دراسات إقتصادية

أبعاد المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون

إعداد
د. نبيل دحدح

صندوق النقد العربي
أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة

الدائرة الإقتصادية والفنية

العدد (3)

2007

صندوق النقد العربي
الدائرة الاقتصادية والفنية

أبعاد المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون

إعداد
د. نبيل دحدح

أبوظبي 2007

© صندوق النقد العربي 2007
حقوق الطبع محفوظة

يعد هذه الدراسات الاقتصادية أعضاء الدائرة الاقتصادية والفنية بصندوق النقد العربي، وينشرها الصندوق. تبحث هذه الدراسات في قضايا تتعلق بالسياسات النقدية والمصرفية والمالية والتجارية وأسواق المال وانعكاساتها على الاقتصادات العربية.

الآراء الواردة في الدراسات لا تمثل بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي، وتبقى معبرة عن وجهات نظر مؤلفي الدراسة.

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذه الدراسات أو ترجمتها أو إعادة طباعتها بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير بغرض النقد والتحليل، مع وجوب ذكر المصدر.

ISBN 978-9948-8590-1-7

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي :
الدائرة الاقتصادية والفنية
صندوق النقد العربي
ص.ب 2818 – أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة
هاتف : 560 6171-2-971+
فاكس : 6454 632-2-971+
البريد الإلكتروني : economic@amfad.org.ae
Website : http://www.amf.org.ae

المحتويات

الصفحة

مقدمة 1

خلفية المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون 2

الانعكاسات المحتملة للمبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون 6

ملاحظات ختامية 15

أبعاد المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون

مقدمة

توصلت قمة مجموعة الدول الصناعية الثماني في اجتماعها في اسكتلندا في يوليو / تموز 2005 إلى قرار بإعفاء الدول الفقيرة الأكثر مديونية من ديونها المستحقة لكل من مؤسسة التنمية الدولية IDA (البنك الدولي)، صندوق التنمية الإفريقي (AfDF)، وصندوق النقد الدولي. وتتضمن المبادرة تسوية الديون المستحقة لكل من مؤسسة التنمية الدولية وصندوق التنمية الإفريقي بحسمها من المساعدات الرسمية القائمة، فيما يقوم صندوق النقد الدولي بتمويل الديون المستحقة له من مصادره الخاصة. وستقوم دول مجموعة الثماني بتعويض كل من مؤسسة التنمية الدولية وصندوق التنمية الإفريقي بشكل كامل عن الديون المعفاة عن طريق تقديم مساعدات إضافية، حسب حصص محددة تتحملها هذه الدول[1]. وتقتصر الاستفادة من مبادرة مجموعة الثمانية بإعفاء الديون على الدول المؤهلة ضمن "مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون" (مبادرة هيبيك)[2].

شكلت مبادرة الدول الصناعية بإعفاء ديون الدول الفقيرة المثقلة بالديون منعطفاً هاماً في قضية مديونية الدول النامية، حيث أنها تمنح لأول مرة إعفاءاً كبيراً من الديون لمجموعة من الدول

---

(1) The World Bank, The G8 Debt Relief Proposal : Assessment of Cost, Implementation Issues, and Financing Options, IDA Reports, September 1, 2005, Annex 1 (pp.30-31).

(2) Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC).

مقارنة بالبرامج والتوجهات السائدة للمؤسسات المالية الدولية والدول الصناعية الكبرى التي تمنح إعفاءات محدودة لديون الدول الفقيرة. وقد أصبحت هذه المبادرة تعرف لاحقاً بالمبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون[3].

لقد جاءت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون لتتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية Millennium Development Goals (MDG)، ولكنها تطرح عدة تساؤلات تشكل عملية الإجابة عليها موضوع هذه الورقة المختصرة. هل ستؤدي هذه المبادرة إلى تخفيض مديونية الدول الفقيرة بشكل ملموس؟ هل ستؤدي هذه المبادرة إلى تخفيض مستوى المساعدات الإنمائية الحكومية الحالية المقدمة من الدول الصناعية وهل ستؤثر سلبياً على الدعوات القديمة المتجددة لزيادة نسبة المساعدات الخارجية المقدمة من الدول الصناعية إلى 0.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي ؟ هل تشجع هذه المبادرة الدول منخفضة الدخل على زيادة الاقتراض ظناً منها أنها ستعفى من الديون في المستقبل وهل سيتم وضع ضوابط على الدول المستفيدة من المبادرة حتى لا تتوسع في الاقتراض في المستقبل خوفاً من مواجهتها لأزمة مديونية جديدة ؟ هل ستتعرض الدول المصدرة للنفط إلى ضغوط لزيادة حجم المساعدات الإنمائية المقدمة من قبلها للدول الفقيرة ؟ هل ستساهم هذه المبادرة في تخفيض حدة الفقر ودفع عجلة النمو في البلدان الفقيرة ؟

خلفية المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون

بدأت مشكلة مديونية الدول النامية في السبعينات من القرن الماضي، عندما توسعت المؤسسات المالية الدولية في تقديم القروض للدول النامية، مفترضة أن الدول ذات السيادة ستفي دائماً

(3) Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI).

بالتزاماتها، في حين أن الوقائع تشير إلى تخلف دول عديدة عن سداد ديونها في الماضي[4]. ومع ارتفاع أسعار النفط في نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، والانخفاض الكبير في أسعار السلع الأساسية التي تشكل الحصة الأكبر من صادرات الدول النامية وارتفاع أسعار الفوائد والتباطؤ الاقتصادي في الدول الصناعية، فقد برزت أزمة الدين في الدول النامية في الثمانينات. وقد لعبت عدة عوامل محلية في تفاقم هذه الأزمة ومنها السياسات المالية غير الحكيمة، والادخار الوطني غير الكافي، وسوء إدارة المشاريع الحكومية، وتفشي الفساد وتفجر الحروب الأهلية[5].

وقد اضطر العديد من الدول الفقيرة، وبشكل متزايد إلى اللجوء إلى الاقتراض لخدمة مديونيتها الخارجية، مما زاد من حدة أزمة الدين. وقد افترضت الجهات المقرضة أن عدم القدرة على خدمة الدين من قبل الدول الفقيرة هي حالة مؤقتة فلجأت إلى إعادة جدولة الديون التي تضمنت في بعض الحالات منح إعفاءات محدودة من الديون وفي حالات أخرى تقديم حزم جديدة من القروض. وعلى الرغم من ذلك، فقد بقيت مستويات المديونية الخارجية للدول الفقيرة مرتفعة، وبدا واضحاً ضرورة العمل على تخفيضها إلى مستويات تمكن الدول الفقيرة من الوفاء بها، فأعلن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام 1996 مبادرة هيبيك.

وقد كان الهدف من المبادرة إيجاد حل شامل لمشكلة مديونية الدول الفقيرة، غير أن شروطها الصعبة آنذاك أدت إلى تأهل القليل من الدول للاستفادة منها. لذلك، فقد تم تعزيز المبادرة عام 1999 (Enhanced HIPC Initiative) بغرض تعميق وتوسيع وتسريع تخفيض ديون الدول الفقيرة. ومع استمرار ارتفاع مستويات المديونية الخارجية للدول الفقيرة، برزت ضغوطات قوية

---

(4) ESCWA, External Debt Management and the Debt Situation in the ESCWA Region : Case studies for Jordan and Lebanon, UN, New York, 2004, p.3.

(5) IMF, "The Logic of Debt Relief for the Poorest Countries", Issue Brief No. 00107, September 2000, p.2.

لتقديم مزيد من المساعدات من قبل الدول الصناعية. وقد تنامت هذه الضغوط بعد إقرار قمة الألفية للأمم المتحدة التي عقدت في سبتمبر/أيلول عام 2000 "الأهداف الإنمائية للألفية"، التي حددت عدة أهداف في مجالات الفقر والصحة والتعليم ليتم تحقيقها بحلول عام 2015[6]. ولعل من أهم هذه الأهداف تخفيض نسبة السكان الذين يعانون من الفقر (بدخل أقل من دولار واحد يومياً للفرد) إلى النصف بين عام 1990 وعام 2015. وينظر إلى المديونية الخارجية الكبيرة للدول الفقيرة على أنها عائق أساسي أمام الوفاء "بالأهداف الإنمائية للألفية".

تعتبر المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون امتداداً لمبادرة هيبيك، حيث أنها اقتصرت على الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك واقتصرت على ديونها المستحقة لكل من مؤسسة التنمية الدولية وصندوق التنمية الإفريقي وصندوق النقد الدولي، في بادئ الأمر. وقد انضم بنك التنمية لدول أمريكا اللاتينية (IaDB) لهذه المبادرة في مارس/ آذار 2007 حيث قرر إعفاء الديون المستحقة له على خمس من دول أمريكا اللاتينية مؤهلة في مبادرة هيبيك[7].

تتمثل المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون في تنفيذ مرحلتين، تشمل المرحلة الأولى من إعفاء الديون 22 دولة أوفت جميعها بشروط مبادرة هيبيك، حيث وصلت إلى نقطة"الإنجاز"[8]، وهي بذلك مؤهلة مباشرة للاستفادة من إعفاء الديون شريطة الاستمرار في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي والحد من الفقر. وتضم دول نقطة الإنجاز 18 دولة في منطقة جنوب

---

(6) United Nations website on Millennium Development Goals : www.un.org/millenniumgoals.

(7) Inter-American Development Bank (IaDB), press release on March 16, 2007.

(8) نقطة "الإنجاز" في مبادرة "هيبيك" تشترط الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي ضمن برنامج صندوق النقد الدولي "تسهيل النمو والحد من الفقر" Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) وتطبيق أجزاء هامة من استراتيجية الحد من الفقر (الموقع الإلكتروني للبنك الدولي / مبادرة "هيبيك"). وقد كان عدد دول نقطة الإنجاز 18 دولة عند إطلاق المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون، وقد ارتفع عددها إلى 22 دولة مع نهاية مارس/آذار 2007.

الصحراء الكبرى منها دولة عربية واحدة هي موريتانيا، وأربع دول من أمريكا اللاتينية. وقد أشارت التقديرات الأولية إلى أن قيمة الديون المعفاة لهذه الدول تبلغ حوالي 41 مليار دولار، على افتراض تغطية الدفعات السنوية لأصل الديون والفوائد المستحقة التي تمتد لعدة عقود.

أما المرحلة الثانية، فتشمل 18 دولة أخرى مؤهلة في مبادرة "هيبيك"، منها ثمان دول وصلت إلى نقطة "القرار"[9]، وعشر دول أخرى ما زالت في المراحل الأولى ضمن هذه المبادرة. وستتأهل هذه الدول أيضاً للحصول على إعفاء الديون ضمن المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون عندما تصل إلى نقطة الإنجاز. وتضم الدول العشر الأخيرة السودان والصومال وجز القمر.

وفيما يتعلق بكلفة المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون، فقد بينت التقديرات التي أعدتها المؤسسات المالية الدولية الأربع بأن الكلفة الإجمالية للديون المعفاة خلال المرحلتين الأولى والثانية ستبلغ حوالي 54.3 مليار دولار تتوزع على مؤسسة التنمية الدولية بقيمة 36.4 مليار دولار، وصندوق التنمية الإفريقي بنحو 8.5 مليار دولار، وصندوق النقد الدولي بحوالي 5 مليار دولار، وبنك التنمية لدول أمريكا اللاتينية بحوالي 4.4 مليار دولار. وقد بنيت هذه التقديرات اعتماداً على الديون القائمة لهذه الدول في 31 ديسمبر/ كانون الأول 2004[10] Cutoff Date، وعلى أساس أن يتم البدء في تنفيذ مبادرة إعفاء الديون اعتباراً من 1 يوليو/ تموز 2006.

---

(9) نقطة "القرار" في مبادرة "هيبيك" تشترط الالتزام بالإصلاح الاقتصادي وتبدأ بالحفاظ على الاستقرار الاقتصادي وتضع استراتيجية للحد من الفقر (الموقع الإلكتروني للبنك الدولي / مبادرة "هيبيك").

(10) اعتمدت مؤسسة التنمية الدولية تاريخ 31 ديسمبر / كانون الأول 2003 باعتباره Cut-off Date.

وقد ربطت المبادرة متعددة الأطراف إعفاء الديون باستمرار الدول المستفيدة في تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي وبرامج الحد من الفقر حسب متطلبات مبادرة هيبيك، وذلك من أجل تعزيز الجهود من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. كما طالبت مجموعة الثماني البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بتقارير تبين أداء الدول المستفيدة في تعزيز الشفافية على كافة الأصعدة، وفي محاربة الفساد، وفي تطبيق الحكم الصالح كشروط أساسية للحصول على إعفاءات الديون.

الانعكاسات المحتملة للمبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون

هل ستؤدي المبادرة إلى تخفيض ملموس في مديونية الدول الفقيرة ؟

سينجم عن تطبيق المبادرة متعددة الأطراف بإعفاء ديون الدول المؤهلة في مبادرة "هيبيك"، تحسن كبير في أوضاع المديونية الخارجية للدول المعنية مما قد يعطيها القدرة على تحمل أعباء الديون. وقد بينت الأرقام الأولية أن نسبة القيمة الحالية الصافية للديون الخارجية إلى الصادرات للدول التي وصلت إلى نقطة الإنجاز (18 دولة في ذلك الحين) ستنخفض من 140 في المائة (بعد تخفيض الديون ضمن مبادرة هيبيك) إلى 52 في المائة، بعد تطبيق مبادرة الدول الصناعية لإعفاء الديون[11]. كما تشير التقديرات إلى أن معدلات المديونية لدول مبادرة هيبيك ستصبح عند تطبيق إعفاء الديون أقل من نصف معدلات المديونية للدول الفقيرة غير المؤهلة في مبادرة هيبيك.

---

(11) Notes on The G8 Debt Relief Proposal, Development Committee (of the Board of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund), DC 2005-0023, September 21, 2005, p.2.

جاءت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون محدودة وغير شاملة على أكثر من صعيد. فقد اقتصرت على إعفاء الديون المستحقة لثلاث مؤسسات دولية مقرضة هي مؤسسة التنمية الدولية، وصندوق التنمية الإفريقي، وصندوق النقد الدولي. وقد استثنت هذه المبادرة العديد من المؤسسات الدولية المقرضة الأخرى وهي بنوك التمويل الدولية متعددة الأطراف Multilateral Development Banks (MDBs) ومؤسسات التمويل الدولية الأخرى Multilateral Financial Institutions (MFIs)، والتي يزيد عددها عن 15 منظمة من إعفاء ديونها المستحقة على الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك.

وقد تمخض عن المبادرة متعددة الأطراف بإعفاء الديون المستحقة لمؤسسة التنمية الدولية، وصندوق التنمية الإفريقي، وصندوق النقد الدولي بروز ضغوط على المؤسسات المالية الدولية الأخرى لمنح الدول منخفضة الدخل إعفاءات من ديونها المستحقة على هذه المؤسسات. وقد نجحت الضغوط في إقناع بنك التنمية لدول أمريكا اللاتينية بإعفاء الديون المستحقة له على الدول الأمريكية اللاتينية الخمس المؤهلة في مبادرة هيبيك والتي بلغت 4.4 مليار دولار في نهاية 2004. ويشار إلى أن هذا البنك هو المؤسسة المالية الدولية الأساسية المقرضة لدول أمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، والتي تشمل العديد من الدول الفقيرة. وحيث أن مجموعة الدول الصناعية الثماني هي التي أطلقت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون وهي التي تعهدت بتغطية كلفة إعفاء الديون المستحقة لكل من مؤسسة التنمية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي، فإن الضغوط على هذه المجموعة ستزداد للقيام بمبادرة إعفاء ديون تغطي مؤسسات مالية دولية أخرى وتتعهد دول المجموعة بتغطية كلفتها.

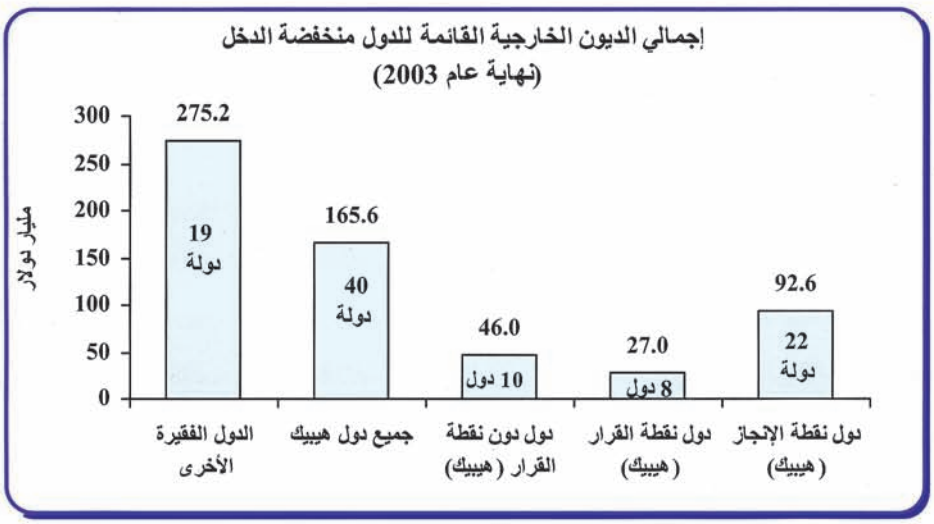
كما أن المبادرة متعددة الأطراف غطت إعفاءات الديون المستحقة لمؤسسات دولية مقرضة على أن تقوم مجموعة الدول الصناعية الثماني بتمويل كلفة الإعفاء لمؤسستين منها، ولم تقم بإلغاء

الديون الثنائية، ولو على الأقل بشكل جزئي، سواء للدول المؤهلة في مبادرة هيبيك أو للدول الفقيرة الأخرى. وكان بمقدور دول المجموعة أن تقوم كذلك بإعفاء ديونها الثنائية المستحقة على الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك مع ضمان التزام هذه الدول ببرامج الإصلاح الاقتصادي والحد من الفقر المتضمنة في المبادرة. وكان بمقدورها أيضاً إعفاء الديون الثنائية المستحقة لها على الدول الفقيرة الأخرى مع وضع شروط لتنفيذ برامج إصلاح اقتصادي يقوم بمراقبة تنفيذه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ويشار في هذا السياق إلى أن الديون الثنائية، وكثير منها يستحق للدول الصناعية الكبرى، شكلت 36 في المائة من إجمالي الديون الخارجية للدول المنخفضة الدخل في نهاية عام 2004[12].

وقد ورد ضمن الأسباب التي حدت بالمبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون بحصر إعفاء مديونية الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك بالديون المستحقة لمؤسسات التمويل الدولية الثلاث أن معظم المديونية الخارجية لهذه الدول تستحق لهذه المؤسسات. وينطبق هذا الأمر على دول نقطة الإنجاز في مبادرة هيبيك حيث وصلت نسبة ديونها الطويلة الأجل المستحقة لمؤسسات التمويل الدولية 60.6 في المائة من إجمالي مديونيتها الخارجية في نهاية عام 2004، حيث أن الجزء الأكبر من هذه المديونية يستحق للمؤسسات الأربع، خصوصاً بالنسبة لدول أفريقيا جنوب الصحراء. غير أن هذا المبرر لا يتناسب مع واقع المديونية الخارجية لدول دون نقطة الإنجاز في مبادرة هيبيك (دول نقطة القرار ودول دون نقطة القرار). فقد بلغت المديونية الخارجية الطويلة الأجل لهذه الدول المستحقة لمؤسسات التمويل الدولية 31.6 في المائة من إجمالي مديونيتها الخارجية في نهاية عام 2004، مقابل 37.6 في المائة نسبة الديون الثنائية لهذه الدول.

(12) The World Bank, Global Development Finance : The Development Potential of Surging Capital Flows, Part II. Summary and Country Tables, 2006, page xxxv.

وتتبين محدودية المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون بشكل واضح في اقتصارها على الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك، وبالتالي استثنائها الدول الفقيرة الأخرى. وقد بينت احصائيات المديونية الخارجية أن مجموع الديون الخارجية القائمة للدول منخفضة الدخل في نهاية عام 2004 بلغ حوالي 427 مليار دولار، منها 275.2 مليار دولار للدول غير المؤهلة في مبادرة هيبيك. أي أن الدول منخفضة الدخل غير المستفيدة من المبادرة متعددة الأطراف وعددها 19 دولة في نهاية عام 2004، بلغ إجمالي ديونها الخارجية المستحقة 275.2 مليار دولار، مقارنة بحوالي 165.4 مليار دولار للدول المؤهلة في مبادرة هيبيك وعددها 40 دولة. وبذلك لا تشمل مبادرة الثماني لإعفاء الديون الجزء الأكبر من ديون الدول منخفضة الدخل.



Source : World Bank, Global Development Finance 2006.

ويظهر عدم المساواة في المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون كذلك في توزيع حجم الديون المعفاة على الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك. ففي المرحلة الأولى من المبادرة متعددة الأطراف،

ستستفيد دول نقطة الإنجاز في مبادرة هيبيك (22 دولة) من إعفاء ديون تقدر بحوالي 41 مليار دولار. أما في المرحلة الثانية، فستستفيد دول هيبيك الأخرى (18 دولة) من إعفاء ديون تقدر بحوالي 13 مليار دولار عندما تصل هذه الدول إلى نقطة الإنجاز. وقد بلغ إجمالي الديون الخارجية القائمة لدول المرحلة الأولى 92.6 مليار دولار في نهاية عام 2004، مقارنة بحوالي 73 مليار دولار لدول المرحلة الثانية. وبذلك، فإن الديون المعفاة لدول المرحلة الأولى في المبادرة تبلغ 44 في المائة من إجمالي المديونية الخارجية لهذه الدول في نهاية 2004، مقابل الديون المعفاة لدول المرحلة الثانية التي تبلغ نسبتها 18 في المائة من ديونها الخارجية الإجمالية. كما أن الديون المعفاة لدول المرحلة الأولى تشكل 76 في المائة من الديون المعفاة ضمن المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون مقابل 24 في المائة لدول المرحلة الثانية.

هل ستؤثر المبادرة على مستوى المساعدات الإنمائية المقدمة من الدول الصناعية للدول الفقيرة وعلى الدعوات بزيادتها كنسبة من الدخل القومي الإجمالي ؟

أقرت قمة مجموعة الدول الصناعية الثماني أن قيمة الديون المعفاة في المباردة متعددة الأطراف لإعفاء الديون التي ستتحملها دول المجموعة ستأتي على شكل مساعدات إضافية ولن يتم خصمها من حجم المساعدات الإنمائية الرسمية Official Development Assistance (ODA) التي تقدمها هذه الدول إلى الدول النامية. وفي الواقع، فإن هذا الالتزام لا يشكل زيادة ملموسة في حجم المساعدات الإنمائية الرسمية، حيث أن إعفاء الديون لن يكلف دول مجموعة الثماني أكثر من مليار إلى ملياري دولار سنوياً، على اعتبار أن إعفاء الديون سيمتد لعدة عقود. وقد تعطي المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون مبرراً للدول الصناعية بعدم زيادة المساعدات الإنمائية الرسمية إلى المستويات المطلوبة التي حددتها الأمم المتحدة بنسبة 0.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي. ويشار إلى أن المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة من

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بلغت قيمتها 83.5 مليار دولار عام 2006 (بعد استبعاد إعفاء الديون لنيجيريا وأفغانستان والعراق كحالات خاصة)، بحيث شكلت ما نسبته 0.24 في المائة فقط من الدخل القومي الإجمالي لدول المجموعة[13]. وتقل هذه المساعدات بكثير عن "توافق آراء مونتيري" Monterrey Consensus التي أسفر عنها المؤتمر الدولي لتمويل التنمية عام 2002، والتي حددت 100 مليار دولار من المساعدات الإنمائية الرسمية كحد أدنى لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول العام 2015[14].

هل تشجع المبادرة الدول الفقيرة على زيادة الاقتراض وما هي الضوابط لمنع تكرار أزمة المديونية في الدول المستفيدة ؟

هدفت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون إلى تخفيض حجم المديونية الخارجية للدول الفقيرة. ولكن، قد يتمخض عن هذه المبادرة ارتفاع حجم هذه المديونية بدلاً من تخفيضها. إن إعلان هذه المبادرة قد يوحي للدول المقترضة بأن مسيرة إعفاء الديون قد بدأت، وأن هناك مبادرات أخرى لإعفاء الديون قد تظهر في المستقبل. ولذلك، فقد تسعى بعض الدول المقترضة إلى التوسع في الاقتراض أملاً منها في الحصول على إعفاء مشابه لديونها الخارجية. وبعبارة أخرى، فقد تكون نتائج المبادرة انتشار "ثقافة المديونية" في الدول منخفضة الدخل الأمر الذي سيزيد من تفاقم أزمة المديونية الخارجية ليس فقط في هذه الدول، بل في الدول النامية بشكل عام. غير أن احتمال بروز "ثقافة المديونية" قد يتم تجنبها عبر برنامج البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المشترك الذي يحدد " القدرة على تحمل أعباء الديون" Debt Sustainability

(13) Organization of Economic Cooperation for Development, Development Cooperation Report statistics, April 2007 : www.oecd.org/dac/stats.

(14) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Monterrey Consensus: www.un.org/esa/ffd.

Framework بهدف الحيلولة دون بروز أزمة مديونية جديدة[15]. وهذا المفهوم هو نهج يستشرف المستقبل ويهدف إلى المساعدة في اتخاذ قرارات الإقراض والاقتراض للدول منخفضة الدخل بشروط تتيح للدول المقترضة تخصيص موارد للوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية والمحافظة في نفس الوقت على قدرتها على تحمل أعباء الدين. وعبر هذا المفهوم، تتحمل الدول منخفضة الدخل المسؤولية في بناء سياسات ومؤسسات لتعزيز النمو الاقتصادي وزيادة قدراتها على إدارة الدين واتخاذ إجراءات لزيادة مرونتها تجاه الصدمات الخارجية. أما بالنسبة للجهات المقرضة فيجب عليها مراجعة تقديرات المديونية الخارجية للدول الفقيرة، وأن تفكر في تقديم المساعدات (الهبات و/أو القروض الميسرة) لتخفيض احتمال عدم قدرة بعض هذه الدول على الوفاء بأعباء الدين.

هل ستتعرض الدول المصدرة للنفط لضغوط لزيادة مساعداتها الإنمائية للدول الفقيرة ؟

أشارت قمة مجموعة الثماني في مبادرتها بإعفاء الديون بأنها بصدد دعوة الدول الأخرى، ومن ضمنها الدول المنتجة للنفط، إلى المساهمة الاختيارية في صندوق جديد لدعم الدول الفقيرة التي تواجه صدمات خارجية من ضمنها انخفاض أسعار السلع الأساسية. ويعتبر تضمن مبادرة إعفاء الديون هذا التوجه إيذاناً برغبة الدول الصناعية الكبرى في إشراك الدول الأخرى، وخصوصاً الدول المصدرة للنفط، في المساهمة في مسؤولية تخفيض أعباء المديونية الخارجية للدول المنخفضة الدخل. وجاء تحديد الدول النفطية للمساهمة في الصندوق المقترح إنشاؤه في ظل ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإيرادات النفطية. وبالمقابل، لم تحدد هذه الدعوة دول أخرى تحقق فوائض كبيرة في موازينها التجارية، خصوصاً بعض الدول في جنوب شرق آسيا.

---

(15) The World Bank website : Debt Sustainability Framework.

وبناءاً على ما تقدم، فمن المحتمل تعرض الدول المصدرة للنفط إلى ضغوط من قبل الدول الصناعية المتقدمة والمنظمات الدولية لزيادة مساعداتها الإنمائية إلى الدول منخفضة الدخل. فعند بدء دول مجموعة الثماني بتمويل كلفة إعفاء مديونية دول مبادرة هيبيك، فمن المحتمل ظهور دعوات في هذه الدول تطالب الدول المصدرة للنفط بالمساهمة في تحمل كلفة إعفاء هذه المديونية. وقد تكون من ضمن المبررات التي سيتم اللجوء إليها في هذا السياق أن الدول المصدرة للنفط حققت فوائض مالية كبيرة جراء ارتفاع أسعار النفط الأمر الذي أثر سلباً على النمو الاقتصادي في الدول الفقيرة وأدى إلى زيادة مديونيتها. وقد ينجم عن ذلك الطلب من الدول المصدرة للنفط تقديم تمويل إضافي لبرامج مؤسسة التنمية الدولية وصندوق التنمية الإفريقي وصندوق النقد الدولي، مما يعتبر مساهمة غير مباشرة في تحمل كلفة المبادرة متعددة الأطرف لإعفاء الديون. وقد يتم الضغط أيضاً على الدول المصدرة للنفط لتقديم إعفاءات مباشرة للديون الثنائية التي قدمتها إلى دول مبادرة هيبيك أسوة بالإعفاءات المقدمة من خلال المبادرة متعددة الأطراف.

هل ستساهم هذه المبادرة في تخفيض حدة الفقر ودفع عجلة النمو في البلدان الفقيرة ؟

أشارت مجموعة الثماني بأن مبادرتها بإعفاء الديون تهدف إلى مساعدة الدول منخفضة الدخل على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولكن هذه الأهداف عالمية، أي أنها تطبق على الدول النامية وليس فقط على الدول منخفضة الدخل أو بعض من هذه الدول. كما أن الأهداف الإنمائية للألفية تشمل تطوير التنمية البشرية وإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية، وإلغاء الديون ومن ضمنها الديون الثنائية الرسمية، وزيادة المساعدات الإنمائية الرسمية. وقد تجاهلت مبادرة الثماني بإعفاء الديون "توافق آراء مونتيري" الذي طالب بزيادة المساعدات الإنمائية الرسمية لتمويل التنمية ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ولذلك، فإن المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء

الديون لا ترتقي إلى المسؤوليات الضخمة الملقاة على عاتق الدول الصناعية الكبرى بالمساهمة الفعالة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

تعتبر أزمة الديون من أهم المصاعب التي تواجه مسيرة التنمية في الدول منخفضة الدخل. ولكن تخفيض أعباء المديونية الخارجية لهذه الدول لا يضمن تحقيقها للتنمية الاقتصادية إن لم تصاحبها إجراءات ومبادرات أخرى لتوفير البيئة المناسبة للنمو الاقتصادي المستدام. فقد اشترطت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون أن تقوم الدول المستفيدة من إعفاء الديون بتخصيص الوفر الحاصل في النفقات الحكومية لمجالات محاربة الفقر والصحة والتعليم. وعلى الرغم من أهمية هذه المجالات إلا أنها لا تشكل الأسس الصلبة لتحقيق التنمية الاقتصادية. فالدول المستفيدة من المبادرة بحاجة إلى استثمارات كبيرة لتطوير البنية التحتية، وهي استثمارات لا تستطيع توفيرها إلا بالاقتراض مجدداً أو بالحصول على المزيد من المساعدات الإنمائية الرسمية. كما أن هذه الدول والدول النامية بشكل عام، ما زالت تعاني من الحواجز القائمة أمام صادراتها إلى الدول الصناعية المتقدمة مما يشكل عائقاً هاماً للنمو الاقتصادي. وتشير بعض التقديرات إلى أن متوسط الرسوم الجمركية على واردات الدول الصناعية من الدول النامية تبلغ أربعة أضعاف الرسوم الجمركية على واردات الدول النامية من الدول الصناعية، ويزداد هذا الفارق للمنتجات المصنعة[16].

(16) James Boughton and Zia Qureshi, "Staying on Track", Finance and Development, September 2003, p.47.

ملاحظات ختامية

شكلت المبادرة متعددة الأطراف لإعفاء الديون مرحلة متقدمة في العمل على معالجة أزمة مديونية الدول منخفضة الدخل. غير أنها لم تشكل حلاً شاملاً لهذه الأزمة، حيث أنها لم تطال جميع الدول الفقيرة وبطريقة متوازنة. وتبقى الآمال معقودة بأن يتم الوصول إلى اتفاق أو مبادرة أخرى لتخفيض مماثل لدول فقيرة أخرى لم تشملها المبادرة لكي يتم تجنب حدوث أزمات مالية واقتصادية في هذه الدول.

إن عملية إعفاء الديون، ولو أنها ضرورية للدول النامية، إلا أنها لا تضمن تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. فالدول النامية بحاجة إلى استثمارات في مجالات عديدة، ومن ضمنها محاربة الفقر وتطوير التعليم والخدمات الصحية. كما أنها بحاجة إلى فتح أسواق الدول الصناعية أمام صادراتها، خصوصاً من السلع الأساسية. فالوفاء بالأهداف الإنمائية الدولية بحلول العام 2015 يتطلب من الدول الصناعية الكبرى ليس فقط إعفاء كبير وشامل للمديونية الخارجية للدول النامية، بل أيضاً تعزيز المساعدات الإنمائية الرسمية وتحرير التجارة الدولية.

الدين الخارجي القائم للدول منخفضة الدخل في نهاية عام 2004

(مليون دولار)

دول نقطة الإنجاز/مبادرة هيبيك (22 دولة) :	الدين	دول نقطة القرار/مبادرة هيبيك (8 دول) :	الدين	الدول الأخرى منخفضة الدخل (19 دولة) :	الدين
بنين	1,916	بوروندي	1,385	بنغلادش	20,344
بوليفيا *	6,096	تشاد	1,701	بهوتان	593
بوركينا فاسو	1,967	جمهورية الكونغو الديمقراطية	11,841	كمبوديا	3,377
الكاميرون	9,496	جمهورية الكونغو	5,829	الهند	122,723
اثيوبيا	6,574	غامبيا	674	كينيا	6,826
غانا	7,035	غينيا	3,538	لاوس	2,056
غويانا *	1,331	غينيا بيساو	765	ليسوتو	764
هندوراس *	6,332	هايتي	1,225	مولدوفا	1,868
مدغشقر	3,462	**المجموع**	**26,958**	منغوليا	1,517
ملاوي	3,418			ميانمار	7,239
مالي	3,316	**دول دون نقطة القرار/ مبادرة هيبيك (10 دول) :**	**الدين**	نيجيريا	35,890
موريتانيا	2,297			الباكستان	35,687
موزمبيق	4,651	جمهورية أفريقيا الوسطى	1,078	بابوا نيوغيني	2,149
نيكاراغوا	5,145	جزر القمر	306	جزر سليمان	176
النيجر	1,950	ساحل العاج	11,739	طاجكستان	896
رواندا	1,656	أريتيريا	681	اوزبكستان	5,007
ساو توم وبرنسيب	362	قيرغيزيا	2,100	فيتنام	17,825
السنغال	3,938	ليبيريا	2,706	اليمن	5,488
سيراليون	1,723	نيبال	3,354	زمبابوي	4,797
تنزانيا	7,799	الصومال	2,849		
أوغندا	4,822	السودان	19,332		
زامبيا	7,279	توغو	1,812		
المجموع	**92,565**	**المجموع**	**45,957**	**المجموع**	**275,222**

* اعتبرت من الدول متوسطة الدخل في عام 2004.

ملاحظة : الدول المنخفضة الدخل (الفقيرة)حسب تصنيف البنك الدولي هي الدول التي لم تتجاوز فيها حصة الفرد من الدخل القومي الإجمالي 825 دولار في عام 2004، وقد بلغ عددها 56 دولة في نهاية عام 2004.وتتضمن الدول منخفضة الدخل معظم الدول المؤهلة في مبادرة هيبيك (هي الدول التي تواجه عدم القدرة على سداد الديون الخارجية، بحيث تزيد نسبة الديون إلى الصادرات عن 150في المائة أو نسبة الديون إلى الإيرادات الحكومية عن 250 في المائة).

Sources :

(1) The World Bank, Debt Relief at a Glance, March 2007 : www.worldbank.org.

(2) The World Bank, Global Development Finance : The Development Potential of Surging Capital Flows, Part II. Summary and Country Tables, 2006.