

# خيارات لإعادة تصور نظام الديون في أفريقيا

تقرير Development Reimagined الرئيسي.



فبراير ٢٠٢١ء



محتويات

6	القسم 1: المقدمة
7	القسم 2: نظام الدين العالمي
7	المدينون
8	من هم المدينون؟
8	لماذا تقترض البلدان؟
10	المقرضون
10	من هم المقرضون؟
10	لماذا يقرضون؟
11	ماذا يقرضون؟
12	أين يقرضون؟
15	القسم 3: الديون في البلدان الأفريقية: تاريخ موجز
15	الديون والقدرة على تحمل الديون في أفريقيا مع مرور الوقت: ماذا تُظهر البيانات؟
16	ظهور الصين كمصدر للقروض لأفريقيا
18	الديون في أفريقيا: تفسير سياقي
18	التأثير الهيكلي قبل الاستقلال/الاستعمار على الاقتصادات الأفريقية
18	أزمات النفط وانهيارات أسعار السلع الأساسية الأخرى في السبعينات
19	أزمات الديون في الثمانينات والتسعينات
21	القسم 4: كوفيد-19 والديون: حالياً
21	آثار كوفيد-19 في أفريقيا
21	انخفاض النمو الاقتصادي
22	زيادة الإنفاق الحكومي
23	انخفاض الإيرادات الضريبية من التدفقات الدولية للسلع والأشخاص والتمويل
24	تزايد تحديات الديون الخارجية
26	القسم 5: تقييم الخيارات
28	القسم 6: الخيارات
28	الحلول المستخدمة سابقاً
28	1. برامج بريتون وودز للتكيف الهيكلي (صندوق النقد الدولي/البنك الدولي)
28	2. مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون

Error!

Bookmark

not defined.

34	3. الاستجابة لتخفيف عبء الديون لعام 2020.....
36	حلول جديدة مقترحة لإصلاح نظام الديون العالمي لتلبية احتياجات أفريقيا:.....
37	4. إصدار/إعادة توزيع حقوق السحب الخاصة .....
41	5. إصلاح/تنظيم تحليل تصورات مخاطر القطاع الخاص .....
44	6. إصلاح الأطر المعمول بها للقدرة على تحمل الديون .....
47	7. إصلاح النهج الإنمائية للبنك الدولي/مصرف التنمية متعدد الأطراف.....
55	8. تطوير المؤسسات المالية القارية التابعة للاتحاد الأفريقي .....
58	9. تسريع التحول الهيكلي للاقتصادات الأفريقية .....
60	مقارنة الخيارات .....
63	القسم 7: الاستنتاجات والتوصيات: إعادة تصور نظام الديون العالمي.....
64	توصيات لأصحاب المصلحة الأفارقة .....
65	توصيات لأصحاب المصلحة الصينيين .....
65	توصيات لأصحاب المصلحة الدوليين الآخرين .....
67	التذييلات .....
67	الملحق 1: قائمة المختصرات ومسرّد المصطلحات .....
67	قائمة المختصرات: .....
68	مسرّد المصطلحات .....
70	الملحق 2: مقارنة إطار القدرة على تحمل الديون في الصين لعام 2019 مع صندوق النقد الدولي/البنك الدولي .....
72	قائمة المراجع .....

### شكر وتقدير:

تود Development Reimagined أن تشكر جميع الخبراء الذين تمت مقابلتهم (هوارد ستيرن، وتانغ شياويانغ، ويون صن، ووري دياللو، وديبورا بروتيغام، ومارينارودياك، ووانغيان، وما أمارا إكيروتشيه) الذين ساعدوا في صياغة التقرير ووضعها في سياقها. وشكرًا أيضًا لديبورا بروتيغام، وما أمارا إكيروتش، ودبليو جيود مور، لتعقيبات ما قبل النشر على هذا التقرير. وشكر خاص أيضًا لأعضاء فريق Development Reimagined المساهمين هاناريدر، وبيتر جرينستيد، وروزماري فلاورز، وأوفيغوي إيجيجو، وفوبيكي، وهاري نيكولز، وجادي سكارف، وروز ويجمور، وتشين جينيو، وتشازالودو ماتشينج.

## القسم 1: المقدمة

نشرت (DR) Development Reimagined مؤخرًا "دليل الديون"، كجزء من سلسلة غير محددة من المحتوى حول النمو الأفريقي والديون والآفاق، بهدف تحسين فهم هذا الموضوع. وتستند ورقة العمل هذه إلى هذه المعرفة وتتطلع إلى مستقبل الديون في البلدان النامية، مع التركيز على البلدان الأفريقية.

تجمع الورقة وتقيم بطريقة كاملة وشاملة قدر الإمكان عشر طرق وحلول واستراتيجيات لأصحاب المصلحة الأفارقة والأوسع نطاقًا وذلك للنظر في تنفيذها مع استمرار العالم في التصدي لجائحة كوفيد-19 الجارية. وقد تم استخدام ثلاثة من "الخيارات" التي تم تحليلها سابقًا، بينما تم اقتراح سبعة أخرى مؤخرًا.

ويستمد الجزء الأكبر من الورقة إلى حد كبير من البحوث المكتبية. وتم تحديث الأبحاث والمنشورات السابقة من قبل DR، ودمجها مع

معلومات من مجموعة من المصادر الأخرى، بما في ذلك التقارير الرسمية من الحكومات والمنظمات متعددة الأطراف والأوساط الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك الصين والبلدان الأفريقية. واستكمالًا لذلك، أجريت أيضًا سلسلة من المقابلات مع خبراء في الموضوع، بمن فيهم أفراد تمثل التنمية والديون عملهم اليومي، مثل الأكاديميين ومقرري السياسات، من جميع أنحاء العالم أيضًا، بما في ذلك الصين والبلدان الأفريقية.

وباستخدام نهج جديد ومبتكر وإطار تقييم لتقييم "الخيارات" المقترحة (والتي يمكن أيضًا توسيعها لتشمل خيارات أخرى عند ظهورها)، تهدف هذه الورقة إلى تقديم التفاصيل بشكل منهجي وواضح، والفروق الدقيقة، والمعرفة، والتوصيات لجميع أصحاب المصلحة المشاركين في نظام الديون الدولي لمعرفة أفضل السبل للمضي قدمًا في العقد القادم وما بعده. ومع توشي الدقة كتبت هذه الورقة مع تجنب الأزمات الاقتصادية واعتبار التنمية المستدامة الأفريقية الهدف الشامل طويل الأجل.

تمت كتابة الورقة ليقرأها ويفهمها أولئك الذين لديهم بعض الخبرة في هذا الموضوع. وبالنسبة للقراء الذين ليسوا على دراية بهذا الموضوع، يقدم المسرد في التذييل قائمة بالمختصرات وتعريف المصطلحات التقنية المستخدمة عبر هذه الورقة.



## القسم 2: نظام الدين العالمي

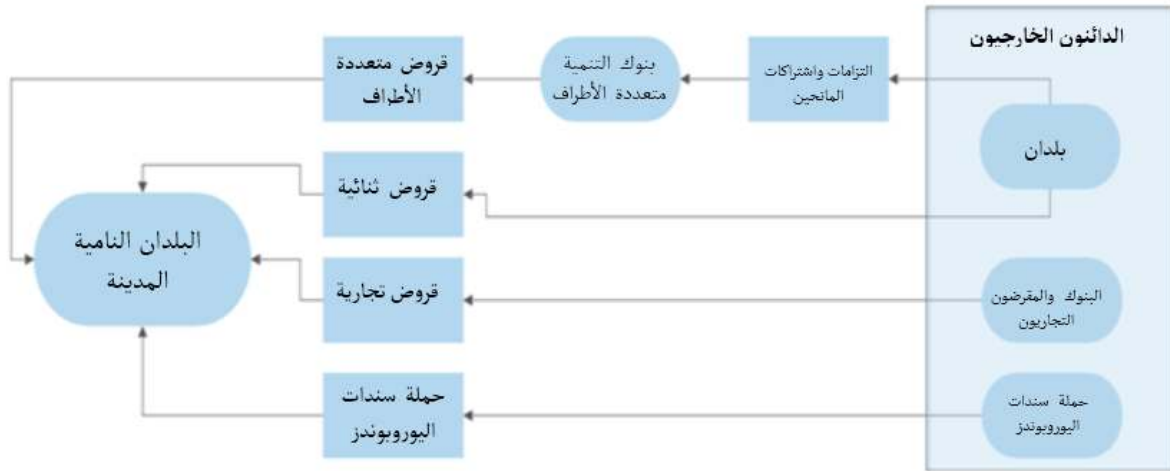
إن نظام الديون العالمية معقد، مع العديد من المفاهيم والجهات الفاعلة المتنوعة والمتداخلة في بعض الأحيان. ويهدف هذا القسم إلى إلقاء الضوء على هذا النظام، وإعطاء تفاصيل عن مختلف أصحاب المصلحة، ومقاربتهم المختلفة، والأسباب المختلفة لمشاركتهم. وفي حين أن الحكومات لديها ديون محلية تراكمت من خلال مؤسسات الإقراض المحلية والتي تنطوي على فرص وتحديات خاصة بها، ونظرًا لأن هذا التقرير يركز على السياسة الدولية، فإن "الدين" في هذا التقرير يشير في المقام الأول إلى الدين الخارجي، الذي يعرف بأنه:

" الجزء من دين الدولة الذي تم اقتراضه من المقرضين الأجانب، بما في ذلك البنوك التجارية أو الحكومات أو المؤسسات المالية الدولية".

وبالتالي، فإن تحليل ونتائج هذه الورقة قابلة للتطبيق على جميع البلدان التي تجمع الديون الخارجية، خاصة من منظور التنمية الاقتصادية المستدامة والحد من الفقر، وهو أمر مطلوب في جميع البلدان على مستوى العالم. ولكن نظرًا لأن معظم البلدان ذات الدخل المرتفع لديها أنظمة مصرفية محلية متطورة للغاية، وبالتالي تعتمد على الدين الخارجي بشكل أقل، إلى جانب القيود على توافر البيانات - وخاصة البيانات من المنظمات متعددة الأطراف - فإن التحليل يُميز في المقام الأول البلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض، والمنخفض.

يقدم الشكل 1 لمحة عامة مبسطة عن نظام الدين الخارجي العالمي. والجهات الفاعلة الرئيسية في هذا النظام هم المقرضون والمدينون - أولئك الذين يقدمون القروض ويتلقونها - على الرغم من أن المؤسسات الأخرى مثل الهيئات التنظيمية ووكالات التصنيف الائتماني تلعب أيضًا أدوارًا مهمة.

الشكل 1: نظام ديون البلدان المدينة - نظرة عامة مبسطة<sup>1</sup>



تختلف نسب الأنواع المختلفة للديون في البلدان النامية وأنواع الإقراض التي يستخدمها المقرضون المختلفون أو يفضلونها بشكل كبير وتتم مناقشتها بمزيد من التفاصيل في الأقسام التالية.

ولكن من هم بالضبط هؤلاء أصحاب المصلحة؟ لماذا يقرضون أو يقترضون وكيف؟ أين أولوياتهم وما هي؟

## المدينون

كما سبقت الإشارة، فإن الحكومات الغنية والفقيرة على حد سواء، ونيابة عن مواطنيها، لديها ديون. وبالنسبة لمعظم حكومات البلدان الغنية، غالبًا ما يتم إقراض غالبية ديونها من داخل بلدانها - من خلال بنوكها المركزية الخاصة، أو بنوكها الخاصة. ولكن بالنسبة للعديد من حكومات البلدان الفقيرة، تم إقراض الكثير من الديون لها من مصادر خارجية - من قبل حكومات أخرى ومنظمات متعددة الأطراف، بالإضافة إلى المقرضين الخاصين.



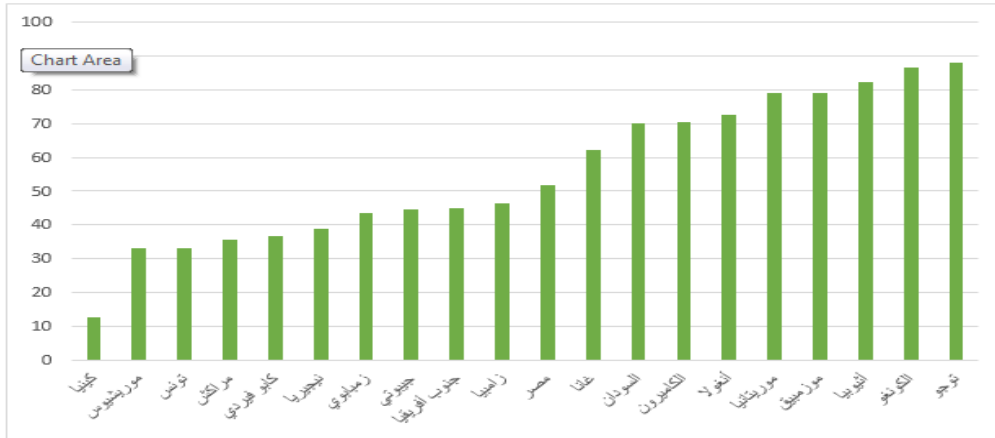
## من هم المدينون؟

تظهر البلدان التي ركزت عليها ورقة العمل هذه مجموعة واسعة من الظروف فيما يتعلق بالديون والتنمية. ومعظم البلدان الأفريقية من البلدان ذات الدخل المتوسط المنخفض والمنخفض، وبعضها غني بالموارد، وبعضها غير مستقر سياسياً، وما إلى ذلك. ويوفر دليل الديون من DR تفاصيل عن 20 من هذه البلدان<sup>iii</sup>، ولكن هناك الكثير، وجميعهم لديهم أسباب مختلفة للرغبة في الديون والمحافظة عليها، وتفضيلاتهم لمستويات الديون، والأوراق المالية، والهياكل، وتشكيل الدائنين.

## لماذا تفتقر البلدان؟

تواجه البلدان الأفريقية فجوات هائلة في البنية التحتية، والتي تتطلب التمويل، وتحقيق أهداف مثل أهداف التنمية المستدامة (SDGs). على سبيل المثال، لا يزال أكثر من 640 مليون أفريقي محرومين من الطاقة، وهو ما يعادل معدل الوصول إلى الكهرباء بنسبة 40٪<sup>iii</sup>. ويوضح الشكل 2 فجوة الوصول إلى الإنترنت في 20 بلد أفريقي، والتي تم تسليط الضوء على أهميتها خلال جائحة كوفيد-19، وضرورة الوصول إلى الإنترنت ليس فقط لتمكين التجارة والخدمات الرقمية الآمنة، ولكن أيضاً للأطفال للوصول إلى المعلومات التعليمية والصحية. وفي الواقع، يهدف الهدف 9 من أهداف التنمية المستدامة إلى "زيادة الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل كبير والسعي لتوفير وصول عالمي وبأسعار معقولة إلى الإنترنت في أقل البلدان نمواً بحلول عام 2020". وكما يبين الشكل 2 أدناه، من الواضح أن الهدف قد أغفل، بما في ذلك في بعض البلدان الأفريقية الأكثر ثراءً نسبياً.<sup>iv</sup>

الشكل 2: النسبة المئوية للسكان الذين لا يستطيعون الوصول إلى الإنترنت في 20 بلداً أفريقيًا، في عام 2018\*



لا تملك بلدان أفريقية عديدة القدرة على الميزانية أو القدرة على جمع الأموال محلياً لتمويل هذه الثغرات في البنية التحتية، التي تمتد إلى قطاعات الطاقة والكهرباء والمياه والنقل وغيرها من القطاعات. وكثيراً ما تتطلب مشاريع الربط والبنية التحتية رؤوس أموال كبيرة، لا تستطيع الحكومات تمويلها من خلال الإيرادات الضريبية أو الدين المحلي دون تكاليف كبيرة بشكل غير مقبول كما في خفض النفقات الحكومية الرئيسية مثل التعليم والصحة. ولا تستطيع البلدان الأفريقية زيادة الضرائب أو غيرها من الأموال محلياً لسد فجوة تمويل البنية الأساسية التي يقدرها مصرف التنمية الأفريقي بما يتراوح بين 68 مليار دولار و108 مليارات دولار سنوياً، ناهيك عن جميع المتطلبات الرئيسية الأخرى لمواطنيها.<sup>vi</sup>

لذلك، فإن التمويل الخارجي يؤدي دوراً كبيراً في الهياكل الأساسية والتخطيط الإنمائي للبلدان الأفريقية، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر والمعونة الممنوحة، وكذلك القروض - التي تركز عليها هذه الورقة. ويعني "الدين الجيد" أن هذه القروض تدخل في الاستخدام الإنتاجي، مما يسمح لمشاريع البنية التحتية الحيوية بالمضي قدماً، وتعزز التنمية المستدامة، والنمو الاقتصادي، وتخفيف حدة الفقر، في حين أن "الدين السيئ/المعدوم" يمكن أن يذهب إلى استخدامات غير منتجة، ويفرق في الفساد، ويحتمل أن يضع الحكومات الأفريقية في أزمات الديون.

من الواضح أن تشجيع "الديون الجيدة" أمر حيوي بالنسبة للعديد من البلدان في طموحاتها الرامية إلى توفير البنية التحتية والنمو الاقتصادي وما يرتبط بذلك من تخفيف حدة الفقر وتوفير فرص العمل لمواطنيها.

لتوضيح ذلك بهزيد من العمق، يقدم الإطار 1 دراسة حالة عن نيجيريا، بما في ذلك توزيع أصداء الديون الخارجية للبلد.<sup>vii</sup>

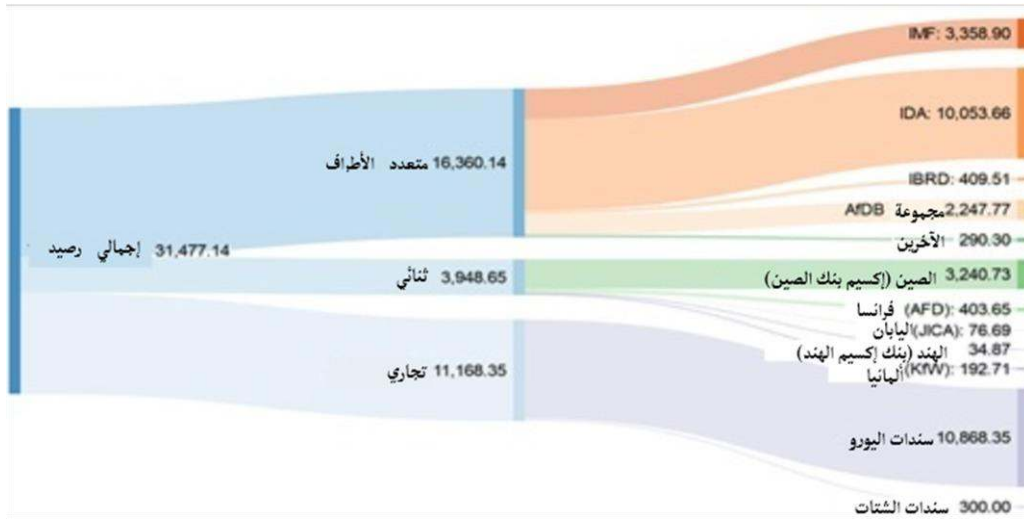


## الإطار 1: دراسة حالة مدين: نيجيريا

إن نيجيريا هي أكبر بلد في القارة الأفريقية من حيث الناتج المحلي الإجمالي ومن حيث عدد السكان. وتستخدم نيجيريا الديون الخارجية للاتفاق على مشاريع البنية التحتية المتعلقة في قطاعات الطاقة والتعدين والطرق والزراعة والصحة والمياه والتعليم، مع إصدار سندات اليورو لتوفير مزيد من التمويل لعجز ميزانية البلد والاحتياجات التمويلية الأخرى. وقال الرئيس محمد بخاري في سبتمبر 2020 "لدينا الكثير من التحديات في البنية التحتية. وعلينا فقط أن نأخذ قروصاً للقيام بأعمال الطرق والسكك الحديدية والطاقة، حتى يجدا المستثمرون جاذبين ويأتون إلى هنا لوضع أموالهم".

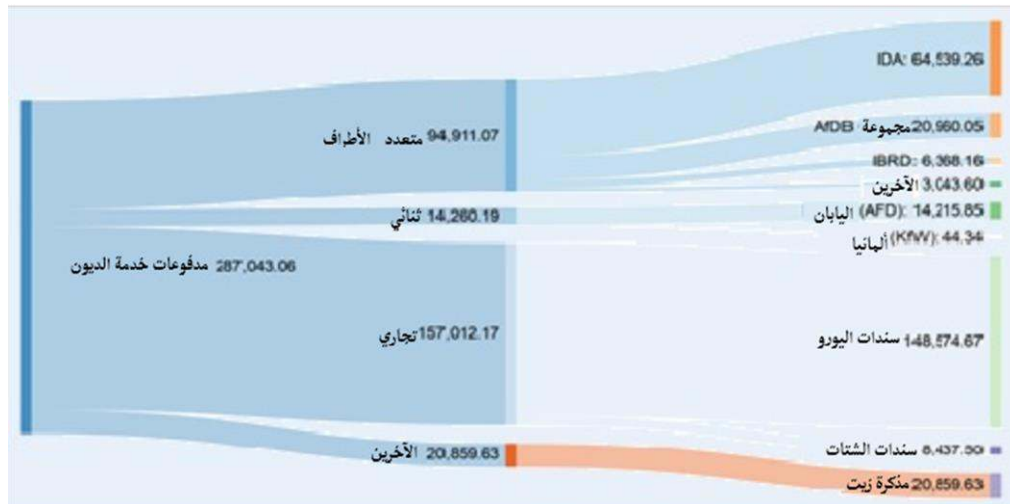
كما يبين الشكل 3 أدناه، فإن رصيد نيجيريا من الديون الخارجية متنوع، حيث أن ديون القطاع الخاص التجاري (المعروفة باسم "سندات اليورو") هي أكبر مساهم منفرد. كما تدين البلاد بديون كبيرة لمؤسسة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي (IDA) وصندوق النقد الدولي (IMF) وبنك إكسبم الصيني (China's Exim Bank). وتشكل ديون نيجيريا الثنائية المستحقة للصين مضاعفات من ديونها الثنائية المستحقة على جهات ثنائية أخرى مقرضة - التي عادة ما تكون نموذجية بين البلدان الأفريقية.

الشكل 3: رصيد نيجيريا من الديون الخارجية في 30 يونيو 2020 بملايين الدولارات الأمريكية



تختلف شروط هذا الدين بين المقرضين والائتماء، ولكن الشكل 4 يقدم لمحة عن مدفوعات خدمة الدين الفعلية للبلد لفترة قصيرة في عام 2020. وخلال هذه الفترة، كانت غالبية مدفوعات خدمة الدين الفعلية لنيجيريا إلى أصحاب سندات اليورو (بنسبة 55%)، تليها المؤسسة الدولية للتنمية (IDA) ومجموعة بنك التنمية الأفريقي (AfDB).

الشكل 4: مدفوعات خدمة الدين الخارجي الفعلية في نيجيريا (من أبريل إلى يونيو 2020) بالآلاف الدولارات الأمريكية



## المقرضون

يمكن تصنيف نطاق المقرضين على نطاق واسع إلى 3 مجموعات (كما في الشكلين 2 و 3 أعلاه):

1. البلدان المقرضة - أو المقرضون "الثنائيون"
2. بنوك التنمية متعددة الأطراف أو الإقليمية<sup>1</sup>
3. المقرضون التجاريون مثل الاستثمار الخاص أو البنوك الأخرى التي لديها قروض فائدة بسعر السوق (مثل بنك جي بي مورغان تشيس JPMorgan Chase أو بنك التنمية الصيني China Development Bank) وغيرها من الصكوك الائتمانية بفترات متفاوتة - مثل سندات البورو أو غيرها من السندات الأجنبية.

بعض المقرضين يتدخلون في مجموعات من خلال إقامة شراكات أو عرض آليات إقراض مختلفة، و/أو يعتبرهم بعض المراقبين من القطاع الخاص، ولكن البعض الآخر يعتبرهم عموميين. فعلى سبيل المثال، تقوم بلدان الإقراض الثنائية، في بعض الحالات، بتقديم تمويل إضافي إلى بنوك التنمية، بدلاً من الإقراض من خلال مؤسساتها المحلية أو بالإضافة إلى ذلك.

يوضح هذا القسم تفاصيل أنواع القروض التي تقدمها هذه المجموعات المختلفة، ومن ضمنها المقرضون، في جميع أنحاء أفريقيا، بالإضافة إلى أسباب قيامهم بذلك.

من هم المقرضون؟

يبين الشكل 5 بعض أمثلة المؤسسات من كل فئة على النحو المبين أعلاه. يقترض الجميع لأسباب مختلفة للغاية.

الشكل 5: مثال للمؤسسات داخل مجموعات الإقراض المختلفة



لماذا يقترضون؟

تختلف أسباب تقديم القروض إلى البلدان الأفريقية لدى مختلف المقرضين، ويتخذون قرارات للإقراض بطرق مختلفة.

عادة ما تستشهد بنوك التنمية متعددة الأطراف والإقليمية (MDBs) بالحد من الفقر والتنمية المستدامة والمساعدة خلال الأزمات كأسباب لتقديم القروض. وفي عام 2015، التزمت جميع الصناديق الإنمائية متعددة الأطراف المذكورة أعلاه بدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة<sup>viii</sup>، والهدف الشامل لمصرف التنمية الأفريقي، على سبيل المثال، هو "تحفيز التنمية الاقتصادية المستدامة والتقدم الاجتماعي في البلدان الأعضاء في المنطقة، وبالتالي المساهمة في الحد من الفقر"<sup>ix</sup>.

<sup>1</sup> ملاحظة: تصنف المشاريع التي تنفذها المنظمات متعددة الأطراف نيابة عن البلدان المانحة على أنها تدفقات ثنائية، لأن البلد المانح هو الذي يتحكم بفعالية في استخدام الأموال.

غير أن هناك اختلافات بين أهداف آليات الائتمان الفردية. على سبيل المثال، لدى صندوق النقد الدولي ثلاثة تسهيلات ائتمانية رئيسية للبلدان منخفضة الدخل (LICs): أحدها يهدف إلى دعم "البرامج الاقتصادية للبلدان التي تهدف إلى المضي نحو وضع اقتصادي كلي مستقر ومستدام يتماشى مع الحد من الفقر والنمو القوي والدائم"؛ وآخر يهدف لتوفير "مساعدة مالية سريعة وميسرة للبلدان منخفضة الدخل التي تواجه حاجة ملحة في ميزان المدفوعات"؛ وآخر يهدف إلى دعم "البلدان منخفضة الدخل التي وصلت إلى أوضاع اقتصادية مستدامة على نطاق واسع، ولكنها قد تواجه الاحتياجات التمويلية ومتطلبات التكيف قصيرة الأجل، بما في ذلك تلك الناجمة عن الصدمات".<sup>x</sup>

علاوة على ذلك، لدى بنوك التنمية متعددة الأطراف مناهج هيكلية مختلفة لصنع القرار بشأن كيفية الإقراض ومقدارها والجهة التي ستقرضها ضمن هذه الأهداف العامة. ويضم المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، على سبيل المثال، 24 مديرًا تنفيذيًا، ثلاثة منهم فقط من أفريقيا.<sup>xi</sup> ويؤثر تكوين المجلس على النظرة الاستراتيجية لمن يموله صندوق النقد الدولي وما يموله. ويمثل تمثيل مجلس الإدارة الإفريقي نسبة 12٪ من الإجمالي، وهو أقل بكثير من نسبة سكان القارة في العالم البالغة 17٪. علاوة على ذلك، عند الأخذ في الاعتبار التوزيع الجغرافي العالمي للفقراء، الذي تهمين عليه أفريقيا، يمكن اعتبار أن صوت الأفارقة على مستوى مجلس الإدارة منخفض للغاية. وبالمثل، يضم المجلس التنفيذي لمؤسسة التنمية الدولية (IDA) التابعة للبنك الدولي، والمؤسسة المالية الدولية (IFC)، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير 4 (IBRD) مديرين تنفيذيين أفارقة، من مجموع 24 مديرًا تنفيذيًا.<sup>xii</sup>

تتنوع أسباب المقرضين الثنائيين لتقديم الائتمان إلى البلدان الأفريقية عنها في بنوك التنمية متعددة الأطراف (MDBs). وفي كثير من الحالات، تكون الطموحات السياسية أو الاستراتيجية لبلد الإقراض أولوية. حيث غالبًا ما تكون القروض مشروطة (وإن لم تكن دائمًا) بمشاركة شركات البلدان المقرضة (مثل شركات بناء البنية التحتية أو الاستشارات). كما أن القبول السياسي للقروض الخارجية بين سكان البلدان المقرضة (أي ما يطلق عليه بعض وجهات نظر "دافعي الضرائب" بشأن المعونة) يمكن أن يؤثر أيضًا على عملية اتخاذ القرارات.

يقرر العديد من المقرضين الثنائيين استراتيجية الإقراض الخاصة بهم، من حيث مكان وكيفية الإقراض، في سياق "استراتيجية الدولة" التي تكتبها المؤسسة الثنائية في ذلك البلد نفسه. على سبيل المثال، لدى وزارة الخارجية وشؤون الكومنولث في المملكة المتحدة (رسميًا وزارة التنمية الدولية - DFID) استراتيجيات قطرية متعددة الأعوام هرمية حول ما يناسبها من المساعدات والصندوق الائتماني للبنك الدولي والأنشطة الأخرى، والتي تأخذ في الاعتبار التحليلات مثل السياسات القطرية والتقييمات المؤسسية للبنك الدولي (CPIA).<sup>2</sup> وبدلاً من ذلك، وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص من البلد المقرض غالبًا ما تحصل على المقرض الثنائي مباشرة أو يتم الاتصال بها مباشرة من قبل المقرض الثنائي لاقتراح مشاريع للتسليم في الخارج يمكن أخذها بعد ذلك. وهذا يحدث في كثير من الأحيان مع القروض الصينية، ولكن أيضًا بالنسبة للمقرضين الآخرين مثل الولايات المتحدة وفرنسا واليابان، وما إليها.

عادة ما يقدم المقرضون الخاصون، مثل البنوك التجارية وحملة سندات اليورو التمويل بهدف تحقيق الربح. ويتخذون القرارات بشأن محافظ و/أو مشاريع وقروض محددة للتمويل باستخدام تصنيفات وكالات التصنيف الائتماني، وتحليلات المخاطر الأخرى، فضلًا عن دراسات الجدوى.

## ماذا يقرضون؟

يوضح الشكل 6 الفئات العامة لتمويل التنمية، كما يقدمها المقرضون. نظرًا لأن ورقة العمل هذه تركز على الديون - لم تتم مناقشة مساعدات المنح بمزيد من التفصيل.

<sup>2</sup> للحصول على نموذج من هذه الوثيقة - انظر تقرير التنمية الثنائية للمملكة المتحدة من عام 2016: <https://www.gov.uk/government/publications/rising-to-the-challenge-of-ending-poverty-the-bilateral-development-review-2016>

الشكل 6: أنواع تمويل التنمية



## أين يقرضون؟

تقرض المنظمات المختلفة في أماكن مختلفة.

تقصر بنوك التنمية متعددة الأطراف عروضها الائتمانية على بلدان مؤهلة معينة للأسباب التالية:

## التوزيع الجغرافي

- يقدم بنك التنمية الأفريقي (AfDB)، على سبيل المثال، الائتمان فقط للبلدان الأعضاء في المنطقة؛ أي الدول الأفريقية. كما أن بنك التنمية الآسيوي (Asian Development Bank) والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (European Bank for Reconstruction and Development) ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية (Inter-American Development Bank) تقيّد أيضاً القروض المقدمة إلى البلدان الأعضاء في المنطقة. وفي معظم الحالات، تكون المنظمات الأعضاء في بنوك التنمية متعددة الأطراف من خارج مناطقها مقرضة. ومع ذلك، ليس هذا هو الحال دائماً بالضرورة، حيث يوجد لدى البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية (Asian Infrastructure Investment Bank) أعضاء من خارج المنطقة يكونون عادةً مدينين بدلاً من مقرضين (بما في ذلك أعضاء أفارقة مثل بنين).

## حالة/مستوى الدخل

- إن بعض تسهيلات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي متاحة فقط للبلدان منخفضة الدخل. فعلى سبيل المثال، تعتمد الأهلية للحصول على الدعم المقدم من المؤسسة الإنمائية الدولية من مجموعة البنك الدولي في المقام الأول على الفقر النسبي للبلد، الذي يعرف بأنه نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي دون عتبة محددة ويتم تحديثه سنوياً (1,185 دولار أمريكي في السنة المالية 2021) - وهو ما ينطبق حالياً على 74 بلداً في جميع أنحاء العالم.<sup>1111</sup>
- تأتي هذه الأنواع من التجمعات أيضاً مع شروط أخرى. على سبيل المثال، تتضمن الأهلية للحصول على قرض من المؤسسة الدولية للتنمية تقييمات للقدرة على تحمل الديون (ستتم مناقشتها لاحقاً). في المقابل، لا تتطلب الأهلية للحصول على قروض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير (IBRD) مثل هذا التقييم، ولكنها ممكنة فقط للبلدان المصنفة على أنها ذات دخل أعلى. كما أن خروج بلد من مجموعة إلى أخرى، فإن أهليته للحصول على قروض يمكن أن تتغير بشكل كبير.

بالمثل، فإن بعض المقرضين الثنائيين يقصرون أيضاً عروضهم الائتمانية على بلدان أو مناطق معينة استناداً إلى الأسباب التالية:

- السياسة - على سبيل المثال:
    - تقدم كندا قروضاً فقط للدول التي تعتبر ديمقراطية.
    - تقدم الصين قروضاً للدول التي تربطها علاقات دبلوماسية معها، وهي قائمة تضم 53 دولة أفريقية.
  - حالة/مستوى الدخل
    - على غرار المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، لا تقدم بعض البلدان ديوناً معينة إلا للبلدان التي تخضع لمستوى الدخل القومي للفرد الواحد الذي يتم اختياره بصورة تعسفية.
- أخيراً وليس آخراً، فإن المقرضين من القطاعين الخاص والتجاري، فضلاً عن حاملي سندات اليورو، يعطون الأولوية للعائدات وأسعار الفائدة وأسعار الفائدة الاسمية.

ويرد مزيد من التفاصيل عن الصين كمقرض في الإطار 2 كدراسة حالة إفرادية<sup>xiv</sup>.

بعد مناقشة الجهات الفاعلة المشاركة في نظام الديون، ودوافعها وآلياتها، يتناول القسم التالي كيفية وصولنا إلى هذه النقطة - من خلال تقديم موجز لتاريخ الديون في البلدان الأفريقية



## الإطار 2: دراسة حالة مقرض: الصين

إن المؤسسات الصينية، شأنها شأن المؤسسات من بلدان أخرى في جميع أنحاء العالم، تقدم الأموال للبلدان الأفريقية من خلال مجموعة متنوعة من الآليات ومن مصادر متنوعة. ووفقاً لتصنيفات البنك الدولي والأمم المتحدة، فإنها كأكبر دولة نامية في العالم، وأكبر جهة فاعلة في التعاون بين بلدان الجنوب، تم اختيار الصين كدولة مدين لدراسة حالة. وبالفعل، فإن بصمة الإقراض الصينية في أفريقيا واسعة - فقد اقترضت 50 دولة في أفريقيا من المؤسسات الصينية بين عامي 2000 و 2018، مع 1077 تعهد بالقروض بقيمة إجمالية قدرها 148 مليار دولار أمريكي.

قد يبدو هذا كثيراً من وجهة نظر أفريقيا، ولكن من وجهة نظر الصين هو أقل أهمية. على سبيل المثال، يأتي الإقراض لأفريقيا من الصين من ثلاث فئات (كما هو مذكور أعلاه في النص الرئيسي):

- الإقراض الثنائي من خلال بنوك سياسة الدولة مثل بنك التصدير والاستيراد الصيني (EXIM) وبنك التنمية الصيني (CDB) - على الرغم من أن وضعه كسياسة أو بنك خاص موضع نقاش).
- الإقراض متعدد الأطراف من خلال المساهمات الرأسمالية والاستمرار في المساهمة في بنوك التنمية متعددة الأطراف مثل مؤسسات البنك الدولي ومؤخرًا البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية وبنك التنمية الجديد (وتعتبر المساهمات المقدمة لمؤسسات الأمم المتحدة بمثابة منح).
- الإقراض الخاص من خلال البنوك التجارية مثل البنك الصناعي والتجاري الصيني (ICBC) وبنك كندا (BOC).

فيما يتعلق بنك إكسيم (EXIM)، واستنادًا إلى أرقام 2018/2019، فإن الإقراض إلى 46 دولة أفريقية في المجموع يشكل حوالي ثلث إجمالي محفظة الإقراض الخارجية. ومع ذلك، يحتوي بنك إكسيم أيضًا على مكون محلي، وهو أمر هام. وتشير تقارير البنك المركزي للتنمية (CDB) إلى أن أفريقيا هي وجهة إقراض صغيرة جدًا - حيث تمثل 1.3٪ فقط من إجمالي القروض الخارجية بحلول عام 2019.

على غرار اليابان - وإن كانت على النقيض من بعض المقرضين الآخرين - تؤيد الصين بشدة الإقراض الثنائي على الإقراض متعدد الأطراف. ويمكن الإقراض الثنائي الشركات الصينية من المشاركة مباشرة في تسليم المشاريع (من خلال القروض المقيدة). وينتج هذا أيضًا الجمع بين حوافز أخرى (مثل الإعانات على مستوى المقاطعات) مع تنفيذ المشاريع لتحقيق أكبر قدر من فعالية التكاليف من منظور صيني.

وجد تحليل لـ 157 دولة يقارن البنك الدولي بالإقراض الصيني في الفترة 2000-2014 أنه في حين أن شروط الإقراض الصينية (فترات السماح، وأسعار الفائدة، وأجال الاستحقاق) تبدو أقل تساهلاً من تلك الخاصة بمشاريع البنك الدولي، فإن القروض المقدمة من المؤسسات الصينية تميل إلى أن تكون أكبر من تلك المقدمة من البنك الدولي (كان متوسط حجم القروض 307 مليون دولار أمريكي و 148 مليون دولار أمريكي، على التوالي). مما يشير إلى أن البنوك الصينية تقرض أنواعًا من المشاريع التي لا يقدمها البنك الدولي والمؤسسات متعددة الأطراف الأخرى. ووجد المؤلفون أيضًا أن الصين قدمت قروضًا إلى 30 دولة لم يقدمها البنك الدولي، وأن شروط القروض الصينية أسهل نسبيًا (أكثر تساهلية) من شروط القطاع الخاص.

تميل البنوك الصينية إلى استخدام منهجية مختلفة لتقييم القروض مقارنة بالبنوك الإنمائية متعددة الأطراف، مما يعني أن الجهات الفاعلة الصينية قادرة على تقديم القروض في قطاعات معينة مثل البنية التحتية - بسهولة أكبر وأسرع. وأشارت دراسة أجراها اتحاد البنية التحتية لأفريقيا في عام 2018 إلى أنه بالنسبة لبعض فئات مشاريع البنية التحتية، اضطرت البلدان إلى الانتظار لأكثر من تسعة أعوام للحصول على موافقة البنوك متعددة الأطراف على المشاريع، ويتمثل جزء من التحدي الذي يواجه الآخرين في تقييم المخاطر. وبالنسبة للصين، يتم إجراء الأهلية للحصول على القروض عادةً على أساس العوائد المتوقعة من مشروع معين. أما الجانب المتعلق بالبلد الذي سيكون فيه المشروع، أو "الخطر السياسي" كما يطلق عليه أحيانًا، فهو يمثل أدنى اعتبار. وبعبارة أخرى، ينظر المقرضون الصينيون إلى القروض على أنها عروض أعمال، ولا يقلقون كثيرًا بشأن الائتمان الفردي أو "القدرة على تحمل الديون" (انظر الملحق 2 لمعرفة المزيد عن هذا) أكثر مما قد يفعله المقرضون الثنائيون أو متعددو الأطراف الآخرون. ومن منظور الإقراض الصيني، فإن البنية التحتية تميل إلى أن يكون لها عائد أعلى. ومن ثم، فإن بنك إكسيم (Exim) الصيني يقول إن أكثر من 80٪ من قروضها غير المسددة لأفريقيا هي لبناء البنية التحتية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن تقديم قروض لتمويل المشاريع التي فازت بها شركة صينية من خلال عملية مناقصة عامة، والتي توسع أيضًا العمليات.

يرد في القسم التالي مزيد من التفصيل في ظهور الصين كمصدر هام للديون بالنسبة للبلدان الأفريقية.

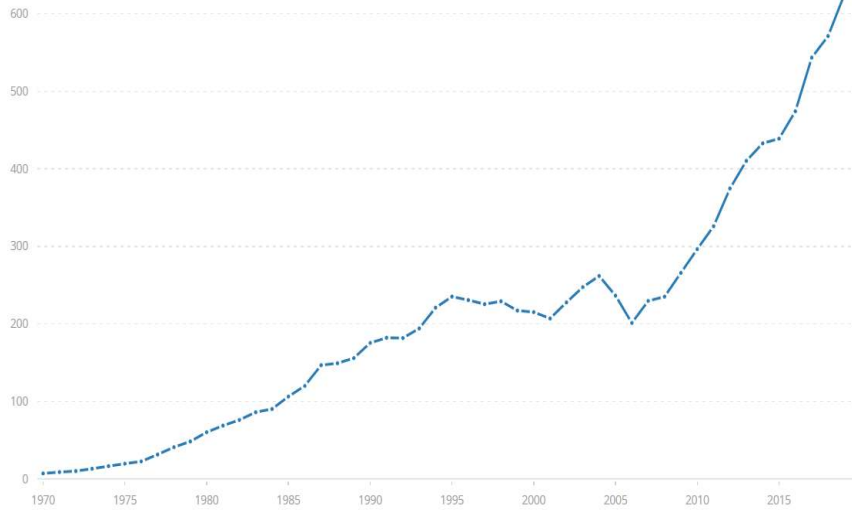
## القسم 3: الديون في البلدان الأفريقية: تاريخ موجز

يقدم هذا القسم معلومات أساسية عن الديون في البلدان الأفريقية، بما في ذلك استكشاف أصول أزمات الديون في القارة (وفي أماكن أخرى، حسب الاقتضاء، من حيث السياق). أولاً، تُستخدم البيانات لتحديد مستويات الديون في أفريقيا في سياقها بمرور الوقت، منذ الخمسينات والستينيات، عندما أصبحت غالبية البلدان الأفريقية مستقلة، حتى عام 2020 (لاحظ أن جائحة كوفيد-19 وآثارها على الديون في أفريقيا مشمولة في القسم 4).

الديون والقدرة على تحمل الديون في أفريقيا مع مرور الوقت: ماذا تُظهر البيانات؟

من أسس متدنية جداً في الستينيات والسبعينيات، نمت أرصدة الديون الخارجية في العديد من البلدان الأفريقية باطراد حتى فترة من الاستقرار النسبي من أوائل التسعينيات إلى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وبعد ذلك نمت أرصدة الديون الخارجية بسرعة، كما هو مبين في الشكل 7.

الشكل 7: أرصدة الديون الخارجية، المجموع (الديون المدفوعة وغير المسددة، بملليارات الدولارات الأمريكية) - أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء الدخل المرتفع)<sup>xv</sup>



مع ذلك، عند النظر في النمو الاقتصادي المتزامن في هذه البلدان، من خلال النظر إلى هذه الأسهم كنسبة مئوية من الدخل القومي الإجمالي، فإن البيانات تروي قصة مختلفة. وكما يبين الشكل 8، فإن أرصدة الديون الخارجية للبلدان الأفريقية منخفضة الدخل نمت بشكل كبير في الثمانينات وأوائل التسعينيات، وبلغت ذروتها في عام 1995، قبل أن تنخفض بسرعة مماثلة في أواخر التسعينيات وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، حيث زاد النمو الاقتصادي القوي في جميع أنحاء القارة زيادة كبيرة في الدخل القومي الإجمالي. ولكن منذ ذلك الحين، تزايدت نسب الدين الخارجي مرة أخرى، وإن لم تصل بعد إلى أعلى مستوياتها في التسعينيات.

مع ذلك، فإن الديون في غالبية البلدان الأفريقية صغيرة جداً مقارنة بالديون العالمية والنتائج المحلي الإجمالي العالمي. ولدى أفريقيا ككل نسبة ضئيلة جداً من الديون الخارجية، مثل الديون المستحقة من حكومات أخرى أو مصارف متعددة الجنسيات أو القطاع الخاص على الصعيد العالمي، يبلغ مجموعها 775 مليار دولار أمريكي، مقارنة بالمبالغ التي تحتفظ بها بلدان منفردة (مثل 557 مليار دولار أمريكي في البرازيل، أو 521 مليار دولار في الهند) وأقل من نصف ما اقترضته الصين من العالم (1962 مليار دولار أمريكي)<sup>xvi</sup>.



الشكل 8: أرصدة الديون الخارجية (% من الدخل القومي الإجمالي) - أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (باستثناء البلدان مرتفعة الدخل)<sup>xvii</sup>

## ظهور الصين كمصدر للقروض لأفريقيا

بعد النمو المطرد في العقد الأول من هذه الألفية، ركزت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أفريقيا في العقد الماضي عند حوالي 50 بليون دولار أمريكي في العام، وهذا ينطبق على الجهات المانحة متعددة الأطراف ولجنة المساعدة الإنمائية الرسمية كمجموعة، والجهات المانحة للمساعدة الإنمائية الرسمية من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية، التي تجمع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بيانات بشأنها (و بالتالي لا تشمل الصين). ويمثل الشكل 9 هذا، بينما يسلط الضوء أيضاً على النمو الاقتصادي للبلدان الأفريقية خلال نفس الفترة الزمنية. وكنسبة مئوية من دخلها القومي الإجمالي، انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان الأفريقية من قرابة 6% في عام 1990، إلى أقل من 3% كل عام منذ عام 2007.

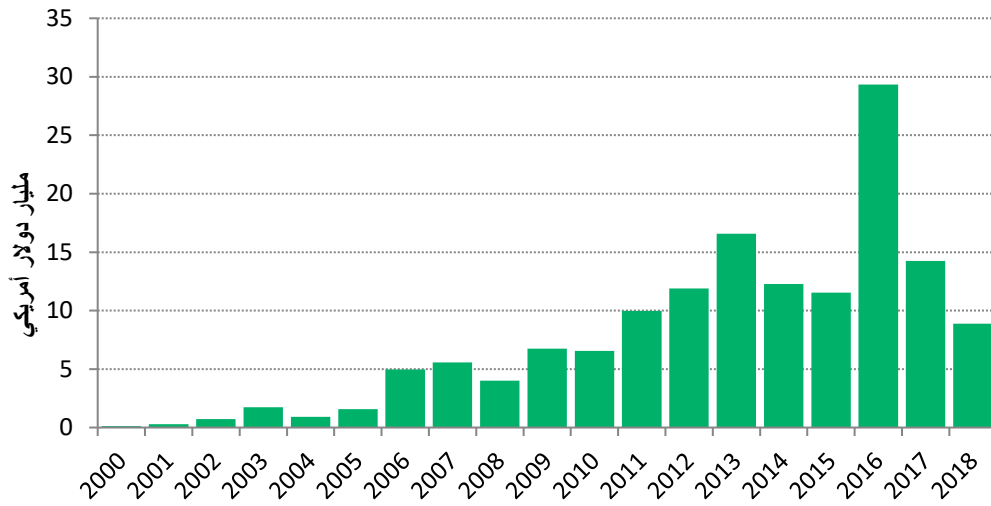
الشكل 9: المساعدة الإنمائية الخارجية لأفريقيا<sup>xviii</sup>

وبالمقارنة (والتعويض عن ذلك من بعض النواحي)، برزت الصين كمصدر مهم للتمويل الخارجي في البلدان الأفريقية.

مع ذلك، فإن تقديرات نسبة القروض التي تقدمها الصين الآن للبلدان النامية متفاوت - بسبب التقديرات المتباينة للإقراض الصيني في الخارج، والبيانات الرسمية المحدودة من الصين للأحجام، وخاصة على المستوى القطري. هناك تحديات تتعلق بالشفافية في توزيع القروض وشروطها؛ كما قالت مارينا رودياك، الأستاذة المساعدة للدراسات الثقافية الصينية في جامعة هايدلبرغ: "لا يمكننا رؤية اتفاقيات القروض لذلك من الصعب معرفة المخاطر". فعلى سبيل المثال، أشارت دراسة أجرتها حملة اليوبيل للديون في 48 دولة أفريقية إلى أن 20% من ديونها مستحقة للصين، مقارنة بنسبة 35% للمؤسسات متعددة الأطراف، و32% للدائنين الخاصين، والباقي 13% إلى "نادي باريس" للمقرضين<sup>xix</sup>. وأشارت ورقة أصدرها صندوق النقد الدولي مؤخراً إلى أن سندات القطاع الخاص ظلت منذ عام 2010 المصدر الأسرع نمواً للتمويل بالنسبة للعديد من البلدان منخفضة الدخل. من ناحية أخرى، في ورقة عمل لمعهد كيل للاقتصاد العالمي في يونيو 2019، قدرت أن إجمالي الإقراض من الصين للبلدان المنخفضة الدخل بين عامي 2010 و2015 تجاوز الإقراض من الأطراف متعددة الأطراف والمصادر الخاصة<sup>xx</sup>.

مع ذلك، تشير المصادر الأكثر صرامة إلى أن حوالي 20% من الديون الخارجية الأفريقية مستحقة الآن للصين، وكما هو مبين في الإطار 2، تبلغ قيمتها 148 مليار دولار أمريكي. ويبين الشكل 10 أن هذه القروض كانت ذات قيمة صغيرة نسبياً في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ولكنها ارتفعت منذ ذلك الحين ارتفاعاً كبيراً، حيث بلغ متوسطها أكثر من 10 مليارات دولار أمريكي سنوياً في العقد من 2008 إلى 2018. ومن الجدير بالذكر أيضاً أن عام 2016 يمثل حالة خاصة في إقراض الصين لأفريقيا، حيث تلقت أنغولا ما يقرب من 20 مليار دولار أمريكي كإئتمان.

الشكل 10: القروض الصينية لأفريقيا (2000 إلى 2018)<sup>xxi</sup>



مثل أي جهة إقراض ثنائية أخرى، فإن الصين لديها حدود على حجم المنح والقروض الدولية الميسرة (الرخيصة) التي تقدمها. وعادةً ما يتم تحديد الحجم الإجمالي لإقراض الصين لأفريقيا والتفاوض بشأنها كجزء من منتدى التعاون الصيني الأفريقي (FOCAC) ومؤخراً مبادرة الحزام والطريق (BRI). وقد احتفل منتدى التعاون الصيني الأفريقي (FOCAC) بالذكرى السنوية العشرين لتأسيسه في عام 2020، وهو منتدى للصين والدول الأفريقية الـ 53 التي تقيم علاقات دبلوماسية مع الصين. على سبيل المثال، في كل من اجتماعات منتدى التعاون الصيني الأفريقي في عامي 2015 و2018، تعهدت الصين بتقديم 60 مليار دولار أمريكي لأفريقيا - معظمها شكل قروضاً وخطوط ائتمان أخرى. وقد وقع الاتحاد الأفريقي و46 دولة أفريقية الآن مذكرات تفاهم منفصلة بشأن مبادرة التعاون والتنمية مع الصين<sup>3</sup>، ومن المتوقع أن تحدد حجم واتجاه تمويل التنمية الصيني في المستقبل<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> انظر [www.africaunconstrained.com/ourdata](http://www.africaunconstrained.com/ourdata)

<sup>4</sup> انظر الورقة البيضاء للصين لعام 2021 بشأن التعاون الإنمائي الدولي: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-c\\_139655400.htm/10/01](http://www.xinhuanet.com/english/2021-c_139655400.htm/10/01)

الديون في أفريقيا: تفسير سياقي

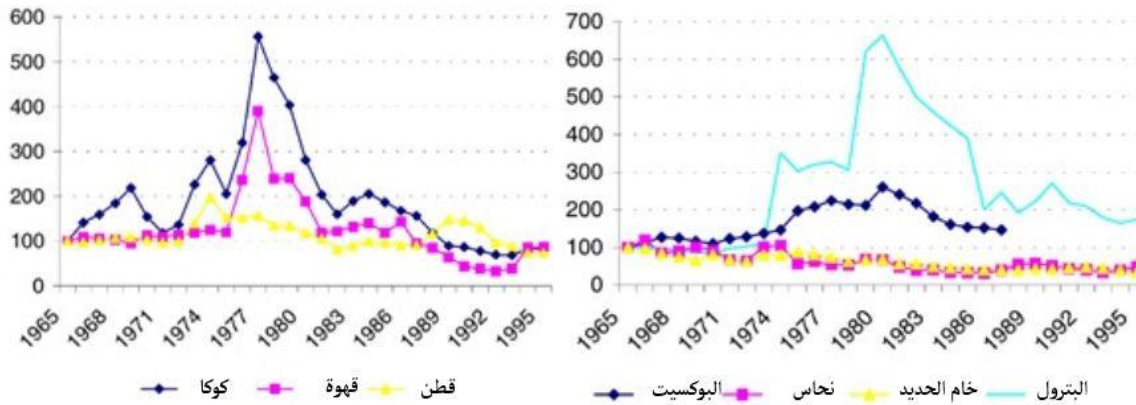
### التأثير الهيكلي قبل الاستقلال/الاستعمار على الاقتصادات الأفريقية

نظرًا لطبيعة علاقاتها الاقتصادية مع القوى الاستعمارية السابقة، أصبحت جميع الدول الأفريقية تقريبًا مُصدرة لمجموعة محدودة من المنتجات الأولية، ومستوردة للسلع المصنعة، بحلول وقت الاستقلال<sup>xxiii</sup>. وكانت الروابط القائمة بين المنتجين و المدن الحضرية الاستعمارية تعني أن العديد من المستعمرات أصبحت تعتمد على بلدان أخرى لشراء المنتجات و إملاء أسعارها. ونتيجة لذلك، تركت المستعمرات دون بنية تحتية لمعالجة المواد الخام واشترت في المقام الأول السلع الجاهزة من القوى الاستعمارية السابقة المرتبطة بها. وكانت النتيجة أن المستعمرات أنتجت ما لم تستهلكه واستهلكت ما لم تنتجه.

قد تفاق ذلك مع طلب على التمويل الخارجي عندما لم تكن عائدات التصدير كافية لتمويل مستوى الإنفاق العام المطلوب للحفاظ على الاقتصادات التي يهيمن عليها تصدير السلع الأساسية وتوسيعها. وبالإضافة إلى الاعتماد التاريخي على صادرات السلع الأساسية، ساعد ذلك على إيجاد حالات يكون فيها تمويل البلدان الأفريقية شديد الحساسية إزاء الطلب العالمي على السلع الأساسية وخدمات الأسعار - على النحو الذي نوقش بهزيد من التفصيل في القسم التالي.

مما زاد من تفاقم ذلك انتعاش السلع الأساسية خلال حقبة ما بعد الاستقلال في السلع الرئيسية المصدرة من أفريقيا، كما هو موضح في الشكل 11. وفي كثير من الحالات، إلى جانب ارتفاع أسعار السلع الأساسية، جاءت زيادات في الإنفاق الحكومي. وكما أبرزت السيدة عمارة إيكبروش، زميلة الأبحاث في مركز دراسة اقتصادات أفريقيا، في مقابلتنا معها، بعد أن نالت البلدان الأفريقية استقلالها، ازدادت ملكية إنفاقها، وبشكل خاص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، واقتضت البلدان بشكل متزايد للقيام بذلك بسبب نقص الإيرادات الضريبية. وعلى الرغم من أن البعض يجادل بأن هذه السياسات واستبدال الواردات كانت أخطاء في السياسات من جانب الحكومات الأفريقية، فإنه يمكن القول أيضًا بأن المشاكل الأساسية كانت هيكلية/تاريخية، وبالتالي فإن السياسات الناتجة عنها هي انعكاس لهذا الواقع وبالتالي ثانوية في تأثيرها.

الشكل 11: الأرقام القياسية لأسعار بعض السلع الأساسية الرئيسية للصادرات الزراعية والمعدنية في أفريقيا<sup>xxiii</sup>



الدرس المستفادة

- تأثر هيكل الاقتصادات الأفريقية عند الاستقلال تأثيرًا كبيرًا بالقوى الاستعمارية السابقة، التي وضعت البلدان الأفريقية على مسار صعب للديون والقدرة على تحملها. ومما زاد من تفاقم ذلك ضعف سياسات الحكومة الأفريقية، التي سببها جزئيًا نفوذ السلطة الاستعمارية.

- لاتزال الموروثات الاستعمارية تؤثر على الاقتصادات الأفريقية في الوقت الحاضر.

### أزمات النفط وانهارات أسعار السلع الأساسية الأخرى في السبعينات

يبين الشكل 11 أيضًا أن أسعار السلع الأساسية قد انهارت خلال حالات متعددة خلال السبعينات، مما كان له آثار مباشرة وغير مباشرة قوية على الديون الأفريقية. وتقول دائرة التثقيف العالمي في مجال الجوع (WHES) إن أزمة الديون (لا سيما في أفريقيا وأمريكا الجنوبية) نجمت عن الإفراط غير المنظم من القطاع الخاص والسياسات التي تديرها المؤسسات المالية الدولية.<sup>xxiv</sup>

من العقدة الرئيسية في بداية أزمة الديون، أزمة النفط في عام 1973، حيث فرض أعضاء منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) حظرًا على أسعار النفط كاستراتيجية جيوسياسية لتعطيل اقتصادات البلدان التي دعمت إسرائيل في حرب يوم كيبور. وبدأت البنوك التي استفادت من استثمارات الأوبك الجديدة في تقديم القروض إلى البلدان النامية، مع تقييم غير سليم في معظم الحالات وفقًا لطلبات القروض واستخدامها بعد ذلك. وأدت أزمات النفط إلى ركود في الدول الصناعية، وانخفاض الطلب على المواد الخام وصادراتها من البلدان النامية مثل تلك الموجودة في أفريقيا، وزيادة التكاليف المحلية للإنتاج في القارة، كما شهدت العديد من البلدان زيادة كبيرة في الفائدة على ديونها. وعندما جاءت الصدمة الثانية لأسعار النفط في أواخر عام 1970، لم تتمكن العديد من البلدان الأفريقية من استيعاب الصدمة. وبحلول نهاية السبعينات، ازداد حجم الدين الخارجي الإجمالي لأفريقيا نحو خمسة عشر ضعفًا<sup>xxv</sup>، دون أن تتزامن مع ذلك زيادات مماثلة في حجم الإنفاق الحكومي.

#### الدروس المستفادة

- يمكن أن يؤدي عدم تنوع الصادرات وأسواق التصدير إلى الاعتماد المفرط على السعر العالمي للسلع الأساسية التصديرية السائدة في بلد ما، أو إلى الاعتماد المفرط على الوضع الاقتصادي للشركاء التجاريين الخارجيين - وكلاهما لا يزال خارج سيطرة الحكومات الأفريقية.

#### أزمات الديون في الثمانينات والتسعينات

كانت فترة الثمانينات والتسعينات فترة أثرت فيها أزمة الديون تأثيرًا هائلًا على البلدان النامية الفقيرة المثقلة بالديون. وتخلفت العديد من اقتصادات دول الجنوب عن سداد ديونها، وكانت المكسيك أول من طلب مساعدة في السداد<sup>xxvi</sup>. و أشرف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي عمليًا على سياسات الإنقاذ المالي التي كانت ضرورية لمعالجة أزمة الديون الجماعية التي اندلعت في عام 1982. واقترحت سياسات تركز على "التكيف الهيكلي" (معظمها المخصصة) و"تشديد الاقتصاد الكلي" (تدابير التقشف) وتطبيقها كتدابير لمعالجة أزمة الديون. وتتم مناقشة برامج التكيف الهيكلي (SAPs)، كاستجابة سياسية، بمزيد من التفصيل في القسم 6.

على العكس من ذلك، لم تكن أزمة الديون في التسعينات نتيجة تداعيات كبيرة للتخلف عن السداد المتزامن كما حدث في الثمانينات. وكانت الأزمة متتابعة، حيث شهدت بلدان/مناطق متعددة في جميع أنحاء العالم إخفاقات اقتصادية منذ عام 1994 (الأزمة المكسيكية)، و1997 (الأزمة الآسيوية)، حتى عام 2002 (الأزمة الأرجنتينية). وكانت بعض المؤسسات التي قامت على ذلك عناصر من القطاع الخاص. حيث كانت البنوك والشركات الكبرى تبالغ في الاقتراض، كمستثمرين من القطاع الخاص، والبنوك الأجنبية تبالغ في الإقراض دون التحقق من القدرة على الوفاء بالديون. وأدت هذه الإجراءات إلى هروب رأس المال وإلى المضاربة الضخمة في العملة مما أسهم في الإخفاقات الاقتصادية التي كانت في التسعينات.

في الوقت نفسه تقريبًا، بدأ مستثمرو القطاع الخاص الذين وصفوا بأنهم "الصناديق الانتهازية" في شراء ديون البلدان التي تخلفت عن السداد، ثم رفعوا دعوى قضائية ضد البلدان المتخلفة عن السداد بعد سنوات لإعادة الأموال إلى قيمتها بشكل أعلى بكثير<sup>xxvii</sup>. وقد عملوا فعليًا ك"محضري ديون" أو "وكالات تحصيل ديون لأطراف ثالثة" على الصعيد الدولي. وقد حظرت العديد من البلدان هذه الممارسة في نهاية المطاف، مثل المملكة المتحدة، ولكن هناك خطر من استئناف ممارسات مماثلة في المستقبل.

يبين الإطار 3 أدناه التجربة المحددة للأزمة الآسيوية.

#### الدروس المستفادة

- يمكن أن تؤدي الطبيعة التبعية للصناعات التصديرية لبلد ما ورغبات الاستهلاك لدى الطبقة الغنية إلى اتخاذ تدابير يائسة لبناء النقد الأجنبي. أما التكنولوجيات المالية (أي إلغاء الضوابط التنظيمية والحوافز وما إلى ذلك) ففوائدها قصيرة الأجل ولكنها لا تتمتع بمزايا مستدامة طويلة الأجل.
- الجانب الآخر هو أن إلغاء القيود التنظيمية المدعومة من الحكومة في العديد من الصناعات شجع المحسوبية والفساد. وقد أظهر التاريخ أن السياسات الليبرالية الجديدة من أجل الانتعاش الاقتصادي على النحو الذي اقترحه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تدافع باستمرار وبهارة عن المصالح الرأسمالية. وعادة ما يتبع ذلك دعوات لخفض سيطرة القطاع الخاص على الصناعات الرئيسية/المركزية، وزيادة الدعم لتماذج النمو المسؤول التي تؤدي إلى الجمود السياسي.

ويجب السعي إلى إيجاد بدائل باستمرار. وليست رأسمالية الدولة واستراتيجيات النمو القائم على الموارد التصديرية الخيارين الوحيدين.

- كانت أزمة الديون في أفريقيا/تمحور حول ركود التنمية، في حين كانت الأزمة الآسيوية نتيجة للمضاربات الهائلة والسياسات الفاشلة لحماية العملة.

### الإطار 3: أزمة الديون الآسيوية

تدور أزمة آسيا حول الانهيار الاقتصادي في عام 1997 في تايلاند وماليزيا وإندونيسيا وكوريا الجنوبية. فقد خسرت عملات هذه الدول ما بين 30% و50% من قيمتها، وأصبحت العديد من البنوك معسرة، ولم تتمكن البنوك المركزية من توليد النقد الأجنبي اللازم للتعامل مع الديون الدولية.

على غرار البلدان في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، كان لدى البلدان الآسيوية المذكورة أعلاه اقتصادات تعتمد على استخراج الموارد الطبيعية والتي بدأت تفقد قيمتها في منتصف الثمانينات إلى آخرها. واعتمدت تايلاند وإندونيسيا برامج التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي كوسيلة لتجنب التخلف عن سداد الديون. وأدت خصخصة الأنشطة الاقتصادية وإلغاء القيود التنظيمية في البداية إلى زيادة الاستثمار الأجنبي، والصادرات، وتجديد القروض.

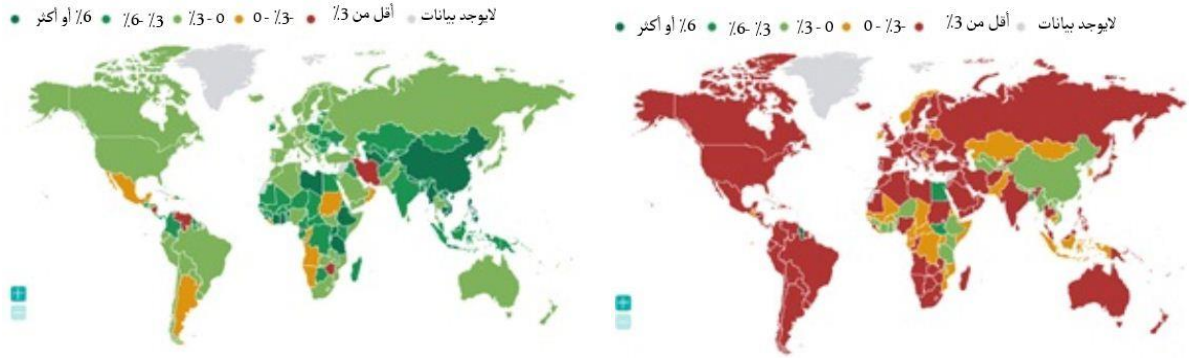
استفادت دول جنوب شرق آسيا بشكل كبير من الاستثمار الأجنبي المباشر الياباني (FDI)، مما مكنتها من التغلب مؤقتاً على سياسات SAP الخاصة بصندوق النقد الدولي لتصبح من كبار المصدرين للمنتجات المصنعة إلى الولايات المتحدة على وجه الخصوص. غير أن غالبية إنتاج الصادرات تخضع لرقابة أجنبية. على سبيل المثال، كان أكثر من 90% من الآلات والأجهزة الكهربائية المصدرة من الشركات الأجنبية خاضعة للرقابة (اليابانية بشكل أساسي). وفي عام 1994، كانت شركة ماتشوشيتا (Matshushita) وحدها تمثل 4% إلى 5% من الناتج المحلي الإجمالي الماليزي.

كان العجز الكبير في الحساب الجاري نتيجة لهذه الأساليب التجارية، وكان يعني أن حكومات جنوب شرق آسيا تتعرض لضغوط مستمرة لتوليد النقد الأجنبي. وعلى الرغم من أن السلع يجري تصنيعها محلياً وتصدر بصورة تنافسية، إلا أن استغلال الموارد استمر على قدم وساق، وتم جلب العمال المهاجرين للحفاظ على الأجور منخفضة، في الوقت الذي تبحث فيه الحكومات عن طرق أكثر حزمًا لتوليد النقد الأجنبي. إن الترويج المكثف الذي تقوم به الحكومة التايلاندية لصناعة الجنس هو مثال على البحث عن العملات الأجنبية وأدى إلى تفاقم أزمة الإيدز. ومع انخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر الياباني في أوائل التسعينات، سعت تايلاند وماليزيا وإندونيسيا والفلبين إلى جذب المستثمرين من خلال إسقاط ضوابط النقد الأجنبي ورفع أسعار الفائدة وربط عملاتها بالدولار الأمريكي.

مع تحسن الاستثمار الأجنبي المباشر، زادت الحكومة التايلاندية الاقتراض وزادت ديونها الخارجية من 21 مليار دولار في عام 1989 إلى 89 مليار دولار في عام 1996. ومع ذلك، لم تذهب الأموال إلى الاستثمارات الإنتاجية، وذهب معظمها إلى مطوري العقارات، وبحلول عام 1997، كان حوالي نصف جميع القروض المقدمة لمطوري العقارات غير عاملة. ووقعت أحداث مماثلة في ماليزيا وإندونيسيا والفلبين، وبدأت المؤسسات المالية المعنية في التخلف عن سداد قروضها الخارجية. وأدى ذلك إلى سلسلة من ردود الفعل حيث بدأ المستثمرون الأجانب في إزالة أسهمهم واستثماراتهم مما تسبب في انهيار لا مفر منه لاقتصادات متعددة. وطلبت تايلاند وإندونيسيا مساعدة صندوق النقد الدولي مرة أخرى وأعيدتا إلى برامج التكيف الهيكلي.

كان لجائحة كوفيد-19 تأثيرات هائلة في جميع أنحاء العالم. وفي وقت كتابة هذا التقرير، تم الإبلاغ عن أكثر من 95 مليون حالة في جميع أنحاء العالم، مع أكثر من مليوني حالة وفاة<sup>xxviii</sup>. وقد تسببت هذه المأساة الصحية أيضًا في واحدة من أكبر الأزمات الاقتصادية في العالم، حيث كان للفيروس والاستجابات له (الفردية والاجتماعية والحكومية) تأثير كبير على النمو الاقتصادي. وانكسرت معظم الاقتصادات العالمية لما لا يقل عن الربع. ويوضح الشكل 12 التغيير الجذري في تقديرات نمو الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2019 و 2020. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول الأفريقية تبرز في كل من الرسوم البيانية - إلى جانب البلدان الواقعة في شرق وجنوب شرق آسيا - على أنها تتمتع بأعلى معدلات نمو في العالم.

الشكل 12: تقديرات نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي لعام 2019 (يسار) و2020 (يمين)<sup>xxix</sup>



هذا وقد لوحظ تأثير آخر للوباء على مستويات البطالة والفقر و"القدرة على تحمل الديون" (وترد مناقشة هذه المصطلحات وآثارها في القسم 6). وينظر هذا القسم في توقعات النمو الأفريقي ومستويات الديون قبل الوباء ومنتصف الوباء على حد سواء، ويتطلع في الوقت نفسه إلى مشهد ما بعد الوباء.

آثار كوفيد-19 في أفريقيا

#### انخفاض النمو الاقتصادي

وفقاً لصندوق النقد الدولي، في عام 2019، قبل أن يضرب "كوفيد-19"، كانت أربعة من بين أكبر عشرة اقتصادات نمواً هي في أفريقيا. وفي عام 2020، قدر صندوق النقد الدولي في أكتوبر أن ستة من أكبر عشرة اقتصادات أسرع نمواً كانت في أفريقيا. ومع ذلك، وفي حين توقع صندوق النقد الدولي أن تشهد 22 دولة من أصل 55 دولة في أفريقيا نمواً اقتصادياً يزيد على 4٪ في عام 2021، فإن ثلاثة فقط من أكبر عشر دول نمواً في العالم ستكون في أفريقيا: ليبيا وموريشيوس وبوتسوانا، ويرجع ذلك جزئياً إلى الانتعاش الاقتصادي الأسرع نسبياً المتوقع في منطقة آسيا.<sup>xxx</sup>

في الواقع، يظهر التحليل نفسه أن أفريقيا شهدت نمواً في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 3.3٪ و2.9٪ في 2019 و2020، وهي معدلات نمو أعلى بكثير من كل منطقة أخرى من مناطق صندوق النقد الدولي باستثناء "آسيا والمحيط الهادئ" في كل عام، وأعلى من متوسط "بقية العالم" البالغ 2.2٪ في عام 2019 و6.7٪ في عام 2020. أما بالنسبة لعام 2021، فمن المتوقع أن تنمو أفريقيا بنسبة 3.7٪، في حين ستنمو بقية دول العالم بنسبة 4.3٪، مدفوعة مرة أخرى بآسيا. ويتوقع تحديث التوقعات الاقتصادية لشهر يناير 2021 الصادر عن صندوق النقد الدولي معدل نمو يبلغ 3.2٪ في أفريقيا جنوب الصحراء، بزيادة قدرها 0.1٪ مقارنة بتوقعات أكتوبر 2020 البالغة



3.1٪. نسبياً، ومن المتوقع أن ينمو باقي العالم بنسبة 5.5٪ في عام 2021، بزيادة قدرها 0.3٪ عن توقعات أكتوبر<sup>xxxi</sup> 2020. لذلك يبدو أنه بعد أن تحمل بعض الآثار الاقتصادية لكوفيد-19 خلال عام 2020، قد تعاني البلدان الأفريقية أكثر من غيرها في عام 2021.

التحدي الذي تواجهه التوقعات مثل توقعات صندوق النقد الدولي هو أنها رغم فائدتها فإنها تخفي قدرًا كبيرًا من الخصوصية. على الرغم من أن إفريقيا تمثل أقل من 4٪ من الاستثمار العالمي والسياحة والتجارة، إلا أن الحقيقة هي أن هناك العديد من الاقتصادات الأفريقية التي تعتمد على كل هذه "التدفقات" بشكل كبير لتحقيق النمو. وقد شهدت معظم هذه "التدفقات"، وفقًا للعديد من منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، انخفاضًا كبيرًا منذ بداية الوباء، في حين كان لابد من زيادة ميزانيات شبكات الأمان الصحي والاجتماعي بسرعة.

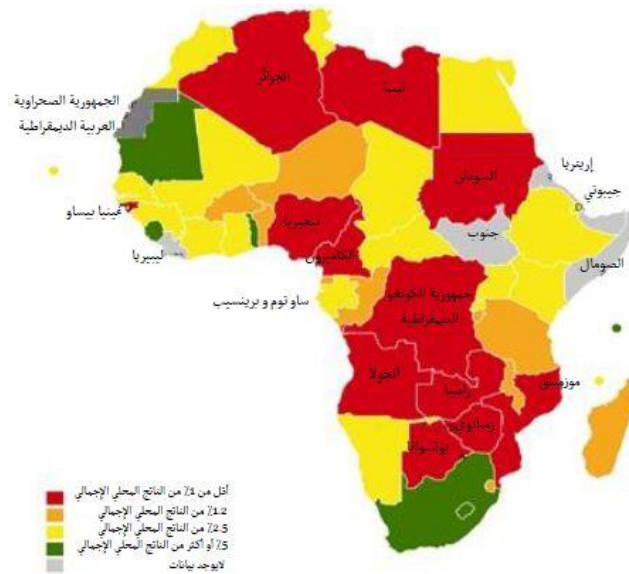
من يناير إلى أكتوبر 2020، انخفض الوافدون الدوليون إلى أفريقيا بنسبة 69٪<sup>xxxii</sup>. وفي الوقت نفسه، في الربع الأخير من عام 2020، من المتوقع أن تكون التجارة العالمية أقل بنسبة 3٪ عن الفترة نفسها من عام 2019<sup>xxxiii</sup>. وفي العديد من البلدان الأفريقية، تمثل التجارة والسياحة نسبًا كبيرة من ناتجها المحلي الإجمالي. وتحقق 19 دولة أفريقية منخفضة الدخل 30٪ على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي من صادرات السلع والخدمات<sup>xxxiv</sup> بينما تعتمد 14 دولة أفريقية على السياحة بنسبة 10٪ على الأقل من ناتجها المحلي الإجمالي<sup>xxxv</sup>. وبعض البلدان، في كلتا القائمتين، معرضة للخطر بوجه خاص، مثل كابو فيردي.

### زيادة الإنفاق الحكومي

نتيجة لهذا الوباء، زادت النفقات الحكومية في جميع أنحاء القارة بشكل ملحوظ، مع التمويل المطلوب لتلبية الاحتياجات الجديدة المتعلقة بكوفيد-19 مثل معدات الوقاية الشخصية ومعدات الاختبار والإمدادات الطبية واللقاحات، بالإضافة إلى تدابير لدعم الفقراء خلال فترة كوفيد-19. وعلاوة على ذلك، تقدر الأمم المتحدة أن البلدان الأفريقية ستحتاج إلى 200 مليار دولار أمريكي على الأقل لمواجهة التكاليف الاجتماعية والاقتصادية لوباء كوفيد-19، بالإضافة إلى الإنفاق الصحي في حالات الطوارئ، ولكن آفاق التدفقات الجديدة محدودة<sup>xxxvi</sup>. وفي الواقع، قامت الحكومات الأفريقية بزيادة ميزانياتها (من 38 مليار دولار أمريكي في أبريل 2020 إلى 68 مليار دولار أمريكي في سبتمبر 2020) لدعم المواطنين والشركات.

كما يبين الشكل 14، بلغ الإنفاق على هذه التدابير في بعض البلدان أكثر من 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ومع ذلك، فقد بلغت في المتوسط 2.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي، والتي - رغم أهميتها - أقل بكثير من المستويات في بلدان ومناطق أخرى، مثل آسيا التي تقدر بـ 7٪، ومجموعة العشرين التي تقدر بنسبة 11٪<sup>xxxvii</sup>. وبطريقة أخرى، بشكل عام، خططت البلدان الأفريقية لإنفاق ما يعادل 51 دولارًا للشخص الواحد على كوفيد-19 في عام 2020، إذا تم توزيع الإنفاق بالتساوي عبر سكان القارة.

الشكل 13: إنفاق البلدان الأفريقية على الدعم المرتبط بجائحة كوفيد-19 للمواطنين والشركات كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في سبتمبر<sup>xxxviii</sup> 2020





بالإضافة إلى ذلك، تشير المعلومات العامة التي أصدرتها الحكومات الأفريقية إلى أن التدابير الرامية إلى تجنب زيادات الفقر التي أدخلت في عام 2020 كانت تهدف إلى الوصول إلى أكثر من 175 مليون شخص أفريقي، أي أكثر بكثير من 40 مليون شخص وصفهم البنك الدولي بأنهم يحتمل أن يقعوا في فقر مدقع في أفريقيا بسبب كوفيد-19<sup>xxxix</sup>. غير أن هذه التدابير تركزت في معظمها في البلدان الأفريقية الأكثر ثراء نسبيًا، ووصلت إلى أعداد مختلفة من المواطنين في كل بلد، كما هو مبين في الشكل 15.

الشكل 14: التدابير التي اتخذتها الحكومات الأفريقية لصالح الفقراء لمواجهة الوباء بحلول يونيو 2020<sup>l</sup>



علاوة على ذلك، تأثر إنفاق الحكومة الأفريقية على تدابير أخرى، مثل البنية التحتية التي تشد الحاجة إليها. وفي زامبيا، من المرجح أن يتباطأ الإنفاق على مشاريع البنية التحتية بسبب الضغوط التي من شأنها خفض المتأخرات، وهناك تقارير متعددة عن المشاريع المتوقفة، بما في ذلك سد بقيمة 450 مليون دولار أمريكي.<sup>xl</sup> وفي المقابل، في نيجيريا، في أوائل يونيو 2020، اقترحت الحكومة خفض ميزانية الصحة لعام 2020 بنسبة 43٪، بسبب انخفاض الإيرادات من صادرات النفط.<sup>xli</sup>

#### انخفاض الإيرادات الضريبية من التدفقات الدولية للسلع والأشخاص والتمويل

إن تأثير جائحة كوفيد-19 على الإيرادات الضريبية للحكومات الأفريقية كبير أيضًا. ويعتمد العديد من البلدان الأفريقية على صادرات السلع الخام، مثل النفط الخام والمعادن، والعديد منها يولد ضرائب من قطاعات سياحية هامة<sup>xlii</sup>. وإيرادات ضريبة الدخل منخفضة لأن الوظائف قد فقدت بسبب الركود الناجم عن كوفيد-19 في العديد من البلدان الأفريقية، كما لاحظت السيدة عمارة إيكيروش في مقابلتها مع المؤلفين. في إشارة إلى نيجيريا.

أدت تقلصات الناتج المحلي الإجمالي العالمي من كوفيد-19 إلى انخفاض في الطلب على العديد من السلع الأساسية وأسعارها - بما في ذلك النفط وغيره من الصادرات الأولية لبعض البلدان الأفريقية، وما يصاحب ذلك من خسائر في الإيرادات الضريبية مما يقلل من قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة اللازمة للاستجابة للأزمة. وقد قُدر المتوسط الإقليمي لخسائر الإيرادات العامة بنحو 5% في أفريقيا، مع انكماش إجمالي صادرات البضائع بحوالي 17%<sup>xliii</sup>. وكما هو مبين في الشكل 16، تشير التقديرات إلى أن الصادرات في أفريقيا ستتنخفض بنسبة 10.6% في ظل سيناريو التأثير المعتدل الذي هو إلى حد كبير نتيجة لانخفاض صادرات الوقود تليها الصادرات الغذائية. وسيؤدي الانخفاض الكبير في أسعار الوقود إلى خسائر كبيرة في الإيرادات الحكومية كما لوحظ في ظل سيناريوهات التأثير المعتدل والشديد. وسيشهد هذا الركود العميق مزيدًا من الانخفاض في إجمالي الصادرات الإفريقية بنسبة 16.7% مع خسائر في الإيرادات تصل إلى 5.3%. ومن شأن الانخفاض الكبير في صادرات المواد الخام الزراعية أن يضر بالاقتصادات الأفريقية التي تعتمد بشكل أساسي على هذا القطاع مثل بنين وغامبيا وغيرها. كما ظهرت انخفاضات كبيرة في الإيرادات في قطاع المعادن في سيراليون (7%) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (6.2%) وغانا (4.6%) ومالي (4%).

الشكل 15: الآثار التقديرية لسيناريو كوفيد-19 الإجمالي على الناتج المحلي الإجمالي الأفريقي والإيرادات والصادرات والانحراف عن خط الأساس بالنسبة المئوية<sup>xlv</sup>



أدى كوفيد-19 إلى تخفيضات كبيرة في عائدات السياحة، بسبب الإغلاق، وإغلاق الحدود، وقيود السفر، والخوف من السفر، وأعاق ذلك الإيرادات الضريبية للحكومة الأفريقية - وخاصة في البلدان الأفريقية التي لديها قطاعات سياحية كبيرة. وكما ذكر سابقاً، تعتمد 14 بلداً أفريقياً على السياحة بنسبة 10% على الأقل من ناتجها المحلي الإجمالي، حيث تعتمد خمسة بلدان على السياحة لأكثر من 20% من ناتجها المحلي الإجمالي وهي سيشيل والرأس الأخضر وسان تومي وبرينسيبي وموريشيوس وغامبيا<sup>xlvi</sup>. وفي أفريقيا، انخفض عدد الوافدين الدوليين بنسبة 87.4% في أكتوبر 2020 مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019، وتشير تقديرات منظمة السياحة العالمية للأمم المتحدة للفترة 2021-2024 إلى أن الانتعاش العالمي إلى مستويات عام 2019 من الوافدين الدوليين قد يستغرق ما يصل إلى 2.5-4 أعوام<sup>xlvii</sup>.

يعتبر الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا، على الرغم من كونه 2.9% فقط من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي في عام 2019، اعتباراً مهماً في كل من مصر وجنوب أفريقيا والكونغو ونيجيريا وإثيوبيا ونيجيريا التي لديها تدفقات من الاستثمار الأجنبي المباشر تصل قيمتها إلى أكثر من 2 مليار دولار أمريكي في ذلك العام<sup>xlviii</sup>. ويتوقع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن ينخفض الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا من 51 مليار دولار أمريكي في عام 2018، و45 مليار دولار في عام 2019، إلى ما بين 25 مليار دولار أمريكي و35 مليار دولار أمريكي في عام 2020، أي بانكماش يتراوح بين 25% إلى 40%، مع عدم توقع حدوث انتعاش حتى عام 2022<sup>xlix</sup>.

#### تزايد تحديات الديون الخارجية

أثر الجمع بين كوفيد-19 و انخفاض النمو الاقتصادي، وزيادة النفقات الحكومية، وانخفاض الإيرادات الضريبية إلى زيادة أرصدة الديون ونسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في أفريقيا.

بالتالي يزيد كوفيد-19 من مخاطر أزمات الديون السيادية في القارة إذا لم تتم إدارة الديون بشكل صحيح. وكما أفاد بنك التنمية الأفريقي في تقريره عن التوقعات الاقتصادية لأفريقيا (ملحق 2020)، دخلت العديد من البلدان في أفريقيا فترة الوباء مع ارتفاع نسب الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي الحالية، والتي من المتوقع أن تزداد بنسبة تصل إلى 10 نقاط مئوية بعد مسار ما قبل كوفيد في عامي 2020 و2021.

مع ذلك، من المهم وضع مستويات الدين هذه في سياقها الصحيح. أولاً، السياق العالمي. في عام 2019، كان هناك 64 دولة في جميع أنحاء العالم بلغت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من 60% من ناتجها المحلي الإجمالي. وثالث هذه البلدان أفريقية. ومع ذلك، في عام 2020، كانت البلدان الاثني عشر الوحيدة المصنفة على أنها تعاني من محنة الديون أو المعرضة لمخاطر عالية هي كلها أفريقية<sup>li</sup>. فهل هناك سمة محددة تميز الدول الأفريقية؟ ذلك غير واضح.

ثانياً، من المتوقع حالياً أن تشهد خمسة بلدان أفريقية فقط (وهي كابو فيردي، وموريشيوس، وموزامبيق، وجنوب أفريقيا، وتونس) نسباً إلى الناتج المحلي الإجمالي أعلى من تلك التي شهدتها في أوائل التسعينات عندما أعلنت "أزمة ديون أفريقية" سابقة. وغالباً ما

يُنظر إلى هذه البلدان على أنها بلدان أفريقية قادرة على "إدارة ديونها بشكل جيد"، مقارنة بزامبيا، على سبيل المثال، التي من المتوقع أن ترتفع ديونها، ولكن ليس بارتفاع نسبة الذروة التي بلغت 261٪ من الناتج المحلي الإجمالي في التسعينات (حتى عام 2025).

بناءً على تحليلنا للأرقام، لا يوجد سوى عدد قليل من البلدان الأفريقية التي لديها مؤشرات تبدو صعبة بشكل خاص، مثل مستويات الديون الأكبر من الحجم الحالي لاقتصاداتها (في بلدين أفريقيين فقط - جيبوتي وموزمبيق)، و40٪ من ديونها أقرضها القطاع الخاص (مثل موريشيوس ونيجيريا وزامبيا)، وغالبًا ما تُقرض بالعملة الأجنبية أو تسدد مدفوعات الديون الحالية بأكثر من 15٪ من الديون المستحقة (مثل موريشيوس وجيبوتي وأنغولا) <sup>iii</sup>. وتعاني الغالبية العظمى من بلدان أفريقيا من نقص التمويل (الزهد) لزيادة النمو الاقتصادي والتصدي للفقراء <sup>5</sup>.

ننتقل الآن إلى الكيفية التي يمكن بها تجنب أزمات الديون مع توفير المزيد من التمويل للنمو. فما هي الخيارات المتاحة للبلدان الأفريقية والشركاء الدوليين؟

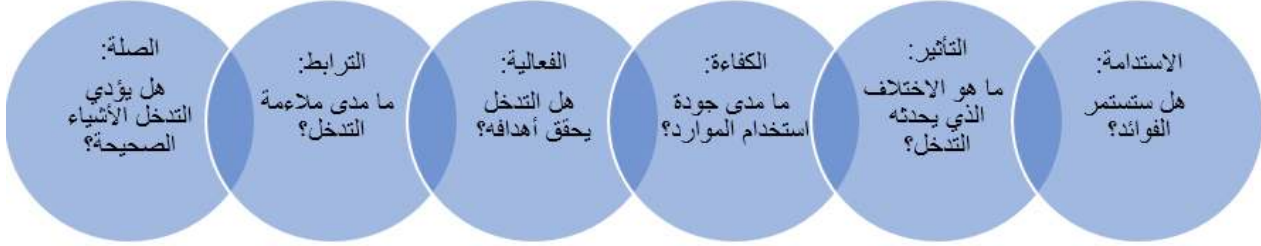


<sup>5</sup> للاطلاع على المزيد، انظر: دليل ديون البلدان الأفريقية، إعادة تصور التنمية، يناير 2021.

قبل تحديد الخيارات وتحليلها، من المهم أولاً تحديد الكيفية التي يمكن بها تقييم هذه الخيارات ومقارنتها. في العديد من التقييمات العامة والمؤسسية للخيارات، يتم استخدام أساليب مثل تحليل "نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات" (SWOT).

في مجال التنمية الدولية، كثيراً ما يقوم المانحون الثنائيون ومتعددو الأطراف بتقييم خيارات التدخلات الإنمائية باستخدام مجموعة من المعايير، كما هو مبين في الشكل 17<sup>iii</sup>.

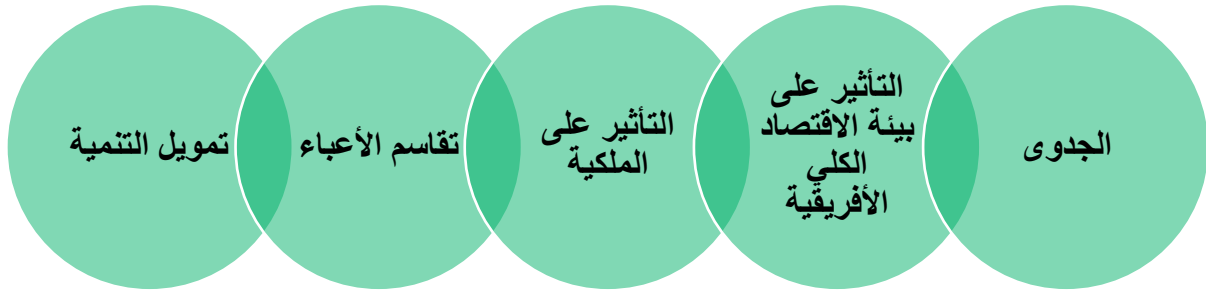
الشكل 16: معايير تقييم لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية<sup>liv</sup>



في حين أن هذين الإطارين مهمان، ونظراً لأننا ناقش حلولاً طويلة الأجل للتنمية، والتي قد تتضمن أكثر من تدخل واحد وإجراءات من قبل أولئك داخل وخارج قطاع التنمية، فقد قررنا إنشاء طريقة مخصصة للتقييم، بالاعتماد على كل من طرق التقييم هذه.

على وجه التحديد، ومع الأخذ في الاعتبار هيكل أسواق الديون الحالية كما هو موضح في القسم 2، والدروس المستفادة من أزمات الديون السابقة كما هو مبين في القسم 3، والتحديات الخاصة التي تواجهها البلدان الأفريقية بسبب كوفيد-19 كما هو مبين في القسم 4، يتم النظر في كل من الخيارات وقد تم تقييمها استناداً إلى المعايير الخمسة الرئيسية التالية:

الشكل 17: معايير تقييم الخيارات



1. تمويل التنمية: إلى أي درجة يدعم هذا الخيار طموحات التنمية الاقتصادية طويلة الأجل للبلدان الأفريقية أو يعيقها؟

من الأهمية بمكان أن تحفز الحلول القروض الإنتاجية التي تعزز التنمية وتسد الفجوات الكبيرة في البنية التحتية والتمويل المطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة على النحو المبين أعلاه. وقبل جائحة كوفيد-19، أظهرت أفريقيا فجوات كبيرة في التمويل لتطوير البنية التحتية - وبالتالي فإن الحل المثالي يجب أن يتجاوز تخفيف عبء الديون وحده والمساعدة في خلق بيئات حيث يتم تحفيز الوصول المطلوب إلى تمويل الاحتياجات المستقبلية. وفي التحليل، يتم تسجيل هذا المعيار من 1 (يعوق التنمية) إلى 10 (يدعم التنمية).

## 2. تقاسم الأعباء: كيف يقع عبء المخاطر المتصلة بالديون بين المدينين والمقرضين؟

من حيث المبدأ، ينبغي أن تسمح حلول تحديات التمويل بتقاسم الأعباء على الأقل بين المدينين والمقرضين، وكذلك داخل مجموعات المدينين والمقرضين. والواقع أن هذا المبدأ مشمول بالفعل إلى حد ما في نظام المعونة. على سبيل المثال، من خلال "التيسير" للقروض (الموضحة في القسم 2). ومع ذلك، وبالنظر إلى أن الفقر يميل إلى التركيز في البلدان المدينة (حيث أن البلدان الأغنى لديها إمكانية الحصول على الإقراض المحلي)، هناك حجة مفادها أن تقاسم الأعباء ينبغي أن يقع على عاتق المدينين بأقل قدر ممكن. ونحن نستخدم هذه الحجة الأخيرة كمعيار لتقييمنا. وهكذا، تُمنح درجة لتقاسم الأعباء على المدين، حيث يمثل رقم 1 كامل العبء الملقى على عاتق المدين (الإشكالية)، ورقم 10 يدل على العبء الذي لا يقع على عاتق المدين على الإطلاق - بل يقع إما على عاتق المقرض أو ربما لا يقع على الإطلاق. ونتيجة لذلك، لا نميز مع هذا المعيار ما إذا كان الوقوع على المقرض أم لا أفضل على الإطلاق - فنحن نستكشف هذا الجانب من حيث معيار منفصل (الجدوى - المعيار 5)، ولكننا نعلق على الآثار المترتبة على كل خيار على حدة.

## 3. التأثير على الملكية: هل ستفقد البلدان المدينة سيادتها؟

تتضمن فعالية التعاون الإنمائي معياراً "لللملكية" المحلية أو القطرية، والذي يستكشف درجة قدرة البلدان المتلقية للتمويل على توجيه الأموال إلى حيث تشتد الحاجة إليها، بدلاً من "قيود مرتبطة" أو "شروط" أو وجهات نظر المقرض على سبيل المثال حول ما يجب إنفاق الأموال عليه أو كيفية إنفاقها (على سبيل المثال، عبر شركات المقرض أو المتعاقدين). ومن حيث المبدأ، ينبغي أن تكون حلول تحديات التمويل مقبولة لدى حكومات البلدان المدينة ومواطنيها ومؤسساتها وأن تعطي الأولوية لاحتياجات البلدان المدينة ومطالبها السيادية. وينبغي ألا تقيد قدرة البلدان المدينة على توجيه ما تذهب إليه الأموال - حينها أمكن ذلك. وفي التحليل التالي، يتم تسجيل هذا من 1 (يعوق الملكية بشدة) إلى 10 (لا يعوق الملكية).

## 4. التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي الأفريقية: ما مدى "استقرار" هذا الحل؟

من أجل التوصل إلى حل يعمل بالفعل على المدى الطويل، يجب أن يكون "مستقرًا" - أي يتجنب خلق مشاكل في بقية الاقتصاد - على سبيل المثال إذا كان الحل يزيد من التضخم (أي ارتفاع الأسعار) للسلع، وهذا يمكن أن يكون مشكلة لأن مثل هذا التضخم يمكن أن يستبعد أفقر الناس في الاقتصاد من الوصول إلى السلع. وفي التحليل التالي، يتم تسجيل هذا المعيار من 0، وهو ما يمثل حلاً غير مستقر للغاية، إلى 10، وهو ما يمثل حلاً يحسن الأداء الاقتصادي العام للبلاد، وخاصة بالنسبة لأفقر المواطنين.

## 5. الجدوى: ما مدى احتمال حدوث خيار في المستقبل؟

من الأهمية بمكان أن تكون الخيارات عملية وقابلة للتحقيق. وإذا كان الحل يتطلب تعاوناً غير مسبوق بين المدينين أو المقرضين، على سبيل المثال، فإن هذا الخيار سيكون منخفضاً (1 غير ممكن، و10 سهل للغاية وسريع التنفيذ).





يقدم التحليل أدناه ويشرح ويقيم عشرة حلول - ثلاثة حلول سبق استخدامها (الخيارات 1-3)، بما في ذلك مبادرة تعليق خدمة الديون في مجموعة العشرين، التي تم تقديمها استجابة لكوفيد-19، وسبعة حلول أخرى "جديدة" بالكامل مقترحة للنظر فيها وتنفيذها من جانب القراء الأفارقة والمجتمع الدولي (الخيارات 4-10).

تجدد الإشارة إلى أن الحلين الأولين اللذين جرى تحليلهما (الخيارين 1-2) مرتبطان. وللتلخيص بإيجاز، فإن الخيار 1، الذي كان بارزاً في الثمانينات، تضمن إقراضاً جديداً من المؤسسات متعددة الأطراف للبلدان المدينة، ولكن بشروط حازمة مرتبطة بالإنفاق الجديد، وبعض التهديد لفترات السداد، ولكن دون شطب الديون. وقد اقترنت المبادرة الفعلية لتخفيف عبء الديون (الخيار 2)، التي بدأت في أواخر الثمانينات، بالفروض الجديدة، من نفس المؤسسات التي كانت تدعو إلى الخيار 1، ولكن مع بعض التعديلات على نوع الشروط ودرجتها. ولا يشمل الجزء الأول من شطب الديون بموجب الخيار 2 سوى المؤسسات الثنائية، ولكنه امتد في نهاية المطاف ليشمل المؤسسات متعددة الأطراف في التسعينات، بعد تطبيق معظم الخيار 1.

لا تحتوي الخيارات الأخرى الواردة في الورقة على مثل هذه الروابط الحالية، على الرغم من أنه من الممكن تمامًا أن تكون كذلك (وستتم مناقشة هذا لاحقاً في التقييم).

وإلى جانب هذا التصنيف باعتباره "سابقاً" أو "جديداً"، فإن الخيارات تُعرض دون أي ترتيب معين.

يتم تقديم التحليل الفردي مقابل المعايير الخمسة الموضحة أعلاه في نهاية كل خيار، ويتم تقديم "النتائج" المجمعة في نهاية هذا القسم بأكمله، قبل استخلاص النتائج والتوصيات.

## الحلول المستخدمة سابقاً

### 1. برامج بريتون وودز للتكيف الهيكلي (صندوق النقد الدولي/البنك الدولي)<sup>iv</sup>

تضم القروض (قروض التكيف الهيكلي SALs) التي يقدمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، من مؤسستين معروفتين باسم بريتون وودز، موجّهة إلى البلدان التي عانت من أزمات اقتصادية، وتعد برامج التكيف الهيكلي مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية التي يجب على الدولة الالتزام بها من أجل الحصول على قرض من مؤسستي بريتون وودز. وغالباً ما تكون التعديلات الهيكلية مجموعة من السياسات الاقتصادية، بما في ذلك خفض الإنفاق الحكومي، والانفتاح على التجارة الحرة، وما إلى ذلك. وهي مصممة لتشجيع التكيف الهيكلي في اقتصاد ما، وذلك مثلاً بإزالة الضوابط الحكومية "الزائدة" وتشجيع المنافسة في السوق.<sup>iv</sup>

لدى النظر في حلول أزمة الديون، كان لبرامج التكيف الهيكلي أثر إيجابي يتمثل في فتح أسواق الاستثمار الأجنبي وخفض التضخم. ومن ناحية أخرى، أدت برامج التكيف الهيكلي باستمرار إلى تفاقم مستويات البطالة بسبب ارتفاع معدلات الخصخصة وتخفيض الخدمة المدنية<sup>viii</sup>. كما أدت برامج التكيف الهيكلي إلى الإهمال البيئي وتدهور الجودة في مجالات الصحة والتعليم والبنية التحتية. وتعتمد العديد من دول القارة الأفريقية على استخراج الموارد كمصدر للصادرات، وتحتاج هذه البلدان إلى النقد الأجنبي لخدمة الديون. وعندما يتم إدخال برامج التكيف الهيكلي على هذا المزيج، يتم تحرير العديد من العمليات، ويتم استغلال الموارد، مع تأثير مدمر على الأرض والناس الذين يعيشون عليها. ويلاحظ هذا بسهولة في جميع أنحاء أفريقيا اليوم.

تنشأ حلقة مفرغة حيث يتم تخفيض قيمة عملات الاقتصادات النامية بشكل كبير من خلال اعتماد برامج التكيف مما يجعلها أقل قدرة على المنافسة وغير قادرة على توليد قيمة حقيقية، مما يؤدي إلى عدم القدرة على خدمة الديون الحالية أو مدفوعات الفائدة، ونتيجة لذلك، يتعين على هذه البلدان السعي لخيارات التمويل الخارجي، وبدء دورة الاقتراض بالكامل.

تطلب مؤسستا بريتون وودز من البلدان المقترضة تنفيذ سياسات معينة من أجل الحصول على قروض جديدة (أو لخفض أسعار الفائدة على القروض الحالية). وتركزت هذه السياسات عادة على زيادة الخصخصة، وتحرير التجارة والاستثمار الأجنبي، وتحقيق التوازن بين العجز الحكومي. وقد تعرضت الشروط المشروطة المرتبطة بالقروض لانتقادات واسعة النطاق بسبب آثارها على

القدرة التنافسية والسيادة والقطاع الاجتماعي، حيث قال بعض النقاد إنها ترقى إلى مستوى التهديدات المالية أو حتى الابتزاز، وأنه ليس أمام الدول الفقيرة خيار سوى الامتثال. ومن الأمثلة على السياسات المطلوبة ما يلي:

- خفض قيمة عملاتها لخفض العجز في ميزان المدفوعات؛
- خفض العمالة في القطاع العام، والإعانات، وغيرها من الإنفاق للحد من العجز في الميزانية؛
- خصخصة الشركات المملوكة للدولة وتحرير الصناعات التي تسيطر عليها الدولة؛
- تسهيل اللوائح التنظيمية من أجل اجتذاب استثمارات الشركات الأجنبية؛
- سد الثغرات الضريبية وتحسين جباية الضرائب محلياً.

تم إصدار برامج التكيف الهيكلي المبكرة عبر البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل خلال أزمات الديون في الثمانينات. وكانت المكسيك أول بلد ينفذ التكيف الهيكلي مقابل القروض. وخلال الثمانينات، أنشأ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حزم قروض لغالبية البلدان في أمريكا اللاتينية وأفريقيا أثناء تعرضها لأزمات اقتصادية.<sup>lviii</sup> ومنذ ذلك الحين، توزعت بشكل رئيسي على دول أمريكا اللاتينية وشرق آسيا وجنوب آسيا وأفريقيا، بما في ذلك كولومبيا والمكسيك وتركيا والفلبين وباكستان ونيجيريا والسودان وزيمبابوي. واعتباراً من عام 2018، كانت الهند أكبر متلقية لقروض برنامج التكيف الهيكلي منذ عام 1990.

من الانتقادات التقليدية للتكيف الهيكلي التخفيضات الهائلة في قطاعي التعليم والصحة. وفي كثير من الحالات، انتهت الحكومات إلى إنفاق أموال أقل على هذه الخدمات الأساسية مقارنة بخدمة الديون الدولية.<sup>lix</sup> وتشمل الانتقادات الأخرى<sup>lx</sup>، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

- تصور النقاد القروض المشروطة كأداة للاستعمار الجديد. ووفقاً لهذه الحجة، تقدم البلدان الغنية عمليات إنقاذ للفقراء - لمستعمراتها السابقة، في كثير من الحالات - مقابل إصلاحات تفتح البلدان الفقيرة أمام الاستثمار الاستغلالي من قبل الشركات متعددة الجنسيات. وبما أن حملة أسهم هذه الشركات يقيمون في الغالب في بلدان غنية، فإن الديناميات الاستعمارية تدوم، وإن كان ذلك مع سيادة وطنية اسمية للمستعمرات السابقة.<sup>lxi</sup> ويقدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي المساعدة المالية للبلدان التي تسعى إليها، ولكنها يطبقان أيديولوجية اقتصادية أو جدول أعمال كشرط مسبق لتلقي الأموال. على سبيل المثال:

- تخفيضات وتحرير الاقتصاد والأسواق المفتوحة الموجهة نحو استخراج الموارد والتصدير كجزء من تكييفها الهيكلي؛
- تقليص دور الدولة؛
- تشجيع الخصخصة وتقليل حماية الصناعات المحلية؛
- سياسات التكيف الأخرى أيضاً بما تشمل من تخفيض قيمة العملة، وزيادة أسعار الفائدة، ومرونة سوق العمل، وإلغاء الإعانات مثل تلك المخصصة للأغذية؛
- تخفيض مختلف اللوائح والمعايير أو إلزالتها لتكون جذابة للمستثمرين الأجانب.

- تقويض السيادة الوطنية.<sup>lxii</sup> إن البلدان الخاضعة لبرنامج التكيف الهيكلي تتمتع بقدر أقل من الحرية في التعامل مع الصدمات الاقتصادية، في حين أن الدول الغنية التي تقرضها قادرة على تكديس الدين العام بحرية لتستأصل العواصف الاقتصادية العالمية التي غالباً ما تنشأ في أسواقها.

- يجب على الدول الفقيرة أن تصدر المزيد من أجل جمع الأموال الكافية لسداد ديونها في الوقت المناسب. ولأن هناك الكثير من الدول التي يُطلب منها (أو تجبر) على دخول السوق العالمية - قبل أن تكون مستقرة وجاهزة اقتصادياً واجتماعياً - ويُطلب منها التركيز على المحاصيل النقدية والسلع الأساسية المماثلة مثل غيرها، فإن الوضع يشبه حرب أسعار واسعة النطاق. وقد يؤدي ذلك إلى جعل الموارد من المناطق الفقيرة أخص، بما يحايي المستهلكين في البلدان الأكثر تقدماً. وتحتاج الحكومات بعد ذلك إلى زيادة الصادرات فقط للحفاظ على استقرار عملاتها (وهو ما قد لا يكون مستداماً) وكسب العملات الأجنبية التي تساعد في سداد الديون.

يمكن أن يكون التأثير المشترك لهذه الشروط المسبقة على البلدان الفقيرة مدمراً<sup>lxiii</sup>. ويمكن أن تؤدي عوامل مثل المذكورة أعلاه إلى مزيد من الصعوبات للبلدان منخفضة الدخل وإبقائها معتمدة على الدول المتقدمة. ويوضح الإطار 4 هذه التحديات في حالة غانا.<sup>lxiv</sup>



## الإطار 4: غانا والتكيف الهيكلي

في غانا، انطوى تنفيذ التعديلات الهيكلية على خفض الإنفاق الحكومي من خلال تخفيضات في الخدمات الاجتماعية وخصخصة الشركات المملوكة للدولة. كما زادت غانا إنتاجها وتصديرها للمنتجات الأساسية مثل الكاكاو والأخشاب، فضلاً عن الصادرات غير التقليدية. وتم تمويل برنامج الإصلاح الاقتصادي في غانا بأكثر من 6 مليارات دولار أمريكي في شكل قروض من البنك الدولي ومؤسسات أخرى.

تماماً مثل البلدان الأخرى، نفذت الحكومة في ذلك الوقت (مجلس الدافع الوطني المؤقت - PNDC) برنامج التكيف الهيكلي على مراحل. بين عامي 1983 و1992، نفذت غانا مرحلتين رئيسيتين من برنامج التكيف الهيكلي، الموصوفة محلياً باسم برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول (ERP I) والثاني (ERP II). وكان برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول (1983-1986) المرحلة الأولى من البرنامج، الذي ركز على إنعاش الاقتصاد.

كانت أهداف برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول عديدة، ولكنها تهدف أساساً إلى تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الغاني. وكان الهدف من تحقيق الاستقرار هو وقف الاتجاه الانحداري في الاقتصاد، ولا سيما في قطاعي التصدير والصناعة. ويهدف برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول إلى زيادة الصادرات مع تثبيط الواردات. وتتمس المرحلة بها وصف بأنه هوس مجلس الدافع الوطني المؤقت بخفض التضخم وتحرير أسعار الصرف كحافز للتصدير.

في الواقع، كان برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول جهداً لاستعادة الانضباط المالي، وتشجيع الادخار والاستثمارات، وتقليل الاختلالات المحلية والدولية في غانا.

ركز برنامج الانتعاش الاقتصادي الثاني (1987-1992) على توحيد المكاسب التي تحققت في برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول. وقد حاولت هذه المرحلة إدماج الاستقرار والإصلاح الاقتصادي. ولذلك، حددت أهداف متوسطة إلى طويلة الأجل لتحقيق ما يلي: معدل نمو اقتصادي يبلغ حوالي 5% سنوياً عن طريق زيادة الاستثمار من حوالي 10% من الدخل القومي إلى 25%، وزيادة المدخرات من 7% في نهاية برنامج الانتعاش الاقتصادي الأول إلى حوالي 15% بحلول عام 1990، وإصلاح القطاع العام عن طريق برنامج إصلاح المؤسسات العامة (PERP)، وخفض الإنفاق الحكومي، وخصخصة المؤسسات غير العاملة المملوكة للدولة، وإنشاء برنامج لمعالجة التكلفة الاجتماعية للتكيف المعروف باسم برنامج تخفيف التكاليف الاجتماعية للتكيف.

## تقييم إمكانية استخدام المزيد من برامج التكيف الهيكلي في المستقبل

الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	3	على الرغم من تقديم قروض كبيرة الحجم، فقد أعاقت برامج التكيف الهيكلي في الماضي العديد من جوانب التنمية.
تقاسم الأعباء	1	يقع العبء بقوة على عاتق المقترض.
التأثير على الملكية	2	التأثير على السيادة كبير، مع اضطراب الحكومات إلى التخلي عن أصول الدولة مثل المرافق العامة، وإجراء إصلاحات سياسية أخرى صعبة لا تتماشى مع السياسة.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	2	هناك أدلة مهمة على أن برامج التكيف الهيكلي أوجدت ضغوطاً تضخمية قوية، وزادت من عدم المساواة وعدم اليقين وتثبيط الاستثمار المحلي والادخار.
الجدوى	7	بعد أن تم تنفيذها على مدار 40 عاماً، أثبتت المؤسسات المعنية أن برامج التكيف الهيكلي ممكنة التنفيذ. ومن الناحية السياسية، يمكن أن تواجه حكومات البلدان المتلقية تحديات في قبول برامج جديدة للتكيف الهيكلي، وإن كانت المصطلحات الجديدة قد تسهل ذلك.

## 2. مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون

في التسعينات وأوائل العقد الأخير من القرن الحادي والعشرين، قام المقرضون بتقديم وتنفيذ مبادرتين جديدتين، وهما تقديم برامج لإلغاء الديون وتخفيف عبء الديون إلى البلدان التي تعتبر تعاني من ضائقة الديون.

### مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

بدأ البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيره من المقرضين متعددي الأطراف والثنائيين والتجاريين مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام 1996.

تم تصميم البرنامج للتأكد من أن أفقر البلدان في العالم ليست مثقلة بأعباء ديون لا يمكن السيطرة عليها أو لا يمكن تحملها. وكان من المفترض أن يعمل المجتمع المالي الدولي، بما في ذلك المنظمات والحكومات متعددة الأطراف، على العمل معًا لخفض أعباء الديون الخارجية إلى مستويات يمكن تحملها على البلدان الفقيرة الأكثر مديونية.

### كيف تم اختيار الدول المؤهلة؟

**الخطوة الأولى: نقطة اتخاذ القرار:** يتعين على أي بلد أن يفي بالشروط الأربعة التالية، لكي ينظر في تقديم المساعدة في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون:

- (1) أن يكون مؤهلاً للاقتراض من المؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي، التي تقدم قروضًا ومنحًا بدون فوائد إلى أفقر بلدان العالم، ومن الصندوق الاستئماني للحد من الفقر وتحقيق النمو التابع لصندوق النقد الدولي، الذي يقدم قروضًا للبلدان منخفضة الدخل بأسعار مدعومة<sup>6</sup>؛
- (2) مواجهة عبء ديون لا يمكن تحمله ولا يمكن التصدي له من خلال الآليات التقليدية لتخفيف عبء الديون؛
- (3) لديه سجل حافل بالإصلاح والسياسات السليمة من خلال البرامج المدعومة من صندوق التمويل الدولي والبنك الدولي؛
- (4) وضع ورقة استراتيجية للحد من الفقر (PRSP). وكانت وثائق استراتيجية الحد من الفقر هي مجموعات الإصلاحات التي أدخلت بعد برامج التكيف الهيكلي.

ما أن يحقق بلد ما المعايير الأربعة أو أحرز تقدمًا كافيًا في الوفاء بها، تقرر المجالس التنفيذية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي رسميًا أهليته لتخفيف عبء الديون، والتزام المجتمع الدولي بتخفيض الديون إلى مستوى يرى أنه يمكن تحمله. و يمكن أن يشمل القرار الذي تتخذه المجالس ضرورة إجراء المزيد من الإصلاحات داخل البلد. وبمجرد أن يمر بلد ما بهذه المرحلة، فإنه يمكن أن يتوقف فوراً عن دفع بعض خدمة الديون المستحقة.

**الخطوة الثانية: نقطة الإنجاز.** من أجل الحصول على تخفيض كامل وغير قابل للإلغاء للديون المتاحة بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يتعين على البلد:

- (1) إنشاء سجل متابعة آخر للأداء الجيد في إطار البرامج المدعومة بقروض من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛
- (2) تنفيذ الإصلاحات الرئيسية المرصية المتفق عليها في نقطة اتخاذ القرار؛
- (3) اعتماد وتنفيذ أوراق استراتيجية الحد من الفقر الخاصة بها لمدة عام على الأقل.

عندما يستوفي بلد ما هذه المعايير، فإنه يمكن أن يحصل على تخفيف كامل عبء الديون الملتمزم بها في الخطوة الأولى (نقطة اتخاذ القرار).

أين طبقت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؟

- تقرر في البداية أن 39 بلدًا مؤهلة أو يحتمل أن تكون مؤهلة للحصول على مساعدة مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وحصلت 36 على تخفيف كامل للديون من صندوق النقد الدولي وغيره من المقرضين بعد الوصول إلى نقاط الإنجاز.

<sup>6</sup> بعبارة أخرى، يجب أن يكون البلد بلدًا ذا دخل متوسط منخفض أو منخفض، ولكنه يستوفي أيضًا عددًا من المعايير الأخرى التي يحددها البنك الدولي بشكل منفصل.

- 3 دول لم تصل بعد إلى نقاط القرار الخاصة بها، كما هو موضح في الشكل 18.

الشكل 18: قائمة البلدان التي تم تأهيلها أو هي قيد التأهيل أو التي يحتفل أن تكون مؤهلة، ويجوز لها تلقي المساعدة في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون (اعتباراً من فبراير 2020)<sup>lxv</sup>

ما بعد - الانتهاء - البلدان التي تمثل نقطة (36)		
موريتانيا	أثيوبيا	أفغانستان
موزمبيق	غامبيا	بنين
نيكاراغوا	غانا	بوليفيا
النيجر	غينيا	بورلونا فاسو
غينيا	بيساو رواندا	بوروندي
ساو تومي وبرينسيبي	غيانا	الكاميرون
السنغال	هايتي	جمهورية أفريقيا الوسطى
ليون	هندوراس	تنزانيا
تنزانيا	ليبيريا	جزر القمر
توجو	مدغشقر	جمهورية الكونغو
أوغندا		جمهورية الكونغو الديمقراطية ملانوي
زامبيا	مالي	كوت ديفوار
ما قبل القرار - دول النقطة (3)		
السودان	الصومال	انزري أ

المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون (MDRI)

للمساعدة على التعجيل بإحراز تقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، استكملت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون في عام 2006.

قدمت المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون إعفاءً بنسبة 100% من الديون المؤهلة لصندوق النقد الدولي والصناديق الإنمائية متعددة الأطراف، بما في ذلك بنك التنمية الأفريقي، وبنك التنمية للبلدان الأمريكية، والبنك الدولي وذلك للبلدان التي تستكمل عملية مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. على سبيل المثال، كان المبلغ الإجمالي لديون بنك التنمية الآسيوي المقدرة المبلغا بموجب المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون يعادل 11.35 مليار دولار أمريكي في 25 دولة أفريقية.

كان اتفاق المبادرة متعددة الأطراف في نهاية المطاف اتفاقاً توفيقياً بين الولايات المتحدة والأوروبيين. وقيل إن المسؤولين الأمريكيين جادلوا بأن تكاليف تخفيف عبء الديون متعددة الأطراف يمكن أن تتحملها المؤسسات ولا تتطلب من المانحين المساهمة بأي مساعدة جديدة. غير أن مقرضين آخرين يرون أنه ينبغي تعويض المؤسسات عن إعفاءها من الديون لتجنب تحويل الموارد المحتملة، والتي يمكن إرضائها لأفقر البلدان. وقالوا إن أي تخفيف للديون ينبغي أن يكون إضافة إلى المساعدة متعددة الأطراف القائمة. و استلزمت الخطة التوفيقية أن تتلقى المصارف الإنمائية متعددة الأطراف أموالاً جديدة من الدول الدائنة للتعويض عن تخفيضات ديونها بينها يستوعب صندوق النقد الدولي تكلفة تخفيف عبء الديون باستخدام الموارد الداخلية. على سبيل المثال، حصل بنك التنمية الأفريقي على تعويض "دولار مقابل الدولار" عن التدفقات العائدة من بنك التنمية الآسيوي المتخلفة عن المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون خلال فترة 50 عامًا (2004 - 2054).

ما هي البلدان المؤهلة للحصول على المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون؟

جميع البلدان التي بلغت نقطة الإنجاز في إطار المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون مؤهلة للحصول على المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون. وعلاوة على ذلك، وامثالاً لشرط خاص بصندوق النقد الدولي والقاضي بأن تستخدم الموارد بطريقة منصفة على نطاق العضوية، اتفق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على أن جميع البلدان الأعضاء (بما فيها البلدان غير الفقيرة المثقلة بالديون) عند عتبة دخل الفرد التي تبلغ 380 دولار أو أقل ينبغي أن تكون مؤهلة أيضاً. ويقدم الشكل 19 سياقاً أكبر في قائمة البلدان المؤهلة.

الشكل 19: التغطية القطرية للأهلية للحصول على المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون<sup>lvi</sup>

مؤهل بموجب "NDR Trust" (لكل فوق 3-80 دولاراً أمريكياً)	مؤهل بموجب HORI - I Trust (per — capita) أقل من 380 دولاراً)	
البلدان التي استفادت من إعانة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون / المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون		
الكامبيون روبل الكونغو ، كوت ديفوار ، غينيا هندوري نيكاراغوا	بوروندي ، جمهورية أفريقيا الوسطى تشاد جمهورية الكونغو الديمقراطية غينيا - بوالينبريا ومدغشقر موكامبيق ، النيجر ، رواندا ، سيلانوم ويرينسيسيس إس توجو. فاندا	"نقطة الإنجاز" 36: HIPCE دولة وصلت إلى نقطة الإكمال في إطار Enhanced HIPC Inity
	كمبوديا	البلدان غير الأعضاء في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (2) التي يقل دخل الفرد فيها عن 280 دولاراً ولديها ديون مستحقة لصندوق النقد الدولي
البلدان التي يحتمل أن تكون مؤهلة مشروطة بنقطة الإنجاز في إطار المبادرة المحسنة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون		
MDRI تشاد: في الوقت الذي وصلت فيه نقطة الإنجاز الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ، لم تعد تشاد تتحمل ديوناً مؤهلة من IM. MDRI وبالتالي لم تكن مؤهلة للحصول على تعويض		
ثلاثة بلدان إضافية - إريتريا ، والصومال ، والسودان - يمكن أن يتم تحصيلها في نهاية المطاف من أجل استرداد ديون مبادرة هيبيلك. لكن هذا لا يوجد في أي دين - HDR ديون القبلية. إنترا ليس لديها أي التزامات تكهيبية تجاه صندوق النقد الدولي لدى Soniland Sudan معادعون سابقون للصندوق ولن يكون لديهم أي تاريخ HDR بعد تصفية حساباتهم.		

أعفى برنامج البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون مجتمعة 37 دولة مشاركة - 31 دولة في أفريقيا - من ديون تزيد على 100 مليار دولار أمريكي.

تحليل بشأن إمكانية استخدام مزيد من تخفيف عبء الديون على غرار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في المستقبل

الجانب	التصنيف	الملاحظات
	(10-1)	
تمويل التنمية	5	إن تخفيف الديون كمدخل لا يوفر بشكل مباشر الوسائل لزيادة التنمية الهائلة المستدامة طويلة الأجل. إنه رد فعل على نحو أكبر. وفي أحد الجوانب، يمكن أن تفتح بعض القدرة على تحمل الديون في المستقبل، ولكنها قد تضر أيضًا بسمعة البلدان (وصنع القرار من المقرضين في المستقبل)، مما يجعل الوصول إلى ديون جديدة أكثر صعوبة.
تقاسم الأعباء	8	يقع العبء في المقام الأول على عاتق المقرضين (رغم أنه قد يكون هناك بعض العبء على عاتق المدينين إزاء الأضرار التي تلحق بإمكانية الوصول إلى الديون في المستقبل).
التأثير على الملكية	4	كان تخفيف عبء الديون مشفوع بشروط معينة مثل وجود ورفات استراتيجية الحد من الفقر التي خلفت برامج التكيف الهيكلي. ولم تكن ورفات استراتيجية الحد من الفقر متطلبات صارمة، ولكنها تشمل مع ذلك عناصر إصلاح القطاع العام.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	6	إن تحسين ظروف الاقتصاد الكلي عادة ما يكون قد أدى إلى ارتفاع تكلفة رأس المال من خلال توقعات التخلف عن السداد في المستقبل (تصورات المخاطر).
الجدوى	7	كانت هذه المبادرات في الممارسة العملية منذ عقود ويدرك كل من المقرضين والمدينين المتطلبات.

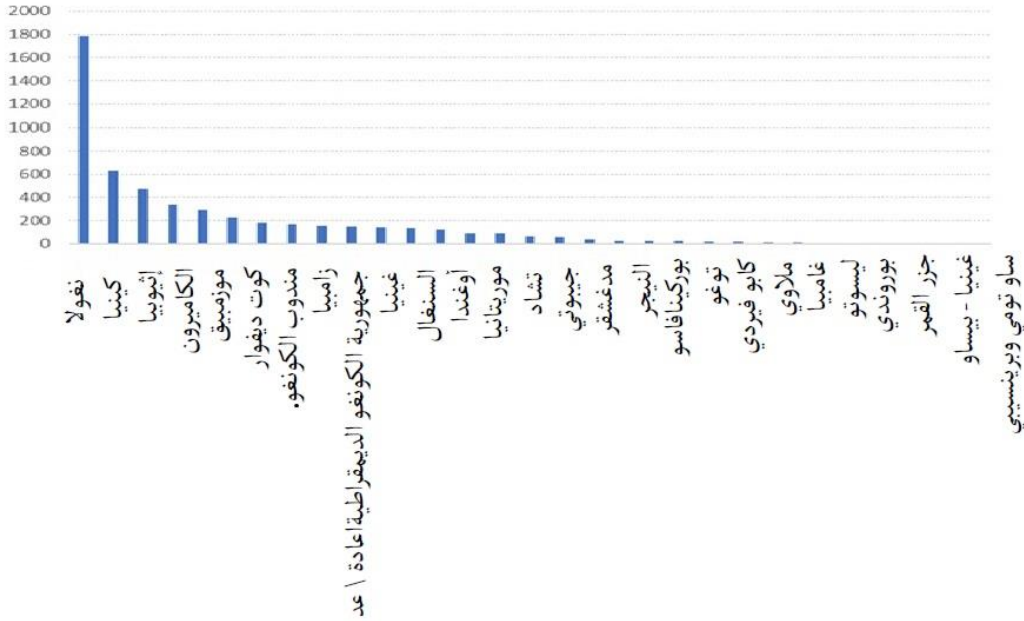
### 3. الاستجابة لتخفيف عبء الديون لعام 2020

من أجل الاستجابة لكوفيد-19، وضعت البلدان الأفريقية مجتمعة ما مجموعه 68 مليار دولار أمريكي بحلول سبتمبر 2020<sup>lxvii</sup>، أي ما يعادل 2.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وكان هذا إنفاق إضافي غير متوقع. ولذلك اضطرت الحكومات إلى إعادة تحديد بنود الميزانية الأخرى، للحصول على "حيز مالي". ومن بين بنود الميزانية الرئيسية التي يمكن تحديدها وأهميتها خدمة تعليق الديون، بما في ذلك مدفوعات الفائدة. وللحصول على فكرة عن الحجم، بلغ إجمالي مدفوعات خدمة الدين المستحقة على البلدان الأفريقية لقبية العالم في عام 2018 ما قيمته 76.6 مليار دولار أمريكي – أي أكثر بمقدار 1.1 مرة من الميزانيات المخصصة.

يبدو أن تأجيل هذه المدفوعات هو الطريقة الصحيحة لتحسين الوضع، دون التأثير على قدرة البلدان في المستقبل على الحصول على التمويل. ومن ثم، قدمت مجموعة العشرين - وهي مجموعة من أغنى 20 دولة في العالم بما فيها الصين - الدعم لـ 77 من أفقر البلدان في العالم، 40 منها في أفريقيا، لتأجيل الديون التي تدين بها لبلدان مجموعة العشرين. وفي الأصل تم عرض تعليق الديون هذا حتى نهاية عام 2020، ولكن هذا تم تمديده منذ ذلك الحين إلى يونيو 2021، ويمكن تمديده إلى أبعد من ذلك. وبالنظر إلى الانخفاض النسبي في التمويل الثنائي من العديد من بلدان مجموعة العشرين على مدى العقد الماضي أو نحو ذلك (كما نوقش في القسم 3)، أصبحت الآن 71.8٪ من مدفوعات خدمة الديون الثنائية المستحقة في عامي 2020 و2021 على يد الدول الأفريقية المؤهلة لمبادرة تعليق خدمة المديون مستحقة للصين<sup>lxviii</sup>، وتشير التقديرات إلى أن المدفوعات الإضافية الهامة مرتبطة بمصرف التنمية الصيني<sup>lxix</sup>.

منذ مايو 2020، قدمت مبادرة جبادرة تعليق خدمة المديون حوالي 5 مليارات دولار أمريكي في شكل إعانة لأكثر من 40 دولة من إجمالي 73 دولة مؤهلة<sup>lxx</sup>. وقد شارك حتى الآن 31 بلدًا أفريقيًا من أصل 37 بلدًا أفريقيًا، وحقت وفورات إجمالية محتملة تقارب 6 بلايين دولار أمريكي على النحو المبين حسب البلدان المشاركة في الشكل 20.

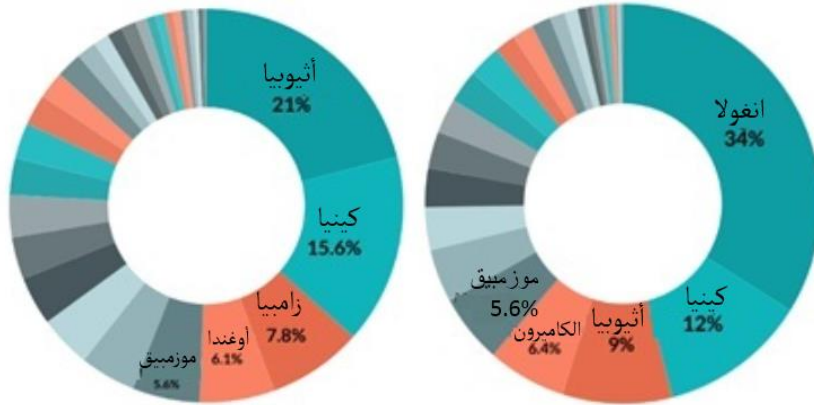
الشكل 20: الوفورات المحتملة في إطار مبادرة خدمة تعليق المدينون للبلدان الأفريقية المشاركة (بملايين الدولارات الأمريكية) <sup>lxxi</sup>



مع ذلك، فإن تأثير مبادرة تعليق خدمة الديون لمجموعة العشرين محدود أيضاً لعدة أسباب:

- (1) لا يتعلق التزام مجموعة العشرين بالتمويل متعدد الأطراف، الذي لا يزال يطلب مثل هذه المدفوعات، وإلا فإن البلدان قد تكون غير مؤهلة للحصول على أموال في المستقبل. وبدلاً من ذلك، قدمت الجهات متعددة الأطراف، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، تمويلاً جديداً للبلدان من خلال الصكوك القائمة، التي تعين التفاوض بشأن المبالغ والشروط المتعلقة بها والموافقة عليها من جانب مجالس كل بلد على حدة. وعلاوة على ذلك، فإن معظم التمويل متعدد الأطراف الجديد كان قروضاً بتعين سدادها في غضون 5 إلى 10 سنوات - وليس منحا <sup>lxxii</sup>؛
- (2) لم يتعلق التزام مجموعة العشرين بمقرضين من القطاع الخاص (التجاري) من دول مجموعة العشرين، الذين ما زالوا يطلبون مثل هذه المدفوعات وإلا يتم تصنيف البلدان على أنها في حالة "تخلف عن السداد". وفي الواقع، لم يسدد أحد البلدان، وهو زامبيا، في نوفمبر 2020، مبلغاً من المال وُوصف على هذا النحو. وقد وافق أحد المقرضين التجاريين (شبه) علناً حتى الآن على إجازة سداد الديون لدولة أفريقية - وهو بنك التنمية الصيني (CDB) لزامبيا (والمبلغ لم يكشف عنه)؛
- (3) لم ينطبق التزام مجموعة العشرين على 15 دولة أفريقية بسبب عتبات الدخل التعسفية، وتم استبعاد دول أخرى لأنها لم تستوف شروط البنك الدولي/صندوق النقد الدولي للتمويل (أي السودان وإريتريا وزيمبابوي، على الرغم من كونها من أفقر البلدان في العالم). في حين أن بعض البلدان الأفريقية الأربعة المؤهلة كانت قلقة أيضاً بشأن الانضمام إلى المبادرة بسبب احتمالية تصنيفها على أنها تدخل في حالة "تقصير" أو "ضائقة"، وذلك ببساطة عن طريق طلب إجازة سداد؛
- (4) كان التزام مجموعة العشرين منحاً بدرجة كبيرة نحو دعم البلدان التي لديها مدفوعات ديون كبيرة - وليس بالضرورة تلك التي واجهت معظم التحديات من حيث الحيز المالي (بسبب، على سبيل المثال، تباطؤ النمو) ولا التحديات الصحية بسبب كوفيد-19. على سبيل المثال، كما يوضح الشكل 21، فإن 34٪ من الديون الأفريقية التي تم تأجيلها كانت لأنغولا، ومع ذلك لا تمثل أنغولا سوى 3٪ من إجمالي حالات كوفيد-19 في البلدان الأفريقية التي تم تأجيلها (19672 حالة اعتباراً من 1 فبراير 2021). ونسبياً، يوجد في إثيوبيا أكبر عدد من الحالات حيث بلغ 135594 حالة، ومع ذلك فإن تعليق ديونها لا يعادل سوى 9٪ من إجمالي المناطق.

الشكل 21: نسبة إجمالي الإغاثة المتاحة عبر مبادرة خدمة تعليق المديون للبلدان الأفريقية المستفيدة منها حسب البلد<sup>lxxviii</sup> (اليسار)؛ ونسبة حالات كوفيد-19 في البلدان الأفريقية المستفيدة من المبادرة<sup>lxxiv</sup> (اليمن)



(5) لم يطبق التزام مجموعة العشرين في البداية إلا في عام 2020. <sup>lxxv</sup> وفي نوفمبر 2020، تم تمديده إلى يونيو 2021. ومع ذلك، فإن درجة عدم اليقين التي يخلقها الالتزام قصير الأجل يمكن أن تكون كافية لمنع الحكومات من الاستفادة الكاملة من "الحيز المالي" الذي تم إنشاؤه. وقالت دول مجموعة العشرين إنها ستقرر ما إذا كانت هناك حاجة إلى تمديد ستة أشهر أخرى في أبريل 2021. <sup>lxxvi</sup> وفي الواقع، من المتوقع أن تكون مدفوعات خدمة الديون أعلى في عام 2021 مقارنة بعام 2020، مما يفرض المزيد من الضغط على الحكومات. <sup>lxxvii</sup>

تحليل حول الاستخدام المحتمل في المستقبل لمزيد من تعليق الديون من قبل مبادرة تعليق خدمة المديون

الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	5	إن تخفيف الديون كمدخل لا يوفر مباشرة الوسائل اللازمة لزيادة التنمية المالية المستدامة على المدى الطويل. على الرغم من أنه يخلق مساحة مالية فورية لتمويل التنمية المرتبط بكوفيد-19 (خاصة فيما يتعلق بالصحة)، إلا أنه أكثر من رد فعل قصير الأجل. ومع ذلك، لا يمكن لأي تخفيف لـ"التخلف عن السداد" أو "الضائقة" أن يؤثر على الأهلية للإقراض في المستقبل، وبالتالي فإن الوقائع المقابلة مهم أن تؤخذ في الاعتبار. ولا تغطي مبادرة خدمة تعليق الديون أيضاً سوى نسبة من مدفوعات خدمة الدين.
تقاسم الأعباء	5	إن العبء قصير الأجل على المقرضين، ولكن في الأجل الطويل يقع على عاتق المقرضين لإيجاد الوسائل اللازمة للتعويض عن المدفوعات.
التأثير على الملكية	6	تكون بعض الآثار على الملكية بسبب الحاجة إلى أن تكون مؤهلة للحصول على التمويل من الأطراف متعددة الأطراف وغيرها من متطلبات الشفافية التي حددتها مجموعة العشرين في مرفق المبادرة.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	5	يوجد حيز مالي لتجنب التخلف عن السداد، ولكنه قد يؤدي أيضاً إلى زيادة المخاطر مع ارتفاع المدفوعات المستقبلية أو في حالة وجود ظروف تكشف.
الجدوى	10	لقد أنجزت بالفعل جولتان من مبادرة خدمة تعليق المديون، مع احتمال وجود المزيد من الجولات في طور الإعداد، مما يعني أنها ممكنة جداً من وجهة نظر المقرضين الثنائيين. غير أنها لا تزال غير ممكنة بالنسبة لمعظم المقرضين من القطاع الخاص والمقرضين متعددي الأطراف.

حلول جديدة مقترحة لإصلاح نظام الديون العالمي لتلبية احتياجات أفريقيا:



## 4. إصدار/إعادة توزيع حقوق السحب الخاصة

أنشأ صندوق النقد الدولي حقوق السحب الخاصة (SDRs) في عام 1969 وكان الهدف منها أن تكون أحد الأصول المحفوظ بها في احتياطات النقد الأجنبي بموجب نظام بريتون وودز لأسعار الصرف الثابتة. وتم إنشاء حقوق السحب الخاصة استجابةً للمخاوف بشأن قيود الذهب والدولار كوسيلة وحيدة لتسوية الحسابات الدولية، حيث تعمل على زيادة السيولة الدولية من خلال استكمال العملات الاحتياطية القياسية. وبعض النقاط الرئيسية حول حقوق السحب الخاصة:

- يحدد صندوق النقد الدولي حقوق السحب الخاصة ويحافظ عليها.
- حقوق السحب الخاصة هي وحدات حساب لصندوق النقد الدولي، وليست عملة في حد ذاتها. وهي تمثل مطالبة بالعملة التي تحتفظ بها البلدان الأعضاء في صندوق النقد الدولي والتي يمكن تبادلها.
- حقوق السحب الخاصة هي في الأساس أداة عملة اصطناعية يستخدمها صندوق النقد الدولي، وهي مبنية من سلة من العملات الوطنية المهمة.
- يستخدم صندوق النقد الدولي حقوق السحب الخاصة لأغراض المحاسبة الداخلية.
- يخصص صندوق النقد الدولي حقوق السحب الخاصة للبلدان الأعضاء في الصندوق، وهي مدعومة بالثقة والائتمان الكاملين من حكومات البلدان الأعضاء. ويتم إعادة تقييم تركيبة حقوق السحب الخاصة كل خمسة أعوام.
- يتم تخصيص حقوق السحب الخاصة للبلدان على أساس حصصها - والتي بدورها تحددها حصصها في صندوق النقد الدولي. لذلك، فإن الغالبية العظمى من حقوق السحب الخاصة تمتلكها أغني البلدان. فعلى سبيل المثال، تُخصص للبلدان الأفريقية مجتمعة نحو 18.7 مليار دولار من حقوق السحب الخاصة. ولوضع ذلك في السياق، فإن مجموع حقوق السحب الخاصة المخصصة للبلدان الأفريقية يعادل 9% من مخصصات حقوق السحب الخاصة لبلدان مجموعة العشرين مجتمعة.

منذ إنشائها، كانت هناك دائماً مقترحات - بما في ذلك مناقشتها في الأمم المتحدة - لتخصيص حقوق السحب الخاصة للبلدان النامية وبشكل غير متناسب، كشكل محتمل من أشكال تمويل التنمية<sup>lxxviii</sup>. ومع ذلك، لم يتم ذلك قط. وبدلاً من ذلك، استُخدمت حقوق السحب الخاصة في النفور من الأزمات - وتحديداً حول الأزمة المالية العالمية لعام 2008. وفي سبتمبر 2009، بعد خمسة أشهر من المفاوضات واستجابة لبيانات مجموعة العشرين في أبريل 2009، تم إنشاء 187.2 مليار وحدة حقوق سحب خاصة إضافية (ما يعادل 117 مليار دولار أمريكي جديد - وهو ما يعادل أكثر من ضعف قيمة حقوق السحب الخاصة المخصصة للولايات المتحدة، أو ما يزيد قليلاً عن نصف قيمة حقوق السحب الخاصة المخصصة لمجموعة العشرين) من أجل ضخ السيولة في الاقتصاد العالمي وتخفيف الضغط المالي. و بما أن المخصصات الجديدة توزع وفقاً للحصص، فإن أكبر البلدان المساهمة في صندوق النقد الدولي قد استفادت أكثر من غيرها من المخصصات الجديدة.

بسبب كوفيد-19، نشأ مقترحان فيما يتعلق بحقوق السحب الخاصة.

يتمثل أحد الاقتراحات في إعادة تخصيص كمية كبيرة من حقوق السحب الخاصة التي تحتفظ بها البلدان التي لا تحتاج إليها الآن للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل التي تحتاج إليها - بما في ذلك البلدان الأفريقية. على سبيل المثال، لم "تستخدم" جميع البلدان السيولة الإضافية التي تم ضخها في عام 2009. وتمتلك بعض البلدان "احتياطيات" إضافية من حقوق السحب الخاصة، والتي يمكن التبرع بها دون الإضرار بوضع عملتها.

الاقتراح الثاني هو أن يقوم صندوق النقد الدولي بالبحث على إصدار جديد، كما حدث في عام 2009. وكانت هناك مقترحات لإصدار جديد بما لا يقل عن 500 مليار دولار أمريكي إلى 2 تريليون دولار أمريكي معادل إصدار حقوق السحب الخاصة الجديدة استجابة لكوفيد-19، وهو أكبر بكثير من مبلغ عام 2009.

بوجه عام، يمكن لكلا الاقتراحين، بوصفها مورداً غير مشروط مخصصاً على أساس شفاف، أن يقدموا الفوائد التالية:

- يمكن أن يكون ذلك بمثابة استجابة فعالة من حيث التكلفة للديون والسيولة والضغوط المالية المرتبطة بجائحة كوفيد-19، دون تعريض البلدان الأفريقية (على وجه الخصوص) لمخاطر خفض التصنيفات الائتمانية أو تقييد الوصول إلى رأس المال الخاص.

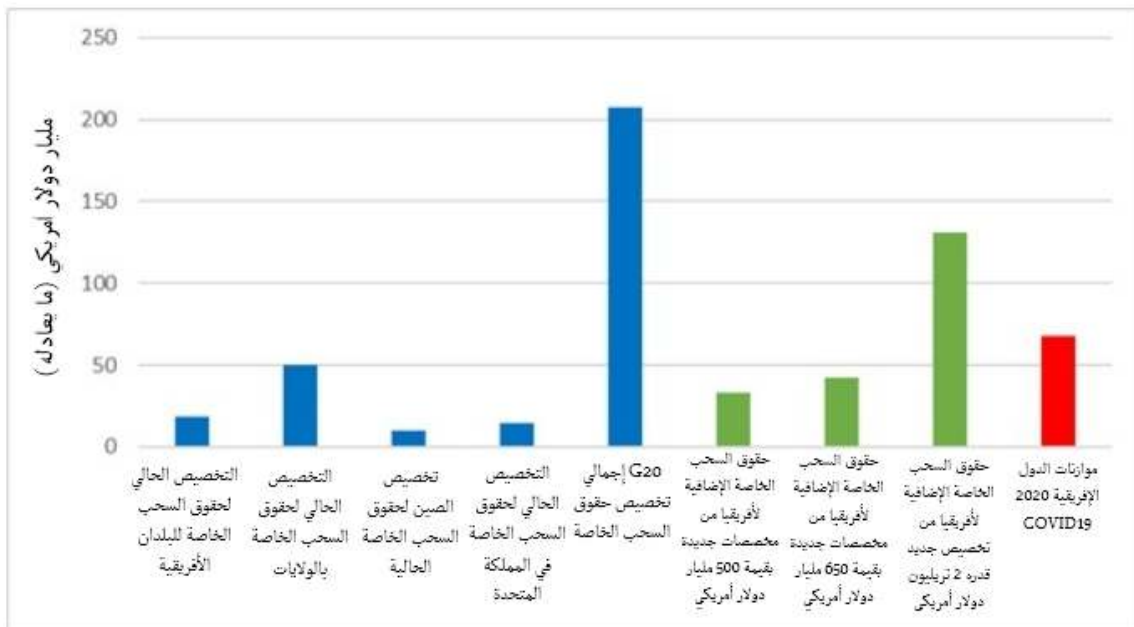
- من شأن إصدار حقوق السحب الخاصة الجديدة أن يزيد مستويات العملات الأجنبية للبلدان الأفريقية، ويقلل من تعرض البلدان الأفريقية لتقلبات أسعار الصرف وأسعار السلع الأساسية، مما يؤدي في الوقت نفسه إلى تحسين ثقة المستثمرين.
- يمكن أن يفيد كل من البلدان الأفريقية منخفضة الدخل المؤهلة لمبادرة خدمة تعليق الديون، وكذلك الدول غير المؤهلة و/أو التي تختار عدم المشاركة في مخطط مبادرة خدمة تعليق الديون.
- من شأن إصدار حقوق السحب الخاصة أن يقلل من مخاطر مشاكل السيولة في البلدان الأفريقية ويمنحها الوسائل المالية للتصدي للوباء وآثاره، عندما تفتقر حكوماتها إلى الحيز المالي والامتياز لإصدار عملات احتياطية.

غير أنه ليس من الواضح ما إذا كان أي من هذين الاقتراحين كافياً.

فيما يتعلق بإعادة تخصيص الموارد، ففي حين أن بعض بلدان مجموعة العشرين مثل الولايات المتحدة والصين واليابان تملك بعض الاحتياطيات، فإن بلداناً أخرى استخدمت مخصصاتها إلى درجة أن إجمالي حيازات مجموعة العشرين أكبر من المخصصات (أي أن عدة بلدان في مجموعة العشرين اقترضت مقابل مخصصاتها). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المبالغ ليست ذات أهمية خاصة - ففائض بلدان مجموعة العشرين الخمس يزيد قليلاً عن 6.3 مليار دولار أمريكي، على الرغم من أنه يمكن القول بأن ذلك يمكن الاستفادة منه إذا ما اقترن بأدوات تساهلية أخرى من صندوق النقد الدولي.

الشكل 22: حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة لبلدان مختلفة مقابل أفريقيا<sup>lxxix</sup>

يبين الشكل 23 أدناه عمليات محاكاة لما ينتج عن ذلك من توزيعات "كبيرة" من حقوق السحب الخاصة للبلدان الأفريقية في مجموعها، مقابل ميزانيات كوفيد-19 التي خصصتها البلدان الأفريقية في عام 2020. وكما هو واضح، بما أن البلدان الأفريقية البالغ عددها 55 بلدًا لا تمثل في المجموع سوى 7% من مخصصات صندوق النقد الدولي، فإن نتيجة بعض المخصصات الكبيرة إلى حد ما لا تكفي بمفردها لتلبية احتياجات التمويل الأفريقي قصيرة الأجل.

الشكل 23: مخصصات حقوق السحب الخاصة لمختلف البلدان والإصدارات الجديدة مقابل ميزانيات كوفيد-19 الأفريقية<sup>lxxx</sup>

هناك أيضًا إيجابيات وسلبيات لكلا النهجين، خاصة فيما يتعلق بالجدوى. وعلى وجه الخصوص، يتطلب إصدار حقوق السحب الخاصة الجديدة قرارًا من مجلس إدارة صندوق النقد الدولي يعتمد بأغلبية 85% من الأصوات. وتدلي الولايات المتحدة وحدها بـ 16.5% من الأصوات، وأي شيء أكبر من مخصصات 650 مليار يتطلب موافقة الكونجرس<sup>lxxxi</sup>. وبالتالي فإن 650 مليار دولار قد يكون بمثابة حد أقصى غير رسمي. ومن غير المرجح أيضًا أن تكون موافقة الكونفرس مطلوبة لإعادة التخصيص.

من حيث الجدوى، لا سيما فيما يتعلق بإعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة (الاقتراح الأول) يمكن أن تلعب خطوط التبادل الثنائي دورًا. في عام 2018، أعلنت الصين ونيجيريا عن مبادلة لمدة ثلاثة أعوام بقيمة 15 مليار يوان (أي ما يعادل 2.3 مليار دولار أمريكي)، وتسعى، في جملة أمور، إلى إتاحة السيولة بعملياتها لتسهيل وتعزيز التجارة والاستثمار عبر البلدين. يمكن توسيع نطاق هذه الأنواع من خطوط التبادل من قبل الصين أو شركاء آخرين مع الدول الأفريقية التي تواجه تحديات الصرف الأجنبي المتعلقة بالتجارة.

أخيرًا، هناك أيضًا وجهات نظر مفادها أن إضفاء المزيد من الديمقراطية على حقوق السحب الخاصة على المدى الطويل من شأنه أن يفتح سلطة البنوك المركزية خارج البلدان التي تضم عملات الاحتياطيات الدولية الرئيسية. وقد سلط الوباء الضوء على أوجه عدم المساواة العالمية على العديد من الجبهات - بما في ذلك داخل الهيكل المالي العالمي الحالي. ومن شأن إصلاح هذا تهيئة الحكومات في أفريقيا وفي جميع أنحاء العالم على نحو أفضل للتخفيف من حدة الأزمات وإدارتها في المستقبل.

## تحليل بشأن إمكانية استخدام إصدار/إعادة توزيع حقوق السحب الخاصة في المستقبل

الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	6	لقد سبق أن استخدمت حقوق السحب الخاصة في الماضي، وهي تعتبر حاليًا حلًا قصير الأجل، غير أن تخصيصها يمكن أن يستخدم من حيث المبدأ كتدبير أطول أجلًا.
تقاسم الأعباء	8	يقع عبء إعادة التخصيص أو الإصدار الجديد على عاتق البلدان التي تمتلك معظم حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي.
التأثير على الملكية	7	لن يكون لإصدار حقوق السحب الخاصة تأثير ضئيل أو معدوم على الملكية حيث لا توجد وسائل حالية لحجب حقوق السحب الخاصة لبعض البلدان بناءً على شروط معينة أو "قيود" مرفقة.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	8	من المرجح أن يؤدي إلى تحسين ظروف الاقتصاد الكلي من خلال تمكين التيسير الكمي المحلي وخفض أسعار الفائدة لنشاط القطاعين العام والخاص.
الجدوى	5	حثت بعض الدول - بما في ذلك الصين - صندوق النقد الدولي بالفعل على النظر في تخصيص جديد. ومع ذلك، فإن الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تعترض حاليًا <sup>lxxxii</sup> . ومن غير الواضح ما إذا كانت إعادة التوزيع ممكنة.

## 5. إصلاح/تنظيم تحليل تصورات مخاطر القطاع الخاص

تخضع جميع البلدان - بما فيها البلدان الأفريقية - لتحليل تصورات المخاطر، من جانب مختلف الجهات الفاعلة، سواء من القطاع الخاص أو الحكومي الدولي. وأي مؤشر أو تقييم لقدرة معينة يجلب معه حكمًا على المخاطر أو الفرصة. وتتنافس العديد من البلدان لتكون "أعلى" في تصنيفات معينة، على سبيل المثال مؤشر سهولة ممارسة الأعمال الذي يصدره البنك الدولي يستخدم على نطاق واسع من قبل القطاع الخاص<sup>lxxxiii</sup>، على الرغم من ذكره في الأقسام السابقة، وغالبًا ما يستخدم المانحون الثنائيون تقييم سياسات الاستثمار القطري الخاص بالبنك الدولي في تقرير أولويات الدولة فيما يتعلق بالمساعدات والقروض<sup>lxxxiv</sup>.

وكالات التصنيف الائتماني (CRAs) هي المنظمات التي تقوم بذلك مهنيًا وبشكل مستقل. وفي الواقع، تتمثل إحدى فوائدها الرئيسية في أنها لا تملكها الجهات الفاعلة الحكومية (ولا تخضع للسيطرة لها). وهناك ثلاثة منظمات خاصة من وكالات التصنيف الائتماني التي تهيمن على هذه الصناعة تحت تسمية منظمات التصنيف الإحصائي المعترف بها وطنيًا في الولايات المتحدة، وقد طورت ما يرقى إلى احتكار القلة العالمي في هذه الصناعة. وهي: ستاندرد آند بورز (Standard & Poor's Credit Market Services (S&P))، وموديز (Moody's Investor Service)، وفيتش (Fitch Inc). وأنشأت لجنة الأوراق المالية والبورصات في الولايات المتحدة في عام 1975 مفهوم المنظمات غير الحكومية لتحديد الوكالات التي يمثل تصنيفها الائتماني للمصالح الموجهة نحو المستثمرين على النحو الذي تنص عليه هيئة الأوراق المالية والبورصات<sup>lxxxv</sup>. وكونهم مشاركين في السوق، وحتى وإن كانوا يعلنون بشكل روتيني أنهم ناشرون للآراء المالية فقط، فإن تقديراتهم الائتمانية أكثر قيمة بكثير من آراء الحكومات أو الأطراف متعددة الأطراف أو أبرز الناشرين والصحفيين الماليين، مع تأثير واسع النطاق وعالمي على قرارات الديون - بما في ذلك تلك التي تتخذ للبلدان الأفريقية<sup>lxxxvi</sup>.

على مدى العقدين الماضيين، تمكنت المزيد من البلدان الأفريقية من الانضمام إلى نظام الديون السيادية<sup>lxxxvii</sup>. وفي أوائل التسعينات، كانت دولة أفريقية واحدة ذات تصنيف ائتماني سيادي - وهي جنوب أفريقيا<sup>lxxxviii</sup>. وحتى في عام 2006، كان هناك<sup>lxxxix</sup> 28 بلدًا أفريقيًا "غير مصنف". والآن حصل 32 بلدًا من أصل 55 بلدًا أفريقيًا على تصنيف واحد أو أكثر من هذه الوكالات الثلاثة<sup>xc</sup>. ويتم توفير نتائج تحليلات وكالات التصنيف الائتماني للمستثمرين ومديري المحافظ والجهات الفاعلة الأخرى لجوانب الشراء/البيع في السوق المالية. ومن خلال "التوقعات" و"المراقبات" الائتمانية، يتخذ المنظمون الماليون والمشرعون قرارات على نحو متزايد بناءً على معايير التصنيف الائتماني. وتتأثر معايير الجودة الدنيا للاستثمار وأهلية الجهات المصدرة للديون للحصول على الأدوات المالية بهذه التصنيفات، وهذا يعني أن لهذه الاتفاقات دورًا شبه تنظيمي في سوق الأوراق المالية<sup>(13)</sup>. وبهذا المعنى، كانت التقييمات مفيدة للبلدان الأفريقية، مما مكنتها من تأمين أنواع معينة من التمويل من القطاع الخاص، فضلًا عن الحد من بعض المخاطر وبالتالي تكاليف الاقتراض من القطاع الخاص الدولي.

مع ذلك، هناك أربعة تحديات رئيسية تطرحها البلدان الأفريقية على وجه الخصوص.

أولاً، تم وضع النفوذ العالمي لوكالات التصنيف الائتماني في الصدارة بعد الأزمة المالية في عام 2008 بسبب أوجه القصور في الأطر التنظيمية المالية والمستثمرين الذين يتم ربط معايير قرارهم بالتصنيفات الائتمانية<sup>xcii</sup>. ووجد تقرير الأزمة المالية الصادر عن الكونجرس الأمريكي لعام 2011 أن وكالة موديز وستاندرد آند بورز تسببت في الأزمة المالية العالمية 2008 عندما أجبروا على خفض التصنيف الائتماني المتضخم الذي خصصه في البداية للأوراق المالية المدعومة بالرهن العقاري ذات الأداء الضعيف<sup>xciii</sup>. وقد تبين أيضاً خلال الأزمة المالية الآسيوية في عام 1998 أن اتفاقات الاستثمار الإقليمية يمكن أن تعزز دورات الازدهار والانهاك في الاقتصادات التي تتفاعل فيها أسواق رأس المال مع التصنيفات من حيث مستويات الاستثمار والائتمان التي تؤثر بصورة منهجية على التصنيفات عادة للأسوأ في حالة الاقتصادات النامية<sup>19</sup>.

ثانياً، هناك مسألة خاصة تتعلق بنموذج الأعمال السائد "الذي يدفعه المصدر" والذي يشمل دفع هذه الفوائد مباشرة من قبل مُصدري الديون الذين يقومون بدورهم بمعدل الفائدة، وهو تضارب في المصالح منذ السبعينات. وبالإضافة إلى ذلك، يأتي ما يقرب من 90٪ من إيرادات وكالات تصنيف الائتمان من المدينين الذين يدفعون للحصول على تصنيفات مع رسوم خدمة تصل إلى 2.4 مليون دولار أمريكي<sup>xciii</sup>. ويتم التعبير عن تضارب المصالح بشكل أكبر من خلال "الباب الدوار/الانتقال" للمسؤولين بين وكالات التصنيف الائتماني والمؤسسات المالية الأخرى. على سبيل المثال، كان لدى WorldCom نفس المدير الذي يعمل في شركة موديز وحصلت على تقييمات جيدة على الرغم من أن أوراقها المالية كانت في درجات غير استثمارية<sup>18</sup>. ويترتب هنا على ذلك أن البلدان التي لديها بيانات ديون ضعيفة تدفع ثمن التصنيفات، وأن نموذج "الدفع مقابل الفوز" غير المباشر لا يزال يتركها في وضع خاسر لأن التصنيف السلبي الجديد يقوض أي فرص للتعافي المستمر من وجهة النظر المالية.

ثالثاً، تستخدم وكالات التصنيف الائتماني باستمرار عدة متغيرات تجريبية لتحديد 90٪ من الاختلافات في التصنيفات الائتمانية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر؛ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ونمو الناتج المحلي الإجمالي، والتضخم، ونسبة احتياطيات النقد الأجنبي غير الذهب إلى الواردات، ونسبة ميزان الحساب الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتاريخ التخلف عن سداد الديون، فضلاً عن مستوى التنمية الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تصنيفات البلدان النامية تتأثر سلباً بمتغيرين آخرين هما الزيادات في أسعار الفائدة الدولية وهيكل الصادرات وتركيزها<sup>xciv</sup>. وهذا يعني أن البلدان الأفريقية، بحكم تصميمها، تكون في وضع متراجع عندما يتعلق الأمر بالقدرة على تحمل الديون عند النظر في الظروف التي ظهرت فيها تقديراتها الائتمانية، ومعظمها خلال فترة الـ 2000 بعد جهود تخفيف عبء الديون والتكيف الهيكلي.

رابعاً، تتأثر السياسات المستقبلية للاقتصادات النامية بتخفيض التصنيف الائتماني، نظراً لأن إمكانية الحصول على الائتمان محدودة أكثر مع زيادة تكلفة الاقتراض. ولا يمكن للسياسات الإصلاحية الرامية إلى معالجة المشاكل البنوية أن تؤثر على التصنيفات أو حتى أن تتحرك في الاتجاه المعاكس. وفي الواقع، ولتجنب المزيد من التخفيضات، كثيراً ما تسعى البلدان إلى وضع سياسات تخدم شواغل الدائنين قصيرة الأجل على حساب التنمية المستدامة طويلة الأجل، مما يقيها في حلقة مفرغة من عدم تحديد الوسيلة الهيكلية للسياسات الفورية للمعونة. كمثل رئيسي على ذلك خلال كوفيد-19، تم انتقاد وكالات التصنيف الائتماني من قبل الأمم المتحدة لخفض تصنيف أربع دول أفريقية فور انضمامها إلى مبادرة خدمة تعليق الديون، وبالتالي تحفيز أزمات أعلى من المخاطر<sup>xcv</sup>. ولم ينضم آخرون في البداية إلى مبادرة خدمة تعليق الديون خوفاً من تخفيض تصنيفاتهم<sup>xcvi</sup>. ونشر مجلس الاستقرار المالي الأمريكي "مبادئ لتقليل الاعتماد على تصنيفات وكالات التصنيف الائتماني" في أكتوبر 2010 ولاحظ أن التصنيفات الائتمانية متشابكة مع الأحكام التنظيمية/الاستثمارية مما يعني أن التغييرات الصغيرة في التصنيف تؤدي إلى مبيعات كبيرة وبالتالي تقادم الأوضاع السيئة بالفعل<sup>xcvii</sup>.

نتيجة لهذه التحديات الأربعة جزئياً، ألهمت أزمة كوفيد-19 آلية مراجعة الأقران التابعة للاتحاد الأفريقي لإطلاق أول تقرير لاستعراض التصنيف الائتماني السيادي. والانتقادات الرئيسية التي أثرت ضد وكالات التصنيف الائتماني هي: الافتقار إلى المنافسة، وعدم المساءلة، ومحفزات التصنيفات (أي عن طريق خفض تصنيف البلدان، يمكن أن تتعرض السيولة للخطر مما يؤدي إلى فقدان ثقة المستثمرين وخفض الجدارة الائتمانية).

من الأفضل أن تعالج المقترحات الرامية إلى معالجة المسائل ذات الصلة، ببيئة تنظيم المنازعات، الفوائد المتصلة بتضارب المصالح وتفرض تهديداً حقيقياً بالمسؤولية في حالات سوء السلوك. وقد أقيمت بعض الهياكل لمعالجة تضارب المصالح (ولا سيما نموذج "المصدر يدفع") على الرغم من أن الالتزام لا يكاد يذكر. ويمكن أيضاً وضع خطط ملموسة للحد من الاعتماد المفرط



للمستثمرين على التصنيفات، وكسر حالة احتكار القلة، التي يمكن القول إنها مانعة للمنافسة، لا سيما في الاقتصادات الحقيقية للبلدان "النامية"، ولا سيما الأفريقية، حيث لا يملك سوى عدد قليل من الكيانات الأخرى سلطات.

#### مقدمو الفهرس

بالمثل، في الأعوام الأخيرة، ومع النمو السريع للاستثمار السليبي في صناديق التمتع، أصبح دور مقدمي المؤشرات في المشهد المالي للبلدان الأفريقية كبيراً. وفي السابق، كان المستثمرون يتبرعون بأموالهم للصناديق حيث كان مدير الصندوق ذو الأجر الجيد يختار الأسهم (أو السندات) بهدف إنتاج عوائد أعلى من المتوسط - "للتغلب" على السوق في لغة التمويل. ولكن الآن المزيد والمزيد من المستثمرين يستثمرون في صناديق سلبية رخيصة (والتي تشمل صناديق تداول العملات وصناديق المؤشرات المشتركة) التي تتبع المؤشرات المالية فقط. وعلى عكس الصناديق المدارة بشكل نشط، تتميز صناعة صناديق المؤشرات السلبية باقتصاديات كبيرة الحجم - من حيث التكنولوجيا، وليس هناك فرق كبير إذا كان الصندوق السليبي يمتلك أصولاً مدارة بقيمة 10 ملايين دولار أمريكي أو 10 مليارات دولار أمريكي. وتهيمن بلاك روك (BlackRock) وفانغارد (Vanguard) وستيت ستريت (State Street) على الصناديق السلبية باعتبارها "الثلاثة الكبار"، وهم يفوضون قراراتهم الاستثمارية بشكل فعال إلى مجموعة صغيرة من مزودي المؤشرات، الذين يملكون وينشؤون ويحافظون على المؤشرات القياسية العالمية الرئيسية مثل اس اند بي داو جونز (S&P Dow Jones) ومورجان ستانلي كاييتال إنترناشيونال (MSCI) وفوتسي راسل (FTSE Russell).

يمكن أن يكون لإعادة التصنيف بين مختلف المؤشرات آثار هامة على تدفقات رأس المال في البلد. على سبيل المثال، الانتقال من مؤشر الأسواق الحدودية من مورجان ستانلي كاييتال إنترناشيونال (MSCI)، الذي تتبعه أصول تبلغ قيمتها 14 مليار دولار أمريكي، إلى مؤشر الأسواق الناشئة، الذي يعمل كمعيار للأصول الخاضعة للإدارة بقيمة 1.8 تريليون دولار أمريكي. وتم وضع تركيا على "قائمة المراقبة" لاستبعادها المحتمل من مؤشر الأسواق الناشئة من قبل مورجان ستانلي كاييتال إنترناشيونال (MSCI). ومن المتوقع أن يؤدي هذا إلى إطلاق حوالي 5 مليارات دولار أمريكي من إجمالي التدفقات الخارجة من الأسهم التركية، بما في ذلك حوالي 2-3 مليار دولار أمريكي من صناديق الاستثمار السلبية التي تتعقب المؤشر تلقائياً.

يعتمد اتخاذ قرارات مزودي المؤشر في تصنيف المؤشرات على تقييماتهم الخاصة لمعايير مثل إمكانية الوصول إلى الأسواق وتستنند إلى مقاييس نوعية تقوم لمورجان ستانلي كاييتال إنترناشيونال (MSCI) (وغيرها من مزودي المؤشرات) بمراجعة جميع الأسواق مرة واحدة على الأقل في العام، مما يعطي مقدمي المؤشرات درجة عالية من السلطة التقديرية و"مساحة واسعة للحكم الذاتي حول ما إذا كان ينبغي اعتبار بعض البلدان أسواقاً حدودية أو ناشئة" وبالتالي تمارس نفوذاً كبيراً.<sup>xviii</sup>

#### تحليل بشأن الاستخدام المحتمل في المستقبل لتصليح/تنظيم تحليلات مخاطر القطاع الخاص.

الجانب	التصنيف (1-10)	الملاحظات
تمويل التنمية	6	يمكن أن يكون إصلاح كيفية تصنيف ائتمان البلدان الأفريقية أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لوصولها في المستقبل إلى الديون ومسار التنمية في المستقبل.
تقاسم الأعباء	10	ينبغي ألا يؤثر إصلاح الوسطاء في نظام الديون العالمي، بدلاً من المقرضين أنفسهم أو المدينين، على توازن تقاسم الأعباء.
التأثير الملكية	8	لا يمثل هذا الخيار سوى أثر ضئيل جداً على الملكية، ويمكن أن يؤدي في الواقع إلى زيادة في السيادة لأن البلدان قادرة على مواجهة التصورات السلبية المتعلقة بالمخاطر بسهولة أكبر.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	6	تغيير تكلفة الاقتراض من خلال تقييم أفضل للمخاطر يمكن أن يقلل من أسعار الفائدة على نشاط القطاعين العام والخاص.
الجدوى	3	ستكون التغييرات الرئيسية في هذا الجزء الرئيسي من البنية التحتية المالية الدولية المهيمنة صعبة - فعملات وكالات التأمين الائتماني هي جزء لا يتجزأ من الوضع المستمر للدولار الأمريكي كعملة مهيمنة في السوق المالية العالمية. ولا يزال النقاش حول مقدمي الفهرس غير مكتمل. ومع ذلك، فإن التنظيم ممكن، على سبيل المثال عن طريق أسواق الولايات المتحدة أو المملكة المتحدة حيث تعمل معظم وكالات التصنيف الائتماني.

6. إصلاح الأطر المعمول بها للقدرة على تحمل الديون

وافق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي معاً على إطار جديد لاستدامة الديون للبلدان منخفضة الدخل في عام 2017، مع إطار " مصمم لتوجيه قرارات الاقتراض للبلدان منخفضة الدخل بطريقة تتوافق مع احتياجاتها التمويلية مع السداد الحالي والمستقبلي"، و"القدرة على المساعدة في توجيه البلدان والجهات المانحة في تعبئة تمويل الاحتياجات الإنمائية للبلدان منخفضة الدخل، مع تقليل فرص التراكم المفرط للديون في المستقبل".<sup>xxix</sup>

في ظل هذا الإطار ، يحدد صندوق النقد الدولي حاليًا القدرة على تحمل الديون على النحو التالي: " يُعتبر الدين العام لأي بلد قابلاً للتحمل إذا كانت الحكومة قادرة على الوفاء بجميع التزامات السداد الحالية والمستقبلية دون مساعدة مالية استثنائية أو التعثر في السداد".<sup>٤٠</sup>

مع ذلك، كما لوحظ سابقاً، يتم إجراء تحليل القدرة على تحمل الديون حصرياً للبلدان الفقيرة. ويتبع التحليل المخطط الموضح في الشكل 24، ويتكون من:

- مؤشر مركب لتقييم قدرة البلد على تحمل الديون بالاعتماد على مجموعة من العوامل الخاصة بالبلد والعالمية (بها في ذلك القوة المؤسسية باستخدام مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية (CPIA) للبنك الدولي)؛
- أدوات واقعية لتيسير الفحص الدقيق للإسقاطات الأساسية؛
- إجراء تحليل استشرافي موحد لديناميات الديون وخدمة الديون في إطار سيناريو أساسي وفي مواجهة الصدمات المعقولة، حيث يتم قياس حجم الصدمات وتفاعلاتها حسب تجربة البلدان؛
- اختبارات تحمل مصممة خصيصاً لتقييم المخاطر الخاصة بكل بلد والناجمة عن الالتزامات الطارئة (بها يتسق مع تغطية ديون القطاع العام)، والكوارث الطبيعية، وتقلب أسعار السلع الأساسية، وصدّات التمويل السوقي؛
- وحدات توفر توصيفاً أكثر ثراءً لأوجه الضعف المتعلقة بالديون (من الديون المحلية و تمويل السوق) والتميز على نحو أفضل بين البلدان ضمن فئة المخاطر المعتدلة.

الشكل 24: مخطط عملية إطار القدرة على تحمل الديون في البلدان منخفضة الدخل (LIC-DSF)<sup>ci</sup>

تتم معايرة التقييمات في ضوء حالات سابقة من ضائقة الديون بالنسبة لمجموعات من البلدان ذات الخصائص الاقتصادية المماثلة. وتؤدي المعايرة إلى عتبات تحليل القدرة على تحمل الدين بالنسبة لمؤشرات الدين العام الرئيسية التي تشير إلى ارتفاع المخاطر إذا تجاوز هذا المؤشر (أو يتوقع أن يتجاوز) عتبه، ولكن يمكن أيضاً أن يكون "مستنداً إلى الخبرة التاريخية". وتنتظر أطر صندوق النقد الدولي في درجة عدم اليقين في توقعات مؤشرات الديون وخدمة الديون من خلال الرسوم البيانية المشجعة واختبارات التحمل.

يجادل صندوق النقد الدولي (والبنك الدولي) بأن النتائج التجريبية الرئيسية تبين أن البلدان ذات الدخل المنخفض ذات السياسات والمؤسسات والأصول والتوقعات الاقتصادية الكلية الأفضل قادرة على تحمل مستويات أعلى من الديون الخارجية. ويصنف إطار القدرة على تحمل الديون، باستخدام إطار تقييم السياسات والمؤسسات القطرية، البلدان إلى واحدة من ثلاث فئات للقدرة على تحمل الديون (قوية ومتوسطة وضعيفة). وبالتوافق مع هذه الفئات، يضع الإطار ثلاث عتبات إرشادية ومقياساً مرجعياً لكل مؤشر من مؤشرات عبء الدين الخمسة (التي تُقِيم من حيث الناتج المحلي الإجمالي والصادرات والإيرادات). وأعلى مستويات العتبات هي التي تقابل الأداء القوي في مجال السياسات.

الشكل 25: عتبات عبء الديون ومعاييرها في إطار القدرة على تحمل الديون في البلدان منخفضة الدخل (LIC-DSF)<sup>ci</sup>

	PV من الديون الخارجية في المئة من		خدمة الدين الخارجي في المئة من		PV إجمالي الدين العام في المائة من
	الناتج المحلي الإجمالي	صادرات	يصدر	ربح	الناتج المحلي الإجمالي
ضعيف	30	140	10	14	35
واسطة	40	180	15	18	55
قوي	50	240	21	23	70

استناداً إلى هذه العتبات والمعايير، كما هو مبين في الشكل 25، يقدم تحليل القدرة على التحمل ضمن إطار القدرة على تحمل الديون في البلدان منخفضة الدخل (LIC-DSF) تقييماً لمخاطر الضائقة الخارجية وضائقة الديون الإجمالية استناداً إلى أربع فئات:

- مخاطر منخفضة (عندما لا يكون هناك خرق للعتبات)؛
- مخاطر معتدلة (عندما يتم خرق العتبات ضمن سيناريوهات المخاطر)؛
- مخاطر عالية (عندما يتم خرق العتبات ضمن سيناريو خط الأساس)؛

- في محنة الديون (عند وقوع حالة ضائقة، مثل المتأخرات أو إعادة الهيكلة، أو تعتبر وشيكة).

هناك العديد من المشاكل مع هذا النهج، هيكلًا وتحليلًا على حد سواء.

أولاً، ومن الناحية الهيكلية، يتمثل أحد الشواغل الرئيسية في تقييد تقييم البلدان الفقيرة وحدها، مما يعني أن البلدان الأفريقية بشكل غير متناسب تُقيّم علناً على أنها "معرضة للديون أو معرضة لخطر محنة الديون" مقارنة ببقية العالم. وكما لوحظ سابقاً في القسم 4، في بداية عام 2021، كانت البلدان الـ 12 الوحيدة من أصل 64 دولة على مستوى العالم التي ترتفع فيها مستويات الدين العام عن 60% في عام 2019 والتي صنفها صندوق النقد الدولي على أنها "معرضة لخطر كبير" أو "تعاني من الديون المتعثرة" بالفعل هي أفريقية. وهذا في حد ذاته يوفر إشارة سلبية للمستثمرين وغيرهم بشأن إمكانات التنمية في البلدان الفقيرة (الأفريقية) ويمكن أن يؤثر سلباً على إمكانية حصولهم على التمويل (الرخيص) للتنمية في المستقبل.

ثانياً، استخدام العتبات في حد ذاته له عناصر "تنبؤية ذاتية".<sup>iii</sup> وأساس استخدام العتبات هو أساس نظري وقائم على الأدلة. وفي النظرية الاقتصادية، تهيل العائدات على الاستثمار إلى الانخفاض مع زيادة كمية الاستثمار - وهو عائد هامشي متناقص، ويمكن أن يكون حجة على العتبات. ومن الناحية العملية، وجدت غالبية كبيرة من الدراسات حول علاقة نمو الديون عتبة تتراوح بين 75 و 100% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>iv</sup> ويجادلون بأن الزيادات الكبيرة في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تؤدي إلى ضرائب أعلى بكثير، وانخفاض الدخل في المستقبل، وعدم المساواة بين الأجيال. ويجادل الكثيرون بأن هناك ما يسمى بالهاوية حيث يكون القطاع الخاص "مردحاً" بسبب ارتفاع الدين العام. ومع ذلك، فإن حقيقة وجود "عتبة" متصورة بحد ذاتها، ما لم يتم فهمها جيداً، يمكن أن ترسل إشارات إلى القطاع الخاص (ووكالات التصنيف الائتماني - كما تمت مناقشته في الأقسام السابقة) للرد بشكل سلبي. ويصف خبراء الاقتصاد هذه المشكلة بأنها "مشكلة داخلية" و"معلومات غير متناظرة"، ومن الصعب التغلب عليها.

ثالثاً، ومن ناحية أخرى، لا يأخذ إطار القدرة على تحمل الديون في الحسبان تكوين الإنفاق الحكومي وجودته. في الواقع، يجب أن تبدو القدرة على تحمل الديون مختلفة تماماً إذا تم استخدام موارد الدين من أجل "النفقات المتكررة" - مثل رواتب موظفي الخدمة المدنية أو العاملين في مجال الصحة أو التعليم، أو الاستثمارات الكبيرة لمرة واحدة في البنية التحتية التي قد يكون لها "تداعيات نمو غير مباشرة". بينما وردت إشارات عامة في بعض وثائق صندوق النقد الدولي إلى تأثير أنواع مختلفة من الإنفاق<sup>v</sup>، فإن الإطار الحالي لكل دولة على حدة ليس لديه طريقة رسمية (إن وجدت) للتمييز بين أنواع الإنفاق - عندما تكون الآثار المترتبة على الاستدامة متباينة بشكل كبير. على سبيل المثال، في ندوة عبر الإنترنت حول قضايا ديون أفريقيا والصين، صرح الأستاذ كريستوف تريش، مدير التمويل الدولي والحوكمة العالمية في معهد كيل الألماني للاقتصاد العالمي الذي أجرى بحثاً مع صندوق النقد الدولي حول حجم القروض الصينية في البلدان النامية: "أنا من أشد المعجبين بدمج الأصول والخصوم. والسبب الذي يجعل صندوق النقد الدولي على سبيل المثال لا يتضمن في تحليله لاستدامة الديون بيانات عن الأصول هو أنه لا توجد بيانات جيدة عن الأصول"<sup>vi</sup>. علاوة على ذلك، يقر بعض المحللين بالسياقات المختلفة التي يمكن للدين أن يخفز النمو فيها<sup>vii</sup>. و يعترف آخرون أيضاً بأن الكثير من تحليل العتبات قد أجري في سياقات البلدان المتقدمة/التي تمر بمرحلة انتقالية، مثل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي<sup>viii</sup>.

رابعاً، على الرغم من أن الإطار يهدف إلى ذلك، إلا أنه لا سبيل له لمراعاة الاستثمار العام في المستقبل (والديون في كثير من الأحيان) اللازمة في البنية التحتية ورأس المال البشري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. والحاجة إلى استثمارات جديدة في الديون لسد الفجوات في البنية الأساسية على وجه الخصوص تتعارض مع هذا. حتى في البلدان الأفريقية منخفضة الدخل<sup>ix</sup>. وفي عام 2018، قدر مصرف التنمية الأفريقي احتياجات تمويل البنية التحتية في أفريقيا بما يصل إلى 170 مليار دولار أمريكي سنوياً بحلول عام 2025، مع وجود فجوة في التمويل الخارجي تقدر بنحو 68 إلى 108 مليار دولار أمريكي سنوياً.<sup>ix</sup> وهذا لا يأخذ في الاعتبار حتى احتياجات التمويل العام (أو الخاص) لتلبية أهداف التنمية المستدامة غير المتعلقة بالبنية التحتية - مثل جوانب معينة من التعليم أو الصحة - ولا الاحتياجات المتزايدة للوصول الرقمي إلى التجارة والخدمات في عصر ما بعد كوفيد-19. كما أنه لا يشمل التمويل اللازم للتعامل مع الخطر شديد الأثر والمهم (grey rhino) للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها. ومن الواضح أن إطار القدرة على تحمل الديون الذي ينطوي على إمكانية تحديد البلدان التي قد تقوم باستثمارات الآن لتلبية هذه الاحتياجات ليس "مستداماً" بطريقة كلية.

خامساً، لا يتمتع إطار القدرة على تحمل الديون بالمرونة الكافية للخصائص الخاصة بكل بلد. على سبيل المثال، يتم حساب عتبات الديون باستخدام متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي منخفض الدخل وبنات فئات فقط (ضعيفة ومتوسطة وقوية) وفق مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية، بدلاً من المتغير المستمر. وتجاهل هذه المنهجية المعلومات التي يحتمل أن تكون مفيدة. لماذا

البحث عن عتبات الديون بدلاً من القول عتبات لاحتمال ضائقة الديون نفسها؟ وقد أدت الرغبة في إنتاج عتبات لعبء الديون إلى تعوُّق مسألة كيفية تجميع المعلومات عندما تنقل مختلف تدابير عبء الديون معلومات متضاربة<sup>cxii</sup>.

سادساً، في حين أن صندوق النقد الدولي ركز مؤخرًا بقوة على محاولة ضمان قيام البلدان بتضمين الالتزامات الطارئة للبنوك والشركات المملوكة للدولة في أرقام ديونها (والتي غالبًا ما "تكشف" المزيد من الديون الصينية بسبب المساعدات المشروطة أو القروض المدعومة بالموارد) يمكن أيضًا تضمين معايير ومؤشرات أخرى - مثل التحليل الشامل للدين العام من خلال "تحديد المتغيرات التي تدفع الدين بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي: كالعجز المالي الأساسي وفرق نمو معدل الفائدة، وكذلك مخاطر سعر الصرف، نظرًا لأن أكثر من نصف الدين مقوم بالعملة الأجنبية. كما تفتقد إشارات السوق بشأن مخاطر التخلف عن السداد وتخفيض قيمة العملة، مثل فروق السندات الدولية أو أسعار الفائدة على الديون المحلية التي تتجاوز أهداف التضخم ذات الصلة بالنظر إلى التحول الكبير إلى ديون السوق<sup>cxiii</sup>.

سابقًا، يستخدم صندوق التضامن (DSF) القيمة الحالية (PV) للديون، وليس القيمة الاسمية. واليوم، يبدو الدين الاسمي أكثر ملاءمة بسبب وفرة أنواع مختلفة من الدين العام بأسعار فائدة مختلفة - بما في ذلك الديون التساهلية الرسمية، ودين السوق المحلية، وسندات اليورو، والقروض الثنائية غير التساهلية. لكن متوسطها المرجح هو المناسب لديناميكيات الديون.

ثامنًا وأخيرًا، فإن الاستخدام المحدد لتقييم السياسات والمؤسسات القطرية - وهي أداة تستخدم بشكل أساسي لقياس وترتيب قدرة البلدان على الاستخدام الفعال للمساعدات، وليس الديون، يطرح أيضًا مشاكل. ولا يعكس تقييم السياسات والمؤسسات القطرية معايير محددة مثل الحد من الفقر، والالتحاق بالمدارس، وصحة الأم، وما إلى ذلك؛ ولا يعتمد بشكل مباشر على متغيرات النتائج البديلة مثل معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي أو الصادرات أو الاستثمار. وبدلاً من ذلك، يعتمد تقييم السياسات والمؤسسات القطرية على الأحكام الذاتية للمحللين التقنيين، وبالتالي يمكن أن يخضع لتحيزات كبيرة ونقص في المعلومات المتعمقة.

#### التحليل بشأن الاستخدام المحتمل في المستقبل لإصلاح أطر البيانات القائمة

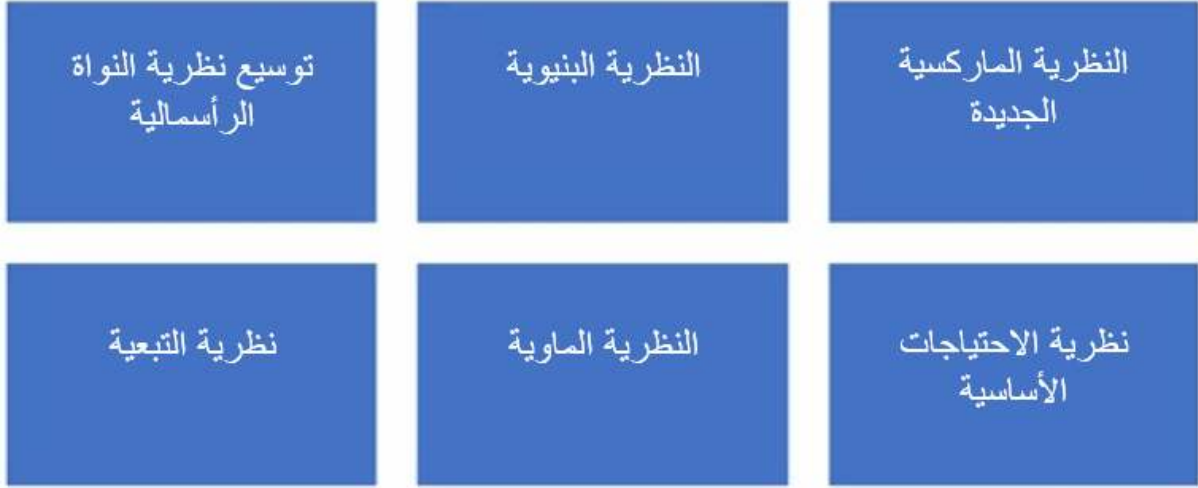
الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	8	إن إصلاح أطر القدرة على تحمل الديون لمراعاة الاحتياجات المالية المستقبلية سيؤثر بشدة على وصول البلدان إلى الديون في المستقبل وعلى مسار التنمية في المستقبل.
تقاسم الأعباء	10	ينبغي ألا يؤثر الإصلاح من أجل التقييم في نظام الديون العالمي، على العكس من المقرضين أنفسهم، على توازن تقاسم الأعباء.
التأثير على الملكية	8	لا يؤثر هذا الخيار إلا تأثيرًا ضئيلاً جدًا على الملكية، ويمكن أن يؤدي في الواقع إلى زيادة السيادة لأن البلدان قادرة على الاستفادة من تمويل الديون بطريقة أكثر مرونة.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	7	ويمكن أن يؤدي تغيير تصنيفات الاستدامة الأفريقية إلى خفض أسعار الفائدة على نشاط القطاعين العام والخاص، ويغذي تقييم المخاطر الأخرى
الجدوى	5	ستكون التغييرات الرئيسية في هذه الطريقة المتكاملة في عمل صندوق النقد الدولي صعبة وطويلة الأجل، غير أنها مستهدفة ويمكن الشروع في عملية استعراض مستقلة كخطوة أولى.

#### 7. إصلاح النهج الإنمائية للبنك الدولي/مصرف التنمية متعدد الأطراف

يلعب البنك الدولي، والنهج التي يتبعها في التنمية، دورًا مهمًا في سرد وهيكلية وفعالية سياسات ومبادرات التنمية العالمية.

من المهم، كخلفية، أن ندرك وجود العديد من النهج المتنافسة إزاء التنمية. على سبيل المثال،<sup>cxiiii</sup> صنفت البروفيسور ديانا هانت في عام 1989 ست نظريات محتملة مختلفة لكيفية حدوث التنمية. وهي مدرجة في الرسم البياني أدناه:

الشكل 26: فئات هانت الست لنهج اقتصاديات التنمية



من دون شرح كل نوع من أنواع النظرية، فإن النقطة الأساسية التي يجب ملاحظتها هي أن لكل نظرية وجهات نظر مختلفة حول "الأسباب النهائية للتخلف، والعوامل الرئيسية التي تحفز التنمية الاقتصادية ودور التكنولوجيا، ودور الحكومة والسوق والمؤسسات الأخرى في عملية التنمية، والآثار المترتبة على المساواة في المراحل الأولى من التنمية"<sup>cxiv</sup>.

والبنك الدولي، بوصفه مؤسسة رئيسية في مجال التنمية، لا تقدم قروضاً للبلدان النامية فحسب، بل توفر أيضاً قدرًا كبيراً من "بناء القدرات" للاستفادة من هذه القروض ووضع سياسات إنمائية، وهو جهة فاعلة ذات تأثير كبير في استخدام والنهوض بوحدة أو أكثر من هذه النظريات في الممارسة العملية في البلدان الأكثر فقراً. فعلى سبيل المثال، يجادل هوارد شتاين بأن البنك الدولي بحاجة إلى "إعادة التفكير في الأساسيات" و"الابتعاد عن المشروطية الليبرالية الجديدة".

بشكل أكثر تحديداً، هناك العديد من الجوانب المختلفة لعمليات البنك الدولي التي يمكن إصلاحها، مع إمكانية إحداث أثر إيجابي أكبر على التنمية وإدارة الديون في البلدان الأفريقية. فيما يلي بعض دراسات الحالة التي تمت مناقشتها، من أجل توضيح تأثير الأساليب والأدوات المختلفة.

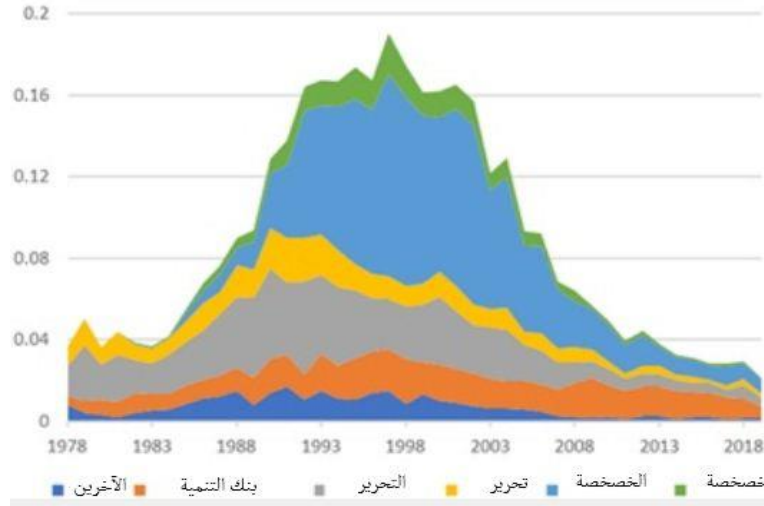
#### خلفية إصلاح البنك الدولي: توافق آراء واشنطن.

في عام 1989، صاغ جون ويليامسون، وهو خبير اقتصادي بريطاني من معهد الاقتصاد الدولي (وهو مركز فكري اقتصادي دولي مقره في العاصمة الأمريكية) مصطلح "توافق آراء واشنطن" لوصف المواضيع والإصلاحات التي تبناها المؤسسات التي تتخذ من واشنطن مقراً لها، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ووزارة الخزانة الأمريكية، التي يعتقد أنها ضرورية لدول أمريكا اللاتينية للتعافي من أزماتها المالية والاقتصادية في الثمانينات<sup>cxv</sup>. ودعت الإصلاحات إلى فتح الاقتصادات من خلال التجارة والاستثمار، وتوسيع قوى السوق في الاقتصاد المحلي، وتحقيق الاستقرار العام للاقتصاد الكلي. ومع ذلك، تم توسيع المصطلح لاحقاً للإشارة إلى السياسات القائمة على السوق بدرجة عالية والتي ينبغي الترويج لها في جميع البلدان النامية، والتي غالباً ما يطلق عليها "الليبرالية الجديدة" في نهجها. وتجدر الإشارة إلى أن ويليامسون عارض بشدة هذا الاستخدام البديل، وسلط الضوء على أن بعض صفاته كانت مهمة في كثير من الأحيان، ولا سيما بشأن "إعادة توجيه الإنفاق العام من الإعانات إلى توفير خدمات رئيسية مؤيدة للنمو لصالح الفقراء على نطاق واسع مثل التعليم الابتدائي والابتدائي الرعاية الصحية و الاستثمار في الهياكل الأساسية"<sup>cxvi</sup>. وقد سعت البلدان في جميع أنحاء العالم إلى تنفيذ عناصر مختلفة من مجموعات الإصلاحات، مع فرض التنفيذ أحياناً كشرط لتلقي قروض نظام برنامج تخطيط موارد المؤسسات من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي<sup>cxvii</sup>.

مع ذلك، وكما يظهر الشكل 27، فإن تواتر استخدام المصطلحات الأكثر ارتباطاً بهذا "توافق آراء واشنطن" و"التحرير" و"الخصخصة" قد ارتفع إلى ذروته في أواخر التسعينات، قبل أن ينخفض بشكل كبير في العقود الأخيرة، مما يشير إلى أن المواقف تجاه و/أو استخدام هذه الأنواع من السياسات أصبحت غير شعبية داخل منظمة بريتون وودز هذه.

الشكل 27: صعود وهبوط سرد "توافق آراء واشنطن" في صندوق النقد الدولي (يشير المحور الصادي إلى تواتر استخدام المصطلحات الواردة في التقارير القطرية لصندوق النقد الدولي).<sup>cxviii</sup>





### خطوة نحو نهج "الاقتصاد الهيكلي الجديد"؟

الدكتور جاستن لين، الذي عُيِّن في عام 2008 رئيسًا للخبراء الاقتصاديين ونائبًا أول للرئيس في البنك الدولي. والدكتور لين له دورًا فعالًا في تشكيل جدول أعمال البنك الدولي للبحوث الاقتصادية وقيادة نهج جديد لتحقيق النمو المستدام في البلدان النامية، مع ما أسماه "الاقتصاد الهيكلي الجديد"<sup>cxix</sup>. وفي أعقاب الأزمة المالية، وضع الدكتور لين إطارًا يتكون من ثلاث أفكار مختلفة لإعادة التفكير في نهج البنك الدولي في التنمية. الأول هو أن هيكل الاقتصاد من العوامل التي تتطور من مستوى إلى آخر. أي أنه ينبغي تحسين الهياكل الصناعية لاقتصاد معين لمستوى تنميته الحالي. والثاني هو أن مفهوم البلدان "الغنية" و"الفقيرة" هو انقسام كاذب ينبغي التخلي عنه. وبدلاً من ذلك، اتبعت التنمية الاقتصادية سلسلة متصلة أكثر دقة من الاقتصادات الزراعية منخفضة الدخل إلى النظم الصناعية مرتفعة الدخل. لذلك، لا ينبغي أن تستند مشاريع البنية التحتية والتحسينات في القدرة الصناعية في البلدان النامية بالضرورة إلى تلك الموجودة في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع. وأخيرًا، في كل مرحلة من مراحل هذه السلسلة من التنمية، تظل السوق أساس التوزيع الفعال للموارد. ومع ذلك، فإن التنمية الاقتصادية هي عملية متغيرة وديناميكية، لذلك لضمان النجاح، يكون للدولة دور تلعبه جنبًا إلى جنب مع السوق في تسهيل تحسين البنية التحتية والارتقاء الصناعي.

### إصلاح مؤشر سهولة ممارسة الأعمال

يهدف مؤشر سهولة ممارسة الأعمال (DBI) التابع للبنك الدولي إلى تصنيف البلدان من حيث سهولة ممارسة الأعمال التجارية، مع الحصول على درجة/تصنيف أعلى مما يعني أن البيئة التنظيمية أكثر ملاءمة لبدء وتشغيل شركة محلية<sup>cxix</sup>. ويرى البعض أن مؤشر سهولة ممارسة الأعمال يعرض تضارب المصالح. ويطلب البنك الدولي وغيره من الحكومات أن تسعى إلى توسيع نطاق تعبئة الإيرادات المحلية - بما في ذلك من خلال الضرائب، ولكن مؤشر سهولة ممارسة الأعمال يكافئها على القيام بعكسها تمامًا. فعلى سبيل المثال، سيحصل بلد ما على نقاط لزيادة الإعفاءات الضريبية للاستثمار الأجنبي، مما يعني أن الأعباء الضريبية تقع إلى حد كبير على مواطني البلاد (الفقراء في كثير من الأحيان)، وليس المستثمرين المحتملين الأثرياء. وبالمثل، فإن القيود التي قد ترغب الحكومات في فرضها من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة ودعم المواطنين/الشركات المحلية بشكل مباشر (مثل التجارة أو الوظائف)، كمتطلبات المحتوى المحلي أو متطلبات التوظيف المحلية، غير مشجعة - والتي يمكن أن تعرقل التنمية بحد ذاتها. ويعتمد مؤشر سهولة ممارسة الأعمال بشكل أساسي على الاقتصاد الكلاسيكي الجديد، مع القليل من الأدلة على أن صفات السياسة هذه تؤدي بالفعل إلى زيادة الاستثمار (أو تقليل المخاطر) في بيئات البلدان النامية. وتحتاج البلدان الأفريقية بدلاً من ذلك إلى مساعدة من البنك الدولي وغيره لتشكيل الاتجاه السعودي. ولا إزالة للجوانب السلبية).

يرد مثال آخر على الإصلاح المحتمل لنهج البنك الدولي/التنمية الإنمائية المتعددة الأطراف في الإطار 5، الذي يفصل بعض هذه التحديات والخلافات عندما يتعلق الأمر بضوابط رأس المال<sup>cxix</sup>.



## الإطار 5: ضوابط رأس المال - للاستخدام أو عدم الاستخدام؟

ضوابط رأس المال هي سياسات تحد من المعاملات عبر الحدود الرأسمالية (المالية) أو تعيد توجيهها. وخلال فترة الكساد الكبير الذي شهدته الثلاثينات، اعتمدت البلدان لأول مرة ضوابط رأس المال لتحقيق الاستقرار في اقتصاداتها مع الحد من خطر هروب رؤوس الأموال. وقد استخدمت في حالات أخرى مختلفة منذ ذلك الحين. على سبيل المثال، استخدمت تشيلي ضوابط رأس المال في عام 1990 عند التعامل مع الأزمة المالية لأمريكا اللاتينية، وفعلت ماليزيا ذلك في عام 1998 عندما تعاملت مع الأزمة المالية الآسيوية.

وهذا أمر مهم للغاية بالنسبة للبلدان الأفريقية لأنها تقتض بالعملة الأجنبية والحصول على العملات الأجنبية أمر بالغ الأهمية لسداد الديون الخارجية. بشكل عام، تتدفق العملات الأجنبية إلى البلدان من خلال: (أ) بيع السلع والخدمات إلى البلدان الأجنبية والحصول على عملاتها؛ (ب) المستثمرين الأجانب الذين يجلبون العملة للاستثمار؛ (ج) المغتربين الذين يرسلون الأموال إلى أوطانهم. وفي كثير من البلدان الأفريقية، كثيراً ما تحصل شركات التعدين متعددة الجنسيات على العملات الأجنبية في المقام الأول. ونظرًا لأن هذه الشركات متعددة الجنسيات، فإنها غالبًا ما تحتفظ بأرباح كبيرة أو كل أرباحها خارج البلد الذي توجد فيه الشركات الأم. ومع تدفقات رأس المال الحرة، يمكن لهذه الشركات تحويل الأموال (مثل الدولار الأمريكي أو اليورو) خارج البلاد بسهولة، وبالتالي لا تستطيع الحكومة الوصول إليها (الاقتراض) لسداد الديون. في مثل هذه الحالة، يمكن أن تساعد ضوابط رأس المال.

ومع ذلك، فإن صندوق النقد الدولي (وأكبر مساهميه الولايات المتحدة) قد أحبط بشكل عام استخدام ضوابط رأس المال. وفي الواقع، كان افتتاح الحساب المالي أحد الشروط المسبقة لأهلية مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HIPC) والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون (MDRI).

ومع ذلك، فقد جرت في السنوات الأخيرة مناقشات أكثر انفتاحًا بين موظفي (IMG). وفي عام 2010، وضع عدد من الاقتصاديين في صندوق النقد الدولي في عام 2010 مجموعة أدوات للسياسة العامة لإدارة مخاطر الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي المرتبطة بتقلب تدفقات رأس المال. وفي مجموعة الأدوات هذه، أخذ في الاعتبار دور ضوابط رأس المال. وفي حين أن المذكرة السياسية لا تمثل وجهة النظر الرسمية لصندوق النقد الدولي، غير أنها كانت مؤثرة في إثارة النقاش بين صانعي السياسات والجمهور الدولي الأوسع، مما أدى في النهاية إلى تحول في الموقف الرسمي لصندوق النقد الدولي. و كان جوهر هذه السياسة هو أن تقييد التدفقات قصيرة الأجل يمكن أن يقلل من مخاطر الاستقرار المالي. وفي عام 2012، نشرت ورقة عمل تستند إلى التغيير الأولي في الرأي فيما يتعلق بدعم ضوابط رأس المال، ولكنها لا تزال محدودة باعتبارها سياسة الملاذ الأخير.

ويذكر أنصار انفتاح حساب رأس المال أن الضوابط تنطوي على خطر تثبيط المستثمرين عن جلب أموالهم في البلاد إذا كان لديهم صعوبة في الحصول عليها. كما يذكر أن هذه الضوابط غير فعالة إلى حد كبير، لأن القطاع الخاص يمكن أن يجد سبلاً لتجنب تدابير الرقابة، وأن إدخال مثل هذه الضوابط يمكن أن يحفز المستثمرين على أخذ رؤوس أموالهم إلى "ملاذات آمنة". وأظهر تحليل شمل 96 بلدًا ناميًا خلال الفترة 1970-2000 أن القيود المفروضة على حسابات رأس المال لم تكن فعالة إلا في بلدان شرق آسيا. وأظهر البحث أن سياسات الرقابة على رأس المال ليس لها أي تأثير على أفريقيا والشرق الأوسط. وبالإضافة إلى ذلك، كان هناك تأثير سلبي صاف على اقتصادات شرق آسيا وأمريكا الجنوبية.

ومن ناحية أخرى، لا يوجد إطار موحد لتحليل الآثار الاقتصادية الكلية للضوابط الرأسمالية، وهناك تعريفات متعددة لما يعتبر ناجحًا لأن ضوابط رأس المال هي أداة واحدة للسياسات في حين أن هناك أهداف متعددة؛ وهناك اختلافات اجتماعية واقتصادية هائلة عبر البلدان التي تستخدم هذه السياسات. والواقع أن صنع القرار السياسي في مختلف الحالات يفضلون التخلي عن حركة رأس المال بدلاً من منح استقلالية السياسة النقدية (أو التخلف عن سداد الديون).

## تحليل بشأن إمكانية استخدام نهج البنك الدولي/مصرف التنمية متعددة الأطراف في المستقبل

الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	8	إصلاح المشورة التي يقدمها البنك الدولي إلى البلدان النامية قد يؤثر أو لا يؤثر على وصول البلدان في المستقبل إلى الديون ومسار التنمية في المستقبل.
تقاسم الأعباء	9	عبء الإصلاح على عاتق البنك الدولي يقع على عاتق المقرضين، على عكس المدينين.
التأثير الملكية	8	لا يؤثر هذا الخيار إلا تأثيرًا ضئيلاً جداً على الملكية، ويمكن أن يؤدي في الواقع إلى زيادة الملكية حيث أن البلدان قادرة على استخدام النهج البديلة للتنمية.
التأثير بيئة الاقتصاد الكلي	3	من غير المرجح أن يكون لها تأثير مباشر كبير على الاقتصاد الكلي.
الجدوى	2	ستكون التغييرات الرئيسية في السرد السائد وطرق عمل البنك الدولي/بنوك التنمية متعددة الأطراف صعبة وطويلة الأجل.

## 8. تحسين التفاوض مع المقرضين - "نوادي المقرضين"

لا شك في أن البلدان الأفريقية - وغيرها من البلدان الفقيرة - تجد صعوبة في التفاوض مع جميع المقرضين بشأن شروط قروضها وإنشاء وكالة بشأن كيفية استخدام القروض. وبحكم التعريف، وبوصفهم "مقرضين" فإنهم في وضع "طلب"، مما يقلل من قدرتهم على المساومة.

بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون المفاوضات مع بعض المقرضين أكثر تعقيداً من المفاوضات مع الآخرين، حتى لو كانت توفر فرصاً جديدة لتلبية الاحتياجات المالية. وكمثال على ذلك، استخدم عدد من البلدان الأفريقية مثل السودان وغانا وأنغولا وجنوب السودان ما يعرف بأدوات التمويل "المدعومة من الموارد" - باستخدام تدفقات السلع الأساسية مثل النفط أو الكاكاو كضمان إضافي - للحصول على التمويل الصيني<sup>xxxii</sup> وقلة من المانحين الثنائيين الآخرين الذين يقدمون هذه الأنواع من القروض، على الرغم من أنها يمكن أن توفر فائدة واضحة للمواطنين من حيث ضمان تكريس إيرادات السلع الأساسية بالكامل (أي افتراضية) لمشاريع الإنفاق على الهياكل الأساسية وضمان فرص أقل لفقدان الأموال في الملاذات الضريبية، على سبيل المثال. بالإضافة إلى ذلك، وفي بعض الحالات، إذا تم التفاوض بشكل جيد، فيمكن تصميم هذه الأدوات لتوفير حاجز للمقرضين مقابل أسعار السلع المنخفضة<sup>xxxiii</sup>، وهي مسألة دائمة. ومع ذلك، تأتي القروض المدعومة بالموارد أيضاً مصحوبة بالمخاطر، وكما هو الحال بالنسبة لجميع العقود، فإن الأهمية تكمن في التفاصيل، وكلما كان شكل القرض أقل شيوعاً، كان من الصعب التفاوض على أفضل النتائج منه.

بالتالي، فإن إيجاد وسائل لدعم البلدان الأفريقية و/أو البلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان متوسطة الدخل على نطاق أوسع - أو حتى أفضل، بالنسبة لها لتبادل الخبرات ودعم بعضها البعض - للتفاوض بشكل أفضل مع المقرضين قد يكون مفيداً.

يمكن تصور هذه الوسائل على مختلف المستويات من الناحية المؤسسية - بدءاً من أقل تنسيقاً إلى الأعلى تنسيقاً ولكل منها إيجابيات وسلبيات. ونستكشف هذه الخيارات أدناه.

على المستوى الأقل تنسيقاً، يمكن للدول الأفريقية أن تسعى للحصول على دعم (مجاني أو مشحون) من الشركات القانونية على وجه الخصوص للحصول على الأفضل من كل صفقة تقوم بها. وهناك أمثلة عديدة على ذلك، بما في ذلك قيام الحكومة الزامبية باستئجار شركة لازارد فريريس (Lazard Freres) الفرنسية في مايو 2020 بتكلفة تصل إلى 5 ملايين دولار أمريكي لدعم مفاوضات إعادة هيكلة الديون مع مختلف المقرضين<sup>xxxiv</sup>.

من الممكن أيضاً تنسيق هذا النوع من الدعم. على سبيل المثال، أنشأت الشركة الفرنسية (GIDE) مؤخراً "فرقة عمل أفريقية معنية بالديون" وهيئة فكرية لتقديم الدعم الحسن للحكومات الأفريقية بشأن هذه المسألة<sup>cxv</sup>. وسيكون من المعقول أن تتضمن الشركات الأخرى إلى هذه المبادرة أو تنشئ أخرى، بحيث يمكن الوصول إلى هذه المشورة على أساس "عند الطلب".

من الممكن أيضاً للمقترضين الأفارقة أن يجدوا أو ينشئوا منتديات للاجتماع بشكل غير رسمي أو رسمي لمناقشة وتبادل الخبرات بشأن التفاوض على أدوات الإقراض، على سبيل المثال داخل الاتحاد الأفريقي (على سبيل المثال، حول أو أثناء اجتماعات وزراء المالية الأفارقة) أو بالتنسيق مع الأمم المتحدة أو حتى المؤسسات الأكاديمية. على سبيل المثال، في أكتوبر 2019، أطلق الدكتور فولشادي سوليه من كلية بلاتنافيك للحكومة (Blatnavik School of Governance) في جامعة أكسفورد في المملكة المتحدة سلسلة من ورش عمل المفاوضات بين أفريقيا والصين (مغلقة) حول استراتيجيات ممارسات التفاوض المقارن واستراتيجيات الحكومات الأفريقية عند التعامل مع الصين. واجتذبت حلقة العمل الأولى 15 من كبار صانعي السياسات<sup>cxvi</sup>. وسيكون من الممكن توسيع نطاق هذه البرامج وإضفاء الطابع الرسمي عليها.

ترد أدناه تفاصيل عن تديرين مهيين آخرين أكثر هيكلية وتنسيقاً:

### عمليات مبادلة الديون المنسقة

كما أوضح في قسم سابق، فإن "خط المبادلة" هو في الواقع خط طوارئ للعمليات الأجنبية إلى البلدان التي تحتاج إليها، والمتفق عليها بين البنوك المركزية لتبادل عملات بلدها مع بعضها البعض. وتتم "مبادلة" عملة إحدى الدول، أو بعبارة أخرى، يتم تداولها مقابل عملة دولة أخرى.

في أوائل عام 2020، اقترحت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (UNECA) أن تعمل بعض البلدان الأفريقية معاً لتبادل ديونها السيادية بقروض ميسرة جديدة - بدلاً من مجرد استخدام الأموال اللازمة لكوفيد-19 لسداد الدائنين من القطاع الخاص<sup>cxvii</sup>. تعمل اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ومجموعة من وزراء المالية الأفارقة على تصميم آلية ذات أغراض خاصة لمثل هذه المبادلات.

ستعمل الآلية على النحو التالي. ومن شأن المقرض متعدد الأطراف الموثوق به (أي تصنيف ائتماني مرتفع أو تصنيف AAA)، مثل البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي أو اقتصاد أكبر من مجموعة العشرين، أن يقوم بتأمين قرض جديد رئيسي للاقتصادات معاً - ويوفر "ضمانات إضافية". وسيتم استخدام هذا القرض الجديد لسداد مدفوعات الديون التجارية التي يتم سدادها الآن - مما يؤدي فعلياً إلى تحويل الدين الحالي إلى قروض طويلة الأجل مع فترة سماح مدتها خمسة أعوام وتقليل مدفوعات الفائدة بعد ذلك. وهذا الاقتراح مشابه لخطة برادي في الثمانينات التي حولت القروض المصرفية المستحقة على بلدان أمريكا اللاتينية في الغالب إلى أوراق مالية جديدة مدعومة بسندات الخزنة الأمريكية، على الرغم من أن الأهم من ذلك، كما لاحظت فيرا سونغوي، الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية الخاصة للأمم المتحدة، فإن الظروف مختلفة: "خطة برادي أنقذتنا من أزمة، ولكنها كانت أزمة ناجمة عن السياسة العامة [...] هذه المرة نحن لسنا معسرين، ونحن لسنا اقتصادات سيئة الإدارة، لكننا سقطنا في أزمة بسبب الوباء"<sup>cxviii</sup>.

الفائدة التي تعود على المقترضين هي أنهم لن يعودوا بحاجة إلى تسديد الديون التجارية لفترة طويلة نسبياً كما ويمكن التنبؤ بها (مثل 5 أعوام)، والمدفوعات بفائدة أقل على المدى الطويل، ويمكن استخدام "الحيز المالي" الجديد الذي تم إنشاؤه للتعامل مع "كوفيد-19" فضلاً عن الاستثمار في تدابير تحفيز النمو الاقتصادي لتوليد أموال جديدة لدفع القرض الجديد. إضافة إلى أنه لن يتم إلحاق الضرر بتصنيفاتهم الائتمانية. والفائدة التي تعود على المقرضين هي أنهم سيحصلون على مدفوعاتهم.

يتمثل التحدي في هذا النموذج - مثل الوقف الاختياري لسداد الديون في مجموعة العشرين - في أنه سيفيد إلى حد كبير البلدان التي تنفق بالفعل الأموال على استثمارات الديون (بها في ذلك الأموال التي يحتمل أن تنفق بشكل سيء)، بدلاً من الإفراج عن أموال جديدة لأولئك الذين لم يستثمروا أو يعانون من آثار كوفيد-19 مقارنة بالآخرين. ومع ذلك، يمكن أن يوفر أيضاً مساراً لنموذج آخر طويل الأجل - "نادي المقترضين".

"نادي المقترضين"

هناك مخططات مختلفة موجودة للمقترضين المهمشين أو ذوي الرتب المنخفضة أو المقترضين غير المشمولين بضمانات على المستوى الشخصي لجمع المزيد من التمويل. وتستند معظم هذه المخططات إلى نموذج مصرف جرامين (Grameen Bank model) "التمويل البالغ الصغر"، الذي أنشأه محمد يونس الحائز على جائزة نوبل في بنغلاديش عام 1976. وقيل جرامين، لم يتمكن الناس من الحصول على قروض إلا على أساس دخلهم المتوقع أو ضماناتهم، الأمر الذي ترك الكثيرين خارج النظام، ولا سيما فقراء الريف.

مكن بنك يونس (Yunus) الناس من التجمع معاً للحصول على قروض، فضلاً عن سداد أقساط أبداً وأصغر معاً. وعلى الرغم من أن النظام يعاني من أخطاء، فقد تم تكراره عالمياً ويمكن الملايين من الناس من الحصول على الديون وانتشال أنفسهم بصورة دائمة من براثن الفقر.

يمكن أيضاً تطبيق هذا النموذج على المستوى الكلي لجعل الديون على مستوى الدولة أرخص ومتاحة على نطاق أوسع - "نادي المقترضين"، إما كاستجابة لكوفيد-19 أو للتخفيف من تحديات الديون التي كشف عنها كوفيد-19.

سيشمل هذا النادي البلدان الأفريقية (و/أو غيرها) التي تقوم بالتنسيق للتقدم بطلب للحصول على التمويل كمجموعة، باستخدام توقعات النمو لكل منها، إلى جانب المساءلة أمام بعضها البعض ومساءلة مواطنيها. وبدلاً من ذلك، ووفقاً لـ "نموذج المقايضة" المنسق أعلاه، يمكن تقديم ضمانات من قبل بنك متعدد الأطراف.

يكون المقترضون أنفسهم (فقط) مسؤولين عن تحديد ترتيب أولويات المشاريع فيما بين الأعضاء، وسيقدم كل منهم دفعات منتظمة صغيرة منخفضة الفائدة، ويوافق على عتبات أو معايير خاصة بهم ذات الصلة فيما يتعلق بالتخلف الداخلي (مثل هبوط أسعار السلع الأساسية). وسوف يجمع النادي ويصدر التسديدات باعتبارها واحدة للمقترضين على جدولهم على النحو المطلوب - مع الاحتفاظ جانباً بمبلغ معين كوسيلة للتخفيف أو لمزيد من الضمانات. وتوجد بالفعل منظمات في القارة الأفريقية على سبيل المثال تساعد في تحديد أولويات المشاريع - على سبيل المثال، لدى برنامج تطوير البنية التحتية في أفريقيا (PIDA) فريق عمل من خبراء البنية التحتية من مفوضية الاتحاد الأفريقي ووكالة تنمية الاتحاد الأفريقي (AUDA-NEPAD) والبنك الأفريقي للتنمية (AfDB) ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا لجمع المشروعات والتشاور بشأنها وتحديد أولوياتها في أربعة قطاعات (الطاقة، والنقل، والمياه العابرة للحدود، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) عبر القارة على مدى 10 سنوات من الأثر الزمنية<sup>xxxix</sup>. ويمكن تعزيز فرقة العمل هذه والعملية من خلال نادي المقترضين والاستفادة منها.

ستكون الفوائد التي تعود على مقرضي هذا النادي مماثلة للفوائد التي جربتها البنوك التجارية في التمويل البالغ الصغر. يمكن للمقترضين النظر إلى القروض الجديدة كنمو حقيقي أو مقترحات تجارية ذات مخاطر أقل - مما يتيح انخفاض أسعار الفائدة - وعوائد أعلى.

#### تحليل بشأن الاستخدام المحتمل للمفاوضات المحسنة ونادي المقترضين في المستقبل

الجانب	التصنيف (10)	الملاحظات (1)
تمويل التنمية	9	يمكن أن يؤثر تنسيق المقترضين - لضمان أفضل النتائج المتأتمية من الإقراض حتى على أكثر المستويات غير الرسمية - تأثيراً قوياً على إمكانية حصول البلدان في المستقبل على الديون وعلى مسار التنمية في المستقبل.
تقاسم الأعباء	8	يتم تقاسم العبء في الغالب بشكل عادل - يتخذ المقترضون خطوات للتحسين، لكنهم يضمنون أن المقترضين أكثر عدلاً ويقدمون المزيد.
التأثير على الملكية	9	من المرجح أن تؤدي الأساليب الرسمية الأكثر تنسيقاً لهذا الخيار إلى زيادة السيادة لأن البلدان قادرة على المطالبة بمزيد من الفوائد من تمويل الديون. ومع ذلك، هناك احتمال لتضارب المصالح في بعض الآليات الاستشارية، وهناك أيضاً إمكانية إدخال معايير الأهلية في أداة المقايضة أو نادي المقترضين إذا كانت هناك أطراف متعددة الأطراف، وهو ما يمكن أن يكون له أثر عكسي.
التأثير على الاقتصاد الكلي	7	يمكن أن تؤدي زيادة الديون الخارجية بتكلفة أقل إلى خفض أسعار الفائدة المحلية للقطاع العام والخاص

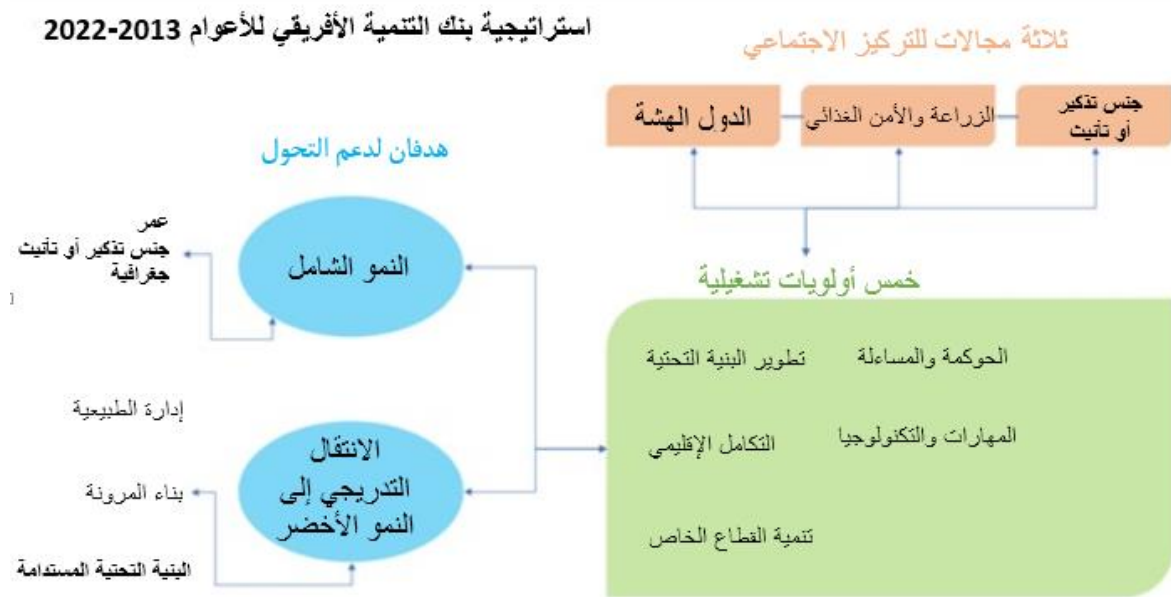


الجدوى	4	يجري اتخاذ بعض الخطوات الأولية لكي يصبح هذا الخيار حقيقة واقعة، وهناك آليات تنسيق قائمة بتعيين البناء عليها.
--------	---	--

## 9. تطوير المؤسسات المالية القارية التابعة للاتحاد الأفريقي

اتفاقية التجارة الحرة القارية الأفريقية (AFCFTA)، التي أصبحت سارية في 30 مايو 2019، هي واحدة من العديد من المؤسسات المخطط لها على مستوى القارة التي سيتم تطويرها أو الوساطة فيها من قبل الاتحاد الأفريقي. وعلى وجه الخصوص، كانت هناك منذ عام 2006 خطط لإنشاء صندوق النقد الأفريقي (AMF)، والبنك المركزي الأفريقي (ACB)، وبنك الاستثمار الأفريقي (AIB)، والتي يمكن أن توفر فرصًا قوية لإيجاد حلول للديون في أفريقيا. ويمثل إنشاء المؤسسات المالية الأفريقية برنامجًا رائدًا في إطار خطة أفريقيا لعام 2063 للتعجيل بالتكامل الإقليمي للقارة<sup>xxxv</sup>.

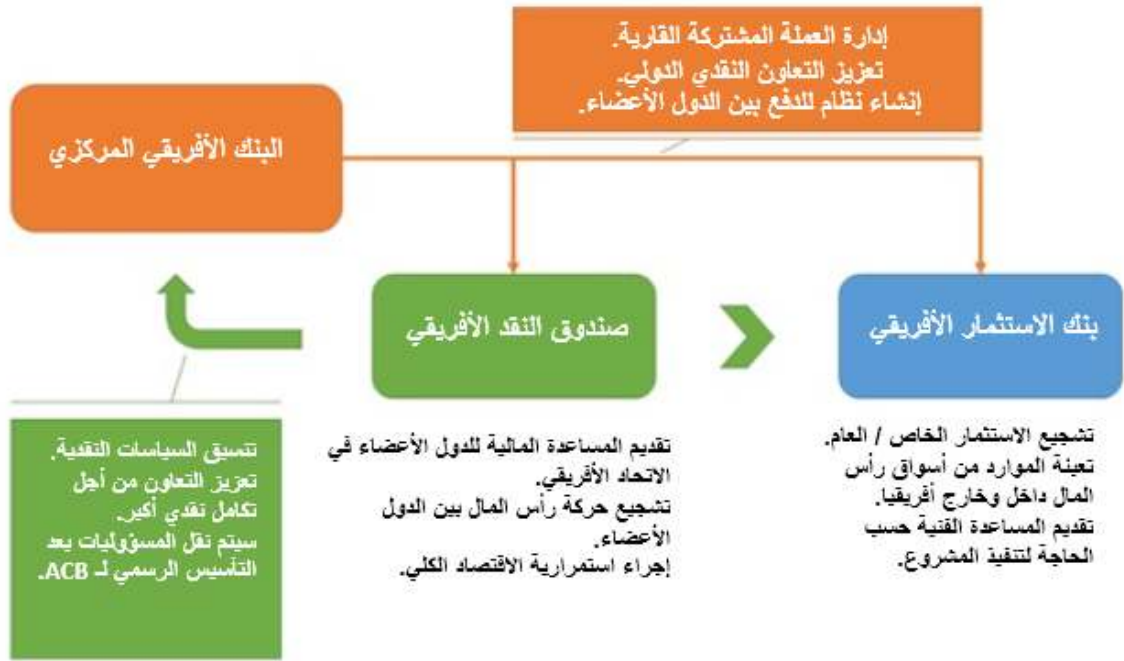
مع ذلك، قبل استكشاف هذه الثلاثة، تجدر الإشارة إلى أن هناك بالفعل مؤسسة مالية على نطاق القارة في أفريقيا، هي البنك الأفريقي للتنمية. ويتمثل هدف البنك الأفريقي للتنمية في تشجيع التنمية الاقتصادية المستدامة والتقدم الاجتماعي في البلدان الأعضاء في المنطقة، مما يسهم في الحد من الفقر<sup>xxxvi</sup>. وهي ليست بالضرورة مؤسسة مالية أساسية (مقرض الملاذ الأخير) لأنها تركز على أهداف التنمية المستدامة، و"التكامل الإقليمي" هو مجرد واحد من المبادئ التنفيذية الخمسة، كما هو مبين في الشكل 28.

الشكل 28: استراتيجية بنك التنمية الأفريقي للفترة 2013-2022<sup>xxxvii</sup>

لدى البنك الأفريقي للتنمية مجموعتان من المساهمين. الأول هو البلدان الأفريقية الأعضاء البالغ عددها 54 بلدًا، والثاني 27 بلدًا غير أفريقي. ويحصل الأعضاء غير الأفارقة على 39.493% من أصوات المساهمين، وبالتالي فإن الأعضاء الأفارقة لديهم سلطة أكبر لتحديد التوجه الاستراتيجي والموافقة على المشاريع مقارنة بالأعضاء غير الأفارقة<sup>xxxviii</sup>.

في المقابل، تتصور خطط ثلاث مؤسسات مالية أن تكون سلطة التصويت والقرارات مخولة بالكامل للبلدان الأفريقية حصريًا. ويقدم الشكل 29 تمثيلًا مفاهيميًا للعلاقة المقترحة بين هذه المؤسسات المالية الثلاث المقبلة التابعة للاتحاد الأفريقي، بهدف تحقيق التكامل الاقتصادي والنقدي في نهاية المطاف داخل القارة الأفريقية.

الشكل 29: العلاقة المفاهيمية بين المؤسسات المالية التابعة للاتحاد الأفريقي



سيكون الغرض الرئيسي من صندوق النقد الأفريقي هو "تيسير تكامل الاقتصادات الأفريقية عن طريق إزالة القيود التجارية وتوفير قدر أكبر من التكامل النقدي"<sup>xxxiv</sup>. وتتجلى هذه الرؤية في إطار المادتين 6 و44 من معاهدة عام 1991 المنشئة للمجموعة الاقتصادية الأفريقية، ومن المتوقع أن يعمل صندوق النقد الأفريقي كجميع لاحتياطات البنك المركزي الأفريقي، فضلاً عن العملات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي - وهي تعمل أساساً كدولة أفريقية وصندوق النقد الدولي، "مقرض الهلأ الأخير" الخاص به. كما ستقوم، مثل صندوق النقد الدولي، بمراقبة الاقتصاد الكلي للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي.

اعتمدت جمعية الاتحاد الأفريقي البروتوكول والنظام الأساسي لصندوق النقد الأفريقي في مؤتمر القمة الثاني والعشرين للاتحاد الأفريقي في يونيو 2014. وسيدخل حيز التنفيذ بعد 30 يوماً من تصديق 15 دولة عضو بالاتحاد الأفريقي. واعتباراً من يونيو 2019، قدمت 12 دولة توقيعات على البروتوكول والنظام الأساسي لصندوق النقد الأفريقي بينما تشاد هي الدولة الوحيدة التي صادقت أيضاً على ودائع رأس المال.<sup>xxxv</sup> وغالبية الدول الـ 12 الموقعة حتى الآن هي من غرب أفريقيا.

إن الخطط الخاصة بصندوق النقد الأفريقي هي مفضلة إلى حد ما. وسيكون مقر الصندوق في ياوندي، الكاميرون، ويمكن إنشاء مكاتب أخرى وفقاً لموافقة المجلس<sup>xxxvi</sup>. وتصف المادة 7 من البند 1 من النظام الأساسي الهيكل الرأسمالي للصندوق، حيث تنص على أن رأس المال المرخص به سيكون 22.6 مليار دولار مقومة بـ 100 سهم. وكل 5 أعوام، من المتوقع أن يراجع مجلس الإدارة - من خلال الإجماع المؤهل (مثل صندوق النقد الدولي) - تخصيص أسهم رأس مال صندوق النقد الأفريقي وأيضاً تحديد المواعيد النهائية التي يتعين على الدول الأعضاء بموجبها سداد المدفوعات. من المفترض أن يتم تحديد حصة الاشتراك في رأس المال لكل دولة عضو من خلال النظر في الناتج المحلي الإجمالي والسكان<sup>xxxvii</sup>، بحيث تكون مساهمة كل دولة عضو أقل من 0.625٪ من متوسط الناتج المحلي الإجمالي السنوي لمدة 9 أعوام، مع حقوق التصويت المتناسبة مع الأسهم المكتتة<sup>xxxviii</sup>.

هذا وخطط بنك الاستثمار الأفريقي مُطورة بشكل جيد. ويهدف بنك الاستثمار الأفريقي إلى تقديم المساعدة الفنية للمشاريع التنموية والاستثمار فيها، وخاصة من أجل التكامل الاقتصادي الإقليمي للدول الأعضاء، و"تحديث" القطاعات الريفية في الدول الأعضاء ذات الدخل المنخفض مع تعزيز أنشطة القطاع الخاص. والعضوية مفتوحة لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، والمؤسسات المالية الإقليمية الأفريقية، والمؤسسات المالية العامة المحلية الأفريقية، وحتى المواطنين والكيانات القانونية المسجلة في البلدان الأفريقية<sup>xxxix</sup>. ومن المقرر أن يبلغ رأس المال الأولي المأذون به لدى بنك الاستثمار الأفريقي 25 مليار دولار أمريكي مقومة بـ 10,000 سهم. ومن المقرر تحديد حصص الاكتتاب في الدول الأعضاء على "مؤشر مركب للمتغيرات الاقتصادية والديموغرافية" على النحو الذي حددته الجمعية العامة. وعلاوة على ذلك، يتم تحديد حقوق التصويت بالتناسب من خلال الحصة المخصصة للاشتراك الهدف لكل دولة عضو<sup>xl</sup>. وسينشئ بنك الاستثمار الأفريقي أيضاً صندوقاً للقروض والضمانات للبلدان

الأفريقية منخفضة الدخل، يتم تزويده بموارد من التبرعات الخاصة/الطوعية للدول الأعضاء، والأموال من القروض المدفوعة، وعائدات الاستثمارات الممولة من الصندوق الخاص نفسه.

حتى مايو 2019، وقعت 22 دولة على بروتوكول بنك الاستثمار الأفريقي، وصدقت على الوثيقة 6 دول (توغو وليبيا والكونغو وتشاد وبوركينا فاسو وبنين).

على عكس صندوق النقد الأفريقي وبنك الاستثمار الأفريقي، لم يتم بعد تفصيل الخطط الخاصة بالبنك المركزي الأفريقي (ACB). ويرجع ذلك إلى أنه من المتوقع في نهاية المطاف أن يتولى البنك مسؤوليات صندوق النقد الأفريقي، وخطته سوف يعدها معهد النقد الأفريقي، الذي سيتم إنشاؤه قبل البنك <sup>cti</sup>. ومع ذلك، فمن المفيد مقارنة البنك المركزي الأفريقي مع البنك المركزي الأوروبي والاحتياطي الفيدرالي لفهم وظيفته المحتملة في إفريقيا. والبنك المركزي الأوروبي هو البنك المركزي لمنطقة اليورو وهو الاتحاد النقدي لـ 19 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي على غرار البنك المركزي الأفريقي، وهو واحد من سبع مؤسسات تابعة للاتحاد الأوروبي تماماً كما البنك المركزي الأفريقي (الذي لم يتم إنشاؤه رسمياً) واحداً من خمس مؤسسات في الاتحاد الأفريقي. والاحتياطي الفيدرالي الأمريكي هو البنك المركزي للولايات المتحدة الذي يضمن سلامة وكفاءة أنظمة الدفع أثناء معالجة المعاملات المالية المختلفة وتنظيم المؤسسات المصرفية من بين وظائف أخرى. ويمكن للبنك المركزي الأوروبي إصدار العملات الورقية بينما يمكن للدول الأعضاء في منطقة اليورو إصدار العملات المعدنية باليورو. وفي حالة الولايات المتحدة، يشتري الاحتياطي الفيدرالي الأوراق النقدية والعملات المعدنية من وزارة الخزانة الأمريكية ويصدر العملة وفقاً لذلك. ومع ذلك، لا توجد حالياً عملة أفريقية مقارنة من حيث أن الدولار الأمريكي هو عملة احتياطية عالمية وأن عملات مثل فرنك الاتحاد المالي الأفريقي تظل مرتبطة باليورو ومحمية من الخزانة الفرنسية. وبالتالي، فإن المهمة المعلنة للبنك المركزي الأفريقي هي سد هذه الفجوة من خلال بناء سياسة نقدية مشتركة بالإضافة إلى عملة أفريقية واحدة.

إذا كانت هذه المؤسسات موجودة الآن، فقد يكون من الممكن أنها ساعدت في التخفيف من تحديات السيولة المالية لكوفيد-19 في إفريقيا، ولا سيما صندوق النقد الأفريقي (AMF)، على سبيل المثال من خلال التيسير الكمي (ما يعادل إصدار حقوق السحب الخاصة "لأفريقيا فقط"). ويمكن أن يساعد البنك أيضاً أقر البلدان على الاستثمار في الأجل القصيرة والمتوسطة والطويلة لاستخدام الحلول التقنية اللازمة للأزمة الصحية أو الاقتصادية.

#### تحليل بشأن إمكانية استخدام التنمية المؤسسية المالية الأفريقية في المستقبل

الجانب	التصنيف (10-1)	الملاحظات
تمويل التنمية	10	من شأن وجود مؤسسات مالية أفريقية مستقلة أن يؤثر بشدة على إمكانية حصول البلدان على الديون في المستقبل وعلى مسار التنمية في المستقبل.
تقاسم الأعباء	1	يقع العبء على المقترضين (الأفارقة) لإنشاء المؤسسات والاستفادة منها.
التأثير على الملكية	9	من المرجح أن يؤدي هذا الخيار إلى زيادة السيادة بسبب هيكل إدارة المؤسسات. مع ذلك، هناك إمكانية لأن تفرض الحكومات الأفريقية على بعضها البعض سيادتها وملكيته من خلال القواعد وآليات الحوكمة في مختلف المؤسسات.
التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي	5	يمكن أن تحول ظروف الاقتصاد الكلي في مختلف البلدان بشكل كبير (إيجابياً وسلبياً) من خلال السياسة النقدية المركزية.
الجدوى	5	في حين اتخذت خطوات أولية لجعل هذه المؤسسات حقيقة واقعة، فإن هذه الخطوات بطيئة، وسوف يستغرق الأمر عدة أعوام أخرى وجهوداً متضافرة في الضغط داخل أفريقيا لتحقيق هذه المؤسسات، ولا سيما المساهمات الرأسمالية.

## 10. تسريع التحول الهيكلي للاقتصادات الأفريقية

بشكل عام، يشير التحول الهيكلي إلى إعادة تخصيص الموارد عبر الأنشطة الاقتصادية وفيها بينها. على سبيل المثال، إعادة التوازن مع مرور الوقت لتصبح اقتصاداً ثانوياً في الغالب قائم على الصناعة مع صناعات أولية وصناعات ثالثة أصغر، أو اقتصاداً تصبح فيه صناعات الخدمات ذات أهمية قصوى. ويمكن أن يعني التنوع عبر الصناعات أو القطاعات الصناعية، أو التنوع داخل تلك الصناعات أو القطاعات الصناعية - مثل التحول الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية داخل القطاع الزراعي للاقتصاد.

هناك اقتصادات كثيرة في أفريقيا ضعيفة التنوع، حيث يعتمد بعضها، على سبيل المثال، على واحد أو عدد قليل من صادرات السلع الأساسية لتوليد النقد الأجنبي، بينما يعتمد البعض الآخر اعتماداً شديداً على السياحة. وإذا كان بلد ما غير قادر على خدمة ديونه من خلال الدخل الضريبي على الصناعة التي يعتمد عليها أساساً، فماذا سيفعل؟ يمكن أن يكون لانخفاض سعر تلك السلعة، أو الانخفاض الكبير في وصول السياح تأثيرات كبيرة على قدرة الحكومة على جمع التمويل اللازم لسداد الديون والفوائد، كما تمت مناقشته في الأقسام السابقة. ويمكن أن يكون للاعتماد المفرط على شريك تجاري خارجي تأثيرات متشابهة ومضاعفة. ماذا يحدث إذا دخل اقتصاد هذا الشريك في حالة ركود، وانخفض الطلب على (وسعر) سلعة تصدير الدولة الأفريقية؟

التوجهات الأخرى التي يمكن أن يحدث فيها التحول هي في اتجاه التصدير، وفي الرقمنة. وفي الواقع، تبين في تقرير لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والاتحاد الأفريقي لعام 2021 أن التأثير الأساسي للرقمنة على خلق فرص العمل في أفريقيا وغيرها من البلدان النامية هو في فرص التصدير<sup>cxliii</sup>.

لذلك فإن التنوع الاقتصادي هو مفتاح للبلدان للتخفيف من مخاطر الصدمات الخارجية من صناعة واحدة أو سلعة واحدة أو شريك واحد. ويمكن أن تلعب منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية دوراً في ذلك، فتفتح التجارة داخل القارة ويتم تقليل اعتماد إفريقيا على الجهات الفاعلة خارج القارة.

بالمثل، فإن أحد الأسباب التي تجعل العديد من البلدان الأفريقية تطلب تمويلاً وقروضاً خارجياً من أجل تنميتها المستدامة ولتحقيق أهداف أجندة 2063 أو أهداف التنمية المستدامة هو أن تعبئة الموارد المحلية (DRM) غير متطورة. إن تعبئة الموارد المحلية هي العملية التي تقوم من خلالها البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل المنخفض بجمع وإنفاق أموالها الخاصة لتوفير الموارد لشعبها - إما من خلال الضرائب أو المدخرات. وإذا كانت البلدان أكثر قدرة على ذلك، فإن اعتمادها على الصناعات التي يمكن أن تدمرها بصدمة خارجية سيكون أكثر محدودية. وتعترف الأمم المتحدة بتعبئة الموارد المحلية باعتبارها "أساس التنمية المستدامة ذاتياً"<sup>cxliiii</sup>.

إلى جانب التنوع الاقتصادي وتعبئة الموارد المحلية فإن الطريق الآخر الذي يمكن من خلاله للبلدان الأفريقية أن تتحول هيكلياً يتمثل في تغيير هياكل الإقراض. فهل يتم أخذ الديون للأسباب الصحيحة، مع الاستخدام المُنْتِج للديون؟ وكيف يمكن إنشاء أنظمة تحفز وتكافئ الاستخدام المنتج للديون؟

بالنسبة للبلدان الأفريقية، يمكن لنهج التحول الهيكلي أن يسفر عن استجابات قوية. من شأن التصنيع وتعبئة الموارد المحلية توفير فرص عمل ومكاسب في الإنتاجية. وقد قيل أيضاً إن كوفيد-19 قد عزز هذه الحاجة الحالية للتنوع الاقتصادي في أفريقيا<sup>cxliv</sup>، مما زاد من أهمية هذا الحل.

تحليل الاستخدام المستقبلي المحتمل للتحويل الهيكلي

الملاحظات	التصنيف (10-1)	الجانب
إن وجود اقتصادات متنوعة ومزید من الموارد المحلية يمكن أن يؤثر بشدة على وصول البلدان في المستقبل إلى الديون وعلى مسار التنمية في المستقبل. ومع ذلك، فإن الكثير من هذا بحد ذاته يتطلب تمويلًا (مقدمًا) للتنمية.	6	تمويل التنمية
يقع العبء على البلدان (الأفريقية) لتحويل اقتصاداتها.	1	تقاسم الأعباء
من المرجح أن يؤدي هذا الخيار إلى زيادة الملكية والسيادة بسبب الاقتصادات الأكثر تنوعًا، وأقل اعتمادًا على الشركاء الفرديين الثنائيين أو متعددي الأطراف.	8	التأثير على الملكية
سيهدف التحويل إلى تحسين الاقتصاد الكلي ولكنه قد يؤدي أيضًا إلى ارتفاع مستويات الدين (العام).	3	التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي
يمكن القول إن البلدان الأفريقية تعمل جاهدة لتحقيق التحويل الهيكلي منذ الستينات على الأقل، وهناك عوائق هيكلية للقيام بذلك. ليس من الواضح ما إذا كانت هذه ستتغير في أي وقت قريب.	4	الجدوى

## مقارنة الخيارات

أي تقييم للخيارات مثل تلك الموضحة سابقاً في هذا القسم سيكون له بالطبع عناصر ذاتية. كما هو موضح في القسم 5، يركز تقييم الخيارات على أربعة معايير مفصلة ومحددة، تم تحديدها على أنها ضرورية لاستدامة حلول الديون على المدى الطويل.

## الشكل 30: تلخيص الخيارات

يتم عرض "درجات" كل خيار أدناه في الشكل 30، مع بعض الآثار الأولية المثيرة للاهتمام.

الخيار	تمويل التنمية (1 إلى 10)	تقاسم الأعباء (1 إلى 10)	التأثير على الملكية (1 إلى 10)	التأثير على بيئة الاقتصاد الكلي (1 إلى 10)	الجدوى (1 إلى 10)	مجموع النقاط (من أصل 50)
1. المزيد من البرامج الشبيهة بالتكيف الهيكلي	3	1	2	2	7	15
2. المزيد من تخفيف عبء الديون على غرار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون / المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون	5	8	4	6	7	30
3. المزيد من خدمة تعليق الديون	5	5	6	5	10	31
4. إصدار/إعادة توزيع حقوق السحب الخاصة (SDRs)	6	8	7	8	5	34
5. إصلاح/تنظيم تحليل مخاطر القطاع الخاص	6	10	8	6	3	33
6. إصلاحات أطر القدرة على تحمل الديون	8	10	8	7	5	38
7. إصلاح نهج البنك الدولي/بنك التنمية متعدد الأطراف	8	9	8	3	2	30
8. مفاوضات أفضل و"نادي للمقترضين"	9	8	9	7	4	37
9. المؤسسات المالية الأفريقية	10	1	9	5	5	30
10. التحول الاقتصادي الهيكلي	6	1	8	3	4	22

فيما يتعلق بتمكين وتعزيز المزيد من التمويل من أجل التنمية، فإن الخيارات المتعلقة بتعديل إطار القدرة على تحمل الديون في صندوق النقد الدولي (الخيار 7) وتطوير المؤسسات المالية الأفريقية (الخيار 9) حصلت على أعلى الدرجات. وهذه تساعد في خلق بيئات حيث يتم تحفيز الوصول المطلوب إلى تمويل الاحتياجات المستقبلية. كما أن تحسين القدرة على التفاوض والتنسيق، بما في ذلك نادي المقترضين أو آلية الأغراض الخاصة (الخيار 8)، فقد سجل أيضاً درجات عالية إلى حد ما، بينما سجلت إعادة إدخال سياسات التكيف الهيكلي (أو برامج التشفير والخصخصة الأخرى المماثلة - الخيار 1) أدنى الدرجات. والأهم من ذلك، أن برامج تخفيف عبء الديون (الخيار 2) والمبادرة الأخيرة لمجموعة العشرين المتمثلة بخدمة تعليق الديون نفسها (الخيار 3) سجلت أيضاً نتائج منخفضة نسبياً في دعم طموحات التنمية الاقتصادية طويلة الأجل للبلدان الأفريقية من خلال التمويل.

فيما يتعلق بتقاسم الأعباء، فإن أكثر الخيارات حيادية (أي التوازن أو عدم التأثير على المدينين والمقرضين على حد سواء) هي إصلاحات أطر الدين المعيارية القائمة - لا سيما إصلاح وكالات التصنيف الائتماني وتقييمات مخاطر القطاع الخاص الأخرى (الخيار 5) وأطر القدرة على تحمل الديون (الخيار 6). من ناحية أخرى، كما ورد في مقدمة هذا القسم، بالنظر إلى أن الفقر يتركز في



البلدان المدينة، فإن تقاسم الأعباء يجب أن يقع على عاتق المقرضين أكثر من المدينين. وتشمل الخيارات التي تحمل أقل عبء على المدينين إصلاح البنك الدولي وبنوك التنمية متعددة الأطراف (لأنها أكبر مقرضين في العالم - الخيار 7)، والمزيد من تخفيف الديون (الخيار 2)، وإعادة تخصيص/إصدار حقوق السحب الخاصة (الخيار 4). ويبدو أن إنشاء مؤسسات مالية أفريقية (الخيار 9) وإعادة هيكلة الاقتصادات الأفريقية (الخيار 10) أمران مهمان للغاية ولكن يجب الاعتراف بأنها تضع عبء التكيف والتغيير على البلدان الأفريقية كمقرضين فقط.

فيما يتعلق بملكية البلدان المدينة، تشير خيارات أعلى الدرجات إلى زيادة محتملة في الملكية أو السيادة - لا سيما التحسينات في القدرة على التفاوض والتنسيق (الخيار 8) وكذلك المؤسسات المالية الأفريقية (الخيار 9). ومع ذلك، فإن خيارات مثل برامج التكيف الهيكلي (الخيار 1) وتخفيف الديون (الخيار 2)، وحتى التعليق (الخيار 3) يمكن أن تفرض قيوداً على الملكية، وبالتالي تواجه تحديات الجدوى في البلدان الأفريقية على وجه الخصوص.

أخيراً، من حيث الجدوى، فإن الخيارات الأكثر عملية والقابلة للتحقيق هي تلك التي تم تنفيذها بالفعل أو تنفيذها مؤخراً، لا سيما تعزيز خدمة تعليق الديون (DSSI) (الخيار 3). وقد يكون من الممكن إدخال تحسينات على القدرة على التفاوض والتنسيق (الخيار 8 - على الرغم من أن بعض الجوانب الأقوى لهذا الخيار قد تكون أقل جدوى). والأقل جدوى هو التحول الهيكلي إلى الاقتصادات الأفريقية (الخيار 10)، والتغييرات في أطر صندوق النقد الدولي للقدرة على تحمل الديون (الخيار 6)، ومقاربات البنك الدولي (الخيار 7)، لأن هذه تتطلب قدرًا كبيرًا من التغيير المؤسسي عبر عدد كبير من الجهات الفاعلة، ويمكن القول أنه تمت المحاولة منذ عقود.

ماذا يعني هذا في المجموع؟ استناداً إلى هذا الإطار، الذي يسعى إلى إعطاء الأولوية للحلول الطويلة الأجل لتحديات الديون، فإن الخيارات الرئيسية التي يتعين على العالم أن يسعى إليها سوياً، ولأصحاب المصلحة الأفارقة على وجه الخصوص هي الدعوة إلى الظهور المحسن في القدرة التفاوضية والتنسيق (الخيار 8)، فضلاً عن الإصلاحات التي أدخلت على أطر القدرة على تحمل الديون (الخيار 6). ويبرز أيضاً إصلاح تقييمات مخاطر القطاع الخاص (الخيار 5)، جنباً إلى جنب مع المزيد من خدمة تعليق الديون (الخيار 3)، بينما تطوير المؤسسات المالية الأفريقية (الخيار 9) على الرغم من تحديات الجدوى وإصدار/إعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة (الخيار 4) سجل أيضاً درجة عالية نسبياً. وتم ترتيب الخيارات حسب الأولوية في الشكل 31.

الشكل 31: الخيارات التي ينبغي اتباعها حسب ترتيب الأولويات



يشير الإطار أيضًا إلى أن برامج وسياسات التقشف والخصخصة الشبيهة بالتكيف الهيكلي (الخيار 1) هي الأقل فائدة في ضمان حلول طويلة الأجل لتحديات الديون الأفريقية.

مع ذلك، ينبغي أن نلاحظ أيضًا أن أيًا من هذه الخيارات لا يستبعد أحدهما الآخر. فهي وينبغي أن تكون ممكنة العمل جنبًا إلى جنب، وفي بعض الحالات يمكن أن يعزز بعضها بعضًا. على سبيل المثال، يمكن دمج جوانب الخيار 8 مثل خطوط المبادلة ومقترحات نادي المقترضين مع إصدار حقوق السحب الخاصة أو إعادة تخصيصها كوسيلة لبدء المؤسسات المالية الأفريقية.

يحدد القسم 1 نهج ورقة العمل وهيكلها، مبرراً أن تقريراً من هذا النوع - والذي يحدد الخيارات المختلفة المتاحة لتحسين التنمية في أفريقيا فيما يتعلق بالديون - لم يكتب من قبل.

في القسم 2، تم عرض نظام الدين العالمي. وتم شرح أصحاب المصلحة من جميع جوانب النظام، بدءاً من المقرضين والمدينين إلى وكالات التصنيف الائتماني. وقد تم تسليط الضوء على أنواع الديون، والأهم من ذلك، الأسباب الكامنة وراء المشاركة في الديون. حيث كانت حاجة أفريقيا إلى التمويل الخارجي لبناء البنية الأساسية التي تشتد الحاجة إليها تشكل النقطة الرئيسية. وقدمت نيجيريا والصين لتوضيح ذلك.

يقدم القسم 3 لمحة عامة عن الديون في البلدان الأفريقية على مر الزمن، مع تسليط الضوء على المعلومات الأساسية الهامة في قصة ديون أفريقيا، مدعومة بالبيانات. إن أهمية الحقبة الاستعمارية في أفريقيا وتأثيرها الدائم واضحان، فضلاً عن الأحداث الرئيسية مثل أزمات الديون في الثمانينات.

قد شكل وصول جائحة كوفيد-19 وتأثيرها في أفريقيا محور تركيز القسم 4. وقد أدت آثار الفيروس في أفريقيا، على الرغم من أنها أقل حدة مما كانت عليه في مناطق أخرى من العالم، إلى انخفاض كبير في آفاق النمو الاقتصادي، وزيادة النفقات الحكومية، وخفض الإيرادات الضريبية - وهو ما أدى إلى تفاقم توقعات القدرة على تحمل الديون وتسبب في مخاوف تتعلق بالسيولة.

قدم القسم 5 معايير التحليل المستخدمة في القسم 6 لعرض الخيارات المتاحة لأصحاب المصلحة الأفارقة والدوليين في المستقبل. وتم تحليل التدخلات التي تم تنفيذها في الماضي، مثل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (HPIC) ومبادرة خدمة تعليق الديون (DSSI)، قبل الجمع بين سبعة حلول مقترحة وتحليلها مقابل مجموعة من المعايير التي تعتبر الأكثر أهمية. وتم استخدام التحليل المقارن أيضاً لمناقشة هذه الخيارات - وإثراء الاستنتاجات والتوصيات في هذا القسم الأخير.

تقدم الخيارات البينة أعلاه مجموعة أدوات متماسكة و كلية يمكن من خلالها لأصحاب المصلحة الأفارقة وغيرهم من أصحاب المصلحة التصدي لتحديات الديون و النمو في المستقبل. ومن المهم ألا تعتبر الخيارات متعارضة. وينبغي العمل على الخيارات المختلفة الرائدة في آن واحد، مع تركيز مختلف الجهات الفاعلة أو الحكومات جهودها على الخيارات التي تراها أنسب لاحتياجاتها، ولا سيما ضمان ألا يكون المقترضون أو المدينون هم الذين ينبغي أن يعملوا أو يغيروا بمفردهم. وفي الوقت نفسه، من المهم أن نشكك في كل من المقترحات المفردة وكذلك المقترحات التي تحتل المرتبة الأدنى في التقييم الوارد في القسم 6.

علاوة على ذلك، يمكن القول إن مجموعة الأدوات الشاملة هذه تتماشى مع عدد من التحولات النموذجية الأخيرة والناشئة في قطاع التنمية الدولية.

أولاً، حدث تحول منذ عام 2011 في عالم صنع السياسات الإنمائية من التركيز على "المعونة" إلى "التعاون الإنمائي" الذي يهدف، على سبيل المثال، إلى تشجيع تحويل تمويل القطاع الخاص إلى الاستدامة والحد من الفقر، فضلاً عن زيادة شفافية التدفقات المالية و"ملكية" البلدان المتلقية للمعونة أو القروض المقدمة.

ثانياً، كان هناك حديث عن التحول من "المساعدات الخارجية" في تقديم المنح والقروض للبلدان الفقيرة إلى "الاستثمار العام العالمي" - وهو مفهوم صاغه وشرحه جوناثان جيليني في كتاب في عام 2020: مستقبل المعونة <sup>civil</sup>. وهذا يشجع على التحول من النظر إلى التمويل الدولي كملاد آخر مؤقت (مثل حقوق السحب الخاصة أو القروض)، إلى تقييمه كقوة دائمة للخير، إلى جانب الدفع الجماعي والفوائد الجماعية، بغض النظر عن مستوى التنمية في بلد ما وصنع القرار التمثيلي.

ثالثاً، نتيجة لحركة "حياة السود مهمة" (Black Lives Matter)، التي برزت في عام 2020، تعرض قطاع التنمية لبعض الضغوط والنقد من أجل "إنهاء الاستعمار"، والابتعاد عن "النظرة البيضاء" التي تنظر إلى متلقي المساعدات أو القروض من خلال عدسة التفوق، و"إزالة رعايتهم".

ولذلك فإن أي مناقشة لتفادي الديون و ضمان التمويل الكافي في المستقبل للبلدان الأفريقية يجب أن تكون قادرة على الاستجابة بشكل مريح لهذه التحولات النموذجية الثلاثة.

استناداً إلى هذا المطلب، فضلاً عن تحليل الخيارات الواردة في القسم 6، لدينا التوصيات المحددة التالية لمختلف أصحاب المصلحة، اعتماداً على مساهماتهم الفريدة والمحتملة في تنفيذ الحلول المستكشفة في هذه الورقة.

### توصيات لأصحاب المصلحة الأفارقة

لا شك أن أصحاب المصلحة الأفارقة هم أهم أصحاب المصلحة على الإطلاق عند استكشاف حلول تمويل أفريقية قصيرة وطويلة الأجل. والأمر متروك للحكومات والمواطنين الأفارقة لتحديد شكل المشاركة مع بقية العالم بشأن هذه المسألة. وبهذا المعنى، يجب على الحكومات والمواطنين الأفارقة أولاً إنشاء وكالة بشأن هذه القضايا، بما في ذلك من خلال إجراء تقييمهم الخاص لهذه الخيارات، كما تم القيام به في هذه الورقة.

بناءً على التحليل الوارد في هذه الورقة، نقتراح على وجه التحديد ما يلي:

- يجب على الحكومات الأفريقية استخدام تجربة كوفيد-19 للعمل معاً بشكل جماعي لتحقيق الهدف المشترك، فضلاً عن الجهود المتجددة للتنسيق القاري من خلال منطقة التجارة الحرة للقارة الأفريقية للعمل معاً لإنشاء منديبات أو هيئات مملوكة ومُدارة لأفريقيا لزيادة القدرة التفاوضية والتنسيق بشأن قضايا التمويل، بما في ذلك مقترحات مبادرة خدمة تعليق الديون (DSSI) وحقوق السحب الخاصة (SDR) على وجه الخصوص (راجع: الخيار 8، والارتباط بالخيارين 3 و4).
- رغم الترحيب بالمقترحات الجديدة لإصدار حقوق السحب الخاصة (المرجع: الخيار 4)، يجب على أصحاب المصلحة الأفارقة أن يوضحوا صراحة أنها لن تكون كافية لتلبية الاحتياجات الأفريقية بمفردها، ويمكن أن تخلق مشاكل إذا ما اقترنت ببرامج التشفيع التي تقودها منظمات متعددة الأطراف. ولذلك ينبغي للحكومات الأفريقية أن تدعو مجموعة العشرين إلى الموافقة على إصدار جديد لحقوق السحب الخاصة بشرط أن يقوم كل عضو في مجموعة العشرين بإعادة تخصيص نسبة مئوية معينة (تحدد فيما بعد) من المخصصات الجديدة لألية جديدة للمقترضين لأغراض خاصة، تديرها وتقودها البلدان/المؤسسات الأفريقية (المرجع: الخيار 4).
- ينبغي لوزراء المالية الأفارقة أن يبنوا على عملهم مع اللجنة وأن يشكّلوا فريقاً عاماً لتحديد طرائق آليات للمقترضين لأغراض خاصة لتقديمها إلى مجموعة العشرين والمقرضين متعددي الأطراف في مؤتمر قمة مجموعة العشرين الذي تقوده إيطاليا في عام 2021، لإيداع نسبة مئوية من حقوق السحب الخاصة التي أعيد تخصيصها لأفريقيا (المرجع: الخيار 8).
- ينبغي للحكومات الأفريقية والمنظمات غير الحكومية أن تدعو إلى إجراء استعراض فوري ومستقل لإطار صندوق النقد الدولي للقدرة على تحمل الديون، بما يكفل تمثيل الخبراء الأفارقة تمثيلاً جيداً في أي فرق خبراء يتم تشكيلها للقيام بذلك (المرجع: الخيار 6).
- ينبغي للحكومات الأفريقية أن تدعو مجموعة العشرين إلى بدء مسار عمل بشأن إصلاح وتنظيم وكالات التصنيف الائتماني وتحليل مخاطر القطاع الخاص. إن مجموعة العشرين، بخلفيتها المالية، هي المؤسسة المناسبة لبدء ذلك (المرجع: الخيار 5).
- يجب على الحكومات الأفريقية دفع مجموعة السبع ومجموعة العشرين للموافقة على تمديد إضافي لتعليق الديون من قبل مبادرة خدمة تعليق الديون (DSSI)، لمدة عام إلى عامين، اعتماداً على تطور جائحة كوفيد-19، بالنسبة لجميع البلدان الأفريقية (على حد سواء للبلدان منخفضة الدخل LIC ومتوسطة الدخل MIC)، مع شمول المقرضين متعددي الأطراف (المرجع: الخيار 3).
- ينبغي للحكومات الأفريقية تسريع العمل نحو إنشاء مؤسسات مالية أفريقية مستقلة، باستخدام مخصصات حقوق السحب الخاصة الثنائية الجديدة لتقديم مساهمات رأسمالية أولية حسب الاقتضاء، واستخدام آلية المقترض لأغراض خاصة كخطوة عملية (المرجع: الخيار 9).
- ينبغي للحكومات الأفريقية والمنظمات غير الحكومية أن تدعو البنك الدولي إلى استعراض نهجه إزاء التنمية - بما في ذلك تركيزه الضعيف حتى الآن على التحول الهيكلي من خلال التصنيع وغيره من التحولات السياسية التي تقودها الدولة (المرجع: الخيار 7).
- استناداً إلى الدروس المستفادة من أزمت الديون السابقة، ينبغي لأصحاب المصلحة الأفارقة أن يكونوا حذرين من المقترحات المقدمة من جميع الشركاء المحتملين - سواء كانوا من أطراف متعددة الأطراف أو بلدان صينية أو بلدان أخرى - لتقديم إقراض جديد بشرط الخصخصة أو الإصلاح الضريبي أو أنواع أخرى من تغيير السياسات التي يمكن أن تقلل من قدرة الحكومة لجمع التمويل محلياً.

## توصيات لأصحاب المصلحة الصينيين

تحدد هذه الورقة كيف ولماذا أصبحت الصين شريكاً هاماً للبلدان الأفريقية في تمويل التنمية. ليست الصين فقط هي التي دفعت هذا الأمر، فقد سدت الصين أيضاً فجوة لم يقابلها الآخرون. ومع ذلك، يمكن لكل شريك في التنمية أن يتحسن، ومن المهم أن يستمع أصحاب المصلحة الصينيون بعناية إلى احتياجات أصحاب المصلحة الأفارقة واحترام احتياجاتهم ومطالبهم بالملكية والتطلع إلى إيجاد حلول تمويل أفريقية طويلة الأجل. وهذا يتطلب توازناً دقيقاً بين أن تكون جزءاً من نظام مجموعة العشرين في محاولة لضمان الاستقرار الكلي العالمي واتخاذ موقف تقدمي في مجموعة العشرين إلى جانب ممثل أفريقي واحد لمجموعة العشرين في جنوب أفريقيا، وأي مراقب أفريقي آخر.

بناءً على التحليل الوارد في هذه الورقة، نقتراح على وجه التحديد ما يلي:

- قد أشارت الحكومة الصينية منذ منتصف عام 2020 إلى الانفتاح على إصدار جديد من حقوق السحب الخاصة<sup>cxlvi</sup>. واستناداً إلى التحليل الوارد في هذه الورقة، من الواضح أن هذا موقف إيجابي ينبغي اتخاذه. ومع ذلك، وإدراكاً منها بأن هذا لن يكون كافياً لدعم أفقر البلدان بسبب انخفاض مستويات التخصيص، ينبغي للحكومة الصينية أيضاً أن تعرب في أقرب وقت ممكن عن رغبتها في إعادة تخصيص نسبة مئوية معينة (تحدد فيما بعد) من مخصصاتها الجديدة لجهات مقترضة جديدة لأغراض خاصة تديرها و تقودها البلدان/المؤسسات الأفريقية. ويمكن للصين حتى النظر في تخصيص مبلغ معين من تمويلها الثنائي لمثل هذه الآلية، في قمة منتدى التعاون الصيني الأفريقي (FOCAC) القادمة في السنغال في عام 2021 (المرجع: الخيار 4 والخيار 8).
- كما هو مذكور في القسم 5 والتذييل 2، أصدرت الحكومة الصينية توجيهات جديدة بشأن القدرة على تحمل الديون لتستخدمها البنوك الصينية نحو "الشمولية". وفي حين أن من المثير للإعجاب استعراض ممارسات المرء في ضوء الضغوط الدولية، فإن الضغط الدولي جاء من شركاء التنمية الآخرين، وليس بالضرورة النظراء الأفارقة. وبالتالي، يجب على الحكومة الصينية أيضاً أن تدعو إلى مراجعة وإصلاح إطار صندوق النقد الدولي، وتقديم المزيد من التفاصيل عن إطارها الخاص إلى فريق الخبراء للمساعدة في النظر في البدائل وضمان المزيد من التمويل للبلدان الأفريقية من جميع المصادر في المستقبل (المرجع: الخيار 6).
- يجب على الحكومة الصينية أن تدعو ضمن مجموعة العشرين إلى توسيع نطاق تعليق الديون في إطار مبادرة خدمة تعليق الديون (DSSI) (المرجع: الخيار 3) لجميع البلدان الأفريقية (كل من الدول منخفضة الدخل LIC ومتوسطة الدخل MIC) وغيرها من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما في ذلك من المقرضين متعددي الأطراف، وأن توافق ضمن مجموعة العشرين على المشاركة في مسار عمل بشأن تنظيم وكالات التصنيف الائتماني وتحليلات المخاطر القطرية (المرجع: الخيار 5).
- ينبغي لأصحاب المصلحة الصينيين خارج نطاق الحكومة - سواء من القطاع الخاص أو غير الحكومي - أن يهدفوا إلى العمل بشكل أوثق مع النظراء الأفارقة، لزيادة الفهم المتبادل لتحديات التمويل في البلدان الأفريقية، فضلاً عن الخيارات والنهج المحتملة التي يستخدمها النظراء الصينيون للمساعدة على التغلب على الشكوك وانعدام الشفافية حتى الآن فيما يتعلق بالتمويل الصيني لأفريقيا.
- ينبغي للمقرضين الصينيين أيضاً تجنب الوقوع في الممارسات المستخدمة في الماضي (المرجع: الخيار 2) لتقديم إقراض جديد بشرط الخصخصة أو الإصلاح الضريبي أو أنواع أخرى من تغيير السياسات التي يمكن أن تقلل من قدرة الحكومة على جمع التمويل محلياً.

## توصيات لأصحاب المصلحة الدوليين الآخرين

تحدد هذه الورقة كيف ولماذا كانت الأساليب التقليدية للتعامل مع البلدان الأفريقية في التمويل والديون من جانب المقرضين التقليديين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمؤسسات متعددة الأطراف وما زالت تثير مشاكل كبيرة. وغالباً ما تكون وكالة أصحاب المصلحة الأفارقة غير موجودة، يُبررها تحليل يؤكد على سوء الحوكمة، على الرغم من أن الحكومات والمؤسسات الأفريقية أظهرت في عام 2020 أنها متفوقة على العديد من الجهات الأخرى بما في ذلك تلك الخاصة بشركائها الإنمائيين التقليديين خلال أزمة كوفيد-19. وقد حان الوقت الآن للتعلم من الماضي والتحسين، والاستماع بعناية إلى احتياجات أصحاب المصلحة الأفارقة واحترام احتياجاتهم من الملكية والتطلع إلى إيجاد حلول تمويل أفريقية طويلة الأجل. وهذا لا يتطلب فقط اتخاذ مواقف تبدو تقدمية في مجموعة العشرين ولكن الاستعداد للنظر في الإصلاحات الداخلية والنظر في خيارات جديدة لم تكن مطروحة من قبل، وذلك لتجنب خلق أزمات ديون مستقبلية من خلال فرض أنواع خاطئة من الشروط.

بناءً على التحليل الوارد في هذه الورقة، نقترح على وجه التحديد ما يلي:

- ينبغي للمقرضين الثنائيين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجالس المؤسسات متعددة الأطراف أن يعربوا عن الانفتاح على إصدار جديد لحقوق السحب الخاصة، ولكنهم يسلمون بأن ذلك لن يكون كافياً لدعم أفقر البلدان بسبب انخفاض مستويات التخصيص. وعليه، ينبغي عليهم أيضاً أن يكونوا مستعدين في أقرب وقت ممكن لإعادة تخصيص نسبة مئوية معينة (يتم تحديدها لاحقاً) من المخصصات القطرية الجديدة وأي رأس مال جديد (عبر صندوق النقد الدولي وبنوك التنمية متعددة الأطراف وما إلى ذلك) لألية جديدة للمقرضين لأغراض خاصة، تديرها دول/مؤسسات أفريقية (راجع: الخيارين 4 و 8). وينبغي للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الموجودة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الضغط على الحكومات للموافقة على ذلك.
- ينبغي للمنظمات غير الحكومية التي يوجد مقرها في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن تعترف بالمشاكل التي أدت إلى التشفير التي نشأت للبلدان الفقيرة في الماضي (المرجع: الخيار 2)، وأن تمارس ضغوطاً على المقرضين الثنائيين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجالس المؤسسات متعددة الأطراف لتجنب استخدام التمويل الجديد كوسيلة لفرض شروط على البلدان الأفريقية، سواء كان التمويل يأتي من مؤسسات متعددة الأطراف أو من حقوق السحب الخاصة الجديدة.
- ينبغي للمقرضين الثنائيين في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجالس المؤسسات متعددة الأطراف، وكذلك الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، أن تدعو إلى إجراء استعراض متعمق ومستقل وإصلاح إطار صندوق النقد الدولي للقدرة على تحمل الديون وأن يكونوا راغبين في ذلك (المرجع: الخيار 6).
- ينبغي لمجلس إدارة البنك الدولي أن يشرع في مراجعة نهج البنك الدولي في التنمية، بما في ذلك تركيزه الضعيف حتى الآن على التحول الهيكلي من خلال التصنيع وغير ذلك من التحولات السياسية التي تقودها الدول. وينبغي أن يشمل الاستعراض جميع جوانب الطرائق والعمليات الداخلية للبنك - بما في ذلك انتخاب الرئيس، فضلاً عن المسائل الأخرى المتعلقة بملاك الموظفين، والتوجه الداخلي، والتحيز في النمذجة الاقتصادية/المؤشرات، من بين أمور أخرى (المرجع: الخيارين 7 و 10).
- ينبغي للمقرضين الثنائيين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجالس المؤسسات متعددة الأطراف أن يتفقوا ضمن مجموعة العشرين على تعليق آخر للديون في إطار مجموعة العشرين لفترة تتراوح بين 1.5 وعامين بالنسبة لجميع البلدان الأفريقية (كل من البلدان الأفريقية وغيرها من البلدان الجزرية الصغيرة النامية، بما في ذلك من المقرضين متعددي الأطراف (المرجع: الخيار 3) والاتفاق داخل مجموعة العشرين على بدء مسار عمل وتنظيم بشأن وكالات التصنيف الائتماني وتحليل المخاطر القطرية (المرجع: الخيار 5).
- ينبغي أن يعرب المقرضون من القطاع الخاص من بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن استعدادهم للإصلاح والمشاركة في مسار عمل مجموعة العشرين بشأن تنظيم وكالات التصنيف الائتماني وتحليلات المخاطر القطرية (المرجع: الخيار 5).
- لعبت الأمم المتحدة دوراً إيجابياً في دعم البلدان الأفريقية لتنسيق وإدارة الآثار الاقتصادية لكوفيد-19 ولا سيما من خلال اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (UNECA). وينبغي للأمم المتحدة أن تواصل القيام بذلك، وتوسع نطاق هذا العمل لتوفير منتدى متسق لمزيد من التنسيق والدعم التفصيلي، بغية تفعيل المؤسسات المالية الجديدة بقيادة أفريقية (المرجع: الخيارين 4 و 9).

الملحق 1: قائمة المختصرات ومسرّد المصطلحات

## قائمة المختصرات:

ADB	بنك التنمية الآسيوي
AfDB	بنك التنمية الأفريقي
AIIB	البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية
AU	الاتحاد الأفريقي
BRI	مبادرة الحزام والطريق
CDB	بنك التنمية الصيني
COVID-19	مرض فيروس كورونا 2019
DAC	لجنة المساعدة الإنمائية
DR	ديفلوبمنت رايماجنند الاستشارية
EBRD	البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير
EXIM	بنك الصين للتصدير والاستيراد
FOCAC	منتدى التعاون الصيني الأفريقي
HIPC	البلدان الفقيرة المثقلة بالديون
IADB	بنك التنمية للبلدان الأمريكية
IBRD	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
IDA	مؤسسة التنمية الدولية
IFC	مؤسسة التمويل الدولية
IMF	صندوق النقد الدولي
MDB	بنك التنمية متعدد الأطراف
MDRI	مبادرة تخفيف عبء الديون متعددة الأطراف
NDB	بنك التنمية الجديد
NGO	المنظمات غير الحكومية
ODA	المساعدة الإنمائية الرسمية
OECD	منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية
SAP	قرض التكيف الهيكلي
SDG	هدف التنمية المستدامة
UN	الأمم المتحدة
UNCTAD	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



## مصدر المصطلحات

### قرض ميسر (Concessional Loan)

قرض يقدمه الدائنون الرسميون متعددي الأطراف والثنائيون بتكلفة منخفضة للغاية بالنسبة للمقترض؛ يبلغ عنصر المنحة للقرض الميسر حوالي 35٪.

### مؤشر تقييم السياسات والمؤسسات القطرية (Country Policy and Institutional Assessment)

يُمنح التصنيف القياسي للبلد على أساس مجموعة من المعايير في أربع مجموعات رئيسية هي: الإدارة الاقتصادية، والسياسات الهيكلية، وسياسات الإدماج الاجتماعي والإنصاف، وإدارة القطاع العام ومؤسساته.

### الدين (Debt)

المطالبات المالية المتعلقة بالديون التي تتطلب سداد (الفوائد) و/أو رأس المال من جانب المدين للدائن في تاريخ لاحق.

### ضائقة الديون (Debt Distress)

تقييم واضح لمخاطر البلد من جراء ضائقة الديون الخارجية. ويستند التصنيف إلى تحليل للديون الخارجية في نظام إدارة الديون الخارجية.

### الإعفاء من الديون (Debt Forgiveness)

الإلغاء الطوعي لكل أو جزء من التزام الدين في إطار اتفاق تعاقدي بين الدائن والمدين.

### تراكم الديون (Debt Overhang)

حالة الديون المتراكمة التي يتجاوز فيها رصيد الديون السيادية القدرة على سدادها؛ أو عبء دين كبير بحيث لا يستطيع الكيان الاقتراض للمساعدة في الخدمة؛ أو شرط يكون فيه العبء الضريبي المتوقع للديون مرتفعاً لدرجة أنه يثني عن الاستثمار/الاستهلاك الحالي، وبالتالي فإنه يشكل عائقاً أمام النشاط الاقتصادي.

### إعادة هيكلة الديون (Debt Restructuring)

يُعرف أيضاً باسم إعادة تنظيم الديون؛ وهو ترتيب يشمل كل من الدائن والمدين (وأحياناً أطرافاً ثالثة) يغير الشروط الموضوعية لخدمة الديون القائمة.

### خدمة الدين (Debt Service)

مدفوعات الديون (الفائدة + الاستهلاك) التي تستحق خلال الفترة الحالية.

### مبادرة تعليق خدمة الدين (Debt Service Suspension Initiative)

تمت المصادقة على مبادرة تعليق خدمة الدين من قبل لجنة التنمية بالبنك الدولي ووزراء مالية مجموعة العشرين في أبريل للاستجابة لمنح تعليق خدمة الدين لأفقر البلدان لمساعدتها على إدارة التأثير الحاد لوباء كوفيد-19.

### إطار القدرة على تحمل الديون (Debt Sustainability Framework)

إطار العمل الذي يتم من خلاله إنتاج جميع تحليلات القدرة على تحمل الدين لضمان إمكانية المقارنة عبر تحليلات القدرة على تحمل الدين لبلدان مختلفة.

### مدين (Debtor)

الطرف الذي يدين لطرف ثان؛ أو شخص أو مؤسسة تدين بالمال؛ أو واحد يستعير من طرف آخر.

### التخلف عن السداد (Default)

يكون الطرف غير راغب أو غير قادر على سداد التزاماته المتعلقة بالديون؛ أو الحكومة غير قادرة على الدفع للدائنين.

**الدين الخارجي (External Debt)**

التزامات الديون المستحقة على المقيمين لغير المقيمين.

**الاستثمار الأجنبي المباشر (Foreign Direct Investment)**

استثمار رأس المال من قبل الأجانب في بلد واحد؛ ويمكن أن يكون لتمويل المشاريع المحلية أو المشاريع الأجنبية في البلد المحلي.

**إحتياطي النقد الأجنبي (Foreign Exchange Reserves)**

إحتياطي الأموال المقومة بالعملة الأجنبية التي تحتفظ بها السلطة النقدية في بلد ما.

**معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (GDP Growth Rate)**

التغير في النسبة المئوية في القيمة المضافة للاقتصاد من فترة إلى أخرى (عادة عام واحد).

**الدين الحكومي (Government Debt)**

يُعرف أيضًا باسم الدين العام أو الدين السيادي أو الدين القومي؛ أو الدين المستحق على الحكومة المركزية.

**النفقات الحكومية (Government Expenditure)**

مجموع المدفوعات والمصروفات الحكومية.

**فترة السماح (Grace Period)**

الفترة الزمنية التي لا يكون فيها الدفع الأصلي مستحقًا على قرض.

**الناتج المحلي الإجمالي (Gross Domestic Product)**

القيمة السوقية لجميع السلع والخدمات النهائية المنتجة داخل بلد ما في فترة معينة. ويتم تحديد الناتج المحلي الإجمالي باستخدام بيانات الإنتاج أو النفقات أو الدخل ويتم عرضها بالأسعار الجارية أو الثابتة.

**الدخل القومي الإجمالي (Gross National Income)**

مجموع الناتج المحلي الإجمالي وصافي الدخل الأجنبي الناتج عن أنشطة الإنتاج في الخارج. وكان الدخل القومي الإجمالي هو الناتج القومي الإجمالي في إصدارات نظام الحسابات القومية قبل عام 1993.

**التضخم (Inflation)**

زيادة مطردة في مستوى السعر العام. معدل التضخم هو النسبة المئوية للتغير في مستوى السعر في فترة معينة (عادة عام واحد).

**معدل التضخم (Inflation Rate)**

معدل التغير في مستوى الأسعار في فترة معينة (عادة عام واحد).

**مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (Initiative for Heavily Indebted Poor Countries)**

أطلق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام 1996، بهدف ضمان عدم تحمل أي بلد فقير لعبء دين لا يستطيع تحمله. ومنذ ذلك الحين، عمل المجتمع المالي الدولي، بما في ذلك المنظمات متعددة الأطراف والحكومات معًا من أجل خفض أعباء الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى مستويات يمكن تحملها.

**دفع الفائدة (Interest Payment)**

دفعة يتم سدادها على قرض كل فترة منفصلة عن سداد القرض. مدفوعات الفائدة هي مدفوعات دورية مرتبطة بالاقتراض، وتعكس من الناحية المفاهيمية تكلفة استخدام الأصول المالية لشخص آخر.

**سعر الفائدة (Interest Rate)**

العائد السنوي على أصل مالي ثابت السعر يعبر عنه كنسبة مئوية من سعر الأصل.

**المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون (Multilateral Debt Relief Initiative)**

أطلقت المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون في عام 2005 لمساعدتها على التقدم نحو تحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية. وهي تنص على إعفاء بنسبة 100 في المائة من الديون المستحقة من ثلاث مؤسسات متعددة الأطراف (صندوق

النقد الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية وصندوق التنمية الأفريقي) لمجموعة من البلدان منخفضة الدخل. وفي عام 2007، قرر مصرف التنمية للبلدان الأمريكية أيضا تقديم تخفيف إضافي (خارج البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) إلى البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الخمسة في نصف الكرة الغربي.

#### الدين العام (Public Debt)

مجموع الالتزامات المالية التي تتحملها جميع الهيئات الحكومية في دولة ما؛ أو مجموع الالتزامات التي يفرضها القطاع العام في بلد.

#### نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي (Public Debt-to-GDP Ratio)

نسبة الدين العام الإجمالي للبلد إلى ناتجه المحلي الإجمالي.

#### الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر (Poverty Reduction Growth Trust)

الصندوق الاستئماني لتمويل الميسر من صندوق النقد الدولي. هناك ثلاث تسهيلات ميسرة - التسهيل الائتماني الممدد (ECF) لتوفير دعم مرن متوسط الأجل؛ والتسهيل الائتماني الاحتياطي (SCF) لتلبية الاحتياجات قصيرة الأجل والاحتياطات؛ وتسهيل الائتمان السريع (RCF) لتقديم الدعم في حالات الطوارئ.

#### وكالة التصنيف (Ratings Agency)

شركة تقوم بتقييم الجدارة الائتمانية لكل من سندات الدين والجهات المصدرة لها؛ ومن الأمثلة على ذلك ستاندرد آند بورز وموديز وفيتش.

#### القدرة على السداد (Repayment Capacity)

مقياس لقدرة الهيئة على خدمة التزاماتها الحالية (الديون) من خلال دخلها.

الملحق 2: مقارنة إطار القدرة على تحمل الديون في الصين لعام 2019 مع صندوق النقد الدولي/البنك الدولي

#### ما هو إطار القدرة على تحمل الديون - في البلدان منخفضة الدخل (LIC-DSF)؟

#### مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF)

يتناول التقرير (في الصفحة 1) حقيقة أن الاقتراض هو السبيل لتعزيز النمو وتحقيق التنمية المستدامة. وينص على أنه أداة غير إلزامية على عكس صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون.

- يعتبر الاقتراض أداة مهمة لتمويل الاستثمار الضروري لتحقيق التنمية المستدامة.
- يقر بأهمية تحقيق توازن بين تلبية طلبات التمويل والتنمية المستدامة والقدرة على تحمل الديون.
- هذا الإطار أداة سياسة غير إلزامية. ويتم تشجيع المؤسسات المالية في الصين ودول الحزام والطريق على استخدام هذا الإطار.

#### صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون (IMF-DSF)

تستبعد مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF) ذكر الحد من الفقر بينما يركز صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون (IMF-DSF) على الدعم وأهداف التنمية المستدامة والحد من الفقر.

- الهدف من إطار القدرة على تحمل الديون هو دعم الجهود التي تبذلها البلدان منخفضة الدخل لتحقيق أهدافها الإنمائية مع تقليل مخاطر تعرضها لضائقة الديون.
- تتطلب البلدان منخفضة الدخل استثمارات عامة كبيرة لمعالجة فجوات البنية التحتية، وتعزيز نمو الناتج المحتمل، والحد من الفقر. مع الأهداف الطموحة، التي تنعكس في أهداف التنمية المستدامة (SDGs)، والقيود المفروضة على المساعدات الرسمية، تعتمد البلدان منخفضة الدخل بشكل متزايد على الاقتراض الخارجي المحلي وغير الميسر لتمويل الاستثمار.

## الإجراءات

### أ. تغطية الديون

#### مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF)

يستخدم تعريفًا أكثر عمومية من صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون (IMF-DSF)

- تعرّف مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF) تغطية الديون على أنها المدفوعات المستقبلية للفائدة و/أو أصل الدين المطلوب من المدين العام إلى الدائن، بما في ذلك سندات الدين والقروض والحسابات الأخرى مستحقة الدفع.

#### صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون (IMF-DSF)

- لا يزال التمويل الخارجي ميسرًا إلى حد كبير، وتلعب القيمة الحالية (PV) للديون دورًا رئيسيًا في فهم نقاط الضعف المرتبطة بالديون.

### ب. الاقتصاد الكلي

#### مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF)

من المثير للاهتمام أن مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF) تذكر مقدمًا أن التقدم التكنولوجي يجب اعتباره عاملًا يؤثر على الاقتصاد.

- يجب أن تستند توقعات المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية إلى خطة التنمية الاقتصادية للدولة وخطتها المالية أعلى ومتوسطة وطويلة الأجل، مع مراعاة شاملة للتنمية الاقتصادية والدورة الاقتصادية وتراكم رأس المال والبنية السكانية والتقدم التكنولوجي.

#### تذكر آثار النمو الداخلي.

كلاهما يستخدم أدوات واقعية تأخذ في الاعتبار تأثيرات النمو الذاتية للديون.

#### مبادرة الحزام والطريق - إطار القدرة على تحمل الديون (BRI-DSF)

العلاقة بين الاستثمار العام والنمو. فالاستثمار الإنتاجي، مع زيادة نسب الديون على المدى القصير، يمكن أن يولد نمواً اقتصادياً أعلى وإيرادات مالية وصادرات، مما يؤدي إلى انخفاض نسب الديون بمرور الوقت. لذلك، من الأهمية بمكان أن يعكس تأثير الاستثمار العام على النمو الاقتصادي وتغيرات الديون. ويمكن أن يتسم تأثير الاستثمار العام على النمو الاقتصادي بهرولة الناتج. وعند تنفيذ مشروع استثمار عام جديد، إذا كان النمو الاقتصادي المحسوب باستخدام مرونة الناتج التجريبية التاريخية غير متسق مع النمو الاقتصادي الفعلي، ينبغي النظر في التفسيرات الممكنة. وحيثما لا يوجد تفسير معقول، ينبغي النظر في تعديل إسقاطات الاقتصاد الكلي.

#### صندوق النقد الدولي - إطار القدرة على تحمل الديون (IMF-DSF)

تقيّم الأداة النهائية لإطار التنمية الاجتماعية الاتساق بين افتراضات النمو والاستثمار العام. وينبغي أن تعكس إسقاطات النمو أثر الاستثمار العام على النمو بطريقة واقعية. ويصير مؤيدو زيادة الاستثمار العام على أن الاستثمار الإنتاجي، مع زيادة نسب الديون على المدى القصير، يمكن أن يولد زيادة في النمو والإيرادات والصادرات، مما يؤدي إلى انخفاض نسب الديون مع مرور الوقت. وفي الوقت نفسه، فإن العائدات الاقتصادية العالية للمشاريع الفردية لا تترجم دائماً إلى عائدات عالية على صعيد الاقتصاد الكلي. لذلك يجب على مستخدمي إطار القدرة على تحمل الديون أن يقيّموا بعناية تأثير توسيع نطاق الاستثمار العام. وهناك عدد من الأدوات المتاحة لمساعدة المستخدمين على الدراسة لهذه العلاقة ونهجها في العمق.

- <sup>i</sup> تجميع المؤلف.
- <sup>ii</sup> دليل الديون متاح بخمس لغات على الموقع <https://www.africaunconstrained.com/reports>. مع البيانات على الموقع <https://www.africaunconstrained.com/our-data>
- <sup>iii</sup> مجموعة بنك التنمية الأفريقي و"الإضاءة والإشارة لأفريقيا (Light Up and Power Africa) - وهي صفقة جديدة بشأن الطاقة من أجل أفريقيا، <https://www.afdb.org/en/the-high-5/light-up-and-power-africa-%E2%80%93-a-new-deal-on-energy-for-africa>
- <sup>iv</sup> مركز المعرفة لأهداف التنمية المستدامة 2019، (SDG Knowledge Hub)، تقترح لجنة النطاق العريض خطة عمل لتحقيق الهدف 9 من أهداف التنمية المستدامة، <https://sdg.iisd.org/news/broadband-commission-proposes-action-plan-to-achieve-sdg-target-9c>
- <sup>v</sup> 2020، Development Reimagined، دليل الديون الأفريقية، <https://www.africaunconstrained.com/reports>
- <sup>vi</sup> مجموعة بنك التنمية الأفريقي، 2018، التوقعات الاقتصادية الأفريقية 2018 - الفصل الثالث، [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African\\_Economic\\_Outlook\\_2018\\_EN\\_Chapter3.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African_Economic_Outlook_2018_EN_Chapter3.pdf)
- <sup>vii</sup> جميع البيانات من: مكتب إدارة الديون لنيجيريا، 2020، الديون الخارجية، <https://www.dmo.gov.ng/debt-profile/external-debts>، واقتباس بوهاري من: مكتب إدارة الديون لنيجيريا، 2020، الرئيس بوهاري يبرر الاقتراض لتمويل البنية التحتية، <https://www.dmo.gov.ng/news-and-events/dmo-in-the-news/president-buhari-justifies-borrowing-to-fund-infrastructure>
- <sup>viii</sup> البنك الدولي، 2016، بيان من بنوك التنمية متعددة الأطراف: تقديم بيان بشأن جدول أعمال 2030، <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/09/delivering-on-the-2030-agenda-statement>
- <sup>ix</sup> مجموعة بنك التنمية الأفريقي، المهمة والاستراتيجية، <https://www.afdb.org/en/about/mission-strategy>
- <sup>x</sup> صندوق النقد الدولي، المهمة والاستراتيجية، <https://www.imf.org/external/about/lending.htm#facilities>
- <sup>xi</sup> صندوق النقد الدولي، 2021، المديرون التنفيذيون لصندوق النقد الدولي وقوة التصويت، <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>
- <sup>xii</sup> البنك الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير ومؤسسة التمويل الدولية والرابطة الدولية للتنمية والمديرون التنفيذيون والأعضاء المناوبون، <http://pubdocs.worldbank.org/en/241041541103873167/BankExecutiveDirectors.pdf>
- <sup>xiii</sup> مؤسسة التنمية الدولية، الدول المقترضة، <https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>
- <sup>xiv</sup> جميع البيانات في هذا الإطار مأخوذة من: براوتيفام، ديورا، جيه جونغ هوانغ، جوردان لينك، وكيفن أكر (2019) "قاعدة بيانات القروض الصينية لأفريقيا"، واشنطن العاصمة: مبادرة الأبحاث الأفريقية الصينية، كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جون هوبكينز، وكالة أنباء شينخوا، 2019، [https://www.sohu.com/a/324100156\\_267106?scm=1002.46005d.16b016c016f.PC\\_ARTICLE\\_REC\\_OPT](https://www.sohu.com/a/324100156_267106?scm=1002.46005d.16b016c016f.PC_ARTICLE_REC_OPT)، 2018، بينغباي نيوز، <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1610232808828583333&wfr=spider&for=pc>، وكالة أنباء شينخوا، 2019، <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1638459391077420601&wfr=spider&for=pc>، موريس، باركس، وغاردنر في مركز التنمية العالمية.
- <sup>xv</sup> البنك الدولي، إحصاءات الديون الدولية، مجموعة بيانات إحصاءات الديون الدولية.
- <sup>xvi</sup> Development Reimagined، 2020، <https://developmentreimagined.com/2020/10/29/will-the-imf-2021-projected-growth-rates-for-african-countries-impact-covid19-recovery/>، 29 أكتوبر 2020، مستمد من إحصاءات البنك الدولي/صندوق النقد الدولي بشأن الديون.
- <sup>xvii</sup> البنك الدولي، إحصاءات الديون الدولية، مجموعة بيانات إحصاءات الديون الدولية.
- <sup>xviii</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2021، المساعدة الإنمائية الرسمية، مدفوعات المعونة المقدمة إلى البلدان والمناطق <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A>، [DAC2a] # (تم الاطلاع عليها في 2021/01/30).
- <sup>xix</sup> ائتلاف اليوبيل للديون (Jubilee Debt campaign).
- <sup>xx</sup> هورن، س.، راينهارت، س. ر. وريبش، س.، 2019. الإقراض الصيني في الخارج. ورقة عمل المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية رقم 26050. متاح على: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w26050/revisions/w26050.rev0.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/revisions/w26050.rev0.pdf)
- <sup>xxi</sup> براوتيفام، ديورا، جيهجونغ هوانغ، جوردان لينك، كيفن أكر (2019) "قاعدة بيانات القروض الصينية لأفريقيا"، واشنطن العاصمة: مبادرة الأبحاث الصينية الأفريقية، كلية الدراسات الدولية المتقدمة بجامعة جونز هوبكينز.
- <sup>xxii</sup> جيد، ألمايهو. (2003). الأصل التاريخي لأزمة الديون الأفريقية. تقرير أبحاث العلوم الاجتماعية في شرق أفريقيا. 19. 89-59. eas.2002.0012 / 10.1353
- <sup>xxiii</sup> المرجع نفسه.

- xxiv الجوع في العالم ، كيف نشأت أزمة الدين؟ وما كان تأثيرها على الدول الفقيرة،  
<https://www.worldhunger.org/articles/global/debt/caritas2.htm>
- xxv الأصل التاريخي لأزمة الدين الأفريقية - الشكل العلمي على بوابة البحث. متاح على: [https://www.researchgate.net/figure/Price-indices-of-some-major-agricultural-export-commodities-of-Africa-1965100\\_fig1\\_236792693](https://www.researchgate.net/figure/Price-indices-of-some-major-agricultural-export-commodities-of-Africa-1965100_fig1_236792693) [تم الاطلاع عليه في 30 يناير 2021].
- xxvi أزمة الدين في الثمانينات، [https://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/lecture\\_F/lec10.htm](https://www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/lecture_F/lec10.htm)
- xxvii مقابلة المؤلف مع هوارد شتاين.
- xxviii مدرسة طب جامعة جونز هوبكنز، 2021، مركز الموارد حول فيروس كورونا، <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- xxix صندوق النقد الدولي، التوقعات الاقتصادية العالمية (أكتوبر 2020)، نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي،  
[https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/AFO/APQ/EUO/MEQ/NMQ/SMQ](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/AFO/APQ/EUO/MEQ/NMQ/SMQ)
- xxx المرجع نفسه.
- xxxi صندوق النقد الدولي، 2021، تحديث التوقعات الاقتصادية في العالم (يناير 2021)،  
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- xxxii منظمة السياحة العالمية للأمم المتحدة، 2020، مقياس السياحة العالمية، <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.7>
- xxxiii مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2020، تحديث حول التجارة العالمية، [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4_en.pdf)
- xxxiv البنك الدولي، 2020،  
[https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2019&locations=ZF&most\\_recent\\_value\\_desc=true&start=1960](https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?end=2019&locations=ZF&most_recent_value_desc=true&start=1960)
- xxxv Knoema، 2019، بيانات مجلس السفر والسياحة العالمي، <https://knoema.com/WTTC2019/world-travel-and-tourism-council-data>
- xxxvi كيتوي، م. 30 سبتمبر 2020.
- xxxvii Development Reimagined، 2020، [/https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact](https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact)
- xxxviii Development Reimagined، 2020، [/https://developmentreimagined.com/2020/09/20/now-comes-harder-work](https://developmentreimagined.com/2020/09/20/now-comes-harder-work)
- xxxix البنك الدولي والبنك الدولي في أفريقيا - نظرة عامة، <https://www.worldbank.org/en/region/afr/overview>
- xl Development Reimagined، 2020، [/https://developmentreimagined.com/2020/06/26/is-africa-poverty-inevitable](https://developmentreimagined.com/2020/06/26/is-africa-poverty-inevitable)
- xli موهوموزا، ر. 1 نوفمبر 2020.
- xlii كيتوي، م. 30 سبتمبر 2020.
- xliii غوندوي، ج. (2020).
- xliv المرجع نفسه.
- xlv مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2020، تقييم تأثير كوفيد-19 على التنمية الاقتصادية لأفريقيا،  
[https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf)
- lvi Knoema، 2019، بيانات مجلس السفر والسياحة العالمي، <https://knoema.com/WTTC2019/world-travel-and-tourism-council-data>
- xlvii منظمة السياحة العالمية للأمم المتحدة، 2020، مقياس السياحة العالمية، <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/wtobarometereng.2020.18.1.7>
- xlviii غوندوي، ج. (2020).
- xlivx المرجع نفسه.
- l مجموعة بنك التنمية الأفريقي، 2018، التوقعات الاقتصادية الأفريقية 2018، Development Reimagined، 2020.
- li Development Reimagined، 2020، [/https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact](https://developmentreimagined.com/2020/12/11/chinadebtreliefimpact)
- lii Development Reimagined، 2020، [/https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt](https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt)
- liii للاطلاع على مناقشة تطبيقية كيفية تقييم الجهات الفاعلة الصينية للمساعدة الإنمائية، انظر:  
<https://chinaafricaproject.com/analysis/qa-measuring-the-effectiveness-of-chinese-agricultural-assistance-in-africa>
- liv منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، معايير التقييم،  
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>
- lv كلود فراي، 1997، أنشطة مؤسستي بريتون وودز، <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7711&lang=en>
- lvi الإسكوا (UNESCWA)، <https://www.unescwa.org/structural-adjustment-programmes>
- lvii وولموت، كارل، 1984، سياسات التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي: التعاون أم الصراع، أنترايكونوميز  
 ISSN 0020-5346، Intereconomics، فيرلاغ ويلتارشيف، هامبورغ، المجلد 19، العدد 5، الصفحات 226-234،  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/139935/1/v19-i05-a05-BF02928342.pdf>

- <sup>lviii</sup> لينسينك، روبرت (1996)، التعديل الهيكلي في أفريقيا جنوب الصحراء (الإصدار الأول)، لونجمان، ISBN 9780582248861
- <sup>lix</sup> يورجن، ك. (2018). التدخل في السيادة الوطنية. <https://www.dandc.eu/en/article/shortcomings-and-weaknesses-structural-adjustment-measures-recent-decades>
- <sup>lx</sup> توني كيليك، أودي (1990)، مشاكل وحدود سياسات التكيف، <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6915.pdf>
- <sup>lxi</sup> المرجع نفسه.
- <sup>lxii</sup> ويليامز، ج (1994) لماذا التعديل الهيكلي ضروري ولماذا لا يعمل، 21:60، 225-214، DOI: 10.1080/03056249408704057 <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03056249408704057>
- <sup>lxiii</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Structural\\_adjustment](https://en.wikipedia.org/wiki/Structural_adjustment)
- <sup>lxiv</sup> المراجع للاستخدام لهذا الإطار هي روتشيلد، 1991:8 ودونكور (1997:122).
- <sup>lxv</sup> صندوق النقد الدولي، 2016، صحيفة وقائع: تخفيف عبء الديون في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>
- <sup>lxvi</sup> صندوق النقد الدولي، حقائق المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>
- <sup>lxvii</sup> Development Reimagined، 2020، <https://developmentreimagined.com/2020/06/12/is-africa-drowning-in-debt>
- <sup>lxviii</sup> تقدير المؤلف للبيانات من <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids>
- <sup>lxix</sup> طاقم رويترز 20 نوفمبر 2020.
- <sup>lxx</sup> البنك الدولي، 2021، كوفيد-19: مبادرة تعليق خدمة الديون، <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- <sup>lxxi</sup> المرجع نفسه.
- <sup>lxxii</sup> Development Reimagined، 2020، <https://developmentreimagined.com/2020/07/10/time-to-find-new-solutions>
- <sup>lxxiii</sup> البنك الدولي، 2021، كوفيد-19: مبادرة تعليق خدمة الديون، <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>
- <sup>lxxiv</sup> المراكز الأفريقية لمكافحة الأمراض والوقاية منها، 2021، مرض فيروس كورونا 2019 (COVID-19)، <https://africacdc.org/covid-19>
- <sup>lxxv</sup> Development Reimagined، 2020، <https://developmentreimagined.com/2020/09/01/is-africas-covid19-crisis-over>
- <sup>lxxvi</sup> طاقم رويترز 20 نوفمبر 2020.
- <sup>lxxvii</sup> موهوموزا، ر. 1 نوفمبر 2020.
- <sup>lxxviii</sup> على سبيل المثال، انظر: الأمم المتحدة، 1970. "استراتيجية التنمية الدولية لعقد الأمم المتحدة الإنشائي الثاني"، قرار الجمعية العامة 2626 (XXV)، الذي تم تبنيه في 24 أكتوبر. <https://digitallibrary.un.org/record/201726?ln=ar>
- <sup>lxxix</sup> تقديرات المؤلف باستخدام البيانات من <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extsdr2.aspx?date1key=2020-03-31>
- <sup>lxxx</sup> المرجع نفسه.
- <sup>lxxxi</sup> باري هيرمان (2020) ما تحتاج حقا إلى معرفته عن حقوق السحب الخاصة وكيفية جعلها تعمل من أجل التمويل متعدد الأطراف للبلدان النامية، التحدي، 5:63، 286-299، DOI: 10.1080/05775132.2020.1802178
- <sup>lxxxii</sup> مارك بلانت وديفيد أندروز، 2021، ما هي أفضل طريقة لتخصيص حقوق السحب الخاصة الجديدة، <https://www.cgdev.org/blog/what-best-way-allocate-new-sdrs>
- <sup>lxxxiii</sup> <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Support-for-Low-Income-Countries>
- <sup>lxxxiv</sup> رويترز، 2020، <https://www.reuters.com/article/us-china-cenbank-imf-sdr/chinas-central-bank-chief-urges-imf-to-open-cash-floodgate-to-fight-pandemic-idUSKCN24H2ZV>
- <sup>lxxxv</sup> البنك الدولي، 2020، ممارسة الأعمال التجارية، <https://www.doingbusiness.org>
- <sup>lxxxvi</sup> البنك الدولي، السياسات القطرية والتقييم المؤسسي، <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>
- <sup>lxxxvii</sup> فروست، سي. أ. (2007). وكالات التصنيف الائتماني في أسواق رأس المال: مراجعة أدلة البحوث حول انتقادات مختارة للوكالات. مجلة المحاسبة والتدقيق والمالية، 469-491.
- <sup>lxxxviii</sup> بارتونوي، إف (2006، 4 مايو). كيف ولماذا وكالات الائتمان ليست مثل غيرها من المراقبين. جامعة كاليفورنيا بيركلي: شبكة أبحاث العلوم الاجتماعية. تم استرجاعها من <http://ssrn.com/abstract=900257>
- <sup>lxxxix</sup> هو، س. م.، ميسونج، ت.، بيرتوتشي، ب.، كوفي، ج. (2014). أثر وكالات التصنيف الائتماني على تمويل التنمية المستدامة. المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (ص 8-1). المجلس الاقتصادي والاجتماعي.



- <sup>xc</sup> تتضمن هذه الوثيقة معلومات عن الوقت الذي حقق فيه كل بلد أول تصنيف له في مؤشر ستاندرد آند بورز، <http://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/000054.pdf>
- <sup>xcii</sup> 30 دولة بما في ذلك جنوب السودان والجمهورية العربية الصحراوية التي سيتم إنشاؤها - <http://documents1.worldbank.org/curated/en/759061468323725184/pdf/wps4269.pdf>
- <sup>xciii</sup> على سبيل المثال، انظر القائمة هنا: <https://tradingeconomics.com/country-list/rating?continent=africa>
- <sup>xciv</sup> هو، س.م.، ميسونج، ت.، بيرتوشي، ب.، كوفي، ج. (2014). أثر وكالات التصنيف الائتماني على تمويل التنمية المستدامة. المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (ص 8-1). المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- <sup>xcv</sup> ريان، ج. (2012). الأثر السلبي لوكالات التصنيف الائتماني والمقترحات لتحسين التنظيم. SWP برلين: ستيفتونغ ويسنشافت أوند بوليتيك.
- <sup>xci</sup> بارتوني، إف (2006، 4 مايو). كيف ولماذا وكالات الائتمان ليست مثل غيرها من المراقبين. جامعة كاليفورنيا. بيركلي: شبكة أبحاث العلوم الاجتماعية. تم استرجاعها من <http://ssrn.com/abstract=900257>
- <sup>xcii</sup> الخوري، م. (2008). وكالات التصنيف الائتماني وتأثيرها المحتمل على البلدان النامية. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.
- <sup>xcvii</sup> الإفلاس العالمي، موديز تصادم بالأمم المتحدة بشأن جهود مجموعة العشرين لتخفيف الديون، <https://globalinsolvency.com/headlines/moodys-clashes-un-over-g20-debt-relief-efforts>
- <sup>xcviii</sup> على سبيل المثال، كينيا: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-kenya-exclusive-idINKBN22R25A>
- <sup>xcix</sup> ريان، ج. (2012). الأثر السلبي لوكالات التصنيف الائتماني والمقترحات لتحسين التنظيم. SWP برلين: ستيفتونغ ويسنشافت أوند بوليتيك.
- <sup>c</sup> IPE، 2018، لا تشك في قوة مقدمي المؤشر، <https://www.ipe.com/dont-doubt-the-power-of-index-providers/10022946.article>
- <sup>ci</sup> صندوق النقد الدولي، 2016، صحيفة الوقائع - إطار القدرة على تحمل الديون المشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للبلدان منخفضة الدخل، <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>
- <sup>cii</sup> صندوق النقد الدولي، 2020، ما هي استدامة الديون، <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm>
- <sup>ciii</sup> البنك الدولي، الدليل التفاعلي بشأن إطار استدامة الديون بالنسبة للحسابات ذات الدخل المنخفض، المرحلة 1، <https://www.worldbank.org/content/dam/LIC%20DSF/Site%20File/station1.html>
- <sup>civ</sup> صندوق النقد الدولي، 2016، صحيفة الوقائع - إطار القدرة على تحمل الديون المشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للبلدان منخفضة الدخل، <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>
- <sup>cv</sup> FRBM، 2016، نبوءات تتحقق ذاتياً في أسواق الديون السيادية، <https://www.minneapolisfed.org/article/2016/self-fulfilling-prophecies-in-sovereign-debt-markets>
- <sup>cvi</sup> سالمون، جاك ودي روجي، فيرونك، الديون والنمو: عقد من الدراسات (5 أبريل 2020). ورقة بحثية من ميركاتوس Mercatus، متوفرة على <https://ssrn.com/abstract=3690510> أو <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3690510>
- <sup>cvi</sup> على سبيل المثال، انظر صندوق النقد الدولي، 2018، التطورات والتوقعات الاقتصادية الكلية في البلدان النامية منخفضة الدخل: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/03/22/pp021518macroeconomic-developments-and-prospects-in-lidcs>
- <sup>cvi</sup> <https://www.ifw-kiel.de/institute/research-centers-initiatives/kielinstituteafricaninitiative> - الاقتباس محرز في 1:41 فصاعداً.
- <sup>cix</sup> أندروس كورتيلوس، ثاناسيس ستينغوس، وتشيه مينغ تان.
- <sup>cx</sup> جيرينج منسينغر، وألكسندر أريستوفنك، وميروسلاف فيريبيتش.
- <sup>cxii</sup> براين بيتنو، 2018، إطار القدرة على تحمل الديون المقلق لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/03/the-distressing-debt-sustainability-framework-of-the-imf-and-world-bank/>
- <sup>cxiii</sup> مجموعة بنك التنمية الأفريقي، 2018، التوقعات الاقتصادية الأفريقية 2018، [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African\\_Economic\\_Outlook\\_2018\\_EN\\_Chapter3.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African_Economic_Outlook_2018_EN_Chapter3.pdf)
- <sup>cxiii</sup> أندرو بيرغ، إنريكو بيركس، كاثرين باتيلو، أندريا إف بريسيتيرو، يوربول ياخشيليكوف، 2014، صندوق النقد الدولي، ورقة عمل: تقييم التحيز والدقة في إطار البنك الدولي - صندوق النقد الدولي للقدرة على تحمل الديون للبلدان منخفضة الدخل، <https://www.peio.me/wp-content/uploads/PEIO8/Berg,%20Berkes,%20Pattillo,%20Presbitero,%20Yakshilikov%202026.03.2014.pdf>

- <sup>cxiv</sup> براين بينتو، 2018، إطار القدرة على تحمل الدين المقلق لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/07/03/the-distressing-debt-sustainability-framework-of-the-imf-and-world-bank/>
- <sup>cxv</sup> هانت، ديانا، 1989. نظريات اقتصادية للتنمية: تحليل للنماذج المتنافسة، Harvester Wheatsheaf؛ الطبعة الأولى.
- <sup>cxvi</sup> اقتباس مأخوذ من: سعيد الدين، أحمد، 2014، استعراض نظريات التنمية الاقتصادية لديانا هانت: تحليل للنماذج المتنافسة، المجلة الدولية للثقافة والتاريخ 1 (2): 32.
- [https://www.researchgate.net/publication/287139285\\_A\\_Review\\_of\\_Diana\\_Hunt%27s\\_Economic\\_Theories\\_of\\_Development\\_An\\_Analysis\\_of\\_Competing\\_Paradigms](https://www.researchgate.net/publication/287139285_A_Review_of_Diana_Hunt%27s_Economic_Theories_of_Development_An_Analysis_of_Competing_Paradigms)
- <sup>cxvii</sup> ويليامسون، ج.، 1989. "ما تعنيه واشنطن بإصلاح السياسات"، في ويليامسون، ج. (الإصدار)، إعادة التكيف في أمريكا اللاتينية: ما مدى ما حدث. معهد بيترسون للاقتصاد الدولي.
- <sup>cxviii</sup> المرجع نفسه.
- <sup>cxix</sup> هيلينر، إ.، وباولي، ل.، دلبو، 2005، في رافنهيل ج. (الإصدار). الاقتصاد السياسي العالمي. مطبعة جامعة أكسفورد، الصفحات 328-333.
- <sup>cxx</sup> شريف، إنغر وحسانوف (2020)، المعتقدات الراسخة، التحيزات الخفية: صعود وسقوط سرديات النمو، <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/08/Crouching-Beliefs-Hidden-Biases-The-Rise-and-Fall-of-Growth-Narratives-49730>
- <sup>cxxi</sup> لين، ج. ي. 2011. "الاقتصاد الهيكلي الجديد: الإطار لإعادة التفكير في التنمية". مراقب أبحاث البنك الدولي. 26، الصفحات 193-221
- <sup>cxxii</sup> البنك الدولي، تصنيفات سهولة ممارسة الأعمال التجارية، <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>
- <sup>cxxiii</sup> تشمل المراجع ما يلي: نيلي، س.، ج. (1 نوفمبر، 1999)، مقدمة إلى ضوابط رأس المال. بنك الاحتياطي الفيدرالي في سانت لويس - مراجعة، 81 (6)، 13-30. المعرف الرقمي: <https://doi.org/10.20955/r.81.13-30> وماجود ن. إ.، رينهارت، س. إم. روجوف ك. س. (2011). ضوابط رأس المال: الأسطورة والواقع - نهج توازن المحفظة. كامبريدج: المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية، إدواردز، س. (1999). ما مدى فعالية ضوابط رأس المال؟ مجلة المنظورات الاقتصادية، 13 (4)، 65-84. أسيدو، إ.، وليان، د. (2004). ضوابط رأس المال والاستثمار الأجنبي المباشر. التنمية العالمية، 32 (3)، 479-490. المعرف الرقمي: 10.1016 / <https://developingeconomics.org/2020/11/24/haemorrhaging-zambia-prequel-to-the-current-debt-crisis> ، <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf> و <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1004.pdf>
- <sup>cxxiv</sup> معهد إدارة الموارد الطبيعية، 2020، القروض المدعومة بالموارد: المخاطر والإمكانات، <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/resource-backed-loans-pitfalls-and-potential.pdf>
- <sup>cxxv</sup> مقابلة مع ديورا بروتيفام، ديسمبر 2020.
- <sup>cxxvi</sup> موظفو رويترز، 2020، زامبيا تختار شركة لازارد فريرز الفرنسية كمستشارين للدين، <https://www.reuters.com/article/us-zambia-economy/zambia-picks-french-firm-lazard-freres-as-debt-advisers-idUSKBN2332XR>
- <sup>cxxvii</sup> جيد، 2020، فريق عمل الديون الأفريقية لجيد، <https://www.gide.com/en/news/gides-african-debt-taskforce>
- <sup>cxxviii</sup> برنامج غولبال للإدارة الاقتصادية، سلسلة حلقات عمل تفاوضية أفريقية صينية تطلق في بنين، <https://www.geg.ox.ac.uk/news/africa-china-negotiation-workshop-series-launches-benin>
- <sup>cxxix</sup> أونسو سوتو، بلومبيرج، 2020، عيون إفريقيا تمتلك "خطة برادي" مع ظهور اقتراح تخفيف الدين، <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-28/africa-eyes-own-brady-plan-as-debt-relief-proposal-takes-shape>
- <sup>cccc</sup> المرجع نفسه.
- <sup>cccci</sup> الاتحاد الأفريقي - برنامج تطوير البنية التحتية في أفريقيا، <https://www.au-pida.org>
- <sup>ccccii</sup> الاتحاد الأفريقي، المؤسسات المالية، <https://au.int/en/financial-institutions>
- <sup>cccciii</sup> البنك الأفريقي للتنمية، <https://www.afdb.org/en>
- <sup>cccciv</sup> البنك الأفريقي للتنمية، استراتيجية البنك الأفريقي للتنمية 2013-2022، <https://www.afdb.org/en/about-us/mission-strategy/afdb-strategy>
- <sup>ccccv</sup> البنك الأفريقي للتنمية، 2020، البنك الأفريقي للتنمية - بيان صلاحيات الاكتتاب والتصويت في 30 سبتمبر 2020، <https://www.afdb.org/en/documents/afdb-statement-subscription-and-voting-powers-30-september-PROTOCOL/20ON/20THE/20ESTABLISHMENT/20OF/20THE/20AFRICAN/20MONETARY/20FUND.pdf2020>
- <sup>ccccvi</sup> الاتحاد الأفريقي، المؤسسات المالية، <https://au.int/en/financial-institutions>
- <sup>ccccvii</sup> الاتحاد الأفريقي، البروتوكول المتعلق بإنشاء صندوق النقد الأفريقي، <https://au.int/sites/default/files/treaties/36417-sl-PROTOCOL%20ON%20THE%20ESTABLISHMENT%20OF%20THE%20AFRICAN%20MONETARY%20FUND.pdf>

- <sup>cxviii</sup>الاتحاد الأفريقي، مشروع النظام الأساسي لصندوق النقد الأفريقي، [https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african\\_monetary\\_fund\\_-\\_statute\\_annexes\\_-\\_final\\_-\\_english.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african_monetary_fund_-_statute_annexes_-_final_-_english.pdf)
- <sup>cxix</sup>المرجع نفسه.
- <sup>cx</sup>المرجع نفسه.
- <sup>cxli</sup>الاتحاد الأفريقي، النظام الأساسي لبنك الاستثمار الأفريقي، [https://au.int/sites/default/files/treaties/36414-ax-statute\\_of\\_the\\_african\\_investment\\_bank\\_-\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36414-ax-statute_of_the_african_investment_bank_-_en.pdf)
- <sup>cxlii</sup>المرجع نفسه.
- <sup>cxliii</sup>الفريق الدراسي المشترك بين لجنة الاتحاد الأفريقي/ وجمعية البنوك المركزية الأفريقية ((Auc-Aacb، 2013، والاستراتيجية المشتركة لهم بشأن إنشاء البنك المركزي الأفريقي، [https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african\\_central\\_bank\\_joint\\_strategy\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/32815-file-african_central_bank_joint_strategy_e.pdf)
- <sup>cxliv</sup>مفوضية الاتحاد الأفريقي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2021، ديناميات التنمية في أفريقيا 2021، [https://www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021\\_0a5c9314-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/africa-s-development-dynamics-2021_0a5c9314-en)
- <sup>cxlv</sup>صموئيل و انغوي و بروسبر شارل، 2004، النهج الابتكارية لتعبئة الموارد المحلية في مجموعة مختارة من أقل البلدان نموًا.
- <sup>cxlvi</sup>نجوجونا ندونجو، 2020، أزمة كوفيد-19 تضخم الحاجة الملحة للتنوع الاقتصادي في إفريقيا، <https://www.un.org/africarenewal/magazine/september-2020/covid-19-crisis-amplifies-urgency-economic-diversification-africa>
- <sup>cxlvii</sup>جوناثان جليبي، 2021، مستقبل المساعدات، <https://www.routledge.com/The-Future-of-Aid-Global-Public-Investment/Glennie/p/book/9780367404970>
- <sup>cxlviii</sup>جوناثان جليبي، 2021، مستقبل المساعدات، <https://www.routledge.com/The-Future-of-Aid-Global-Public-Investment/Glennie/p/book/9780367404970>
- <sup>cxlix</sup>ميغ شين، رويترز، 2020، رئيس البنك المركزي الصيني يحث صندوق النقد الدولي على فتح بوابة السيولة لمكافحة الوباء، <https://www.reuters.com/article/us-china-cenbank-imf-sdr/chinas-central-bank-chief-urges-imf-to-open-cash-floodgate-to-fight-pandemic-idINKCN24H2ZV>