الوفاء بوعود التغيير

أنشأ صندوق النقد الدولي إطارا جديدا لدعم بلدان العالم ذات الدخل المنخفض

إدوارد الجميِّل وسمر مزياد
Edward Gemayel and Samar Maziad

إزاء الأزمة المالية العالمية الجارفة التي انتقلت من الاقتصادات المتقدمة إلى النامية، بادر صندوق النقد الدولي بتعزيز الدعم الذي يقدمه للبلدان منخفضة الدخل، فقد أجرى صندوق النقد الدولي إصلاحا غير مسبوق في سياساته تجاه بلدان الدخل، فقد المنخفض، وتُوِّج هذا الإصلاح بما أعلنه من إضافة كم كبير من الموارد الجديدة تستند إلى أدوات جديدة للإقراض.

وغيّر هذا الجهد واسع النطاق علاقة الصندوق مع البلدان الأعضاء التي تجاهد للتغلب على تأثير أزمة لم تكن من صنعها. وتعكس المبادرة المشاورات الوثيقة مع البلدان منخفضة الدخل وتستجيب لدعوة زعماء بلدان مجموعة العشرين الصناعية واقتصادات الأسواق الصاعدة للقيام بإجراء سياسي سريع لمواجهة احتياجات العالم النامي.

وقد زادت جهود الإصلاح الموارد المالية المتاحة للبلدان منخفضة الدخل، بصورة حادة، وأصلحت إطار عمل الصندوق للإقراض، وبسطت مشروطة القروض، وخفضت فائدة الإقراض إلى الصفر على قروض الصندوق الميسرة للبلدان منخفضة الدخل حتى ٢٠١١، مع تحقيق زيادة مستمرة في تيسير إقراض الصندوق لتلك البلدان.

دعم موسع

خلال العقدين الماضيين، استفادت البلدان منخفضة الدخل على نطاق واسع من التسهيلات الميسرة للصندوق، وحقق معظمها تحسينات ملحوظة في أداء الاقتصاد الكلي ومعدلات مرتفعة للنمو. والواقع أنه من بين ٧٨ من البلدان المؤهلة حاليا للاستفادة من تسهيل الحد من الفقر وتحقيق النمو، حصل أربعة أخماسها على تمويل من الصندوق، وتم دعم ثلاثة أرباعها طبقا لتسهيل الحد من الفقر وتحقيق النمو أو للإجراء السابق عليه. وخلال الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٧ شهدت البلدان منخفضة الدخل بدعم مستدام من الصندوق (لمدة ١٠ سنوات أو أكثر) نموا في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بلغ ٥،٣٪ في المتوسط، مدعوما بتدفقات وافدة من استثمارات أجنبية مباشرة بلغت ٤،٢٪ من إجمالي الناتج المحلي وتدفقات من المعونة بلغت ١٢٪ من إجمالي الناتج المحلي، مع الإبقاء على معدل التضخم عند ٦،٩٪ ومعدل لعبء الديون يقل عن ٤٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠٠٧.

لكن الأزمة المالية العالمية الحالية تهدد بالقضاء على المكاسب التي حققها بصعوبة لعديد من البلدان منخفضة الدخل. وحاليا تهدد تلك الأزمة، التي نشأت أساسا في الاقتصادات المتقدمة وانتشرت بعدها إلى البلدان الصاعدة– من خلال موجتها الثالثة– الإنجازات الاقتصادية المرموقة التي حققها الكثير من البلدان منخفضة الدخل خلال العقد الماضي. وفي أوائل العام الحالي حذرت دراسة لصندوق النقد الدولي، حول تأثير الأزمة على البلدان منخفضة الدخل، من أن الأزمة المالية مقترنة بالارتفاع الحاد في أسعار الغذاء والوقود في ٢٠٠٨، قد خلقت احتياجات أعلى كثيرا للتمويل، والتي قد تدفع، في حالة عدم الاستجابة لها، ملايين الناس في البلدان منخفضة الدخل إلى مزيد من الفقر. وقد أظهر المجتمع الدولي، بما في ذلك صندوق النقد الدولي، التزاما قويا بعدم السماح بحدوث ذلك.

وفي هذا الإطار قام الصندوق بمراجعة جوانب عديدة من دعمه المالي للبلدان منخفضة الدخل، وقام المجلس التنفيذي للصندوق ـ استجابة لذلك، بالموافقة في ٢٣ يوليو ٢٠٠٩ على حزمة إصلاحات تاريخية لزيادة تسهيلات المالية الميسرة المقدمة لأعضائه من البلدان منخفضة الدخل.

الوفاء بالوعود

إن الصندوق بتبنيه تلك التدابير، قد غير من علاقاته مع البلدان منخفضة الدخل واستجاب مباشرة لتوافق الرأي الدولي حول كيفية الاستجابة مباشرة للأزمة العالمية. وفي مارس ٢٠٠٩، عقد رئيس تنزانيا جاكايا كيكويتيه والمدير التنفيذي للصندوق دومينيك ستراوس– كان مؤتمرا لمناقشة تلك القضايا. والتزم الصندوق في ذلك الاجتماع بزيادة دعمه البلدان منخفضة الدخل الأعضاء من خلال زيادة التمويل، وزيادة المرونة، ورفع مستوى الحوار السياسي، وزيادة تقوية صوت البلدان منخفضة الدخل في الصندوق. وتم إبلاغ مؤتمر قمة العشرين المنعقد في لندن في إبريل ٢٠٠٩. بتلك الالتزامات، حيث طالب ستراوس– كان أيضا البلدان المانحة بتسهيل القيام بزيادة أساسية في الإقراض المميز للصندوق. ومع اعتماد تلك الحزمة الشاملة من الإصلاحات أخيرا، يكون الصندوق قد أوفى بوعوده.

وتتركز الإصلاحات، التي ستجعل أدوات الإقراض في الصندوق أكثر مرونة وملائمة للتنوع المتزايد في ظروف البلدان منخفضة الدخل، في أربعة عمد:

- زيادة الموارد المتاحة للبلدان منخفضة الدخل؛
- تحسين شروط التمويل والزيادة المتواصلة للتيسير؛
- إصلاح أدوات الإقراض للبلدان منخفضة الدخل وزيادة مرونتها؛
- زيادة التركيز على الحد من الفقر وتحقيق النمو.

زيادة كبيرة في الموارد: خلال الأشهر التي انتهت باعتماد البنيان من قبل المجلس التنفيذي، اتخذ الصندوق فعلا خطوات لتحقيق زيادة ملموسة في مساعداته المقدمة للبلدان الأعضاء منخفضة الدخل. وقد وافق الصندوق على زيادة موارده الميسرة إلى ١٧ مليار دولار– يأتي بعضها من بيع ذهب الصندوق– اعتبارا من الآن وحتى ٢٠١٤ والمتوقع أن يقترب الإقراض الذي يقدمه الصندوق للبلدان منخفضة الدخل من ٤ مليارات دولار سنويا في ٢٠٠٩ و٢٠١٠، مقابل ١،٢ مليار دولار في ٢٠٠٨، متجاوزا بذلك نداء مجموعة العشرين

بتخصيص ٦ مليارات دولار إضافية للإقراض خلال العامين أو الثلاثة الأعوام القادمة. وبالنسبة للبلدان فرادى، فقد تضاعف تقريبا الحد المفروض على التمويل الذي يمكن الحصول عليه على أسس سنوية.

إضافة إلى أن أعضاء الصندوق ساندوا قرار تخصيص ٢٥٠ مليار دولار إضافية من حقوق السحب الخاصة وسيتم توزيعها على البلدان الأعضاء طبقا لحصصهم في الصندوق. ويترجم هذا إلى ما يزيد على ١٨ مليار دولار من حقوق السحب الخاصة للبلدان منخفضة الدخل لدعم احتياطياتها من النقد الأجنبي وتخفيف قيود التمويل.

إلا أنه لكي يفي الصندوق بالتزامات التمويل الجديدة، فإن الأمر سيقتضي موارد إضافية لتقديمها كقروض تبلغ ١٤ مليار دولار يتم جمعها من جهات الإقراض الحالية والمحتملة. ولذلك، تم البدء في حملة كبيرة لجمع الأموال لحشد الموارد اللازمة. إضافة إلى أنه سيتم حشد موارد دعم جديدة تبلغ ٢,٨ مليار دولار من الموارد الداخلية للصندوق– بما في ذلك استخدام الموارد المرتبطة بمبيعات الذهب المنتظرة– ومن خلال الإسهامات الثنائية للمساعدة في تغطية تكلفة معدلات الفائدة الميسرة.

تسهيلات جديدة مرنة: أصلح قرار المجلس التنفيذي في يوليو ٢٠٠٩ أيضا هيكل تسهيلات الصندوق المقدم للبلدان منخفضة الدخل لزيادة فاعليتها، ولجعل أدوات الإقراض الميسر للصندوق أكثر مرونة وملائمة للتنوع المتزايد في صفوف البلدان الأعضاء الأكثر فقرا. وتسلم تلك التغييرات بأنه سيظل العديد من البلدان منخفضة الدخل يطالب بعلاقات مستدامة مع برامج الصندوق لمواجهة تحدياتها الاقتصادية، فإن عددا متزايدا قد لا يحتاج إلا إلى الدعم المالي من الصندوق خلال الفترات الصعبة فحسب (مثل الأزمة المالية الحالية)، أو قد يشعر بأن من قبيل الحذر التأهل مسبقا للحصول على المساعدة من الآن تحسبا للاحتياج إليها فيما بعد. وينشئ الهيكل الجديد أيضا أداة مفردة توفر تمويلا محدودا للبلدان التي تواجه طائفة من المواقف الطارئة، وبذلك يتم تبسيط طاقم عدة الصندوق وإغلاق الثغرات التي وجدت في الهيكل السابق. وتنبع تلك الإصلاحات أساسا من الإصغاء لأعضاء الصندوق من البلدان منخفضة الدخل واستجابة لاحتياجاتها المتطورة والمتنوعة.

ويتكون هذا الكيان الجديد، الذي أنشئ في نطاق الصندوق الائتماني الجديد للحد من الفقر وتحقيق النمو التابع للصندوق مما يلي:

- سيسمح «تسهيل الائتمان الممدد»، وهو خلف تسهيل الحد من الفقر وتحقيق النمو، للصندوق بتوفير ارتباط مستدام بالبرامج وتمويل للبلدان التي تعاني من صعوبات متواصلة في ميزان المدفوعات.
- «تسهيل الاستعداد الائتماني»، والمماثلة لاتفاقات الاستعداد الائتماني المتاحة على نطاق واسع لكل أعضاء الصندوق، والتي تقدم المساعدة المالية ودعم السياسات للبلدان منخفضة الدخل التي تواجه احتياجات للتمويل قصيرة الأجل أو عارضة ناشئة من مجموعة من الموارد. كما أنها تتيح أيضا الاستخدام الوقائي، في الحالات التي يوجد فيها حاجة محتملة إلى التمويل وليس حاجة فعلية.
- التسهيل الائتماني السريع، الذي يوفر مبالغ محددة من التمويل استجابة للاحتياجات العاجلة، بشرطية مخفضة. وهذا مفيد بصفة خاصة عندما لا تحتاج البلدان للتمويل إلا لفترة قصيرة أو عندما تواجه قدرة بلد ما على تطبيق السياسة قيودا.

إضافة إلى تلك التسهيلات، فإن أداة دعم السياسة سوف تظل أداة الصندوق غير المالية لدعم السياسة بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل، ويمكنها أيضا أن تيسر توفير الفرصة للحصول على تسهيل ائتمان ترتيبات الاستعداد وتسهيل الائتمان السريع إذا ما دعت الحاجة.

قائمة الخيارات: تزود هذه التغييرات البلدان الأعضاء بقائمة لاختيار التسهيل التمويلي الأنسب لمشكلاتها. فعلى سبيل المثال، نجد أن موزامبيق وتنزانيا كانا قد حققا الاستقرار الاقتصادي الكلي ومعدل نمو مرتفع في ظل برامج متعاقبة مدعمة بموارد «تسهيل النمو والحد من الفقر». ثم تحول البلَدان إلى «أداة دعم السياسات» لتعزيز التقدم الاقتصادي دون اللجوء إلى تمويل من الصندوق. لكن وقوع الأزمة المالية العالمية حدا بالبلدين، على غرار كثير من البلدان الأخرى، إلى التوجه للصندوق طلبا للمساعدة المالية من خلال «تسهيل مواجهة الصدمات الخارجية». وطبقا للبنيان الجديد، سيتاح لموزامبيق وتنزانيا، على سبيل المثال، الاستفادة من «تسهيل الاستعداد الائتماني» في ظل ظروف اقتصادية مماثلة. وإضافة إلى ذلك، يمكنهما استخدام هذا التسهيل على أساس وقائي أيضا تحسبا لأي احتياج مالي محتمل - وليس وشيكا.

شروط القروض الحديثة

شرطية أكثر مرونة: سبق تلك التسهيلات الجديدة في بداية هذا العام، قرار من الصندوق بانتهاج نهج أكثر مرونة للشرطية الهيكلية بموجب البرامج المدعومة من الصندوق– ذلك الذي يركز أكثر على الأهداف الجوهرية، والملائمة لكل بلد، مع توفير سقف أعلى للإجراءات اللازمة للسياسة.

تحسين شروط التمويل والتيسير: لمواجهة الاختلالات الاقتصادية بالغة الخطورة التي سببتها الأزمة الحالية، ستحصل البلدان منخفضة الدخل أيضا على إعفاء استثنائي من كل مدفوعات الفوائد على القروض الميسرة القائمة والمستحقة للصندوق حتى نهاية ٢٠١١ - فسوف يطبق سعر فائدة صفري بالفعل حتى نهاية ٢٠١١. وإضافة إلى ذلك، سوف يخضع سعر الفائدة على التسهيلات التمويلية الثلاثة لمراجعة منتظمة بعد ذلك في ظل آلية تهدف إلى توفير تيسير أكبر مما قدمه الصندوق في الماضي.

إعادة التركيز على الحد من الفقر: سيبقى البنيان الجديد؛ في ظل تسهيلاته الثلاثة على الممارسة التي تقضي بالتركيز القوى على تخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية. وعلى البلدان الساعية للحصول على الدعم المالي من الصندوق أن تشير إلى الكيفية التي ستؤدي بها برامج سياساتها الاقتصادية إلى دفع التقدم في النمو والحد من الفقر. كما أن إستراتيجيات الحد من الفقر المملوكة قطريا ستظل هي الأساس لعلاقات البرامج المستدامة مع الصندوق في ظل التسهيل الائتماني الممدد. وحيثما أمكن، فسوف تتضمن البرامج أهدافا محددة لسلامة الإنفاق الاجتماعي وغيره من الأولويات. وحتى الآن خلال الأزمة الحالية، تصدت البرامج التي يدعمها الصندوق لمواجهة العجز المالي الأكبر في البلدان منخفضة الدخل لمساعدتها في التغلب على آثار الأزمة. ويتضمن الكثير من البرامج بالفعل أهدافا صريحة للمحافظة على الإنفاق الاجتماعي أو زيادته. ■

إدوارد الجميل وسمر مزياد خبيران اقتصاديان في إدارة الإستراتيجيات والسياسات والمراجعة.