تحديث سياسة عمليات البنك الدولي بشأن الضمانات:

وثيقة النهج المقترح

شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية

مسودة: 5 يناير/كانون الثاني 2012

اختصارات وأسماء مختصرة

AFR	منطقة أفريقيا
BDM	العمليات المصرفية وإدارة الديون
BP	إجراءات البنك
CAS	إستراتيجية المساعدة القطرية
CODE	اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية
DPL	الإقراض لأغراض سياسات التنمية؛ قروض سياسات التنمية
DSF	إطار القدرة على تحمل الديون
ED	المدير التنفيذي
EM	سوق صاعدة (ناشئة)
ERPA	اتفاقية شراء تخفيضات الانبعاثات الكربونية
FDI	الاستثمار الأجنبي المباشر
FEU	التمويل والاقتصاد والتنمية الحضرية
FY	السنة المالية
GDP	إجمالي الناتج المحلي
HIPC	بلد فقير مثقل بالديون
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
ICR	تقرير إنجاز التنفيذ
IDA	المؤسسة الدولية للتنمية
IEG	مجموعة التقييم المستقلة
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
IPP	شركة إنتاج كهرباء مستقلة
ISR	تقارير عن أوضاع ونتائج التنفيذ
MDRI	مبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف
MIGA	الوكالة الدولية لضمان الاستثمار
MOU	مذكّرة تفاهم
NCBP	سياسة الاقتراض غير الميسر
OP	سياسة العمليات
OPCS	شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية
ORAF	إطار تقييم مخاطر العمليات
PBG	ضمانات الائتمان الجزئية المستند إلى السياسات
PCG	ضمانات الائتمان الجزئية
PPIAF	برنامج التسهيلات الاستشارية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية
PPP	الشراكة بين القطاعين العام والخاص
PRG	ضمانات المخاطر الجزئية
PRI	التأمين ضد المخاطر السياسية
PRSP	ورقة إستراتيجية الحد من الفقر
RMI	أداة تخفيف حدة المخاطر السياسية
TRE	شؤون الخزانة
SDN	شبكة التنمية المستدامة
SOE	مؤسسة مملوكة للدولة
WBG	مجموعة البنك الدولي

تحديث سياسة عمليات البنك الدولي بشأن الضمانات

وثيقة النهج المقترح

المحتويات

ملخص وافٍ ..... ***Error! Bookmark not defined.***

أولا: مقدمة ..... ***Error! Bookmark not defined.***

ثانياً: عرض عام لضمانات البنك ..... ***Error! Bookmark not defined.***

ثالثاً: مبررات تحديث سياسة ضمانات البنك الدولي ..... ***Error! Bookmark not defined.***

رابعاً: سياسة العمليات: قضايا ومقترحات ..... ***Error! Bookmark not defined.***

قضايا تتعلق بضمانات المخاطر الجزئية ..... ***Error! Bookmark not defined.***

ب. قضايا تتعلق بمخاطر الائتمان الجزئية ..... ***Error! Bookmark not defined.***

ج. قضايا شائعة بالنسبة للضمانات المستندة إلى المشاريع (سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية) ..... ***Error! Bookmark not defined.***

د. قضايا تتعلق بالضمانات المستندة إلى السياسات ..... ***Error! Bookmark not defined.***

ه. قضايا مشتركة بين كافة أنواع الضمانات ..... ***Error! Bookmark not defined.***

خامساً. إجراءات البنك الخاصة بالضمانات ..... ***Error! Bookmark not defined.***

سادساً. آفاق المستقبل والمشاورات ..... ***Error! Bookmark not defined.***

المرفقات

المرفق أ: تطور سياسة ضمانات البنك 51

المرفق ب: الضمانات التي وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين حتى تاريخه 55

المرفق ج: تنسيق عمليات مجموعة البنك الدولي 59

المرفق د: موجز لما خلُصت إليه مجموعة التقييم المستقلة بشأن ضمانات البنك 65

المرفق هـ. دور البنك في سوق أدوات تخفيف المخاطر 67

الإطارات والجداول

الجدول 1: أدوات التمويل الإنمائي 4

الإطار 1: الإطار القانوني لتقديم ضمانات البنك 7

الإطار 2: أمثلة على عمليات ضمانات البنك 10

الإطار 3: ضمان أدوات التحوط 12

الإطار 4: اتساع نطاق الأسواق الصاعدة 19
الإطار 5: تطبيق مبدأ تغطية المخاطر الجديد على مخاطر القوة القهرية 24
الجدول 2: مشاريع القطاع الخاص التي حظيت بمساندة مشتركة من البنك ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار 62

تحديث سياسة عمليات البنك الدولي بشأن الضمانات

وثيقة النهج المقترح

ملخص وافٍ

1. **تحدد وثيقة النهج المقترح هذه إطار إصلاح شامل لسياسة عمليات البنك الدولي الخاصة بالضمانات.** فتعبئة التمويل من القطاع الخاص لصالح مشاريع البنية التحتية وغيرها من الاستثمارات اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة والحد من الفقر تُعد من المهام الرئيسية التي تضطلع بها مجموعة البنك الدولي. ولا تمثل ضمانات البنك الدولي إلا جزءاً صغيراً من محفظة عملياته، لكنها تتسم الفاعلية في تعبئة المزيد من التمويل من القطاع الخاص لصالح المشاريع والبرامج ذات الأهمية البالغة. ويؤمن جهاز إدارة البنك بأن هناك متسعاً لإسهام الضمانات بدور أكبر في تعبئة التمويل من القطاع الخاص لأغراض التنمية. ولهذا السبب، فإن وثيقة النهج المقترح تستعرض مجموعة شاملة من قضايا سياسات العمليات وتطرح نهجاً يمكن تطبيقه في إعادة النظر في أهم بنود سياسة العمليات. وهي تعكس ما تقدم به أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية (CODE)[1] من إرشادات، بغرض أن تكون أساساً للمشاورات من أصحاب المصلحة الخارجيين. وعقب هذه المشاورات، سيتقدم الجهاز الإداري إلى مجلس المديرين التنفيذيين للبنك بوثيقة سياسة كاملة مرفقة بها مسودة سياسة العمليات/إجراءات البنك الجديدة رقم 14.25 بشأن الضمانات.

2. **يُعد تحديث سياسة عمليات البنك الدولي بشأن الضمانات جزءاً من أجندة عمل أوسع نطاقاً لتحقيق كامل الاستفادة من ضمانات البنك.** وتركز هذه الوثيقة على قضايا سياسة العمليات المتعلقة بالضمانات، والتي يعتبرها جهاز إدارة البنك جزءاً مهما للاستفادة بشكل كامل من إمكانات وقدرات هذه الأداة. وقد اتخذ جهاز الإدارة عدداً من الخطوات التكميلية، كما يقوم بدراسة المزيد منها، من أجل تذليل العراقيل التي تعوق زيادة الاستفادة من الضمانات. وسوف يتم تطوير هذه الأجندة الأوسع نطاقاً في إطار إستراتيجية مجموعة البنك الدولي المعنية بالبنية التحتية للسنوات المالية 2012–2015.[2] ومن بين الخطوات التكميلية المحتمل اتخاذها، والتي شرع البنك بالفعل في تطبيق بعضها، ما يلي: (أ) احتساب التغطيات الضمانية جزئياً فقط ضمن إجمالي قروض البنك المحتملة للبلد المعني، وذلك بغرض تحفيز طلب البلدان المتعاملة عليها؛ (ب) إجراء عمليات مراجعة مؤسسية داخلية للضمانات بما يتماشى مع تلك المتعلقة بعمليات الإقراض؛ (ج) إيجاد خيارات لتوسيع نطاق إعداد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تستفيد من الضمانات، بما في ذلك من خلال توفير المزيد من الموارد الضرورية لإعداد المشاريع؛ (د) تحسين توزيع وتنمية قدرات العاملين ذوي المهارات المتخصصة المطلوبة؛ و

---

[1] اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية (CODE) هي لجنة دائمة تابعة لمجلس المديرين التنفيذيين. ويتمثل التفويض الممنوح لها في متابعة وتقييم فاعلية مجموعة البنك في تحقيق تفويضها الإنمائي.

2 أقر أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية مذكرة المفاهيم الخاصة بوثيقة إستراتيجية البنية التحتية. انظر تحديث إستراتيجية مجموعة البنك الخاصة بالبنية التحتية – مذكرة القضايا والمفاهيم، CODE2011-0030/1، 15 يونيو/حزيران، 2011.

(ه) تدعيم تنسيق مجموعة البنك الدولي وتعاونها، بما في ذلك التواصل مع البلدان المتعاملة معها، بشأن الحلول المالية التي تستطيع مجموعة البنك تقديمها.

3. **تمثل الضمانات في الوقت الراهن إحدى أدوات البنك الثلاث للتمويل الإنمائي، وتتسم بخصائص مميزة لها وإن كانت مكملة للأداتين الأخريين، وهما الإقراض لأغراض الاستثمار وقروض سياسات التنمية.**[3] وهناك بالأساس ثلاثة خيارات ضمانات متاحة ضمن إطار أداة البنك الخاصة بالضمانات، وهي: (أ) ضمانات المخاطر الجزئية (PRGs) التي تغطي حالات التخلف عن سداد مدفوعات خدمة الديون التجارية المستحقة لأحد مشاريع القطاع الخاص في العادة، عندما تكون هذه المتأخرات نتيجة لعدم وفاء الحكومة بالتزامات تعاقدية معينة تجاه المشروع؛ (ب) ضمانات الائتمان الجزئية (PCGs) التي تغطي حالات التخلف عن سداد مدفوعات خدمة شريحة معينة من الديون التجارية، وعادةً ما تكون لأحد مشاريع القطاع العام؛ و (ج) الضمانات المستندة إلى السياسات (PBGs) وهي ضمانات ائتمان جزئية لمساعدة المقترضين في الحصول على تمويل خارجي لقروض الموازنة العامة المرتبطة بإصلاح السياسات والمؤسسات. وجميع هذه الخيارات متاحة للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، لكن ضمانات المخاطر الجزئية وحدها هي المتاحة في الوقت الراهن للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط. وتتطلب كافة ضمانات البنك الدولي أن يقدم البلد العضو "ضمانات مقابلة".

4. **هناك حاجة إلى إصلاح سياسة العمليات من أجل مواءمة أداة الضمانات في ضوء التطورات الكبيرة بالسوق والدروس المستفادة من عمليات الضمان السابقة.** فالأسواق الصاعدة قد توسعت كثيراً منذ تسعينيات القرن الماضي، وهو الوقت الذي أُرسي فيه الجزء الأكبر من سياسات عمليات ضمانات البنك. ونتيجة لذلك، فقد تحسنت كثيراً قدرة العديد من البلدان النامية على الوصول إلى الأسواق، ولاسيما البلدان متوسطة الدخل منها. وهذا يشير إلى أن الطلب على ضمانات البنك قد يتزايد وجوده بين أوساط البلدان الأقل دخلاً أو فيما يتعلق بالعمليات في القطاعات المعقَدة أو الجديدة مثل قطاع الطاقة النظيفة. ولم تزل البلدات ذات الدخل الأقل والمخاطر الأعلى في حاجة إلى ضمانات لتعبئة الموارد الخاصة من أجل تلبية متطلبات تمويلها الإنمائي الضخمة، ولاسيما في مجالي الطاقة والبنية التحتية. وبمقدور البنك أن يكون ضامناً قوياً لأسباب من بينها علاقاته الخاصة مع الحكومات وقدرته على امتصاص وتوزيع المخاطر بوصفه مؤسسة متعددة الأطراف لديها محفظة مالية شديدة التنوع.

5. **من شأن التمويل الخاص أن يساعد في تلبية احتياجات التمويل الإنمائي الكبيرة، ولكن من الأهمية بمكان أن تخضع عمليات الاقتراض التجارية لما يكفي من تقييم وإدارة ملائمين.** فالتأكد من حصافة الاقتراض وحسن الإدارة المناسبة للديون له أهمية خاصة بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل التي تتدنى لديها القدرات المؤسسية والخبرات بالاقتراض التجاري. ومن منظور تاريخي، نجد أن البلدان النامية كانت دائماً أكثر عرضة لأزمات الديون. ورغم ما أظهرته من صمود أفضل في وجه الأزمة المالية العالمية الأخيرة، فإن هذا في حالة البلدان

3 يجري حالياً تطوير أداة إقراض رابعة تحت اسم "برنامج الإقراض وفقاً للنتائج".

المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط يمكن إرجاعه جزئياً إلى ما تلقته من تخفيف لأعباء الديون بموجب مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ومبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف (MDRI)، وهو الأمر الذي أدى إليه تراكم الديون السابقة عليها بدرجة لا تستطيع تحملها. وباستطاعة التدفقات الرأسمالية أن تجلب منافع مهمة فيما يتعلق بالاستثمار والنمو، لكن هذا لا يمكن حدوثه إلا إذا كانت لدى تلك البلدان مؤسسات مناسبة وقدرات كافية لاستيعاب الموارد وإدارتها.

6. **يهدف إصلاح السياسة المقترح إلى تبسيط وتوحيد سياسات الضمانات وإزالة العراقيل التي تعوق بلا ضرورة الاستفادة من هذه الضمانات.** وستكفل هذه الإصلاحات تبسيط وتوحيد السياسات الحالية التي تتوزع على عدد هائل من وثائق مجلس المديرين التنفيذيين، وذلك بتوضيح أو إلغاء بنود معينة من هذه السياسات، وترشيد أو دمج غيرها، وتحقيق الانسجام بين بنود سياسة الضمانات التي تتفاوت وتختلف بلا داعٍ فيما بين خيارات الضمانات وفيما بين البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية. فقد تطور كثيراً الفكر المتعلق بالاستثمار والإقراض المستند إلى السياسات منذ وُضعت سياسات الضمانات، وهو الأمر الذي يحتم إجراء المزيد من المواءمة والانسجام. وسيتم إلى أدنى حد ممكن تقليص الإحالات المرجعية الحالية إلى سياسات العمليات الأخرى بمنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك رقم 14.25، وذلك بغية إيجاد إطار سياسات أكثر استقلالية وتكاملاً، يحذو حذو المنشور رقم 8.60 (الخاص بالإقراض لأغراض سياسات التنمية).

7. **هناك مجالان رئيسيان للإصلاحات، وهما التوسع المقترح في ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط، والتوفيق بين سياسات الضمانات وسياسات الإقراض.** وتطرح وثيقة النهج المقترح حوالي 17 مقترحاً، يوجزها الجدول الواقع في نهاية هذا الملخص. ومن شأن التوسع في أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط للحصول على ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات أن يزيل عقبة كبرى كانت تمثل قيداً على سياسة الضمانات. وسيؤدي العديد من الإصلاحات إلى المزيد من الانسجام والتوافق في الآراء بين بنود الضمانات المستندة إلى المشاريع (سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية) وبين تلك المتعلقة بالإقراض لأغراض الاستثمار، وكذلك بين الضمانات المستندة إلى السياسات وبين قروض سياسات التنمية. ومن المقترحات المهمة الأخرى تغطية مخاطر ضمانات المخاطر الجزئية والاستفادة من الضمانات في تعزيز نسبة الرفع المالي وتعبئة الموارد المالية (financial leverage).

8. **سيخضع التوسع المقترح في ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط لمدى حصافة هذه البلدان في إدارة الديون.** وستوضع اشتراطات جديدة لأهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط ستتضمن وضع حد أدنى مقبول لقدرتها على تحمل عبء الديون وإدارتها. ويتمثل الغرض من وراء ذلك في التأكد من تسهيل البنك لقروض البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط عندما يتم ذلك على نحو مستدام. وهناك العديد من الخيارات المقترحة التي تختلف فيما بينها فيما يتعلق بمعايير الأهلية ودرجة الاتساق مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر. ويوصي جهاز إدارة البنك بتبني النهج الذي يتطلب انخفاض مخاطر مديونية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط وتوفر قدرات كافية

لإدارة ديونها. وعلاوة على ذلك، فإن الجهاز الإداري يقترح إمكانية أن تصبح مثل هذه البلدان مؤهلة للحصول على ضمانات ائتمان جزئية حتى ولو لم تستوف المتطلبات الجديدة، إذا كان متوقعاً للمشروع المرغوب في مساندته بضمانات الائتمان الجزئية أن يحقق عائدات مالية قوية وأن يكون قادراً على خدمة الديون المضمونة. ويرى جهاز إدارة البنك أن هذا النهج يمثل أنسب توازن ممكن بين المنافع والمخاطر المحتملة للتوسع في منح ضمانات الائتمان الجزئية لهذه البلدان. أما بالنسبة لمنح ضمانات ائتمان جزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، فسوف تظل معايير أهليتها الائتمانية وتأهلها للبلدان مماثلة للمعايير الخاصة بالإقراض لأغراض الاستثمار.

9. **تحقيق المزيد من الانسجام والتوافق بين الضمانات المستندة إلى المشاريع وبين الإقراض لأغراض الاستثمار من خلال التوضيحات المقترحة لسياسات الإجراءات الوقائية، وإعادة النظر في متطلبات سياسة القطاعات، وإدخال التمويل الإضافي ضمنها.** ومن شأن هذه الإصلاحات المقترحة أن تقلل من أي ميل أو انحياز محتمل ضد استخدام الضمانات المستندة إلى المشاريع. فسياسات البنك الخاصة بالإجراءات الوقائية تنطبق على كافة المشاريع التي تُستخدم الضمانات في مساندتها. ويتمثل الاقتراح المطروح في تحقيق التوافق التام بين متطلبات الإشراف على الامتثال للشروط الوقائية وبين تلك الخاصة بالمشاريع التي يُستخدم الإقراض لأغراض الاستثمار في مساندتها. ويرمي الاقتراح إلى أن ينتهي الإشراف على السياسات الوقائية كالمعتاد بانجاز المشروع المعني، وهو ما يحدث عادةً في حالة الإقراض لأغراض الاستثمار. كما تقترح وثيقة النهج أيضاً التوفيق بين متطلبات السياسة القطاعية الخاصة بعمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع وبين عمليات الإقراض لأغراض الاستثمار، والنظر في إمكانية تقديم تمويل إضافي للضمانات المستندة إلى المشاريع، وهو الشيء الذي يقتصر حالياً على الإقراض لأغراض الاستثمار وحده.

10. **تقترح وثيقة النهج هذه القيام بشكل جوهري بترشيد المتطلبات الحالية للأهلية للحصول على الضمانات المستندة إلى المشاريع ومواصلة التوفيق بينها وبين شروط الحصول على قروض سياسات التنمية.** وترمي المقترحات المطروحة إلى إلغاء البنود التي تقصر الضمانات المستندة إلى المشاريع على التمويل الخارجي وتتطلب سجلاً لا تشوبه شائبة لأداء البلد المعني. ومن شأن إلغاء مثل هذه البنود أن يسهم في التوفيق بين الضمانات المستندة إلى المشاريع وقروض سياسات التنمية، وكذلك بينها وبين ما يخضع لمثل هذه البنود من الضمانات المستندة إلى المشاريع. وسوف يتم الإبقاء على الشرط الحالي المتمثل في ضرورة أن تؤدي الضمانات المستندة إلى المشاريع إلى تحسن قدرتها على الوصول إلى الأسواق (سواء من حيث الحجم أو التمويل أو طول أجل الاستحقاق)، لكن تعريف القدرة على الوصول إلى الأسواق سيتم التوسع فيه ليشمل تعزيز نسبة الرفع المالي، وخفض الشروط المالية للجزء غير المشمول بالضمانات من المبلغ المقترَض،[4] والقدرة على الوصول إلى مصادر تمويل جديدة، أو مزيج منها جميعاً. وسيُعامل ما ينتج عن ذلك من ضمانات مستندة إلى مشاريع كأحد خيارات

4 يشير مصطلح تقليص الشروط المالية إلى الهامش الضمني "المنزوع" على الجزء غير المشمول بالضمان من القرض (والذي يعادل بالتالي آثار الحماية التي توفرها ضمانات البنك) بكونه مساوياً أو أقل من أي هامش سيادي مرجعي يمكن المقارنة بينهما.

قروض سياسات التنمية على أن يخضع لاشتراطات إضافية مبسطة. وسيكون من الممكن رسمياً دمج إحدى هذه الضمانات المستندة إلى المشاريع ضمن سلسلة برامجية من قروض سياسات التنمية.

11. **بالنسبة لضمانات المخاطر الجزئية، تقترح وثيقة النهج هذه استحداث مبدأ جديد للتغطية الملائمة للمخاطر.** فالسياسة الراهنة تقضي بجواز تغطية ضمانات المخاطر الجزئية للمخاطر المحدَدة بوصفها التزامات تعاقدية حكومية تجاه المشروع. وسوف يتم الإبقاء على هذا النص، ولكن مع تعزيزه بشرط جديد يتمثل في ضرورة استناد تغطية ضمانات المخاطر الجزئية إلى توزيع يتسم بالكفاءة للمخاطر بين الأطراف العامة والخاصة، وذلك وفق الممارسات القياسية المتعارف عليها لتمويل المشاريع بما يلائم الظروف الخاصة بكل مشروع. ومن شأن هذا المبدأ الجديد أن يعزز التركيز على ما إذا كانت المخاطر المراد تغطيتها بضمانات مستندة إلى المشاريع من تلك التي تستطيع الحكومة السيطرة عليها، وإدارتها، أو تحملها. ومن شأنه أيضاً أن يحافظ على المرونة في استخدام الضمانات المستندة إلى المشاريع مع إرساء مبدأ واضح لتحديد مدى ملائمة تغطية المخاطر.

12. **بالنسبة لجميع عمليات تقديم الضمانات، تقترح وثيقة النهج الجديد هذه أن تكون نسبة الرفع المالي أحد الاعتبارات الرئيسية في تقديم الضمانات.** ونسبة الرفع المالي مقياس متعارف عليه لمدى الاستفادة من ضمانات البنك في تعبئة التمويل الخاص، وهو من الأهداف الجوهرية لعمليات تقديم الضمانات. والسياسة الحالية للضمانات تتطلب من البنك تقديم ضمانات للحد الأدنى اللازم، لكنها لا تشتمل أية اشتراطات صريحة بشأن الرفع المالي. ومن خلال النص صراحةً على هذا الشرط، سيكون من متطلبات كل عملية ضمان ضرورة تقييم نسبة الرفع المالي، مع الأخذ في الاعتبار ظروف المشروع والبلد المعني والأوضاع السائدة في السوق. وفي حال تدني نسبة الرفع المالي، فلابد من أن يكون ذلك مبرراً بتحقيق منافع ملموسة وبالغة الأهمية للبلد المعني.

13. **بالنسبة لإجراءات البنك، من الضروري إيضاح وتدعيم متطلبات الإشراف والتقييم والتوفيق التام بين هذه الإجراءات وبين إجراءات منح القروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية.** وقد خلُصت هذه المراجعة إلى أن المتطلبات الداخلية الخاصة بالنظر في طلبات الحصول على ضمانات تشابه إلى حد بعيد مثيلاتها الخاصة بالقروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية. ومن شأن الاقتراح المذكور أعلاه والمتعلق بمتطلبات الإشراف الواردة ضمن السياسات الوقائية للبنك أن يعالج أحد أوجه الاختلاف الشديد في متطلبات الإشراف على المشاريع. ويعتزم جهاز إدارة البنك فيما يتعلق بالضمانات المستندة إلى المشاريع أن يتبنى النهج المستند إلى المخاطر الوارد ضمن المبادرات الأخيرة الخاصة بإصلاح نظام منح القروض الاستثمارية، بما في ذلك إطار تقييم مخاطر العمليات. ومن الضروري كذلك إيضاح المحتوى والتوقيت المطلوبين لتقارير أوضاع التنفيذ وتقارير إنجاز التنفيذ، بما يعالج نقاط الضعف المتعلقة بوضع التقارير في التوقيتات المحددة والمتابعة المنتظمة لهذه التقارير.

14. **يعتزم جهاز إدارة البنك بحث المزيد من الإجراءات المبتكرة فيما يتعلق باستخدام الضمانات.** ففي المرحلة الثانية من عملية المراجعة، يعتزم الجهاز الإداري بحث إمكانية توسيع نطاق منح الضمانات ليشمل أدوات التحوط. وكذلك فإن الجهاز الإداري يقوم ببحث السبل التي يمكن من خلالها الاستفادة بالضمانات في

مساندة تمويل المشاريع منخفضة الانبعاثات الكربونية بالبلدان النامية، ربما من خلال ضمان الدفعات المقدَمة من عائدات تخفيض الانبعاثات في مثل هذه المشاريع.

15. **بالإضافة إلى إعادة النظر في سياسة عمليات الضمانات، يعتزم الجهاز الإداري للبنك وضع سياسات وإجراءات تتعلق بالشفافية الضريبية للعمليات الحاصلة على ضمانات من البنك الدولي.** ومن المتوقع أن تكون هذه السياسات متسقة مع السياسات التي يقرها مجلس المديرين التنفيذيين فيما يتعلق بعمليات الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) ووحدة شؤون الخزانة.

16. **وستشكل هذه الوثيقة أساساً للمشاورات الخارجية مع الأطراف ذات الصلة،** بمن فيها المستثمرون والممولون المحليون والأجانب؛ ومقدمو أدوات التخفيف من حدة المخاطر من القطاعين العام والخاص؛ والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات الأبحاث والهيئات الحكومية. ويسعى الجهاز الإداري بوجه خاص إلى التشاور مع أصحاب المصلحة، مع التركيز على التساؤلات التالية:

- ما رأيكم في كيفية تصميم أداة الضمانات بما يكفل مساعدة البلدان النامية بأفضل شكل ممكن على تلبية احتياجاتها اللازمة لتمويل التنمية؟

- هل توافقون على الرأي القائل بأن إصلاح السياسات المقترح سيتيح استفادة أفضل، وأكثر فاعلية، وأوسع نطاقاً، من أداة الضمانات الخاصة بالبنك، في ظل مختلف أنواع الظروف؟

- هل توافقون على الاقتراح الخاص باستحداث ضمانات ائتمان جزئية (سواء كانت مباشرة أم مستندة إلى السياسات) للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، ولكن بشرط تلبيتها لمعايير أهلية تكفل خضوع الديون الناجمة عن ذلك لإدارة تتسم بالحصافة والاستدامة؟

- هل توافقون على المقترحات الخاصة بتحقيق المزيد من الانسجام والتوافق بين متطلبات السياسات المرتبطة بالضمانات المستندة إلى المشاريع لصالح عمليات الاستثمار، بما في ذلك التوفيق بين مسؤوليات الإشراف على السياسات الوقائية الخاصة بالبنك؟

- هل توافقون على المقترحات الخاصة بتحقيق المزيد من الانسجام والتوافق بين متطلبات السياسات المرتبطة بالضمانات المستندة إلى المشاريع وتلك المتعلقة بقروض سياسات التنمية؟

- هل توافقون على الاقتراح الخاص ببحث إمكانية منح ضمانات لمساندة المشاريع منخفضة الانبعاثات الكربونية بغية التصدي لتغيرات المناخ، وكذلك لأدوات التحوط؟

- هل لديكم اقتراحات أو تعليقات أخرى؟

السياسة الحالية	*النهج المقترح*	*الاعتبارات الرئيسية*
ضمانات المخاطر الجزئية		
القضية أ 1: التغطية الملائمة للمخاطر		
• لا توفر السياسة الحالية سوى قدر قليل من الإرشاد بشأن مدى ملائمة المخاطر التي ستغطيها ضمانات المخاطر الجزئية، وبالتالي أيضاً من جانب الحكومة.	• استحداث مبدأ جديد يقضي بضرورة استناد تغطية ضمانات المخاطر الجزئية إلى توزيع يتسم بالكفاءة للمخاطر بين الحكومة والأطراف الخاصة.	• من شأن المبدأ الجديد المقترح أن يحافظ على المرونة في استخدام ضمانات المخاطر الجزئية مع إرساء مبدأ واضح لتحديد مدى ملاءمة تغطية المخاطر. • يستند المبدأ الجديد المقترح إلى النهج القياسي لكفاءة توزيع المخاطر في تمويل المشاريع. • سيكون المبدأ الجديد مكملاً للسياسة القائمة بشأن ضمانات المخاطر الجزئية؛ وستظل هذه الضمانات تغطي متأخرات خدمة الديون الناجمة عن عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها التعاقدية تجاه المشروع.
القضية أ2: الأولوية بين الضمانات المقصورة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وضمانات المخاطر الجزئية للمؤسسة الدولية للتنمية		
• لا يجوز للمؤسسة الدولية للتنمية تقديم ضمانات مخاطر جزئية إلا إذا كان المشروع غير مؤهل للحصول على ضمانة مقصورة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير ولم يكن متاحاً أمامه الحصول على مساندة من مؤسسة التمويل الدولية أو الوكالة الدولية لضمان الاستثمار.	• الخيار الأول: الإبقاء على بند السياسات الحالي. • الخيار الثاني: إلغاء بند السياسة الحالي، وجعل الخيار ما بين الحصول على ضمانة مقصورة والحصول على ضمانات مخاطر جزئية من المؤسسة الدولية للتنمية على أساس كل حالة على حدة.	• يفترض الخيار الأول أن تكاليف الفرصة البديلة بالنسبة للمؤسسة الدولية للتنمية أعلى منها بالنسبة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لكن الأمر قد لا يكون كذلك في جميع الحالات. • الخيار الثاني الذي يسمح للبلدان بالاختيار المستنير هو الخيار المفضل لدى جهاز إدارة البنك.
القضية أ3: الضمانات المقصورة وعائدات النقد الأجنبي		
• يُشترط أن تكون البلدان قادرة على تحقيق عائدات بالنقد الأجنبي خارج البلد المعني كي تكون مؤهلة للحصول على ضمانة مقصورة.	• يُتوقع عادةً لأية عملية ضمانات مقصورة أن تحقق نقداً أجنبيا خارج البلد المعني.	• ستبدى المراجعة المقترحة تفضيلاً واضحاً للمشاريع التي تحقق عائدات بالنقد الأجنبي، لكنها ستسمح أيضاً بالمشاريع التي تحقق عائدات بالعملة المحلية وتلبي متطلبات إضافية لتعزيز الائتمان وردت حديثاً في إرشادات لموظفي البنك من جهاز الإدارة (في ديسمبر/كانون الأول *2009*)
القضية أ4: عمليات ضمانات المخاطر الجزئية ذات السمات المشابهة لضمانات الائتمان الجزئية		
• لا تتيح السياسات الحالية إيجاد هياكل ضمانات مختلطة من ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية، وهي عمليات ضمان مخاطر جزئية تشتمل على تغطية للالتزامات الحكومية ذات الصلة بالائتمان.	• سيتم السماح بعمليات توفر التغطية لطرف من القطاع الخاص بنوعيها (ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية)، إذا كانت تفي بكافة بنود العمليات لكل من نوعي التغطية.	• لابد من وجود مبررات واضحة لتقديم الحكومة ضمانات ائتمان لما يقترضه مشروع خاص، على أساس تقييم لما يرتبط به من منافع وتكاليف.

ضمانات الائتمان الجزئية		
القضية ب1: أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط للحصول على ضمانات ائتمان جزئية		
• ضمانات الائتمان الجزئية غير متاحة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.	• الخيار الأول: جعل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط مؤهلة للحصول على ضمانات ائتمان جزئية في حال انخفاض مخاطر مديونيتها وتوفر قدرات كافية لديها لإدارة الديون. • الخيار الثاني: جعل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط مؤهلة للحصول على ضمانات ائتمان جزئية إذا كانت مخاطر المديونية منخفضة إلى متوسطة. • الخيار الثالث: هو نفس الخيار الأول زائد إعفاء المشاريع ذات العائدات المالية الكبيرة؛ وألا يشكل الاقتراض المرتبط به مخاطر ملموسة فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون؛ وأن تكون هناك ترتيبات كافية لتوفير الحماية لعائدات المشروع.	• في ظل الخيار الأول، قد يكون تأثير الإصلاح محدوداً للغاية بالنظر إلى أن عدداً قليلاً من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط هو الذي قد يلبي متطلبات الأهلية المقترحة. • في ظل الخيار الثاني، قد تكون هناك مخاطر كبيرة تتمثل في تقديم البنك تسهيلات لعمليات اقتراض تجارية غير مستدامة. • يمكن أن يؤدي الخيار الثالث، وهو المفضل لدى جهاز إدارة البنك، إلى إحداث توسع ملموس في استخدام ضمانات الائتمان الجزئية بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، وذلك باشتماله على الاعتبارات الخاصة بالمشروع مع إرساء معايير أهلية واضحة على المستوى القطري لضمان حصافة الاقتراض.
القضية ب2: أهلية البلدان التي تقوم بعملية إعادة هيكلة للديون		
• بالنسبة لضمانات الائتمان الجزئية فإن البنك لا يضمن عمليات الاقتراض السيادية الدولية بالبلدان التي تقوم بإعادة هيكلة ديونها الخارجية، وذلك إلى أن ينتهي البلد المعني من إبرام اتفاقية إعادة هيكلة للديون مع الجهات التجارية المقرضة ويصبح لديه إطار اقتصاد كلي مقبول لدى البنك الدولي للإنشاء والتعمير.	• من المقترح إلغاء هذا القيد.	• هذا البند عفا عليه الزمن نظراً لأن الجزء المتمتع من تلك الديون بضمانة ائتمان جزئي من البنك لا يخضع لإعادة الجدولة أو إعادة الهيكلة. • غير أن البنك لا يعتبر عادةً أن من الحصافة تقديم ضمانات عندما تكون هناك عملية كبرى جارية لإعادة هيكلة الديون.
ج. قضايا شائعة بالنسبة للضمانات المستندة إلى المشاريع (سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية)		
القضية ج1: تسهيلات الضمانات		
• لا تتضمن سياسات البنك الحالية أية بنود صريحة تنظم تسهيلات الضمانات.	• الخيار الأول: إدخال بنود جديدة بشأن تسهيلات الضمانات، وهو ما سوف يتطلب أن يتم مع كل عملية تسهيلات للضمانات تُقدَم إلى مجلس المديرين التنفيذيين للموافقة عليها إرفاق تقييم لقدرات الجهة المنفذة؛ ومخطط جيد الإعداد لأنشطة المشاريع الفرعية؛ وواحدة على الأقل من عمليات المشاريع الفرعية الأولى.	• الخيار الأول هو المفضل لدى جهاز إدارة البنك إذ أنه يعالج مباشرة أهم أوجه القصور التي عانت منها عمليات ضمانات المخاطر الجزئية السابقة، والتي لم ينجح أي منها في إصدار ضمانات. • رغم ما يتمتع به الخيار الثاني من مرونة ظاهرة، فإن المرونة اللازمة يمكن أيضاً إضفاؤها على الخيار الأول، وذلك على سبيل المثال من خلال السماح بالتنوع في هيكل الجهة المنفذة.

	• الخيار الثاني: الاستمرار في النهج الحالي الذي يقضي بألا تُعامَل تسهيلات الضمانات معاملة الأمور المتعلقة بالسياسات بل تصدر بشأنها إرشادات لجهاز إدارة البنك.	
القضية ج2: سلسلة الضمانات		
• لا تتضمن سياسات البنك الحالية أية بنود صريحة تنظم سلسلة الضمانات.	• إدخال بنود جديدة بشأن سلسلة الضمانات، وهو ما سوف يتيح تبسيط عملية العرض على مجلس المديرين التنفيذيين بالنسبة لأية عمليات مستقبلية تدخل ضمن السلسلة.	• من شأن هذا الاقتراح أن يُدخل رسمياً ضمن السياسات ما سبق أن وافق عليه مجلس المديرين التنفيذيين بالفعل في سياق مشروع تحسين إمدادات الكهرباء والغاز في نيجيريا (*2009*).
القضية ج3: تطبيق سياسات الإجراءات الوقائية على الضمانات		
• تفتقر سياسة ضمانات البنك إلى الوضوح فيما يتعلق بالغاية النهائية المحددة لمسؤولية البنك عن الإشراف على سياسات الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية.	• إيضاح سياسة الضمانات بحيث تنص صراحة على أن إشراف البنك على السياسات الوقائية البيئية والاجتماعية سيُطبق فقط حتى انجاز المشروع المعني.	• تمايز السياسة الحالية بالفعل ما بين الإشراف قبل الانتهاء من إنجاز وبعده، وسوف يضفي الإصلاح المقترح مزيداً من التوضيح على هذا التمايز. • في مارس/آذار *2011*، وافق مجلس المديرين التنفيذيين على نهج مماثل فيما يتعلق بعمليات تمويل أنشطة تخفيض الانبعاثات الكربونية، بحيث ينتهي الإشراف مع إنجاز المشاريع منخفضة الانبعاثات الكربونية. • من شأن الإصلاح المقترح أن يزيد من انسجام مسؤوليات الإشراف فيما بين الضمانات وعمليات الإقراض لأغراض الاستثمار، بحيث ينتهي الإشراف بالنسبة للأخيرة لدى إنجاز المشروع.
القضية ج4: المتطلبات المتعلقة بالسياسات القطاعية المرضية		
• تتطلب سياسة الضمانات الحالية وجود إطار سياسات قطاعية مرضية بالنسبة لضمانات المخاطر الجزئية التي تقدمها المؤسسة الدولية للتنمية، ولكن لا توجد متطلبات كهذه بالنسبة لأية ضمانات أخرى تستند إلى المشاريع.	• إعادة النظر في بنود السياسات المتعلقة بالسياسات القطاعية المرضية وفقاً لنتائج المراجعات الجارية لسياسة العمليات المتعلقة بالإقراض لأغراض الاستثمار وتطبيقها على كافة عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع.	• لا تتطلب السياسة الحالية التي تنظم استخدام الإقراض لأغراض الاستثمار صراحةً وجود إطار سياسات قطاعية مرضية بل تشترط عوضاً عن ذلك أن تكون عمليات الإقراض لأغراض الاستثمار" مستندة إلى تحليل للسياسات القطرية/القطاعية". • باعتباره إجراء مألوفاً لدى البنك في عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع، يقوم موظفو البنك بمراجعة وتقييم ما إذا كانت السياسة القطاعية للبلد المعني تلائم وتدعم تحقيق الأهداف الإنمائية للمشروع.
القضية ج5: التمويل الإضافي		
• لا تشتمل سياسة الضمانات الحالية على أية بنود تتعلق بالتمويل الإضافي. • ولا ينطبق منشور سياسة العمليات *13.20* المتعلق بالتمويل	• بحث إمكانية استحداث عمليات تمويل إضافي لضمانات البنك، وذلك في إطار عملية تحديث الضمانات.	• رغم تركز المناقشات حتى الآن حول قابلية تطبيق سلسلة الضمانات، فسوف يتم وضع بنود خاصة بالتمويل الإضافي ضمن السياق الذي يضم كافة عمليات الضمانات.

الإضافي إلا على الإقراض لأغراض الاستثمار.		• سيتم في التمويل الإضافي لعمليات الضمانات اتباع نهج يتسق من النهج المتعلق بالإقراض لأغراض الاستثمار وبالتالي يتفق ونتائج المراجعات الجارية لسياسة العمليات المتعلقة بالنهج الأخير.
الضمانات المستندة إلى السياسات		
القضية د1: تغطية الضمانات المستندة إلى السياسات للتمويل المحلي		
• تقتصر الضمانات المستندة إلى السياسات على التمويل الأجنبي الخاص لاحتياجات التمويل الخارجي.	• السماح باستخدام الضمانات المستندة إلى السياسات في تعبئة التمويل المحلي فضلاً عن التمويل الخارجي.	• من شأن هذا التغير في السياسة أن يوفق فيما بين الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية ومع غيرهما من خيارات ضمانات البنك وأن يزيل عائقاً مهما من طريق الاستفادة من الضمانات المستندة إلى السياسات. • من شأن إعطاء ضمانة تستند إلى السياسات لدعم الديون السيادية المحلية ذات الأجل الأطول أن يتيح أمامها خيارات أوسع وأن يسهم في تطوير أسواق رأس المال المحلية، وهو من الأمور ذات الأهمية البالغة.
القضية د2: اشتراط وجود سجل قوي		
• تتطلب الضمانات المستندة إلى السياسات في الوقت الراهن ضرورة وجود سجل أداء قوي لدى البلد المعني.	• إلغاء الشرط المتعلق بضرورة وجود سجل أداء قوي.	• كان المقصود من ضرورة وجود سجل أداء قوي هو تدعيم القيمة الرمزية بالسوق لإقرار البنك لأداء البلد المعني وجدارته الائتمانية. • لا توجد شواهد قوية على أن اشتراط وجود سجل قوي قد عزز من تأثير (القيمة الرمزية بالسوق) بالنسبة للضمانات المستندة إلى السياسات. • لا تزل الضمانات المستندة إلى السياسات تخضع لسياسات عمليات قروض سياسات التنمية، والتي تتطلب أن يتم إخضاع البرنامج الإصلاحي للبلد المعني والتزامه تجاه البرنامج للتقييم في ضوء سجل ذلك البلد.
القضية د3: متطلبات تحسن القدرة على الوصول إلى الأسواق		
• لا يجوز استخدام الضمانات المستندة إلى السياسات إلا إذا كانت تسهم في تحسين قدرة البلد المعني على الوصول إلى الأسواق، قياساً على تعظيم مبلغ التمويل الخاص أو إطالة أجل الاستحقاق. • فضلاً عن تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق، لابد للضمانات المستندة إلى السياسات من أن تتسم "بالكفاءة المالية" قياساً على نسبة الرفع المالي أو تحسين شروط التمويل.	• يقترح جهاز إدارة البنك في طلب "تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق" كشرط للحصول على ضمانات تستند إلى السياسات ولكن مع التوسع في تعريف القدرة على الوصول إلى الأسواق ليشمل زيادة الكفاءة المالية والقدرة على الوصول إلى مصادر جديدة للتمويل الخاص، بما يسمح بأخذ المفاضلات في الاعتبار.	• لا يجوز في الوقت الراهن استخدام الضمانات المستندة إلى السياسات بالبلدان التي تتمتع بالفعل بدرجة من القدرة على الوصول إلى الأسواق (تبعاً للتعريف الحالي) حتى ولو أدت إلى تعزيز نسبة الرفع المالي أو تحسين شروط التمويل. • من شأن إعادة النظر المقترحة في هذه السياسة أن يوسع من نطاق القابلية للحصول على الضمانات المستندة إلى السياسات، وذلك بالسماح باستخدامها في البلدان التي تتمتع بدرجة من القدرة على الوصول إلى الأسواق إذا ما كانت هناك مكاسب واضحة وملموسة في مجال الكفاءة المالية.

القضية د4: التوفيق بين الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية		
• تُعتبر سياسات العمليات الخاصة بالضمانات المستندة إلى السياسات (منشور سياسة العمليات *14.25*) وقروض سياسات التنمية (منشور سياسة العمليات *8.60*) مستقلة ومتميزة فيما بينها.	• هيكلة الضمانات المستندة إلى السياسات كقروض سياسات تنمية ذات متطلبات إضافية مبسطة.	• في ظل إعادة النظر المقترحة في هذه السياسة، سيكون من الممكن الربط رسمياً بين الضمانات المستندة إلى السياسات وبين قروض سياسات التنمية ضمن سلسلة مبرمَجة تساند نفس البرنامج الإصلاحي متوسط الأمد. • ستستمر الضمانات المستندة إلى السياسات في تلبية كافة شروط الأهلية اللازمة للحصول على قروض سياسات التنمية بموجب منشور سياسة العمليات رقم *8.60*. • سيكون بمقدور الجهة المقترضة أن تفضل الحصول على ضمانة مستندة إلى السياسات بدلاً من الحصول على قرض سياسات تنمية بتقييمها لمزايا تحسن قدرتها على الوصول إلى الأسواق والمقارنة ما بين التكاليف الإضافية للأولى والثانية. • يمكن الإبقاء على الضمانات المستندة إلى السياسات ضمن منشور سياسة العمليات رقم *14.25* أو إدماجها في منشور سياسة العمليات *8.60* بوصفها أحد خيارات قروض سياسات التنمية.
القضية د5: أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط للحصول على ضمانات تستند إلى السياسات		
• الضمانات المستندة إلى السياسات، مثلها في ذلك مثل ضمانات الائتمان الجزئية، غير متاحة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.	• الخيار الأول: جعل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط مؤهلة للحصول على ضمانات مستندة إلى السياسات إذا كانت تتمتع بمخاطر مديونية منخفضة المديونية وتتوفر لديها قدرات كافية لإدارة الديون. • الخيار الثاني: جعل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط مؤهلة للحصول على ضمانات مستندة إلى السياسات إذا كانت تعاني من مستوى منخفض إلى متوسط من مخاطر المديونية. • الخيار الثالث: إرجاء التوسع في الضمانات المستندة إلى السياسات لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، وذلك إلى حين التمكن من استيعاب الدروس المستفادة من استخدام ضمانات الائتمان الجزئية في هذه البلدان.	• عموماً، يعتبر جهاز إدارة البنك أن الخيار الأول هو الخيار المفضل لديه. • فالخيار الثاني يحتوى على احتمال المخاطرة بتيسير البنك لعمليات اقتراض غير مستدامة. • أما الخيار الثالث فإنه قد يؤدي إلى ضياع فرص لمساعدة البلدان في تلبية احتياجات تمويلها الإنمائي وقد يبدو مفرطاً في الحذر بالنظر إلى أنه لن يتوسع في إعطاء الضمانات المستندة إلى السياسات حتى للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط التي تتمتع بمخاطر مديونية منخفضة ولديها قدرات كافية على إدارة الديون. • وللخيار الأول ميزة إضافية تتمثل في تطبيقه نفس معايير الأهلية القطرية مثلما يقضي الخيار المفضل للخيار الثالث المتعلق بالتوسع المقترح في إعطاء ضمانات الائتمان الجزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.
قضايا مشتركة بين جميع أنواع الضمانات		
• **لا تتضمن السياسة الحالية متطلبات محددة بشأن نسبة الرفع المالي، بل تتطلب عوضاً عن ذلك أن يقدم البنك الحد الأدنى من الضمانات اللازم لتعبئة التمويل من القطاع الخاص.**	• النص في صلب السياسة الجديدة على أن نسبة الرفع المالي تمثل أحد الاعتبارات الرئيسية في تقديم ضمانات البنك.	• تمثل نسبة الرفع المالي مقياساً متعارفاً عليه لمدى نجاح ضمانات البنك في تعبئة التمويل من القطاع الخاص، وهو من الأهداف الجوهرية لعمليات تقديم الضمانات. • سيشتمل تحليل كل عملية ضمان على مناقشة نسبة الرفع المالي، آخذاً في الاعتبار

ظروف المشروع والبلد المعني والأوضاع السائدة في السوق.

- لابد لأي انخفاض نسبي في نسبة الرفع المالي أن يكون مبرَراً بوجود مزايا مالية أخرى (مثل إطالة أجل الاستحقاق، وتحسين شروط الاقتراض غير المشمول بضمانات، والقدرة على الوصول إلى مصادر جديدة للتمويل الخاص) وأن تكون هذه المزايا كبيرة ولها أهمية كبيرة في تلبية احتياجات البلد المعني.

خيارات إصلاح سياسة الضمانات

تحديث سياسة عمليات البنك الدولي بشأن الضمانات

وثيقة النهج المقترح

أولا: مقدمة

1. **تحدد وثيقة النهج المقترح هذه إطار إصلاح شامل لسياسة عمليات البنك الدولي الخاصة بالضمانات.** فتعبئة التمويل من القطاع الخاص لصالح مشاريع البنية التحتية وغيرها من الاستثمارات اللازمة لتحقيق تنمية مستدامة والحد من الفقر تُعد من المهام الرئيسية التي تضطلع بها مجموعة البنك الدولي. ولا تمثل الضمانات إلا جزءاً صغيراً من محفظة عمليات البنك الدولي، لكنها تتسم بالفاعلية في تعبئة المزيد من التمويل الخاص من أجل المشاريع والبرامج ذات الأهمية البالغة. ويؤمن جهاز إدارة البنك بأن هناك متسعاً لإسهام الضمانات بدور أكبر في تعبئة التمويل من القطاع الخاص لأغراض التنمية. ولهذا السبب، فإن وثيقة النهج المقترح تستعرض مجموعة شاملة من قضايا سياسات العمليات وتطرح نهجاً يمكن تطبيقه في إعادة النظر في أهم بنود سياسة العمليات. وهي تعكس ما تقدم به أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية (CODE)[1] من إرشادات، بغرض أن تكون أساساً للمشاورات مع أصحاب المصلحة الخارجيين. وعقب هذه المشاورات، سيتقدم الجهاز الإداري إلى مجلس المديرين التنفيذيين للبنك بوثيقة سياسة كاملة مرفقة بها مسودة سياسة العمليات/إجراءات البنك الجديدة رقم 14.25 بشأن الضمانات.

2. **يسعى العديد من البلدان النامية إلى تعبئة التمويل من القطاع الخاص من أجل معالجة فجوات التمويل الضخمة بين الاستثمارات اللازمة للحد من الفقر ولتعزيز استدامة التنمية من جهة، وبين التمويل المحدود المتاح من مواردها الخاصة ومصادرها الرسمية من جهة أخرى.**[2] وكانت التدفقات المالية الخاصة إلى البلدان النامية والتي بلغت ذروتها في عام 2007 عند 1.1 تريليون دولار أمريكي ثم هبطت إلى 521 مليار دولار في عام 2009 قد تجاهلت العديد من البلدان والقطاعات ذات المخاطر المرتفعة (اللهم إلا بعض التدفقات الموجهة إلى الصناعات الاستخراجية).[3] ومازالت تعبئة التمويل من القطاع الخاص للأغراض الإنمائية تمثل إحدى المهام الجوهرية لمجموعة البنك الدولي. وبغية الوصول إلى هذه الغاية، فإن ضمانات البنك وأدواته التكميلية، مثل التأمين ضد المخاطر السياسية الذي توفره الوكالة الدولية لضمان الاستثمار وضمانات مؤسسة التمويل الدولية،

---

1 اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية (CODE) هي لجنة دائمة تابعة لمجلس المديرين التنفيذيين. ويتمثل التفويض الممنوح لها في متابعة وتقييم فاعلية مجموعة البنك في تحقيق تفويضها الإنمائي.

2 في ورقة مرجعية أُعدت خصيصاً من أجل قمة مجموعة العشرين، قدرت مجموعة عمل بنوك التنمية متعددة الأطراف الخاصة بالبنية التحتية حجم الإنفاق الفعلي على البنية التحتية في البلدان النامية بحوالي نصف متوسط الإنفاق السنوي اللازم للفترة من 2010 وحتى 2020 وقدره تريليون دولار أمريكي. وفي منطقة أفريقيا، حيث تتوفر بيانات أكثر اكتمالا، يُقدَر حجم فجوة التمويل بنحو ثلث احتياجات الإنفاق السنوية البالغ حجمها 93 مليار دولار.

3 انظر تقرير تمويل التنمية العالمية: الديون الخارجية للبلدان النامية، البنك الدولي، 14 ديسمبر/كانون الأول، 2010.

تُعد أمراً مهما، فضلاً عما يقدمه البنك ومؤسسة التمويل الدولية من إقراض ومساندة تحليلية من أجل دعم تنمية القطاع الخاص.

3. **اتسمت الضمانات بالفاعلية في تعبئة التمويل من القطاع الخاص، ولكنها مازالت دون إمكاناتها وطاقاتها.** ففي تقدير الجهاز الإداري للبنك، وبما يتفق وتقرير مجموعة التقييم المستقلة،[4] كانت الضمانات فاعلة في تعزيز موارد البنك، وبوجه خاص في تسهيل تدفق الاستثمارات على القطاعات والبلدان ذات المخاطر المرتفعة وفي مساندة مشاريع البنية التحتية الضخمة والمعقَدة في بلدان لم تكن تستطيع ذلك لولاها. وعلاوة على ذلك، فقد ساعدت عمليات توفير الضمانات بلداناً مختلفة في النهوض بإصلاحات مهمة، وترسيخ أقدامها في أسواق الائتمان التجارية، وزادت من القيمة الإنمائية للمشاريع بكفالتها الامتثال لسياسات البنك الخاصة بالإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية. غير أن الاستفادة الفعلية من ضمانات البنك لم ترق إلى مستوى ما أظهرته من فاعلية، وذلك بسبب عراقيل متعددة من بينها تقادم وتفتت إطار سياسة العمليات؛ ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تستفيد من الضمانات ولكن إعدادها يمثل تحدياً من حيث تكلفة وطول فترة تطويرها؛ والاحتياج إلى مهارات متخصصة؛ وأهمية التنسيق والتعاون مع مجموعة البنك الدولي. ونتيجة لهذه التحديات، فقد ظل إلى حد بعيد نسبة الضمانات في المحفظة المالية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية صغيرة نسبياً. فمنذ صدور الوثيقة المعنونة *"إدماج الضمانات في عمل البنك"* عن مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1994، لم يوافق البنك الدولي لإنشاء والتعمير إلا على 24 عملية ضمانات فقط بإجمالي ارتباطات يبلغ 3.5 مليار دولار أمريكي، ولم تساند المؤسسة الدولية للتنمية سوى 13 عملية ضمان بإجمالي ارتباطات بلغ 1.0 مليار دولار.[5]

4. **يعكف جهاز إدارة البنك على وضع أجندة عمل أوسع نطاقاً لمجموعة البنك الدولي للاستفادة من الإمكانيات الكامنة لضمانات البنك، ومن بين العناصر المهمة لهذه الأجندة إصلاح سياسة ضمانات البنك، وهو موضوع وثيقة النهج المقترح هذه.** ويقوم الجهاز الإداري بإعداد إستراتيجية مجموعة البنك الدولي الخاصة بالبنية التحتية للسنوات المالية من 2012 وحتى 2015، وهي الإستراتيجية التي ستحدد الإطار العريض لأجندة العمل،[6] التي ستشتمل على التحديث المقترح لسياسة العمليات باعتباره واحداً من عدة عناصر. ومن المتوقع لهذه الأجندة العريضة، الموضَحة في الفقرة رقم 24، أن تركز على معالجة أهم العراقيل التي أمكن تحديدها حتى الآن، وذلك بتحسين حوافز العاملين ومهاراتهم؛ وتوفير موارد كافية لتطوير مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ وتعزيز التواصل مع البلدان المتعاملة والتنسيق مع مجموعة البنك الدولي. ويتوقع الجهاز الإداري للبنك

4 مجموعة التقييم المستقلة، المرجع نفسه.

5 من بين 37 عملية ضمانات وتسهيلات وافق عليها البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية، لم تصل كافة عمليات الضمان إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية (إصدار شهادة ضمان للدائن) ولم توفر أي من التسهيلات ضمانات فعلية.

6 أقر أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية مذكرة المفاهيم الخاصة بوثيقة إستراتيجية البنية التحتية. . انظر تحديث إستراتيجية مجموعة البنك الخاصة بالبنية التحتية – مذكرة القضايا والمفاهيم، CODE2011-0030/1، 1 يونيو/حزيران، 2011.

أن يؤدي تنفيذ هذه الأجندة العريضة، جنباً إلى جنب مع إصلاحات السياسة المقترحة الواردة في هذه الوثيقة، إلى تعزيز إمكانيات ضمانات البنك لخدمة احتياجات البلدان الأعضاء.

5. **يرمي التحديث المقترح لسياسة العمليات في هذه الوثيقة إلى تحسين الاستفادة من أداة ضمانات البنك في ظل مختلف أنواع الظروف.** وقد خلُص الجهاز الإداري للبنك إلى ضرورة القيام بمراجعة شاملة لهذه السياسة من أجل تدعيم وتبسيط أداة ضمانات البنك وزيادة قابلية الاستعانة بها— أي باختصار، تحديثها. ويتمثل الهدف العام لذلك في تسهيل استخدام الضمانات وتعظيمه من أجل تعبئة التمويل من القطاع الخاص للأغراض الإنمائية، مع التأكد في الوقت نفسه من كفاية إدارة المخاطر المرتبطة بالاقتراض بشروط تجارية.

6. **تستعرض وثيقة النهج المقترح هذه سياسة العمليات الخاصة بالضمانات وتطرح خيارات لتحديث هذه السياسة بغية تسهيل فاعلية استفادة البلدان النامية منها.** وتشتمل الوثيقة على إرشادات تقدمت بها اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية.[7] والغرض منها أن تكون أساساً للمشاورات مع أصحاب المصلحة الخارجيين بشأن أبرز القضايا وخيارات الإصلاح. وسوف يتم في وقت لاحق التقدم بوثيقة كاملة لسياسة الضمانات، مرفقاً بها بيان بسياسة العمليات المعدّلة، إلى مجلس المديرين التنفيذيين لإقرارها.

7. **تنقسم وثيقة النهج المقترح هذه إلى ستة أقسام.** فبعد هذه المقدمة، يأتي القسم الثاني ليقدم عرضاً عاماً لأداة البنك الخاصة بالضمانات. ويعرض القسم الثالث مبررات تحديث هذه الأداة، استناداً إلى تزايد طلب البلدان المتعاملة معنا على إيجاد أدوات لتخفيف حدة المخاطر وقدرة البنك المحدودة على الاستجابة لهذه الطلبات في ظل سياسة العمليات الحالية. كما أنه يقدم أيضاً عرضاً عاماً لما يجري من عمل على الأجزاء الأخرى من الأجندة الرامية إلى تحقيق كامل الاستفادة من إمكانيات ضمانات البنك. وفي صلب الوثيقة يقع القسم الرابع الذي يناقش قضايا سياسة العمليات والخيارات المتاحة لإعادة النظر في سياسة الضمانات. ويناقش القسم الخامس إمكانية مراجعة الإجراءات الداخلية للبنك بما يتفق والإصلاحات المقترحة لسياسة الضمانات. وأخيراً، يحدد القسم السادس الخطوات التالية المحتملة كي يناقشها أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية.

ثانياً: عرض عام لضمانات البنك

8. **تقدم مجموعة البنك الدولي العديد من القروض والضمانات وأدوات التأمين بغية مساعدة نطاق متنوع من العملاء من القطاعين العام والخاص على تعبئة التمويل من القطاع الخاص.** وتستخدم كل مؤسسة من مؤسسات مجموعة البنك أدوات تمويلية خاصة بها وفق التفويض المتميز الممنوح لها لخدمة احتياجات مختلف المتعاملين معها. ولابد من وجود تنسيق بين تلك المؤسسات في الحالات التي قد يشترك فيها البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار في مساندة مشروع القطاع الخاص نفسه. ويفيد هذا التعاون في تحقيق أقصى استفادة من العناصر التي يكمل بعضها بعضاً بين الأدوات المختلفة لتلك المؤسسات،

7 اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية (CODE) هي لجنة دائمة تابعة لمجلس المديرين التنفيذيين. ويتمثل التفويض الممنوح لها في متابعة وتقييم فاعلية مجموعة البنك في تحقيق تفويضها الإنمائي.

ولاسيما في حالة المساندة المشتركة لمشاريع البنية التحتية الخاصة الضخمة، وللاستفادة من أوجه التماثل في تحديد المشاريع المحتملة وتسويق الضمانات وأدوات التأمين ضد المخاطر السياسية.[8]

9. **تسهم ضمانات البنك الدولي (البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية) في مساعدة المتعاملين معه على تعبئة واجتذاب تمويل خاص مستدام لصالح مشاريع التنمية ولتلبية متطلبات التمويل الإنمائي.** ففي الوقت الذي يتمثل فيه نهج البنك التمويلي المعتاد في تقديم قروض أو اعتمادات أو منح مباشرة، فإن الضمانات تساعد حكومة البلد المعني على تعبئة التمويل عن طريق الديون التجارية والاستثمارات الخاصة لأغراض التنمية. ويحتاج معظم البلدان الأعضاء إلى تمويل خاص من أجل تحقيق أهدافها الإنمائية، وسد الفجوة التي عادةً ما تكون كبيرة بين احتياجاتها الاستثمارية، ولاسيما من أجل مرافق البنية التحتية، وبين ما تملكه من موارد عامة وما هو متاح أمامها من تمويل عام من مصادر ثنائية أو متعددة الأطراف. وهنا يأتي دور ضمانات البنك وغيره من المصادر العامة متى كان التمويل الخاص غير متوفر بالحجم اللازم أو بأجل الاستحقاق المطلوب للاستثمارات طويلة الأمد.

10. **تمثل الضمانات واحدة من ثلاث أدوات للتمويل الإنمائي يقدمها البنك الدولي في الوقت الراهن (انظر الجدول رقم 1).**[9] فالإقراض الاستثماري وقروض سياسات التنمية يسهمان مباشرة في تمويل مشاريع القطاعين العام أو الخاص أو في تلبية متطلبات التمويل الإنمائي العامة لبلد ما. أما ضمانات البنك فإنها تقوم بدور المحفز على توفير التمويل من خلال الاقتراض من القطاع الخاص لهذه الأغراض. وهي تفعل ذلك من خلال مشاركة مقرضي القطاع الخاص في تحمل مخاطر التأخر في خدمة الديون أو أية مخاطر سيادية معينة قد تتسبب في حدوث التأخير.[10] ولا تغطي ضمانات البنك المخاطر إلا بالقدر الضروري للحصول على التمويل الخاص المطلوب. وكل هذه الضمانات تتطلب ضمانات سيادية مقابلة لها، وهو ما يشبه اشتراط وجود ضمانة سيادية لإقراض البنك للجهات دون السيادية أو غير السيادية. وفي حال استحقاق الضمانة المقابلة، يكون لالتزامات البلد بالدفع للبنك نتيجةً لهذا التعثر وضع الأفضلية بالنسبة لحقوق الدائنين.

الجدول 1: أدوات التمويل الإنمائي

ما هو المشمول بالمساندة؟	كيف يتم تمويله؟	الأدوات المستخدمة	البلد المقترض العادي	البلدان المؤهلة
مشاريع استثمارية	إقراض مباشر أو منح	إقراض استثماري	القطاع العام	البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة

8 يستفيض المرفق ج في شرح التنسيق والتعاون مع مجموعة البنك الدولي.

9 يجري حالياً تطوير أداة إقراض رابعة تحت اسم "برنامج الإقراض وفقاً للنتائج".

10 غير أن البنك لا يشرك دائني القطاع الخاص في أسبقيته على غيره من الدائنين.

				الدولية للتنمية
		ضمانة ائتمان جزئية	القطاع العام	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
	إقراض خاص، مع ضمانة من البنك	ضمانة مخاطر جزئية	القطاع الخاص	البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية
إصلاحات السياسات والمؤسسات	إقراض مباشر أو منح	قروض سياسات التنمية	القطاع العام	البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية
	إقراض خاص، مع ضمانة من البنك	ضمانة مستندة إلى السياسات	القطاع العام	البنك الدولي للإنشاء والتعمير

11. تعرض أداة ضمانات البنك في الأساس ثلاثة خيارات هي: ضمانات المخاطر الجزئية المستندة إلى المشاريع (PRG)، وضمانات الائتمان الجزئية المستندة إلى المشاريع (PCG)، وضمانات الائتمان الجزئية المستندة إلى السياسات (PBG).

- **ضمانات المخاطر الجزئية:** تُستخدم في مساندة الإقراض الخاص لمشاريع القطاع الخاص في العادة. وهي تغطي متأخرات خدمة الديون الناجمة عن عدم وفاء الحكومة أو إحدى الهيئات المملوكة لها بالتزاماتها التعاقدية تجاه المشروع. ومن بين هذه الالتزامات، تغطي ضمانات المخاطر الجزئية في العادة التعهدات الواقعة تحت سيطرة الحكومة، لا المخاطر التجارية الأصيلة. ويستخدم البنك ضمانات المخاطر الجزئية في مساعدة الحكومات على استقطاب التمويل الخاص لمشاريع البنية التحتية وغيرها من القطاعات التي تعتمد فيها بشدة قدرة المشاريع على الاستمرار على سياسات الحكومة وأعمالها التنظيمية أو على أفعال الموردين التابعين للدولة أو زبائنها. وضمانات المخاطر الجزئية متاحة لكافة البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية. ويمكن في البلدان

المؤهلة للاقتراض من المؤسسة أن تصدر هذه الضمانات عن المؤسسة نفسها وكذلك عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير بوصفها "ضمانات مقصورة enclave guarantees".

- **ضمانات الائتمان الجزئية:** عادةً ما تُستخدم في مساندة المؤسسات السيادية أو المملوكة للدولة لدى اقتراضها من دائنين من القطاع الخاص بغية تمويل مشاريع استثمارية عامة. وهي تحمي ممولي القطاع الخاص ضد التأخر في سداد جزء معين من خدمة الدين بغض النظر عن سبب هذا التأخر. وضمانات الائتمان الجزئية متاحة فقط في الوقت الراهن للمشاريع المقامة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط.

- **الضمانات المستندة إلى السياسات:** هذه الضمانات تساعد البلد المعني في تلبية متطلبات التمويل الإنمائي وتساند برامجه الرامية إلى إصلاح السياسات والمؤسسات. ومثلها في ذلك مثل ضمانات الائتمان الجزئية، فإن الضمانات المستندة إلى السياسات تحمي دائني القطاع الخاص ضد التأخر في سداد جزء معين من خدمة الدين بغض النظر عن سبب هذا التأخر. وكما هو الحال بالنسبة لقروض سياسات التنمية فإنها ترتبط بتنفيذ برنامج عمل سياسي أو مؤسسي، ويجوز تقديمها لبلد عضو أو لإقليم سياسي فرعي من بلد عضو؛ لكنها على عكس قروض سياسات التنمية ترمي كهدف إضافي إلى مساعدة البلدان في تحسين قدرتها على الوصول إلى الأسواق. وهذه الضمانات المستندة إلى السياسات متاحة فقط في الوقت الراهن للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط.

12. **يعود التفويض الممنوح للبنك الدولي فيما يتعلق بتقديم الضمانات بجذوره إلى اتفاقية إنشائه (انظر الإطار 1).** وقد بدأ البنك يستخدم الضمانات في عام 1983 بغرض اجتذاب مشاركة القطاع الخاص في تمويل المشاريع التي يمولها البنك. واستحدثت وثيقة *إدماج الضمانات في عمل البنك* التي أقرها مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1994 بنود السياسات المتعلقة باستخدام ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية من أجل مشاريع القطاعين العام والخاص في البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.[11] وأصبحت ضمانات المخاطر الجزئية متاحة للمشاريع المقامة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط في عام 1997، بحيث تتألف من ضمانات يمولها البنك من أجل المشاريع المقصورة[12] وضمانات تمولها المؤسسة من أجل مشاريع القطاع الخاص.[13] واستُحدثت الضمانات المستندة إلى السياسات في عام 1999 من أجل المقترضين الأفضل أداءً من البنك.[14] وفي عام 2002 قام جهاز إدارة البنك بتلخيص بنود وإحكام

11 انظر تقرير إدماج الضمانات باعتبارها أداة للعمليات (R94-145)، 14 يوليو/تموز 1994.

12 انظر تقرير استخدام ضمانات البند الدولي للإنشاء والتعمير في مساندة المشاريع المقصورة الخاصة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط، (R97-85, IDA/R97-36)، 28 أبريل/نيسان 1997.

13 انظر تقرير اقتراح من أجل ضمانات المؤسسة الدولية للتنمية في البلدان المؤهلة للاقتراض منها فقط (IDA/R97-135)، 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1997.

14 انظر تقرير ضمانات البنك الدولي المستندة إلى السياسات (R99-53)، 20 أبريل/نيسان 1999.

السياسات التي وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1994 في شكل منشور سياسة العمليات (OP 14.25) كما أصدر منشوراً بشأن إجراءات البنك (BP 14.25).[15]

الإطار 1: الإطار القانوني لتقديم ضمانات البنك

الضمانات. يعود التفويض الممنوح للبنك الدولي فيما يتعلق بضمان القروض الخاصة والسيادية لأغراض التنمية بجذوره إلى اتفاقية إنشائه. وبموجب المادة الثالثة (القسم الرابع) من اتفاقية إنشاء البنك، يجوز للبنك – بشروط معينة – أن يضمن قروضاً ممنوحة لأي من أعضائه أو لأي إقليم سياسي به وأية منشأة أعمال أو مؤسسة صناعية أو زراعية داخل أراضي البلد العضو. وبموجب المادة الرابعة (القسم الأول)، يجوز للبنك ضمان أية قروض كهذه يقدمها مستثمرون من القطاع الخاص. وبموجب المادة الخامسة من بنود اتفاقية إنشاء المؤسسة الدولية للتنمية، فإن للمؤسسة الحق في تقديم ضمانات تعزز أغراضها إذا ما نص على ذلك قرار تجديد مواردها (القسم الثاني)؛ ولها أن تقدم ضمانات قروض في حالات خاصة مما تسترده من تدفقات حصيلة تسديد الاعتمادات التي كانت قد قُدِمت من الاشتراكات الأولية التي دُفعت للمؤسسة (القسم الخامس – البند رابعاً).

الضمانات المقابلة.بما يتفق ونص المادة الثالثة (القسم الرابع) من اتفاقية إنشائه، يقدم البنك ضمانات مشروطة بالحصول على ضمانة مقابلة من البلد العضو المعني الذي يقام المشروع على أراضيه. ولا تشترط اتفاقية إنشاء المؤسسة صراحةً الحصول على ضمانات مقابلة من البلد العضو. غير أن المادة الخامسة (القسم الثاني، د) تنص فيما يتعلق بالقروض على أنه "يجوز للمؤسسة، وفقا لما تراه، أن تتطلب ضمانا أو ضمانات مناسبة حكومية أو غير ذلك". وتبعاً لذلك فإن السياسة المتبعة لدى المؤسسة تقضي بأن يوفر البلد العضو تأميناً للمؤسسة كشرط مسبق لإصدار المؤسسة الدولية للتنمية أية ضمانات.

13. **يشكل مبدأ "تعادلية القرض" الأساس الذي تقوم عليه السياسات المتعلقة بالضمانات.** وتتمثل الفكرة الأساسية وراء هذا المبدأ في أن تكون الخسائر التي يتكبدها البنك من جراء عدم سداد أحد البلدان الأعضاء ما يستحق عليه من التزامات عن قرض مضمون من البنك في الوقت المحدد معادلة لما يتكبده نتيجة لعدم سدد هذا البلد للبنك في الموعد المحدد ما عليه من التزامات خدمة قرض معادل. ورسوم الضمانات التي يتقاضاها البنك الدولي للإنشاء والتعمير هي رسوم موحدة بالنسبة لكافة البلدان المؤهلة للاقتراض منه، وكذلك الرسوم التي تتقاضاها المؤسسة الدولية للتنمية من البلدان المؤهلة للاقتراض منها. وبالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فإن الدفعة المقدَمة من رسوم الضمانات والقروض تتساوى، وتعادل رسوم الضمانات هامش الفائدة على القروض. أما بالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة، فإن رسوم الضمانات تعادل ما يتم تقاضيه نظير خدمة الاعتمادات الممنوحة من المؤسسة. وفي حالة ضمانات المخاطر الجزئية، يجوز للبنك أيضاً أن يتقاضى رسوماً نظير الشروع والنظر في مشاريع القطاع الخاص. ورغم عدم وجود تفرقة بين رسوم ضمانات المخاطر الجزئية تبعاً لدرجة تغطية المخاطر، يجوز للحكومات أن تتقاضى رسوماً من القطاع الخاص

15 يتضمن المرفق أ مناقشة أكبر عمقاً لوضع سياسات ضمانات البنك.

لتعويض ما تتكبده من تكاليف مرتبطة بإصدار الضمانات المقابلة. ويُشترط تشكيل فرق عمل لإسداء المشورة للحكومات بشأن قيمة الضمانات المقابلة. ويقع عبء دفع الرسوم على عاتق الجهة المستفيدة من الضمانات.

14. **ينطوي استخدام ضمانات البنك على إمكانية تحقيق منافع إضافية أكبر، لكنه ينطوي أيضاً على مخاطر وتكاليف إضافية بالنسبة لكل من البنك والبلد المقترض.** فالضمانات حتماً أشد تعقيداً من القروض البسيطة من حيث اشتمالها على أطراف متعددة لا على طرفين فقط – فهي، فضلاً عن البنك الدولي والبلد المقترض، تضم الجهة الخاصة المقرضة، وكذلك ممولي المشروع ومستثمريه بالنسبة لضمانات المخاطر الجزئية. ولا يمكن لضمانات البنك أن تكون فاعلة في تحقيق أهدافها ما لم تؤمن كافة الأطراف المعنية بأن الضمانات تضيف إليها قيمة صافية.

- **البنك الدولي.** بالنسبة للبنك، تكمن مزايا تقديم ضمانات بدلاً من تقديم قرض في الاستفادة من موارد البنك مع تحمله، على حساب الضمانات المقابلة التي يقدمها البلد العضو، نفس مخاطر الائتمان التي يتحملها في حال تقديمه قرضاً. فنظراً للطبيعة الكامنة في صلب الضمانات نفسها، لا يتعرض البنك لمخاطر الائتمان إلا إذا كانت هناك مطالبات بموجب الضمان. غير أن الضمانات تعرض البنك لمخاطر غير مرتبطة بالقروض نظراً لكونها غير قابلة للإلغاء فور صدورها، بغض النظر عن أي تدهور في أداء البلد المعني أو في جدارته الائتمانية.[16]

- **البلد المقترض.** يمثل الاستفادة من موارد البنك المحدودة المتاحة لبلد ما في تعبئة موارد مالية إضافية منفعة كبرى للجهة المقترضة، وكذلك الأمر بالنسبة للبنك. وبالنسبة لمشاريع القطاع الخاص، يمكن لضمانات المخاطر الجزئية أن تؤدي إلى تعبئة تمويل ملموس بإسنادها ودعمها لالتزامات الحكومة وتعهداتها تجاه المشروع، وهو ما يزيل عقبة كبرى من طريق اجتذاب الاستثمارات الخاصة إلى البلدان ذات المخاطر المرتفعة التي لديها احتياجات استثمارية مهمة. ويمكن لعمليات الضمان أن تؤدي إلى استدامة القدرة على الوصول إلى الأسواق وإلى تنويع مصادر التمويل، وكذلك تدعيم بيئة السياسات ومناخ أنشطة الأعمال من خلال ضلوع البنك وما يرتبط بذلك من حوار حول السياسات. إلا أن التكلفة الإجمالية للاقتراض بضمانات قد تفوق بديله المتمثل في اقتراض المبلغ المضمون من البنك مع اقتراض المبلغ المتبقي من السوق دونما ضمانات.

16 قد يعلق البنك ضماناته، غالباً لفترة محددة، إذ ما تأخر بلد عضو، ضمن أسباب أخرى، في سداد مستحقات البنك، أو أوقف عضويته بالبنك، وغير ذلك من أسباب التأخر حسبما تنص اتفاقيات التعامل الخاصة. وبشكل عام فإن المعالجات المتاحة التي تسمح للبنك بتعليق ضماناته أو إنهائها تقتصر على ظروف أو أحداث معينة تختلف تبعاً للتعامل الخاص بالحالة. وعادة ما يكون السبب في إلغاء الضمانات، على سبيل المثال لا الحصر، حدوث احتيال أو فساد معين، أو خرق مادي من جانب الشركة القائمة بالمشروع لالتزاماتها بموجب اتفاقية المشروع، أو تقديم بيانات غير صحيحة، أو سحب أو تحويل أحد المقرضين للضمانة دون الحصول على الموافقة المطلوبة من البنك.

- **المقرضون، والمستثمرون، وشركاء المشروع.** بالنسبة للأطراف الخاصة، يعني وجود ضمانة من البنك أن مخاطر المشروع ومخاطر التأخر في السداد يمكن تقاسمها مع ضامن قوي. كما يمكن لهذه الأطراف أيضاً أن تطمئن لعلاقة البنك القوية مع الحكومات ومشاركته المباشرة في المشاريع والقطاعات، وهو ما يمكن أن يخفف من وطأة مخاطر التأخر في سداد الجزء غير المضمون من مبلغ التمويل. غير أن القيمة المضافة التي تضفيها ضمانات البنك لابد من أن تفوق تكلفة الفرصة البديلة الخاصة بها؛ فالمقرض قد يتحمل المخاطر أو قد يشتري أدوات تخفيف للمخاطر من غيره من موردي القطاع الخاص أو العام.

15. **لا تشكل الضمانات سوى جزء ضئيل من محفظة عمليات البنك الدولي لكنها أفلحت في تعبئة الكثير من التمويل الإضافي من القطاع الخاص.**[17] فقد وافق المديرون التنفيذيون حتى الآن على 37 عملية ضمان بمبلغ ضمانات إجمالي قدره 4.5 مليار دولار أمريكي. وتألفت هذه العمليات من 24 عملية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير بمبلغ ضمانات إجمالي قدره 3.5 مليار دولار و 13 عملية للمؤسسة الدولية للتنمية بمبلغ 1.0 مليار دولار. وتم استخدام ضمانات البنك في 31 بلداً بجميع مكاتب مناطق عمل البنك وفي العديد من القطاعات، لكن القسم الأكبر منها كان من نصيب منطقة أفريقيا وفي قطاع الطاقة. وكانت أكثرية هذه الضمانات، 25 ضمانة، في شكل ضمانات مخاطر جزئية، ساند البنك 12 منها في حين ساندت المؤسسة 13 عملية – بمبلغ ضمانات إجمالي قدره 2.9 مليار دولار. وكان الجزء الأكبر من أحدث عمليات الضمان هو الآخر في شكل ضمانات مخاطر جزئية؛ فكل عمليات الضمان الخمسة عشرة التي تمت خلال الفترة من 2002 إلى 2009 كانت في شكل ضمانات مخاطر جزئية، وبعدها تمت الموافقة على عملية ضمانات ائتمان جزئية في عام 2010 وعلى ضمانات مستندة إلى السياسات في عامي 2011 و 2012. وحتى الآن تمت الموافقة على 8 عمليات ضمان ائتمان جزئية مستندة إلى المشاريع وعلى 4 عمليات ضمانات مستندة إلى السياسات يدعمها البنك، وذلك بمبلغ إجمالي قدره 1.8 مليار دولار. ولم يصل جميع هذه العمليات إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية (financial closure) وإصدار الضمانة. ووصلت عمليات ضمان مخاطر جزئية بارتباطات قيمتها 1.3 مليار دولار إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية وساعدت في تعبئة تمويل خاص قدره 9 مليارات دولار، أي قرابة سبعة أمثال المبلغ المضمون. كما وصلت عمليات ضمان ائتمان جزئية وضمانات مستندة إلى السياسات بقيمة اسمية قدرها 1.9 مليار دولار إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية وأفلحت في تعبئة ديون تجارية بقيمة 5 مليارات دولار. وكانت الضمانات المستندة إلى السياسات التي قُدمت للأرجنتين في عام 1999 هي ضمانة البنك الوحيدة التي طُلب باستردادها.

16. **أسهمت ضمانات المخاطر الجزئية التي يقدمها البنك في توفير تمويل كاف لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الضخمة والمعقدة بالبلدان ذات المخاطر المرتفعة** — وهي البلدان التي ترتفع بها المخاطر السياسية والتنظيمية وتتسم بصعوبة مناخ الأعمال. فعلى سبيل المثال، كانت هذه الضمانات ذات أهمية بالغة في معالجة بواعث قلق المستثمرين بشأن إمكانية التعرض التأميم، أو التأخر في الحصول على موافقات وتراخيص البناء، وقدرة مؤسسات المرافق المملوكة للدولة على احترام تعاقدات الشراء الخاصة بمشاريع الشراكة

17 للاطلاع على قائمة كاملة بعمليات ضمانات البنك، يُرجى الرجوع إلى المرفق ب.

في كوت ديفوار وأوغندا وفييتنام وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. وفي معظم الأحيان، كانت مشاركة البنك طويلة الأمد في صياغة السياسات وعلاقتها بالحكومات ذات قيمة مضافة بالغة الأهمية بالنسبة لضمانات المخاطر الجزئية، ولاسيما فيما يتعلق بمخاوف المستثمرين بشأن تغيير القوانين واللوائح التنظيمية. وعادةً ما تتطلب المشاريع التي تدعمها ضمانات مخاطر جزئية وقتاً طويلاً للانتهاء من إعدادها، وتكاليف إعداد باهظة وتتسم بقدر أكبر من عدم وضوح الرؤية أكثر من مشاريع القطاع العام بسبب تعقد المشاريع ذات حق رجوع محدودة، ومشاركة أطراف إضافية من أصحاب المصلحة. ومن ثم، فإن مكاتب مناطق عمل البنك تحد في العادة من هذا النوع من المساندة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ذات الصبغة التحولية.

الإطار 2: أمثلة على عمليات ضمانات البنك

منح ضمانات مخاطر جزئية لمشروع كهرباء خاص في أوغندا (السنة المالية 2007). يُعد مشروع بوجاغالي للطاقة الكهرومائية واحداً من أضخم استثمارات القطاع الخاص في قطاع الكهرباء بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء وله أهمية بالغة في معالجة نقص الطاقة الكهربائية الحاد الذي تعاني منه أوغندا. وأصدرت المؤسسة الدولية للتنمية ضمانة مخاطر جزئية للجهات التجارية المقرضة ضد التأخر في خدمة الديون نتيجةً لعدم وفاء الحكومة بالتزاماتها التعاقدية تجاه المشروع، بما في ذلك عدم دفع ثمن ما تشتريه من كهرباء، أو وقوع أحداث سياسية ناشئة عن قوة قهرية، أو فرض قيود على تحويل العملة وتحويل الأموال للخارج. وكانت الاحتياجات التمويلية الضخمة اللازمة للمشروع تتطلب تنسيقاً والتزاماً مشتركاً من جانب مجموعة البنك الدولي؛ وأفلحت ضمانات المخاطر الجزئية في تعبئة 115 مليون دولار من القروض التجارية، وقدمت المؤسسة الدولية للتنمية قروضاً بلغ مجموعها 130 مليون دولار كما قامت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار بتأمين استثمارات في أسهم رأس المال تصل إلى 115 مليون دولار.

منح ضمانات مخاطر جزئية لخصخصة قطاع الطاقة في ألبانيا (السنة المالية 2009). أسهمت ضمانات المخاطر الجزئية بما يعادل 78 مليون دولار في تسهيل عملية خصخصة مؤسسة توزيع الكهرباء الألبانية بمعالجتها لبواعث قلق المستثمرين فيما يتعلق بالمخاطر التنظيمية. وكانت لدى المستثمرين في مجال مرافق التوزيع بمختلف البلدان تجارب متباينة فيما يتعلق بالخصخصة، وذلك في المقام الأول بسبب بطء تعديل التعرفة والرسوم بغية استرداد التكاليف. وقد كفلت ضمانات المخاطر الجزئية التزام الحكومة بتعويض مؤسسة توزيع الكهرباء عما قد تخسره من عائدات إذا لم تقم الحكومة بتنفيذ الإطار التنظيمي المتفق عليه كجزء من عملية الخصخصة، ولاسيما فيما يتعلق بصيغ التعرفة وتعديلها في المواعيد المحددة. واستُخدم لهذا الغرض هيكل ضمانات مبتكر، تقدمت الحكومة بمقتضاه بخطاب ائتمان من خلال أحد البنوك التجارية بحيث يمكن لمؤسسة توزيع الكهرباء التي تمت خصخصتها السحب من رصيده إذا لم توف الحكومة بالتزاماتها التعاقدية التنظيمية، على أن تكفل ضمانات المخاطر الجزئية بدورها الديون الحكومية الناشئة عن السحب من رصيد خطاب الائتمان.

منح ضمانات ائتمان جزئية لمشروع قطاع عام لتوليد الكهرباء ونقلها في بوتسوانا (السنة المالية 2010). أسهمت ضمانات الائتمان الجزئية التي قدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مساعدة مرفق مؤسسة كهرباء بوتسوانا المملوكة للدولة في الحصول على قرض بقيمة 825 مليون دولار من أحد البنوك التجارية المملوكة للدولة في الصين، وذلك بغرض تمويل مشروع "موروبولي ب" لتوليد الكهرباء. وكانت ضمانات الائتمان الجزئية بمبلغ 243 مليون دولار، وساعدت في إطالة أجل استحقاق القرض بتغطيتها للسنوات الخمس الأخيرة من قرض إهلاك من بنك تجاري يمتد أجل استحقاقه إلى 20 عاماً. وأدت إطالة أجل الاستحقاق إلى تخفيض متطلبات العائدات اللازمة لخدمة الدين، مما أدى بالتالي إلى تخفيض تعرفة التجزئة بما يفيد المستهلكين والاقتصاد ككل. وقد مُنحت ضمانات الائتمان الجزئية هذه بالترافق مع قرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بقيمة 136 مليون دولار.

منح ضمانات مستندة إلى السياسات لصربيا (السنة المالية 2011). ساند البنك الدولي للإنشاء والتعمير برنامج صربيا لإصلاح الإنفاق العام بمنحها ضمانات مستندة إلى السياسات. وأتاحت هذه الضمانة لصربيا دخول سوق القروض الدولية لأول مرة بإصدارها قرضاً أجله 6 سنوات بقيمة 292.6 مليون يورو. ولولا هذه الضمانات لما كان باستطاعة صربيا الحصول على قروض إلا بآجال استحقاق أقصر (3–4 سنوات). وتكفلت هذه الضمانات بتغطية سداد الدفعة الأولى من أصل القرض.

17. **اتسمت ضمانات الائتمان الجزئية بالفاعلية في تحسين قدرة مؤسسات المرافق العامة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير على الوصول إلى الأسواق، ولاسيما بإطالتها لآجال الاستحقاق.** ففي الفلبين والصين على سبيل المثال، كان أجل استحقاق القروض التي حصلتا عليها والبالغ 15 عاماً يبلغ تقريباً ضعف أجل الاستحقاق الذي كانت تعرضه السوق في ذلك الوقت. واتسم بعض هذه العمليات برفع نسبة الرفع المالي، ولاسيما مشروع موروبولي في بوتسوانا ومشروع إرتان الصيني حيث بلغت المعدلات قرابة 1:7.[18] وتم تقديم 6 ضمانات ائتمان جزئية خلال الفترة ما بين عامي 1994 و 1997، ولكن منذ ذلك الحين لم يتم إعداد وإعلان فاعلية غيرها من ضمانات الائتمان الجزئية باستثناء عملية واحدة (هي مشروع بوتسوانا في السنة المالية 2010).

18. **ساعدت الضمانات المستندة إلى السياسات البلدان في العودة إلى الأسواق في ظل أوضاع بالغة الصعوبة.** ففي أعقاب أزمة شرق آسيا، تم استحداث الضمانات المستندة إلى السياسات لمساعدة البلدان ذات الأساسيات الجيدة والسياسات الاقتصادية السليمة في الوصول إلى الأسواق بعد مرورها بأزمة. وتم إجمالاً تنفيذ ثلاث عمليات للضمانات المستندة إلى السياسات، وهي: الأرجنتين (السنة المالية 2000)، وكولومبيا (السنة المالية

18 نسبة الرفع المالي Financial leverage هي نسبة التمويل الخاص (لأسهم رأس المال أو الديون) للمشروع إلى نسبة قيمة الضمانات.

2001)، وصربيا (السنة المالية 2011). وأسهمت الضمانات المستندة إلى السياسات التي مُنحت للأرجنتين وكولومبيا في تسهيل تعبئة تمويل كبير من القطاع الخاص في ظل صعوبة أوضاع السوق، لكنها استخدمت هيكل ضمانات دوارة قابلة للتجديد (rolling reinstatable guarantee structure) لم يعد البنك يستخدمه حالياً.[19] وأصبحت عملية الأرجنتين هي عملية الضمانات الوحيدة على الإطلاق التي طُلب باستردادها حينما تأخر ذلك البلد في سداد قروضه الخارجية في 2001–2002. ومنذ نشوب الأزمة المالية العالمية الأخيرة، زاد البنك الدولي للإنشاء والتعمير حجم إقراضه بشدة لكنه لم يشهد سوى طلب محدود نسبي على الضمانات المستندة إلى السياسات.[20]

19. **كان الابتكار في الكثير من الأحيان من السمات الرئيسية لعمليات تقديم ضمانات البنك.** فسياسة العمليات الخاصة بالضمانات تتيح المرونة في وضع هيكل عمليات الضمان كي تلائم الاحتياجات الخاصة بالبلد المتعامل وظروف المشروع، وهو الأمر الذي يوسع كثيراً من آفاق الضمانات بما يتجاوز آفاق القروض التقليدية. ونتيجة لذلك، فقد طور البنك هياكل مبتكرة تمت مراجعتها بواسطة جهاز إدارة البنك ووافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين على أساس معاملة كل حالة على حدة، بما في ذلك استخدام هيكل خطاب الائتمان وهيكل "القرض الموضوع في الاعتبار" المصمم بغرض تخفيف المخاطر عن عاتق مستثمري ومقاولي القطاع الخاص من خلال إسناد ودعم الحكومات في التزاماتها بالدفع. وقد استُخدمت هياكل الضمانات هذه في تسهيل عمليات الخصخصة وتشجيع الاستثمارات الخاصة في مجال تطوير مرافق الغاز (انظر الإطار 2، الاستعانة بالضمانات المستندة إلى السياسات في خصخصة مرفق الكهرباء في ألبانيا). ويعكف البنك حالياً على بحث استخدام آخر مبتكر للضمانات بغية المساعدة في تطوير أسواق الكربون من أجل تمويل المشاريع منخفضة الانبعاثات الكربونية بالبلدان النامية، وذلك بتسهيل الدفعات المقدَمة لعائدات هذه المشاريع نظير تخفيض الانبعاثات. وضمن المرحلة الثانية من عملية المراجعة هذه، يعتزم جهاز إدارة البنك أيضاً بحث إمكانية توسيع نطاق منح الضمانات ليشمل أدوات التحوط (انظر الإطار 3).

الإطار 3: ضمان أدوات التحوط

يقترح جهاز إدارة البنك بحث خيارات التوسع في الضمانات لتشمل أدوات التحوط. فبتقديمه للضمانات، يتمثل هدف البنك في تعبئة التمويل من القطاع الخاص للأغراض الإنمائية، سواء كانت هذه الضمانات لقروض استثمارية أم لعمليات اقتراض ترتبط ببرامج إصلاحية. ويمكن أيضاً تحقيق هذا الهدف الرئيسي بضمان التزامات أحد البلدان الأعضاء تجاه معاملة تحوط ترتبط بمشروع استثماري أو ببرنامج للإصلاح. ولدى البنك بالفعل طائفة

19 "استعراض لاستخدام البنك الدولي للإنشاء والتعمير لهيكل ضمانات دوارة قابلة للتجديد"، (SecM2003-0046)، 3 فبراير/شباط 2003.

20 منذ نشوب الأزمة المالية العالمية، لم تتم سوى عملية واحدة جديدة لضمان المخاطر الجزئية (صربيا، السنة المالية 2011)، ويجري حاليا الإعداد لعملية أخرى (مقدونيا).

متنوعة من أدوات التحوط التي يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وتقتصر على مبادلات أسعار الفائدة، ومبادلات العملات، ومبادلات السلع الأساسية، ويمكن منحها للبلدان الأعضاء بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير من أجل التحوط من مخاطر القروض التي يمنحها البنك أو غيره.[1] ومن شأن هذه الأدوات أن توفر الأساس لمزيد من المناقشات بشأن تقديم الضمانات لعمليات التحوط. ولكن لكي يتسنى النظر في توسيع نطاق الضمانات بما يتجاوز هذه المجموعة المحدودة من أدوات التحوط المتاحة حالياً لدى البنك، فلابد أولاً مناقشة التوسع في تلك الطائفة المتوفرة لدى البنك من أدوات التحوط قبل النظر في تقديم ضمانات لهذه الأدوات. فمثل هذا التوسع المحتمل في ضمان أدوات التحوط يتطلب معالجة عدة قضايا، منها الآثار القانونية (اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير)؛ والمزايا النسبية للبنك؛ ومعايير أهلية البلدان المتعاملة؛ وطلبها وقدرتها على الاستفادة من مثل هذه الأدوات؛ وما يرتبط بذلك من مخاطر مالية أو ائتمانية أو تشغيلية قد تقع على عاتق البنك أو تمس بسمعته. وقد يتطلب الأمر أيضاً إيجاد نهج عمل أكثر اتساقاً بين أدوات التحوط (التي تُقدَم حالياً كخدمة مالية) وبين ضمانات البنك المحتملة لأدوات التحوط (التي ستُقدَم كعمليات من عمليات البنك).

1. "التوسع في فرص استفادة البلدان المتعاملة من أدوات التحوط لدى البنك الدولي للإنشاء والتعمير"، R2005-0113، 17 مايو/أيار 2005.

20. **تمثل ضمانات البنك أداة تكميلية لما تقدمه الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية من مساندة لمساعدة البلدان الأعضاء في تعبئة رؤوس الأموال الخاصة من أجل الاستثمار.** فكل مؤسسة من مؤسسات مجموعة البنك الدولي لديها التفويض الخاص بها والمحدد في اتفاقية إنشاء كل منها، وتقوم كل منها بخدمة احتياجات أعضائها بما يتفق مع هذه التفويضات. فالبلدان المتعاملة مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومع المؤسسة الدولية للتنمية هي في المقام الأول الحكومات الأعضاء. ومن هنا، فإن ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية، التي تتطلب ضمانات سيادية مقابلة، تلعب دوراً يمتاز ويختلف تماماً عن التأمين ضد المخاطر السياسية الذي تقدمه الوكالة الدولية لضمان الاستثمار وعن ضمانات مؤسسة التمويل الدولية الموجهة في المقام الأول إلى القطاع الخاص. كما تساند ضمانات البنك أيضاً الإقراض الخاص لمشاريع القطاع الخاص ولكن فقط من خلال إسناد ودعم الالتزامات الحكومية التي تبدي الحكومة المعنية استعدادها لتقديم التعويض عنها. وعلى النقيض من ذلك، فإن مؤسسة التمويل الدولية تقدم ضمانات ائتمان، لا تتطلب ضمانات سيادية مقابلة لها، بشكل مباشر لكي يقترض عملاؤها من القطاع الخاص بضمانها، علاوة على تقديمها قروضاً واستثمارات في أسهم رأس المال للقطاع الخاص. أما الوكالة الدولية لضمان الاستثمار فإنها تقدم لطائفة واسعة من عملائها من القطاع الخاص، بما في ذلك المؤسسات المالية وشركات الصناعات التحويلية، تأميناً ضد المخاطر السياسية للاستثمارات المباشرة العابرة للحدود.

21. **يكتسب تنسيق مجموعة البنك الدولي أهمية خاصة فيما يتعلق بمشاريع الطاقة والبنية التحتية التي يشارك فيها القطاع الخاص، مثل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.**[21] فأكثر مشاريع القطاع الخاص لا يعتمد بشدة على مساندة القطاع العام أو التعهدات الحكومية. وبالنسبة لمثل هذه المشاريع، فإن ضمانات البنك توفر قيمة مضافة محدودة، وتظل مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار هما المصدر المفضل للتمويل والتأمين. ولكن على العكس من ذلك فإن مشاريع الطاقة والبنية التحتية التي يشارك فيها القطاع الخاص تخضع عادة للوائح تنظيمية ولها عمليات متعددة مع الهيئات الحكومية، مثلما يحدث من خلال اتفاقيات شراء كامل الإنتاج. ومن شأن ضمانات المخاطر الجزئية التي يقدمها البنك أن تجعل مثل هذه المشاريع أكثر جاذبية بإسنادها ودعمها للالتزامات الحكومية، مع تكميلها بالتأمين ضد المخاطر السياسية من الوكالة الدولية لضمان الاستثمار وبقروض مؤسسة التمويل الدولية ومشاركتها في أسهم رأس المال (بدلاً من ضمانات مؤسسة التمويل الدولية). وتوفر مشاركة مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار أداة ملموسة لتعزيز نسبة الرفع المالي لضمانات المخاطر الجزئية التي يقدمها البنك. وبدورها، فإن مشاركة البنك في مثل هذه المشاريع عادةً ما تكون ذات أهمية بالغة في تسهيل ضلوع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار فيها نظراً لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية للتعهدات الحكومية التي تُعد أمرا بالغ الأهمية لقدرة المشروع على الاستمرار فضلاً عما تحظى به هذه الضمانات من ضمانات حكومية مقابلة، وهي الميزة التي لا تتوفر لأدوات مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار. كما أن ما يجريه البنك من حوار بشأن سياسة القطاعات يوفر عادةً الطمأنينة لغيره من الممولين، بمن فيهم مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار.

22. **يقوم تنسيق مجموعة البنك الدولي على أساس مبدأ عام هو مبدأ "التدرج الهرمي لاستخدام الأدوات"**، حيث تأتي السوق أولاً، وتليها في المرتبة الثانية أدوات مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار، وأخيراً ضمانات البنك (مع الضمانات السيادية المقابلة). وتتمثل الغاية من وراء هذا المبدأ في ضمان عدم تبديد تمويل القطاع الخاص وعدم تجاوز أموال الحكومة ومجموعة البنك للحد الأدنى اللازم لاجتذاب استثمارات القطاع الخاص على أساس شروط معقولة. وتسهيلاً للتطبيق العملي لهذا المبدأ، فقد تم بجلاء إيضاح أن تقديم البنك لضمانات المخاطر الجزئية إنما يخضع بشكل عام للنظر في حالة العمليات التي تلبي واحداً أو أكثر من الشروط التالية:[22]

- العمليات التي تتم في قطاعات تمر بمرحلة إصلاح مبكرة، حيث تُعتبر مخاطر الانتكاس كبيرة، وحيث يُعتبر ضلوع البنك وتأثيره في الحوار الدائر داخل القطاع وما يتصل به من اشتراطات تتعلق بالسياسات أمراً محورياً لقدرة المشروع على الاستمرار وقدرته على اجتذاب التمويل الخاص؛

21 للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً بشأن تنسيق مجموعة البنك الدولي، انظر أيضا المرفق ج.

22 انظر تقرير تعزيز استخدام ضمانات البنك الدولي كأداة عمليات: استعراض لبرنامج ضمانات البنك الدولي (;R2000-215 IDA/R2000-215)، 19 ديسمبر/كانون الأول 2000.

- العمليات الأكبر ذات المخاطر الأشد، حيث يُعتبر إدراج المخاطر ضمن الميزانية العمومية للبنك، ومعها أساليب العلاج المرتبطة بعمليات البنك، أمراً محبذاً من منظور إدارة المخاطر؛

- العمليات التي تعتمد بشدة على مساندة الحكومة أو تعهداتها أو علي كليهما، حيث تُعتبر الضمانات المقابلة المنصوص عليها صراحةً والغطاء الذي يوفره البنك أمراً بالغ الأهمية لتعبئة التمويل الخاص أو تعزيز نسبة الرفع المالي والاقتراض في السوق.

ثالثاً: مبررات تحديث سياسة ضمانات البنك الدولي

23. **يرى جهاز إدارة البنك أن باستطاعة أداة الضمانات أن تقدم إسهاما أكبر في التنمية بالبلدان الأعضاء.** ووصولاً إلى هذه الغاية، يقترح الجهاز تبسيط وتدعيم هذه الأداة والتوسع في معايير الأهلية للحصول عليها بغية تعزيز إمكانياتها الكامنة. وقد سعت عملية مراجعة شاملة لسياسة العمليات إلى تحديد المعوقات غير الضرورية التي قد تعرقل قدرة البنك على تلبية احتياجات التمويل المتغيرة لدى البلدان الأعضاء أو قد تتسم بالانحياز في الاختيار بين أدوات الإقراض وأدوات الضمان. فإعطاء نصيب أكبر لعمليات الضمان في محفظة عمليات البنك يمكن أن يعزز الفاعلية الإنمائية للبنك بصفة عامة، بما يضيف إلى ما يوفره البنك حالياً من قيمة للبلدان الأعضاء من خلال القروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية في المقام الأول.

أجندة العمل الأوسع نطاقاً لتجديد الضمانات

24. **يدرك جهاز إدارة البنك ما للأعمال المكمِلة لإصلاحات السياسات المقترحة من أهمية بالغة لاستمرار نمو الضمانات.** وقد اتخذ جهاز الإدارة عدداً من الخطوات التكميلية، كما يقوم ببحث المزيد منها، من أجل التغلب على العراقيل التي تعوق تحقيق أقصى استفادة من الضمانات. وتركز وثيقة النهج المقترح هذه على سياسة العمليات وحدها، في حين سيتم وضع أجندة العمل الأوسع نطاقاً في إطار إعداد إستراتيجية البنية التحتية المرتقبة لمجموعة البنك الدولي للسنوات المالية من 2012 وحتى 2015.[23] ويتوقع الجهاز الإداري أن يكون تنفيذ البرنامج بكامله هو وحده الكفيل بتحقيق الاستفادة التامة من إمكانيات ضمانات البنك. وقد شرع البنك بالفعل في اتخاذ العديد من الإجراءات التكميلية المحتملة الآتي ذكرها:

- ***إيجاد حوافز على طلب البلدان المتعاملة على الضمانات.*** عاود الجهاز الإداري العمل بإعطاء خصم على الضمانات فيما يتعلق بحجم استدانة البلدان الأعضاء من البنك الدولي للإنشاء والتعمير. فمنذ ديسمبر/كانون الأول 2009، أصبحت نسبة 25 في المائة فقط من ديون الضمانات الجديدة (الأرصدة المدفوعة والقائمة بموجب اتفاقية التمويل المضمون) هي التي تُحسب ضمن الحد الأقصى لاستدانة البلد

23 أقر أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية مذكرة المفاهيم الخاصة بوثيقة إستراتيجية البنية التحتية. انظر تقرير تحديث إستراتيجية البنية التحتية لمجموعة البنك الدولي— مذكرة قضايا ومفاهيم (CODE2011-0030/1)، 15 يونيو/حزيران 2011.

المعني من البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وهو ما يوجد حافزاً لتعظيم الاستفادة من الضمانات. غير أن توفر هذا الحافز يظل محدوداً، إذ لابد من احتساب النسبة المتبقية من رصيد الضمانات الجديدة (75 في المائة) خصماً من حساب مركزي مقصور ومخصَص لهذا الغرض. ولا يؤثر هذا الحافز في تقديم البنك الدولي للإنشاء والتعمير للضمانات التي ستظل تُحتسب على أساس مبدأ "تعادلية القرض". ومازالت المؤسسة الدولية للتنمية تحتسب 25 في المائة من المبلغ الاسمي لما تتعهد به من ضمانات ضمن مخصصات المؤسسة لكل بلد، مع تخصيص 50 في المائة لتغطية الخسائر.

- ***تحقيق الاتساق بين إجراءات النظر في الطلبات.*** حيث تم بالكامل تحقيق الاتساق بين إجراءات المراجعة المؤسسية للضمانات وبين الإجراءات المقابلة لمنح قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير واعتمادات المؤسسة الدولية للتنمية.

- ***الشراكات بين القطاعين العام والخاص.***تُعتبر مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص المستفيد الأول من ضمانات المخاطر الجزئية التي يقدمها البنك، وكذلك من المساندة المشتركة لمجموعة البنك الدولي. ولكن إعداد هذه المشاريع أمر مكلف، ويستغرق الكثير من الوقت، ويتسم بالتعقيد الفني، وهو ما يثير قضايا تتعلق بالتمويل، وحوافز العاملين، وتعاون مجموعة البنك الدولي. ومن المرجح أن تشتمل إستراتيجية البنية التحتية لمجموعة البنك الدولي للسنوات المالية من 2012 وحتى 2015 على خطة عمل مشتركة لزيادة الشراكات بين القطاعين العام والخاص باتخاذ إجراءات للتوسع في أجهزة إعداد هذه المشاريع والتنسيق في توفير الموارد اللازمة من الخبرات، والموازنات، والصناديق الاستئمانية. كما يعكف جهاز إدارة البنك على بحث إمكانية إنشاء وتمويل صندوق لإعداد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويساند البنك بالفعل حالياً تطوير مثل هذه المشاريع من خلال تقديم قروض ومنح المساعدة الفنية عبر برنامج التسهيلات الاستشارية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية (PPIAF).

- ***توفير مهارات العاملين.***تتطلب عمليات منح الضمانات توفر مهارات متخصصة لدى العاملين من أجل تطوير أفضل الحلول للاحتياجات التمويلية للبلدان، وهيكلة الضمانات بشكل يتسم بالكفاءة، وإعداد مشاريع معقدة غالباً ما يتم دعمها بضمانات. والبنك الدولي لديه مثل هذه المهارات، كما أنه يقوم بتجديدها وتطويرها من خلال تدريب وتوظيف العاملين، لكنه بحاجة إلى تحسين توزيعهم على مكاتب المناطق المعنية وعلى فرق عمل المشاريع. ويشجع جهاز إدارة البنك فرق العمل القطرية على طلب المساعدة من وحدة اقتصاديات التمويل/شبكة التنمية المستدامة (FEU/SDN) ومن إدارة الدين العام/شؤون الخزانة (BDM/TRE) عند الاشتراك مع البلدان المتعاملة في تحديد المشاريع الملائمة. وسوف تستمر شبكة التنمية المستدامة في الاحتفاظ بخبراء لها في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي تمويل المشاريع، والضمانات، وذلك لتقديم الخدمات الاستشارية للعمليات، وكذلك الاحتفاظ بأخصائيين من ذوي الخبرة بالقطاعات المعنية بالنسبة لبعض المشاريع المعينة التي تتسم

بالتعقيد مثل الطاقة الكهرومائية. وستستمر إدارة شؤون الخزانة في توفير خدمات الخبراء من أجل مساعدة فرق العمل في تطوير الحلول المالية للمشاريع القطرية وتلبية متطلبات تمويل التنمية.

- ***التواصل.*** تكمن إحدى المزايا الممكنة لمجموعة البنك الدولي باعتبارها جهة ضامنة في قدرتها على تزويد البلدان المتعاملة بالحلول المالية من بين قائمة عريضة من الأدوات المالية والخدمات الاستشارية المتوفرة لدى المجموعة. وبغية الاستفادة من هذه الميزة إلى أقصى حد ممكن، يقوم جهاز إدارة البنك بتقديم التدريب بغية تعزيز قدرات العاملين على تزويد البلدان المتعاملة بالحلول المالية الملائمة من بين تلك القائمة العريضة لأدوات المجموعة. وتقود شبكة التنمية المستدامة وإدارة شؤون الخزانة العمل على إمداد فرق العمل القطرية بمساعدات متطورة للمشاركة مع البلدان المتعاملة والتوسع في وسائل تقديم عمليات الضمان المحتملة. وقامت إدارة الدين العام بدمج ضمانات كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والوكالة الدولية لضمان الاستثمار ضمن الدورات التدريبية على استخدام الأدوات المالية للبنك الدولي، بما في ذلك عقد ورش عمل للمديرين القطريين ومديري الشؤون القطرية، والعاملين الميدانيين، والبلدان المتعاملة. وتنظم وحدة اقتصاديات التمويل دورات تدريبية داخلية بالاشتراك مع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار، كما تخطط لتقديم تدريب عملي بالبلدان المستهدفة. وتستعد شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية (OPCS)، بالاشتراك مع وحدة اقتصاديات التمويل، لبدء العمل في "أكاديمية ضمانات" نظامية (بعد موافقة مجلس المديرين التنفيذيين على سياسة الضمانات الجديدة) بغية تعزيز فهم واستيعاب العاملين لسياسة عمليات البنك بشأن الضمانات. وتواصل شبكة سياسة العمليات والخدمات القطرية مساعدة فرق العمل القطرية في تطبيق سياسة العمليات بالشكل الذي يلبي إلى أقصى حد ممكن احتياجات البلد المتعامل.

- ***التنسيق والتعاون في عمل مجموعة البنك الدولي.***[24] فالضمانات وغيرها من أدوات المساندة التي يستخدمها البنك ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار إنما هي أدوات مكملة لبعضها بعضاً وتستفيد من التنسيق فيما بينها. وبغية تدعيم هذا التنسيق، وقعت شبكة التنمية المستدامة على مذكرة تفاهم مع الوحدة الاستشارية لمؤسسة التمويل الدولية ومع الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، وذلك بوجه خاص من أجل تعزيز التسويق المتبادل لضمانات المخاطر الجزئية التي يمنحها البنك، وخدمات مؤسسة التمويل الدولية، وأدوات الوكالة الدولية لضمان الاستثمار الخاصة بالتأمين ضد المخاطر. وهذا يتيح للبنك الاستفادة مما تتمتع به مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار من علاقة قوية مع المستثمرين والممولين. ويواصل البنك العمل عن كثب مع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار على تقديم المساندة المشتركة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العديد من البلدان. ومن الأمثلة على هذه المساندة المشتركة قيام مجموعة البنك الدولي بإصدار خطاب نوايا مشترك إلى الراغبين في تقديم العطاءات يعرض فيه البنك المساندة بتوفير ضمانات

24 يشرح المرفق ج عملية تنسيق مجموعة البنك الدولي بمزيد من التفصيل.

مخاطر جزئية جنباً إلى جنب مع استثمارات مؤسسة التمويل الدولية وأدوات التأمين ضد المخاطر السياسية التي تقدمها الوكالة الدولية لضمان الاستثمار. وسوف تبحث إستراتيجية البنية التحتية المرتقبة لمجموعة البنك الدولي إمكانية القيام بأعمال إضافية لتدعيم تعاون مجموعة البنك، بما في ذلك في المشاريع المشتركة.

- ***التسعير وتخصيص رأس المال.*** يتعامل جهاز إدارة البنك مع تخصيص رأس المال بالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وتسعير كافة خيارات ضماناته بما يعادل تلك الخاصة بالقروض، وهو إجراء مستخدم أيضاً من جانب بنوك التنمية متعددة الأطراف الأخرى. وقد خلُص تقرير مجموعة التقييم المستقلة إلى أن سياسة تسعير ضمانات البنك لا تشكل عائقاً في وجه الطلب على هذه الأدوات.[25]

مبررات وضع سياسة جديدة للعمليات

25. **قرر جهاز إدارة البنك إعادة النظر في سياسة العمليات الخاصة بالضمانات في ضوء ما حدث من تحولات كبرى في الأسواق فيما يتعلق بديون الأسواق الصاعدة، والاستثمار الأجنبي المباشر، وأدوات تخفيف المخاطر.** وتهدف إصلاحات السياسات الممكنة التي تعرض لها هذه الوثيقة إلى تدعيم قدرة البنك على الاستجابة لمثل هذه المستجدات. فمنذ أن أقر البنك سياسة ضماناته في التسعينيات، شهدت أسواق رأس المال المعنية بالأسواق الصاعدة نموا كبيراً في حجمها، وفي درجة تعقدها، والمشاركة فيها. كما شهد الاستثمار الأجنبي المباشر هو الآخر نمواً كبيراً في الأسواق الصاعدة، واشتد العرض والطلب على أدوات تخفيف المخاطر بما يتماشى مع النمو في الاستثمار الأجنبي المباشر وما يرتبط به من تمويل عن طريق الديون.غير أن القدرة على الحصول على التمويل الخاص لا تزل غير متكافئة بين البلدان متوسطة الدخل والبلدان منخفضة الدخل، ويتركز الاستثمار الأجنبي المباشر بشدة في بضعة بلدان كبيرة متوسطة الدخل. ولذا، فإنه تظل أمام البنك فرص لمساعدة البلدان في اجتذاب التمويل والاستثمارات الأجنبية (انظر الإطار 4).

26. **على الرغم من الازدياد الواضح في الخيارات البديلة، لا يزال البنك الدولي يتمتع بعدة مزايا نسبية واضحة كمورد لأدوات تخفيف المخاطر.** فبوصفه جهة ضامنة، يستطيع البنك إضافة قيمة أعلى بفضل ما يتمتع به من: (أ) تفوقه المعلوماتي النابع من علاقاته القوية بالحكومات وضلوعه المباشر في المشاريع والبرامج أو إشرافه عليها؛ و (ب) استعداده وقدرته الفائقة على توزيع المخاطر بوصفه مؤسسة إنمائية ذات رأسمال كبير لديها محفظة عمليات ضخمة وشديدة التنوع جغرافياً. كما أن من شأن هذه المزايا أيضاً أن تمكن البنك من مساعدة الحكومات في الحد من المخاطر الكامنة في الأنظمة أثناء مرورها بأزمة وذلك من خلال التنسيق الأفضل بين المشاركين في السوق. وبالنسبة لمشاريع القطاع الخاص، يمكن لضمانات المخاطر الجزئية أيضاً تسهيل التوزيع الكفء للمخاطر بين أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص، ومن ثم تدعيم الحافز لديهم بما يضمن نجاح المشروع.

25 مجموعة التقييم المستقلة، المرجع السابق نفسه.

فالأطراف الخاصة التي تتحمل مخاطر عمليات البناء، على سبيل المثال، يصبح لديها الحافز لإدارة عملية البناء جيداً؛ وكذلك يصبح لدى الحكومات التي تتحمل مخاطر تنظيمية الحافز لتطوير أداء هيئاتها التنظيمية.[26]

الإطار 4: اتساع نطاق الأسواق الصاعدة

تشهد أسواق رأس المال المعنية بالأسواق الصاعدة نمواً مطرداً. فمنذ أقر البنك سياسة ضماناته في التسعينيات من القرن الماضي، شهدت هذه الأسواق نموا كبيراً في حجمها، وفي درجة تعقدها، والمشاركة فيها. وقد تعافت إلى حد ما التدفقات الرأسمالية على البلدان النامية منذ نشوب الأزمة المالية، لكن آفاق المستقبل تبدو غير واضحة في الوقت الراهن، مع استمرار اضطراب الأسواق وتنامي المخاطر الاقتصادية العالمية. واتسمت الزيادة في القدرة على الوصول إلى الأسواق بعدم التكافؤ إلى حد بعيد بين البلدان متوسطة الدخل وتلك منخفضة الدخل. وقد أصدرت غالبية البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط (45 بلداً) ديوناً خلال العقد المنصرم، لكن أربعة فقط من البلدان الخيطة المؤهلة للاقتراض من كل من البنك والمؤسسة (وهي الهند وباكستان وفييتنام وسري لانكا) وثلاثة من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط (غانا ونيجريا والسنغال) هي التي فعلت ذلك خلال الفترة نفسها.

كما شهد الاستثمار الأجنبي المباشر هو الآخر نمواً كبيراً في الأسواق الصاعدة، لكنه يتركز بشدة في بضعة بلدان كبيرة من البلدان متوسطة الدخل. وبعدما كانت ارتباطات الاستثمار الأجنبي المباشر قد قفزت من 20 مليار دولار أمريكي في عام 1990 إلى قرابة 150 مليار دولار في عام 1997، عادت هذه الارتباطات لتهبط بشدة إلى نحو 70 مليار دولار في عام 2002 في أعقاب الأزمتين الآسيوية والبرازيلية، ولم تسترد المستوى الذي حققته في عام 1997 إلا في عام 2009. وتهيمن نسبياً على الجهات المتلقية للاستثمار الأجنبي المباشر بضعة بلدان قليلة، ولاسيما البلدان الأعلى دخلاً وتلك الغنية بالموارد. ومن ثم، فإن هناك فرصاً متاحة أمام البنك لكي يساعد بقية البلدان في اجتذاب الاستثمارات الأجنبية إلى القطاعات ذات الأهمية البالغة، ولاسيما من خلال تدعيم التزام الحكومات باتباع السياسات الملائمة والمساعدة في تحديد وإعداد المشاريع القادرة تجارياً على الاستمرار.

واستجابة لتنامي الطلب، فقد تزايد كثيراً المعروض من أدوات تخفيف المخاطر السياسية خلال العقود الثلاثة الماضية. وفي حين تراجعت تصورات المخاطر ومخاوفها في البلدان متوسطة الدخل التي لديها أُطر تنظيمية صمدت أمام التجارب، فإن المخاطر السياسية مازالت تشكل قيداً شديداً يعوق الاستثمار في الأسواق الصاعدة. ويظهر استقصاء للمخاطر السياسية أُجري بتكليف من الوكالة الدولية لضمان الاستثمار في عام 2010 أن المخاطر السياسية مازالت تحتل موقع الصدارة بين بواعث قلق المستثمرين. ونتيجةً لذلك، فإن الطلب على أدوات تخفيف المخاطر مستمر في الازدياد مع نمو الاستثمار الأجنبي المباشر وما يرتبط به من تمويل عن طريق الاقتراض. واستجابة لهذا الطلب المتزايد، فقد زاد مقدمو هذه الأدوات من القطاع الخاص مثل الوكالات الثنائية أو متعددة الأطراف كثيراً من عرضهم لأدوات تخفيف المخاطر، كما توسعوا أيضاً في حجم محافظ منتجاتها.

26 يتضمن المرفق ه مناقشة أكثر استفاضة لسوق أدوات تخفيف لمخاطر ومبررات الحصول على ضمانات البنك.

ويستطيع الآن المستثمرون بالأسواق الصاعدة شراء طائفة متنوعة من أدوات تخفيف المخاطر، بما فيها المشتقات الائتمانية، والضمانات التأمينية والائتمانية.

27. **تشير التطورات التي تشهدها الأسواق إلى أن تزايد وجود مستفيدين محتملين من ضمانات المخاطر الجزئية التي يوفرها البنك بين البلدان الأقل دخلاً**، ولاسيما بين الشريحة الأعلى دخلاً من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط. وقد أسهم تخفيف أعباء الديون بموجب مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ومبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف (MDRI) في تحسين آفاق قدرة العديد من هذه البلدان على الوصول إلى الأسواق. غير أن البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية كانت في السابق أكثر قابلية للتعرض لأزمات الديون مقارنةً بالبلدان الأعلى دخلاً، وكانت الجهود الدولية الكبيرة لتخفيف أعباء الديون ضرورية بالذات بسبب سوء إدارة الديون فيما مضى. ولذا فمن المهم اتباع نهج حذر في مساندة هذه البلدان في الوصول إلى الأسواق من جديد. وفي الغالبية العظمى من البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير التي لديها بالفعل القدرة على الاقتراض من الأسواق، قد يظل هناك طلب على ضمانات البنك أثناء حالات الأزمات. ويمكن لضمانات البنك أيضاً أن تكون فاعلة بالنسبة للمقترضين من الجهات دون السيادية التي ليس لديها سجل ائتماني، مثل مؤسسات الأعمال المملوكة للدولة أو الأقاليم السياسية الساعية إلى ترسيخ أقدامها في الأسواق، أو بالنسبة للكيانات السيادية الجديدة كما تظهر تجربة ضمانات المخاطر الجزئية في صربيا مؤخراً.

28. **لابد الآن من حسم الأمر فيما يتعلق بالبنود التي ينبغي تعديلها في ضوء التطورات التي تشهدها الأسواق والاحتياجات الناشئة حديثاً للبلدان المتعاملة.** وكانت البنود المختلفة لسياسة ضمانات البنك قد وُضعت بغرض ضمان الاستفادة من تعبئة التمويل الخاص وتعزيز الأثر الإنمائي، وكذلك من أجل إدارة المخاطر المرتبطة بهذه الضمانات. وربما لم يعد بعض هذه البنود يخدم الغرض الذي وُضع من أجله ويعوق قدرة البنك على تلبية احتياجات البلدان المتعاملة، في حين قد تكون هناك بنود أخرى في حاجة إلى إعادة نظر لزيادة منافع الضمانات بالنسبة للبلد المعني وتدعيم إدارة المخاطر بالنسبة للبنك. وعلاوة على ذلك، فقد اكتسب البنك الكثير من الخبرات من عمليات منح الضمانات، كما تطور على مر الأيام فكره فيما يتعلق بالإقراض لأغراض الاستثمار أو سياسات التنمية، وهو ما لابد من أن ينعكس على الإصلاحات المقترحة لسياسة العمليات الخاصة بالضمانات.

29. **تتعزز أفكار البنك وما يراه من اعتبارات بفضل آراء الشركاء الخارجيين.** وهذا يشمل المناقشات الجارية بين أعضاء مجموعة العشرين حول تعظيم الاستفادة من ضمانات مجموعة البنك الدولي لمساندة البلدان المختلفة في تجاوز الأزمة؛ وكذلك توصيات مجموعة التقييم المستقلة[27] بأن يعيد البنك النظر في القيود التي تفرضها السياسات التي قد تعوق الاستفادة من ضمانات المخاطر الجزئية وأن ينظر في منح ضمانات ائتمان

27 انظر تقرير أدوات ضمانات مجموعة البنك الدولي 1990–2007: تقييم مستقل، المرجع السابق. ويلخص المرفق د ما خلُصت إليه مجموعة التقييم المستقلة من نتائج بشأن ضمانات البنك.

جزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية الأعلى دخلاً والأفضل أداءً التي شارفت على التمتع بالقدرة على دخول الأسواق مباشرة، والتي يحد توزيع مخصصات المؤسسة من قدرة المؤسسة على مساعدتها.

30. **على الرغم من إيمان جهاز إدارة البنك بأن ثمة إمكانية لزيادة استخدام الضمانات، فمن المتوقع أن تظل نسبة الضمانات في محفظة البنك ضئيلة نسبياً.** وبدلاً من الاعتماد على عدد العمليات في قياس مساهمة الضمانات التي يقدمها البنك، سيكون من الأفضل الاحتكام في ذلك إلى الأثر الملموس لكل مشروع على حدة. إذ عادة ما تركز مكاتب مناطق عمل البنك على عدد محدود من المشاريع الكفيلة بإحداث تحول، وذلك نظراً لما يتطلبه إعدادها وتنفيذها من وقت وموارد إضافية. كما سيتوقف حجم الطلب أيضاً على ما إذا كانت البلدان الأعضاء ترى أن صافي المنفعة من وراء الاقتراض المضمون أكبر منه في حالة الاقتراض المباشر من البنك. ولكن رغم هذه المعوقات المتأصلة، فإن جهاز الإدارة يرى أن ضمانات البنك لم تُستغل بعد بكامل إمكانياتها.

31. **تناقش وثيقة النهج المقترح هذه 17 قضية من قضايا سياسة العمليات وتقترح نُهُجاً لمعالجة كل منها.** وبالنسبة للعديد من هذه القضايا، فإن الوثيقة تناقش أيضاً مزايا النُهُج البديلة وعيوبها. ومن بين المجالات الرئيسية لقضايا سياسة العمليات: (أ) التغطية الملائمة لضمانات المخاطر الجزئية؛ (ب) متطلبات الإشراف على الضمانات المستندة إلى مشاريع بعينها، ولاسيما بالنسبة لسياسات البنك الخاصة بالإجراءات الوقائية؛ (ج) التوسع في تقديم ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات ليشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط؛ (د) المتطلبات اللازمة لتقديم تسهيلات الضمانات وسلسلتها؛ و (ه) التوفيق التام بين الضمانات المستندة إلى السياسات وبين قروض سياسات التنمية. كما تناقش الوثيقة كذلك ما يمكن إدخاله من إصلاحات على إجراءات البنك المتعلقة بعمليات الضمانات.

رابعاً:سياسة العمليات:قضايا ومقترحات

32. **هذا القسم يحدد ويناقش أهم قضايا سياسة العمليات الأساسية المتعلقة بضمانات البنك ويقترح نُهُجاً لإمكانية إعادة النظر في هذه السياسة.** ويركز القسم الفرعي (أ) على القضايا المتصلة بضمانات المخاطر الجزئية؛ والقسم الفرعي (ب) على القضايا المتعلقة بضمانات الائتمان الجزئية؛ والقسم الفرعي (ج) على القضايا المشتركة بين الضمانات المستندة إلى مشاريع معينة (سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية)؛ والقسم الفرعي (د) على القضايا المتعلقة بالضمانات المستندة إلى السياسات؛ والقسم الفرعي (ه) على القضايا المتعلقة بنسبة الرفع المالي وهي قضايا تشترك فيها كافة أنواع الضمانات. وبالنسبة لكل قضية محددة سنقوم بما يلي: (أ) إيراد ملخص للسياسة الحالية؛ (ب) مناقشة وتقييم ما تثيره من قضايا؛ و (ج) وضع نهج مقترح لإمكانية إعادة النظر في هذه السياسة.

أ. قضايا تتعلق بضمانات المخاطر الجزئية

33. **يلقي هذا القسم الفرعي نظرة على عدد من القضايا التي تتصل باستخدام ضمانات المخاطر الجزئية في مساندة مشاريع القطاع الخاص.** ومن بين هذه القضايا ما يلي: (أ) التغطية الملائمة لمخاطر الالتزامات التعاقدية

للحكومة تجاه المشروع؛ (ب) أسبقية الضمانات المقصورة التي يصدرها البنك الدولي للإنشاء والتعمير على ضمانات المخاطر الجزئية التي تمنحها المؤسسة الدولية للتنمية للبلدان المؤهلة للاقتراض منها فقط؛ (ج) أهلية المشاريع التي تدر عائدا بالعملة المحلية للحصول على ضمانات مقصورة؛ و (د) تغطية الالتزامات الحكومية بتقديم ضمانات ائتمان جزئية للمشاريع الخاصة.[28]

القضية أ 1: التغطية الملائمة للمخاطر

السياسة الحالية

34. **تغطي ضمانة المخاطر الجزئية متأخرات خدمة الديون عندما يكون السبب فيها عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها وفقاً لتعاقدات المشروع.** وهي لا تغطي الالتزامات التعاقدية الحكومية إلا بالقدر الضروري اللازم للحصول على تمويل خاص للمشروع، وبقدر ما تغطيها ضمانات حكومية مقابلة.[29] وتختلف طبيعة ونطاق تعهدات الحكومة المعنية بدعم ضمانة المخاطر الجزئية تبعاً للمشروع، والقطاع، والظروف القطرية، حسب الحالة. ولا تغطي ضمانات المخاطر الجزئية بصفة عامة المخاطر ذات الطبيعة التجارية البحتة أو تلك المتعلقة بطبيعة النشاط. وإنما تغطي في العادة التعهدات ذات الأهمية البالغة لقدرة المشروع على الاستمرار والتي تخضع لسيطرة الحكومة، ولكنها قد تغطي أيضاً تعهدات المساندة ضد المخاطر التي لا يمكن التأمين ضدها بتكلفة معقولة، مثل مخاطر القوة القهرية.

القضايا وتقييمها

35. **تتسم السياسة الحالية بالمرونة فيما يتعلق بالمخاطر التي يمكن تغطيتها بضمانات مخاطر جزئية، وتدرك الطبيعة الخاصة بكل حالة بالنسبة للعديد من المخاطر.** فبالنسبة للمشاريع الخاصة التي للحكومة ضلع فيها أو التزامات تجاهها، يتمثل المبدأ المعتاد في توزيع المخاطر على الأطراف الأكثر قدرة على السيطرة عليها، وإدارتها، وتحملها. وهذا يعني، على سبيل المثال، تحمل القطاع الخاص للمخاطر التجارية وتحمل الحكومات للمخاطر السياسية والتنظيمية. غير أنه في الممارسة العملية قد لا يكون التمييز بين المخاطر التجارية والمخاطر السياسية والتنظيمية دائماً بهذا الوضوح، ولذا فإن المرونة تمثل عاملاً مفيداً. وربما تقضي الظروف في حالة ما بأن تغطي ضمانات المخاطر الجزئية مخاطر تجارية معينة إذا ما كانت هذه المخاطر تتأثر بالإجراءات التي تتخذها الحكومة وبالتالي ليست ذات طبيعة تجارية بحتة. فعلى سبيل المثال، قد تشترط إحدى الحكومات أن يكون المشروع ذا حجم معين أو في موقع معين، أو أن يستخدم تقنيات معينة. وإذا ما كان من شأن مثل هذه

28 هذه الوثيقة لا تتطرق إلى مناقشة اقتراح مجموعة التقييم المستقلة الخاص بضمانات مجموعة البنك الدولي فيما يتعلق بأن ينظر البنك في عدم اشتراط الحصول على ضمانات مقابلة لضمانات المخاطر الجزئية التي تقدمها المؤسسة الدولية للتنمية في جميع الحالات. فمثل هذا التعديل سيثير قضايا كبرى فيما يتعلق بكافة الأدوات ولا يمكن النظر فيه بمعزل عن شرط الحصول على ضمانة سيادية لاعتمادات المؤسسة الدولية للتنمية للمقترضين من الهيئات دون السيادية.

29 يجوز للبنك أن يضمن الالتزامات التعاقدية لهيئة حكومية بشرط الحصول على موافقة تعويض حكومية.

الاشتراطات أن تقيد الإدارة الخاصة للمخاطر التجارية، فيمكن لضمانات المخاطر الجزئية أن تساعد الحكومة في هيكلة التزاماتها بتحديدها آثار ما تتطلبه الحكومة من اشتراطات معينة. وفي بعض الحالات، يقوم البنك أيضاً بتغطية تعهدات حكومية لمساندتها في مواجهة مخاطر قوة قهرية لا يوجد تأمين ضدها، كالزلازل على سبيل المثال. ويمكن أن يكون هذا ملائماً عندما يكون لقرارات الحكومة (بشأن موقع المشروع ومعايير البناء على سبيل المثال) تأثير على تعرض المشروع للمخاطر أو أن تكون الحكومة في وضع أفضل يؤهلها لتحمل هذه المخاطر بدلاً من شركة المشروع الخاص. غير أن أي تعهد حكومي تشمله تغطية ضمانة مخاطر جزئية يجب أن يكون بالغ الأهمية لقدرة المشروع على الاستمرار وألا يكون مرتبطاً بتكاليف تجعل قيمة المشروع بالنسبة للبلد المعني عرضة للتساؤل.

36. **لابد من أن تتسم تغطية المخاطر بالمرونة، لكن توزيع المخاطر فيما بين مختلف أصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص ينبغي له أن يكون ملائماً ومتناسباً.** ويتمثل وجه القصور الأبرز في السياسة الحالية في أن تحديد تغطية المخاطر لا يركز على ملائمة التغطية. فمن حيث الأساس، تجوز تغطية أية مخاطر ما دامت محدَدة بوصفها التزامات تعاقدية حكومية. وهذا يجعل التركيز ينصب على ما إذا كانت المخاطر محدَدة كالتزامات حكومية، لا على ما إذا كانت مخاطر تستطيع الحكومة إدارتها على أفضل وجه أو تحملها. وهذا الشرط المبهم يترك العاملين والبلدان المتعاملة في حالة يفتقرون فيها إلى مبدأ ملموس يراعونه في تصميم عمليات ضمانات المخاطر الجزئية، ويثير إمكانية قبول فرق العمل لتوزيع لا يتسم بالكفاءة للمخاطر، نظراً لإمكانية توزيع المخاطر على أساس درجة القوة التجارية والتفاوضية. ومن شأن توزيع المخاطر بشكل لا يتسم بالكفاءة أن يخلق مشكلة معنوية، ألا وهي انعدام الحافز على تحقيق ذلك لدى من هم أفضل وأكثر قدرة على إدارة هذه المخاطر.

النهج المقترح

37. **يقترح جهاز إدارة البنك استحداث مبدأ جديد لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية على أساس توزيع يتسم بالكفاءة للمخاطر بين الحكومة والأطراف الخاصة من رعاة المشروع ومقرضيه.** ولابد من تدعيم ما توفره السياسة الحالية من مرونة في تغطية ضمانات المخاطر الجزئية بوضع مبدأ يحكم استخدامها. وينبغي أن يكون هذا المبدأ متسقاً مع النهج المعتاد لتوزيع مخاطر تمويل المشروع، وهو النهج الذي يضع كل مخاطرة على عاتق الطرف المسيطر عليها أو الأكثر قدرة على إدارتها أو تحملها، وأن يأخذ في الاعتبار تأثير قرارات كل طرف على سيطرة غيره من الأطراف على هذه المخاطر أو قدرته على تحملها. ولن يكون تمويل المشروع قابلاً للاستمرار إذا لم يكن أي من الأطراف قادراً في نهاية المطاف على تحمل المخاطر.

38. **عادةً ما تغطي ضمانات المخاطر الجزئية مخاطر تخضع لسيطرة حكومية مباشرة أو تتأثر بشدة بقرارات الحكومة أو إجراءاتها.** أما بالنسبة لبعض المخاطر التي لا تسيطر عليها الحكومة ولا القطاع الخاص أو لهما تأثير عليها، فربما يكون هناك مع ذلك ما يبرر تغطية المشروع بضمانات مخاطر جزئية إذا ما كانت الحكومة أفضل وضعاً من القطاع الخاص من حيث القدرة على تحملها. غير أنه في مثل هذه الحالات، سيقع العبء على عاتق فريق العمل فيما يتعلق بوضع صيغة واضحة لمبررات تغطية هذه المخاطر وإظهار أن القطاع

الخاص ليس في وضع أفضل، وأن تعهدات الحكومة ذات أهمية بالغة لقدرة المشروع على الاستمرار، وأن المشروع يظل ذا قيمة مهمة للبلد المعني على الرغم مما يرتبط بهذه التعهدات من تكلفة.

39. **سيبقي المبدأ الجديد لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية على المرونة مع إرساء مبدأ واضح يحكم مدى ملائمة تغطية المخاطر بحيث يتسنى تفادي الإفراط في تحمل الحكومة أو البنك، أو كليهما، لهذه المخاطر.** وسيراعي المبدأ الجديد أن تغطية مخاطر تقع تحت سيطرة القطاع الخاص أو في مقدوره إدارتها يُعتبر أمراً يفتقر إلى الكفاءة نظراً لأنه يضعف الحوافز التي تشجع الجهات الراعية للمشاريع من القطاع الخاص على إدارته بشكل جيد، وأيضاً تلك التي تجعل الجهات المقرضة من القطاع الخاص ترصد المشروع وتتابعه بحرص وعناية. وسيقر المبدأ الجديد حقوق الأطراف المعنية في اتخاذ قراراتها، كما سيقر بأن تكلفة تحمل المخاطر يمكنها أن تؤثر في كفاءة توزيع المخاطر.

40. **سيكون المبدأ الجديد مكملاً للسياسة القائمة بشأن ضمانات المخاطر الجزئية.** وستظل ضمانات البنك تغطي متأخرات خدمة الديون الناجمة عن عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها التعاقدية تجاه المشروع .وستظل التعهدات التعاقدية التي قد تساندها ضمانة مخاطر جزئية تختلف من تعهد لآخر تبعاً للمشروع، والقطاع، والظروف القطرية. وليس الهدف من وراء وضع المبدأ الجديد التوسع أو التقليل من فئات المخاطر التي تجوز تغطيتها. بل إن المقصود به هو مساعدة فرق العمل في تحديد ما إذا كان دعم تعهد معين سيكون أمراً ملائماً أم لا. وهناك بالفعل طائفة واسعة من المخاطر التي تتمتع بالتغطية في ظل السياسة القائمة لضمانات المخاطر الجزئية، بما فيها مخاطر التعرض لقوة قهرية (انظر الإطار 5).

الإطار 5: تطبيق مبدأ تغطية المخاطر الجديد على مخاطر القوة القهرية

تتسم الأخطار الطبيعية مثل الزلازل، والأعاصير، والفيضانات والسيول، وموجات الجفاف، والقوة القهرية السياسية كالصراعات العنيفة والاضطرابات الأهلية بأنها لا تخضع لا لسيطرة الحكومات ولا لسيطرة الأطراف الخاصة. وإذا ما رأى رعاة القطاع الخاص أن إمكانية تعرض المشروع لمثل هذه المخاطر كبيرة ولا يمكنهم الحصول على تأمين ضدها بشروط في حدود قدراتهم، فقد يجعلون استثماراتهم مشروطة بالحصول على تعهد حكومي بتقديم تعويض في حال تكبدهم أضراراً من جرائها. ولدى دراسته لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية، يتعين على فريق العمل أن يحدد ما إذا كانت الحكومة قادرة على تحمل المخاطر بتكلفة أقل من الشركة الخاصة القائمة بالمشروع. وعادةً ما يكون طلب الحصول على ضمانات مخاطر جزئية من أجل مشاريع محدودة الموارد لا يمكن تحويل مخاطرها إلى المركز المالي للجهات الراعية للمشروع ذات الصلة. وسيكون فريق العمل بحاجة إلى النظر فيما إذا كان المشروع لا يزال ذا قيمة بالنسبة للبلد المعني، آخذاً في اعتباره التعهد بتقديم التعويضات عند الاقتضاء. ومن الملحوظ أنه إذا كان الحدث المسبب للمخاطر يقتصر على منطقة صغيرة من البلد المعني ولكنه يسبب حالة طوارئ شاملة للبلد كله، فإن تكلفة الفرصة البديلة للاستعانة بموارد الأطراف الخاصة اللازمة لمواجهة هذه الحالة الطارئة يمكن أن تكون باهظة بالنسبة لبلد ذي قدرة محدودة على اللجوء إلى أسواق التمويل. وفي مثل هذه الحال قد يكون التقيد بالتزام غير مشروط بتعويض شركة القطاع الخاص أمراً لا يتسم بالكفاءة

بالنسبة لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية. وفي ظل المبدأ الجديد لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية، سيكون من المحتم هيكلة التعهد الحكومي بالأسلوب الملائم لكي يمكن تغطية بضمانة مخاطر جزئية.

القضية أ2: الأولوية ما بين الضمانات المقصورة للبنك الدولي للإنشاء والتعمير وضمانات المخاطر الجزئية للمؤسسة الدولية للتنمية

السياسة الحالية

41. **تنص سياسة الضمانات الحالية على أنه لا يجوز للمؤسسة الدولية للتنمية تقديم ضمانات مخاطر جزئية إلا إذا كان المشروع غير مؤهل للحصول على ضمانة مقصورة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير** ولم يكن متاحاً أمامه الحصول على مساندة من مؤسسة التمويل الدولية أو الوكالة الدولية لضمان الاستثمار. وهذا المبدأ القائم على التدرج الهرمي يعطي بالأساس الأولوية لضمانات البنك المقصورة على ضمانات المخاطر الجزئية التي تمنحها المؤسسة.

القضايا وتقييمها

42. **تعكس السياسة الحالية ارتفاع تكاليف الفرصة البديلة لاستخدام موارد الجهات المانحة في مساندة مشاريع القطاع الخاص بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.** وهذا كما يرى البعض كلام لا طائل من ورائه بالنظر إلى أن البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة ستفضل لا محالة الحصول على أموال إضافية من البنك الدولي للإنشاء والتعمير من خلال ضماناته المقصورة بدلاً من استخدام مواردها الشحيحة من القروض الميسرة التي تقدمها المؤسسة.

43. **غير أن تكاليف الفرص البديلة للضمانات المقصورة التي يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير هي الأخرى ليست بالقليلة.** فعمليات البنك المقصورة، مثلها في ذلك مثل كافة أشكال الاستدانة من البنك، تخضع لمخصصات تغطية خسائر القروض وتخصيص رأس المال المعدل بعامل المخاطر. وهذا يقلل من صافي دخل البنك ويقلص بشكل عام من إمكانية إتاحة رأس المال أمام غيرها من البلدان المقترضة. وعلاوة على ذلك فإن تكلفة تخصيص رأسمال البنك لإعطاء ضمانات لبلدان لا تتمتع بالجدارة الائتمانية تكون في العادة أعلى من مثيلاتها المقدمة للبلدان الأعضاء بالبنك، وهو ما يفاقم من تكلفة مثل هذه العمليات بالنسبة له.

النهج المقترح

44. **يتمثل أحد الخيارات في عدم تغيير السياسة،** على أساس أن تكاليف الفرصة البديلة لدى المؤسسة الدولية للتنمية عادةً ما تكون أعلى منها لدى البنك الدولي للإنشاء والتعمير؛ وأن البنك يستطيع الامتناع عن منح ضمانات مقصورة في بلد يُعد ذا مخاطر أعلى مما ينبغي.

45. **ومن الخيارات الأخرى إلغاء البند المعني برمته من السياسة الجديدة،** وجعل الخيار ما بين الحصول على ضمانة مقصورة والحصول على ضمانات مخاطر جزئية من المؤسسة الدولية للتنمية أمراً يرجع لتقدير البلد المعني والبنك الدولي، على أساس كل حالة على حدة وفي إطار الحوار بينهما حول إستراتيجية المساعدة القطرية. ويعني الأخذ بهذا الخيار الإقرار بأن التوازن بين تكاليف الفرصة البديلة لدى كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية ربما يختلف من حالة إلى أخرى. ويرى جهاز إدارة البنك أن مزايا السماح بالاختيار المستنير تميل لصالح إلغاء هذا البند من السياسة الجديدة.

القضية أ3: الضمانات المقصورة وعائدات النقد الأجنبي

السياسة الحالية

46. **تشترط السياسة الحالية أن تدر المشاريع نقداً أجنبياً خارج البلد المعني كي تكون مؤهلة للحصول على ضمانات مقصورة.**[30] ولابد لهذه المشاريع أيضاً من أن تشتمل على ترتيبات لتعزيز الائتمان تضم إجراءات ملائمة لتخفيف المخاطر بغية تقليل الاستدانة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير إلى أدنى حد ممكن وتقليل مخاطر المطالبة بسحب مبلغ الضمان.

القضايا وتقييمها

47. **لم تتم حتى الآن سوى عملية ضمانات مقصورة واحدة فقط: وهي الضمانة التي مُنحت لموزامبيق في السنة المالية 2004 من أجل مشروع خط أنابيب الغاز الإقليمي بمنطقة الجنوب الأفريقي.** وإدراكاً منه لمحدودية فرص مشاريع البنية التحتية الخاصة الموجهة للتصدير بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، فقد أشار مجلس المديرين التنفيذيين في الوثيقة التي أصدرها في عام 1997 إلى أن الجهاز الإداري سيقوم ببحث إمكانية إيجاد آليات أخرى لتعزيز الائتمان بغية التوسع في تقديم الضمانات المقصورة لتشمل المشاريع التي لا تحقق نقداً أجنبياً. فمشاريع الطاقة والبنية التحتية على سبيل المثال، وهي ذات أهمية بالغة للتنمية بمختلف البلدان، لا تدر عادةً سوى إيرادات بالعملة المحلية.

48. **في ديسمبر/كانون الأول 2009، أشار جهاز إدارة البنك إلى تأييده للتوسع في معايير الأهلية للحصول على ضمانات مقصورة لتشمل المشاريع التي تدر عائداً بالعملة المحلية.** ولابد لمثل هذه المشاريع من أن تكون في بلدان تتمتع بتصنيف مرتفع نسبياً من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط؛[31] وأن تكون لها منافع اقتصادية ومالية واضحة؛ ولديها تدفقات مالية قوية بالعملة المحلية من خلال اتفاقية توريد مباشر لطرف ذي

30 استخدام ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مساندة مشاريع خاصة مقصورة في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط، IDA/R97-36، 28 أبريل/نيسان 1997.

31 تعتبر البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط ذات التصنيف المرتفع تلك التي تدني مخاطر ارتفاع مديونيتها وذات التصنيف فوق المتوسط على مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية.

جدارة ائتمانية قوية؛ وعلاوة على ذلك، فلابد من التوفر المسبق لمصدر بديل محدد محمي للنقد الأجنبي في شكل حساب ضمان مخصص لإيداع مدفوعات خدمة الدين.[32]

النهج المقترح

49. **وفقاً للتوجيه الصادر إليه في ديسمبر/كانون الأول 2009، يقترح جهاز إدارة البنك تعديل بند سياسة العمليات ذي الصلة بحيث ينص على أن من المتوقع "*عادةً*" من أي مشروع ضمانات مقصورة أن يدر نقداً أجنبياً خارج البلد المعني.** ويعبر ذلك عن تفضيل واضح للمشاريع التي تدر نقداً أجنبياً على أساس أن قدرتها على تعزيز الائتمان تخفف بشكل أفضل من كلٍ من مخاطر الائتمان الواقعة على عاتق البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمخاطر الواقعة على عاتق البلدان التي لا تتمتع بجدارة ائتمانية والمتمثلة في الاضطرار إلى تحمل عبء إضافي من جراء الاستدانة الخارجية. كما أن من شأنها ضمنياً أن تسمح بالمشاريع التي تدر دخلاً بالعملة المحلية وتلبي المتطلبات المنصوص عليها في الإرشادات الصادرة مؤخراً عن الجهاز الإداري (انظر الفقرة السابقة).[33] ويلاحظ هنا أنه لم توضع مقترحات لمعايير الأهلية الجديدة.

القضية أ4: عمليات ضمانات المخاطر الجزئية ذات السمات المشابهة لضمانات الائتمان الجزئية

السياسة الحالية

50. **ترسي سياسة الضمانات الحالية أسس ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية بوصفها خيارات ضمان متمايزة تحكمها مجموعات منفصلة من بنود السياسات.** ولا تسمح هذه السياسة بعمليات ضمانات مخاطر جزئية تتضمن تغطية الالتزامات الحكومية ذات الصلة بالائتمان، وهو ما من شأنه في واقع الأمر أن يحول أحد مكونات ضمان المخاطر الجزئية إلى ضمان ائتمان جزئي.

القضايا وتقييمها

51. **طالبت جهات الإقراض الخاصة لمشاريع القطاع الخاص في الآونة الأخيرة بإيجاد تغطية للضمانات ذات طابع ائتماني في إطار عمليات ضمان المخاطر الجزئية.** وقد أدرجت بعض الحكومات مثل هذه التغطية ضمن التزاماتها التعاقدية تجاه مشاريع القطاع الخاص، وذلك على سبيل المثال من أجل تعبئة قروض بالعملة المحلية وتطوير قدرات المؤسسات المالية المحلية على مساندة مشاريع البنية التحتية التي لها حق رجوع محدود (limited recourse) والتي تدر عائداً بالعملة المحلية. ولم يدعم البنك حتى الآن مثل هذا الالتزام في أية عملية

32 تعزيز ضمانات البنك الدولي والعمليات المقصورة، إعلان صادر عن كبار مسؤولي جهاز إدارة البنك، 15 ديسمبر/كانون الأول 2009.

33 يجري حاليا إعادة النظر في سياسة العمليات الخاصة بالإقراض الاستثماري ويمكن أن يسفر ذلك عن إدراج بنود خاصة بشأن القروض المقصورة. وفي مثل هذه الحالة، فلابد من أن تكون هذه البنود متسقة مع بنود السياسة الجديدة بشأن الضمانات المقصورة.

ضمان مخاطر جزئية، ولو أنه يعكف على إعداد ضمانة مخاطر جزئية مساندةً لمشروع كهرباء خاص في الكاميرون ستتضمن تغطية ائتمانية ضرورية لتعبئة التمويل عن طريق الاقتراض المحلي في مرحلة متأخرة من المشروع. ونظراً لوجود الطلب، فإن بعض الهيئات الثنائية وشركات التأمين الخاصة تقوم بإعداد هياكل مختلطة رائدة تجمع ما بين التأمين ضد المخاطر الائتمانية والسياسية.

52. **لابد لأي هيكل ضمانات مختلطة يجمع ما بين ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية من أن يكون متسقاً مع ضوابط كفاءة توزيع المخاطر وممتثلاً في الوقت نفساً امتثالاً تاماً لبنود سياسات كلٍ من هذين النوعين من الضمانات.** وينبغي ألا يُستخدم هذا الهيكل كآلية للتحايل على اشتراطات السياسات المهمة لأي من نوعي الضمانات.

53. **هناك نهج بديل محتمل يتمثل في تطبيق بنود سياسة ضمانات المخاطر الجزئية وحدها، على أساس استثنائي، على هياكل الضمانات المختلطة التي تجمع بين ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية في الحالات التي تغلب عليها عمليات ضمانات المخاطر الجزئية.** ويتألف هذا النهج من عمليات ضمانات المخاطر الجزئية مع بعض التغطية المحدودة نسبياً لمخاطر الائتمان في حال عدم إدخال تغيير على طبيعة عمليات ضمانات المخاطر الجزئية. ويتمثل التحدي الذي يواجه تفعيل هذا النهج في صعوبة التحديد الموضوعي لما إذا كانت العملية المختلطة تغلب عليها عمليات ضمانات المخاطر الجزئية. وحتى لو أمكن معالجة هذا الأمر بشكل مرض، فلابد من وجود مبررات تحظى بالمصداقية لسبب عدم تطبيق بنود السياسة التي تعتبر ملائمة لضمانات الائتمان الجزئية عند منحها بالترافق مع عمليات ضمانات المخاطر الجزئية.

النهج المقترح

54. **يقترح جهاز إدارة البنك السماح بإجراء عملية ضمان واحدة لتوفير التغطية لمخاطر كلٍ من ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية لصالح أحد الأطراف الخاصة.** ويمكن تحقيق ذلك بالسماح بتحديد إطار نوعي تغطية المخاطر معاً في الاتفاقيات القانونية الخاصة بالعملية. وستكون مثل هذه العملية خاضعة لبنود السياسة التي تنظم استخدام كل من ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية. ومن هنا فلابد من أن يكون البلد المعني مؤهلاً للحصول على ضمانات ائتمان جزئية فضلاً عن ضمانات المخاطر الجزئية. وفي حال قبول الإصلاحات المقترح في هذه الوثيقة إدخالها على ضمانات المخاطر الجزئية، فسوف يعني ذلك أيضاً ضرورة أن تكون هذه الضمانات متسقة مع المبدأ الجديد لتغطية ضمانات المخاطر الجزئية والذي يستند إلى المخاطر نفسها. وتتمثل القضية الرئيسية في مسألة كيف يمكن لضمانة ائتمان حكومية لاقتراض مشروع خاص أن تتسم بالكفاءة الاقتصادية، نظراً لأن مثل هذه الضمانة ستؤدي إلى تحمل الحكومة لمخاطر تجارية لا نفوذ لها عليها أو علي إدارتها. ولابد في هذه الحالة من أن يتم بوضوح تحديد المنافع الإنمائية الناجمة ومقارنتها بالتكاليف المحتملة.

ب. قضايا تتعلق بمخاطر الائتمان الجزئية

55. **هذا القسم الفرعي ينظر في القضايا المتعلقة باستخدام ضمانات الائتمان الجزئية.** وتتمثل القضية الرئيسية في إمكانية التوسع في تقديم ضمانات الائتمان الجزئية لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط والبلدان الخليطة. وعلاوة على ذلك، فسوف نتناول بالنقاش عدم أهلية البلدان التي تقوم بعملية إعادة هيكلة لديونها للحصول على ضمانات ائتمان جزئية في الوقت الراهن.

القضية ب1: أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط للحصول على ضمانات ائتمان جزئية[34]

السياسة الحالية

56. **لا تُقدَم حتى الآن ضمانات الائتمان الجزئية إلا للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.** وفي عام 1997، استحدثت وثيقة مجلس المديرين التنفيذيين الخاصة بضمانات المؤسسة الدولية للتنمية إمكانية تقديم ضمانات مخاطر جزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، مع الاستمرار في استبعاد ضمانات الائتمان الجزئية. ولكن الوثيقة الصادرة عن المجلس في عام 2009 بشأن إدماج ضمانات المخاطر الجزئية التي تقدمها المؤسسة أشارت إلى أن جهاز إدارة البنك سوف يبحث إمكانية تقديم ضمانات ائتمان جزئية فضلاً عن الضمانات المستندة إلى السياسات للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.[35]

القضايا وتقييمها

57. **لم تُستخدَم ضمانات الائتمان الجزئية كثيراً في السنوات الأخيرة.** وكانت الفترة ما بين عامي 1994 و 2001 قد شهدت تنفيذ 7 عمليات ضمان ائتمان جزئية. ولكن في السنوات الأخيرة، أصبحت ضمانات المخاطر الجزئية هي الخيار الغالب على الضمانات المستندة إلى المشاريع ولم تتم سوى عملية ضمان ائتمان جزئية واحدة طوال العقد المنصرم، وهي لمشروع موروبولي ب لتوليد ونقل الكهرباء في بوتسوانا (في عام 2010).[36] ويعكس ذلك جزئياً التحول في الطلب على الضمانات خلال تلك الفترة من بلدان البنك إلى البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة، حيث وجدت البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك أن من الأسهل لها بشكل متزايد أن تقوم بتعبئة التمويل من الجهات الخاصة. وكان من الممكن أن يكون هناك طلب أكبر على ضمانات الائتمان الجزئية لو أن البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط كانت مؤهلة للحصول عليها.

34 في المناقشات المتعلقة بالأهلية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية، يشتمل مصطلح البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط على البلدان الخليطة المؤهلة للاقتراض من البنك والمؤسسة معاً.

35 "مراجعة للبرنامج التجريبي لضمانات المؤسسة الدولية للتنمية"، IDA/R2009-0137، 20 مايو/أيار 2009.

36 تم إعداد مشروع خط أنابيب الغاز بين البرازيل وبوليفيا (2001) ولكن لم يتم التوقيع عليه حتى الآن.

58. **عندما أُعدت وثيقة مجلس المديرين التنفيذيين الخاصة بضمانات المؤسسة الدولية للتنمية في عام 1997، تقرر قصر ضمانات الائتمان الجزئية، وكذلك الضمانات المستندة إلى السياسات، على البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط.** وكان السبب الأول وراء ذلك يرجع إلى افتقار البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط إلى الجدارة الائتمانية اللازمة لاستقطاب رؤوس الأموال الدولية، حتى ولو كانت لديها ضمانات ائتمان من البنك. وكان مما يعكس الافتقار إلى هذه الجدارة الائتمانية أنه لم تكن هناك تقريباً أية أسواق رأسمال دولية لأولئك المقترضين.

59. **منذ أواخر تسعينيات القرن الماضي، توسعت الأسواق الصاعدة كثيراً وتحسنت بدرجة ملموسة قدرة البلدان النامية على الاقتراض من السوق، بما في ذلك البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة.** ورغم أن البلدان ذات الدخل الأعلى بشكل عام مازالت الأقدر على الاقتراض من الأسواق المالية، فقد أصبحت البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة قادرة باطراد على الوصول إلى الأسواق، ومن هنا تزداد فرصة أن يكون لضمانات الائتمان الجزئية التي يصدرها البنك تأثير أكبر. وقد نجم هذا التحسن في القدرة على الوصول إلى الأسواق عما حققته البلدان النامية من مكاسب من حيث الجودة الائتمانية، وكذلك عن تزايد المستثمرين المتخصصين في توفير الأصول للأسواق الصاعدة، الذين يبدي الكثير منهم استعداداً لتحمل مخاطر أكبر في مقابل العائدات المرتفعة المتوقعة. ونتيجةً لذلك، فقد تحسنت القدرة على الوصول إلى الأسواق حتى بالنسبة للبلدان ذات الجدارة الائتمانية الأقل نسبياً. وتشير المشاورات غير الرسمية الدائرة بالأسواق المالية إلى إمكانية نشوء طلب قوي على ضمانات الائتمان ولاسيما بالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة في الأسواق عالية المخاطر أو الجديدة في التعامل (frontier markets). وقد استفاد البعض من سياسات الاقتصاد الكلي السليمة، وحسن التوقعات لآفاق النمو، وانخفاض مستوى الديون الناجم عن مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) ومبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف (MDRI).

60. **يمكن لتحسين إمكانية الوصول إلى الأسواق أن يكون شديد الأهمية في مساعدة البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط في تلبية احتياجات تمويلها الإنمائية الضخمة، وخاصة بالنسبة لمشاريع البنية التحتية.** ويقدر حجم الاستثمارات اللازمة للبنية التحتية بما يتراوح بين 7 و 9 في المائة من إجمالي الناتج المحلي سنوياً بالنسبة للبلدان النامية، في حين يُقدَر حجم المتاح لها من التمويل الميسر والموارد العامة المحلية بنحو نصف هذا المبلغ. ومن شأن نقص أو ضعف خدمات البنية التحتية أن يقلل بشدة من نمو الاقتصاد الوطني ومن إنتاجية أنشطة الأعمال، وهو ما يحد من قدرة البلدان المعنية على الحد من الفقر وعلى تحقيق الأهداف الإنمائية. وتُقدَر نسبة ما يؤدي إليه سوء حالة البنية التحتية بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء من انخفاض في معدل نمو الاقتصاد الوطني بنحو نقطتين مئويتين سنوياً، مع خفض إنتاجية أنشطة الأعمال بما يصل إلى 40 في المائة.[37] ولا يجد الكثير من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط أمامهم من خيار سوى السعي للحصول على التمويل الخاص من أجل سد الفجوة التمويلية.

37 "البنية التحتية في أفريقيا: حان الوقت للتغيير"، مطبوعة مشتركة بين الوكالة الفرنسية للتنمية والبنك الدولي.

61. **على الرغم من ضخامة احتياجات البنية التحتية التي لم تتم تلبيتها، فإن هذه الاحتياجات نفسها سبق استخدمها في تبرير ما تراكم من أعباء ديون لا يمكن الاستمرار في تحملها خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي.** ففي البلدان التي اتسمت مشاريع البنية التحتية فيها بسوء الاختيار وسوء تنفيذ الاستثمارات وصيانتها، كان الأثر الإنمائي محدوداً وغير مستدام. وعلاوة على ذلك، فقد كانت البلدان النامية في السابق أكثر قابلية للتعرض لأزمات الديون مقارنةً بالبلدان الأعلى دخلاً، وتطلب الأمر بالنسبة للعديد من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط أن تستعين في تخفيف ديونها بمبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف، وذلك بسبب تراكم ديون لا يمكن الاستمرار في تحملها وضعف قدرتها على إدارة الديون. ورغم ما لمعالجة احتياجات الاستثمار الإنمائي من أهمية بالغة، فمن المهم بالقدر نفسه التأكد من أن ما يُقدَم من تمويل بفضل تسهيلات ضمانات الائتمان الجزئية يجد بيئة ملائمة تزيد من احتمالات فاعلية استخدامه وتقلل من أية آثار سلبية محتملة للديون الناشئة عنه على آفاق النمو في البلد المعني. وفيما يتعلق بتقديم ضمانات الائتمان الجزئية إلى البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة، فلابد من التنبيه إلى أن البنك سيساند بذلك التعاقد على ديون تجارية في فئة من البلدان لا يعتبرها البنك الدولي نفسه، بحكم تصنيفها، ذات جدارة ائتمانية تؤهلها للحصول على قروض ميسرة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بل وغير قادرة، وذلك في حالة البلدان التي تتلقى منحاً من المؤسسة، على تحمل سداد أعباء الاعتمادات الميسرة للمؤسسة.

62. **وسيكون الاتساق مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر كذلك من الاعتبارات المهمة الجديرة بالنظر فيما يتعلق بتقديم ضمانات الائتمان الجزئية إلى البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط،** نظراً لأن مدى قدرة تلك البلدان على تحمل الديون سيكون الشغل الشاغل في كلتا الحالتين. وتحدد هذه السياسة كيفية استجابة المؤسسة لحالات الاقتراض غير الميسر من جانب البلدان المؤهلة للحصول على منح من المؤسسة أو المستفيدة من مبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف، وذلك إما بتقليص حجم الاقتراض أو بتشديد شروط المساعدة. والهدف الأول لذلك هو معالجة مخاطر احتمالات أن تؤدي القروض غير الميسرة إلى سرعة عودة الديون للتراكم من جديد وبذلك تقوض قدرة المقترضين على تحمل الديون مستقبلاً. ومن بين 80 بلداً هو مجموع البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة (وبينها 16 من البلدان الخليطة المؤهلة للاقتراض من البنك والمؤسسة معاً)، يخضع 46 بلداً لسياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر.

63. **من الأسس الرئيسية التي تستند إليها سياسة الاقتراض غير الميسر وضع حدود عامة للديون الخارجية غير الميسرة،** وذلك على أساس قدرة الاقتصاد الكلي للبلد المعني وقدرته على إدارة الشؤون المالية العامة ومدى معاناته من أعباء مديونيته. ويتحدد مستوى أعباء المديونية من خلال تحليل قدرة قابلية تحمل الديون في البلد المعني بموجب إطار البنك الخاص بذلك. وبالنسبة للبلدان التي تتسم بتدني قدراتها وارتفاع أعباء مديونيتها (أي المصنفة ضمن فئة "الضوء الأحمر" بموجب إطار تخصيص الموارد الخاص بالمؤسسة الدولية للتنمية)، لن يكون أمامها إلا مجال ضئيل أو لا مجال على الإطلاق للاقتراض غير الميسر. أما بالنسبة للبلدان ذات القدرات الأعلى المعرضة بدرجة متدنية إلى متوسطة لمخاطر المديونية (وهي البلدان المصنفة ضمن فئة "الضوء الأخضر" و "الضوء الأصفر")، فإن السياسة تسمح لها بحد دون الصفر يتعين في إطاره على المؤسسة

الدولية للتنمية أن تستجيب. على الرغم من وضع سياسة الاقتراض غير الميسر حدوداً للاستدانة، فإنها لا تمثل حظراً قاطعاً مانعاً على الاقتراض غير الميسر، وتقر هذه السياسة بأنه في ظل ظروف معينة يمكن للقروض غير الميسرة أن تشكل جزءاً من مزيج تمويلي يسهم في تشجيع النمو الاقتصادي والحد من الفقر. ومن هنا، فإن هذه السياسة تتضمن مجموعة من المعايير الخاصة بالبلد والخاصة بنوع القرض لتقييم أية استثناءات محتملة.[38]

النهج المقترح

64. **من المقترح التوسع في تقديم ضمانات الائتمان الجزئية لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط.** وتخضع أدناه ثلاثة خيارات للنقاش من حيث متطلبات الأهلية، مع وجود درجات متعددة لتحمل المخاطر والاتساق مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر. ولابد للبلدان الخاضعة لسياسة الاقتراض غير الميسر أن تلبي كلٍ من متطلبات هذه السياسة وكذلك متطلبات الأهلية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية. ومن هنا، فإن أي اقتراض يضمنه البنك ويؤدي إلى خرق لحدود ديون تلك البلدان المنصوص عليها في تلك هذه السياسة ينبغي أن يخضع لإجراءات إعفاء منها على أساس كل قرض على حدة بغض النظر عن تلبية متطلبات الأهلية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية.

65. **يتمثل الخيار الأول في جعل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط مؤهلة للحصول على ضمانات ائتمان جزئية، ولكن ذلك لن يتم إلا في حالة انخفاض حجم مخاطر مديونيتها وتوفر قدرات كافية لديها لإدارة الديون.** ومن شأن هذه المتطلبات أن تساعد في التأكد من توفر استدامة المالية العامة والإدارة الحصيفة للديون لدى البلدان التي تسعى للحصول على قرض تجاري بضمانة من البنك الدولي. ومن المتوقع بصفة عامة على الأمد الطويل أن تكون البلدان الأعلى دخلاً والأفضل أداءً المؤهلة للاقتراض من المؤسسة والتي اقتربت من التمتع بالقدرة على دخول الأسواق مباشرة أكثر قدرة على تلبية متطلبات الأهلية الجديدة. ومثلما يُشترط بالفعل حالياً، سيستمر إخضاع المشاريع الاستثمارية المستفيدة من ضمانات الائتمان الجزئية للتقييم من حيث آثارها الإنمائية ومردودها الاقتصادي والمالي.

66. **سيكون من المهم التأكد من دقة ومصداقية تقييمات مستويات أعباء الديون والقدرة على إدارتها.** وينبغي لتحليل قابلية تحمل الديون المطلوب إجراؤه أن يستفيد من إطار إمكانية الاستمرار في تحمل الدين وأن يعكس خطة البلد المعني العامة للاقتراض على الأمد المتوسط. وبالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، يُترجَم انخفاض مخاطر مديونيتها إلى حصولها في التقييم على "ضوء أخضر" بموجب إطار تخصيص موارد المؤسسة. ولابد من مواصلة تطوير معايير التعريف والتقييم الخاصة بكفاية قدرات إدارة الديون، وقد يحتاج موظفو البنك إلى إرشاد وتوجيه بشأن الإجراءات والمنهجية ذات الصلة. ويمكن اختزال وتضييق تعريف قدرات إدارة الديون فيما يتعلق بإدارة الديون العامة والضمانات؛ أو يمكن بدلاً من ذلك التوسع في

38 للمزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى "سياسة المؤسسة الدولية للتنمية بشأن الاقتراض غير الميسر: تحديث لمدى التقدم"، 26 أبريل/نيسان 2010، IDA/SecM2010-0240.

التعريف ليشمل قدرات إدارة الاقتصاد الكلي والمالية العامة، وهو ما سيكون أكثر اتساقاً مع تعريف القدرات المستخدَم في سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر.[39] فالتقييم الحالي يقول إن كافة البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الخاضعة لسياسة الاقتراض غير الميسر لديها قدرات متدنية، ومن ثم فإن من المرجح أن يكون عدد محدود للغاية من بلدان المؤسسة هو المؤهل في البداية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية في إطار الخيار الأول أو أي خيار آخر يتطلب توفر قدرات كافية على إدارة الديون، وذلك في حال التوسع في تعريف تلك القدرات.

67. **يتسم الخيار الأول بصفة عامة بالاتساق مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر، لكنه أشد تقييداً منها.** فهو يتسق معها بصفة عامة من حيث إن متطلبات الأهلية تستند إلى مستوى معاناة البلد من أعباء المديونية ومستوى القدرات الحكومية. وهو أشد تقييداً من سياسة الاقتراض غير الميسر من ناحيتين: (أ) أن البلدان الحاصلة على "ضوء أخضر" ستكون وحدها المؤهلة للحصول على ضمانات ائتمان جزئية، في حين أن بلدان "الضوء الأصفر" وكذلك بلدان "الضوء الأخضر" يمكنها بموجب سياسة الاقتراض غير الميسر أن تقترض بشروط غير ميسرة، إلى ما لا يتجاوز الحد العام للديون؛ و (ب) أن هذا الخيار لا يتضمن إمكانية الاستثناء الخاصة بكل قرض على حدة المتاحة لكافة البلدان بموجب سياسة الاقتراض غير الميسر، بما فيها بلدان "الضوء الأحمر".[40]

68. **تتمثل أبرز سلبيات الخيار الأول في أنه قد لا يؤدي إلا إلى توسع محدود فقط في فرص مساعدة البلدان في تلبية احتياجاتها الإنمائية ذات الأهمية البالغة،** وذلك بسبب أنه قد لا يكون هناك سوى عدد ضئيل فقط من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية التي تفي بالمتطلبات المتعلقة انخفاض مخاطر مديونيتها وكفاية قدرتها على إدارة هذه الديون. ولذا، فإن الخيار الأول قد لا يرقى إلى مستوى تعزيز إمكانيات الضمانات من حيث تسهيلها لقدرة البلدان الأعضاء على الاقتراض لأغراض التنمية. وفضلاً عن ذلك، فإن الخيار الأول من شأنه أن يطبق المتطلبات الخاصة بالمستوى القطري على الأهلية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية، دون أي اعتبار للمشروع الاستثماري المعني. وحتى بالنسبة للبلدان التي توجد بعض بواعث القلق فيما يتعلق بديونها العامة، فإن المشروع الاستثماري المعني قد يظل منطقياً ومعقولاً إذا كان من المتوقع أن يحقق عائدات اقتصادية ومالية كبيرة.

---

39 من مزايا وضع تعريف أكثر ضيقاً أن يحد من أية متطلبات إضافية جديدة وذلك بالتركيز على معوقات القدرات التي تعتبر أوثق صلة بإدارة الديون. أما التعريف الموسع فمن مزاياه اتساقه الأكبر مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر ولكنه سيضيف متطلبات على المستوى القطري ترتبط عادة بإقراض سياسات التنمية فقط لا الإقراض أو الضمان المستند إلى المشاريع.

40 هناك العديد من الحجج المؤيدة لوضع اشتراطات أشد تقييداً للحصول على ضمانات الائتمان الجزئية مقارنة بسياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر. فضمانات الائتمان الجزئية تسهم بفاعلية في ترويج وتشجيع الاقتراض غير الميسر باستخدام موارد البنك وسمعته، في حين أن سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر تحدد استجابة المؤسسة الدولية للتنمية لقرارات البلدان المتعلقة بالاقتراض المستقل. ولا تقتصر ضمانات الائتمان الجزئية على مساندة الوصول إلى الأسواق لمرة واحدة بل تهيئ للوصول المستدام إلى أسواق رأس المال، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى التعجيل بإعادة تراكم الديون السيادية في ظل عدم وجود قدرات كافية على إدارة الديون. وأخيراً، فإن الأسواق سترى في الضمانة تصديقاً من جانب البنك على الاقتراض، معرضة البنك بذلك لمخاطر الإساءة لسمعته.

69. **يتمثل الخيار الثاني في التوسع في معايير الأهلية للحصول على ضمانات ائتمان جزئية لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية والتي تواجه مخاطر مديونية متدنية إلى متوسطة، دون أن يُشترط صراحةً تمتعها بقدرات كافية على إدارة الديون.** ومن شأن هذا الخيار الثاني أن يوسع كثيراً من نطاق أهلية البلدان مقارنة بالخيار الأول، وذلك بإدخاله بلدان "الضوء الأصفر" فضلاً عن بلدان " الضوء الأخضر" من أعضاء المؤسسة، وبعدم اشتراطه تحديداً ضرورة توفر قدرات كافية على إدارة الديون. وسيكون هذا الخيار أيضاً أكثر اتساقاً مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر التي تتيح مرونة أكبر أمام البلدان المعرضة بدرجة متوسطة أو متدنية لمخاطر ارتفاع مديونيتها. وهو كذلك الخيار الذي يُرجَح أن يشجع على التوسع في استخدام ضمانات الائتمان الجزئية في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة. ولكن في المقابل، فإن البنك سيكون بذلك مشجعاً على الاقتراض التجاري بالنسبة للبلدان التي لا تستطيع الاستمرار في تحمل الاقتراض بالشروط الائتمانية المدعومة بشدة من المؤسسة، نظراً للمخاطر المتوسطة المتعلقة بارتفاع مديونيتها. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه البلدان قد لا تكون لديها القدرة على تخطيط وإدارة اقتراضها بالدرجة الكافية. ومن هنا، فإن الخيار الثاني ينطوي على مخاطر أكبر فيما يتعلق بإمكانية أن تؤدي ضمانات الائتمان الجزئية إلى التشجيع على تراكم ديون عامة غير مستدامة وسيئة الإدارة.

70. **يتمثل الخيار الثالث في اشتراط تدني مخاطر ارتفاع المديونية وكفاية القدرات على إدارة الديون، كما هو الحال بالنسبة للخيار الأول، لكنه يسمح خلافاً له باستثناء المشاريع ذات العائد المالي الكبير.** وبالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية والتي تعاني من مخاطر متوسطة من جراء مديونيتها أو ذات قدرة متدنية على إدارة الديون، فإن هذا الخيار الثالث يتيح إمكانية الحصول على ضمانات ائتمان جزئية للمشاريع ذات المردود المالي الكبير، في شكل إدرار عائدات قوية. وهو يقضي بإتاحة هذا الإعفاء على أساس استثنائي على ألا يكون متاحاً للبلدان التي تعاني مخاطر ارتفاع مديونيتها. ويتمثل المنطق الأساسي وراء هذا الإعفاء في أن من شأن المشاريع الحصيفة ذات العائدات الكافية لخدمة ديونها أن تقلل من المخاطر على المالية العامة للحكومة وقدرتها على تحمل الديون، وأن تساعد في تعبئة التمويل اللازم للمشاريع الحيوية ذات الأهمية الإنمائية الكبيرة. وبموجب السياسات والإجراءات الحالية للبنك، فإنه يتعين بالفعل على موظفي البنك أن يقوموا بتقييم القدرة الاقتصادية والمالية على الاستمرار بالنسبة لكافة المشاريع المدعومة بضمانات. ولكي يتأهل أي مشروع للتمتع بهذا الإعفاء فلابد له أن يلبي بالإضافة إلى ذلك الشروط التالية: (أ) أن تكون عائداته المالية كبيرة وقادرة على الصمود في وجه الصدمات؛ (ب) ألا يشكل الاقتراض المرتبط به تهديداً خطيراً على استمرارية المالية العامة وقابلية تحمل الديون للجهة المقترضة إذا عجز المشروع عن خدمة ديونه؛ و (ج) أن تكون هناك ترتيبات كافية لتوفير الحماية لعائدات المشروع بحيث يتسنى كفالة وجود أموال كافية في جميع الأوقات لخدمة الديون. وكبديل لذلك، فمن الممكن النظر في طائفة أوسع نطاقاً من معايير الإعفاء، ربما بالاقتباس من تلك التي تُستخدم في تقييم

الاستثناءات بموجب سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر.[41] وفي حالات الاستثناء، يتعين أن تشرح وثيقة التقييم المسبق للمشروع أوجه القصور في تلبية معايير الأهلية والإجراءات التي تتخذها الحكومة من أجل معالجتها.

71. **يرى جهاز إدارة البنك أن هذا الخيار الثالث يمثل أنسب توازن ممكن بين المنافع والمخاطر المحتملة للتوسع في منح ضمانات الائتمان الجزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط.** فهو يحافظ على إمكانية التوسع بشكل ملموس في استخدام هذه الأدوات في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، مع القيام في الوقت نفسه بإرساء معايير أهلية واضحة لضمان حصافة الاقتراض. كما أن اشتمال معايير الأهلية على كلٍ من الاعتبارات القطرية وتلك الخاصة بالمشروع يتسق أيضاً مع النهج المستخدم في تطبيق سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر.

القضية ب2:أهلية البلدان التي تقوم بعملية إعادة هيكلة للديون

السياسة الحالية

72. **بالنسبة لضمانات الائتمان الجزئية فإن البنك لا يضمن عمليات الاقتراض السيادية الدولية بالبلدان التي تقوم بإعادة هيكلة ديونها الخارجية،** وذلك إلى أن ينتهي البلد المعني من إبرام اتفاقية إعادة هيكلة للديون مع الجهات التجارية المقرضة ويصبح لديه إطار اقتصاد كلي مقبول لدى البنك الدولي للإنشاء والتعمير. ولا ينطبق هذا القيد على الضمانات المستندة إلى السياسات.

القضايا وتقييمها

73. **يتمثل المبرر المنطقي وراء وضع هذا القيد في حرص البنك على ألا تصبح ضماناته مرتبطة بممارسات إعادة هيكلة الديون وبالتالي تقوض عمليات تقليص الديون التي يساندها البنك.** غير أن السياسة المعمول بها لدى البنك تقضي بألا يخضع الجزء المتمتع من تلك الديون بضمانة ائتمان جزئي من البنك (سواء كانت ضمانة ائتمان جزئي أم ضمانة مستندة إلى السياسات) لإعادة الجدولة أو إعادة الهيكلة، وتشتمل الاتفاقيات القانونية للبنك على البنود اللازمة بهذا الشأن. ومن هنا، فإن هذا القيد لا يطبَق على الضمانات المستندة إلى السياسات.

41 المعايير المدرجة ضمن سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر تتعلق بتقييم الإعفاءات من هذه السياسة، وأثر الاقتراض على إطار الاقتصاد الكلي ومخاطر ارتفاع المديونية؛ ودرجة قوة السياسات والمؤسسات؛ والمحتوى الإنمائي للقرض؛ وتقديرات العائدات الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

النهج المقترح

74. **من المقترح إلغاء هذا القيد.** فهو كما يبدو مما عفا عليه الزمن نظراً لأن الجزء المتمتع من تلك الديون بضمانة ائتمان جزئي من البنك (سواء كانت ضمانة ائتمان جزئي أم ضمانة مستندة إلى السياسات) لا يخضع لإعادة الجدولة أو إعادة الهيكلة. غير أن البنك لا يعتبر عادةً، كإجراء روتيني في الحكم على العمليات، أن من الحصافة تقديم ضمانات عندما تكون هناك عملية كبرى جارية لإعادة هيكلة الديون. وفضلاً عن ذلك، فإن أيا من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية يقوم بعملية كبرى لإعادة هيكلة الديون ليس من المتوقع له أن يلبي متطلبات الأهلية المقترحة المتعلقة بالمخاطر المتدنية (أو المتوسطة) للمديونية وكذلك المتطلبات المتعلقة بكفاية القدرة على إدارة الديون، متى انطبقت عليه.

ج. قضايا شائعة بالنسبة للضمانات المستندة إلى المشاريع (سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية)

75. **ينظر هذا القسم الفرعي في قضايا السياسات الشائعة بين نوعي الضمانات المستندة إلى مشاريع معينة، سواء كانت ضمانات مخاطر جزئية أم ضمانات ائتمان جزئية.** وتتعلق قضايا السياسات هذه بتسهيلات الضمانات وسلسلة الضمانات؛ وتطبيق سياسات الإجراءات الوقائية للبنك على الضمانات المستندة إلى المشاريع؛ والمتطلبات المتعلقة بإطار سياسات القطاع المعني.

القضية ج1: تسهيلات الضمانات

السياسة الحالية

76. **لا تتضمن سياسة البنك الحالية المتعلقة بالضمانات أية بنود صريحة تحكم تسهيلات الضمانات.** وعوضاً عن ذلك، فإن مجلس المديرين التنفيذيين يقوم بمناقشة كل عملية تسهيلات مقترحة على أساس كل حالة على حدة. وقد اشتملت كل حالة من هذه الحالات على وضع إطار لبعض الضوابط العريضة لمساندة البنك لضمانات المخاطر الجزئية في قطاعات معينة (وفي المقام الأول منها قطاع البنية التحتية) بالبلدان الأعضاء ذات الصلة. غير أنه مما تجدر ملاحظته أن هذه الضوابط كانت تختلف فيما بينها تماماً من حيث الشروط. ففي إطار بعض هذه التسهيلات، ربما نصت الترتيبات على أن تقوم الجهة المحلية الضامنة أو غيرها من الجهات المناسبة بتحديد وإجراء تقييم مسبق للمشاريع المرشحة لرفع اقتراح بها إلى البنك وما يتلو ذلك من تقييم مسبق من جانب البنك. وربما فوض مجلس المديرين التنفيذيين أيضاً جهاز إدارة البنك في إعطاء الموافقة النهائية على ضمانات المخاطر الجزئية المقترحة. وفي ظل غياب أية بنود سياسات محددة، فمن الممكن من حيث المبدأ أن تكون التسهيلات لضمانات ائتمان جزئية مثلما قد تكون لضمانات مخاطر جزئية.

القضايا وتقييمها

77. **كانت التجارب مع تسهيلات ضمانات المخاطر الجزئية مخيبة للآمال؛ فقد تم إلغاؤها جميعاً دون إصدار ولو ضمانة واحدة.**[42] وكان من الأسباب التي قوضت هذه التسهيلات عدم دقة تقديرات الطلب المحتمل والافتقار إلى الاستعداد للتنفيذ. وكان من المشكلات الكبرى تقديم هذه التسهيلات إلى مجلس المديرين التنفيذيين دونما ترتيبات معدة جيداً للمشاريع الفرعية ودون اهتمام كاف بقدرات الجهات الحكومية المناظرة التي تقوم بدور الوسيط أو الشريك للبنك في تسهيلات الضمانات المعنية. ومن الممكن أيضاً أن تصبح القيمة المضافة التي يضفيها ضلوع البنك في المشروع عرضة للشكوك إذا ما أضاع تقديم ضمانات المخاطر الجزئية بالجملة فرص البنك في إجراء حوار سياسات وثيق أو المساعدة في التقييم المسبق لمشاريع الشراكة المعقدة بين القطاعين العام والخاص.

78. **مع ذلك، فإن تسهيلات الضمانات، إذا ما صُممت بالشكل الملائم، قد تسهم في بناء القدرات الوطنية على تخفيض تكاليف العمليات،** وذلك من خلال ترشيد وضبط عملية إعدادها وتقييمها المسبق. وربما يكون ذلك فاعلاً بوجه خاص في حال مساندة المشاريع ذات الحجم الصغير إلى المتوسط. وقد طلبت إندونيسيا مساندة في شكل ضمانات مخاطر جزئية لتكملة برنامجها الوطني الخاص للضمانات، ومن المرجح أن يكون هناك المزيد من الطلب مستقبلاً. ومن أبرز أهداف عملية إندونيسيا، الجاري حالياً إعدادها، تحديث وتدعيم قدرات الحكومة ومؤسساتها فيما يتعلق بإصدار الضمانات. ومن عوامل النجاح ذات الأهمية البالغة لمثل هذه التسهيلات مساعدة الحكومات في إرساء ما يلائمها من سياسات، ومؤسسات، وقدرات على إدارة الضمانات؛ وتحديد وإعداد مشاريع معينة يمكن تمويلها من أجل تنفيذ الأنشطة الأولية؛ وتحديد ضوابط الضمانات ومدى تغطيتها لمواجهة المطالب الفعلية للممولين.

النهج المقترح

79. **من الخيارات المقترحة إدراج بنود خاصة بتسهيلات الضمانات ضمن سياسات عمليات البنك.** وفي هذا الإطار ستكون هناك متطلبات جديدة تقضي بضرورة أن يتم مع كل عملية تسهيلات للضمانات تُقدَم إلى مجلس المديرين التنفيذيين للموافقة عليها إرفاق تقييم لقدرات الجهة المنفذة؛ ومخطط جيد الإعداد لأنشطة المشاريع الفرعية؛ وواحدة على الأقل من عمليات المشاريع الفرعية الأولى المطلوب ضمان البنك لها لكي يقرها المجلس إلى جانب إطار تسهيلات الضمانات.

80. **من المقترحات الأخرى الاستمرار في النهج الحالي الذي يقضي بألا تُعامَل تسهيلات الضمانات معاملة الأمور المتعلقة بالسياسات بل تصدر بشأنها إرشادات لجهاز إدارة البنك،** فيما يتعلق بمختلف المتطلبات المقترحة

42 أُلغيت تسهيلات ما قبل التصدير لأوكرانيا، التي وافق عليها مجلس المديرين لتنفيذيين في عام 1997، قبل أن تصبح سارية المفعول بعد عدم تصديق البرلمان الأوكراني على المشروع. أما تسهيلات الضمانات التي مُنحت لروسيا في عام 2001 من أجل مشروع للفحم والغابات فقد أُغلقت في عام 2005 دون استخدام أية ضمانات بسبب قلة الطلب. في حين أن مشروع تسهيلات ضمانات المخاطر الجزئية لتطوير سوق رأس المال بالاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، والذي كان مقرراً تنفيذه من خلال بنك التنمية لبلدان غرب أفريقيا (BOAD)، لم يصدر أية ضمانه وتم إلغاؤه. وكذلك لم تصدر تسهيلات الضمانات لبيرو في عام 2005 أية ضمانات وتم إلغاؤها هي الأخرى.

ضمن الخيار الأول. وسيكون هذا الخيار الثاني مبرراً لو أمكن النظر إلى المتطلبات الجديدة باعتبارها أموراً تتعلق بإجراءات البنك وما دامت كل عملية منفردة من عمليات ضمانات المخاطر الجزئية المرتبطة بهذه التسهيلات المطلوبة تلتزم بسياسات البنك وإجراءاته، مع إمكانية منح بعض التفويض المحدود لإحدى الجهات الضامنة المحلية أو غيرها من الجهات إذا ما كان لمثل هذه الجهة دور معين في هيكل مشروع تسهيلات الضمانات المعني. ومن الجدير بالذكر أيضاً أنه ليس ضرورياً أن يكون هناك تفويض لأية جهة محلية، بل يجوز عوضاً عن ذلك اتخاذ إجراءات تكميلية موازية من قبل البنك والجهة الوطنية المعنية. وربما لا تكون هناك جهة وطنية بل مجرد تسهيلات ضمانات من البنك وحده. وفي هذا الصدد، سيكون اتصاف النهج بالمرونة أحد الاعتبارات المهمة فيما يتعلق بإصلاحات السياسات المقترحة.

81. **يعالج النهج الأول بشكل مباشر نقاط الضعف الرئيسية التي تبدت خلال ما سبق من تسهيلات ضمانات المخاطر الجزئية.** ورغم ما يتمتع به الخيار الثاني من مرونة ظاهرة، فإن المرونة اللازمة يمكن أيضاً أن تكون مقترنة بالخيار الأول، على سبيل المثال من خلال السماح بالتنوع في هيكل الجهة المنفذة. ويوحي ذلك بأن إدراج بنود تتعلق بتسهيلات الضمانات ضمن سياسة العمليات من شأنه أن يكون نهجاً أكثر فاعلية. ومع ذلك فإنه سيكون من المهم، أيا كان الخيار الذي سيؤخذ به، أن يتم إيضاح إجراءات البنك فيما يتعلق بالمشاريع الفرعية.

القضية ج2: سلسلة الضمانات

السياسة الحالية

82. مثلما هو الحال بالنسبة لتسهيلات الضمانات، لا تشتمل سياسة ضمانات البنك الحالية على أية بنود صريحة بشأن سلسلة الضمانات، وهي بالأساس عمليات ضمانات تصدر ضمانات متعددة أو سلسلة ضمانات ذات هيكل مشترك لتغطية مخاطر عمليات متشابهة ذات طبيعة متماثلة في القطاع نفسه. وعلى الرغم من أن ذلك يعني أن كل ضمانة يتم منحها ضمن سلسلة ضمانات ستكون متشابهة تماماً، فإن إجراءات البنك الحالية (منشور إجراءات البنك رقم 14.25) تشترط عرض كل عمليات الضمانات بانتظام على مجلس المديرين التنفيذيين.

القضايا وتقييمها

83. **نال جهاز إدارة البنك موافقة مجلس المديرين التنفيذيين على طلبه تبسيط إجراءات العرض على المجلس بالنسبة للضمانة الثانية وما تليها من ضمانات تدخل ضمن سلسلة واحدة.** ووافق المجلس بالفعل، على سبيل المثال، على تبسيط إجراءات عرض الضمانات المستقبلية عليه فيما يتعلق بمشروع تحسين إمدادات الكهرباء والغاز في نيجيريا (2009) الذي يتضمن اقتراحا بتقديم سلسلة من ضمانات المخاطر الجزئية لتعاقدات الغاز المتماثلة.

النهج المقترح

84. **يقترح جهاز إدارة البنك رسمياً إدراج بنود خاصة بتسهيلات الضمانات ضمن سياسات عمليات البنك.** ويقترح كذلك إرساء أسس مبسطة لعملية موافقة مجلس المديرين التنفيذيين على أية سلسلة متكررة من ضمانات المخاطر الجزئية أو ضمانات الائتمان الجزئية، بحيث يتم في البداية عرض المشروع على المجلس لنيل موافقته على: (أ) عمليات ضمانات معينة تم بالفعل إجراء التقييم المسبق لها؛ و (ب) إيجاد نهج موحد للنظر في عمليات الضمانات المستقبلية السابق تحديدها، ذات تغطية الضمانات المتماثلة، في نفس القطاع أو أي قطاع آخر يتصل به، في إطار مبلغ الضمان الإجمالي السابق تحديده.

القضية ج3: تطبيق سياسات الإجراءات الوقائية على الضمانات

السياسة الحالية

85. **تفتقر سياسة ضمانات البنك إلى الوضوح فيما يتعلق بالغاية النهائية المحددة لمسؤولية البنك عن الإشراف على سياسات الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية.** فهذه السياسة تشترط امتثال أي مشروع استثماري يستفيد من ضمانات البنك لكافة سياسات البنك الخاصة بالإجراءات الوقائية الاجتماعية والبيئية.[43] وتتطلب إجراءات البنك ضرورة استمرار الإشراف العام على عمليات الضمانات حتى انتهاء أجل الضمانة الممنوحة. وتفتقر سياسة الضمانات إلى الوضوح بشأن ما ينبغي الإشراف عليه، إن وُجد، من المتطلبات الوقائية بعد إنجاز المشروع المعني. وفي غيبة هذا الوضوح، قد يضطر البنك لأن يستمر في الإشراف على المتطلبات البيئية والاجتماعية حتى انتهاء أجل الضمانة. وهذا يؤدي إلى وجود تباين ملموس مع عمليات الإقراض، التي يُتوقع أن ينتهي الجزء الأكبر من مسؤوليات إشراف البنك على امتثالها للمتطلبات الوقائية عقب صرف مبلغ القرض وانجاز المشروع، وذلك بموجب منشور سياسة العمليات رقم 13.05، وهو الخاص *بالإشراف على المشاريع*.[44]

القضايا وتقييمها

43 تندرج السياسات الوقائية البيئية والاجتماعية ضمن المنشورات التالية: منشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.01، التقييم البيئي؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.04، الموائل الطبيعية؛ ومنشور سياسة العمليات 4.36، الغابات؛ ومنشور سياسة العمليات 4.09، مكافحة الآفات؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.10، الشعوب الأصلية؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.11، الموارد الحضارية المادية؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.12، إعادة التوطين القسرية؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 4.37، سلامة السدود؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 7.50، المشاريع المقامة على ممرات مائية دولية؛ ومنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك 7.60، المشاريع المقامة في مناطق متنازع عليها.

44 ينص منشور إجراءات البنك رقم 13.05 على أن إشراف البنك على المشاريع ينتهي عادةً مع تقرير إنجاز المشروع الذي يتم إعداده لدى انجاز المشروع. وفي حالات خاصة، يجوز للمدير القطري أو مدير القطاع أن يقرر استمرار الإشراف إلى ما بعد انجاز المشروع لفترات محددة، مثل الاستمرار في الإشراف على الإجراءات الوقائية البيئية والاجتماعية حيث توجد بواعث قلق تتعلق بتنفيذ خطط العمل الخاصة بإعادة التوطين.

86. **في الآونة الأخيرة، وافق مجلس المديرين التنفيذيين على إجراءات لمعالجة القضايا المتشابهة المرتبطة بعمليات تمويل أنشطة خفض الانبعاثات الكربونية، بحيث ينتهي الإشراف الرسمي عند إنجاز المشاريع منخفضة الانبعاثات.** وكانت إرشادات العمليات المعمول بها حتى الآونة الأخيرة فيما يتعلق بالإشراف على عمليات تمويل أنشطة خفض الانبعاثات الكربونية تحاكي تلك المتعلقة بعمليات الإقراض، دون أن تأخذ في الاعتبار أن طبيعة الإشراف تتغير بمرور الوقت خلال دورة حياة تلك المشاريع. وفي مارس/آذار 2011، أبلغ جهاز إدارة البنك مجلس المديرين التنفيذيين[45] بأنه منذ ذلك الحين فصاعداً سيتم الإشراف على معظم عمليات تمويل أنشطة خفض الانبعاثات الكربونية على مرحلتين: الأولى منذ بدء سريان اتفاقية شراء تخفيضات الانبعاثات الكربونية (ERPA) وحتى إنجاز المشروع، ويكون البنك خلالها مسؤولاً عن الإشراف على المشروع المعني، بما في ذلك امتثاله لإجراءات البنك الوقائية البيئية والاجتماعية، بموجب إجراءات الإشراف السارية على الإقراض الاستثماري؛[46] والثانية منذ إنجاز المشروع وحتى انتهاء اتفاقية شراء التخفيضات، ويقوم البنك خلالها برصد امتثال الطرف الآخر للاتفاقية لالتزاماته، ولكن لا ينطبق عليها منشور سياسة العمليات/إجراءات البنك رقم 13.05 السابق ذكره.

87. **يتمثل أحد أوجه التعقيد الإضافية في أن بعض عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع لا ترتبط بأي استثمار مادي يسهل تحديده.** ففي بعض عمليات الضمان التي جرت لمساندة عمليات الخصخصة ودعم الحكومات في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بشراء كامل الإنتاج، كانت مرافق البنية التحتية ذات الصلة موجودة وقائمة بالفعل قبل تقديم ضمانات البنك. وفي مثل هذه العمليات لا يوجد موعد واضح للانتهاء من إنجاز مشروع معين، كي يُستخدم كأساس لتحديد تاريخ انتهاء مسؤوليات البنك الإشرافية قبل انتهاء أجل الضمانة.

النهج المقترح

88. **يقترح جهاز إدارة البنك إيضاح سياساته وإجراءاته ذات الصلة بعمليات الضمانات بحيث تنص بوضوح على أن إشرافه على السياسات الوقائية البيئية والاجتماعية سيُطبق فقط حتى اكتمال الإنجاز المادي للمشروع المعني.** وتنتهي المسؤولية الإشرافية بالنسبة للسياسات الوقائية البيئية والاجتماعية لدى اكتمال الإنجاز المادي للمشروع، ما لم يتم تمديد فترة هذا الإشراف وفق سياسة وقائية معينة أو بسبب استمرار مشكلات قائمة دون التوصل إلى تسوية مرضية. واعتباراً من انجاز المشروع وحتى انتهاء أجل الضمانة، سيستمر موظفو البنك في رصد أية اتفاقات قانونية لا تزال قائمة وأية مخاطر ذات صلة تحسباً لاحتمال التأخر في سداد الديون والمطالبة بسحب ضمانة البنك. وبالنسبة للمشاريع التي **لا ترتبط بأي استثمار مادي يسهل تحديده، لا يزال من المنتظر أن يتم تحديد نقطة انتهاء مسؤوليات الإشراف على الإجراءات الوقائية خلال الأشهر المقبلة، وذلك في إطار عملية تحديث الضمانات.**

45 تطبيق سياسات البنك على أنشطة تمويل أنشطة خفض الانبعاثات الكربونية، 8 مارس/آذار 2011 (R2011-0056).

46 يجوز تمديد هذه المرحلة في حال استمرار جود مشكلات مادية أثناء مرحلة العمل في المشروع وحتى تتم تسويتها بشكل مرض.

القضية ج4: المتطلبات المتعلقة بالسياسات القطاعية المرضية

السياسة الحالية

89. **تتطلب سياسة الضمانات الحالية وجود إطار سياسات قطاعية مرضية بالنسبة لضمانات المخاطر الجزئية التي تقدمها المؤسسة الدولية للتنمية، ولكن لا توجد متطلبات كهذه بالنسبة لأية ضمانات أخرى تستند إلى المشاريع،** بما في ذلك ضمانات المخاطر الجزئية التي يدعمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المقصورة في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة أو البلدان الخليطة.

القضايا وتقييمها

90. **على الرغم من أهمية السياسات القطاعية المرضية لتحقيق الأهداف الإنمائية لمشروع ما، فإنه لا يوجد مبرر واضح لاختلاف المتطلبات ما بين ضمانات المخاطر الجزئية التي تمنحها المؤسسة الدولية للتنمية والضمانات المستندة إلى المشاريع الصادرة عن البنك الدولي للإنشاء والتعمير.** وفي كلٍ من البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك والمؤسسة على حد سواء، يميل المقرضون والمستثمرون من القطاع الخاص عادةً إلى طلب ضمانات مخاطر جزئية من البنك بسبب بواعث القلق المتعلقة بضعف السياسات القطاعية. ولذا، فإن اشتراط وجود إطار سياسات قطاعية مرضية يؤدي في العادة إلى تثبيط رغبة المقرضين والمستثمرين في الحصول على ضمانات مخاطر جزئية من المؤسسة ويحد من قدرة المؤسسة على حفز التمويل الخاص فيما يتعلق بالمشاريع القيمة التي قد تكون مع ذلك قادرة على النجاح في ظل بيئة سياسات قطاعية عامة دون المرضية. كما أنه بالنظر إلى أن المؤسسة تفرض متطلبات أقل تشدداً على الإقراض الاستثماري، فإن البند الحالي الوارد في سياسة الضمانات ينحاز ضد استخدام ضمانات المخاطر الجزئية في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.

91. **لا تتطلب السياسة الحالية التي تنظم استخدام الإقراض الاستثماري صراحةً وجود إطار سياسات قطاعية مرضية.** بل إن سياسة البنك الحالية تشترط عوضاً عن ذلك أن تكون عمليات الإقراض الاستثماري "مستندة إلى تحليل للسياسات القطرية/القطاعية". وكما جرت العادة لدى البنك، فإن موظفي البنك يقومون بمراجعة وتقييم ما إذا كانت السياسة القطاعية للبلد المعني تلائم وتدعم تحقيق الأهداف الإنمائية للمشروع.

النهج المقترح

92. **يقترح جهاز إدارة البنك أن تكون سياسات وممارسات البنك فيما يتعلق بالسياسات القطاعية المرضية هي نفس السياسات والممارسات المتبعة فيما يتعلق بالضمانات المستندة إلى المشاريع وفي الإقراض الاستثماري.** وتجري إعادة النظر في سياسة العمليات الخاصة بالإقراض الاستثماري بالتوازي مع سياسة العمليات الخاصة بالضمانات، وستتم صياغة اقتراح نهائي مع التقدم في سير العمل بهذا الشأن.

القضية ج5: التمويل الإضافي

السياسة الحالية

93. **لا تشتمل سياسة الضمانات الحالية على أية بنود تتعلق بالتمويل الإضافي.** ولا ينطبق منشور سياسة العمليات 13.20 المتعلق بالتمويل الإضافي إلا على الإقراض الاستثماري.

القضايا وتقييمها

94. **قد يكون التمويل الإضافي ذا فائدة خاصة بالنسبة لسلسلة الضمانات،** وذلك في الحالات التي تتطلب عمليات ضمانات إضافية تشترك مع السلسلة الأصلية في هيكلها العام. وتحظى مثل هذه العمليات الجديدة بتغطية مخاطر مماثلة للعمليات المتشابهة ذات الطبيعة المتماثلة في نفس القطاع كما في السلسلة الأصلية. وإذا ما أُتيح خيار التمويل الإضافي لسلسلة الضمانات، فسيكون من الممكن تقديم عمليات ضمانات جديدة إلى مجلس المديرين التنفيذيين على أساس مبسط. وقد طلب مكتب منطقة أفريقيا النظر في القيام بعملية تمويل إضافي للتوسع في الأنشطة المدعومة بسلسلة ضمانات مخاطر جزئية في مشروع تحسين إمدادات الكهرباء والغاز في نيجيريا (السنة المالية 2009).

النهج المقترح

95. **سيقوم جهاز إدارة البنك ببحث إمكانية استحداث عمليات تمويل إضافي لضمانات البنك، وذلك في إطار عملية تحديث الضمانات.** ورغم تركز المناقشات الداخلية حتى الآن حول سلسلة الضمانات، فلابد من النظر في إمكانية تطبيق التمويل الإضافي ضمن السياق الذي يضم كافة عمليات الضمانات. وعلاوة على ذلك، فإن سياسة العمليات الخاصة بالإقراض الاستثماري يعاد حاليا النظر فيها بالتوازي مع سياسة العمليات الخاصة بالضمانات، وستكون ضرورة إيجاد نهج متسق فيما بين الأداتين فيما يتعلق بالتمويل الإضافي عنصراً إضافيا لابد من دراسته.

د. قضايا تتعلق بالضمانات المستندة إلى السياسات

96. **يلقي هذا القسم الفرعي نظرة فاحصة على أبرز قضايا السياسات المتعلقة بالضمانات المستندة إلى السياسات، ومنها:** تغطية الضمانات المستندة إلى السياسات للتمويل المحلي؛ واشتراط تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق؛ والتوفيق بين الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية؛ والتوسع في تقديم الضمانات المستندة إلى السياسات لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.

القضية د1: تغطية الضمانات المستندة إلى السياسات للتمويل المحلي

السياسة الحالية

97. **تقتصر الضمانات المستندة إلى السياسات على التمويل الأجنبي الخاص لاحتياجات التمويل الخارجي.** وعلى النقيض من ذلك، فإن ضمانات الائتمان الجزئية يمكن استخدامها في تعبئة كل من التمويل المحلي والتمويل الأجنبي، كما أن قروض سياسات التنمية يمكن تقديمها لمساعدة المقترضين في تلبية متطلباتهم المتعلقة بالتمويل الإنمائي سواء كانت محلية المصدر أم أجنبية.

القضايا وتقييمها

98. **عند صدور وثيقة مجلس المديرين التنفيذيين المتعلقة بالضمانات المستندة إلى السياسات في عام 1999، كان التمويل المستند إلى السياسات من خلال الإقراض لأغراض التكيف يُنظر إليه بوصفه "مساندة لميزان المدفوعات" وبالتالي فقد كان يقتصر على التمويل الخارجي.** واتبعت الضمانات المستندة إلى السياسات، باعتبارها شكلاً بديلاً من أشكال الإقراض المستند إلى السياسات، هذا النهج نفسه. ومنذ ذلك الحين، تطورت نظرة البنك إلى التمويل المستند إلى السياسات وصار من الممكن استخدام قروض سياسات التنمية في تلبية متطلبات التمويل الإنمائي سواء كانت محلية المصدر أم خارجية. وعلاوة على ذلك، ورغم الزيادة الكبيرة خلال السنوات الأخيرة في طلب البلدان النامية على التمويل المحلي السيادي، فكثيرا ما تقتصر المؤسسات الاستثمارية المحلية في خيارات استثمارها على أدوات الديون قصيرة الأجل. ومن شأن إعطاء ضمانة تستند إلى السياسات لدعم الديون السيادية المحلية ذات الأجل الأطول أن يتيح أمامها خيارات أوسع وأن يسهم في تطوير أسواق رأس المال المحلية، وهو من الأمور ذات الأهمية البالغة.

النهج المقترح

99. **يقترح جهاز إدارة البنك السماح باستخدام الضمانات المستندة إلى السياسات في تعبئة التمويل المحلي فضلاً عن التمويل الخارجي.** ومن شأن هذا التغير في السياسة أن يوفق فيما بين الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية ومع غيرهما من خيارات ضمانات البنك وأن يزيل عائقاً هاماً من طريق الاستفادة من الضمانات المستندة إلى السياسات.

القضية د2: اشتراط وجود سجل أداء قوي

السياسة الحالية

100. **تتطلب الضمانات المستندة إلى السياسات في الوقت الراهن ضرورة وجود سجل أداء قوي.** فلكي يكون البلد مؤهلاً للحصول على ضمانات تستند إلى المخاطر، لابد له من أن يستوفي كافة معايير الأهلية للحصول على قروض سياسات التنمية وأن يكون لديه فضلاً عن ذلك سجل أداء قوي، وخطط تمويل خارجي مستدامة وإستراتيجيات اقتراض متسقة ومتماسكة، وبرامج لاكتساب القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية الدولية

بمفرده على الأمد المتوسط. ويناقش هذا القسم المتطلبات اللازمة لوجود سجل أداء قوي، أما الشرطان الإضافيان المتبقيان فسوف يخضعان للنقاش في جزء لاحق من هذه الوثيقة، وذلك في القسم الخاص بالتوسع في تقديم الضمانات المستندة إلى السياسات ليشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.

القضايا وتقييمها

101. **كان المقصود من ضرورة وجود سجل أداء قوي هو تدعيم القيمة الرمزية بالسوق لإقرار البنك لأداء البلد المعني وجدارته الائتمانية.** ويعكس ذلك فكرة أن البنك أكثر اطلاعاً من الأسواق على أداء البلدان فيما يتعلق بالبلدان المعنية وآفاق مستقبلها. وكان المقصود أيضاً من اشتراط وجود هذا السجل هو حماية البنك من مخاطر السمعة الناتجة عن احتمال إساءة الحكم على أداء البلد المعني أو أوضاع السوق. ويتفق هذا الشرط الأشد صرامة مع التوقعات بأن الضمانات المستندة إلى السياسات إنما ستُستخدم بشكل انتقائي مع البلدان التي تلبي أعلى معايير الأداء.

102. **لا توجد أدلة قوية على أن اشتراط وجود سجل أداء قوي قد عزز القيمة الرمزية بالسوق بالنسبة للضمانات المستندة إلى السياسات.** فمنذ استُحدث خيار الضمانات المستندة إلى السياسات في عام 1999، لم يقم البنك إلا بثلاث عمليات هي: الأرجنتين في عام 1999 بمبلغ 250 مليون دولار أمريكي؛ وكولومبيا في عام 2002 بمبلغ 505.6 مليون دولار؛ وصربيا في عام 2010 بمبلغ 400 مليون دولار. ورغم هذا الاستخدام المحدود، فلم يكن هناك الكثير من الأدلة على أن الضمانات المستندة إلى السياسات قد وفرت قيمة رمزية ملموسة، وذلك من حيث تأثيرها على القدرة على الوصول إلى الأسواق أو نسبة الرفع المالي أو شروطه. ولو كانت للضمانات المستندة إلى السياسات قيمة رمزية قوية، لكان من المنتظر أن يزيد عليها الطلب أثناء الأزمة المالية العالمية الأخيرة، لكن الواقع هو أن الطلب كان ضئيلاً. وربما كان من أهم الأسباب الكامنة وراء ذلك أن البنك لم تكن لديه، بالنسبة لغالبية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، سوى ميزة معلوماتية محدودة مقارنةً بما لدى الأسواق. ومع التوسع الكبير في أسواق رأس المال المعنية بالأسواق الصاعدة، صارت البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير تحظى الآن بتتبع وثيق من جانب المستثمرين المتخصصين والجهات الائتمانية الدولية. وأخيراً، فإن وجود سجل أداء قوي قد لا يكون بالضرورة مؤشراً قوياً يتيح التنبؤ بالأداء المستقبلي، ولاسيما إذا كان النظام السياسي للبلد المعني قد تغير كثيراً أو يُتوقع له أن يتغير. وفي مثل هذه الحالات، سيكون إجراء تقييم أكثر تطلعاً للأمام أمراً ملائماً.

النهج المقترح

103. **يقترح جهاز إدارة البنك إلغاء الشرط المتعلق بضرورة وجود سجل أداء قوي،** نظراً لقلة الشواهد الدالة على فاعليته في تعزيز تأثير الضمانات المستندة إلى السياسات. وبالنظر إلى أن الضمانات المستندة إلى السياسات لم تزل تخضع لسياسات عمليات الإقراض لأغراض سياسات التنمية، فسوف يظل من المتطلبات أن يتم إخضاع البرنامج الإصلاحي للبلد المعني والتزامه تجاه البرنامج للتقييم في ضوء سجل ذلك البلد. وقد وُضع تعريف سجل

الضمانات القوي اللازم لتقديم ضمانات مستندة إلى السياسات بشكل فضفاض نسبياً، بحيث يشتمل على هيكل السياسات الاجتماعية وسياسات الاقتصاد الكلي ومستوى أدائها. ورغم أن سجل الأداء بتعريفه القائم يمكن أن يدل على مدى الالتزام تجاه إصلاح السياسات التي تدعمها الضمانات المستندة إلى السياسات، فقد لا يكون بالضرورة أفضل مؤشر دال على الأداء الائتماني السيادي. وبهذا المفهوم، فإن تدني مخاطر ارتفاع المديونية وتوفر قدرات كافية على إدارتها، كما هو مقترح في المناقشات أدناه بشأن التوسع في تقديم الضمانات المستندة إلى السياسات لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، قد تكون متطلبات أكثر ملائمة.

القضية د3: متطلبات تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق

السياسة الحالية

104. **تتطلب السياسات الحالية ضرورة استخدام الضمانات المستندة إلى السياسات في تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق.** وقد شددت الوثيقة الصادرة عن مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1999 على ضرورة استخدام هذه الضمانات في تيسير الوصول إلى الأسواق، وينص منشور سياسة العمليات رقم 14.25 على أن تُقدَم مثل هذه الضمانات لمساعدة المقترضين في تحسين قدرتهم على الحصول على التمويل الخاص.

القضايا وتقييمها

105. **شكل نشوب أزمة شرق آسيا عندما فقدت البلدان فجأة قدرتها على الحصول على تمويل دولي الدافع وراء استحداث الضمانات المستندة إلى السياسات في أواخر التسعينيات.** وفضلاً عن ذلك، فقد كان أكثر البلدان النامية، في ذلك الوقت، لا يملك إلا فرصاً محدودة للاقتراض من الأسواق المالية الدولية.

106. **يبدو الشرط المتعلق بالقدرة على الوصول إلى الأسواق أقل ملائمة اليوم بالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.** فمنذ استُحدثت الضمانات المستندة إلى السياسات في أواخر التسعينيات، توسعت أسواق رأس المال المعنية بالأسواق الصاعدة بدرجة كبيرة وصار بمقدور الكثير من **البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير الحصول بمفرده على تمويل دولي.** ولذا، فقد تضاءل كثيراً طلب هذه البلدان على الضمانات المستندة إلى السياسات، ولم يكن هناك الكثير من الطلب عليها أثناء الأزمة المالية العالمية الأخيرة، رغم أنها تمثل أصلاً ذلك النوع من المواقف الذي أُنشئت هذه الأداة من أجله. وقد ساعدت الضمانات المستندة إلى السياسات التي مُنحت للأرجنتين (في السنة المالية 2000) وكولومبيا (في السنة المالية 2001) هذين البلدان في تعبئة قدر كبير من التمويل الخاص عندما كانت الأسواق في ضائقة، لكن ذلك تحقق

باستخدام هيكل الضمانات الدوارة القابلة للتجديد الذي ربما رأت الأسواق أنه يوفر تغطية كاملة للضمانات. ولم يعد البنك يستخدم هذا الهيكل المذكور للضمانات.[47]

107. **صارت الضمانات المستندة إلى السياسات في الوقت الراهن ذات فائدة محدودة بالنسبة للبلدان القادرة إلى حد ما على الوصول إلى الأسواق.** وما لم يتوفر شرط تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق الوارد ضمن التعريف الحالي الضيق، لن تستطيع البلدان استخدام الضمانات المستندة إلى السياسات في اكتساب مزايا مثل تخفيض الشروط المالية وتنويع مصادر التمويل (من خلال شرائح السوق الجديدة) أو تعزيز قدرة البلد المعني على الاستفادة من موارد البنك المتاحة. وإذا ما أُضيف ذلك إلى ما تتمتع به البلدان النامية حالياً من قدرة أفضل على الوصول إلى الأسواق، فإنه يعني المزيد من تضاؤل الفرص أمام الاستعانة بالضمانات المستندة إلى السياسات. وكانت الوثيقة الصادرة عن مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1999 قد عرَفت تحسن القدرة على الوصول إلى الأسواق بأنه زيادة حجم التمويل الخاص وإطالة أجل الاستحقاق. غير أن وثيقة المجلس اشترطت أيضاً أن تكون الضمانات المستندة إلى السياسات "ذات كفاءة مالية"، وهو ما تم تعريفه بنسبة الرفع المالي وتحسن الشروط المالية. وتم تحديد إطار تقييم مسبق للضمانات المستندة إلى السياسات يتضمن تقييم كلٍ من القدرة على الوصول للأسواق والكفاءة المالية، دون إعطاء أولوية لإحداهما على الأخرى. ويعكس هذا النهج الحقيقة المتمثلة في أن هناك ضمناً مفاضلات تحدث بين زيادة نسبة الرفع المالي، وطول أجل الاستحقاق، وزيادة القدرة على استقطاب التمويل وتقليل شروطه، ويمكن للضمانات المستندة إلى السياسات أن تسهم في تعبئة التمويل الخاص من خلال أي مزيج من هذه العوامل.

النهج المقترح

108. **يقترح جهاز إدارة البنك الاستمرار في اشتراط "تحسن القدرة على الوصول إلى الأسواق" بالنسبة للضمانات المستندة إلى السياسات، ولكن مع التوسع في تعريف تحسن هذه القدرة.** فبالإضافة إلى التعريف الحالي المتعلق بزيادة حجم التمويل الخاص وإطالة أجل الاستحقاق، سيتضمن تعريف القدرة على الوصول إلى الأسواق أيضاً حدوث زيادة ملموسة في نسبة الرفع المالي وتحسين الشروط المالية،[48] والقدرة على الوصول إلى مصادر تمويل جديدة. وبموجب السياسات الحالية، يُشترط لإعطاء ضمانة مستندة إلى السياسات أن تؤدي إلى تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق، سواء بتعظيم مبلغ التأمين الخاص أو بإطالة أجل الاستحقاق، وأن تؤدي أيضا إلى تحسين نسبة الرفع المالي وشروطه. وفي ظل الإصلاح المقترح لهذه السياسة، سيتطلب إعطاء ضمانة مستندة إلى السياسات أن يكون لها تأثير على القدرة على الوصول إلى الأسواق من خلال أي مزيج من العوامل

47 "استعراض استخدام البنك الدولي للإنشاء والتعمير لهيكل الضمانات الدوار القابل لإعادة الاستخدام"، (SecM2003-0046)، 3 فبراير/شباط 2003.

48 يشير مصطلح تحسين الشروط المالية إلى هامش الفائدة الضمني على الجزء غير المشمول بالضمان من عملية الاقتراض (والذي يتعدل بما يتفق وتأثير الحماية التي توفرها ضمانة البنك) بحيث يكون مساوياً للهامش المرجعي القابل للمقارنة للاقتراض غير المضمون أو أقل منه. وحتى مع التوسع في تعريف تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق، سيكون الهامش الضمني للفائدة على الجزء غير المضمون من القرض على أقل تقدير مساوياً للهامش المرجعي المماثل.

المحددة المذكورة. ومن ثم، فسوف يتسنى إعطاء ضمانات مستندة إلى السياسات للبلدان التي لديها بالفعل بعض القدرة على الوصول إلى الأسواق، إذا أمكن أن يكون لها تأثير ملموس من خلال نسبة الرفع المالي أو شروطه. وكما كان عليه الحال من قبل، فسيكون من الممكن الاستمرار في استخدام هذه الضمانات لمساعدة البلدان في الوصول إلى الأسواق المحكومة بقيود مشددة.

القضية د4: التوفيق بين الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية

السياسة الحالية

109. **تتسم سياسات العمليات الخاصة بالضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية بالتمايز فيما بينها.** فالسياسات الخاصة بالضمانات المستندة إلى السياسات محددة في منشور سياسة العمليات رقم 14.25، في حين أن السياسات الخاصة بقروض سياسات التنمية محددة في منشور سياسة العمليات رقم 8.60. ويحيل منشور سياسة العمليات رقم 14.25 إلى المنشور 8.60 بما يشير إلى ضرورة تلبية الضمانات المستندة إلى السياسات لكافة المتطلبات المتعلقة بقروض سياسات التنمية.

القضايا وتقييمها

110. **تشترك الضمانات المستندة إلى السياسات وقروض سياسات التنمية في العديد من الخصائص، إذ يُعد كل منهما من أدوات التمويل العامة المستندة إلى السياسات التي تساعد المقترضين في تلبية متطلبات التمويل الإنمائي ومساندة الإصلاحات المؤسسية وإصلاحات السياسات.** وفي واقع الأمر، فإن وثيقة الضمانات المستندة إلى السياسات الصادرة عن مجلس المديرين التنفيذيين في عام 1999 تصف هذه الضمانات بأنها نوع مختلط من قروض سياسات التنمية وضمانات الائتمان الجزئية. ولكن على خلاف قروض سياسات التنمية التي يقوم فيها البنك بتقديم التمويل مباشرةً، ففي حالة الضمانات المستندة إلى السياسات يتولى القطاع الخاص تقديم التمويل.

111. **استُخدمت كافة عمليات الضمانات المستندة إلى السياسات في مساندة الاستمرار في إصلاحات سابقة عليها بدأت بعمليات إقراض تستند إلى السياسات، لكن العملية كانت مرهقة لأن إيجاد رابط رسمي بين الأداتين كان مستحيلاً.** وفي أحدث حالة من هذا النوع، استلزمت عملية إعطاء صربيا ضمانات تستند إلى السياسات التبكير بإنهاء سلسلة قروض سياسات التنمية البرامجية التي كانت قائمة، ولو أنها استمرت أساساً في مساندة نفس السياسات والإصلاحات المؤسسية المعنية.

النهج المقترح

112. **يقترح جهاز إدارة البنك هيكلة الضمانات المستندة إلى السياسات كقروض سياسات تنمية ذات متطلبات إضافية مبسطة.** وسيكون من الممكن الربط رسمياً بين الضمانات المستندة إلى السياسات وبين قروض سياسات التنمية ضمن سلسلة مبرمَجة تساند نفس البرنامج الإصلاحي متوسط الأمد. وستستمر الضمانات المستندة إلى السياسات في تلبية كافة شروط الأهلية اللازمة للحصول على قروض سياسات التنمية بموجب منشور سياسة العمليات رقم 8.60. وسيكون بمقدور الجهة المقترضة أن تفضل الحصول على ضمانة مستندة إلى السياسات بدلاً من الحصول على قرض سياسات تنمية بتقييمها لمزايا تحسن قدرتها على الوصول إلى الأسواق والمقارنة ما بين التكاليف الإضافية للأولى والثانية. ويمكن الإبقاء على الضمانات المستندة إلى السياسات ضمن منشور سياسة العمليات رقم 14.25 أو إدماجها في منشور سياسة العمليات 8.60 بوصفها أحد خيارات قروض سياسات التنمية. وفي حال الأخذ بهذا النهج الأخير، فسيكون من الممكن من حيث المبدأ إعادة هيكلة أحد قروض سياسات التنمية ليصبح ضمانة مستندة إلى السياسات (ولو أن ذلك سيمثل على الأرجح عملية إعادة هيكلة كبرى تتطلب موافقة مجلس المديرين التنفيذيين). وأياً كان النهج الذي سيؤخذ به، فيكون الهدف هو تغطية كافة البنود ذات الصلة لإيجاد سياسة عمليات أكثر استقلالية تتضمن أقل قدر ممكن من الإحالة إلى غيرها من سياسات العمليات.

القضية د5: **أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط للحصول على ضمانات تستند إلى السياسات**[49]

السياسة الحالية

113. **تقتصر الضمانات المستندة إلى السياسات، مثلها في ذلك مثل ضمانات الائتمان الجزئية، على البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.** ولذا، فإن البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط تُعد في الوقت الراهن غير مؤهلة للحصول على ضمانات تستند إلى السياسات. وليس من المتاح حالياً للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط والبلدان الخليطة سوى الحصول على ضمانات مخاطر جزئية.

القضايا وتقييمها

114. **كما هو الحال بالنسبة لضمانات الائتمان الجزئية، فإن المبرر الأول لحرمان البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط من الحصول على ضمانات تستند إلى السياسات كان يتمثل في افتقارها إلى الجدارة الائتمانية اللازمة للحصول على التمويل من الأسواق الدولية.** ومن هنا، فإن نفس حجج التوسع في منح ضمانات الائتمان الجزئية لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط تنطبق كذلك على الضمانات المستندة إلى السياسات.[50] وهي باختصار أن التوسع الكبير في أسواق رأس المال المعنية بالأسواق الصاعدة وتحسن أداء

49 في المناقشات المتعلقة بالأهلية للحصول على ضمانات مستندة إلى السياسات، يشير مصطلح البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط إلى البلدان الخليطة أيضاً.

50 انظر القضية ب1 بشأن أهلية البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط للحصول على ضمانات ائتمان جزئية.

البلدان النامية أديا إلى ازدياد قدرة هذه البلدان على الوصول إلى الأسواق. ونتيجةً لذلك فقد تراجع كثيراً طلب البلدان متوسطة الدخل على الضمانات المستندة إلى السياسات في حين نشأت فرص جديدة أمام البلدان منخفضة الدخل، بما فيها البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط. وقد تحسنت القدرة على الوصول إلى الأسواق حتى بالنسبة للبلدان ذات الجدارة الائتمانية الأقل نسبياً، وذلك مع ظهور المستثمرين الدوليين ذوي القدرة الأكبر على تحمل المخاطر. غير أنه من المتوقع أن تكون الضمانات المستندة إلى السياسات فاعلة إلى أقصى الحدود بالنسبة للبلدان الأعلى دخلاً والأفضل أداءً المؤهلة للاقتراض من المؤسسة والتي اقتربت من التمتع بالقدرة على دخول الأسواق مباشرة.

115. **للتأكد من حصافة الاقتراض والإدارة الملائمة للديون أهمية خاصة بالنسبة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط**، نظراً لتدني قدراتها وافتقارها النسبي إلى الخبرة بالاقتراض السيادي التجاري. وهنا مرة أخرى، فإن نفس حجج التوسع في منح ضمانات الائتمان الجزئية لتشمل تلك البلدان تنطبق كذلك على الضمانات المستندة إلى السياسات. وقد كانت تلك البلدان على مر التاريخ أكثر قابلية للتعرض لأزمات الديون مقارنةً بالبلدان الأعلى دخلاً، وتطلب الأمر بالنسبة للعديد من هذه البلدان أن تستعين في تخفيف ديونها بمبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومبادرة تخفيض الديون متعددة الأطراف، وذلك بسبب سوء إدارتها للديون. ويمكن أيضاً للبلدان النامية أن تكون أكثر عرضةً للتقلبات في تدفقات رأس المال العالمية بالنظر إلى تواضع حجم اقتصاداتها. ورغم أن تزايد التدفقات الرأسمالية يمكن أن يجلب منافع مهمة فيما يتعلق بالاستثمار والنمو، فإن هذا لا يمكن حدوثه إلا إذا كانت لدى تلك البلدان مؤسسات مناسبة وقدرات كافية لاستيعاب هذه الموارد.

النهج المقترح

116. **يتسم الخياران الأول والثاني للتوسع في منح ضمانات الائتمان الجزئية لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط (القضية ب1) بإمكانية تطبيقهما أيضا على الضمانات المستندة إلى السياسات.** فالخيار الأول يقضي بإعطاء ضمانات مستندة إلى السياسات للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط التي تنخفض لديها مخاطر ارتفاع المديونية "الحاصلة في التقييم على "ضوء أخضر" بموجب إطار تخصيص موارد المؤسسة) ولديها قدرات كافية على إدارة الديون. ويتمثل أبرز أوجه القصور في هذا الخيار الأول في أن عدداً ضئيلاً فقط من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة هو الذي قد يفي بمتطلبات الأهلية، ومن ثم فقد لا تتوفر إلا فرص محدودة لمساعدة البلدان في تلبية احتياجاتها الإنمائية ذات الأهمية البالغة. ويوسع الخيار الثاني نطاق الأهلية ليشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة والتي تعاني مديونية متوسطة (الحاصلة على تقييم "الضوء الأصفر") فضلاً عن عدم اشتراطه صراحةً ضرورة توفر قدرات كافية على إدارة الديون. ويوسع الخيار الثاني من فئة البلدان المؤهلة للحصول على ضمانات تستند إلى السياسات، كما أن من شأنه أن يكون أكثر اتساقاً مع سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر التي تتيح مرونة أكبر أمام البلدان التي تواجه مخاطر متوسطة أو منخفضة في مديونيتها. غير أن ذلك سيزيد من مخاطر أن يصبح البنك مشجعاً على الاقتراض التجاري بالنسبة للبلدان التي تفتقر إلى القدرة على تخطيط ديونها وإدارتها. وفي ظل الخيار الثاني، سيكون البنك مشجعاً للاقتراض

السيادي التجاري من قبل بلدان لا تستطيع تحمل أعباء الاقتراض حتى ولو بالشروط الائتمانية المدعومة بشدة التي توفرها المؤسسة.

117. **يتمثل الخيار الثالث في إرجاء التوسع في الضمانات المستندة إلى السياسات لتشمل البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، وذلك إلى حين التمكن من استيعاب الدروس المستفادة من استخدام ضمانات الائتمان الجزئية في هذه البلدان.** ومن شأن ذلك أن يسمح بتعظيم الإدارة المؤسسية للمخاطر نظراً لأن المخاطر المحتملة التي ترتبط بضمانات الائتمان الجزئية أيسر في إدارتها، من بعض وجهات النظر، من الضمانات المستندة إلى السياسات. فضمانات الائتمان الجزئية تقدم مساندة موجهة لمشاريع استثمارية بعينها يمكن بسهولة تحديد عائداتها الاقتصادية والمالية. وبوجه خاص، فإن مدى كفاية العائدات لخدمة الديون هو مما يمكن بسهولة تقييمه. ومن شأن مثل هذا التقييم أن يكون أشد صعوبة وتحدياً بالنسبة للضمانات المستندة إلى السياسات التي تساند عمليات اقتراض سيادية عامة. وتنعكس هذه التفرقة على إطار سياسة البنك الخاصة بالاقتراض غير الميسر الذي يشتمل على معايير محددة خاصة بالمشروع نفسه لتقييم إمكانية الإعفاء من هذه السياسات. غير أن التسلسل في تقديم ضمانات الائتمان الجزئية على دفعات قد يعني احتمال ألا يستفيد من هذه الأداة سوى عدد محدود للغاية من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، بل وأقل منها في ظل الخيار الأول. وربما لا يتوفر في السنوات الأولى سوى القليل جداً من ضمانات الائتمان الجزئية بما لا يسمح بما يكفي من التقييم، بالنظر إلى أن ضمانات الائتمان الجزئية تميل عادةً إلى مساندة المشاريع الضخمة والمعقدة في مجالي الطاقة والبنية التحتية التي تتطلب في العادة فترة تطوير طويلة.

118. **وبشكل عام، يعتبر جهاز إدارة البنك أن الخيار الأول هو الخيار المفضل لديها.** فالخيار الثاني يحتوى على احتمال المخاطرة بتيسير البنك لعمليات اقتراض غير مستدامة. أما الخيار الثالث فإنه قد يؤدي إلى ضياع فرص لمساعدة البلدان في تلبية احتياجات تمويلها الإنمائي وقد يبدو مفرطاً في الحذر بالنظر إلى أنه لن يتوسع في إعطاء الضمانات المستندة إلى السياسات حتى للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط التي تتدنى لديها مخاطر ارتفاع المديونية ولديها قدرات كافية على إدارة الديون. وتتمثل الميزة الإضافية للخيار الأول في تطبيقه نفس معايير الأهلية مثلما يقضي الخيار المفضل للخيار الثالث المتعلق بالتوسع المقترح في إعطاء ضمانات الائتمان الجزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط.

ه. قضايا مشتركة بين كافة أنواع الضمانات

119. **من بين القضايا الرئيسية لخيارات الضمانات جميعاً ما إذا كان وجود نسبة رفع مالي ملموسة ينبغي أن تكون من المتطلبات اللازمة لعمليات الضمان التي يساندها البنك، بالنظر إلى أن الهدف الرئيسي للضمانات هو تعبئة التمويل من القطاع الخاص.** وعادةً ما يقاس مدى قدرة ضمانات البنك على الإسهام في تعبئة التمويل الخاص بنسبة الرفع المالي، وهي نسبة إجمالي التمويل الخاص (سواء كان في شكل مساهمة في أسهم رأس المال

أم في شكل ديون)[51] إلى القيمة الحالية للتغطية الضمانية.[52] وفي حال كانت نسبة القدرة على تعبئة الأموال تقارب (ولكن بشرط أن تفوق) الواحد الصحيح فإنها تمثل بذلك قدرة محدودة للغاية.

السياسة الحالية

120. **لا تتضمن السياسة الحالية توفر متطلبات محددة بشأن نسبة الرفع المالي بل تتطلب عوضاً عن ذلك أن يقدم البنك أدنى حد ممكن من الضمانات من أجل تعبئة التمويل من القطاع الخاص**، مع أخذ طبيعة كل عملية ودرجة تعقدها في الاعتبار. ولذا، فإن هناك شرطاً عاماً يقضي بأن يتحدد المستوى الملائم لتغطية الضمانات على أساس كل حالة على حدة، وذلك إدراكا لأن العمليات الأكثر تعقيداً في البلدان ذات الجدارة الائتمانية الأقل تتطلب درجة أعلى من التعزيز الائتماني. كما أن السياسة الحالية تتطلب أيضاً ألا تغطي ضمانات الائتمان الجزئية سوى جزء من الدين وأن يكون ما يتحمله القطاع الخاص من عبء هذا الدين ملائماً ومتناسباً.

القضايا وتقييمها

121. **تنطوي ضمانات المخاطر الجزئية في العادة على نسبة رفع مالي كبيرة**، ذلك أن الديون المضمونة عادة ما تكون صغيرة نسبياً مقارنةً بالتمويل الخاص لأسهم رأس المال والتمويل الخاص الإضافي غير المضمون لهذه الديون. وتحقق ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات أثراً كبيراً من خلال: (أ) تغطية جزء فقط من القرض المضمون أو إصدار السندات[53] و (ب) تحفيز التمويل الإضافي الخاص غير المضمون.

122. **وتتباين كثيراً نسبة الرفع المالي فيما بين عمليات ضمانات الائتمان الجزئية التي يساندها البنك.** فعلى مر التاريخ، كانت نسبة الرفع المالي تتراوح من أدناها وهي 1.56 نقطة في الأردن (ضمان الدفعة الأولى من أصل الدين لأداة استدانة لأجل استحقاق يمتد 10 سنوات) إلى أعلاها وهي 7.11 نقطة في الصين (ضمان سداد جزء من أصل الدين خلال آخر 3 سنوات من أجل استحقاق قرض إهلاك يبلغ أجل استحقاقه 15 سنة). وحققت أحدث ضمانة ائتمان جزئية لبوتسوانا نسبة رفع مالي بلغت قرابة 7 نقاط من خلال تغطية كل من جزء ضئيل من خدمة الدين المستحقة على القرض المشمول بالضمانة (آخر 5 سنوات من قرض إهلاك يبلغ أجل استحقاقه 20 سنة) وتحفيز قدر ملموس من التمويل الإضافي غير المشمول بضمانات من البنك. وعلى النقيض من ذلك، فقد غطت أحدث ضمانة مخاطر جزئية لصربيا جزءاً كبيراً من خدمة الدين المستحقة على القرض المشمول بالضمانة

51 عادةً ما تكون الديون الرسمية غير المضمونة من البنك، مثل عمليات إقراض مؤسسة التمويل الدولية، مشمولة ضمن إجمالي التمويل الخاص عند احتساب القدرة على تعبئة التمويل للمشاريع التي تحظى بالمساندة من ضمانات مخاطر جزئية.

52 يمكن عوضاً عن ذلك قياس القدرة على تعبئة التمويل بوصفه نسبة إجمالي التمويل الخاص غير المضمون إلى القيمة الحالية لرصيد الضمانات لدى البنك، حيث يساوي إجمالي التمويل الخاص غير المضمون صافي إجمالي التمويل الخاص من القيمة الحالية لرصيد الضمانات لدى البنك.

53 لا يضمن ما يوفره البنك من ضمانات الائتمان الجزئية أو الضمانات المستندة إلى السياسات إلا جزءاً معيناً من مدفوعات الفوائد أو أصل الدين المكفول بالضمانة. أما بالنسبة للمدفوعات غير المشمولة بالضمان فإن البنك لا يُشرك المقرضين من القطاع الخاص في وضعه كدائن له الأفضلية.

(الدفعة الأولى من أصل الدين على قرض يبلغ أجل استحقاقه 6 سنوات). ونتيجة لذلك، حققت عملية ضمان المخاطر الجزئية نسبة رفع مالي بلغت 1.19 نقطة فقط. وبدلاً من تعزيز نسبة الرفع المالي، تمثلت المساهمة الكبرى للضمانة في تيسير القدرة على دخول السوق في وقت اتسم بحالة من عدم وضوح الرؤية كانت تسود المنطقة وتنويع مصادر التمويل لهذا البلد بدخوله سوق القروض الدولية لأول مرة.

123. **عندما تم "إدماج" ضمانات البنك في عام 1994، جرى بحث الحد الأدنى لنسبة الرفع المالي وتقرر صراحةً استبعادها.** وكانت خلاصة ما توصل إليه البحث هي أن وضع حد أدنى لنسبة الرفع المالي سيكون أمراً غير ملائم إذ إن الحكم على مدى تحقق أثر كبير لابد أن يأخذ في اعتباره الظروف الخاصة بالمشروع وبالبلد المعني علاوة على الأوضاع السائدة بالسوق. وعوضاً عن ذلك فقد تقرر اتباع نهج أكثر عمومية ومرونة يقوم على أساس الشرط السابق ذكره والخاص بألا يقدم البنك ضمانات إلا إلى الحد الضروري.

124. **قد لا يؤدي إعطاء أولوية لنسبة الرفع المالي في جميع الحالات إلى تعظيم مزايا تحين القدرة على الوصول إلى الأسواق بالنسبة للبلد المعني،** بالنظر إلى أنه يمكن أن تكون هناك مفاضلات بين زيادة نسبة الرفع المالي وغيرها من عوامل تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق بما في ذلك إطالة أجل الاستحقاق، وتحسين شروط الاقتراض غير المشمول بضمانات، وتنويع مصادر التمويل الخاص. ومن شأن ذلك أن يعزز الحجة المؤيدة للإبقاء على بعض المرونة في النهج المؤدي إلى تعزيز نسبة الرفع المالي. وتدعم إمكانية حدوث مفاضلات الإصلاح المقترح لشروط منح الضمانات المستندة إلى السياسات من أجل تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق، وهو ما يتيح أساساً تحقق رفع مالي منخفض نسبياً إذا كان بالإمكان تحسين القدرة على الوصول إلى الأسواق استناداً إلى عوامل أخرى (انظر القضية د3)

النهج المقترح

125. **يقترح جهاز إدارة البنك أن تنص السياسة الجديدة على أن نسبة الرفع المالي تمثل أحد الاعتبارات الرئيسية في تقديم ضمانات البنك.** وبذلك ستشمل كل علمية ضمان مناقشة نسبة الرفع المالي، آخذة في الاعتبار ظروف المشروع والبلد المعني والأوضاع السائدة في السوق، وسيكون ذلك جزءاً رئيسياً من استعراض جهاز إدارة البنك للعملية المقترحة. وإذا ما كانت هناك مفاضلة ما بين نسبة الرفع المالي وغيرها من المزايا المالية للضمانة (بما في ذلك إطالة أجل الاستحقاق، وتحسين شروط الاقتراض غير المشمول بضمانات، والوصول إلى مصادر جديدة للتمويل الخاص)[54] فسيتم إخضاع ذلك للتحليل وأخذه في الاعتبار في مناقشة واستعراض المستوى الملائم للرفع المالي. وقد يكون الانخفاض النسبي في نسبة الرفع المالي أمراً مقبولاً إذا ما اتسمت الضمانة بمزايا مالية أخرى ذات أهمية وكان من الممكن الاحتجاج عن حق بأن زيادة هذه المزايا ذو أهمية أكبر لمعالجة احتياجات البلد المعني.

54 يمكن، على سبيل المثال، ألا تتحقق القدرة على الرفع المالي إلا على حساب شروط تمويل أعلى أو آجال استحقاق أقصر.

خامساً. إجراءات البنك الخاصة بالضمانات

126. **في إطار عملية تحديث الضمانات، ستتم مراجعة إجراءات البنك (الواردة بمنشور سياسة العمليات رقم 14.25) وإعادة النظر فيها إذا لزم الأمر.** وستتمثل أهم الأهداف من وراء ذلك في إيضاح وتدعيم متطلبات الإشراف والتقييم والتوفيق بين هذه الإجراءات وبين إجراءات منح القروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية حسب الضرورة. وسيتم إعداد سياسة عمليات أكثر تبسيطاً وتوحيداً تشمل الإصلاحات الإجرائية المذكورة أدناه وتعكس إصلاحات السياسات المقترحة في وثيقة النهج هذه.

127. **تتطلب عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع بشكل عام مزيداً من الوقت والموارد أكثر مما تتطلبه القروض الاستثمارية، ولكن هذا يعكس في المقام الأول طبيعة المشاريع المعنية أكثر مما يعكس وجود اختلافات كبرى في المتطلبات الخاصة بالنظر في الطلبات.**[55] فأكثر الضمانات المستندة إلى المشاريع تساند مشاريع ضخمة ومعقدة في مجالي الطاقة والبنية التحتية تتطلب الكثير من إجراءات العناية الواجبة. وتنجم أية تكاليف إضافية أو تعقيدات عن ضرورة التعامل مع الأسواق المالية، وكذلك مع الجهات الراعية للمشاريع والمستثمرين من القطاع الخاص في حالة ضمانات المخاطر الجزئية. ويبلغ متوسط زمن إعداد البنك الدولي لعملية ضمانات مخاطر جزئية نحو 18.8 شهر، بمتوسط تكلفة يبلغ 800 ألف دولار أمريكي، في حين يبلغ متوسط زمن إعداد المؤسسة الدولية للتنمية لعملية ضمانات مخاطر جزئية 20 شهراً وبتكلفة متوسطها 800 ألف دولار أيضاً، باستثناء مشروع نام ثيون 2 للكهرباء بجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية الذي تكلف إعداده أكثر من 5 ملايين دولار.

128. **تتشابه المتطلبات الداخلية الخاصة بالنظر في طلبات الحصول على ضمانات إلى حد بعيد مع مثيلاتها الخاصة بالقروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية.** وتتمتع إجراءات النظر في طلبات الضمانات بعدة سمات توفر المزيد من المرونة مقارنةً بغيرها من الأدوات. ولا تنطبق سياسات البنك الخاصة بالتوريدات (منشور سياسة العمليات 11.0) والإدارة المالية (المنشور 10.02) مباشرة على عمليات تقديم الضمانات. ومن الممكن عرض الضمانات على مجلس المديرين التنفيذيين قبل الانتهاء من المفاوضات. وكما هو مقترح في وثيقة النهج هذه، فسوف يتم التوفيق بين متطلبات الإشراف الخاصة بالضمانات المستندة إلى المشاريع حتى ما بعد الانتهاء من إنجاز المشروع المعني، ولاسيما فيما يتعلق بالإجراءات الوقائية، وبين متطلبات القروض الاستثمارية. فكافة عمليات الضمانات تتطلب العرض المنتظم على مجلس المديرين التنفيذيين، في حين أن القروض الاستثمارية وقروض سياسات التنمية أمامها خيار آخر هو اتباع الإجراءات المبسطة للمجلس (streamlined Board processing). ومن المحتمل أن يتم في إطار عملية تحديث الضمانات استحداث إجراءات مبسطة لنظر المجلس في الضمانات.

55 تنعقد المقارنة بين ضمانات البنك وبين الإقراض الاستثماري وقروض سياسات التنمية. وبالنسبة لمشاريع القطاع الخاص يمكن أن تكون المقارنة أيضاً بين متطلبات نظر البنك في تقديم ضمانات ومتطلبات مؤسسة التمويل الدولية. غير أن هذه قضية تنطبق بشكل أوسع على مساندة مجموعة البنك الدولي لمشاريع القطاع الخاص وبالتالي تخرج عن نطاق منظور وثيقة النهج هذه.

129. **يعتزم جهاز إدارة البنك تطبيق النهج المستند إلى المخاطر الوارد ضمن المبادرات الأخيرة الخاصة بإصلاح نظام منح القروض الاستثمارية على عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع**، وهو ما من شأنه أن يعزز التوفيق بينها وبين إجراءات النظر في القروض الاستثمارية. ونتيجة لذلك، فسيتحتم على عمليات الضمانات المستندة إلى المشاريع أن تشتمل على وضع إطار لتقييم مخاطر العمليات (ORAF) بحيث يحدد مستوى المخاطر مدى إجراءات النظر في الطلب على أساس نظام يتألف من مسارين. وبالفعل يجرى اتباع هذا النهج الجديد الخاص بتقييم المخاطر في مشروع حديث في طور الإعداد حالياً لمنح نيجيريا ضمانات مخاطر جزئية.

130. **قد يتعين على جهاز إدارة البنك النظر في النص صراحةً على إجراءات البنك فيما يتعلق بإعادة هيكلة عمليات الضمانات**، بما في ذلك إمكانية القيام بإعادة هيكلة تشمل إمكانية التحول من الإقراض إلى إعطاء الضمانات أو العكس. وكما هو الحال بالنسبة للإجراءات الحالية لعمليات الإقراض، فمن المتوقع لإجراءات إعادة هيكلة الضمانات أن تشتمل على وضع نهج يميز بين الاثنين وفقاً لدرجة أهمية إعادة الهيكلة.

131. **لابد لمتطلبات التقييم المسبق الجديدة من أن تعكس أي تعديل في متطلبات الأهلية بالنسبة لمختلف أدوات الضمانات.** وتبعاً لما إذا كانت إصلاحات السياسات المقترحة ستحظى بالموافقة، فقد يتطلب الأمر أن يشتمل التقييم المسبق لعمليات الضمان على تقييم محدد لنسبة الرفع المالي، ومستوى المديونية، والقدرة على إدارة الديون، وتحسن القدرة على الوصول إلى الأسواق حسب التعريف الجديد الأكثر اتساعاً، ومدى ملائمة توزيع المخاطر ضمن أية عملية ضمانات مخاطر جزئية. وربما استلزم الأمر أن توضع لوثائق التقييم المسبق للمشاريع ووثائق البرامج نماذج مصممة خصيصاً لعمليات الضمانات.

132. **هناك ضرورة جوهرية لتدعيم الإشراف على عمليات الضمانات وتقييمها.** فإجراءات البنك الحالية تتطلب استمرار الإشراف على عمليات الضمانات وعلى إعداد تقارير أوضاع التنفيذ (ISRs) حتى انتهاء سريان الضمانة. كما أن كافة عمليات الضمانات تحتاج أيضاً إلى إخضاعها لتقييم رسمي، من خلال إعداد تقارير إنجاز التنفيذ (ICRs). وتتطلب إجراءات البنك الحالية قيام موظفي البنك بمكاتب مناطق عمله ووحدة اقتصاديات التمويل معاً بالإشراف على عمليات ضمانات البنك وتقييمها. وهناك حاجة إلى المزيد من إيضاح وتدعيم المتطلبات الأساسية للإشراف والتقييم. كما ينبغي إدراج عمليات الضمانات رسمياً ضمن المتابعة لمحفظة عمليات البنك بالكامل. ففي الوقت الراهن، لا يشتمل تعريف البنك المعتاد لمحفظة العمليات على عمليات الضمانات، ومن ثم فإنها مستبعدة من عملية المتابعة المنتظمة على مستوى البنك ككل لدرجة امتثال تقارير أوضاع التنفيذ وتقارير إنجاز التنفيذ للإجراءات المتعارف عليها. ومن شأن إيجاد بوابات إلكترونية للعمليات، وإعداد تقارير عن أوضاع التنفيذ وتقارير عن إنجاز التنفيذ مصممة خصيصاً من أجل عمليات الضمانات أن ييسر أيضاً القيام بالإشراف والتقييم والمتابعة المنتظمة لهذه العمليات.

133. **لابد للبنك أيضا، فيما يتعلق بعمليات الضمانات، من أن ينظر في نُهُجه الخاصة "بالعناية الواجبة بالنزاهة" فيما يخص مختلف الأطراف المحتمل ضلوعها في عمليات الضمانات.** فمؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار لديهما بالفعل إجراءات مصممة لتحديد مخاطر السمعة المتصلة بالمشاركين المحتملين

في مشاريعهما، سواء كانوا من المقترضين، أم الجهات الراعية للمشاريع، أم حاملي الضمانات، أم غيرهم من الأطراف. ويتمثل الغرض من وراء ذلك في الحيلولة دون مشاركة أية أطراف تشكل مخاطر فساد عالية أو تتطلب علاجاً وإصلاحاً قبل المضي قدماً في تنفيذ المشروع. ولدى المؤسستين أيضاً إجراءات للكشف على أسماء من قد يشاركون في مشروع ما من واقع قوائم المراقبة الدولية المعنية بالفساد، وغسل الأموال، وتمويل الإرهاب. وسوف ينظر جهاز إدارة البنك في اتباع مثل هذه الإجراءات في عمليات إعطاء الضمانات، آخذاً في اعتباره الموارد والمهارات المطلوبة للقيام بمثل هذا النوع من إجراءات العناية الواجبة.

134. **بالإضافة إلى إعادة النظر في سياسة عمليات الضمانات، يعتزم الجهاز الإداري للبنك وضع سياسات وإجراءات تتعلق بالشفافية الضريبية للعمليات الحاصلة على ضمانات من البنك الدولي.** ومن المتوقع أن تكون هذه السياسات متسقة مع السياسات التي يقرها مجلس المديرين التنفيذيين فيما يتعلق بعمليات الوكالة الدولية لضمان الاستثمار (MIGA) ومؤسسة التمويل الدولية (IFC) ووحدة شؤون الخزانة.

135. **ربما كان الوقت الملائم للدخول رسمياً في عمليات مع السوق في حاجة إلى مزيد من الإيضاح.** فجس نبض الأسواق والحوار مع المقرضين والجهات الراعية للمشاريع إنما يحدثان بالضرورة في مستهل عمليات إعداد الضمانات. ويتم إبلاغ المقرضين والجهات الراعية للمشاريع المحتملين باستعداد البنك للنظر في تقديم ضمانة ما، ربما تكون من المتطلبات في مرحلة مبكرة من دورة المشروع، *مع التنبيه على* أن ذلك يخضع لإجراءات العناية الواجبة الخاصة بالمشاريع المعنية، ومدى امتثالها لسياسات البنك المعمول بها في هذا الشأن وموافقة جهاز إدارة البنك ومجلس المديرين التنفيذيين. ومع أنه من الجائز أن تقوم الجهة المقترضة في مرحلة مبكرة باختيار ضامني السندات أو من يتولون الترتيبات بالبنك الذي يقود عملية الضمان من أجل إعداد عمليات ضمان معينة، فإن البنك يذكِر الجهة المقترضة وضامنيها وينصح بإصدار سندات للجمهور العام أو للمؤسسة المنظمة للقروض المشتركة لدى موافقة مجلس المديرين التنفيذيين.[56] غير أنه تظل هناك بواعث قلق من إمكانية أن تؤدي المشاركة رسمياً في عمليات مع الأسواق قبل مراجعة جهاز إدارة البنك لها وموافقة مجلس المديرين التنفيذيين عليها، وذلك على سبيل المثال ببدء عملية تقديم عطاءات لضمان الدين، إلى تقييد عملية صنع القرار بالبنك وربما تعريض البنك لمخاطر تمس بسمعته إذا قرر ألا يمضي قدماً في عملية الضمان.[57] ولابد من موازنة مثل هذه المخاوف بضرورة وضع وثائق وشروط ضمان للمشروع سبق وأن حظيت بقدر كاف من التفاوض قبل أن ينظر فيها المجلس.

---

56 في حالة عمليات ضمانات القروض السابقة، كان يتم اختيار البنوك الضامنة بواسطة الحكومة قبل وقت طويل من الموعد المحدد للعرض على مجلس المديرين التنفيذيين مع توجيه التنبيه المعتاد. وفي حالة عمليات أسواق رأس المال السابقة كان يتم اختيار الضامنين بواسطة الحكومة مع توجيه التنبيه المعتاد قبل العرض على مجلس المديرين التنفيذيين للحصول على موافقته وكان من الواضح أن أحداً من الضامنين لا يبدأ جولة ترويجية أو يصدر سندات قبل الموافقة الرسمية لمجلس المديرين التنفيذيين للبنك. وبالمثل، لم يكن أحد من القائمين بالترتيبات يبدأ حملة تجميع قرض مشترك إلا بعد أن يوافق المجلس.

57 يلاحَظ أن الحكومة قد تلغي أيضاً عملية تقديم العطاءات لأي تعامل، وهو أمر تتفهمه الأسواق جيداً.

سادساً. آفاق المستقبل والمشاورات

136. **تقترح هذه الوثيقة نهجاً لتحديث سياسة عمليات البنك الخاصة بالضمانات التي يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية.** وقد حددت الوثيقة طائفة من قضايا سياسات العمليات التي يرى جهاز إدارة البنك أنها بحاجة إلى مراجعة ووضعت بدائل محتملة لتعديل أو تغيير بنود السياسات من أجل معالجة هذه القضايا. وهذا التحديث المقترح للسياسات جزء من البرنامج الأوسع نطاقاً الجاري تنفيذه لتعزيز استخدام الضمانات بغية تحقيق أقصى إمكانيات هذه الأداة لخدمة الاحتياجات الإنمائية للبلدان الأعضاء.

137. **يرى جهاز إدارة البنك أن تحديث سياسة العمليات أمر ضروري لتعزيز طلب العملاء على الضمانات وزيادة عدد العمليات.** وتشير المشاورات الداخلية التي جرت مع مختلف مكاتب مناطق عمل البنك، ولاسيما مكتب منطقة أفريقيا، إلى أن البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط سوف تستجيب لعرض ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات. وقد يزيد أيضاً طلب العملاء على الضمانات المستندة إلى السياسات الإمكانية المقترحة لضمان التمويل الخاص المحلي، وذلك بالنظر إلى اهتمام صناديق معاشات التقاعد المحلية والبنوك التجارية بالأصول ذات آجال الاستحقاق الأطول مما هو متاح حالياً في الكثير من البلدان. غير أن الطلب على الضمانات بالمقارنة بالطلب على قروض البنك سيظل مقيداً نسبياً بعوامل تكمن في صلب طبيعة الأداة نفسها: فعمليات الضمان يشارك فيها طرف ثالث؛ والضمانات إنما تناسب في المقام الأول مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الضخمة والمعقدة والتي يتطلب تطويرها تكلفة عالية ووقتاً طويلاً؛ وتكاليف الاقتراض بضمانات قد تتجاوز تكاليف الاقتراض من مصادر رسمية. وبشكل عام، يتوقع جهاز إدارة البنك أن تزيد حصة الضمانات في محفظة عمليات البنك، ولكنها ستظل صغيرة نسبياً.

138. **يسعى جهاز إدارة البنك للحصول على تعليقات ومدخلات أصحاب المصلحة الخارجيين.** وتعكس هذه النسخة من الوثيقة توجيهات أعضاء اللجنة المعنية بالفاعلية الإنمائية. وقبل التقدم إلى مجلس المديرين التنفيذيين بوثيقة نهائية للسياسات كي يوافق عليها، يدعو جهاز إدارة البنك الأطراف الخارجية المهتمة والمعنية باستخدام البنك للضمانات لأن تتقدم بآرائها ومقترحاتها. وربما يريد أصحاب المصلحة التركيز على التساؤلات التالية:

- ما رأيكم في كيفية تصميم أداة الضمانات بما يكفل مساعدة البلدان النامية بأفضل شكل ممكن على تلبية احتياجاتها اللازمة لتمويل التنمية؟

- هل توافقون على الرأي القائل بأن إصلاح السياسات المقترح سيتيح استفادة أفضل، وأكثر فاعلية، وأوسع نطاقاً، من أداة الضمانات الخاصة بالبنك، في ظل مختلف أنواع الظروف؟

- هل توافقون على الاقتراح الخاص باستحداث ضمانات ائتمان جزئية (سواء كانت مباشرة أم مستندة إلى السياسات) للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، ولكن بشرط تلبيتها لمعايير أهلية تكفل خضوع الديون الناجمة عن ذلك لإدارة تتسم بالحصافة والاستدامة؟

- هل توافقون على المقترحات الخاصة بتحقيق المزيد من الانسجام والتوافق بين متطلبات السياسات المرتبطة بالضمانات المستندة إلى المشاريع لصالح عمليات الاستثمار، بما في ذلك التوفيق بين مسؤوليات الإشراف على السياسات الوقائية الخاصة بالبنك؟

- هل توافقون على المقترحات الخاصة بتحقيق المزيد من الانسجام والتوافق بين متطلبات السياسات المرتبطة بالضمانات المستندة إلى المشاريع وتلك المتعلقة بقروض سياسات التنمية؟

- هل توافقون على الاقتراح الخاص ببحث إمكانية منح ضمانات لمساندة المشاريع منخفضة الانبعاثات الكربونية بغية التصدي لتغيرات المناخ، وكذلك لأدوات التحوط؟

- هل لديكم اقتراحات أو تعليقات أخرى؟

المرفق أ: تطور سياسة ضمانات البنك

1. في حين كانت اتفاقية إنشاء البنك ترمي لأن تصبح ضمانات القروض هي الأداة الأولى لمساندة البنك الدولي للإنشاء والتعمير لعمليات إعادة البناء والتنمية، فقد تبين أن البلدان الأعضاء تحبذ الإقراض المباشر لأسباب عدة من بينها شروطها الأكثر قبولاً وعدم وجود تمييز بين الائتمانات. وبرز الاهتمام بضمانات البنك في الثمانينيات عندما بدا واضحاً أن الاحتياجات اللازمة لاستثمارات البنية التحتية تفوق قدرة الكثير من البلدان على توفير التمويل العام أو الاقتراض من المصادر الرسمية. وفي البداية لم يكن البنك يستخدم الضمانات إلا في اجتذاب التمويل الخاص للمشاركة في المشاريع التي يمولها البنك، وذلك أولاً من خلال برنامج القروض من الفئة ب (1983–1988) ثم ببرنامج التوسع في التمويل المشترك (1989–1994).[1] وفي عام 1994، قام البنك بإدماج أداة الضمانات في وثيقة سياسات ظلت منذ ذلك الحين تنظم استخدام ضمانات المخاطر الجزئية وضمانات الائتمان الجزئية لمشاريع القطاعين العام والخاص في البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير.[2] وبتوسيعه لنطاق القابلية للحصول على الضمانات وزيادته لمرونتها، كان البنك يستجيب لتقديرات نمو احتياجات تمويل البنية التحتية، ونشوء شراكات ضخمة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك احتياج الاقتصادات الصاعدة إلى اجتذاب رأس المال الخاص من أجل الاستثمارات الإنمائية طويلة الأمد بدلاً من الاستثمارات قصيرة الأمد والاستثمارات غير المباشرة في حوافظ الأسهم. وأصبحت ضمانات المخاطر الجزئية متاحة للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط في عام 1997، بما فيها ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير من أجل المشاريع المقصورة[3] وضمانات المؤسسة من أجل مشاريع القطاع الخاص غير المؤهلة للحصول على ضمانات مقصورة.[4] واستُحدثت الضمانات المستندة إلى السياسات في عام 1999 من أجل مساعدة البلدان المقترضة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير من ذوي البرامج الإصلاحية القوية في اكتساب أو استعادة القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية الدولية التي كانت قد أُغلقت مؤقتا في وجه عدد من الاقتصادات الصاعدة إبان الأزمة المالية الآسيوية.[5] وفي عام 2002، قام جهاز إدارة البنك بتلخيص وثائق سياسة الضمانات التي وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين منذ عام 1994 في شكل منشور سياسة العمليات (OP 14.25) كما أصدر منشور إجراءات البنك (BP 14.25). وأعيد إصدار منشور سياسة العمليات/إجراءات البنك رقم 14.25 في عام 2005 لتوضيح متطلبات التوريدات والإشراف وتحديث رسوم الضمانات.

---

1 انظر: تعزيز استخدام ضمانات البنك الدولي كأداة عمليات، استعراض لبرنامج ضمانات البنك الدولي (R2000-215; IDA/R2000-215)، 19 ديسمبر/كانون الأول 2000.

2 انظر: إدماج الضمانات كأداة عمليات (R94-145)، 14 يوليو/تموز 1994.

3 انظر: استخدام ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مساندة المشاريع الخاصة المحاطة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية فقط، (R97-85; IDA/R97-36)، 28 أبريل/نيسان 1997.

4 انظر: اقتراح بشأن ضمانات المؤسسة الدولية للتنمية في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط (IDA/R97-135)، 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1997.

5 انظر: ضمانات البنك الدولي المستندة إلى السياسات (R99-53)، 20 أبريل/نيسان 1999.

2. **برنامج القروض من الفئة ب.** أتاح برنامج القروض من الفئة ب (1983–1988) للمقرضين من البنوك التجارية المشاركة في تمويل مشاريع البنك حرية الاختيار ما بين الضمانات، ومشاركة البنك المباشرة في القروض، وقبول البنك لالتزام طارئ بتمويل ما تبقى من أصل الدين عند حلول أجل الاستحقاق النهائي. وكانت ضمانات القروض من الفئة ب عبارة عن ضمانات ائتمان جزئية تقتصر على سداد أصل ديون القروض التجارية متأخرة الاستحقاق. وتم إنجاز 5 ضمانات قروض من الفئة ب من بينها 4 كانت جزءاً من برامج منسقة لإعادة هيكلة الديون لبلدان أمريكا اللاتينية المثقلة بالديون. وتم إيقاف العمل ببرنامج القروض من الفئة ب في عام 1988 بسبب المخاوف من المخاطر التي يتعرض لها البنك والناجمة عن ترتيبات المشاركة في سداد قروض المشاركة المباشرة.

3. **برنامج التوسع في التمويل المشترك.** استمرت ضمانات الائتمان الجزئية في ظل برنامج التوسع في التمويل المشترك (1989–1994) كأداة لاجتذاب التمويل الخاص المشترك لصالح المشاريع العامة والمشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص التي تدخل ضمن برنامج إقراض البنك. وتم التوسع في مصادر رأس المال الخاص من خلال السماح باستخدام ضمانات برنامج التوسع في التمويل المشترك لتشمل السندات فضلاً عن القروض التجارية، ولكن مع الإبقاء على القيد الخاص بحدود سداد أصول الدين ذات الآجال المتأخرة. وفي عام 1991، تم توسيع مفهوم الضمانات من أجل السماح بمساندة مشاريع القطاع الخاص. واستبعد برنامج التوسع في التمويل المشترك المشاريع المقامة في أي بلد قام بعملية إعادة هيكلة للديون خلال السنوات الخمس السابقة. وفي إطار البرنامج بدأت ست عمليات ضمان، وصلت إحداها (في هنغاريا) إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية قبل إدماج الضمانات في عمل البنك، ولم تصل عملية أخرى (في الهند) إلى هذه المرحلة بسبب ضعف ثقة المستثمرين في ذلك الوقت، وبلغت العمليات الأربع الأخرى مرحلة الإغلاق بعد إدماج الضمانات (وبينها مشاريع كهرباء في الفلبين والصين وباكستان ومشروع للاتصالات في الأردن). وباستثناء باكستان، كانت كلها عمليات ضمانات ائتمان جزئية تدعم إصدار سندات والحصول على قروض مشتركة من أجل التمويل المشترك لمشاريع للقطاع العام، وكانت أربع عمليات منها تغطي سداد الدفعة الأولى من أصل الدين وواحدة (في الصين) تدعم السداد المتأخر لأصل الدين. وقد صُممت الضمانة المقدَمة لمشروع مركز توزيع الكهرباء في باكستان بغية تعبئة التمويل الخاص المشترك لمشروع يتبع القطاع الخاص. وبفضل سماحها بالفصل بين المخاطر السياسية والتجارية، كانت هذه أول ضمانة مخاطر جزئية يقدمها البنك.

4. **إدماج الضمانات في عمل البنك.** في عام 1994، أقر البنك رسمياً تقديم الضمانات كواحدة من أدوات البنك العادية لمساندة المشاريع المقامة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير – باعتبارها أداة يمكن استخدامها بشكل قائم بذاته أو بالترافق مع أداة الإقراض الاستثماري في كل مشروع يجوز للبنك أن يسانده من خلال منحه قرضاً.[6] واستحدثت وثيقة "إدماج الضمانات في عمل البنك" التي أقرها مجلس المديرين التنفيذيين (والمشار إليها فيما يلي باسم وثيقة إدماج الضمانات) بديلين يتسمان بالمرونة لاستخدام هذه الأداة – في شكل ضمانات مخاطر جزئية بالنسبة لمشاريع القطاع الخاص وفي شكل ضمانات ائتمان جزئية بالنسبة لمشاريع

6 إدماج الضمانات كأداة عمليات، المرجع السابق.

القطاع العام[7] -- بحيث يسمحان بمختلف هياكل ومستويات التغطية المناسبة لتعبئة التمويل الخاص للمشروع المعني. (ويرد أدناه وصف لأبرز سمات هذين البديلين). كما اشتملت وثيقة إدماج الضمانات أيضاً على صياغة بنود السياسات المشتركة التي تنظم استخدام كافة أنواع الضمانات.

5. ***ضمانات المخاطر الجزئية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية.*** حتى عام 1997، لم تكن جهود البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط لاجتذاب التمويل الأجنبي الخاص لمشاريع التنمية تلقى المساندة من مجموعة البنك الدولي إلا من خلال مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار والقليل من قروض البنك الدولي للإنشاء والتعمير المقصورة ذات التعزيزات الائتمانية المتعلقة بالنقد الأجنبي. ورغم أن التفويض الممنوح للمؤسسة يقضي بأن تتحمل المخاطر الائتمانية عن البلدان الأشد تعرضاً للمخاطر، فإنها لم تكن تقدم تمويلاً مباشراً لمشاريع القطاع الخاص، وذلك في المقام الأول بسبب التنافس على طلب الموارد الميسرة المحدودة من القطاعات الأخرى التي لا تستطيع اجتذاب موارد خاصة وما يرتبط بذلك من ارتفاع تكاليف الفرصة البديلة. وفي مواجهة ازدياد الطلب على تخفيف المخاطر، واعترافاً بوجود فجوة في نوعية الأدوات المعروضة، جعل البنك الدولي للإنشاء والتعمير ضمانات المخاطر الجزئية متاحة للمشاريع المقصورة وكذلك فعلت المؤسسة بالنسبة لمشاريع القطاع الخاص غير المؤهلة للحصول على ضمانات مقصورة والتي لا يتاح لها الحصول على ما يكفي من المساندة من مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار. وكلا النوعين من ضمانات المخاطر الجزئية غير قابل للتعجيل به، فهما يقصران، على سبيل المثال، التزامات الدفع الواقعة على عاتق البنك الدولي للإنشاء والتعمير أو المؤسسة على أصل الدين السنوي والتزامات الفوائد المجدولة أصلاً بموجب اتفاقية ضمان القرض.

- ***الضمانات المقصورة.*** اعتباراً من عام 1997، يجوز للبنك الدولي للإنشاء والتعمير أن يقدم ضمانات مخاطر جزئية لمشاريع بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط التي تتيح تعزيزات ائتمانية فيما يتعلق بالنقد الأجنبي بإدرارها عائدات بالنقد الأجنبي خارج البلد المعني.[8] ويُنتظر من الحكومة أن تستخدم عائداتها من المشاريع المقصورة لأغراض التنمية الإنتاجية. ويقلل البنك الدولي للإنشاء والتعمير من احتمالات تعرضه للمخاطر من خلال ما يلي: (1) التأكد من أنه سيكون لدى البلد المعنى نقد أجنبي يكفي للوفاء بالتزاماته بموجب شروط التعويض إذا ما طُلب سحب مبلغ الضمانة؛ (2) ألا يضمن عادة أكثر من 25 في المائة من تمويل المشروع؛ (3) تحقيق تطور من خلال وضع ترتيبات ملائمة مثل وجود حسابات ضمان مقيد بالخارج ووجود احتياطيات لخدمة الديون مرضية للبنك؛ و (4) وضع حد

7 لم تستبعد وثيقة السياسات صراحةً استخدام ضمانات الائتمان الجزئية من أجل مشاريع القطاع الخاص أو ضمانات المخاطر الجزئية من أجل مشاريع القطاع العام. لكنها نصت فعلاً على أن مبرر مساندة أحد مشاريع القطاع الخاص من خلال ضمانة لا من خلال قرض يتوقف على رصيد تعرض البنك (والحكومة) للمخاطر الجزئية. ومثلها في ذلك مثل قروض البنك، فإن ضمانات الائتمان الجزئية التي يقدمها البنك قد تشمل التعرض لمخاطر شاملة. أما في مشاريع القطاع العام فإن الحكومة هي التي تتحمل في العادة كافة المخاطر ويقتصر الغرض من وراء تقديم الضمانة في تحسين حجم وشروط التمويل الخاص للمشاريع.

8 استخدام ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير في مساندة المشاريع الخاصة المقصورة بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط، المرجع السابق.

أقصى للالتزامات السنوية تجاه إجمالي مبلغ الضمان بما لا يتجاوز 300 مليون دولار أمريكي. وفي عام 2009، خلُص جهاز إدارة البنك إلى أن التعزيز الائتماني ذا الصلة بالنقد الأجنبي يمكن أيضاً تحقيقه بواسطة مشاريع لا تدر هي نفسها نقداً أجنبياً ولكنها تتمتع بتدفقات مالية قوية من خلال اتفاقية توريد مباشر لطرف ذي جدارة ائتمانية قوية، مع تحقيق التعزيز المطلوب من خلال تخصيص مصدر بديل قائم بالفعل للنقد الأجنبي يتمتع بتحوط محكم في شكل حساب ضمان مقيد مخصص لإيداع مدفوعات خدمة الدين.

- ***ضمانات المؤسسة الدولية للتنمية.*** في أكتوبر/تشرين الأول 1997، وافق المديرون التنفيذيون على برنامج تجريبي رائد بقيمة 300 مليون دولار أمريكي تستطيع من خلاله المؤسسة أن تقدم ضمانات مخاطر جزئية لمشاريع القطاع الخاص بالبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة فقط ولكنها ليست مؤهلة للحصول على ضمانات مقصورة والتي لا يتاح لها الحصول على ما يكفي من الدعم من مؤسسة التمويل الدولية أو الوكالة الدولية لضمان الاستثمار.[9] وتقررت زيادة حجم البرنامج التجريبي إلى 500 مليون دولار في عام 2004.[10] وتم التوسع في نطاق الأهلية ليشمل أيضا المشاريع المقامة بالبلدان الخليطة، وتم تعزيز حوافز استخدام الضمانات بتخفيض مبلغ ارتباطات المؤسسة المطلوب لدعم ضمانات جديدة من 100 في المائة إلى 25 في المائة.[11] وتم في عام 2009 إدماج إجراءات ضمانات المخاطر الجزئية التي تعطيها المؤسسة، وتم إقرار سقف للبرنامج لا يتجاوز مبدئياً 1.5 مليار دولار لإغراض إدارة المخاطر.

6. ***الضمانات المستندة إلى السياسات.*** فقد عدد من الاقتصادات الصاعدة مؤقتاً قدرته على دخول أسواق المال الدولية إبان الأزمة المالية في شرق آسيا وما تلاها من ضائقة ائتمان عالمية في أواخر التسعينيات. وفي عام 1999، استحدث البنك الضمانات المستندة إلى السياسات لمساعدة البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير ذات السياسات الاقتصادية السليمة في اكتساب، أو إعادة اكتساب، أو تحسين قدرتها على الحصول على تمويل أجنبي خاص.[12] ولابد لمثل هذه الضمانات من أن تتمتع بالكفاءة المالية. وفي إطار البرنامج التجريبي للضمانات المستندة إلى السياسات تقرر وضع حد أقصى لديون البنك القائمة بحيث لا تتجاوز ملياري دولار أمريكي. وتساند الضمانات المستندة إلى السياسات برامج الإصلاح القوية التي يمكن للبنك أيضاً أن يساندها من خلال قروض سياسات التنمية. غير أنه للحد من المخاطر المحتملة على سمعة البنك، صارت معايير أهلية البلد أكثر تشدداً من معايير الحصول على قروض سياسات التنمية، كما هو مطروح للنقاش أدناه.

---

9 اقتراح بشأن ضمانات المؤسسة الدولية للتنمية في البلدان المؤهلة للاقتراض المؤسسة فقط، المرجع السابق.

10 تعزيز استخدام ضمانات البنك الدولي كأداة عمليات، استعراض لبرنامج ضمانات البنك الدولي، المرجع السابق.

11 انظر: تعديلات ضمانات المؤسسة للبرامج التجريبية (IDA/R2004-0057)، 17 مارس/آذار 2004.

12 ضمانات البنك الدولي المستندة إلى السياسات، المرجع السابق.

المرفق ب: الضمانات التي وافق عليها مجلس المديرين التنفيذيين حتى تاريخه

(مبلغ ارتباطات الضمانات بملايين الدولارات)

السنة المالية	المنطقة	البلد	الاسم	التصنيف	البنك الدولي للإنشاء والتعمير (بالدولار الأمريكي)	المؤسسة الدولية للتنمية (بالدولار الأمريكي)
1994	شرق آسيا والمحيط الهادئ	الصين	محطة يانغجو للطاقة الحرارية	ائتمان جزئي		
	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الأردن	ضمانات ائتمان جزئية لاتصالات الأردن	ائتمان جزئي		
	شرق آسيا والمحيط الهادئ	الفلبين	محطة لايتي لوزون للطاقة الحرارية الأرضية	ائتمان جزئي	0	
1995	جنوب آسيا	باكستان	ضمانات لمركز التحكم في الطاقة الكهربائية	مخاطر جزئية	0	
	شرق آسيا والمحيط الهادئ	الصين	تطوير محطة كهرباء جيجيانغ	ائتمان جزئي		
1996	جنوب آسيا	باكستان	ضمانات لمحطة كهرباء أوتش	مخاطر جزئية		
	شرق آسيا والمحيط الهادئ	الصين	مشروع إرتان 2 للطاقة الكهرومائية	ائتمان جزئي		
1997	الشرق الأوسط وشمال	لبنان	إعادة هيكلة قطاع الكهرباء	ائتمان جزئي	0	

	أفريقيا					
	أوروبا وآسيا الوسطى	أوكرانيا	تسهيلات ضمانات لما قبل التصدير	تسهيلات ضمانات مخاطر جزئية	0	
	أوروبا وآسيا الوسطى	منطقة أوروبا وآسيا الوسطى	المركز التجاري لإطلاق مركبات الفضاء (أوكرانيا وروسيا)	مخاطر جزئية	0	
1998	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	المغرب	ضمانات مخاطر جزئية لمشروع الجرف الأصفر	مخاطر جزئية	0	
1999	شرق آسيا والمحيط الهادئ	تايلند	مشروع مساندة برنامج إيغات الاستثماري	مخاطر جزئية	0	
	أفريقيا	كوت ديفوار	ضمانات مخاطر جزئية لمشروع أزيتو	مخاطر جزئية		)
2000	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	ضمانات تستند إلى السياسات	ضمانات مستندة للسياسات	0	
	جنوب آسيا	بنغلاديش	مشروع كهرباء هاريبور	مخاطر جزئية		.9)
2001	أوروبا وآسيا الوسطى	روسيا	تسهيلات ضمانات لاستخراج الفحم/الغابات	تسهيلات ضمانات مخاطر جزئية	0	
	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	البرازيل	خط أنابيب الغاز بين البرازيل وبوليفيا	ائتمان جزئي	0	

	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	كولومبيا	ضمانات تستند إلى السياسات	ضمانات مستندة إلى السياسات	9	
2002	أفريقيا	أوغندا	ضمانات مخاطر جزئية لمشروع بوجوغالي للطاقة الكهرومائية	مخاطر جزئية		15][1]
2003	شرق آسيا والمحيط الهادئ	فييتنام	ضمانات لمشروع فو ماي 2.2 بنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية	مخاطر جزئية		;
2004	أفريقيا	موزامبيق	مشروع الغاز الإقليمي لمنطقة الجنوب الأفريقي	مخاطر جزئية		
	أفريقيا	منطقة أفريقيا	الاتحاد الاقتصادي والنقدي لمنطقة غرب أفريقيا: تطوير أسواق رأس المال	تسهيلات ضمانات مخاطر جزئية		)
2005	أفريقيا	منطقة أفريقيا	مشروع خط أنابيب غاز غرب أفريقيا	مخاطر جزئية		)
	أوروبا وآسيا الوسطى	رومانيا	ضمانات لمشروع بانات ودوبروغيا الخاص لكهربة الريف	مخاطر جزئية	6.7	
	شرق آسيا والمحيط الهادئ	جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	مشروع محطة كهرباء نام ثوان 2	مخاطر جزئية		;
	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	بيرو	تسهيلات ضمانات لبيرو	F – تسهيلات ضمانات مخاطر جزئية	0	
2	أفريقيا	السنغال	ضمانات لتعزيز كفاءة قطاع الكهرباء	مخاطر جزئية		
3	أفريقيا	سيراليون	ضمانات لمشروع بومبونا	مخاطر		

			للطاقة الكهرومائية	جزئية		
2006	أفريقيا	منطقة أفريقيا	خطة سكك حديدية لتسهيل النقل التجاري	مخاطر جزئية		;
2007	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الأردن	مشروع محطة توليد الطاقة الكهربائية في شرق مدينة عمان	مخاطر جزئية		
	أفريقيا	أوغندا	ضمانات مخاطر جزئية لمشروع بوجوغالي للطاقة الكهرومائية	مخاطر جزئية		15
2009	أوروبا وآسيا الوسطى	ألبانيا	ضمانات مخاطر جزئية لخصخصة توزيع الكهرباء	مخاطر جزئية		
	أفريقيا	نيجيريا	ضمانات مخاطر جزئية لتحسين إمدادات الكهرباء والغاز	مخاطر جزئية		00
2010	أفريقيا	بوتسوانا	مشروع موروبولا ب لتوليد الكهرباء	ائتمان جزئي	2.7	
2011	أوروبا وآسيا الوسطى	صربيا	ضمانات تستند إلى السياسات	ضمانات مستندة إلى السياسات	0	
2012	أفريقيا	الكاميرون	مشروع كريبي لتوليد الكهرباء باستخدام الغاز	مخاطر جزئية		!
	أوروبا وآسيا الوسطى	مقدونيا	ضمانات تستند إلى السياسات	ضمانات مستندة إلى السياسات	4.9	
الإجمالي					**24**	**1,025**

ملحوظة: لم تصل كافة عمليات ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية المذكورة أعلاه إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية.

. تراجعت عملية ضمانات المخاطر الجزئية لمشروع بوجوغالي للطاقة الكهرومائية في أوغندا التي تمت 1 1. الموافقة عليها في عام 2002 لصالح إتمام العملية نفسها في عام 2007 ولكن بجهة راعية أخرى للمشروع. ولا يعكس إجمالي مبلغ ارتباط الضمانات المذكور سوى ضمانات المخاطر الجزئية لعام 2007 بغية تفادي التكرار.

المرفق ج: تنسيق عمليات مجموعة البنك الدولي

1. تقدم مجموعة البنك الدولي طائفة متنوعة من القروض والضمانات وأدوات التأمين بغية مساعدة مختلف عملاء البنك من القطاعين العام والخاص على تعبئة التمويل من القطاع الخاص. وتستخدم كل مؤسسة من مؤسسات مجموعة البنك أدوات تمويلية خاصة بها وفق التفويض المتميز الممنوح لها لخدمة احتياجات مختلف المتعاملين معها. ولابد من وجود تنسيق بين تلك المؤسسات في الحالات التي قد يشترك فيها البنك ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار في مساندة نفس المشروع للقطاع الخاص. ويفيد هذا التعاون في تحقيق أقصى استفادة من العناصر المكملة لبعضها بعضاً بين الأدوات المختلفة لتلك المؤسسات، ولاسيما في حالة المساندة المشتركة لمشاريع البنية التحتية الخاصة الضخمة، وللاستفادة من أوجه التماثل في تحديد المشاريع المحتملة وتسويق الضمانات وأدوات التأمين ضد المخاطر السياسية. وفي السنوات الأخيرة، نشأت الحاجة إلى تعزيز مستوى التنسيق مع إتاحة إمكانية حصول مقترضي القطاع العام دون السياديين على قروض وضمانات مؤسسة التمويل الدولية وإمكانية حصول عمليات الاقتراض السيادية ودون السيادية على المساندة التأمينية من الوكالة الدولية لضمان الاستثمار. وسنتناول فيما يلي كل نقطة من هذه النقاط الواحدة تلو الأخرى.

2. ***استخدام أدوات مجموعة البنك الدولي.*** لكل مؤسسة من مؤسسات مجموعة البنك الدولي التفويض الخاص بها والمحدد في اتفاقية إنشائها، وتقوم كل مؤسسة من أعضاء المجموعة بتلبية احتياجات المتعاملين معها بما يتفق مع هذه التفويضات. فالبلدان المتعاملة مع البنك الدولي للإنشاء والتعمير ومع المؤسسة الدولية للتنمية هي في المقام الأول الحكومات الأعضاء. ومن هنا، فإن ضمانات البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية، التي تتطلب ضمانات سيادية مقابلة، تلعب دوراً يمتاز ويختلف تماماً عن التأمين ضد المخاطر السياسية الذي تقدمه الوكالة الدولية لضمان الاستثمار وعن ضمانات مؤسسة التمويل الدولية الموجهة في المقام الأول إلى القطاع الخاص. ويتضح هذا الاختلاف في نمط استخدام الضمانات. فضمانات البنك تُستخدم في مساندة عمليات الاقتراض السيادية أو ذات الضمانات السيادية لتلبية الاحتياجات الإنمائية لبلد ما أو تمويل مشاريع قطاعه العام ذات الأولوية وفي مساندة الإقراض الخاص لمشاريع القطاع الخاص التي تبدي حكومة البلد المعني استعدادها لتقديم التعويض عنها. وتُستخدم في المقام الأول ضمانات مؤسسة التمويل الدولية التي لا تشترط وجود ضمانة سيادية مقابلة كقروض غير ممولة لمساندة عمليات اقتراض طائفة واسعة من مقترضي القطاع الخاص بما في ذلك العملاء من الشركات والعمليات المورَقة، وكذلك لمساندة تمويل التجارة بمبالغ متزايدة في السنوات الأخيرة. أما الوكالة الدولية لضمان الاستثمار فإنها توفر التأمين ضد المخاطر السياسية للاستثمارات العابرة للحدود لطائفة واسعة من عملائها من القطاع الخاص مثل المؤسسات المالية وشركات الصناعات التحويلية.

3. ***التنسيق.*** تتركز الإستراتيجية التنسيقية لمجموعة البنك الدولي – التي طُرحت لأول مرة في وثيقة صادرة عن مجلس المديرين التنفيذيين في عام 2000[13] -- على مشاريع القطاع الخاص، ولاسيما مشاريع البنية التحتية، حيث تتمثل عملياً الأداة الرئيسية لمساندة البنك في ضمانات المخاطر الجزئية، وتقدم الوكالة الدولية لضمان

13 انظر: تعزيز استخدام ضمانات البنك الدولي كأداة عمليات، استعراض لبرنامج ضمانات البنك الدولي، المرجع السابق.

الاستثمار تأمينها ضد المخاطر السياسية، في حين يغلب على مساندة مؤسسة التمويل الدولية شكل المشاركة في أسهم رأس المال والقروض (لا ضماناتها). وبغية التأكد من اختيار أنسب الأدوات لمشروع معين وفي ظل سياق قطري معين، يتم بشكل عام النظر في منح البنك ضمانات مخاطر جزئية للعمليات التي تتسم بواحدة أو أكثر من الخصائص الآتي ذكرها:

- العمليات التي تتم في قطاعات تمر بمرحل مبكرة من الإصلاح، حيث تُعتبر مخاطر الانتكاس كبيرة، وحيث يُعتبر ضلوع البنك وتأثيره في الحوار الدائر داخل القطاع وما يتصل به من اشتراطات تتعلق بالسياسات أمراً محورياً لقدرة المشروع على الاستمرار وقدرته على اجتذاب التمويل الخاص؛

- العمليات الأكبر ذات المخاطر الأشد، حيث يُعتبر إدراج المخاطر ضمن الميزانية العمومية للبنك، ومعها أساليب العلاج المرتبطة بعمليات البنك، أمراً محبذاً من منظور إدارة المخاطر؛

- العمليات التي تعتمد بشدة على مساندة الحكومة أو تعهداتها أو علي كليهما، حيث تُعتبر الضمانات المقابلة المنصوص عليها صراحةً والغطاء الذي يوفره البنك أمراً بالغ الأهمية لتعبئة التمويل الخاص أو تعزيز نسبة الرفع المالي والقدرة على الاقتراض من السوق.

4. ومن أجل تطبيق هذه المبادئ، فإن منشور سياسة عمليات البنك رقم 14.25 يتطلب التشاور مع مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار أثناء نظر البنك في فكرة المشروع ومفاهيمه والمراجعة المؤسسية لكافة عمليات الضمانات لمشاريع القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، فإن السياسات الداخلية المتَبعة لدى الوكالة الدولية لضمان الاستثمار تقضي بضرورة تشاور موظفي الوكالة مع البلد العضو بالبنك ومع العاملين بالقطاع المعني أثناء اتخاذ إجراءات العناية الواجبة تجاه التعاقدات المحتملة على التأمين ضد المخاطر السياسية.

5. لكن غالبية مشاريع القطاع الخاص لا تتمتع بالخصائص المذكورة أعلاه، وتظل مؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار المصدرين الوحيدين بمجموعة البنك الدولي لتقديم التمويل والتأمين لمثل هذه المشاريع الخاصة. وتنشأ الحاجة إلى التنسيق أساساً عندما يتعلق الأمر بمشاريع للبنية التحتية تشارك فيها جهات خاصة، كالشراكات بين القطاعين العام والخاص، والمشاريع المقامة بنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية، ومشاريع الامتياز. وبعدما شهده العالم من تباطؤ حاد في الفترة من 1999 إلى 2004، قفزت ارتباطات الاستثمار السنوية تجاه مشاريع البنية التحتية ذات المشاركة الخاصة إلى أكثر من الضعف فيما بين عامي 2004 و 2009، وبلغت أعلى مستوياتها في عام 2008. وفي تلك الفترة، نفذ أكثر من 110 من البلدان النامية مشاريع جديدة للبنية التحتية بمشاركة جهات خاصة. وازداد حجم الارتباطات التمويلية المقدمة بعد الأزمة المالية العالمية: فبحلول الربع الأول من عام 2010، كان هناك نحو 66 بلداً نامياً يجري بها تنفيذ قرابة 440 مشروع بنية تحتية بنظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لديها ارتباطات حجمها 174 مليار دولار، إما تسعى للحصول على التمويل، أو تمت ترسيتها، أو لا زالت بصدد البدء في البحث عن تمويل، أو كانت في المرحلة الأخيرة من طرح العطاءات.

6. ***التعاون.*** غالباً ما تشارك مؤسسات مجموعة البنك الدولي في مساندة المشاريع مع التعاون أيضاً في تحديد المشاريع وتسويق أدوات التمويل. وكثيراً ما تشترك الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية مع البنك في مساندة مشاريع البنية التحتية الضخمة والمعقدة (انظر المرفق ب). ويحتل البنك مكان الصدارة في مثل هذه المشاريع، بمساعدته في إعدادها وتوفيره للعناية الواجبة الشاملة. وتسهم مشاركة البنك بضمانات المخاطر الجزئية، وضلوعه المستمر مع البلد والقطاع المعنيين، وبدعمه ضمانات المخاطر الجزئية بضمانات سيادية مقابلة، في تيسير مشاركة الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية من منظورهما الخاص بإدارة المخاطر. ويمكن أن تكون لذلك فاعلية وكفاءة خاصة حينما يمكن للوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية الاستفادة من الموارد المحدودة للبنك في تعبئة المزيد من التمويل، وحيثما كانت ضمان البنك للمقترضين من الجهات الخاصة عنصراً مكملاً للتأمين ضد المخاطر السياسية الذي توفره الوكالة الدولية لضمان الاستثمار للمستثمرين في أسهم رأس المال ولما توفره مؤسسة التمويل الدولية من مشاركة في أسهم رأس المال وقروض استثمارية. ويعمل البنك عن كثب مع مؤسسة التمويل الدولية في الحالات التي تقوم فيها المؤسسة بدور استشاري العمليات لحساب الحكومة المعنية في إعداد مشاريع البنية التحتية الخاصة واختيار مستثمري القطاع الخاص من خلال العطاءات. ولإضفاء الصبغة الرسمية على مثل هذا التعاون، وقعت وحدة اقتصاديات التمويل بالنيابة عن البنك على مذكرة تفاهم مع الوحدة الاستشارية لمؤسسة التمويل الدولية في عام 2009. وتعد خصخصة مؤسسة توزيع الكهرباء الألبانية نموذجاً لمعاملة حظيت بمشورة مؤسسة التمويل الدولية وقدمت لها المؤسسة الدولية للتنمية ضمانات مخاطر جزئية لتغطية المخاطر التنظيمية. ويتعاون البنك مع الوكالة الدولية لضمان الاستثمار في تسويق أدوات الضمان والتأمين ضد المخاطر السياسية. وأبرمت وحدة اقتصاديات التمويل بالنيابة عن البنك في عام 2010 اتفاقية رسمية مع الوكالة الدولية لضمان الاستثمار للاشتراك في تطوير أنشطة الأعمال من أجل تدعيم القدرات فيما بين الأسواق، وعقدت ورش عمل تدريبية لتعزيز تبادل المعرفة بشأن الأدوات التي تكفل فاعلية التسويق.

7. ***مشاريع القطاع العام.*** في السنوات الأخيرة، قامت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية بتوسيع محور تركيزهما ليتجاوز مشاريع القطاع الخاص. فمنذ عام 2007، تقدم مؤسسة التمويل الدولية قروضها وضماناتها الائتمانية للمقترضين من جهات القطاع العام دون السيادية (الحكومات المحلية والمؤسسات المملوكة للدولة) دونما ضمانات سيادية أو ضمانات مقابلة. واستحدثت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار في عام 2009 تغطية تأمينية جديدة تُسمى *"عدم الوفاء بالالتزامات المالية السيادية"* (NHSFO) كي تغطي التزامات الدفع الحكومية غير القابلة للإلغاء تجاه الديون التجارية،[14] وقدمت منذ ذلك الحين هذه التغطية لمساندة مشاريع للقطاع العام في غانا وتركيا. ولم يزل تقديم ضمانات البنك يتبع مبادئ التنسيق المذكورة أعلاه. غير أن توسيع الوكالة الدولية لضمان الاستثمار ومؤسسة التمويل الدولية لمحور تركيزهما يشير إلى الحاجة لتنسيق أوسع نطاقاً يشمل كافة أدوات المساندة المالية علاوة على أدوات مساندة مشاريع كل من القطاعين الخاص والعام.

14 "تغيير مقترح لسياسات ولوائح عمليات الوكالة الدولية لضمان الاستثمار" بتاريخ 14 أبريل/نيسان 2009 (MIGA/R2009-0014).

الجدول 2: مشاريع القطاع الخاص التي حظيت بمساندة مشتركة من البنك ومؤسسة التمويل الدولية والوكالة الدولية لضمان الاستثمار

البلد/المشروع	مساندة البند الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية ومؤسسة التمويل الدولية/الوكالة الدولية لضمان الاستثمار
ألبانيا – مايو/أيار 2009 خصخصة مؤسسة توزيع الكهرباء	البنك الدولي للإنشاء والتعمير – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 60 مليون يورو مؤسسة التمويل الدولية – خدمات استشارية
أوغندا – أبريل/نيسان 2007 مشروع بوجاغالي للطاقة الكهرومائية	المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 115 مليون دولار أمريكي مؤسسة التمويل الدولية – قرض من الفئة أ بقيمة 100 مليون دولار؛ وقرض من الفئة ج بقيمة 30 مليون دولار الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 115 مليون دولار
أوغندا – ديسمبر/كانون الأول 2006 مشروع أوميمي للكهرباء	المؤسسة الدولية للتنمية –ائتمان بقيمة 5.5 مليون دولار يُستخدم كضمانة مخاطر جزئية مؤسسة التمويل الدولية – قرض من الفئة أ بقيمة 25 مليون دولار الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 45 مليون دولار
كينيا وأوغندا – يناير/كانون الثاني 2006 - 3 كينيا وأوغندا – امتياز خط حديدي مشترك	المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 45 مليون دولار أمريكي (لكينيا) المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 10 ملايين دولار أمريكي (لأوغندا) مؤسسة التمويل الدولية – قروض من الفئتين أ و ج بقيمة 32 مليون دولار مؤسسة التمويل الدولية – خدمات استشارية
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية – مارس/آذار 2005 مشروع نام ثيون 2 للطاقة الكهرومائية	المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 42 مليون دولار؛ ومنحة من المؤسسة بقيمة 20 مليون دولار الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 91 مليون دولار
غرب أفريقيا – نوفمبر/تشرين الثاني 2004 مشروع خط أنابيب غاز غرب أفريقيا	المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 50 مليون دولار أمريكي الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 75 مليون دولار
رومانيا – ديسمبر/كانون الثاني 2004 خصخصة مؤسسة توزيع الكهرباء	البنك الدولي للإنشاء والتعمير – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 60 مليون يورو مؤسسة التمويل الدولية – مساهمة في أسهم رأس المال بقيمة 170 مليون يورو
موزامبيق – نوفمبر/تشرين الثاني 2003 مشروع الغاز الإقليمي لمنطقة الجنوب الأفريقي (**SASOL**)	البنك الدولي للإنشاء والتعمير – ضمانات مخاطر جزئية مقصورة بقيمة 20 مليون دولار وبقيمة 10 ملايين دولار الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 72 مليون دولار مؤسسة التمويل الدولية – مساهمة في أسهم رأس المال بقيمة 18.5 مليون دولار (تقريباً)

الفلبين (السنة المالية 2002) مؤسسة طريق شمال مانيلا بطريقة تحصيل الرسوم	الوكالة الدولية لضمان الاستثمار – تأمين ضد المخاطر السياسية بقيمة 72 مليون دولار، ومساهمة في أسهم رأس المال بقيمة 22 مليون دولار مؤسسة التمويل الدولية – قرض من الفئة أ بقيمة 45 مليون دولار
كوت ديفوار – يونيو/حزيران 1998 مشروع أزيتو للكهرباء	المؤسسة الدولية للتنمية – ضمانة مخاطر جزئية بقيمة 30.3 مليون دولار مؤسسة التمويل الدولية – قرض من الفئة أ بقيمة 32 مليون دولار؛ وقرض من الفئة ب بقيمة 30 مليون دولار
باكستان – مايو/أيار 1996 مشروع أوتش للكهرباء	البنك الدولي للإنشاء والتعمير – ضمانات مخاطر جزئية بقيمة 75 مليون دولار مؤسسة التمويل الدولية – قرض من الفئة أ بقيمة 40 مليون دولار؛ وقرض من الفئة ب بقيمة 75 مليون دولار

المرفق د: موجز لما خُلصت إليه مجموعة التقييم المستقلة بشأن ضمانات البنك

يشتمل تقرير *"أدوات ضمان مجموعة البنك الدولي 1990-2007 – تقييم مستقل"* الصادر عن مجموعة التقييم المستقلة على استعراض شامل لاستخدام ضمانات البنك. وفيما يلي ملخص لأبرز ما خلُص إليه التقرير من نتائج.

الفاعلية. تبين من استعراض مجموعة التقييم المستقلة أن ضمانات البنك كانت فاعلة في تحقيق أهدافها. فقد ساعدت ضمانات الائتمان الجزئية الهيئات والمؤسسات العامة على الاقتراض من الأسواق التجارية بشروط أفضل وبآجال استحقاق أطول مما كان يمكنها الحصول عليه بدون هذه الضمانات. كما أسهمت أيضا في إدخال المقترضين أو إعادة إدخالهم إلى الأسواق التجارية. وباستثناء حالة واحدة فقط، أفلح كافة المقترضين بعدها في الاقتراض من الأسواق دونما تعزيزات ائتمانية. وساعدت ضمانات المخاطر الجزئية المقدَمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير المشاريع المنفَذة بالقطاعات ذات المخاطر المرتفعة وغير ذات الأُطر التنظيمية المختبرة في الوصول إلى مرحلة الترتيبات المالية النهائية. وساعدت ضمانات المخاطر الجزئية التي تحظى بدعم المؤسسة الدولية للتنمية في إقامة شراكات معقدة بين القطاعين العام والخاص في بلدان مرتفعة المخاطر باستخدام موارد المؤسسة المحدودة. وفي العديد من الشراكات الضخمة بين القطاعين العام والخاص، كانت لمشاركة المؤسسة أهمية بالغة في تأمين الحصول على تمويل كاف. وعلاوة على ذلك، أسهمت ضمانات المخاطر الجزئية المدعومة من البنك والمؤسسة في دفع عجلة إصلاح سياسات القطاعات، ورفعت من القيمة الإنمائية لمشاريع القطاع الخاص بكفالتها الامتثال لسياسات الإجراءات الوقائية الخاصة بالبنك وضلوعه المستمر أثناء تنفيذ المشاريع. غير أن بعض تسهيلات ضمانات المخاطر الجزئية الوطنية والإقليمية المدعومة بقروض أو ضمانات من البنك عانت من الضعف الشديد في الاستفادة منها. وكان مما قوض هذه التسهيلات عدم دقة تقدير الطلب والافتقار غالباً إلى الاستعداد للتنفيذ. وفضلاً عن ذلك، فقد لاحظت مجموعة التقييم المستقلة أن تغطية مخاطر القوة القهرية الطبيعية في بعض عمليات ضمان المخاطر الجزئية لم تُختبر بعد بأحداث فعلية.

الطلب المحتمل. تبين من استعراض مجموعة التقييم المستقلة أن سيولة أسواق رأس المال قوضت قيمة ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات في نظر المستثمرين بالعديد من البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك. غير أن هذين النوعين من الضمانات لم تزل بجعبتهما إمكانيات كامنة كأداة يستطيع البنك من خلالها مساعدة البلدان في استعادة قدرتها على الاقتراض من أسواق رأس المال أثناء مرحلة تباطؤ اقتصادي، ومساعدتها في تحويل التدفقات التجارية للأموال إلى القطاعات التي تعاني من نقص التمويل، ومساعدتها في تعبئة أسواق رأس المال المحلية لتلبية احتياجات الاستثمارات العامة. وذكرت مجموعة التقييم المستقلة أيضاً أن ضمانات الائتمان الجزئية تشكل فيما يبدو أداة فاعلة لمساعدة البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الأعلى دخلاً والأفضل أداء التي شارفت على التمتع بالقدرة على دخول الأسواق مباشرة، في الحصول من السوق على شروط ائتمانية أفضل. وفضلاً عن ذلك، فقد تبين من هذه المراجعة أن تراجع تصورات مخاطر ممارسة أنشطة الأعمال بالبلدان متوسطة الدخل يحد فيما يبدو من آفاق تقديم ضمانات المخاطر الجزئية لمثل هذه البلدان، لكن الطلب سيظل قوياً على ضمانات المخاطر الجزئية للمشاريع المقامة في البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة ذات المخاطر الأعلى درجة.

المعوقات. فضلاً عن المعوقات الخارجية التي تحد من الطلب على ضمانات الائتمان الجزئية وضمانات المخاطر الجزئية، تبين من المراجعة التي أجرتها مجموعة التقييم المستقلة أن طول فترة الإعداد وارتفاع تكاليف عمليات تقديم ضمانات المخاطر الجزئية يرجعان في المقام الأول إلى تعقد المشاريع وما يضفيه البنك عليها من قيمة، مثل إظهار طبيعة المشاريع. أما المعوقات الداخلية لدى البنك فإنها، في جانب منها، ذات طبيعة تنظيمية، بما في ذلك الافتقار إلى الخبرة المالية، أو التدريب، أو التسويق. ويعكس الميل إلى استخدام القروض بدلاً من ضمانات الائتمان الجزئية في مساندة مشاريع القطاع العام الافتقار إلى توافق في الآراء داخل البنك فيما يتعلق بالمزايا النسبية للأدوات المختلفة. وفيما يتعلق بضمانات المخاطر الجزئية، فقد تساءلت المراجعة عن مدى ملائمة الاستمرار في تطبيق بعض بنود السياسات، بما في ذلك تغطية مخاطر القوة القهرية الطبيعية بدون تسعير المخاطر، وتطبيق مبدأ الملاذ الأخير على ضمانات المخاطر الجزئية بالقياس إلى التأمين ضد المخاطر السياسية الذي توفره الوكالة الدولية لضمان الاستثمار في جميع الحالات، ومدى ضرورة المطالبة بضمانة سيادية مقابلة في جميع حالات ضمانات المخاطر الجزئية التي تقدمها المؤسسة. كما ذكرت المراجعة أيضاً أن النهج الذي يتبعه البنك في التقييم المسبق لمشاريع القطاع العام أو اشتراط وجود جهات راعية من القطاع الخاص لتخفيف حدة الآثار التي تتجاوز حدود المشروع ربما كان يتسم بالإفراط، وأن هناك حاجة إلى إيجاد توازن أفضل بين ضمانات المخاطر الجزئية كأداة تعزز تدفق الاستثمارات وبينها كأداة لتعزيز الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً.

المرفق هـ. دور البنك في سوق أدوات تخفيف المخاطر

1. يشارك البنك بوصفه ضامناً في أسواق أدوات تخفيف مخاطر الائتمان والمخاطر السياسية، وذلك من خلال تقديمه ضمانات الائتمان الجزئية (سواء كانت ضمانات ائتمان جزئية أم ضمانات مستندة إلى السياسات) وضمانات المخاطر الجزئية، على الترتيب. وقد شهدت هذه الأسواق تغيرات هائلة خلال العقد المنصرم، وهو ما كان له أثره على الطلب على ضمانات البنك (القسم الفرعي أ). ويتوقف الدور الذي يمكن للبنك أن يلعبه كضامن – وكذلك المزايا التي تمنحها ضماناته للبلدان الأعضاء التي تصدر ضمانات مقابلة – على ما يضفيه البنك من قيمة مضافة بالنسبة للمستثمرين، وهي المبرر الذي يكمن خلف عرض البنك تقديم ضمانات لا قروض (القسم الفرعي ب).

أ. أدوات تخفيف المخاطر في البلدان النامية

1. مخاطر الائتمان

2. شهدت أسواق إصدار رؤوس الأموال للأسواق الصاعدة نمواً يتسم بالتشعب والتعدد في الحجم، ودرجة التعقيد والتطور، ومستوى المشاركة، وذلك منذ أوائل التسعينيات عندما لم يكن إلا القليل من البلدان النامية هو الذي يمتلك القدرة على الحصول على التمويل من أسواق رأس المال العالمية وكانت كل الديون تقريباً مقوَمة بالدولار الأمريكي. (أنظر المرفق د). وبلغ حجم إصدار الديون للأسواق الصاعدة (بما فيها الديون السيادية، وديون الشركات، وإصدارات السندات المحلية) أكثر من 250 مليار دولار في عام 2010، بإصدارات شملت نحو 20 عملة مختلفة. وظهرت طبقة من المستثمرين في أصول الأسواق الصاعدة، متخطية البنوك التجارية، لتبدي استعدادها لتحمل المزيد من المخاطر الائتمانية في مقابل جني عائدات أعلى. ويستطيع أكثر البلدان من الناحية النظرية الحصول على المال من تلك السوق، حتى صارت القدرة على الوصول للسوق، على سبيل المثال، محل تساؤل فيما يتعلق بما إذا كانت الشروط التي يطلبها المستثمرون مقبولة لدى المقترضين أم لا. غير أن درجة المشاركة في هذه الأسواق تتسم بالتفاوت الكبير. ففي حين أصدرت غالبية البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط ديوناً سيادية إما بانتظام (23) بلداً وإما بشكل متفرق بين الحين والآخر (22 بلدا) خلال العقد المنصرم، لكن ثلاثة فقط من البلدان الخليطة (المؤهلة للاقتراض من كل من البنك والمؤسسة الدولية للتنمية) وهي الهند وباكستان وفييتنام وأربعة من البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة وحدها (غانا ونيجيريا والسنغال وسري لانكا) أصدرت ديوناً متفرقة ولم يصدر أي منها ديوناً بانتظام.

3. ***المعروض من أدوات تخفيف المخاطر.***يستطيع المستثمرون بالأسواق الصاعدة شراء طائفة متنوعة من أدوات لتخفيف المخاطر الائتمانية، منها المشتقات الائتمانية، والضمانات التأمينية والائتمانية، ولو أن أكثرها متاح فقط لإصدارات الديون للبلدان البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير فقط. ويقدم بعض البلدان النامية أيضاً ضمانات ائتمان، وإن كان ذلك في المقام الأول من أجل ديون مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة.

- ***المشتقات الائتمانية***. من المتاح لأكثر البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير إجراء مبادلات للمتأخرات الائتمانية، ولكن من النادر أن يتاح ذلك لبلدان المؤسسة الدولية للتنمية فقط.[76] ورغم أن مبادلات المتأخرات الائتمانية يغلب على مستخدميها الضامنون والسماسرة من أجل إدارة ديون مراكزهم المالية، وكذلك مديرو الأصول، وصناديق التحوط، والمستثمرون من الأثرياء لأسباب تتعلق بالمضاربة دون أن يمتلكوا بالضرورة السندات المكفولة بالضمان، كما أن مشتري سندات الأسواق الصاعدة هم الآخرون يشترونها ويحتفظون بها لتخفيف المخاطر الائتمانية.

- ***التأمين***.توفر شركات التأمين الأحادية الخاصة تغطية ائتمانية كاملة (وهو ما يُسمى "التغليف"). غير أن ما تعرضه هذه الشركات من منتجات يميل عادةً إلى أن يكون شديد الانتقائية فيما يتعلق بالمقترضين من البلدان النامية ويقتصر في العادة على التعاملات من الفئة الاستثمارية.[77] وقد عاني الكثير من شركات التأمين الأحادية هذه من الأزمة المالية الأخيرة في الولايات المتحدة وغيرها من البلدان المتقدمة، مما أدى إلى خروج بعض هذه الشركات من السوق وانخفاض القدرة المالية بشكل عام.

- ***ضمانات الائتمان***.نشطت بعض الوكالات الثنائية، مثل البنك الياباني للتعاون الدولي (JBIC)، في تقديم ضمانات ائتمان جزئية في الآونة الأخيرة للجهات المقترضة السيادية ودون السيادية بدلاً من الإقراض المباشر،[78] ولاسيما من أجل مساعدة كبريات البلدان ذات الدخل المتوسط في الوصول إلى أسواق رأس المال اليابانية. وتقدم وكالات ثنائية أخرى مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (هيئة ائتمانات التنمية) ضمانات ائتمان جزئية للجهات المقترضة صغيرة الحجم والبلديات بالعملة المحلية. وتوفر بنوك التنمية الإقليمية نوافذ عمل للقطاع العام وأخرى للقطاع الخاص داخل المؤسسة الواحدة وتقدم بشكل عام طائفة من المنتجات المماثلة لتلك التي تقدمها مجموعة البنك الدولي.[79]

---

76 وفقاً للمعلومات المستمدة من المؤسسة الاستثمانية للإيداع والمقاصة، فقد توصل 26 بلداً من البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير (بينها بلد واحد من البلدان الخليطة) إلى إقفال تعاملات مبادلة للمتأخرات الائتمانية خلال ربعي السنة الأخيرين (الربع الأخير من عام 2010 والربع الأول من عام 2011). وسعى العديد من البلدان الأخرى إلى إبرام مبادلات للمتأخرات الائتمانية، ولكن نادراً ما جرى التعامل عليها إذ أنها لا تملك سوى القليل نسبياً من السندات المطروحة، مثل صربيا ومقدونيا.

77 تركز شركات التأمين الأحادية الخاصة بشكل عام على العالم المتقدم والشريحة ذات المخاطر المنخفضة من البلدان النامية بسبب حسن إدارتها الداخلية للمخاطر واحتفاظها بتصنيف مرتفع.

78 يقدم البنك الياباني للتعاون الدولي ضمانات ائتمان جزئية ذات تغطية تتراوح بين 94 و 95 في المائة. وكان أحدث برامجها للبلدان ذات الدخل المتوسط في البداية برنامج استجابة للأزمات ولكنه يفيد أيضاً في مساعدة البلدان النامية في تنويع مصادر تمويلها السيادي لتشمل أسواق الين الياباني وقاعدة المستثمرين الميالين للإحجام عن المخاطر. وساعد البنك في إصدار ما تعادل قيمته ؟؟؟ مليار دولار أمريكي من الديون خلال السنوات القليلة الماضية من جانب المكسيك، وكولومبيا، وإندونيسيا، والفلبين. ويقال إنه يعد لتقديم المزيد من المساعدة.

79 للاطلاع على المزيد من المناقشات حول منتجات الضمانات والتأمين المتاح الحصول عليها من الجهات متعددة الأطراف والثنائية والخاصة، يُرجى الاطلاع على وثيقة نقاش البنك الدولي/برنامج التسهيلات الاستشارية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في

- ***ضمانات الائتمان الوطنية.*** أنشأت بعض البلدان النامية نفسها، أو تفكر في إنشاء، برامج ضمان متنوعة لكي تيسر بالأساس القدرة على الحصول على التمويل أمام القطاعات الصعبة مثل مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة والمناطق دون السيادية، وعادةً ما تقدم هذه البرامج ضمانات ائتمان. وقد وفر البنك المساندة الإقراضية للعديد من برامج الضمان والتأمين هذه التي تكفلها الحكومات، ومن بينها البرامج المشتركة لاقتسام المخاطر التي تقدمها المؤسسة الدولية للتنمية لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة. ويبدو الطلب على الضمانات بالعملة المحلية قوياً، ولاسيما من جانب الهيئات دون السيادية الساعية إلى تعبئة قروض بالعملة المحلية لمشروعات البنية التحتية التي تدر عائدا بالعملة المحلية، بما في ذلك المشروعات صغيرة الحجم مثل مشروعات الطاقة النظيفة.

4. ***الطلب على ضمانات الائتمان الجزئية/الضمانات المستندة إلى السياسات.*** تدل هذه المستجدات على حدوث تغيرات في الطلب المحتمل على ما يقدمه البنك من ضمانات ائتمان جزئية (ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات). ففي الغالبية العظمى من البلدان المؤهلة للاقتراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير التي لديها بالفعل هذه القدرة، يكون الطلب قاصراً على مواقف الأزمات حيث قد يتحول المستثمرون إلى الإحجام عن تحمل المخاطر، وعلى الحالات التي تسعى فيها جهات دون سيادية مقترضة لا تملك سجلاً ائتمانياً مثل مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة والتقسيمات السياسية الفرعية إلى إثبات أنفسها في السوق. كما يمكن أن يكون هناك طلب أيضاً في البلدان التي تريد تنويع مصادر تمويلها الخاصة، وذلك على سبيل المثال بإصدار ديون سيادية بالعملة المحلية أو في شرائح من السوق لم يكن لها وجود فيها من قبل، وفي البلدان التي تطلب المساندة لبرامج ضماناتها الوطنية. غير أن الطلب الرئيسي المحتمل قد يأتي من البلدان ذات الأداء الجيد الساعية إلى دخول السوق لأول مرة، وخاصة البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة والبلدان المؤهلة للاقتراض من البنك التي ليس لها تصنيف ائتماني من الفئة الاستثمارية.

2. المخاطر السياسية

5. لا تزل استثمارات المشروعات الخاصة بالبلدان النامية عرضةً لمخاطر غير تجارية يمكن أن يسببها عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، وضعف الكفاءة الهيكلية، وسوء ترتيباتها. ورغم تراجع تصورات المخاطر بالبلدان ذات الدخل المتوسط ذات الأطر التنظيمية المجرَبة، فلا يزال الطلب الكلي على أدوات تخفيف المخاطر السياسية في ارتفاع مع نمو الاستثمار الأجنبي المباشر. ويظهر استقصاء للمخاطر السياسية أُجري بتكليف من الوكالة الدولية لضمان الاستثمار في عام 2010 أن المخاطر السياسية الكلية لم تزل تحتل موقع الصدارة بين بواعث قلق المستثمرين، إلى جانب عدم استقرار الاقتصاد الكلي والقدرة على الحصول على التمويل. وذكر أولئك الذين شاركوا بردودهم في الاستقصاء تحديداً أن التغيرات التنظيمية السلبية، والعنف السياسي، وإخلال الحكومة بالعقد أو عدم دفع الالتزامات السيادية، تمثل أهم بواعث القلق؛ وأشار ثلاثة أرباع من شاركوا في الاستقصاء إلى

مجال البنية التحتية (PPIAF) بشأن "استعراض دور أدوات تخفيف المخاطر في تمويل البنية التحتية وأحدث الاتجاهات والمستجدات" (2007).

أنهم تكبدوا خلال السنوات الثلاث الأخيرة خسائر بسبب المخاطر السياسية في واحدة أو أكثر من وجهاتهم الاستثمارية.

6. ***المعروض من أدوات تخفيف المخاطر.*** استجابة للطلب، زاد بشدة المعروض من أدوات تخفيف المخاطر السياسية خلال العقود الثلاثة الماضية، وشهدت السنوات الأخيرة تحولاً ملموساً فيما يتعلق بتقديم المنتجات.

- ***المورّدون.*** يهيمن على السوق موردون عموميون، ولاسيما الوكالات الثنائية أو متعددة الأطراف، ويشاركهم أيضا موردون من القطاع الخاص من ذوي محافظ المنتجات المتوسعة. والوكالات الثنائية هي في الغالب الأعم وكالات للائتمانات التصديرية، أو بنوك تصدير واستيراد، أو وكالات للتأمين الاستثماري. أما الموردون متعددو الأطراف فمن بينهم مجموعة البنك الدولي، وبنوك التنمية الإقليمية، ووكالات التأمين التابعة لها. ومن بين موردي القطاع الخاص نحو 20 مؤسسة قروض مشتركة تابعة لهيئة لويدز ونحو 8 شركات تأمين تقدم تأميناً تقليدياً ضد المخاطر السياسية على أسهم رأس المال، فضلاً عن التأمين ضد مخاطر عدم الدفع أو إجهاض التعاقدات أو تأخر الحكومات في السداد.

- ***المنتجات.*** أصبحت المنتجات التقليدية للتأمين ضد المخاطر السياسية (كتغطية عدم قابلية العملة للتحويل، والمصادرة، والحرب، والاضطرابات الأهلية) أقل أهمية نسبياً، وظهرت أدوات جديدة قامت بدور الريادة فيها شركات التأمين الخاصة ووكالات التأمين الاستثماري. ومن بين هذه المنتجات الجديدة التغطية الشاملة (أي التقديم المشترك للتأمين ضد المخاطر الائتمانية وضد المخاطر السياسية)، وتغطية عدم الاحترام السيادي للتعاقدات أو تأخر الحكومات في السداد، والتغطية القائمة بذاتها لممتلكات أو عقارات ضد مخاطر سياسية معينة مثل الإرهاب.[80]

7. ***الطلب على ضمانات المخاطر الجزئية.*** تشير المستجدات التي تشهدها الأسواق بالنسبة لأدوات تخفيف المخاطر إلى أن الطلب على ضمانات المخاطر الجزئية لم يزل مستمراً في الارتفاع مع زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر بالبلدان ذات الدخل المتوسط التي لديها مؤسسات أكثر نضجاً. غير أن هناك موردين آخرين لأدوات تخفيف المخاطر يستجيبون فيما يبدو لطلب المستثمرين على تغطية أكثر شمولاً للمخاطر مما توفره ضمانات المخاطر الجزئية التي يقدمها البنك.

ب. معروض البنك من الضمانات

8. توفر ضمانات البنك للمقترضين طائفة من المزايا الإضافية فضلاً عن تلك التي توفرها قروض البنك، مثل قصر المخاطر التي تتعرض لها الحكومات على تلك التي تستطيع التحكم بها، والحصول على تمويل ما كان

80 سبق وأن استُخدم تأمين المخاطر السياسية من قبل كبديل لضمانات الائتمان. فعلى سبيل المثال، ساعدت الشركة اليابانية للتأمين على الصادرات والاستثمارات(NEXI) والمؤسسة الأمريكية للاستثمار الخاص فيما وراء البحار (OPIC) بلداناً آسيوية في الوصول إلى أسواق رأس المال في أعقاب الأزمة المالية في شرق آسيا، وذلك باستخدام تأمينها ضد المخاطر السياسية والشاملة.

من المتاح أو المستطاع الحصول عليه لولاها، وتحسين القدرة على الوصول إلى أسواق رأس المال. غير أن البنك لا يستطيع توفير مثل هذه المزايا ما لم يلمس مقرضو ومستثمرو القطاع الخاص القيمة الكامنة فيما يقدمه البنك من ضمانات ائتمان جزئية أو ضمانات مخاطر جزئية ويفضلونها على بدائلها المتاحة (التي تحمل بين طياتها مخاطر على مراكزهم المالية أو تحتم عليهم الحصول على أدوات لتخفيف المخاطر من موردين آخرين). ومن هنا فإن المبرر الأساسي لتقديم البنك لهذه الضمانات يكمن في القيمة المضافة التي تعطيها ضمانات البنك للمقرضين أو المستثمرين. ويُعد هذا المبرر الخاص مكملاً للمبررات العامة لتقديم البنك المساندة المالية (من خلال القروض والضمانات)، وهي المبررات التي تكمن في جوهرها في أوجه قصور الأسواق المالية التي ترجع إلى عدم تطابق المعلومات مما يؤدي إلى ترشيد الائتمان (بتخصيص حصص محددة) وفي العوامل الخارجية وسلع النفع العامة.[81]

9. ***ضمانات الائتمان الجزئية.*** يضفي ما يقدمه البنك من ضمانات الائتمان الجزئية والضمانات المستندة إلى السياسات قيمة مضافة بالنسبة للدائنين من القطاع الخاص لثلاثة أسباب أساسية هي: المزايا المتعلقة بتوافر المعلومات، وتوزيع المخاطر، والمخاطر المترافقة أو الكامنة في صلب النظام.

- ***مزايا المعلومات.*** يتيح تقديم البنك ضمانة ائتمان جزئية إلى أحد الدائنين من القطاع الخاص إدخال الطمأنينة على قلبه بشأن حسن إدارة مشروع القطاع الخاص المقرر تمويله وقدرته المالية على الاستمرار بما يمكن الجهة القائمة على المشروع من خدمة الدين على الأمد الطويل. وتنبع هذه الطمأنينة مما يتمتع به البنك من مزايا فيما يتعلق بما اكتسبه من معلومات على مستوى المشروع والقطاع عبر ضلوعه في تطوير المشروع وفي القطاع من خلال مشروعات سابقة، وما يقوم به من عمل تحليلي، وحوار بشأن السياسات. ومثل هذه المعرفة الاقتصادية الكلية لا تتوافر بسهولة لمستثمري القطاع الخاص. ورغم إمكانية إشراك البنك للآخرين في معلوماته، إلا أن مثل هذه المعلومات ستكون أقل مصداقية بالنسبة للدائنين من القطاع الخاص ما لم تكن هناك ضمانة تكفل مشاركة البنك مالياً في المشروع. ومن ثم فإن تقديم البنك ضمانة ائتمان جزئية يمكن أن يكفل مشاركة مستثمرين ما كانوا لولاها ليفكروا في تقديم تمويل للمشروع بالشروط وآجال الاستحقاق المطلوبة. غير أنه في حال إعطاء ضمانة تستند إلى السياسات، فإن مزايا المعلومات التي يتمتع بها البنك تقل، إذ إن المعلومات بشأن سياسات الاقتصاد الكلي للبلد المعني وغيرها من العوامل ذات الصلة بجدارته الائتمانية تميل عادةً لأن تكون متاحة ومتوافرة على نطاق واسع.

81 بفضل ضلوعه العميق في المشروعات القطرية، والبرامج الإصلاحية، والقطاعات، وحوار السياسات، يستطيع البنك تقلل مشكلات الأخطار الأدبية والمعنوية والاختيار المعاكس الناشيء عن عدم تطابق المعلومات. وبفضل اشتراطه لتقديم المساندة أن يتم اتخاذ إجراءات معينة، ومراعاة إجراءته الوقائية، والإفصاح، والسياسات المالية الائتمانية، فإن البنك يستطيع معالجة العوامل الخارجية الاجتماعية والبيئية وأن يعزز إمدادات السلع العامة، مثل حسن الحوكمة.

- ***توزيع المخاطر.*** بوصفها وسيلة لتوزيع المخاطر وتنويعها، فإن ضمانات المخاطر تتمتع بقيمة خاصة بالنسبة للدائنين من القطاع الخاص الذين تدفعهم المخاطر إلى الإحجام عن المشاركة. فالبنك، بوصفه ضامناً ذا قاعدة رأسمالية جيدة ولديه محفظة عمليات ضخمة ذات توزيع جغرافي واسع النطاق، يستطيع أن يقوم بتوزيع المخاطر أفضل مما تستطيع حكومة ما، أو أحد بنوك التنمية الوطنية، أو إحدى شركات التأمين الخاصة. والدائنون ذوو المحافظ المركزة يميلون عادةً لأن يكونوا أكثر إحجاماً في وجه المخاطر— إذ يطلبون علاوات مخاطر أعلى ويعرضون مبالغ أقل أو آجال استحقاق أقصر— لكونهم أكثر تعرضاً لمخاطر تأخر الحكومات في السداد (وهو الخطر الذي يتبع عادة أي حدث ذي خسارة فادحة). ومن الأمثلة على ذلك صناديق معاشات التقاعد الملزَمة بالاستثمار على المستوى المحلي فقط، وكذلك مستثمرو الأسواق الصاعدة التي تقف على حافة الحد الأقصى لقدرة البلد المعني على الاستدانة. ومن خلال توزيعها للمخاطر، تستطيع ضمانات الائتمان الجزئية التي يقدمها البنك أن تسهم في تقليص علاوة المخاطر، وتمديد أجل الاستحقاق، والسماح بتقديم قروض إضافية في إطار الحدود المقررة لاستدانة البلد المعني من مقرضي القطاع الخاص. ويُعد توزيع المخاطر ذا قيمة خاصة بالنسبة للدائنين الذين يفكرون في إقراض جهة ما لأول مرة، كالمقترضين الذين لا يمتلكون سجلاً ائتمانياً يستطيع المقرضون على أساسه تقييم كيفية توزيع المخاطر.

- ***مخاطر الأنظمة.***في حال حدوث هبوط اقتصادي، تميل المخاطر عادةً لأن تصبح متصلة ومترابطة ومن ثم فإن الإخفاق في التنسيق قد يدفع بالبلد المعني إلى حالة من انعدام التوازن. وفي حين قد تكون لدى الحكومة سياسات اقتصاد كلي ملائمة ولديها خطة جارية لإقامة مشروعات واعدة، فإن الجهة المقرضة من القطاع الخاص قد تميل إلى الإحجام خوفاً من المخاطر ما لم يكن هناك مقرضون آخرون من القطاع الخاص لديهم الاستعداد لتقديم التمويل للبلد المعني، وهو ما يؤدي إلى المزيد من الركود الاقتصادي، ويقلل من العائدات المتوقعة بالنسبة لكافة المشروعات في ذلك البلد ويخفض مستوى جدارته الائتمانية. لكن البنك، بوصفه مؤسسة محايدة تجاه المخاطر، يمكنه حل مشكلة الإخفاق في التنسيق بعرضه تقديم ضمانة للإقراض الخاص، وبذلك يسهم عملياً في استعادة البلد المعني لقدرته على الوصول إلى الأسواق المالية. وخلافاً لصندوق النقد الدولي، الذي يقدم سيولة للنظام في مثل هذه المواقف، فإن استخدام البنك، على عكس اتجاه الدورة الاقتصادية، لضمانات الائتمان الجزئية أو الضمانات المستندة إلى السياسات يمكن أن يساند خطة الحكومة أو برنامجها المعاكس لاتجاه الدورة الاقتصادية، وذلك بتحمله المخاطر الائتمانية لمشروعات معينة للقطاع الخاص أو لبرامج إصلاحات كان قد ساعد الحكومة في إعدادها ولديه المعرفة الكافية بشأنها.

10. **ضمانات المخاطر الجزئية.** يستطيع البنك اجتذاب التمويل الخاص لصالح مشروعات القطاع الخاص للأسباب المذكورة أعلاه، وبالأخص بفضل معرفة البنك بالمشروع والقطاع، وقدرته على توزيع المخاطر بشكل

أفضل من الحكومة أو شركات التأمين الخاصة.[82] لكن ضمانات المخاطر الجزئية، على عكس القروض، يمكنها أن تعطي قيمة إضافية للجهة المقرضة وكذلك للأطراف الأخرى المشاركة في مشروع ما، وذلك من خلال توزيع المخاطر على الأطراف الأقدر على تقييمها، وإدارتها، وتحملها. وهذا يزيد من القيمة الاقتصادية للمشروع لما فيه صالح الأطراف كلها. فعلى سبيل المثال: يكون لدى الأطراف الخاصة التي تتحمل مخاطر بناء الحافز لإدارة عملية البناء جيداً؛ ويكون لدى الحكومة التي تتحمل مخاطر تنظيمية الحافز لكي تعزز أداء هيئاتها التنظيمية؛ ويكون لدى الطرف الخاص أو العام الذي يتحمل مخاطر وقوع زلزال مثلاً الحافز لتقليل المخاطر التي قد يتعرض لها المشروع من خلال حسن اختيار الموقع ومعايير البناء؛ وتكون الجهة المقرضة الخاصة المعرضة لخطر تأخر الجهة الخاصة المقترضة في السداد لأسباب لا تغطيها ضمانة المخاطر الجزئية أكثر حرصاً على تعزيز جودة فحص المشروع ومتابعته.

82 تُعد ضمانات المخاطر الجزئية أقل ملائمة من ضمانات الائتمان الجزئية في حال المساعدة في معالجة مخاطر نظامية. فضخامة وتعقد مشروعات القطاع الخاص يتطلبان وقتاً طويلاً للإعداد، وكذلك تطوير هيكل الضمانات الملائم—فذلك مما لا يمكن التعجيل به ليناسب الإطار الزمني لأجندة معاكسة للدورة الاقتصادية. وعلى النقيض من ذلك، فإن تطوير ضمانة ائتمان جزئية أقل استهلاكاً للوقت وأقل ارتباطاً بخصوصيات المشروع من ضمانات المخاطر الجزئية. وكثيراً ما يكون البنك في بلد ما ضالعاً في عدة مشروعات للقطاع العام قد يكون أحدها جاهزاً لبدء التنفيذ في الإطار الزمني الصحيح.