

Distr.: General
18 April 2001
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الاجتماع الخاص الرفيع المستوى
مع مؤسسات بريتون وودز
١ أيار/مايو ٢٠٠١

جوانب مختارة من التعاون الدولي في مجال تعزيز التمويل لأغراض التنمية مذكرة من الأمين العام

مقدمة

التحضيرية في مسعاها إلى جعل مناقشاتها التحضيرية
الموضوعية أكثر تركيزاً.

٣ - وقد أوصت الجمعية العامة بأن ينظر المجلس
الاقتصادي والاجتماعي ومؤسسات بريتون وودز في
الاجتماع الرفيع المستوى في الطرائق اللازمة لمواصلة تعزيز
خطة عالمية أوسع نطاقاً لإقامة نظام مالي دولي معزز ومستقر
يستجيب لأولويات النمو والتنمية، ولا سيما في البلدان
النامية، ولتعزيز العدالة الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد
العالمي (قرار الجمعية العامة ١٨٦/٥٥، الفقرة ٢٤).
ويتوخى الموضوعان اللذان سيركز عليهما الاجتماع
الاستجابة لهذا الطلب.

أولاً - القضاء على الفقر، والمساعدة الإنمائية الرسمية والدين

٤ - اعتمدت الجمعية العامة إعلان الأمم المتحدة بشأن
الألفية في ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ (انظر القرار ٥٥/٢) في

١ - على مدى السنوات القليلة الماضية، كان الاجتماع
الخاص الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مع
مؤسسات بريتون وودز بمثابة منتدى مفيد للحوار فيما بين
الحكومات والمؤسسات. وتقدم هذه المذكرة بعض المعلومات
الأساسية وتثير بعض الأسئلة التي سينظر فيها في الاجتماع
الخاص الرفيع المستوى لعام ٢٠٠١.

٢ - ومما يجعل الحوار الذي سيتخلل اجتماع عام ٢٠٠١
حسن التوقيت بوجه خاص أن اللجنة التحضيرية للحدث
الحكومي الدولي الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية ستلتئم
في اليوم التالي. ويشارك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي
أصلاً وبصورة نشيطة في عملية التحضير لذلك الحدث ومن
شأن المناقشات التي سيشهدها اجتماع المجلس الاقتصادي
والاجتماعي الرفيع المستوى ويشارك فيها كبار المسؤولين
من وزارات المالية والاقتصاد والخارجية أن تساعد اللجنة

أهداف الألفية زيادة كبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية، خاصة بعد تدني تدفقاتها في التسعينات، لا سيما من أكبر المانحين. وكانت الدانمرك والسويد والنرويج وهولندا هي البلدان الوحيدة التي بلغت هدف المساعدة الإنمائية الرسمية القاضي بدفع نسبة صافيها ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلد المانح. أما البلدان المتقدمة النمو، فإن نسبة ما قدمته في عام ١٩٩٩، وهو العام الأخير الذي تتوفر بشأنه بيانات، لم تتجاوز ٠,٢٤ في المائة.

٦ - أما بالنسبة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ولعدد من البلدان الأخرى التي تعاني من حالات شائكة على مستوى الديون، فإن الحكومة هي المدينة خارجيا بشكل أساسي وغالبا ما تشكل خدمة هذه الديون نزفا كبيرا لميزانية الحكومة، إلى جانب ميزان المدفوعات. ويؤدي هذا الأمر إلى تحويل الموارد الشحيحة من الإنفاق العام على الاحتياجات الاجتماعية والهياكل الأساسية مما يعرقل الجهود المبذولة لتحقيق التنمية وتخفيف حدة الفقر.

٧ - وبناء على ذلك، يشكل المضي في تنفيذ المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان المثقلة بالديون عنصرا فائق الأهمية لتحقيق أهداف الألفية. بل وإن الأمر يقتضي في بعض الأحيان تخفيف الديون بقدر أكبر بكثير من ذلك الوارد في إطار مبادرة البلدان المثقلة بالديون على نحو ما سلم به قرار مجموعة البلدان السبعة القاضي بتخطي أهداف مبادرة البلدان المثقلة بالديون وبشطب جميع أنواع المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية والائتمانات التجارية المستحقة للبلدان التي تستوفي شروط مبادرة البلدان المثقلة بالديون^(١).

٨ - كما أعربت بلدان أخرى مثقلة بالديون عن مخاوفها بشأن العبء الاجتماعي الذي تستتبعه ديونها، إذ أشارت إلى أن الأمر قد يقتضي بذل مزيد من الجهود لكفالة عدم حؤول الديون الخارجية دون تحقيق أهداف الألفية في هذه البلدان.

مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية الذي حضره ١٤٧ من رؤساء الدول والحكومات و ١٨٧ دولة عضوا. وفي إعلان الألفية تعهد رؤساء الدول والحكومات، في جملة أمور بتحقيق مجموعة من الأهداف الإنمائية بحلول عام ٢٠١٥، بما فيها تخفيض نسبة سكان العالم الذين يقل دخلهم اليومي عن دولار واحد إلى النصف (الفقرة ١٩). ولتحقيق هذا الغرض، لا بد للاقتصادات النامية، لا سيما أفقرها وأقلها نموا، من أن تنمو بمعدلات أعلى بكثير من الماضي وأن تعمم على شعوبها منافع النمو على نطاق أوسع بكثير. وتحقيقا لهذه الغاية، تعهدت الحكومات بتهيئة بيئة مؤاتية على الصعيد الوطني والعالمي لبلوغ هذه الأهداف. ومن الضروري في هذا الشأن وجود سياسات ومؤسسات اقتصادية واجتماعية ومالية مناسبة على الصعيد الوطني والدولي. كما يقتضي تحقيق هذه الأهداف توافر ما يكفي من الموارد البشرية والمالية في جميع البلدان. وتعتمد نوعية الموارد البشرية على القدرات الوطنية في مجال توفير الخدمات الصحية والتعليمية وغيرها من الخدمات الأساسية. وهذا الأمر بالذات يتعلق جزئيا بتوافر الموارد المالية الكافية. ولذا، فإنه على الرغم من أن النجاح في تحقيق التنمية يقتضي أكثر من مجرد تدبير الأموال، فإن الموارد المالية الكافية تشكل عنصرا لا بد منه إذا كان لجميع البلدان أن تحقق الأهداف الإنمائية التي وردت في إعلان الألفية.

٥ - وتكفل الموارد المحلية بتغطية القسط الأوفر من نفقات البلدان النامية على التنمية ومكافحة الفقر، إلا أنه يلزم بصورة عامة استكمالها عبر التمويل الخارجي العام والخاص. وتشكل المساعدة الإنمائية الرسمية بالنسبة للبلدان النامية المنخفضة الدخل، لا سيما أقلها نموا، المصدر الرئيسي للتمويل الخارجي، على الأخص لتغطية نفقات التعليم الأساسي والصحة، والتمويل اللازم لإقامة شبكة أمن اجتماعي وللاستثمار في الهياكل الأساسية. ويقتضي تحقيق

(أ) إن هذه الجهود المتعددة الأطراف التي تبذل لمساعدة البلدان النامية في تعزيز الاتساق والشفافية والمشاركة في مجال صياغة سياساتها يتوقع أن تفضي إلى وضع برامج تسترشد بها الشراكات القائمة بين المانحين والجهات التي تتلقى المساعدات. فكيف تقيم الحكومات تجربتها مع الآليات الجديدة؟ وما هو التغيير الذي طرأ على السياسات العامة في البلدان النامية نتيجة لذلك؟ وكيف كانت استجابة الحكومات والمؤسسات المانحة للنهج الجديدة؟ وما هي التدابير أو الإجراءات الإضافية المطلوب اتخاذها؟

(ب) إن الالتزامات المتعلقة بإعادة هيكلة الديون الخارجية، للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل على السواء، تقتضي اتخاذ إجراءات من جانب عدد من الهيئات أو المجموعات المستقلة المعنية التي تقدم أنواعا مختلفة من القروض، بما في ذلك بالتحديد نادي باريس فيما يتعلق بالقسط الأوفر من الائتمانات الرسمية الثنائية و”اللجان الاستشارية“ (أو نوادي لندن) فيما يتعلق بالديون المستحقة للمصارف التجارية. وإضافة إلى ذلك، لا بد أحيانا من إعادة هيكلة ما للمؤسسات المتعددة الأطراف من سندات لدى البلدان المتوسطة الدخل وإعادة جدولة ما لها من ديون لدى البلدان المنخفضة الدخل. وهناك ثلاثة مخاوف تنطوي عليها هذه العملية. فهي، أولا، قد تستغرق عدة سنوات، كما أنها تفرض عبئا ثقيلا على جميع الأطراف المعنية، وبخاصة المسؤولين في البلدان المدينة. ثانيا، فإن المبلغ الإجمالي الممنوح لتخفيف عبء الدين على بلد ما يعيش في ضائقة قد لا يكون كافيا ليحقق هذا البلد أهدافه الإنمائية. ثالثا، قد لا يكون تقاسم تكاليف تخفيف الديون بين الدائنين ملائما. فما هي الطريقة التي يمكن اتباعها لمعالجة هذه المخاوف؟ وكيف يمكن تحسين عملية إعادة هيكلة الديون؟ وهل هناك ما يكفي من الوسائل لكي تتوصل جميع العناصر

وبصورة عامة، ثمة حاجة إلى زيادة كبيرة في تحويل الموارد المالية الصافي إلى العديد من البلدان النامية من أجل دعم التنمية والقضاء على الفقر. كما يتطلب ذلك عدم تخفيف الديون الرسمية على حساب تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية.

٩ - ومع ذلك، فقد أثارت الهيئات التشريعية وعامة الناس في البلدان النامية أسئلة بشأن فعالية برامج المساعدة الإنمائية الرسمية والتعاون الإنمائي المتعدد الأطراف. ويعتقد الآن أن الجواب يكمن جزئيا في توسيع نطاق مشاركة جميع العناصر الفاعلة المعنية بتخطيط التنمية بحيث يتم تحسين السياسات ورفع مستوى الإدارة المحلية للبرامج والمشاريع. وفي الوقت نفسه، لا تزال هناك حاجة ماسة تقتضي من المانحين زيادة الفعالية والتنسيق الإداريين وتستدعي تمتين الشراكات مع البلدان المستفيدة. وكانت هذه المخاوف قوة دافعة وراء ابتكار أدوات من قبيل الورقات المتعلقة باستراتيجيات تخفيف حدة الفقر وأطر التنمية الشاملة، تحت قيادة مؤسسات بریتون وودز، وأطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والتقييمات القطرية المشتركة للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

١٠ - وقد طلب العديد من البلدان النامية المساعدة الدولية لتعزيز قدرتها على تحديد الإصلاحات السياسية العامة وتنفيذها بطريقة قائمة على المزيد من المشاركة والشفافية. ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمانحون الثنائيون مع البلدان المستفيدة لمساعدتها على صياغة استراتيجياتها الإنمائية في هذا الإطار.

الأسئلة المطروحة

١١ - قد يرغب الاجتماع في النظر في الأسئلة التالية:

١٣ - إن مسؤولية إقامة نظام مالي دولي أكثر استقراراً وتلبية لاحتياجات التنمية إنما تقع بالدرجة الأولى على كاهل البلدان، كل على حدة. وتبذل البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية جهوداً كبيرة لاتباع سياسات اقتصاد كلي سليمة، ولتعزيز قطاعها المالية والاضطلاع بإصلاحات هيكلية أخرى. وينبغي المضي في تشجيع هذه الجهود. وفي الوقت نفسه، تختلف آرائنا بشأن ماهية "السياسات السليمة"، لا سيما في مجالات معينة مثل إدارة الحسابات الرأسمالية واختيار نظام صرف العملات. وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون السياسات، إضافة إلى تمتعها بالسلامة التقنية، مستدامة سياسياً داخل البلد المعني.

١٤ - وتقع على البلدان المتقدمة النمو مسؤولية كبيرة تتمثل في دعم الاستقرار المالي الدولي، وتتطلب الضرورات المحلية والدولية في هذه البلدان مواصلة تعزيز رقابتها على القطاع المالي. كما ينبغي للأهداف العالمية أن تنفذ إلى مجالات أخرى من مجالات السياسة العامة، وعلى الأخص التجارة الدولية، حيث أن زيادة فرص الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية للوصول إلى القطاعات المحمية من أسواق البلدان المتقدمة النمو ستعود بالفائدة على البلدان المستوردة والمصدرة على السواء. وما يشكل خطوة قيمة في هذا الاتجاه هو إعلان الاتحاد الأوروبي مؤخرًا وضع جدول زمني محدد لفتح أسواقه بدون ضرائب أمام جميع أنواع الصادرات من أقل البلدان نمواً "باستثناء الأسلحة". بيد أن هذا لا يزال يشكل فقط تنفيذاً جزئياً من جانب هذه البلدان والبلدان المتقدمة النمو بوجه عام لوجهة النظر التي تطرحها على العالم حول الفوائد التي ستحققها البلدان التي ستحرر تجارتها.

١٥ - ومع تزايد التكامل الاقتصادي العالمي، فإن مجالات السياسات الوطنية، التي لم تشكل في الماضي سوى اهتمامات محلية محضة، اجتذبت الاهتمام الدولي، لا سيما في

الفاعلة ذات الصلة إلى توافق في الآراء بشأن مبادئ لتقاسم الأعباء؟

(ج) حيث أن تحقيق أهداف الألفية مرهون ببذل المزيد من الجهود من جانب كل من البلدان المانحة والمستفيدة في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية، فقد اقترح الأمين العام القيام بحملة دولية للأهداف الإنمائية للألفية^(٢). ومن شأن هذه الحملة تتبع التقدم الذي تحرزه البلدان صوب تحقيق الأهداف، وتقدير الآثار المترتبة من حيث التكاليف في كل مرحلة من المراحل، وتحديد الاحتياجات من الموارد. وحيث أن الأفق الزمني لهذه الأهداف يمتد لفترة خمسة عشر عاماً، وأنه يتعذر تقدير الاحتياجات من الموارد على مدى هذه الفترة الزمنية تقديراً موثقاً، طُرح اقتراح مؤداه أن تستغرق هذه الحملة خمس سنوات. فما هو المطلوب من الحكومات المانحة والحكومات المستفيدة لتبني هذه الحملة بصورة كاملة؟ وهل ستقبل الحكومات بأن تسلط هذه الحملة الضوء بالضرورة على التباين في الأداء وما يلزم بذله من جهود إضافية للارتفاع إلى مستوى التصدي للتحدّي المتمثل في تحقيق أهداف الألفية؟

ثانياً - المسؤولية العامة والخاصة في منع الأزمات المالية

١٢ - يتطلب منع الأزمات المالية إصلاحات سياسية عامة على المستوى الوطني وأيضاً على المستوى العالمي. وقد اتخذت على مدى السنوات العديدة الماضية خطوات هامة لمعالجة هذه المسألة، غير أنه ينبغي القيام بالمزيد. ويشتمل ذلك على مواصلة تمكين السياسات الوطنية، إلى جانب تعزيز التعاون بين الحكومات، لا سيما في الأطر المتعددة الأطراف. وفي الوقت نفسه، لا بد للعناصر الفاعلة التابعة للقطاع الخاص أن تؤدي دورها.

أكثر انتظاما بغية تشجيع التدفقات المالية من القطاع الخاص والحد من تقلبها.

١٨ - وبالإضافة إلى ذلك، تعرب منظمات المجتمع المدني عن مخاوفها بشأن العلاقات المالية الدولية. ففي حين أن الحكومات الأعضاء هي التي تتولى اتخاذ القرارات في المنتديات المتعددة الأطراف الرسمية، يمكن أن تشكل مخاوف المجتمع المدني واقتراحاته مساهمات قيمة. ويتزايد أخذ هذه المساهمات في عين الاعتبار. وأصبح جليا أن تحقيق القبول من جانب عامة الجماهير - وهو ما يطلب عليه أحيانا "الملكية" العامة للسياسات - هو أمر فائق الأهمية لنجاح الإجراءات الدولية.

١٩ - علاوة على ذلك، يتزايد الإقرار اليوم بأنه يتعذر معالجة الشؤون المالية بمعزل عن غيرها من أنماط التفاعل الاقتصادي الدولي الأساسية الأخرى. وأشار رئيسا اللجنة التحضيرية للحدث الحكومي الدولي الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية في العرض الموجز الذي قدمه عن الدورة الثانية للجنة التحضيرية إلى أن ثمة اتفاقا في الآراء على أنه "ينبغي التركيز على تعزيز التعاون والتواءم بين مختلف الهيئات الدولية التي تعنى بالمسائل المالية والتجارية والإنمائية. وتوجد بالفعل بعض الترتيبات المخصصة لتحسين هذا التنسيق. غير أنه يلزم القيام بأكثر من ذلك بكثير من أجل توسيع نطاق التواءم والاتساق وتعزيزهما بين المؤسسات المالية الدولية، ومنظمة التجارة العالمية والأمم المتحدة"^(٤).

الأسئلة المطروحة

٢٠ - قد يرغب الاجتماع في النظر في الأسئلة التالية:

(أ) ما هي الخطوات الإضافية المطلوبة لتحسين الحوار بشأن السياسات وزيادة الشفافية في المسائل المالية الدولية؟ وكيف يمكن تعزيز التعاون العالمي في مجال تحديد القضايا الناشئة، والأزمات الآخذة في الظهور، والثغرات

العالم المالي. وأحد الجوانب الذي تركز عليه الاهتمام هو إعداد المعايير والمدونات الدولية للقطاع المالي، بما في ذلك تحديد المجالات التي يتوقع أن تتعاون فيها المراكز المالية "الخارجية" مع السلطات الأجنبية. وفي عدد من المجالات، تُحدد المبادئ داخل هيئات ذات عضوية محدودة؛ كما أن هذه الهيئات تضطلع بمسؤولية الإنفاذ في بعض الحالات. وفي مجالات أخرى يكون التنفيذ طوعيا، ولكن بتشجيع دولي فعلى سبيل المثال، يتوقع ذلك من البلدان التي تسعى إلى الحصول على تسهيلات معينة مثل الاعتمادات الائتمانية الطارئة في صندوق النقد الدولي.

١٦ - وفي الاجتماع الخاص الرفيع المستوى السابق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومؤسسات بريتون وودز، شدد عدد من المشاركين على أهمية مراعاة مخاوف جميع البلدان كبيرها وصغيرها، بما في ذلك البلدان النامية، لدى صياغة القواعد والمعايير الدولية. ويلزم إعداد مدونات السلوك الاحترازي ومعاييرها - اللازمة لتحقيق الاستقرار المالي - بطريقة أكثر ديمقراطية، من وجهة نظر المشاركين، بما يكفل مواءمتها مع الحالة السائدة في مختلف البلدان واعتبارها شرعية من جانب تلك البلدان^(٣).

١٧ - وحيث أن القطاع الخاص يستأثر بتقديم النسبة الساحقة من التدفقات المالية الدولية، ثمة توافق في الآراء بين الحكومات على أنه ينبغي أن يؤدي دورا مباشرا بصورة أكبر في منع الأزمات المالية فضلا عن حلها. وبصورة عامة، تشكل ثقة القطاع الخاص العامل الحاسم الرئيسي في التدفقات الخاصة. أما المستثمرون والدائنون الخاصون، فإنهم من جهتهم يسعون إلى زيادة إمكانية حصولهم على المعلومات وفتح الحوار مع صانعي السياسات الحكومية. ومن ثم، يوجه الانتباه الدولي إلى النظر في طرائق جعل النقاشات بين القطاعي العام والخاص وتقاسم المعلومات

(٣) انظر مذكرة من الأمين العام (E/2000/79) بشأن الاجتماع الرفيع المستوى الخاص للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مع مؤسسات بريتون وودز، المعقد في ١٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٠، المرفق، الفقرة ٤٧.

(٤) يورغن بوير (الدانمرك) وأسدا جاياناما (تايلند)، "البيان المشترك الذي أصدره الرئيسان لدى اختتام الدورة الموضوعية الثانية للجنة التحضيرية للحدث الحكومي الدولي الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية، ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١، الصفحة ١٣ (انظر www.un.org/esa/ffd). انظر أيضا الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٢٨ ألف (A/55/28/Add.1)، المرفق الأول، الفقرة ٢٢.

القائمة في السياسات العالمية ووسائل معالجتها؟ وكيف يمكن تعزيز الحوار على المستوى الوطني بصورة أكثر فعالية بشأن بناء الثقة، بغية القيام، على سبيل المثال، بخفض الفترة الفاصلة بين تنفيذ الإصلاحات السياسية العامة وقيام المستثمرين والدائنين الدوليين بتحسين تصوراتهم في هذا الشأن؟

(ب) هل تعتبر الترتيبات الحالية المتعلقة بمشاركة جميع العناصر الفاعلة في صياغة المعايير والمدونات المالية كافية؟ وما هو السبيل إلى معالجة الحاجة إلى توحى المرونة في المعايير والمدونات الدولية؟ هل ينبغي أن تقتصر المرونة على توقيت تطبيقها؟ وكيف يمكن الإجابة على هذه الأسئلة بأنجح الطرق وإبقاؤها خاضعة لاستعراض المجتمع الدولي؟

(ج) ترفع بعض البلدان من مستوى تعاونها الاقتصادي والمالي على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، وذلك في جملة أمور من بينها التشاور والتنسيق في مجال الاقتصاد الكلي، ورصد حالات أوجه الضعف المالية وإدارة برامج المساعدات المتبادلة. كما يمكن للمجموعات الإقليمية أن تؤدي دورا في تمثيل مصالح البلدان الأعضاء في المؤسسات والمنتديات الأوسع نطاقا. ويمكن للمؤسسات ذات العضوية المحدودة التي تتحمل مسؤوليات عالمية أن تطور بهذه الطريقة هياكل وعمليات أكثر شمولاً دون أن تخسر هي نفسها طواعيتها وفعاليتها. فما هو الدور الذي ينبغي أن يؤديه التعاون الإقليمي ودون الإقليمي في الهيكل المالي العالمي؟ وكيف سيؤثر في المؤسسات التي تديرها جهات عالمية؟

الحواشي

(١) بيان وزراء مالية مجموعة السبعة وحكام المصارف المركزية، باليرمو، إيطاليا، ١٧ شباط/فبراير ٢٠٠١.

(٢) انظر تقرير الأمين العام إلى اللجنة التحضيرية للحدث الحكومي الدولي الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية (A/AC.257/12)، الفقرتان ٩٠ و ٩١.