Document: EB 2020/129/R.23
Agenda: 8(c)
Date: 9 March 2020
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

ورقة النهج: الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية في سياق نموذج العمل الجديد في الصندوق

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Alvaro Lario
نائب الرئيس المساعد
كبير الموظفين الماليين والمراقبين الماليين
دائرة العمليات المالية
رقم الهاتف: 2403 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: a.lario@ifad.org

Ruth Farrant
مديرة شعبة خدمات الإدارة المالية
رقم الهاتف: 2281 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: r.farrant@ifad.org

Benjamin Powell
مدير وأمين الخزانة
شعبة خدمات الخزانة
رقم الهاتف: 2251 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: b.powell@ifad.org

مالك الساحلي
كبير الموظفين الماليين الإقليميين
شعبة خدمات الإدارة المالية
رقم الهاتف: 2545 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: m.sahli@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre Mc Grenra
مديرة مكتب الحوكمة المؤسسية
والعلاقات مع الدول الأعضاء
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة التاسعة والعشرون بعد المائة
روما، 20-21 أبريل/نيسان 2020

للاستعراض

المحتويات

موجز تنفيذي ii

أولا - السياق 1

ثانيا - فرص وقيود الأعمال المتصلة بإقراض الكيانات دون الوطنية 2

ثالثا - إدارة المخاطر والآثار القانونية والضمانات 4

ألف - الاعتبارات المتعلقة بالإشراف السياسي وتجنب الانحراف عن المهمة 4

باء - الاعتبارات المالية 5

جيم - الاعتبارات القانونية المتعلقة باتفاقية إنشاء الصندوق 6

دال - الاعتبارات المتعلقة بالتسيير والرصد والتقييم 7

هاء - الاعتبارات المتعلقة بشروط الإقراض وشروط التمويل 8

رابعا - الاستنتاجات وآفاق المستقبل 8

الملاحق

الملحق الأول - البيان الذي أدلت به البرازيل في الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي

الملحق الثاني -تعاريف الكيانات الوطنية ودون الوطنية

الملحق الثالث - الأحكام المتعلقة بالإقراض إلى الجهات دون الوطنية في مواثيق جهات دائنة متعددة وثنائية مختارة

موجز تنفيذي

1- استجابة للبيان الذي أدلت به البرازيل في الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي، والذي اقترحت فيه أن ينظر الصندوق في إقراض الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية مباشرة - وتمشيا مع الطلب الذي قدمه المجلس التنفيذي في وقت لاحق إلى الإدارة بتقديم ورقة مناقشة في دورته التاسعة والعشرين بعد المائة في أبريل/نيسان 2020، تتناول ورقة النهج هذه تحليل إمكانية تقديم المزيد من الدعم المخصص في إطار نهج برامجي قطري.

2- ومن المفهوم عموما أن مصطلح "الكيانات دون الوطنية" يشمل الحكومات دون الوطنية والكيانات العامة ذات الصلة مثل مصارف التنمية الوطنية. وعادة ما يُعرّف مصطلح "الحكومة دون الوطنية" على أنه يشمل جميع مستويات الحكومة دون المستوى الوطني (المركزية، والفيدرالية، وما إلى ذلك)، مثل حكومات الولايات وحكومات الأقاليم و/أو المقاطعات، حسب الهيكل السياسي والمالي والإداري للبلد. (انظر الملحق الثاني). **ويقتصر نطاق ورقة النهج هذه على توجيه عمليات الإقراض إلى الحكومات دون الوطنية على مستوى الولايات أو المقاطعات ومصارف التنمية الوطنية.**

3- ويقدم العديد من الوكالات المتعددة الأطراف والثنائية، وبرامج الجهات المانحة الثنائية ومؤسسات القطاع الخاص بالفعل التمويل إلى الكيانات دون الوطنية بشكل مباشر إما في إطار برنامج منفصل يركز على استثمارات البنية التحتية أو نوافذ تمويل القطاع العام/الخاص القائمة، حسب توافر الضمانات السيادية. ويقدم الصندوق تمويلا إلى الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية بشكل دوري منذ أوائل ثمانينات القرن الماضي.

4- وتعرض هذه الورقة نظرة عامة على الفرص المتاحة لتقديم أدوات تمويل دون وطنية مدعمة بضمانات سيادية إلى الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية. وتُستبعد من نطاق ورقة النهج هذه جميع أدوات التمويل غير السيادية التي تُقدم إلى الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، والتي تكون غير مدعمة بضمان سيادي.

5- ويواجه الصندوق مخاطر عند التعامل مع الكيانات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية من حيث الجوانب المتعلقة بالمهمة والجوانب المالية والقانونية والتشغيلية وجوانب التسيير:

(1) فيمكن أن تشكك الدول الأعضاء في فكرة تقديم خدمات إلى البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا في بعض الحالات بدلا من البلدان منخفضة الدخل لأنها قد تنطوي على احتمال الانحراف عن المهمة. غير أن الصندوق لن ينظر في خيار الإقراض هذا إلا على أساس تقييم شامل للعناية الواجبة والائتمان استجابة لطلب الدولة العضو لتلبية احتياجاتها الإنمائية بطريقة أكثر نضجا، بصرف النظر عن فئة دخلها أو فئة شروطها الإقراضية. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هذا الخيار لن يرتبط بهيكلية الاقتراض المستقبلية في الصندوق.

(2) ومن الناحية قانونية، لا تنص اتفاقية إنشاء الصندوق بشكل صريح على إقراض الكيانات دون الوطنية، بضمان سيادي أو بدونه، في حين أن بعض مصارف التنمية متعددة الأطراف تشير إلى ذلك صراحة في مواثيقها. ووفقا للجدوى والطلب واستساغة المخاطر، هناك خياران قانونيان في هذا الصدد: (1) تعديل الاتفاقية وتقديم طلب لموافقة مجلس المحافظين عليه في عام 2021؛ أو (2) الطلب من المجلس التنفيذي تقديم تفسير واسع لمصطلح "الدول النامية" الوارد في القسم 1(ب) من المادة 7 من الاتفاقية.

(3) وينبغي أن يراعي تقييم المخاطر المالية التي تشكلها الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، قدرة المقترض على الحصول على الأموال وإصدار السندات وإدارة ديونه بكفاءة

عند آجال استحقاق مختلفة، وكذلك المخاطر المؤسسية أو السياسية، التي يمكن أن تكون في شكل مخاطر تنظيمية و/أو قانونية. ومن الناحية القانونية، يعد إنفاذ الضمان السيادي مسألة معقدة وينبغي التعامل معها على أساس كل حالة على حدة (حسب هيكل المشروع ومخاطر التخلف عن السداد وتاريخه، ونوع المقترض ونوع الضامن). وأظهرت تجارب المنظمات الأخرى أن تقديم الضمانات السيادية قد يتضمن شروطا أو قيودا معينة وقد يكون مدفوعا بالمناقشات السياسية.

(4) كما ينبغي تحديد وإدارة المخاطر المتعلقة بالتسيير والرصد والتقييم. وعند النظر في الإقراض المباشر إلى الكيانات دون الوطنية في حالة الدعم بضمان سيادي، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، يتعين النظر في احتمال ألا تكون عمليات الكيانات دون الوطنية متوائمة جيدا مع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أو قد لا يكون لدى الكيانات الموارد المؤسسية ذات الصلة، أو هيكل التسيير أو المستويات المطلوبة من الشفافية أو المساءلة التي تسمح بالتنفيذ. وعلاوة على ذلك، هناك حاجة إلى تخفيف إضافي للمخاطر عند التعامل مع الهيئات غير الحكومية مثل مصارف التنمية الوطنية، حتى عندما يكون لدى هذه الكيانات ضمان سيادي. وفي حالة النظر في إقراض الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، دون وجود ضمان سيادي، سيتعين تقييم المخاطر بطريقة مختلفة عن تلك المتصورة في ورقة النهج هذه.

6- وترى الإدارة أن الصندوق **ينبغي أن يتعامل مع الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، فقط إذا كانت مدعمة بضمان سيادي صريح وقابل للإنفاذ ويفي بمعايير الصندوق**. ويتعين بدء التوسع في مثل هذه التعاملات لتشمل مصارف التنمية الوطنية غير المدعمة بضمان سيادي واضح وقابل للإنفاذ بشكل تدريجي، نظرا لأنها ستتطلب تقييمات إضافية لقياس جدارتها الائتمانية وقدراتها على التنفيذ.

7- وعلاوة على ذلك، يجب أن تكون هناك معايير معينة للتعامل مع الحكومات دون الوطنية. واستنادا إلى المشاركة الكاملة لحكوماتها الوطنية، يمكن أن تشمل هذه المعايير ما يلي: تقييد إمكانية الاقتراض على الدول الأعضاء المؤهلة للحصول على قروض من الصندوق ولديها تصنيف ائتماني قوي بما فيه الكفاية وقادرة على بذل العناية الواجبة اللازمة لتوفير الضمانات السيادية؛ وتطبيق العقوبة (يتفق عليها الطرفان مقدما) إذا لم يفِ الضامن بشروط الضمان؛ وإرساء حق الصندوق في فرض رسوم إضافية لتغطية تكلفة عملية العناية الواجبة والمجموعة الأكبر من المخاطر التي تنطوي عليها العملية. ويمكن أن تشمل العقوبة، على سبيل المثال، عاملا محفزا لتسريع عمليات السداد على الحافظة السيادية بأكملها في حالة عدم تقديم التعويض على الفور.

8- وإذا رغب المجلس التنفيذي في أن تواصل الإدارة دراسة هذا الموضوع، سيتم إعداد وثيقة إضافية في موعد لا يتجاوز ديسمبر/كانون الأول 2020 لتوفير تحليل وبحوث أكثر تعمقا بشأن الجوانب ذات الصلة، مثل الطلب المحتمل على مثل هذه الترتيبات وخبرات المنظمات الأخرى، ولتقديم توصيات لإحالتها بعد ذلك إلى مجلس المحافظين في فبراير/شباط 2021، حسب الاقتضاء.

ورقة النهج: الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية في سياق نموذج العمل الجديد في الصندوق

أولا - السياق

1- شهد المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، المعقود في عام 2015 في أديس أبابا، نقلة نوعية في مجال تمويل التنمية، حيث التزم المشاركون بتوسيع نطاق التعاون الدولي لتعزيز قدرات البلديات والسلطات المحلية والعمل على تنمية أسواق رأس المال المحلية باستخدام أدوات التمويل المختلطة عبر قطاعات التنمية الرئيسية، بما في ذلك تلك التي تقودها الكيانات دون الوطنية.

2- وبغية تحقيق مهمة الصندوق المتمثلة في الحد من الفقر الريفي، والتصدي لانعدام الأمن الغذائي وتخفيف أسبابه الأساسية المتعلقة بتغير المناخ والهشاشة، عُرضت رؤية الصندوق لمساهمته في تحقيق أهداف التنمية المستدامة على الدول الأعضاء في عام 2019 في وثيقة بعنوان "الصندوق 2.0." وتركز الرؤية الواردة في تلك الوثيقة على الاستناد إلى نموذج العمل المعزز الذي نُشر في التجديد الحادي عشر لموارد الصندوق لنهج برامجي قطري يعزز التغيرات المنهجية ويوفر دعما مخصصا يراعي مختلف مراحل التنمية والأولويات والاحتياجات المحددة للبلدان. ويتمثل الهدف من ذلك في الاستماع بشكل أكثر فعالية إلى أصوات البلدان وتطوير حلول مكيفة بشكل أفضل للسياقات المحلية.

3- ولم يجرِ حتى الآن تكييف الأدوات المالية للصندوق بالكامل للأوضاع المتطورة، نظرا لأن عمليات إقراضه السيادية لتمويل القطاع العام لا تلبي صراحة احتياجات البلدان لترتيبات الميزانيات اللامركزية، لأن الحكومات دون الوطنية ووكالاتها تؤدي دورا أساسيا في توفير الدعم للتنمية الريفية. وفي بعض الحالات، حيث تسعى الحكومات الوطنية إلى تحسين أرصدتها المالية وأرصدة ميزانياتها، تحث البلدان وكالات التنمية على دعمها مباشرة على المستوى دون الوطني عن طريق جملة أمور، منها إقراض الكيانات دون الوطنية بضمانات سيادية أو بدونها.

4- وخلال الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي، دعت البرازيل[1] المجلس إلى النظر في توسيع نطاق التمويل الذي يقدمه الصندوق من خلال السماح للصندوق **بإقراض** الحكومات دون الوطنية **مباشرة** ومصارف التنمية الوطنية. واستند هذا الاقتراح إلى مراعاة قرب الصندوق من الحكومات دون الوطنية، وفرصة الاستجابة للطلب الحالي والمستقبلي بطريقة تعزز ملكية المشروعات الممولة وآفاق الاستفادة من التمويل المشترك الذي يمكن أن يكون مفيدا للصندوق وعمله مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى.

5- وتقَدَّم ورقة النهج هذه إلى لجنة مراجعة الحسابات والمجلس التنفيذي للاستعراض. وتقدِّم تقييما أوليا لفرص العمل والقيود ذات الصلة؛ واستعراضا للاعتبارات المؤسسية والمالية والقانونية واعتبارات التسيير والرصد والتقييم؛ والاستنتاجات بناء على العناصر السابقة إضافة إلى مقترح بشأن آفاق المستقبل.

[1] انظر الملحق الأول.

ثانيا ـ فرص وقيود الأعمال المتصلة بإقراض الكيانات دون الوطنية

6- قام العديد من الوكالات متعددة الأطراف والثنائية[2] وبرامج الجهات المانحة الثنائية[3] ومؤسسات القطاع الخاص[4] بتحديد الفجوة الحرجة في تمويل التنمية دون الوطنية وأصبحت تقدم في السنوات الأخيرة أدوات تعزيز القروض والائتمان مباشرة إلى الكيانات دون الوطنية، إلى جانب برامج المساعدة التقنية لتحسين إمكانية الحصول على التمويل لتطوير البنية التحتية وموارد التنمية غير التقليدية المستهدفة لتحسين قدرة المدن على التنمية.

7- وبدأت مؤسسة التمويل الدولية في تقديم الدعم من خلال برنامج التمويل دون الوطني (2003) - وهو برنامج مشترك بين البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية قَدَّمَ تمويلا على المستوى دون الوطني بدون ضمان سيادي. ويسعى البرنامج إلى دعم الاستثمارات عبر قطاعات البنية التحتية والخدمات العامة، من خلال العمل مع الحكومات دون الوطنية والمؤسسات المملوكة للدولة والوسطاء الماليين والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي الآونة الأخيرة، بدأت مؤسسة التمويل الدولية في نشر مبادرة المدن العالمية التي تهدف إلى جعل المدن أكثر قدرة على المنافسة عن طريق: (1) تعزيز المؤسسات واللوائح؛ (2) تحسين البنية التحتية الحرجة والاستدامة البيئية؛ (3) تعزيز المهارات والابتكار؛ (4) توسيع إمكانية الحصول على التمويل. وتسعى المبادرة إلى الجمع بين الدعم المالي والاستشاري من خلال العمل مع كل من الحكومات دون الوطنية والمستثمرين من القطاع الخاص. ودعمت مؤسسة التمويل الدولية الحكومات دون الوطنية والشركات المملوكة للدولة من خلال 46 استثمارا بقيمة إجمالية قدرها 2.1 مليار دولار أمريكي (السنوات المالية 2008-2017)، وكان معظم الاستثمارات مخصصا لمشروعات البنية التحتية. وهذا يعادل حوالي 2 في المائة من إجمالي التزامات مؤسسة التمويل الدولية خلال تلك الفترة. وتركز الدعم المالي لمؤسسة التمويل الدولية في قطاعات النقل والموانئ والطاقة والمياه/مياه الصرف. وقُدم معظم التمويل بين العامين الماليين 2009 و2014 في البلدان التي لا تخدمها المؤسسة الدولية للتنمية. وفي حين قدمت مؤسسة التمويل الدولية مجموعة متنوعة من أدوات التمويل، بما في ذلك القروض ذات الأولوية أو الثانوية بالعملة الأجنبية أو المحلية على أساس تجاري، فإن برنامج اتحاد القروض من الفئة باء لمؤسسة التمويل الدولية يقدم الضمانات الائتمانية الجزئية وحصص رأس المال طويلة الأجل، التي تتكون أغلبيتها (78 في المائة) من التمويل بالقروض (54 في المائة بالعملة الأجنبية، و24 في المائة بالعملة المحلية). وتم دمج هذا البرنامج الآن مع عمليات تمويل البنية التحتية لمؤسسة التمويل الدولية.

8- وتقدم مصارف التنمية الإقليمية متعددة الأطراف الرئيسية، مثل مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف تنمية أمريكا اللاتينية، قروضا للحكومات دون الوطنية (حكومات الولايات والمقاطعات والبلديات والكيانات العامة بخلاف الحكومات المركزية) المدعمة بضمان سيادي من خلال نافذة القطاع العام. وبدون ضمان سيادي، تقع المعاملة تحت عنوان عمليات القطاع الخاص/غير السيادية. وعادة لا تُحدد التفاصيل المالية للكيانات دون الوطنية، ولكن في حالات مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، يبدو أن حجم العمليات دون الوطنية التي لا تنطوي على ضمان سيادي ليس كبيرا حتى الآن. ففي عام 2018، من أصل 106 مليارات دولار أمريكي و93.4 مليار دولار أمريكي من إجمالي القروض المستحقة لمصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، على التوالي، كان معظمها (أكثر من 90 في المائة) مقدما إلى المقترضين السياديين (البلدان الأعضاء، وبضمان

[2] مؤسسة التمويل الدولية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، والوكالة الفرنسية للتنمية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والمؤسسة الأمريكية لتمويل التنمية الدولية.

[3] برنامج المعونة البريطانية/وزارة التنمية الدولية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

[4] مؤسسة روكفلر ومؤسسة بيل وميليندا غيتس ومجموعة قيادة العمل المناخي في شبكة C40.

سيادي من البلد العضو المعني، إلى الوكالات الحكومية أو الكيانات العامة الأخرى)، في حين أن 5.1 في المائة و6.4 في المائة فقط قُدمت إلى كيانات خاصة أو مملوكة للدولة أو دون وطنية بدون ضمان سيادي.

9- ويمكن أن يضع خيار الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية الصندوق في وضع أفضل للاستجابة لطلب الدعم من الدول الأعضاء المقترضة. فمن خلال توفير التمويل للحكومات دون الوطنية، يمكن أن يكون الصندوق أقرب من الفئة التي يستهدفها ويساعد على بناء قدرات التنفيذ لتقديم الخدمات العامة المحلية. ويمكن تحقيق الكفاءة من حيث الوقت والموارد المالية من خلال العمل مباشرة مع شركاء التنفيذ الذين سيتعين عليهم بخلاف ذلك الحصول على الموارد من خلال سلسلة من الاتفاقيات. كما أن ذلك سيتيح فرصة للاستفادة من قدرات التنفيذ التقنية والمالية للشركاء دون الوطنيين، خاصة وأن لدى مصارف التنمية الوطنية، في بعض الحالات وحدات متخصصة تدعم جهود التنمية الريفية المستدامة في المجتمعات المحلية الفقيرة أو تمول أعمال التنمية الذكية مناخيا. كما قد تكون هذه فرصة للمشاركة في برامج التنمية الأكبر التي قد تكون الحكومات الوطنية قد فوضتها إلى كيانات دون وطنية ولتعبئة التمويل المشترك، نظرا لأن غالبية المؤسسات المالية متعددة الأطراف والثنائية تقدم تمويلا إلى الكيانات دون الوطنية. وفي بعض الحالات، قد يترتب على هذا النهج أيضا مزيد من الاستقرار السياسي، مما يتيح فترة زمنية أطول للاستثمارات التحويلية حقا.

10- وهناك ثلاثة أنواع محتملة للتمويل يمكن أن ينظر الصندوق في تقديمها إلى مختلف أنواع الكيانات دون الوطنية (انظر الملحق الثاني):

(1) أداة تمويل للحكومات دون الوطنية (على مستوى الولايات أو المقاطعات) باستخدام الموارد المخصصة للبلد الذي يقدم الضمان السيادي؛

(2) أداة تمويل لمصارف التنمية الوطنية باستخدام الموارد المخصصة للبلد الذي يقدم الضمان السيادي. وفي هذه الحالة، بالإضافة إلى التقييمات التي سيتم إجراؤها في حالة الحكومات دون الوطنية، سيجري الصندوق تقييمات إضافية للجدارة الائتمانية للمؤسسات المالية وقدراتها التنفيذية؛

(3) أي تمويل آخر للكيانات دون الوطنية مثل المؤسسات المملوكة للدولة ومصارف التنمية الوطنية دون ضمان سيادي، على الرغم من أن هذا الخيار مستبعد من نطاق ورقة النهج هذه.

11- ويمكن تطبيق هذا النوع من الإقراض على مختلف مصادر تجديد الموارد، مثل المساهمات الأساسية والاقتراض. وقد أعربت الأرجنتين والبرازيل وإكوادور والهند والمكسيك عن طلبها لهذا النوع من الإقراض في حالة الحكومات دون الوطنية، والبرازيل والمكسيك وبيرو في حالة مصارف التنمية الوطنية.

الإطار 1

حالة البرازيل

دأب الصندوق على إقراض الولايات البرازيلية منذ ما يقرب من 40 عاما، وحققت تلك العمليات نتائج وآثار إيجابية جرى التحقق منها بشكل مستقل. وترى حكومة البرازيل أن إقراض الكيانات دون الوطنية مسألة حاسمة لمهمة الصندوق، في حين يراه أصحاب المصلحة الطريقة الوحيدة الفعالة من حيث التكلفة للمساهمة في الحد من الفقر الريفي في الجزء الشمالي الشرقي من البلاد، نظرا لوجود مثبطات قوية لمؤسسات الحكومة الفيدرالية لتوفير التمويل من مصادر خارجية. ونظرا لأن ذلك ينطبق على جميع المؤسسات المالية الدولية، فإنه يقيد أيضا الفرص المتاحة أمام الصندوق لتعبئة التمويل المشترك.

12- ومع ذلك، حتى بالنسبة للنوع الأول من عمليات التمويل (انظر الفقرة الفرعية (1) أعلاه)، تجدر الإشارة إلى أنه قد يتعين أن يكون الإقراض إلى الحكومات دون الوطنية محدودا من حيث النطاق أو قد لا يكون خيارا على الإطلاق للبلدان التي تكون فيها أنشطة التمويل المستقلة مقيدة بحكم القانون. وعلى سبيل المثال، قد يكون الإقراض المباشر إلى الحكومات دون الوطنية غير قانوني، في بعض البلدان.

الإطار 2

حالة باكستان

على الرغم من أن المقاطعات تحصل على قروض بالفعل في باكستان، فإن الحكومة الفيدرالية توفر الضمان المقابل، وهي بالتالي الموقعة على اتفاقيات التمويل.

الإطار 3

حالة الهند

يخضع اقتراض حكومات الولايات من الوكالات الخارجية في الهند إلى موافقة الحكومة الوطنية. ولا يوجد إقراض مباشر إلى الولايات أو الهيئات دون الوطنية؛ وتوجه جميع الطلبات من خلال وزارة المالية التي تخصم بعد ذلك مدفوعات الدين من مخصصات موارد الولايات. وبالنسبة للهيئات شبه الحكومية، توفر وزارة المالية الضمان السيادي، ولكن تكون الوكالة شبه الحكومية مسؤولة عن سداد القرض. وكان هذا هو الترتيب المستخدم في البرنامج الوطني لدعم التمويل الصغري التابع للصندوق، والذي نفذه مصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند.

13- وفي بعض البلدان الأخرى، يكون الإقراض المباشر إلى الحكومات دون الوطنية مقيدا ويخضع لشروط معينة وللرصد من جانب الحكومة الاتحادية أو الوطنية.

الإطار 4

حالة الفلبين

من المفترض أن تحصل الحكومات المحلية في الفلبين على 60 في المائة على الأقل من إيراداتها السنوية المنتظمة من مصادر محلية. ويُسمح لها بالتعاقد على قروض مباشرة من المؤسسات المالية متعددة الأطراف المنشأة بموجب معاهدات أو اتفاقيات متعددة الأطراف تكون الفلبين من الدول الموقعة عليها. وبالإضافة إلى ذلك، يجب ألا تتجاوز خدمة الدين الإجمالية 20 في المائة من إيراداتها السنوية العادية.

ثالثا ـ إدارة المخاطر والآثار القانونية والضمانات

ألف ـ الاعتبارات المتعلقة بالإشراف السياسي وتجنب الانحراف عن المهمة

14- يمكن أن تكون أسواق الدين دون الوطنية قوة كبيرة للتنمية في أي بلد.[5] وفي سياق تطور هيكلية أعمال الصندوق، يمكن أن يمثل إقراض الكيانات دون الوطنية فرصة لزيادة عدد المقترضين المؤهلين مع إبقاء التركيز على التصدي للفقر بين المنتجين على نطاق صغير الريفيين.

15- وعلى الرغم من الطلب الحالي والمحتمل على هذا النوع من العمليات، يمكن أن تنظر الدول الأعضاء والجهات المانحة إلى فكرة تقديم الخدمات إلى البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا في بعض الحالات بدلا من البلدان منخفضة الدخل على أنها يمكن أن تنطوي على احتمال الانحراف عن المهمة. غير أن الصندوق لن

[5] من خلال الرصد المفوض من قبل الوسطاء الماليين ومن خلال الدين المودع مباشرة لدى المستثمرين، تمثل أسواق الدين دون الوطنية حوالي 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الأرجنتين والبرازيل. انظر "بناء أسواق الدين دون الوطنية في الاقتصادات النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية: إطار للتحليل وإصلاح السياسات واستراتيجية مساعدة"، سلسلة ورقات عمل بحوث السياسات 2339، البنك الدولي.

ينظر في خيار الإقراض هذا إلا بعد إجراء تقييم شامل للعناية الواجبة والائتمان استجابة لطلب الدولة العضو لتلبية احتياجاتها الإنمائية بطريقة أكثر نضجا، بصرف النظر عن فئة دخلها أو فئة شروطها الإقراضية.

باء - الاعتبارات المالية

16- تعتمد الأقاليم أو الولايات على درجة معينة من الاستقلال المالي، ومع ذلك فهي تعتمد على التحويلات الحكومية والقدرة على تحمل الدين. وتتمتع مصارف التنمية الوطنية بمزيد من الاستقلالية في إدارة مواردها، نظرا لأنها تحتفظ بميزانياتها العمومية المستقلة. وقد لا تكون سيطرة الحكومة الوطنية على الشركات والإشراف عليها إلا جزئية، ويعتمد ذلك على طبيعة الخدمات التي تقدمها (أي أن بعض شركات المرافق تتعرض لمخاطر أن تفرض الحكومة الوطنية تغييرا في الأسعار التي تفرضها).

17- وتتعرض الكيانات دون الوطنية لنوعين عريضين من المخاطر: (1) المخاطر غير النظامية، بناء على الأساسيات الاقتصادية القائمة بذاتها للكيان، ووضعه المالي و/أو ملامح دينه، ونظام التسيير والإدارة فيه؛ (2) المخاطر النظامية، الناتجة عن بيئة التشغيل، والتي يمكن أن تنعكس في الجدارة الائتمانية السيادية للبلد ودرجة انعزال السوق والاستقلال المالي للكيان دون الوطني (بما في ذلك الإشراف المالي من الحكومة الوطنية).

18- وعند التعامل مع الكيانات دون الوطنية، ينبغي أن يأخذ تقييم المخاطر الائتمانية المعد لقياس قدرتها أو استعدادها لخدمة دينها في الاعتبار قدرة المقترض على الحصول على الأموال، وإصدار السندات وإدارة ديونه بكفاءة عند آجال الاستحقاق المختلفة، وكذلك المخاطر المؤسسية أو السياسية، والتي قد تكون في شكل مخاطر تنظيمية و/أو مخاطر مرتبطة بالعملة و/أو مخاطر قانونية.

19- وعند تقييم هذه المخاطر، يتعين إجراء تمييز حسب نوع الدعم الذي تقدمة الدولة أو الحكومة الوطنية. ويمكن أن يكون هناك نوعان من الدعم:

(1) **الدعم الضمني:** معظم مصارف التنمية الوطنية مملوكة بالكامل للدولة. غير أن بعض هذه المؤسسات تدير عملياتها التجارية بشكل مستقل (بعضها بتصنيفها الائتماني الخاص)، وقد يكون الدعم الذي تتلقاه من الدولة محدودا أو يُنظر إليه على أنه ضمني فقط، حسب الأهمية الاستراتيجية للكيان في اقتصاد البلد أو دوره الاستراتيجي.

(2) **الضمانات الصريحة:** تعمل بعض الكيانات دون الوطنية بموجب ضمان غير مشروط وغير قابل للإلغاء من الدولة لدعم التزامات الدين أو أنواع أخرى من الاقتراض، وكذلك التزامات أخرى.

20- ومن ناحية المخاطر، **يمكن أن يتعامل الصندوق مع الحكومات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، فقط إذا كانت مدعمة بضمان سيادي صريح وقابل للإنفاذ ويفي بمعايير الصندوق.** ومن الناحية القانونية، تُعد قابلية إنفاذ الضمان السيادي مسألة معقدة وينبغي التعامل معها على أساس كل حالة على حدة (حسب هيكل المشروع ومخاطر التخلف عن السداد وتاريخه، ونوع المقترض ونوع الضامن). وليس لدى الصندوق سابقة بشأن تنفيذ الضمان السيادي، ولا يوجد إطار قانوني قائم لإنفاذ هذا الضمان. ويمكن القول إن إمكانية تنفيذ ضمان سيادي قد تكون محدودة حتى لو كان يمتلك جميع السمات المذكورة في القسم أدناه. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن ينقل الضامن الحالة إلى محكمة محلية، ويمكن الطعن في الحصانة التي يتمتع بها الصندوق. وأظهرت التجارب المحدودة للمنظمات الأخرى أن تنفيذ الضمانات السيادية يكون في كثير من الأحيان مسألة تفاوض سياسي ويمكن أن يعتمد على المقياس النوعي للاستعداد للدفع. وبسبب هذه العوامل، ينبغي اعتبار أن هذا النوع من العمليات ينطوي على قدر أكبر من المخاطر مقارنة بالعمل مباشرة مع الكيانات السيادية، وقد لا تنطبق معاملة الدائن المفضل.

21- غير أنه في حالات أخرى مثل البرازيل، تُطلق الضمانات السيادية تلقائيا في نفس يوم عدم سداد القرض المضمون.

22- وينبغي أن توثِق اتفاقيات الضمان السيادي بوضوح الالتزامات التي يتحملها الضامن وينبغي أن تشمل السمات التالية:

(1) **عدم قابلية الإلغاء.** ينبغي أن يكون الضمان ساريا من الناحية القانونية، وينبغي أن يُحظر على الضامن إنهاؤه من طرف واحد؛

(2) **عدم المشروطية.** ينبغي أن يكون الضمان غير مشروط، بصرف النظر عن قيمة الالتزامات المضمونة أو حداثتها أو صحتها أو قابلية إنفاذها؛

(3) **حُسن التوقيت.** ينبغي أن ينص الضمان على السداد في الوقت المحدد لأي مبلغ وجميع المبالغ المستحقة بموجب اتفاقية القرض، سواء عند أجل الاستحقاق المحدد، أو في حالة تعجيل السداد أو غير ذلك، ولأداء المقترض لجميع الالتزامات الأخرى في الوقت المحدد؛

(4) **شرط السداد عند الطلب.** ينبغي أن يكون الضامن ملزما بتعويض المستفيد فورا عند الطلب.

23- وينبغي أن يغطي الضمان المبلغ الاسمي الكامل للقرض الأساسي للكيان دون الوطني وأية خسائر ناتجة عن عدم دفع الفائدة أو عدم القيام بأي نوع آخر من أنواع الدفع.

جيم - الاعتبارات القانونية المتعلقة باتفاقية إنشاء الصندوق

24- لا تنص اتفاقية إنشاء الصندوق[6] بشكل صريح على إقراض الكيانات دون الوطنية، بضمان أو بدون ضمان سيادي. وعلاوة على ذلك، يُظهر تحليل مفصل لمحاضر الاجتماعات التي صيغت فيها الاتفاقية أن الدول الأعضاء لم تتوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه المسألة في ذلك الوقت. غير أن المجلس التنفيذي وافق على مشروعات تشمل تقديم التمويل إلى الكيانات دون الوطنية في عدة مناسبات، وبذلك، وافق ضمنيا على تفسير واسع للاتفاقية بشأن هذه المسألة.

25- وتسمح مواثيق بعض مصارف التنمية متعددة الأطراف (انظر الملحق الثالث للاطلاع على تحليل مقارن مفصل لمواثيق البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمؤسسة الدولية للتنمية، والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي) صراحة بالإقراض للكيانات دون الوطنية، بضمان سيادي أو بدونه.

26- وإذا اقترحت إدارة الصندوق، بناء على تحليل للطلب والتسعير، وتقييم لاستساغة الصندوق للمخاطر، والآثار المحتملة للمناقشات المتعلقة بالتصنيف (فضلا عن البُعد السياسي، الذي ينبغي أيضا وضعه في الاعتبار)، وفي ضوء المناقشات الجارية بشأن إطار إدارة المخاطر في الصندوق، إقراض الكيانات دون الوطنية، سيكون هناك خياران قانونيان متاحان:

- **الخيار 1: تعديل الاتفاقية.** يمكن أن يحيل رئيس الصندوق المقترحات المقدمة من إحدى الدول الأعضاء بتعديل الاتفاقية إلى المجلس التنفيذي، الذي ينبغي أن يقدم توصياته بشأنها إلى مجلس المحافظين في عام 2021.

[6] ينص البند 1(ب) من المادة 7 من اتفاقية إنشاء الصندوق على ما يلي: " يقدم الصندوق التمويل فقط لصالح الدول النامية التي تكون أعضاء في الصندوق. ويجوز توفير مثل هذا التمويل بصورة مباشرة للدول الأعضاء فيه أو من خلال المنظمات المشتركة بين الحكومات التي تكون هذه الدول الأعضاء مشتركة فيها، أو لمشروعات ومنظمات القطاع الخاص. وفي حالة تقديم قرض لمنظمة مشتركة بين الحكومات، يجوز للصندوق أن يطلب ضمانات حكومية أو ضمانات أخرى مناسبة."

- **الخيار 2: تأكيد التفسير الضمني للاتفاقية.** على النحو المنصوص عليه في البند 1 (أ) من المادة 11 من الاتفاقية: "أي مسألة تنشأ بين أي عضو والصندوق أو بين أعضاء الصندوق بشأن تفسير أحكام هذه الاتفاقية أو تطبيقها تحال إلى المجلس التنفيذي للبت فيها. وإذا كانت هذه المسألة تمس، بصفة خاصة، عضوا في الصندوق من غير الأعضاء الممثلين في المجلس التنفيذي، يكون لهذا العضو الحق في التمثيل وفقا للأنظمة التي يعتمدها مجلس المحافظين." وينص البند 1(ب) من المادة 11 على أنه: "وإذا أصدر المجلس التنفيذي قرارا بمقتضى البند الفرعي (أ)، يجوز لأي عضو من الأعضاء أن يطلب إحالة المسألة إلى مجلس المحافظين الذي يصبح قراره نهائيا. ولحين صدور قرار مجلس المحافظين، يجوز للصندوق، حيثما يرى ذلك ضروريا، التصرف بناء على قرار المجلس التنفيذي." وقد فسر المجلس التنفيذي بالفعل هذا البند ضمنيا عن طريق استعراض هذه المشروعات والموافقة عليها بشكل دوري منذ ثمانينات القرن الماضي. وعلاوة على ذلك، يتماشى هذا التفسير مع الأولويات الاستراتيجية الجديدة للصندوق فيما يتعلق بنطاق أوسع من المستفيدين وأدوات ومصادر التمويل.

دال - الاعتبارات المتعلقة بالتسيير والرصد والتقييم

27- عند الإقراض مباشرة إلى **الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية بضمان سيادي**، ينبغي أن تكون الترتيبات والإجراءات المنصوص عليها في إطار التصميم قابلة للتطبيق بنفس الطريقة المعمول بها في المعاملات مع الحكومات المركزية. وعلى الرغم من ذلك، سيتعين مراعاة بعض المخاطر الإضافية المتعلقة بالرصد والتقييم والتي تتطلب تحليلا أكثر شمولية وتقييما للعناية الواجبة أثناء التصميم، ولا سيما إذا كان المقترض هيئة غير حكومية مثل مصارف التنمية الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود إطار متفق عليه مع الحكومات بشأن إنفاذ الضمانات السيادية سيكون مصدر قلق كبير.

28- وينبغي مراعاة **مخاطر المواءمة الضعيفة مع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية** عند تنفيذ المشروع على المستوى دون الوطني. وسيكون من المهم التحقق من أهمية عملية الإقراض دون الوطني في السياق القطري ومواءمتها مع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية مقدما. وإذا ظهرت فرص مخصصة خلال فترة تنفيذ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، ينبغي أن تنعكس التغيرات المرتبطة بها في البرنامج وقت الاستعراض السنوي أو استعراض نصف المدة.

29- وينبغي رصد أي **مخاطر تتعلق بمستوى متانة الكيانات دون الوطنية من حيث القدرات والمؤسسات والحوافز فيما يتعلق بالتسيير الجيد والشفافية والمساءلة**. وستتطلب هذه القدرات دعما من خلال موارد بشرية كافية وإدارة الخدمة المدنية، وترتيبات سليمة بشأن الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. وتشير بعض الدروس المستفادة من المؤسسات المالية الدولية الأخرى إلى أن بعض الحكومات الفيدرالية تفضل استخدام تمويل المشروعات الاستثمارية لعمليات الإقراض دون الوطني نظرا لأن تجربتها مع هذه الأداة أكثر تنوعا من حيث النتائج/الآثار مقارنة بالأدوات التشغيلية الأخرى. ويُفسَّر هذا التفضيل بأن الحكومة الفيدرالية قد لا تتمتع، في بعض السياقات، بالسلطة أو القدرة على الإشراف على تنفيذ إصلاحات السياسات العامة التي تنطوي عليها هذه العمليات أو التحقق من جودة التحسينات الناتجة في تقديم الخدمات؛ وفي مثل هذه الحالات، قد تعتمد الحكومة على إشراف المؤسسة المالية الدولية الذاتي ودعمها للتنفيذ في إطار أداة تمويل المشروعات الاستثمارية لكي تقتنع بالقيمة المضافة لهذه العمليات.

30- وهناك أيضا مخاطر **احتمال زيادة إجمالي أوقات وتكاليف إعداد المشروعات وتنفيذها**، بالنظر إلى التعقيدات الأكبر التي ينطوي عليها التعامل مع كيانات دون وطنية واحتمال افتقارها إلى خبرة سابقة في العمل مع مصارف التنمية متعددة الأطراف. وينبغي تخفيف هذه التحديات وتقليلها إلى أدنى حد من خلال الانخراط المتكرر في تيسير حوار السياسات وجهود التنسيق مع الحكومات دون الوطنية، وإمكانية إقامة شراكات طويلة

الأجل مع الحكومات دون الوطنية المختارة وتبادل الخبرات عبر البرامج والولايات والمقاطعات لتعزيز الفعالية مع السيطرة على التكاليف.

هاء ـ الاعتبارات المتعلقة بشروط الإقراض وشروط التمويل

31- لا تضع سياسات ومعايير التمويل في الصندوق ومجموعة شروط الإقراض ذات الصلة الكيانات دون الوطنية في الاعتبار في الوقت الحالي.

32- وإذا كان قرار الدول الأعضاء هو اتباع هذه الفرصة، سيلزم إجراء تحليل إضافي لآثار شروط الإقراض والتغييرات اللازمة للنصوص القانونية ذات الصلة.

33- ويتعين أن تكون هناك معايير معينة قائمة للتعامل مع الكيانات دون الوطنية، مثل:

(1) ينبغي أن تشترك الحكومات الوطنية المقابلة في العملية مع الصندوق، بدلا من ترك الكيانات دون الوطنية تتولى القيادة والمسؤولية الكاملة؛

(2) ينبغي إجراء تقييم للعناية الواجبة، بما في ذلك للائتمان، على أساس كل حالة على حدة تمشيا مع المجموعة الدنيا المحددة من المعايير، ولن يُسمح إلا للدول الأعضاء التي تفي بهذه المعايير بتقديم ضمانات سيادية على القروض التي يمنحها الصندوق إلى الكيانات دون الوطنية في تلك البلدان؛

(3) يتعرض الضامن الذي لا يفي بشروط الضمان لعقوبات يتم الاتفاق عليها مسبقا. ويمكن أن تشمل هذه العقوبات، على سبيل المثال، حافزا لتعجيل عمليات السداد على الحافظة السيادية بأكملها في حالة عدم تقديم التعويض على الفور؛

(4) سيحق للصندوق فرض رسوم إضافية لتغطية تكلفة عملية العناية الواجبة والمجموعة الأكبر من المخاطر المدمجة في العملية.

رابعا ـ الاستنتاجات وآفاق المستقبل

34- سيمثل الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية فرصة للصندوق لتوسيع نطاق مقترضيه، وتعبئة التمويل المشترك الداخلي والخارجي وتكييف عروضه بما يتناسب مع احتياجات كل بلد ومساراته الاقتصادية. ومن الضروري إجراء تقييم مبكر للطلب المحتمل للتجديد الثاني عشر لموارد الصندوق، وهو ما لم يتم حتى هذه المرحلة. ومن شأن هذا التقييم أن يلقي الضوء على أفضل طريقة لاتباع هذه الفرص وسيساعد على تحديد الإطار الأكثر قابلية للتطبيق.

35- وفي الوقت نفسه، إذ يجري الصندوق أول عملية لتحديد تصنيفه الائتماني، من المهم مواصلة ضمان حماية الصندوق ضد المخاطر المالية والحفاظ على الضمانات ذات الصلة. ولذلك، يوصَى الصندوق في هذه المرحلة **بالتعامل مع الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، فقط إذا كانت مدعمة بضمان سيادي صريح وقابل للإنفاذ ويفي بمعايير الصندوق بشأن قابلية إنفاذه.** ويمكن تطبيق التوسع في مثل هذه العمليات لتشمل مصارف التنمية الوطنية غير المدعمة بضمان سيادي صريح تدريجيا في مرحلة لاحقة، نظرا لأنه سيتطلب تقييمات إضافية لجدارتها الائتمانية وقدراتها التنفيذية والمخاطر المالية والتشغيلية ذات الصلة والمخاطر المرتبطة بالسمعة.

البيان الذي أدلت به البرازيل في الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي

بيان موجز للعلم من البرازيل[7]

المخرجات:

- أحاط المجلس علما بالمقترحات التي تقاسمها ممثل البرازيل مع المجلس – للنظر فيها في دورة قادمة – والقاضية بالسماح للصندوق بما يلي: (1) الإقراض مباشرة للحكومات دون الوطنية؛ (2) الإقراض مباشرة لمصارف التنمية الوطنية لتحفيز الطلب على القروض وتعزيز الملكية القطرية لعمليات الصندوق في البرازيل ومن المحتمل في بلدان أخرى.
- عبّر الأعضاء عن تقديرهم للمقترحات، ولكنهم أشاروا إلى الحاجة للتشاور مع عواصم بلادهم بشأن المسألة. واتفق الأعضاء مع اقتراح الإدارة بأن تقدم ورقة مناقشة في الدورة الأولى من عام 2020. وطُلب من الإدارة إدراج معلومات عن الممارسات في المؤسسات المالية الدولية الأخرى، والأثر المحتمل على التصنيف الائتماني، والتبعات بالنسبة للدول الأعضاء التي ليس لديها تصنيف ائتماني.

1- ذكر ممثل البرازيل أن المناقشات التي دارت خلال الدورة قد أظهرت بالفعل الحاجة إلى الذهاب إلى ما هو أبعد من العمل كالمعتاد، والنظر في توسيع نطاق تمويل الصندوق.

2- وبالإشارة إلى مقترحات بلاده، شدد الممثل على أنه على الرغم من أن المقترحَين قُدِّما معا، ينبغي أن ينظر إليهما بشكل منفصل عن بعضهما البعض. أولا، الروابط بين الصندوق والحكومات دون الوطنية يمكن أن تحفز الطلب وتعزز ملكيتها للمشروعات. وثانيا، وفيما يتعلق بمصارف التنمية الوطنية، ترى البرازيل هذا كطريقة لتعزيز التمويل المشترك، واستقطاب موارد للصندوق، وزيادة الجهود المشتركة مع المؤسسات المالية الأخرى، مما ينتج عنه عمليات أكثر قوة وأثرا.

[7] انظر الوثيقة EB 2019/127.

تعاريف الكيانات الوطنية ودون الوطنية

1- الحكومة العامة تضم ثلاثة قطاعات فرعية:

(1) الحكومة الوطنية (المركزية/الفيدرالية) والكيانات العامة ذات الصلة؛

(2) حكومات الولايات أو المقاطعات ("الموحدة") والكيانات العامة ذات الصلة؛

(3) الحكومات الإقليمية والمحلية والكيانات العامة ذات الصلة.

2- **الحكومة المركزية:** حكومة دولة موحدة، أو بلد لا يمنح سلطة كبيرة للدوائر الإقليمية.

3- **الحكومة الفيدرالية:** حكومة دولة فيدرالية، أو بلد يمنح سلطة كبيرة للدوائر الإقليمية.

4- **الحكومة دون الوطنية:** جميع مستويات الحكومة (حكومات الولايات والحكومات الإقليمية/المحلية) دون المستوى الوطني بصرف النظر عن الهيكل السياسي والمالي والإداري للبلد. وبالتالي، يشمل هذا المصطلح أي حكومات وسيطة (مثل حكومات المقاطعات والولايات والأقاليم والمحافظات) والحكومات المحلية وكذلك المنظمات الحكومية شبه المستقلة (مثلا شبه الحكومية) على المستوى دون الوطني.

5- **الحكومة الإقليمية:** مجموعة من الحكومات التي يمكن تعريفها على أنها إقليم، أو أكثر من إقليم واحد، أو بلدية واحدة، أو أكثر من بلدية واحدة، أو مجلس حكومات أو أكثر من مجلس حكومات واحد.

6- **البلدية:** مؤسسة بلدية أو مدينة أو بلدة أو حي أو قرية مدمجة.

7- **مصرف التنمية الوطني:** مؤسسة مالية تنشئها حكومة البلد وتوفر التمويل لغرض التنمية الاقتصادية للبلد.

8- **المؤسسة المملوكة للدولة:** كيان اعتباري معترف به بموجب القانون الوطني وتمتلك الدولة فيه سيطرة كبيرة من خلال الملكية الكاملة أو ملكية الأغلبية أو الملكية الكبيرة للأقلية.

الأحكام المتعلقة بالإقراض إلى الجهات دون الوطنية في مواثيق جهات دائنة متعددة وثنائية مختارة

	البنك الدولي
الميثاق	**البنك الدولي للإنشاء والتعمير** 1- مواد اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المادة 3، البند 4.[8] 2- مواد اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المادة 3، البند 4(1).[9] في حين تنص مواد الاتفاقية على أن البلد العضو أو البنك المركزي أو بعض الوكالات المماثلة للبلد العضو والمقبولة لدى البنك **يجب أن يقدم** هذا **الضمان**، فإن البنك يقتضي الضمان من جانب البلد العضو للأسباب التالية: (أ) رغبة البنك في التأكد من القناعة والائتمان الكاملين للبلد العضو الذي يدعم الضمان؛ (ب) أن اتفاقيات الضمان تحتوي على التزامات يتعذر على البنك المركزي الالتزام بها أو الامتثال لها بشكل فعال؛ (ج) رغبة البنك في إقامة علاقة تعاقدية، في إطار اتفاقية الضمان، بموجب القانون الدولي العام لا تتأثر بقيود أو أحكام قوانين البلد العضو. **المؤسسة الدولية للتنمية** 1- بنود اتفاقية المؤسسة الدولية للتنمية، المادة 5، البند 2(ج).[10] 2- بنود اتفاقية المؤسسة الدولية للتنمية، المادة 5، البند 2(د).[11]
السياسات والقواعد والأدلة التشغيلية	**البنك الدولي للإنشاء والتعمير** 1- **المقترض**. بموجب مواد اتفاقية إنشائه، يجوز للبنك الدولي للإنشاء والتعمير إقراض: (أ) بلد عضو؛ (ب) وحدة سياسية للبلد العضو؛ (ج) أي مؤسسة تجارية أو صناعية أو زراعية في أراضي البلد العضو. 2- **الضامن**. إذا لم يكن البلد العضو الذي يقع في أراضيه المشروع هو البلد المقترض، **يجب على العضو ضمان** سداد أصل المبلغ ورسوم الفائدة ورسوم القرض الأخرى. وإذا ضمن البلد العضو قرضا، فإنه يفعل ذلك كمدين رئيسي وليس فقط كضامن. وبالتالي، يمكن أن يطلب البنك الدولي للإنشاء والتعمير من الضامن مباشرة الدفع وليس عليه أن يستنفد أولا سبل الانتصاف مع المقترض. وإذا كان البلد العضو يسيطر بشكل فعال على الكيان المسؤول عن تنفيذ المشروع وتشغيله، يقتضي البنك الدولي للإنشاء والتعمير من البلد العضو ضمان الأداء وكذلك السداد. (ينبغي أن **يستشير** الموظفون **مكتب المستشار العام** للحصول على توجيه بشأن تطبيق هذه الفقرة.) **المؤسسة الدولية للتنمية** 1- **المقترض**. بموجب مواد اتفاقية إنشائها، يجوز للمؤسسة الدولية للتنمية إقراض: (أ) دولة عضو؛ (ب) حكومة إقليم من أعضاء المؤسسة الدولية للتنمية؛ (ج) تقسيم سياسي لأي مما تقدم؛ (د) كيان عام أو خاص في أراضي العضو أو الأعضاء؛ (هـ) منظمة عامة دولية أو إقليمية. 2- **الضمان**. على الرغم من أن المؤسسة الدولية للتنمية **لا تقدم في العادة** ائتمانات إلى كيانات **أخرى غير الدول الأعضاء**، إلا أنها في حالة القيام بذلك، تنص مواد اتفاقيتها على أنه يجوز لها، وفقا لما تراه، أن **تطلب ضمان حكومي أو ضمان آخر** مناسب. السياسة التشغيلية 7.00 – عمليات الإقراض: اختيار المقترض والاتفاقيات التعاقدية: https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage.aspx?docid=1681 الدليل التشغيلي: https://policies.worldbank.org/sites/PPF3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx

[8] "يمكن للبنك أن يضمن أو يمنح قروضا، أو يساهم في قروض لأي بلد عضو أو أية وحدة سياسية تابعة للعضو وأية مؤسسة تجارية وصناعية وزراعية في أراضي الدول الأعضاء."

[9] "(1) إذا لم تكن الدولة العضو التي يقع في أراضيها المشروع هي المقترض، فعلى الدولة العضو أو البنك المركزي التابع لها أو أية هيئة أخرى مماثلة يقبلها البنك، أن تكفل ضمان تسديد أصل القرض ودفع الفائدة ورسوم القرض الأخرى."

[10] "(ج) يجوز للمؤسسة أن تقدم التمويل لعضو أو لحكومة إقليم داخل في نطاق عضوية المؤسسة، أو لتقسيم سياسي لأي مما تقدم، أو لهيئة عامة أو خاصة في أراضي عضو أو أعضاء أو لمنظمة عامة دولية أو إقليمية."

[11] "(د) في حالة تقديم قرض لهيئة غير أحد الأعضاء، يجوز للمؤسسة، وفقا لما تراه، أن تتطلب ضمانا أو ضمانات مناسبة حكومية أو غير ذلك."

	3- يقدم **تمويل مشروعات الاستثمار** قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وائتمانات/منح المؤسسة الدولية للتنمية، ويضمن التمويل **للحكومات** للأنشطة التي تنشئ البنية التحتية المادية/الاجتماعية اللازمة للحد من الفقر وتعزيز التنمية المستدامة. 4- يقدم **تمويل سياسات التنمية** قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وائتمانات/منح المؤسسة الدولية للتنمية، ويضمن دعم ميزانية **الحكومات أو الوحدات السياسية الفرعية** لبرنامج خاص بالإجراءات السياساتية والمؤسسية للمساعدة في تحقيق التنمية المستدامة، والنمو المشترك والحد من الفقر.
اتفاقيات القروض واتفاقيات الضمانات والشروط العامة	1- **اتفاقية القرض.** لكل قرض، يدخل البنك والمقترض في اتفاقية قرض تحدد مبلغ القرض أو الائتمان والشروط والأحكام التي تقوم عليها. 2- **اتفاقية الضمان.** إذا قدم البنك الدولي للإنشاء والتعمير قرضا إلى كيان آخر غير البلد العضو المعني، فإنه يدخل في اتفاقية ضمان مع البلد العضو، وتحدد الالتزامات التعاقدية للبلد العضو كضامن. وتُحدد في اتفاقية الضمان التعهدات الإضافية التي يلتزم بها الضامن لتيسير تحقيق أغراض القرض. 3- تتضمن اتفاقيات القرض والضمان بالإحالة الشروط العامة واجبة التطبيق. ونظرا لموافقة المديرين التنفيذيين على الشروط العامة، فإن أي تعديل لأحكامها يتطلب **موافقة** من نائب الرئيس المعني **بمكتب المستشار العام**، الذي يقرر أيضا ما إذا كانت موافقة المديرين التنفيذيين مطلوبة أيضا. وتتضمن اتفاقيات القرض و/أو الضمان و/أو المشروع، حسب الاقتضاء، *مبادئ* توجيهية **مثل** المبادئ التوجيهية: المشتريات بموجب قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير وائتمانات المؤسسة الدولية للتنمية؛ والمبادئ التوجيهية: اختيار وتوظيف الخبراء الاستشاريين من قبل المقترضين من البنك الدولي؛ والمبادئ التوجيهية لتحويل شروط القرض إلى قروض ذات فروق أسعار ثابتة.[12]
مصرف التنمية الأفريقي	
الميثاق	1- اتفاقية إنشاء مصرف التنمية الأفريقي - إصدار 2016، المادة 14، 1.[13] https://www.afdb.org/en/documents/agreement-establishing-african-development-bank-2016-edition
السياسات والقواعد والأدلة التشغيلية	1- سياسة مجموعة مصرف التنمية الأفريقي بشأن العمليات غير السيادية https://www.afdb.org/en/documents/document/policy-on-non-sovereign-operations-109578 2- المبادئ التوجيهية المالية المنقحة للقروض المضمونة من الحكومة https://www.afdb.org/en/documents/document/revised-financial-guidelines-for-sovereign-guaranteed-loans-27100
اتفاقيات القروض واتفاقيات الضمانات والشروط العامة	**البند 1-01 تطبيق الشروط العامة** (أ) تحدد هذه الشروط العامة الأحكام والشروط واجبة التطبيق على ما يلي: (1) أي اتفاقية قرض مبرمة بين المصرف ودولة واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء الإقليمية؛ (2) أي اتفاقية ضمان مبرمة بين المصرف ودولة عضو إقليمية فيما يتعلق بالتعاقد على قرض؛ (3) أي اتفاقية أخرى يكون المصرف طرفا فيها وتنص على أن هذه الشروط العامة واجبة التطبيق. (ب) إذا أُبرمت اتفاقية القرض بين دولة عضو إقليمية والمصرف، تُستبعد الإحالات الواردة في هذه الشروط العامة إلى الضامن واتفاقية الضمان. (ج) يجوز إدراج شروط إضافية في اتفاقية القرض أو اتفاقية الضمان، مع مراعاة طبيعة المشروع. **البند 1-02 التضارب مع اتفاقيات القرض والضمان** إذا كان هناك تضارب بين أي حكم من أحكام أي اتفاقية قرض أو اتفاقية ضمان أو أي اتفاقية أخرى تنطبق عليها هذه الشروط العامة وبين شرط من هذه الشروط العامة، يسود الحكم المنصوص عليه في اتفاقية القرض أو اتفاقية الضمان أو الاتفاقية الأخرى، حسب الحالة. 1- **الشروط العامة** المطبقة على اتفاقيات قروض واتفاقيات ضمان مصرف التنمية الأفريقي (الكيانات السيادية) https://www.afdb.org/en/documents/document/general-conditions-applicable-to-the-african-development-bank-loan-agreements-and-guarantee-agreements-sovereign-entities-8149 2- **الشروط العامة** المطبقة على اتفاقيات قروض واتفاقيات ضمان مصرف التنمية الأفريقي (الكيانات غير السيادية)

[12] انظر السياسة التشغيلية/سياسة البنك 11.00، المشتريات، والسياسة التشغيلية 3.10، رسوم القروض والعملات وشروط الدفع لقروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير وائتمانات المؤسسة الدولية للتنمية.

[13] "يجوز للمصرف أن يقوم في عملياته بتقديم أو تيسير التمويل لأي عضو إقليمي أو **وحدة فرعية سياسية** منها أو أي وكالة تابعة لها أو أي مؤسسة أو منشأة تعمل في أراضي إحدى الدول الأعضاء الإقليمية، فضلا عن الوكالات أو المؤسسات الإقليمية المعنية بالتنمية في أفريقيا."

	https://www.afdb.org/en/documents/document/general-conditions-applicable-to-the-african-development-bank-loan-agreements-and-guarantee-agreements-non-sovereign-entities-8151
البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير	
الميثاق	1- تقرير الرئيس عن اتفاقية إنشاء البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، المادة 11.[14] 2- اتفاقية إنشاء البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، الفصل 3، المادة 11، 3، 3)، أ).[15] 3- اتفاقية إنشاء البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، الفصل 3، المادة 14.[16] https://www.ebrd.com/news/publications/institutional-documents/basic-documents-of-the-ebrd.html
مصرف التنمية الآسيوي	
الميثاق	يجوز أن تكون الوحدة الفرعية السياسية مقترضا مؤهلا للقرض. ويرجى الاطلاع على اتفاقية إنشاء مصرف التنمية الآسيوي، الفصل الثالث، المادة 11.[17] وإذا لم يكن متلقي القروض أو ضمانات القروض هو العضو، قد يقتضي البنك من ذلك العضو أن يضمن سداد أصل مبلغ الدين ودفع الفوائد ورسوم القرض الأخرى وفقا لشروطه. ويرجى الاطلاع على اتفاقية إنشاء مصرف التنمية الآسيوي، الفصل الثالث، المادة 15، الفقرة 2.[18]
السياسات والقواعد والأدلة التشغيلية	دليل العمليات: https://www.adb.org/documents/operations-manual دليل عمليات سياسات البنك: • عند تقديم قرض **لغير الأعضاء**، فإن الضمان من البلد العضو المعني هو أكثر الوسائل فعالية لحماية مصالح مصرف التنمية الآسيوي. • عندما يقدم مصرف التنمية الآسيوي قرضا إلى وكالة أو مؤسسة أو **وحدة فرعية سياسية** تابعة لأحد الأعضاء، عليه أن يدرس بالتفصيل موقف المقترض من حيث القناعة والائتمان الكاملين لحكومة البلد العضو النامي. وإذا لم تتحقق القناعة والائتمان الكاملين لحكومة البلد العضو النامي، قد لا تكون الحماية الكاملة ضد التخلف عن السداد ممكنة **إلا من خلال** تأمين القرض عن طريق **ضمان من حكومة البلد العضو النامي**. دليل سياسات وإجراءات عمليات البنك (العمل غير المرتبط بالحكومة): ليكون المتلقي المقترح مؤهلا للحصول على **تمويل غير سيادي** من مصرف التنمية الآسيوي، يجب أن يكون: (4) **حكومة محلية** أو **كيان شبه سيادي آخر** (بما في ذلك البلديات والأشكال الأخرى من الحكومات المحلية) يمكنه التعاقد على التمويل والحصول عليه بشكل مستقل عن الحكومة.
اتفاقيات القروض واتفاقيات الضمانات والشروط العامة	لوائح قروض العمليات العادية المنطبقة على القروض العادية المستمدة من الموارد الرأسمالية العادية لمصرف التنمية الآسيوي (1 يناير/كانون الثاني 2017) https://www.adb.org/documents/ordinary-operations-loan-regulations-1-jan-2017

[14] "تحدد هذه المادة الطرق التي يتعين أن يتبعها المصرف في تنفيذ غرضه ووظائفه، بما في ذلك فيما يتعلق بالمشروعات الإقليمية. وعند وصف الجهات المتلقية للتمويل والمساعدة من المصرف، وفي وضع حدود التمويل المصرفي والمساعدة إلى **القطاع الحكومي.**"

[15] "**القطاع الحكومي** يشمل الحكومات الوطنية والمحلية، ووكالاتها، والمؤسسات المملوكة لأي منها أو الخاضعة لسيطرتها."

[16] "إذا لم يكن متلقي القروض أو ضمانات القروض هو العضو، ولكنه **مؤسسة مملوكة للدولة، يجوز** للمصرف، **عندما يبدو ذلك مرغوبا فيه،** مع مراعاة النُهج المختلفة المناسبة للمؤسسات العامة والمملوكة للدولة التي تمر بمرحلة انتقالية إلى الملكية الخاصة والسيطرة الخاصة، **أن يطلب من الدولة العضو أو الدول الأعضاء** التي يقع في أراضيها المشروع، أو وكالة عامة أو أية مؤسسة تابعة للدولة العضو ومقبولة لدى المصرف، **ضمان** سداد رأس المال ودفع الفوائد ورسوم القرض الأخرى وفقا لشروطه. ويجب على مجلس الإدارة استعراض ممارسات المصرف سنويا بشأن هذه المسألة، مع إيلاء الاهتمام الواجب للجدارة الائتمانية للمصرف."

[17] "وفقا للشروط المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، يجوز للمصرف أن يقدم أو ييسر التمويل لأي دولة عضو أو أي وكالة أو مؤسسة تابعة للدولة **أو وحدة فرعية سياسية** منها أو أي كيان أو مؤسسة تعمل في أراضي إحدى الدول الأعضاء، فضلا عن الوكالات أو الكيانات الدولية أو الإقليمية المعنية بالتنمية الاقتصادية في الإقليم."

[18] "إذا لم يكن متلقي القروض أو ضمانات القروض هو العضو، يجوز للمصرف، وفقا لما يراه، أن يطلب من الدولة العضو التي يقع في أراضيها المشروع، أو وكالة عامة أو أية مؤسسة تابعة للدولة العضو ومقبولة لدى المصرف، ضمان سداد رأس المال ودفع الفوائد ورسوم القرض الأخرى وفقا لشروطه."