الأمم المتحدة

A/55/187/Add.2

الجمعية العامة

Distr.: General
2 August 2000
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٩٤ (هـ) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي:
تمويل التنمية، بما في ذلك النقل الصافي للموارد
بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو

نحو نظام مالي دولي مستقر يستجيب لتحديات التنمية، لا سيما في البلدان النامية

تقرير الأمين العام**

إضافة

يتشرف الأمين العام بأن يُقدم إلى الجمعية العامة، وفقا لما طلبته في قرارها ١٩٧/٥٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، معلومات عن الأعمال التي اضطلع بها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بشأن إسهام القطاع الخاص في اتقاء الأزمات المالية وحلها.

* A/55/150 و Corr.1 و 2.

** قُدم هذا التقرير بعد ٣ تموز/يوليه ٢٠٠٠ بسبب عملية التشاور الواسعة النطاق التي أجريت، وفقا لما كان مطلوبا في الفقرة ٢١ من قرار الجمعية العامة ١٩٧/٥٤، والتي استغرقت وقتا أطول من المتوقع.

140900 140900 00-59731 (A)
0059731

معلومات عن الأعمال التي اضطلع بها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) بشأن مسألة إسهام القطاع الخاص في اتقاء الأزمات المالية وحلها

ملاحظة من أمانة الأونكتاد

١ - إن مسألة تعزيز إسهام القطاع الخاص في اتقاء الأزمات المالية وحلها وتحقيق توزيع أكثر إنصافا لتكلفة التسويات بين القطاعين العام والخاص وفيما بين المدينين والدائنين والمستثمرين شكلت موضوع الأنشطة البحثية التي يضطلع بها فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية بالأونكتاد، والتي تتاح نتائجها بانتظام في تقرير التجارة والتنمية ومنشورات أخرى، وكذلك موضوع أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها شُعبة العولمة والاستراتيجيات الإنمائية. وأحد نقاط التركيز الرئيسية في العمل يتمثل في إمكانية توسيع مجال تطبيق المبادئ المتصلة بحالات الإعسار مثل المبادئ الواردة في قوانين الإفلاس في البلدان الصناعية ليشمل الديون الدولية. وفي حالات الأزمات السابقة، ساهمت الإعانات المالية التي قدمتها مؤسسات متعددة الأطراف في حالات بعينها، بطبيعة الحال، في حماية الدائنين من تحمل كامل عبء المجازفة بالنسبة لقرارات الإقراض التي يتخذوها، مما أدى إلى إلقاء كامل العبء تقريبا على عاتق المدينين. كما أوجدت هذه الإعانات نزعة لدى المقرضين الدوليين من القطاع الخاص نحو الإحساس بثقة مفرطة شجعتهم على اعتماد ممارسات إقراض متهورة. وقد أصبح من الصعب بصورة متزايدة تبرير هذه العمليات. ومن شأن تطبيق المبادئ المتصلة بحالات الإعسار أن يُساعد ليس فقط في جعل عملية تسوية الأزمات المالية في البلدان النامية أكثر إنصافا، وأقل تكلفة واستغراقا للوقت، بل أيضا في الحد من احتمال حدوث هذه الأزمات.

٢ - وقد كشف عمل الأونكتاد المتعلق بتوسيع نطاق تطبيق المبادئ المتصلة بحالات الإعسار أنه يتعين تضمين أي إطار فعال لتعزيز إسهام القطاع الخاص ثلاثة عناصر رئيسية: (أ) وضع نصوص تقضي بوقف تلقائي لخدمة الديون يوفر للمدين ''متنفسا'' لوضع خطة لإعادة تنظيم الديون؛ و (ب) الحفاظ على قدرة المدين على الوصول إلى رأس المال المتداول اللازم لمواصلة عملياته؛ و (ج) وضع ترتيب لإعادة تنظيم أصول المدين وخصومه، بهدف تقاسم عبء التسوية بين المدين والدائنين، فضلا عن تحقيق توزيع عادل للتكاليف على الدائنين. وقد ينطوي هذا الترتيب على إعادة تمويل الديون، وتمديد القروض القائمة، وشطب الديون أو تحويلها، مع اعتماد مجموعة محددة من هذه الخيارات تتوقف على خاصيات كل حالة. وقد يكون هناك حاجة أيضا إلى أن تقوم مؤسسة ما بدور الحكم أو

الميسر المحايد، وأن تسند إليها، عند الاقتضاء، سلطة فرض تسوية ملزمة في حال وجود تنافس بين مطالبات الدائن والمدين.

٣ - وقد عولجت هذه المسألة للمرة الأولى في تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٨٦[١] فيما يتعلق بمقترحات تتصل بتسوية أزمة الديون التي واجهتها الحكومات في الثمانينات. ففي ذلك الوقت، اعتبر أن عدم وجود إطار يحكم العلاقات بين المدينين والدائنين على الصعيد الدولي، على غرار الإطار الذي يحكم العلاقات بين المدينين والدائنين على الصعيد الداخلي في البلدان الصناعية قد أعاق إيجاد حل سريع لمشاكل الديون الخارجية للبلدان النامية. وبالتالي، أوصى تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٨٦ بتوسيع نطاق تطبيق المبادئ الوطنية المتصلة بحالات الإعسار ليشمل الديون الدولية، إذ احتج بأنه في حالات أزمات الديون الدولية ''يُعتبر المدينون مفلسين بحكم الواقع، مع كل ما ينشأ عن ذلك فيما يتعلق بالأهلية الائتمانية والحصول على ائتمانات في المستقبل. وفي الوقت نفسه، يُصبح من الصعب جدا أن يستفيد المدينون من عملية الإغاثة المالية وإعادة التنظيم المالي التي قد ترافق حالة الإفلاس القانونية التي تُعالج بطريقة مماثلة للفصل ١١ من قانون الولايات المتحدة للإفلاس''[٢].

٤ - وفي حين أن المشكلة الرئيسية في الثمانينات تمثلت في الديون الخارجية التي توجب على الحكومات سدادها للمصارف التجارية، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من خلال الضمانات المقدمة للمقترضين من القطاع الخاص، فإن الالتزامات المالية الخارجية للبلدان النامية أصبحت بصورة متزايدة من التزامات القطاع الخاص. بناء على ذلك، فإن النزعة إلى تطبيق المبادئ المتصلة بحالات الإعسار من أجل حماية المدينين وكفالة حصولهم على نفس المعاملة التي يحظى بها الدائنون قد أصبحت أكثر أهمية، وجرى تناول هذا الموضوع في تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٨[٣]، لينظر فيه مجلس التجارة والتنمية في دورته الرابعة والخمسين[٤]. وجاء في تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٨ أن ''إجراءات الإفلاس ذات أهمية خاصة بالنسبة لأزمات الديون الدولية الناشئة عن مشاكل السيولة إذ أنها وضعت لمعالجة عملية إعادة التنظيم المالي وليس حالات التصفية''[٥]. وتكرر أيضا في تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٨ الإعراب عن فكرة مفادها أنه نظرا لعدم توفير السيولة الكافية في حينها للتصدي للهجمات التي تستهدف عملة ما، إن أكثر الطرق فعالية لمنع انتشار حالات التخلف عن سداد الديون والإفلاس قد تكون من خلال توسيع نطاق تنفيذ الإجراءات المتصلة بحالات الإعسار التي تسمح بوقف خدمة الديون[٦]. وتم التسليم بأن المادة الثامنة (٢ (ب)) من مواد اتفاق صندوق النقد الدولي قد توفر أساسا قانونيا لتنفيذ عمليات تجميد خدمة الديون كعنصر أساسي من الإجراءات المتصلة بحالات الإعسار على الصعيد الدولي، من خلال فرض ضوابط على عملية الصرف عندما تتعرض عملة ما للهجمات. ويمكن

الجمع بين عملية الأخذ المؤقت بهذه الضوابط واتباع الممارسات القائمة لإعادة تنظيم الديون من خلال إجراء مفاوضات. وفي بعض الحالات، يمكن أن يُقرر بلد مدين تجميد خدمة الديون من جانب واحد بسبب تعرض عملته للهجمات، وثم عرض حالة التجميد هذه على هيئة تكون مسؤولة عن البت في مسائل تجميد خدمة الديون. وقد يكون هذا الإجراء شبيها بضمانات منظمة التجارة العالمية ومجموعة غات التي تُوفر بالنسبة للتدابير التجارية الطارئة. واعتبر أيضا أنه بغية تجنب تضارب في المصالح من جانب صندوق النقد الدولي، الذي يكون في العديد من الحالات بحد ذاته جهة دائنة بالنسبة للدول التي تتعرض عملتها للهجمات، قد يستحسن إسناد سلطة البت في أي حالة تجميد إلى فريق مستقل.

٥ - وتواصل نظر الأونكتاد في جوانب مختلفة من هذه المسألة في عام ١٩٩٩ في إطار ورقة مناقشة أعدها موظفون من فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية[٧]. وجرى التركيز على أنه بغية منع حدوث المشاكل المرتبطة بانسحاب معمم لرأس المال وانخفاض قيمة العملات، ينبغي أن ترافق عمليات تجميد خدمة الديون ضوابط مؤقتة لعملية الصرف بالنسبة لجميع العمليات المالية الجارية في حساب رأس المال (من جانب المقيمين وغير المقيمين على حد سواء) وقيام صندوق النقد الدولي ''بالإقراض رغم وجود متأخرات''. من جهة أخرى، إن هذا النهج قد يتطلب قدرا من التمويل دون القدر اللازم لعمليات تقديم الإعانات المالية التي قام بها صندوق النقد الدولي في الأزمات المالية الأخيرة، وقد يكون بوسع الصندوق أيضا المساعدة في اتخاذ ترتيبات لتوفير قروض طارئة من الأسواق الرأسمالية للقطاع الخاص.

٦ - وفي ورقة مناقشة صادرة مؤخرا عن الأونكتاد[٨]، تضمنت تقييما للتقدم المحرز في مختلف مجالات إصلاح الهيكل المالي الدولي، أشير إلى أنه لم يتم التوصل إلى أي اتفاق حتى الآن بشأن دور صندوق النقد الدولي بالنسبة لترتيبات تجميد خدمة الديون وبشأن مرغوبية إنشاء نظام دولي قائم على القواعد لحل الأزمات. ونظرا لعدم التوصل إلى اتفاق، تم التركيز بدرجة أكبر في المناقشة الدولية على الآليات الطوعية، إلا أنه من غير المحتمل أن يتم الأخذ بصورة طوعية بآليات مثل عقود السندات الشاملة، وخيارات إعادة التمويل التلقائية، وشروط الإجراء الجماعي التي تهدف إلى تمكين المدينين من تعليق سداد الديون. علاوة على ذلك، من المرجح أن يكون أولا من الضروري إدراج هذه الشروط في السندات الحكومية للبلدان الصناعية كي يكون من الممكن ألا تحد من وصول البلدان النامية إلى الأسواق المالية، وهو هدف قد يتطلب، بدوره، التوصل إلى اتفاق دولي.

٧ - وكان هذا الموضوع مدرجا أيضا في جدول أعمال اجتماع عن مصير النظام المالي والنقدي الدولي، نظمته أمانة الأونكتاد في جنيف، يومي ٢٥ و ٢٦ كانون الثاني/يناير

١٩٩٩ وحضره ٣٠ خبيرا من الخبراء الرفيعو المستوى، بمن فيهم أعضاء من الحكومات، وكبار علماء الاقتصاد في صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي ومصرف التسويات الدولية وأكاديميون يتمتعون بشهرة عالمية. وانعقد الاجتماع بصدد مشروع الأونكتاد لتوفير الدعم التقني لمجموعة الـ ٢٤ الحكومية الدولية المعنية بالشؤون النقدية الدولية (مجموعة الـ ٢٤)، بهدف توفير التوجيه للبلدان النامية في أعمالها التحضيرية المتعلقة بالتفاوض بشأن إصلاح النظام المالي والنقدي الدولي. وسلم الخبراء بأن الحكومات والبنوك المركزية، وحتى البلدان الصناعية الرئيسية، قد فقدت بعضا من نفوذها في مجال المالية والنقد لصالح الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والأسواق المالية، وأنه قد يكون هناك تعارض بين المصلحة العامة لتعزيز الاستقرار المالي تحقيقا للنمو والتنمية على المدى الطويل وتركيز القطاعات المالية الخاصة على تحقيق أرباح سريعة. نتيجة لذلك، رأى بعض الخبراء أنه ثمة حاجة إلى تنظيم مالي يحد من حرية تصرف وكلاء القطاع الخاص وإلى قواعد تكفل أن يتحمل الدائنون مسؤولية أساسية في حل أزمات السيولة الدولية. وثمة عنصر يتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد هو وضع قواعد محددة بشأن ''الإفلاس العام'' الذي يؤثر على عدد كبير من المدينين في وقت واحد، بالرغم من أن أعمالهم التجارية سليمة أساسا. ويترتب على حالات الإفلاس العام عواقب هامة من حيث الاقتصاد الكلي وينبغي تمييزها عن حالات الإفلاس الفردية التي قد تنشأ عن سوء إدارة شركة ما دون أن يترتب عليها هذا القدر من العواقب[٩].

٨ - وكانت أيضا مسألة إيجاد طرق منظمة لحل مشاكل الديون الخاصة العابرة للحدود موضوع مشروع بحثي خاص، فيما يتعلق أيضا بدعم الأونكتاد لمجموعة الـ ٢٤. وناقش نتائج هذا المشروع الفريق التقني لمجموعة الـ ٢٤ في اجتماع انعقد في كولومبو، بسري لانكا، في آذار/مارس ١٩٩٩، ومن بعد في اجتماع انعقد في واشنطن، العاصمة في نيسان/أبريل ١٩٩٩ حضره نواب ووزراء من الدول الـ ٢٤[١٠]. وبيَّن البحث أن الأسواق المالية الأكثر انفتاحا والأقل تنظيما تكون أكثر عرضة لانتشار الذعر لأن التدفقات المالية قد تكون أكثر سرعة من حيث الحركة وأكبر حجما بالمقارنة بالسلع والخدمات، فضلا عن أن الأسواق المالية تعمل في بيئة من المعلومات غير الكافية. وعندما تتغير التصورات بصورة مفاجئة، قد يكون من المنطقي أن يطالب فجأة فرادى الدائنين المقترضين بدفع كل ما يستحق عليهم، بالرغم من أن هذا التصرف قد يؤدي إلى وضع الدائنين بصورة جماعية في وضع أكثر حرجا. وتم التركيز على أن الشروط المسبقة الهامة لتحقيق استقرار أي نظام مالي لا تتمثل فقط في توفر مؤسسات عامة، بما في ذلك مقرض الملاذ الأخير، وهيئات تنظيمية وإشرافية مالية، بل في وجود مؤسسات وقواعد تكفل مشاركة القطاع الخاص، مثل نظم التأمين على الودائع، ونظم تحدد بوضوح وتتسم بالشفافية لإدارة حالات الإفلاس،

والتصفيات، وغير ذلك من أشكال الخروج من مأزق الديون. ووجه الانتباه أيضا إلى أن المبادئ الرئيسية للخروج المنظم من مأزق الديون لا ترد فقط في إجراءات الإفلاس الوطنية بل أيضا، وإن كان بصورة غير رسمية تماما، في آليات إيجاد حل لمشاكل الديون الحكومية العابرة للحدود، على النحو المعتمد في إطار نادي باريس ونادي لندن. واقترح إدراج شروط الإجراء الإجماعي في عقود السندات الدولية كخطوة أساسية نحو احتواء الشعور بالذعر على الصعيد العالمي، إذ أنه من شأن هذه الشروط أن تساعد في تنسيق الإجراء الذي يتخذه الدائنون إزاء تجميد خدمة الديون وإعادة تمويلها. أما فيما يتعلق بالتمويل الجديد، ففي حين يتعين على صندوق النقد الدولي استقصاء تسهيلات جديدة تمكن بعض البلدان من أن تتوفر لديها مسبقا المؤهلات اللازمة للحصول على القروض بسرعة وبمشروطية منخفضة، يتعين أيضا على القطاع الخاص أن يقوم بدور أكثر أهمية في توفير أموال جديدة للبلدان التي تمر بأزمة مالية. إلا أن هذا النوع من التمويل الجديد من القطاع الخاص ينبغي أن يكون طوعيا وأن تُعطى الأولوية لسداده بالمقارنة مع الديون القديمة. وتم التركيز على أن من شأن آلية فعالة لتجميد المدفوعات أن تُسهم بحد ذاتها في تهيئة البيئة المستقرة اللازمة لتشجيع القطاع الخاص على توفير تمويل جديد.

٩ - ونوقشت، من الناحية القانونية، مسألة تحقيق توزيع أكثر تساويا للتكاليف الناشئة عن الأزمة المالية خلال المؤتمر الثاني الأقاليمي لإدارة الديون الذي عالج مسألة ''التحديات والحلول على مشارف الألفية الجديدة''، والذي انعقد في جنيف، في الفترة من ٣ إلى ٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٠[١١]، وذلك بالنسبة لأنشطة التعاون التقني التي توفر من خلال نظام إدارة الديون والتحليل المالي التابع للأونكتاد. وتم التركيز على أنه ينبغي، بالنسبة للمستثمرين في صكوك الديون السوقية الناشئة، لا سيما الذين يكافأون بالحصول على معدلات فائدة أعلى بكثير مقابل المجازفة الكبيرة التي يقومون بها، ألا يحصلوا على الحماية من العواقب المالية عندما تتحول المجازفة إلى أمر واقع. وينبغي أن يهدف إصلاح الهيكل المالي الدولي، أولا، إلى توفير تدفقات مالية منتظمة من القطاع الخاص نحو الأسواق الناشئة بغية تفادي نمط الازدهار/الإفلاس المشهود في السابق، وثانيا، إلى تيسير إيجاد حلول للأزمات المالية تكون سريعة ومنظمة ولا تنتقل كالعدوى إلى بلدان أخرى، على أن يكون تحمل الخسائر الناشئة عنها مسؤولية الجهات التي اتخذت قرارات الاستثمار. ومن المشاكل التي استرعت اهتماما خاصا من الناحية القانونية الحاجة إلى إدراج شروط في النموذج العادي لوثائق السندات يسمح بزيادة المرونة في إعادة تنظيم الديون في شكل سندات تعرض على الجمهور عموما بيعها أو شراؤها. علاوة على ذلك، جرت مناقشة بشأن الدروس التي يمكن استخلاصها من الحالات التي شهدتها مؤخرا باكستان، وإكوادور وأوكرانيا فيما يتعلق بشروط عمليات إعادة تنظيم السندات.

الحواشي

(١) منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.86.II.D.5.

(٢) المرجع نفسه، المرفق للفصل السادس (''نحو عملية إصلاح دولي للديون؟'').

(٣) منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.II.D.6.

(٤) ترد المناقشات التي جرت في مجلس التجارة والتنمية في الاستنتاجات المتفق عليها ٤٥١ (د ٤٥) لمجلس التجارة والتنمية (انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٥ (A/53/15/Rev.1) الجزء رابعا، الفصل أولا، الفرع جيم) التي تفيد، في جملة أمور، بأنه قد يكون من المفيد أيضا استقصاء وسائل بديلة لإدارة الأزمات توفر ضمانات ضد هجمات المضاربة واختلال الأسواق، ومنع وجود إحساس بالثقة المفرطة، وكفالة قدر أكبر من العدالة في تقاسم الأعباء بين المدينين والدائنين. ويمكن مواصلة النظر في إمكانية وضع مبادئ لحل مشاكل الديون بصورة منظمة (الفقرة ١١).

(٥) تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٨، الجزء الأول، الفصل الرابع، الفرع باء ٥ (أ).

(٦) للاضطلاع على سرد أكثر تفصيلا للإجراء، انظر تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩٨، الجزء الأول، الفصل الرابع، الفرع باء.

(٧) -i

143 (UNCTAD/OSG/DP/143) (Geneva, November 1999).

(٨) -

cussion Paper, No. 148 (UNCTAD/OSG/DP/148) (Geneva, April 1999).

(٩) -Deliberations of the G-24 Meeting on the Future of the International Monetary and Financial System, 25-26 January 1999, summary by the UNCTAD secretariat (Geneva, January 1999), mimeograph.

(١٠)

Issues for the 1990s, vol. XI (UNCTAD/GDS/MDPB/6) (United Nations publication, Sales No. E.99.II.D.25), pp. 61-81.

(١١) -Proceedings of the Second Inter-Regional Debt Management Conference, Geneva, 3-5 /April 2000 (UNTAD/GDS/DMFAS/---), forthcoming.