

# روش‌های تأمین مالی برنامه‌های توسعه و سیاست اجتماعی: لزوم باز توزیع بین‌المللی

ایزابل اُرتیز<sup>۱</sup>

مهدی ابراهیمی<sup>۲</sup> (مترجم)

## مقدمه

فضای مالی سیاست‌گذاری‌های عمومی، معمولاً بر چهار رکن اصلی استوار است: افزایش کمک‌های رسمی برای توسعه<sup>۳</sup>، استقراض بیشتر از منابع داخلی یا بین‌المللی، بهبود بخشیدن به جمع‌آوری درآمدهای دولت و افزایش کارایی و تعیین اولویت در صرف هزینه‌ها. مورد پنجم که شیوه‌ای برای برنده شدن در این فضای مالی نیز هست اجتناب از انتقال منابع مالی از کشورهای جنوب به شمال از طریق استفاده بهتر ذخائر مالی است.

در این مقاله، منابع و ابزارهای بین‌المللی تأمین مالی سیاست اجتماعی بررسی شده‌اند. طبق استدلال نویسنده نابرابری‌های شدید در توزیع ثروت جهانی، باز توزیع این ثروت در مقیاسی جهانی را ضروری ساخته است. کمک‌های رسمی توسعه به عنوان کانال رسمی این باز توزیع بین شمال و جنوب، در شکل کنونی خود با مسائل مختلفی همچون حجم کمک‌ها، تمرکز، هزینه معاملات، پیش‌بینی‌پذیری<sup>۴</sup>، تأثیرات اقتصادی کلان، کمک‌های الزام‌آور<sup>۵</sup> یکپارچگی سیاست‌ها، استفاده برای اهدافی غیر از آنچه تعیین شده<sup>۶</sup> و شرطیت اعطای کمک<sup>۷</sup> مواجه‌اند. به نظر نویسنده، به حداقل رسیدن نقل و انتقالات مالی بین شمال و جنوب به کشورهای در حال توسعه امکان می‌دهد که همکاری بین خودشان را هرچه بیشتر افزایش دهند. این همکاری می‌تواند به شکل کمک‌های رسمی و دوجانبه توسعه بین خود کشورهای جنوب، ادغام منطقه‌ای و یا بانک‌های موسوم به جنوب- جنوب باشد. البته این سرمایه‌گذاری‌ها تاکنون عمدتاً معطوف به زیرساخت‌ها بوده‌اند و نه سیاست‌های اجتماعی. این مقاله، تحلیلی از جریان‌های مالی خالص جهانی به دست می‌دهد. به باور نویسنده، این کشورهای جنوب‌اند که سرمایه لازم برای شمال را فراهم می‌آورند و نه بالعکس. وی معتقد است کشورهای در حال توسعه باید نقل و انتقالات مالی با کشورهای شمال را کاهش دهند و منابع‌شان را برای توسعه و رفاه خود (و نه رفاه کشورهای ثروتمند شمال) به کار

1. Isabel Ortiz

۲. کارشناس ارشد توسعه، دانشگاه تهران. mehdi16359@gmail.com

3. Official Development Assistance (ODA)

4. predictability

5. tied aid

6. fungibility

7. conditionality

بندند. در بخش پایانی مقاله نیز ابزارهای مالی ویژه‌ای مانند رویکردهای کلان‌بخشی<sup>۱</sup> و قراردادهای مبتنی بر اهداف توسعه هزاره به عنوان مجاری بالقوه تأمین مالی سیاست اجتماعی در کشورهای در حال توسعه مطرح شده‌اند. دکتر ایزابل آرتیز، فارغ‌التحصیل مدرسه علوم اقتصادی لندن و مشاور ارشد دپارتمان مسائل اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل است. وی سابقه همکاری با کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آمریکای لاتین (۱۹۹۱) اتحادیه اروپا (۹۲-۱۹۹۱)، بانک توسعه آسیا (۲۰۰۳-۱۹۹۵) و نیز بیش از ۱۵ سال تجربه کار میدانی در ۳۰ کشور آسیا، آفریقا، اروپای شرقی و آمریکای لاتین را در کارنامه خود دارد.

## نقل و انتقالات مالی شمال - جنوب

### عدم تقارن‌ها در توزیع جهانی: لزوم بازتوزیع بین‌المللی

نابرابری شدید در توزیع درآمد و دارایی‌های جهانی، ظرفیت حکومت‌ها در تأمین مالی سیاست اجتماعی را به طور جدی تضعیف می‌کند. در سال ۲۰۰۰، ۱ درصد از جمعیت جهان که از همه ثروتمندتر بودند، ۴۰ درصد کل ثروت جهانی را در اختیار داشتند و ۸۵ درصد از کل درآمد و دارایی‌های جهان به ۱۰ درصد از جمعیت جهان که ثروتمندترین بودند تعلق داشت، اما نیمه پایین جمعیت جهان از حیث ثروت، مالک تنها ۱ درصد از ثروت جهانی بود. جهانی شدن را در صورتی می‌توان قابل پذیرش دانست که همگانی باشد و منافع آن به اکثریت جمعیت جهان برسد نه تعداد کمی از کشورهای، شرکت‌ها و افراد. این میزان از تمرکز درآمد در کشورهای شمال، کاملاً غیرقابل توجیه است و نویسندگانی مانند سمیر امین از آن با عنوان آپارتایدی در مقیاس جهانی یاد کرده‌اند. آمریکای شمالی، اتحادیه اروپا و کشورهای پردرآمد آسیا و اقیانوسیه، ۸۴ درصد ثروت جهانی یا ۷۹ درصد تولید ناخالص داخلی جهان را در اختیار دارند. در این شرایط، بازتوزیع بخش قابل توجهی از این منابع مالی و تخصیص آن به کشورهای جنوب را می‌توان هدفی مشروع دانست.

### کمک‌های رسمی برای توسعه

کمک‌های رسمی توسعه، کانال یا مجرای رسمی بازتوزیع بین‌المللی منابع مالی‌اند. این کمک‌ها از زمان استعمار کشورها وجود داشته‌اند، اما در شکل کنونی، منشاء آنها را می‌توان به دوران پس از جنگ جهانی دوم نسبت داد؛ زمانی که نهادهای برتون وودز<sup>۲</sup> پدید آمدند. منظور از این نهادها، سازمان ملل و نهادهای مالی بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، و بانک‌های توسعه آسیا، آفریقا و کشورهای قاره آمریکاست. تجربه خوب طرح مارشال در اروپا (تخصیص سالانه ۲ تا ۳ درصد تولید ناخالص داخلی آمریکا برای بازسازی اروپای پس از جنگ در دوره ۱۹۴۸ تا ۱۹۵۳) منجر به ایده «طرح مارشال برای کشورهای جنوب» شد. در سال ۱۹۶۰ و با تصویب مجمع عمومی سازمان

1. Sector Wide Approaches  
2. Bretton Woods

ملل، قرار بر این شد که ۱ درصد تولید ناخالص ملی کشورهای ثروتمند برای کمک به جنوب در نظر گرفته شود، اما تا امروز، کمک‌ها هرگز به این میزان نرسیده است. در سال ۱۹۶۹، کمیسیون به رهبری پی‌یر ترو دو<sup>۱</sup>، نخست‌وزیر وقت کانادا، از کشورهای ثروتمند درخواست کرد ۰/۷ درصد از تولید ناخالص ملی خود را (قطع نظر از وام‌های تجاری و هزینه‌های نظامی) صرف کمک به سایر کشورها کنند. در مجمع عمومی سازمان ملل در ۱۹۷۰، این موضوع، مورد پذیرش تمامی کشورهای توسعه‌یافته قرار گرفت، اما از آن زمان، تنها ۰/۳ درصد از تولید ناخالص ملی این کشورها صرف کمک شده است. حدود ۱۵ درصد از کل کمک‌های رسمی توسعه، به آموزش و بهداشت اختصاص می‌یابد و علت آن نیز تلاش کمک‌کنندگان برای حمایت از آفریقا در دستیابی به اهداف توسعه هزاره است.

در سال ۲۰۰۵، میزان کمک‌ها استثنائاً به ۰/۳۳ درصد از تولید ناخالص ملی کشورهای توسعه‌یافته رسید که دلیل آن، کمک‌های شخصی اضافه برای امدادسانی به سونامی آسیا و جنگ عراق بود، اما در سال ۲۰۰۶، میزان کمک‌ها به همان رقم ۰/۳ درصد بازگشت. در اوایل دهه ۱۹۹۰، میزان کمک‌های رسمی توسعه به طور میانگین ۰/۳۲ درصد درآمد ناخالص ملی کشورهای بود که عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه هستند، اما در سال ۲۰۰۶، این رقم برای آمریکا ۰/۱۷ درصد، ژاپن ۰/۲۵ درصد و اتحادیه اروپا ۰/۵۴ درصد بود. در این سال تنها دانمارک، لوکزامبورگ، هلند، نروژ و سوئد به تعهد خود (کمک ۰/۷ درصدی) عمل کردند. در سال ۲۰۰۳ هزینه‌های نظامی آمریکا ۶ درصد تولید ناخالص ملی این کشور بود، اما میزان کمک رسمی و الزام‌آور این کشور برای توسعه، ۰/۱ از این تولید را شامل می‌شد. در دهه‌های اخیر، کمک‌های معطوف به توسعه نتوانسته‌اند به اندازه کافی به کاهش فقر یا ایجاد شرایط پایدار برای توسعه اقتصادی کمک کنند و عدم سرمایه‌گذاری کشورهای ثروتمند در «طرح مارشال برای کشورهای جنوب» بدین معناست که ۱۸۰ کشور در حال توسعه جهان هرگز به طور کامل توسعه نخواهند یافت.

### جریان‌های خصوصی<sup>۲</sup> و جریان‌های پولی غیررسمی یا وجوه ارسالی<sup>۳</sup>

میزان خالص بدهی خصوصی کشورهای در حال توسعه از اندکی کمتر از ۱۷۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۲ به حدود ۶۴۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶ رسید. اگرچه جریان‌های مالی بخش خصوصی به سمت کشورهای در حال توسعه، قطعاً بسیار بیشتر از سطح کمک‌های رسمی توسعه است، اما ۷۰ درصد از این جریان مالی تنها به چند کشور با درآمد متوسط مانند آرژانتین، برزیل، چین، هندوستان، مالزی، مکزیک، سنگاپور، جمهوری کره، تایوان و تایلند اختصاص می‌یابد. جریان‌های مالی خصوصی، در کشورهای آفریقایی و سایر نقاط که کمترین میزان توسعه‌یافتگی را دارند، ناچیزند.

دیگر منبع مهم انتقال پول به کشورهای در حال توسعه، وجوه ارسالی کارگران است که در سال ۲۰۰۶ به

1. Pierre Trudeau
2. private flows
3. remittances

۱۹۳ میلیارد دلار رسید (در مقایسه با ۱۰۶ میلیارد دلار کمک رسمی توسعه در همان سال). این وجوه ارسالی جریان‌های غیررسمی تأمین مالی‌اند که اهمیتی اساسی در تداوم مصرف شخصی خانواده‌های مهاجر دارند و به علاوه، منبع مناسب مبادلات خارجی حکومت‌ها شمرده می‌شوند، اما آنها را نمی‌توان سازوکار خوبی برای تأمین مالی سیاست‌های عمومی به منظور توسعه اقتصادی پایدار و بلندمدت یک کشور دانست. دریافت‌کنندگان اصلی این وجوه، هندوستان، مکزیک و فیلیپین هستند و فقیرترین گروه‌های جمعیت در کشورهای در حال توسعه، به ندرت بهره‌ای از این وجوه می‌برند.

### منابع جدید تأمین مالی توسعه

شکست کمک‌کنندگان در عمل به تعهد خود مبنی بر اختصاص ۰/۷ درصد تولید ناخالص ملی به عنوان کمک منجر به طرح منابع بین‌المللی جدید برای تأمین مالی توسعه شد. سمت‌وسوی طرح‌های پیشنهادشده، در درجه اول، مالیات‌بندی بر فعالیت‌های تجملی یا فعالیت‌هایی است که نتایج منفی اجتماعی و زیست‌محیطی دارند. این طرح‌ها عبارت‌اند از: ۱- مالیات وضع کردن بر تجارت تسلیحاتی؛ ۲- مالیات‌های زیست‌محیطی جهانی؛ ۳- مالیات بر جریان‌های پولی کوتاه‌مدت (که اصطلاحاً مالیات توبین<sup>۱</sup> خوانده می‌شود)؛ ۴- مالیات بر بلیت‌های هواپیما؛ ۵- افزایش کمک‌های داوطلبانه با کاربست روش‌های جدید (مثلاً درصدی از فروش کارت‌های اعتباری و غیره). اگرچه این منابع جدید تأمین مالی توسعه را می‌توان ابتکارات خوبی دانست، اما آن‌ها باید مکمل کمک‌های رسمی توسعه باشند و نه جایگزین آن‌ها. آن‌چه در این زمینه مورد نیاز است، یک سیستم چندجانبه مترقی و قابل اجرا برای انتقال منابع از حکومت‌های ثروتمند به فقیر است که از رهگذر آن، مسئولیت‌ها در زمینه توسعه تقسیم شود.

### پیشنهاداتی برای تأسیس یک سازمان مالیاتی بین‌المللی

تأسیس این سازمان، پیشنهاد شرکت‌کنندگان در میزگرد سازمان ملل در خصوص تأمین مالی توسعه بود. البته ایجاد چنین سازمانی نخستین بار در سال ۱۹۹۹ توسط ویتو تانزی<sup>۲</sup> مدیر پیشین بخش مسائل مالی صندوق بین‌المللی پول مطرح شد. اهداف این سازمان از این قرار بود: ۱- اجتناب از رقابت مالیاتی و فشارهای حاصل از آن که موجب می‌شد سیستم‌های مالیاتی، کمتر شکل مترقی و منصفانه داشته باشند؛ ۲- هماهنگ کردن تلاش‌ها برای مبارزه با فرار مالیاتی و پناهگاه‌ها یا بهشت‌های مالیاتی<sup>۳</sup>؛ ۳- بررسی یک راه‌حل جهانی برای مالیات وضع کردن بر شرکت‌های چندملیتی. در کنفرانس بعدی سازمان ملل پیرامون تأمین مالی توسعه (۲۰۰۲)، ایده تشکیل این سازمان با استقبال چندانی از سوی آمریکا و سایر حکومت‌های شمالی مواجه نشد. در سال ۲۰۰۴، مجمع عمومی سازمان ملل با رأی ۱۱۵ کشور قطعنامه‌ای را تصویب کرد که خواهان تحقیق در خصوص مالیات‌های بین‌المللی به

1. Tobin tax  
2. Vito Tanzi  
3. tax havens

عنوان ابزاری برای تأمین مالی توسعه بود، اما باز هم توافقی در مورد تأسیس یک سازمان مالیاتی بین‌المللی حاصل نشد. با این همه، ایجاد این سازمان را می‌توان گامی صحیح به سوی بهبود حکمرانی جهانی و جبران مبنای مالیاتی ضعیف دولت-ملت‌ها<sup>۱</sup> و نیز فضای سیاستگذاری دانست.

### انتقال منابع مالی بین خود کشورهای جنوب

از قرن نوزدهم، کشورها و مناطقی که در موقعیت رهبری و برتری جهانی قرار نداشتند، اتحاد با یکدیگر را به عنوان راهبردی برای کاهش وابستگی و فرادستی قدرت‌های شمالی، استحکام بخشیدند. در آغاز قرن بیست و یکم، ارتباط میان کشورهای جنوبی برای ارتقای همکاری‌های موسوم به جنوب-جنوب در دو شکل اصلی همچنان ادامه دارد: گروه‌های بین‌المللی (مانند جی ۷۷ یا جی ۲۴) و اتحادیه‌های منطقه‌ای (مثلاً مرکوسور یا بازار مشترک کشورهای جنوبی (واقع در آمریکای لاتین)، انجمن توسعه جنوب آفریقا جامعه کشورهای جنوب شرقی آسیا و جز این‌ها).

### کمک‌های رسمی و دوجانبه توسعه و سرمایه‌گذاری‌های جنوب-جنوب

کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جنوب-جنوب [معمولاً مبنایی دوجانبه دارند. کشورهای اصلی اعطاکننده کمک در جنوب که عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیستند عبارت‌اند از: برزیل، چین، هندوستان، کویت، مکزیک، فدراسیون روسیه، عربستان سعودی، آفریقای جنوبی، جمهوری کره، تایوان و ترکیه. از آن جا که این کمک‌ها خارج از نظارت کمیته کمک‌های توسعه (وابسته به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه) قرار دارند، داده‌های موجود مورد انتقال منابع مالی جنوب-جنوب، چندان قابل اتکا نیست. طبق برآورد بانک جهانی، در سال ۲۰۰۵، ۴/۴ درصد از مجموع کمک‌های رسمی توسعه توسط کشورهای تأمین‌شد که عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نبودند اما این برآورد، کمتر از حد واقعی است. جالب اینجاست که قسمت اعظم این کمک، نه به بخش‌های اجتماعی، بلکه به پروژه‌های بزرگ زیرساختی اختصاص می‌یابد و این یعنی اینکه آنچه در اندیشه بسیاری از حکومت‌های در حال توسعه اولویت دارد، زیرساخت است.

### انتقال منابع مالی به شکل درون منطقه‌ای

نقل و انتقال مالی درون منطقه‌ای، مستلزم وجود دست کم یک کشور پردرآمدتر در یک انجمن منطقه‌ای است و در کنار آن، میل به پرداخت در جهت همبستگی منطقه‌ای. اتحادیه یا ادغام منطقه‌ای، شکل اصلی همکاری‌های جنوب-جنوب است و جایگزین سودمندی برای الگوی کنونی جهانی شدن ناعادلانه به شمار می‌آید. راهبردهای تجارت منطقه‌گرا، شیوه‌های کارآمدی برای حمایت، ارتقاء و شکل‌دهی مجدد به تقسیم کار، تجارت و تولید

منطقه‌ای‌اند. هرچند اتحادیه اروپا را می‌توان بهترین نمونه موجود در خصوص چگونگی ایجاد همبستگی منطقه‌ای دانست، اما در کشورهای در حال توسعه نیز شاهد تجارب فزاینده‌ای از این حیث هستیم. تقریباً هر کشوری در جهان را می‌توان در یک جبهه منطقه‌ای جای داد: جامعه کشورهای جنوب شرقی آسیا، اتحادیه آفریقا، جامعه کشورهای حوزه آند، جامعه کشورهای حوزه کارائیب، اتحادیه دولت‌های عرب، انجمن همکاری‌های منطقه‌ای آسیای جنوبی، انجمن توسعه جنوب آفریقا و غیره. مرکوسور یا بازار مشترک کشورهای جنوب که در سال ۱۹۹۱ توسط کشورهای آرژانتین، برزیل، پاراگوئه، اروگوئه و ونزوئلا شکل گرفت و اینک بولیوی، شیلی، کلمبیا، اکوادور و پرو اعضای وابسته آن هستند، قدیمی‌ترین اتحادیه منطقه‌ای جنوبی است. مرکوسور به شکلی آهسته اما پیوسته رشد کرده و از یک توافق تجاری صرف در سال ۱۹۹۱ تا تأسیس یک پارلمان مشترک در سال ۲۰۰۷ پیش رفته است. نکته مهم در مورد مرکوسور که در خور ستایش نیز هست این است که این اتحادیه، پس از اتحادیه اروپا، بهترین مثال از ادغام منطقه‌ای شمرده می‌شود. از حیث سیاست اجتماعی، مرکوسور دارای بیانیه مهمی در باب کار و موضوعات اجتماعی است؛ بیانیه‌ای که مقرراتی هماهنگ در خصوص فرآورده‌های دارویی، درجات آموزشی، حق تأمین اجتماعی و بررسی‌های مشترک درباره بهداشت و ایمنی را دربرمی‌گیرد.

### بانک‌های جنوب - جنوب

گسترده‌ترین بانک‌های چندجانبه جنوب- جنوب را می‌توان در جهان اسلام و کشورهای عرب یافت. بیشتر این نهادها، به عنوان ابزاری برای انتقال منابع از کشورهای نفت‌خیز و ثروتمند به کشورهای فقیرتر این منطقه و آفریقا، در دهه ۱۹۷۰ آغاز به کار کردند. هدف بانک توسعه اسلامی [به عنوان یکی از این نهادها]، پیشبرد توسعه اقتصادی و پیشرفت اجتماعی جوامع مسلمان طبق اصول شریعت است. صندوق توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورهای عرب، دومین نهاد بزرگی است که در این زمینه وجود دارد و عمدتاً معطوف به پروژه‌های زیرساختی است. شرکت توسعه کشورهای حوزه آند که هیأت مدیره آن از ۱۷ کشور آمریکای لاتین به علاوه اسپانیا و ۱۲ بانک تجاری شکل گرفته، مورد موفق دیگری از بانک‌های چندجانبه جنوبی است. غیرمشروط بودن و فرایند سریع تصویب وام، از مزایای این نهاد محسوب می‌شود و نقدها به آن نیز مواردی مانند نامشخص بودن کارکردهای اساسی این نهاد و پُرهزینه بودن وام‌های آن را دربرمی‌گیرد.

با توجه به فقدان سیاست‌هایی که حالت مشروط دارند و نیز دارا بودن الزامات کمتر، به نظر می‌رسد که بانک‌های جنوب- جنوب، رابطه دوستانه‌ای با حکومت‌ها دارند. با وجود این، هرچند این بانک‌ها با مجموعه اصول متفاوتی ایجاد شده‌اند، اما آن‌ها نیز همان مسائلی را که در بانک‌های شمالی اعطاکننده کمک‌های رسمی توسعه وجود دارد، تکرار می‌کنند؛ مسائلی مانند کمک الزام‌آور، متمرکز بودن کمک‌ها، پیامدهای ناعادلانه سرمایه‌گذاری‌های اجتماعی محدود (موسوم به پسماند<sup>۱</sup>) و غیره.

## جنتاب از انتقال منابع بین شمال و جنوب

### تصویر متفاوت حاصل از بررسی جریان‌های خالص مالی

طبق گزارش دپارتمان مسائل اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل در سال ۲۰۰۷ با عنوان وضعیت و چشم‌اندازهای اقتصادی جهان، میزان خالص جریان‌های مالی در کشورهای در حال توسعه از ۴۰ میلیارد دلار جریان ورودی خالص و مثبت در سال ۱۹۹۵ به ۶۵۷ میلیارد دلار جریان خروجی خالص و منفی در سال ۲۰۰۶ رسیده است. در این سال، جریان خالص منابع به سوی افریقای جنوب صحرا، به عنوان تنها منطقه‌ای که جریان خالص انتقال منابع بدان در سال‌های گذشته مثبت بود، نیز شکل منفی به خود گرفت. اگر منابع ذخیره شده در کشورهای در حال توسعه که حاصل مبادلات خارجی‌اند را نیز در نظر بگیریم، به رقمی در حد ۳ تریلیون دلار خواهیم رسید. بیشتر این پول، وارد اقتصاد آمریکا می‌شود (که دوسوم از پس‌اندازهای جهان را به شکل انحصاری در اختیار دارد) و پس از آن، کشورهای نظیر اسپانیا، انگلستان و استرالیا قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، این کشورهای فقیرند که منابع را به کشورهای ثروتمند انتقال می‌دهند [و نه بالعکس].

پس‌اندازهای جهانی نیز در مسیری نادرست و عمدتاً به سوی ثروتمندترین کشور دنیا [آمریکا] جریان دارد و در واقع، این کشور، روزانه ۲ میلیارد دلار از کشورهای فقیرتر قرض می‌گیرد. توزیع جهانی پس‌اندازهای خالص، بسیار ناعادلانه است و کشورهای فقیر، پس‌اندازهای خالص خود را به کشورهای ثروتمند صادر می‌کنند. این مسأله، کل منطق اقتصادی مرسوم را به چالش می‌کشد؛ منطقی که بر اساس آن، به لحاظ نظری، چون سرمایه فراوان و نرخ بازده کمتری در شمال وجود دارد، کشورهای شمالی علاقه دارند در جنوب سرمایه‌گذاری کنند؛ جایی که کمبود سرمایه دارد و نرخ بازده در آن بالاتر است. به علاوه، این وضعیت، منطق کلی نظام مالی بین‌المللی در زمان کنونی را به پرسش می‌کشد. بر این اساس، کشورهای فقیر نباید سرمایه لازم برای کشورهای ثروتمند را تأمین کنند.

اداره ارزیابی صندوق بین‌المللی پول، خبر از این داده که از سال ۱۹۹۹، نزدیک به سه‌چهارم کمک‌هایی که به کشورهای فقیر افریقای جنوب صحرا اعطا شده، مصرف نشده است. به بیان دقیق‌تر، طبق تحقیقات صندوق بین‌المللی پول، از این کمک‌ها برای تسویه حساب بدهی‌ها و ذخیره کردن منابع مالی استفاده شده و نه سرمایه‌گذاری‌های بسیار ضروری اقتصادی و اجتماعی برای ریشه‌کنی فقر شدید و محرومیت انسانی در منطقه.

### گزینه‌هایی برای کاستن از انتقال منابع مالی از جنوب به شمال

برتری در فضای مالی معطوف به توسعه اجتماعی را باید با توقف انتقال منابع از کشورهای جنوب به کشورهای شمال آغاز کرد. این مهم را به سه طریق می‌توان انجام داد: ۱- کاستن از جریان‌های مالی خروجی از کشورهای جنوب [و رساندن آنها به سطحی پایین‌تر از جریان‌های ورودی به این کشورها (برای مثال، از طریق بخشودگی بدهی یا وضع کردن مالیات بیشتر بر جریان‌های پولی غیررسمی که به عنوان سود سرمایه‌گذاری تلقی می‌شوند) ۲- افزایش جریان‌های مالی ورودی که اساساً تعهدآور نیستند و رساندن آنها به سطحی بالاتر از جریان‌های خروجی

(مثلاً از طریق آن دسته از کمک‌های رسمی توسعه که شکل بلاعوض دارند)؛ ۳- تنوع بخشیدن به ذخایر مالی بانک مرکزی (برای مثال، از راه اوراق قرضه بانک‌های توسعه که در سطح ملی سرمایه‌گذاری می‌شوند و به تحقق اهداف توسعه هزاره کمک می‌کنند).

همه این گزینه‌ها نقاط ضعفی دارند و دستیابی به بهترین راه‌حل‌ها مستلزم همکاری بین‌المللی است. واقعیت امر این است که [در حال حاضر] به معماری یا ساختار مالی جدیدی در سطح جهان نیاز داریم. روندهای کنونی آزادسازی مالی، و فراوانی و شدت بحران‌های پولی و مالی، جریان‌های مالی به سمت شمال را افزایش داده‌اند. در ۲۵ سال اخیر، به سبب بحران‌های پولی و بانکی، درآمد کشورهای در حال توسعه ۲۵ درصد کمتر شده است. ساختار مالی جدیدی که از آن یاد شد، باید تأمین و افزایش دسترسی به کمک‌های رسمی توسعه را مورد توجه قرار دهد و حامی سیاست‌های کلان اقتصادی و سیاست‌های بخشی رشدمحور و عادلانه‌ای باشد که معطوف به اشتغال‌زایی و بسط بازارهای ملی‌اند؛ گو اینکه حتی دو برابر شدن کمک‌های رسمی توسعه به کشورهای فقیر (برآمده از اهداف توسعه هزاره) نیز نمی‌تواند مقیاس کنونی انتقال منابع مالی از جنوب به شمال را متوازن کند. کاربست بهتر ذخایر مالی در جهت توسعه نیز منبع دیگری است که در فضای مالی سیاست‌گذاری‌های عمومی مطرح شده است. استدلال‌های عمده‌ای در این خصوص وجود دارد که کشورهای در حال توسعه به جای اینکه مصرف در ایالات متحده و سایر کشورهای ثروتمند را تأمین مالی کنند، باید منابع را برای گسترش مصرف داخلی به کار بندند. بسط بازارهای داخلی را می‌توان شیوه‌ای کارآمد برای کاهش فقر و دستیابی به توسعه ملی دانست. گرایش دیگری که در سال‌های اخیر در کشورهای در حال توسعه وجود داشته، استفاده از ذخایر مالی بانک‌های مرکزی برای ارتقای توسعه ملی در این کشورها بوده است؛ کاری که عمدتاً از طریق عرضه اوراق قرضه منطقه‌ای صورت می‌گیرد. در این زمینه می‌توان از صندوق‌های منطقه‌ای اوراق قرضه در آسیا مثال آورد که توسط بانک‌های مرکزی شرق آسیا و از جمله با حمایت بانک توسعه آسیا پس از بحران اقتصادی سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۷ ایجاد شدند.

### کمک‌های رسمی توسعه: روندها، مسائل و گزینه‌ها

طبق گزارش کمیته کمک‌های توسعه (وابسته به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه)، ۶۴ درصد از کل کمک‌های رسمی توسعه، شکل دوجانبه دارد (با یک روند صعودی) و تنها ۳۶ درصد از این کمک‌ها توسط نهادهای چندجانبه، سازمان ملل و نهادهای مالی بین‌المللی اختصاص داده می‌شود. بازپیدایی دوجانبه‌گرایی در آغاز قرن بیست و یکم، نگران‌کننده است. مسائل جهانی نظیر مهاجرت و بیماری‌های قابل انتقال، نیازمند راه‌حل‌های جهانی‌اند. در شرایطی که با افزایش دوجانبه‌گرایی و فقدان یک دستورکار مشترک در میان کشورهای قدرتمند مواجه‌ایم، کمک‌کنندگان، بدون ارزیابی از کمبودهایی که در سطح جهانی وجود دارد، آنچه را که خود ترجیح می‌دهند تأمین بودجه می‌کنند. برای مثال، در سالیان اخیر، کمک‌های اضطراری کوتاه‌مدت افزایش یافته است، در حالی که سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت‌تر در کشاورزی که می‌تواند میلیون‌ها نفر را در خروج از فقر



یاری رساند، با کاهش مواجه شده است. [در این شرایط]، اقدامات چندجانبه هماهنگ در پرداختن به توسعه جهانی، کاملاً ضروری است.

## معایب کمک‌های رسمی توسعه و راه‌حل‌های ممکن

### تمرکز کمک‌های رسمی توسعه

با توجه به منابع محدودی که برای توسعه وجود دارد و نیز افزایش دوجانبه‌گرایی، کمک‌کنندگان، کشورهای دلخواه خود برای کمک یعنی کشورهای در حال توسعه‌ای که هم‌پیمان آنها هستند را انتخاب کرده و سایر کشورها را به حال خود رها می‌کنند. متمرکز بودن کمک‌های رسمی توسعه، بازتوزیع در سطح بین‌المللی را شکلی غیرمنصفانه بخشیده است. کشورهای اصلی دریافت‌کننده کمک در آغاز قرن بیست و یکم عبارت‌اند از عراق، نیجریه، چین، افغانستان، اندونزی، هندوستان، جمهوری دموکراتیک کنگو و مصر. این کشورها به شکلی تنگاتنگ با منافع اقتصادی و سیاسی قدرت‌های عمده جهان در ارتباط‌اند. از همین روست که منتقدان از احیای نگرش‌های نواستعمارگر<sup>۱</sup> در نخستین دهه قرن بیست و یکم سخن گفته‌اند. راهی که برای حل مسأله تمرکز کمک‌ها پیش روی‌مان قرار دارد، توافق بر سر معیاری جدید در تخصیص کمک‌های رسمی توسعه است که جهانی و ارتقاءدهنده برابری باشد و فضای سیاست‌گذاری کشورهای در حال توسعه را نیز محدود نکند.

### فقدان سیاست‌های منسجم در میان کمک‌کنندگان

معیارهای دوگانه کشورهای کمک‌کننده، هم در شمال و هم در جنوب به باد انتقاد گرفته شده است. این کشورها در عین اینکه مدافع دستورکار کاهش فقر مبتنی بر کمک‌های رسمی توسعه‌اند، غالباً به دنبال سیاست‌های بین‌المللی هستند که تلاش‌ها در جهت کاهش فقر را تضعیف می‌کنند. برای مثال، کشوری مانند آمریکا فعالانه از مبارزه کشورهای در حال توسعه با اچ‌آی وی و ایدز از طریق برنامه‌های کمک‌های رسمی توسعه حمایت می‌کند، اما از سوی دیگر<sup>۲</sup>، حکومت این کشور بر موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد پافشاری می‌کند؛ امری که موجب می‌شود تضاد منافع آشکاری میان شرکت‌های چندملیتی و جمعیت عموماً فقیر کشورهای در حال توسعه پدید آید و شرکت‌ها از این وضعیت بهره‌گیرند. روزانه هزاران نفر از مردم آفریقا به دلیل عدم دسترسی به داروهای عمومی ارزان‌قیمت، جان خود را از دست می‌دهند و امضای موافقت‌نامه‌های تجاری معین، عملاً به معنای صدور مجوز مرگ آنهاست.

در اجلاس جهانی کپنهاگ در سال ۱۹۹۵، دستورکار جدیدی از سوی جامعه بین‌الملل طرح‌ریزی شد که بعدها به عنوان اهداف توسعه هزاره تثبیت شده و در پنجاه و پنجمین نشست مجمع عمومی سازمان ملل در

سال ۲۰۰۰ مورد تأیید همه کشورها قرار گرفت. این اهداف، شاخص‌ها و نیز نشانه‌های توسعه هستند که به نصف رساندن گرسنگی و فقر شدید تا سال ۲۰۱۵ و بهبود مجموعه‌ای ضروری از شاخص‌های توسعه مانند دستیابی به آموزش ابتدایی همگانی، کاهش نرخ مرگ و میر اطفال و بهتر شدن بهداشت مادران را دربرمی‌گیرند. این دستور کار جدید، ناظر بر ارتقای توسعه همگانی، ایجاد ظرفیت برای دولت به منظور پیشبرد جدی توسعه ملی و ادغام مسائل اقتصادی و اجتماعی در تمامی حوزه‌های سیاست‌گذاری است. با وجود این، بسیاری از کمک‌کنندگان، به ویژه نهادهای مالی بین‌المللی، اعتقاد خود به سیاست‌های متداول دهه‌های پیشین را حفظ کرده و صرفاً بودجه‌های بیشتری برای سرمایه‌گذاری در بخش اجتماعی به منظور تحقق اهداف توسعه هزاره در نظر گرفتند. صندوق بین‌المللی پول، بانفوذترین نهادی است که همچنان به اصول متداول اعتقاد دارد و البته در این راه، تنها نیست. هنگامی که بانک جهانی و بانک‌های توسعه منطقه‌ای در پی فشار حکومت‌های مترقی و گروه‌های جامعه مدنی کاهش فقر را رسماً به عنوان هدف فراگیر خود و یکی از اهداف توسعه هزاره در دستور کارهای خود جای دادند دپارتمان‌های بانک از جمله امور مالی، زیرساخت‌ها و بخش خصوصی، رویه‌های متداول و سنتی پرداخت وام خود را که مبتنی بر شرطیت سیاست‌های نولیبرال بودند، تکرار کردند؛ شرطیتی که غالباً علت فقر بود و نه کاهنده آن. در بسیاری از موارد، حتی کارکنان دپارتمان‌های بخش اجتماعی بانک نیز ارتقای خدمات خصوصی در کنار تأمین چتر حمایتی برای فقرا را به بررسی راه‌های دستیابی به سیاست‌های جهان‌گستر و همگانی ترجیح می‌دهند.

### شرطیت

اختلاف نظر فراوانی در خصوص شرطیت کمک‌های رسمی توسعه وجود دارد. برخی از کمک‌کنندگان، به ویژه نهادهای مالی بین‌المللی، اصلاح سیاست‌ها را شرط لازم برای سرمایه‌گذاری و حمایت بودجه‌ای در نظر گرفته‌اند. انتقاد اصلی در این زمینه، ماهیت نولیبرال این‌گونه اصلاحات است که حکومت‌ها مجبورند از آن اطاعت کنند. کمک‌کنندگان، به طور طبیعی خواهان این هستند که از کمک‌های آنها به بهترین شکل استفاده شود و این کمک‌ها، نتایج و پیامدهای مثبتی به بار آورد، اما سؤال اینجاست که ناکامی در این زمینه را چگونه باید جریمه کرد؟ کمک‌کنندگانی مانند اتحادیه اروپا معتقدند که به جای شرطیت سیاست‌ها، باید سرمایه‌گذاری‌ها را با نتایج و پیامدها مرتبط ساخت؛ یعنی حمایت بودجه‌ای از یک حکومت، مادامی که این حکومت به دنبال دستیابی به نتایج توسعه‌ای است، ادامه یابد. این حمایت بودجه‌ای یا شرطیت پیامدمحور به کشورها اجازه می‌دهد فضای سیاست‌گذاری و نیز مالکیت سیاست‌های خود را حفظ کنند، با این حال، دغدغه‌هایی در باب اجرای این شیوه وجود دارد از جمله اینکه: ۱- تا این زمان، کمک‌کنندگان در خصوص حمایت بودجه‌ای پیامدمحور بسیار محتاطانه عمل کرده و بین ۲ تا ۳ درصد از کل کمک‌های‌شان را بدان اختصاص داده‌اند. بدین سان، کشورهای در حال توسعه نیز هیچ انگیزه‌ای برای اتخاذ جدی این رویکرد ندارند؛ ۲- شاخص‌های مبتنی بر پیامد باید امکان‌پذیر و به دقت تعریف شده باشند؛ ۳- هماهنگ کردن شرطیت پیامدمحور در میان کمک‌کنندگان، امری ضروری شمرده

می‌شود؛ ۴- نکته کلیدی در این زمینه این است که حمایت بودجه‌ای، به هر شکلی که باشد، باید به عنوان ابزاری برای توسعه، بازتوزیع و عدالت اجتماعی مورد استفاده قرار گیرد و به دست مردم برسد نه اینکه برای تداوم فعالیت نهادها یا فرایندها به کار رود.

چندگانگی کمک‌کنندگان و اینکه هر یک از آنها از رویه‌ها و سازوکارهای متفاوتی برای شناسایی، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی فعالیت‌هایش استفاده می‌کند، مشکلاتی برای حکومت‌های کشورهای در حال توسعه به وجود آورده است. هر کدام از کمک‌کنندگان، اولویت‌های سیاست‌گذاری خاص خود را دارند که غالباً با اولویت‌های سایر کمک‌کنندگان در تناقض است، آن‌چنانکه حکومت‌های کشورهای در حال توسعه، در میان مجموعه‌ای از اصلاحات سیاست‌گذاری که با هم سازگار نیستند قرار گرفته‌اند.

### پیش‌بینی‌پذیری و تداوم کمک‌های رسمی توسعه

سازمان‌های کمک‌کننده، فرایندهای سرمایه‌گذاری (با هزینه کردن) خاص خود دارند که متفاوت از چرخه‌های بودجه کشورهای در حال توسعه است و بدتر اینکه گاهی اوقات، بودجه‌های این سازمان‌ها غیرقابل اعتماد و هزینه کردن‌شان همراه با تأخیر است و برنامه‌های‌شان نیز تعطیل می‌شود. بالا و پایین رفتن جریان کمک‌ها به چرخه‌های اقتصادی کشورهای کمک‌کننده و تغییر سیاست‌های آنها و همچنین ارزیابی‌شان از سیاست‌های کشورهای دریافت‌کننده بستگی دارد. شکاف میان تعهدات کمک‌کنندگان و پرداخت‌های آنها، این بی‌ثباتی را تشدید می‌کند. کاهش کمک‌ها منجر به سازگاری‌های مالی پرهزینه به شکل افزایش مالیات و کم کردن هزینه‌ها می‌شود که تأثیر چرخه‌ای آفت جریان کمک‌ها را تقویت می‌کند.

### کمک الزام‌آور

بیشتر کمک‌های رسمی توسعه، همچنان شکل الزام‌آور دارند. کمک الزام‌آور یعنی این که شرط سرمایه‌گذاری برای توسعه، تهیه همه کالاها و خدمات از کشور کمک‌کننده به شکل انحصاری و با هر بهایی است. کمک الزام‌آور موجب طرح این پرسش می‌شود که چه کسانی از کمک‌های معطوف به توسعه سود می‌برند؟ این کمک، در واقع مانند یارانه‌ای است که به شرکت‌های بزرگ کشور کمک‌کننده پرداخت می‌شود. این مسأله، به ویژه در مورد وام‌های توسعه که کشورهای فقیر ناچار به بازپرداخت آنها هستند، غیرقابل پذیرش است: تأمین مالی شرکت‌های بزرگ کشورهای توسعه‌یافته و ثروتمند نباید بر دوش مالیات‌دهندگان در کشورهای فقیر باشد. در سال ۲۰۰۵، تنها چند کشور کمک‌کننده، الزام کمک‌های خود را به طور کامل لغو کردند که عبارت‌اند از فنلاند، فرانسه، آلمان، ایرلند، ژاپن، هلند، نروژ، پرتغال، سوئد، سوئیس و انگلستان.

### استفاده از کمک‌ها برای اهدافی غیر از آن چه تعیین شده است

گاهی اوقات، هنگامی که کمک‌های رسمی توسعه به بخش خاصی مانند بخش اجتماعی اختصاص می‌یابد حکومت‌ها ممکن است منابع داخلی را صرف این بخش‌ها کنند و کمک‌های توسعه را به شکل‌های دیگر (مثلاً هزینه‌های نظامی و دفاعی) به مصرف رسانند. بهبود حکمرانی و مسئولیت‌پذیری عمومی می‌تواند به اصلاح این رفتار حکومت‌ها کمک کند.

### بحثی درباب تأثیرات کلان اقتصادی کمک‌های رسمی توسعه

تأثیرات بسیار مثبت کمک‌های رسمی توسعه در سطح کلان اقتصادی، به ویژه برای کشورهای در حال توسعه فقیر، آشکار است. این کمک‌ها می‌توانند سه نوع شکاف را کاهش دهند؛ شکاف‌هایی که موجب می‌شوند سرمایه‌گذاری و رشد داخلی، پایین‌تر از آنچه امکان‌پذیر است باشد: شکاف مالی<sup>۱</sup>، شکاف پس‌اندازها<sup>۲</sup>، و شکاف ارزی<sup>۳</sup>. با وجود این، بسیاری از کشورهای در حال توسعه نمی‌توانند به آسانی به بازارهای بین‌المللی سرمایه دسترسی یابند و همچنان با کاستی ارز (پول خارجی) مواجه‌اند. کمک رسمی توسعه را می‌توان به شکلی کارا به پس‌اندازهای داخلی افزود و نیز به حکومت‌ها امکان داد که سرمایه‌گذاری‌های عمومی خود را افزایش دهند. اگر حکومت‌های دریافت‌کننده، کمک‌های رسمی توسعه را برای افزایش سرمایه‌گذاری عمومی در حوزه‌های مهم به کار بندند و در جهت کاهش محدودیت‌ها در زمینه عرضه و بهبود کلی بهره‌وری حرکت کنند، این کمک‌ها می‌توانند به جای تورم‌زایی، تأثیرات توسعه‌ای داشته باشند. از جمله این تأثیرات می‌توان به مثبت شدن تراز پرداخت‌ها (از طریق صادرات بیشتر و واردات کمتر) اشاره کرد. اگر کمک رسمی توسعه، [واقعاً] توسعه‌محور باشد، می‌تواند همبستگی قدرتمندی با رشد داشته باشد.

### کمک رسمی توسعه: برخی جایگزین‌ها

لیست بلند مسائلی که تا اینجا از آنها یاد شد، دو راه‌حل اصلی را در مورد این کمک‌ها پیش روی ما قرار می‌دهد: برچیدن این کمک‌ها و یا اصلاح آنها. جالب اینجاست که گزینه اول، از حمایت دو جناح مخالف برخوردار است: الف) صداهای محافظه‌کارانه‌ای که از شمال شنیده می‌شود و معنای آن، نارضایتی از چندجانبه‌گرایی است ب) صداهای ملی‌گرایانه و جسورانه‌ای که از جنوب به گوش می‌رسد و از بی‌اعتمادی به نهادهای شمالی خبر می‌دهد. این گروه، پشتیبان افزایش فضای سیاست‌گذاری در جنوب‌اند و شماری از آنها مدعی‌اند که لزومی برای بازتوزیع بین‌المللی وجود ندارد.

طرح‌هایی که برای اصلاح کمک‌های رسمی و چندجانبه توسعه وجود دارد، مبتنی بر ضرورت بازتوزیع ثروت

1. fiscal gap
2. savings gap
3. foreign exchange gap

جهانی است. این طرح‌ها از حیث میزان اصلاح نیز متفاوت‌اند و از اصلاحات بسیار بنیادین تا رویکردهای معتدل‌تر را شامل می‌شوند: ۱- بنیادی‌ترین این طرح‌ها عبارت است از نهادی شدن یک نظام نوین حکمرانی جهانی و در نهایت، یک حکومت جهانی که به گونه‌ای مؤثر به مسائل جهانی بپردازد، مسائلی مانند اعمال یک سیستم مالیاتی جهانی، یک سیستم نوین مالی و درآمدی در سطح جهان و جز این‌ها ۲- دومین مجموعه از طرح‌ها، ناظر بر اصلاح همه نهادهای برتون وودز و توانمندسازی حکومت‌های کشورهای در حال توسعه و سازمان ملل هستند ۳- ایجاد یک صندوق جدید و بین‌المللی برای کمک‌های توسعه که معطوف به فقیرترین کشورها باشد و بودجه آن از طریق کمک‌های اجباری ثروتمندترین دولت‌های جهان تأمین شود ۴- اصلاح تلاش‌های کمیته کمک‌های توسعه (وابسته به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه) برای ایجاد هماهنگی و اتحاد بین کمک‌کنندگان.

چهار گزینه ذکرشده، متکی بر سیستم‌های چندجانبه‌ای هستند که هماهنگ کردن اعطای کمک از دولت‌های شمال به دولت‌های جنوب را برعهده دارند. برخی مفسران، جایگزین‌هایی در این زمینه پیشنهاد کرده‌اند که دولت‌ها را کنار می‌گذارند. بر این اساس، سازوکارهای کنونی بازتوزیع جهانی، انتقال منابع مالی میان کشورهای ثروتمند و فقیر به شکل بین‌دولتی، را می‌توان به واسطه یک سیستم جهانی بهبود بخشید؛ سیستمی که از طریق آن، مالیات‌های جمع‌شده از افراد ثروتمند کشورهای ثروتمند، به افراد فقیر کشورهای فقیر تعلق می‌گیرد.

### ابزارهای تأمین مالی سیاست اجتماعی

در این بخش، به انواع ابزارهای تأمین بودجه سیاست‌های اجتماعی در کشورهای در حال توسعه که اینک قابل استفاده هستند، می‌پردازیم. این ابزارها معمولاً عبارت‌اند از کمک‌های بلاعوض<sup>۱</sup> و یا قرض دادن<sup>۲</sup>، اولین گزینه، تأمین مالی از طریق کمک بلاعوض است که با توجه به هزینه کمتری که برای حکومت‌ها دربردارد، [به سایر روش‌ها] ترجیح داده می‌شود. به علاوه، با توجه به توزیع نابرابر درآمدها که برآمده از فرایندهای جهانی شدن است، این روش کاملاً موجه به نظر می‌رسد. گزینه بعدی یعنی قرض دادن، وام‌ها<sup>۳</sup> و اوراق بهادار<sup>۴</sup> را دربرمی‌گیرد و با توجه به اینکه بدهکار شدن کشورها را در پی دارد، با کمترین ترجیح همراه است. وام‌ها توسط بانک‌های چندجانبه (مانند بانک جهانی، بانک‌های منطقه‌ای توسعه نظیر بانک توسعه آسیا و بانک‌های موسوم به جنوب- جنوب)، صندوق‌ها (مانند صندوق توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورهای عرب، سازمان کشورهای صادرکننده نفت) و سایر کمک‌کنندگان شمالی و جنوبی تأمین شده و باید براساس نرخ بهره تجاری یا امتیازی<sup>۵</sup> بازپرداخت شوند. در این مقوله، وام‌های امتیازی، گزینه بهتری تلقی می‌شوند، چرا که شرایطشان به سود کشورهای در حال توسعه است (با نرخ بهره تقریباً ۱ درصد در سال و دوره بازپرداخت حدوداً ۲۰ ساله که بستگی به نهاد وام‌دهنده دارد). بانک جهانی، بانک توسعه

1. grants
2. debt
3. loans
4. securities
5. concessional

آسیا و بانک توسعه کشورهای قاره آمریکا، تنها وامهای تجاری می‌دهند، آن‌هم به کشورهای در حال توسعه‌ای مانند مکزیک و هندوستان که سرانه تولید ناخالص داخلی‌شان نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه بالاتر است. در تأمین مالی سیاست اجتماعی، ابزارهای متفاوت دیگری نیز در سطح بین‌المللی وجود دارد که عبارت‌اند از:

### پروژه‌های سرمایه‌گذاری اجتماعی<sup>۱</sup>:

این پروژه‌ها، بخشی از کمک‌های رسمی توسعه بوده و ابزارهای سنتی تأمین مالی سیاست‌های اجتماعی هستند و مجموعه سرمایه‌گذاری‌های خاص (مثلاً در حوزه آموزش) با هزینه‌های از پیش تعیین‌شده را دربرمی‌گیرند. گرایشی که اخیراً در این زمینه به وجود آمده، اجتناب از مدیریت پروژه‌ها توسط کمک‌کنندگان (به دلیل تضعیف ظرفیت دولتها) است.

### حمایت بودجه‌ای عمومی<sup>۲</sup>:

معنای این حمایت‌ها، انتقال مستقیم منابع مالی تخصیص‌نیافته است که از طرف کمک‌کنندگان و سازمان‌های بین‌المللی به بودجه عمومی کشورهای در حال توسعه افزوده می‌شود. اهمیت این روش را باید در هماهنگ شدن اهداف کمک‌کنندگان، سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های کشورهای در حال توسعه و تمرکز همه آنها بر راهبرد توسعه ملی یک کشور جست‌وجو کرد.

### قراردادهای مبتنی بر اهداف توسعه هزاره<sup>۳</sup>:

این قراردادهای، نوعی از حمایت بودجه‌ای عمومی هستند که توسط اتحادیه اروپا شکل گرفته‌اند. این نهاد که بزرگترین کمک‌کننده جهان به شمار می‌آید، از کمک‌های رسمی توسعه که شکل پروژه‌ای و بخش‌محور دارند کاسته و بر حمایت بودجه‌ای عمومی از کشورهای در حال توسعه افزوده است. این مسأله، دست کم به طور نظری نشان‌دهنده کاهش کمک‌های اتحادیه اروپا به سیاست‌های اجتماعی است. این اتحادیه در سال ۲۰۰۶، سیاست توسعه‌ای جدیدی مطرح کرد که بر حمایت بودجه‌ای پیامدمحور و قراردادهای مبتنی بر اهداف توسعه هزاره اتکا داشت. مبنای این قراردادهای، نه الزام کشورها به شرطیت سیاست‌های متداول (مانند خصوصی‌سازی یا آزادسازی اقتصاد)، بلکه دستاوردها در حوزه‌های آموزش (مانند پیشرفت در نرخ باسوادی)، بهداشت (نظیر کاهش مرگ‌ومیر مادران و اطفال) و به طور کلی، موفقیت حکومت‌ها در دستیابی به اهداف توسعه هزاره است.

1. Social Investment projects
2. General Budget Support
3. MDG contracts

### رویکردهای کلان‌بخشی:

این رویکردها، مبتنی‌اند بر حمایت چند کمک‌کننده از راهبرد و بودجه بخشی یک دولت. در اوایل سال ۲۰۰۴ حدود ۱۰۰ مورد از چنین طرح‌هایی در کشورهای در حال توسعه وجود داشت که ۸۵ درصد از آنها متعلق به افریقا و اغلب در حوزه‌های آموزش و بهداشت بود، اما در عرصه‌های دیگری مانند سیستم‌های آبرسانی نیز شاهد افزایش این طرح‌ها هستیم. با وجود این، در عمل، با رویه‌های ناهماهنگ کمک‌کنندگان مواجه‌ایم. این امکان وجود دارد که برخی از کمک‌کنندگان، منابع مالی خود را برای حمایت از بودجه یک دولت، یک کاسه کنند و کمک‌کنندگان دیگر، همچنان بر یک رویکرد پروژه‌ای محدود اصرار ورزند. با این همه، این رویکردها، لاقلاً از این حیث که همه گروه‌های ذینفع، در مورد یک سیاست بخشی و کمک به آن به توافق می‌رسند، گامی به پیش‌تلقی می‌شوند.

### کمک فنی:

کمک‌های فنی، در زمینه حمایت‌های بودجه‌ای عمومی و رویکردهای کلان‌بخشی، اهمیت فزاینده‌ای یافته‌اند. آنچه در مورد این کمک‌ها اهمیت دارد این است که حیطه اختیارات آنها را دولت‌ها تعیین می‌کنند و این مسأله به فضای سیاست‌گذاری دولت‌ها کمک می‌کند. نکته دیگر، الزام‌آور نبودن این کمک‌هاست.

### اوراق قرضه دولتی:

از اوایل تاریخ مدرن، دولت‌های اروپایی به انتشار اوراق قرضه دست زدند تا شکافهای مالی بودجه ملی را برطرف کنند. این عمل، عموماً، جایگزین کم‌هزینه‌تر وام‌هایی است که بانک‌های تجاری می‌پردازند. در این روش سرمایه‌گذاران، پول خود را برای یک دوره زمانی معین و با نرخ بهره از پیش تعیین‌شده، قرض می‌دهند و دولت‌ها این پول‌ها را به بودجه ملی افزوده و ضمن پرداخت بهره آن در دوره تعهدشده، اصل سرمایه را نیز در زمان سررسید آن پس می‌دهند. طی سالیان اخیر، تحول جالب این عرصه در کشورهای در حال توسعه، رشد بازارهای محلی اوراق قرضه در کشورهایی مانند برزیل، چین، هندوستان، مالزی، مکزیک، جمهوری کره، ترکیه و افریقای جنوبی بوده است.

### اوراق قرضه شهری:

این اوراق برای اهداف خاصی منتشر می‌شوند و بسیاری از آنها سهم قابل توجهی در توسعه اجتماعی دارند. اوراق قرضه شهری، معمولاً نیازهای بازار داخلی را برآورده می‌سازند و علیرغم اینکه سرمایه‌های خصوصی را برای حمایت از سیاست‌های اجتماعی بسیج می‌کنند، نمی‌توان آنها را ابزارهایی برای بازتوزیع دانست.

### سایر اوراق بهادار:

افزایش موجودی در بازار بین‌المللی سرمایه از طریق اوراق بهادار، منبع دیگر تأمین مالی توسعه است که اخیراً مورد بررسی قرار گرفته است. در این زمینه می‌توان از اوراق بهادار و اوراق قرضه پروژه‌محور و درآمد‌محور نام برد که توسط دولت‌ها یا شهرداری‌ها منتشر نمی‌شوند و در واقع، اوراق قرضه شرکتی<sup>۱</sup> هستند. آنچه در موفقیت اوراق قرضه پروژه‌محور اهمیت دارد، حمایت و تضمین آنها از سوی نهادهای مالی معتبر است.

### تبدیل وجوه ارسالی کارگران به اوراق بهادار<sup>۲</sup>:

بهادار کردن به عنوان روشی مهم برای تشکیل سرمایه، [ابتدا] در اقتصادهای توسعه‌یافته به ویژه ایالات متحده پدید آمد و [اینک] در کشورهای در حال توسعه نیز رو به گسترش است. وجوه ارسالی کارگران به عنوان یک جریان ارزی ثابت و منظم در کشورهای در حال توسعه را مانند هر جریان درآمدی قابل پیش‌بینی دیگری می‌توان بهادار کرد. بانک‌های خصوصی آمریکای لاتین، ترکیه و قزاقستان، اوراق قرضه‌ای به بازار عرضه کرده‌اند که مبتنی بر جریان‌های درآمدی حاصل از وجوه ارسالی در آینده‌اند. البته باید توجه داشت که بهادار کردن وجوه ارسالی بدهی ملی را در پی دارد.

### تسهیلات مالی بین‌المللی<sup>۳</sup>:

اوراق قرضه و بهادار، بدهی آور بوده و بازتوزیعی نیستند. تسهیلات مالی بین‌المللی، به عنوان یک استثناء طرح‌هایی‌اند که علاوه بر بهادار کردن، حالت بازتوزیعی نیز دارند. معنای این تسهیلات، انتشار اوراق قرضه‌ای است که متکی‌اند بر پایداری کمک‌کنندگان به اعطای کمک. بنابراین، چنین طرح‌هایی توسط کشورهای کمک‌کننده تضمین می‌شوند و این کشورها ضمن پرداخت بهره اوراق قرضه، اداره کردن این تسهیلات را نیز برعهده دارند. اوراق قرضه در اینجا، برای تأمین بودجه کمک بلاعوض به سازمان‌های رسمی کمک‌کننده مورد استفاده قرار می‌گیرند. تا زمان کنونی، تسهیلات مالی بین‌المللی، تنها در جهت بسیج منابع برای ایجاد مصونیت بهداشتی به کار رفته‌اند.

### نتیجه‌گیری

فضای مالی سیاست‌گذاری اجتماعی، دارای چهار رکن اصلی است: افزایش کمک‌های رسمی برای توسعه استقرار بیشتر، بهبود بخشیدن به جمع‌آوری درآمدهای دولت، و افزایش کارایی و اولویت‌بخشی دوباره صرف هزینه‌ها. به این موارد، اجتناب از انتقال منابع مالی از جنوب به شمال به واسطه کاربست بهتر ذخایر مالی را نیز می‌توان افزود. در این مقاله، سازوکارها، مزایا و معایب انواع ابزارهای بین‌المللی تأمین مالی سیاست اجتماعی ارائه

1. corporate bonds
2. Securitizing remittances
3. The International Financial Facility



شده و فهرستی از گزینه‌ها برای دولت‌ها فراهم آمد.

سیستم کنونی کمک‌های رسمی توسعه، دارای نقص است اما معایب آن از حیث حجم کمک‌ها، تمرکز، هزینه معاملات، پیش‌بینی پذیری، تأثیرات کلان اقتصادی، الزام‌آور بودن، انسجام سیاست‌گذاری، استفاده برای اهدافی غیر از آنچه تعیین شده و شرطیت کمک‌ها را می‌توان اصلاح کرده و از گزینه‌های بهتری به جای آنها استفاده کرد. با توجه به انتقال محدود منابع از شمال به جنوب (به دلیل شکست کمک‌کنندگان در عمل به تعهدات‌شان در زمینه کمک‌های رسمی توسعه)، کشورهای در حال توسعه در تلاش‌اند جایگزین‌هایی برای افزایش یکپارچگی در میان کشورهای جنوب (مانند بانک‌های موسوم به جنوب- جنوب) را تجربه کنند. با این حال، کشورهای در حال توسعه تنها ۱۶ درصد از ثروت جهانی یا ۲۱ درصد از تولید ناخالص داخلی جهان را در اختیار دارند و منابعی که بتوان آنها را از جنوب به جنوب انتقال داد، نسبت به منابع قابل انتقال از شمال به جنوب کمتر است. جهانی شدن قابل پذیرش یعنی جهانی‌شدنی که منافع آن به اکثریت انسان‌ها برسد. این مهم، نیازمند اقدامات چندجانبه هماهنگ، و افزایش و مصرف بهتر کمک‌های رسمی توسعه است که مواردی مانند افزایش کمک‌های بلاعوض (نسبت به وام‌ها) و افزایش حمایت بودجه‌ای و کاستن از مدیریت بودجه‌ها در سطح خرد را دربرمی‌گیرد.

#### منابع:

- Ortiz, Isabel (2009), "Financing for Development: International Redistribution", in "Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development", Edited by Katja Hujo and Shea McClanahan, Published by Palgrave macmillan and UNRISD, pp: 53-85.