



نقص السيولة وارتفاع الدين عقبات على مسار التعافي في المنطقة العربية

E/ESCWA/CL3.SEP/2021/POLICY BRIEF.3



أولاً. إجمالي الدين العام في المنطقة العربية: لمحة عامة

إجمالي الدين العام في المنطقة العربية

1.4 تريليون دولار
في عام 2020

أدت جائحة كوفيد-19 إلى ارتفاع إجمالي الدين العام في المنطقة العربية إلى مستوى تاريخي بلغ 1.4 تريليون دولار، ما يعرض بعض البلدان المتوسطة الدخل وبلدان مجلس التعاون الخليجي للمخاطر والتحديات المتعلقة بالديون. وشهد العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين ارتفاعاً غير مسبوق في الدين العام طال العالم بأسره، بما فيه المنطقة العربية. ففي عام 2020¹، بلغ الدين العام العالمي نسبة مذهلة قدرها 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، مقابل 65 في المائة في عام 2008. وبلغ إجمالي الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية 60 في المائة عام 2020 مقابل 25 في المائة عام 2008².

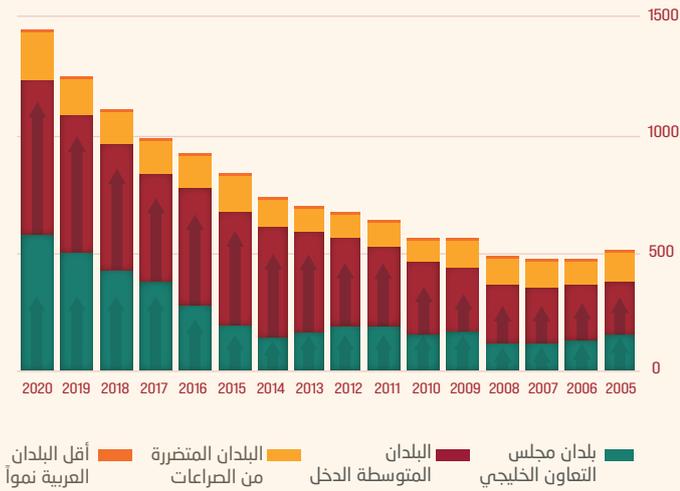
تضاعف إجمالي الدين العام في بلدان مجلس التعاون الخليجي المرتفعة الدخل خمس مرات تقريباً خلال ذلك العقد، من نحو 117 مليار دولار في عام 2008 إلى حوالي 576 مليار دولار في عام 2020 (الشكل 1). وارتفعت

1. United Nations (2021), Financing for Sustainable Development Report 1
2. من مجموع المنطقة، يستثنى السودان الذي استفاد من تخفيف الديون في عام 2021؛ والجمهورية العربية السورية والصومال ودولة فلسطين، لتقص البيانات.

البلدان المتوسطة الدخل
وبلدان مجلس التعاون الخليجي
معرضة للمخاطر والتحديات
المتعلقة بالديون



الشكل 1. إجمالي الدين الحكومي العام (مليارات الدولارات الأمريكية)



576 بلدان مجلس التعاون الخليجي مليار دولار

685 البلدان المتوسطة الدخل مليار دولار

117 بلدان مجلس التعاون الخليجي مليار دولار

250 البلدان المتوسطة الدخل مليار دولار



2020



2008

ديون

خطر العجز عن تسديد الديون

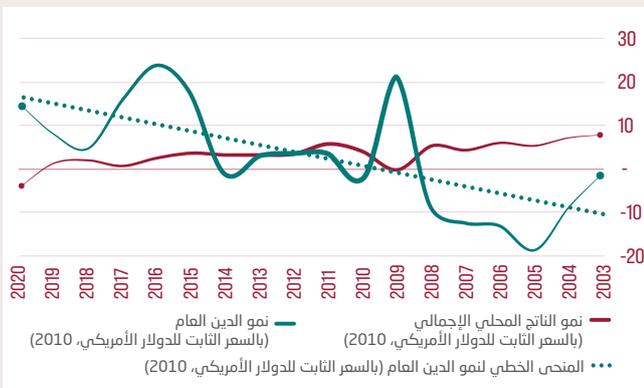
تفاقم في المنطقة

النمو

هبط إلى ما دون الصفر



الشكل 2. نمو الناتج المحلي الإجمالي مقابل نمو الدين العام في المنطقة العربية



نسبته من الناتج المحلي الإجمالي من 10 إلى 41 في المائة في الفترة بين عام 2008 وعام 2020.

تقع على كاهل البلدان المتوسطة الدخل³ نصف الديون السيادية في المنطقة تقريباً. وقد ارتفع إجمالي الدين العام في هذه البلدان من 250 مليار دولار تقريباً إلى 658 مليار دولار بين عامي 2008 و2020، وسجلت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً كبيراً من 47 في المائة عام 2008 إلى 73 في المائة عام 2020.

لا يزال العجز عن تسديد الديون يهدّد عدداً من أقل البلدان نمواً في المنطقة العربية، مثل جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا⁴، وذلك في ظل تداعيات كوفيد-19، على الرغم من تخفيف ديونها مؤقتاً بموجب مبادرة تعليق سداد خدمة الدين. ويُقدر الدين غير المسدد المترتب على هذه البلدان بنسبة 52 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، أو 6.6 مليار دولار، في عام 2020، مقابل 3 مليار دولار تقريباً في عام 2009.

ارتفع الدين العام في البلدان المتضررة من الصراعات في المنطقة، مثل العراق وليبيا واليمن، إلى حوالي 190 مليار دولار بحلول عام 2020، أي ما يعادل 88 في المائة من مجموع ناتجها المحلي الإجمالي. وفاقمت الجائحة التحديات الإنمائية الجسيمة أصلاً، وأدت إلى زيادة ديون هذه البلدان.

بشكل عام، يهدّد العجز عن تسديد الدين المنطقة العربية نتيجة لاتجاه مستويات الدين نحو صعود متسارع، لا سيما وأن نمو الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي ظلّ بطيئاً، بل وانخفض إلى ما دون الصفر في عام 2020 (الشكل 2).

3 توجد ستة بلدان متوسطة الدخل في المنطقة العربية، هي الأردن، وتونس، والجزائر، ولبنان، ومصر، والمغرب.

4 أصبح العجز عن تسديد الديون يهدّد عدداً من أقل البلدان نمواً، مثل السودان والصومال واليمن (لا تتوفر بيانات عن الصومال). وقد استفاد السودان من تخفيف كبير للديون المترتبة عليه في عام 2021، مع إلغاء 90 في المائة من ديونه التي كانت تبلغ 50 مليار دولار. وتناقش حالة اليمن في الفقرة المتعلقة بالبلدان المتضررة من الصراعات.

الدين العام الخارجي



خدمة الدين

في البلدان المتوسطة الدخل تستنفد

20 مليار دولار



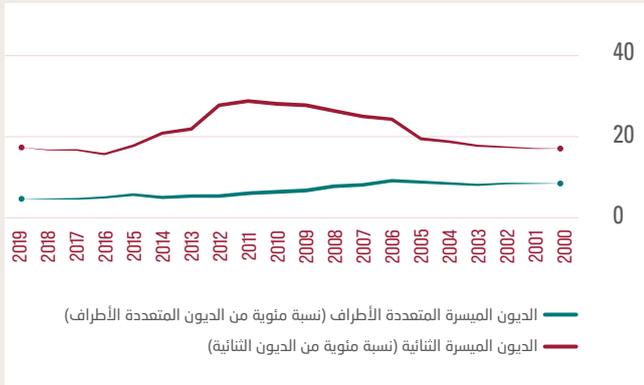
أي نحو

11 في المائة
من الصادرات



ثانياً. زيادة الدين العام الخارجي وخدمة الدين في المنطقة العربية

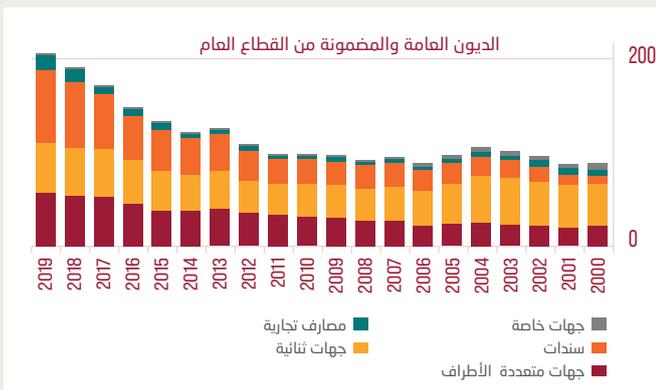
الشكل 3. حصة الديون بشروط ميسرة من الديون
المقدمة من جهات دائنة رسمية للبلدان المتوسطة الدخل
(بالنسبة المئوية)



ارتفع الدين العام الخارجي المترتب على البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة بنحو 111 مليار دولار في الفترة بين عام 2008 وعام 2020، في حين فاقمت الجائحة احتياجات البلدان من السيولة الخارجية. فاستدان الأردن وتونس ومصر، في عام 2020، ما مجموعه 10 مليارات دولار، في إطار آليات صندوق النقد الدولي للإقراض القصير والمتوسط الأجل، لسد حاجة ملحة إلى السيولة الخارجية من أجل الاستيراد.

تغير مشهد الدين العام الخارجي في البلدان المتوسطة الدخل نتيجة للاقتراض المتزايد من جهات دائنة من القطاع الخاص، مقابل تراجع حصة الاقتراض الميسر من جهات دائنة رسمية (جهات دائنة ثنائية ومتعددة الأطراف) (الشكلان 3 و4). ولا يشير هذا المنحى إلى تفاقم عبء خدمة الدين الخارجي فقط، بل أيضاً إلى تفاقم المخاطر المرتبطة بخدمة هذا الدين، وذلك نتيجة لصدقات أسعار صرف العملة أو أي صدمات سلبية أخرى تتعرض لها الموازين التجارية.

الشكل 4. حجم الدين العام الخارجي حسب نوع الجهة
الدائنة (مليارات الدولارات)، البلدان المتوسطة الدخل



تستنفد خدمة الدين في البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة أكثر من 20 مليار دولار، أي حوالي 11 في المائة من عائدات صادراتها في عام 2019. وهذه النسبة هي أعلى بكثير من متوسط البلدان المتوسطة الدخل في العالم (6.4 في المائة). ويفرض هذا العبء المرتفع لخدمة الديون قيوداً على السيولة ويضيق الحيز المالي الذي كان يمكن استثماره في الخدمات العامة الأساسية، كالخدمات الصحية، وفي تمويل العمل لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ويعدّ هذا النظام وما تلاه من إنشاء الإطار المشترك لمعالجة الديون خارج إطار إدارة الديون خطوتين أوليتين هامتين لتيسير جهود تخفيف عبء الديون على أقل البلدان نمواً في المنطقة. لكن هذه المبادرات لا تشمل حتى الآن البلدان المتوسطة الدخل التي تترج تحت أعباء ديون مرتفعة.

رصيد الحساب الجاري

في عام 2020



-1.3%	↓	بلدان مجلس التعاون الخليجي
-6%	↓	البلدان المتوسطة الدخل
-37%	↓	أقل البلدان نمواً

الرصيد الأساسي

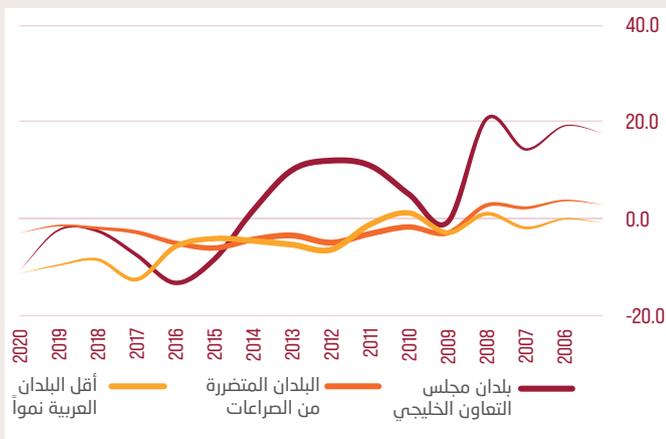
في عام 2020



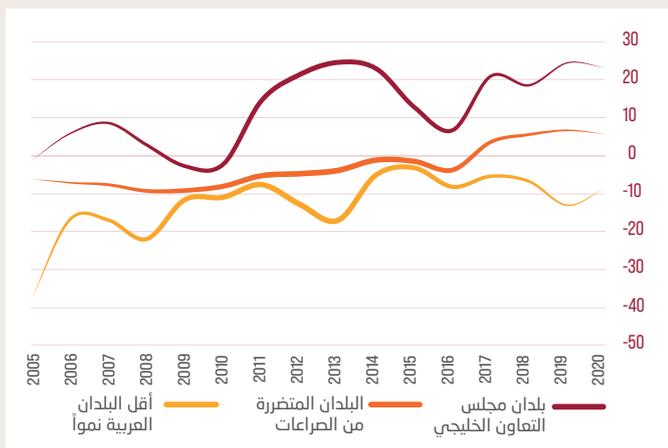
-11%	↓	بلدان مجلس التعاون الخليجي
-3%	↓	البلدان المتوسطة الدخل
-11%	↓	أقل البلدان العربية نمواً

ثالثاً. الأسباب الهيكلية لتراكم الدين العام في المنطقة العربية

الشكل 5. الرصيد الأساسي (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



الشكل 6. أرصدة الحسابات الجارية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



لا تزال السياسات المالية والنقدية قاصرة عن بناء القدرة على

تحمل الديون في مختلف أنحاء المنطقة. ففي المتوسط، تحولت الأرصدة الأساسية لبلدان مجلس التعاون الخليجي إلى أرصدة سلبية بعد انخفاض عائدات النفط منذ عام 2014، وتفاقم العجز في عام 2020 بسبب كوفيد-19، ليصل إلى 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 5). وظلت الأرصدة الأساسية في البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً سلبية على مدى العقد الماضي، حيث بلغت في عام 2020 نسبة -3 المائة و -11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بالترتيب. وأدى الرصيد الأساسي السلبي إلى زيادة الاقتراض لتمويل الديون، وإلى تمديد الديون غير المسددة.

في بلدان مجلس التعاون الخليجي، انخفض رصيد الحساب الجاري في المتوسط على مر السنين، وتحول إلى سلبي في عامي 2015 و2016، وعلى أثر كوفيد-19، كان الرصيد سلبياً في عام 2020 (الشكل 6). وقد ساهم العجز المالي في زيادة الدين العام بمقدار 385 مليار دولار في الفترة بين عام 2015 وعام 2020. ويشدّد العجز المستمر في الحساب الجاري في البلدان المتوسطة الدخل وأقل البلدان نمواً القيود على السيولة بالعملة الأجنبية، ما يدفع إلى الاقتراض الخارجي. وفي عام 2020، وصل عجز الحسابات الجارية إلى 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المتوسطة الدخل، وحوالي 37 في المائة لأقل البلدان نمواً⁵.

5 تأثر العجز الكبير في الحساب الجاري في أقل البلدان نمواً عام 2020 بالحالة في السودان. فإذا ما استثنى السودان، يصل المتوسط في أقل البلدان نمواً إلى 8 في المائة.

الشكل 7. الفارق بين سعر الفائدة ومعدل النمو
(قيمة اسمية بالنقاط المئوية)



يشكل غياب السياسات النقدية الفعالة سبباً رئيسياً آخر لتراكم الديون في البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة⁶. وقد سجلت معظم البلدان، باستثناء تونس، أسعار فائدة أعلى من معدلات النمو الاقتصادي في عامي 2019 و 2020، كما تبيّنه القيم الإيجابية للفوارق بين أسعار الفائدة ومعدلات النمو (الشكل 7). ولطالما كان أداء تونس ومصر جيداً في خفض الديون بسبب الفوارق المناسبة بين سعر الفائدة ومعدل النمو، غير أن المنحنى اختلف في السنوات الأخيرة. والأردن ولبنان بلدان من المنطقة ساهمت الفوارق الإيجابية الكبيرة بين سعر الفائدة ومعدل النمو في تراكم كتلة الديون فيهما.

6 الإسكوا (2020). استجابة السياسة المالية للديون العامة والقدرة على تحمّل الديون في البلدان العربية.

قدمت الحكومات في جميع أنحاء العالم



19 تريليون دولار
(22 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2020)

قدمت الحكومات العربية

95 مليار دولار

(4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2020)

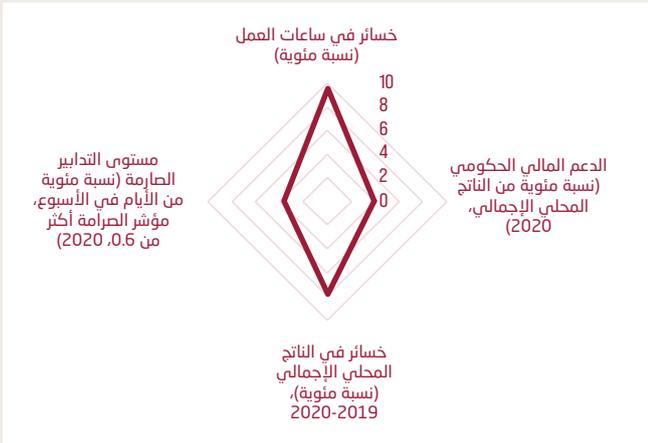


رابعاً. ضيق الحيز المالي شدّد القيود على التدابير المتخذة في مجال السياسات استجابةً لكوفيد-19.

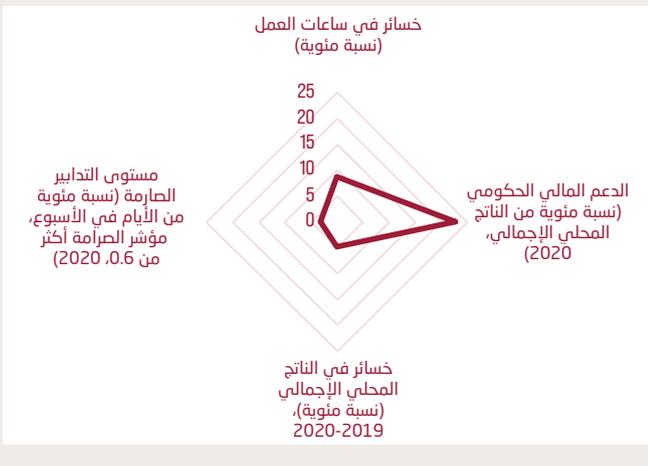
والوظائف والتعويض عن التدابير الصارمة المعتمدة لمكافحة الجائحة، وذلك مقارنة بالمتوسط العالمي المرتفع نتيجة التحفيز المالي الكبير المقدم في البلدان المرتفعة الدخل (الشكلان 8 و 8ب). وفي ضوء هذا النمط غير المتكافئ في تقديم التحفيز المالي، من المتوقع أن يكون التعافي الشامل في المنطقة أبطأ بكثير منه في البلدان المتقدمة. كما أنّ ما تفرضه هذه التحديات من قيود على السبولة سيعرقل الطريق نحو التعافي من الجائحة. ويقدر

قدمت الحكومات في جميع أنحاء العالم حوالي 19 تريليون دولار لدعم الشعب والاقتصاد، أي ما يعادل نسبة 22 في المائة من الناتج العالمي لعام 2020⁷. وفي ظل ضيق الحيز المالي، قدمت الحكومات العربية 95 مليار دولار، أي 4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لعام 2020. وحسب المرصد الذي طورته الإسكوا لعرض التدخلات المنفذة استجابةً للجائحة، قدمت البلدان العربية حزم تحفيز ضئيلة للتخفيف من أثر الخسائر في الدخل

الشكل 8 أ. مؤشرات المنطقة العربية



الشكل 8 ب. مؤشرات عالمية

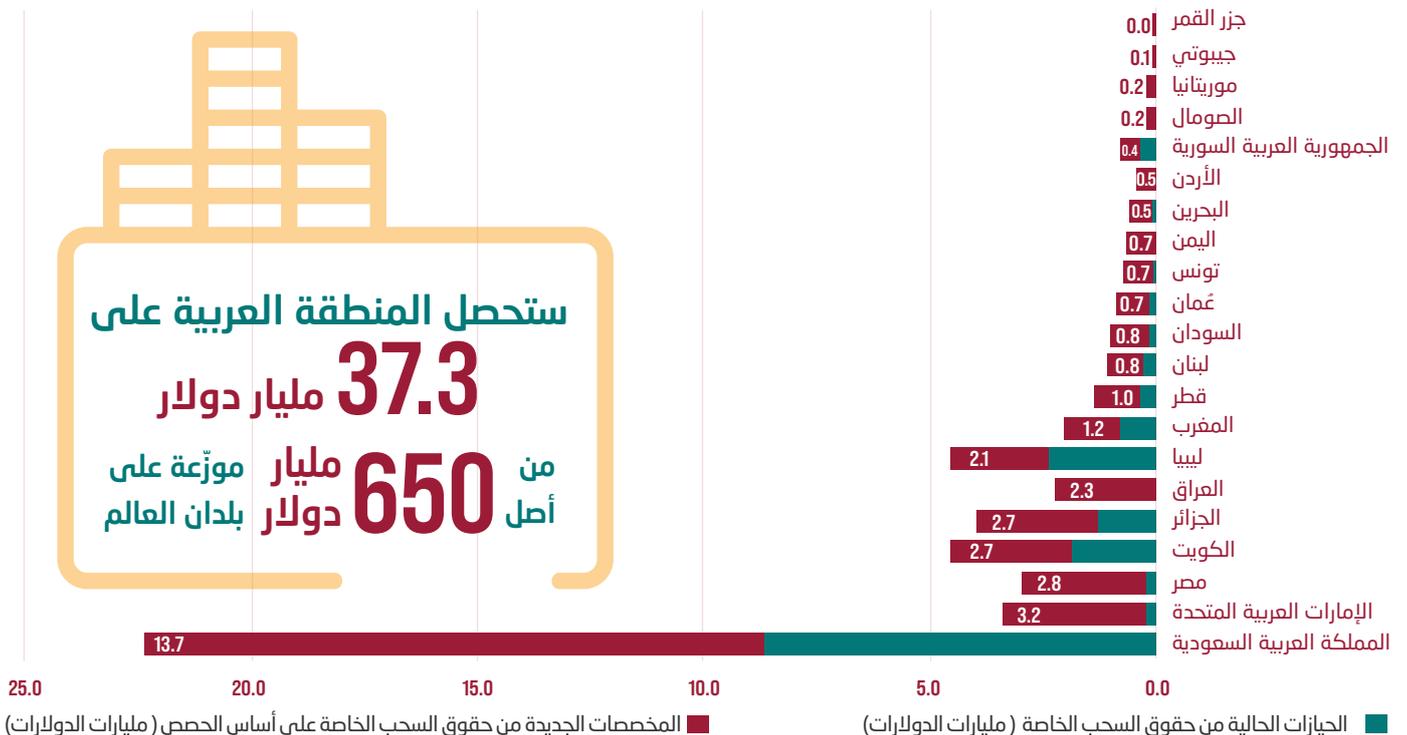


المرصد أنّ المنطقة تحتاج إلى 462 مليار دولار إضافي لتحقيق تعافٍ مستدام وسريع مثل المناطق الأخرى. ومن دون دعم تمويلي إضافي، يُخشى أنّ المنطقة ستعاني من الآثار الضارة والعميقة والطويلة الأمد للجائحة.

التوزيع الجديد لحقوق السحب الخاصة هو دعم للسيولة، غير أنه يعود على البلدان المرتفعة الدخل بمكاسب أكبر بكثير من البلدان النامية، وذلك على أساس مخصصات كل بلد.

فمن أصل 650 مليار دولار، ستال المنطقة العربية 37.3 مليار دولار فقط. ومن حصة المنطقة، لن تنال البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل العربية (15 بلداً من مجموع 21 بلداً عربياً سيحصل على حقوق سحب خاصة) إلا 15 مليار دولار (الشكل 9). وبوجه عام، فإن المخصصات الجديدة لحقوق السحب الخاصة المقدّمة للمنطقة أقل بكثير مما هو مطلوب (ما يُقدّر بـ462 مليار دولار) للاقتراب من متوسط الدعم العالمي المالي للحكومات كحصة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 9. الحيازات الحالية والمخصصات الجديدة لحقوق السحب الخاصة على أساس الحصص



خامساً. توصيات على مستوى السياسات

يتطلب التغلب على المخاطر المتفاقمة التي تهدد القدرة على تحمّل الديون دعماً بسياسات عامة فورية إلى قريبة وطويلة الأجل، وذلك لضمان تعافٍ مستدام من الجائحة، وإعادة البناء على نحو أفضل، والحصول على تمويل مستدام للعمل على تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وعلى الرغم من ضرورة اتخاذ تدابير على مستوى السياسات في جميع البلدان في شتى أنحاء المنطقة العربية، فإن الأولوية هي للبلدان المتوسطة الدخل، إذ تقع عليها الحصة الأكبر من الديون في المنطقة وتواجه مخاطر متزايدة تهدّد قدرتها على تسديد الديون. وعلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، التي باتت تسجّل ارتفاعاً مقلقاً في مستوى الدين، أن تعمل من دون تأخير لصون قدرتها على تحمل الديون.

تدابير عالمية في السياسات



الجهات الدائنة الرسمية مدعوة إلى توسيع نطاق وزيادة فترة الإعفاء من سداد مدفوعات خدمة الديون حتى أواخر عام 2022، وذلك في إطار مبادرة تعليق سداد خدمة الدين التي أطلقتها مجموعة العشرين، نظراً للآثار المدمجة للجائحة. وعلى هذه الجهات أن تنظر في توسيع الجهات من المبادرة لتشمل جميع البلدان النامية المثقلة بالديون، بما فيها البلدان المتوسطة الدخل التي عليها ديون مرتفعة.

مصارف التنمية المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الدولية مدعوة إلى المشاركة في مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، وإنشاء آليات لزيادة مشاركة القطاع الخاص في آليات المبادرة مثل إعادة تحديد خصائص الديون، وشراء الدين ومبادلته، وآليات مبادلة الديون.

الدول الأعضاء في صندوق النقد الدولي مدعوة إلى البحث في اعتماد آليات لنقل حقوق السحب الخاصة التي لا تستخدمها البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية، وذلك حسب احتياجاتها، على نحو يتخطى نظام الحصص القائم الذي يحابي البلدان المرتفعة الدخل. وعلى آلية نقل حقوق السحب الخاصة أن تراعي الإنصاف بما يحقق تعافياً عالمياً شاملاً للجميع، على أساس أوجه ضعف وحاجة تلتقطها المؤشرات، بما في ذلك موازين المدفوعات، واختلال الموازين التجارية، وحالات الأزمات، والاحتياجات المالية للتعافي من الجائحة.

البلدان المتقدمة مدعوة إلى تضييق أوجه عدم المساواة في التحفيز المالي بين البلدان المتقدمة والنامية، وذلك عبر زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية لتمويل التعافي من الجائحة، والوفاء بالتزاماتها بتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، والمساهمة في التعافي العالمي الشامل للجميع.

تحسين إمكانية حصول الدائنين الرسميين على التمويل الميسر لعكس الاتجاهات المتناقصة في إقراض البلدان النامية، ولا سيما البلدان المتوسطة الدخل.

الانطلاق من المبادئ والآليات والمبادرات القائمة، مثل مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية والإطار المشترك لمجموعة العشرين لمعالجة الديون، ومن ثم إنشاء منبر متعدد الأطراف للديون السيادية، على النحو الذي دعا إليه الأمين العام للأمم المتحدة، توجهاً لمزيد من التنسيق بين الدائنين والمدينين، ووصولاً إلى حلول مستدامة للديون السيادية، وتخفيف أعباء الديون، تشجيعاً لتمويل أهداف التنمية المستدامة.

تدابير إقليمية في السياسات



إنشاء مجموعة لدعم إدارة الدين على الصعيد الإقليمي، تكون بمثابة مجموعة عربية لإدارة الدين، لنشر التعلّم من الأقران بشأن الممارسات المحسنة لإدارة الديون، وصولاً إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي واتساع الحيز المالي اللازم لتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

تدابير وطنية في السياسات

تحسين ممارسات إدارة الديون من خلال تحسين جودة بيانات الديون وتحليل مخاطر أدوات الدين، بما في ذلك وضع سيناريوهات نموذجية للقدرة على تسديد الديون، تتعلق مثلاً بتثبيت الديون على المدى المتوسط، وتوجيه الديون نحو أغراض منتجة، مع مراعاة أي حاجة لزيادة الاقتراض الحالي أو الاقتراض الجديد للمساعدة في توسيع الحيز المالي المتاح لتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتعزيز النمو الاقتصادي.

وضع سياسة نقدية مناسبة تتيح الظروف اللازمة لزيادة قيمة التدابير المالية إلى أكبر درجة ممكنة وتحسين التنسيق بين السياسات المالية والسياسات النقدية.

تحسين إدارة المالية العامة بمجملها، من خلال أطر فعالة للإنفاق في الأجل المتوسط وأطر للإيرادات في الأجل المتوسط.

تفعيل أدوات مبتكرة لتخفيف عبء الديون، مثل مبادرة مقايضة الديون مقابل العمل المناخي/أهداف التنمية المستدامة/تآزر المانحين التي أطلقتها الإسكوا، لتعزيز تمويل العمل المناخي والإسراع بتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما يشمل مساعدة بلدان غير مثقلة، بالضرورة، بأعباء دين لا يمكن تحمّلها.

