

Document: EB 2007/90/R.2
Agenda: 3(a)
Date: 21 March 2007
Distribution: Public
Original: English

A



الترتيبات المقترحة لتنفيذ إطار للقدررة على تحمل الديون في الصندوق

المجلس التنفيذي - الدورة التسعون
روما، 17-18 أبريل/نيسان 2007

للموافقة

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للموافقة عليها.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

Gary Howe

مدير مكتب التخطيط الاستراتيجي والميزانية

هاتف: +39 06 5459 2262

بريد إلكتروني: g.howe@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra

الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية

هاتف: +39 06 5459 2374

بريد إلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

توصية بالموافقة

على ضوء توصيات تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق التي أقرها مجلس محافظي الصندوق في دورته التاسعة والعشرين في 16 فبراير/شباط 2006، وما أعلنته الدول الأعضاء في الصندوق، ولاسيما منها الجهات المساهمة الرئيسية في المساعدة الإنمائية الرسمية، من التزام بتعويض الصندوق على أساس الدفع عند نشوء الحاجة حسب ما أقرته المؤسسة الدولية للتنمية في العملية الرابعة عشرة لتجديد مواردها التمويلية، وعلى ضوء الاعتبارات الواردة في هذه الوثيقة، يوصى بما يلي:

- (أ) أن ينفذ الصندوق فوراً إطاراً للقدرة على تحمل الديون لتنظيم شكل مساعداته المالية للبلدان المؤهلة للاقتراض بشروط تيسيرية للغاية؛
- (ب) أن يصنف الصندوق البلدان من حيث قدرتها على تحمل الديون وفقاً للتصنيف الذي وضعه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تحليليهما لقدرة البلدان على تحمل الديون؛
- (ج) أن يقدم الصندوق برامج ومشروعات للدعم المالي وفقاً لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في البلدان المؤهلة للحصول على قروض بشروط تيسيرية للغاية استناداً إلى الأسس التالية:
- (i) 100 في المائة كمنح للبلدان ذات القدرة المنخفضة على تحمل الديون
- (ii) 50 في المائة كمنح و50 في المائة كقروض للبلدان ذات القدرة المتوسطة على تحمل الديون
- (iii) 100 في المائة في شكل قروض للبلدان ذات القدرة المرتفعة على تحمل الديون؛
- (د) وفي سياق تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون، يطبق الصندوق نهجاً للحجم المعدل ينطوي على خصم بنسبة 5 في المائة من قيمة المنح المقدمة داخل إطار القدرة على تحمل الديون. ويعاد تخصيص حصيلة هذا الخصم لزيادة مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وفقاً لقواعد تخصيص الموارد المعمول بها في هذا النظام؛
- (هـ) أن يشارك الصندوق في مشاورات مع المؤسسات المالية متعددة الأطراف الأخرى حول تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون، وأن يقترح على المجلس التنفيذي أي تغييرات في تنفيذ ذلك الإطار في الصندوق حسب الاقتضاء بما يتماشى مع الممارسات المعمول بها في المؤسسة الدولية للتنمية؛
- (و) أن يقوم الصندوق، اعتباراً من عام 2008، برفع تقارير سنوية إلى المجلس التنفيذي في دورة أبريل/نيسان حول المدفوعات التقديرية المتنازل عنها من أصل القروض وصافي رسوم الخدمة والفوائد في السنة المالية السابقة نتيجة تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون؛
- (ز) دعماً لتنفيذ آلية التعويض على أساس الدفع عند نشوء الحاجة المرتبطة بعملية تجديد موارد الصندوق، يُعد الصندوق لكل هيئة مشاورات خاصة بتجديد الموارد تقديراً للمدفوعات المتنازل عنها من أصل القروض نتيجة تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في فترة التجديد السارية؛
- (ح) في سياق هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق، يقوم الصندوق بإعداد وعرض وثيقة عن تجربته وتجارب المؤسسات المالية متعددة الأطراف الأخرى فيما يتعلق بصافي الخسائر الفعلية والتقديرية في مدفوعات رسوم الخدمة منذ تطبيقها لإطار القدرة على تحمل الديون، ويقوم كذلك بعرض اقتراحات بشأن نُهج التعويض في المستقبل حسب الاقتضاء.

الملخص التنفيذي

1- في سياق التزام الصندوق الكامل بالجهود الدولية الرامية إلى التخفيف من أثر أعباء الديون التي لا يمكن تحملها على وتيرة الحد من الفقر (من خلال مشاركته في مبادرة التخفيف من ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون)، وفي إطار التشديد العالمي على تنسيق ومواءمة المساعدة الإنمائية، أوصى تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق الذي أقره مجلس محافظي الصندوق في دورته التاسعة والعشرين، بأن يتبنى الصندوق، اعتباراً من عام 2007، نموذج إطار القدرة على تحمل الديون المعمول به في المؤسسة الدولية للتنمية لتنظيم تخصيص المساعدات للبلدان المؤهلة للحصول على مساعدات بشروط تيسيرية للغاية والمعرضة بدرجات تتراوح بين مرتفعة ومتوسطة لخطر المديونية. وتقرر كذلك أن ترفع إدارة الصندوق إلى المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2006 اقتراحات بشأن تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون، بما في ذلك ترتيبات الإبلاغ عن التقدم المحرز؛ وحصّة التمويل من الصندوق وتدابير ذلك؛ والآثار التي ستلحق بعمليات صرف الأموال من الصندوق إلى البلدان النامية؛ وتنفيذ نهج الحجم المعدل الملائم للتعويض عن رسوم الخدمة المتنازل عنها؛ ومشاركة الصندوق في التعاون بين المؤسسات المالية متعددة الأطراف من أجل تنقيح واستعراض المنهجيات المستخدمة في ظل إطار القدرة على تحمل الديون، وكذلك مواءمة نهج الصندوق مع النهج المتبعة في تلك المؤسسات الأخرى. وبالنظر إلى أن الانتهاء من وضع اقتراحات الصندوق بشأن تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون يعتمد على نتائج استعراض منهجية إطار القدرة على تحمل الديون في استعراض منتصف المدة للتجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، فقد تأجل تقديم اقتراحات الصندوق إلى المجلس التنفيذي إلى دورته التي ستعقد في دورة أبريل/نيسان 2007.

2- وتمت التوصية، من بين جملة أمور، بما يلي:

- (أ) أن ينفذ الصندوق فوراً إطاراً للقدرة على تحمل الديون لتنظيم شكل مساعداته المالية للبلدان المؤهلة للحصول على قروض بشروط تيسيرية للغاية؛
- (ب) أن يصنف الصندوق البلدان من حيث قدرتها على تحمل الديون وفقاً للتصنيف الذي وضعه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في تحليليهما لقدرة البلدان على تحمل الديون؛
- (ج) أن يقدم الصندوق مشروعات وبرامج للدعم المالي وفقاً لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في البلدان المؤهلة للحصول على قروض بشروط تيسيرية للغاية استناداً إلى الأسس التالية بما يتماشى مع ما هو معمول به في المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي:

- (i) 100 في المائة كمنح للبلدان ذات القدرة المنخفضة على تحمل الديون
- (ii) 50 في المائة كمنح و50 في المائة كقروض للبلدان ذات القدرة المتوسطة على تحمل الديون
- (iii) 100 في المائة في شكل قروض للبلدان ذات القدرة المرتفعة على تحمل الديون.

3- وينطوي تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي على تطبيق نهج للحجم المعدل يتم من خلاله خصم نحو 20 في المائة من مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء التي تحصل عليها البلدان في شكل منح داخل إطار القدرة على تحمل الديون. ويساعد ذلك على الحفاظ على الصلة بين الأداء ونظام تخصيص الموارد، وتوليد موارد لآلية التعويض عن رسوم الخدمة المتنازل عنها. ومن المقترح أن يستخدم الصندوق نسبة خصم تبلغ 5 في المائة للحفاظ على مبادئ

نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، والوصول بأثر إطار القدرة على تحمل الديون إلى أدنى مستوياته على تدفقات المساعدات الأولية إلى أفقر البلدان وأشدّها ضعفاً.

4- وفي إطار التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية، والتجديد العاشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي، تم الأخذ بإطار القدرة على تحمل الديون بحيث لا يترتب عليه أي آثار على وضع الموارد في المؤسسات المالية متعددة الأطراف المشاركة. وسيتم في المقابل تعويض الصندوق عن المدفوعات المتنازل عنها من أصل القروض نتيجة تقديم الدعم في شكل منح داخل إطار القدرة على تحمل الديون. وأسوة بالتجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي، سيتم السداد على أساس الدفع عند نشوء الحاجة حيث ستقوم الدول الأعضاء بتعويض الصندوق في كل تجديد للموارد عن قيمة المدفوعات المتنازل عنها من أصل القروض في فترة التجديد السابقة وذلك من خلال المساهمات بالإضافة إلى مساهمات التجديد الأساسية. وسوف يحقق الصندوق تدفقات تعويضية عن خسائر عائد رسوم الخدمة من خلال تطبيق نهج الحجم المعدل. وسيجري في سياق هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد الحادي عشر لموارد الصندوق تقييم مدى ملاءمة هذه الآلية للتخلص تماماً من الآثار المالية الشاملة التي قد تقع على الصندوق بسبب إطار القدرة على تحمل الديون.

الترتيبات المقترحة لتنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق

أولاً - الخلفية

- 1- يشكل إطار القدرة على تحمل الديون جزءاً من هيكل الدعم الذي تقدمه المؤسسات المالية متعددة الأطراف من أجل تخفيف الديون وإدارتها في أفقر البلدان. وتزامن إدخال هذا الإطار تقريباً مع مفاوضات التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد الرابع عشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي في أعقاب تنفيذ مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ولكن قبل تنفيذ المبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون. وتم الالتزام بموارد هائلة للتخفيف من أعباء الديون في إطار هاتين المبادرتين استجابة للأثار السلبية الكبيرة لارتفاع مستويات الديون الخارجية على جهود البلدان الفقيرة الرامية إلى الإسراع بوتيرة الحد من الفقر. والغرض من إطار القدرة على تحمل الديون هو كفالة عدم تقويض الجهود الإنمائية لأشد البلدان فقراً جراء ظهور مستويات غير محتملة من الديون مجدداً، وذلك عن طريق تقديم مساعدات إنمائية جديدة لتلك البلدان بشروط تتيح الوصول بالديون إلى مستويات يمكن تحملها والحفاظ على تلك المستويات، وكذلك من خلال دعم إدارة الديون على الصعيد القطري. ولئن كانت مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة والمبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون تتعاملان مع رصيد الديون فإن إطار القدرة على تحمل الديون يساعد على إدارة الديون المتراكمة في المستقبل. على أن هاتين المبادرتين أثرتا تأثيراً كبيراً على النطاق المادي لإطار القدرة على تحمل الديون بفضل دورهما الكبير في الحد من استفحال ديون أفقر البلدان.
- 2- ويعمل إطار القدرة على تحمل الديون داخل إطار نظم تخصيص الموارد على أساس الأداء المطبقة في المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي. فنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يحدد مستوى مخصصات البلدان، وأما إطار القدرة على تحمل الديون فيحدد صيغة تمويل تلك المخصصات، أي أنه يحدد ما إن كانت تلك المخصصات تقدم في شكل منح أو مزيج من المنح والقروض للبلدان ذات القدرة المنخفضة أو المتوسطة على تحمل الديون. وفي سياق التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي، وكذلك (في حالة المؤسسة الدولية للتنمية) استناداً إلى تحليلات قدرة البلدان على تحمل الديون التي قام بإجرائها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تم الاتفاق على ما يلي:
- (أ) تتلقى البلدان الفقيرة (أي المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي) ذات القدرة المنخفضة على تحمل الديون (بلدان "الضوء الأحمر") مساعدات من المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي في شكل منح بنسبة 100 في المائة
- (ب) تتلقى البلدان الفقيرة ذات القدرة المتوسطة على تحمل الديون (بلدان "الضوء الأصفر") مساعدات في شكل منح بنسبة 50 في المائة
- (ج) تتلقى البلدان الفقيرة ذات القدرة الكبيرة على تحمل الديون (بلدان "الضوء الأخضر") مساعدات في شكل قروض بنسبة 100 في المائة.
- 3- وحفاظاً على مبدأ المكافآت الإيجابية على الأداء، وبغية توفير آلية داخلية للتعويض عن تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون (انظر أدناه)، تطبق المؤسسة الدولية للتنمية نهجاً للحجم المعدل على مخصصات نظام

تخصيص الموارد على أساس الأداء في ظل إطارها للقدرة على تحمل الديون. ويتم تحديداً تطبيق خصم اسمي بنسبة 20 في المائة على المخصصات المقدمة في شكل منح في ظل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء وفقاً لقواعد إطار القدرة على تحمل الديون. والواقع أن الخصم الذي تطبقه المؤسسة الدولية للتنمية يبلغ 14 في المائة تقريباً، منها 9 في المائة يتم استبقاؤها لتغطية جانب من تكاليف رسوم خدمة إطار القدرة على تحمل الديون، بالإضافة إلى 5 في المائة تقريباً نتيجة إعادة توزيع جزء من الخصم الاسمي على البلدان غير المتلقية للمنح وإعادة جزء منه إلى البلدان المتلقية للمنح.

4- وسوف يؤدي تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون إلى زيادة نسبة المنح في برامج المساعدة المقدمة من المؤسسة الدولية للتنمية، كما سيؤدي، في حال ثبات جميع العوامل، إلى خفض التدفقات المالية التي تدخل إلى المؤسسة الدولية للتنمية على الأجل الطويل (ولأي مؤسسة مالية أخرى متعددة الأطراف تقوم بتنفيذ إطار للقدرة على تحمل الديون) بسبب خسائر مدفوعات أصل القروض وحصيلة رسوم الخدمة. وقد أكدت اتفاقية التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لصندوق التنمية الأفريقي مبدأ عدم تكبد أي خسائر جراء تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون، وتم الاتفاق على وضع آليات للتعويض. وأما التكلفة الرئيسية التي تتحملها المؤسسات المالية متعددة الأطراف التي تقوم بتنفيذ إطار للقدرة على تحمل الديون فهي تتمثل في المبالغ المتنازل عنها من مدفوعات سداد أصول الموارد المقدمة كمنح وليس في شكل قروض. وتم الاتفاق في إطار التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي على التعويض بالكامل من الأعضاء المشاركين في تجديد الموارد عن "الخسائر" الفعلية لمدفوعات سداد أصول القروض على أساس الدفع عند نشوء الحاجة (أي أن تلتزم الدول الأعضاء بالمساهمة في تقديم موارد إضافية إلى جانب الدعم الأساسي لعمليات تجديد الموارد المقبلة بما يعادل خسائر مدفوعات سداد أصول القروض الناجمة عن تطبيق إطار القدرة على تحمل الديون في فترة التجديد السابقة). وإضافة إلى ذلك فقد تم الترخيص للمؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي باستخدام نظام معقد للتعويض عن رسوم الخدمة الضائعة على أساس استبقاء جزء من خصومات نهج الحجم المعدل في عمليات القروض المختلطة. وترمي هذه الآليات معاً إلى توفير غطاء بنسبة 100 في المائة لتدفقات الموارد الضائعة من المؤسسات المالية متعددة الأطراف جراء تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون.

5- وفي سياق الالتزام الكامل من الصندوق بالجهود الدولية الرامية إلى التخفيف من أثر عبء الديون التي لا يمكن تحملها على وتيرة الحد من الفقر (من خلال مشاركته في مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون)، وعلى ضوء التشديد العالمي على تنسيق ومواءمة المساعدة الإنمائية، أوصى تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق الذي أقره مجلس محافظي الصندوق في دورته التاسعة والعشرين التي عقدت في 16 فبراير/شباط 2006، بما يلي:

- (أ) بدءاً من العام 2007 يجب على الصندوق أن يعتمد النمط الذي تتبناه المؤسسة الدولية للتنمية في تطبيق إطار للقدرة على تحمل الديون ليحكم تخصيص المساعدة إلى البلدان المؤهلة لتلقي المساعدات التيسيرية للغاية وذات المخاطر العالية والمتوسطة لإجهاد الديون.
- (ب) أن تُعدّل المواد المعنية من اتفاقية إنشاء الصندوق بما يتيح تشغيل إطار القدرة على تحمل الديون.
- (ج) أن يستند إطار القدرة على تحمل الديون الذي يعتمده الصندوق إلى التحليلات القطرية الاقتصادية التقنية (العتبات الإرشادية لعبء الديون) لخطر ضائقة المديونية (وفي نهاية المطاف التحليلات

الاستشرافية للقدرة على تحمل الديون على مدى عشرين عاما) التي تُعدها المؤسسات الدولية المعنية المختصة في هذا المجال، أي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بالتعاون مع البلدان المعنية.

(د) أن توافق الدول الأعضاء في الصندوق، ولاسيما منها الجهات المساهمة الرئيسية في المساعدة الإنمائية الرسمية، على تعويض الصندوق بصورة كاملة عن مدفوعات أصول القروض الضائعة نتيجة تطبيق إطار القدرة على تحمل الديون وذلك على أساس الدفع عند نشوء الحاجة حسب النموذج الذي تبنته المؤسسة الدولية للتنمية في تجديدها 14.

(هـ) أن ترفع إدارة الصندوق إلى المجلس التنفيذي، في سبتمبر/أيلول عام 2006، اقتراحات بشأن تشغيل إطار القدرة على تحمل الديون، بما في ذلك أحكام تتعلق برفع التقارير عن التقدم المحرز؛ والآثار على الأوضاع المالية للصندوق؛ ومضامين صرف قروض الصندوق للبلدان النامية، وتنفيذ نهج الحجم المعدل لتوليد التعويض عن رسوم الخدمة الضائعة؛ ومشاركة الصندوق في أنشطة التعاون بين المؤسسات المالية متعددة الأطراف الرامية إلى صقل واستعراض المنهجيات المستخدمة في ظل إطار القدرة على تحمل الديون، وكذلك في ضمان اتساق نهج الصندوق مع النهج المستخدمة في المؤسسات المالية متعددة الأطراف الأخرى.

6- كما قام مجلس المحافظين أثناء إقرار تلك التوصيات بتعديل الأحكام ذات الصلة في اتفاقية إنشاء الصندوق بما يتيح تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون.

7- وفي أعقاب اعتماد تقرير هيئة المشاورات، تحققت عدة تطورات أو كان من المزمع تحقيقها، بما في ذلك بدء سريان المبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون في صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الدولية للتنمية، ومصرف التنمية الأفريقي، واستعراض منهجية تقدير القدرة على تحمل الديون في سياق استعراض منتصف المدة للتجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية.

8- وبالنظر إلى أن قيام الصندوق بتنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون وتقدير تكلفته كان يعتمد على حسم المسائل المتعلقة في المؤسسة الدولية للتنمية والتي كان من المنتظر حسمها خلال الفصلين الثالث والرابع من عام 2006 فقد تأجل عرض اقتراحات الصندوق بشأن تنفيذه لإطار القدرة على تحمل الديون إلى دورة المجلس التنفيذي في أبريل/نيسان 2007. ويتفق ذلك والوضع في مصرف التنمية الآسيوي الذي كان هو الآخر بانتظار إيضاح نهائي بشأن منهجية المؤسسة الدولية للتنمية من أجل إعداد وثيقة خيارات لاستعراض منتصف المدة للتجديد التاسع لموارد صندوق التنمية الآسيوي.

9- وتم حتى تاريخه تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون تنفيذا كاملا في المؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي في إطار التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لصندوق التنمية الأفريقي على التوالي. وأكد استعراض منتصف المدة للتجديد الرابع عشر للمؤسسة الدولية للتنمية النهج الشامل (مثل التصنيف الثلاثي ومستوى عنصر المنح في تحديد البلدان المعرضة للمديونية) وأجاز التحول المتوقع نحو التحليل الاستشرافي للقدرة على تحمل الديون (الذي ينبغي أن يشترط مستوى أقل من التقلبات في تصنيفات القدرة على تحمل الديون). وتشير حالياً تقديرات المؤسسة الدولية للتنمية إلى أن المؤسسة ستقدم 21 في المائة من دعمها للبلدان في شكل منح. ولم يتم حتى الآن اختبار آلية التعويض على أساس الدفع عند نشوء الحاجة، ولن يبدأ استخدامها قبل بضع سنوات بسبب فترة السماح على قروض المؤسسة.

ثانيا - اعتبارات تتعلق بتنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق

معدل خصم نهج الحجم المعدل

10- تكمن الميزة النسبية للصندوق في تحليل الفقر الريفي وليس في تحليل مواطن القصور في الاقتصاد الكلي. كما أن من الحتمي تقديم المساعدة الإنمائية من خلال نهج متسقة ومتناغمة. ولذلك فقد قرر مجلس المحافظين في عام 2006 أن ينفذ الصندوق إطاراً للقدرة على تحمل الديون استناداً إلى تحليلات القدرة على تحمل الديون التي أعدها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. على أن مجلس المحافظين لفت الانتباه بشكل خاص عند إقراره لتوصيات هيئة المشاورات إلى مسألة تنفيذ نهج للحجم المعدل في الصندوق من خلال الإشارة إلى تنفيذ نهج حجم معدل ملائم (أضيفت الحروف السمكية). ويعبر مستوى الخصم والآلية المستخدمة في نهج الحجم المعدل في كل مؤسسة مشاركة عن قرارات بشأن التوازن الملائم بين أهداف المؤسسة، ولا يقوم على قواعد محددة أو يشكل عنصراً جوهرياً في إطار القدرة على تحمل الديون. وتشمل الأبعاد الحاسمة في إطار القدرة على تحمل الديون التحديد المشترك للبلدان المعرضة للمخاطر، واتباع نهج مشترك في التمويل على أساس المنح في حالات التعرض للمديونية بدرجات شديدة ومتوسطة. وأما تطبيق نهج الحجم المعدل فهو أمر تقررته كل مؤسسة على أساس هيكلها الخاص بها وإمكاناتها وأهدافها.

11- وكما جاء من قبل فإن خصم نهج الحجم المعدل الذي تطبقه المؤسسة الدولية للتنمية في ظل إطار القدرة على تحمل الديون يبلغ 20 في المائة من قيمة المنح المقدمة في ظل إطار القدرة على تحمل الديون إلى البلدان المؤهلة للحصول على مساعدات من المؤسسة الدولية للتنمية والتي تعاني مشاكل في قدرتها على تحمل الديون. وتحفظ المؤسسة الدولية للتنمية بنسبة 9 في المائة للآلية التعويضية (من خلال الإقراض المختلط) وتعيد توزيع 11 في المائة على جميع البلدان. وتعتبر المؤسسة الدولية للتنمية مصدراً مهماً للتمويل العام لكثير من الجهات المقترضة، وأما نسبة الـ 20 في المائة فالغرض منها هو إعطاء إشارة قوية، من بين جملة أمور، عن فوائد الإدارة المالية العامة السليمة.

12- وخلافاً لما في المؤسسة الدولية للتنمية فإن أهمية برنامج المساعدات في الصندوق ليست كبيرة بالقدر الذي يعطي إشارات ذات مغزى عن الإدارة السليمة للديون من خلال تنفيذ نهج الحجم المعدل، وإن كان من المهم الحفاظ على مبدأ المكافآت الإيجابية على الأداء الذي يشكل دعامة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء في الصندوق. ومن ناحية أخرى فإن من الأهمية القصوى تحقيق أكبر زيادة ممكنة في تدفق الموارد إلى مجال يعاني نقص الدعم، وهو التنمية الريفية والحد من الفقر. وبالنظر إلى أن (أ) تطبيق معدل خصم مرتفع في ظل نهج الحجم المعدل في الصندوق سيقلل كثيراً من تدفقات الموارد المسبقة إلى بعض أفقر البلدان وأشدّها تعرضاً للضعف (ينطوي تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق في عام 2007، على سبيل البيان، على تقديم المساعدة في شكل منح بنسبة 100 في المائة إلى بروندي، وكمبوديا، وجزر القمر، وغينيا، وغينيا-بيساو، وقيرغيزستان، وسيراليون؛ وفي شكل منح بنسبة 50 في المائة لأنغولا، وإثيوبيا، وليسوتو، وملاوي، ونيكاراغوا، وطاجيكستان)؛ (ب) من شأن تطبيق معدل خصم مرتفع أن يشكل تحدياً لقدرة الصندوق على الحفاظ على مستوى الالتزام بالموارد لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لأن الخصم سيركز بشدة على البلدان الواقعة في ذلك الإقليم (9 من بين 14 بلداً تتدرج تحت فئة بلدان "الضوء الأحمر" و"الضوء الأصفر" في برنامج العمل الإشاري للصندوق لعام 2007 وفقاً للتصنيف المعمول به حالياً في البنك الدولي/صندوق النقد الدولي)؛ (ج) مساهمة الصندوق في الرسالة المتعلقة

بأهمية الإدارة السليمة للديون ستنطوي على أثر محدود على ممارسات إدارة الديون، ويمكن القول بأن معدل الخصم المطبق في نهج الحجم المعدل في الصندوق ينبغي أن يكون إيجابياً، بل وينبغي أن يقل كثيراً عن نسبة الـ 20 في المائة التي تطبقها المؤسسة الدولية للتنمية. وعلى ضوء تلك الاعتبارات، يوصى بتطبيق نسبة 5 في المائة في الصندوق حفاظاً على مبادئ نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء والحد قدر المستطاع من أثر إطار القدرة على تحمل الديون على التدفقات المسبقة للمساعدات الموجهة إلى أفقر البلدان وأشدّها ضعفاً.

وضع حصيلة آلية خصم نهج الحجم المعدل

13- تضع المؤسسة الدولية للتنمية 9 في المائة من الخصم البالغ 20 في المائة (من المنح المقدمة في إطار نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء) في عمليات الإقراض المختلط، وأما سائر النسبة، وهي 11 في المائة، فيُعاد توزيعها من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. ولا يشترك الصندوق في عمليات خلط القروض، ولذلك فإن العائدات المترتبة على خصم نهج الحجم المعدل في الصندوق ينبغي أن يعاد توزيعها بالكامل من خلال الآلية المستخدمة في النصف المتبقي من خصم نهج الحجم المعدل في المؤسسة الدولية للتنمية ذاتها، أي ينبغي إعادة توزيعها من خلال نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء.

التكاليف التي يتحملها الصندوق

14- لن ينجح عن تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق أي آثار على الجانب الأكبر من المساعدات الإنمائية المقدمة من الصندوق. وسوف يظل نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء يحدد مخصصات المساعدة للبلدان؛ ولن تطرأ أي تغييرات على شروط تمويل المساعدات للبلدان المؤهلة للاقتراض بشروط عادية ومتوسطة؛ وأما المساعدات المقدمة بشروط تيسيرية للغاية في ظل عدم وجود إطار للقدرة على تحمل الديون فلن يُستخدم منها سوى جزء فقط في شكل منح في حالة تطبيق إطار للقدرة على تحمل الديون. وكما جاء أعلاه فإن تحويل جزء من المساعدة من قروض تيسيرية للغاية إلى منح سيؤثر على تدفق الموارد إلى الصندوق في المستقبل، مما يستلزم الاحتكام إلى المبدأ العام لإطار القدرة على تحمل الديون الذي ينبغي ألا تترتب عليه أي تكاليف على المؤسسات المالية متعددة الأطراف المعنية، وينبغي تعويض تلك المؤسسات تعويضاً كاملاً عن المدفوعات المتنازل عنها من أصل القروض ورسوم الخدمة من خلال الجمع بين آلية التعويض على أساس الدفع عند نشوء الحاجة المرتبطة بعملية تجديد الموارد وبين الدخل العائد من تطبيق نهج الحجم المعدل.

15- ولا تستطيع أي مؤسسة مشاركة من المؤسسات المالية متعددة الأطراف أن تحدد بدقة تكلفة إطارها للقدرة على تحمل الديون بسبب استحالة التنبؤ بحالة قدرة كل بلد على تحمل الديون في المستقبل، وكذلك بسبب ربط حجم المنح المقبلة بحجم برامج العمل المقبلة والأداء القطري مقابل معايير نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، وما إلى ذلك. وبالتالي فإن قوة ومرونة التزام الأعضاء بالتعويض يضمنان في نهاية المطاف عدم وقوع أي آثار مالية على موارد المؤسسات المالية متعددة الأطراف جراء تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون.

16- ويمكن في أفضل الأحوال تقدير حجم التكلفة الممكنة وتوقيتها. وأما النهج الذي يتبعه الصندوق فهو تقدير أثر إطار القدرة على تحمل الديون على الملامح العامة لشروط تمويل برنامج عمل الصندوق خلال فترة

التجديد السابع للموارد (استنادا إلى ما ينشره الصندوق عن مخصصات نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء والتصنيفات الحالية لقدرة البلدان على تحمل الديون)، ثم حساب الأثر المتوسط والطويل الأجل لهذا التغيير بتطبيق نفس الملامح العامة على برنامج العمل في إطار عمليات تجديد الموارد المقبلة.

17- ويجري تحليل تصورين اثنين لإطار القدرة على تحمل الديون، وهما تطبيق خصم نهج الحجم المعدل بنسبة 5 في المائة وبنسبة 20 في المائة، مع الأخذ بنهج المنح القطرية الذي تتبناه المؤسسة الدولية للتنمية الدولية. ويعرض الجدول أدناه فروق تدفقات الموارد التي ستتحقق في مدفوعات سداد أصول القروض المستلمة ومدفوعات رسوم الخدمة المستلمة (بما يعبر عن التوازن المتحقق بمرور الوقت بين الخسائر الناجمة عن ارتفاع نسبة المنح في برنامج العمل من ناحية، وارتفاع نسبة التمويل بشروط عادية ومتوسطة من الناحية الأخرى). وهذان يمثلان فئتين للخسائر التي من أجلها تم إدخال الآلية التعويضية في إطار التجديد الرابع عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية والتجديد العاشر لموارد صندوق التنمية الأفريقي. ويشير الجدول إلى الأثر المالي لمواصلة تطبيق إطار القدرة على تحمل الديون باستخدام كلا التصورين (أي خصم نهج الحجم المعدل بنسبة 5 في المائة وخصم نهج الحجم المعدل بنسبة 20 في المائة) في إطار هاتين الفئتين في كل فترة من فترات تجديد الموارد حتى نهاية فترة التجديد الحادي عشر.

تصورات مدفوعات سداد أصول القروض ورسوم الخدمة الضائعة نتيجة تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون في الصندوق

(ملايين الدولارات الأمريكية)

مدفوعات رسوم الخدمة المتنازل عنها		مدفوعات أصول القروض المتنازل عنها		فترة تجديد الموارد
نهج الحجم المعدل بنسبة 20%	نهج الحجم المعدل بنسبة 5%	نهج الحجم المعدل بنسبة 20%	نهج الحجم المعدل بنسبة 5%	
0.01	0.02-	-	-	السابع
0.21	0.28-	-	-	الثامن
0.39-	1.95-	-	-	التاسع
2.53-	5.48-	3.50-	3.90-	العاشر
5.96-	10.30-	34.87-	38.77-	الحادي عشر

18- وبالنظر إلى فترة السماح على سداد قروض الصندوق المقدمة بشروط تيسيرية للغاية فإن تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون لن يترتب عليه أي أثر على مدفوعات أصول القروض خلال فترات التجديد السابع والثامن والتاسع، ولن يترك سوى أثر لا يذكر على رسوم الخدمة. وسوف يخسر الصندوق بعد ذلك مدفوعات سداد أصول القروض بما مقداره 38.77 مليون دولار أمريكي خلال فترة التجديد الحادي عشر للموارد في ظل تطبيق خصم نهج الحجم المعدل بنسبة 5 في المائة (أو 34.87 مليون دولار أمريكي عندما تكون نسبة الخصم 20 في المائة). وسوف يكون الأثر فيما يتعلق بمدفوعات رسوم الخدمة متواضعا حتى نهاية فترة التجديد الحادي عشر للموارد. وأما التحول الشامل لبرنامج القروض والمنح من البلدان المؤهلة للحصول على قروض بشروط تيسيرية للغاية ومنح في ظل إطار القدرة على تحمل الديون فلا يرجح أن

يتجاوز نسبة تتراوح بين 1 و1.5 في المائة من برنامج العمل على ضوء خصم نهج الحجم المعدل بنسبة 5 في المائة والمستوى القياسي الأخير للالتزام بأكثر من 80 في المائة من القروض المقدمة بشروط تيسيرية للغاية.

ثالثا - تطور إطار القدرة على تحمل الديون في المستقبل

19- إطار القدرة على تحمل الديون هو آلية جديدة في الهيكل الإنمائي الدولي، ومن المرجح أنه سيتطور في المستقبل على ضوء الخبرة المكتسبة من تنفيذه واستجابة للتغيرات في شكل مديونية البلدان الفقيرة وإدارة الديون. وبالنظر إلى ما يسود من قلق إزاء تنسيق تنفيذ إطار القدرة على تحمل الديون بين المؤسسات المالية متعددة الأطراف فإن الصندوق سيواصل المشاركة في عملية المعلومات والتنسيق لإطار القدرة على تحمل الديون في المؤسسات المالية متعددة الأطراف التي تطورت حول تنفيذ وتمويل مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.