

Distr.: General
13 January 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية
الدورة الثانية

جنيف، ٢٤-٢٥ آذار/مارس ٢٠١٠

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت

السياسات الاستثمارية والمالية المتعلقة بالحصول على الموارد المالية اللازمة للتنمية
المعتمدة على السلع الأساسية، بما في ذلك ما يتعلق بالحصول على المساعدة
الإئتمانية الرسمية، والمعونة من أجل التجارة، وغير ذلك من الإمكانيات

إمكانية حصول البلدان المعتمدة على السلع الأساسية على التمويل في مجال السلع الأساسية

مذكرة أعدها الأمانة العامة للأونكتاد

موجز تنفيذي

نظراً إلى طابع تجارة السلع الأساسية التي تعتمد اعتماداً كبيراً على القروض، يؤدي عدم الحصول على الموارد المالية اللازمة عادة إلى الحد من القدرة الإنتاجية والتجارة في مجال السلع الأساسية في كثير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وبخاصة البلدان ذات الدخل المنخفض. وهذه البلدان في معظمها أقل قدرة على الحصول على القروض، التي كثيراً ما تتاح بتكاليف عالية وتقترن أحياناً بشروط مرهقة. وتتناول مذكرة المعلومات الأساسية هذه موضوع مصادر تمويل قطاع السلع الأساسية وإمكانية الوصول إليها وكيفية تأثرها بالآزمة، فضلاً عن الأدوات والوسائل التي يمكن استخدامها لغرض تحسين إمكانيات تمويل قطاع السلع الأساسية والتجارة. وتثير الورقة كذلك بعض المسائل المتصلة بالسياسات والتي يجب معالجتها من أجل تلبية متطلبات تمويل قطاع السلع الأساسية فيما يتعلق بالأطراف الفاعلة الصغيرة في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض المعتمدة على السلع الأساسية.

مقدمة

١- يعتمد أكثر من ٥٠ من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً على ثلاث سلع أساسية أو أقل تشكل ما لا يقل عن نصف عائداتها من الصادرات. وبما أن تجارة السلع الأساسية هذه تعتمد بدرجة كبيرة على القروض، فإن عدم وجود إمكانية للحصول على التمويل اللازم عادة ما يجد من نمو هذا القطاع في كثير من البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً، التي تكون في معظمها أقل قدرة على الحصول على قروض تتاح في كثير من الأحيان بشروط أكثر تكلفة. وقد تفاقمت بسبب الأزمة المالية العالمية التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ مشاكل تمويل التجارة والاستثمار في قطاع السلع الأساسية.

٢- وتُعد مسألة تيسير الحصول على التمويل وزيادة الاستثمار من الأمور الأساسية في عملية إنتاج السلع الأساسية وتجارها، كما أنها ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى وسائل كسب الرزق التي يعتمد عليها المنتجون والمصدرون الأكثر تأثراً ضمن سلسلة إمدادات السلع الأساسية. وقد أكدت الأزمة العالمية، إلى جانب مهددات التهديدات الجديدة الناشئة التي تؤثر مباشرة في قطاع السلع الأساسية (أي الأمن الغذائي والطاقي، وتغير المناخ)، الحاجة الماسة إلى فهم المشاكل التي تواجه صغار منتجي ومصدري السلع الأساسية، وإلى زيادة الموارد المالية المطلوبة في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ولم تكن الحاجة إلى وضع سياسات وآليات ملائمة لتعزيز إمكانية تمويل قطاع السلع الأساسية، في أي وقت مضى، أشد مما هي عليه الآن في البلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية.

٣- وتتناول هذه الورقة المسائل المتصلة بالحصول على تمويل للتنمية المعتمدة على السلع الأساسية^(١) في سياق الأزمة المالية الأخيرة، وتحدد بعض الحلول الممكنة. وتثير كذلك بعض المسائل المتصلة بالسياسات والتي قد تشكل إطاراً للمداولات. ويناقش القسم "أولاً" بإيجاز تأثيرات الأزمة في مصادر التمويل، في حين يتناول القسم "ثانياً" مصادر التمويل التقليدية وترتيبات التمويل التي تطورت نتيجة للأزمة. أما آليات تمويل تجارة السلع الأساسية فهي موضوع القسم "ثالثاً"، في حين يسلط القسم "رابعاً" الضوء على الأثر المحتمل للمخاطر على إتاحة تمويل للسلع الأساسية والأدوات التي طُوِّرت لتخفيف بعض هذه المخاطر. ويسترعي القسم قبل الأخير الانتباه إلى الكيفية التي تؤثر بها التطورات الراهنة في تنظيم القطاع المالي على تمويل تجارة السلع الأساسية. ويُختتم القسم "سادساً" ببحث موجز لبعض التحديات والاتجاهات المتصلة بالسياسات.

(١) انظر اتفاق أكرا، الفقرة ٩٣، الوثيقة TD/L.414 - ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

أولاً - تأثيرات الأزمة في مصادر التمويل

٤- أدى انتعاش سوق السلع الأساسية، الذي حقق زخماً من عام ٢٠٠٥ فصاعداً، إلى زيادة اهتمام أسواق البنوك والمال العالمية بتمويل السلع الأساسية. وحتى أوائل عام ٢٠٠٩، وقبل أن تظهر تأثيرات الأزمة العالمية، نمت السوق العالمية لتمويل تجارة السلع الأساسية نمواً ملحوظاً، وأسفر ذلك عن تدفقات مالية جديدة نحو البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وزاد حجم عمليات التمويل العابرة للحدود، وتعززت السيولة المالية بتشارك البنوك في الإقراض الجماعي، وبخاصة في عمليات التمويل السابقة للتصدير في الاتحاد الروسي (معظمه لتمويل النفط والمعادن) وأفريقيا/أمريكا اللاتينية. وفي ذلك الوقت بلغت المعاملات الفردية والجماعية لتمويل التجارة من جانب اتحادات البنوك مليارات الدولارات^(٢).

٥- ومع ذلك، فمنذ النصف الثاني لعام ٢٠٠٨، ومع اندلاع الأزمة المالية، بدأ تمويل التجارة في النضوب شأنه في ذلك شأن التمويل العالمي بشكل عام، في حين زادت تكلفة القروض زيادة كبيرة^(٣). وبالإضافة إلى ذلك، أسفرت العدوى المالية التي انتشرت داخل قطاع المصارف العالمية، والخطر المتمثل في تخلف البنوك عن السداد، عن انهيار كبير في سوق الاقتراض بين البنوك، وهو ما أدى إلى مزيد من التقليل للقروض المتعلقة بجانب العرض. وفي أوائل عام ٢٠٠٩، انخفض تمويل التجارة إلى مستويات أقل بكثير مما كان عليه قبل عام.

٦- ولمعالجة الأزمة، بذلت الحكومات جهوداً جديدة لدعم مصادر تمويل بديلة لسد الفجوة التي خلفها ما يشبه انسحاباً لقطاع البنوك من تمويل تجارة السلع الأساسية. وقد ساعدت تدخلات الحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف في تخفيف حدة الوضع بزيادة السيولة وتقديم الدعم لتخفيف المخاطر. وطُرحت برامج عديدة لتمويل التجارة نتيجة لتعهد زعماء مجموعة العشرين في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ بتقديم ٢٥٠ مليار دولار دعماً لتمويل التجارة^(٤). وكان كذلك ثمة تركيز متزايد على الأموال المتأتية من وكالات ائتمانات

(٢) كثير من البنوك التي شاركت في هذه المعاملات الكبيرة بمخصص هامة في تمويل تجارة السلع الأساسية أصبحت بحاجة إلى الإنقاذ أو إعادة الهيكلة لتلافي انهيارها عقب الأزمة العالمية التي أسفرت عن تقويض قدرات القطاع.

(٣) تجاوزت أسعار فائدة قروض التجارة بدرجة كبيرة أسعار البنوك المتعلقة بإعادة التمويل، إذ عرضت بعض الصفقات بأكثر من ٣٠٠ نقطة أساس زيادة على أسعار إعادة التمويل المشتركة بين المصارف في أواخر عام ٢٠٠٨ وأوائل عام ٢٠٠٩، وهو ما يمثل سعراً يعادل أو يتجاوز ثلاثة أضعاف السعر الذي كان سائداً في العام السابق.

(٤) مثلاً، زادت المؤسسة المالية الدولية سقف برنامجها العالمي لتمويل التجارة (الذي أنشئ في عام ٢٠٠٥) من ١,٥ مليار دولار إلى ٣ مليارات دولار، وأطلقت برنامجاً جديداً، هو برنامج لسيولة التجارة العالمية، يهدف إلى تعبئة ٥ مليارات دولار من أعضاء مجموعة العشرين ومؤسسات التمويل الدولية لإقراضها مباشرة إلى المصدرين والمستوردين في الأسواق الناشئة. ويجمع البرنامج الأموال من المصارف الحكومية ومصارف القطاع الخاص، ويقرضها عن طريق البنوك العالمية إلى البنوك المحلية التي تتولى بدورها إقراضها إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

التصدير، ومؤسسات تمويل التنمية، والمساعدة الإنمائية الرسمية، والمعونة من أجل التجارة، والتمويل فيما بين بلدان الجنوب.

ثانياً - المصادر الحكومية والخاصة لتمويل السلع الأساسية

ألف - وكالات ائتمانات التصدير ومؤسسات تمويل التنمية

٧- زادت أهمية وكالات ائتمانات التصدير منذ الأزمة المالية العالمية وأصبح تمويلها أساسياً بدرجة أكبر مع تشديد البنوك لمعايير الإقراض وزيادتها متطلبات أدوات تخفيف المخاطر.

٨- ووكالات ائتمانات التصدير هي عبارة عن وكالات لتقديم خدمات ائتمانات التصدير والتأمين على الائتمان، حيث بدأت عادة كمؤسسات وطنية حكومية لدعم الصادرات. وتجمع هذه الوكالات اليوم بين مؤسسات القطاعين العام والخاص وتتولى تنفيذ عملياتها على الصعيد الوطني وعبر الحدود. وفي حين أن التأمين على الائتمان القصير الأجل في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تأمينٌ خاص في معظمه، ففي البلدان النامية غالباً ما تكون وكالات ائتمانات التصدير التي تقدم الإقراض المباشر أو تشارك في أنشطة التأمين ضد المخاطر السياسية مملوكة للدولة. وفي بعض الحالات، تُستخدم وكالات ائتمانات التصدير المملوكة للدولة أداةً لاحتواء الأزمة المالية الحالية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

٩- وتواصل وكالات ائتمانات التصدير تجديد أعمالها وتوسيعها، بما في ذلك في المناطق التي ليس للبنوك التجارية الدولية وجود مادي فيها. والوكالات في هذه المناطق لا تقدم الائتمانات والتأمين ضد المخاطر السياسية فحسب، بل كذلك القروض المباشرة. فمثلاً، يبدي عدد من الوكالات في آسيا مرونة جديدة بتوفير غطاء شامل على أساس ١٠٠ في المائة ضد مخاطر عدم الدفع فيما يخص القروض المرحلية، بدلاً من نسبة الـ ٨٠ في المائة المعهودة. وهي تتعامل الآن كذلك في مجال مخاطر إعادة التمويل وتقدم تغطية للمشاريع المحلية.

١٠- وفي البلدان الأفريقية الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى، يجري تطبيق تمويل الصادرات الذي تدعمه وكالات ائتمانات التصدير في عدد من المعاملات، بما في ذلك في قطاعات الطاقة والوقود والهياكل الأساسية^(٥). وقبل الأزمة المالية، كانت هذه الصفقات تُموّل باستخدام تسهيلات مُهيكلّة لتمويل التجارة تقدمها البنوك، مثل التمويل المعتمد على مستحقات خارجية. وهذه المعاملات لم تكن من أهداف التمويل النموذجية لوكالات

(٥) مثلاً، أصبحت وكالة ائتمانات التصدير في جنوب أفريقيا أكثر نشاطاً في قطاع التعدين، بما في ذلك في زامبيا وبلدان أخرى حيث توجد صفقات متصلة بالتعدين بحاجة إلى تمويل.

ائتمانات التصدير، الأمر الذي يبين التنوع في أنشطة هذه الوكالات منذ اندلاع الأزمة المالية.

١١ - ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه على الرغم من جاذبية التمويل الذي تقدمه وكالات ائتمانات التصدير، فإن ترتيباته تستغرق وقتاً أطول من التدابير المهيكلية لتمويل السلع الأساسية والتجارة. كما أن متطلباته من المعلومات أكثر، وهو ما قد يسبب مشاكل لبعض المشاريع.

١٢ - وتظل بنوك التنمية كذلك نشطة للغاية في دعم تطوير الهياكل الأساسية وتيسير الأنشطة التجارية والتجارة. وقد وسعت جميعها تقريباً أو طورت أنشطتها المتعلقة بتمويل التجارة، متبعة نموذج برنامج رائد هو برنامج تيسير التجارة التابع للمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، الذي يقدم ضمانات إلى بنوك دولية مختارة من جانبه يؤكد بموجبها خطابات الاعتماد الصادرة من البنوك المحلية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال. وفي كمنولث الدول المستقلة، حيث توجد أنظمة مصرفية ضعيفة وينعدم التأمين على الائتمان، ظل هذا البرنامج أحد الأدوات القليلة جداً المتاحة لجعل المخاطر الائتمانية المحلية مقبولة دولياً^(٦). وثمة برنامج مماثل هو البرنامج العالمي لتمويل التجارة الذي أطلقتته المؤسسة المالية الدولية بمبلغ ٣ مليارات دولار، والذي يدعم العمليات المصرفية لتمويل التجارة في البلدان النامية وبخاصة في أفريقيا^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، فإن مصرف التنمية الآسيوي قد وسع برنامجه لتيسير تمويل التجارة بمبلغ مليار دولار، وهي خطوة يمكن أن تتيح مبلغاً يصل إلى ١٥ مليار دولار بنهاية عام ٢٠١٣ كدعم للتجارة لشدة ما تدعو الحاجة إليه^(٨). ويطبق مصرف التنمية الأفريقي كذلك برنامجاً لتمويل التجارة مماثلاً لبرامج مؤسسات تمويل التنمية الأخرى^(٩).

١٣ - وبإيجاز، تؤدي وكالات ائتمانات التصدير ومؤسسات تمويل التنمية دوراً فعالاً في مساعدة القطاع الخاص، والمصرفيين على وجه الخصوص، في تحسين عائداتهم المعدلة حسب المخاطر، كما تتيح للمنتجين والمصدرين فرصاً وأدوات جديدة لتخفيف المخاطر. غير أنه،

(٦) <http://www.ebrd.com/apply/trade/about/index.htm>

(٧) <http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/Content/TradeFinance>

(٨) يوفر برنامج تيسير تمويل التجارة قروضاً و ضمانات عن طريق البنوك الدولية وبنوك البلد النامي العضو لدعم التجارة. ويمكن أن تتراوح المعاملات من خطابات اعتماد قصيرة الأجل إلى صكوك تصل فترات استحقاقها إلى ثلاث سنوات.

(٩) اتخذ مصرف التنمية الأفريقي إجراءً سريعاً بوضع برنامج ذي مستويين مُموّل في حدود مبلغ ١,٥ مليار دولار من صندوق السيولة الخاص بالطوارئ لدعم المؤسسات المالية في أفريقيا، وبمبلغ مليار دولار في مبادرة تمويل التجارة، ويُخصص نصف هذا الرصيد لدعم استخدام خطابات الاعتماد لتيسير التجارة؛ ويستخدم النصف الآخر تحت رعاية البرنامج الجديد المسمى برنامج السيولة للتجارة العالمية، التابع للمؤسسة المالية الدولية، دعماً للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم وللتجارة فيما بين البلدان الأفريقية.

نظراً إلى التقلص الحاد في تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية من أكثر من ٩٠٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٧ إلى ٢٠٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٩، فإن تدخلات وكالات ائتمانات التصدير ومؤسسات تمويل التنمية تبقى متواضعة نسبياً، ولذلك فهي أبعد من أن تكون كافية. وهناك حاجة لوسائل أخرى، مثل المساعدة الإنمائية الرسمية، والمعونة من أجل التجارة على وجه الخصوص، لمعالجة جزء من أوجه القصور الكثيرة في تمويل التجارة، وإلا فسوف تستمر معاناة منتجي ومصدري السلع الأساسية في البلدان النامية من مستويات التمويل المنخفضة على حساب جهودهم الإنمائية.

باء - المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة من أجل التجارة

١٤ - تترع البلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية إلى الاعتماد على القروض الميسرة والمنح التي يقدمها المانحون الثنائيون والمتعدو الأطراف لتحقيق انتعاشها الاقتصادي. وحقق صافي المساعدة الإنمائية الرسمية، التي قدمتها البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، رقماً جديداً بلغ ١٢١,٥ مليار دولار (بالأسعار السارية) في عام ٢٠٠٨ وذلك بعد سنتين من الانخفاض منذ أن وصلت أعلى مستويات لها في عام ٢٠٠٥. وارتفع إجمالي صافي المساعدة الإنمائية التي قدمتها لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً بنسبة ١٤,٢ في المائة بالقيمة الحقيقية لتصل إلى ٢٣,٣ مليار دولار^(١٠).

١٥ - وبالرغم من الزيادات في مستويات المعونة، مقارنة بهدف المساعدة الإنمائية الرسمية الذي حددته الأمم المتحدة بـ ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، لم يمثل مجموع صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة سوى ٠,٣١ في المائة من مجموع الدخل القومي الإجمالي للمانحين. ومن بين البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، وعددها ٢٢ بلداً، لم تتجاوز سوى ٥ منها الهدف الذي حددته الأمم المتحدة. وبالنسبة لكبار المانحين، مثل الولايات المتحدة واليابان، لم يمثل صافي المساعدة الإنمائية الرسمية سوى ٠,١٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي لكل منهما. وبالرغم من التعهدات التي أعقبت توافق آراء مونتيري في عام ٢٠٠٢، فإن المانحين الثنائيين غير قادرين على الوفاء بتعهداتهم بشأن المساعدة الإنمائية الرسمية. ولا تزال هناك فجوة كبيرة بين التدفقات الفعلية من المساعدة الإنمائية الرسمية والمستويات التي قد يكون تحقيقها مطلوباً لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية^(١١).

(١٠) استُمدت البيانات من قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على شبكة الإنترنت، إحصاءات ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

(١١) الأونكتاد (٢٠١٠). إسهام الموارد الخارجية واستخدامها الفعال من أجل التنمية، وبخاصة في بناء القدرة الإنتاجية. TD/B/C.11/EM.1/2، جنيف، ٢٢-٢٤ شباط/فبراير.

١٦- ومن حيث التوزيع حسب القطاع، فإن التعهدات الثنائية الرسمية من المانحين الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية في سياق قطاعات الإنتاج بلغت ٧,٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، وهو مستوى قياسي طيلة العقد الأخير. ومقارنة بعام ٢٠٠٧، فإن الزيادة تُعزى بصورة رئيسية إلى زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية للزراعة والصناعة والتعدين. ومع ذلك، ينبغي ملاحظة أن القيمة الحقيقية للمساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية لعام ٢٠٠٨ في قطاعات الإنتاج والزراعة (بما في ذلك قطاعا الغابات والصيد) لا تزال أقل كثيراً عن مستوياتها في الثمانينات وأوائل التسعينات من القرن الماضي^(١٢). ووفقاً لتقديرات حديثة لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، فإن سد الفجوة في الاستثمار الحكومي للمساعدة في بناء قطاع زراعي أكثر إنتاجاً في العالم النامي يتطلب ما بين ٤٠ إلى ٥٠ مليار دولار سنوياً. وسيمثل ذلك ١٧ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية إذا حقق المانحون نسبة ٠,٧ في المائة.

١٧- والمعونة من أجل التجارة جزء من الإطار العام للمساعدة الإنمائية الرسمية المستهدفة للبرامج والمشاريع التجارية المتصلة بالتجارة^(١٣). وهي مهمة على وجه الخصوص للبلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية لأنها تعالج ما تواجهه من قيود مرتبطة بجانب العرض وتساهم في بناء قدرتها الإنتاجية.

١٨- ويتناول منشور أصدرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالاشتراك مع منظمة التجارة العالمية، بعنوان "لمحة عن المعونة من أجل التجارة - ٢٠٠٩"، التقدم المحرز في مبادرة المعونة من أجل التجارة منذ إطلاقها في المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية المعقود في هونغ كونغ في عام ٢٠٠٥. وفي عام ٢٠٠٧، بلغ مجموع التعهدات الجديدة بشأن المعونة من أجل التنمية من جانب المانحين الثنائيين والمتعدد الأطراف ٢٥,٤ مليار دولار، أي بزيادة ٢١ في المائة بالقيمة الحقيقية عن متوسط فترة الأساس ٢٠٠٢-٢٠٠٥. وقد هيمنت مسائل الهياكل الأساسية الاقتصادية وبناء القدرات على إجمالي حجم المعونة من أجل التنمية. وقد استفادت في هذا الصدد كثير من الاقتصادات المعتمدة على السلع الأساسية. ومن الأمور التي لوحظت في عام ٢٠٠٧ ارتفاع مستوى المعونة من أجل التجارة مرتفع عموماً مقارنة بعام ٢٠٠٦، لكن مجموع تعهدات المانحين الثنائيين انخفضت بنسبة ٢ في المائة بالقيمة الحقيقية^(١٤). ولا تزال حصة البلدان المنخفضة الدخل من مجموع المعونة من أجل التجارة محدودة، بالرغم من نموها إلى ٥٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وفي حين أن التأثير القصير الأجل للأزمة المالية على قطاع السلع الأساسية كان كبيراً، فإن الأهداف طويلة الأجل للمعونة من أجل التجارة تتمثل في تخفيف القيود المرتبطة بجانب العرض في قطاع

(١٢) استُمدت البيانات من قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على شبكة الإنترنت، إحصاءات ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

(١٣) http://www.wto.org/english/tratop_E/devel_e/a4t_e/a4t_factsheet_e.htm

(١٤) البنك الدولي/صندوق النقد الدولي (٢٠٠٩). Global Monitoring Report 2009.

السلع الأساسية وذلك ببناء الهياكل الأساسية ودعم التنويع وخفض تكاليف المعاملات التجارية. ولذلك يمكن أن تسهم المعونة من أجل التجارة في التغلب على أثر الأزمة، وبخاصة إذا كانت "إضافة" إلى التدفقات العادية للمساعدة الإنمائية الرسمية^(١٥).

١٩ - ولا تزال المساعدة الإنمائية تواجه الكثير من التحديات، بما في ذلك الحاجة إلى زيادة فعالية المعونة وتحسين إمكانية التنبؤ بها (وبالتالي تقليل التقلبات) والتركيز على البلدان المنخفضة الدخل. وبالإضافة إلى ذلك، من الأهمية بمكان ألا يقتصر الأمر على زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة من أجل التجارة فحسب، بل أن يشمل إبقاءها في المستوى الذي يلي احتياجات البلدان الفقيرة. والحاجة إلى مواجهة هذه التحديات أصبحت ماسة بدرجة أكبر في سياق الأزمة المالية والاقتصادية الراهنة.

٢٠ - وقد أدت المخاوف المتصلة بالتحديات التي تواجه المساعدة الإنمائية الرسمية، وبخاصة أوجه القصور والتقلبات، إلى البحث عن موارد تمويل إضافية لدعم الجهود الإنمائية عامة، بما في ذلك الاحتياجات التمويلية لقطاع السلع الأساسية في البلدان النامية المنخفضة الدخل. وفي السنوات الأخيرة، انصب التركيز على تعبئة الموارد المالية المحلية والتمويل فيما بين بلدان الجنوب.

جيم - الموارد المالية المحلية^(١٦)

٢١ - إن عدم وجود إمكانية للتنبؤ بتدفقات الموارد الخارجية وتقلباتها، بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية، يؤكد أخطار الاعتماد المفرط على هذه التدفقات لتمويل التنمية في البلدان المنخفضة الدخل. وفي الواقع، وكما يتضح من الأزمات المالية والاقتصادية الراهنة، يمكن أن ينضب التمويل من هذه المصادر بسهولة في أشد أوقات الحاجة إليه. وقد استرعى ذلك الانتباه إلى حاجة هذه البلدان إلى زيادة عائداتها الحكومية عن طريق جهود متضافرة هادفة إلى تعبئة الموارد المالية المحلية بوصفها وسيلة لزيادة تمويل التنمية. فموارد التمويل المحلية أكثر استقراراً من تدفقات رؤوس الأموال الخارجية. وفي أفريقيا، مثلاً، تشير تقديرات الأونكتاد إلى أن نسبة تقلب المساعدة الإنمائية الرسمية تصل إلى أربعة أمثال نسبة تقلب عائدات الضرائب المحلية. وبالتالي، إذا تمكنت البلدان المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع

(١٥) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/منظمة التجارة العالمية (٢٠٠٩). *Aid for Trade at a Glance*.
2009: *Maintaining Momentum*.

(١٦) تُعرّف هذه الموارد بصفة عامة على أنها عائدات حكومية وتحويلات ومدخرات متأتية من خفض هروب رؤوس الأموال. ولمزيد من التفاصيل انظر الأونكتاد (٢٠٠٧). *التنمية الاقتصادية في أفريقيا: استصلاح حيز السياسات العامة - تعبئة الموارد المحلية والدول الحريضة على التنمية*. منشور الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.07.II.D.12، نيويورك وجنيف؛ الأونكتاد (٢٠٠٩). *تعزيز دور الموارد المالية المحلية في تنمية أفريقيا: دليل السياسات*. UNCTAD/ALDC/Africa/2009/1.

الأساسية من تعبئة مزيد من الموارد المالية محلياً، فإن جزءاً منها يمكن أن يُوجَّه إلى تمويل تجارة السلع الأساسية والاستثمارات المتصلة بها.

دال - التمويل فيما بين بلدان الجنوب

٢٢- خلال السنوات العشر الماضية، حققت التجارة فيما بين بلدان الجنوب نمواً ملحوظاً، ولاقي أكثر من ٥٠ في المائة من تجارة السلع الأساسية للبلدان النامية طلباً قوياً من آسيا.

٢٣- ويعود تزايد النشاط التجاري فيما بين بلدان الجنوب بفوائد مباشرة على سلسلة الإمداد، فضلاً عن إمكانية تعزيزه قدرات الاستثمار (بما في ذلك عن طريق نقل التكنولوجيا والدراية) وتطوير الهياكل الأساسية المتصلة بالتجارة.

٢٤- وقد زادت الأزمة المالية الحاجة إلى البحث عن سبل لتشجيع التمويل فيما بين بلدان الجنوب. وتصدرت المؤسسات المالية ومصارف التنمية في البلدان النامية هذا التوجه بطرحها أرصدة ائتمان جديدة وترتيبات للمقاصة وخدمات لتأكيد خطابات الاعتماد. ويُعتبر نظام Africorrbanking، الذي يقدمه البنك الأفريقي للاستيراد والتصدير (Afreximbank)، مثالاً لهذه الآليات؛ وبالمثل قدمت منظمة البترول والتعاون الاقتصادي وصندوق التنمية الدولية أدوات لدعم تمويل تجارة الدول المستفيدة من أجل تخفيف الصعوبات التي تواجهها في سبيل الحصول على الائتمانات^(١٧).

٢٥- والمثال الآخر للتمويل فيما بين بلدان الجنوب هو الصفقة الأخيرة بين مصرف التنمية الصيني وشركة النفط الصينية (سينوبيك) من جانب وشركة بتروبراس البرازيلية من جانب آخر، لإقراض مبلغ ١٠ مليارات دولار مقابل قيمتها نفطاً لفترة تصل إلى ١٠ سنوات. ولتدفق الأموال إلى البرازيل نتائج إيجابية في قطاع السلع الأساسية النامي من منظوري تمويل التجارة والاستثمار على حد سواء. وفي مثال آخر من قطاع المعادن، يمتد الاستثمار الصيني في بيرو ليشمل تطوير منجم حديد في تورموشو في منطقة الإنديز، والهياكل الأساسية لميناء في كالاو، ومرافق للقطارات/الشاحنات بين المنطقتين. ويلبي هذا النموذج من النهج الصيني

(١٧) يقدم صندوق التنمية الدولية التمويل بمفرده أو شراكة مع مؤسسات أخرى. ويتراوح تعهد صندوق التنمية الدولية عادة بين ٥ ملايين و ٥٠ مليون دولار في كل معاملة. وعمقتضى ولايته التي تشدد على دعم البلدان غير الأعضاء في منظمة البترول والتعاون الاقتصادي، فإن الصندوق لا يتولى تشجيع التجارة في البلدان المساهمة فيه ولكن بإمكانه تمويل الواردات من بلدان المنظمة أو الصادرات إليها إذا كانت المعاملات ناشئة في بلد مستحق للدعم. ويستخدم الصندوق عدداً من الأدوات لعملياته المتعلقة بتمويل التجارة وتيسيرها. وتشمل هذه الأدوات أرصدة ائتمان للوسطاء الماليين لتمويل السلف المتصلة بالتجارة المقدمة إلى الشركات المحلية، وضمانات للمصارف الدولية المؤكدة لخطابات الاعتماد (أو غيرها من صكوك) الصادرة عن المصارف المحلية، وقروضاً للحكومات والشركات من أجل الواردات الاستراتيجية (مثل الأغذية والنفط والمعدات الرأسمالية) أو لدعم الصادرات (وبخاصة الأعمال التجارية الزراعية)، وأخيراً، التمويل المهيكل للتجارة، كما هو الحال في تمويل الصادرات من السلع الأساسية.

تمويل سلسلة الإمداد الحاجة إلى الاستثمار المباشر في الهياكل الأساسية وإلى تسهيلات جارية لتمويل التجارة.

ثالثاً - آليات التمويل

٢٦ - إضافة إلى زيادة مصادر التمويل، من الأهمية بمكان تشجيع تطوير أدوات وآليات تمويل جديدة، وأهمها آليات التمويل المهيكل التي تشجع المصارف على تمويل المقترضين على طول سلسلة الإمداد (أي المنتجون والناقلون ومجهزو السلع والمشترون/المستخدمون النهائيون). وعلاوة على ذلك، فإن تطوير آليات تمويل جديدة أمر حاسم الأهمية بالنسبة إلى صغار المنتجين والمقترضين، وذلك حتى يتمكنوا من استخدام مخزوناتهم الأساسية أو حصصهم المستقبلية لأغراض الضمان.

٢٧ - ويمكن أن تكون هياكل تمويل التجارة عبر الحدود معقدة. غير أنه، على مستوى المنتج أو المصدر الصغير، يبقى الاحتمال هو أن يطلب المصرف المحلي أو مؤسسة التمويل البالغ الصغر أو غيرها من مؤسسات التمويل المشتركة في الإفراض معلومات تبين أن السلعة الأساسية التي ستموّل مخزنة في مكان آمن، وأنه ليس من السهل على المقترض التخلف عن السداد أو لن يكون في استطاعته ذلك. ويمكن أن يتضمن الشرط السابق استخدام صكوك ضمان، في حين يتطلب الشرط اللاحق توخي الحذر فيما يخص وثائق القرض وموثوقية المقترض المحتملة. والمعاملات يمكن أن تدعم بصكوك ضمان، عن طريق رهن إيصالات المستودعات لدى المصرف مثلاً، أو بالاعتماد على مديري الضمانات في حالة المعاملات ذات القيمة الكبيرة. ويحرص المقرضون كذلك على ضمان وجود متعهد لشراء السلع ذي سجل جيد فيما يتعلق بالسداد.

٢٨ - ومع ذلك، قد يكون من المفيد النظر كذلك في أدوات تمويل أخرى. وبالمثل، قد يكون من الأهمية بمكان البحث عن طرق لاستخدام صكوك تعزيز الائتمانات، بما في ذلك على سبيل المثال منتجات/مشتقات التأمين المستخدمة في تخفيف مخاطر الائتمان أو المخاطر السياسية أو المخاطر المناخية، كما سيرد لاحقاً. ويتناول القسم التالي بتفصيل أوفى الأدوات والآليات الرئيسية لتمويل السلع الأساسية.

ألف - تمويل سلسلة الإمداد

٢٩ - كما ذكر آنفاً، يكتسي تطوير منتجات مجمعة لتمويل سلسلة الإمداد أهمية متنامية. وعموماً، يمكن للمقترضين أن يقدموا أدوات وآليات تخدم سلسلة الإمداد بين المنتج والمستهلك بأكملها. ويبدأ نهج التمويل من مستوى الإنتاج/المستوى الأعلى، الذي يشمل

قروض المحاصيل، مروراً بمستوى بالتجار والموزعين، ووصولاً إلى مستوى المستهلكين/ المستوى الأدنى.

٣٠- وفي هياكل تمويل سلسلة الإمداد، تواجه المصارف ومقدمو الخدمات، مثل مديري الضمانات، التحدي المتمثل في بناء روابط منتجة داخل هيكل سلسلة الإمداد بأكملها. ويمكن أن يكون هذا الأمر عملاً معقداً. وفي البلدان المتقدمة قد تتولى إدارة هذا النهج المصارف التي تخدم عملاء يستخدمون منتجات تكنولوجيا سلسلة الإمداد، بينما في البلدان النامية الكبرى، مثل الهند، يمكن توفير التمويل عن طريق مشتري السلع الأساسية مثل شركات الأسواق الممتازة ومجهزي السلع بدلاً من المصارف.

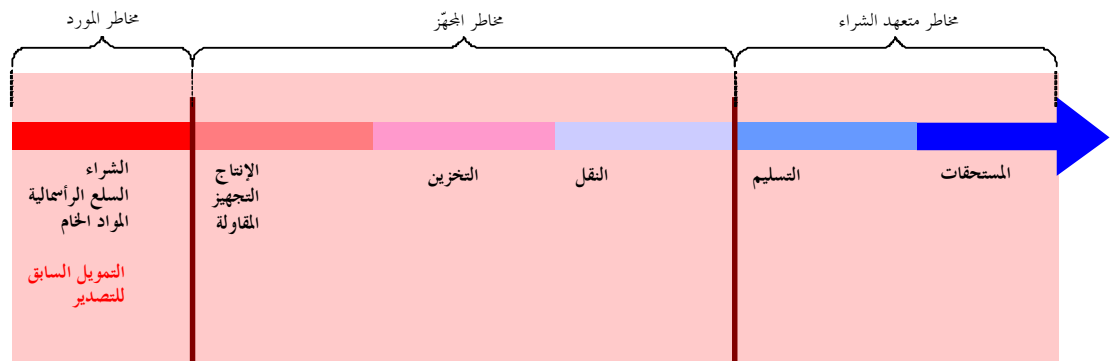
٣١- ومن بين المكونات المتاحة داخل سلسلة الإمداد، يكتسي التمويل المهيكل للسلع الأساسية أهمية كبيرة لأنه قد يتيح للمنتجين والمصدرين إمكانية الحصول على قروض استناداً إلى قيمة ضماناتهم الأساسية. والمعاملات المهيكلية لتمويل تجارة السلع الأساسية معاملات "ذاتية التسديد"، أي أن عائدات السلعة الأساسية تذهب مباشرة لتسديد القرض المصرفي المستخدم في المعاملة.

باء - التمويل المهيكل للسلع الأساسية

٣٢- يُعد تطوير هياكل مالية لمرحلة ما قبل التصدير أمراً ذا أهمية قصوى لمنتجي ومصدري السلع الأساسية. ويبين الشكل ١ أدناه كيفية تأثير الأدوات المهيكلية لتمويل التجارة والمطورة داخل المصارف في مرحلتي الإنتاج والتخزين لدورة سلسلة الإمداد. وتتعامل هياكل ما قبل التصدير مع مخاطر الإنتاج/الإمداد، في حين يتعامل التمويل القائم على الملكية مع مخاطر التخزين/التجهيز.

الشكل ١

التمويل المهيكل للتجارة: التمويل السابق للتصدير ضمن سلسلة الإمداد

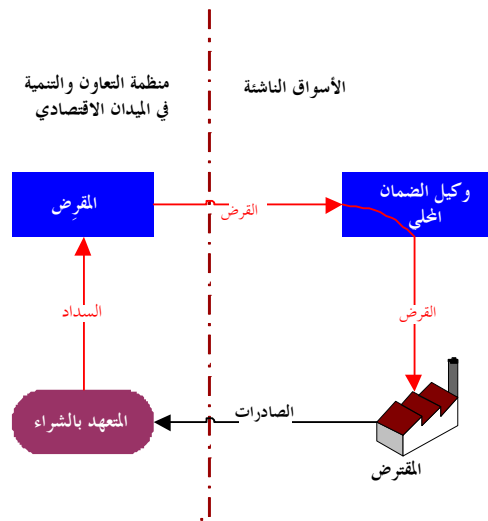


٣٣- وفي الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٩، زاد عدد وحجم صفقات التمويل الفردي السابق للتصدير زيادة كبيرة عززت السيولة المالية. وكما ذكر آنفاً، كان ذلك بصورة رئيسية نتيجة لعمليات الإقراض المشترك التي نفذتها بعض المصارف الكبرى في العالم.

٣٤- ويبين الشكل ٢ على نحو مبسط الكيفية التي يعمل بها هيكل التمويل السابق للتصدير. ويكمن جوهر الهيكل وقوته في استخدام وكيل ضمان محلي، هو عادة مصرف محلي في بلد المقرض. ويكفل هذا الوكيل أن ضمانات القرض (السلعة الأساسية نفسها) مؤمنة كما ينبغي وأن وثائق القرض والشروط الأخرى للاقتراض مستوفاة وفقاً لتوجيهات المقرض بشأن الضمان. ووكيل الضمان مسؤول عن تسليم القرض الذي يمر عبره من المقرض. ويتلقى المقرض مبلغ سداد قيمة القرض مباشرة من مستحقات يدفعها المتعهد بالشراء عادة في حساب ضمان بالخارج.

٣٥- وبالرغم من أن هيكل التمويل السابق للتصدير يبدو بسيطاً، فهو يتطلب القيام بالكثير من الهيكلة الدقيقة لضمان قدرة وكيل الضمان المحلي على استيفاء شروط المقرض، مثلاً في إدارة وثائق القرض وتأمين ضمانات السلعة الأساسية (إدارة جملة أشياء من بينها رهن إيصالات المستودعات، واتفاقات إدارة الضمان، وأشكال أخرى من ضمانات الدعم).

الشكل ٢
الهيكل المبسط للتمويل السابق للتصدير



جيم - هياكل مراقبة الضمان: تمويل المخزون

٣٦- وإلى جانب التمويل السابق للتصدير، ثمة حاجة إلى توفير التمويل على مستوى المخزون. ومنذ تسعينات القرن الماضي، ركز كثير من المبادرات الإنمائية والمتصلة بالسياسات الوطنية على تمويل إيصالات المستودعات بوصفه وسيلة لتحسين فرص منتجي السلع

الأساسية. بيد أن إيصالات المستودعات عادة ما تكتسي أهمية أكبر في إطار عملية تمويل سلسلة الإمداد بوصفها أداة لتمويل المصدرين أو المجهزين (انظر الشكل ٤ أدناه).

٣٧- ويقوم هيكل تمويل إيصالات المستودعات على قدرة المقرض على تسليم المحزون إلى مستودع عام من أجل الحصول على إيصال من المستودع يؤكد قيمة السلعة الأساسية وجودتها ونوعها. ويُرهن هذا الإيصال لدى مصرف لغرض الحصول على تمويل.

٣٨- وتصدر إيصالات المستودعات، عموماً، من جهة مسؤولة عن تشغيل مستودع عام، قد تكون شخصاً أو شركة، تقبل السلع/السلع الأساسية من طرف ثالث لتخزينها في المستودعات. وينبغي أن تتولى هذه الجهة المسؤولة فقط تخزين السلع/السلع الأساسية التي تخص أطراف أخرى وليس لحسابها الخاص. ولا يمكن للجهة المسؤولة عن تشغيل مستودع ما إصدار إيصال مستودع إلا إذا كان مرخصاً لها بذلك. وقوانين إدارة المستودعات العامة منصوص عليها في كثير من الأحيان في قوانين البلدان التي تستخدم نظاماً قانونياً مدنياً.

٣٩- وحتى يكون نظام إيصالات المستودعات سارياً، لا يتطلب الأمر وجود تشريع وطني نافذ فحسب، بل كذلك استعداد المصارف المحلية للإقراض. فغاية المصرف ليست أن ينتهي به الأمر إلى حيازة سلعة المقرض، ولذلك فإن ضمان أن ثمة عقد بيع للسلع (تستخدم عائداته في تسديد القرض المصرفي)، وأن الرهن المقدم من المقرض إلى البنك ساري المفعول أمران في غاية الأهمية.

٤٠- وهناك نوعان مختلفان من إيصالات المستودعات، هما الإيصالات القابلة للتداول والإيصالات غير القابلة للتداول^(١٨). فإيصالات المستودعات القابلة للتداول هي مستندات ملكية قانونية يمكن استخدامها ضمانات، أي يمكن رهنها للمصرف من أجل الحصول على تمويل، أو يمكن تداولها كأوراق لحاملها أو في سوق التعامل الآني.

٤١- والعائق الرئيسي أمام تطبيق نظام إيصالات المستودعات هو عدم وجود تشريع تنفيذي. فبمجرد أن تصبح إيصالات المستودعات قابلة للتداول ومنصوص عليها في القانون، أمكن تداولها في أسواق النقد. وتستخدم بورصات السلع الأساسية في البلدان النامية إيصالات المستودعات بوصفها ركيزة أساسية لتطوير أنشطتها، مسترشدة في ذلك بتطور ضمانات المستودعات في بورصة المعادن بلندن وبورصة جوهانسبرغ للأوراق المالية^(١٩).

(١٨) إذا لم يكن هنالك قانون لإيصالات المستودعات، فإنه من غير المحتمل أن تكون هذه الإيصالات صكوكاً قابلة للتداول. ومنذ عام ١٩٩٨، بدأ تطبيق قوانين إيصالات المستودعات أو تعديلها أو اقتراحها رسمياً في عدد كبير من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بدرجات متفاوتة من النجاح من منظور التنفيذ.

(١٩) جدير بالملاحظة أن ضمانات بورصة المعادن بلندن وضمائمات بورصة جنوب إفريقيا للعقود الآجلة التي يجري تداولها في بورصة جوهانسبرغ للأوراق المالية مقبولة ومتداولة بوصفها "ممارسة عرفية" وليس كجزء من نظام منصوص عليه في تشريع وطني. وهذا جزء من إرث نظام القانون العام الإنكليزي.

دال - إدارة الضمان بوصفها من أدوات التمويل المهيكل للتجارة

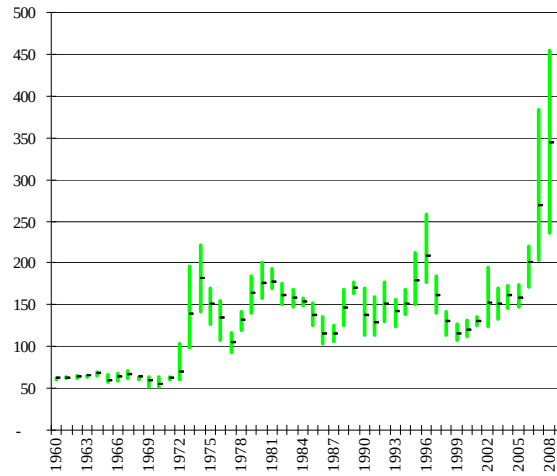
- ٤٢ - منذ تسعينات القرن الماضي أصبحت إدارة الضمان أداة هامة توفرها الشركات المختصة وفروع شركات التفتيش العالمية. ولإدارة الضمان عموماً وظيفتان تتمثلان فيما يلي: أولاً، عن طريق اتفاق إدارة الضمان الثلاثي الأطراف بين المقرض والمقرض ومدير الضمان، تتخذ ترتيبات للتأكد من أن السلعة المستخدمة للضمان في إطار هيكل لتمويل التجارة مخزنة في مكان آمن بحيث لا تكون عرضة للتلف أو الضياع أو العبث بها طيلة فترة الاتفاق. وهذا الاتفاق يعني بالفعل أن مدير الضمان يملك السلعة "ملكية ضمنية" باسم المصرف. وهذه الملكية الضمنية أمر أساسي لإنفاذ رهن الضمان المتعلق بالسلعة (المقدم من المقرض إلى المقرض)؛ ففي حالة التخلف عن السداد يجوز للمصرف حيازة المخزون الذي دُفعت القروض من أجله، وذلك بغية استخدام الضمان لاسترجاع القرض. وظلت اتفاقيات إدارة الضمان تُستخدم على نحو متزايد في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، بالرغم من حدوث بعض الخسائر الفادحة مؤخراً، وهو ما جعل شركات إدارة الضمان تنسحب من مناطق بعينها.
- ٤٣ - ويعتمد كثير من الهياكل، بما في ذلك الهياكل القائمة على الملكية، على اتفاقيات إدارة الضمان بوصفها جزءاً من أحكام مراقبة الضمان في سياق الهيكل المعني.

رابعاً - إدارة المخاطر

- ٤٤ - إدارة المخاطر عنصر أساسي في أية معاملة تتصل بالسلع الأساسية. وهناك ثلاثة فئات من المخاطر. أولاً، الخطر المادي الذي يشمل احتمال فقدان السلعة الأساسية نفسها كلياً أو جزئياً بسبب السرقة أو التلف أو تردي حالتها، مثلاً. ثانياً، الخطر التنفيذي المتصل بالفقدان الكلي أو الجزئي الناشئ عن سوء إدارة المعاملة نفسها، مثلاً، في حالة عدم التعامل مع عقود البيع أو الشراء بشكل لائق، أو إذا كانت إدارة الضمان المتعلق بالسلعة الأساسية غير ملائمة (انظر القسم الخاص باتفاقيات إدارة الضمان أعلاه). ثالثاً، الخطر القائم على السوق، الذي يشمل فقدان السلعة كلياً أو جزئياً بسبب تقلبات السعر. ويتعرض المنتج للخطر المتعلق بالسعر عندما تهبط قيمة السلعة، بوصفها ضماناً، هبوطاً شديداً قبل البيع. أما بالنسبة للوسيط أو المستخدم النهائي، فإن هبوط الأسعار يؤثر في قيمة المخزون، ومن ثم يتأثر كشف الميزانية المالية سلباً.
- ٤٥ - وفي فئات المخاطر الثلاث المحددة جميعها، بما أن السلعة موضع معاملات الشراء والبيع تُستخدم في كثير من الأحيان ضماناً لأغراض الاقتراض، فإن الخسارة الكلية أو الجزئية تشكل خطراً كبيراً ليس لمالك السلعة (المقرض) فحسب، بل كذلك للمصرف أو المؤسسة المالية التي قد تكون قدمت القرض معتمدة على السلعة كضمان للقرض.

الشكل ٣

التقلبات التاريخية في أسعار القمح، ١٩٦٠-٢٠٠٩ (٢٠)



المصدر: الأونكتاد - إحصائيات أسعار السلع الأساسية

٤٦ - والمضاربة في الأسعار من العوامل الهامة التي تؤثر في المنتج والمستهلك على حد سواء في الأسواق الناشئة، وهو أمر يزداد حدة بسبب التعامل في مخزونات السلع. غير أنه لا ينبغي بالضرورة النظر إلى المضاربين، لهذا السبب، بوصفهم رادعا لدعم تمويل التجارة أو البلدان النامية المعتمدة على تصدير السلع الأساسية، أو صغار المستهلكين. فقد وفر المضاربون المختصون دائما السيولة لبناء القدرة المالية. وفي كثير من الأحيان، عندما يتزع المضاربون، بوصفهم من غير التجار، إلى الدخول في معاملات في سوق السلع الأساسية، فإن هذه المعاملات قد تكون جزءاً من توزيع الأصول أو من "العبة" أسعار/مراجعة تتيح فرصاً لتجار ومنتجين ومستهلكي السلع الأساسية لحماية أنفسهم، حيث قد لا تتوفر مثل هذه الحماية بدون ذلك. وفي الواقع، بما أن حجم السلع الأساسية القابلة للتسليم يمثل عادة جزءاً ضئيلاً من العقود المتداولة في البورصة، فإن المضاربة من جانب تجار القطاع في السوق عامل هام في إتاحة السيولة ونجاح أسواق العقود الآجلة.

٤٧ - ومع ذلك، فقد تسارع تقلب الأسعار بدرجة كبيرة في السنوات الأخيرة. ويبين المخطط البياني (الشكل ٣) أعلاه كيف تزايد تقلب الأسعار بدرجة كبيرة من عام ٢٠٠٥ فصاعداً، في سياق تنافس التجار الأساسيين مع تجار القطاع (معظمهم مضاربون ومديرو أموال/أصول). وهناك دليل على أن هذا التقلب نتيجة لنشاط المضاربة المحتدم واستراتيجيات الاستثمار في تجارة المناقلة التي يتبعها مستثمرون يرون في السلع الأساسية فئة من الأصول تُقيم على غرار أية أداة من أدوات الاستثمار الأخرى. ويجوز وصف هؤلاء المستثمرين بأنهم

(٢٠) سلسلة البيانات حتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ (متضمنة).

"غير مشاركين" فعلياً في سلسلة الإمداد الفعلية المتعلقة بإنتاج السلع الأساسية وتجارها وتصديرها وتجهيزها^(٢١).

٤٨ - وفي السنوات الأخيرة هيمنت العمليات المالية على السلع الأساسية في الأسواق - وهي ظاهرة يرد وصفها في تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٩، الذي أعده الأونكتاد^(٢٢). ويعني ذلك أنه حيثما يجوز النظر إلى السلع الأساسية كثبات أصول بديلة للنقد، فإن غير المشاركين، أي المستثمرين (أو صناديق الاستثمار) أو المصارف، قد يجنون عائدات كبيرة من تداول المخزونات. وأساساً، حيث يمكن اقتراض النقد بفائدة أقرب إلى صفر في المائة، فإن الممولين يسعون إلى دخول مجال تداول مخزونات السلع الأساسية حيث تتجاوز الزيادة الشهرية في سعر السلعة بدرجة كبيرة تكلفة التمويل والمستودعات والتأمين للسلعة نفسها. ويبدو أن هذا هو العامل الوحيد الأكبر في السوق المالية الذي لا يؤثر في سعر السلع الأساسية فحسب، بل كذلك في توافرها، وهو أمر له نتائج كبيرة وبخاصة بالنسبة إلى المستهلك. وهذا التداول للمخزونات يقيد الإمداد؛ وينتج عن ذلك تقلب الأسعار، عندما يسعى التجار والمضاربون في عمليات قصيرة الأجل إلى تغطية النفقات المسجلة في دفاترهم التجارية في الوقت نفسه الذي يحاول فيه المستهلكون الحصول على المعادن لأغراض الاستهلاك.

٤٩ - ولحماية قيمة الضمان الذي يجري تمويله (أي مخزون السلعة التي تم الاقتراض من أجلها)، فإن الحماية من مخاطر الأسعار أمر ضروري. وتتيح بورصات السلع الأساسية آليات للحماية من مخاطر الأسعار.

ألف - بورصات السلع الأساسية بوصفها وسيلة للحماية من مخاطر الأسعار

٥٠ - توفر بورصات السلع الأساسية بشكل تقليدي منبراً مادياً أو إلكترونياً يتيح لبائعين ومشتريين متعددين تداول عقود السلع الأساسية على أساس القواعد والإجراءات التي تحددها البورصة. والعقود المتداولة هي عادة إما عقود التسليم الفوري أو صكوك لإدارة المخاطر مثل العقود الآجلة وعقود السلع الآجلة والعمليات الخيارية. وتستخدم هذه الأدوات المالية المشتقة بشكل تقليدي لإدارة مخاطر الأسعار، أي أنها تُستخدم لأغراض التحوط.

٥١ - وبورصات السلع الأساسية في معظم البلدان النامية بورصات للتداول الفوري، أي أنها تتسم بهيمنة التجارة المادية على حجم التبادل التجاري في سياق تداولات قليلة أو منعدمة للسلع الآجلة. وهناك حالات استثنائية في بعض الاقتصادات الناشئة الرئيسية، مثل الهند. وفي جميع الأحوال، توفر بورصات السلع الأساسية منبراً لتأمين تسليم السلع الأساسية عن طريق

(٢١) انظر التفاصيل في الأونكتاد (٢٠١٠). التطورات الأخيرة في الأسواق الرئيسية للسلع الأساسية: الاتجاهات والتحديات. TD/B/C.1/MEM.2/7. جنيف، ٢٤-٢٥ آذار/مارس.

(٢٢) الأونكتاد (٢٠٠٩). هيمنة العمليات المالية على أسواق السلع الأساسية. في تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٩، على الموقع http://www.unctad.org/en/docs/tdr2009ch2_en.pdf.

شبكة مستودعات مسجلة. وينبغي أن توفر هذه البورصات الثقة التعاقدية للمشتريين والبائعين، وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تضمن حصول المشتري على سلع ذات نوعية وكمية محددة سلفاً.

٥٢- وتعزز بورصات السلع الأساسية، بتوفيرها جملة أمور من بينها الثقة التعاقدية ومعايير النوعية المعترف بها، مسألة إدماج تطوير تمويل السلع الأساسية بإتاحتها للمقرضين مقياساً للسعر المحلي لسلعة بعينها، وسيولة المعاملات (أحجام التبادل التجاري)، وليس أقل ذلك حماية المقرضين والمقرضين من مخاطر الأسعار.

باء - لماذا تعتبر الحماية من مخاطر الأسعار ذات أهمية بالنسبة إلى "الحصول على التمويل"؟

٥٣- تتوقف القروض التي يمكن الحصول عليها باستخدام الضمان القائم على السلعة الأساسية عادة على الشراء الآجل للسلعة في وقت محدد في المستقبل، وهو الوقت الذي يكون فيه سعر السلعة، وبالتالي قيمة الضمان، غير معروفة. وفي إطار هياكل تمويل التجارة، قد يطلب المصرفيون من المقرضين إثبات أن السعر الذي سيُحصل لقاء سلعة ما قد "جمّد"، أي أنه موضع تحوط. ويُطلب دليل على إدارة مخاطر السعر (التحوط) كجزء من وثائق قرض السلع الأساسية، ويقوم المقرض المتوقع (أي المصرف) بتقييم هذا الدليل.

جيم - تداول اتفاقات إعادة الشراء - عقود السلع الأساسية في المؤسسات المالية^(٢٣)

٥٤- اتفاقات إعادة الشراء الخاصة بالمزارعين (انظر الشكل ٤ أدناه) منتج مبتكر قائم على التداول بين المستثمرين في أسواق رأس المال، وهو يمثل إضافة قيّمة لمجموعة أدوات سوق النقد الموجودة. ويمكن أن يستفيد من هذه العقود جزء كبير ومنظم نسبياً من قطاع السلع الأساسية الذي يبحث عن مصادر لرأس المال منخفضة التكلفة نسبياً.

٥٥- فمثلاً، طورت البورصة الوطنية للزراعة والماشية في كولومبيا مجموعة كاملة من الأدوات ذات الطابع نفسه، بحيث لا يقتصر الضمان على السلع الأساسية الزراعية وحدها، بل يشمل الدواجن والماشية كذلك. وفي فنزويلا (الجمهورية - البوليفارية)، طورت شركة خاصة (إندوسيرفيس) نظاماً يتيح بموجبه تخميناً رأسمالياً لسندات إيصالات المستودعات المتعلقة بالمخزونات الموسمية من الذرة. وأدرجت هذه السندات في آلية أغراض خاصة مدعومة بأوراق مالية.

(٢٣) هذا النموذج مقتبس من الأونكتاد (٢٠٠٥). التقدم المحرز في تطوير بورصات السلع الأساسية الأفريقية.

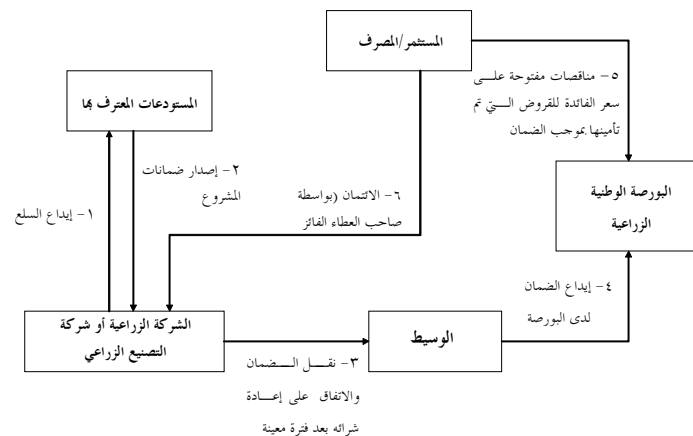
UNCTAD/DITC/COM/2005/9.

٥٦- ويمكن كذلك للبورصة أن تهيكل اتفاقات إعادة الشراء حول مستحقات مستقبلية بدلاً من المخزون الموجود. فمثلاً، نفذت البورصة الوطنية للزراعة والماشية في كولومبيا برنامجاً ابتكارياً لتحويل قيمة الثروة التي تمثلها المواشي إلى أوراق مالية في عام ٢٠٠٠ (وبرنامجاً مماثلاً في قطاع الدواجن في عام ٢٠٠٢). وقد مكّنت اتفاقات إعادة الشراء مربّي الماشية من الحصول على عشرات الملايين من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية في شكل تمويل مخصص لتغذية ماشيتهم، بأسعار تُحدد عن طريق المنافسة بين المؤسسات الاستثمارية في بورصات الأسهم والسلع الأساسية في كولومبيا. وعن طريق هذه الآلية، جُمع التمويل لتغذية المواشي من مؤسسات الاستثمار المحلية عن طريق عرض وتداول أوراق مالية تمثل قيمة المواشي في البورصة الوطنية للزراعة والمواشي وبورصات الأوراق المالية في كولومبيا.

٥٧- وهيكلت المعاملات بدرجة كبيرة لتقليل مخاطر المستثمرين إلى أدنى حد ممكن. فمربو الماشية المستوفون لمعايير اختيار معينة وقعوا عقوداً مع شركة لإدارة الأموال نقلوا بموجبها حقوقهم في ملكية المواشي إلى الشركة. بعد ذلك باعت الشركة أوراقاً مالية استناداً إلى هذه العقود وسددت للمزارعين المبالغ المستلمة. ولضمان قيام المزارعين بتغذية المواشي تغذية جيدة، تقدم شركة مستقلة خدمات الإرشاد وضبط الجودة - وهي مسؤولة أمام شركة إدارة الأموال إذا كانت خدماتها غير فعالة. ويتولى مراقبة تسويق المواشي وكيل تسويق مستقل ملزم بتحويل الأموال المستلمة إلى شركة إدارة الأموال التي خصصتها على سبيل الأولوية لمربي المواشي لإعادة شراء مواشيهم (وفي الواقع، جرت معظم مشتريات المواشي عن طريق نظام المزاد العلني الذي تنظمه البورصة الوطنية للزراعة والمواشي في كولومبيا).

الشكل ٤

اتفاقات إعادة الشراء الزراعية المتجر بها في البورصات



٥٨ - وتتجاوز قيمة الضمان بكثير قيمة الأوراق المالية المُصدّرة. ونتيجة لذلك، حصلت الأوراق المالية على تصنيف محلي عالٍ. وقد طرحت في البورصة بنجاح مجموعات عديدة من الأوراق المالية، وذلك في سياق اهتمام كبير من جانب مربّي المواشي والمستثمرين. ومن المتوقع أن تصدر البورصة الوطنية للزراعة والمواشي أوراقاً مالية بقيمة نحو ٤-٥ ملايين دولار كل ٤٥ يوماً. والمنافع واضحة بالنسبة إلى مربّي المواشي، فهم يستفيدون من مزيد من التمويل بشروط أفضل، أما شركات الاستثمار فتجد في الأوراق المالية إمكانية استثمار جديدة قد تتيح مكسباً مغرياً في ظل مخاطر قليلة.

دال - الأدوات البديلة لتخفيف المخاطر: التأمين القائم على مؤشر المناخ

٥٩ - مخاطر الجفاف وغيره من الأحوال المناخية غير المواتية من العوامل الخطيرة التي يتضرر منها منتجو السلع الزراعية في البلدان النامية. وقد يعتبر المقرضون تقديم القروض إلى هؤلاء المنتجين مخاطرة كبيرة. ويتمثل أحد الحلول في تطوير مجموعة من منتجات التأمين ضد مخاطر المناخ، التي يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً الأهمية في حماية المزارعين من أسوأ آثار الكوارث المناخية، مثل الجفاف والفيضانات. وعلى هذا النحو، فإن التأمين ضد مخاطر المناخ قد تكون أداة قيمة لفك قيود الإقراض والاستثمار في المناطق الريفية. ويمكن أن يكون دور التأمين القائم على مؤشر المناخ حيويّاً في تيسير الإقراض عندما تُحدّد مخاطر المناخ بوصفها العائق الرئيسي أمام الحصول على التمويل^(٢٤).

٦٠ - وقد جربت شركة مايكروإنشور^(٢٥) MicroEnsure تطبيق منتج التأمين القائم على مؤشر المناخ المتعلق بالإعصار في عام ٢٠٠٩ في الفلبين. ويحمي المنتج، الذي يعتمد على التكنولوجيا القائمة على السواتل، صغار الملاك من مزارعي الأرز من مخاطر تلف المحاصيل. وتبين نتائج تجربة شركة مايكروإنشور أن المصارف قدمت قروضا بزيادة ١٥ إلى ٤٠ في المائة إلى المزارعين الذين لديهم تأمينات^(٢٦). ويستطيع المزارعون، مع زيادة فرص حصولهم على التمويل، شراء المدخلات الزراعية مثل البذور المحسنة والمخصبات، والاستثمار في المعدات الزراعية لزيادة إنتاج المحاصيل. وبإمكانهم كذلك تنويع إنتاجهم ليمثل المحاصيل النقدية أو اختبار مصادر دخل من غير المحاصيل لتشجيع الاقتصاد الريفي في صورته الأوسع.

(٢٤) التأمين القائم على مؤشر المناخ يشير إلى التأمين المرتبط بمؤشر يمكن قياسه بشكل موضوعي مثل معدلات الأمطار وليس إلى الخسارة الفعلية.

(٢٥) مايكروإنشور وسيط تأمين تابع لشركة Opportunity International.

(٢٦) صحيفة *The Guardian* (٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٩). (India farmers to insure themselves against climate change crop failure). (مزارعو الهند يؤمنون أنفسهم ضد فشل المحاصيل الزراعية بسبب تغير المناخ). <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/jun/08/farming-india>

٦١- وهناك توافق آراء متنام مؤداه أن التأمين القائم على مؤشر المناخ يمكن أن يؤدي دوراً إيجابياً في تيسير عملية التكيف مع آثار تغير المناخ. بيد أنه، ولتعزيز استمرارية هذا التأمين، لا بد من تضافر الجهود لتحسين نظم جمع بيانات الأرصاد الجوية عن طريق التكنولوجيا والاستثمار. وستكون هناك حاجة كذلك إلى وضع إطار قانوني وتنظيمي ملائم للتأمين القائم على مؤشر المناخ في البلدان التي سيُطور فيها. والسوق العالمية لهذه المنتجات لا تزال صغيرة جداً وتهمين عليها سوق أمريكا الشمالية، إذ تعيق التكلفة العالية وصولها بصفة خاصة إلى البلدان والمجتمعات الفقيرة. وعلاوة على ذلك، فإن الهيكل الحالي لأنظمة التأمين القائم على مؤشر المناخ، ووضعها التجريبي في الأساس، يثير تساؤلات بشأن مرونتها المحتملة في مواجهة الآثار الكبيرة للأحداث الكارثية الرئيسية، وكذلك بشأن مدى إمكانية الاعتماد عليها للحد من عدم إحساس المزارعين بالأمان.

خامساً - اتفاق بازل الثاني بشأن تنظيم تمويل السلع الأساسية والحصول عليه

٦٢- إلى جانب أهمية وضع إطار تشريعي تنفيذ لتجارة وتمويل السلع الأساسية، هناك مسألة تنظيم القطاع المالي. ويجب أن يُدرج في المواضيع الهامة للنقاش في هذا السياق اتفاق بازل الثاني بشأن تنظيم تمويل التجارة في البلدان النامية من ناحية، ومن ناحية أخرى، على المستوى الدولي، مسألة ما إذا كانت هناك حاجة إلى تنظيم أنشطة مضاربي صناديق التحوط.

٦٣- ويحل اتفاق بازل الثاني محل اتفاق بازل لعام ١٩٨٨ بشأن رأس المال (اتفاق بازل الأول). وهو اتفاق بشأن إطار لتقييم مدى كفاية رؤوس أموال المصارف. ويحدد الإطار قواعد توزيع رؤوس أموال المصارف في حالات التعرض للأخطار عن طريق الإقراض والعمليات الأخرى. وللاتفاق هدفان، الأول هو المساعدة في ضمان قوة النظام المصرفي وسلامته. والثاني هو المساعدة في تحقيق المساواة في المنافسة عبر الحدود بين المصارف بالقضاء على الميزات التنافسية الناتجة عن الاختلافات بين البلدان في نظمها المتعلقة بكفاية رؤوس الأموال.

٦٤- وهناك اعتقاد شائع بأن اتفاق بازل الثاني له تأثير كبير في تمويل تجارة السلع الأساسية، وقد يكون ذلك أثر بدرجة كبيرة على البلدان المعتمدة على السلع الأساسية. ولتوضيح الأمر، فاتفاق بازل الثاني يكافئ مؤسسات التمويل وشركات التجارة والبلدان ذات التصنيف العالي في هياكل التمويل، وذلك بالسماح للمصارف بخفض مبلغ رأس مال المخاطرة التنظيمي الذي تخصصه للمعاملة، وهو ما يؤثر بالمقابل في تكلفة المعاملة بالنسبة إلى المصرف وبنفس القدر بالنسبة إلى المقترض. وعلاوة على ذلك، من ناحية تمويل السلع الأساسية، يزكي اتفاق بازل الثاني المعاملات المشفوعة بضمان تركية كبرى مقارنة بالمعاملات التي تعتمد على الجدارة الائتمانية للمقترض، ما لم يكن للمقترض تصنيف ائتماني

عال جداً. وبالنظر إلى قلة المقترضين الذين لديهم تصنيف ائتماني عال جداً في تجارة السلع الأساسية، تظل المشكلة شائكة بالنسبة إلى قطاع استيراد وتصدير السلع الأساسية.

٦٥ - واعتماد إطار اتفاق بازل الثاني ليس إلزامياً، وتنفذه الهيئات المالية المحلية استناداً إلى الإطار الصادر عن لجنة اتفاق بازل الثاني للإشراف المصرفي التابعة لمصرف التسويات الدولية^(٢٧). وعلى هذا النحو، فإن البلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية، التي من غير المحتمل أن توجد بها مصارف أو مقترضين بدرجة عالية من التصنيف، قد ترغب في الإشارة إلى كيفية معالجة بعض القيود اتفاق بازل الثاني على صعيد السياسات الوطنية وفي لجنة اتفاق بازل الثاني للإشراف المصرفي نفسها. ووفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجراها صندوق النقد الدولي/اتحاد المصرفيين للتمويل والتجارة^(٢٨)، فإن ٣٣ في المائة من المصارف ذكرت أن اتفاق بازل الثاني كانت له آثار سلبية على مقدراتها فيما يخص تمويل التجارة. وتدرك المبادرات الرئيسية الأخيرة المتعلقة بتمويل التجارة الدولية أهمية إجراء مزيد من التغييرات التنظيمية التي يفترض أن تعيد تبسيط حصول منتجي وتجار السلع الأساسية على التمويل المهيكل.

سادساً - تحديات السياسة العامة واتجاهاتها

٦٦ - تضاعفت إمكانية الحصول على تمويل للسلع الأساسية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية منذ الأزمة المالية. وبالرغم من اتخاذ تدابير لتعزيز آليات تمويل وكالات ائتمانات التصدير ومؤسسات تمويل التنمية ولزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة من أجل التجارة وتقديم حوافز لزيادة التمويل فيما بين بلدان الجنوب، لا يزال هنالك قصور كبير في التمويل يؤثر على قطاع السلع الأساسية بأكمله. ويؤثر ذلك، على وجه الخصوص، على البلدان النامية، والتي تواجه البلدان المعتمدة منها على السلع الأساسية أسوأ الأضرار لأن حالات الانتعاش والكساد لها تأثيرات رئيسية في وضع حسابها الجاري. وتتفاقم المشاكل بسبب حجم أزمة السيولة نفسها، وعدم القدرة النسبية لوكالات ائتمانات التصدير ومؤسسات تمويل التنمية ووكالات التمويل الأخرى على سد فجوة التمويل، التي تعود بدرجة كبيرة إلى قيود القدرة.

٦٧ - وبالمقابل، يعاني منتجو ومصدرو السلع الأساسية في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بسبب تقلبات الأسواق الناشئة عن دورة الانتعاش والكساد في السلع

(٢٧) Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework. <http://www.bis.org/publ/bcbs107.htm>

(٢٨) IMF-BAFT (2009). *Trade Finance Survey among Banks Assessing the Current Trade Finance Environment*.

الأساسية ذات النتائج الضارة على خططهم الاستثمارية. ولذلك، فإن تحقيق الاستقرار في أسواق السلع الأساسية والتنمية المستدامة ليساً أمراً حاسماً بالأهمية بالنسبة إلى المنتجين والمصدرين في هذه البلدان فحسب، بل كذلك بالنسبة إلى صحة الاقتصاد وبقاء البلد نفسه. ولا تقتصر الحاجة فقط على تحديد مصادرة تمويل جديدة وتعزيزها، بل لا بد من إيجاد آليات تمويل جديدة لتلبية المتطلبات المالية للأطراف الفاعلة المحلية - وبخاصة الصغيرة منها - في قطاع السلع الأساسية في البلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية.

٦٨- وعلى صعيد السياسة العامة، يتوقف الحصول على تمويل السلع الأساسية على عدد من العوامل. وينبغي وضع سياسات لتعزيز القدرة على جذب المستثمرين في المشاريع المتصلة بالهياكل الأساسية للسلع الأساسية. ومن الأهمية بمكان تحديد سبل زيادة المصادر وإمكانية حصول صغار المنتجين على التمويل في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. ويمكن تحقيق ذلك بتشجيع تطوير مصادر جديدة لتمويل السلع الأساسية وتعزيز المصادر الموجودة، وتطوير آليات تمويل لتعزيز تجارة السلع الأساسية والحد من المخاطر و/أو الخسائر في هياكل تمويل التجارة. بيد أنه ليست هناك إجابات بسيطة على هذه المسائل، نظراً لسمات الأسواق الدولية للسلع الأساسية. ومن ثم، فإن تحقيق هذه الأهداف سيتطلب دراسة كثير من العوامل بعناية.

٦٩- وفي هذا الصدد، قد يرغب الخبراء الحكوميون الدوليون في التماس أجوبة على الأسئلة الواردة أدناه.

ألف - أسئلة متعلقة بمصادر التمويل

(أ) هل من الممكن توسيع أو تطوير مبادرات مثل برنامج السيولة للتجارة العالمية الذي أطلقته المؤسسة المالية الدولية ومصرف التنمية الآسيوي، وبرنامج تمويل وتيسير التجارة التي أطلقها صندوق التنمية الدولية؟

(ب) ما هي الآليات المتاحة لتعزيز التمويل فيما بين بلدان الجنوب، وما هي شروط نجاحها؟

(ج) هل هنالك وسائل يمكن بها تشجيع وكالات ائتمانات التصدير على زيادة مشاركتها في الإقراض المباشر للمنتجين والمصدرين في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية؟

(د) ما الذي يمكن عمله لسد الفجوة بين التدفقات المالية الفعلية من المساعدة الإنمائية الرسمية ومستويات المعونة التي قد تكون مطلوبة لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية؟

باء - أسئلة متعلقة بأدوات وآليات التمويل

- (أ) كيف يمكن تطوير مشاريع جديدة لتشجيع نهج تمويل سلسلة الإمداد في أفقر البلدان المعتمدة على السلع الأساسية؟
- (ب) ما هي هياكل تمويل التجارة الأنسب في سياق تقديم التمويل لصغار المنتجين والمصدرين بدلا من كبار الوسطاء والمشاركين الخارجيين في التجارة؟
- (ج) كيف يمكن خفض مضاربات الأسعار وتقلبها دون المساس بالمستوى الأمثل من السيولة الضرورية لضمان الأداء الناجح لأسواق معاملات السلع الأساسية الآجلة، مع التأكد في الوقت ذاته من توفير التمويل الكافي لسلسلة إمدادات السلع الأساسية؟
- (د) هل هناك دور مستمر للفترة المسماة "غير المشاركين" في سوق السلع الأساسية؟ وإن كان لها دور، فكيف يمكن معالجة أية آثار سلبية محتملة ناشئة عن أنشطتها؟
- (هـ) ما هي أدوات تخفيف المخاطر الأنسب للبلدان النامية المنخفضة الدخل المعتمدة على السلع الأساسية؟
- (و) هل يقدم اتفاق بازل الثاني إطارا تنظيميا تنافسيا للبلدان النامية؟ كيف يمكن لأحكام ومتطلبات اتفاق بازل الثاني وغيره من التدخلات التنظيمية تيسير الحصول على تمويل لتجارة السلع الأساسية؟