

لماذا تقترض الدول من الخارج؟



إعداد

د. عرفان الحسني جمال قاسم



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

سلسلة كتيبات تعريفية
العدد (29)
موجه إلى الفئة العمرية الشابة
في الوطن العربي



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

لماذا تقترض الدول من الخارج؟

سلسلة كتيبات تعريفية
العدد (29)
موجهة إلى الفئة العمرية الشابة في الوطن العربي



إعداد

د. عرفان الحسني جمال قاسم

صندوق النقد العربي
2022

© صندوق النقد العربي 2022

حقوق الطبع محفوظة

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذا الكتيب أو ترجمته أو إعادة طباعته بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير، مع وجوب ذكر المصدر.

الآراء الواردة في إصدارات الصندوق تعبر عن وجهة نظر مُعديها وليس بالضرورة رأي صندوق النقد العربي

توجه جميع المراسلات إلى العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية

صندوق النقد العربي

ص.ب. 2818 – أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: +97126171552

فاكس: +97126326454

البريد الإلكتروني: Economic@amfad.org.ae

الموقع الإلكتروني: <https://www.amf.org.ae>

يستهدف الكتيب الفئة العمرية الشابة والمواطن العادي في مجتمعاتنا العربية للتعريف بالقضايا الاقتصادية الأساسية.

قائمة المحتويات

| | |
|---|----|
| تمهيد | 4 |
| 1. تعريف القروض الخارجية | 5 |
| 2. أنواع القروض الخارجية | 5 |
| 3. لماذا تقترض الدول من الخارج؟ | 7 |
| 4. الآثار المترتبة على الاقتراض الخارجي | 9 |
| 5. أزمة الديون العالمية (1982) | 12 |
| 6. المديونية الخارجية للدول العربية: مؤشرات، واتجاهاتها | 15 |
| 7. أسباب ارتفاع المديونية الخارجية للدول العربية | 19 |
| 8. المقترحات الدولية لمعالجة تحدي المديونية الخارجية | 20 |
| 9. مقترحات مواجهة تحدي المديونية الخارجية للدول العربية | 28 |
| 10. دور صندوق النقد العربي في مساعدة الدول العربية على معالجة تحدي المديونية الخارجية | 31 |
| المصادر | 34 |

تمهيد

تواجه العديد من الدول النامية عدد من التحديات، أهمها ارتفاع معدلات الفقر، والبطالة، وتدني الخدمات التعليمية والصحية. بيد أن ارتفاع الديون الخارجية يعتبر من أهم التحديات الاقتصادية التي واجهت هذه الدول خلال العقود القليلة الماضية، حيث بلغت نحو 8.7 تريليون دولار في عام 2020⁽¹⁾، وتسببت في انخفاض مستوى معيشة سكان هذه الدول لما ألقت من أعباء على النمو الاقتصادي من جهة، وعلى الحياة الاجتماعية من جهة أخرى، بل ونتج عنها أزمات مالية عالمية على غرار أزمات المديونية التي شهدها العالم خلال حقبة الثمانينيات من القرن العشرين عندما أعلنت المكسيك في عام 1982 عجزها عن سداد ديونها لتلحقها عدد من الدول النامية.

من هنا، إكتسبت قضية الديون الخارجية إهتماماً دولياً كبيراً على الأصعدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على حد سواء، وأصبحت بنداً جوهرياً ثابتاً على جدول أعمال الفاعلين الدوليين، حيث طُرحت العديد من المقترحات الدولية لمواجهة هذا التحدي، والتقليل من تبعاته الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

إنّ الدول العربية خاصة غير النفطية منها لم تكن بمنأى عن تحديات المديونية الخارجية، لاسيما في خضم برامجها التنموية الطموحة، وسعيها للإيفاء بالتزاماتها المالية الخارجية. من الطبيعي أن حجم وبالتالي آثار هذه الديون تختلف فيما بين الدول العربية فرادى تبعاً لإمكاناتها الاقتصادية والمالية، وطبيعة المرحلة التنموية التي تمر بها، ومؤشرات مديونيتها.

تأسيساً على ذلك، يحاول الكُتّيب الإجابة على تساؤل مركزي، مفاده: "لماذا تقترض الدول أساساً من الخارج رغم الأعباء والتكاليف المترتبة على ذلك؟". هذا وسيركز الكُتّيب على الدول العربية التي لجأت إلى الاستدانة من الخارج منذ عقود مضت. من جانب آخر، يهدف الكُتّيب إلى تسليط الضوء على المقترحات والحلول الدولية المطروحة لمعالجة الديون الخارجية للدول النامية، ليخلص إلى بعض المقترحات للتعامل مع قضية المديونية الخارجية العربية.

¹ World Bank Group, International Debt Statistics 2022.

أملين أن يساهم هذا الجُهد في نشر الوعي لدى الشباب العربي عن تداعيات الديون الخارجية للدول العربية، وماهية الاستراتيجيات والسياسات الاقتصادية والمالية الملائمة لمعالجتها، بهدف المساهمة الفاعلة لهذه الشريحة الهامة من المجتمع العربي مستقبلاً في التخفيف من وطأة التحديات التي تواجهها دولنا العربية في الميدان الاقتصادي والتنموي عامة، وفي مجال المديونية الخارجية خاصة.

1. تعريف القروض الخارجية

القروض الخارجية (External loans): هي قروض تقدمها منظمة ما أو حكومة دولة ما إلى دولة أخرى ضمن شروط معينة يتفق عليها الطرفان.² يتضح من ذلك أن القروض الخارجية تمثل التزامات خارجية على البلد المستفيد منها، تتمثل بوجود سدادها أو ما يسمى بخدمة الدين (Debt servicing) التي تتضمن مدفوعات أصل الدين (Amortization)، ومدفوعات سعر الفائدة (Interest rate) المستحقة ضمن أجل محددة.

2. أنواع القروض الخارجية

تأخذ القروض الخارجية أشكالاً متعددة وفقاً لمعايير مختلفة، منها³:
أولاً: حسب طول فترة السداد، وتنقسم إلى ثلاثة أنواع على النحو التالي:
(1) القروض الخارجية طويلة الأمد (Long-term loans): يمتد أجل سدادها لفترة تفوق خمس سنوات، وتشمل:

- القروض العامة: هي القروض العائدة إلى الحكومات والبنوك المركزية في الدول الدائنة.
- القروض المضمونة: هي القروض العائدة إلى الشركات الخاصة وتكون مضمونة السداد من خلال مؤسسات عامة (كالحكومات والمؤسسات الرسمية).
- القروض الخاصة غير المضمونة: هذه لا تكون مضمونة كالسابقة.

² عرفان الحسني (2002). "التمويل الدولي". الطبعة الثانية. دار مجدلاوي للنشر. عمان، الأردن

³ World Bank Group, International Debt Statistics 2020.

(2) القروض الخارجية متوسطة الأمد (Medium-term loans):
هي قروض تُمنح لفترات تزيد عن سنة وتقل عن خمس سنوات.

(3) القروض الخارجية قصيرة الأمد (Short-term loans): هي قروض تُمنح لأجل سنة واحدة أو أقل بالنقد الأجنبي أو مقابل سلع وخدمات.

ثانياً: حسب طبيعتها (استخداماتها)، تنقسم إلى ثلاثة أنواع على النحو التالي:
(1) القروض الخارجية لأغراض تنموية: تستخدم لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية.

(2) القروض الخارجية للأغراض الاستهلاكية: تُستخدم لتمويل الصرف الجاري في ضوء زيادة الطلب الاستهلاكي في البلد المقترض.

ثالثاً: حسب شروط تقديمها: بالرغم من كون القروض الخارجية تُعد التزامات تسدد في آجال محددة، إلا أنها تنقسم بحسب درجة مشروطيتها إلى نوعين رئيسيين هما:

(1) القروض الميسرة: تتسم بطول فترة استحقاقها (loans Maturity)، ووجود فترة سماح (Grace period)⁴، وانخفاض معدلات الفائدة المترتبة عليها، تتمثل عادة في القروض الرسمية - الحكومية - ومتعددة الأطراف.

(2) القروض الصعبة: تتسم بقصر فترة الاستحقاق، وارتفاع الفائدة عليها، أي أنها تُقدم بشروط تجارية لا تُراعي الاعتبارات الاجتماعية والتنموية، وتتمثل في القروض من المصادر الخاصة، كالبنوك التجارية.

رابعاً: حسب مصادرها:

(1) القروض الرسمية: هي قروض ممنوحة من حكومات دول لديها فوائض مالية أو من المنظمات والهيئات الرسمية التي - كما سبق الإشارة إليه أعلاه - عادة ما تكون بشروط ميسرة، وهي على نوعين:

⁴ فترة السماح: هي الفترة التي لا يدفع خلالها البلد المقترض أقساط أو فوائد للجهة المقرضة ومن دون أية رسوم تأخير.

- **القروض الثنائية (Bilateral loans):** يتم الاتفاق عليها ما بين الدولة الراغبة في الحصول على القرض وحكومة الدولة المانحة للقرض (وفق مفاوضات أو اتفاقيات رسمية).
- **القروض متعددة الأطراف (Multilateral loans):** هي القروض والاعتمادات التي تقدمها المنظمات متعددة الأطراف والهيئات الدولية والإقليمية إلى الدول المدينة. تختلف هذه القروض باختلاف الهيئات المانحة لها. أما المنظمات الإقليمية، فتأسسها عدد من الدول في منطقة جغرافية معينة، بهدف تقديم الدعم المالي والفني للدول الأعضاء، كصندوق النقد العربي، والبنك الآسيوي للتنمية، والبنك الأوروبي. كذلك تعتبر قروض المصدرين (Export credits) من بين القروض الرسمية متعددة الأطراف، مثل بنك التصدير والاستيراد الأمريكي، وبنك التصدير والاستيراد الياباني، وغيرها، يتم في إطارها توريد سلع وخدمات إلى الدول المدينة لمدة لا تزيد عن خمس سنوات.

(2) **القروض الخاصة (Private loans):** هي القروض المقدمة من مصادر خاصة (أي غير رسمية/ حكومية)، وتكون قصيرة الأمد وذات معدلات فائدة عالية. بالرغم من أعبائها على الدول المدينة، فإن هذا النوع من القروض يُعد أيضاً من بين مصادر التمويل التي تعول عليها الدول النامية المقترضة لتزايد حاجتها إلى رؤوس أموال كافية لتمويل مشاريعها الإنمائية، أو بسبب عدم كفاية القروض الممنوحة من المصادر الرسمية. من أهم أنواع هذه القروض قروض البنوك التجارية التي تستخدم لسداد عجوزات ذات طبيعة مؤقتة للدول المقترضة، تُمنح بالنقد الأجنبي، وتتم بقرص آجال سدادها، وبأسعار فائدة مرتفعة على الأغلب.

3. لماذا تقترض الدول من الخارج؟

نظرياً، السبب الرئيس للاقتراض الخارجي هو وجود "فجوة الموارد المحلية" التي تتمثل في الاختلال في التوازن ما بين الادخار والاستثمار المحليين، وتنعكس في فجوة خارجية تدعى "فجوة التجارة الخارجية" التي تجسد الاختلال

الحاصل في ميزان المدفوعات⁵. ويطلق على هذا التحليل "نموذج الفجوتين (Two Gaps Model)" الذي يخلص إلى المعادلة التالية:⁶

$$I - S = (M + R) - (X + T)$$

حيث: I: الاستثمار المطلوب

S: المدخرات المحلية

M: الاستيرادات (المنظورة وغير المنظورة)⁷

R: مدفوعات الفائدة

X: الصادرات (المنظورة وغير المنظورة)

T: تحويلات العاملين في الخارج

كما يلاحظ من المعادلة أعلاه، وجود توازن داخلي على الطرف الأيسر منها، وتوازن خارجي على الطرف الأيمن، والاختلال الحاصل في أي منهما سينعكس على الآخر. فمثلاً إذا تطلب الأمر زيادة الاستثمارات (I) بقدر يفوق ما يمكن تدبيره من مدخرات محلية (S)، فلا بد من وجود فائض في الإيرادات يتأتى من تدفق نقد أجنبي صافي إلى الاقتصاد المحلي، مثلاً من خلال الصادرات بحيث تفوق الاستيرادات. ففي حال عدم إمكانية توفير ذلك الفائض، سيضطر البلد حينئذ إلى الاقتراض من الخارج لسد هذه الفجوة.

⁵ ميزان المدفوعات (Balance of Payments): هو كشف حسابي تُسجل فيه كافة المعاملات الاقتصادية التي تقوم في فترة زمنية محددة عادة سنة بين المقيمين في بلد ما والمقيمين في البلدان الأخرى، وتشمل هذه المعاملات حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال بمختلف أنواعها وأغراضها (كالمساعدات، والقروض، والاستثمارات الأجنبية المباشرة، والتحويلات الرأسمالية بين الشركات والأفراد) عبر الحدود. ويعتبر ميزان المدفوعات من بين أهم المؤشرات التي تعتمد عليها دول العالم وأداة للتحليل الاقتصادي، لمعرفة أوضاعها الاقتصادية الخارجية في المدى القصير. أنظر:

- Stern, R. (2017) "Balance of Payments: Theory & Economic Policy", Routledge Taylor and Francis Group, London and New York.

⁶ عرفان الحسني، مصدر سابق.

⁷ يقصد بالمنظورة أي السلع، وغير المنظورة الخدمات.

تجدر الإشارة إلى أن ارتفاع الدين الخارجي لا يقتصر على الدول النامية أو الأسواق الناشئة فحسب، بل الدول المتقدمة أيضاً كاليابان وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وبريطانيا وغيرها، بيد أن أثارها والقدرة على إدارتها وسدادها تختلف بين هاتين المجموعتين من الدول. فالتحدي بالنسبة لأغلب الدول النامية هو وجود خلل هيكلي في اقتصاداتها وفي هيكلها الضريبية ما يجعلها عرضة للصدمات الخارجية (كالأزمات الاقتصادية والمالية الدولية)، أو عدم مرونة قطاعاتها الإنتاجية وقدرتها على تلبية الحاجات المحلية، وتصدير الفائض من المنتج المحلي إلى السوق العالمية. أما الدول المتقدمة، فلديها جهاز إنتاجي مرن، يُستخدم فيه مستوى متقدم من التقنية الحديثة، كما أن حصتها في السوق العالمية كبيرة، وتمتلك عملات محلية مقبولة دولياً، بالتالي فإن قدرتها على تحمل الديون وإدارتها تفوق بكثير تلك المتوفرة لدى الدول النامية.

4. الآثار المترتبة على الاقتراض الخارجي

يمكن القول إن هناك نوعان من الآثار المترتبة على الاقتراض من الخارج، هي: أولاً: الآثار الإيجابية، وترتبط بالأسباب الرئيسة التي تدعو الدول للاقتراض من الخارج، وهي:

1. بنحو عام، تُعد القروض الخارجية من الموارد الإضافية التي تحصل عليها الدول لتعويض النقص في مواردها المالية المحلية، وبذلك فهي تزيد من الاحتياطيات الدولية لهذه الدول⁽⁸⁾، وتمكّنها من تمويل الإنفاق في المجالات التنموية المختلفة، مثل الإنفاق على البنية التحتية والخدمات العامة كالطرق والجسور والمطارات والسكك الحديدية والموانئ والمؤسسات التعليمية والصحية العامة،... الخ.

2. تلعب القروض الخارجية دوراً مباشراً في تمويل عجز ميزان المدفوعات، حيث إن أساس الاقتراض من الخارج هو وجود عجز في ميزان المدفوعات. أما مرد هذا العجز قد يكون هيكلياً من قبيل تراجع

⁸ وهي الاحتياطيات من الثروة (تشمل -عادة- العملات القيادية كالدولار الأمريكي، واليورو، والجنيه الإسترليني،... الخ، إضافة إلى المعادن الثمينة كالذهب) التي تحتفظ بها السلطات النقدية (كالمصرف المركزي) لدفع الالتزامات المالية الخارجية للدولة، وتحقيق الاستقرار النقدي، إضافة إلى مواجهة الحالات الطارئة التي قد يتعرض إليها الاقتصاد المحلي. لذا تعتبر هذه الاحتياطيات مؤشراً للثروة والصلاية الاقتصادية للدولة.

القدرة التصديرية للدولة ما يؤدي إلى أن تكون وارداتها أعلى من صادراتها (والذي يعبر عنه بالعجز التجاري)، أو بسبب تدفق احتياطياتها من النقد الأجنبي للخارج بسبب تحديات الاستقرار المالي والنقدي، وهو ما يثبط الاستثمار المحلي ومن ثم يبرز الحاجة إلى الاقتراض لتمويل الإنفاق الاستثماري، وغيرها من العوامل.

3. كذلك يفترض أن يشجع الاقتراض الخارجي على التصدير، من خلال توفير موارد مالية إضافية لتوسيع الطاقة الإنتاجية المحلية وتصدير الفائض منها للخارج، إضافة إلى تعزيز القدرة الاستيرادية لتمويل الاستثمارات والتصدير، مثل استيراد المعدات والآلات والمهارات من الخارج.

4. يرتبط بالنقطة أعلاه أيضاً نقل التقنية من الدول المتقدمة سواء كانت تقنية مُجسدة-مادية (تتمثل بالآلات والمعدات،... الخ)، أو غير مُجسدة (تتمثل بالمعرفة والابتكارات وفنون الإنتاج)، حيث يُعد هذا النقل أحد العوامل الحاسمة في عملية التنمية الاقتصادية.

ثانياً: الآثار السلبية: بالرغم من الآثار الإيجابية للقروض الخارجية سألفة الذكر، فقد باتت تمثل تحدياً إضافياً للعديد من الدول النامية خاصة منها منخفضة الدخل التي تعاني من نقص في الموارد الاقتصادية والمالية، للأسباب التالية:

1. **المكانة الدولية:** القروض الخارجية هي أساساً التزامات ثابتة مستحقة الدفع في آجال محددة، بالتالي فإن تأخر أو تعثر البلد المقترض في سدادها سيترتب عليه آثاراً قد تمس من سمعته دولياً.

2. **تداعيات إعادة جدولة الديون:** بالارتباط مع النقطة أعلاه، قد تضطر الدول المتعثرة لطلب إعادة جدولة ديونها، ما يترتب عنه أعباء إضافية تتمثل بارتفاع أسعار الفائدة، وشروط سداد صعبة، وكما سيتم توضيحه في الجزء الثامن من هذا الكتيب.

3. **زيادة الخلل في ميزان المدفوعات:** إن دفع الفائدة المترتبة على القروض الخارجية يعني بالضرورة نقلاً عكسياً للموارد الحقيقية من الجهة المدينة إلى الجهة الدائنة، ما يعني أنها تقلل من الادخارات المحلية، وعادة ما يطلق على هذه الظاهرة بصافي تدفق النقد الأجنبي (Net inflows)، أي

الفرق بين إجمالي مدفوعات خدمة الدين وإجمالي الديون المستحقة فعلاً خلال فترة معينة، ويعكس هذا المؤشر قوة السيولة الأجنبية لدى القطاع المالي في الدولة.

4. **تقليل مستوى الحافز على الاستثمار:** كذلك يترتب على خدمة الديون الخارجية ضغوطاً على الموارد المُعدة لأغراض الاستثمار المحلي، بوصف مدفوعات خدمة الدين عبارة عن اقتطاعات جزئية من الناتج المحلي الإجمالي وتحويله للخارج. كما أن هذه المدفوعات تمتص عوائد الاستثمار المحلي مما يقلل الحافز على الاستثمار.

5. **تقليل القدرة الاستيرادية:** كلما ازدادت أعباء المديونية الخارجية (الفوائد والأقساط) كلما انخفضت المبالغ المتبقية من حصيلة الصادرات التي تخصص للواردات، والتي يعبر عنها بالقدرة الذاتية على الاستيراد، كما توضحه المعادلة التالية:⁹

$$\frac{\text{الصادرات} - (\text{خدمة الدين} + \text{صافي تحويلات الأرباح للخارج})}{\text{متوسط سعر الواردات}} = \text{القدرة الذاتية على الاستيراد}$$

6. **ارتفاع معدلات التضخم:** غالباً ما يؤدي الاقتراض من الخارج إلى رفع معدلات التضخم المحلي، ما يعني انخفاض القوة الشرائية للعملة المحلية للبلد المقترض. يأتي ذلك من عدة زوايا، منها أن القروض الخارجية تؤدي إلى زيادة عرض النقد لاسيما في حال قيام السلطات المختصة بإقراض جزء منها إلى المصارف التجارية المحلية، لتقوم هذه الأخيرة بتوسيع اقراضها إلى الأفراد والشركات. كما أن مدفوعات خدمة الدين سنقّل من الموارد الاقتصادية المتجهة نحو المجالات الإنتاجية، مما يولد ضغوطاً تضخمية ناتجة عن ارتفاع أسعار السلع والخدمات المحلية. كما أن القروض السلعية -في حالة القروض المقيدة- غالباً ما تتسم بالزيادة في أسعارها لتتجاوز أحياناً متوسط السعر العالمي، ناهيك عن ارتفاع التكاليف المصاحبة لهذه القروض التي تزيد بالنهاية من عبء القرض.

⁹ عزازي فريدة (2010) "أثر المديونية الخارجية على ميزان المدفوعات الجزائري- دراسة قياسية اقتصادية (1970-2006)", مجلة "الأبحاث الاقتصادية"، جامعة سعد دحلب البليدة، العدد (04) ديسمبر (2010)، ص. 51.

7. **تحديات سياسات التكيف:** تتمثل بالشروط المصاحبة عادة للقروض الممنوحة من المنظمات الدولية متعددة الأطراف كصندوق النقد والبنك الدوليين، وكما سيتم توضيحه في الجزء الثامن من هذا الكتيب.

5. أزمة الديون العالمية (1982)

ما أن أعلنت الحكومة المكسيكية في عام 1982 عجزها عن سداد ما بذمتها من الديون التي بلغت 80 مليار دولار معظمها تعود إلى مصادر خاصة، حتى اندفعت دول أخرى لتقوم بذات الشيء، مُعلنة نشوب أزمة ديون عالمية، سرعان ما عرضت النظام المصرفي العالمي للانهايار، لولا تدخل صندوق النقد الدولي وبدعم مباشر من الولايات المتحدة الأمريكية لإنقاذ المكسيك، من خلال اقناع الأطراف الدولية والدائنة بحل الأزمة وتقديم قروض جديدة للمكسيك بشروط ميسرة.¹⁰

بيد أن من أهم أسباب نشوب أزمة الديون العالمية ما يلي:¹¹

1. **الركود العالمي في الثمانينات**، شهدت فترة الثمانينيات من القرن الماضي حالة من الركود الاقتصادي الذي أدى إلى تراجع واردات الدول المتقدمة من المنتجات التي تصدرها الدول النامية والتي يتمثل أغلبها بالمواد الأولية الصناعية. يُذكر أن العالم قد شهد صدمة ارتفاع أسعار النفط الثانية في عام 1979، التي أدت إلى استنزاف جزء مهم من الموارد بالنقد الأجنبي المحدودة المتاحة لدى العديد من الدول النامية -غير النفطية- لمواجهة تلك الزيادة في أسعار النفط، وفي نفس الوقت سجلت معدلات التبادل التجاري لدى عدد من الدول المتقدمة تراجعاً كون غالبيتها دولاً مستوردة للنفط. دفعت هذه الظروف غير

¹⁰ في هذا السياق، يُشار إلى ان الحكومة المكسيكية قد قامت بتخفيض سعر عملتها المحلية "البيسو" بنسبة 13 في المائة مقابل الدولار، ثم تم تعويمها في توقيت غير ملائم، ما أدى إلى موجات من بيع العملة نجم عنها فقدان قيمتها مقابل الدولار بنسب قياسية بلغت 45 في المائة في عام 1995.

¹¹ د. محمد عبد الله شاهين محمد، (2017) "سياسات صندوق النقد الدولي وأثرها على الدول النامية. الطبعة الأولى، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع.

المواتية كل من الدول المتقدمة والنامية إلى فرض سياسات حمائية. عموماً، حالت تلك الظروف دون قدرة الدول النامية على الحصول على ما تحتاجه من نقد أجنبي لسداد أقساط وفوائد ديونها الخارجية. تشير التقديرات، إلى أن ثلث أزمة المديونية الخارجية التي شهدتها الدول النامية خلال الفترة (1978-1981) كانت تُعزى إلى الركود العالمي الذي شهده العالم خلال تلك الفترة.

2. **ارتفاع أسعار الفائدة:** شهدت الأسواق العالمية ارتفاعات ملموسة في أسعار الفائدة حتى بلغت 8 في المائة في عام 1984 نتيجة لموجات التضخم التي سادت فترة السبعينات، إضافة إلى ارتفاع العجز في الموازنات الحكومية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وارتفاع قيمة الدولار الأمريكي في السوق النقدية العالمية خلال النصف الأول من عقد الثمانينات، مما أدى بالضرورة إلى ارتفاع أعباء المديونية الخارجية للدول النامية والتي معظمها مقومة بالدولار الأمريكي.

3. **الخلل الهيكلي في الاقتصاد العالمي:** يرى العديد من الاقتصاديين أن السبب الرئيس في نشوب أزمة الديون العالمية سالفة الذكر هو وجود اختلال في هيكل الاقتصاد العالمي لاسيما فيما يتعلق بنمط العلاقات الاقتصادية بين دول الشمال (العالم المتقدم) ودول الجنوب (العالم النامي). ففي ظل تقسيم العمل الدولي، بقيت الدول المتقدمة حتى وقت قريب تتخصص في إنتاج المواد الصناعية ذات المستوى التقني العالي والأسعار العالية وتصديرها للدول النامية، في حين تتخصص هذه الأخيرة في إنتاج المواد الأولية والخام (كالنفط والفحم والمنتجات الزراعية) ذات الأسعار المتجهة للإنخفاض وتصديرها إلى الدول المتقدمة.

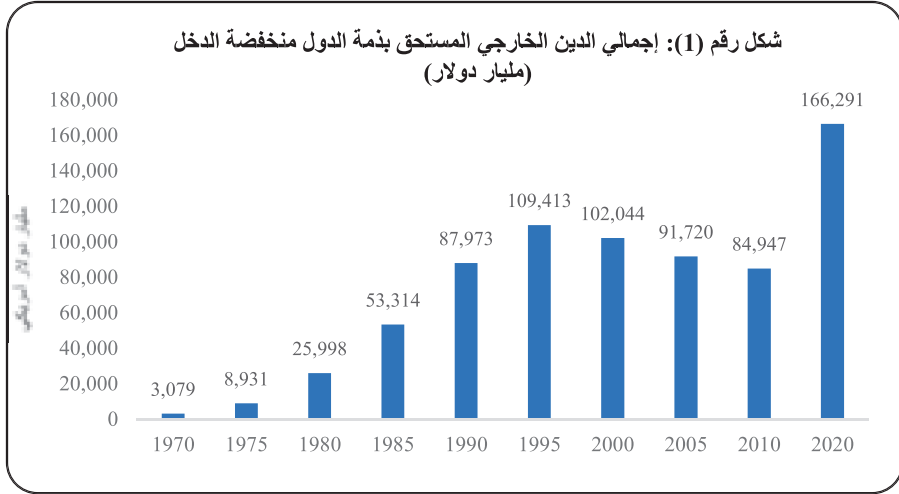
4. **سوء إدارة الديون الخارجية:** تشير التقارير الدولية إلى أن العديد من الدول النامية المقترضة لم تُحسن إدارة ديونها الخارجية، حيث بالغت في الاقتراض دون توجيه جزء مهمٍّ منها إلى المجالات

الإنتاجية الحقيقية أو التنموية لصالح الإنفاق الاستهلاكي غير المنتج، إضافة إلى توسعها في الإنفاق العسكري، والنتيجة هو عدم مساهمة القروض الخارجية في رفع معدلات النمو الاقتصادي وخلق ذلك الفائض الاقتصادي الذي من خلاله فقط تستطيع الإيفاء بالتزاماتها المالية الخارجية خاصة الديون، وهكذا تتراكم ديونها دون إمكانية تسديدها أو حتى تخفيفها والتي قد تصل إلى مرحلة تضطر فيها أن تُعلن إفلاسها.

هذا وقد ارتفعت المديونية الخارجية للدول النامية في ظل تداعيات جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، لأسباب عدة أهمها تراجع وتيرة النشاط الاقتصادي لاسيما من جراء إغلاق الحدود والأسواق، بالتالي انخفاض الصادرات، مقابل ارتفاع مستوى الإنفاق الحكومي في إطار حزم التحفيز الضخمة التي تم تبنيها في عدد من الدول كمحاولة لاحتواء الجائحة ودعم القطاعات الاقتصادية، والحفاظ على الاستقرار النقدي والمالي، مما أدى كله إلى تآكل الحيز المالي المتوافر لديها، بالتالي تنامي الحاجة للاقتراض من الخارج.

طبقاً للتقارير الدولية، ازداد إجمالي الديون الخارجية للدول منخفضة الدخل بمعدل سنوي يبلغ حوالي 8.36 في المائة ليسجل إجمالي الدين القائم على هذه الدول نحو 166.3 مليار دولار أمريكي بنهاية سنة 2020 مقابل 3 مليار دولار أمريكي في سنة 1970⁽¹²⁾.

¹² قاعدة بيانات البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.



المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

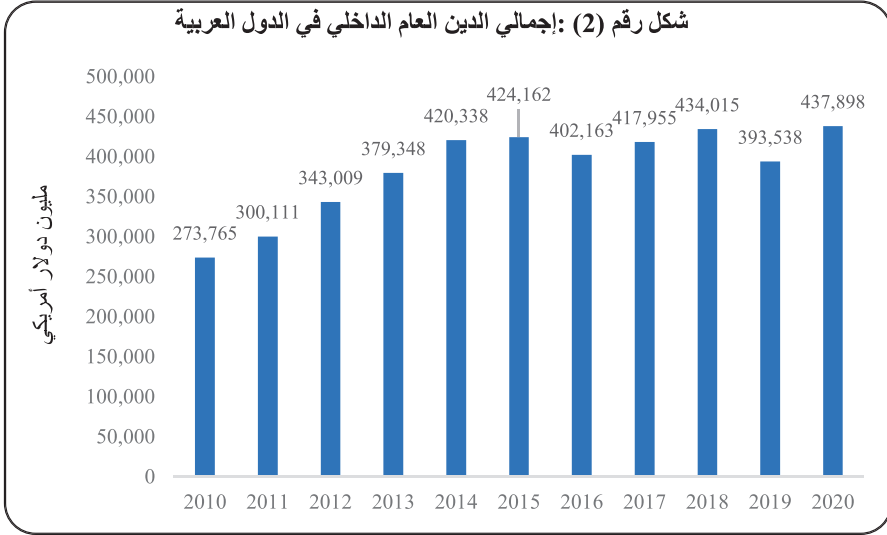
6. المديونية الخارجية للدول العربية: مؤشرات، واتجاهاتها

تشير الإحصاءات، إلى أن المديونية الخارجية للدول العربية في تزايد مستمر منذ سبعينيات القرن الماضي. إذ ازدادت بمعدل 28 في المائة خلال الفترة (1970-1980) لترتفع من 5 مليار دولار أمريكي في عام 1970 إلى 62 مليار دولار في عام 1980، واستمرت بالارتفاع لتصل إلى قرابة 128 مليار دولار أمريكي في عام 1990، أي ازدادت بأكثر من ضعفين خلال عقد واحد. واستمرت بالارتفاع لتصل إلى 172 مليار دولار أمريكي في عام 2010، في حين بلغت في عام 2020 قرابة 365 مليار دولار أمريكي.¹³

تأثرت المالية العامة للدول العربية بتداعيات جائحة كوفيد-19، حيث تراجعت الإيرادات العامة بنحو 18.9 في المائة في عام 2020 لتصل إلى نحو 695 مليار دولار أمريكي، مقارنة بنحو 857 مليار دولار أمريكي في عام 2019. في المقابل، ارتفعت النفقات العامة بشقيها الجاري والرأسمالي بنحو 1.1 في المائة لتصل إلى حوالي 909 مليار دولار أمريكي ما يعادل حوالي 37.8 في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بنحو 33.1 في المائة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. ترتب على ذلك ارتفاع حجم الدين الخارجي القائم في

¹³ الفصل التاسع، صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أعداد مختلفة.

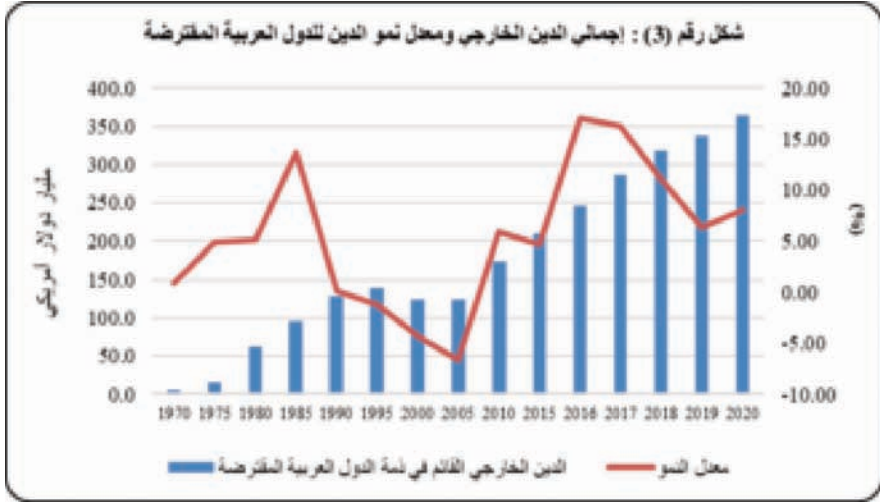
ذمة الدول العربية المقترضة بمعدل بلغ بنحو 8.0 في المائة وتصل قيمته إلى نحو 364.9 مليار دولار أمريكي في عام 2020، مقارنة بنحو 337.8 مليار دولار أمريكي في عام 2019.



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

الجدير بالذكر أن التحدي الحقيقي أمام العديد من الدول العربية لا يقتصر على ارتفاع الأحجام المطلقة لديونها الخارجية، بل في هيكلية هذه الديون من حيث مصادرها وشروطها والتي تحدد حجم الأعباء التي تتحملها هذه الدول من جراء اقتراضها من الخارج، وتعتمد على مصادر تلك القروض إن كانت رسمية أم خاصة، والشروط المصاحبة لها، إضافة إلى وضع الاقتصاد الكلي للدول المقترضة، من قبيل حجم الفائض التجاري، أو معدل النمو الاقتصادي، وكذلك عدد السكان. فعلى صعيد مصادر الاقتراض، فبعد أن كانت معظم الديون في الدول العربية وخاصة الدول العربية الأقل دخلاً من المصادر الرسمية خلال فترة السبعينات (حكومية كانت أم مؤسسات دولية متعددة الأطراف)، حصل العكس للدول العربية متوسطة الدخل التي كان جزءاً من ديونها الخارجية من المصادر الخاصة¹⁴.

14 عرفان الحسني، مصدر سابق.

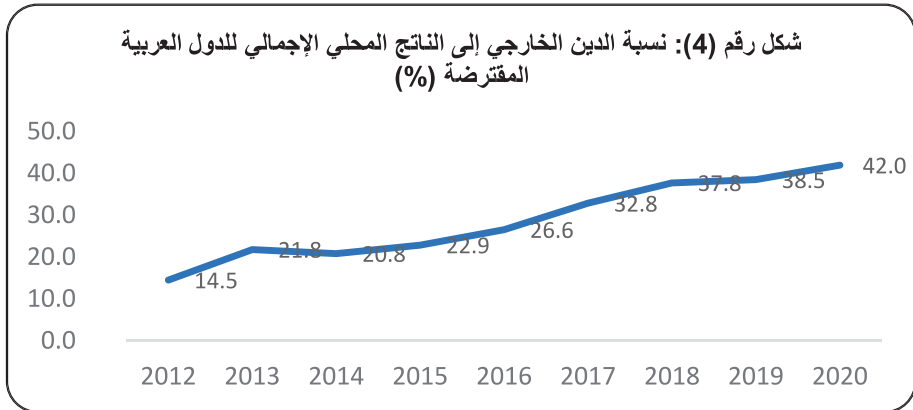


المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

فيما يلي أهم مؤشرات المديونية الخارجية للدول العربية:

● نسبة الدين العام الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي:

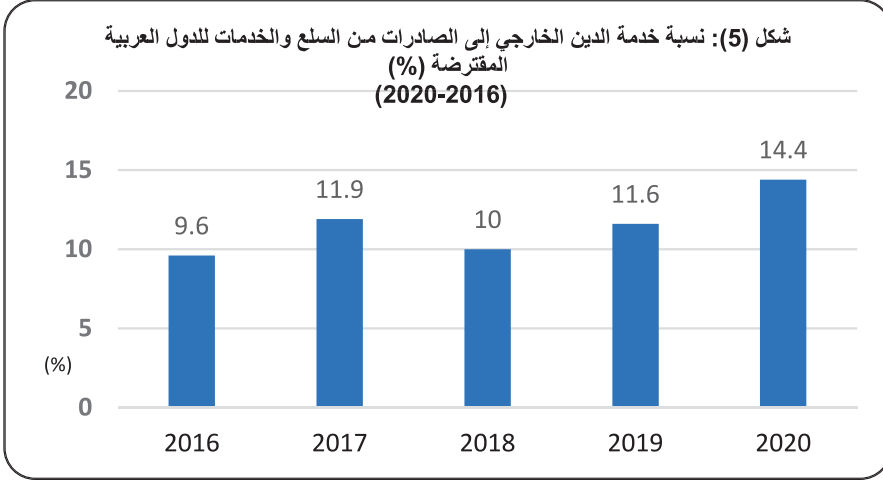
هي نسبة الديون المستحقة لغير المقيمين التي يتم سدادها بالعملة أو السلع أو الخدمات إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتمثل مجموع الديون طويلة الأجل العامة والمضمونة من قبل الحكومة والخاصة غير المضمونة والدين قصير الأجل واستخدام ائتمان صندوق النقد الدولي.



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

● **نسبة خدمة الدين:**

تعتبر نسبة خدمة الدين العام الخارجي إلى الصادرات من السلع والخدمات، مؤشر استدامة، لأنها تقيس نسبة الصادرات التي تحوّل إلى خدمة المديونية، وكذلك مدى هشاشة أو حساسية خدمة الدين لأي انخفاض غير متوقع للصادرات.



المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2021.

● **مؤشر نسبة الاحتياطيات الرسمية للدولة إلى إجمالي الديون**

يعكس هذا المؤشر موقف السيولة الخارجية لدولة ما، ومن ثم طاقتها على مواجهة أعباء مديونيتها الخارجية. يتم اللجوء إلى الإحتياطيات للمحافظة على سعر الصرف وعلى السياسات الاقتصادية وأهدافها حينما ينشأ عجز طارئ أو مؤقت في ميزان المدفوعات.

● **نصيب الفرد من الديون الخارجية**

يقيس هذا المؤشر مقدار ما يتحمله الفرد الواحد من إجمالي الديون الخارجية، بالدولار الأمريكي.

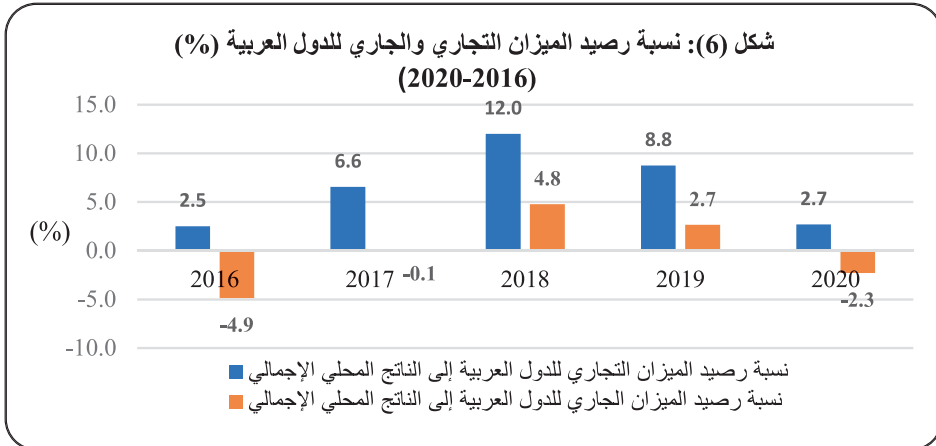
7. أسباب ارتفاع المديونية الخارجية للدول العربية

يمكن توضيح أهم أسباب ارتفاع المديونية الخارجية العربية كما يلي:
أولاً: العجز في الموازنة العامة للدولة:

يقصد به الرصيد السالب للميزانية العامة للدولة، الذي يظهر عند تجاوز إجمالي النفقات العامة إجمالي الإيرادات العامة. يُعزى ظهور العجز في بعض الأحيان إلى الركود الاقتصادي وتباطؤ النمو الاقتصادي، ما يؤدي إلى تراجع الإيرادات الضريبية، وإلى تراجع أسعار السلع في الأسواق العالمية، مثل انخفاض سعر النفط، ما يؤدي إلى تراجع الإيرادات النفطية، مقابل ارتفاع الانفاق العام بشقيه الجاري والرأسمالي. قد تضطر الدول في هذه الحالة إلى تمويل العجز من خلال الاستدانة، مما يؤدي إلى تزايد الدين القائم (الخارجي والداخلي).

ثانياً: العجز في ميزان المدفوعات

ميزان المدفوعات هو بيان إحصائي لجميع المعاملات الاقتصادية بين دولة ما مع بقية دول العالم خلال فترة زمنية. يتكون ميزان المدفوعات من الحساب الجاري الذي يتضمن الميزان التجاري وميزان الخدمات، وميزان الدخل، وصافي التحويلات، والحساب المالي والرأسمالي. يظهر العجز في الحساب الجاري عند ارتفاع المدفوعات على المتحصلات من موازين التجارة والخدمات، فمثلاً انخفاض الصادرات مقابل ارتفاع الواردات من الخارج. كما ينشأ العجز في حالة تدفق رؤوس الأموال إلى خارج البلاد مقارنة بتلك الداخلة إليه.



المصدر: صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

8. المقترحات الدولية لمعالجة تحدي المديونية الخارجية

بعد أن تفاقمت المديونية الخارجية منذ نهاية عقد السبعينات، لتصبح أزمة دولية تعاني منها العديد من الدول النامية، إضافة إلى ما وجهته هذه الأزمة من تهديد لنظام الائتمان الدولي بالانهيار من خلال حالات الإفلاس لكبريات البنوك الأجنبية الدائنة، وما فرضه ذلك على العالم من ضرورة الانتباه إليها ومعالجتها حتى أصبحت محور الحوار بين الشمال والجنوب، طُرحت في المحافل الدولية والإقليمية خلال العقود القليلة الماضية مقترحات عدة من قبل مختلف الأطراف المعنية لحل الأزمة أو على الأقل للتخفيف منها. فيما يلي أهم تلك المقترحات:

أولاً: المقترحات المقدمة من الأطراف الدائنة:

(1) صندوق النقد الدولي¹⁵: أنشأ في عام 1944 ومقره العاصمة الأمريكية واشنطن. يهدف الصندوق إلى ضمان استقرار النظام النقدي الدولي - أي نظام أسعار الصرف والمدفوعات الدولية الذي يَمَكِّن البلدان ومواطنيها من إجراء المعاملات فيما بينها- كما يعمل على تعزيز الاستقرار المالي والتعاون في المجال النقدي على مستوى العالم، إضافة إلى تعزيز النمو الاقتصادي العالمي.

الصندوق تديره البلدان الأعضاء وعددها 190 بلداً بما يشمل البلدان العربية. تتضمن أهم الخدمات التي يقدمها الصندوق للبلدان الأعضاء القروض خاصة لتلك التي تمر بصعوبات في ميزان المدفوعات، وتنمية القدرات من خلال تقديم المساعدة الفنية والتدريب للبلدان الأعضاء على بناء مؤسسات اقتصادية أفضل وتعزيز القدرات البشرية ذات الصلة⁽¹⁶⁾.

ترتبط قروض صندوق النقد الدولي بتطبيق إصلاحات متضمنة بسياسات التكيف (Adjustment policies)، أو سياسات تصحيح المسار الاقتصادي، وهي برامج تهدف إلى تقليل العجز الداخلي (عجز

¹⁵ صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، لمحة عن صندوق النقد الدولي، 31 مارس، 2021.

¹⁶ تعتمد حصص الدول النامية من قروض الصندوق على حصصها المكتتية في الصندوق أساساً. وتعكس حصة البلد العضو حجمه الاقتصادي النسبي ومركزه في الاقتصاد العالمي. ويجري الصندوق مراجعة عامة دورية لهذه الحصص. هذا وتبلغ الموارد المالية الحالية للصندوق قرابة 687 مليار دولار أمريكي.

أنظر: www.imf.org.

الموازنة العامة) والخارجي (عجز ميزان المدفوعات)، إضافة إلى إصلاحات هيكلية تحد من تدخل الدولة في الاقتصاد الوطني، ما يمكن الدول المقترضة من تسديد ما بذمتها من قروض إلى الصندوق¹⁷.

لعل في مقدمة الإجراءات التي تدرج تحت سياسات التكيف هو تقليل الإنفاق العام بما فيه الجاري، ورفع الدعم الذي تقدمه الحكومات عادة للسلع الأساسية كالمواد الغذائية والأدوية والتعليم والوقود وغيرها، مقابل رفع معدلات الضرائب والرسوم. كما تتضمن أيضاً تلك السياسات تخفيض سعر العملة المحلية بهدف دعم الصادرات¹⁸.

يقدم الصندوق المشورة لبلدانه الأعضاء ويشجع اعتماد سياسات تهدف إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي وتحد من التعرض للأزمات الاقتصادية والمالية وترفع مستويات المعيشة. كذلك يجري الصندوق تقييمات منتظمة للتطورات العالمية والمخاطر المحتملة من خلال عدد من التقارير تتضمن الأفق الاقتصادية على المستويين الإقليمي والعالمي، ومن خلال آلية "الرقابة" (Surveillance)، حيث يتابع سياسات الدول الأعضاء والتطورات الاقتصادية والمالية على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية حفاظاً على الاستقرار ومنعاً لوقوع أزمات في النظام النقدي الدولي¹⁹.

(2) مقترحات البنك الدولي: أنشأ عام 1947 كمؤسسة دولية تكمل مهام صندوق النقد الدولي من حيث تقديم القروض الدولية طويلة الأجل إلى الدول النامية، وتشجيع حركة الاستثمارات الدولية. يبلغ عدد البلدان الأعضاء في مجموعة البنك الدولي 189 دولة. مؤل البنك أكثر من 12 ألف مشروعاً إيمانياً (حتى تاريخه) عن طريق القروض التقليدية والقروض الميسرة، إضافة إلى المنح. يقدم البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) التمويل لأغراض التطوير المالي وفي مجال السياسات، فيما تقدم المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) قروض ومنح بدون فوائد أو بفوائد ميسرة للدول منخفضة الدخل. أما مؤسسة التمويل

¹⁷ عرفان الحسني، مصدر سابق.

¹⁸ نفس المصدر السابق.

¹⁹ www.imf.org

الدولية (IFC)، فنقوم بتمويل استثمارات القطاع الخاص، وتعبئة رؤوس الأموال اللازمة لذلك، مع تقديم المشورة الفنية اللازمة.²⁰

على العموم، تعتمد استراتيجية البنك الدولي في معالجة أزمة الديون الخارجية للدول النامية على زيادة الدعم المالي للتكيف الهيكلي، والحوار مع الحكومات لتحديد التغييرات الهيكلية اللازم إجراؤها، وتمويل الاستثمار، إضافة إلى مواصلة الجهود من أجل تخفيف الفقر والتقليل من حدة تبعات ارتفاع المديونية.

مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون "HIPC"⁽²¹⁾

أطلق كل من البنك وصندوق النقد الدوليين في عام 1996 مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون "هيبك" لوضع إطار يسمح لكل الدائنين، بما فيهم متعددي الأطراف، تقديم مساعدات تخفيف أعباء الديون لأفقر بلدان العالم وأكثرها مديونية لضمان استدامة قدرتها على تحمل الدين، مما يساعدها على تنفيذ الإصلاحات اللازمة لرفع مستويات معيشة مواطنيها وتقليل القيود على النمو الاقتصادي وعلى جهود الحد من الفقر التي تفرضها أعباء خدمة الديون التي يتعذر على تلك البلدان الاستمرار في تحملها، بالتالي تخفيض الدين الخارجي العام.

في عام 2005، وللمساعدة على تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) التي حددتها منظمة الأمم المتحدة، تم تكملة مبادرة "هيبك" بمبادرة أخرى هي "المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون"، والتي تتيح تخفيفاً بنسبة 100 في المائة لأعباء الديون المؤهلة تقدمه ثلاث مؤسسات متعددة الأطراف، هي صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، وصندوق التنمية الأفريقي (AfDF).²²

يتعين على البلدان المستفيدة من هذه المبادرة استيفاء معايير معينة، والالتزام بالحد من الفقر عن طريق تغييرات في السياسات. يقدم صندوق النقد والبنك الدوليين تخفيفاً مؤقتاً لأعباء الديون في هذه المرحلة، ثم يحصل البلد المستفيد

²⁰ www.worldbank.org

²¹ صندوق النقد الدولي (2021)، "تخفيف أعباء الديون في ظل المبادرة المعنية بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ("هيبك")"، صحيفة وقائع.

²² Sustainable Development Goals

على تخفيف كامل لهذه الأعباء عند الوفاء بالتزاماته. تتمثل تلك الالتزامات بخطوتين رئيسيتين، هما: ²³

الخطوة الأولى: الوصول إلى "نقطة اتخاذ القرار"، وفيها يجب على البلد العضو استيفاء الشروط الأربعة التالية حتى يُنظر في طلبه الحصول على مساعدات من خلال المبادرة:

(1) أن يكون مؤهلاً للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) التابعة لمجموعة البنك الدولي، التي تقدم قروضاً دون فوائد ومنحاً لأفقر بلدان العالم، ومن "الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر" التابع لصندوق النقد الدولي، الذي يقدم قروضاً للبلدان منخفضة الدخل بأسعار مدعومة؛

(2) أن يكون مثقلاً بأعباء ديون يتعذر الاستمرار في تحملها ولا يمكن معالجتها من خلال الآليات التقليدية لتخفيف أعباء الديون؛

(3) أن يكون قد أرسى سجل أداء إيجابي في مجال الإصلاح والسياسات الاقتصادية السليمة من خلال برامج يدعمها صندوق النقد والبنك الدوليين؛

(4) أن يكون قد وضع تقريراً عن استراتيجية للحد من الفقر من خلال عملية تشاركية واسعة النطاق تشمل كل أنحاء البلاد .

بمجرد استيفاء البلد هذه المعايير الأربعة أو إحرازه تقدماً كافياً نحو الوفاء بها، يصدر صندوق النقد والبنك الدوليين قراراً رسمياً بشأن أهلية البلد للحصول على تخفيف أعباء الديون، ويلتزم المجتمع الدولي بتخفيض دينه إلى مستوى يُرتأى أن الاستمرار في تحمله ممكناً. بمجرد أن يصل البلد العضو إلى "نقطة اتخاذ القرار"، يجوز له البدء فوراً في الحصول على تخفيف مؤقت لخدمة ديونه التي يحل أجل استحقاقها.

²³ نفس المصدر السابق.

الخطوة الثانية: تتمثل في الوصول إلى "نقطة الإنجاز" - للحصول على تخفيض كامل ونهائي للدين القائم في ظل المبادرة، يجب على البلد العضو أن:

(1) ينشئ سجل أداء إيجابي آخر من خلال برامج مدعمة بقروض من صندوق النقد والبنك الدوليين.

(2) ينفذ الإصلاحات الأساسية المتفق عليها عند نقطة اتخاذ القرار؛

(3) يعتمد تقريراً لاستراتيجية الحد من الفقر وينفذه لمدة عام واحد على الأقل.

بمجرد أن يستوفي البلد المعني هذه المعايير، يمكنه الحصول على التخفيف الكامل لأعباء الديون الذي تم التعهد بتقديمه عند نقطة اتخاذ القرار.

طبقاً للتقارير الدولية، تمكّن 38 بلداً مستوفياً لشروط مبادرة "هيبك" من الوصول إلى "نقطة اتخاذ القرار"، وبلغ منها 36 بلداً "نقطة الإنجاز". واستفادت أربعة دولة عربية من مبادرة "هيبك"، هي جزر القمر، موريتانيا، الصومال، ومؤخراً السودان.⁽²⁴⁾

(3) **خطط تخفيض الدين:** هي خطط اقترحتها بعض صناع القرار في الدول المتقدمة، إضافة إلى رجال المصارف التجارية لمعالجة تعثر الدول النامية في دفع أعباء ديونها المستحقة. لعل من أشهر تلك الخطط ما يلي⁽²⁵⁾:

● **خطة بيكر:** هي مبادرة أطلقها وزير الخزانة الأمريكية الأسبق جيمس بيكر في منتصف ثمانينيات القرن الماضي مفادها استخدام أدون أو سندات قابلة للتحويل إلى أسهم محلية تُيسر مقايضات الديون بالأسهم. وبالفعل قام عدداً من البنوك التجارية الأمريكية بتخفيض مستحقاتها على بعض الدول النامية خاصة الأثقل ديناً.

● **مبادرة برادي:** بعد مرور أربع سنوات من خطة بيكر المذكورة أعلاه، دعا خليفته نيكولاس برادي إلى دعم عملية تخفيض الدين على أساس حالة بحالة (Case-by-case) في الاتفاقيات الطوعية التي تتفاوض

²⁴ صندوق النقد الدولي (2021)، "السودان يحصل على تخفيف أعباء الديون من خلال مبادرة "هيبك"، بيان صحفي رقم 21/199، 29 يونيو 2021.

²⁵ عرفان الحسني، مصدر سابق.

عليها الدول المدينة خاصة من أمريكا الجنوبية مع دائنيها من البنوك التجارية. كذلك بموجب هذه المبادرة يتم تحويل جزء من هذه الديون إلى سندات طويلة الأجل وبضمانة دولية، إضافة إلى إعادة شراء الديون من قبل المدينين أنفسهم وبمساعادات تقدم لهم من المؤسسات الدولية والدول المتقدمة.

- **خطة ميزاوا:** قدم وزير المالية الياباني الأسبق في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي خطة تقوم على تحويل الدول النامية جزءاً من ديونها الخارجية إلى سندات بضمان أصل الدين، وإعادة جدولة ما تبقى من الديون بفترة سماح تصل إلى 5 سنوات.

- **اقترح ميتران:** اقترح الرئيس الفرنسي الأسبق فرانسوا ميتران في أحد المؤتمرات الدولية في تسعينيات القرن الماضي خطة تقوم على تأسيس صندوق داخل صندوق النقد الدولي خاص بالدول النامية المدينة متوسطة الدخل، يقوم بضمان دفع الفائدة المستحقة على بعض القروض التجارية التي حولت سابقاً إلى سندات مضمونة من قبل الصندوق، شريطة توافق الجهات الدائنة على إجراء خصومات كبيرة على قيمة مستحقاتها وتخفيض معدلات الفائدة، على أن يرافق ذلك برنامج إصلاح اقتصادي برعاية صندوق النقد والبنك الدوليين.

ثانياً: المقترحات المقدمة من الأطراف المدينة:

- **إعادة جدولة الديون (Debt rescheduling):** نظراً للصعوبات الكبيرة التي تواجه العديد من الدول النامية في تسديد التزاماتها المالية مع الأطراف الدائنة، تضطر هذه الدول أحياناً لطلب إعادة جدولة ديونها، أي تأجيل وتمديد مدة تسديد الأقساط و/ أو الفوائد المستحقة أو التي ستستحق السداد من أصل القرض لمدة محددة وبشروط جديدة²⁶.

البلد الذي يضطر إلى طلب إعادة جدولة ديونه لا بد أن يدخل أولاً في مفاوضات مع الدول الدائنة للاتفاق معها على تأجيل السداد. كما أنه عادة ما يتم إعادة جدولة الديون التجارية وليس الديون العائدة للمنظمات الدولية. أغلب المفاوضات بشأن الديون التجارية تتم في نادي لندن

²⁶ David, C. (2021) "What is debt rescheduling? Available at: <https://help.october.eu> <Accessed 25 December 2021>.

(London Club)، فيما تتم المفاوضات بشأن الديون الرسمية (الحكومية) عن طريق نادي باريس (Paris Club).²⁷

كما أن ثمة شروط لا بد أن ينفذها البلد الذي يطلب إعادة جدولة ديونه، أهمها أن يوضح المجالات التي ستستخدم بها القروض، إضافة إلى توضيح الاحتياجات الجارية له وأهميتها في سداد القروض القائمة، والتوقعات المستقبلية حول مدى إمكانيته للخروج من الأزمة المالية التي تجبره على طلب إعادة جدولة ديونه، وكذلك توضيح الإجراءات العملية المستخدمة في تصحيح هيكل الاقتصاد الوطني.

والمهم ذكره هنا ان الثمن الذي يدفعه البلد الذي يطلب إعادة جدولة ديونه هو ما يسمى "سعر فائدة التأخير" الذي يُستوفى خلال فترة السماح لإعادة الجدولة وغالباً ما يطابق أسعار الفائدة السائدة في الأسواق العالمية. عليه، يُنظر إلى عملية إعادة جدولة الديون كدين جديد، وهو ما يضيف إلى شروط القرض الأصلي شروطاً إضافية أكثر صعوبة.

● قدمت العديد من الدول النامية في قارة آسيا وأفريقيا وأمريكا الجنوبية حزمة من المقترحات إلى الجهات الدائنة لمساعدتها على تخفيف ديونها الخارجية وتعزيز قدرتها على السداد. من أهم تلك المقترحات ما يلي:²⁸

- إلغاء الديون خاصة على الدول الأثقل ديناً أو الأقل نمواً بدلاً من إعادة جدولتها أو تراكم ديون أخرى، نظراً لأن هذه العملية تعتبر محاولة للتأجيل بدلاً من حل الإشكال.

- تحويل القروض الثنائية الرسمية إلى منح.

- تسديد جزء من الديون الثنائية الرسمية بالعملة المحلية للبلد المدين.

²⁷ Brown, R. and Bulman, T. (2006) "The evolving roles of the clubs in the management of international debt", International Journal of Social Economics, 33 (January):11-33.

²⁸ عرفان الحسني، مصدر سابق.

- خفض أسعار الفائدة المبالغ فيها على القروض.
- توفير قروض جديدة أو زيادة التدفقات الرأسمالية إلى الدول المدينة وكبح التدفق العكسي لها.
- إعادة النظر في العلاقات الاقتصادية الدولية لاسيما بين الدول المتقدمة والدول النامية، بالاتجاه الذي يمكّن الدول النامية من النهوض بإمكانياتها ووصول صادراتها إلى الأسواق الدولية دون معوقات.
- تخفيف الشروط التي يفرضها صندوق النقد الدولي على الدول النامية المقترضة.
- زيادة المساعدات الإنمائية الرسمية في إطار منظمة الأمم المتحدة.

بقي أن نشير في هذا السياق إلى مفهوم هام وهو "استدامة الدين" (Debt sustainability): ويُقصد به قدرة البلد على تلبية جميع التزاماته المالية الحالية والمستقبلية دون مساعدة سواءً من خلال التمويل الاستثنائي أو التعثر عن السداد.⁽²⁹⁾

تشير دراسة حديثة لصندوق النقد والبنك الدوليين إلى أنه حتى قبل اندلاع أزمة جائحة كوفيد-19، كان نصف الدول منخفضة الدخل⁽³⁰⁾ تعاني من صعوبات في سداد ديونها وأصبحت غير قادرة على خدمة تلك الديون، ليتجاوز مستوى مخاطر الإعسار لديها في عام 2020 ضعفي ما كانت عليه قبل سبع سنوات (أي عام 2013). ينطبق ذلك على الأسواق الناشئة التي واجهت أيضاً مخاطر عجزها عن سداد ديونها، بالتالي خسارة مكتسباتها في ميدان التنمية الاقتصادية لسنوات طويلة.

²⁹ IMF, Policy Paper, (2021) Fund Concessional Financial Support for Low-Income Countries—Responding to the Pandemic, July 2021.

³⁰ يصل إجمالي عدد تلك الدول إلى 76 دولة.

لتجنب التعثر، هناك استحقاقات لا تنحصر على الدول المدينة، بل على الدائنين أيضاً. حيث يتطلب من هؤلاء توفير التمويل والتسهيلات المُيسرة من خلال خفض أسعار الفائدة مقابل توسيع فترات السداد بُغية تقليل أعباء الدين خاصة على الدول المثقلة بالديون أو الأقل دخلاً، إضافة إلى مساعدتها على تقييم المخاطر المرتبطة عادة بتعاقدات القروض الجديدة.

أما بالنسبة للدول المدينة، فلا بد أولاً من إحداث التوازن ما بين إنفاقها على مشاريع التنمية من جانب، وضمان بقاء دينها ضمن المستويات المستدامة من جانب آخر. هذا الأخير يتطلب إدارة الدين من خلال رسم خطط ديون موثوقة ومستدامة.

كما من الضروري على الطرفين -الدائنين والمدنيين- معاً الحرص على ضمان الشفافية والإفصاح بشأن مبالغ وشروط واتفاقيات القروض لتجنب تراكم المخاطر الخفية للديون، والتمكّن من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات كافية ودقيقة.

في هذا السياق، طور صندوق النقد والبنك الدوليين أدوات لقياس استدامة الديون³¹، لعل العنصر الأهم فيها هو التقييم السليم لتوقعات الاقتصاد الكلي والدين، لضمان أن الديون تعمل لصالح الدول المدينة.

9. مقترحات مواجهة تحدي المديونية الخارجية للدول العربية

نظراً لأن ظاهرة الديون الخارجية متعددة الأبعاد، وتشارك في تشكيلها مجموعة من العوامل الخارجية والداخلية، فيما يلي بعض الرؤى لكيفية معالجة المديونية الخارجية للدول العربية.

أولاً: على الصعيد الدولي

- تبنت التجمعات العالمية (مثل مجموعة العشرين G20)، بمشاركة المنظمات الدولية المعنية (مثل صندوق النقد والبنك الدوليين)، موقفاً موحداً لمساعدة الدول النامية-بما فيها الدول العربية الأثقل ديناً والأقل

³¹ IMF, Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, March 17, 2021.

نمواً على معالجة ديونها الخارجية المتزايدة، من خلال إطلاق المبادرات التي تعمل على مساعدة هذه الدول على تحقيق تقدم ملموس في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة، والتخفيف من الأعباء المترتبة على التزاماتها المالية الخارجية من جهة أخرى، من قبيل شطب جزء من ديونها الرسمية وتحويلها إلى منح. في عام 2020، اتفق وزراء مالية مجموعة العشرين على إطار عمل جديد مشترك يضاف إلى مبادرة سابقة لتعليق مدفوعات خدمة الدين للدول النامية الفقيرة، وهو إعادة هيكلة ديونها الرسمية، ذلك بهدف التخفيف من تداعيات جائحة كوفيد-19 على هذه الدول، مع السعي إلى نفس شروط المعالجة من دائني القطاع الخاص.³²

- تجديد وزيادة فعالية جهود الدول المتقدمة لبلوغ الهدف المنفق عليه في تقديم المساعدات الإنمائية الرسمية إلى الدول النامية -بما فيها الدول العربية- في أسرع وقت ممكن.
- أن تُراعي سياسات التكيف المدعومة بقروض صندوق النقد الدولي الظروف الاقتصادية والمالية والاجتماعية لكل دولة عربية مدينة، باستخدام نهج "حالة بحالة" (Case-by-case approach).
- مناقشة الدول المتقدمة رفع حمايتها على صادرات الدول العربية.

ثانياً: على الصعيد العربي

- توسيع رقعة وحجم التجارة العربية البينية، وتعزيز العمل في إطار منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتشجيع المقايضة العينية بين الدول العربية التي راج استخدامها في التجارة الدولية من قبل، لتجاوز مصاعب المدفوعات الجارية بين الدول العربية.
- تشجيع إقامة وتطوير المشروعات العربية المشتركة، وتذليل العقبات التي تعترض استثمار رؤوس الأموال العربية في المشاريع الإنتاجية التي شهدت بعضها نجاحاً كبيراً في السابق، وكما حصل في مجال الصيرفة والتأمين.
- تعزيز التعاون المصرفي العربي-الدولي للاستفادة من التقدم الحاصل في الأنظمة والتقنيات المالية الحديثة (FinTech)، وزيادة التنسيق ما

بين المصارف المركزية العربية، والتوجه إلى إنشاء سوق مالي عربي مركزي يسمح به تداول الأوراق المالية العربية والشركات العربية المشتركة بطرح أدوات الاستدانة فيه دعماً لعمليات السوق، وتوظيف الاحتياطيات من النقد الأجنبي الفائض لدى بعض الدول العربية في المؤسسات التمويلية العربية لإعادة إقراضها إلى الدول العربية ذات العجز المزمّن في موازين مدفوعاتها لتقليل حاجتها للاستدانة من الخارج، إلى جانب أهمية تعزيز وتعميق الأسواق المالية الثانوية في الدول العربية لجذب المدخرات العربية.

ثالثاً: على الصعيد القطري

يمكن لكل دولة عربية مدينة مواصلة جهودها لتنفيذ التدابير المناسبة لمواجهة تحدي مديونيتها الخارجية، لاسيما من خلال إجراء الإصلاحات الاقتصادية، والتكيف الهيكلي، وخلق البيئة الملائمة لتحقيق التنمية الاقتصادية. يمكن تحقيق ذلك عبر المراحل المختلفة كما يلي:

• التدابير على الأمد القصير والمتوسط:

- تعبئة الموارد الاقتصادية المتاحة، وترشيد استخدامها بغية تقليص فجوة الموارد المحلية التي تسبب في الاستدانة من الخارج.
- إعادة صياغة برامج الاستيراد بصورة تتناسب مع موقف ميزان النقد الأجنبي للدولة، والتأكيد على عدم استيراد السلع والخدمات الكمالية بغية توفير قدر معين من النقد الأجنبي لتعزيز مقدرة الاقتصاد الوطني على تسديد الديون الخارجية.
- تعزيز برامج الشمول المالي، إلى جانب تحفيز الأفراد على تحقيق المدخرات وتوجيهها إلى الاستثمارات المنتجة، والحد من ظاهرة الاكتناز، من خلال تطوير الأسواق المالية المحلية، وبرامج التوفير باستخدام منظومة من الحوافز الملائمة.
- إيلاء العناية الفائقة بالسياسات المالية المحلية لضمان توازن بنود الإنفاق المختلفة، وتخفيض عجز الموازنة العامة باحتواء نمو

النفقات المتكررة، وتجنب الإفراط في استخدام التمويل التضخمي (عن طريق إصدار العملة المحلية).

- وضع حد لظاهرة هروب رؤوس الأموال إلى الخارج من خلال تحسين بيئة الاستثمار، واستخدام أوعية استثمارية ملائمة.

- تحسين إدارة الدين الخارجي، يرافقه إجراء تحسينات عامة في السياسات الاقتصادية لتحقيق معدلات نمو مقبولة، بحيث تستهدف سياسة الإقراض الجديدة تعظيم الاستفادة من القروض الخارجية وتوجيهها إلى المجالات التي تحقق فائضاً مالياً. إلى جانب تقليل القروض الاستهلاكية إلى أدنى حد ممكن، والتركيز على القروض الإنتاجية.

• التدابير على الأمد الطويل:

تتبنى كل دولة عربية رؤية أو استراتيجية اقتصادية طويلة الأمد تتطوي على برامج إصلاح اقتصادي تستهدف تعزيز الرفاه الاجتماعي العامة للأفراد، وتنويع وتطوير البنية الاقتصادية، وإجراء التحولات الهيكلية للانتقال من القطاعات الأولية إلى القطاعات ذات القيمة المضافة العالية التي يمكنها من خلالها النفاذ إلى الأسواق العالمية، والتحول إلى الاقتصاد المبني على المعرفة، واقتناص الفرص التي توفرها التقنيات الحديثة لتطوير مختلف القطاعات الاقتصادية.

10. دور صندوق النقد العربي في مساعدة الدول العربية على معالجة تحدي المديونية الخارجية³³

يُعد صندوق النقد العربي أحد المؤسسات المالية العربية الإقليمية، تأسس عام 1976، وبدأ في ممارسة نشاطه عام 1977، ويبلغ عدد دوله الأعضاء 22 دولة عربية³⁴. تتضمن أهم أغراض الصندوق ما يلي:

³³ www.amf.org.ae

³⁴ الأردن، الإمارات، البحرين، تونس، الجزائر، جيبوتي، السعودية، السودان، سوريا، الصومال، العراق، عُمان، فلسطين، قطر، الفُمر المتحدة، الكويت، لبنان، ليبيا، مصر، المغرب، موريتانيا، اليمن.

1. تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول الأعضاء.
2. إزالة القيود على المدفوعات الجارية بين الدول الأعضاء.
3. إرساء السياسات وأساليب التعاون النقدي العربي.
4. إبداء المشورة، بشأن السياسات الاستثمارية الخارجية.
5. تطوير أسواق المال العربية.
6. العمل على تهيئة الظروف المؤدية إلى إنشاء عملة عربية موحدة.

أما أهم الوسائل التي يستخدمها الصندوق لتحقيق أهدافه فتتمثل فيما يلي:

1. تقديم التسهيلات القصيرة والمتوسطة الأجل للدول الأعضاء.
2. تنسيق السياسات النقدية للدول الأعضاء وتطوير التعاون بين السلطات النقدية فيها.
3. تحرير وتنمية التبادل التجاري والمدفوعات الجارية وتشجيع حركة انتقال رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء.
4. إدارة أية أموال تعهد بها إليه دولة عضو أو دول أعضاء لصالح أطراف أخرى.
5. تقديم المشورة للدول الأعضاء بشأن أوضاعها الاقتصادية، واقتراح السياسات الداعمة لبرامج الإصلاح الاقتصادي والنقدي والمالي وبما يعزز معدلات النمو الاقتصادي فيها.
6. تقديم المعونات الفنية للسلطات النقدية والمصرفية في الدول الأعضاء.

يُعد الإقراض من بين أهم الأنشطة التي يقوم بها الصندوق، حيث يقدم حزمة من القروض والتسهيلات لدوله الأعضاء بصورة ميسرة ومتفاوتة الأجل، بهدف تلبية إحتياجات التمويل الطارئة ودعم برامج الإصلاح الاقتصادي والمالي التي تنفذها حكومات الدول الأعضاء بما يؤدي إلى تعزيز الاستقرار الاقتصادي والنمو الشامل والمستدام. تتمثل تسهيلات الصندوق التي تدعم إحتياجات التمويل الطارئة في القروض التلقائية والتعويضية وتسهيل النفط وتسهيل السيولة قصيرة الأجل. تشمل التسهيلات التي تدعم برامج الإصلاح على صعيد الاقتصاد الكلي القروض الممتدة والعدائية. تتضمن التسهيلات التي تدعم برامج الإصلاح القطاعية: تسهيل التصحيح الهيكلي في القطاع المالي والمصرفي وقطاع مالية الحكومة، وتسهيل الإصلاح التجاري، إلى جانب تسهيل دعم البيئة المواتية.

بالإضافة إلى القروض والتسهيلات الائتمانية التي يقدمها الصندوق إلى دوله الأعضاء، يوفر الصندوق أيضاً المشورة الفنية التي تأخذ شكلين رئيسين، هما:

1. **المشورة الفنية المباشرة:** تأتي في إطار الإستجابة لطلب الدولة العضو للحصول على الدعم الفني في مجال معين، من أهمها دعم وتصميم برامج للإصلاح الاقتصادي والمالي بما يساعد على تقليل الحاجة إلى الاقتراض وخفض نسب المديونية. وكذلك في إطار المبادرات التي ينفذها الصندوق لتطوير الإحصاءات في الدول العربية في إطار مبادرة "عربستات" وتطوير القطاع المالي والمصرفي في الدول العربية، كمبادرة الشمول المالي، ومبادرة التقنيات المالية الحديثة، وغيرها، علاوة على الندوات والمؤتمرات واللقاءات التشاورية التي ينظمها الصندوق.

2. **المشورة الفنية غير المباشرة:** تتمثل بنشاط التدريب وبناء الكوادر، الذي يشمل الدورات التدريبية وورش العمل وغيرها من الأنشطة التي ينظمها معهد التدريب وبناء القدرات التابع للصندوق. وينطبق ذلك أيضاً على البرامج التدريبية المشتركة التي يقدمها الصندوق بالتعاون مع الجهات الأخرى، مثل صندوق النقد والبنك الدوليين، والبنك الإسلامي للتنمية، وبعض البنوك المركزية العالمية، وغيرها. تتضمن هذه البرامج عدد من الدورات التدريبية في مجال المالية العامة التي تهتم بتحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية والإدارة الرشيدة للدين العام.

المصادر

1. باللغة العربية

- د. محمد عبد الله شاهين محمد، (2017). "سياسات صندوق النقد الدولي وأثرها على الدول النامية. الطبعة الأولى، شركة دار الأكاديميون للنشر والتوزيع.
- صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائع، لمحة عن صندوق النقد الدولي، 31 مارس، 2021.
- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أعداد متفرقة.
- صندوق النقد الدولي (2021). "السودان يحصل على تخفيف أعباء الديون من خلال مبادرة "هيبك"، بيان صحفي رقم 21/199، 29 يونيو 2021.
- صندوق النقد الدولي، (2021). "تخفيف أعباء الديون في ظل المبادرة المعنية بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ("هيبك")"، صحيفة وقائع.
- عرفان الحسني، (2002). "التمويل الدولي". الطبعة الثانية. دار مجدلاوي للنشر. عمان، الأردن.
- عزازي فريدة (2010) "أثر المديونية الخارجية على ميزان المدفوعات الجزائري- دراسة قياسية اقتصادية (1970-2006)"، مجلة "الأبحاث الاقتصادية" لجامعة سعد دحلب البلدية.
- قاعدة بيانات البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية.

2. باللغة الإنجليزية

Brown, R. and Bulman, T. (2006) “The evolving roles of the clubs in the management of international debt”, International Journal of Social Economics, 33 (January):11-33.

David, C. (2021) “What is debt rescheduling? Available at: <https://help.october.eu> (Accessed: 20 December 2021).

IMF, Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries, March 17, 2021

IMF, Policy Paper, (2021) Fund Concessional Financial Support for Low-Income Countries—Responding to the Pandemic, July 2021.

Stern, R. (2017) “Balance of Payments: Theory & Economic Policy”, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York

World Bank Group, International Debt Statistics 2020 Report.

www.amf.org.ae

www.imf.org

www.worldbank.org

www.reuters.com

صورة الغلاف من موقع pixabay - متوفرة من خلال الرابط:

<https://pixabay.com/photos/usd-bills-dollars-money-cash-2874026>

للحصول على مطبوعات صندوق النقد العربي

يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

صندوق النقد العربي

ص.ب. 2818

أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة

هاتف رقم: (+9712) 6215000

فاكس رقم: (+9712) 6326454

البريد الإلكتروني: Publications@amfad.org.ae

موقع الصندوق على الإنترنت: <http://www.amf.org.ae>



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

Arab Monetary Fund Building
Corniche Street
Abu Dhabi, United Arab Emirates
P.O Box 2818
www.amf.org.ae