

Distr.: General
14 December 2009
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية

اجتماع الخبراء المعني بمساهمة الموارد الخارجية واستخدامها الفعال

من أجل التنمية، ولا سيما لبناء القدرات الإنتاجية

جنيف، ٢٢-٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٠

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

مساهمة الموارد الخارجية واستخدامها الفعال من أجل التنمية،

ولا سيما لبناء القدرات الإنتاجية

ورقة مسائل أعدها أمانة الأونكتاد

خلاصة

أقر مؤتمر الأونكتاد الثاني عشر الذي عقد بأكرا، في غانا في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، بأن الاستقرار النقدي والمالي على الصعيدين الوطني والدولي واثقاء الأزمات هما أمران مهمان من أجل تحقيق التنمية والنمو المستدامين. وأكد المؤتمر أيضاً أن مواصلة التعاون بين الشركاء الإنمائيين والمؤسسات الدولية المعنية يمكن أن تحسن الإشراف القطري على المشاريع، ومطابقة الموارد الخارجية بشكل أدق مع أولويات التنمية الوطنية، وتحسين المساءلة المتبادلة. وإضافة إلى ذلك، أشار المؤتمر إلى أن تطوير القدرة الإنتاجية المحلية أمر أساسي لاستخدام الاستثمار الأجنبي المباشر استخداماً فعالاً وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة. وأكد مؤتمر الأونكتاد الثاني عشر أيضاً أن على جميع البلدان النامية، ولا سيما أقلها نمواً، بناء القدرة الإنتاجية لضمان الاستخدام الأمثل للموارد الخارجية من أجل التنمية. ومنذ ذلك الحين، التزم المؤتمر العالمي المعني بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها في التنمية بالعمل على التصدي للأزمة على نحو منسق وشامل على الصعيد العالمي.

وفي سياق هذه الولايات، تستكشف ورقة المسائل هذه الكيفية التي يمكن بها لتفاعل المكونات الأساسية للموارد الخارجية من أجل التنمية أن يعزز القدرة الإنتاجية. والقصد منها هو المساعدة في دعم مداورات خبراء الحكومات والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات الدولية والأونكتاد بشأن الكيفية التي يمكن بها للبلدان النامية الاستجابة بشكل أفضل للتحدي المتمثل في تعبئة الموارد الخارجية التي تركز على بناء القدرات الإنتاجية وإدارتها إدارة فعالة. وتسلط الورقة الضوء بخاصة على دور سياسات الاقتصاد الكلي والمساعدة الإنمائية الرسمية والديون الخارجية ومساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر.

مقدمة

- ١- وافق مجلس التجارة والتنمية، في دورته التنفيذية السابعة والأربعين، المعقودة في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، على الموضوع التالي لاجتماع الخبراء الأحادي السنة: "مساهمة الموارد الخارجية واستخدامها الفعال من أجل التنمية، ولا سيما لبناء القدرات الإنتاجية".
- ٢- وقد استعرض رؤساء الدول والحكومات وكبار ممثلي الدول، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ في الدوحة، بقطر، التقدم المحرز منذ المؤتمر الدولي لتمويل التنمية لعام ٢٠٠٢ المعقود في مونتيري، بالمكسيك. فقد أكدوا من جديد جملة أمور منها تصميمهم على اتخاذ إجراءات ملموسة لتنفيذ توافق آراء مونتيري والتصدي لتحديات تمويل التنمية. وأقروا أيضاً بأن تعبئة الموارد المالية من أجل التنمية والاستخدام الفعال لجميع تلك الموارد هما أمران أساسيان للشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة، بما في ذلك دعماً لتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وتبحث ورقة المسائل هذه الخصائص الدائمة والمستجدة لتدفقات الموارد الخارجية إلى البلدان النامية، ولا سيما أثر تدفقات رؤوس الأموال العالمية والمعونة والديون والاستثمار الأجنبي المباشر على بناء القدرة الإنتاجية التي يمكن معها استمرار النمو والتنمية.

أولاً - تدفق رؤوس الأموال صعوداً: الآثار على سياسات الاقتصاد الكلي واستراتيجيات التنمية

- ٣- في أواخر التسعينات من القرن الماضي، تحول الحساب الجاري في البلدان المتقدمة كمجموعة من فائض إلى عجز بينما تحول في الاقتصادات النامية كمجموعة من عجز إلى فائض كبير. وقد دفع حجم هذه الظاهرة الجديدة المتمثلة في "تدفق رؤوس الأموال صعوداً" بعض المراقبين إلى الاستنتاج بأن بعض البلدان النامية تُحدث "تخمة ادخار" على الصعيد العالمي على نحو يتناقض مع التوقعات المستمدة من نظريات النمو المعيارية. وهذا منقوض للنظرية السائدة التي توحى بأن رؤوس الأموال ستتدفق، مع فتح أسواق رأس المال، من البلدان الغنية إلى الفقيرة من أجل استغلال ارتفاع المعدلات المتوقعة لعوائد رأس المال وتضييق "فجوة الادخار" في البلدان التي تعاني من ندرة رأس المال. وتجنح البلدان النامية المصدرة الصافية لرؤوس الأموال أيضاً إلى النمو بوتيرة أسرع والاستثمار أكثر من البلدان النامية التي تتلقى تدفقات صافية لرأس المال. وهذا يشكك في فرضية أخرى من فرضيات النظرية الاقتصادية المعيارية، وهي أن هناك علاقة وثيقة وإيجابية بين تحرير حساب رأس المال والنمو الاقتصادي.

٤- وقد أسهم ارتفاع أسعار السلع الأساسية وتحسن معدلات التبادل التجاري إسهاماً كبيراً في تحسين موازين الحسابات الجارية لبعض البلدان النامية في السنوات الأخيرة. وثمة عامل آخر، يتسم بنفس القدر من الأهمية على الأقل، هو النمو السريع لصادرات المصنوعات من عدد من البلدان النامية بسبب النمو السريع للإنتاجية ومواتاة أسعار الصرف الحقيقية. ويتأثر تطور الرصيد الكلي للحساب الجاري تأثراً قوياً بسلوك أكبر اقتصادين في كل مجموعة، أي الولايات المتحدة والصين على التوالي. وقد بدأ تراجع أرصدة الحساب الجاري في البلدان النامية حوالي عام ١٩٩٨، وكان ذلك إلى حد كبير نتيجة لموجة من الأزمات المالية التي ضربت العالم النامي في النصف الثاني من التسعينات. وكانت تقف وراء هذا التراجع أساساً اقتصادات الأسواق الناشئة. ففي غضون عقد من الزمن، كانت اقتصادات السوق الناشئة ضمن البلدان النامية قد تمكنت إلى حد كبير من القضاء على العجز في حساباتها الجارية، في حين ظلت بلدان نامية أخرى تعاني من عجز كبير.

٥- وقد بينت الأدلة أن تأرجح الحساب الجاري في البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على السلع الأولية ناشئ إلى حد كبير عن التغيرات في أسعار السلع الأساسية، وأن سعر الصرف الحقيقي يلعب دوراً أساسياً في تحديد التغيرات في ميزان الحساب الجاري في البلدان التي لديها هياكل تصدير وإنتاج أكثر تنوعاً. وعادة ما تكون أوجه التحسن الكبير في الحساب الجاري مصحوبة إما بصدمات إيجابية في معدلات التبادل التجاري أو بانخفاض سعر الصرف الحقيقي، ويمكن التحسن الذي يتلو ذلك في ميزان الحساب الجاري من انتهاج سياسة نقدية أكثر مواتاة للاستثمار والنمو.

٦- وتتأثر التغيرات في الحساب الجاري بمجموعة متنوعة من العوامل إضافة إلى سعر الصرف الحقيقي ومعدلات التبادل التجاري: فتراجع الحساب الجاري في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية يرتبط ارتباطاً عكسياً بنمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات المتقدمة. فليس للصدمات المالية الخارجية (مقيسة بتغيرات سياسة سعر الفائدة في الولايات المتحدة) أي تأثير من الناحية العملية على احتمال حدوث تراجع في الحساب الجاري في البلدان النامية ذات الحساب الرأسمالي المغلق - ولكن يمكن أن يكون لها أثر إيجابي جداً على البلدان ذات الحساب الرأسمالي المفتوح. وبالتالي، ينجح تراجع الحساب الجاري في البلدان النامية إلى أن يكون مدفوعاً بالصدمات الخارجية الناشئة عن السلع والأسواق المالية وليس بقرارات الادخار والاستثمار المستقلة للفاعلين المحليين.

٧- ثم إن كون عدد من البلدان النامية تراكم بسرعة احتياطات بالعملات الأجنبية، بدلاً من استخدام هذه الأموال لاستهلاك مزيد من الواردات، يعكس محاولات للدفاع عن وضعها التنافسي المواقى الناجم عن سعر صرف مقوم بما يقل عن قيمته - ويتم التوصل إليه في أغلب الأحيان بعد حدوث أزمة مالية حادة. كما أن ذلك ينشأ من استراتيجية هذه البلدان الرامية إلى تجنب الاعتماد على أسواق رأس المال الدولية وتقليلها. وفي ظل هذه

الظروف فقط تكون الاقتصادات النامية المفتوحة قادرة على ترتيب أوضاعها النقدية بطريقة مواتية للاستثمار المحلي وبناء القدرة الإنتاجية. ومن العناصر الحاسمة ما يتمثل في توافر تمويل للاستثمار كاف وموثوق وفعال من حيث التكلفة.

٨- وقد اعتُبرت في تدفقات رأس المال العكسية هذه "تناقضات" نظرية، لكنها لا تبقى محيرة إذا أدرك المرء حدود النظريتين اللتين تقوم عليهما: نموذج فجوة المدخرات ونموذج النمو الكلاسيكي الجديد. ويستند هذان النموذجان إلى الافتراض بأن الاستثمار يمول من مجمع للمدخرات تنشئه أساساً مدخرات الأسر المعيشية. وتبعاً لذلك، سيفيد الاستثمار في مجال تنظيم المشاريع أقصى الاستفادة من السياسات الرامية إلى زيادة معدلات ادخار الأسر المعيشية والواردات من السلع الرأسمالية ("المدخرات الأجنبية")، وتحسين كفاءة الوساطة المالية عن طريق وضع نظام مالي تنافسي وإنشاء أسواق للأوراق المالية. والافتراضات التي يقوم عليها هذان النموذجان ليست بعيدة عن الواقع فحسب، بل إن الأدلة التجريبية قد دحضت أيضاً توقعاتهما مراراً وتكراراً. فعلى سبيل المثال، أخفقت العديد من البلدان النامية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، في تحقيق مستوى أعلى من الاستثمار المنتج بالرغم من السياسات النقدية والمالية التي اجتذبت موجات من تدفقات رأس المال.

٩- وثمة رأي بديل يستند إلى أعمال شومبيتر وكيتر، وهو مستمد من تجارب أوروبا الغربية في فترة ما بعد الحرب ومن تجارب شرق آسيا التي نجحت في اللحاق بالركب. ويؤكد هذا الرأي على أن تمويل الاستثمار يعتمد أساساً على المدخرات الناجمة عن أرباح الشركات وقدرة النظام المصرفي على تقديم الائتمانات. فالأرباح الكبيرة للشركات تزيد في الوقت نفسه من الحوافز التي تشجع الشركات على الاستثمار ومن قدرتها على تمويل استثمارات جديدة من الإيرادات غير الموزعة. ويعبر هذا الرأي بشكل أفضل عن تعقد ونواقص العالم الحقيقي، حيث إن الأرباح المحققة في مجال تنظيم المشاريع تتكيف فوراً مع التغيرات في الطلب، وتحدد قرارات أصحاب المشاريع المتخذة على أساس توقعات الأرباح (وليس مستوى المدخرات) مستوى الاستثمار في رأس المال المنتج.

١٠- وعلى سبيل المثال، لا يؤدي انخفاض نسبة المدخرات إلى انخفاض الاستثمارات؛ بل على العكس من ذلك. فبما أن هذا الانخفاض ينطوي على زيادة في الطلب الاستهلاكي، فإنه يزيد الأرباح ويحفز الاستثمار. وعلى نفس المنوال، لا يمثل حدوث تحسن في الحساب الجاري نتيجة تغيرات الأسعار النسبية لصالح المنتجين المحليين تراجعاً في تدفقات المدخرات الأجنبية الواردة يؤدي إلى انخفاض في الاستثمار؛ بل على العكس من ذلك، فهو يمثل زيادة في الطلب الكلي وفي أرباح المنتجين المحليين، ويتزع إلى زيادة الاستثمار. وبالتالي، فإن زيادة المدخرات ليست شرطاً مسبقاً لزيادة الاستثمار أو لتحسن الحساب الجاري. بل إن العلاقة السببية تسير، بدلاً من ذلك، في الاتجاه المعاكس: فالتغيرات في الحساب الجاري تؤدي إلى تغيرات في مستوى الاستثمار والادخار.

١١ - ولا تختلف آثار مختلف النهج النظرية للسياسة الاقتصادية كثيراً. فعندما تحدد أرباح الشركات، إلى حد بعيد، مستويات الاستثمار ونمو الناتج والعمالة، يكون للسياسات الاقتصادية دور هام في امتصاص الصدمات وتوفير بيئة مستقرة للاستثمار. وعلى النقيض من ذلك، ليس في النموذج الكلاسيكي الجديد مجال كبير للسياسة الاقتصادية، وحيثما يتيح هذا النموذج خيارات في مجال السياسة الاقتصادية، فإنها كثيراً ما تشير في الاتجاه المعاكس. وبينما يرى النموذج الكلاسيكي الجديد ضرورة قيام الأسر المعيشية الخاصة "بتوفير المزيد من المال" أو حاجة البلدان النامية إلى اجتذاب المزيد من "المدخرات الأجنبية" لزيادة الاستثمار في رأس المال الثابت، يشدد النموذج البديل على الطلب الإيجابي وتوقعات الأرباح بوصفها حوافز للمقاولين المحليين، وعلى الحاجة إلى تمويل موثوق وميسر لمؤسسات الأعمال.

١٢ - وكثيراً ما أدى عدم الاستقرار النقدي وفترات التضخم الجامح وكثرة الأزمات المالية إلى دفع العديد من البلدان النامية إلى اعتماد سياسات اقتصادية تولد ما هو معاكس تماماً لما يمكن وصفه بالظروف المواتية للاستثمار. ونادراً ما أدت "سياسات الاقتصاد الكلي السليمة" على النحو الذي يفرضه توافق آراء واشنطن، إلى جانب تحرير القطاع المالي، إلى النتيجة المرجوة المتمثلة في زيادة الاستثمار وتحقيق نمو أسرع، في حين ساعدت نهج السياسة العامة البديلة للاقتصادات حديثة التصنيع في شرق وجنوب - شرق آسيا في تسريع عملية لحاقها بالركب. ومن المؤكد أن بيئة مستقرة مواتية للاستثمار في القدرة الإنتاجية يجب أن تشمل استقرار الأسعار. فالبلدان المعرضة لارتفاع وتسارع التضخم قد تواجه صعوبة في بدء عملية التنمية ومواصلة وفي اللحاق بالركب أكبر من الصعوبة التي تواجهها البلدان التي لها تاريخ في استقرار الأسعار. لكن يمكن لسياسات مناسبة للأجور والدخل أن تساعد البلدان على الحفاظ على استقرار الأسعار لكي يتسنى استخدام السياسة النقدية لدعم عملية إنمائية يقودها الاستثمار دون التعرض لخطر تسارع التضخم.

١٣ - ومع ذلك، هناك خطر أن تستخدم الحكومات التلاعب بسعر الصرف بنفس الطريقة التي تستخدم بها ضغط الأجور والإعانات وخفض الضرائب المفروضة على الشركات لتحسين القدرة التنافسية الدولية للمنتجين المحليين بشكل مصطنع. ولا يمكن لهذه "الميركانتلية الجديدة" في التنافس على حصص أكبر من السوق تحقيق النتائج المرجوة. وسبب ذلك أنه بالرغم من أن جميع البلدان تستطيع رفع مستويات الإنتاجية والأجور والتجارة في وقت متزامن لتحسين رفاهها الاقتصادي العام، فإنها لا تستطيع جميعها أن تزيد في وقت متزامن حصتها من السوق أو فوائض حساباتها الجارية. وبالتالي، فإن الجولات المتتالية للخفض التنافسي لقيمة العملة ليست مجدية ويُرجَّح أن تؤدي إلى ضرر بالغ.

١٤ - وقد تكون هناك حاجة إلى تعزيز التعاون الدولي في مجال سياسات الاقتصاد الكلي والسياسة المالية لاحتواء تدفق رؤوس الأموال المضاربة والحد من أثرها المدمر على استقرار الاقتصاد العالمي. ويمكن لهذا التعاون أن يساعد أيضاً في الحيلولة دون تلاعب الحكومات

بأسعار الصرف لتحسين القدرة التنافسية الدولية لاقتصاداتها. ويمكن لإطار من القواعد الدولية التي تنظم العلاقات النقدية والمالية الدولية شبيهة بتلك التي تنظم استخدام تدابير السياسة التجارية في اتفاقات منظمة التجارة العالمية أن يضيف مزيداً من الاتساق على نظام إدارة الاقتصاد العالمي. ومن شأن اعتماد مثل مدونة قواعد السلوك هذه أن يشكل علامة تدل على روح جديدة لتعددية الأطراف في إدارة الاقتصاد العالمي ويتيح إقامة التوازن بين المزايا المحتملة الناجمة عن تعديل سعر الصرف الحقيقي لصالح بلد واحد من جهة، والأضرار التي يحتمل أن تلحق ببلدان أخرى تتأثر بهذا التعديل من جهة ثانية.

ثانياً – المساعدة الإنمائية الرسمية: ضمان النمو من الآن إلى عام ٢٠١٥ وما بعده

١٥ - هناك جانب آخر لتمويل الاستثمار دعماً للتنوع والتغير الهيكلي في البلدان النامية وهو يتمثل في احتياجها من العملات الأجنبية من أجل استيراد السلع الرأسمالية. وهذه مشكلة تواجهها بشكل خاص الاقتصادات الفقيرة التي تعتمد على السلع الأساسية، وهي تعتمد عادة على القروض والمنح الرسمية من الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف. وفي أعقاب توافق آراء مونتيري لعام ٢٠٠٢، وضعت معظم الجهات المانحة الثنائية التي تقدم المساعدة الإنمائية الرسمية أهدافاً طموحة لزيادة مساعدتها هذه في إطار الجهود المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولكن بالرغم من الزيادة الهامة في المدفوعات، فقد تخلفت أكثرية الجهات المانحة عن الوفاء بتعهداتها في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية. وعلاوة على ذلك، لا تزال هناك فجوة كبيرة بين التدفقات الفعلية من المساعدة الإنمائية الرسمية وحجم المعونة التي تشير التقديرات إلى أنها ضرورية لتنفيذ التدابير الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

١٦ - وقد ارتفعت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أعلى مستوياتها عام ٢٠٠٨ حيث بلغت أعلى رقم، وهو ١١٩,٨ مليار دولار، وبلغت بذلك ٠,٣ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، وكانت حوالي ٧ في المائة منها عبارة عن تخفيف لعبء الديون. وربما كانت هذه الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية لا تزال تعكس القرارات التي اتخذت خلال الفترة السابقة التي شهدت نمواً اقتصادياً مرتفعاً ومطّرداً في البلدان المانحة، وقد تكون المساعدة الإنمائية الرسمية قد تأثرت سلباً جراء الأزمة الراهنة. وتشير تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أنه سيلزم أن تقوم الجهات المانحة بزيادة الإنفاق الحالي من المساعدة الإنمائية الرسمية بمبلغ يتراوح بين ١٠ و ١٥ مليار دولار للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بتقديم المعونة لعام ٢٠١٠؛ لكن الأهداف المحددة للمعونة قد تعوزها الموارد الإنمائية الإضافية اللازمة للتصدي للتحديات التي تطرحها الأزمة العالمية. وسيكون للمعونة دور هام في توفير الموارد

التي تمة حاجة ماسة إليها لمواجهة التقلبات الدورية وفي مساعدة الحكومات على دعم الإنفاق الاجتماعي وتوسيع البنية التحتية.

١٧- ومن المسلم به على نطاق واسع الآن أنه لا يمكن معالجة الأزمة الاقتصادية العالمية إلا من خلال استجابات منسقة لا تشترك فيها فقط الاقتصادات المتقدمة وإنما أيضاً الاقتصادات الناشئة وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية والاقتصادات النامية. وفيما يتعلق بهذه الأخيرة، توفر المعونة الأجنبية المصدر الرئيسي، وفي بعض الحالات الوحيد، للتمويل اللازم للحيلولة دون انزلاق هذه البلدان إلى حالة من الركود العميق وفقدان قدراتها الإنتاجية والتصديرية المكتسبة بشق الأنفس. فبالنسبة لهذه البلدان، تبقى حزمة الحوافز التي في مقدور البلدان الأكثر تقدماً أن تمنحها لاقتصاداتها بعيدة المنال ببساطة. ولكن بقاءها الاقتصادي يتوقف على إبقاء الطلب عقيماً. ونظراً لمدى الترابط العالمي اليوم، فإن الإبقاء على الالتزامات المتعلقة بالمعونة وتحقيق استقرار تدفقات المعونة لن يؤدي إلى مساعدة البلدان المستفيدة فحسب، بل إنه سيساعد أيضاً في تحقيق استقرار الطلب العالمي، وهو أمر في مصلحة الجميع.

١٨- ومع التزام المجتمع الدولي منذ عام ٢٠٠٠ بجعل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية مشروعاً مشتركاً، تحول الأساس المنطقي العام للمساعدة الإنمائية الرسمية من التركيز التقليدي على النمو الاقتصادي كشرط مسبق لتحقيق الأهداف الاجتماعية، إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية والإنسانية والبيئية ذاتها. وبالنظر إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية قد تراجعت تراجعاً هائلاً في الفترة الممتدة بين ١٩٩٣ و ١٩٩٩، فإن متوسط نصيب الفرد من المساعدة الإنمائية الرسمية، بالأرقام الحقيقية، لم يكن منذ بداية الألفية الجديدة أعلى بكثير مما كان عليه في الستينات والثمانينات من القرن الماضي، بالرغم من الانتعاش الذي حدث منذ عام ٢٠٠٠.

١٩- وهناك اتفاق واسع النطاق فيما بين المانحين والمستفيدين على أن مقدار المساعدة الإنمائية الرسمية ليس وحده بيت القصيد، وإنما أيضاً مدى فعالية استخدام الأموال المقدمة من الجهات المانحة. فمنذ أواسط التسعينات، أصبحت المشروطة تركز أكثر على تصميم وتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر، مع إيلاء اهتمام أكبر للآثار الاجتماعية لسياسات التنمية. بيد أن استراتيجيات الحد من الفقر ينبغي أن تقتزن عادة بسياسات الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية التي تشبه إلى حد كبير "وصفات" برامج التكيف الهيكلي السابقة.

٢٠- وما فتئ تحسن فعالية المعونة يُربط بدوره على نحو متزايد بوجود مؤسسات وسياسات أفضل. وبالرغم من وجود اتفاق عام على أن التحسن في الحكم والمؤسسات مرغوب فيه لذاته، وغالباً ما يرتبط ارتباطاً إيجابياً بعملية التنمية الاقتصادية، فإن هناك تفسيرات مختلفة للأدلة التجريبية بشأن هذه العلاقة، بما في ذلك اتجاه العلاقة السلبية. وبالرغم من اختلاف الآراء بشأن معنى المؤسسات والسياسات الجيدة، ورغم ضعف الأدلة على

وجود مثل هذه العلاقة أصلاً، فقد أصبح تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية مشروطاً على نحو متزايد باستيفاء معايير عديدة للحكم الرشيد.

٢١- وكثيراً ما ينظر أيضاً إلى فعالية المعونة من زاوية الإجراءات اللازمة لتنفيذها. وفي هذا الصدد، يمكن لسياسات إدارة المعونة التي تعزز المساءلة المتبادلة بين الجهات المانحة والحكومات المستفيدة أن تساعد على خفض تكاليف المعاملات وتعزيز قدرات الدول على الاستخدام الفعال للمعونة الأجنبية. ولكن ثمة أمر يتسم بنفس القدر من الأهمية هو مدى الفعالية الإنمائية لموارد المعونة التي يقدمها المانحون. ومن المفيد، في تحديد مقياس للفعالية من هذا القبيل، التمييز بين الأهداف الاجتماعية والبشرية للتنمية من ناحية، وأهداف النمو من جهة أخرى.

٢٢- وتقليدياً، كان هدف المساعدة الإنمائية الرسمية هو نمو الدخل الفردي، مع ما يصاحب ذلك من آثار على التنمية البشرية. ومع اعتماد إعلان الألفية، تبوأ أهداف التنمية البشرية مكان الصدارة، في حين فقد النمو مكانته البارزة كهدف معلن للسياسة الإنمائية في ظل بيئة سياسات يحكمها افتراض ضمني مفاده أن النمو والتغير الهيكلي تحققهما قوى السوق تلقائياً في ظل اقتصاد محرر ومعوّل. وتبعاً لذلك، يُنظر على نحو متزايد إلى فعالية المعونة استناداً إلى مساهمة المساعدة الإنمائية الرسمية في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٣- وهذا النوع من المساعدة الإنمائية الرسمية أساسي ومسوّغ في حد ذاته. إلا أنه لكي يكون الحد من الفقر مستداماً، فلا يمكن الاعتماد حصراً على إعادة توزيع دخل معين؛ بل ينبغي أن يُعتمد في ذلك أيضاً على زيادة القيمة المضافة المحلية والدخل الفردي المحلي. وثمة خطر يتمثل في إهمال الدور الإنمائي للمعونة الذي يتخذ شكل تعزيز القدرة الإنتاجية وخلق فرص العمل وزيادة القيمة المضافة المحلية والمساهمة في التغير الهيكلي. وعلاوة على ذلك، فإنه ما لم تكن المساعدة الإنمائية الرسمية فعالة في المساعدة على تحقيق النمو، من غير المرجح أن تكون فعالة في الحد من الفقر في المدى الطويل بعد عام ٢٠١٥. ولذلك فمن أجل تحقيق استدامة الحد من الفقر، يجب أن تكون الزيادات في المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية مصحوبة بزيادات في المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للبنية التحتية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية. ولذلك، لا ينبغي أن تكون زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية على حساب المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للبنية التحتية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية.

٢٤- وثمة طريقة أخرى لزيادة فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية هي رفد المساعدة الإنمائية الرسمية بالتمويل المحلي. فعلى سبيل المثال، يمكن القيام بهذا عن طريق إنشاء أو تعزيز المؤسسات التي من شأنها أن توصل المساعدة الإنمائية الرسمية إلى مشاريع الاستثمار العامة والخاصة الممولة بالاشتراك مع المؤسسات المالية المحلية. ويمكن أن يسهل هذا الأمر وصول المستثمرين المحليين المحتملين إلى التمويل طويل الأجل والحد من المخاطر الائتمانية للمصارف

المحلية - وبالتالي خفض نسب الفائدة التي تفرضها. وفي الوقت نفسه، من شأن ذلك أن يساعد على إقامة نظام للوساطة المالية المحلية يؤدي وظيفته بشكل أفضل.

٢٥ - وفي الماضي، لم يكن للاحتياجات النسبية للبلدان، التي يمكن قياسها بمستويات الدخل الفردي ومؤشرات التنمية البشرية أو درجة الفجوة في المجال المالي أو مجال الصرف الأجنبي، إلا تأثير محدود على التوزيع الجغرافي للمساعدة الإنمائية الرسمية. لكن يمكن تعزيز فعالية المعونة من خلال توجيه الزيادات الإضافية في المساعدة الإنمائية الرسمية إلى البلدان الأكثر فقراً التي تواجه أكبر الصعوبات في إطلاق عملية استثمار ونمو تدعم ذاتها بذاتها.

٢٦ - وعلاوة على ذلك، يبين تحليل الأونكتاد أن التدفقات الموجهة إلى البنية التحتية الاقتصادية، ضمن فئة المساعدة الإنمائية الرسمية القطاعية، تساهم بقوة في النمو الاقتصادي، في حين أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للتدفقات المخصصة للبنية التحتية والخدمات الاجتماعية. ولهذه النتائج آثار هامة على صعيد السياسات فيما يتعلق بتمويل الأهداف الإنمائية للألفية والتنمية بصفة عامة. وبالرغم من أن تقديم المعونة للقطاعات الاجتماعية أمر مرحب به، بل وينبغي أن يزيد في بعض المجالات أو المناطق، فإن هذه المدفوعات ينبغي أن تكون إضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية القطاعية، دعماً لتكوين رأس المال في القطاعات الإنتاجية.

٢٧ - وإذا تعافت المساعدة الإنمائية الرسمية من الأزمة الحالية بنفس ببطء تعافيتها في أعقاب الأزمات المالية السابقة - لنقل بعد ثلاث إلى أربع سنوات من الآن، في ذات الوقت الذي تبدأ فيه الأسواق العالمية في التقاط أنفاسها من جديد - فإن البلدان النامية ستواجه هذا الوضع دون أن تكون مستعدة لمواجهة، إذ ستكون مفتقرة إلى القدرة الإنتاجية التي تحتاجها للاستفادة من فرص الانتعاش. وبما أن بعض الجهات المانحة تحدّد أهدافها المتعلقة بتقديم المعونة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، فإن أي انخفاض في ناتجها المحلي الإجمالي يمكن أن يؤدي إلى انخفاض في ما تقدمه من معونة. وعلاوة على ذلك، عادة ما تُحدّد ميزانيات المعونة بالعملة المحلية؛ فإذا انخفضت قيمة تلك العملة مقابل عملة البلد المستفيد، تنخفض قيمة ميزانية المعونة بعملة البلد المتلقي أيضاً.

٢٨ - ولا يمكن معالجة هذا الوضع الصعب بوسائل علاج عفا عليها الزمن. بل سيلزم أن يكون هناك تفكير جديد - والواقع أن العديد من المقترحات المبتكرة مطروحة بالفعل أو هي في مراحل التجريب، ومنها فرض ضريبة على تحويلات العملة، وألعاب اليانصيب العالمية، وصناديق مساعدة البلدان الضعيفة، وصناديق الاستثمارات المدعومة لصالح البلدان النامية، وإيجاد أسواق تستهدف المستثمرين الملتزمين بمبادئ أخلاقية. وثمة حل آخر اقترحه الأونكتاد هو إنشاء وقفيات آمنة خاصة بالمساعدة الإنمائية الرسمية تموّل من الفوائد على الأصول. ولقد أدى نموذج الوقفيات مراراً وتكراراً وظيفته بشكل جيد في المؤسسات التعليمية، ويمكنه على نفس المنوال أن يلبي الحاجة الملحة إلى تدفقات من المساعدة الإنمائية الرسمية يمكن التنبؤ بها.

٢٩- وعموماً لم يُتوصَّل حتى الآن إلى ضمان إمكانية التنبؤ، لأن ميزانيات المعونة، شأنها شأن البنود الأخرى للميزانية الحكومية، تخضع لعمليات اتخاذ قرار سنوية أو متعددة السنوات. وإذا قُدمت لوكالات المعونة، بدلاً من ذلك، وقفيات ومُولت أنشطتها من الفوائد على رأس المال، فإن من شأن ذلك أن يمنحها درجة من الاستقلالية ويساعد في تحقيق استقرار الاقتصاد العالمي. وللقضاء على الصعوبات المتعلقة بإعادة تمويل الديون، يمكن إنشاء هذه الوقفيات عن طريق إصدار سندات حكومية ("مستحقات سنوية موحدة"؛ أي سندات حكومية بلا أجل استحقاق). وبذلك، يمكن لوكالة المعونة أن تستخدم عائدات الفوائد التي تُحصلها من تلك السندات الحكومية لتمويل أنشطتها - ولكن يحظر عليها استخدام رأس المال.

ثالثاً - ضمان القدرة على تحمل الديون في أعقاب الأزمة

٣٠- سجلت البلدان النامية كمجموعة تراجع فائض حساباتها الجارية إلى ٢,٥ في المائة بحلول عام ٢٠٠٨، ويتوقع أن يشهد هذا الفائض المزيد من التراجع ليصل إلى ١,٦ في المائة عام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠٠٧، سجل ما يقارب ٤٠ في المائة من جميع البلدان النامية عجزاً في الحساب الجاري تجاوز ٦ في المائة من الدخل القومي الإجمالي؛ وبحلول عام ٢٠٠٨، ارتفعت نسبة البلدان النامية التي تعاني عجزاً كبيراً في حساباتها الجارية لتصل إلى ٥٣ في المائة. وقد يصبح تمويل العجز في هذه الحسابات الجارية أمراً إشكالياً بالنسبة لبعض البلدان النامية. فالبيانات الأولية تظهر انخفاضاً نسبته ٥٠ في المائة في صافي تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلى البلدان النامية عام ٢٠٠٨، ومزيداً من الانخفاض عام ٢٠٠٩. ولا ينبغي الحكم مسبقاً بأن "تراجع تدفقات رؤوس الأموال الدولية" هذا هو لعنة على جميع البلدان المتأثرة. فبالرغم من أن العديد من البلدان المنخفضة الدخل تحتاج فعلاً إلى موارد خارجية لتمويل وارداتها الإنتاجية، فإن تدفقات رؤوس الأموال الخاصة في العديد من البلدان القادرة على الوصول إلى الأسواق غالباً ما يكون دافعها سلوك مُضارب وينتهي بها الأمر إلى رفع قيمة العملة بشكل مفرط مع حدوث طفرات في الاستهلاك. وبالتالي، هناك حالات قد لا يكون فيها لتراجع تدفقات رؤوس الأموال الخاصة إلا تأثير طفيف على نمو الناتج المحلي الإجمالي، بل إنه قد يساعد البلدان المتأثرة على المضي قدماً نحو الأخذ بنموذج نمو أكثر استدامة.

٣١- وخلال الجزء الأكبر من السنة الماضية، واجهت البلدان التي تستفيد من أسواق رأس المال الدولية ارتفاعاً في تكاليف الاقتراض بسبب تزايد الاتجاه على نطاق عالمي نحو تفادي المخاطر، بالرغم من أن تكاليف الاقتراض أخذت تنخفض في الآونة الأخيرة. وقد يهدد هذا التقلب في تكاليف الاقتراض الملاءة المالية للمقترضين الخواص الموجودين في الأسواق الناشئة لأن جزءاً كبيراً من ديونهم الخارجية المتعاقد عليها خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٧ يحل أجل تسديده الآن. وفي معظم الحالات، لا يمكن تبرير ارتفاع تكاليف الاقتراض بعزوه إلى تدهور

العناصر الأساسية للاقتصاد بل باعتباره نتيجة لوجود اتجاه عام نحو "تفادي المخاطر" ناشئ عن صدمة حدثت في مكان آخر. وما لبثت نفس الأسواق التي أبدت "الثقة" بسياسات الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمرّ بمرحلة انتقالية من خلال رفع قيمة عملات هذه الاقتصادات أن تحوّلت عنها وهربت من هذه الأسواق كما لو أن سياساتها الاقتصادية العامة قد تغيرت تغيراً هائلاً.

٣٢- ويُرجح أن يتسبب تراجع النمو الاقتصادي وارتفاع تكاليف التمويل في تدهور وضع الديون الخارجية للاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمرّ بمرحلة انتقالية. وبفضل السياسات الحذرة التي نفذت خلال السنوات الخمس الأخيرة، تتمتع العديد من البلدان ذات الدخل المتوسط باحتياطيات كبيرة. وبالتالي، أصبحت هذه البلدان مستعدة بشكل جيد لمواجهة سنة أو سنتين من الشدة في أسواق رأس المال. ولكن الوضع يختلف بالنسبة لعدة بلدان منخفضة الدخل توشك احتياطياتها على النفاد أو قد نفذت فعلاً. فالبلدان التي لديها مشاكل في السيولة قد تمكنت من الوصول إلى موارد صندوق النقد الدولي التي زبذت. ولكن، إذا استمرت الظروف الحالية إلى ما بعد عام ٢٠٠٩، فمن المرجح أن تبدأ عدة بلدان في مواجهة مشاكل حقيقية على صعيد السيولة والملاءة المالية.

٣٣- وتوجد العديد من البلدان المنخفضة الدخل على شفا أزمة في ميزان المدفوعات ناجمة عن الخسائر في معدلات التبادل التجاري، وانخفاض الطلب على الصادرات، وتراجع تدفقات السياحة والتحويلات المالية. وتأثرت العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالأزمة الاقتصادية العالمية من خلال عدد من القنوات. وتواجه البلدان التي بلغت نقطة الإنجاز عجزاً في الحساب الجاري متوسطه ٨ في المائة من الدخل القومي الإجمالي. ويتجاوز متوسط عجز الحساب الجاري في بلدان مرحلة اتخاذ القرار وبلدان مرحلة ما قبل اتخاذ القرار ١٠ في المائة من الدخل القومي الإجمالي. وهذا يُبرز الحاجة إلى تمويل خارجي بشروط ميسرة جداً أو في شكل منح لصالح جميع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما فيها البلدان التي تجاوزت نقطة الإنجاز.

٣٤- وفي الوقت نفسه، أدى تطوير الأسواق المالية وترسيخها واتباع سياسات الإصلاح المالي إلى زيادة وصول المقترضين الخواص من البلدان النامية إلى أسواق رأس المال الدولية. ففي بداية التسعينات، كان أقل من ١٠ في المائة من مجموع الديون الخارجية الطويلة الأجل للبلدان النامية على ذمة مقترضين خواص بينما قام القطاع العام بمعظم الاقتراض الأجنبي. وعلى مدى السنوات الـ ١٥ الأخيرة، ما فتئت الشركات والمصارف الخاصة تحصل على تمويل من الأسواق الدولية بمقادير متزايدة. ونتيجة لذلك، بلغت الحصة المستحقة على المقترضين الخواص من مجموع الديون الخارجية الطويلة الأجل ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٠٨.

٣٥- وإن كون مؤسسات القطاع الخاص قد أصبحت حالياً قادرة على الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية هو أمر يقلص من الدور التقليدي للدولة بوصفها وسيطاً لهذا التمويل. وقد قيل إنه نظراً لكون الفاعلين في القطاع الخاص أقدر على تقييم مخاطر أعمالهم، فإن الاقتراض الخارجي الخاص لا يؤدي إلى مواطن ضعف ما دامت الحسابات المالية متوازنة. وقد نالت من مصداقية هذا الرأي عدة أزمات ديون أصابت بلداناً ذات معدلات استثمار خاص مرتفعة وحسابات مالية متوازنة. ومن ثم فإن كون حصة كبيرة من الديون الخارجية لبلد ما على ذمة مقترضين خواص لا ينبغي أن يُفسر على أنه مؤشر على وجود قدر أقل من مواطن الضعف.

٣٦- وهناك ظروف قد تؤدي الديون الخارجية الخاصة فيها إلى الاقتراض المفرط وتحدث مواطن ضعف أكثر من تلك التي تحدثها الديون الخارجية للقطاع العام. ويمكن أن يؤدي دخول تدفقات كبيرة من رؤوس الأموال الخاصة إلى مغالاة في تقدير قيمة العملة، مع ما يصاحب ذلك من فقدان للقدرة التنافسية وعجز في الحساب الجاري لا سبيل إلى تحمله. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما يؤدي الدين الخارجي الخاص إلى تراكم حالات من عدم التوازن في أسعار الصرف في ميزانيات الشركات والأسر المعيشية. وما يزيد من حدة هذه الصعوبات أن العناصر الفاعلة في القطاع الخاص تتحمل في كثير من الأحيان المخاطر المرتبطة بالعمولات عن طريق استخدام أدوات مالية مشتقة معقدة. وقد تُمكن السياسات الرامية إلى تطوير أسواق السندات المحلية الشركات من تجنب الإفراط في التعرض للمخاطر. غير أنه يتعين على البلدان النامية أن تحرص على تلافي السياسات التي يمكن أن تزيد من عدم الاستقرار المالي من خلال تسهيل التدفقات الداخلة والخارجة من أموال المضاربة.

٣٧- وقد طلب البيانان الصادران في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ عن مجموعة العشرين ولجنة الشؤون النقدية والمالية الدولية إجراء تنقيح لإطار القدرة على تحمل الديون المعتمد من قبل صندوق النقد الدولي/البنك الدولي لصالح البلدان المنخفضة الدخل، وذلك بهدف تعزيز مرونته. فالصيغة الحالية لهذا الإطار تفرض حدوداً واضحة للقيمة الحالية الصافية للديون الخارجية، حيث تُعتبر الديون الخارجية، إذا تجاوزت تلك الحدود، غير محتملة. وهناك مسائل خطيرة تتعلق بكيفية حساب هذه العتبات وبصلتها بمؤشر البنك الدولي لتقييم السياسات والمؤسسات القطرية. ويعمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على صياغة اقتراح يهدف إلى معالجة بعض المسائل التي أثارها المنتقدون لإطار القدرة على تحمل الديون، لكن يبدو أن تقييم السياسات والمؤسسات القطرية سيبقى أساسياً في حساب عتبات الديون.

٣٨- ولا يميز إطار القدرة على تحمل الديون بتاتا بين الديون المستخدمة لتمويل مشاريع الاستثمار وتلك المستخدمة لتمويل النفقات الجارية. وهذا يمثل مشكلة لأن مشاريع الاستثمار يمكن أن تزيد من نمو الدخل القومي الإجمالي وتعزز بذلك قدرة البلد على خدمة ديونه. ومن المطلوب أن يكون هناك إطار عمل للقدرة على تحمل الديون يتسم بقدر أكبر

من المرونة ويسمح برفع عتبات الديون عندما يُستخدم الاقتراض الخارجي لتمويل مشاريع استثمار عالية المردود لأنه سيعترف بأنه ما كل زيادة في الديون تؤدي حتماً إلى خفض ثروة الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، لما كان الإنفاق الجاري يجنح إلى أن يكون أكثر مكونات الميزانية الحكومية تصلباً والاستثمار هو متغير التسوية النموذجي عندما تتجاوز الديون العتبة التي يحددها إطار القدرة على تحمل الديون، فإن إضفاء المرونة على هذا الإطار قد يسهم في الحد من تقلب الاستثمارات العامة في البلدان النامية.

٣٩- ويلزم، عند زيادة مرونة إطار القدرة على تحمل الديون، إدراك أن تمويل مشاريع الاستثمار التي تدر عائدات أعلى من معدلات الفائدة على القروض، هو شرط ضروري لكنه ليس كافياً لتأمين القدرة على تحمل الديون الخارجية. فوحدها المشاريع ذات المردود المرتفع والتي تستطيع، إما بشكل مباشر أو غير مباشر، توليد العملات الأجنبية اللازمة لخدمة الديون هي التي لا تضر بالقدرة على تحمل الديون الخارجية.

٤٠- وثمة مسألة أخرى تتصل بتركيبة الديون التي بينت بحوث أجريت مؤخراً أنها تكتسي نفس القدر من الأهمية التي تتسم بها مستويات الديون في تحديد القدرة على تحمل الديون. وينبغي تنقيح إطار القدرة على تحمل الديون وتوسيعه كي يشمل الديون المحلية والأجنبية على حد سواء ويتحكم في هيكل الديون بإعطاء أوزان مختلفة لأنواع الديون المختلفة. فعلى سبيل المثال، تنطوي الديون الطويلة الأجل المقومة بالعملة المحلية على مواطن ضعف أقل من الديون القصيرة الأجل المقومة بالعملات الأجنبية، إذا تساوت جميع الأمور الأخرى. وتُعد المناقشة التي دارت مؤخراً في المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بشأن تحديد عتبات للديون تأخذ في الاعتبار فئة العملة المستعملة في الديون المحلية خطوة مستحسنة في الاتجاه الصحيح.

٤١- وتدفع البلدان النامية ثمناً باهظاً لأزمة اقتصادية سببها ما ارتكبه بعض البلدان المتقدمة من أخطاء على صعيد السياسات والضوابط التنظيمية. وسيتطلب اتقاء الأزمات في المستقبل مزيداً من المراقبة المتوازنة لجميع المراكز المالية الرئيسية. ولا بد من اتخاذ إجراءات حاسمة وجريئة في مجال السياسة العامة للحد من الانتكاسات الناجمة عن الأزمة من حيث تزايد الفقر وللتقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومما يبعث على الاطمئنان أن مجموعة العشرين قد أقرت في البيان الذي أصدرته في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ بأن النظام المالي العالمي ليس مجهزاً بشكل مناسب لمواجهة الأزمة الراهنة، ووافقت على إنجاز حزمة واسعة من تدابير السياسة العامة. وهناك خطوة إيجابية أخرى هي الاعتراف بأن البلدان النامية التي تعرضت لصدمات خارجية تحتاج إلى إمدادها بسيولة وافرة غير مقرونة بشروط.

٤٢- ومع ذلك، هناك أسباب تبعث على القلق. فلا يزال ينبغي، على وجه الخصوص، تحديد بعض الموارد اللازمة لتمويل الحزمة المقترحة التي تبلغ قيمتها ١,١ تريليون دولار والمتفق عليها في بيان مجموعة العشرين. وعلاوة على ذلك، لم يتضح بعد ما هي البنود

والشروط التي سوف تربط بالموارد الجديدة وما إذا كان صندوق النقد الدولي الذي سيحصل على أكثر من ٧٠ في المائة من الموارد الجديدة يقوم حقاً بإصلاح سياساته المتعلقة بالمشروطة. كما لم تخصص مجموعة العشرين موارد كافية للبلدان المنخفضة الدخل وللدول الصغيرة والضعيفة.

٤٣ - وللبلدان المنخفضة الدخل قدرة محدودة على مواجهة الصدمات الخارجية، ويواجه العديد منها صعوبات في خدمة ديونها الخارجية. فمن واجب المجتمع الدولي تقديم الدعم والموارد من أجل المساعدة في التخفيف من الآثار السلبية للأزمة دون أن يسمح بتراكم مستويات من الديون لا يمكن تحملها. فالبلدان ذات الدخل المنخفض التي لديها مستويات ديون مرتفعة تحتاج إلى أن تُعطى فرص تمويل بديلة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومن شأن السماح بالتوقف المؤقت عن سداد الديون أو تجديدها أن يؤدي فوراً وعلى نحو غير مشروط إلى تحرير الموارد وإتاحة حيز تحرك على صعيد السياسة المالية يمكن البلدان من الاستجابة للظروف الخاصة التي تواجهها. ويمكن النظر إلى مثل هذا الوقف الاختياري لسداد الديون باعتباره جزءاً من نهج متعدد الأوجه لتخفيف أثر الأزمة والتقليل من تراكم الديون التي لا يمكن تحملها في الاقتصادات الضعيفة.

رابعاً - الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل بناء القدرات الإنتاجية

٤٤ - يُعتقد على نحو واسع أنه يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يساهم في بناء القدرات المحلية والتنمية الاقتصادية عن طريق نقل رأس المال والتكنولوجيا والمهارات والخبرات والوصول إلى أسواق التصدير. واستناداً إلى هذا الاعتقاد، اعتمد عدد من البلدان النامية سياسات واستراتيجيات لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. ومع ذلك، كانت نتائج هذه السياسات متفاوتة. فقد أظهرت تجارب البلدان أن عدم توفر حد أدنى من القدرات المحلية يحد من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد ومن أثرها على التنمية.

٤٥ - وكثيراً ما تواجه حكومات البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، المشكلة التالية: فهي تحتاج إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر للمساعدة على بناء القدرات المحلية وتحفيز التنمية الاقتصادية، لكن التنمية الاقتصادية ذاتها هي محدّد رئيسي من محدّدات تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر. وحتى وإن كانت هناك خصائص جذابة على نحو استثنائي تجتذب الاستثمار الأجنبي المباشر (مثل الموارد الطبيعية)، ولم يكن البلد يتمتع بمزايا تنافسية أخرى، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يميل إلى العمل كحبيب معزول لا يتوفر له إلا التمر القليل من الروابط بالاقتصاد المحلي. ومن ثم تحتاج البلدان إلى إيجاد قدرات وطنية وتعزيزها، وهو ما يخدم الغرض العام للتنمية ويتجاوز مجرد اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وعندما تكتسب الاقتصادات زخماً إنمائياً، يمكن في الواقع اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر بسهولة أكبر، إذا كانت هناك حاجة إليه، ويمكن لهذا الاستثمار أن يساهم في نهاية المطاف في تحسين

القدرات الإنتاجية المحلية، شريطة وجود السياسات الصحيحة. وإذا لم يكن قد تم بعد تحقيق هذا الرخم، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر سيكون أداة غير عملية للسياسة العامة اللازمة للدفع قدماً بعملية التنمية.

٤٦- ومن ثم فإن تعزيز القدرات الإنتاجية المحلية هو أمر أساسي لضمان فعالية اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. بيد أن التجارب أظهرت أن الاقتصار على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لا يضمن مساهمته في بناء القدرات المحلية. وهذا هو التحدي الذي يواجهه عدد من البلدان النامية. فالآثار الإنمائية تنشأ عن العوامل الخارجية الناتجة عن الاستثمار الأجنبي المباشر عبر قنوات الآثار غير المباشرة، وبالتالي فإنها تعتمد كثيراً على الظروف التي يتفاعل فيها الاستثمار الأجنبي المباشر مع الاقتصاد المحلي.

٤٧- وقد يكون أثر دخول المستثمرين الأجانب محفزاً أو مقيداً للشركات المحلية. فدخل الشركات عبر الوطنية يمكن أن يحفز المنافسة أو أن يساهم في نشوء أسواق عالية التركيز أو تحتكرها قلة. وإذا كانت هناك زيادة في الضغط التنافسي، تكون بعض الشركات المحلية معرضة للخروج من حلبة المنافسة، بينما يمكن لشركات أخرى أن تجد الحوافز لتحسين كفاءتها إلى المستوى الذي يسمح لها بالعمل أو التنافس مع الشركات عبر الوطنية. فالآثار غير المباشرة تتيح للشركات المحلية تحسين أدائها بسبب وجود متطلبات أكثر صرامة أو من خلال المساعدة المباشرة ونقل المعارف من زبائن المتعددي الجنسيات. بيد أن الشركات عبر الوطنية كثيراً ما تحجم، في العديد من البلدان النامية، عن اللجوء إلى مصادر توريد محلية وتشجع بدلاً من ذلك الموردين الأجانب على إنشاء مرافق توريد محلية أو أنها تتمون من موردين مستقلين في الخارج أو تقرر تمويل ذاتها بذاتها.

٤٨- ولعل من العوامل المحددة لاحتمالات حدوث آثار غير مباشرة إيجابية صافية بين الشركات عبر الوطنية والاقتصاد المضيف ما يتمثل في القدرة الاستيعابية للشركات المحلية، وهو أمر يتصل بحجم فجوة الأداء بين الشركات المملوكة لأجانب والشركات المملوكة محلياً، في مجالات مثل الإنتاجية والربحية والأجور والمهارات وعلاقات العمل والتكنولوجيا. فإذا كانت الفجوات واسعة جداً، كانت القدرة الاستيعابية ضعيفة. وفي مثل هذه الحالة، لن تكون الآثار غير المباشرة ضئيلة فقط أو من غير المحتمل حدوثها، بل يكون هناك أيضاً خطر تزايد الازدواجية في الاقتصاد نتيجة فجوة الأداء الآخذة في الاتساع بين القطاع الأجنبي وبقية قطاعات الاقتصاد.

٤٩- ولإيجاد وتعزيز أوجه تآزر بين الاستثمار الأجنبي والمحلي، ينبغي لحكومات البلدان النامية أن تعزز مشاريع الأعمال المحلية من جهة، وتعزز تفاعلها مع فروع الشركات الأجنبية من جهة أخرى. ويعد اتباع نهج متكامل إزاء السياسة العامة الإنمائية أمراً أساسياً لتعزيز القدرة الإنتاجية الوطنية، وهي تشمل قدرات التعليم والمنافسة والقدرات المالية والنقدية والتجارية والاستثمارية. ومما يكتسي أهمية قصوى هنا تصميم السياسة العامة للصناعة

ومشاريع الأعمال - ولا سيما المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم - في ضوء القواعد الجديدة التي تحكم التجارة الدولية و بروز سلاسل القيمة العالمية.

٥٠ - وإضافة إلى ذلك، ثمة عدد من التدابير المحددة للسياسية العامة التي تساعد في إيجاد أوجه التآزر بين الاستثمار الأجنبي والمحلي. ومنها ما يلي:

(أ) توفير المعلومات وعملية المواءمة: يمكن للوكالات الحكومية المعنية جمع ونشر المعلومات عن فرص الاستثمار وإنشاء الروابط وتقديم خدمات المواءمة فيما يتعلق بالمشاريع الاستثمارية المشتركة والروابط بين المشتري والمورد؛

(ب) التمويل: هناك عدة خيارات حكومية متاحة لتشجيع فروع الشركات الأجنبية على تقديم الدعم المالي لشركاتها المحليين. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات أن تقدم اعتمادات أو تخفيضات ضريبية ومزايا مالية أخرى لفروع الشركات الأجنبية التي تقوم بعمليات تمويل قصيرة وطويلة الأجل للموردين المحليين. كما يمكنها أن تمول بشكل مشترك البرامج الإنمائية جنباً إلى جنب مع القطاع الخاص؛

(ج) رفع المستوى التكنولوجي: يمكن للحكومات أن تعتمد تدابير مختلفة على صعيد السياسة العامة، مثل فرض متطلبات الأداء وتقديم الحوافز، لتشجيع نقل التكنولوجيا من المستثمرين الأجانب إلى الشركات المحلية وتعزيز التعاون التكنولوجي بين الاثنين؛

(د) التدريب: يمكن للحكومات أن توفر بشكل مباشر برامج تدريبية لفائدة المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويمكنها أيضاً أن تعزز التفاعلات من أجل تنمية المهارات بين فروع الشركات الأجنبية وشركاتها المحليين. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للروابط بين المشتري والمورد؛

(هـ) متطلبات الأداء: على البلدان أن توازن بين الفوائد المحتملة لمتطلبات الأداء (مثل المحتوى المحلي والمشاريع المشتركة ونقل التكنولوجيا) وتكاليف التسبب في انعدام الكفاءة، ومخاطر تثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر، والتزاماتها الدولية. ويمكن للبلدان التي تتمتع بمركز تفاوضي قوي نسبياً - يقوم مثلاً على حجم الأسواق أو الموارد الطبيعية التي تمكن الشركات عبر الوطنية من الوصول إليها - أن تستخدم على وجه الخصوص متطلبات الأداء كأداة للسياسة العامة من أجل تعزيز فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد؛

(و) تقديم حوافز لإيجاد الروابط: يمكن للحكومات أن تقدم حوافز، كالإعفاءات الضريبية لفروع الشركات الأجنبية، لتشجيع إقامة الروابط (شريطة أن تكون متوافقة مع التزاماتها الدولية). ولكن ينبغي لها أن تتجنب منح الحوافز في الحالات التي يرجح أن تنشأ فيها الروابط حتى في غياب تلك الحوافز؛

(ز) تقديم الدعم القانوني للموردين المحليين للشركات عبر الوطنية: يمكن للحكومات أن تساعد في تحقيق التوازن في الوضع التفاوضي للمشتريين والموردين من خلال وضع مبادئ توجيهية وعقود نموذجية على سبيل المثال؛

(ح) أهداف وتدابير السياسة العامة: من الأساسي تحديدها تحديداً واضحاً مع الوكالات الحكومية التي تؤدي وظيفتها بشكل جيد. فكلما تزايد إدماج مبادرات السياسة العامة ذات الصلة في الاستراتيجيات التي تيسر تطوير مشاريع الأعمال بصفة عامة، كان احتمال نجاحها أكبر.

خامساً- بناء القدرات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً

٥١- ثمة إدراك متزايد لضرورة أن تكون القدرات الإنتاجية في صلب السياسات الوطنية والدولية لتعزيز النمو المستمر والحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. ويتطلب هذا تحولاً في السياسة العامة من التركيز الضيق على الأهداف الإنمائية للألفية إلى التركيز الأوسع على تعزيز النمو الاقتصادي، فضلاً عن تحقيق هذه الأهداف. وينبغي لسياسات النمو بدورها ألا تقتصر اهتمامها على تحقيق الكفاءة التوزيعية، بل ينبغي أن تسعى أيضاً إلى تسخير الموارد الطبيعية والبشرية وتسريع تراكم رأس المال وبناء القدرات التكنولوجية.

٥٢- وتحتاج حكومات أقل البلدان نمواً إلى استراتيجية يتم الإشراف عليها وطنياً وتكون مفصلة وفقاً للاحتياجات المحلية ومكيفة مع الظروف الوطنية والدولية المتغيرة. ومع حدوث الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة، يشهد الاقتصاد العالمي انعطافة كبرى، وهذا يطرح تحديات كبرى جديدة أمام أقل البلدان نمواً. فالتباطؤ الاقتصادي الناتج عنها قد أدى فعلاً إلى تراجع نمو التجارة الدولية والتدفقات المالية الخاصة إلى أقل البلدان نمواً، وهو ما من شأنه أن يزيد من حدة المنافسة الدولية على أسواق التصدير واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

٥٣- ويتطلب بناء القدرات الإنتاجية زيادة الاستثمار؛ وتحتاج الحكومات إلى توفير حوافز لتكوين رأس المال للاستثمار العام والخاص كليهما ولتشجيع إنشاء نظام مالي يعيئ الأموال بشكل فعال ويوجهها بشكل مناسب. ويتعين على الحكومات أن تسعى أيضاً إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتسخيره لتطوير مشاريع الأعمال المحلية، وفي الوقت نفسه ينبغي أن تكون المساعدة الإنمائية الرسمية مكتملاً للاستثمار الخاص.

٥٤- كما يلزم اتخاذ تدابير لزيادة إنتاجية رأس المال والعمالة، وخاصة من خلال التعلم والابتكار التكنولوجيين. ويمكن بناء القدرات التكنولوجية المنتجة من التصدير عن طريق استيفاء معايير الجودة وإصدار شهادات الاعتماد التي تطلبها الأسواق الدولية بشكل متزايد. وينبغي لأقل البلدان نمواً أن تسعى إلى تحقيق زيادات في الإنتاجية تعتمد على التكنولوجيا من

خلال تعزيز الروابط بالاقتصاد العالمي. ويمكن تسريع تعلم التكنولوجيا من خلال وضع سياسات وطنية للعلوم والتكنولوجيا والابتكار.

٥٥ - وعلى أقل البلدان نمواً أن تتصدى، من أجل تطوير قدراتها الإنتاجية، لمجموعة من القيود في جانب العرض، وبخاصة ما يلي:

(أ) الهياكل الأساسية المادية، وخاصة الطاقة والنقل والاتصالات. فإمدادات الطاقة تتسم بأهمية حاسمة وهي تتيح، إلى جانب النقل والاتصالات، الترابط الداخلي والخارجي للفاعلين الاقتصاديين؛

(ب) ضعف البنية التحتية للخدمات الاجتماعية، وهو يستتبع عدم كفاية الإمدادات من الموارد البشرية والمهارات والقدرات الإدارية؛

(ج) ضعف الأنظمة المالية؛

(د) عدم كفاية الاستثمار في مجال البحث والتطوير ونظم تعلم التكنولوجيا والابتكار؛

(هـ) دمج الاستدامة البيئية على نحو أفضل في عملية تنمية القدرات الإنتاجية وفي تدابير التكيف مع تغير المناخ.

٥٦ - وينبغي للتوجه القطاعي لاستراتيجيات أقل البلدان نمواً الرامية إلى تطوير القدرات الإنتاجية أن يشمل الزراعة والصناعة والخدمات على النحو التالي:

(أ) تحتاج الزراعة إلى اهتمام جديد ضمن السياسة العامة المحلية والدولية، وهي تحتاج بصفة خاصة إلى زيادة الاستثمارات ورفع المستوى التكنولوجي. وينبغي للجيل الجديد من السياسات الزراعية ألا يركز فقط على الإنتاج الزراعي، بل ينبغي أن يضعها في سياق تطوير الأعمال التجارية الزراعية وسلسلة القيمة الزراعية. وينبغي تحقيق توازن بين إنتاج المواد الغذائية والمحاصيل النقدية، وهو ما يعزز الأمن الغذائي ويتيح في الوقت نفسه نمو الصادرات؛

(ب) تلبي التنمية الصناعية حاجة أقل البلدان نمواً إلى تنويع الإنتاج والعمالة والصادرات. فتطوير الصناعة يتطلب نوعاً جديداً من السياسة الصناعية يقوم على أساس الحوار وتوافق الآراء بين القطاعين العام والخاص؛

(ج) ثمة حاجة إلى توفر خدمات تجارية كفؤة لتطوير الأعمال التجارية الزراعية والصناعة على حد سواء، وهي خدمات لا تقتصر على النقل والخدمات اللوجيستية، بل تشمل أيضاً التمويل والخدمات الاستشارية وغيرها من الخدمات الكثيفة المعارف.

٥٧ - وبالرغم من أن التنمية الزراعية أساسية في معظم أقل البلدان نمواً وأن إهمالها هو أمر قد أبرزته أزمة الغذاء العالمية الحالية، فإن مسألتي السكان والفقر في أقل البلدان نمواً قد أخذتا

تتحولان على نحو متزايد إلى مسألتين حضريتين في النصف الأول من القرن الحادي والعشرين. فتوسع القطاعين الثاني والثالث ضروري، لأنهما يولدان فرص العمل لامتصاص فائض العمال الذين يغادرون الزراعة ويحدّان بذلك من الفقر. ويجب أن تعطي عملية التحول الهيكلي أفضلية للسلع والخدمات الأكثر كثافة من حيث استخدام المعارف في جميع قطاعات النشاط الاقتصادي.

٥٨- وتنظيم المشاريع هو الأساس لبناء القدرات الإنتاجية، وللقطاع الخاص دور حاسم في هذا المجال. وبالرغم من أن مؤسسات الأعمال الصغرى تساهم في التصدي للفقر، فإن تنظيم المشاريع يتطلب تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم ("الوسط المفقود"). والشروط المسبقة لتطور القطاع الخاص هي السلام والاستقرار وسيادة القانون وإمكانية التنبؤ والشفافية والإنصاف الضريبي والممارسات الديمقراطية. ويجب تطوير أشكال جديدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتسهم المرأة إسهاماً رئيسياً في تنمية القدرات الإنتاجية. فهي تدير حصة كبيرة من مؤسسات الأعمال الصغرى في أقل البلدان نمواً كما أن قيام المرأة بتنظيم المشاريع يشكل قوة رئيسية في تطوير القطاع الخاص.

٥٩- ويمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تساعد، في المجالات المذكورة أعلاه، في بناء موارد ونظم المعرفة في أقل البلدان نمواً. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة لأقل البلدان نمواً لأن تراكم المعرفة وتعلم التكنولوجيا من خلال روابط الأسواق الدولية ضعيفان في الوقت الراهن في أقل البلدان نمواً. ففي هذه الحالة، ثمة خطر حقيقي في أن يحدث تهميش اجتماعي واقتصادي لاقتصادات أقل البلدان نمواً المفتوحة حالياً كلما ازدادت أهمية المعرفة في المنافسة العالمية.

٦٠- وكما ذكر آنفاً، لا تزال المناقشة غير كافية بشأن أثر تكوين المعونة على مدى فعاليتها. ويكتسي التفكير في المعونة المعرفية أهمية خاصة لضمان فعاليتها. وتعرّف المعونة المعرفية بأنها المعونة التي تدعم تراكم المعارف في البلدان الشريكة من خلال تنمية مواردها ونظمها المعرفية المحلية. ومن جانب الجهات المانحة، يمكن لتعزيز المعونة المعرفية أن يتم من خلال إجراء إصلاحات داخلية لزيادة تبادل المعارف ضمن المؤسسات، وإدارة المعارف بشكل أفضل، وتطوير نظام لتكنولوجيا المعلومات. ويمكن توسيع نطاق هذا المفهوم ليشمل أيضاً تمكين البلدان الشريكة من الوصول إلى معارف الجهات المانحة هذه.

٦١- وتصمّم النهج التي تركز على الشركاء بحيث تدعم بشكل مباشر تراكم المعارف في البلدان الشريكة. فالمعونة المقدمة لأغراض العلم والتكنولوجيا والابتكار هي شكل خاص من أشكال المعونة المعرفية التي تركز على القدرات العلمية والتكنولوجية والابتكارية للبلدان الشريكة. وهناك حاجة إلى اتباع نهج أكثر انتظاماً واستراتيجية في دعم تطوير القدرات العلمية والتكنولوجية والابتكارية في أقل البلدان نمواً. وينبغي أن يتجاوز هذا الدعم المشاريع المخصصة الرامية إلى تعزيز أجزاء من البنية التحتية العامة للعلم والتكنولوجيا والابتكار،

ولا سيما الجامعات، ليشمل دعم الابتكار على مستوى مؤسسات الأعمال من خلال دعم تنمية القدرات ونظم المعرفة. وينبغي دعم الشركات وكذلك المزارع. وفي هذا الصدد، يعد البرنامج الاستعراضي للعلم والتكنولوجيا والابتكار التابع للأونكتاد أداة مفيدة لتقييم قدرات البلدان على وضع سياسات ملائمة لتعزيز التعلم والابتكار التكنولوجيين.

سادساً- المسائل المطروحة للمناقشة

٦٢- استناداً إلى هذه الخلفية، قد يرغب الخبراء في التوسع في تناول المسائل التالية:

- (أ) ما هي الظروف التي يلزم فيها توفر موارد مالية خارجية لبناء القدرات الإنتاجية؟
- (ب) ما هي الأسباب الكامنة وراء التراكم السريع لاحتياطيات العملات الأجنبية في العديد من البلدان النامية؟
- (ج) ما هو أثر تراكم العملات الأجنبية على بناء القدرة الإنتاجية والنمو؟
- (د) ما هي سياسات الاقتصاد الكلي اللازمة لتعبئة الموارد المالية الخارجية من أجل بناء القدرات الإنتاجية؟
- (هـ) ما هي التحديات الأساسية أمام زيادة فعالية المعونة الأجنبية؟ وما هي مسؤوليات البلدان المانحة في هذا الصدد؟ وماذا عن البلدان المستفيدة؟
- (و) هل يعاني المانحون من التعب من تقديم المعونة؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما الذي ينبغي القيام به لمواجهة هذه المشكلة وزيادة الحجم الإجمالي للمعونة في فترة ركود يشهدها العديد من البلدان المانحة؟
- (ز) ما هي إيجابيات وسلبيات المعونة الموجهة لمشاريع محددة مقابل دعم الميزانية العامة؟ وهل يُعدّ بعض أنواع المعونة أكثر ملاءمة لبعض البلدان؟
- (ح) ما الذي يمكن فعله لتحسين إمكانية التنبؤ بتدفقات المعونة واستقرارها؟
- (ط) كيف أثرت الأزمة الحالية على القدرة على تحمل الديون في البلدان ذات الأسواق الناشئة والبلدان المنخفضة الدخل؟
- (ي) كيف تؤثر ديون الشركات على القدرة على تحمل الديون العامة؟ وكيف يمكن تقليل المخاطر المرتبطة بإفراط قطاع الشركات في الاقتراض من الخارج؟
- (ك) كيف يمكن للبلدان النامية تعديل هيكل ديونها لكي تصبح أكثر قدرة على تحمل الصدمات الخارجية؟ وهل السياسات المحلية كافية أم يلزم بذل جهد دولي لاستحداث صكوك دين جديدة وأكثر أماناً؟

- (ل) ما هي نقاط القوة والضعف الأساسية لإطار القدرة على تحمل الدين بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل؟ وهل عتبات الديون المحددة في إطار القدرة على تحمل الدين في محلها؟ وهل دليل تقييم السياسات والمؤسسات القطرية هو المقياس الأفضل لتقييم جودة مؤسسات بلد من البلدان وسياساته؟
- (م) كيف يؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر على إنتاجية الشركات المحلية وما هو دور سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر في استراتيجيات التنمية إجمالاً؟
- (ن) ما هي السياسات اللازمة لتشجيع قيام الروابط بين مؤسسات الأعمال الأجنبية والمحلية؟
- (س) ما هي الاستراتيجيات التي يمكن للبلدان النامية انتهاجها لتعزيز حيز السياسة العامة المتاح من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية وفي الوقت نفسه جني فوائد أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر في ضوء التزاماتها الدولية؟
- (ع) ما هو دور الدولة في تطوير القدرات الإنتاجية؟
- (ف) ما هي الاحتياجات من الموارد لتطوير البنية التحتية الاقتصادية في أقل البلدان نمواً، وكيف يمكن تلبيتها؟
- (ص) كيف يمكن استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية لتعزيز تمويل التنمية والمعونة المعرفية؟
- (ق) كيف يمكن تحويل بنية المعونة نحو القطاعات الإنتاجية والبنية التحتية الاقتصادية دون المساس بالتقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟