الأمم المتحدة

A

Distr.
GENERAL

A/48/367
20 September 1993
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الثامنة والأربعون
البند ٩٨ من جدول الأعمال المؤقت*

المؤتمر الدولي لتمويل التنمية

مصادر تمويل التنمية

تقرير الأمين العام

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	الحالة القائمة في مجال تمويل التنمية	١ -٤٧	٣
ألف-	الموارد المحلية المخصصة للتنمية	٢ -١٣	٣
باء-	الموارد الدولية لأغراض التنمية	١٤-٤٧	٧
	١ - مصادر التمويل الخاصة	١٩-٢٨	١٠
	٢ - المصادر غير التساهلية للتمويل الرسمي	٢٩-٣٨	١٣
	٣ - المصادر التساهلية للتمويل الرسمي	٣٩-٤٧	١٥
ثانيا -	القضايا الراهنة المطروحة في مناقشة السياسات العامة	٤٨-٦٧	٢٠
ألف-	الأبعاد المحلية للسياسة العامة	٤٩-٥٢	٢١
باء-	الأبعاد الدولية للسياسة	٥٣-٦٧	٢٢

الأشكال

الأول - الإدخار والنمو الاقتصادي في البلدان النامية ٥

الثاني - التحويل الصافي للموارد المالية إلى البلدان النامية المستوردة لرأس المال، ١٩٨٢-١٩٩٢ ..... ٩

الثالث - الالتزامات الإنمائية المتعددة الأطراف، ١٩٧٠-١٩٩٢ ..... ١٨

* A/48/150 و Corr.1.

93-48462 051093 061093 071093

معلومات أساسية

في الدورة العادية الثانية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩١، دعا الأمين العام المجتمع الدولي إلى النظر في عقد مؤتمر دولي لتمويل التنمية[1]. وكان من بين الأسباب الرئيسية للقلق في ذلك الوقت أن الموارد المالية لا تبدو كافية للوفاء بالطلب العالمي المتوقع على الاستثمار. وكان المعتقد أنه يمكن لمحفل دولي خاص أن يوفر فرصة لمبادرات متضافرة في مجال السياسة العامة لرفع المدخرات العالمية ووضع طرائق للتمويل يمكن أن توجه تلك المدخرات بطريقة أفضل إلى الاستثمار، ولا سيما في البلدان النامية.

وقد نشأ القلق الذي حمل على تقديم الاقتراح من تطورات عديدة. فمن ناحية، أضيفت احتياجات جديدة رئيسية إلى برنامج الاستثمار العالمي، نظرا لأن اقتصادات عديدة أقبلت على مرحلة انتقالية من اقتصادات مخططة مركزيا إلى اقتصادات سوقية، بينما كان من المتوقع مواجهة فواتير باهظة التكاليف من أجل التعمير في منطقة الخليج الفارسي في فترة ما بعد الحرب. ومن ناحية أخرى، كان يبدو أن المعدل العالمي للإدخار من الدخل الحالي يشهد اتجاها هبوطيا منذ منتصف السبعينات، وأن الدخل ذاته آخذ في النمو البطيء. وبعبارة أخرى، لم يكن الحجم الإجمالي للمدخرات ينمو على نحو يفي بالمرام. ولذلك كان يبدو أنه من المحتمل ألا تتم تلبية احتياجات استثمارية هامة، بما في ذلك أعداد من المشاريع غير المنجزة في البلدان النامية التي كانت تمر بعمليات تكيف صعبة في معظم عقد الثمانينات. وسيجد العديد من المستثمرين، ولا سيما في البلدان النامية، أنه من الصعب دفع أسعار الفائدة الحقيقية المرتفعة والناجمة عن النقص في المدخرات العالمية. وبمرور الوقت، ستتعرض التنمية العالمية لخطر وسيتعرض السلم والأمن العالميين للتهديد.

واستجابة لاقتراح الأمين العام، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مقرره ١٩٩١/٢٧٤ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩١، أن يحيل المسألة إلى الجمعية العامة في دورتها السادسة والأربعين لموالاة النظر فيها. وقررت الجمعية العامة بتوافق الآراء، في قرارها ٤٦/٢٠٥ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩١، أن تنظر في دورتها السابعة والأربعين في مسألة عقد مؤتمر دولي من هذا القبيل. ولهذه الغاية، أعد الأمين العام تقريرا (A/47/575) لكي يُنظر في الدورة السابعة والأربعين للجمعية العامة؛ وخلص هذا التقرير، في جملة أمور، إلى أن بعض دواعي القلق التي حملت على تقديم الاقتراح الأصلي لم يكن لها ما يبررها، ويرجع ذلك في جزء منه إلى التباطؤ الملحوظ - ولكن المؤقت على الأرجح - في نمو الاقتصاد العالمي، وبالتالي في الطلب على الاستثمار، في الفترة ١٩٩١-١٩٩٢. وقررت الجمعية العامة، في مقررها ٤٧/٤٣٦ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، مواصلة استكشاف مسألة عقد مؤتمر دولي لتمويل التنمية بالتشاور والتعاون الوثيقين مع البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمصارف الإنمائية الإقليمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وموالاة النظر في هذه المسألة، كما طلبت إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين تقريرا عن حالة المصادر المحتملة لتمويل التنمية. وقد أُعد هذا التقرير استجابة لهذا الطلب.

أولا - الحالة القائمة في مجال تمويل التنمية

١ - عُرِّف تمويل التنمية في أول الأمر بأنه الموارد المالية المخصصة للاستثمار في البلدان النامية. وبعد ذلك اعتبر الاستثمار جزءا رئيسيا مما يقدم تمويل التنمية من أجله دون أن يستغرقه كله. نظرا لأن بعض ما كان يُعتقد تقليديا أنه يشكل نفقات جارية أصبح يعتبر على نطاق واسع أنه يشكل عناصر هامة من النفقات الإنمائية. وأحد أمثلة ذلك هو الدعم الاقتصادي الطارئ، مثل المعونة الغذائية، التي تعد تقليديا جزءا من المساعدة الإنمائية، وبالتالي جزءا من تمويل التنمية بالمعنى الواسع، وشأنها في ذلك شأن المساعدة التقنية. ومن الشائع اليوم الاعتقاد بأن التنمية هي بمثابة توسيع الطاقات البشرية للبلدان النامية. وعلى هذا يمكن اعتبار مرتبات المدرسين، مثل الاستثمار في بناء مدرسة جديدة، جزءا من النفقات الإنمائية. وبالرغم من أن الانفاق على تنمية الموارد البشرية يتم عادة بواسطة القطاع الخاص فضلا عن الحكومات، فإن مسؤولية الحكومات في هذا المجال مسؤولية رئيسية. ولذلك فإنه من المفهوم هنا أن النظر في حالة تمويل التنمية يتطلب النظر في آن معا في حالة تمويل الاستثمار وفي حالة الموارد - المحلية والخارجية - المخصصة للنفقات الحكومية الجارية على تنمية الموارد البشرية.

ألف - الموارد المحلية المخصصة للتنمية

٢ - يعزى إلى الموارد المحلية الجانب الأكبر من التمويل الإنمائي، والعامل الرئيسي الذي يحدد مقدار تلك الموارد هو الإتجاه الكلي في الدخل الفردي. والمقارنة بين أوائل الثمانينات وأوائل التسعينات تصور هذه المقولة.

٣ - ففي أوائل الثمانينات، كان المحللون يقسمون البلدان النامية عادة إلى مجموعتين، وكانت المجموعة الأولى تشمل عددا صغيرا من البلدان تفوق مدخراتها احتياجات الاستثمار المحلي إلى حد كبير بسبب القفزة التي شهدتها أسعار صادراتها النفطية، مما تسبب في قفزات كبيرة في الدخل المحلي. وقد سُميت تلك البلدان بالبلدان النامية ذات الفائض الرأسمالي. أما المجموعة الثانية فكانت تتألف من بقية العالم النامي. وكانت معظم احتياجات الاستثمار المحلي تسد في مجموعة البلدان الأخيرة من المدخرات المحلية، ولكن تدفقات رأس المال الأجنبي عليها كانت أيضا كبيرة. ولذلك سُميت هذه البلدان بالبلدان النامية المستوردة لرأس المال.

٤ - وكان العقد التالي مضطربا بالنسبة لمجموعتي البلدان على السواء. ففي بداية التسعينات، وبعد خمس سنوات من الضعف النسبي في الأسعار الدولية للنفط والحرب المطولة في منطقة الخليج الفارسي، كانت البلدان ذات الفائض الرأسمالي في مجملها تدخر نحو ٢٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو رقم يبلغ أقل من نصف معدل عام ١٩٨٠ ويطابق معدل الإدخار للبلدان المستورة لرأس المال[٢]. وكان معدل الإدخار البالغ ٢٣ في المائة بالنسبة لمجموعة البلدان الأخيرة مساويا تقريبا لمعدل عام ١٩٨٠. بيد أن معدل الإدخار المحلي الإجمالي في بلدان آسيا المستوردة لرأس المال ارتفع من ٢٧ في المائة من الناتج المحلي

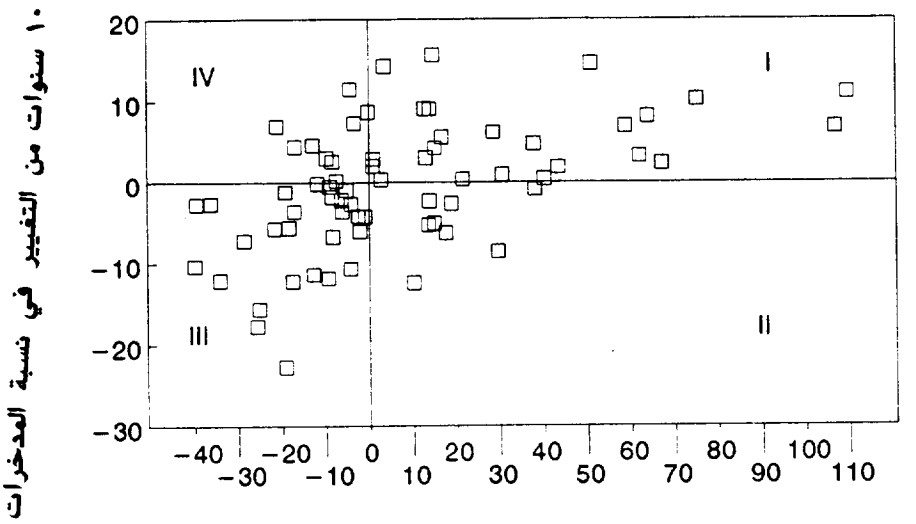
الإجمالي إلى ٣١ في المائة، ويعزى هذا أساسا إلى النمو السريع للدخول في تلك المنطقة الإقليمية والميل إلى الإدخار والاستثمار المحليين لأجزاء كبيرة من الزيادات في الدخل. غير أن المعدلات الكلية للإدخار في افريقيا وأمريكا اللاتينية كانت أقل في عام ١٩٩٠ منها قبل ذلك بعشر سنوات[٣].

٥ - ولا يمكن أن تُعزى النتائج الأخيرة إلى الفشل الصريح في السياسة العامة للإدخار في حد ذاتها. بل الأحرى أن أضعف البلدان أداء في مجال الإدخار كانت بصفة عامة هي البلدان التي لها أسوأ سجل في مجال النمو الاقتصادي. ويعتبر النطاق المتاح لسياسة تشجيع الإدخار، سواء كان إدخارا شخصيا أو إدخارا حكوميا، في بيئة اقتصادية صعبة للغاية، محدودا حقا. مثال ذلك أن متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد في كوت ديفوار في الفترة ١٩٨٩-١٩٩١ كان أقل بنسبة ٢٩ في المائة بالقيم الحقيقية عما كان عليه في الفترة ١٩٧٩-١٩٨١. وفي هذه البيئة، وبغض النظر عن الاصلاحات في مجال السياسة العامة وجهود التكيف الاقتصادي، كان متوسط الإدخار المحلي الإجمالي يشكل ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة الأخيرة بالمقارنة بـ ٢٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي قبل ذلك بعقد؛ وكان هناك لذلك هبوط بمقدار ٧ نقاط مئوية[٤].

٦ - وتبقى تلك الصلة على حالها كذلك في المستويات الأعلى للدخل الفردي. ففي فنزويلا، على سبيل المثال، انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد بنسبة ١٨ في المائة فيما بين الفترتين ١٩٧٩-١٩٨١ (وهو زمن كانت الأسعار الدولية للنفط مرتفعة فيه نسبيا والوصول إلى الإئتمان الدولي ميسر) و١٩٨٩-١٩٩١ (وهي فترة أزمة ديون مقترنة بالتكيف). وعلى مدى العقد، انخفضت النسبة المدخرة من الناتج المحلي الإجمالي بـ ٦ نقاط مئوية تقريبا، وذلك من ٣٢ إلى أقل من ٢٧ في المائة. كما أن الصلة بين الإدخار وبين النمو الاقتصادي بقيت على حالها أيضا بالنسبة إلى الأداء الاقتصادي القوي. ففي تايلند، على سبيل المثال، كان الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الفترة ١٩٨٩-١٩٩١ يزيد بمقدار ٧٥ في المائة عما كان عليه في الفترة ١٩٧٩-١٩٨١؛ وكان معدل إدخارها في الفترة الأخيرة أعلى بمقدار ١٠ نقاط مئوية (٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مقابل ٢٠ في المائة).

٧ - وبالطبع، فإن الصة بين الإدخار وبين النمو الاقتصادي ليست صلة واحد - مقابل - واحد. ولكن هذه الأمثلة الثلاثة، بالرغم من طابعها المثير، فهي ممثلة للصورة العامة. ويصور الشكل الأول ذلك بالنسبة لعينة مؤلفة من ٦٨ بلدا تتوفر عنها بيانات كافية. ويمثل كل مربع في الشكل النمو الإجمالي لبلد واحد في الناتج المحلي الإجمالي الفردي في فترة الـ ١٠ سنوات التي يشملها (المحور الأفقي) والتغيير لمدة ١٠ سنوات في النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي المدخر (المحور الرأسي).

الشكل الأول - الإدخار والنمو الاقتصادي في البلدان النامية



١٠ سنوات من نمو الناتج المحلي الاجمالي/الفردي

المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا إلى بيانات البنك الدولي.

ملحوظة: عينة مؤلفـــة من ٦٨ بلدا توفرت البيانات عنها بالنسبة إلى الفترتين ١٩٧٩-١٩٨١ و١٩٨٩-١٩٩١. ويبين المحور الأفقي النسبة المئوية لنمو الناتج المحلي الإجمالي/الفردي من الفترة الأولى إلى الفترة الثانية. ويبين المحور الرأسي النقاط المئوية للتغيير في نسبة الناتج المحلي الإجمالي المدخر فيما بين الفترتين أنفسهما.

وقد شهدت جميع البلدان في المنطقة الإقليمية الأولى من الشكل ارتفاعا في الناتج المحلي الإجمالي الفردي وارتفاعا في نسب الإدخار. وشهدت جميع البلدان في المنطقة الإقليمية الثالثة انخفاضا في الناتج المحلي الإجمالي الفردي وانخفاضا في نسب الإدخار. وبالرغم من أنه كان هناك ١٧ بلدا يقع في الجزء الذي يشمل المنطقتين الإقليميتين الثانية والرابعة من الشكل، فقد كان هناك ٥١ بلدا (ثلاثة أرباع المجموع) يقع في الجزء الذي يشمل المنطقتين الإقليميتين الأولى والثالثة.

٨ - والسبب الجوهري للمصاعب التي تواجهها بلدان المنطقة الإقليمية الثالثة هو اضطرارها منذ أوائل الثمانينات إلى تنفيذ برامج ترمي إلى استقرار الاقتصاد الكلي والتكيف الهيكلي في الوقت الذي كانت تزال فيه العديد من أوجه الدعم الاقتصادي والمالي التي كانت تعتمد عليها تلك البلدان، وذلك مثل توفر الأسعار المجزية لصادرات السلع الأساسية، وانخفاض أسعار الفائدة الحقيقية المستوفاة عن الدين الخارجي، وتيسر الوصول إلى تدفقات جديدة للتمويل الخارجي، وارتفاع الطلب في أسواق الصادرات. وقد قدم المجتمع الدولي مساعدة مالية لدعم برامج التكيف في البلدان المتأثرة ولكن البون كان شاسعا بينه وبين أن يكون في موقف يمكنه من معالجة التدهور الآنف الذكر في البيئة الدولية. وعلاوة على ذلك، احتدمت المنازعات المحلية أو الإقليمية في بلدان نامية عديدة فأخرجت التنمية من برنامج السياسة العامة كلية.

٩ - وفي حين أن الإدخار المحلي ككل قد عانى بسبب ضائقة الدخل، فإن هناك حكومات عديدة واجهت مصاعب خاصة في تخصيص موارد كافية للبرامج الإنمائية المدرجة في الميزانية. فنجد، من ناحية، أن ضعف النُظم الضريبية والالتزامات بإعانة قطاعات معينة (وكان من الجائز أنها بعيدة عن الكفاءة ولكنها عملية حين كان الدخل في حالة نمو) أصبحت عبئا لا يطاق حين تدهورت الاقتصادات. كما نجد، من ناحية أخرى، أن تقييد بعض النفقات الآخذة في الارتفاع كان يتجاوز قدرة الحكومات على التصرف.

١٠ - وشمل أحد الأمثلة الارتفاع في مدفوعات الفوائد من جانب الحكومات الذي واكب نمو الديون الخارجية (وبالتالي نمو خدمة الديون) كما واكب ما أدت إليه سياسة الانتقال إلى الأخذ بسياسات نقدية سليمة في بلدان عديدة من رفع أسعار الفائدة المحلية إلى معدلات عالية جدا[٥]. وفي عينة مؤلفة من ٣٩ بلدا ناميا، ارتفعت مدفوعات الفوائد في المتوسط من ٦,٦ في المائة من نفقات الحكومة المركزية في عام ١٩٨٠ إلى ١٢,٨ في المائة بعد ذلك بعشر سنوات[٦]. وفي عينة مؤلفة من ٩ بلدان مثقلة بالديون، بلغت مدفوعات الفوائد ١٩ في المائة من النفقات تقريبا، وحتى في عينة مؤلفة من ١١ بلدا ذات دخل منخفض، استأثرت مدفوعات الفوائد بنسبة ١٤ في المائة من النفقات. وفي افريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، نجد في ١٤ من ٢٩ بلدا شملها التحليل، أن معدل النفقات الحكومية، بعد إجراء التصحيح اللازم لأخذ التضخم في الحسبان وخصم مدفوعات الفوائد، كان في نهاية الثمانينات أقل مما كان عليه في بدايتها.

١١ - كذلك استمرت النفقات العسكرية في امتصاص مقادير كبيرة من الموارد العامة في بلدان نامية عديدة. بيد أنه كان هناك في هذه الحالة إتجاه مشجع، وهو أنه من بين ٥٨ بلدا كانت البيانات متوفرة بالنسبة لها، نجد أن ٤٠ بلدا خفضت نصيب الحكومة المركزية من النفقات المخصصة للدفاع على مدى

فترة ١٠ سنوات تنتهي في ١٩٩٠-١٩٩١. وعلى الرغم من هذا، فإن المدى الذي يتراوح فيه نصيب الدفاع في إجمالي النفقات يشير إلى أنه لا يزال هناك مجال واسع لإجراء تخفيضات في النفقات العسكرية، من حيث أن بعض البلدان قد أبلغت أنها تنفق أقل من ٢ في المائة من ميزانياتها على الدفاع (على سبيل المثال بربادوس وكوستاريكا وموريشيوس)، في حين أن بلدانا عديدة أخرى تنفق على ذلك ٢٥ في المائة من ميزانياتها أو أكثر[٧]. وفي الواقع، فإن أحد الأهداف الرئيسية لبرنامج السلم[٨] هو الإقلال من المنازعات والتوترات في شتى أنحاء العالم وإتاحة الفرصة للحكومات لكي تهدئ من مخاوفها المتصلة بأمنها العسكري.

١٢ - ونظرا لأن معظم البلدان قد ووجهت بحقائق النفقات على الفوائد والدفاع وضرورة خفض عجز الميزانية الحكومية، فإن النفقات الإنمائية الحكومية في بلدان عديدة قد عانت تقييدات صارمة. وقد سعت الحكومات إلى حماية الإنفاق على خدمات التنمية البشرية، ولكن بنجاح متفاوت. وفي افريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، على وجه الخصوص، نجد أنه بالرغم من ازدياد النفقات الحقيقية على الصحة والتعليم في الثمانينات، فإن ازدياد السكان كان أسرع، ولا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض. وبصفة أعم، سعت الحكومات إلى تقييد نفقاتها عن طريق الحد من تجديد الإمدادات، وتأجيل الاستثمار، وخفض حجم ما تدفعه من أجور. وقد تحقق الإجراء الأخير، ولا سيما في افريقيا وأمريكا اللاتينية، عن طريق إجراء تخفيضات في الأجور الحقيقية، نظرا لأن الزيادات في الأجور الإسمية لا تساير التضخم، أكثر مما تحققت عن طريق إجراء تخفيضات مباشرة في أعداد الموظفين. وقد أضر هذا بجودة الخدمات المقدمة، نظرا لأن ذوي المؤهلات الأعلى من الموظفين انتقلوا إلى القطاع الخاص أو سافروا إلى الخارج في حين أن معظمهم اضطروا إلى إنفاق مقادير متزايدة من وقتهم لاستكمال دخولهم بممارسة أنشطة أخرى.

١٣ - وقد زاد الاعتراف بأن هذه حالة لا يمكن الدفاع عنها، وكما أشير إلى ذلك أدناه، هناك الآن سياسات متفق عليها على نطاق واسع لتعزيز مالية القطاع العام وتوجيه الموارد بطريقة أفضل إلى حيث تكون الحاجة إليها على أشدها. وهناك أيضا إدراك أكبر لما يسببه وجود قطاع مالي محلي لا يفي بالغرض من تشويهات في صورة الاستثمار وتبديد في الموارد ولتوجهات السياسة العامة والاصلاح المؤسسي[٩]. بيد أنه من الجوهري أن يزيد أيضا مقدار الموارد المخصصة، وكما أن تنشيط النمو الاقتصادي يبقى هو مفتاح توليد تلك الموارد محليا، أي الموارد العامة فضلا عن المدخرات الخاصة.

باء - الموارد الدولية لأغراض التنمية

١٤ - يدرك المجتمع الدولي منذ زمن بعيد أن المستويات المناسبة من الاستثمار المحلي تتجاوز ما تستطيع البلدان النامية تمويله من مدخراتها، وهكذا فإن إجراء التحويلات الصافية للموارد المالية أمر ضروري لسد الثغرة. ولا تبلغ المدخرات في البلدان النامية من الارتفاع ما يكفي لإغلاق ثغرة الموارد إلا بعد فترات طويلة من ارتفاع الدخول الفردية في البلدان النامية.

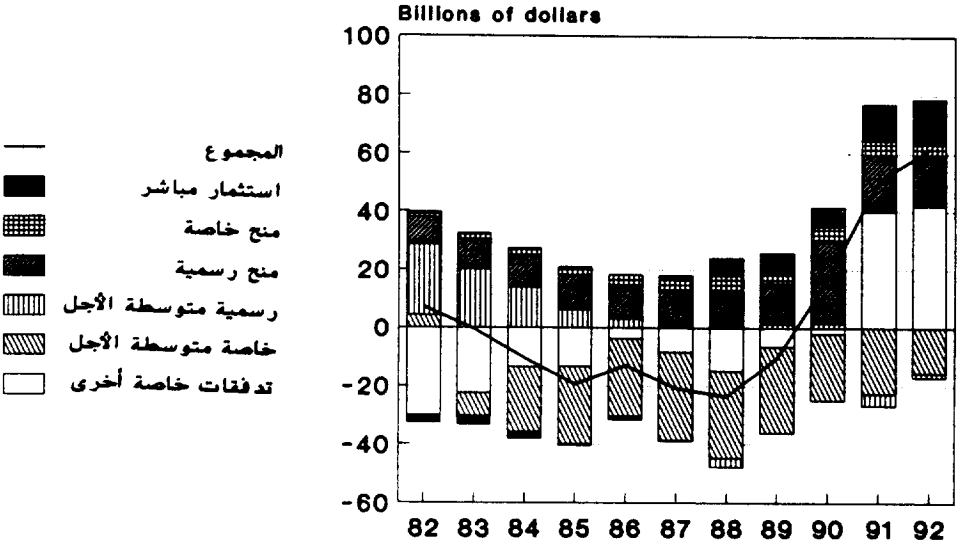
١٥ - وفي هذا الصدد، حدثت في الآونة الأخيرة تطورات معينة هامة في التدفقات المالية الدولية. إن التحويلات المالية الى البلدان النامية المستوردة لرأس المال ومنها - - أي التدفقات الرأسمالية مطروحا منها الأرباح أو الفوائد أو الايرادات الأخرى المترتبة على مثل تلك التدفقات - - إذا أضيفت جميعا بعضها إلى بعض تعطي مجموع التحويل الصافي للموارد المالية كما يحدد على أساس مالي[١٠]. وكما يمكن تبينه في الشكل الثاني، فإن ذلك القياس للتحويل الصافي كان سلبيا خلال معظم الثمانينات، ولكنه أصبح شديد الإيجابية في التسعينات. وتستخدم تلك الموارد في زيادة الواردات من السلع ومن مجموعة واسعة من الخدمات فوق ما يمكن دفع أثمانه من أرباح الصادرات وكذلك في الإضافة إلى الاحتياطيات الأجنبية الرسمية. وفي السنوات القليلة الماضية نجد حقا أن معظم التحويلات الايجابية أضيفت إلى الاحتياطيات، ولكن نجد أيضا أنه حدثت زيادات ملحوظة في مستويات الواردات، ولاسيما في أمريكا اللاتينية. والواقع أن سنة ١٩٩٢ كانت أول سنة بعد انقضاء عقد كامل تمتعت فيها أمريكا اللاتينية بفائض واردات تم تمويله من تحويل صاف للموارد.

١٦ - ومع ذلك، فإن جانبا كبيرا من موجة ارتفاع التحويلات المالية الصافية في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢ على النحو المبين في الشكل الثاني كانت نتيجة لزيادات في فئة الفضلة من فئات التحويل، وهي فئة تجمع بين حركات الأموال القصيرة الأجل والتغيرات الحاصلة في الأرصدة التي يحتفظ بها في الخارج المضمون في البلدان النامية. ويبدو أن كثيرا من تلك التدفقات الداخلة اجتذبتها أسعار الفوائد المحلية القصيرة الأجل التي كانت تزيد زيادة محسوسة على الأسعار المتاحة دوليا. والواقع أن الخوف من ارتفاع أسعار الفوائد الدولية، ذلك الخوف الذي حفز الدعوة المبدئية إلى عقد مؤتمر رسمي عن التمويل، تبين أنه ليس له مبرر يمكن أخذه في الاعتبار نظرا إلى أن أسعار الفوائد الدولية آخذة في الهبوط وإلى أن المدخرات العالمية يجري نقلها بمقدار كبير إلى بعض البلدان النامية. بيد أنه نظرا للطبيعة المتذبذبة لكثير من التدفقات الداخلة وسياقها الدولي فإنها يمكن بنفس السرعة أن تنتقل ثانية للخارج، وذلك، مثلا، إذا أصبحت فروق الفائدة أقل جاذبية. كما أن معظم البلدان لم تستغل شيئا من هذا المورد. وهكذا فإن جزءا كبيرا من التدفقات الداخلة الجديدة لا يعد مصدر تمويل إنمائي يعتمد عليه.

١٧ - وبعبارة أخرى، فإن أي مساهمة في التحويل المالي إلى أي بلد نام تضيف إلى حجم الواردات المحتملة ويمكنها أن تمول مزيدا من الاستثمارات. أما من الناحية العملية فإن الصلة بالتنمية تكون مؤكدة على نحو أقوى في مختلف فئات التدفقات والمنح المالية المتوسطة الأجل والطويلة الأجل. وهكذا فإن السياسات العامة لا تزال بحاجة إلى التركيز على الموارد الدولية المخصصة لأغراض التنمية، على الرغم من أن ذلك يعتمد بقدر أقل على مسألة حجم الادخارات المتاحة للاستثمار في البلدان النامية وبقدر أكبر على مسألة تخصيص الموارد الاستثمارية للبلدان والتكوين المالي للتدفقات.

الشكل الثاني

التحويل الصافي للموارد المالية إلى البلدان النامية المستوردة لرأس المال ١٩٨٢-١٩٩٢[أ]



المصدر: دراسة الحالة الاقتصادية في العالم، ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.II.C.1)، المرفق، الجدول ألف - ٢٧.

(أ) تدفقات رأس المال الصافية مطروحا منها الدخل الصافي.

١٨ - وتوحي الأدلة المتوفرة مؤخرا بأن المقادير المتوفرة من التمويل الخاص المتوسط الأجل والطويل الأجل كبيرة ومتاحة للبلدان النامية المؤهلة بمجموعة متزايدة التنوع من الأشكال وبمجموعة متزايدة التنوع من الشروط. ومع ذلك فإن عدد البلدان التي تعتبر مؤهلة في هذا الوقت هو أقل مما ينبغي. والواقع أن بعض البلدان المنخفضة الدخل ذات القدرة القليلة على خدمة الديون تحتاج إلى أن تعتمد أساسا على التدفقات الرسمية التساهلية في المستقبل المنظور. كما أن معظم البلدان النامية ستحتاج إلى الاعتماد على قسط من التمويل الرسمي لعدة سنوات قادمة. والمسألة الأساسية هي ما إذا كانت تلك الأموال - - العامة منها والخاصة - - ستتوفر بكميات كافية.

١ - مصادر التمويل الخاصة

١٩ - فيما يتعلق بالمصادر المختلفة للتمويل الخارجي الخاص لأغراض التنمية، كان أكثر الاتجاهات تشجيعا في السنوات الأخيرة يتمثل في الاستثمار المباشر كما يمكن مشاهدة ذلك في الشكل الثاني. بيد أن توزيع ذلك الاستثمار كان متفاوتا جدا. ففي عام ١٩٩٢، ذهب خمسة وستون في المائة من مجموعه إلى ١٠ بلدان نامية، وكاد هذا المقدار أن يمثل نفس التركيز الذي بان منذ عام ١٩٨١ (بالرغم من أن ذلك كان يمس بلدانا مختلفة من بين البلدان العشرة في رأس القائمة)[١١]. وقد ذهب أكثر من نصف إجمالي الاستثمارات المباشرة في البلدان النامية في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢ إلى بلدان منطقة آسيا والمحيط الهادئ، في حين أن ما حصلت عليه في أوائل الثمانينات بلغ حوالي الثلث. وفي الفترة الأسبق، كانت منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي تتلقى تدفقات استثمارية تزيد على ما تتلقاه آسيا، ولكن بالرغم من طمو الاستثمارات في أمريكا اللاتينية ابتداء من عام ١٩٩١، فقد زادت كمية الاستثمارات التي انجذبت الى منطقة آسيا والمحيط الهادئ بمقدار الثلث. هذا إلى أن افريقيا لم تشارك قط في نمو الاستثمارات المباشرة: فبينما زادت التدفقات الذاهبة إلى المناطق الأخرى بقدر كبير على مدى السنين، ظلت التدفقات الذاهبة إلى افريقيا في حدود بليونين إلى ٣ بلايين من الدولارات في السنة، وهي لا تمثل الآن غير ٥ في المائة من إجمالي التدفقات الى البلدان النامية.

٢٠ - والجذب الذي تمارسه آسيا على المستثمرين المباشرين هو في أساسه نفس الجذب الذي تمارسه المنطقة على مستثمريها المحليين: ذلك أن هذا الجذب له علاقة بظروف اقتصاد كلي وظروف سياسية مستقرة نسبيا، وحسابات خارجية مستدامة، مع توجه خارجي في مجال صنع السياسات العامة ونمو متصاعد في الدخل الحقيقي. ويشجع التدفقات الى بعض بلدان أمريكا اللاتينية وجود ظواهر مماثلة أو توقع ظهور مثل هذه الظروف في الأفق. ومع ذلك فإن نسبة كبيرة من التدفقات الأخيرة إلى أمريكا اللاتينية مستمدة من تحويل المؤسسات التابعة للدولة الى القطاع الخاص. وبالرغم من تحضير عدد من المؤسسات الأخرى لتحويلها إلى القطاع الخاص، فإن ذلك أمر ينطوي على ظاهرة من شأنها أن تحدث مرة واحدة، ولهذا فإن استمرار التدفقات على المدى البعيد سيتوقف أساسا على انتشار الأخذ بفكرة إيجابية عن الأحوال العامة لقطاع الأعمال. والواقع أن عدم وجود مثل هذه الفكرة عن بلدان افريقية كثيرة يفسر كثيرا من الصعوبات التي تصادفها افريقيا في اجتذاب المستثمرين المباشرين.

٢١ - والمستثمرون المباشرون يبحثون أيضا، لدى اختيارهم لأماكن الاستثمار، عن موارد إنتاجية مكملة تتخذ شكل الهياكل الأساسية، وقوة العمل المدربة، والخدمات المصرفية والتجارية المحلية، ووجود الموردين والمقاولين من الباطن. وهذه العوامل حاسمة أيضا بالنسبة للمستثمرين المحليين. وفي الأماكن التي لا توجد فيها هذه العوامل يتوجب خلقها إذا أريد تحقيق نمو دينامي، ووجه عام لا يضطلع القطاع الخاص ذاته إلا بجزء من هذه المهمة في حين أنه يتوقع من الحكومات أن تضطلع بالدور القيادي في توفير بقية هذه الموارد.

٢٢ - وفي البلدان الصناعية، يجري تمويل الاستثمارات الحكومية الرئيسية عادة بإصدارات للسندات تباع إلى الجمهور في الداخل والخارج. ويرجع تاريخ دخول حكومات البلدان النامية أسواق السندات الدولية لأغراض مثل هذا التمويل الى القرن التاسع عشر (بالرغم من أن هذا الدخول كان بالطبع يوقف في بعض الأوقات). وهذا مصدر أخذت بعض بلدان أمريكا اللاتينية فضلا عن عدة اقتصادات آسيوية تتعهده بالنماء. وفي عام ١٩٩٢، استطاعت أمريكا اللاتينية (على الأغلب الأرجنتين والبرازيل والمكسيك) جمع حوالي ١٢ بليون دولار من سندات بيعت في هذه الأسواق مع سندات أصدرتها المؤسسات الخاصة والعامة. وهذا يبلغ ضعف ما اقترضته البلدان الآسيوية (على الأغلب الصين وجمهورية كوريا). وقبل ذلك بثلاث سنوات، لم تكن أمريكا اللاتينية تجمع أية أموال عن طريق هذه الآلية، كما أن معظم البلدان النامية وكل افريقيا تقريبا ما زالت لا تجمع الأموال بهذه الطريقة[١٢].

٢٣ - وكان الإقراض عن طريق المصارف الدولية المتحدة أكثر الآليات انتشارا لتوليد مبالغ كبيرة من الائتمان الدولي الخاص للبلدان النامية في السبعينات والثمانينات. ذلك أن أسواق السندات الدولية حذرة جدا وتتطلب معرفة كبيرة بالمقترض، ولم يتمتع بفرصة التعامل منها سوى عدد صغير من البلدان النامية . أما الاقتراض من المصارف فتقتضي أن تعرف المقترض المحتمل مجموعة من أصحابا المصارف، يقل عددها كثيرا عن المجموعة التي تضم حائزي السندات من الأفراد أو المؤسسات. وهكذا يقوم مصرف واحد أو مجموعة من المصارف - - تضم في كثير من الأحيان المصارف التي تعمل في البلدان النامية ولديها بالتالي علاقة مستمرة معها - - بترتيب عقد وإدارة قرض كبير باستخدام أرصدة تقدمها مصارف أخرى كثيرة تعد أحيانا بالمئات. وقد نضب هذا المورد إلى حد كبير خلال الثمانينات إلا بالنسبة للبلدان النامية التي أفلتت من أزمة الديون.

٢٤ - وهكذا فإن الاقتصادات الآسيوية تستأثر الآن بما يزيد على ٧٠ في المائة من الإقراض المصرفي الدولي القصير الأجل والطويل الأجل الموجه إلى البلدان النامية (ما يزيد على ٨٠ في المائة في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٢ حين أقبلت الكويت والمملكة العربية السعودية على الاستفادة من هذا السوق). ولا يزال الإقراض المصرفي إلى أمريكا اللاتينية صغيرا بالرغم من العودة الآنفة الذكر إلى أسواق السندات. والإقراض المصرفي محدود بصفة خاصة بالنسبة لأفريقيا التي عرفت عدة بلدان فيها في وقت من الأوقات مستويات إقتراض عالية ما برحت ترتفع حتى أصبحت تلك البلدان دائنة كبيرة.

٢٥ - إن المصارف التجارية الكبيرة في كثير من البلدان المصنعة والمراكز الواقعة خارج تلك البلدان أفرطت في التوسع في الإقراض الجزافي في مجالات معينة مثل العقارات وكذلك في تمويل اندماج الشركات ناهيك عن ديون البلدان النامية، ولذلك كان عليها أن تقلص نفقات قاعدتها الرأسمالية وتعيد بناءها. وهي لا تزال في مرحلة تخفيض مطالباتها على البلدان التي تعاني أزمة الديون عن طريق الاتفاقات التفاوضية وصفقات شراء المباع[١٣]. وهي لا تتطلع الى استئناف إقراض نفس البلدان عاجلا. وفي الوقت ذاته تطورت أسواق السندات وأفسح مجال أكبر للإقراض الجزافي عن طريق السندات.

٢٦ - والواقع أن أوجه التقدم في الاتصالات الدولية قد أسهمت في تحسين الحالة العامة للمعلومات المتعلقة بالعالم النامي في الأسواق المالية الدولية الى حد جعل شركات البلدان النامية قادرة بشكل متزايد على تعويم إصداراتها من الأسهم في البلدان الصناعية. وقد أصدرت مثل هذه الشركات حوالي ٥ بلايين دولار من الأسهم الجديدة على نطاق دولي في عام ١٩٩١ وما يزيد على ٧ بليون في عام ١٩٩٢، وذلك بالرغم من أن الأسهم التي أصدرت نتيجة لأنشطة التمويل إلى القطاع الخاص في المكسيك شكلت جزءا كبيرا من المجموع[١٤].

٢٧ - وعلى وجه العموم، يبدو على هذا أن التطورات الأخيرة تدل على تزايد قدرة البلدان النامية على الاعتماد على التمويل الخاص الدولي في صورة الاستثمارات المباشرة أو استثمارات الحافظة والاستمرار في الحصول على الإقراض من المصارف الدولية حيث كانت متاحة من قبل. ويبدو أن هناك مقدارا وافرا من الأموال المتاحة للمشاريع الاستثمارية التي لديها توقعات ربحية معقولة. وحتى في البلدان التي تتسم أوضاع موازين مدفوعاتها بطابع هش، يمكن للمشاريع أن تجتذب الائتمانات إذا خصصت إيرادات النقد الأجنبي المحتملة لخدمة الديون.

٢٨ - وعلى الرغم من هذه الجاذبية، فإن إمكانيات الحصول على الائتمانات لا تزال محدودة جدا، وهناك مقرضون كثيرون يرون أن إقراضاتهم جزافية الى حد كبير. ومن الصعب ترتيب قروض مؤمنة ضد أخطار سيادة الدول للحكومات الواقعة فريسة لأزمات الدين. لا بل أن بعض فئات المستثمرين المؤسسيين في البلدان الصناعية يقتصرون على القيام أساسا بشراء الديون التي تعتبر ذات مستوى استثماري في نظر إحدى وكالات التقييم الخاصة. ونجد، في منتصف عام ١٩٩٣، أن هذا المستوى لم ينسب إلا لسندات العملات الأجنبية الصادرة عن ثمانية بلدان نامية (هي إندونيسيا، وتايلند، وتركيا، وجمهورية كوريا، وشيلي، والصين، وكولومبيا، وماليزيا)[١٥]. يضاف الى ذلك أنه رغم أن أسعار السوق الثانوية للديون المصرفية المستحقة أو للسندات الخلف للبلدان المثقلة بالدين قد ارتفعت في السنوات القليلة الماضية، فإن التعامل التجاري بالديون مازال يجري بخصم يزيد عن ١٠ في المائة من القيمة الاسمية[١٦]، وذلك في جميع الحالات باستثناء حالتين. وفي حزيران/يونيه ١٩٩٣، كان متوسط العطاءات المتعلقة بديون أمريكا اللاتينية يبلغ ٥٥ في المائة فقط من القيمة الإسمية.

٢ - المصادر غير التساهلية للتمويل الرسمي

٢٩ - إن من شأن التدفقات المالية الرسمية، أحيانا، أن تكمل أو تنشط عملية تعبئة التمويل من القطاع الخاص، كما أن مقدمي الأموال الرسميين قد يكونون، في أحيان أخرى، بمثابة المصدر العملي الوحيد للدعم المالي الدولي، وليس ثمة بلدان نامية كثيرة مستعدة للتخلي عن كل تمويل من المصادر الرسمية، وذلك مهما كان مستوى قدرتها على الوصول الى مصادر التمويل الخاصة. وحتى البلدان ذات الدخل الأعلى تجد مزايا في قدرتها على الاستفادة من تقييمات المشاريع والمساعدات التقنية المقدمة من المؤسسات المتعددة الأطراف، وكذلك في الحصول على القروض ذات التكلفة المنخفضة بالاستعانة بائتمانات التصدير المدعمة رسميا، ناهيك عن موارد صندوق النقد الدولي أثناء فترات التكيف. أما بالنسبة لبعض البلدان ذات الدخل الأقل، فإنه لا توجد بدائل في القطاع الخاص للكثير من التمويل الذي تحتاج اليه، كما أنها لا تستطيع أن تتحمل أكثر من تكاليف ذلك الجزء من التمويل الرسمي الذي يقدم على أساس كثير التساهل أو على سبيل المنحة. واحتمالات توفر هذه الأموال الأخيرة غير أكيدة على الإطلاق، كما سنبحث ذلك أدناه؛ ولكن يلاحظ أيضا أن احتمالات توفر أشكال التمويل الرسمي ذي التكلفة الأعلى هي غير أكيدة أيضا.

٣٠ - ووكالات ائتمانات التصدير مثال له دلالته في هذا الصدد. فهدف هذه الوكالات الأساسي هو تشجيع صادرات أوطانها، وكثيرا ما تكون هذه الصادرات سلعا انتاجية تتطلب تمويلا متوسط الأجل الى طويل الأجل. وتقوم هذه الوكالات عادة بتخفيض التكاليف بالنسبة للمشترين، وذلك من خلال التأمين على القروض التي تقدمها المصارف من أجل صفقة شراء أو التأمين على ائتمانات الموردين المقدمة مباشرة من الجهات المصدرة. وهي تخفض المخاطر التي قد يتعرض لها المقرضون، فتخفض بالتالي أسعار الفائدة المستوفاة. وفي بعض الأحيان، تقوم هذه الوكالات نفسها هي أيضا بتوفير القروض.

٣١ - والمقصود بوكالات ائتمانات التصدير أن تغطي تكلفتها من الرسوم والأجور، ومع هذا، فإن أزمة الدين في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية قد اضطرت هذه الوكالات الى الوفاء بمطالبات تزيد كثيرا عن دخلها من أقساط التأمين. والحكومات تتولى تغطية الخسائر، ونتيجة لذلك ضغطت هذه "السلطات الوصية" على الوكالات لكي تصبح أكثر حذرا من ذي قبل في التأمين على الصادرات[١٧]. وهذا يعني أن بعض المشاريع التي كان يمكن قبولها لأغراض ائتمانات التصدير في الماضي قد يتوقف العمل فيها أو أن شروط التمويل المتصلة بها سوف تصبح أقل جاذبية.

٣٢ - والاتجاه الطبيعي لدى وكالات ائتمانات التصدير هو أن تنافس بعضها بعضا من خلال تقديم عروض بائتمانات معانة أكثر فأكثر، ولكن هذا قد توقف منذ وقت طويل من جراء اتفاق يستكمل دوريا تم الوصول اليه بالتفاوض في إطار "منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي"، ويسمى رسميا "الترتيب المتصل بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بائتمانات التصدير المعانة رسميا". وفي إطار الضغوط الجديدة، ألغيت إعانات سعر الفائدة تدريجيا من الترتيب الذي اعتمدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، رغم أنه مازال بوسع البلدان أن تقدم إعانات غير مباشرة عن طريق استخدام المساعدة

الانمائية الرسمية لتغطية جزء من تكاليف السلع المصدرة. بيد أن ثمة جهودا قد بذلت أيضا للحد من استخدام هذه "الائتمانات المختلطة". وفي المناقشات التي دارت في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تم التأكيد على أن تظل المساعدة الانمائية الرسمية المستخدمة في الائتمانات المختلطة محتفظة بطابعها باعتبارها "معونة" وعلى عدم جعلها بديلا من التمويل التجاري الذي يحتمل توفره[١٨].

٣٣ - وقد جرى تشديد شروط ائتمانات التصدير في اتجاه آخر. ذلك أن بعض وكالات ائتمانات التصدير قد اعتمدت ترتيبات جديدة لتقليل الأخطار بالنسبة الى المقرضين، ويبدو أن هذه الترتيبات تتضمن إخلالا بطبيعة تمويل ائتمانات التصدير. ومن أمثلة ذلك، تطلب فتح حسابات الضمانات المجمدة الخارجية تحتفظ بإيرادات العملة الأجنبية المتحصلة من مشروع يراد به استخدام السلع الانتاجية الممولة بائتمانات التصدير. وهذا الترتيب يماثل ما قد يأخذ به مصرف تجاري بدون تأمين على الصادرات، وهو من وجهة نظر المقترض، لا يكاد يقدم شيئا في مجال تحسين قرض معقود دون دعم رسمي، وبتأثير مثل هذه العوامل، إلى جانب استمرار انخفاض معدل الاستثمار، وبالتالي انخفاض معدل الواردات من السلع الانتاجية، في الكثير من البلدان النامية، لا يوجد ما يدعو الى الدهشة عندما يلاحظ أن القيمة الدولارية لائتمانات التصدير المتوسطة الأجل والطويلة الأجل في الفترة ١٩٩١-١٩٩٢ لم تبلغ في المتوسط غير ٢,٨ بليون دولار، أي ما يناهز المتوسط الذي كان سائدا في عام ١٩٧٠[١٩]. ويبدو أن مشكلة تخفيض الدين غير المسدد، الناجم في الأكثر عن ائتمانات التصدير، والذي تتحمله البلدان النامية التي وقعت في أزمة الدين، تسير نحو الحل بخطى أبطأ من معالجة مشكلة الديون المصرفية التجارية، وخاصة فيما يتصل بالبلدان المنخفضة الدخل[٢٠].

٣٤ - و"نوافذ" الإقراض العادية لدى المؤسسات المالية الدولية تعتبر الآن المصدر الرئيسي للائتمانات الرسمية غير المعانة المتاحة للبلدان النامية. وفي حالة البنك الدولي وسائر المصارف الانمائية المتعددة الأطراف، نجد أن المقترض يستفيد من رفع سعر فائدة لا يزيد إلا بهامش صغير على معدل المخاطرة البالغة الضآلة الذي يمكن للمؤسسة نفسها أن تقترض به في أسواق السنوات الدولية. والمؤسسة تقترض بشروط بالغة الجاذبية لأن حافظتها من قروض البلدان النامية متنوعة الى حد كبير من جهة، ولأن خدمة ديونها هي تتمتع بضمانات فعالة من قبل البلدان المصنعة وسائر أعضائها من البلدان التي تتمتع بمركز مالي قوي. كما أن آجال الاستحقاق أطول أيضا من الآجال التي يمكن الحصول عليها عادة بالتعامل المباشر مع الأسواق المالية[٢١].

٣٥ - وصندوق النقد الدولي يمثل نوعا خاصا من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف. فعمليات الإقراض التي يقوم بها تستهدف دعم ميزان المدفوعات بشكل مؤقت أثناء فترات التكيف الاقتصادي، وهي بالتالي أقصر أجلا من عمليات الإقراض الإنمائي في حد ذاته، كما أنها لا ترتبط بمشروع من المشاريع. والقروض العادية الموفرة من الصندوق واجبة السداد في مدة خمس سنوات، ولكن البلدان بوسعها أن تتعاقد على قروض أطول أجلا تصل آجال استحقاقها الى ١٠ سنوات (بالقياس الى ٢٠ سنة لدى البنك الدولي). هذا الى أن شروط الإقراض من الصندوق تزيد بهامش على تكاليف اقتراضه هو، رغم أن عمليات الصندوق العادية

تعد ببساطة تجميعا للعملات مع قيام الصندوق بدفع قوائد للبلدان التي يتم اقراض العملات التي تودعها لديه للبلدان المقترضة. والفارق المالي الأساسي الذي يميز الصندوق عن المصارف الانمائية هو أنه لا يحصل على موارده إلا من الحكومات لا من الأسواق المالية.

٣٦ - والمظنون عموما أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وهما أكبر مؤسستين من المؤسسات المتعددة الأطراف، لديهما القدرة الكافية على الوفاء بالطلب المتوقع على القروض غير التساهيلة خلال السنوات القليلة القادمة. وقد زاد صندوق النقد الدولي من قدرته على تقديم قروض غير تساهلية من خلال رفع مستوى موارده بنسبة ٥٠ في المائة في عام ١٩٩٢، حين اضطلع بتنفيذ الاستعراض العام التاسع للحصص. ومع هذا، فوضعه الحالي يتمثل في أنه يتلقى من البلدان النامية تسديدات للقروض السابقة تزيد عما يصرفه لها من قروض جديدة[٢٢].

٣٧ - وآخر مرة اضطلع البنك الدولي فيها بزيادة رأس ماله العام كانت في سنة ١٩٨٨، حين رفع قدرته الاقراضية غير التساهلية بمقدار ٧٥ بليون دولار. ولو كان نمو معدل الاقراض بالشكل الذي كان متوقعا في ذلك الوقت، لكان البنك يحتاج اليوم الى موارد إضافية. ومن المعتقد مع هذا أن البنك يتمتع اليوم بـ"فسحة" كافية لعمليات الاقراض الجديدة المنتظرة، وإن كان هذا راجعا الى الصعوبات والتأخيرات التي لقيتها بلدان نامية كثيرة في مجال إعداد مشاريعها وبرامجها في بيئة تتسم ببطء النمو الاقتصادي، والى العقبات التي تعترض أحيانا سبيل التفاوض على السياسات التي تستتبعها الصفقات القرضية، والى انخفاض مستوى الاستثمار الحكومي[٢٣].

٣٨ - أما المصارف الانمائية الاقليمية فإنها تسعى، على النقيض من ذلك، الى زيادة قدرتها في مجال الاقراض، وخاصة منها مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وأما مصرف التنمية الافريقي، فهو يواجه مشكلة مختلفة، من حيث أنه لا يوجد غير عدد قليل من البلدان الأعضاء المنتمية الى المنطقة تستطيع في الوقت الراهن الوفاء بشروط ترتيباته العادية المتعلقة بالإقراض، وهي شروط تقارب الشروط التجارية، والاقراض عن طريق فرعه الذي يقدم شروطا بالغة التساهل، وهو صندوق التنمية الافريقي، يتعرض مع هذا لعقبات كبيرة في هذه الأيام بسبب محدودية الموارد، والمراد التفاوض بشأن تجديد هذه الموارد وتوسيع نطاقها.

٣ - المصادر التساهلية للتمويل الرسمي

٣٩ - تقوم كافة المصارف المتعددة الأطراف وصندوق النقد الدولي، الى جانب برامجها العادية، بتوفير قروض ذات شروط بالغة التساهل للبلدان النامية المنخفضة الدخل عن طريق مرافق خاصة مثل المؤسسة الانمائية الدولية في البنك الدولي، وصندوق التنمية الافريقي، وسائر المرافق المماثلة في المصارف الاقليمية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومرفق التكيف الهيكلي المعزز في صندوق النقد الدولي، وهذه المرافق، بالاضافة الى المنح المقدمة لأغراض المساعدة التقنية والمعونة الغذائية من المؤسسات التنفيذية بالأمم

المتحدة (أي برنامج الأمم المتحدة الانمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأغذية العالمي)، تشكل غالبية ما يسمى عموما المساعدة الانمائية الرسمية المتعددة الأطراف. ومنذ عشرين عاما، كانت هذه المساعدة تمثل ما يناهز نصف مجموع الترتيبات المتعددة الأطراف المتصلة بالموارد. أما في السنوات الأخيرة، فقد كانت هذه المساعدة تمثل ما يقل عن الثلث (انظر الشكل الثالث).

٤٠ - وقد واجهت المساعدة الانمائية الرسمية المتعددة الأطراف نفس الصعوبة التي تواجهها المساعدة الانمائية الرسمية عموما في مجال اجتذاب الدعم السياسي الذي يمكن تحويله الى اعتمادات في الميزانيات تتزايد على نحو يفي بالمرام. وعلى النقيض من التمويل الرسمي المقدم من المصارف المتعددة الأطراف في حد ذاتها، حيث تدفع نسبة ضئيلة من زيادة رأس المال بينما تعد النسبة المتبقية "قابلة للدفع لدى الطلب" (ولم يطلب دفعها قط حتى الآن)، يلاحظ أن الأموال المخصصة لبرامج الإقراض التساهلي تتأتى كلها من ميزانيات البلدان المانحة.

٤١ - وعلاوة على ذلك، ونظرا لأن ترتيبات التقاسم العادل للتكاليف فيما بين البلدان المانحة تحدد النسبة التي تساهم بها كل منها في التجديدات المتعددة الأطراف للموارد، فإن بلدا كبيرا يرغب في تقديم مساهمة صغيرة نسبيا قد يكون بمقدوره أن يحد من زيادة مجموع التجديدات. ويبقى الأمر متوقفا على قدرة الحكومات التي تريد تقديم تجديد أكبر للموارد على اقناع الشريك المتردد بزيادة مساهمته المزمعة. وقد حدث هذه الآلية مؤخرا من حجم التجديد العاشر لموارد المؤسسة الانمائية الدولية (IDA-10)، التي توفر الموارد لعمليات الاقراض التي تقوم بها المؤسسة في الفترة من ١ تموز/يوليه ١٩٩٣ الى ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٦. وبموجب هذا التجديد للموارد، يسهم ٣٤ بلدا مانحا بمبلغ ١٨ بليون دولار تكفل، مقترنة بأربعة بلايين دولار من المدفوعات المتوقعة سدادا لقروض سبق أن قدمتها المؤسسة، تزويد المؤسسة بما يشكل بالقيمة الحقيقية نفس مستوى الموارد الذي توفر لها في التجديد التاسع لمواردها IDA-9. وكان البنك الدولي يسعى الى توفير تجديد أكبر للموارد، ولا سيما في ضوء الالتزام الجديد من جانب المجتمع الدولي بدعم برامج التنمية المستدامة بيئيا، على نحو ما ورد في إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية[٢٤] وفي جدول أعمال القرن ٢١[٢٥] وعلاوة على ذلك، سيتعين توزيع الأموال على عدد أكبر من البلدان، حيث أن العديد من البلدان التي تمر بمرحلة الانتقال من الاقتصادات المخططة مركزيا الى الاقتصادات السوقية انضمت مؤخرا الى البنك الدولي، وأصبحت مؤهلة للاقتراض من المؤسسة الانمائية الدولية[٢٦].

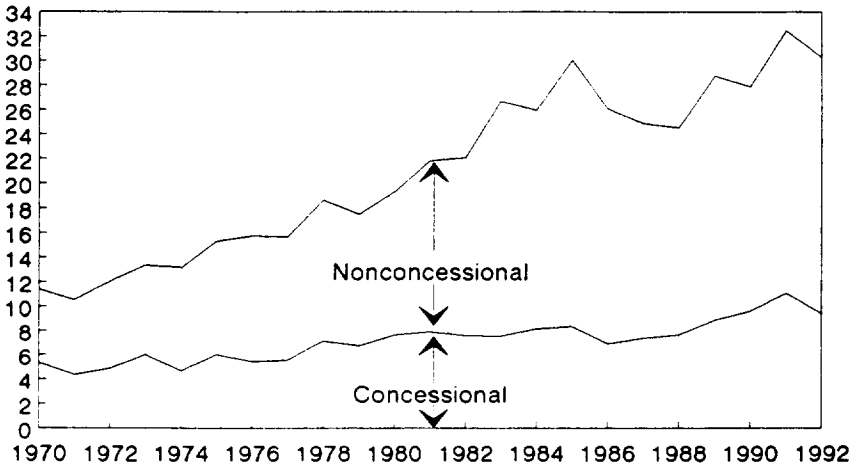
٤٢ - وتقوم الأمم المتحدة بجمع الأموال اللازمة لأنشطتها التنفيذية، التي يجري توفيرها بوصفها منحا، من خلال التبرعات المعلنة وذلك دون ترتيب رسمي لتقاسم الأعباء. ومع ذلك، كانت الخبرات، هنا أيضا مخيبة للآمال في الآونة الأخيرة، وسرعان ما انعكس ذلك في الأنشطة البرنامجية. وعلى هذا فقد انخفض مجموع التزامات الأنشطة التنفيذية من أربعة بلايين دولار في عام ١٩٩١ الى ٣,٦ بليون دولار في عام ١٩٩٢، مع حدوث نحو نصف هذا الانخفاض في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو أكبر البرامج[٢٧]. أما

بالنسبة الى المستقبل، فقد أعرب بعض المانحين عن رأي مفاده أن الموارد الاضافية تتطلب تغييرا في الاشراف على الأنشطة التنفيذية وفي تنسيقها.

٤٣ - وعلى الرغم من أن المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة من خلال القنوات المتعددة الأطراف مازالت وسيلة مستحسنة بصفة خاصة لتحقيق التعاون الدولي، فإنها لا تمثل إلا ما هو أقل من ٣٠ في المائة من المساعدة الانمائية الرسمية التي تتلقاها البلدان النامية. أما الباقي، فيقدم بصورة ثنائية، مع تركيز المانحين لبرامج مساعدتهم على البلدان التي تربطهم بها علاقات سياسية أو اقتصادية قوية نسبيا، واستعانتهم في ذلك بصورة أكبر نسبيا بطرق المساعدة التي يتمتعون فيها بقدرات وفيرة، مثل المعونات الغذائية.

الشكل الثالث - الالتزامات الانمائية المتعددة الأطراف، ١٩٧٠-١٩٩٢

(ببلايين الدولارات بقيم عام ١٩٨٠)



المصدر: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمانة العامة للأمم المتحدة، استنادا الى معلومات مقدمة من مؤسسات منفردة.

ملاحظة: الالتزامات الحقيقية هي القيم الدولارية للالتزامات بعد تخفيضها بالرقم القياسي لأسعار صادرات السلع المصنوعة للدول المصنعة (باستثناء ترتيبات صندوق النقد الدولي).

٤٤ - وإذا جمعت المساعدة الانمائية الرسمية الثنائية الى المساهمات في العمليات التساهلية المتعددة الأطراف يتوفر مجموع المساعدة الانمائية الرسمية منظورا إليها من زاوية عملية الميزنة في البلد المانح ومن زاوية التزامات المساعدة الانمائية الرسمية المعقودة في الأمم المتحدة وغيرها. ومع تمسك الحكومات المانحة بتلك الالتزامات، فإن مجموع حصائل المساعدة الانمائية الرسمية، بالقيمة الحقيقية، قد ثبت أساسا منذ منتصف الثمانينات عند نحو ٥٥ بليون دولار بأسعار ١٩٩١[٢٨]. وفي هذه الفترة، زادت المعونات المقدمة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية، في الميدان الاقتصادي، بقيمتها الحقيقية، بنحو ٢,٥ في المائة في السنة؛ غير أن مانحين أخرين خفضوا مساعدتهم الانمائية الرسمية، ولاسيما البلدان المانحة المصدرة للنفط والاقتصادات المخططة مركزيا السابقة في شرق أوروبا واتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية السابق. فلم يكن بمقدور أي من هاتين المجموعتين من البلدان مواصلة جهودها السابقة في مجال المعونات، التي وصل مجموعها بالنسبة الى المانحين العرب من مصدري النفط الى ١,٣ في المائة من ناتجهم القومي الاجمالي في عام ١٩٨٥. وقد انخفضت المعونات العربية في عام ١٩٩٢، وتقدر بمبلغ بليون دولار، الى أقل من ثلث قيمتها الدولارية عام ١٩٨٥، في حين فقدت المجموعة الأخرى من البلدان في الواقع كل قدرتها على تقديم المعونات في هذا الوقت.

٤٥ - وبناء على ذلك، فإن نمو المساعدة الانمائية الرسمية من بلدان لجنة المساعدة الانمائية قد حال دون انخفاض المبلغ الكلي للمعونات، غير أن المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة من اللجنة لم تزد إلا بنحو معدل نمو المبلغ الكلي للناتج القومي الاجمالي. وقد احتفظ معدل النمو هذا للجنة المساعدة الانمائية بنسبة عامة للمساعدة الانمائية الرسمية الى الناتج القومي الاجمالي تبلغ ٠,٣٣ في المائة، ولكن لما كان هذا الرقم لا يمثل سوى ما هو أقل قليلا من نصف الرقم المستهدف الذي حددته الأمم المتحدة وقدره ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الاجمالي، فإنه لا يمثل أي تقدم في سبيل تحقيق الهدف على المستوى الكلي. وعلى الرغم من أن نسبة المساعدة الانمائية الرسمية الى الناتج القومي الاجمالي كانت في عام ١٩٩٢ أعلى مما كانت عليه في منتصف الثمانينات بالنسبة الى النمسا والدانمرك وفنلندا وفرنسا ولكسمبرغ والنرويج والبرتغال واسبانيا والسويد وسويسرا، فإن مجموع المساعدة الانمائية الرسمية المقدمة من هذه البلدان لم تمثل سوى ما هو أقل من ٣٠ في المائة من مجموع المساعدات المقدمة من لجنة المساعدة الانمائية. ولم يحقق النسبة المستهدفة أو يتجاوزها في عام ١٩٩٢ سوى أربعة بلدان فقط (الدانمرك وهولندا والنرويج والسويد)، وهي لم تقدم سوى ١٣ في المائة من المساعدات الانمائية الرسمية المقدمة من لجنة المساعدة الانمائية.

٤٦ - وعلى مدى عدة سنوات تنامى القلق من أن مستويات المعونة، بدلا من أن ترتفع الى المستوى الذي تستهدفه الأمم المتحدة، قد تصبح بشكل متزايد عاجزة عن تلبية احتياجات العالم. وكما لاحظ رئيس لجنة المساعدة الانمائية منذ قرابة عام، فإن

"الاتجاهات في مدى توافر المساعدة الانمائية الرسمية تبعث على القلق بصورة خاصة، نظرا لتنامي الطلب والفرص في عالم اليوم الذي يتغير تغيرا سريعا. ذلك أن هناك دولا مستفيدة

جديدة وأولويات قطاعية جديدة، مثل البيئة، ستخلق تنافسا أشد من ذي قبل على موارد المساعدة الانمائية الرسمية الشحيحة في السنوات القليلة المقبلة ...."[٢٩].

واستطرد يدعو الى مزيد من الفاعلية في استخدام المعونات، وهو الأمر الذي سيتسم بالأهمية حتى إذا ازداد توافر موارد المعونات، وقال إن البلدان المستفيدة قد تجد أنفسها تتنافس بدرجة متزايدة على موارد المعونات المحدودة. وكان التحليل الذي أجراه البنك الدولي أكثر صراحة في تقييمه لاتجاهات المعونات:

"... إن الرسالة الصارخة الموجهة الى البلدان النامية المستفيدة هي: أظهروا قدرتكم على الاستخدام الفعال للمعونات - وذلك مـــن خلال سياسات اقتصادية سليمة وإدارة فعالة على حد سواء - أو واجهوا خطر فقدان هذه المعونات"[٣٠].

٤٧ - وإذا كانت آفاق تدفقات المعونات قد شهدت أي تغيير في الآونة الأخيرة، فهو انها قد أصبحت أكثر اثارة للقلق. فإيطاليا، وترتيبها الرابعة فيما بين أكبر المانحين في لجنة المساعدة الانمائية، اضطرت الى تخفيض ميزانية معوناتها لعام ١٩٩٣ بنسبة ٤٠ في المائة؛ وفي الولايات المتحدة الأمريكية، التي تتنافس مع اليابان على احتلال مركز أكبر المانحين، تنظر الحكومة والكونغرس في إدخال تغييرات شاملة على المساعدات الخارجية، بما في ذلك مستويات الميزانية. أما اليابان فقد اعتمدت مؤخرا هدفا جيدا لمدة خمس سنوات لنمو برنامج معوناتها، وهو ما سيرفع المساعدة الانمائية الرسمية اليابانية بنسبة تتراوح بين ٤٠ و ٥٠ في المائة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ بالمقارنة بفترة الخمس سنوات السابقة.

ثانيا - القضايا الراهنة المطروحة في مناقشة السياسات العامة

٤٨ - اعتمد المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة عدة نصوص تمثل في مجموعها توافقا في الآراء بشأن الأهداف الانمائية ودور التعاون الدولي في تحقيق هذه الأهداف، بما في ذلك، على وجه الخصوص، تمويل التنمية. والنصان الرئيسيان في الأمم المتحدة هما "الاعلان المتعلق بالتعاون الاقتصادي الدولي، وخاصة تنشيط النمو الاقتصادي والتنمية في البلدان النامية"، (كما ورد في قرار الجمعية العامة إ-٨/١٨ المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٩٠، المرفق) و "الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الانمائي الرابع" (كما ورد في قرار الجمعية العامة ٤٥/١٩٩ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، المرفق). كذلك، كان تمويل التنمية من المواضيع المهمة في اجتماعين دوليين كبيرين في عام ١٩٩٢، هما الدورة الثامنة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، التي اعتمدت "التزام قرطاجنة"[٣١]، ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، الذي اعتمد "جدول أعمال القرن ٢١"[٣٥]. ومنذ وقت قريب للغاية، تناولت اللجنة الوزارية المشتركة لمجلس محافظي البنك والصندوق المعنية بنقل الموارد الحقيقية الى البلدان النامية (لجنة التنمية) مسألة تمويل التنمية في اجتماعيها المعقودين في خريف عام ١٩٩٢ وربيع عام ١٩٩٣[٣٢]. وتشترك النصوص المذكورة أعلاه في مجموعة أساسية مشتركة من المبادئ والشواغل، على الرغم من تفاوت درجات التشديد بينها.

وإذا ما أريد تنظيم مؤتمر دولي عن تمويل التنمية، فإن هذه النصوص ستمثل نقطة إنطلاقة، وإن كان من الممكن أيضا استعراض بعض النقاط الاضافية، على النحو المشار اليه أدناه.

ألف - الأبعاد المحلية للسياسة العامة

٤٩ - إن الأمر الذي يتفق عليه أكبر عدد من الدول في العالم هو أنه ينبغي للبلدان النامية أن تكون هي نفسها المصدر الأول لمواردها المالية اللازمة للتنمية. وبالمثل، ليس ثمة من ينازع فعلا في أهمية وضع سياسات اقتصادية كلية مستدامة وانشاء هياكل اقتصادية مرنة، تسترشد الى حد بعيد بدلائل السوق. كما أن وجود إطار قانوني ومؤسسي مناسب توضح فيه تماما التزامات المشروع وأشكال حمايته أمر ضروري بنفس القدر، إذا ما أريد للاستثمار المحتمل أن يصبح تكوينا فعليا لرأس المال. ومن المعتقد على نطاق واسع أيضا أنه قد يمكن تحقيق زيادات كبيرة نسبيا في المدخرات من تحقيق زيادات في دخل الفرد في البلدان الفقيرة، غير أنه من غير المألوف على الاطلاق جمع مدخرات كبيرة من إعادة توزيع ما ينفق على الاستهلاك عندما يتسم الدخل بالركود.

٥٠ - ويمكن ربط هذه المبادئ معا إذا اعتبر أن حل مشكلة رفع مستويات الادخار المحلي في البلدان البطيئة النمو يشمل التكيف والنمو الاقتصاديين، حيث أن كلا منهما ضروري ويدعم الأخر بصورة متبادلة، فينبغي السعي الى التكيف من خلال إعادة توجيه السياسات العامة، كذلك، عند الضرورة من خلال الاصلاحات المؤسسية. والنمو في الاقتصاد الذي يتسم بالركود ينشط بوجه عام من خلال زيادة في الانفاق ناجمة عن تحسين الأداء التصديري أو عن الاستثمارات الجديدة، وعادة ما ينطوي ذلك على عنصر كبير من التمويل الأجنبي. وبعبارة أخرى، يتمثل التحدي الذي يواجه السياسة العامة في تنشيط النمو الاقتصادي حيث يكون راكدا، مع القيام في الوقت نفسه بتنفيذ مجموعة متكاملة من السياسات تحظى بثقة القائمين بالأنشطة الاقتصادية المحلية[٣٣]. وإذا ما تكللت تلك السياسة بالنجاح، فإن المرجح أن الذين ترتفع دخولهم سيحققون مدخرات إضافية كبيرة يمكن تعبئتها محليا ثم استثمارها بعد ذلك في الاقتصاد المحلي.

٥١ - وثمة أيضا إدراك واسع اليوم لأهمية وجود قطاع مالي محلي حسن الأداء متزايد المرونة من أجل تأمين كفاءة الوساطة بين المدخرات والاستثمارات. وعلى هذا فإن الجهود المبذولة في مجال سياسات القطاع المالي تشدد على بناء المؤسسات، بما في ذلك تنمية أسواق رأس المال، الى جانب التخفيف من القيود الادارية. غير أنه يلزم أن يقترن هذا الأخير بتنظيم ومراقبة المؤسسات المالية بصورة حصيفة ملائمة. وثمة بلدان عديدة تعالج الآن مشاكل المؤسسات المالية التي فقدت ملاءتها بسبب القروض الميتة. وتتسم التدابير التي تتخذ لاتاحة الائتمانات لأصحاب المشاريع الخاصة الصغيرة والمزراعين بنفس القدر من الأهمية.

٥٢ - ويقتضي بعد آخر من أبعاد النجاح وجود نظام ضريبي يتسم باتساع قاعدته وعدالته ويكون بمقدوره جمع ايرادات كافية من الدخول المتنامية لدعم الخدمات الحكومية الأساسية، التي يشكل بعضها

عناصر مكملة لازمة للاستثمار الخاص. كما أن كفاية التمويل العام لتنمية الموارد البشرية تعد اليوم من العناصر ذات الأهمية الخاصة في الجهود الانمائية. هذا الى أنه يعترف أيضا بصورة متزايدة بضرورة تعزيز القدرات الادارية لسلطات الضرائب. وعلاوة على ذلك، تعيد بلدان عديدة التفكير في مسألة توفير المساعدة العامة من خلال الأنشطة المعانة المتاحة للجميع، وذلك بالمقارنة مع توجيه المساعدة مباشرة الى الفئات الضعيفة. وعلى هذا فإن هناك ميلا الى تحقيق استرداد أفضل لتكلفة الخدمات الحكومية، والالغاء التدريجي للاعانات المقدمة الى مشاريع القطاع العام.

باء - الأبعاد الدولية للسياسة

٥٣ - ومما يعترف به الجميع أيضا هو أن البلدان النامية تعتمد اعتمادا كبيرا على البيئة الاقتصادية الدولية، وأن السياسة المحلية وإن كان ينبغي لها أن تزيد من قدرة هذه البلدان على اغتنام الفرص التي توفرها البيئة الدولية، فإنها تحتاج أيضا الى المقدرة على الصمود في وجه التطورات السلبية التي تطرأ على تلك البيئة. ولا تستطيع البلدان الاعتماد على ذاتها في تنمية هذه المقدرة بشكل واف إلا في مرحلة متقدمة من مراحل النمو. وفضلا عن ذلك، فإنه يوجد في الواقع افتراض شامل، تنطوي عليه متون جميع الصكوك الدولية الأساسية التي جرى التفاوض على عقدها، مؤداه أنه ينبغي أن تتوفر للبلدان المارة بالمراحل المبكرة والمتوسطة من مراحل عملية التنمية امكانية الانتفاع من النقل الصافي للموارد المالية من الخارج.

٥٤ - وهكذا، فإن المجتمع الدولي يتقبل وجود الحاجة الى دعم الجهود الانمائية التي تبذلها البلدان النامية، ولا سيما في المراحل الأولى للتنمية ولدى البدء بعملية التكيف الاقتصادي وبالجهود الرامية الى اصلاح السياسات. وينبغي أن يشمل الدعم المساعدة المالية، وإعادة تشكيل الدين الخارجي عند الاقتضاء، والحفاظ على بيئة تجارية دولية منفتحة.

٥٥ - وفي مجال التجارة، نجد أن ما يصرح به غالبا من التزام دولي بإزالة نظم الحماية في البلدان المصنعة يخالف كل المخالفة الممارسة الفعلية في بعض البلدان ولا يتسق مع درجة التحرر من القيود التجارية المتحققة في البلدان النامية. وفي الوقت الحاضر، لا يبدو أن هناك تدبيرا أكثر أهمية بالنسبة الى تعزيز الثقة الدولية بعملية التحرر التجاري للبلدان المصنعة من نجاح المفاوضات المتعددة الأطراف الجارية في إطار الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة.

٥٦ - وقد تطورت السياسة الدولية تطورا كبيرا في مجال معالجة مسألة ديون البلدان التي تعاني أزمة الدين، ولا سيما فيما يتصل بدين المصارف التجارية. ولكن، ما زال هناك حاجة لعمل الكثير، خصوصا بالنسبة لبلدان ذات الدخل المنخفض المدينة بمبالغ كبيرة لدائنين رسميين، كما بحث ذلك تقرير الأمين العام (A/48/345) عن استراتيجية الدين الدولية في منتصف ١٩٩٣.

٥٧ - وفي مجال التدفقات المالية، تركز الكثير من العناية على بناء القدرة على الحصول على مبالغ متزايدة من التدفقات الخاصة الدولية الكبيرة التي يحتمل أن تتاح. والعوامل اللازمة لتوفير البيئة الملائمة لاجتذاب التدفقات الخاصة الطويلة الأجل هي من حيث خصائصها الجوهرية نفس العوامل اللازمة لحفز زيادة معدلات الادخار والاستثمار في اقتصاد البلدان النامية نفسه: إذ أن ما يلزم قبل كل شيء هو مقدار معين من النمو الاقتصادي مصحوب بالاستقرار الاقتصادي وبالاطار القانوني والمؤسسي الملائم. وتظهر التجارب الأخيرة أن الاستثمارات الأجنبية تتدفق الى البلدان التي بلغ تقدم التكيف الاقتصادي فيها درجة معينة وأصبح مرتبطا بنمو اقتصادي ملموس وحالة مستقرة نسبيا في ميزان المدفوعات، ولا سيما حالة لا تكدرها "سحابة" من الدين الخارجي. وتكمن هذه الاعتبارات في صميم اتخاذ القرار الاستثماري، أما مجموعة الحوافز الخاصة، والعطل الضريبية، والإعانات الائتمانية، وأمثالها مما تحاول البلدان النامية في كثير من الأحيان أن تتنافس بها على اجتذاب المستثمرين المحتملين، فإن مكانها هامشي في هذا المجال.

٥٨ - وما يصدق على الاستثمار المباشر يصدق أيضا على تدفقات الحافظة المالية والائتمانات المتوسطة الأجل والطويلة الأجل. ومع هذا فإن في إمكان المجتمع الدولي أن يلعب دورا مهما في زيادة إمكانية انتفاع البلدان النامية عن المصادر المتنوعة لهذه الأموال عن طريق تقديم المساعدة التقنية والمالية فيما يتعلق بنهج دخول الأسواق المالية، وازالة ما في البلدا المصنعة من العقبات التنظيمية المفرطة التي تحول دون توظيف الأموال في البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فإنه يمكن زيادة التدفقات الخاصة الى البلدان النامية بواسطة المساعدة المالية الرسمية. وفي بعض الأحيان، تكون التدفقات المالية الرسمية بمثابة اللب في صفقة متكاملة تتضمن تدفقات خاصة ما كانت لولا ذلك لتشارك في المشروع، وذلك كما هي الحال في ترتيبات "التمويل المشترك" المعقودة رسميا.

٥٩ - ولقد ظلت قدرة المصادر الرئيسية للتدفقات الرسمية على الاضطلاع ببرامجها العادية للاقراض، بالاضافة الى القيام بهذا الدور الحفاز أمرا لا يمكن الاستغناء عنه. وعلى الرغم من أن بعض المؤسسات المتعددة الأطراف لا تزال لديها "فسحة" كافية في هذا الوقت، كما ورد بحث ذلك أعلاه، فإن بعضها الآخر، كمصرف التنمية الآسيوي والمصرف الانمائي للبلدان الامريكية، أخذت تدخل في مفاوضات هامة لزيادة قاعدة رأس المال فيها. وينبغي انجاز هذه الترتيبات في أوانها، شأنها في ذلك شأن ما لا يزال معلقا من المفاوضات المتصلة بالمرافق التساهلية، ولا سيما منها الجارية في صندوق النقد الدولي بشأن الترتيب الذي يخلف مرفق التكيف الهيكلي المعزز (المستهدف انجازها في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣)، وبشأن استعراض وتجديد موارد مرفق البيئة العالمي (المستهدف انجازها في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣)، وكذلك بشأن تجديد موارد صندوق التنمية الافريقي، المشار اليه آنفا.

٦٠ - والمسألة الأخيرة التي تواجه المجتمع الدولي في حلبة التعاون من أجل التنمية - وقد تكون أشدها الحاحا - في مسألة الطابع غير المرضي للماضي القريب والحالة المنتظرة للمساعدة الانمائية الرسمية بوجه عام. ذلك أن بعض البلدان التي كانت بلدانا مانحة رئيسية في الماضي لم تعد لها نفس القدرة في هذا

المجال. وفي بلدان أخرى، تضطر المساعدة الانمائية الرسمية الى التنافس بمزيد ومزيد من المشقة مع الطلبات الأخرى على موارد الميزانية الممدودة.

٦١ - وفي بعض البلدان المانحة، وقعت المساعدة الانمائية الرسمية ضحية لما يترتب على الكساد أو التباطؤ الاقتصادي من آثار في ميزانياتها، والواقع أن تعجيل النمو الاقتصادي في هذه البلدان من شأنه أن يسهم في حل مصاعبها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي في الاقلال من التنافس على موارد الميزانية؛ كما يمكن لهـذا النهج أن يساعد على تخفيف القيود التي تكبل نمو المساعدة الانمائية الرسمية. (وهذا يؤكد ما ينجم عن عدم كفاية النمو الاقتصادي من آثار متشعبة في جدول الأعمال العالمي الحالي).

٦٢ - وغير أن الأولوية السياسية للمساعدة الانمائية الرسمية هي محل إعادة نظر في بعض الدول المانحة. فقد أدت المساعدة الانمائية الرسمية عددا متنوعا من الوظائف للمانحين وهي وظائف لا صلة لغير بعضها بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وكما أشار الى ذلك بحث ائتمانات التصدير و "الائتمانات المختلطة"، فإن بعض الدوافع الباعثة على عرض المعونة هي دوافع تجارية ومن شأن البلد النامي الذي يعاني تدهورا طويل العهد في حالته الاقتصادية ويتزايد الفقر فيه؛ إذا ما تلقى مثل تلك المساعدة بالاستناد الى ذلك الدافع، أن يصبح سوقا تقل فيه دواعي الأمل، وبذلك يصبح مستفيدا من مقدار أقل من المساعدة الانمائية الرسمية في نفس الوقت الذي تكون فيه حاجاته الاقتصادية على أشدها.

٦٣ - وبعض الدوافع الأخرى للبلدان المانحة تتصل ببناء الأحلاف السياسية، وخصوصا في إطار الحرب الباردة، وهو عامل لم يعد له محل الآن. والدافع الانساني لا يزال دافعا قويا، إلا أن المعايير المختلفة التي تأخذ بها البلدان فيما يتعلق بحقوق الانسان والمشاركة السياسية، فضلا عن الانفاق العسكري، يمكن أن تشكل تحديا للدوائر السياسية التي تعتمد عليها البلدان المانحة في تقديم المساعدة الانمائية الرسمية. وفضلا عن ذلك، ففي الحلبة السياسية للبلدان المانحة، تعاني المساعدة الانمائية الرسمية من كونها قد قدمت على مدى ما يزيد بكثير عن ٣٠ عاما ولكن متوسط دخل الفرد في عدد كبير من البلدان المستفيدة هو اليوم أقل مما كان عليه عندما بدأ تقديم المساعدة الانمائية الرسمية. هذا وإن كون عدد كبير من البلدان الصغيرة عموما قد أصبح يعتمد اعتمادا زائدا على موارد المساعدة الانمائية الرسمية أمر يشغل بال المانحين والمستفيدين على حد سواء[٣٤].

٦٤ - وفي العديد من الحالات، ربما عقد الكثير من الأمل على مبلغ من المساعدة صغير نسبيا. غير أن مسؤولية المانحين والمستفيدين المشتركة عن تحسين فعالية المساعدة الانمائية الرسمية تشكل شاغلا مهما لمجتمع المعونة منذ سنوات عديدة. ومؤخرا، قامت لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتدوين أعمالها المتصلة بالممارسات الملائمة في مجال المعونة في دليل للمانحين[٣٥]. ويشكل هذا أيضا شاغلا مستمرا لاجتماعات الأفرقة الاستشارية ولترتيبات الطاولات المستديرة للمانحين ولفرادى البلدان المستفيدة.

٦٥ - وهناك اتجاه مهم وذو صلة بالأمر ظهر في الآونة الأخيرة، يتمثل في تصاعد دور المنظمات غير الحكومية في التعاون الدولي من أجل التنمية. فالمنظمات غير الحكومية توفر منفذا بديلا مهما عن المساعدة الانمائية الدولية للمشاعر الانسانية للشعوب في مختلف أنحاء العالم، وهو منفذ من شأنه أن يقلص التدخل الحكومي في كل من طرفي المانح والمستفيد من صفيفة المعونات. ومن جهة أخرى، فإن مستويات ما تعبئه المنظمات غير الحكومية من الموارد المالية تقل بكثير عما تعبئه الوكالات الحكومية، وذلك رغم أنها تلعب دورا مهما في البلدان المانحة في مجال السعي الى ضمان تقديم مساعدة رسمية ذات فعالية أكبر ونطاق أوسع.

٦٦ - ولاشك في وجود مبررات للسعي الى ترسيخ الالتزام بتقديم المساعدة الانمائية الرسمية، منها تزايد ادراك الطابع العالمي لعدد من المشاكل القطاعية والبيئية، بما في ذلك خفض انبعاثات ثاني أوكسيد الكربون لمكافحة الاحترار العالمي، وإعادة بناء القدرات الانتاجية لمصائد الأسماك في المحيطات، وتزويد المزارعين ذوي الدخل المنخفض ببدائل يمكنها منافسة المحاصيل المنتجة للمخدرات غير المشروعة، وتوطيد دعائم السلم على الصعيدين الوطني والاقليمي، وبناء الأمن عن طريق مساعدة التنمية الاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع.

٦٧ - ولكن نجد، كما هي الحال دائما، أن الحجة الأولى التي تدعم تقديم المساعدة الانمائية الرسمية هي أن العالم لا يسعه السماح ببقاء أي جزء هام منه على الدوام خارج الشريحة التي تنمو فيها الدخول نموا ملموسا وتتحسن فيها ضمانات الحياة. لقد كانت المساعدة الانمائية الرسمية أمرا أساسيا بالنسبة الى التعاون الاقتصادي الأولي من أجل التنمية وهي ما زالت كذلك والرغبة في تعزيز هذا التعاون هي وليدة ما هو معترف به في المصالح الوطنية المتبادلة والحاجة الى التضامن في عالم مترابط. ويظل التزام المجتمع الدولي بتقديم المساعدة الانمائية الرسمية محكا رئيسيا لالتزامه بالتعاون الدولي من أجل التنمية.

الحواشي

(١) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والأربعون، الملحق رقم ٣ (A/46/3/Rev.1)، الفصل الثالث، الصفحات ٦ - ١٤.

(٢) التقديرات الكلية مأخوذة من: إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات بالأمانة العامة للأمم المتحدة، نظام بيانات الاقتصاد الكلي، وهو قاعدة بيانات تحليلية تابعة لشعبة تحليل سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية.

(٣) في افريقيا، انخفضت المدخرات الكلية من ٢٦ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في عام ١٩٨٠ الى ١٩ في المائة في عام ١٩٩٠، بينما انخفضت المدخرات في أمريكا اللاتينية من ٢٣ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي الى ٢١ في المائة على مدى نفس الفترة.

(٤) تستخدم هنا متوسطات لثلاث سنوات بغية خفض الآثار الاحصائية للتغييرات القصيرة الأجل في الأحوال الاقتصادية للبلدان فرادى؛ ويحسب معدل الادخار بالقيمة الاسمية للعملة المحلية بالاستناد الى حسابات الدخل القومي؛ كما الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي مبني أيضا على أساس تحديدات العملة الوطنية (بيانات مأخوذة من: البنك الدولي، "الجداول العالمية" مستكملة لعام ١٩٩٢، ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٢).

(٥) عن الصلة بين خدمة الديون الخارجية ورصيد الميزانية غير المحقق لفوائد، انظر: تقرير الأمين العام (A/45/48) المعنون "التحويل الصافي للموارد من البلدان النامية"، الفرع الرابع والمراجع المشار اليها فيه.

(٦) الاحصاءات الواردة في الفقرات التالية مستمدة من "تقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم، ١٩٩٢" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.IV.2)، الفصل الثامن.

(٧) تشمل اسرائيل، والامارات العربية المتحدة، وأوغندا، وباكستان، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية كوريا، والسلفادور، وعمان، وميانمار، واليمن.

(٨) انظر: تقرير الأمين العام المقدم عملا بالبيان الذي اعتمده اجتماع القمة لمجلس الأمن في ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢ عن الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلم (A/47/277-S/24111)، المعنون "برنامج للسلم".

(٩) انظر: "الادخار والائتمان من أجل التنمية"، تقرير المؤتمر الدولي المعني بالادخار والائتمان من أجل التنمية، كلارسكوفغارد، الدانمرك، ٢٨-٣١ أيار/مايو ١٩٩٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.92.II.A.1).

(١٠) يستند ما يتلو هذا إلى "دراسة الحالة الاقتصادية في العالم، ١٩٩٣" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.II.C.1)، الفصل الرابع. وثمة اشتقاق رسمي للتحويل الصافي وارد في "دراسة الحالة الاقتصادية في العالم، ١٩٨٦" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.86.II.C.1)، المرفق الثالث. والتحويل الصافي الذي يعتبر مكملا للمدخرات المحلية يعرف رسميا بأنه "التحويل الصافي على أساس الإنفاق" وهو يختلف عن "التحويل الصافي على الأساس المالي" الوارد وصفه في هذا التقرير بأنه المبلغ الصافي لاستخدام الاحتياطيات الرسمية أو لتراكمها.

(١١) تكوين التدفقات مأخوذ من "تقرير عن الاستثمارات العالمية، ١٩٩٣" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.II.A.14)، الصفحة ٤٥، الجدول الثاني - ٢.

(١٢) بيانات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في "إمكانيات حصول البلدان النامية على تدفقات رأس المال الخاص"، قضايا التنمية: بحوث مقدمة إلى الاجتماع السادس والأربعين للجنة التنمية (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، أيار/مايو ١٩٩٣)، الصفحة ٥٥.

(١٣) انظر: تقرير الأمين العام (A/48/345) المعنون "الاستراتيجية الدولية للديون اعتبارا من أواسط عام ١٩٩٣".

(١٤) اشتملت المجاميع على أسهم أصدرت عن طريق الايصالات الايداعية، حيث كان المصرف يعمل بوصفه وسيطا ويحتفظ بالأسهم الصادرة أصلا و بـ "الأسهم - باء" التي تصدرها الشركات الصينية (بالاستناد إلى: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي "إمكانيات حصول البلدان النامية على التدفقات الرأسمالية الخاصة"، الصفحة ٥٦).

(١٥) تقييمات "Standard & Poor's" في ٥ تموز/يوليه ١٩٩٣، كما وردت في: البنك الدولي "Financial Flows to Developing Countries; Quarterly Review" تموز/يوليه ١٩٩٣، الصفحة ٩.

(١٦) من بين البلدان النامية الـ ٢٥ التي تتبع الأمانة العامة أسعارها السوقية الثانوية، يلاحظ أن الجزائر وشيلي وحدهما هما اللتان استطاعتا اجتذاب عطاءات تبلغ ٩٠ في المائة من القيمة الاسمية أو أكثر في النصف الأول من عا ١٩٩٣ (بالاستناد الى البيانات المقدمة من Merrill Lynch and Salomon Brothers, New York). والارتفاع العام في العطاءات في السوق يمثل تحسن الأحوال المنتظرة للبلدان المعنية من جهة وهبوط أسعار الفائدة على السندات الدولية الأخرى، من جهة ثانية.

(١٧) انظر: Malcolm Stephens, "Export finance as a source of funding for developing countries", in Development Issues : Presentations to the 46th meeting of the Development Committee (Washington, D.C., World Bank, May 1993), pp. 195 - 200.

(١٨) مازال هذا بندا هاما في جدول أعمال لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (انظر: OECD, Development Cooperation, 1992 Report (Paris, OECD, December 1992), pp. 10-11.

(١٩) بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "Financial resources for developing countries: 1992 and recent trends", press release SG/PRESS(93)41 of 29 June 1993.

(٢٠) انظر الوثيقة A/48/345.

(٢١) تتمتع بعض البلدان النامية، مع هذا بإمكانيات وصول ميسر الى حد ما للأموال الخاصة، وقد تعرض عليها شروط تنافسية، وخاصة إذا أخذ في الاعتبار خطر سعر الصرف الذي ينطوي عليه الاقراض المتعدد العملات من جانب المؤسسات المتعددة الأطراف، ناهيك عن شرط الأخذ بسياسة معينة الذي يتفق عليه بالتفاوض كجزء من اتفاق القرض المتعدد الأطراف.

(٢٢) تلقى الصندوق ٢٠٠ مليون دولار على أساس صاف من البلدان النامية في عام ١٩٩٢ وما يزيد عن ٥٠ مليون دولار في الستة أشهر الأولى من عام ١٩٩٣، رغم صرفه الصافي لتدفقات تساهلية تبلغ ٨٠٠ مليون دولار في كلا الفترتين (بيانات مأخوذة من: صندوق النقد الدولي، "الاحصاءات المالية الدولية").

(٢٣) وثمة مسألة ذات صلة في هذا الشأن هي ما شهدته السنوات الأخيرة من هبوط في نسبة العمليات التي يعتبرها البنك الدولي نفسه ناجحة. وبغية معالجة هذه المشكلة، طلب رئيس البنك إجراء دراسة داخلية (تقرير وابنهانز، المسمى باسم نائب رئيس سابق للبنك أشرف على مهمة وضع الدراسة)، ثم شرع في برنامج حديد لتنفيذ توصيات تلك الدراسة. وللاطلاع على هذه التوصيات، انظر: "Getting Results: the World Bank's Agenda for Improving Development Effectiveness" (Washington, D.C., World Bank, 1993).

(٢٤) انظر: "تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية"، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢، المجلد الأول، القرارات التي اتخذها المؤتمر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8) القرار ١، المرفق الأول.

(٢٥) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(٢٦) انظر تقرير الأمين العام (A/48/331) المعنون "أثر التطور الأخير للاقتصادات التي تمر بمرحلة الانتقال على الاقتصاد العالمي".

(٢٧) انظر: "دراسة الحالة الاقتصادية في العالم، ١٩٩٣"، المرفق، الجدول ألف ٣٣.

(٢٨) للاطلاع على بيانات أولية تفصيلية بشأن المعونات في عام ١٩٩٢، انظر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "الموارد المالية للبلدان النامية: عام ١٩٩٢ والاتجاهات الأخيرة".

(٢٩) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "التعاون الانمائي ..."، الصفحة ٢٣ (من النص الانكليزي).

(٣٠) الآفاق الاقتصادية العالمية والبلدان النامية، ١٩٩٣ (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، نيسان/أبريل ١٩٩٣)، الصفحة ٥٠ (من النص الانكليزي).

(٣١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية عن دورته الثامنة (TD/364)، الباب الأول، الفرع ألف.

(٣٢) انظر البيانين الصحفيين الصادرين عن لجنة التنمية في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ (أعيد طبعه في IMF Survey، ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢، الصفحات ٣١٣-٣١٥) وفي ١ أيار/مايو ١٩٩٣ (أعيد طبعه في IMF Survey، ١٧ أيار/مايو ١٩٩٣، الصفحات ١٥٠-١٥٢) (من النص الانكليزي).

(٣٣) يتضمن تقرير آخر مقدم من الأمين العام (A/48/380) الى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين بعنوان "برامج تحقيق الاستقرار الاقتصادي في البلدان النامية" استعراضا للتفكير السائد بشأن مثل هذه المجموعة المتكاملة من السياسات.

(٣٤) في الفترة ١٩٨٦ - ١٩٩١، تجاوزت قيمة ما تم تلقيه من المساعدة الانمائية الرسمية ١٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي في أكثر من ٣٠ بلدا؛ وتجاوزت ٢٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي في ١٩ بلدا (بالاستناد الى بيانات مؤشرات التنمية العالمية، "تقرير عن التنمية في العالم، ١٩٩٣" (واشنطن العاصمة: البنك الدولي، ١٩٩٣)).

(٣٥) انظر: "دليل المساعدة الانمائية: المبادئ التي وضعتها لجنة المساعدة الانمائية لغرض تقديم مساعدة فعالة" (باريس، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ١٩٩٢).

- - - - -