

ערבות למימון יצוא בין מדינות מתפתחות *

תזכיר זה מתאר באופן כללי את מטרותיו של מוסד אשר יערוך ליצוא בסחר בין מדינות מתפתחות. דו"ח המזכיר הכללי בנושא זה, שהוכן בהתאם להחלטה 1452 (XLVII) של המועצה הכלכלית והחברתית, וכן דו"ח הסמינר הבין-אזורי הראשון על ביטוח ומימון אשראי ליצוא (בלגרד 1970) היו לעזר רב ומשתקפים בתזכיר זה.

המדינות המתפתחות ערות ביותר הן לצדדים השלייליים שבתלותן בתהפוכות בשווקים למוצרים ראשוניים והן ליתרונות הטמונים בגיוון משקיהן בעזרת תיעוש, אולם בשאיפתם לגיוון כלכלי חייבות מדינות מתפתחות אלה לזכור, כי תעשייה, אשר נועדה אך ורק למלא את צרכי השוק המקומי עשויה לא-פעם להיות בלתי כשרה לתחרות ובלתי כדאית; מכאן שההתרחבות התעשייתית במדינות אלו חייבת להתאים למטרות יצוא.

אין חדלים לייעץ למדינות מתפתחות כי תנצלנה את יתרונותיהן הטבעיים לשם גיוון משקיהן והחדרת תיעוש, ובעיקר באותן תעשיות שנועדו מלכתחילה ליצוא. יתרונות אלה הם, למשל, מצבורי חמרי גלם, כח עבודה, קירבה לשווקים וכיו"ב. יתרונות אלה, אם ניתן לנצלם במלואם, יכולים לתרום לייצור מוצרים ושירותי יצוא בני תחרות. יתרה מזו — היצוא של מדינה מתפתחת אחת עשוי למלא ביתר דיוק את צרכיה של מדינה מתפתחת אחרת, (מבחינת המחיר, טיב ההתאמה, והביקוש) מאשר מוצריה ושירותיה המתוחכמים והיקרים של מדינה מפותחת.

ואולם, גם אם יש למדינה מתפתחת יתרונות כלשהם, הרי שהם מתקזזים על-ידי מעמדן הנחות של מדינות אלה בהשוואה למדינות מפותחות מבחינה חשובה אחת: הקושי שיש למדינות המתפתחות במימון אשראי לטווח הבינוני והארוך למדינות המתפתחות, שעמן היה ניתן לפתח סחר אילו היה המימון הקונצסיונרי הדרוש בנמצא.

אמנם נכון כי היצוא של מדינות מתפתחות עלה פי שלושה בעשור האחרון, אך ערכו הכולל נשאר פחות מ-10 מיליארד דולר; נוסף על כך — פחות משליש מכלל היצוא הוא בסחר בין מדינות מתפתחות לבין עצמן. הרחבת סחר במוצרים ושירותים בין מדינות מתפתחות לא תתכן אלא אם ימצאו פתרונות לשתי בעיות משולבות:

(א) מימון אשראי ליצוא לטווח הבינוני והארוך.

(ב) בעיית הסיכון במתן אשראי כזה.

הפתרון לבעייה השנייה הוא בהקמת מוסד רב-לאומי, אשר יערוך לאשראי-יצוא עבור מדינות מתפתחות, ופתרון זה יוכל לתרום רבות גם לפתרון בעיה (א), משום שכאשר ניתנת ערבות לאשראי יוכלו המדינות המתפתחות להשיגו ולהשיג הון חוזר בשוקי ההון הבינלאומיים במחיר זול יותר.

מוסדות ערבות (או ביטוח) לאומיים לאשראי-יצוא קיימים כבר בכמה וכמה ארצות מתפתחות. אף כי מוסדות אלה ממלאים תפקיד חשוב, אין הם יכולים לעמוד בשתי דרישות:

(א) אין הם יכולים לבטח את המדינה המתפתחת מפני הפסדים במטבע קשה כתוצאה מהפרת חוזים, הכוללים הענקת אשראי-יצוא לטווח הבינוני והארוך.

(ב) אין הם יכולים לסייע בהשגת מימון חיצוני לאשראי מסוג זה בתנאים נוחים יחסית.

דבר הערתו על המלצות וועדת פירסון The Pearson Commission אמר מר מק-נמרה,

* הצעה זו הועלתה בידי הנגיד במליאת הועדה השנתית של הבנק העולמי, שהתקיימה בווינגטון, ספטמבר 1972.

כי מוסדות לביטוח אשראי ליצוא הינם שדה פעולה מתאים לבנקים אזוריים לפיתוח, אף כי אין הבנק העולמי צריך להציע את שירותיו בתחום זה.

לצורך היעילות, ובהתאם למתכונן, אמור מוסד הערבות להתבסס, למעשה, על מוסדות פיננסיים אזוריים, כיון שבהתאם לתנאי המוסד הזה יערבו המוסדות האזוריים האלה להתחייבו-יותיהן של המדינות השייכות, אליהם בקשר לאשראי לטווח בינוני וארוך שהן קיבלו. עם זאת, ראוי היה, כי הבנקים האזוריים ישתפו פעולה במסגרת מוסד הערבות גם עם הבנק העולמי אשר יוכל, מצידו, לבטח אותן הערבויות שנתנו הבנקים האזוריים. להסדר מעין זה יתרון כפול: (א) הוא מבטל את הצורך בהקמת מוסדות חדשים, ומצריך רק את הרחבת תפקידיהם של אלה הקיימים.

(ב) הוא מספק את הבסיס הבינלאומי הרחב שהוא תנאי מוקדם להשגת הביטוח הזול שמתאפשר הודות לפיזור הסיכון.

לכל מדינה מתפתחת תהיה גישה למוסד זה. על פי התכנית יערוב המוסד לאשראי לטווח הבינוני והארוך הניתן לשלושה סוגי יצוא: (א) מוצרי הון, (ב) שירותים, ו-(ג) מוצרים מעובדים ומוצרי צריכה בני-קיימא.

לגבי המדינות המתפתחות הנחשלות ביותר, יוכל המוסד, נוסף על ביטוח הקטגוריות שנמנו לעיל, לערוב גם לאשראי לטווח הבינוני והקצר, שניתן ליצוא מוצרים מעובדים מכל הסוגים, בתנאי שהעיבוד עומד בדרישות המינימליות של ערך-מוסף (על המוסד יהא לקבוע את פרופור-ציות המינימום האלה לערך מוסף, תוך דיון בכל מקרה לגופו).

המוסד יהא לעזר בביטוח מדינות מתפתחות הנותנות אשראי לטווח בינוני וארוך ליצוא מוצרי הון ושירותי הון תוך סיכונים פוליטיים במובן הרחב ביותר. במועד מאוחר יותר יוכל המוסד להתרחב ולכלול גם סוגי סיכונים כלכליים אם יהיה צורך בכך.

המוסד יבטח את שטרות החוב של הבנק המרכזי של אותה מדינה (או, לחלופין, של מוסד פיננסי לאומי שהתחייבויותיו מבוטחות על-ידי הממשלה או הבנק המרכזי) לפי הערכתו לגבי כושרה של המדינה המתפתחת המייצאת לעמוד במעמסת חובותיה. כל המגעים עם המוסד מצד המדינות המייצאות והמייבאות כאחת, ינוהלו דרך הבנקים המרכזיים ולא על-ידי יבואנים ויצואנים פרטיים. מעמד האשראי של המדינה המייבאת עשוי להתבטא במידת הערבות, בשערי הפרמיה, או בצירוף כלשהו של שני הגורמים. בהתחייבו לערוב לאשראי, מבטח המוסד למעשה את שטרות החוב של ממשלת המדינה המייבאת.

הקמת המוסד המוצע לערבות לאשראי תהא לתועלת הן למדינות מתפתחות מייבאות והן למדינות מתפתחות מייצאות.

(א) המדינה המייבאת הקונה מוצרי הון ממדינה מפותחת, עושה כן, במידה רבה, הודות לאשראי-היצוא שמעניקה לה אותה מדינה מפותחת. בדרך כלל, אין המדינה המייבאת יכולה לנצל את תנאי המחיר או ההתאמה הנוחים יותר של מוצרים דומים המשווקים על-ידי מדינות מתפתחות, משום שהאחרונות אינן יכולות להרשות לעצמן לתת אשראי יצוא במידה הגינת על-ידי מדינות מפותחות. פתיחת השוק למוצרי הון ושירותי הון בפני המדינות המתפתחות המייצאות תגביר את התחרות, ומכאן שהמדינות המתפתחות הייבאות ירוויחו במונחים של מחיר, איכות והתאמת היבוא שלהן.

(ב) המדינות המתפתחות המייצאות, אשר מתקשות להתחרות במדינות מפותחות בכל הנוגע לאשראי היצוא שהן יכולות להציע, תוכלנה, עם הקמת המוסד המוצע, להשתחרר הן מן המגבלה שתוארה לעיל והן מן הסיכון הכרוך בהענקת אשראי למדינה מתפתחת אחרת. זאת ועוד — אם יהיה האשראי שהן מעניקות מבוטח בצורה נאותה, תוכלנה המדינות המתפתחות להשיג מימון חיצוני בתנאים סבירים בשוקי ההון הבינלאומיים, להרחבת היצוא שלהן. עד כה הגיעו המדינות המתפתחות להישגים צנועים למדי בפתרון בעיית מימון אשראי-

היצוא שלהן ממקורות חיצוניים. הסיבה לדבר נעוצה בכך, שיצירת מוסדות רב-לאומיים למימון אשראי-יצוא דורשת השקעה ניכרת ביותר, וכספים אלה יצטרכו, ככל הנראה, להימשך מתוך כספי סיוע כלכלי חיוני. הקמת המוסד הרב-לאומי המוצע לאבטחת אשראי-יצוא, לעומת זאת, נושאת עמה שני יתרונות:

(א) הוא דורש חלק מזערי בלבד מתוך האמצעים, שהיו דרושים להקמת מוסד אשראי ליצוא, העומד ביחס להיקף דומה של יצוא.

(ב) הערובות המספיקות ליצוא של המדינות המתפתחות יכולות להינתן בסיוע שוקי ההון הבינלאומיים שהיו סגורים בפניהן עד כה, ולהשיג ממקור חיצוני (ובלתי מנוצל עד כה) זה את המימון לאשראי ליצוא שלהן בלי להעמיד בסכנה את הכספים שנועדו למטרות פיתוח.

נספח

נוהל תפעולי של מוסד ערבות לאשראי ליצוא — קווים כלליים

אל נספח זה יש להתייחס כאל נספח לתזכיר "מוסד ערבות לאשראי ליצוא בסחר בין מדינות מתפתחות" (ירושלים, יוני 1972). כפי שצויין בתזכיר זה, מטרתו העיקרית של המוסד המוצע היא לעודד ולקדם את הסחר במוצרי הון ובשירותי הון בין מדינות מתפתחות לתועלת שתיהן — מדינות מייבאות ומייצאות כאחת.

המוסד המוצע יבטח (ולאו דוקא יממן) אשראי יצוא; מכאן שמחיר ניהולו של מוסד כזה יהא נמוך ביחס להוצאות הכרוכות בתיעוש במדינות המתפתחות. יתרה מזו: לא זו בלבד שהמוסד לא יצריך הפניית משאבים בקנה מידה רחב מתוך כספי סיוע לתוכניות פיתוח רשמיות ומפרויקטים חיוניים אחרים, אלא — ולא פחות חשוב — הוא יוכל לפתוח בפני המדינות המתפתחות את שערי שוקי ההון הבינלאומיים כמקור לכספים נוספים לפיתוח תעשייתי בתנאים נוחים הרבה יותר מאלה העומדים לרשותן כיום.

אין להתייחס אל הנוהל התפעולי המתואר להלן כאל נוהל סופי ומוחלט, כיון שהוא נועד אך ורק לשמש בסיס למחקר ודיון נוספים. נוסף על כך, יש לציין, כי הפעלת המנגנון המוצע כמתואר כאן תשלים, אך בשום אופן לא תחליף, נהלים חוזיים רגילים בסחר הבינלאומי.

1. מטרת המוסד

(א) מטרת המוסד היא לערוב לחלק מהתחייבויותיהן הפיננסיות של מדינות החברות בו כלפי מדינות מתפתחות אחרות, באמצעות שטרות חוב¹, שלהם ערבים הבנקים המרכזיים של המדינות החברות, כאשר התחייבויות אלה נובעות מקבלת אשראי-יצוא לטווח בינוני או ארוך.

(ב) כל מוסד לביטוח אשראי-יצוא יפעל כחלק אינטגרלי של בנק הפיתוח האזורי בו הוא מוקם.

2. זכאים להצטרף למוסד

(א) המוסד יגביל את ערביותיו לשטרות חוב המתייחסים לאשראי לטווח הבינוני והארוך, הנובעים מסחר בין מדינות מתפתחות במוצרי הון ושירותי הון, בתנאי, שהמדינה המתפתחת המייבאת היא חברה במוסד. המדינה המתפתחת המייצאת אשר מעניקה אשראי כזה למדינה החברה אינה חייבת להיות חברה במוסד.

(ב) האשראי האמור לטווח הבינוני והארוך יזכה בערבות אם תנאיו יתאימו לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים. המוסד יהא רשאי לשקול הענקת ערבות לאשראי, שתנאיו חורגים מן התנאים המקובלים בשוק הבינלאומי תוך הפעלת "עקרון ההתאמה"². המוסד יספק לבנק המרכזי

¹ אם כי מדובר בתזכיר זה אך ורק על "שטרות חוב", נוכל ליישם את האמור באופן דומה גם ל"שטרות חליפין", בתנאי שהללו ממלאים את דרישות המכשיר.

² על פי עקרון זה נדרש המכשיר להתאים את עצמו לתנאים אשר הוכיח, כי ניתנו במקום אחר.

3. של כל מדינה מתפתחת אשר תדרוש זאת, מידע לגבי קנה המידה, שלפיו מוערכים תנאי אשראי ליצוא של סוגי מוצרים ושירותים שונים כממלאים אחר הדרישות דלעיל.

3. מקור המוצרים והשירותים

(א) מוצרי הון ומוצרים מעובדים ייחשבו כאילו מקורם במדינה המתפתחת המייצאת גם אם יש בהם רכיבי יבוא, ובלבד שתהליך העיבוד האחרון, שבו שונה טיב המוצר באופן מהותי, נעשה במדינה המייצאת האמורה, וערכם ס"פ של רכיבי היבוא שבהם לא יעלה על 50 אחוזים ממחירם פו"ב של המוצרים המיוצאים.

(ב) שירותים ייחשבו כאילו מקורם במדינה המייצאת המתפתחת בתנאי שהם מוגשים על-ידי אזרחי אותה מדינה או על-ידי חברות אשר מאורגנות ומאוגדות הלכה למעשה באותה מדינה. במקרה השני, האנשים המספקים את השירות חייבים להיות אזרחים או תושבים לכל דבר של המדינה מתפתחת המספקת את השירות.

4. בקשת ערבות

(א) הבקשה לקבלת ערבות מן המוסד תוגש על-ידי הבנק המרכזי של המדינה המייבאת, ותופנה אל המכשיר שבו היא חברה. (לחילופין, אפשר להגיש את הבקשה באמצעות מוסד לאומי שמלוא התחייבויותיו הפיננסיות מבוססות על-ידי הבנק המרכזי או הממשלה, ואותו מוסד הוסמך על-ידי הבנק המרכזי לייצג את אותה מדינה בכל מגעיו עם המוסד.

(ב) המוסד יפרט ויגדיר מראש את המידע אשר, לדעתו, דרוש לו בקשר עם תנאי האשראי ליצוא שאותו הוא מתבקש לבטח. מידע זה יהווה חלק אינטגרלי מן הבקשה לערבות, וייחשב כמידע חסוי במוסד.

(ג) המוסד יודיע למבקש את החלטתו בקשר לערבות המבוקשת תוך 30 יום מתאריך קבלת הבקשה.

5. היקף הערבות ופרטיה

(א) המוסד יערוב באופן מלא וללא תנאי ל-90 אחוזים מן הערך הכולל של שטרות החוב שהוצאו בקשר עם כל חוזה נפרד, בתנאי כי:

(1) שטרות אלה הוצאו על-ידי (או שקיבלו ערובה מלאה ובלתי-מותנית מטעם) הבנק המרכזי של המדינה המייבאת, וכן —

(2) החוזה המתייחס לשטרות הללו יכול סעיף, שלפיו יבוצע תשלום ראשוני במוזמנים בסך לא פחות מ-15 אחוזים מן הערך הנקוב של אותו חוזה.

(ב) עמלת שירות עבור ערבות המוסד תשולם על-ידי המדינה המייבאת.

(ג) המכשיר ישא בהתחייבויות על-פי שטרות החוב, שלהם הוא ערב בכל הנוגע למטבע התשלום, ריבית וכו', ולא יבטל, ישנה, או יוסיף בכל דרך שהיא לספציפיקציות הללו.

6. סחר בשטרות מבוטחים

מקבל שטר מבוטח רשאי למכור ולהעביר את השטר לכל פרט או חברה לפי רצונו, ללא חזרה.

7. נוהל התשלום

המוסד יקבל הודעה מן המחזיק בשטר מבוטח 10 ימים לפני מועד הפירעון של השטר האמור. המוסד ישלם את תמורת השטר במלואה בהתאם לתנאים המפורטים בו, בלי להתחשב בכך אם אמנם קיבל את הסכום המגיע מן הבנק המרכזי של המדינה החברה המייבאת לפני מועד הפרעון הנקוב בשטר.

8. תפקיד הבנק העולמי

על יסוד הסכם עם כל בנק לפיתוח אזורי שבו יוקם המוסד המוצע, יתחייב הבנק העולמי לבטח מחדש חלק מן הערבויות לאשראי יצוא אשר ינתנו על-ידי כל מוסד. הסכם זה יקבע את הסכום המירבי שיוקצה על-ידי הבנק העולמי לצורך ערבות-מחדש זו. הערבויות של הבנק העולמי ינתנו על בסיס שווה פארי פאסו לגבי שיעור שלא יפחת מ-50 אחוזים מכל הסכום לו ערב כל מוסד עד למקסימום שייקבע בהסכם בין כל בנק אזורי לבין הבנק העולמי.

כפי שנאמר בתחילה, הגוהל האופרטיבי שתואר כאן הינו רק אחת מתוך גישות אפשריות רבות לנושא. לצורך הדיון נוכל להציג כמה דוגמות אחרות לאחדים מן הסעיפים שהוצגו לעיל:

— ניתן להתייחס אל מוצרים כאילו מוצאם במדינה מתפתחת מייצאת אם הערך סי"פ של מרכיבי היבוא בהם אינו עולה על 60 אחוז מן המחיר פו"ב של המוצר המיוצא, בתנאי שבתהליך העיבוד במדינה זו כלולים מוצרים הנמצאים בקטגוריה ארבע-מספרית ברשימת בריסל השונה מזו המגדירה את מרכיבי היבוא.

— ניתן להפנות בקשה למוסד במשותף מצד המדינה המייבאת והמדינה המייצאת, ולאז דווקא על-ידי המדינה המייבאת בלבד.

— עמלת השירות עבור ערבות המוסד יכולה לחול על המדינה המייצאת במקום על המדינה המייבאת.

— הדרישה לביצוע תשלום מראש יכולה לנוע בין 10 אחוזים ל-15 אחוזים, בהתאם לסוג המוצר או השירות הנסחר.

— המוסד רשאי להתנות את ערבותו בקביעת מקום ביצוע התשלום ומקום השיפוט.

— ניתן לחייב את המוסד להתזיק את השטרות המבוטחים כמסמכים מופקדים. במקרה כזה ישחרר המוסד את השטרות למדינה המייצאת בתאריכים הנקובים בחוזה אלא אם כן קיבל הודעה מן המדינה החברה 30 יום לפני מועד הפרעון. (כאשר שחרור השטרות מותנה בהצגת מסמכים המעידים על השלמת שלבי הייצור המפורטים, וכו', ניתן להקים מערכות מתאימות לשם כך).

— הבנק העולמי יכול להתחייב לערוב לאחוז גבוה יותר (למשל — 80 אחוז מן הסיכון הראשוני) בעוד שערבות-מחדש לחלק קטן יותר מסך הערבויות של המוסד במקום 50 האחוזים על בסיס שווה פארי פאסו).

ירושלים, אוגוסט 1972