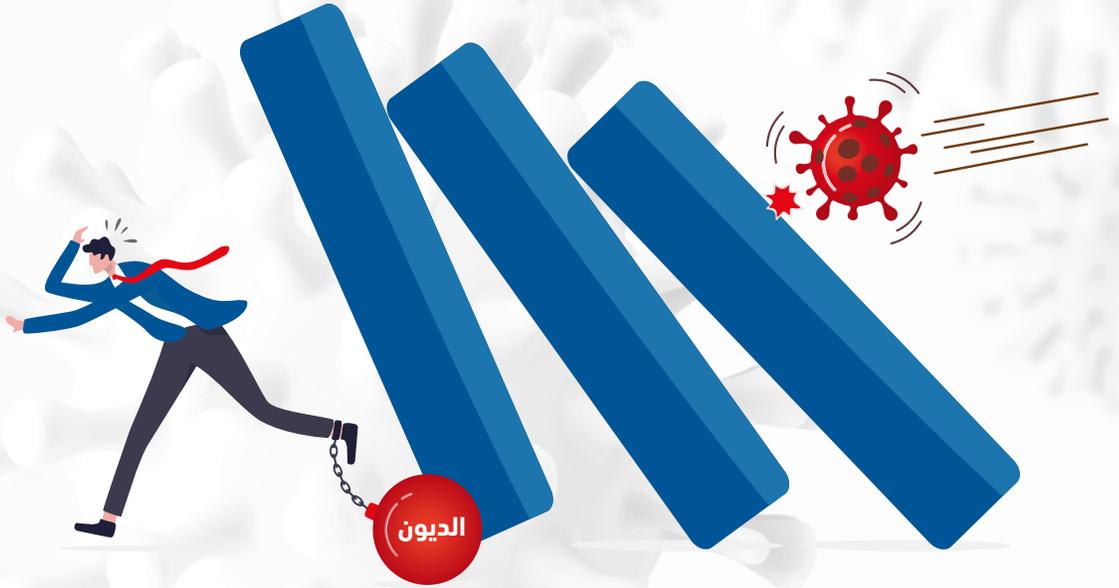


أزمة الديون التونسية في سياق جائحة كورونا

سداد الديون يعرقل الحق في الصحة
و في التعليم و في حياة كريمة

تونس، أغسطس 2020



أزمة الديون التونسية في سياق جائحة كورونا

سداد الديون يعرقل الحق في الصحة و في التعليم و في حياة كريمة

المحتويات

- 06 مقدمة
- 06 تقييم صندوق النقد الدولي لقدرة تحمل الديون في سياق جائحة كورونا يظهر بوضوح أنه لا يمكن تحملها
- 09 سيناريو صندوق النقد الدولي للإصلاح في تونس - تعاف أم عقد مهدور؟
- 11 غياب تخفيف عبء الديون كخيار سياسي: الدور الذي لا يلعبه تحليل صندوق النقد الدولي لتحمل الديون في استعادة القدرة على استدامة السداد.
- 13 مبادرات تخفيف أعباء الديون في زمن الجائحة، مبادرات يقودها الدائنون، ليست فعالة، وغير شاملة
- 15 دول مثل تونس تم التخلي عنها ويلاحقها دائنون عداثيون ولا تمتلك خيارات كثيرة
- 17 دعوة للتحرك: سبل مستقبلية بديلة نحو عقد اجتماعي جديد

مقدمة

لم تكن الأزمة الصحية ما سبب الضرر الأكبر للدول النامية مثل تونس مع بداية الجائحة في ربيع 2020. ففي حين عانت أوروبا والولايات المتحدة بسبب الآثار الصحية للجائحة، كان لتأثيرها على الاقتصاد العالمي تبعات مدمرة على الاقتصاد التونسي، حيث توقع صندوق النقد الدولي في أبريل 2020 انكماش الاقتصاد بنسبة 4.3% مع نهاية العام. في النهاية شهد الناتج المحلي الإجمالي انكماشاً وصل ضعف ذلك المتوقع، بنسبة غير مسبوقة تصل إلى 8.2%، ما يعد أكبر انخفاض في الناتج المحلي الإجمالي منذ الاستقلال. حيث انهارت السياحة والمواصلات، وتدهورت قطاعات الصناعة المعدة للتصدير. ونتج عن ذلك ارتفاعاً في نسبة البطالة إلى 16.2% وزيادة في مستوى الفقر من 14% إلى أكثر من 20% في 2020. وارتفع الدين العام بنسبة 15% ليصل 87% في 2010 بسبب الانكماش الاقتصادي. ونظراً للوضع الحرج، تقدمت تونس بطلب رسمي لبرنامج تمويل جديد من صندوق النقد الدولي في أبريل 2021، لكن لم تتم الموافقة النهائية عليه بعد. كما قد تهز التغييرات السياسية التي قام بها رئيس الجمهورية في نهاية شهر يوليو 2021 الاستقرار السياسي، ما قد يدفع بمزيد من التأجيل في الاتفاق مع الصندوق. تناقش هذه الورقة وضع الدين التونسي الحالي، عبر تحليل نقدي لأحدث تقييمات صندوق النقد الدولي حول تونس. وتقترح إصلاحات تتعلق بخيارات إسقاط الديون. وهي إصلاحات غابت عن المقترحات المطروحة حالياً، من شأنها أن تؤدي إلى استقرار مالي واقتصادي. من الممكن أن تصبح تلك المقترحات جزءاً من برنامج صندوق النقد الدولي وتعد مسارات مستقبلية بديلة.

تقييم صندوق النقد الدولي لقدرة تحمل الديون في سياق جائحة كورونا يظهر بوضوح أنه لا يمكن تحملها

في فبراير 2021، نشر صندوق النقد الدولي أحدث تحليل لوضع الديون التونسية كجزء من التحضيرات لبرنامج إقراض محتمل للاقتصاد التونسي المتعب.¹ يختلف تحليل وضع الديون للدول ذات "إمكانية النفاذ إلى السوق"، مثل تونس، عن تحليل وضع الديون لدى الدول ذات الدخل المنخفض. فبعكس تحليل وضع الديون للدول ذات الدخل المنخفض، لا يصدر صندوق النقد الدولي أحكاماً واضحة حول مخاطر تحمل الديون للدول ذات النفاذ إلى السوق (التي نجدها في نطاق واسع ومتنوع، وتتراوح بين روسيا وفيجي). يعتمد التحليلان سيناريو أساسياً يعتبره صندوق النقد الدولي الأقرب إلى التطورات على أرض الواقع، وسيناريوهات بديلة مختلفة تُقيّم فيها مسارات الديون وفقاً لارتفاع وانخفاض المخاطر المحتملين. وفي حين تُصنّف قدرة تحمل الديون للدول ذات الدخل المنخفض إلى ذات مخاطر منخفضة أو متوسطة أو عالية، يظهر التقييم

1 انظر صندوق النقد الدولي (2021): "تونس: مشاورات المادة الرابعة لعام 2021"، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 44/21. تتعلق التفاصيل والبيانات الواردة في هذا الفصل بهذا التقرير، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

النهائي لمخاطر ديون دول النفاذ إلى السوق على خريطة ملونة تبين شدة المخاطر،² دون إصدار حكم نهائي واضح. ورغم ذلك، تظهر الخريطة التي تحلل 15 عاملاً تؤثر في وضع الديون التقييم بوضوح عبر اللون، إذ كلما ما اقترب اللون في الخريطة من الأحمر ازداد خطر العجز عن إيفاء الديون.

وتبدو مخاطر القدرة على تحمل الدين العام والديون الخارجية عالية في تونس. انخفض الدين العام (الذي يشمل ديون القطاع العام المحلية والخارجية) عام 2019 من 77.5% إلى 72%. وهي نسبة قريبة من حد 70% من الناتج المحلي الإجمالي، التي يعتمد عليها صندوق النقد مؤشراً لمخاطر القدرة على سداد الديون. لكن هذا الانخفاض انعكس فجأة عام 2020 بسبب الانكماش الاقتصادي غير المسبوق. وكذلك تفاقم العجز المالي نتيجة لانخفاض العائدات وارتفاع الإنفاق على الإجراءات الطارئة وتوظيف الكوادر الصحية الإضافية. وتخطى الدين العام نسبة 70% المعيارية بفارق كبير ليصل إلى 87.6% من الناتج المحلي الإجمالي. كما تبين مؤشرات أخرى مخاطر القدرة على سداد الديون، مثل كمية التمويل الخارجي المطلوب. وتظهر الخريطة الملونة بوضوح³ المخاطر العالية للقدرة على سداد الديون.

الجدول 1: الخريطة الحرارية: خريطة مخاطر التعثر

مستوى الدين	صدمة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	صدمة الرصيد الأساسي	صدمة أسعار الفائدة الحقيقية	صدمة سعر الصرف	صدمة الالتزامات الطارئة
احتياجات التمويل الكلية	صدمة نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	صدمة الرصيد الأساسي	صدمة أسعار الفائدة الحقيقية	صدمة سعر الصرف	صدمة الالتزامات الطارئة
ملف تعريف الديون	تصور السوق	متطلبات التمويل الخارجي	التغيرات في حصة الديون قصيرة الأجل	الدين العام العائد لغير المقيمين	الديون بالعملات الأجنبية

ونجد الحقل الوحيد الأخضر، أي "دون مخاطر" الحقل المتعلق بتغير حجم الديون قصيرة الأجل.

يتوقع السيناريو الأساسي استمرار مستوى الدين العالي في الارتفاع ما يعني نمو الدين بوتيرة أسرع من نمو الاقتصاد:

² في الخريطة، يتم تقييم مستوى الدين واحتياجات التمويل الإجمالية وملف الدين. إذا لم يتجاوز مستوى الدين المعيار القياسي البالغ 70% من إجمالي الناتج المحلي يتم تلوين الحقل باللون الأخضر. إذا تم تجاوز المعيار القياسي في سيناريوهات بديلة يتم تلوين الحقل باللون الأصفر. إذا تم تجاوز معيار الأداء في السيناريو الأساسي وبالتالي في المسار "الحالي"، يُستخدم اللون الأحمر. بالنسبة لاحتياجات التمويل الإجمالية، يعد المؤشر المعياري 15% من إجمالي الناتج المحلي (أقل من 15% أخضر، وأكثر من 15% في سيناريوهات بديلة = أصفر، وأكثر من 15% في السيناريو الأساسي = أحمر). تعتبر معايير ملف تعريف الديون أعقد بقليل، وتتراوح بين مقدار التمويل الخارجي المطلوب إلى مقدار الدين بالعملة الأجنبية إلى نسبة الدين قصير الأمد.

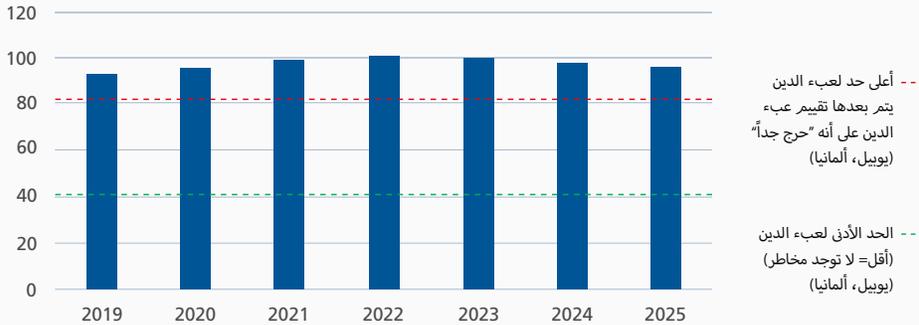
³ انظر مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي 2021، ص. 48.

الشكل 1: توقعات الدين العام نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي لصندوق النقد الدولي



أما بالنسبة للدين الخارجي (الذي يشمل ديون القطاع العام الخارجية وكذلك ديون القطاع الخاص مثل ديون الشركات التونسية) نجد النسبة مرتفعة أيضاً. إذ بلغ معدل الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي عام 2020 نسبة 97.7%. لا يحدد صندوق النقد الدولي نسبة معيارية للدين الخارجي لتقييم مخاطر القدرة على سداد الديون لدى الدول ذات النفاذ إلى السوق، بل للدول منخفضة الدخل فقط. رغم ذلك تتراوح النسب المعيارية بين 40% و80%، وتعد أي نسبة تفوق 80% حرجة جداً.⁴ يتوقع السيناريو الأساسي المبني على الوقائع أن يشهد مسار الدين الخارجي استمراراً في الارتفاع.

الشكل 2: توقعات الدين الخارجي نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الأساسي لصندوق النقد الدولي



4 انظر موقع (erlassjahr.de) "مؤشر الديون السيادية العالمية" ص 17. لا تشير حدود القدرة على تحمل الديون إلى تعثر الإيفاء بها، بل تشير إلى أن الدين قد يصبح إشكالياً ويحتاج إلى التدقيق.

وقد تشهد سيناريوهات بديلة، مثل المخاطر الناتجة عن وقوع كوارث طبيعية متكررة أو انخفاض نمو الناتج المحلي الإجمالي في حال طال أمد الجائحة (بسبب نقص في اللقاح على سبيل المثال)، تدهور وضع الديون المتدهور أصلاً. لا يبدو السيناريو الأخير بعيداً عن الواقع، رغم بدء تونس برنامج التلقيح، إلا أن البرنامج لا يواكب الجدول الزمني المحدد، حيث خطت السلطات في فبراير تأمين جرعات تكفي لتلقيح نصف السكان على الأقل بحلول نيسان/أبريل أو أيار/مايو، بغية تنشيط السياحة التي تعد دعامة الاقتصاد التونسي الرئيسية، في موسم 2021.⁵ ورغم ذلك تُظهر التقديرات أن تونس قدمت لقاحات لنحو 7.5% من السكان فقط مع نهاية حزيران/يونيو.⁶ وفي الوقت ذاته، بدأت موجة ثالثة قاتلة من الفيروس باجتياح القارة الإفريقية.⁷

خطة صندوق النقد الدولي للإصلاح في تونس - تعاف أم عقد مهذور؟

اقترح صندوق النقد الدولي خطة إصلاحية بهدف تخفيض الديون إلى مستويات مستدامة، ومنح خطته عنواناً مُلفتاً "من تحقيق الاستقرار إلى التعافي والاستدامة". إلا أن الخطة مرهونة بإحداث تعديلات داخلية كبيرة، لاستعادة العجز الأولي من -8.2% في 2020 إلى 0.1% في 2023. وسيتم تحقيق ذلك عبر خطوات تشمل تخفيض كلفة أجور القطاع العام، وقطع الدعم في مجال الطاقة، واستهداف النفقات الاجتماعية.

وذكرت تقارير إعلامية لاحقة مناقشات دارت حول تخفيض الدعم في نواح أخرى، مثل الدعم الغذائي على سبيل المثال.⁸ سيعتمد نجاح هذه الإصلاحات على استمرارية الوصول إلى التمويل منخفض التكلفة، وكذلك على نجاح الحكومة التونسية في تخفيض العجز المالي وفرض إجراءات تقشفية في أقرب وقت من العام الجاري. ورغم ذلك، حذر صندوق النقد الدولي بشدة في سياقات أخرى من أن العودة السريعة إلى الإجراءات التقشفية ستهدد التعافي وشجع بدلاً من ذلك دعماً مالياً إضافياً.⁹ وكذلك حذرت مؤسسات أخرى، مثل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، من أن الحاجة إلى مجابهة عبء الديون عبر الإجراءات التقشفية في غياب دعم متعدد الأطراف من المجتمع الدولي (عبر تخفيف عبء الديون وتمويل منخفض التكلفة مثلاً) قد يهدد تعافي الاقتصاد العالمي ويهدر عقداً آخر من حياة الدول النامية.¹⁰

⁵ انظر تقرير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي 2021، ص 6.

⁶ انظر <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/countries-and-territories/tunisia> انظر 36% من السكان تلقوا اللقاح كاملاً، و54% قد تلقوا جرعة واحدة على الأقل.

⁷ انظر <https://www.dw.com/en/third-wave-of-covid-hits-africa/a-57939389>

⁸ انظر 2021-05-05 <https://www.reuters.com/world/africa/exclusive-tunisia-propose-wage-subsidy-cuts-imf-talks-document-shows-2021-05-05>

⁹ انظر 2021-01-20 <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021> عل سبيل المثال ص.2. "من المتوقع أن تشهد معظم البلدان عجزاً مالياً منخفضاً عام 2021 مع ارتفاع الإيرادات وانخفاض النفقات تلقائياً مع التعافي وانتهاء الإجراءات المؤقتة لمجابهة الجائحة، ورغم ذلك، قد تؤدي الانكماشات المالية المتوقعة، دون دعم مالي إضافي يتجاوز ذلك المدرج في خطط موازنة 2021، إلى عرقلة التعافي الذي لا تزال وتيرته ومداه مبهمين".

¹⁰ انظر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (2020): تقرير التجارة والتنمية 2020 - من جائحة عالمية إلى ازدهار للجميع: تجنب هدر عقد آخر، https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2020_en.pdf

يظهر بحث شامل أجراه خبراء الخدمات العامة، وفقاً لتحليل توجهات إجراءات التقشف، والتي اتخذت بعد الأزمات المالية العالمية، أن إجراءات التقشف المقترحة تلك يجب تجنبها في مرحلة ما بعد الجائحة بغية تجنب ارتفاع نسب الفقر واللامساواة.¹¹ سوف يمنع تخفيض دعم الوقود والغذاء معظم الأسر من تحمل تكاليف السلع الأساسية في البلدان المعنية، وغالباً ما يسبب ارتفاع أسعار الوقود انكماشاً في النشاطات الاقتصادية التي تخلق فرص عمل.¹² وفيما يتعلق بشبكات الضمان الاجتماعي الموجهة، يشير البحث إلى أن ذلك غالباً ما يعني "تخفيضاً فعلياً في نطاق الحماية الاجتماعية"، لأن "ما يسمى الطبقة الوسطى في معظم الدول الناشئة تجني مدخولاً منخفضاً جداً، ويؤدي حصر الدعم بالطبقة الأفقر إلى حرمان الطبقة (الوسطى) من الدعم ويعرضهم لمخاطر اقتصادية أكبر".¹³ وتظهر التقارير أن الطبقة الوسطى التونسية مرهقة وقد تؤدي أي إجراءات تقشفية إضافية إلى زوال الطبقة الوسطى، وهو أمر يحدث منذ 2010.¹⁴ ويُعد ذلك أحد أسباب التظاهرات العامة، وأحدثها في كانون الثاني/يناير 2021 في تونس العاصمة. وتظهر دراسات أخرى أن تدابير التقييد المالي التي تعتمد على تخفيض المصاريف بشكل أساسي غالباً ما تقود إلى انخفاض النمو¹⁵ ما يعد أحد أخطر التهديدات لنجاح خطة صندوق النقد الدولي للإصلاحات في تونس.

نظراً لاحتمال انخفاض نسبة التقبل الشعبي لخطة الإصلاحات المقترحة، يطلب صندوق النقد الدولي من السلطات التونسية إقناع الشعب بأن الإجراءات التقشفية الصارمة ضرورية، تحت غطاء "عقد اجتماعي" جديد يوصل أصوات الشعب التونسي عبر "حوار وطني" يؤسس لـ "برنامج محلي الصنع".¹⁶ على أية حال، نجد برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي "يمكن له حشد دعم الشركاء الخارجيين"¹⁷ سوطاً مسبقاً لاتفاقية برنامج إقراض صندوق النقد الدولي، والذي يُعد بدوره خطوة هامة للوصول إلى الدعم المالي الخارجي الذي قد تحتاجه تونس لتلبية احتياجات التمويل في 2021 مع غياب خطة لتخفيف عبء الديون. ولكن الاتحاد العام التونسي للشغل، القوي تاريخياً، خلافاً لدول أخرى، قد يشكل عقبة يصعب تخطيها أمام أجندة صندوق النقد الدولي.¹⁸

ولن ينتج عن كل تلك التضحيات الداخلية مستوى ديون يمكن تحمله وفقاً لمعيار تحليل صندوق النقد الدولي للقدرة على سداد الديون، الذي يضع الحد الأقصى لعبء الديون عند 70٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

11 <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>

12 المصدر السابق ص. 12.

13 المصدر السابق

14 <https://www.thenationalnews.com/mena/tunisia-s-vanishing-middle-class-braces-for-proposed-imf-austerity-1.1222360>

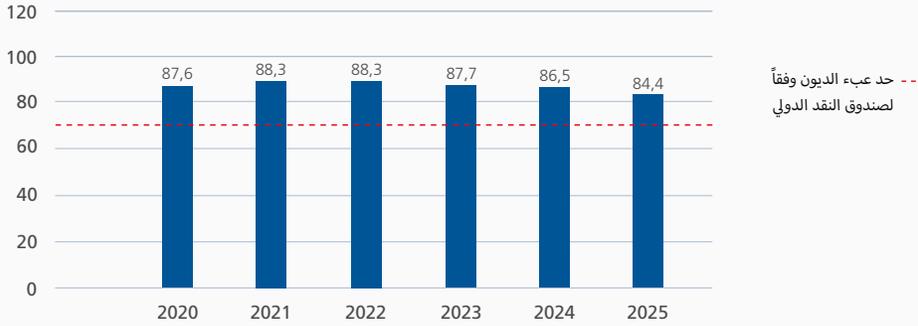
15 أحدثها: <https://www.cgdev.org/blog/low-income-developing-countries-will-surely-need-more-debt-relief-down-line>

16 تقرير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي 2021، ص. 2.

17 المصدر السابق.

18 انظر على سبيل المثال احتجاجات عام 2019: <https://en.qantara.de/content/social-unrest-in-tunisia-taking-on-the-imf?nopaging=1>

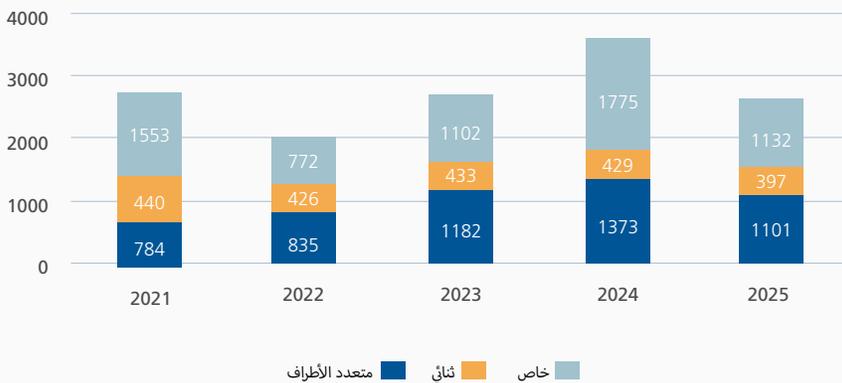
الشكل 3: الدين العام المتوقع نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي في إطار «خطة الإصلاح» من صندوق النقد الدولي



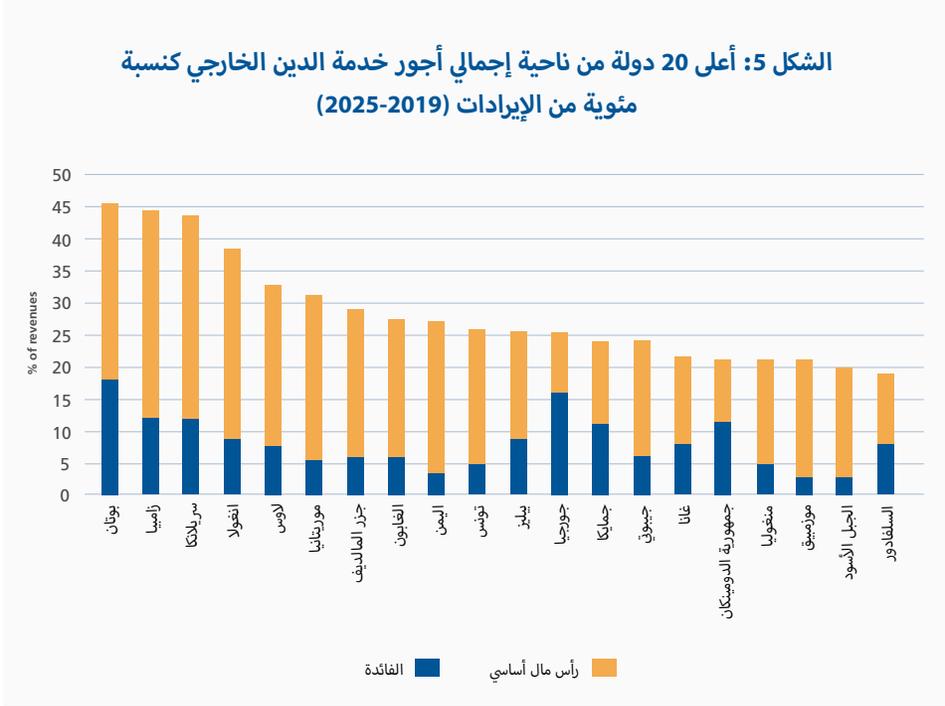
غياب تخفيف عبء الديون كخيار سياسي: الدور الذي لا يلعبه تحليل صندوق النقد الدولي لقدرة على سداد الديون في استعادة لقدرة على تحمل الديون.

لا تتضمن خطة الإصلاح أي تعديلات من جانب الدائنين، رغم أن تحليل صندوق النقد الدولي لقدرة على سداد الديون يظهر بوضوح المخاطر التي تواجه القدرة على تحمل الديون. كما لا يتضمن السيناريو ولا التوصيات إلى السلطات التونسية طلب إعادة هيكلة الديون. ولا يتضمن التحليل سيناريو بديلاً يظهر تأثير معالجة الديون من جهة الدائنين المختلفين على استقرار نسبة الدين. بل على العكس، يهدف التعديل الداخلي إلى ضمان بقاء مستوى خدمة الدين المرتفعة المتوقعة بين عامي 2021 و2025 على حاله.

الشكل 4: خدمة الدين الخارجي من الحكومة المركزية (أصل الدين والفوائد، مليون دولار)



تشير دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مواطن الضعف المتعلقة بالديون السيادية إلى أن مدفوعات خدمة الديون ستستهلك أكثر من 25٪ من الإيرادات الحكومية في المتوسط بين عامي 2019 و2025، ما يجعل تونس واحدة من أكثر 20 دولة معرضة للخطر¹⁹:



في تحليل القدرة على سداد الدين المعياري وفي سياق المادة الرابعة لا تقتضي المشاورات المباشرة تلقائياً التفاوض على إعادة هيكلة الديون في حال الفشل في القدرة على سداد الديون. ونجد كمشكلة أساسية في تحليل تحمل الدين المعياري غياب أي سيناريوهات تنحرف عن التوصيات المعيارية للضبط المالي، والتي تعد الطريقة الوحيدة لاستعادة استقرار نسبة الديون. ولا نجد أي سيناريوهات تتضمن تغيير تواريخ الوفاء بالديون وتخفيفاً جزئياً لأعباء الديون وتأثيرها على التعافي الاقتصادي، وكذلك تحسين مؤشرات الديون. في حال وجود مثل هذه السيناريوهات لكان من الممكن تحديد متطلبات إعادة هيكلة الديون في مرحلة مبكرة وقد تحفز مفاوضات إعادة الهيكلة بشكل مباشر.

ومن أسباب الغياب الغريب لتلك الآلية من تحليل صندوق النقد الدولي لقدرة على سداد الديون اقتناع المجتمع الدولي، بعد مبادرة تخفيف الدين متعددة الأطراف للدول الفقيرة المثقلة بالديون، أن الجنوب العالمي لن يعاني من مشاكل في وفاء الديون (عدا استثناءات قليلة)، ما يعني غياب الحاجة إلى تحديد أبعاد إجراءات تخفيف الديون في التحليل.

¹⁹ انظر <https://www.undp.org/publications/sovereign-debt-vulnerabilities-developing-economies>، ص. 25.

ونجد سبباً آخر في الافتقار إلى عملية واحدة وشاملة متعددة الأطراف ذات قواعد واضحة بهدف تقديم إعادة هيكلة عادلة وشاملة للديون. ويتكون الهيكل الحالي لإدارة أزمة الديون بدلاً من ذلك من غياب المنهجية فيما يخص قواعد مختلفة وعمليات مخصصة للأنماط المختلفة من الدائنين.²⁰

ولم يتقبل اللاعبون الأساسيون في حوكمة الاقتصاد العالمي إلا مؤخراً أن إعادة هيكلة الديون قد تكون آلية لازمة لمجموعة أوسع من البلدان، وأنه يستحسن وضع آليات لضمان القيام بإجراءات احترازية.

أسست مجموعة العشرين "إطار العمل المشترك لمجموعة العشرين لمعالجة الديون خارج مبادرة تعليق خدمة الدين" في نوفمبر 2020، لتمكين عملية قائمة على القواعد لإعادة هيكلة ديون البلدان الفقيرة (انظر أدناه). ويلعب تحليل صندوق النقد الدولي لقدرة على سداد الديون في هذه العملية دوراً في تقديم توصيات حول المدى وتوزيع الأعباء المتعلقة بإجراءات التخفيف. رغم ذلك لا يشمل هذا البرنامج سوى 73 دولة ذات دخل فرد منخفض. ما يعني أن التوصيات الخاصة بدول مثل تونس لتخفيض الدين لنسبة يمكن تحملها تركز دائماً على توقع تنازلات من جهة البلد المدين فحسب على شكل ضبط الأوضاع المالية.

مبادرات تخفيف أعباء الديون في زمن الجائحة، مبادرات يقودها الدائنون، ليست فعالة، وغير شاملة

استخدم تخفيف عبء الديون، مع بداية الجائحة، كأداة رئيسية في الأجنداث السياسية لدعم الدول في مجابهة الأزمات الصحية والاقتصادية الناجمة عن تفشي فيروس كورونا. وقدم صندوق النقد الدولي خدمة تخفيف عبء الديون عبر صندوق احتواء الكوارث والإغاثة التابع له لـ 29 دولة فقيرة، كما عرضت مجموعة العشرين تعليق الديون عبر "مبادرة تعليق خدمة الدين". ورغم دعوات في المراحل الأولى لإيقاف جميع الدفعات، ثنائية ومتعددة الأطراف، الرسمية والخاصة،²¹ إلا أن إيقاف الدفعات اقتصر في النهاية على الدول الأعضاء في مجموعة العشرين ونادي باريس،²² مع دعوات للدائنين الخاصين للمشاركة طوعياً وهو ما يلتزم به أي منهم حتى اليوم، وتم استثناء الدفعات متعددة الأطراف كلياً. يعود نحو 27٪ من دين تونس الإجمالي إلى صندوق النقد الدولي وجهات دائنة ثنائية رسمية (انظر الجدول 1)، وتضمن الأطراف الثنائية دولاً من مجموعة السبع بشكل رئيسي مثل فرنسا واليابان وكذلك دول من خارج المجموعة مثل السعودية وجميعها دول أعضاء في مجموعة العشرين.²³ في حني كان ينبغي على تونس أن تستفيد من كلا المبادرتين، على الأقل في جزء من حجم الديون، إلا أن المبادرتين تم حصرهما بالدول الأشد فقراً، واستُخدم معدل دخل الفرد كمعيار لتحديد تغطية المبادرة بدلاً من مراعاة إشكالات الدين أو مواطن ضعف

²⁰ لتحليل مفصل، راجع https://www.globalpolicy.org/sites/default/files/download/Briefing_0621_ و <https://library.fes.de/pdf-files/iez/10263.pdf> Debt_Crisis.pdf

²¹ مريكل: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/15/only-victory-in-africa-can-end-the-pandemic-everywhere/>

²² نادي باريس إكلارن

²³ تعد ألمانيا مقرضاً أيضاً، بمبلغ 150 مليون يورو في التعاون الإنمائي (بيانات نهاية عام 2019).

أخرى مثل التبعات الصحية والاقتصادية للجائحة، ما أدى إلى استثناء نحو 95% من دفعات خدمة الدين للبلدان النامية في 2020 من الخطة.

نظراً لضعف مشاركة الدائنين الخاصين في مبادرة تعليق خدمة الدين، واحتمال الحاجة إلى تقديم خدمات أكبر لتخفيف عبء الديون إلى دول قد تعاني من مشاكل في السيولة، اتفقت مجموعة العشرين على "إطار عمل مجموعة العشرين المشترك لمعالجة الديون خارج مبادرة تعليق خدمة الدين". ويهدف إطار العمل إلى تقديم صيغة شاملة للتفاوض على معالجة الديون، ودعوة دائنين رسميين هامين، غير مشاركين في أي صيغة متعددة الأطراف مثل الصين والهند، إلى طاولة الحوار. كما تدّعي مجموعة العشرين أن إطار العمل سيجبر الدائنين الخاصين، مثل حملة السندات والمصارف الخاصة، على المشاركة في معالجة الديون بخلاف مبادرة تعليق خدمة الدين. ولكن، لم يتم التأكد من صحة ذلك الادعاء بعد، نظراً إلى أن إطار العمل لم يستخدم لمعالجة ديون أي دولة بعد. رغم الاتفاق على إطار العمل، ينبغي على الدول المدينة التصرف وحدها للحصول على تخفيف عبء الديون من الجهات الخاصة كما حددته مجموعة العشرين دون أي أدوات قانونية لفرض الشروط المُتفق عليها. إلا أن تبني إطار العمل يعكس قبول المجتمع الدولي لضرورة إعادة هيكلة الديون بغية منع العجز عن خدمة الدين من عرقلة فرص التنمية في الدول النامية.

"في حين أن المساعدة المالية المؤقتة قد تسهم في تخفيف آثار غياب المساحة في السياسات، إلا أن ذلك قد لا يكون كافياً لبعض الدول التي تعجز عن تحمل ديونها السيادية. في تلك الحالات ينبغي على الدول المعنية العمل مع الدائنين لإعادة هيكلة الديون وفقاً لإطار العمل المشترك الذي اتفقت عليه دول مجموعة العشرين. قد تُجبر هذه الاقتصادات، إذا لم تتم إعادة الهيكلة، إلى التخلي عن نفقات الرعاية الصحية والنفقات الرأسمالية لتحويل احتياطها المحدود من القطع الأجنبي نحو سداد الالتزامات المالية الخارجية، ما قد يعرقل الخطط التنموية طويلة الأمد ويعيق التقدم نحو دخل فرد أعلى".²⁴

في حالة تونس، سيغطي إطار العمل المشترك نحو 46% من حجم الديون (انظر الجدول 1) إذا ما تم اعتماد العرضة للمخاطر كمعيار للتأهل بدلاً من دخل الفرد. ولكن يعود أكثر من نصف حجم الديون إلى دائنين متعددي الأطراف، مثل بنك التنمية الأفريقي والبنك الدولي. ويفرض الدائنون متعددي الأطراف وضعاً استثنائياً، ما يعني أن ديونهم لن يتم إعادة هيكلتها أو إلغاؤها بل يجب إيفاؤها مهما كان الثمن.

24 انظر صندوق النقد الدولي آفاق الاقتصاد العالمي "إدارة عمليات التعاقب المتباينة"، أبريل 2021.

الجدول 2: حجم الدين الخارجي وفقاً لتصنيف الدائنين، سبتمبر 2020.²⁵

النسبة المئوية من المجموع	مليون دولار	
54,1	15,048	الدائنون متعدّدو الأطراف
11,1	3,096	بنك التنمية الإفريقي
8,6	2,404	بنك الاستثمار الأوروبي
8,7	2,434	صندوق النقد الدولي
14,1	3,930	البنك الدولي
18,2	5,066	الدائنون الثنائيون الرسميون
11,7	3,248	مجموعة السبع
27,7	7,717	الدائنون الخاصون
25,1	6,986	حملة السندات
2,6	731	المصارف التجارية

على كل حال، لا تشمل المبادرة تونس رغم وضع الديون الحرج، كون المبادرة مقتصرة على أفقر 73 دولة من حيث متوسط دخل الفرد. وانتقدت ذلك أطرافٌ دولية عديدة، مثل الأمين العام للأمم المتحدة، الذي دعا مراراً لإيجاد حلول للدول متوسطة الدخل.²⁶ كما ارتفعت أصوات من الدول المدينة ذاتها للمطالبة بتضمينها في تطوير الحلول وكذلك في خطط عادلة لتخفيف عبء الديون على الدول ذات الدخل المتوسط. وظهرت مبادرات منها مبادرة المكسيك والأرجنتين في نيسان/أبريل 2021،²⁷ وكذلك مبادرات تحالف الدول الجزرية الصغيرة في تموز/يوليو 2020، وتشرين الأول/أكتوبر 2020، ونيسان/أبريل 2021.²⁸

دول مثل تونس تم التخلي عنها ويلاحقها دائنون عدائيون ولا تمتلك خيارات كثيرة

نتيجةً لاستثنائها من الوصول إلى إطار عمل مجموعة العشرين المشترك، سوف تواجه تونس فوضى غياب النظام المؤلف من قواعد ومبادئ مختلفة في حال أرادت إعادة هيكلة ديونها، وفي الوقت ذاته يعتبر الدائنون أن أكثر من نصف ديونها ليس قابلاً لإعادة الهيكلة. ومع ذلك يجب النظر إلى القدرة على سداد الديون نظرة شاملة بهدف إيجاد حلول مستدامة. أو كحل بديل، ينبغي على الدائنين الكبار -الذي يعود إليهم 46% من حجم الدين- تقديم تنازلات أكبر لاستعادة إمكانية تحمّل الديون. ونظراً لأن ذلك أبعد ما يكون عن توزيع أعباء عادل لا نعلم ما إذا كان الدائنون على استعداد للقيام بذلك.

²⁵ انظر تقرير المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي 2021، ص. 55.

²⁶ أحدثها انظر <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094202>

²⁷ <https://www.batimes.com.ar/news/economy/mexico-argentina-urge-debt-relief-for-middle-income-nations.shtml>

²⁸ انظر <https://www.aosis.org/wp-content/uploads/2021/04/200710-UN-Doc-A-74-943-Statement-on-Debt.pdf>

و http://test.aosis.org/blog/wp-content/uploads/2020/10/5.-Sustainable-Development-incl-3-SAMOA-Pathway_AOSIS-Statement_Final.pdf

<https://www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings> و

وفي سياق مبادرة تعليق خدمة الديون وإطار عمل مجموعة العشرين المشترك، يدّعي الدائنون الخاصّون أن تخفيف عبء الديون لن يصبّ في مصلحة الدول المدينة، بينما سيساعدها الوفاء بخدمة الديون الحالية في الحفاظ على النفاذ إلى السوق الذي عملت جاهدة للحصول عليه، ومن شأن ذلك الادعاء أن يزيد من الوضع تعقيداً. وذلك ما أُنْعِمَ بعض الحكومات ومنع بعض الدول المؤهلة من المشاركة في مبادرة تعليق خدمة الدين. وكذلك يُعتقد أن ذلك يمنع الدول من طلب إعادة هيكلة الديون وفقاً لإطار عمل مجموعة العشرين المشترك. وقد انضم محافظ البنك المركزي التونسي إلى تلك الأصوات، في نيسان/أبريل 2021، حين نفى شائعات تدور حول احتمال طلب تونس إعادة هيكلة ديونها. وصرّح أن البلاد ستسعى بدلاً من ذلك إلى الحصول على تمويل من صندوق النقد الدولي، بغية تعزيز موقعها لدى المستثمرين الخاصين.²⁹ ودعم السفير الفرنسي لدى تونس رسمياً خطاب القطاع الخاص المختلف، عبر محاولته ثني تونس عن طلب إعادة هيكلة الديون من نادي باريس، وهو مجموعة غير رسمية تضم الدائنين الرسميين، وتمثّل الدول الصناعية بشكل رئيسي، ومنها فرنسا أكبر الدائنين لتونس.³⁰ وحذّر من أنه في حال طلبت تونس تخفيف عبء الدين، حتى من الدائنين الرسميين فقط، سيحرم البلد من الإقراض من القطاع الخاص.³¹

لم يتم توسيع مبادرة مجموعة العشرين وخطة صندوق النقد لتخفيف عبء الديون لتشمل جميع الدول التي تحتاجها حتى الآن، ولم يتم تبني مبادرات منفصلة للدول متوسطة الدخل، كمقاربات خاصة بمجموعات معينة من البلدان. ورغم انتشار الخطابات المحذرة من الخطر الجسيم المتمثل في التباين الكبير بين الدول الغنية المتوجهة نحو التعافي بسرعة، والدول النامية العاجزة عن الوصول إلى اللقاحات ولا تتوفر لديها إمكانيات مالية أو سياسية للاستثمار في التعافي،³² يبدو أن المجتمع الدولي مستعد للتخلي عن الدول ذات الدخل المتوسط المثقلة بالديون والامتناع عن منحها أي خيارات سوى اللجوء إلى الإجراءات التقشفية.

"يُتوقع من معظم اقتصادات الأسواق الناشئة والنامية تشديد السياسة المالية في عام 2021، نظراً لمستويات الديون المرتفعة، ومخاطر أسعار الصرف، والمخاوف بشأن تخفيض التصنيف وردود الفعل السلبية في السوق إذا استمر العجز الكبير. ووفقاً للتوقعات الحالية، ستنفذ البلدان ذات الدين العام المرتفع وقيود التمويل تعديلات مالية أكبر على المدى المتوسط".³³

29 انظر المقابلة في غلوبال كابيتال، محافظ البنك المركزي التونسي: "صندوق النقد الدولي أولاً، أسواق رأس المال لاحقاً"، 27 أبريل 2021. قد تتغير تلك النظرة في حالة قدوم حكومة جديدة.

30 انظر <https://allafrica.com/stories/202106220878.html>

31 مع ذلك لا تدعم الأدلة الملموسة هذه الحجة. انظر مناقشة شاملة في (Nie wieder einen Kredit - wie Gläubiger Ent-)، Rehbein, K. and Kaiser, J. (2021). ومنظور الاقتصاد والتمويل: مؤسسة فريدريش إيبرت (قادم قريباً).

32 انظر مديرة صندوق النقد الدولي، كريستالينا جورجيفا: "The great divergence - a fork-in-the-road-for-the-global-economy"، <https://blogs.imf.org/2021/02/24/the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy/>

33 صندوق النقد الدولي "تحديث المراقبة المالية"، يناير 2021، <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-janu-ary-2021>

دعوة للتحرك: سبل مستقبلية بديلة نحو عقد اجتماعي جديد

لا تعد أزمة الدين والإجراءات التقشفية الناتجة عنها خياراً لا يمكن تجنّبه. دائماً ما ظلت تونس "دولة مدينة ملتزمة" من وجهة نظر الدائنين، منتظمة في سداد التزاماتها في السراء والضراء. ولكن، جاء هذا الالتزام بسبب إعطاء الأولوية لحقوق الدائنين على حساب حقوق الإنسان، وتحميل كل العبء الناتج عن ذلك على المواطن التونسي.

إعادة هيكلة الدين غير قابل الاستدامة، حتى في ظل غياب مخاطر عدم السداد قد يوفر وسيلة فعالة لاستقرار مؤشرات الدين، ويخلق برآحاً مالياً للدولة بدون إضافة أعباء على المواطنين، وإنما عبر توزيع العبء بالتساوي بين الدائن والمدين.

عقد اجتماعي جديد من الممكن إذا أن يبدأ عبر حزمة متكاملة من إسقاط الديون والشروع في حوار وطني جامع حول الإصلاحات الاقتصادية التي لا يملها الصندوق أو غيره من المقرضين.

وتقدّم الحملة العالمية لإنهاء التقشف أفكاراً متنوعة حول "سياسات تمنح الأولوية للعدالة بين الجنسين، ومحاربة التفاوت الاقتصادي، والاهتمام بالناس والكوكب".³⁴ يجب أن يطالب المجتمع الدولي إعطاء حقوق الإنسان للشعب التونسي أولوية أكبر من حقوق الدائنين باستعادة أموالهم كاملة. ليس من المقبول ارتفاع أسعار الوقود والغذاء في تونس بينما يُدفع أكثر من ربع المدخول العام التونسي إلى الدائنين.

نظراً إلى الحاجة الملحة لإعطاء الأولوية للحياة وسبل العيش في سياق الجائحة وتأثيرها متعدد الأبعاد، ستتضمن أي مقارنة مفيدة ووفقاً فورياً لخدمة الديون على جميع المدفوعات، تليها عملية إعادة هيكلة شاملة للديون. اقترحت هذه المقاربة ذات الشقين جهات فاعلة مثل الأمين العام للأمم المتحدة ومبادرة تحالف الدول الجزرية الصغيرة سابقة الذكر، ويجب المطالبة بها في الحوار الوطني باعتبارها خياراً إصلاحياً ذا مصداقية.

كما يجب على المجتمع المدني المطالبة بإشراكه في فعاليات مثل المناقشات مع بعثة صندوق النقد الدولي على قدم المساواة. لا يجب السماح باتخاذ قرارات تمس حياة الملايين من الناس خلف أبواب مغلقة في وزارة المالية وفي واشنطن.

على تونس الدفاع عن مصالحها بقوة أكبر، نظراً لغياب عملية إعادة هيكلة شاملة للديون وفشل صانعي القرار العالميين المعنيين في إنشاء مثل هذه العملية. وتتمثل إحدى الطرق في بدء عملية تفاوض عادلة ومستقلة حول إعادة هيكلة الديون خارج صيغ الدائنين القائمة بدعم من أصدقاء شركاء في التنمية (مقاربة تجريبية). توفر "خريطة الطريق والدليل بشأن حلول الديون السيادية" الصادرة عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية دليلاً عملياً مفصلاً للحكومات المدينة التي ترغب في تغيير أوضاعها.³⁵ لا ينبغي للبلدان المدينة بشكل عام الخوف من تهديدات دائني القطاع الخاص (الفارغة) بشأن احتمال خسارتها النفاذ إلى الأسواق في حال سعت إلى مفاوضات لتخفيف

³⁴ انظر <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>، ص. 16.

³⁵ انظر https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2015misc1_en.pdf

عبء الديون.³⁶ وتثبت الأدلة الملموسة (وكذلك المنطق) أن تخفيض التصنيف الائتماني المحتمل من جهة وكالات التصنيف الائتماني، والذي قد يؤثر على النفاذ إلى السوق، سيكون قصير المدى. ويعتمد تحسن التصنيف على معالجة الديون بعيدة المدى وفعالة لدرجة تكفي لاستعادة القدرة على تحمل الديون. ويجب إيلاء الأولوية القصوى لتحقيق استقرار شامل في الوضع الصحي والاجتماعي والاقتصادي وبأسرع وقت ممكن. ما قد يُلحق ضرراً أكبر بالتصنيف الائتماني وأيضاً بالاقتصاد ورفاهية السكان هو أزمة مطوّلة تفاقمها وتطيل أمدها محاولات الالتزام بمصاريف إيفاء الديون قصيرة الأجل للدائنين.

ويمكن لتونس أيضاً، بالإضافة إلى معالجة وضع الديون الفردية، لعب دور فعال في الرأي الإقليمي وبناء تحالفات عبر الانضمام إلى أصوات المدينين الآخرين، مثل تحالف الدول الجزرية الصغيرة، للمطالبة بتخفيف عبء الديون عن البلدان ذات الدخل المتوسط. طالب وزراء المالية الأفريقيون، في المراحل الأولى من الوباء، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ودائنين آخرين باتخاذ إجراءات لتخفيف عبء الديون،³⁷ وأطلق برلمانيون أفريقيون في وقت لاحق من عام 2020 "مبادرة حملة إلغاء الديون".³⁸ يمكن لتونس قيادة حملات بناء الرأي على المستوى الإقليمي أو على مستوى القارة، والمطالبة بإجراءات لتخفيف عبء دين شامل للبلدان متوسطة الدخل في العمليات متعددة الأطراف المقبلة (مقاربة الريادة). يجب تقديم تخفيف عبء الديون وفقاً للحاجة والعرضة للخطر لا وفقاً لمتوسط دخل الفرد. حيث يوفر هذا النوع من المبادرات أسساً لتحالفات مخصصة أكبر قد تشمل أيضاً حكومات تقدمية من شمال العالم وكذلك المجتمع المدني.

كريستينا ريبيين، المنسقة السياسية في erlassjahr.de (يوبييل ألمانيا)

³⁶ انظر مناقشة شاملة في لانغ، ف. ميهالي، د وآخرون (2020): "تكاليف الاقتراض بعد تخفيف الديون" <https://voxeu.org/article/borrowing%20-costs-after-> debt-relief، وفي (Rehbein, K. and Kaiser, J. (2021): „Nie wieder einen Kredit - wie Gläubiger Entschuldungsinitiativen torpedieren) ومنظور الاقتصاد والتمويل: مؤسسة فريدريش إيبيرت (قادم قريباً).

³⁷ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-africa-finmins-idUSKBN21J4YT>

³⁸ <https://www.modernghana.com/news/1036923/african-parliaments-launch-debt-cancellation-campa.html>

الطبعة

مؤسسة فريدريش إيبرت 2021

جميع الحقوق محفوظة
هذه الوثيقة غير مخصصة للبيع

