

الموجز السياسي 6  
بشأن خطتنا المشتركة

# إصلاح الهيكل العالمي الدولي

أيار/مايو 2023



# مقدمة

## توطئة

لن نستطيع التغلب على التحديات التي نواجهها إلا بتمتين التعاون الدولي. لذا، فإن مؤتمر القمة المعني بالمستقبل المزمع أن ينعقد في عام 2024 يتيح فرصة للاتفاق على حلول متعددة الأطراف من أجل غد أفضل، تعزز الحوكمة العالمية لصالح الأجيال الحاضرة والمقبلة على السواء (قرار الجمعية العامة 307/76). وقد دُعيتُ، بصفتي الأمين العام، إلى تقديم مساهمات في الأعمال التحضيرية لمؤتمر القمة في شكل توصيات عملية المنحى، استناداً إلى المقترحات الواردة في تقريرى المعنون "خطتنا المشتركة" (A/75/982)، الذي كان إعدادة في حد ذاته استجابة للإعلان المتعلق بالاحتفال بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين لإنشاء الأمم المتحدة (قرار الجمعية العامة 1/75). وهذا الموجز السياساتي هو إحدى هذه المساهمات. وهو يتناول بإسهاب الأفكار التي اقترحت لأول مرة في خطتنا المشتركة، أخذاً بالاعتبار التوجيهات التي قدمتها الدول الأعضاء في وقت لاحق وما جرى على مدى أكثر من عام من المشاورات الحكومية الدولية ومشاورات الجهات المتعددة صاحبة المصلحة، والتي تستمد جذورها من مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وصكوك دولية أخرى.

## الغاية من هذا الموجز السياساتي

يمر الهيكل المالي الدولي، الذي وضع في عام 1945 عقب الحرب العالمية الثانية، بامتحان عسير جداً يختبر قدرته على التحمل إلا أن نتيجة الامتحان سلبية. وقد كان ذلك الهيكل يعاني أصلاً أوجهاً من الضعف الهيكلي لدى تصميمه الذي وضعته البلدان الصناعية في فترة ما بعد الحرب تلبيةً لاحتياجاتها، في ظرف لم تكن فيه مخاطر تغير المناخ ولا مظاهر التفاوت الاجتماعي، بما فيها التفاوت بين الجنسين، تعتبر تحديات إنمائية ذات شأن. وقد أصبحت هذه الأوضاع تتنافى مع واقع العالم واحتياجاته في الوقت الراهن بشكل متزايد، مما يجعل الهيكل المالي الدولي غير ملائم بتاتا لتحقيق الغاية المنشودة منه في عالم يطبعه تغير المناخ بوتيرة لا هوادة فيها وازدياد المخاطر النظامية واستفحال عدم المساواة وتغلل التحامل الجنساني ووصول الأسواق المالية درجة من الاندماج تجعلها سريعة التأثير بالأزمات العابرة للحدود، هذا بالإضافة إلى التغيرات الهائلة التي طرأت على كل من الصعيد الديمغرافي والتكنولوجي والاقتصادي والجيوسياسي.

وقد كشف الهيكل الحالي عن عجزه عن دعم حشد التمويل القار والطويل الأجل على نطاق واسع للاستثمارات اللازمة لمكافحة أزمة تغير المناخ وتحقيق أهداف التنمية المستدامة لصالح سكان العالم الذين أصبح عددهم يبلغ 8 بلايين نسمة حالياً. فهو مشوب بمظاهر اللامساواة والثغرات وعدم الكفاءة المتغلغلة في بنية النظام، ومن ذلك ما يلي:

(أ) ارتفاع التكاليف التي تتكبدها البلدان النامية للاقتراض في الأسواق المالية، حتى بعد مراعاة مخاطر التخلف عن السداد وتقلب الأسواق؛ فالعديد من الحكومات تخصص حصة كبيرة من الإيرادات لمدفوعات خدمة الدين في حين تعجز عن الاستثمار بقدر كاف في أعمال الحقوق الأساسية في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية؛

(ب) التباين الشديد بين البلدان في قدرتها على الحصول على السيولة إبان الأزمات، حيث لا يخصص للبلدان النامية سوى حصة ضئيلة من حقوق السحب الخاصة؛ فعلى سبيل المثال، لم تتلق القارة الأفريقية، التي يقطنها 1,4 بليون شخص وأكثر من 60 في المائة من أشد سكان العالم عوزا سوى 5,2 في المائة من آخر ما جرى تخصيصه من حقوق السحب الخاصة؛

(ج) النقص الذريع في الاستثمار في المنافع العامة العالمية وذلك يشمل التأهب للجوائح وإجراءات مكافحة تغير المناخ؛

(د) تقلب الأسواق المالية وحركة رؤوس الأموال وتواتر الأزمات المالية العالمية وتكرر حالات العجز عن تسديد الديون السيادية وما يخلفه ذلك من عواقب وخيمة على التنمية المستدامة.

وكذلك، لم يجارِ الهيكل الضريبي الدولي وتيرة التغيرات التي طرأت في العالم. وفي حين يتعين على البلدان أن تعتمد في نهاية المطاف على مواردها الوطنية لتمويل الاستثمار في تنميتها المستدامة والمنصفة، فإن التهرب من دفع الضرائب وتجنبها يحدان من قدرتها على القيام بذلك.

إن في انقسام العالم إلى مسارين أحدهما للأغنياء والآخر للفقراء أخطارا جلية لا لبس فيها على الاقتصاد العالمي وغيره. وإذا لم تتخذ إجراءات عاجلة وطموحة لتغيير المنحى،

فإن هذه الفجوة ستؤدي إلى تأبيد الانقسام وتفنتيت الاقتصاد ونشوء تصدعات جيوسياسية. لذا فمن مصلحة جميع البلدان، النامية منها والمتقدمة النمو، إصلاح الهيكل المالي الدولي لإحياء الثقة في النظام ودرء المزيد من التنافر في العلاقات المالية والاقتصادية الدولية وتشرذمها في نهاية المطاف. إن من الواجب علينا أن ننشئ مجموعة جديدة من القواعد والمؤسسات التي تدعم التوافق في القرن الحادي والعشرين وتمكن البلدان قاطبة من تحقيق تحولات سمائها الاستدامة والعدل وشمول الجميع. وينبغي تنظيم الهيكل المالي الدولي بحيث يدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان دعما استباقيا. والسبيل الأوضح إلى تيسير قيام هذا الهيكل إنما هو الإصلاح الطموح، بدءا بإرساء إدارة اقتصادية عالمية تكون أكثر شمولاً وتمثيلاً وأشد فعالية في نهاية المطاف.

ويعرض هذا الموجز السياساتي توصيات عملية المنحى لإصلاح الهيكل المالي والضريبي الدولي في ستة مجالات هي:

(أ) إدارة الشؤون الاقتصادية العالمية؛

(ب) تخفيف عبء الديون وتكلفة الاقتراض السيادي؛

(ج) التمويل العام الدولي؛

(د) تعزيز شبكة الأمان المالي العالمية؛

(هـ) وضع أطر سياساتية وتنظيمية تعالج مسألة

التركيز على النتائج القصيرة المدى في أسواق رأس المال وترتبط بشكل أفضل بين حرص القطاع الخاص على الربح وتحقيق التنمية المستدامة وأهداف التنمية المستدامة، وتتناول التكامل المالي؛

(و) تسخير الهيكل الضريبي العالمي في خدمة التنمية المستدامة العادلة والشاملة للجميع.

# ماهية الهيكل المالي الدولي

(هـ) هيئات وضع المعايير التي تكون رسمية الطابع لكن غير عالمية النطاق، ويُذكر منها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خاصة؛

(و) مجموعات الدائنين التي تعالج قضايا الديون السيادية ومن ضمنها نادي باريس، ونادي لندن، والإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، الذي اتفقت عليه بلدان مجموعة العشرين ونادي باريس، ورابطة الأسواق الرأسمالية الدولية (وهي كيان خاص ينشر أحكاماً نموذجية لأدوات الدين)، وكذا الوكالات العالمية لتقدير الجدارة الائتمانية؛

(ز) الأمم المتحدة بوصفها جهة تضع المعايير وتنفذها.

وحيث إن الهيكل المالي الدولي لا يشمل جميع مجالات العمل الواردة في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، فإنه يحتاج إلى التماسك مثلما يحتاج إلى استكمال عناصره بقواعد تنظم المسائل المتعلقة بالتجارة والضريبة والنزاهة المالية والتكنولوجيا والاستدامة البيئية وإجراءات مكافحة تغير المناخ ومسائل أخرى ذات صلة بالتنمية. ومن شأن إصلاحات الهيكل الدولي (انظر الشكل الأول) أن تحقق أعظم الأثر إذا اقترنت بتعزيز سياسات وقدرات التمويل على الصعيد الوطني، من خلال أطر التمويل الوطنية المتكاملة على سبيل المثال، وهذا يقتضي بناء القدرات على نطاق واسع وتوفير الدعم من جانب المجتمع الدولي.

يشير مصطلح الهيكل المالي الدولي إلى الترتيبات الإدارية التي تصون استقرار النظم النقدية والمالية العالمية وأداءها وظائفها. وقد تطور ذلك الهيكل مع مرور الزمن تطوراً مبنياً على ما تدعو إليه الضرورة في أحيان كثيرة ومدفوعاً بالاعتبارات التي تمنحها الاقتصادات الكبرى أفضليةً في سياساتها لمواجهة الصدمات والأزمات الاقتصادية والمالية. وقد استخدم أحياناً مصطلح "الهيكل غير المنظوم"<sup>1</sup> لوصف المجموعة القائمة من الأطر والقواعد والمؤسسات والأسواق المالية الدولية التي تؤلف مع الهيكل المالي الدولي. ويشمل النظام المالي الدولي ما يلي:

(أ) إدارة المؤسسات المالية الدولية العامة، مثل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وصندوق النقد الدولي، وكذلك مصارف التنمية العامة الدولية الأخرى والصناديق العالمية (مثل الصندوق الأخضر للمناخ)؛

(ب) الهيئات المعنية بوضع المعايير المالية التي ترسي قواعد إدارة التمويل الصادر عن القطاع الخاص، مثل مجلس تحقيق الاستقرار المالي، ومصرف التسويات الدولية، والمنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية، ومجلس معايير المحاسبة الدولية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛

(ج) الترتيبات النقدية، مثل الترتيبات المالية الإقليمية وشبكة ترتيبات تبادل العملات على الصعيد الثنائي؛

(د) المجموعات غير الرسمية التي تأتلف داخلها البلدان وتؤدي دور هيئات وضع المعايير، كمجموعة الدول السبع ومجموعة العشرين؛

# إصلاح الإدارة الاقتصادية العالمية وتعزيزها

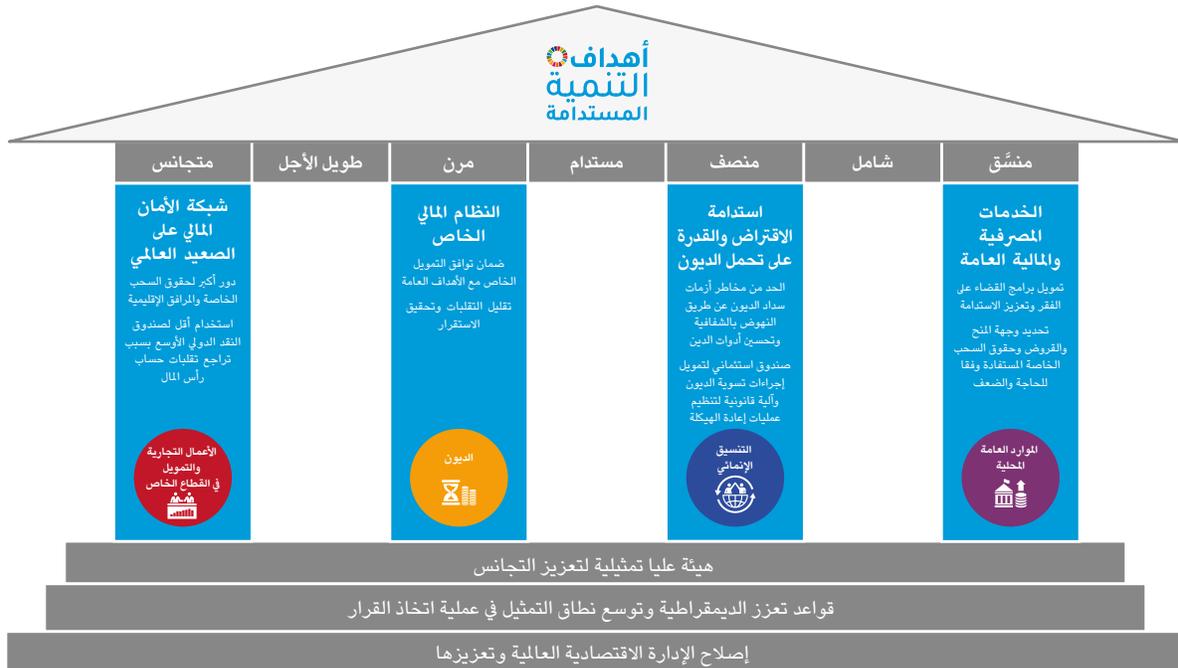
النظام بطريقة مجدية وبعض مظاهر التحسن الذي طرأ في الفترة ما بين عامي 2005 و 2015، لم يشهد تمثيل البلدان النامية في المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية الإقليمية وهيئات وضع المعايير تغييرا يذكر في السنوات الأخيرة. وما زالت حكومات كبرى البلدان المتقدمة النمو تتمتع بحق النقض في هيئات اتخاذ القرار في هذه المؤسسات، والتغييرات التي أدخلت في حقوق التصويت بالمؤسسات المالية الدولية هي بعض من الإصلاحات الأشد إثارة للخلاف في الإدارة العالمية.

## دواعي التغيير

لم تواكب الإدارة الاقتصادية العالمية التغيرات التي طرأت في الاقتصاد العالمي ونهضة بلدان الجنوب وغير ذلك من التغيرات الجيوسياسية (كالقضاء على الاستعمار والاعتراف بحق الإنسان في تقرير المصير). وقد وُضع الترتيب والإدارة الحاليين للمؤسسات المالية الدولية منذ ما يقرب من 80 عاما في مؤتمر عقده الأمم المتحدة ولم يحضر فيه سوى 44 وفدا مقارنة بالعدد الحالي لأعضاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (ألا وهو 190 عضوا). ورغم الالتزام المتكرر بتكليف

## الشكل الأول

إصلاح الهيكل المالي الدولي على نحو يجعله قادرا على أداء المهام المتوخاة منه في القرن الحادي والعشرين



- الحرص على التوازن في تمثيل الجنسين في جميع هياكل إدارة هذه المؤسسات وبخاصة في مراتب القيادة.

### إصلاح إدارة صندوق النقد الدولي

يتيح الاستعراض العام السادس عشر لحصص المساهمة في صندوق النقد الدولي، الذي من المقرر أن ينتهي بحلول منتصف كانون الأول/ديسمبر 2023، فرصة لتعزيز تمويل الصندوق وتوسيع قدرته على الإقراض، وتعزيز دور البلدان النامية وتمثيلها فيه في الوقت ذاته.

وتؤدي حصص المساهمة في صندوق النقد الدولي أدواراً عدة منها تحديد مساهمات البلدان في الموارد الأساسية للصندوق؛ وتحديد أغلبية حقوق التصويت؛ وإخضاع إمكانية الحصول على الموارد لحدود إسمية قصوى يكون على البلدان بعد تجاوزها أن تدفع رسوماً أعلى وتصبح برامج صندوق النقد الدولي خاضعة لمزيد من الرقابة السياسية؛ وتحديد حصص الدول الأعضاء في مخصصات حقوق السحب الخاصة. وتعكس الصيغة المتخذة وسيلةً في توجيه عملية تخصيص حصص المساهمة في صندوق النقد الدولي، وهي الصيغة التي اتُفق عليها في عام 2008 (50 في المائة على أساس الناتج المحلي الإجمالي، و30 في المائة على الانفتاح التجاري، و15 في المائة على تقلب تدفقات رأس المال، و5 في المائة على مستويات الاحتياطيات)، هذه الاستخدامات المختلفة عن طريق محاولة الموازنة بين مفهومين ربما بينهما تناقض ألا وهما قدرة البلد على الدفع واحتمال احتياجه إلى الموارد<sup>2</sup>.

وينبغي للبلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي أن تفصل القدرة على الدفع عن حقوق التصويت والمخصصات وأن تستحدث أدوات مختلفة لأغراض مختلفة. أولاً، ينبغي أن تكون عملية تحديد المساهمات على أساس القدرة على الدفع واضحة وقائمة على الدخل القومي، مع ما يلزم من التعديلات والقيود، على غرار ما تنجزه الأمم المتحدة بانتظام (انظر الشكل الثاني للاطلاع على مقارنة بين مختلف الصيغ المستعملة في تحديد الحصص). وينبغي أيضاً أن تعدّل صيغة تحديد المساهمة تلقائياً الحجم الإجمالي للحصص لتعكس التطورات الحاصلة مع مرور الزمن، دون أن تؤخرها المفاوضات السياسية المتعددة السنوات.

وعلاوة على ما ذكر، أدى انعدام التجانس والتنسيق في الإدارة الاقتصادية العالمية إلى تفكك التدابير المتخذة في مواجهة الأزمات الاقتصادية والمالية والغذائية وأزمة الطاقة وما يتصل بها من أزمات، وكذلك في التعامل مع حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث والنزاعات. وينتشر وقع الصدمات الناجمة عن الأزمات المالية والاقتصادية والنزاعات والكوارث الطبيعية وتفشي الأمراض انتشاراً سريعاً في عالمنا المتسم بترابطه الشديد. وأدت نهاية نظام بريتون وودز لأسعار الصرف في سبعينيات القرن الماضي إلى انتكاس آليات التنسيق التي اتُفق عليها في أربعينيات القرن نفسه ولم تكن هي بذاتها محل رضا. وقد تمخض ذلك التغيير عن سلسلة من النوادي والمؤسسات غير الرسمية (من المجموعة الخماسية ومجموعة البلدان الستة ومجموعة الدول السبع ومجموعة البلدان الثمانية ومجموعة البلدان العشرة ولجنة إصلاح النظام النقدي الدولي إلى مجموعة العشرين)، وعدد أكبر من المؤسسات الرسمية التي تتباين أشكال العضوية فيها (كجنة بازل للرقابة المصرفية، والمنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية، وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، ومجلس تحقيق الاستقرار المالي، واللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية ولجنة التنمية)، دون أن يكون للبلدان النامية فيها تمثيل ذو شأن ودون القدر الكافي من التنسيق العالمي بشأن القضايا الاقتصادية وما يتصل بها.

## الإجراء 1 - تحويل إدارة المؤسسات المالية الدولية

- تحديث صيغ حصص صندوق النقد الدولي لتعكس المشهد العالمي المتغير.
- إصلاح حقوق التصويت وقواعد اتخاذ القرار لتعزيز خاصية الديمقراطية فيها بوسائل من ضمنها اعتماد قاعدة الأغلبية المزدوجة.
- فصل الحصول على الموارد عن الحصص والاعتماد في تقريره بدل ذلك على عنصرى الدخل وأوجه الضعف (من خلال مؤشر الضعف المتعدد الأوجه أو مؤشرات "المعايير التي تتجاوز الناتج المحلي الإجمالي").
- تعزيز دور البلدان النامية في مجالس الإدارة وتوسيع نطاق تمثيلها فيها وتحسين الشفافية المؤسسية.

الدولي. وينبغي، على الأقل، إعادة حصة الأصوات الأساسية إلى المستوى الأصلي ألا وهو تُسَع إجمالي حقوق التصويت. ويتمثل أحد المقترحات المتعلقة بالانتساع الثمانية المتبقية في إضافة عنصر سكاني إلى صيغة الحصص (انظر الشكل الثاني). ومع ذلك، فإن تغيير قواعد اتخاذ القرار إلى التصويت بالأغلبية المزدوجة يجعل توزيع الحصص بذاتها أقل أهمية في هذا المضمار.

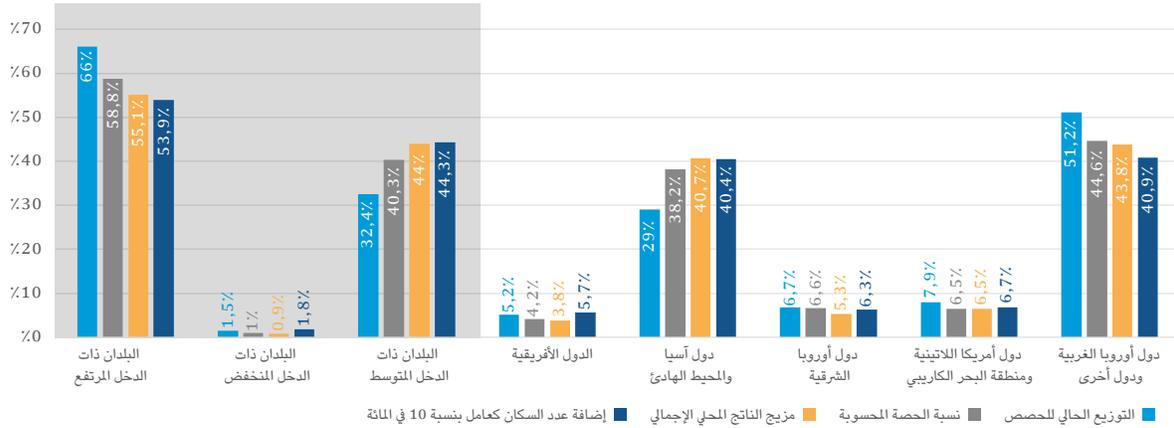
ثالثاً، ينبغي فصل القيود المفروضة على إمكانية الاقتراض من صندوق النقد الدولي وعلى مخصصات حقوق السحب الخاصة عن الحصص، حتى يتسنى لكل منهما أن يعمل بفعالية أكبر. وينبغي، وفقاً للمناقشات الجارية في الأمم المتحدة، ربط تقييم الاحتياجات بالدخل والضعف (من خلال مؤشر الضعف المتعدد الأبعاد أو مؤشرات المعايير الأخرى التي تتجاوز الناتج المحلي الإجمالي).

ثانياً، ينبغي أن يخضع الاتفاق على القرارات في صندوق النقد الدولي لقاعدة الأغلبية المزدوجة في اتخاذ القرار، على غرار قواعد التصويت المعتمدة في العديد من الهيئات التشريعية. وقد أُقر بالفعل بقيمة ضمان اتساع قاعدة الاتفاق على الإصلاح في اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، التي تقتضي تعديلاتها وجود أغلبية عظمى مزدوجة (85 في المائة من حقوق التصويت و 60 في المائة من البلدان الأعضاء). وينبغي الاعتماد على عملية اتخاذ القرار بالأغلبية المزدوجة في جميع قرارات صندوق النقد الدولي. وسيتيح هذا النهج حافزاً إضافياً لعملية اتخاذ القرار على أساس توافقي وتعزيز الثقة في المؤسسة.

وحقوق التصويت في الوقت الراهن هي عبارة عن مزيج من الحصص والأصوات الأساسية التي تُمنح لجميع البلدان على قدم المساواة. ومع ذلك، انخفضت الأصوات الأساسية إلى نسبة 5,5 في المائة من إجمالي حقوق التصويت - أي أقل من نصف المستوى الذي كانت عليه عند تأسيس صندوق النقد

## الشكل الثاني

### نماذج توزيع حصص صندوق النقد الدولي



ملحوظة: حصص صندوق النقد الدولي هي اللبنة الأساسية للهيكل المالي والإداري للصندوق، حيث تحدد المساهمات وحدود الاستفادة من الموارد وقرابة 95 في المائة من حقوق التصويت. وتصنف البلدان حسب فئات الدخل المعتمدة في البنك الدولي والتجمعات السياسية في الأمم المتحدة. وتبين "نسبة الحصص المحسوبة" توزيع الحصص المتوقع إذا نُفذت صيغة الحصص المتفق عليها على النحو الذي حدده المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي وباستخدام بيانات عام 2021 بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي وميزان الحساب الجاري والاحتياطيات. ويعكس "مزيج الناتج المحلي الإجمالي" عنصراً واحداً من صيغة تحديد حصص صندوق النقد الدولي المتفق عليها، حيث تحسب حصص الناتج المحلي الإجمالي القطرية بوزن 60 في المائة على مقاييس الناتج المحلي الإجمالي بأسعار الصرف السائدة في السوق و 40 في المائة على مقاييس الناتج المحلي الإجمالي حسب تعادل القوة الشرائية. وتحاكي "إضافة السكان كعامل بنسبة 10 في المائة" إضافة السكان إلى الصيغة الحالية كعامل بوزن 10 في المائة وتخفيض وزن عامل الانفتاح إلى 25 في المائة ووزن عامل التباين إلى 10 في المائة، مع الاحتفاظ بالعوامل الأخرى والضغط.

## إصلاح إدارة البنك الدولي

وأخيراً، يجب على المؤسسات الأخرى الواضحة للمعايير وعددها كبير جداً (مثل مصرف التسويات الدولية، ومجلس تحقيق الاستقرار المالي، وما إليهما) أن تعيد التوازن إلى أساليبها الإدارية لتعزيز المشروعية وضمان ألا يظل الشمول والإدماج قضيتين عويصتين في إدارة مسائل التمويل والضرائب ومكافحة غسل الأموال.

## الإجراء 2 - إنشاء هيئة تمثيلية عليا تعمل بصورة منهجية من أجل تعزيز تجانس النظام الدولي

ينبغي للدول الأعضاء أن تنتهز الفرصة التي يتيحها مؤتمر القمة المعني بالمستقبل للاتفاق على إنشاء هيئة تنسيقية معنية بالقرارات الاقتصادية على شكل قمة سنّانية تعقد على مستوى رؤساء الدول والحكومات، بين أعضاء مجموعة العشرين وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والأمين العام ورؤساء المؤسسات المالية الدولية، للعمل في سبيل تعزيز استدامة الاقتصاد العالمي وشموله الجميع وقدرته على الصمود.

وكما أشير في خطتنا المشتركة، فإن هيئة تنسيقية تُعقد بواسطة قمة سنّانية ويُسند في إنشائها إلى روح المقترحات السابقة المتعلقة بإنشاء "مجلس للأمن الاقتصادي"، ستكون مكاناً طبيعياً لمعالجة القضايا العاجلة، بما في ذلك تشجيع تمويل التنمية في المدى البعيد المتناول الأمد وتوفير تمويل تحفيزي لجميع البلدان المحتاجة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، والقضايا الأطول أجلاً، مثل جعل الهيكل المالي الدولي مهيناً للوفاء بمسؤولياته وقادراً على الصمود في مواجهة الأزمات العالمية، بما في ذلك الأزمات المتعلقة بالغذاء والطاقة والأزمات المالية. ويمكن أن تكون القمة السنّانية أيضاً بمثابة منتدى للتصدي لمشكلة التنافر في القواعد الناظمة للتجارة والمعونة والديون والضرائب والتمويل والاستدامة البيئية وإجراءات مكافحة تغير المناخ وغيرها من القضايا الإنمائية. ومن شأنها بالإضافة إلى ذلك أن تساعد في تقليص عدد التجمعات غير الرسمية أو وقفها.

كثيراً ما كانت الإصلاحات الإدارية التي أجراها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في الماضي تتسم بالتوافق وظلت كذلك حتى الاجتماع السنوي الذي عقدهتة المؤسساتان بليما في عام 2015. فقد اتفق المساهمون في البنك الدولي على مبادئ ليما لتحديد حصص المساهمات التي تضمنت صيغة دينامية لتوجيه استعراضات حصص المساهمات. والصيغة الدينامية هي مقياس جيد للقدرة على المساهمة ولكنها لم تنفذ بفعالية. وفي تقييم البنك، لا يزال 43 بلداً ممثلاً تمثيلاً ناقصاً، مع وجود 10 بلدان شديدة التباين. وتتيح الزيادات في رأس المال في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، التي هي لازمة لتعزيز توفير التمويل الإنمائي المنخفض التكلفة، فرصة لزيادة حصص أصوات البلدان النامية. وينبغي استغلال الزيادات في رأس المال في تنفيذ الصيغة الدينامية المتفق عليها تنفيذاً كاملاً بحيث تكون الزيادات الانتقائية في رأس المال عنصراً أساسياً في تعزيز رأس مال البنك الدولي. وينبغي لمجلس البنك الدولي أيضاً أن يضع إجراءات لتنفيذ عملية اتخاذ القرار بالأغلبية المزدوجة.

## إصلاحات إضافية

من المهم إجراء إصلاحات إضافية لأساليب الإدارة في المؤسسات المالية الدولية لتحقيق التوازن في الخطة الإصلاحية. فنطاق التمثيل في الهيكل الحالي لمجلس البنك الدولي أضيق منه في الهيكل الأصلي المزمع. وكان المجلس الأصلي يضم 12 مديراً لما عدده 44 بلداً عضواً. واليوم، يمثل 24 عضواً و25 عضواً في المجلس البلدان الأعضاء الـ190 في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تبعاً. وللحفاظ على النسبة الأصلية لعدد أعضاء المجلس إلى عدد البلدان الأعضاء، ينبغي أن يضم المجلس 52 عضواً تقريباً. ويتعين على المجلسين أن يختارا بين أمرين، إما الكفاءة وإما التمثيل، ولكن توسيع نطاقهما لإضافة المزيد من الأصوات إلى عضويتهم لن يطرح صعوبة تذكر. وينبغي اعتبار الشفافية والمساءلة حجر الزاوية في المؤسسات الحديثة. وينبغي أن تجري عمليات اتخاذ القرار في المؤسسات العامة في جو الشفافية، وينبغي أن تستند القرارات إلى مواد تُعرض على الملأ لبناء الثقة في النظام المتعدد الأطراف.

# خفض تكلفة الاقتراض السيادي وإيجاد حل دائم للبلدان التي تنوء بعبء الديون

## دواعي التغيير

في تكاليف التمويل القائم على السوق<sup>4</sup>. ورغم أن هذه البلدان لا تمثل سوى 2,5 في المائة من الاقتصاد العالمي، فإنها موطن لما نسبته 15 في المائة من سكان العالم و 40 في المائة من جميع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وهي تضم أكثر من نصف أشد بلدان العالم تأثراً بتغير المناخ التي يبلغ عددها 50 بلداً.

وحتى بالنسبة للبلدان التي ليست معرضة لخطر الوقوع مباشرة في حالة مديونية حرجة، فإن ارتفاع تكاليف الاقتراض في الأسواق المالية يمكن أن يحد بشدة من قدرتها على الاستثمار في برامج الانتعاش والتنمية المستدامة. وتحد الديون من قدرة البلدان على تقليص مظاهر عدم المساواة وعلى الاستثمار في الأنشطة المتعلقة بالمناخ والبيئة والخدمات الأساسية، طبقاً لما تمليه عليها التزاماتها بموجب الأطر القانونية الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والعمالة والبيئة. فعلى سبيل المثال، كان معدل عائدات السندات السيادية لما عدده 14 بلداً، في مستهل عام 2023، يفوق بأكثر من 10 نقاط مئوية معدل عائدات السندات الصادرة عن خزنة الولايات المتحدة الأمريكية. وبالنسبة لما عدده 21 دولة أخرى، كان معدل نفس تلك السندات يفوق بأكثر من 6 نقاط مئوية معدل عائدات سندات خزنة الولايات المتحدة<sup>5</sup>. فارتفاع تكلفة الاقتراض لا يعوق الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة وحسب، وإنما يزيد أيضاً من مخاطر وقوع أزمات انتفاء القدرة على سداد الديون في المستقبل. وقد وُجد تحليلٌ أجري مؤخراً أن أغلب البلدان التي عانت من أزمات ارتفاع تكاليف الديون في الماضي كان بمقدورها أن تسدد ديونها لو كان في استطاعتها باستمرار الحصول على التمويل بأسعار فائدة منخفضة (على غرار تكاليف الاقتراض في البلدان الغنية)<sup>6</sup>.

يسمح الاقتراض السيادي للبلدان بالاستثمار في المستقبل. ويمكن أن تسهم الاستثمارات الإنتاجية، ومنها الاستثمار في البنية التحتية القادرة على الصمود، في تحسين القدرة على تحمل الديون في المدى البعيد، وذلك لأن نمو الاقتصاد يساعد على زيادة الإيرادات الضريبية المحلية وتعزيز القدرة على خدمة الدين مع مرور الزمن. وكذلك فإن التمويل بالدين ذو أهمية بالغة في تمويل تدابير التصدي للأزمات. غير أن هذه النتائج الإيجابية لا يمكن بلوغها إلا إذا اتُّخذت قرارات الاقتراض والإقراض بطريقة مسؤولة، واستُخدمت الموارد بفعالية، وأدبرت المخاطر بإحكام، وكانت تكلفة الإقراض في المتناول. وحتى في هذه الأحوال، يمكن أن تؤدي الصدمات الخارجية إلى العجز عن تحمل الديون المدارة بإحكام، ومن ذلك الكوارث والجوائح والأزمات المالية وأزمات ندرة السيولة على الصعيد العالمي، التي يمكن أن ترفع تكلفة إعادة تمويل الديون إلى مستويات لا تطاق.

وقد أصبحت الديون في الوقت الراهن تبلغ مجدداً مستويات خطيرة في بلدان عديدة. ففضلاً عن ارتفاع الديون السيادية باطراد على مدى العقد الماضي، دفع تضافر الصدمات العالمية التي طرأت منذ عام 2020 بلدانا عديدة إلى شفير الهاوية: فتسعة من أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل توجد حالياً في حالة مديونية حرجة، و 27 بلداً آخر معرضة بدرجة كبيرة لأن تقع في مثل تلك الحالة<sup>3</sup>. ويعاني ما يقرب من 40 في المائة من جميع البلدان النامية (52 بلداً إجمالاً) من مشاكل حادة في إدارة ديونها ومن الغلاء الفاحش

ومنذ أمد طويل والمجتمع الدولي منشغل بالوقاية من الأزمات المتعلقة بالعجز عن سداد الديون وحل أزمات الديون السيادية بطريقة منصفة وفعالة وقت حدوثها. وقد تطرق توافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (2002) وخطة عمل أديس أبابا (2015) لمسألة القدرة على تحمل الديون، حيث أشارا إلى أن المدين والدائن كلاهما مشترك في تحمل المسؤولية عن الوقاية من حالات العجز عن سداد الدين وإيجاد حلول لها.

وللحيلولة دون وقوع أزمات العجز عن سداد الديون، تلقي مبادئ الاقتراض والإقراض المتسمين بروح المسؤولية الضوء على ثلاثة مجالات مشتركة هي: الإنفاق المسؤول وإدارة الديون من جانب المقترضين؛ وتحلي كل من المدين والدائن بالشفافية؛ وبذل العناية الواجبة وتحسين إدارة المخاطر من قبل الدائنين. وتؤدي وكالات تقدير الجدارة الائتمانية وتحليلات القدرة على تحمل الدين التي تُجرى باشتراك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وتزود الدائنين بالمعلومات والتحليلات، دورا هاما في هذا المجال.

ويشير كل من توافق آراء مونتيري وبرنامج عمل أديس أبابا إلى أنه عند حدوث أزمات العجز عن سداد الديون يتعين أن تكون القرارات المتخذة لحلها حسنة التوقيت ومنظمة وفعالة وعادلة كما ينبغي أن يُتفاوض عليها بحسن نية. ومع ذلك، وبسبب عدم وجود هيكل دولي مُنبن على القواعد، فإن حل مشاكل المديونية لم يكن يحصل إلا في القليل النادر وفي وقت متأخر جدا. وكثيرا ما لا تكون عمليات إعادة الهيكلة عميقة بما يكفي لإزالة كل القيود وتجنب تكرار الأزمات، وكثيرا ما تحصل بعد فوات الأوان، متسببة في تطاول أمد الأزمات وفداحة التكاليف الاجتماعية. ولم يؤد مشهد الديون الذي أصبح أكثر تعقيدا حاليا إلا إلى تفاقم هذا التحدي.

ولمواجهة الأزمات الأخيرة، اتخذ المجتمع الدولي تدابير لتعزيز هيكل الديون السيادية على الصعيد العالمي، ومنها بالأساس إنشاء الإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، حيث اتفق نادي باريس والدائنين الثنائيين لمجموعة العشرين لأول مرة على التنسيق والتعاون بشأن معالجة مشكلة الديون. ومع ذلك، لم تحقق هذه التدابير النتائج المرجوة. وكان تنفيذ الإطار المشترك غاية في البطء بسبب استمرار تحديات التنسيق بين الدائنين، مما يقوض الثقة فيه ويحد من الإقبال عليه. وحيث إن البلدان المتوسطة الدخل التي توجد في حالة مديونية حرجة غير مستوفية لشروط الاستفادة من الإطار المشترك، فقد كان عدد من عمليات إعادة الهيكلة البارزة التي وقعت خارج نطاقه مشوبا بتأخيرات مماثلة، الأمر الذي تسبب في تطاول أمد أزمات الديون وأدى إلى انتكاسة كبيرة في التقدم صوب تحقيق التنمية.

وقد أكد تكرار دورات حالات الديون السيادية الحرجة على مر الزمن الحاجة إلى وضع هيكل أكثر فعالية للديون السيادية للمساعدة في درء وقوع أزمات العجز عن سداد الديون، ودعم توفير التمويل الميسر للاستثمار في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، وتيسير إجراء عمليات إعادة الهيكلة بمزيد من الفعالية والإنصاف عند نشوء الحاجة إليها. ونصت تدابير الحوافز المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة على تحسين الحلول الموضوعية لتخفيف عبء الديون على الصعيد المتعدد الأطراف. ويعرض هذا الموجز السياساتي توصيات محددة لذلك الاقتراح وللحلول الهيكلية الطويلة الأجل، بما في ذلك: (أ) إنشاء أسواق للديون السيادية تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة و (ب) إرساء عملية من خطوتين لتيسير تسوية الديون السيادية بطريقة تتسم بالفعالية والكفاءة والإنصاف.

## الإجراء 3 - الحد من مخاطر الديون وتعزيز أسواق الديون السيادية لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة

التصرف المالي في تحليلات القدرة على تحمل الديون للاستثمار في إجراءات مكافحة تغير المناخ وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

وتركز التحليلات والتقديرات الحالية المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون عموماً على المخاطر المالية المطروحة في المدى القريب. فعندما ترتفع أسعار الفائدة أثناء أزمة نقص السيولة، تُعتبر بلدانٌ عديدة - تشمل حتى بعض البلدان التي كانت تعد قادرة على سداد ديونها عندما كانت فوارق العائدات الائتمانية أقل - معرضة بدرجة شديدة لخطر التخلف عن السداد، وهو أمر يؤدي إلى زيادة ارتفاع تكاليف الاقتراض ويخلق حلقة مفرغة. وينبغي أن تميز تحليلات القدرة على سداد الديون تمييزاً واضحاً بين أزمات نقص السيولة (الحالات التي يمكن أن يكون فيها التمويل الميسر الطويل الأجل هو الحل) وأزمات العجز عن السداد (الحالات التي قد يتعين فيها اللجوء إلى شطب الديون)، وهو أمر مهم بشكل خاص في سياق توسيع نطاق الإقراض الرسمي كجزء من حوافز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ومن الطرق البسيطة لتقييم القدرة على السداد في تحليلات القدرة على تحمل الديون تطبيق النماذج القائمة باستخدام أسعار اقتراض المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لا أسعار السوق (التي هي أعلى) لحساب تكاليف إعادة التمويل. ومن شأن مقارنة نتائج القدرة على السداد بالتحليلات التقليدية للقدرة على تحمل الديون أن تبرز متى يكون البلد قادراً من حيث الأساس على الوفاء بديونه إن أتاحت له إمكانية الحصول على التمويل بشروط أفضل. ومن شأن نشر هذه النتائج مقارنة بالتحليلات التقليدية للقدرة على تحمل الديون بطريقة منهجية وشفافة أن يوفر معلومات قيمة للأسواق، وهذا ما قد يقلص تكلفة الاقتراض بالنسبة إلى البلدان التي لا تواجه أزمات في القدرة على سداد ديونها.

وكذلك ينبغي أن تراعي تحليلات القدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل كلا من المخاطر المتعلقة بتغير المناخ وآثار الاستثمار في الإسقاطات الطويلة الأجل، لقياس التأثير الإيجابي للاستثمار في الإنتاجية وتعزيز المرونة في القدرة على تحمل الديون. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تعكس استعراضات تقييمات القدرة على تحمل الديون بشكل أفضل احتياجات البلدان من حيث تمويل أهداف التنمية المستدامة بدمج هامش التصرف المالي الذي يتيح الاستثمار في تنفيذ الأهداف (وذلك بالتحول أساساً من نظام الأولوية العليا الذي يعطي الأسبقية في السداد للدائنين الخارجيين إلى نظام تُعطى فيه

- تحديث مبادئ الاقتراض والإقراض المسؤولين على نحو يراعي تغير البيئة العالمية والتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان.
- تعزيز إدارة الديون والشفافية.
- تحسين تحليل القدرة على تحمل الديون والتصنيفات الائتمانية.
- تحسين عقود الديون، بما في ذلك من خلال إدراج أحكام الأحوال الطارئة مستقبلاً.

أولاً، ينبغي للمجتمع الدولي أن يفي بالتزامه الطويل الأمد بالعمل من أجل التوصل إلى توافق عالمي بشأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالمسؤوليات الواقعة على المدينين والدائنين فيما يتعلق بالديون السيادية. وكما لوحظ في خطة عمل أديس أبابا، يمكن لهذا الجهد أن يستفيد من المبادرات القائمة من خلال الجمع بين المبادئ الحالية للاقتراض والإقراض المسؤولين وتحديثها لتشمل أهداف التنمية المستدامة وتعكس البيئة العالمية المتغيرة.

ثانياً، ينبغي تحسين إدارة الديون، بما في ذلك من خلال تنمية القدرات، وبنبغي تعزيز الشفافية في المسائل المتعلقة بالديون. ولدعم الشفافية، ينبغي للمجتمع الدولي أن ينشئ ويتعهد سجلاً للبيانات المتعلقة بديون البلدان النامية يمكن للجمهور الاطلاع عليه لتعزيز المبادرات الحالية لجمع البيانات وتنسيقها، ولتحفيز الإقبال على السجل وتعهده، يمكن للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تقدم حوافز في عملياتها، ويمكن للبلدان الدائنة والمدينة على السواء أن تعتمد تشريعات أو لوائح داعمة.

ثالثاً، ينبغي تحسين نشر تحليلات القدرة على تحمل الديون والتصنيفات الائتمانية، بما في ذلك منهجياتها، من حيث مبادئها وانتظامها كما ينبغي تعزيزها وتحديثها لتعكس الواقع المتغير لأسواق الديون السيادية بغاية دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، بسبل منها التمييز بين أزمات نقص السيولة والعجز عن السداد؛ ووضع تحليلات لمدى القدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل؛ ومراعاة هامش

الأولوية للالتزامات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والمدفوعات المخصصة لتلبية الاحتياجات الداخلية الأخرى). ورغم أن هذا التغيير من شأنه أن يؤدي إلى زيادة المخاطر المقدرة للتخلف عن السداد، فإنه سيعكس بدقة أكبر حجم عمليات الشطب اللازمة عند حدوث حالات التخلف عن السداد.

وثمة حاجة إلى إصلاحات تكميلية في التقييمات الائتمانية التي تجريها وكالات تقدير الجدارة الائتمانية العاملة في القطاع الخاص. وينبغي للمجتمع الدولي أن يستعرض شفافية منهجيات تصنيف الجدارة الائتمانية للبلدان ويعمل على تحديثها بانتظام، وأن يواصل تقليص الاعتماد على التصنيفات الائتمانية في اللوائح، استناداً إلى استعراض الأقران الذي نشره مجلس تحقيق الاستقرار المالي في عام 2014 بشأن مبادئه المتعلقة بتقليص الاعتماد على تصنيفات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية أيضاً أن تنشر تصنيفات أطول أجلاً وأن تميز بوضوح بين المكونات القائمة على النماذج والعناصر التقديرية لتصنيفات الجدارة الائتمانية للبلدان لمساعدة المستثمرين على تقييم موضوعية التصنيفات على نحو أفضل. وبالموازاة مع ذلك، ينبغي للمؤسسات العامة أن تنشر بشفافية تحليلات قابلة للمقارنة لقدرة جميع البلدان المصدرة لسندات الديون السيادية على السداد، بحيث يتأتى للمستثمرين اتخاذها بعد ذلك معياراً للتمييز بين التصنيفات القائمة على النماذج وأحكام وكالات تقدير الجدارة الائتمانية<sup>7</sup>.

رابعاً، ينبغي تحسين عقود الديون. فالأدوات المالية التي تربط خدمة الدين بالأوضاع الاقتصادية والصدمات غير الاقتصادية من شأنها أن تقلل من احتمال حدوث أزمات في المستقبل. وينبغي للمقرضين الحرص دائماً على تضمين عقد الدين الأحكام المتصلة بالقوة القاهرة والأحكام التعاقدية المتعلقة بالأحوال الطارئة مستقبلاً بحيث يجري تفعيل آلية تخفيف خدمة الدين تلقائياً في حال وقوع صدمات خارجية، مثل الكوارث أو الجوائح. وينبغي أن تقود هذا الجهد كيانات الإقراض الرسمي بالاستفادة من الجهود القائمة (مثل الوكالة الفرنسية للتنمية، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وبعض مصارف التصدير والاستيراد). ويمكن أن تكون تلك الأحكام محايدة من منظور صافي القيمة الحالية بحيث يكون تأثيرها على الأسعار إما منعدماً وإما منحصراً في الحد الأدنى. غير أنه لا يمكنها أن تعالج المشاكل العويصة للعجز عن سداد

الديون، ويجوز للبلدان مع ذلك أن تقتضي إعادة الهيكلة. ومن المهم أيضاً لحل أزمات العجز عن سداد الديون تضمين عقود السندات البنودَ الشرطية المعززة للعمل الجماعي ومراعاة أحكام تصويت الأغلبية في اتفاقات القروض، إلى جانب التدابير الإضافية التي يجري تناولها أدناه.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي أن يشجع على زيادة مقايضة سداد الديون بالإفناق على تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وعلى إجراءات مكافحة تغير المناخ، وبخاصة إجراءات التكيف مع آثار تغير المناخ، مع التركيز على تيسير تكاليف الديون واستثمار المدخرات في بناء القدرة على الصمود في وجه تغير المناخ وعلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وذلك، مثلاً، باستحداث إطار مرجعي لمقايضة سداد الدين بالإفناق على تنفيذ الأهداف.

## الإجراء 4 - تعزيز تسوية أزمات الديون من خلال عملية من خطوتين: استحداث آلية لتسوية الديون دعماً للإطار المشترك، والقيام، في المدى المتوسط، بإنشاء هيئة معنية بالديون السيادية

- توسيع نطاق الأهلية للاستفادة من الإطار المشترك ليشمل البلدان المتوسطة الدخل التي لديها ديون رسمية كبيرة الحجم وتحتاج إلى إعادة هيكلة الديون.
- إنشاء آلية لتسوية الديون في مصرف إنمائي متعدد الأطراف، مثلاً، للتصدي لبطء التقدم المحرز في الإطار المشترك بسبب مشاكل التنسيق بين الدائنين وكذلك بين الدائنين الرسميين والتجاريين.
- إنشاء هيئة شاملة وتمثيلية معنية بالديون السيادية لوضع وتنفيذ إطار قانوني متعدد الأطراف يُعنى بإعادة هيكلة الديون السيادية.

ثمة حاجة ماسة إلى التصدي لما هو معروف جيداً من أوجه القصور التي تعتور الإطار المشترك، ومنها شروط أهلية الاستفادة من أحكامه وموقوتية المعاملة وقابليتها للمقارنة بطريقة منهجية. فعلى سبيل المثال، لا يتضمن الإطار المشترك آلية لمعالجة مسألة قابلية مقارنة المعاملة بين فئات الجهات الدائنة وعبر تلك الفئات (الجهات الدائنة الرسمية والجهات

الدائنة من القطاع الخاص). ويجب إنشاء آلية لتسوية الديون لمعالجة هذه المسائل. ويجب أيضا أن يكون الإطار المشترك والآلية متاحين للبلدان المتوسطة الدخل التي تحتاج إلى تخفيف عبء الديون.

والغاية من الآلية، التي يمكن أن يحتضنها، مثلا، مصرفاً إنمائي متعدد الأطراف، هي التعجيل بإعادة هيكلة الديون ضمن الإطار المشترك. وفي هذا السياق يُحوّل الدين إلى الآلية، مع الاتفاق على شروط إعادة الجدولة، على أساس كل حالة على حدة، وهذه أمور تتولى تنفيذها هيئة خبراء<sup>8</sup>. وتتفاوض الآلية على إعادة جدولة الدين استنادا إلى مجموعة من المبادئ المحددة سلفا، وتهدف إلى تحقيق قابلية المقارنة في المعاملة بين فئات الجهات الدائنة<sup>9</sup>، الرسمية منها والتجارية. وللقيام بذلك، يمكن للآلية أن تستخدم أسلوب التحذير والإغراء لإرغام الجهات الدائنة من القطاع الخاص على المشاركة في عمليات إعادة الهيكلة وتحفيزها من أجل تماثل المعاملة مع الجهات الدائنة الرسمية. وفي نهاية المطاف، يمكن للآلية أن تعمل كمستشار محايد و"وسيط نزيه" في المفاوضات بين المدين والدائن، إما مباشرة وإما من خلال نظام يتألف من أفرقة خبراء مستقلين يكون بوسعها أن تكون مسؤولة عن التوسط في التفاوض بين المدين ودائنيه التجاريين.

وينبغي استكمال الإطار المشترك المعزّز بدرجة كبيرة بهيئة شاملة وتمثيلية معنية بالديون السيادية ذات استقلال عن مصالح الدائنين والمدنيين، لضمان تسوية الديون في الوقت المناسب وبشكل منظم وفعال وعادل في بيئة متزايد التعقيد في

مجال الديون. وللسبب نفسه الذي يجعل نظم الإفلاس الرسمية - وليس العمليات الطوعية - وسيلة لتسوية حالات إعسار المؤسسات، فإن نظاما فعالا لتسوية عجز البلدان عن الوفاء بديونها سيتعين عليه نهاية المطاف دعم وتسهيل الإجراءات المتعلقة بحالات تخلف البلدان عن سداد ديونها. إن انعدام مثل هذا النظام القائم على القواعد يخلق أوجهاً من القصور (عمليات إعادة هيكلة قليلة جدا تحصل بعد فوات الأوان) تترتب عليها تكاليف اجتماعية باهظة، وتفشي عدم اليقين في الأسواق الذي يؤدي إلى ارتفاع رسوم المخاطر. ويقوي عدم وجود إجراء لإدارة عمليات الإفلاس يعزز موقف الدائنين الراضين لإعادة الهيكلة ويضر بمصلحة المطالبين الآخرين بالموارد السيادية، مثل أصحاب المعاشات التقاعدية والعمال.

وينبغي للهيئة المعنية بالديون السيادية أن تتصدى لأوجه القصور المذكورة فحسب، وإنما أيضا لأوجه القصور الناجمة عن افتقار النظام الحالي إلى القواعد. وينبغي أن تستند إلى المبادئ القائمة، بما في ذلك قرار الجمعية العامة 319/69 المعنون "المبادئ الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية"، الذي اعتمد في عام 2015. وستعمل بالاقتران مع الآلية المقترحة لتسوية الديون. فعلى سبيل المثال، يمكن للآلية (أو هيئة التحكيم التابعة لها) أن تسعى أولا إلى تيسير المفاوضات الطوعية بين المدين والدائن، ثم تقوم بعد ذلك بإحالة القضية إلى آلية قانونية في إطار هيئة معنية بالديون السيادية. وقد اعتمد هذا النهج في عام 2009 من قبل لجنة الخبراء المعنية بالإصلاحات في النظام النقدي والمالي الدولي التي دعا إلى عقدها رئيس الجمعية العامة (لجنة ستيغلنز).

# الزيادة بشكل كبير في التمويل المخصص لأغراض التنقية وإجراءات مكافحة تغير المناخ

## دواعي الإصلاح

البلدان المتوسطة الدخل. وذلك أدنى بكثير من التمويل الذي دعا إليه البنك الدولي في عام 2015 بالانتقال "من البلايين إلى التريليونات"، وهو أمر يثير تساؤلات حول فعالية النموذج الحالي للاستفادة من التمويل الخاص. ونحن بحاجة إلى التحرك بمزيد من الطموح لحشد التمويل المقدم من القطاع الخاص والتعجيل بإجراءات تجنب المخاطر على صعيد السياسات (بناء بيئات محلية مواتية للاستثمار في التنمية المستدامة، وتهيئة الظروف، وتعزيز بناء القدرات)، فضلا عن وضع أطر جديدة لتقاسم المخاطر المالية، بما في ذلك من جانب المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.

ولم تَبحث المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بعدُ سبل الاستفادة بفعالية من ميزانياتها العامة مجتمعة، الأمر الذي قد يزيد من الإقراض دون أي تأثير على تصنيفاتها الائتمانية. ونظرا لتمرکز مصارف التنمية الإقليمية في مناطق جغرافية بعينها، ثمة إمكانية لتنوع المخاطر عبر نظام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، مما يسمح بزيادة الإقراض عموما. وينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أيضا أن تعمل بشكل أوثق مع المنظومة الأوسع وذات النفوذ الكبير للمصارف الإنمائية العامة التي يبلغ عددها 522 من المصارف الإنمائية ومؤسسات التمويل الإنمائي وإجمالي مواردها 23 تريليون دولار.

بيد أن تعزيز دور المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لا يتعلق بالكميات فحسب. فسيتمتع عليها أن تغير أساليب عملها لضمان أن تكون عمليات الإقراض بجميعها ذات وقع أكبر على التنمية المستدامة. وذلك يشمل إعادة توجيه مخصصات التمويل الميسر بحيث تعكس مواطن الضعف الحالية، مثل الكوارث المناخية، وإعادة تنظيم الحوافز

على نحو ما هو موضح في حوافز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، يجب على النظام الدولي أن يوسع من نطاق التمويل الميسر والتمويل غير الميسر والطويل الأجل لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة وإجراءات مكافحة تغير المناخ. وتتفرد المصارف الإنمائية العامة بقدرتها على تحمل المزيد من المخاطر، وخفض تكلفة رأس المال، وتسريع الاستثمار في تنفيذ الأهداف. ويجب أن يكون الإقراض من قبل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف طويل الأجل، وينبغي أن تكون تكاليف الإقراض - سواء الميسرة شروطه أم غير الميسرة - التي تحددها الشروط والأحكام أقل من تكاليف الأسعار السائدة في السوق.

ويجري حاليا مناقشة الطريقة التي ينتهجها نظام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في استخدام رؤوس الأموال وإفناق الأموال الموجودة بحوزته. واقترحت الهند، في إطار رئاستها لمجموعة العشرين في عام 2023، التركيز بشكل قوي على إصلاحات المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وقام البنك الدولي نفسه برسم خريطة طريق للتغيير. والإقراض من قبل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف منخفض بالمقاييس التاريخية، حيث لم يزد مساهمها من حجم قاعدة رأس المال المدفوع لتلك المصارف انسجاما مع تعاضم حجم الاقتصاد العالمي أو ازدياد احتياجات الاستثمار في التنمية المستدامة.

وبالإضافة إلى ذلك، يتراوح إجمالي المبالغ التي يجري تعبئتها من القطاع الخاص عن طريق التمويل الإنمائي الرسمي بين 45 بليون دولار و55 بليون دولار سنويا، ومعظمها في

الداخلية، ويشمل دعم البلدان المتضررة من النزاعات، ومن ضمنها البلدان المتوسطة الدخل، حيث تواجه المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف تحديات عملية تتجاوز الحاجة إلى وضع شروط للإقراض وتقديم منح تراعي في تصميمها ظروف البلدان المعنية.

وتتسم الإصلاحات بالأهمية أيضا في سياق تمويل إجراءات مكافحة تغير المناخ. ويجب أن تؤدي صناديق المناخ المنشأة بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس، مثل الصندوق الأخضر للمناخ، دورا حاسما في خدمة البلدان النامية. بيد أن العديد من البلدان النامية، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة النامية، لا تزال تواجه عقبات كبيرة في الاستفادة من تلك الصناديق. ويوجد حاليا نحو 73 صندوقا من صناديق المناخ المنتمية إلى القطاع العام إما كليا وإما جزئيا، ولم يتعد المبلغ الذي صرفه 62 صندوقا متعدد الأطراف في عام 2020 ما يتراوح بين 3 بلايين دولار و 4 بلايين دولار إجمالا. ولا يوجد بين تلك المصارف في الوقت الحاضر تنسيق فعال. وتعاني الصناديق المنضوية تحت مظلة الاتفاقية الإطارية من نقص في رأس المال.

## الإجراء 5 - الزيادة بشكل كبير في حجم القروض المخصصة للأغراض الإنمائية وتحسين شروط الإقراض

- قيام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بتعزيز الإقراض بحيث تصل نسبته إلى 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي (بمقدار يتراوح بين 500 بليون دولار و 1 تريليون دولار سنويا)، مدعومة في ذلك بزيادة رأس المال المدفوع وتحسين كفاءة استخدام ميزانياتها العامة.
- توفير التمويل الميسر في المدى البعيد المتطاوّل الأمد، وتضمين عقود أحكام السداد المراعية للأحوال الطارئة في المستقبل، وتسهيل طرائق الحصول على هذا التمويل.
- زيادة الإقراض بالعملة المحلية والعمل في الوقت ذاته على إدارة المخاطر بشكل أفضل عبر التنوع.

يُظهر التحليل الوارد في حوافز تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بإمكانها أن ترفع حجم الإقراض إلى ما لا يقل عن 500 بليون دولار سنويا وأن

تطمح إلى الوصول بذلك المبلغ إلى 1 تريليون دولار وذلك بفضل تعزيز القاعدة الرأسمالية وتحسين كفاءة استخدام ما هو قائم لديها من الرأسمال المدفوع والرأسمال الضامن. وهذا لا يمثل سوى ما يتراوح بين 0,1 في المائة و 0,2 في المائة من إجمالي الأصول المالية العالمية التي سيجري استثمارها في برامج خفض الفقر والجوع وعدم المساواة، بما في ذلك عدم المساواة بين الجنسين، وآثار تغير المناخ. ولزيادة دعم الإقراض، ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الاستفادة أيضا من الحل الذي وضعه بنك التنمية الأفريقي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية لإنشاء مرافق لإعادة توجيه حقوق السحب الخاصة، في حين ينبغي لكل دولة عضو لديها حقوق سحب خاصة غير مستخدمة أن تتيح ما لا يقل عن نصف تلك الحقوق لإعادة توجيهها من خلال مرافق في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.

وينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تعرض قروضا ميسرة في المدى البعيد المتطاوّل الأمد، بشروط سداد تتراوح مدتها بين 30 عاما و 50 عاما. ويمكن أن يؤدي تضمين عقود القروض أحكام السداد المراعية للأحوال الطارئة في المستقبل إلى التفعيل التلقائي لآلية إعادة التفاوض على إعادة هيكلة سداد الديون مع البلدان التي تعاني من صدمات محددة مسبقا، مثل الكوارث المناخية. ويمكن أن تكون اتفاقات إعادة الهيكلة محايدة من حيث صافي القيمة الحالية حتى لا يتأثر التصنيف الائتماني للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف سلبا.

وتعتبر زيادة الإقراض بالعملة المحلية أمرا بالغ الأهمية للحد مما تواجهه الحكومات من مخاطر متعلقة بالعملة. وتتمتع المؤسسات المالية الدولية بوضع أفضل من البلدان فيما يتعلق بالقدرة على إدارة مخاطر العملة، حيث يمكنها تنوع العملات، في حين تواجه البلدان مخاطر مركزة في أسعار صرف العملات الأجنبية. وينبغي أيضا أن تحصل زيادة الإقراض بالعملة المحلية بموازاة مع زيادة التوسّل بالتنوع في إدارة المخاطر، على نحو ما دعت إليه خطة عمل أديس أبابا، بما في ذلك عن طريق تحسين الاستفادة من نظام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف (انظر الإجراء 8). ويمكن أيضا تمويل الإقراض بالعملة المحلية عن طريق زيادة الاقتراض من الأسواق المالية المحلية، مما سيكون له فائدة إضافية تتمثل في المساعدة على تطوير تلك الأسواق.

ومع ذلك، فإن الاقتراض بالعملية المحلية، مثله مثل جميع أنواع الديون، ينطوي على مخاطر تحتاج البلدان إلى إدارتها في إطار استراتيجية إدارة الديون.

## الإجراء 6 - تغيير نماذج الأعمال التجارية للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وغيرها من المصارف الإنمائية العامة للتركيز على تحقيق الأثر المنشود فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة؛ والاستفادة بشكل أكثر فعالية من التمويل الخاص من أجل تحقيق نفس الأثر

• تحديث مهام المصارف الإنمائية وسياساتها وممارساتها ومقاييسها وحوافزها الداخلية للتركيز على تحقيق الأثر المنشود فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة وإجراءات مكافحة تغير المناخ، بما يتماشى مع القواعد والمعايير الدولية المتصلة بحقوق الإنسان والعمالة والبيئة.

• الإلغاء التدريجي لتمويل الوقود الأحفوري والتركيز بشكل أقوى على النهوض بالحق في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة.

• وضع أطر جديدة تحدد مواقيت وسبل توسيع نطاق الاستفادة من التمويل الخاص لتعظيم أثر التنمية المستدامة.

يجب أن تتماشى جميع القروض المقدمة من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وغيرها من المصارف الإنمائية العامة بشكل كامل مع متطلبات التنمية المستدامة، ويشمل ذلك تبني أهداف التنمية المستدامة صراحة في ولايات تلك المصارف. أولاً، ينبغي للمصارف الإنمائية تحديث المقاييس الداخلية والحوافز واتخاذ قرارات الإقراض على نحو يراعي آثار المشاريع على أهداف التنمية المستدامة، الإيجابية منها والسلبية على السواء، باعتبار ذلك عنصراً أساسياً في جميع مراحل عملية اتخاذ القرارات، بما يستكمل الضمانات الحالية التي كثيراً ما تطبق بأثر رجعي. ويلزم أن تكون

سياسة الإقراض في المصارف الإنمائية مرتبطة بالخطط القطرية ارتباطاً أكبر. ويمكن تبسيط إجراءات طلب القروض وتجهيزها بشكل جذري، وتسريع صرف الموارد، دون المساس بنوعية القرض، عن طريق التركيز في البداية على وضع خطط وطنية سليمة للتنمية المستدامة تكون مصحوبة بأطر مالية وطنية متكاملة. وعندما تصبح أدوات التخطيط القطرية المذكورة متوفرة، ينبغي لجميع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تؤيدها. ويمكن أن يساعد ذلك في تبسيط عملية الإقراض والتحويل بها مسبقاً، ويمكن استكمالها بحوافز لاحقة للمقترضين تساعدهم على بلوغ الغايات المتعلقة بالمناخ والتنمية المستدامة.

ثانياً، يتعين على جميع المصارف الإنمائية العامة أن تنهي تدريجياً التمويل الموجه لإنتاج الوقود الأحفوري، كما يتعين عليها أن تزيد كثيراً من التمويل المخصص للتكيف مع تغير المناخ وبناء القدرة على الصمود في البلدان النامية الضعيفة، سواء من حيث نوعيته أو حجمه. وينبغي في هذا الصدد التركيز بقوة على الاستثمار في المجالات التي لا تزال ضرورية لتحقيق تحولات منصفة للجميع، بما في ذلك الاستثمار في الحماية الاجتماعية الشاملة وفي إيجاد فرص العمل في الاقتصاد الأخضر. ويلزم أن تنهض المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بالحق في بيئة نظيفة وصحية ومستدامة، وأن تأخذ بمتطلبات العمل المناخي في جميع أعمالها، بما في ذلك في أذرعها المختصة في تمويل القطاع الخاص، مع الحرص على عدم تحويل الأموال إلى وجهات غير تمويل التنمية المستدامة في البلدان النامية. ولهذا الأمر أهمية بالغة بالنظر إلى أن التمويل الموجه للتخفيف من آثار تغير المناخ يذهب معظمه إلى البلدان المتوسطة الدخل. ويجب أن يكون التمويل الموجه للتخفيف من آثار تغير المناخ إضافياً، ولذلك يتعين أن تكون لدى المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أرصدة مالية أكبر. وسيكون من الضروري أيضاً تحسين العمل المحاسبي وزيادة شفافيته، بما في ذلك باستحداث طرق جديدة لجعل الحسابات تشمل آثار تغير المناخ على نحو يضمن الإضافية.

ثالثاً، ينبغي للمصارف الإنمائية أن تعمل على إعداد تقارير عما يتحقق من أثر، وأن تنشر تلك التقارير بكل شفافية، مبيّنة العلاقة بين الحوافز الداخلية وتعظيم الأثر المحرز في أهداف التنمية المستدامة، في ضوء المخاطر والجدوى المالية. وينبغي أن تشمل هذه العملية تتبع وتحليل البيانات المتعلقة بالآثار المحرزة في المساواة بين الجنسين على صعيد جميع الاستثمارات المتعددة الأطراف. وبذلك تبوئ هذه المصارف نفسها مكانة رائدة في السوق بإرسائها سابقة يحتذي بها المستثمرون من القطاع الخاص.

رابعاً، لزيادة الاستفادة من التمويل المقدم من القطاع الخاص، ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي الأخرى أن تعيد النظر في أساليب عملها الحالية، وفقاً لمبادئ التمويل المختلط الواردة في خطة عمل أديس أبابا. ولا ينبغي أن ينحصر التمويل المختلط في البحث عن مشاريع استثمارية مقبولة من الناحية المصرفية؛ بل ينبغي أن يكون الهدف من ورائه تحقيق أقصى قدر من الأثر في التنمية المستدامة، مع فهم المخاطر المالية وتقدير تكلفتها. ويمكن أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، ما يلي: تقييم احتياجات الاستثمار في التنمية المستدامة في ضوء أولويات البلد في مجال التنمية المستدامة، والقيام بالتحليل اللازم لتحديد الهيكل التمويلي الأنسب لتلبية تلك

الاحتياجات (سواء كان التمويل خاصاً أو عاماً أو مختلطاً)، وتقييم المخاطر وتقدير تكلفتها (وربما كان ذلك ضمن أطر مالية وطنية متكاملة)، بهدف تحقيق أقصى قدر من الأثر في التنمية المستدامة مقابل كل دولار يتم إنفاقه. وهذا يختلف اختلافاً جوهرياً عن نهج البنك الدولي في زيادة التمويل لأغراض التنمية إلى أقصى حد.

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تصمم آليات مبتكرة، مثل المشاركة العادلة في الأرباح، لضمان عدم حصول الشريك الذي ينتمي إلى القطاع الخاص على أكثر مما يستحق - وهذا مبدأً أساسياً في خطة عمل أديس أبابا. ومن شأن تغيير المصطلحات من "الحد من المخاطر" إلى "تقاسم المخاطر" أن يساعد على إبراز أهمية أن يقوم الشريك الذي ينتمي إلى القطاع العام بتقييم المخاطر وتحديد تكلفتها بالشكل الصحيح. وأما ترتيبات التمويل التي تخفض من تكلفة رأس المال بالنسبة إلى البلدان النامية، بما في ذلك لتمويل التحول المناخي، فهي تعالج المخاطر على المستوى الكلي (مثل مخاطر العملات) بدلاً من المخاطر على مستوى كل مشروع على حدة. ويمكن استخدام صندوق إعادة التأمين المشار إليه في الإجراء 8 لغرض التأمين ضد المخاطر التي يمكن أن يتخوف منها مستثمرو القطاع الخاص، ولتقييم تكلفة تلك المخاطر بشكل صحيح.

## الشكل الثالث

### أثر الهيكل المالي الدولي على أهداف التنمية المستدامة

يمكن لإصلاح إدارة المؤسسات المالية الدولية أن يحد من أوجه انعدام المساواة في تمثيل البلدان النامية ومشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية العالمية. وتسهم الأموال أيضا في عدم المساواة. ويشمل الهيكل المالي الدولي معايير تنظيم الأسواق والمؤسسات المالية ورصدها.



إن تخصيص المزيد من التمويل لبرامج بناء القدرة على الصمود سيققل من الخسائر الناجمة عن الكوارث. ويمكن تعزيز الاستثمار في البنية التحتية الحضرية بتسخير منظومة المصارف الإنمائية العامة.



يلزم أن يكون تغير المناخ والاستدامة البيئية من الاعتبارات المرعية في جميع جوانب الهيكل المالي الدولي. وينبغي أن تكون المعايير والمقاييس المتعلقة بالمناخ والبيئة مرجعا يسترشد به في مجالات الأعمال التجارية والتمويل والاستثمار والضوابط التنظيمية المالية، بما في ذلك المعايير الموضوعة على الصعيد الدولي. ومن الضروري تحقيق التجانس النظمي بين وضع المعايير البيئية والإدارة الاقتصادية.



النزاهة المالية مطلب أساسي لنظام مالي دولي مستدام. ومن شأن تعزيز المعايير الدولية للنزاهة المالية وتنفيذها أن يسهما في الحد من الفساد وتعزيز الثقة وتوثيق عرى العقد الاجتماعي. وينبغي أيضا أن يضمن إصلاح الهيكل المالي الدولي توفير التمويل الميسر للبلدان المنكوبة بالنزاعات.



تحتل المسائل المالية أهمية مركزية في الشركات القائمة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة ووسائل تنفيذها. ويمكن لإصلاح الهيكل الضريبي العالمي أن يعزز تعبئة الإيرادات المحلية. ويمكن للمانحين توجيه التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وتهدف إصلاحات هيكل الديون إلى تحقيق القدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل.



إن وجود نظام دولي مستقر هو أساس النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة على الصعيد الوطني. وتتسبب الصدمات والأزمات المالية في انتكاس التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الاجتماعية، وهذا يزيد من استفحال مظاهر الفقر والجوع. ويمكن أن يؤدي ارتفاع نفقات خدمة الدين إلى خفض الإنفاق على برامج الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية وغيرها من الأولويات الاجتماعية. ويشكل النمو الاقتصادي المطرد أيضا أساس تعبئة الموارد العامة المحلية، وهو أمر ضروري لتمويل المنافع والخدمات العامة. وتحتاج تعبئة الموارد المحلية أيضا إلى تعاون ضريبي دولي فعال لمنع التهرب من دفع الضرائب.



تؤثر مظاهر التحيز الجنساني المتغلغل في تصميم جميع جوانب النظام المالي الدولي وأدائها مهماتها. لذا ينبغي أن تكون أهداف المساواة بين الجنسين جزءا من عمليات اختيار القيادات الدولية بالمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وكذلك من ولايات تلك المصارف ومقاييس المساءلة فيها.



تحتاج البلدان النامية إلى استثمارات ضخمة لإقامة البنى التحتية اللازمة، بما في ذلك البنى التحتية الخاصة بالمياه والصرف الصحي والطاقة النظيفة. وينبغي أن يكفل إصلاح الهيكل المالي الدولي توفير التمويل اللازم لتلك الاستثمارات تمويلا يكون طويل الأجل وبتكلفة ميسرة.



وتساعد زيادة الاستثمار الإنتاجي أيضا في تحريك عجلة النمو والتصنيع المستدام. وتسهم الوقاية من أزمات سداد الديون والأزمات المالية في توفير العمل اللائق وتساعد النظام المالي على توسيع نطاق حصول الجميع على الخدمات المالية بطريقة مستدامة.

## الإجراء 7 - إحداث زيادة كبيرة في تمويل المناخ، مع ضمان الإضافية

- تعزيز وزيادة تمويل المناخ، ومواءمته مع غايات اتفاق باريس، وتحسين التنسيق مع صناديق المناخ الأخرى.
- قيام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والجهات المانحة بتقييم معرفة إن كان التمويل المناخي إضافيا للمساعدة الإنمائية والإبلاغ عن ذلك.
- توسيع نطاق تمويل التكيف ليصل إلى 50 في المائة من التمويل المناخي، والرفع كثيرا من التمويل المقدم في شكل منح.
- التعجيل بتفعيل صندوق الخسائر والأضرار بمصادر تمويل جديدة.

ويجب دمج ما تفرق من صناديق التخفيف من آثار تغير المناخ وترشيدها لإنشاء آليات لتمويل التخفيف من آثار تغير المناخ على نطاق واسع، مع وضع طرائق للتمويل وهياكل للحوكمة تضمن الإنصاف في الحوكمة والعدل في تقاسم الأعباء، مع العمل وفق نهج يراعي المنظور الجنساني ويستند إلى حقوق الإنسان. ويشمل ذلك تجديد رصيد الصندوق الأخضر للمناخ باعتباره وسيلة رئيسية للتمويل المناخي وزيادة التنسيق والتناغم بين الصناديق، مع إيجاد روابط أوضح مع المؤسسات الأخرى. ويمكن توفير جزء من التمويل اللازم للصناديق المكرسة للمناخ<sup>10</sup> من خلال حقوق السحب الخاصة، وفق ما كان في الآونة الأخيرة من تجربة مع الصندوق الاستثماري للصلابة والاستدامة التابع لصندوق النقد الدولي.

فالجهات المانحة تقوم بالفعل بالإبلاغ عن التمويل المناخي بموجب الإطار المعزز لاتفاق باريس. وحتى وإن وُجدت بطبيعة الحال تداخل بين التمويل الإنمائي والتمويل المناخي، فإن هناك أيضا اختلافات، خاصة عند تمويل مشاريع التخفيف من آثار تغير المناخ. وينبغي للمجتمع الدولي أن يضع آلية لتحسين مراقبة التمويل المناخي بهدف ضمان الإضافية، مثل وضع صيغة بسيطة لتقدير الإنفاق الإضافي على المنافع العامة العالمية. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لاستثمار جديد في الطاقة، يمكن مقارنة تكلفة الاستثمار في

الطاقة النظيفة مع التكلفة المقدرة للاستثمار المرتفع الانبعاثات من الكربونية، حيث يكون الفرق تمويليا إضافيا للمنافع العامة العالمية.

ولموامة التمويل المناخي مع احتياجات الاقتصادات النامية، وتمشيا مع مبدأ المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة والقدرات ذات الصلة، يحتاج المجتمع الدولي إلى الرفع كثيرا زيادة من التمويل الموجه للتكيف والقدرة على الصمود وتغطية الخسائر والأضرار - وكذلك لتمويل التخفيف باعتباره منفعة عامة عالمية - بما في ذلك زيادة المويل المقدم في شكل منح.

وينبغي تشغيل صندوق الخسائر والأضرار في أسرع وقت ممكن. وينبغي تفعيل تمويل الخسائر والأضرار تلقائيا وأن يكون توجهه تطلعا بحيث تتم عملية إعادة البناء بشكل قادر على الصمود.

## الإجراء 8 - الاستفادة بشكل أكثر فعالية من منظومة المصارف الإنمائية لزيادة الإقراض وما يتحقق من أثر في أهداف التنمية المستدامة

- إنشاء صندوق مشترك للتأمين أو صندوق لإعادة التأمين لإدارة المخاطر بشكل أكثر فعالية على نطاق منظومة المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف.
- زيادة التعاون على نطاق المنظومة، من حيث التمويل المشترك وبناء القدرات وتبادل المعارف.

ولتحقيق أقصى استفادة ممكنة من الأرصدة المالية للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، ينبغي للمنظومة الدولية أن تحسن إدارة المخاطر على نطاق منظومة المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف برمتها، وذلك على سبيل المثال من خلال التمويل المشترك وتنويع المخاطر الإقليمية على الصعيد العالمي. أولا، ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تزيد من التعاون فيما بينها من خلال التمويل المشترك، وكذلك من خلال تبادل المعارف. وينبغي أيضا للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أن تعمل بشكل أوثق مع نظام المصارف الإنمائية العامة على نطاق أوسع، بما في ذلك من

خلال الإقراض الفرعي ودعم قدرات المصارف الإنمائية الوطنية ودون الوطنية، مع الاستفادة في الوقت نفسه من معارفها المحلية.

ثانياً، للسماح بزيادة الإقراض من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف دون خفض تصنيفاتها الائتمانية، ينبغي لهذه المصارف أن تنشئ صناديق للتأمين أو إعادة التأمين من أجل تحسين إدارة المخاطر على نطاق المنظومة من خلال التنويع، بما في ذلك لما يلي: (أ) المخاطر الناجمة عن الكوارث المتصلة بالمناخ على الصعيد الإقليمي؛ (ب) والمخاطر المتصلة بالعملية على الصعيد المحلي.

## الإجراء 9 - كفاءة استمرار استفادة أشد الناس فقراً من منظومة المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف

- ينبغي للجهات المانحة أن تفي بالتزاماتها بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية وأن توجه المنح من خلال هيكل فعالة متعددة المانحين، وأن تنظر في إنشاء آليات تمويل دولية دائمة للتمويل بشروط ميسرة.
- ينبغي للجهات المانحة أن تلتزم بمبدأ استمرار الوفاء بالالتزامات تجاه أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل.
- زيادة الموارد الميسرة الشروط، بما في ذلك المساهمات المقدمة من المؤسسة الدولية للتنمية.
- مراعاة الضعف من جميع أبعاده بشكل منهجي في معايير تخصيص الموارد، بما يتجاوز الناتج المحلي الإجمالي والاستثناءات المنفردة.

لا تزال بلدان عديدة بحاجة إلى الحصول على منح وعلى قروض بشروط ميسرة للغاية. ومن ثمّ لزم أن تكون عمليات تجديد موارد أذرع التمويل الميسر الشروط التابعة للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أكثر سخاء حتى لا يترك الركب وراءه أشد الناس فقراً.

وينبغي تحديث متطلبات الأهلية للحصول على القروض الميسرة الشروط وإجراءات توزيعها بما يراعي أوجه الضعف في الوقت الحاضر، بما في ذلك أوجه الضعف المرتبطة بالمناخ، بدلا من الاعتماد على مستوى الدخل وحده وعلى تقييم تجريبه المؤسسات المالية الدولية لنوعية سياسات البلد وترتيباته المؤسسية. ويلزم أيضا تلبية الاحتياجات الخاصة للبلدان المتأثرة بالنزاعات، حيث يمكن أن تتطلب هذه البلدان آليات عمل مختلفة، مثل النظر في إمكانية الاستعانة بشركاء محليين في التنفيذ، والتقليل من الحرص على تفادي المخاطر. ويمكن الوفاء بالتزامات البلدان المانحة المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية من خلال زيادة الالتزامات إزاء الأذرع والصناديق المختصة في تقديم التمويل الميسر الشروط، التابعة للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، والتي ينبغي أن تكون منسجمة مع الخطط القطرية التي تركز على أهداف التنمية المستدامة، على النحو المبين في الإجراء 6. إضافة إلى ذلك، ينبغي للمجتمع الدولي أن ينشئ آليات تمويل دولية دائمة لتقديم التمويل الميسر الشروط تضمن تدفقا كبيرا من الموارد لمن هم في أمس الحاجة إليها. ومن الخيارات البديهيّة لإنشاء آليات دائمة من هذا القبيل فرض رسوم على الأنشطة العابرة للحدود، مثل الشحن والطيران وتجارة الوقود الأحفوري والمعاملات المالية الدولية. وينبغي أن تكون هذه الرسوم مصممة بحيث تتوافق مع الجهود الرامية إلى تثبيط الأنشطة التي تضر باقتصادات البلدان النامية وشعوبها وبالبيئة العالمية.

# تعزيز شبكة الأمان المالي العالمية وتوفير السيولة لمن يحتاجها من البلدان

## الشكل الرابع

حجم تخصيص حقوق السحب الخاصة، حسب المناطق ومجموعات البلدان، 2021 (بملايين وحدات حقوق السحب الخاصة)



المصدر: حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استناداً إلى بيانات صندوق النقد الدولي.

## دواعي التغيير

لقد توسعت شبكة الأمان المالي العالمية منذ الأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعام 2008، ولكنها ظلت ثابتة نسبياً منذ عام 2012. وتشمل شبكة الأمان المالي العالمية، إضافة إلى صندوق النقد الدولي الذي يُعد محورها الرئيسي، ترتيبات التمويل الإقليمية، والترتيبات الثنائية لتبادل العملات، واحتياطيات البلدان من النقد الأجنبي. وعلى الرغم من تعدد طبقات شبكة الأمان المالي العالمية، فإن إمكانية الوصول إليها تطبعها التفاوت.

وقد ساعدت عملية التوزيع الجديدة لحقوق السحب الخاصة في آب/أغسطس 2021 في سد بعض ما في شبكة الأمان المالي العالمية من ثغرات. غير أن آلية توزيع حقوق السحب الخاصة بالتناسب مع حصص البلدان في صندوق النقد الدولي أدت إلى حصول البلدان النامية على حوالي الثلث فقط من مخصصات عام 2021، بينما تلقت أكثر البلدان ضعفاً أقل من ذلك بكثير (انظر الشكل الرابع). وبينما دعت كل مجموعة الدول السبع ومجموعة العشرين إلى القيام طوعاً بإعادة توجيه ما قيمته 100 بليون دولار من حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة، فإن ما أُعيد توجيهه بالفعل لم يتجاوز جزءاً بسيطاً من هذا المبلغ، حيث تم توفير حوالي 30 بليون دولار لصندوق النقد الدولي حتى نهاية كانون الثاني/يناير 2023.<sup>11</sup>

تبعاً لما اتُّفق عليه في صندوق النقد الدولي، يُراد لحقوق السحب الخاصة أن تكون الأصل الاحتياطي الرئيسي في النظام النقدي الدولي. غير أنها لم تحقق هذه الغاية قط، ويعزى ذلك في جزء منه إلى عدم رغبة البلدان في التفكير في إصدار حقوق السحب الخاصة بانتظام، وفي جزئه الآخر إلى عدم اهتمام القطاع الخاص بالصكوك المقومة بحقوق السحب الخاصة.

وقد أكد الأثر الأولي لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) على تدفقات رأس المال فعالية إدارة هذه التدفقات. فالبلدان التي تقوم بإدارة تدفقات رأس المال شهدت قدراً منخفضاً نسبياً من تكاليف التمويل ومن تقلبات أسعار الصرف، وكانت في المتوسط أقدر على الاحتفاظ بإمكانية الحصول على التمويل الخارجي. وتتعرف الرؤية المؤسسية لصندوق النقد الدولي بشأن تدفقات رأس المال بالدور الذي يمكن أن تقوم به إدارة تدفقات رأس المال والتدابير الاحترازية الكلية. ومع ذلك، لا تزال مدونة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتحرير حركة رأس المال، وكذلك العديد من معاهدات التجارة والاستثمار الثنائية، تطالب بالتحرير الكامل، الأمر الذي يعكس عدم الاتساق في المنظومة الدولية.

## الإجراء 10 - تعزيز توفير السيولة وتوسيع شبكة الأمان المالي

- إعادة هيكلة حقوق السحب الخاصة من حيث دورها وطرائق استخدامها. ويشمل ذلك إصدار المزيد من حقوق السحب الخاصة بطريقة آلية معاكسة للتقلبات الدورية أو استجابة للصدمات، مع توزيع تلك الحقوق على أساس الحاجة.
- إضفاء المزيد من المرونة على قروض صندوق النقد الدولي، مع التقليل مما يصحبها من شروط ومن قيود تحد من الحصول على الموارد وإلغاء الرسوم الإضافية؛ ويجب أن تستند حدود الاقتراض إلى الاحتياجات اللازمة لمكافحة الأزمات، وليس إلى مضاعفات الحصص.
- إنشاء مرفق متعدد الأطراف لتبادل العملات.
- تعزيز الترتيبات المالية الإقليمية.

ولمكافحة الأزمات بفعالية، ينبغي إصدار حقوق السحب الخاصة بسرعة عند بداية الأزمات المالية أو غيرها من الصدمات. ففي فترة 2008-2009، استغرق الأمر 11 شهراً للاتفاق على إصدار حقوق السحب الخاصة عند اندلاع تلك الأزمات المالية الشاملة، بينما استغرق الأمر 17 شهراً في فترة 2020-2021. وبدلاً من ذلك، ينبغي أن يكون إصدار حقوق السحب الخاصة عملية أكثر تلقائية. فإن الاتفاق على آليات تتولد عنها تلقائياً توصية بشأن إصدار حقوق السحب الخاصة متى اجتمعت الشروط المطلوبة لذلك من شأنه أن يساعد على تفادي بطء العملية لأسباب سياسية. وسيتيح العمل بصيغة جديدة لتوزيع حقوق السحب الخاصة توجيه ما يصدر من هذه الحقوق صوب البلدان التي تحتاج حقا إلى السيولة، بما في ذلك حصرها في البلدان التي تواجه كوارث أو صدمات أخرى.

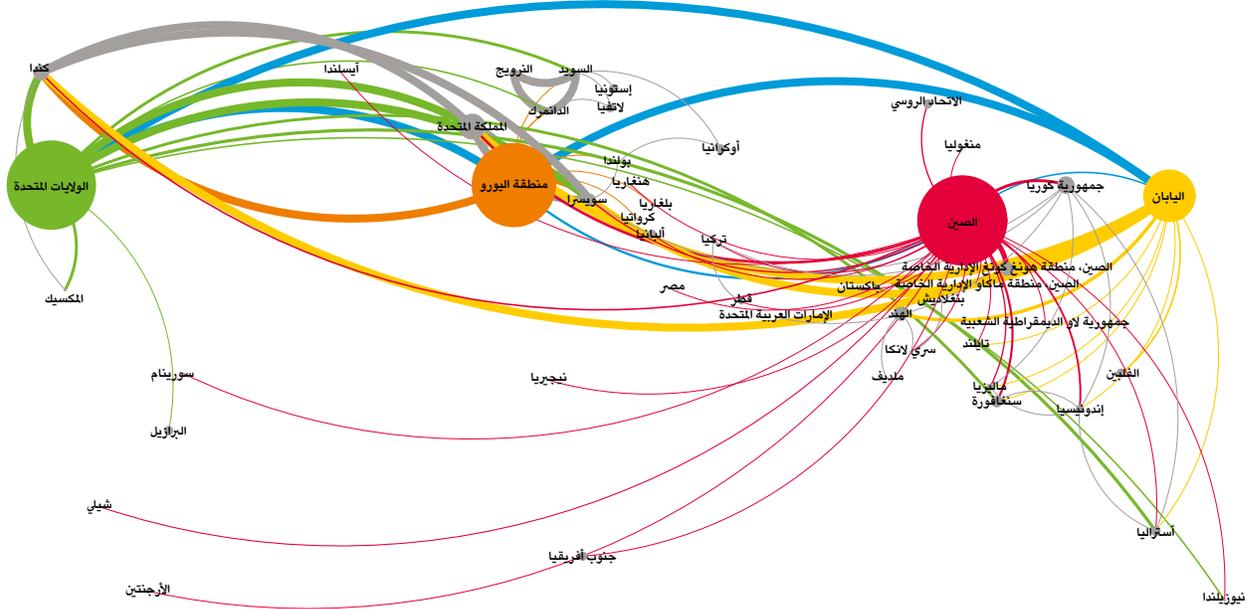
وينبغي أن يكون حجم صندوق النقد الدولي أكبر بشكل عام، ثم إن الفصل الصريح بين حقوق التصويت والمساهمات (انظر الإجراء 1) يمكن أن يجعل البلدان الأعضاء تتخلى عن ترتيبات الاقتراض الثنائية وتتوجه نحو التمويل الكامل المتعدد الأطراف للصندوق. ويمكن إعطاء دفعة أولية لموارد الصندوق من خلال بيع ما بحوزته من ذهب مقيماً بالتكلفة الأصلية، وهو ما يمكن أن ينتج أكثر من 175 بليون دولار من الربح المحقق. وينبغي للصندوق أيضاً أن يلغي استخدام مضاعفات الحصص باعتبارها أساساً لحدود الاقتراض، وإنهاء العمل بالرسوم الإضافية، إذ يمكن أن تأتي بنتيجة عكسية.

وكانت خطوط تبادل العملات بين المصارف المركزية من أكثر الأدوات فعالية في إدارة الأزمات خلال السنوات الخمس عشرة الماضية. فقد أتاحت هذه الخطوط السيولة على سبيل الاستعجال دون أي تكلفة تقريباً. وميزتها لا تنحصر في توفير السيولة فحسب، بل تشمل أيضاً تهدئة مخاوف السوق، ومع ذلك فإن إمكانية الوصول إلى الخطوط الثنائية لتبادل العملات ليست متاحة سوى لعدد قليل من البلدان النامية (انظر الشكل الخامس). ويمكن أن تسهم هذه الأدوات في الجهود الرامية إلى التخفيف من القيود التي تحد من الحصول على الموارد، إذ يمكن أن يكون لدى صندوق النقد الدولي أو غيره من المؤسسات كميات كبيرة من الموارد في أدوات شبيهة بأدوات تبادل العملات ولكن دون ربط الحصول على الموارد بحقوق التصويت في الصندوق. ويمكن أن تكون عمليات تبادل العملات بين أطراف متعددة مجدية في معالجة الصدمات الخارجية.

## الشكل الخامس ألف

شبكات ترتيبات تبادل العملات على الصعيد الثنائي، 2022

(مقاسة بالحجم)



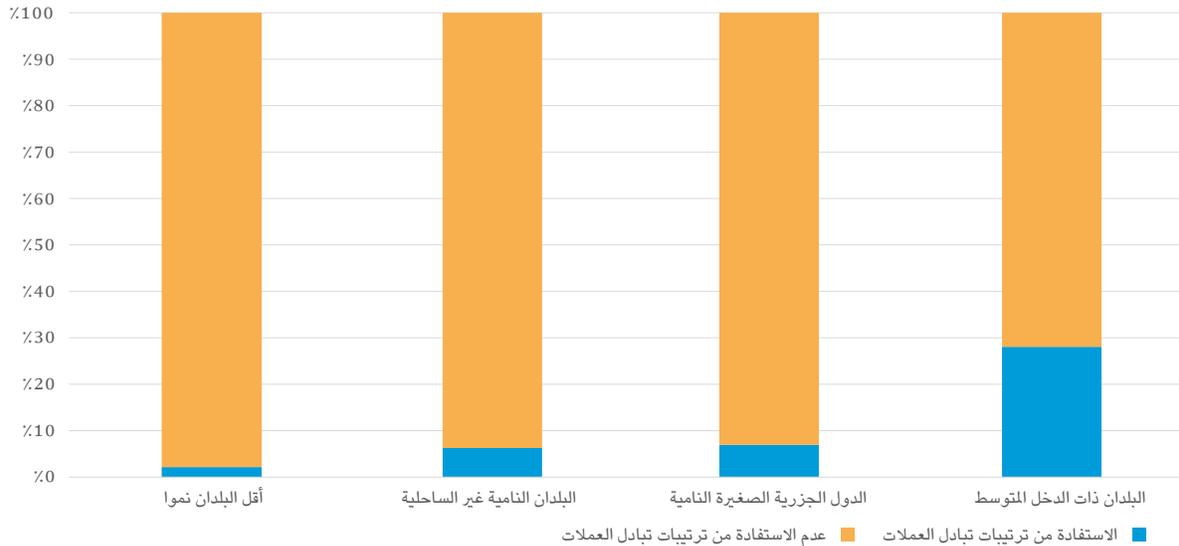
المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استنادا إلى صندوق النقد الدولي وآلية التتبع في إطار شبكة الأمان المالي على الصعيد العالمي.

ملحوظة: ملونة على النحو التالي: الولايات المتحدة الأمريكية، أخضر؛ الصين، أحمر؛ منطقة اليورو، برتقالي؛ اليابان، أصفر. ترتيبات تبادل العملات بين المصارف المركزية الرئيسية المذكورة أنفا ملونة بالأزرق. وترتيبات التبادل بين جميع البلدان الأخرى ملونة بالرمادي. ويمثل حجم كل فقاعة المبلغ الإجمالي لترتيبات تبادل العملات بدولارات الولايات المتحدة. ويقاس سُمك الخط بحجم ترتيبات تبادل العملات على الصعيد الثنائي - أما ترتيبات التبادل غير المحدود فيشار إليها بالخطوط الأشد سُمكاً.

## الشكل الخامس باء

الاستفادة من ترتيبات تبادل العملات على الصعيد الثنائي، حسب مجموعات البلدان، 2021

(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية استنادا إلى Perks and others, "Evolution of bilateral swap lines", IMF Working Paper No. 2021/210 (IMF, 2021)؛ والمواقع الشبكية للمصارف المركزية؛ وتقديرات موظفي صندوق النقد الدولي.

العشرين تعزيز تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي على صعيد دول مجموعة العشرين، غير أنه لم يكن فعالاً. ويمكن رفع مستوى هذا التنسيق إلى مستوى اجتماع وزراء المالية ومحافظي المصارف المركزية. وقد أُنيطت بصندوق النقد الدولي بمهمة إعداد تقرير عن كيفية تأثير الإجراءات التي تتخذها بلدان المصدر على البلدان النامية، مشفوعاً بتوصيات للتخفيف من الآثار السلبية.

وينبغي للبلدان أن تواصل تنسيق التدخلات على صعيد السياسات مع بلدان المقصد والهيئات الدولية ذات الصلة المعنية بوضع المعايير لمنع التداعيات العابرة للحدود الوطنية. وينبغي أن يكون هذا التنسيق للتدخلات السياساتية من خلال هيئة مؤسسية شاملة، تضم ممثلين من جميع البلدان، مثل مجلس إدارة صندوق النقد الدولي بعد إصلاحه ومؤتمر قمة تستضيفه الأمم المتحدة مرة كل سنتين.

من جهة البلدان، ينبغي لصناع السياسات أن يستفيدوا من مجموعة كاملة من الأدوات المتاحة لديهم للتخفيف من حدة الآثار الناجمة عن تقلب تدفقات رأس المال على الصعيد الدولي - بما في ذلك السياسات النقدية، والسياسات المتعلقة بسعر الصرف، والتدابير الاحترازية الكلية، وتدابير إدارة تدفقات رأس المال، من بين أمور أخرى. ويمكن أن تسهم سياسات إدارة تدفقات رأس المال في تحفيز الاستثمار الطويل الأجل وأن تمكّن مع ذلك البلدان التي تعاني من قلة رؤوس الأموال من جني مزايا الاستفادة من مجمعات رأس المال الأجنبية. ومن الأمور التي يمكن أيضاً أن تسهم في الحد من التصورات المتعلقة بمخاطر السوق توافر تمويل أطول أجلاً من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ووجود آلية متطورة لإعادة هيكلة الديون.

قليلة هي البلدان التي استعانت بالترتيبات الإقليمية في عام 2020، إبان صدمة كوفيد-19، ويرجع ذلك في جانب منه إلى انخفاض السيولة في معظم تلك الترتيبات، وفي جانب آخر إلى كون الوصول إلى تلك الترتيبات يعتبر في بعض الأحيان عملية مرهقة. ومن الإشكاليات المثيرة للقلق رُبط الوصول إلى شبكة الأمان الإقليمية بوجود برنامج تابع لصندوق النقد الدولي، وهو ما يتنافى مع الغرض من وجود شبكة أمان متعددة الطبقات. وبينما ينبغي التنسيق بين الطبقتين الإقليمية والعالمية لشبكة الأمان، فإن فك الارتباط رسمياً بشرط وجود برامج تابعة لصندوق النقد الدولي وبزيادة حجم الموارد المتاحة يمكن أن يزيد من فعالية أداء الطبقة الإقليمية لشبكة الأمان.

## الإجراء 11 - معالجة تقلبات أسواق رؤوس الأموال

- تعزيز التنسيق على مستوى الاقتصادي الكلي.
- تمكين البلدان النامية من الوصول إلى المجموعة الكاملة من أدوات إدارة حسابات رأس المال.
- البلدان التي تصدر منها تدفقات رؤوس الأموال ينبغي لها أن تقوم بدور نشط في الحد من التقلبات.

إن التنسيق الدولي وشفافية التوجيه الاستراتيجي بشأن قرارات السياسة النقدية في البلدان مصدر تدفقات رؤوس الأموال أمران في غاية الأهمية للحد من التداعيات السلبية. وقد كان الهدف من الفريق العامل المعني بإطار عمل مجموعة

# إعادة ضبط قواعد المنظومة المالية لتعزيز الاستقرار وضمان الاستدامة

## دواعي التغيير

علاقة تآزر: فاستقرار الأسواق يشجع على زيادة الاستثمار، والاستثمار الطويل الأمد في الاستدامة يمكن أن يؤدي دوراً في تحقيق الاستقرار ومواجهة التقلبات الدورية.

هناك عمل ذو شأن تقوم به الشركات في الإبلاغ عن الآثار البيئية والاجتماعية والإدارية، كما أن هناك عملاً ناشئاً يرمي إلى تحفيز الاستثمارات ذات الأثر الإيجابي بالنسبة إلى السلام. وأما ما يُقدم من إقرارات بخصوص الاستدامة فهي أكثر تطوراً من جانبيها المتعلق بالمناخ، حيث بدأت عدة جهات من الجهات ذات الاختصاص في إعمال الإقرارات الإلزامية عن المخاطر المتعلقة بالمناخ. ويعمل المجلس الدولي لمعايير الاستدامة التابع لمؤسسة المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية على وضع معيار عالمي لإعداد التقارير الأساسية، بهدف نشر المعايير النهائية في أوائل عام 2023. وهذه الجهود هي بداية جيدة ولكنها ستركز على الأهمية المادية المالية لمخاطر المناخ وليس على تأثير الأعمال التجارية على تغير المناخ وعوامل الاستدامة الأخرى. ولا يكاد يوجد حتى الآن اتفاق على الكيفية التي ينبغي بها للمؤسسات المالية أن تتكيف في ضوء هذه المخاطر والآثار.

وعلى الرغم من وجود أطر دولية للنزاهة المالية، لا تزال هناك كميات كبيرة من الموارد التي يتم توليدها ونقلها بطرق غير مشروعة من خلال المؤسسات المالية المنظمة وغير المنظمة. فلا يزال هناك العديد من الثغرات، الأمر الذي يُعزى في جزء منه إلى عدم كفاية تنفيذ المعايير، كما يُعزى إلى عدم فعالية القواعد.

لقد سلطت الإخفاقات المصرفية الأخيرة الضوء على الثغرات القائمة في نظم الرقابة المالية بسبب عدم مواكبتها للتكنولوجيات الجديدة التي تنقل المعلومات بسرعة وتسمح بتنفيذ معاملات مالية كبيرة على الفور. وحذر تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2022 من أن المخاطر الناجمة عن عدم توافق آجال الاستحقاقات والاعتماد على الاستدانة، وهي مخاطر متأصلة في المنظومة المالية، زادت حدتها خلال الفترة الطويلة من انخفاض أسعار الفائدة، ويُحتمل أن تصبح تلك المخاطر واقعا ملموسا إذا ما شهدت أسعار الفائدة زيادات حادة. ولكن قبل الإخفاقات المصرفية الأخيرة، كانت معظم التحليلات تركز على مخاطر القطاع المالي غير المصرفي، بما في ذلك في مجال التكنولوجيا المالية (fintech) وكبريات شركات التكنولوجيا العاملة في مجال الخدمات المالية، حيث لا تزال بعض المؤسسات خاضعة لقدر أقل من التنظيم المالي وتبقى المخاطر مرتفعة.

ويتعين أيضا معالجة ما دأبت عليه الأسواق المالية منذ عهد طويل من نزوع إلى العمل من منظور قصير الأجل، وكذلك معالجة ما تشهده من تقلبات، كما يتعين تكثيف وتعزيز الجهود لمواءمة الأسواق المالية مع أهداف التنمية المستدامة. فالأطر التنظيمية التحوطية الحالية يمكن أن تشكل خطراً يهدد بإبطاء الانتقال إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي نهاية المطاف، ينبغي أن توجد بين الاستقرار والاستدامة

## الإجراء 12 - تعزيز التنظيم والإشراف على المؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية لتحسين إدارة المخاطر وكبح جماح الاعتماد المفرط على الاستدانة

- التنظيم وفقا لمبدأ "نفس النشاط، نفس المخاطر، نفس القواعد" لمعالجة المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي والنزاهة المالية للمؤسسات المالية المصرفية وغير المصرفية.
- معالجة الحوافز القصيرة الأجل من خلال الحوافز الضريبية والتعويضات القائمة على الحوافز، ووضع مؤشرات وتصنيفات ائتمانية طويلة الأجل.

ومبدأ "نفس النشاط، نفس المخاطر، نفس القواعد" مؤداه زيادة تنظيم الوساطة المالية غير المصرفية التي تؤدي الوظيفة الاقتصادية المنوطة بالمصارف، علاوة على اللوائح المعمول بها حاليا لتنظيم السلوك في السوق. وينبغي للمجتمع الدولي أن يضع معايير تنظيمية متوازنة وشاملة تسري على الأدوات المالية الرقمية الجديدة لصون الاستقرار المالي والنزاهة المالية، مع تشجيع الرقمنة الشاملة.

غير أن الاكتفاء بتوسيع نطاق المعايير التنظيمية القائمة لتشمل المؤسسات غير المشمولة لن يحل التحديات الأساسية التي يواجهها العالم. وينبغي للهيئات الدولية المعنية بوضع المعايير أن تضع مبادئ توجيهية لاتخاذ تدابير إضافية تحد من الاعتماد على الاستدانة ومنع الإفراط في أموال اقتصادات العالم. وينبغي أن يشمل ذلك حوافز ضريبية لتشجيع الاستثمارات طويلة الأجل في الأسهم، واستخدام ضرائب المعاملات (مثل فرض رسوم الدمغة على معاملات الأسهم) لتثبيط النزعة القصيرة الأجل ووضع حدود تنظيمية لاعتماد مجموعة أوسع من المؤسسات على الاستدانة. وللحيلولة دون تقويض ضغوط المنافسة لهذه التدابير، ينبغي أن تكون هذه التدابير، قدر الإمكان، متوافقة مع المعايير الدولية، كما ينبغي تنفيذها على الصعيد الدولي بطريقة منسقة.

بعد الأزمة المالية لعام 2008، ظهرت جهود أولية لإنشاء آليات لتأجيل واسترداد التعويضات القائمة على ترتيبات تقديم الحوافز لموظفي المصارف ومؤسسات القطاع المالي الأخرى، لكن هذه القواعد لم تكتمل ولم تُنفذ على صعيد مختلف الولايات القانونية. وينبغي في هذا الصدد لحكومة الشركات أن تربط ما يُقدم من تعويضات لقادة ومديري

مؤسسات الأعمال بعاملي الأداء والاستدامة على المدى الطويل. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد وضع مؤشرات طويلة الأجل وتصنيفات ائتمانية طويلة الأجل في تحديد معايير مرجعية للاستثمار ذات آفاق زمنية أبعد.

## الإجراء 13 - جعل مؤسسات الأعمال أكثر استدامة والحد من التمويه الأخضر

• تعزيز الإفصاح عن الحالة من حيث الاستدامة وإلزام الشركات به والامتثال للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

• جعل الاستثمار "المستدام" أكثر مصداقية، بسبل منها تصحيح تصنيفات الاستدامة.

• تحديث اللوائح والمعايير والممارسات المنظمة للسوق لوضع أهداف التنمية المستدامة، وخاصة العمل المناخي، في صميم عمل الأسواق والاقتصادات.

• مطالبة كل مؤسسة ضمن الهيكل المالي الدولي بخطط انتقالية واضحة موجهة نحو أهداف التنمية المستدامة.

• تصميم أطر العمل السياساتية والتنظيمية اللازمة لإقامة وإنفاذ روابط مباشرة بين الربحية والاستدامة.

ويلزم أن تتضمن متطلبات الإبلاغ المنطبقة على كبريات الشركات، بما في ذلك المؤسسات المالية، مجموعة موحدة من مؤشرات الاستدامة، بغض النظر عن الأهمية النسبية لأثرها، مع التركيز على تأثير مؤسسات الأعمال والمؤسسات المالية على المناخ والقضايا الاجتماعية والبيئية الأخرى. وينبغي أن يُلزم مستشارو الاستثمار بأن يسألوا عملاءهم عن الأمور ذات الأفضلية لديهم في مجال الاستدامة، علاوة على المعلومات الأخرى التي يطلبونها بالفعل؛ ويتعين وضع معايير دنيا لتسويق منتجات الاستثمار باعتبارها منتجات مستدامة.

ومن شأن تحديث اللوائح والمعايير والممارسات المنظمة للسوق بإدراج أهداف التنمية المستدامة ومخاطر المناخ، فضلا عن المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، أن يحدث تغييرا في حوافز السوق. وسيشمل شرط وجود خطط انتقالية المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، فضلا عن الجهات المعنية بالتنظيم وبوضع المعايير والمؤسسات المالية الخاضعة لإشرافها. ويتعين على الجهات

المعنية بالتنظيم والإشراف أن تستخدم مؤشرات الاستدامة لإجراء تقييم منظم تبين من خلاله هل النظم والمؤسسات المالية قادرة على التكيف مع تغير المناخ.

غير أن القطاع المالي وحده لن يستطيع تغيير الاقتصاد. وينبغي للسياسات أن تقيم روابط قوية بين الربحية والاستدامة، مستخدمة في ذلك ما يناسب من الجزاءات والحوافز التي تضمن أن العوامل الخارجية تنعكس في الأسعار كما ينبغي، سواء كانت عوامل سلبية أو إيجابية. وهذا ممكن تحقيقه بالأدوات المالية، مثل تسعير الكربون، أو ضرائب الوقود الأحفوري، أو الضرائب البيئية الأخرى، أو من خلال وضع لوائح للتنظيم المباشر تمنع الأنشطة الضارة، مع فرض غرامات وجزاءات تفوق الربح المحتمل. وللوفاء بفعالية بالالتزامات المتعلقة بمكافحة تغير المناخ، وفي الوقت نفسه معالجة اعتبارات الإنصاف والاقتصاد السياسي، قد تحتاج البلدان إلى استخدام مجموعة من الأدوات تشمل الضرائب والإعانات وآليات السوق واللوائح التنظيمية، مع تقديم الدعم المحدد للأهداف لأكثر الناس ضعفاً.

## الإجراء 14 - تعزيز المعايير العالمية للنزاهة المالية

• إدماج النزاهة المالية في تدابير ونظم الإصلاح المالي.

• وضع معايير عالمية لمساءلة المهنيين عن التدفقات المالية غير المشروعة التي يقومون بتسييرها.

ينبغي أن تكون التدابير الشاملة الرامية إلى تحقيق النزاهة المالية ركيزة شاملة في أي إصلاح للهيكل المالي الدولي. ويلزم اتخاذ تدابير قوية في مجالات الشفافية والحوكمة والمساءلة. ويتعين سد الثغرات والاتفاق على تدابير لضمان عدم وجود أماكن سرية توفر ملاذات آمنة للتدفقات المالية غير المشروعة ولعائدات الجريمة.

فمن المهنيين من يمكن أن يقوموا بتيسير إخفاء الإيرادات والأصول وغسل عائدات الجريمة. وقد ظلت هذه الجهات التي تيسر تجنب الضريبة والتهرب الضريبي وأنواعاً أخرى من التدفقات المالية غير المشروعة تفلت من التعرض لإجراءات فعالة لفترة طويلة جداً. ولمنع ممارسات التخطيط الضريبي العدوانية، يتعين تنظيم الجهات الميسرة. ويتعين وضع معايير دولية جديدة لمنع المراجعة التنظيمية. وعلى الصعيد الوطني، ينبغي ترجمة هذه المعايير إلى تنظيم وإشراف مناسبين على جميع المهن التي يمكن أن تيسر أنشطة غسل الأموال وتجنب الضرائب والتهرب الضريبي وغيرها من التدفقات المالية غير المشروعة، مع أعمال ترتيبات انتقالية متناسبة للبلدان ذات القدرة المنخفضة والتي لا تشكل خطراً ذا بال للنزاهة المالية العالمية. وعلى المستوى الوطني، ستكون هناك حاجة إلى فرض جزاءات، ولكن لا بد من ضمانات تمنع إساءة استخدام هذه القواعد لأغراض سياسية داخلية وليس لصون النزاهة المالية. ويمكن أن يشمل ذلك وضع لوائح جديدة أو تحسين الرقابة بموجب القواعد القائمة.

# إعادة تنظيم الهيكل الضريبي العالمي لما فيه خدمة التنمية المستدامة العادلة والشاملة للجميع

## دواعي التغيير

الفاحشو الثراء عدم الشفافية فيما يتعلق بملكية الأصول والسيطرة على الكيانات القانونية (مثل الشركات الوهمية) ليحججوا عن الضرائب ثرواتهم وأرباحهم الرأسمالية.

ومعظم الاتفاقات الضريبية المتعددة الأطراف لم توضع سوى مؤخرا وفي محافل لم تكن المشاركة فيها عالمية. فالمعايير توضع في منتديات لا تشارك فيها البلدان الأكثر احتياجا، أو في منتديات تشارك فيها ولكن بدون تمثيل كاف. والنتيجة أن البلدان الأكثر احتياجا لا تستفيد من وضع معايير ضريبية دولية جديدة. ويحد هذا الخلل من الفعالية المحتملة للمعايير الضريبية والنظام الضريبي مع مرور الوقت.

ومن تجليات هذا التحدي بطء التقدم في تحسين الشفافية الضريبية. فأحكام الصكوك النازمة وما فيها من شروط السرية المشددة تستبعد فعليا معظم البلدان النامية من الحصول على المعلومات التي يمكن أن تساعد على فرض الضرائب بمزيد من الفعالية على المقيمين ذوي الملاءة المالية العالية أو المؤسسات المتعددة الجنسيات العاملة في بلدانها.

وقد أضر بطء التقدم في الاستجابة لنداءات البلدان النامية من أجل الشمولية في أطر التعاون الضريبي بالثقة في تعددية الأطراف والوعد المعلن في خطة عمل أديس أبابا، ولكنه أدى أيضا إلى تجديد النداءات الداعية إلى إقامة نظام ضريبي دولي عادل وفعال من أجل التنمية المستدامة يراعي شواغل وقدرات جميع البلدان.

للنظم الضريبية على الصعيد الداخلي مكانة أساسية في العقد الاجتماعي، حيث يقدم دافع الضرائب إسهاماتهم للمجتمع وتوفر الحكومات منافع وخدمات عامة قيمة. فالضرائب هي في الأساس مصدر تمويل ودعم لعمل الدولة؛ غير أنه من الضروري إقامة تعاون ضريبي فعال على المستوى الدولي لضمان أداء النظم الضريبية الداخلية لوظائفها، وذلك بالنظر إلى تنامي عولة الاقتصاد ورقمته. ويتفق كثيرون على أن الهيكل الحالي للتعاون الضريبي الدولي ينبغي تعزيزه لمكافحة عمليات تجنب الضرائب والتهرب الضريبي، وغير ذلك من التدفقات المالية غير المشروعة التي تستنزف البلدان من موارد هي في أشد الحاجة إليها، وكان يمكن استثمارها في التنمية المستدامة.

تستغل المؤسسات المتعددة الجنسيات الثغرات وعدم التطابق في القواعد الضريبية لتحويل الأرباح بشكل مصطنع إلى مواقع فيها ضرائب منخفضة أو لا ضرائب فيها، بينما تحوّل الخسائر إلى حيث توجد ضرائب مرتفعة لتجنب الضرائب أو التهرب منها. وهناك عدم توافق عام بين ما تخصصه العديد من المؤسسات المتعددة الجنسيات من موارد للقيام بالتخطيط الضريبي، والموارد المتاحة للحكومات للقيام بإنفاذ القواعد الضريبية. وعلاوة على ذلك، يعتمد الهيكل الضريبي الحالي على مبادئ ضريبية لا تساير بشكل جيد نماذج الأعمال الرقمية. بالإضافة إلى ذلك، يستخدم الأثرياء

## الإجراء 15 - تعزيز المعايير الضريبية العالمية لمعالجة الرقمنة والعمولة من خلال عملية شاملة تراعي احتياجات وقدرات البلدان النامية والجهات الأخرى صاحبة المصلحة

• استكشاف الخيارات لجعل التعاون الضريبي الدولي شاملاً تماماً وأكثر فعالية.

• تبسيط القواعد الضريبية العالمية لصالح الإدارات الضريبية في البلدان النامية التي تعاني من نقص الموارد.

لقد كان قرار الجمعية العامة 244/77 المتعلق بتعزيز التعاون الدولي الشامل والفعال بشأن المسائل الضريبية في الأمم المتحدة، المتخذ في عام 2022، إيذاناً بانطلاق مناقشات حكومية دولية بشأن الخيارات المتاحة لتعزيز شمولية وفعالية التعاون الضريبي الدولي، بما في ذلك إمكانية استحداث إطار عمل أو صك دولي للتعاون الضريبي يتم وضعه والاتفاق عليه من خلال عملية حكومية دولية تابعة للأمم المتحدة، مع مراعاة الكاملة للترتيبات القائمة، الدولية والمتعددة الأطراف. ولتكون البلدان النامية أقدر على التصدي لتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، يلزم وضع حلول سهلة التنفيذ. فالبلدان النامية تفضل النهج البسيطة، مثل فرض الضرائب على الخدمات الرقمية أو اقتطاع الضرائب، على الاستراتيجيات الأكثر تعقيداً. وعلى الرغم من أن تبسيط القواعد الضريبية على هذا النحو ليس بالأمر السهل، فإنه مفيد في تحقيق فعالية النظام الضريبي الدولي واستدامته. وهذه الفائدة تعود بالنفع على جميع الجهات صاحبة المصلحة في النظم الضريبية. وسيقدم الأمين العام خيارات تنظر فيها الدول الأعضاء في تقريره الذي سيقدم عملاً بالقرار 244/77.

## الإجراء 16 - تحسين الركيزة الثانية من الاقتراح المقدم من الإطار الجامع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي / مجموعة العشرين المتعلق بتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، والهادف إلى الحد من الحوافز الضريبية المسرفة، وتشجيع أداء الضرائب في بلدان المصدر

• إحداث زيادة كبيرة في الحد الأدنى العالمي لمعدل الضريبة على دخل الشركات ليكون قريباً من معدلات الضريبة القانونية في معظم البلدان النامية وإعطاء الأفضلية لدفع الضرائب في بلدان المصدر.

إن اقتراح تحديد الحد الأدنى لمعدل الضريبة على دخل الشركات اقتراح جدير بالترحيب، غير أنه يُرجح أن يتحول الحد الأدنى إلى حد أقصى بسبب التنافس الضريبي. وقد طالبت البلدان النامية مراراً بتحديد الحد الأدنى العالمي لمعدل الضريبة عند مستوى أعلى بكثير يكون أكثر انسجاماً مع معدلات الضرائب القانونية المعمول بها في تلك البلدان. ويتعين الاتفاق على إعطاء الأولوية المطلقة لدفع الضرائب في بلدان المصدر وعلى وضع قواعد أقوى للقضاء على تآكل الوعاء الضريبي.

## الإجراء 17 - إنشاء أطر عالمية للشفافية الضريبية وتبادل المعلومات تعود بالنفع على جميع البلدان

- إنشاء آليات لتبادل المعلومات الضريبية على أساس عدم المعاملة بالمثل لصالح البلدان النامية.
- نشر المعلومات عن الملكية النفعية لجميع الهيئات القانونية.

ينبغي للمجتمع الدولي أن ينشئ آليات لتقديم المعلومات حول الحسابات المصرفية والمالية تلقائياً على أساس غير تبادلي للبلدان النامية المعرضة لخطر التدفقات المالية غير المشروعة، بحيث يتيح لها ذلك الاستفادة من آليات الشفافية الضريبية القائمة، بينما تقوم هي تدريجياً بتطوير قدرتها على المشاركة الكاملة في الآليات القائمة.

وينبغي تعديل الاتفاقات الدولية لدعم التوسع في استخدام المعلومات التي يجري تبادلها بموجب المعاهدات الضريبية، بحيث يتسنى للسلطات الوطنية أن تستخدم تلك المعلومات

بطرق مشروعة في أهداف غير ضريبية، مثل الملاحقات القضائية في الجرائم المالية غير الضريبية. وكخطوة أولى، ينبغي إصلاح الإبلاغ عن المؤسسات المتعددة الجنسيات في كل بلد على حدة لجعل المعلومات متاحة بصورة علنية في إطار الإبلاغ المؤسسي بعد إصلاحه.

وينبغي للبلدان أن تعزز نظم الشفافية المتعلقة بالملكية النفعية بتوسيع نطاقها، والعمل بالتحقق الآلي، ونشر المعلومات. ومن شأن سجلات هذه المعلومات أن تغير قواعد اللعبة في الجهود الرامية إلى فرض ما ينبغي فرضه من ضرائب على الأفراد ذوي الملاءة المالية العالية والشركات المتعددة الجنسيات.

# خاتمة

باعتبارها ترمي إلى إحداث تحول نموذجي في هيكله العلاقات الاقتصادية والمالية الدولية، بحيث تدفع مجتمعة نحو تقارب البلدان وتوجُّهها نحو التنمية المستدامة. ونحن بحاجة إلى فتح مسارات إنمائية أكثر استدامة وشمولية لجميع البلدان، تتلاءم مع أهداف التنمية المستدامة وترتكز على مقاييس "تتجاوز الناتج المحلي الإجمالي". وهذا مبتغى تلزمه أشكال جديدة من التعاون الدولي تستند إلى هيكل يفي بالغرض المنشود في القرن الحادي والعشرين، وذلك على صعيد النظام المالي والنقدي، والضرائب، والتجارة، والاستقرار البيئي، والعمل المناخي، وغير ذلك من قضايا التنمية. فنظامنا الحالي المتعدد الأطراف لا يتناسب مع هذا المطمح، ولكن بإمكانه أن يتناسب معه بإعمال الإصلاحات التي أقترحها في هذا الموجز السياساتي.

إن الإصلاحات المذكورة في هذا الموجز السياساتي سببها فشل الهيكل الدولي الحالي في القيام بمهامه الأساسية ودعم التمويل المستدام الطويل الأجل لأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الاستثمار في الحق في التعليم والحق في الصحة والحق في الحماية الاجتماعية. ومن الواضح أن غايات أهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس لن تتحقق إذا لم يوجه الهيكل المالي الدولي الموارد على نطاق واسع وبسرعة إلى أكثر الاقتصادات ضعفا في العالم. ويشكل هذا الفشل تهديدا متزايدا ومنهجيا للنظام المتعدد الأطراف نفسه، وهو ما يؤدي إلى تعميق التباعد والتشرذم الجيواقتصادي والتصدعات الجيوسياسية في جميع أنحاء العالم.

ولتفادي الوقوع في هذه النتائج، يجب علينا أن نعمل على القيام بإصلاحات طموحة وأن ننهض بجميع المقترحات الواردة في هذا الموجز. وينبغي النظر إلى هذه المقترحات

لمحة عامة عن الإصلاحات المقترحة إدخالها على الهيكل المالي الدولي



# الحواشي

- 1 انظر، على سبيل المثال، José Antonio Ocampo, *Resetting the International Monetary (Non)System* (Oxford University Press, 2017).
- 2 إضافة إلى ذلك، فإن الاعتماد على البيانات التجارية كمؤشر على انفتاح بلد ما ليس له نفس الأهمية في نظام اقتصادي يعتمد بدرجة كبيرة على التدفقات العابرة للحدود وعلى الأدوات المالية، حيث إن عددا قليلا من أزمات ميزان المدفوعات ينجم عن العجز التجاري المستمر نظرا للدور المفرط لتدفقات رأس المال.
- 3 تقييم معدلات حالات المديونية الخارجية الحرجة لدى أقل البلدان نموا والبلدان المنخفضة الدخل باستخدام الإطار المتعلق بقدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الدين التابع لصندوق النقد الدولي/البنك الدولي، يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط التالي: [www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf).
- 4 إضافة كل البلدان النامية التي يكون تصنيفها الائتماني إما "محفوفة بمخاطر عالية" أو "عرضة للمجازفة الشديدة" أو "في حالة تخلف عن السداد"، ويكون تصنيف المخاطر من حيث تحليل القدرة على تحمل الدين إما "في حالة مديونية حرجة" أو "شديد التعرض لخطر الوقوع في حالة المديونية الحرجة" و/أو زيادة فارق عائد السندات على 1 000 نقطة أساس؛ انظر: *Financing for Sustainable Development Report 2023* (United Nations publication).
- 5 في 13 كانون الثاني/يناير 2023.
- 6 Ugo Panizza, "Long-term debt sustainability in emerging market economies: a counterfactual analysis", Graduate Institute of International and Development Studies International Economics Department Working Paper Series, April 2022 (Working Paper No. HEIDWP07-2022).
- 7 انظر Department of Economic and Social Affairs, "Credit rating agencies and sovereign debt: four proposals to support achievement of the SDGs", Policy Brief No. 131 (March 2022).
- 8 ستواصل البلدان المدينة الاتصال بالإطار المشترك لتخفيف عبء الديون، ولكن الديون الثنائية الرسمية التي تعتبر البلدان غير قادرة على تحملها يجري مقايضتها أو بيعها إلى آلية تسوية الديون، مع اتفاق الدائنين سلفا على مجموعة من القواعد. ويمكن أن يأتي تمويل الآلية من دائنين ثنائيين (يكونون أيضا من المساهمين في المصرف الإنمائي المتعدد الأطراف الذي يحتضن الآلية). ويمكن للبلدان الدائنة أن تعتبر المقايضة إما تمويلا للآلية أو إجراء يتعلق بتخفيف عبء الدين.
- 9 يمكن أن يشمل ذلك تغريم الجهات الراضية لإعادة الهيكلة، وهو ما يمكن دعمه بتدابير قانونية في الولايات المالية الرئيسية للحد من نفوذ الدائنين الراضين، فضلا عن تحسين شروط الائتمان.
- 10 على غرار الاقتراح الوارد في برنامج بريدجتاون لإصلاح الهيكل المالي العالمي بهدف إنشاء آلية جديدة مدعومة بحقوق السحب الخاصة لتسريع الاستثمار في الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون والقدرة على الصمود.
- 11 في نهاية كانون الثاني/يناير 2023، كان لدى صندوق النقد الدولي 3,85 بلايين من وحدات حقوق السحب الخاصة المتاحة من اتفاقيات شراء السندات الجديدة للصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر، و 18,9 بليون وحدة من حقوق السحب الخاصة في شكل مساهمات واتفاقيات اقتراض للصندوق الاستثماري للصلافة والاستدامة.

