Document:	EB 2020/131(R)/R.25/Rev.1
Agenda:	7(h)
Date:	30 December 2020
Distribution:	Public
Original:	English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

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

مالك الساحلي
كبير الموظفين الماليين
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 الحادية والثلاثون بعد المائة
روما، 7-9 ديسمبر/كانون الأول 2020

للموافقة

المحتويات

موجز تنفيذي **ii**

أولا – السياق **1**

ثانيا - فرص وقيود الأعمال المتصلة بإقراض الكيانات دون الوطنية **2**

ألف- الممارسات المتبعة في المؤسسات الأخرى 2

باء- فرص الأعمال والطلب المحتمل 2

ثالثا - إدارة المخاطر والآثار القانونية والضمانات **4**

ألف - الاعتبارات المتعلقة بالإشراف السياسي وتجنب الانحراف عن المهمة 4

باء - الاعتبارات المالية 4

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 9

الملحق الثاني - ممارسات الإقراض دون الوطني في المؤسسات الأخرى 10

الملحق الثالث - تعاريف الكيانات الوطنية ودون الوطنية 11

الملحق الرابع - الأحكام المتعلقة بالإقراض إلى الجهات دون الوطنية في مواثيق جهات دائنة متعددة الأطراف وثنائية مختارة 12

موجز تنفيذي

1- في الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي، اقترحت البرازيل أن ينظر الصندوق في إقراض الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية بصورة مباشرة. ووافق المجلس التنفيذي على مواصلة النظر في هذه المسألة، وأحالت إدارة الصندوق وثيقة مبدئية ليتم استعراضها من قبل لجنة مراجعة الحسابات والمجلس التنفيذي في دورته التاسعة والعشرين بعد المائة في أبريل/نيسان 2020. وبناء على التعقيبات المستلمة من الدول الأعضاء، تقدم هذه الوثيقة المزيد من التحليل وتلتمس موافقة الهيئات الرئاسية للصندوق من أجل توفير هذا النموذج المخصص من الدعم للدول المقترضة.

2- وتعرض هذه الوثيقة نظرة عامة على مسوغات تقديم أدوات تمويل دون وطنية مدعمة بضمانات سيادية إلى الحكومات دون الوطنية على مستوى الدولة أو المقاطعة، علاوة على مصارف التنمية الوطنية. وتُستبعد من نطاق هذه الوثيقة جميع أدوات التمويل غير السيادية التي تُقدم إلى الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، والتي تكون غير مدعمة بضمان سيادي.

3- ويواجه الصندوق مخاطر عند التعامل مع الكيانات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية من ناحية المهمة ومن حيث بعض الجوانب المالية، والقانونية، والتشغيلية والخاصة بالتسيير:

(1) لن ينظر الصندوق في خيار الإقراض هذا إلا على أساس إجراء تقييم شامل للعناية الواجبة والائتمان استجابة لطلب الدولة العضو لتلبية احتياجاتها الإنمائية، بصرف النظر عن فئة دخلها أو فئة شروطها الإقراضية. ولا يرتبط هذا الخيار بهيكلية الاقتراض المستقبلية في الصندوق.

(2) من الناحية القانونية، لا تنص اتفاقية إنشاء الصندوق بشكل صريح على إقراض الكيانات دون الوطنية، بضمان سيادي أو بدونه. وبالنظر إلى الجدوى، والطلب واستساغة الدول الأعضاء في الصندوق للمخاطر، من المقترح تعديل الاتفاقية من خلال مصادقة مجلس المحافظين في عام 2021.

(3) ينبغي 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، علاوة على المخاطر المؤسسية أو السياسية، التي يمكن أن تكون في شكل مخاطر تنظيمية و/أو قانونية. وينبغي التعامل مع قابلية إنفاذ الضمان السيادي على أساس كل حالة على حدة.

(4) ينبغي تحديد المخاطر المتعلقة بالتسيير والرصد والتقييم وإدارتها. وينبغي أن تتواءم عمليات الكيانات دون الوطنية بصورة جيدة مع برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في الصندوق، كما ينبغي أن يكون لدى الكيانات هيكل التيسير والموارد المؤسسية المطلوبة، بالإضافة إلى مستويات كافية من الشفافية والمساءلة للسماح بالتنفيذ. وهناك حاجة إلى تخفيف إضافي للمخاطر عند التعامل مع الهيئات غير الحكومية مثل مصارف التنمية الوطنية، حتى عندما يكون لدى هذه الكيانات ضمان سيادي.

4- وترى الإدارة أن الصندوق ينبغي أن يتعامل مع الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، فقط في حال كانت مدعمة بضمان سيادي صريح وقابل للإنفاذ ويفي بمعايير الصندوق.

5- وعلاوة على ذلك، يجب اعتماد معايير معينة عند التعامل مع الحكومات دون الوطنية. ويمكن أن تشمل هذه المعايير ما يلي: تقييد إمكانية الاقتراض لتقتصر على الدول الأعضاء المؤهلة للحصول على قروض من الصندوق، والتي لديها تصنيف ائتماني قوي بما فيه الكفاية، والقادرة على بذل العناية الواجبة اللازمة لتوفير الضمانات السيادية؛ وتطبيق عقوبة يتفق عليها الطرفان مقدما إذا لم يفِ الضامن بشروط الضمان؛ وإرساء حق الصندوق في فرض رسوم إضافية لتغطية تكلفة عملية العناية الواجبة والمخاطر الأكبر التي تنطوي عليها العملية.

توصية بالموافقة

المجلس التنفيذي مدعو إلى:

- النظر في هذه الوثيقة التي تقدم مبدأ الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية، بما في ذلك مصارف التنمية الوطنية، فقط في حال كانت مدعمة بضمان سيادي صريح يفي بمعايير الصندوق فيما يتعلق بقابلية الإنفاذ والمعايير الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك تلك الواردة في الفقرة 5 أعلاه، والموافقة عليها.

الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية في سياق نموذج العمل الجديد في الصندوق

أولا - السياق

1- شهد المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي عُقد في عام 2015 في أديس أبابا، نقلة نوعية في مجال تمويل التنمية. والتزم المشاركون بتوسيع نطاق التعاون الدولي لتعزيز قدرات البلديات والسلطات المحلية، والعمل على تنمية أسواق رأس المال المحلية باستخدام أدوات تمويل مختلطة 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 مثل تغير 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 وفقا لمختلف مراحل التنمية والأولويات والاحتياجات المحددة للبلدان. ويتمثل الهدف من ذلك في الإصغاء 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 لا تلبي صراحة احتياجات البلدان لترتيبات الميزانيات اللامركزية، في حين تؤدي الحكومات دون الوطنية ووكالاتها دورا أساسيا في التنمية الريفية. ومع سعي الحكومات الوطنية إلى تحسين أرصدتها المالية وأرصدة ميزانياتها، تحث البلدان أحيانا وكالات التنمية على دعمها بصورة مباشرة على المستوى دون الوطني عن طريق جملة أمور، منها إقراض الكيانات دون الوطنية، وذلك بضمانات سيادية أو بدونها.

4- وخلال الدورة السابعة والعشرين بعد المائة للمجلس التنفيذي، دعت البرازيل المجلس إلى النظر في توسيع نطاق التمويل الذي يقدمه الصندوق من خلال السماح للصندوق بإقراض الحكومات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية بصورة مباشرة (انظر الملحق الأول). واستند هذا الاقتراح إلى مراعاة قرب الصندوق من الحكومات دون الوطنية، وفرصة تعزيز ملكية المشروعات الممولة، وآفاق الاستفادة من التمويل المشترك الذي يمكن أن يكون مفيدا للصندوق وعمله مع المؤسسات المالية الدولية الأخرى.

5- وقدمت الإدارة وثيقة لاستعراضها من قبل لجنة مراجعة الحسابات والمجلس التنفيذي في دورته التاسعة والعشرين بعد المائة في أبريل/نيسان 2020. وقد حظيت الوثيقة بتعقيبات إيجابية مصحوبة بطلبات لتقديم المزيد من التحليل حول تجربة الصندوق ذات الصلة والطلب المحتمل على هذا التمويل، علاوة على المزيد من التفاصيل حول تدابير تخفيف المخاطر.

6- وتم تحديث الوثيقة الأصلية وفقا لذلك وإحالتها إلى لجنة مراجعة الحسابات لاستعراضها وإلى المجلس التنفيذي للمصادقة عليها، جنبا إلى جنب مع التعديلات القانونية التي سيتم عرضها على مجلس المحافظين في

فبراير/شباط 2021. وتتضمن الوثيقة المعدلة تقييما أوليا لفرص الأعمال والقيود ذات الصلة؛ واستعراضا للاعتبارات المؤسسية، والمالية، والقانونية، واعتبارات التسيير والرصد والتقييم؛ والاستنتاجات بناء على هذه العناصر.

ثانيا ـ فرص وقيود الأعمال المتصلة بإقراض الكيانات دون الوطنية

ألف- الممارسات المتبعة في المؤسسات الأخرى

7- قام العديد من الوكالات متعددة الأطراف والثنائية[1] وبرامج الجهات المانحة الثنائية[2] ومؤسسات القطاع الخاص[3] بتحديد فجوة حرجة في تمويل التنمية دون الوطنية. وفي السنوات الأخيرة، باتت تقدم أدوات لتعزيز القروض والائتمان مباشرة إلى الكيانات دون الوطنية، إلى جانب برامج المساعدة التقنية من أجل تحسين إمكانية الحصول على التمويل لتطوير البنية التحتية. كما أنها استهدفت موارد التنمية غير التقليدية لتحسين قدرة المدن على التنمية (انظر الملحق الثاني).

باء- فرص الأعمال والطلب المحتمل

8- يمكن أن يضع خيار الإقراض إلى الكيانات دون الوطنية الصندوق في وضع أفضل للاستجابة لطلب الدعم من زبائنه من الدول الأعضاء. 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 التنمية الريفية المستدامة أو تمول التدخلات 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: غالبية المؤسسات المالية متعددة الأطراف والثنائية تقدم التمويل 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.

9- وتوجد ثلاثة أنواع للتمويل يمكن أن ينظر الصندوق في تقديمها إلى مختلف الكيانات دون الوطنية (انظر الملحق الثالث):

(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 للحكومات دون الوطنية، سيجري الصندوق تقييمات إضافية للجدارة الائتمانية للمؤسسات 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 الوثيقة.

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

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

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

10- ويمكن لهذا النوع من الإقراض استخدام مصادر مختلفة من تجديد الموارد، مثل المساهمات الأساسية والاقتراض.

الإطار 1

حالة مصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند والصندوق

في مؤسسة الائتمان الصغري التابعة لمصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند، تم استخدام أموال القروض طويلة الأجل التي يقدمها الصندوق من أجل دعم رسملة المصرف للديون على الأجل الطويل، مما يسر عليه تعبئة الأموال في السوق المالية من أجل إعادة إقراضها إلى مؤسسات التمويل الصغري. وساعد الدعم في تلبية طلب قطاع التمويل الصغري المتزايد باستمرار وتعزيز النمو المستقبلي. وساعدت الأموال المستلمة من الصندوق المصرف على إقراض مؤسسات التمويل الصغري الشريكة بأسعار فائدة معقولة. وساهمت القروض المقدمة بدون ضمانات لمؤسسات التمويل الصغري لأغراض إقراض الفقراء بشكل كبير في القضاء على الفقر والحد من ضعف عملاء التمويل الصغري، ولا سيما النساء.

وساهم التعاون بين الصندوق والمصرف في تطوير قطاع تمويل صغري أكثر رسمية واتساعا وفعالية لخدمة الفقراء - النساء بشكل رئيسي - على المستوى القطري، والريفي وشبه الحضري، وفي تهيئة بيئة مواتية لتنمية مؤسسات مستدامة للتمويل الصغري.

ويتمثل أحد أهم جوانب البرنامج في الاستفادة من موارد الصندوق. وبفضل مبلغ قدمه الصندوق بقيمة 22 مليون دولار أمريكي، تمت تعبئة أموال قروض يعادل مجموعها 141 مليون دولار أمريكي لصالح قطاع التمويل الصغري.

وقدمت حكومة الهند ضمانا سياديا عبر توقيعها لاتفاقية مع الصندوق. ويسدد مصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند قرض الصندوق في المواعيد المحددة.

وتم إدراج المخاطر التي تم تحديدها أثناء التصميم، بالإضافة إلى تدابير التخفيف منها، في اتفاقية قرض البرنامج. وبحكم كونه مؤسسة مالية، يخضع مصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند لرقابة وإشراف البنك المركزي الهندي (المصرف الاحتياطي في الهند).

11- وأشار حوار مبدئي مع المقترضين المحتملين إلى أن الطلب سيأتي من خمس حكومات دون وطنية و11 مصرفا للتنمية الوطنية من تسعة بلدان. وبالاستناد إلى هذا الحوار، يبدو أن الحكومات المهتمة تعتبر أن إقراض الكيانات دون الوطنية بالغ الأهمية بالنسبة لمهمة الصندوق، بينما يعتبره أصحاب المصلحة الطريقة الوحيدة الفعالة من ناحية من التكاليف للمساهمة في الحد من الفقر الريفي: وهنالك مثبطات قوية للمؤسسات الحكومية الفيدرالية تعترض توفير التمويل من مصادر خارجية.

12- وعلى الرغم من ذلك، حتى بالنسبة للنوع الأول من عمليات التمويل (الفقرة 9 (1) أعلاه)، ينبغي الإشارة إلى أن إقراض الحكومات دون الوطنية قد يكون محدودا أو قد لا يشكل خيارا على الإطلاق في البلدان التي يفرض القانون فيها قيودا على أنشطة التمويل المستقلة. وعلى سبيل المثال، في بعض البلدان، قد يُعتبر الإقراض المباشر للحكومات دون الوطنية غير قانوني.

الإطار 2

حالة باكستان

في باكستان، وعلى الرغم من حصول المقاطعات بالفعل على قروض، فإن الحكومة الفيدرالية توفر الضمان المقابل، وهي بالتالي الجهة التي توقع على اتفاقيات التمويل.

الإطار 3

حالة الهند

في الهند، يخضع اقتراض حكومات الولايات من الوكالات الخارجية إلى موافقة الحكومة الوطنية. وليس هناك إقراض مباشر إلى الولايات أو الهيئات دون الوطنية؛ ويتم توجيه جميع الطلبات من خلال وزارة المالية التي تخصم بعد ذلك مدفوعات الدين من مخصصات موارد الولايات. وبالنسبة للهيئات شبه الحكومية، تقدم وزارة المالية الضمان السيادي، غير أن الوكالة شبه

الحكومية تضطلع بمسؤولية سداد القرض. وكان هذا هو الترتيب المستخدم في البرنامج الوطني لدعم التمويل الصغري التابع للصندوق، والذي نفذه مصرف تنمية الصناعات الصغيرة في الهند (انظر الإطار 1).

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

الإطار 4

حالة الفلبين

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

ثالثا - إدارة المخاطر والآثار القانونية والضمانات

ألف - الاعتبارات المتعلقة بالإشراف السياسي وتجنب الانحراف عن المهمة

14- يمكن أن تشكل أسواق الدين دون الوطنية قوة إنمائية كبيرة في أي بلد.[4] وفي سياق تطور هيكلية أعمال الصندوق، يمكن أن يمثل إقراض الكيانات دون الوطنية فرصة لزيادة عدد مقترضيه المؤهلين مع الحفاظ على تركيزه على التصدي للفقر بين المنتجين الريفيين على نطاق صغير.

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 ينظر في هذا الخيار إلا: (1) استجابة لطلب الدولة العضو لتلبية احتياجاتها الإنمائية بطريقة أكثر نضجا، بصرف النظر عن فئة دخلها أو فئة شروطها الإقراضية؛ (2) على أساس العناية الواجبة الشاملة والتقييم الائتماني.

باء - الاعتبارات المالية

16- تتمتع الأقاليم أو الولايات بدرجة معينة من الاستقلال المالي على الرغم من اعتمادها على التحويلات الحكومية والقدرة على تحمل الدين. وتتمتع مصارف التنمية الوطنية بحرية أكبر في إدارة مواردها نظرا لأنها تحتفظ بميزانياتها المستقلة. وقد تكون سيطرة الحكومة الوطنية وإشرافها على الأعمال جزئيين فقط، ويعتمد ذلك على طبيعة الخدمات التي تقدمها (أي أن بعض شركات المرافق تتعرض لمخاطر تغيير الحكومة الوطنية للأسعار 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 ديونه، ونظام التسيير والإدارة فيه؛ (2) المخاطر النظامية، الناتجة عن بيئة التشغيل، والتي يمكن أن تنعكس في الجدارة الائتمانية السيادية للبلد

[4] 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*"، ورقة عمل بحوث سياسات البنك الدولي، رقم 2339، (البنك الدولي، 2000)

ودرجة عزل 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، بالإضافة إلى التزامات أخرى.

20- وأُدمجت عمليات الإقراض شبه السيادي المدعم بضمانات صريحة في السياسة الحالية لكفاية رأس المال، والتي تضع إطارا للحد من مخاطر التركيز في الحافظة. وبغية تجنب المخاطر المفرطة الناشئة عن قبول الضمانات، سيتم اعتماد نهج الحافظة، إلى جانب منظور إدارة المخاطر. ووضعت الإدارة عتبات تشغيلية إرشادية للتعامل مع الدول، بالاستناد إلى تعرضها للمخاطر (قروض أو ضمانات) والمخاطر الائتمانية، وبالتالي ضمان الرصد المنتظم والفعال لاستخدام رأس المال. وفيما يتعلق بالمقاييس التقنية الأخرى، تتبع وحدة إدارة المخاطر أفضل الممارسات الدولية (اتفاقية بازل الرأسمالية) ومنهجيات وكالات التصنيف. وبالتالي، لن يكون الأثر على التصنيف الائتماني للصندوق كبيرا طالما أن الإقراض للكيانات دون الوطنية لا ينمو بشكل هائل.

21- 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، خصوصا إذا كان يمتلك جميع السمات المذكورة في القسم أدناه. غير أن الضامن قد ينقل 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 في نهاية المطاف على الاستعداد للدفع. وبالنتيجة، 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.

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

23- 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 إنهاء الضمان من طرف واحد؛

(2) **عدم المشروطية.** ينبغي أن يكون الضمان غير مشروط، بصرف النظر عن قيمة الالتزامات المضمونة، أو صدقيتها، 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.

24- 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

25- لا تنص اتفاقية إنشاء الصندوق[5] بشكل صريح على إقراض الكيانات دون الوطنية، بضمان أو بدون ضمان سيادي. وفي حين لم تتطرق الاتفاقية لهذه المسألة، فقد قام الصندوق بصورة مستمرة على مدى أكثر من 40 عاما باستعراض المشروعات التي تتضمن تقديم التمويل للكيانات دون الوطنية ومصارف التنمية الوطنية والكيانات المماثلة والمصادقة عليها. وبقيامها بذلك، فقد فسرت الدول الأعضاء الاتفاقية باستمرار على أنها تسمح بمثل هذا الإقراض، بعد إجراء استعراض دقيق وموافقة المجلس التنفيذي على كل مشروع من هذا النوع. وعلاوة على ذلك، تتوافق هذه الممارسة مع نهج مصارف التنمية متعددة الأطراف الأخرى.

26- وتسمح مواثيق بعض مصارف التنمية متعددة الأطراف (انظر الملحق الرابع للاطلاع على تحليل مقارن مفصل لمواثيق البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمؤسسة الدولية للتنمية، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي[6]) صراحة بالإقراض للكيانات دون الوطنية، بضمان سيادي أو بدونه.

(1) 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 (1) تعديل الاتفاقية؛ أو (2) تأكيد المجلس التنفيذي للتفسير الضمني للاتفاقية.

(2) أيدت كافة التعليقات المكتوبة الواردة من أعضاء المجلس التنفيذي الذين أعربوا عن تفضيلهم خيار إعداد تعديل على الاتفاقية لتدوين السابقة، على أن يستعرضها المجلس التنفيذي في دورته المنعقدة في ديسمبر/كانون الأول 2020، ليصادق عليها مجلس المحافظين في فبراير/شباط 2021.[7]

[5] 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."

[6] على التوالي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمؤسسة الدولية للتنمية، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي.

[7] انظر الوثيقة EB 2020/131(R)/R.27/Rev.1

(3) بصرف النظر عن التعديل المقترح على الاتفاقية، سيتم تقديم جميع المشروعات المحتملة ضمن نطاق هذه الورقة إلى المجلس التنفيذي لاستعراضها والمصادقة عليها. وسيتم تطبيق إطار وتحليل مماثلين على الكيانات الأخرى التي قد يتم تقييمها والموافقة عليها من وقت لآخر من قبل المجلس التنفيذي.

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 عند إجراء الاستعراض السنوي أو استعراض منتصف المدة.

29- وينبغي رصد أي مخاطر تتعلق بمستوى متانة الكيانات دون الوطنية من حيث القدرات، والمؤسسات والحوافز من أجل التسيير الجيد والشفافية والمساءلة. وسيتطلب ذلك دعم موارد بشرية كافية وإدارة الخدمة المدنية، وترتيبات سليمة بشأن الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. وسيضطلع الصندوق بعملية العناية الواجبة، بما في ذلك تحليل لاستراتيجية المؤسسة المعنية، والإدارة العليا/مجلس الإدارة، والهيكل التنظيمي، من بين جوانب التسيير الأخرى التي تضمن المعايير وأفضل الممارسات في هذا المضمار. وسيوفر انخراط مؤسسة ما في أسواق رأس المال ووجود تصنيف ائتماني أيضا معلومات عن مدى حاجة هذا الكيان إلى الوفاء بالمتطلبات التنظيمية ومتطلبات السوق. كما سيستنير مستوى المخاطر المحتملة المرتبطة بالكيان دون الوطني بمؤشرات المخاطر السياسية والشفافية والفساد في البلاد، بالإضافة إلى الخبرة السابقة للحكومة مع مشروعات الصندوق.

30- 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 تشجع الحكومة بالتالي دعم المؤسسة المالية الدولية الذاتي للإشراف والتنفيذ في إطار أداة تمويل المشروعات الاستثمارية لكي تقتنع بالقيمة المضافة لهذه العمليات.

31- 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 الحوار السياساتي وجهود التنسيق مع الحكومات دون الوطنية، وإمكانية إرساء شراكات طويلة الأجل مع الحكومات دون الوطنية المختارة وتبادل الخبرات عبر البرامج، والولايات والمقاطعات لتعزيز الفعالية مع التحكم بالتكاليف.

هاء - الاعتبارات المتعلقة بشروط الإقراض وشروط التمويل

32- لا تأخذ سياسات ومعايير التمويل في الصندوق ومجموعة شروط الإقراض المتعلقة بها بعين الاعتبار الكيانات دون الوطنية حاليا.

33- وإذا كان قرار الدول الأعضاء هو اتباع هذا المسار، سيلزم إجراء تحليل إضافي للتبعات على شروط الإقراض والتغييرات اللازمة للنصوص القانونية ذات الصلة.

34- ويتعين وضع معايير معينة 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 العناية الواجبة، بما في ذلك التقييم الائتماني، على أساس كل حالة على حدة تمشيا مع مجموعة دنيا محددة من المعايير لمعالجة المسائل المتعلقة بالتسيير، والقوانين واللوائح الوطنية، والمخاطر المحتملة على السمعة. ولن يُسمح إلا للدول الأعضاء التي تفي بهذه المعايير بتقديم ضمانات سيادية على القروض التي يمنحها الصندوق إلى الكيانات دون الوطنية الخاضعة لولاية تلك الدول؛

(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 - الاستنتاجات وآفاق المستقبل

35- 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.

36- 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 ويفي بمعايير الصندوق بشأن قابلية إنفاذه.

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

بيان موجز للعلم من البرازيل[8]

النتيجة:

(1) 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.

(2) 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 المتبعة 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.

[8] انظر الوثيقة EB 2019/127.

ممارسات الإقراض دون الوطني في المؤسسات الأخرى

1- بدأ دعم مؤسسة التمويل الدولية من خلال برنامج التمويل دون الوطني لعام 2003 - وهو برنامج مشترك بين البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية يوفر التمويل دون الوطني من دون ضمان سيادي. وسعى البرنامج إلى دعم الاستثمارات عبر قطاعات البنية التحتية والخدمات العامة، وعمل من خلال الحكومات دون الوطنية، والشركات المملوكة للدولة، والوسطاء الماليين، والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي الآونة الأخيرة، شرعت مؤسسة التمويل الدولية بإطلاق مبادرة المدن المستدامة العالمية، والتي تهدف إلى جعل المدن أكثر قدرة على المنافسة من خلال: (1) تعزيز المؤسسات واللوائح؛ (2) تحسين البنية التحتية الحيوية والاستدامة البيئية؛ (3) دعم المهارات والابتكار؛ (4) توسيع فرص الحصول على التمويل. وتسعى المبادرة إلى الجمع بين الدعم المالي والاستشاري من خلال العمل مع الحكومات المحلية والمستثمرين من القطاع الخاص. وقدمت مؤسسة التمويل الدولية الدعم للحكومات دون الوطنية والشركات المملوكة للدولة من خلال 46 استثمارا بقيمة إجمالية بلغت 2.1 مليار دولار أمريكي (2008-2017)، تم تخصيص معظمها لمشروعات البنية التحتية. وشكل ذلك ما يعادل 2 في المائة تقريبا من إجمالي التزامات مؤسسة التمويل الدولية خلال تلك الفترة. وتركز الدعم المالي لمؤسسة التمويل الدولية على النقل، والموانئ، وقطاع الطاقة والمياه/مياه الصرف الصحي. وتم تقديم الجزء الأكبر من التمويل بين عامي 2009 و2014 في بلدان لم تخدمها المؤسسة الدولية للتنمية. وفي حين قدمت مؤسسة التمويل الدولية مجموعة متنوعة من أدوات التمويل - بما في ذلك القروض ذات الأولوية أو التابعة بعملة أجنبية أو محلية على أساس تجاري، وبرنامج مؤسسة التمويل الدولية للقروض التشاركية من الفئة "باء"، وضمانات الائتمان الجزئية وأسهم رأس المال طويلة الأجل – إلا أن غالبية التمويل (78 في المائة) تألفت من قروض (54 في المائة بعملات أجنبية، 24 في المائة بالعملة المحلية). وتم الآن إدماج هذا البرنامج مع عمليات مؤسسة التمويل الدولية لتمويل البنية التحتية.

2- وتقدم مصارف التنمية متعددة الأطراف الإقليمية الرئيسية، مثل مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية لأمريكا اللاتينية، قروضا للحكومات دون الوطنية (حكومات الولايات، والمقاطعات، والبلديات، والكيانات العامة بخلاف الحكومات المركزية) بضمان سيادي من خلال نافذة القطاع العام. ومن دون ضمان سيادي، تندرج المعاملة تحت عنوان القطاع الخاص/العمليات غير السيادية. ولا يتم عادة تحديد التفاصيل المالية للكيانات دون الوطنية، ولكن في حالة مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، يبدو أن العمليات دون الوطنية من دون ضمان سيادي لا تزال غير متكررة. وفي عام 2018، ومن أصل القروض المستحقة لمصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والبالغة 106.0 مليار دولار أمريكي و93.4 مليار دولار أمريكي على التوالي، تم تقديم الجزء الأكبر (أكثر من 90 في المائة) للمقترضين السياديين (إلى الدول الأعضاء، وإلى الوكالات الحكومية أو الكيانات العامة الأخرى بضمان سيادي من الدولة العضو المعنية)، في حين تم تقديم 5.1 و6.4 في المائة فقط للكيانات الخاصة، أو المملوكة للدولة، أو دون الوطنية من دون ضمان سيادي.

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 تحكم بلدا لا يمنح سلطة كبيرة للدوائر الإقليمية.

3- **الحكومة الفيدرالية:** حكومة دولة فيدرالية تحكم بلدا 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 الأطراف وثنائية مختارة

	البنك الدولي
الميثاق	**البنك الدولي للإنشاء والتعمير** 1- مواد اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المادة 3، البند 4.[9] 2- مواد اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المادة 3، البند 4(1).[10] 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: (1) رغبة البنك في التأكد من القناعة والائتمان الكاملين للبلد العضو الذي يدعم الضمان؛ (2) أن اتفاقيات الضمان تحتوي على التزامات يتعذر على البنك المركزي الالتزام بها أو الامتثال لها بشكل فعال؛ (3) 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- مواد اتفاقية المؤسسة الدولية للتنمية، المادة 5، البند 2(ج).[11] 2- مواد اتفاقية المؤسسة الدولية للتنمية، المادة 5، البند 2(د).[12]
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 تابعة 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

[9] "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."

[10] "(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."

[11] "(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."

[12] "(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**، والذي 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.[13]
مصرف التنمية الأفريقي	
الميثاق	1- اتفاقية إنشاء مصرف التنمية الأفريقي - إصدار 2016، المادة 14، البند 1.[14] 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 السيادية المضمونة 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) https://www.afdb.org/en/documents/document/general-conditions-applicable-to-the-african-development-bank-loan-agreements-and-guarantee-agreements-non-sovereign-entities-8151

[13] 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.

[14] "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 الدولية أو الإقليمية المعنية بالتنمية في أفريقيا."

المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير	
الميثاق	1- تقرير الرئيس عن اتفاقية إنشاء المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، المادة 11.[15] 2- اتفاقية إنشاء المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، الفصل 3، المادة 11، 3، المقطع 3)، أ).[16] 3- اتفاقية إنشاء المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، الفصل 3، المادة 14.[17] 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.[18] وإذا لم يكن متلقي القروض أو ضمانات القروض هو العضو، قد يقتضي البنك من ذلك العضو أن يضمن سداد أصل مبلغ القرض ودفع الفوائد ورسوم القرض الأخرى وفقا لشروطه. ويرجى الاطلاع على اتفاقية إنشاء مصرف التنمية الآسيوي، الفصل الثالث، المادة 15، الفقرة 2.[19]
السياسات والقواعد والأدلة التشغيلية	دليل العمليات: https://www.adb.org/documents/operations-manual دليل عمليات سياسات المصرف: (1) عند تقديم قرض **لغير الأعضاء**، فإن الضمان من البلد العضو المعني هو أكثر الوسائل فعالية لحماية مصالح مصرف التنمية الآسيوي. (2) 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 المصرف (العمل غير المرتبط بالحكومة)، ألف، (2)(4): ليكون المتلقي المقترح مؤهلا للحصول على **تمويل غير سيادي** من مصرف التنمية الآسيوي، يجب أن يكون: 1- **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

[15] "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.**"

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

[17] "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."

[18] "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."

[19] "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."