E/ESCWA/CL3.SEP/2021/POLICY BRIEF.1

حقوق السحب الخاصة والدول العربية
تمويل التنمية في عصر كوفيد-19 وما بعده

مقدمة

في قرار تاريخي، أعلن صندوق النقد الدولي عن إصدار عامّ لحقوق السحب الخاصة بقيمة 650 مليار دولار. وهو الأكبر منذ إنشاء هذه الحقوق كأصل احتياطي دولي في عام 1969، وتعادل قيمته تقريباً مجموع جميع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (663 مليار دولار) التي حصلت عليها البلدان النامية في عام 2020.

بموجب هذا القرار، سيقوم صندوق النقد الدولي بتعزيز السيولة العالمية بثلاث مرات، من 290 مليار دولار إلى 940 مليار دولار، بهدف دعم التعافي من كوفيد-19 وتعزيز المنعة في أعقاب الجائحة.

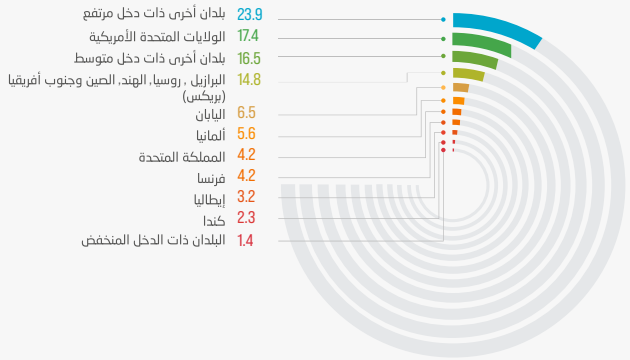
مَن المستفيد من التخصيص الجديد لحقوق السحب الخاصة؟

جميع البلدان ستستفيد من التخصيص الجديد لحقوق السحب الخاصة. طبقاً للحصص النسبية في صندوق النقد الدولي، ستحصل البلدان المتقدمة على 60 في المائة من حقوق السحب الجديدة، بينما ستحصل البلدان النامية على 40 في المائة، بما في ذلك 2.4 في المائة ستخصص للبلدان الأقل نمواً، وعددها 46 بلداً.

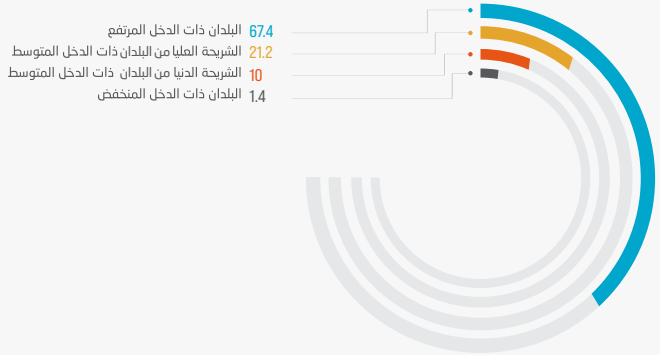
ستحصل البلدان المتقدمة ذات الدخل المرتفع على حصة الأسد، أي 434 مليار دولار من المخصصات الجديدة، وسيوزّع ثلثا هذا المبلغ تقريباً على بلدان مجموعة الدول الصناعية السبع. وستحصل دول الشريحة الدنيا من البلدان ذات الدخل المتوسط، والتي تتضمن 43 في المائة من سكان العالم، على 65 مليار دولار (10 في المائة من مجموع المخصصات الجديدة).

وفقاً للتوزيع الجغرافي، تستأثر أوروبا وآسيا الوسطى بأكبر حصة في حقوق السحب الخاصة الجديدة، ولن تحصل دول أفريقيا جنوب الصحراء سوى على 23 مليار دولار (3.5 في المائة) من مجموع المخصصات الجديدة (الأشكال من 1 إلى 4).

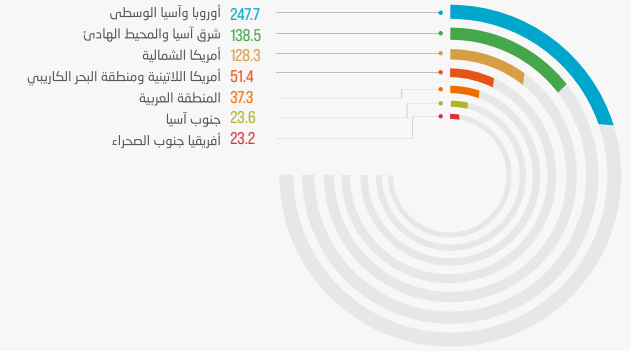
الشكل 1- توزيع التخصيص العامّ الجديد لحقوق السحب الخاصة (نسبة مئوية من المجموع)



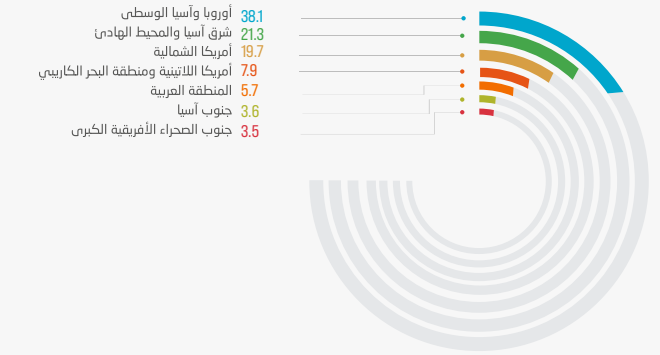
الشكل 2- الحصص من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة (حسب فئة الدخل، نسبة مئوية)



الشكل 3- حصص المناطق من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة (مليار دولار أمريكي)



الشكل 4- حصص المناطق من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة (نسبة مئوية من المجموع)



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى حصص البلدان في صندوق النقد الدولي؛ تصنيف البنك الدولي للمناطق وفئات الدخل؛ قائمة الأمم المتحدة للبلدان الأقل نمواً.

ما هي حصة المنطقة العربية من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة؟

من أصل الـ 650 مليار دولار المقرّر توزيعها في إطار التخصيص الجديد لحقوق السحب الخاصة، ستحصل المنطقة العربية على احتياطيات دولية إضافية قدرها 37.3 مليار دولار.

توازي الحصة التي ستحصل عليها المنطقة العربية 85 دولاراً للفرد الواحد، أي أقل بأربع مرات من حصة الفرد في أمريكا الشمالية (350 دولاراً)، وأقل بثلاث مرات من حصة الفرد في أوروبا وآسيا الوسطى (266 دولاراً).

ستحصل المملكة العربية السعودية على أكبر حصة من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة للمنطقة العربية (13.7 مليار دولار)، مقابل 24 مليون دولار بالنسبة لجزر القمر. وستحصل المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، مجتمعتَين، على ما يوازي إجمالي المبلغ الذي ستحصل عليه باقي البلدان العربية الأخرى مجتمعة.

البلدان العربية ذات الدخل المتوسط والمنخفض: ستحصل 15 دولة عربية من إجمالي 22 دولة عربية على حوالي 15 مليار دولار، أي أكثر من حصة المملكة العربية السعودية بـ10 في المائة فقط.

سيحصل لبنان، رغم الاضطرابات السياسية والاقتصادية التي يعيشها، على 865 مليون دولار، وهي نسبة ضئيلة قدرها 2 في المائة فقط من احتياطياته التي تشارف على النفاد. ومع ذلك، يمكن أن توفّر المخصصات الجديدة شريان حياة تشتد الحاجة إليه في هذا البلد المنهك اقتصاده. ويمكن أن توفر أيضا قناةً لدعم إنشاء شبكات الأمان الاجتماعي التي باتت ضرورة ملحّة لمساندة الفقراء والفئات المعرضة للمخاطر واللاجئين في مواجهة آثار التضخم المتفشي على نطاق واسع.

ستحصل الجمهورية العربية السورية، التي بلغ عدد الفقراء فيها نحو 80 في المائة من السكان، على 390 مليون دولار. وبشكل عام، لا تعد المخصصات الجديدة التي ستحصل عليها سوى جزء ضئيل من كلفة الأضرار المادية والاقتصادية التي لحقت بالبلد، في ظل الحرب المستعرة منذ عشر سنوات، وقدرها 442 مليار دولار[1].

سيحصل اليمن، حيث يحتاج أكثر من 20 مليون نسمة إلى شكل من أشكال المساعدة الإنسانية والحماية، على 660 مليون دولار. ويمكن أن تساهم مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة في سد 20 في المائة من إجمالي الاحتياجات اللازمة لتمويل استراتيجية الاستجابة الإنسانية الخاصة باليمن[2].

أما دولة فلسطين، فلن تحصل على أي مخصصات من حقوق السحب الخاصة، لأنها لا تزال غير عضو في صندوق النقد الدولي. لذلك، على المجتمع الدولي النظر في سبل أخرى لدعمها.

بكم تقدَّر قيمة مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة حسب مقاييس التمويل المختلفة؟

المخصّصات الجديدة التي ستحصل عليها المنطقة العربية من حقوق السحب الخاصة أقل بكثير من احتياجاتها التمويلية (462 مليار دولار) قياساً على متوسط حزم الدعم المالي التي تقدمها الحكومات كنسبة من ناتجها المحلي الإجمالي. فالحزم المالية التي قدمتها البلدان العربية شكّلت، مجتمعةً، 4 في المائة من مجموع ناتجها المحلي الإجمالي، أي أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 22 في المائة.

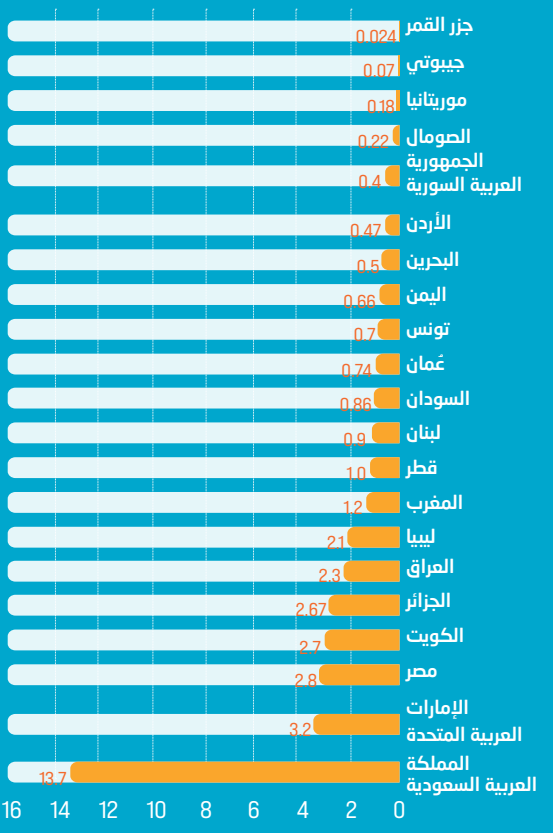
مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة تبقى أقل بكثير من إجمالي الاحتياجات التمويلية التراكمية في المنطقة العربية. فبالنسبة لموريتانيا والسودان، تبلغ حصتهما من المخصصات الجديدة 45 في المائة و12 في المائة، على التوالي، من إجمالي احتياجاتهما التمويلية المتوقّعة لعام 2021 (الشكل 6). ويعرَّف إجمالي الاحتياجات التمويلية بأنه مجموع العجز المالي المتوقَّع والديون اللازم سدادها، بما يشمل أقساط خدمة هذه الديون.

تُعد حصة حقوق السحب الخاصة الجديدة من الديون غير المسددة للبلدان العربية الأقل نمواً كبيرة، إذ تبلغ نحو 30 في المائة (الشكل 7). وينطبق ذلك بشكل خاص على السودان، الذي أعفي مؤخراً من 90 في المائة من ديونه (حوالي 50 مليار دولار).

وفي حالة البلدان العربية ذات الدخل المتوسط، توازي قيمة حقوق السحب الخاصة التي ستحصل عليها هذه البلدان ما يقارب نصف (43 في المائة) مدفوعات خدمة الديون العامة الخارجية التي تكبدتها في عام 2019.

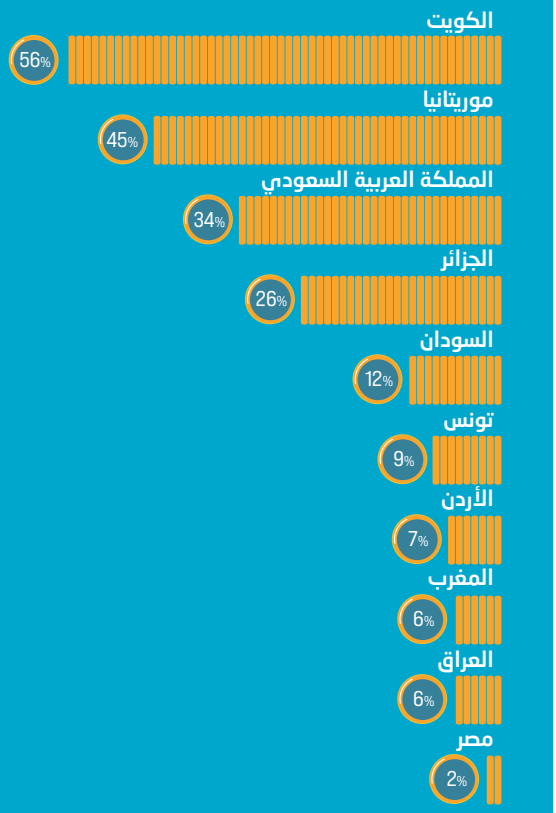
وتبلغ المخصصات العامة الجديدة من حقوق السحب الخاصة 92 في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة العربية، وثلثَي التحويلات التي تلقتها المنطقة في عام 2020 (الشكل 8).

الشكل 5- حصة البلدان العربية من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة (مليار دولار أمريكي)



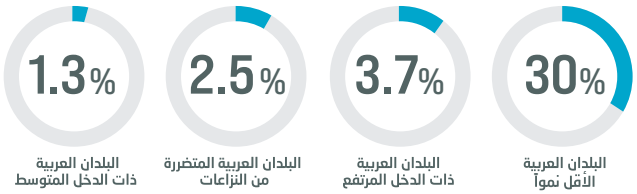
المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى الحصص في صندوق النقد الدولي.

الشكل 6- حصة مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة إلى إجمالي الاحتياجات التمويلية، 2021



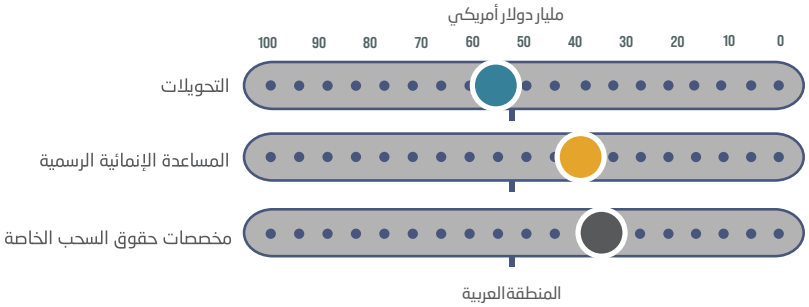
المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى مشاورات المادة الرابعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، وحصص البلدان فيه.

الشكل 7. حصة مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة إلى إجمالي الدَّين العام



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى الحصص في صندوق النقد الدولي.

الشكل 8. بكم تقدَّر قيمة مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة مقارنة بتدفقات التمويل الأخرى



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى حصص البلدان في صندوق النقد الدولي؛ تقرير الاستثمار العالمي لعام 2021 الصادر عن الأنكتاد؛ قاعدة بيانات البنك الدولي.

ما هي كلفة حصول الدول العربية على مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة؟

تحصل البلدان على المخصصات العامّة لحقوق السحب الخاصة مجاناً. فالبلدان المختلفة تقوم بمقايضة هذا الأصل الاحتياطي المخصص لها بأيّ من العملات الخمس الصعبة لتوفير السيولة، دون أن يحمّلها ذلك ديناً إضافيًا. وحقوق السحب العامة لا تشكل قروضاً يتعين سدادها، ولا تفرَض شروط تجارية على استخدامها، ولا يحدَّد موعد أو آجال لسدادها. كما أنها لا تعتبَر معونة، لذلك لا يُرتّب توزيعها أعباءً مالية على ميزانيات البلدان المانحة.

غير أن استخدام حقوق السحب الخاصة ليس مجانياً. فعندما يصبح احتياط بلد ما من حقوق السحب الخاصة منخفضاً، بسبب مقايضته أو تسييله، مقارنةً بمخصصاته التراكمية المحددة من هذه الحقوق، يتعيّن عليه أن يدفع لصندوق النقد الدولي فائدة بسعر يبلغ حالياً 0.05 في المائة بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض المقترضة من الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر، التابع لصندوق النقد الدولي. في المقابل، عندما يحوز بلد ما حقوق سحب خاصة تتجاوز قيمتها مخصصاته التراكمية، فإنه يكسب فائدة بنفس السعر. بعبارة أخرى، عندما يحصل بلد ما على مخصصات جديدة من حقوق السحب الخاصة، يمكنه بيعها نقداً، أو يمكنه استخدامها من أجل تعزيز احتياطياته دون أي كلفة، أو من أجل خلق السيولة لاستخدامها في أماكن أخرى.

كيف يمكن لمخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة أن تدعم الدول العربية وتعزز السيولة؟

تقوم البلدان بمقايضة حقوق السحب الخاصة بالعملات الصعبة بموجب ترتيبات طوعية. ويمكن استخدام السيولة الناتجة عن هذه المقايضة لدعم تعافي البلدان من كوفيد-19، وبناء منعتها في أعقاب الجائحة، وتمويل أهداف التنمية المستدامة، وتسديد فواتير الاستيراد القصيرة الأجل، وتسوية الالتزامات المالية غير المسدّدة، وخدمة الديون أو سدادها.

يمكن للبلدان العربية، ولا سيما البلدان ذات الدخل المرتفع التي لديها قدرة على النفاذ إلى أسواق الدَّين ورأس المال، أن تستفيد من مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة للتخفيف من صرامة سياساتها المالية بشكل مدروس، وبناء احتياطات مالية تيسّر شروط الاقتراض التي تخضع لها.

يمكن للدول العربية التي تعاني من أزمة سيولة أن تستخدم مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة لتوسيع الحيز المالي لديها والحيلولة دون الاقتراض بأسعار فائدة مرتفعة. ويمكن للبلدان العربية ذات الدخل المتوسط التي تواجه عجزاً مستمراً في حساب المدفوعات الجارية منذ عام 2008 استخدام المخصصات الجديدة لمعالجة الاختلالات المالية والخارجية المتكررة التي تعوق جهود التعافي والنمو.

توصيات على مستوى السياسات

على الرغم من أن التخصيص الجديد لحقوق السحب الخاصة خطوة في الاتجاه الصحيح، يتعيّن أن تتبعه هذه الخطوة إجراءات أخرى لضمان توجيه مستويات كافية من السيولة إلى البلدان العربية النامية، وذلك عبر حزمة من الإجراءات، من بينها ما يلي:

التوصّل إلى التزام سياسي قوي لإعادة توجيه مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة ووضع آليات متعددة الأطراف وقابلة للتطبيق لإعادة توجيه مخصصات حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة من البلدان المتقدّمة إلى البلدان النامية. ويشمل ذلك التسريع في إنشاء صندوق الصمود والاستدامة الجديد، والتابع لصندوق النقد الدولي. **وقد بلغت قيمة حقوق السحب الخاصة الاحتياطية غير المستغلة حوالي 175 مليار دولار في نهاية عام 2020**[3]، ويمكن للبلدان التي تتوفر لديها احتياطيات دولية كافية أن توجه حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة، وذلك دون أي كلفة، أي أن تتبرع بها إذا جاز التعبير، للبلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، ولا سيما في المنطقة العربية التي تضم 37 في المائة من النازحين ونصف أعداد اللاجئين في العالم.

بذل جهود منسّقة لتخفيف عبء الديون من خلال مسار متعدد الأطراف، وذلك لضمان عدم إهدار السيولة التي تتيحها مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة عبر تحويلها إلى دائنين خارجيين. وريثما يتحقق ذلك، مجموعة العشرين مدعوّة إلى تمديد مدة مبادرة تعليق سداد خدمة الدَّين وتوسيع نطاقها لتشمل البلدان ذات الدخل المتوسط. كذلك، هناك حاجة إلى إنشاء هيئة متعددة الأطراف تُعنى بإعادة هيكلة الديون، وأخرى تُعنى بتقديم التصنيف الائتماني من أجل تحسين إدارة الدَّين والقدرة على السداد، للحيلولة دون الوقوع في حلقة مفرغة من المديونية.

التوصل إلى مدونة سلوك لضمان عدم احتساب حقوق السحب الخاصة التي قد تقدمها الدول المانحة جزءاً من تنفيذ تعهداتها بشأن تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية أو غيرها من التزامات تمويل المناخ، وضمان عدم الاستعاضة عن هذه المخصصات بهذه الالتزامات. إضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى تعديل مسار تقديم المساعدة الانمائية الرسمية التي لم يعد عنصر المنح يشكل إلا نسبة ضئيلة منها، والتي باتت في تراجع مطّرد. ويدعو ذلك للتساؤل عما إذا كانت المساعدة الإنمائية الرسمية عاملاً ساهم في تراكم ديون البلدان النامية[4].

في النهاية، يعود القرار بشأن كيفية استخدام حقوق السحب الخاصة للبلدان المتلقّية لها.

لكن هناك حاجة إلى مقترحات جريئة للنظر في إعادة توزيع حقوق السحب الخاصة الجديدة وغير المستخدمة. فهذا الأمر ملح، وأساسي لوضع حد للحلقة المفرغة من المديونية وقصور التنمية.

كذلك، ينبغي النظر في مسارات بديلة لتجميع وإعادة توزيع حقوق السحب الخاصة، الجديدة وغير المستغلّة سابقاً، من الاقتصادات المتقدمة التي تمتلك احتياطيات كافية، ومن البلدان التي تمتلك فائضاً من حيازات حقوق السحب الخاصة أو مخصصات غير مستخدمة. فالآن، أكثر من أي وقت مضى، يجب الإسراع في تفعيل قيم التضامن العالمي والإنصاف والشمول والتعددية وتطبيقها.

يمكن لصندوق التضامن، الذي اقترحته الإسكوا في إطار استراتيجية الاستجابة لكوفيد-19، أن يُستخدم كصندوق لأغراض خاصة أو صندوق استئماني بهدف تجميع مخصصات حقوق السحب الخاصة الجديدة وغير المستخدمة.
ومن خلال هذا الصندوق، يمكن لمكونَي المنح والتمويل الميسّر استكمال الإقراض الميسّر المقدّم من الصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر، وتوسيع نطاقه ليشمل البلدان العربية ذات الدخل المتوسط والمنخفض. والهدف هو تنفيذ استجابات إقليمية مترابطة لمواجهة تحديات المديونية وقصور التنمية، وتيسير التحوّل الهيكلي، ومؤازرة الجهود الرامية إلى تحقيق نمو منيع ومستدام على المدى المتوسط.

الحواشي

1. الإسكوا، سوريا: بعد ثماني سنوات من الحرب، 2020.
2. OCHA, Yemen Humanitarian update, July 2021.
3. حقوق السحب الخاصة الاحتياطية غير المستخدمة هي حيازات حقوق السحب الخاصة التي تتجاوز مخصصات البلد. في نهاية عام 2019، بلغت قيمة حقوق السحب الخاصة غير المتداول بها وغير المستخدمة في صندوق النقد الدولي 177 مليار دولار، كانت في حيازة البلدان المتقدمة.
4. Inter-Agency Task Force on Financing For Development, Financing for Development Report, 2019.

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

www.unescwa.org

21-00586