



الجامعة الافتراضية السورية
SYRIAN VIRTUAL UNIVERSITY

المنظمات الدولية الاقتصادية

الدكتور ياسر الحويش



Books

المنظمات الدولية الاقتصادية

الدكتور ياسر الحويش

من منشورات الجامعة الافتراضية السورية

الجمهورية العربية السورية 2018

هذا الكتاب منشور تحت رخصة المشاع المبدع – النسب للمؤلف – حظر الاشتقاق (CC– BY– ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode.ar>

يحق للمستخدم بموجب هذه الرخصة نسخ هذا الكتاب ومشاركته وإعادة نشره أو توزيعه بأية صيغة وبأية وسيلة للنشر ولأية غاية تجارية أو غير تجارية، وذلك شريطة عدم التعديل على الكتاب وعدم الاشتقاق منه وعلى أن ينسب للمؤلف الأصلي على الشكل الآتي حصراً:

ياسر الحويش، الإجازة في الحقوق، من منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، 2018

متوفر للتحميل من موسوعة الجامعة <https://pedia.svuonline.org/>

International economic organizations

Yaser Al Hwaish

Publications of the Syrian Virtual University (SVU)

Syrian Arab Republic, 2018

Published under the license:

Creative Commons Attributions- NoDerivatives 4.0

International (CC-BY-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/legalcode>

Available for download at: <https://pedia.svuonline.org/>



الفهرس

1	مدخل إلى المنظمات الدولية الاقتصادية
1	الكلمات المفتاحية
1	الملخص
2	الأهداف التعليمية
3	تمهيد
4	أسئلة
5	نشأة صندوق النقد الدولي وأهدافه
5	الكلمات المفتاحية
5	الملخص
6	الأهداف التعليمية
7	نشأة الصندوق وأهدافه
7	أ – مشكلة السياسة النقدية بين الحربين العالميتين
9	ب – الخلفية التاريخية لنشأة الصندوق
11	ج – أهداف الصندوق
15	أسئلة
16	الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي ونظام العضوية والحصص
16	الكلمات المفتاحية
16	الملخص
17	الأهداف التعليمية
18	الهيكل التنظيمي
23	نظام العضوية والحصص في الصندوق
30	أسئلة
31	تطور النظام النقدي للصندوق
31	الكلمات المفتاحية
31	الملخص
32	الأهداف التعليمية

33.....	1 – مفاهيم أساسية لبعض الاصطلاحات النقدية
33.....	نظم الصرف
37.....	سعر الصرف
38.....	ميزان المدفوعات الدولية
41.....	2 – نظام الصندوق
42.....	نظام استقرار سعر الصرف
45.....	تعويم العملات
52.....	أسئلة
53.....	النشاطات التمويلية لصندوق النقد الدولي
53.....	الكلمات المفتاحية
53.....	الملخص
54.....	الأهداف التعليمية
64.....	حقوق السحب العادية
65.....	اتفاقات الدعم (الترتيبات الاحتياطية)
67.....	شروط الاستفادة من الموارد العامة للصندوق
68.....	حقوق السحب الخاصة
71.....	تمارين
72.....	تسوية النزاعات في إطار صندوق النقد الدولي
72.....	الكلمات المفتاحية
72.....	الملخص
73.....	الأهداف التعليمية
79.....	تقويم عمل الصندوق
88.....	تمارين
89.....	البنك الدولي للتعمير والتنمية (الأهداف – العضوية – النظام المالي والإداري)
89.....	الكلمات المفتاحية
89.....	الملخص
90.....	الأهداف التعليمية

97.....	أهداف البنك الدولي ونظام العضوية فيه
97.....	أهداف البنك الدولي
99.....	العضوية في البنك الدولي
102.....	التنظيم المالي والإداري للبنك الدولي
102.....	التنظيم المالي للبنك الدولي
105.....	الهيكل التنظيمي للبنك الدولي
108.....	أسئلة
109.....	نشاطات البنك الدولي
109.....	الكلمات المفتاحية
109.....	الملخص
110.....	الأهداف التعليمية
111.....	النشاط الإقراضي للبنك الدولي
113.....	كيفية تقديم القروض
113.....	أنواع قروض البنك
114.....	الطبيعة القانونية لقروض البنك
116.....	النشاط السياسي للبنك الدولي
118.....	أسئلة
119.....	المؤسسات المرتبطة بالبنك الدولي
119.....	الكلمات المفتاحية
119.....	الملخص
120.....	الأهداف التعليمية
121.....	مؤسسة التمويل الدولية
123.....	المؤسسة الإنمائية الدولية
125.....	وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف
127.....	المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار
132.....	أسئلة
133.....	الخلفية التاريخية لمنظمة التجارة العالمية

133.....	الكلمات المفتاحية
133.....	الملخص
133.....	الأهداف التعليمية
135.....	الخلفية التاريخية لمنظمة التجارة العالمية
137.....	الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة
137.....	ظروف نشأة الجات
137.....	هدف الجات ومهامها
138.....	طبيعة الجات
139.....	تمارين
140.....	السمات المميزة لمنظمة التجارة العالمية
140.....	الكلمات المفتاحية
140.....	الملخص
141.....	الأهداف التعليمية
142.....	العضوية
143.....	أ - عالمية منظمة التجارة العالمية
144.....	ب - التفاوض من أجل الانضمام إلى المنظمة
146.....	ج - عدم اقتصار عضوية المنظمة على الدول
147.....	د - الخروج على التزامات العضوية
147.....	هـ - الانسحاب من المنظمة
149.....	اتساع المسائل التي تشرف عليها المنظمة
152.....	قواعد التصويت في منظمة التجارة العالمية
154.....	ديناميكية منظمة التجارة العالمية
154.....	تمارين
155.....	الهيكل التنظيمي لمنظمة التجارة العالمية
155.....	الكلمات المفتاحية
155.....	الملخص
155.....	الأهداف التعليمية

158.....	الأجهزة العامة.....
158.....	أ – المؤتمر الوزاري.....
160.....	ب – المجلس العام.....
162.....	ج – جهاز تسوية المنازعات.....
172.....	د – آلية مراجعة السياسة التجارية.....
174.....	هـ - الامانة العامة.....
176.....	الأجهزة المتخصصة.....
176.....	أ – المجالس.....
178.....	ب – اللجان.....
180.....	أسئلة.....
181.....	مبادئ اتفاقيات تحرير التجارة العالمية.....
181.....	الكلمات المفتاحية.....
181.....	الملخص.....
182.....	الأهداف التعليمية.....
183.....	مبدأ المساواة (عدم التمييز).....
183.....	شرط الدولة الأولى بالرعاية.....
183.....	أولاً – البدايات والمعنى.....
186.....	ثانياً – شرط الدولة الأولى بالرعاية في ضوء GATT47 ومنظمة التجارة العالمية.....
187.....	ثالثاً – الاستثناءات الواردة على شرط الدولة الأولى بالرعاية.....
190.....	المعاملة الوطنية.....
193.....	مبدأ تحرير التجارة الدولية.....
197.....	تمارين.....

الوحدة التعليمية الأولى

مدخل إلى المنظمات الدولية الاقتصادية

الكلمات المفتاحية:

المنظمات الدولية الاقتصادية - بريتون وودز - صندوق النقد الدولي - البنك الدولي للتعمير والتنمية - منظمة التجارة العالمية - الجات - جولة أوروغواي.

الملخص:

تعدّ المنظمات الدولية الاقتصادية من بين أهم أشخاص القانون الدولي الاقتصادي، نظراً لطبيعة النشاطات التي تمارسها هذه المنظمات، والتي تنصب على المسائل الاقتصادية التي تحددها مواثيقها المنشئة، أو التي تم تطويرها نتيجة ممارسات قامت بها المنظمات المعنية فتم ترسيخها لتكتسب فيما بعد قيمة قانونية تحكم عمل هذه المنظمات من ناحية؛ ولأنها . من ناحية أخرى . تشكل البناء القانوني الذي تمارس الأشخاص الأخرى نشاطها في إطاره. تتناول هذه المحاضرة المنظمات الأكثر أهميةً في العلاقات الدولية الاقتصادية المعاصرة، والتي تعمل على مستوى عالمي، وتهتم بجوانب متنوعة من النشاط الدولي الاقتصادي، كالنشاط الدولي النقدي؛ والنشاط الدولي التمويلي؛ والنشاط الدولي التجاري. كما تتطرق إلى ازدياد التنظيم الدولي على المستوى الاقتصادي حيث أنشئت مؤسسات بريتون وودز عام 1945/1944 (الصندوق والبنك الدوليان) ومؤسسة الجات 1947 التي ورثتها . إذا صحّ التعبير . فيما بعد، منظمة التجارة العالمية عام 1995. وتعطي المحاضرة لمحة أولية عن النظام القانوني لكل من صندوق النقد الدولي؛ البنك الدولي للتعمير والتنمية، ومنظمة التجارة العالمية.

الأهداف التعليمية:

- تكوين نظرة متكاملة لدى الطالب عن المنظمات الدولية الاقتصادية.
- تذكير الطالب بما درسه سابقاً في علم التنظيم الدولي.
- فتح آفاق المعرفة لدى الطالب حول المنظمات الدولية الوظيفية وكيفية الترابط فيما بينها.
- إبراز دور المنظمات الدولية الاقتصادية على صعيد العلاقات الدولية.
- إبراز التطور المتلاحق على مستوى تنظيم العلاقات الدولية الاقتصادية.

- تمهيد:

تعدّ المنظمات الدولية الاقتصادية من بين أهم أشخاص القانون الدولي الاقتصادي، نظراً لطبيعة النشاطات التي تمارسها هذه المنظمات، والتي تنصب على المسائل الاقتصادية التي تحدها موثيقها المنشئة، أو التي تم تطويرها نتيجة ممارسات قامت بها المنظمات المعنية فتم ترسيخها لتكتسب فيما بعد قيمة قانونية تحكم عمل هذه المنظمات من ناحية؛ ولأنها . من ناحية أخرى . تشكّل البناء القانوني الذي تمارس الأشخاص الأخرى نشاطها في إطاره، سواء أكان ذلك بشكل مباشر (كالدول) أم بشكل غير مباشر (كالشركات متعددة الجنسية).

ولا تقتصر دراستنا . في هذا المقام . إلى جميع المنظمات الدولية الاقتصادية¹، بل تقتصر على المنظمات الأكثر أهميةً . من وجهة نظرنا . في العلاقات الدولية الاقتصادية المعاصرة، والتي تعمل على مستوى عالمي، وتهتم بجوانب متنوعة من النشاط الدولي الاقتصادي، كالنشاط الدولي النقدي؛ والنشاط الدولي التمويلي؛ والنشاط الدولي التجاري.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الجوانب من النشاط الاقتصادي حظيت باهتمام المجتمع الدولي منذ بدايات التنظيم الدولي²، بيد أن تنظيمها على مستوى عالمي لم يظهر إلا في أعقاب الحرب

1 - يمكن تعريف المنظمة الدولية الاقتصادية بأنها: "مؤسسة دائمة تتشعبها مجموعة من الدول بقصد التعاون والتنسيق في مجال من المجالات الاقتصادية، وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية والإرادة الذاتية لدى مباشرتها لاختصاصاتها المحددة في ميثاق إنشائها".

راجع حول تعريف المنظمة الدولية، المؤلفات المتعلقة بالتنظيم الدولي والمنظمات الدولية، ومنها على سبيل المثال:

- د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة، دار النهضة العربية، 1984، ص 318 وما بعدها.

- د. عبد العزيز سرحان، النظرية العامة للتنظيم الدولي على ضوء أهم أحكام ميثاق الأمم المتحدة، القاهرة، 1989، دار النهضة العربية، ص 40.

- د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط4، 1996، دار النهضة العربية، ص 36.

2 - شهد القرنان الماضيان نشاطاً ملحوظاً في إنشاء العديد من التنظيمات الاقتصادية على المستوى العالمي، التي تستهدف تحقيق التعاون في حل المشكلات المشتركة لمنشئها. فكانت هناك تنظيمات دولية اهتمت بجوانب متعددة من النشاط الاقتصادي؛ كالاتحاد العام لحماية الملكية الصناعية والتجارية والأدبية والفنية الذي أنشئ عام 1883، والاتحاد العام للتعريفات الجمركية الذي أنشئ عام 1890. وفي فترة ما بين الحربين العالميتين ظهرت بعض التنظيمات الدولية ذات الأغراض الاقتصادية، كمنظمة العمل الدولية عام 1919. بيد أن فترة

العالمية الثانية، إذ وصلت حركة التنظيم الدولي مرحلةً متقدمةً، سواء على المستوى السياسي، حيث أنشئت الأمم المتحدة عام 1945، أو على المستوى الاقتصادي حيث أنشئت مؤسسات بريتون وودز عام 1944/1945 (الصندوق والبنك الدوليان) ومؤسسة الجات 1947 التي ورثتها. إذا صحّ التعبير. فيما بعد، منظمة التجارة العالمية عام 1995.

وبناء على ذلك، سنعالج. فيما يأتي. النظام القانوني لكل من صندوق النقد الدولي؛ البنك الدولي للتعمير والتنمية، ومنظمة التجارة العالمية.

أسئلة:

- متى أنشئ الصندوق والبنك الدوليان، ولماذا تخلف - زمنياً إنشاء منظمة دولية للتجارة؟
- ما العلاقة بين الجات ومنظمة التجارة العالمية؟

الازدهار الحقيقي للتنظيم الدولي عموماً، ولا سيما ما يتعلق منه بالتنظيم الاقتصادي، كانت بعد الحرب العالمية الثانية، حيث أسندت الأمم المتحدة إلى أحد أجهزتها الرئيسة (وهو المجلس الاقتصادي والاجتماعي) مهمة القيام بدراسة المسائل الدولية في أمور الاقتصاد ووضع التقارير عنها، ووظيفة ربط المنظمات الدولية الأخرى (الوكالات المتخصصة) بالأمم المتحدة. وقد أنشئت مجموعة من المنظمات الدولية التي أخذت وضع الوكالة المتخصصة، اهتم بعضها بالمسائل الاقتصادية، فضلاً عن انبثاق بعض الهيئات واللجان عن الأمم المتحدة ذاتها، كمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD إلى جانب بعض التنظيمات الاقتصادية الإقليمية مثل الـ OECD والتكتلات الاقتصادية الإقليمية مثل الـ NAFTA والجماعة الاقتصادية الأوروبية European Communities والكوميسا، ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. يضاف إلى ذلك بعض المنظمات الدولية التي اهتمت بقطاعات معينة ضمت عدداً من البلدان كمنظمة البلدان المصدرة للنفط OPEC ووكالة الطاقة الدولية IEA.

الوحدة التعليمية الثانية

نشأة صندوق النقد الدولي وأهدافه

الكلمات المفتاحية:

التعاملات النقدية - السياسات النقدية الانفرادية - الاستقرار النقدي - نظام الذهب - اختلال موازين المدفوعات - الأزمات الاقتصادية - خطة كينز - خطة وايت - التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية - النظام متعدد الأطراف للمدفوعات - تقصير أمد فترات اختلال موازين المدفوعات.

الملخص:

صندوق النقد الدولي هو المؤسسة المركزية في النظام النقدي الدولي. وهو يهتم بمسائل أسعار الصرف؛ والمدفوعات الدولية بين البلدان المختلفة. وقد جاء النظام القانوني للصندوق حلاً لكثير من مشكلات الدول في تعاملاتها النقدية بعد أن حاولت معظم الدول العودة إلى نظام الذهب في فترة ما بين الحربين العالميتين. بيد أن هذه التجربة لم تكن ناجحةً لأن السلطات النقدية في المجتمع الدولي وجدت أن الذهب لم يعد نظاماً مجدياً لحكم العلاقات النقدية الدولية، مثلما كانت عليه الحال قبل الحرب العالمية الأولى. وقد أدت السياسات النقدية الانفرادية إلى إلحاق الضرر بالعلاقات الدولية الاقتصادية، فشعرت الدول بالحاجة إلى التعاون النقدي الدولي للخروج من الأزمات الاقتصادية التي سببتها السياسات التنافسية غير المنظمة. وفي أواخر الحرب العالمية الثانية خطط المنتصرون. ولا سيما الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة. للنظام النقدي الدولي الذي ينبغي أن يحكم العلاقات الدولية النقدية، ف جاء إنشاء صندوق النقد الدولي كنتيجة أولى من نتائج مؤتمر برنتون وودز.

وتتناول المحاضرة في شقها الثاني استعراضاً لأهداف الصندوق حسبما وردت في المادة الأولى من نظامه الأساسي، مع شرح لتلك الأهداف في سياق ظروف تصميمها، وربطها بالمشكلات التي كانت قائمة قبل قيام الصندوق.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بظروف إنشاء صندوق النقد الدولي.
- إبراز دور السياسات النقدية الانفرادية في تفاقم الأزمات الاقتصادية.
- تعريف الطالب بكيفية الوصول إلى حل المشكلات الاقتصادية حلولاً جماعية.
- إبراز تأثير المنتصر في فرض سياساته على الجماعة الدولية.
- تمرين ذهن الطالب على الربط بين النصوص القانونية وظروف صياغتها.

صندوق النقد الدولي¹ (الصندوق) هو المؤسسة المركزية في النظام النقدي الدولي. وهو يهتم بمسائل أسعار الصرف؛ والمدفوعات الدولية بين البلدان المختلفة.

وما دامت نشاطات الصندوق متعلقة بهذه المسائل المؤثرة في العلاقات النقدية الدولية، فلعل من المناسب أن نعطي فكرة مبسطة عن نظم الصرف، وأسعار الصرف والمدفوعات الدولية، بعد أن نطلع على ظروف نشأة الصندوق، وأهدافه، لنصل فيما بعد إلى نظام العضوية والحصص في الصندوق، وكيفية إدارته، وعملياته، وتقويم أدائه.

نشأة الصندوق وأهدافه

جاء النظام القانوني للصندوق حلاً لكثير من مشكلات الدول في تعاملاتها النقدية، وقد سبق قيام الصندوق عدد من المحاولات الرامية لحل تلك المشكلات. وسندرس فيما يأتي مشكلة السياسة النقدية للدول في مرحلة ما بين الحربين العالميتين، لأن هذه المرحلة بمثابة المخاض لولادة الصندوق (في مطلب أول)؛ كما نلقي نظرة على الخلفية التاريخية لقيام الصندوق (في مطلب ثانٍ)؛ على أن نتعرض لأهدافه (في مطلب ثالث).

أ- مشكلة السياسة النقدية بين الحربين العالميتين

حاولت معظم الدول العودة إلى نظام الذهب² في فترة ما بين الحربين العالميتين، نظراً لما كان يحققه هذا النظام من استقرار نقدي في العلاقات الدولية الاقتصادية. بيد أن هذه التجربة لم تكن ناجحةً لأن السلطات النقدية في المجتمع الدولي وجدت أن الذهب لم يعد نظاماً مجدياً لحكم العلاقات النقدية الدولية، مثلما كانت عليه الحال قبل الحرب العالمية الأولى.

ويمكن القول إن العودة إلى نظام الذهب بين الحربين لم تكن إلا من أجل تثبيت أسعار الصرف، ولا سيما في الدول التي كان للتضخم آثاره السيئة على أوضاعها الاقتصادية، حيث كانت البنوك المركزية تحتزن الذهب في احتياطاتها، دون القيام بزيادة حجم الائتمان، خشية ارتفاع مستوى الأسعار، إذ لم يكن من الحكمة في مثل هذه الحالة زيادة حدة التضخم بزيادة حجم الائتمان، في

1 - من نافذة القول إن صندوق النقد الدولي يعد وكالة متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة.

2 - انظر ما سيأتي ذكره حول هذا النظام في البحث الخاص بتطور النظام النقدي الدولي.

حين كانت البنوك المركزية في الدول التي تعاني من الكساد تسمح بإنقاص احتياطياتها الذهبية دون اللجوء إلى تضيق حجم الائتمان خشية تخفيض مستوى الأسعار ومفاومة حدة الكساد.

وقد كانت الظروف المحيطة بالاقتصاد العالمي في ظل نظام الذهب توحى بقرب انهياره. أما السبب المباشر لهذا الانهيار فهو دوام اختلال موازين مدفوعات بعض الدول اختلالاً سلبياً، مما أدى إلى استمرار استفاد احتياطياتها الذهبية؛ ودوام اختلال موازين مدفوعات دول أخرى اختلالاً إيجابياً، مما أدى إلى زيادة مضطربة في حجم أرصدها من الذهب. وقد أدى هذا الوضع الناجم عن سوء توزيع الذهب بين الدول إلى انقسامها إلى فئتين: إحداهما تفتقر إلى الأرصدة الذهبية؛ وثانيتها تتراكم لديها هذه الأرصدة، فأصبحت دول الفئة الأولى تستقرض من دول الفئة الثانية، وعندما عجزت بعض الدول عن الوفاء بديونها اضطرت للخروج على نظام الذهب منذ عام 1931.

ومنذ ذلك الوقت انتهت مرحلة ثبات سعر الصرف، وبدأت مرحلة تقلبات أسعار الصرف في ظل نظام العملة الورقية غير القابلة للتحويل. وقد نجح النظام الجديد قرابة خمس سنوات، حيث تمكنت الدول التي اتبعت نظام حرية سعر الصرف من تحقيق انتعاش اقتصادي متفاوت النسبة. بيد أن هذا النجاح كان محدوداً، ومشوباً بأضرار فادحة، ترتبت على التقلبات الكبيرة في أسعار الصرف، بسبب تنافس الدول على تخفيض القيم الخارجية لعملاتها، أملاً في تحقيق مكاسب على حساب بعضها بعضاً، لأن من شأن تخفيض العملة أن يؤدي إلى التنافس على الصناعة التصديرية بسبب إقبال الخارج عليها، لانخفاض ثمنها الناجم عن تخفيض قيمة العملة. وقد كانت الدول تلجأ إلى هذا الأسلوب للخروج من حالة الكساد التي تصحب التقلب في أسعار الصرف³.

3 - راجع: د. حسين عمر، المنظمات الدولية والتطورات الاقتصادية الحديثة، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، 1968، ص 48-53.

ب- الخلفية التاريخية لنشأة الصندوق

أدت السياسات النقدية الانفرادية إلى إلحاق الضرر بالعلاقات الدولية الاقتصادية، فشعرت الدول بالحاجة إلى التعاون النقدي الدولي للخروج من الأزمات الاقتصادية التي سببتها السياسات التنافسية غير المنظمة. وهكذا، أنشئ "بنك التسويات الدولية" عام 1930⁴، كما انعقد مؤتمر اقتصادي دولي في لندن عام 1933 لمعالجة المشكلات النقدية، ولكنه لم يحقق نتائج إيجابية مباشرة.

وفي عام 1936 عقدت اتفاقية ثلاثية بين الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وفرنسا بقصد التعاون على الحد من تخفيض قيمة العملة؛ والتشاور حول سياسة الصرف، ولكن تأثير هذه الاتفاقية في معالجة المشكلات التي ثارت في ذلك الوقت كانت محدودة لقلة عدد أطرافها، ولأنها كانت اتفاقية مبادئ أكثر من كونها اتفاقية تتضمن التزامات محددة تجاه عاقيدها. أضف إلى ذلك عدم وجود موارد مشتركة يمكن للدول أن تلجأ إليها في الأوقات التي تقل فيها احتياطياتها من العملة الأجنبية⁵.

ومع اندلاع الحرب العالمية الثانية وُضِعَ المجتمع الدولي أمام جملة من الحقائق التي لا يمكن تجاهلها، وهي أن العالم أصبح متشابكاً في مصالحه ومشكلاته الاقتصادية؛ وأن التدابير التي تتخذها دولة ما لمعالجة أزماتها النقدية الداخلية، لا بد أن تؤثر على الدول الأخرى المتعاملة معها في مجال المبادلات الاقتصادية؛ وأن أيّ حلول للمشكلات متعددة الأطراف لن تكون ناجعة ما لم تكن متّسمة بالجماعية، بعيدة عن الانفرادية أو حلول القلة.

إذن، أصبحت الحاجة ماسةً لوجود نظام يمكن للدول أن تقوم من خلاله بإجراء التعديلات في أسعار الصرف بالاتفاق فيما بينها لتصحيح الاختلال الذي يطرأ على موازين مدفوعاتها. بيد أن أي إجراء من هذا النوع يتطلب وجود موارد كافية من العملات الأجنبية تستطيع السلطات النقدية في مختلف الدول أن تعتمد عليها في تصحيح الاختلال. لذلك جرت محادثات بين الدول حول الوسيلة التي يمكن بموجبها تأمين هذه الموارد من العملات الأجنبية للتدخل في سوق النقد، ولإيجاد آلية موحدة يعتمدها المجتمع الدولي بهذا الخصوص.

4 - انظر ما سيأتي ذكره حول "بنك التسويات الدولية" في البحث الخاص بالبنك الدولي.

5 - راجع: د. حسين عمر، المرجع نفسه، ص 51-52.

وفي أواخر الحرب العالمية الثانية خطط المنتصرون . ولا سيما الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة . للنظام النقدي الدولي الذي ينبغي أن يحكم العلاقات الدولية النقدية. وقد كانت المشروعات التي تم تقديمها انعكاساً للأوضاع الاقتصادية والسياسية والقوة التي تتمتع بها كل دولة على حدة، أكثر من كونها تعبيراً عن النظام الأكثر صلاحيةً لحكم العلاقات الدولية النقدية.

وجاءت أبرز الخطط في مشروعين تقدمت بهما كل من المملكة المتحدة (خطة كينز)⁶ والولايات المتحدة الأمريكية (خطة وايت)⁷. يضاف إلى ذلك، مشروعات تقدمت بها دول أخرى مثل كندا وفرنسا والصين، إلى أن ظهرت مبادئ مشروع في تقرير مشترك لمجموعة من الخبراء الذين أوصوا بإنشاء صندوق النقد الدولي. وقد كان التأثير الكبير للمشروع الأمريكي واضحاً، إذ جاء مشروع الصندوق مستوحىً من (خطة وايت) مع قليل من التعديل⁸.

وهنا دعت الولايات المتحدة الأمريكية أربعاً وأربعين دولةً إلى مؤتمر بريتون وودز، الذي انعقد في الأول من تموز 1944 وتمخضت عنه منظمتان دوليتان اقتصاديتان، ما زالتا ذواتا تأثير بالغ في العلاقات الدولية الاقتصادية، هما الصندوق والبنك الدوليان⁹. وفي 27 كانون الأول 1945 دخل اتفاق الصندوق حيّز النفاذ. وعقد الاجتماع الافتتاحي لمجلس محافظي الصندوق في الفترة من 8 إلى 14 آذار 1946 في سافانا بولاية جورجيا الأمريكية، حيث تم اختيار واشنطن مقراً للصندوق والبنك الدوليين. وفي أيلول 1946 اجتمع ممثلو 40 دولة، وانطلقت الدورة الأولى لمجلس محافظي الصندوق، وفي 18 كانون الأول 1946 نشر الصندوق أول قائمة بأسعار صرف عملات اثنتين وثلاثين دولة من الدول الأعضاء فيه، وبدأ أول عملياته في 1 آذار 1947.

6 - تعد خطة اللورد كينز . الاقتصادي الإنكليزي الشهير . من أبرز المشروعات التي تم تقديمها لتنظيم العلاقات الدولية النقدية، في ذلك الوقت. وتتمحور الخطة حول نقطتين: الأولى، إنشاء مؤسسة دولية للنقد، سماها اتحاد المقاصة الدولية؛ والثانية، خلق عملة دولية سماها البانكور. وعلى هذين المحورين حدّد كينز تصوره للنظام الدولي النقدي الذي ينبغي قيامه. ولكن الولايات المتحدة أجهضت خطة كينز، وقدمت تصوراً آخر كُتبت له الغلبة.

7 - اتسمت خطة وايت . رئيس إدارة البحوث النقدية بوزارة الخزانة الأمريكية . بالغموض، وتركزت على إنشاء صندوق دولي لاستقرار أسعار الصرف. وقد كانت هذه الخطة نواة لإنشاء صندوق النقد الدولي، وإن كان مشروع الصندوق قد تأثر قليلاً بخطة كينز .

8 - راجع: د. محمد حافظ عبده الرهوان (و) د. أحمد جامع، العلاقات الاقتصادية الدولية، 1997 (لا ذكر لدار النشر)، ص 163-164.

9- FAWCETT, The Place of Law in an International Organization, BYIL, 1960, vol. 36, pp. 329 etc.

ج - أهداف الصندوق

ينسب نظام استقرار الصرف إلى صندوق النقد الدولي، وهو بحق كان حلاً للأزمات النقدية الدولية التي أسهمت في زعزعة العلاقات الدولية عموماً، والعلاقات الدولية النقدية بشكل خاص.

وعلى الرغم من مرور ما يقرب من ستة عقود على قيام الصندوق، وانطلاق عملياته الرامية إلى ضبط العلاقات الدولية النقدية، فإن أهدافه التي تم تحديدها في الميثاق المنشئ ظلت على حالها¹⁰، وإن كان الصندوق قد طوّر عملياته استجابةً للحاجات التي طرأت على العلاقات الدولية الاقتصادية؛ وتلبيةً لمطالب أعضاء الصندوق، ولا سيما الأعضاء الأكثر أهميةً وإسهاماً في موارده.

لن ندخل في هذا المقام. في عملية تنظير لاستشفاف الأهداف الحقيقية للصندوق، الذي بات عرضةً لانتقادات واسعة، مشككة في هذه الأهداف، ولا سيما من جانب الكتاب الذين ينتمون إلى بلدان العالم الثالث، بل سنكتفي بالإشارة إلى الأهداف التي وردت في ميثاق إنشائه.

وبموجب المادة الأولى من اتفاق الصندوق، يمكن القول إن للصندوق عدداً من الأهداف الرئيسية.

1 - تشجيع تطوير التعاون الدولي وتعزيزه في مجال العلاقات الدولية النقدية¹¹، من خلال مؤسسة دائمة تهيئ للدول محفلاً للتشاور والتعاقد فيما بينها لحل المشكلات الدولية النقدية.

فالصندوق من هذه الزاوية يعد مرجعاً لحل المشكلات المتعلقة بالسياسات النقدية للدول. لقد كانت السياسات النقدية للدول قبل قيام الصندوق متسمةً بتصرفات انفرادية من شأنها الإضرار

10 - في خطابه بمناسبة مرور خمسين عاماً على قيام الصندوق، الذي ألقاه في مدريد عام 1994، تساءل مدير عام الصندوق آنذاك، الفرنسي ميشيل كامديسو عما إذا كانت أهداف الصندوق. كما وضعت لدى إنشائه. ما زالت ملائمة؟ وأجاب نفسه: نعم، وأكثر من أي وقت مضى! وأكد كامديسو أن الصندوق ما زال مكلفاً بمهمتين أساسيتين: أولاً، المساعدة التمويلية؛ وثانياً، تدعيم النظام النقدي الدولي بتشجيع الاستقرار في نظام أسعار الصرف بمزيد من الفعالية. وأكد أن أهمية هذا الأمر الأخير تزداد بسبب التكامل المتزايد بين الأسواق. راجع كلمة السيد ميشيل كامديسو الموجهة إلى مجلس محافظي الصندوق في اجتماعهم السنوي الذي انعقد في مدريد في خريف 1994، حيث استعرض نشاط الصندوق على مدى خمسين عاماً وآفاقه المستقبلية. الكلمة منشورة في كتاب ميشيل لولار، الصندوق النقدي الدولي وعملياته، ترجمة هشام متولي، دار طلاس 1995 الطبعة الأولى، ص 9-18.

11 - ر المادة 1/1 من اتفاقية الصندوق.

بالعلاقات الدولية الاقتصادية عموماً، والنقدية منها بشكل خاص. وكان التأثير السلبي لهذه السياسات المنفردة، دافعاً لإيجاد مؤسسة دائمة، تتعاون الدول من خلالها على تنسيق سياساتها النقدية، وحلّ أي مشكلة نقدية وفقاً لأحكامها. لذلك أنشئ الصندوق ليقوم بهذا الدور.

2 - تسهيل التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية، والإسهام بذلك في تحقيق مستويات مرتفعة ودائمة للاستخدام والدخل الحقيقي، وفي تنمية الموارد الإنتاجية لجميع الأعضاء بحيث تعدّ هذه الأمور أهدافاً رئيسية للسياسة الاقتصادية¹².

فالتوسع في التجارة الدولية أمر مطلوب في العلاقات الدولية الاقتصادية المعاصرة، لأن التجارة الدولية تحقق زيادة حقيقية في الدخل، كما أنها تتيح الفرصة لتنمية الموارد الإنتاجية. وهذا الأمر ينبغي أن يتقيد به جميع الأعضاء عند رسم سياساتهم الاقتصادية الخاصة. وهذا يعني أن نظريات الحماية التجارية غير مقبولة في النظام الدولي الاقتصادي الذي يرعاه الصندوق، ولم يعد مقبولاً رأي الميركننتيليين بخصوص قياس قوة الدولة الاقتصادية بما تملكه من معادن نفيسة كالذهب والفضة، مما يوجب عليها أن تبيع دون أن تشتري، وهو ما يعرف بمبدأ إفقار الجار (أي: اجعل جارك فقيراً كي تصبح غنياً)، وإنما المقبول والمطلوب أن يقوم أعضاء الصندوق، فضلاً عن التوسع في التجارة الدولية، بتنميتها تنمية متوازنة قائمة على التعامل مع الخارج في الاتجاهين معاً (البيع والشراء، أو التصدير والاستيراد)، وليس كما كانت عليه الحال لدى الحمائيين الذين يقبلون التجارة الدولية باتجاه واحد، هو البيع دون الشراء أو التصدير دون الاستيراد، من أجل زيادة قوة الدولة من خلال اكتنازها للمعادن النفيسة.

وبالتالي، فإن القناعة أو الفلسفة التي ينطلق منها الصندوق، هي أن التجارة الدولية المتوازنة هي التي تزيد القوة الاقتصادية للدولة، ولذلك ينبغي على جميع أعضاء الصندوق أن يعملوا وفقاً لها.

3 - العمل على تحقيق الاستقرار في أسعار الصرف، والمحافظة على ترتيبات منتظمة للصرف بين الأعضاء، وتجنّب التخفيض التنافسي في أسعار الصرف¹³.

ولا يعني تحقيق الاستقرار في أسعار الصرف جمود هذه الأسعار، أو تقلبها، أو تعديلها بمطلق حرية كل دولة؛ وإنما يعني إمكانية تعديل أسعار الصرف الثابتة وفقاً لشروط محددة، وتحت رقابة دولية؛ وبالتالي فإن السياسات الخاصة بأسعار الصرف ينبغي تنسيقها من خلال الصندوق.

12 - رَ المادة 2/1 من اتفاقية الصندوق.

13 - رَ المادة 3/1 من اتفاقية الصندوق.

وهذا يعني أن المصالح الخاصة للدولة بشأن سعر صرف عملتها يجب أن لا تؤثر على مصالح أعضاء الصندوق بشكل تحكيمي، لأن من شأن هذه السياسة أن تؤدي إلى اتخاذ سياسة ثأرية أو انتقامية من جانب الآخرين؛ ومن ثم فإن الصندوق يرمي إلى حمل الأعضاء على تنسيق جهودهم في مجال أسعار الصرف، وعدم الإقدام على تخفيض أسعار الصرف بشكل تنافسي.

وبتعبير آخر، فإن مساوئ السياسات السابقة على قيام الصندوق، الخاصة بإقدام الدولة على تخفيض سعر صرف عملتها تجاه عملة أخرى لتحقيق مكاسب اقتصادية، كانت ماثلة في الأذهان لدى صياغة هذا الهدف، لأن الإجراء المتوقع في مثل تلك الحالات، أن يقوم الطرف الآخر بتخفيض ثأري أو انتقامي، مما يدخل الجميع بسلسلة من التخفيضات التنافسية التي ينبغي تجنبها، من أجل تحقيق الاستقرار في العلاقات الدولية الاقتصادية.

4 - إسداء المساعدة في إنشاء نظام متعدد الأطراف للمدفوعات خاص بالعمليات الجارية بين الأعضاء، وإزالة القيود على الصرف التي تعيق نمو التجارة الدولية¹⁴.

وهذا يعني أن الصندوق يرمي إلى إقامة نظام للمدفوعات الدولية متعددة الأطراف. أي إقامة نظام تكون فيه العملات قابلة للتحويل فيما بينها، عندما يكون هناك تبادل تجاري بين الدول الأعضاء في الصندوق. ويفرض نظام المدفوعات على الأعضاء أن تقوم بإلغاء القيود على الصرف إذا كان من شأن هذه القيود إعاقة نمو التجارة العالمية.

وينبغي ملاحظة أن القابلية للتحويل وإلغاء الرقابة على الصرف إنما تتصرف إلى المبادلات التجارية الجارية وليس إلى حركات رؤوس الأموال، وسبب ذلك هو أن الدول التي خططت للنظام النقدي الدولي في بريتون وودز لم تكن لتسمح في ذلك الوقت بتحريك رؤوس الأموال بحرية مطلقة، نظراً للمعاناة التي كابدها هذه الدول من حركات رؤوس الأموال التي أدخلت الكثير من الاضطراب في العلاقات الدولية النقدية في الثلاثينيات. ولا يعني هذا أن نظام الصندوق يمنع انتقال رؤوس الأموال بشكل مطلق، وإنما المقصود هو أن هذا النظام يبيح للدول الأعضاء فرض القيود على الصرف لمكافحة مثل هذه التحركات¹⁵.

ومن الجدير بالذكر أن تقييد التحركات المالية في نظام الصندوق قد تحدد بعض الشيء بالنسبة لأعضاء الصندوق الذين اكتسبوا عضوية منظمة التجارة العالمية. فقد تضمنت اتفاقية

14 - رَ المادة 4/1 من اتفاقية الصندوق.

15 - د. أحمد جامع، العلاقات الاقتصادية الدولية، الطبعة الثانية، 1980، دار النهضة العربية، ص 293.

المنظمة المذكورة جملةً من الاتفاقيات، من بينها اتفاقية خاصة بالخدمات، حظرت على أي عضو في منظمة التجارة العالمية "فرض قيود على التحويلات والمدفوعات الدولية المسددة لقاء عمليات جارية تتصل بالتزاماته المحددة"¹⁶، إلا عندما يواجه هذا العضو "صعوبات خطيرة في ميزان المدفوعات أو صعوبات مالية خارجية، أو يواجه تهديداً بوقوع هذه الصعوبات"¹⁷. وبعبارة أخرى يمكن للعضو في منظمة التجارة العالمية أن يفرض قيوداً متعلقة بالتحركات المالية، إذا كانت هذه التحركات ستؤدي إلى إلحاق صعوبات فعلية خطيرة بميزان المدفوعات، أو حتى إذا ما كان من شأنها أن تهدد (تهديداً) بوقوع هذه المصاعب.

5 - بعث الثقة والاطمئنان لدى الدول الأعضاء بوضع الموارد العامة للصندوق تحت تصرفها بصورة مؤقتة وبضمانات كافية، وإتاحة الفرصة لها بذلك لتصحيح الخلل في موازين مدفوعاتها دون اللجوء إلى تدابير ضارة بالرخاء الوطني أو الدولي¹⁸.

وهذا يعني أن من الضروري أن تكون موارد الصندوق متاحة للدول الأعضاء من أجل إصلاح الاختلال الذي تتعرض له موازين مدفوعاتها، ولحملها على عدم اللجوء إلى اتخاذ إجراءات انفرادية لتصحيح الاختلال، لأن من شأن مثل هذه الإجراءات الإضرار بالرفاهية الوطنية والدولية.

وبتعبير آخر، يجب أن يضع الصندوق الاحتياطي العالمي الذي يشكل موارده المالية العامة في خدمة الدول من أجل مساعدتها على تجنب استخدام أسلوب الرقابة على الصرف لعلاج الاختلال في موازين المدفوعات، لأن أول ما تقوم به الدول عادةً من أساليب خاصة بغية تصحيح الاختلال في موازين المدفوعات، تتمثل في فرض الرقابة على الصرف بشكل مبالغ فيه، مما يؤثر سلباً في الرخاء الوطني والدولي، وهو ما يتنافى مع الهدف من إقامة النظام الدولي النقدي.

6 - وبسبب جميع ما تقدّم، يتمثل الهدف الأخير للصندوق في تقصير أمد فترات اختلال موازين المدفوعات الدولية للأعضاء والتخفيف من حدة هذا الاختلال¹⁹.

16 - المادة الحادية عشرة (1) من اتفاقية الخدمات GATS.

17 - المادة الثانية عشرة (1) من اتفاقية الخدمات GATS.

18 - رَ المادة 5/1 من اتفاقية الصندوق.

19 - رَ المادة 6/1 من اتفاقية الصندوق.

وهذا يعني أن الصندوق لا يرمي إلى إزالة كاملة للاختلال الطارئ على موازين مدفوعات الأعضاء، وإنما يكتفي بالتخفيف من حدة هذا الاختلال، بحيث يعود إلى وضع مقبول دولياً، وأن لا يستمر الاختلال الحاد بأي شكل، لأن من شأن استمراره أن يربك العلاقات الدولية الاقتصادية.

أسئلة:

- لماذا لم تنجح الدول في العودة إلى نظام الذهب في فترة ما بين الحربين؟
- ما المقصود بتسهيل التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية؟
- من أهداف صندوق النقد الدولي تقصير أمد فترات اختلال موازين المدفوعات الدولية للأعضاء والتخفيف من حدة هذا الاختلال، ما المقصود بذلك؟

الوحدة التعليمية الثالثة

الهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي

ونظام العضوية والحصص

الكلمات المفتاحية:

مجلس المحافظين - مجلس المدراء التنفيذيين - مدير عام الصندوق - نظام الحصص - مبدأ عدم المساس أو شرط الضمان بالذهب - الحصص والتصويت.

الملخص:

يمارس الصندوق نشاطه القانوني من خلال أجهزته التي ورد النص عليها في ميثاق إنشائه، وهي: مجلس المحافظين (الذي يتألف من جميع الأعضاء)؛ مجلس المديرين التنفيذيين (الذي يتألف من أربع وعشرين عضواً)؛ مدير الصندوق (الذي عادةً ما يتمتع بجنسية أوروبية)؛ وهيئة موظفي الصندوق.

ومنذ قيام الصندوق وأعضائه في تزايد مستمر حتى وصل إلى 185 عضواً (حسب التقرير السنوي للصندوق لعام 2007). وتنقسم العضوية في الصندوق إلى عضوية أصلية، وهي ثابتة للدول المشاركة في مؤتمر بريتون وودز، التي أودعت وثائق انضمامها قبل مطلع عام 1946. أما الدول التي انضمت بعد ذلك فلا تعدّ أعضاء أصلية وإنما هي أعضاء منضمة.

ولكل دولة في الصندوق حصة معينة، هي عبارة عن مبلغ محدد تسهم به في تكوين موارد الصندوق. ويسدد العضو حصته بطريقة محددة مع ضمان بقاء قيمة عملته عند حدود معينة. ولحصص الأعضاء في الصندوق أهمية بالغة، لأن هذه الحصص تحدد موارد الصندوق، وتحدد مدى حق الدولة في الاستفادة من موارد الصندوق، وتحدد حجم أصوات الدول الأعضاء، فضلاً عن أهمية بعض الحصص بالنسبة لاختيار المديرين التنفيذيين.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بالهيكل التنظيمي لصندوق النقد الدولي.
- بيان كيفية توزيع المقاعد في المجلس التنفيذي للصندوق، مع إبراز ابتداع آليات لتغيير تركيب المجلس.
- تعريف الطالب بطريقة توزيع الحصص في الصندوق.
- إبراز أهمية الحصص على وضع العضو.
- بيان العلاقة بين الحصص والتصويت في الصندوق.

الهيكل التنظيمي

تحتاج المنظمات الدولية عموماً إلى أجهزة يمكن من خلالها القيام بالمهام التي أنشئت هذه المنظمات من أجلها. ويمارس الصندوق نشاطه القانوني من خلال أجهزته التي ورد النص عليها في ميثاق إنشائه، وهي: مجلس المحافظين؛ مجلس المديرين؛ مدير الصندوق؛ وهيئة موظفي الصندوق¹.

1- مجلس المحافظين

يعد مجلس المحافظين² في الصندوق أعلى سلطة فيه من الناحية القانونية. ومجلس المحافظين هو الجهاز العام الذي يضم ممثلين عن جميع الدول الأعضاء، إذ إن لكل دولة عضو أن تعين محافظاً، ونائب محافظ. وليس هناك شروط معينة مفروضة على الدول فيما يتعلق بالمزايا التي ينبغي توافرها لدى المحافظ ونائبه، ولكن العادة جرت على أن تعين الدولة وزير مالىتها أو حاكم بنكها المركزي، أو أحد الأشخاص الرسميين المماثلين، محافظاً أو نائب محافظ في الصندوق. ويتمتع مجلس المحافظين بصلاحيات صريحة حصرية، لا يجوز التفويض في ممارستها لأي جهاز آخر، بما في ذلك مجلس المديرين التنفيذيين. وتشمل هذه الصلاحيات قبول الأعضاء الجدد في الصندوق، وتحديد شروط عضويتهم، والموافقة على تعديل حصص الدول الأعضاء، والموافقة على تعديل عام في أسعار صرف عملات الدول الأعضاء، وعقد الاتفاقيات مع المنظمات الدولية (فيما عدا الاتفاقيات غير الرسمية ذات الطابع المؤقت أو الإداري)، وتحديد الدخل الصافي للصندوق وتوزيعه، ومطالبة دولة عضو بالانسحاب من الصندوق، وتقرير تصفية الصندوق، واستئناف القرارات التي يصدرها المديرون التنفيذيون، وتفسير أحكام اتفاق الصندوق.

يعقد مجلس المحافظين اجتماعاً كل عام، وقد جرت العادة أن يتم عقد هذا الاجتماع في شهر أيلول، وأن يعقد بالاشتراك مع مجلس محافظي البنك الدولي للتعيمير والتنمية، وكذلك مؤسسة التمويل الدولية، وهيئة التنمية الدولية.

كما جرت العادة منذ عام 1953 أن تكون واشنطن مقر اجتماعين متتاليين لمجلس المحافظين، في حين يتم عقد الاجتماع الثالث في عاصمة دولة أخرى.

¹ - ر المادة (12) قسم (1). وهناك مجلس استشاري إذا قرر مجلس المحافظين بأغلبية 85% من مجموع القوة التصويتية تطبيق شروط الملحق (د).

² - ر المادة (12) قسم (2).

2- مجلس المديرين التنفيذيين

إذا كان مجلس المحافظين هو الجهاز الأعلى، فإن مجلس المديرين التنفيذيين³ من الناحية العملية هو الجهاز الأكثر أهمية⁴، ويختص مجلس المديرين التنفيذيين بتسيير أعمال الصندوق وإدارة نشاطه اليومي. ويتمتع المديرون التنفيذيون بصلاحيات شاملة، باستثناء تلك التي تدخل حصراً وصراحةً في اختصاص مجلس المحافظين، والتي لا يجوز التفويض فيها.

وبناء على ذلك، فإن من صلاحيات مجلس المديرين التنفيذيين الموافقة على أسعار التعادل الأصلية، التي تتقدم بها الدول الأعضاء، وعلى التعديلات التي تحدث فيها، والموافقة على أسعار الصرف المتعددة؛ وتقرير أوجه استخدام موارد الصندوق؛ ورسم سياسة الصندوق؛ والنظر في التقارير التي تعدها هيئة موظفي الصندوق، عن الاتصالات الدولية التي تجريها مع الدول الأعضاء، وفقاً لاتفاقية الصندوق؛ والموافقة، والتصريح ببعثات المساعدة الفنية، من الصندوق إلى الدول الأعضاء؛ ومراجعة ميزانية الصندوق؛ وتحضير التقرير السنوي للصندوق، وعرضه على مجلس المحافظين؛ وتفسير أحكام اتفاق الصندوق، الذي يخضع لاستئناف مجلس المحافظين.

ويعين كل مدير تنفيذي نائباً له، ذا سلطة كاملة في التصرف في حال غيابه. وينبغي أن يكون المديرون التنفيذيون موجودين بشكل دائم في المقر الرئيس للصندوق، وأن يتفرغوا تماماً لأعمال الصندوق.

وقد كان عدد المديرين التنفيذيين لدى قيام الصندوق اثني عشر مديراً، وهو الحد الأدنى وفقاً للنظام الأساسي للصندوق. بيد أن هذا العدد تزايد غير مرة، حتى وصل حالياً إلى 24 أربع وعشرين مديراً تنفيذياً.

³ - ر المادة (12) قسم (3).

⁴ - في الواقع، لا يعد المجلس التنفيذي في الصندوق بالنسبة لهذه المسألة استثناءً، فالمجالس التنفيذية في جميع المنظمات الدولية هي الأكثر أهمية. وهذا هو شأن الأمم المتحدة، إذ يعد مجلس الأمن أكثر أهمية من الناحية الواقعية من الجمعية العامة؛ وكذلك الأمر في منظمة التجارة العالمية حيث يعد المجلس العام أكثر أهمية من الناحية الواقعية من المؤتمر الوزاري.

ويورد الفقه الدولي أسباباً عديدة لهذه الظاهرة، مبررين ذلك بالحاجة إلى وجود مجالس تنفيذية ذات فاعلية كبيرة، بحيث يمكن تسيير عمل المنظمة الدولية بسهولة ويسر من خلال المجالس التنفيذية، بشكل تظهر من خلاله قوة المنظمة الدولية. في حين يكون دور المجالس الأعلى من ناحية التنظيم القانوني مقصوراً على أمور محددة في موثيق إنشاء المنظمات الدولية، وأمر تتعلق برسم الخطوط العامة لسياسة هذه المنظمات.

يتم تعيين خمسة مديرين تنفيذيين من قبل الدول الأعضاء الخمسة، صاحبة أكبر الحصص في الصندوق، وهي حالياً الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، ألمانيا، فرنسا، والمملكة المتحدة. وتسمح اتفاقية الصندوق للدولتين اللتين استخدمتا عملتهما أكثر من غيرها من العملات في عمليات الصندوق، شراءً وسداداً، خلال السنتين السابقتين على انتخاب المديرين التنفيذيين، أن تعين كل منهما مديراً تنفيذياً، ما لم تكونا من بين الدول الخمسة صاحبة الحصص الأكبر. والمراد بهذا الحكم هو إعطاء الدول الدائنة شأناً أكبر في إدارة الصندوق تجاه الدول المدينة. وحالياً تستفيد من هذا النص كل من الصين وروسيا.

كما تم استحداث مقعد للمملكة العربية السعودية، لأنها كانت تقوم بإقراض الصندوق⁵، وتزويده بما يحتاج من أموال للقيام بعملياته، عندما لا تغطي موارده الاعتيادية هذه العمليات. أما باقي المديرين الستة عشر فيُنتخبون من قبل الدول الأخرى، وفقاً لاتفاقات ودية بينها. ويتم هذا الانتخاب على أساس التقسيمات الإقليمية أو ما يعرف بالدوائر الانتخابية Constituencies. وليس من حق الدول التي تعين مديراً باسمها، أن تشترك في انتخاب هؤلاء المديرين.

وفي الوقت الذي لا توجد فيه مدة معينة لولاية المديرين الذين تعينهم الدول الخمس صاحبة الحصص الأكبر في الصندوق، فإن مدة المديرين المنتخبين هي سنتان، ويمكن إعادة انتخابهم. ويلتئم المديرون التنفيذيون في مجلس يرأسه المدير العام للصندوق. ويعد المجلس في حالة انعقاد دائم (أو بالأصح . في حالة استعداد دائم للانعقاد) في المقر الرئيس للصندوق، ويعقد جلساته كلما استدعت ذلك عمليات الصندوق.

ومن الجدير بالذكر أن التصويت داخل مجلس المديرين التنفيذيين يتم على أساس أن لكل مدير تنفيذي من المديرين المعينين عدد أصوات الدولة التي عينته، والذي يتحدد بحجم حصتها في الصندوق.

أما المدير المنتخب فيتمتع بعدد من الأصوات يساوي مجموع عدد أصوات الدول التي اشتركت في انتخابه، والذي يتحدد أيضاً بحجم حصة كل منها في الصندوق. ولا يجوز للمدير التنفيذي أن يقسم الأصوات التي يحوزها بحيث يستخدم جزءاً منها، أو يستخدمها بشكل متضارب، على جزء من القرار بعدد من الأصوات، وعلى جزء آخر من القرار بعدد بقية الأصوات، بل يجب أن يصوت تجاه رأي معين بكل ما لديه من الأصوات⁶.

⁵ - في الحالة التي يكون فيها الصندوق مقترضاً يتم القرض بموجب اتفاقية دولية، إذا ما تم الاقتراض من شخص دولي (كالسعودية).

ويحق للدولة العضو التي لا تتمتع بحق تعيين مدير تنفيذي أن ترسل إلى مجلس المديرين التنفيذيين ممثلاً لها، عندما يكون من بين المسائل المعروضة عليه مسألة تهمها بشكل خاص، ولممثل الدولة المذكور أن يعرض وجهة نظر بلاده أمام المجلس، لكنه لا يشترك في التصويت.

3- مدير عام الصندوق

يعد مدير الصندوق رئيساً لهيئة موظفي الصندوق، وهو يمارس الأعمال المعتادة للصندوق وفقاً لتوجيهات مجلس المديرين التنفيذيين الذي يرأسه المدير العام أيضاً.

ومدة عقد مدير عام الصندوق خمس سنوات قابلة للتجديد. ووفقاً لاتفاقية الصندوق، لا يجوز أن يكون المدير العام محافظاً في الصندوق أو مديراً تنفيذياً فيه.

وهناك شروط شكلية ينبغي توافرها في المدير العام، إذ لا يجوز أن يزيد عمره على خمس وستين سنة عند تعيينه، ولا أن يستمر في منصبه بالصندوق بعد بلوغه سبعين عاماً. وعادة ما يكون مدير عام الصندوق ذا خبرة واسعة في مجال النقد والائتمان والمال.

وليس هناك شروط خاصة لتعيين المدير العام، بيد أن هناك تقليداً متبعاً في تعيينه، وتعيين رئيس البنك الدولي، فهذا الأخير وفقاً للتقليد المتبع ينبغي أن يكون متمتعاً بجنسية الولايات المتحدة الأمريكية، في حين أن مدير عام الصندوق ينبغي أن يكون متمتعاً بجنسية غير جنسية الولايات المتحدة. ومن متممات هذا التقليد أن يكون مدير عام الصندوق متمتعاً بجنسية إحدى الدول الأوروبية. والمدير الحالي للصندوق هو دومينيك ستراوس . كان، الفرنسي الجنسية، والذي خلف رودريغو راتو الإسباني الجنسية..

ومنذ عام 1949 أنشئ منصب نائب مدير الصندوق، ويعينه مجلس المحافظين. ويتولى هذا المنصب أمريكي على الدوام.

ولمنصب مدير عام الصندوق أهمية كبيرة، لأنه يعد صلة الوصل بين المديرين التنفيذيين وهيئة الموظفين والدول الأعضاء فيه والمنظمات الدولية، فضلاً عن كونه الممثل الرئيس للصندوق. وتكتسب البيانات التي يلقيها المدير العام للصندوق وزناً كبيراً، وتعد مصدراً لا غنى عنه لفهم سياسة الصندوق وتوجهاته، والأهداف الحالية التي يعمل على تحقيقها، ومختلف وجوه نشاطه.

⁶ - راجع في هذا المعنى:

Fawcett, The place of law, op. cit., p. 323.

4- هيئة موظفي الصندوق

يعين المدير العام للصندوق مجموعة من الموظفين الفنيين يشكلون الهيئة العامة Staff بالصندوق. ويراعى في انتقائهم التخصص الفني والكفاءة. وينبغي التوسيع إلى أكبر حد ممكن، من قاعدة الدول التي ينتقى هؤلاء الموظفون من بين مواطنيها.

ويقرر عضو هيئة موظفي الصندوق كتابةً عند تعيينه، أنه لن يقبل أي تعليمات من أي حكومة أو سلطة خارجة عن الصندوق فيما يتعلق بممارسة واجباته في الصندوق.

ويقوم موظفو الصندوق بإعداد معظم الوثائق التي تمثل الأساس لمداولات مجلس المديرين التنفيذيين، وهو ما يتم في بعض الأحيان بالتعاون مع البنك الدولي؛ وتقدم الوثائق إلى المجلس بعد موافقة إدارة الصندوق عليها، وإن كان هناك بعض الوثائق يقدمها المديرون التنفيذيون أنفسهم.

والعاملون في صندوق النقد الدولي موظفون مدنيون دوليون مسؤولون أمام الصندوق، وليس أمام سلطاتهم الوطنية.

ويعمل بالصندوق حالياً حوالي 2800 موظفاً ينتمون إلى 133 بلداً. ويشكل الاقتصاديون ثلثي الموظفين الفنيين في الصندوق تقريباً. ويضم الصندوق 22 إدارة ومكتباً يرأسها مديرون مسؤولون أمام المدير العام. ومعظم موظفي الصندوق يعملون في واشنطن العاصمة، وإن كان هناك حوالي ثمانين ممثلاً مقيماً للصندوق في البلدان الأعضاء للمساعدة في تقديم المشورة بشأن السياسة الاقتصادية. وللصندوق مكاتب في باريس وطوكيو للاتصال بالمؤسسات الدولية والإقليمية الأخرى ومنظمات المجتمع المدني، كما أن له مكاتب في نيويورك وجنيف هدفها الأساسي الاتصال بالهيئات الأخرى في منظمة الأمم المتحدة.

نظام العضوية والحصص في الصندوق

يعد نظام الحصص من النماذج الفريدة التي تمتاز بها مؤسسات بريتون وودز من بين المنظمات الدولية. وسنشرح هذا النظام في المطلب الثاني من هذا المطلب، على أن نتحدث في المطلب الأول عن نظام العضوية في الصندوق.

1- العضوية في الصندوق

العضوية في الصندوق مقصورة على الدول. وهذا يعني أن العضوية في الصندوق تقليدية تماماً، فهي غير متاحة لأي شخص دولي سوى الدول. فالمنظمات الدولية مثلاً لا يحق لها اكتساب عضوية الصندوق، ومن باب أولى فالعضوية غير متاحة للأشخاص غير الدولية (كالشركات متعددة الجنسية). وعلى الرغم من أن الصندوق يعدّ وكالة متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة، فإنه لا يشترط لاكتساب عضويته أن تكون الدولة عضواً في الأمم المتحدة⁷. ومنذ قيام الصندوق وأعضائه في تزايد مستمر حتى وصل إلى 185 عضواً (حسب التقرير السنوي للصندوق لعام 2007).

وتنقسم العضوية في الصندوق⁸ إلى عضوية أصلية، وهي ثابتة للدول المشاركة في مؤتمر بريتون وودز، التي أودعت وثائق انضمامها قبل مطلع عام 1946. أما الدول التي انضمت بعد ذلك فلا تعدّ أعضاء أصلية وإنما هي أعضاء منضمّة. بيد أن التفرقة في عضوية المنظمات الدولية عموماً، بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين، لا تعني وجود اختلاف في الحقوق والواجبات القانونية التي ينظمها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية، ولكن الأمر مختلف بعض الشيء من الناحية العملية في المنظمات الدولية الاقتصادية، لأن الانضمام إلى هذه المنظمات لا يكون عادةً تلقائياً، وإنما يحتاج إلى شروط يؤدي الأعضاء السابقون في تحديدها دوراً مهماً. فشروط عضوية الصندوق يحددها مجلس محافظي الصندوق، وهذا يعني أن مجلس المحافظين يضع

⁷ - راجع: د. محمد مصطفى يونس، دور صندوق النقد الدولي في مواجهة أزمة الديون الخارجية، دار النهضة

العربية، 1995، ص 11.

⁸ - ر المادة 2 من الاتفاقية المنشئة للصندوق.

الشروط التي يراها مناسبة، ولا سيما بالنسبة للاكتتاب في الصندوق (الحصة أو المساهمة)⁹ ما يدل على أن العضو الجديد ينبغي أن يقبل قرار مجلس المحافظين لكي يكتسب العضوية. ومع ذلك ينبغي إدراك حقيقة ضرورة استناد الشروط التي يضعها مجلس المحافظين إلى مبادئ تتفق مع تلك المطبقة على البلدان الأخرى التي اكتسبت عضوية الصندوق¹⁰.

ولكل دولة عضو الحق في الانسحاب من الصندوق، بعد إبلاغه بذلك خطياً. وعند ذلك يصبح الانسحاب ساري المفعول¹¹. وقد انسحبت بهذه الطريقة كل من بولندا في 14 آذار 1950؛ وكوبا في 2 نيسان 1964.

وإذا ما عجز أحد الأعضاء عن الوفاء بالتزاماته المحددة في الاتفاق المنشئ، فيمكن أن يحرم من حقه في السحب من موارد الصندوق. أما إذا استمر عجزه بعد فترة معينة، فيمكن أن يطلب منه أن ينسحب من عضوية الصندوق¹²، كما حدث مع تشيكوسلوفاكيا التي اضطرت للانسحاب بهذه الطريقة في 31 كانون الأول 1954. وكما حدث مع زيمبابوي عام 2005، حيث عجزت عن الوفاء بالتزاماتها حيال الصندوق، فطلب منها أن تغادره إذا لم تفِ بها خلال مدة معينة.

2- نظام الحصص في الصندوق

لكل دولة في الصندوق حصة معينة، هي عبارة عن مبلغ محدد تسهم به في تكوين موارد الصندوق. ومن المآخذ على الاتفاق المنشئ للصندوق أنه لم يتضمن أي نص خاص بطريقة تحديد حصة كل عضو، على الرغم من الأهمية الكبيرة لهذا التحديد، لما يترتب عليها من آثار تحدد وضع العضو في الصندوق. وأما ما ورد ذكره في الاتفاق فيتعلق بكيفية تعديل الحصص¹³، وطريقة دفع العضو لحصته المحددة إلى الصندوق¹⁴.

⁹ - على الرغم من وجود هذه المشكلة بشكل مقتن بالنسبة للأعضاء غير الأصليين، فإنها كانت أمراً واقعاً بالنسبة للكثير من الأعضاء الأصليين أنفسهم، كما سنرى لدى بحث الحصص بعد قليل.

¹⁰ - رَ القسم 2 من المادة 2 من الاتفاقية المنشئة للصندوق.

¹¹ - رَ المادة 26/ القسم 1 من الاتفاقية المنشئة للصندوق.

¹² - رَ المادة 26/ القسم 2 من الاتفاقية المنشئة للصندوق.

¹³ - رَ المادة 3/ القسم 2 من اتفاقية الصندوق.

¹⁴ - رَ المادة 3/ القسم 3 من اتفاقية الصندوق.

• تحديد الحصص:

كان رأس مال الصندوق لدى قيامه 8 مليارات دولار أمريكي. وقد تحددت حصص الأعضاء الأصليين من خلال لجنة ضمت خمس عشرة دولة فقط، من بين الدول المشتركة في الإعداد للصندوق. وقد قوبل هذا التحديد باعتراض بعض الدول، ولكن دون جدوى. ولم تتبع لجنة الدول الخمس عشرة منهجاً موضوعياً في تحديدها لحصص الأعضاء الأصليين، بل قامت بتوزيع المساهمة في المليارات الثمانية وفقاً لوضع الدول الكبرى؛ ووزنها السياسي والاقتصادي. وكان التأثير الأكبر والحصة الكبرى من نصيب الولايات المتحدة، إذ كانت حصتها عند قيام الصندوق 2750 مليون دولار أمريكي، تلتها حصة المملكة المتحدة بـ 1300 مليون دولار، ثم حصة الاتحاد السوفيتي وقدرها 1200 مليون دولار¹⁵، ثم حصة الصين بـ 550 مليون دولار، ثم حصة فرنسا بـ 525 مليون دولار، ثم حصة الهند بـ 400 مليون دولار. وكذلك تم تحديد حصص بقية الأعضاء الأصليين بالطريقة ذاتها وبنسب متفاوتة. أما حصص الدول الأعضاء الجدد فيتم تحديدها في نفس قرارات قبول هذه الدول في عضوية الصندوق؛ وتكون هذه القرارات صادرة عن مجلس محافظي الصندوق¹⁶.

• طريقة دفع الحصة:

يتم دفع الدولة العضو لحصتها بالذهب¹⁷، وبالعملة الوطنية. إذ يجب أن يتم دفع ربع الحصة (25%) بالذهب، وثلاثة أرباعها (75%) بالعملة الوطنية. وإذا كانت قيمة ما تمتلكه الدولة

¹⁵ - على الرغم من حضور الاتحاد السوفيتي لمؤتمر برينتون وودز، وموافقه على اتفاقية الصندوق، فإنه لم يصادق على الاتفاق المذكور. ونتيجة لعدم مصادقة الاتحاد السوفيتي على اتفاقية الصندوق، التي تضمنت من بين ما تضمنته. تحديد حصته بـ 1200 مليون دولار، تم تخفيض رأس المال الأولي للصندوق إلى 7600 مليون دولار.

راجع: ميشيل لولار، مرجع سابق، ص 26.

¹⁶ - ر المادة 3/ القسم 1 من اتفاقية الصندوق.

¹⁷ - كان ذلك قبل التعديلين الأول والثاني اللذين أدخلوا على اتفاقية الصندوق. أما بعد استحداث وحدات حقوق السحب الخاصة في التعديل الأول (1969) وإنهاء دور الذهب في التعديل الثاني (1978)، فقد أصبح التعبير عن الحصص يتم بوحدات حقوق السحب الخاصة. وقد جاء في القسم 1 من المادة (3) ما يأتي: "يخصص لكل عضو حصة يعبر عنها بوحدات حقوق السحب الخاصة...". ومع ذلك يمكن للصندوق أن يقرر قبول التسديد بعملات دول أعضاء أخرى، أي بعملات صعبة يعود تحديدها للصندوق. وأما بالنسبة للعضو الجديد فلم يعد يتوجب عليه أن يسدد الـ 25% من حصته بالذهب، وبما أنه لا يستطيع أن يسدها

المعنية من ذهب ودولارات أمريكية أقل من نسبة ربع حصتها المحددة، فإنها لا تلتزم إلا بدفع 10% من حصتها بالذهب والباقي في شكل عملتها الوطنية. وتطبق هذه القواعد على كل زيادة تنقرر في هذه الحصة¹⁸.

• شرط الضمان بالذهب (مبدأ عدم المساس):

على الرغم من جواز دفع ثلاثة أرباع الحصة بالعملة الوطنية فإن هناك شرطاً مهماً مترتباً على الدول الأعضاء، وهو شرط ضمان قيمة العملة الوطنية التي تدفع إلى الصندوق بالذهب. والغاية من هذا الشرط هي تمكين الصندوق من الاحتفاظ بموارده مقومةً بالذهب¹⁹ دون تغيير، بحيث يكون الصندوق قادراً على القيام بالمهام الموكلة إليه من خلال موارد ثابتة في قيمتها. وبمقتضى هذا الشرط تطالب الدولة وفقاً لأحكام الصندوق²⁰ بأن تدفع له خلال مدة معقولة مبلغاً من عملتها مساوياً للنقص الحاصل في القيمة بالذهب للمبلغ الذي يحتفظ به الصندوق من عملتها، في كل حالة ينخفض فيها سعر التعادل²¹ لعملة الدولة²².

والأبعد من ذلك أن الدولة مطالبة في كل حالة يرى فيها الصندوق أن قيمة عملتها قد تدهورت إلى حد يعتد به في إقليمها، بأن تدفع له مبلغاً معادلاً للنقص الحاصل في المبلغ الذي يحتفظ به الصندوق من عملتها، حتى لو لم يتغير سعر التعادل لهذه العملة.

بوحدة حقوق السحب الخاصة ما دام لا يملكها حتى تاريخه، لذا يمكن له أن يسدد مساهمته بعملات دول أعضاء أخرى يحددها الصندوق، والتي هي عادةً العملات الصعبة التي يفتتها في احتياطاته. ويمكن لهذا البلد العضو بصورة استثنائية أيضاً، أن يسدد كامل حصته بعملته الوطنية، كما حدث مع بولونيا. راجع: ميشيل لولار، مرجع سابق، ص 30.

18 - يتم إيداع الدولة لخصتها في الصندوق ذاته، أو في أحد البنوك الأربعة التي حددها الصندوق لإيداع موارده فيها، وهي: بنك فرنسا وبنك إنكلترا والبنك الاحتياطي الفيدرالي بنيويورك والبنك الاحتياطي الفيدرالي للهند.

19 - التقويم حالياً يتم بوحدة حقوق السحب الخاصة.

20 - ر المادة 5/ القسم 11 من اتفاقية الصندوق، والتي تنص على أن: "يحتفظ بقيمة عملات الأعضاء الموضوعة في حساب الموارد العام معبراً عنها بحقوق السحب الخاصة حسب أسعار للصرف تحدد بموجب المادة (19) قسم (7/أ)". ويفيد الأخير بأنه "...يحصل المشترك الذي يستعمل حقوق السحب الخاصة على القيمة ذاتها مهما كانت العملات المقدمة وأياً كان المشتركين الذين يقدمون تلك العملات...".

21 - ألغي نظام أسعار التعادل بموجب التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق.

22 - وعلى العكس من ذلك، يلتزم الصندوق في كل حالة يرتفع فيها سعر التعادل لعملة الدولة بأن يرد خلال مدة معقولة مبلغاً من عملتها معادلاً للزيادة الحاصلة في القيمة بالذهب للمبلغ الذي يحتفظ به الصندوق من عملتها.

وبعبارة أخرى، يجب ألا يتأثر مقدار موجودات الصندوق من عملة عضو ما بالتغيرات التي تطرأ على سعر تعادل العملة، ولا بتقلبات أسعارها في أسواق الصرف. ويتوجب على البلد الذي تتآكل قيمة عملته أن يستكمل تسديد الفرق بعملته.

• قابلية الحصص للتعديل:

حصص الأعضاء في الصندوق ليست جامدة، وإنما هي قابلة للتعديل حسب احتياجات الصندوق، وحسب تغير أوضاع وظروف الدول. ولذلك نص اتفاق الصندوق²³ على إعادة النظر في حصص الأعضاء كل خمس سنوات وتعديلها إن وُجد مبرر لذلك. وينبغي أن يكون التعديل في هذه الحالة شاملاً لجميع حصص الأعضاء، مع ضرورة موافقة الدولة العضو المعنية على تعديل حصتها حتى يمكن لهذا التعديل أن يتم فعلاً. كما يمكن أن يكون التعديل خاصاً بحصة دولة معينة حسبما يطرأ على مركزها وقوتها الاقتصادية مقارنةً مع الدول الأخرى.

وقد تم تعديل الحصص مرات عديدة بشكل شامل. كما تم تعديل الحصص بشكل فردي لبعض الدول، كما حدث عام 1965 بالنسبة لألمانيا الاتحادية حيث زادت حصتها من 300 مليون دولار إلى 1200 مليوناً، واليابان من 250 مليوناً إلى 725 مليوناً. ويمكن للدولة أن تطلب تخفيض حجم حصتها في الصندوق، ولكن الدول لا تلجأ عادةً لمثل هذا الطلب.

• أهمية الحصص:

لحصص الأعضاء في الصندوق أهمية بالغة، لأن هذه الحصص تحدد موارد الصندوق، وتحدد مدى حق الدولة في الاستفادة من موارد الصندوق، وتحدد حجم أصوات الدول الأعضاء، فضلاً عن أهمية بعض الحصص بالنسبة لاختيار المديرين التنفيذيين.

أ - أهمية الحصص في تكوين موارد الصندوق والاستفادة منها:

لحصص الأعضاء أهمية كبيرة في تكوين موارد الصندوق، حيث تتكون الموارد الأساسية له من مجموع حصص الدول الأعضاء. وبهذا تسهم كل دولة في تكوين رأسمال الصندوق بمقدار حصتها.

²³ - ر المادة 3/القسم 2/أ من اتفاقية الصندوق.

وإذا كان حجم حصص الدول الأعضاء يحدد حجم موارد الصندوق من الناحية الكمية، فإن طريقة دفع هذه الحصص تحدد تكوين هذه الموارد من الناحية الكيفية، أي من ناحية نصيب كل من الذهب والعملات فيها.

ولحجم موارد الصندوق أهمية كبيرة، لأنه يعدّ مجعماً لوسائل الدفع الدولية، التي يمكن للصندوق أن يستخدمها للقيام بوظيفة إدارة وضمان حسن سير النظام الدولي النقدي، كما أن لتكوين هذه الموارد أهمية خاصة لأن العملات الوطنية للدول الأعضاء ليست على قدم المساواة فيما بينها، فبعضها قابل للتحويل، ومن ثم يمكن للصندوق أن يستخدمه في القيام بعملياته الجارية، في حين أن بعضها الآخر غير قابل للتحويل، ومن ثم لا يمكن للصندوق أن يستخدمه لهذا الغرض، ولهذا فإن الزيادة العامة في حصص الدول في الصندوق إنما تهدف إلى تمكينه من زيادة حجم موارده المالية الموضوعية تحت تصرفه، أما الزيادات الفردية في حصص بعض الدول فإنها تهدف بشكل خاص إلى تمكينه من زيادة العملات القابلة للتحويل التي يحتاج إليها أكثر من غيرها.

وقد بلغت موارد الصندوق الأساسية²⁴ في نهاية عام 1945 (7.4) مليار دولار، وأخذت بالتزايد مرات عديدة حتى بلغت²⁵ في 29 تشرين الثاني 2004 (213478.4) مليون وحدة حقوق سحب خاصة).

ب - العلاقة بين الحصص والتصويت في الصندوق:

تظهر أهمية الحصص في الصندوق من خلال نظام التصويت فيه. فعدد الأصوات التي تمتلكها كل دولة عضو في الصندوق داخل أجهزته المختلفة يتوقف على حجم حصتها فيه. فالتصويت في الصندوق (وكذلك في البنك الدولي) مختلف عن التصويت في المنظمات الدولية الأخرى، كالأمم المتحدة (وحتى منظمة التجارة العالمية) إذ تعتمد المنظمات الدولية عموماً قاعدة (صوت واحد لكل عضو) في حين أن التصويت في الصندوق مقترن بحجم المساهمة في موارده، أي تبعاً لحصة كل عضو، ولذلك يوصف التصويت في الصندوق بأنه تصويت موزون، أو تصويت مرجح. وبهذا المعنى يأخذ الصندوق بالحسبان القوة الاقتصادية للدول الأعضاء في عملية التصويت.

²⁴ - راجع حول بقية موارد الصندوق ما سيأتي ذكره في المبحث الخامس.

²⁵ - International Monetary Fund, IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, <www.imf.org> visited on 1/1/2005.

وتتمتع كل دولة عضو في الصندوق بعدد متساوٍ من الأصوات مقداره 250 صوتاً، يضاف إليها صوت واحد عن كل جزء من حصتها يعادل 100000 مائة ألف وحدة حقوق سحب خاصة. ونتيجة لهذا النظام تتمتع الولايات المتحدة الآن بعدد من الأصوات مقداره 371743 صوتاً، بمعدل 17.14% من مجموع الأصوات، لأن حصتها في الصندوق تبلغ 37149.3 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بنسبة قدرها 17.46% من مجموع الحصص؛ تليها اليابان، وتتمتع بـ 133378 صوتاً بمعدل 6.15% من الأصوات، لأن حصتها في الصندوق تبلغ 13312.8 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بمعدل 6.26% من مجموع الحصص؛ تليها ألمانيا، وتتمتع بـ 130332 صوتاً بمعدل 6.01% من الأصوات، لأن حصتها في الصندوق تبلغ 13008.2 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بمعدل 6.11% من مجموع الحصص؛ في حين تتمتع المملكة المتحدة وفرنسا كلاً على حدة بـ 107635 صوتاً، بمعدل 4.96% من مجموع الأصوات، لأن حصة كل منهما في الصندوق تبلغ 10738.5 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بنسبة 5.05% من مجموع الحصص؛ تليهما السعودية، وتتمتع بـ 70105 صوتاً بمعدل 3.23% من الأصوات، لأن حصتها في الصندوق تبلغ 6985.5 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بمعدل 3.28% من مجموع الحصص؛ وتتمتع الصين وكندا كلاً على حدة بـ 63942 صوتاً، بمعدل 2.95% من مجموع الأصوات، لأن حصة كل منهما في الصندوق تبلغ 6369.2 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بنسبة 2.99% من مجموع الحصص؛ بينما تتمتع سورية بـ 3186 صوتاً، بمعدل 0.15% لأن حصتها في الصندوق تبلغ 293.6 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بنسبة 0.14% من مجموع الحصص؛ وأما أصغر الدول مساهمة في رأسمال الصندوق فهي بالاو، وتتمتع بـ 281 صوتاً، بمعدل 0.01% لأن حصتها في الصندوق تبلغ 3.1 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، بنسبة 0.001% من مجموع الحصص²⁶.

ج - أهمية الحصص بالنسبة لاختيار المديرين التنفيذيين:

تظهر أهمية الحصص أيضاً في مجال حق كل دولة من الدول الخمس، صاحبة أكبر الحصص فيه، أن تختار واحداً من المديرين التنفيذيين للصندوق. وحالياً فإن الدول الخمس صاحبة الحصص الأكبر. كما يلاحظ في العرض السابق. هي: الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، ألمانيا، المملكة المتحدة وفرنسا (بنسبة متساوية).

²⁶ - راجع حصص أعضاء الصندوق وحقوقهم التصويتية، والنسب المئوية لذلك في:

- IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors, ibid.

أسئلة:

- كيف يتم توزيع المقاعد في مجلس المديرين التنفيذيين?
 - o ما المقصود بشرط الضمان بالذهب؟
- كيف يتم التصويت في الصندوق؟

الوحدة التعليمية الرابعة

تطور النظام النقدي للصندوق

الكلمات المفتاحية:

سعر الصرف - نظام ثبات سعر الصرف - نظام حرية سعر الصرف - نظام الرقابة على سعر الصرف - استقرار سعر الصرف - التعويم - التعويم النقوي وغير النقوي - التعويم الفردي والجماعي أو المشترك - ميزان المدفوعات - الفائض - العجز - اختيار نظم الصرف - الربط.

المُلخَص:

شهدت التعاملات الدولية النقدية، تغيّرات متعددة. وكانت النظم التي اتبعتها الدول في تعاملاتها النقدية مع الدول الأخرى، موسومةً بالمصلحة الوطنية، لكل دولة. وعلى الرغم من محاولات إيجاد صيغ تنظيمية مشتركة، لعلاقتها النقدية، فقد أبقّت الدول . عملياً . هامشاً كبيراً لنفسها، كي تحدد النموذج المناسب لكل منها في رسم علاقتها النقدية بالدول الأخرى. ولذلك وجدناها تتبع نظم صرف متنوعة: كنظام ثبات سعر الصرف ونظام حرية سعر الصرف ونظام الرقابة على سعر الصرف، وجميعها نظم مقبولة.

وإذا كان الصندوق قد قام أساساً على نظام استقرار سعر الصرف، وظلّ عليه لفترة تزيد على ثلاثة عقود، فإنه انقلب على هذا النظام الذي رُسم في بريتون وودز، ليحتّ أعضاءه على اتباع نظام مناقض تماماً هو (التعويم). ومع ذلك فإن هناك أنواعاً كثيرة من النظم داخل الصندوق يمكن تصنيفها وفقاً لما يتبعه كل عضو، كاتّباع نموذج التعويم المشترك، وربط سعر صرف العملة الوطنية، بسعر صرف عملة أو عملات أخرى. ومن شأن هذا الأسلوب أن يحقق الاستقرار النقدي، والاقتصادي، للدولة التي تقوم بربط عملتها بأخرى، وفي الوقت نفسه فإنه يضغط على العملة التي يتم ربط العملة الوطنية بها، مما قد يؤثر سلباً على اقتصاد الدولة التي تكون عملتها هدفاً للربط.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب على نظم الصرف التي تتبعها الدول سواء كان ذلك خارج نظام الصندوق أو ضمنه.
- بيان مدلول كل نوع من أنواع نظم الصرف، وإيجابياته وسلبياته، وتأثيره في العلاقات الاقتصادية الدولية.
- توضيح النظام النقدي للصندوق (نظام بريتون وودز) منذ قيامه رسمياً، وحتى انهياره واقعياً.
- توضيح النظام النقدي للصندوق (نظام جامايكا) منذ التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق.
- إبراز الدور السيادي للدول في اختيار نظام الصرف المناسب في ظل نظام التعويم.

شهدت التعاملات الدولية النقدية، تغيرات متعددة. وكانت النظم التي اتبعتها الدول في تعاملاتها النقدية مع الدول الأخرى، موسومةً بالمصلحة الوطنية، لكل دولة.

وعلى الرغم من محاولات إيجاد صيغ تنظيمية مشتركة، لعلاقاتها النقدية، فقد أبقّت الدول . عملياً . هامشاً كبيراً لنفسها، كي تحدد النموذج المناسب لكل منها في رسم علاقتها النقدية بالدول الأخرى.

وإذا كان الصندوق قد قام أساساً على نظام استقرار سعر الصرف، وظلّ عليه لفترة تزيد على ثلاثة عقود، فإنه انقلب على هذا النظام الذي رُسم في بريتون وودز، ليحثّ أعضائه على اتباع نظام مناقض تماماً هو (التعويم).

ولكي ندرك معنى هذين النظامين، نبدأ بتوضيح بعض الاصطلاحات الخاصة بالتعاملات النقدية الدولية.

1- مفاهيم أساسية لبعض الاصطلاحات النقدية

نبين فيما يأتي بعض المفاهيم الأساسية الضرورية لفهم موضوعات القانون الدولي الاقتصادي، ولا سيما ما يتعلق منها بمجال اهتمام صندوق النقد الدولي.

نظم الصرف

هناك نظم متعددة لسعر الصرف، ويمكن التمييز تاريخياً بين أنواع عديدة، يرتبط كل نظام منها بقاعدة من القواعد النقدية¹.

أول هذه النظم، نظام ثبات سعر الصرف، الذي ساد في ظل قاعدة الذهب على شكل مسكوكات ذهبية، أو على شكل عملة ورقية قابلة للتحويل إلى ذهب. وقد اتبع هذا النظام في العلاقات الدولية الاقتصادية المعاصرة، منذ أواخر القرن التاسع عشر إلى ما قبل الحرب العالمية

¹ - راجع تفصيلاً: د. أحمد جامع، العلاقات الاقتصادية الدولية، مرجع سابق، ص 147-196. وراجع أيضاً: د. محمد زكي شافعي، التعاون النقدي الدولي الإقليمي والعالمي، معهد الدراسات العربية العالية بجامعة الدول العربية، 1962، ص 1-38.

الأولى عام 1914، وكذلك في الفترة من 1925-1930 حيث عادت الدول الأوروبية إلى قاعدة الذهب على شكل سبائك ذهبية، كما عادت الدول الأخرى إلى هذه القاعدة على شكل الصرف الذهبي.

ويتم تطبيق قاعدة الذهب في نظام ثبات سعر الصرف عندما تحدد الدولة وحدة النقد الرسمية لديها، في شكل وزن معين تعييناً دقيقاً من الذهب؛ ودرجة محددة من درجات نقائه؛ بحيث يمكن للأفراد تحويل ما يشاؤون من الأوراق النقدية للعملة المعنية إلى ذهب أو العكس، وذلك وفقاً للوزن المعين من الذهب لوحدة النقد الرسمية، مع السماح للأفراد أن يصدرُوا ويستوردُوا الذهب بكل حرية.

وبموجب نظام ثبات سعر الصرف تكون قيمة عملة ما ثابتة تجاه قيمة عملة أخرى، ما دامت قيمة كل منهما محددة تحديداً دقيقاً تجاه الذهب، عندما تكون درجة نقائه واحدة في حساب سعر صرف كلٍّ من العملتين على حدة.

أما النظام الثاني، فهو نظام حرية سعر الصرف، وقد ساد في ظل النقود الورقية غير القابلة للتحويل إلى ذهب في بعض الدول الأوروبية، في الفترة ما بين الحرب العالمية الأولى وحتى العودة إلى العمل بقاعدة الذهب عام 1925، وكذلك بعد انتهاء العمل بقاعدة الذهب في أوائل ثلاثينيات القرن العشرين وحتى الحرب العالمية الثانية.

بيد أن عدم قابلية النقود الورقية للتحويل، منذ الخروج على قاعدة الذهب في أوائل الثلاثينيات بعد الكساد الكبير، لم تعد مقتصرة على التحويل إلى الذهب، بل أصبحت تعني عدم قابلية النقود الورقية للدولة التي تتبع هذا النظام، للتحويل إلى نقود ورقية لدولة أخرى، وفقاً لسعر صرف قد يكون ثابتاً أو متغيراً. وهكذا أصبح تعبير القابلية للتحويل ينصرف أيضاً إلى قابلية النقود الورقية لدولة ما، للتحويل إلى نقود ورقية لدولة أخرى بحرية.

وبموجب نظام حرية سعر الصرف، فإن ثمن عملة ما يتحدد وفقاً لقوى العرض والطلب على هذه العملة. فإذا زاد الإقبال على شرائها مع قلة المعروض منها (زيادة الطلب على العرض) ارتفع

سعرها تجاه العملات الأخرى؛ وإذا طرحت كميات منها بشكل يزيد على المطلوب (زيادة العرض على الطلب) انخفض سعرها تجاه العملات الأخرى.

ومن أجل تلطيف حدة التقلبات المفاجئة الناجمة عن هذا النظام، تتدخل الدولة أحياناً بفرض نظام يمنع هذه التقلبات أو يعمل على تقليلها، يسمى نظام موازنة الصرف، ويطلق على المؤسسة التي ترعاها (صندوق موازنة الصرف). وتتنحصر مهمة هذا الصندوق بصورة أساسية في التدخل في شؤون الصرف المحلية للمحافظة على أسعار الصرف بمستوى معين، يمنع انخفاض أو ارتفاع قيم العملة، ليحول دون تعرض قيم الاستيراد والتصدير إلى التفاوت والاختلاف. أما الغاية الأساسية من إنشاء هذا الصندوق، فتتمثل بإبعاد الميزان الحسابي للدولة عن مخاطر العجز. وبغية تحقيق هذه الغاية يقوم صندوق موازنة الصرف (أو المؤسسات المالية المختصة، كالبنك المركزي) بالتدخل في أسواق الصرف عن طريق ضخ ما يمتلكه من عملات أجنبية ووطنية، إلى سوق الصرف الخارجي فيزيد من الطلب أو العرض على العملات. وبتعبير آخر فإن صندوق موازنة الصرف يزيد حجم عمليات سوق الصرف الخارجي من خلال تدخل الحكومة لشراء العملة الوطنية أو بيعها، بغية تحقيق التوازن².

والنظام الثالث، هو نظام الرقابة على سعر الصرف، وقد ساد أيضاً في ظل النقود الورقية غير القابلة للتحويل. وقد اتبعته بعض الدول خلال الثلاثينيات، وكذلك بعد الحرب العالمية الثانية. وما زال هذا النظام سائداً في كثير من الدول، إذ تمارس هذه الدول رقابةً متفاوتة على سعر الصرف.

والرقابة على الصرف هي فن تحتكر الدولة بمقتضاه شراء النقد الأجنبي وبيعه. وبعبارة أخرى، فإن الدولة تقوم بحصر الصرف الأجنبي المتاح بكميات قليلة نسبياً، وتوزيعه على طالبيه في حدود الكمية المعروضة منه، بحيث يظل سعر الصرف ثابتاً على الرغم من المغالاة في تحديد سعر صرف العملة الرسمية عادةً.

² - راجع: د. محمد خالد الحريري، العلاقات الاقتصادية الدولية، منشورات جامعة دمشق، ط11، 2003، ص110-111.

وفي هذا النظام تصبح الخزنة العامة أو البنك المركزي أو أي جهة حكومية أخرى تحددها الدولة هي البائع والمشتري الوحيد للقطع الأجنبي، مما يترتب عليه تقلص في حجم عمليات سوق الصرف بوجه عام، ونقص عرض العملة الوطنية في هذه السوق بصفة خاصة.

وإلى جانب هذه الأنواع الرئيسية لنظم الصرف، هناك نظام صندوق النقد الدولي الذي تتبع الدول من خلاله أساليب متنوعة، بما يتناسب مع التوجهات الاقتصادية لكل دولة في إدارتها لعلاقاتها النقدية مع الدول الأخرى، وفي تحديدها لسعر صرف عملتها الرسمية³.

وقد عرف نظام الصندوق، الخاص بسعر الصرف نموذجين رئيسيين، يعرف أولهما بالاستقرار (وهو نظام بريتون وودز، وهو أقرب ما يكون إلى نظام الثبات)، بينما يعرف الآخر بالتعويم (وهو أقرب ما يكون إلى نظام الحرية، وقد انتهى بموجبه نظام بريتون وودز). وسنشرح هذين النظامين بقليل من التفصيل فيما بعد.

³ - نفضّل هنا استخدام تعبير "العملة الرسمية" بدلاً من تعبير "العملة الوطنية"، وذلك لأن هناك دولاً يتجاوز عددها الأربعين بلداً من الدول الأعضاء في الصندوق، ليس لها "عملة وطنية مستقلة"، بل تستخدم إحدى العملات الأجنبية "عملةً رسميةً" لها. راجع:

عبد العلي جبيلي وفيتالي كرامارنكو، اختيار نظم الصرف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، منشورات صندوق النقد الدولي (2003)، ص 4.

سعر الصرف

يمكن تعريف سعر الصرف بأنه ثمنُ عملةِ دولةٍ ما، مقوِّماً بعملةِ دولةٍ أو دولٍ أخرى. وهذا يعني أن سعر الصرف يكتسب أهميته من وجود علاقة بين عملات دول مختلفة. وما دامت علاقات التبادل الدولي قائمةً فإن عملات الدول المختلفة قابلة للتقويم تجاه بعضها بعضاً. وبالتالي، فإن قيمة كل عملة، تختلف باختلاف سعر صرفها تجاه العملات الأخرى⁴.

ولتوضيح ذلك نسوق المثال التالي: لنفترض أن قيمة الدولار الأمريكي تعادل خمسين ليرةً سورية، فهذا يعني أن العملة السورية يمكن تقويمها (أي تحديد ثمنها) بالعملة الأمريكية، ومن ثم فإن 50 ليرة سورية = 1 دولار أمريكي. ولنشعب هذا التقويم للعملتين بحيث يمتد إلى عملات دول أخرى. فإذا افترضنا أن سعر صرف الجنيه الإسترليني معادل في قيمته لليورو، وأن الأخير يعادل 1.5 دولار أمريكي، وأن الأخير يعادل 120 ينًا يابانياً، كما يعادل 5 يواناً صينياً، فإن هذا يعني أن الليرة السورية قابلة للتقويم بجميع هذه العملات، وأن كل عملة من هذه العملات قابلة للتقويم تجاه العملات الأخرى. وبالتالي فإن 75 ليرة سورية = 1 جنيه الإسترليني = 1 يورو = 1.5 دولاراً أمريكياً = 180 ين (أ) يابانياً = 7.5 يوان (أ) صينياً.

وشأنه شأن أي ثمن، يظل سعر الصرف عرضةً للتقلبات ارتفاعاً وهبوطاً. بيد أن درجة تقلبات سعر الصرف تختلف باختلاف نظم الصرف. ففي نظام ثبات سعر الصرف لا يتقلب الثمن إلا في حدود ضئيلة؛ بينما يتقلب بشكل كبير في نظام حرية سعر الصرف وفقاً لحالة العرض والطلب على الصرف الأجنبي⁵. أما في نظام الرقابة على سعر الصرف فإن مقدار التقلب يخضع بدوره لرقابة السلطة النقدية في البلد المعني، مما يجعل حدود التقلب تابعةً لسياسة السلطات المعنية، وغالباً ما تكون التقلبات ضئيلة إذا ما كانت الأوضاع الاقتصادية متسمةً بالاستقرار، في حين تزيد حدود هذه التقلبات في حال مرور البلاد بأزمات اقتصادية، ولا سيما إذا تعاملت الدولة في تحديدها لسعر صرف عملتها الرسمية بشيء من المرونة.

⁴ - راجع: د. ابراهيم محمد الفار، سعر الصرف بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1992، ص 152 وما بعدها.

⁵ - د. أحمد جامع، المرجع السابق، ص 148.

ميزان المدفوعات الدولية

ميزان المدفوعات بالنسبة لدولة ما يعبر عن معاملاتها مع بقية دول العالم، أي أن ميزان المدفوعات ليس سوى ميزان لمعاملات الدولة مع الدول الأخرى.

ويمكن تعريف ميزان المدفوعات الدولية بأنه⁶ سجلٌ محاسبي منتظم لجميع المبادلات الاقتصادية التي تمت بين المقيمين في دولة والمقيمين في الدول الأخرى، وذلك خلال مدة معينة هي في الغالب سنة. ويقصد بالمقيمين في الدولة جميع الأفراد والمشروعات والهيئات العامة الذين تربطهم بالدولة رابطة اقتصادية، بغض النظر عن تبعيتهم لها برابطة سياسية، أي جميع الوحدات الاقتصادية التي تمارس نشاطها الاقتصادي المعتاد في الدولة. أما المقيمون في الدول الأخرى فيقصد بهم كل الوحدات الاقتصادية التي تمارس نشاطها المعتاد في الدول الأخرى.

ويتعلق ميزان المدفوعات الدولية بتيار من المبادلات الاقتصادية بين المقيمين في الدولة والمقيمين في الدول الأخرى، وبما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات بين الطرفين خلال فترة من الزمن هي فترة حساب ميزان المدفوعات.

وينقسم ميزان المدفوعات إلى جانبين عموديين كبيرين: أولهما للدائن، ويتضمن جميع المبادلات التي من شأنها زيادة دائنية الدولة للدول الأخرى مثل تصدير سلعة بمقابل؛ والآخر للمدين، ويتضمن جميع المبادلات التي من شأنها زيادة مديونية الدولة للدول الأخرى مثل استيراد سلعة بمقابل؛ ويضاف إليهما عمود لحساب الفرق بين الدائنية والمديونية.

ويلاحظ أن ما يقيد في أحد جانبي ميزان المدفوعات الخاص بإحدى الدول، لا بد أن يقيد في الميزان الخاص بالدولة الأخرى في الجانب الآخر من ميزان مدفوعاتها. فما تصدره الدولة (أ) إلى الدولة (ب) ويقيد في الجانب الدائن من ميزان مدفوعات (أ) هو ما تستورده (ب) من (أ) ويقيد في الجانب المدين من ميزان مدفوعات (ب). وكذلك فإن ما تدفعه (ب) إلى (أ) من نقدها الوطني ويقيد في الجانب الدائن من ميزان مدفوعات (ب) بحسابه زيادة في الخصوم (أي المستحقات

⁶ - المرجع نفسه، ص 197-283.

المرتتبة عليه)، هو نفسه ما تحصل عليه (أ) من نقد أجنبي من (ب) ويقيد في الجانب المدين من ميزان مدفوعات (أ) بحسابه زيادة في الأصول (أي: الأرصدة).

ومن المهم بالنسبة للدولة (أي دولة) أن يتحقق نوع من التوازن بين ما ينبغي أن تدفعه الدولة إلى العالم الخارجي، وما على العالم الخارجي أن يدفعه لهذه الدولة خلال الفترة التي تحددها لميزان مدفوعاتها. وإذا لم يتحقق هذا التوازن تلقائياً⁷، فإنه لا بد من تدخل الدولة للعمل على تحقيقه بوسيلة أو بأخرى، لأنه ليس من السهل أن يزيد ما على الدولة أن تدفعه إلى العالم الخارجي عما يدفعه هذا العالم إليها، والعكس صحيح دائماً.

إن عدم تحقق التوازن في ميزان المدفوعات بشكل تلقائي يجعل الدولة المعنية في حالة يطلق عليها "الاختلال في ميزان المدفوعات". ولكن هذا الاختلال لا يقصد به أن يكون اختلالاً حسابياً لأن ميزان المدفوعات هو سجل إحصائي للعلاقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها، ومن ثم فإنه يكون حتماً متوازناً من الناحية الحسابية. ولما كان ميزان المدفوعات متوازناً دائماً من الناحية الحسابية، فإن التوازن أو الاختلال المقصود، والذي يُحكَم به على ميزان المدفوعات هو توازن أو اختلال اقتصادي وحسب.

ولاختلال ميزان المدفوعات صورتان: الأولى هي الفائض، وذلك عندما تزيد قيمة الجانب الدائن في العمليات التلقائية عن قيمة الجانب المدين؛ والثانية هي العجز، وذلك عندما تزيد قيمة الجانب المدين في هذه العمليات عن قيمة الجانب الدائن.

⁷ - نعني بالتلقائية في تحقيق توازن ميزان المدفوعات أن يكون التوازن مستنداً إلى عمليات عادية دون تدخل من الدولة التي يعاني ميزان مدفوعاتها من الاختلال، ولا سيما عندما يكون الاختلال كبيراً. وبعبارة أخرى، فإن عمليات التبادل التجاري (ومنها التصدير) وتحويلات المواطنين من الخارج إلى داخل الدولة هي أمثلة مناسبة للدلالة على التلقائية في تحقيق توازن ميزان المدفوعات. أما اللجوء إلى البنك الدولي للحصول على قروض طويلة الأجل، وإلى الصندوق للحصول على تمويل منه بغية تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات، فيعد مثلاً على التدخل الكبير من جانب الدولة، وهذا يعني أن تصحيح الاختلال من خلال هذا الأسلوب . مثلاً . سيجعل التوازن في ميزان المدفوعات ناجماً عن عمليات غير تلقائية.

وتجب التفرقة بين نوعين من العجز في ميزان المدفوعات، فهناك عجز خفيف مؤقت؛ وعجز كبير دائم. فالعجز الخفيف المؤقت يعد عادياً ولا يثير مشكلات كبيرة، لأنه لا بد أن يختفي ويحل محله فائض مؤقت أيضاً. وهذا النوع من العجز والفائض لا يستدعي اتخاذ إجراءات خاصة لمكافحته لأنه أمر طبيعي. أما العجز الكبير الدائم فإنه على العكس من ذلك يدعو إلى اتخاذ إجراء ما للحد منه أو إزالته كلياً، لأنه يعني حدوث نقص مستمر في أصول الدولة وزيادة مستمرة في خصومها، ولا يمكن للدولة أن تسمح باستنزاف مواردها من الذهب والعملات الأجنبية، وهي الموارد التي تحتاجها دائماً لتغطية ما قد تتعرض له من عجز مؤقت أو عارض في ميزان مدفوعاتها، كذلك فإن العالم الخارجي (الدول الأخرى) لا يسمح بإقراض الدولة إلى ما لا نهاية له، ولا بتراكم حقوقها التجارية لديها بلا حدود.

وقد يبدو أن الدولة التي تحقق فائضاً في ميزان مدفوعاتها هي الدولة النموذجية، ولكن الواقع على خلاف ذلك، فتحقيق فائض كبير ومستمر في ميزان المدفوعات يخلق بدوره مشكلات للدولة لا بد من العمل على حلها، وإن كانت مشكلات أقل إلحاحاً وخطورةً من تلك التي يخلقها العجز الكبير المستمر في الميزان. فالدولة التي تحقق فائضاً كبيراً ومستمرًا تضطر إلى قبول العملات الأجنبية أو تراكم حقوقها التجارية لدى الدول التي حققت عجزاً في موازين مدفوعاتها، ولا يمكن لدولة الفائض أن تستمر في هذا الاتجاه إلى ما لا نهاية له. وإذن لا بد لدولة الفائض الكبير والمستمر من أن تعمل على إعادة التوازن إلى ميزان مدفوعاتها. وعادة ما يتم ذلك من خلال اتباع سياسات اقتصادية داخلية انكماشية أو توسعية تبعاً لجانب الخلل في الميزان⁸؛ أو أنها تلجأ . ولا سيما في حالة العجز في ميزان المدفوعات . إلى حلول خارجية كالاقتراض من الدول، أو الاستعانة بالمنظمات الدولية الاقتصادية كصندوق النقد الدولي.

بعد هذا التوضيح لبعض مصطلحات العلاقات الدولية الاقتصادية التي ينصب اهتمام الصندوق عليها، والتي لا بد لنا من إدراكها كقانونيين لفهم آلية عمل الصندوق، يمكننا الآن أن نبدأ

⁸ - راجع حول كيفية معالجة الاختلال في ميزان المدفوعات: د. محمد حافظ عبده الرهوان (و) د. أحمد جامع، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

بدراسة نظام الصندوق حيال سعر الصرف، مروراً بالتنظيم القانوني للصندوق، والتطورات التي لحقت به سواء أكانت متعلقة بأهم تعديلات نظامه الأساسي؛ أم ناجمةً عن تطوير آليات عمله، لنصل أخيراً إلى تقويم أدائه في العلاقات الدولية الاقتصادية.

2- نظام الصندوق

من استقرار سعر الصرف إلى التعويم

تتمثل الوظيفة الأساسية للصندوق بالنسبة للهدف الخاص بسعر الصرف في تنسيق أسعار صرف عملات البلدان الأعضاء. وهذا يعني أن الصندوق لا يفرض على الأعضاء اتباع نظام بعينه.

ولكن نظرةً على نظام الصندوق منذ نشأته حتى الآن تشير إلى أن الصندوق مرّ بمرحلتين متميزتين، إحداهما يغلب عليها نظام استقرار سعر الصرف؛ وثانيتها يغلب عليها نظام التعويم.

نظام استقرار سعر الصرف

يعتمد استقرار سعر الصرف، الذي جاءت به اتفاقية الصندوق، على التوفيق بين نظام ثبات سعر الصرف، ونظام حرية سعر الصرف، من خلال إتباع نظام لا يثبت فيه سعر الصرف بشكل دائم، كما لا يتقلب بشكل حر وفقاً للعرض والطلب في سوق الصرف.

ويتمثل نظام استقرار الصرف في النقاط الآتية:

1. تحديد أسعار مختلف العملات عن طريق تحديد الوحدة الواحدة من عملة كل دولة، في شكل وزن معين من الذهب، أو الدولار الأمريكي المعرف هو ذاته في شكل وزن محدد من الذهب، وهو ما يطلق عليه سعر تعادل العملة⁹، الذي هو بمثابة العمود الفقري بالنسبة لنظام استقرار سعر الصرف في الصندوق، ولا يمكن بالتالي أن يقوم نظام الاستقرار بدون وجود سعر التعادل.

⁹ - سعر التعادل هو قيمة الوحدة الواحدة من عملة ما، معبراً عنها في شكل وزن معين من الذهب، أو في شكل مقدار معين من الدولارات الأمريكية ذات الوزن المحدد من الذهب هي بالذات، كما كانت سارية في الأول من تموز عام 1944. ويقصد بالدولار الأمريكي الذي كان قائماً في ذلك التاريخ، الدولار الذي يعادل جزءاً واحداً من خمسة وثلاثين جزءاً من الأوقية (أي: الأونصة) من الذهب. بمعنى أن أوقية الذهب تعادل خمسة وثلاثين دولاراً. وبذلك يكون الذهب هو القاسم المشترك لعملات الدول الأعضاء في الصندوق، ويعد هو وحدة القياس التي تحدد هذه العملات وفقاً لها. بيد أنه منذ عام 1975 حدثت تطورات مهمة، حيث تقرر إلغاء السعر الرسمي للذهب، الذي كان قد وصل إلى 22ر43 دولاراً للأوقية الواحدة نتيجة تخفيض سعر الدولار الأمريكي مرتين في عامي 1971 و 1973، وبذلك ضعف الدور الذي يقوم به الذهب في النظام النقدي الدولي، فضلاً عن إلغاء دوره كوحدة لقياس القيمة في هذا النظام. وقد سمح هذا الإجراء من جانب الصندوق للدول الأعضاء أن تعيد تقويم أرصدها الذهبية، دون أن يعني ذلك إلغاء نظام أسعار التعادل. ولسعر التعادل أهمية خاصة داخل الصندوق، لأن أسعار التعادل لعمليات الدول الأعضاء، هي الأساس الذي يعتمد عليه لدى إجراء الحسابات، بهدف تطبيق أحكام اتفاقية الصندوق.

ر المادة 3 من اتفاقية الصندوق.

وتلتزم الدول الأعضاء في الصندوق بالمحافظة على التطبيق الفعلي لسعر التعادل، الذي حددته لعملاتها فيما يتعلق بالمعاملات الجارية أو الحالية، أما المعاملات الآجلة فإنها تخرج عن حدود هذا الالتزام لصعوبة تطبيقه فيها.

وبما أن المطلوب في نظام استقرار الصرف ليس الثبات المطلق، فقد سمحت اتفاقية الصندوق بتقلب سعر التعادل بحدود 1%. بل إن الصندوق سمح في عام 1959 بأن يزداد مقدار الابتعاد عن سعر التعادل إلى 2%.

2. السماح بتغيير أسعار الصرف وفقاً لظروف العرض والطلب، ضمن حدود ضيقة جداً.
 3. تدخل السلطات النقدية في كل دولة، في سوق الصرف الأجنبي، عن طريق صناديق استقرار الصرف¹⁰ بهدف عدم تجاوز التغيير أو التقلب في أسعار الصرف للحدود الضيقة المذكورة.
 4. التزام الدولة العضو في الصندوق بجعل عملتها قابلة للتحويل إلى عملات الدول الأخرى.
 5. السماح بتعديل سعر التعادل للعملة ارتفاعاً وانخفاضاً إذا وُجِدَت مبررات قوية، تتعلق باختلال ميزان مدفوعات الدولة المعنية، بشرط مشاوره الصندوق وأخذ موافقته.
- ويتعبير آخر، يمكن القول إن نظام استقرار الصرف يُعنى بجعل أسعار الصرف مستقرة عند أسعار تعادل العملات، خلال فترة ممتدة وغير محدودة من الزمن، مع إمكان تعديل هذه الأسعار، إذا ما دعت إلى هذا التعديل ضرورة علاج الاختلال في ميزان المدفوعات، بما لا يترتب عليه الدخول في حلقة مفرغة من التخفيضات المتبادلة والتأرية لأسعار الصرف.

أما بالنسبة لتحديد أسعار التعادل الأولية لعملات الدول الأعضاء في الصندوق، فينبغي التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين. ففيما يتعلق بالأعضاء الأصليين كان من المفروض أن يتم الاتفاق بين الصندوق وهؤلاء الأعضاء حول تحديد أسعار عملاتهم، لكن الظروف التي كانت سائدة لم تسمح بذلك. لذلك قبل الصندوق أسعار تعادل لهذه العملات تبعاً لأسعار الصرف التي كانت قائمة فعلاً في ذلك الوقت، مع ترك المجال مفتوحاً لتعديل هذه الأسعار في المستقبل. أما فيما يتعلق بأسعار التعادل الأولية لعملات الأعضاء الجدد، فإن تحديد هذه الأسعار يعد موضوعاً أساسياً من موضوعات المفاوضات التي تجري بين الدول طالبة العضوية والصندوق قبل انضمامها إليه رسمياً.

ونتيجة لنظام سعر التعادل الذي يعد حجر الزاوية في نظام استقرار الصرف الذي أتى به الصندوق، فإنه لا يسمح للدولة العضو في الصندوق بأن تترك سعر صرف عملتها عائماً، بحيث يتحدد وفقاً لقوى العرض والطلب في سوق الصرف الأجنبي. ولهذا عارض الصندوق تعويم العملات في البداية، ودعا الدول إلى التمسك بنظام سعر التعادل بحسبانه النظام الوحيد القادر على ضمان استقرار المبادلات الدولية وازدهارها. وقد كان هذا كله موقف الصندوق قبل وقوع الأزمة النقدية في أوائل سبعينيات القرن العشرين. وتم التخلي عن نظام أسعار التعادل في التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق.

10 - صناديق استقرار الصرف (أو صناديق موازنة الصرف) هي التي تنشئها الدولة لتخفيف حدة التقلبات في أسعار الصرف عندما تتبع الدولة نظام حرية سعر الصرف، حيث يقوم الصندوق برفد السوق بالعملات الأجنبية أو الوطنية المطلوبة، لمنع تقلبات أسعار صرف العملات بشكل كبير، أو على الأقل التخفيف من هذه التقلبات. راجع ما سبق ذكره في نظام حرية سعر الصرف.

وبذلك يبدو أن نظام استقرار سعر الصرف هو مزيج من نظامي ثبات سعر الصرف وحرية. وقد استطاع نظام استقرار سعر الصرف أن يأخذ مزايا النظامين الآخرين، وأن يتجنب مساوئهما إلى حد كبير.

ساد نظام استقرار سعر الصرف منذ انطلاق الصندوق، عندما قرر المؤتمرين في بريتون وودز تضمين القواعد المشار إليها أعلاه في اتفاقية إنشائه. واستمر العمل بهذا النظام، إلى أن تبدلت الأوضاع الدولية واقعياً، وبدأت الدول بهجره بعد سنوات قليلة من التعديل الأول لاتفاقية الصندوق عام 1971، عندما أوقفت الولايات المتحدة الأمريكية إمكانية تحويل الدولار (واحتياطات الحكومات الأخرى بالدولار) إلى ذهب، ليتمّ تقنين التحوّل عنه نهائياً، في التعديل الثاني للاتفاقية المذكورة عام 1978، إلى نظام التعويم.

تعويم العملات

شهد نظام استقرار سعر الصرف الذي يعد جوهر نظام بريتون وودز تحولاً جذرياً في أوائل سبعينيات القرن العشرين، حيث تخلت البنوك المركزية عن مساندة أسعار التعادل لعملاتها الوطنية (الرسمية)، وتركت أسعار صرف عملاتها تحدد وفقاً لقوى عرضها والطلب عليها في السوق، فيرتفع سعر صرف العملة في حالة الزيادة النسبية للطلب عليها على عرضها، وينخفض في حالة الزيادة النسبية لعرضها على الطلب عليها. فكأن سعر صرف العملة أصبح في ظل الأوضاع الجديدة للعلاقات الدولية النقدية طافياً على سطح الماء (أو عائماً عليه)، ويمكن لمستواه أن يرتفع أو ينخفض حسب ظروف العرض والطلب، بعد أن كان هذا السعر ثابتاً أو ميالاً إلى الثبات من قبل. ولذلك اتخذ النظام الدولي النقدي الجديد اسم **تعويم العملات**، وهو في الواقع ليس سوى نظام حرية سعر الصرف أساساً¹¹.

ومع ذلك فإن دور الصندوق فيما يتعلق بنظام الصرف أصبح منذ إقرار التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق أكثر حساسية، إذ أقيمت على عاتق الصندوق مسؤولية جديدة توجب عليه ممارسة رقابة مشددة على سياسات الصرف التي يمكن لكل بلد أن يختارها. ويتوجب على الدولة العضو أن تمتنع عن التلاعب بمعدل صرف عملتها، وعليها أن تتدخل في سوق العملات لمجابهة التقلبات غير المستقرة لمعدلات صرفها. وعلى الصندوق أيضاً أن يتأكد من عدم وجود آثار ضارة أو سلبية ناجمة عن هذه المعدلات، وأن يضع الضوابط والمعايير التي يستند إليها لتقدير ذلك. وبناء على ذلك فإن إجراءاته بهذا الصدد تبقى مرنة إلى حد ما، ذلك أن المبادئ التي تبناها ينبغي أن تحترم السياسة العامة للبلدان الأعضاء، كما لو أن على الصندوق أن يأخذ بالحسبان الوضع الخاص بكل بلد¹².

11 - د. أحمد جامع مرجع سابق، ص 472 - 473.

12 - ميشيل لولار، مرجع سابق، ص 122.

أولاً - أوصاف التعويم:

التعويم نوعان؛ تعويم نقى وتعويم غير نقى. ويكون التعويم نقياً إذا لم يتدخل البنك المركزي مطلقاً في أسواق الصرف لدعم صرف العملة الوطنية عند مستوى معين¹³؛ بينما يكون غير نقى عندما يتدخل البنك المركزي لمنع التقلبات في السعر من أن تتجاوز حداً معيناً¹⁴.

ثانياً - أشكال التعويم:

يفرق بين التعويم المشترك أو الجماعي؛ والتعويم المستقل أو الفردي. ويكون التعويم مشتركاً إذا ما حدث ارتباط في عملات مجموعة من البلدان، بحيث تشترك مجموعة معينة من العملات معاً بالنسبة لما يحدث من تغيرات في أسعار صرفها، فترتفع هذه الأسعار سويماً أو تنخفض سويماً¹⁵. بينما يكون التعويم مستقلاً عندما لا يرتبط سعر صرف العملة الوطنية في ارتفاعه وانخفاضه بأسعار صرف أي عملة أو عملات أخرى¹⁶.

ثالثاً - كيفية اختيار نظام الصرف:

مما لا شك فيه أن البلدان المتقدمة كانت صاحبة الدور الأول، وربما الأوحد، في تحديد النظم الدولية النقدية، التي ينبغي اتباعها. ويرجع ذلك إلى الأهمية التي تتمتع بها البلدان المتقدمة

¹³ - يلاحظ حالياً أن الصندوق يحث الدول على اتباع سياسة التعويم النقي لدى تقديمه نصائحه وإرشاداته لبعض الدول الأعضاء، ولا سيما البلدان النامية التي تتعرض لصعوبات اقتصادية وخلل كبير في موازين مدفوعاتها.

¹⁴ - من هذا القبيل النظام الذي اتبعته دول منطقة الثعبان الأوروبي وهي فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، بلجيكا، هولندا، ولوكسمبورغ عام 1972 بموجب اتفاق "بال". فقد عوّمت هذه الدول عملاتها لحدود معينة بحيث كانت البنوك المركزية تتدخل لمنع تجاوز الحدين الأعلى والأدنى اللذين سمح بهما الاتفاق للقلب، من خلال القيام بشراء الدولار الأمريكي لمنع انخفاض سعره عن الحدود المقررة، لدرجة أن البنوك المركزية لدول الثعبان الأوروبي اضطرت لشراء 36 مليار دولار أمريكي في يوم واحد هو الأول من آذار عام 1973 وهذا بالضبط هو التعويم غير النقي. حول نظام الثعبان الأوروبي، راجع:

د. محمد خالد الحريري، العلاقات الاقتصادية الدولية، الطبعة الحادية عشرة، منشورات جامعة دمشق، 2003، ص283 وما بعدها.

¹⁵ - المثال على التعويم المشترك هو القرار الذي اتخذته دول الثعبان الأوروبي في 16/3/1973 بالقيام بتعويم مشترك لعملاتها دون أي ارتباط بالدولار الأمريكي.

¹⁶ - المثال على التعويم المستقل هو ما فعلته فرنسا (ودول أخرى في التنظيم) عندما ترك الفرنك الفرنسي تنظيم الثعبان الأوروبي عدة مرات وأصبح معوماً تعويماً مستقلاً أو فردياً، في 19/1/1974 وفي 15/3/1976.

في المبادلات الاقتصادية الدولية، لذلك كانت الولايات المتحدة وأوروبا الغربية على الدوام بلداناً فاعلة في تحديد النظم الدولية للنقد على الرغم من تنوعها.

أما البلدان النامية فقد كانت مستجيبةً على الدوام للنظم النقدية الدولية في حدود التزاماتها الدولية، وإن كانت السمة العامة للنظم النقدية في البلدان النامية ميالةً إلى الاستقرار، من خلال اتباع أسلوب الربط¹⁷.

ومن الجدير بالذكر أنه وفقاً للقانون الدولي فإن المسائل المتعلقة بالعملة الوطنية، تعد من حيث المبدأ ضمن الاختصاص الداخلي للدولة، وفقاً لما قضت به المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية الديون الصربية¹⁸، وإن لم تعد مسألة تنظيم العلاقات النقدية بالبساطة التي كانت عليها في السابق، بل أصبحت حكومة بالتأثيرات الدولية بشكل كبير¹⁹. ومع ذلك فإن الدول الأعضاء في الصندوق تتبع أساليب يمكن أن تحافظ من خلالها على مصالحها الوطنية، دون أن تخل بالمعايير الدولية التي يفرضها النظام الأساسي للصندوق²⁰. ومن ضمن هذه الأساليب، اتباع نموذج التعويم المشترك، وربط سعر صرف العملة الوطنية، بسعر صرف عملة أو عملات أخرى.

17 - يتمثل أسلوب الربط في قيام الدولة العضو بربط سعر صرف عملتها الوطنية بسعر صرف عملة أجنبية أو مجموعة من العملات الأجنبية (سلة عملات).

18 - قررت المحكمة الدائمة للعدل الدولي أن تنظيم النقد أو العملة الرسمية، من المسائل التي تقع في الاختصاص الداخلي للدولة عندما قررت في قضية الديون الصربية:

“...Generally accepted principle that a state is entitled to regulate its own currency”.
Permanent Court of International Justice, 1929, ser. A, No. 20, p. 44.

ويؤكد جانب من الفقه أن هذا الحق يمكن الدولة من إصدار النقد، وتنظيم تداوله، ضمن إقليم الدولة، وتعديل سعر الصرف في ظروف معينة، ورقابة التعامل به. ومن ناحية أخرى، فإن الأساس الاقتصادي لحق الدولة في تنظيم عملتها، ينسب هذه العملة إلى هذه الدولة دون سواها، كما أن سعر صرف العملة يمكن أن يؤثر في نهاية الأمر على المصادر الاقتصادية للدولة. راجع:

FAWCETT, The International Monetary Fund and International Law, British Yearbook of International Law, 1964, vol. 40, pp. 49 – 50.

19 - بمعنى مقارب، راجع: د. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة عالم المعرفة، رقم 257، أيار 2000، ص 151 وما بعدها.

20 - في الواقع، إن ما يفرضه الصندوق على الأعضاء هو التعاون مع الصندوق حيث يتعهد كل عضو بالتعاون مع الصندوق والأعضاء الآخرين على تحقيق ترتيبات صرف منتظمة، وتدعيم نظام مستقر لأسعار الصرف، وعلى وجه الخصوص يقوم كل عضو بالآتي:

ومن شأن هذا الأسلوب أن يحقق الاستقرار النقدي، والاقتصادي، للدولة التي تقوم بربط عملتها بأخرى، وفي الوقت نفسه فإنه يضغط على العملة التي يتم ربط العملة الوطنية بها، مما قد يؤثر سلباً على اقتصاد الدولة التي تكون عملتها هدفاً للربط²¹.

أ - السعي لتوجيه سياسته الاقتصادية والمالية نحو هدف تشجيع النمو الاقتصادي المنتظم مع استقرار معقول في الأسعار، مع مراعاة الأوضاع الخاصة للعضو.

ب - السعي لتدعيم الاستقرار عن طريق تقوية الظروف الاقتصادية والمالية الأساسية المنتظمة ودعم نظام نقدي لا يؤدي إلى اختلالات عشوائية.

ج - تجنب التلاعب بأسعار الصرف وبالنظام النقدي الدولي بقصد منع التصحيحات الفعالة في ميزان المدفوعات أو بقصد تحقيق مزايا تنافسية غير عادلة تجاه الأعضاء الآخرين.

د - اتباع سياسات صرف منسجمة مع الالتزامات التي يأخذها العضو على نفسه".

ومن موجبات هذا التعاون أن يبلغ كل عضو الصندوق بترتيبات الصرف التي يزمع تطبيقها، وفاءً بالتزاماته آنفة الذكر، وأن يبلغه فوراً بأي تغييرات تطرأ على ترتيبات الصرف الخاصة به. ويستطيع الصندوق أن يضع ترتيبات عامة للصرف دون أن يحد من حق الأعضاء في أن يكون لهم ترتيبات صرف يختارونها ما دامت تتسجم مع أغراض الصندوق، ولكن ذلك يحتاج لموافقة 85% من مجموع القوة التصويتية. ويتولى الصندوق الإشراف على النظام النقدي الدولي للتأكد من سيره بفعالية، كما يتولى مراقبة تقيّد الأعضاء بالتزاماتهم بهذا الخصوص. ويمارس الصندوق مراقبة حازمة على سياسات أسعار الصرف لدى الأعضاء (فهي عملية رقابة وليست عملية فرض سياسة معينة). بيد أن الصندوق يتبنى مبادئ محددة لإرشاد جميع الأعضاء بشأن هذه السياسات. وعلى كل عضو أن يزود الصندوق بالمعلومات اللازمة للقيام بهذه المراقبة، ويتشاور العضو مع الصندوق عندما يطلب الأخير ذلك بشأن سياسة أسعار الصرف لدى العضو.

ر المادة (4) من اتفاقية الصندوق.

21 - يلاحظ حالياً أن معظم الدول التي تتبع أسلوب الربط، تقوم بربط عملتها بالدولار الأمريكي (وأحياناً بعملات أخرى، أو سلة عملات). وقد كانت الولايات المتحدة تسكت عن إقدام الدول على اتباع هذا الأسلوب، لأنها لا تستطيع . قانوناً . أن تعارض ذلك من ناحية، ولأنها كانت تريد للدولار أن يكون العملة الاحتياطية الأولى لجميع الدول من ناحية ثانية. بيد أن الولايات المتحدة بدأت تستشعر مخاطر أسلوب الربط، عندما يتم اتباعه من دولة ذات قوة اقتصادية كبيرة. فالصين . وهي من البلدان التي تعتمد حالياً أسلوب ربط عملتها (يوان) بالدولار الأمريكي . نبهت الولايات المتحدة إلى مخاطر الربط، لما سببه ربط اليوان بالدولار من آثار سلبية في الاقتصاد الأمريكي، إذ أسهم السعر المرتبط بتشجيع تدفق السلع الصينية إلى الأسواق الأمريكية، وقلص من حركة الصادرات الأمريكية إلى السوق الصيني، ولا سيما في الأوقات التي تكون فيها القيمة الحقيقية لليوان أكبر من القيمة التي يحددها الدولار. وقد أدى هذا الأمر إلى نشوب أزمة بين الولايات المتحدة والصين، في صيف 2005، حيث تطالب الولايات المتحدة أن تنتهي الصين عملية ربط اليوان بالدولار، وأن تترك سعره حراً

وواقعياً فإن البلدان النامية، ومنها كثير من الدول العربية، تتبع حالياً نظاماً متنوعاً للصرّف²². وكان للأزمات النقدية، التي وقعت في المكسيك (1994) ودول جنوب شرقي آسيا (1997) وروسيا (1998) والبرازيل (1999) تأثير مهم فيما يتعلق باختيار نظام سعر الصرّف الملائم. فبعد وقوع هذه الأزمات، ظهر توافق متزايد في الآراء لدى الاقتصادات النامية، حول الحاجة إما إلى التعويم أو الانتقال إلى الرّبط المحكم. بيد أنه قلّ الاهتمام بترتيبات الرّبط المحكم من جراء الأزمة الأرجنتينية، ومن ثم أصبح الرأي السائد حالياً هو أن زيادة المرونة في إدارة سعر الصرّف من شأنها المساعدة على التصدي للأزمات القادمة من الخارج، والحد من الأزمات المصرفية، والإسهام في تحقيق الاستقرار النقدي.

ويمكن للصندوق أن يمارس رقابته على الدول النامية بشيء من السهولة. فاتفاقيات الدعم (أو الترتيبات الاحتياطية) التي يعقدها مع هذه البلدان تتضمن دوماً إجراءات خاصة بسياسات الصرّف لديها. وعلى هذه البلدان بشكل دائم أن تقوم بتخفيض سعر صرف عملاتها، في حين أن

ليتحدد وفقاً لظروف العرض والطلب، لكي ترفع عن كاهل الدولار الضغط الشديد الذي يسببه اليوان. وإذا كانت الصين مثلاً له أثره في رفض أسلوب الرّبط، فإن مبررات اتباع أسلوب الرّبط في أمثلة أخرى لدول عديدة، ما زالت قائمة، مما يجعل المفاضلة بين قبول الرّبط ورفضه بحسبانه أسلوباً لتحديد سعر صرف العملة، غير محسومة على الصعيد الدولي. فعندما تكون الدولة غير ذات تأثير كبير في حجم المبادلات الاقتصادية الدولية، لا تجد الدولة التي تكون عملتها هدفاً للرّبط غضاضةً فيما تقوم به الدولة التي ترغب باستمرار رّبط عملتها بالعملة المستهدفة، لأنها لا تشكل ضغطاً مؤثراً على العملة الهدف. ففي عام 2004 وبرغم انخفاض سعر صرف الدولار الذي كان هدفاً للرّبط من قبل الدينار البحريني (وعملات بلدان أخرى) أصرت البلدان المعنية على متابعة الرّبط، مع أن الضرر الذي تعرضت له عملاتها نتيجة انخفاض سعر صرف الدولار كان محققاً. وعلى الرغم من مقدرتها على التخلي عن أسلوب الرّبط من أجل الحفاظ على السعر الحقيقي لعملتها، فضلت البحرين الاستمرار بأسلوب الرّبط، مقدرةً أن عملية انخفاض الدولار كان طارئاً. أما الولايات المتحدة فكان طبيعياً أن لا تتدخل لتغيير الأسلوب الذي تتبعه البحرين، ليس لضعف حجم المبادلات التجارية للبحرين فحسب، وإنما لأن من مصلحة الولايات المتحدة استمرار البحرين بالإبقاء على أسلوب الرّبط لأن العملة التي انخفض سعر صرفها حقيقةً هي الدولار الأمريكي وليس الدينار البحريني، ومن ثم فإن هامش الانخفاض في سعر صرف الدولار الأمريكي، يتحمل جزءاً منه الدينار البحريني.

22 - راجع: عبد العلي جبيلي، وفيثالي كرامارنكو، اختيار نظم الصرّف في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مرجع سابق، ص 2، الجدول رقم 1.

رقابة الصندوق على البلدان الصناعية تكون أقل فاعلية، ولا سيما تلك التي تكون عملاتها الأكثر استعمالاً والأكثر اقتناءً، ولا سيما أن هذه البلدان لا تعقد اتفاقات دعم مع الصندوق، لذلك يكفي الأخير بتذكيرها بدور عملاتها في تحقيق الاستقرار للنظام الدولي النقدي، وما يرتبه عليها هذا الأمر من مسؤوليات²³.

رابعاً - النظم التي تتبعها الدول الأعضاء في الصندوق:

تتبع الدول الأعضاء في الصندوق نظاماً متباينة، تتراوح بين الربط المحكم (لدى ما يزيد على ربع أعضاء الصندوق) والتعويم المستقل (لدى خُمسهم)، مروراً بنظم وسيطة (لدى أكثر من نصف الأعضاء)²⁴.

1^أ - نظم الربط المحكم، أو عدم وجود عملة رسمية (48 بلداً أو 26%):

أ - عدم وجود عملة رسمية مستقلة (41 بلداً): تستخدم إحدى العملات الأجنبية عملةً رسمية.

ب - مجالس العملة (7 بلدان): ينص القانون على سعر صرف ثابت، وتتم تغطية أموال البنك المركزي (التي تسمى أيضاً بالقاعدة النقدية) تغطية كاملة بالأصول الأجنبية. ولا يصدر البنك المركزي العملة المحلية إلا مقابل مشتريات العملة الأجنبية. ويحظر إقراض الحكومة من البنك المركزي، وعادةً ما يقتصر مقدار الدعم المقدم للبنوك التجارية في الأزمات على الزائد من الأصول الأجنبية المستخدمة لتغطية أموال البنك المركزي.

²³ - ميشيل لولار 122 - 123.

ويمكن القول إن تعويم العملات أصبح هو القاعدة في تحديد أسعار صرف مختلف العملات سواء أكان التعويم مستقلاً أم مشتركاً، وذلك على النقيض تماماً مما حددته اتفاقية الصندوق لدى قيامه. ويتخوف بعض الاقتصاديين . بحق . من أن يؤدي التعويم إلى مخاطر اقتصادية تتمثل في إبطاء حركة التبادل الاقتصادي الدولي وقيام المضاربين، بعمليات مضاربة على العملات، قد تؤدي إلى كوارث اقتصادية تتعرض لها بعض البلدان، ولا سيما الناشئة اقتصادياً، على غرار ما حدث للنمور الآسيوية في منتصف التسعينيات من القرن الماضي.

²⁴ - عبد العلي جبيلي، وفيثالي كرامارنكو، المرجع السابق، ص 4-5 (الإطار 1). لاحظ أن رصد هذا التصنيف، قد تمّ في 30 نيسان 2003.

2 - النظم الوسيطة (98 بلداً أو 54%):

أ - ترتيبات تقليدية أخرى للربط الثابت (42 بلداً): يحافظ البنك المركزي على سعر صرف ثابت، عن طريق التدخل في سوق الصرف الأجنبي، وتحديد أسعار الفائدة على تسهيلاته. وتتباين درجة الالتزام الرسمي بنظم الربط الثابت بين البلدان. وفي معظم الأحوال يطلق على هذه الترتيبات اسم الربط المرن.

ب - أسعار الصرف المربوطة في حدود نطاقات تقلب أفقية (5 بلدان): يحافظ البنك المركزي على سعر الصرف، ضمن نطاق تقلب معلن سلفاً، من خلال التدخل في سوق الصرف الأجنبي، وتحديد أسعار الفائدة على تسهيلاته. وتتباين درجة الالتزام الرسمي بنطاقات التقلب بين البلدان.

ج - نظم الربط المتحرك (5 بلدان): يعلن البنك المركزي سلفاً معدلاً لخفض سعر الصرف، في شكل رقم ثابت، ويدعم مسار سعر الصرف المعلن سلفاً بالتدخل في سوق الصرف الأجنبي، وتحديد أسعار الفائدة على تسهيلاته. وتتباين درجة الالتزام الرسمي بهذه السياسة بين البلدان.

د - أسعار الصرف المربوطة ضمن نطاقات تقلب متحركة (5 بلدان): يعلن البنك المركزي سلفاً معدلاً دورياً لخفض سعر الصرف المركزي في شكل رقم ثابت، ويحافظ على سعر الصرف الفعلي ضمن نطاقات تقلب معلنة سلفاً، تدور حول السعر المركزي، من خلال التدخل في سوق النقد الأجنبي وتحديد أسعار الفائدة على تسهيلاته. وتتباين درجة الالتزام الرسمي بهذه السياسة بين البلدان.

هـ - التعويم الموجّه بدون مسار معلن سلفاً لسعر الصرف (46 بلداً): لا يلتزم البنك المركزي بأي هدف لسعر الصرف، ولكنه يمهد تأثير تذبذبات سعر الصرف من خلال التدخل في سوق الصرف الأجنبي، وتحديد سعر الفائدة على تسهيلاته. وتقوم بعض البنوك المركزية بتوجيه سعر الصرف لحماية القدرة التنافسية على المدى المتوسط.

3 - التعويم المستقل (36 بلداً أو 20%):

يتمتع البنك المركزي عن التدخل في سوق الصرف الأجنبي، ويحدد أهدافاً لسياسته النقدية، استناداً إلى ظروف وخيارات محلية.

أسئلة:

- عرف: سعر الصرف - ميزان المدفوعات.
- هل يمكن العودة إلى نظام ثبات سعر الصرف، واقعياً وقانونياً؟
- ما المقصود بالتعويم المشترك؟ اذكر مثلاً عليه.
- ما المقصود بالربط المحكم؟

الوحدة التعليمية الخامسة

النشاطات التمويلية لصندوق النقد الدولي

الكلمات المفتاحية:

تقديم التمويل - موارد الصندوق - المخزون الذهبي - اتحاد الذهب - السوق المزدوجة للذهب - الدور النقدي للذهب - حقوق السحب العادية - حقوق السحب الخاصة - اتفاقات الدعم - السيولة الدولية.

الملخص:

من أبرز مهام الصندوق تقديم تمويلٍ للدول الأعضاء، لمساعدتها على تصحيح الاختلال في موازين مدفوعاتها، عندما تتعرض لصعوبات مؤقتة، إذ يحق للدول الأعضاء في هذه الحالة، أن تلجأ إليه طلباً للاستعانة بموارده. وتتشكل موارد الصندوق من سبل عديدة، أهمها حصص الدول الأعضاء في الصندوق، وإمكانية لجوئه إلى الاقتراض من بعض الدول الأعضاء لعملاتها أو عملات دول أخرى؛ وقيامه ببيع جزء من حيازته الذهبية. ووفقاً للمادة 2/5 من اتفاقية الصندوق فإن من وظائف الأخير أن يقدم للدولة العضو بناء على طلبها وحدات حقوق السحب الخاصة أو عملات الدول الأخرى، مقابل تقديمها لعملتها الوطنية. وهذا يعني أن من حق الدولة العضو التي تتعرض لصعوبات في ميزان مدفوعاتها أن تلجأ إلى موارده لمواجهة هذه الصعوبات، عن طريق شراء كمية من عملات الدول الأخرى الأعضاء في الصندوق، مقابل دفع عملتها الوطنية. وتلتزم الدولة العضو بأن تعيد شراء عملتها الوطنية من الصندوق في المستقبل بمقدار ما اشترت به عملات الدول الأخرى. ومن الأساليب التي تم تطويرها داخل الصندوق إمكانية إبرام اتفاقات دعم بين الصندوق وأعضائه تسهياً لعمليات السحب، وأصبح هذا النوع من الاتفاقات بمثابة شهادة حسن سلوك. لكن التطور الأبرز يتمثل بابتداع وحدات حقوق السحب الخاصة بغية إيجاد حل لنقص السيولة الدولية لدى الصندوق.

الأهداف التعليمية:

- توضيح النشاطات التمويلية للصندوق.
- تعريف الطالب على الأزمات الاقتصادية التي أحاطت بعمل الصندوق وكيفية إيجاد الحلول لها.
- الكشف عن الطبيعة القانونية للتمويل الذي يقدمه الصندوق لأعضائه عندما يجرون سحبيات اعتيادية.
- التعرف باتفاقات الدعم كوسيلة طورها مجلس المديرين التنفيذيين لتتسخ فيما بعد في صلب النظام القانوني للصندوق.

يمارس الصندوق مهماته طبقاً لاتفاقية إنشائه، ومن أبرز هذه المهام تقديم تمويلٍ للدول الأعضاء، لمساعدتها على تصحيح الاختلال في موازين مدفوعاتها، عندما تتعرض لصعوبات مؤقتة، إذ يحق للدول الأعضاء في هذه الحالة، أن تلجأ إلى الصندوق طلباً للاستعانة بموارده.

وتتشكل موارد الصندوق من سبل عديدة، أهمها حصص الدول الأعضاء في الصندوق، والزيادة التي تطرأ على هذه الحصص؛ إضافة إلى الموارد الخاصة بالصندوق كالعمولة التي يحصل عليها من الدول عندما تستفيد من موارده؛ والعمولة التي يحصل عليها عندما يتعامل مع هذه الدول في الذهب بيعاً وشراءً؛ فضلاً عن الفائدة التي يحصل عليها نتيجة استثمار مئات ملايين الدولارات بالذهب في أذونات الخزنة الأمريكية. يضاف إلى ذلك إمكانية لجوء الصندوق ذاته إلى الاقتراض من بعض الدول الأعضاء لعملاتها أو عملات دول أخرى¹؛ وقيامه ببيع جزء من حيازته الذهبية².

1 - استخدم الصندوق هذا الأسلوب لأول مرة في عام 1962 تحسباً لمواجهة طلبات سحب مهمة، لا تغطيها موارده الاعتيادية. ولهذا عقد الصندوق اتفاقيات عامة للاقتراض من إحدى عشرة دولة. ثم لجأ إلى عقد اقتراضات جديدة بعد أزمة النفط لعام 1973، حيث اقترض الصندوق ما قيمته سبعة مليارات وحدة حقوق سحب خاصة من ست عشرة دولة، أغلبها مصدر للنفط، من عملات هذه الدول أو عملات أخرى. وفي عام 1979 حصل الصندوق على تسهيلات إضافية من 14 دولة عضو، قام فيها الصندوق بدور الوسيط. ومنذ بداية ثمانينيات القرن الماضي أصبحت السعودية دائناً رئيساً للصندوق، وأخذت بذلك وضعاً خاصاً فيه. لمزيد من التفاصيل، راجع: ميشيل لولار، مرجع سابق، ص 80-83.

ويمكن القول إن لدى الصندوق حالياً مجموعتين من اتفاقات الاقتراض الدائمة، لاستخدامها عند الحاجة لمواجهة أي تهديد للنظام النقدي الدولي:

- الاتفاقات العامة للاقتراض (GAB) التي تم إنشاؤها في عام 1962 ويشترك فيها أحد عشر مشتركاً (حكومات مجموعة البلدان الصناعية العشر أو بنوكها المركزية، وسويسرا).
- الاتفاقات الجديدة للاقتراض (NAB) التي تم استحداثها في عام 1997 ويشترك فيها 25 بلداً ومؤسسة. وبموجب مجموعتي الاتفاقات هاتين، يتاح لصندوق النقد الدولي اقتراض ما يصل إلى 34 بليون وحدة حقوق سحب خاصة (حوالي 46 بليون دولار أمريكي).

2 - سمح للصندوق ببيع سدس مخزونه من الذهب في أسواق التعامل، وقد أدت المزادات الشهرية التي بدأت عام 1976، واستمرت أربع سنوات تالية، إلى بيع ما يقرب من 800 طناً، ونتج عن عملية البيع فائض مقداره 37 مليار وحدة حقوق سحب خاصة، تم تحويل 28% منها مباشرة إلى البلدان النامية، حسب نسبة حصة كل منها في الصندوق، بينما تم (إقراض) الباقي ومقداره 72% إلى ستين بلداً فقيراً. راجع، ميشيل لولار، المرجع نفسه، ص 83.

وقد أدى الذهب دوراً كبيراً في النظام النقدي الدولي، ولكن دوره تعرض لهزات عنيفة إلى أن تم إنهاؤه رسمياً، مع التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق في عام 1978. ولإعطاء نبذة عن دور الذهب في النظام النقدي الدولي، يمكن القول إن العلاقات النقدية الدولية، تميزت بتطبيق قاعدة الذهب في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، من خلال اتباع قاعدة ثبات سعر الصرف، ما بين عملات مختلف الدول التي اتبعت هذه القاعدة، فكانت هذه العملات ذاتها ذهباً متداولاً في صورة مسكوكات أو سبائك، أو أوراقاً نقدية قابلة للتحويل إلى ذهب. وبذلك كان الذهب محور الارتكاز للنظام النقدي الدولي، في ظل قاعدة الذهب. وعندما انتهى نظام قاعدة الذهب في أوائل ثلاثينيات القرن العشرين، ثم انتهت الحرب العالمية الثانية، وقام نظام بريتون وودز في تموز 1944، ولم يعد الذهب عملة أو نقوداً متداولة، ظلّ للذهب برغم ذلك، دور نقدي يؤديه في النظام النقدي الدولي الذي أقيم في بريتون وودز، أي نظام استقرار سعر الصرف. وقد استند دور الذهب في النظام النقدي الدولي إلى أساسين جوهريين:

أولهما، هو كون الذهب وحدة قياس قيم العملات الوطنية للدول الأعضاء في الصندوق، نتيجةً لتعريف الوحدة من العملة الوطنية في شكل وزن محدد من الذهب، ومن شأن ذلك إقامة ثمن موحد للذهب النقدي، تعبر عنه هذه العملات المختلفة. ولا بد من احترام هذا السعر الموحد أو السعر الرسمي للذهب، في تعامل الدول مع بعضها أو مع الصندوق، ليتسنى لنظام استقرار سعر الصرف أن يسير على نحو عادي وفعال.

وثانيهما، هو استمرار الولايات المتحدة القائم منذ 1934/1/31 بقبول طلبات الحكومات والبنوك المركزية الأجنبية والهيئات الدولية بتحويل الدولار الأمريكي إلى ذهب، أو بالعكس، وذلك على أساس سعر ثابت مقداره 35 دولاراً للأونصة. وقد أدى هذا الالتزام إلى ظهور عبارة "الاحتياجات من الذهب والدولار" في البيانات الرسمية للدول، لأنها كانت تنظر إلى الدولار كأنه الذهب، وتتعامل به على هذا الأساس.

وكان الأساس القوي الذي مكّن الولايات المتحدة من الإبقاء على قابلية الدولار للتحويل إلى ذهب، بالإضافة إلى سيطرة الاقتصاد الأمريكي داخل الاقتصاد العالمي، هو المخزون الضخم من الذهب لديها، والذي بلغ في نهاية 1949 حوالي 700 مليون أونصة، قيمتها 24 مليار دولار، وتمثل حوالي 70% من الذهب النقدي، أي من حيازة الذهب لدى الحكومات والبنوك المركزية خارج المعسكر الاشتراكي. وبهذا عرف عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرةً قاعدة الدولار، وأصبح هذا الدولار من الناحية العملية محور الارتكاز في النظام النقدي الدولي لذلك العالم، مع ملاحظة أن هذا الدولار هو القابل للتحويل إلى ذهب وفقاً لسعره الرسمي، أي 35 دولاراً للأونصة الواحدة.

راجع حول تاريخ الدولار الأمريكي، ودوره في النظام الاقتصادي العالمي:

جان دنيزت، الدولار: تاريخ النظام النقدي الدولي، ترجمة هشام متولي، دار طلاس، ط1، 1989.

وبما أن الدولار القابل للتحويل إلى ذهب على أساس سعره الرسمي الثابت كان محور الارتكاز للنظام النقدي الدولي الذي أقيم في بريتون وودز، فقد ترتب على هذا أن ارتبط النظام بالذهب. ونتيجةً للأحداث التي عصفت بالدولار الأمريكي في أواخر ستينيات القرن العشرين وأوائل سبعينياته، فقد تأثر الدور النقدي للذهب في نظام بريتون وودز. وقد تمثلت تلك الأحداث بالآتي:

أولاً - إنهاء قابلية الدولار للتحويل إلى ذهب بتاريخ 15/8/1971.

ثانياً - تخفيض قيمة الدولار بالنسبة للذهب بتاريخ 18/12/1971.

ثالثاً - تخفيض قيمة الدولار مرة أخرى بتاريخ 1973/2/12.

وقد انتهت هذه الأزمة بانهيار نظام بريتون وودز، ومن ثم فإن الذهب فقد الدور الذي أداه في ذلك النظام، وكف عن القيام بأي وظيفة "رسمية" في النظام النقدي الذي قام بعد نظام بريتون وودز. أما كيفية إنهاء دور الذهب في النظام النقدي الدولي، فقد مرت بثلاث مراحل:

المرحلة الأولى، إنشاء اتحاد (أو مجمع) الذهب (تشرين الثاني 1961):

استمر الوضع من حيث إبدال النقود بالذهب بعد الحرب العالمية الثانية حتى عام 1960، واستمرت سوق لندن بصورة خاصة تقدم الذهب مقابل النقود القابلة للتحويل، ولا سيما مقابل الدولار الأمريكي. وبقي سعر الذهب في السوق الحرة ثابتاً عند سعره الرسمي، أي 35 دولاراً للأونصة، وذلك دون تدخل من السلطات النقدية في أي دولة. وكانت التموجات الخفيفة لهذا السعر في الأسواق يتم تعديلها عن طريق عمليات التسوية التي كان يقوم بها مصرف إنجلترا، الذي يعرض الذهب لتموين أي سوق يرتفع فيها سعره، ويشتريه من عارضيه في أي سوق يهبط فيها هذا السعر. ومع بداية عام 1960 بدأت التغيرات الكبرى بالنسبة للدولار الأمريكي والذهب، والنظام النقدي الدولي عموماً. فقد استمر العجز في ميزان المدفوعات الأمريكي، وانتشرت شائعات في أوروبا باحتمال حدوث تخفيض في قيمة الدولار الأمريكي في المستقبل القريب. ولأول مرة سجلت قيمة الأرصدة الدولارية زيادةً عن قيمة رصيد الولايات المتحدة من الذهب (7ر18 مليار دولار مقابل ما قيمته 8ر17 مليار دولار من الذهب). وأدى كل ذلك إلى حدوث موجة قوية في ارتفاع سعر الذهب، حيث وصل إلى 41 دولاراً للأونصة الواحدة في تشرين الأول 1960. وقد اضطر مصرف إنجلترا أن يطلب من بنك الاحتياط الفيدرالي (جهاز الإصدار في الولايات المتحدة) إقامة "جسر تموين" بالذهب بينهما. وفي نهاية العام المذكور كان مخزون الذهب في الولايات المتحدة قد انخفض إلى 500 مليون أونصة قيمتها 5ر17 مليار دولار. وفي الأشهر الأخيرة من عام 1961 سارعت الولايات المتحدة إلى تجميع البنوك المركزية لسبع دول، هي: إنجلترا، فرنسا، ألمانيا، هولندا، بلجيكا، إيطاليا، وسويسرا مع بنك الاحتياط الفيدرالي بنيويورك، وحملتهم على الاتفاق غير الرسمي على إنشاء مجمع الذهب. ويهدف هذا الاتحاد أو المجمع إلى المحافظة على أسعار الذهب، ضمن ما سماه مؤسسو هذا الاتحاد بـ "الحدود المعقولة"، وقد أخذ على عاتقه مهمة تثبيت أسعار الذهب عن طريق عرضه وشراؤه في السوق الحرة. وفعلاً فقد تمكن هذا الاتحاد في شباط 1962 بعرضه للذهب في أسواق لندن من أن يحول دون ارتفاع سعره، فلم يتجاوز سعر الأونصة الواحدة من الذهب الخالص منذ ذلك التاريخ وحتى 15/3/1968 مبلغ 20ر35 دولاراً. أما الذهب الذي كانت تحتاجه عمليات البيع هذه، فقد أخذت تقدمه مصارف الإصدار المشتركة في هذا الاتحاد، وتحمله فيما بينها وفقاً لمعدل متفق عليه، وكان بنك الاحتياط الفيدرالي في الولايات المتحدة هو الذي يتحمل الجزء الأكبر منه. وبما أن هناك صلات وثيقة بين سوق الذهب في كل من باريس وزيوريخ وبروكسل، وكذلك بين هذه الأسواق وسوق الذهب في لندن، فإن عمليات تثبيت السعر في بورصة الذهب بلندن كانت كافيةً لجعل هذا التثبيت يمتد إلى هذه الأسواق الأخرى، إذ إن أي ارتفاع في سعر الذهب في أحد هذه الأسواق إلى ما فوق 20ر35 دولاراً للأونصة كان يكفي لانتقال الذهب من لندن إلى تلك السوق، وهذا يؤدي إلى زيادة عرض تقضي على هذا الارتفاع. بيد أن أزمة خطيرة نشبت في أواخر عام 1967 وأوائل عام 1968 حيث انهالت طلبات كبيرة على الذهب في أسواقه المختلفة، ولا سيما سوق لندن. وكانت هذه الطلبات صادرةً عن مدّخرين ومضاربين، فصمد اتحاد الذهب في وجه هذه الظاهرة في

بداية الأمر، وحال دون ارتفاع سعر الذهب، بيد أنه في 1968/3/15 وجد من المناسب أن يتوقف عن تحمّل هذه العملية، فاجتمع ممثلو مصارف الإصدار التي يتألف منها المجمع في جلسة طارئة، عقدت بذلك التاريخ في نيويورك، ثم أصدرها في 1968/3/17 بياناً مشتركاً ألغوا بموجبه مجمع الذهب، وأقاموا ما يُعرف بـ "السوق المزدوجة للذهب".

المرحلة الثانية، السوق المزدوجة للذهب (آذار 1968):

أعلنت الحكومة الأمريكية أنها ستستمر في بيع وشراء الذهب بسعر 35.20 دولاراً للأونصة الواحدة، ولكنها أكدت أنها لن تقبل التعامل في البيع والشراء إلا مع السلطات النقدية، أي مع مصارف الإصدار (البنوك المركزية)، وأضافت أنها لن تبيع الذهب حتى إلى مصارف الإصدار التي ترغب بشرائه، إذا كانت هذه المصارف تريد شراءه لبيعه إلى الأفراد في الأسواق، أو للتعويض عن الذهب الذي باعته أو تبيعه في الأسواق.

وكذلك فقد تعهد حكام مصارف الإصدار التي يتألف منها الاتحاد (اتحاد أو مجمع الذهب، آنف الذكر) بعدم استعمال الذهب المتوافر لدى هذه المصارف لتمويل السوق الخاصة، أو لتلبية طلبات الأفراد؛ وقرروا في الوقت نفسه أن الاحتياطي الذهبي المتوافر لدى هذه المصارف، هو احتياطي كافٍ للاستعمالات النقدية المصرفية، لذلك أعلنوا أنهم لن يشتروا الذهب في المستقبل من المنتجين. وهكذا تم التفريق بين ما يمكن أن يسمى "الذهب النقدي"، وما يمكن أن يسمى "الذهب الصناعي". فالذهب النقدي هو الموجود بتاريخ البيان في 1968/3/17 في أقبية مصارف الإصدار، ويمتاز بأن كميته محدودة، وسعره مفروض وثابت بمعدل 35.20 دولاراً للأونصة، كما أن سعره بالنسبة إلى النقود الأخرى يحسب استناداً إلى هذا المعدل، وإلى أسعار تلك النقود المصرح عنها إلى الصندوق. أما الذهب الصناعي، فهو الذهب الذي كان بتاريخ 1968/3/17 خارج أقبية مصارف الإصدار، وكميته تزداد حتماً كل سنة بسبب ما تنتجه مناجم الذهب وتلقيه في الأسواق. وتداول الذهب الصناعي يظل حرّاً، والمبادلات التي تجري عليه تتم بأسعار لا تخضع لترتيبات أو تنظيمات خاصة بها، أو لأي تدخل يثبتها أو يضبطها. وبذلك أصبح الذهب الصناعي مجرد بضاعة كأى معدن أو إنتاج زراعي أو صناعي آخر، ولا يخضع سعره حتى إلى الرقابة والضوابط التي تضعها رابطات المنتجين، كما هي الحال في سعر النيكل أو الألمنيوم. وإن هذا الذهب هو الذي تتجه إليه طلبات المدخرين للاحتفاظ به لمجرد كونه مالياً ذا قيمة، كما هو شأن الاحتفاظ بالمجوهرات، أو غيرها من السلع ذات القوة الشرائية الكبيرة. وإن استمرار هذا النظام الجديد، وتقيد مصارف الإصدار فعلاً بتعهداتها بأن لا تقدم على شراء الإنتاج الجديد من الذهب، ولا على بيع الذهب الموجود لديها إلى الأفراد، يجعل أسعار الذهب الصناعي تتحدد نتيجة العلاقة التي ستقوم بين بائعيه المنتجين له، وبين طالبيه من مدخرين وصناعيين وتجار مضاربين.

وقد كانت الولايات المتحدة تقف بكل قوة وإصرار وراء الأحداث النقدية المتتالية، التي أخرج بها الذهب شيئاً فشيئاً من النظام النقدي الدولي، والتي أدت في آخر المطاف إلى وضع نهاية (رسمية) لدور الذهب في هذا النظام. ولم يدفع الولايات المتحدة إلى اتخاذ هذا الموقف سوى شيء واحد: هو حماية الدولار. وكانت الوسيلة إلى تحقيق هذه الغاية هي إزالة ارتباط الدولار بالذهب نتيجة لقابليته للتحويل إلى ذهب من ناحية، وإلغاء كل سعر رسمي للذهب من ناحية أخرى، نفساً للأساسين اللذين يستند إليهما دور الذهب في النظام النقدي الدولي. أما ما اتخذته الولايات المتحدة بهذا الخصوص، فيمكن تتبعه بالآتي:

- إن الولايات المتحدة لم تتقلب على الذهب، وعلى دوره النقدي إلا في أواخر الستينيات، بعد أن وجدت أن رصيدها من الذهب لم يعد سوى 300 مليون أونصة في آذار 1968، أي حوالي 25% من إجمالي الذهب النقدي في العالم.
 - في 18 آذار 1968 أصدر الكونغرس الأمريكي قراراً يقضي بإلغاء نسبة الاحتياطي النقدي، وقدرها 25%، التي كان بنك الاحتياطي الفيدرالي يلتزم بها عند إصداره للأوراق النقدية.
 - وفي التاريخ نفسه استطاعت الولايات المتحدة أن تنتزع من البنوك المركزية الغربية ما عدا بنك فرنسا، موافقتها على عدم مطالبتها السلطات النقدية الأمريكية بتحويل أرصدها من الدولارات إلى ذهب إلا إذا كانت هناك حاجة ملحة إلى هذا التحويل.
 - وفي 15 آب 1971 أوقفت الولايات المتحدة التزاماتها بقبول طلبات الحكومات والبنوك المركزية الأجنبية والهيئات الدولية تحويل الدولارات التي تحوزها إلى ذهب.
 - وفي الفترة من آذار 1968 وحتى نهاية عام 1973 ارتفع سعر الأونصة إلى 40 دولاراً، ثم إلى 42 دولاراً، ثم هبط سعره الطبيعي في عام 1970، ثم اتجه نحو الارتفاع في عام 1971 وبلغ 44 دولاراً، وفي عام 1972 وصل 60 دولاراً للأونصة. وفي عام 1973، وعقب التخفيض الثاني للدولار الأمريكي في شباط، واصل سعر الأونصة ارتفاعه حتى وصل إلى 130 دولاراً في شباط.
 - وخلال الفترة المذكورة أعلاه تجمدت الأرصدة الذهبية التي تمتلكها السلطات النقدية الرسمية في كل دولة، وكاد أن يتوقف تماماً كل دور للذهب في تسوية المدفوعات ما بين البنوك المركزية.
 - وفي 12/11/1973 وضعت نهاية للسوق المزروجة للذهب، وذلك عندما اتفقت الولايات المتحدة وبريطانيا وألمانيا وهولندا وبلجيكا وإيطاليا وسويسرا في اجتماع عقده محافظو بنوكها المركزية في مدينة بال بسويسرا على إلغاء اتفاق 1968/3/17.
- وبإلغاء السوق المزروجة للذهب في تشرين الثاني 1973 (هذا الإلغاء لم يكن سوى تحصيل حاصل، فقد تجاوزت الأحداث نظام السوق المزروجة ولم يعد هناك في الواقع، منذ آذار 1968، ولا في القانون، منذ آب 1971، أي سوق رسمية للتعامل بالذهب ما بين البنوك المركزية) استردت كل دولة حريتها في بيع ما تشاء من احتياطياتها الذهبية الرسمية في السوق. وتجلت حقيقة أساسية من حقائق العلاقات النقدية الدولية في ذلك الوقت، وهي أنه لم يعد للذهب سوى سعر واحد هو سعر السوق الحرة.
- المرحلة الثالثة، النهاية الرسمية للدور النقدي للذهب (نيسان 1978):**
- اتخذت أهم التطورات التي حدثت بالنسبة لوضع الذهب في النظام النقدي الدولي بعد إلغاء نظام السوق المزروجة للذهب في تشرين الثاني 1973، وقبل الشروع في إجراءات التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق اتجاهها واحداً، هو الابتعاد بسعر الذهب النقدي لدى البنوك المركزية عن سعره الرسمي، والاقتراب به من سعر السوق، تمهيداً لإلغاء السعر الرسمي كلياً في وقت لاحق. وقد بلغت كميات الذهب التي تحتفظ بها البنوك المركزية خارج الدول الاشتراكية وبنك التسويات الدولية حوالي 1200 مليون أونصة.

- ففي 23 نيسان 1974 اتفق وزراء مالية دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية على السماح للبنوك المركزية بتسوية حساباتها فيما بينها بالذهب المقوم بالسعر السائد في السوق. لكن في واقع الأمر لم تتم أي عملية تسوية ما بين تلك البنوك على هذا الأساس.
- وفي 11 حزيران 1974 اتفقت الدول العشر أعضاء "نادي باريس" على السماح باستخدام المؤسسات الرسمية، للذهب المقوم بسعر السوق، كضمان للقروض التي تعقدها فيما بينها. وقد وجد هذا الاتفاق تطبيقاً له بعد شهر قليلة عندما وافق البنك المركزي الألماني (البوندسبنك) على إقراض البنك المركزي الإيطالي مبلغ مليار دولار بضمان 515 طناً من الذهب، يقدمه البنك الأخير مقومةً على أساس 120 دولاراً للأونصة، وهو سعر يقارب سعر السوق.
- وفي 13 حزيران 1974 وافق صندوق النقد الدولي على تعديل أساس تقويم الوحدة من حقوق السحب الخاصة وجعلها تتحدد منذ 1 تموز 1974 على أساس مقدار معين من 16 عملة رئيسية، وذلك بعد أن كان هذا الأساس منذ إنشاء حقوق السحب الخاصة في أول كانون الثاني 1970 هو 0.888671 من الغرام من الذهب.
- وفي 31 آب 1974 وقع الرئيس الأمريكي قانوناً بإلغاء الحظر الذي كان مفروضاً على المواطنين الأمريكيين منذ عام 1934 بالاحتفاظ بحيازات خاصة من الذهب، وذلك ابتداءً من 31 كانون الأول 1974. ومنذ هذا التاريخ أصبح من حق المواطنين في الولايات المتحدة امتلاك الذهب مثلهم في ذلك مثل المواطنين في باقي الدول. وقد كان رفع الحظر هذا من الأسباب الرئيسية وراء ارتفاع سعر الذهب في سوق لندن في أواخر عام 1974 إلى 25ر195 دولاراً للأونصة في 30 كانون الأول 1974. ولكن سعر الذهب هداً بعد ذلك، عندما أعلنت الولايات المتحدة أنها ستبيع في كانون الثاني 1975 حوالي 60 طناً من الذهب.
- وعقب اجتماع الرئيسين الأمريكي والفرنسي في جزر المارتينيك في 15-16 كانون الأول 1974 ورد في البيان الرسمي عن الاجتماع أنه كإجراء لدعم الإطار المالي القائم، فإنه قد يكون من المناسب لأي حكومة (إذا أرادت) أن تتخذ أسعار الذهب السائدة في السوق أساساً لتقويم حيازتها من الذهب. وبهذا نسفت الولايات المتحدة الأساس الجوهري الأول الذي استند إليه دور الذهب في النظام النقدي الدولي، ألا وهو السعر الرسمي للذهب، وذلك بعد أن نسفت من قبل الأساس الجوهري الثاني الذي يستند إليه هذا الدور بإنهاء قابلية الدولار للتحويل إلى ذهب في آب 1971، وتم لها في النهاية تحرير الدولار الأمريكي من كل ارتباط، ومن ثم من كل ضغط.
- وفي التعديل الثاني لاتفاقية صندوق النقد الدولي تركزت رسمياً نهاية دور الذهب في النظام النقدي الدولي. وقد مر التعديل بعدد من المراحل:
- ففي الاجتماع الثاني للجنة المؤقتة في 15-16 كانون الثاني 1975 في واشنطن، وفي أعقاب اجتماع المارتينيك اتخذت اللجنة قراراً لا يزيد عن تكرار المعنى الذي توصل إليه فعلاً الطرفان الرئيسان اللذان ظلا يتنازعان المواقف المتضادة منذ منتصف الستينيات حتى منتصف السبعينيات في موضوع تعديل النظام النقدي الدولي: الولايات المتحدة وفرنسا. فقد قررت اللجنة أن يكون اتجاه التحرك في موضوع الذهب هو إلى مجموعة كاملة من التعديلات تتضمن إلغاء السعر الرسمي للذهب، وحرية السلطات النقدية في الدولة بالتعامل به وفقاً لشروط معينة، خلافاً لتلك الشروط المنصوص عليها في اتفاقية صندوق النقد الدولي بغية تأكيد الإنهاء التدريجي لدور الذهب في النظام النقدي الدولي.

- وفي 31 آب 1975 تمكنت الدول الغربية الخمس الكبرى (الولايات المتحدة، بريطانيا، فرنسا، اليابان، وكندا) من التوصل إلى اتفاق حول الذهب. كما أن الدول العشر قد اتفقت في الوقت نفسه على السماح للبنوك المركزية بالتعامل بالذهب فيما بينها وبين الصندوق على أساس سعر مشتق من السعر السائد في السوق، وذلك بشرط مزدوج: فمن جهة، لن يزداد الحجم الإجمالي من الرصيد الذهبي الذي تحتفظ به هذه الدول، ويقدر بحوالي 75% من الذهب النقدي في العالم خارج المعسكر الاشتراكي، بالإضافة إلى الصندوق عن ذلك الموجود في نهاية آب 1975. ومن جهة أخرى، لن يترتب على التعامل بالذهب على هذا النحو إقامة أي سعر ثابت له. ويسري هذا الاتفاق حتى نهاية 1978. وفي 15-17 تشرين الثاني 1975 وبعد تقارب في وجهات النظر الأمريكية والفرنسية، تمت صياغة الأحكام الجديدة للذهب التي سيتضمنها التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق. وفي 1 نيسان 1978 دخل هذا التعديل حيز النفاذ على النحو المشار إليه. أما الأحكام الجديدة للذهب، التي تضمنها التعديل الثاني لاتفاقية صندوق النقد الدولي، فهي:
1. إلغاء السعر الرسمي للذهب، وتقرير حرية الدول الأعضاء في التعامل به في السوق فيما بينها دون الاستناد إلى أي سعر رسمي له.
 2. إنهاء وظيفة الذهب كوحدة لتقويم حقوق السحب الخاصة، وعدم إمكان اتخاذه أساساً لتقويم العملات المختلفة للدول الأعضاء في الصندوق، حتى لو أعيد نظام أسعار التعادل في وقت ما بالمستقبل.
 3. إلغاء جميع الأحكام المنظمة لاستخدام الذهب في التعامل بين الصندوق والدول الأعضاء، كذلك الخاصة بدفع ربع حصة الأعضاء الجدد، أو الزيادة في حصص الأعضاء القدامى بالذهب. ولن يتمكن الصندوق من قبول الذهب من أي دولة عضو في المستقبل مقابل العملات، فمثلاً: عندما ترد ما سحبه من عملات الدول الأخرى، لن يقبل إلا بأغلبية 85% من مجموع القوة التصويتية.
 4. يتم استكمال التصرف في ثلث حيازة الصندوق، والبالغة 150 مليون أونصة، أي في 50 مليون أونصة: نصفها يباع في المزاد بالسعر السائد في السوق، ونصفها الآخر بالتوزيع أو بالرد إلى الدول الأعضاء، لكلِّ بنسبة حصتها في الصندوق في 31/8/1975 بالسعر الرسمي السابق، أي بسعر 35 وحدة من حقوق السحب الخاصة للأونصة. وتوضع "الأرباح" الناتجة عن بيع النصف الأول من ثلث حيازة الصندوق من الذهب (أي الفرق بين سعر البيع بالمزاد، والسعر الرسمي السابق للذهب) في حساب خاص لاستخدامها في عمليات الصندوق المعتادة، وكذلك في أغراض أخرى من ضمنها إعطاء مساعدات للبلدان النامية التي تصادف صعوبات في موازين مدفوعاتها.
 5. يتجنب الصندوق أي تعامل له بالذهب لإقامة سعر ثابت في السوق.
 6. وأخيراً، يمكن للصندوق، بأغلبية 85% من القوة التصويتية، أن يقوم بالتصرف في جزء، أو في كل ما يتبقى من رصيده الذهبي.
- وبهذا التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق، تم إخراج الذهب "رسمياً" من إطار النظام النقدي الدولي (نظام بريتون وودز). ومما تجدر الإشارة إليه، أن اللجنة المؤقتة كانت قد وافقت في اجتماع جامايكا في كانون الثاني 1976 على الشروع دون تأخير، بالتصرف في ثلث حيازة الصندوق من الذهب ببيع سدس الحيازة بالمزاد لمصلحة البلدان النامية، وبتوزيع السدس الآخر على الدول الأعضاء، أو رده إليها، بالسعر الرسمي السابق للذهب على أن يتم هذا التصرف على مدى أربع سنوات.

ولبيان إمكانية تصرف الصندوق بموارده ينبغي تحديد الطبيعة القانونية لموارد الصندوق.
يذهب جانب من الفقه إلى أن الصندوق هو المالك القانوني بصفة مطلقة لهذه الأموال كلها³.

وفي أيلول 1979، وبعد ثلاث سنوات من بدء تنفيذ هذا البرنامج المزدوج للتصرف في ثلث حيازة الصندوق من الذهب على مدى أربع سنوات، كان الصندوق قد باع 19.7 مليون أونصة من الذهب بالمزاد بأوقات دورية، كل ستة أسابيع في البداية، ثم شهرياً بدءاً من آذار 1977، وقد بلغت أرباحها 2522 مليار دولار، حُوّل منها مباشرة إلى البلدان النامية (104 دول) مبلغ 758.6 مليون دولار، وحصل صندوق الأمانة على البقية. وقد بلغت موارد هذا الصندوق خلال السنوات الثلاث المشار إليها 1731 ملياراً من وحدات حقوق السحب الخاصة (أي حوالي 2.2 مليار دولار في ذلك الوقت)، أتت بصفة رئيسة مما تبقى من أرباح بيع الذهب بعد التحويل المباشر للبلدان النامية، وكذلك من عائد استثمار موارد الصندوق، ومن بعض القروض التي عقدها، وكذلك من تنازل بعض دول الأوبك عن نصيبها الكامل من الأرباح للصندوق، وكذلك من تنازل يوغسلافيا عن ثلث نصيبها المباشر من الأرباح.

ومن ناحية أخرى قام الصندوق حتى أيلول 1979 برّد 18.4 مليون أونصة من الذهب إلى 126 من الدول الأعضاء، لكلّ بنسبة حصتها، في 1975/8/31 وذلك بالسعر الرسمي السابق للذهب. وقد تمّ هذا الرد على ثلاث دفعات في كانون الثاني 1977، وكانون الأول 1978، وشباط 1979.

وفيما يتعلق بسعر الذهب، فقد ارتفع من نهاية آذار 1978 من 186.6 دولاراً للأونصة إلى أكثر من 400 دولار في أيلول 1979، وارتفع إلى أكثر من 800 دولار منذ كانون الأول 1979، والأشهر الثلاثة الأولى من عام 1980، ثم عاد وانخفض ليستقر عند حدود 600 دولار للأونصة الواحدة.

راجع: د. أحمد جامع، مرجع سابق، ص 502-520.

جدير بالذكر أن الصندوق قام ببيع متتالية من حيازته الذهبية، في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين. وحالياً يحوز الصندوق 3217 طناً من الذهب، وقد احتسبت قيمتها في 2004/8/31 في حساباته بـ 8 مليارات دولار، في حين أنها تساوي بأسعار السوق السائدة في الفترة نفسها، حوالي 42 ملياراً. ويدرس الصندوق بيع ما بين ثلث وثلثي حيازته الحالية من الذهب لسداد ديون دول فقيرة.

من ناحية أخرى، تشير بعض نصوص اتفاقية الصندوق إلى إمكانية التعامل بين الصندوق وأحد الأعضاء بالذهب وفقاً للأسعار السائدة في السوق. فقد نصت المادة (5) قسم 12/د على أنه: "يمكن للصندوق أن يقبل المدفوعات من العضو بالذهب بدلاً من حقوق السحب الخاصة أو العملة في أي عمليات أو صفقات تتم بموجب هذه الاتفاقية. وتتم المدفوعات إلى الصندوق وفقاً لهذا النص بسعر يتفق عليه لكل عملية أو صفقة وعلى أساس الأسعار السائدة في السوق". كما أشارت الفقرة هـ من القسم نفسه إلى إمكانية بيع الصندوق لحيازته من الذهب "ويتم بيع الذهب لعضو ما بموجب هذه الفقرة هـ) مقابل عملته وبسعر يعادل وقت البيع وحدة حقوق السحب الخاصة لكل (0888671) غرام من الذهب الخالص. وفضلاً عن ذلك، يظل الذهب مثار اهتمام الصندوق بشكل كبير، إذ أوردت المادة 8 في القسم 5 الخاص بتقديم المعلومات نصاً يجوز بموجبه للصندوق أن يطلب من الأعضاء تزويده بها، ولا سيما موجودات العضو من الذهب والعملات الأجنبية، وما يملكه العضو من الذهب وما ينتجه منه وصادراته و وارداته من الذهب.

3 - د. أحمد جامع، مرجع سابق، ص 300.

ويبدو لنا أن القول بملكية الصندوق المطلقة لموارده مبالغ فيه، فالملكية المطلقة بمفهومها القانوني تعني إمكانية التصرف المطلقة في حين أن تصرف الصندوق بموارده مقيد بكثير من الضوابط، ما يجعل الوصف القانوني لعلاقة الصندوق بموارده أقرب إلى الإدارة منها إلى الملكية. والدليل على ذلك هو أن من حق الدولة أن تسترد حصتها في حال انسحابها منه، كما أن من حقها اللجوء إلى موارده على أساس حجم وتكوين حصتها.

وهذا يعني . من ناحية أخرى . أن حجم الحصص يحدد المقدار الذي يمكن للدول الأعضاء أن تستفيد منه عند طلبها تمويلاً من الصندوق.

ويتم لجوء الدولة - بشروط معينة - إلى موارد الصندوق بطريقتين رئيسيتين⁴، هما حقوق السحب العادية، (وهي الطريقة الأقدم)؛ واتفاقات الدعم (وهي الطريقة الأحدث)؛ إضافةً إلى استحداث حقوق السحب الخاصة، وبعض الأنظمة الأخرى للمساعدات. ويعقد الصندوق صفقاته مع الأعضاء ويقوم بعملياته مستخدماً موجوداته النقدية أو وحدات حقوق السحب الخاصة⁵.

4 - لدراسة مفصلة حول عمليات الصندوق يمكن مراجعة: ميشيل لولار، ص 25-103.

5 - تعني "صفقات الصندوق" استبدال الصندوق لموجودات نقدية بموجودات نقدية أخرى. ويقصد بـ "عمليات الصندوق" الاستعمالات أو المتحصلات الأخرى للموجودات النقدية من قبل الصندوق. رَ المادة (30/ح) من اتفاقية الصندوق.

حقوق السحب العادية

وفقاً للمادة 2/5 من اتفاقية الصندوق فإن من وظائف الأخير أن يقدم للدولة العضو بناء على طلبها وحدات حقوق السحب الخاصة أو عملات الدول الأخرى، مقابل تقديمها لعملتها الوطنية. وهذا يعني أن من حق الدولة العضو التي تتعرض لصعوبات في ميزان مدفوعاتها أن تلجأ إلى موارده لمواجهة هذه الصعوبات، عن طريق شراء كمية من عملات الدول الأخرى الأعضاء في الصندوق، مقابل دفع عملتها الوطنية. وتلتزم الدولة العضو بأن تعيد شراء عملتها الوطنية من الصندوق في المستقبل بمقدار ما اشترت به عملات الدول الأخرى، وتكون عملية الشراء الجديدة هذه المرة، إما بالذهب (وحدات حقوق السحب الخاصة حالياً)⁶ أو بالعملات الأجنبية القابلة للتحويل. ومن ثم، يمكن القول إن عمليات السحب الاعتيادية لا تغير في قيمة العملات التي يحوزها الصندوق، وإنما تغير تركيب هذه العملات. فالسحب الاعتيادي عبارة عن عملية تبديل عملة⁷.

وبعبارة أخرى، فإن الصندوق لا يمنح الدول الأعضاء شيئاً من موارده في شكل قروض دولية، إذ إنه إذا ما احتاجت دولة ما إلى عملة أو عملات أجنبية لموازنة مدفوعاتها الخارجية، فإنها تشتري من الصندوق العملات الأجنبية التي تريدها، مقابل قدر معين من عملتها الوطنية تدفعه إلى الصندوق، إضافة إلى ما سبق أن دفعته من هذه العملة إلى الصندوق بحسابه جزءاً من حصتها فيه. وهذه العملية في حقيقتها ليست عملية اقتراض، وإنما هي صفقة شراء جديدة⁸.

ومن الواضح أن أسلوب استخدام حقوق السحب العادية لا يعد قرضاً⁹ من الناحية القانونية، وإنما هو عملية تبادل لعملات الدول الأعضاء فيه. وحتى الصندوق ذاته لا يستخدم لهذا الأسلوب كلمة "قرض"، ولا يسمي ما يؤخذ من مبالغ إضافية في مقابل تقديمه لعملات الدول الأخرى "فائدة" وإنما "عمولة".

6 - من نافلة القول أن هذا الثمن (الذهبي) كان سائداً قبل تعديل اتفاق الصندوق الأول (الذي أوجد حقوق السحب الخاصة) والثاني (الذي أنهى دور الذهب).

7 - كان مشروع وايت الأمريكي يهدف إلى إحداث صندوق تثبيت. وقد وصف عضو الوفد الفرنسي إلى مؤتمر بريتون وودز السيد روبرت موسيه الصندوق بأنه عبارة عن مكتب صرافة. ميشيل لولار، ص 31.

8 - د. حسين عمر، مرجع سابق، ص 57.

9 - عكس ذلك يرى ميشيل لولار أنها عملية إقراض أيضاً فضلاً عن كونها عملية إعادة شراء عملة. المرجع نفسه، ص 33.

ولا يتم استخدام حقوق السحب العادية بالمرونة الكافية، لأنه ليس أمام الصندوق لكي يبحث الطلب سوى ثلاثة أيام، كما أنه ليس للدولة العضو أن تسحب بهذه الطريقة مبلغاً كبيراً، إذ ينبغي ألا تزيد موجودات الصندوق من عملة الدولة الطالبة عندما تلجأ إلى هذا الأسلوب عن حدود معينة.

اتفاقات الدعم (الترتيبات الاحتياطية)

أصبحت اتفاقات الدعم من الأساليب الفنية الرئيسة للتعاون النقدي الدولي. ويعد هذا الأسلوب من الأشكال التي تم استحداثها بقرار من مديري الصندوق، إذ اتخذ هؤلاء بتاريخ 1952/2/13 قراراً ينص على إمكانية قيام الدول الأعضاء، بمشاورات مع الصندوق حول مركزها العام، ليس بهدف القيام بسحب مباشر، وإنما بقصد الحصول على ضمان من الصندوق، بأنها تستطيع . إذا ما احتاجت . أن تقوم بالسحب خلال فترة محددة وبمبالغ معينة. ويحدد مديرو الصندوق فترة الاتفاق¹⁰، والحد الأقصى للمبلغ الذي يمكن للدولة العضو أن تسحبه من عملات الدول الأخرى. ويمكن للدولة أن تسحب خلال مدة الاتفاق المبالغ التي تحتاجها خلال فترة الاتفاق دون حاجة إلى إجراءات جديدة عند كل سحب.

وقد أصبح الأساس القانوني لاتفاق الدعم مستنداً إلى اتفاقية الصندوق حسب تعديلها الثاني، حيث تم تضمين اتفاق الصندوق تعريفاً لاتفاق الدعم مفاده أنه يعد "قراراً صادراً عن الصندوق يؤكد للعضو أنه يستطيع القيام بالشراء من حساب الموارد العامة، وفقاً لشروط القرار خلال فترة زمنية محددة وفي حدود مبلغ معين"¹¹.

وقد حقق هذا الأسلوب مرونة في عمليات الصندوق، وأصبحت المبالغ التي يتم سحبها بهذه الطريقة، أكبر في بعض السنوات من أسلوب السحب العادي.

وفضلاً عن كون أسلوب الدعم يحقق المرونة المطلوبة، فقد أصبح إعلان قرار الصندوق بدعم دولة ما، خلال فترة قادمة، كفيلاً بحد ذاته بتقوية مركز عملتها في سوق الصرف الأجنبي، وتثبيط همّة المضاربين عليها، مما قد يمكن الدولة من الاستغناء عن اللجوء إلى السحب فعلاً من الصندوق. والأبعد من

10 - كانت المدة الأصلية ستة أشهر، ثم مددت لسنة واحدة، وهي حالياً وعلى الأغلب ثلاث سنوات.

11 - ر المادة 30/ب.

ذلك أن وجود اتفاق دعم مع الصندوق يتيح للدول فرصة أكبر، لعقد قروض خارجية مع دول أخرى، إذ إن بعض الهيئات المالية الدولية والخاصة أصبحت تشترط لإقراض بعض الدول وجود اتفاق دعم بينها وبين الصندوق.

شروط الاستفادة من الموارد العامة للصندوق

لكي تستفيد الدولة العضو من موارد الصندوق العامة¹²، يجب تحقق الشروط الآتية:

- 1 – يشترط ألا تكون العملات التي تطلب الدولة العضو سحبها من الصندوق، قد أُعْلِنَتْ نادرةً، لأن العملة المعلنة نادرةً لا تكون محلاً لمعاملات بين الصندوق والدول الأعضاء فيه¹³.
- 2 – أن يكون استعمال العضو لموارد الصندوق العامة متوافقاً مع أحكام اتفاقية الصندوق ومع السياسات المتبناة في ظلها¹⁴.
- 3 – ينبغي أن تثبت الدولة أنها بحاجة إلى العملات المطلوب سحبها، للقيام بمدفوعات تتوافق مع أحكام الصندوق وأهدافه، ويعرف هذا الشرط بالمبررات الاقتصادية التي تقدمها الدولة طالبة السحب¹⁵.
- 4 – ينبغي ألا تكون الدولة قد خالفت أحكام الصندوق، كأن تكون قد غيرت سعر التعادل لعملاتها على الرغم من اعتراض الصندوق.
- 5 – يجب ألا يترتب على السحب أن يحوز الصندوق من عملة الدولة الساحبة أكثر من 200% من حصتها في أي وقت¹⁶، وألا تسحب خلال عام واحد أكثر من 25% من هذه الحصة.
- 6 – يجب أن تستخدم الدولة المبالغ المسحوبة من الصندوق لتدعيم عملتها في أسواق الصرف، ولعلاج العجز المؤقت في ميزان مدفوعاتها، أو من أجل سد العجز في الاحتياطيات النقدية، أو وضع هذه الاحتياطيات.
- 7 – على الدولة الساحبة أن تعيد شراء عملتها في المستقبل.
- 8 – ينبغي على الدولة العضو، طالبة دعم الصندوق، التقيد بنظام المشروطة¹⁷.

12 – المادة 3/5 من اتفاقية الصندوق.

13 – العملة النادرة هي العملة التي يتضح للصندوق أن الطلب عليها يهدد تهديداً جدياً مقدرته على تقديمها، فيعلن رسمياً أن تلك العملة أصبحت نادرةً. رَ المادة (7) قسم (أ/3).

14 – رَ المادة (5) قسم (3/ب/1).

15 – رَ المادة (5) قسم (3/ب/1).

16 – يستثنى من ذلك عملة الولايات المتحدة الأمريكية (الدولار) لأنه العملة الاحتياطية الأولى. فالولايات المتحدة تستطيع تسديد كامل التزاماتها بالدولار، كما أن الدول الأعضاء يمكنها تسديد جزء من حصتها بالدولار الأمريكي، مما يترتب على ذلك بالضرورة أن يحوز الصندوق مبالغ كبيرة بالدولار الأمريكي تتجاوز نسبة الـ 200% المذكورة أعلاه.

حقوق السحب الخاصة

أولاً - مفهوم حقوق السحب الخاصة:

تعد حقوق السحب الخاصة محاولة من الصندوق لخلق كميات من السيولة¹⁸ وفقاً لحاجة المجتمع الدولي¹⁹. وقد ظهرت حقوق السحب الخاصة في التعديل الأول لاتفاقية الصندوق²⁰، الذي تم في 28 تموز

- 17 - سنوضح هذا النظام في البحث الخاص بتقويم عمل الصندوق.
- 18 - يقصد بالسيولة الدولية مجموعة وسائل الدفع أو الأصول المقبولة دولياً، التي تستخدم في تسوية أو سداد قيم المنتجات المتبادلة بين الدول. ويطلق عليها عادةً اسم "الاحتياطيات الدولية". وتتكون السيولة الدولية، من ثلاثة عناصر: الذهب؛ بعض العملات الأجنبية القوية التي تسمى "عملات الاحتياطي الدولية"؛ وحقوق الدولة في السحب غير المشروط من الصندوق.
- ويعد الذهب أكثر عناصر السيولة طلباً من الدول كافةً. فالسبائك الذهبية سلعة مقبولة على المستوى العالمي لتسوية أي نوع من أنواع المبادلات الدولية الاقتصادية.
- أما عملات الاحتياطي الدولية فهي العملات الوطنية للدول المسيطرة اقتصادياً، والتي تُقبل الدول الأخرى على الاحتفاظ بها بحسبانها بديلاً عن الذهب في القيام بتسوية المدفوعات الدولية.
- وحتى الحرب العالمية الأولى كان الجنيه الإسترليني هو عملة الاحتياطي الدولية بلا منازع، ثم دخل الدولار إلى جانبه كعملة احتياطي دولية إلى أن أصبح بعد الحرب العالمية الثانية العملة الأولى كعملة احتياطي دولية، ومنذ عام 1999 أصبح اليورو يقوم بدور عملة الاحتياطي الدولية إلى جانب الدولار والجنيه الإسترليني .
- ومن الجدير بالذكر أن وصف عملة دولة ما، بأنها عملة احتياطي دولية تصح بالنسبة لكل الدول باستثناء الدولة صاحبة العملة. فالدول الأمريكي يعد عملة احتياطي دولية بالنسبة لكل الدول عدا الولايات المتحدة، في حين أن عملة الاحتياطي الدولية بالنسبة للولايات المتحدة هي عملة أخرى كالجنيه الإسترليني أو اليورو مثلاً، إضافة إلى الذهب. والسبب في ذلك هو أن إسباغ صفة الاحتياطي الدولي على عملة ما يحتاج إلى وجود طرف آخر غير الدولة المصدرة لهذه العملة راغب في الحصول عليها واستبقائها لديه لتسوية مدفوعاته الدولية في مواجهة الدول الأخرى.
- أما حقوق السحب من الصندوق فلا تعد عنصراً من عناصر السيولة الدولية، إلا في حدود شريحة الذهب في حصة الدولة المعنية، وكذلك في حدود ما سبق أن سحبته الدول الأخرى من عملتها في الصندوق.
- ونظراً لأهمية السيولة في المبادلات الدولية الاقتصادية، أدى ازدياد حجم هذه المبادلات إلى الإقبال على امتلاك عملات الاحتياطي الدولية، لدرجة أصبح معها توفير السيولة الدولية مشكلة اقتصادية تهم الدول كلها. فالدول المعنية بتحقيق فائض من العملات الأجنبية لديها، بحيث تصبح قادرة على تسوية مدفوعاتها الدولية.
- راجع: د. أحمد جامع، مرجع سابق، ص 358.

19 - رَ المادة (18) قسم (1).

20 - تمّ تعديل اتفاقية صندوق النقد الدولي ثلاث مرات. وكانت الجمهورية العربية السورية وافقت على اتفاقية الصندوق بالقانون رقم 304 تاريخ 1947/2/2، كما وافقت على التعديل الثالث بالقانون رقم 10 لعام 2000.

1969. وفي بداية عام 1970 تقرر خلق قيمة من حقوق السحب الخاصة تعادل 9 مليار دولار خلال ثلاث سنوات، بمعدل 3 مليار في عام 1970 وثلاثة مليارات في عام 1971 و1972 على التوالي. وقد تم توزيع مقدار الحقوق التي تم خلقها للأعوام المذكورة على كل الأعضاء المشتركين في حساب السحب الخاص²¹، على أساس حصة كل عضو في الصندوق. وفي 11 كانون الأول 1978 وافق مجلس المحافظين على خلق 12 مليار من حقوق السحب الخاصة توزع في بداية الأعوام 1979، 1981 بالتساوي. وقد تم تقويم وحدة حقوق السحب الخاصة الواحدة على شكل وزن محدد تماماً من الذهب النقي هو 0.888671 غراماً؛ أي ما يعادل القيمة الرسمية للدولار الأمريكي وقت خلق هذه الحقوق، وقبل تخفيضه في كانون الأول 1971، ثم مرة أخرى في شباط 1973. وبتحديد قيمة وحدة حقوق السحب الخاصة أصبح بالإمكان ضمان الاحتفاظ بقيمة ثابتة لهذه الحقوق، لا تتأثر بما يطرأ على قيم مختلف العملات زيادةً أو نقصاناً. وبطبيعة الحال أدى تخفيض الدولار إلى زيادة قيمة وحدة حقوق السحب الخاصة بمقدار قيمة التخفيض عن القيمة التي تم تحديدها وقت خلق العملة. وقد حلت حقوق السحب الخاصة محل الذهب، كوحدة للمحاسبة في الصندوق، منذ نفاذ التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق في عام 1978²².

ثانياً - طبيعة حقوق السحب الخاصة:

يمكن القول، إن حقوق السحب الخاصة هي نقود افتراضية لا وجود لها إلا في قيود الصندوق، بالنسبة للمتعاملين بها. وبهذا المعنى فإنه لا يمكن للأفراد مثلاً أن يستخدموا حقوق السحب الخاصة في تعاملاتهم مهما بلغ حجمها، لأن هذه العملة المفترضة مقصورة على تعامل الدول في تسوية مدفوعاتها الدولية، بعد تحويلها إلى عملات قابلة للتحويل، ذلك أن القصد من هذه الحقوق، هو تكملة ما هو موجود من الاحتياطات، فضلاً عن أنها تدرج ضمن الاحتياطات النقدية للدولة التي تمتلكها. باختصار، يمكن حساب حقوق السحب الخاصة على أنها ذات طبيعة خاصة، إذ لا يوجد ما يماثلها من أصول نقدية أخرى معروفة²³.

21 - يلاحظ أن الاشتراك في حساب السحب الخاص لم يكن إلزامياً، لذلك امتنعت فرنسا، ودول منطقة الفرنك الفرنسي عن الاشتراك في هذا الحساب.

22 - د. محمد مصطفى يونس، ص 9-10.

23 - يذكرنا استحداث حقوق السحب الخاصة بخطة كينز الخاصة بالنظام النقدي الدولي، والتي لم يتم الأخذ بها في مؤتمر بريتون وودز، بل تم تفضيل خطة وايت عليها. فمن بين ما احتوت عليه خطة كينز استحداث عملة دولية للتعامل في

وعلى الرغم من أن التعامل بوحدات حقوق السحب الخاصة هو أصلاً حقٌّ للأعضاء المشتركين في هذا النظام، فإنه يجوز للصندوق أن يكون حاملاً لوحدات حقوق السحب الخاصة في حساب موارده العامة، وله أن يقبلها ويستعملها في العمليات والصفقات الجارية مع المشتركين عن طريق حساب الموارد العامة، أو مع حملة حقوق السحب الخاصة الذين يحدددهم الصندوق. ويمكن للصندوق أن يحدد حاملي وحدات حقوق السحب الخاصة ممن هم غير أعضاء في الصندوق، وكذلك الأعضاء غير المشتركين في هذا النظام، والمؤسسات التي تقوم بوظائف البنك المركزي لأكثر من عضو، بالإضافة إلى الهيئات الرسمية²⁴.

ثالثاً - أحكام حقوق السحب الخاصة:

بموجب أحكام الصندوق يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بخلق وإلغاء حقوق السحب الخاصة، في ضوء الحاجة العالمية طويلة الأمد لرفد الاحتياطات الحاضرة، مع العمل على تجنب الركود الاقتصادي والتضخم²⁵. وبذلك يتبين أن الغاية النهائية لحقوق السحب الخاصة هي ذات طابع طويل الأجل، وليس المقصود أن تكون هذه الحقوق علاجاً للعجز الذي تعاني منه موازين مدفوعات بعض الدول.

ولكل عضو مشترك²⁶ في حقوق السحب الخاصة حق غير مشروط في استخدام المقدار المخصص له²⁷، من هذه الحقوق دون حاجة إلى موافقة مسبقة من الصندوق على هذا الاستخدام. ويتمثل استخدام المقدار المشترك لحقوق السحب الخاصة المحددة له في طلب تحويلها، كلها أو بعضها، إلى قيمة مساوية

الصندوق سماها "البانكور". ويتقديراً فإن حقوق السحب الخاصة التي استُحدثت بعد حوالي ربع قرن من انطلاق الصندوق، كانت صدىً لـ"بانكور كينز".

24 - ر المادة 17 من اتفاقية الصندوق.

25 - ر المادة 18 / 1 / أ من اتفاقية الصندوق.

26 - لاحظ أن نظام حقوق السحب الخاصة هو نظام اختياري، أي أن للأعضاء أن يشتركوا فيه أو أن يرفضوا الدخول في هذا النظام. وقد رفضت فرنسا ومجموعة من البلدان الأعضاء المرتبطة مع فرنسا الاشتراك بنظام حقوق السحب الخاصة عند بداية استحداث هذا النظام. ويرغم اشتراك معظم البلدان حالياً في نظام حقوق السحب الخاصة فإنه ما زال نظاماً اختياريّاً. وهناك رغبة لدى الصندوق عبر عنها ميشيل كامديسو المدير العام الأسبق للصندوق في كلمته . المشار إليها سابقاً . بمناسبة مرور خمسين عاماً على قيام الصندوق، بأن يشترك جميع أعضاء الصندوق في هذا النظام.

27 - ر المادة 19 / 2 من اتفاقية الصندوق.

لها من العملات القابلة للتحويل واقعيًا. وبذلك تعد حقوق السحب الخاصة، إلى جانب الاحتياطات النقدية التقليدية، أداة حقيقية من أدوات السيولة الدولية.

ويتمثل الالتزام الأساسي للعضو المشترك في هذه الحقوق في تقديمه لعملات قابلة للتحويل واقعيًا²⁸، في حال تعيينه من قبل الصندوق لهذا الغرض بالنسبة لمشارك آخر في مقابل تلقيه لقيمة مماثلة من حقوق السحب الخاصة، التي يتخلى عنها هذا المشارك. ولا يشترط أن تكون العملات التي يلتزم المشارك بتقديمها على هذا النحو متمثلة في عملته الوطنية، وإنما يشترط أن تكون عملات قابلة للتحويل فعلاً.

وفضلاً عن ذلك يلتزم العضو المشترك في نظام حقوق السحب الخاصة أن يسدد أو يرد ما سبق أن استخدمه من حقوق سحب خاصة، مملوكة له، بتحويلها إلى عملات قابلة للتحويل في الواقع²⁹، أي أن يقدم عملات قابلة للتحويل في الواقع، في مقابل حقوق سحب خاصة يتلقاها مرة أخرى.

ومن المبادئ المقررة في نظام حقوق السحب الخاصة أنه لا يجوز استخدام الحقوق العائدة له، إلا إذا كانت هناك حاجة ناشئة بسبب ميزان مدفوعاته، وبسبب تطورات في احتياطاته النقدية³⁰، أي أنه لا يجوز أن يستخدم هذه الحقوق لتغيير التكوين الداخلي لاحتياطياته.

ويمكن للصندوق أن يوقف أي استخدام لاحق للمشارك في نظام حقوق السحب الخاصة، لحقوقه العائدة له، في حال عدم تنفيذه لالتزاماته وفقاً لهذا النظام، دون أن يعفيه ذلك من الالتزام بتقديم العملات القابلة للتحويل إلى مشترك آخر في حالة تعيينه من قبل الصندوق لهذا الغرض³¹.

تمارين:

ما هي الطبيعة القانونية للسحوبات الاعتيادية التي يجريها الأعضاء في الصندوق؟

ما المقصود باتفاقات الدعم؟

ما هي الطبيعة القانونية لوحدة حقوق السحب الخاصة؟

ما الدور النقدي للذهب بعد التعديل لثاني لاتفاق الصندوق؟

28 - ر المادة 19 / 4 من اتفاقية الصندوق.

29 - ر المادة 19 / 6 من اتفاقية الصندوق.

30 - ر المادة 19 / 3 من اتفاقية الصندوق.

31 - ر المادة 23 / 2 من اتفاقية الصندوق.

الوحدة التعليمية السادسة

تسوية النزاعات

في إطار صندوق النقد الدولي

تقويم عمل الصندوق

الكلمات المفتاحية:

النزاعات بين الأعضاء - النزاعات مع الصندوق - تفسير أحكام الصندوق - اللجنة التفسيرية التابعة لمجلس المحافظين.

الملخص:

خص الصندوق نفسه بأسلوب في مجال تسوية المنازعات بين أعضائه، أو بينه وبين أحد الأعضاء فيه. فأى خلاف يقع بين الصندوق وأحد أعضائه، وأي خلاف يقع بين أعضاء في الصندوق فيما يتعلق بتفسير أحكام اتفاقية الصندوق، يحال إلى مجلس المديرين التنفيذيين ليصدر قراره فيه. وما دام القرار هنا متعلقاً بتفسير حكم من أحكام اتفاقية الصندوق، فإن هذا يعني أن نتيجة القرار لا تهم أطراف النزاع وحدهم، وإنما تهم جميع أعضاء الصندوق، لأنها قد ترتب عليهم في المستقبل التزامات ليست في حسابهم. ولذلك، فإن لأي عضو في الصندوق أن يطلب خلال ثلاثة أشهر من تاريخ قرار مجلس المديرين التنفيذيين إحالة الأمر إلى مجلس المحافظين الذي يتخذ قراراً نهائياً في الموضوع. وأي مسألة تحال إلى مجلس المحافظين يجب أن تنظر فيها لجنة تفسيرية تابعة لمجلس المحافظين، وقرار اللجنة هو بمثابة قرار صادر عن مجلس المحافظين، ما لم يقرر الأخير خلاف ذلك بأغلبية 85% من مجموع القوة التصويتية. ويمكن للصندوق أن يتصرف على أساس قرار مجلس المديرين التنفيذيين، ريثما تظهر نتيجة الإحالة إلى مجلس المحافظين.

ويمكن القول إنه بعد ستة عقود من قيام الصندوق تمكّن الأخير من الاستمرار في ضبط العلاقات الدولية النقدية. كما نجح الصندوق في زيادة السيولة الدولية، من خلال استحداثه لنظام حقوق السحب الخاصة في الفترة ذاتها. وتمكن الصندوق من تطوير عملياته، حسب حاجات الدول فأوجد بعض الآليات، التي تمكّنه من تقديم مساعدات للدول الأعضاء. ومع ذلك فقد كان الصندوق

مصمماً لخدمة الدول الكبرى والبلدان المتقدمة، أما البلدان النامية فقد كان الصندوق يحاول مسح نظمها الاقتصادية من خلال نظام المشروطية المبتدعة التي تؤدي بالضرورة إلى إجراء تكيفات هيكلية في النظم الاقتصادية لهذه البلدان.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب على أسلوب تسوية النزاعات داخل الصندوق.
- توضيح دور المجلس التنفيذي ومجلس المحافظين في عملية التسوية.
- تعريف الطالب بكيفية انتقاد مواقف الصندوق من بعض المفاهيم القانونية.
- كشف هيمنة النظام الليبرالي على البلدان النامية عندما تلجأ لموارد الصندوق.
- تمرين الطالب على التحليل القانوني للنصوص المُشكَّلة.

قد تتضمن موثيق المنظمات الدولية تحديداً لطرق تسوية المنازعات، أو تحيل بهذا الشأن إلى اتفاقيات أخرى، أو تترك المجال مفتوحاً للتسوية من خلال اتفاقيات لاحقة.

ولكن هناك أسلوباً خص به الصندوق نفسه في مجال تسوية المنازعات بين أعضائه، أو بينه وبين أحد الأعضاء فيه. فأى خلاف يقع بين الصندوق وأحد أعضائه، وأي خلاف يقع بين أعضاء في الصندوق فيما يتعلق بتفسير أحكام اتفاقية الصندوق، يحال إلى مجلس المديرين التنفيذيين ليصدر قراره فيه¹.

ولكن ما دام القرار هنا متعلقاً بتفسير حكم من أحكام اتفاقية الصندوق، فإن هذا يعني أن نتيجة القرار لا تهم أطراف النزاع وحدهم، وإنما تهم جميع أعضاء الصندوق، لأنها قد ترتب عليهم في المستقبل التزامات ليست في حسابهم. ولذلك، فإن لأي عضو في الصندوق أن يطلب خلال ثلاثة أشهر من تاريخ قرار مجلس المديرين التنفيذيين إحالة الأمر إلى مجلس المحافظين الذي يتخذ قراراً نهائياً في الموضوع. وأي مسألة تحال إلى مجلس المحافظين يجب أن تنتظر فيها لجنة تفسيرية تابعة لمجلس المحافظين، وقرار اللجنة هو بمثابة قرار صادر عن مجلس المحافظين، ما لم يقرر الأخير خلاف ذلك بأغلبية 85% من مجموع القوة التصويتية. ويمكن للصندوق أن يتصرف على أساس قرار مجلس المديرين التنفيذيين، ريثما تظهر نتيجة الإحالة إلى مجلس المحافظين².

ويبدو أن هذه الصلاحيات التي خص بها الصندوق نفسه في تسوية المنازعات التي تتجم عن الاتفاقية³، من خلال سلطة التفسير الممنوحة لمجلس المديرين التنفيذيين، ومجلس المحافظين لم تقتصر على إعطاء التفسير القانوني للنصوص، وإنما استخدمها الصندوق بشكل موسع لتشمل عملياته التي يمد من خلالها أعضائه بالتمويل، أو يبرم لأجلها اتفاقات دعم مع العضو المعني، حيث يكيف الصندوق اتفاقاته الخاصة بالدعم بطريقة تجعله يستأثر بتسوية النزاعات الناجمة عن هذه الاتفاقات.

ونظراً لأهمية اتفاقات الدعم بالنسبة لكل من الدول الأعضاء والصندوق، فإننا نتساءل عن الطبيعة القانونية لاتفاق الدعم بين الصندوق والدولة العضو، فهل يعد اتفاقاً دولياً أم لا؟ لقد حاول

1 - رَ المادة 29/أ من اتفاقية الصندوق.

2 - رَ المادة 29/ب من اتفاقية الصندوق

3 - يلاحظ أن الصندوق استثنى الخلافات التي يمكن أن تنور بينه وبين عضو منسحب، وبينه وبين أي عضو آخر خلال تصفية الصندوق حيث ينبغي إحالة النزاع في مثل هذه الحالات إلى التحكيم. رَ المادة 29/ج من اتفاقية الصندوق.

كلّ من الصندوق، وكذلك الدول نفي الصفة الدولية عن هذه الاتفاقات التي كان ينظر إليها على أنها مجرد تسهيلات ائتمانية يوافق عليها الصندوق من طرف واحد (الصندوق)، دون الحاجة إلى موافقة الطرف الآخر (الدولة العضو). بيد أن هذه الصفة زالت بعد القرار الصادر عن الصندوق عام 1968 وقد ذهب مجلس المديرين التنفيذيين إلى عدّ اتفاقات الدعم "قرارات يتبناها الصندوق بعد أن تعلن الدولة العضو عن نواياها. وتضع الشروط التي يمكن بموجبها أن تشتري مستقبلاً المبالغ المحددة"⁴. ولدى إعادة النظر في المشروطة، اتخذ مجلس المديرين التنفيذيين في 2/3/1979 قراراً مفاده أن "اتفاق الدعم ليس اتفاقاً دولياً. وبناء على ذلك يجب أن يتضمن نصه الرسمي وكذلك نص خطاب النوايا مفهوماً تعاقدياً"⁵.

ويبدو أن الصندوق يريد أن يتجنب تكييف اتفاقات الدعم على أنها اتفاقات ذات طابع دولي، بسبب النتائج التي تترتب على مثل هذه الصفة، سواء بالنسبة للدول الأعضاء أو بالنسبة لعلاقة هذه الدول مع الصندوق. فلو عدّت هذه الاتفاقات دولية لوجب خضوعها للإجراءات القانونية الداخلية من حيث المناقشة والإقرار في المجالس المختصة، ولا سيما البرلمان، لأن الدولة يجب أن تكون سيّدة قرارها في سياستها الاقتصادية؛ وتوقيع اتفاق دولي في هذا المجال، قد يتيح التدخل في شؤونها الداخلية من جانب الأشخاص الدولية، وهو ما تأبى الدول قبوله علناً، من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن إعطاء الصفة الدولية لهذه الاتفاقات يقلص هامش استقلالية الصندوق، لوجوب خضوع تسجيل الاتفاق لدى الأمم المتحدة وفق ما تقضي به المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة⁶. فضلاً عن أن إطلاق وصف الاتفاق الدولي على هذه الاتفاقات، سيؤدي إلى إمكانية مناقشتها، وإمكانية الاعتراض عليها أو على تفسيرها في أروقة دولية خارج الصندوق (كمحكمة العدل الدولية)، في حين أن

4 - IMF، Annual Report، 1979، P.62.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الصياغة أدخلت في التعديل الثاني لاتفاقية الصندوق، حيث تم تعريف اتفاق الدعم بموجب المادة 30/ب بأنه "قرار يؤكد بموجبه الصندوق للبلد العضو أنه يمكن له تبعاً لهذا القرار أن يجري مشتريات من حساب الموارد العامة خلال فترة محددة وفي حدود مقدار معين".

5 - نشرة الصندوق 26 مارس 1979.

6 - تنص المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة على أن "1 - كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن. 2 - ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة".

الصندوق يريد أن يبقى الجهة الوحيدة لتفسير التساؤلات الخاصة بنظامه وقراراته؛ وهذه المسألة بالنسبة للصندوق تتعلق أولاً وأخيراً باستقلاليتها⁷.

ولكن هل يمكن التسليم بأن اتفاقات الدعم ليست اتفاقات دولية؟

لقد حاول المستشار القانوني للصندوق Joseph Gold تأييد هذا الرأي من ناحيتين، إحداهما شكلية؛ والأخرى موضوعية. فمن الناحية الشكلية فإن الوثائق التي يتم بناء عليها اتخاذ (قرار الصندوق باتفاق الدعم) هي وثائق منفصلة؛ فالدولة ترسل خطاب نوايا تصدره السلطات المسؤولة في الدولة المعنية؛ وبعد ذلك يتم اتفاق الدعم فقط بموجب قرار صادر عن مجلس المديرين التنفيذيين للصندوق. بيد أن هذه الحجة يسهل تفنيدها، ما دامت هاتان الوثيقتان تشكلان وحدة واحدة لا تتجزأ. فكلتاها شرط لعقد اتفاق الدعم، الذي لن يمكن إتمامه في حال تخلف أي منهما. ومن المعروف أن الاتفاق الدولي لا يشترط فيه وحدة الوثائق⁸، وبالتالي فإن تجزئة الوثائق الخاصة باتفاق الدعم لا تنفي إمكانية عدّه اتفاقاً دولياً.

أما من الناحية الموضوعية، فقد حاول المستشار القانوني للصندوق نفي الصفة الدولية عن اتفاقات الدعم، على أساس وجوب توافر نية التعاقد لدى الطرفين. فإذا كان أحد الأطراف لا ينوي التعاقد، ويبلغ نيته هذه بوضوح للطرف الآخر، فإن المفاوضات بينهما لا يمكن أن تؤدي إلى إبرام اتفاقية بالمعنى القانوني بين الطرفين، وذلك مهما بلغت درجة تفاهمهما من الناحيتين الرسمية والتفصيلية. وقد أوضح الصندوق للدول الأعضاء فيه بموجب القرارين اللذين أصدرهما في 20 أيلول 1968، وفي 2 آذار 1979 أنه ليس لديه نية عقد اتفاق عندما يوافق على اتفاق الدعم. وهذا يعني

7 - ماري فرانس ليرتيو، المرجع نفسه، ص 122 .

8 - عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 (المعاهدة) في مادتها الثانية (أ) على أنها "اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابةً ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه". راجع النصوص الإنجليزية للاتفاقية المذكورة في: AJIL، 1969، vol. 63، pp.875 etc.

كما عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية لعام 1986 في المادة 1/2/أ بما يلي: "المعاهدة" اتفاق دولي يحكمه القانون الدولي وتكون بصيغة مكتوبة:
- بين واحدة أو أكثر من الدول من جانب وواحدة أو أكثر من المنظمات الدولية من جانب آخر؛ أو
- بين منظمات دولية.

سواء كانت الاتفاقية متضمنة في وثيقة واحدة أو وثيقتين متصلتين أو أكثر ومهما يكن مدلولها الخاص. راجع النصوص الإنجليزية للاتفاقية الأخيرة في:

25 ILM 543 (1986).

أن اتفاقات الدعم ليست اتفاقات دولية. وللصندوق مبرراته وأسبابه في تجنب ذلك الوصف، وقد قرر ذلك بالفعل⁹.

ورغم صعوبة تنفيذ وجهة النظر هذه من الناحية القانونية، فإن ذلك لم يكن ليمنع بعض التساؤلات. فهل يكفي مجرد وصف هذه الاتفاقات على أنها قرارات صادرة عن الصندوق لاستبعاد طبيعتها الحقيقية؟ ومن ناحية أخرى، ألم يعترف الصندوق بالنسبة لبعض قراراته بأنها اتفاقيات دولية؟ في الواقع يعترف الصندوق بالصفة الدولية للاتفاقات التي يعقدها عندما يكون مستقرضاً. فقد تنازل عن سلطته أحادية الجانب في تفسير الاتفاق عند قيام نزاع بشأنه، عندما عقد اتفاقاً مع السعودية على تقديم قرض للصندوق¹⁰، حيث نص على إمكانية اللجوء إلى محكمة العدل الدولية عند الحاجة¹¹، وهذا ما نص عليه قرار مجلس المديرين التنفيذيين. وهذا يعني أن الصندوق يقر الصفة الدولية لاتفاقات مشابهة مع الأعضاء عندما يتبدل موقع الممول. أي أنه عندما يكون الصندوق ممولاً فإن اتفاقاته تعد قرارات صادرة عنه وحده وتتقي عنها الصفة الدولية، أما عندما يكون ممولاً (مستقرضاً) من أحد الأعضاء فإن الصفة الدولية تثبت لهذا النوع من الاتفاقات.

ومع ذلك، يمكن القول - من الناحية الموضوعية - إنه ليس هناك اختلاف بين الصفة التي يتميز بها قرار الصندوق فيما يتعلق باتفاقات الدعم، والصفة التي يتميز بها الاتفاق الدولي. وإذا كان الصندوق ينكر الصفة الدولية لاتفاقات الدعم فلأنه يتمتع بمركز يمكّنه من اتباع هذا السلوك؛ فضلاً عن أن الحكومات التي تطلب التسهيلات بموجب اتفاقات الدعم، لا تجد من مصلحتها هي أيضاً، ولأسباب داخلية أن تعترف باتفاقات الدعم على أنها اتفاقات دولية.

9 - ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص 123 .

10 - IMF، Annual Report 1981، pp. 197 - 203، at 201 - 202، See also:

- IMF، Annual Report 1983، p. 95.

11 - يذهب جانب من الفقه إلى أنه رغم عدم وجود نص في اتفاقية الصندوق يمكّن الدول الأعضاء من اللجوء إلى محكمة العدل الدولية، فإن للصندوق طلب الرأي الاستشاري من المحكمة في المسائل التي تتعلق باختصاصاته، وليس له ذلك في المسائل التي تتصل بعلاقته مع الأمم المتحدة، ولكن تفسير اتفاقية الصندوق يبقى محصوراً بشكل مطلق بالهيئات الحاكمة للصندوق، والغرض من ذلك هو حفظ النزاعات الخاصة بتفسير الاتفاقية بين الصندوق وأي من الدول الأعضاء بالصندوق نفسه. راجع:

Fawcett، The Place of Law in an International Organization، BYIL، 1960، vol. 36، p.322.

وهنا يجب تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الدولة المعنية بالصندوق في حالة عقد اتفاق الدعم بين الطرفين. يذهب البعض إلى القول إن هذا الوضع يضيف ضمناً على الصندوق سلطة فوق سلطات الدول؛ فهو في علاقاته مع الحكومات لا يتعاقد، وإنما يتخذ قرارات¹².

وبتقديرنا، إن الصندوق يتهرب من الخضوع لمبادئ وقواعد القانون الدولي الخاصة بتفسير الاتفاقيات الدولية من خلال استثنائه بسلطة تفسير ما يبرمه من اتفاقات دعم، وإهمال الطرق الدولية الأخرى في التفسير، التي تعطي ضماناً أكبر للدول. وبذلك فإن الصندوق يتمتع بوضع أفضل من وضع الدول التي تحصل على دعمه. وللصندوق أسبابه التي تحمله على أن يسعى . وهو قادر على ذلك . إلى أن يكون في مركز ووضع أعلى من كثير من الدول، كطبيعة نشاطاته من ناحية؛ وحاجة الدول إلى تمويله من ناحية ثانية؛ وإحداث التوازن بين تقديم التمويل وضمانات الوفاء من ناحية ثالثة. لذلك وسداً لإمكانية تدرع الدول بمبادئ القانون الدولي، فقد حرص الصندوق على توصيف (الاتفاقات) التي يعقدها مع الدول، على أنها (قرارات) صادرة عن هيئاته الحاكمة، وهو ما يجافي المنطق القانوني.

12 - ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص 121 - 124 .

تقويم عمل الصندوق

يمكن القول إنه بعد ستة عقود من قيام الصندوق تمكّن الأخير من الاستمرار في ضبط العلاقات الدولية النقدية، وتحقيق استقرار أسعار الصرف إلى حد كبير، حتى بداية السبعينيات من القرن العشرين. بيد أنه منذ ذلك الوقت الذي تغير فيه وضع الدولار الأمريكي، عندما توقفت قابليته للتحويل إلى ذهب في 15/8/1971، وخفضت قيمته مرتين متتاليتين عامي 1971 و1973، تبدّل الدور الذي رُسم للصندوق بالنسبة لتحقيق الاستقرار لأسعار الصرف، وأصبح حالياً يحثّ الدول الأعضاء التي تطلب دعمه، على تعويم عملاتها، لتأخذ قيمتها الفعلية، التي تحددها قوى العرض والطلب.

ومن جانب آخر، نجح الصندوق في زيادة السيولة الدولية، من خلال استحداثه لنظام حقوق السحب الخاصة في الفترة ذاتها.

وفضلاً عن ذلك، تمكن الصندوق من تطوير عملياته، حسب حاجات الدول فأوجد بعض الآليات، التي تمكّنه من تقديم مساعدات للدول الأعضاء، بحيث تتمكن من إجراء سحبيات ذات طبيعة تعويضية في بعض الحالات؛ أو أن تحصل على تسهيلات موسعة. كما أوجد طرقاً جديدة لتقديم مساعداته للدول الأعضاء¹³.

بيد أن تعامل الصندوق مع الدول الأعضاء، ظل متمسماً بالتمييز لأسباب كثيرة، يرجع بعضها إلى تنظيم الصندوق ذاته، ولا سيما فيما يتعلق بقواعد التصويت حيث تهيمن الدول الأكثر مساهمة في رأسماله على القرارات المهمة فيه. فالولايات المتحدة مثلاً تتمتع بنسبة تصويت مقدارها 14ر17%، ومن ثم فإنها قادرة بمفردها على تعطيل أي قرار يحتاج إلى نسبة 85% من الأصوات. كما أن الدول الغربية قادرة على حشد التصويت اللازم للقرارات التي تريد تمريرها.

من جهة أخرى، فإن الصندوق عندما يصمم برامجه الإصلاحية لدولة ما، فإن فلسفته تقوم على منطلقات ليبرالية ذات مضمون سياسي¹⁴. وتظل سياسته . مرّةً أخرى . مرتبطة بسياسات الدول صاحبة النصيب الأكبر من الحصص، التي تتمتع بامتياز تعيين ممثلين لها في مجلس المديرين

13 - حول هذه التطورات التي طرأت على مساعدات الصندوق، راجع تفصيلياً: ميشيل لولار، ص 77-95.

14- د. زينب عبد العظيم، صندوق النقد الدولي والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية: جوانب سياسية، كتاب

الأهرام الاقتصادي، 143، كانون الأول 1999، ص 21.

التفذييين للصندوق¹⁵. وبالتالي فإن موافقة الصندوق على تقديم تمويله لعضو ما، تعني موافقة هذه الدول، كما أن رفض الموافقة يعني رفض الدول الكبرى ذاتها. ولا يخفى والحال كذلك أن الاعتبارات السياسية تؤدي دورها في تحديد أداء الصندوق¹⁶.

ومن جانب آخر، يختلف تعامل الصندوق مع الدول عندما تلجأ إلى موارده حسب وضعها. فالشروط الخاصة بالبلدان المتقدمة، مختلفة تماماً عن الشروط الخاصة بالبلدان النامية، إذ يطلب الصندوق من هذه الأخيرة أن تقوم بإصلاحات هيكلية في بنيتها الاقتصادية¹⁷، بناء على وصفاته التي تتناول التفاصيل الدقيقة في هذا البيان. وفي كثير من الحالات تكون الاستجابة لنصائح

15 - يؤكد جانب من الاقتصاديين أن الصندوق قد أنشئ أساساً لخدمة مصالح الدول الرأسمالية الكبرى. ولم تُعني مشاكل الدول المتخلفة التي نُظر إليها منذ نشأة الصندوق على أنها مجرد توابع، لا حول لها ولا قوة. ولم يضع ضمن أهدافه قضايا التنمية والمدفوعات الدولية لهذه المجموعة من الدول، ولا حتى مساعدتها في تسوية حقوقها لدى دائنيها المستعمرين آنذاك. راجع، د. رمزي زكي، التاريخ النقدي للتخلف، دراسة في أثر نظام النقد الدولي على التكوين التاريخي للتخلف بدول العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، رقم 118، تشرين الأول 1987، ص 155.

16 - ولا يعني ذلك أن قرارات الصندوق تكون سلبية دائماً تجاه البلدان النامية، بل أحياناً تؤدي دوراً إيجابياً في مواجهة الأزمات النقدية، كما حدث في العملية التي سميت (درع البيزو) عام 1995 عندما أعلنت الحكومة المكسيكية عن عزمها تخفيض قيمة عملتها الوطنية، بمقدار 15% عن قيمته الجارية، الأمر الذي تسبب في حالة ذعر في الأوساط المالية الدولية، ولا سيما أن قيمة الاستثمارات في المكسيك تجاوزت الخمسين مليار دولار أمريكي. وهذه الاستثمارات كانت قد توجهت إلى المكسيك، بعد إشاعة الأجواء المناسبة، من خلال وفاء المكسيك بالشروط التي فرضها عليها صندوق النقد الدولي، من أجل إصلاح اقتصادها. وقد عازمت الولايات المتحدة على الوقوف إلى جانب المكسيك، من خلال الضغط على صندوق النقد الدولي لمنحها قرضاً يمكنها من تجاوز العقبة، وكان المبلغ المطلوب 40 مليار دولار. وبرغم أن المدير العام ميشيل كامديسو وافق على 7.7 مليار دولار، وهو أكبر قرض تبيحه لوائح الصندوق في ذلك الوقت، فقد كان للأهمية التي تتمتع بها الولايات المتحدة دور في زيادة المبلغ وتجاوز الأزمة، حيث أعلنت الولايات المتحدة أنه بمساعدة صندوق النقد الدولي، وبنك التسويات الدولية، والحكومة الكندية، صار متاحاً للمكسيك قرضاً قيمته خمسون مليار دولار، لتجاوز الأزمة؛ وأن المكسيك ستسد كل ما بذمتها من ديون.

راجع: هانس بيترمارتين، هارالد شومان: فخ العولمة، الاعتداء على الديمقراطية والرفاهية، ترجمة د. عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، رقم 238، ص 87-96.

17- لدراسة تفصيلية حول هذا الموضوع، راجع: د. صفوت عبد السلام عوض الله، السياسات التكميلية لصندوق النقد والبنك الدوليين وأثرها على علاج الاختلالات الاقتصادية في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 53-83.

الصندوق ضارة بالدولة العضو التي تضطر إلى اللجوء إليه، كما حدث بالنسبة ليوغسلافيا¹⁸، وما يحدث لغيرها.

والصعوبة التي تواجهها البلدان النامية عادةً، من جزاء التقيد بهذه الصفات يمتد تأثيرها السلبي بشكل مباشر إلى الشعوب¹⁹، لأن من بين ما تفرضه هذه الصفات على الدول الرغبة بالحصول على تمويل الصندوق أو دعمه أن تخفّض من الإنفاق الحكومي على القطاعات الحيوية بالنسبة للمواطنين، كالقطاع الصحي، وقطاع التعليم؛ وإلغاء الدعم السلعي²⁰... الخ.

ولكن، عندما نتحدث عن الصندوق بحسبانه منظمة دولية، فإننا نلاحظ تطورات مهمة، طرأت على أدائه وعلاقاته بالدول الأعضاء²¹. فإذا كان الصندوق، قد أنشئ لمراقبة النظام الدولي النقدي وضبطه والعمل على استقراره؛ وإذا كانت الرقابة على أسعار الصرف والإشراف على موازين المدفوعات، تعد مؤشراً على إمكانية التحرك بعيداً عن سيطرة الدولة بشكل منفرد على السياسة الاقتصادية وقبول درجة من التدخل الدولي في الاقتصادات الداخلية للدول²²، فإن هذه الدرجة من التدخل، التي قبلتها الدول المنشئة للصندوق في بداية الأمر، قد اتسعت كثيراً مع التطورات التي

18 - حول تأثير برامج الصندوق في يوغسلافيا (السابقة) راجع:

Orford (Anne)، Locating the International: Military and Monetary Intervention after the Cold War، Harvard International Law Journal، 1997، Vol.38، No.2، pp. 451etc.

19 - يلاحظ في السنوات الأخيرة أن هناك تياراً شعبياً عالمياً، يقف ضد ممارسات المنظمات الدولية الاقتصادية، بحسبانها منظمات ذات تأثير سلبي سيئ ضد الشعوب. ويعرف هذا التيار بـ "جماعات مناهضة العولمة". وقد تزايدت نشاطات الجماعات المناهضة للعولمة، بعد قيام منظمة التجارة العالمية، كما أصبح مناهضو العولمة يكتفون هذه النشاطات بشكل خاص عند الاجتماعات السنوية للصندوق والبنك الدوليين.

20 - من بين الدول التي خضعت في الآونة الأخيرة (صيف وخريف 2005) لوصفات الصندوق، اليمن والأردن. وتمثل اقتراح الصندوق بغية نجاح الخطوات الخاصة بالإصلاح الاقتصادي فيهما، ومعالجة الاختلال في ميزان مدفوعاتهما، والتي أثرت بشكل مباشر على معيشة المواطنين، في طلب الصندوق من كل منهما أن يتم رفع الدعم الحكومي عن النفط الذي يتم استهلاكه في الداخل؛ وقد تقيدت الحكومتان المعنيتان بمطالبات الصندوق. جدير بالذكر أن عدم قبول الدول بالتقيد بنصائح الصندوق، قد يؤدي إلى حرمانها من الاستفادة من موارده، حتى لو حدث اختلال كبير في موازين مدفوعاتها.

21- GOLD (Joseph)، The "Sanctions" of the International Monetary Fund، American Journal of International Law، 1972، vol. 66، No. 5، pp. 737 etc.

22 - WILLIAMS (Marc)، International Economic Organization and the Third World، New York، Harvester Wheatsheaf، 1994، p. 53.

أصابت المجتمع الدولي، بشكل عزز من مقدرة الصندوق على التدخل تحت ضغط حاجة الدول إلى اتفاقات الدعم، والتمويل الذي يقدمه الصندوق لها لتصحيح اختلال موازين مدفوعاتها، ولكن تدخله لا يكون تجاه الدول دون تمييز، وإنما على العكس من ذلك تماماً، فهو يكتفي بالنسبة للدول الرأسمالية بتسجيل المواقف على السياسات التي تتخذها هذه الدول، في حين أنه يعمل على إخضاع الدول الفقيرة، وإعادة احتوائها بشكل مباشر من قبل الدول الرأسمالية²³. وهكذا فإن صندوق النقد الدولي . كما يراه جانب من الفقه . أصبح أداة أساسية للدول الصناعية، لفرض الإصلاح الاقتصادي في العالم النامي، والدول المتحولة من النظام الاشتراكي؛ وبذلك أصبح دوره المالي مختلفاً إلى حد كبير، عن ذلك الدور الذي حدده مؤسسه²⁴.

أما التحول المهم في طريقة عمل صندوق النقد الدولي، فقد حدث في أواخر الستينيات، وبالتحديد عام 1968، عندما أصدر مجلس المديرين التنفيذيين قراراً، شكّل نقطة تحول، تمثلت في استحداث ما أطلق عليه "المشروطة Conditionality" في اللجوء إلى موارد الصندوق²⁵، حيث كان هذا التحول من أهم القضايا المثيرة للجدل. وبرغم أن هذه المشروطة قامت عملياً على أساس القرارات المتخذة من قبل الصندوق²⁶، من أجل تأمين تجديد موارده، وعلى ألا تصبح قاعدة²⁷، إلا أنها أصبحت فيما بعد قواعد ملزمة نُصّ عليها في نظام الصندوق في نهاية الستينيات²⁸. وقد أعيد النظر في هذه المشروطة من أجل تدعيمها وتقويتها في عام 1979، ثم في عام 1988 مما أدى

23 - راجع، د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص 332.

24 - Williams، op. cit.، p. 56.

25 - لمزيد من التفاصيل، راجع: د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2001، ص 269-287.

26 - يذهب Jenks مقررًا:

"The Decisions of the Executive Directors of the Fund do not fall clearly into any established category of legal instrument or document. They may be in the nature of the exercise of delegated legislative power to make more detailed regulations for the implementation of a general principle expressed in the Articles of Agreement، they may be comparable to a judicial decision، they may be a statement of the principles on which the Fund will exercise discretionary powers conferred upon it by the Articles of Agreement; they may be continuing offer defining the resources of the Fund on which the Member is entitled to rely...".

JENKS، (C. Wilfred)، A New World of Law? Longmans، Green & Co. Ltd.، London and Harlow، First Published، 1969، pp.196 – 197.

27 - كُرست المشروطة بعد التعديل الأول لاتفاقية الصندوق. راجع ميشيل لولار، ص 44.

28 - راجع: ماري فرانس ليريتو، الصندوق النقدي الدولي وبلدان العالم الثالث، ترجمة الدكتور هشام متولي، دمشق، دار طلاس، الطبعة الأولى 1993، ص 103.

إلى إحكام قبضة الصندوق على المستقبل الاقتصادي للبلدان التي تحتاج إلى التمويل. وأصبحت المشروطة إحدى الوسائل الرئيسية في الرقابة التي يمارسها الصندوق على السياسات الاقتصادية في البلدان المدينة²⁹.

عناصر المشروطة:

على الرغم من أن القرار الصادر عام 1968 لم يحدد مضمون المشروطة، إلا أنه حدد مبرر وجودها فهي "لا تشمل إلا المعايير الضرورية في تحقيق الأداء، لتقويم تنفيذ البرنامج، بغية التأكد من أن أهدافه قد تحققت". والغاية من هذه الصيغة هي **طمأنة البلدان النامية حول الطبيعة الكيفية للمشروطة**، فالشروط التي يضعها الصندوق تهدف إلى تقويم البرنامج الذي التزمت الدولة المعنية بتنفيذه³⁰.

ويُظهر تحليل المشروطة أنها تحتوي على عدة عناصر؛ فهناك أهداف البرنامج، والسياسات التي يجب اتباعها، إضافة إلى معايير الأداء.

29 - يلاحظ أن التوجه نحو تقنين المشروطة، كان رداً على مطالبات البلدان النامية بالمساواة في المعاملة، وعدم التمييز بين الأعضاء، الذي ظهر في اتفاق الدعم الذي قدمه الصندوق لبريطانيا عام 1967، حيث لم يشترط الصندوق في هذا الاتفاق مبدأ التدرج في السحوبات من ناحية، والذي طبق على اتفاقات الصندوق السابقة مع البلدان النامية. وقد حدث ذلك لأول مرة في اتفاق الصندوق مع تشيلي عام 1956، ويقضي هذا الشرط أنه إذا تجاوز السحب مقداراً معيناً (36%) فلا يمكن للبلد الساحب دون موافقة صريحة من الصندوق أن يلجأ إلى شراء عملات يتجاوز مقدارها حداً معيناً (18%) خلال فترة تقل عن 31 يوماً. كما أنه لم يشترط مبدأ الأداء الإجباري من ناحية ثانية، والذي طبق أيضاً على البلدان النامية. وقد حدث ذلك لأول مرة في اتفاق الصندوق مع بارغواي عام 1957 ومفاد هذا الشرط أنه في حال تجاوز سقف محدد للتسليف والإنفاق العام، فإن ذلك يؤدي حكماً إلى تعليق السماح بإجراء السحب. وهذا التمييز في المعاملة، بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، حمل الأخيرة على المطالبة بالمساواة، مما جعل الصندوق يعيد النظر في إجراءات اتفاقات الدعم واستعمال موارد الصندوق. ولكن النتيجة كانت لمصلحة تشديد قبضة الصندوق على السياسات الاقتصادية للبلدان المدينة، وهي غالباً من البلدان النامية. راجع: ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص108-115.

30 - المرجع نفسه، ص 118.

وإذا كانت الدولة المعنية هي التي تحدد الأهداف مبدئياً، فإن لبعثة صندوق النقد الدولي دورها الذي لا يُنكر³¹، في تحديد هذه الأهداف التي ترمي من حيث الظاهر إلى إحداث توازن في ميزان المدفوعات. وهنا، وبغض النظر عن دور بعثة الصندوق في تحديد الأهداف، فإن وجود هذه البعثة بحد ذاته يؤثر في إرادة الدولة المعنية. وفضلاً عن ذلك فقد أصبح اتجاه الصندوق يجعل دخوله في اتفاقات دعم مع الدول يميل إلى التأكيد على الشفافية في هذه الدول، حتى يتمكن من الاطلاع بشكل دقيق، على الأوضاع في الدول المعنية، وتقدير مدى ملاءمة خطواته التي يجب أن يتخذها.

من جهة أخرى، يقتضي بلوغ الأهداف المحددة، التزام الدولة المعنية باتخاذ تدابير وإجراءات معينة في السياسة الاقتصادية، وتطبيق هذه الإجراءات. وبرغم أن الالتزام بتطبيق تدابير السياسة الاقتصادية هو حسب وجهة نظر البعض³²، التزام أدبي وليس قبولاً رسمياً، ولا يترتب على عدم تنفيذه من حيث المبدأ، فرض عقوبات من جانب الصندوق على الدولة المخالفة؛ إلا أن موضوع التنفيذ أو عدمه يناقش عموماً كل ثلاثة أشهر، ضمن إطار المشاورات التي يجريها الصندوق مع الدولة المعنية، ولهذه المشاورات انعكاس على تقييم الصندوق لمدى استجابة الدولة للإجراءات التي تم الاتفاق عليها.

أما بالنسبة لمعايير الأداء التي يحددها الصندوق (آليات بلوغ الأهداف) فهي ذات صفة إجبارية، وترمي هذه المعايير إلى محافظة اقتصاد الدولة على مستوى كمي محدد سلفاً، طيلة مدة الاتفاق. ويمكن القول إن معايير الأداء، هي وسائل لتحقيق البرنامج، وهي أيضاً مؤشر على أن عملية التنفيذ تسير بشكل حسن.

أما بالنسبة لكيفية إنجاز اتفاقات الدعم بين الصندوق والدول المعنية، فإن المبادرة فيها تكون من جانب الدول. وفقاً للخطوات الآتية:

1. ترسل الدولة التي ترغب في إنجاز اتفاق الدعم خطاباً يشتمل على العناصر التي يتضمنها البرنامج الذي تعدده الدولة مسبقاً (بمساعدة بعثة الصندوق) تعرض فيه الخطوط الرئيسية للأهداف المطلوبة، والتدابير المتوقعة اتخاذها في السياسة الاقتصادية. ويدعى هذا الخطاب (خطاب النوايا).

31 - عندما تلجأ الدولة العضو إلى الصندوق طالبةً تمويله أو دعمه، فإن من بين الإجراءات التي يتخذها الصندوق إرساله بعثةً إلى هذه الدولة، لدراسة أوضاعها الاقتصادية عن كثب، وتقديم (النصائح) للحكومة المعنية في كيفية إدارة الحياة الاقتصادية في البلاد.

32 - ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص119.

2. يصدر مجلس المديرين التنفيذيين للصندوق موافقته في وثيقة تتضمن عدداً من الشروط، بعضها شروط نموذجية Standard Clauses (يتم النص عليها في كل اتفاق)؛ وبعضها شروط متعلقة بالمراجعة، Review Clauses ينظر بها عند الاقتضاء، لتصحيح الآليات التي تبدو ضرورية، حول النقاط التي لم يكن من الممكن معالجتها بدقة، لدى وضع البرنامج موضع التنفيذ؛ وأخيراً هناك شروط تشاورية Consultation Clauses تصاغ بشكل ثابت، وتتضمن استمرار تبادل المراسلات مع بعثات صندوق النقد الدولي لدى الدولة المعنية خلال فترة الاتفاق.

وتجدر الإشارة إلى صرامة البرامج المالية المصاحبة لاتفاقات الدعم، وتعدد ضوابط أو معايير الأداء الإجباري، الأمر الذي يتضمن رقابة الصندوق على تفاصيل السياسات الاقتصادية للدول.

هذه باختصار هي عناصر مشروعية الصندوق. وقد عمد الأخير مرتين إلى إعادة النظر بشكل معمق في مسألة المشروعية، أولاهما عام 1979 ولكنها أدت إلى تقنين المشروعية؛ وثانيتها عام 1988 بيد أنها خلصت إلى أن التوجهات التي اعتمدت عام 1979 يجب أن تبقى مصدراً موجهاً لتعامل الصندوق³³. وعلى الرغم من أن قرار عام 1979 قد اهتم باحترام الأهداف الخاصة بكل دولة، حيث جاء في فقرته الرابعة أنه "عندما يساعد الصندوق البلدان الأعضاء على تهيئة برامجها التصحيحية، فإنه يأخذ بالحسبان أهدافها السياسية والاجتماعية الداخلية، وأولوياتها الاقتصادية، والوضع الذي هي فيه، بما في ذلك أسباب صعوبات موازين مدفوعاتها"، برغم ذلك فإنه مقيد من ناحيتين:

الأولى: إن مفهوم الأهداف السياسية والاجتماعية لا ينطبق على المجالات المحددة في أهداف الصندوق كما وردت في المادة الأولى من نظامه الأساسي³⁴، والتي يكون للصندوق عليها حق الرقابة.

الثانية: تتمثل في أن الصندوق غير ملزم قانوناً بمراعاة الاعتبارات المرتبطة بالسياسة الداخلية، وهذا ما يوحي به النص ذاته، إذ إنه "يأخذ بالحسبان"، أي أن هذه الصيغة تترك للصندوق الحرية في تقدير النتائج الاقتصادية للأهداف السياسية والاجتماعية الداخلية التي يحترمها الصندوق من حيث المبدأ³⁵.

33 - المرجع نفسه، ص 134.

34 - النشرة الدورية للصندوق، 30 أيار 1983.

35 - ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص 136-140.

وعلى العكس من وجوب احترام السياسة الداخلية للدول الأعضاء، كما وردت في قرار 1979، فقد توسعت سلطة الصندوق في الثمانينيات بشكل كبير، حيث زادت حاجة الدول إلى تمديد مدة اتفاقات الدعم، وبرز مفهوم التصحيح الهيكلي بشكل واضح. وأدى ذلك إلى تقوية وتشديد المشروطة، أي أن الصندوق أصبح يرى أن من مهامه بموجب تمديد اتفاقات الدعم، وما يستتبعه ذلك من فرض للإصلاح الهيكلي، أن يتدخل في ميادين لم تكن تقليدياً من مجالات اختصاصه³⁶. وهكذا فإن طبيعة عمل الصندوق لم تعد تقتصر على إجراء إصلاح سريع لمعالجة اختلال ميزان المدفوعات، بل تحولت طبيعة الإجراءات ذاتها بحيث تؤثر في البنيان الهيكلي، الذي يتطلب التحول إلى اقتصاد السوق، والأخذ بالخصخصة، وبيع القطاع العام³⁷؛ أو على الأقل تغيير تركيب الإنفاق العام؛ وإصلاح القطاع العام؛ فضلاً عن تطوير أو إلغاء أنظمة الرقابة على الأسواق والأسعار... الخ. وبالتالي فإن أي تحديد أو طلب لاتفاقات الدعم . ولا سيما من البلدان النامية . أصبح يخضع لشروط الإصلاح الهيكلي. وهذا يعني أن التعديل قد أصاب أسلوب المعالجة. فقد تم الانتقال من الإصلاح على المستوى الدولي (توازن ميزان المدفوعات مقارنة مع الدول الأخرى)، إلى الإصلاح على المستوى الوطني، أي إن الدول ذاتها تصبح ملزمة بتعديل سياساتها الاقتصادية، وفق منظور دولي لا تستطيع التأثير فيه أو مراقبة آليته³⁸.

ومع هذه التحولات العميقة في مضمون مشروطة الصندوق، اتسع نطاق نشاطه، فأخذ يشارك في جميع أشكال المفاوضات المستجدة للديون الرسمية أو المصرفية، كما يراقب عن قرب السياسة الاقتصادية الوطنية. والمهمة الأساسية للصندوق الآن، هي إعداد السياسات الاقتصادية، والسهر على تطبيقها. ومن ثم . كما يلاحظ بعض المتخصصين . فإن "وصاية الصندوق" على السياسات الاقتصادية للبلدان المدينة اتسع نطاقها شيئاً فشيئاً³⁹.

والأهم من ذلك أن الصندوق أصبح يؤدي دور الوسيط بين الدول والمصارف المقرضة. وهكذا نجد أن بعض الدول عقدت في بداية الثمانينيات اتفاقات دعم "شكلية" دون أن تجري أي

36- د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص 319-327.

37- راجع د. حازم البيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، مرجع سابق ص 112 وص 188-191. وقد واجهت هذه السياسات انتقادات حادة لما تمثله من وسائل لإضعاف قوة الدولة وتدخلها في إدارة النظام الاقتصادي والشؤون الداخلية للدولة. راجع على سبيل المثال: د. علي إبراهيم، التجارة الدولية وجدلية التقدم والتخلف، دار النهضة العربية، 1997، ص 97 وما بعدها.

38- ماري فرانس ليريتو، المرجع نفسه، ص 143.

39- راجع د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص 239 وما بعدها.

سحب، وذلك بقصد الحصول على "شهادة حسن سلوك" من المدير العام للصندوق عن سياساتها الاقتصادية، حتى إن بعض الحكومات التزمت في المراحل الأولى لإعادة جدولة ديونها⁴⁰. كالمكسيك عام 1984 وفرنزويلا عام 1985. أن تقدم لدائنيها تقارير نصف سنوية، عن الأوضاع الاقتصادية في كل منهما، تعدها أجهزة الصندوق بموجب المادة الرابعة من نظامه الأساسي. وبالتالي فإن الدول المدينة التي ترغب بجدولة ديونها، لا بد لها من إخضاع برامجها الاقتصادية لتقويم أجهزة الصندوق، ثم ترسل تقارير التقويم إلى الدائنين⁴¹، وهذا ما حدث مع عدد من الدول في نهاية الثمانينيات. وهنا يبدو أن تحولاً آخر طرأ على مشروعية الصندوق، حيث أصبح يشدد من رقابته دون أن يقوم بالتمويل بنفسه. أي إن الصندوق أخذ يمارس دور الحارس للدول الدائنة، من خلال إجباره الدول

40- تقوم البلدان المدينة أحياناً تحت ضغط الواقع الاقتصادي بطلب إعادة جدولة الديون الخارجية، مما يدل على وقوعها في أزمة اقتصادية طاحنة، تتمثل أهم سماتها في صعوبة الاستمرار بدفع أعباء الديون المستحقة في مواعيدها، مع كل ما يستتبع ذلك من تدمير لاقتصادها إلى أن ينتهي بها الأمر إلى طلب إعادة جدولة الديون مع الاستعداد لتنفيذ ما يطلبه الدائنون. وتبدأ عملية إعادة الجدولة بطلب أو إعلان من الدولة المدينة إلى الجهات الدائنة تطلب فيه وقف دفع فوائد الدين، والدخول في مفاوضات إعادة الجدولة. فإذا ما بدأت المفاوضات فإنها تتم طبقاً لقواعد "نادي باريس" وهو نادٍ ليست له صفة رسمية. وتتم المفاوضات بحضور مراقبين من صندوق النقد الدولي، ويتعين على الدولة التي تطلب إعادة الجدولة أن تقدم تقريراً مفصلاً عن أوضاعها الاقتصادية والمشكلات التي تواجهها، وأن تضع جميع المعلومات المتعلقة باقتصادها أمام المجتمعين. وقبل إعادة الجدولة يتعين على الدولة المدينة أن تقبل شرطين أساسيين:

الأول: أن تتحمل الدولة المدينة دفع فوائد التأخير على الأقساط المؤجل دفعها، كإجراء عقابي لها حتى لا تقدم مرة أخرى على طلب إعادة الجدولة. وعادةً ما يكون سعر فائدة التأخير أكبر من سعر الفائدة الإسمي على القروض المعاد جدولتها. الثاني: يتعين على الدولة المدينة في جميع الأحوال أن تقوم بعمل اتفاق دعم، قبل أن يوافق الدائنون على عملية إعادة الجدولة. راجع: د. رمزي زكي، المرجع السابق، ص 316-319.

41 - استحدث صندوق النقد الدولي في أواخر عام 2005 جهاز "دعم السياسة" للدول الفقيرة التي تحتاج إلى موافقة الصندوق على سياساتها الاقتصادية، على الرغم من عدم الحصول على تمويل من الصندوق. ويقدم الجهاز الجديد "أسلوباً سليماً" (من وجهة نظر الصندوق) يساعد الدول على إعداد برامج اقتصادية فعالة، بحيث يعطي إشارات للمانحين وبنوك التنمية متعددة الأطراف والأسواق، عن وضع الدولة العضو الساعية إلى الحصول على مصادر تمويل (خارج الصندوق). ومع إطلاق الجهاز الجديد يقوم الصندوق بإجراء تقويم للأداء الاقتصادي للبلد المعني، مرتين سنوياً، ويقدم تقويمه للمانحين والدائنين. ويسمح مجلس المديرين التنفيذيين بمرونة محدودة في توقيت التقويم، كما يقوم بالمراجعات بغض النظر عن وضع البرامج الاقتصادية.

المدينة على تبني شروطه وسياساته، ليس فقط من أجل استلام اعتمادات الصندوق، وإنما لِتَلَقِّي أي منحة أو أي قرض من الدول الدائنة، وبذلك أصبح الصندوق . عملياً . يؤدي دور الوسيط. ومما لا شك فيه أن هذا الدور لم يكن مرسوماً أساساً لصندوق النقد الدولي.

تمارين:

- في حال حدوث نزاع بين عضوين في الصندوق أو بين الأخير وأحد أعضائه حول تفسير نص في نظامه الأساسي، فكيف تتم تسوية النزاع؟
- هل يستطيع عضو في الصندوق، وليس طرفاً في النزاع المشار إليه في البند السابق أن يعترض على الحكم؟ ولماذا؟
- ما هي الطبيعة القانونية لاتفاقات الدعم، من وجهة نظر الصندوق؟ وما رأيك في تكييف الصندوق؟
- ما المقصود بالمشروطة، وهل هي في صالح البلدان النامية، ولماذا؟

الوحدة التعليمية السابعة

البنك الدولي للتعمر والتنمية

(الأهداف - العضوية - النظام المالي والإداري)

الكلمات المفتاحية:

بنك التسويات - البنك الدولي - مجموعة البنك العالمي - الدول الدائنة والدول المدينة - الاستثمارات الأجنبية - إعادة الإعمار - الترابط بين الصندوق والبنك - الاحتياطي العام للبنك.

المخلص:

على الرغم من إنشاء بنك التسويات الدولية منذ عام 1929 فإن إنشاء البنك الدولي يعدّ أول محاولة ناجحة للتعاون في مجال القروض الأجنبية طويلة الأجل، وتسهم في رأسماله كل الدول الأعضاء، وتمثل في مجاله الحاكم الدول الدائنة والدول المدينة على السواء. ويتميز البنك الدولي بطابع خاص، إذ إنه يتيح الفرصة للمقرضين والمقترضين معاً لرسم السياسة العامة لنشاط البنك في مجال القروض. ولا تتعارض نشاطات البنك مع الاستثمارات الأجنبية ولا يتنافس معها، بل على العكس من ذلك فإن من شروط الحصول على قروض البنك عدم إمكانية الحصول عليها من جهة أخرى. ولم يقتصر نشاط البنك بالنسبة للدول الأعضاء على تقديم القروض لها، بل إنه يقدم لها أيضاً مساعداته الفنية، فضلاً عن دوره في تسوية منازعات الاستثمار الدولية. وعلى الرغم من النص على استخدام الموارد والتسهيلات بطريقة عادلة للتعمر والتنمية على حدّ سواء، فإن البنك في سنواته الأولى كان قد ركز على إعادة التعمر في المقام الأول. ويمكن تفسير تفضيل إعادة التعمر في كون البلدان التي كانت بحاجة للتعمر هي البلدان التي خربتها الحرب العالمية الثانية، أي البلدان الأوروبية. وبما أن هذه البلدان هي المسيطرة على البنك وفقاً لإسهاماتها فيه، فإن من الطبيعي أن تتعكس رغبات هذه البلدان على السياسة التمويلية للبنك.

من جانب آخر، يدل نظام العضوية في البنك على مدى الترابط بينه وبين الصندوق. فالعضوية في البنك ليست متاحة إلا للدول التي حققت عضوية الصندوق؛ كما كانت حصص الأعضاء في الصندوق أساساً لتحديد حصص الأعضاء في البنك؛ فضلاً عن التشابه الكبير في التصويت، وفي البنين التنظيمي.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بظروف إنشاء البنك الدولي وارتباطه الوثيق بالصندوق.
- الكشف عن المحاولات الدولية السابقة لإنشاء مؤسسات دولية لتقديم القروض لأعضاء الجماعة الدولية.
- إظهار التعاطي الأولي للبنك مع وظيفتيه المتمثلتين بإعادة الإعمار ثم التنمية.
- كشف أهداف البنك الدولي وفقاً لاتفاقية إنشائه.
- تعريف الطالب على أوجه الارتباط بين الصندوق والبنك الدوليين.

تزداد الحاجة إلى تنظيم الجهود الدولية في شتى المجالات، كلما تزايدت وتشابكت العلاقات الدولية، وكلما أدركت الدول حقيقة عجزها منفردة عن تحقيق طموحاتها المشروعة؛ مما جعل المجتمع الدولي يسعى بدأب إلى الدخول طوعاً أو كرهاً في حالة يطلق عليها "الاعتماد المتبادل Interdependence"¹.

وإذا ما صح هذا القول في عموم العلاقات الدولية، فإنه يصح بقدر أكبر فيما يتعلق بالعلاقات الدولية الاقتصادية²، ولا سيما ما يتعلق منها بالحصول على تمويل خارجي يساعد على تحقيق الأهداف الداخلية، ويسد النقص المالي الذي تعاني منه الدول لدى نهوضها بتعمير بلدانها وتطويرها. ومن هنا كانت الحاجة إلى إنشاء منظمة تمويلية يمكن اللجوء إليها لتحقيق هذه الأغراض.

ويمكن إرجاع التفكير في إنشاء منظمة دولية للتمويل - تاريخياً - إلى العام 1889 عندما بدأت دول أمريكا اللاتينية بمحاولة، غير مجدية، لإنشاء بنك تنموي فيما بينها³. وقد كان التعامل السائد في سدّ النقص التمويلي متمثلاً بأحد أمرين: فإما أن تلجأ الحكومات إلى الاقتراض المباشر من حكومات دول أخرى، وقد جلبت هذه الوسيلة في الماضي⁴ الاستعمار معها لبعض البلدان، ولا سيما البلدان العربية في الشمال الإفريقي؛ وإما أن تقوم الدولة بإصدار أوراق

¹ - حول مفهوم الاعتماد المتبادل بشكل عام، راجع: جوزيف س. ناي (الابن)، المنازعات الدولية - مقدمة للنظرية والتاريخ، 1993، ترجمة: د. أحمد أمين الجمل ومجدي كامل، الطبعة العربية الأولى، 1997، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ص234.

² - حول الاعتماد المتبادل في نطاق العلاقات الدولية الاقتصادية، راجع:

- Schwarzenberger (George), The Principles and Standards of International Economic Law, Recueil Des Cours Académie De Droit International, 1966, I, pp.83-89.
- CROLEY (Steven P.) & JACKSON (John H.), Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments, The American Journal of International Law, 1996, vol. 90, pp.193.

³ - د. ابراهيم شحاتة، المنظمات الدولية وسياسات تمويل التنمية في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد 23، القاهرة 1971، ص67-68.

⁴ - ما زال اللجوء إلى هذه الوسيلة فعالاً، فكثير من الدول تلجأ إلى الاقتراض من دول أخرى حالياً، وإن كانت هذه الديون تحمل الدولة المقترضة أعباءً اقتصادية كبيرة ناجمة عن الدين وخدمته (فوائده).

مالية عامة أو خاصة في أسواق المال الأجنبية. ولكن هذه الطرق لم تعد كافيةً لتلبية حاجات التعمير والتنمية، فضلاً عن كونها لا تقدم ضماناً للمقرض الأجنبي.

وإذا كانت المشكلات النقدية قد برزت بشكل واضح في أعقاب الحرب العالمية الأولى، فإن مشكلة الحاجة إلى التمويل الدولي طفت على السطح بعد الحرب العالمية الثانية⁵، بسبب ما خلفته

⁵ - كانت هناك جهود دولية لإيجاد تنظيم دولي للمشكلات النقدية والتمويلية، أثمرت فيما بين الحربين العالميتين عن إنشاء بنك التسويات الدولية، الذي يضطلع بمهام مشابهة في بعض الجوه لعمل الصندوق والبنك الدوليين. ويعدّ بنك التسويات الدولية من أقدم المنظمات المالية والنقدية الدولية، إذ نشأت فكرة تأسيس البنك سنة 1929 عندما اجتمع الخبراء الماليون في باريس، لدراسة التعديلات التي أريد إدخالها على نظام دفع التعويضات الألمانية للدول المنتصرة في الحرب العالمية الأولى، ولوضع الحلول لمسألة تسوية القروض التي قدمتها البنوك المركزية لإنجلترا وفرنسا وحلفائهما. وقد أقر المجتمعون تحويل البنك بكثير من الوظائف النقدية والمالية المعهود بها الآن إلى الصندوق والبنك الدوليين، وأهمها:

1. التأثير على المستوى العالمي للأسعار لمواجهة حدوث الأزمات.
 2. التدخل في توزيع الائتمان.
 3. ضمان الديون الدولية.
 4. جمع المعلومات والإحصاءات الخاصة بالمسائل النقدية، ثم وضعها في متناول الأعضاء.
 5. إنشاء نظام لتسوية الديون عن طريق المقاصة.
 6. تنظيم العلاقات بين البنوك المركزية، على أساس منطقي علمي، وتحديد اختصاصات هذه البنوك الداخلية، وتهيئة الجو الملائم لتعاونها.
 7. القيام بالتدابير والاحتياطات اللازمة لمنع تزييف الأوراق النقدية.
 8. إعانة الدول عند اضطراب نقدها على البقاء على قاعدة الذهب.
- كما يقوم البنك بالعمليات المصرفية الآتية:

1. شراء الذهب وبيعه لحسابه، أو لحساب البنوك المركزية للدول الأعضاء.
2. تقديم القروض للبنوك المركزية، والحصول على قروض منها أيضاً.
3. شراء وبيع العملات الأجنبية، والأوراق المالية، وغيرها مما له علاقة بذلك.
4. استلام الودائع من البنوك المركزية، وإيداع موارده النقدية فيها.

ويمكن القول إن بنك التسويات الدولية هو منظمة دولية، تنظم وترعى التعاون النقدي والمالي، وتقدم خدماتها للبنوك المركزية لدول العالم، بما في ذلك غير الأعضاء بالنسبة لبعض الخدمات. ويقوم بنك التسويات الدولية - حالياً - بتلك الخدمات من خلال:

- إقامة ندوات ومؤتمرات ومنتديات اقتصادية لمناقشة القرارات التي تهم البنوك المركزية.
- القيام بدور الشريك للبنوك المركزية في صفقاتها المالية.

- كونه مركزاً للبحوث الاقتصادية والنقدية.
- كونه وكيلاً في العمليات المالية الدولية لتسهيل مختلف العمليات المالية الدولية.
- كونه بمثابة بنك مركزي للبنوك المركزية في العالم.

ويتمثل الهيكل القانوني لبنك التسويات الدولية في الجمعية العمومية ومجلس الإدارة.

بدأ بنك التسويات الدولية نشاطه في مدينة بازل بسويسرا في: 1930/5/17. ويتخذ من مدينة بازل بسويسرا مقراً له، ولديه مركز تمثيل آسيا والمحيط الهادئ في مدينة هونج كونج. وقد تم رسمياً افتتاح مكتب مماثل له في الأمريكتين في مدينة مكسيكو بالمكسيك.

الإدارة التنفيذية للبنك:

يتكون الهيكل التنظيمي لبنك التسويات الدولية من مجموعة من الإدارات، يرأس كلاً منها مدير، وهي: (إدارة الشؤون الإدارية والعامّة، إدارة العمليات النقدية الاقتصادية، إدارة العمليات البنكية). ويدير البنك، المدير العام، ونائب المدير العام. وينتمي موظفو البنك إلى 37 دولة.

الجمعية العمومية:

تتعدّد الجمعية العمومية للبنك سنوياً خلال مدة أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية للبنك في 31 آذار من كل عام.

ويتمتع خمسون بنكاً مركزياً عالمياً بحق التصويت والتمثيل في الجمعية العمومية. وهذه البنوك هي البنوك المركزية للدول الآتية :

1. الأرجنتين
2. استراليا
3. النمسا
4. بلجيكا
5. البوسنة
6. البرازيل
7. بلغاريا
8. كندا
9. الصين
10. كرواتيا
11. جمهورية التشيك
12. الدانمارك
13. إستونيا
14. فنلندا
15. فرنسا
16. ألمانيا
17. اليونان
18. هونج كونج
19. المجر
20. إيسلندا
21. الهند
22. إيرلندا
23. إيطاليا
24. اليابان
25. كوريا
26. لاتفيا
27. ليتوانيا
28. مكدونيا
29. ماليزيا
30. المكسيك
31. هولندا
32. النرويج
33. بولندا
34. البرتغال
35. رومانيا
36. روسيا
37. المملكة العربية السعودية
38. سنغافورة
39. سلوفاكيا
40. سلوفينيا
41. جنوب إفريقيا
42. إسبانيا
43. السويد
44. سويسرا
45. تايلاند
46. المملكة المتحدة
47. تركيا
48. الولايات المتحدة الأمريكية
49. يوغسلافيا
50. البنك المركزي الأوروبي.

مجلس الإدارة:

يتكون مجلس إدارة بنك التسويات الدولية من (17) سبعة عشر عضواً، ويرأس مجلس الإدارة محافظ البنك المركزي الهولندي، وأعضاؤه محافظو البنوك المركزية لدول بلجيكا، فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية. ويسمح النظام الأساسي للبنك باختيار (9) تسعة أعضاء من محافظي البنوك المركزية لسويسرا، كندا، اليابان، هولندا، والسويد. ويختار مجلس الإدارة رئيساً له من بين أعضائه، ويعين المدير العام ونائب المدير العام ومديري الإدارات.

اجتماعات الجمعية العمومية ومجلس الإدارة:

يجتمع عادةً أعضاء مجلس الإدارة، وممثلو البنوك المركزية المساهمون بالبنك، في مكاتب البنك في بازل بسويسرا، وفي بعض الأحيان في مكتب تمثيل البنك في هونج كونج. وتتقسم الاجتماعات، إلى ثلاثة أنواع: أ- اجتماعات مجلس الإدارة للبنك. ب- اجتماعات مجموعة عشرة البنوك المركزية ولجانها المختلفة. ج- اجتماعات محافظي البنوك المركزية.

العملات المستخدمة بالبنك:

يستخدم بنك التسويات الدولية الفرنك الذهبي كوحدة حسابية لأغراض الميزانية العمومية. وللفرنك الذهبي وزن ذهب يصل إلى 0.29 جراماً من الذهب الخالص الذي يشابه تماماً الفرنك السويسري الذهبي وذلك منذ العام 1930، وحتى العام 1936، عندما تم إيقاف التعامل بالفرنك السويسري الذهبي. ويتم تحويل الأصول والخصوم بالدولار الأمريكي إلى الفرنك الذهبي بسعر تعادلي ثابت هو (\$208) لكل أوقية (أونصة) من الذهب الخالص، وذلك بمعادل (1) فرنك ذهبي = 1.94 دولار أمريكي، وكل البنود الأخرى، بمختلف العملات تتحول إلى فرنكات ذهبية بقاعدة استعمال أسعار السوق مقابل الدولار.

رأس مال البنك:

يتكون رأس مال البنك من 1500 مليون فرنك ذهبي مقسم إلى 600000 سهم (بقيمة 2500 فرنك ذهبي لكل سهم). وقد تم إصدار 529125 سهماً. وعندما تم إصدار أسهم رأس مال البنك في عام 1930، فإن بعض الإصدارات في فرنسا وبلجيكا، وجميع الإصدارات في أمريكا، تم بيعها للمشتريين، أفراداً وجهات أخرى، وبقي حوالي 14% من إجمالي رأس المال، مملوكاً للخواص حتى عام 2000. وفي اجتماع الجمعية العمومية غير العادية الذي عقد بتاريخ 2001/1/8، تم تعديل بعض بنود النظام الأساسي، واقتضت ملكية أسهم البنك على البنوك المركزية، وتم استرجاع الأسهم المملوكة من غير البنوك المركزية مقابل تعويضهم بسعر عادل.

الميزانية العمومية لبنك التسويات الدولية :

يتم إعداد الميزانية العمومية وحسابات النتيجة للبنك كل سنة مالية، تبدأ في الأول من نيسان من كل عام، وتنتهي في آخر آذار من العام التالي. وقد أوضحت الميزانية العمومية للبنك كما هي في 2001/3/31، أن إجمالي الميزانية وصل إلى (76) بليون فرنك ذهبي، وإجمالي حقوق المساهمين (3) بليون فرنك ذهبي، بما يعادل 149 بليون دولار أمريكي لإجمالي الميزانية العمومية و 7.1 بليون دولار أمريكي لحقوق المساهمين.

وفي الوقت الحاضر فإن 120 بنكاً مركزياً من البنوك المركزية في العالم، أودعت ودائع لدى بنك التسويات الدولية، وصلت إلى مبلغ (130) بليون.

راجع: جمال الطيب عبد المالك، بنك التسويات الدولية.

<http://www.newsofcd.com/page.asp?page=168> visited at 27/05/2005.

هذه الحرب من دمار في أوروبا. ولا بد لإعادة إعمارها من تصميم آلية فعالة تمكن الدول التي دمرتها الحرب من إعادة بناء نفسها؛ ومن الملائم أن تهتم أيضاً بتطوير البلدان المتخلفة⁶.

وبالفعل، فقد تم افتراض مؤتمر بريتون وودز لعام 1944 لإنشاء البنك الدولي للتعويض والتنمية إلى جانب الصندوق لينطلق في عملياته بدءاً من 25 حزيران 1946.

وبعد إنشاء البنك الدولي أول محاولة ناجحة للتعاون في مجال القروض الأجنبية طويلة الأجل⁷، وتسهم في رأسماله كل الدول الأعضاء، وتمثل في مجالسه الحاكمة الدول الدائنة والدول المدينة على السواء. ويتميز البنك الدولي بطابع خاص، إذ إنه يتيح الفرصة للمقرضين والمقترضين معاً لرسم السياسة العامة لنشاط البنك في مجال القروض.

ولا تتعارض نشاطات البنك مع الاستثمارات الأجنبية ولا يتنافس معها، بل على العكس من ذلك فإن من شروط الحصول على قروض البنك عدم إمكانية الحصول عليها من جهة أخرى. ولم يقتصر نشاط البنك بالنسبة للدول الأعضاء على تقديم القروض لها، بل إنه يقدم لها أيضاً مساعداته الفنية، فضلاً عن دوره في تسوية منازعات الاستثمار الدولية، ودوره في إنشاء المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار⁸.

ومن الجدير بالذكر أن البنك الدولي يتمتع بشيء من التميز عن المنظمات الدولية الأخرى. صحيح أن البنك الدولي لا يعدّ بنكاً بالمعنى الفني الدقيق للبنوك العادية، وإنما هو منظمة دولية، أخذت وضع الوكالة المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة كغيره من الوكالات الأخرى. ولكن ما يميز البنك هو أنه لم يبقَ وحيداً شأن المنظمات الأخرى، بل تمخضت عنه مجموعة من الهيئات، لتشكل

⁶ - يلاحظ أن البنك لم يركز اهتمامه على إعادة إعمار أوروبا فحسب، بل وعلى تنميتها أيضاً على المدى الطويل. وبعبارة أخرى، فإن البلدان المتخلفة لم تحظ في بداية انطلاقته برعاية كافية من البنك الدولي. راجع حول تقدير نشاط البنك الدولي: د. حسين عمر، مرجع سابق، ص 236.

⁷ - تشكل هذه المسألة نقطة الاختلاف عن الصندوق فيما يتعلق بأجل التمويل الذي يقدمه كل منهما، ففي الوقت الذي يقدم فيه الصندوق تمويله للدول الأعضاء لأجل قصير (من سنة إلى ثلاث سنوات) أو متوسط (خمس سنوات مثلاً)، فإن قروض البنك تكون ذات أجل طويل (15-20 سنة عادة) يمكن أن تضاف إليها مدة أخرى.

⁸ - راجع: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، الجوانب القانونية لنشاط البنك الدولي للإنشاء والتعمير، دار النهضة العربية، 1976، ص 33-34.

معاً ما بات يعرف بمجموعة البنك العالمي، التي تضم البنك الدولي للتعمير والتنمية (184 عضواً)، مؤسسة التمويل الدولية التي أنشئت عام 1956 (177 عضواً)، المؤسسة الإنمائية الدولية التي أنشئت عام 1960 (175 عضواً)، وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف التي أنشئت عام 1988 (159 عضواً)، والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار الذي أنشئ عام 1966 (143 عضواً). ولكل هيئة من الهيئات المذكورة أهداف، ونظام خاص بها على الرغم من انتظامها في عقد واحد.

أهداف البنك الدولي ونظام العضوية فيه

عادةً ما يتم تحديد أهداف المنظمات الدولية في صدر ميثاق إنشائها، مع رسم خطوط السياسة العامة لها في مقدمات هذه الميثاق. أما نظام العضوية فيتم تضمينه بنصوص خاصة في ميثاق إنشاء هذه المنظمات، وهناك شروط خاصة بالعضوية في البنك الدولي.

أهداف البنك الدولي

على الرغم من النص على استخدام الموارد والتسهيلات بطريقة عادلة للتعيمير والتنمية على حدٍ سواء، فإن البنك في سنواته الأولى كان قد ركز على إعادة التعيمير في المقام الأول⁹. ويمكن تفسير تفضيل إعادة التعيمير في كون البلدان التي كانت بحاجة للتعيمير هي البلدان التي خربتها الحرب العالمية الثانية، أي البلدان الأوروبية. وبما أن هذه البلدان هي المسيطرة على البنك وفقاً لإسهاماتها فيه، فإن من الطبيعي أن تنعكس رغبات هذه البلدان على السياسة التمويلية للبنك. بيد أن البنك أخذ بالتركيز على مسائل التنمية الاقتصادية، بعد فترة وجيزة، منذ البدء بمشروع مارشال لإعادة إعمار أوروبا، إذ راح البنك يقدم قروضه للمشروعات الإنتاجية بشكل أساسي، حيث يذهب الجزء الأكبر من هذه القروض إلى المشروعات الزراعية والصناعية ومشروعات البنية الأساسية¹⁰.

وقد أوردت المادة الأولى من اتفاقية إنشاء البنك الدولي أهداف هذه المنظمة، ويمكن تلخيصها في الآتي:

⁹ - لقد تم إضفاء الأهمية ذاتها على أعمال التنمية في نصوص اتفاقية البنك، ومع ذلك فإن تفضيل أعمال التعيمير على أعمال التنمية ظهر قبل أن يخرج البنك إلى حيز الوجود، إذ أفصح المؤتمرون في برينتون وودز عام 1944 عن رغبتهم في أن يبدأ نشاط البنك بالمشكلات العاجلة للتعيمير. راجع، حسين عمر، مرجع سابق، ص 155.

¹⁰ - د. محمد صالح الدالي، المشاكل القانونية والاقتصادية للقروض الخارجية من وجهة نظر القانون المالي الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999، ص 85.

أولاً - مساعدة الدول الأعضاء، من خلال تقديم التسهيلات والقروض لاستثمار رؤوس الأموال ذات الأغراض الإنتاجية في إعادة تعمير وتنمية أقاليمها. ويتطلب تحقيق هذا الهدف تحديد الاقتصادات التي دمرتها الحرب، وتأمين الموارد والتسهيلات اللازمة، وتشجيع التسهيلات الإنتاجية والموارد في البلدان النامية.

ثانياً - تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة، من خلال ضمان القروض أو الاستثمارات الأخرى، التي يجريها القطاع الخاص، أو الإسهام فيها، ولا سيما عندما يكون رأس المال الخاص غير متاح بشروط معقولة؛ وتكملة الاستثمارات الخاصة بتقديم التمويل بشروط معقولة، للأغراض الإنتاجية، من رأسماله الخاص والأموال التي يستثمرها أو يحصل عليها من مصادر أخرى.

ثالثاً - تشجيع نمو ميزان التجارة الدولية على المدى الطويل، والمحافظة على توازن ميزان المدفوعات عن طريق تشجيع الاستثمارات الدولية لتنمية الموارد الإنتاجية للدول الأعضاء، من خلال مساعدتهم في الاستثمارات الإنتاجية، ومستويات المعيشة وشروط العمل في أقاليمهم.

رابعاً - تنسيق القروض التي يضمنها أو يقدمها مع القروض الدولية، وإعطاء الأولوية للمشروعات الأكثر نفعاً والأشد ضرورة سواء كانت كبيرة أو صغيرة.

خامساً - يمارس البنك نشاطه آخذاً بالحسبان فاعلية الاستثمارات الدولية، وفقاً للشروط التجارية في أقاليم الدول الأعضاء في الفترة اللاحقة للحرب، ويسهم في التمهيد للتحول التدريجي من اقتصادات الحرب إلى اقتصادات السلم، مسترشداً في كل ما يتخذه من قرارات بالأهداف المذكورة¹¹.

¹¹ - عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص 34-35.

العضوية في البنك الدولي

يدل نظام العضوية في البنك على مدى الترابط بينه وبين الصندوق. فالعضوية في البنك ليست متاحة إلا للدول التي حققت عضوية الصندوق¹².

وبعبارة أخرى، فإن شروط عضوية البنك تتمثل في أمرين:

الأول: أن يكون طالب عضوية البنك دولة مستقلة.

الثاني: أن تكون هذه الدولة قد أحرزت مسبقاً عضوية صندوق النقد الدولي؛ أي إن العضوية في البنك مقيدة بضرورة الانتساب إلى الصندوق.

ويمكن للدولة العضو في البنك أن تنسحب منه متى تشاء، شريطة إخطار البنك كتابةً بهذا الانسحاب، الذي يعد سارياً من تاريخ الإخطار¹³.

كما يمكن للبنك أن يوقف عضوية أحد الأعضاء إذا أخل بالالتزام المترتب عليه تجاه البنك. ويكون ذلك بقرار من مجلس المحافظين، يتم اتخاذه بأغلبية الأصوات. ولا يباشر العضو في هذه الحالة أي حق من حقوق العضوية سوى حق الانسحاب¹⁴.

فإذا مضى عام على وقف العضوية دون أن تنسحب الدولة المعنية، ودون أن يتم اتخاذ قرار بإلغاء وقف العضوية، فإن عضوية الدولة المعنية تكون منتهية حكماً، وبشكل تلقائي¹⁵، وهنا تكون الدولة العضو قد طردت أو فصلت من البنك¹⁶.

12 - نصت المادة الثانية من اتفاقية البنك على الآتي:

(أ) أعضاء البنك الأصليون هم أعضاء صندوق النقد الدولي الذين قبلوا عضوية البنك قبل التاريخ المحدد في المادة 11 قسم 2 (هـ).

(ب) تظل العضوية مفتوحة للغير من أعضاء الصندوق في المواعيد وطبقاً للشروط التي يضعها البنك.

13 - القسم 1 من المادة السادسة من اتفاقية البنك.

14 - القسم 2 من المادة السادسة من اتفاقية البنك.

15 - يذهب Jenks إلى أن البنك يستمع إلى الدولة العضو المعنية منذ وقف عضويتها لإبداء وجهة نظرها، ولا بدّ بالتالي من اتخاذ قرار من جانب مجلس المحافظين بشأن طردها.

JENKS (W.), Some Constitutional Problems of International Organizations, British YearBook of International Law, 1945, P.27.

والسؤال الذي يمكن إثارته فيما يتعلق بعضوية البنك وارتباطها بعضوية الصندوق، هو: ما

تأثير انتهاء عضوية الصندوق في عضوية البنك؟

ذكرنا قبل قليل أن من شروط اكتساب عضوية البنك ضرورة الإحراز المسبق لعضوية الصندوق، وقد أورد ميثاق البنك¹⁷، نصاً مفاده أن العضو الذي تنتهي عضويته في الصندوق يعد مفصولاً من عضوية البنك تلقائياً بعد مرور ثلاثة أشهر على انتهاء عضويته في الصندوق ما لم يقرر استمرار عضويته في البنك بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع الأصوات.

ومن الواضح أن العضوية في البنك مرتبطة . من حيث المبدأ . بالعضوية في الصندوق، ويترتب على إنهاء العضوية في الصندوق، إنهاءً للعضوية في البنك. بيد أن النص أورد استثناءً على هذه القاعدة، حيث يمكن أن يتم إقرار الاستمرار في عضوية البنك، إذا ما وافق على ذلك ثلاثة أرباع مجموع الأصوات على الرغم من انتهاء العضوية في الصندوق.

ويبدو أن نصوص البنك الخاصة بالترابط بين عضوية الصندوق وعضوية البنك قد انطوت على تناقض صريح، إذ كيف يمكن أن تكون العضوية في الصندوق شرطاً للعضوية في البنك، في حين يمكن الاستمرار بعضوية البنك على الرغم من انتهاء عضوية الصندوق.

ويعلل جانب من الفقه¹⁸، هذا الوضع من خلال التفرقة بين الانتساب إلى البنك والاستمرار في العضوية. فعضوية الصندوق مطلوبة لقبول الانتساب لعضوية البنك، ولكن الأولى ليست شرطاً للاستمرار في الثانية. ولكن هذا التعليل لا يقدّم تبريراً منطقياً لهذا التناقض، إذ إنه لا يتعدى أن يكون وصفاً للحال. ومن ثمّ فإن سبب التناقض يظل غير واضح، في ظل نصوص أراد لها واضعوها أن تكون على هذا الشكل.

ومن المناسبات التي تم فيها تطبيق النص الخاص بإنهاء العضوية في البنك، ربطاً بإنهاء العضوية في الصندوق، قضية تشيكوسلوفاكيا. فقد طلب الصندوق من تشيكوسلوفاكيا تزويده

¹⁶ - تجدر الإشارة إلى أن اللائحة الداخلية للبنك، نظمت الإجراءات التي ينبغي اتباعها قبل صدور قرار بطرد الدولة المخالفة، لأحكام اتفاقية البنك، إذ لا بدّ من إبلاغ الدولة المنتهكة بالشكاوى المقدمة ضدها، قبل وقت كافٍ، لإعطائها فرصة لشرح موقفها. (القسم 21 من اللائحة الداخلية للبنك).

¹⁷ - المادة السادسة القسم 3 من اتفاقية البنك.

¹⁸ - د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص 86-87.

بمعلومات متعلقة باقتصادها القومي، ووضعها المالي، كي يتمكن من تقدير موقف تشيكوسلوفاكيا من إجراء تعديل في سعر صرف عملتها. وقد امتنعت تشيكوسلوفاكيا عن تقديم المعلومات المطلوبة، مُبرِّرةً اتباعها لهذا السلوك بأسباب خاصة متعلقة بأمنها القومي.

وإزاء إصرار تشيكوسلوفاكيا على موقفها اتفق المديرون التنفيذيون في الصندوق، بناءً على اقتراح المدير التنفيذي الذي عينته الولايات المتحدة، على تقديم توصية إلى مجلس المحافظين، مفادها الطلب من تشيكوسلوفاكيا أن تنسحب من الصندوق مع نهاية العام 1954. وقد رفع الأمر إلى مجلس المحافظين الذي رفض ادعاء تشيكوسلوفاكيا بأنها امتنعت عن تقديم المعلومات المطلوبة لأسباب تتعلق بأمنها القومي، وطلب منها الانسحاب من الصندوق.

وقد واجهت تشيكوسلوفاكيا صعوبات مماثلة في البنك، ناجمة عن الترابط في العضوية بين مؤسستي بريتون وودز، حسب أحكام القسم 3 من المادة الثانية من اتفاقية البنك. وكانت تشيكوسلوفاكيا قد تعرضت قبل ذلك لوقف عضويتها في البنك حسب أحكام القسم 2 من المادة الثانية، إذ تم اتخاذ قرار من مجلس محافظي البنك بهذا الوقف، بحيث يسري في نهاية عام 1954 ما لم تسدد حصتها في البنك بالكامل. وفي الموعد المحدد أجبرت تشيكوسلوفاكيا على ترك الصندوق والبنك الدوليين¹⁹.

¹⁹ - المرجع ذاته، ص 87 - 88 وفيما يتعلق بمسائل الأمن القومي، تجدر الإشارة إلى أنها كانت حاضرة في نزاع تجاري بين تشيكوسلوفاكيا والولايات المتحدة عام 1949 في إطار مؤسسة الجات. لدراسة تفصيلية حول هذه القضية، واعتبارات الأمن القومي، راجع: د. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، مرجع سابق، ص 345-390.

وراجع بالإنجليزية:

SCHLOEMANN (Hannes L.) & OHLHOFF (Stefan), "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, The American Journal of International Law, 1999, vol. 93, No.2.

التنظيم المالي والإداري للبنك الدولي

نتناول في هذا المبحث النظام المالي للبنك الدولي، من خلال الحديث عن رأسماله، والتصويت فيه تبعاً للإسهام في رأس المال؛ ثم نظام إدارة البنك الدولي.

التنظيم المالي للبنك الدولي

1 - رأسمال البنك

تتكون موارد البنك من حصص الدول الأعضاء في المقام الأول²⁰. وقد تحدد رأسمال البنك لدى قيامه عام 1944 بمبلغ مقداره عشرة مليارات دولار، وفقاً لسعر الدولار بالوزن والعيار السائدين في أول تموز 1944 (35 دولاراً أمريكياً للأونصة الواحدة من الذهب)، وتقسّم إلى مائة ألف سهم قيمة كل واحد منها مائة ألف دولار. ولا يسمح لغير أعضاء البنك بالاكنتاب فيها²¹. وتحدد حصص الدول الأعضاء في البنك على أساس إسهاماتها في الصندوق من ناحية، وقدرتها الاقتصادية من ناحية أخرى.

وبتعبير آخر، فإن حصص الدول الأعضاء في الصندوق كانت الأساس لتحديد حصص الأعضاء في البنك، وإن اختلف مقدار رأسمال الصندوق عن مقدار رأسمال البنك. وتتنقسم حصة الدولة العضو إلى قسمين:

الأول: 20% يتم تسديدها في بداية الانضمام. ويؤدى على الشكل الآتي:

1 - 2% تدفع بالذهب أو بالدولار الأمريكي. ويتصرف البنك بهذه النسبة كيفما شاء.

2 - 18% تدفع بالعملة الوطنية ولا يستخدمها البنك إلا بعد أن يتشاور مع العضو المعني.

الثاني: 80% تبقى لدى الدولة العضو، وتدخل ضمن الاحتياطي العام للبنك، ولا يتم

استخدامها إلا في حالات الضرورة، للوفاء بالتزامات البنك.

²⁰ - لا يقتصر رأسمال البنك على حصص الدول الأعضاء وإنما يضاف إليه موارد أخرى مهمة، ومنها الأموال التي يقترضها البنك من الأسواق العالمية راجع: د. محمد صالح الدالي، مرجع سابق، ص 85.

²¹ - ر المادة الثانية القسم 2 من اتفاقية البنك.

وإسهام الدول الأعضاء في رأسمال البنك إلزامية، ولكن هذه الإسهامات لا تشكل في واقع الأمر رأس مال حقيقياً، لأن ما يتم تسديده من حصة العضو لا يتجاوز 20% معظمها غير قابل للاستخدام إلا بالتشاور مع الدولة العضو المعنية. ويتعبير آخر، فإن حدود استخدام البنك لحصص الأعضاء بشكل حر لا تتعدى نسبة 2% من حصة كل منهم، ويستثنى من ذلك حصة الولايات المتحدة التي يتم تسديدها بالدولارات أي 20% من حصتها²².

ويمكن زيادة رأسمال البنك زيادةً عامة، بموافقة مجلس المحافظين بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع الأصوات²³.

كما يمكن أن تزيد الدولة العضو حصتها إذا رغبت في ذلك، دون عوائق²⁴. وبهذا فإن الزيادة الخاصة لحصة الدولة العضو في البنك تختلف عنها في الصندوق.

ويمكننا تفسير ذلك بأن الدول الأعضاء في البنك التي تزيد حصصها إنما تتحمل أعباء مالية أكبر، لأن هذه الزيادة سيستخدمها البنك حكماً في عملياته الإقراضية إلى الدول الأعضاء الأخرى، دون أن يعطي الدولة التي تزيد حصتها مزايا أكبر سوى زيادة نسبة أصواتها في البنك، والتي لا تترتب عليها منافع كبيرة بالنسبة للدولة العضو، قياساً لما عليه الأمر في الصندوق، لأن زيادة حصة الدولة العضو في الصندوق، يترتب عليها تغيير في وضعها بالنسبة لمقدرتها على رسم السياسة النقدية في العلاقات الدولية، وهو ما يحرص المساهمون الكبار في الصندوق من البلدان المتقدمة على الاستئثار به. ومن ناحية أخرى، يظل تأثير الصندوق في حمل طالبي تمويله أو دعمه على إعادة هيكلة البنيان الاقتصادي أكبر من تأثير البنك، لأن وصفات الإصلاح يتم إعدادها في الصندوق وليس في البنك، وما يفعله البنك عندما يريد أن يشدد من شروطه لدى منح القروض هو أن يطلب من طالبي القرض أن يتقيدوا بوصفات الصندوق.

ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن إجبار الدول الأعضاء على الإسهام في زيادة رأسمال البنك لأن الإسهام في هذه الزيادة يظل اختيارياً.

22 - د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص 97-98.

23 - المادة الثانية، القسم 2 من اتفاقية البنك.

24 - د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص 99.

2- نظام التصويت في البنك

يعد نظام التصويت في البنك من توابع تنظيمه المالي، بسبب الترابط بين قواعد التصويت ونظام الإسهام في رأسمال البنك. ولا يختلف نظام التصويت في البنك عنه في الصندوق، إذ يعتمد البنك نظام التصويت المرجح²⁵، بحيث يتحدد عدد أصوات كل دولة عضو بعد الـ250 صوتاً الأساسية، تبعاً لإسهامها برأسمال البنك. وبناء على ذلك فإن الدول الأعضاء الأكثر إسهاماً تحظى بالأصوات التي يمكن أن تؤثر في قرارات البنك لدى تقديمه قروضه إلى الدول الأعضاء.

²⁵ - القسم 3 من المادة الخامسة من اتفاقية البنك.

الهيكل التنظيمي للبنك الدولي

لا يختلف هيكل البنك عن هيكل الصندوق فهو يتألف من مجلس المحافظين، والمديرين التنفيذيين، ومدير البنك، وهيئة الموظفين.

1- مجلس المحافظين

يمثل مجلس المحافظين البلدان الأعضاء في البنك الدولي. ويعين كل بلد عضو محافظاً ومحافظاً نائباً. ويبقى كل من المحافظ والمحافظ النائب في مركزه لدورة من خمس سنوات ويجوز إعادة تعيينه. وإذا كان البلد العضو في البنك عضواً أيضاً في المؤسسة المالية الدولية أو المؤسسة الإنمائية الدولية، فإن المحافظ والمحافظ النائب المعينين يشغلان أيضاً بحكم المنصب مركز المحافظ والمحافظ النائب في مجلس محافظي كل من المؤسسة المالية الدولية والمؤسسة الإنمائية الدولية. ويعين محافظو وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف والمحافظون النواب بصورة منفصلة. وبصفة عامة، يكون هؤلاء المحافظون مسؤولين حكوميين، كوزراء المالية أو الاقتصاد. وتخول كل سلطات البنك لمجلس المحافظين. وعملاً بلوائح البنك، التي وافق عليها مجلس المحافظين، فوض المحافظون المديرين التنفيذيين جميع الصلاحيات التي لا ينص اتفاق البنك صراحة على أن يقوم بها المحافظون حصراً. تشمل صلاحيات مجلس المحافظين قبول الأعضاء وتعليق عضويتهم، وزيادة أو تخفيض رأس المال المصرح به، وتقرير توزيع الدخل الصافي، واستعراض البيانات المالية والميزانيات، وممارسة أي سلطة أخرى لم يفوضوا بها المديرين التنفيذيين. ويجتمع مجلس المحافظين مرة في السنة خلال الاجتماعات السنوية للبنك، التي تعقد تقليدياً في واشنطن في سنتين متتاليتين من كل ثلاثة، ومن أجل أن يعكس الصفة الدولية للمؤسسات يعقد كل سنة ثلاثة في بلد عضو مختلف²⁶.

²⁶ - حول اختصاصات مجلس المحافظين راجع المادة الخامسة قسم 2 من اتفاقية البنك، وانظر:

<http://www.albankaldawli.org/mna/ArabicWeb.nsf/DocByUnid/25D5EDEB604BA8E385256D740063732>

7?Opendocument .

2- مجلس المديرين التنفيذيين

يتم تعيين خمسة من المديرين التنفيذيين من قبل البلدان الأعضاء الخمسة التي تملك أكثر عدد من أسهم البنك (وهي حالياً الولايات المتحدة، اليابان، ألمانيا، فرنسا، والمملكة المتحدة). وينتخب الأعضاء الآخرون المديرين التنفيذيين الآخرين.

تجري عملية انتخاب المديرين التنفيذيين بانتظام مرة كل سنتين، وتتم عادةً وقت اجتماعات البنك السنوية. وقد جرت العادة أن تضمن نظم الانتخاب تمثيلاً جغرافياً واسعاً ومتوازناً، في مجلس المديرين التنفيذيين. وتتطلب أي زيادة في عدد المديرين التنفيذيين المنتخبين قراراً يتخذه مجلس المحافظين بأغلبية 80% من البلدان التي يحق لها التصويت. وحتى الأول من تشرين الثاني 1992 كان عدد المديرين التنفيذيين 22، منهم 17 مديراً منتخباً. ونتيجةً لتزايد عدد البلدان الجدد المنضمين إلى البنك، تقرر زيادة عدد الأعضاء المنتخبين إلى 19. وبإضافة المقعدين الجديدين (روسيا ومجموعة جديدة تحيط بسويسرا) وصل العدد الكلي للمديرين التنفيذيين حالياً إلى أربعة وعشرين.

يضطلع المديرون التنفيذيون بمسؤولية تسيير عمليات البنك العامة، ويمارسون جميع الصلاحيات التي يفوضهم بها مجلس المحافظين. ويؤدي المديرون التنفيذيون عملهم في جلسة متواصلة في مقر البنك، ويعقدون اجتماعاتهم كلما تطلبت أعمال البنك عقدها.

وينظر المديرون التنفيذيون في مقترحات قروض وضمادات البنك الدولي وائتمانات المؤسسة المالية الدولية، والمنح والضمادات التي يقدمها رئيس البنك؛ ويتخذون قراراتهم بشأنها. كما يقررون السياسات التي تستهدي بها العمليات العامة للبنك. ويقدمون إلى مجلس المحافظين، في الاجتماعات السنوية، مراجعةً ماليةً للحسابات، وميزانية إدارية، وتقريراً سنوياً حول عمليات البنك وسياساته ومسائل أخرى.

وعند رسم سياسة البنك يأخذ مجلس المديرين التنفيذيين بالحسبان المنظور المتطور للبلدان الأعضاء حول دور مجموعة البنك وتجربته في مجال العمليات. وبالإضافة إلى حضورهم اجتماعات المجلس التي تعقد بانتظام مرتين كل أسبوع، يعمل المديرون التنفيذيون في لجنة أو أكثر من اللجان الدائمة، وهي: لجنة مراجعة الحسابات، لجنة الميزانية المعنية بالفعالية الإنمائية، لجنة شؤون

الموظفين، واللجنة المعنية بالإدارة والمسائل الإدارية الخاصة بالمديرين التنفيذيين، وتساعد هذه اللجان المجلس في إنجاز مسؤوليات الإشراف المنوطة به.

الطبيعة القانونية لوظائف المديرين التنفيذيين وسلطاتهم:

يختلف وضع المديرين التنفيذيين للبنك الدولي (وكذلك وضع مديري الصندوق) عن وضع الموظف الدولي، ولا سيما فيما يتعلق بالمديرين التنفيذيين المعينين، فوظيفة هؤلاء كما يؤكد جانب من الفقه هي نوع من التمثيل الدائم، ومن ثم فإنهم يخضعون لتعليمات الحكومات التي عينتهم؛ أي أنهم ليسوا كباقي الموظفين الدوليين الذين يفترض فيهم الحياد بل هم ممثلون لمصالح دولهم²⁷. أما المديرون التنفيذيون المنتخبون فوضعهم أقل وضوحاً لأن وظيفتهم مؤقتة بمدة انتخابهم، ولإسهام أكثر من دولة في انتخابهم، ومن المحتمل أن يحمل المدير المنتخب تعليمات متعارضة من الحكومات التي انتخبته، ولذلك يرى البعض أن الحل الأمثل بالنسبة للمدير التنفيذي المنتخب أن يخضع لتعليمات البنك²⁸، وليس لتعليمات الحكومات التي انتخبتهم فكأن عملية الانتخاب أكسبتهم استقلالاً عن هذه الحكومات.

3- رئيس البنك الدولي

يعد رئيساً إدارياً للموظفين ويتم انتخابه عن طريق المديرين التنفيذيين. وليس لمدير البنك صوت في جلسات مجلس الإدارة، إلا في حال تساوي الأصوات، بحيث يكون صوته مرجحاً. ولكن هذا لا يعني أن دور مدير البنك قليل الأهمية، بل على العكس من ذلك، لأنه يسهم بشكل أساسي في رسم السياسة العامة للبنك.

ووفقاً للتقليد المتبع. كما ذكرنا. فإن مدير البنك كان دوماً متمتعاً بالجنسية الأمريكية²⁹.

²⁷ - Fawcett, op. cit., 324

²⁸ - د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص106-107.

²⁹ - فيما يأتي قائمة بأسماء رؤساء البنك الدولي المتعاقبين عليه حتى الآن:

1. Eugene Meyer: [June 25,1946 - March 47]
2. John McCloy: [March 1947 - April 1949]

4- هيئة الموظفين

وهم الذين يستعين بهم البنك لتسيير عمله اليومي العادي³⁰. ويخضعون بشكل مباشر لرئاسة مدير البنك.

ويؤدي هؤلاء واجباتهم طبقاً للأسس التي يضعها، ولا يخضعون لأي سلطة أخرى. وعلى أعضاء البنك أن يحترموا الطابع الدولي لموظفي البنك وأن يمتنعوا عن محاولات التأثير في أي منهم للتخلي عن واجباته³¹.

أسئلة:

1. هل تتناقض نشاطات البنك مع نشاطات الاستثمارات الأجنبية الخاصة؟ ولماذا؟
2. هل يجوز أن ترتبط دولة بالبنك قبل رتبائها بالصندوق؟ وإذا زلت عضوية لدولة في الصندوق فهل تزول في لبنك أيضاً؟
3. كيف يسدد العضو في البنك حصته؟

-
3. Eugene Black : [July 1949 - December 1962]
 4. George Woods : [January 1963 - March 1968]
 5. Robert S. McNamara: [April 1968 - June 1981]
 6. A.W. Clausen_: [July 1981 - June 1986]
 7. Barber B. Conable : [July 1986 - August 1991]
 8. Lewis T. Preston : [September 1991- May 1995]
 9. James Wolfensohn : [June 1995 - May 2005]
 10. Paul Wolfowitz: [June 2005 – May 2007]
 11. Robert Zolik: June 2007- till now]

³⁰ - يعمل نحو 10 آلاف موظف مهني في التنمية، من جميع دول العالم في مقر البنك الدولي بالعاصمة واشنطن أو في 109 مكاتب بالدول الأعضاء.

<http://www.albankaldawli.org/mna/ArabicWeb.nsf/DocByUnid/D4E5647CA4D70C6D85256D740063731B?Opendocument>

³¹ - المادة الخامسة، القسم 5 (ج) من اتفاقية البنك.

الوحدة التعليمية الثامنة

نشاطات البنك الدولي

الكلمات المفتاحية:

الإقراض - الضمانات - تمويل المشروعات - القروض متوسطة الأجل وطويلة الأجل - حظر النشاط السياسي على البنك - شرف وفاء القرض.

الملخص:

يتمثل النشاط الأساسي للبنك الدولي في الجانب الإقراضي. فالبنك يقدم قروضه إلى الدول الأعضاء أو بضماناتهم. وهذا يعني أن نشاط البنك الدولي هو نشاط ذو طبيعة اقتصادية. والبنك الدولي منظمة تمويل دولية، يقدم قروضه للدول الأعضاء فيه بحيث يسهم في تمويل مشروعات معينة يحددها بالاتفاق مع الدولة المعنية، دون أن يتكفل بتمويلها بشكل كامل. ويكون إسهام البنك في هذه المشروعات مدفوعاً ببواعث تشجيع التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء بضمانات محددة، وبطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ولما كان البنك الدولي منظمة اقتصادية ذات تأثير بالغ في الدول الأعضاء، فإن ذلك يدعو إلى التساؤل عما إذا كان البنك قادراً على ممارسة نشاطات سياسية. ومن حيث المبدأ، يمكن القول إن النشاط السياسي محظور على البنك. وقد ورد في اتفاقية إنشاء البنك نص يحظر عليه صراحة (التدخل في الشؤون السياسية لأحد الأعضاء) وتشير الوقائع إلى أن البنك حاول في مناسبات حدثت في الستينيات ألا يقحم نفسه في أمور منطوية على شؤون سياسية، إلا أنه لم يراعِ هذا المبدأ في مناسبات كثيرة. حتى أنه أصبح يتميز بمرونة سياسية في سياسته التعاقدية، وبالتالي فإنه ليس يبعد عن الاعتبارات السياسية.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بنشاطات البنك الدولي.
- توضيح الدور الإقراضي للبنك بمختلف صوره.
- توضيح الحظر القانوني بتدخل البنك في الشؤون السياسية للأعضاء.
- بيان مدى احترام البنك لنصوص اتفاقية إنشائه.

يتمثل النشاط الأساسي للبنك الدولي في الجانب الإقراضي. فالبنك يقدم قروضه إلى الدول الأعضاء أو بضمانتهم¹. وهذا يعني أن نشاط البنك الدولي هو نشاط ذو طبيعة اقتصادية. ولما كان البنك الدولي منظمة اقتصادية ذات تأثير بالغ في الدول الأعضاء، فإن ذلك يدعو إلى التساؤل عما إذا كان البنك قادراً على ممارسة نشاطات سياسية.

النشاط الإقراضي للبنك الدولي

البنك الدولي منظمة تمويل دولية²، يقدم قروضه للدول الأعضاء فيه بحيث يسهم في تمويل مشروعات معينة يحددها بالاتفاق مع الدولة المعنية، دون أن يتكفل بتمويلها بشكل كامل. ويكون إسهام البنك في هذه المشروعات مدفوعاً ببواعث تشجيع التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء³.

الجهات المتلقية لقروض البنك

يقدم البنك قروضه للدول الأعضاء بشكل مباشر، كما يمكن أن يقدمها لها بشكل غير مباشر سواء أكان طالب القرض جهة عامة أم خاصة، مقابل ضمانات كافية يقبلها البنك. فإذا لم يكن المقترض هو العضو الذي سيقام المشروع على إقليمه، فلا بد من وجود ضامن للقرض. وهذا الضامن إما أن يكون العضو ذاته أو البنك المركزي للعضو في البنك أو المؤسسات المشابهة المعتمدة لدى البنك الدولي⁴.
وبتعبير آخر، فإن اقتراض غير الأعضاء من البنك يتطلب كفالة دولة عضو في البنك، وإلى هذه الدولة ينتسب عادة طالب القرض بجنسيته سواء أكان شخصاً عاماً أم خاصاً.

¹ - راجع: د، إبراهيم محمد يوسف الفار، دور التمويل الخارجي في تنمية اقتصادات البلاد المتخلفة مع دراسة

تطبيقية خاصة على جمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1989، ص 170

² - راجع حول منظمات التمويل الدولية: د. محمود سمير الشرقاوي، منظمات التجارة الدولية والتمويل الدولي، 1997، دار النهضة العربية، وبشكل خاص: ص 169 وما بعدها.

³ - راجع مقدمة اتفاقية البنك.

⁴ - ولا يقتصر الضمان على أصل الدين بل يشمل إضافة له الفائدة والرسوم الأخرى، المقررة على القرض. رَ المادة

الثالثة، القسم 4 (أ).

أما إذا كان المقترض دولة عضواً فلا يطلب البنك وجود ضامن لهذا القرض. ويتعبير آخر فإن الضمان مطلوب فقط في حال كون المقترض ليس عضواً في البنك. فالعضوية والحال كذلك تعد بذاتها ضماناً كافياً للوفاء بالدين المترتب على القرض.

وهناك شرط يدرجه البنك الدولي عادةً لدى إبرامه اتفاق القرض، يتعهد بموجبه المقترض أن لا يعامل البنك (لجهة القرض) معاملة أدنى من معاملة أي دائن آخر، بغض النظر عن الصفة التي يحملها المقترض أي سواء أكان دولة عضواً أم جهة عامة أو خاصة.

كيفية تقديم القروض⁵

لا يقوم البنك بالإقراض، إلا إذا تأكد أن طالب القرض لا يستطيع الحصول على ما يحتاجه من موارد نقدية من السوق المالية العادية بشروط معقولة. ولا يجوز أن تزيد القروض التي يقدمها البنك، أو يشترك فيها، والضمانات التي يقدمها في أي وقت عن مجموع رأسماله المكتتب به، بما في ذلك الاحتياطات وفائض الأرباح. ويتم تقديم القروض على الشكل الآتي:

1. الإقراض المباشر من أموال البنك الخاصة. فالبنك يستطيع أن يقرض نسبة الـ 2% المدفوعة ذهباً أو دولارات أمريكية دون حاجة إلى استئذان الدول. أما الـ 18% التي تكون بعملة الدولة العضو، فيجب أخذ موافقة الدولة صاحبة العملة على إجراء القرض بعملتها.
2. الإقراض المباشر لأي عضو من الأموال التي يجمعها البنك من السوق المالية، أو التي يقوم باقتراضها.
3. ضمان البنك كلياً أو جزئياً للقروض الدولية التي يقدمها المستثمرون العاديون بطرق الاستثمار العادية.

أنواع قروض البنك

هناك نوعان من القروض:

1. قروض متوسطة الأجل: يقدم البنك قروضاً متوسطة الأجل للدول الأعضاء، وذلك لمساعدتها على تمويل مشترياتها من الجرارات والمعدات الزراعية، وتبلغ فترة القرض عشر سنوات.
2. قروض طويلة الأجل: وتتميز شروط البنك عند عقد قروض طويلة الأجل بالمرونة، وإمكانية تعديلها حسب ظروف البلد المقترض. وتقدم هذه القروض لمساعدة الدول المقترضة على بناء الخطوط الحديدية والمطارات والمحطات الكهربائية... الخ⁶، أو ما يمكن تسميته بمشروعات البنية التحتية.

⁵ - راجع: د. محمد خالد الحريري، مرجع سابق، ص 249.

⁶ - المرجع السابق، ص 250.

الطبيعة القانونية لقروض البنك

ما هي الطبيعة القانونية لقروض البنك الدولي؟ وهل تعد اتفاقات قروض البنك اتفاقيات دولية يحكمها القانون الدولي العام، أم أنها مجرد عقود دولية خاصة يحكمها القانون الدولي الخاص؟ اختلف فقهاء القانون الدولي في تحديد الطبيعة القانونية لقروض البنك الدولي، فذهب رأي إلى التفرقة بين الاتفاقات العامة والاتفاقات السياسية، فالاتفاقات التي تتضمن موضوعات ذات مصلحة مباشرة أو موحدة بالنسبة للأطراف تعد اتفاقات عامة؛ وتلك التي ليس لها هذه الصفة تعد اتفاقات سياسية. وبتطبيق هذا المعيار على اتفاقات القروض التي يعقدها البنك الدولي فإنها تعد اتفاقات عامة. ومن ثم فإن اتفاقات قروض البنك . حسب هذا الرأي . تشبه دفتر الشروط في القانون الداخلي، كما أن مقارنة عناصر اتفاقات قروض البنك مع تلك التي توجد في القانون الداخلي، تجعل اتفاقات قروض البنك قريبة من العقود الإدارية التي تبرمها الدولة.

وذهب رأي آخر إلى أن هذه الاتفاقات يمكن أن توضع في موضع وسط بين الاتفاقات الدبلوماسية (المتبعة) في القانون الدولي العام، وبين اتفاقات القروض العامة الدولية المتبعة في القانون الدولي الخاص، بحيث يمنع إساءة استخدام الدول المقترضة لسلطتها التشريعية بغية تعديل شروط عقد قرضها.

ويذهب رأي ثالث إلى أن اتفاقات القرض هي نوع من عقود الإذعان لأن البنك يضع شروطه، والمقترضون إما أن يقبلوها أو يرفضوها وليس لهم أن يعدلوا فيها. ويبرجها رأي آخر في موضع الوسط بين دفتر الشروط وعقود الإذعان. ويذهب رأي أخير إلى تكييف طبيعة اتفاق القرض حسب الطرف الذي يبرم الاتفاقية مع البنك، فإذا كان الطرف الآخر دولة كانت اتفاقية القرض دولية، وإذا كان الطرف الآخر شخصاً عادياً كانت اتفاقية القرض عقداً دولياً⁷.

وبتقديرنا فإن إضفاء الطبيعة الدولية على اتفاق قروض البنك الدولي، لا يقتصر على الاتفاقات التي يعقدها البنك مع الدول الأعضاء، بل يمكن إسباغ الطبيعة الدولية حتى على القروض

⁷ - في استعراض الآراء السابقة راجع: د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع نفسه، ص 219-220.

التي يعقدها البنك مع الأشخاص العامة أو الخاصة، إذا ما ضمنتها دولة عضو. ففي هذه الحالة يكون الضمان الذي تلتزم به دولة عضو أكبر أهميةً من وثائق القرض الأصلية التي يقدمها المقترض، إذا لم يكن دولة عضواً، لأن كفالة الدولة العضو ليست تبعية، وإنما هي ضمان أصلي. فعندما يعقد البنك قرضاً مع دولة عضو لا يطلب ضماناً، لأن العضوية بحد ذاتها. كما ذكرنا. كافية لتأكيد جدارتها بالحصول على القرض. وما دامت الدولة العضو مستعدة لضمان القرض الذي يبرمه البنك مع أي جهة عامة أو خاصة، فمن غير المنطقي نزع الصفة الدولية عن العقد. ويترتب على تصنيف قروض البنك الدولي ضمن الاتفاقات الدولية مسألة في غاية الأهمية، تتعلق بالجهة التي يمكن أن تنظر في أي نزاع خاص بالقرض.

فالنزاعات الناجمة عن الاتفاق الدولي تخضع للنظر من قبل جهة دولية سواء كانت قضائية أو تحكيمية في حين أن النزاعات الخاصة بالعقود الدولية يمكن أن تنظر من القضاء الداخلي⁸. وبالنسبة لقروض البنك يعد التحكيم الدولي طريقاً إلزامياً يتعين اتباعه لتسوية منازعاته مع الطرف الآخر، بينما لا تشكل المحاكم الوطنية سوى نظام احتياطي لتسوية النزاع⁹.

ومن ناحية أخرى، فإن البنك يلجأ إلى تسجيل القروض التي يبرمها لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة وفقاً لمتطلبات المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة¹⁰، ولا سيما تلك الاتفاقات التي يبرمها مع الدول الأعضاء، أو التي تنشئ حقوقاً والتزامات جديدة بينه وبين أحد الأعضاء. وبذلك يمكننا أن نطمئن إلى توصيف قروض البنك التي يعقدها مع الدول الأعضاء، أو القروض التي تضمنها دولة عضو بأنها اتفاقات دولية.

⁸ - راجع ما سيأتي ذكره في الباب الثاني الخاص بتسوية المنازعات في القانون الدولي الاقتصادي.

⁹ - Jenks, op. cit., p. 179.

¹⁰ - تنص المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة على ما يأتي:

1" - كل معاهدة وكل اتفاق دولي يعقده أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة بعد العمل بهذا الميثاق يجب أن يسجل في أمانة الهيئة وأن تقوم بنشره بأسرع ما يمكن.

2 - ليس لأي طرف في معاهدة أو اتفاق دولي لم يسجل وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة أن يتمسك بتلك المعاهدة أو ذلك الاتفاق أمام أي فرع من فروع الأمم المتحدة.

النشاط السياسي للبنك الدولي

من حيث المبدأ، يمكن القول إن النشاط السياسي محظور على البنك. وقد ورد في اتفاقية إنشاء البنك نص¹¹ يحظر عليه صراحة (التدخل في الشؤون السياسية لأحد الأعضاء) فهل يمكن القول إن البنك يلتزم فعلاً بدوره الاقتصادي وحسب¹².

تشير الوقائع إلى أن البنك حاول في مناسبات¹³ حدثت في الستينيات ألا يقحم نفسه في أمور منطوية على شؤون سياسية، مستنداً في ذلك إلى القسم العاشر من المادة الرابعة، ورفضاً تفسير الأمم المتحدة للشؤون السياسية الواردة في النص المذكور، عندما قصرتها على الشؤون الداخلية؛ ومقرراً أنه ملزم فقط بمراعاة الشؤون الاقتصادية للأعضاء، لدى اتخاذ قراراً بعقد القروض. ويرغم الموقف السابق للبنك، فإنه لم يراع هذا المبدأ في مناسبات كثيرة. حتى أنه أصبح يتميز بمرونة سياسية في سياسته التعاقدية، وبالتالي فإنه ليس ببعيد عن الاعتبارات السياسية. فإذا كانت القاعدة العامة تقضي بحظر التدخل السياسي في شؤون الأعضاء، ومراعاة العوامل الاقتصادية دون غيرها عند عقد القروض، فإن سياسات البنك في كثير من الحالات لم تكن بعيدة عن الطابع السياسي. ويمكن تلمس ذلك في اتجاهين:

أولهما، عدم عدالة البنك في توزيع القروض على الدول الأعضاء، أو تفاوت قيمة هذه القروض، حيث حظيت الدول الأوروبية بنصيب كبير من هذه القروض، ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، بينما كان نصيب البلدان النامية أقل بكثير، ولا يمكن تبرير ذلك إلا تبعاً لأهمية أوروبا ووزنها السياسي. بيد أنه يجب ألا يغيب عن الأذهان أن المؤسسات الدولية

11 - جاء في المادة الرابعة، القسم العاشر، من اتفاقية البنك، أنه: "ليس للبنك ولا لموظفيه أن يتدخلوا في الشؤون السياسية لأي عضو، ولا أن يتأثروا بالصفة السياسية للعضو أو الأعضاء المعنيين. وإن الاعتبارات الاقتصادية وحدها هي الملائمة عند إصدار قراراته...".

12 - راجع حول هذا الموضوع: د. ياسر الحويش، مرجع سابق، ص 288-298.

13 - تتعلق هذه الوقائع بطلب الأمم المتحدة من البنك الدولي للتمير والتنمية، أن يمنع قروضه عن كل من البرتغال بسبب سياساتها الاستعمارية، وجنوب أفريقيا بسبب سياسة التمييز العنصري.

الاقتصادية ولاسيما البنك الدولي، إنما أنشئت أصلاً لإعادة إعمار أوروبا، وليس لتنمية البلدان المتخلفة التي لم يكن الكثير منها قد ظهر على الساحة الدولية، عند قيام هذه المؤسسات.

وثانيهما، يتمثل في منع القروض عن بعض الدول لأسباب سياسية. وأبرز دليل على ذلك، هو إلغاء قرض البنك بالنسبة لمصر لتمويل مشروع السد العالي. فقد اتسم هذا القرض منذ عقده، ومن خلال شروطه بدواعٍ سياسية واضحة¹⁴، كان أبرزها أن البنك سيقوم بتمويل المشروع بمقدار النصف تقريباً (200 مليون دولار) شريطة أن يتم تمويل النصف الآخر من جانب الدول الغربية¹⁵. وهذا يعني أن عدم وصول مصر إلى اتفاق مع الغرب، سوف يستتبع إلغاء قرض البنك نفسه. ولما كانت الدول الغربية التي تفاوضت مع مصر (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة) قد طالبت مصر بشروط رفضتها الأخيرة، فقد ترتب على ذلك إلغاء اتفاقية البنك¹⁶.

ويتضح من ذلك، أن البنك الدولي كثيراً ما يقحم نفسه في مسائل سياسية، ولاسيما عندما تحتوي هذه المسائل السياسية على عناصر اقتصادية.

ومن ناحية أخرى، يعين البنك مندوبين في الدول التي تطلب قروضه، ويقوم هؤلاء المندوبون بدراسة المشكلات الاقتصادية للدول الموفدين إليها، ويقدمون التقارير والتوصيات التي يرون تنفيذها. وقد حملت تصرفات هؤلاء المندوبين بعض الدول على اتهامهم بالتدخل المباشر في شؤونها السياسية، إلى الحد الذي طلبت فيه تركيا من البنك سحب ممثله لديها. ورغم ذلك تقبل بعض الدول مثل هذا التدخل في شؤونها تحت ضغط الحاجة لقروض البنك.

¹⁴ - راجع، د. عبد الواحد محمد الفار، طبيعة القاعدة الدولية الاقتصادية في ظل النظام الدولي القائم، دار النهضة العربية، 1985، ص 36.

¹⁵ - IBRD, Annual Report, 1955-1956, p. 43.

¹⁶ - راجع، د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع السابق، ص 157-163.

وتتمثل الشروط التي يضعها البنك عند منح القروض في نوعين:

الأول: يهدف إلى تمهيد المناخ الملائم، بحيث تكون الدولة المتلقية للقروض مستعدة ومؤهلة

لتحمل شرف وفاء القرض. وهنا فإن البنك من خلال مستشاريه القانونيين، هو الذي يمنح صفة الوضع الملائم لتيسير وضمّان القروض¹⁷.

والثاني: يتصل بما يسمى بالسياسات الاقتصادية للدولة. ويمكن أن يتضمن على سبيل

المثال، فرض ضرائب جديدة، إحداث إصلاحات إدارية، وتقوية السياسة النقدية. وعادةً ما يشترط البنك أن تتبع الدولة طالبة القرض التعليمات المرسومة في وصفات صندوق النقد الدولي.

أسئلة:

- هل يمكن لغير الدول الأعضاء أن يقترضوا من البنك الدولي؟
- ما هي أشكال تقديم القروض من البنك؟
- هل للبنك أن يتدخل في الشؤون السياسية لأحد الأعضاء؟ وما سندك القانوني؟

الوحدة التعليمية التاسعة

المؤسسات المرتبطة بالبنك الدولي

الكلمات المفتاحية:

مؤسسة التمويل الدولية - مؤسسة التنمية الدولية - الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمارات الأجنبية - المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار.

الملخص:

- أنشئت مؤسسة التمويل الدولية في 24 تموز 1956 برأسمال قدره (78 مليون دولار). ويبلغ عدد أعضائها حالياً 177 دولة عضواً من بينها سورية. وهي أكبر مصدر متعدد الأطراف للتمويل عن طريق القروض، والمساهمات في رأس المال المقدمة لمشروعات القطاع الخاص، في البلدان النامية. وتشجع التنمية المستدامة في القطاع الخاص بصورة رئيسة.
 - وأنشئت مؤسسة التنمية الدولية عام 1960 لمواجهة الحاجات التنموية المتزايدة التي تحتاج إليها البلدان المتخلفة، وتتألف المؤسسة الإنمائية من 175 بلداً عضواً، من بينها سورية. ومن الجدير بالذكر أن المؤسسة تقدم قروضها دون فائدة. وهي تهدف إلى دعم التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية، ومن ثم رفع مستوى المعيشة في البلدان الأقل نمواً التي تدخل في عضويتها، وتعمل على تأمين الأموال التي تسد الاحتياجات المهمة للتنمية بشروط أكثر مرونة، وأقل عبئاً على موازين مدفوعات هذه الدول، وهي تكمل نشاط البنك الدولي.
 - وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف، تأسست عام 1988 وهي جهاز دولي يقوم على تشجيع الاستثمارات للأغراض الإنتاجية فيما بين البلدان الأعضاء الذين يبلغ عددهم حالياً 159 عضواً (سورية ليست من بينهم)، وهي إحدى أفراد عائلة البنك الدولي.
- المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار واحد من التنظيمات المرتبطة بالبنك. وقد تم وضع اتفاقية المركز موضع التنفيذ في عام 1966 وبلغ عدد الأطراف المنتسبة إليه 143 دولة (من بينها سورية)؛ والغاية منه هي تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بالمؤسسات المرتبطة بالبنك الدولي.
- إبراز تميز البنك الدولي من خلال تشكيله لمجموعة من المنظمات الاقتصادية.
- تعريف الطالب على المنظمات التي تفضل البلدان النامية الانتساب إليها أكثر من غيرها.
- إبراز التأثير الإيجابي لمؤسستي التمويل والتنمية على البلدان النامية.
- إبراز أهمية الوكالة متعددة الأطراف لضمان الاستثمارات الأجنبية، والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بالنسبة للبلدان المتقدمة.
- تعريف الطالب على بعض أوجه تناقض المصالح بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية داخل مجموعة البنك الدولي.

هناك مجموعة من المؤسسات المرتبطة بالبنك الدولي، التي تشكل معه مجموعة البنك العالمي. ويضطلع بعضها بمهمة تمويلية، بينما يضطلع بعضها الآخر بمهام أخرى.

مؤسسة التمويل الدولية

أنشئت مؤسسة التمويل الدولية في 24 تموز 1956 برأسمال قدره (78 مليون دولار). وقد كان عدد أعضائها إحدى وثلاثين دولة لدى قيامها. ويبلغ عدد أعضائها حالياً 177 دولة عضواً من بينها سورية. والمؤسسة ذات صلة وثيقة بالبنك الدولي ومع ذلك فإنها تعد شخصاً من أشخاص القانون الدولي، وشخصيتها مستقلة عن البنك الدولي.

يبلغ رأسمال المؤسسة 2,45 مليار دولار، وهي أكبر مصدر متعدد الأطراف للتمويل عن طريق القروض، والمساهمات في رأس المال المقدمة لمشروعات القطاع الخاص، في البلدان النامية. وهي تشجع التنمية المستدامة في القطاع الخاص بصورة رئيسة عن طريق¹:

- تمويل مشروعات القطاع الخاص في البلدان النامية.
- مساعدة الشركات الخاصة في البلدان النامية للحصول على الموارد التمويلية من الأسواق المالية الدولية.
- تقديم المشورة والمساعدة الفنية لمؤسسات الأعمال (الشركات) والحكومات.

وبهذا التحديد لنشاط المؤسسة، يمكن القول إنها تتميز من البنك بتعاملها المباشر مع القطاع الخاص دون حاجة لتدخل الحكومة التي يتبعها الأخير، ودون تقديم ضمان منها. بيد أن هذا لا يعني أن المؤسسة تستثني المشروعات التي يتم فيها استثمار بعض الأموال العامة. فإذا كان المشروع متمتعاً بطابع المشروع الخاص، فإن المؤسسة لا تستبعده من دائرة نشاطها. أما المشروعات التي تملكها أو تديرها الحكومة فإنها مستثناة من نشاطات المؤسسة.

وأما الغرض من إنشائها فيتمثل في تنمية اقتصادات البلدان النامية والأقل نمواً عن طريق الاستثمار في مشروعات إنتاجية خاصة بالمشاركة مع المستثمرين الخاصين. وتهدف المؤسسة

¹ - <http://www.ifc.org/arabic>.

بشكل أساسي إلى تنشيط تدفق رأس المال الخاص، دون أن تدخل في منافسة معه. كما أنها لا تسعى إلى إدارة المشروعات التي تستثمر أموالها فيها.

وعلى الرغم من أن المؤسسة لا ترمي أصلاً إلى تحقيق أقصى الأرباح، وإنما تهدف بالمقام الأول إلى تشجيع النمو الصناعي الخاص سواء أكان ذلك في البلدان المتقدمة أم النامية، فإن الأرباح التي تحققها هذه المؤسسة تعد مؤشراً على نجاح عملياتها، وبالتالي فإن إحرار أرباح معقولة يعد عاملاً جاذباً للاستثمارات الخاصة نحو عمليات المؤسسة.

وتعمل المؤسسة على جذب رأس المال الخاص للإسهام معها في المراحل الأولى من استثماراتها، ولكنها تجري على سياسة بيع هذه الاستثمارات إلى المستثمرين عندما يثبت نجاح المشروعات التي تسهم فيها².

العضوية في المؤسسة، والإدارة فيها:

لاكتساب عضوية مؤسسة التمويل الدولية لا بد أن تكون الدولة طالبة عضوية المؤسسة متمتعة بعضوية البنك الدولي. وتقدم البلدان الأعضاء رأسمال مؤسسة التمويل الدولية السهمي، المدفوع. ويتم التصويت بالتناسب مع عدد الأسهم التي يحوها كل بلد عضو.

والسلطات المؤسسية الممنوحة للمؤسسة مخولة إلى مجلس المحافظين، الذي تعين البلدان الأعضاء ممثلين عنها فيه. ويفوض مجلس المحافظين كثيراً من سلطاته إلى مجلس الإدارة، الذي يتألف من المديرين التنفيذيين للبنك الدولي للإنشاء والتعمير، الذين هم أعضاء في مؤسسة التمويل الدولية. ويتولى مجلس الإدارة استعراض جميع المشروعات³. ورئيس البنك الدولي رئيساً للمؤسسة بحكم منصبه. ولها طاقم خاص من الموظفين Staff.

وعلى الرغم من أن مؤسسة التمويل الدولية تنسق أنشطتها في كثير من المجالات مع المؤسسات الأخرى في مجموعة البنك الدولي، فإنها تعمل عادةً بصورة مستقلة، نظراً لاستقلالها القانوني والمالي.

² - د. حسين عمر، مرجع سابق، ص 250 - 251 .

³ - <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ifc.pdf>.

المؤسسة الإنمائية الدولية

أنشئت عام 1960 لمواجهة الحاجات التنموية المتزايدة التي تحتاج إليها البلدان المتخلفة. ويمكن القول إن القواعد التي تسري على البنك الدولي تنطبق على المؤسسة الإنمائية الدولية، من ناحية التنظيم الإداري، أو الاتفاقات التي تعقدها في مجالات التنمية الاقتصادية، باستثناء القواعد الخاصة بهذه المؤسسة.

تتألف المؤسسة الإنمائية من 175 بلداً عضواً، من بينها سورية. والعضوية فيها مفتوحة لأعضاء البنك الدولي. ولكن العضوية تنقسم إلى قسمين:

الأول: يتألف من إحدى وعشرين دولة تملك 56ر96% من رأسمال المؤسسة وتتمتع بـ 96ر05% من مجموع الأصوات؛ وتؤدي هذه المجموعة مساهمتها في رأس المال بشكل كامل، وتستخدمها المؤسسة بحرية.

الثاني ويضم باقي الدول الأعضاء وتؤدي هذه الدول 10% فقط من حصتها بالذهب أو العملات القابلة للتحويل و90% من حصتها بالعملة الوطنية. ونظام التصويت في المؤسسة مشابه لنظام التصويت في البنك من حيث المبدأ، إذ يؤخذ بنظام التصويت المرجح. ولكن النسب التي تم اعتمادها تختلف عن تلك المعمول بها في الصندوق والبنك، فلكل دولة عضو 500 صوت، يضاف إليها صوت واحد عن كل 5000 دولار تسهم بها الدولة العضو في رأس المال.

وتحصل المؤسسة على تمويلها من موارد متعددة أهمها حصص الدول الأعضاء، والهبات التي تقدمها بعض الدول، والاقتراض من بعض الدول، والإعانات من البنك، والعمولة التي تحصل عليها، وتجدد الموارد ولا سيما من دول المجموعة الأولى.

ومن الجدير بالذكر أن المؤسسة تقدم قروضها دون فائدة⁴. وهي تهدف إلى دعم التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاجية، ومن ثم رفع مستوى المعيشة في البلدان الأقل نمواً التي تدخل في

4 - د. عبد المعز عبد الغفار نجم، المرجع السابق، ص 386 وما بعدها.

عضويتها، وتعمل على تأمين الأموال التي تسد الاحتياجات المهمة للتنمية بشروط أكثر مرونةً، وأقل عبئاً على موازين مدفوعات هذه الدول، وهي تكمل نشاط البنك الدولي⁵.

وتقدم المؤسسة تمويلها لأي مشروع يفضي إسهامه بصورة فعالة إلى تنمية منطقة أو مناطق معينة، سواء أكان المشروع منتجاً أم غير منتج، كمشروعات الصرف الصحي، وموارد المياه والإسكان... الخ. وعندما تمنح المؤسسة قروضها لإحدى الدول الأعضاء أو إحدى الجهات العامة أو الخاصة في هذه الدول، فإنها لا تتطلب وجود ضمان (خلافاً للبنك الدولي) إلا في حالة الضرورة⁶، ولكن يشترط لتقديم القرض أن يتعذر حصول طالبه على قيمة القرض من الموارد الأخرى بشروط معقولة.

⁵ - د. حسين عمر، المرجع السابق، ص 203.

⁶ - المرجع نفسه، ص 204 - 205.

وكالة ضمان الاستثمارات متعددة الأطراف

تأسست عام 1988 وهي جهاز دولي يقوم على تشجيع الاستثمارات للأغراض الإنتاجية فيما بين البلدان الأعضاء الذين يبلغ عددهم حالياً 159 عضواً (سورية ليست من بينهم)، وهي إحدى أفراد عائلة البنك الدولي.

تتمتع الوكالة بالشخصية القانونية المستقلة. والعضوية في الوكالة مفتوحة لأعضاء البنك الدولي إضافة إلى سويسرا⁷. وتنقسم العضوية فيها إلى قسمين:
الأول: خاص بالبلدان المتقدمة المصدرة لرأس المال وهي أعضاء أصلية في الوكالة، شريطة انضمامها إليها قبل 30 تشرين الأول 1987.

الثاني: خاص بالبلدان النامية المستوردة لرأس المال.

ويجوز الانسحاب من الوكالة شريطة انقضاء ثلاثة أعوام على الانضمام⁸.

يتألف الجهاز الإداري للوكالة من مجلس المحافظين ومجلس الإدارة ورئيس الوكالة. **وتهدف** الوكالة إلى تشجيع المستثمرين الأجانب على الاستثمار في البلدان النامية، من خلال إزالة مخاوفهم من المخاطر غير التجارية التي يمكن أن تهدد هذه الاستثمارات؛ كما تهدف إلى تشجيع تدفق رأس المال والتكنولوجيا إلى البلدان النامية، للإسهام في سد احتياجاتها اللازمة لدفع عجلة التنمية⁹.

وتمارس الوكالة نشاطها من خلال:

1 - إصدار ضمانات للاستثمارات، المستوفية للشروط ضد الخسارة الناجمة عن المخاطر غير التجارية (كالتأمين ونزع الملكية)، وتقوم بإعادة التأمين ضد هذه المخاطر، إن كانت مضمونة من أجهزة أخرى دولية أو وطنية¹⁰.

⁷ - المادة 4/أ من اتفاقية إنشاء الوكالة.

⁸ - المادة 51.

⁹ - د. علي ملحم، دور المعاهدات الدولية في حماية الاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول النامية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص 428.

¹⁰ - م 2/أ.

2 - تشجيع النشاطات التي تحسن مناخ الاستثمار في الدول الأعضاء، بحيث تكون قادرة على جذب الاستثمارات الأجنبية، كإجراء الأبحاث ونشر المعلومات المتعلقة بفرص الاستثمار المتاحة في الدول الأعضاء، وتقديم المشورة والمساعدات الفنية فيما يتعلق بذلك، لأي عضو يطلب منها ذلك.

3 - تعزيز التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية، وتشجيع التسوية الودية للمنازعات بين المستثمرين والدول المضيفة.

المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار

يعد المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار واحداً من التنظيمات المرتبطة بالبنك. وقد تم وضع اتفاقية المركز موضع التنفيذ في عام 1966 وبلغ عدد الأطراف المنتسبة إليه 143 دولة؛ والغاية منه هي تسوية منازعات الاستثمار بين الدول ومواطني الدول الأخرى. وقد كان للبنك الدولي الدور الأبرز في إعداد اتفاقية المركز. ويعد المركز شخصاً دولياً مستقلاً على الرغم من ارتباطه بالبنك¹¹.

ويساعد المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، على تشجيع الاستثمار الأجنبي، عن طريق توفير تسهيلات دولية، للتصالح والتحكيم في المنازعات الاستثمارية، مما يساعد في دعم جو من الثقة المتبادلة، بين الدول والمستثمرين الأجانب. ويشير عدد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاستثمار إلى التسهيلات التي يقدمها المركز¹². كما يقوم المركز بنشاطات مختلفة، في البحث العلمي والنشر في مجالات التحكيم وقوانين الاستثمار الأجنبي.

وقد أنشئ المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار¹³ بموجب اتفاقية واشنطن لعام 1965 التي عقدت بإشراف البنك الدولي. ويعد المركز مؤسسة دولية ضمن مجموعة البنك العالمي¹⁴. ويقدم المركز خدمات التوفيق والتحكيم، عن طريق لجان توفيق وتحكيم حددت اتفاقية إنشاء المركز كيفية تشكيلها عن طريق المركز ذاته.

11 - نتيجةً للخطوات المشجعة لجذب الاستثمار، التي يجري العمل على اتخاذها، فإن سورية وقعت على اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار بتاريخ 25 أيار 2005، وصادقت عليها بتاريخ 25 كانون الثاني 2006، ودخلت حيز النفاذ بالنسبة لها بتاريخ 25 شباط 2006.

12 - راجع: د. حسين الموجي، دور الاتفاقات الثنائية في تطوير النظام القانوني الدولي للاستثمارات الأجنبية الخاصة، 1991، لا ذكر لدار النشر، ص100 وما بعدها.

13 - راجع تفصيلاً، د. علي ملحم، المرجع السابق، 308-357.

14 - راجع ما سبق ذكره عن مجموعة البنك الدولي.

ويهدف المركز إلى خلق مناخ من الثقة المتبادلة بين المستثمرين الأجانب وحكومات الدول المضيفة للاستثمار، بحيث يزيد حجم تدفق رؤوس الأموال نتيجة لهذه الثقة الناجمة عن ضمان وسيلة عادلة لتسوية المنازعات، تكتسب عدالتها من موافقة أطراف النزاع على اللجوء إليها.

1- اختصاص المركز بتسوية منازعات الاستثمار

بموجب الفقرة الأولى من المادة 25 من اتفاقية إنشائه، يختص المركز بنظر الخلافات القانونية بين دولة طرف في الاتفاقية، ورعية دولة أخرى طرف في الاتفاقية أيضاً، عندما تكون هذه الخلافات ذات صلة مباشرة بالاستثمار، وشريطة موافقة طرفي الاتفاقية كتابةً على إخضاعها للمركز.

أولاً - الموافقة على اختصاص المركز:

بالرغم من الانتقال من التحكيم الاعتيادي إلى التحكيم المؤسسي فإن مبدأ سلطان الإرادة فيما يتعلق باختصاص المركز ينتج مفعوله كاملاً. فاختصاص المركز ليس إلزامياً بالنسبة لأطراف المنتسبة إليه. فلكي يصبح المركز مختصاً بنظر النزاع لا بد من موافقة الدولتين كتابةً (الدولة الطرف في النزاع ودولة المستثمر الذي هو طرف في النزاع) على اختصاص المركز بنظر المنازعات الاستثمارية الحالية أو المستقبلية، هذا فضلاً عن وجوب موافقة المستثمر ذاته على إحالة النزاع إلى التحكيم.

أما بالنسبة لكيفية هذه الموافقات، فإنها غير محددة، فقد تكون سابقة على نشوب النزاع، وقد تكون بعد نشوبه؛ وقد تكون في وثيقة واحدة أو أكثر، وقد تكون على شكل شرط تحكيم في عقد استثمار بين المستثمر والدولة المضيفة؛ وقد تكون في صورة مشاركة تحكيم أو اتفاق تحكيم مستقل... الخ. ولا يجوز الرجوع عن الموافقة بإرادة منفردة من أحد طرفي النزاع.

ووفقاً لأحكام المادة 26 من اتفاقية المركز تعد موافقة أطراف النزاع على طرحه على التحكيم في نطاق الاتفاقية. ما لم ينص على خلاف ذلك. تخلياً مباشراً عن أي طريق آخر للتسوية، ويجوز للدولة المتعاقدة أن تشترط لموافقتها على طرح النزاع على التحكيم في نطاق هذه الاتفاقية

استنفاد طرق المراجعة الداخلية، إداريةً كانت أو قضائية. وهذا يعني أن اختصاص المركز اختصاص مانع بمجرد انعقاده، فإذا دخل النزاع ضمن اختصاص المركز امتنع على أي جهة أخرى النظر فيه.

ثانياً - الاختصاص الموضوعي للمركز:

يتحدد الاختصاص الموضوعي للمركز وفقاً لأحكام المادة 1/25 من ناحيتين، الأولى: أن يكون النزاع قانونياً، وبذلك يتم استبعاد المنازعات السياسية عن اختصاص المركز. والثانية: أن يكون النزاع ناشئاً مباشرةً عن الاستثمار. ونظراً لعدم تعريف الاستثمار في الاتفاقية، فقد اكتسب المركز مرونة كبيرة في مَد اختصاصه إلى الأشكال الجديدة من الاستثمارات كعقود الخدمة والإدارة والبيع وإقامة وتشبيد المنشآت الصناعية وعقود تسليم المفتاح وعقود نقل التكنولوجيا. ومع ذلك، ونظراً لمبدأ الرضائية في تحديد اختصاص المركز، يمكن للدول الأطراف التي ترغب في قصر اختصاص المركز على منازعات معينة، أن تفعل ذلك.

ثالثاً - الاختصاص الشخصي:

يتحدد الاختصاص الشخصي للمركز وفقاً للمادة 25 بالمنازعات التي تنشأ بين دولة طرف في الاتفاقية، ورعية دولة أخرى طرف أيضاً في الاتفاقية. ومؤدى ذلك أن الخصوم الذين يمكنهم أن يحتكموا إلى المركز ينبغي أن يكون أحدهما دولة طرفاً في اتفاقية المركز (أو جماعة سياسية [حزب سياسي] أو هيئة تابعة للدولة [كالولايات أو المحافظات أو البلديات] أي: لها صفة رسمية)؛ وثانيهما ينبغي أن يكون مستثمراً، وهذا المستثمر يمكن أن يكون شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً (كالشركات)، ولكنه على كل حال ينبغي أن يكون متمتعاً بجنسية دولة أخرى طرف في الاتفاقية.

ويترتب على قصر الاختصاص الشخصي للمركز على دولة طرف ورعايا دولة أخرى طرف أيضاً في الاتفاقية نتيجة مهمة حددتها المادة 27 من اتفاقية إنشاء المركز، تتمثل في عدم جواز بسط الدولة حمايتها على رعيته (الخصم في النزاع) لإقامة دعوى الحماية الدبلوماسية بخصوص النزاع، متى اتفق بشأنه هذا الرعية مع الدولة الأخرى على طرحه على التحكيم في نطاق الاتفاقية، أو تم طرحه فعلاً. أي أن اختصاص المركز بنظر النزاع يمنع اختصاص أي جهة أخرى، فلا يجوز

لدولة الرعية التي هي طرف في الاتفاقية أن تلجأ إلى ممارسة دعوى الحماية الدبلوماسية أمام محكمة العدل الدولية ضد الدولة الخصم مثلاً.

2- وسائل تسوية المنازعات أمام المركز

يقدم المركز عدداً من الوسائل لتسوية المنازعات أبرزها التوفيق والتحكيم، من خلال لجان يتم إنشاؤها وتشكيلها لهذه الأغراض.

أولاً - تشكيل لجان التوفيق، وهيئات التحكيم:

يتم تشكيل لجان التوفيق أو هيئات التحكيم بناء على طلب من أحد الخصوم (المستثمر، أو الدولة المضيفة للاستثمار) مقدّم إلى أمين عام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. ويتضمن الطلب بيانات كافية بشأن موضوع النزاع، وهوية الأطراف، وموافقتهم على الطريقة التي يرغبون اتباعها لتسوية النزاع (توفيقاً أو تحكيمياً).

وبعد ذلك تبدأ إجراءات تشكيل لجنة التوفيق أو هيئة التحكيم. ويمكن للخصوم أن يتفقوا على التشكيل، فإن لم يفعلوا يستطيع رئيس مجلس إدارة المركز أن يقوم بإجراءات التعيين أو ما نقص منها.

ثانياً - التوفيق:

قد يفضل الخصوم الحل التوفيقى على الحل التحكيمة، ولا سيما إذا كان بالإمكان رآب الصدع في علاقتهما. ولا يختلف التوفيق من خلال المركز في جوهره عن التوفيق في تسوية المنازعات الدولية عموماً. لذلك فإن الحلول التي يتم الوصول إليها هي حلول ترضوية. ويصدر الموقفون توصيات غير ملزمة. ومع ذلك، ينبغي على الخصوم النظر بشكل جاد إلى هذه التوصيات والتعاون بحسن نية مع لجنة التوفيق لمساعدتها على القيام بوظائفها، بينما تلزم الاتفاقية المتخاصمين في عملية التحكيم بأن يخضعوا للحكم وينفذوا مضمونه.

ثالثاً - التحكيم:

قبل البدء في إجراءات التحكيم يدعو رئيس الهيئة التحكيمية الخصوم إلى اجتماع معه للتشاور حول بعض المسائل الإجرائية، ما لم يوجد اتفاق على خلاف ذلك.

ثم تنقسم إجراءات التحكيم إلى مرحلتين، أولاهما: مرحلة الإجراءات الكتابية التي تقدّم فيها الادعاءات والدفع من قبل الخصوم. وثانيتهما: مرحلة الإجراءات الشفهية، حيث تستمع فيها هيئة التحكيم إلى الخصوم وممثليهم وشهودهم وخبرائهم.

وفي حالة امتناع أحد الخصوم عن الظهور أمام المحكمة، أو تقصيره في عرض موضوع قضيته عليها في أي مرحلة من مراحل نظر الدعوى يجوز للطرف الآخر أن يطلب من الهيئة التحكيمية الاستمرار في نظر النزاع وإصدار حكم فيه.

وتفصل الهيئة التحكيمية في النزاع طبقاً للقواعد القانونية التي يتفق عليها الخصوم. وفي حال عدم اتفاقهم بشأن القانون واجب التطبيق، يتم تطبيق قانون الدولة الطرف في النزاع، بما في ذلك قانونها الدولي الخاص (قواعد الإسناد)، إضافة إلى قواعد القانون الدولي القابلة للتطبيق على الوقائع المعروضة.

ويدخل تطبيق قواعد القانون الدولي ضمن السلطة التقديرية للمحكمة، فيمكنها أن تطبقها بصورة تكميلية أو إضافية أو أصلية، حسبما تراه في هذا الشأن، وعلى ضوء الرغبة في ترجيح مصلحة المستثمر أو مصلحة الدولة المتنازعة معه. ويمكن القول إن تطبيق قواعد القانون الدولي على النزاع تكون في أربع حالات¹⁵:

- 1- إذا اتفق الخصوم على ذلك.
- 2- عندما يحيل قانون الدولة المتعاقدة الطرف في النزاع إلى قواعد القانون الدولي.
- 3- عندما يخضع موضوع النزاع مباشرةً لتنظيم القانون الدولي، كنزاع حول تفسير أو تطبيق اتفاقية استثمار مبرمة بين دولة المستثمر الخصم والدولة الطرف في النزاع معه.
- 4- عندما يخالف قانون الدولة المتعاقدة الطرف في النزاع، أو العمل الذي اتخذ بمقتضاه، أحكام القانون الدولي، وفي هذه الحالة يطبق القانون الدولي بحسبانه مصححاً للقانون الداخلي.

¹⁵ - د. علي ملحم، المرجع السابق ص 344-345.

ويتميز الحكم التحكيمي الصادر وفقاً لاتفاقية إنشاء المركز بالآتي:

- 1- إنه حكم نهائي، وبالتالي لا يقبل الطعن بالاستئناف أو بأي طريق آخر، إلا في حدود ما ورد في الاتفاقية، كتصحيح الحكم أو تفسيره أو إبطاله.
 - 2- إنه حكم ملزم لأطراف النزاع. وليس هذا سوى تأكيد لما يتضمنه القانون الدولي العرفي، من أن العقد شريعة المتعاقدين، والحكم عنوان الحقيقة.
 - 3- يجب ألا يخل الحكم بالقوانين السارية في الدولة المتعاقدة، الخاصة بحصانة الدولة ضد التنفيذ. فإذا كان الحكم الصادر ضد المستثمر يمكن تنفيذه جبراً، فإن الحكم الصادر ضد الدولة يمكن أن يصطدم بعائق الادعاء بسيادة الدولة وحصانتها ضد التنفيذ.
- ومع ذلك لم يحدث عملياً أن أثارت دولة ما مسألة الحصانة ضد تنفيذ حكم تحكيم صادر وفقاً لاتفاقية المركز، ولا ينتظر حدوث ذلك لأن تمسك الدولة بالحصانة في هذا الصدد يتنافى مع التزاماتها بحسبانها طرفاً في الاتفاقية، من حيث وجوب احترام أحكام التحكيم الصادرة وفقاً لاتفاقية المركز، وقد يعرضها لجزاءات بسبب إخلالها بالتزاماتها التعاهدية.

أسئلة:

1. ما هي المؤسسات التي تشكل مجموعة البنك الدولي؟ وبأيها ترتبط سورية؟
2. بتقديرك، لماذا تفضل البلدان النامية الارتباط بمؤسستي التمويل والتنمية، دون الوكالة والمركز؟
3. ما هي الأساليب التي يتبعها المركز الدولي في تسوية منازعات الاستثمار؟

الوحدة التعليمية العاشرة

الخلفية التاريخية لمنظمة التجارة العالمية

الكلمات المفتاحية:

ميثاق هافانا - منظمة التجارة الدولية - منظمة التجارة العالمية - الجات - جولة أوروغواي - اتفاق
مراكش - القيود التجارية - تجارة السلع.

الملخص:

هناك مقدمات كثيرة سبقت قيام منظمة التجارة العالمية بآء أبرزها بالفشل عندما عزفت الدول عام 1948 عن التصديق على ميثاق هافانا المتضمن لمنظمة التجارة الدولية. وفي الوقت الذي كانت فيه الدول تخطط لإقامة المنظمة، أعدت اتفاقية شهيرة هي الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفات (الجات) لتضطلع بشكل مؤقت بمهمة تسيير العلاقات الدولية التجارية ريثما تقوم منظمة التجارة الدولية، ولكن عدم نفاذ ميثاق هافانا جعل من الجات بمثابة منظمة واقعية عليها أن تسيّر تجارة السلع لأجل غير معلوم. ومع تغيير الأوضاع في مطلع التسعينيات عاد التفكير من جديد لإنشاء منظمة للتجارة تعالج العيوب التي تعاني منها الجات، فكانت منظمة التجارة العالمية.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بظروف إنشاء منظمة التجارة العالمية.
- كشف الرغبة المستترة لدى الولايات المتحدة بعدم إنشاء منظمة للتجارة بالتزامن مع الصندوق والبنك الدوليين.
- تعريف الطالب بكيفية حل المشكلة من خلال اتفاقية الجات التي تحولت تدريجياً لمنظمة واقعية.
- إبراز تأثير المنتصر في فرض سياساته على الجماعة الدولية.
- عرض الجوانب التجارية التي تختص بها الجات.

منظمة التجارة العالمية، واحدة من أهم المنظمات الدولية، التي تسهم في إرساء قواعد ومبادئ تؤدي إلى تحرير التجارة العالمية، وتسهم بشكل فعال في حل المشكلات التي تواجه الاقتصاد العالمي²، عن طريق توحيد السياسة التجارية بين الأعضاء في المنظمة. فقد أعطى قيام هذه المنظمة دفعا قويا لقواعد التجارة العالمية، وأتاح الفرصة لإقامة وضع مؤسسي لأعضاء المنظمة، يتيح لهم الإشراف على ممارسة نظام تجاري متعدد الأطراف، ويهيئ محفلاً للمفاوضات التجارية بين الأعضاء، لتوسيع الإطار القائم على القوانين في مجال إدارة العلاقات التجارية.

وقد أنشئت منظمة التجارة العالمية في نهاية جولة أوروغواي التي انطلقت من بونتا دل إيست في الأوروغواي عام 1986، وانتهت في مراكش بالمغرب عام 1994، حيث تم إقرار إنشاء المنظمة في 15/4/1994 ودخل اتفاقها المنشئ مع مطلع عام 1995، واتخذت من جنيف مقراً لها³.

² - نذكر في هذا المقام بأن الصندوق والبنك الدوليين جعلوا من بين أهدافهما العمل على دفع التجارة الدولية وتنميتها تنمية متوازنة. راجع ما سبق ذكره في المواضيع الخاصة بأهداف المنظمين المذكورين.

³ - جدير بالذكر أن ثمة منافسة قوية كانت بين بون وجنيف لتكون إحداهما المركز الرئيس لمنظمة التجارة العالمية. وقرر الأطراف المتعاقدون الذين أصبحوا أعضاء في منظمة التجارة العالمية أن يكون مقرها في جنيف (مقر الجات). انظر: LEEBRON (David w.), An Overview of the Uruguay Round Results, Colombia Journal of Transnational Law, 1995, vol. 34, No.1, p. 12, footnote 3.

الخلفية التاريخية لمنظمة التجارة العالمية

البدايات

كانت هناك مقدمات كثيرة لمنظمة التجارة العالمية. فبرغم أن المنهج الجماعي واسع النطاق للتجارة الدولية لم يكن طابعاً مميزاً للتنظيم الدولي التجاري، فضلاً عن أن مبدأ حرية التجارة، كان قد شهد نكوصاً في فترة ما بين الحربين العالميتين، حيث عمت القيود التي تفرضها الدولة على تجارتها الخارجية وتتنوعت، فقد عادت المحاولات على المستوى الدولي إلى الرجوع إلى حرية التجارة⁴، حيث اتجه التفكير إلى وضع ميثاق دولي ينظم سلوك الدول في مجال المبادلات الدولية ويلزمها بأحكامه. وجاء ميثاق الأطلنطي ليعبر عن اعتزام الحكومتين الأمريكية والبريطانية على بذل الجهود لتمكين جميع الدول من الوصول إلى المواد الأولية، ومن الاشتراك في التجارة الدولية على قدم المساواة. وهكذا وضع ميثاق الأطلنطي مبدأ إعادة تنظيم التجارة الدولية، بحيث تصبح أكثر تحراً، كما أثار فكرة إنشاء منظمة دولية للتجارة يناط بها الرقابة الدائمة على السياسات الجمركية التي تنتهجها الدول المختلفة⁵.

ومن جانب آخر تم عقد لقاءات ثنائية بين مندوبي الولايات المتحدة وكندا، وكذلك بين مندوبي الولايات المتحدة والمملكة المتحدة، لبحث تنظيم السياسة التجارية تنظيمياً دولياً، وعُقد بروتوكول بين الأخيرتين تضمن تأييد حكومتيهما لمقترحات الولايات المتحدة الخاصة بتوسيع نطاق التجارة الدولية، واستعدادهما للدخول في مفاوضات مع الدول الأخرى، لاتخاذ الترتيبات اللازمة لوضع تلك المقترحات موضع التنفيذ، والتي كان من بينها إنشاء منظمة دولية، تشرف على تطبيق السياسة التجارية الجديدة على المستوى العالمي.

وبناءً على طلب من الولايات المتحدة الأمريكية، التي كانت تتادي بإنشاء منظمة دولية للتجارة عند إعداد ميثاق الأطلنطي؛ وفي مؤتمر برينتون وودز وفي مذكراتها إلى الحكومات المختلفة، وأمام المجلس الاقتصادي والاجتماعي، قرر الأخير عقد مؤتمر دولي في لندن لدراسة مشروع أمريكي يتعلق بميثاق منظمة دولية للتجارة. وقد انعقد المؤتمر في تشرين الأول 1946، ثم شكلت لجنة لتدوين مشروع الميثاق، واجتمعت في نيويورك في شهري كانون الثاني وشباط 1947 حررت نصوصاً جديدة للميثاق، وقد نوقشت هذه

4 - كان اتجاه دول أوروبا الغربية نحو تحرير التجارة الدولية ناجماً عن رغبتها في تصحيح اختلال موازين مدفوعاتها. ولهذا كانت هذه الدول ترى ضرورة فتح الأسواق الأمريكية أمام المنتجات الأوروبية عن طريق تخفيض الرسوم الجمركية. كما كانت الدول الأوروبية ترى ضرورة إنشاء اتحادات جمركية في أوروبا نفسها. بيد أنها . وإن كانت على استعداد لتخفيض التعريفات الجمركية فيما بينها . كانت ترى عدم مَدَّ هذه التخفيضات إلى الدول الأخرى خشية منافسة المنتجات الأمريكية لها. أما بالنسبة للولايات المتحدة فقد كانت سياستها التقليدية، تقوم دائماً على الحماية Protectionism وإن بدأت تحيد عن هذه السياسة بعد الحرب العالمية الثانية. انظر: د. حسين عمر، المرجع السابق، ص 614.

5 - د. حسين عمر، المرجع السابق، ص 615.

النصوص باستفاضة في مؤتمر جنيف في نيسان 1947، حيث أقرت الصيغة النهائية للمشروع. وفي تشرين الثاني من العام نفسه، اجتمع مندوبو 56 دولة في هافانا (في كوبا) واستمر المؤتمر حتى 24 آذار 1948 حيث تم التوقيع على الميثاق المشهور بميثاق هافانا من قبل ثلاث وخمسين دولة. وقد تضمن الميثاق مجموعة من القواعد التي تحكم سلوك الدول في مجال المبادلات الدولية من خلال إنشاء منظمة التجارة الدولية International Trade Organization ITO. بيد أن هذا الميثاق فقد أهميته بسبب عدم توافر التصديقات اللازمة لنفاذه.

الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

ظروف نشأة الجات

تركز الاهتمام بعد فشل ميثاق هافانا في النفاذ⁶، على الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة، التي وقّعت في 30 تشرين الأول 1947 ودخلت حيز النفاذ مع بداية عام 1948. فقد دعت الولايات المتحدة بعض الدول للتفاوض على تخفيض الرسوم الجمركية، وتخفيف القيود الكمية على الواردات، بغية زيادة تحرير التجارة الدولية. وجرت المفاوضات في جنيف، في الوقت الذي كانت تجري فيه المفاوضات بشأن إنشاء منظمة التجارة الدولية. ويلاحظ أن هذه المفاوضات كانت تجري في بداية الأمر بشكل ثنائي، ثم عمت في اتفاق موحد متعدد الأطراف أطلق عليه اختصاراً The GATT. وكان المقصود من هذه الاتفاقية أن تكون مجرد تنظيم مؤقت، حتى يخرج ميثاق هافانا ومنظمة التجارة الدولية ITO إلى حيز الوجود، وإذا بها تقف وحدها وتثبت وجودها كأداة لسياسة المنافسة التجارية بعد أن أصبح إنشاء منظمة التجارة الدولية أمراً بعيد المنال.

هدف الجات ومهامها

وضعت اتفاقية الجات أهدافاً أساسية محددة تلتزم بها الأطراف المتعاقدة، وكان الهدف الرئيس يتمثل في رفع القيود التجارية بشكل تدريجي، إذ أدرك واضعو الاتفاقية أن رفع هذه القيود بشكل كامل يعد أمراً مستحيلاً.

ويمكن القول إن مهام الجات تتمثل في ثلاثة أمور: أولها، الإشراف على تطبيق نصوص الاتفاقية من قبل الأطراف المتعاقدة، ومساعدة الأخيرة فنياً في تفسير نصوص الاتفاقية وبيان أنسب سبل إعمالها. وثانيها، تهيئة إطار لتسوية المنازعات بين الأطراف المتعاقدة فيما يتعلق بنصوص الاتفاقية والوفاء بالالتزامات المفروضة على هذه الأطراف. وثالثها، تنظيم جولات تفاوضية Negotiation Rounds للأطراف المتعاقدة، والإشراف على هذه الجولات في سبيل تحقيق المزيد من التحرير للتجارة فيما بين الأطراف من خلال التخفيض المستمر للتعريفات الجمركية وتخفيف العوائق غير التعريفية. وقد نجحت الجات

⁶ - لم تتخذ إجراءات التصديق على الميثاق المذكور حتى نهاية عام 1950 سوى دولة واحدة هي ليبيريا، أما استراليا فقد كان تصديقها مشروطاً بتصديق الولايات المتحدة. انظر: د. أحمد جامع، منظمة التجارة العالمية، البدايات الاقتصادية (1) المضمون والاسم والجات 1947، مجلة الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، السنة الخامسة، العدد الأول، كانون الثاني 1997، ص 357.

في إجراء ثماني جولات تفاوضية كان آخرها جولة أورجواي، التي أنشئت بموجب الاتفاقيات المنبثقة عنها منظمة التجارة العالمية، لتخلف الجات، وتشرف على ما يأتي من مفاوضات لاحقة.

طبيعة الجات

بالرغم من الدور الذي أدته مؤسسة الجات حوالي نصف قرن من الزمان، فإنها لم تكن تتمتع بصفة المنظمة الدولية، فهي مجرد اتفاقية، وليس لها ميثاق مثل مواثيق المنظمات الدولية، ولم يقصد أصلاً أن تكون لها هذه الصفة⁷.

ويذهب جانب من الفقه إلى أن للجات قانونها المميز، وهي بالتالي فرع خاص في القانون الدولي⁸. ولا يوجد في الجات نظام العضوية Membership السائد في المنظمات الدولية، وإنما أطرافها يدعون بالأطراف المتعاقدين CONTRACTING PARTIES وتباشر عملها من خلال سكرتارية صغيرة⁹. كما أن الأطراف المتعاقدين لا يجتمعون بشكل منتظم، فأحياناً يكون اجتماع الأطراف المتعاقدة سنوياً، وأحياناً يتم الاجتماع مرتين في السنة نفسها إذا اقتضت الظروف ذلك.

إذن، فالجات هي اتفاقية متعددة الأطراف تتجسد بقواعد تحكم السلوك التجاري بين أعضائها، الذين يسمون بالأطراف المتعاقدين. ويقبل الأطراف التزامات إضافية (تنازلات) يتم الاتفاق عليها من خلال التفاوض، وهذه التنازلات تعد أعلى نسب بالنسبة للرسوم الجمركية التي يمكن فرضها على البضائع الواردة من أقاليم الأطراف الأخرى، ويتم إدراج هذه التنازلات في جداول ملحقة بالجات.

⁷ - JACKSON (John H.), The Legal Meaning of a GATT Dispute Settlement Report: Some Reflections. (in) Niels Blokker & Sam Muller, (eds.), Towards More Effective Supervision by International Organizations, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / London, 1994, p. 150.

⁸ - KUYPER, (P.J.), The Law of GATT as a Special Field of International Law, Ignorance, Further Refinement or Self-Contained System of International Law, NYIL, 1994, vol. XXV, p.228.

⁹ - لقد تقرر في هافانا إنشاء "لجنة مؤقتة لمنظمة التجارة الدولية Interim Commission for International Trade Organization (ICITO) مكونة من 18 عضواً منتخبين يكون مقرها جنيف ويرأسها أمين تنفيذي. وقد أعطيت تفويضاً بالسلطات التنفيذية الكافية لتصريف الأمور، بما فيها أمور GATT47 كأمانة لها إلى أن تبدأ منظمة التجارة الدولية ITO العمل من خلال وضع ميثاق هافانا موضع النفاذ. وقد استمرت اللجنة المؤقتة لمنظمة التجارة الدولية ITO كأمانة للجات 47 طوال فترة نفاذها، وغاية ما حصل من تقدم أن الأطراف المتعاقدة قد أصدرت قراراً في 23 آذار 1965 بتغيير لقب رئيس الأمانة من الأمين التنفيذي Executive Secretary إلى المدير العام General Director.

د. أحمد جامع، المرجع السابق، ص 356 - 357.

وبرغم ما حققته الجات التي كانت المؤسسة المحورية للنظام الدولي التجاري، فقد كانت ضعيفة تماماً من الناحية البنائية وإلى حد ما، فقد كانت منظمة صدفوية¹⁰. فهذه المنظمة كانت في الواقع (لا منظمة Non- Organization) قائمة على بروتوكول التطبيق المشروط PPA فحسب¹¹. وبرغم ذلك فإن هذه اللامنظمة كانت تؤدي وظيفتها كما لو كانت منظمة دولية متكاملة لما يقرب من خمسين عاماً. ومع ذلك فقد وضعت الجات الالتزامات التجارية الأساسية، وكانت منبراً للمفاوضات التي تحدثت تحت رعايتها. ومن خلال الجات الأساسية GATT47 تم توسيع مجالها القانوني، عن طريق البيانات والملاحق والبروتوكولات والتفاهات والتقنيات، إلى أن تم استبدالها بمنظمة دولية حقيقية، هي منظمة التجارة العالمية. ومن ثم، يمكن القول إن الجات لم يكن لها إلا قليل من الإسهام في القانون الدولي، ومع ذلك فقد كان إسهاماً فريداً، من خلال إشرافها العملي على التجارة الدولية، دون اهتمام بالشكل البنائي للمنظمات الدولية.

تمارين:

- لماذا لم يدخل ميثاق هافانا حيز النفاذ؟
- ما هي وظائف الجات؟
- ما هي الطبيعة القانونية لاتفاقية الجات؟

¹⁰ - McRAE (Donald M.), The Contribution of International Trade Law to the Development of International Law, RCADI, 1996, Tome 260, p. 177.

¹¹ - تم إلغاء بروتوكول التطبيق المشروط بموجب المادة 1 (أ) من اتفاقية 94 GATT.

الوحدة التعليمية الحادية عشرة

السمات المميزة لمنظمة التجارة العالمية

الكلمات المفتاحية:

- العيوب الولادية للجات - عالمية المنظمة - التفاوض من أجل الانضمام إلى المنظمة - التنازلات -
- الأقاليم الجمركية المستقلة في إدارة علاقاتها التجارية - شمول الاختصاصات - الإجماع السلبي -
- ديناميكية المنظمة.

الملخص:

بالرغم من أن منظمة التجارة العالمية WTO هي منظمة دولية سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون، مثلها مثل المنظمات الدولية الأخرى، فإنها تتسم بصفات معينة تعطيها شيئاً من التميز، وهذه الصفات بذاتها تقدم إسهاماً يثري القانون الدولي. فضلاً عن ذلك فإن إنشاء منظمة التجارة العالمية كان بمثابة علاج لما سمي بالعيوب الولادية للجات. وتتصف المنظمة بطبيعة عالمية، لكن الانتساب إليها يخضع للتفاوض بين الأعضاء من جهة وطالب العضوية من جهة أخرى؛ وعادةً ما يكون طالب العضوية دولة، إلا أن العضوية قد تعطى للأقاليم الجمركية المستقلة بإدارة علاقاتها التجارية الخارجية أي أنها قد تكون أكبر من دولة كالجماعة الأوروبية، أو أقل من دولة مثل هونغ كونغ. وتشرف المنظمة على مختلف أوجه العلاقات التجارية كالتجارة في السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية. وقد حدث تحول جذري في قواعد التصويت عما كانت عليه في الجات عندما تم الأخذ بأسلوب الإجماع السلبي الذي يعالج حالة الشلل التي كان الإجماع الإيجابي يفرضها في الجات. وأخيراً فإن المنظمة تتصف بالديناميكية التي تجعل مسائل التجارة الدولية على بساط البحث من حين لآخر.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بمزايا منظمة التجارة العالمية.
- إبراز أوجه التميز في المنظمة عن بقية المنظمات الدولية الوظيفية.
- تعريف الطالب بكيفية اكتساب عضوية المنظمة وخطورة مبدأ التفاوض.
- إبراز التحولات الأساسية في المنظمة عن القواعد التي كانت سائدة لدى سلفها الجات.
- فتح آفاق التفكير لدى الطالب حول الفروق بين المنظمات الدولية.

بالرغم من أن منظمة التجارة العالمية WTO هي منظمة دولية سواء من حيث الشكل أو من حيث المضمون، مثلها مثل المنظمات الدولية الأخرى المرتبطة بالأمم المتحدة²، فإنها تتسم بصفات معينة تعطيها شيئاً من التميز، وهذه الصفات بذاتها تقدم إسهاماً يثري القانون الدولي. فضلاً عن ذلك فإن إنشاء منظمة التجارة العالمية كان بمثابة علاج لما سمي بالعيوب الولادية للجات³.

العضوية

من بين الخصائص التي تميز المنظمة الدولية بصفة عامة، أنها هيئة تضم مجموعة من الدول، وتحقق لها مصالح مشتركة عن طريق التعاون الاختياري فيما بينها؛ فالمنظمة الدولية تنشأ باتفاق عدد من الدول التي شاركت في مفاوضات تأسيسها ووضع الوثيقة المؤسسة لها، وقامت بالتوقيع عليها والارتضاء النهائي بأحكامها وفق أوضاعها الدستورية الخاصة، وهذه الدول هي التي تكون مؤسسة للمنظمة، وهي التي تعرف بالأعضاء الأصليين للمنظمة. وإذا كانت الوثيقة المؤسسة للمنظمة تسمح بدخول أعضاء جدد فإن هؤلاء الأعضاء هم من يطلق عليهم الأعضاء المنضمون. ولكن هذه التفرقة في التسمية، رغم كونها ظاهرة عامة في معظم المنظمات الدولية، فإنها لا تعني وجود تمييز عملي أو رسمي بينهما.

² - لم يتم اتخاذ خطوات عملية من جانب منظمة التجارة العالمية بخصوص حصولها على وصف الوكالة المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة، ونعتقد أن ذلك سيلقى صعوبات شديدة، ولا سيما أن اتجاه الاتحاد الأوروبي منذ البداية وخلال مفاوضات جولة أوروغواي، كان نحو جعل المنظمة المزمع إنشاؤها (WTO) منظمة مستقلة ومنفصلة عن الأمم المتحدة، بحيث لا تعمل في إطار الأخيرة كوكالة متخصصة، فضلاً عن أن بعض الاتفاقيات كاتفاقية التجارة في الخدمات، وضعت نصاً (المادة 26) يتم بموجبه التنسيق بين المجلس العام والأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، وكذلك مع المنظمات الحكومية الدولية المعنية بالخدمات. ويستشف من ذلك أن التعاون بين الأمم المتحدة ومنظمة التجارة العالمية سيظل جزئياً وليس عاماً بالنسبة لنشاطات منظمة التجارة العالمية، وليس هناك ما يوحي بأن تصبح هذه المنظمة وكالة متخصصة مرتبطة بالأمم المتحدة. وإذا ثبتت صحة هذا الكلام فإن ذلك بحد ذاته يشكل سمة مميزة لمنظمة التجارة العالمية بالنسبة لباقي المنظمات الدولية.

³ - من بين العيوب الولادية birth defects أن الجات لم تكن اتفاقية مؤسّسة لمنظمة دائمة. انظر: Leebron, op. cit., p.12.

وانظر أيضاً:

Jackson, The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results, CJTL, 1997, vol. 36, p. 163.

ومسألة عدم التمييز في عضوية المنظمات الدولية، يعكس الرؤية المعاصرة للقانون الدولي، وهي الرؤية التي فرضها ظهور دول حديثة كثيرة دخلت مجال العلاقات الدولية، واكتسبت عضوية المنظمات الدولية، ولا سيما منظمة الأمم المتحدة، مما أوجد مناخاً سمح بتغيير النظرة إلى عضوية هذه الدول.

أ- عالمية منظمة التجارة العالمية

تتصف منظمة التجارة العالمية بالعالمية، وليس هذا بعائد لتسميتها فحسب، بل لأن نطاق عملها يؤكد حقيقة اتصافها بالعالمية، فالأصل فيها أن العضوية مفتوحة للدول كلها⁴. وبرغم أن منظمة التجارة العالمية هي منظمة عالمية فإن هناك صفة أخرى لهذه المنظمة، وهي أنها منظمة "وظيفية"⁵، فهي تقوم على الاتفاقيات الخاصة بتحرير التجارة العالمية، أي أن وظيفتها تتعلق بمسائل التجارة الدولية.

على كل حال، إذا كان الأصل في عضوية المنظمات الدولية العالمية أنها مفتوحة للدول كلها، فإن واقع الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية مختلف نوعاً ما. فعادةً ما يكون قبول طلب الدولة لعضوية المنظمات الدولية شكلياً، حتى لو كانت هناك معايير محددة ينبغي توافرها في الدولة طالبة العضوية⁶، لكن الأمر مختلف فيما يتعلق بعضوية منظمة التجارة العالمية، بسبب النظام القاسي للتفاوض على الانضمام.

4 - راجع: د. مصطفى سلامة، قواعد الجات - الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية - منظمة التجارة العالمية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1998، ص 20 .

5 - ولا نحبذ أن تُطلق عليها صفة التخصص، حتى لا تختلط - خلافاً للواقع - مع الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، إلى أن يتحقق ذلك بالفعل.

6 - على سبيل المثال، تنص المادة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة في فقرتها الأولى على ما يلي: "العضوية في الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى الهيئة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات، رغبة فيها". إن فالمطلوب هو المزيد من الشكلية فضلاً عن القيود الجوهرية، وإن كانت الأسباب السياسية ذات أثر مهم في تكييف المعايير الموضوعية وتطبيقها.

ب- التفاوض من أجل الانضمام إلى المنظمة

إذا كان الانضمام إلى الأمم المتحدة يضمن للدولة المنظمة أن تنضم إلى الوكالات التابعة لها، فإن الأمر مختلف بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية (مع ملاحظة أنها ليست بوكالة متخصصة)؛ إذ إن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية يخضع للتفاوض⁷.

فالعضوية في منظمة التجارة العالمية، تشتمل على تعهدات بفتح الأسواق، وتفرض التزامات قد تتطلب سن قوانين تقدم ضماناً معقولاً بأن تلك الالتزامات سيتم تنفيذها. ومن الممكن أن تكون منظمة التجارة العالمية، عالمية حقاً من حيث المجال، كما يدل اسمها على ذلك، ولكن الدخول فيها يخضع لاجتماع الشروط التي يضعها الأعضاء الحاليون في المنظمة، ولا يوجد حق أصلي للمشاركة في هذا النظام⁸. وبتعبير آخر فإن مجرد صفة الدولة Statehood (كون طالب العضوية دولة) لا تضمن الانضمام فعلياً⁹.

والحقيقة، إن الأمثلة على ذلك كثيرة، فهناك عدد كبير من الدول الراغبة في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية¹⁰، وبعضها يعد من الدول العظمى، ومع ذلك فإن مسألة انضمامها تعورها الكثير من المصاعب. ففضلاً عن خضوعها للرقابة على سياساتها التجارية من أجل التأكد من التزامها بمبادئ وأحكام الاتفاقية من جهة، والحصول منها على أكبر المكاسب المتمثلة بالتنازلات

⁷ - تنص المادة 1/12 من اتفاقية منظمة التجارة العالمية، على أنه: "لأي دولة أو إقليم جمركي منفصل، يملك استقلالاً ذاتياً كاملاً في إدارة علاقاته التجارية الخارجية، والمسائل الأخرى المنصوص عليها في هذا الاتفاق وفي الاتفاقات التجارية متعددة الأطراف، أن ينضم إلى هذا الاتفاق، بالشروط التي يتفق عليها بينه وبين المنظمة...".

⁸ - من الجدير بالذكر أن الوثيقة الختامية المتضمنة نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف، قد نصت في فقرتها الخامسة على أنه: "قبل قبول اتفاقية منظمة التجارة العالمية، يتعين على المشاركين الذين ليسوا أطرافاً في الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة أن يكونوا قد انتهوا أولاً من المفاوضات المتعلقة بانضمامهم إلى الاتفاقية العامة، وأصبحوا أطرافاً فيها. وبالنسبة للمشاركين الذين ليسوا أطرافاً متعاقدة في الاتفاقية العامة في تاريخ الوثيقة الختامية لا تكون الجداول نهائية ويجري استكمالها في وقت لاحق لأجل انضمامهم إلى الاتفاقية العامة وقبول اتفاقية منظمة التجارة العالمية".

⁹ - McRae, op. cit., p. 179- 180.

¹⁰ - آخر البلدان التي انضمت إلى المنظمة في 23 تموز 2008 كانت Cape Verde التي أصبحت العضو رقم 153 في المنظمة.

Concessions التي تقدمها الدول طالبة الانضمام من جهة أخرى، يلاحظ في الفترة اللاحقة لقيام المنظمة أن البلدان طالبة العضوية أصبحت تخضع لجملة من الشروط الاقتصادية والسياسية، حسب وضعها الدولي. فالصين مثلاً لم تتمكن من الانضمام حتى عام 2002 برغم محاولاتها دخول الجات قبل قيام منظمة التجارة العالمية؛ وروسيا تواجه شروطاً لا علاقة لها بالتجارة الدولية، وإنما المطلوب منها مواقف سياسية متوافقة مع سياسات الولايات المتحدة؛ والسعودية كانت آخر الدول الخليجية المنضمة إلى المنظمة، بعد مفاوضات استمرت قرابة عقد من الزمن، وقد حرمت بالتفاوض من استخدام نص المادة الثالثة عشرة من اتفاقية المنظمة، والخاصة بإمكانية التحفظ على التعامل مع عضو في المنظمة. وهو التحفظ الوحيد المتاح دون معوقات قانونية. حيث أجبرت على رفع بعض أنواع المقاطعة عن إسرائيل. ويلاحظ أنه كلما تأخر طالب العضوية في الانضمام إلى المنظمة ازدادت الشروط المطلوبة منه. فالأعضاء الأصليون في المنظمة لم تُطلب منهم تنازلات بحجم تلك التي تُطلب من طالبي العضوية الجدد. فمصر مثلاً (وهي من الأعضاء الأصليين) تترتب عليها التزامات أقل بكثير من تلك المطلوبة من الأردن والسعودية (وهما من الأعضاء المنضمين)، وربما سيكون المطلوب من سورية بسبب أسلوب التفاوض الذي يفرضه الأعضاء الحاليون في المنظمة أكبر مما طلب من الأردن أو السعودية، وهكذا دواليك. والسبب في ذلك أنه كلما ازداد أعضاء المنظمة كان على طالب العضوية الجديد أن يرضي جميع الأعضاء بحجم التنازلات الذي يقدمه لشركائه التجاريين الأعضاء في المنظمة، علاوة على الأسباب والدوافع السياسية لدى كبار الأعضاء الذين ما فتئوا يستخدمون قبول الأعضاء الجدد ورقة ضغط لتمير أهدافهم الخاصة.

ج- عدم اقتصار عضوية المنظمة على الدول

النقطة الثانية التي تميز منظمة التجارة العالمية عن المنظمات الدولية الأخرى في مسألة العضوية هو إمكانية منحها للأقاليم الجمركية التي تملك استقلالاً ذاتياً في إدارة علاقاتها التجارية الخارجية.

والحقيقة إن إنشاء التكتلات الاقتصادية الإقليمية بات من الظواهر الملموسة في إطار المجتمع الدولي¹¹.

وبناءً على ذلك، فقد منحت الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية . بموجب المادة 1/11 . الجماعات الأوروبية، العضوية الأصلية في المنظمة. وتحسباً لاكتمال وممارسة التكتلات الاقتصادية الأخرى لاختصاصات مستقلة في إدارة العلاقات التجارية الخارجية والمسائل المتصلة بنشاط المنظمة، فقد تقرر بمقتضى المادة 1/12 إمكانية منح هذه التكتلات الحق في الانضمام للمنظمة. يتضح مما تقدم أن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية لا يتم من خلال التقدم بطلب يتم قبوله أو رفضه، وإنما يتم من خلال التفاوض بين الأعضاء في المنظمة وطالب العضوية، بحيث يقبل الأعضاء التعهدات المقدمة من الدولة طالبة العضوية بالالتزام بمبادئ تحرير التجارة الواردة في الاتفاقيات المختلفة، وتقديم جداول تنازلات بتخفيضات جمركية يتم تجميعها لدى المنظمة، وجداول بفتح السوق أمام موردي الخدمات الأجانب في مجالات محددة يتم الاتفاق عليها بين طالب العضوية وباقي الأعضاء.

باختصار، فإن اكتساب عضوية منظمة التجارة العالمية متاح من حيث الأصل لجميع الدول، وكذلك للأقاليم الجمركية المستقلة التي تمارس سلطة كاملة في إدارة علاقاتها التجارية الخارجية؛ ولكن قبول طلب العضوية يتوقف على مدى إقناع طالب العضوية لشركائه التجاريين في منظمة التجارة العالمية بحجم التنازلات المقدمة منه سواء كان طالب العضوية من البلدان المتقدمة، أو من البلدان النامية أو إقليمياً جمركياً مستقلاً في إدارة علاقاته التجارية الخارجية.

¹¹ - SCHREUER (Christoph), Regionalism v. Universalism, European Journal of International Law, 1995, vol.6, No.3, pp. 477-499, at 487-489.

د - الخروج على التزامات العضوية

نتساءل الآن عن مدى إمكانية الخروج على التزامات العضوية، دون أن تتأثر عضوية من يخرج عليها؟

لقد أبحاث الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية¹² لعضو ما أن يخرج على التزامات العضوية بالشروط الآتية:

- أن يكون الخروج بسبب وجود ظروف استثنائية تبرر ذلك.
- أن يتعلق الخروج بالتزام واحد يفرضه الاتفاق المنشئ أو أحد الاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف.
- أن يصدر قرار من المؤتمر الوزاري بهذه المسألة.
- يجب أن يحدد القرار وسائل وشروط تطبيق الخروج الممنوح وتاريخ نهايته. على أن الخروج الممنوح لمدة أكثر من سنة يتم إعادة بحثه بعد سنة من تاريخ منحه، و سنوياً بعد ذلك حتى نهايته، وعند إعادة بحثه يكون للمؤتمر الوزاري تحديد ما إذا كانت الظروف الاستثنائية ما زالت قائمة، وهل تم احترام الوسائل والشروط المرتبطة به، وفي ضوء ذلك يكون للمؤتمر مد أو تعديل أو إلغاء الخروج الممنوح.

وهناك ما هو أكثر من ذلك، حيث أعفت المادة 11 / 2 الدول الأقل نمواً من أن تقدم تعهدات أو تنازلات إلا بالقدر الذي يتفق مع حاجات التنمية والتمويل والتجارة بالنسبة لكل منها أو مع إمكاناتها الإدارية والمؤسسية. والغرض من ذلك، هو عدم تأثر تلك الدول - نظراً لضعفها التجاري - تأثراً ضاراً أو كبيراً نتيجة عضويتها في المنظمة¹³.

هـ - الانسحاب من المنظمة

من المسائل التي تثيرها مسألة العضوية في منظمة التجارة العالمية، إمكانية الانسحاب من المنظمة. حيث أعطت المادة 15 من اتفاقية منظمة التجارة العالمية الحق لكل عضو بالانسحاب

¹² - المادة 4-3/9 WTO.

¹³ - راجع: د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، القاهرة، 1997، دار النهضة العربية، ص 193.

منها، ومن الاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف، ولكنها قيدت نفاذ الانسحاب بانقضاء ستة أشهر على التاريخ الذي تم إخطار المدير العام للمنظمة به.

ويبدو لنا أن هذا النص يمكن أن يهدد وجود منظمة التجارة العالمية ذاته! والحقيقة أن ذلك يتوقف بالدرجة الأولى على العضو الذي يمارس هذا الحق، فإذا لم يكن هذا العضو على درجة من الأهمية بحيث لا يؤثر انسحابه كثيراً على مجرى التجارة الدولية، كما لو كان من البلدان الأقل نمواً، فإن هذا الانسحاب لن يؤثر في المنظمة، مثلما يكون عليه الأمر فيما لو انسحب عضو ذو أهمية كبيرة بالنسبة لحجم التجارة الدولية كالجماعات الأوروبية، أو الولايات المتحدة مثلاً. في هذه الحالة، ألا يمكن أن يتهدد وجود المنظمة ذاته؟ وهنا نستذكر سبب فشل ميثاق هافانا المتمثل في رفض الكونغرس الأمريكي التصديق عليه، مما أدى إلى وأد منظمة التجارة الدولية قبل أن ترى النور. على كل حال فإن هذه النتيجة، ليست حتمية ولكنها تظل محتملة؛ وإذا صح ذلك، فإن منظمة التجارة العالمية تكون قد حملت . بموجب حق الانسحاب . بذور فئائها، إذا ما مارس هذا الحق أحد الأعضاء الكبار في المنظمة.

اتساع المسائل التي تشرف عليها المنظمة

ارتبط باتفاقية منظمة التجارة العالمية عدد من الاتفاقيات والتفاهات، وهذا دون شك نظام فريد تتميز به منظمة التجارة العالمية¹⁴، خلافاً لـ GATT47 إذ تقتضي عضوية منظمة التجارة العالمية أن يصبح العضو طرفاً في جميع الاتفاقيات متعددة الأطراف المرتبطة باتفاقية منظمة التجارة العالمية¹⁵، في حين أن الطرف المتعاقد في GATT47 لا يلتزم إلا بالاتفاقيات التي يختار الارتباط بها. والواقع إن اتساع اتفاقيات منظمة التجارة العالمية يختلف كثيراً عما كان عليه الأمر في ظل GATT47 التي اقتصر على وضع مجموعة من المبادئ والتدابير المتعلقة بتجارة السلع ولم تغط جميع السلع، كالمنتجات الزراعية والمنسوجات حيث بقيت خارج إطار الجات.

ومع ذلك فقد تطور في ظل الجات، عدد من الاتفاقيات المنفصلة المعقودة خارج جولات التفاوض، وبالتالي فإن الالتزامات التي كانت مترتبة على الأطراف المتعاقدة في الجات، كانت متفاوتة، أو قابلة للتبدل تبعاً للاتفاقيات أو التقنيات التي أصبحوا أطرافاً فيها¹⁶، مما أدى إلى مفهوم التقنين المشروط، ومفاده أن الدول لن تقدم مزايا التقنين إلا لمن أصبح فعلياً طرفاً فيه. ولكن هذا الموقف تعرض لهجوم حاد ممن يرون وجوب امتداد مزايا التقنين المشروط على أساس شرط الدولة الأولى بالرعاية¹⁷ تمثيلاً مع المادة الأولى من الـ GATT47. ولكن أنصار التقنين المشروط دافعوا عن هذه الفكرة على أساس أن التطبيق الآلي لشرط الدولة الأولى بالرعاية، سوف يحمل الدولة على

14 - ليست هذه هي المرة الوحيدة التي يتم فيها ربط اتفاقية بأخرى في مجال المنظمات الدولية، فقد جاء في المادة 92 من ميثاق الأمم المتحدة أن: "محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق وهو... جزء لا يتجزأ من الميثاق". كما جاء في الفقرة الأولى من المادة 93 ما يلي: "يعد جميع أعضاء الأمم المتحدة بحكم عضويتهم أطرافاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية".

15 - تنص المادة 2/2 من الاتفاقية المذكورة على أنه: "تعد الاتفاقيات والأدوات القانونية المقترنة بالاتفاقية الواردة في الملاحق 1 و2 و3... جزءاً لا يتجزأ من هذه الاتفاقية بالنسبة للأعضاء التي قبلتها، وهي ملزمة لجميع الأعضاء".

16 - McRae, op. cit., p. 180.

17 - انظر ما سيأتي ذكره حول شرط الدولة الأولى بالرعاية، لدى دراستنا لمبادئ منظمة التجارة العالمية.

محاولة الحصول على مزايا التقنين المشروط دون القيام بتنفيذ أي من الالتزامات التي يفرضها¹⁸. ولتجنب هذه المشاكل فقد ابتدعت في إطار منظمة التجارة العالمية فكرة الصفقة الشاملة The package deal التي تمنع اختيار بعض الاتفاقيات أو الأحكام دون بعضها الآخر. ويتعبير أدق، فإنها جعلت من الاتفاقيات متعددة الأطراف الملحقة باتفاقية منظمة التجارة العالمية كلاً لا يتجزأ، بحيث يلتزم أعضاء منظمة التجارة العالمية بجميع الالتزامات التي ترتبها الاتفاقيات المذكورة، والتي تشمل على الاتفاقيات والبروتوكولات والتفاهات والآليات، فضلاً عن القرارات والإعلانات الوزارية والتفاهم بشأن الخدمات المالية، وكذلك تلك الآلية الفريدة لتسوية المنازعات التي حلت محل الآليات المنفصلة القائمة في ظل اتفاقيات وتقنيات GATT47.

وتشمل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية كمّاً كبيراً من الاتفاقيات أطلق عليها الاتفاقيات متعددة الأطراف، وهي ملزمة لجميع أعضاء المنظمة، ولا يجوز التحفظ على أي نص فيها - كقاعدة عامة - إلا إذا وافق جميع الأعضاء على هذا التحفظ، مما يجعل من التحفظات المذكورة ضرباً من ضروب الاستحالة¹⁹. كما تشمل أيضاً مجموعة من الاتفاقيات التي يمكن وصفها بأنها بعضية الأطراف لا تلزم إلا من قبل الارتباط بها²⁰.

وتتضمن الاتفاقيات متعددة الأطراف إلى جانب اتفاقية إنشاء المنظمة اتفاقات وردت في الملحق رقم (1) الذي يتألف من الاتفاقات بشأن تجارة السلع GATT وعددها ثلاثة عشر اتفاقاً؛ والاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات GATS؛ واتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة في حقوق الملكية الفكرية TRIPs. كما تتضمن وثيقة التفاهم بشأن القواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات الواردة في الملحق رقم (2). أما الملحق رقم (3) فقد تضمن آلية مراجعة السياسة التجارية.

¹⁸ - JACKSON (John H.), The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations, Cambridge, MIT Press, 1989, pp. 143 - 145.

¹⁹ - الاستثناء الوحيد الممكن قانوناً هو ما ورد في المادة الثالثة عشرة من اتفاقية إنشاء منظمة التجارة العالمية، والمتعلقة بعدم تطبيق اتفاقية WTO والاتفاقيات متعددة الأطراف المرتبطة به والواردة في الملحقين 1 و2 بين عضو وعضو آخر إذا لم يوافق أي منهما على هذا التطبيق عند الانضمام إلى المنظمة.

²⁰ - ليس للاتفاقيات بعضية الأطراف أهمية عالمية، ولكنها على كل حال تظل مهمة بالنسبة لبعض الأعضاء. وتشمل هذه الاتفاقيات: اتفاقاً بشأن التجارة في الطائرات المدنية؛ واتفاقاً بشأن المشتريات الحكومية؛ واتفاقاً دولياً بشأن منتجات الألبان؛ واتفاقاً دولياً بشأن لحوم الأبقار.

أما عن حجم النصوص الواردة في الاتفاقات المذكورة أعلاه فقد وقع بما يربو على خمسمائة صفحة، وبشكل مع جداول التنازلات التي تعد جزءاً لا يتجزأ من الاتفاقيات ما يزيد على خمس وعشرين ألف صفحة.

قواعد التصويت في منظمة التجارة العالمية

ليس هناك أسلوب واحد للتصويت، لدى منظمة التجارة العالمية، وقواعد التصويت فيها ليست استثنائية، إذ تقوم على مبدأ (صوت واحد لكل عضو). ويلاحظ أن أعضاء المنظمة متساوون من الناحية القانونية في هذا المجال، ولعل ذلك هو الأكثر أهمية في منظمة التجارة العالمية، إذ من الواضح أن الدول الكبرى لم تتميز عن غيرها من الدول²¹، خلافاً لما هي عليه الحال في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، حيث يحتفظ الأعضاء الخمسة الدائمون بحق الاعتراض على قرارات المجلس؛ وخلافاً لما عليه الحال لدى مؤسسات بريتون وودز (الصندوق والبنك الدوليين)، حيث يكون للدول ذات المساهمة التي تحقق نصاباً معيناً عدد إضافي من الأصوات يتناسب مع حجم مساهمتها في رأس المال، كما رأينا من قبل.

إن أهمية منح كل دولة صوتاً واحداً تكمن في أنها تعد نقطة البدء لاعتماد القرارات التي تتخذ في المنظمة سواء منها التي يتم إصدارها بمقتضى الأغلبية البسيطة (المادة 1/9) أو أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء (المادة 9 / 2 / أ) أو لدى عدم تحقق التوافق عند إجراء تعديل الاتفاقية بأغلبية الثلثين (المادة 10/1) وكذلك الأمر بالنسبة لمنح الإعفاء من التزامات مقررة بمقتضى الاتفاقية. ومن جانب آخر، فإن هناك ما يحتاج إلى إجماع الأعضاء، ولكن ذلك ليس بالجديد، فقد كانت GATT47 تتطلب ذلك، وتابعت منظمة التجارة العالمية هذه الممارسة.

أما من حيث كيفية ممارسة التصويت، فقد أرست اتفاقية منظمة التجارة العالمية في مادتها التاسعة مبدأ اتخاذ القرارات بالتوافق، أو بما يمكن تسميته **بالإجماع السلبي أو العكسي**، أي إن من يوافق على القرار يكفي ألا يعترض عليه. ويذهب جانب من الفقه إلى أن هذا الأسلوب في التصويت

²¹ - ينبغي ألا نبالغ في نظرتنا إلى العدالة التي تحققها المنظمة من خلال التصويت غير التمييزي فيها، فقد احتاطت الكيانات الاقتصادية الكبرى لهذا الأمر من خلال إصرارها على إدراج نصوص تخدمها عندما تتأثر مصالحها. فعندما تنور مشكلة بين عضوين، ويتم تسويتها عن طريق فرق تسوية المنازعات التابعة للمنظمة، يوكل أمر تنفيذ نتائج التسوية في نهاية الأمر للعضو الراجح وليس للمنظمة، مما يجعل القوي قادراً على التنفيذ لصالحه، بينما يصبح الضعيف في وضع لا يقوى معه على التنفيذ، وحتى لو تمكن من ذلك فقد تتضرر مصالحه بهذا التنفيذ أكثر مما يمكن أن يصيب مصلحة الخاسر القوي. راجع حول مشكلة تنفيذ القرارات الصادرة عن منظمة التجارة العالمية: د. ياسر الحويش، مرجع سابق، ص 546-590.

يعدّ بمثابة صيغة جديدة للإجماع الذي يتحقق بصورة ضمنية. ويظهر هذا الأسلوب إثر وجود توجه عام إلى التصويت وغياب الاعتراض على النص، أي إنه لا يتم اللجوء إلى التصويت العلني إذا لم يكن هناك اعتراض علني.

ويمكن القول إن أسلوب التوافق في الآراء هو القاعدة العامة (م1/9/WTO)، فإذا لم يتحقق التوافق يتم اللجوء إلى التصويت وفقاً لما ورد بشأنه، ويتخذ كل قرار حسب النسبة المحددة له. ومن بين حالات اعتماد التوافق في اتخاذ القرارات، مسألة التعديل؛ إذ يجب إعمال التوافق لدى تقديم الاقتراح بتعديل اتفاقية منظمة التجارة العالمية أو الاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف المرتبطة بها، وعرض المؤتمر الوزاري التعديل المقترح على الأعضاء لقبوله (م1/10/WTO).

ديناميكية منظمة التجارة العالمية

من الصفات المميزة لمنظمة التجارة العالمية أنها منظمة ديناميكية، وليست ساكنة. ففي كل عام نجد اتفاقات جديدة وتحرير مجالات جديدة. وبرغم أن GATT47 كانت متمسكة بالصفة ذاتها، حيث نظمت في إطارها ثماني جولات تفاوضية، كان آخر ما رعته GATT47 جولة أوروغواي التي انبثقت منها منظمة التجارة العالمية التي أنيط بها رعاية ما سيأتي من جولات، فإن أموراً كثيرة بقيت معلقة منذ جولة أوروغواي لعدم اتفاق المتفاوضين في تلك الجولة بشأنها، حيث تم إرجاؤها إلى ما بعد نفاذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية. ومن بين الأمور التي تم تأجيلها، تحرير الخدمات المالية، وتحرير بعض السلع الزراعية.

وتعد المؤتمرات الوزارية وجولات التفاوض التي انطلقت بعد قيام المنظمة، ولا سيما ما أطلق عليها جولة الدوحة، ومؤتمرات كانكون 2004 وهونغ كونغ 2005 مثلاً حسناً على ديناميكية المنظمة²².

ومما تقدم، تتضح ديناميكية منظمة التجارة العالمية، ولكن يجب الانتباه إلى أن هذه الديناميكية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالوضع الدولي، ومدى مقدرة الدول على الوصول إلى النتائج المرجوة في مجالات التحرير المستقبلية.

تمارين:

- بتقديرك، هل التنازلات التي طلبت من السعودية (التي انضمت عام 2006) مماثلة للتنازلات التي طلبت من مصر (التي انضمت عام 1995)، وللشروط التي ستطلب من سورية الباحثة عن الانضمام؟ ولماذا؟
- هل العضوية في منظمة التجارة العالمية مقصورة على الدول؟ ما مضمون قاعدة الإجماع السلبي؟ وما أهميتها؟

²² - تم التوصل في مؤتمر هونغ كونغ 2005 إلى اتفاقية حول رفع الدعم عن المنتجات الزراعية بحلول عام 2013. بيد أن كثيراً من المسائل ما زالت قيد المفاوضات، ولا يتوقع حسمها في وقت قريب.

الوحدة التعليمية الثانية عشرة

الهيكل التنظيمي لمنظمة التجارة العالمية

الكلمات المفتاحية:

المؤتمر الوزاري - المجلس العام - جهاز تسوية المنازعات - آلية مراجعة السياسة التجارية - مجلس تجارة السلع - مجلس تجارة الخدمات - مجلس التجارة في حقوق الملكية الفكرية - اللجان وجوبية الإنشاء - اللجان جوازية الإنشاء.

المُلخَص:

أنشأت اتفاقية منظمة التجارة العالمية عدداً من الأجهزة العامة، تشمل كلاً من: المؤتمر الوزاري، المجلس العام، جهاز تسوية المنازعات، وآلية استعراض السياسة التجارية؛ كما أنشأت أمانة عامة للمنظمة يرأسها مدير عام. كما أنشأت عدداً من الأجهزة المتخصصة كمجالس التجارة في السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية، إضافة لبعض اللجان. ويعد المؤتمر الوزاري الجهاز الأعلى، بين أجهزة منظمة التجارة العالمية، وهو يتألف من جميع أعضائها شأنه شأن بقية الأجهزة، بينما يعد المجلس العام مجلساً تنفيذياً، أما جهاز تسوية المنازعات فقد نقل التجارة الدولية إلى قواعد تميل نحو تكريس احترام القانون، كما نقل القضاء الدولي نقلة نوعية إلى الأمام، نظراً للنظام الجديد في عملية التسوية بما فيه من تحسينات (وإن لم تصل إلى الكمال)؛ في حين تعد آلية مراجعة السياسة التجارية محفلاً لإعادة النظر من وقت لآخر في السياسات التجارية للأعضاء.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب بأجهزة المنظمة.
- إظهار التغيرات والتمايز عن الأجهزة الموجودة في المنظمات الأخرى.
- تعريف الطالب بدور المؤتمر الوزاري والمجلس العام.
- التركيز على آلية تسوية المنازعات في المنظمة وظهر محاسنها ومساوئها.
- بيان أهمية آلية مراجعة السياسة التجارية في المنظمة.

المنظمات الدولية عموماً، هي أشخاص قانونية تتميز بإرادة ذاتية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء. ومن ثم فإن من الضروري وجود أجهزة تباشر الاختصاص والوظائف تعبيراً عن هذه الإرادة. وتؤدي أجهزة المنظمات الدولية دوراً مهماً في تسييرها، إذ من الثابت أن إرادة أي شخص من أشخاص القانون الدولي يتم تكوينها والتعبير عنها بوساطة جهاز معين أو عدد من الأجهزة أو شخص ما. ففي واقع الأمر، لا تمارس المنظمة الدولية اختصاصاتها مباشرة، وإنما يمارسها باسمها جهاز ما (كالجمعية أو المجلس)، أو شخص ما (كالسكرتير العام)؛ على أن هذا أو ذلك، حينما يمارس الاختصاصات، فإنه يمارسها باسم ولحساب المنظمة، ذلك أنه ليس منفصلاً عنها، وإنما كل منهما يعدّ أداة تستخدمها المنظمة. ومن ناحية أخرى، فإنه لا وجود لأجهزة المنظمة الدولية دون وجود هذه الأخيرة، ذلك أن تلك الأجهزة توجد داخل إطارها التنظيمي، وهي الأداة الأساسية التي تعمل على تسيير المنظمة داخلياً وخارجياً. وإذا كان من الثابت وجود اختلافات هيكلية بين الدولة والمنظمة الدولية، فإنه يمكن القول، رغم ذلك، إن المنظمة الدولية . كالدولة . تتكون من أجهزة تعمل وتسهر على تحقيق أهدافها².

وليس ثمة شك في أن البنيان التنظيمي لمنظمة التجارة العالمية، هو بنيان معقد، ويبدو أنه يتسم بتعدد الأجهزة من ناحية³، وتنوع اختصاصات هذه الأجهزة من ناحية ثانية.

وإذا كان تعدد الأجهزة يحقق مقتضيات وموجبات تقسيم العمل، وتوخي السرعة والفاعلية في اتخاذ القرارات، إلى جانب ضرورة مراعاة تحقيق المساواة بين الدول الأعضاء، فإن تنوع اختصاصات هذه الأجهزة يظهر الشكل العملي لتلك المقتضيات والموجبات. ويتضح الأخذ بتنوع الاختصاصات من خلال وجود أجهزة ذات اختصاص عام، وأخرى ذات اختصاص محدود؛ وكل نوع من هذه الأجهزة يستجيب في تشكيله واختصاصاته لدواعٍ محددة. فالأجهزة ذات الاختصاص العام تمارس اختصاصاتها بالنسبة لمجمل الاتفاقيات، أما الأجهزة ذات الاختصاص المحدود أو المتخصصة، فإنها تباشر اختصاصات معينة بالنسبة لمجال معين من مجالات التجارة الدولية، مع ملاحظة أن الأجهزة ذات الاختصاص المحدود تخضع للأجهزة

2 - د. أحمد أبو الوفا، المرجع السابق، ص 182.

3 - لم يكن هنالك أي أجهزة Organs في مؤسسة الجات فهي ببساطة تتألف من الأطراف المتعاقدين، وكان يديرها السكرتير التنفيذي الذي أصبح اسمه - فيما بعد - المدير العام. وهكذا فقد تم وضع المدير العام والسكرتارية، ومؤخراً تم تشكيل المجلس. ومع ذلك فقد ظل المجلس بمثابة اجتماع منعقد للأطراف المتعاقدين.

العامة. فالأجهزة العامة تعد بمثابة أجهزة رئيسة، بينما الأجهزة ذات الاختصاص المحدود، هي مجرد أجهزة فرعية، تباشر ما يعهد به إليها من الأجهزة العامة. ومن الجدير بالذكر أن الأجهزة التي تسيّر منظمة التجارة العالمية، لم تنحصر باتفاقية منظمة التجارة العالمية بل تعدت ذلك إلى الاتفاقيات المرتبطة بها، حيث توجد المجالس واللجان المنبثقة عن عدد من الاتفاقيات متعددة الأطراف.

وتتقسم دراستنا للهيكـل التنظيمي لمنظمة التجارة العالمية إلى مطلبين، أولهما نخص به الأجهزة العامة، وثانيهما للأجهزة المتخصصة.

الأجهزة العامة

أنشأت اتفاقية منظمة التجارة العالمية عدداً من الأجهزة العامة، تشمل كلاً من: المؤتمر الوزاري، المجلس العام، جهاز تسوية المنازعات، وآلية استعراض السياسة التجارية؛ كما أنشأت أمانة عامة للمنظمة يرأسها مدير عام.

أ- المؤتمر الوزاري Ministerial Conference

المؤتمر الوزاري هو الجهاز الأعلى، بين أجهزة منظمة التجارة العالمية. ويمكن إدراك أهميته من خلال تشكيله من ناحية، والاختصاصات المنوطة به من ناحية ثانية.

1. تشكيل المؤتمر الوزاري:

بموجب الفقرة الأولى من المادة الرابعة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية، يتألف المؤتمر الوزاري من ممثلي جميع الأعضاء؛ وبذلك فإنه يعدّ الجهاز العام الأعلى لمنظمة التجارة العالمية، فهو جهاز عام لأنه يضم الأعضاء في المنظمة جميعاً؛ وهو جهاز أعلى، لأن بقية الأجهزة تكون تابعة له. وفضلاً عن تشكيل هذا الجهاز من جميع أعضاء المنظمة، فإن التصويت فيه يكون للأعضاء جميعاً، ولكل عضو في المؤتمر الوزاري صوت واحد⁴؛ كما أن لكل عضو الحق في أن يطلب إلى المؤتمر الوزاري، اتخاذ القرارات المتعلقة باختصاص المنظمة.

2. اختصاص المؤتمر الوزاري:

ذكرنا قبل قليل، أن المؤتمر الوزاري هو الجهاز الأعلى، ويتضح ذلك من خلال الاختصاصات المنوطة به. فبرغم أن اجتماعات المؤتمر الوزاري، هي اجتماعات دورية، تتم مرة على الأقل كل سنتين (م/4/1 WTO)⁵، فإن اختصاصه عام وشامل، إذ يضطلع هذا الجهاز بالمهام الرئيسية للمنظمة، أي بكل ما يتصل بأداء وظائف المنظمة من مسائل. ومن هنا يتضح النطاق الواسع لاختصاص المؤتمر الوزاري، فضلاً

4 - مع مراعاة أن يكون للجماعة الأوروبية عدد من الأصوات يساوي عدد الدول المنتسبة إليها (م/9/1 WTO).

5 - من الطبيعي أن يكون للمؤتمر حق عقد اجتماعات خاصة أو استثنائية لمواجهة مشكلات أو موضوعات ذات أهمية خاصة أو عاجلة، حسبما يتم تنظيمه في اللائحة الداخلية للمؤتمر.

عن أنه يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في جميع المسائل التي تنص عليها أي من الاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف. ومن بين هذه المسائل:

أ - **إقرار العضوية:** للمؤتمر الوزاري وحده اختصاص اتخاذ قرار انضمام الدول، والأقاليم الجمركية المستقلة في إدارة علاقاتها التجارية الخارجية إلى منظمة التجارة العالمية⁶، ويتم ذلك بأغلبية ثلثي الأعضاء.

ب - **إقرار التعديلات:** لأي من أعضاء منظمة التجارة العالمية، وكذلك مجالس شؤون التجارة في السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية، الحق في عرض اقتراح التعديلات أمام المؤتمر الوزاري الذي يختص بمناقشة التعديلات وإقرارها. وينفرد المؤتمر الوزاري بمسألة تعديل الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية، وكذلك الاتفاقيات متعددة الأطراف المرتبطة بالاتفاقية المنشئة⁷.

ج - **إقرار الإعفاءات:** ومن الاختصاصات المنوطة بالمؤتمر الوزاري منح الإعفاء من التزام مفروض على أحد أعضاء المنظمة بموجب الاتفاقية المنشئة، أو أي من الاتفاقيات متعددة الأطراف. فللمؤتمر الوزاري مناقشة طلب الإعفاء وإقراره، وهو الذي يبين القيود والشروط التي تحكم الإعفاء ومدته وإمكانية تجديده (المادة التاسعة). كما يتمتع المؤتمر الوزاري بسلطة عدم تطبيق الاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف بين أعضاء معينين (المادة 13).

د - **المسائل التنظيمية:** للمؤتمر الوزاري إنشاء لجان محددة، ورد ذكرها في الاتفاقية المنشئة، وبهذا فإن له الحق في إنشاء عدد من اللجان، هي لجنة التجارة والتنمية، ولجنة قيود ميزان المدفوعات، ولجنة للميزانية والمالية والإدارة. وله أيضاً أن ينشئ أي لجان إضافية لأداء ما يراه مناسباً من مهام (المادة 7/4). ويدخل في نطاق المسائل التنظيمية، تعيين المدير العام الذي يرأس أمانة المنظمة، حيث يقوم المؤتمر الوزاري بتعيينه واعتماد الأنظمة التي تحدد سلطاته وواجباته وشروط خدمته وفترة شغل المنصب⁸.

6 - المادة 12 / 2 WTO. مع مراعاة وجوب التوصل من خلال التفاوض مع الشركاء التجاريين، إلى نتائج يقبلها هؤلاء الشركاء قبل عرض مسألة الانضمام على التصويت في المؤتمر الوزاري.

7 - المادة 10 WTO.

8 - المادة السادسة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية.

ب- المجلس العام General Council

إذا كان المؤتمر الوزاري هو الجهاز الأعلى في المنظمة، فإن المجلس العام هو الجهاز التنفيذي الذي يسيّر نشاطها اليومي، ولعل السبب في ذلك، يرجع إلى الفترات المتباعدة بين دورات انعقاد المؤتمر الوزاري، في حين أن المجلس العام، الذي يضم أيضاً جميع أعضاء المنظمة ويقوم بتسيير أمورهما حسبما أنيط به من اختصاصات، يكون انعقاده ميسوراً.

وتتضح أهمية دور المجلس العام، من خلال الاختصاصات التي أسندت إليه، وكذلك من خلال علاقته مع الأجهزة الأخرى في المنظمة، ودوره في إقامة العلاقات بين منظمة التجارة العالمية والمنظمات الدولية الأخرى.

أ - اختصاص المجلس العام: يتمتع المجلس العام باختصاصات واسعة تعكس مجمل نشاطات منظمة التجارة العالمية. ويمكن إيضاح ذلك من خلال مسألتين هما: نطاق الاختصاصات وطبيعتها⁹.

1) نطاق الاختصاصات: للمجلس العام مباشرة اختصاصات ذات نطاق واسع، إذ إن له أن يحل محل المؤتمر الوزاري من ناحية (الاختصاص الحلولي)؛ وله أن يسند بعض المهام إلى الأجهزة الفرعية للمنظمة (الاختصاص الإسنادي).

• **الاختصاص الحلولي:** يضطلع المجلس العام بمهام المؤتمر الوزاري في الفترات التي تفصل بين اجتماعات الأخير. وإذا نظرنا إلى تباعد الفترات التي تفصل بين انعقاد المؤتمرات الوزارية، أدركنا أهمية المجلس العام، الذي يحل محل المؤتمر الوزاري؛ وبذلك يمكن القول إن المجلس العام يتمتع بصفة الاستمرارية، إذ إنه يجتمع حسبما يكون اجتماعه مناسباً، إعمالاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية؛ ويقصد بصفة الاستمرارية قابلية انعقاد المجلس العام في أي وقت يتم تحديده. وبما أن المجلس العام يحل محل المؤتمر الوزاري فإن كل الاختصاصات المنوطة بالأخير، يباشرها المجلس العام، فهي اختصاصات عامة وشاملة وتتعلق بمسائل أساسية.

• **الاختصاص الإسنادي:** يقوم المجلس العام بالإشراف على سير الاتفاقيات المرتبطة باتفاقية منظمة التجارة العالمية، وله أن يسند المهام التي يراها مناسبة إلى الأجهزة الفرعية للمنظمة،

9 - د. مصطفى سلامة، المرجع السابق، ص 50 وما بعدها.

التي ينشئها المؤتمر الوزاري، وهي لجنة التجارة والتنمية، ولجنة قيود ميزان المدفوعات، ولجنة الميزانية والمالية والإدارة. وتبدو أهمية الاختصاص الإنسادي بالنسبة لنطاق المسائل محل اختصاص هذه اللجان، وطبيعتها الدورية المرتبطة بممارسات التجارة الدولية، هذا فضلاً عن أن للمجلس العام أن يعهد بمهام معينة إلى مجالس التجارة في السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية (المادة 5/4).

(2) **طبيعة الاختصاص:** تختلف طبيعة الاختصاصات التي يباشرها المجلس العام، فقد تكون إدارية أو رقابية أو قضائية.

• **الاختصاص الإداري:** يتمثل في اعتماد الأنظمة المالية وتقديرات الميزانية السنوية (المادة 7/3).

• **الاختصاص الرقابي:** يباشر المجلس العام اختصاصاً رقابياً مهماً في إطار منظمة التجارة العالمية، حيث قررت له الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية الحق في الانعقاد "حسبما يكون ذلك مناسباً للاضطلاع بمسؤوليات جهاز مراجعة السياسة التجارية المشار إليها في آلية مراجعة السياسة التجارية".

• **الاختصاص القضائي:** يضطلع المجلس العام بمسؤوليات جهاز تسوية المنازعات المشار إليها في وثيقة التفاهم الخاصة بتسوية المنازعات¹⁰. ويلحق بهذا الاختصاص اشتراك المجلس العام مع المؤتمر الوزاري في منحهما دون غيرهما، سلطة اعتماد تفسيرات اتفاقية منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة متعددة الأطراف الواردة في الملحق رقم (1)¹¹.

ب - علاقة المجلس العام مع الأجهزة الأخرى للمنظمة:

يعد المجلس العام بمثابة المركز بالنسبة لباقي أجهزة المنظمة، إذ يقوم بالإشراف على مجالس التجارة في السلع والخدمات وحقوق الملكية الفكرية. كما يقوم باعتماد قواعد إجراءات هذه المجالس (المادة 5/4). وينبغي على المجالس المذكورة أن تقوم بإحاطة المجلس العام بجميع أنشطتها بصورة منتظمة (المادة 8/4).

10 - المادة 3/4.WTO.

11 - المادة 2/9.WTO.

ج - دور المجلس العام في إقامة العلاقات بين منظمة التجارة العالمية والمنظمات الدولية:

أصبحت العلاقات بين المنظمات الدولية متنامية ومنتشرة إلى حد كبير، ولها تأثيرها في مجال العلاقات الدولية. وإذا كانت اتفاقية منظمة التجارة العالمية قد أوردت نصوصاً تؤكد على علاقة المنظمة بالمنظمات الدولية الأخرى، ولا سيما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للتعمير والتنمية والمؤسسات التابعة له، فإن هذه الاتفاقية أعطت المجلس العام وضع ترتيبات إقامة التعاون مع كل المنظمات الدولية الحكومية الأخرى، التي لها مسؤوليات تتصل بمسؤوليات منظمة التجارة العالمية (المادة 1/5)، كما أنها عهدت للمجلس العام بمهمة اتخاذ الترتيبات المناسبة للتشاور مع المنظمات غير الحكومية المعنية بمسائل تتصل بتلك التي تقي بها المنظمة¹². وباختصار، فإن للمجلس العام الاضطلاع بإبرام الاتفاقيات مع المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية.

ج- جهاز تسوية المنازعات Dispute Settlement Body

يحتاج أي نظام قانوني قائم على تعدد الأطراف إلى وجود جهاز يضبط علاقات هذه الأطراف على أسس سليمة وعادلة. ولم تغب هذه الحقيقة عن أذهان واضعي اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، حيث ضمنوا هذه الاتفاقيات تفاهماً بشأن القواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات DSU يعده معظم الفقه أنه أهم المسائل التي عالجتها هذه الاتفاقيات.

إن تسوية المنازعات في إطار GATT47 لم تخلُ من العيوب التي قرر الأطراف المتعاقدون في الجات . في الاجتماع الأولي لجولة أوروغواي عام 1986 في بونتاديل ايست . أن يتلافوها، وكانت نتيجة ذلك هي استحداث تفاهم تسوية المنازعات¹³.

12 - يمكن تصوّر ترتيب العلاقة بين منظمة التجارة العالمية وبعض المنظمات الدولية غير الحكومية إذا ما كانت الأخيرة تهتم بمجالات تهتم بها الأولى، ومن هذا القبيل منظمة الشفافية الدولية التي أنشأها الرؤساء السابقون للبنك الدولي. فمنظمة الشفافية الدولية منظمة غير حكومية تهتم بمسائل الشفافية، وهي مسائل تهتم بها منظمة التجارة العالمية. فترتيب العلاقة بين المنظمين هو من اختصاص المجلس العام لمنظمة التجارة العالمية.

13 - CROLEY (Steven P.) & JACKSON (John H.)، Dispute Procedures، Standard of Review، and Deference to National Governments، AJIL، 1996، vol. 90، No.2، p. 193.

وبموجب المادة 4/3 من اتفاقية منظمة التجارة العالمية، يباشر جهاز تسوية المنازعات عمله من خلال المجلس العام، حيث "ينعقد المجلس العام حينما يكون مناسباً للاضطلاع بمسؤوليات جهاز تسوية المنازعات، المشار إليها في وثيقة التفاهم الخاصة بتسوية المنازعات".

ويعد نظام تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية نظاماً متطوراً جداً على صعيد التنظيم الدولي التجاري، بسبب تصحيح المنظمة للقواعد التي كانت سائدةً من قبل في إطار GATT47 مما جعل تسوية المنازعات في النظام الجديد أكثر فاعليةً. كما يعد نظاماً متقدماً جداً بالنسبة للقضاء الدولي الذي يتسم بالطابع الاختياري عموماً، في حين أنه ليس لعضو في منظمة التجارة العالمية أن يرفض المثول أمام فريق تسوية النزاع Panel¹⁴ في المنظمة، حينما يرفع عضو آخر الدعوى ضده أمام جهاز تسوية المنازعات.

أولاً - تسوية المنازعات في إطار الـ GATT47:

اعتمدت تسوية المنازعات في الـ GATT على المادتين الثانية والعشرين (الخاصة بالمشاورات بين الخصوم) والثالثة والعشرين (الخاصة بالتقاضي). كما أقر مجلس الأطراف المتعاقدين الممارسات والإجراءات التي كانت تتخذها فرق تسوية المنازعات لدى نظرها في المنازعات التي تعرض عليها.

وقد ظلت تسوية المنازعات في الـ GATT متسمةً بالقصور، لأنها تتضمن عيباً كبيراً بالنسبة للجات كمؤسسة دولية¹⁵. فهذه المؤسسة لم تكن قادرة على فرض سلطانها على الخصوم بسبب الطبيعة الاختيارية لتسوية المنازعات¹⁶، وقدرة أي طرف متعاقد على شلّ عملية تسوية المنازعات ابتداءً وانتهاءً.

فمن حيث الطبيعة الاختيارية لا بد من موافقة الخصوم على اللجوء إلى نظام تسوية المنازعات في الجات، إذ إن قواعد الجات لا تجبر أحد الأطراف المتعاقدة على المثول أمام فرق تسوية المنازعات. فضلاً عن ذلك، فإن أي طرف متعاقد (سواء أكان من الخصوم أم لا) يمكنه أن يعطلّ عملية التسوية (القضائية)

14 - يلاحظ أن الترجمة العربية (التي أشرفت عليها سكرتارية المنظمة) لكلمة Panel قد استخدمت عبارة (فريق التحكيم)، ويبدو أن هذه الترجمة لا تخلو من النقد، سيما بالنسبة لكلمة (التحكيم)، حيث يمكن أن يختلط هذا الاصطلاح مع مرحلة لاحقة من مراحل تسوية النزاع، يتم فيها التحكيم arbitration فعلاً. وتجنباً للخلط، استخدمنا اصطلاحاً أكثر ملاءمة. من وجهة نظرنا. وأكثر تعبيراً عن طبيعة عمل هذه الفرق، وهو فريق تسوية النزاع، واختصاراً سنعمد إلى استخدام اصطلاح (فريق التسوية).

15 - خلال سنة (هي عمر الجات) لم يتم حسم أكثر من 233 نزاعاً. وهو رقم صغير إذا ما قورن بالمنازعات التي تنشأ بين الأطراف المتعاقدة في الجات.

16 - والواقع أن هذه السمة ما تزال أصلاً في القضاء الدولي عموماً ولا سيما قضاء محكمة العدل الدولية.

بسبب قاعدة الإجماع الإيجابي المعمول بها في الجات. فأى نزاع لا يحال إلى فريق التسوية إلا بموافقة جميع الأطراف المتعاقدة (بما في ذلك الخصوم أنفسهم) إذ تخضع عملية إنشاء فريق التسوية للتصويت في مجلس الأطراف المتعاقدين الذي يتخذ قراره بهذا الخصوص بالإجماع، وهذا يعني أن عملية إنشاء فريق لتسوية النزاع في إطار الجات تكتنفها صعوبات كبيرة، إذ يكفي أن يعترض أحد الخصوم على هذه العملية فيشلها ابتداءً.

وعلاوةً على ذلك، يمكن لأي طرف متعاقد (بما في ذلك الخصوم أنفسهم) أن ينقض أي نتيجة يصل إليها فريق التسوية، ذلك أن قرار فريق التسوية لا يصبح نهائياً إلا بعد اعتماده من مجلس الأطراف المتعاقدين، مما يعني أن قاعدة الإجماع الإيجابي تنتج مفعولها مرّةً أخرى، وبالتالي فإن أي طرف متعاقد (بما في ذلك الطرف الخاسر للنزاع) يمكنه . انتهاءً . أن ينقض القرار الذي يصل إليه فريق التسوية. والواقع، إن هذه العيوب صاحبت الجات منذ نشأتها، وبقيت مرافقةً لها، برغم عدد من المحاولات لتصحيح نظام تسوية المنازعات في إطار الجات، والتي كان آخرها في جولة أوروغواي 1986-1994 إذ تمّ الاتفاق على تعديله في أواسط تلك الجولة، من خلال وضع تفاهم متكامل لتسوية المنازعات، أصبح في نهاية الجولة أساساً لاتفاقية خاصة بتسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية.

ثانياً - تسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية:

تعد الاتفاقية الخاصة بتسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية من أهم الاتفاقيات التي صاحبت قيام المنظمة. فقد صحّح تفاهم تسوية المنازعات العيوب التي كانت تشوب الجات من قبل، فضلاً عن أنه قدم مجموعة من الأساليب الخاصة بتسوية المنازعات، وأهمها بالطبع هو الأسلوب القضائي.

أ - دور جهاز تسوية المنازعات:

كما ذكرنا في معرض الكلام عن أجهزة منظمة التجارة العالمية، فإن جهاز تسوية المنازعات يعد أحد الأجهزة العامة، مع الأخذ بالحسبان المسائل الآتية¹⁷:

المسألة الأولى، تتعلق بالمجال الذي يمارس فيه هذا الجهاز اختصاصه، حيث تشمل مهمته كل المنازعات التجارية الدولية فيما بين أعضاء المنظمة، عندما تكون هذه المنازعات مشمولة باتفاقيات المنظمة. يتضح ذلك من خلال نصوص تفاهم تسوية المنازعات التي تطبق بموجب الفقرة الأولى من المادة

17 - د. مصطفى سلامة، المرجع السابق، ص 56 وما بعدها.

الأولى من هذا التفاهم على الاتفاقات المدرجة في الملحق الأول لتفاهم تسوية المنازعات¹⁸؛ أي أنها تغطي التجارة في السلع، والتجارة في الخدمات، والتجارة في حقوق الملكية الفكرية، وهي مجالات تشمل التجارة الدولية بمعظم جوانبها. ومن ناحية أخرى يسري التفاهم بالنسبة للاتفاقيات بعضية الأطراف، على أنه إذا كان هناك اختلاف بين قواعد وإجراءات هذا التفاهم من جانب، وقواعد خاصة أو إضافية في الملحق الثاني للتفاهم من جانب آخر، فإن الأولوية تكون للقواعد الخاصة والإضافية. وهذا كله يمثل مجالاً يمارس فيه الجهاز مهمته في تسوية المنازعات. ويضاف إلى ما تقدم ومن خلال ممارسات GATT47، أن جهاز تسوية المنازعات يتصدى أيضاً لبحث مدى تطابق الاتفاقيات المتعلقة بالتكامل الإقليمي من اتحادات جمركية ومناطق تجارة حرة مع اتفاقية منظمة التجارة العالمية والاتفاقيات الأخرى المعنية.

المسألة الثانية، تتعلق بالأسس التي يستند إليها الجهاز في عمله؛ حيث يباشر جهاز تسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية مجموعة من الوظائف التي تكسبه طبيعة خاصة في إطار وسائل فض المنازعات في نطاق المنظمات الدولية. وترتبط وظائف هذا الجهاز بمبدأ الرضائية المفترضة¹⁹، عندما يمارس هذا الجهاز وظائفه المتعددة وعلى رأسها وظيفته في مجال تسوية المنازعات، وهذا ما توضحه نصوص التفاهم المتعلقة بهذا الشأن.

1 - الرضائية المفترضة:

يتدخل جهاز تسوية المنازعات بصدد أي نزاع برضاء أطرافه. فالرضائية ما زالت من الأمور الأساسية التي تراعيها التنظيمات الدولية، ولكنها رضائية مفترضة لدى جميع الأعضاء، ولا سيما العضو الذي ترفع الدعوى ضده. بيد أن جهاز تسوية المنازعات لا يحق له أن يبادر إلى اتخاذ إجراءات التسوية

18 - فهي تشمل اتفاقية منظمة التجارة العالمية والاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف وكذلك الاتفاقيات التجارية عديدة الأطراف.

19 - في القضاء الدولي العام المتمثل بقضاء محكمة العدل الدولية لا تفترض الرضائية افتراضاً، بل لا بد من وجودها وجوداً حقيقياً، مما يعد عيباً بالغاً في القضاء الدولي، إذ لا تجبر دولة على المثول أمام المحكمة إلا برضاها. أما في القضاء الدولي المتخصص المتمثل بقضاء منظمة التجارة العالمية فإن الرضائية مفترضة ابتداءً، إذ يسلم الأعضاء بمجرد اكتسابهم العضوية بالاختصاص القضائي للمنظمة؛ وبالتالي فإن على الأعضاء أن يمثلوا أمام فرق تسوية المنازعات في المنظمة إذا ما رفع أي عضو الدعوى ضد أي منهم. ومن لا يقبل بهذا النظام القضائي يختار البقاء خارج المنظمة ولا يكتسب عضويتها.

رغمًا عن الأعضاء²⁰. ولعل النظام القضائي الدولي الجديد الذي جاءت به منظمة التجارة العالمية قد حاول التوفيق بين مخلفات الطابع الاختياري للقضاء الدولي العام (إرضاءً لغرور السيادة)، وضرورة فعالية النظام الدولي التجاري من خلال حمل الأعضاء على التسليم بالاختصاص الإجباري لفرق تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية.

ومن بين مظاهر الطابع الرضائي التي تعد من مخلفات النظام القضائي الدولي العام مسائل كثيرة منها:

- لا تتم التسوية الفورية إلا للحالات التي يرى أحد الأعضاء أن إجراء صادرًا عن عضو آخر يضر بالمصالح العائدة له بشكل مباشر أو غير مباشر بموجب الاتفاقيات المشمولة²¹.
- إن تقدير رفع القضايا متروك للأعضاء، حيث "يجب على كل عضو قبل رفع قضية ما، أن ينظر بحكمة في جدوى المقاضاة وفق هذه الإجراءات"²².
- تتطلب ممارسة إجراءات التسوية تحلي الأعضاء المعنيين بحسن النية، إذ إن "طلب التوفيق أو استخدام إجراءات تسوية المنازعات لا يقصد منه الخصومة، ولا يجوز عدّه كذلك، وأنه يجب على جميع الأعضاء في حال نشوب نزاع، أن تمارس هذه الإجراءات بنية حسنة وبهدف حل النزاع. ومن المفهوم أيضاً أنه لا يجوز الربط بين الشكاوى والشكاوى المضادة المتعلقة بأمر مختلف"²³.
- وينبغي لإجراء المشاورات أن "يتعهد كل عضو بالنظر بعين العطف إلى أية طلبات يقدمها طرف آخر فيما يتعلق بإجراءات متخذة في أراضي ذلك العضو بشأن تطبيق أي اتفاق مشمول وأن يوفر الفرصة الكافية للتشاور بشأنها"²⁴.
- إن "المساعي الحميدة، والتوفيق، والوساطة، إجراءات تتخذ طوعاً إذا وافق على ذلك طرفا النزاع"²⁵.

20 - بيد أن ذلك لا يعني أن الدولة العضو تستطيع أن تعيق إنشاء فريق التسوية على نحو ما كان يحدث في ظل GATT47 كما سأوضح فيما بعد.

21 - المادة 2/3.DSU.

22 - المادة 7/3.DSU.

23 - المادة 10/3.DSU.

24 - المادة 2/4.DSU.

- عند تشكيل فرق تسوية المنازعات Panels تعرض ترشيحاتها على طرفي النزاع اللذين ينبغي عليهما ألا يعترضوا على الترشيح إلا لأسباب ملحة²⁶.

- إذا رغب طرفا النزاع بعرضه على التحكيم فإنه "يكون اللجوء إلى التحكيم رهناً بموافقة طرفي النزاع، اللذين ينبغي أن يتفقا على الإجراءات التي يرغبان في اتباعها..."²⁷.

فجميع الحالات السابقة تدل على تمسك نظام تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية بأهداف الرضائية. لكنها ليست رضائية أحادية الجانب كما هي الحال في النظام القضائي الدولي العام، بل هي رضائية تبادلية. أما عندما يكون الأمر متعلقاً برفع الدعوى من أحد الأعضاء ضد آخر، فليس لهذا الآخر أن يمتنع عن المثل أمام فريق التسوية التابع لمنظمة التجارة العالمية، ولن تُمسَّ سيادته بسبب هذا المثل لأن رضاه كان قد تم فعلاً عندما اكتسب عضوية المنظمة. ولهذا فإن رضاه بالمثل أمام فريق التسوية التابع للمنظمة بعد نشوب النزاع يعدّ رضاً مفترضاً.

2 - تعدد وظائف جهاز تسوية المنازعات:

لا يقتصر عمل جهاز تسوية المنازعات على مواجهة حالات الإخلال بالالتزامات المتولدة عن اتفاقية منظمة التجارة العالمية والاتفاقيات المرتبطة بها المشمولة بأحكام التفاهم، بل يمتد إلى العمل على حماية القواعد الدولية التجارية لصالح أعضاء المنظمة جميعاً.

ويمارس جهاز تسوية المنازعات وظائفه من أجل هدفين، أحدهما علاجي والآخر وقائي. فلكفالة الاستقرار للنظام الدولي التجاري، يعمل الجهاز على التسوية الفورية للحالات التي يرى فيها أحد الأعضاء أن إجراء ما قد صدر عن عضو آخر، يضر بالمصالح العائدة له بصورة مباشرة أو غير مباشرة²⁸. بيد أن تلك التسوية تهدف في المقام الأول إلى الحفاظ على حقوق والتزامات الأعضاء المتولدة عن الاتفاقيات المشمولة²⁹. ويبدو أن واضعي تفاهم القواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات، قد قاموا بربط هذه القواعد والإجراءات مع القانون الدولي. فنظام التسوية تتم مباشرته بما يكفل توضيح الأحكام القائمة في هذه

25 - المادة 1 / 5 DSU.

26 - المادة 6 / 8 DSU.

27 - المادة 2 / 25 DSU.

28 - المادة 3 / 3 DSU.

29 - المادة 2 / 3 DSU.

الاتفاقيات وفق القواعد المعتادة في التفسير، في القانون الدولي العام، إذ إن التوصيات Recommendations والتقارير Reports التي يصدرها الجهاز لا تضيف إلى الحقوق والالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقيات ولا تنتقص منها³⁰.

وتنص المادة 4/3 على أنه: "تهدف توصيات وقرارات الجهاز إلى تحقيق تسوية مرضية..."، ولكن "يجب أن تتوافق جميع حلول المسائل التي تطرح رسمياً مع الاتفاقيات المشمولة"، إضافة إلى أن هذه الحلول يجب ألا تلغي أو تعطل المصالح العائدة لأي عضو بموجب تلك الاتفاقيات، أو تعيق بلوغ أي هدف من أهدافها. ومن ناحية ثانية تؤكد المادة 6/17 على أن "يقتصر الاستئناف على المسائل القانونية الواردة في تقرير فريق التسوية وعلى التفسيرات القانونية التي توصل إليها"³¹.

وعلاوة على ذلك هناك حالات لا يستطيع العضو في منظمة التجارة العالمية بموجبها أن يلغي أو ينتقص من مصالح عضو آخر دون انتهاك الالتزامات التي تفرضها الاتفاقيات المشمولة. والصعوبة التي تواجه فرق التسوية تتمثل فيما إذا ادعى من يقوم بإلغاء هذه المصالح العائدة للعضو الآخر أو بالانتقاص منها بأن له حقاً سيادياً في إعداد سياسته الداخلية طالما أنها تراعي التزاماته الدولية في ظل اتفاقيات تحرير التجارة العالمية. ففي مثل هذه الحالات أجاز تفاهم تسوية المنازعات أن ينعقد اختصاص جهاز تسوية المنازعات للتصدي لإلغاء مصالح الأعضاء أو الانتقاص منها.

وبعبارة أخرى، فإن تسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية لا تقتصر على الإضرار الناجم عن انتهاك القواعد الدولية، بل تشمل أيضاً إلغاء المصالح أو الإضرار بها، بغض النظر عما إذا كان هذا الإلغاء أو الإضرار بالمصالح منطوقاً على انتهاك للالتزامات التي تفرضها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، وهو ما يُعرف بنظام "دعاوى عدم الانتهاك".

3 - الدور المركزي للجهاز في تسوية المنازعات:

يلعب جهاز تسوية المنازعات دوراً محورياً في إتمام حل المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية، فهو يتولى تشكيل فرق تسوية للمنازعات Panels³²، سواء بالنسبة لفرق التسوية، أم بالنسبة لهيئة

30 - المادة 3 / DSU2.

31 - د. مصطفى سلامة، المرجع السابق، ص 57 - 59.

32 - المادة 6 / DSU 1.

الاستئناف³³، كما يقوم باتخاذ القرارات اللازمة لتسوية المنازعات، إذ يعتمد تقارير فرق التسوية، ما لم يستأنفه أحد الأطراف، أو يقرر جهاز تسوية المنازعات بتوافق الآراء عدم اعتماد هذا التقرير³⁴. كما يعتمد الجهاز تقارير هيئة الاستئناف، وتقبلها أطراف النزاع دون شروط، ما لم يقرر جهاز تسوية المنازعات بتوافق الآراء عدم اعتماد تقرير هيئة الاستئناف³⁵. ويعطي جهاز تسوية المنازعات الترخيص بتعليق التنازلات وغيرها من الالتزامات التي تبرم بموجب الاتفاقيات المشمولة³⁶. ويلاحظ أن تعليق التنازلات والتعويض أو غير ذلك من الالتزامات إنما هي إجراءات مؤقتة يتم اللجوء إليها في حالة عدم تنفيذ التوصيات والقرارات خلال فترة زمنية معقولة³⁷. وتكمن أهمية منح اختصاص السماح بتعليق التنازلات لجهاز تسوية المنازعات في رفض القانون الدولي التجاري للإجراءات الانفرادية التي تتخذها بعض الدول.

ومن بين الأمور التي تبين أهمية هذا الجهاز، مراقبة تنفيذ التوصيات والقرارات، فضلاً عن أنه يجب الامتثال دون إبطاء لتوصيات وقرارات جهاز تسوية المنازعات طبقاً للمادة 12 من تفاهم تسوية المنازعات، وذلك من أجل ضمان حل فعال للنزاع لمصلحة الأعضاء جميعاً³⁸.

باختصار يمكن القول إن مهام الجهاز في مجال تسوية المنازعات، تتدرج بدءاً من مرحلة التشاور بين أطراف النزاع، ومروراً بمرحلة التقدم بتوصيات ومقترحات تسوية، وانتهاءً بإصدار قرارات ملزمة للفصل نهائياً في النزاع.

ب - مزايا آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية:

وتتمتاز آلية تسوية المنازعات في إطار منظمة التجارة العالمية بالآتي:

1 - إن تفاهم تسوية المنازعات هو جزء من الاتفاقيات متعددة الأطراف التي دخلت ضمن مفهوم الصفقة الشاملة Package Deal وهذا يعني أن هذا (التفاهم) اتفاقية إلزامية بالنسبة لكل عضو في

33 - المادة 17 / DSU 1.

34 - المادة 16 / DSU 4.

35 - المادة 14/17 / DSU.

36 - المادة 2 / DSU 1.

37 - المادة 22 / DSU 1.

38 - د. مصطفى سلامة، المرجع السابق، ص 59 - 60.

المنظمة ولا يجوز التحفظ على أي نص من نصوصها إلا بموافقة جميع الأعضاء، وبالتالي فإنها من الناحية العملية نافذة حيال جميع أعضاء المنظمة.

2 - برغم أن التفاهم قدّم مجموعة من الأساليب البديلة كالمساعي الحميدة، والتوفيق، والوساطة، إضافةً إلى الأسلوب القضائي، إلا أن هذا الأخير يظل أسلوباً أصيلاً لتسوية المنازعات. وبعبارة أخرى، يمكن الاستغناء عن الأساليب البديلة، والاتجاه مباشرةً إلى الأسلوب القضائي، ولكن بعد مرحلة الدخول في المشاورات بين الخصوم، لأن المشاورات إجبارية قبل اللجوء إلى فرق التسوية، برغم أن نتيجة المشاورات غير ملزمة، إذ يمكن للخصوم أو لأحدهم أن يتجه بعد المشاورات إلى الأسلوب القضائي، بغض النظر عن نتيجة المشاورات.

3 - انقلبت القواعد التي كان معمولاً بها سابقاً في مجلس الأطراف المتعاقدين في الجات فيما يتعلق بضرورة الإجماع الإيجابي على إنشاء فريق التسوية، وعلى اعتماد القرار الذي يصل إليه هذا الفريق. وأصبحت القواعد في جهاز تسوية المنازعات قائمةً على أساس الإجماع السلبي.

وبعبارة أخرى، فإن إنشاء فريق التسوية لا يمكن تعطيله لأنه سيتم وفقاً لقاعدة الإجماع السلبي، أي أن طلب أحد الخصوم إلى جهاز تسوية المنازعات بإنشاء فريق للتسوية سوف تتم تلبية حكمه، لأن عملية تعطيله تحتاج إلى اعتراض جماعي من جميع الأطراف، بما في ذلك الخصوم أنفسهم؛ كما أن اعتماد القرار الذي يصل إليه فريق التسوية سوف يكون تلقائياً وفقاً لقاعدة الإجماع السلبي، ومن ثم فإن عدم اعتماده يحتاج إلى اعتراض جماعي من جميع الأعضاء بما في ذلك العضو الرايح للدعوى.

4 - يتشكل فريق التسوية من ثلاثة محكمين أو خمسة، كما كان معمولاً به من قبل في الجات، لكن الجديد في منظمة التجارة العالمية هو أنها أوجدت نظام النفاضي على مرحلتين من خلال إنشائها لجهاز الاستئناف الذي ينظر في مدى تقييد فرق التسوية بالقانون عند نظرها للنزاع في الدرجة الأولى.

5 - يشمل اختصاص فرق التسوية جميع المنازعات المتعلقة بأي من الاتفاقيات متعددة الأطراف. وهذا يعني أن امتداد اختصاص جهاز تسوية المنازعات . بحسبانه جهازاً قضائياً . يشمل جميع الاتفاقيات الخاصة بالتجارة في السلع، والخدمات، وحقوق الملكية الفكرية. ولا يستثنى من اختصاص فرق التسوية أي

شئ وارد في هذه الاتفاقيات، حتى لو كان متعلقاً بالاستثناءات الأمنية والمصالح الأمنية الأساسية لأي عضو في المنظمة³⁹.

6 - وضع تفاهم تسوية المنازعات جداول زمنية لعملية التسوية القضائية بحيث لا يتجاوز أي نزاع منذ بدايته (وقت إنشاء فريق التسوية) وحتى نهايته (وقت اعتماد القرار من جانب جهاز تسوية المنازعات) تسعة أشهر في حال عدم الاستئناف، واثني عشر شهراً في حال الاستئناف ما لم يتفق الخصوم على خلاف ذلك. وفي جميع الأحوال، بما في ذلك فترات التمديد القانونية، لا يجوز أن تزيد المدة عن خمسة عشر شهراً.

7 - وأخيراً، فيما يتعلق بتنفيذ القرار الصادر عن فريق التسوية بعد اعتماده من جانب جهاز تسوية المنازعات في حال عدم استئنافه، أو الصادر عن هيئة الاستئناف في حال استئنافه ثم اعتماده من جهاز تسوية المنازعات، وبحيث يصبح نهائياً في الحالتين، تظل عملية التنفيذ معيبة بسبب أسلوب التنفيذ التبادلي الذي قننه تفاهم تسوية المنازعات. فقد حدد التفاهم . بالترتيب . الطرق الآتية للتنفيذ:

- أ- التنفيذ الطوعي للقرار من جانب العضو الخاسر.
 - ب- إذا لم يقم العضو الخاسر بالتنفيذ الطوعي، أو لم يرغب بذلك، يمكنه أن يعرض التعويض على العضو الراجح. وليس لهذا التعويض صفة نقدية مباشرة، وإنما هي تنازلات ومزايا مستقبلية، كأن يعرض عليه خفضاً للتعريفات الجمركية على منتجاته كلها أو بعضها.
 - ت- إذا لم ينفذ العضو الخاسر طوعاً، ولم يعرض التعويض على العضو الراجح، يمكن حينها للطرف الراجح أن يقوم بالتنفيذ بنفسه.
- أي أن عملية التنفيذ عملية تبادلية أو ثنائية، ولا دور للمنظمة في جوهر عملية التنفيذ، وإنما ينحصر دورها في مراقبة هذه العملية. ولا شك أنه عندما يتم إسناد عملية التنفيذ للطرف الراجح فإن فعالية هذا التنفيذ تتوقف على قوة الخصوم الفعلية تجاه بعضهم بعضاً.

فالأقوياء يمكنهم أن ينفذوا ضد بعضهم؛ والضعفاء (إن صح التعبير) يمكنهم أن ينفذوا أيضاً ضد بعضهم. وبطبيعة الحال يمكن للأقوياء أن ينفذوا ضد الضعفاء، لكن الصعب . وأحياناً المستحيل . أن ينفذ الضعفاء ضد الأقوياء⁴⁰، لأن عملية التنفيذ ستكون ضارة بالعضو المنفذ أكثر من ضررها بالعضو المنفذ.

39- راجع حول هذا الموضوع: د. ياسر الحويش، مرجع سابق، ص345-390.

40- راجع تفصيلاً: د. ياسر الحويش، المرجع السابق، ص546-590.

ضده، ناهيك عن إمكانية الانتقام من جانب المنفذ ضده القوي في مجالات لا علاقة لها بالتجارة، كأن يوقف معونات التنمية ضد العضو الرابع المنفذ الضعيف.

د - آلية مراجعة السياسة التجارية Trade Policy Review Mechanism

يعد جهاز مراجعة السياسة التجارية من بين أكثر أجهزة منظمة التجارة العالمية تأثيراً، ولا سيما فيما يتعلق بمدى ائتلاف قوانين الدول وتنظيماتها وممارساتها التجارية مع قواعد القانون الدولي التجاري. وقد جاء إنشاء هذا الجهاز كواحد من الأجهزة المستحدثة التي أتت بها مفاوضات جولة أوروغواي. وعلى الرغم من أن الأطراف المتعاقدة في GATT47 كانت تعقد اجتماعات لاستعراض السياسة التجارية، فإن هذه الاجتماعات لم تكن محكومة بإطار تنظيمي محدد، كما أن الهدف منها أو أسلوب ممارستها لم يكن معيناً.

وقد عالجت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية في الملحق رقم (3) لاتفاقية منظمة التجارة العالمية هذه المثالب التي كانت تشوب اجتماعات الأطراف المتعاقدة في الجات من خلال إنشاء آلية استعراض السياسة التجارية في منظمة التجارة العالمية.

وتتضح أهمية هذا الجهاز من خلال الهدف من تأسيسه من ناحية، والمبدأ الذي يحكم عمله من ناحية ثانية، وأسس مباشرته لاختصاصاته من ناحية ثالثة. فبالنسبة للهدف من إنشاء آلية استعراض السياسة التجارية في إطار منظمة التجارة العالمية، فقد حددته الفقرة ألف/1 من الملحق (3) بأنه يتمثل في "الإسهام في زيادة التزام جميع الأعضاء بالقواعد والضوابط والتعهدات بموجب الاتفاقيات التجارية المتعددة الأطراف". ومن ذلك يتضح أن الهدف من إنشاء جهاز استعراض السياسة التجارية، هو القيام بتقويم عام وشامل للعلاقة بين السياسات والممارسات من ناحية، والنظام الدولي التجاري من ناحية ثانية، وتستلزم عملية التقويم هذه، بحث كل من الآثار الإيجابية والسلبية لسريان قواعد النظام الدولي التجاري. وليس مقصوداً، حسبما تضيف الفقرة ذاتها، حساب آلية استعراض السياسة التجارية "أساساً لإنفاذ التزامات محددة بموجب الاتفاقيات أو أساساً لإجراءات تسوية المنازعات أو لفرض تعهدات بسياسات جديدة على الأعضاء".

ولتحقيق هذا الهدف فقد أسندت هذه المهمة إلى المجلس العام لمنظمة التجارة العالمية بموجب الفقرة الرابعة من المادة الرابعة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية⁴¹.

وبالنسبة للمبدأ الذي ينطلق منه جهاز استعراض السياسة التجارية لإمكان الاضطلاع بهدف فحص العلاقة مع القانون الدولي التجاري وتقويمها، فإنه يتمثل بالشفافية المحلية، إذ "يعترف الأعضاء بالأهمية الراسخة للشفافية المحلية في اتخاذ القرارات الحكومية في الأمور المتعلقة بالسياسات التجارية سواء بالنسبة لاقتصادات الأعضاء أو للنظام التجاري متعدد الأطراف"⁴²؛ ولا يقف الأمر عند الاعتراف بأهمية مبدأ الشفافية من جانب الأعضاء، إذ ينبغي على هؤلاء أن يعملوا على تشجيع هذه الشفافية وتعزيزها في نظمهم وأن يقرروا بأن تنفيذ الشفافية المحلية لا بد أن يكون على أساس طوعي، وأن يأخذ في الحسبان النظم القانونية والسياسية لكل عضو من الأعضاء. ومن ذلك يتضح أن أعضاء منظمة التجارة العالمية مطالبون بالتخلي عن أي مظاهر تعوق أعمال الشفافية، وأن يتخذوا الإجراءات القانونية الداخلية لتطبيقها في إطار الأوضاع الخاصة بكل دولة، فالنشر والمعرفة أمران ضروريان لإمكان ممارسة وظيفة استعراض السياسة التجارية.

وأما بالنسبة لأسس مباشرة الجهاز لاختصاصاته، فإن ذلك يكون بناء على مبادرة الأعضاء، أو من قبل أمانة المنظمة. فالدول مطالبة بموجب الفقرة جيم 5/ أ من الملحق 3 بأن تقدم تقريراً كاملاً للجهاز، بينما تقوم أمانة المنظمة بإعداد تقرير على مسؤوليتها، استناداً إلى المعلومات المتاحة لها وتلك التي يقدمها الأعضاء المعنيون. ويمكن للأمانة العامة أن تطلب من الأعضاء المعنيين توضيحات بشأن سياساتها وممارساتها التجارية⁴³. ويشير الملحق إلى قيام الجهاز بوضع نموذج لما يجب أن يتضمنه التقرير محل الفحص من مشتملات، إضافة إلى منح أهمية خاصة لما يتعلق بكل من مسائل ميزان المدفوعات وتجارة الخدمات.

باختصار يمكن القول إن على الدول أن ترفع الحجب أمام جهاز مراجعة السياسة التجارية، بحيث يمكن لهذا الجهاز أن يكون رؤية واضحة عن تأثير ممارسات الأعضاء على النظام الدولي التجاري.

41 - " ينعقد المجلس العام حسبما يكون ذلك مناسباً للاضطلاع بمسؤوليات جهاز مراجعة السياسة التجارية المشار إليها في آلية مراجعة السياسة التجارية... " .

42 - الفقرة ب من الملحق رقم 3.

43 - الفقرة جيم 5/ ب من الملحق 3.

تشكل الأمانة العامة جهازاً رئيساً من أجهزة منظمة التجارة العالمية، وقد خصصها الاتفاق المؤسس للنهوض بالمهام الإدارية للمنظمة. وهي تخدم الأجهزة الأخرى وتنفذ وتتابع تنفيذ البرامج والسياسات التي تقرها هذه الأجهزة. ولا يخرج وضع أمانة منظمة التجارة العالمية عن مثيله في المنظمات الدولية الأخرى، فهي تخضع للقواعد العامة في هذا الشأن. ويتم إنشاء الأمانة العامة من خلال المؤتمر الوزاري ويرأسها مدير عام. ويحدد المؤتمر الوزاري سلطاته وواجباته وشروط خدمته وفترة شغل منصبه. ويقوم المدير العام بتعيين موظفي الأمانة، ويحدد واجباتهم وشروط خدمتهم وفقاً للقواعد التي يعتمدها المؤتمر الوزاري⁴⁴، ومن الطبيعي أن يتم اختيار الموظفين من بين مواطني الأعضاء في المنظمة، وفق نسب معينة تحددها اللوائح الداخلية التي يضعها المؤتمر الوزاري، ويحدد المدير العام واجبات ومهام من يعينه من الموظفين في إطار ما تقرره تلك اللوائح. وتتمثل مهام المدير العام في تسيير الشؤون الإدارية لأجهزة المنظمة، فيضع تحت الأجهزة الرئيسة للمنظمة ما تحتاج إليه من الموظفين الإداريين، كما يقوم بتنظيم أقسام الأمانة العامة وإداراتها. ويمارس المدير العام بعض الوظائف، مثل:

- وضع مشروع الميزانية السنوية والبيان المالي للمنظمة، ويقوم بعرضه على لجنة الميزانية والتمويل والإدارة التابعة للمؤتمر الوزاري⁴⁵.
- يعمل كجهة إيداع للاتفاق المؤسس واتفاقيات التجارة متعددة الأطراف، وما يجري عليها من تعديلات، ويقدم لكل من وقع عليها نسخة معتمدة منها، ويخطرهم بوثائق القبول التي ترد إليه، لكونه الجهة التي تودع لديها وثائق الالتزام النهائي بأحكام هذه الاتفاقيات وكذلك وثائق الانضمام⁴⁶.
- يعمل كجهة إيداع لوثائق اتفاقيات التجارة عديدة الأطراف⁴⁷.
- يتلقى الإخطار الكتابي برغبة عضو المنظمة في الانسحاب من العضوية، ويقوم بإبلاغ الأعضاء وأجهزة المنظمة به⁴⁸.

44 - المادة 3 /6 WTO.

45 - المادة 1/7 WTO.

46 - المادة 3 /14 WTO.

47 - المادة 4 /14 WTO.

من جهة أخرى، لا تقتصر وظائف الأمانة العامة على ما ورد من اختصاصات في اتفاقية منظمة التجارة العالمية، بل تتجاوزها إلى الاتفاقيات الأخرى. ومن ذلك ما ورد في المادة 27 من الملحق (2) المتعلق بتفاهم تسوية المنازعات. وبموجب هذه المادة تتولى الأمانة العامة مسؤولية مساعدة فرق التسوية بوجه خاص في الجوانب القانونية والإجرائية للأمور المعروضة، وتقديم الدعم الكتابي والفني، وتساعد الأمانة العامة الأعضاء فيما يتصل بتسوية المنازعات بناء على طلب الأعضاء، إلا أنه قد تكون هناك حاجة أيضاً إلى تقديم مشورة ومساعدة إضافيتين في مجال تسوية المنازعات للأعضاء من البلدان النامية؛ وكذلك ما جاء في الفقرة /جيم/ من الملحق (3) الخاص بآلية استعراض السياسة التجارية، حيث يستند جهاز استعراض السياسة التجارية في مباشرة مهامه على وثائق أهمها "تقرير الأمانة على مسؤوليتها استناداً إلى المعلومات المتاحة...".

أما بالنسبة للمركز القانوني لموظفي الأمانة العامة، فقد نظمتها الفقرة الثالثة من المادة الثامنة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية، حيث نصت على منح هؤلاء الموظفين الامتيازات والحصانات التي تكفل استقلالية ممارستهم لوظائفهم المتصلة بالمنظمة لدى الأعضاء جميعاً. وقد تم تحديد الحصانات والامتيازات المذكورة، بموجب المادة 4/8 بحيث تكون مثل تلك المنصوص عليها في اتفاقية امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 21 تشرين الثاني 1947. وإلى جانب تحديد الحصانات والامتيازات بالنسبة لموظفي الأمانة العامة، فقد تم تحديد مسؤولياتهم، بحيث تكون مسؤوليات المدير العام ومسؤوليات موظفي الأمانة العامة من حيث طبيعتها، ومسؤوليات دولية بحتة، ولا يجوز للمدير العام ولا لموظفي الأمانة العامة أن يسعوا أو يقبلوا. في معرض قيامهم بواجباتهم. تعليمات من أي حكومة أو جهة أخرى خارج المنظمة. وأن عليهم أن يمتنعوا عن أي عمل قد ينعكس بصورة سلبية على مركزهم كموظفين دوليين، وعلى أعضاء المنظمة أن يحترموا الطابع الدولي لمسؤوليات المدير العام وموظفي الأمانة العامة، وألا يحاولوا التأثير عليهم في أداء واجباتهم⁴⁹.

48 - المادة 15 /1 WTO.

49 - المادة 6 /4 WTO.

الأجهزة المتخصصة

أصبح واضحاً أن اتفاقيات تحرير التجارة العالمية هي من أضخم وأعقد الاتفاقيات الدولية، فهذه الاتفاقيات تجاوزت نصوصها وجداول التنازلات المرفقة بها آلاف الصفحات، ونظمت مختلف أنواع النشاط التجاري العابر للحدود، مما أوجد الحاجة إلى إنشاء أجهزة تقوم بالإشراف على أنواع محددة من الاتفاقيات، وأن يتاح المجال لإنشاء ما قد تظهر الحاجة إليه من لجان، حتى يتسنى لمنظمة التجارة العالمية أن تقوم بالمهام الموكلة إليها. وبعد دراستنا للأجهزة العامة لمنظمة التجارة العالمية، حري بنا أن نعرّج قليلاً على الأجهزة المتخصصة، والتي تنقسم إلى نوعين، يتعلق أحدهما بقطاع من القطاعات محل التنظيم، ويسمى بالمجالس. بينما يختص الآخر بمسائل محددة، ويطلق عليها اللجان.

أ- المجالس

لتيسير نشاط منظمة التجارة العالمية، تم إنشاء عدد من الأجهزة التي يختص كل منها بمجال من مجالات التجارة الدولية الرئيسية، وهي السلع والخدمات والملكية الفكرية. لذلك نصت اتفاقية منظمة التجارة العالمية في مادتها الرابعة/الفقرة الخامسة، على إنشاء المجالس الآتية:

1 - مجلس شؤون التجارة في السلع، ويشرف على سير اتفاقيات التجارة متعددة الأطراف الواردة في الملحق رقم (1) / أ.

2 - مجلس شؤون التجارة في الخدمات، الذي يشرف على سير الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات GATS، الملحق رقم (1) / ب.

3 - مجلس شؤون الجوانب المتصلة بالتجارة في حقوق الملكية الفكرية، ويقوم بالإشراف على سير اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة في حقوق الملكية الفكرية TRIPS الواردة في الملحق رقم (1) / ج.

وقد تم تحديد نطاق عضوية هذه المجالس ونطاق اختصاصها. فبالنسبة للعضوية، جعلت اتفاقية منظمة التجارة العالمية عضوية هذه المجالس مفتوحة أمام جميع الأعضاء، وتشبه العضوية في هذه المجالس، العضوية في الأجهزة الرئيسية للمنظمة من ناحية، وتختلف معها من ناحية أخرى. فعضوية الأجهزة الرئيسية وعضوية المجالس مفتوحة أمام الأعضاء جميعاً، وهذا هو وجه الشبه بينهما؛ بيد أن هذه العضوية متحققة وقائمة في الأجهزة الرئيسية كالمؤتمر الوزاري والمجلس العام دون حاجة إلى مطالبة أعضاء المنظمة

بها، بينما تكون عضوية المجالس المتخصصة مفتوحة للأعضاء في المنظمة، ولكن ذلك يحتاج - بتقديرنا - إلى أن يفصح العضو عن رغبته في عضوية هذه المجالس. وبعبارة أخرى فإن الأصل في عضوية الأجهزة الرئيسية أنها متحققة للأعضاء جميعاً، بينما الأصل في عضوية المجالس أن الأعضاء في المنظمة ليسوا أعضاء فيها، ما لم يعربوا عن إرادتهم في اكتساب عضويتها، وهنا لا يجوز منع أي عضو في المنظمة من اكتساب عضوية هذه المجالس. والدليل على ذلك هو اختلاف صياغة مسألة العضوية في كل مجلس على حدة، ففي حين ورد النص على عضوية المؤتمر الوزاري والمجلس العام في المادة الرابعة بفقرتيها الأولى والثانية تبعاً، بأنه: "يتألف من ممثلي جميع الأعضاء"، نجد الفقرة الخامسة من المادة ذاتها تجعل عضوية المجالس المتخصصة السابق ذكرها: "... مفتوحة لممثلي جميع الأعضاء". وواضح من ذلك أن الأعضاء الذين تتألف منهم الأجهزة الرئيسية يدخلون في تركيبة المجلس. بينما الأمر مختلف بالنسبة للمجالس المتخصصة، إذ توحى كلمة "مفتوحة" الواردة في النص أن الأمر جوازي ومتروك لتقدير العضو المعني؛ ولعل تبعية هذه المجالس للأجهزة الرئيسية التي تضم جميع الأعضاء في عضويتها يبرر جعل العضوية في هذه المجالس مفتوحة لأعضاء المنظمة، إذ سيكون جميع أعضاء المنظمة على علم ودراية بما يحدث في هذه المجالس، نظراً لسلطة الإشراف التي تتمتع بها الأجهزة الرئيسية ولا سيما المجلس العام بموجب الفقرة الخامسة من المادة الرابعة.

أما بالنسبة لنطاق اختصاص هذه المجالس، فإن اختصاص كل منها يتحدد من خلال الاتفاقية الخاصة به، حيث يقوم بالإشراف على الاتفاقية التي تدخل في نطاق اختصاصه. بيد أن هناك ملاحظات يجب تسجيلها في هذا الشأن:

الأولى: إنه إضافة لاضطلاع المجالس المذكورة بالوظائف التي عهدت بها إليها الاتفاقيات الخاصة بكل منها، فإن للمجلس العام أن يعهد إليها بمهام أخرى (م/4 WTO).

الثانية: تتمتع المجالس الثلاث بحق وضع قواعد إجراءاتها، مع ضرورة موافقة المجلس العام على ذلك (م/4 WTO).

الثالثة: لكل مجلس الحق في إنشاء أجهزة فرعية، ويضع كل جهاز فرعي قواعد إجراءاته، ولكنها تخضع بدورها لموافقة المجلس المختص (م/4 WTO).

الرابعة: على الرغم من أن كل ملحق لاتفاقية منظمة التجارة العالمية يتعلق بأحد قطاعات التجارة الدولية جاء موجزاً في بيان اختصاص المجلس المشرف على القطاع، فإن الملحق المتعلق باتفاقية حقوق الملكية الفكرية ينفرد عن سائر الملاحق، بأنه أورد بشكل منفصل اختصاص مجلس الملكية الفكرية في المادة 68 من اتفاقية TRIPS⁵⁰، التي تحتوي على عبارات واسعة، لعل من أخطرها منح هذا المجلس إمكانية التشاور مع أي مصدر يراه مناسباً والسعي للحصول على معلومات منه. فهذه الصياغة تتيح اتباع الوسائل التي يراها المجلس مناسبة دون حصر لهذه الوسائل، ودون تحديد لمعنى الملاءمة، وهو ما يوحي بأن المعايير التي سيتم اتباعها قد لا تكون موضوعية، وقد تتحكم بها أسباب لا علاقة لها بمسائل التجارة الدولية.

ب- اللجان

تنقسم اللجان التي أتت بها اتفاقيات تحرير التجارة العالمية إلى نوعين، أولهما حددته اتفاقية منظمة التجارة العالمية، وثانيهما بينته الاتفاقيات متعددة الأطراف المتعلقة بتجارة السلع (الملحق رقم 1/أ).

1 - اللجان التي أشارت إليها اتفاقية منظمة التجارة العالمية:

أوردت اتفاقية منظمة التجارة العالمية ذكر عدد من اللجان التي ينشئها المؤتمر الوزاري. وهذه اللجان هي: لجنة التجارة والتنمية، ولجنة قيود ميزان المدفوعات، ولجنة الميزانية والمالية والإدارة. وهذه اللجان هي لجان وجوبية. مثلها مثل المجالس السالف ذكرها. حيث يلتزم المؤتمر الوزاري بإنشائها، لورودها مسماً في ميثاق المنظمة، وليس للمؤتمر الوزاري أن يمتنع عن إنشائها لأنه بذلك يخرق دستور المنظمة، لذلك قلنا إن هذه اللجان وجوبية الإنشاء. بيد أن سلطة المؤتمر الوزاري لا تنحصر بإنشاء هذه اللجان، فله أن ينشئ أي لجان إضافية لأداء ما يراه مناسباً من مهام. وهنا نرى أن للمؤتمر الوزاري إضافة إلى سلطة إنشاء ما يراه

50 - تنص المادة المذكورة على أن: " يتابع مجلس الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية تنفيذ هذه الاتفاقية لاسيما امتثال البلدان الأعضاء بالتزاماتها المنصوص عليها في الاتفاق الحالي، ويتيح للبلدان الأعضاء فرصة التشاور بشأن الأمور المتعلقة بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، كما يقوم المجلس بالمسؤوليات الأخرى التي توكلها إليه البلدان الأعضاء، ويقدم لها بصورة خاصة أي مساعدة تطلبها في سياق إجراءات تسوية المنازعات. وأثناء تنفيذ المجلس للوظائف والمهام المنوطة به، يجوز له التشاور مع أي مصدر يراه ملائماً والسعي للحصول على معلومات منه...".

من لجان . سلطة تعديل هذه اللجان أو إلغائها حسب المقتضى، خلافاً للجان التي وصفناها بأنها وجوبية الإنشاء.

وتقوم اللجان . سواء كانت وجوبية أم جوازية . بأداء المهام الموكلة إليها بمقتضى اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، بما في ذلك اتفاقية منظمة التجارة العالمية. وللمجلس العام أن يعهد إليها بمهام إضافية. وتكون العضوية فيها مفتوحة لجميع الأعضاء⁵¹.

ويلاحظ أن اتفاقية منظمة التجارة العالمية لم توضح طبيعة العلاقة بين اللجان السابقة والمجالس المتخصصة؛ ولعل في إشراف المجلس العام على المجالس واللجان كافةً، ما يكفل ترتيب العلاقة فيما بين نوعي الأجهزة المتقدم ذكرها.

2 - اللجان المشار إليها في اتفاقيات تجارة السلع:

تتعدد هذه اللجان حسب الاتفاقيات الواردة في الملحق رقم (1) ألف. ففي إطار الاتفاق بشأن الزراعة، توجد لجنة الزراعة⁵²؛ وفي إطار الاتفاق بشأن القيود الفنية على التجارة TBT توجد اللجنة المعنية بالقيود الفنية على التجارة⁵³؛ وكذلك الأمر في إطار الاتفاق بشأن إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة TRIMS توجد لجنة إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة⁵⁴؛ وفي الاتفاق بشأن تطبيق المادة السادسة من GATT94 توجد اللجنة المعنية بممارسات مكافحة الإغراق⁵⁵؛ والأمر نفسه في الاتفاق بشأن تطبيق المادة السابعة من اتفاقية GATT94 حيث توجد اللجنة الفنية المعنية بالتقويم الجمركي⁵⁶؛ وكذلك في الاتفاق بشأن قواعد المنشأ حيث توجد اللجنة الفنية لقواعد المنشأ⁵⁷؛ وفي إطار الاتفاق بشأن الدعم والإجراءات التعويضية، توجد لجنة الدعم والرسوم التعويضية والهيئات الفرعية⁵⁸.

51 - المادة 7/4 WTO.

52 - المادة 17 من الاتفاق المذكور.

53 - المادة 13 من الاتفاق المذكور.

54 - المادة 7 من الاتفاق المذكور.

55 - المادة 16 من الاتفاق المذكور.

56 - الملحق الثاني من الاتفاق المذكور.

57 - الملحق الأول من الاتفاق المذكور.

58 - المادة 24 من الاتفاق المذكور.

ويرغم تعدد الإجراءات وتتابع الوسائل لأداء كل لجنة أو جهاز متخصص لمهامه، فهناك ملاحظتان بهذا الشأن:

الأولى: إن أي خلاف قد يعرض خلال ممارسة اللجنة أو الجهاز لعمله يتم نظره من جانب جهاز تسوية المنازعات.

الثانية: يقوم المجلس العام بالإشراف على الأجهزة الوارد ذكرها في الاتفاقات التجارية متعددة الأطراف، عملاً بالمادة 4/8 من اتفاقية منظمة التجارة العالمية.

أسئلة:

بماذا يختلف تشكيل المجلس العام في منظمة التجارة العالمية عن المجالس التنفيذية في الصندوق والبنك الدوليين؟

- ما مزايا آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية؟

كيف تنفذ الأحكام الصادرة في إطار منظمة التجارة العالمية؟

الوحدة التعليمية الثالثة عشرة

مبادئ اتفاقيات تحرير التجارة العالمية

الكلمات المفتاحية:

مبدأ عدم التمييز - شرط الدولة الأولى بالرعاية - شرط المعاملة الوطنية - الحد الأدنى الدولي - مبدأ تحرير التجارة الدولية - الشفافية - النفاذ إلى الأسواق - تشجيع التنمية والإصلاح الاقتصادي.

الملخص:

تتمثل مبادئ اتفاقيات تحرير التجارة العالمية بمبدأين أساسيين هما مبدأ المساواة أو عدم التمييز ومبدأ تحرير التجارة الدولية، وترتبط بكل منهما جملة من القواعد الأساسية. ويتشكل مضمون مبدأ عدم التمييز من قاعدتين هما: شرط الدولة الأولى بالرعاية؛ ثم المعاملة الوطنية. ويعد شرط الدولة الأولى بالرعاية من المسائل الأساسية في القانون الدولي وقد أخذت به الجات كما ظل محورياً بالنسبة لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية. ويمكن تعريف شرط الدولة الأولى بالرعاية بأنه اتفاق أو بند يتم إدراجه في اتفاق (بين طرفين (دولتين)، يعطي أحدهما (ويسمى المانح) للآخر (ويسمى المستفيد) وضع الدولة الأولى بالرعاية من أي طرف (ثالث). فإذا أعطى المانح لأي طرف ثالث، أي ميزة، فإن هذه الميزة تسري تلقائياً حيال المستفيد، لأنه أولى بالرعاية من أي طرف ثالث. وقد يكون الشرط أحادي الجانب أو تبادلياً، كما قد يكون مشروطاً أو غير مشروط. وترد على الشرط بعض الاستثناءات التي زال معظمها مع قيام منظمة التجارة العالمية وبقي منها استثناء التكتلات الإقليمية.

ولا يبتعد شرط المعاملة الوطنية عن شرط الدولة الأولى بالرعاية، بل يكمله. فهو ليس إلا امتداداً لشرط الدولة الأولى بالرعاية. ويعني مبدأ المعاملة الوطنية أن مواطني أحد الأطراف المتعاقدة سيعاملون . فيما يتعلق بما تم الاتفاق عليه . في إقليم الطرف المتعاقد الآخر، تماماً كما لو كانوا

مواطنين لهذا الطرف المتعاقد الآخر. أما مبدأ تحرير التجارة ففضلاً عن كونه مبدأً فإنه هدف من أهداف المنظمة.

الأهداف التعليمية:

- تعريف الطالب على بعض القواعد الأساسية في القانون الدولي والعلاقات الدولية الاقتصادية.
- تمرين الطالب على الوصول لفهم المسائل القانونية بتسلسل منطقي.
- التأكيد على أن المبادئ المعمول بها في المنظمة لها تاريخها الطويل في العلاقات الدولية.
- ترسيخ فكرة التكامل مع الجوار الإقليمي لما فيه من ضرورة، ومصلحة اقتصادية.

تتمثل مبادئ اتفاقيات تحرير التجارة العالمية بمبدأين أساسيين هما مبدأ المساواة أو عدم التمييز ومبدأ تحرير التجارة الدولية وترتبط بكل منهما جملة من القواعد الأساسية.

مبدأ المساواة (عدم التمييز)

يمكن وصف التمييز في التجارة الدولية، على أنه تفريق في المعاملة يسبب حرماناً أو ضرراً لا يساعد على نجاح السياسة الاقتصادية. فهو مفهوم مختلط تتحد فيه آثار اقتصادية معينة مع فكرة الإخلال بالالتزام، الذي يكون التعويض بناءً عليه مطلوباً في صيغة ما. وبما أننا نبحث في مبدأ المساواة في إطار اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، سنعالج قاعدتين أساسيتين تشكلان مضمون مبدأ عدم التمييز، هما: شرط الدولة الأولى بالرعاية؛ ثم المعاملة الوطنية.

شرط الدولة الأولى بالرعاية

Most Favoured Nation Clause (MFN)

يعد شرط الدولة الأولى بالرعاية من المسائل الأساسية في القانون الدولي، ويرى بعض الباحثين أنه يعود إلى بدء تكوين القانون الدولي². وليس بالمستغرب والحال كذلك، أن يكون شرط الدولة الأولى بالرعاية مبدأً أساسياً في القانون الدولي التجاري، فقد أخذت به GATT47 كما ظل محورياً بالنسبة لاتفاقيات تحرير التجارة العالمية (GATT/ WTO). ومن حيث الظاهر يبدو هذا الشرط مناسباً لتحقيق مبدأ عدم التمييز أو المساواة بين الدول.

أولاً - البدايات والمعنى:

نشأ شرط الدولة الأولى بالرعاية، وتطور في المعاهدات الثنائية للصدقة والتجارة والملاحة Friendship, Commerce and Navigation التي كانت من أولى الوسائل التي

² - انظر على سبيل المثال: د. عادل عزت السنجقي، سريان المعاهدات على الدول غير الأطراف، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1975، ص 157.

شكلت إطاراً للتجارة العابرة للحدود. وقد كانت معظم المعاهدات التجارية في القرن التاسع عشر تحتوي على مشاركة stipulation يطلق عليها عادةً شرط الدولة الأولى بالرعاية. وكانت صياغة هذا الشرط عامة في البداية³، فضلاً عن أن المعاهدات التي تنص عليه لم تكن مقيدة بالتجارة في البضائع، بل تعاملت مع مسائل أخرى، كالنفاذ إلى الأسواق وحرية الانتقال وحرية الملاحة⁴.

ويمكن تعريف شرط الدولة الأولى بالرعاية بأنه اتفاق أو بند يتم إدراجه في اتفاق بين طرفين (دولتين)، يعطي أحدهما (ويسمى المانح) للآخر (ويسمى المستفيد) وضع الدولة الأولى بالرعاية من أي طرف (ثالث). فإذا أعطى المانح لأي طرف ثالث، أي ميزة، فإن هذه الميزة تسري تلقائياً حيال المستفيد، لأنه أولى بالرعاية من أي طرف ثالث.

ووفقاً لشرط الدولة الأولى بالرعاية في صياغته العامة، فإن جميع المزايا التي أعطيت لأي طرف متعاقد في الماضي أو التي سوف تعطى لأي دولة ثالثة في المستقبل، يجب أن تعطى للمستفيد⁵. وبتعبير آخر، يعني هذا الشرط، معاملة دولة ما بحسبانها طرفاً متعاقداً، معاملة دولة أولى بالرعاية وأكثر تفضيلاً من أي دولة أخرى، أو منحها معاملة تفضيلية⁶.

فشرط الدولة الأولى بالرعاية يحتاج لوجود ثلاثة أطراف، هم: المانح والمستفيد والطرف الثالث.

وليتضح مفهوم شرط الدولة الأولى بالرعاية بشكل أوضح نسوق المثال الآتي: هناك ثلاث دول (أ/مانح) و(ب/مستفيد) و(ج/ثالث). عقدت (أ) مع (ب) اتفاقاً منحت بموجبه (أ) وضع الدولة الأولى بالرعاية لـ (ب). وبموجب ذلك فإن أي ميزة أو تفضيل تمنحه (أ) لـ (ج) تستفيد منه (ب) تلقائياً لأنها أولى بالرعاية من (ج).

ويمكن تقسيم شرط الدولة الأولى بالرعاية إلى قسمين:

³ - Oppenheim, International Law, A Treatise, Vol. I- Peace, 8th ed., 1955, p. 971.

⁴ - McRae, op. cit., p.159.

⁵ - Oppenheim, op. cit., 971 – 972.

⁶ - Schwarzenberger, The Principles and Standards of International Economic Law, RCADI, 1966, I, p.

أولهما: يتضمن نوعين من أنواع شرط الدولة الأولى بالرعاية وهما، الأحادي الجانب والمتبادل. فإذا كان الشرط أحادي الجانب، فإنه أقرب إلى أن يكون نوعاً بسيطاً من أنواع الاستعمار، لأنه يفرض نتيجة الإمبريالية الاقتصادية للمستفيد، أو أنه يكون نتيجة لمعاهدات سلام غير متكافئة؛ بينما يحتوي شرط الدولة الأولى بالرعاية المتبادل على مشاركة قائمة على قدم المساواة والمعاملة بالمثل. وطبقاً للقواعد الحاكمة لمبادئ السيادة والمساواة فإن القانون الدولي يفضل النوع المتبادل.

وأما القسم **الثاني** فيتضمن نوعين أيضاً، هما شرط الدولة الأولى بالرعاية المشروط، والآخر غير المشروط. فالشرط غير المشروط يشكل صيغة نموذجية تسمح بالسريان التلقائي بالنسبة لجميع المزايا الممنوحة دون مطالبة بها، كما أنها تسمح بالسريان التلقائي لجميع المزايا التي يجب منحها في أي مجال لطرف ثالث. بينما ينص الشرط المشروط على منح المزايا فقط على أساس التنازلات المتساوية (وهنا يتقاطع . وربما يتطابق . النوع المشروط مع النوع التبادلي).

وبشكل عام يمكن القول إن شرط الدولة الأولى بالرعاية يتميز ببعض الصفات⁷:

- فهو وسيلة من وسائل توحيد القانون والمساواة في المعاملة بين الدول. ومن ثم فإن شرط الدولة الأولى بالرعاية، لا يأتلف مع التمييز، إذا قام به مانح الشرط ضد المستفيد، ولمصلحة دولة ثالثة.

- إن الدول المنتفعة بهذا الشرط تستطيع أن تطالب فقط بالمساواة القانونية، أي بالتمتع بجميع الامتيازات المنصوص عليها في المعاهدة الجديدة، ولكنها لا تستطيع المطالبة بالمساواة الفعلية، أي أنها لا تستطيع المطالبة بالمساواة مع الطرف الثالث، في المسائل الخارجة عن نطاق ما يحدده ذلك الشرط. بيد أن هذا الشرط لا يستبعد ما يمنحه الواعد للمستفيد من مزايا إضافية تتجاوز تلك الممنوحة للدولة الثالثة. وتعبير آخر فإن هذا الشرط يأتلف مع المعاملة التفضيلية للمستفيد من قبل الواعد.

⁷ - Schwarzenberger, op. cit., p. 71.

- تشكل الدول . فيما خلا الواعد والمستفيد . طرفاً ثالثاً *tertium comparationis* ومن ثم يتطلب شرط الدولة الأولى بالرعاية، مقارنة مع المعاملة المعطاة للدول الثالثة، غياب أي تمييز ضد المستفيد.

- إن مجال تطبيق الشرط قاصر على المعاهدات العادية، ولا يمتد إلى الاتفاقيات التي تعقد بين دول تربطها رابطة وثيقة من اتحاد أو تعاهد.

- لا تتطلب معاملة الدولة الأولى بالرعاية، الامتثال لقواعد سلوك نهائية أو موضوعية. فالحقوق المتمتع بها في ظل هذا الشرط، إنما هي صورة مماثلة تماماً وبشكل مجرد للمزايا الممنوحة من المانح لدول ثالثة. وفي حال عدم وجود أي تعهدات لدول ثالثة، لا يكون شرط الدولة الأولى بالرعاية سوى هيكل فارغ. ومن حيث فعاليته فإنه يكون هيكلًا ذا محتويات متغيرة ودائمة التبدل.

ومما تقدم، تتضح الأهمية الكبيرة لشرط الدولة الأولى بالرعاية وأن المجال الطبيعي والأصلي لهذا الشرط، هو مما يهتم به القانون الدولي التجاري، لأنه نشأ وترعرع في صلب المعاهدات التجارية، وأثر تأثيراً كبيراً في مجال العلاقات الدولية التجارية، بل في عموم العلاقات الدولية. ولكي يتسنى لنا معرفة دوره في النظام الدولي التجاري لابد لنا من أن ندرس هذا الشرط من خلال GATT47 ومنظمة التجارة العالمية.

ثانياً - شرط الدولة الأولى بالرعاية في ضوء GATT47 ومنظمة التجارة العالمية:

تتمثل الأصول الأولى لشرط الدولة الأولى بالرعاية في أنه كان قائماً في نطاق المعاهدات الثنائية Bilateral Agreements وقد كان الإنجاز الحقيقي لـ GATT47 هو أن يتم تطبيق هذا الشرط بشكل متعدد الأطراف Multilaterally بالنسبة لجميع الأطراف المتعاقدين في الجات، بعد أن كان يطبق فقط بشكل ثنائي، ولم يعد الشرط المذكور معتمداً على التفاوض في معاهدة خاصة، فالأطراف المتعاقدون يمنحون معاملة الدولة الأولى بالرعاية للأطراف جميعاً. وقد نصت المادة الأولى من GATT47 على هذا المبدأ بالقول: "إن أي ميزة، أو تفضيل، أو امتياز، أو إعفاء يمنح من قبل أي طرف متعاقد لأي منتج ناشئ في، أو متجه إلى أي بلد آخر، يمنح حالاً وبدون شرط للمنتج المشابه الناشئ في، أو المتجه إلى أقاليم جميع الأطراف المتعاقدين".

وإذا ما طبق هذا النص بالنسبة لتخفيض التعريفات مثلاً، فإن أي تخفيض في التعريفات لمصلحة إحدى الدول يجب منحه لجميع الأطراف المتعاقدين. فكل طرف متعاقد في الجات يتمتع بالمعاملة نفسها بناءً على شرط الدولة الأولى بالرعاية الوارد في المادة الأولى من الجات. وبذلك فإن القيد الأول للمعاهدات القديمة الخاصة بالصدقة والتجارة والملاحة، تجاوزته اتفاقية الجات، ولم يعد من المفروض بالنسبة لشرط الدولة الأولى بالرعاية أن يتم التفاوض بشأنه على أساس ثنائي (دولة لدولة)، فاكتمال صفة الطرف المتعاقد في الجات تجعل هذا الشرط سارياً تلقائياً تجاه جميع الأطراف ولمصلحة جميع الأطراف.

وهكذا، فإن أي ميزة تجارية يمنحها بلد لبلد آخر لا بد أن تتسحب تلقائياً إلى كل البلدان الأخرى دون مطالبة بذلك، ومن ثم فإنه لا يجوز التمييز ضد مصالح أي عضو في الاتفاقية، وإنما يلزم تحقيق المساواة في المزايا الممنوحة بغض النظر عن حجم الدولة وقدرتها الاقتصادية. وهذا هو مفهوم مبدأ عدم التمييز في المعاملة التجارية بين الدول الأطراف، فهذه المعاملة التي تنصرف إلى تعميم المميزات التي يمنحها بلد ما للأعضاء الآخرين تؤمن مبدأ المساواة الكاملة في ظروف المنافسة، وتلزم الأطراف بعدم تطبيق قواعد مختلفة على المنتجات الأجنبية القادمة من أقاليم أطراف متعاقدة مختلفة. وبالمثل فقد أخذت اتفاقيات منظمة التجارة العالمية بشرط الدولة الأولى بالرعاية في جميع المجالات، سواء كانت متعلقة بالتجارة في السلع، أو في الخدمات، أو في حقوق الملكية الفكرية.

ثالثاً - الاستثناءات الواردة على شرط الدولة الأولى بالرعاية:

لقد تم وضع الاستثناءات على شرط الدولة الأولى بالرعاية منذ إنشاء GATT47 إذ وضعت قواعد وممارسات تؤكد المعاملة التفضيلية في بعض الحالات:

1 - الترتيبات الإقليمية: ويقصد بها ترتيبات تحرير التجارة بين مجموعة من الدول المنتمية إلى إقليم جغرافي واحد، كمناطق التجارة الحرة والاتحادات الجمركية، إذ أباحت الجات تبادل المزيد من الإعفاءات والتنازلات الجمركية على الصعيد الإقليمي في إطار ترتيبات محددة دون الالتزام بمنح

المعاملة التفضيلية نفسها لباقي الأطراف المتعاقدة في الجات، غير المنتمية لهذا الإقليم الجغرافي الواحد.

ولقد أدرك واضعو اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، الأهمية المتزايدة للترتيبات الإقليمية، فأفردوا وثيقة تفاهم خاصة بتفسير المادة الرابعة والعشرين من الجات التي نصت على المعاملة التفضيلية لهذه الترتيبات الإقليمية، إذ كانت ممارسات بعض الدول تتم عن رفض لمبدأ عدم التمييز ومعاملة الدولة الأولى بالرعاية، ولاسيما الدول الأوروبية التي كانت لها مستعمرات سابقة، حيث احتفظت بمعاملة تفضيلية بالنسبة لها، أي بتعرفة جمركية مخفضة على الواردات التي مصدرها هذه المستعمرات، وهو ما أخذ فيما بعد شكل اتفاقيات دولية عرفت باتفاقيات لومي، بين الجماعة الأوروبية من جانب، و45 دولة أفريقية من جانب آخر.

2 - التبادل التجاري بالنسبة للبلدان النامية:

لا يستوجب هذا الاستثناء وجود جوار جغرافي، وإنما يكفي أن يصنّف البلد المعني على أنه بلد نامٍ للتمتع بهذا الاستثناء. ويهدف هذا الاستثناء إلى تشجيع التجارة البينية للبلدان النامية، ولهذه البلدان الحق في إبرام اتفاقيات فيما بينها دون الالتزام بمنح هذه المعاملة لبلدان أخرى لا يتم تصنيفها بلداناً نامية.

ومن الجدير بالذكر أن جولة طوكيو في إطار الجات كانت نقطة تحول هامة بالنسبة لمعاملة البلدان النامية لأنها جعلت المعاملة التفضيلية قاعدة عامة ودائمة لصالح البلدان النامية، وأعطتها حق اتخاذ إجراءات خاصة لتشجيع تجارتها وتنميتها، وكذلك المشاركة على نطاق واسع في التجارة الدولية. وتستطيع البلدان النامية وفقاً لهذه المعاملة الاستثنائية أن تحصل على مزايا تجارية من الدول الكبرى الصناعية، لا يجري تعميمها على بقية الأطراف، وهذا يعني الإعفاء من الالتزام بمبدأ تعميم شرط الدولة الأولى بالرعاية، بحيث يمكن للبلدان النامية تبادل المزايا فيما بينها.

بيد أنه مع قيام منظمة التجارة العالمية تقلصت أهمية هذا الاستثناء، حيث أعطيت البلدان النامية فترة سماح مقدارها خمس سنوات، وأعطيت البلدان الأقل نمواً فترة مقدارها عشر سنوات. وخلال هاتين الفترتين لا تنطبق الالتزامات الواردة في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على البلدان

النامية أو الأقل نمواً. وهذا يعني أنه منذ مطلع عام 2005 فإن النصوص تنطبق على الجميع بغض النظر عن تصنيف الحالة التنموية للأعضاء.

وترتبط بالحالة التنموية ترتيبات الحماية بالنسبة للبلدان النامية ويقصد بها التدابير التي تتخذها البلدان النامية بهدف حماية الصناعات الوليدة، حيث تعفى من شرط الدولة الأولى بالرعاية إلى أن تصل صناعاتها الوليدة إلى القدرة التنافسية في الأسواق العالمية، ويسقط حق البلد النامي في التمتع بهذا الاستثناء بمجرد حدوث ذلك.

باختصار يمكن القول إن الجات أثرت بشكل واضح في شرط الدولة الأولى بالرعاية رغم الاستثناءات الواردة عليه، إذ لم تعد هناك حاجة للمعاملة بالمثل من حيث الأصل، رغم أن هذه المعاملة تمثل جوهر شرط الدولة الأولى بالرعاية في ظل الجات، فلا تعطى المزايا لطالبيها ما لم يقدم تنازلات مقابلة، ولكن ذلك ليس سوى استثناء، فالأصل الذي قدمته الجات بالنسبة لشرط الدولة الأولى بالرعاية هو أن يكون غير مشروط. فالمزايا والتفضيلات والإعفاءات تمنح بشكل غير مشروط. وقد سارت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية بالنسبة لهذا الشرط على ما كانت تتجهه الجات ، فأقرت هذا الشرط بالنسبة للتجارة في السلع، رغم أن الفقرة الرابعة من المادة الثانية من اتفاقية منظمة التجارة العالمية ذكرت صراحةً أن GATT94 تختلف عن GATT47. ومع ذلك، ومن خلال استقراء ما تضمنه الملحق رقم واحد (أ) الذي احتوى على عدد من وثائق التفاهم - فضلاً عن الاتفاقيات التفصيلية - تتضمن تفسيرات لبعض نصوص الجات، فإن عدم ذكر هذا الشرط صراحة يدل على أن العمل يجري بشأنه وفق GATT47.

ويؤكد هذه النظرة اتجاه واضعي الاتفاقيات إلى النص على الشرط المذكور في الفقرة الأولى من المادة الثانية من اتفاقية الخدمات GATS⁸ وكذلك في المادة الرابعة من اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة في حقوق الملكية الفكرية TRIPs⁹.

⁸ - "فيما يتعلق بالإجراءات التي تشملها هذه الاتفاقية يجب على كل عضو أن يمنح للخدمات وموردي الخدمات من أي عضو آخر فوراً ودون شرط، معاملة لا تقل رعاية عن تلك التي يمنحها لما يماثلها من الخدمات وموردي الخدمات من أي بلد آخر".

⁹ - "فيما يتعلق بحماية الملكية الفكرية فإن أي ميزة أو تفضيل أو امتياز أو حصانة يمنحها بلد عضو لمواطني أي بلد آخر يجب أن تمنح على الفور ودون أية شروط لمواطني جميع البلدان الأعضاء الأخرى...".

المعاملة الوطنية National Treatment

لا يبتعد شرط المعاملة الوطنية عن شرط الدولة الأولى بالرعاية، بل يكمله. فهو ليس إلا امتداداً لشرط الدولة الأولى بالرعاية. ولشرط المعاملة الوطنية أيضاً تاريخ طويل في المعاهدات الثنائية، فقد كانت معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة منبثاً له.

ويعني مبدأ المعاملة الوطنية أن مواطني أحد الأطراف المتعاقدة سيعاملون . فيما يتعلق بما تم الاتفاق عليه . في إقليم الطرف المتعاقد الآخر، تماماً كما لو كانوا مواطنين لهذا الطرف المتعاقد الآخر. أي أن هذا المبدأ يمنع التمييز ضد مواطني الأطراف المتعاقدة بأي شكل، بخصوص النقاط التي تنظمها المعاهدة¹⁰.

والحقيقة، إن مبدأ المعاملة الوطنية لا يقتصر على المسائل التجارية بل يمتد إلى أمور كثيرة، ويمكن اختصار وظيفته في أنه ينظم المركز القانوني للأجانب وللنشاطات الأجنبية، ولاسيما النشاطات الاقتصادية. وبما أن هدف المعاملة الوطنية هو إحداث المساواة في الداخل فإن مواطني مانح هذه المعاملة يشكلون قرناء ثالثين *tertium comparationis* فالمعيار الوطني له أهمية كبيرة في تحديد الحقوق التي يتمتع بها الأجانب الذين حصلت دولتهم على شرط المعاملة الوطنية. بيد أنه يجب الانتباه إلى أن معيار المعاملة الوطنية في القانون الدولي التجاري لا يهتم بالمعاملة الحسنة أو السيئة، وإنما فقط بما إذا كانت المنتجات المستوردة تشابه المنتجات المحلية¹¹.

ويتمثل الهدف من مبدأ المعاملة الوطنية في مجال التجارة بالبضائع بأن هذه البضائع التي تعبر الحدود وتدخل السوق، يجب ألا تتعرض لأي تمييز بينها وبين البضائع المحلية. وقد أوردت GATT47 هذا المبدأ في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة، حيث نصت على أن: "... منتجات إقليم أي طرف متعاقد ترد إلى إقليم أي طرف متعاقد آخر ستحصل على معاملة ليست أقل تفضيلاً من

¹⁰ - Oppenheim, op. cit., p. 971, footnote. 3.

¹¹ - McRae, op. cit., p.162.

تلك الممنوحة للمنتجات الوطنية المشابهة بالنسبة لجميع القوانين والتنظيمات والمطالبات التي لها تأثير في الداخل بالنسبة للبيع، الشراء، النقل، التوزيع، أو الاستخدام".

ويتضح من هذا النص أنه يضمن أن تكون شروط المنافسة واحدة بالنسبة للبضائع الداخلية أو الواردة. وهكذا فإن الدولة لا تستطيع مثلاً، أن تفرض ضريبة مبيعات على المنتجات المستوردة، عندما لا تكون هناك ضريبة مماثلة على المنتجات المحلية المشابهة.

وتبقى إحدى المسائل المهمة التي لا يحققها مبدأ المعاملة الوطنية، فهذا المبدأ لا يطالب الدول أن تعامل البضائع الأجنبية، والمنتجين أو المستثمرين الأجانب بشكل أفضل مما تعامل به نظراءهم المحليين لأن المطالبة بذلك يمكن أن تكون على أساس آخر، وهو ما يسمى بمعيار الحد الأدنى الدولي International Minimum Standard والذي بموجبه يمكن للأجانب أن يطالبوا بمعاملة أفضل من معاملة الوطنيين إذا كانت معاملة الدولة لمواطنيها تقل عن الحد الأدنى الذي ينظمه القانون الدولي.

وقد يبدو ذلك غريباً لأول وهلة، ولكن له ما يبرره، فقد ترهق الدولة كاهل مواطنيها، كأن يكون لديها عجز في الإيرادات، فتفرض ضرائب إضافية مثلاً على مواطنيها أو على المشروعات المحلية؛ وفي الوقت نفسه تكون لديها التزامات دولية اتفاقية بمنح معاملة تشكل حداً أدنى بالنسبة للأجانب أو المشروعات الأجنبية، كما لو تعهدت بعدم فرض ضرائب على هؤلاء بما يزيد على 10% مثلاً، ثم رفعت هذه الضرائب على مواطنيها إلى 20% ، ففي هذه الحالة لا يمكن لهذه الدولة أن ترفع الضرائب على الأجانب إلى نسبة 20% على أساس مساواتهم بالوطنيين، لأن معيار الحد الأدنى الدولي يتدخل في هذه الحالة ويمنعها من تجاوز الحد الذي تعهدت بالوقوف عنده.

على كل حال، لقد أكدت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، تمسك واضعيها بمبدأ المعاملة الوطنية، بشكل مشابه لتمسكهم بشرط الدولة الأولى بالرعاية، فتم التأكيد عليه في اتفاقية الخدمات

GATS في مادتها السابعة عشرة¹²؛ وكذلك في اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة في حقوق الملكية الفكرية TRIPs في مادتها الثالثة¹³.

أما بالنسبة لمعيار الحد الأدنى في اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، فيمكن القول إن القواعد التي أرستها هذه الاتفاقيات، تشكل حداً أدنى لا يمكن التحلل منه إلا بموجب الاستثناءات الصريحة التي نصت عليها الاتفاقيات المذكورة، بغض النظر عن كيفية تنظيم هذه الاستثناءات، وأهم ما يوضح معيار الحد الأدنى، هي جداول التنازلات المرفقة بالاتفاقيات، والتي تشكل الجزء الأكبر منها.

12 - تنص الفقرة الأولى من هذه المادة على أن: "يوفر العضو للخدمات أو موردي الخدمات من أي عضو آخر فيما يتعلق بجميع الإجراءات المتعلقة بتوريد الخدمات، معاملةً لا تقل رعايةً عن تلك التي يوفرها لأمتالها من الخدمات وموردي الخدمات لديه...".

13 - تنص الفقرة الأولى من المادة المذكورة على أن: "يلتزم كل من البلدان الأعضاء بمنح مواطني البلدان الأخرى الأعضاء معاملةً لا تقل عن المعاملة التي تمنحها لمواطنيها فيما يتعلق بحماية الملكية الفكرية...".

مبدأ تحرير التجارة الدولية

يمثل مبدأ تحرير التجارة منطلقاً لتحقيق أهداف النظام الدولي التجاري، بل إن اتفاقيات تحرير التجارة العالمية تمت صياغتها وفق هذا المبدأ بحيث تلتزم به الأعضاء في هذه الاتفاقيات بشكل يجعلها تفتح أسواقها أمام البضائع الأجنبية دون عوائق غير مبررة.

والحقيقة إن مبدأ تحرير التجارة ليس مبدأ جديداً، فهو من المبادئ المعترف بها في القانون الدولي، وهو ناتج في الأصل عن حق المرور الآمن الذي يعد من أقدم الحقوق فيما يتعلق بحرية الملاحة وأكثرها اتساعاً بالنسبة لمبادئ القانون الدولي (الاقتصادي)¹⁴. وقد عرفت المحكمة الدائمة للعدل الدولي هذا المبدأ في قضية Oscar Chinn عام 1934، بأنه يكمن في "الحق غير المقيد . من حيث الأصل . في القيام بأي نشاط تجاري سواء كان موضوعه الاتجار بالمعنى الدقيق والمعروف بأنه بيع وشراء البضائع، أو ما إذا كان صناعة في داخل البلد، أو عن طريق تبادل الواردات والصادرات مع البلدان الأخرى"¹⁵.

وقد أقرت GATT47 مبدأ تحرير المبادلات التجارية، من خلال خفض الجمارك وإزالة القيود الكمية والقيود الأخرى غير التعريفية؛ وكذلك فعلت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية الناجمة عن جولة أوروغواي.

فبالنسبة للتعريفات الجمركية عدت المادة (28 مكرر) من GATT47 أن هذه التعريفات تشكل دائماً عقبة خطيرة أمام التجارة، لذلك فإن الأطراف المتعاقدة في الجات مدعوة إلى تحرير التجارة على المدى البعيد، وذلك من خلال الدخول في مفاوضات للخفض المتبادل للتعريفات الجمركية، وربط هذه التعريفات، أي تثبيتها وعدم رفعها بعد ذلك إلا وفقاً لإجراءات محددة قد تنطوي على تقديم تعويضات إلى الأطراف المتضررة من زيارة التعرفة، حتى تكون خطوات تخفيض الحماية غير قابلة للارتداد.

¹⁴ - Schwarzenberger, op. cit., p. 47.

¹⁵ - "... right - in principle unrestricted - to engage in any commercial activity, whether it be concerned with trading properly so called, that is the purchase and sale of goods, or whether it is carried on inside the country or, by the exchange of imports and exports, with other countries." PCIJ, 1934, series A/B, p.84.

وقد انتهجت اتفاقيات تحرير التجارة العالمية الناجمة عن جولة أوروغواي، النهج نفسه، إذ أدرك المتفاوضون حول قيام منظمة التجارة العالمية أن بلوغ أهدافها يكون من خلال الدخول في اتفاقيات للمعاملة بالمثل تنطوي على مزايا متبادلة لتحقيق خفض كبير للتعريفات¹⁶. ولا يجوز زيادة أو رفع الرسوم الجمركية عن الحدود المقررة. بيد أن هناك بعض الاستثناءات الخاصة بالتكتلات الإقليمية والحماية والإغراق.

أما بالنسبة للقيود الكمية فإنها محظورة سواء بموجب GATT47 أو بموجب اتفاقيات تحرير التجارة العالمية، وهذا الحظر عام ويسري على كل من الصادرات والواردات. وقد ورد هذا المبدأ في جميع اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. وترد على هذا المبدأ بعض الاستثناءات مراعاة لأوضاع معينة، كالحكم الوارد في اتفاق الوقاية في إطار اتفاقية GATT94 حيث أقر الاتفاق المذكور إمكانية فرض قيود كمية نزولاً عند بعض الدوعي ذات الصفة الاستثنائية. وكذلك إمكانية اللجوء إلى التقييد الكمي في حالة حدوث اختلال حاد في ميزان المدفوعات. وهذا الاستثناء أقرته المادة 12 من GATT47 وبموجبه فإن للطرف المتعاقد الذي يواجه انخفاضاً حاداً في احتياطيه من النقد الأجنبي أو يتهدهده هذا الخطر أو يسعى لزيادة حصيلة هذه الاحتياطيات التي تكون قد وصلت إلى مستوى متدنٍ، أن يفرض قيوداً كمية على السلع المسموح باستيرادها. ومعنى ذلك أنه يستطيع فرض نظام الحصص على الواردات من أقاليم الأطراف المتعاقدين الآخرين، أملاً في توفير النقد الأجنبي اللازم له. بيد أن هذا الوضع استثنائي، وبالتالي فإنه لا يجوز الاستمرار به بمجرد زوال الأسباب التي دعت إلى فرضه، أي بمجرد تحسن وضع ميزان المدفوعات ووصوله إلى حالة التوازن أو حالة قريبة منه. وأما الجهة المختصة بتقرير هذه الحالة فهي صندوق النقد الدولي.

ومن جانب آخر، أوردت وثيقة التفاهم الخاصة بأحكام ميزان المدفوعات في GATT94 بنوداً خاصة بإجراءات التشاور حول ميزان المدفوعات، حيث تتشاور لجنة قيود ميزان المدفوعات لمراجعة جميع إجراءات تقييد الاستيراد المتخذة لأغراض ميزان المدفوعات (البند الخامس)، وتجري اللجنة مراجعة دورية لجميع القيود المطبقة لأغراض ميزان المدفوعات (البند السابع). وقد كانت

¹⁶ - راجع ديباجة اتفاقية منظمة التجارة العالمية .

GATT47 من قبل توجب إجراء مفاوضات تحت رعايتها بين الدولة التي تلجأ إلى هذا الإجراء والأطراف الأخرى التي تصيبها أضرار من جراء تطبيقه.

كما يرتبط بهذا الاستثناء إمكانية لجوء الدولة التي تواجه تدفقاً مفاجئاً وضخماً من الواردات من سلع معينة، على نحو يلحق ضرراً جسيماً بالمنتجين الوطنيين لهذه السلع أو يهدد بوقوع مثل هذا الضرر، إلى فرض قيود تجارية على هذه السلع، وذلك بأن توقف تعهداتها والتزاماتها بتخفيض الجمارك على هذه السلع كلياً أو جزئياً. والهدف من ذلك هو حماية الصناعة الوطنية الوليدة، شريطة ألا تمارس هذه الدولة تمييزاً أو تفرقة بين الأعضاء، وأن تلغي هذا الإجراء فور نمو الصناعة الناشئة ووقوفها على أقدامها.

من ناحية أخرى، أرست اتفاقيات تحرير التجارة العالمية مبدأ يرسخ هدف حرية التجارة الدولية، ألا وهو مبدأ الشفافية. وقد ورد النص عليه في الفقرة (باء) من الملحق (3) الخاص بآلية استعراض السياسة التجارية. ووفقاً لهذا النص "تعترف الأعضاء بالأهمية الراسخة للشفافية المحلية في اتخاذ القرارات الحكومية في الأمور المتعلقة بالسياسات التجارية، سواء بالنسبة لاقتصادات الأعضاء أو للنظام التجاري متعدد الأطراف، وتتفق على تشجيع وتعزيز هذه الشفافية في نظمها، وتقر أن تنفيذ الشفافية المحلية، لا بد أن يكون على أساس طوعي، وأن يأخذ بالحسبان النظم القانونية والسياسية لكل عضو من الأعضاء".

ويبدو من النص أن الشفافية يجب أن تكون مبدأ موجّهاً للدول في تعاملاتها التجارية. والشفافية في مجال تجارة السلع تعني أن تكون التعريفات هي الحاجز الوحيد أمام البضائع الأجنبية، وبالتالي فلا يجوز اللجوء إلى القيود غير التعريفية. أي أن الحواجز التعريفية مباحة من حيث الأصل، ولكنها يجب أن تكون معلنة بحيث يتسنى معرفتها بالنسبة للجميع؛ وبهذا المعنى فإن الشفافية تعني الوضوح والعلانية¹⁷، وقد تم التأكيد على الشفافية في عدد من الاتفاقيات الأخرى¹⁸.

¹⁷ - وقد وردت الشفافية بهذه التسمية (الوضوح والعلانية) في الملحق باء من الاتفاق الخاص بتطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية .

¹⁸ - اتفاقية الاستثمار (المادة 6)، واتفاق الفحص قبل الشحن (المادة 2/ 5و6 و7 و8، والمادة 3/ 2)، واتفاقية الخدمات GATS (المادة 3)، واتفاقية الملكية الفكرية TRIPs (المادة 63).

ومن أوجه مبدأ تحرير التجارة، ما يعرف بالنفوذ إلى الأسواق Access to Markets فالنظام التجاري المتعدد الأطراف، يهيئ للمستثمرين والمستخدمين والمستخدمين والمستهلكين، بيئة عمل تشجع التجارة والاستثمار والعمل إضافة إلى خيار السعر المنخفض. وهذه البيئة تحتاج إلى ثبات واستقرار ولا سيما إذا كان العمل متعلقاً بالاستثمار.

وإذا كانت التجارة في السلع يمكن التحدث فيها بسهولة عن التعريفات، فإنها في الخدمات تكون صعبة للغاية. فالخدمات ليست واضحة وملموسة كالسلع، فكيف تمت معاملتها بالنسبة للنفوذ إلى الأسواق؟ هناك حاجة للتنبؤ بظروف الخدمات. وقد التزمت الحكومات بتعهدات تغطي التنظيمات الوطنية المؤثرة بالنشاطات الخدمية، وهذه التعهدات تتضمن جداول وطنية ملزمة تمتد إلى الجولات التفاوضية المستقبلية في قطاع الخدمات.

ومما يتصل بالنفوذ إلى الأسواق ومبدأ تحرير التجارة، هنالك قواعد الاستثمار، حيث تلتزم الحكومات بعدم تغيير القواعد النازمة للاستثمار التي تعهدت بها، بشكل يزيد من صعوبة شروطه ويمنع نفاذه إلى الأسواق. ويمكن القول إن شفافية القوانين والتنظيمات والممارسات المحلية، هي السبيل الذي يتحقق النفاذ إلى الأسواق من خلاله.

ويرتبط بمبدأ تحرير التجارة أيضاً، مسألة تشجيع التنمية والإصلاح الاقتصادي. فمما لا شك فيه أن اختلاف النظم الاقتصادية، لا يعزز فرص تحرير التجارة، في حين أن توحيد الفلسفة الاقتصادية في اتجاه واحد. يتمثل حالياً في توحيد اقتصاد السوق. سيؤدي حتماً إلى أن ينتج مبدأ تحرير التجارة آثاره التي يأملها واضعو الاتفاقيات. ومن المعروف أن أكثر من ثلاثة أرباع أعضاء منظمة التجارة العالمية هم من البلدان النامية، والبلدان التي هي في عملية إصلاح اقتصادي وتحول عن النظم غير السوقية.

تمارين:

- ما هي القواعد التي يتضمنها مبدأ عدم التمييز؟
- ما المقصود بشرط الدولة الأولى بالرعاية؟
- ما الاستثناءات الواردة على شرط الدولة الأولى بالرعاية؟ وما أهمها في نظام منظمة التجارة العالمية؟
- ما المقصود بالمعاملة الوطنية؟ وما علاقته بمعيار الحد الأدنى الدولي؟
- هل يعد تحرير التجارة هدفاً أم مبدأ في منظمة التجارة العالمية؟ وضّح إجابتك.