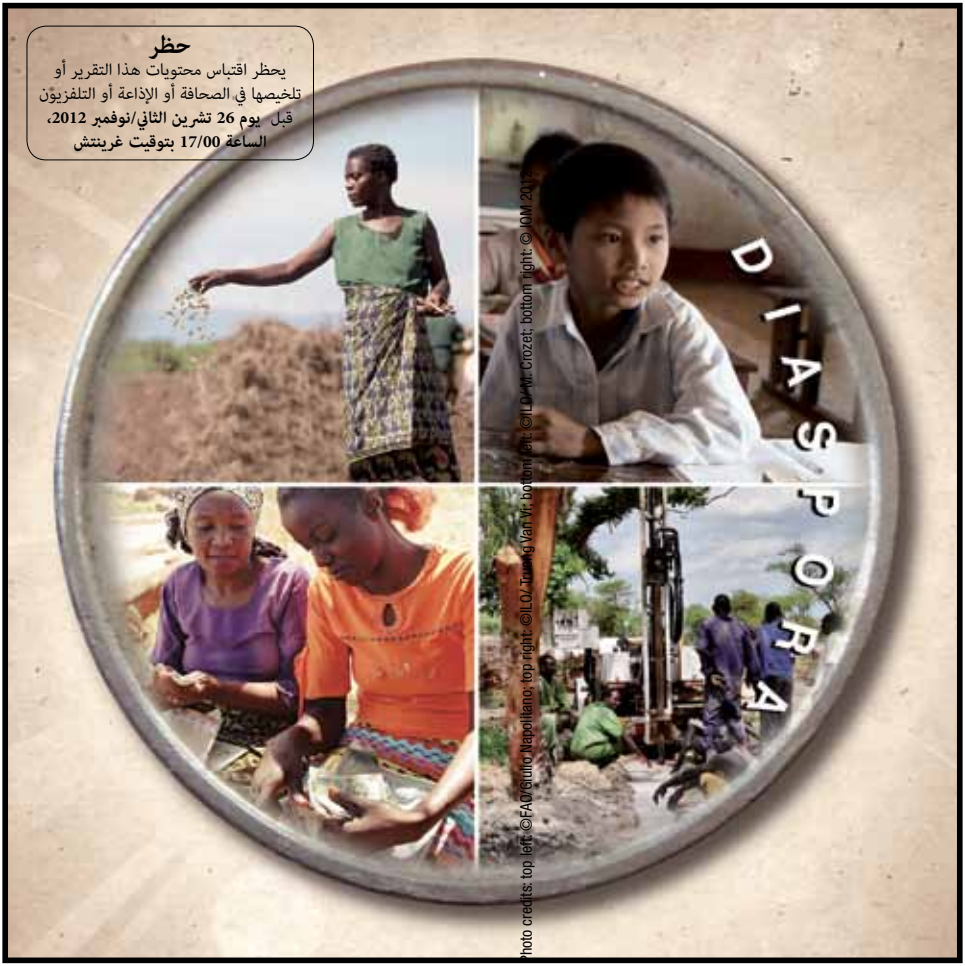
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

تقرير أقل البلدان نمواً، 2012

تسخير التحويلات المالية ومعارف المغتربين لبناء القدرات الإنتاجية

عرض عام



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً، 2012

تسخير التحويلات المالية ومعارف
المغتربين لبناء القدرات الإنتاجية

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، 2012

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

—

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

—

كل إشارة إلى الدولار ($) تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.

—

يجوز اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يُرجى التنويه إلى ذلك مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي إيداع نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه لدى أمانة الأونكتاد.

—

يصدر الاستعراض العام الوارد هنا أيضاً كجزء من الوثيقة المعنونة *"تقرير أقل البلدان نمواً، 2012"* (UNCTAD/LDC/2012)، —

UNCTAD/LDC/2012 (Overview)

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت بجميع اللغات الست الرسمية للأمم المتحدة على العنوان التالي:
www.unctad.org/ldcr

(A) GE.12-51642 021112 051112

مقدمة

لا يزال تذبذب التعافي الاقتصادي العالمي وتفاقم أزمة منطقة اليورو يقوضان تلك العوامل التي مكّنت أقل البلدان نمواً، لمجموعة، من تحقيق معدلات نمو أعلى في الفترة ما بين عامي 2002 و2008. ورغم تحسن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بشكل طفيف في عام 2010، فإن أداء المجموعة ككل تراجع في عام 2011، مؤشراً على التحديات المقبلة. والواقع أنه بسبب تركيز العالم على ما يجري في أوروبا، ثمة خطر يتمثل في أنه قد يغيب عن بال المجتمع الدولي أن أقل البلدان نمواً كانت أكثر البلدان تضرراً من الأزمتين الماليتين اللتين تسببت فيهما بلدان أخرى في السنوات الأخيرة. ولأن اقتصادات أقل البلدان نمواً أقل تنوعاً، فإن هذه البلدان لا تملك الاحتياطيات ولا الموارد اللازمة لتخفيف وقع الصدمات عن اقتصاداتها وللتأقلم بسهولة مع الصدمات السلبية. وفضلاً عن ذلك، سيلحق أقل البلدان نمواً، بوصفها من أكبر مصدري السلع الأساسية، ضررٌ مباشر إذا ما حدث تراجع عالمي آخر يضر باحتمالات نمو الاقتصادات الناشئة. ولذلك، تحتاج أقل البلدان نمواً إلى مزيد من المساعدة الخارجية من أجل توفير حماية أفضل لاقتصاداتها من الصدمات الخارجية ولمساعدتها في إدارة التقلب.

وفي أيار/مايو 2011، اجتمع رؤساء الدول والحكومات وممثلو الدول في اسطنبول (تركيا) بمناسبة انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً بغرض تدارس التحديات الإنمائية المحددة التي تواجهها أقل البلدان نمواً والاتفاق على برنامج عمل لصالح أقل البلدان نمواً للعقد 2011-2020. وحدد برنامج عمل اسطنبول ثمانية من "مجالات الإجراءات ذات الأولوية" التي يتعين أن تنفذها أقل البلدان نمواً وشركاؤها الإنمائيون معاً. ومن مجالات الإجراءات ذات الأولوية الثمانية "تعبئة الموارد المالية لأغراض التنمية وبناء القدرات" ويشير البرنامج تحديداً إلى خمسة من مصادر التمويل هي: تعبئة الموارد المحلية؛ والمساعدة الإنمائية الرسمية؛ والدين الخارجي؛ والاستثمار الأجنبي المباشر؛ والتحويلات المالية. وفيما يتعلق بهذا المصدر الأخير، جاء في برنامج عمل اسطنبول في فقرته 123 أنّ:

"التحويلات موارد مالية خاصة مهمة للأسر المعيشية في البلدان الأصلية للمهاجرين. وثمة حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لخفض تكاليف المعاملات المتعلقة بالتحويلات وإيجاد فرص للاستثمارات الموجهة إلى التنمية، على أن يؤخذ في الاعتبار أن

التحويلات لا يمكن أن تعتبر بديلاً عن الاستثمار الأجنبي المباشر أو المساعدة الإنمائية الرسمية أو تخفيف أعباء الديون أو غير ذلك من المصادر العامة لتمويل التنمية".

ويركز *تقرير أقل البلدان نمواً لعام 2012* على مسألة التحويلات من منظور أوسع. فهو سيتناول بالدرس الدور الذي يمكن أن يؤديه المهاجرون أو من يعيشون في الشتات عموماً بوصفهم مصادر لتمويل التنمية وقنوات لنقل المعارف وميسِّرين لفرص التجارة وولوج الأسواق في البلدان المضيفة. وسيحدد هذا التقرير السياسات، بما في ذلك الدروس السياساتية المستفادة من بلدان أخرى، التي قد ترغب أقل البلدان نمواً في أخذها بعين الاعتبار عند وضع الأطر السياساتية لأغراض تسخير التحويلات المالية ومعارف المغتربين لبناء القدرات الإنتاجية.

وما فتئ الاهتمام بالتحويلات المالية يزداد في الخطاب الدولي، ويعود ذلك جزئياً إلى الزيادة الكبيرة التي شهدتها تلك التحويلات على مدى العقد الأخير. وتتوافق الآراء أكثر فأكثر على أن التحويلات المالية مصدر هام من مصادر التمويل الخارجي الذي من شأن توفره، إذا ما أُدير بواسطة سياسات مناسبة، أن يكون عاملاً نافعاً جداً بالنسبة للبلدان النامية التي تعاني من ندرة رأس المال (خاصة بالنسبة للبلدان التي لها أعداد أكبر من المغتربين في الخارج).

وبالمثل، هناك اهتمام متزايد بالدور الذي يمكن أن يؤديه المهاجرون، ولا سيما المهنيون المهرة منهم، بوصفهم "من عوامل التنمية"، في الربط بين بلدانهم الأم والبلدان التي يقصدونها. وفي حين أن الشواغل المتعلقة بالأثر السلبي لهجرة الأدمغة لا تزال قائمة، كما هو مفصّل في هذا التقرير، فإن التركيز في النقاش قد تحوّل إلى حد ما في الآونة الأخيرة إلى تناول كيفية إشراك المغتربين وزيادة ما قد يسهمون به في التنمية إلى أقصى حد ممكن عن طريق "تحويل هجرة الأدمغة إلى اكتساب مساهمة الأدمغة". وفي هذا الشأن، تم التشديد ليس على إمكانيات الادخار والاستثمار الخاصة بالمغتربين فحسب، بل أيضاً على دورهم الخفي بوصفهم "وسطاء في نقل المعارف" وهو الدور الذي من شأنه أن ييسر نشوء أنماط تجارية جديدة ونقل التكنولوجيا وتبادل المهارات والمعارف. وهذا يتطلب اتباع نهج سياساتي واقعي من أجل إشراك المغتربين يتغير بتغير السياق.

وعلى العموم، تتوقف التعبئة الفعالة لمساهمة المغتربين من أجل التنمية على وجود عدد كافٍ من المهاجرين في وجهة معيّنة. إلاّ أنه ليس من الضروري في بعض الحالات أن يكون عدد المغتربين كبيراً لكي يحدِث أثراً إنمائياً إيجابياً. فقد تتحقق فوائد عظيمة من خلال عدد قليل من المغتربين ذوي المهارات العالية، خاصةً في الاقتصادات الفقيرة التي لديها نقص شديد في أعداد المهنيين المهرة. ورغم ذلك، ينبغي ألا يُلقى عبء تعبئة مساهمات المغتربين ونقل المعارف

والتكنولوجيات المتخصصة كلُّه على عاتق المغتربين. بل ينبغي اعتبار هؤلاء مكملاً قد يكون مهماً لاستراتيجية البلد الإنمائية؛ وهو مكمِّلٌ يمكن تعبئته استراتيجياً في إطار مبادرات سياساتية أوسع ترمي إلى دعم تمويل القدرات الإنتاجية وتطويرها.

ويستلزم تسخير التحويلات المالية من أجل زيادة القدرات الإنتاجية التعامل مع هذه الموارد بصورة واقعية مع الاعتراف بأنها موارد تخص القطاع الخاص في نهاية الأمر، كما يستلزم أن تؤخذ خاصيات كل بلد بعين الاعتبار مع تفادي توصيف هذه الظاهرة بأنها إمّا "نقمة" وإمّا "تعويذة جديدة من تعويذات التنمية". ولم يتأكد بعد ما إذا كانت التحويلات المالية أكثر مصادر التمويل الإنمائي استقراراً وقابليةً للتنبؤ بها. فمع أن بعض المسائل المتعلقة بآثارها الاقتصادية الكلية لم تُحسَم بعد، تشير أدلة كثيرة إلى أنها تساهم في الحد من الفقر وفي تحسين الرعاية الصحية والتعليم. ومن المرجح أن يكون التباطؤ الاقتصادي العالمي شديد الوطأة على أقل البلدان نمواً، مما سيستدعي إعادة التفكير في مصادر بديلة لتمويل التنمية وفي إمكانية الاستفادة من شبكات معارف المغتربين من أقل البلدان نمواً كمصادر للمعارف ولتنظيم المشاريع القائمة على المبادرة الفردية ولإقامة الروابط التجارية.

الاتجاهات الاقتصادية التي ظهرت مؤخراً في أقل البلدان نمواً

في عام 2011، بلغ معدل نمو أقل البلدان 4.2 في المائة، أي أقل بـ 1.4 نقطة مئوية مما كان عليه في العام السابق، وهو ما يعكس تباطؤ وتيرة النمو على صعيد العالم (من 5.3 في المائة في عام 2010 إلى 3.9 في المائة في عام 2011). ونظراً إلى أن أداء أقل البلدان نمواً يتوقف، إلى حد كبير، على الظروف الاقتصادية الخارجية، فقد عجزت عن تجنب التأثر بهذا التباطؤ الواسع النطاق فكان معدل التباطؤ فيها مشابهاً لما سجلته البلدان النامية (1.3 نقطة مئوية) والاقتصادات المتقدمة (1.6 نقطة مئوية).

أما من حيث أداء مجموعات البلدان، فإن كلاً من مجموعة البلدان الأفريقية ومجموعة البلدان الآسيوية المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً قد شهد تباطؤاً في عام 2011 وسجلت المجموعتان كلتاهما نمواً بمعدلات متشابهة قاربت 4 في المائة. إلا أن التباطؤ كان أشد في أقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا (إذ فاق نقطتين مئويتين). وعلى النقيض من ذلك، كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للبلدان الجزرية المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً (7.1 في المائة)

أعلى بالمقارنة مع كل من معدل نموه في السنة السابقة ومع متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً ككل.

وقد كان لضعف أداء أقل البلدان نمواً المصدرة للنفط في عام 2011 (-1.6 في المائة) أثر سلبي على الأداء الإجمالي لأقل البلدان نمواً. ومقارنة بالبلدان المصدرة للنفط، كان أداء أقل البلدان نمواً المتخصصة في تصدير منتجات أخرى، كالمصنوعات (6.0 في المائة) والخدمات (5.7 في المائة) والمعادن (5.8 في المائة) والمنتجات الزراعية والأغذية (5.9 في المائة) أو الصادرات المختلطة (5.4 في المائة)، أفضل بكثير. إلا أن أقل البلدان نمواً غير المصدرة للنفط سجلت أداءً سيئاً من حيث فجوة الموارد التي تدل على مدى اعتماد البلدان على الموارد الخارجية في تمويل استثماراتها الداخلية. ففي حين أن فجوة الموارد لدى أقل البلدان نمواً ككل قد انخفضت من 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2000 إلى 3.9 في المائة في عام 2010، فقد ارتفعت بالنسبة لأقل البلدان نمواً غير المصدرة للنفط من 10 في المائة في عام 2000 إلى 13 في المائة قبيل حدوث الأزمة العالمية ثم وصلت إلى 14.8 في المائة في عام 2010. ومن نتائج تفاقم فجوة الموارد في أقل البلدان نمواً غير المصدرة للنفط تعاظم هشاشة ميزان المدفوعات. ففي عام 2011، سجل 13 بلداً من أقل البلدان نمواً حالات عجز في الحسابات الجارية فاقت 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما سجلت خمسة بلدان حالات عجز فاقت 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولم يتجاوز عدد أقل البلدان نمواً التي سجلت فوائض في الحسابات الجارية خمسة بلدان.

وإذا ما استمر هذا النمط، إلى جانب بطء وتيرة تعافي الاقتصاد العالمي، فإن من شأن ذلك أن يضر بفرص العمالة في أقل البلدان نمواً. وللعمالة في أقل البلدان نمواً أهمية بالغة. فالتركيبة الديمغرافية الشابة نسبياً في تلك البلدان تعني أن أعداداً متزايدة من الشباب يلجون إلى سوق العمل وسيواصلون ولوجها. وحتى في ظل حالة الازدهار التي شهدتها الفترة ما بين عامي 2002 و2008، واجهت أقل البلدان نمواً صعوبات فيما يتعلق بفرص العمل بسبب نموها غير المتوازن الذي يتركز في قطاعات استخراج الموارد، مما أدى إلى قلة فرص العمل. وقد أدى هذا أيضاً إلى نمو القطاع غير الرسمي في أقل البلدان نمواً حتى في الوقت الذي لم ترتفع فيه معدلات البطالة الصريحة.

وبقدر ما سيطول الوقت الذي ستستغرقه عودة معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى مستوياته قبل الأزمة، بقدر ما سيتزايد احتمال تسجيل معدلات بطالة وعمالة ناقصة على المدى الطويل، مع كل ما يصحب ذلك من آثار ضارة على السكان. وبناء عليه، ينبغي

للحكومات أن تضع في اعتبارها ضرورة اتخاذ تدابير إضافية لتقليل الآثار الضارة الناجمة عن الأزمة العالمية إلى أدنى حد، كما ينبغي لها أن تضع خلق فرص العمل في مقدمة برامجها الإنمائية الوطنية.

وقد سجل إجمالي تكوين رأس المال الثابت ارتفاعاً طفيفاً من 20.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين عامي 2005 و2007 إلى 21.6 في المائة في الفترة ما بين عامي 2008 و2010. وعلى مدى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، سجل ارتفاعاً بطيئاً إلا أنه كان ثابتاً (بمعدل ثلاث نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي). ومع أن هذا أمر إيجابي، فإنه يبدو أقل أهمية مقارنة بما حققته البلدان النامية الأخرى حيث بلغ إجمالي تكوين رأس المال الثابت فيها 30.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010. وإذا ما استمرت اتجاهات الاستثمار الحالية، فإنه من غير المرجح أن تتمكن أقل البلدان نمواً من اللحاق بركب البلدان النامية الأخرى في المستقبل القريب. فإجمالي معدل الادخار المحلي في أقل البلدان نمواً كمجموعة بلغ 18.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين عامي 2005 و2007 وانخفض إلى 17.7 في المائة في الفترة ما بين عامي 2008 و2010.

وسجّل الميزان التجاري لأقل البلدان نمواً تحسناً، حيث انخفضت نسبة العجز من 6.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010 إلى 5.7 في المائة في عام 2011. وارتفعت قيمة صادرات السلع من أقل البلدان نمواً بنسبة 23 في المائة في عام 2011، وهو مستوى أعلى مما سُجل قبل الأزمة. وبلغت القيمة الإجمالية لصادرات السلع في عام 2011 (204.8 مليار دولار) ضعف ما كانت عليه قبل خمس سنوات. أما بالنسبة للسلبيات، فقد بقيت صادرات السلع من أقل البلدان نمواً مجتمعةً مركّزة بشكل كبير في عدد قليل من البلدان. فصادرات البلدان الخمسة الأولى المصدِّرة (أنغولا وبنغلاديش وغينيا الاستوائية واليمن والسودان) تشكل 62 في المائة من مجموع الصادرات من أقل البلدان نمواً. وسجلت قيمة الواردات من السلع ارتفاعاً حاداً في عام 2011 (بنسبة 20.6 في المائة) لتصل إلى 202.2 مليار دولار، حيث تضاعفت أيضاً خلال السنوات الخمس الأخيرة.

وقد أدت الاتجاهات العامة لتجارة السلع إلى تحقيق فوائض في الميزان التجاري للسلع في عام 2011 بعد سنتين من العجز. ومن المهم التأكيد على هذا الأمر لأن أقل البلدان نمواً كانت تسجل باستمرار، قبل عام 2006، حالات عجز في تجارة السلع. بيد أن النتيجة الإيجابية التي سجلتها المجموعة تعود بالكامل إلى أقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا وما حققته من

فائض بلغ 21.4 مليار دولار – ويعود الفضل في هذا أيضاً إلى عدد قليل فقط من البلدان، أبرزها أنغولا. وبالمقابل، سجلت أقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا عجزاً في تجارة السلع بلغ 17.5 مليار دولار في عام 2011، بينما سجلت البلدان الجزرية المندرجة في فئة أقل البلدان نمواً عجزاً بلغ 1.2 مليار دولار. وظلت صادرات النفط تستأثر بحصة الأسد من صادرات السلع إذ شكلت نسبتها ما يزيد قليلاً عن 46 في المائة من مجموع الصادرات.

ويعود الفضل الكبير في تحسن أداء التصدير الذي سجله العديد من أقل البلدان نمواً في عامي 2010 و2011 إلى ارتفاع أسعار السلع الأساسية في السوق الدولية. فبعد هبوط الأسعار في عام 2009، سرعان ما انتعشت مجدداً بل إنها في بعض الحالات فاقت ما كانت عليه قبل الأزمة. فعلى سبيل المثال، عادت أسعار الأغذية إلى الارتفاع في عامي 2010 و2011، ففاقت المستويات التي سجلتها قبل الأزمة. وفي صيف عام 2012، ارتفعت أسعار الأغذية مجدداً، ولا سيما أسعار الذرة والقمح، بسبب الجفاف الذي ضرب البلدان المنتجة الرئيسية. وسيؤثر هذا على الكثير من الفقراء في أقل البلدان نمواً الذين ينفقون عموماً ما بين 50 و80 في المائة من دخلهم على الأغذية. والوضع حرج في بعض مناطق أفريقيا حيث يهدد انعدام الأمن الغذائي حياة مئات الآلاف من الناس. ويجب على حكومات أقل البلدان نمواً وعلى شركائها الإنمائيين التصرف بصورة عاجلة لمنع خروج أسعار الأغذية الآخذة في الارتفاع عن السيطرة مما ينذر بإمكانية حصول أزمة مشابهة لما حدث في عام 2008. وعلى المدى البعيد، تجب معالجة الأسباب الجذرية التي تكمن وراء ارتفاع أسعار الأغذية ومسألة الإنتاج الزراعي في أقل البلدان نمواً عن طريق زيادة الاستثمار في هذا القطاع ووضع سياسات لتحسين الإنتاجية ولا سيما إنتاجية صغار المزارعين.

وفيما يتعلق بالاستثمار الخارجي، نقّح الأونكتاد مؤخراً بيانات تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً. وتظهر هذه البيانات أن قيمة التحويلات المالية فاقت قيمة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة في العقد الأخير. فبعكس الاستثمار الأجنبي المباشر، واصلت التحويلات المالية ارتفاعها حتى أثناء فترة الأزمة ومن المتوقع أن تنمو في المدى المتوسط. ففي عام 2011، بلغت التحويلات المالية إلى أقل البلدان نمواً 26 مليار دولار. والسبب في تراجع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً على مدى ثلاث سنوات متتالية (من أقل من 19 مليار دولار في عام 2008 إلى 15 مليار دولار في عام 2011) يرجع بدرجة كبيرة إلى ظهور اتجاهات نحو تصفية الاستثمارات في أنغولا ارتبطت بدورة الاستثمار في

قطاع النفط في ذلك البلد. بينما ظل الاستثمار الأجنبي المباشر مستقراً نسبياً في باقي أقل البلدان نمواً.

وسجَّل ما صُرف من مساعدات إنمائية رسمية، إضافة إلى صافي تخفيف عبء الدين الذي استفادت منه أقل البلدان نمواً من جميع الجهات المانحة التي تقدم تقاريرها إلى لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مستوى قياسياً بلغ 44.8 مليار دولار في عام 2010، أي بارتفاع بلغت نسبته 11 في المائة مقارنة بعام 2009. وبالقيمة الاسمية، ارتفعت قيمة تدفقات المعونة إلى أقل البلدان نمواً لتبلغ في عام 2010 ثلاث مرات ونصف ما كانت عليه في عام 2000. ومثلما جاء في *تقرير أقل البلدان نمواً لعام 2011*، أدت المساعدة الإنمائية الرسمية دوراً هاماً في مواجهة التقلبات الدورية في أعقاب الأزمة العالمية، فخففت من وقع تراجع التدفقات المالية الخاصة. وفي حين أن البيانات المتعلقة بعام 2011 لم تتوفر بعد، فإن هناك مؤشرات على تراجع المساعدة الإنمائية الرسمية التي تقدمها بعض البلدان المانحة.

وبلغ مجموع ديون أقل البلدان نمواً 161 مليار دولار في عام 2010، فلم يشهد سوى ارتفاعاً طفيفاً مقارنة بما كان عليه في عام 2009. وانخفضت خدمة الدين قليلاً من 8.2 مليار دولار في عام 2009 إلى 7.6 مليار دولار في عام 2010. ويتبين من تجربة أقل البلدان نمواً في السنوات العشر الماضية أنه لا بد من تنمية القدرات الإنتاجية من أجل اكتساب القدرة على تحمل عبء الديون. فنمو الناتج المحلي الإجمالي بمعدل مرتفع ومستدام إلى جانب الزيادة السريعة في حجم الصادرات قد زادا قدرة العديد من أقل البلدان نمواً على خدمة الدين. وفي حين أن الموارد المالية الخارجية، ولا سيما المساعدة الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية، قد توفرت بشكل متزايد لأقل البلدان نمواً في الآونة الأخيرة، فإنه ليس ثمة ما يضمن استمرار هذه الحال. وإن الانخفاض الحاد الذي حدث مؤخراً في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر يدل على ذلك. وعليه فإن التحول تدريجياً من الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية إلى مصادر تمويل داخلية هو تحدّ من أكبر التحديات التي تواجهها أقل البلدان نمواً للحد من اعتمادها على الخارج ومن قابليتها للتأثر بالصدمات والتقلبات الخارجية.

ومما يدعو للأسى أن آفاق عام 2013 يكتنفها قدر كبير من عدم اليقين بالنظر إلى حالة الاقتصاد العالمي الهشة. فابتداءً من منتصف عام 2012، شهد النشاط الاقتصادي تراجعاً حدث على نحو متزامن في أنحاء عديدة من العالم. ومخاطر الهبوط كثيرة ومن جملتها تفاقم أزمة الدين في منطقة اليورو، وارتفاع أسعار الطاقة على الصعيد العالمي بسبب المخاطر الجيوسياسية،

وتباطؤ النمو في بلدان نامية كبيرة، وسياسة خفض النفقات العامة في الولايات المتحدة التي من المقرر تطبيقها في عام 2013، وهي أمور قد يكون لها أثر سلبي قوي على النمو الإجمالي.

واستناداً إلى ما سبق، فإن التوقعات المتعلقة بأقل البلدان نمواً في المديين القريب والمتوسط لا تبعث على التفاؤل. ونظراً إلى الخطر المتعاظم المتمثل في إمكانية دخول الاقتصاد العالمي مرحلةً طويلة من الركود والانكماش، يتعين على أقل البلدان نمواً أن تستعد لفترة من عدم التيقن طويلة نسبياً، مع إمكانية تفاقم الاحتقانات المالية وحدوث انتكاسة اقتصادية حقيقية. وقد تعرضت التجارة والاستثمارات في البلدان النامية، التي كثيراً ما تعتمد على وساطة مصارف أمريكية وأوروبية، لإخفاقات بالفعل. وقد بدأت أسعار بعض السلع الأساسية في التراجع، بشكل حاد أحياناً، في الربع الثاني من عام 2012. ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى تراجع طلب الاقتصادات الصاعدة على السلع الأساسية. وإذا ما استمر الاتجاه الحالي نحو التباطؤ الاقتصادي، فإن أسعار السلع الأساسية قد تشهد حالات هبوط شديد. وعليه، فإن أقل البلدان نمواً قد تتعرض مرة أخرى لصدمات اقتصادية خارجية وقد تضطر إلى معالجة آثار أزمة تنشأ في الخارج. وقد يتيح الإقرار بهذا الأمر الاستعداد بشكل أكثر فعالية. كما أنه قد يُضفي قدراً أكبر من الإلحاح على ضرورة إعادة التفكير في السياسات المتعلقة بالتحويلات المالية وفي الدور الذي يمكن أن يؤديه المغتربون في نقل المعارف وبوصفهم قوى محفزة للتنمية الصناعية وللتحول الهيكلي في بلدانهم الأم.

أنماط الهجرة من أقل البلدان نمواً

تسارعت وتيرة الهجرة من أقل البلدان نمواً في الفترة ما بين عامي 1990 و2010، حيث بلغ عدد المهاجرين 27.5 مليون نسمة في عام 2010. ويمثل عدد المهاجرين من أقل البلدان نمواً ككل 13 في المائة من مجموع المهاجرين على الصعيد العالمي، أو نحو 3.3 في المائة من مجموع سكان أقل البلدان نمواً. وفي الفترة ما بين عامي 2000 و2010، كانت الوتيرة الأسرع لتزايد الأعداد الإجمالية من المهاجرين في أقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا. وتتنوع البلدان التي يقصدها المهاجرون من أقل البلدان نمواً حسب المناطق، إلا أن أغلب المهاجرين يتجهون إلى جنوب آسيا والشرق الأوسط وأفريقيا. ومن المرجح أن ارتفاع معدل الهجرة داخل أفريقيا جنوب الصحراء يعبّر عن أمرين هما: (أ) أن الكثير من حركات الهجرة في أفريقيا قسرياً (تدفقات

اللاجئين) وأن الفقراء هم من يهاجرون، ولذلك فإن عامل القرب الجغرافي يكون حاسماً؛ (ب) أن الأفارقة على العموم يجدون صعوبات كبيرة في دخول بلدان أخرى. ومن بين المناطق المرتفعة الدخل، تستضيف بلدان الخليج وحدها نسبة كبيرة من المهاجرين من جنوب آسيا، ولا يستضيف أي بلد منها أعداداً كبيرة من الأفارقة. وثمة دلائل تشير إلى أن نحو 80 في المائة من المهاجرين من أقل البلدان نمواً يهاجرون داخل بلدان الجنوب، ولذلك فإن أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى تمثل وجهة هامة للمهاجرين.

والواقع أن اللاجئين يشكلون نسبة كبيرة من مجموع المهاجرين المقيمين في أقل البلدان نمواً، إلا أن عددهم في تناقص، وقد بلغت نسبتهم من مجموع عدد المهاجرين في أقل البلدان نمواً ذروتها إذ وصلت إلى 44 في المائة في عام 1995. إلا أن هذا الرقم تراجع بسرعة، مما يدل على تحسن هياكل الحكم في العديد من البلدان الأفريقية وانحسار النزاعات والاضطرابات السياسية. ومثلما يحدث في حالة الهجرة الاقتصادية التقليدية، يحدث مع كل هجرة جماعية قسرية فقدان كبير للرأسمال البشري والمالي وللقوة العاملة والعاملين المهرة في البلد الأصلي. وقد كان أهم بلدين من بلدان الهجرة إلى الخارج في عام 2010 بنغلاديش التي سجلت 4.9 مليون مهاجر، وأفغانستان التي سجلت مليوني مهاجر.

وعلى الصعيد العالمي، تميل البلدان المتقدمة إلى قبول المهاجرين ذوي المهارات ولكنها تضع العقبات أكثر فأكثر لاستبعاد المهاجرين غير المهرة ما لم يكن هناك طلب مرتفع على عمالتهم في قطاعات بعينها (مثل الزراعة أو البناء). ومن سمات المهاجرين من أقل البلدان نمواً أنهم أصغر سناً من أولئك القادمين من بلدان أخرى إذ يبلغ متوسط أعمارهم 29 سنة مقابل 34 سنة للمهاجرين من بلدان نامية أخرى و43 سنة للمهاجرين من البلدان المتقدمة.

ولذلك، وبعكس التصور السائد بأن الهجرة من أقل البلدان نمواً تتم من بلدان الجنوب إلى بلدان الشمال، فإن نمط الهجرة الناشئ في العقود الأخيرة يتمثل في الهجرة فيما بين بلدان الجنوب. ففي عام 2010، كانت البلدان المرتفعة الدخل الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (أمريكا الشمالية وأوروبا) تستضيف 20 في المائة من مجموع المهاجرين القادمين من أقل البلدان نمواً، بينما شكل المهاجرون القادمون من هذه البلدان إلى الجنوب نحو 80 في المائة. وعلاوة على ذلك، فإن الجزء الأكبر من حركة الهجرة من أقل البلدان نمواً إلى بلدان الجنوب يحدث عادةً بين بلدان متجاورة حيث يكون فارق الأجور عموماً أقل بكثير منه في حالة الهجرة من بلدان الجنوب إلى بلدان الشمال. وهكذا فإن ممرات الهجرة الرئيسية من أقل البلدان نمواً توجد في الجنوب.

وفيما يخص هجرة ذوي المهارات العالية، هناك ميل لأن يقصد البلدان المتقدمة أغلبُ المهاجرين الذين بلغوا مرحلة التعليم العالي على الأقل. والواقع أن البلدان التي تسجل أعلى معدلات الهجرة في صفوف سكان أقل البلدان نمواً الذين بلغوا مرحلة التعليم العالي هي هايتي (83 في المائة)، وساموا (73 في المائة)، وغامبيا (68 في المائة)، وتوفالو (65 في المائة).

وللهجرة من أقل البلدان نمواً عدة أسباب ودوافع، إلا أنه تجدر الإشارة إلى النمط والملاحظات أدناه:

- أولاً، نظراً للتكوين الديمغرافي الشاب لمعظم أقل البلدان نمواً، فإن الشباب عادةً يتنقلون أكثر من الراشدين الأكبر سناً. ويعود هذا جزئياً إلى الفوارق في دورات الحياة بين الفئات العمرية والمستويات التعليمية؛
- ثانياً، يهاجر الرجال أكثر مما تهاجر النساء في أقل البلدان نمواً (خاصة في أقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا)، وذلك بسبب استمرار وجود أدوار جنسانية معينة في أغلب المجتمعات الريفية حيث تكون مسؤولية النساء الأولى تربية الأطفال والأشغال المنزلية. وكثيراً ما يحد هذا من فرص هجرة النساء مع استثناءات رئيسية تتمثل في حالة الشابات غير المتزوجات المنتميات إلى أسر معيشية ممن يمكنهن التغيب عن هذه الأسر (أي أسر معيشية تتكون من عدة نساء أكبر سناً) أو النساء اللاتي يهاجرن للالتحاق بعُشرائهن في بلد المقصد. إلا أن الهجرة النسائية قد زادت مؤخراً. وعندما تهاجر النساء، فإنهن يعملن عموماً في الأنشطة الخدماتية (بما في ذلك اقتصاد الرعاية)، بينما يرجَّح أكثر أن يعمل المهاجرون من الذكور في الصناعة التحويلية وفي قطاع البناء بالإضافة إلى بعض الخدمات؛
- ثالثاً، تمثل الهجرة من أقل البلدان نمواً استراتيجية هامة لكسب الرزق تُستخدَم إلى حد كبير في سياق الهجرة المؤقتة (الموسمية أو الدائرية). ويحتفظ المهاجر بمكانته في الأسرة المعيشية ويُتوقَّع منه إرسال حوالات مالية إلى أهله؛
- رابعاً، يكون بعض أنواع الهجرة بمثابة استراتيجية للبقاء على قيد الحياة بينما يستند بعضها الآخر إلى استراتيجية عقلانية لرفع مستوى الدخل إلى أقصى حد ممكن عن طريق الاستفادة من فوارق الأجور الإقليمية أو الدولية، بصرف النظر عن الظروف السائدة في الوطن. والحصول على مؤهلات تعليمية وعلى مهارات يزيد من فرص الشباب في تلك الهجرة.

أما أقل البلدان نمواً التي سجلت أعلى حصة من المهاجرين كنسبة مئوية من مجموع عدد المهاجرين إلى الخارج في عام 2010 فهي بنغلاديش (19 في المائة) وأفغانستان (8 في المائة) وبوركينا فاسو (6 في المائة) وموزامبيق (4 في المائة). وتشكل هذه البلدان أيضاً جزءاً من ممرات الهجرة الرئيسية: بنغلاديش – الهند، وأفغانستان – إيران، وبوركينا فاسو – كوت ديفوار، واليمن – المملكة العربية السعودية، ونيبال – الهند. ويميل المهاجرون من أقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا، كبنغلاديش وأفغانستان واليمن ونيبال، إلى الهجرة إلى الهند أو إلى الشرق الأوسط كبلد مقصد أولٍ أو ثانٍ. أما بالنسبة لأقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا، فإن أهم ممرات الهجرة تقع داخل أفريقيا.

ويبدو أن سكان أقل البلدان نمواً الواقعة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ هم أكثر ميلاً للهجرة إلى بلدان غير أقل البلدان نمواً مقارنةً بسكان أقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا والتي سجلت في عام 2010 أعلى نسبة من المهاجرين المقيمين في بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً. وتقع أهم البلدان التي انطلقت منها الهجرة فيما بين أقل البلدان نمواً خلال عام 2010 في أفريقيا جنوب الصحراء، ولا سيما إريتريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان.

ومن الضروري تحسين التعاون الدولي في مجال الهجرة والتنمية في أقل البلدان نمواً من أجل تحقيق الاستفادة المثلى من مساهمات المهاجرين على جميع المستويات. لذلك، يلزم تحقيق مزيد من التقدم، على الصعيدين الثنائي والإقليمي، في تقوية التعاون الدولي.

التحويلات المالية إلى أقل البلدان نمواً: حجمها وأثرها وكلفتها

بدأت قيمة التحويلات المالية تتزايد بشكل ملحوظ على نطاق العالم، فقد تضاعفت تقريباً في الفترة ما بين عامي 1990 و2000 ثم زادت بثلاثة أضعاف أخرى في العقد التالي، إذ بلغت قيمتها زهاء 489 مليار دولار في عام 2011 رغم الأزمة المالية العالمية. وفي حين أن جميع المناطق شهدت زيادات كبيرة في ما تلقته من تحويلات مالية، فإن ارتفاع التحويلات المالية على الصعيد العالمي تقوده أساساً الطفرة في التدفقات الواردة إلى البلدان النامية. وبالمقابل، لا تفتأ حصة الاقتصادات المتقدمة من التحويلات المالية العالمية تتناقص باطراد.

وبالنسبة لأقل البلدان نمواً، ارتفع ما تلقته هذه البلدان من تحويلات مالية من 3.5 مليار دولار في عام 1990 إلى 6.3 مليار دولار في عام 2000، وتسارعت وتيرة تلك

التحويلات بعد ذلك فبلغت نحو 27 مليار دولار في عام 2011. ويتفاوت توزيع هذه التدفقات بين أقل البلدان نمواً، بل إن التفاوت في توزيعها أشد من التفاوت في توزيع الاستثمار الأجنبي المباشر وعائدات التصدير. وعلى مدى العقد الماضي، ارتفعت حصة بنغلاديش، البلد الذي يتلقى أكبر قدر من التحويلات المالية، من مجموع تدفقات التحويلات المالية إلى أقل البلدان نمواً من 31 إلى 44 في المائة. وخلال الفترة نفسها، زادت الحصة الإجمالية للبلدان الثلاثة التي تتلقى أكبر قدر من التحويلات المالية في مجموعة أقل البلدان نمواً (وهي بنغلاديش ونيبال والسودان) من 44 في المائة إلى 66 في المائة من مجموع التدفقات الواردة إلى أقل البلدان نمواً. وبالإضافة إلى هذه البلدان التي من المعروف أنها تتلقى الحصة الأكبر من التحويلات المالية، هناك بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً تتلقى مبالغ كبيرة عن طريق التحويلات المالية ومن بينها كمبوديا وإثيوبيا وهايتي وليسوتو ومالي والسنغال وتوغو وأوغندا واليمن.

وبالرغم من تفاوت التوزيع، فإن الدينامية المستمرة لتدفقات التحويلات المالية إلى أقل البلدان نمواً كانت عامة إلى حد كبير. فتدفقات التحويلات المالية إلى جميع أقل البلدان نمواً ما عدا عدد قليل منها زادت بشكل كبير على مدى العقد الأخير، إذ سجلت ارتفاعاً بمعدل سنوي بلغ متوسطه 15 في المائة في المجموعة الوسطى ضمن فئة أقل البلدان نمواً. ومن المعلوم أن التحويلات المالية التي تلقتها أغلب أقل البلدان نمواً شهدت تباطؤاً في أعقاب الأزمة المالية العالمية في عام 2009 رغم أنها واصلت ارتفاعها، مع استثناءات قليلة.

ورغم بعض الاختلاف بين البلدان، فإن قيمة التحويلات المالية بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي أو لعائدات التصدير كانت تاريخياً أكبر بكثير في أقل البلدان نمواً منها في مناطق أخرى. ففي المجموعة الوسطى ضمن فئة أقل البلدان نمواً، تشكّل تلك التحويلات 2.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و8.5 في المائة من عائدات التصدير، مقارنةً بـ 1.6 في المائة و4.5 في المائة على التوالي في البلدان النامية الأخرى. ويلاحَظ هذا الموقع البارز الذي تحتله التحويلات المالية في مجموعة من أقل البلدان نمواً تضم اقتصادات صغيرة كليسوتو أو ساموا، حيث تشكل التحويلات المالية ما يزيد على 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، كما تضم بلداناً اعتادت تاريخياً على تلقي قدر كبير من التحويلات المالية كنيبال وهايتي، حيث تتجاوز قيمة تلك التحويلات بكثير عائدات التصدير.

وبالمثل، فإن التحويلات المالية تشكل، بالنسبة لعدد من أقل البلدان نمواً، مصدراً رئيسياً من مصادر التمويل الأجنبي. فعلى مدى الفترة ما بين عامي 2008 و2010، تجاوزت قيمة التحويلات المالية المسجلة قيمة تدفقات كل من المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر في تسعة بلدان من أقل البلدان نمواً وتجاوزت قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر في ثمانية

اقتصادات أخرى من أقل البلدان نمواً ولكنها لم تتجاوز قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية. ومع أن التحويلات المالية تختلف بطبيعتها عن تدفقات رأس المال، فلا شك في أنها تؤدي دوراً كبيراً في توفير النقد الأجنبي لعدد كبير من أقل البلدان نمواً. وبالتالي فإنه من المهم أن تضع أقل البلدان نمواً استراتيجيات تراعي بشكل كامل مدى فائدة تلك التدفقات من الموارد وسماتها الأصيلة وإمكانياتها الكامنة.

وتكتسي تدفقات التحويلات المالية فيما بين بلدان الجنوب أهمية خاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً، وهذا يتوافق مع الواقع المتمثل في أن أغلبية المهاجرين من أقل البلدان نمواً ينتقلون إلى بلدان نامية أخرى كثيراً ما تكون بلداناً مجاورة. ففي عام 2010، أشارت التقديرات إلى أن نحو ثلثي التحويلات المالية المسجلة المتجهة إلى أقل البلدان نمواً نشأت في بلدان أخرى في الجنوب. بيد أن هناك أنماطاً إقليمية مميزة فيما يتعلق بممرات التحويلات المالية. إذ تشكل الهند وبلدان مجلس التعاون الخليجي مصادر أساسية للتحويلات المالية بالنسبة لأقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا؛ وتؤدي "المحاور دون الإقليمية" (ككوت ديفوار أو كينيا أو جنوب أفريقيا) دوراً مماثلاً بالنسبة لأقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا إلى جانب المستعمرات السابقة؛ بينما تحصل جزر المحيط الهادئ على الجزء الأكبر من تحويلاتها المالية من الاقتصادات المتقدمة المجاورة.

وهناك عدد كبير من الأبحاث التي تبيّن التأثير الإيجابي للتحويلات المالية على مستوى الأسر المعيشية، من حيث الحد من الفقر وكذلك من حيث كونها استراتيجيةً لتخفيف المخاطر عن طريق تنويع مصادر الدخل. إلا أن الأدلة على أثرها الإنمائي على المستوى الاقتصادي الكلي أقل وضوحاً بكثير. فالعلاقة بين التحويلات المالية والنمو الاقتصادي علاقة معقدة ومتعددة الأوجه. فمن الناحية السلبية، قد يؤدي أثر التحويلات المالية الضار بنتائج سوق العمل إلى الحد من النمو الاقتصادي، خاصةً إذا ترسّخت تدريجياً ثقافة الاعتماد على التحويلات الأجنبية. وعلاوة على ذلك، قد يؤدي ميل التحويلات المالية إلى التسبب في ارتفاع سعر الصرف الحقيقي إلى ظهور أعراض ما يسمى بـ "الداء الهولندي"، مما يعوق إجراء تغييرات هيكلية تمس الحاجة إليها من جراء تقويض تنافسية قطاعات المنتجات غير التقليدية القابلة للتداول، إلا إذا تمت معالجة هذه المسألة بالشكل المناسب.

ومن الناحية الإيجابية، من شأن التحويلات المالية أن تدعم النمو الاقتصادي وتطوير القدرة الإنتاجية عبر قناتين هما: الاستثمار وتعميق السوق المالية. فالواقع أن التحويلات المالية تشكل مصدراً تمس الحاجة إليه من مصادر التمويل الأجنبي التي من شأنها أن تعزز وتيرة تراكم رأس المال المادي والبشري ("قناة الاستثمار"). وبالإضافة إلى ذلك، تميل التحويلات المالية إلى

زيادة توفر الأموال لدى النظام المالي المحلي، مما يسهل على الأسر المعيشية التي تتلقى تلك التحويلات طلب منتجات وخدمات مالية أخرى والحصول عليها، وهو ما لم تكن لتحصل عليه لولا ذلك. وإلى جانب ذلك، يمكن أن تخفف التحويلات المالية من الضيق المالي الذي تعانيه الأسر المعيشية المتلقية، خاصة تلك التي تعيش في الأرياف والتي لا تحصل على خدمات جيدة من الوسطاء الماليين الموجودين.

ورغم أن ما نُشر حتى الآن من دراسات لا يخلُص إلى نتيجة قاطعة بشأن الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها التحويلات المالية على النمو الاقتصادي في نهاية المطاف، فإنه يبدو أن هناك اتفاقاً عاماً على أن السياسات التكميلية والمؤسسات السليمة تؤدي دوراً هاماً في تعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات المالية. ولا تملك الحكومات عادة إلا هامشاً محدوداً للتأثير مباشرةً على تخصيص المداخيل المتأتية من التحويلات المالية، فقد ثبت تاريخياً أن الضرائب أو الشروط الإلزامية المفروضة على التحويلات المالية عديمة الفعالية وأنها جعلت المهاجرين يلجأون في أغلب الحالات إلى قنوات غير رسمية لتحويل الأموال. وبناءً عليه، فإن التعبئة الفعالة للتحويلات المالية لأغراض إنتاجية تتوقف على مجموعة من التحسينات للسياسات والمؤسسات بهدف تعزيز كل من "قناة الاستثمار" وأثر التحويلات في تعميق الأسواق المالية.

وعلى العموم فإن إمكانية أن تؤدي التحويلات المالية إلى تحفيز تراكم رأس المال المادي والبشري معاً والتنمية المالية هي أمرٌ في حكم المؤكد خاصةً عندما تتلقى حصة كبيرة من تلك التحويلات الأسر المعيشية الفقيرة وتلك التي تكون فرص حصولها على القروض محدودة. ومن الواضح في هذا الشأن أن لأقل البلدان نمواً التي تعاني من ندرة الرساميل مكاسب كبيرة تحققها من الأثر المحتمل للتحويلات المالية على التنمية. إلا أن مواطن الضعف الهيكلية لدى أقل البلدان نمواً قد تجعل النجاح في تعبئة مصادر التمويل الخارجية هذه لأغراضٍ إنتاجية أمراً أكثر صعوبة. لذلك، فإن من الأهمية البالغة أن توضع استراتيجيات وأطر سياساتية مناسبة كفيلة بتسخير التحويلات المالية لأغراض التنمية الاقتصادية.

وعلاوةً على ذلك، ثمة أمران يستحقان التوكيد، وهما يتمثلان في الاستقرار النسبي للتحويلات المالية وفي قلة مسايرتها للاتجاهات الدورية مقارنةً بمصادر التمويل الخارجي الأخرى. وبسبب هاتين السمتين، تميل زيادة نسبة التحويلات المالية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى الحد من تقلبات معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي حتى بعد التحكم في محدِّدات ممكنة أخرى تؤثر في تقلب معدل النمو. وبالمثل، يبدو أن التحويلات المالية تحد من إمكانية حدوث انقلابات حادة في الحسابات الجارية خاصة عندما تكون أعلى من 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد

تكون هذه السمات ذات أهمية خاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً نظراً لأن هذه الاقتصادات تتسم تقليدياً بحدوث حالات تسارع في النمو تتكرر نسبياً لكنها تكاد تعادل في تواترها حالات انهيار النمو، مقترنةً باشتداد هشاشة ميزان المدفوعات وبعبء الدين المفرط.

وعلى صعيد الأسر المعيشية، يبين عدد كبير من الدراسات التجريبية أن التحويلات المالية تحد من الفقر. ولكن أثر التحويلات المالية على عدم المساواة أقل وضوحاً، خاصة بالنظر إلى الانتقائية التي ترتكز عليها عملية الهجرة. ولأن الطامحين إلى الهجرة يتكبدون مسبقاً نفقات تزيد أو تنقص إلى حد كبير حسب بلد المقصد، فإن المهاجرين من أشد الأسر المعيشية فقراً يعجزون عادة عن دفع تكاليف الانتقال إلى دولة أخرى بعيدة أو عن تكبد تكاليف الإجراءات البيروقراطية الباهظة التي تتطلبها في العادة الهجرة إلى اقتصادات متقدمة. لهذا، فإن أشد الناس فقراً هم تحديداً من يعجزون عن الاستفادة من الفوارق الكبيرة في الأجور المتوقعة ومن ثم عن تحويل مبالغ أكبر.

ويلجأ المهاجرون في العادة إلى مجموعة كاملة من القنوات الرسمية وغير الرسمية لتحويل الأموال يختارونها على أساس الكلفة والموثوقية وسهولة الحصول عليها والثقة فيها. ورغم أن اللجوء إلى القنوات غير الرسمية لتحويل الأموال قد يبدو اختياراً عقلانياً من وجهة نظر أي مهاجر، فإن الأنظمة الرسمية لتحويل الأموال تحظى بالأفضلية من الناحية السياساتية، حتى لو أغفلنا الشواغل المرتبطة بالأمن أو التنظيم أو الرقابة. ويحدّ انتشار التدفقات غير الرسمية من قدرة البلدان المتلقية على تحقيق الفائدة المثلى من مبالغ العملات الأجنبية التي يرسلها المهاجرون العاملون في الخارج. وقد يحد هذا من آثار التحويلات المالية على الجدارة الائتمانية للبلد أو من آثارها على حفز تعميق الأسواق المالية ويشجع التعاملات النقدية غير الرسمية (السوق السوداء).

وتبين أدلة مستقاة من جميع أنحاء العالم أنه، ابتداءً من الربع الأول من عام 2009، بلغ متوسط كلفة التحويلات المالية 9 في المائة من المبالغ المحولة. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً، قارب متوسط كلفة تحويل الأموال 12 في المائة من المبالغ المرسَلة، أي أنه فاق المتوسط العالمي بنسبة 30 في المائة. وإذا كانت تكاليف تحويل الأموال من الشمال إلى الجنوب مرتفعة، فإن تكاليف تحويلها فيما بين بلدان الجنوب غالباً ما تكون أعلى بكثير. وأغلى قنوات تحويل الأموال إلى أقل البلدان نمواً توجد داخل أفريقيا، أما أقلها كلفة فهو من سنغافورة والمملكة العربية السعودية إلى أقل البلدان نمواً الواقعة في آسيا. وقد تكون تداعيات التكاليف المرتفعة لتحويل الأموال كبيرة، إذ يُقدّر أن مجموع التحويلات المالية السنوية التي أرسلت في عام 2010 إلى

بلدان أفريقيا جنوب الصحراء كان يمكن أن يولّد للبلدان المتلقية ستة مليارات دولار إضافية لو أن تكاليف تحويل الأموال كانت تضاهي المتوسط العالمي.

ويخفي متوسط تكاليف التحويلات المالية بالطبع طائفة واسعة من العناصر التي تختلف باختلاف الممر وباختلاف مقدم خدمة التحويل المالي. وعلى العموم، يبدو أن نقص المنافسة بين مقدمي خدمات التحويل المالي هو عامل مهم في ارتفاع تكاليف التحويلات المالية. وتختلف الصعوبات التنظيمية التي تعترض مقدمي خدمات التحويل المالي باختلاف البلدان من أقل البلدان نمواً وباختلاف المناطق، وقد أدت إلى اختلاف سمات مختلف أسواق التحويلات المالية. فعلى سبيل المثال، تسيطر اثنتان من شركات التحويل المالي على 65 في المائة من جميع أماكن دفع الحوالات المالية في أفريقيا جنوب الصحراء ككل وهما شركتا موني غرام وويسترن يونيون. وبالمثل، وضعت الحكومات الأفريقية عدة ترتيبات خدمات حصرية فيما يخص توفير خدمات التحويل المالي، وهي ترتيبات نوع المؤسسات التي تجعل تقديم هذه الخدمات يقتصر على المصارف، مما يحدّ من التنافس بين مقدمي خدمات التحويل المالي.

ولا تنفك أنظمة دفع الحوالات المالية في أقل البلدان نمواً تتطور وهناك قنوات وتكنولوجيات جديدة آخذة في الظهور. ومع تحسن الهياكل الأساسية في أقل البلدان نمواً ونمو فروع المصارف المتنقلة والخدمات المصرفية التي لا تعتمد على الفروع المصرفية، صارت الخدمات المالية متيسرة أكثر للزبائن في كل من الحواضر والأرياف. بيد أن أشكالاً أكثر تقليدية من خدمات التحويل المالي لا تزال هي المهيمنة في معظم أقل البلدان نمواً رغم ما تنطوي عليه هذه الأنظمة الناشئة من إمكانيات.

وعلى العموم، ومثلما يتبين من هذا التقرير، تتيح التحويلات المالية لأقل البلدان نمواً مجالاً لمواصلة تطوير قدراتها الإنتاجية عن طريق زيادة الاستثمار في رأس المال البشري والمادي وحفز تعميق الأسواق المالية. غير أن تحقيق هذه القدرة الكامنة مرهون بالإطار السياساتي والمؤسساتي الذي تضعه البلدان المتلقية. وبعبارة أخرى، تتوقف التعبئة الفعالة للتحويلات المالية لأغراض الإنتاجية بشكل أساسي على قدرة الدولة على تهيئة بيئة اقتصادية كلية "محورُها التنمية" مع دعم إنشاء قطاع مالي جامع وقابل للاستمرار وذلك بالنظر إلى السمات الأصيلة في التحويلات المالية بوصفها تدفقات مالية للقطاع الخاص. وهذا يتطلب بدوره إشراك المغتربين بشكل نشيط والحصول على دعم البلدان المضيفة والمؤسسات الإنمائية الدولية.

تعبئة المغتربين: من هجرة الأدمغة

إلى اكتساب مساهمات الأدمغة

يُقصد عموماً بعبارة "هجرة الأدمغة" هجرة الأشخاص ذوي المهارات العالية الذين أتموا تعليمهم الجامعي، كالأطباء والمهندسين والعلماء والمديرين والمحامين والمقاولين. وتكمن الدوافع الأساسية وراء هجرة الأدمغة في الدخل الأعلى وظروف العمل الأفضل وآفاق الترقية المهنية المتوفرة في البلد المضيف، وفي سياسات الهجرة الانتقائية التي تتبعها البلدان المضيفة، والأوضاع السياسية والاقتصادية السيئة في البلد الأم، وانخفاض تكاليف الهجرة. وما فتئت هجرة الأدمغة تتصاعد بشكل مطلق في جميع أنحاء العالم. فقد ارتفع عدد المهاجرين ذوي المهارات العالية عبر العالم من 16.4 مليون في عام 1990 إلى 26.2 مليون في عام 2000 (وهي آخر سنة تتوفر بيانات بشأنها). وعندما تصدر أخيراً الأرقام المتعلقة بعام 2010، يُتوقَّع أن تكشف هذه الأرقام عن حدوث زيادة حادة في حجم هجرة ذوي المهارات العالية على المستوى الدولي. فأرقام الهجرة على الصعيد الدولي تميل لصالح الأشخاص ذوي التعليم العالي. فيشكل المهاجرون ذوي التعليم الجامعي 26 في المائة من مجموع المهاجرين على الصعيد الدولي (حسب بيانات عام 2000)، بينما لا تتعدى نسبة القوة العاملة ذوو التعليم الجامعي 11.3 في المائة في العالم. وفي البلدان النامية، يمثل العاملون ذوو المستوى الجامعي نسبة أقل بكثير تبلغ 5 في المائة من مجموع القوة العاملة.

وفي عام 2000 (وهو العام الذي تتوفر بشأنه بيانات عن أقل البلدان نمواً)، شكل المهاجرون ذوو المهارات العالية ربع مجموع عدد المهاجرين من أقل البلدان نمواً. ويفوق هذا العدد بأحد عشر ضعفاً نسبتهم من مجموع القوة العاملة في هذه البلدان وقدرها 2.3 في المائة. والهجرة الدولية انتقائية (أي أنها تفضل ذوي المهارات العالية على قليلي المهارات)، وهنا يكمن السبب وراء هذا التفاوت الهائل. فيقدَّر عدد الأشخاص ذوي المستوى الجامعي الذين هاجروا من أقل البلدان نمواً حتى عام 2000 بنحو 1.3 مليون شخص، ولا ينفك هذا العدد يتزايد منذ ذلك الوقت. ويعيش في البلدان المتقدمة (وخاصة في الولايات المتحدة) نحو الثلثين من مجموع المهاجرين ذوي المهارات العالية من أقل البلدان نمواً بينما انتقل ثلثٌ منهم للعيش في بلدان نامية أخرى (وهي أساساً بلدان مجاورة وبلدان مصدرة للنفط). والمصدر الإقليمي الأكبر للمهاجرين ذوي المهارات العالية من أقل البلدان نمواً هو آسيا فهي موطن 45.9 في المائة من مجموع المهاجرين ذوي التعليم الجامعي من أقل البلدان نمواً، تليها أقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا والتي تشكّل 40.4 في المائة من هجرة الأدمغة من أقل البلدان نمواً.

وقد تكون لهجرة الأدمغة آثار ضارة ونافعة في آنٍ واحد على البلدان الأم، ويتوقف الفارق بين هذه الآثار أساساً على نطاق هجرة الأدمغة الذي يقاس بمعدل هجرة الأدمغة، أي بعدد المهاجرين ذوي المهارات العالية كنسبة من مجموع المواطنين ذوي المستوى التعليمي نفسه. وتُسجّل أقل البلدان نمواً، مجتمعةً، أعلى معدلات هجرة الأدمغة بين مجموعات البلدان الرئيسية في العالم، إذ يبلغ متوسط معدل هجرة الأدمغة منها 18.4 في المائة، أي أعلى بكثير مما تُسجله البلدان النامية الأخرى (10 في المائة). وعلى الصعيد الإقليمي، تبرز هايتي وجزر المحيط الهادئ وأقل البلدان نمواً الواقعة في أفريقيا بوصفها أشد البلدان تضرراً من هجرة الأدمغة. وثمة ستة بلدان من أقل البلدان نمواً، وهي هايتي وساموا وغامبيا وتوفالو وكيريباس وسيراليون، لها من المهنيين أصحاب المهارات العالية الذين يعيشون في الخارج أكثر مما لديها في الداخل.

وقُدر المستوى "الأمثل" لهجرة الأدمغة (أي المستوى الذي يبلغ عنده صافي الفرق بين الآثار الإيجابية والآثار السلبية في اقتصادات البلدان الأم درجته القصوى) ما بين 5 و10 في المائة. ولا تدخل ضمن هذه الفئة إلاّ خمسة من أقل البلدان نمواً. وبالمقابل، إذا فاقت تلك النسبة 15 إلى 20 في المائة، يزداد احتمال أن تفوق الآثار السلبية لهجرة الأدمغة الآثار الإيجابية. أما المعدل الحالي لهجرة الأدمغة فهو "مرتفع" في 30 من أقل البلدان نمواً البالغ عددها 48 بلداً.

فما هي إذن الآثار الضارة التي قد تنجم عن هجرة الأدمغة في أقل البلدان نمواً؟ أولاً، تؤدي هجرة الأدمغة إلى انخفاض في رصيد رأس المال البشري وفي المؤثرات الخارجية التي يوفرها الأشخاص ذوو المهارات العالية. وقد يؤدي هذا إلى انخفاض معدل النمو الاقتصادي ونمو الإنتاجية، إلى جانب تراجع النشاط في مجالات العلم والتكنولوجيا والابتكار. ثانياً، تكون هجرة الأدمغة حادة بشكل خاص في بعض القطاعات ولا سيما الصحة والتعليم والبحث العلمي. فأقل البلدان نمواً تشكّل مجموعة البلدان التي تسجل أقل عدد للأطباء بالنسبة لعدد السكان ولكن معدلات هجرة الأدمغة الطبية منها هي الأعلى في العالم. ويرتبط ذلك عادةً بارتفاع معدلات وفيات الرضّع والأطفال وتدني معدلات التطعيم وضعف خدمات الرعاية الصحية عموماً وحالة أنظمة الصحة الوطنية. ثالثاً، بسبب هجرة الأدمغة، تفقد حكومات أقل البلدان نمواً الضرائب التي كان هؤلاء المهنيون سيدفعونها لو بقوا في بلدانهم الأم وعملوا فيها. رابعاً، يؤدي تقلص قاعدة رأس المال البشري ذي المهارات، نتيجة للهجرة إلى تحويل مقدَّرات أقل البلدان نمواً وما لديها من ميزة نسبية بعيداً عن القطاعات التي تتطلب مهارات كثيفة نحو أنشطة تتطلب مهارات قليلة، وربما نحو استغلال الموارد الطبيعية. خامساً، يشغل بعض المهاجرين ذوي المهارات العالية من أقل البلدان نمواً وظائف تتطلب مؤهلات تعليمية أقل مما حصلوا عليه من

تدريب، فيما يُسمى "هدر الأدمغة"، حيث لا يُستفاد من جزء من مهاراتهم. سادساً، تؤدي مغادرة الأشخاص الأكثر مهارة إلى إعاقة بناء المؤسسات في أقل البلدان نمواً.

والسؤال هو: هل يمكن تحويل هجرة الأدمغة من أقل البلدان نمواً إلى اكتساب مساهمات الأدمغة؟ هناك ما يدل على أن بإمكان البلدان أن تستفيد على المدى البعيد من المعارف الإضافية التي اكتسبها مواطنوها المقيمون والعاملون في الخارج على الرغم من الآثار الضارة في المدى القصير. أولاً، هناك من يحاجج بأن آفاق الهجرة إلى الخارج قد تشجع الناس على مواصلة التعليم حتى مراحل متقدمة، مما قد يؤدي إلى اكتساب الأدمغة، أي مقدّرات أكبر من رأس المال البشري. ثانياً، تُستخدم بعض التحويلات المالية لدفع أقساط تعليم أفراد الأسرة، مما يؤدي إلى اكتساب الأدمغة. ثالثاً، يشكل المغتربون ذوو المهارات خزاناً من المعارف يمكن تنظيمه في شكل شبكاتٍ من معارف المغتربين، الأمر الذي ييسر تدفق المعارف والتكنولوجيا إلى البلدان الأم. وتحدث هذه التدفقات عبر برامج ومبادرات تطلقها منظمات المغتربين ومنظمات دولية وحكومات البلدان الأم والبلدان المضيفة. ولهذه البرامج والمبادرات عموماً آثار إيجابية إلا أن فعالية مبادرات تقاسم المعارف يعوقها في بعض الأحيان تشتت المشاريع والإخفاق في جمع الجهات الفاعلة وتوحيد الجهود، وندرة الموارد اللازمة لتحقيق التأثير والتآزر، إلى جانب قلة درجة الاتساق مع السياسات الإنمائية الوطنية. ولتسخير معارف المغتربين عن طريق إنشاء الشبكات إمكانياتٌ هائلة بالنسبة لأقل البلدان نمواً إلا أن هذه الإمكانيات لم تتحقق بعد نسبياً.

رابعاً، من شأن وجود المغتربين أن يقوي تدفقات مشاريع الأعمال بين البلدان المضيفة والبلدان الأم عن طريق روابط التجارة والاستثمار. ففي أقل البلدان نمواً، كان المغتربون الدافع وراء نمو تجارة السلع الآتية من البلدان الأم فيما يُسمى "التجارة الإثنية" أو "تجارة الحنين"، أي أن السلع تُصدّر لكي يستهلكها المغتربون ولكنها يمكن أن تنتشر فتلج أسواقاً أكبر. وقد أعطى المغتربون من أقل البلدان نمواً دفعة قوية أيضاً لزيادة صادرات خدمات السياحة عن طريق زيارتهم البلدان الأم أو المساعدة في اجتذاب السياح إليها.

خامساً، إن المهاجرين الذين يعودون إلى بلدانهم الأم بصورة دائمة قد يجلبون معهم ما تراكم لديهم من مدخرات ومعارف وخبرات وشبكات من العلاقات التجارية، على الرغم من أن هذا الأمر يتوقف على ما لديهم من حماس للعودة وعلى المدة التي قضوها في الخارج وعلى الظروف المحلية. فأقل البلدان نمواً التي حققت تقدماً أكبر في تنويع اقتصادها وفي تحوّل هياكلها ونمو هذه الهياكل قد حققت نجاحاً أكبر في اجتذاب العودة الطوعية للمهاجرين المؤهلين الذين

أسسوا أعمالاً تجارية جديدة وأتوا بالابتكار الاقتصادي والاجتماعي في مجالات العلم والصحة والتعليم والخدمات والصناعة.

إلا أن الاستفادة من مساهمة المغتربين لا تكون تلقائية. فهذه الاستفادة مرهونة بتوفر مجموعة من الشروط المؤسسية والاقتصادية والسياسية لا تزال منعدمة في أغلب أقل البلدان نمواً. ولذلك، فإن اتخاذ البلدان الأم والبلدان المضيفة والمجتمع الدولي تدابير سياساتية هو أمر حاسم في تشجيع أو تقوية الآثار الإيجابية التي قد تترتب على مساهمة للمغتربين من أقل البلدان نمواً. ومن المرجّح أن تتواصل في المستقبل المنظور هجرة الأدمغة من أقل البلدان نمواً بسبب قوى شد وجذب شديدة. ويشكل هؤلاء المغتربون مصدراً من المعارف ومن الموارد البشرية والمالية يمكن لأقل البلدان نمواً أن تستفيد منه عن طريق تمكينهم من المساهمة في التنمية الوطنية أكثر بكثير مما حدث في السابق. ولا تزال حكومات أقل البلدان نمواً في المراحل الأولى من تحقيق هذه الإمكانية ومن اتخاذ إجراءات لتسخيرها. فلا بد من اتخاذ تدابير سياساتية أقوى وأكثر منهجية من أجل زيادة مساهمة المغتربين في أقل البلدان نمواً. ولكي يتحقق النجاح، تستلزم تلك التدابير السياساتية تعبئة وتنسيق جهود وموارد مختلف الجهات الفاعلة، ولا سيما منها مؤسسات وشركات البلد الأم وحكومة البلد المضيف ووُسطاؤه ومنظمات المغتربين ومنظمات غير حكومية والمنظمات الدولية والجهات المانحة في إطار اتفاقات ثنائية. والوضع الأمثل هو أن يحدث ذلك التنسيق من القاعدة إلى القمة، أي ابتداء من مرحلة التخطيط، حتى تُضمن من البداية مشاركة وتماسك جميع الجهات الفاعلة ذات المصلحة.

إطلاق إمكانيات المغتربين من أقل البلدان نمواً: أجندة سياساتية لتسخير تحويل أموال المغتربين ومعارفهم

المغتربون وبناء القدرات

من الواضح أن الهجرة وما لها من نتائج متنوعة قد أصبحت عاملاً متزايد الأهمية بالنسبة للبلدان النامية عموماً وبالنسبة لأقل البلدان نمواً على وجه الخصوص، ومن المرجح أن تتواصل هذه الاتجاهات على المدى المتوسط. وتتلخص التوصية الرئيسية الموجهة لصناع السياسات في هذا التقرير في تحسين الإطار السياساتي الحالي المتعلق بالتحويلات المالية وبمعارف المغتربين في

أقل البلدان نمواً من أجل تسخيرها على نحو أفضل لأغراض تطوير القدرات الإنتاجية. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن لا تصاغ السياسات المتعلقة بالهجرة والتحويلات المالية وإشراك المغتربين بمعزل عن السياسات الأخرى وإنما كجزء لا يتجزأ من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وسيتطلب هذا الأمر إنشاء وكالة، يُستحسن أن تكون على مستوى وزاري، للتفكير في تقاطع هذه المسائل؛ وفي ضمان تماسك السياسات واتساقها بوجه عام؛ وفي التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة الممكنة بشأن مجموعة من الأولويات المحددة. ولا بد لحكومات أقل البلدان نمواً أن تدرك النطاق والنمط الفعليين للهجرة خارج الحدود، ولأماكن الهجرة، ولنطاق أنشطة المغتربين وطبيعتها، ولحجم التحويلات المالية ونمطها. وإن حالة المعارف الراهنة في أغلب أقل البلدان نمواً ضعيفة نسبياً. لذلك، فإن جزءاً من المشكلة يتسم بطبيعة إحصائية. فلا يكاد يوجد جهاز رسمي يرصد الأوجه العديدة للهجرة ونتائجها ويضع تقارير عنها، أما الآليات القائمة فتُعنى أساساً بالتحويلات المالية.

وفي حين أن الخليط المحدد من السياسات والتدابير الملموسة الرامية إلى إشراك المغتربين سيختلف من بلد إلى بلد، فإن التوجه العام ينبغي أن يؤدي إلى تهيئة بيئة ممكنة للتنمية. وتكتسي مسألة الثقة أيضاً أهمية حاسمة. فمع أنه صحيح أن المغتربين ليسوا مدفوعين بالمصلحة التجارية فقط، فإن إشراكهم سيبوء بالفشل إذا لم يُطلب منهم سوى المساهمة دون أي مقابل. وينطبق هذا، على سبيل المثال، إذا كانت أقل البلدان نمواً ترغب في تشجيع المقاولين من المغتربين على استثمار مدخراتهم أو على جمع الرساميل للشروع في أنشطة إنتاجية في بلدانهم الأم. وتبيِّن دراسات تناولت دور المغتربين أن المغتربين المقاولين في بعض البلدان المتوسطة الدخل كانوا وسيلة لتطوير القدرات الإنتاجية لبلدانهم الأم. فعلى سبيل المثال، أدى المقاولون المهاجرون على مدى العقدين الماضيين دوراً هاماً في بناء الصناعات القائمة على المعارف في الهند والصين وفي مقاطعة تايوان الصينية وفي إسرائيل وآيرلندا. ويتلخص الدرس المستفاد من هذه التجارب في أنه بإمكان المقاولين المغتربين أن يساعدوا في إنشاء شركات في البلد الأم وأن يكونوا همزة الوصل في نقل الدراية بالسوق والعلاقات ونقل التكنولوجيا بين البلدان. وفي أقل البلدان نمواً، قد تكون هذه العملية أقل إيجابية في المدى القصير بسبب قلة ما لدى هذه البلدان من رأسمال بشري ورأسمال للمخاطرة بإنشاء صناعات للتكنولوجيا المتطورة في البلد الأم. إلا أن بإمكان المقاولين من مغتربي هذه البلدان الذين يعملون في الصناعات الخفيفة أن يساعدوا في إنشاء صناعات مشابهة في بلدانهم الأم بفضل ما لديهم من علاقات ودراية وغير ذلك من مدخلات وقدرات قيّمة طوروها في البلدان المضيفة. وبإمكانهم أيضاً المساهمة في تحسين القدرات الإنتاجية والابتكارية في الوطن الأم.

وعلى العموم، هناك على الأقل شرطان يتحكمان في إمكانية نجاح المهاجرين في إنشاء شركات مزدهرة لدى عودتهم إلى بلدانهم. ويتمثل الشرط الأول في عودتهم محمَّلين بقدر أكبر من المعارف والمهارات المتطورة مقارنةً بما كانوا عليه قبل ذلك. ويذهب هذا التقرير إلى أن إمكانية تحقُّق هذا الشرط تتزايد كلما طالت مدة إقامتهم كمهاجرين في بلدان أجنبية وكلما تراكم لديهم مزيد من الخبرة في مجال المقاولات. أما الشرط الثاني فيتمثل في وجود إطار سياساتي مواتٍ في بلدانهم الأم. فمن المرجح أن يحتاجوا إلى دعم مالي كافٍ لإنشاء شركة جديدة حتى لو توفر لديهم بعض المدخرات. وينبغي أن يتمكنوا، على الأقل، من الحصول على قروض من القطاع المالي بشروط عادية.

إلا أنه نظراً لتلكؤ المؤسسات المالية في منح قروض لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة، قد تكون ثمة حاجة إلى مصرف تنمية وطني لديه خطوط ائتمان مخصصة للمهاجرين العائدين. وبالإضافة إلى ذلك، ربما يكون بعض من المهارات المطلوبة لنجاح المقاولة، وليس بالضرورة كل المهارات، قد تراكم لدى المهاجرين العائدين. وفي هذه الحالة، سيكونون بحاجة إلى مساعدة تقنية لتحسين مهاراتهم الإدارية أو التقنية أو المالية أو غير ذلك من المهارات اللازمة للإدارة الناجحة لمؤسسة أعمال صغيرة أو متوسطة. وبإمكان الحكومات أن تقدم هذا النوع من المساعدة التقنية و/أو التثقيف. وبإمكانها أيضاً أن تقدم الدعم لهؤلاء المقاولين عن طريق تخفيض الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات من الآلات والأجهزة والمواد الأولية لكي تساعدهم في إطلاق أعمالهم التجارية.

ومن القنوات الأخرى التي يستطيع المغتربون من خلالها المساعدة في تطوير قدرات الإنتاج والتوريد لدى بلدانهم الأم تيسير الروابط التجارية مع البلدان التي تستضيفهم. وقد ثبت وجود ترابط عملي إيجابي بين حجم التجارة الدولية في البلد الأصلي وبلد المقصد وبين حجم جالية المهاجرين في كلا البلدين. وإن غلبة لغةٍ وثقافة معينة والمعرفة بأسواق الاستهلاك والتوريد هما من العوامل التي تساعد في تطوير العلاقات التجارية بين الأمم وقد تكون جالية المغتربين في وضع يؤهلها لأداء هذا الدور. وبدايةً، قد يكون البحث عن تحقيق ميزة في توريد ما يسمى "المنتجات الإثنية" أو "تجارة الحنين" من الفرص المميزة بالنسبة لأقل البلدان نمواً. إذ تبيّن الدراسات، على سبيل المثال، أن هناك نسبة مشاركة عالية جداً من المهاجرين في الولايات المتحدة الأمريكية في سوق سلع البلد الأم التي يصعب إيجادها في البلد المضيف. إذ ينفق كل مهاجر قرابة 1 000 دولار سنوياً على المنتجات التي تثير لديه حنيناً، وقد يفوق مجموع ما يصرف سنوياً 20 مليار دولار. ويمكن تصميم سياسات أقل البلدان نمواً بحيث تساعد المنتجين

على تحقيق التنافسية والحفاظ عليها عن طريق تحسين منتجاتهم وتكييفها مع التغيرات التي تطرأ في الأسواق النهائية، وإشراك أفراد من المغتربين للمساعدة في وضع علامات تجارية مميزة لتلك المنتجات وتسويقها في البلد المضيف. ولتثقيف المنتجين وتدريبهم أهمية حاسمة في جعلهم قادرين على المنافسة في الأسواق الأجنبية.

المغتربون كمصدر من مصادر المعرفة والتعليم

بإمكان المغتربين أيضاً أن يساهموا في عملية التغيير الهيكلي والتنمية الاقتصادية عن طريق تقوية قاعدة المعارف في بلدانهم الأم. ومن الآليات المفيدة في هذا الصدد شبكة معارف المغتربين التي تتألف من مجموعة من المهنيين ذوي المهارات العالية المقيمين خارج أوطانهم والمهتمين بالحفاظ على صلاتهم بها وبالمساعدة في تنمية بلدانهم الأصلية. ولأن المعارف ليست مجانية ومن الصعب نقلها، فإنه لا بد من وضع سياسة استباقية تدمج هذه الوظيفة التي يمكن أن تكون أساسية والتي يمكن أن يؤديها المغتربون في صلب الأطر الإنمائية الاستراتيجية للحكومات.

والمقصود بشبكات معارف المغتربين مجموعات فرعية من شبكات المعارف الدولية التي تنظم نقل مختلف أنواع المعارف، كالملكية الفكرية أو الدراية الفنية أو رموز البرامج المعلوماتية أو قواعد بياناتها، فيما بين أطرافٍ تعتمد عليها من جميع القطاعات الاقتصادية. وهكذا فإن شبكات معارف المغتربين تشتمل على منتدى تتدفق من خلاله المعارف ويتم عبره التفاعل بين المغتربين والجهات الفاعلة المحلية في البلد الأم.

وهناك أدلة كثيرة خلصت إليها دراسات حالات عديدة تشير إلى أن شبكات معارف المغتربين تؤدي دوراً حاسماً في تحسين مستوى التكنولوجيا وفي التنمية الصناعية وفي بناء القدرات الإنتاجية في البلدان الأصلية. وينبغي أن تتعلم أقل البلدان نمواً من البلدان التي استفادت أكثر من غيرها من شبكات معارف المغتربين عن طريق وضع استراتيجية خاصة بمغترباتها كجزء لا يتجزأ من سياستها الصناعية ومن الاستراتيجية الإنمائية الوطنية الأوسع نطاقاً. وقد كانت شبكات معارف المغتربين عوامل تغيير فعلي في كل من البلدان المتقدمة والنامية. وهناك حالات كان النجاح فيها حليف شبكات المغتربين كتلك التي أنشأها المغتربون الهنود والصينيون والكوريون والتايوانيون والفيتناميون والأتراك والبنغاليون، على سبيل المثال.

إلا أن نقل المعارف والتعلّم بهذا الشكل لا يتم تلقائياً بل يتطلب شبكة منظمة ومنسقة من المغتربين واستراتيجية إنمائية وطنية في البلد الأم تدعمها سياسة صناعية وانخراط نشيط من

جانب الحكومة في شؤون المغتربين. ولا بد من اتباع سياسة مبادِرة فيما يتعلق بالمغتربين لضمان اكتساب شبكات معارف المغتربين، التي هي في جوهرها شبكات طوعية خاصة، الثقةَ والاطمئنان الضروريين للاستمرار في الانخراط في شؤون البلد الأم ولضمان أن تحدث أنشطتها أثراً إيجابياً. ونظراً لتأخر أقل البلدان نمواً في مسيرة التنمية الصناعية ولتجربتها القريبة العهد في التحول عن التصنيع، تحتاج هذه البلدان إلى وضع سياسات صناعية مبتكرة تتوافق مع ظروفها وأوضاعها الحالية ومع السياق العالمي السريع التغير. وقد وضع بعض أقل البلدان نمواً بالفعل سياسات صناعية ترمي إلى تسريع وتيرة التنويع الاقتصادي والتغيير الهيكلي.

وهناك أسباب عديدة تكمن وراء تشجيع إقامة الشبكات من بينها نشر المعارف. فشبكات معارف المغتربين يمكن أن تقدم تكنولوجيات جديدة وأن تطلع الحكومات والمقيمين على أحدث التطورات التكنولوجية وعلى أنسبها للاحتياجات الصناعية للبلد. وبإمكانها أن تساعد في تحقيق توافق بين احتياجات القطاعات الإنتاجية المحلية وبين أنواع محددة من الاستثمار الأجنبي المباشر الضروري لتحسين المهارات والقدرات المحلية. وتكمن أهمية شبكة المغتربين بالنسبة للسياسة الصناعية في أنها تجعل التحول من التراتيبية الهرمية إلى شبكات البحث عنصراً أساسياً من عناصر السياسة الصناعية. وتساعد شبكات معارف المغتربين في الربط بين من يريدون التعلُّم وبين من يتعلمون بالفعل. والواقع أن هذا التحول من التراتيبية العمودية إلى شبكات أفقية له أثر عميق على سلاسل التوريد العالمية ومن ثم على الاستراتيجيات الصناعية الجديدة التي يصبح فيها "تعلُّمُ التعلُّم" هدفاً أساسياً في السياسة الصناعية. إلا أنه ينبغي ألاّ يُنظر إلى شبكات معارف المغتربين على أنها حل لجميع المشاكل أو بديل عن الجهود المحلية الرامية إلى بناء قدرات إنتاجية ذاتية؛ بل إن دورها يتلخص في أنها قوة فاعلة إضافية في تحقيق النمو القائم على القدرات الإنتاجية المحلية.

وفي السنوات الأخيرة، حاجج الأونكتاد مراراً وتكراراً بأن التغيير التدريجي في الهيكل الاقتصادي شرط لا بد من تحققه لكي تنجِز أقل البلدان نمواً أهداف النمو الاقتصادي والحد من الفقر بشكل سريع ومستدام. وتنطوي السياسات والاستراتيجيات الضرورية لتحقيق التغيير الهيكلي على أمور منها: (أ) وضع سياسة صناعية جديدة تقوم على نهج استراتيجي يراعي الاحتياجات والظروف الخاصة لأقل البلدان نمواً؛ (ب) دولة مبادِرة تتوخى التنمية للتعويض عن وجود قطاع خاص بدائي وضعيف في أقل البلدان نمواً؛ (ج) تدابير لتشجيع الاستثمار الخاص في الأنشطة الإنتاجية والاستثمار العام في الهياكل الأساسية الضرورية، بما في ذلك إنشاء مؤسسات

تقدم المهارات والدعم؛ (د) تشجيع التعلم والابتكار المحليين في ميدان التكنولوجيا وتحسين الإنتاجية في الزراعة والصناعة التحويلية على السواء.

ويدعم هذا التقرير الحجة التي تقول بضرورة اتّباع أقل البلدان نمواً سياسة صناعية جديدة، محتجاً أيضاً بأن مثل هذه السياسة ينبغي أن تراعي دور شبكات معارف المغتربين لأنها تحمل في طياتها أثراً تغييرياً ممكِناً بالنسبة لتراكم المعارف، خاصة فيما يتعلق بتسريع وتيرة التغيير التكنولوجي والاستثمار المباشر. وإن عدم الاعتراف بهذا الأمر قد يعني أن شبكات معارف المغتربين ستظل مورداً لا يُستفاد منه وفرصة ضائعة.

المغتربون كمصدر من مصادر تمويل التنمية

إن أحد أسباب غلبة استخدام القنوات غير الرسمية لإجراء التحويلات المالية إلى أقل البلدان نمواً يكمن، كما لوحظ أعلاه، في ارتفاع كلفة التحويلات المالية عبر القنوات الرسمية، وذلك يعود أساساً إلى قلة المنافسة. وفيما يلي بعض الإجراءات السياساتية الممكِنة الرامية إلى فتح سوق التحويلات المالية للمنافسة:

- زيادة مباشرة للجهات الفاعلة في القطاع المالي، خاصة في الأرياف، عن طريق تغيير اللوائح بحيث تتيح المشاركة، ولا سيما مشاركة مؤسسات القروض الصغرى وتعاونيات الادخار والإقراض واتحادات الائتمان ومكاتب البريد؛
- تشجيع إنشاء الشراكات بين المصارف ومؤسسات القروض الصغرى؛
- تقوية دور مكاتب البريد عن طريق تحسين ربطها بشبكة الإنترنت وزيادة قدرتها التقنية ومواردها النقدية، والتشجيع على عرض مجموعة أكبر من منتجات الادخار للاختيار من بينها؛
- تحسين الهياكل الأساسية للاتصالات؛
- تحقيق التوافق بين أنظمة المصارف وأنظمة الاتصالات لتمكين المصارف من المشاركة في إجراء التحويلات المالية النقالة؛
- العمل بنشاط على تشجيع المنافسة من خلال تنظيم معارض تجارية متخصصة في التحويلات المالية؛
- الثني عن إبرام الاتفاقات الحصرية بين جميع المشاركين في السوق، ولا سيما بين المصارف ومحوِّلي الأموال.

ويمكن أن تصاحب هذه التدابير التقليدية نُهُجٌ أكثر ابتكاراً. فعلى سبيل المثال، يمكن تكثيف المنافسة عن طريق السماح لمقدمي خدمات التحويل المالي من القطاع العام بإجراء التحويلات المالية وبمنافسة مقدمي هذه الخدمة من القطاع الخاص. ويمكن تحقيق هذا عن طريق إنشاء شركة عامة أو استخدام مؤسسات قائمة فعلاً كمصرف إنمائي أو المصرف المركزي. وتقدم هذه المؤسسة نفس الخدمة التي يقدمها القطاع الخاص ولكن بكلفة أدنى فيما يتعلق بتحويل الأموال. وبدلاً من أن تفتح هذه المؤسسة فروعها الخاصة بها، يمكن للمؤسسة العامة أن تعقد شراكة مع مصلحة البريد كي تساعد الزبائن على الوصول إليها في المناطق النائية حيث لا توجد أي فروع للمؤسسات المالية الخاصة.

ومن الممكن زيادة الاستفادة، في نقل الأموال، من استخدام تكنولوجيات جديدة ولا سيما الأساليب المعتمِدة على الإنترنت وعلى الهواتف النقالة. حيث إن كلفة تحويل الأموال أعلى في أفريقيا منها في أي منطقة أخرى، وهناك أيضاً مجال لتنفيذ مبادرات إقليمية لخفض هذه الكلفة عن طريق تدابير تنسيق من خلال مبادرات رسمية للتكامل الإقليمي، أو عن طريق المساعي الحميدة لمصارف التنمية الإقليمية (كمصرف التنمية الأفريقي على سبيل المثال). وفي حين أن هذا قد يكون عملية إقليمية، فإن بالإمكان أيضاً ربطه بالهدف العالمي المتمثل في خفض تكاليف التحويلات المالية المسمى "مبادرة 5×5".

ومع أنه من الواضح أن السياسات الرامية إلى زيادة تسهيل تحويل الأموال وإلى خفض تكاليفه ضرورية ومحبذة، فلا بد لها أن تكون جزءاً من إطار اقتصادي كلي أوسع يرمي إلى تعزيز الدور الإنمائي للتحويلات المالية. وسيكون لوضع مجموعة متماسكة من السياسات التجارية والصناعية والاقتصادية الكلية التي تشجع النمو والتنويع الاقتصادي بشكل مستدام دور حاسم في ضمان دفع تدفقات التحويلات المالية بعجلة التقدم بدلاً من أن تقتصر على زيادة استهلاك الأسر المتلقية لها.

وعلى صعيد الأسر المعيشية، بإمكان الحكومات أن تعزز الأثر الإنمائي للتحويلات المالية عن طريق توفير حوافز إضافية للمهاجرين. فيمكن، مثلاً، السماح للمهاجرين بفتح حسابات بعملات أجنبية في البلد الأم، ويمكن إعفاء معدل الفائدة على الودائع بالعملات الأجنبية من ضريبة الثروة وضريبة الدخل؛ ويمكن أيضاً إتاحة إمكانية استخدام الودائع بالعملات الأجنبية كضمان للحصول على قروض تفضيلية؛ ويمكن تقديم حوافز للمهاجرين لكي يعودوا إلى بلدهم الأم بعد التقاعد عن طريق إبرام معاهدات لتجنّب الازدواج الضريبي مع البلدان المضيفة الرئيسية حيث تعمل أغلبية مهاجري البلد؛ ويمكن فتح حسابات خاصة بالتعليم

والسكن في البلد الأم لفائدة المهاجرين وأسرهم مقرونة بمعدل عائد لهذه الودائع أعلى من معدل العائد الخاص بالحسابات العادية، فمن شأن هذا أن يشكّل حافزاً لادخار مزيد من الأموال المحوّلة. والغرض من ذلك تشجيع استخدام التحويلات المالية استخداماً منتجاً. وسيكون على السلطات المختصة تحديد الخليط المناسب من التدابير بالاستناد إلى حجم انخراط المغتربين ودرجة ذلك الانخراط.

ويمكن أن تشكل سندات المغتربين خياراً جذاباً بالنسبة لأقل البلدان نمواً لأن من شأنها أن تزيد مجموعة مصادر تمويل التنمية. فالدوافع الوطنية للاستثمار في سندات المغتربين تحمي هذه الأدوات نسبياً، على الأقل، من التأثر بالدورات الاقتصادية مقارنةً بتدفقات رؤوس الأموال الخارجية الأخرى، مما يتيح للحكومات إصدارها في فترات الرخاء وكذلك في فترات الشدة التي تشمل مثلاً الكوارث الطبيعية أو الصدمات الاقتصادية الخارجية.

ونظراً لأنه قد ثبت أن تدفقات التحويلات المالية تتسم بقدر من الاستقرار على المدى المتوسط إلى المدى الأطول، فإنه يمكن استخدام هذه المبالغ المحوّلة والقابلة للتحصيل مستقبلاً كضمان لإصدار سندات الدين ("التوريق") أو للقروض الطويلة الأمد. بل إن هذا قد يمثل بالنسبة لبعض أقل البلدان نمواً السبيل الوحيد المتاح لولوج أسواق رأس المال العالمية، إذ يتيح لها مزيداً من الأموال لأغراض التنمية، ويمكن أن يكون وسيلة لإثبات الجدارة الائتمانية على الصعيد الدولي أو لتحسينها.