الأمم المتحدة

TD/B/EFD/2/3

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
10 January 2019
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

الدورة الثانية

جنيف، ٧-٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨

تقرير فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية عن دورته الثانية

المعقودة في قصر الأمم، بجنيف، في الفترة الممتدة من ٧ إلى ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨

GE.19-00370(A)

1900370

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٣

أولاً – الإجراء الذي اتخذه فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية ٣

ألف – تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة ٣

باء – الإجراءات الأخرى التي اتخذها فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية ٧

ثانياً – موجز الرئيس ٧

ألف – الجلسة العامة الافتتاحية ٧

باء – تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة ٩

ثالثاً – المسائل التنظيمية ١٨

ألف – انتخاب أعضاء المكتب ١٨

باء – إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل ١٨

جيم – اعتماد تقرير الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية ١٨

المرفقات

الأول – جدول الأعمال المؤقت للدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية ١٩

الثاني – الحضور ٢٠

مقدمة

عُقدت الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية في قصر الأمم بجنيف في الفترة من ٧ إلى ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨. وافتتح الدورة الثانية رئيسُ مجلس التجارة والتنمية.

أولاً- الإجراء الذي اتخذه فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

ألف- تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة

التوصيات المتفق عليها في مجال السياسات العامة

إن فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية،

إذ يكرر تأكيد قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٥، بشأن خطة عمل أديس أبابا المنبثقة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وعنصراً داعماً ومكملاً لها، وتساعد على استجلاء سياق غاياتها المتعلقة بوسائل تنفيذها من خلال سياسات وإجراءات عملية، وتعيد تأكيد الالتزام السياسي القوي بالتصدي للتحدي الذي يطرحه تمويل التنمية المستدامة وتهيئة بيئة مواتية على جميع المستويات لتحقيق أهدافها بروح من الشراكة والتضامن على الصعيد العالمي،

وإذ يشير إلى مافيكيانو نيروبي*، الذي كررت فيه الدول الأعضاء تأكيد عزمها على تعزيز دور مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، في إطار تنفيذ خطة التمويل من أجل التنمية وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بوصفه الجهة المسؤولة داخل منظومة الأمم المتحدة عن تنسيق المعالجة المتكاملة لقضايا التجارة والتنمية والقضايا المترابطة في مجالات التمويل والتكنولوجيا والاستثمار والتنمية المستدامة،

وإذ يؤكد من جديد الحاجة إلى مواصلة العمل الهام الذي يضطلع به الأونكتاد في مجال التمويل من أجل التنمية، تعزيزاً لقدرته على تقديم الدعم إلى البلدان النامية،

وإذ يشدد على أهمية تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة، وجميع وسائل التنفيذ، وبخاصة الهدف ١٧،

١- *يحيط علماً* بقرار الجمعية العامة ٣١٩/٦٩ المعنون "مبادئ أساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية"، ويشير إلى المبادئ التي وضعها الأونكتاد بشأن تعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين؛

٢- *يوصي* الأونكتاد بأن يواصل عمله الموضوعي بشأن الآثار العامة لأزمات الديون والتحديات التي تهدد القدرة على تحمل الديون على تنفيذ خطة التنمية المستدامة

* TD/519/Add.2.

لعام ٢٠٣٠، مع التركيز بوجه خاص على العمل الذي يضطلع به بخصوص القدرة على تحمل الديون في المدى البعيد، وأن يكثف العمل الذي يقوم به فيما يتعلق بنظم رصد الإنذار المبكر؛

٣- *يقر* بأن الأزمات المالية والاقتصادية السابقة كانت لها آثار وخيمة جداً على الفقر، ويؤكد أن الاستراتيجيات المتبعة للتصدي لهذه الأزمات أدت في بعض الأوقات إلى تفاقم التفاوتات في الدخل والثروة؛

٤- *يسلم* بدور حقوق السحب الخاصة بوصفها أصلاً من أصول الاحتياطي الدولي، ويقر بأن مخصصات حقوق السحب الخاصة ساعدت في استكمال الاحتياطيات الدولية في سياق التصدي للأزمة المالية والاقتصادية العالمية فساهمت بذلك في تحقيق الاستقرار في النظام المالي الدولي، بما في ذلك تعزيز قدرة البلدان النامية والاقتصاد العالمي عموماً على التكيف، وإذ يعترف أيضاً بالحاجة إلى مواصلة استعراض دور حقوق السحب الخاصة، بما في ذلك فيما يتصل بالدور الذي يمكن أن تؤديه في نظام الاحتياطيات الدولية؛

٥- *يسلم* بضرورة تقليل الاعتماد، بشكل تلقائي، على تقييمات الوكالات الخاصة لتقدير الجدارة الائتمانية، بما في ذلك في إطار وضع اللوائح التنظيمية، ويؤكد الحاجة إلى تشجيع المنافسة واتخاذ تدابير تهدف إلى تجنب تضارب المصالح في إسداء خدمات تقدير الجدارة الائتمانية؛ ويوصي بأن تواصل المؤسسات المالية والمصرفية الدولية الجهود الرامية إلى تعزيز شفافية آليات تقدير المخاطر الائتمانية، مشيراً إلى ضرورة أن تعتمد تقييمات المخاطر السيادية إلى أقصى حد على مقاييس موضوعية وشفافة، الأمر الذي يمكن أن تيسره البيانات والتحليلات العالية الجودة؛ ويشجع الأونكتاد على مواصلة عمله بشأن هذه المسألة؛

٦- *يؤكد* أن الرقابة على رأس المال تبقى أداة مجدية تستخدمها الدول ذات السيادة، غير أن أداة الرقابة هذه ينبغي استخدامها بطريقة دقيقة وحساسة بحيث لا تصبح عائقاً أمام تدفقات رأس المال إلى الداخل، بل وسيلة للتحكم الجيد في أثر تغير اتجاه تدفقات رأس المال والتكاليف المرتبطة به؛

٧- *يوصي* بأن تسعى التدابير المتخذة للاستجابة لأزمات الديون الجديدة الناشئة إلى الحد من الفقر وانعدام المساواة والتفاوتات والتصدي للعوامل الأخرى التي تسهم في الأزمة المالية العالمية، بدلاً من أن تعظمها؛

٨- *يوصي* بأن تدعم البلدان العمل المتعدد الأطراف وتتجنب أي نوع من أنواع العمل الانفرادي التي يمكن أن تؤثر سلباً على القدرة على تحمل الديون في البلدان المتضررة، ويحث، في هذا الصدد، على تجنب التدابير القسرية الانفرادية، بما في ذلك العقوبات غير القانونية، التي تقف حجرة عثرة أمام التنمية، وبخاصة في البلدان النامية، مع مراعاة قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك القرار ١٩٨/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، وكذلك تقرير الجمعية العامة (A/60/226) المؤرخ ١٢ آب/أغسطس ٢٠٠٥ والمتعلق بالمسألة المذكورة أعلاه؛

٩- *يلاحظ بقلق* أن مجموع الديون الخارجية المتراكمة للدول الجزرية الصغيرة النامية زادت بأكثر من الضعف في الفترة بين ٢٠٠٨ و٢٠١٧، وأن متوسط نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول الجزرية الصغيرة النامية ارتفع من ٢٨,٣ في المائة في عام ٢٠٠٨

إلى ٥٨,٢ في المائة في عام ٢٠١٧، وأن هذه النسبة تجاوزت ١٠٠ في المائة بكثير لدى بعض هذه الدول، وأن نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات ارتفعت بشكل مذهل لتصل إلى ١٦٣,٨ في المائة في عام ٢٠١٧؛

١٠- *يسلم* بجهود الدائنين الرامية إلى إتاحة المزيد من المرونة للدول النامية المتضررة من الكوارث الطبيعية كيما يتسنى لها التصدي للشواغل الوطنية المتعلقة بالديون، مع مراعاة حالاتها واحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية المحددة، ويدعو الدائنين إلى مواصلة تلك الجهود؛

١١- *يشدد* على أن المبادرات الرامية إلى التصدي لمواطن الضعف التي تعاني منها الدول الجزرية الصغيرة النامية فيما يتعلق بالبيئة وتزايد المديونية، ينبغي أن تراعي الحواجز المستمرة التي تعرقل جهود التحول الهيكلي لدى العديد من البلدان المتوسطة الدخل، بما فيها دول جزرية صغيرة نامية، ويؤكد الحاجة إلى توسيع نطاق تركيزها إلى ما هو أبعد من الشواغل المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون في المدى القصير ليشمل هذه الشواغل في المدى البعيد؛

١٢- *يرحب* بالمبادرة التي اتخذتها اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بشأن تحويل الديون إلى التزامات في مجال التكيف مع تغير المناخ باعتبارها خياراً يمكن أن يساعد في التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، ويتيح في نفس الوقت إمكانية لتخفيف أعباء الديون التي تثقل كاهل بلدان منطقة البحر الكاريبي؛

١٣- *يسلم* بالتدابير التي اتخذها المجتمع الدولي في الفترة الأخيرة لتيسير استفادة جميع البلدان النامية من التمويل العام الدولي، من قبيل الزيادات في رأس المال البنك الدولي، ويوصي، إضافة إلى ذلك، باستعراض المعايير المعتمدة حالياً لتحديد الأهلية وتقدير الجدارة الائتمانية بغية تيسير استفادة الدول المتوسطة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية من التمويل بشروط ميسرة، وذلك مثلاً من خلال إدراج مؤشرات مواطن الضعف البيئي في المعايير المتعلقة بالأهلية.

١٤- *يطلب* إلى الأونكتاد أن يواصل عمله الحالي بشأن تحليل القدرة على تحمل الديون في المدى البعيد، وينهض بأدوات تقييم شروط الاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة بغية مراعاة الاحتياجات في مجال التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه فضلا عن الآثار الناجمة عن الكوارث الطبيعية؛

١٥- *يحيط علماً*، إذ يشدد على أن الشفافية والمساءلة عنصران أساسيان لدعم الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين، بالمبادرات الأخيرة التي اتخذها صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي ومجموعة العشرين لتأكيد أهمية الإبلاغ عن البيانات المتعلقة بالديون وتسجيلها ورصدها بطريقة فعالة على الصعيد الوطني، ويدعو البلدان المانحة إلى أن تنظر في زيادة دعمها لبرامج التعاون التقني الرامية إلى النهوض بالقدرات المتاحة في مجال إدارة الديون بعد الحصول عليها؛

١٦- *يشجع* منظومة الأمم المتحدة، بما فيها مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وسائر الجهات صاحبة المصلحة المعنية، على الاستمرار في الاضطلاع بالأنشطة التحليلية وتقديم المشورة في مجال السياسة العامة والمساعدة التقنية إلى الحكومات، بناءً على طلبها، في مجالات إدارة الديون وتشغيل قواعد البيانات وتعهدها، ويوصي في هذا الصدد بأن

يواصل الأونكتاد الاضطلاع بعمله التحليلي والمتعلق بالسياسة العامة وتقديم المساعدة التقنية في المسائل المتعلقة بالديون، بما يشمل تنفيذ برنامج نظام إدارة الديون والتحليل المالي، بحيث لا يقتصر هذا الجهد على ضمان حسن توقيت عملية تسجيل البيانات المتعلقة بالديون ودقتها فحسب، بل يسهم في زيادة توافر البيانات المتعلقة بديون القطاع العام وغيرها من البيانات ذات الصلة، بما في ذلك على وجه الخصوص صكوك الديون غير المسجلة أو الخفية حتى الآن، والالتزامات الطارئة، وغيرها من سندات الديون الأكثر تعقيداً؛

١٧- *يؤكد من جديد* رأيه الذي مفاده أن الوفاء بجميع الالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية أمر أساسي، وأنه ينبغي النظر بعناية في الهيكل المناسب والاستخدام الملائم لأدوات التمويل المختلط للتأكد من أن المشاريع القائمة على التمويل المختلط، بما فيها الشراكات بين القطاعين العام والخاص، تتقاسم المخاطر والمكافآت بشكل منصف، وتنطوي على آليات واضحة للمساءلة، وتستوفي المعايير الاجتماعية والبيئية لإدماج تكاليف الشراكات بين القطاعين العام والخاص لدى تحليل المديونية؛

١٨- *يشدد* على أن الوفاء بجميع الالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية أمر أساسي؛ فقد كررت البلدان المقدمة للمساعدة الإنمائية الرسمية تأكيد الالتزامات التي قطعتها على نفسها، بما في ذلك الالتزام الذي قطعته بلدان متقدمة عديدة بتحقيق الهدف المتمثل في تخصيص نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، وتخصيص نسبة تتراوح من ٠,١٥ إلى ٠,٢٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، ويحث جميع الجهات الأخرى على تكثيف جهودها لزيادة مساعدتها الإنمائية الرسمية وعلى بذل جهود ملموسة إضافية بغية تحقيق أهداف المساعدة الإنمائية الرسمية؛

١٩- *يوصي* باتخاذ ما يلزم من إجراءات لتيسير تخفيف عبء الدين، بما في ذلك إلغاء الديون، حسب الاقتضاء، وإعادة هيكلة الديون كأدوات لمنع أزمات الديون وإدارتها وحلها على أساس كل حالة على حدة؛

٢٠- *يشجع* الحكومات على الانتباه إلى قدرة أصحاب السندات الصغار غير المتعاونين على تعطيل أي عملية لإعادة هيكلة التزامات بلد يعاني من أزمة ديون، ويشجع المدينين والدائنين على العمل معاً من أجل صياغة الاتفاقات الخاصة بسندات الديون بناءً على ذلك؛

٢١- *يقر* بأنه وفقاً للوثيقة الختامية للأونكتاد TD/519/Add.2، وقرارات الجمعية العامة ٢٠٣/٧٢ و٣١٣/٦٩ و٣٠٣/٦٣، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٩/٢٠١١، وفي إطار المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية ومؤتمرات الأونكتاد التي تنظم كل أربع سنوات، يقدم فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية التابع للأونكتاد المشورة والتحليلات التقنية، بما في ذلك التوصيات المتعلقة بالمسائل البنيوية ذات الصلة بأهداف ووسائل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والموجهة إلى الجزء الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، من خلال مجلس التجارة والتنمية؛

٢٢- *يشير* إلى مقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٩/٢٠١١ ويوصي بأن تبحث الجمعية العامة هذه المسألة خلال دورتها الثالثة والسبعين، بغية دعم عمل رئيس الجمعية العامة والأمين العام، وفقاً لقراري الجمعية العامة ٢١٥/٧١ و٢٠٣/٧٢؛

٢٣- *يشير* إلى الطلب الذي وجهته الجمعية العامة إلى فريق الخبراء الحكومي الدولي بأن يقدم نتائج عمله بوصفها مساهمات منتظمة في منتدى متابعة تمويل التنمية (قرار الجمعية العامة ٢٠٤/٧٢، الفقرة ٢٧)، ويوصي، في هذا الصدد بأن تُقدَّم نتائج عمل فريق الخبراء الحكومي الدولي، من خلال مجلس التجارة والتنمية، بوصفها مساهمات منتظمة في منتدى متابعة تمويل التنمية التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الجلسة العامة الختامية

٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨

باء- الإجراءات الأخرى التي اتخذها فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة

١- اعتمد فريق الخبراء الحكومي الدولي، في جلسته العامة الختامية، المعقودة في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، مجموعة من التوصيات المتفق عليها في مجال السياسة العامة، والتي أُعدت كي ينظر فيها مجلس التجارة والتنمية (الفصل الأول، الفرع ألف).

جدول الأعمال المؤقت للدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

٢- وأقر الفريق الحكومي الدولي، في جلسته العامة الختامية أيضاً، المواضيع والأسئلة الإرشادية المقرر إدراجها في جدول الأعمال المؤقت لدورته الثالثة، كما ترد في الورقة غير الرسمية التي أُتيحت في قاعة الاجتماع (المرفق الأول).

ثانياً- موجز الرئيس

ألف- الجلسة العامة الافتتاحية

٣- أبرزت رئيسة الجمعية العامة للأمم المتحدة[(١)] أهمية الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية في ظل تزايد مواطن ضعف البلدان النامية إزاء الديون. ودعت المشاركين إلى النظر في الكيفية التي يمكن بها للبلدان النامية، التي أصبحت معرضة بشكل متزايد لظاهرة "استغلال الديون لأغراض تجارية" الحفاظ على الحيز الكافي في مجال السياسة العامة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات على الصعيد المحلي بغية التصدي للأوضاع الاقتصادية الدولية المناوئة والحوكمة الاقتصادية الدولية غير المؤاتية، وحماية رفاه مواطنيها. ودعت أيضاً إلى النظر بشكل متوازن في المخاطر والفرص الناشئة عن استخدام الديون كأداة للتمويل في السياق الأوسع لضرورات زيادة مصادر تمويل التنمية. وشددت على أهمية تعزيز أوجه التآزر بين نيويورك

(١) بيان مسجل بالفيديو.

وجنيف في المسائل المتعلقة بتمويل التنمية، ودعت الأونكتاد إلى الاستمرار في تقديم أفكار مبتكرة بشأن تعبئة الموارد المالية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة والشاملة للجميع.

٤ - ورحبت رئيسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة[٢] أيضاً بتوقيت موضوع الدورة والأهمية التي يتسم بها من حيث إسهامه في إتاحة التمويل السيادي اللازم لتلبية الاحتياجات من الاستثمارات اللازمة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وأقرت بأن مجموعة واسعة من البلدان النامية ترزح حالياً تحت وطأة الصعوبات المالية وضائقة الديون، وبينت كيف أن الظروف العالمية ساهمت في تدهور قدرة البلدان النامية على تحمل الديون، وأن تغير المناخ أثر بدرجة كبيرة في الدول الجزرية الصغيرة النامية. وطلبت إلى المشاركين أن يتناولوا الحاجة الماسة في البلدان النامية لتلبية الاحتياجات من الاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة دون أن يترتب على ذلك زيادة في أعباء ديونها، وأن ينظروا في ما يمكن أن يقدمه المجتمع الدولي دعماً لهذه الجهود، بما في ذلك من خلال الاعتماد على آليات أكثر فعالية لإعادة هيكلة الديون السيادية بغية التصدي لحالات الإعسار في المستقبل. وإذ أشارت إلى التزام منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعني بتمويل التنمية باستكشاف أدوات مالية مبتكرة والنهوض بالدور الذي يؤديه الدائنون الرسميون، شجعت المشاركين على بحث خيارات أخرى تتعلق بالسياسات العامة للتصدي لمواطن الضعف المتزايدة إزاء الديون، كمساهمة هامة في مداولات منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي المعني بتمويل التنمية لعام ٢٠١٩.

٥ - وسلط رئيس الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية الأضواء على الأسباب العميقة لتزايد مواطن ضعف البلدان النامية إزاء الديون، مشيراً بوجه خاص إلى زحف الأمولة وشدة تعرض البلدان النامية لمخاطر الأسواق المالية التي لا تمارس عليها أي سلطة تذكر. وأكَّد أهمية الدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة والأونكتاد في تشجيع الأخذ بنهوج بديلة مراعية للتنمية إزاء الحوكمة الاقتصادية العالمية بالاستفادة من عمل لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بإصلاح النظام النقدي المالي والدولي.

٦ - وكررت نائبة الرئيس - المقررة للدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي تأكيد خطورة ودرجة تعقيد الصعوبات المالية المتزايدة والضائقة المالية التي تواجهها البلدان النامية وأكدت ضرورة أن تتاح للبلدان النامية وسائل التنفيذ، بما يشمل مصادر تمويل جديدة وموثوقة، تمكنها من تحقيق أهدافها، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة. وحثت الدولة المتقدمة على الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ والتعجيل بذلك، ودعتها إلى إبداء طموح أكبر فيما يتعلق بتقديم التمويل ونقل التكنولوجيا ودعم مشاريع بناء القدرات.

٧ - وأعربت نائبة الأمين العام للأونكتاد أيضاً عن الانشغال إزاء تدهور القدرة على تحمل الديون في البلدان النامية وضرورة إيجاد حلول عامة للمشاكل المرتبطة بتزايد المديونية العالمية. وأبرزت الدور السلبي الذي أدته السياسات غير المواتية التي اعتمدتها البلدان النامية للتصدي للأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، كما أبرزت مساهمة تلك السياسات في الصعوبات الراهنة وأكدت من جديد الدور المحدد الذي يؤديه الأونكتاد بوصفه واحداً من بين المؤسسات المعنية الرئيسية الخمس في مجال متابعة واستعراض التمويل الذي تقدمه الأمم المتحدة لأغراض التنمية.

(٢) بيان مسجل بالفيديو.

وأكدت نائبة الأمين العام كذلك أن من الأهمية بمكان إيجاد أوجه تآزر قوية بين الفريق الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية التابع للأونكتاد والعملية الأوسع للمتابعة داخل الأمم المتحدة. وشكرت مؤسسة فريدريش إيبرت على ما قدمته من دعم للدورة الحالية.

٨- ولاحظ مدير شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية في الأونكتاد، في معرض تقديم ورقة المعلومات الأساسية التي أعدتها الأمانة من أجل هذه الدورة، كيف أن أزمات الديون الناشئة في البلدان النامية ما فتئت تنمو بوتيرة سريعة خلال السنوات الأخيرة مشيراً إلى أن عدداً كبيراً من هذه البلدان استفادت في السابق من مبادرات تخفيف عبء الدين، وأكد أن الديون هي الجانب المظلم للرخاء، وأعرب عن القلق إزاء الأعباء غير المتناسبة وغير المتوازنة التي تخلفها برامج التقشف التي تقيد النمو وتتسبب في تزايد اختلالات الاقتصاد الكلي في البلدان التي تعاني من العجز. وفي الوقت ذاته، ورغم الدعوات المتجددة من أجل تعزيز العمل المتعدد الأطراف، لم تحظ بالاهتمام الكافي الدعوات من أجل الأخذ بنهج أكثر شمولاً إزاء إصلاح آليات إعادة هيكلة الديون السيادية على المستوى المتعدد الأطراف.

٩- وردد ممثلو بعض المجموعات الإقليمية والعديد من المندوبين، بشكل عام، الشواغل التي تثيرها التحديات الكبرى والمتنامية المرتبطة بالديون في العالم النامي وأكدوا أن هذه الصعوبات تقيّد الجهود الرامية إلى النهوض بتعبئة الموارد المحلية من أجل الوفاء بالالتزامات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة. وأبدى ممثلو المجموعات الإقليمية والمندوبون عدم رضاهم عن النهج المتبع حالياً من قبل صندوق النقد الدولي إزاء تقييمات القدرة على تحمل الديون وبرامج التكيف لأنها تركز بالأساس على التقشف، ومن ثم فإن هذه النهوج والبرامج تشكل حجرة عثرة أمام التنمية. وأكد مندوبٌ أن الأسباب الجذرية للصعوبات المالية الحالية التي تواجهها البلدان النامية تعزى إلى المضاربة في الأسواق المالية التي أصبحت ممارساتها الغامضة في قطيعة مع واقع النشاط الاقتصادي ودعا إلى بذل جهود متعددة الأطراف لاحتواء هذه الممارسات والأخذ بنهج منفتح وأخلاقي إزاء الحوكمة الاقتصادية العالمية. ولاحظ بعض الوفود أيضاً أن مواطن الضعف المعترف بها على نطاق واسق والتي تعاني منها البلدان النامية فيما يتعلق بتغير المناخ والتحديات البيئية، مثلما هو الحال في الدول الجزرية الصغيرة النامية، اتسع نطاقها ليشمل البلدان النامية غير الساحلية والبلدان التي تعاني بانتظام من الجفاف الشديد. وقال ممثل مجموعة إقليمية إن دور الأونكتاد بوصفه جهة التنسيق في القضايا المتصلة بالديون، بما في ذلك ما يتعلق بتحسين آليات إعادة هيكلة الديون السيادية وتعزيز إدارة الديون وزيادة الشفافية بعد الحصول على الدين، هو دور يحظى باعتراف واسع النطاق ونادى، إلى جانب عدة وفود أخرى، إلى تعزيز هذا الدور.

باء- تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة (البند ٣ من جدول الأعمال)

١٠- عقد فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية، في إطار هذا البند من جدول الأعمال، خمس حلقات نقاش انبثقت منها التوصيات المتفق عليها في مجال السياسة العامة.

مواطن الضعف الجديدة إزاء الديون في البلدان النامية – المشهد الحالي

١١- خلال حلقة النقاش الأولى، أبرز المحاورون الثلاثة كيف أنه لا يمكن تقييم الضائقة المالية المتزايدة التي تعاني منها البلدان النامية دون فهم أسبابها ونتائجها البنيوية. وأشار أحد المحاورين إلى أن البلدان المتقدمة تصدت للأزمة المالية باتخاذ إجراءات تقشفية وأن الأسواق المالية غير المنظمة تؤثر تأثيراً سلبياً في اقتصادات البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء.

١٢- وأفاد أحد المحاورين بأن مواطن الضعف التي تعاني منها البلدان النامية لا تعزى إلى عدم قدرة هذه البلدان على تنظيم نفسها وإيجاد الحيز الكافي لاتخاذ ما يجب من إجراءات على صعيد السياسة العامة؛ بل هي مرتبطة بقيود يفرضها عالم تخضع فيه بارامترات السياسة العامة لأسواق مالية دولية غير منظمة. ورغم أن المصارف العملاقة، التي كانت أكبر من أن تنهار، استفادت من الحماية التي وفرتها لها الحكومات الوطنية، فإنها لم تخضع للمساءلة. وقد أدى ذلك إلى أمولة الاقتصاد العالمي، وإلى ظاهرة "استغلال الديون لأغراض تجارية" التي تغلغلت في أنشطة الأسر المعيشية والشركات. وعلى الصعيد العالمي، تزايد عدد الوحدات الاقتصادية التي لم تجد أمامها خياراً آخر غير زيادة مديونيتها نتيجة الانخفاض المسجل في أجور العمال وتراجع قدرة المصارف الإنمائية على دعم المشاريع الاقتصادية.

١٣- وأشار محاور آخر إلى الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تكفل استخدام التمويل حصراً لخدمة الاقتصاد الحقيقي، وليس العكس، وأكد أن على حكومات الدول ذات السيادة أن تستعيد سيطرتها على التدفقات المالية. وقال محاور آخر إن دور الدولار كعملة عالمية ما فتئ يترسخ وأن حصة دولار الولايات المتحدة في الائتمان الدولي ما انفكت تنمو منذ الأزمة المالية العالمية. وفي وقت تلك الأزمة، كان هناك بلد واحد يقدر على أن يؤدي دور المقرض الأخير على الصعيد العالمي، وظل السؤال قائماً بشأن ما إذا كان ممكناً الصمود في وجه أزمة أخرى.

١٤- وأشار محاور إلى أن تزايد فرص وصول بعض البلدان النامية إلى الأسواق المالية الدولية، ولا سيما في ظل الانخفاض غير المسبوق لأسعار الفائدة العالمية، يطرح جملة من التحديات في الوقت الذي ترتفع فيه أسعار الفائدة في الولايات المتحدة الأمريكية.

١٥- وأشار محاور آخر إلى أن الديون غير المالية للقطاع الخاص في الاقتصادات النامية الكبرى والأسواق الناشئة تجاوز نسبة ١٥٠ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٧، وأن ارتفاع نسب خدمة الدين الذي تزامن مع ذلك ما فتئ يشكل مصدر قلق رئيسياً بخصوص قدرة تلك الاقتصادات على تحمل الدين الخارجي. ومن العوامل التي قد تزيد من حدة المخاطر التي تهدد قدرة البلدان النامية على تحمل الديون في السنوات القليلة المقبلة، هو أن على الرغم من أن الدول المقترضة اتخذت إجراءات للحد من مخاطر أسعار الصرف عن طريق إصدار عدد كبير من سندات الديون في أسواقها الداخلية، فإن الأمر لم يكن كذلك في حالة المقترضين من القطاع الخاص. فقد حصلت الشركات على قروض كبيرة، غالباً بدولارات الولايات المتحدة، ومن ثم عرضت نفسها لمخاطر أسعار الصرف. وشكَّل هذا الاتجاه مصدر قلق لأنه ظهر في وقت ارتفعت فيه أسعار الفائدة على القروض المقوَّمة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية، الأمر الذي من شأنه أن يضع ضغطاً إضافياً على البلدان النامية فيما يتعلق بخدمة ديونها.

١٦- وأشار بعض المندوبين إلى أنه لا ينبغي تجاهل الدور الذي تؤديه المساعدة الإنمائية الرسمية كمصدر من مصادر تمويل أهداف التنمية المستدامة، وبخاصة فيما يتعلق بالتغلب على التحديات الناشئة تغير المناخ، وأعربوا عن الانشغال من أن عدداً من البلدان لم تف حتى الآن بالأهداف المتفق عليها دولياً. ولاحظ أحد المحاورين أن اليابان ما فتئت تزيد من نفقاتها في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية، في حين أن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يعملان على إتاحة أموال جديدة من أجل النهوض بالبنى التحتية في البلدان النامية. وأشار إلى نشأة مصادر جديدة لتمويل التنمية، من قبيل تزايد التدفقات من التحويلات المالية. وفي المجموع، تتجاوز التحويلات المالية المسجلة في الوقت الراهن تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية وهي تؤدي، في بلدان معينة، دوراً حاسماً في جانب الطلب. وأكد الحاجة إلى مواصلة العمل على تحليل المصادر الجديدة لتمويل التنمية، من قبيل التمويل المختلط، ودراسة خصائص المستثمرين في صناديق التحوط.

١٧- وذكّر مندوب بالدور الذي أداه نادي باريس في السابق فيما يتعلق بإعادة هيكلة الديون. ومع ذلك، فمع ظهور صكوك ومصادر للتمويل تتسم بدرجة أكبر من التعقيد، لاحظ أحد المحاورين أن من المرجح أن تجرى عمليات إعادة هيكلة الديون في المستقبل في إطار منتديات أخرى.

المخاطر البنيوية والدوافع العالمية التي تساهم في زيادة مواطن الضعف المالي في البلدان النامية: الإصلاحات الضرورية والخيارات المتاحة في مجال السياسة العامة

١٨- خلال حلقة النقاش المكونة من أربعة أعضاء، قال بعض المحاورين إن البلدان النامية كانت، خلال العقود الماضية، معرضة بشكل خاص لعدد من المخاطر ومواطن الضعف البنيوية، الأمر الذي جر عدداً كبيراً منها إلى ضائقة مالية خانقة نتجت عن تزايد المديونية. ولاحظوا أن النظام المالي الدولي الحالي لم يفِ بالتزاماته، حيث إن هذه البلدان دخلت مرحلة جديدة من المديونية المتزايدة التي قد تعرقل جهودها الرامية إلى تحقيق التحول الهيكلي.

١٩- وأشار محاور آخر إلى أنه من المسلم به على نطاق واسع أنه على عكس ما حدث في سياق حلقة سابقة من سلسلة الأزمات المرتبطة بالمديونية التي شهدتها التسعينيات من القرن الماضي، فإن الزيادة الحادة في الديون المقومة بالعملة الأجنبية تشكل عاملاً مفاقماً للأزمة لأنها تجعل البلدان النامية أكثر عرضة للصدمات الخارجية المتأتية من الاقتصادات المتقدمة، ومن ذلك السياسات النقدية الصارمة وارتفاع قيمة العملة. ورغم أن البلدان النامية استفادت من التدفقات الكبرى لرأس المال الناتجة عن برامج التيسير الكمي التي نفذتها البلدان المتقدمة، فإن إجراءات التقشف المتبعة حالياً أدت بشكل مفاجئ إلى عكس تدفقات رأس المال، وهو ما تسبب، في حالة البلدان الأكثر مديونية، في أزمات في ميزان المدفوعات، وانخفاض حاد في أسعار الصرف وزيادة في تكلفة خدمة الدين. وبينما سجلت البلدان النامية تحسناً طفيفاً في قدرتها على امتصاص الصدمات، لم يكن لدى المصارف المركزية سوى هامش محدود جداً لاتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل التصدي للآثار السلبية الناتجة عن تدفقات رأس المال إلى الخارج. وأشار المحاور إلى أن فعالية السياسة النقدية تتقلص بمجرد أن تعود حالة انعدام الاستقرار المالي وتظل نجاعة الإجراءات المتخذة على صعيد أسعار الصرف غير مؤكدة، في حين أن السياسات التحوطية

المعتمدة على صعيد الاقتصاد الكلي من أجل امتصاص الصدمة تبدو ضعيفة جداً لمحو آثار سياسات التقييد المالي.

٢٠- ومن التوصيات الرئيسية التي انبثقت عن حلقة النقاش، أن بعض المحاورين شجعوا على اتخاذ إجراءات للحد من التعرض للديون المقومة بالعملة الأجنبية عن طريق إيجاد السبل التي تتيح الاستعاضة عن الدين الخارجي بالدين المحلي، وأقروا في الوقت نفسه بالعراقيل التي يمكن أن تعترض هذه الجهود.

٢١- وأفادت وفود بأن بعض البلدان النامية تميل إلى زيادة دينها الخارجي بوتيرة أسرع لأن أسعار الفائدة في الخارج منخفضة نسبياً بالمقارنة مع أسعار الفائدة في الداخل. وقال بعض المندوبين إن اللجوء إلى السيولة الأجنبية يشكل أيضاً عنصراً رئيسياً لتمويل المشاريع الكبرى للبنى التحتية التي تحتاجها البلدان النامية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وأشار محاور إلى أن الاقتراض بدولارات الولايات المتحدة لتسديد دين محلي ذي كلفة أعلى هو من الحيل التي لا يمكن أن تكون مفيدة إلا في إطار نظام يقوم على أساس أسعار صرف ثابتة، وأنه ينطوي على آثار سلبية في حالة انخفاض قيمة العملة المحلية. وقال إن أثر الاستبعاد في القطاع الخاص الذي ينجم عن زيادة المديونية العامة يقوم على فكرة مغلوطة؛ فالسندات الحكومية تستخدمها الشركات لضمان قروض أخرى.

٢٢- ودعا بعض المحاورين البلدان النامية إلى الأخذ بنهج أكثر شمولاً للتغلب على هذه العقبات التي تؤكد وجود صلات لا تنفصم بين التجارة، والديون، والتدفقات المالية. وأشار أحد المحاورين إلى أن الاضطرابات المالية التي تواجهها البلدان النامية تتفاقم نتيجة انهيار أسعار السلع الأساسية وتدهور شروط التبادل التجاري وتزايد تدفقات رأس المال إلى الخارج. وأوصى باتباع سياسات وطنية تهدف إلى توسيع النشاط الاقتصادي وحفز الدخل والسيولة على الصعيد الداخلي وذلك عن طريق الاستعانة بالمصارف الإنمائية المحلية مثلما فعلت ذلك القوى الأوروبية الرئيسية في الماضي، واقترح النظر في إمكانية إحداث مصارف إقليمية توفر السيولة للبلدان النامية. وأفاد مندوب ومحاور بأن السياسات الكفيلة بحفز النمو الاقتصادي تشمل، في جملة ما تشمل، سياسات صناعية تهدف إلى زيادة القيمة المضافة للصناعة التحويلية والتدرج نحو الأعلى في سلسلة القيمة وسياسات مالية توسعية، مع الإبقاء على مستويات مرتفعة للإنفاق العام واتباع سياسة ضريبية مناسبة فيما يتعلق بأرباح الشركات بغية النهوض بالطلب المحلي. وقال مندوب آخر إن بلداً استخدمت أيضاً نظاماً مزدوجاً لأسعار الصرف من خلال التمييز، مثلاً، بين السلع المصنعة والمعاملات المالية، إلى جانب اتفاقات التجارة التفضيلية بين الجنوب والجنوب، ونجحت نسبياً في ذلك.

٢٣- وأكد المحاورون أن معظم الديون الخارجية في جميع المناطق النامية تقوّم بدولارات الولايات المتحدة، وأشاروا إلى ضرورة الخروج عن هذا النظام الذي يقوم على "الاعتماد المفرط على الدولار"، وأقروا في الوقت ذاته بأن المهمة ستكون صعبة وستستغرق بعض الوقت. ودعا بعض المحاورين إلى إجراء إصلاح عميق للنظام المالي العالمي والمؤسسات المالية العالمية بما ييسر تحويل الدين الخارجي إلى دين محلي. واقترح أحد المحاورين أيضاً إحداث أنظمة إقليمية لتسديد الديون.

٢٤- وأفاد محاور بأن البيئة الاقتصادية العالمية تزيد من المخاطر التي تهدد القدرة على تحمل الديون السيادية. وسلّط الضوء على المخاطر التي تنطوي عليها إدامة حلقة مفرغة من التقشف

تقترن بانخفاض النمو الاقتصادي وتراجع إيرادات الضريبة واحتداد ضائقة الديون، ووجه الانتباه إلى أن إعادة هيكلة الديون كثيراً ما تأتي "متأخرة جداً" وتتيح حيزاً "ضيقاً جداً" لاستعادة العافية، وإلى أن هناك احتمالاً كبيراً أن تلي عمليةً أولى لإعادة هيكلة الديون عمليات متكررة أخرى أو حالات إعسار. وتكمن الأسباب الجذرية للمشكلة في انخرام البنيان الدولي والبيئة التشريعية الوطنية التي تنشأ فيها الديون. وعلى سبيل المثال، تطبق بعض الدول أسعار فائدة تعويضية عقابية في حالة التخلف عن السداد، في حين تتساهل مع الصناديق الانتهازية. وتطرق المحاور وبعض المندوبين إلى السبل الكفيلة بتحسين السياسات المحلية في البلدان النامية من أجل تنظيم تدفقات رأس المال الدولية ومراقبة رؤوس الأموال بطريقة محكمة، وإحكام الاختيار عند اتخاذ القرار بشأن الدولة التي تصدر فيها سندات الديون. وأوصوا بأن تعتمد البلدان على نطاق واسع سندات ديون تكون مشروطة بقدرة البلد المقترض على تحمل أعباء الديون وقدرته على السداد، من قبيل السندات التي تكون مرتبطة بمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

٢٥- وشدد المحاور أيضاً على ضرورة إنشاء نظام متعدد الأطراف لإعادة هيكلة الديون السيادية، يكون موجهاً نحو التنمية وقائماً على أساس مبادئ سليمة وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية (A/RES/69/319).

فخ الدخل المتوسط، والضعف البيئي، والقدرة على تحمل الديون السيادية: التجارب والاستجابة على صعيد السياسة العامة

٢٦- خلال حلقة النقاش المكونة من أربعة أعضاء، أشار محاور إلى أن أحد دواعي القلق المتزايد على صعيد الاقتصاد العالمي يتمثل في ارتفاع نسب المديونية في العديد من البلدان المتوسطة الدخل، وبخاصة الدول الجزرية الصغيرة النامية. وتثير هذه النسب المرتفعة قضية أساسية تتعلق بالقدرة على تحمل المديونية في سياق تزايد أوجه الضعف إزاء الصدمات البيئية التي أصبحت أكثر تواتراً وأشد دماراً. وفي حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية، زاد مجموع الدين الخارجي بأكثر من الضعف خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٨ إلى ٢٠١٧، وارتفعت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي من ٢٨ في المائة إلى ٥٨ في المائة خلال نفس الفترة، بل تجاوزت هذه النسبة ١٠٠ في المائة لدى بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية. ورغم عدم وجود عتبة محددة تحديداً واضحاً، فإن القدرة على تحمل الديون ترتبط بمجموعة من العوامل، منها على سبيل المثال ما إذا كانت القروض ذات شروط ميسرة، ومدة تسديد القرض، وأسعار الفائدة، وما إذا كانت أسعار الفائدة ثابتة أم متغيرة. والواقع أن مستويات المديونية يمكن أن تزيد بسرعة فائقة، من مستوى مرتفع أصلاً إلى مستوى لا يمكن تحمله، في حالة مجابهة صدمة خارجية. فقد شكلت الأضرار والخسائر التي خلفها موسم الأعاصير في عام ٢٠١٧ عاملاً رئيسياً في تزايد مديونية بلدان البحر الكاريبي.

٢٧- ولاحظ محاور آخر أن مستوى المديونية الذي يمكن لبلد ما أو ينبغي له أن يلتزم به، يرتبط بمستوى القدرة على تحمل الديون، كما يعتمد على الترابط بين الدين والنمو. وعادة ما يجسَّد هذا الترابط بين الدين والنمو في شكل حرف U مقلوب: فكلما كانت نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي منخفضة، تكون الآثار إيجابية على النمو الاقتصادي، لكن هذه الآثار الإيجابية تتآكل إلى أن تصبح آثاراً سلبية كلما تجاوزت نسبة الدين عتبة ٦٠ في المائة إلى ٧٠

في المائة. ومن بين المشاكل الرئيسية التي تصطدم بها البلدان المثقلة بالديون، أن ذلك العبء يحرمها من الحيز الذي تحتاجه لاعتماد سياسات مالية كفيلة بدعم النمو والتنمية المستدامين.

٢٨- وأكد محاور آخر أن البلدان تحتاج إلى قدر من المرونة لتنفيذ برامج تمكنها من مواجهة التقلبات الدورية، وشدد على أن الشروط المفروضة ينبغي ألا تشكل قيوداً تعرقل جهود البلدان التي تنفذ تلك البرامج.

٢٩- وأشار بعض المحاورين إلى أن البلدان المتوسطة الدخل، بما فيها الدول الجزرية الصغيرة النامية، تواجه مشكلة مرتبطة بوضعها كونها بلداناً ذات دخل متوسط لا يمكنها الاستفادة من التمويل التساهلي. فهذه البلدان التي وقعت في فخ الدخل المتوسط تشهد تباطؤاً في معدلات النمو نتيجة استنفاد إمكانية نقل اليد العاملة من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى القطاعات ذات الإنتاجية العالية، ولهذا السبب سجلت تراجعاً في قدرتها التنافسية. فانخفاض النمو يحول دون هذه البلدان ودون تحقيق إمكاناتها الكاملة، ويقيد أيضاً قدرتها على مجابهة الصدمات المتصلة بتغير المناخ.

٣٠- وأفاد بعض المحاورين بأن إطاراً متيناً للمالية العمومية يمكن أن يساعد البلدان على تحسين الحوكمة والشفافية والمساءلة. ولاحظ محاور أن التصرف الجيد في المالية العمومية يستلزم استراتيجية واضحة في مجال إدارة الدين. وينبغي لاستراتيجيات إدارة الديون أن تركز على الدور الإيجابي الذي يمكن أن تؤديه التدفقات المالية، سواء أكانت منشئة للديون أم غير منشئة للديون، في تمويل استراتيجيات التنمية الوطنية. ومن المهم أن تختار البلدان بعناية بين آليات التمويل المتاحة وتدرس مدى قدرة مختلف تلك الآليات على دعم مشاريع الاستثمار التي تدفع التنوع وتنهض بالتحول الهيكلي. ومتى كان ذلك ممكناً، ينبغي تفضيل المساعدة الإنمائية الرسمية والتمويل التساهلي على حساب الائتمان الخاص. وأكد المحاور أن الإدارة الفعالة للديون يمكن أن تفضي إلى تحسن في تكاليف الاقتراض. وقد بينت التجربة في بعض البلدان أن الجهات المشاركة المتعددة الأطراف والثنائية والعناصر الفاعلة في السوق عادة ما تعترف بالجهود التي تبذلها البلدان لحسن إدارة ديونها عن طريق زيادة فرص وصول هذه البلدان إلى التمويل وتكافئها على جهودها تلك. وأشار إلى ضرورة تدبير فرص التمويل الإضافي هذه بطريقة استراتيجية تجنباً للدخول في دوامة الديون التي تصعب السيطرة عليها.

٣١- وأفاد أحد المحاورين بأن التركيز على القدرة على تحمل الديون يمكن أن تنجر عنه كلفة عالية، وذلك في ظل القدرة المحدودة للبلدان على تعبئة الموارد اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وإضافة إلى ذلك، تركز استراتيجيات إدارة الديون على مجموعة ضيقة من المؤشرات المالية. ففي حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية، لا تراعي تلك الاستراتيجيات الأثر المالي والاجتماعي لمواطن الضعف البيئي على القدرة على تحمل الديون. ودعا بعض المندوبين إلى استحداث أداة لوضع إطار متكامل للتمويل الوطني من أجل إدارة مخاطر الكوارث. وأشار محاور إلى مسار مواز ممكن يتمثل في إدماج تقييمات آثار تغير المناخ على التكاليف والاحتياجات المالية للدول الجزرية الصغيرة النامية في التقييمات المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون.

٣٢- وأشار بعض المحاورين إلى ضرورة استكمال الإجراءات المتعلقة بإدارة الديون بتدابير إضافية تهدف إلى ضمان القدرة على تحمل الديون في المدى البعيد. وتشمل هذه التدابير

اتفاقات تتعلق بمقايضة العملة، وتنويع مصادر الدين المحلي وتطويرها، ومواصلة العمل على تشجيع الأخذ بنهج قائم على مبادئ قانونية غير ملزمة إزاء إعادة هيكلة الديون، من قبيل مبادئ الأونكتاد المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين. وفي حالة الكوارث الطبيعية، سلّط بعض المندوبين والمحاورين الأضواء على الفائدة من استخدام أدوات ترتبط بقدرة الدولة على السداد وآليات تأمين متعددة الأطراف كوسيلة لتخفيف الأعباء المالية. غير أن أحد المحاورين أشار إلى ضرورة بذل جهود من أجل تخفيف أعباء الديون ومنح المزيد من التمويل التساهلي. ويمكن تصميم مبادرات التخفيف من أعباء الديون مع مراعاة الدروس المستفادة من المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي شملت إجراء تخفيضات هامة في قيمة الديون في الوقت المناسب كوسيلة يمكن أن تسهم بشكل حاسم في ضمان القدرة على تحمل الديون وتجنب سيناريوهات عودة مواطن الضعف إزاء المديونية إلى الظهور في المستقبل. وعلاوة على ذلك، أشار محاور آخر إلى أن الأموال التي يقدمها الصندوق الأخضر للمناخ يمكن أن تُستخدم لتمويل آلية مبتكرة لمقايضة الديون وفق ما اقترحته اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من أجل التصدي لمواطن الضعف إزاء الديون في منطقة البحر الكاريبي. وفي الختام، اقترح مندوب إنشاء آلية عالمية للتصدي للكوارث تحت رعاية منظمة الأمم المتحدة لتقديم إعانات مالية على نطاق واسع إلى البلدان التي تتضرر جراء كارثة طبيعية.

مواطن الضعف إزاء الديون في أقل الاقتصادات نمواً: الأولويات والخيارات المتاحة على الصعيدين المحلي والمتعدد الأطراف

٣٣- خلال حلقة النقاش التي تلت، أكد أحد المحاورين الأربعة أن الزيادة الأخيرة في مستويات الديون يمكن أن تؤثر سلبياً في معدلات النمو في البلدان النامية. وأشار إلى ضرورة إيلاء المزيد من العناية بمستويات المديونية المحلية، لأن التخلف عن تسديد الديون المحلية يمكن أن يؤثر بشدة في الاقتصاد المحلي وفي أداء النظام المصرفي. فالتغير في تشكيلة ديون البلدان النامية زادت من مواطن ضعف هذه البلدان إزاء الديون بسبب عدم توافر المعلومات التي يمكن الاعتماد عليها لتقييم القدرة على تحمل الديون والتنسيق بين المقرضين الجدد، وإدارة ديون القطاع الخاص التي اقترنت بآجال استحقاق أقصر وأسعار فائدة أعلى.

٣٤- وأشار المحاور أيضاً إلى أن ارتفاع مستوى الديون يفضي إلى تضخم الأعباء المرتبطة بمدفوعات الدين، وتزايد مخاطر إعادة التمويل، وتقلص الحيز المتاح للتدخل في المجال المالي، ويمكن أن يضر بالاقتصاد الحقيقي نتيجة المديونية المتضخمة. وعلى الصعيد المحلي، أوصى بأن تعمل البلدان على رفع مستوى الإنتاج والتجهيز لتوسيع الوعاء الضريبي وتحسين إدارة الشؤون المالية وتخفيض تدفقات رأس المال غير المشروعة (من قبيل نقص الإبلاغ أو الإبلاغ الخاطئ من جانب الشركات الأجنبية) وضمان القدرة على تحمل الديون بحيث تكون أسعار الفائدة عند مستويات أدنى من معدلات النمو الاقتصادي. وعلى الصعيد المتعدد الأطراف، ينبغي دعم هذه الإجراءات لتحسين شفافية الإحصاءات المتعلقة بالديون وتعزيز القدرات في مجال إدارة الديون. وأخيراً، ينبغي لأي خطة متعددة الأطراف أن تجسّد مبادئ الأونكتاد المتعلقة بالشفافية والشرعية والحياد والإرادة الحسنة والاستدامة.

٣٥- وأشار محاور آخر إلى أن مواطن الضعف إزاء الديون في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض تعزى إلى الصدمات الناشئة عن انخفاض أسعار السلع الأساسية، وضعف الإدارة

المالية الكلية، والتكاليف والمخاطر العالية التي تنطوي عليها مصادر التمويل، وانعدام الشفافية في إدارة المديونية العامة. ونتيجة لهذه العوامل، فإن نحو ٤٠ في المائة من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض تجد نفسها اليوم إما مثقلة بالديون أو في مواجهة ضائقة مالية خانقة بسبب مديونية متضخمة. وثمة مخاطر عدة تهدد بزيادة تدهور حالة المديونية العامة، ومنها الزيادة الحادة في أسعار الفائدة، وتراجع النمو العالمي، وتقلب أسعار السلع الأساسية، وسوء تنفيذ إجراءات التكيف المالي. وأكد أن التصدي لمواطن الضعف إزاء الديون يستلزم وضع أطر مالية كلية متينة، وتنفيذ الإصلاحات الملائمة على صعيد السياسة العامة وتعزيز الإبلاغ عن المديونية العامة وبناء القدرة على إدارة الدين العام.

٣٦- وشدد محاور آخر على ضرورة توافر بيانات محدثة وموثوقة وشاملة عن مستوى وتشكيلة الدين كشرط أساسي لزيادة فعالية إدارة الخصوم وتدبير الشؤون المالية، وتجنب ضائقة الديون، وتحديد المخاطر، والتخفيف من آثار أزمات الديون. وأكَّد أن الشفافية في البيانات المتعلقة بالديون أمر أساسي لتعزيز القدرة على تحمل الديون، وصياغة السياسات والاستراتيجيات المالية، والحوكمة الرشيدة. وتعزى الصعوبات التي تواجهها البلدان في الوقت الراهن إلى عدم توافر بيانات ذات جودة، أي بيانات تستوفي شروط الشمول والتوقيت المناسب والدقة، وإلى أوجه القصور في الإبلاغ عن تلك البيانات. وقال إن تدني نوعية البيانات يؤدي إلى زيادة مواطن الضعف ويسبب صعوبات في الحصول على التمويل، ويفضي إلى ارتفاع تكاليف الاقتراض وتفاقم ضائقة الديون. وشدد على أن البلدان تتعاطى فعلاً مع العديد من العناصر الخارجة عن سيطرتها، لكنها تظل على الرغم من ذلك قادرة على تحسين جودة البيانات. ونسب التحديات الرئيسية التي تواجهها البلدان إلى تزايد درجة تعقيد حافظات الديون وسندات الدين، وضعف الأطر المؤسسية، وتدني قدرة الموظفين، وعدم كفاية نظم الإدارة. وأكَّد الأهمية الخاصة التي يتسم بها بناء القدرات في مجال تسجيل البيانات المتصلة بالديون، كما شدد على أهمية تحسين فهم الممارسات الفضلى المتبعة على الصعيد الدولي. وللتصدي للتحديات المعترضة في الوقت الراهن، تحتاج البلدان إلى الحصول على المزيد من الدعم من المجتمع الدولي كيما يتسنى لها الاستفادة من الحلول المتاحة.

٣٧- وأثارت محاورة مسألة القواعد القانونية غير الملزمة المنطبقة على التمويل السيادي كوسيلة لتحقيق ندية التفاوض بين الدائنين والمدينين، وللنهوض بقدرات البلدان النامية ذات الدخل المنخفض في المجالات القانونية. وأوصت بوضع صك ملزم قانوناً وقابل للإنفاذ انطلاقاً من المبادئ القانونية غير الملزمة، وذلك بالاستناد إلى مبادئ الأونكتاد بشأن تعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين. ويمكن التوصل إلى صياغة هذا الصك عن طريق إصدار مجموعة من المعايير القانونية التقنية المحددة بشأن التفاوض على صكوك الديون السيادية وإعادة هيكلية الديون، كخطوة هامة نحو تلبية الحاجة إلى تكريس الممارسات المسؤولة بين المقترضين والمقرضين، والتصدي لمواطن الضعف إزاء الديون وتعزيز القدرة على تحمل الديون. وشددت على الدور الرئيسي الذي يؤديه الأونكتاد كهيئة دولية محايدة ومستقلة من أجل وضع هذه التوصية موضع التنفيذ.

٣٨- وشدد محاور آخر على ضرورة تكييف تدابير التصدي لمواطن الضعف إزاء الديون حسب الخصائص المحددة لكل بلد والحالة الخاصة به.

إيجاد حلول للديون التي لا يمكن تحمل أعبائها: هل يمكن الخروج عن نسق العمل المعتاد؟

٣٩- خلال حلقة النقاش المكونة من أربعة محاورين، أشار محاور إلى أن فترة السياسات النقدية العالمية التيسيرية شارفت على نهايتها، وأن ارتفاع أسعار الفائدة على الديون المقومة بدولار الولايات المتحدة من المرجح أن يضع المزيد من الضغوط على خدمة الديون في البلدان النامية. ولاحظ أن هذا التطور يحصل في وقت تشهد فيه البلدان النامية، وبخاصة في أفريقيا، تدهوراً في مؤشرات الدين. وقد تمكنت البلدان النامية من زيادة قدرتها على الحصول على تمويل إضافي، عادةً بكلفة منخفضة، بفضل زيادة اعتمادها على إصدار السندات لتلبية احتياجاتها من التمويل، لكنها اضطرت في الوقت نفسه إلى إجراء عمليات معقدة ومستهلكة للوقت لإعادة هيكلة ديونها في حالات الإعسار. وأفاد بعض المحاورين بأن مواطن الضعف الجديدة تلك أدت إلى زيادة عدد عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية المعقدة خلال السنتين الماضيتين، حيث إن انعدام الشفافية في البيانات المتعلقة بديون المؤسسات المملوكة للدولة، ووجود متأخرات وترتيبات مالية معقدة أخرى جعلا من إعادة هيكلة الديون عملية تستغرق وقتاً طويلاً. وأفادوا بأن التصدي لهذه المسألة يتطلب بذل المزيد من الجهود لبناء قدرات الموظفين العاملين في الوحدات المعنية بإدارة الديون. وأشاروا إلى أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأونكتاد ما فتئت تؤكد على أهمية هذا العمل.

٤٠- وفيما يتعلق بتقييم القدرة على تسديد الديون، أشار بعض المحاورين والمشاركين إلى وجود توافق واسع في الآراء حول ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بإجراءات التكيف المالي التي تكفل الحماية الاجتماعية وتضمن احترام حقوق الإنسان. وشددوا على أهمية هذه المسألة في السياق الراهن، لأن ارتفاع المديونية أسفر عن زيادة أعباء خدمة الدين التي تقلل من الموارد المتاحة لتمويل البرامج الحكومية وتحول دون تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٤١- وقال بعض المحاورين والمشاركين إن الجميع يتفق على أن النظام الحالي لإدارة المشاكل المتصلة بالديون السيادية، هو نظام مجزأ وغير فعال، وغير عادل في معظم الأحيان. فبالإضافة إلى معالجة مسألة الدائنين المعارضين من القطاع الخاص، ثمة حاجة أيضاً للتصدي إلى أوجه القصور في النظام الحالي لمعالجة المديونية العامة الرسمية في إطار نادي باريس. وإضافة إلى ذلك، أشار محاور آخر إلى أن الأنواع الجديدة لسندات الديون القائمة على أساس التزامات مضمونة بأصول، كالسلع الأساسية، تطرح مشاكل جديدة من حيث الشفافية وإعادة هيكلة الديون، لأنها تحدث بشكل غير مقصود فئة من الدائنين الذين يتمتعون بحق الأسبقية في إطار عمليات إعادة هيكلة الديون.

٤٢- وأشار محاور آخر إلى إمكانية اتباع مسارات موازية أخرى لتحسين عملية إعادة هيكلة الديون باعتماد مبادئ قانونية غير ملزمة، مع العمل في الوقت ذاته على تحسين النهج التعاقدي. ولاحظ أن النقاشات الجارية بشأن إطار متعدد الأطراف لتسوية القضايا المتعلقة بالديون تسلط الأضواء على أوجه القصور في النظام القائم وتعطي زخماً إضافياً لمواصلة العمل على سد الفجوات في النظام الحالي لإعادة هيكلة الديون. ومن الخيارات الممكنة الأخرى، العمل على التوصل إلى اتفاق دولي بشأن المعايير التي يمكن أن تساعد في الحفاظ على الوضع الراهن كعنصر من العناصر المكونة لآلية أوسع نطاقاً لإعادة هيكلة الديون على الصعيد العالمي. وأشار بعض المحاورين والمشاركين إلى أن هذا النهج يمكن أن يعالج المشكلة المعروفة جيداً المتمثلة

في "التقصير كثيراً، والتأخير طويلاً"، التي تحظى باتفاق واسع النطاق، وأن يحد من نشاط الدائنين المعارضين.

٤٣- وأفاد بعض المندوبين والمشاركين إلى أن ثلاثة بلدان فقط اعتمدت، حتى الآن، قوانين تحبط أي نوايا لرفع دعاوى قضائية من جانب الدائنين غير المتعاونين، وأكدوا الحاجة إلى القيام بالمزيد كي تعتمد بلدان أخرى مثل هذه القوانين. وفي معرض الحديث عن القضايا المرتبطة بتحسين النظام العالمي لإعادة هيكلة الديون، أشار مندوب آخر إلى ضرورة الشروع في عملية تشاورية واسعة النطاق بين جميع الجهات صاحبة المصلحة كتلك التي أفضت إلى وضع مبادئ الأونكتاد بشأن تعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين.

ثالثاً- المسائل التنظيمية

ألف- انتخاب أعضاء المكتب

(البند ١ من جدول الأعمال)

٤٤- انتخب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية، في جلسته العامة الافتتاحية، المعقودة في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨، السيد بول أوكيست (نيكاراغوا) رئيساً له، والسيدة نوسيبو جويس امكساكاتو - ديسيكو (جنوب أفريقيا) نائبة للرئيس - مقررة.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

(البند ٢ من جدول الأعمال)

٤٥- وأقر فريق الخبراء الحكومي الدولي، في جلسته العامة الافتتاحية أيضاً، جدول الأعمال المؤقت، كما يرد في الوثيقة TD/B/EFD/2/1. وبالتالي كان جدول الأعمال كالآتي:

١- انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٣- تمويل التنمية: الديون، والقدرة على تحمل الديون، والقضايا البنيوية المترابطة

٤- جدول الأعمال المؤقت للدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

٥- اعتماد تقرير الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية.

جيم- اعتماد تقرير الدورة الثانية لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

(البند ٥ من جدول الأعمال)

٤٦- وأذن فريق الخبراء الحكومي الدولي، في جلسته العامة الختامية، بأن تعد نائبة الرئيس - المقررة، تحت إشراف الرئيس، الصيغة النهائية للتقرير المتعلق بدورته الثانية بعد اختتام الدورة.

المرفق الأول

جدول الأعمال المؤقت للدورة الثالثة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية

اعتمد فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية الموضوع الآتي ذكره والأسئلة الإرشادية التالية المقرر إدراجهما في جدول الأعمال المؤقت لدورته الثالثة:

(أ) الموضوع:

التعاون الإنمائي الدولي والقضايا البنيوية المترابطة*

(ب) الأسئلة الإرشادية:

'١' كيف يمكن الوفاء بالالتزام الوارد في خطة عمل أديس أبابا بعكس اتجاه الانخفاضات المسجلة في الفترة الأخيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية، وكيف يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تؤدي دوراً أكثر فعالية في الجهود الرامية إلى رفع مستوى التمويل الإنمائي المطلوب لتحقيق أهداف التنمية المستدامة؟

'٢' كيف يمكن تحسين وتنسيق نوعية وأثر التدفقات الرأسمالية الرسمية، التساهلية منها وغير التساهلية، دعماً لهذه الجهود، بما في ذلك عن طريق استخدام نماذج وأدوات تمويل مبتكرة؟

'٣' ما هي التغييرات المؤسسية والتنظيمية والمتصلة بالسياسات العامة المطلوب إجراؤها على الصعيد الدولي للتحقق من أن الحوكمة الاقتصادية العالمية تدعم بشكل مناسب التعاون الإنمائي الفعال تيسيراً لتعبئة الموارد العامة المحلية؟

* مجالا العمل "جيم" و"واو"، على التوالي، من خطة عمل أديس أبابا (انظر قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق، الفصل الثاني، الفرعان "جيم" و"واو").

المرفق الثاني

الحضور*

١ - حضر الدورة ممثلو الدول الأعضاء في الأونكتاد التالية أسماؤها:

الاتحاد الروسي
الأردن
إسبانيا
إكوادور
ألمانيا
أوغندا
أوكرانيا
إيران (جمهورية - الإسلامية)
باكستان
بربادوس
بنما
بوروندي
بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)
تركيا
توغو
تونس
جامايكا
جزر البهاما
جمهورية تنزانيا المتحدة
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية
جورجيا
جيبوتي
زامبيا
السلفادور
السودان
العراق
عمان
غواتيمالا
غيانا
الفلبين
فنزويلا (جمهورية - البوليفارية)
كمبوديا
كندا
كوبا
كوت ديفوار
الكونغو
الكويت
مالي
مصر
المغرب
المملكة العربية السعودية
موريتانيا
موريشيوس
ناميبيا
نيبال
النيجر
نيجيريا
الولايات المتحدة الأمريكية
اليابان

٢ - ومُثّلت في الدورة المنظمات الحكومية الدولية التالية:

الاتحاد الأفريقي
دول أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ
اللجنة الاقتصادية للمنطقة الأوروبية الآسيوية
جامعة الدول العربية
المنظمة الدولية للفرانكفونية

* تتضمن قائمة الحضور هذه المشاركين المسجلين. وللاطلاع على قائمة المشاركين، انظر TD/B/EFD/2/INF.1.

منظمة التعاون الإسلامي
مركز الجنوب

٣ - وكانت أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها وبرامجها التالية ممثلة في الدورة:

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

٤ - وكانت الوكالات المتخصصة والمنظمات المرتبطة بها التالية ممثلة في الدورة:

منظمة العمل الدولية
صندوق النقد الدولي
مجموعة البنك الدولي
منظمة الصحة العالمية

٥ - وكانت المنظمات غير الحكومية التالية ممثلة في الدورة:

الفئة العامة

مهندسو العالم
الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية
الشبكة الدولية لتوحيد شهادات التعليم العالي.