E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/1997/67
5 June 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٧
جنيف، ٣٠ حزيران/يونيه - ٢٥ تموز/يوليه ١٩٩٧
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

تهيئة بيئة تمكينية للتنمية - التدفقات المالية، بما في ذلك تدفقات رأس المال؛ والاستثمار؛ والتجارة

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١ - ١٠	٢
أولا - إطار التعاون الدولي والسياسات الوطنية	١١-٢٠	٤
ثانيا - القضايا المتعلقة بالسياسات	٢١-٦٩	٧

* E/1997/100.

97-13672 180697 250697

مقدمة

١ - في الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٦، قرر المجلس أن يكون موضوع جزئه الرفيع المستوى لعام ١٩٩٧ هو: "تهيئة بيئة تمكينية للتنمية - التدفقات المالية، بما في ذلك تدفقات رأس المال؛ والاستثمار؛ والتجارة" (المقرر ١٩٩٦/٣١٠)، وطلب إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا يوضع بالتعاون مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية[1]. وقد أعدت هذا التقرير المقدم إلى المجلس استجابة لذلك الطلب، الأمانة العامة للأمم المتحدة (إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة) بالتعاون مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والبنك الدولي. ويشمل التقرير كذلك مدخلات مقدمة من صندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.

ما هي البيئة التمكينية؟

٢ - إن البيئة التمكينية، بأوسع معانيها، هي تلك التي تشمل كامل مجموعة السياسات والتدابير والمؤسسات - الوطنية والدولية على السواء - في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية، التي تؤثر على آفاق وتوقعات النمو والتنمية لأي بلد بعينه. وتنطوي تهيئة بيئة تمكينية للتنمية ضمنا على بذل جهود متسقة من جانب الحكومات المعنية، على الصعيدين الوطني والدولي، بالتعاون مع الجهات الفاعلة الأخرى في مجال التنمية، لضمان أن ينتهي التفاعل بين هذه السياسات والتدابير والمؤسسات والمحصلة الكلية لآثارها - لا إلى تعزيز النمو الاقتصادي المستدام وحسب، وإنما أيضا إلى نمط تنمية يتميز بالاستدامة وسعة النطاق، وبأن مزاياه تتوزع توزعا عادلا بين جميع أعضاء المجتمع المعني.

٣ - وقد حدد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية العناصر الحاسمة في البيئة التمكينية للتنمية الاجتماعية. كما تعرضت مؤتمرات أخرى للأمم المتحدة بالمثل لعدد من مختلف أوجه البيئة التمكينية. ولا يحاول هذا التقرير وضع خلاصة توليفية لجميع هذه الأطر المتفق عليها، وإنما يركز على القضايا المحددة في الموضوع المختار، مسترشدا بأهداف الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، المحددة في قراري الجمعية العامة ٤٥/٢٦٤ و ٤٨/١٦٢.

٤ - والسمات الجوهرية للبيئة التمكينية مفهومة جيدا ومقبولة بوجه عام، وهي: الاستقرار، وإمكان التنبؤ بأحداثها، وقابليتها للتكيف، وتوجهها صوب النمو، وشفافية أطرها القانونية والتنظيمية، وتمتعها بقاعدة قوية من الهياكل الأساسية والاجتماعية والمادية. ويدل توافر مثل هذه البيئة على أن البلدان المعنية تتبع سياسات سليمة متوجهة صوب النمو.

٥ - إلا أن الجهود التي تبذل على الصعيد الوطني للنهوض بالبيئة من أجل التنمية لا يمكن أن تجرى في عزلة عن - أو حصانة من - السياسات والمؤسسات الدولية والاتجاهات العالمية التي تشكل - على نحو مؤات أو غير مؤات - إطار البيئة الوطنية للنمو والتنمية. ويصدق هذا بصفة خاصة في هذه الأيام التي ينال فيها نسق العولمة المتسارع من قدرة الحكومات على التأثير في النتائج الاقتصادية، ويحيل البيئة الخارجية إلى عنصر حاسم لا تستطيع أي حكومة بمفردها أن تتعامل مع كل آثاره.

٦ - ونظرا لأن قدرة البلدان النامية على التكيف مع الصدمات الخارجية وعلى استيعابها قدرة محدودة، فإن ذلك يجعلها ضعيفة المقاومة إلى حد بعيد للتغيرات السريعة التي تطرأ على البيئة الاقتصادية الدولية، التي تتحدد بدورها في المحل الأول بالسياسات النقدية والمالية والتجارية وغيرها للدول الصناعية الرئيسية، وبقوى السوق والتكنولوجيا واتجاهاتها، وكذلك - بالنسبة للدول النامية على الأقل - بالسياسات التي تتبعها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ومنظمة التجارة العالمية، وبحالة التعاون الإنمائي بوجه عام.

العولمة والآفاق الاقتصادية العالمية

٧ - إن العولمة والقضايا المنبثقة عنها أمور قوية الصلة بالنقاش الدولي حول تهيئة بيئة تمكينية للتنمية. فعملية العولمة تؤدي إلى تحولات في الاقتصاد العالمي وتغير من طبيعة العلاقات الاقتصادية الدولية، مما انتهى إلى إحداث تغيرات كبيرة في العالم النامي كجزء من هذه العملية، فظهرت في آسيا وأمريكا اللاتينية مراكز جديدة نشطة للنمو والتجارة والاستثمار، وأخذت آفاق النمو وتوقعاته تتحسن كذلك في أجزاء أخرى من العالم النامي، وإن ظل خطر المزيد من التهميش قائما وحقيقيا بالنسبة لأفريقيا ولأقل البلدان نموا، إذ أن آفاق هذه البلدان وتطلعاتها تخيم عليها غيوم تقلص المساعدات الإنمائية الرسمية، وانخفاض مستويات الاستثمار المباشر الأجنبي، وعبء الديون الخارجية، وتدهور معدلات التبادل التجاري.

٨ - وتتقبل غالبية البلدان النامية الآن وتطبق سياسات الاقتصاد الكلي ذات التوجه الخارجي التي يقتضيها تمهيد السبيل إلى النمو الاقتصادي السريع. كذلك يجري في عدد كبير من البلدان تطبيق عمليات الإصلاح الهيكلي والاقتصادي، بدرجات متفاوتة الاتساق والاطراد، ويسود الاعتراف على نطاق واسع بقدرات تنظيم الأعمال وبالقطاع الخاص كعوامل فعالة في خدمة النمو. وهناك سياسات مماثلة يجري تطبيقها أيضا في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال. ونتيجة لذلك، شهدت السنوات القلائل الأخيرة في البلدان النامية نموا أسرع مما شهدته البلدان المتقدمة النمو، وتصاعدا في نصيب هذه البلدان النامية من التجارة العالمية ومن تدفقات رؤوس الأموال. كذلك راحت الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال تتحرك على طريق التوسع المطرد والمتسارع.

٩ - ومن نتائج هذه الاتجاهات الإيجابية تزايد درجة التكافل بين العالم المتقدم النمو والعالم النامي. فالكثير من أشد الأسواق حيوية ونشاطا ومن فرص الاستثمار يوجد اليوم في عدد من البلدان النامية وفي بلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال. والواقع أن المنظور الطويل الأمد يشير إلى أن العالم يقف اليوم على

عتبة توسع اقتصادي عالمي مطرد. غير أن إطار السياسات والمؤسسات الذي يتطلبه استغلال هذه الفرصة العالمية النطاق لا يزال يفتقر إلى الاكتمال.

١٠ - وغني عن البيان أن تزايد مرونة البيئة العالمية وتسارع نسق التغيير يبرزان ضرورة تطوير أشكال تعاون دولي جديدة للتمكن من التعامل مع الأخطار والتحديات المصاحبة لذلك وإدارتها؛ ولكن هذا التعاون لا يمكن قصره على الحكومات وحدها في ظروف الاقتصاد العالمي الحالية؛ وإنما يجب أن يمتد أيضا إلى مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة. والظروف مواتية الآن لإرساء أسس هذا التعاون الدولي. وقد بينت عمليات مؤتمرات الأمم المتحدة كيف يمكن نقل هذا الجهد الجماعي الأكبر إلى حيز الواقع. ففي فترة ما بعد الحرب الباردة، أصبح من الممكن مناقشة القضايا الاقتصادية والاجتماعية مناقشة عملية، فضلا عما يواجه صانعي السياسات في جميع البلدان من ضرورة التعامل مع مقتضيات العولمة وآثارها على ضوء الظروف الخاصة لكل بلد. ذلك أن معضلات السياسة العامة التي يواجهونها تتشابه في بعض أوجهها، ولكنها تختلف من حيث العمق والشدة اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر.

أولا - إطار التعاون الدولي والسياسات الوطنية

١١ - يتحمل كل بلد المسؤولية الأولى عن تنميته الذاتية. إلا أن التعاون والمشاركة الدوليين لهما دور حيوي في إيجاد مناخ مؤات لازدهار التدفقات الرأسمالية، والاستثمار، والتجارة. وهناك كثير من البلدان النامية - وخاصة الواقعة منها في أفريقيا وأقل البلدان نموا - ستظل على مدى المستقبل القريب في حاجة إلى المساعدة حتى تتمكن من تنفيذ هذه السياسات والإصلاحات بنجاح؛ وعلى البلدان المتقدمة النمو مسؤولية كبرى في إيجاد بيئة تمكينية لتنمية هذه البلدان النامية وفي الحفاظ على هذه البيئة.

١٢ - والعناصر العريضة للبيئة الدولية التمكينية للتنمية لا تختلف في جوهرها عن نظائرها على الصعيد الوطني، وهي: إيجاد ظروف دولية سلمية ومستقرة والحفاظ عليها؛ وإشاعة الديمقراطية في العلاقات الدولية، وإقامة نظم دولية منفتحة وعادلة ومنصفة ومتسمة بالشفافية؛ واحترام القواعد المعترف بها وتطبيقها دون تمييز من أجل إيجاد فرص متكافئة وساحة يتساوى فيها الجميع؛ وحماية أضعف أفراد المجتمع الدولي وأشدهم عرضة للتأثر من خلال معاملة أكثر تفضيلا في مجالي التجارة والمالية.

١٣ - ويقتضي ما تقدم بيانه التنسيق في صياغة وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي من جانب البلدان الصناعية الرئيسية، من أجل إيجاد - والحفاظ على - ظروف استقرار، وقابلية للتنبؤ ونمو في الاقتصاد العالمي، وأسعار صرف مستقرة، وأسعار فائدة ومستويات عجز مالي منخفضة، فضلا عن تحرير التجارة، وكفالة فرص وصول البلدان النامية إلى الأسواق العالمية على نحو أكثر إنصافا، وزيادة تدفق الاستثمارات المنتجة والتكنولوجيات والمعارف الملائمة إلى البلدان النامية، والموارد المالية الجديدة والإضافية.

١٤ - وقد ظهر اتفاق عام في الآراء حول السياسات اللازمة لتهيئة بيئة تمكينية للتنمية على الصعيد الوطني. وتبين بوضوح من التجارب الأخيرة أن هذه السياسات هي كذلك الأكثر نجاحا في اجتذاب الاستثمارات (المحلية والأجنبية)، وتدفقات رؤوس الأموال، والاندماج الموفق في الاقتصاد العالمي عن طريق التجارة.

١٥ - والأسس التي لا غنى عنها للتنمية المستدامة هي، أولا وقبل كل شيء، تعزيز الظروف السلمية، والإطار السياسي المستقر، والاحترام الكامل لجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمشاركة الفعلية من جانب المجتمع المدني. يضاف إلى ذلك أن الإطار القانوني المستقر والمتسم بالشفافية، الذي يكفل احترام حقوق الملكية وإعمالها، وحكم القانون ومكافحة الفساد، والإدارة العامة المتميزة بالشفافية والكفاءة والخاضعة للمساءلة، كلها عوامل مؤدية إلى تشجيع تدفقات الاستثمارات ورؤوس الأموال المحلية والأجنبية.

١٦ - وبالمثل، فإن من العناصر الجوهرية للبيئة التمكينية للتنمية وجود سياسات وطنية سليمة للاقتصاد الكلي. فالاستثمارات (المحلية والأجنبية)، وتدفقات رؤوس الأموال والحصول على النقد الأجنبي أمور ييسرها جميعا وجود معدل تضخم منخفض وقابل للتنبؤ به، وعجز مالي يمكن تحمله، وسعر صرف واقعي. ومن الجوهري أيضا - في عالم الأسواق المالية المتكاملة وتحركات رأس المال السريعة - ضمان سلامة النظام المصرفي من خلال اللوائح الحكيمة، والتقدير السليم للمجازفات الائتمانية، وصرامة الشروط المفروضة على رأس المال المصرفي، وتدابير منع غسل الأموال، وتحسين إدارة المصارف، والتنظيم الأفضل لأسواق الأوراق المالية ولوائحها التنظيمية. وتتطلب التنمية الاقتصادية والاجتماعية كذلك تشجيع الأسواق النشيطة المفتوحة والحرة، لأنها وسيلة فعالة لتوزيع الموارد وأداة للتوفيق بين المصالح المتعارضة. وينبغي للبلدان أن تنهض بأي إصلاح هيكلي تقتضيه الضرورة، وأن تتابع سياساتها ذات التوجه الخارجي. ومن شأن القواعد المتفق عليها دوليا، مثل تلك التي تتعلق بنظام تجارة مفتوح وحر ومتعدد الأطراف، أن تعزز الأساس الذي تستند إليه السياسات الوطنية السليمة.

١٧ - وينبغي أيضا النظر إلى سياسات الاقتصاد الكلي على أنها مستدامة؛ ومن ثم فإن من غير الممكن تجاهل تأثيراتها المؤدية إلى الانكماش والبطالة. ويستتبع ذلك أن الحكومات تحتاج في ظروف معينة إلى التدخل في الأسواق كي تمنع انهيارها أو تصححه، وتعزز الاستقرار والاستثمارات الطويلة الأجل، وتضمن عدالة المنافسة، وتحمي العدالة الاجتماعية بأن تكفل توفير الخدمات الاجتماعية.

١٨ - ويلاحظ أن الجهات الفاعلة غير الحكومية - والقطاع الخاص بالذات - تؤدي دورا متزايد الأهمية والفعالية في تعزيز التنمية، حيث نتج عن ذلك اتجاه الحكومات إلى إعادة النظر في مدى ونطاق اشتراك القطاع العام في الميدان الاقتصادي والعمل على تعديل ذلك. بيد أن للحكومات دورا اقتصاديا محددا: إذ يجب أن تضمن توافر بيئة مناسبة من السياسات، وتشجع تنظيم الأعمال، وتوجد ظروفا مناسبة لقطاع الأعمال ولاجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي، وتوفر الهياكل الأساسية الضرورية، وتنمي الموارد البشرية.

١٩ - إن المزيد من اندماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي من شأنه أن يمثل حافزا منشطا للنمو والتنمية. ولكن مشاكل التهميش، وعدم الاستقرار، وضعف القدرة على المقاومة أمور لا تحلها الأسواق العالمية وحدها. ومن هنا تطرح الأسئلة التالية: كيف يمكن ضمان تحقيق المزيد من الاتساق بين المعونات، والتجارة، وسياسات الاستثمار؟ ماذا ينبغي أن يكون رد الفعل الدولي لمشكلة التهميش؟ كيف يمكن التقليل من الهشاشة الدولية والوطنية المتزايدة في البيئة العالمية؟ ماذا ينبغي أن يكون دور المساعدة الإنمائية الرسمية؟ كيف يمكن تشجيع زيادة فرص الوصول إلى الأسواق وتوسيع نطاق انتشار تدفقات رؤوس الأموال والاستثمارات؟

٢٠ - ومن المهم أن تدخل الحكومات في حوار حول هذه القضايا الجوهرية كي تتوصل إلى ردود فعل عملية في مجال السياسات، من شأنها أن تكفل للاقتصاد العالمي إمكانات الاستقرار والبقاء بتعزيز العدالة والإنصاف ومشاركة جميع البلدان، وجميع الفئات داخل كل بلد، في الانتفاع بمزايا النمو والتنمية. وتعالج الفروع التالية هذه المسائل، وتحدد النهوج الممكنة التي يمكن أن تساعد في البحث عن إجابات ناجعة في الأجل الطويل.

التوصيات

١ - قد يود المجلس تأكيد الحاجة إلى تعزيز التعاون الدولي لتحسين المزايا وتخفيف الأخطار المقترنة بالعولمة، وإدماج البلدان النامية إدماجا أفضل في الاقتصاد العالمي. وينطوي ذلك - ضمن أمور أخرى - على توجيه المزيد من الاهتمام المنهجي المنتظم إلى تنسيق السياسات من أجل التوصل إلى قدر أكبر من الاتساق والتماسك بين الجوانب المتعلقة بالاقتصاد الكلي، وبالتجارة، وبالمسائل المالية، وبالتنمية في وضع السياسات الاقتصادية من جانب فرادى البلدان وعلى المستوى العالمي*.

٢ - يمكن أن يؤكد المجلس أهمية سياسات الاقتصاد الكلي السليمة والمستقرة للنمو المعجل، من خلال الاندماج الأفضل في الاقتصاد العالمي. وتستوي مع ذلك في الأهمية ضرورة قيام حكم القانون، ووجود إطار قانوني وإدارة عامة يتسمان بالاستقرار والشفافية، وسياسات تشجع تنظيم الأعمال والادخار والاستثمار. وينبغي الحرص على استمرار أسعار صرف وأسعار فائدة واقعية، واستمرار إصلاح نظم التجارة والدفع، وتحرير سائر الأسعار الداخلية، لأن ذلك يوفر هيكل حوافز ملائما للمنتجين ويعزز استراتيجيات النمو ذات التوجه الخارجي.

---

* تعالج التوصيات الواردة تحت الفروع المتبقية من التقرير جوانب أكثر تحديدا من التعاون الدولي من أجل تشجيع بيئة تمكينية للتنمية.

٣ - ويمكن أن يحث المجلس على استمرار تنفيذ الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى إقامة النظم المالية المحلية القادرة على المنافسة، وتحويل مشروعات ومنشآت القطاع العام إلى القطاع الخاص و/أو إعادة هيكلتها، وذلك بغية النهوض بكفاءة توزيع الموارد ودعم تنمية القطاع الخاص؛ والمتوقع أيضا أن تسفر هذه الإصلاحات عن زيادة المدخرات والاستثمارات المحلية، مسهمة بذلك في زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

٤ - يمكن أن يؤكد المجلس على أن توافر الهياكل الاقتصادية الأساسية الملائمة وصيانتها على النحو السليم، وخاصة القوى العاملة المدربة ومرافق الاتصالات والنقل، تؤثر على نسق اندماج البلدان المعنية في الاقتصاد العالمي، ومن ثم ينبغي إيلاؤها أولوية عالية. فوسائل الاتصال العالية الجودة جوهرية للبلدان التي تستهدف المشاركة في هياكل الإنتاج المعولمة التي تقيمها الشركات المتعددة الجنسيات، أو الاستجابة المبكرة لظروف الأسواق السريعة التغير في البلدان الصناعية، أو المشاركة في أسواق التصدير الجديدة. وقد يود المجلس الدعوة إلى وضع سياسات مبتكرة مصممة من أجل تشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وفتح القطاعات الاجتماعية وقطاعات الهياكل الأساسية للاستثمارات الخاصة من أجل الوفاء بالاحتياجات الضخمة في هذه المجالات.

ثانيا - القضايا المتعلقة بالسياسات

ترابط السياسات

٢١ - نظرا لتسارع الاندماج الذي يشهده الاقتصاد العالمي فقد ازداد التفاعل بين الجوانب المتعلقة بالاقتصاد الكلي والجوانب الهيكلية والتجارية والمالية والإنمائية لعملية رسم السياسات الاقتصادية ويرجح أن يقوي ذلك التفاعل. وفضلا عن ذلك فإن الفرص والمخاطر المرتبطة بالعولمة موزعة بطريقة غير متوازنة بسبب أوجه النقص في أسواق عناصر الإنتاج وفي أسواق المنتجات. ويتطلب توزيع الفوائد وتخفيف المخاطر بطريقة أكثر عدالة إدارة دقيقة للسياسات العامة وتنسيقا للسياسات الوطنية والعالمية المتعلقة بالأسواق وكذلك إيجاد دعم دولي قوي لتطوير الهياكل الأساسية وتنمية الموارد البشرية في البلدان النامية. وقد برزت مسألة اتساق السياسات في البيئة الاقتصادية الحالية بوصفها مسألة حيوية تهم جميع المشاركين في الاقتصاد العالمي.

٢٢ - وظل تنسيق السياسات على الصعيد العالمي يتم بطريقة متقطعة في إطار مجموعة البلدان الصناعية الرئيسية السبعة (مجموعة السبعة). وتنظر اللجنة المؤقتة التابعة لصندوق النقد الدولي بانتظام في تنسيق السياسات الاقتصادية والمالية الوطنية. فقد اعتمدت مثلا في اجتماعها المعقود في أيلول / سبتمبر ١٩٩٦ إعلانا يتكون من ١١ نقطة بشأن الشراكة من أجل النمو العالمي المستدام[٢]. وأكدت اللجنة من جديد، في نيسان / أبريل ١٩٩٧ أن تنفيذ جميع الأعضاء للمبادئ التوجيهية الواردة في الإعلان سيكون ضروريا لضمان أن يتقاسم الجميع ثمار اقتصاد عالمي مزدهر بشكل متزايد.

وقد طُلب الى منظمة التجارة العالمية أثناء مؤتمرها الوزاري المعقود في سنغافورة في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦ الإمعان في دراسة أوجه الترابط بين التجارة والاستثمار والسياسات التجارية والمتعلقة بالمنافسة كما تم إنشاء أفرقة عاملة لهذا الغرض. ورغم ذلك يظل الاتساق بين الجوانب المتعلقة بالتجارة والمعونة والجوانب المالية والبيئية للسياسات أحد المشاغل الهامة التي لا تجري معالجتها بشكل كامل أو منظم في أي محفل عالمي. كذلك فإن الترتيبات المؤسسية لمعالجة قضايا الاتساق بين السياسات على الصعيد الوطني تتسم، في كثير من البلدان، بالضعف، أو هي غير موجودة.

٢٣ - وتقع مهمة تحقيق مزيد من المواءمة بين هذه السياسات على الصعيد الوطني، أساسا، على عاتق الحكومات. بيد أنه وعلى نحو ما تم الإقرار به في الإعلان الوزاري بشأن هذا الموضوع، الذي تم اعتماده في مراكش بالمغرب في اختتام جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف فإن اتساقها على الصعيد الدولي يعتبر عنصرا مهما وقيما في زيادة فعالية هذه السياسات على الصعيد الوطني[٣].

٢٤ - ومن المتوقع أن يساهم النظام التجاري المتعدد الأطراف المعزز الذي برز من جولة أوروغواي، في الإشراف على نحو أكثر فعالية وفي المراقبة الدقيقة للقواعد والنظم التي تم الاتفاق عليها بين الأطراف حتى يمكن أن تؤدي السياسة التجارية دورا أكبر في ضمان الاتساق في عملية رسم السياسات الاقتصادية العالمية. وأكد إعلان مراكش على أهمية بذل الجهود من أجل تحسين العناصر الأخرى للسياسات الاقتصادية العالمية ودعا المؤسسات الدولية المسؤولة في المجالات التجارية والنقدية والمالية (منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي) إلى اتباع سياسات متسقة يدعم بعضها بعضا[٣]. ومن الضروري في هذا الصدد تفادي فرض شروط مضادة أو شروط إضافية. وقد عقدت منظمة التجارة العالمية ومؤسسات بريتون وودز مؤخرا اتفاقا لتبادل الآراء بشكل منتظم عن طريق مشاركة كل منهما في اجتماعات الآخر. ويعمل موظفو هذه المؤسسات أيضا على إقامة علاقات عمل ذات طابع عملي. إلا أن من السابق لأوانه معرفة مدى زيادة الاتساق في عملية رسم السياسات.

٢٥ - ويتمثل أحد الجوانب المهمة لاتساق السياسات وهو جانب يؤثر في البيئة الدولية للبلدان النامية في الحاجة الى مزيد من الاتساق بين سياسات التعاون الإنمائي. وستتوفر للأهداف الإنمائية التي وضعت هذه السياسات لتشجيعها ولا سيما في البلدان الفقيرة فرصة أكبر لتحقيقها إذا راعت الحكومات الأثر الإنمائي الشامل لسياساتها التجارية والاستثمار وسياساتها في مجال المعونة. كذلك، يجب أن تكفل البلدان النامية المزيد من الاتساق في سياساتها المكرسة لتشجيع التجارة والاستثمار.

٢٦ - ونظرا لأن المؤسسات الوطنية ليست دائما منظمة بطريقة تمكنها من النظر بصورة شاملة ومتسقة الى هذه السياسات، يمكن أن يبرز بعض أوجه التناقض فيما بينها. فعلى سبيل المثال يمكن أن تلغي تغيرات في أسعار الصرف أو في أسعار الفائدة أو سياسات دعم محلية مفعول التسهيلات الممنوحة في مجالات التجارة والمالية. ومن شأن الزيادة في معدلات الفائدة في البلدان الصناعية الرئيسية أن تتسبب في حدوث تدفقات رأسمالية الى الخارج أو أن تزيد من عبء الديون في البلدان النامية. ويمكن أن تسفر

نزعة انكماشية في سياسات الاقتصاد الكلي للبلدان الصناعية الرئيسية عن مضاعفات سلبية على أسعار السلع الأساسية يمكن أن تؤدي الى أكثر من إلغاء مفعول تدفقات المعونة الى البلدان المصدرة للسلع الأساسية ومعظمها في أفريقيا أو من أقل البلدان نموا. ويؤدي الدعم الزراعي الى تشويه التجارة الزراعية ويكرس أنماط الانتاج غير الكفأة بإلغاء الميزة النسبية.

٢٧ - ولا توجد حلول سهلة لأوجه التضارب في السياسة العامة ولكن قد يكون من المفيد دراسة المدى الذي يمكن فيه مناقشة هذه القضايا وحلها ضمن إطار عالمي. وتوصي المبادرة الأخيرة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل رصد تنفيذ توافق الآراء بشأن التنمية الذي توصلت اليه منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولجنة المساعدة الإنمائية[٤] في بعض البلدان الافريقية بأن الحكومات بدأت تستجيب للحاجة الى اتباع هذا النهج المتسق. ولكن مبادرة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبادرة محدودة ولا تنطوي على مشاركة البلدان النامية.

٢٨ - وتوفر منظمة التجارة العالمية نموذجا لكيفية وضع إطار لمعالجة مسألة أوجه التضارب في السياسات فيما يتعلق بالنقد والمالية والتعاون الإنمائي. وتقوم الأفرقة العاملة التابعة لمنظمة التجارة العالمية والمعنية بالاتساق وبالتجارة والاستثمار وبالمنافسة بدراسة مختلف أوجه الترابط بين السياسات التجارية وسياسات الاستثمار والمنافسة. والسؤال هو كيف يمكن تحقيق مزيد من الاتساق في السياسات الاقتصادية على الصعيد العالمي بمشاركة أكبر وبما يعود بالنفع على الجميع. وبشكل أدق هل يمكن تقييم سياسات التعاون الإنمائي ضمن إطار متعدد الأطراف من حيث أثرها الشامل؟

٢٩ - ويلاحظ المرء أيضا في هذا الإطار أن السياسات الرامية الى إنشاء نظام تجاري دولي أكثر انفتاحا توضع في أغلب الأحيان موضع الشك في البلدان الصناعية بناء على آثارها الضارة على العمالة والأجور. ويستخدم البعض ارتفاع معدلات البطالة السائد في أوروبا الغربية وركود مستويات الأجور في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشكل عام كذريعة لتأييد النهج الحمائية. وتصور الواردات المنخفضة التكاليف من البلدان النامية على أنها خطر على الرفاه الاقتصادي في بيئة تتميز بانخفاض النمو وارتفاع معدلات البطالة. ورغم أن الوزراء رفضوا في الإعلان الذي اعتمده المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في سنغافورة استخدام معايير اليد العاملة للأغراض الحمائية واتفقوا على أنه ينبغي ألا توضع الميزة النسبية للبلدان، ولا سيما البلدان النامية المنخفضة الأجور موضع الشك بأي حال من الأحوال فإن استمرار النداءات الداعية الى رفع المعايير المتعلقة باليد العاملة والمعايير الاجتماعية والبيئية يعتبر في كثير من البلدان النامية طريقة لتشجيع أشكال جديدة مقنعة للحمائية. ويمكن التوفيق بشكل أفضل بين هذه التصورات المتعارضة وما تنطوي عليه ضمنا من المعضلات المتعلقة بالسياسة العامة في إطار حوار أكثر شمولا وعالمية يتعلق بالسياسة العامة يهدف الى تشجيع السياسات المتسقة في جميع البلدان من أجل تحقيق نمو وتنمية أكثر توازنا وخفض البطالة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية.

٣٠ - وهناك جانب آخر يحتاج الى اهتمام عاجل هو مسألة الإعانات برمتها نظرا لأنها تؤثر بشكل مباشر في تحقيق الاتساق في السياسات المالية والتجارية وسياسات الاستثمار المنافسة والمعونة. ويبدو أن تزايد الإعانات يزيد من أوجه التناقض بين هذه السياسات. وممارسة تقديم الإعانات منتشرة في البلدان المتقدمة النمو وفي البلدان النامية وإن كانت تقدم لأسباب مختلفة وفي قطاعات مختلفة. ومع أن تعميم بشأن موضوع معقد كموضوع الإعانات قد يكون مضللا، هناك أدلة واضحة على أن الإعانات يترتب عليها في الغالب أثر مشوه والقطاعات التي تحظى في أغلب الأحيان بالدعم هي الطاقة، والهياكل الأساسية والزراعة فضلا عن الأغذية وغيرها من الاحتياجات الأساسية والخدمات الاجتماعية. وتميل الإعانات المراد بها في أغلب الأحيان تلبية حاجة اجتماعية متصورة أو تحقيق هدف اقتصادي الى تشويه عملية توزيع الموارد من خلال الهياكل غير الفعالة للأسعار والحوافز، والحد من المنافسة. وقد اتضح من خلال دراسات حالة إفرادية أن الإعانات لا تخدم في الواقع الغرض المقصود منها وتزيد من الاتكالية والتعود على عبء مالي كبير وتؤول في النهاية الى إفادة الفئات الأفضل حالا عوضا عن أفقر فئات المجتمع[٥].

٣١ - وتؤدي إعادة تشكيل الإعانات استنادا الى تقييم دقيق لأثرها في أكثر الحالات الى تحقيق مكاسب اقتصادية ومالية ومكاسب تتعلق بالكفاءة من خلال زيادة الاتساق في السياسات وقد تؤدي أيضا الى قدر أكبر من العدالة. بيد أن الحكومات قد تحجم عن التصرف من جانب واحد بسبب المعوقات السياسية أو للتصور بأن مثل هذا الإجراء المنعزل قد يقلل من القدرة على المنافسة.

٣٢ - ويعتبر تحقيق المزيد من الشفافية عن طريق اتخاذ تدابير أكثر مباشرة في مجال السياسة العامة أمرا جوهريا لتحقيق الإصلاح في مجال الدعم. كما يمكن اتباع خيارات بديلة أكثر مباشرة في مجال السياسة العامة بالإضافة الى إنشاء آليات تعويض مناسبة.

التوصيات:

١ - قد يود المجلس أن يلاحظ أن البلدان التي نجحت في دمج الأسواق قد كملت التحرر التجاري بالاستقرار في مجال الاقتصاد الكلي بما في ذلك التحكم في العجز المالي والتضخم وتفادي الإفراط في تقدير قيمة أسعار الصرف وتحسين النظم الضريبية وتعزيز القطاعات المالية. وقد يود أن يشجع المؤسسات المالية الدولية والوكالات الإنمائية الأخرى والمانحين الثنائيين على القيام بدور رئيسي في دعم البلدان في مسيرتها نحو تنفيذ هذه السياسات بما في ذلك ما سيكون بزيادة المساعدة التقنية وبناء القدرات.

٢ - وقد يود المجلس كذلك أن يلاحظ أن زيادة الترابط بين الاقتصادات الوطنية ستتطلب تعزيز التعاون الدولي والمواءمة بين سياسات الاقتصاد الكلية والبيئة، والعمل والصحة فضلا عن سياسات التعاون الإنمائي بما في ذلك تعزيز مشاركة البلدان النامية في آليات الإدارة تلك.

٣ - ويمكن أن يؤكد المجلس على الحاجة الى إجراء حوار دولي بشأن هذه القضايا وأن ينظر في تكريس أحد اجتماعاته الرفيعة المستوى مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية التي دعت اليها الجمعية العامة في قرارها ٢٢٧/٥٠، لهذا الموضوع.

٤ - وقد يود المجلس أيضا أن يطلب الى لجنة التخطيط الإنمائي دراسة اتساق السياسات المتعلقة بالتعاون الإنمائي من وجهة نظر أثرها الشامل مع مراعاة العمل الجاري حاليا في هذا المجال وذلك من أجل وضع نهج طرائق يمكن أن ينظر فيها المجلس في جزء لاحق للتنسيق.

٥ - ويمكن أن يصدر المجلس نداء لإجراء حوار دولي بشأن الإعانات يمكن بدؤه وحفزه ليس على الصعيد العالمي فحسب بل على الصعيدين الإقليمي والمحلي أيضا وذلك بدعم من منظمات مثل منظمة التجارة العالمية ومؤسسات بريتون وودز وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبالتعاون مع الوكالات المتخصصة ذات الصلة. ويمكن أن ينظر المجلس في إمكانية إدراج هذا الموضوع في جدول أعمال جزء رفيع المستوى في المستقبل.

التهميش*

٣٣ - وأفضى عاملا العولمة وتحرير التجارة المترابطان الى ازدياد الانفتاح في العلاقات الاقتصادية وفي الأبعاد الأخرى للتنمية أيضا. فقد أضحى العالم من الناحية الاقتصادية أكثر منافسة على صعيد الأفراد والشركات والبلدان والمناطق. وعاد هذا، على النحو المقصود، بالفائدة على الذين في وسعهم الإفادة من الفرص الجديدة.

٣٤ - ووفر ازدياد تدفقات التجارة ورأس المال فرص وصول أكبر الى الموارد ونموا أكبر في بلدان عديدة وقوّى الاقتصاد العالمي من خلال توزيع أكفأ للموارد. وشاركت البلدان النامية كمجموعة على نطاق واسع في التعجيل بالتكامل العالمي. ففي النصف الأول من التسعينيات ارتفعت النسبة العامة للتجارة الى الناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان بـ ١,٢ نقطة مئوية في السنة فيما ارتفعت حصتها في الاستثمار المباشر الأجنبي العالمي حتى وصلت الى الخمسين.

٣٥ - على أن ثمة تفاوتات كبيرة في التكامل الاقتصادي العالمي بين كل البلدان النامية. فكثير من البلدان النامية لم تشارك في عولمة الاقتصاد العالمي على مدى العقد الماضي ويفصل الآن فارق كبير بين أقل وأكثر البلدان تكاملا. فالكثير من البلدان المنخفضة الدخل هي من بين أقل البلدان تكاملا بل إن بعضها

* تتناول عدد من التوصيات الواردة في الفروع المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية؛ والدين الخارجي؛ وتدفقات رأس المال والاستثمار والتجارة، المسائل ذات الصلة بالتهميش على وجه التخصيص.

أضحى أكثر تهميشا خلال السنوات العشر الأخيرة وأصبح يعاني من هبوط الدخل ومن مستويات أدنى من المشاركة في الاقتصاد العالمي. فعلى سبيل المثال، هبطت نسبة التجارة الى الناتج المحلي الإجمالي في ٤٤ من ٩٣ بلدا ناميا على مدى السنوات العشر الماضية فيما هبطت نسبة الاستثمار المباشر الأجنبي الى الناتج المحلي الإجمالي في أكثر من ثلث هذه البلدان. وإذا ما استمرت الاتجاهات الراهنة، فإن من المتوقع لكثير من البلدان النامية أن تزداد تخلفا في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عن البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية الأفضل تكاملا.

٣٦ - ومن المحتمل لعاملي العولمة وتحرير التجارة، إذا ما تركا وشأنهما، أن يؤديا الى ازدياد الكفاءة وتركز الثروة، لا الى مزيد من الإنصاف والمشاركة. وبذا تقترن الآثار المفيدة لهذين العاملين بإمكانية التهميش على عدة صعد - العالمي والوطني والمحلي، وعلى صعيدي المجموعة والفرد.

٣٧ - وعلى الصعيد العالمي، سُلِّم منذ زمن طويل بأن أقل البلدان نموا تتعرض لخطر التهميش في الاقتصاد العالمي. وكذلك يتعرض لذلك الخطر كثير من البلدان الأخرى في أفريقيا، ولا سيما البلدان التي تقع جنوب الصحراء الكبرى، ذلك أنها تفتقر الى عناصر عدة في الهياكل الأساسية المادية والمالية والبشرية والمؤسسية اللازمة لدخول الأسواق الدولية والمنافسة فيها بفعالية. وتحول الصعوبات الهيكلية أيضا دون تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي الذي يحفز على النمو الاقتصادي في بعض البلدان النامية الأخرى، كما أنها تطيل بوجه أعم أمد الاعتماد على بضعة صادرات شديدة التقلب، الذي يعاني منه العديد من هذه البلدان الأكثر فقرا. وتحد القيود على جانب العرض المحلي بشدة من استجابة الصادرات للجهود التي تبذلها أقل البلدان نموا لتحرير التجارة ويحد كذلك من قدرة هذه البلدان على الإفادة من إمكانات الوصول الى الأسواق في أعقاب جولة أوروغواي. ويزيد من تفاقم هذه الصعوبات في كثير من الحالات وجود عبء دين خارجي تنوء هذه البلدان به.

٣٨ - ويُستدل من تجارب البلدان التي حققت أعظم نجاح في جذب تدفقات رأس المال الخاص أن التمويل الرسمي كان له دور ميسر هام في مساعدة هذه البلدان على توفير الشروط اللازمة لهذه التدفقات. واعتمدت هذه البلدان في العادة على تمويل رسمي هام أثناء العقدين اللذين أفضيا الى التكامل. وإذا ما وضع في الاعتبار طول فترة التكوين التي تستغرقها الاستثمارات في تنمية الموارد البشرية والهياكل الأساسية والاستثمارات اللازمة لتنويع الاقتصادات، فإن أفريقيا وأقل البلدان نموا في حاجة الى ازدياد تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية. وخلافا للالتزامات الواردة في برنامج العمل لصالح أقل البلدان نموا للتسعينات، أخذت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة الى هذه البلدان في التناقص بالقيمة الحقيقية في الأعوام الأخيرة، وهو ما لا يمكن التعويض عنه حتى لو زيدت الصادرات وتعاظمت تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي الى الداخل. كما أن الصعوبات الهيكلية تقلل جزئيا تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي الهزيلة الى هذه البلدان. وستظل المساعدة الإنمائية الرسمية تشكل أهم عنصر من عناصر التمويل الخارجي في هذه البلدان.

المساعدة الإنمائية الرسمية

٣٩ - منذ انتهاء الحرب الباردة أدت إعادة ترتيب الأولويات الجغرافية السياسة الى تخفيضات شديدة في ميزانيات المعونة والى تحول عن الجهود الطويلة الأجل المبذولة من أجل التنمية وتخفيف الفقر في نفس الوقت الذي أضحت فيه كثير من البلدان النامية أكثر تقبلا للإصلاح الذي يقوم على أساس السوق. ويتعلق بعض هذا التخفيض في المساعدة بالبلدان التي تفتقر الى إمكانية الوصول الى أسواق رأس المال الخاص. وليس لدى كثير من هذه البلدان بديل حقيقي للتمويل الخارجي على المديين القصير والمتوسط. وتباطؤ المساعدة الإنمائية الرسمية مبعث لقلق شديد لأن هذه التدفقات توجه عادة نحو إنشاء أشكال مختلفة من الهياكل الأساسية اللازمة للمشاركة في عملية العولمة ولبناء الأسس المطلوبة للنمو والتنمية. وحتى لو حلت المصادر الخاصة محل التدفقات المفقودة من الناحية المالية، وهي حالة غير محتملة، فإن هذه التدفقات ستوجه الى المشاريع القصيرة الأجل المربحة تجاريا بدلا من تلبية الاحتياجات الأساسية التي تتطلب إطارا زمنيا أطول. ويظل توفير تدفقات مطردة من المساعدة الإنمائية الرسمية أمرا لا غنى عنه إذا ما أريد عدم إحداث مزيد من التهميش لأفريقيا وأقل البلدان نموا.

٤٠ - وفي أعقاب هبوط شديد في المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ١٩٩٣ وانتعاش جزئي لها في عام ١٩٩٤، هبطت المساعدة الإنمائية الرسمية بنسبة تقرب من ١٠ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ١٩٩٥ وهبطت مرة أخرى في عام ١٩٩٦ الى أدنى مستوى لها على مدى عشر سنوات. كما أن تكوين المساعدة الإنمائية الرسمية قد تغير، إذ استخدم جزء كبير منها لتمويل الإغاثة في حالات الطوارئ وأنشطة حفظ السلام ووُجّه جزء أقل منها لتلبية الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأجل.

٤١ - والموقف أسوأ مما قد يبدو في جانب آخر ألا وهو الخفض الكبير الذي أحدثه المانحون الثنائيون في التزاماتهم نحو نوافذ الإقراض الميسر المتعدد الأطراف، وخلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥، خفضت مدفوعات المعونة المتعددة الأطراف من الانخفاض العام، وهي المدفوعات التي ارتفعت من ٢٦ الى ٣٢ في المائة من مجموع مدفوعات المعونة. على أن المستقبل أقل مدعاة الى التفاؤل ذلك لأنه وإن كانت المدفوعات المتعددة الأطراف آخذة في الارتفاع إلا أن التزامات المانحين آخذة في الانخفاض، فعلى سبيل المثال، انخفضت التزامات المانحين نحو المساعدة الإنمائية الدولية، التي تمثل ذراع البنك الدولي للإقراض الميسر، بحوالي ٧ بلايين دولار خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٦. ونظرا للفاصل الزمني بين التزامات المانحين والمدفوعات، لم تهبط بعد التدفقات النقدية الى المساعدة الإنمائية الدولية. لكن هذه التدفقات ستنخفض في نهاية الأمر ما لم يزد المانحون التزاماتهم.

٤٢ - وحافظت المساعدة الإنمائية الرسمية على تركيزها على البلدان المنخفضة الدخل على النحو الواجب. ذلك أن الحصة المخصصة من المساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان المنخفضة الدخل بقيت ثابتة: ٦٩ في المائة في عام ١٩٩٠ و ٧٠ في المائة في عام ١٩٩٥. على أنه حدث شكل ما من أشكال إعادة توزيع الأموال. فأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ما فتئت تتلقى أكبر حصة من المساعدة الإنمائية الرسمية،

أي حوالي ٣٥ في المائة. وفي عام ١٩٩٥، هبطت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة الى البلدان المرتفعة الدخل هبوطا كبيرا، ولا تمثل هذه المساعدة الآن إلا جزءا ضئيلا من المجموع.

٤٣ - ويشكل تناقص توفر المساعدة الإنمائية الرسمية والمستقبل القاتم للمعونة مبعث قلق شديد لأقل البلدان نموا. ذلك أن من المحتمل أن يستمر اعتماد هذه البلدان البالغ على المساعدة الإنمائية الرسمية خلال المستقبل المنظور. وتتمثل المسائل الأساسية التي يواجهها المجتمع الدولي على صعيد السياسة العامة في هذا الصدد في ما يلي: (أ) كيف تحسن توزيعات المعونة الى أقل البلدان نموا؛ (ب) وكيف تعزز نوعية وفعالية المساعدة. وما لم يُعالج هاتان المسألتان معالجة وافية، فستكون الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل واستدامة الإصلاحات على صعيد السياسة العامة في أقل البلدان نموا عرضة للخطر.

٤٤ - وتركيز المساعدة الإنمائية الرسمية على البلدان المنخفضة الدخل يجعل من التركيز على التخفيف من الفقر أمرا أكثر احتمالا. ويستدل من توجيه المساعدة الى البلدان المتوسطة - أو حتى المرتفعة - الدخل أنه تُبذل مساع لتحقيق أهداف أخرى. ويوجه جانب كبير من المعونة الى البلدان المنخفضة الدخل من مصادر متعددة الأطراف لا من مصادر ثنائية. ففي عام ١٩٩٥، تم توجيه ٥٧ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المتأتية من مصادر ثنائية الى جهات متلقية منخفضة الدخل في حين وصلت النسبة الواردة من مصادر متعددة الأطراف الى ٧٠ في المائة. ولا توجه مساعدة إنمائية رسمية متعددة الأطراف الى البلدان المرتفعة الدخل.

٤٥ - يمثل الاتجاه الى التناقص في ميزانيات المساعدة الإنمائية الرسمية وجود أزمة ثقة وما في المعونة كأداة لتعزيز التنمية. وما لم تعالج هذه الأزمة معالجة حازمة فقد يكون من العسير عكس الاتجاه السلبي. ويتعين إعادة تأكيد الأسباب الداعية الى المساعدة الإنمائية الرسمية وإرساؤها على أساس متين في السنوات القادمة. وهذا يتطلب فهما واضحا واحساسا بالشراكة وبوحدة الهدف بين المانحين والمستفيدين.

التوصيات

١ - يمكن أن يشجع المجلس على التوصل الى تفاهم دولي بشأن دور المساعدة الإنمائية الرسمية يستند الى الإحساس بالشراكة ووحدة الهدف بين البلدان المانحة والمتلقية. ويجب على المانحين أن يعيدوا تأكيد هدف المساعدة الإنمائية الرسمية الطويل الأجل وأن يمتثلوا له وأن يلتزموا بعدم اضعافه بالاحتياجات العاجلة في حالات الطوارئ أو بالأولويات المحددة سياسيا وسائر الأولويات غير الإنمائية. وينبغي للمتلقين الامتثال لاستخدام المساعدة الإنمائية الرسمية المحدد بوضوح والأكثر فعالية. ويجب على المانحين والمتلقين أن يقبلوا بالحاجة الى انتقائية أكبر في مخصصات المساعدة الإنمائية الرسمية على أساس التزامات وأهداف متفق عليها على صعيد السياسة العامة، الغرض منها معالجة اخفاق السوق وحماية الفقراء والحفز على التدفقات الخاصة. ويجب على المانحين أن يتفقوا على تحسين تكوين ونوعية المساعدة الإنمائية الرسمية من أجل

تلبية أهدافها المعلنة وخدمتها على نحو أفضل. وينبغي أن يكون الوصول الى تفاهم دولي جديد يستند الى هذه المبادئ هو الأساس لالتزام حقيقي بتوفير موارد جديدة وإضافية من أجل التنمية.

٢ - وقد يرغب المجلس في التأكيد على ضرورة قيام المجتمع الدولي بعكس الاتجاه التنازلي الأخير للمساعدة الإنمائية الرسمية وذلك بهدف بلوغ الأهداف المتفق عليها لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية؛ بما في ذلك، على وجه الخصوص، التدفقات الى أقل البلدان نموا. وعلى وجه أعم؛ قد يود المجلس دعوة المعنيين كافة الى الوفاء بما قطعوا على أنفسهم من التزامات في الاستعراض في منتصف المدة لتنفيذ برنامج العمل لصالح أقل البلدان نموا في التسعينات وفي الاستعراض في منتصف المدة لتنفيذ برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات وفي إعلان أبيدجان بشأن التنويع في أفريقيا وفي صندوق التنويع في أفريقيا من أجل السلع الأساسية الزراعية.

٣ - ويمكن أن يشجع المجلس المانحين على تجديد رؤيتهم للمعونة كوسيلة لمساعدة البلدان الفقيرة على تهيئة بيئات تمكينية لتنمية القطاع الخاص، ويمكن أن يكفل المجلس وصول النمو الناجم عن ذلك الى جميع قطاعات المجتمع. وعن طريق القيام بذلك، ستعزز المعونة المصالح الاقتصادية والاستراتيجية للبلدان المانحة. وستتطلب هذه المبادئ الأساسية أن تدعم المعونة إصلاح السياسة العامة وتنمية الهياكل الأساسية وتوفير الخدمات الاجتماعية وإنشاء شبكات للسلامة الاجتماعية. وفي هذا الصدد، يمكن أن يعيد المجلس تأكيد أهمية مبادرة ٢٠/٢٠ كوسيلة لتأمين الموارد الكافية للخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع. وسيقتضي التنفيذ رصد الإنفاق ومساهمات المانحين. وقد يود المجلس الدعوة الى بذل المزيد من الجهود لكفالة أن تشمل برامج التكيف المدعومة دوليا؛ بما فيها البرامج المدعومة من مرفق التكيف الهيكلي المعزز، تدابير السلامة الاجتماعية وإعادة تشكيل الإنفاق العام، بما في ذلك إحداث زيادات في الإنفاق على التعليم الابتدائي والخدمات الصحية الأولية انسجاما مع توصيات مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

٤ - ويمكن أن يعرب المجلس عن قلقه من أن المساهمات للدفعة الحادية عشرة لتجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية ليست كافية لدعم مستويات الإقراض الراهنة. ويمكن أن يلاحظ المجلس أن مدفوعات المعونة المتعددة الأطراف قد خففت من الانخفاض العام في المعونة في الماضي القريب، لكن هذا لن يدوم مع تناقص التبرعات المقدمة الى المرافق المتعددة الأطراف أيضا. ويمكن أن يؤكد المجلس على أن من الأهمية بمكان الحفاظ على مدفوعات المعونة المتعددة الأطراف أو زيادتها.

٤٦ - مثّل الدين الخارجي إحدى العقبات المحددة التي تقف أمام جهود التنمية في أفريقيا والبلدان الأخرى المنخفضة الدخل على مدى العقد الماضي - ومثّل من هنا مصدرا من مصادر تهميشها. ومع أن معظم أزمات الدين التي ظهرت في البلدان المنخفضة الدخل في الثمانينيات قد خفت حدتها الى حد كبير فما زالت هناك مشكلات خطيرة في عدد من البلدان المنخفضة الدخل. وحتى مع انتهاج سياسات اقتصادية سليمة ومع التطبيق الكامل لترتيبات إعادة جدولة الدين في السنوات القليلة الماضية فإن هذه البلدان ما فتئت تواجه حالة دين خارجي غير مستدامة. وبلغ ما ترتب على ذلك من قيود على موارد هذه البلدان من تنفيذ الخطط الوطنية، بما في ذلك الاستثمارات في تنمية الموارد البشرية وفي الهياكل الأساسية والتنويع، اللازمة للمشاركة الجادة في الاقتصاد العالمي.

٤٧ - وتوخيا لمعالجة هذه المشكلة، أنشأ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المبادرة المتعلقة بديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون[٦]، وتستهدف هذه المبادرة خفض الدين الخارجي للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي لها سجل قوي بشأن سياسات التكيف الى مستويات مستدامة، وتكييفها من ثم من الخروج من عملية إعادة جدولة الديون، وتقتضي المبادرة إقرار المجتمع الدولي بأن عبء الديون الخارجية لكثير من البلدان النامية يعوق بشدة جهودها الإنمائية وأن من غير المحتمل أن تخرج بعض البلدان من أزماتها الإنمائية من دون التدابير التي يتعين اتخاذها الآن. ويمثل رفع عبء الديون شرطا ضروريا لإصلاح ناجح، وبخاصة في البلدان التي يجب عليها أن تعيد تنشيط القطاع الخاص وحفز الاستثمار المحلي. وستستغرق استعادة الجدارة الائتمانية لبلد ما بعض الوقت ويعتمد ذلك على تواصل الجهود التي تبذلها هذه البلدان من أجل معالجة مشاكلها الاقتصادية والاجتماعية.

٤٨ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، أنشأ البنك الدولي صندوقا استئمانيا للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تتولى المؤسسة الإنمائية الدولية إدارته. وخصص البنك الدولي ٥٠٠ مليون دولار من صافي الإيرادات كإسهام أولي في الصندوق الاستئماني للوفاء بحصته اللازمة من تخفيف الديون، وتم تلقي مساهمات ثنائية متعددة. وفي الاجتماعات المشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المعقودة في نيسان/أبريل ١٩٩٧، أقر البنك الدولي مجموعة تدابير لتخفيف الديون لصالح أوغندا جاعلا منها البلد الأول المستفيد من المبادرة. وفي شباط/فبراير ١٩٩٧، أنشأ صندوق النقد الدولي صندوقا استئمانيا للعمليات الخاصة لمرفق التكيف الهيكلي المعزز لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وللعمليات المؤقتة لذلك المرفق. وسيكون الإسهام المقدم من صندوق النقد الدولي بموجب المبادرة في شكل منح أساسا، وإن كان سيجري استخدام قروض ميسرة الى حد بعيد لتوفير التمويل اللازم أثناء الفترة المؤقتة للتخفيف من التزامات خدمة الدين الباهظة. والمناقشات جارية مع مصادر، منها مصادر ثنائية، لتأمين الموارد المطلوبة لتمويل كامل تكاليف مشاركة الصندوق في المبادرة. وستمكن هذه القرارات - الى جانب الموافقة التي يتم الحصول عليها من جميع مقدمي الائتمانات الى صندوق مرفق التكيف الهيكلي المعزز - صندوق النقد الدولي من تحويل مبلغ يصل الى ١٨٠ مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة من حساب الاحتياطي للمرفق الى الصندوق الاستئماني للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون المدعوم من مرفق التكيف الهيكلي المعزز.

٤٩ - وتدل المبادرة على أن في وسع المجتمع المالي الدولي، متى تحقق الالتزام السياسي، تنسيق جهوده للتصدي لسبب أساسي شامل من أسباب الفقر والعزلة. ونظرا الى أن المبادرة تتطلب مشاركة جميع مقدمي الائتمانات ذوي الصلة فإنه يتعين مواصلة تحقيق تنسيق وثيق بين جميع الجهود المبذولة لتخفيف الديون. وأثارت هذه المبادرة أمالا كبارا في البلدان النامية المثقلة بالديون. لذا فإن من الأهمية الشروع على وجه السرعة الممكنة في تنفيذ هذه المبادرة.

التوصيات:

١ - يمكن أن يرحب المجلس بمبادرة المدير الإداري لصندوق النقد الدولي ورئيس البنك الدولي لعام ١٩٩٦، التي أيدتها اللجنة المؤقتة لصندوق النقد الدولي واللجنة الإنمائية للصندوق والبنك الدولي، من أجل حل مشكلة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وقد يدعو المجلس البلدان المتأثرة والمجتمع الدولي الى العمل معا على نحو وثيق من أجل المضي في تنفيذ المبادرة بالسرعة الممكنة.

٢ - وقد يود المجلس الدعوة الى اتفاق مبكر بشأن تمويل العمليات المؤقتة والخاصة لمرفق التكيف الهيكلي المعزز بموجب المبادرة كما قد يود الحث على تقديم المساهمات الثنائية لتوفير الموارد الضرورية لتنفيذ المبادرة تنفيذا تاما.

٣ - ويمكن أن يدعو المجلس الصندوق والبنك الدولي الى تفسير معايير الأهلية للمبادرة تفسيرا مرنا وشفافا بما يمكن من أن يكون نطاق البلدان التي قد تكون مؤهلة لشمول المبادرة من السعة بما يكفي لحل مشاكل البلدان المبتلاة بالديون على المدى الطويل.

التقلبات وإمكانية التأثر

٥٠ - تتمثل إحدى النتائج المحتملة للبيئة الاقتصادية الدولية الأكثر تحررا في وجود فرصة أكبر للتقلب في الأسعار على الصعيد الدولي، لا في أسعار السلع الأساسية الأولية فحسب ولكن أيضا في أسعار السلع الأخرى المتبادلة وفي أسعار الفائدة على الصعيد الدولي أو حتى في أسعار صرف العملات الرئيسية المصحوب بالتحركات السريعة والكبيرة لرأس المال.

٥١ - شهد العقدان الماضيان ازديادا في تكامل الأسواق المالية نتيجة لرفع الضوابط عن الأنشطة المالية وتحريرها على نحو سريع ونتيجة لأوجه التقدم السريع في تكنولوجيا الاتصالات. وفي حين أن هذا زاد من مبالغ وفئات التمويل التي يحتمل أن تكون متاحة للبلدان وللكيانات في كل أرجاء الاقتصاد العالمي، فإن أقلية ضئيلة من البلدان والكيانات قد حققت بالفعل إمكانية وصول مستمر الى هذا التمويل. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التكامل يحفز الحكومات أكثر على انتهاج سياسات الاقتصاد الكلي السليمة لكفالة استدامة التدفقات. ومع ذلك فإن التكامل قد يزيد أيضا من خطر حدوث عكسي مفاجئ لاتجاه التدفقات المالية لبلد بعينه ومن إمكانية وقوع آثار غير مباشرة على البلدان الأخرى.

٥٢ - ومع ازدياد حجم رأس المال الأجنبي في الأسواق المالية لبعض البلدان النامية، فإن هذه الأسواق قد أصبحت شديدة التأثر بالتقلبات في الأهواء بين المستثمرين الدوليين ومديري الصناديق، ولا سيما أن جزءا كبيرا منه ذو طبيعة تقوم على المضاربة القصيرة الأجل. وقد هددت الانعكاسات المفاجئة في اتجاه هذه التدفقات أو التخفيضات المفاجئة فيها الاستقرار المالي واستقرار الاقتصاد الكلي، وتطلبت إجراء تعديلات مضنية في البلد المتلقي، وأحدثت آثارا غير مباشرة في الأسواق المالية الناشئة الأخرى. ومن ناحية أخرى، يمكن أن ينشأ التقلب في التدفقات المالية الدولية أيضا بفعل التقلب في السياسة المحلية، الذي يمكن الحد منه بالنظم الدولية القائمة على القواعد.

٥٣ - ومع تحرير البلدان لمعاملات حساب رأس المال، فقد شهد عدد منها نوبات من التدفقات المالية الى الداخل والى الخارج أكثر تقلبا. وإزاء هذا الاضطراب في بعض الاقتصادات السوقية الناشئة الرئيسية في الفترة ١٩٩٤/١٩٩٥، فقد بُذلت الجهود لتعزيز المراقبة، ولا سيما بهدف أن يكون صندوق النقد الدولي، في عالم من أسواق رأس المال المتكاملة والمتقلبة، أفضل قدرة على تحديد الأزمات الناشئة في مرحلة مبكرة.

٥٤ - وتوخيا لتعزيز قدرة صندوق النقد الدولي على الاستجابة لعضو يواجه أزمة مالية خارجية ويلتمس المساعدة من الصندوق فقد وافق المجلس التنفيذي للصندوق في أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ على عناصر آلية مالية في حالات الطوارئ. وخلاصة هذه الآلية تتمثل في إجراءاتها الاستثنائية لتيسير موافقة مجلس الصندوق السريعة على الدعم المالي فيما تكفل المشروطية اللازمة لتسويغ هذا الدعم. وستستخدم هذه الآلية في ظروف تمثل أزمة في الحسابات الخارجية لعضو تتطلب استجابة عاجلة من الصندوق أو في ظروف تهدد بنشوء مثل هذه الأزمة، وإمكانية امتداد الآثار أو انتشارها ستكون عاملا هاما في اتخاذ قرار بتنشيط هذه الآلية.

٥٥ - توخيا لكفالة إتاحة موارد كافية للصندوق لمعالجة حالة استثنائية تشكل تهديدا لاستقرار النظام النقدي الدولي اتخذ المجلس التنفيذي للصندوق في كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ قرارا بشأن ترتيبات جديدة للاقتراض. ويصل مبلغ الموارد التي يحتمل اتاحتها بموجب ترتيبات الاقتراض الجديدة الى ٤٧ مليون دولار تقريبا وهو ضعف المبلغ الذي كان متاحا بموجب الترتيبات العامة للاقتراض وازداد عدد البلدان أو السلطات النقدية المشاركة المحتملة ذات القدرة المالية على دعم النظام النقدي الدولي فوصل الى ٢٥، بما في ذلك عدد من البلدان النامية. وستصبح ترتيبات الاقتراض الجديدة نافذة حين يمتثل لها المشاركون المحتملون الذين يقدمون ترتيبات ائتمانية تصل الى ٨٥ في المائة على الأقل من المجموع، بما في ذلك المشاركون الخمسة الذين يقدمون أكبر ترتيبات ائتمانية وسيمثل هذا تعزيزا هاما للنظام النقدي الدولي.

٥٦ - وتتمثل خطوة هامة أخرى اتخذت لتعزيز قدرة صندوق النقد الدولي على المراقبة في القيام في آذار/مارس ١٩٩٦ بإنشاء نموذج خاص لنشر البيانات بغرض نشر طوعي للبيانات الاقتصادية والمالية من قبل البلدان الأعضاء التي يتاح لها الوصول الى الأسواق المالية الدولية أو تسعى الى الوصول إليها.

٥٧ - وترتبط كثير من أوجه القلق إزاء عدم الاستقرار المالي الدولي بما يترتب عليه من نتائج على أسعار الصرف. ومن الأهمية الخاصة في هذا السياق الآثار المترتبة على أن تستمر هناك لفترات طويلة أسعار صرف لا تتناسب وأوضاع المدفوعات الخارجية المستدامة. وتشوه الاختلالات في أسعار الصرف هذه تخصيص الموارد بما يكون لها من آثار على الأسعار النسبية، فضلا عن أن لها آثارا محبطة على مستويات النشاط والعمالة والأسعار. ولها آثار مماثلة لما للتعريفات من آثار على تدفقات التجارة بل لها آثار أشد من آثار التعريفات تلك نظرا الى أن كل القرارات تقريبا بشأن الانتاج والتجارة تقوم على أساس إشارات الأسعار والى أن أسعار الصرف تدخل في أسعار كل البضائع التي يتم الاتجار بها دوليا. ولعل الأثر الأشد خطرا لاختلال أسعار الصرف هو أن الاختلال يحدث تدابير حمائية لا يمكن إبطالها لدى عودة أسعار الصرف الى مستوياتها العادية. وبهذه الطريقة يشكل عدم استقرار أسعار الصرف تهديدا مستمرا لأي نظام تجاري مفتوح.

٥٨ - وقلة من البلدان النامية الرئيسية هي التي اتخذت مواقف بعدم التدخل على الإطلاق أو الى حد بعيد، في التدفقات المالية الى الداخل. ولجأت أغلبية هذه البلدان الى التدخل في أسواق صرف العملات الأجنبية للحيلولة دون ارتفاع قيمة العملة وظهور اختلالات غير مستدامة في المدفوعات. غير أن هذا التدخل، حيث تكون تدفقات رأس المال الى الداخل كبيرة بالقياس الى مبالغ العجز في الحساب الجاري، قد أحدث تعارضا خطيرا مع أهداف السياسة النقدية المحلية. وحين لا يكون التدخل معلما فإن الزيادات السريعة في المعروض من المال تهدد بفقدان السيطرة في السياسة النقدية. والتدخل المعقم، من ناحية أخرى، يسفر عن ازدياد في العبء المالي نظرا الى أنه يتطلب إما فائضا في الميزانية وإما تمويلا لها. وهذان أمران يؤديان الى ارتفاع أسعار الفائدة وازدياد الدين العام، مع ما يترتب على ذلك من نتائج ضارة بتراكم رأس المال والرعاية الاجتماعية.

٥٩ - وقد استخدمت ضوابط أكثر مباشرة لتدفقات رأس المال الى الداخل بغية الحد من إمكانية التأثر بالتقلبات الدولية على أن هذه التدابير تتعارض مع الفلسفة السائدة لرفع الضوابط المالية وتحرير التجارة، وغالبا ما تثني البلدان عن اللجوء الى هذه التدابير خشية انعزالها عن الأسواق المالية الدولية. وعلى الرغم من ذلك، أضحت مناقشات التدخل في الأسواق تختلف بصورة متزايدة عن سابقاتها ولا سيما في ضوء مظاهر عدم الاستقرار التي رافقت تدابير رفع الضوابط.

٦٠ - وهناك نقاش واسع بشأن ضرورة القيام بتدخلات جديدة في الميدان المالي الدولي. وأخذ التعاون الدولي في هذا المجال يتعزز على نحو فريد نظرا الى أن المنظمين في بلدان الأسواق المالية الرئيسية قد توصلوا الى أن المؤسسات التي يشرفون عليها تضطلع خارج ولايتها بأنشطة تزداد أهميتها. وسيحد الإشراف الأفضل على الأسواق المالية الدولية من إمكانية تأثر المؤسسات المالية بالاحتيال وسوء الإدارة والتعرض للمجازفات المفرطة. وسيحد هذا بدوره من إمكانية أن يتأثر بذلك مستخدمو هذه المؤسسات للأغراض غير المالية. على أنه ليس في هذا ما يحد من تقلبات التدفقات المالية في حد ذاتها.

٦١ - وفي ضوء هذه الخلفية من عدم الاستقرار المالي المرتبط بالصعوبات التي يواجهها النظام المصرفي، هناك تسليم واسع النطاق بضرورة اتخاذ إجراءات دولية لتحسين وتنسيق الأطر التنظيمية والإشرافية للنظم المالية، فقد وضعت لجنة بازل لمراقبة الأعمال المصرفية مجموعة من المبادئ الأساسية للمراقبة المصرفية الفعالة، التي توفر لبنات قيمة لهذه الجهود، واستجابة لمبادرة اتخذت في اجتماع قمة ليون لمجموعة السبعة، بدأ فريق عامل تابع لمجموعة العشرة والاقتصادات السوقية الناشئة، بدعم من جميع المؤسسات ذات الصلة، بوضع استراتيجية دولية متضافرة للعمل على وضع وإقرار وتنفيذ المبادئ والسياسات اللازمة للاستقرار المالي.

التوصيات

١ - يمكن أن يؤكد المجلس أنه في ظل تزايد الخطر المرتبط بعدم الاستقرار المالي، هناك اعتراف واسع النطاق بالحاجة إلى اتخاذ إجراءات دولية لتحسين الأطر التنظيمية الوطنية للمعاملات المالية الدولية وتنسيق هذه الأطر. ويمكنه أن يرحب بالمبادرات التي اتخذتها لجنة بازل لمراقبة الأعمال المصرفية وصندوق النقد الدولي وفرقة العمل التابعة لفريق العشرة، واقتصادات السوق الناشئة لوضع معايير من شأنها تعزيز آليات تنظيم ومراقبة الأسواق المصرفية والمالية. بيد أنه يمكنه أن يشير إلى أنها لا تزال محدودة من حيث النطاق ولا تغطي جميع الشركات والجهات الفاعلة ذات التأثير في الأسواق المالية. وسيتطلب كبح عدم الاستقرار المالي بشكل أكثر فعالية نظاما دوليا أكثر شمولا للتنظيم والمراقبة ويمكن أن يطلب المجلس من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بالإضافة إلى المؤسسات والمجموعات الأخرى ذات الصلة استطلاع الطرق الكفيلة بأن تدمج بشكل أشمل جميع البلدان والأطراف الأخرى المعنية في عملية وضع هذا النظام وتنفيذه. ويمكن أن يطلب المجلس إلى لجنة التخطيط الإنمائي دراسة هذه القضايا بغية المساهمة في هذه العملية.

٢ - ويمكن أن يشجع المجلس صندوق النقد الدولي على أن يمارس بالكامل دوره الإشرافي على النظام النقدي الدولي لكفالة تشغيل هذا النظام بفعالية، من خلال جملة أمور منها المراقبة المتماثلة لسياسات الاقتصاد الكلي التي يتبعها كل عضو من أعضائه. وفي هذا الصدد، يمكن أن يرحب المجلس بالجهود المبذولة منذ عام ١٩٩٥ لتعزيز المراقبة ولكفالة أن يكون الصندوق مجهزا بشكل أفضل لتحديد الأزمات الناشئة في مرحلة مبكرة ولتيسير مواجهته بسرعة لمثل هذه الأزمات.

٣ - ويمكن أن يكرر المجلس أيضا تأكيد أهمية كفالة توافر الموارد الكافية لدى الصندوق لمساعدة أعضائه والتشجيع على أن يتم في الوقت الملائم اختتام الاستعراض العام للحصص والموافقة على زيادتها زيادة كبيرة. ويمكن أن يطلب أيضا من المشاركين المحتملين كفالة أن تصبح الترتيبات الجديدة للاقتراض نافذة في أسرع وقت ممكن.

تدفقات رأس المال والاستثمار والتجارة

٦٢ - قامت معظم البلدان النامية بتحرير استثمارها المباشر الأجنبي إلى جانب أنظمتها التجارية. وعلى الرغم من أن معظم رأس مال الاستثمار المباشر الأجنبي وحافظات الأوراق المالية ما زال يتدفق إلى البلدان الصناعية، فإن نصيبا متزايدا منه يتجه إلى البلدان النامية. وبعد الانخفاض الذي شهدته تدفقات رأس المال الخاص خلال الثمانينات، فإنها زادت بشكل كبير، إلى مستويات غير مسبوقة، في النصف الأول من التسعينات. ففي الفترة بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩٦، زادت تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية من ٢٥ بليون دولار إلى ٢٤٤ بليون دولار وزاد نصيبها من مجموع الاستثمار المباشر الأجنبي من ٢٣ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى حوالي ٤٠ في المائة في عام ١٩٩٦. وفي عام ١٩٩٣ فاقت تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي التمويل الإنمائي الرسمي وفي عام ١٩٩٦ تضاعف حجمها حوالي أربع مرات. وشهدت التدفقات الصافية للحافظات اتجاها مماثلا: فبعد أن كان مستواها سلبيا حتى أواخر الثمانينات، وصلت إلى نحو ٣٢ بليون دولار في عام ١٩٩٥ و ٤٥ بليون دولار في عام ١٩٩٦. بيد أن تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي والحافظات مركزة تركيزا عاليا، وخاصة في آسيا وأجزاء من أمريكا اللاتينية. ففي الفترة بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٥ تلقت ١٠ بلدان ٧٦ في المائة من مجموع الاستثمار المباشر الأجنبي في العالم النامي ولا يحظى الآن بالجدارة الائتمانية لدى أسواق رأس المال والمصارف الدولية سوى ٢٠ بلدا ناميا تقريبا. وفي السنوات الأخيرة، لم تتلق أفريقيا سوى ٤ في المائة فقط من مجموع التدفقات الخاصة الصافية.

٦٣ - ومن بين العوامل المساهمة في هذا الارتفاع الحاد في التدفقات الخاصة تأتي معدلات النمو العالية التي شهدها كثير من البلدان النامية، وانتشار إصلاحات السوق ولا سيما تحرير تدفقات رأس المال الخاص من القيود، وتحرير التجارة العالمية، وارتفاع عدد المؤسسات الاستثمارية العالمية، وتزايد سرعة تحويل الأسواق الناشئة إلى النظام الرأسمالي وإدماجها في الأسواق المالية العالمية. وما برحت المشاركة المحلية تمثل سمة مشتركة. واستقرار الاقتصاد الكلي، وحجم الأسواق، والمنح المقدمة في مجال الهياكل الأساسية، ووجود قوة عاملة ماهرة، تمثل جميعها عوامل هامة في عملية توجيه اختيار الشركات للمواقع عند الاستثمار في الخارج. ويمكن استخلاص درس أساسي هو أن الأسواق لها أهميتها وأن المشاركة المربحة في الأسواق العالمية تتطلب سياسات معدة بعناية تشجع الاندماج في الاقتصاد العالمي. وثمة سؤال هام هو: ما الذي يمكن عمله لتشجيع الاستثمار والتدفقات الرأسمالية الأكثر استقرارا وأطول أمدا إلى دائرة آخذة في الاتساع من البلدان النامية؟

٦٤ - ورغم أن الحكومات قد تكون ساعدت في جعل العولمة ممكنة بتقليل الحواجز القانونية والإدارية أمام التدفقات بين البلدان والمناطق، فإن الجهات الفاعلة الرئيسية في العملية تتمثل في معظمها في المؤسسات الخاصة، القائمة أساسا في البلدان المتقدمة النمو على الرغم من أن مؤسسات في البلدان الحديثة العهد بالتصنيع قد أصبحت في السنوات الأخيرة نشطة في بلدان نامية أخرى. والشركات عبر الوطنية مسؤولة بدرجة كبيرة عن التقدم المحرز في التكنولوجيا وعن النمو في التجارة والتدفقات المالية التي تشكل العمود الفقري للعولمة. بيد أن أنشطتها، داخل العالم النامي تتركز بشدة في عدد صغير من

البلدان. ويكمن أحد التحديات التي يواجهها المجتمع الدولي، في خلق بيئة قادرة على التنمية، في إغراء الشركات عبر الوطنية على تنويع أنشطتها في مجموعة أوسع نطاقا من البلدان النامية.

٦٥ - ويوفر الاستثمار المباشر الأجنبي عددا من الفوائد للبلدان النامية. فاستضافة فروع للشركات عبر الوطنية تتيح تدفقات رأسمالية إلى الداخل لا تنشأ عنها ديون، فضلا عن إمكانية الوصول إلى التكنولوجيا الأجنبية المتطورة، والمهارات التنظيمية، والأسواق الأجنبية. ويمكن أن تخفف أيضا من قيود ميزان المدفوعات، وأن تضيف فرصا للعمالة وأن تحدث آثارا إيجابية أخرى مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد في مجال الربط. وتعتمد هذه الفوائد إلى حد كبير على درجة المنافسة القائمة في الأسواق المحلية. ومن ثم، فإن الفوائد لا تحدث بشكل تلقائي وقد يحدث تضارب بين السياسات المصممة لتحقيق هذه الفوائد والأهداف المتعلقة بالتجارة والتنمية.

٦٦ - وقد ينشأ تضارب بين حرية التجارة وجذب الاستثمار المباشر الأجنبي في حالات يكون فيها هذا الاستثمار مدفوعا أساسا بمحاولة تفادي الحواجز التجارية. وبالفعل، ما برح عدد من البلدان ذات الأنظمة التجارية التقييدية قادرا على جذب حجم كبير من الاستثمار المباشر الأجنبي لأنه يمثل الوسيلة الوحيدة التي تستطيع بها الشركات الأجنبية الوصول إلى الأسواق المحلية. وهذه الحماية يمكن أن تفيد بدورها الشركات عبر الوطنية بعد أن ترسخ أقدامها في الأسواق المحلية. ويمكنها عند ذلك أن تمارس أيضا بعض الضغط للحصول على الحماية من المنافسة الخارجية، بحيث تكون الحمائية في مثل هذه الحالات مرتبطة ارتباطا وثيقا بسياسات جذب الاستثمار المباشر الأجنبي.

٦٧ - ونظرا للأهمية التي ما برح يكتسبها الاستثمار المباشر الأجنبي فإن عددا متزايدا من الاتفاقات الاقتصادية الإقليمية يتناول مسائل الاستثمار. وهناك أيضا عدة اتفاقات استثمار متعددة الأطراف، تتناول في معظمها موضوعات محددة. فهناك اتفاق أكثر شمولا يجري التفاوض بشأنه بين البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سيكون مفتوحا أمام غير الأعضاء في المنظمة، بعد إبرامه. وقد وافق المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية (سنغافورة، كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦)، على إنشاء فريق عامل لدراسة العلاقة بين التجارة والاستثمار، على أساس أن هذا العمل لن يحكم مسبقا على ما إذا كانت المفاوضات ستبدأ في المستقبل أم لا.

٦٨ - وثمة شاغل آخر في النظام الاقتصادي العالمي هو احتمال أن تؤدي المنافسة المحتدمة بين الدول للحصول على الاستثمار المباشر الأجنبي، إذا ما زادت عن الحد المقبول، إلى خسارة في الفوائد بالنسبة للبلدان المضيفة لأن نصيب الأسد من المكاسب سوف يعود إلى الشركات الأجنبية. وقد يحدث أن ما يتكلف البلد المضيف مقابل توفير الحوافز المالية والضريبية وغيرها من الحوافز غير المباشرة يتجاوز المكاسب الصافية المحققة من الاستثمار المباشر الأجنبي. علاوة على ذلك، فإن المنافسة تؤدي إلى وضع استراتيجيات لتقليل التكاليف إلى الحد الأدنى مما قد يحدث أثرا سلبيا على الأجور وعلى مستويات وظروف العمالة في المؤسسات. وقد ينتج عن مثل هذه الاستراتيجية بعض الفوائد القصيرة الأجل لبلد

معين ولكـــن قد تـــؤدي إلى عكس المرجو منها إذا اتبعتها جميـــع البلدان. وقد تؤدي أيضا التكاليف الاجتماعية - من حيث الأمن الوظيفي، وانخفاض الحماية للأطفال والأسر، وزيادة تشتت الدخول - إلى التأثير سلبا على الطلب الاستهلاكي ومن ثم على فرص العمالة. وثمة طريقة أخرى قد يعمل من خلالها الضغط على مستويات الأجور واليد العاملة هي إضعاف قدرة الحكومات التنظيمية في مواجهة المنافسة الدولية المستعرة. وهناك استنتاج هام بالنسبة للسياسات هو أنه بدلا من جذب الاستثمار المباشر الأجنبي من خلال زيادة الحوافز، قد يكون من الأصوب على المدى الطويل الاعتماد على إطار سليم من السياسات واستراتيجيات التنمية التي من شأنها تحقيق اندماج أكبر في الاقتصاد العالمي.

٦٩ - وتشمل القضايا التجارية الرئيسية التي تؤثر على التنمية والتي هي في حاجة إلى المعالجة في إطار منظمة التجارة العالمية، زيادة فرص وصول البلدان النامية إلى المجالات التي تتمتع فيها بميزة نسبية، وتصاعد التعريفات الجمركية، وتآكل المعاملة التفضيلية وسوء استخدام تدابير مكافحة الإغراق والرسوم الجمركية التعويضية. ويحتاج الاتجاه المتزايد نحو وضع الترتيبات التجارية الإقليمية إلى مراقبة عن كثب، على نحو ما جرى الاتفاق عليه في منظمة التجارة العالمية، لكفالة اتساقه مع نظام تجاري متعدد الأطراف ومفتوح وتكميله لهذا النظام. وينبغي تخفيف حدة الآثار السلبية المحتملة التي قد يحدثها تحرير التجارة على أقل البلدان نموا والبلدان المستوردة الصافية للأغذية، وذلك بزيادة المساعدة المالية والتقنية.

التوصيات

١ - قد يود المجلس أن يحيط علما بالاتفاق الهام الذي توصلت إليه اللجنة المؤقتة لصندوق النقد الدولي، في الاجتماع الذي عقدته في نيسان/أبريل ١٩٩٧، أنه ينبغي تعديل مواد الصندوق لجعل تشجيع تحرير حسابات رأس المال هدفا محددا من أهداف الصندوق ولمنح الصندوق الاختصاص الملائم بالنسبة لتحركات رأس المال؛ وينبغي تعريف نطاق هذا الاختصاص بدقة وينبغي إتاحة مرونة كافية من خلال الأحكام الانتقالية وسياسات الموافقة. ويمكن أن يدعو المجلس إلى القيام بالمزيد من العمل، مع مراعاة الحاجة إلى المرونة في ظل ظروف محددة وحالات وبشروط مثل وجود إطار مستدام للاقتصاد الكلي ومؤسسات مصرفية ذات رأس مال كاف وترتيبات قانونية ومؤسسية محددة بوضوح.

٢ - وفي ضوء تزايد أهمية الاستثمار المباشر الأجنبي في الاقتصاد العالمي، قد يود المجلس دعوة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومنظمة التجارة العالمية وغيرهما من المنظمات المعنية إلى دراسة أنسب الطرق لتشجيع أنظمة الاستثمار القائمة على قواعد.

٣ - وإلى جانب الوصفات القياسية المقدمة للحكومات عن كيفية جذب الاستثمار المباشر الأجنبي وتدفقات الحافظات على المدى الطويل، ثمة حاجة إلى إيجاد أساس متين من المؤسسات والمعلومات يعتمد عليه المستثمرون ومديرو الصناديق في اتخاذ قراراتهم. ويستدعي ذلك جملة أمور منها إجراء مزيد من الدراسة للتجارب الحديثة وأفضل الممارسات، وإجراء استطلاع أكبر

لقطاع الخدمات الاجتماعية من أجل الاستثمار المباشر الأجنبي وتحسين الخدمات الإحصائية والتوحيد في عمليات الكشف والمحاسبة والتسوية المتعلقة بالشركات. ويمكن أن يشجع المجلس المؤسسات المعنية، مثل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، فضلا عن لجنة التخطيط الإنمائي، على القيام بمزيد من العمل في بعض هذه المجالات ومساعدة البلدان النامية من خلال بناء القدرات.

٤ - وقد يود المجلس أن يدعو إلى مواصلة العمل المتضافر لإزالة العقبات المتبقية والمقنعة وغيرها من العقبات التي تعوق التجارة الحرة المفتوحة. ويلزم بذل جهود خاصة في مجال الزراعة، الذي ما زال يحظى بالكثير من الحماية وغيره من القطاعات ذات الأهمية بالنسبة للبلدان النامية، بما في ذلك المنسوجات والملابس وذلك في إطار التنفيذ الكامل لنتائج جولة أوروغواي.

٥ - ويمكن أن يشدد المجلس على أن المجتمع الدولي بحاجة إلى تكريس جهود أكبر لزيادة فرص وصول أقل البلدان نموا، بوجه خاص إلى الأسواق ويمكن أن يشدد المجلس على أهمية التنفيذ الكامل السريع لإعلان مراكش والمقرر الوزاري بشأن اتخاذ تدابير لصالح أقل البلدان نموا والمقرر الوزاري بشأن التدابير المتعلقة بالآثار السلبية المحتملة لبرنامج الإصلاح على أقل البلدان نموا والبلدان المستوردة الصافية للأغذية[٧].

٦ - ويمكن أن يؤكد المجلس أهمية الجهود الدولية المبذولة لتعزيز قدرة البلدان النامية على الاستفادة من النظام التجاري المتعدد الأطراف والأحكام المواتية القائمة المدرجة في الوثيقة الختامية لمنظمة التجارة العالمية. ومن المهم أيضا أن تكون البلدان النامية مطلعة تماما وشريكة متكافئة في العمليات المفضية إلى المفاوضات التجارية في القطاعات ذات الأهمية بالنسبة لها، بما في ذلك الزراعة.

٧ - وقد يود المجلس أن يطلب إلى لجنة التخطيط الإنمائي أن تدرس مدى إمكانية معالجة المشاكل التجارية التي تواجهها أقل البلدان نموا وغيرها من البلدان المحرومة في أعقاب جولة أوروغواي وتدابير التحرير الأخرى، وأن تقترح الإجراءات العلاجية.

٨ - وقد يود المجلس أن يلاحظ أن قدرات العرض منعدمة في كثير من البلدان النامية، مما يعوق قدرتها على جني الفوائد المحتملة من تحرير التجارة والاستثمار المباشر الأجنبي. ولا يزال تطوير هذه القدرات يتطلب تعاونا تقنيا واقتصاديا في شتى الصور. ويمكن أن يدعو المجلس إلى تعزيز قدرة العرض بالنسبة للبضائع والخدمات القابلة للتصدير في أقل البلدان نموا على وجه خاص. ويمكن أن ينظر المجلس في تشجيع منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، على تنسيق ما تقوم به من عمل في هذا المجال، وأن يحث جميع البلدان على المشاركة في الاجتماع الرفيع المستوى المقبل بشأن اتخاذ مبادرات متكاملة لصالح

أقل البلدان نموا، الذي ستنظمه منظمة التجارة العالمية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومركز التجارة الدولية، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، يومي ٢٧ و ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

٩ - وقد يود المجلس أن يلاحظ أن العمل جار في منظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في مجالات التجارة والاستثمار والمنافسة، وأن يدعو هذه المنظمات إلى التعاون في دراسة جميع آثار العلاقة بين التجارة والاستثمار لوضع الأساس من أجل صياغة قواعد سليمة ومنصفة في هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن دعوة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية إلى مواصلة ما يقوم به من عمل بشأن الروابط بين سياسات التجارة والمنافسة وإحراز تقدم في هذا العمل.

الحواشي

(١) انظر أيضا قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٣/١٩٩٦.

(٢) الدراسة الاستقصائية لصندوق النقد الدولي، ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، صفحة ٣٢٧.

(٣) انظر نتائج جولة أوروغواي بشأن المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف: النصوص القانونية، جنيف، منشورات أمانة مجموعة غات، رقم المبيع GATT/1994-4 ولا سيما الإعلان المتعلق بمساهمة منظمة التجارة العالمية في تحقيق مزيد من الاتساق في رسم السياسات الاقتصادية العالمية.

(٤) انظر منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لجنة المساعدة الإنمائية، تشكيل القرن الحادي والعشرين: مساهمة التعاون الإنمائي (باريس، أيار/مايو ١٩٩٦).

(٥) Andre P.G. de Moor, "Key issues in subsidy policies and strategies for reform" (Institute for Research on Public Expenditure, the Netherlands).

(٦) انظر، مثلا، البلاغ الصادر عن اللجنة الوزارية المشتركة لمجلسي إدارة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بشأن تحويل موارد حقيقية الى البلدان النامية، واشنطن العاصمة، ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦؛ إعلان اللجنة المؤقتة لمجلس إدارة صندوق النقد الدولي (النشرة الصحفية رقم ٩٦ الصادرة في ١٩ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٦)؛ والبنك الدولي "المبادرة المتعلقة بديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون" ورقة أساسية للاجتماعات السنوية (واشنطن العاصمة، ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦).

(٧) نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف؛ النصوص القانونية، (جنيف، منشورات أمانة مجموعة غات، رقم المبيع GATT/1994-4).

مراجع مختارة

١ - القضايا النقدية والمالية الدولية في التسعينات، المجلد الثامن (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.II.D.5).

٢ - مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، "العولمة وتحرير التجارة: آثار العلاقات الاقتصادية الدولية على الفقر"، الإسهام الموضوعي المشترك بين الوكالات في السنة الدولية للقضاء على الفقر، ١٩٩٦ (UNCTAD/ECDC/PA/4/Rev.1).

٣ - تقرير الاستثمارات العالمية، ١٩٩٦: الاستثمارات، والتجارة وترتيبات السياسات الدولية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.II.A.14).

٤ - تقرير الأمين العام المعنون "التقدم العام الذي تم إحرازه منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: الموارد والآليات المالية" (E/CN.17/1997/2/Add.23)*

٥ - تقرير الأمين العام عن العمالة المنتجة وموارد الرزق المستدامة (E/CN.5/1997/3).

٦ - "استعراض عام لقائمة أقل البلدان نموا"، تقرير الفريق العامل الثالث التابع للجنة التخطيط الإنمائي (CDP/1997/4 و Add.1 و 2).

٧ - تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٦ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.96.II.D.6).

٨ - تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.II.D.16).

٩ - G.B. Assenza, "Private capital mobilization: framework and analysis", Development and Multilateral institutions programme, Working Paper No. 3, (Lysaker, Norway, Fridtjof Mansen Institute, February 1997).

١٠ - منظمة التجارة العالمية، التقرير السنوي، المجلد الأول، التجارة والاستثمار المباشر الأجنبي (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦).

---

* أخذت بعين الاعتبار أيضا، في إعداد هذا التقرير، نتائج الدورة الخامسة للجنة المعنية بالتنمية المستدامة، التي كرست للإعداد للدورة الاستثنائية للجمعية العامة بشأن تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١.

مراجع مختارة (تابع)

١١ - E. Fernandes-Arias and P.J.Montiel, "The surge in capital inflows to developing countries: an analytical overview", World Bank, Economic Review, vol. 10, No. 1, p.51).

١٢ - Fabrice Hatem, International Investment: Towards the Year 2000, Study Centre on International Investment, Ministry of Economic Affairs of France (Paris, Arthur Andersen, 1996).

١٣ - الاستثمارات الدولية: نحو العام ٢٠٠١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع GVE.97.0.5).

١٤ - E.V.K. Fitzgerald, "Intervention vs. regulation: the role of the IMF in crisis prevention and management", UNCTAD Review, 1996 (UN publication, Sales No. E.97.II.D.2), p. 35.

١٥ - J.A. Kregel, "Some risks and implications of financial globalization for national policy autonomy" (UNCTAD Review, 1996, (UN Publication, Sales No. E.97.II.D.2), p.55).

١٦ - "General Council sends 30 reports to the Singapore Ministerial Conference", World Trade Organization Newsletter: FOCUS, No. 13, (October/November 1996), p. 1.

١٧ - "WTO Ministerial Conference. 9-13 December 96", Sustainable Developments: Newsletter of the International Institute for Sustainable Development, vol III, No. 6 (16 December 1996).

١٨ - M. Khor, The WTO and the Proposed Multilateral Investment Agreement: Implications for Developing Countries and Proposed Positions, Third World Network, Trade and Development Series 2, 1996.

١٩ - M. Dubey, An Unequal Treaty: World Trading Order After GATT, (New Delhi, New Age International Limited, 1996).

٢٠ - K. Griffin and T. McKinley, New Approaches to Development Cooperation, UNDP Office of Development Studies, Discussion Paper series 7, 1996.

٢١ - J. Eatwell, International Financial Liberalization: The Impact on World Development, UNDP Office of Development Studies, Discussion Paper series 12, 1996.

مراجع مختارة (تابع)

"The current international trading system and prospects for the promotion of trade among developing countries", paper prepared for the sixth summit of the Group of Fifteen (the summit level group of developing countries), Harare, Zimbabwe, 3-5 November 1996. - ٢٢

"Composition of fiscal adjustment is critical to its long - term success" IMF Survey, 27 January 1997, p.1. - ٢٣

٢٤ - الاستثمار المباشر الأجنبي في أفريقيا (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.95.II.A.6).