

حلول لمشاكل السيولة والديون من أجل
الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة:
الآن هو وقت العمل

آذار/مارس 2021



الأمم المتحدة

المحتويات

3	.....	مقدمة
4	.....	تقييم العام الأول من الأزمة
5	.....	الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة لأغراض الاستجابة والانتعاش
5	.....	توفير تمويل جديد
7	.....	دعم السيولة
7	.....	تخصيص عام جديد لحقوق السحب الخاصة
9	.....	تمديد تعليق خدمة الدين
10	.....	تخفيف أعباء الديون والإطار المشترك
12	.....	الهيكلية الدولية للديون
12	.....	تعزيز الهيكلية بالمبادئ
13	.....	البناء على المبادرات القائمة
15	.....	الاستنتاجات والدعوة إلى العمل
15	.....	قيود السيولة
15	.....	توفير تمويل جديد
15	.....	تخصيص عام جديد لحقوق السحب الخاصة
15	.....	تعليق خدمة الدين
15	.....	تخفيف أعباء الديون والإطار المشترك
16	.....	الهيكلية الدولية للديون

حالات العجز عن السداد من التسبب في أزمات مالية واقتصادية مطولة في المستقبل.

وقد كانت استجابة المجتمع الدولي كبيرة ولكنها لم تكن كافية. وشملت التدابير الأولية تيسير السياسة النقدية، وإتاحة الحصول على تمويل ميسر جديد، وتعليق مدفوعات خدمة الدين على الديون الثنائية، وإتاحة تخفيف موجه ولكن محدود لأعباء الديون المتعددة الأطراف. وهناك حاجة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات.

والغرض من هذا الموجز السياساتي هو تقييم التدابير العالمية المتخذة على صعيد السياسة العامة للتعامل مع الأزمة منذ نيسان/أبريل 2020، وتقييم الثغرات والتحديات المتبقية في تنفيذها، واقتراح تعديلات على التوصيات الأصلية في ضوء التطورات التي حدثت خلال العام الماضي.

تقييم العام الأول من الأزمة

على مدى الأشهر الاثني عشر الماضية، اتخذت البلدان إجراءات غير مسبوقة في مجال السياسة العامة للسيطرة على انتشار الفيروس القاتل والتخفيف من آثاره الاجتماعية والاقتصادية. ولتقليل الضغط على النظم الصحية المثقلة فوق طاقتها، فرضت الحكومات سياسات استثنائية للتباعد البدني، بما في ذلك تدابير الإغلاق الشامل وإغلاق الأعمال وحظر السفر. ونجحت سياسات الطوارئ هذه في تسوية منحنى العدوى وأنقذت الأرواح، ولكنها أسفرت أيضاً عن انكماش الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة 4,3 في المائة⁽³⁾ وعن أول زيادة في الفقر المدقع منذ عام 1998، وفقدان ما يعادل 114 مليون وظيفة بدوام كامل مقارنة بمستواها في عام 2019⁽⁴⁾.

وكان من الممكن أن تكون هذه الآثار أسوأ بكثير لو لم تتخذ تدابير وطنية استثنائية للدعم من المالية العامة، وهي التدابير التي بلغ مجموعها العالمي 18 تريليون دولار حتى آذار/مارس 2021. غير أن

أحدث مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) أزمة اجتماعية واقتصادية غير معهودة في جميع أنحاء العالم. وبعد مرور أكثر من عام على تفشي الجائحة، لا يزال العالم في وضع إطفاء الحريق. ويتزايد حالياً أيضاً التركيز على آثار التضخم الاقتصادي الطويلة الأجل والانتعاش غير المتكافئ، الذي قد يؤدي إلى عالم متباين بشكل حاد. وتتسبب الآثار الحادة التي تُلحقها الأزمة بالمالية العامة في حالة مديونية حرجة في عدد متزايد من البلدان، مما يحد بشدة من قدرة العديد من البلدان على الاستثمار في الانتعاش والتدابير المتصلة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة.

وأدت هذه الآثار التي لحقت بالمالية العامة، إلى جانب تصاعد الاستئثار الوطني باللقاحات المضادة لفيروس كوفيد-19، إلى مواجهة البلدان النامية صعوبات هائلة في الحصول على هذه اللقاحات، مما يهدد بإطالة فترة الانتعاش. وما لم تتخذ إجراءات حاسمة بشأن تحديات الديون والسيولة، فإننا نخاطر بتضييع عقد آخر على العديد من البلدان النامية، مما يجعل تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول الموعد النهائي وهو عام 2030 خارج نطاق الإمكان بشكل نهائي.

وفي الموجز السياساتي الذي أعدته في نيسان/أبريل 2020 بشأن الديون، اقترحت نهجا ثلاثي المحاور لمعالجة إشكاليات الديون والسيولة المحدقة الناجمة عن الجائحة في البلدان النامية⁽²⁾: '1' وقف سداد الديون لتوفير متنفس فوري لجميع البلدان التي تحتاج إليه؛ و '2' توفير تخفيف إضافي لأعباء الديون يستهدف البلدان التي تحتاج إلى دعم يتجاوز التعليق المؤقت لخدمة الدين؛ و '3' معالجة أوجه القصور البنوية التي تعترى الهيكلية الدولية للديون السيادية لمنع

United Nations (2021). World Economic Situation and Prospects. New York, United Nations, p. viii

ILO Monitor (2021). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition. Updated estimates and analysis. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

(1) يستند هذا الموجز السياساتي إلى تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2021 الصادر عن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، وكذلك إلى Kharas, H. and Dooley, M. (2021). Debt Distress and Development Distress: Twin crises of 2021. Working Paper 153. Washington, D.C.: Brookings, 35 pp

United Nations, 'Debt and COVID-19: A Global Response in Solidarity,' Executive Office of the Secretary-General (EOG) Policy Briefs and Papers No. 4, <https://doi.org/10.18356/5bd43e89-en>

لتقييم مخاطر الأزمة المالية باستخدام التعلم الآلي، فإن أكثر من ثلث اقتصادات الأسواق الصاعدة معرضة بشدة لخطر حدوث أزمات مالية.

ومن بين الاقتصادات الـ 151 التي تقتصر من أسواق رأس المال، وبالتالي، تصنفها وكالات التصنيف الرئيسية الثلاث، تراجع تصنيف 42 اقتصادا منذ بداية الجائحة، بما في ذلك 6 بلدان متقدمة النمو، و 27 اقتصادا من اقتصادات الأسواق الصاعدة، و 9 من أقل البلدان نموا. ويؤدي خفض التصنيف السيادي إلى ارتفاع تكاليف الاقتراض، وخاصة بالنسبة للبلدان النامية، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى زيادة خطر تحوّل ديون المزيد من البلدان إلى ديون لا يمكن تحملها وخاصة إذا كانت جائحة كوفيد-19 أطول أمدا وأعمق مما كان متوقعا.

ومع تعافي العالم تدريجيا من الأزمة الحالية، سيظل النمو الاستراتيجي ضعيفا بسبب خطر إلغاء تدابير الدعم المالي الحالية قبل الأوان، واستمرار التزامات خدمة الدين، وانخفاض مستويات الاستثمار العام والخاص، التي تحتاج إلى تعزيزها بشكل كبير⁽⁶⁾. وتقع على عاتقنا مسؤولية مشتركة عن ضمان عدم حدوث تعديلات على السياسات الحالية قبل الأوان أو بطريقة غير منظمة. فبعد أسوأ انكماش عالمي في زمن السلم منذ الكساد الكبير، لن نتعافى إلا إذا استجبنا معاً.

وفي أيار/مايو 2020، نظمت أنا ورئيس وزراء كندا ورئيس وزراء جامايكا مبادرة لتمويل التنمية في فترة كوفيد-19 وما بعدها للتمكين من إجراء مناقشات حول حلول تمويل ملموسة لطائرة كوفيد-19 الصحية والإنمائية، فضلا عن خيارات للتعافي بشكل أفضل والاستثمار في مستقبل أكثر استدامة وشمولا. وجرى في مجموعات المناقشة التي اجتمعت في إطار هذه المبادرة الانتهاء إلى العديد من التوصيات الواردة أدناه⁽⁷⁾.

القدرة على التعامل مع الأزمة تختلف اختلافا ملحوظا بين المجموعات القطرية. ففي عام 2020، زادت الاقتصادات المتقدمة نفقاتها المالية إلى أكثر من 13 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، مقارنة بأقل من 4 في المائة وأقل من 2 في المائة للبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل على التوالي. وتعكس هذه الاختلافات وجود قيود على هوامش التصرف المتاحة للسياسة المالية وصعوبات في الحصول على التمويل الخارجي⁽⁵⁾.

والواقع أن العديد من أقل البلدان نموا دخلت الأزمة وهي تواجه أصلا مستوى مرتفعا من مخاطر الديون. وعلى الصعيد العالمي، كانت مخاطر الديون آخذة الارتفاع منذ الأزمة المالية العالمية للفترة 2008-2009، حيث شهد العالم أكبر وأسرع وأوسع حلقة من تراكم الديون السيادية وديون الشركات في السنوات الخمسين الماضية.

وفي آذار/مارس 2020، أي في بداية الجائحة، خرجت تدفقات كثيفة لرأس المال من البلدان النامية، مما هدد بالتسبب في أزمة مالية كبرى، ولكن الازدياد الهائل في سيولة المصارف المركزية في البلدان المتقدمة النمو أدى إلى استقرار الأسواق المالية العالمية وتيسير عودة تدفقات رأس المال إلى بعض الاقتصادات النامية. غير أن الانتعاش في تدفقات استثمارات الحافظة كان متفاوتا إلى حد كبير. وفي حين عادت بعض البلدان المتوسطة الدخل إلى أسواق السندات الدولية منذ نيسان/أبريل 2020، لم يتمكن سوى بلدين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من إصدار سندات جديدة. وفي المستقبل، هناك خطر يتمثل في أن العديد من الدول الجزرية الصغيرة النامية المتوسطة الدخل وأقل البلدان نموا التي تحتاج بشدة إلى إعادة التمويل في عام 2021 لن يكون بإمكانها الاستعادة من الأسواق المالية بأسعار معقولة.

وأدى النمو السريع للاحتياجات التمويلية وانهايار الإيرادات والتراجع الشديد في نمو الناتج المحلي الإجمالي بسبب الجائحة إلى تفاقم مخاطر أعباء الديون في جميع أنحاء العالم. والآن يقدر أن أكثر من نصف أقل البلدان نموا والبلدان المنخفضة الدخل التي تستخدم إطار استمرارية القدرة على تحمل الديون التابع لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي معرضة بشدة لخطر مواجهة حالة مديونية حرجة أو هي تواجه هذه الحالة فعلا. ووفقا لمنهجية جديدة لصندوق النقد الدولي

(7) لمزيد من التفاصيل حول مبادرة تمويل التنمية في فترة كوفيد-19 وما بعدها، انظر www.un.org/en/coronavirus/financing-development.

(5) www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-. (5) Database-in-Response-to-COVID-19

(6) World Bank (2021). Global Economic Prospects. (6) Washington, D.C.: World Bank, p.115

الأطراف بتسبيق التزاماتها استجابة للأزمة. ومع ذلك، وبدون اتخاذ الجهات المانحة تدابير إضافية، يمكن أن تتضرب الأموال في وقت تكون فيه حاجة البلدان الممنوحة إلى دعم كبير لا تزال قائمة. وكمثال على ذلك، زادت المؤسسة الدولية للتنمية إنفاقها استجابة للجائحة إلى درجة أنها تسعى الآن إلى تجديد الموارد قبل عام من الموعد المحدد لذلك، وستبدأ المفاوضات في نيسان/أبريل 2021.

وفي المستقبل، ينبغي لمنظومة مصارف التنمية المتعددة الأطراف أن تزيد من التمويل بشكل كبير، وأن تنتظر في تمديد آجال الاستحقاق، وأن تستكشف المزيد من الخيارات لتوفير تمويل طويل الأجل. وينبغي لمصارف التنمية المتعددة الأطراف أن تقدم تمويلًا مسيرًا لجميع البلدان النامية، بما فيها البلدان المتوسطة الدخل.

كما توفر نوافذ الإقراض غير الميسر لمصارف التنمية المتعددة الأطراف سبيلًا هامًا للبلدان المتوسطة الدخل للحصول على تمويل طويل الأجل ميسور التكلفة، وهو تمويل بالغ الأهمية لإعادة البناء على نحو أفضل وتحفيز النمو والتنمية. وينبغي أيضًا إعادة رسمة مصارف التنمية الإقليمية والوطنية حتى تتمكن من تقديم تمويل ميسر إلى جميع البلدان المحتاجة. ويمكن لمصارف التنمية أيضًا أن تعتمد معايير أكثر مرونة للإقراض.

وتكميلًا للتمويل الإضافي المقدم من مصارف التنمية العامة، قُدمت مقترحات لإنشاء تسهيلات وصناديق جديدة. وأحد هذه المقترحات هو إنشاء تسهيل للسيولة والاستدامة لتلبية الاحتياجات من السيولة والتمويل لدى البلدان المتوسطة الدخل ذات الاقتصاد الكلي المرتكز على أسس صلبة⁽⁹⁾. ويمكن لهذا التسهيل الواعد، الذي ينبغي أن يكون مجهزًا بتصميم وهيكل حوكمة مناسبين، أن يعطي الأولوية لتمويل الانتعاش والاستثمارات المرتبطة بالبيئة، وضمان استخدام تمويل إضافي لأهداف التنمية المستدامة.

وثمة اقتراح آخر يتمثل في إنشاء صندوق للتخفيف من وطأة الاقتصاد المرتبط بجائحة كوفيد-19، بهدف التخفيف من الأثر الاقتصادي للجائحة على الأفراد والقطاعات الإنتاجية في البلدان

الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة لأغراض الاستجابة والانتعاش

تتمثل الأولوية الرئيسية حاليًا في ضمان أن يكون لدى البلدان النامية حيز مالي كافٍ للتعافي من الجائحة، وتطعيم سكانها، والاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك التدابير المتصلة بالمناخ. وسيطلب ذلك تمويلًا جديدًا، يقترن في بعض الحالات بتدابير لتخفيف أعباء الديون. وينبغي ألا يعتبر الاقتراض الجديد مصدر قلق، شريطة أن يمول الاستثمارات الإنتاجية التي تعزز متانة الاقتصاد على المدى الطويل. ويمكن لتخفيف أعباء الديون أن يحرر الموارد ويهيئ الظروف التي يمكن للبلدان في ظلها العودة إلى الوصول الطوعي إلى الأسواق وخفض تكاليف الاقتراض.

توفير تمويل جديد

يلزم أن تقوم الحكومات بما يلي:

< الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية وتوفير تمويل ميسر جديد للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نموًا والدول الجزرية الصغيرة النامية؛

< إعادة رسمة مصارف التنمية المتعددة الأطراف والإقليمية والوطنية وتسريع الجدول الزمني للاتفاق على تجديد جديد للأموال؛

< توفير تمويل طويل الأجل⁽⁸⁾ للبلدان النامية من أجل الاستثمار في النمو الشامل للجميع والتنمية المستدامة.

ويفترض أن تساعد الاستثمارات الإنتاجية المتوائمة مع التنمية المستدامة البلدان على تحسين إدارة الديون على المدى الطويل، حتى مع رفع مستويات الديون في الأجل القريب. ولمصارف التنمية المتعددة الأطراف دور هام تؤديه في تزويد البلدان النامية بتمويل طويل الأجل وتمويل مضاف للاتجاهات الدورية. وقد قامت بعض الصناديق المتعددة

Consideration of Heads of State and Government, Part II, p. 72.

www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf؛ انظر أيضًا، UNECA (2021). Liquidity and Sustainability Facility. PowerPoint presentation, 22 March, 10pp

United Nations (2020). Financing for Sustainable (8) Development Report. New York: United Nations, p. 110. https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR_2021.pdf

United Nations (2020). Financing for Development in the Era (9) of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the

النامية⁽¹⁰⁾. وسيكون رأسمال الصندوق، الذي سيوجه من خلال مصارف التنمية المتعددة الأطراف، 500 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، وسيقدم قروضا بفترة استحقاق 50 سنة ومعدل فائدة صفري أو منخفض جدا.

(10) الأمم المتحدة (2020)، في المرجع المذكور.

دعم السيولة

ومع ذلك، فإن الأثر المالي لمبادرة تعليق خدمة الدين قد ضُغف بسبب عدم مشاركة الجهات الدائنة من القطاع الخاص، التي تدين لها البلدان المستوفية لشروط الاستفاداة من المبادرة مجتمعةً بنحو ثلث التزاماتها الكلية بخدمة الدين في عام 2021. وكانت الجهات المدينة المشاركة في المبادرة مترددة في مطالبة الجهات الدائنة من القطاع الخاص بالانضمام إلى المبادرة خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى خفض تصنيفها الائتماني السيادي وارتفاع تكاليف الاقتراض. وبالإضافة إلى ذلك، اختارت بعض الجهات المقرضة الهجينة (شبه الحكومية) من مجموعة العشرين عدم الانضمام إلى المبادرة. ونتيجة لذلك، توجد في المبادرة ثغرات كبيرة.

وثمة ثغرة أخرى وهي أن معايير الأهلية الخاصة بالمبادرة تستبعد تسعة من البلدان الـ 34 المحتمل جدا عجزها عن سداد الديون، ومنها بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية الشديدة الضعف. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلدان المتوسطة الدخل غير المؤهلة للاستفاداة من المبادرة عليها سداد مبلغ 31 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في شكل خدمة ديون ثنائية مستحقة في عام 2021 مقارنةً بـ 16,6 بليون دولار على البلدان المؤهلة للاستفاداة من المبادرة⁽¹¹⁾، وفي حين أن بعضها لديه إمكانية وصول كافية إلى الأسواق لإعادة تمويل ديونه، فإن العديد منها لا يملك هذه الإمكانيات. وبدون الدعم الدولي، سيتعين على هذه البلدان أن تخفض نفقاتها المالية لتتمكن من خدمة ديونها الخارجية، مما يحد من احتمالات استجابتها وانتعاشها.

وتتقسم التوصيات المتعلقة بتوفير السيولة للبلدان النامية إلى فئتين رئيسيتين: تخصيص حقوق سحب خاصة (وإعادة تخصيصها طوعاً) وتوسيع نطاق مبادرة تعليق خدمة الدين لسد العجز في النقد الأجنبي والعجز المالي مؤقتاً⁽¹²⁾.

تخصيص عام جديد لحقوق السحب الخاصة

< توفير مخصصات جديدة من حقوق السحب الخاصة (على النحو الذي ناقشه المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي)، وإعادة تخصيص حقوق سحب خاصة طوعاً من البلدان التي لديها

كما ذكر أعلاه، اتخذت المصارف المركزية في جميع أنحاء العالم تدابير للتيسير النقدي على نطاق غير مسبوق، مما ساعد على منع حدوث أزمة مالية عالمية جديدة. ومع ذلك، فإن ضخ السيولة على نطاق واسع لا يخلو من مخاطر لأن أسعار الفائدة المنخفضة للغاية يمكن أن تغذي ارتفاع أسعار الأصول والمضاربة. وبالإضافة إلى ذلك، لم يتمكن العديد من البلدان النامية من الوصول إلى أسواق رأس المال بسبب انخفاض التصنيف الائتماني وما يقابل ذلك من ارتفاع تكاليف الاقتراض. وفي بداية الجائحة، كانت هذه البلدان مضطرة إلى الاختيار بين خيارات أحلامها مرٌّ هي: '1' الاستمرار في خدمة ديونها الخارجية؛ و '2' تلبية الاحتياجات العاجلة المتصلة بمكافحة الجائحة ودعم فرص العمل والدخل، بوسائل منها توفير الحماية الاجتماعية الأساسية؛ و '3' الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة وفي مستقبل أكثر استدامة ومتانة.

ولدعم البلدان النامية المحتاجة، ضاعف صندوق النقد الدولي مؤقتاً إمكانية الاقتراض من التسهيل الائتماني السريع وأداة التمويل السريع، حيث قدم أكثر من 100 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة للبلدان الأعضاء، بالإضافة إلى أكثر من 200 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة قدمتها مصارف التنمية المتعددة الأطراف.

وبالإضافة إلى ذلك، أقر وزراء مالية مجموعة العشرين في نيسان/أبريل 2020 مبادرة تعليق خدمة الدين لتعزيز التخفيف من حدة الأزمة في البلدان المؤهلة للحصول على المساعدة الإنمائية الدولية. وتعلق المبادرة المذكورة مؤقتاً مدفوعات خدمة الدين التي تدفعها للجهات الدائنة الرسمية الثنائية للبلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية، بالإضافة إلى أنغولا، بناءً على طلبها. ودعت مجموعة العشرين الجهات الدائنة من القطاع الخاص إلى تعليق خدمة ديون البلدان المشاركة في تلك المبادرة بنفس الشروط. وبحلول أوائل آذار/مارس 2021، استفاد 46 بلداً من أصل 73 بلداً مؤهلاً من تعليق لخدمة الديون بقيمة تقارب 5 بلايين دولار من دولارات الولايات المتحدة وساهمت الوفورات في التصدي للجائحة.

of Heads of State and Government, Part II, pp. 72–74.

www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_develop_ment_covid19_part_ii_hosg.pdf

.Kharas and Dooley (2021), op. cit (11)

United Nations (2020). Financing for Development in the Era of COVID-19 and Beyond: Menu of Options for the Consideration (12)

الثنائي أو من خلال الآليات القائمة مثل الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي. غير أن البلدان المنخفضة الدخل هي وحدها المؤهلة للاقتراض من ذلك الصندوق الاستثماري. ولذلك ينبغي النظر في إنشاء صندوق استثماري جديد يستضيفه صندوق النقد الدولي لدعم البلدان المتوسطة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية على وجه الخصوص، في جهودها المبذولة للاستجابة والانتعاش.

وبالإضافة إلى المقترحات الواردة أعلاه، يمكن النظر في اقتراحات أخرى من خلال ترتيبات متعددة الأطراف أو ثنائية على أساس طوعي لاستخدام حقوق السحب الخاصة، بما في ذلك استخدامها لإتاحة اللقاحات ومساعدة البلدان في خططها للاستجابة والانتعاش⁽¹⁶⁾. وبشكل عام، فإن التخصيص الجديد لحقوق السحب الخاصة مقترنا بمجموعة من الخيارات لإعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة الفائضة للبلدان الأكثر احتياجا إليها سوف يدل بقوة على وجود استجابة تعاونية متعددة الأطراف.

احتياجات دولية كافية للبلدان التي تواجه عجزا خارجيا مستمرا أو حالات طوارئ، بما فيها البلدان الضعيفة والمتضررة من الصراعات.

< تُحث البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي أيضا على النظر في '1' تجديد موارد الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي و '2' إنشاء صندوق استثماري جديد يستضيفه صندوق النقد الدولي لدعم البلدان المتوسطة الدخل في جهودها المبذولة لأغراض الاستجابة والانتعاش.

يصدر صندوق النقد الدولي من حين لآخر حقوق سحب خاصة لتكملة احتياطات بلدانه الأعضاء من النقد الأجنبي. وتخصيص حقوق سحب خاصة جديدة في سياق الأزمات ليس أمرا جديدا تماما: ففي عام 2009، وخلال الأزمة المالية العالمية، أصدر صندوق النقد الدولي 182,6 بليون من حقوق السحب الخاصة، ليصل مجموع المخصصات التراكمية إلى حوالي 204,2 بليون من حقوق السحب الخاصة، أي ما يعادل حوالي 294 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام 2020.

وحتى 19 آذار/مارس 2021، أقرت مجموعة السبع تخصيصا "جديدا و كبيرا" لحقوق السحب الخاصة⁽¹³⁾ مع توصية معظم الخبراء بتخصيص ما يتراوح بين 350 و 455 بليون من حقوق السحب الخاصة (أي ما يعادل ما يتراوح بين 500 بليون دولار و 650 بليون من دولارات الولايات المتحدة)⁽¹⁴⁾. وتوزع حقوق السحب الخاصة على أعضاء صندوق النقد الدولي بما يتناسب مع حصصهم، حيث تحصل البلدان المتقدمة النمو على 60,4 في المائة والبلدان النامية على 39,6 في المائة⁽¹⁵⁾ منها 3,5 في المائة لأقل البلدان نموا.

وبالتالي، ولضمان أن تذهب حقوق السحب الخاصة الجديدة إلى البلدان الأكثر احتياجا إليها، يمكن للبلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي ذات المواقف الخارجية القوية أن تعيد طوعا تخصيص حقوق السحب الخاصة القائمة التي تخصها، سواء على المستوى

of the IMF's Special Drawing Rights", ftalphaville.ft.com/2020/03/20/1584709367000/It-s-time-for-a-major-issuance-of-the-IMF-s-Special-Drawing-Rights

(15) وفقا لتصنيفات الأمم المتحدة.

Kharas H. and Dooley, M. (2021). Debt Distress and Development Distress: Twin crises of 2021. Working Paper 153. Washington, D.C.: Brookings, 35 pp

G7 (2021). Chancellor and G7 Finance Ministers agree (13) milestone support for vulnerable countries. Press release, 19 March. www.g7uk.org/chancellor-and-g7-finance-ministers-agree-milestone-support-for-vulnerable-countries

Ocampo, J.A. (2021). <http://project-syndicate.org/commentary/new-sdr-allocation-calls-for-two-reforms-by-jose-antonio-ocampo-2021-03>, 5 March Gallagher, Ocampo (2020) "It's time for a major issuance

تمديد تعليق خدمة الدين

ويمكن لعناصر رهن السداد بالحالة الاقتصادية في عقود السندات أن توفر آلية أخرى لزيادة مشاركة القطاع الخاص في عمليات تأجيل سداد الدين في المستقبل.

تشجع مجموعة العشرين بقوة على ما يلي:

< تمديد فترة مبادرة تعليق خدمة الدين حتى نهاية حزيران/يونيه 2022 على الأقل؛

< ضم البلدان المتوسطة الدخل إلى المبادرة، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان المتضررة من الصراعات وغيرها من البلدان الضعيفة التي تضررت بشدة من الأزمة؛ وينبغي للجهات الدائنة على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف أن تنظر في تمكين هذه البلدان من الاستفادة من مبادرة تعليق خدمة الدين على أساس كل حالة على حدة؛

< ضمان أن يكون تخفيف أعباء الديون إضافة إلى المعونة الميسرة القائمة؛

< ينبغي للجهات الدائنة على المستوى الثنائي من مجموعة العشرين، بما فيها الجهات الدائنة الهجينة، النظر في آليات تشمل مشاركة القطاع الخاص في مبادرة تعليق خدمة الدين وفي مبادرات تأجيل سداد الدين في المستقبل.

ومن المقترحات الرامية إلى تشجيع مشاركة الجهات الدائنة من القطاع الخاص في مبادرات تأجيل سداد الدين إنشاء تسهيل ائتماني مركزي⁽¹⁷⁾ في المؤسسات المالية التي لها صفة الجهات الدائنة المفضلة، مثل البنك الدولي و/أو مصارف التنمية الإقليمية. ويمكن للبلدان المدينة التي تسعى إلى الحصول على مهلة من الدائنين أن تعيد توجيه مدفوعاتها الخاصة بأصل الدين وفوائده إلى التسهيل الائتماني المركزي وأن تحصل عليها مرة أخرى في صورة قروض منخفضة الفائدة لإنفاقها بشكل محدد على التخفيف من حدة الجائحة. وفي حين أن هذا التسهيل لا يحل محل التنسيق بين الدائنين، فإن من شأنه أن يسمح للبلدان المدينة بالشروع في عملية تعليق سداد الدين دون انتظار أن يقوم المقرضون بالتنسيق فيما بينهم. وفي مقابل إعفاء المدين من التزاماته تجاه الدائن الخاص، سيقيد المبلغ ذو الصلة في حساب الدائنين في التسهيل الائتماني المركزي.

Bolton. P. *et al.* (2020). Born out of necessity: A debt (17) standstill for Covid-19. CEPR Policy Insight Nr. 103, April

تخفيف أعباء الديون والإطار المشترك

ويُحث المجتمع الدولي على ما يلي:

< البناء على الإطار المشترك لتقديم المشورة القانونية والتقنية بشأن خيارات تخفيف أعباء الديون وخدمة الديون لمساعدة البلدان المحتاجة - بما في ذلك تحويل الديون و/أو إعادة شرائها و/أو تحسين شروط الائتمان و/أو تعديل خصائص الديون أو تبادلها و/أو إلغائها - حسب الظروف المحددة للبلد وما يواجهه من تحديات في مجال الديون؛

< توسيع نطاق الأهلية للحصول على تخفيفٍ لأعباء الديون بموجب الإطار المشترك ليشمل البلدان الضعيفة الأخرى على أساس كل حالة على حدة؛

< النظر في آليات أخرى من شأنها أن تسمح للبلدان بالاستفادة من الإطار المشترك دون وصمها أو المساس بتصنيفها الائتماني، بما يشمل استفادتها من الصناديق وغيرها من الأدوات الموجودة داخل المؤسسات القائمة.

وينبغي للمجتمع الدولي أن ينظر في مبادرة للبناء على الإطار المشترك واستكمالها، سواء من خلال الوصول إلى مجموعة أوسع من البلدان أو من خلال تقديم خدمات بناء القدرات والخدمات الاستشارية القانونية للبلدان المدينة حول مجموعة من استراتيجيات خفض الديون. وسينصب تركيز المبادرة على '1' الحفاظ على الإدارة السليمة للديون، فضلا عن '2' تحرير الموارد اللازمة للاستثمار في التصدي لجائحة كوفيد-19، بما في ذلك تأمين اللقاحات، وفي أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك التدابير المتصلة بالمناخ. وفي هذا السياق، يمكن أن تؤدي أطر التمويل الوطنية المتكاملة دورا في مساعدة البلدان المدينة على تحديد احتياجاتها المالية الطويلة الأجل.

ومن شأن هذه المبادرة التكميلية للإطار المشترك، لدى توفير تخفيفٍ لأعباء الديون، أن تنظر في مجموعة متنوعة من الأدوات والمبادرات، بما في ذلك تحويل الديون، وإعادة شرائها، وتبادلها، وتحسين شروط الائتمان، وأن تتيح طيفا واسعا من مبادرات تخفيف أعباء الديون المصممة حسب الحاجة تبعا لوضع البلد المدين. ولما كانت هذه المبادرة ستوفر طائفة واسعة من المشورة القانونية والتقنية، فإن طلبات البلدان للحصول على الدعم من خلال هذه المبادرة يفترض ألا تؤدي في حد ذاتها إلى قيام وكالات التصنيف بتخفيض التصنيف الائتماني، على عكس ما لوحظ في حالة الإطار المشترك. ويمكن للمبادرة أيضا أن تساعد المدينين في مفاوضات إعادة هيكلة الديون مع دائنيهم. وبالإضافة إلى ذلك، وكما أشارت مقترحات صندوق النقد

في مذكرتي المؤرخة نيسان/أبريل 2020، حثت المجتمع الدولي على النظر في توفير تخفيفٍ موجّه لأعباء الديون يتجاوز تأجيل السداد. وأتت على مجموعة العشرين لوضعها الإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق خدمة الدين في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، الذي يشكل توسيعا جديرا بالترحيب لنطاق التركيز الأولي على دعم السيولة الهادف إلى معالجة الشواغل المتصلة بالملاءة المالية.

وفي أوائل فترة نقشي الجائحة، كان صندوق النقد الدولي قد قدم بالفعل تخفيفا لأعباء الديون إلى أفقر أعضائه وأكثرهم ضعفا عن طريق منح مقدمة من خلال الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون. ويوسع الإطار المشترك لمجموعة العشرين لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق خدمة الدين (الإطار المشترك) نطاق تقديم تخفيفٍ لأعباء الديون ليشمل جميع البلدان المؤهلة للاستفادة من هذه المبادرة. وهدف الإطار المشترك هو تيسير إعادة هيكلة الديون الثنائية الرسمية بصورة منظمة وفي الوقت المناسب وعلى أساس كل حالة على حدة، بما يشمل الجهات المقرضة الهجينة. ويدعى الدائنون الرسميون الآخرون من غير مجموعة العشرين، فضلا عن الدائنين من القطاع الخاص، إلى المشاركة وتوفير تخفيفٍ لأعباء الديون بنفس الشروط. وقد طلبت ثلاثة بلدان حتى الآن إعادة هيكلة الديون من خلال الإطار المشترك.

بيد أن الإطار المشترك يواجه قيوداً مشابهة لتلك التي تواجه مبادرة تعليق خدمة الدين. فأولا، لا تزال البلدان الضعيفة المتوسطة الدخل غير مستوفية لشروط الاستعادة منه. وثانيا، في غياب تدابير إضافية لتحفيز الدائنين من القطاع الخاص أو حملهم على المشاركة، سيظل الحصول على معاملة مماثلة من الدائنين التجاريين صعبا في الممارسة العملية. ومن شأن التخفيض الذي حدث مؤخرا للتصنيف الائتماني السيادي لأحد البلدان التي تقدمت بطلب لتخفيف أعباء الديون من خلال الإطار المشترك أن يزيد من تثبيط البلدان عن الاتصال بدائنيها من القطاع الخاص لهذا الغرض. وعلى الرغم من هذه القيود، يمكن أن يكون الإطار المشترك منصة فعالة للتنسيق بين الدائنين، وهو ما يمكن أن يكون نقطة انطلاق نحو إنشاء إطار دائم وأكثر عالمية لحل مشاكل الديون السيادية.

حلول لمشاكل السيولة والديون من أجل الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة: الآن هو وقت العمل

آذار/مارس 2021

الدولي في الاجتماعات السنوية لعام 2020، يمكن للمؤسسات المالية الدولية أن تقدم ائتمانات تكميلية للبلدان المشاركة في عمليات إعادة هيكلة الديون لتيسير التوصل إلى اتفاق⁽¹⁸⁾.

الهيكلية الدولية للديون

تعزيز الهيكلية بالمبادئ

< ينبغي أن تتفق طائفة واسعة من أصحاب المصلحة على مجموعة من المبادئ والأمور الجديرة بالمراعاة كأساس للهيكلية الدولية للديون.

ويمكن أن تشمل هذه الأمور ما يلي:

< شفافية الديون وإدارتها. ينبغي تعزيز الشفافية لزيادة مساءلة الجهات الفاعلة المعنية، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تبادل البيانات المتعلقة بطرق تسوية الديون السيادية وتبادل الأطلاع على هذه الطرق في الوقت المناسب.

وقد ازدادت الفجوات في شفافية الديون بمرور الوقت مع وجود دائنين أكثر تنوعا. ويفيد البنك الدولي بأن نصف جميع البلدان المستفيدة من مساعدة المؤسسة الدولية للتنمية لا تملك القدرة الكافية في سياساتها ومؤسساتها المعنية بإدارة الديون، بما في ذلك القدرة على جمع البيانات والإبلاغ عنها.

ويشكل بناء توافق في الآراء بشأن القواعد والمعايير الجديدة للشفافية في الإبلاغ عن الديون وشفافية البيانات المتعلقة بها الأساس لهيكلية دولية أمتن. ويتمثل أحد الحلول في تقديم مساعدة تقنية إضافية لتحسين القدرة في هذا المجال. وثمة حل آخر هو توجيه الحوافز نحو جميع المدنيين والدائنين، من القطاعين العام والخاص، لتشجيعهم على توفير معلومات أكثر دقة واكتمالا. وسيكون التعاون الوثيق فيما بين المنظمات الدولية، ولا سيما الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أمرا أساسيا في هذا الصدد.

< الاستدامة. ينبغي أن تهدف طرق تسوية أزمات الديون السيادية إلى استعادة الإدارة السليمة للدين العام، مع الحفاظ على إمكانية الحصول على موارد التمويل وفق شروط مواتية، بما في ذلك التمويل الميسر الذي له أهميته في التعجيل بتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ اتفاق باريس. وتمشيا مع إعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية وخطة عمل أديس أبابا، ينبغي ألا تهدد طرق تسوية أزمات الديون السيادية قدرة البلدان المدينة على تحقيق التنمية المستدامة وبلوغ أهداف التنمية المستدامة.

مع أن الأثر الهائل للأزمة الحالية يتطلب استجابة فورية، فقد أبرزت الأزمة أيضا الحاجة إلى التصدي للتحديات الكامنة ورائها، سواء على الصعيد الوطنية أو في النظام العالمي. فقد كانت الهيكلية الحالية للديون غير فعالة لا في منع تكرار نوبات تراكم الديون التي لا يمكن تحملها ولا في إعادة هيكلة الديون عند الحاجة وبطريقة فعالة وعادلة ودائمة. وتعتبر هذه الهيكلية ثغرات عديدة في الشفافية وتتسم بعدم الوضوح بشأن الأدوار والمسؤوليات. والأهم من ذلك، لا توجد عمليات تحفز جميع الدائنين والمدنيين على العمل بشكل تعاوني وفقا لمجموعة موحدة من المبادئ والمعايير.

وسيتطلب إصلاح تلك الهيكلية أدوات جديدة ودعمًا تشريعيًا، ولكنه سيتطلب أيضا تحولا في العقلية نحو مجموعة من المبادئ تشمل الاقتراض والإقراض المسؤولين بالاتفاق على طرق عادلة وشفافة وفعالة ومنصفة لتسوية الديون. ويجب أيضا أن تتماشى الهيكلية الجديدة مع أهداف التنمية المستدامة وأهداف اتفاق باريس، وأن تعترف بالحاجة إلى الانتقال إلى اقتصاد مستدام وشامل ومتين بجميع جوانبه. ويجب أن تستند أي إصلاحات إلى عملية تحظى بمشروعية مقبولة من جانب مجموعة كبيرة ومتنوعة من أصحاب المصلحة تشمل الدائنين الرسميين من أعضاء نادي باريس ومن غير أعضائه، والدائنين من القطاع الخاص، والجهات المدينة السيادية. ومن مصلحة جميع الأطراف أن تيسر المؤسسات الدولية هذه العملية بتوفير حيز للحوار المفتوح وبناء الثقة والشفافية بطريقة منهجية.

وينبغي أن يكون لإصلاح الهيكلية الدولية للديون هدفان: '1' تيسير الاتفاق على طرق سريعة وعادلة ومنظمة لتسوية الديون، عند الحاجة، و '2' معالجة الأسباب الكامنة وراء الزيادات التي لا يمكن تحملها في الديون السيادية ومنع تكرارها. ويفترض أن تمنح الهيكلية الفعالة للديون البلدان فسحة أكبر للاستثمار في التنمية المستدامة وأن تؤدي دورا هاما في زيادة متانة النظام المالي الدولي واستقراره في مواجهة الجوائح أو الكوارث المتصلة بالمناخ في المستقبل.

ولكن إذا حسّنت الاستثمارات إدارة الديون على المدى الطويل، فينبغي أن تكون قابلة للتمويل على المدى القريب. وينبغي لوكالات التصنيف الائتماني أن تنظر في إصدار تصنيفات طويلة الأجل إلى جانب التصنيفات التقليدية، استناداً إلى تقييمات مماثلة أجراها بالفعل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. والواقع أن التصنيف المواتي الطويل الأجل يمكن أن يخلق حوافز للبلدان للاستثمار بفعالية أكبر في التنمية المستدامة وأن يساعدها على جمع رأس المال الطويل الأجل لهذا الغرض.

< تضمين عقود الدين العام أحكاماً لرهن السداد بالحالة الاقتصادية تقضي بالتفعيل التلقائي لتأجيل سداد خدمة الدين في أوقات الأزمة ويكون ذلك سابقة للأسواق الخاصة.

فأدوات الديون المشروطة بالحالة الاقتصادية للدولة تربط خدمة الدين بمتغير محدد سلفاً مثل الناتج المحلي الإجمالي أو الدخل القومي أو الصادرات أو أسعار السلع الأساسية. وبالمثل، تتضمن بعض القروض أحكاماً بشأن النوازل مثل الأعاصير والكوارث الطبيعية الأخرى. ويمكن تصميمها لتوفير تعويض إضافي للدائنين في أوقات البُسر أو توفير تخفيف في أوقات العُسر مثل الكوارث. وبالتالي فإنها تجعل تأجيل سداد الدين جزءاً أساسياً في العقود وتزيل الحاجة إلى إعادة التفاوض في أوقات الشدة. وفي سياق إعادة هيكلة الديون، قد تساعد هذه الأدوات على تجنب المنازعات المطولة حول التوقعات الاقتصادية من خلال ربط خدمة الديون بالنتائج المستقبلية.

وكان استخدام هذه الأدوات في الماضي محدوداً بدرجة ما. ومن أجل تحقيق ما تنطوي عليه من إمكانات، ينبغي للقطاع الرسمي، بما في ذلك أعضاء مجموعة العشرين، أن ينظر في إدراج صيغ موحدة من أدوات الديون المشروطة بالحالة الاقتصادية في الإقراض الرسمي وعمليات إعادة هيكلة الديون وأن يعزز توفير البيانات لتسهيل استخدام متغيرات موحدة للحالة الاقتصادية لا تخضع لمخاطر التلاعب. كما سيتعين عليه الاعتراف صراحة بالثبات الذي توفره أدوات الديون المشروطة بالحالة الاقتصادية في تقييمات إدارة القدرة على تحمل الديون.

(20) قرار الجمعية العامة بشأن المبادئ الأساسية لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية (A/RES/69/319)، تموز/يوليه 2015.

< تعترف خطة عمل أديس أبابا بأنه في حين أن إبقاء الديون في المستويات التي يمكن تحملها هو مسؤولية البلدان المقترضة، فإن المقرضين يتحملون أيضاً مسؤولية الإقراض بطريقة لا تقوض الإدارة السليمة للديون في بلد ما. وهناك مبادرات متعددة تقوم بها المؤسسات المالية الدولية لتعزيز ممارسات الاقتراض والإقراض المسؤولة، إلى جانب نُهج "القانون غير الملزم" من قبيل مبادئ مجموعة العشرين التوجيهية التنفيذية للتمويل المستدام أو مبادئ الأونكتاد بشأن تعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين⁽¹⁹⁾.

< وفي خطة عمل أديس أبابا، تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالعمل من أجل التوصل إلى توافق عالمي في الآراء بشأن المبادئ التوجيهية لمسؤوليات المدينين والدائنين، ولكن هذا التوافق العالمي لا يزال بعيد المنال حتى الآن.

< تشاطر المسؤولية والتقسام العادل للأعباء بين الدائنين وبين المدينين والدائنين. تسلم خطة عمل أديس أبابا بأن هناك مجالاً لتحسين التنسيق بين المدينين والدائنين لتقليل المخاطر المعنوية التي يتعرض لها الدائنون والمدينون على حد سواء إلى أدنى حد، وتيسير تقاسم الأعباء بصورة عادلة وضرورة تقاسم المدينين والدائنين المسؤولية عن منع حالات الديون التي لا يمكن تحملها وحلها. وتوفر المبادئ الأساسية لإعادة هيكلة الديون السيادية الصادرة عن الأمم المتحدة إرشادات إضافية للمدينين والدائنين في عمليات إعادة الهيكلة⁽²⁰⁾.

البناء على المبادرات القائمة

< إنشاء آليات للنظر في مخاطر خفض التصنيف الائتماني، بوسائل منها إجراء محادثة مفتوحة مع المستثمرين والمشاركين في الأسواق ووكالات التصنيف الائتماني.

< وضع تصنيفات ائتمانية طويلة الأجل (10 سنوات أو أكثر) لتكملة التصنيفات الحالية.

بإمكان الاستثمارات الإنتاجية طويلة الأجل في أهداف التنمية المستدامة أن تحسّن إدارة الديون على المدى الطويل، ولكن هذه الاستثمارات لا تؤخذ في الاعتبار عند وضع التصنيفات الائتمانية.

(19) الأونكتاد، "المبادئ المتعلقة بتشجيع الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين"، 10 كانون الثاني/يناير 2012. متاحة على https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf

< تكملة الأدوات القائمة من أجل التوصل إلى حل أكثر فعالية لأزمة الديون، بما يشمل شروط الإجراء الجماعي، وتشريعات مناهضة السلوك الانتهازي، ولجان الدائنين.

< إطلاق منتدى عالمي لتسوية الديون السيادية والتنسيق المتعلق بها من أجل بناء توافق في الآراء بشأن القواعد والمعايير الجديدة لشفافية الديون وإدارتها، والنظر في خيارات متعلقة بالوساطة والتحكيم في إعادة هيكلة الديون.

تشمل المقترحات إنشاء منتدى للديون السيادية، يمكن أن يوفر منبرا للمناقشات بين الدائنين والمدنيين، في سياق تخفيف أعباء الديون من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتيسير الاتفاقات بشأن الوقف الطوعي للسداد، والترحيل المنسق للدفع، وغير ذلك من التدابير. وقد يكون من البدائل إنشاء هيئة أو آلية دولية معنية بالديون السيادية، أو هيئة خبراء، أو هيئة دائمة مستقلة عن مصالح الدائنين والمدنيين يمكنها تنسيق العديد من المقترحات المذكورة أعلاه وزيادة تطويرها. وقد اقترح أيضا إنشاء وكالة عامة متعددة الأطراف للتصنيف الائتماني لا تخضع لتضارب المصالح بين المصالح الخاصة والعام.

< ينبغي للمجتمع الدولي أن يبني على '1' المبادئ القائمة المطروحة في خطة عمل أديس أبابا وفي محافل أخرى و '2' الصكوك والآليات القائمة.

< يمكن للحوار بين أصحاب المصلحة أن يزيد من تطوير هذه المبادئ والصكوك والآليات في عملية متابعة اجتماع رؤساء الدول والحكومات المعني بالهيكلية الدولية للديون وبالسبولة.

أكدت المناقشات التي جرت في الأمم المتحدة في إطار متابعة الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية في فترة كوفيد-19 وما بعدها على أهمية إحراز تقدم بشأن الحلول البنوية كشرط ضروري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وقد سلطت أزمة كوفيد-19 الضوء مرة أخرى على هذه القضايا. وقد آن الأوان الآن لاتخاذ إجراءات من خلال الجمع بين كافة أصحاب المصلحة لإجراء مناقشة قائمة على الأدلة بشأن الخيارات الممكنة لإيجاد حلول طويلة الأمد.

الهيكلية الدولية للديون تحتاج إلى إصلاح، خصوصا لمعالجة الزيادة المحتملة في عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية في أعقاب الجائحة، بما في ذلك خطر حدوث أزمة جامعة. وينبغي أن تهدف الإصلاحات إلى توفير تخفيف سريع وعميق بما فيه الكفاية لأعباء الديون للبلدان التي تحتاج إليه، وألا تعود بالفائدة على هذه البلدان فحسب، بل على النظام ككل.

وحتى الآن، تدرج شروط الإجراء الجماعي في جميع السندات السيادية الجديدة تقريبا بعد إقرار صندوق النقد الدولي لذلك في عام 2014. وتسمح شروط الإجراء الجماعي لأغلبية مستوفية للشروط من حملة السندات بإبرام اتفاق لإعادة الهيكلة مع مدين ويكون هذا الاتفاق ملزما لجميع حملة السندات، مما يمنع أقلية ممانعة من حملة السندات من عرقلة. ويمكن أن تستخدم شروط الإجراء الجماعي بالاقتران مع تشريعات مناهضة للسلوك الانتهازي. فهذه التشريعات، التي تُسن حاليا في بضعة البلدان، تحد من قدرة الدائنين الممانعين على أن يحصلوا عن طريق التقاضي على القيمة الاسمية لديون اشتريت من الأسواق الثانوية بقيم مخفضة إلى حد كبير. ومع ذلك، وفي حين تمثل شروط الإجراء الجماعي آلية مستقبلية واعدة لمزيد من التعاون في مجال الديون، فإنها ليست ذات أثر رجعي - إذ يوجد على العديد من البلدان النامية رصيد من الديون المستحقة بدون شروط للإجراء الجماعي. ويمكن تعزيز هيكلية الديون بمرور الوقت إذا جعلت جميع المراكز المالية الرئيسية إدراج شروط الإجراء الجماعي أمرا إلزاميا في جميع أدوات الدين التي تتجاوز آجال استحقاقها سنة واحدة.

وقد استُخدمت لجان الدائنين بدرجات متفاوتة في عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية. ويمكنها أن تساعد في الجمع بين الدائنين الرسميين والدائنين من القطاع الخاص وأن تسمح للمدين بالتفاوض مع هيئة واحدة. ومتى تم التوصل إلى توافق في الآراء، يمكن للجان الحد من الممانعين من خلال إقرار الاتفاق، وممارسة الضغط على الآخرين للتوقيع. ويمكن أن تكون هذه اللجان مفيدة في عالم اليوم الذي تتسم ببيانات الديون فيه بعدم الشفافية حيث يحصل فيها جميع الدائنين على نفس المعلومات المالية ويمكنهم أن يروا ما هي مطالبات الآخرين.

الاستنتاجات والدعوة إلى العمل

كافية للبلدان التي تواجه عجزا خارجيا مستمرا أو حالات طوارئ، بما في ذلك البلدان الضعيفة والمتضررة من الصراعات.

< تُحث البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي أيضا على النظر في '1' تجديد موارد الصندوق الاستثماري للنمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي و '2' إنشاء صندوق استثماري جديد يستضيفه صندوق النقد الدولي لدعم البلدان المتوسطة الدخل في جهودها المبذولة لأغراض الاستجابة والإنعاش.

تعليق خدمة الدين

سيلزم أن تقوم مجموعة العشرين بما يلي:

< تمديد مبادرة تعليق خدمة الدين حتى نهاية حزيران/يونيه 2022 على الأقل؛

< إشراك البلدان المتوسطة الدخل، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان المتضررة من الصراعات وغيرها من البلدان الضعيفة التي تضررت بشدة من الأزمة؛ وينبغي للجهات الدائنة على المستويين الثنائي والمتعدد الأطراف أن تنظر في تمكين هذه البلدان من الاستفادة من مبادرة تعليق خدمة الدين على أساس كل حالة على حدة؛

< ضمان أن يكون تخفيف أعباء الديون إضافة إلى المعونة الميسرة القائمة؛

< ينبغي للجهات الدائنة الثنائية من مجموعة العشرين، بما فيها الجهات المقرضة الهجينة، أن تنظر في آليات لإشراك القطاع الخاص في مبادرة تعليق خدمة الدين وفي تأجيل سداد الديون في المستقبل.

تخفيف أعباء الديون والإطار المشترك

< ينبغي للمجتمع الدولي أن يبني على الإطار المشترك لتقديم المشورة القانونية والتقنية بشأن خيارات تخفيف أعباء الديون وخدمة الديون لمساعدة البلدان المحتاجة - بما في ذلك تحويل الديون و/أو إعادة شرائها و/أو تحسين شروط الائتمان و/أو تعديل خصائص الديون أو تبادلها و/أو إلغائها - حسب الظروف المحددة للبلد وما يواجهه من تحديات في مجال الديون.

< توسيع نطاق الأهلية لتخفيف أعباء الديون بموجب الإطار المشترك ليشمل البلدان الضعيفة الأخرى على أساس كل حالة على حدة.

تنقسم التوصيات المتعلقة بتهيئة حيز للاستثمار في الاستجابة للأزمة وفي أهداف التنمية المستدامة، بما يشمل التدابير القوية المتعلقة بالمناخ، إلى ستة مجالات، تعالج '1' قيود السيولة، '2' توفير تمويل جديد '3' تخصيص عام جديد لحقوق السحب الخاصة، '4' تعليق خدمة الدين، '5' تخفيف أعباء الديون والإطار المشترك، '6' الهيكلية الدولية للديون.

قيود السيولة

هناك توصيتان رئيسيتان لدعم السيولة لدى البلدان النامية:

< تخصيص حقوق سحب خاصة (وإعادة التخصيص الطوعي لها) لدعم ميزان المدفوعات للبلدان المحتاجة؛ و

< توسيع نطاق مبادرة تعليق خدمة الدين لسد العجز في النقد الأجنبي وعجز المالية العامة مؤقتاً.

توفير تمويل جديد

سيلزم أن تقوم الحكومات بما يلي:

< الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية وتوفير تمويل ميسر جديد للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية؛ و

< إعادة رسملة مصارف التنمية المتعددة الأطراف والإقليمية والوطنية وتسريع الجدول الزمني للاتفاق على تجديد جديد للأموال؛ و

< توفير تمويل طويل الأجل للبلدان النامية من أجل الاستثمار في النمو الشامل والتنمية المستدامة.

تخصيص عام جديد لحقوق السحب الخاصة

< توفير مخصصات جديدة من حقوق السحب الخاصة (على النحو الذي ناقشه المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي)، وإعادة تخصيص حقوق سحب خاصة طوعاً من البلدان التي لديها احتياطيّات دولية

< النظر في آليات أخرى من شأنها أن تسمح للبلدان بالاستفادة من الإطار المشترك دون وصمها أو المساس بتصنيفها الائتماني، بما يشمل الاستفادة من الصناديق وغيرها من الأدوات الموجودة داخل المؤسسات القائمة.

< استخدام الإطار المشترك لمجموعة العشرين كخطوة نحو إطار دائم وأكثر عالمية لتسوية الديون السيادية.

< إطلاق منتدى عالمي لتسوية الديون السيادية والتنسيق المتعلق بها من أجل بناء توافق في الآراء بشأن القواعد والمعايير الجديدة لشفافية الديون وإدارتها، والنظر في خيارات بشأن الوساطة والتحكيم في إعادة هيكلة الديون.

< من شأن ذلك أن يوفر خيارات لتعزيز الهيكلية الدولية للديون، تركز على '1' المبادئ القائمة المطروحة في خطة عمل أديس أبابا وفي محافل أخرى و '2' الصكوك والآليات القائمة. ويمكن للحوار بين أصحاب المصلحة أن يزيد من تطوير هذه المبادئ في عملية متابعة اجتماع رؤساء الدول والحكومات المعني بالهيكلية الدولية للديون وبالسبولة.

< النظر في آليات أخرى من شأنها أن تسمح للبلدان بالاستفادة من الإطار المشترك دون وصمها أو المساس بتصنيفها الائتماني، بما يشمل الاستفادة من الصناديق وغيرها من الأدوات الموجودة داخل المؤسسات القائمة.

الهيكلية الدولية للديون

< ينبغي أن تتفق طائفة واسعة من أصحاب المصلحة على مجموعة من المبادئ والأمور الجديدة بالمراعاة كأساس للهيكلية الدولية للديون.

< إنشاء آليات للنظر في مخاطر خفض التصنيف الائتماني، بوسائل منها إجراء محادثة مفتوحة مع المستثمرين والمشاركين في الأسواق ووكالات التصنيف الائتماني.

< وضع تصنيفات ائتمانية طويلة الأجل (10 سنوات أو أكثر) لتكملة التصنيفات الحالية.

< تضمين عقود الدين العام أحكاما لرهن السداد بالحالة الاقتصادية تقضي بالتفعيل التلقائي لتأجيل سداد خدمة الدين في أوقات الأزمة وليكون ذلك سابقة للأسواق الخاصة.