرفي خاص في البنك الفدرالي الأمريكي، وعلى إنشاء هيئة مالية ونقدية مستقلة يكون لها حق الإشراف على السياسات الاقتصادية للحكومة المكسيكية^١.

ومن ذلك أيضاً إيقاف الولايات المتحدة الأمريكية معونتها السنوية إلى مصر عامي ١٩٨٨-١٩٨٩، واشترطها عقد برنامج للتكثيف الهيكلي مع صندوق النقد مقابل تقديم أي تمويل جديد للحكومة المصرية^٢، وكذلك ربط نادي باريس قراره تخفيض قروض مصر الخارجية بالتزامها بنصوص اتفاقها مع الصندوق فيما يتعلق بتخفيض سعر صرف الجنيه المصري على شرائح.

وعلى الصعيد السياسي يمكن الإشارة إلى ربط التمويل بأغراض سياسية، وهذا التوجه الجديد لدى صندوق النقد يبرز هيمنة القوى الاقتصادية الكبرى على آليات صنع القرار داخل الصندوق واستخدامه أداة اقتصادية لتحقيق مكاسب سياسية،

^١ على الرغم من التجاوب القوي لصندوق النقد الدولي مع الأزمة المكسيكية، إلا أن معظم تمويلات صندوق النقد والبنك الدوليين والخزينة الأمريكية جاءت لضمان قدرة المكسيك على خدمة قروضها الخارجية بالدرجة الأولى. ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٢٦. وراجع أيضاً: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص ١٧٢.

^٢ عبد المجيد راشد، المرجع السابق، ص ١٣٣-١٣٤.

ولعل من أبرز الأمثلة على ذلك موضوع إعادة انتخاب الرئيس الروسي الأسبق بوريس يلتسين في عام ١٩٩٦، حيث إن الاقتصاد الروسي كان يعاني من آثار الركود والانكماش بعد تطبيقات متتالية لبرامج التكيف الهيكلي، وفي ضوء قلق البلدان الغربية من خسارة الرئيس يلتسين للانتخابات الرئاسية بادر صندوق النقد إلى تقديم تسهيل ائتماني ضخم إلى روسيا بقيمة ١٠،١ مليار دولار على مدار ثلاث سنوات، فضلاً عن إصداره تقريراً أشاد بأداء الاقتصاد الروسي عام ١٩٩٦، علماً أن البيانات اللاحقة للصندوق أكدت على الوضع الصعب للاقتصاد الروسي، حيث أشارت هذه البيانات إلى أن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الروسي قد انخفض بنسبة ٤،٨% و-٥،٠% في عامي ١٩٩٥-١٩٩٦، في حين بلغ معدل التضخم ١٩٠،١% و ٤٧،٨% خلال العامين المذكورين على الترتيب^١.

وفي إطار اتساع دائرة المطالب المرتبطة بمصادر التمويل الدولي في الآونة الأخيرة، فقد باتت برامج التكيف الهيكلي تقترن في معظم الأحيان بشروط سياسية لخدمة قضايا مستحدثة كاحترام الدولة لحقوق الإنسان داخل إقليمها، وكذلك طبيعة السياسات الأمنية للدولة، وفي بعض الأحيان أصبحت المعونات تقدم مباشرة إلى منظمات وهيئات المجتمع المدني على حساب تجاهل الدولة^٢. وهو ما يعد في حقيقته استغلالاً لحاجة البلدان النامية إلى التمويل الدولي لفرض برامج التكيف الهيكلي، وشكلاً من أشكال التأثير في سيادتها.

^١ مقال منشور على الرابط الآتي:

<http://firashiary.jeeran.com/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82.doc>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٧/١٨

^٢ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الوثيقة: TD/B/53/4 تاريخ: 26 تموز 2005 .

وقد جسد الرئيس الأمريكي جورج بوش هذه المطالب في خطابه أمام مؤتمر الأمم المتحدة لتمويل التنمية الذي عقد في المكسيك في الفترة ١٨-٢٢ آذار ٢٠٠٢ حيث أكد أن "تدفق رؤوس الأموال إلى البلدان النامية والفقيرة سيتوقف على احترام هذه البلدان لحقوق الإنسان، واتخاذها إجراءات فعّالة لاقتلاع جذور الإرهاب والفساد فضلاً عن فتح أسواقها ... وإن الولايات المتحدة ستتعامل بشكل صارم مع ذلك".^١ وإذا كان الرئيس بوش قد أوضح بخطابه السابق التوجهات الجديدة للسياسة الخارجية الأمريكية، فليس غريباً أن نلاحظ توجه صندوق النقد الدولي حديثاً إلى تأسيس جانب سياسي من برامجه، وفق ما سنبحثه لاحقاً في إطار الدراسة.

ثانياً: عولمة الأسواق المالية من منظور السيادة الاقتصادية.

تعد عولمة الأسواق المالية من أكثر سياسات برامج التكيف الهيكلي تأثيراً في سيادة الدولة، إلى درجة تجد فيها الدولة نفسها قد فقدت السيطرة على نقدها وسياستها المالية، ليس لصالح منظمة تشرف على المصلحة الدولية، وإنما لصالح مجموعة محدودة من أصحاب رؤوس الأموال والمستثمرين الباحثين عن الربح، ولاسيما من المضاربين وغاسلي الأموال.

وتمهّد برامج التكيف الهيكلي لهذه السيطرة من خلال تشديدها على ضرورة استقلال السلطات المالية- ولاسيما البنك المركزي- عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وإخراجها عن نطاق أي مساءلة محلية، بحجة عدم السماح للحكومة بالاقتراض والسحب خارج إطار الموازنة، ويعلق البعض على هذا الفصل: أنه استقلال وهمي الغرض منه تكريس سلطة صندوق النقد على البنك المركزي والسلطات المالية الأخرى، ولاسيما أن معظم قياديي الهيئات المالية الوطنية في

^١ د. نزار قنوع، سمير ناصر، المرجع السابق، ص ٨٣.

البلدان النامية من خريجي الجامعات الغربية أو معاهد الصندوق ويتبنون نظرياته الاقتصادية، وبالتالي إن التحرير المالي وسيلة غير مباشرة للسيطرة على أدوات السياسة النقدية والمالية داخل الدولة تمكّن الصندوق من الحلول بديلاً للسلطات الوطنية^١.

وإذا كان صندوق النقد قادراً على فرض سياسة تحرير أسواق المال، وفي حال خضوع الدولة لهذه السياسة، فإن أيّاً من الطرفين غير قادر على إدارة القنوات التي تتحرك فيها رؤوس الأموال بين الاقتصاديات المفتوحة على الخارج والتحكم بها، ففي ضوء ضخامة التداولات الجارية في أسواق المال العالمية^٢ أتاح الانفتاح المالي لأصحاب رؤوس الأموال فرض شروطهم على البلدان واستغلال حاجتها، من خلال المطالبة بتنازلات هامة في قراراتها الاقتصادية، وإزالة الرقابة عن قطاعات المصارف والنقد فيها، والأخذ بالحسبان في سياساتها مصالح أشخاص من غير مواطنيها^٣.

^١ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٢٩، ص ٧٠. وراجع أيضاً: فيتوريو كوريو، المرجع السابق، ص ٢١٧.

^٢ يقدر الخبراء الماليون أن حجم التوظيفات المالية المتجهة للأسهم والسندات أو المضاربة على أسعار صرف العملات في أسواق المال العالمية تبلغ نحو ثمانين تريليون دولار سنوياً، ويتم تداول ما بين التريليون والتريليون ونصف دولار يومياً في هذه الأسواق. راجع: د. أكرم الحوراني، المرجع السابق، ص ١٥-١٦. وراجع أيضاً: د. منير الحمش، أوراق في الاقتصاد السياسي للأزمة الاقتصادية الراهنة، مرجع سابق، ص ١٦٥.

^٣ وهو ما ينطبق مثلاً على دولة سيشل التي أصدرت قانوناً مثيراً للجدل لتحرير أسواقها المالية، والقانون الذي حمل اسم "قانون التنمية الاقتصادية" منح حصانة قضائية للأجانب الذي يستثمرون في اقتصادها مبالغ تفوق ١٠ مليون دولار، وجاءت صياغة القانون بحيث تكفل عدم إمكانية تغييره إلا من خلال استفتاء وطني، وهو ما يمكن وصفه تشريع عمليات غسل الأموال. راجع: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، المرجع السابق، ص ١٣٩.

وفي الإطار ذاته إن تحرير أسواق المال بغض النظر عن إيجابياته، يعد قناة حساسة لنقل الصدمات الخارجية، حيث يمهّد التحرير لسيطرة فئة من أصحاب الأموال والاستثمارات القادرين على تهديد اقتصاد أي بلد والتسبب بأزمة مالية فورية مصطنعة، وذلك بمجرد قيامهم بسحب أرصدهم، أو من خلال مضاربتهم على إحدى العملات لرفع قيمتها ثم زعزعة الثقة بها والوصول بها إلى حافة الانهيار، وبذلك تكون الأزمة المالية بدايةً لأزمة اقتصادية أبعد آثاراً وأكثر تشعباً، وقد لا يكون لها علاقة بهيكل الاقتصاد وقدرة قطاعاته الإنتاجية.

ثالثاً: المناطق الحرة وسيادة الدولة.

المناطق الحرة مناطق أو أقاليم أُعيد تحديدها قانونياً وضريبياً من قبل البلد المضيف للحصول على ميزات بالمقارنة مع البلدان المجاورة، ولاسيما فيما يتعلق بجذب الاستثمارات الأجنبية، ويمكن القول إن المناطق الحرة نموذج مرحلي لتطبيق برامج التكيف الهيكلي على جزء معين من إقليم الدولة.

وقد ظهرت أولى المناطق الحرة في سريلانكا في بداية السبعينيات، ثم انتشرت في بقاع العالم لتبدو نموذجاً مصغراً لعمليات تدويل الإنتاج وعولمة الأسواق. واليوم توجد أكثر من ٨٠٠ منطقة حرة في العالم تتوزع على أربعين بلداً حول العالم، أغلبها من البلدان النامية أو تلك السائرة في طريق النمو.^١

^١ وقد أعاد رئيس الوزراء الماليزي الأسبق أنور إبراهيم أسباب الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت بلدان جنوب شرق آسيا على ما أسماه التجارة غير الأخلاقية بالعملات، مضيفاً "لقد عملت بلدان إقليمنا طيلة ٤٠ عاماً بجهد لتبني اقتصاداً وطنياً، ثم يأتي أحد المضاربين مثل جورج سوروس بثرواته الهائلة ليهدم كل شيء". راجع: هارالد كليمنتا، المرجع السابق، ص ٥٦.

^٢ أ. عمران محمد المرغني الجداري، المرجع السابق، ص ٢٣١ - ٢٣٢.

ففي المكسيك تعد المنطقة الحرة ماكيلا دوراس من أشهر المناطق الحرة في العالم، حيث تتمركز فيها أكثر من ٢١٠٠ شركة معظمها من الشركات الأمريكية، ويستخدم فيها حوالي نصف مليون عامل مكسيكي. وقد ساعدت آلية مبادلة القروض التي تشجعها برامج التكيف الهيكلي على استحواذ الأجانب على جانب كبير من الأصول في منطقة الماكيلا دوراس، وتم خلال الفترة الممتدة بين أعوام ١٩٨٥ - ١٩٨٩ تحويل مبالغ تقدر بـ ٣,١ مليار دولار إلى أصول يملكها الأجانب، كما تعد المنطقة نموذجاً واضحاً على تدويل الإنتاج، حيث تورد إليها الشركات العاملة المواد والسلع من البلدان المجاورة ليتم إعادة تركيبها وتصديرها، وتدر المنطقة كمية كبيرة من العملة الصعبة حيث تعد المورد الثاني لدعم ميزان المدفوعات المكسيكي بعد النفط^١.

وتنتشر المناطق الحرة في بلدان جنوب شرق آسيا، بيد أن ظروف إقامتها تختلف عن سابقتها في المكسيك، وإن كانت لا تخلو من بعض السلبيات التي يبررها البعض بأنها خطوة ضرورية لتحقيق التنمية^٢، مع العلم أن تجربة هذه البلدان الأخيرة تمت بعيداً عن نطاق برامج صندوق النقد الدولي إلى أن تغير الأمر بعد الأزمة الاقتصادية التي اجتاحتها عام ١٩٩٧^٣.

وعلى الرغم من التسليم المبدئي لطرح صندوق النقد للأهمية الاقتصادية للمناطق الحرة ودورها في جذب الاستثمارات الأجنبية وكمصدر للعملة الصعبة وتشغيل الأيدي العاملة، إلا أنها تعد دليلاً واضحاً على تأثير برامج التكيف الهيكلي في

^١ المرجع السابق، ص ٢٣٢.

^٢ د. إبراهيم العيسوي، نموذج النمر الآسيوية، مرجع سابق، ص ١٠٨.

^٣ انصبت معظم الشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على بلدان جنوب شرق آسيا بعد الأزمة لصالح تحرير الاقتصاد وتعزيز آليات السوق الحر. د. سعيد صارم، المرجع السابق، ص ١٠٧ وما بعد.

سيادة الدولة الوطنية، إلى حد تبدو فيه للوهلة الأولى خارجة عن نطاق سلطة الدولة وسيطرتها.

فالمتطلبات الأساسية لإقامة المناطق الحرة تشكل تقييداً كبيراً لسيادة الدولة، ومن أهم هذه المتطلبات توفير بيئة قانونية وتنظيمية مرنة عبر تشريعات خاصة تحد من حقوق العمال في التنظيم أو في الإضراب، وعدم تحديد سقف معين للحد الأدنى من الأجور، ومنح نسبة كبيرة من الإعفاءات والمحفزات المالية والضريبية، وتحرير التجارة بالنسبة لصادرات الشركات المستثمرة وإعفاء وارداتها من الرسوم والضرائب، وعدم تحميلها نفقات حماية البيئة، إلى جانب تكفل الدولة بإنشاء البنية التحتية اللازمة وتوفير مستلزمات الإنتاج "كالمواصلات والطاقة.."، وتقديم الأراضي مجاناً أو بأسعار زهيدة^١. وهو ما يعني تنازل الدولة عن جزء من سيادتها كشرط أساسي للإيفاء بمتطلبات إقامة المناطق الحرة.

ومن التأثيرات الأخرى لإقامة المناطق الحرة التي تظهر مقدار فقدان الدولة لسيادتها على النشاطات الجارية ضمن أراضيها الوطنية الاستغلال المفرط للبيئة ونسب التلوث العالية في المناطق الحرة، فالصناعات التي تتم في المناطق الحرة أغلبها موجه إلى التصدير وفقاً لاستراتيجية التحول نحو الصادرات التي تشجعها برامج التكيف الهيكلي، ولذلك تسعى الشركات العاملة لإنتاج أكبر قدر من السلع مع التقليل من تكاليفها الإنتاجية والتزاماتها ومسؤولياتها، ومن ضمن ذلك تكاليف حماية البيئة^٢.

^١ د. رمزي زكي، ظاهرة التدويل، المرجع السابق، ص ١١٤.

^٢ فعلى سبيل المثال تشير العديد من الدراسات إلى أن الشركات العاملة في منطقة التجارة الحرة في مأكلا دوراس لا تتوافر لديها بيانات نظامية عن تصريف ما يقارب ٩٥% من نفايات إنتاجها، وأن نسب التلوث في المناطق المجاورة ازدادت بصورة كبيرة، وإن المياه المستخدمة للشرب تتضمن نسباً عالية من

وبجانب ذلك تترسخ في المناطق الحرة ظاهرة استغلال حقوق العمال على أساس مفاده أن المناطق الحرة تعني حرية أكبر للأعمال وحرية أقل للأشخاص، فالهدف الأساسي لتمرکز الشركات في المناطق الحرة هو الاستفادة من المزايا المتوافرة، وخاصة فيما يتعلق بكثافة الأيدي العاملة وتدني الأجور، ولاسيما أن سوق العمل تم تحريره بمفعول برامج التكيف الهيكلي.

لقد حدَّ انتشار المناطق الحرة في البلدان النامية من سيادة الدولة الوطنية وانعكس عليها بتأثيرات سلبية، ويعبّر عن ذلك البعض أن "قادة الدول الوطنية يفقدون أساس سيطرتهم على التراب الوطني، ويتوجب عليهم أكثر فأكثر الخضوع لمطالب العالم الخارجي؛ لأن الأجانب صاروا داخل أسوارهم".^١

وبالنتيجة إن المناطق الحرة بوصفها إحدى آليات برامج التكيف الهيكلي تمثل دلالة كبيرة على انتهاك قوى السوق الحر لسيادة الدولة الوطنية، وهي قوى تسعى وراء الربح والمكاسب التجارية على حساب سيادة البلدان النامية.

رابعاً: تأثير الشركات المتعددة الجنسيات في سيادة الدولة.

خلال العقود القليلة الماضية شهدت استثمارات الشركات المتعددة الجنسيات تطوراً ونمواً كبيراً من حيث ضخامتها، وهذه الضخامة لا تقاس بحجم رأس المال متاح للشركة أو بحجم عمالتها أو إنتاجها، وإنما رقم مبيعاتها الهائلة وأنشطتها المتعددة

التركيزات تزيد بمقدار ستة آلاف مرة عن المعايير الأمريكية للمياه الصالحة للشرب، وقد ازدادت في المنطقة الأمراض والنشوهات وخاصة للأطفال الحديثي الولادة. أ. عمران محمد المرغني الجداري، المرجع السابق، ص ٢٣٣.

^١ المرجع السابق، ص ٢٣٣.

وانتشارها على أوسع رقعة جغرافية ممكنة^١، وهو ما يعني أن الشركات المتعددة الجنسيات بمواردها وقوتها الاقتصادية باتت تقرر بقاء بلد ما جزءاً في منظومة العلاقات الدولية وشريكاً في العولمة^٢.

ومن هنا يمكن التساؤل عن تأثير الشركات المتعددة الجنسيات في سيادة الدولة، وهل تعد الشركات المتعددة الجنسيات آلية حيادية يقتصر عملها على الجانب الاقتصادي وفق ما تروجه برامج التكيف الهيكلي، أم أن لها تأثيرات في سيادة الدولة واستقلال قرارها الاقتصادي؟

مما لا شك فيه أن مفهوم الاستثمار الأجنبي قد تغير في ظل عمل الشركات المتعددة الجنسيات، بحيث يمكن التأكيد أن نشاط الاستثمارات الأجنبية لم يعد قاصراً على الميدان الاقتصادي فحسب، وإنما ذو أجندة سياسية مستمدة من الخارج، وبعبارة أخرى إن تدفق الاستثمارات إلى أي بلد بات خاضعاً لقرار سياسي من البلدان الأم التي تتبعها الشركات المتعددة الجنسيات^٣، وذلك إذا أخذنا

^١ وفق إحصائية نشرتها مجلة فورتن عام ١٩٩٨ فإن أكبر ٥٠٠ شركة متعددة الجنسيات تنتزع على النحو الآتي: الاتحاد الأوروبي ١٥٠ شركة، الولايات المتحدة ١٧٥ شركة، اليابان ١١٢ شركة، أما بقية الشركات فتنتزع بين بقية البلدان الرأسمالية المتقدمة إلى جانب عدد قليل من الشركات العائدة لأكبر البلدان النامية كالصين والهند. ومن حيث القدرة المالية للشركات المتعددة الجنسيات فإن حجم المبيعات السوقية لشركة جنرال موتورز الأمريكية تعادل الناتج الإجمالي لكل من سويسرا وجنوب أفريقيا والباكستان مجتمعة، ومبيعات شركة شل النفطية أكبر من الناتج الإجمالي لكل من تركيا وإيران وفنزويلا، وشركة وولمارت للتسوق يزيد حجم مبيعاتها على الدخل القومي لما يعادل ١٦٠ بلداً نامياً. المرجع السابق، ص ٢٨١ وما بعد.

^٢ ليستر ثورو، المرجع السابق، ص ٥١.

^٣ د. منير الحمش، الاقتصاد السياسي، مرجع سابق، ص ٩.

بالحسبان العلاقة الوثيقة بين حكومات البلدان المتقدمة وممثلي قطاع الأعمال فيها، إلى جانب دور قطاع الأعمال في التكتلات والتحالفات الحكومية^١.

وبينما تصوّر برامج التكيف الهيكلي نشاط الشركات المتعددة الجنسيات بحسبانها آليات حيادية، فإن الشركات المتعددة الجنسيات باتت باستثماراتها تمثل وسيلة ضغط خارجية تؤثر في سيادة الدولة، وبينما كان الضغط يتم من قبل حكومة على أخرى، فإن الضغوطات تمارس حالياً من قبل الشركات المتعددة الجنسيات.

وعلى صعيد البلدان النامية يشهد الواقع الراهن تنافساً كبيراً بينها لجذب استثمارات الشركات المتعددة الجنسيات، وتمهيد الأرضية القانونية والتشريعية^٢، بيد أن هذا التوجه لا يعود إلى مجرد فوائد ومزايا الاستثمارات الأجنبية، وإنما يرتبط إلى حد بعيد بعوامل خارجية مفروضة على الدولة الوطنية وفي مقدمتها برامج التكيف الهيكلي.

حيث تلعب برامج التكيف الهيكلي دوراً كبيراً في دفع البلدان النامية إلى فتح حدودها أمام استثمارات الشركات المتعددة الجنسيات، نظراً إلى تحكم صندوق النقد في مصادر التمويل الدولي، وفشل برامج التكيف في حل أزمة القروض الخارجية، كما أن مجرد التحول إلى نظام السوق الحر لم يعد ذا أهمية دون مشاركة الاستثمارات الأجنبية التي يروج الصندوق لمزاياها وإيجابياتها.

^١ في دراسة أجراها أحد الباحثين لبنية الحكومة الأمريكية توصلت الدراسة إلى أن ٦٠% من الوظائف العامة في الوزارات الهامة والحساسة يشغلها أفراد لهم ارتباطات بقطاع الشركات المتعددة الجنسيات. راجع للتوسع حول العلاقة بين الشركات المتعددة الجنسيات وبلدانها الأم. د. محمد السيد سعيد، الشركات عابرة القومية ومستقبل الظاهرة القومية، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١٠٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٦، ص ٧٢ وما بعد.

^٢ محمود محي الدين، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

وهو ما يضع الدولة أمام تناقض بين استقلال قرارها السياسي والضرورات الاقتصادية. ويعبر جانب من الفقه عن هذا التناقض الذي تعيشه الدولة في البلدان النامية: "لا يجرؤ أي بلد أن يلح على الشركات الكبيرة أن تحترم أنظمتها، .. خوفاً من أنها ستهاجر إلى بلد آخر، وللأسباب ذاته لا يستطيع فرض الضرائب اللازمة لمساندة مؤسساته.. وإذا اعتقدت الشركات أن سياسة البلد جشعة بصورة حمقاء قياساً بغيره أو أن الاحتمالات المستقبلية للتضخم فيه عالية، فإنها "أي الشركات" ستبدأ ببيع عملتها وأموالها المحلية التي بحوزتها، إن الأزمة المالية التي تنتجها بهذه الطريقة ستفرض على البلد السياسة المعاكسة، وكنيجة لهذه القوى المعقدة يضطر كل بلد وحده، أن يتبنى سياسات حكومية نقدية ومالية بصورة محافظة. هكذا تمكنت العولمة أن تقلص الخيارات السياسية للدولة".^١

وتشير الوقائع إلى خطأ الطرح الذي تقدمه برامج التكيف الهيكلي لمشاركة الشركات في عملية التنمية بوصفها آليات اقتصادية تنقيد بقوانين البلد المضيف وأنظمتها وبأهداف عملية التنمية الداخلية، وتمهّد برامج التكيف لصالح تقوية سلطات الشركات المتعددة الجنسيات تجاه البلدان النامية من خلال الترويج لسياسة الخصخصة وتصفية القطاع العام، بما في ذلك التراجع عن منجزات التأميم لفترة ما بعد الاستقلال^٢، وبعبارة أخرى إن معظم سياسات برامج التكيف الهيكلي المتعلقة بجذب استثمارات الشركات المتعددة الجنسيات تتضمن أبعاداً سياسية في مقدمتها احتمال سيطرة رأس المال الأجنبي على موارد الدولة وتحكمها

^١ أ. عمران محمد المرغني الجداري، المرجع السابق، ص ٢٨٧-٢٨٨.

^٢ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

بالإنتاج الوطني، وبالتالي فقدان الدولة سيادتها الاقتصادية لصالح الشركات المتعددة الجنسيات^١.

ويضاف إلى ذلك تغلغل الشركات المتعددة الجنسيات في البلدان النامية، وإحكامها علاقات متينة مع الطبقات الحاكمة في هذه البلدان ومع رؤسالياتها الوطنية، لتمضي قدماً في تعزيز هيمنتها وتكريس روابط التبعية بين البلدان المتقدمة والنامية تحت مسميات الاعتماد المتبادل، بحيث يمكن القول إنها باتت بمثابة حكومة ظل موازية للحكومة الشرعية^٢.

ويعبر مايكل تانز عن هذا المفهوم: "في عالم من الأمم والدول ذات السيادة، وحيث ما زالت ملكية كل الشركات المتعددة الجنسيات تتركز في مجموعة واحدة، .. متجانسة نسبياً واقتصادياً وسياسياً وثقافياً وعرقياً واجتماعياً، تبقى الوسيلة الأهم هي السيطرة على سلطة الدولة واستخدامها"^٣.

ويبدو مفهوم السيطرة واضحاً في ممارسات الشركات المتعددة الجنسيات، عبر سعيها لفرض شروطها على البلدان النامية بما يتجاوز الجانب الاقتصادي، والضغط على حكوماتها لإصدار القوانين والتشريعات التي تحقق لها أكبر قدر من المكاسب، وهي بذلك تركز تقسيم العمل الدولي وفق مصالحها الخاصة ومقتضيات تعظيم الربح بغض النظر عما يمكن أن تخلف سياساتها من مثالب وسلبات. إلى درجة أن حكومات البلدان المضيفة لم تعد تستطيع أن ترسم سياساتها الاقتصادية الوطنية وفق منافعها ومصالحها الوطنية، وإنما لصيانة

^١ د. علي عبد الغني مهرة، المرجع السابق، ص ١٨٨.

^٢ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٤٥.

^٣ د. رمزي زكي، ظاهرة التدويل، مرجع سابق، ص ٧٥.

وتحسين صحة وحركة النظام الاقتصادي العالمي والتعاون في الأعمال الدولية
لحل المشاكل العالمية العامة^١.

وتتعدد مظاهر تدخل الشركات المتعددة الجنسيات في سياسات البلدان المضيفة،
واستخدامها سلطة الدولة الشرعية لتأمين مصالحها بالدرجة الأولى، كاستخدامها
حكومات البلدان المضيفة للقضاء على مواطن القلاقل المهددة للاستثمار، والتدخل
في الانتخابات الداخلية، والتواطؤ مع بعض المسؤولين أو الأحزاب، وتبني شخص
معين لترشيحه للمناصب العليا في الدولة، وتوفير الإمكانات اللازمة له من دعاية
وتواصل لكسب أصوات الناخبين^٢.

إن برامج التكيف الهيكلي بتركيزها على مزايا الشركات المتعددة الجنسيات
وإيجابياتها تتغاضى عن سلبيات الاستثمار الأجنبي وممارسات الشركات المتعددة
الجنسية، وهي ممارسات تؤثر في سيادة الدولة.

وبنتيجة دراسة آليات تأثير برامج التكيف الهيكلي في السيادة الوطنية يمكن القول
إن وضع سيادة الدولة في ظل برامج التكيف الهيكلي يختلف عن تقييد السيادة
وفق ما هو مشاهد على الصعيد الدولي، فالدولة نتيجةً لبرامج التكيف لا تتخلى
عن جزء من اختصاصاتها مقابل امتيازات أو مصالح مضمونة، كما أن القرار
الاقتصادي الوطني لا ينتهي بيد منظمة منشأة باتفاق الدول وإرادتها للسهر على
مصالح مشتركة، وإنما إلى آليات السوق الحر من شركات وبنوك ومصالح

^١ المرجع السابق، ص ٧٦.

^٢ والحالة في الكونغو الديمقراطية غير بعيدة عن ذلك، حيث قدمت الشركات المستثمرة دعماً مالياً كبيراً
لرئيس الكونغولي جوزيف كابيلا لمساعدته للوصول إلى الحكم مقابل توقيع عقد معها يضمن احتكارها
لتجارة الماس الكونغولي. راجع: أ. عمران محمد المرغني الجداري، المرجع السابق، ص ٢٩٠.

احتكارية لا اهتمام لديها بالمصلحة الدولية العامة، وإنما تستهدف بالدرجة الأولى تعظيم أرباحها وفرض مصالحها الخاصة.

إن برامج التكيف الهيكلي تمهد السبيل لآليات العولمة للتغلغل في البلدان النامية والحد من سيادتها، بما في ذلك إجبار الحكومات تحت ذريعة التنمية التخلي عن استقلال قرارها الاقتصادي لصالح الشركات المتعددة الجنسيات وأصحاب رؤوس الأموال، وبالطبع مع إعادة صياغة وظيفة الدولة ومهامها، وهو ما أفرز تأثيرات خطيرة في وظائف الدولة وطبيعة علاقاتها الدولية وعلاقتها بمواطنيها بشكل هدد السلم الاجتماعي الداخلي.

المبحث الثاني

تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظائف الدولة

تتعدد جوانب تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظائف الدولة، حيث يمكن الإشارة إلى التأثيرات الناجمة عن انسحاب الدولة من الشؤون العامة نتيجةً للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر، وهذا التحويل وما رافقه من تغير دور الدولة ووظيفتها أفرز

مشاكل خطيرة في البلدان الخاضعة لبرامج التكيف هددت السلم الأهلي فيها وصولاً إلى تآكل الدولة وتفككها.

كما يمكن الإشارة إلى تأثيرات برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة السياسية ولاسيما في حقوق الإنسان والديمقراطية، وهي قضايا من السهولة معرفة تأثيرات التكيف فيها، بيد أن إشكالياتها تكمن في توجه صندوق النقد مؤخراً إلى تأسيس جانب سياسي لبرامجه، ويمكن القول إن هذا التوجه ينسجم مع الاهتمام العالمي بهذه القضايا المعاصرة، وإن اختلفت دوافع الصندوق لتبنيها، فإذا كانت المنظمات السياسية تربط هذه القضايا بالحفاظ على الأمن والسلم الدوليين، فإن دوافع صندوق النقد وماهية معالجاته تنبع من أسس اقتصادية ترتبط بتحقيق التنمية، ومن غير الخفي العلاقة المتبادلة بين ضمان الأمن والسلم الدوليين وهدف التنمية، ولاسيما أن العديد من النزاعات وخاصة الداخلية منها- ومصادر التهديد الأخرى تعود إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وثقافية تلقي بانعكاساتها على الأمن والسلم الدوليين^١.

واستناداً إلى ما سبق سنتناول بداية بالبحث تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة الاقتصادية، والإشكاليات المترتبة على انسحاب الدولة من الشؤون العامة، ثم سنبحث في العلاقة الجديدة التي يسعى الصندوق إلى توطيدها بين برامج

^١ وهو ما أكدته تقرير الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالي في خطته للتنمية التي قدمها في إطار المداولات الجارية لإصلاح منظمة الأمم المتحدة وترسيخ أسس نظام عالمي جديد بعد انتهاء الحرب الباردة، قبل أن يسفر هذا الأخير عن وجهه الحقيقي بهيمنة الولايات المتحدة كقطب عالمي أوحده لا يقبل التحدي، راجع في العلاقة بين التنمية وحفظ الأمن والسلم الدوليين: -->

-->د. حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة، الطبعة الأولى، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٦٧.

التكثيف وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان عبر دراسة تأثير برامج التكثيف في
وظيفة الدولة السياسية.

المطلب الأول

تأثير برامج التكثيف الهيكلي في وظيفة الدولة الاقتصادية

تشدد برامج التكثيف الهيكلي على انسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية، ويمتد هذا
المطلب إلى تخلي الدولة عن جميع الوسائل والأدوات الأخرى التي يمكن بموجبها

التأثير في آليات السوق الحر بموازاة إيجاد دور جديد للدولة جوهره فكرة الدولة الحارسة.

ومما لا شك فيه أنه نظراً إلى تشعب موضوع التنمية ومتطلباته، فإن الدولة في ظل سياساتها التدخلية- وهو ما ينطبق بالأخص على البلدان النامية- مارست وظيفة اقتصادية جوهرية وفقاً لخصوصية كل بلد وظروفه، وإذا كانت مجموعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي غير مؤكدة النتائج، فإن انسحاب الدولة بات أمراً واقعاً في البلدان الخاضعة لبرامج صندوق النقد، وهو ما يطرح التساؤل عن تأثير برامج التكيف في وظيفة الدولة الاقتصادية، وفيما إذا كان اقتصاد السوق الحر يشكل البديل الملائم لدور الدولة.

ولبيان ذلك سندرس بداية أهم الأسباب التي يستند إليها صندوق النقد للمطالبة بانسحاب الدولة، وماهية الدور الجديد المنوط بالدولة، ثم تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة وبنيتها في ضوء تجارب بعض البلدان.

أولاً: برامج التكيف الهيكلي ودولة الحد الأدنى.

تؤدي برامج التكيف الهيكلي إلى رسم وظيفة الدولة ودورها في الحياة العامة وفق مفهوم الدولة الحارسة، وهو المفهوم ذاته الذي نادت به المدرسة التقليدية في القرن التاسع عشر، وبالتالي فما هي ماهية الدور الجديد للدولة في ظل آليات السوق الحر؟ وهل ينسجم هذا الدور مع مقومات عملية التنمية في البلدان النامية؟ ثم ما هي أبرز التأثيرات التي أفرزها انسحاب الدولة في الواقع العملي؟

١. دور الدولة المتغير:

كانت الدولة في ظل دورها الإنمائي تتدخل في جميع نواحي الحياة في المجتمع الوطني، بيد أن المتغيرات الدولية وجهت ضربة قوية إلى دور الدولة التدخلية عبر

آليات عديدة في مقدمتها برامج التكيف الهيكلي، ونتيجةً لذلك بات النظر إلى دور الدولة بوصفها فاعلاً أساسياً في صنع السياسات العامة موضع شك بموازاة أهمية العامل الخارجي والبيئة الدولية في صنع هذه السياسات، ثم فرضها على سلم أولويات الحكومة بمختلف الطرق المتاحة^١.

ويطرح صندوق النقد في برامج التكيف الهيكلي مجموعة من الأسباب لإعادة صياغة وظيفة الدولة كضرورة حتمية لإنجاح عملية التكيف وتحقيق التنمية، مع الإشارة إلى أن معظم هذه الأسباب تستند في حقيقتها على أفكار مدرسة التقليديين الجدد، ومن أهم هذه الأسباب:

- أسباب سياسية: فعدم تدخل الدولة وفق أفكار التقليديين الجدد فضيلة سياسية، بحسبان أن تصرفات الدولة غير رشيدة وعقلانية. وكثيرة هي الدلالات التي تؤكد خطورة القرارات المركزية وما رتبته من أزمات اقتصادية وسياسية. وإن الحل لهذه المعضلة يتجلى في إضعاف دور الدولة سياسياً، وتجريدها من أدواتها المالية، ومنح دور أكبر للحكومات والإدارات اللامركزية في سياسات الإنفاق وتوزيع الإيرادات^٢.

^١ دارام جاي، المرجع السابق، ص ١٨-١٩. وللتوسع حول دور الدولة الإنمائي في ظل سياسة التدخل والمتغيرات الطارئة عليه: د. علي توفيق الصادق، التوجهات الإنمائية في مطلع الألفية الثالثة، في: دور الحكومات الإنمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي، تحرير: د. علي توفيق الصادق، د. وليد عدنان الكردي، سلسلة بحث ومناقشات العمل، العدد السادس، ١٢-٥ أيار، ٢٠٠٠، دمشق، الجمهورية العربية السورية، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١، ص ٣٩ وما بعد.

^٢ تيريزا تير- ميناسان، تحقيق لا مركزية الحكم، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧، ص ٣٢ وما بعد.

فمثلاً يوجه ميلتون فريدمان، وهو من أقطاب مدرسة التقليديين الجدد، انتقادات شديدة إلى دور الدولة التدخل، ويرى أن التزام الحكومات بتحقيق فكرة دولة الرفاه حل محل الحرية، وكاد هذا التدخل ينتهي إلى العبودية. ويشبه فريدمان هذا الدور بسياسة الحكومات الاستبدادية في الاتحاد السوفيتي السابق وبلدان أوروبا الشرقية، متسائلاً: كيف نستطيع أن نمنع الحكومة التي أوجدناها من أن تصبح مارداً يدمر الحرية التي أوجدنا الحكومة بالأصل من أجل حمايتها؟^١

والإجابة على ذلك وفق تصور فريدمان تتجلى في تحرير الاقتصاد من سيطرة السلطات التعسفية للدولة لكي تصبح القوة الاقتصادية رقيباً على السلطات السياسية بدلاً من أن تكون داعماً لها، كضرورة لازمة لتحقيق النمو والحفاظ على التوازن الاقتصادي.^٢

وصندوق النقد الذي يناصر هذه التوجهات ويتبناها كأسس للمطالبة بانسحاب الدولة يرى أن هذا الانسحاب سياسة رشيدة للتطور السياسي والوصول إلى قدر متاح من الديمقراطية. وبمعنى آخر إن برامج التكيف الهيكلي تربط نجاح عملية التنمية بإضعاف دور الدولة كوسيلة لتحقيق الرفاهية والتنمية.

- أسباب إدارية: فالدولة غالباً ما تتصرف بوصفها صاحبة السلطان، وتلجأ بصفقتها هذه لإنشاء العديد من الأجهزة والإدارات عديمة القيمة والفاعلية بهدف تعظيم ذاتها فحسب. وهي سياسات أدت إلى خلق جهاز بيروقراطي

^١ د. محمود خالد مسافر، المرجع السابق، ص ٢٧١.

^٢ ميلتون فريدمان، المرجع السابق، ص ١٤، ص ١٨ وما بعد.

مهمته إعاقة العمل والنشاط الاقتصادي من منطلق تحكم الدولة بمفاصل الحياة الاقتصادية^١.

ومن جهة أخرى إن تدخل الدولة قد يكون غير فاعل، إذ إن الدولة في ظل سياسة التدخل تجد نفسها ملزمة بالعمل على توفيق قراراتها السياسية مع بنية المجتمع ونسيجه من طوائف وأعراق، ومراعاة المصالح والآراء المتعارضة كضرورة اجتماعية للتقليل من التأثيرات السلبية لأي قرار. وذلك بخلاف اقتصاد السوق الذي لا يستدعي وجود قرارات إدارية وتنظيمية أو وجود توافق على قضية ما بحسبان أن مصلحة جميع الأطراف تتحقق من خلال آليات السوق^٢، استناداً إلى المبدأ القاضي أن مصلحة الفرد تؤدي في نهايتها إلى تحقيق مصلحة المجتمع.

- أسباب اقتصادية: فالتدخل المركزي الشمولي للدولة يخالف ويتجاوز الغريزة البشرية. ومصيره الفشل، وفق ما تدل عليه الشواهد في بلدان أوروبا الشرقية وبلدان الجنوب النامية^٣.

بيد أن التساؤل الذي يمكن إثارته في ضوء نظرة صندوق النقد إلى سلبيات دور الدولة التدخلية: من الذي يقوم بتوجيه التكيف؟ الدولة أم السوق؟ ومن ثم هل دور الدولة حيادي أم أنها ستتولى وظائف ومهام جديدة^٤؟

^١ للتوسع حول هذه النقطة، راجع: د. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٠٩ وما بعد.

^٢ ميلتون فريدمان، المرجع السابق، ص ٢٦.

^٣ د. محمود خالد مسافر، المرجع السابق، ص ١٥٨.

^٤ تيرنس كاسي، المرجع السابق، ص ١١.

يرى أنصار اقتصاد السوق الحر أن الدولة عوضاً عن دورها التدخلية يمكن أن تقوم بالوظائف والمسؤوليات التالية:

- توفير الأرضيات المناسبة وسن القوانين، بما في ذلك توفير مناخ جيد للاستثمار الخاص الوطني والأجنبي.
- تصحيح المسار الاقتصادي في حال عجز آليات السوق، وضبط الأسواق والرقابة عليها.
- إقامة مشروعات البنية الأساسية المساعدة لتحقيق الفعاليات الاقتصادية أهدافها بكفاءة فنية واقتصادية.
- العناية بمشروعات البنية الأساسية الاجتماعية مثل الرعاية الصحية والتعليم والضمان الاجتماعي، مع إمكان مشاركة القطاع الخاص وفق الضوابط والشروط التي تضعها الدولة وتحت رقابتها.
- القيام بالمشروعات التي لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها أو إذا لم يرغب فيها. وقد يكون من المناسب احتكار الدولة لبعض قطاعات الإنتاج ذات الأهمية الاستراتيجية كالصناعات العسكرية.
- حماية البيئة من مظاهر التلوث.
- الاهتمام بالقطاعات والمناطق المهمشة في البلاد^١.

والحقيقة أن هذه الوظائف تبدو واقعية للوهلة الأولى، مع التأكيد أن ظروف كل دولة تقتضي اتباع سياسات خاصة بها ودرجة معينة من التدخل الحكومي حسب مستوى تطورها، ونسيجها الاجتماعي والثقافي، والتحديات التي تواجهها عملية التنمية، فهل يمكن القول إن حصر مهام الدولة بهذه الوظائف، وإفساح المجال

^١ د. محيي محمد مسعد، دور الدولة في ظل العولمة- دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٤، ص ١٤٣ وما بعد.

أمام آليات السوق أمر محقق النجاح في ضوء خصوصية اقتصاديات البلدان النامية؟

٢. نتائج انسحاب الدولة من الحياة العامة:

إن مناقشة التأثيرات التي رتبها انسحاب الدولة من الحياة العامة تستدعي الأخذ بالحسبان طبيعة تكوين الدولة في البلدان النامية، والعوامل الدافعة لتكثيف تدخل الدولة في الشؤون العامة فيها بغض النظر عن نموذجها الاقتصادي والاجتماعي.

فمن الثابت أن هناك اختلافاً في عوامل نشوء الدولة في البلدان المتقدمة عن البلدان النامية، ويتعلق ذلك بالجانب التاريخي والواقعي الذي فرض ضرورات معينة صقلت دور الدولة وأهداف تدخلها، ففي البلدان المتقدمة "أو ما يصطلح الفقه على تسميته بلدان المركز" نشأت الدولة على أيدي البرجوازيات التي قادت صراعاً مع الطبقة الرأسمالية على الصعيد الاقتصادي من خلال زيادة تراكم رأس المال التجاري ثم الصناعي، وعلى الصعيد الاجتماعي من خلال تفكيك مؤسسات النظام الإقطاعي، وصولاً إلى الصعيد السياسي من خلال الاستيلاء على السلطة وإيجاد الأطر والقوانين الكفيلة بتطور علاقات الإنتاج الرأسمالية. وهذه العلاقة بين الرأسمالية والدولة علاقة متينة، فالرأسمالية تعتمد على الدولة في وجودها، أما الدولة فتعتمد على الرأسمالية من خلال ما يراكمه رأس المال، وما يصل إلى العمال من فائض. وكان من مصلحة الدولة على الدوام توفير الأطر القانونية لعمل الرأسمالية؛ لأن أزمة الرأسمالية هي أزمة للمجتمع، وبالتالي أصبح الهم الأساسي للدولة توفير الأسباب الأساسية لتوسع الرأسمالية^١.

^١ د. رمزي زكي، الليبرالية المستبدة، دراسة في الآثار الاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف الهيكلي في البلدان النامية، الطبعة الأولى، سينا للنشر، ١٩٩٣، ص ٨٣.

وعلى خلاف ذلك فإن البلدان النامية "أو ما يصطلح على تسميته بلدان الأطراف" لم تنشأ فيها الدولة عن طريق البرجوازية المحلية، وإنما عن طريق الاستعمار الذي نسخ أجهزة الدولة ومؤسساتها وقوانينها كما هي موجودة لديه، بغرض إنشاء إدارة خاصة وفق متطلباته.

وعلى الرغم من التماثل والتناسق بين هيكل الدولة ومؤسساتها وقوانينها في الحالتين، إلا أن جهاز الدولة في البلدان المتقدمة ينسجم ويتسق مع قاعدة نمط الإنتاج الرأسمالي، وهو أمر تفتقده البلدان النامية، وبعبارة أخرى بينما أنشأت البلدان المتقدمة تحالفاً مع الرأسمالية في الداخل، فإن البلدان النامية وجدت نفسها أسيرة قاعدة رأسمالية خارجية ترتبط بها بعلاقة تبعية متينة في ضوء العلاقات اللامتكافئة السائدة بين الطرفين^١.

وفي مرحلة ما بعد الاستقلال وجدت البلدان النامية ضرورة إجراء مجموعة من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي عقدت وظيفة الدولة ومهامها^٢. واستناداً إلى هذا الواقع وما يستدعيه من عوامل التغيير، فإن تدخل الدولة كان أداة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية وتجنييد المقدرات الوطنية للخروج من نمط التبعية، وفي الوقت ذاته تأمين الحاجات الأساسية لعموم الشعب والحد من التفاوت الطبقي وتأمين العدالة الاجتماعية.

فعلى سبيل المثال كان احتكار الدولة للتجارة الخارجية أحد جوانب سلطاتها الاقتصادية والسياسية، وفي ظل هذا الواقع احتكرت الدولة المبادلات وحمت الصناعات وارتقت بالأنشطة التصديرية، مع أن ذلك عاد بآثار اقتصادية سيئة^٣.

^١ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٨٤-٨٥.

^٢ د. رمزي زكي، ظاهرة التحويل، مرجع سابق، ص ٧٧-٧٨.

^٣ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢١٩.

وكان القطاع العام رمزاً للاستقلال وأداة لتحقيق الاستقرار السياسي الداخلي على الرغم من سلبياته الاقتصادية.

إن برامج التكيف الهيكلي لدى دعوتها إلى انسحاب الدولة تتغاضى عن ضرورات دورها القوي، والمسؤوليات الكبرى التي تتحملها كميراث ثقافي واجتماعي في ظروف البلدان النامية^١. وهي مسؤولية يدرکہا صندوق النقد، بيد أنه يقيم تصوراتہ بعيداً عن ضرورة تدخل الدولة، وإنما من خلال قدرة الدولة ذاتها، وبمعنى آخر إن الصندوق عوضاً من أن يدعم الدولة ويعزز تدخلها، يرى أن التدخل لا يتوافق مع قدرات الدولة، وانسحابها هو الحل^٢.

ومن ثم فإن ما تدعو إليه برامج التكيف الهيكلي من وظائف جديدة للدولة تتناقض مع واقع الدولة في البلدان النامية، والملاحظ أن برامج التكيف تنيط بالدولة مهمة الرقابة على السوق وتصحيح مسار التنمية حسب أهدافها، وذلك على افتراض أن السوق الحر لا يعني الفوضى وإنما احترام قواعد اللعبة^٣، وهو أمر متعذر التحقيق بعدما فقدت الدولة أدواتها المالية والنقدية، وانسحبت من الحياة العامة بأدوارها السياسية والإدارية والاجتماعية لأهداف اقتصادية غير مؤكدة التحقق. وبعبارة أخرى إن اقتصاد السوق الحر وإن لم يكن يعني الفوضى، إلا أن قواعده تحدد من الخارج، وليس من الدولة الوطنية ذاتها، ولا سيما أن برامج التكيف تفسح المجال أمام آليات العولمة للسيطرة على اقتصاد البلدان النامية.

^١ د. ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص ٢٩.

^٢ راجع في تقسيم أدوار الدولة بالاستناد إلى قدراتها: أجاي شهبير، الدولة في عالم متغير، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧، ص ١٧.

^٣ د. حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، ١٩٩٨، ص ٦٦.

إن التأثيرات السلبية الناجمة عن تخلي الدولة عن وظائفها السابقة وانسحابها من الشؤون العامة لا تقل في شدتها عن السلبات التي يتذرع بها صندوق النقد للدعوة إلى انسحابها، وهو أمر يدل على أن تدخل الدولة لم يكن السبب الرئيس في الأزمة، وإن كانت تتحمل جانباً منه. ومن أهم التأثيرات التي خلفها تطبيق برامج التكيف الهيكلي بعد انسحاب الدولة:

أ- الصراع الاجتماعي:

إن قضية التنمية تشكل محوراً عاماً للنقاش في أي مجتمع وطني، ولاسيما في مجتمعات البلدان النامية، وقد ولدت برامج التكيف الهيكلي صراعاً حاداً بين الفئات الاجتماعية المختلفة في البلدان الخاضعة لتطبيقاتها، لتعارض وجهات النظر حيال طبيعة الإصلاح المفروض من الخارج ومحدودية نتائج برامج التكيف وتجاريه الفاشلة.

ويبدو هذا الصراع واضحاً في العديد من السياسات الحساسة التي تتضمنها برامج التكيف الهيكلي، لعل من أبرزها قضية الخصخصة، فالقطاع العام يعد أداة اقتصادية تمكنت بواسطته القوى المدنية والسياسية في البلدان النامية من ممارسة نفوذها السياسي وترسيخ شرعيتها، وإن أي محاولة للتوجه نحو الخصخصة قد يفقدها إحدى مرتكزات استمرارها^١. كما أن القطاع العام يمثل أداة اجتماعية لتوازن السلطة وكسر احتكار رأس المال، وعدالة توزيع الدخل، وضمان العمل والتأمينات^٢. وقد أدت سياسات الخصخصة إلى ظهور فئة اجتماعية جديدة مؤلفة

^١ د. ثناء فؤاد العبد الله، المرجع السابق، ص ٢٨.

^٢ د. إبراهيم العيسوي، المسار الاقتصادي في مصر وسياسات الإصلاح، مرجع سابق، ص ٤٨.

من قلة من أصحاب الثروات ورؤوس الأموال، التي تتبنى نموذج اقتصاد السوق وتتلقى الدعم من الخارج عبر المعونات والقروض والاستثمارات^١.

ولذلك نجد أن البلدان النامية تعاني صراعاً حاداً على مستوى القمة حول أولويات قضية التنمية وأدوات الإصلاح الاقتصادي، بين أطراف تتمسك بمكتسباتها وأطراف أخرى تسوّق نموذج اقتصاد السوق الحر، وهو صراع زعزع الثقة بسياسات الدولة وولد تناقضاً بين الطبقات الاجتماعية، ولاسيما بعد تضائل وظيفة الدولة كأداة للتوازن الاجتماعي.

ب- تضائل الطبقة الوسطى:

إن تدخل الدولة في ظروف البلدان النامية في مرحلة ما بعد الاستقلال عبّر عن خيارات اجتماعية، وعموماً منح التدخل الدولة قدراً كبيراً من المرونة لمواجهة المتغيرات الخارجية والداخلية بدرجة عالية من الاستقلال، واستطاعت الدولة من خلال ما تملكه من سلطة سيادية تكريس مبدأ عدالة النظام الاجتماعي السائد^٢. ولم يكن غريباً في ظل هذا الوضع اتساع فكرة الخدمات العامة لتشمل جوانب جديدة لم تكن معروفة سابقاً، كتوفير ظروف مناسبة للعمل، وتأمين الأفراد ضد مخاطر الشيخوخة، والحد من تفاوت الطبقات^٣.

ونتيجةً لبرامج التكيف الهيكلي فقدت الدولة أدواتها الاقتصادية في إجراء التوازن الاجتماعي، ولاسيما أن الدولة عادةً ما تضحي بالإنفاق الاجتماعي لتخفيض

^١ د. إبراهيم العيسوي، التنمية بين التخطيط واقتصاد السوق، الطبعة الأولى، دار الثقافة الجديدة، ١٩٩٩، ص ١٠-١١.

^٢ د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص ٧٤.

^٣ د. محيي محمد مسعد، المرجع السابق، ص ٣٩.

الإنفاق العام بعدما تمّ سلبها مواردها المالية والضريبية منها خاصة^١. ففي بعض البلدان حصلت الشركات المتعددة الجنسيات على إعفاء ضريبي شامل عن نشاطاتها لمدة عشر سنوات، ونظراً إلى قلّة الموارد المتاحة أصلاً في البلدان النامية، فقد تمّ التعويض عن تقلص الضرائب عبر تخفيض أوجه الإنفاق الموجهة إلى قطاعات التعليم والصحة والمرافق العامة الأخرى، وهو ما يعني فقدان الدولة قدرتها على التدخل في عملية توزيع الدخل القومي^٢.

وبالنتيجة باتت فئة صغيرة من الأفراد يتحكمون بمفاصل الأنشطة الاقتصادية مقابل الأغلبية الساحقة التي لا تملك شيئاً^٣، بعد أن تآكلت الطبقة الوسطى التي بنت عليها المؤسسات السياسية في البلدان النامية شرعيتها في مرحلة ما بعد الاستقلال لصالح طبقة النخبة التي تتحكم برؤوس الأموال ولها علاقاتها مع الخارج.

ج- المشكلات الاجتماعية:

أدت برامج التكثيف الهيكلي وما خلفته من تأثيرات سلبية في مستويات الفقر والبطالة وقلّة فرص العمل وضعف فرص التعليم إلى توليد مجموعة من المشكلات الاجتماعية في البلدان النامية الخاضعة لها، وبات من الطبيعي في ظل اقتصاد السوق الحر أن تتوسع وتزدهر المدن على حساب الريف، وتصبح مكتظة بالأفراد الباحثين عن العمل، وهذا التوسع في جانب كبير منه غير منظم، ومحرور من البنى التحتية الرئيسة فيما يتعلق بالتعليم والسكن والصحة والنقل...، وفي إشارة إلى

^١ د. محمود محي الدين، المرجع السابق، ص ٢٨٢.

^٢ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢٢٩.

^٣ د. محمود عبد الفضيل، المرجع السابق، ص ١٠٢.

حجم التناقضات الاجتماعية التي أفرزتها برامج التكيف الهيكلي في بعض البلدان، بُنيت جدران عازلة بين الأحياء الفقيرة والأحياء التي يقطن فيها الأغنياء يقوم على حراستها مسلحون تابعون لشركات خاصة^١، مقابل انتشار ظواهر مدن الصفيح وأحياء المقابر التي يقطنها الفقراء التي تنتشر فيها الأمراض الاجتماعية.

كما أدى انتشار الفقر والبطالة وسياسات القمع إلى تقوية الأطراف المعارضة لسياسات الحكومة المستمدة من برامج التكيف الهيكلي، وخاصة أن هذه المعارضة اتخذت في بعض البلدان طابعاً غير شرعي من خلال الحركات المسلحة والمجموعات المتطرفة التي تعتمد بدورها على سوء الأحوال الاقتصادية لاستقطاب الفقراء وتوجيههم عبر قنوات خاصة لتحقيق أهدافها^٢، وهو ما انعكس بدوره على استقرار الدولة.

د - تآكل الدولة:

نظراً إلى إضعاف سيطرة الدولة وتجريدها من وسائل تدخلها وفق برامج التكيف الهيكلي، لم تعد الدولة في البلدان النامية بما تملكه من سلطات سيادية وصلاحيات شرعية تعبّر عن رأي المجتمع كمؤسسة يتم التوافق من خلالها على الأهداف الجماعية، وإنما على النقيض من ذلك باتت أداة للنخبة المسيطرة وتعبيراً عن تحالف القوة مع رأس المال، وهو ما أدى إلى تآكل الدولة تدريجياً من الداخل وحداً من قدرتها على ممارسة دورها السياسي.

^١ هانس- بينز مارتين، هارالد شومان، المرجع السابق، ص ٣٠٦ وما بعد.

^٢ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢٤٤.

ومن أهم ظواهر هذا التآكل القوة المتزايدة للطبقات الاجتماعية الغنية واستخدامها سلطات الدولة لتحقيق أهدافها، ويمكن بهذا الصدد الإشارة إلى ارتفاع نسبة عضوية رجال الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال في مؤسسات الدولة والهيئات التشريعية في العديد من البلدان النامية.

ففي مصر بلغ عدد رجال الأعمال في مجلس الشعب ٥٩ عضواً في الانتخابات التشريعية للعام ١٩٩٥^١، وتشير الإحصائيات إلى المشاركة الفاعلة لهؤلاء الأعضاء في الجلسات الخاصة بمناقشة القضايا الاقتصادية، وتأييدهم استمرار عملية الإصلاح الاقتصادي وفق برامج التكيف الهيكلي المعقودة مع صندوق النقد الدولي، وخاصة فيما يتعلق بإصدار القوانين التي تشجع الاستثمار في البلاد، ولاسيما أن هذه الفئة هي الأكثر استفادةً من سياسات الانفتاح والتحرير والخصخصة وغيرها من سياسات اقتصاد السوق الحر، بموازاة ضعف مشاركتهم وفاعليتهم في القضايا الأخرى بسبب عدم ارتباطهم بالدوائر الانتخابية التي ترشحوا فيها، مع الإشارة إلى وجود حالات عديدة تسلم فيها رجال الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال الهيئات والوزارات ذات الطابع الاقتصادي، وامتلاكهم علاقات وثيقة مع ممثلي السلطة التنفيذية بشكل يؤثر في عملية استصدار القرارات لصالحهم^٢.

وهذا التأثير المتزايد للفئة الغنية يضيف على الدولة تصوراً جدياً يكون أقرب إلى الشركة التي يديرها أصحاب رؤوس الأموال وفق ما يتلاءم مع مصالحهم على حساب الترابط الاجتماعي والانتماء الوطني، وهو ما قد يترتب نتائج خطيرة. في مقدمتها التوترات الاجتماعية والسياسية والاضطرابات الأهلية، وصولاً إلى احتمالات تفجر الوضع الداخلي إلى درجة تنهي أسس قيام الدولة وتفككها.

^١ د. محيي محمد مسعد، المرجع السابق، ص ٨٦.

^٢ المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعد.

ثانياً: قضية تطبيقية – "برامج التكيف الهيكلي والحرب في يوغسلافيا".

نتيجةً لما تمخضت عنه برامج التكيف الهيكلي من تأثيرات في وظيفة الدولة وعدم وجود مؤسسات قوية تنظم دور السوق وتضبطه، فقدت مجتمعات البلدان النامية أسس قيام الدولة، وضعفت الروابط بين الشعب ومؤسساته السياسية التي لم تعد قادرة على وضع أسس للتنمية أو الإجابة على تساؤلات المواطنين حول مصيرهم في ظل مجتمع تسيطر عليه الأقلية الغنية^١. وهذا الوضع كرسه تجربة التكيف الهيكلي في الاتحاد اليوغسلافي.

تعد تجربة التكيف الهيكلي في يوغسلافيا السابقة من أهم التجارب الدولية خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين، حيث تسلم صندوق النقد قيادة دفة الاقتصاد اليوغسلافي لإخراجه من أزمتته، عبر توجيه الحكومة اليوغسلافية لاتخاذ إجراءات عديدة بذريعة تحقيق الإصلاح الاقتصادي، وهي إجراءات تكشف عن الوجه الحقيقي لبرامج التكيف، بعدما انتهت لاحقاً بحرب أهلية وتفكك الاتحاد إلى دويلات متناثرة.

تتشعب العوامل الكامنة وراء المسألة البلقانية وتفكك الاتحاد اليوغسلافي كآخر بلد شيوعي في أوروبا الشرقية، فإلى جانب العوامل السياسية كنظام الحكم والتعدد العرقي للجمهوريات اليوغسلافية وما شهدته البلاد من حرب إبادة جماعية ضد البوسنيين المسلمين وصولاً إلى تدخل الأمم المتحدة في حرب تفكك الاتحاد اليوغسلافي في بداية التسعينيات، وهي العوامل التي جرى تسليط الضوء عليها غالباً، فإن الجانب الاقتصادي يكشف دوراً خفياً للمنظمات الاقتصادية الدولية وفي مقدمتها صندوق النقد الدولي، بل إن هناك من يرى أن ما تم تقديمه على أنه نتاج

^١ د. محمود خالد المسافر، المرجع السابق، ص ٢٦٥.

للوطنية العدوانية بين شعوب البلقان خداعٌ للرأي العام، وتضخيمٌ للنزاع تمهيداً لدفع الأطراف نحو التصادم، كما أن ما تم تصويره على أنها جهود لإحلال السلام في مؤتمر دايتون هي في حقيقتها بداية لفرض نظام السوق الحر وتحقيق مصالح البلدان الكبرى^١.

- دور برامج التكيف الهيكلي في تفكك يوغسلافيا.

ابتداءً من سنوات السبعينيات وبدايات الثمانينيات من القرن العشرين اضطرت يوغسلافيا تحت وطأة قروضها الخارجية الثقيلة وتضخم فوائدها إلى عقد برنامج للتنشيط والاستقرار الاقتصادي مع صندوق النقد، وتضمن البرنامج سياسات تتعلق بتخفيض الإنفاق الحكومي وتحرير الأسعار والتجارة وتخفيض الواردات.

وخلال السنوات التالية وباستمرار حاجة يوغسلافيا لجدولة قروضها وتبني صندوق النقد برامج التكيف الهيكلي، فإن الاتفاقات الجديدة بين يوغسلافيا والصندوق تضمنت سياسات أشد، فمن حيث الجانب الاقتصادي طالب الصندوق الحكومة اليوغسلافية بضرورة تبني استراتيجية التحول نحو الصادرات بحيث تستطيع المنتجات اليوغسلافية المنافسة في أسواق بلدان منظمة التعاون والتنمية، على الرغم من الفارق الكبير بين هيكل الاقتصاد اليوغسلافي وبلدان أوروبا الغربية وصعوبة تحقيق هذا الهدف في المدى القصير، كما طالب الصندوق الحكومة اليوغسلافية البدء بعمليات خصخصة لقطاعات الاقتصاد الوطني وانسحاب الحكومة تدريجياً من الحياة الاقتصادية.

وإضافة إلى هذه السياسات التي يمكن أن تختلف وجهات النظر حيال جدواها الاقتصادية، فإن صندوق النقد أدرج مطالب سياسية في برامج التكيف الهيكلي

^١ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٣٤٥.

بذريعة إجراء إصلاحات دستورية تنظيمية ومؤسسية. من أبرزها التحول نحو مركزية السلطة واتخاذ القرار ونقل السلطات والصلاحيات المخولة للحكومات والبنوك في الجمهوريات الفدرالية إلى الحكومة الاتحادية والبنك المركزي في بلغراد^١. وازدادت حدة هذه المطالب في الاتفاقيات المتتالية خلال أعوام ١٩٨٧-١٩٨٨، كالمطالبة بالقضاء على المشاركة العمالية في اتخاذ القرارات وإزالة الإجراءات الحمائية وخفض الإنفاق الحكومي^٢.

وكان من الآثار الاقتصادية المباشرة لتطبيق برامج التكيف الهيكلي بمضامينها السابقة:

- انخفاض كبير في الإنتاج الصناعي، فبينما كان معدل نمو الإنتاج الصناعي يتجاوز ٧% في الفترة الممتدة بين أعوام ١٩٦٦-١٩٧٩ فقد تدنت هذه النسبة إلى ٢,٨% في بدايات تطبيق برنامج التكيف الهيكلي، ثم إلى مستوى الصفر عامي ١٩٨٧-١٩٨٨، وأصبح معدل النمو سلبياً عام ١٩٩٠ بنسبة تصل إلى -١٠,٦%.
- لقد كانت أغلب البلدان الاشتراكية ومن بينها يوغسلافيا تطبق قيوداً سعرية وتنظيمية كإحدى آليات تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، ونتيجةً

^١ وهذه الاشتراطات موافقة للأجندة الأمريكية تجاه منطقة البلقان، وتكشف إحدى الوثائق السرية في دليل القرارات الخاصة بالأمن الوطني للولايات المتحدة لعام ١٩٨٤ التي تم الكشف عنها عام ١٩٩٠ أن أهداف السياسة الأمريكية تجاه منطقة البلقان تشمل التحريض على ثورة بلا ضوضاء والإطاحة بالحكومات والأحزاب الشيوعية، ثم التحول باقتصاديات بلدانه إلى نظام اقتصاد السوق الحر.

^٢ د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٣٤٧ وما بعد.

لتوصيات صندوق النقد بتخفيض سعر صرف العملة وتحرير التجارة الخارجية، شهدت البلاد موجة شديدة من التضخم وارتفاع الأسعار.

- أدت التخفيضات في القطاع الاستثماري والإنفاق العام بحجة خفض عجز الموازنة العامة -وهي من سياسات الطلب في برامج التكيف الهيكلي- إلى سوء الأحوال المعيشية وتدني مستوى دخل أغلبية السكان، كما توجهت معظم الإيرادات الحكومية لصالح خدمة القروض الخارجية على حساب تعليق الدفعات المحولة من الحكومة المركزية إلى الحكومات الفدرالية.
- أدى رفع سعر الفائدة إلى انكماش اقتصادي ورفع تكلفة الاستثمار، وهو ما هدد بتصفية الملكيات الجماعية التي تعد إحدى مظاهر الاشتراكية. كما أصدرت الحكومة المركزية العديد من القرارات لتسهيل إجراءات تصفية الملكية الجماعية ووضع نظم قانونية لتنظيم إفلاس الشركات وتصفياتها، ومنها إصدار قانون تصفية الشركات للإسراع بإنائها عبر حلّها وطرد عمالها، وإبرام اتفاقات مع المقرضين تقضي بتملكهم أسهم الشركات المزمع خصصتها، وإفساح المجال أمام رأس المال الأجنبي للمساهمة في الشركات ذات الملكية الجماعية^١.

وقد أدى هذا الوضع إلى بعض القلاقل والنزاعات التي تجلت في الإضرابات والاعتصامات العمالية، إلا أنها لم تتخذ على الإطلاق طابعاً عرقياً، بيد أن الآثار السياسية غير المباشرة لبرامج التكيف الهيكلي كانت أكثر عمقاً على عدم الاستقرار السياسي تمهيداً لمرحلة اندلاع الحرب الأهلية، وتبدو هذه الآثار واضحة في المظاهر التالية:

^١ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٢٤٨ وما بعد.

- أدت إجراءات التقشف الاقتصادية في ظل برامج التثبيت والاستقرار ثم برامج التكيف الهيكلي لاحقاً إلى انعدام أمن الشعوب اليوغسلافية، بسبب موجات التضخم ونقص المعروض من السلع الاستهلاكية وارتفاع أسعارها، بموازاة رفع الدعم الحكومي وإلغاء نظام الإعانات الغذائية.
- أدت الشروط السياسية لبرامج التكيف الهيكلي إلى تدمير وسائل حماية الأقليات وانتهاك خصوصية القوميات المؤلفة للنسيج الوطني اليوغسلافي، كما نجم عن الإصلاحات الدستورية والمؤسسية التي فرضها صندوق النقد زيادة تمسك الأفراد بانتماءاتهم وبأحزابهم القومية، وظهرت الجمهوريات الاتحادية كدول مستقلة بموازاة افتقار الحكومة الاتحادية إلى المشروعية بعدما رسخت سياساتها مصالح فئة من الأفراد على حساب الصالح العام، وهو ما دفع الأفراد إلى البحث عن بديل تجلّى في بروز الشعور القومي وطنيانه.
- أحدثت برامج التكيف الهيكلي هوة واسعة بين جمهوريات الاتحاد اليوغسلافي الغنية والفقيرة، واستطاع القادة المحليون أن يكسبوا تأييد الأقليات المهمشة ضد الحكومة الاتحادية والتحريض ضد أي إصلاحات جديدة.
- لم تمنح سياسة الصدمة في تطبيق برامج التكيف الهيكلي الوقت الكافي لتجنب الآثار السلبية الناجمة عن الإصلاحات، وبدأ واضحاً صعوبة التوفيق بين الشروط الضرورية لتحقيق السلام وإيقاف مجازر الإبادة وبين السياسات المفروضة لتسريع عملية التحرير الاقتصادي.

وبالنتيجة إن برامج التكيف الهيكلي لعبت دوراً أساسياً في دفع الوضع اليوغسلافي نحو الانفجار، ولا يمكن بطبيعة الحال إنكار دور صندوق النقد الدولي في نشوب

النزاع وتصاعده، ولاسيما بعد امتداد سياساته إلى تشكيل الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للبلدان الخاضعة لبرامجه^١.

ويبدو ذلك واضحاً في طريقة حل مشكلة قروض يوغسلافيا السابقة التي كانت محوراً للنقاش في مؤتمر دايتون بموازاة جهود وقف إطلاق النار، وتدخل صندوق النقد في صياغة الدستور البوسني، حيث نص الدستور على قيام الصندوق بتعيين أول رئيس للبنك المركزي في جمهورية البوسنة والهرسك على ألا يكون من مواطني البوسنة أو البلدان المجاورة لها^٢.

وبمحصلة دراسة تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة الاقتصادية يمكن القول إن برامج التكيف أدت إلى إضعاف الدولة اقتصادياً وفقدان الروابط بين حكومات البلدان النامية وشعوبها، لتتحول إلى أداة لتطبيق برامج صندوق النقد بوصفها مصدراً للسلطة العامة لصالح أصحاب رؤوس الأموال والشركات المتعددة الجنسيات.

وعلى الرغم من التأثيرات السلبية الواضحة لانسحاب الدولة من الشؤون العامة، إلا أن صندوق النقد ما زال يبدي اقتناعه الواضح بأن آليات السوق الحر هي الكفيلة بتحقيق التنمية. وفي إطار التشكيك بهذا التوجه يلاحظ توجه الصندوق إلى تبني سياسات مستحدثة لتسويق برامجه^٣، من خلال تشجيع الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان بحسبانها أدوات ملائمة لإنجاح عملية التكيف وتحقيق التنمية الاقتصادية.

^١ د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص ٣٧٧ وما بعد.

^٢ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٣٤٥ وما بعد.

^٣ د. صلاح سالم زرنوقة، المرجع السابق، ص ٧١.

المطلب الثاني

تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة السياسية

تعد قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان من الجوانب الجديدة في برامج التكيف الهيكلي، وقد جاء اهتمام صندوق النقد الدولي بهذه القضايا كأحد إفرازات النظام الدولي في مرحلته الراهنة عبر التوجه إلى الربط بين قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية وحكم القانون ضمن السياق العام لتحقيق التنمية. وهو ما يمكن أن نطلق عليه توافق واشنطن المعدل، بعدما جرت جدولته بشكل جديد^١.

^١ جيريمي كليفت، فيما وراء توافق واشنطن، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣، ص ٩.

والحقيقة أن صندوق النقد حتى الوقت الحالي لم يؤسس قواعد واضحة للجانب السياسي من برامجه على خلاف توأمه البنك الدولي، إلا أن أهمية دراسة هذا الجانب تكمن في تكامل برامج صندوق النقد والبنك الدوليين ودورهما المشترك في صياغتها وفرضها على البلدان النامية.

ولعل ذلك يعود في جزءٍ منه -باعتقادي- إلى الدور المتزايد لصندوق النقد في النظام الاقتصادي الدولي على خلاف بقية المنظمات الاقتصادية الدولية والإقليمية. فمن المهم لجميع البلدان المتقدمة والنامية الحفاظ على مصداقية الصندوق للتعاون المشترك، ولاسيما في إطار الرقابة على السياسات المالية للبلدان الأعضاء وتنظيم تدفقات التمويل الدولي، ومن ثم فإن تسييس برامج الصندوق قد يربط نتائج سلبية، وخاصة أن قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان قضايا خلافية وغير متفق على تدويلها، وتبني المنظمات الدولية السياسية لها تظهر مدى التسييس الحاصل في معالجتها، وفي حال تطبيق النهج ذاته على الصندوق فإن من شأن ذلك منح البلدان الحجج السياسية للانسحاب من عضويته، مع الإشارة إلى أن الانسحاب من المنظمات الاقتصادية أشد تأثيراً من المنظمات السياسية لطبيعة العلاقات الاقتصادية الدولية، ولذا نلاحظ أن الجانب السياسي لبرامج التكيف لا يطبق على البلدان النامية ذات الاقتصاديات الكبيرة، ولا يسري التحليل السابق على بقية المنظمات الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي الذي يعد في حقيقته أداة للتمويل، ويمكن اللجوء إلى غيره من مصادر التمويل الدولي.

إن هذا الجانب الجديد من برامج التكيف الهيكلي يثير التساؤل عن مدى توافقه أو تناقضه مع الآثار الحقيقية لسياسات التكيف الاقتصادية، وهو ما سنحاول دراسته من خلال بيان العلاقة بين الديمقراطية والتنمية، والتأثيرات الحقيقية لبرامج التكيف في الديمقراطية، وكذلك تأثير التكيف في حقوق الإنسان.

أولاً: تأثير برامج التكيف الهيكلي في الديمقراطية.

تختلف الآراء حول عوامل تبني صندوق النقد لقضية الديمقراطية في برامج التكيف الهيكلي، وعن الأهداف المعلنة والخفية لهذا التطور في برامج الصندوق^١، فالبعض فالبعض يرى أن التغيرات التي شهدتها النظام الدولي خلال فترة التسعينيات دفعت البلدان المتقدمة إلى إيجاد أسس جديدة توفر المشروعية لزعامتها العالمية عبر نشر مبادئ الليبرالية والإسهام في إسقاط النظم غير الديمقراطية، مستخدمةً في ذلك مختلف الطرق والأدوات بما في ذلك برامج التكيف الهيكلي^٢.

وبالمقابل يرى آخرون أن عوامل ظهور الجانب السياسي لبرامج التكيف الهيكلي تعود إلى اعتقاد المنظمات الاقتصادية الدولية "صندوق النقد والبنك الدوليين" أن فشل تجارب التكيف الهيكلي في البلدان النامية يعود إلى العوائق السياسية في البلدان المستقبلية للمعونات.

^١ وفي هذا السياق يبدو من المستغرب تبني منظمة اقتصادية كصندوق النقد تقوم على حكم النخبة الغنية لمبادئ وقيم تفقدها هي ذاتها في بنيتها التنظيمية وإصدارها لقراراتها، ومع أن الصندوق يحاول أن يسبغ مهامه بطابع المهنية عبر الربط بين الديمقراطية والتنمية، إلا أنه يفقد أي قاعدة قانونية تشرع توجهاته السياسية. ولطالما أشار الفقه إلى أن صندوق النقد والبنك الدوليين أداتان في يد البلدان المتقدمة الغنية، وباعتراف خبراء الصندوق ذاته، وبهذا الصدد ينوه جاك ج بولاك إلى تكامل سياسة المنظمين لإخضاع البلدان النامية، ويورد مثلاً على مضمون مشاوراته مع نائب رئيس البنك الدولي خلال عمله في بعثة صندوق النقد في كولومبيا التي نصت "أنت تلوي ذراعهم الأيمن ونحن سنلوي ذراعهم الأيسر". راجع: جان ج. بولاك، المرجع السابق، ص ٩.

^٢ رابطة توفيق، مقال: القوى الكبرى والمشروطة السياسية في إفريقيا، منشور على الرابط الآتي:

ويُتجه البعض الآخر إلى التأكيد على أن صندوق النقد بتركيزه على الجانب السياسي في برامج التكيف الهيكلي يصلح نتاج دعمه للأنظمة الاستبدادية والديكتاتورية في فترة الحرب الباردة، من خلال استخدام المعونات والتمويلات كوسيلة لتصحيح الممارسات السلطوية وضمان احترام المبادئ الديمقراطية في البلدان النامية^١.

والحقيقة أن معظم هذه الآراء لا تخلو من جوانب الصحة، ولا سيما من حيث ارتباط الجانب السياسي في برامج التكيف الهيكلي بجانبه الاقتصادي، وهو ما يبدو جلياً في العلاقة الوثيقة التي تبنيها برامج التكيف الهيكلي بين التنمية كهدف اقتصادي والديمقراطية كهدف سياسي.

١. العلاقة بين الديمقراطية والتنمية:

يذهب الطرح الجديد للربط بين الديمقراطية والأداء الاقتصادي الجيد إلى أن عوامل فشل التنمية في البلدان النامية تكمن في أن الأنشطة الاقتصادية تتم لصالح فئة معينة من المجتمع، بينما تبقى الأغلبية محرومة من ثمار التنمية؛ لأنها لا تشارك بالأصل في عملية صنع القرارات المتعلقة بها، ولا تملك أي تأثير في توجيهها^٢.

^١ المرجع السابق، الرابط ذاته.

^٢ د. إبراهيم العيسوي، التنمية في عالم متغير، مرجع سابق، ص ٣٤.

ويعلق Ariel Buira على أسباب تحول صندوق النقد للربط بين الديمقراطية والتنمية:

By the mid 1990s, faced with the failure of structural policies to secure objectives such as higher rates of growth, the reduction of poverty and an improved distribution of income, the IMF re-discovered the role of government and aimed at improving the governance in member countries in particular through increased transparency, greater accountability and the reduction of

ومع أن مظاهر هذا التغيب والتجاهل للفئة العظمى من أفراد المجتمع واضحة، إلا أن حكومات البلدان النامية لا تتخذ أي تدابير أو إجراءات لمعالجة المشكلة بسبب غياب الديمقراطية. ففي أي مجتمع ديمقراطي هناك حاجة للاستجابة للقلق النابع حول طرق إنصاف الخاسرين وتعويضهم وسبل تغيير وضعهم بما يؤهلهم للاستفادة من مزايا التغيير والإصلاح^١. وهو ما لا يتوفر في البلدان النامية التي تقتصر إلى أدنى معايير المشاركة في السلطة والممارسة الديمقراطية في دوائر صنع القرار.

ولذلك فإن برامج التكيف الهيكلي تُقيم علاقة مباشرة بين الديمقراطية التي لا تقتصر على ديمقراطية الحكومة وإنما تشمل القطاع الخاص والمجتمع المدني، مع عملية التنمية الاقتصادية، وتتعدى هذه العلاقة إلى الأثر الإيجابي للديمقراطية في زيادة جاذبية أسواق البلدان النامية، وتشجيع المنظمات الدولية والجهات المانحة في منح المساعدات والإقدام على الاستثمار والمشاركة في عملية الإصلاح، فيما إذا رأت أن التنمية تعطي ثماراً إيجابية شاملة.

وعلى هذا النحو برزت مفاهيم الحكم الرشيد والشفافية والمساءلة كشرط سياسية للتنمية في ظل المستجدات على الساحة الدولية، كما تنامي الاهتمام بمجموعة المخاطر التي يمكن أن تهدد العملية التنموية، ومن أهمها الفساد الإداري

corruption. To this effect, both the Fund and the Bank encouraged reform of public institutions by adding governance related conditions, including cutting expenditure on arms, the strengthening of civil society and the rule of law to the traditional macroeconomic ones.

- Ariel Buira, op, cit, P ١٠.

^١ جويليرمو اورتييز، المرجع السابق، ص ١٦.

والسياسي، نظراً إلى ما تمثله من تأثير سلبي على مشروعية النظام واستقراره في كثير من البلدان النامية^١.

وتقوم مرتكزات الحكم الرشيد التي يروج لها صندوق النقد مع البنك الدولي على الأسس التالية:

- المشاركة: ويقصد بها إتاحة المجال للأفراد للمشاركة الفعالة في إدارة شؤون المجتمع، ومنحهم مطلق الحرية والمساواة لعرض آرائهم وطرح أفكارهم والتعبير عن مصالحهم بما يمكنهم من المشاركة والتأثير الفعال في صنع القرارات.
- الشفافية: وتعني تقديم المعلومات الصحيحة والدقيقة لجميع الأفراد وتسهيل حصولهم عليها.
- المحاسبة: ويقصد بها خضوع المسؤولين للرقابة والمساءلة عن ممارستهم لسلطاتهم، وتحملهم نتائج المهام التي يقومون بها، مع تقبل النقد البناء وإتاحة الحوار مع الآخرين.
- حكم القانون: ويمقتضاه يجب أن تتوافر ترتيبات قانونية وقضائية واضحة تنظم وتحكم نشاطات الأفراد وممارساتهم مع ضمان مساواة جميع الأفراد أمام القانون، من حيث التمتع بالحماية القانونية أو نيل الجزاء على مخالفاتهم. ويضاف إلى ذلك وجود الأجهزة القانونية الكفؤة والمستقلة عن سيطرة الدولة التي من شأنها تشجيع الأفراد على ممارسة نشاطاتهم بحرية وبوضوح^٢.

^١ د. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص ٢٢٩.

^٢ تشيريل و. جراي، إصلاح الأنظمة القانونية في البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقال، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧، ص ١٤ وما بعد.

- الفاعلية: والمقصود بها العمل على تخصيص الموارد المتاحة بأفضل وسيلة ممكنة استجابة للحاجات الجماعية، ويجب أن تتوفر القدرة والكفاءة لدى المؤسسات التي تقوم بهذه المهام مع التواصل مع الناس من أجل معرفة آرائهم وخياراتهم.
- الإنصاف: وتعني العمل على ضمان المعاملة العادلة غير المتميزة للجميع، واتخاذ الخطوات اللازمة لتقليل الفوارق الطبقية وتوزيع ثمار التنمية على جميع الفئات^١.

ويمكن القول إن الديمقراطية تشكّل وسيلة وهدفاً لبرامج التكيف الهيكلي في آنٍ واحد، فعبر برامج التكيف يمكن إرساء أسس الديمقراطية في مجتمعات البلدان النامية، والديمقراطية ذاتها تشكّل عاملاً أساسياً لإنجاح عملية التكيف وتحقيق التنمية الشاملة.

وفي ضوء ما سبق يثور التساؤل حول حقيقة هذا الربط بين الديمقراطية والتنمية، وتأثير برامج التكيف الهيكلي في الديمقراطية، وفيما إذا كانت تكرّس الممارسة الديمقراطية ومرتكزات الحكم الرشيد في البلدان النامية^٢.

٢. تقويم الربط بين برامج التكيف الهيكلي والديمقراطية:

^١ د. إبراهيم العيسوي، المرجع السابق، ص ٣٧-٣٨.

^٢ يتساءل Ariel Buira عن هذه الإشكالية:

Is conditionality compatible with democracy? Can governments be held domestically accountable and responsible for the effects of policies imposed from outside? Who are governments accountable to, their electorate or some external institution in which they are underrepresented?

- Ariel Buira, op, cit, p 2.

مما لا شكَّ فيه أن مرتكزات الحكم الرشيد مقبولة وإيجابية، ومطلوبة في ظروف البلدان النامية التي لا تخلو من جوانب قصور عديدة على صعد شفافية ممارسة السلطة وحكم القانون والعلاقة بين السلطة ومواطنيها، بموازاة ما فرضته قضية التنمية من تحديات.

ويلاحظ مقدّمًا أن مصطلح الحكم الرشيد، بغض النظر عن الجهات التي تتبناه، كصندوق النقد والبنك الدوليين .. أو غيرهما من المنظمات الدولية والإقليمية، حلَّ بديلاً لتعبير الحكومة وما تمثله من سلطة لها سيادتها واستقلاليتها، فالحكومة كمؤسسة حصرية تهتم بإدارة الشؤون العامة تبدو غير ملائمة بنظر صندوق النقد، في ضوء تنامي وتعمُّد الروابط الخارجة عن سيطرة الدولة وتضاؤل هيمنتها ودورها القيادي، فمصطلح الحكم الرشيد لا ينصرف فقط إلى وظيفة الدولة، وإنما يشمل كذلك المنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني، ودورها في حكم الفضاء العالمي^١، إلى درجة تصل إلى عدَّ الجانبين على طرفي نقيض، فبينما يمثل المجتمع المدني مستودع القيم والحرية، فإن الدولة تحمل طابع الاستبداد^٢.

إن قضية الديمقراطية في برامج التكيف الهيكلي تثير عدّة إشكاليات، لا بدّ من تقويمها على صعيد تأثير برامج التكيف الهيكلي في الاستقرار السياسي والممارسة الديمقراطية في البلدان الخاضعة لها، وفق ما تمخضت عنه تجارب العديد من البلدان النامية.

أ- التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي:

^١ ناهد طلاس العجة، المرجع السابق، ص ٢٠٨ - ٢٠٩.

^٢ د. صلاح سالم زرنوقة، المرجع السابق، ص ٧٢.

من المناسب في سياق تقييم قضية الديمقراطية في برامج صندوق النقد دراسة تأثير برامج التكيف الهيكلي في الاستقرار السياسي وعلاقتها بإضعاف شرعية الدولة، وما قد ينجم عن ذلك من تحولات في ممارسات الدولة وعلاقاتها بمواطنيها، وانعكاس ذلك بالمحصلة على الديمقراطية في البلدان النامية.

ينصرف مفهوم الاستقرار السياسي إلى قدرة النظام الحاكم على إدارة خياراته الاجتماعية دون اللجوء إلى العنف أو قصر اللجوء إليه في الحدود الدنيا التي لا تتال من شرعيته. فشرعية أي نظام ترتبط برضى المواطنين عن السياسات التي يتبناها، وفي حال انعدام هذه الشرعية، فإن العنف يغدو وسيلة للسلطة أو للأفراد لتحقيق أهدافهم^١.

وقد يؤدي عدم الاستقرار السياسي في حال تغير النظام الحاكم إلى تغيير الاستراتيجية العامة للدولة وعدم إمكان استخدام المساعدات الخارجية بفعالية، وبالمقابل فقد تُستخدم هذه المعونات للإنفاق على تقوية النظام وحفظ الأمن والاستقرار على حساب عوامل أكثر أهمية، وهو ما يؤثر عموماً في تحقيق التنمية.

فالتجربة الأردنية لتطبيق برامج التكيف الهيكلي تعدّ حالة حديثة حول تأثير برامج التكيف الهيكلي في زعزعة الاستقرار السياسي الداخلي، وهو ما يمكن استنتاجه عبر إجراء مقارنة بين الاستقرار الحكومي خلال فترة تطبيق برامج التكيف بين

^١ د. محمد صفي الدين خربوش، المحددات السياسية لفعالية المساعدات الخارجية للتنمية في العالم العربي، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي - رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفي الدين خربوش، المركز العربي للدراسات السياسية، ٢٠٠١، ص ٢٠٩ وما بعد.

أعوام ١٩٩٢-١٩٩٩، مقارنة بالفترة السابقة الممتدة بين أعوام ١٩٨٠-١٩٨٩ كفترة ضابطة^١.

ويبدو ذلك واضحاً على صعيد التغييرات الوزارية التي جاءت نتيجةً لتدهور حالة الاقتصاد والاعتراضات الشعبية ضد سياسات الحكومة الاقتصادية، حيث شهدت فترة تطبيق برامج التكيف الهيكلي سبعة تغييرات وزارية شاملة، بمعدل تغيير وزاري كل ٣٦،١٤ شهراً مقابل تغييرين وزاريين في الفترة الضابطة.

وعلى صعيد التعديل الوزاري -الذي يمسُّ الأعضاء دون رئيس الوزارة- شهدت فترة تطبيق برامج التكيف الهيكلي عشرة تعديلات وزارية مقابل ثمانية تعديلات في الفترة الضابطة، وعلى صعيد التعديلات الوزارية الجوهرية شهدت فترة تطبيق برامج التكيف تعديلين وزاريين بينما لم تحصل تغييرات وزارية في الفترة الضابطة، مع ملاحظة أن العديد من هذه التعديلات طالت وزارات المالية والتخطيط والصناعة والتجارة، وهو ما يشكل مؤشراً على عدم استقرار سياسي^٢.

وإذا كانت الحالة الأردنية تشير إلى أن استجابة الدولة كانت مرنة نوعاً ما لترسيخ شرعيتها، مع أنها لم تخلُ من مؤشرات استخدام العنف، إلا أن الوضع في العديد من البلدان الأخرى يمنح معطيات معاكسة.

ب- برامج التكيف الهيكلي والممارسة الديمقراطية:

إن دراسة تأثير برامج التكيف الهيكلي في الديمقراطية بمفهومها الشامل كما يعبر عنه مفهوم الحكم الرشيد، يجب أن تنطلق من أن برامج التكيف كما يطرحها

^١ منار محمد رشواني، سياسات التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، دراسات استراتيجية، العدد ٨٦، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص ٣٦.

^٢ المرجع السابق، ص ٣٨-٣٩.

صندوق النقد صفقة واحدة تتكامل سياساتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهنا تبرز إشكالية التناقض بين مضمون برامج التكيف وتأثيراتها الحقيقية في الديمقراطية.

إن بدايات تطبيق برامج التكيف الهيكلي تمت في بلدان تحكمها نظم استبدادية وعسكرية، ولطالما تواجبت بعثات صندوق النقد الدولي في الفترة التالية لحدوث الانقلابات العسكرية في البلدان النامية من أجل تقديم النصائح والمشورة إلى الحكومات الجديدة حول كيفية تنظيم الاقتصاد والإجراءات الواجب اتباعها لتأمين الاعتراف أو التعامل الدولي معها، وهو ما حصل في أندونيسيا في ظل حكم الرئيس سوهارتو، وفي الأرجنتين خلال عهد الجنرالات العسكريين، وفي البرازيل وكمبوديا وغيرها من البلدان النامية^١. وفي ذلك دلالة واضحة على أن الديمقراطية لا تشكل هدفاً أصيلاً من أهداف برامج التكيف الهيكلي.

إن برامج التكيف الهيكلي أبعد ما تكون عن النهج الديمقراطي ومحاولة ترسيخ أسسه كالشفافية وحكم القانون، فالوقائع تثبت أن الاتفاق حول برامج التكيف يتم غالباً ضمن أجواء سرية وفي الكواليس والاجتماعات المغلقة، وهو ما يتناقض مع أسس الشفافية ومتطلبات المشاركة في صنع القرار داخل المجتمعات الديمقراطية، بل لا نبالغ في حال القول إن حكومات البلدان النامية باتت تُحاسب من مقرضيها الخارجيين أكثر من محاسبة مواطنيها^٢.

^١ شريل باير، المرجع السابق، ص ٥.

^٢ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

وعلى صعيد التطبيق تؤدي برامج التكيف الهيكلي إلى ترسيخ الاستبداد وإضعاف حق مشاركة المواطنين في وضع سياسات التنمية الداخلية^١، حيث إن صندوق النقد الدولي يركّز على تطبيق برامجه بالدرجة الأولى، كما أن البلد العضو بدوره ملزم بالتطبيق؛ لعلمه أن النكول سيؤدي إلى خسارته مصادر التمويل الدولي، وبمعنى آخر إن صندوق النقد لا يرغب في التعامل مع حكومة ضعيفة غير قادرة على الالتزام تجاه مقرضيه أو حماية مصالح الاستثمارات الأجنبية. وإنّما حكومة قوية قادرة على فرض القرارات على مواطنيها الخاسرين الأكبر من الآثار الاقتصادية السلبية الناجمة عن برامج التكيف.

ويعبّر عن ذلك لويز سيرفينم واندريه سوليمانو الخبيرين في شعبة التصحيح والنمو بالبنك الدولي: "ما لم ينظر المستثمرون إلى برنامج التصحيح -التكيف الهيكلي- على أنه متسق داخلياً، وما لم يكونوا مقتنعين أن الحكومة ستنفذه على الرغم مما ينطوي عليه من تكاليف اجتماعية، فإنّ إمكان العدول عن السياسة المتبعة ستصبح عاملاً محدداً حاسماً في استجابة الاستثمار، فبوسع الحكومات أن تقلب سياسات التصحيح رأساً على عقب، لكن المستثمرين لا يستطيعون إلغاء القرارات المتعلقة برأس المال الثابت"^٢.

وتشير العديد من الدراسات والإحصائيات إلى أن احتمالات ممارسة السلطة القمع في البلدان النامية قد تزداد في حال إنفاذ برامج التكيف الهيكلي، ويعبّر الرئيس الروسي الأسبق بوريس يلتسين عن صعوبات إرساء الديمقراطية في تجربة بلاده بموازاة تطبيق برامج التكيف بالتأكيد على أن "القيام بحملات انتخابية قوية، وإجراء تحولات اقتصادية عميقة في الوقت ذاته أمرٌ مستحيل.. إن الإقدام على ذلك

^١ د. إبراهيم العيسوي، المسار الاقتصادي، مرجع سابق، ص ٥٣.

^٢ د. رمزي زكي، الليبرالية المتوحشة، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

يعني تدمير كل شيء^١، والحقيقة أن نظام اقتصاد السوق الحر لم يترسخ في روسيا إلا بعد حل البرلمان وتوحيد السلطات في يد الرئيس، دون وجود أي قاعدة دستورية أو سياسية لفرض الإصلاحات، وفي ظل غياب الانتخابات أو الأحزاب المعبرة عن رأي الشعب^٢. وبمعنى آخر إن برامج التكيف إما أن تؤدي إلى ترسيخ حكومة مستبدة أو إلى انقلاب عسكري.

ففي فنزويلا عام ١٩٨٩ أدان الرئيس كارلوس أندريس بيريز صندوق النقد ذاهباً إلى أنه يفرض سياسات اقتصادية مطلقة تمت ليس بالرصاص وإنما بالجوع، وقد اضطرت الحكومة في ضوء الاضطرابات الشعبية ضد برامج التكيف إلى إعلان حالة الطوارئ وإرسال وحدات الجيش لمهاجمة أكواخ الفقر على أطراف العاصمة، وذهب ضحيةً لهذه الاضطرابات حوالي ٦٠٠ قتيل وأكثر من ١٠٠٠ جريح^٣.

وفي نيجيريا شهدت البلاد في أيار ١٩٨٦ احتجاجات طلابية ضد اتفاق الحكومة مع صندوق النقد على تطبيق برامج التكيف الهيكلي، وقتل ما يزيد على ٢٠ طالباً في هذه الاحتجاجات، وتكرر ذلك في عام ١٩٩٠، حيث اجتاحت البلاد مظاهرات

^١ عبّر الرئيس الروسي أن هذه التحولات العميقة لا تعني مجرد إصلاح اقتصادي أو إعادة هيكلة تتسجم مع ظروف البلاد، وإنما تتجلى بتدمير كل شيء في الاقتصاد القديم، بالطريقة ذاتها التي خلقت بها، في إشارة إلى أن منجزات الاقتصاد الروسي في العهد السوفيتي إذا كانت قد قامت على الاستبداد، فإن تدميرها يجب أن يتمّ بالأسلوب ذاته مع بعض الاستثناءات. راجع: أندريز أسلوند، المرجع السابق، ص ٢٣، ص ٢٧.

^٢ المرجع السابق، ص ٥٢، ص ٦٠.

^٣ <http://www.whirledbank.org/development/sap.html>

طلابية حاشدة ضدّ سياسات الحكومة التعليمية وتوجهها إلى إغلاق العديد من الإدارات الجامعية لخفض نفقات التعليم وفق ما تنص عليه برامج التكيّف.

وفي الأردن شهدت البلاد في نيسان ١٩٨٩ أعمال شغب ضدّ ارتفاع أسعار المواد الغذائية بعد تطبيق برامج التكيّف الهيكلي، إلى درجة استدعت تدخل الجيش لتهدئة الأمور، وتكررت الحوادث في عام ١٩٩٦ بعد ارتفاع سعر الخبز ثلاثة أضعاف وارتفاع الرسوم المدرسية، وهو ما دفع الملك إلى حل البرلمان، مع الإشارة إلى أن الاحتجاجات وإضرابات العمال ظاهرة مستمرة في الأردن^١.

وفي بوليفيا شهدت البلاد في عام ١٩٨٥ إضراباً شاملاً دعت إليه النقابات العمالية بدعم من العمال الزراعيين ضد زيادة الحكومة أسعار المواد الغذائية والطاقة بعد تطبيق برامج التكيّف الهيكلي، إلى درجة استدعت تدخل الجيش، وقيام الحكومة بزيادة الحد الأدنى للأجور الأساسية لأكثر من أربعة أضعاف.

وفي الإكوادور شهدت البلاد في آذار عام ١٩٨٧ إضراباً عاماً ضد السياسات الاقتصادية الحكومية شلّ اقتصاد البلاد، وحصلت اشتباكات بين الطلاب ورجال الشرطة، وتكرر الأمر ذاته في حزيران من عام ١٩٩٩ للمطالبة بالحد من تدابير التقشف المتخذة بموجب برامج التكيّف الهيكلي، لجأت على إثرها الحكومة إلى إعلان حالة الطوارئ العامة، وفي عام ٢٠٠٠ تكررت الاحتجاجات إلى درجة وصلت بالمتظاهرين إلى الاستيلاء على البرلمان ودفع رئيس الجمهورية للاستقالة^٢.

^١ منار محمد رشواني، المرجع السابق، ص ٤٤-٤٥.

^٢ <http://www.whirledbank.org/development/sap.html>

وفي كوريا الجنوبية اضطرت الحكومة إلى الاستعانة بالقوات الأمريكية المرابطة في البلاد لتفريق المظاهرات المناهضة لسياسات الحكومة الاقتصادية وفقاً لبرامج التكيف الهيكلي^١.

والشواهد الداعمة لذلك كثيرة في العديد من البلدان الأخرى، كجامايكا عام ١٩٨٥ وروسيا عام ١٩٩٣ والسودان عام ١٩٨٧ وبنين عام ١٩٨٩ وزامبيا عام ١٩٨٧ والكونغو الديمقراطية عام ١٩٨٥ والبيرو عام ١٩٩١، وأندونيسيا عام ١٩٩٨، وتكرر ذلك عام ٢٠٠٠، وفي اليمن عام ١٩٩٨، وفي ساحل العاج عام ١٩٩٩، وفي زيمبابوي عام ٢٠٠٠، والمكسيك والمغرب والأوروغواي والبارغواي^٢.

إن حصيلة تطبيق برامج التكيف الهيكلي في معظم البلدان التي خضعت لها في السنوات الماضية تعطي دلائل ومؤشرات واضحة على تناقضها الصارخ مع مبادئ الديمقراطية وحق الأفراد في المشاركة في صنع القرار. بل يمكن القول إن برامج التكيف تؤدي إلى ترسيخ الاستبداد والممارسات الخاطئة في علاقة الحكومات مع شعوبها، ولو تمّ ذلك برعاية الديمقراطية البرلمانية الوهمية^٣.

ثانياً: تأثير برامج التكيف الهيكلي في حقوق الإنسان.

لا يمكن إنكار تأثير برامج التكيف الهيكلي في حقوق الإنسان، وهو أمرٌ أدركه صندوق النقد في مرحلة لاحقة من تطبيق برامجه بصورتها الأولية قبل أن يتجه إلى تعزيز سياساته الخاصة بحقوق الإنسان، وقد تمّ ذلك على مرحلتين، الأولى:

^١ برنارد د. نوريتز، المرجع السابق، ص ١١٦.

^٢ إريك توسان، داميان ميهيه، المرجع السابق، ص ٩٢-٩٣. وراجع أيضاً: قسم البحوث والدراسات، صندوق النقد الدولي أداة بيد الامبريالية، المرجع السابق، ص ١٠٤ وما بعد.

^٣ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٤٦-٤٧.

من خلال إضافة جانب اجتماعي إلى برامجه، بيد أن هذه المحاولة جاءت قاصرة وغير منسجمة مع عمق الآثار التي خلفتها برامج التكيف الهيكلي وفق ما تمت دراسته.

أما المرحلة الثانية فتتمت عبر إضافة سياسات خاصة باحترام حقوق الإنسان ضمن إطار الجانب السياسي من برامجه. وهو ما سنحاول بيان حقيقته عبر دراسة تأثير برامج التكيف الهيكلي في حقوق الإنسان، ومدى توافق هذا الجانب الجديد من التكيف الهيكلي مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بهذا الصدد.

١. حقوق الإنسان في برامج التكيف الهيكلي:

إن أي عملية تنمية وإصلاح اقتصادي قد تولد تأثيرات متباينة في حقوق الإنسان، وذلك باختلاف الأسس التي تقوم عليها التجربة والضرورات التي تحكمها، فالتوجه نحو تحرير التجارة والانفتاح على الخارج سواء تمت وفق برامج التكيف الهيكلي أو غيرها، يعد عاملاً لخلق فرص العمل ودعم معيشة الأفراد، وبالمقابل فإنه قد يعني تدمير الرفاهية وخلق البطالة والاستغلال^١.

وفي السياق ذاته إن ضرورات التنمية في أي نظام سياسي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة وحقيقية تضمن الرفاهية واحترام الحقوق الإنسانية، ونظراً إلى العلاقة المتبادلة بين حقوق الإنسان والتنمية يتوجب تطويع السياسات الاقتصادية لصالح ضمان هذه الحقوق وتعزيز الرفاهية البشرية.

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

ويمكن أن يتم هذا التطويع على مستويين، يتعلق الأول بربط السياسات المصممة والمنفذة من قبل المنظمات الاقتصادية الدولية بالمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان، وينسحب هذا الالتزام على جميع المنظمات المختصة بالتجارة والاستثمار والتمويل، وكذلك الشركات المتعددة الجنسيات، بحسبان وجود معيار عالمي محدد يتوجب التقيد به، مستمد من الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان^١.

أما المستوى الثاني فيتعلق بسياسات الدولة الداخلية، فحسب إعلان الحق في التنمية يتوجب على الدولة اتخاذ الإجراءات الكافية لإعمال الحق في التنمية وإزالة العقبات التي تعترض سبيل ذلك، وعموماً يجب ألا تؤدي التدابير الهادفة إلى تعزيز التجارة والاستثمار للحد من هذه الحقوق^٢.

وبهذا الصدد قد يكون من الغريب طرح فكرة تأسيس صندوق النقد لجانب جديد من برامج التكيف الهيكلي يتعلق باحترام حقوق الإنسان، نظراً إلى أن برامج التكيف ذاتها تتضمن تأثيرات سلبية في هذه الحقوق، ولطالما كانت منظمات بريتون وودز

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

E/CN.4/Sub.2/1999/11 تاريخ: 17 حزيران 1999.

^٢ ينص إعلان الحق في التنمية في المادة ٨ الفقرة ١: 'ينبغي للدول أن تتخذ، على الصعيد الوطني، جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية، ويجب أن تضمن في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل. وينبغي اتخاذ تدابير فعالة لضمان قيام المرأة بدور نشط في عملية التنمية. وينبغي إجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية مناسبة بقصد استئصال كل المظالم الاجتماعية. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٢٨/٤١ المؤرخ في ٤ كانون الأول ١٩٨٦.

تتحلل من التزاماتها بصدد حقوق الإنسان استناداً إلى مواثيقها المنشئة؛ لإدراكها التأثير السلبي لسياساتها الانكماشية في السابق^١.

والحقيقة أن توجه صندوق النقد نحو هذا الجانب ما يزال في طور التأسيس ويكتنفه بعض الغموض، ولبيان صحة هذا الربط بين حقوق الإنسان وبرامج التكيف سنتطرق لمضمون رؤية الصندوق لقضية احترام حقوق الإنسان في أوراق استراتيجية تقليص الفقر التي تعد حالياً جزءاً أساسياً في برامج التكيف المعقودة مع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والراغبة في تلقي التمويل الدولي أو في إعادة جدولة قروضها الخارجية أو في الحصول على تسهيلات الصندوق ذاته.

فمع أن صندوق النقد يورد في برامج التكيف الهيكلي المعقودة على النحو السابق نصوصاً تتعلق باحترام حقوق الإنسان وصيانتها من قبل الدولة، إلا أن هذه النصوص غير وثيقة الصلة ببقية جوانب برامج التكيف، فالصندوق لا يفرض شروطاً معينة حول ضرورة توافق السياسات الاقتصادية والاجتماعية للبلد المعني مع المواثيق والإعلانات الخاصة بحقوق الإنسان، وغيرها من الاتفاقيات الدولية كاتفاقية حقوق الطفل، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعدد من اتفاقيات العمل المبرمة في إطار منظمة العمل الدولية.

وغالباً ما تشير هذه النصوص إلى تحقيق أهداف عامة، كالأخذ بالحسبان بعض الإعلانات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وإعطاء الأولوية للخدمات الاجتماعية عند توزيع المساعدات الخارجية، وتفعيل دور هيئات المجتمع الوطني، وأحياناً

^١ تقرير لمنظمة العفو الدولية، على الرابط الآتي:

أخرى تنصُّ على الوصول إلى أهداف كمية، كتخفيض نسبة الفقر إلى نسب معينة أو تخفيف حدة البطالة وزيادة فرص التعليم...الخ.

وبهذا الصدد يؤكد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحقوق في الصحة أن "عدداً قليلاً جداً من أوراق استراتيجية تقليص الفقر أُدمجت في مؤشرات صحية من شأنها أن تراقب التأثير في الناس الفقراء أو المناطق الفقيرة. ولم تتضمن أوراق استراتيجية تقليص الفقر أي خطط لدمج الفقراء في عملية مراقبة تقوم على المشاركة... وإن جميع هذه النواقص كان يمكن تخفيفها على الأقل لو أن الحق في الصحة أُخذ بالحسبان بشكل كامل أثناء صياغة أوراق استراتيجية تقليص الفقر ذات الصلة. وليس من المفاجئ أن منظمة الصحة العالمية وجدت أن أيّاً من أوراق هذه الاستراتيجية لم تأت على ذكر الصحة كحق من حقوق الإنسان"^١.

إن الطرح الذي يقدمه صندوق النقد بأن برامج التكيف الهيكلي تنصبُّ لصالح خدمة احترام الإنسان طرْح غير صحيح، وما تتضمنه برامج التكيف من سياسات حول حقوق الإنسان لا تتسجم مع ما يتمُّ تطبيقه في الواقع العملي من سياسات اقتصادية. حيث إن هذه السياسات الأخيرة تأتي دون المتوقع في أغلب الأحيان، سواءً لأن الدولة لا تريد التطبيق أو أنها لا تملك إمكانيات التطبيق، أو بسبب الإطار الزمني غير الواقعي المحدد لبلوغ الأهداف المحددة^٢. وهي نتيجة يؤكدُها التناقض بين برامج التكيف وموانيق حقوق الإنسان.

^١ تقرير لمنظمة العفو الدولية، على الرابط الآتي:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL34/009/2005/en/72157cbd-d4db-11dd-8a23-d58a49c0d652/pol340092005ar.html>

تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٦/٢٤

^٢ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

٢. التكيف الهيكلي ومواثيق حقوق الإنسان:

تأكيداً لإيمان المجتمع الدولي بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره، وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية، وفي سبيل دفع الرقي الاجتماعي قدماً، ورفع مستوى معيشة الأفراد، فقد انطلقت جهود المجتمع الدولي لتكريس هذه الحقوق وضمانها عبر مجموعة من الاتفاقيات والإعلانات الدولية.

وتشكّل مجموعة الاتفاقيات والإعلانات الخاصة بحقوق الإنسان أساساً للعمل الدولي والوطني. حيث يتوجب على الجهات العاملة في الميادين الدولية المختلفة أن تهدف في ممارستها لنشاطها ومهامها توفير أقصى قدر من الحقوق الإنسانية وحمايتها.

بيد أن الوقائع تدل، وهو ما تؤكدته الدراسات وتقارير المنظمات المختصة، على أن السياسات الاقتصادية الانكماشية لبرامج التكيف الهيكلي والتحول إلى اقتصاد السوق الحر تخالف بوضوح ترسيخ حقوق الإنسان وتنتهكها مباشرة إن لم نقل: إنها مصدر أساسي لهذه الانتهاك، وتكمن أهم التأثيرات السلبية لبرامج التكيف الهيكلي لمواثيق حقوق الإنسان وفق ما تمخّضت عنه تجارب العديد من البلدان في النواحي التالية:

- الحق في الغذاء: لقد عرّضت برامج التكيف الهيكلي الحق في الغذاء للخطر، نتيجة لرفع الدعم الذي كانت تقدمه الدولة للسلع الغذائية الرئيسية، إلى جانب تفشي البطالة التي خلقت مستويات عالية من الفقر. كما أدت استراتيجية التحول نحو الصادرات إلى تركيز السياسات الزراعية

نحو إنتاج السلع التصديرية كالفنجان والتبغ والبن والكافور، لارتفاع أسعارها ولتوليد القطع لأجنبي على حساب إنتاج الأغذية للاستهلاك المحلي. وهو ما يدل على أن أهداف برامج التكيف الهيكلي المصممة لتحسين الصادرات وخدمة القروض الخارجية لا تتسجم مع ضرورات احترام حقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بالأمن الغذائي وضمان الحق في الغذاء والحياة.

ففي الأردن تشير البيانات إلى تحول كبير نحو زراعة المحاصيل التصديرية على حساب تلك الموجهة إلى الاستهلاك المحلي، لارتفاع أسعار المحاصيل التصديرية وزيادة عائداتها، حيث انخفضت مساحة الأراضي المزروعة بالمحاصيل الحقلية ولا سيما الحبوب بنسبة ٥٣% خلال الفترة الممتدة بين أعوام ١٩٨٨-١٩٩٦ مقابل زيادة مساحة الأراضي المخصصة لزراعة الفواكه بنسبة ٥٣% وزراعة الخضر بنسبة ١٥%، خلال الفترة السابقة ذاتها، وهي الفترة التي طُبّق فيها الأردن برامج التكيف الهيكلي^١.

وفي البلدان الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء جرى الاستحواذ على الميزانيات الحكومية المخصصة لدعم الزراعات الغذائية لصالح المنتجات التصديرية، وشهدت معظم هذه البلدان معدلات نمو سلبية في إنتاج الأغذية في الفترة ما بين أعوام ١٩٧٩ و ١٩٩٧، نتيجةً للتركيز على استراتيجية التحول نحو الصادرات، وفي دولة ملاوي التي كانت سابقاً مصدراً صافياً للأغذية هبط إنتاج الذرة بنسبة

^١ المنظمة العربية للتنمية الزراعية، تقويم أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي على القطاعات الزراعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، الخرطوم، ١٩٩٨، ص ١٢٢.

٤٠% في عام ١٩٩٢ فيما تضاعف إنتاج التبغ في الفترة ما بين أعوام ١٩٨٦ و١٩٩٣.

- الحق في التعليم: تضمن ميثاق حقوق الإنسان لكل شخص الحق في التعليم^٢، وقد استطاعت حكومات البلدان النامية عبر سياساتها التدخلية وما التزمت به من أهداف اجتماعية من تحقيق نجاحات جيدة لضمان التعليم ومكافحة الأمية، بيد أن أزمة القروض الخارجية وما رافقها من فرض برامج التكيف الهيكلي اضطر الحكومات إلى تخفيض إنفاقها الاجتماعي بما في ذلك تجميد أو خفض الإنفاق على التعليم.

وتشير دراسة نشرتها الأمم المتحدة إلى أن مستويات التعليم في البلدان النامية قد وصلت إلى نسبة تتجاوز الـ ٥٠% خلال سنوات الستينيات والسبعينيات، قبل أن تبدأ بالانخفاض منذ بداية عقد الثمانينيات.

كما لاحظت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تأثير التعليم في البلدان التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي، ففي البلدان الأفريقية الواقعة جنوب

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة: E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

^٢ وهو ما تنص عليه المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبدورها تنص اتفاقية حقوق الطفل في المادة ٢٨ منها: "١. تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في التعليم، وتحقيقاً للإعمال الكامل لهذا الحق تدريجياً وعلى أساس تكافؤ الفرص، تقوم بوجه خاص بما يلي: أ- جعل التعليم الابتدائي إلزامياً ومتاحاً مجاناً للجميع". كما ينص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ في المادة ١٣ على أن "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد،... بالقيام في غضون سنتين، بوضع واعتماد خطة عمل مفصلة للتنفيذ الفعلي والتدريجي لمبدأ إلزامية التعليم ومجانيته للجميع، خلال عدد معقول من السنين يحدد في الخطة".

الصحراء انخفضت نسبة الأطفال ما بين سن السادسة والحادية عشرة المسجلين في المدارس من ٥٥% في عام ١٩٧٩ إلى ٤٥% في عام ١٩٩٥.

وتؤكد اليونسكو أن النجاح الذي حققته هذه البلدان للحد من أوجه اللامساواة بين الذكور والإناث في الالتحاق بالمدارس قد أصبح في خطر. فبعد أن ارتفع تسجيل البنات في المدارس من ٣٦% في عام ١٩٦٠ ليبلغ ٦٣% في عام ١٩٨٠، فإن هذه النسبة أصبحت معرضة للانخفاض والتدهور نتيجةً لتخلي العديد من البلدان عن نهج التعليم المجاني، وإزاء ارتفاع الرسوم، قد تمتنع الأسر عن تسجيل بناتها في المدارس عندما تكون مرغمة على الاختيار بين أطفالها الذين ترغب في تعليمهم.

- الحق في المأوى: فنتيجةً لانخفاض الأجور وزيادة نسبة العاطلين عن العمل بعد تطبيق برامج التكيف الهيكلي، فإن نسباً متزايدة من السكان في البلدان النامية لم تعد تملك ما يكفي من الموارد للوفاء باحتياجاتها الأساسية في مجال السكن. ولاسيما أن انسحاب الدولة من توفير المسكن مباشرة أو توفير إعانات سكن للفقراء ورفع الضوابط المنظمة لسوق الإيجار أدت إلى زيادة معاناة الأفراد من ارتفاع تكلفة السكن.

- الحق في الصحة: تشجع المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والسلامة لكل فرد. إلا أن برامج التكيف الهيكلي أدت إلى تخفيض كبير في ميزانيات الصحة الحكومية وتقليص ميزانية المراكز الصحية الحكومية وعدم دعم عملية

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

تجديدها أو تحديثها، ذلك أن الأهداف الاجتماعية والإنمائية حُلَّت محلّها
الضرورات المالية.

وتسجّل دراسات عديدة أن البلدان النامية التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي
باتت تعاني من تدهور كبير في مستويات الصحة العامة نتيجةً للتمايز في نظام
المساعدة الصحية التي تتوجه إلى الأغنياء، بموازاة ارتفاع أعداد السكان
المحرومين من نظم الرعاية الاجتماعية والصحية، حيث سجّل عددٌ كبيرٌ منها
عودة انتشار الأوبئة، كما هو الحال في بلدان إفريقيا جنوب الصحراء وبلدان
أمريكا اللاتينية، كنتيجة مباشرة لتخفيض الدعم الصحي الحكومي^١، مع الإشارة
إلى أن معظم هذه الأمراض والأوبئة كان قد حدّ من انتشارها أو قضى عليها
خلال عقود التدخل الحكومي.

- الحق في العمل: تنصّ الاتفاقيات الدولية على معايير مقبولة عالمياً في
مجال العمل كحق أساسي من حقوق الإنسان، بما في ذلك وجوب اتخاذ
كل دولة تدابير مناسبة لصون هذا الحق.

ومن أبرز الحقوق التي تشير إليها الاتفاقيات الدولية بهذا الصدد:

- حق الإنسان في التمتع بشروط عمل عادل ومرضية ضمن ظروف تكفل
السلامة والصحة.
- الحق في كسب أجر منصف يساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن
يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي
يتمتع بها الرجل، والقضاء على استغلال عمل الأطفال وحظر السخرة.

^١ ميشيل شوسودومسكي، المرجع السابق، ص ٨٧.

- الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.
- حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية^١.
- حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

وحيث إن البلدان النامية تتنافس فيما بينها لعرض يد عاملة أرخص لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، فإنّ معاييرها في مجال العمل آخذة في التدهور بشكلٍ حاد تحت شعار اقتصاديات العمل الرخيص، وهو الأمر الدافع للعديد من الحكومات إلى إلغاء تشريعاتها الوطنية أو تعديلها في مجال العمل خاصة في المناطق الحرة، والتي بات فيها استخدام اليد العاملة من الأطفال والنساء شكلاً عسرياً من أشكال الرّق في صورة تتشابه مع معسكرات الاعتقال الضخمة^٢.

وحسب تقرير منظمة العمل الدولية للعام ١٩٩٨-١٩٩٩، فإن قرابة ٢٧ مليون عامل، تشكّل النساء نسبة ٩٠% منهم، يُستخدمون في أكثر من ٨٥٠ منطقة حرة

^١ تنص الاتفاقية الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨ في مادتها الثانية: "للعامل وأصحاب العمل، دون تمييز من أي نوع، الحق في إنشاء ما يختارونه هم أنفسهم من منظمات، ولهم كذلك، دون أن يترتب ذلك بغير قواعد المنظمة المعنية، الحق في الانضمام إلى تلك المنظمات، وذلك دون ترخيص مسبق".

^٢ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة:

حول العالم، وهي مناطق تنتشر فيها انتهاكات لحقوق الطبقة العاملة، ولاسيما الحق في التنظيم وفي التفاوض الجماعي^١.

وبالنتيجة إن برامج التكيف الهيكلي تناقض ذاتها، وتؤدي إلى ترتيب تأثيرات سلبية في حقوق الإنسان، وما تتضمنه من سياسات تتعلق بحقوق الإنسان مجرد وسيلة للترويج لاقتصاد السوق الحر بأوجه جديدة، وإن السياسات الأخرى تنصب لتحقيق هذا الهدف وترسيخه بشكل مطلق، مع إضعاف العوامل التي قد تؤدي إلى الانقلاب عليه.

وبمحصلة دراسة قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في برامج التكيف الهيكلي يمكن القول إن الديمقراطية وإن كانت تؤدي إلى منح القوة للشعب بصورة جماعية، وإذا كان التطبيق السليم لمفهوم حقوق الإنسان يؤدي إلى منح القوة للأفراد، فإن برامج التكيف في الحالتين تتعارض مع تحقيق الديمقراطية وضمان احترام حقوق الإنسان نظراً إلى تأثيراتها السلبية، وتناقضها مع مقتضيات ترسيخ الديمقراطية والعمل الجاد لضمان الحقوق الإنسانية بعد انسحاب الدولة من الشؤون العامة وطغيان آليات السوق الحر.

^١ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة: E/CN.4/1999/50 تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

الخاتمة:

تعد برامج التكيف الهيكلي من الأدوات المهمة للإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية، ومع التطور الكبير في مضمونها فقد باتت مقرونة بهدف التنمية بأبعادها الشاملة. ولاسيما في ظل الدعم الذي تلقاه سياسات التكيف من المنظمات الاقتصادية الدولية والبلدان الغربية المتقدمة، واستمرار تطبيقاتها المتتالية في أغلب البلدان النامية.

وتتضمن برامج التكيف مجموعة من السياسات الاقتصادية المختلفة الآجال والهادفة إلى إعادة التوازن إلى ميزان المدفوعات والميزانية العامة في الأجل القصير، وإلى إصلاح الهياكل الاقتصادية للبلدان النامية والتحول بأنظمتها إلى السوق الحر كسبيل لتنميتها ودمجها بالاقتصاد العالمي في الأجل الطويل.

بيد أن عوامل تبني صندوق النقد لبرامج التكيف الهيكلي وأسسها المرجعية ومضامينها الاقتصادية والاجتماعية ثم السياسية تنثير العديد من التساؤلات والإشكاليات فيما يتعلق بصحة حجج الصندوق الاقتصادية وسلامه أسسه المرجعية ومدى توافقها مع ظروف البلدان النامية، وهي تساؤلات وإشكاليات من شأن الإجابة عنها إبراز حقيقة برامج التكيف وما تروج له من مزايا التحول إلى نظام السوق الحر، بما في ذلك تأثير برامج التكيف في سيادة الدولة، وما تؤدي إليه من رسم وظائف جديدة للدولة على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

وختاماً للدراسة يمكن عرض أهم النتائج المستخلصة والتوصيات التي تخدم أهدافها، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: النتائج.

على الرغم من تأكيد صندوق النقد أن الهدف المعلن لبرامجه هو تنمية البلدان النامية، فإنّ دراسة مضامين برامج التكيف الهيكلي وتأثيراتها الحقيقية تشكك في هذا الهدف، سواء على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

- فيما يتعلق بالسياسات المالية والنقدية لبرامج التكيف الهيكلي: إن نجاحها في تثبيت الوضع الاقتصادي واستقراره يتوقف على عوامل عديدة لا تتوافر في ظروف البلدان النامية، وهي سياسات تفتقد في حقيقة الأمر صلتها بتنشيط جانب العرض لاحقاً؛ لأنها تركّز على إعادة التوازن إلى قطاعات الاقتصاد الوطني وفق المستويات السائدة، بعيداً عن استهداف النمو في الاقتصاد الحقيقي في مجالات الإنتاج والاستثمار والتوظيف، وغالباً ما تؤدي تطبيقاتها إلى الانكماش والركود الاقتصادي بموازاة ما تفرزه من تأثيرات اجتماعية.

- فيما يتعلق بسياسات جانب العرض الرامية للتحويل إلى اقتصاد السوق الحر: كتحرير التجارة والانفتاح نحو الخارج والخصخصة وتحرير الأسعار وسوق العمل، يمكن التأكيد على أن المتغيرات الاقتصادية الدولية تشكك في المنهج الاقتصادي للصندوق، فبرامج التكيف الهيكلي تهدف إلى التخصّص الدولي في الإنتاج وتحرير التجارة تحت شعار المزايا النسبية والانفتاح على الخارج للاستفادة مما تنتجه العولمة من فرص للبلدان المشاركة، دون الأخذ بالحسبان خصوصية اقتصاديات البلدان النامية وهيكلها الإنتاجية المشوهة وطبيعة صادراتها واللاتكافؤ في علاقاتها الاقتصادية الخارجية، إلى جانب المتغيرات الطارئة كتدويل الإنتاج وأثر التكنولوجيا ودور الشركات المتعددة الجنسيات واحتكارها للأسواق، ومخاطر التحرير المالي وانتقال الصدمات الخارجية.

- فيما يتعلق بالآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي: إن تقويم سياسات التكيف ذات التأثير الاجتماعي بما في ذلك تناول تجارب بعض البلدان- تشير بصورة واضحة إلى أن برامج التكيف الهيكلي أفرزت مجموعة من المشاكل الاجتماعية، وأدت إلى تدهور مستويات المعيشة لأغلب فئات المجتمع، وأوجدت نسباً متزايدة من البطالة والفقر، بموازاة تدهور مستويات الصحة والتعليم، وهو ما يشكك في سلامة الحجج الاقتصادية لصندوق النقد ويدل على فشل سياساته الاجتماعية، ومن شأن هذه الآثار تهديد السلم الاجتماعي في البلدان النامية وزعزعة استقرارها السياسي.

ويترتب على ذلك الإقرار بعدم أفضلية نظام اقتصاد السوق الحر كنموذج اقتصادي لتحقيق التنمية والتشكيك بطروحات صندوق النقد المطالبة بانسحاب الدولة، وهي انتقادات قانونية واقتصادية ترزع طرح الصندوق وتتل من أسس برامجه وسلامة نهجه وحياديته، ومن ثم تقرير مسؤوليته عن إملاءاته المفروضة على البلدان الخاضعة لبرامجه في حال أدت إلى نتائج سلبية.

وعلى صعيد الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي، ومع التأكيد على التحول الطارئ على مفهوم السيادة في ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية في عصر العولمة، فإن برامج التكيف الهيكلي تؤثر في سيادة الدولة على الصعيدين الخارجي والداخلي. ولاسيما إذا أخذنا بالحسبان طبيعة سياسات برامج التكيف الهيكلي وأساليب تطبيقها والنتائج التي يفترض تحقيقها؛ لكونها تمس جوهر الاقتصاد وبنيته، وتتجاوزته إلى خيارات سياسية واجتماعية شاملة.

- فعلى الصعيد الخارجي تمهّد السبيل لآليات العولمة للتغلغل في البلدان النامية، والحد من سيادتها، بما في ذلك إجبار الحكومات تحت ذريعة

التنمية على التخلي عن استقلالية قرارها الاقتصادي لصالح الشركات المتعددة الجنسيات وأصحاب رؤوس الأموال.

- وعلى الصعيد الداخلي تؤدي برامج التكيف الهيكلي إلى إعادة صياغة وظيفة الدولة ومهامها، وإلى إضعاف الدولة وفقدان الروابط بين حكومات البلدان النامية وشعوبها، لتتحول إلى أداة لتطبيق برامج صندوق النقد الدولي بوصفها مصدراً للسلطة العامة.

ويبدو عمق هذه التأثيرات في قضيتي الديمقراطية وحقوق الإنسان، حيث إن برامج التكيف الهيكلي ترتب تأثيرات سلبية في حقوق الإنسان، وإن السياسات الانكماشية لبرامج التكيف الهيكلي والتحول إلى اقتصاد السوق الحر بموازاة انسحاب الدولة من الحياة العامة تنتهك مقتضيات ترسيخ الديمقراطية والعمل الجاد لضمان الحقوق الإنسانية بعد انسحاب الدولة من الشؤون العامة وطغيان آليات السوق الحر.

ثانياً: التوصيات.

تعدُّ التنمية بمفهومها العام الذي يشمل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحكم الرشيد واحترام حقوق الإنسان هدفاً أساسياً لبرامج التكيف الهيكلي. وعموماً، يمكن التأكيد أن التنمية باتت هدفاً عالمياً في الوقت الراهن، بيد أن تحقيق هذا الهدف يجب أن يتم ضمن أسس وأطر سليمة، تتسجم مع ظروف البلدان النامية وخصوصيات اقتصادياتها وبنيتها الاجتماعية وأهدافها طويلة المدى. ونجد من الضروري تقديم بعض التوصيات التي تخدم ما توصلت إليه الدراسة من نتائج، وتتعلق هذه التوصيات من مقدمات اقتصادية واجتماعية يجب الأخذ بها في الحساب في أي عملية تنمية وإصلاح اقتصادي.

ويمكن تقسيم هذه التوصيات إلى شقين، يتعلق الأول ببرامج صندوق النقد والآخر بالبلدان النامية الخاضعة لبرامج التكيف الهيكلي وغيرها.

١. على صعيد برامج التكيف الهيكلي:

إنَّ أي تحليل خاطئ لواقع البلدان النامية سيؤدي بالنتيجة إلى استنتاجات خاطئة وبعيدة عن الحيادية وعديمة الفعالية، ولذا يتوجب على صندوق النقد أن يأخذ لدى تصميم برامج التكيف الهيكلي مجموعة من العوامل الضرورية لتحقيق هدف تنمية البلدان النامية، في مقدمتها:

- يجب على صندوق النقد أن يأخذ في أسس برامج التكيف الهيكلي الطبيعة الحقيقية لمشاكل البلدان النامية، واختلاف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية لكل بلد، فمن غير المقبول تطبيق سياسات اقتصاد السوق الحر بالآلية ذاتها المطبقة في الاقتصاديات المتقدمة. وإذا كانت مساعدة صندوق النقد ضرورية في حالات الاختلال الداخلي فإن دوره في حالات الاختلال الناجم عن ظروف وعوامل خارجية يجب أن يقتصر على المساعدة في توفير التمويلات، مع ترك الحرية الكاملة للبلد المعني بوضع خطته التنموية وكيفية تطبيق السياسات الاقتصادية الملائمة وتعديلها حسب الظروف والمعطيات الموجودة على أرض الواقع.
- إن صياغة برامج التكيف الهيكلي يجب أن تتم بشفافية ويجب إزالة السرية المحيطة بعقد برامج التكيف وتطبيقها مع الابتعاد عن الاعتبارات السياسية، وأن تكون معايير الأداء المفروضة قابلة للتعديل والملاءمة وفق ظروف وحيثيات التطبيق، وفي جميع الأحوال يجب الأخذ بالحسبان دور العوامل الخارجية والعلاقات اللامتكافئة في أزمة البلدان النامية وإيلاءها أهمية أكبر كسبيل لحلها.
- يتوجب على صندوق النقد أن يعيد النظر جذرياً في سياسات جانب الطلب، فالتثبيت الاقتصادي غير المرتبط بإدخال حوافز استثمارية فعالة يؤدي إلى الانكماش الاقتصادي، ولاسيما أن هذه السياسات تقتقد الصلة

مع سياسات جانب العرض اللاحقة التطبيق، وتتناقض مع الاهتمام بقضايا النمو.

- على الرغم من التسليم بقوة التوجه الذي تلقاه سياسات التكيف الهيكلي المتعلقة بتحرير الاقتصاد والانفتاح على الخارج والحد من دور الدولة، فإن ذلك لا يعني تطبيق هذه السياسات وفق ما تتضمنه برامج التكيف عبر سياسات التحرير بالصدمة وتسليم دقة الاقتصاد الوطني للاستثمارات الأجنبية، ويجب أن تتيح برامج التكيف للحكومات الوطنية إقامة البيئة التشريعية والتنظيمية السليمة الموجهة لعملية الإصلاح، وانتهاج السياسات الكفيلة بحماية الإنتاج الوطني وتشجيع القطاع الخاص.

- إن التحول إلى اقتصاد السوق الحر لا يعد ضماناً أكيدة لتحقيق العدالة الاجتماعية، ويجب على صندوق النقد لدى تصميمه برامج التكيف الهيكلي الأخذ بالحسبان الآثار الاجتماعية لسياساته الاقتصادية، فالإطار البشري ليس كلفة للإصلاح يجب الحد منها وإنما ركيزة التنمية. وعلى المدى القصير يتوجب الإبقاء على الدعم الحكومي ولاسيما الموجه إلى الفئات المحدودة الدخل، مع محاولة ترشيده وحصره بالفئات المستحقة بدلاً من إزالته، وعلى المدى الطويل يجب وضع السياسات الاقتصادية في خدمة التنمية البشرية، بحسبانها هدف الإصلاح وغايته.

- إن المعونات والمساعدات الخارجية في ظل التبادل اللامتكافئ للعلاقات الاقتصادية الدولية، الذي يعود بمسبباته إلى المرحلة الاستعمارية ليست ضرورية فحسب، وإنما هي واجب أخلاقي وإنساني جماعي، لتحقيق قدر من التنمية يضمن كرامة شعوب البلدان النامية ويوطد السلم والأمن الدوليين، وهو ما ينبغي معه أن تقدم المساعدات على نحو يحقق المساواة بين البلدان ويكرّس سيادتها على مصادرها الطبيعية وثرواتها ومصالح المجتمع الدولي، دون أن تقترن بشروط خارجية إلا بما يضمن الهدف من

تقديمها. وهو ما يستدعي إعادة النظر في دور صندوق النقد كمصدر وكوسيط في تقديم التمويلات، عبر العمل على إعادة جدولة قروض البلدان النامية المقترضة وفق أسس جديدة تضمن تخفيف أعبائها وصولاً إلى إلغائها بالكامل.

٢. على صعيد البلدان النامية:

إن اقتصاديات البلدان النامية تحتاج إلى تنمية حقيقية وإلى إصلاح جذري، على أن توجه هذه البلدان لسياسات تنموية وإصلاحية يجب أن تنطلق من رغبة ذاتية هادفة وواعية، وإن وضع أي برامج تنموية وإصلاحية يجب أن تقوم على وضوح الخلفية الفكرية له والمشاركة الواسعة في إعدادها من قبل جهات الدولة المختلفة، ومن قبل الأكاديميين وقطاع الأعمال، والمنظمات النقابية وجميع هيئات المجتمع المدني، مع وجود التأييد السياسي على أعلى المستويات.

ويجب أن يكون البرنامج شاملاً لا مجتزأً متدرجاً، يتمتع بالسرعة والديناميكية اللازمة في الوقت نفسه لكي لا يهدد الاستقرار الاجتماعي. وأن يستهدف بالدرجة الأولى ضمان المصالح الوطنية والاستفادة من ميزات العولمة والاندماج في الاقتصاد العالمي، ولتحقيق ذلك يجب أن ينطلق البرنامج من واقع الاقتصاد الوطني وخصائصه الأساسية، مع تجنيد جميع الموارد والإمكانات الطبيعية والبشرية المتاحة.

وما لا شك فيه أن عملية التنمية وضرورات الإصلاح الاقتصادي تتطلب على مخاطر على المدى القصير، بيد أن مخاطر الإصلاح المحتملة يجب ألا تنثني عن الإصلاح نفسه، فاستمرار الجمود الاقتصادي واستمرار الحماية والانغلاق يشكّل تهديداً أكبر للاقتصاد الوطني، وإنّ الانفتاح نحو الخارج يجب أن يتم بعد تهيئة الأسس الضرورية لهذا الانفتاح، وفي مقدمة هذه الأسس:

- إنَّ تدخُّل الدولة في عملية التنمية والإصلاح الاقتصادي ضرورة لازمة في ظروف البلدان النامية، فالتخطيط بقيادة الدولة يشكل أداة ملائمة للتنمية وإجراء تحولات جذرية في المجتمع، وهو أمرٌ يتناسب مع ظروف البلدان النامية التي تستهدف تغيير هيكلها الاقتصادي وليس مجرد إصلاحه، لتعديل وضعها اللامتكافئ في النظام الاقتصادي الدولي. على أن يوازي ذلك تحرير هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية لتشارك في عملية التنمية وكرقيب على السلطات السياسية.
- إفساح المجال أمام القطاع الخاص الوطني لكي يتمكن من القيام بدوره الرائد في عملية التنمية، مع توفير المقومات اللازمة لقيامه بهذا الدور، وفي مقدمتها إعادة هيكلة بنيته الإنتاجية والإدارية والتقنية وإقامة البيئة التشريعية والتنظيمية المسهِّلة لعمله وزيادة قدرته التنافسية.
- إن التنمية لا تتحقق عن طريق القروض والاستثمارات الأجنبية، وإن السعي لجذب الاستثمار الأجنبي يجب ألا يتم عبر الإعفاءات الضريبية وغيرها من المحفزات التي تنال من سيادة الدولة وسيطرتها على الاقتصاد الوطني، وإنَّما عبر تأسيس الركائز الأساسية التي تخدم عملية التنمية بالدرجة الأولى، كإيجاد البيئة التشريعية السليمة المتصفة بالعدالة والشفافية وتوفير الاستقرار القانوني والسياسي، وتهيئة البنية التحتية الأساسية للتنمية، بما في ذلك استقرار سعر الصرف وتوحيده، وتخفيض القيود على حرية التجارة وعلى إخراج العملات الأجنبية وإدخالها.
- وإنَّ استخدام الإعفاءات الضريبية في الحالات الاستثنائية يجب أن يتم لصالح توجيه الاستثمار الأجنبي نحو القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية، أو نحو المناطق الفقيرة والنائية، أو إلى تشجيع القيام بنشاطات التدريب والتأهيل والتطوير في البلد المضيف للاستثمار.

- إنَّ الاهتمام بتقليل الفقر والبطالة وغيرها من القضايا الاجتماعية يجب أن تشكل هدفاً في أي برنامج إصلاحي وتنموي، عبر اختيار السياسات التي توفِّق بين هدفي التوزيع العادل والنمو السريع في الوقت ذاته، وتبدو أهمية هذا الهدف في البلدان النامية نظراً لهشاشة بنيانها الاجتماعي وحدثة تجربتها السياسية، فالتوزيع العادل للدخل وتقليل الفقر والبطالة ورفع مستويات الصحة والتعليم أولوية لضمان الاستقرار السياسي والاجتماعي واستمرار النمو الاقتصادي في البلدان النامية.
- ضرورة توجه البلدان النامية إلى التضامن والتكامل في مواجهة البلدان المتقدمة، والعمل المشترك فيما بينها لفرض السياسات والقواعد التي تخدم هدف التنمية، وتضمن لها موقعاً متكافئاً في التبادلات الدولية للوصول إلى تقسيم دولي عادل للعمل.
- الاستفادة من تجارب الإصلاح التي قامت بها البلدان الأخرى، سواء تلك التي اعتمدت على برامج التكيف الهيكلي أو غيرها، والتركيز على إيجابياتها فيما يتعلق باختيار السياسات الملائمة وترتيب تطبيقها، وتعديلها وفق واقع الاقتصاد الوطني، أو لتقليل الأثر السلبي لسياسات الإصلاح.

قائمة المراجع.

أولاً: باللغة العربية.

الرسائل الجامعية:

- (١) د. أشرف محمد موسى، المنظمات النقدية الدولية وأثرها في أزمة المديونية العربية، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة حلب، ٢٠٠٧.
- (٢) د. جاسم محمد زكريا، مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.
- (٣) د. علي عبد الغني مهرة، القروض الخارجية وآثارها على عملية التنمية- مع إيلاء أهمية خاصة للديون المستحقة على سوريا وبلدان الوطن العربي، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، ١٩٩٦.
- (٤) د. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية للقروض الخارجية من وجهة القانون المالي الدولي- دراسة مقارنة لبعض البلدان العربية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٩.
- (٥) د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.

الكتب:

- (١) د. إبراهيم العيسوي:
 - التنمية في عالم متغير- دراسة في مفهوم التنمية ومؤشراتها، الطبعة الأولى، دار الشروق، ٢٠٠٠.
 - التنمية بين التخطيط واقتصاد السوق، الطبعة الأولى، دار الثقافة الجديدة، ١٩٩٩.
 - المسار الاقتصادي في مصر وسياسات الإصلاح- دراسة نقدية في الأزمة الاقتصادية، مركز البحوث العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
 - نموذج النمر الآسيوية- والبحث عن طريق للتنمية في مصر، الطبعة الأولى، دار الثقافة الجديدة، القاهرة، ١٩٩٥.
- (٢) د. إبراهيم محمد الفار، السياسة التجارية الخارجية ومدى أهميتها في مواجهة المتغيرات الاقتصادية الدولية- دراسة خاصة بالدول النامية، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٨٧.
- (٣) د. إبراهيم مشورب، الاقتصاد السياسي، مبادئ- مدارس- أنظمة، الطبعة الأولى، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠٠٢.

- (٤) إريك توسان، داميان ميبه، خدعة الديون - حول القروض وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ترجمة: مختار بن حفصة، الطبعة الأولى، دار الطليعة الجديدة، ٢٠٠٥.
- (٥) السا اسيدون، النظريات الاقتصادية في التنمية، ترجمة: د. مطانيوس حبيب، الطبعة الأولى، دار الفاضل، دمشق، ١٩٩٧.
- (٦) د. إسماعيل شعبان، العلاقات الاقتصادية الدولية، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، ١٩٧٨.
- (٧) أنديرز أسلوند، كيف تحولت روسيا لاقتصاد السوق، ترجمة: محمد جمال إمام، الطبعة الأولى، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٧.
- (٨) برنارد د. نوزيتر، العراك الدولي لتحقيق المزيد من المكاسب - مصارعة دول العالم الثالث للدول الغنية، ترجمة: د. فهمي العابودي، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٩.
- (٩) د. بلقاسم عباس:
- التثبيت والتصحيح الهيكلي، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٣١، أيار، ٢٠٠٤.
 - المساعدات الخارجية من أجل التنمية، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٨٧، كانون الأول، ٢٠٠٨.
- (١٠) بول. أ. سامويلسون، وليم د. نورد هاوس، مايكل ج. ماندل، الاقتصاد، ترجمة هشام عبد الله، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١.
- (١١) بول كيركبرايد، العولمة - الضغوط الخارجية، ترجمة: د. رياض الأبرش، الطبعة الأولى، مكتبة العبيكان، ٢٠٠٣.
- (١٢) بول هاريسون، العالم الثالث غداً، ترجمة: مصطفى أبو الخير عبد الرزاق، الهيئة المصرية للكتاب، ١٩٩٢.
- (١٣) تشارلز وولف. الابن، الأسواق أم الحكومات - الاختيار بين بدائل غير مثالية، ترجمة: د. علي حسين حجاج، الطبعة الأولى، دار البشير، ١٩٩٦.
- (١٤) توفيق المديني، وجه الرأسمالية الجديد، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٤.
- (١٥) د. توفيق عبد الرحيم حسن، مبادئ الاقتصاد الجزئي، الطبعة الأولى، دار هناء للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٩٥.

- (١٦) تيرنس كاسي، السياسة الاقتصادية والمؤسسات والنمو الاقتصادي في عصر العولمة، سلسلة دراسات عالمية، العدد ٣٤، الطبعة الأولى، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي، ٢٠٠١.
- (١٧) د. ثناء فؤاد العبد الله، بنية الاقتصاد العربي والقضايا المرتبطة بالإصلاح الاقتصادي، في: الدولة والقوى الاجتماعية في الوطن العربي - علاقات التفاعل والصراع، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١.
- (١٨) د. جابر جاد عبد الرحمن، محاضرات في المنظمات الاقتصادية الدولية، معهد الدراسات العربية العالية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٥.
- (١٩) جان - بتي - روله، النظام النقدي الدولي، ترجمة: د. مصطفى عدنان السيوطي، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، ١٩٧٦.
- (٢٠) جان ج بولاك، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - علاقة متغيرة، ترجمة: أحمد منيب، الطبعة الأولى، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ٢٠٠١.
- (٢١) جان كلود برتيليمي، ديون العالم الثالث، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٦.
- (٢٢) د. جميل طاهر، د. عماد الإمام، برامج تحرير التجارة في البلدان النامية - مع إشارة خاصة للبلدان العربية، في: بعض قضايا الإصلاح في الأقطار العربية، د. جميل طاهر وآخرون، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٩٣.
- (٢٣) جون ادلمان سبيرو، سياسة العلاقات الدولية، ترجمة: خالد قاسم، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٧.
- (٢٤) جون هدسون، مارك هرنر، العلاقات الاقتصادية الدولية، ترجمة: د. طه عبد الله منصور، د. محمد عبد الصبور محمد علي، الطبعة الأولى، دار المريخ للنشر، ١٩٨٧.
- (٢٥) د. حازم البيلوي:
- النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٥٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ٢٠٠٠.
 - دور الدولة في الاقتصاد، الطبعة الأولى، دار الشروق، ١٩٩٨.
 - نظرات في الواقع الاقتصادي المعاصر، كتاب العربي، الكتاب الحادي عشر، نيسان، ١٩٨٦.

- (٢٦) د. حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة، الطبعة الأولى، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- (٢٧) أ. حسان خضر، خصخصة البنية التحتية، المعهد العربي للتخطيط، السنة الثانية، العدد ١٨، حزيران، ٢٠٠٣.
- (٢٨) د. حسين عمر، المنظمات الدولية- هيئات ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات التنمية والتجارة والتعاون الاقتصادي، دار الفكر العربي، ١٩٩٣.
- (٢٩) د. خالد سعد زغلول حلمي، مثلث قيادة الاقتصاد العالمي- دراسة قانونية واقتصادية، الطبعة الأولى، مجلس النشر العلمي جامعة الكويت، ٢٠٠٢.
- (٣٠) خضير حسن خضير، أزمة القروض الخارجية في الدول العربية والإفريقية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
- (٣١) د. رمزي زكي:
- التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٦.
 - أزمة القروض الدولية- الأسباب والحلول المطروحة مع مشروع لصياغة رؤية عربية، دار المستقبل العربي، ١٩٨٧.
 - الليبرالية المستبدة- دراسة في الآثار الاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف الهيكلي في البلدان النامية، الطبعة الأولى، سينا للنشر، ١٩٩٣.
 - الليبرالية المتوحشة- ملاحظات حول التوجهات الجديدة للرأسمالية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٣.
 - المحنة الآسيوية- قصة صعود وهبوط دول المعجزات الآسيوية، الطبعة الأولى، دار المدى للثقافة والنشر، ٢٠٠٠.
 - المشكلة السكانية وخرافة المالتوسية الجديدة، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٨٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٤.
 - دراسات في أزمة مصر الاقتصادية- مع استراتيجية مقترحة للاقتصاد المصري في المرحلة القادمة، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، ١٩٨٣.
 - ظاهرة التدويل في الاقتصاد الدولي المعاصر وآثارها على البلدان النامية، المعهد العربي للتخطيط، ١٩٩٣.
 - فكر الأزمة- دراسة في أزمة علم الاقتصاد الرأسمالي والفكر التنموي الغربي، الطبعة الأولى، مطبعة مدبولي، ١٩٨٧.

- في وداع القرن العشرين- تأملات اقتصادية في هموم مصرية وعالمية، الطبعة الأولى، دار المستقبل العربي، ١٩٩٩.
- قضايا مزعجة، مقالات مبسطة في مشكلاتنا الاقتصادية المعاصرة، مكتبة مدبولي.
- (٣٢) دارام جاي، صندوق النقد الدولي وبلدان الجنوب، تحرير دارام جاي، ترجمة: مبارك علي عثمان، الطبعة الأولى، مركز البحوث العربية للدراسات والتوثيق والنشر، ١٩٩٣.
- (٣٣) روبرت غيلبين، الاقتصاد السياسي للعلاقات الدولية، ترجمة ونشر مركز الخليج للأبحاث، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- (٣٤) روبرت كارسون، ماذا يعرف الاقتصاديون عن التسعينات وما بعدها، ترجمة: دانيال رزق، الطبعة الأولى، الدار الدولية للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٤.
- (٣٥) د. زين العابدين بن عبد الله بري، خصخصة المشروعات العامة- منظور اقتصادي، الطبعة الأولى، جامعة الملك سعود، ٢٠٠٥.
- (٣٦) د. سالم توفيق النجفي، سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي وأثرها في التكامل الاقتصادي العربي، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٢.
- (٣٧) د. سمير صارم، قراءة في أزمة دول النمر، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٨.
- (٣٨) سمير محمود ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، الطبعة الأولى، دار الفرق، دمشق، ٢٠٠٥.
- (٣٩) شريل باير، فخ القروض الخارجية- صندوق النقد الدولي والعالم الثالث، ترجمة: بيار عقل، الطبعة الأولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٧٧.
- (٤٠) د. صالح جواد الكاظم، حدود العلاقة بين السيادة القطرية والمساعدات الخارجية، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي- رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفي الدين خربوش، المركز العالمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.
- (٤١) د. صالح ياسر حسن، آفاق المديونية الخارجية للبلدان العربية- إشارة خاصة لبرامج التكيف المصاغة من قبل صندوق النقد الدولي، في: التبعية في عالم متغير، سمير أمين وآخرون، سلسلة جدل، العدد ٣، مؤسسة عيال للدراسات والنشر، قبرص، ١٩٩٣.
- (٤٢) د. صفوت عبد السلام عوض الله، السياسات التكيفية لصندوق النقد والبنك الدوليين- وأثرها على علاج الاختلالات الاقتصادية في الدول النامية، دار النهضة، مصر، ١٩٩٣.

- (٤٣) د. صلاح الدين حسن السيسى، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ٢٠٠٧.
- (٤٤) د. الطاهرة سيد محمد حمية، سياسات التكيف الاقتصادي المدعمة بالصندوق أو من خارجه- عرض للدراسات، دراسات استراتيجية، العدد ٦٧، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.
- (٤٥) د. عادل أحمد حشيش، د. مجدي محمود شهاب، أساسيات الاقتصاد الدولي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- (٤٦) د. عبد الفتاح الجبالي:
- النظام النقدي الدولي- النشأة والانحيار، مركز الدراسات العربي الأوربي.
 - منظمات التمويل الدولية، سلسلة دار المعارف، العدد ٢١، منشورات الغالي، مصر.
- (٤٧) عبد المجيد راشد، الكارثة والوهم- مستقبل سياسة الإصلاح الاقتصادي بمصر في نظام العولمة، الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، ٢٠٠٧.
- (٤٨) د. عبد المطلب عبد الحميد، النظام الاقتصادي العالمي الجديد، الآليات- الخصائص- الأبعاد، الطبعة الأولى، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، ١٩٩٨.
- (٤٩) د. عبد المنعم زناويلي، العالم الثالث في التوازن الاقتصادي الدولي، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٢.
- (٥٠) د. عبد الواحد الفار:
- أحكام التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، عالم الكتب، القاهرة.
 - المصلحة الدولية المشتركة كأساس لتطوير النظام الاقتصادي العالمي، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
- (٥١) د. عبده محمد فاضل الربيعي، الخصخصة وأثرها على التنمية في الدول النامية، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤.
- (٥٢) عز الدين الصالحاني، صندوق النقد الدولي والمساهمة السعودية، الطبعة الأولى، معهد الإنماء العربي، ١٩٨٣.
- (٥٣) د. عصام عزيز شريف، التدخل الأمثل كأداة للخروج من التبعية، في: التبعية في عالم متغير، سمير أمين وآخرون، سلسلة جدل، العدد ٣، مؤسسة عيال للدراسات والنشر، قبرص، ١٩٩٣.

- ٥٤) د. علي ضاهر الطفيلي، السياسة الاقتصادية الدولية، وظائفها ومنظمتها، الطبعة الأولى، مؤسسة دار الكتاب الحديث، بيروت، ١٩٨٧.
- ٥٥) علي عبد القادر علي، من التبعية إلى التبعية، صندوق النقد الدولي والسودان، دار المستقبل العربي، ١٩٩٠.
- ٥٦) د. علي كنعان، النظام النقدي السوري- مشكلاته واتجاهات إصلاحه، الطبعة الأولى، دار الرضا للمعلومات، ٢٠٠١.
- ٥٧) عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٣.
- ٥٨) د. عمرو محي الدين، أزمة النمر الآسيوية، الجذور والآليات والدروس المستفادة، الطبعة الأولى، دار الشروق، ٢٠٠٠.
- ٥٩) عمران محمد المرعني الجداري، العولمة وأثرها على سيادة الدولة، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ٢٠٠٨.
- ٦٠) فرانسيس مور لاييه، جوزيف كولينز، صناعة الجوع- خرافة الندرة، ترجمة: أحمد حسان، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٦٤، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٣.
- ٦١) د. فليح حسن خلف، التنمية والتخطيط الاقتصادي، جدار للكتاب العالمي- عالم الكتب الحديث، الأردن، ٢٠٠٦.
- ٦٢) د. فؤاد مرسي، الرأسمالية تجدد نفسها، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١٤٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٠.
- ٦٣) قسم البحوث والدراسات، صندوق النقد الدولي أداة بيد الامبريالية، منشورات رسالة الجهاد، ١٩٨٨.
- ٦٤) ليستر بيرسون، تقرير شركاء في التنمية- ماذا يجري في العالم الغني والعالم الفقير، دار المعارف بمصر، ١٩٧١.
- ٦٥) ليستر ثورو، النظام الاقتصادي العالمي الجديد- الجرأة والمخاطرة طريق إلى الثروة، ترجمة: فايزة حكيم- أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، ٢٠٠٦.
- ٦٦) ماري فرانس ليريتو، الصندوق النقدي الدولي وبلدان العالم الثالث، ترجمة: د. هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق، ١٩٩٣.
- ٦٧) د. محمد السيد سعيد، الشركات عابرة القومية ومستقبل الظاهرة القومية، سلسلة عالم المعرفة، العدد ١٠٧، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٨٦.

- (٦٨) محمد الفراع، حق الشعوب في التقرير والتنمية- انتكاسة أم تأجيل في ظل النظام الدولي الجديد، في: الديمقراطية وحقوق الإنسان- أثر المتغيرات الدولية، رؤية مستقبلية، الطبعة الأولى، ج٢، منشورات المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ١٩٩٥.
- (٦٩) د. محمد حسن مكاي، دور المساعدات الخارجية في إطار فلسفة وسياسات برامج الإصلاح والتكثيف الهيكلي- مع إشارة خاصة للحالة السودانية، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي- رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفي الدين خربوش، المركز العربي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.
- (٧٠) د. محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، الجزء الثالث، الاقتصاد الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١.
- (٧١) د. محمد صفي الدين خربوش، المحددات السياسية لفعالية المساعدات الخارجية للتنمية في العالم العربي، في: المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي- رؤية من منظور عربي وإسلامي، د. سيف الدين عبد الفتاح وآخرون، تحرير: محمد صفي الدين خربوش، المركز العربي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.
- (٧٢) د. محمد عبد العزيز عجمية، د. محمد علي الليثي، التنمية الاقتصادية، مفهومها- نظرياتها- سياساتها، الدار الجامعية، ٢٠٠١.
- (٧٣) د. محمود خالد المسافر، العولمة الاقتصادية- هيمنة الشمال وتداعيات على الجنوب، بيت الحكمة، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.
- (٧٤) د. محمود عبد الفضيل، برامج الإصلاح الاقتصادي الهيكلي في مصر والمغرب بين المأمول والمتوقع، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق.
- (٧٥) د. محيي محمد مسعد، دور الدولة في ظل العولمة- دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، مركز الإسكندرية للكتاب، ٢٠٠٤.
- (٧٦) د. مصطفى حسن علي، شركاء في تشويه التنمية- دراسة انتقادية لتحليلات المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، دار الطليعة، بيروت، ١٩٨٣.
- (٧٧) منار محمد رشواني، سياسات التكثيف الهيكلي والاستقرار السياسي في الأردن، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، دراسات استراتيجية، العدد ٨٦، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣.
- (٧٨) د. منى قاسم، الإصلاح الاقتصادي في مصر- دور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية، الطبعة الأولى، الدار المصرية اللبنانية، ١٩٩٧.

(٧٩) المنظمة العربية للتنمية الزراعية، تقييم أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكثيف الهيكلي على القطاعات الزراعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الزراعية، الخرطوم، ١٩٩٨.

(٨٠) د. منير الحمش:

- الاقتصاد السياسي، الفساد- الإصلاح- التنمية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠٦.

- أوراق في الاقتصاد السياسي للأزمة الاقتصادية الراهنة، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ١٩٩٩.

(٨١) د. ميثم عجام، التمويل الدولي، زهران للنشر، الأردن، ٢٠٠٦.

(٨٢) د. ميثم عجام، د. علي سعود، فخ المديونية الخارجية للدول النامية- الأسباب والاستراتيجيات، دار الكندي، ٢٠٠٦.

(٨٣) ميشيل شوسودومسكي، عولمة الفقر- تأثير إصلاحات صندوق النقد والبنك الدوليين، ترجمة: جعفر علي حسين السوداني، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١.

(٨٤) ميشيل لولار، الصندوق النقدي الدولي وعملياته، ترجمة: د. هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والنشر، دمشق، ١٩٩٥.

(٨٥) ميلتون فريدمان، الرأسمالية والحرية، ترجمة: يوسف عليان، مركز الكتب الأردني، ١٩٨٧.

(٨٦) د. ناجي التوني، استهداف التضخم والسياسة النقدية، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد ٦، حزيران، ٢٠٠٢.

(٨٧) د. ناصر عبيد الناصر، سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج التثبيت والتكثيف الهيكلي- حالة مصر العربية، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، ٢٠٠١.

(٨٨) د. ناظم محمد نوري الشمري، النقود والمصارف والنظرية النقدية، الطبعة الأولى، دار زهران للنشر والتوزيع، ١٩٩٩.

(٨٩) ناهد طلاس العجة، تحدي العولمة- إعادة تنظيم المبادلات الدولية أم تبادل حضاري، العوامل- الآثار- البدائل، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الأولى، دار طلاس، ٢٠٠٨.

(٩٠) هانس- بينز مارتين، هارالد شومان، فخ العولمة- الاعتداء على الديمقراطية والرفاهية، ترجمة: د. عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٣٨، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، ١٩٩٨.

- (٩١) هارالد كليمنتا، الكذبات العشر للعولمة، دار الرضا للمعلومات، دمشق، ١٩٩٩.
- (٩٢) وي وي زانج، الإصلاح الاقتصادي في الصين ودلالاته السياسية، سلسلة دراسات سياسية، العدد ١١، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية.
- (٩٣) ياسر الحويش، القانون الدولي الاقتصادي - المنظمات الدولية الاقتصادية، تسوية النزاعات الدولية الاقتصادية، الجزء الثاني، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٨.

الندوات:

- (١) حميدي حميد، خوصصة المؤسسات العمومية في القانون الجزائري، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخوصصة في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط - الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.
- (٢) د. شانغ- جين وي، العولمة والتجربة الآسيوية، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلبل، وقائع الندوة المنعقدة في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.
- (٣) عبد الفتاح العموص، عبد القادر شعبان، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للبرنامج الاقتصادي التخصيصي التونسي، ١٩٨٧-١٩٩٦، في: تقييم سياسات التثبيت الاقتصادي والتكثيف الهيكلي في الأقطار العربية، أعمال المؤتمر العلمي الرابع للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، إبراهيم العيسوي وآخرون، تحرير: مهدي الحافظ، مؤسسة الأبحاث العربية، ١٩٩٩.
- (٤) د. عبد المنعم القيسوني، الخلاف الظاهر بين الاعتبارات السيادية وبعض القرارات الاقتصادية، في: الإمكانيات الاقتصادية والسياسية الدبلوماسية، ندوة أكاديمية المملكة المغربية، ٢٥-٢٨ نيسان، ١٩٨٣، أكاديمية المملكة المغربية.
- (٥) د. علي توفيق الصادق، التوجهات الإنمائية في مطلع الألفية الثالثة، في: دور الحكومات الإنمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي، تحرير: د. علي توفيق الصادق، د. وليد عدنان الكردي، سلسلة بحث ومناقشات العمل، العدد السادس، ١٢-٥ أيار، ٢٠٠٠، دمشق، الجمهورية العربية السورية، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.
- (٦) فيتوريو كوربو، أمريكا اللاتينية في عالم يتعولم، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلبل، وقائع الندوة المنعقدة في أبو

ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.

(٧) محمد عبد الشفيق عيسى، الأبعاد الاجتماعية للتكثيف الهيكلي والخصوصية في مصر، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط- الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

(٨) د. محمود محي الدين، العولمة وأسلوب الإدارة الاقتصادية- منظور مصري، في: العولمة في إدارة الاقتصاديات الوطنية، تحرير: د. علي توفيق صادق، د. علي أحمد البلبل، وقائع الندوة المنعقدة في أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ١٨-١٩ تشرين الثاني، ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، صندوق النقد العربي، ٢٠٠١.

(٩) د. مصطفى محمود العبد الله، التصحيحات الهيكلية والتحول إلى اقتصاد السوق في البلدان العربية، في: الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، مصطفى محمود العبد الله وآخرون، بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط- الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩.

المقالات:

- (١) أجاي شهبير، الدولة في عالم متغير، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧.
- (٢) د. أسعد ملي، العولمة بين التكثيف والممانعة، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للآداب والعلوم الإنسانية، المجلد ٢٣، العدد الثاني، ٢٠٠٧.
- (٣) د. أكرم الحوراني، المتغيرات الدولية ومدى انعكاسها على الأسواق المالية الناشئة، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢٧، العدد ٤، ٢٠٠٥.
- (٤) تريفور أ. مانويل، العثور على الطريق الصحيح، إفريقيا وتوافق واشنطن، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣.
- (٥) تشيريل و. جراي، إصلاح الأنظمة القانونية في البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقال، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧.
- (٦) تيريزا تير- مينا سان، تحقيق لا مركزية الحكم، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ١٩٩٧.

- (٧) جون وليامسون، من جدول أعمال للإصلاح إلى علامة تجارية لصنف تالف- تاريخ مختصر لتوافق آراء واشنطن واقتراحات لما يتعين العمل بعده، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣.
- (٨) جيريمي كليفت، فيما وراء توافق واشنطن، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣.
- (٩) جويليرمو اورتيث، أمريكا اللاتينية وتوافق واشنطن- التغلب على إجهاد الإصلاح، مجلة التمويل والتنمية، أيلول، ٢٠٠٣.
- (١٠) د. صلاح سالم زرنوقة، أثر التحولات العالمية على مؤسسة الدولة في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد ١٢٢، تشرين الأول، ١٩٩٥.
- (١١) د. نزار قنوع، سمير ناصر، فخ المديونية كأحد أساليب جماعات الضغط الاقتصادي الدولي، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد ١، ٢٠٠٦.
- (١٢) د. نزار قنوع، إضاءات على بعض جوانب عملية الإصلاح الاقتصادي في سورية، التحديات وإمكانية الاستفادة من تجارب الدول الأخرى، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد ٢٧، العدد ١، 2005.
- (١٣) هدى السيد، آثار برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على مستوى المعيشة في مصر، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مصر، العدد ٩٩٧، ٩.
- (١٤) د. يوسف عبد العزيز محمود، برامج التكيف الاقتصادي وفقاً للمنظمات الدولية وآثارها على الدول النامية، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٢، ٢٠٠٥.

ثانياً: باللغة الانكليزية.

- 1) Ariel Buira, An Analysis of IMF Conditionality, Paper prepared for the XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24, Port of Spain, Trinidad and Tobago, 13-14 February, 2003.
- 2) Emil G. Spitzer, International Monetary Fund 1945-1965, twenty years of international monetary cooperation. edited by J. Keith Horsefield, International Monetary Fund, Washington (USA), 1969, VOL2.
- 3) International Monetary Fund, The Rule and function of the International Monetary Fund, International Monetary Fund, Washington, D.C, 1985.

- 4) Jeffrey D.Sachs, Strengthening IMF Program in Highly Indebted Countries, Pulling Together, The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg an Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989.
- 5) Joan M. Nelson, The IMF and Impact of Adjustment on the Poor, Pulling Together .The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg an Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989.
- 6) Louis M. Goreux, The Fund and the Low-Income Countries, Pulling Together ,The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg an Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989.
- 7) Margaret Garritsen de Vries, International Monetary Fund 1966-1971, The system under stress, International Monetary Fund, Washington (USA), 1976,VOL1.
- 8) Peter B.Kenen,The Use of IMF Credit. Pulling Together, The International Monetary Fund in a Multipolar World, (Catherin Cuin, Richard E. Feinberg an Contributors Jacques J. Polak...[Et.Al]), New Bruns: transaction Books, 1989.
- 9) S.Gurumurthi, IMF and The Developing Countries– An Agenda For Reform, First Published,Newdelhi:Vikas,1995.

ثالثاً: الانترنت.

- 1) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/ara/2006/090106a.pdf>
- 2) <http://www.jubileeiraq.org/files/GUOE%20debt%20and%20privatisation%20-%20arabic.doc>
- 3) <http://www.fab-jo.org/doc.7/11.doc>
- 4) <http://data.albankaldawli.org/indicator/FI.RES.TOTL.CD>
- 5) <http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD>
- 6) <http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.CD>
- 7) <http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.DOD.DECT.GN.ZSdisplay=default>
- 8) <http://data.albankaldawli.org/indicator/DT.TDS.DECT.EX.ZS>
- 9) <http://www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/survey/so/2010/pol032510aa.pdf>
- 10) <http://data.albankaldawli.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>
- 11) <http://data.albankaldawli.org/indicator/SL.TLF.0714.MA>
- 12) <http://data.albankaldawli.org/country/egypt-arab-republic>

- 13) <http://www.dscegypt.org/archive/2.doc>
- 14) <http://firashiary.jeeran.com/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D9%83%20%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%86%D8%AF%D9%88%D9%82.doc>
- 15) <http://www.albayan-magazine.com/files/africa/2.htm>
- 16) <http://www.whirledbank.org/development/sap.html>
- 17) <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL34/009/2005/en/72157cbd-d4db-11dd-8a23-d58a49c0d652/pol340092005ar.html>

رابعاً: الوثائق الرسمية.

- (١) اتفاقية صندوق النقد الدولي.
- (٢) اتفاقية حقوق الطفل، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٥/٤٤ المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني ١٩٨٩.
- (٣) الاتفاقية الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي لعام ١٩٤٨.
- (٤) إعلان الحق في التنمية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٢٨/٤١ المؤرخ في ٤ كانون الأول ١٩٨٦.
- (٥) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١٧ ألف (د-٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول ١٩٤٨
- (٦) إعلان ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية.
- (٧) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول ١٩٦٦.
- (٨) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة: E/CN.4/Sub.2/1999/11 تاريخ: 17 حزيران 1999 .
- (٩) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، الوثيقة: E/CN.4/2001/56 تاريخ: ١٨ كانون الأول 2001.
- (١٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥ الذي صدر بعنوان: "التعاون الدولي على مفترق طرق- المعونة والتجارة والأمن في عالم غير متساو".
- (١١) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٩ الذي صدر بعنوان: "التغلب على الحواجز-قابلية التنقل البشري والتنمية".
- (١٢) صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٩ الذي صدر بعنوان: مكافحة الأزمة العالمية.

(١٣) لجنة حقوق الإنسان، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الوثيقة: E/CN.4/1999/50

تاريخ: ٢٤ شباط ١٩٩٩.

(١٤) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الوثيقة: TD/B/53/4 تاريخ: 26 تموز 2005 .

(١٥) ميثاق الأمم المتحدة.

الفهرس

العنوان	الصفحة
مقدمة عامة	١
المبحث التمهيدي: نظام المشروطية لصندوق النقد	١١
أولاً: نشأة نظام مشروطية الصندوق	١٣
١ - نظام المشروطية في النظام الأساسي للصندوق	١٤

١٦	٢- عوامل تأخر ظهور نظام مشروطية الصندوق
١٨	٣- الملامح الأولية لنظام مشروطية الصندوق
٢٠	ثانياً: تطور نظام مشروطية الصندوق
٢١	١- التطور الإجرائي لنظام المشروطية
٢١	أ- آلية المشاورات
٢٣	ب- اتفاقات الدعم
٢٧	ج- سياسة الشرائح
٢٨	د- آلية معايير الأداء
٣٣	٢- التطور الموضوعي لنظام المشروطية
٣٤	أ- برامج التثبيت والاستقرار
٤٠	ب- نظام المشروطية المتقاطعة
٤٧	الباب الأول: الأسس القانونية لبرامج التكيف الهيكلي
٥١	الفصل الأول: مقدمات تطبيق برامج التكيف الهيكلي
٥٣	المبحث الأول: عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي
٥٥	المطلب الأول: أزمة الاقتصادية في البلدان الرأسمالية
٦٥	المطلب الثاني: أزمة التنمية في البلدان النامية
٧٠	أولاً: الجانب الاقتصادي للأزمة والتكيف الهيكلي
٧٢	١- تسهيل التمويل التعويضي
٧٣	٢- التسهيل الممتد "الموسع"
٧٤	٣- تسهيل التمويل الإضافي "التكميلي"
٧٥	ثانياً: الجانب السياسي للأزمة والتكيف الهيكلي
٧٩	المطلب الثالث: أزمة القروض الخارجية
٧٩	أولاً: سياق أزمة القروض الخارجية
٨٠	١ - أسباب الالتجاء إلى الاقتراض الخارجي
٨١	٢ - نشوب أزمة القروض الخارجية
٨٨	ثانياً: دور صندوق النقد في أزمة القروض الخارجية
٨٨	١ - استحداث تسهيلات جديدة وتطوير مضمون برامجه الاقتصادية
٨٩	أ - التسهيل النفطي

ب - التسهيل بغاية التصحيح البنوي والتسهيل المدعوم بغاية التصحيح البنوي	٩١
ج- تسهيل النمو والحد من الفقر	٩٣
٢ - دور صندوق النقد الدولي كوسيط في أزمة القروض الخارجية	٩٣
المطلب الرابع: انهيار التجربة الاشتراكية وسيادة نموذج اقتصاد السوق	٩٧
المبحث الثاني: أسس برامج التكيف الهيكلي	١٠٣
المطلب الأول: تقرير ليستر بيرسون	١٠٥
أولاً: تشجيع التجارة الحرة	١٠٧
ثانياً: تشجيع تدفق الاستثمارات الأجنبية الخاصة	١٠٨
ثالثاً: التشدد في تقديم المعونات والمساعدات الدولية	١١٠
رابعاً: إدارة أزمة القروض الخارجية	١١٢
خامساً: تفعيل دور المنظمات الاقتصادية الدولية	١١٤
المطلب الثاني: المبادرات الناجمة عن أزمة القروض الخارجية	١١٥
أولاً: تقرير برانت	١١٥
ثانياً:	خطة بيكر
.....	١١٧
ثالثاً: مبادرة برادي	١١٨
المطلب الثالث: توافق واشنطن	١٢١
الفصل الثاني: مضمون برامج التكيف الهيكلي وآليات تطبيقها	١٢٧
المبحث الأول: تفاصيل برامج التكيف الهيكلي	١٢٩
المطلب الأول: سياسات جانب الطلب	١٣١
أولاً: السياسة النقدية	١٣١
١- تخفيض سعر صرف العملة الوطنية	١٣٣
٢- رفع سعر الفائدة	١٣٤
٣- الحد من الائتمان	١٣٦
٤- الحفاظ على حد أدنى من الاحتياطات وتخفيض حدود الاقتراض الجديد	١٣٨
ثانياً: السياسة المالية	١٣٨
١- تخفيض الإنفاق العام	١٣٩

١٤١.....	٢- زيادة الإيرادات العامة
١٤٣.....	المطلب الثاني: سياسات جانب العرض
١٤٥.....	أولاً: إصلاح القطاع العام والخاص
.....	ثانياً: الخصخصة
١٤٦.....	
١٥٠.....	ثالثاً: تحرير سوق الصرف وإصلاح القطاع المالي
١٥٢.....	رابعاً: تحرير التجارة
١٥٤.....	خامساً: تحرير الأسعار وسوق العمل
١٥٧.....	سادساً: إدارة القروض الخارجية
١٦١.....	المطلب الثالث: الجانب الاجتماعي لبرامج التكيف الهيكلي
١٦٢	١- ترشيد نفقات التعليم
١٦٢.....	٢- دعم محدودي الدخل
١٦٣.....	٣- تدريب الأيدي العاملة
١٦٥.....	المبحث الثاني: آليات تطبيق برامج التكيف الهيكلي
١٦٧.....	المطلب الأول: دور صندوق النقد الدولي في فرض برامج التكيف الهيكلي
١٦٨.....	أولاً: آليات فرض برامج التكيف الهيكلي
١٦٩	١- التسهيلات الدائمة
١٧٠.....	٢- التسهيلات المؤقتة
١٧١.....	٣- التسهيلات الخاصة
١٧٢.....	٤- تسهيلات أخرى
١٧٥.....	ثانياً: دور صندوق النقد الدولي في الصياغة والإشراف والتقييم
١٧٩.....	المطلب الثاني: دور الدولة الوطنية في صياغة وتطبيق برامج التكيف الهيكلي
١٨٥.....	المطلب الثالث: دور نادي باريس في فرض برامج التكيف الهيكلي
١٩١.....	الباب الثاني: تقويم برامج التكيف الهيكلي وآثارها القانونية
١٩٣.....	الفصل الأول: تقويم جوانب برامج التكيف الهيكلي
١٩٥.....	المبحث الأول: تقويم الجانب الاقتصادي لبرامج التكيف الهيكلي
١٩٧.....	المطلب الأول: تقويم سياسات جانب الطلب لبرامج التكيف الهيكلي
١٩٧.....	أولاً: السياسة النقدية ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات

١٩٨	١- تقييم سياسة تخفيض سعر صرف العملة الوطنية
٢٠٢	٢- مخاطر سياسة تحرير سعر الصرف
٢٠٣	٣- تقييم سياسة الفائدة
٢٠٥	٤- نتائج تقييم الائتمان
٢٠٥	ثانياً: السياسة المالية ومعالجة العجز في الموازنة العامة
٢٠٥	١- تقييم سياسات الإنفاق العام
٢٠٦	٢- فيما يتعلق بالإيرادات العامة
٢١٠	ثالثاً: الجانب التطبيقي للسياسات النقدية والمالية
٢١٠	١- عوامل تطبيق برامج التكيف الهيكلي في مصر
٢١٥	٢- حصيلة تطبيق السياسات النقدية والمالية في التجربة المصرية
٢٢٣	المطلب الثاني: تقييم سياسات جانب العرض لبرامج التكيف الهيكلي
٢٢٣	أولاً: تقييم استراتيجية التحول نحو الصادرات
٢٢٤	١- استراتيجية التحول نحو الصادرات والتقسيم الدولي للعمل
٢٢٨	٢- استراتيجية التحول نحو الصادرات والتنمية
٢٣٠	ثانياً: تحرير التجارة في ظروف البلدان النامية
٢٣٣	ثالثاً: مخاطر سياسات الإصلاح المالي
٢٣٥	رابعاً: تقييم سياسات الخصخصة والاستثمار الأجنبي
٢٣٥	١- الخصخصة ما بين الضرورات والمخاطر
٢٣٩	٢- تقييم فعالية الاستثمارات الأجنبية
٢٤١	٣- الخصخصة بالصدمة في روسيا
٢٤٦	خامساً: انتقاد آلية مبادلة القروض
٢٥٣	المبحث الثاني: تقييم سياسات التكيف الهيكلي ذات التأثير الاجتماعي
٢٥٥	المطلب الأول: تقييم سياسات الدعم وتحرير الأسعار
٢٥٥	أولاً: حقيقة سياسة الدعم
٢٥٥	١- الدعم وعوامله الاقتصادية والاجتماعية
٢٥٨	٢- الدعم وربط الأسعار بالأجور
٢٦٠	ثانياً: سياسة تحرير الأسعار

المطلب الثاني: العمالة والبطالة	٢٦٥
١- فيما يتعلق بانسحاب الدولة من الحياة الاقتصادية	٢٦٦
٢- فيما يتعلق بالانفتاح وتحرير الاقتصاد	٢٦٦
المطلب الثالث: بعض الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي	٢٧١
أولاً: استغلال الطبقة العاملة	٢٧١
ثانياً: ارتفاع مستويات الفقر	٢٧٣
ثالثاً: التفاوت في توزيع الدخل	٢٧٤
المطلب الرابع: حالة تطبيقية- "الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي في التجربة المصرية"	٢٧٧
أولاً: الآثار الاجتماعية لبرامج التكيف الهيكلي في التجربة المصرية	٢٧٨
ثانياً: التدابير الاجتماعية للحكومة المصرية للحد من آثار برامج التكيف الهيكلي	٢٨٥
الفصل الثاني: الآثار القانونية لبرامج التكيف الهيكلي	٢٨٩
المبحث الأول: تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة	٢٩١
المطلب الأول: إشكالية مبدأ السيادة في برامج التكيف الهيكلي	٢٩٣
أولاً: مفهوم السيادة الاقتصادية في القانون الدولي	٢٩٣
١- التنمية وتدويل السيادة	٢٩٦
٢- العولمة وتدويل السيادة	٢٩٨
ثانياً: الماهية القانونية لبرامج التكيف الهيكلي	٣٠٠
المطلب الثاني: آليات تأثير برامج التكيف الهيكلي في سيادة الدولة	٣٠٧
أولاً: آليات التمويل الدولي وتأثيرها في سيادة الدولة	٣٠٩
ثانياً: عولمة الأسواق المالية من منظور السيادة الاقتصادية	٣١٣
ثالثاً: المناطق الحرة وسيادة الدولة	٣١٥
رابعاً: تأثير الشركات المتعددة الجنسيات في سيادة الدولة	٣١٩
المبحث الثاني: تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظائف الدولة	٣٢٥
المطلب الأول: تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة الاقتصادية	٣٢٧
أولاً: برامج التكيف الهيكلي ودولة الحد الأدنى	٣٢٧
١- دور الدولة المتغير	٣٢٨
٢- نتائج انسحاب الدولة من الحياة العامة	٣٣٢

أ- الصراع الاجتماعي	٣٣٥
ب- تضاؤل الطبقة الوسطى	٣٣٦
ج- المشكلات الاجتماعية	٣٣٨
د- تآكل الدولة	٣٣٩
ثانياً: قضية تطبيقية "برامج التكيف الهيكلي والحرب في يوغسلافيا"	٣٤٠
المطلب الثاني: تأثير برامج التكيف الهيكلي في وظيفة الدولة السياسية	٣٤٧
أولاً: تأثير برامج التكيف الهيكلي في الديمقراطية	٣٤٨
١- العلاقة بين الديمقراطية والتنمية	٣٥٠
٢- تقويم الربط بين برامج التكيف الهيكلي والديمقراطية	٣٥٣
أ- التكيف الهيكلي والاستقرار السياسي	٣٥٤
ب- برامج التكيف الهيكلي والممارسة الديمقراطية	٣٥٦
ثانياً: تأثير برامج التكيف الهيكلي في حقوق الإنسان	٣٦١
١- حقوق الإنسان في برامج التكيف الهيكلي	٣٦٢
٢- التكيف الهيكلي ومواثيق حقوق الإنسان	٣٦٦
الخاتمة	٣٧٣
أولاً: النتائج	٣٧٤
ثانياً: التوصيات	٣٧٦
قائمة المراجع	٣٨٣
الفهرس	٣٩٩

فهرس الجداول

البيان	الصفحة
الجدول رقم (١) تطور حجم القروض الخارجية للبلدان النامية ومؤشراتها حتى	٨٧

	منتصف عقد التسعينات.
١٥٨	الجدول رقم (٢) قيمة قروض بعض البلدان النامية في السوق الثانوية للقروض كنسبة مئوية من القيمة الاسمية للقروض خلال سنوات الثمانينيات.
٢١٢	الجدول رقم (٣) أهم المؤشرات الكلية للاقتصاد المصري في نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات.
٢٤٨	الجدول رقم (٤) تطور حجم قروض بعض البلدان النامية الخاضعة أو التي خضعت لبرامج التكيف الهيكلي ومؤشراتها الأساسية.
٢٨٣	الجدول رقم (٥) نسبة الإنفاق الصحي في مصر خلال بعض سنوات تطبيق برامج التكيف الهيكلي.