الأمم المتحدة

A/70/311

الجمعية العامة

Distr.: General
11 August 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون

البند ١٨ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي

النظام المالي الدولي والتنمية

تقرير الأمين العام**

موجز

يوجز هذا التقرير المقدم عملا بقرار الجمعية العامة ٢٠٦/٦٩، المعلومات المقدمة عن الاتجاهات الأخيرة لتدفق رؤوس الأموال من الجهات الدولية الرسمية والخاصة إلى البلدان النامية، وعن الجهود الحالية الرامية إلى تعزيز النظام المالي الدولي لتنفيذ خطة التنمية المستدامة المقبلة بحلول عام ٢٠٣٠. ويسلط التقرير الضوء أيضا على الاتفاقات والالتزامات ذات الصلة الواردة في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، فيما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية، والتنظيم المالي، وحالات العجز عن تسديد الديون السيادية، وشبكة الأمان المالية العالمية، والمراقبة المتعددة الأطراف، وتنسيق السياسات، وإصلاح حوكمة المؤسسات المالية الدولية.

* A/70/150.

** أُعد هذا التقرير بالتشاور مع موظفي الجهات المؤسسية الرئيسية المشاركة في عملية تمويل التنمية. لكن المسؤولية عن محتوياته تقع على عاتق الأمم المتحدة بمفردها.

030915 030915 15-13429 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

١ - سلَّمت الجمعية العامة، في قرارها ٢٠٦/٦٩، بضرورة مواصلة الجهود وتكثيفها لتعزيز تماسك النظم النقدية والمالية والتجارية الدولية واتساقها، وكررت تأكيد أهمية كفالة أن تكون هذه النظم منفتحة منصفة شاملة لكي تكمل الجهود الوطنية وتحقق التنمية المستدامة، بما في ذلك الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، وأكدت ضرورة تعبئة قدر كبير من الموارد من شتى المصادر واستخدام التمويل استخداما فعالا من أجل النهوض بالعمالة الكاملة المنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع.

٢ - وفي المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي عقد في أديس أبابا من ١٣ إلى ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٥، درس رؤساء الدول والحكومات والممثلون رفيعو المستوى المسائل المتعلقة بالفجوات في تمويل التنمية، وفي تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة جميعها، واعتمدوا خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية[(١)]. وعلى الرغم من أن الاحتياجات في هذا المجال هائلة، فقد أشارت خطة العمل إلى أن التحدي المتعلق بتلبيتها ليس بالأمر المستحيل. وعلاوة على ذلك، ووفقا لما ورد في تقرير لجنة الخبراء الحكومية الدولية المعنية بتمويل التنمية المستدامة، فإن المدخرات الخاصة والعامة المتاحة على الصعيد العالمي ستكون كافية لتمويل الاستثمارات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة للجميع[(٢)]. ومع ذلك، فإن أنماط الاستثمار الحالية بحاجة إلى تغيير. وفي حين انه لا يوجد حل واحد بسيط في مجال السياسات، فقد أكدت خطة العمل أهمية تهيئة بيئات محلية ودولية مؤاتية لتأمين تمويل على أساس مستدام. وأكدت أن تعبئة الموارد اللازمة سيستلزم بذل جهد متضافر يستفيد من جميع الجهات الفاعلة وجميع الموارد، بما في ذلك الموارد العامة والخاصة المحلية والدولية. ووفقا لما جرى التسليم به في توافق آراء مونتيري، وأعيد تأكيده في إعلان وخطة عمل الدوحة، يتحمل كل بلد مسؤولية تنميته الاقتصادية والاجتماعية. وفي الوقت نفسه، يتعين دعم جهود التنمية الوطنية بتهيئة بيئة دولية مؤاتية، تشمل نظاما ماليا دوليا مستقرا، ونظما عالمية للتجارة والنقد والمالية تتسم بالتجانس ويدعم بعضها بعضا، وحوكمة مدعمة ومعززة للاقتصاد على الصعيد العالمي.

---

(١) القرار ٣١٣/٦٩، المرفق.

(٢) A/69/315، الفقرتان ٢٢ و ٣٦.

ثانيا – التدفقات المالية الدولية إلى البلدان النامية

ألف – التمويل الدولي العام

٣ – وفقا لما تم التسليم به في خطة عمل أديس أبابا، فإن تحقيق الخطة الطموحة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة، يضع أعباء ثقيلة على الميزانيات والقدرات العامة، ويستلزم دعما دوليا معززا وأكثر فعالية، يشمل كل من التمويل بشروط ميسرة وبشروط السوق.

مقدار المساعدة الإنمائية

٤ – ازدادت المساعدة الإنمائية الرسمية الصافية المقدمة من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لها زيادة كبيرة منذ إعلان الألفية، ويقدّر أنها بلغت ١٣٥,٢ بليون دولار في عام ٢٠١٤[٣]، بعد أن كانت قد انخفضت إلى ١٣٢,٤ بليون دولار في عام ٢٠١١، وإلى ١٢٧,٦ بليون في عام ٢٠١٢ في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية والضغوط المالية في بعض البلدان الأوروبية. ولم تتجاوز إلا خمسة بلدان من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية الالتزام بتحقيق الهدف الذي حددته الأمم المتحدة بإنفاق ٠,٧ في المائة من دخلها القومي الإجمالي كمساعدة إنمائية رسمية. وبصفة جماعية، بلغت المساعدة الإنمائية الرسمية ٠,٢٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للبلدان المانحة في عام ٢٠١٤، مما خلف فجوة في تقديم المعونة قدرها ١٩١ بليون دولار، أو نسبة ٠,٤١ في المائة من الدخل القومي الإجمالي.

٥ – ويعكس التوزيع القطاعي للمساعدة الإنمائية الرسمية خلال حقبة الأهداف الإنمائية للألفية (٢٠٠٠-٢٠١٥) تركيز الأهداف على الاحتياجات الاجتماعية الأساسية، وأبرزها في مجالي الصحة والتعليم. وفي الآونة الأخيرة، حدثت أيضا زيادة سريعة في المساعدة الإنمائية الرسمية ذات الصلة بالمناخ. وبين فترتي ٢٠٠٧-٢٠٠٩ و ٢٠١٠-٢٠١٢، ازدادت هذه المساعدة بنسبة ١٥٠ في المائة، إلى ما متوسطه ٢١ بليون دولار سنوياً في الفترة الأخيرة. وبينما يسود اتفاق واسع النطاق على أن جميع المساعدات الإنمائية الرسمية ينبغي أن تكون مراعية للمناخ، فهناك مخاوف بشأن الآثار المترتبة على هذا الاتجاه بالنسبة لتخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية، لأن المساعدة الإنمائية الرسمية المتصلة بالمناخ عادة ما تفيد البلدان

(٣) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ”رغم استقرار المساعدات الإنمائية في عام ٢٠١٤، فإن التدفقات الموجهة إلى أشد البلدان فقرا ما زالت آخذة في الانخفاض“، باريس ٢٠١٥.

المتوسطة الدخل على نحو غير متناسب[٤]. وعلاوة على ذلك، فقد يؤثر هذا على إمكانية تقديم مبالغ إضافية لتمويل المناخ.

٦ - وبينما ازدادت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً زيادة كبيرة، بأكثر من الضعف من ٢١,٦ بليون دولار في عام ٢٠٠٠ إلى ٤٥,٨ بليون دولار في عام ٢٠١٠، فقد انخفضت في السنوات الأخيرة. وتجلى انخفاض المعونة المقدمة إلى تلك البلدان بصورة خاصة في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢. وتشير البيانات الأولية لعام ٢٠١٤ إلى استمرار انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية التي بلغ مجموعها ١٦ في المائة بالقيمة الحقيقية. وفي بلدان أفريقية جنوب الصحراء الكبرى، حدث انخفاض في المساعدات الثنائية بنحو ٥ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٤. وفي المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية الذي عقد في أديس أبابا، اتفقت البلدان المتقدمة النمو على وقف انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً. وتشجع خطة عمل أديس أبابا البلدان المتقدمة النمو على زيادة النسبة المستهدفة للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أشد البلدان فقراً إلى ٠,٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، وترحب بالتزام الاتحاد الأوروبي بإنفاق ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي على المساعدة، على أن توجه نسبة ٠,٢ في المائة إلى أقل البلدان نمواً بحلول عام ٢٠٣٠.

فعالية التعاون الإنمائي

٧ - بالإضافة إلى الالتزامات بزيادة مقدار المساعدة الإنمائية الرسمية، عمل المجتمع الدولي أيضا على تعزيز نوعيتها وفعاليتها. وعلى الرغم من إحراز قدر من التقدم في تنفيذ خطة عمل لجنة المساعدة الإنمائية بشأن فعالية المعونة، فلم يتحقق بالكامل سوى مؤشر واحد فقط من المؤشرات الـ ١٢ المتفق عليها بحلول وقت إجراء الاستعراض النهائي في عام ٢٠١١، مما يبرز العقبات السياسية والإدارية في تغيير العلاقات في مجال المعونة. ولإعادة تنشيط العملية، قامت مجموعة أوسع نطاقا، تضم حكومات ومنظمات ثنائية ومتعددة الأطراف وممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص، بإنشاء الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعال، التي تهدف إلى زيادة شمول رصد وتبادل الدروس المستفادة في مجال السياسات. ويدعم أيضا منتدى التعاون الإنمائي، الذي يجتمع تحت رعاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فعالية

(٤) معهد أعالي البحار للتنمية، ومعهد الموارد العالمية، ومعهد الاستراتيجيات البيئية العالمية ٢٠١٣، ''تعبئة التمويل الدولي للإجراءات المتعلقة بالمناخ: الدروس المستفادة من فترة البداية السريعة''.

التنمية عن طريق على وجه الخصوص تيسير رصد واستعراض التعاون الإنمائي وإخضاع كل من مقدميه والمستفيدين منه للمساءلة.

٨ - وبوجه عام، يمكن الإشارة إلى أنه تم إحراز تقدم في أمور منها تحرير المعونة من القيود، وفي الإبلاغ عن المساعدة الإنمائية الرسمية في الميزانيات الوطنية للبلدان المتلقية للمعونة، وفي استخدام النظم الإدارية القطرية في إدارة البرامج والمشاريع المموَّلة من المعونة. ومع ذلك، لا تزال الشروط التي تفرضها الجهات المانحة على المساعدة الإنمائية الرسمية مرهقة، ولا تزال الإجراءات الداخلية التي تتبعها الجهات المانحة معقدة، ولا يزال المشهد المجزأ يطرح تحديات في مجال التنسيق. وتشدد خطة عمل أديس أبابا على أهمية تعزيز فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية وتحسين جودتها، وتدعو إلى تقديم بيانات عن فعالية المعونة وأدلة على تحقق نتائج ملموسة.

٩ - ويؤدي التعاون المالي والتقني فيما بين البلدان النامية دورا متزايد الأهمية في التنمية. وتبين التقديرات المستندة إلى البيانات المتاحة أن التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب ربما يكون قد بلغ ٢٠ بليون دولار في عام ٢٠١٣ بفضل زيادة كبيرة في المساهمات المقدمة من بعض البلدان العربية[٥]. واتخذت البلدان النامية أيضا خطوات لإنشاء مؤسسات جديدة لتمويل التنمية، أبرزها مصرف التنمية الجديد والمصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية، اللذان يتوقع أن يوفرا ويحشدا موارد إضافية كبيرة، وخاصة لدعم تطوير البنية التحتية. وتبلغ قاعدة رأس المال الأوّلي المأذون بها للمصرفين ١٠٠ بليون دولار لكل مصرف، ومن المتوقع أن يتم التشغيل الكامل لكلتا المؤسستين الماليتين في عام ٢٠١٥. وقد رحبت بهاتين المبادرتين الجديدتين خطة عمل أديس أبابا التي تشجع البلدان النامية على القيام طوعا بتكثيف جهودها لتعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب، ومواصلة تحسين فعالية التنمية وفقا لأحكام وثيقة نيروبي الختامية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى للتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

باء - التدفقات الدولية لرأس المال الخاص إلى البلدان النامية

١٠ - ظلت الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى البلدان النامية قوية في عام ٢٠١٤، ووصلت إلى مستوى مرتفع جديد بلغ أكثر من ٧٠٠ بليون دولار، أي بزيادة نسبتها

(٥) لا يُصدر كثير من الشركاء المشاركين في التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب بيانات على أساس سنوي. وتستند الأرقام إلى البيانات التي جُمعت في إطار التحضير لتقرير التعاون الإنمائي الدولي الثاني الذي يصدر قريبا (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية).

٤ في المائة عما كانت عليه في عام ٢٠١٣، مما يمثل ٥٦ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر على الصعيد العالمي. وانخفضت، مع ذلك، التدفقات إلى الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بأكثر من النصف، إلى ٤٥ بليون دولار، حيث أدت النزاعات الإقليمية، والجزاءات المفروضة على الاتحاد الروسي، واحتمالات النمو السلبي إلى تثبيط المستثمرين الأجانب (وخاصة من البلدان المتقدمة النمو). وفي عام ٢٠١٤، أصبحت الصين، مع زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة ٣ في المائة، أكبر مستفيد من هذا الاستثمار[٦].

١١ - وفي الوقت نفسه، استمر الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى الخارج من البلدان النامية في الزيادة، ولا سيما من الصين، بما في ذلك من هونغ كونغ. وفي عام ٢٠١٤، استثمرت الشركات المتعددة الجنسيات في البلدان النامية وحدها ما يقرب من ٥٠٠ بليون دولار في الخارج، بزيادة قدرها ٣٠ في المائة عن العام السابق. ووصلت حصتها في الاستثمار الأجنبي المباشر إلى رقم قياسي قدره ٣٦ في المائة، بالمقارنة مع ١٢ في المائة في عام ٢٠٠٧، وهو العام الذي سبق الأزمة المالية. وفي عام ٢٠١٤، كانت هونغ كونغ والصين ثاني وثالث أكبر المستثمرين في العالم، بعد الولايات المتحدة الأمريكية[٧].

١٢ - وانتعشت بشكل كبير تدفقات حوافظ الاستثمار في رؤوس الأموال إلى الداخل في عام ٢٠١٤ من الانخفاض الحاد في عام ٢٠١٣، لتصل إلى حوالي ١٤٠ بليون دولار، مدفوعة في ذلك بتجدد البحث عن العوائد. وبحلول منتصف عام ٢٠١٤، ازدادت هذه التدفقات زيادة كبيرة في بلدان في آسيا وأمريكا اللاتينية، من بينها إندونيسيا والبرازيل والمكسيك والهند. وازدادت أيضا التدفقات إلى الداخل في أسواق أخرى منها تركيا وجنوب أفريقيا. وعلى النقيض من ذلك، استمر الانخفاض في تدفقات حوافظ الديون إلى الداخل في عام ٢٠١٤، إذ انخفضت من مبلغ ٣٩٠ بليون دولار في عام ٢٠١٣ إلى ٣١٠ بليون دولار. وعلى الرغم من هذا الانخفاض، فإن تدفقات الديون إلى الداخل أعلى بشكل ملحوظ عن مستويات ما قبل الأزمة[٨].

---

(٦) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، رصد الاتجاهات العالمية للاستثمار، رقم ١٨، ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

(٧) المرجع نفسه، رقم ١٩، ١٨ أيار/مايو ٢٠١٥؛ والأونكتاد، تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٥، حزيران/يونيه ٢٠١٥.

(٨) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٥، تحديث منتصف عام ٢٠١٥، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٥.

١٣ - وازدادت التدفقات المصرفية عبر الحدود بنسبة ٦ في المائة في عام ٢٠١٤[٩]، لكنها لا تزال تشهد تقلبات شديدة[١٠]. وشهد إقراض الصين أكبر زيادة بنسبة ٢١ في المائة. وتألفت الطفرة في الإقراض الدولي للصين أساسا من الإقراض للمصارف، على نحو أكثر شيوعا في المديونيات القصيرة الأجل. وارتفعت حصة المديونيات الدولية المستحقة في الصين التي تصل فيها مواعيد الاستحقاق المتبقية إلى عام واحد أو أقل من ٥٩ في المائة في نهاية عام ٢٠٠٨ إلى ٧٨ في المائة في نهاية عام ٢٠١٤. وفي الوقت نفسه، انخفضت حصة مديونيات المصارف عبر الحدود المقيمة بدولارات الولايات المتحدة في كثير من الاقتصادات السوقية الصاعدة الكبيرة. وفي حالة الصين، انخفض هذا المعدل بنسبة ١٥ نقطة مئوية، من ٥٤ في المائة في نهاية عام ٢٠٠٨ إلى ٣٩ في المائة في نهاية عام ٢٠١٤. وانخفضت أيضا حصة الدولار في الإقراض المصرفي عبر الحدود في حالة الاتحاد الروسي وتركيا والمكسيك ومقاطعة تايوان الصينية.

جيم - الديون الخارجية

١٤ - على المستوى الكلي، تبدو حالة ديون البلدان النامية حميدة بوجه عام، وإن كانت أعباء الديون لا تزال كبيرة في بعض البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وبلغت الديون الخارجية للبلدان النامية ٢٣,٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤ مقارنة بنسبة ٣٥,٤ في المائة في عام ٢٠٠٠. واعتبارا من عام ٢٠١٥، تمكنت المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون من التقليل إلى حد كبير من عبء الديون عن البلدان المستوفية لشروط التخفيف، وأوشكت الآن الخطط على الاكتمال، مع بلوغ ٣٦ بلدا من أصل ما مجموعه ٣٩ بلدا مستوفيا للشروط ''نقطة الإنجاز''[١١]. ولا يوجد إلا ثلاثة بلدان فقط من البلدان التي استوفت الشروط مسبقا،

(٩) مصرف التسويات الدولية، الإحصاءات المصرفية الدولية في نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، إدارة الشؤون النقدية والاقتصادية، نيسان/أبريل ٢٠١٥.

(١٠) مجموع تدفقات رؤوس الأموال الخاصة يساوي تدفقات الاستثمار المباشر والحوافظ واستثمارات ''أخرى''. ومع ذلك، فإن تعريف الاستثمارات ''الأخرى''، كما أفاد صندوق النقد الدولي، تغير مؤخرا - ويشمل الآن أيضا عددا من بنود التدفقات الرسمية (الحكومية). ويستخدم هذا التقرير ''التدفقات المصرفية''، حسب ما أفاد به مصرف التسويات الدولية، كدالة على تدفقات الاستثمارات الخاصة غير المباشرة والاستثمارات في غير الحوافظ. ومن المهم أن يوضع في الاعتبار أن مبلغ التدفقات المصرفية والاستثمارات المباشرة واستثمارات الحوافظ المالية لا يساوي بالضبط مجموع تدفقات رأس المال.

(١١) بلغت تشاد نقطة الإنجاز في نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٥؛ وحاليا ليس ثمة ''بلدان فقيرة مثقلة بالديون من المتاح لها تخفيف مؤقت''، بلغت نقطة اتخاذ القرار بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ولكن لم تصل بعد إلى نقطة الإنجاز.

وهي إريتريا والسودان والصومال، لم تبدأ بعد عملية تخفيف عبء الديون. وساعد تخفيف عبء الديون بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، في تحرير أموال من أجل إنفاق نفقات إضافية، على أمور منها الحد من الفقر.

١٥ - وفي الآونة الأخيرة، ولمواجهة أزمة الإيبولا، أنشأ صندوق النقد الدولي الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث والإغاثة، الذي أتاح ما قيمته ١٠٠ مليون دولار لمنح تخفيف جديد من عبء الديون لسيراليون وغينيا وليبريا، التي بلغت بالفعل نقطة الإنجاز في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

١٦ - وبينما انخفضت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل انخفاضا كبيرا منذ أوائل القرن الحادي والعشرين، فإن المجموع يخفي تراكم الديون بشكل سريع في مجموعة ''الدول الصغيرة''[١٢]، التي وقع عدد من بلدانها في شرك صعوبات تسديد ديونه على مدى فترة زمنية طويلة، مُظهراً نسبا مرتفعة للغاية للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وبالإضافة إلى ذلك، تزايدت نسبة الديون القصيرة الأجل في رصيد الديون الخارجية في السنوات الأخيرة في عدد من البلدان النامية.

١٧ - وبدأت نسب خدمة الدين الخارجي إلى الصادرات في الارتفاع أيضا، وإن كانت ما زالت دون المستويات المسجلة في السنوات الأولى للألفية. ونظرا لاحتمال حدوث زيادات في المستقبل في أسعار الفائدة، فإن خطر تزايد العجز في المستقبل عن تسديد الديون في البلدان المعرضة لمخاطر التجديد يستلزم إدارة فعالة. وعلى وجه الخصوص، أصدر عدد من البلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى والبلدان ذات الدخل المنخفض، بما في ذلك بعض البلدان التي استفادت من المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، سندات في الأسواق الدولية في السنوات الأخيرة. وثمة خطر يتمثل في أن بعض البلدان ستواجه مشاكل في إعادة تمويل ديونها عندما ترتفع أسعار الفائدة. ويمكن للسياسات المالية السليمة والاستراتيجيات الحصيفة لإدارة الديون أن تساعد في تخفيف حدة هذه المخاطر.

(١٢) ''الدول الصغيرة'' هو تصنيف تستخدمه أمانة الكومنولث. وتصنف إحدى وثلاثون دولة من الدول الأعضاء في رابطة الكومنولث على أنها دول صغيرة.

دال - الاختلالات العالمية وتراكم الاحتياطيات

١٨ - بعد تقلص طفيف في عام ٢٠١٣، استقر النطاق العالمي للاختلالات في الحسابات الجارية والاختلالات المفرطة في عام ٢٠١٤. وضاق العجز المفرط والفائض المفرط في بعض الحالات، ولكنهما اتسعا في حالات أخرى. ويأتي هذا عقب زيادات كبيرة خلال عدد من العقود الماضية، مع زيادة نسبة الاحتياطيات في جميع البلدان إلى الناتج العالمي الإجمالي من حوالي ٢ في المائة في الستينيات من القرن الماضي إلى أكثر من ١٥ في المائة بحلول عام ٢٠١٤. ولا تزال خطة سياسات الحد من الاختلالات المفرطة لم تكتمل بعد. وستكون جهود كل من الاقتصادات التي تحقق فوائض والاقتصادات التي تعاني من العجز معززة لبعضها بعضا وستدعم النمو.

١٩ - ومع ذلك، فإن الاختلالات العالمية تقل كثيرا عن الذروة التي بلغتها قبل الركود في عام ٢٠٠٧. وبينما لا تزال الولايات المتحدة هي البلد الذي سجل أضخم عجز في العالم، فإن العجز في حسابها الجاري انخفض من ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧ إلى ٢,٤ في المائة في عام ٢٠١٤. ومن بين البلدان الرئيسية ذات الفوائض، انخفض فائض الحساب الجاري للصين من أكثر من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧ إلى حوالي ٢ في المائة في عام ٢٠١٤: فقد ساعد الارتفاع الكبير في قيمة اليوان من عام ٢٠٠٧ فصاعدا في إعادة توجيه الاقتصاد الصيني نحو نمط زيادة الاستهلاك وزيادة الواردات. واستمر الفائض الذي تحققه ألمانيا في الارتفاع، إذا أصبح يعادل ٧,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مما ساعد على رفع الفائض المجمَّع لمنطقة اليورو إلى مستوى قياسي جديد، وهو اتجاه قد يتعزز إذا انخفضت قيمة اليورو. وأدى نقص أسعار النفط وسلع أساسية أخرى إلى انخفاض العجز في عدد من البلدان التي تستورد كميات كبيرة من السلع الأساسية، وإلى تحقق فوائض أقل، بل وحتى إلى حدوث عجز في البلدان التي تصدر كميات كبيرة من السلع الأساسية، وخاصة المملكة العربية السعودية وغيرها من بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية[١٣].

٢٠ - وانخفضت بقدر كبير الاحتياطيات المتراكمة في الاقتصادات السوقية الصاعدة والنامية. وفي عام ٢٠١٤، لم تزد الاحتياطيات في هذه البلدان إلا بمبلغ قدره ٦٦ بليون

(١٣) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٥، نسخة محدثة في منتصف عام ٢٠١٥، ٢٠١٥.

دولار، في حين كانت الزيادة السنوية في احتياطيات هذه المجموعة في الفترة من عام ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٣ في حدود مبلغ يتراوح بين ٤٣٩ بليون دولار إلى ١,٢٢ ترليون دولار[١٤].

٢١ - وتتفاوت أسباب تراكم الاحتياطي. فالاحتياطيات توفر ''تأمينا ذاتيا'' ضد الصدمات الخارجية المحتملة في الحسابات الجارية (ويعزى هذا في معظمه إلى التقلبات في أسعار السلع الأساسية) وفي حسابات رأس المال (بسبب التقلب في تدفقات رؤوس الأموال إلى الداخل والتدفقات إلى الخارج). وفي الوقت نفسه، يمكن أن تكون الاحتياطيات نتيجة غير مقصودة لاستراتيجيات النمو القائم على التصدير التي تنطوي على إبقاء العملات المحلية عند أسعار أقل من قيمها الحقيقية عن طريق تدخلات في سوق العملات.

٢٢ - وتتصل بعض تكاليف الفرصة البديلة بزيادة تراكم الاحتياطيات - وهي عبارة عن مدخرات البلدان النامية التي عادة ما تُستثمر في السندات الحكومية للبلدان المتقدمة النمو، وتستخدم في تمويل الاستثمار والاستهلاك في البلدان المتقدمة النمو. ومع ذلك فإن المكاسب المتحققة من مراكمة الاحتياطيات - في شكل نمو أسرع للصادرات والعمالة والناتج - قد تفوق تكاليف تنحية جزء من المدخرات الوطنية جانبا.

٢٣ - وستؤثر عدة تطورات هامة على الأوضاع الخارجية في عام ٢٠١٥ وهي: انخفاض أسعار النفط بشكل حاد؛ والتباين الدوري واختلاف السياسات النقدية فيما بين الاقتصادات الرئيسية؛ وحركة العملات المتصلة بذلك. ويهيمن على نمط التغيرات المتوقعة في الأجل القريب في الحسابات الجارية الأثر المترتب على انخفاض أسعار النفط، لكن هذا النمط تقابله جزئيا حركة العملات ذات الصلة وردود الفعل اللاحقة للإنفاق.

٢٤ - وأثّرت أيضا التغيرات التي حدثت مؤخرا في أسعار الصرف الفعلية الحقيقية، والتي بلغت ما يقرب من ١٠ في المائة في بعض الحالات، على الحسابات الجارية في عام ٢٠١٥. وكان لنمط التحركات الأخيرة في قيمة العملات الرئيسية، إلى جانب السياسات النقدية المتبعة في الآونة الأخيرة، آثار مفيدة على الاقتصاد العالمي، منها تخفيف حدة الأوضاع المالية العالمية. وفي الوقت نفسه، ستتعقد البيئة المالية العالمية في المستقبل جراء المخاطر المتنوعة المرتبطة بعملية الخروج من السياسات النقدية الميسّرة بصورة خاصة، مما يمكن أن يعطل الأسواق ويؤثر على الاقتصاد الحقيقي في بلدان العالم. ومن المرجح أن تكون الأسواق الصاعدة والبلدان التي تعاني حاليا من عجز مفرط في الحساب الجاري أكثر عرضة للخطر.

(١٤) صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي لعام ٢٠١٥: تباين النمو: العوامل الطويلة والقصيرة الأجل، نيسان/أبريل ٢٠١٥.

وينبغي أن يكون صناع السياسات على استعداد للاستجابة بمرونة للأوضاع المالية المتغيرة باستخدام مجموعة من الأدوات، منها تعزيز أطر السياسات العامة وإدارة حساب رأس المال.

ثالثا - تعزيز البنية المالية الدولية دعما لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

ألف - تعزيز الأطر التنظيمية المالية الدولية

٢٥ - تتضمن خطة عمل أديس أبابا اتفاقا بأن ''نعجل بإنجاز جدول أعمال الإصلاح بشأن تنظيم الأسواق المالية، بما في ذلك تقييم المخاطر العامة المرتبطة بالأسواق الموازية، وأسواق المشتقات، وإقراض الأوراق المالية، واتفاقات إعادة الشراء، والحد منها حسب الضرورة''[١٥]. وتلتزم الحكومات أيضا بمعالجة المخاطر الناشئة عن المؤسسات المالية التي تعتبر ''أكبر من أن يمكن تركها تنهار''، ومعالجة العناصر العابرة للحدود لإيجاد حل فعال لتلك المؤسسات المالية ذات الأهمية للنظام المالي التي تعاني من مشاكل.

٢٦ - ويركز النهج المتبع حاليا لإصلاح الأطر التنظيمية المالية الدولية في المقام الأول على كفالة أمان النظام المالي وسلامته، ويتمحور حول القطاع المصرفي من خلال اتفاق بازل الثالث. وتشمل الإصلاحات المنصوص عليها في اتفاق بازل الثالث زيادة المتطلبات الدنيا من رأس المال، وتحسين جودة رأس المال، وتحديد نسبة الرفع المالي، وتأمين هوامش أكبر من السيولة الاحتياطية (بما في ذلك الالتزامات الائتمانية الخارجة عن الميزانية)[١٦].

٢٧ - وشددت خطة عمل أديس أبابا على كفالة أن تدعم بيئة السياسات والبيئة التنظيمية استقرار الأسواق المالية وتعزز تعميم الخدمات المالية بطريقة متوازنة، مع توفير حماية مناسبة للمستهلك. ولايزال تحقيق التوازن بين الاستقرار، وخاصة في الحد من المخاطر النظامية، وكفالة إمكانية الحصول على الائتمان، وخاصة للإقراض عالي المخاطر في المجالات التي يمكن أن تكون ذات أهمية بالغة لتحقيق التنمية المستدامة، يشكل تحديا معقدا يواجهه صانعو السياسات نظرا لإمكانية أن يأتي أحدهما على حساب الآخر. ونتيجة لذلك، زاد التركيز على الآثار غير المقصودة لنظم بازل، وبخاصة على التمويل الطويل الأجل، وتمويل التجارة، وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمجالات الأخرى ذات الأهمية لتحقيق التنمية

(١٥) قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق، الفقرة ١٠٩.

(١٦) استحدث اتفاق بازل الثالث متطلبين لمعدل السيولة. ''معدل تغطية السيولة'' المفترض أن يقضي بإلزام المصارف بالاحتفاظ بما يكفي من أصول سائلة عالية الجودة لتغطية مجموع صافي التدفقات النقدية الخارجة على مدى ٣٠ يوما؛ و ''معدل صافي التمويل الثابت''، الذي يقتضي أن يتجاوز مقدار التمويل الثابت المبلغ المطلوب للتمويل الثابت خلال مدة سنة من الإعسار المستمر.

المستدامة. وكرد فعل، أجرى بعض البلدان تعديلات. فعلى سبيل المثال، وبسبب المخاوف التي راودت الاتحاد الأوروبي إزاء خطر الحد من الإقراض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، خفض الاتحاد متطلبات رأس المال المتعلقة بتلك المخاطر عند حساب المتطلبات المتعلقة بهامش الحفاظ على رأس المال[١٧].

٢٨ - ولمعالجة مسألة المؤسسات المالية التي تعتبر ''أكبر من أن يمكن تركها تنهار''، اقترح مجلس تحقيق الاستقرار المالي أن تمتلك المؤسسات المالية ذات الأهمية للنظام المالي قدرة على استيعاب الخسائر الكلية تتجاوز المعايير العامة التي حددها اتفاق بازل الثالث، وأن تضع خططا للإنعاش والحل (المعروفة أيضا بوصية التفويض بالتصرف في حالة العجز الكامل). واقترح أيضا أن تعطي البلدان الأولوية لهذا النهج في أطرها التنظيمية الوطنية. ودعا أيضا مجلس تحقيق الاستقرار المالي إلى اعتماد اتفاقات للتعاون عبر الحدود، ويقوم بوضع قواعد لحماية الاقتصادات الصغيرة التي تستضيف فروعا لمؤسسات مالية ذات أهمية للنظام المالي العالمي. ومعظم المصارف الدولية الكبيرة في طريقها لبلوغ نسب اتفاق بازل الثالث الجديدة المتعلقة برأس المال. وفي عام ٢٠١٤، لم يتجاوز مقدار النقص لدى أكبر المصارف التي شملتها الدراسة الاستقصائية، بما في ذلك المؤسسات المالية ذات الأهمية للنظام المالي العالمي، مبلغ ٤,٤ بلايين دولار لكي تفي بالنسبة المستهدفة البالغة ٧ في المائة (بما في ذلك هامش الحفاظ على رأس المال للمصارف الكبرى)، وهو انخفاض عن ٦٢ بليون دولار في عام ٢٠١٣.

٢٩ - وعلى الرغم من زيادة الوعي بالمخاطر التي تشكلها المؤسسات المالية العالمية ذات الأهمية للنظام المالي العالمي، فلم يجر بعد في بلدان كثيرة اعتماد الإصلاحات الهيكلية، التي تهدف إلى فصل الأنشطة المصرفية الأساسية عن الأنشطة القائمة على السوق. وتجري مناقشات أيضا بشأن تحديد نسبة الرفع المالي باعتبارها تدبيرا تكميليا يحظى بالمصداقية لمتطلبات رأس المال المستندة إلى المخاطر. وسيتم إجراء أي تعديلات نهائية على تعريف ومعايرة الحد الأدنى لنسبة الرفع المالي (المحددة حاليا بنسبة ٣ في المائة) بحلول عام ٢٠١٧. وبدأت، مع ذلك، المصارف الكبيرة في الكشف علنا عن نسبة الرفع المالي إلى هيئاتها الرقابية الوطنية في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

٣٠ - وبصورة أعم، يمكن أن تكون الأنظمة المعقدة صعبة التنفيذ ويصعب الإشراف عليها في بلدان كثيرة. ويدعو ذلك إلى وضع أنظمة بسيطة واسعة النطاق تشمل الالتزامات

(١٧) اتفاق بازل الثاني، الفقرة ٢٣١ (تعريف مخاطر أنشطة التجزئة)، والمادة ٥٠١ من أنظمة المتطلبات المتعلقة برأس المال.

الائتمانية المدرجة في الميزانية والالتزامات الائتمانية خارج الميزانية، وتشمل تدابير معاكسة للدورات الاقتصادية. ومع ذلك، سيظل هناك خطر من أن يتحول الإقراض الذي يستلزم رؤوس أموال كبيرة من الأنشطة المصرفية المنظمة إلى نظام صيرفة الظل الموازي.

٣١ - ووفقا لبيانات مجلس تحقيق الاستقرار المالي، نما نظام صيرفة الظل[١٨] بما قدره ٥ تريليون دولار في الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٤، ليصل إلى ٧٥ تريليون دولار في جميع أنحاء العالم. وتزعَّم المجلس عملية وضع إطار لإدارة المخاطر النظامية في نظام صيرفة الظل بهدف منع هذه المخاطر من التأثير على القطاع المصرفي المنظم. ووفقا للمجلس، ففي حين أن الاقتصادات المتقدمة، بحكم حجمها، لديها أكبر قطاعات صيرفة الظل، فإن أسرع معدلات النمو تحدث في الاقتصادات السوقية الصاعدة. فعلى سبيل المثال، حدث أسرع تزايد لنظام صيرفة الظل في الأرجنتين، التي شهدت قفزة بنسبة ٥٠ في المائة، وفي الصين، جاوز النمو نسبة ٣٠ في المائة. وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن نظام صيرفة الظل له سمات مختلفة في البلدان النامية عنه في البلدان المتقدمة. وفي بعض البلدان، يشمل عناصر التمويل الشامل، أي الوسطاء الماليين من غير المصارف الذين يسدون فجوة هامة في الائتمان. وهذا يؤكد ما ورد في خطة عمل أديس أبابا بشأن أهمية إدراج جميع أشكال الوساطة المالية في إطار تنظيمي متين، فضلا عن دعم الاستقرار المالي والإدماج المالي على نحو متوازن.

٣٢ - وأماطت أزمة عام ٢٠٠٨ أيضا اللثام عن المخاطر المرتبطة بالمشتقات غير المنظمة، التي زادت نسبة الرفع في النظام المالي زيادة كبيرة. ولوحظت المخاطر بوجه خاص في سوق المشتقات المتداولة خارج سوق الأوراق المالية، بما في ذلك انعدام الشفافية فيما يتعلق بمخاطر الطرف المناظر، وعدم كفاية الضمانات الرهنية، وعدم تنسيق إدارة التعثر. وأبلغ مجلس تحقيق الاستقرار المالي عن إحراز بعض التقدم في تنفيذ الإصلاحات التي وافقت عليها مجموعة العشرين لجعل أسواق المشتقات أكثر أمانا، مع قيام جميع الولايات الأعضاء في المجلس وعددها ١٩ [تعتبر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الأعضاء أيضا في المجلس مجموعة واحدة أو ولاية واحدة] بتطبيق على الأقل بعض متطلبات الإبلاغ، أو باعتماد تشريعات أو متطلبات في هذا المجال. ورغم أن من المتوقع أن تطبق ١٠ من الولايات الأعضاء في المجلس متطلبات إلزامية للمقاصة لبعض المنتجات بحلول نهاية عام ٢٠١٥، فلا تزال المشتقات المتداولة خارج سوق الأوراق المالية عند مستويات تقارب مستويات ما قبل الأزمة.

---

(١٨) يستخدم مصطلح نظام ''صيرفة الظل'' للإشارة أحيانا إلى الوساطة المالية غير المنظمة التي تيسر توليد الائتمان؛ ومع ذلك، يعرّف مجلس تحقيق الاستقرار المالي نظام صيرفة الظل على أنه نشاط الوساطة الائتمانية التي تشمل كيانات وأنشطة خارج النظام المصرفي العادي.

٣٣ - ولا تزال هناك فروق كبيرة بين البلدان فيما يتعلق بمدى تنفيذ الأطر التنظيمية المصرفية، وكذلك في ترجمة التشريعات إلى مبادئ توجيهية وطنية. ويرى البعض أنه يجب تنفيذ القواعد بطريقة منسقة ومتسقة نظرا لأن الفروق يمكن أن تؤدي إلى إضعاف المعايير. ومع ذلك، يرى آخرون أن الفروق ضرورية نظرا لاختلاف الأطر المؤسسية القطرية. ويعد لذلك القيام مؤخرا بإدماج مزيد من الأسواق الصاعدة في مجلس تحقيق الاستقرار المالي بكامل هيئته (الأرجنتين، وإندونيسيا، وتركيا، وجنوب أفريقيا، والمملكة العربية السعودية) خطوة هامة في سبيل ضمان أخذ طائفة أوسع من الآراء في الحسبان عند وضع المعايير والقواعد الدولية. وفي هذا الصدد، أكد قادة العالم من جديد في خطة عمل أديس أبابا التزامهم بتوسيع وتعزيز سبل إيصال صوت البلدان النامية وسبل مشاركتها في عملية صنع القرار وفي وضع القواعد في المجال الاقتصادي على الصعيد الدولي، وفي الحوكمة الاقتصادية العالمية.

باء - الإصلاح المتعدد الأطراف

شبكات الأمان المالي العالمية

٣٤ - منذ الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في عام ٢٠٠٨، شدد قادة العالم مرارا على الحاجة إلى شبكة عالمية وافية للأمان المالي[١٩]. ويمكن لشبكة الأمان أن توفر السيولة في أوقات الأزمات النظامية، وأن تقلل من الحافز الذي تجده البلدان لمراكمة الاحتياطيات الفائضة كشكل من أشكال التأمين الذاتي ضد الصدمات المعاكسة. وتدرك خطة عمل أديس أبابا أيضا الحاجة إلى تعزيز شبكة الأمان المالي الدولية الدائمة، التي تشمل صندوق النقد الدولي القوي وتعاونه مع المؤسسات المالية الإقليمية، مع ضمان استقلالية كل منها. وفي هذا الصدد، ضاعف صندوق النقد الدولي موارده المكرسة للإقراض بأربعة أضعاف منذ اندلاع الأزمة العالمية في عام ٢٠٠٨، واستحدث عدة أدوات جديدة للتمويل تهدف أساسا إلى الحد من الوصمة المرتبطة في الأذهان بالاقتراض من الصندوق، وتشجيع البلدان على طلب المساعدة قبل أن تواجه أزمة شاملة. وتشمل هذه الأدوات: خط الائتمان المرن، الذي يتيح إمكانية الحصول على قدر كبير مقدماً من موارد الصندوق بالنسبة للأعضاء الذين يتمتعون بأسس قوية للغاية؛ وأطر تنفيذ السياسات وأطر السياسات المؤسسية؛ وخط الوقاية والسيولة

(١٩) انظر، على سبيل المثال، البيانات الصادرة مؤخرا عن مجموعة العشرين، وصندوق النقد الدولي (صندوق النقد الدولي واللجنة المالية)، وإعلان فورتاليزا الذي اعتمدته البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا (بلدان مجموعة بريكس) وخطة عمل أديس أبابا.

الذي يوفر الدعم المالي للبلدان ذات الأسس الاقتصادية السليمة، والتي لديها أطر لتنفيذ السياسات وأطر للسياسات المؤسسية، ولكن لا تزال تعاني من بعض جوانب الضعف.

٣٥ - وخفف صندوق النقد الدولي أيضا القيود الزمنية المفروضة على الاستخدام الوقائي لتسهيلات الاستعداد الائتماني، ومدد الآجال الأولية المسموح بها لترتيبات التسهيل الائتماني الممدد، وزاد المرونة في تقسيط المدفوعات، وأتاح زيادة الترتيبات المخصصة للتخفيف في بعض الظروف وحدّ من المتطلبات المتعلقة بالوثائق الاستراتيجية للحد من الفقر المطلوبة للاستفادة من التسهيل الائتماني الممدد ومن أداة دعم السياسات في إطار استراتيجية الحد من الفقر، ويسر هذه المتطلبات. وإضافة إلى ذلك، فإن التسهيل الائتماني السريع في إطار الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر يفرض شروطا محدودة على البلدان المنخفضة الدخل التي تواجه احتياجات عاجلة تتعلق بميزان المدفوعات.

٣٦ - وللاحتفاظ بقدرة الصندوق على تقديم الدعم المالي للبلدان المنخفضة الدخل، قرر المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي أن يوزع على الدول الأعضاء، بالتناسب مع حصصها، ١,٧٥ بليون دولار من حقوق السحب الخاصة (حوالي ٢,٧ بليون دولار) من الاحتياطي العام المتأتي من الأرباح غير المتوقعة التي تحققت من مبيعات الذهب. وهذا التوزيع مرهون بتقديم ضمانات مُرضية من الدول الأعضاء بأنها ستقدم مساهمات جديدة لدعم القروض التساهلية تعادل ٩٠ في المائة على الأقل من المبلغ الموزع. وقد نُفِّذ هذا الحكم في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، وحتى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٥، تعهد ١٥٥ بلدا، يمثلون ٩٤,٣٧ في المائة من البلدان المشاركة، باستخدام نسبتهم في التوزيع لدعم الإقراض للبلدان المنخفضة الدخل[٢٠].

٣٧ - وقبل المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، أصلح صندوق النقد الدولي هيكله للإقراض لزيادة فرص الحصول على موارده التساهلية، ولتزويد أفقر البلدان بشبكة أمان أوسع لمواجهة الصدمات غير المتوقعة[٢١]. وتشمل التدابير الرئيسية زيادة معايير الوصول إلى جميع الخدمات التساهلية بنسبة ٥٠ في المائة، وإعادة تحقيق التوازن لمزيج التمويل بشروط تساهلية وبشروط غير تساهلية بموجب ترتيبات مختلطة، وتحديد سعر الفائدة بصفر لقروض التسهيل الائتماني السريع المقدمة إلى البلدان المنخفضة الدخل ذات الاحتياجات العاجلة المتعلقة بميزان المدفوعات.

---

(٢٠) www.imf.org/external/np/fin/prgt/second.htm.

(٢١) تمويل التنمية: تعزيز شبكة الأمان المالي للبلدان النامية (صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٢٠١٥).

٣٨ - وتتألف شبكة الأمان المالي العالمية من هيكل متعدد الطبقات يتضمن عناصر عالمية وإقليمية وثنائية ووطنية. وفي حين يوفر صندوق النقد الدولي أكبر عنصر من عناصر شبكة الأمان (بمقدار ١,٢٥ تريليون دولار)، ظهرت مجموعة من ترتيبات التمويل الإقليمية والمتعددة الأطراف لتوفير سيولة إضافية. وستظل الأطر الدائمة لخطوط السيولة لدى البنوك المركزية الرئيسية تؤدي دورا محوريا في أداء شبكة الأمان العالمية لوظيفتها. فعلى سبيل المثال، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، أضفى الاحتياطي الفيدرالي في الولايات المتحدة الطابع المؤسسي على خطوط المبادلة الدولارية التي وُضعت خلال الأزمة المالية العالمية مع مصرف كندا ومصرف إنكلترا والمصرف المركزي الأوروبي ومصرف اليابان والمصرف الوطني السويسري، بمبلغ مجموعه ٣٣٣ بليون دولار. وعلاوة على ذلك، دخل مصرف الصين الشعبي خلال السنوات الثماني الماضية في اتفاقات تبادل بقيمة كلية قدرها ٣,١٤ تريليون يوان (٥١٠ بليون دولار)، منها اتفاقات مع أوزبكستان، وجمهورية كوريا، والمصرف المركزي الأوروبي. وبالإضافة إلى ذلك، زادت في الآونة الأخيرة اتفاقات التبادل الإقليمية الصغيرة بين المصارف المركزية لاقتصادات آسيوية أخرى، منها إندونيسيا، وجمهورية كوريا، والفلبين، والهند، واليابان.

٣٩ - وقدمت الآلية الأوروبية الدائمة لتحقيق الاستقرار، العاملة منذ ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، مساعدة مالية إلى إسبانيا وقبرص. وفي تموز/يوليه ٢٠١٤ وقعت البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا (بلدان مجموعة ''بريكس'') معاهدة لإنشاء ترتيب احتياطي للطوارئ للتصدي لضغوط السيولة القصيرة الأجل، وتشجيع المزيد من التعاون فيما بين البلدان الأعضاء، وتعزيز شبكة الأمان المالي العالمية، وتكملة الترتيبات الدولية القائمة[٢٢]. وتضاعف حجم شبكة الأمان المالي الإقليمية في جنوب شرق آسيا، مبادرة تشيانغ ماي المتعددة الأطراف، التي تأسست في عام ٢٠١٠، إلى ٢٤٠ بليون دولار، في تموز/يوليه ٢٠١٤، وجرى رفع مستوى أمانتها العامة، وهي مكتب بحوث الاقتصاد الكلي التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا ''زائد ثلاثة''، إلى مستوى منظمة دولية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن مبادرة تشيانغ ماي قائمة منذ ١٥ عاما، فلم تُلتَمَس خدماتها بعد، في حين تمت الاستعانة مرارا بالصندوق الاحتياطي لأمريكا اللاتينية، الذي يعمل بشكل مستقل، منذ إنشائه في عام ١٩٧٨، بالرغم من صغر حجمه نسبيا.

(٢٢) معاهدة إنشاء ترتيب احتياطي للطوارئ لمجموعة بريكس، مؤتمر قمة بريكس السادس، ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٤.

٤٠ - وعلى الرغم من التقدم المبين أعلاه، فإن معظم آليات شبكات الأمان الإقليمية لا تزال غير كافية لتقديم ضمانات كافية في أوقات الطوارئ. وينبغي أن تركز الجهود الرامية إلى زيادة تعزيز تسهيلات الإقراض في وقت الأزمات على تعزيز مختلف طبقات شبكات الأمان المالي، وعلى تعزيز التعاون بين الآليات على مختلف المستويات. ومن شأن تعزيز التعاون وزيادة أوجه التكامل بين الترتيبات التمويلية الإقليمية والعالمية المتعددة الأطراف أن يسهم في تحقيق الاستقرار المالي والنمو المستدام على الصعيد العالمي.

الرقابة على الاقتصاد الكلي

٤١ - زاد صندوق النقد الدولي تركيزه على أثر المخاطر التي تهدد الاستقرار العالمي الناجمة عن القطاع المالي. وترسي استراتيجية الرقابة المالية لعام ٢٠١٢ الدعائم لصوغ إطار موحد للنظام للمالي الكلي يأخذ في الحسبان أوجه الترابط بين القطاعات المالية والصلات بين الظروف المالية واستقرار الاقتصاد الكلي والتفاعلات بين سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي في الأجل المتوسط. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، أدى اعتماد منهجية منقحة لتحديد الولايات ذات القطاعات المالية المهمة للنظام المالي إلى زيادة عدد البلدان التي يجب أن تخضع لتقييمات إلزامية للاستقرار المالي إلى ٢٩ بلدا.

٤٢ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أنجز صندوق النقد الدولي أحدث استعراض من استعراضات الرقابة التي تجرى كل ثلاث سنوات. ودرس الاستعراض الطريقة التي أجرى بها الصندوق تحليلاته الاقتصادية والمالية، وصاغ مشورة في مجال السياسات. وفي ذلك الاستعراض، خلص الصندوق إلى أن الإصلاحات الأخيرة أفضت إلى زيادة التركيز على الرقابة المستندة إلى المخاطر، التي أدت إلى تحسين استخلاص المعلومات عن الروابط الاقتصادية والمالية العالمية. غير أن الاستعراض كشف أيضا أنه لا يزال هناك مجال كبير لزيادة الفعالية في استغلال أوجه التآزر بين الرقابة الثنائية والمتعددة الأطراف. ودعا المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي إلى إجراء مزيد من التحليلات المنهجية للآثار غير المباشرة التي تمس الخارج والآثار المرتدة في بلدان النظام، وإلى زيادة التحديد الكمي لأثر المخاطر والآثار غير المباشرة على البلدان المتلقية. وبينما أثار الاستعراض أيضا سؤالا بشأن ما إذا كانت ولاية صندوق النقد الدولي كافية لدعم تقوية الدور الذي يقوم به الصندوق في التعاون العالمي، فلم يحظ اقتراح بتفويض فريق من الخبراء باستكشاف هذه المسألة بدعم المديرين التنفيذيين.

إصلاح الحوكمة في مؤسسات بريتون وودز

٤٣ - تدعو خطة عمل أديس أبابا إلى زيادة إعلاء صوت وتمثيل البلدان النامية في عمليات وضع القواعد وهيئات صنع القرار، بما في ذلك صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ولجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف[٢٣]. ووافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي ومجلس محافظيه على إدخال تغييرات على حوكمة الصندوق في عام ٢٠١٠، فيما يتصل باستعراضه العام الرابع عشر لنظام الحصص. وتعتبر هذه التغييرات خطواتٍ هامة صوب إيجاد هيكل للحوكمة أوسع تمثيلا وأسرع تجاوبا وأكثر خضوعا للمساءلة. وستضاعف الإصلاحات حصص البلدان الأعضاء، بينما تحول حقوق التصويت إلى الأعضاء الممثلين تمثيلا ناقصا، بما في ذلك البلدان ذات الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وتتوخى إصلاحات عام ٢٠١٠ أيضا مجلسا تنفيذيا منتخبا بالكامل، ينطوي على زيادة تمثيل البلدان الصاعدة والنامية. وتم الاتفاق على هذه الإصلاحات دفعة واحدة، الأمر الذي يستلزم تعديلا لمواد اتفاق صندوق النقد الدولي.

٤٤ - وكي يتسنى بدء دخول التعديل المقترح حيز النفاذ، يتعين استيفاء شرط قبوله من ١١٣ عضوا من أعضاء صندوق النقد الدولي ممن لديهم ما لا يقل عن ٨٥ في المائة من مجموع القوة التصويتية. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٥، بلغ عدد الذين قبلوا هذا التعديل ١٤٧عضوا من أعضاء الصندوق يتمتعون بقوة تصويتية مجموعها ٧٧,٢٥ في المائة. وفي نهاية المطاف، يتوقف اعتماد التعديل على موافقة المساهم الأكبر في صندوق النقد الدولي، وهو الولايات المتحدة، التي لم تقدم على الموافقة حتى الآن.

٤٥ - وحق التصويت في صندوق النقد الدولي توجهه صيغة الحصص، التي أعيدت معايرتها آخر مرة في عام ٢٠٠٨. وبموجب إصلاحات عام ٢٠١٠، كان من المقرر إصلاح صيغة الحصص بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، بالتوصل إلى اتفاق جديد بشأن إعادة توزيع قوة التصويت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ في سياق الاستعراض العام الخامس عشر للحصص. وتمخض استعراض صيغة الحصص عن بعض الاتفاقات، منها أن الناتج المحلي الإجمالي ينبغي أن يبقى أهم المتغيرات في أي إصلاح لصيغة الحصص، إلا أن المجلس التنفيذي وافق على أن تحقيق توافق عام في الآراء بشأن أي صيغة جديدة سيتم على أفضل وجه وقت إجراء الاستعراض العام الخامس عشر[٢٤].

(٢٣) القرار ٣١٣/٦٩، المرفق، الفقرة ١٠٦.

(٢٤) تقارير المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي عن استعراض صيغة الحصص، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

٤٦ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، خلص المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي إلى أنه سيلزم مزيد من الوقت لكي يكمل المجلس عمله بشأن الاستعراض العام الخامس عشر للحصص[٢٥]. وفي شباط/فبراير ٢٠١٥، اعتمد مجلس محافظي صندوق النقد الدولي قرارا يدعو إلى إتمام الاستعراض العام الخامس عشر بحلول ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، وهو الموعد النهائي المحدد بموجب مواد الاتفاق. وفي الوقت نفسه، دعا المحافظون المجلس التنفيذي إلى العمل على وجه السرعة، واستكمال العمل بشأن اتخاذ خطوات مؤقتة تسمح بإحراز تقدم ملموس في المجالات الرئيسية التي تغطيها إصلاحات عام ٢٠١٠ إلى حين تنفيذها الكامل. ولا يزال هذا العمل جاريا.

٤٧ - وفي عام ٢٠١٠، وافق المساهمون في البنك الدولي على إجراء استعراضات لنظام الأسهم في البنك الدولي للإنشاء والتعمير كل خمس سنوات بحيث تعكس التغييرات الاقتصادية. وركزت إصلاحات التصويت المتفق عليها في عام ٢٠٠٨ على أصغر البلدان وأشدها فقرا، بينما ركزت في عام ٢٠١٠ على البلدان المتوسطة الدخل والمانحة لرابطة التنمية الدولية. وأنشئ أيضا مقعد ثالث في المجلس التنفيذي لأفريقيا جنوب الصحراء في عام ٢٠١٠.

٤٨ - وكان الهدف المعلن لمرحلة عام ٢٠١٠ هو ضمان أن يكون البنك الدولي مفيدا وفعالا ومشروعا، مع تشديد لجنة من محافظي البنك على أهمية التحرك ''صوب قوة تصويتية عادلة'' في البنك الدولي على مدى الوقت، عن طريق اعتماد صيغة دينامية تعكس في المقام الأول الثقل الاقتصادي المتطور للبلدان ومهمة البنك الدولي في تحقيق التنمية[٢٦]. ونتيجة لذلك، ارتفعت القوة التصويتية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من ٤٢,٧ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٤٥,١ في المائة في تموز/يوليه ٢٠١٥، ومن المتوقع أن تبلغ الزيادة ٤٧,٢ في المائة بحلول آذار/مارس ٢٠١٧. غير أن بعض البلدان النامية تحتج بأن الإصلاحات لا تزال دون مستوى التمثيل الكامل لجميع البلدان، ولا سيما أقل البلدان نموا. وبدأ مجلس المديرين التنفيذيين لمجموعة البنك الدولي العمل في استعراض عام ٢٠١٥، الذي يهدف إلى ''الوصول إلى نقطة مرجعية لصيغة دينامية''، يمكن أن تستخدم في زيادات انتقائية لرأس المال.

---

(٢٥) صندوق النقد الدولي، إصلاحات عام ٢٠١٠ والاستعراض العام الخامس عشر للحصص، تقرير المجلس التنفيذي إلى مجلس المحافظين، ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤.

(٢٦) بيان مجموعة البنك الدولي/صندوق النقد الدولي ولجنة التنمية، نيسان/أبريل ٢٠١٠.

إعادة هيكلة الديون الخارجية

٤٩ - وفقا لما أظهرته مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، يحظى تخفيف عبء الديون بأهمية حاسمة في وضع البلدان على مسار مستدام. ومع ذلك، يسود توافق متزايد في الآراء، استنادا إلى التجربتين الأخيرتين لليونان والأرجنتين على وجه الخصوص، بأن عمليات تسوية أزمات الديون السيادية يلزمها تحسين. فالعمليات لا تزال لامركزية ومخصصة، فالبلد الذي يعاني من أزمة ديون عليه أن يتصل بفئات مختلفة من الدائنين من أجل إعادة هيكلة التزاماته. وكبديل، يجوز له أن يتصل بحكومة أو مؤسسة دولية لتقرضه أموالا يسدد بها الالتزامات المستحقة التي لن يمدد دائنوه العاديون أجلها. وكانت أول أزمة للديون الأوروبية المقدمة لليونان مثالا لحالة اليونان في الصدد.

٥٠ - ورغم أن إعادة هيكلة الديون السيادية تحدث بالفعل، فغالبا ما تكون ''أقل مما ينبغي وبعد فوات الأوان''. وفي الممارسة العملية، غالبا ما يتم التعامل مع مشاكل القدرة على الوفاء بالديون من خلال تمديد شروط السداد، ولكن ''بدون تخفيض الدين ضمانا للسداد'' أو تخفيض في القيمة الإسمية للديون المستحقة. وغالبا ما لا تستعيد هذه الأنواع من عمليات إعادة الهيكلة القدرة على تحمل أعباء الديون والوصول إلى الأسواق، مما يؤدى إلى تكرار عمليات إعادة الهيكلة والاعتماد على التمويل الرسمي.

٥١ - وحتى الآن، لم يتم استخدام نادي باريس، وهو الآلية القائمة المخصصة لإعادة هيكلة الديون الرسمية الثنائية لبعض البلدان الدائنة، إلا لإعادة هيكلة ديون البلدان النامية. وقد يستلزم ارتفاع مستويات الديون في بعض البلدان المتقدمة إجراء إعادة هيكلة لحل المشاكل نفسها، ولكن لا توجد سوابق أو قواعد محددة لإعادة هيكلة الديون الرسمية الثنائية لهذه البلدان.

٥٢ - وعادة ما تدار إعادة هيكلة الديون المصرفية من خلال نوادي استشارية غير رسمية تعرف باسم نوادي لندن. وبالإضافة إلى ذلك، تمثل ديون السندات الآن حصة كبيرة في تشكيلة ديون البلدان النامية عموما. ومن ثم فإن بنيان إعادة هيكلة الديون ما زال مجزءا. ولا يمكن إيجاد حل لإعادة هيكلة العناصر المختلفة للدين في إطار كيان جامع واحد، مما يستلزم منابر مختلفة، وهو ما قد يؤدي إلى تأخيرات في إعادة الهيكلة وارتفاع التكلفة للمدينين. ومن منظور الدائنين، فإن اللا نظام الحالي لا يكفل تحقيق المساواة بين الدائنين.

٥٣ - والتحديات التي تواجه تسوية مشاكل الدين المضمون بسندات في الوقت المناسب وعلى نحو وافٍ ترتبط بالدائنين والتهديد بالمقاضاة من جانب الدائنين الرافضين للتفاهم. وفي السنوات الأخيرة، انطوت ٥٠ في المائة تقريبا من حالات التخلف عن سداد الديون

السيادية على منازعات قانونية في الخارج (بالمقارنة بنسبة ٥ في المائة فقط في ثمانينيات القرن الماضي)، أثرت على ٢٥ بلدا. وشاركت صناديق الديون المتعثرة في٧٥ في المائة من الدعاوى القضائية[٢٧].

٥٤ - وكانت الحكومات في أمريكا اللاتينية وأفريقيا هي الأكثر تأثرا، فقد عُزيت إليها ٧٩ و ٢٧ دعوى مرفوعة من الدائنين، على التوالي. ورفعت معظم القضايا المتعلقة بأزمة الديون ضد بلدان متوسطة الدخل. ورُفع ما يقرب من ٣٠ في المائة من جميع الدعاوى ضد بلدان فقيرة مثقلة بالديون، أو ٣٤ من أصل ١٢٠ قضية[٢٧]. وعززت نتائج هذه المنازعات بشكل متزايد موقف الدائنين الرافضين للتفاهم.

٥٥ - وهناك نقص في البحوث المنهجية بشأن العائدات التي يحصل عليها الدائنون في الدعاوى القضائية، إلا أنها كانت مرتفعة في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، حقق أصحاب الدعاوى عائدا إجماليا قدره ٤٠٠ في المائة في الدعاوى القضائية ضد بيرو، و ٦٠ في المائة ضد بنما، و (نسبة مفترضة) ٢٧٠ في المائة ضد اليمن[٢٨].

٥٦ - وواكب هذه الصعوبات رد فعل لمواجهتها على صعيد السياسات الدولية. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، أقر المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي تعديلا لشرط المساواة في المعاملة الذي استثنى صراحة الالتزام بتسديد الديون إلى الدائنين على أساس نسبي. وعلاوة على ذلك، وبعد تعاون وثيق مع رابطة الأسواق الرأسمالية الدولية، أقر المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي الخصائص الرئيسية لبند معزز للعمل الجماعي، يشمل الإجراء المتعلق بالتصويت الأحادي الطرف، للحد من قدرة أقلية من الدائنين الرافضين للتفاهم على تقويض تداول السندات التي تحبذها غالبية حملة السندات المتضررين[٢٩]. ومنذ ذلك الحين، اعتمد عدد من البلدان السمات الأساسية لهذه التوصيات في إصداراتهم الجديدة للديون الدولية.

٥٧ - وثمة عيب هو أن هذه التغييرات لا تؤثر على الرصيد القائم فعلا لهذه الديون التي تراكمت بدون هذه الشروط الجديدة، وسيستغرق الأمر سنوات لكي تغطي الشروط

---

(٢٧) Julian Schumacher, Christoph Trebesch and Henrik Enderlein, "Sovereign Defaults in Court: The Rise of Creditor Litigation", May 2014.

(٢٨) المرجع نفسه، انظر التذييل، ''عائدات الدائنين من التقاضي''، ''... لا تمثل العائدات التكاليف الإجرائية، وخاصة تكاليف التمويل والتكاليف القانونية''.

(٢٩) انظر ''صندوق النقد الدولي يؤيد إصلاح عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية بطريقة أكثر تنظيما''، متاحة في الموقع الشبكي http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/NEW100614A.htm.

الجديدة رصيدا كافيا من ديون أي بلد. ويظل الرصيد القائم للديون معرضا للخطر إذا ما تعين على البلد أن يعيد الهيكلة في الفترة الانتقالية. وعلاوة على ذلك، فإن الفرضية الأساسية التي يقوم عليها الأساس المنطقي للتجميع هو أنه لا يمكن لأي مستثمر بمفرده أن يكون لديه حجم من الموارد يكفي لاتخاذ موقف بالمنع عندما يتم تجميع مجموعة من السندات. ومع ذلك، فبالنسبة للبلدان التي لديها سندات أقل عددا وبأحجام أصغر، فإن شروط التجميع لا يمكن أن تمنع المستثمرين من بناء موقف كبير بما يكفي لوقف إعادة الهيكلة. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التحسن في الصيغة التعاقدية لا ينطبق إلا على عقود السندات.

٥٨ - وثمة شاغل آخر يتعلق بالممارسة الحالية وهو أن الأوساط الرسمية تدفع أموالا بقدر غير مناسب من أجل خروج رأس المال الخاص من البلدان الواقعة في أزمة الديون، كما هو الحال فيما يبدو في اليونان. ويقترح المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي حاليا إدخال إصلاحات على إطار الإقراض بالصندوق من خلال عنصرين أساسيين هما: (أ) استحداث خيار ''إعادة توصيف الديون'' لجعل إطار الإقراض في الصندوق أكثر مرونة في الحالات التي يُقيّم فيها الدين بأن من الممكن تحمل أعباءه، وإن لم تكن احتمالات ذلك كبيرة؛ و (ب) إلغاء الإعفاء النظامي الذي يرى موظفو صندوق النقد الدولي أنه ثبت أنه غير فعال في التخفيف من سريان الأزمة ولا يشكل حلا متسقا لمعالجة الآثار غير المباشرة الناجمة عن أزمة الديون السيادية. ويسعى صندوق النقد الدولي إلى إيجاد توازن مدروس بتأنٍ بين التمويل والتكيف وإدارة الآثار غير المباشرة لأي عملية لازمة متعلقة بالديون[٣٠].

٥٩ - ودعا المجتمع الدولي إلى دراسة النُهج المعزَزَة لإعادة هيكلة الديون السيادية في توافق آراء مونتيري، وكرر تأكيد ذلك الطلب في الوثائق الختامية لمؤتمرات الأمم المتحدة الرئيسية وقرارات الجمعية العامة. وفي الآونة الأخيرة، وعملا بقرار الجمعية العامة ٣٠٤/٦٨ المعنون ''نحو وضع إطار قانوني متعدد الأطراف لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية''، أنشأت الجمعية العامة، بموجب قرارها ٢٤٧/٦٩، اللجنة المخصصة لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية لمناقشة المبادئ والعمليات المؤسسية الممكنة للتغلب على أوجه القصور في معالجة الديون السيادية. واختتمت اللجنة المخصصة أعمالها بإقرار الموجز الذي عرضه رئيس اللجنة، في تموز/يوليه ٢٠١٥. ومع ذلك، أثارت المسألة جدلا شديدا بين الحكومات المقترضة والحكومات المُقرضة والمستثمرين في السندات السيادية وعموم الجمهور. ويتمثل

(٣٠) انظر صندوق النقد الدولي، ''إطار الصندوق للإقراض والديون السيادية - اعتبارات أولية''؛ وتقرير فرقة عمل الأمم المتحدة المعنية برصد الثغرات في تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠١٤.

التحدي الذي يواجهه المجتمع الدولي في هذا الصدد في كيفية التعامل بشكل مناسب مع ارتفاع عبء الديون عند ظهورها، على نحو يساعد البلدان النامية في منع تراكم ديون لا يمكنها تحمل أعبائها، ويدعم البلدان التي تفقد فجأة قدرتها على تحمل عبء ديونها بسبب الكوارث الطبيعية أو النزاعات أو الاضطرابات المالية العالمية.

رابعا - تشجيع الاستثمارات الأطول أجلا من أجل التنمية المستدامة

٦٠ - لمعالجة الاحتياجات التمويلية الهائلة للتنمية المستدامة، ستلزم مصادر تمويل عامة وخاصة على حد سواء. وبينما سيظل التمويل العام، من المساعدة الإنمائية الوطنية والدولية على حد سواء، مسألة أساسية بالنسبة لكثير من البلدان والقطاعات، فإنه لن يكون كافيا في حد ذاته، وثمة حاجة ملحة أيضا لتعبئة الاستثمارات الخاصة الطويلة الأجل في مجالات بالغة الأهمية مثل البنية التحتية الأساسية (النقل، والطاقة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والطرق)، والموارد البشرية، والصحة، والاقتصاد الأخضر، وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

ألف - تعبئة الاستثمارات الطويلة الأجل في البنية التحتية الأساسية

٦١ - على الرغم من أن الاستثمار في البنية التحتية الأساسية يتسم بأهمية بالغة، بما في ذلك في مجالات الطاقة والمياه والصرف الصحي والنقل والزراعة، من أجل دعم النمو، والعمالة، والتحول الهيكلي، والإدماج الاجتماعي، والاستدامة البيئية، إلا أن هناك فجوة تمويلية كبيرة في جميع هذه المجالات. وبينما تنفق البلدان النامية حاليا نحو تريليون دولار في السنة على البنية التحتية الأساسية، فلا بد من زيادة الاستثمارات بما يقدر بتريليون دولار إضافي في السنة حتى عام ٢٠٢٠ من أجل الحفاظ على معدلات النمو الحالية، ولتلبية الاحتياجات المقبلة للصناعة والأسر المعيشية[٣١].

٦٢ - ولمعالجة الفجوة في تمويل البنية الأساسية، يجب التصدي للعقبات على جانبي العرض والطلب على السواء. فعلى جانب المشاريع، يمكن أن تَنتُج عدم كفاية الاستثمار عن عدم توافر بيئة تمكينية بالقدر الكافي، وعدم إعداد قدر كاف من المشاريع جيدة الإعداد التي تستحق الاستثمار فيها. ويستلزم إعداد هذه المشاريع خططا أعم للاستثمار في البنية التحتية

(٣١) انظر الفريق العامل المعني بتمويل التنمية المستدامة المنبثق عن فرقة عمل منظومة الأمم المتحدة التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الفصل ١، ”تمويل التنمية المستدامة: استعراض تقديرات احتياجات الاستثمار العالمي“، الفصل ١، نيويورك، ٢٠١٣.

الأساسية، التي ينبغي أن تكون جزءا من الاستراتيجيات الوطنية للتنمية المستدامة. ويتعين ترجمة هذه الخطط إلى مشاريع محددة قيد الإعداد. وحيث أن عددا من البلدان يفتقر إلى القدرة على وضع خطط من هذا القبيل، فيتعين أن يكون الدعم التقني جزءا لا يتجزأ من الاستراتيجية العالمية للبنية التحتية الأساسية.

٦٣ - وعلى جانب التمويل، توجد قيود على الموارد العامة والخاصة على السواء في جميع البلدان. وتحد قيود الميزانيات العامة من الموارد العامة المتاحة للاستثمار في البنية التحتية الأساسية. وفي الوقت نفسه، قام منذ الأزمة المالية مقدمو التمويل التقليديون للبنية التحتية الأساسية (مثل المصارف التجارية) بتقليل ما يقدمونه من إقراض من أجل البنية التحتية الأساسية. والنظم الجديدة، من قبيل اتفاق بازل الثالث، الذي ينطوي على ارتفاع تكاليف رأس المال للاستثمارات الطويلة الأجل، يحمل في طياته مخاطر زيادة تقييد الإقراض من المصارف التجارية للبنية التحتية الأساسية. وفي هذا الصدد، لُفت الانتباه إلى إمكانية الاستعانة بالجهات المستثمرة المؤسسية كمصدر من مصادر التمويل الطويل الأجل من أجل التنمية المستدامة. وفي حين أن بعض فئات الجهات المستثمرة المؤسسية (لا سيما تلك ذات الالتزامات الطويلة الأجل، مثل صناديق المعاشات التقاعدية) يمكن أن تعتبر مصادر هامة للتمويل الطويل الأجل، فإنها توجه حاليا أقل من ٣ في المائة من استثماراتها إلى البنية التحتية، في البلدان المتقدمة النمو أو البلدان النامية على السواء. فكثير من الجهات المستثمرة المؤسسية تقتصر على الاستثمار في الأصول السائلة، مما يحول دون الاستثمار الطويل الأجل في قطاع الاقتصاد الحقيقي، وكثير منها ليس لديه قدرات داخلية لبذل ما يلزم من العناية الواجبة للاستثمار المباشر في البنية التحتية الأساسية.

٦٤ - وتقر خطة عمل أديس أبابا بهذه التحديات وتسعى للتصدي لها. وعلى الصعيد الوطني، تشدد خطة العمل على ضرورة أن تدمج البلدان خطط استثمار قوية في البنية التحتية الأساسية في استراتيجياتها الوطنية للتنمية المستدامة. وتؤكد أيضا على أهمية بناء القدرات، بالتزام من جانب المجتمع الدولي بكفالة تقديم دعم تقني إلى البلدان من أجل ترجمة هذه الخطط إلى مشاريع محددة قيد الإعداد يمكن الاستثمار فيها. وتشجع الخطة، علاوة على ذلك، الجهود التي بذلها مؤخرا بعض المستثمرين من القطاع الخاص لوضع منهاج عمل جديد للبنية التحتية والدعوة إلى تدابير، مثل استعراضات هياكل التعويضات ومعايير الأداء، لتحفيز زيادة الاستثمار الطويل الأجل.

٦٥ - وثمة التزام بارز في خطة العمل يدعو إلى إنشاء منتدى عالمي جديد للبنية التحتية الأساسية كركيزة رئيسية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومن خلال العمل مع المبادرات

الجارية في مجال تمويل البنية التحتية الأساسية، سيُجمِّع هذا المنبر أصحاب المصلحة المعنيين، من القطاعين الخاص والعام على السواء، من أجل تحديد الثغرات والقيود، وخاصة بالنسبة للبلدان والقطاعات المهمَلة في كثير من الأحيان، ويضمن أن تكون المشاريع البيئية والاجتماعية والاقتصادية مستدامة، ويساعد في تعبئة تمويل من جميع المصادر.

٦٦ - وتعهدت مصارف إنمائية متعددة الأطراف بالتزامات أخرى. فقد تعهد البنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية الآسيوي بزيادة مستوى القروض المقدمة منها إلى أكثر من ٤٠٠ بليون دولار خلال السنوات الثلاث المقبلة. وبالإضافة إلى ذلك، أعلنت اليابان تقديم ١١٠ بلايين دولار من التمويل الإضافي للبنية التحتية الأساسية. وعلاوة على ذلك، وبالإضافة إلى الموارد الجديدة التي تتيحها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، أعلنت المصارف الإنمائية الوطنية أيضا عزمها على مواصلة زيادة التمويل، وأعلنت إيطاليا وكندا أنهما ستقومان بإنشاء مصارف جديدة للاستثمار في البلدان النامية.

باء - شروط تجميع الموارد العامة والخاصة على نحو فعال

٦٧ - على مدى العقد الماضي، تزايدت الاستعانة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص واستثمارات رأس المال السهمي والضمانات والتأمينات كآليات لاستخدام الموارد الرسمية في تعزيز التمويل من القطاع الخاص لقطاعات البنية التحتية، ومنها الصحة والمياه وتنمية المشاريع. وفي الوقت نفسه، من الضروري أن يجري تقييم هذه الآليات بعناية للوقوف على إمكاناتها في تحقيق مزيد من نتائج التنمية المستدامة وتخفيف حدة الفقر، بينما تتفادى تحميل الخزانة العامة التزامات لا لزوم لها، واستبعاد قطاع الأعمال المحلي والمعاملات المحلية، الذي كان يمكن أن يحدث، خلاف ذلك. وتدعو خطة عمل أديس أبابا المشاريع التي تستخدم تمويلا مختلطا، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص، إلى أن تكون شفافة، وأن تتقاسم المخاطر والمكاسب على نحو منصف، وتتضمن آليات واضحة للمساءلة، وتستوفي المعايير الاجتماعية والبيئية. وتدعو خطة العمل أيضا إلى بناء القدرة على الدخول في شراكات بين القطاعين العام والخاص لأغراض منها التخطيط، والتفاوض على العقود، والإدارة والمحاسبة وإدراج مخصصات في الميزانية لتغطية الالتزامات المحتملة. والتزمت الحكومات أيضا بإجراء مناقشة شاملة ومفتوحة وشفافة لدى إعداد واعتماد مبادئ توجيهية ووثائق تستخدمها الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وبإرساء قاعدة معرفية وتبادل الدروس المستفادة من خلال المنتديات الإقليمية والعالمية.

جيم - تحسين المواءمة بين الاستثمارات الخاصة والتنمية المستدامة

٦٨ - في الوقت الذي يجري فيه توسيع كم ونطاق التمويل والاستثمارات من القطاع الخاص، من المهم أيضا تحسين مواءمتهما مع الأداء والاستدامة في الأجل الطويل. وتعهد قادة العالم في خطة عمل أديس أبابا بتعزيز الممارسات المؤسسية المستدامة، بما يشمل إدماج العوامل البيئية والاجتماعية والإدارية في تقارير الشركات، حسب الاقتضاء، على أن يترك للبلدان البت في التوازن المناسب بين القواعد الطوعية والإلزامية. وتعهدوا كذلك بالعمل على تنسيق مختلف المبادرات المتعلقة بالأنشطة التجارية والتمويلية المستدامة، وتحديد الفجوات، بما فيها تلك المتعلقة بالمساواة بين الجنسين، وتعزيز آليات وحوافز الامتثال.

خامسا - الاستنتاجات

٦٩ - سيؤدي التمويل دورا حاسما في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ورغم إن الاحتياجات هائلة، فإنه وفقا لما أشار إليه فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بتمويل التنمية المستدامة[٢]، ستكون مدخرات القطاعين العام والخاص المتاحة حاليا على الصعيد العالمي كافية لتحقيق هذا الهدف. ويتمثل الهدف النهائي للنظام المالي الدولي في تيسير تدفق الأموال من المدخرين إلى المستثمرين في القطاعات المناسبة. وتدعو خطة عمل أديس أبابا إلى التعاون المتعدد الأطراف من أجل وضع أطر تنظيمية وسياساتية مناسبة تعزز الاستقرار، وخاصة في الحد من المخاطر النظامية، وتعزز كذلك الحصول على التمويل بطريقة متوازنة.

٧٠ - ويظل تعزيز فعالية المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من أنواع التعاون الإنمائي حتميا لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. وتتضمن خطة العمل التزاما قويا بتحسين نوعية وأثر وفعالية التعاون الإنمائي ومواءمة الأنشطة مع الأولويات الوطنية، بسبل منها الحد من التجزؤ، والتعجيل بوضع نهاية لتقييد المعونة بالشروط، وتشجيع الملكية القطرية لزمام الأمور وزيادة الشفافية، والمساءلة المتبادلة.

٧١ - ويعد التعاون فيما بين بلدان الجنوب مكملاً هاما للتعاون بين الشمال والجنوب ولكنه ليس بديلاً له. وتدعو خطة العمل البلدان النامية إلى مواصلة تحسين التعاون فيما بين بلدان الجنوب وفقا لأحكام وثيقة نيروبي الختامية الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى للتعاون فيما بين بلدان الجنوب.

٧٢ - ولا تزال البلدان النامية عرضة للتغيرات المفاجئة في إحساس الأسواق المالية ولتقلب التدفقات من القطاع الخاص، وخاصة التدفقات المصرفية عبر الحدود. وتؤكد خطة العمل على ضرورة مواصلة أو تعزيز الأطر التنظيمية الاحترازية على صعيد الاقتصاد الكلي، وتدابير مواجهة التقلبات الدورية لتقويم ما يعتري النظام المالي من أوجه ضعف محتملة تنجم عن الارتفاعات المفاجئة في تدفقات رأس المال الداخلة والخارجة.

٧٣ - وتقر خطة العمل بأهمية الاستفادة من الاستثمار الطويل الأجل في القطاعات التي تعزز التنمية، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل. وتلزم بيئة محلية ودولية مؤاتية لتعبئة الاستثمار الخاص الطويل الأجل، المحلي والأجنبي على السواء، في المجالات ذات الأهمية الحاسمة مثل البنية التحتية، والموارد البشرية، والصحة، والاقتصاد الأخضر، وتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

٧٤ - وبغية ضمان الإصلاح الجذري للنظام المالي العالمي، أكدت خطة العمل على ضرورة إجراء تغييرات في المجالات الرئيسية الأربعة التالية: (أ) إكمال خطة الإصلاح لتنظيم الأسواق المالية، التي تشمل بناء قدرة المؤسسات المالية على الصمود؛ و (ب) تقييم المخاطر النظامية المرتبطة بنظام صيرفة الظل الموازي، والحد منها حسب اللزوم، بهدف ضمان نظام تمويلي شفاف وقادر على استيعاب الصدمات وقائم على السوق؛ و (ج) معالجة المخاطر الناشئة عن المؤسسات المالية التي تعتبر ''أكبر من أن يمكن تركها تنهار''؛ و (د) الحد من المخاطر المرتبطة بأسواق المشتقات من أجل جعل تلك الأسواق أكثر أمنا.

٧٥ - ويلزم إحراز مزيد من التقدم على نحو يكفل مراعاة طائفة واسعة من وجهات النظر في إصلاحات السوق المالي الدولي. وفي هذا الصدد، تدعو خطة العمل إلى ضمان إعلاء صوت البلدان النامية في هيئات تحديد المعايير والقواعد.

٧٦ - وعلى الرغم من أنه جرى تعزيز شبكة الأمان المالي الدولية على الصعيدين الإقليمي والدولي منذ الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، فإنها لا توفر ضمانات كافية في أوقات الطوارئ. ومن شأن تعزيز التعاون وزيادة أوجه التكامل بين الترتيبات التمويلية الإقليمية والعالمية أن يساهم في تحقيق الاستقرار المالي العالمي والنمو المستدام.

٧٧ - والتحديات التي تواجهها التسوية الوافية وفي حينها لمشاكل الديون السيادية، وخاصة فيما يتعلق بالتنسيق بين الدائنين والتهديد بالمقاضاة من قبل الدائنين الرافضين للتفاهم، لا تزال قائمة: فتسوية حالات العجز عن تسديد الديون في حينها ستؤدي، في نهاية المطاف، إلى خفض التكاليف المحتملة في المستقبل لجميع الجهات صاحبة المصلحة.

٧٨ - ويتعين على هياكل الحوكمة الاقتصادية العالمية أن تواصل التطور ليتسنى توسيع وتعزيز مشاركة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في اتخاذ القرارات الاقتصادية الدولية، وفي وضع المعايير في هذا الصدد. وسيشكل تنفيذ الإصلاحات التي أدخلت في عام ٢٠١٠ على نظام حصص صندوق النقد الدولي وعلى حوكمته خطوة هامة إلى الأمام تمهد الطريق أمام اتفاق جديد بشأن إعادة توزيع القوة التصويتية، التي عُلقت انتظارا لتنفيذ إصلاحات عام ٢٠١٠.