

## الاجتماع الأول للجنة الاستشارية

# أصوات عربية من أجل تمويل تدريجي للتنمية: واقع وآفاق أزمة الديون في المنطقة العربية

الأحد 3 آذار/مارس 2024

## 1) مذكرة مفاهيمية

### أ) خلفية

لا تزال البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تترزح تحت أعباء الديون الثقيلة، مما يعيق قدرتها على تهيئة الظروف اللازمة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحق في التنمية، وذلك لأن سداد الديون في العديد من البلدان الفقيرة يتم في كثير من الأحيان على حساب الإنفاق على التعليم والصحة والغذاء أو حتى العمل اللائق والسكن.

وقد كانتا جائحة كوفيد-19 العالمية في عام 2020 والحرب الروسية الأوكرانية في عام 2022 مسؤولتين عن جزء كبير من زيادة الدين العام في السنوات الأخيرة. من الناحية المالية، اتبعت البلدان حول العالم سياسات مالية توسعية غير مسبوقة لمعالجة الآثار المتعددة الأوجه للجائحة، في وقت كانت فيه الإيرادات الضريبية في حالة تراجع بسبب الركود في النشاط الاقتصادي الذي أعقب ذلك. من الناحية النقدية، أدت الضغوط التضخمية وارتفاع تكاليف المعيشة الناجمة عن الحرب إلى انكماش السياسة النقدية (ارتفاع سعر الفائدة) في الدول المتقدمة. ونتيجة لذلك، شهدت عدّة بلدان نامية هروب رؤوس الأموال، مما أدى إلى انخفاض قيمة العملة وزيادة تكاليف الاقتراض. لقد جاءت هذه الظروف الاقتصادية في وقت تشد فيه الحاجة إلى تمويل كبير لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والطموحات المناخية بشكل فعال، مما يضيف ضغوطاً إضافية على أوضاع المالية العامة للبلدان وديونها.

### ب) السياق الإقليمي

ارتفع الدين العام في المنطقة العربية بشكل حاد خلال العقد الماضي، ليصل إلى 1.4 تريليون دولار أمريكي في عام 2020، أي ما يعادل حوالي 60 في المائة<sup>1</sup> من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة (الإسكوا، 2023). واستحوذت البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة - الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس - على أكثر من نصف ديونها السيادية، والتي بلغت 87 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في عام 2021. ومن ناحية أخرى، تواجه البلدان الأقل نمواً في المنطقة - جزر القمر، وجيبوتي، وموريتانيا، والصومال، والسودان، واليمن - مخاطر جسيمة مرتبطة بالديون، على الرغم من حصولها على إعفاء مؤقت من الديون<sup>2</sup> في وقت سابق من هذا العقد. كما ازداد حجم الموارد المخصصة لخدمة الديون على مدى العقد الماضي مقارنة بكل من الصادرات والإيرادات الحكومية في المنطقة. ووفقاً لتقرير الأونكتاد (2023)، بلغت خدمة الدين الخارجي بالنسبة لنصف الدول العربية على الأقل أكثر من 9.3% من الصادرات و9.4% من الإيرادات الحكومية في عام 2021. هذا

<sup>1</sup> ووفقاً للأونكتاد (2023)، ارتفع هذا الرقم إلى 1.5 تريليون دولار أمريكي في عام 2022، أي حوالي نصف الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي. ويعزى انخفاض نسبة الدين الإقليمي إلى الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2020 و2022 إلى النمو الاقتصادي القوي بين الدول المصدرة للنفط في المنطقة وسط ارتفاع أسعار النفط في عام 2022، وهي دول مجلس التعاون الخليجي (البحرين، الكويت، عمان، قطر، السعودية). العربية والإمارات العربية المتحدة)

<sup>2</sup> وتشير "الإسكوا" (2023) إلى أن السودان شهد إلغاء 90 في المائة من ديونه (حوالي 50 مليار دولار) في عام 2021.

يزيد من تحديات السيولة في المنطقة، ويحد من قدرة البلدان العربية على سداد ديونها للمشاركة في الإنفاق التنموي. ومن الجوانب الأخرى لملف الدين العام في المنطقة هي أن تكوين الديون الخارجية للدول العربية قد تغير بشكل كبير على مر السنين. وقد رافق ارتفاع الدين الخارجي للبلدان العربية—وخاصة الدول المتوسطة الدخل—تحوّل من الدائنين الرسميين إلى الدائنين من القطاع الخاص، ولا سيما البنوك التجارية، وإلى المؤسسات المالية الدولية.

والأهم من ذلك، أن الدور المتزايد للدائنين من القطاع الخاص في مشهد الديون في المنطقة لا يعني فقط ارتفاع تكلفة خدمة الدين الخارجي، بل يعني أيضًا زيادة المخاطر المرتبطة بتقلبات أسعار الصرف أو صدمات الميزان التجاري السلبية، ويعود ذلك إلى إقدام الدائنين من القطاع الخاص على سحب استثماراتهم عند ظهور العلامات الأولى لأزمة وشيكة، الأمر الذي يفرض ضغوطاً على العملات الوطنية. إضافة إلى ذلك، قد تكون لدى الدائنين من القطاع الخاص حوافز أقل لتوفير شروط مرنة أو المشاركة في اتفاقات إعادة هيكلة الديون في أوقات الضائقة الاقتصادية، مما يحد من الحيز السياسي المتاح للبلد ويحد من قدرته على تنفيذ تدابير سياسية لمواجهة التقلبات الدورية.

### ج) الأطر المعنية باستمرارية القدرة على تحمل الديون

كثيراً ما ينسب الدائنون حدوث أزمات الديون في البلدان النامية إلى سوء إدارة الديون وخيارات السياسات من قبل الحكومات الوطنية. لكن هذه الرواية تفقد قوتها. فقد ساهمت العوامل الخارجية مثل ارتفاع أسعار الفائدة، وتقلب الأسعار العالمية، وتدهور شروط التجارة، فضلاً عن الإقراض المسرف في أوقات السيولة الزائدة في النظام المالي العالمي في تطور أزمات الديون بشكل كبير. ووفقاً للأونكتاد (2023 أ)، فإن النظام المالي الدولي الحالي غير متزامن مع الأولويات الإنمائية للدول النامية، ويتميز إلى حد كبير بعدم تناسق الموارد بين المقترضين والمقرضين. فهو يجبر الكثير من البلدان التي تواجه فجوة تمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على تحمل مزيد من الديون، مما يؤدي إلى تفاقم عبء الديون على هذه الدول.

وفي محاولة لتخفيف أوجه التباين المتأصلة في بنية الديون العالمية، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2015 قراراً بشأن المبادئ الأساسية المعنية بعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية. ويضع القرار مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تهدف إلى جعل عملية إعادة هيكلة الديون السيادية أكثر تنظيماً وعدالة وكفاءة. كما ويؤكد على أهمية إعادة هيكلة الديون السيادية كأداة تستخدمها البلدان للتغلب على الأزمات المالية، ويدعو إلى عملية تحترم سيادة الدولة المدينة مع ضمان مراعاة مصالح كل من المدنيين والدائنين بشكل عادل.

وتوجد حالياً مجموعة من المقاربات للقدرة على تحمل الديون، والتي تستخدمها عادة المنظمات المتعددة الأطراف بهدف توفير إطار لتقييم القدرة على تحمل الديون العامة والخارجية للبلدان. والمقاربات السائدة هي:

- 1) إطار صندوق النقد الدولي حول استدامة القدرة على تحمل الدين لدى البلدان التي يمكنها الوصول إلى الأسواق (MACs)
- 2) الإطار المشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لاستدامة القدرة على تحمل الدين للبلدان منخفضة الدخل (LICs)
- 3) أداة الأونكتاد للتخطيط طويل الأجل للقدرة على تحمل الديون وتلبية متطلبات الاستثمار الهادفة إلى تحقيق التنمية المستدامة

#### 4) آلية الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لتبادل الديون بشأن المناخ/أهداف التنمية المستدامة

وتحظى المقاربتان الأولتان بدعم مجموعة العشرين ونادي باريس، وهي المجموعة التي تضم 22 دولة دائمة رئيسية. ووفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2020)، تتمتع معظم الدول العربية بإمكانية الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية، مما يعني أنه يتم مراجعة ديونها بموجب اتفاق استمرارية القدرة على تحمل الديون التابع لصندوق النقد الدولي بالنسبة للبلدان التي يمكنها الوصول إلى الأسواق. ومن ناحية أخرى، ينطبق إطار القدرة على تحمل الديون الذي وضعه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للبلدان منخفضة الدخل على أربع دول عربية فقط<sup>3</sup>. ويُنظر إلى هذه المقاربات، وخاصة تحليل القدرة على تحمل الديون الذي يقدمه صندوق النقد الدولي للبلدان ذات الدخل المتوسط، على أنها متحيزة في المقام الأول لمصالح الدائنين، وهي تنظر إلى الدين من منظور مالي ومحاسبي وتفشل في مساواة الأهداف الإنمائية الأطول أجلاً بمخاطر السداد. ومن ناحية أخرى، تختلف مقاربة الأونكتاد عن مقاربة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من حيث ربطها للقدرة على تحمل الديون بمتطلبات تمويل التنمية—أي متطلبات الاستثمار المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة. وعلى المستوى الإقليمي، تدعو آلية مفاوضة الديون الخاصة بالمناخ وأهداف التنمية المستدامة التابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) إلى إعادة توجيه الموارد من خدمة الديون الخارجية إلى استثمارات في مشاريع قادرة على التكيف مع تغير المناخ، حيث يتم احتساب مبلغ مبادلة الديون المخصص لهذه المشاريع ضمن مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية للدائنين أو تعهدات تمويل المناخ.

## 2) أهداف الاجتماع الأول للجنة الاستشارية

يمكن للدين العام أن يكون محركاً هاماً للتنمية المستدامة إذا تم استخدامه لغرض دعم الاستثمارات في البشر والكوكب. وتتمثل إحدى المخاوف الرئيسية اليوم في كيفية قيام البلدان العربية بتحقيق التعافي الاجتماعي والاقتصادي بعد الجائحة والسعي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على المدى الطويل مع ضمان القدرة على تحمل الدين العام من خلال إدارة أزمة الديون قصيرة الأجل وتعزيز أوضاعها المالية والدينية.

أما المطلوب فهو إعادة تقييم الكيفية التي يمكن بها لهذه البلدان التغلب على تعقيدات الديون السيادية. لكن هذا الهدف يصعب تحقيقه دون اتباع مقاربة شاملة تقوم على الحقوق في التعامل مع القدرة على تحمل الدين العام، وتضع التنمية في مركز اهتمامها.

في ضوء التحديات السياقية والقضايا الرئيسية المطروحة، تنظم شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية اجتماعاً لمدة يوم واحد للمجلس الاستشاري لمشروع "أصوات عربية من أجل تمويل تقدمي للتنمية". ويهدف الاجتماع إلى تعميق النقاش حول الديون وديناميكياتها بين مختلف أصحاب المصلحة، وبالتحديد منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية، من خلال تسليط الضوء على التحديات الرئيسية التي تواجه القدرة على تحمل الديون في المنطقة واستكشاف الأطر الحالية لإدارة الديون من حيث قدرة البلد المدين على متابعة أهداف التنمية المستدامة وطموحات المناخ بشكل فعال. وستتناول المناقشة الأسئلة التالية، من جملة أمور:

### 1. ما هي اتجاهات الديون السيادية الرئيسية في المنطقة العربية مقارنة ببقية العالم؟

<sup>3</sup>وفقاً لتصنيفات البنك الدولي الجديدة حسب مستوى الدخل (2022-2023)، فإن البلدان المنخفضة الدخل الأربعة في المنطقة العربية هي: (1) جمهورية الصومال الفيدرالية؛ (2) جمهورية السودان؛ (3) الجمهورية العربية السورية؛ (4) الجمهورية اليمنية.

2. ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه القدرة على تحمل الديون في المنطقة العربية: سوء إدارة الديون؛ بنية النظام المالي الدولي؛ والظروف الاقتصادية العالمية مثل ارتفاع أسعار الفائدة، وتقلب الأسعار، وتدهور شروط التجارة؛ الإقراض غير الحكيم، من بين أمور أخرى؟
3. هل يثير عدم تجانس الدائنين، أو التركيبة المتغيرة للديون، مزيدًا من التحديات أمام التقاسم العادل لعبء إعادة هيكلة الديون بين البلدان العربية المثقلة بالديون؟
4. ما هي الأطر الدولية القائمة لجعل الديون أكثر استدامة، وهل تحقق التوازن بين مصالح الدائنين والمدنيين؟ ما هو الدور الذي ينبغي أن يلعبه مجتمع التنمية الدولي، بما في ذلك الدائنون المتعددون الأطراف والثنائيون، من حيث تسريع التقدم نحو إنشاء آلية دولية مشتركة لتسوية الديون وإطار لإعادة الهيكلة؟
5. ما هو نطاق وعمق تخفيف أعباء الديون الذي ينبغي للدائنين أن يكونوا على استعداد لقبوله؟ وهل هناك لتجنب المشروعية المثقلة بالتقشف بالنسبة للدول العربية حتى تتمكن من التغلب على أزمات الديون التي تعاني منها؟
6. كيف يمكن لتعبئة الموارد المحلية لعب دور أفضل في المساهمة في القدرة على تحمل الديون على المدى القصير إلى المتوسط وعلى المدى الطويل؟
7. كيف يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دوراً أكثر فعالية من حيث المساهمة في تطوير إطار عالمي أكثر شمولاً للقدرة على تحمل الديون؟

Lumina, C., 2013. Sovereign debt and human rights. Available at: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIIIChapter21.pdf>

UNCTAD, 2023. A World of Debt: Arab Region. Available at: <https://unctad.org/publication/world-of-debt/regional-stories>

UNCTAD, 2023a. Realigning the Global Debt Architecture to Work for Developing Countries. Trade and Development Report 2023, Chapter 5. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2023ch5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2023ch5_en.pdf)

UNDP, 2020. UNDP debt sustainability in the arab region: A review of existing frameworks in light of emerging debt challenges. RBAS Working Paper Series. Available at: <https://www.undp.org/arab-states/publications/debt-sustainability-arab-region>

UNECA, UNECE, UNECLAC, UNESCAP, and UNESCWA, 2023. Addressing public debt challenges to effectively pursue the SDGs: regional perspectives. Available at: <https://repository.unescap.org/handle/20.500.12870/5759>

UNESCWA, 2020. Climate/SDGs Debt Swap: Accelerating the implementation of the SDGs and climate action. Available at: <https://www.unescwa.org/debt-swap>

UNGA, 2015. Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes. Resolution A/69/319 (10 September 2015). Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/a69L84\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/a69L84_en.pdf)