Distribution: Restricted REPL.VII/4/R.3 2 September 2005
Original: English البند 4 جدول الأعمال Arabic

# الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

**هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق – الدورة الرابعة**

الدوحة، 1-2 أكتوبر/تشرين الأول 2005

# القدرة على تحمل الديون والمساعدة غير القابلة للسداد: اعتماد إطار للقدرة على تحمل الديون في الصندوق

*بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.*
*ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتقييد طلب النسخ الإضافية.*

## أولاً ــ المقدمة

1 - أدى اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية إلى تركيز الاهتمام الدولي على ظاهرة الفقر في العالم وعلى الحاجة إلى جهود منسقة للتغلب عليها. وبفعل الإدراك المتزايد للعواقب متعددة الأبعاد لاستمرار الفقر المدقع فقد احتل تحقيق الأهداف المذكورة موقع الصدارة في النقاش السياسي على كل الأصعدة، وأدى التباين الشديد في التقدم المحرز إلى اشتداد الطلب على النهج الجديدة وعلى المساعدات السريعة.

2 - وهناك ثلاثة متطلبات أساسية هي: زيادة مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان الفقيرة بسرعة لتمكينها من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ وضمان عدم تحول أعباء الديون الخارجية الملقاة على عاتق البلدان الفقيرة إلى عقبة أمام جهود الحد من الفقر؛ ومساندة أداء البلدان في إدارة العمليات والموارد الإنمائية، بما في ذلك عبر تنظيم المساعدة على نحو يكفل تركيزها على الأولويات القطرية وتسليمها بشكل متناسق وموحد يتيح للبلدان الفقيرة أن تصب اهتمامها على إدارة عمليات الحد من الفقر لا على إدارة المعونة.

3 - وتركز هذه الوثيقة على متطلب التغلب على العقبة التي يشكلها الدين الخارجي أمام مبادرات الحد من الفقر في البلدان المعدمة، ودور المؤسسات المالية متعددة الأطراف في التصدي لها. وثمة جانب كبير للغاية من ديون البلدان الفقيرة خاضع لشروط تيسيرية وغير تجارية ومستحق للمؤسسات المالية متعددة الأطراف، ومن الواضح أن من المتعذر التوصل إلى رد شامل على مشكلة ديون البلدان الفقيرة دون الانخراط الكامل لهذه المؤسسات في الأمر.

## ثانياً ــ تخفيف الديون ومبادرة ديون البلدان الفقيرة

4 - وتشكل مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي أُطلقت عام 1996 وعُززت عام 1999، الوسيلة الأساسية بالنسبة لمعظم البلدان الفقيرة المدينة للتخفيف من أعباء الديون الخارجية متعددة الأطراف التي تثقل كاهل هياكلها المالية الخارجية والعامة، وتحد على وجه الخصوص من قدرتها على تنفيذ استراتيجيات شاملة وفعالة للحد من الفقر. وتتمثل الأداة المستخدمة في خفض المدفوعات على رسوم الخدمة وأصل الدين التي تتلقاها المؤسسات المالية متعددة الأطراف مقابل الديون القائمة المستحقة لها. ويُشترط لتلقي التخفيف من الديون في ظل المبادرة وضع استراتجيات وافية للحد من الفقر واعتماد إدارة مالية سليمة. ولا ريب في أن هذه المبادرة قد نجحت في ترويج استراتيجيات قطرية للحد من الفقر تتسم أكثر فأكثر بالأهمية والطابع المحدد. ومع ذلك، وبسبب العمليات والشروط المفروضة لاكتساب الأهلية، فلم تتلق كل البلدان ذات الأهلية المحتملة للحصول على تخفيف الديون في إطار المبادرة أي تخفيف مالي بعد. ومن أصل البلدان الثمانية والثلاثين المندرجة في فئة البلدان المؤهلة المحتملة للحصول على تخفيف الديون في ظل المبادرة فإن 27 بلداً فحسب بلغت نقطة اتخاذ القرار، منها 18 بلداً تجاوزت نقطة الإنجاز وهي تتلقى الآن تخفيفاً لا رجعة عنه من الديون، علماً بأن هذا التخفيف سيتوزع على سنوات عديدة. وتُقدر القيمة الإجمالية للتخفيف من مدفوعات ديون تلك البلدان في إطار المبادرة بنحو 58 مليار دولار أمريكي بالقيمة الصافية الحالية لعام 2004.[1]

[1] International Monetary Fund and the International Development Association, 'Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Statistical Update'. Washington, April D.C. 2005.

5 - وكانت مبادرة الديون قد استُحدثت باعتبارها نهجاً شاملاً وموحداً للمؤسسات المالية متعددة الأطراف إزاء ديون البلدان الفقيرة. ورغم صغر نصيب الصندوق من مقدار الديون الخارجية العامة للبلدان النامية الفقيرة، فإنه غدا، بعد قرار مجلس المحافظين رقم 101/د – 20 (1997)، مشاركاً كاملاً في المبادرة. وتم تقديم الغالبية الساحقة من التخفيف إلى البلدان الأفريقية حيث يحتل الصندوق المرتبة الخامسة في قائمة المساهمين في التخفيف من الديون في ظل المبادرة.

6 - وبلغت التقديرات الأصلية لقيمة الدخل الضائع بالنسبة للصندوق بنحو 60 مليون دولار أمريكي. على أن توسيع المبادرة قد زاد من مستوى التكاليف التي يتحملها الصندوق بحيث وصلت إلى نحو 620 مليون دولار أمريكي (بالقيمة الاسمية) على مدى أكثر من 40 سنة. وحتى هذا التاريخ قام الصندوق بتغطية تكاليف التخفيف من موارده الداخلية (60 مليون دولار أمريكي) ومن الدعم التعويضي الثنائي المباشر المقدم من بلدانه الأعضاء بما قيمته زهاء 83 مليون دولار أمريكي[2]. وهذه الموارد التعويضية الثنائية كافية كي يغطي الصندوق التزاماته المعتمدة إزاء المبادرة حتى نهاية عام 2006 تقريباً فحسب. وخلال فترة التجديد السابع للموارد فإن الالتزامات المالية للصندوق إزاء المبادرة تبلغ حسب التقديرات 138.1 مليون دولار أمريكي، ويسعى الصندوق إلى الدخول إلى آلية حساب أمانة المبادرة الذي يديره البنك الدولي؛ ويحتاج هذا الحساب ذاته إلى المزيد من تجديد الموارد لتغطية البلدان الإضافية التي قد تنضم إلى المبادرة في ظل "بند الانقضاء" الذي اعتمده مجلس البنك الدولي.

**ثالثاً ــ استحداث إطار للقدرة على تحمل الديون**

7 - أدى الإقرار بالتفاوت الشديد في الأداء المتعلق بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية إلى اندفاع قوي في صفوف الجهات المانحة الرئيسية لبذل جهود أكبر على صعيد المساعدة الإنمائية الرسمية، بما في ذلك تذليل العقبات التي تعترض طريق تنفيذ البلدان الفقيرة لاستراتيجيات للحد من الفقر، وكذلك زيادة تدفقات المساعدة. وتعتبر المؤسسات المالية متعددة الأطراف عوامل أساسية في الاستراتيجية العالمية للمساعدة الإنمائية. ومع ذلك فإن من الواضح أنها إذا ما سعت إلى زيادة المساعدة بشكل كبير فإن ذلك قد يتعارض مع أهداف مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حيث أنها يمكن أن تؤدي إلى *زيادة* الديون عبر الالتزامات الجديدة وذلك تحديداً في الوقت الذي تهدف فيه المبادرة إلى *خفض* أعباء الديون الفعلية إلى مستويات محتملة. ويتمثل التحدي المطروح على الجهات المانحة في استحداث ترتيبات تمويل جديدة ضمن المؤسسات المالية متعددة الأطراف تتيح زيادة المساعدة دون رفع حجم الديون فوق المستويات المحتملة، ودون الإخلال في الوقت ذاته بقدرة تلك المؤسسات على المدى البعيد على الإضلاع بدورها في ميدان المساعدة الإنمائية.

8 - وكانت النتيجة هي اقتراح واعتماد إطار للقدرة على تحمل الديون لتوفير المساعدة إلى البلدان الفقيرة المؤهلة للحصول على مساعدات تيسيرية للغاية في ظل نوافذ الاعتمادات في المؤسسات المالية الرئيسية متعددة الأطراف (صندوق التنمية الأفريقي، وصندوق التنمية الآسيوي، والمؤسسة الدولية للتنمية، حتى هذا التاريخ) في سياق مفاوضات تجديد موارد كل منها. ويهدف المجتمع الدولي من هذا الإطار، وعلى غرار مبادرة الديون، إلى توفير إطار شامل ومشترك للمساعدات المقدمة من المؤسسات المالية متعددة الأطراف إلى البلدان الفقيرة تقوم في ظله كل مؤسسة من

[2] منها مبلغ 20 مليون دولار أمريكي لم يتم تلقيه بعد.

هذه المؤسسات بتقديم المساعدة بشروط متماثلة[3] مع مراعاة التحليلات القطرية لمخاطر إجهاد الديون التي جاءت في صيغها الأخيرة (أي في المؤسسة الدولية للتنمية) كنتيجة للتعاون مع صندوق النقد الدولي.

9 - ويتألف إطار القدرة على تحمل الديون من عنصرين أساسيين اثنين هما:

(أ) زيادة ضخمة في عنصر **المنح** في المساعدات الجديدة المقدمة إلى البلدان الفقيرة لضمان أن هذه المساعدة لا تؤدي إلى تفاقم المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون؛ و

(ب) التعويض الكامل للمؤسسات المالية متعددة الأطراف عن مدفوعات أصول القروض ورسوم الخدمة الضائعة نتيجة تقديم مساعدات جديدة على أساس المنح (عوضاً عن تقديم قروض تيسيرية للغاية) إلى البلدان المؤهلة.

10 - وبالتالي فإن المؤسسات المالية متعددة الأطراف ستقوم بتنفيذ نهجين متوازيين ومتكاملين إزاء مسألة قدرة البلدان الفقيرة على تحمل الديون وهما: مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي ستؤدي إلى خفض مستوى مدفوعات البلدان الفقيرة المؤهلة المتعلقة بديونها الحالية، وإطار القدرة على تحمل الديون الذي سيتفادى خلق **ديون جديدة** تؤدي إلى زيادة حجم الديون القائمة فوق المستوى المحتمل (أو فوقه وبمسافة أعلى من ذي قبل) من خلال تقديم جانب كبير من المساعدات الجديدة على أساس المنح إلى البلدان ذات المخاطر العالية أو المتوسطة لإجهاد الديون (انظر أدناه).

11 - وفي ظل إطار القدرة على تحمل الديون في أحدث صيغه[4]، تخضع البلدان المؤهلة للحصول على مساعدات تيسيرية للغاية للمزيد من التصنيف ضمن تصنيف مخاطر إجهاد الديون ذي المستويات الثلاثة (عال، أو متوسط، أو منخفض) وفقاً لمدى قربها من عتبة احتمال الديون، بما يراعي ثلاثة مؤشرات للديون (نسبة صافي القيمة الحالية للديون إلى الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة صافي القيمة الحالية للديون إلى الصادرات، ونسبة خدمة الديون إلى الصادرات) ومدى متانة قدرة الحكومة على إدارة الشؤون الاقتصادية والديون. وتتلقى البلدان المصنفة على أساس أنها ذات مخاطر عالية لإجهاد الديون نسبة 100 في المائة من مساعداتها المقبلة على شكل منح (طالما ظلت في هذه الفئة)؛ بينما تبلغ هذه النسبة 45 في المائة بالنسبة للبلدان ذات المخاطر المتوسطة؛ في حين تتلقى البلدان ذات المخاطر المنخفضة المساعدات المقبلة على شكل قروض بالشروط التيسيرية للغاية المطبقة حاليا.

12 - وبانتظار وضع تحليلات استشرافية للقدرة على تحمل الديون، وهي التحليلات التي يجري استحداث منهجيتها حالياً بالتعاون بين صندوق النقد الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية (على أساس أن يتم طرحها بحلول موعد استعراض منتصف المدة للتجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية)، يجري تقدير المخاطر القطرية لإجهاد الديون في الوقت الحالي على أساس البيانات الراهنة المتاحة وقت التحليل. وتتغير طبيعة المخاطر القطرية لإجهاد الديون

[3] إن تماثل شروط المساعدة قائم منذ زمن بعيد فيما يتعلق بالقروض التيسيرية للغاية. ويفرض الصندوق، وصندوق التنمية الأفريقي، والمؤسسة الدولية للتنمية رسم خدمة متماثل (0.75 في المائة) وفترة سماح متطابقة (عشر سنوات)على القروض التيسيرية للغاية.

[4] في صندوق التنمية الأفريقي والمؤسسة الدولية للتنمية. وقد أعرب مصرف التنمية الآسيوي، الذي كان قد اعتمد صيغة سابقة، عن اهتمامه باتساق أوثق في نهجه مع الصيغة الأخيرة. وفي المؤسسة الدولية للتنمية فإن إطار القدرة على تحمل الديون يُعرف باسم "الإطار المشترك للقدرة على تحمل الديون للبنك والمصرف".

مع مضي الوقت استجابة لتحول أدائها التصديري، وتطور ناتجها المحلي الإجمالي، ومتانة إطارها المتعلق بالمؤسسات والسياسات، والتزامات خدمة الديون بالمقارنة مع الحجم الحالي لهذه الديون، علماً بأن العنصر الأخير يتأثر بتشغيل آليات الحد من خدمة الديون مثل مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وأية تدابير إضافية قد تُطبق، بما في ذلك التدابير التي أعلنت عنها مجموعة الثمانية في اجتماعها المنعقد في يوليو/تموز عام 2005. ووفقاً للتصنيفات التي طرحتها المؤسسة الدولية للتنمية في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2004 فإن هناك نحو 40 بلداً في فئة البلدان ذات المخاطر العالية لإجهاد الديون ستتلقى (بانتظار حدوث تحول في وضعها) نسبة 100 في المائة من المساعدات المقبلة كمنح حسب شروط إطار القدرة على تحمل الديون، بينما هناك خمسة بلدان أخرى في فئة البلدان ذات المخاطر المتوسطة وستتلقى نسبة 45 في المائة من مساعداتها المقبلة كمنح. وفي حالة مصرف التنمية الأفريقي فإن نسبة تزيد على 40 في المائة من مجموع المساعدات ستُقدم بشروط منحية نتيجة تطبيق هذا النهج على القدرة على تحمل الديون. أما في حالة المؤسسة الدولية للتنمية فإن نسبة 30 في المائة تقريباً من مجموع المساعدات ستُعتمد على أساس منحي تحت هذا العنوان، مما يعني نسخ النظم السابقة لتخصيص المنح وفقاً لمعايير الأغراض الخاصة المتعددة.

13 - وستكون النتيجة الصافية لذلك تعزيز قدرة المؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف على توفير مساعدات ضخمة إلى عدد كبير من البلدان الفقيرة بحيث يمكن لها أن تعمل بنشاط على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ضمن إطار استراتيجيات الحد من الفقر المتعمدة لديها وأن تتحرر من القيود الناشئة عن عدم الاتساق بين **الإقراض الموسع** والإدارة الحصيفة للديون في البلدان ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون.

**رابعاً ــ الجوانب التقنية لإطار القدرة على تحمل الديون**

14 - لا يهدف إطار القدرة على تحمل الديون إلى تغيير مستوى المساعدة المقدمة إلى أي بلد (رهناً بالشروط الواردة أدناه) أو تبديل الغايات المستهدفة من هذه المساعدة؛ فهذا الإطار يتحكم فقط بالشكل الذي تُقدم فيه المساعدة (أي على شكل قروض أو منح، أو مزيج من هذين النوعين). وتظل المخصصات القطرية (للمساعدة) التي تعتمدها كل مؤسسة مالية متعددة الأطراف خاضعة بصرامة لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المعتمد فيها، في حين يخضع محتوى برنامج المساعدة إلى الاستراتيجيات والبرامج القطرية للمؤسسة المتفق عليها مع كل بلد في إطار استراتيجياته للحد من الفقر. وهكذا فإن إطار القدرة على تحمل الديون لا يؤثر بأي شكل على الخصوصية الإنمائية لكل مؤسسة مالية متعددة الأطراف، ولا على الطريقة التي تخصص بها مقادير مساعداتها. فهذا الإطار يتعلق حصراً بضمان الطريقة التي تقدم بها المساعدة سعياً وراء تنفيذ استراتيجيات الدعم الإنمائية المخصوصة المعتمدة في المؤسسة المعنية، وهو لا يتعارض مع الحاجة إلى كفالة عدم ارتفاع المخاطر القطرية لإجهاد الديون فوق المستويات القابلة للإدارة.

15 - ويؤثر إطار القدرة على تحمل الديون على المخصصات القطرية بطريقة واحدة فقط، وذلك من خلال تشغيل ما يصطلح على تسميته بنهج المقادير المعدَّلة. ويستجيب هذا النهج للمخاوف من أن يعمل الإطار كمثبط للإدارة الحصيفة للديون ولعملية تنمية المؤسسات والسياسات عبر توفير الموارد على أساس المنح إلى البلدان ذات الديون غير المحتملة أو المعانية من ضعف أطر المؤسسات والسياسات. وبغية مجابهة هذا الأثر وفي سبيل توفير حافز للعودة إلى علاقات عادية لتمويل القروض، فسيتم تطبيق خصم على مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المقدمة إلى

البلدان المؤهلة للحصول على المساعدة بشكل منح في ظل إطار القدرة على تحمل الديون. وتنص الأحكام الحالية على تقديم خصم بنسبة 20 في المائة. على أن نسبة تزيد بعض الشيء عن نصف حصيلة هذه الآلية الخصمية (عنصر "الحافز" في نهج المقادير المعدلة، أي 11 في المائة من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المقدمة إلى البلدان التي صُنفت ديونها على أنها غير محتملة) سيُعاد تخصيصها بين كل البلدان المؤهلة (بما في ذلك البلدان ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون) وفقاً لدرجاتها القطرية النسبية في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، وهو ما يعني أن التخصيص الاسمي الفعلي للبلدان المؤهلة للحصول على المساعدة على شكل منح في ظل إطار القدرة على تحمل الديون سيكون عند نقطة مشتركة ما تتراوح بين 80 في المائة و91 في المائة من المخصصات الاسمية الأصلية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

16 - وهكذا فإن أثر إطار القدرة على تحمل الديون (بما في ذلك تشغيل نهج المقادير المعدلة) من حيث المساعدة الإنمائية المقدمة من المؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف يمكن أن يُلخص على النحو التالي:

(أ) ستتلقى البلدان المصنفة على أنها ذات مخاطر **منخفضة** لإجهاد الديون مخصصات من القروض ذات الشروط التيسيرية للغاية تزيد بعض الشيء عن القيمة الاسمية لمخصصاتها الأولية في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

(ب) ستتلقى البلدان المصنفة على أنها ذات مخاطر **عالية** أو **متوسطة** لإجهاد الديون مخصصات مساعدة اسمية (على شكل منح أو مزيج من المنح والقروض) تقل قليلاً عن المخصصات الأولية المعتمدة في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ولو أن من المستبعد أن يعاني صافي القيمة الحالية للمساعدة كثيراً بالمقارنة مع صافي القيمة الحالية للمخصصات الأولية المذكورة في ظل فئة التمويل بشروط تيسيرية للغاية[5].

(ج) ستظل **غايات** الالتزام بالموارد على حالها وذات طابع مخصوص لكل مؤسسة مالية مشاركة متعددة الأطراف.

## خامساً ــ الحفاظ على السلامة المالية للمؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف وعلى قدرتها على تقديم المساعدات الإنمائية في الأجل الطويل

17 - يمثل إطار القدرة على تحمل الديون الذي تقترحه البلدان المانحة حزمة مؤلفة من جزئين اثنين، ويتضمن أحكاماً لمساعدة البلدان الفقيرة ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون ولضمان سلامة المؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف وقدرتها على تقديم المساعدات الإنمائية على الأجل الطويل. ويتمثل التحدي الماثل أمام المؤسسات المالية متعددة الأطراف في أن قيامها بتحويل جزء هام من مساعداتها الإجمالية من فئة القروض التيسيرية للغاية إلى فئة المنح سيخلِّف أثراً سلبياً بارزاً على وضع مواردها على الأجل الطويل من حيث أنها ستتنازل عن مدفوعات رسوم

[5] على المستوى العملي فإن البلدان المتلقية للمنح بسبب المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون ستتلقى على الأرجح مخصصات اسمية أعلى لأن المؤسسات المالية متعددة الأطراف التي اعتمدت إطار القدرة على تحمل الديون قد أبرمت اتفاقيات تجديد تتضمن زيادات كبيرة في مجموع الموارد القابلة للالتزام. وسيتم فضلا عن هذا تعزيز "قابلية الالتزام" الفعلية.

الخدمات ومدفوعات تسديد أصول القروض فيما يتعلق بذلك الجزء من مساعداتها الذي سيُقدم كمنح عوضاً عن تقديمه كقروض تيسيرية للغاية.

18- وبغية تفادي تآكل "الإرث" التاريخي للموارد الإنمائية للمؤسسات المالية متعددة الأطراف، فإن حزمة إطار القدرة على تحمل الديون تشتمل على حكمين يستهدفان تعويض هذه المؤسسات تعويضاً كاملاً عن الدخل المقبل الضائع نتيجة توفير جزء كبير من مساعداتها على شكل منح. ويتعلق أحد هذين الحكمين برسوم الخدمة الضائعة؛ أما الآخر فيتصل بمدفوعات الأصول الضائعة.

19- وفيما يتعلق برسوم الخدمة، فإن اتفاقية التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، مثلاً، تتضمن حكماً ينص على أن يحتفظ الاتحاد ويدير مقداراً يقل قليلاً عن نصف حصيلة نهج المقادير المعدلة (أي 9 في المائة من المخصصات الأولية الاسمية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء المتعلقة بالبلدان التي ستتلقى المساعدة على شكل منح) وذلك للتعويض عن رسوم الخدمة الضائعة. ووفقاً للتقديرات فإن هذه الموارد ستولِّد تدفقاً دخلياً تعويضياً كاملاً لأنها تُقرض إلى بلدان البنك الدولي – المؤسسة الدولية للتنمية عبر نافذة الإقراض بـــ "شروط شديدة (أشد)" حيث تتحمل رسوم فائدة محتسبة على أساس هامش ربح قدره 200 نقطة أساس دون رسوم الإقراض التي يفرضها البنك الدولي بأسعار القروض الثابتة.

20- وبالنظر إلى الطابع التيسيري للغاية للقروض المستعاض عنها بالمنح، فإن الخسارة الرئيسية للدخل المقبل التي ستعاني منها المؤسسات المالية متعددة الأطراف يتمثل في المدفوعات الضائعة لأصول القروض. وبصورة مناظرة فإن الجهات المانحة قد تقدمت بالتزام صريح بتقديم مساهمات تعويضية إضافية (أي بالإضافة إلى مساهمات التجديد الأساسية) إلى العمليات المقبلة لتجديد الموارد في الوقت الذي يتم فيه التنازل فعلاً عن مدفوعات أصول القروض. وهكذا فإن اتفاقية التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية تنص على أن "المشاركين وافقوا على تغطية التدفقات العائدة الضائعة لأصول القروض عبر مساهمات إضافية من الجهات على أساس دفع المقادير الضائعة عند تكبدها"[6]. وبالمثل فإن اتفاقية التجديد العاشر لصندوق التنمية الأفريقي تشير صراحة إلى أحكام مالية تعويضية ستُعتمد في عمليات التجديد المقبلة[7].

21- وباختصار فإن إطار القدرة على تحمل الديون يوفر تعويضاً شاملاً للمؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف بغية الحفاظ على قدرتها على تلبية الاحتياجات المقبلة المتعلقة بالتنمية والحد من الفقر. وتتم مساندة ذلك بآليتين اثنتين هما: التعويض الكامل عن رسوم الخدمة الضائعة من خلال احتجاز وإدارة جانب من الموارد المحكومة عبر نهج المقادير المعدلة، والتعويض الكامل عن مدفوعات سداد أصول القروض الضائعة المحقق من خلال موافقة الدول الأعضاء على توفير موارد مكافئة للمقادير الضائعة عبر تقديم مساهمات إضافية في سياق عمليات التجديد المقبلة[8].

---

[6] The IDA. Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors. Additions to the International Development Association Resources: Fourteenth Replenishment. 'Working Together to Achieve the Millennium Development Goals'. Washington DC. , March 2005. Page v.

[7] انظـــر African Development Fund, 'Report on the Tenth General Replenishment of the Resources of the African Development Fund', Corrigenda to paragraphs xxii and 7.19. 1 February 2005.

[8] بغية الإيضاح فإن الجدول 1 المعنون: مساهمات التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية يتضمن عموداً للمساهمات المنفصلة والإضافية للجهات المانحة للتعويض عن تكاليف منح التجديد الثالث عشر لتلك الموارد بما يتجاوز المساهمات الأساسية.

## سادساً ــ آثار نظام القدرة على تحمل الديون على الصندوق

22- إن الهدف الواضح للمجتمع الدولي يتمثل في تعبئة مشاركة المؤسسات المالية متعددة الأطراف في إطار القدرة على تحمل الديون كأداة أساسية للتغلب على العقبة التي تشكلها المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون في وجه توفير مساعدات كافية إلى البلدان الفقيرة في سعيها لتنفيذ استراتيجياتها للحد من الفقر، والإسهام، على غرار مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، في تطوير نهج مشترك، وشفاف، وشامل لكل الجهات الإنمائية التيسيرية. ويتناسب ذلك تماماً مع روح مبادرات تنسيق التنمية: فهو يروج لنهج مشترك في **شكل** المساعدة، مع احترامه في الوقت ذاته للفوارق بين المؤسسات وأوجه تكاملها فيما يتعلق بميادين تركيز **جوهر** المساعدة. وعلى عكس مبادرة الديون، المترافقة مع عمليات وشروط خاصة للأهلية، فإن إطار القدرة على تحمل الديون لن يتضمن أي شروط إضافية فيما يتعلق بالوصول إلى المساعدة في صيغة منح، ولكنه سيخضع لتقدير تقني لمخاطر إجهاد الديون (والقدرة على تحمل الديون).

23- وعلى أساس استراتيجية الصندوق لتحقيق مزاياه النسبية في الحد من الفقر الريفي ضمن نهج مشترك لإدارة المساعدة، فإنه ملتزم بقوة بمبدأ تنسيق آليات المساعدة لاستئصال المشكلات التي تواجهها البلدان النامية الشريكة بسبب العدد الكبير من آليات تسليم المعونة وشروطها. وبالإضافة إلى ذلك، وكما جرت الإشارة أعلاه، فإن الصندوق يشارك مشاركة كاملة في مبادرة الديون ودورها كأداة للتخفيف من أعباء الديون الواقعة على كاهل البلدان الفقيرة. وتشتمل هذه المشاركة الكاملة على مساهمة تامة في المعايير والآليات المشتركة.

24- ويعاني الصندوق من صعوبات بالفعل في الالتزام بموارد جديدة إزاء البلدان الفقيرة لمساندة جهود الحد من الفقر الريفي في الحالات التي تؤدي فيها الديون غير المحتملة إلى كبح القروض الخارجية الجديدة بما في ذلك ما يُقدم منها بشروط تيسيرية للغاية. وسيضطلع إطار القدرة على تحمل الديون بدور بالغ الأهمية في خلق الفرص لتوفير المساعدة إلى جهود الحد من الفقر الريفي في هذه البلدان وفي فك الارتباط بين عوائق الديون المتراكمة سابقاً وتدابير الاستجابة إلى الاحتياجات الحالية والملحة للبلدان الفقيرة للحصول على مساعدات إضافية بغية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويشكل ذلك طريقة استشرافية لتعزيز المساعدات الفعالة بما يكفل الحد من الفقر.

25- وبغية الاستفادة على النحو الأكمل من هذه الفرصة فإن الصندوق ذاته سيعتمد إطار القدرة على تحمل الديون. وفي حال الإحجام عن ذلك فإن هذا سيقود إلى تضييق فرص المساعدات التي يقدمها الصندوق للحد من الفقر الريفي في اللحظة التي يجري فيها التأكيد على الحاجة إلى مزيد من المساعدة. ولا يسعى المجتمع الدولي إلى خلق مزيد من فرص الإقراض أمام المؤسسات المالية متعددة الأطراف غير المشاركة نتيجة تحول المساعدات المقدمة من المؤسسات المشاركة إلى صيغة المنح. بل إن الهدف يتمثل في تمهيد الطريق أمام نهج مشترك لتوفير المساعدات الجديدة في البلدان ذات الديون غير المحتملة[9]. وحتى في حالة تجاهل مسألة النهج والمسؤولية المشتركين في حالة الصندوق، فإنه قد يكون من الصعب ترويج المشروعات والبرامج الساعية إلى الحد من الفقر الريفي إذا ما كانت شروط التمويل "أقسى" مما تقدمه المؤسسات المالية الأخرى متعددة الأطراف، وذلك في 40 بلداً على الأقل من البلدان الفقيرة ذات

[9] ستكون الوسيلة التي ستتبعها المؤسسة الدولية للتنمية في تحقيق هذا الهدف بالتعاون مع صندوق النقد الدولي موضوع اقتراح يدعو إلى معالجة أمر مسألة "الجهات المستفيدة مجاناً" قبل نهاية السنة المالية للمؤسسة الدولية للتنمية عام 2005.

المخاطر العالية لإجهاد الديون المؤهلة لتلقي المساعدة على شكل منح بنسبة 100 في المائة في ظل الأطر القائمة بالفعل للقدرة على تحمل الديون في المؤسسات المالية الدولية الرئيسية الأخرى.

**سابعاً ــ آثار اعتماد إطار القدرة على تحمل الديون على الصندوق**

26- سيوفر إطار القدرة على تحمل الديون فرصاً جديدة للصندوق لحفظ وتوسيع مساعداته المقدمة إلى جهود الحد من الفقر الريفي في البلدان الفقيرة ذات الديون غير المحتملة، إذا ما شارك في هذا النهج على غرار ما فعل بالنسبة لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ولا يمتلك الصندوق قدرة مستقلة لإنتاج تحليلات موثوقة للقدرة على تحمل الديون ومخاطر إجهاد الديون. ويُعنى دور الصندوق وتركيزه بمحتوى ما يسانده في مشروعات وبرامج الحد من الفقر الريفي، ومن الواجب أن تظل قدراته مركزة على ذلك تحديدا.

27- وكما ذكر آنفاً، فإن الحالات القطرية لمخاطر إجهاد الديون والقدرة على تحمل الديون ستتغير مع مضي الزمن. وستنتقل بعض البلدان المصنفة حالياً على أنها من الفئة ذات المخاطر العالية أو المتوسطة لإجهاد الديون إلى فئة المخاطر المنخفضة، وستُخلِّف المبادرات الحالية والمقبلة لخفض أعباء الديون القائمة أثراً إيجابيا بالضرورة. وبالمثل فإن هناك احتمالاً بأن تنتقل بعض البلدان إلى حالات الديون غير المحتملة. ومع تغير هذه الأوضاع بالنسبة لكل بلد فإن شروط تقديم المساعدة ستتغير بدورها.

28- وبغية توضيح آثار اعتماد الصندوق لإطار القدرة على تحمل الديون، فقد تم تطبيق التصنيفات القطرية لمخاطر إجهاد الديون التي وفرها البنك الدولي في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2004 على البلدان المقترضة ذات الشروط التيسيرية للغاية في الصندوق. وفيما يتعلق بالبلدان الستة والأربعين[10] التي ستتلقى المساعدة من الصندوق بشروط مساعدة غير قابلة للسداد[11] (100 في المائة من المساعدة غير القابلة للسداد أو مزيج من هذه المساعدة والقروض) فإن الجدول 1 يوضح توزيعها الإقليمي. وستتركز المساعدة ذات الصيغة غير القابلة للسداد على أفريقيا الغربية والوسطى، وآسيا والمحيط الهادي، وأفريقيا الشرقية والجنوبية. ويعكس ذلك بالضرورة التوزيع الإقليمي للبلدان الفقيرة والهشاشة إزاء الديون، وكذلك نمط تقديم المساعدة وتوفير التخفيف من الديون في الماضي. وعلى سبيل المثال فإن بوليفيا، وموزامبيق، وتنزانيا لا تظهر على لائحة البلدان ذات المخاطر العالية لإجهاد الديون، في حين أن كينيا وأوغندا تظهران فحسب في قائمة البلدان ذات المخاطر المعتدلة (المؤهلة للحصول على مساعدات غير قابلة للاسترداد يمكن أن تصل إلى نسبة 45 في المائة).

[10] بلدان المخاطر العالية لإجهاد الديون: أفغانستان، أنغولا، بوتان، بوروندي، كمبوديا، الكاميرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوت ديفوار، إريتريا، إثيوبيا، غامبيا، جورجيا، غينيا بيساو، غينيا، غيانا، هايتي، قرغيزستان، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ليسوتو، ليبيريا، ملاوي، مالي، موريتانيا، جمهورية مولدوفا، النيجر، رواندا، ساموا، ساوتومي وبرنشيبي، سيراليون، جزر سليمان، السودان، طاجيكستان، تيمور الشرقية، توغو، تونغا، زامبيا. البلدان ذات المخاطر المعتدلة لإجهاد الديون: بوركينا فاسو، كينيا، نيكاراغوا، السنغال، أوغندا.

[11] يُستخدم تعبير "مساعدة غير قابلة للسداد" للإشارة إلى الموارد المقدمة إلى البلدان بشروط غير إقراضية عوضاً عن الموارد التي ستقدم بخلاف ذلك (أي عند الافتقار إلى إطار للقدرة على تحمل الديون) بشروط تيسيرية للغاية بهدف مخصوص يتمثل في تفادي الإجهاد العالي والمتوسط للديون في البلدان الفقيرة. والهدف من استخدام هذا التعبير هو التمييز بين هذه الموارد وتلك الموارد الأخرى المقدمة في صيغة منح بموجب سياسة تمويل المنح في الصندوق التي تستخدم لخدمة أغراض إنمائية مختلفة. انظر الفقرة 35 أدناه.

**الجدول 1: التوزيع الإقليمي للبلدان الأعضاء في الصندوق التي ستتلقى مساعدات غير قابلة للاسترداد وفقاً لوضعها من حيث مخاطر إجهاد الديون في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2004**

| | |
|---|---|
| أفريقيا الغربية والوسطى | 18 |
| آسيا والمحيط الهادي | 11 |
| أفريقيا الشرقية والجنوبية | 11 |
| أمريكا اللاتينية والكاريبي | 3 |
| الشرق الأدنى وشمال أفريقيا | 3 |

29- وقد تم وضع تقديرات آثار اعتماد الصندوق لإطار القدرة على تحمل الديون على برنامجه الإقراضي من حيث توزيع مقادير القروض والمساعدة غير القابلة للسداد بتطبيق التصنيفات التي نشرتها المؤسسة الدولية للتنمية على بلدان فئة القروض التيسيرية للغاية في الصندوق وبتطبيق نسب المساعدة غير القابلة للسداد إلى القروض على المخصصات القطرية المنفردة في ظل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، مع مراعاة نهج المقادير المعدلة في الوقت ذاته وإعادة التخصيص بنسبة 11 في المائة بين كل البلدان المقترضة بشروط تيسيرية للغاية. وبمقدور هذا الحساب أن يعطي صورة *تقريبية* فحسب عن الأثر الحقيقي، وهو ما يرجع، ضمن جملة أمور، إلى أن التحليل، في هذا العام الأول من تطبيق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، لا يمكن أن يستند إلا إلى المخصصات السابقة على السنة الأولى هذه من تطبيق النظام، وكما جرت الإشارة قبلاً فإن الحالة القطرية لإجهاد الديون ستتغير مع مضي الوقت.

30- ورهناً بهذه التحفظات فإن الأثر التقديري لتطبيق إطار القدرة على تحمل الديون على مساعدات الصندوق يشبه للغاية تقديرات التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية بشأن أثر تطبيق الإطار المذكور على برامج المساعدة في الاتحاد. وتبلغ النسبة المئوية التقديرية من مجموعات مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق التي ستظل على شكل قروض 75 في المائة، بينما تبلغ نسبة المساعدة غير القابلة للسداد 22 في المائة، وسيتم الاحتفاظ بنسبة 3 في المائة. وثمة مقارنة أكثر أهمية مع المؤسسة الدولية للتنمية وتتعلق بتقديرات أثر الالتزامات إزاء البلدان المؤهلة للحصول على قروض تيسيرية للغاية (أي البلدان الأعضاء الأشد فقراً في الصندوق). وفي هذه الفئة فإن نسبة 68.1 من الموارد المخصصة ستُقدم كقروض، بينما سيتم تقديم 28.5 في المائة منها كمساعدة غير قابلة للسداد (بالمقارنة مع نسبة 30 في المائة في المؤسسة الدولية للتنمية). وسيتم الاحتفاظ بنحو 3.4 في المائة بموجب أحكام تعويضات رسوم الخدمة الضائعة. وستكون النسبة المئوية للمساعدة المقدمة بصيغة غير قابلة للسداد في ظل إطار القدرة على تحمل الديون أقل بكثير من نصيبها في صندوق التنمية الأفريقي لأن عمليات الصندوق المذكور تُنفذ حصراً في إقليم تزيد فيه نسبة تفشي عدم القدرة على تحمل الديون عن المعدل العالمي.

**ثامناً ــ الآثار المالية**

31- سيشتمل اعتماد إطار القدرة على تحمل الديون على عنصرين اثنين هما: أولاً، اعتماد إجراءات لتحديد شروط المساعدة المقدمة إلى البلدان الفقيرة في حالات عدم القدرة على تحمل الديون وتعديل مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء (في ظل نهج المقادير المعدلة)، وثانياً، اعتماد إجراءات للتعويض الكامل عن مدفوعات سداد أصول الديون ورسوم الخدمة الضائعة.

32- وتعتبر خبرة الصندوق مع مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مفيدة للغاية في التماس نهج مناسب لتغطية مدفوعات أصول القروض ورسوم الخدمة التي سيتم التنازل عنها نتيجة اعتماد الصندوق لإطار القدرة على تحمل الديون. ولم يكن الصندوق مشمولاً بآليات التعويض التي يرتكز إليها عامل الإضافة في مبادرة الديون في المؤسسات المالية متعددة الأطراف، وما يزال مقدار كبير من التزامات الصندوق المقبلة إزاء التخفيف من الديون في ظل المبادرة دون تغطية تعويضية (انظر الفقرة 6 أعلاه). وفيما يتصل بتعويض مدفوعات أصول القروض المتنازل عنها في ظل إطار القدرة على تحمل الديون، فإن الأعضاء سيوافقون على التعويض الكامل في صورة توفير موارد إضافية تحدد لهذا الغرض في كل عملية تجديد للموارد تلي اعتماد إطار القدرة على تحمل الديون. وستكون القيمة الإجمالية للموارد الإضافية الموفرة في كل تجديد مكافئة لمدفوعات أصول القروض المتنازل عنها في فترة التجديد السابقة. وبالنظر إلى فترة السماح العشرية المرتبطة بالقروض التيسيرية للغاية التي سيتم التنازل عن مدفوعاتها الرأسمالية، فإن المتطلبات قصيرة الأجل لهذا التمويل الإضافي والتعويضي من الدول الأعضاء ستكون صغيرة، ولكنها ستتوسع بسرعة في الأجل المتوسط. ويوفر الجدول 2 تقديرات للتمويل الإضافي والتعويضي الشامل الذي يحتاجه الصندوق للمساعدة غير القابلة للتسديد في ظل إطار القدرة على تحمل الديون خلال فترات التجديد السابع وحتى التاسع. وهكذا فإن تعويض مدفوعات أصول القروض المتنازل عنها لن يبدأ حتى فترة التجديد العاشر، حين سيبلغ مقداراً متواضعاً للغاية قدره 4 ملايين دولار أمريكي. وبعد ذلك فإن التعويض المطلوب لمدفوعات أصول القروض المتنازل عنها في المساعدة غير القابلة للسداد في ظل إطار القدرة على تحمل الديون واللازم خلال فترات التجديد السابع إلى التاسع سيرتفع بسرعة ليصل إلى ذروته في فترة التجديد الرابع عشر (2028-2030) حينما ستبلغ قيمته 140 مليون دولار أمريكي.

33- وفيما يتصل بالتعويض الكامل عن رسوم الخدمة المتنازل عنها، فإن الجدول 2 يوفر تقديرات عن الأثر الصافي لخطة للاحتفاظ والإدارة تماثل ما تم اعتماده في ظل اتفاقية التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، وهو ما يتضمن إدارة مبلغ يعادل نسبة 2.5 في المائة من مجموع القروض والمنح (أو 3.4 في المائة من القروض التيسيرية للغاية). وتشير التقديرات إلى أن هذا المستوى من الاحتفاظ لن يكون كافياً للتعويض عن رسوم الخدمة الضائعة وأنه قد يكون على الصندوق تحديد مستوى مختلف يكفل احترام مبدأ التعويض الكامل. وهكذا فإن قيمة ما سيفقده الصندوق على مدى فترة تزيد على 40 عاماً وبعد حسم حصيلة عملية خطة الاحتفاظ والإدارة تقدر بنحو 164 مليون دولار أمريكي للمساعدة غير القابلة للسداد في ظل إطار القدرة على تحمل الديون وخلال فترات التجديد من السابع إلى التاسع. ويتوزع الأثر السلبي على امتداد فترات التجديد من الثامن إلى الثاني عشر. وسيُسجل "العجز" الأول في فترة التجديد الثامن بقيمة قدرها 1 مليون دولار أمريكي، ثم يبلغ ذروته في فترتي التجديد الثالث عشر والرابع عشر حين يصل إلى 20 مليون دولار أمريكي. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك من سبب متأصل في إطار القدرة على تحمل الديون لاعتماد مستوى للاحتفاظ يماثل ما تم تطبيقه على التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية. وعلى النقيض من ذلك، فإن المبدأ الأساسي الهادي هو التعويض الكامل، ومن الواجب أن يتم إرساء مستوى الاحتفاظ أو

حصيلة أية آلية أخرى للتعويض عن رسوم الخدمة الضائعة عند نقطة كافية لتغطية تكاليف كل مؤسسة مالية مشاركة متعددة الأطراف وفقاً لظروف المؤسسة المعنية.

**الجدول 2: تشغيل إطار القدرة على تحمل الديون: رسوم الخدمة ومدفوعات أصول القروض الضائعة المتوقعة**

(بملايين الدولارات الأمريكية)

| فترة التجديد عند تلقي رسوم الخدمة والفوائد وأصول القروض | رسوم الخدمة ومدفوعات الأصول الضائعة المتوقعة في كل فترة معينة من فترات تجديد الموارد بالمقارنة مع الالتزامات المقدمة في فترات التجديد من السابع إلى التاسع | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | التجديد السابع (2009–2007) | | | التجديد الثامن (2012–2010) | | | التجديد التاسع (2015–2013) | | | التجديد السابع حتى التاسع (2015–2007) | | |
| | الرسوم | أصل القرض | المجموع | الرسوم | أصل القرض | المجموع | الرسوم | أصل القرض | المجموع | الرسوم | أصل القرض | المجموع |
| التجديد السابع (2009–2007) | - | - | **-** | - | - | - | - | - | **-** | - | - | **-** |
| التجديد الثامن (2012–2010) | 1 | - | **1** | - | - | **-** | - | - | **-** | 1 | - | **1** |
| التجديد التاسع (2015–2013) | 3 | - | **3** | 1 | - | **1** | - | - | **-** | 4 | - | **4** |
| التجديد العاشر (2018–2016) | 5 | 4 | **9** | 4 | - | **4** | 1 | - | **1** | 10 | 4 | **14** |
| ***التجديد الحادي عشر (2021–2019)*** | 6 | 36 | **42** | 6 | 5 | **11** | 3 | - | **3** | 15 | 41 | ***56*** |
| ***التجديد الثاني عشر (2024–2022)*** | 6 | 42 | **48** | 6 | 42 | **48** | 6 | 6 | **12** | 18 | 90 | ***108*** |
| ***التجديد الثالث عشر (2027–2025)*** | 6 | 42 | **48** | 7 | 48 | **55** | 7 | 45 | **52** | 20 | 135 | ***155*** |
| ***التجديد الرابع عشر (2030–2028)*** | 6 | 42 | **48** | 7 | 48 | **55** | 7 | 50 | **57** | 20 | 140 | ***160*** |
| ***التجديد الخامس عشر (2033–2031)*** | 5 | 42 | **47** | 6 | 48 | **54** | 8 | 50 | **58** | 19 | 140 | ***159*** |
| ***التجديد السادس عشر (2036–2034)*** | 4 | 42 | **46** | 5 | 48 | **53** | 7 | 50 | **57** | 16 | 140 | ***156*** |
| ***التجديد السابع عشر (2039–2037)*** | 3 | 42 | **45** | 4 | 48 | **52** | 6 | 50 | **56** | 13 | 140 | ***153*** |
| ***التجديد الثامن عشر (2042–2040)*** | 2 | 42 | **44** | 4 | 48 | **52** | 5 | 50 | **55** | 11 | 140 | ***151*** |
| ***التجديد التاسع عشر (2045–2043)*** | 1 | 41 | **42** | 3 | 47 | **50** | 4 | 50 | **54** | 8 | 138 | ***146*** |
| ***التجديد العشرون (2048–2046)*** | 1 | 37 | **38** | 2 | 47 | **49** | 2 | 50 | **52** | 5 | 134 | ***139*** |
| **التجديد الحادي والعشرون (2051–2049)** | - | 5 | **5** | 1 | 42 | **43** | 2 | 50 | **52** | 3 | 97 | ***100*** |
| ***التجديد الثاني والعشرون (2054–2052)*** | - | - | - | - | 5 | **5** | 1 | 46 | **47** | 1 | 51 | ***52*** |
| التجديد الثالث والعشرون (2057–2055) | - | - | - | - | - | - | - | 6 | **6** | - | 6 | **6** |
| التجديد الرابع والعشرون (2060–2058) | - | - | - | - | - | - | - | - | **-** | - | - | **-** |
| **المجموع** | **49** | **417** | **466** | **56** | **476** | **532** | **59** | **503** | **562** | **164** | **1 396** | **1 560** |



12

## تاسعاً ــ الاعتبارات التي تؤثر على تبني إطار للقدرة على تحمل الديون في الصندوق

34 - يعتبر تشغيل إطار القدرة على تحمل الديون معقداً من الناحية التقنية، ومن المحتم أن تتطور تفاصيل تنفيذ هذا الإطار على مدى الزمن (فيما يتصل مثلاً بإعداد التحليلات الاستشرافية للقدرة على تحمل الديون) على غرار ما حدث بالنسبة لمبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي يشكل الإطار تكملة مهمة لها. ومع ذلك فإن هناك عدداً من الاعتبارات الأساسية التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند النظر في مسألة الإقدام أو الإحجام عن اعتماد الإطار وكيفية تشغيله في الصندوق، وهي على النحو التالي:

(أ) تخل مستويات الديون غير المحتملة بقدرة البلدان الفقيرة على أن تنفذ استراتيجيات الحد من الفقر تنفيذاً نشطاً وكافيا. وتسهم مبادرة الديون في الحد من أعباء الديون **القائمة** لهذه البلدان. ويمكِّن إطار القدرة على تحمل الديون البلدان ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون من تلقي مستويات من المساعدة في المستقبل أعلى من المستويات المتسقة مع اعتبارات إدارة الديون التي تظل فيها المساعدة على شكل قروض بصورة طاغية. وقد يكون ذلك حيوياً بالنسبة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

(ب) وفي سياق مبادرة ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أكد الصندوق اضطلاعه بتحمل المسؤولية المشتركة للحد من أعباء الديون الملقاة على عاتق البلدان الفقيرة، ومن الواجب أن ينعكس هذا الإقرار بالشراكة الكاملة والدور التشاركي إزاء المسؤولية المشتركة في اعتماد إطار للقدرة على تحمل الديون، علماً بأنه ما لم يتم ذلك فإن قدرة الصندوق الفعالة على توفير المساعدة في جهود الحد من الفقر الريفي في بعض البلدان المعدمة قد تضعف.

(ج) وتكفل المبادئ العامة لإطار القدرة على تحمل الديون، على نحو ما اقترحتها الجهات المانحة واعتمدتها المؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف حتى هذا التاريخ، أن تتمتع البلدان ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون بوضع يتيح لها تلقي المساعدة دون الإضرار بالمساعدة التي تتلقاها البلدان الفقيرة الأخرى ذات المخاطر المنخفضة لإجهاد الديون. كما أنها تكفل أن تتلقى المؤسسات المالية المشاركة متعددة الأطراف تعويضاً كاملاً يتيح لها الحفاظ على قدرتها سليمة لتوفير المساعدة الإنمائية على المدى الطويل.

(د) لن تؤدي المشاركة في النهج المشترك لإطار القدرة على تحمل الديون بأي صورة من الصور إلى الإخلال بالدور والتركيز المخصوصين لكل مؤسسة من المؤسسات المالية متعددة الأطراف. ولا يتمثل البعد الأساسي للنهج المشترك إزاء القدرة على تحمل الديون فيما يتعلق بالمساعدة في أن يكون جوهر هذه المساعدة متماثلاً، بل في أن يكون شكل تسليم المساعدة موحداً إزاء تحدي مخاطر إجهاد الديون. وفي حال اعتماد الصندوق لإطار القدرة على تحمل الديون، فإن جوهر مساعداته (أي البرامج والمشروعات التي يساندها) ستعكس تركيزه الخاص ودوره إزاء الحد من الفقر الريفي. أما قراراته بشأن إطار القدرة على تحمل الديون فيما يتعلق بالقدرة المذكورة

فستعكس تحليلات المؤسسات التي تمتلك مزايا نسبية معترف بها في إعداد تحليلات موثوقة في هذا المجال.

(هـ) وليس مستوى نهج المقادير المعدلة بالعامل الثابت المتأصل في النظام. إذ يمكن لكل مؤسسة مقاربته على نحو مختلف بما يراعي دورها وتركيزها الخاصين.

(و) ويتسم مبدأ التعويض الكامل للمؤسسة المالية متعددة الأطراف التي تطبق الإطار بأهمية حاسمة بالنسبة لإطار القدرة على تحمل الديون. ويتمثل هذا المبدأ في أن التعويض هو عن المدفوعات الفعلية الضائعة وقت التنازل عنها. ولا يمكن تحديد قيمة المقدار المطلوب للتعويض مسبقاً، غير أنه يجب أن يعكس نتائج تطبيق منهجية إطار القدرة على تحمل الديون على برامج المساعدة. ودون التزام واضح وصريح من الأعضاء بهذا المبدأ والاضطلاع بالمسؤوليات المتعلقة بها فإن إطار القدرة على تحمل الديون سيخلِّف أثراً إنمائياً سلبياً في الأجل البعيد.

(ز) كما أن مبدأ التعويض الكامل للمؤسسة المالية متعددة الأطراف التي تطبق الإطار عن رسوم الخدمة الضائعة مهم أيضاً بالنسبة لإطار القدرة على تحمل الديون؛ ومن ثم فقد جرت مقاربته عبر إدارة المؤسسة المعنية لخطة للاحتفاظ والاستثمار ضمن نهج المقادير المعدلة. وسيتباين مستوى الاحتفاظ المطلوب للتعويض الكامل عن رسوم الخدمة الضائعة من مؤسسة إلى أخرى، ومن الواجب النظر في آثار خطة الاحتفاظ على أثر التنمية في سياق الأهداف الإنمائية للألفية، دون استبعاد احتمال السعي للحصول على التعويض في ظل هذا البند عبر قنوات أخرى أو تكميلية مثل تضمين الآلية عنصر التعويض عبر مساهمات إضافية ومنفصلة تقدمها الدول الأعضاء خلال فترات التجديد العادية.

(ح) ويعتبر إطار القدرة على تحمل الديون نظاماً قيد التطور. وسيتم استحداث طرق أفضل لتحليل القدرة على تحمل الديون، كما أن الخبرة المستقاة من التنفيذ يجب أن تنعكس في العمليات. وبصورة مناظرة فإنه ينبغي النظر إلى هذا الإطار على أنه آلية مرنة قابلة للتعديل في ضوء تعميق الجهات المشاركة لمعارفها واقتسامها لها. وقدر المستطاع فإنه يتعين ممارسة هذه المرونة في الجهود المنسقة بين المؤسسات المالية متعددة الأطراف التي يجب أن يكون الصندوق فيها مشاركاً نشطا.

(ط) وبالنظر إلى الحاجة إلى التعلم والمرونة في التنفيذ، فإن من المناسب أن يتولى المجلس التنفيذي مسؤولية الإشراف على تشغيل النظام وأن يتمتع بصلاحية تعديل أحكامه المخصوصة في ظل المبادئ العامة والبارامترات التي يحددها مجلس المحافظين.

## عاشراً ــ علاقة إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق مع برنامج المنح القائم ومع البلدان في مرحلة ما بعد النزاعات

35 - طبقاً لسياسة تمويل المنح في الصندوق التي وافق عليها المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول عام 2003[12]، فإن الصندوق يوفر المنح عبر نافذتين هما: نافذة المنح العالمية والإقليمية ونافذة المنح القطرية. وتشكل هذه المنح مجتمعة نسبة 10 في المائة من برنامج العمل، وهي مقسومة بالتساوي بين النافذتين المذكورتين. وبالنسبة للمنح المقدمة من نافذة المنح القطرية فإنها تندرج ضمن المظاريف المالية القطرية المحكومة بنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء التي تقرر كل أشكال المساعدة القطرية[13]. وتشمل الأهداف الأساسية لهذه المنح بناء القدرات، بما في ذلك قدرات الشركاء من المجتمع المدني، وتطوير واختبار نهج مبتكرة سياساتية، ومؤسسية، وتقنية إزاء التنمية الريفية. وسيعمل إطار القدرة على تحمل الديون بالتوازي مع تنفيذ سياسة تمويل المنح في الصندوق. وستكون المخصصات المعتمدة في ظل إطار القدرة على تحمل الديون وبموجب سياسة تمويل المنح في الصندوق ضمن المخصصات القطرية الشاملة التي يحددها نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق، ولن تتجاوز المساعدة القطرية غير القابلة للسداد أو المنح القطرية، أو أي مزيج منهما، المخصصات القطرية المحددة بموجب نظام تخصيص الموارد.

36 - وفي المؤسسة الدولية للتنمية هناك أحكام خاصة ضمن إطار القدرة على تحمل الديون تتعلق بالبلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاعات، مثل إعفاء المخصصات المقدمة إلى دول ما بعد النزاعات المحددة بالاسم من خطة الاحتفاظ المطبقة للتعويض عن رسوم الخدمة الضائعة. وستبدأ المداولات ضمن المجلس التنفيذي بشأن سياسة الصندوق إزاء الدول في مرحلة ما بعد النزاعات في سبتمبر/أيلول عام 2005، وسيُدرس نهج الصندوق الذاتي تجاه معاملة مثل هذه الدول في ظل إطار القدرة على تحمل الديون ضمن سياق طائفة التدابير التي قد يعتمدها المجلس التنفيذي في نهاية المطاف.

## أحد عشر ــ الاستنتاجات والتوصيات

37 - وبغية مساندة الجهود العالمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ولصون وتعزيز قدرة الصندوق على تنفيذ دوره وتركيزه المخصوصين إزاء الحد من الفقر الريفي، فإن الصندوق سيعتمد وينفذ إطاراً للقدرة على تحمل الديون ينص على توفير المساعدات في صورة مساعدة غير قابلة للسداد أو مزيج من هذه المساعدة والمنح إلى البلدان ذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون.

38 - ويوصى بما يلي:

(أ) أن يعتمد الصندوق إطاراً للقدرة على تحمل الديون يحكم تخصيص المساعدة إلى البلدان المؤهلة لتلقي المساعدات التيسيرية للغاية وذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون، ضمن نطاق المخصصات

[12] انظر الوثيقة EB 2003/80/R.5/Rev.1.

[13] انظر الوثيقة EB 2003/80/C.R.P. 1.

المحددة بموجب نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وعلى نحو ما يتم تعديله بفعل نهج مناسب للمقادير المعدلة؛

(ب) أن تُعدّل اتفاقية إنشاء الصندوق والنصوص القانونية الأساسية الأخرى على النحو المناسب للسماح بتشغيل إطار القدرة على تحمل الديون؛

(ج) أن يستند إطار القدرة على تحمل الديون الذي يعتمده الصندوق إلى التحليلات القطرية الاقتصادية التقنية (وفي نهاية المطاف التحليلات الاستشرافية للقدرة على تحمل الديون) التي تعدها وتعدلها من حين إلى آخر المؤسسات الدولية المعنية المختصة في هذا المجال، أي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛

(د) أن تتماشى أحكام إطار القدرة على تحمل الديون فيما يتعلق بنسبة المساعدة المقدمة على شكل منح وقروض إلى البلدان المؤهلة مع الممارسات المتبعة في المؤسسات المالية المشابهة متعددة الأطراف ومع مهمة المساعدة الإنمائية العالمية؛

(هـ) أن ينفذ إطار القدرة على تحمل الديون بالموازاة مع سياسة الصندوق بشأن التمويل بشكل منح، وأن يبقى إجمالي المخصصات بموجب الإطار وسياسة المنح في حدود المخصصات القطرية لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وفق حساب الصندوق وأن لا تتجاوز أي مساعدة قطرية غير قابلة للسداد أو أي منحة قطرية أو أي مزيج منهما المخصصات القطرية الخاصة بالبلد في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

(و) أن توافق الدول الأعضاء في الصندوق على توفير التعويض عن مدفوعات أصول القروض الضائعة نتيجة تطبيق إطار القدرة على تحمل الديون وذلك على شكل مساهمات منفصلة وإضافية إلى كل تجديد لموارد الصندوق بعد اعتماد إطار القدرة على تحمل الديون بما يعادل مدفوعات الأصول الضائعة خلال فترة التجديد السابقة؛

(ز) أن توافق الدول الأعضاء في الصندوق على توفير التعويض عن رسوم الخدمة الضائعة نتيجة تطبيق إطار القدرة على تحمل الديون وغير المغطاة بخلاف ذلك من حصيلة تشغيل أي خطة للاحتفاظ والاستثمار تابعة للإطار يعتمدها المجلس التنفيذي في سياق موافقته على إطار القدرة على تحمل الديون، على أن يكون هذا التعويض المقدم على شكل مساهمات منفصلة وإضافية إلى كل تجديد لموارد الصندوق بما يعادل المقدار الصافي (بعد حسم حصيلة خطة الاحتفاظ والاستثمار التابعة للإطار) لرسوم الخدمة الضائعة خلال فترة التجديد السابقة؛

(ح) أن توكل إلى المجلس التنفيذي، وضمن الأحكام العامة المنصوص عليها أعلاه (الفقرة 38، البنود أ–ز)، مسؤولية تحديد الأحكام التفصيلية لتشغيل إطار القدرة على تحمل الديون، وإدخال التعديلات عليها حسبما يقتضي الوضع، والإشراف على تنفيذها؛

(ط) أن يتخذ المجلس التنفيذي، وضمن جملة أمور، قراراً بشأن النهج المناسب للمقادير المعدلة الذي سيطبقه الصندوق في سياق إطار القدرة على تحمل الديون وبشأن النهج المناسب للتعويض الكامل عن رسوم الخدمة الضائعة بما يتماشى مع دور الصندوق وتركيزه؛ و

(ي) أن ترفع أمانة الصندوق إلى المجلس التنفيذي للصندوق، في سبتمبر/أيلول عام 2006، اقتراحات بشأن تشغيل إطار القدرة على تحمل الديون، بما في ذلك أحكام تتعلق برفع التقارير عن التقدم المحرز، والنصيب الإجمالي للمساعدة غير القابلة للسداد، والآثار على الأوضاع المالية للصندوق، وتوليد تعويض عن رسوم الخدمة الضائعة، ومشاركة الصندوق في أنشطة التعاون بين المؤسسات المالية متعددة الأطراف الرامية إلى صقل واستعراض المنهجيات المستخدمة في ظل إطار القدرة على تحمل الديون، وكذلك في ضمان اتساق نهج الصندوق مع النُهج المستخدمة في المؤسسات المالية الأخرى متعددة الأطراف.