الاختراق المأمول

حتى يتسنى التقدم بسرعة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، يجب أن يحدث النمو في القطاعات التي تعود بالنفع المباشر على الفقراء، مثل القطاع الزراعي

أطفال بجنوب أفريقيا يمرحون على لعبة دوامة الخيل التى تضخ المياه.

بيدرو كونسايسَو وسليم جاهان
Pedro Conceição and Selim Jahan

شهد العقد السابق على الركود العالمي في عام ٢٠٠٩ فترة من النمو الاقتصادي السريع في معظم البلدان النامية. فقد ظل العالم النامي يسجل نموا أعلى من الاقتصادات المتقدمة منذ أواخر التسعينات، الأمر الذي كان بمثابة خروج من حالة الركود الاقتصادي الطويلة التي استمرت من منتصف السبعينات وحتى منتصف التسعينات في أفريقيا جنوب الصحراء.

وكان هذا النمو مصحوبا بتحسن في نتائج التنمية البشرية وتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة (راجع الإطار ١ عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في مقال «استعادة الزخم» ضمن هذا العدد من التمويل والتنمية). ففي أفريقيا جنوب الصحراء بدأت معدلات الفقر المدقع تسجل هبوطا سريعا في أواخر التسعينات، حيث بلغت نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع (أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم حسب تعادل القوى الشرائية وأسعار ٢٠٠٥) في عام ١٩٩٠ (سنة الأساس بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية الثالثة) ٥٧٪ (تقرير United Nations, 2010a). وبحلول عام ١٩٩٩ زاد معدل الفقر فعليا بمقدار نقطة مئوية واحدة ليصل إلى ٥٨٪، ثم انخفض مع عام ٢٠٠٥ مسجلا ٥١٪. ولا توجد بيانات أكثر حداثة حتى الآن، لكن بعض التوقعات تشير إلى استمرار انخفاض الفقر المدقع في أفريقيا جنوب الصحراء حتى بلغ ٤٦٪ في عام ٢٠٠٨ (دراسة World Bank and IMF, 2009). وإذا صدقت هذه التقديرات يكون معدل الفقر المدقع قد انخفض في أفريقيا جنوب الصحراء بمقدار ١٢ نقطة مئوية في الفترة بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٨.

ومع ذلك، فإن متوسط الأداء هذا في مجال النمو والحد من الفقر يحجب وراءه تباينا كبيرا عبر البلدان. فإذا نظرنا إلى غانا مثلا، نجد أن نسبة انتشار الفقر المدقع انخفضت من ٥١٪ في عام ١٩٩٢ إلى ٣٢٪ في ١٩٩٨، و ٣٠٪ في ٢٠٠٦ (تقرير United Nations, 2010b). وتسير غانا بخطى حثيثة على طريق تحقيق التصدى لمستوى الفقر المدقع الذي ينص عليه الهدف الإنمائي الأول للألفية الثالثة. ولا ريب أن النمو الاقتصادي أسهم بدور مهم في هذا التقدم، لكنه لا يمكن أن يكون صاحب الفضل الوحيد في تحقيقه.

وفي المقابل، هناك بلدان عديدة في أفريقيا جنوب الصحراء كانت أقل نجاحا بكثير في الحد من الفقر، رغم نجاح بعضها في تحقيق نمو أسرع بكثير من المشاهد في غانا. وكان النجاح المحرز في الحد من الفقر ضعيفا في كثير من البلدان التي سجلت نموا مضاهيا لما سجلته غانا أو حتى أسرع منه. والواقع في ضوء الأحداث التاريخية هو أن متوسط النمو كان في أفريقيا جنوب الصحراء أقل فعالية بكثير في الحد من الفقر، مقارنة بأي بلد آخر. وتشير بعض التقديرات إلى أن مرونة الفقر مع تغيرات الدخل – أي مدى تحول زيادات الدخل إلى تخفيضات في مستوى الفقر – أقل بحوالي الثلث في أفريقيا جنوب الصحراء منها في البلدان النامية الأخرى (دراسة FOSU, 2009).

جهود تحقيق النمو الشامل

وهكذا، فلن يكفي النمو وحده للحد من الفقر والتقدم نحو أهداف الألفية الثالثة – وإن كان مطلبا ضروريا في هذا الصدد. فطبيعة النمو لها أهميتها. والنمو الشامل الذي يولد دخلا لأفقر شرائح السكان هو نمو أكثر فعالية بكثير في تحقيق الحد من الفقر. والنمو في القطاع الزراعي عامل حاسم حاليا في أفريقيا جنوب الصحراء – وعلى مدار التاريخ في عدة بلدان أخرى – ليس فقط للحد من الفقر، وإنما أيضا للحد من الجوع. فعلى سبيل المثال، كان الحد من الفقر في المناطق الريفية مسؤولا عن حوالي ٥٩٪ من مجموع الانخفاض في نسبة انتشار الفقر المدقع في غانا بين أوائل تسعينات القرن الماضي وعام ٢٠٠٦ (تقرير World Bank, 2008). وفي الوقت نفسه، انخفضت نسبة السكان ناقصي التغذية من ٣٤٪ في ١٩٩١ إلى ٨٪ في ٢٠٠٥ (تقرير United Nations, 2010b). وعندما يكون النمو شاملا، ويحدث في القطاعات التي تعود بالنفع على الفقراء، يصبح أكثر فعالية بكثير في تحقيق الحد من الفقر.

ويقتضي الأمر مجموعة من السياسات حتى يصبح النمو أكثر شمولا ويتحقق التقدم في المؤشرات الاجتماعية الأخرى. وتشير عدم الفعالية النسبية للنمو كأحد عوامل الحد من الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء إلى وجود «فجوة في السياسات» يمكن معالجتها لتصبح مساهمة النمو في القارة مماثلة على الأقل لمساهمته في البلدان النامية الأخرى.

ما هي السياسات المطلوبة؟ إن الأدلة المستمدة من التقارير القُطْرية عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة توضح بجلاء بعض العوامل التي تساهم في نجاح جهود التوصل إلى هذه الأهداف (تقرير UNDP, 2010a). ونتبين من هذه الأدلة أن الفقر والجوع يقل بدرجة ملحوظة مع تحقيق النمو الاقتصادي في القطاعات التي تعود بالنفع المباشر على الفقراء، مصحوبا بسياسات تستهدف دعم هذه الفئة من السكان. وتشمل هذه السياسات الاستثمار في توسيع الفرص الاقتصادية، وتدعيم الحقوق القانونية، وتعزيز مشاركة المرأة في العملية السياسية، كما تتضمن سياسات التعليم والصحة التي تعزز حصول الجميع على الخدمات، خاصة النساء والفتيات. وقد حفزت هذه الأنواع من السياسات التقدم في تحقيق كافة الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة.

تنفيذ برنامج للعمل

كل هذه الأدلة تقود إلى برنامج عمل محدد لأهداف الألفية التالية يغطي الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ (تقرير UNDP, 2010b). ومثلما أكدت المناقشة السابقة بشأن أفريقيا، يُلاحَظ أن سرعة الحد من الفقر والجوع تأتي نتاجا لارتفاع نصيب الفرد من النمو الاقتصادي بما يعزز فرص الفقراء في تحقيق الدخل وتشغيل العمالة. وغالبا ما يعني هذا في حالة أفريقيا أهمية النمو الناشئ في القطاع الزراعي، الأمر الذي يأتي في العادة بالتوازي مع تعزيز العدالة في توزيع الدخل والأصول والفرص.

ويتطلب النمو الشامل والمواتي للفقراء استثمارات في الخدمات الاجتماعية الأساسية – أي المدارس والمستشفيات والمراكز الصحية الريفية – وكذلك في تنمية الموارد البشرية. وتؤدي كل هذه الاستثمارات إلى توسيع التغطية الصحية وتحسين نوعية الخدمات. ومن ثم، فإنه من الضروري زيادة الاستثمارات العامة في التعليم والصحة ومياه الشرب والصرف الصحي والبنية التحتية.

بيد أن بناء المدارس والمرافق الصحية، وإلغاء الرسوم وغيرها من الحواجز التي تعترض فرص الحصول على الخدمات لن يكفل حصول السيدات والفتيات عليها تلقائيا، حيث يقتضي ذلك استثمارات موجهة لتحسين صحة الإناث وتعليمهن. ومما يساهم في تمكين المرأة إجراء الإصلاحات الدستورية وغيرها من الإصلاحات القانونية التي تعمل بشكل مباشر على تعزيز مشاركة المرأة في النشاط السياسي. وهناك أدلة واضحة بالفعل تؤكد أن تمكين المرأة يدعم التقدم نحو أهداف الألفية.

ويمثل التوسع في التدخلات الموجهة عنصرا ضروريا مكملا للسياسات والاستراتيجيات الكلية، وذلك على غرار التطعيم الموسع وتوزيع الناموسيات والعقاقير المضادة للفيروسات الرجعية، مما يساعد على إنقاذ الأرواح، وخاصة إذا تم التنفيذ على نحو متكامل. ومن العناصر الفعالة في هذا الصدد توافر الحماية الاجتماعية، والتحويلات النقدية، وبرامج التوظيف، ولا تقتصر فعاليتها على دعم قطاعات السكان الهشة أثناء الصدمات، وإنما تمتد إلى إتاحة المكملات الغذائية، والفحوص الطبية المنتظمة، والالتحاق بالتعليم.

كذلك يتعين أن يتصدى برنامج العمل المعني بأهداف الألفية في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ لمكامن الخطر الناجمة عن تغير المناخ ودعم الانتقال إلى ما يدعم جهود تخفيف أثر تغير المناخ من وظائف ونشاط اقتصادي. وثمة حاجة ملحة وعاجلة للتوصل إلى اتفاق عالمي بشأن تغير المناخ لمساعدة أصحاب الموارد الشحيحة على إجراء هذه التعديلات، سواء للتكيف مع تغير المناخ أو الانتقال إلى مسار للتنمية القائمة على انخفاض الكربون.

ومن الضروري تعزيز تعبئة الموارد المحلية للمساعدة في تمويل برنامج عمل الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة. ويعمل العديد من البلدان على توسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة التحصيل الضريبي. ويجب تدعيم القدرات الإدارية لدى سلطات تحصيل الإيرادات القومية، مع ضمان الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد العامة. ويمكن للحكومات زيادة فعالية الإنفاق العام بتخفيض تكلفة الوحدة من الخدمات العامة المقدمة دون التأثير على جودتها أو تخفيض كمها، وبتقليص الإنفاق المهدر للموارد.

ومن الأهمية بمكان التركيز على شرطين أساسيين في سياق برنامج العمل المذكور. أولا، إن إنجاز أهداف الألفية يتوقف على التزام البلدان بهذه الأهداف. ويعني هذا بذل جهود إنمائية تقودها البلدان، وتدعمها الحوكمة الفعالة على قاعدة وطنية من توافق الآراء واسع النطاق والتنفيذ القائم على التشاور والمشاركة المؤثرة من كل الأطراف المعنية. ثانيا، ينبغي أن يتيح التعاون الدولي مناخا داعما لتحقيق الأهداف الإنمائية. وينطوي هذا على تقديم المساعدات الإنمائية الرسمية؛ وزيادة وضوح المسار المتوقع لصرف دفعات المعونة وتعزيز فعاليتها؛ واختتام جولة محادثات الدوحة التجارية متعددة الأطراف في أسرع وقت ممكن بعقد اتفاقيات داعمة للتنمية – مما يعزز الدعم المقدم للتجارة بين بلدان الجنوب وجهود التكامل الإقليمي.

إن هناك تحديات جسيمة أمام تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في أفريقيا جنوب الصحراء. لكن الأدلة أوضحت إمكانية تحقيق تقدم كبير على عدة جبهات باتباع السياسات الصحيحة، يساندها الدعم الدولي اللازم. وفي الوقت نفسه، يتعين بذل جهود لمعالجة بعض القيود الهيكلية الأطول أجلا بغية الحفاظ على هذا التقدم. إننا نمتلك الموارد والمعرفة والتكنولوجيا اللازمة لتحقيق إنجاز كبير بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة في أفريقيا جنوب الصحراء. ■

بيدرو كونسايسَو كبير اقتصاديين ورئيس الوحدة الاستشارية الإستراتيجية التابعة للمكتب الإقليمي لأفريقيا، وسليم جاهان رئيس مجموعة الفقر، وكلاهما في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المراجع:

Fosu, Augustin Kwasi, 2009, "Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa," BWPI Working Paper 98 (Manchester, United Kingdom: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester).

United Nations, 2010a, The Millennium Development Goals Report 2010 *(New York).*

———, 2010b, United Nations MDG database.

United Nations Development Programme, 2010a, The Path to Achieving the Millennium Development Goals: A Synthesis of Evidence from Around the World *(New York, June).*

———, 2010b, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment *(New York, June).*

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development *(Washington).*

———, and IMF, 2009, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency *(Washington).*