Document: EB 2012/107/R.34
Agenda: 14(e)
Date: 6 December 2012
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD
تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

سؤال يتعلق بوضعية الدائن المفضل وإعادة جدولة الديون

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Rutsel Martha
المستشار العام
رقم الهاتف: 2457 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: r.martha@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة السابعة بعد المائة
روما، 12-13 ديسمبر/كانون الأول 2012

للعلم

سؤال يتعلق بوضعية الدائن المفضل وإعادة جدولة الديون

أولا– مقدمة

1- بناء على طلب من جمهورية السودان (المشار إليها من الآن فصاعدا بـ " السودان")، وفي جهد لمساعدة السودان على مواجهة وضعها الاقتصادي الصعب، تفاوض الصندوق مع السودان على إعادة جدولة ديونها بناء على سياسة الصندوق وقواعده الناظمة للمتأخرات، التي تم عرضها على المجلس التنفيذي في دورته السادسة بعد المائة. وخلال مناقشات المجلس التنفيذي، أشار بعض أعضاء المجلس إلى أن مفاوضات الديون الجارية بين الصندوق والسودان تسير بوتيرة أسرع مما هي عليه في غيره من المنظمات. وقد تم تسليط الضوء على قضيتين بهذا الشأن، أولهما حقيقة أن الصندوق مشارك ملتزم بإطار مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والتي يتوقع استنادا إليها في العادة من المصارف الإنمائية أن تمضي قدما معاً. ثانيا، مسألة ما إذا كان يتوقع من الصندوق أن يحترم وضعية الدائن المفضل للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي عند النظر في خطة إعادة جدولة الديون.

ثانيا– توجيهات مجلس المحافظين في الصندوق

ألف – سياسة المتأخرات

2- في دورته الحادية والعشرين، نظر مجلس المحافظين في الوثيقة GC 21/L.7 بعنوان "إطار سياسات الصندوق بشأن عمليات المشاركة مع البلدان المتأخرة عن السداد" ومشروع القرار الوارد في هذه الوثيقة، وتبنى الفقرة 32(ز) من سياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق بهدف إيجاد إطار لإدارة الشراكة مع البلدان المتأخرة عن السداد والذي يرد نصه على النحو التالي:

" لأغراض حل مسألة المتأخرات التي قد تنشأ من حين لآخر في سداد الفوائد/رسوم الخدمة وسداد أصل القروض، يجوز للمجلس التنفيذي تعديل الشروط المقدم بها القرض إلى البلد المعني، بما في ذلك فترة السماح وتاريخ الاستحقاق وقيمة قسط من أقساط سداد القروض، مع الحفاظ على صافي القيمة الحالية الأصلي".

3- أي بعبارة أخرى، فوض مجلس المحافظين المجلس التنفيذي وأناط به مسؤولية حل المتأخرات التي قد تنشأ من حين إلى آخر في سداد خدمة الدين وإعادة سداد أصل القروض للدول الأعضاء المقترضة.

4- ومن الضروري أن نستذكر بأن إدخال هذا التفويض كان لأغراض تمكين المجلس التنفيذي من التعامل بصورة فعالة مع التبعات السلبية للتأخر في سداد القروض على تحقيق أهداف الصندوق فيما يتعلق بالبلدان التي هي بحاجة إلى مساعدته. وأما التبعات السلبية التي حددتها الوثيقة GC 21/L.7 فهي:

(أ) **تعليق المشروعات وحافظة البلد**. من أهم الآثار المترتبة على تراكم المتأخرات تعليق السحوبات من القروض. ويشير تحليل تعليقات القروض المقدمة من الصندوق آنذاك إلى وجود أثر جسيم قد

لا يمكن إصلاحه في بعض الأحيان لتعليق المشروعات على زخم المشروعات، وعلى التزام أصحاب المصلحة في الميدان، وخاصة على مشاركة المستفيدين.

(ب) **عدم تمديد تاريخ الإقفال**. تغدو المشروعات عندما تكون معلقة غير مؤهلة لتمديد تاريخ إقفال قروضها.

(ج) **التمويل المشترك**. ثمة خطر يتمثل في أن تلجأ الجهة المشاركة في التمويل إلى قطع عمليات صرف مبالغ تمويلها، وبالتالي زيادة حرمان البلد من الموارد الخارجية الملتزم بها.

(د) **إعداد مشروعات جديدة.** حينما يكون الصرف للمشروعات الجارية معلقا، يتأثر أي إقراض جديد بالطرق التالية: (1) لن تتم معالجة أية قروض جديدة أو تعرض على المجلس التنفيذي عندما يعاني البلد من متأخرات جدية؛ (2) لا توقع القروض التي صادق عليها المجلس التنفيذي في حال كانت المتأخرات أكثر من هامشية في التاريخ المقرر للتوقيع على القرض؛ (3) لا يعلن نفاذ مفعول القروض الموقعة في حال وجود متأخرات أكثر من هامشية عندما يتم الإيفاء بشروط نفاذ المفعول.

5- وتعد هذه الاعتبارات الأكثر أهمية مما يتوجب ملاحظته عند ممارسة السلطة التي فوض بها مجلس المحافظين في الفقرة 32(ز) من سياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق.

باء – المشاركة في مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

6- أطلق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لأول مرة عام 1996، ومن ثم عدلت عام 1999 كمبادرة الديون "المعززة" لشطب الديون التي لا يمكن تحملها في أفقر البلدان المثقلة أكثر من غيرها بالديون في العالم. ويتوجب على البلدان المؤهلة للاستفادة من مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن تلبي بعض المعايير المحددة، وأن تلتزم بالحد من الفقر من خلال تغييرات سياساتية، وأن تظهر سجلا جيدا مع مرور الوقت. وبناء على تقدير لهذه المعايير، يقرر المجلس التنفيذي لكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بصورة رسمية تأهل البلدان للاستفادة من تخفيف ديونها بعد عملية مشاورات مع جميع الجهات الدائنة، بما في ذلك "نادي باريس" والمؤسسات المالية الدولية. وتلتزم جميع الجهات الدائنة المشاركة في المبادرة، من خلال اتفاقية، بالتخفيف من ديون البلدان إلى مستوى يمكن اعتبار البلد قادراً على تحمله مع تسوية للديون المستهدفة على أساس تقاسم الأعباء. وأما العملية المذكورة سابقا التي تتوج باتفاقية، فيشار إليها بنقطة القرار بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وما أن تصل بلد ما نقطة القرار حتى يجوز لها على الفور البدء في تلقي تخفيف مرحلي من خدمة ديونها المستحقة.

7- وبحكم كونه خامس أكبر موفر للتخفيف من الديون بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في أفريقيا، كان الصندوق مشاركا ملتزما بعملية مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون منذ استهلالها. وصادق المجلس التنفيذي على مبدأ انخراط الصندوق في المبادرة الأصلية لديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في دورته التاسعة والخمسين في ديسمبر/كانون الأول 1996 كعنصر من الإطار السياساتي الأعرض للصندوق لإدارة شراكات تشغيلية مع البلدان التي لديها متأخرات في السداد مع الصندوق. وقام مجلس المحافظين في دروته العشرين في فبراير/شباط 1997، من خلال القرار 101/د–20 بتعديل الفقرة 32 من سياسات الإقراض ومعاييره من خلال إضافة النص الوارد أدناه والذي يفوض بسلطة الموافقة إلى المجلس التنفيذي.

" لأغراض تنفيذ مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يجوز للمجلس التنفيذي أن يعدل الشروط التي يقدم بها القرض المعتمد لبلد ما. ولدى تحديد فترة السماح وتاريخ الاستحقاق وقيمة كل قسط من أقساط سداد القروض، يأخذ المجلس التنفيذي في اعتباره التقدير الموضوع في إطار مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لقدرة البلد على تحمل الديون."

8- وعلى أساس الوثيقة GC 21/L.6، تبنى مجلس المحافظين في دورته الحادية والعشرين إطارا سياساتيا تشغيليا لمشاركة الصندوق في المبادرة من خلال القرار 105/د–21، وفوض بإنشاء حساب أمانة المبادرة لأغراض القيام بعمليات التخفيف من الديون. وبعدئذ قرر مجلس المحافظين في دورته الثالثة والعشرين في فبراير/شباط 2000 من خلال القرار 117/د–23 المشاركة بصورة كاملة في المبادرة المعززة لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وهذه الآلية الآن قيد التشغيل.

9- وكما ورد في الفقرة 6 من قرار مجلس المحافظين 105/د–21 لعام 1998، فإن "حساب أمانة الصندوق لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون سوف يستخدم للحد من عبء ديون الدول الأعضاء المؤهلة بموجب المبادرة المعززة لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى مستوى يمكن تحمله..." ويعني ذلك ضمنا أنه طالما أن البلد لم يعلن عن تأهيله كبلد يمكنه الاستفادة من هذه المبادرة، لا يمكن أن تطبق عليه المعايير والإجراءات في إطار مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما في ذلك العمل بطريقة متسقة مع الجهات الدائنة الأخرى المشاركة، وبالتالي فإن الصندوق مجبر على تسوية قضية متأخرات المقترضين منه بما يتماشى مع سياسته الخاصة وقواعده الناظمة لقضية المتأخرات.

ثالثا– منظور البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي

10- طلب مكتب المستشار العام من نائب الرئيس والمستشار القانوني للبنك الدولي للإنشاء والتعمير ودائرة الشؤون القانونية في صندوق النقد الدولي تقرير ما إذا كان بإمكان الصندوق بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تسوية متأخرات بلد ما بصورة أحادية، أو فيما لو كان يتوجب على الصندوق أن ينتظر حتى يقوم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للمضي في تسوية المتأخرات. والسؤال المطروح هو هل يعتبر مضي الصندوق قدما بإعادة جدولة تيسيرية قبيل وصول البلد إلى نقطة القرار جزءاً من تخفيف ديون الصندوق لمثل هذا البلد بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وإجابة على تساؤل مكتب المستشار العام فيما إذا كان ذلك ممكنا، وفي حال كان كذلك، في أي مرحلة زمنية يكون هناك طلب أو توقع، بموجب المبادرة، لأن تمضي المؤسسات المالية المتعددة الأطراف قدما معا، وأن تتوقف عن تطبيق أحادي لاتفاقيات التمويل. وقد أجاب نائب الرئيس والمستشار القانوني للبنك الدولي للإنشاء والتعمير ودائرة الشؤون القانونية في صندوق النقد الدولي على الوجه التالي:

- كي يتمكن بلد ما من الحصول على تخفيف من ديونه بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا بد من حل عدد من القضايا الرئيسية، وهي تتضمن: (1) تطبيع علاقاته مع الجهات الدائنة، بما في ذلك من خلال تسوية متأخراته للجهات الدائنة المتعددة الأطراف، (2) ضمان الموارد الضرورية لدائنيه لتمويل حصتهم من تكلفة تخفيف الديون بموجب المبادرة. ويكون التأهيل للتخفيف من الديون على وجه الخصوص مشروطا بأن تكون مؤشرات القدرة على تحمل الديون أعلى من

العتبات ذات الصلة في المبادرة وتلقي الضمانات من الجهات الدائنة عن استعدادها لتوفير مثل هذا التخفيف.

- مشاركة الجهات الدائنة في مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون طوعية، وبالتالي لا يوجد هناك أي مطلب لعمل منسق من قبل جميع الجهات الدائنة لبلد ما. إلا أن المبدأ الرئيسي المحدد لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هو أن هناك توقع ما بأنه لا بد للإجراءات أن تكون منسقة بين جميع الجهات الدائنة ذات الصلة، مع مشاركة واسعة ومتساوية، ومع الإدراك بأن نجاح المبادرة يكمن في السماح بخروج من دين لا يمكن تحمله بالاعتماد على المشاركة الشاملة لجميع الجهات الدائنة. وأما النهج قديم العهد فيما يتعلق بتسوية المتأخرات، والتخفيف من عبء الديون، فيتألف من تبني إطار شامل في سياق تضامن بين جميع الجهات الدائنة.

- عندما يتم حل القضايا الرئيسية ذات الصلة بتأهل بلد ما للتخفيف من عبء ديونه، ربما يتحرك عندئذ البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي قدما لتحقيق التوقع بوجود إجراء متسق أشير إليه في النقطة الثانية أعلاه. وبموجب المبادرة، فإن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير يلتزمان عند نقطة القرار، (أي النقطة التي قد يقرر فيها الصندوق فيما إذا كان أحد أعضائه مؤهلا للمساعدة بموجب المبادرة ومقدار المساعدة) لتوفير حصصهم من التخفيف من الديون بشروط توفر ضمانات مرضية عن البدء بإجراءات متناسبة من قبل الجهات الدائنة الأخرى. وبالتالي، وإلى الحد الذي يمكن لجهة دائنة ما أن توفر الضمانات، سيكون هناك توقع بأن هذه الجهة الدائنة سوف توفر المساعدة الملتزم بها. يمكن بعدئذ توفير التخفيف من الديون من قبل الجهات الدائنة عند نقطة الإنجاز (أي عند النقطة التي يأخذ فيها الصندوق قراره بصرف المساعدة الملتزم بها للدولة العضو المؤهلة).

- بموجب مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يمكن اعتبار إعادة الجدولة بشروط تيسيرية قبل الوصول إلى نقطة القرار خطوة نحو حصة متعددة الأطراف في تخفيف الديون بموجب المبادرة. وبإمكاننا أن نؤكد بأنه في الحالات التي أعطى الدائنون متعددو الأطراف إعادة جدولة تيسيرية للمتأخرات قبل الوصول إلى نقطة القرار في المبادرة، فإن العنصر التيسيري كان متأصلا في إعادة الهيكلة مما يمكن اعتباره جزءا من حصة الدائن المعني في التخفيف من الديون بموجب المبادرة. وقد تم تطبيق ممارسة حساب عنصر المنحة في عمليات تسوية المتأخرات بصورة منتظمة منذ تبنيها عام 1998، (كما هو واضح في الوثائق القطرية ذات الصلة بهذه المبادرة).

رابعا– تصنيف مطالبات الصندوق بإعادة السداد مقارنة بغيره من المؤسسات المالية الدولية الأخرى

11- كما ذكر أعلاه، فإن مشاركة الدائنين في مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون طوعية، وبالتالي ليس هناك أي مطلب لعمل متسق من قبل جميع دائني بلد ما. وبالتالي وفي غياب قرار من مجلس المحافظين لإعطاء الأولوية لمطالبات جهات دائنة أخرى متعددة الأطراف للمقترضين من الصندوق، فإن مثل هذا

المطلب يكون ملزما فقط في حال أنه، وبموجب قواعد القانون الدولي ذات الصلة، كانت مطالبات الدائنين الآخرين أقدم من مطالبات الصندوق.

12- وفي القانون الدولي، تشكل إعادة جدولة الديون تعديلا لاتفاقيات تمويل مبرمة بين الصندوق ودولة مقترضة من دوله الأعضاء والتي تعتبر معاهدات ضمن المعنى العريض لمعاهدة جنيف بشأن قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية. وبالتالي، ومن جهة نظر رسمية صرفة، تبدو جميع المعاهدات في علاقتها إحداها بالأخرى، وكأنها كيانات مستقلة تتمتع بالاكتفاء الذاتي على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين. وبناء عليه فليست هناك أي اتفاقية دولية لديها أسبقية مطلقة على أي اتفاقية أخرى، كذلك لا يجوز لأي اتفاقية بين طرفين أو أكثر أن تستخدم ضد فريق آخر غير موقع لها. ومعنى ما ذكر أعلاه بأنه طالما أن ديون مقترض ما تنجم عن اتفاقيات مع جهات دائنة أخرى متعددة الأطراف، فإنها تشكل التزامات مستقلة تصنف على أنها مساوية لبعضها البعض. وبالتالي وفيما يتعلق بحقوق المؤسسات المالية متعددة الأطراف الأخرى كجهة ثالثة باتفاقيات التمويل بين الصندوق والجهات المقترضة منه، فإن من المبادئ المعترف بها تماما في القانون الدولي ألا تخلق معاهدة ما حقوقا وواجبات على طرف ثالث بدون موافقته. وحيث أن اتفاقية التمويل في الصندوق وتعديلاتها لا تضم بنودا وأحكاما تنطبق على حق أي طرف ثالث، فإنه لا يمكن طلب الإيفاء بهذه الحقوق من قبل طرف ثالث فيما يتعلق بالصندوق، وبالتالي فليس هناك أي مطلب بموجب الشروط العامة لتمويل التنمية الريفية في الصندوق أو غيرها لإعطاء الأولوية لمطالبات مالية أخرى متعددة الأطراف.

خامسا – الاستنتاجات

13- يؤدي كل ما ورد سابقا إلى الاستنتاجات التالية:

- عند التعامل مع بلد ما لم يتم إعلان تأهيله للاستفادة من إطار مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يمكن لأي دائن متعدد الأطراف أن يطبق سياساته الخاصة به عند التعامل مع متأخرات الدول الأعضاء فيه.
- أدخل مجلس المحافظين الفقرة 32(ز) من سياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق عام 1998 بهدف تمكين المجلس التنفيذي من التعامل مع العواقب غير المرغوب بها لمتأخرات مطولة على البلدان الأعضاء التي تحتاج لمساعدة الصندوق.
- وبناء عليه، فما تطلبه الفقرة 32(ز) من سياسات الإقراض ومعاييره في الصندوق هو وجوب تسديد المتأخرات من خلال خطة لإعادة جدولة الديون، كما يقررها المجلس التنفيذي.
- وفيما يتعلق بالدول المتأهلة للاستفادة من مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، تتم ممارسة هذه السلطة حتى يحين الوقت الذي يصل فيه المقترض إلى نقطة القرار، بعدها يتوقع من الصندوق أن يعمل مع غيره من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف.
- وأكدت الاستجابات المستلمة من كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي بأن مشاركة الدائنين في هذه المبادرة طوعية، وبالتالي، فليس هناك أي طلب لعمل متسق من قبل جميع الدائنين لبلد ما. علاوة على ذلك، فإن إعادة الجدولة بشروط تيسيرية قبيل الوصول إلى نقطة القرار

يمكن اعتبارها تحركا صوب حصة منظمة متعددة الأطراف ما في تخفيف الديون بموجب هذه المبادرة. وفيما يتعلق بعبارة "قبل الوصول إلى نقطة القرار"، فقد نصت مذكرة مشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي حول مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بعنوان "نهج صوب متأخرات المؤسسات المالية متعددة الأطراف" الصادرة عام 1998، بأن إعادة جدولة المتأخرات في نفس زمن الوصول إلى نقطة القرار يتوقع أن يتم تبنيه في سياق مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومن ناحية الممارسة، بقي تطبيق المدة الزمنية المحددة قبل الوصول إلى نقطة القرار مرنا على الدوام.

- أما المبادئ ذات الصلة بالقانون الدولي، فتؤكد بأنه ليس هناك أي مطلب على الصندوق لإعطاء الأولوية لمطالبات المؤسسات المالية متعددة الأطراف الأخرى.