

المدىونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني

17 نيسان/أبريل 2020

يُحظر نشرها حتى الساعة 12:00، 17 نيسان/أبريل 2020

المحتويات

الصفحة

3	.....	مقدمة
4	.....	جائحة كوفيد-19 والبلدان النامية
5	.....	الاستجابات السياساتية
7	.....	مبادئ للتضامن العالمي
8	.....	مقترحات لمعالجة قابلية البلدان للتضرر
14	.....	الإجراءات الموصى بها

المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 3

يُحظر نشرها حتى الساعة 12:00، 17 نيسان/أبريل 2020 المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 4

مقدمة

منذ الأزمة المالية العالمية لعام 2008، تنامي الدين الخارجي العام في العديد من البلدان النامية. ومثلَّ ازدياد المديونية طلباً على الأموال لتمويل جهود سد الفجوات المحلية بين الاستثمارات والمدخرات. ومما حفزها أيضاً الفترة الطويلة من الانخفاض غير العادي في أسعار الفائدة الدولية والمستويات غير مسبوقه من السيولة العالمية المرتبطة بالتيسير الكمي. وزادت البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً، فرص الحصول على التمويل التجاري. وزاد أيضاً الإقراض من الدائنين الرسميين من غير أعضاء نادي باريس.

ومع ذلك، لم تكن معدلات النمو الاقتصادي مرتفعة على نحو ما كانت عليه في عام 2000 في معظم البلدان، ويرجع ذلك جزئياً إلى انخفاض أسعار السلع الأساسية الذي قلل من قدرة العديد من البلدان على الدفع. وبحلول كانون الثاني/يناير 2020، كانت ديون 44 في المائة من أقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان النامية المنخفضة الدخل معرضة بالفعل لمخاطر كبيرة أو في حالة حرجة.

وقد أثر تغيّر بيئة الدائنين على عبء خدمة الديون في البلدان النامية وتعرضها للمخاطر المتعلقة بأسعار الفائدة وأسعار الصرف وإعادة تمويل الديون. ويجسد التمويل من أسواق رأس المال الدولية والمحلية أيضاً ارتفاع تكلفة التمويل، وانخفاض متوسط آجال الاستحقاق، وزيادة المخاطر وأوجه الضعف⁽¹⁾ مقارنة بالتمويل الرسمي التقليدي.

وفي هذا السياق، فإن الانكماش العالمي الذي يشهده النشاط الاقتصادي بسبب جائحة كوفيد-19 يفضي إلى عواقب وخيمة تشمل القدرة على تحمل الدين. والعقود الملزمة قانوناً، التي تختلف من حيث آجال الاستحقاق والدائنين وأسعار الفائدة والهيكلات المالية، والتي كان يبسر الوفاء بها، عادت الآن متعسرة، في حين تصارع البلدان الحاجة إلى مكافحة الفيروس ومعالجة حالة الطوارئ الإنمائية التي تنشأ عنه.

وهذا الأمر ليس مقصوراً على البلدان المنخفضة الدخل. فالبلدان المتوسطة الدخل، التي تضم 75 في المائة من سكان العالم و 62 في المائة من فقرائه⁽²⁾، معرضة بشدة لأزمة المديونية، ولفقدان فرص النفاذ إلى الأسواق وتدفق رؤوس الأموال إلى الخارج.

(1) تأخذ، مثلاً، شكل تقلبات في تدفق رأس المال عندما يكون المستثمرون خاضعين لاستحقاقات قصيرة الأجل ولكن تكون توقعات المخاطر العالمية قد تغيرت.

(2) البنك الدولي، <https://www.worldbank.org/en/country/mic>. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 5

جائحة كوفيد-19 والبلدان النامية

في أفضل الحالات، قد يبدأ انتعاش اقتصادات البلدان المتقدمة النمو بحلول نهاية عام 2020 ثم ينتقل إلى البلدان النامية، لكن من الممكن أيضا أن يكون الأمر إيدانا ببدء أسوأ انكماش اقتصادي منذ الكساد الكبير⁽³⁾. ووفقا لمنظمة العمل الدولية، قد تلغي الأزمة ما يعادل 195 مليون وظيفة بدوام كامل على الصعيد العالمي في الربع الثاني من عام 2020 وحده⁽⁴⁾. وهذا ما يفضي إلى تقلب الأسواق المالية.

وتعاني معظم البلدان النامية أصلا من صدمة كبيرة. فقد توقفت قطاعات بأكملها بشكل مفاجئ، وانهارت سلاسل الإمداد، وانخفضت أسعار السلع الأساسية انخفاضاً حاداً، حيث بلغت أسعار النفط على سبيل المثال أدنى مستوى لها منذ 18 عاماً، وهو 22 دولاراً للبرميل في الشهر الماضي. ومن المرجح أن تستمر الآثار الاقتصادية والاجتماعية والمالية السلبية بعد انتهاء هذه الجائحة وأن تصيب أشد البلدان فقراً والنامية والمتقلبة بالديون.

وتقترب الأسواق المالية العالمية من الجمود مع تسابق المستثمرين إلى سحب الأموال من الأسواق الناشئة وغيرها من القطاعات المعرضة لمخاطر كبيرة، وأخذها إلى الملاذات الآمنة. وكانت تدفقات رأس المال إلى الخارج من الأسواق الناشئة غير مسبوقه، حيث تجاوزت 90 بليون دولار أمريكي⁽⁵⁾. وقد لوحظ بعض ردود الفعل الإيجابية في السوق بفضل تدخلات البنك المركزي للولايات المتحدة والبنك المركزي الأوروبي وبنوك مركزية أخرى، لكن العديد من البلدان المتوسطة الدخل التي كانت تتمتع، حتى أسابيع قليلة قبل الجائحة، من فرص النفاذ إلى أسواق رأس المال الدولية قد مُنعت من إعادة تمويل⁽⁶⁾ القروض المستحقة أو فُرض عليها الاستدانة من جديد بأسعار فائدة مرتفعة جداً.

وفي الوقت نفسه، فإن الجائحة تجهد الميزانيات، في خضم مكابدة البلدان من أجل تلبية الاحتياجات الصحية لسكانها، والتصدي للبطالة المتزايدة، ودعم اقتصاداتها. وستحتاج جميع البلدان إلى استخدام كل ما يكون متاحاً لها من حيز مالي. وسيطلب ذلك تعبئة الموارد المحلية، بوسائل منها إعادة توجيه النفقات المالية الحالية وإبداء المرونة في استخدام موارد الميزانية المتاحة. وستحتاج معظم البلدان النامية أيضاً إلى موارد خارجية، وسيحتاج العديد منها إلى تمويل بشروط ميسرة للمساعدة في مكافحة انتشار الفيروس (الصحة واللوجستيات والبنى التحتية في حالة الطوارئ).

وبما يتجاوز التصدي المباشر للجائحة، ستكون هناك حاجة أيضاً إلى موارد إضافية لحفز الطلب وتجديد فرص العمل واستعادة القدرة التوريدية إلى مستويات ما قبل الأزمة، ناهيك عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

(3) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>

(4) https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740893/lang--en/index.htm

(5) https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/1_EV_040920.pdf

(6) يصبح أكثر من 4,3 تريليون دولار أمريكي من سندات وقروض الأسواق الناشئة مستحقاً في تمم عام 2020، وستحتاج الأسواق الناشئة إلى إعادة تمويل 730 بليون دولار أمريكي من ديون القطع الأجنبي في تمم عام 2020. ويشمل ذلك الديون العامة والخاصة. انظر https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Research/Global%20Debt%20Monitor_April2020.pdf. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 6.

الاستجابات السياساتية

يظل الأمر، حتى الآن، أزمة سيولة في معظم البلدان، لكنه سرعان ما قد يتحول إلى مشكلة عدم قدرة على سداد الديون. ومن غير الواضح ما إذا كانت البلدان النامية ستعود إلى نفس مستوى الصادرات ومعدل التبادل التجاري اللذين كانت تسجلهما قبل الجائحة أم لا. وقد تسجل البلدان مسار نمو اقتصادي أدنى في المستقبل، مما سيؤثر على فرص نفاذها إلى الأسواق المالية لسنوات قادمة، دون أدنى خطأ منها. وتشير التقديرات الأولية إلى أن أفريقيا قد تشهد أول كساد اقتصادي لها في السنوات الخمس والعشرين الماضية، في حين أن أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي قد تواجه أسوأ كساد تسجله على الإطلاق. وتؤثر معدلات بطء نمو مماثلة على العديد من البلدان في العالم، بما في ذلك في آسيا والمنطقة العربية. ويجب ألا نألو جهداً لمنع وقوع ما قد يكون أزمة مديونية مدمرة تتسم بحالات تخلف عن السداد مُحدثة للاضطراب. ومن شأن ذلك أن يضر بالثقة التي اكتسبتها البلدان النامية خلال سنوات من الإصلاح الدقيق والإدارة الاقتصادية المحكمة. ويمكن أن يتحول تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى سراب إذا لم تعالج هذه الحالة الإنمائية الطارئة.

وبينما نسعى جاهدين إلى معالجة حالة الطوارئ الصحية، يجب أن يكون تخفيف عبء الديون جزءاً هاماً من التصدي للحالة الإنمائية الطارئة المرتبطة بها.

ويشعر صانعو السياسات بقلق عميق. فقد طلبت مجموعة من الوزراء الأفارقة الدعم المالي⁽⁷⁾، بما في ذلك "إعفاءً من الديون"⁽⁸⁾ بمبلغ 44 بليون دولار. وفي اجتماع طارئ عقد في 26 آذار/مارس، التزمت مجموعة العشرين بمعالجة أوجه التضرر من المديونية. وقد دعا البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى تعليق سداد ديون البلدان الأشد فقراً.

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-africa/african-finance-ministers-call-for-100-billion-stimulus-debt-holiday-idUSKBN21A2GK> (7)

(8) الإعفاء من دفع الفائدة.

وفي 13 نيسان/أبريل، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على تخفيف فوري لخدمة الديون لـ 25 بلدا من البلدان المؤهلة لدعم المؤسسة الدولية للتنمية⁽⁹⁾ في إطار صندوقها الاستثماري لاحتواء الكوارث والإغاثة. وقد حثت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي القادة على النظر في اتخاذ "مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون المعنية بالاستيرويدات"⁽¹⁰⁾. وقد انضم المعهد الدولي للمالية⁽¹¹⁾ وممثلون عن القطاع الخاص⁽¹²⁾ إلى هذه النداءات التي يكررها أيضا مراكز فكر⁽¹³⁾ وقادة عالميون⁽¹⁴⁾.

وفي كثير من البلدان، بما فيها البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل على السواء، أصبح من الواضح أنه ما لم يتم تخفيف عبء الديون بشكل كبير، فإن الدائنين من القطاعين الخاص والعام قد يواجهون العديد من حالات التخلف عن السداد من جانب واحد. والاختيار لم يعد اختيارا بين التخلف عن السداد والاستمرار في مدفوعات خدمة الديون، بل هو اختيار بين موجة من حالات التخلف عن السداد المخلة والمدفوعات المنتظمة المتفق عليها بين البلدان المدينة ومقرضيها، حالما تتحسن الحالة الاقتصادية. ومن مصلحة الجميع، ولا سيما الدائنين، حماية أسواق رأس المال الدولية المعرضة للمخاطر بسبب موجة محتملة من حالات التخلف عن السداد.

نشيد بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومجموعة العشرين وغيرها من الجهات على استجابتها لاحتياجات البلدان النامية في هذه الظروف الاستثنائية.

وهذه المبادرات موضع ترحيب بقدر ما هي ضرورية. غير أن قصر التركيز على البلدان الأشد فقرا لن يكفي للتصدي لهذا التحدي ذي النطاق العالمي. فآثار الأزمة لا تميز فيها، وقد أصاب الضرر كل البلدان على حد سواء. وتدعو البلدان النامية إلى تقديم دعم إضافي⁽¹⁵⁾.

وينبغي ألا يستند تخفيف عبء الديون إلى مستوى الدخل بل إلى قابلية التضرر من الأزمة.

(9) خمسة منها من الدول الجزرية الصغيرة النامية.

(10) [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126445-](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126445-5ofyod1xpv&title=SecretaryGeneralAngelGurriaStatementforthe20_VideoconferenceSummitonCOVID19)

5ofyod1xpv&title=SecretaryGeneralAngelGurriaStatementforthe20_VideoconferenceSummitonCOVID19

(11) www.iif.com/Portals/0/Files/content/Regulatory/IIF%20Letter%20Debt%20LICs%20April%202020.pdf

(12) <https://iccwbo.org/media-wall/news-غرفة التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للنقابات العمالية، ومنظمة المواطن العالمي speeches/global-business-workers-and-civil-society-unite-in-call-for-emergency-debt-relief-to-save-lives-and-livelihoods>

(13) تشمل مؤسسة بروكينغز ومعهد بيترسون للاقتصاد الدولي.

(14) [https://www.theguardian.com/world/2020/apr/07/coronavirus-global-leaders-urge-g20-to-tackle-twin-](https://www.theguardian.com/world/2020/apr/07/coronavirus-global-leaders-urge-g20-to-tackle-twin-health-and-economic-crises)

health-and-economic-crises. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 7

(15) أعرب فريق الأربعة والعشرين في البيان الصادر في 14 نيسان/أبريل 2020 عن تأييده المناقشات مع الدائنين المتعددي الأطراف والثنائيين حول سبل تخفيف عبء ديون البلدان النامية التي تطلب إهمالها خلال هذه الظروف الاستثنائية. ويدعو الفريق إلى تقديم الدعم للبلدان الناشئة والنامية الأخرى في ظل تنامي أوجه التضرر من المديونية بسبب الصدمة الاقتصادية. وفي بعض الحالات، ستكون هناك حاجة إلى إعادة هيكلة عادلة وشاملة للديون لاستعادة القدرة على تحملها. وينبغي للدائنين من القطاع الخاص أن يتقاسموا عبء تخفيف حالة المديونية الحرجة. ويدعو الفريق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى تقديم دعم مستمر لتعزيز قدرة المقرضين على إدارة الديون. ويدعو أيضا وكالات تقدير الجدارة الائتمانية إلى تجنب تخفيض مستوى البلدان التي تعيد هيكلة ديونها لإدارة أثر الجائحة. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 8

مبادئ للتضامن العالمي

بغية وقف أزمة الديون بشكل فعال، يتعين علينا أن نسرّع بالتصرف. ونقترح إطاراً يروم كفاءة تخفيف عبء الديون، مع مراعاة حالات الديون غير المتجانسة في شتى البلدان والحاجة إلى أشكال تصدّ سياساتي مصممة بما يلائم الاحتياجات المتباينة.

ويستند هذا النهج إلى مبادئ القدرة على تحمل الدين التي نوقشت وتمت الموافقة عليها في الأمم المتحدة والتي وردت مؤخراً في خطة عمل أديس أبابا. وتعكس معظم المبادئ أيضاً أفضل الممارسات التي تقوم عليها تسوية الديون في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

وهي تشمل ما يلي:

- أولاً - يجب أن يشترك المدينون والدائنون في المسؤولية عن الحيلولة دون نشوء حالات عجز عن تحمل الدين وإيجاد حلول لمثل هذه الحالات.
- ثانياً - ينبغي أن تكون عمليات إعادة هيكلة الديون جيّدة التوقيت ومنظمة وفعالة، وأن تتم عن طريق التفاوض بحسن نية.
- ثالثاً - ينبغي أن تهدف عمليات تسوية الديون إلى استعادة القدرة على تحمل الدين العام، مع تعزيز قدرة البلدان على تحقيق التنمية المستدامة والنمو بمزيد من المساواة وأهداف التنمية المستدامة.

مقترحات لمعالجة قابلية البلدان للتضرر

ينطلق المقترح من الفرضيات التالية:

من الأولويات العاجلة وقف سداد الديون، بما يتيح "متنفساً" لكل البلدان التي تحتاج إليه بغية التركيز على التصدي للأزمة.

وسيتعين أن يكون هذا النهج شاملاً، بحيث يشرك فيه كل الدائنين ذوي الصلة، مع الإقرار بمدى صعوبة المسعى.

وينبغي أن تستفيد جميع البلدان التي تواجه مشاكل في السيولة والملاءة من جراء الأزمة، والتي لا تقدر على تمويل التصدي للجائحة، من تخفيف عبء ديونها كلما طلبت ذلك - وألا يقصر الأمر على البلدان المؤهلة لدعم المؤسسة الدولية للتنمية.

وهو ما ينبغي أن يتيح المرونة. فحالات الديون غير متجانسة في جميع البلدان وتتطلب استجابات سياساتية محددة. ولا تزال البلدان ذات الائتمان الجيد قادرة على النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية وعلى إصدار السندات. وينبغي للبلدان التي تستطيع خدمة ديونها أن تواصل القيام بذلك.

ولئن كان من الصعب الآن قياس درجات التضرر في ظل هذه الحالة المتقلبة، فمن الواضح بالفعل أن بعض البلدان ستحتاج إلى تخفيف عبء الديون بما يتجاوز التعليق المؤقت لخدمة الديون، ولذلك سيتعين أن يسعى الإطار إلى إيجاد حلول منظمة ومنصفة وجيدة التوقيت.

ومن ثم، ينبغي صياغة أي شكل من أشكال التصدي للأزمة بطريقة تتيح مجالاً للنظر في إيجاد حلول لمنع التكرار وتيسير الحيز المالي للانتعاش وللاستثمارات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة مع الحفاظ على القدرة على تحمل الديون⁽¹⁶⁾. وينبغي تجنب الشروط التي تصعب تعافي البلدان على نحو يمنح القدرة على الصمود.

وينبغي أن يكون التصدي للأزمة جزءاً من نهج متكامل، بما يشمل إدارة حساب رأس المال حسب الحاجة، لكفالة أن يساعد التمويل المقدم من خلال تخفيف عبء الديون على استقرار الحالة المالية.

وينبغي النظر في اتباع نهج من ثلاث مراحل⁽¹⁷⁾:

المرحلة 1: وقف الديون لإتاحة "متنفس" فوري لجميع البلدان التي تحتاج إليه من خلال آلية متفق عليها (ربما من خلال الإسهاد من جانب صندوق النقد الدولي)، علاوة على تقديم الدعم للبلدان التي لا تزال قادرة على النفاذ إلى الأسواق. وسيؤدي وقف سداد الديون إلى وقف مدفوعاتها إلى أن تمر الأزمة، وإلى أن يتحسن فهم تضرر البلدان من حيث نطاقه.

المرحلة 2: بما يتجاوز التصدي الفورية للأزمة ووقف سداد الديون، من المرجح أن تكون هناك حاجة إلى تخفيف عبء الديون بشكل محدد الأهداف، حيث أن أثر جائحة كوفيد-19 قد جمع بين ارتفاع

(16) قد يلزم تكييف منهجية وإطار تقييم القدرة على تحمل الديون.

(17) إقراراً بأن بلدانا مختلفة ستكون في مراحل مختلفة في معالجة المسائل المتصلة بإدارة الديون وأوجه التضرر، ننظم الإطار في ثلاث مراحل مع إتاحة خيارات لكي تنظر فيها البلدان وشركاؤها. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 9

مستويات الديون وازدياد ما لم يُلبَّ من احتياجات تمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة حتى قبل بدء الجائحة.

المرحلة 3: معالجة المسائل البنوية في هيكل الديون الدولية لمنع التخلف عن السداد الذي يفضي إلى أزمات مالية واقتصادية مطوّلة.

المرحلة 1: وقف الديون

يدعو المقترح إلى وقف الديون لجميع البلدان النامية التي لا تقدر على النفاذ إلى الأسواق المالية ولا تستطيع خدمة ديونها.

وما تحتاجه بلدان كثيرة في الأجل القريب جدا هو القدرة على إعادة توجيه مواردها المالية بعيدا عن التزامات الديون ونحو مكافحة تبعات الجائحة. ومن شأن الاتفاق مع الدائنين على وقف الديون، أي إبرام اتفاقات لتأجيل مدفوعات أصل الدين ومدفوعات الفائدة إلى أن تتحسر الأزمة، أن يحرر الموارد اللازمة لمعالجة الآثار الصحية والاقتصادية المترتبة على جائحة كوفيد-19. وثمة غرض آخر يتمثل في تجنب التخلف عن سداد الديون السيادية⁽¹⁸⁾ الذي يمكن أن يحول صدمة مؤقتة إلى أزمة يطول أمدها تقضي إلى أضرار اقتصادية دائمة.

وقد أوصى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتعليق مدفوعات خدمة الديون للبلدان المؤهلة لدعم المؤسسة الإنمائية الدولية، بخصوص ديونها الثنائية، وتفاوضت بلدان مجموعة العشرين على ذلك.

ووافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي في 13 نيسان/أبريل 2020 على تقديم منح لتغطية التزامات خدمة ديون صندوق النقد الدولي لمرحلة الأولى لمدة الستة أشهر المقبلة، لفائدة 25 بلدا من البلدان المؤهلة لدعم المؤسسة الإنمائية الدولية، وعلى مساعدتها على توجيه المزيد من مواردها المالية الشحيحة نحو الجهود الطبية الحيوية الطارئة وغيرها من جهود الإغاثة.

(18) رغم أن هذه الوثيقة لا تركز على نمو ديون القطاع الخاص، إلا أن تلك الديون ما زالت تشكل محركا رئيسيا للنمو الإجمالي للديون في البلدان النامية. وفي نهاية عام 2018، كانت تمثل 139 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتلك البلدان. ويمثل إقراض الشركات غير المالية في الأسواق الناشئة والصين الجزء الأكبر من هذه الزيادة. ولكن حتى في البلدان المنخفضة الدخل ذات النظم المالية الضعيفة، تبلغ الآن ديون القطاع الخاص أكثر من 27 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كانت حوالي 12 في المائة قبل بداية الأزمة المالية العالمية مباشرة. ويثير نمو ديون القطاع الخاص شواغل تتعلق بالقدرة على تحمل الديون. وكما ذكر أعلاه، فإن انخفاض أسعار الفائدة العالمية وسعي المستثمرين الدوليين إلى تحقيق العائد قد يسرّ نمو الائتمان الخاص. أما خارج الصين، حيث تكون سندات الشركات مملوكة محليا في المقام الأول، فإن ديون الشركات الكبيرة في البلدان النامية تكون في الغالب تجاه الدائنين الخارجيين (حوالي ثلث ديون شركات القطاع غير المالي، أو حوالي 1,8 تريليون دولار أمريكي، في 26 بلدا من بلدان الأسواق الناشئة، باستثناء الصين). وإن ازدياد الاقتراض بالعملة الأجنبية الخارجية يجعل البلدان عرضة لانتكاسات تدفق رأس المال وأزمات سعر الصرف ويمكن أن يعرض الاستقرار المالي والقدرة على تحمل الدين العام للخطر في نهاية المطاف. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 10.

وهذه خطوات جديرة بالترحيب، لكنها لا تتناول العديد من النقاط المذكورة أعلاه. وينبغي لوقف الديون أن:

- 1 - يشمل دائنين آخرين (الدائنون من القطاع الخاص والدائنون المتعددون الأطراف)
- 2 - يدعم بلدان أخرى علاوة على تلك المؤهلة لدعم المؤسسة الإنمائية الدولية، بما يشمل البلدان الأخرى المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون التي تتطلب تخفيف عبء ديونها.
- 3 - يشمل مدفوعات أصل الدين ومدفوعات الفائدة وما يرتبط بها من رسوم ومصاريف.
- 4 - يحدد أجل انعقاد الدين، يُستبعد بعده التمويل الجديد من عمليات إعادة هيكلة الديون في المستقبل، تيسيرا للحصول على التمويل بعد هذا الأجل.
- 5 - يسمح بجداول مواعيد التسديد التي تضمن قدرة البلدان على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

ومن شأن مقترح يشمل الدائنين الرسميين والدائنين من القطاع الخاص والبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل أن يتيح للبلدان النامية فرصة للتعافي من الجائحة، ومن بقاء جدارتها الائتمانية غير منقوصة رغم تضرعها. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يؤدي التخلف عن السداد من جانب واحد إلى تحويل الصدمة المؤقتة التي تتعرض لها هذه البلدان إلى ركود اقتصادي مطوّل.

يكتسي التنسيق الآن أهمية أكبر من أي وقت مضى، لا سيما بالنظر إلى زيادة تعامل البلدان النامية مع الدائنين الثنائيين غير التقليديين والدائنين من القطاع الخاص وأسواق رأس المال الدولية.

وفي هذا النهج الكلي الذي يشمل الديون الثنائية والمتعددة الأطراف والتجارية، فإن إهمال البلدان التي تطلب تخفيف عبء ديونها يعني ضمناً الوقف الفوري لجميع إجراءات الإكراه على السداد التي يتخذها الدائنون.

ومن شأن الدائنين الثنائيين الرسميين أن يعلنوا مباشرة وقفاً طارئاً للسداد (سداد أصل الدين والفوائد)، فيما يتعلق بالديون السيادية لأقل البلدان نمواً وغيرها من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون التي تطلب تخفيف عبء ديونها.

وينبغي أيضاً إدراج الديون المستحقة للمؤسسات المالية الدولية، على الرغم من أن تلك المؤسسات ستحتاج على الأرجح إلى دعم من حملة أسهمها للقيام بذلك، بما لا يمس بتقديرها الائتماني بدرجة AAA ويحد من قدرتها على إتاحة تمويل جديد خلال الأزمة. وينبغي للمقرضين المتعددي الأطراف أن يخففوا القيود المفروضة على الإقراض على المتأخرات لمواصلة توجيه التمويل إلى البلدان المحتاجة إليه.

وينبغي للدائنين من القطاع الخاص أن ينضموا إلى وقف سداد الديون هذا، بشروط مماثلة ابتغاء تجنب اضطراب القطاع العام إلى إنقاذ الدائنين من القطاع الخاص. ولا توجد آلية راسخة، على الصعيد الدولي، لضمان مثل هذه المشاركة من القطاع الخاص بطريقة منصفة فعالة، ولكن يمكن اتخاذ خطوات خلاقة، تتجاوز الدعوة إلى ما سيصب في نهاية المطاف في المصلحة العليا لكتلة الدائنين التجاريين.

فعلى سبيل المثال، ينبغي ألا يُمكّن الدائنون من الحجز على الأصول⁽¹⁹⁾ أو الشروع في إجراءات قضائية ضد أي دائن سيادي يتخلف عن دفع مدفوعات خدمة الديون إبان الجائحة. ومع التسليم بالمسائل القانونية والتعاقدية الصعبة التي ينطوي عليها الأمر، ينبغي أن تيسّر هذه العملية بالتضامن وبخدمة المصالح المشتركة.

ويمكن أن يشمل ذلك قيام الولايات القضائية التي تحكم معظم السندات السيادية في الأسواق الناشئة بوقف الدعاوى القضائية التي يرفعها الدائنون غير المتعاونين على البلدان التي وافق صندوق النقد الدولي على تعليق سداد ديونها وأشهد بذلك. وبشكل وقف الإجراءات القانونية القائمة، والامتناع عن إقامة دعاوى قضائية جديدة، لفترة محددة، ضماناً فعالة ضد الدائنين غير المتعاونين الذين يستغلون الأزمة بالاستفادة من تداول ديون سندات البلدان النامية التي تكون في حالة مديونية حرجة جداً. وسيطلب ذلك التعاون والفهم الكاملين للجوانب الدستورية والترتيبات التعاقدية ذات الصلة.

وينبغي للبلدان التي تستطيع خدمة ديونها أن تواصل القيام بذلك. وإلا فهناك خطر يتمثل في شل أسواق الائتمان التي لا تزال تعمل. ويمكن للبلدان ذات الائتمان الجيد التي لا تزال قادرة على النفاذ إلى الأسواق المالية الدولية أن تصدر سندات، ومن شأنها أن تفعل ذلك. ويمكن استخدام عمليات شراء الأصول للحفاظ على قدرة البلدان التي تختار مواصلة خدمة ديونها على النفاذ إلى الأسواق. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام برنامج عالمي لشراء الأصول يمول بإصدار صندوق النقد الدولي لحقوق سحب خاصة إضافية للحفاظ على عرض كاف من السيولة. ويمكن بحث خيارات أخرى لدعم البلدان في النفاذ إلى الأسواق، مثل الضمانات الجزئية.

ومع انحسار الأزمة، ينبغي أن يفسح إمهال السداد المجال لتخفيف عبء الديون وإعادة هيكلتها في بعض الحالات.

المرحلة 2: تخفيف عبء الديون

ينبغي أن يكون الوقف الأولي لسداد الديون نقطة انطلاق لمناقشات بشأن خيارات أكثر شمولاً تتوخى إتاحة القدرة على تحمل الديون وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وعلى الرغم من أن مقايضة الديون ليست حلاً ملائماً للبلدان التي لا يمكنها تحمل ديونها، فإن تلك المقايضة قد تُتيح موارد للتصدي لجائحة كوفيد-19 في البلدان النامية. وينبغي للدائنين الرسميين أن ينظروا في مقايضة الديون لتعزيز الاستثمارات الاجتماعية ومعالجة أثر جائحة كوفيد-19، كما كان الحال بالنسبة لمقايضة الديون دعماً لمكافحة الإيدز والسل والملاريا. وقد طرحت الأمم المتحدة مبادرات لإتاحة الموارد للاستثمارات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهو ما ينبغي أن ينفذ الآن. وتستهدف عمليات مقايضة الديون للأغراض الصحية توفير أموال إضافية للنظم الصحية من خلال تخفيف عبء الديون، وهو ما يتطلب من البلدان، بدلاً من سداد الديون المستحقة عليها في المستقبل، أن تستثمر في النظم الصحية. وقد اقترحت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي مقايضة الديون الخارجية لمنطقة البحر الكاريبي بمدفوعات سنوية إلى صندوق لتعزيز القدرة على الصمود، يمكن أن يكون مصدراً لتمويل الاستثمارات من أجل التصدي للأزمة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتبحث اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا بصورة غير مباشرة

(19) هناك سابقة لذلك في قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1483 الذي قرر ألا تخضع الأصول العراقية بعد حرب الخليج الثانية لأي شكل من أشكال الحجز أو التجميد أو التنفيذ. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 11.

إمكانية اتخاذ مبادرة مماثلة للمنطقة العربية. وتبرز اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ أيضا الحاجة إلى تسويق تخفيف عبء الديون و/أو تأجيل سدادها. وبالنظر إلى نطاق الأزمة الحالية، لا ينبغي أن تكون هذه البرامج برامج إقليمية، بل يمكن توسيع نطاقها على الصعيد العالمي.

ويمكن النظر في إنشاء آلية لأهداف التنمية المستدامة، مع التركيز على إيجاد حيز مالي للانتعاش وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويمكن للسوابق التاريخية، ولا سيما المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، التي يعتبرها الكثيرون نجاحا في توسيع الحيز المالي في البلدان الأكثر احتياجا، أن تتيح بعض التوجيه في هذا الصدد⁽²⁰⁾.

ومن الجدير بالذكر أيضا أن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تطلب من البلدان إنفاق مخصصات مالية مأتية من تخفيف عبء الديون على الزيادات في برامج الحد من الفقر مثل الصحة والتعليم. وهذه المرة، يمكن أن يُركَّز على الإنفاق المتعلق بأهداف التنمية المستدامة. ويمكن أن تتيح أطر التمويل الوطنية المتكاملة إرشادات بشأن الإنفاق على أولويات أهداف التنمية المستدامة الخاصة بكل بلد.

المرحلة 3: هيكل الديون الدولية

بينما تطور عملية لمعالجة أزمة الديون الفورية الناجمة عن جائحة كوفيد-19، يمكن للمجتمع الدولي أن يستخدم الأمر كمنبر لمعالجة المسائل المعلقة منذ أمد طويل المتعلقة بهيكل الديون الدولية، الذي ينبغي أن يُشرع فيه كمرحلة ثالثة نظرا لكون الحاجة إلى اتخاذ إجراءات لمواجهة الجائحة تتسم بطابع ملح وفوري.

وثمة حاجة إلى هيكل دولي جديد للديون، هيكل يكفل القدرة على تحمل الدين ويقدم حوافز للأسواق المؤسسية والمالية الكبرى للاستثمار بطرق مستدامة مستقبلا.

(20) على سبيل المثال، واجه الدائنون في البداية أزمة الديون في الثمانينيات من القرن الماضي بإعادة جدولة الديون، ولكنهم انتقلوا في نهاية المطاف إلى تخفيف عبء الديون. وقد مُنح ما مجموعه 36 بلدا تخفيفا للديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون في الفترة ما بين عامي 1996 و2015، مما ساعد على خفض متوسط نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المنخفضة الدخل من ما يقرب من 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أوائل القرن الحادي والعشرين إلى ما يزيد قليلا على 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013. وبلغت التكلفة الإجمالية لبرنامج المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون نحو 77 بليون دولار أمريكي (بما في ذلك 22 بليون دولار أمريكي من قبل نادي باريس)، والتكلفة الإجمالية لبرنامج المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون 42 بليون دولار أمريكي. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 12.

مواصلة تطوير مبادئ القانون غير الملزم القائمة على المعايير الدولية. ومن مبادرات القانون غير الملزم القائمة، في مجال الاقتراض والإقراض المسؤولين ومنع الأزمات، المبادئ التوجيهية العملية لمجموعة العشرين للتمويل المستدام، ومبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين. ومبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية⁽²³⁾ محاولة لتوضيح المبادئ الأساسية التي يمكن أن توجه عمليات إعادة الهيكلة.

وعلى الصعيد الوطني، ينبغي للبلدان النامية أن تستخدم جميع أدوات السياسة العامة، بما في ذلك إدارة حساب رأس المال، لمعالجة هروب رؤوس الأموال الناجم عن الأزمة. وتتيح أطر التمويل الوطنية المتكاملة إطاراً للجمع بين كل أدوات السياسة العامة، بما يشمل تحسين تقييم المخاطر المالية وغير المالية وإدماجها في سياسات التمويل. وستعزز منظومة الأمم المتحدة التنسيق لتقديم الدعم لإدارة الديون من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

3 - كما لاحظت فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية في تقريرها الأخير⁽²¹⁾، يلزم إعادة النظر في الآليات القائمة لتسوية الديون⁽²²⁾. وينبغي أن يستند الإطار الذي أعيد تنسيقه لإعادة هيكلة الديون إلى المبادئ الواردة في خطة عمل أديس أبابا بشأن اتخاذ قرارات جيدة التوقيت ومنظمة وفعالة ومنصفة، بهدف منع تحول حالات التخلف عن السداد إلى أزمات مالية واقتصادية مطولة، واستعادة القدرة على تحمل الدين العام، وتعزيز قدرة البلدان على تحقيق التنمية المستدامة، ولا سيما أهداف التنمية المستدامة.

ويمكن أن يشمل هذا الإطار ما يلي:

1 - مواصلة إدخال تحسينات على الشروط التعاقدية لأدوات الديون القائمة على السوق، مثل شروط التجميع في أحكام الإجراء الجماعي، وتوسيع نطاق استخدام أدوات الديون الحكومية المشروطة (مثل السندات المرتبطة بالكوارث و/أو المرتبطة بالنتائج المحلي الإجمالي)؛ وبدء العمل بالشروط الموحدة لتحويل إعادة الهيكلة بقرار الأغلبية إلى قروض تجارية.

2 - توسيع نطاق التشريعات الوطنية للحد من الدعاوى القضائية التي يرفعها الدائنون غير المتعاونين، علاوة على التطبيق المتسق للحصانات السيادية من الإنفاذ.

لن يسمح بالبحث عن حل شامل في هذا الوقت، ولكنه يؤكد كذلك الكلفة الباهظة لهذه الثغرة في الهيكل المالي الدولي. والمقترحات القائمة مثل آلية إعادة هيكلة الديون السيادية ليست مصممة بما يراعي صدمات مثل هذه الجائحة. وفي الوقت نفسه، فإن شروط الإجراء الجماعي ليست واسعة الانتشار بما يكفي لتكون مفيدة في ظل هذه الظروف، ومن غير المرجح أن يوافق حملة السندات على توسيع نطاق شروط الإجراء الجماعي القائمة أو إدخالها في الديون الموروثة دون أن تيسر هذه الشروط للحكومات تغيير شروط سنداها. وبالإضافة إلى ذلك، لا تتناول شروط الإجراء الجماعي الديون المستحقة لأنواع أخرى من المقرضين (أي المصارف التجارية).

(23) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن "مبادئ أساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية" (A/69/L.84)، تموز/يوليه 2015. المديونية وجائحة كوفيد-19: تصدّ عالمي تضامني 13.

(21) <https://developmentfinance.un.org/fsdr2020>

(22) ستسلط حالات التخلف عن السداد المقبلة الضوء على أوجه القصور في الهيكل المالي الدولي، على الأقل عند مقارنتها بنظم الإفلاس المحلية المتطورة (أي الفصلين 9 و 11 في الولايات المتحدة)، حيث يمكن للمحاكم أن تشجع الدائنين على التعاون فيما بينهم والتفاوض على شروط جديدة مع المقترض، وإذا كانت هناك خطة متفق عليها لإعادة الهيكلة، تمنع الدائنين الممتنعين عن التعاون من التمسك بالحصول على شروط أفضل. وقد تُطرح من جديد على طاولة المفاوضات آلية إعادة هيكلة الديون السيادية، وهي نظير دولي لنظام الإفلاس المحلي، أو يُطرح دفعُ باتجاه توسيع نطاق شروط الإجراء الجماعي. وقد أظهرت التجربة في السنوات الأخيرة أن بيئة الدائنين الجديدة قد زادت من تعقيد وإطالة عملية إعادة هيكلة الديون، مما زاد إلى حد كبير من تكاليفها الاقتصادية والاجتماعية. والطابع الملح للحالة الراهنة

الإجراءات الموصى بها

يلزم اتباع نهج شامل من ثلاث مراحل، يشمل جميع الدائنين المعنيين وجميع البلدان التي تواجه مشاكل في السيولة والملاءة من جراء الأزمة.

المرحلة 1

وقف الديون لجميع البلدان النامية التي لا تستطيع الوصول إلى الأسواق المالية ولا تستطيع خدمة ديونها. وبدء، ينبغي للدائنين الثنائيين الرسميين أن يقرروا على الفور وقفا طارئاً لسداد الديون السيادية. وينبغي لوقف الديون أيضاً:

أن يشمل دائنين آخرين (الدائنون من القطاع الخاص والدائنون المتعدو الأطراف). والتنسيق هو جوهر الأمر.

أن يدعم بلدان أخرى علاوة على تلك المؤهلة لدعم المؤسسة الإنمائية الدولية، بما يشمل البلدان الأخرى المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون التي تطلب تخفيف عبء ديونها.

أن يشمل مدفوعات أصل الدين ومدفوعات الفائدة وما يرتبط بها من رسوم ومصاريف.

أن يحدد أجل انعقاد الدين، يُستبعد بعده التمويل الجديد من عمليات إعادة هيكلة الديون في المستقبل، تيسيراً للحصول على التمويل بعد هذا الأجل.

أن يتيح جداول مواعيد التسديد التي تضمن قدرة البلدان على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

المرحلة 2

ينبغي للمرحلة الثانية أن تنتظر في إجراء تقييم وخيارات أكثر شمولاً، وذلك سعياً لتحقيق القدرة على تحمل الديون.

ويمكن لمقايضات الديون أن تتيح الموارد اللازمة للتصدي لجائحة كوفيد-19 في البلدان النامية، وإن كانت قد لا تمكّن من تسوية حالات الديون التي لا يمكن تحملها، كما ينبغي.

ويمكن النظر في إنشاء آلية للديون التي تتعلق بأهداف التنمية المستدامة، مع التركيز على إيجاد حيز مالي للانتعاش بطريقة تكفل القدرة على الصمود وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

المرحلة 3

ينبغي أن تكون معالجة المسائل البنوية في هيكل الديون الدولية لمنع التخلف عن السداد الذي يؤدي إلى أزمات مالية واقتصادية مطولة بمثابة مرحلة ثالثة بالنظر إلى الحاجة الملحة والفورية إلى العمل على التصدي لجائحة كوفيد-19.

وينبغي لهيكل الديون الدولي الجديد هذا أن يستند إلى المبادئ الواردة في خطة تمويل التنمية المستدامة المتمثلة في اتخاذ قرارات جيدة التوقيت ومنظمة وفعالة ومنصفة.

وينبغي له أن يتوخى منع التخلف عن السداد من التحول إلى أزمات مالية واقتصادية مطولة، واستعادة القدرة على تحمل الدين العام، وتعزيز قدرة البلدان على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.