

جدلية العلاقة بين سياسات المشروطة والتنمية في الدول العربية

The relationship between conditionality policies and development in Arab States



عبد الناصر نونة NOUNA Abdennacer

جامعة باتنة 1، الجزائر، abdennacer.nouna@univ-batna.dz

تاريخ النشر: 2023/01/01

تاريخ القبول: 2022/12/17

تاريخ الإرسال: 2022/07/30

ملخص:

شكلت جدلية العلاقة بين التنمية والمساعدات الخارجية تساؤلات كثيرة طرحت من خلال دراسات مختلفة سياسية اقتصادية واجتماعية حول طبيعة العلاقة بين الدول المانحة وتلك التي تعاني من مشكلات تنموية خاصة العربية منها، فالمساعدات والقروض الخارجية الممنوحة للدول العربية منذ استقلالها لدعم التنمية خاصة بعد نهاية الحرب الباردة وفي ظروف التحول نحو نظام عالمي اقتصادي وسياسي جديد أصبحت مشروطة بعمليات التحول الديمقراطي واحترام حقوق الإنسان ولاشك أن الاعتماد على هذه المساعدات كحل لضعف كفاية التدفقات المالية الخاصة وانخفاض مستويات الادخار وفشل النماذج التنموية لهذه الدول و معها محاولات الإصلاح بمختلف استراتيجياتها ومداخلها المتبعة عقد من مشكلات المديونية وتزايد معها عبء خدمة الدين مما أدى إلى تبعية مطلقة وفق نظام للمشروطة تشكلت وظائفه الأساسية تبعاً لعوامل دولية أعادت تشكيل الإطار النظري والعملي لإدارة عمليات التنمية وفق متغيرين أساسيين الأول يتمثل في تراجع الفلسفة الاشتراكية التي بلغت ذروتها خلال الحرب الباردة و صراع الثنائية القطبية والثاني في بروز النظام العالمي الجديد ذو التوجه النيوليبرالي.

الكلمات المفتاحية: نظام المشروطة؛ المديونية؛ التنمية؛ الدول العربية.

Abstract:

The argument of the relationship between development and foreign assistance posed many questions that were raised through various economic and social political studies about the nature of the relationship between donor countries and those with particular development problems. Assistance and external loans to Arab States since independence to support development, especially after the end of the cold war and in the context of the transition towards a new world economic and political order, have become conditioned on democratization and respect for human rights. Reliance on such assistance as solutions to inadequate private financial flows, low levels of savings and the failure of these countries' development models and attempts to reform their various strategies and interventions are undoubtedly a decade of debt problems and the increasing burden of debt service resulting in absolute dependence. According to a conditionality system, its basic functions were shaped by international factors that reshaped the theoretical and practical framework for managing development operations in two fundamental variables: the decline of the socialist philosophy that culminated during the cold war and the bipolar conflict, and the emergence of the neoliberal-oriented world order.

Keywords: Conditionality; indebtedness; development; Arab States.

* المؤلف المرسل: عبد الناصر نونة، abdennacer.nouna@univ-batna.dz

مقدمة:

ارتبطت سياسات المشروطة بأجيالها المختلفة في الجانب الأكبر منها بالمساعدات التي تقدمها الدول المانحة لتلك الدول المتعثرة تنمويا بسبب قيود أزمات المديونية وإشكالية تسديد الدين الخارجي خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وضمن تجاذبتا الحرب الباردة اعتقادا منها إن هذه المساعدات ستضمن للدول النامية ومن بينها دول العالم العربي تحقيق مستوى معين من التنمية مع تزايد هذه المساعدات خاصة بعد انتهاء الحرب الباردة بدأت تشكل ملامح نظام دولي جديد برزت معه ادوار جديدة وأهميات كبيرة لمؤسسات اقتصاد العولمة التي أصبحت تزيد من حدة مضمون العلاقات بين الدول المانحة والممنوحة مما أدى إلى ظهور إشكالية المديونية الخارجية التي أعادت وضع العلاقات الاقتصادية والسياسية الدولية في سياق أزمات عكست عمق الفجوة التنموية وفشل تلك المساعدات في ملئها خاصة عندما عبرت عن مبادرات طالت محاولات تغيير الأنظمة السياسية وإحلال الديمقراطية والحكم الراشد وحقوق الإنسان.

في هذا الإطار تأتي هذه الدراسة للبحث في الإشكالية التالية:

إن تعدد وتعقد وتشابك نظام المشروطة وفق رؤية الدول المانحة ومعها المؤسسات المالية المساعدة كما أفرزتها سياسات أجيال المشروطة الاقتصادية والسياسية وما بعد المشروطة من جهة، وتراكمت الأزمات الاقتصادية والسياسية لمجموع الدول النامية ومن بينها دول العالم العربي من ناحية أخرى يثار التساؤل الرئيسي حول جدلية العلاقة بين مجموع سياسات المشروطة والتنمية في دول العالم العربي.

للإجابة على هذا التساؤل في إطار الإشكالية المطروحة تم صياغة الفرضية التالية

تعتبر سياسات المشروطة بأجيالها المختلفة أسلوب ضغط على سياسات التنمية في دول العالم العربي .

ولتحليل هذه الفرضية تم الاعتماد على مجموعة من المقترحات المناسبة لطبيعة الموضوع مثل المقترح التاريخي والقانوني ومقترح الاقتصاد السياسي، والمقترح النسقي، والمقترح المؤسسي الجديد .

تنقسم الدراسة إلى محورين أساسيين .

المحور الأول الدلالات التنموية وإشكالية المديونية الخارجية

لقد أصبح مفهوم التنمية عنوانا للعديد من السياسات التي انتهجتها الدول النامية بصفة عامة والدول العربية بصفة خاصة رغم اختلاف أوضاعها السياسية والاقتصادية والاجتماعية عنوانا لرسم الخطط والبرامج التنموية رغم اقتصار هذا الأخير على الجوانب الاقتصادية لقد أصبح المفهوم مثقلا بالكثير من التعميمات ذلك إن مؤشرات التخلف وحدها لم تعد كافية للحكم على مدى تحقيق تنمية لدخول اعتبارات ومؤشرات أخرى غير كمية مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الراشد والتي أصبحت مرتبطة بتلك المساعدات المقدمة من الدول المتقدمة لأغراض التنمية

1. التنمية وسياسات الإصلاح الهيكلي

لقد تم بلورة مفهوم التنمية من منظور العديد من المدارس المختلفة فحسب أمارتيا كومار سن فالمفهوم هو عملية توسيع للحريات الحقيقة التي يتمتع بها البشر وهي بذلك عملية تطول إدارة الأسواق والإدارات غير الحكومية والعلاقات بين الحاكم والمحكوم والمؤسسات التشريعية والأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات التعليمية والمجتمع كله وتتحقق إسهامات هذه المؤسسات من خلال تأثيرها في دعم وتعزيز القدرات والحريات الفردية للإنسان (Amartya sen 2000 p. 3-4)

لاشك إن صياغة سياسات تنمية في بلدان العالم العربي كانت ولا تزال تخضع لأهداف واعتبارات دولية خارجية أكثر منها لظروف وأولويات داخلية ذلك إن الأهداف والبرامج المسطرة غالبا ما تأتي في سياق برامج المنظمات والوكالات والدول المانحة التي تدفع باتجاه بعض السياسات التنموية المنسجمة مع التوجهات الليبرالية ولا تتعارض مع متطلبات السوق فهي تأتي أحيانا ذات صبغة إنسانية حقوقية وأحيانا أخرى يغلب عليها طابع المصلحة دون مراعاة خصوصيات هذه البلدان واحتياجاتها الأساسية

لقد تبنت المؤسسات والمنظمات الدولية المانحة برامج إصلاح هيكلي يراعي في جوانبه الاقتصادية مصالح القوى الكبرى واشترطت المساعدات ضرورة تبني واعتماد آليات الديمقراطية ومكافحة الفساد وتنمية المرأة والطفل كخيارات إستراتيجية تنمية للحصول على الدعم والمساعدة المالية رغم عدم توافقها مع متطلبات التنمية في هذه البلدان وهو الشيء الذي شكك في قدرتها على تحقيق الأهداف التنموية المعلنة (كابور 2009، ص.ص. 3-5).

جاءت هذه الإصلاحات على شكل برامج التثبيت والتكيف الهيكليين وهما عبارة على مجموعة من الإجراءات السياسية والاقتصادية والمالية التي صاغتها مؤسسات اقتصاد العولة صندوق النقد الدولي والبنك العالمي والشركات العابرة للقوميات لمساعدة الدول المتعثرة تنمويا خاصة تلك التي تواجه عجزا مستديما في موازين مدفوعاتها تتضمن عادة هذه البرامج منح لقروض مشروطة بإجراءات تخص ضرورة تقليص دور الدولة اقتصاديا مع أولوية تقليص الإنفاق العام ورفع الدعم وخصوصة القطاعات العامة وتخفيض قيمة العملة وإزالة القيود البيروقراطية أمام الاستثمارات الأجنبية وإصلاح النظام المصرفي والجباي وتسهيل حقوق الملكية وتحرير السوق من قيود التدخل لضمان المنافسة. تهدف عادة هذه البرامج في أساسها إلى تحقيق :

- مساعدة الدول على تأمين تمويل خارجي
- تبني إجراءات صارمة تنسجم مع هذا التمويل
- القيام بإصلاحات هيكلية لتعزيز النمو على الميادين المتوسط والبعيد

غير أن مجمل هذه الإجراءات لم تنسجم مع الظروف المحلية لهذه البلدان خاصة الضعف الكبير في الهياكل والمؤسسات ما خلق مزيدا من العقبات وصلت إلى تقويض الشرعية السياسية وزيادة الفساد وممارسات القمع وتقليص الحريات (اجوزا إي، اوساجاي 2000، ص.ص. 1-42)

لقد ظلت الوكالات الدولية ومن ورائها الدول المانحة تسوق لسياسات الإصلاحات الهيكلية وبتسميات مختلفة على أنها تزيد من مرونة الاقتصاد وتدعم النمو وتسهل تحقيق تنمية وتخفيف إجراءات

وقيود تدخل الدولة وبغض النظر عن فشل أو نجاح هذه المشاريع التي تم الاقتراض من أجلها كانت الوكالات تفرض تسديدا للديون مع أعباء خدمتها وفي ظل عجز الدول عن التسديد كانت هناك تدخلات تعسفية وصلت إلى تغيير الأنظمة وإسقاطها دون تحقيق الأهداف المسطرة (قنوع ، ناصر 2006 ، ص.ص 73-88)

إن المساعدات الخارجية تعرف بأنها جميع التدفقات المالية من الجهات المانحة سواء كانت هذه الجهات دولاً أو منظمات متعددة الأطراف إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر بمراحل انتقالية، بما في ذلك التمويلات المالية الرسمية والقروض، والمساعدات الاقتصادية، وتمويل التجارة وحتى المساعدات الخيرية والمساعدات العسكرية والأمنية والمساعدات السياسية. (رغوغ 2012، ص.ص 38-52). وحتى "الحرب ضد الإرهاب" جزءاً من برامج المساعدات على خلفية صياغة معادلة الربط بين فكرة انتشار الفقر وتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية وتفشي ظاهرة الإرهاب عقب أحداث 11 من سبتمبر 2001. بناءً على ما سبق سيتم تحليل عبء الدين الخارجي من خلال مدخل التنمية لقياس حجم الأزمة عربياً في سياق تطور المنطلقات الفكرية المقترحة من المؤسسات المالية الدولية المعروفة بأجيال المشروطة التي تستند في مجملها على قاعدة ارتباط المساعدات بشروط محددة تضعها الدول والمؤسسات المانحة. فإلى أي مدى ساهمت المنطلقات الفكرية النظرية لأجيال المشروطة في تجاوز الأزمة الإنمائية في العالم العربي؟

2. حول مفهوم أزمة المديونية

إن دراسة أزمة الديون الخارجية من خلال مقولات الفكر الاقتصادي الرأسمالي ونظريات الفائض والعجز، لا تسمح بتتبع المسار الحقيقي لبروز قضية المديونية الخارجية لأنها تهمل الجانب السياسي المرتبط بفكرة علاقات التبعية الاقتصادية - السياسية والنمو الاقتصادي غير المتكافئ بين الدول المقدمة والمستقبلة أي المتقدمة والمتخلفة. ومهما كان التفسير المقدم لأزمة المديونية الخارجية فإن المخاطر التي يواجهها العالم ذات بعدين أساسيين، الأول يتعلق بالنظام المصرفي العالمي (وبسلسلة إفلاسات مصرفية كبرى)، أما الثاني فيتعلق بالدول المدينة وضرورة تجميد برامج التنمية، وتراجع الدخل الوطني فالأمر لا يتعلق بتوقف النمو الاقتصادي فقط بل تحوله إلى نمو سالب، وإن كانت مخاطر الشق الأول قد تم تجاوزها باستراتيجيات متبعة من الحكومات الصناعية والمؤسسات الدولية المالية (نادي باريس-نادي لندن) (الشمري 2015) فإن مخاطر الشق الثاني تجعل من الأزمة أزمة إنمائية لا أزمة مصرفية. شكل النظام الاقتصادي العالمي سياقاً حاكماً لكثير من عمليات التنمية. والمقصود بالنظام "مجموعة الترتيبات والقواعد الحاكمة التي تتضمن القواعد والمعايير والقيم والإجراءات المنظمة للسلوك والمتحكم في نتائجه وتسمح نظرية النظام بدراسة التفاعل بين القوة المادية وقوة الأفكار كما تسمح بدراسة تفاوت هيكل القوة داخل النظام، وكيف يتم تصعيد قيم معينة بناءً على توجهات القوى المؤثرة داخل النظام، أو تفعيلها انتقائياً اتجاه بعض الأطراف أو في بعض الأوقات، ومن ثم فالنظام الاقتصادي العالمي هو مجموعة القواعد الحاكمة للتفاعلات ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية، والمنظمة للمعايير والإجراءات والتوقعات وفي القلب منها المؤسسات المنظمة لهذه العمليات خاصة المؤسسات المالية الدولية مثل: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي" (عبيد، 16 أوت 2016 <http://www.siyassa.org.eg>).

فالأصل في الاستدانة هو زيادة النمو عبر الادخار والاستثمار، على أن يتم دفع الدين في المستقبل على شكل أقساط مع الفوائد، وقد أدى الارتفاع الكبير في تكاليف خدمة الدين إلى الوقوع في أزمة المديونية الخارجية. خاصة خلال حقبي السبعينيات والثمانينيات، ونظر لعدم وجود تعريف موحد وشامل للمديونية

الخارجية ومتفق عليه، تكونت سنة 1984 مجموعة عمل تضم كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبنك التسويات العالمية، وقامت بوضع تعريف للمديونية الخارجية وهو كالتالي: "إن إجمالي الديون الخارجية في تاريخ معين يكون مساويا إلى مبلغ الالتزامات التعاقدية الجارية التي تؤدي إلى تسديدات مقيمي بلد ما، تجاه غير المقيمين به. ويشمل حتمية تسديد أصل الديون مرفقا بالفوائد أو من دونها، أو دفع الفوائد مع أو بدون تسديد مبلغ الأصل" (DEMBINSKI1988, p20).

ويذكر الدكتور "بلقاسم العباس (العباس 2004) تعريفين أساسيين للمديونية الخارجية بحيث ينطبق التعريف الواسع للمديونية الخارجية مع مضمون التعريف الوارد سابقا، والذي يتطلب المعرفة الكاملة لكافة الالتزامات المالية الخارجية للدولة والتي تشمل ديون الحكومة وديون البنك المركزي، ديون المؤسسات العامة والخاصة المضمونة أو غير مضمونة من طرف الحكومة، وتشمل كذلك العمليات المالية الأخرى للأعوان الاقتصاديين مثل: الاستثمار المباشر. أما التعريف الضيق للمديونية الخارجية فيشمل كل الديون المتوسطة وطويلة الأجل والمستحقة على الحكومة أو مضمونة من طرفها. ومثل هذا التعريف يستثني إئتمانات صندوق النقد الدولي إذا اعتبرنا أن الدين طويل الأجل يشمل الديون الخاصة غير المضمونة والديون الحكومية والديون المضمونة حكوميا.

ومن خلال التعريفات السابقة تكتسي دراسة الدين الخارجي أهمية خاصة، نظرا للتأثير المباشر على عمليات سداد الدين وإعادة جدولته، كما أنه الأساس الذي تبنى عليه التحليل المتعلقة بالقدرة على تحمل الدين. وعمليا يتم تحليل مستويات المديونية ومدفوعات الدين باستخدام مجموعة من النسب هي: نسبة إجمالي الدين الخارجي إلى صادرات السلع والخدمات (EDT/XGS)، ونسبة الدين إلى الناتج الوطني الإجمالي (EDT/GNP)، ونسبة مدفوعات الفائدة على إجمالي الدين إلى صادرات السلع والخدمات (TNT/XGS)، ونسبة إجمالي خدمة الدين إلى صادرات السلع والخدمات (TDS/XGS).

وتخصص نسبي الدين إلى الصادرات والدين إلى الناتج الوطني الإجمالي إلى قياس المديونية، بينما تقاس مدفوعات الدين بنسبي خدمة الدين إلى الصادرات والفائدة على الدين إلى الصادرات.

ويصنف تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم الذي يصدره البنك الدولي عبء مديونية الدول حسب مؤشرين أساسيين هما: (العباس 2004 [www.87_develop_bridge30\(2\).pdf](http://www.87_develop_bridge30(2).pdf) 22 مارس 2016)

الأول: نسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة الدين الخارجي إلى الدخل الوطني الإجمالي.

الثاني: نسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة الدين الخارجي أي الأصل والفوائد إلى الصادرات التي تشمل السلع والخدمات وتحويلات المهاجرين.

ويوضح مؤشر نسبة إجمالي الدين العام الخارجي إلى الناتج الوطني الإجمالي عبء المديونية الخارجية، وقدرة الاقتصاد الوطني على تحمل أعباء الدين، ومدى استمرارية الدولة على الالتزام بذلك، بينما يوضح مؤشر نسبة خدمة الدين الخارجي إلى إجمالي صادرات السلع والخدمات ما يستهلكه سداد أقساط وفوائد الدين الخارجي من التدفقات المالية بالعملة الصعبة في الدول المدينة والتي تتحصل عليها من حصيلة مائنته من سلع وخدمات.

ويهدف تحليل حجم المديونية الخارجية في العالم العربي (البلدان العربية المقترضة) فقد تم احتساب مؤشر نسبة الدين العام الخارجي القائم في ذمة الدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي على اعتبار أن هذه النسبة تدل على قدرة الاقتصاد على تحمل أعباء الدين العام الخارجي وإمكانية استمراره في القيام بذلك، كما تم احتساب مؤشر نسبة خدمة الدين العام الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات والذي يقيس عبء المديونية الخارجية بدلالة قدرة الاقتصاد على تغطية المديونية الخارجية بعائدات صادراته.

3. المعطيات الرقمية للمديونية الخارجية في الدول العربية

لم تكن هناك أهمية كبيرة لأزمة الديون الخارجية بالنسبة للكثير من الدول العربية خلال فترة السبعينيات، حيث ظلت هذه البلدان تدير مشاكل عجزها الخارجي بوسائل مختلفة بدون تطبيق مشروطة المؤسسات المالية الدولية، وهناك أسباب عديدة أدت إلى تأجيل هذه الأزمة منها أن معظم الديون الخارجية العربية كانت مستحقة لمصادر رسمية، والتي كانت تتميز بانخفاض نسبي في سعر الفائدة وبطولها الزمني وبوجود فترة سماح طويلة نسبياً للسداد. كذلك اعتمدت الكثير من الدول العربية على تحويلات العاملين بالخارج كمصدر هام من مصادر النقد الأجنبي، مما ساعدها على مواجهة العجز في موازين المدفوعات، وكذلك ارتفاع أسعار النفط والأثر الناجم عنه. إلا أنه في نهاية السبعينيات وأوائل الثمانينيات بدأ حجم الدين الخارجي للدول العربية في الارتفاع بمعدلات كبيرة مما أدى إلى تزايد الاهتمام بقضية الدين العام الخارجي. ويرجع هذا الاهتمام إلى زيادة واضحة في أعباء خدمة الديون نتيجة لجدول آجال سداد بعض هذه القروض في الوقت الذي اتجهت فيه معظم موارد الدول العربية من النقد الأجنبي للانخفاض بسبب تراجع أسعار النفط من جهة ولانخفاض تحويلات العاملين من جهة أخرى. نتيجة هذه العوامل اضطرت عدد من الدول العربية للضغط على الواردات والسحب من الاحتياطيات الدولية، مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى الاقتراض الخارجي في الوقت الذي ضعفت فيه مقدرة الدول العربية على الاستدانة. وحتى بداية الثمانينيات كانت الديون الخارجية المستحقة على البلدان العربية تشمل فقط الدول العربية المتوسطة والمنخفضة الدخل، مما يعني أن الدول العربية المصدرة للنفط لم تكن تدخل ضمن الدول المدينة، إلا أنه مع بداية التسعينيات ومع الانخفاض الحاد في أسعار النفط فإن الديون امتدت لتشمل الدول العربية النفطية (ماعدا الكويت، والعربية السعودية). (الطاهر 2015

(www.qspice.qa/du/qa>049203-005-fulltext.qspa.qa.qa)

إن حجم المديونية العربية يتفاوت بشكل واسع، فالكثير من الحكومات العربية مازالت تجهل أو تخفي مديونيتها، وتتجاهل الكثير من أنواع ديونها الخارجية وفي مقدمتها: الديون العسكرية، ديون القطاع الخاص غير المضمونة من الدولة، الالتزامات المستحقة لصندوق النقد الدولي، والديون القصيرة الأجل. لكن المتفق عليه أن المديونية العربية تتصاعد عاماً بعد آخر بشكل متسارع، "فقد ارتفع حجم الديون العربية الخارجية من 6.9 بليون دولار عام 1970 إلى 73.6 بليون دولار عام 1982، ومن ثم إلى 79.904 بليون دولار عام 1986" (طاحون 15 ماي 2015 www.aljazeera.net) ووفقاً للدراسة التي أعدها "عماد طاحون" المعنونة بـ "الديون العربية الخارجية" فقد قدرت مديونية الدول العربية سنة 1995 بـ 159.5 مليار دولار في مقابل 144 مليار دولار نهاية سنة 2000. وقد يبدو للوهلة الأولى أن حجم المديونية الخارجية للدول العربية قد انخفض إلا أن هذه المعطيات المبينة على تقارير صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومؤسسة التمويل العالمي والصندوق العربي قد استثنت من مجموع الدول العربية سبعة دول منتجة للنفط وهي السعودية والإمارات، الكويت، البحرين، قطر، العراق، ليبيا، لأن المؤسسات المالية الدولية لا تعتبرها مدينة من منظور الوضع الصافي

للمديونية، فالصعوبات المالية التي تمر بها هذه الدول مجرد صعوبات مؤقتة ترتبط بالتدفقات النقدية أكثر منها بصعوبات في هياكلها الاقتصادية وفي الفترة الممتدة بين 2000-2011 ووفقا لتقرير المؤسسة العربية لضمان واستثمار الصادرات فإن متوسط الديون الخارجية العربية يقدر بحوالي 436.4 مليار دولار ليرتفع سنة 2014 ويقدر بحوالي 891 مليار دولار أما سنة 2016 فقد قدر بحوالي 923.4 مليار دولار.

المحور الثاني مشروطية المساعدات والتنمية .

إن ارتباط المساعدات بشروط محددة تضعها الدول والمؤسسات المانحة جعل من المشروطية والمساعدات ظاهرتين متلازمين (محمد عارف، 12 أكتوبر 2013 <http://www.noormags.com>) ويعتبر سلاح المساعدات أو الحرمان منها سلاح قديم في التفاعلات الدولية والنظم العربية من أكثر النظم تعرضا لها وهي تستهدف جملة من الأهداف يلخصها الباحث "عبد العظيم محمود حنفي (محمود حنفي، 22 ماي 2016، <http://elaph.com>) بتغيير سياسات الدول المستهدفة تغييرا يتعلق بموضوع محدد أو تغييرا جذريا وتحولها من توجه سياسي إيديولوجي إلى آخر وإعادة تشكيل النظام السياسي بأكمله أو لإعادة تكييفها مع متطلبات النظام العالمي. والملاحظ أن هذه الأهداف يمكن تتبعها بصورة واضحة من خلال المراحل المختلفة التي مرت بها مشروطية المساعدات فمن المشروطية الاقتصادية إلى المشروطية السياسية وصولا إلى نظام بعد المشروطية.

1. المشروطية الاقتصادية (مشروطية الجيل الأول)

تم طرح فكرة المشروطية مع أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القرن العشرين، وسميت بالمشروطية الاقتصادية لأن الشروط التي فرضتها الدول والمؤسسات المانحة على الدول المستقبلة للمساعدات تركز على آليات الإصلاح الاقتصادي (عبد الشافي 2016) وتتضمن هذه الآليات في إطار مفهوم سياسات الإصلاح الاقتصادي عنصرين أساسيين وفقا لرؤية أهم المؤسسات الاقتصادية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) وهما: التثبيت الاقتصادي (stabilization) والتكيف الهيكلي (structural adjustment)، وتتضمن برامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي ما يلي: تخفيف العملة وتكييف معدلات الصرف، إجراءات إدارية في مواجهة التضخم، استعادة آلية السوق، الخصخصة التي تتضمن التغيير في السلوك وفي المؤسسات وليس بالضرورة احتواء كل برامج الإصلاح على هذه الإجراءات الأربعة، فقد يتضمن أي برنامج البعض منها ويتجاوز البعض الآخر وفقا لخصوصية وظروف كل بلد (عباس علي 24 أكتوبر 2013: <http://www.noormags.com>)

ومن الناحية السياسية فإن سياسات الإصلاح الاقتصادي تنقسم إلى مرحلتين رئيسيتين: الأولى مرحلة المبادرة، وتأتي عقب فترة من التدهور الاقتصادي تصاحبها ضغوط اقتصادية متزايدة، ويسود فيها الاعتقاد بضرورة الإصلاح وغالبا ما تقوم حكومة جديدة تمثل تحولا عن سابقها بالبدء والمبادرة بعملية الإصلاح، وتظهر في هذه المرحلة درجة عالية من استقلالية السلطة التنفيذية والمرحلة الثانية هي مرحلة التماسك والتميز بتوافر درجة من التقبل تضمن عدم الرجوع عن هذه الإصلاحات. (المقطري ص 48) مما يؤشر على دخول الدولة مرحلة الليبرالية الاقتصادية، ومن ثم فرض النمط الغربي للتنمية على الدول المستقبلة للمساعدات.

ويذكر الباحث "منار محمد الرشواني (محمد الرشواني 29 مارس 2015. www.Islamtoday.net) في مقالته الموسومة "الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لبرامج التكيف الاقتصادي الدولية" بأن تطبيق سياسات التكيف الهيكلي عادة ما يرتبط بوجود أزمات اقتصادية بالدول التي تطلب المساعدة خاصة تلك التي عجزت عن سداد مديونيتها الخارجية بحيث اقتضت إعادة ثقة الدائنين بها لجدولة ديونها والحصول على تمويل جديد اللجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على شهادة سلامة أوضاعها الاقتصادية (Seal of approval)، بعد التزام هذه الدول بما يسمى بالمشروطة (conditionality) والتي هي عبارة عن اتفاق بين الصندوق والبنك من جهة والدولة المدينة من جهة أخرى بحيث يتم بموجبه ربط استمرار التدفقات المالية الخارجية بإجراء تغييرات في السياسة الاقتصادية للدولة. ويعبر عن هذا الاتفاق من خلال ما يعرف بخطاب النوايا الصادر عن حكومة الدولة المعنية، وعلى الرغم من أن هذا الخطاب يصدر عن حكومة الدولة التي تريد أن تلتزم بالمشروطة إلا أنه في الواقع ما هو إلا حصيلة مفاوضات بين هذه الحكومة وكل من الصندوق والبنك الدولي.

وحول فعالية هذه المشروطة فإنها تعتبر من أكثر القضايا إثارة للجدل. (شفيرز 1993) ومن الوجهة النظرية يرى (ريتشارد ألان- RICHARD ALAN) (Alan 1993, p.217-227) بأن هناك علاقة مباشرة بين سياسات الإصلاح الاقتصادي والتحول الديمقراطي، فباعتبار هذه السياسات تتضمن وقف الخدمات الحكومية والقاعدة تقول أن لا ضرائب بدون تمثيل، فإنه لا يمكن وقف الخدمات الحكومية بدون مشاركة، كما أن هذه السياسات تبرز حاجة اقتصاد السوق للمعلومات وحماية حقوق الملكية من أجل الاستثمار، ومن ثم ضرورة توفر البيئة المناسبة المستقرة مما يعني حماية قانونية صارمة، وكل هذه المعطيات تجعل من التحول الديمقراطي للأنظمة السياسية القائمة ضرورة لا بد منها. لكن من الناحية العملية فإن هناك العديد من الدراسات التي تؤكد عدم وجود علاقة حتمية بين سياسات الإصلاح الاقتصادي والتحول الديمقراطي خاصة تلك التي تناولت الحالة الإفريقية (CALLAGHY 1994, p.133-145) بل من الكتابات ما يؤكد أن هذه السياسات دفعت إلى المزيد من الاستبداد بحيث تسعى السلطة لفرضها بالقوة، مما كان له الأثر السلبي على فعالية هذه السياسات خاصة وأن العديد من الدول بما فيها الدول العربية التي طبقت هذه السياسات لم تنجح في تطوير إقتصاداتها، بقدر ما زادت الأمر سوءاً وكان لذلك العديد من الآثار السلبية سواء اقتصادياً أو اجتماعياً أو سياسياً.

في ظل هذه الظروف تم صياغة فرضية أن العيب ليس في هذه السياسات الاقتصادية وإنما في البيئة السياسية السائدة في هذه الدول لتبدأ بذلك مشروطة الجيل الثاني.

2. المشروطة السياسية (مشروطة الجيل الثاني)

بالترويج للاعتقاد القائل مع نهاية الثمانينيات بأن غياب الديمقراطية ومحاسبة الحكام يعتبر من أهم العوامل التي أدت للآزمات والتدهور الاقتصادي الذي تعاني منه دول العالم الثالث بما فيها الدول العربية، بدأت المؤسسات المالية المانحة (البنك الدولي والصندوق النقد الدولي) في ربط المساعدات المالية بالإصلاحات السياسية (SORENSEN 1993, p.29-38) وفي بداية التسعينيات ظهر الجيل الثاني من المشروطة حيث بدأت الدول المانحة الأوروبية والأمريكية (حمدي 1993، ص14) والمؤسسات المالية النقدية ممارسة الضغوط السياسية والاقتصادية على الدول لإقامة نظام ديمقراطي يستمد شرعيته من إجراء انتخابات تنافسية

متعددة الأحزاب، وكانت وسيلتها للوصول إلى هذا الهدف هو التهديد بإيقاف المساعدات والتسهيلات المالية. أو إيقافها فعلا بهدف فرض نوع من العزلة والحصار على النظم غير الديمقراطية لإجبارها على التحول الديمقراطي وهو ما أصبح يعرف بالمشروطية السياسية (توفيق 11 ماي 2016 www.islamport.com). وتعد هذه الأخيرة الأداة الأساسية لإستراتيجية القدرة على الضغط والإكراه (Leverage) التي يتبناها النظام الاقتصادي العالمي للتأثير على عمليات التنمية والتحول الديمقراطي بعد إستراتيجية الربط (Linkage) وتقديم حوافز مادية للدولة حديثة التحول، وكانت التجارب الأميركية الأكثر تأكيداً لذلك الدور الذي قام به الاتحاد الأوروبي لدفع دول شرق أوروبا إلى انتقال تنموي وتحول ديمقراطي (LEVITSKY 2006, p 199). وفي هذا السياق يعرف (أود جاكمان-ODE JACQUEMN) المشروطية الديمقراطية بأنها سياسة ربط linkage، بحيث تربط السياسة الاقتصادية للدولة مع دول أخرى مع منح امتيازات لهذا البلد. وذلك من خلال استراتيجيين إما ربط إيجابي من خلال مجموع السياسات الوقائية، أو ربط سلبي من خلال العقوبات. ويوضح بأن المشروطية الديمقراطية للاتحاد الأوروبي تؤيد الحوار والتدابير الإيجابية كالدعم المشترك للديمقراطية وحقوق الإنسان (Jacquemin 2014 <http://crdho.cpdr.ucl.ac.be>) وتشبه الدكتور "هناء عبيد" نظام المساعدات الدولية في هذه المرحلة بالعدسة المحدبة Lens converging التي تقوم بتركيز وتجميع المؤثرات الصادرة من البنية الدولية وتوجيهها للدول المتلقية للمساعدات ويشير هذا التشبيه إلى عدة عناصر في العلاقة بين الداخل والخارج ودور المؤسسات المالية في هذا الإطار، فمن ناحية يشير إلى أن طبيعة العلاقة بين الأطراف هي علاقة غير متكافئة، حيث أن اتجاه التأثير من الخارج إلى الداخل، ومن الناحية ثانية فإن المؤسسات الدولية المالية أصبحت وسيط للعلاقة بين النظام الدولي والدول المتلقية للمساعدات، وهذا الوسيط ليس محايداً وإنما يتمتع بنفوذ وتأثير ذاتي قد يعظم من المعطيات الخاصة بالسياق الدولي، أو يمارس تأثيراً وسيطاً على تداعياتها في سياقات محلية وإقليمية (عبيد 2016)، خاصة مع تبني شروط الوصول إلى الحكم الرشيد والذي يشير وفقاً لتعريف البنك الدولي إلى المحاسبية فيما يخص الإنفاق العام، والشفافية عند اتخاذ القرار وتعزيز حكم القانون (HAMNEL2014 <http://www.oneworld.org>)

إذن فالمساعدات الخارجية تمارس تأثيراً بشكل مباشر وهو التأثير المادي على عملية صنع القرار، من خلال سلطة المنح والمنع، فصلاً عن التأثيرات غير مباشرة من خلال إعطاء الشرعية لأفكار وسياسات وممارسات معينة، لذلك برز الحديث عن "أثر سلطة الأفكار" وقد قدم مفهوم الحكم الراشد مظلة تقنية لعبت المؤسسات الدولية المانحة أدوار أساسية مباشرة، حيث يعكس واقع الممارسة تداخل الاعتبارات والعوامل السياسية بشكل كبير مع العوامل الاقتصادية والفنية في توجيه قرارات المؤسسات المالية الدولية التي عكست نوعاً من التدخل السياسي بمنح اقتصادي وبالتدقيق وتنموي Developmental interventionism (عبيد 2012 acpss.ahram.org.eg/news/5587.aspx) وقد صنف (أولاف ستوك OLAV STOKKE 1995, STAKE) المشروطية السياسية إلى ستة مستويات أعلاها التدخل في نظام الدولة وفرض مطالب معينة (كالتمدد الحزبي، الانتخابات الحرة، الانفتاح الاقتصادي)، وأدناها شروط تمويلية، وحتى شروط إدارية ترتبط بتغيير السياسات والأولويات الوطنية التي قد تصل إلى تغيير سياسات معينة في قطاع معين كالضرائب والتشريعات، وحتى إحداث تغيير على مستوى البرامج والمشاريع (إصلاحات مؤسسية وتشريعية).

انطلاقاً مما سبق شهد عقد التسعينيات ذلك التزاوج بين تبني الدول العربية لنماذج تنموية وتطبيقها لسياسات الإصلاح الاقتصادي بشقها الأساسي المتمثل في سياسات التحرير الاقتصادي و محاولة

المحافظة على الحد الأدنى من قواعد الحكم الديمقراطي، خاصة في بعده الإجرائي المتمثل في السماح بالتعددية الحزبية وإجراء انتخابات متعددة؛ لذلك أعتبر (ستيفن كناك STEPHEN KNACK) المشروطية إحدى الطرق الثلاثة التي من خلالها تساهم المساعدات الخارجية في إرساء الديمقراطية إضافة إلى المساعدة التقنية (العمليات الانتخابية، الهيئات الثلاث، منظمات المجتمع المدني، الصحافة الحرة) وتحسين التعليم وزيادة دخل الفرد، خاصة وأن الإحصائيات أشارت إلى العلاقة الإيجابية بين المشروطية السياسية والتحول الديمقراطي وتحقيق التنمية (وفقا لمقاييس فريدوم هاوس)، لكن هذه العلاقة اتجهت إلى التراجع في أعقاب أحداث 11 من سبتمبر 2001 والتي انعكست ضمن عوامل أخرى على نظام المساعدات الخارجية أين تم استبدال نظام المشروطية بنظام ما بعد مشروطية Post conditionality (KNACK, 2001).

3. نظام ما بعد المشروطية

إنّ جوهر فكرة ما بعد المشروطية هو التركيز على أدوات التأثير الناعمة والعمل من خلال الفاعلين الداخليين وذلك نتيجة تعرض سياسات المشروطية لانتقادات مختلفة تكشف عن آثار هذه السياسات من الناحية الفعلية كما تكشف المقاصد الحقيقية لها ومن أهم هذه الانتقادات (عبد الشافي 2015) :

- 1- المشروطية السياسية تعمل على تقييد التنمية و ربطها بالتحول الديمقراطي لأن مسؤولية الدولة أمام الجهات الخارجية تتعارض مع المحاسبة الديمقراطية التي يجب أن تكون في يد المجالس التشريعية والمواطنين في الداخل. كما أن المشروطية أدت إلى تراجع سيطرة أجهزة صنع القرار الداخلية في الدولة مما يؤدي إلى تراجع الديمقراطية.
- 2- إنّ القواعد الاقتصادية التي تعود على الدول نتيجة امتثالها لقواعد المشروطية السياسة محدودة بدليل الأزمات الاقتصادية التي دخلت فيها العديد من هذه الدول، مما يعني أن الموجة الجديدة للديمقراطية المحملة على أجندة المشروطية السياسية ما هي إلا تدخل خارجي في شؤون الدول، لتعكس بذلك موجة للاستعمار الجديد يتزامن مع بناء النظام العالمي الجديد الأحادي القطبية.
- 3- إنّ سياسة الكيل بمكيالين تجعل من زعم الربط بين المساعدات والديمقراطية وتحقيق التنمية يفتقد للكثير من المصداقية، فالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً أثبتت في أكثر من تجربة بأن الديمقراطية وحقوق الإنسان مجرد أدوات تستغلها السياسة الأمريكية لتحقيق مصالحها، وليست هدفاً في حد ذاتها. وكذلك الأمر بالنسبة للدول الغربية الأخرى فالجهات المانحة يهتما تطبيق برامج التكيف الهيكلي في شقها الاقتصادي أكثر من حرصها على تطبيق المشروطية السياسية حتى وإن كانت تلك الجهات تعلن تمسكها بالإصلاحات السياسية التي توفر مناخاً للتنمية الاقتصادية.

لقد تراجعت فكرة المشروطية السياسية على المستوى الخطابي نتيجة التغيرات التي حدثت نهاية التسعينيات في النسق الدولي سياسيا واقتصاديا. فعلى المستوى السياسي كانت الأولوية لحسابات الحرب على الإرهاب أكثر من دعم الديمقراطية، بحيث اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية إلى تأمين ولاء ومساعدة الأنظمة الإقليمية خاصة المحورية، وهو ما أعاق أي نوع من المشروطية السياسة الفعالة إزاء تلك النظم، أما على الصعيد الاقتصادي، فإن الأزمة الاقتصادية العالمية 2008 وبروز قوى اقتصادية صاعدة مثل دول البريكس¹ والتي لعبت أدواراً مؤثرة فيما يتعلق بقواعد التصويت وإسهامات الدول، وكذلك ظهور لوبي للدول النامية داخل تلك المؤسسات الدولية، كل ذلك أثر في توجهات تلك المنظومة فيما يتعلق بالمشروطية

السياسية، فوجود مانحين جدد لا يعطون مسألة طبيعة النظام السياسي في الدول المتلقية للمساعدات أو الديمقراطية أي اهتمام. ومن ثم فرض هؤلاء خاصة الصين تعديل القواعد المعمول بها. (عبيد 2016)

إن نظام ما بعد المشروطية ينطلق من مفهوم الامتلاك Owenrship حيث يتراجع ضمينا عن فكرة فرض التحول من الخارج مقابل تبني سياسات مصممة داخليا، وتحلل الباحثة "هناء عبيد" هذا المفهوم من الناحية العملية بقولها "بأن جوهر التحولات في إطار نظام المشروطية السياسية على وجه الخصوص أصبحت تمارس بشكل انتقائي Sélective، بمعنى وجود دول تمارس ضدها المشروطية وتخفي ممارستها اتجاه دول أخرى، فجوهر المشروطيات (الاقتصادية، السياسية، ما بعد المشروطية) وإطارها الحاكم ظل على حاله، والتغير حدث فقط على مستوى الخطاب. مما يؤكد إن مشروطية المساعدات آلية متبعة من طرف معظم المانحين الدول والمؤسسات المالية الدولية خاصة بعد الحرب الباردة، وافترض أن المساعدات منحة دون مقابل هو تصور شديد المثالية.

إن هيكل القوة في المؤسسات المالية الدولية ومنذ نشأتها سمح للقوى الكبرى بلعب أدوار مؤثرة بتوجيه سياساتها. وهذا ما يتضح في الدور الكبير الذي تقوم به الولايات المتحدة الأمريكية التي تتمتع بما يشبه الفيتو في مجلس الأمن على صعيد القرارات الاقتصادية (www.imf.org) فالطابع الانتقائي لعمل المؤسسات المالية الدولية يثبت أن اعتبارات الملاءمة المصلحية هي المرجعية الحقيقية لحسابات المنع والمنح ومثال ذلك التجربة المصرية التي لم تتعرض إلى المشروطية السياسية من قبل البنك وصندوق النقد الدولي والتي عادة ما تتم بتوصية من المانحين الرئيسيين خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من القوى أصحاب الكتلة التصويتية الأكبر في قرارات المؤسسين تحت مسمى دعم التحول الديمقراطي فترة التسعينيات، وحتى عقب الانقلاب العسكري 2013 (شكلت مصر استثناء واضحا في هذا الاتجاه)، خاصة إذا تم توظيف القاعدة الاقتصادية المتعلقة برأس المال التفاوضي في تلك الفترة (أي المشروطية السياسية) حيث كانت تعاني مصر من الاعتماد على المساعدات الخارجية بداية التسعينيات استمرت حوالي 3 سنوات حيث تراوحت تلك النسبة 13% مما يعني أن المساعدات تتم في إطار معادلات إقليمية يتوقع في إطارها أن لا تتناقض حركة مصر الإقليمية مع مصالح الولايات المتحدة الأمريكية

خاتمة

تزامنا مع نهاية الحرب الباردة وبداية تشكل نظام عالمي سياسي واقتصادي جديد بدأت الدول الغربية ومعها المؤسسات المالية الدولية في ضبط أجندات تنمية قائمة على التوجهات النيوليبرالية لإعادة بناء العلاقات الاقتصادية الدولية بما يضمن لها مصالحها تحت إشراف مؤسسات اقتصاد العولمة والشركات المتعددة الجنسيات تبعا لذلك وجدت الدول النامية بصفة عامة والعربية خاصة نفسها مثقلة بتعقيدات المديونية الخارجية وفي مفترق طرق نبين نماذج تنمية قديمة ألغيت وأخرى جديدة تبلورت مع تصاعد قوى العولمة المتصلة في جوهرها بسياسات تحرير الأسواق ورفع القيود عنها وخصوصية الأصول والاستثمارات الأجنبية المباشرة وتراجع دور الدولة خاصة فيما يتعلق بوظائف الرفاه الاجتماعي وتستخدم العولمة العديد من الآليات لممارسة تأثيراتها أبرزها نظام المشروطية الذي تشكلت معه مجموعة من المفاهيم ذات صلة بالتحول الديمقراطي والحكم الراشد وحقوق الإنسان ومع التأثيرات الجديدة للثورة التكنولوجية والمعلوماتية بات لزاما على الدول النامية إعادة بناء توجهاتها التنموية وفق استراتيجيات الدول المانحة ما يضعها تحت ضغوطات اكبر لخصوصية رهاناتها المحلية أمام التحديات العالمية.