

Distr.  
GENERAL

TD/424  
29 February 2008

ARABIC  
Original: ENGLISH

## مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



الدورة الثانية عشرة

أكرا، غانا

٢٠-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٨

### حلول إدارة الديون من أجل التجارة والتنمية

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد\*

#### أولاً - مقدمة

١- رغم وجود مبادرات لتخفيف عبء الدين وظروف ملائمة في الأسواق المالية العالمية، تبقى أدوات الدين مصدر تمويل مهم بالنسبة إلى البلدان النامية. كذلك باتت إدارة الديون من أجل ضمان القدرة على تحمل عبء الديون ذات أهمية ملحة، لا سيما في ضوء التغيرات المستمرة في هيكل ديون العديد من اقتصادات السوق النامية والناشئة. واتباع استراتيجية جيدة لإدارة الدين العام، تشمل الديون الخارجية والمحلية، يمكن أن يقلل من حالات تباين العملات وآجال الاستحقاق، وأن يساعد بالتالي على الحد من المخاطر الممكنة المتصلة بالصدمات الخارجية والمحلية. فبدون إدارة حسنة للديون، يمكن أن تعرقل أزمات الديون تحقيق الأهداف الاقتصادية الوطنية فيما يتعلق بأسعار الصرف وتمويل التجارة ومناخ الاستثمار والجدارة الائتمانية والقدرة التنافسية الخارجية.

٢- غير أن الإدارة الفعالة للديون لا يمكن أن تؤدي وحدها إلى حلقة إيجابية يزيد فيها الاقتراض الخارجي القدرات التصديرية، التي تولد بدورها الموارد اللازمة لتسديد الدين. لذلك لا تزال القدرة على تحمل عبء الديون تشكل تحدياً أمام عدد من البلدان ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط. وفي هذه البلدان، لا بد من تكميل الاقتراض بمنح وبأشكال أخرى من المعونة. ويمكن أن تؤدي المساعدة الإنمائية الرسمية دوراً مهماً في دعم القدرة على تحمل عبء الديون بتقديم منح وقروض تساهلية تساعد البلدان على تحقيق أهدافها الإنمائية. ويرز ذلك أهمية دعم المزيد من الاتساق والتنسيق في هيكل المعونة والتمويل الدولي.

\* قدمت هذه الوثيقة في التاريخ المبين أعلاه بسبب حدوث تأخيرات في تجهيزها.

## ثانياً - الاتجاهات الحديثة

### ألف - الدين الخارجي واقتراض القطاع العام

٣- في عام ٢٠٠٦، ازداد إجمالي الدين الخارجي للبلدان النامية بالقيمة الاسمية (من ٢,٧٤٢ تريليون دولار إلى ٢,٨٥١ تريليون دولار) لكن نسبته إلى ناتجها القومي الإجمالي انخفضت من ٢٩ في المائة إلى ٢٥ في المائة. وخفضت البلدان النامية مجتمعة دينها الخارجي السيادي المستحق لدائنيها من القطاعين الرسمي والخاص. وخلال عام ٢٠٠٦، بلغت قيمة عمليات إعادة شراء الدين السيادي ٣٠ مليار دولار<sup>(١)</sup>، وخلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، فاقت مدفوعات تسديد الديون الثنائية المستحقة لبلدان نادي باريس والديون المتعددة الأطراف المستحقة للمؤسسات المالية الدولية قيمة الإقراض الجديد بنحو ١٤٥ مليار دولار<sup>(٢)</sup>.

٤- وانخفض الدين الخارجي السيادي إلى حد كبير نتيجة لتخفيف عبء الدين ووجود ظروف خارجية ملائمة. فارتفع أسعار السلع الأساسية وارتفاع السيولة وانخفاض الميل إلى تجنب المخاطر وانخفاض الهوامش عوامل أتاحت للعديد من البلدان متوسطة الدخل إعادة تمويل التزاماتها الخارجية والاستعاضة عن ديونها الخارجية بالدين المحلي. ويبرز ذلك التفاعل المهم بين المكونات الخارجية والمحلية لاستراتيجيات الدين العام القابلة للاستمرار.

٥- ويركز تحليل الدين العام في البلدان النامية عادة على الدين الخارجي، وذلك لثلاثة أسباب: (أ) فالإقتراض الخارجي يمكن أن يزيد فرص حصول بلد ما على الموارد، في حين يقتصر الاقتراض المحلي على تحويل الموارد داخل البلد؛ و(ب) بما أن المصارف المركزية في البلدان النامية لا يمكنها ضرب العملة اللازمة لتسديد الديون الخارجية، فإن الاقتراض الخارجي يقترن بأوجه ضعف يمكن أن تؤدي إلى أزمات ديون؛ و(ج) لا توجد بيانات شاملة وموثوق بها فيما يتعلق بالدين العام المحلي.

٦- وقد تصبح بعض هذه الأسس المنطقية للتركيز على الدين الخارجي وحده غير صالحة في البيئة الحالية، حيث تقوم عدة بلدان نامية باعتماد سياسات ترمي إلى سداد الديون الخارجية والاستعاضة عنها بديون محلية. ورغم قيود البيانات المتاحة بشأن مستوى الدين العام وتركيبه، تفيد التقديرات بأن الدين العام المحلي ارتفع من ١٦ إلى ٢٤ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان النامية وأن حصة هذا الدين من مجموع الدين العام ارتفعت من ٣٩ إلى ٥٧ في المائة بين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٤<sup>(٣)</sup>. وثمة ما يدل على أن هذا الاتجاه تسارع منذ تلك لفترة. وفي عام ٢٠٠٦، فاقت نسبة سندات الدين العام الصادرة محلياً في بلدان الأسواق الناشئة ٧٠ في المائة من مجموع سندات الدين العام<sup>(٤)</sup>.

(١) حدثت عمليات إعادة الشراء بإصدار ديون خارجية جديدة بشروط أفضل.

(٢) البنك الدولي، ٢٠٠٧، تمويل التنمية العالمية. مؤلت بعض عمليات إعادة الشراء من التمويل الإنمائي.

(٣) Panizza U (2007). Domestic public debt in developing countries. Unpublished, UNCTAD

(٤) JP Morgan (2007). Emerging markets debt and fiscal indicators

٧- والبلدان المنخفضة الدخل معتادة أيضاً على الاقتراض المحلي. وقد يكون تراكم الدين العام المحلي في البلدان المنخفضة الدخل ناتجاً عن ضآلة المعونة الأجنبية أو عن كبر حجمها. وكثيراً ما تصدر البلدان التي تعاني ميزانيتها عجزاً لا تعادله التدفقات من المانحين ديوناً محلية لأن مشورة المؤسسات المالية الدولية بشأن السياسة العامة تدور عادة حول الحد من الاقتراض الخارجي بالأسعار التجارية. وكثيراً ما يكون تراكم الدين المحلي بفعل تدفقات المعونة الأجنبية ناتجاً عن قرارات الحكومات تبيد آثار تدفقات المعونة تجنباً لحدوث زيادات في سعر الصرف الحقيقي.

٨- وحتى وقت قريب، كان الاقتراض السيادي يتصدر التدفقات المالية المتجهة إلى البلدان النامية، غير أن اقتراض الشركات اكتسب أهمية متزايدة في السنوات القليلة الماضية. ففي عام ١٩٩٦، لم ترد نسبة الديون الخارجية طويلة الأجل المستحقة على المقترضين المنتمين إلى القطاع الخاص عن ٢٠ في المائة. أما في عام ٢٠٠٦ فقد تضاعفت النسبة لتصل إلى ٤١ في المائة. وخلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ تعاقد المقترضون من القطاع الخاص على ٦٠ في المائة من القروض المصرفية الخارجية الطويلة الأجل للبلدان النامية، وأصدروا ٧٥ في المائة من السندات الخارجية لتلك البلدان<sup>(٥)</sup>. وكانت الزيادة في اقتراض الشركات ذات أهمية خاصة في بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. وخلال عام ٢٠٠٦، تعاقدت شركات من هذه المنطقة على ديون جديدة بقيمة ١٣٥ مليار دولار، وتمثل ديون هذه الشركات ٤٠ في المائة من مجموع ديون الشركات في البلدان النامية بعد أن كان متوسطها يعادل ١٩ في المائة على مدى الفترة ما بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٣.

٩- وقد تكون الشركات المقترضة قد زادت احتمالات تعرضها لمخاطر أسعار الفائدة والعملية بزيادة اعتمادها على الأسواق الدولية، وهو ما يثير عدة تحديات تتعلق بالسياسة العامة. وأهم هذه التحديات هو تقييم الخصوم المحتملة نتيجة لاقتراض القطاع الخاص. ولا بد أن تولي الحكومات اهتماماً خاصاً للزيادة السريعة في اقتراض المصارف المحلية بالنقد الأجنبي. وعلى الرغم من عدم وجود ما يشير إلى أن قطاع المصارف، ككل، قد بالغ في الاقتراض في السنوات الأخيرة، فإن بعض مصارف بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى قد اقترضت بشكل مكثف في الأسواق المالية الدولية وأقرضت تلك الأموال في السوق المحلية. وقد يؤدي ذلك إلى فروق العملات في الميزانيات العمومية للمصارف أو في الميزانيات العمومية للمقترضين النهائيين ومن ثم إلى زيادة الهشاشة المالية.

### باء - المعونة وتخفيف عبء الدين

١٠- اتسم النصف الثاني من التسعينات بتراجع المساعدة الإنمائية الرسمية. إلا أن هذه الحالة قد انعكست في عام ٢٠٠٢، وبحلول عام ٢٠٠٥، ارتفعت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الجهات المانحة الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى ٨٢ مليار دولار (٠,٣٣ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلدان المتقدمة). ورغم هذا الاتجاه الحديث، الذي حفزه تخفيف عبء الديون وتدفقات استثنائية أخرى، فإن المستويات الراهنة والمرتبقة للمساعدة الإنمائية الرسمية ما زالت دون ما تعهدت به مجموعة الثمانية من مضاعفة المعونة المقدمة إلى أفريقيا بحلول عام ٢٠١٠. وما زالت البلدان المانحة مجتمعة تخصص للمعونة أقل من النسبة المنشودة المتفق عليها، ومقدارها ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي (فيما عدا استثناءات

(٥) البنك الدولي (٢٠٠٧). تمويل التنمية العالمية.

جديرة بالذكر). وبصرف النظر عن الأدلة والحجج غير القاطعة التي يسوقها المشككون في المعونة بخصوص ضرورة المساعدة الإنمائية الرسمية وأثرها، تبقى هذه المساعدة، بالنسبة إلى العديد من البلدان منخفضة الدخل، مصدر التمويل الوحيد فيما يتعلق بمجموعة من برامج السياسات الإنمائية وسياسات الحد من الفقر.

١١ - غير أن توزيع المعونة ما زال يتسم بالانتقائية وعدم الاستقرار. فقد استأثرت البلدان العشرون الأكثر تلقياً للمعونة بما يزيد عن نصف صافي المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية، وحظي أقل من ٥٠ في المائة من البلدان المتلقية للمعونة بنسبة ٩٠ في المائة من إجمالي المعونة، بينما تلقى كثير من أفقر البلدان المنخفضة الدخل قدرًا ضئيلاً جداً من المساعدة. ويعزى جزء كبير من الزيادة الحديثة في المعونة إلى التخفيف من عبء الدين في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين. ومثل الإعفاء من الديون ٥ في المائة من تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ١٩٩٠، بينما بلغ ٣٠ في المائة في عام ٢٠٠٦.

١٢ - وتمثل أحد العناصر الرئيسية للمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، منذ إطلاقها في عام ١٩٩٦، في مفهوم "تقديم الإضافة". غير أن المساعدة الإنمائية الرسمية مطروحاً منها الإعفاء من الديون قد انخفضت منذ بدء المبادرة إلى أدنى مستوياتها في عام ١٩٩٨. ولم تفق المساعدة الإنمائية الرسمية المطروحاً منها الإعفاء من الديون القيم التي كانت عليها قبل المبادرة إلا منذ عام ٢٠٠٣ حيث بلغت مستويات مماثلة لما كانت عليه في أوائل التسعينات. وبينما تبقى المساعدة الإنمائية الرسمية المطروحاً منها الإعفاء من الديون عند مستويات مماثلة لما كانت عليه في أوائل التسعينات، فإن مستويات المساعدة الإنمائية الحقيقية مطروحاً منها الإعفاء من الديون تقل بكثير عما كانت عليه قبل المبادرة. وتوحي هذه الاستنتاجات بأن تخفيف عبء الدين في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لم يضيف شيئاً<sup>(٦)</sup>. وبعد مضي عشر سنوات على بدء المبادرة، ينبغي إعادة النظر في طرائق التخفيف من عبء الدين وشروط الأهلية له على نحو يكفل تقديم إضافة ويفصل بين تخفيف عبء الدين عن كاهل البلدان المنخفضة الدخل في المستقبل والاحتياجات الماسة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية.

١٣ - ومنذ بدء المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ٢٠٠٠، كان أداء تخفيف عبء الدين مطرداً، رغم بطئه، بحيث بلغ المتوسط السنوي لعدد البلدان التي أكملت البرنامج ثلاثة بلدان وتلك التي بدأت فيه بلدين. وفي عام ٢٠٠٧ أضيفت أفغانستان إلى قائمة البلدان ذات الأهلية مما رفع عدد هذه البلدان إلى ٤١ بلداً. وقد أكمل البرنامج ٢٢ بلداً من هذه البلدان، بينما ظلت ٨ بلدان منها بين مرحلة اتخاذ القرار ومرحلة الإنجاز، ولم يصل ١١ بلداً بعد إلى مرحلة اتخاذ القرار. وبعد مرور عقد من الزمان على بدء العملية، أصبح التعجيل بإهاء هذه العملية وتقديم التخفيف اللازم لعبء الدين أمراً ملحاً على نحو متزايد.

---

(٦) انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٦، الصفحات من ٨٩ إلى ١٠٠. يستنتج تقييم أجراه البنك الدولي أن المبادرة المعززة قدمت عنصراً إضافياً. غير أن هذا التقييم يستخدم كأساس للمقارنة سنة بلوغ المساعدة الإنمائية الرسمية أدنى مستوياتها على مدى ثلاثة عقود (عند قياسها كنسبة من الناتج القومي الإجمالي للبلدان المانحة).

١٤- وبين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥ انخفض مجموع الديون المستحقة على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت مرحلة اتخاذ القرار، وعددها ٢٨ بلداً، بنسبة ١٠ في المائة بالقيمة الاسمية (من ١١٦ مليار دولار إلى ١٠٤ مليارات من الدولارات) وبنسبة ٥٠ في المائة كحصة من الناتج القومي الإجمالي (من ١٤٠ إلى ٧٠ في المائة من الناتج القومي الإجمالي). وكان تحرير الموارد لأغراض أنشطة الحد من الفقر من بين أهداف مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. والواقع أن انخفاض نسبة خدمة الدين إلى الناتج القومي الإجمالي في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي بلغت مرحلة الانحياز، اقترن بزيادة في نسبة الإنفاق على الحد من الفقر إلى الناتج القومي الإجمالي. غير أن الأدلة على تقدم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت مرحلة اتخاذ القرار صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ تشير إلى أنه من المستبعد أن تكون هذه الزيادة في الإنفاق على الحد من الفقر كافية لتحقيق تلك الأهداف<sup>(٧)</sup>.

١٥- وفي إطار المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين، استفاد ٢٢ بلداً من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من إلغاء، بنسبة ١٠٠ في المائة، للمطالبات المتعددة الأطراف بتسديد ديونها المستحقة لصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية ومصرف التنمية الأفريقي. وفي نهاية عام ٢٠٠٦ أعلن مصرف التنمية للبلدان الأمريكية عزمه على أن يلغي أيضاً الديون المستحقة على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الأعضاء فيه، وهو ما يفتح المجال أمام خمسة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في أمريكا اللاتينية كي تستفيد من المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين بعد إكمال مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون<sup>(٨)</sup>. غير أن طريقة التمويل المتعلقة بإلغاء الديون من جانب مصرف التنمية للبلدان الأمريكية تثير القلق بما أنها تقلل موارد فرع تقديم القروض التسهلية بالمصرف ويمكن أن تؤدي إلى خفض الإقراض التسهلي المقدم إلى البلدان المنخفضة الدخل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

### ثالثاً - تحليل القدرة على تحمل عبء الدين

١٦- على مدى السنوات القليلة الماضية، وضع صندوق النقد الدولي إطاراً خاصاً بقدرة البلدان المتوسطة الدخل التي يمكنها النفاذ إلى السوق على تحمل عبء الديون، ووضع مع البنك الدولي إطاراً خاصاً بقدرة البلدان منخفضة الدخل على تحمل عبء الديون. ويتمثل الهدف الرئيسي للإطار الخاص بالبلدان متوسطة الدخل في بحث أوجه الضعف وصياغة سياسات ترمي إلى الحد من احتمال حدوث أزمة ديون. كذلك يهدف الإطار الخاص بالبلدان منخفضة الدخل إلى توجيه قراراتها الخاصة بالاقتراض وتخصيص المنح التي تقدمها مصارف التنمية متعددة الأطراف. ويستخدم الإطار بوجه الخصوص مجموعة من العتبات لتحديد أهلية بلد ما للحصول على منح المؤسسة الإنمائية الدولية. وتحدد هذه العتبات على أساس معدلات مديونية البلد وترتيبه وفقاً لتقييم السياسات والمؤسسات القطرية<sup>(٩)</sup>.

(٧) انظر الأونكتاد، الجدول ٣- ألف ٢ من تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٦، الصفحتان ١٢٤ و ١٢٥.

(٨) نظراً إلى أن مصرف التنمية الآسيوي لم يشر إلى أنه عازم على المشاركة في المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون فإن ثلاثة بلدان من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (أفغانستان وقيرغيزستان ونيبال) لن تستفيد من الإعفاء الكامل من الديون بموجب تلك المبادرة.

(٩) مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية مؤشر ذاتي يقيس أداء البلد في أربعة مجالات هي: الإدارة الاقتصادية والسياسات الهيكلية، وسياسات الإدماج الاجتماعي، وإدارة القطاع العام ومؤسساته. ويتألف المؤشر من ١٩ مقياساً ويرتب الأداء على سلم من ١ إلى ٦ (من الضعيف إلى القوي).

١٧- وتثير الأطر المعتمدة جماعياً فيما يتعلق بالقدرة على تحمل عبء الديون عدة مشاكل. وتتعلق إحدى المشاكل الرئيسية بتعريف الدين. ورغم التسليم في أحيان كثيرة بأهمية الاقتراض المحلي المتزايدة، تركز معظم تحاليل القدرة على تحمل عبء الديون على الديون الخارجية ولا تتناول الديناميات القائمة بين الديون المحلية والديون الخارجية. ويتمثل التبرير المتداول لهذا النهج في أن الديون العامة الخارجية والمحلية تنطوي على مخاطر ضمنية مختلفة ولا يمكن بالتالي جمعها في مؤشر وحيد لمجموع الدين العام. غير أن استخدام نسبة كلية للديون يكون فيها لأنواع الديون التي تنطوي على "مخاطرة أشد" وزن أكبر من وزن أنواع الديون الأقل مخاطرة سيعني تجاوز الممارسة الحالية القائمة إما على إعطاء الوزن ذاته لجميع أنواع الديون أو على إعطاء جميع أنواع الديون الخارجية وزن نوع واحد منها وإعطاء جميع الأنواع الأخرى وزناً يعادل الصفر. ولا بد من توافر معلومات أفضل عن هيكل الديون وإجراء المزيد من البحوث بشأن أوجه الضعف الناشئة عن مختلف أنواع الديون بغية المساعدة في تصميم هذا المؤشر. وسيؤدي ذلك بدوره إلى تحسين النطاق العام لاستراتيجيات إدارة الديون والحد من احتمال حدوث أزمات ديون بواسطة تحسين تقصي مخاطر الديون.

١٨- والمسألة الأهم فيما يتعلق بإطار قدرة البلدان منخفضة الدخل على تحمل عبء الديون هي مسألة استخدامه عتبات الديون الرامية إلى قياس احتمال تعرض بلد ما لضائقة مديونية والبت في أهلية البلدان للحصول على منح المؤسسة الإنمائية الدولية. وتُنحسب العتبات باستخدام عملية اقتصاد قياسي لا تفضي إلى نتائج يمكن الاعتماد عليها في جميع الأحوال للتنبؤ باحتمال حدوث ضائقة مديونية، وتقترب بتصنيفات جافة تجمع البلدان في فئات عامة<sup>(١٠)</sup>. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى نتائج دون المستوى الأمثل، بما أن قدرة بلدان صادرة المجموعة على الاقتراض قد لا تقدّر حق قدرها بينما قد تكون هناك مغالاة في تقدير قدرة بلدان أسفل المجموعة. وينطوي الإطار الحالي على خطر الاستعاضة عن نهج "المقاس الواحد للملائم للجميع" بنهج "المقاسات الأربعة أو الخمسة الملائمة للجميع".

١٩- وعلاوة على ذلك، لا يزال التأثير الحاسم لمؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية في تحديد عتبات الديون مصدر قلق مشروع. فمفهوما الحوكمة الرشيدة والجودة المؤسسية مفهومان ذاتيان بطبيعتهما، وبما أن البنك الدولي يقدم أيضاً توصيات إلى البلدان بشأن الحوكمة وأفضل الممارسات، فقد يعكس المؤشر مدى تفاني البلدان في العمل بمشورة البنك في مجال السياسة العامة. ويتعلق مصدر قلق آخر بدقة القياس واتساقه فيما بين البلدان. ولا بد أن تؤخذ مشاكل القياس بعين الاعتبار على نحو جدي لدى تحديد وزن المؤشر في قرارات الإقراض. وتكمن معضلة إضافية في أن تقييم السياسات والمؤسسات القطرية يُستخدم لتخصيص موارد المؤسسة الإنمائية الدولية - بواسطة مؤشر تخصيص موارد المؤسسة - كما يُستخدم لتوجيه قرارات تخصيص منح المؤسسة من خلال إطار القدرة على تحمل عبء الديون. ومع تساوي الأمور الأخرى، يقترن إحراز درجة أعلى في التقييم بتخصيص موارد أكبر، بينما قد يقترن انخفاض درجة التقييم بتقديم المزيد من المنح. ومن المحير أن تقترن السياسات الأفضل بموارد أكبر من جهة، وأن تُمنح البلدان التي ترتفع فيها مستويات المديونية - والتي يفترض أن تكون سياساتها أضعف - عناصر منح أعلى مما تتلقاه البلدان التي تنتهج سياسات أقوى ولديها مستويات مديونية معتدلة من جهة أخرى.

Wyplosz C (2007). Debt sustainability assessment: the IMF approach and alternatives. HEI (١٠)

. Working Paper No. 03/2007, Graduate Institute of International Studies, Geneva

٢٠- وأخيراً، يستند إطار القدرة على تحمل عبء الديون، فيما يتعلق بالبلدان المنخفضة الدخل، إلى أسبقية خدمة الدين ولا يشمل صراحة تقييماً لاحتياجات التمويل اللازم لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وكما جاء في تقرير الأمين العام عن متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية<sup>(١١)</sup>، "... ينبغي لنا أن نعيد تعريف القدرة على تحمل الديون بحيث تعني أن يسمح مستوى الدين للبلد المعني بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والوصول إلى عام ٢٠١٥ دون زيادة في نسب الديون"<sup>(١١)</sup>. كما سبقت اعتبارات أخرى في محافل الأمم المتحدة، كـلجنة حقوق الإنسان، التي دعت إلى صياغة مبادئ توجيهية لبرامج تخفيف عبء الديون الخارجية لضمان عدم تسبب ضرورة خدمة الديون الأجنبية في تقويض الالتزامات بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية<sup>(١٢)</sup>. وفي الوقت نفسه، يضيف الاهتمام القانوني والسياسي المتزايد بمفاهيم كالديون البغيضة والإقراض المسؤول بعداً آخر إلى مفهوم القدرة على تحمل عبء الديون وإمكانية تطبيقه بصيغته الراهنة<sup>(١٣)</sup>

٢١- وفي حين أن وجود قاعدة بسيطة لتحديد القدرة على تحمل عبء الديون سيكون موضع ترحيب، فلا بد من إجراء المزيد من البحوث التعاونية لتبرير استخدام مجموعة محدودة وموحدة من المؤشرات لتحديد القدرة على تحمل عبء الديون. وإلى أن يحدث هذا، يُستحسن تقييم القدرة على تحمل عبء الديون لأغراض التنمية على أساس كل حالة على حدة وبمشاركة حكومات البلدان المقترضة مشاركة كاملة في تكييف معايير تلك القدرة مع الحالة المتناولة. ويستدعي ذلك أيضاً زيادة التدقيق العام وعقد نقاش عام مستنير بشأن منهجية تقييم الحوكمة ومدى ملاءمتها في البلدان النامية.

#### رابعاً - القواعد العالمية للتمويل الدولي والتجارة الدولية

٢٢- عادة ما تركز مناقشة القواعد العالمية فيما يتصل بالدين الخارجي تركيزاً رئيسياً على الترتيبات الكفيلة بالحد من احتمالات حدوث أزمات الديون وتيسير إدارتها وتسويتها. وتشمل المواضيع المثارة آليات الإفلاس الخاصة بالديون الخارجية السيادية - وكذلك الخاصة أحياناً، وأوجه التحسن في شروط وتمويل الإقراض الذي يقوم به صندوق النقد الدولي في حالات الأزمات، وتدخله في أسواق الديون الدولية قبل حدوث أزمات. لكن الإطار الذي تدير فيه البلدان ديونها الخارجية يتأثر أيضاً بالتطورات الخارجية المؤثرة على قواعد التجارة وتمويل التجارة، وتدابير ميزان المدفوعات، والاستثمار الأجنبي.

---

(١١) <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>

(١٢) عين القرار ١٨/٢٠٠٤ المؤرخ ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ خبيراً مستقلاً يتولى فحص هذه المبادئ التوجيهية وتقديم تقارير عنها.

(١٣) انظر Howse R (2007). The concept of odious debt in public international law. UNCTAD Discussion Paper No. 185, July

٢٣- واعترف بأهمية مجموعة القواعد تلك في الإعلان المتعلق بمساهمة منظمة التجارة العالمية في تحقيق مزيد من الاتساق في وضع السياسات الاقتصادية على الصعيد العالمي، المعتمد لدى إنشاء منظمة التجارة العالمية. وأقر هذا الإعلان بالصلات القائمة فيما بين السياسات الاقتصادية على النحو التالي: "يسهم التعاون الناجح في كل من مجالات السياسة الاقتصادية في تحقيق تقدم في المجالات الأخرى. فازدياد الاستقرار في أسعار الصرف... لا بد أن يسهم في توسيع التجارة، واستدامة النمو والتنمية، وتصحيح الاختلالات الخارجية. وهناك حاجة أيضاً إلى وجود تدفق كاف، في الوقت المناسب لموارد التمويل بشروط ميسرة وغير ميسرة، وموارد الاستثمار الحقيقي نحو البلدان النامية، وبذل جهود إضافية لمعالجة مشاكل الديون للمساعدة في ضمان نمو الاقتصاد وتنميته". ويقتضي هذا الاتساق في وضع السياسات على الصعيد العالمي من "المؤسسات الدولية المعنية بكل من هذه المجالات أن تتبع سياسات متسقة ومتضامنة".

٢٤- وكمدخل إلى تحليل الصلة القائمة بين التجارة والديون، لا بد من الإشارة إلى التزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في إعلان الألفية بإنشاء نظام تجاري ومالي متعدد الأطراف "منفتح ومنصف وقائم على القواعد ويمكن التنبؤ به ولا تمييزي". ومع التسليم بعدم وجود تعريف متفق عليه عموماً لمفهوم الإنصاف في القواعد والمؤسسات التجارية والمالية الدولية، يمكن التذكير بأن القواعد الدولية (بما في ذلك قواعد منظمة التجارة العالمية واتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي) تنص على العدالة وهو مفهوم مرتبط على نحو وثيق بالإنصاف. كما يتمثل أحد العناصر المهمة للإنصاف في الصكوك الدولية المتعلقة بالتجارة والتمويل والتنمية في فكرة أن القواعد ينبغي أن تُكيّف وفقاً للاحتياجات الإنمائية للبلدان باختلاف أوضاعها. ويتمثل عنصر آخر في حق الناس في "التعبير عن الرأي وفي المشاركة"، أي حقهم في ألا يقرر الآخرون رؤيتهم للتنمية ويفرضوها عليهم فرضاً. ويحتوي إعلان الألفية أيضاً عنصراً توزيعياً، بما أن مبدأ التضامن العالمي يقتضي "مواجهة التحديات العالمية على نحو يكفل توزيع التكاليف والأعباء بصورة عادلة وفقاً لمبدأي الإنصاف والعدالة الاجتماعية الأساسيين".

٢٥- وبخصوص قيود الصرف، هناك رأي مقبول عموماً بشأن المقصود بالأحكام المتعلقة بالتجارة في السلع، والمشاركة بين الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) ومنظمة التجارة العالمية وهو أنها، بصرف النظر عن تأثير القيود على المعاملات التجارية، لا تفرض ضوابط تنظيمية تتجاوز ضوابط صندوق النقد الدولي. غير أن هذه الضوابط جائزة فيما يتعلق بقيود الصرف التي لم يقرها صندوق النقد الدولي، وهو حيز استخدمه كل من اتفاق الغات ومنظمة التجارة العالمية كأساس للتفسير الضيق لحق البلدان في اللجوء إلى التدابير التجارية. وبصفة أعم، يجوز التساؤل بشأن الافتراض الظاهر الذي تقوم عليه السوابق القضائية المتصلة بالغات/منظمة التجارة العالمية وهو أن قيود الصرف التي لم يقرها صندوق النقد الدولي تنطوي على انتهاك لقواعد الغات/منظمة التجارة العالمية.

٢٦- ولا تترك أحكام اتفاقية الغات/منظمة التجارة العالمية المتعلقة بالتجارة في السلع مجالاً لاعتماد قرارات بشأن ضوابط الصرف المنطبقة على المعاملات الرأسمالية بدلاً من المعاملات الجارية. إلا أن الأحكام المقابلة الخاصة بقيود ميزان المدفوعات في حالة التجارة في الخدمات في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يمكن أن تؤدي إلى الطعن في ضوابط رأس المال على أساس عدم توافقها مع الالتزامات المحددة لبلد ما، التي تفسر في ضوء الالتزامات العامة بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. لذلك، ينبغي أن تضع المؤسسات المعنية بمراعاة الإنصاف في النظامين التجاري والمالي مبادئ توجيهية خاصة بهذه الحالات.

## خامساً - الأدوات الجديدة لمنع حدوث الأزمات المالية

٢٧- إن دخول هيئات الإقراض العامة والخاصة لعدة بلدان نامية كعناصر فاعلة في الأسواق المالية الدولية يعكس تزايد التعقيدات في الهيكل الحالي للنظام المالي الدولي. وإصلاح المؤسسات القائمة وفقاً للحقائق الجديدة وبناء توافق في الآراء بشأن آليات تجنب الأزمات وتسويتها يمكن أن يساعد على تحسين فعالية النظام المالي الدولي ومصداقيته العامة.

٢٨- ويوجد الآن توافق في الآراء على أن تركيب الدين يعادل مستوى الدين في الأهمية. وإذا تساوت الأمور الأخرى، فإن وجود هيكل ديون أكثر أمناً للمقترضين يمكن أن يجد بدرجة كبيرة من احتمال حدوث أزمة ديون. وفي ظل الظروف الملائمة، تشمل أدوات الدين المأمونة، التي قد تقلل من مخاطر الاقتراض السيادي، الديون بالعملة المحلية والديون الطويلة الأجل وعقود الديون التي تقتضي ربط المدفوعات بقدرة المقترض على السداد. وتمثل الأدوات المفيدة بصورة خاصة السندات المربوطة بمؤشر الناتج المحلي الإجمالي، وهي سندات توفر آلية لربط التزامات خدمة الديون التي تقع على عاتق بلد من البلدان بمستوى النشاط الاقتصادي، بحيث تزيد تكاليف خدمة الديون في فترات النمو المرتفع وتخفض خلال فترات الانكماش.

٢٩- ويتميز التأمين من الصدمات الضارة بالاقتصاد بمزيتين بالنسبة إلى البلدان المقترضة. إذ يساعد، أولاً، على المحافظة على الملاءة المالية بما أن حدوث الصدمات السلبية هو ما يجعل عادة من المستحيل تحمّل مستوى ديون كان ممكناً تحمّله حتى قبل ذلك. وثانياً، يمكن أن يحسّن التأمين السياسة المالية لأن الحكومات، في أوقات الشدة، ستتحمل تكاليف خدمة دين أقلّ وتنعم بحيز سياسات مالية أكبر. وتمثل إحدى المشاكل المشار إليها على نحو متكرر في صعوبة تحديد أسعار هذه الأدوات الجديدة. ويمكن التخفيف من مشاكل تحديد الأسعار بوضع مجموعة أدوات قابلة للمقارنة وصادرة عن مختلف الاقتصادات الناشئة. ويمكن الحصول على الكتلة الحرجة اللازمة بجهد منسق بين عدة بلدان. وسوق السندات الآسيوي مثال على ذلك، فهو سوق سندات منسق يشمل بلداناً متعددة وأنشئ في أواخر التسعينات، ويضم بلداناً من جنوب آسيا وشرقها تسعى لهدف عام هو تعزيز النظم المالية عن طريق تحسين استخدام المدخرات الإقليمية والحد من خطر تباين العملات وآجال الاستحقاق. ويمكن أن تساهم المؤسسات الدولية في دعم إنشاء سوق لأدوات الدين المأمونة، وذلك عن طريق المشورة السياسية وتشجيع قيام عدد من البلدان بإصدار تلك الأدوات على نحو منسق بهدف توفير أسس للمقارنة.

٣٠- ويمكن أن تكون أشكال الإقراض الجديدة مفيدة أيضاً للبلدان المنخفضة الدخل ذات القدرة المحدودة على النفاذ إلى الأسواق. فعلى سبيل المثال، يكون معظم القروض التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية إما بدولارات الولايات المتحدة أو باليورو أو الين أو بحقوق السحب الخاصة. ويمكن أن تنظر المؤسسات المالية الدولية في إنشاء نظام تقوم فيه بعمليات الاقتراض والإقراض بعملات البلدان التي تتعامل معها ومن ثم تساعد عملية التنمية بما لها من أصول (عن طريق تقديم قروض بالعملة المحلية) وما عليها من خصوم (بالمساعدة في تنمية السوق الدولية للسندات الصادرة بعملات البلدان النامية)<sup>(١٤)</sup>.

---

(١٤) انظر chapter 10 of Eichengreen B and Hausmann R (2005). Other people's money. University of Chicago Press; and Hausmann R and Rigobon R (2004). IDA in UF: On the benefits of changing the currency denomination of concessional lending to low-income countries. Unpublished. Harvard University

٣١- والابتكار المالي يمكن أن يجد من أوجه الضعف كما يمكن أن يكون مصدر مخاطر جديدة. وكان من أحدث التطورات التي شهدتها أسواق المشتقات المالية اعتماد مبادلات الائتمان في حال التخلف عن السداد<sup>(١٥)</sup>. ورغم أن مبادلات الائتمان في حال التخلف عن السداد يمكن أن تزيد فعالية السوق وتخفف تكاليف الاقتراض، ينبغي عدم تجاهل المخاطر المتصلة بهذه الأدوات. إذ يقتضي هذا السوق تمتع جميع الأطراف المشاركة - أي مصدر الائتمان وواضع المنتج المنسق ومشتري الأداة - بقدرات على وضع نماذج للمخاطر وإدارتها تتناسب مع مخاطرها الخاصة، وإخضاع أنشطتها لمراقبة داخلية قوية. وهذه المهمة ليست بالهينة لا سيما أن أدوات مبادلات الائتمان تكون محددة الغرض وغالباً ما تكون فريدة من نوعها وغير سائلة ويصعب تحديد أسعارها. وتبرز الأزمة المالية الجارية منذ عام ٢٠٠٧ ما يمكن أن يؤدي إليه الابتكار المالي الضعيف التنظيم من تفاقم عدم شفافية النظام المالي<sup>(١٦)</sup>.

٣٢- والدين السيادي ليس مصدر الضعف الوحيد. فلا بد أن تقيم الحكومات أيضاً خصومها المحتملة نتيجة اقتراض القطاع الخاص. ومسألة المخاطر المحتملة التي تواجهها الحكومات وقدرتها على إدارة هذه المخاطر على النحو المناسب ينبغي أن تحظى بمزيد من الاهتمام في المستقبل، بما أن احتمال دوام الظروف المالية الدولية الحميدة التي سادت في الأعوام الأخيرة ما فتئ يتضاءل. ومن المتوقع أن يكون رصد السلطات المالية وحدها للنمو ولرصيد الشركات من الديون غير كاف، إذ ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لهيكل آجال استحقاق ديون الشركات وللعملات المختلفة لتلك الديون.

٣٣- وفي حين يمكن أن تساهم أدوات الديون الجديدة، إذا ما استخدمت على نحو رشيد، في تقليل احتمالات حدوث أزمات ديون، من المهم الإقرار بأن احتمال تمكن البلدان النامية من جمع مبالغ كبيرة في المستقبل القريب عن طريق هذه الأدوات لا يزال احتمالاً ضعيفاً. ولذلك، سيبقى توخي الحذر في إصدار ديون جديدة واعتماد سياسات جديدة ترمي إلى تجنب إفراط القطاع العام والقطاع الخاص على السواء في الاقتراض سيظل أمرين أساسيين لتفادي حدوث أزمات الديون والأزمات المالية. وفيما يتعلق بالنظام المالي الجديد اللازم على الصعيد الدولي، ينبغي أن يركز الإصلاح على تحسين منع الأزمات ولكن مع التسليم بأن النظام المحسن أيضاً لن يكون في مأمن من الأزمات. لذلك، لا بد أيضاً من اعتماد آليات لتسوية الأزمات، وفقاً للاقتراح المستبعد حالياً المتعلق بإنشاء آلية مستقلة لإعادة الهيكلة في حالة الإعسار.

---

(١٥) في أبسط أشكال هذه الأداة، يدفع مشتري أداة المبادلة للبائع علاوة تخلف عن السداد. وفي المقابل، إذا حدث تخلف عن السداد، يغطي بائع أداة المبادلة الخسائر التي يتكبدها المشتري نتيجة التخلف عن السداد. ويغطي أحد أنواع مبادلات الائتمان هذه مخاطر الفروق في أسعار الفائدة (أي الخسارة في قيمة الورقة المالية بسبب اتساع الفارق في سعر الفائدة مقارنة بسعر سندات خزانة حكومة الولايات المتحدة الحالي من المخاطر) التي يمكن التحوط لها بخيارات للهامش الائتماني.

Recent developments on global financial markets. Note by the UNCTAD secretariat. (١٦)

## سادساً - بناء القدرة على إدارة الديون

٣٤- نظراً إلى ما يكتسبه حسن إدارة الدين من أهمية حاسمة بالنسبة إلى التنمية المستدامة وإلى مواطن القصور الملحوظة لدى العديد من البلدان النامية في هذا المجال، بات من الواضح أن هناك حاجة إلى اعتماد نهج شامل لبناء القدرات. ولا بد من اتباع نهج شامل ينطلق من القاعدة ويرمي إلى تعزيز قدرة البلدان المدينة. ويجب أن تستند تلك المبادرات إلى تحديد متطلبات البلدان ذاتها بوضوح، وإلى معرفة ممتازة لأشكال الدعم المتوافرة والتحديات التي ينطوي عليها تحقيق نتائج مستدامة. وفي الآن ذاته، يمكن إلى حد كبير تحسين عملية تقديم الدعم اللازم التي يقوم بها المجتمع الدولي.

### ألف - احتياجات البلدان

٣٥- تحتاج البلدان النامية إلى دعم في مجال بناء القدرات لتعزيز قدرتها في جميع الجوانب المتصلة بإدارة الديون. ويجب أن يُصمم هذا الدعم وفقاً لاحتياجات كل بلد وخصائصه، وأن يؤدي إلى وضع وتنفيذ استراتيجيات متوسطة الأجل وقابلة للاستمرار فيما يتصل بالدين العام.

٣٦- وينبغي أن يشكل الدعم الدولي الرامي إلى بناء القدرة اللازمة إطاراً شاملاً ومنسقاً يعزز المهارات العملية والتحليلية للمسؤولين الحكوميين المكلفين بإدارة الديون العامة (الخارجية والمحلية). وينبغي أن يركز على جميع الوظائف، بما في ذلك (أ) إنشاء أطر فعالة للحكومة والمساءلة والشفافية؛ و(ب) تحسين هيكل مكاتب الديون وتنظيمها الوظيفي؛ و(ج) ضمان التنسيق بين المؤسسات الوطنية المعنية بإدارة الديون؛ و(د) وضع أدلة للعمليات وإجراءات وتوصيف وظيفي.

٣٧- ولهذا الدعم عنصران رئيسيان هما: الأدوات والتدريب. فبغية ضمان استفادة البلد على أكفأ وجه من أفضل الممارسات ومن المزايا المتصلة بأحدث التكنولوجيات والأدوات، يجب أن يشمل الدعم توفير الأدوات اللازمة للمساعدة على تسجيل المعلومات المتعلقة بالديون الخارجية والمحلية وإدارتها (بما في ذلك رصد خصوم القطاع الخاص المحتملة). ويجب توفير التدريب الملائم في مجالات تحقيق البيانات الخاصة بالديون، وإحصاءات الدين العام، وتركيب الدين العام ومستواه عن طريق تحليل الحوافظ، وتحليل المخاطر، وتحليل القدرة على تحمل عبء الديون - وجميعها عناصر لا غنى عنها لوضع استراتيجيات الديون - فضلاً عن التدريب على استخدام الأدوات استخداماً فعالاً.

٣٨- ويتمثل أحد العناصر الحاسمة لهذا الدعم الدولي في استدامة المساعدة المقدمة إلى البلد. ونظراً إلى ما تعانيه بلدان نامية كثيرة من مشاكل مشتركة مثل نقص الموظفين المؤهلين وارتفاع نسبة تبديل الموظفين وندرة بعض وظائف إدارة الديون، يجب أن يبقى التدريب والدعم متاحين على الدوام مع تكييفهما في الآن ذاته وفقاً للاحتياجات المتغيرة.

### باء - المساعدة التقنية المتاحة

٣٩- تتكفل جهات رسمية عديدة بتقديم المساعدة التقنية في مجال إدارة الديون وتحليل القدرة على تحمل عبء الديون. والمنظمات الدولية الرئيسية التي تقدم المساعدة التقنية في مجال إدارة الديون هي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وأمانة الكومنولث وبرنامج نظام الأونكتاد لإدارة الديون والتحليل المالي والمنظمات الإقليمية وبرنامج

بناء القدرات الخاص بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وتوفر هذه البرامج مجموعة من المنتجات والخدمات. فالأونكتاد وأمانة الكومنولث، مثلاً، هما الموردان الرئيسيان لأدوات الإدارة المحوسبة للديون. إلا أنه رغم وجود عدد كبير من مقدمي المساعدة التقنية، توجد ثغرات في مجالات رئيسية مثل تحليل حوافز الديون وتحليل المخاطر والتكاليف ووضع استراتيجيات الديون. وإضافة إلى ذلك، لا يزال التعاون المنهجي المتسق فيما بين مقدمي المساعدة على اختلاف مستوياتهم في أولى مراحلها.

### جيم - التحسينات الممكنة

٤٠ - يقترن تقديم المساعدة التقنية في مجال إدارة الديون تقديمًا فعالاً بتحديات عديدة بالنسبة إلى البلدان المتلقية للمساعدة والجهات المقدمة لها على حد سواء. وتمثل هذه التحديات أساساً في نقص الموارد المتاحة لتلبية الطلب وضمان الاستدامة، وعدم كفاية التنسيق، وضرورة زيادة اعتراف البلدان ذاتها بأهمية إدارة الديون إدارة فعالة.

٤١ - وبخصوص توافر الموارد، تصطدم جهود المنظمات الدولية في سبيل تلبية طلب البلدان على المساعدة بنقص التمويل واستحالة التنبؤ به. وتتجلى هذه المشكلة بوضوح خاص في البرامج الرامية إلى تقديم دعم طويل الأجل إلى مكاتب إدارة الديون، والتي تحتاج بالتالي إلى الحفاظ على قدرتها على تكيف منتجاتها وتقديم خدماتها على نحو يستجيب إلى تغير احتياجات البلدان.

٤٢ - أما بخصوص التنسيق، فإن تحديد المؤسسات المعنية ومجال عملها ليس سهلاً دائماً، مما يؤدي إلى احتمال الازدواج أو التداخل وإرباك الجهات المانحة والمستفيدة. ولا بد من تحديد أنسب المنظمات لتقديم مختلف أنواع الدعم تحديداً واضحاً، كما ينبغي وضع خطط مشتركة. وعلاوة على ذلك، لا بد من القيام بتقييم منظم للمساعدة التقنية المقدمة في مجال إدارة الديون على صعيد عالمي.

٤٣ - وزيادة اعتراف البلدان المتلقية ذاتها بأهمية إدارة الديون إدارة فعالة أمر حاسم الأهمية لضمان القدرة على تحمل عبء الديون. والتقييد بأفضل الممارسات في إدارة الديون إضافة إلى توافر إرادة سياسية قوية فيما يتعلق بإدخال الإصلاحات اللازمة عنصران رئيسيان لمعاوضة ما يبذله مقدمو المساعدة التقنية من جهود في مجال بناء القدرات.

### سابعاً - الاستنتاجات

٤٤ - اتسمت السنوات القليلة الماضية ببيئة دولية ملائمة لتخفيض عبء الديون الخارجية عن كاهل البلدان النامية على نحو لم يشهده العالم منذ سنين عديدة. فوفرة السيولة العالمية فضلاً عن الظروف الخارجية الملائمة والتحسينات في مجال السياسات، جميعها عوامل أدت إلى انخفاض الميل إلى تفادي المخاطر وانخفاض الهوامش واتساع المجال لحصول البلدان النامية المتوسطة الدخل على الموارد. غير أن هناك ما يدل على أن الوضع يمكن أن يتغير. فمنذ منتصف عام ٢٠٠٧، تأثرت أسواق الائتمان والمال في الاقتصادات المتقدمة الرئيسية بأزمة متفاقمة وممتدة. ولم تمسّ العدوى حتى الآن البلدان النامية، لكن التجارب الماضية تبين أن الأزمات يمكن أن تتفشى بسرعة عن طريق روابط وآليات شتى. زد على ذلك أن عدداً من البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تسجل عجزاً كبيراً في حساباتها الجارية ومغالة في أسعار صرفها.

٤٥ - وإذا حدث ركود عالمي في الدورة الاقتصادية، وهو أمر يحتمل حدوثه بصورة متزايدة في بداية عام ٢٠٠٨، فإن التفاعل بين عدد من المتغيرات الاقتصادية الرئيسية قد يشهد زيادة مفاجئة، مما يفضي إلى مخاطر أعلى مما ينطوي عليه كل متغير منفرد. ويثير هذا مشكلة بصورة خاصة في ظل الظروف الحالية المتسمة بتضخيم أهمية منتجات مالية شديدة الاعتماد على الرفع المالي وذات تنظيم معتم ويصعب قياسها ومن ثم تبادلها.

٤٦ - وكان تخفيف عبء الدين جد بطيء، ولم يقدم الإضافة المنشودة، وينبغي توسيع نطاقه بحيث يشمل البلدان المنخفضة الدخل التي لم تشملها مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين. ولا بد من حث وتيرة العملية وزيادة تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، بغية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولا بد في الوقت ذاته من بحث نقائص إطار قدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل عبء الديون بشكله الحالي ومناقشة تلك النقائص والتصدي لها. وفي حين أن وجود قاعدة بسيطة لتحديد القدرة على تحمل عبء الديون سيكون موضع ترحيب، فلا بد من إجراء المزيد من البحوث لتبرير استخدام مجموعة محدودة من المؤشرات لتحديد القدرة على تحمل عبء الديون. وإلى أن يحدث هذا، يُستحسن أن يُجرى تقييم القدرة على تحمل عبء الديون لأغراض التنمية على أساس كل حالة على حدة باستخدام مجموعة أكثر مرونة من المؤشرات والمعايير.

٤٧ - ويتمثل الجانب الإيجابي في أن العديد من البلدان النامية استغلت السنوات الأخيرة الماضية لتحسين استراتيجياتها المتعلقة بإدارة الديون. والأزمات المالية التي اجتاحت بلدان الاقتصاد السوقي الناشئة في النصف الثاني من التسعينات جعلت صناعات السياسات يدركون حق الإدراك مخاطر الاقتراض الخارجي وأدت إلى التحول نحو المزيد من الاقتراض المحلي. ومن مزايا معظم الديون الصادرة محلياً أنها مقومة بالعملة المحلية، مما يتيح تخفيض تباين العملات والاعتماد على قاعدة مستثمرين أكثر ثباتاً. وينبغي تشجيع ودعم الحكومات الساعية إلى التقليل من خطر حدوث أزمة ديون بالحد من الاقتراض الأجنبي المفرط وبوضع البنية الأساسية والمؤسسية التي يقتضها وجود سوق فعالة للديون المحلية.

٤٨ - غير أنه ينبغي ألا يبالغ صناعات السياسات في الشعور بالارتياح بما أن هيكل الديون الجديد يمكن أن يتسبب أيضاً في أوجه ضعف جديدة. ورغم أن تركيب الدين مهم، لا بد من تجاوز ثنائية الديون الخارجية والديون المحلية. ويمكن أن ينطوي التحول إلى الاقتراض المحلي على عمليات معارضة مهمة، وعند البت في الهيكل الأمثل للديون العامة ينبغي للمسؤولين عن إدارة الديون مراعاة عمليات المعارضة هذه بين تكلفة أشكال التمويل البديلة ومخاطرها.

٤٩ - وبما أن النقائص الهيكلية كثيراً ما تُحدّد بعد اندلاع الأزمة المالية، ينبغي أن يعي صناعات السياسات أوجه الضعف الجديدة المحتملة. ويقضي منع الأزمات توافر معلومات مفصلة وسريعة عن هيكل الديون. ويمكن أن يساهم المجتمع الدولي بدور رئيسي في مساعدة البلدان النامية في تحسين قدراتها على تسجيل ونشر المعلومات المتعلقة بهيكل الدين العام الإجمالي. ومن شأن ذلك أن يساعد المجتمع البحثي على تحديد أوجه الضعف الجديدة المحتملة وأن يساعد البلدان بالتالي على تحسين استراتيجياتها المتعلقة بإدارة الديون والحد بقدر أكبر من خطر حدوث أزمة ديون. وكان وضع برنامج الأونكتاد الخاص بنظام إدارة الديون والتحليل المالي خطوة مهمة في هذا الاتجاه، لكن ضمان القدرة على تحمل عبء الديون يتطلب دعماً مستمراً ومزيداً من التنسيق بين مختلف مكاتب الديون الوطنية.

٥٠- ولقد أقرت مختلف الجهات صاحبة المصلحة بأهمية دور الأونكتاد في تقديم المساعدة التقنية في مجال إدارة الديون. ويدعو القرار الصادر عن الجمعية العامة في عام ٢٠٠٧ بشأن الديون الخارجية والتنمية (A/62/417/Add.3) إلى مواصلة التعاون بخصوص أنشطة بناء القدرات في البلدان النامية في مجال إدارة الديون والقدرة على تحمل عبء الديون. وأعاد اجتماع الفريق الاستشاري المعني بنظام إدارة الديون والتحليل المالي المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ تأكيد الأهمية المستمرة لإدارة الديون والمساعدة التقنية الفعالة التي تستجيب للاحتياجات المتغيرة للبلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقالية. وقد شدد على أهمية استمرار الدعم الذي يقدمه برنامج نظام إدارة الديون والتحليل المالي إلى البلدان النامية والبلدان المارة بمرحلة انتقالية في بناء قدرتها على تحسين إدارة الديون.

-----