إعادة التفكير في التعاقد على الديون في تونس من منظور أفريقي لحوكمة الديون

أزمة المديونية في تونس وضرورة إدارة الديون السيادية

يشكّل تصاعد المديونية في تونس، التي بلغت نسبتها 80% من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2020، تهديداً كبيراً للاستدامة المالية والاستقرار الاجتماعي والاستقلالية الاقتصادية. إن هذا المستوى المرتفع من الديون يبرز الحاجة الملحة لمعالجة أساليب إدارة الدين في تونس، والتي، مثل العديد من الدول الإفريقية، متأثر بشكل كبير بالهيكل المالي العالمي السائد وسياسات المؤسسات المالية الدولية.

في هذا السياق، نظم المرصد التونسي للاقتصاد، بالتعاون مع المنتدى والشبكة الإفريقية من أجل الديون والتنمية (AFRODAD)، اليوم الوطني للديون في 9 جويلية 2024. تضمنت الفعالية مائدة مستديرة حول إدارة الديون التونسية، تلتها ورشة عمل حول الأسس القانونية والشروط التعاقدية للديون السيادية لدراسة جذورها التاريخية وتحدياتها القانونية والتعاقدية.

قامت الورشة، التي أدارها الدكتورة ليلى لطيف، المحامية الكينية وصاحبة الخبرة في مجال التشريع والمختصة في القضايا المالية والقانونية، وأفشين نذير، محامية بالمحكمة العليا في كينيا ومسؤولة تحليل السياسات القانونية والدعوية في AFRODAD، بتوفير ملتقى لحوالي 30 مشاركًا، من بينهم باحثون، وخبراء قانونيون، وممثلون عن المجتمع المدني.

وقد أتاحت ورشة العمل فرصة لتحليل الديون ليس فقط باعتبارها عبئاً اقتصادياً، بل باعتبارها قضية سياسية وقانونية متجذرة في الإرث الاستعماري ويعززها الهيكل المالي الدولي الحالي. كان السؤال الرئيسي لورشة العمل هو: كيف يمكن للدول الأفريقية، بما فيها تونس، استعادة السيطرة على حوكمة ديونها والقطع مع التبعية من اجل السيادة المالية؟ للإجابة على هذه الاشكالية ، تناولت ورشة العمل سلسلة من الأسئلة الفرعية: هل يمكن للمواطن، الذي يتحمل تكاليف سداد الديون وتداعياتها على الحياة اليومية، الاطلاع على تفاصيل عقود الديون؟ إلى أي مدى يتم إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار فيما

يتعلق بالديون الوطنية؟ هل تتم مساءلة الممثلين المنتخبين والنواب البرلمانيين عن دورهم في هذه القرارات؟ إن غموض عقود الديون غالبًا ما يفيد الدائنين ويضعف قدرة الدول الافريقية على التفاوض. ما هي الاستراتيجيات الموجودة لمعالجة هذه الفجوات؟ كيف يمكن للدول تعزيز أطر إدارة الديون الخاصة بها؟ علاوة على ذلك، ما هي السبل التي يمكن للمجتمع المدني والصحفيين والباحثين من خلالها الدعوة إلى تعزيز الشفافية في إدارة الديون؟

الجذور الاستعمارية للمديونية في افريقيا

أدارت الجزء الأول من ورشة العمل أفشين نذير التي بدأت عرضها بوضع أزمة ديون أفريقيا في سياقها التاريخي، مؤكدةً على أن هيمنة المؤسسات المالية الدولية اليوم يجب أن تُفهم من خلال عدسة تاريخ الديون الاستعمارية.

فالهياكل الاقتصادية التي خلفها الحكم الاستعماري تبرز أن هذه الدول لم تكن قادرة على تحقيق الاكتفاء المالي الذاتي فقد تم تصميم اقتصاداتها لاستخراج الموارد وإنتاج المحاصيل النقدية بدلاً من تطوير الصناعات المستدامة. وللحفاظ على الإنتاج، كانت دول مثل أوغندا ومصر مضطرة للاستمرار في الاقتراض لدعم صناعات مثل زراعة القطن وتطوير البنية التحتية.

كما ساهمت السياسات النقدية والمالية لما بعد الاستعمار في ترسيخ هذه التبعية. وإلى جانب ظهور برامج الاصلاح الهيكلي التي فرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، دفعت هذه الآليات الدول الأفريقية إلى الدخول في حلقات مفرغة من المديونية. وأشارت نذير إلى أن "الدول المستقلة أجبرت من قبل المؤسسات المالية الدولية على تنفيذ تدابير تقشفية

تحت ستار الإصلاحات الهيكلية"، مؤكدة أن هذه السياسات لم تخفف من الديون، بل عززت التبعية الاقتصادية".الأهم من ذلك أن هيكل حوكمة صندوق النقد الدولي نفسه مبني للحفاظ على هذه التبعية. وأكدت نذير أن "الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة داخل صندوق النقد الدولي التي تتمتع بحق النقض (الفيتو)، وتواصل وكالات التصنيف الائتماني إملاء شروط الاقتراض على الدول الأفريقية."

والنتيجة هي نظام غير متكافئ حيث تظل الاقتصادات الأفريقية خاضعة للقرارات المالية الخارجية. وقد خلق تراكم الديون في ظل المؤسسات المالية الدولية حلقة مفرغة من المديونية، مما أبقى على دوامة التبعية الاقتصادية للدول الأفريقية تهيمن عليها جهات خارجية.

الدين كقضية تعاقدية: الثغرات القانونية واختلالات القوى

بالانتقال من المنظور التاريخي إلى المنظور القانوني، قدمت الدكتورة ليلى لطيف تحليلاً قانونيًا لعقود الديون، مسلطةً الضوء على ضرورة أن تتجاوز المناقشات السياسية حول إدارة الديون النظريات الاقتصادية لتركز على الأطر القانونية التي تحكم الاقتراض. " فهم الديون يستوجب تحليل القانون التعاقدي".

اشكاليات قانون العقود

يمكن تلخيص مشكلة قانون العقود في ثلاث مسائل رئيسية.

تكمن المشكلة الأولى في مبدأ حرية التعاقد. حيث يسمح هذا المبدأ للأطراف بصياغة عقودهم كيفما يشاؤون، مما يوفر المرونة، ولكنه يتيح أيضاً إبرام اتفاقات استغلالية. على سبيل المثال، قد يطالب المقرضون بملكية المؤسسات المملوكة للدولة أو السيطرة على البنية التحتية الرئيسية، مثل المطارات، كضمانات أو كفالات للقروض.

عدم وجود واجب التفاوض بحسن نية هو الجانب الثاني الحاسم في قانون العقود الذي يسبب مشكلة، لا سيما في قانون العقود الإنكليزي الذي تتبعه الكثير من بلدان أفريقية بسبب التأثير الاستعماري. فبدون التزام قانوني يفرض على الدائنين التصرف بحسن نية، مكن للمقرضين أن يقدموا عن علم قروضًا لبلدان من غير المرجح أن تسدد، بقصد تحقيق الربح من خلال فرض شروط سداد قاسية أو الاستيلاء على الأصول لاحقًا. إن غياب حسن النية يتيح للدائنين التجاريين، الفرصة لاستغلال الدول الضعيفة.

كجانب ثالث إشكالي، أشارت الدكتورة لطيف إلى مبدأ الخصوصية في قانون العقود، مشيرة إلى أن العديد من عقود الديون تظل سرية، مما يترك قليلًا من المجال أو لا مجال للمراقبة العامة.

"بسبب الخصوصية في قانون العقود، غالبًا ما لا يكون هناك أي جانب من جوانب المساءلة أو الشفافية أو المشاركة العامة في عقود الديون"

وتزيد خصوصية العقد وانعدام الشفافية في اتفاقات الديون من تعقيد الوضع. فالعقود عادة ما تكون ملزمة فقط بين الأطراف المعنية، مما يعني أن الأطراف الخارجية، بما في ذلك الجمهور أو أصحاب المصلحة الآخرين، ليس لديهم إمكانية الوصول إلى الاتفاق أو إبداء الرأي فيه. كما أن صيغة" هذا العقد سري "تحمي شروط القرض من التدقيق، مما يقوض الحوكمة الديمقراطية وحقوق الإنسان من خلال منع المواطنين والمجتمع المدني وحتى البرلمانيين من الوصول إلى المعلومات الحيوية الواردة فيه.

دور الأطر القانونية الوطنية في مفاوضات الديون الحكومية

كما شددت الدكتورة لطيف الضوء على أوجه القصور القانونية في مفاوضات الديون الحكومية، مؤكدةً على أن سبب يسهم في أعباء الديون التي لا يمكن تحملها. وأكدت على أهمية وضع أساس قانوني واضح لتأطير مفاوضات الديون، مشيرةً إلى أن القوانين الوطنية والأحكام الدستورية يجب أن تحدد ما إذا كانت الموافقة البرلمانية مطلوبة قبل الحصول على قروض من المقرضين الدوليين مثل البنك الدولي أو الاتحاد الأوروبي أو الدائنين الثنائيين.

وباستخدام تشاد كدراسة حالة، أوضحت المخاطر التي يشكلها الاقتراض غير الشفاف ، حيث مكّن غياب تفويض دستوري للرقابة البرلمانية الحكومة من مراكمة ديون كبيرة من دائنين ثنائيين متعددين دون الإعلان عن ذلك. هذا الغياب للشفافية جعل مؤسسات مثل صندوق النقد

الدولي والبنك الدولي لا تعلم بإجمالي ديون تشاد، مما زاد من احتمال التخلف عن السداد. ولمعالجة هذه المسألة، شددت الدكتورة لطيف على ضرورة وجود أحكام دستورية تنص على ضرورة الحصول على موافقة البرلمان على القروض الحكومية، بما يضمن المزيد من المساءلة والشفافية في عملية اتخاذ القرارات المالية. وفي ظل غياب مثل هذه الضمانات القانونية، دعت إلى إجراء إصلاحات لوضع آليات أكثر صرامة للرقابة على الاقتراض ومتطلبات الإفصاح العلني. وفي النهاية، حذرت من أنه بدون رقابة قانونية أقوى، فإن الدول قد تخاطر بتراكم الديون التي قد تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي، مما يجعل من الضروري تنفيذ تدابير شفافية قوية وفرض أطر قانونية تحمي السلامة المالية الوطنية.

دور الأطر القانونية الدولية والقارية للديون في تعزيز الاقتراض السيادي

شددت الدكتورة لطيف على أهمية الأطر القانونية الدولية والقارية في توجيه الاقتراض، مما يضمن أن تتفاوض الحكومات على اتفاقيات الديون بوعي وحماية أكبر. وذكرت بمبادئ الإقراض السيادي المسؤول لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد" (UNCTAD)، التي تعمل كإطار تنظيمي دولي لمساعدة الحكومات في مفاوضات القروض بشكل فعال. بالإضافة إلى ذلك، بالنسبة للمؤسسات المملوكة للدولة التي تقترض نيابة عن القطاع العام، توفر معايير المحاسبة للقطاع العام الدولية (IPSAS) إرشادات بشأن التعاقد على القروض الثنائية، مما يعزز بشكل أكبر الإطار التنظيمي.

كما أكدت لطيف على أنه يمكن للبلدان اللجوء إلى مؤسسات ضمن الآليات الإقليمية الأفريقية، مثل المرفق الافريقي للدعم القانوني (ALSF) ، الذي يستضيفه البنك الأفريقي للتنمية ، والذي يمكن أن يقدم مشورة الخبراء للحكومات حول أفضل السبل لقيادة مفاوضات الديون وحماية المصالح الوطنية. ويساعد هذا المرفق على تحديد البنود التي تنطوي على إشكاليات في عقود القروض التي قد تؤدي إلى خسائر في الإيرادات أو ضبط أوضاع المالية العامة أو تدابير التقشف على المدى الطويل، مما يضمن دخول الحكومات في الاتفاقات وهي على دراية تامة بالمخاطر المحتملة.

كما شددت على ضرورة أن تتبنى تونس، مثل بقية إفريقيا، هوية إفريقانية في المفاوضات المالية، من خلال الاستفادة من الأطر القانونية والتنظيمية الجماعية للقارة لتعزيز قوتها التفاوضية.

" يجب على تونس أيضًا أن تنضم إلينا حتى نتمكن من الحصول على تلك الهوية الأفريقية في المستقبل لأننا جزء من القارة. "

وأخيراً، تقر بموقف تونس الحازم ضد شروط قرض صندوق النقد الدولي، معترفةً برفض الحكومة قبول شروط قد لا تتماشى مع مصالحها الوطنية. توصي مناقشة لطيف بالاستعداد القانوني الاستراتيجي العالي، وهو شرط أساسي للانخراط بكفاءة في مفاوضات الديون، مع التأكيد على ضرورة استخدام الدول للآليات القانونية القائمة لحماية سيادتها المالية ومنع الاتفاقات الاستغلالية.

بعد العرض الذي قدمته الدكتورة ليلى، انخرط المشاركون في تمرين تطبيقي جماعي لمراجعة اتفاقية قرض بين إيطاليا وكينيا، بهدف تعزيز قدرتهم على تحديد المخاطر في الاتفاقيات المالية.

المخاطر القانونية الرئيسية في عقود الديون: ما هي الخطوط الحمراء التي يجب على الدول الانتباه إليها عند التفاوض على عقد قرض ؟

قامت الدكتورة لطيف بتحديد أخطر البنود التي يجب على الحكومات الإفريقية تدقيقها قبل توقيع اتفاقيات الديون

تواريخ الاستحقاق: يجب أن تضمن البلدان المقترضة ألا يكون للعقود المتعددة تواريخ استحقاق متداخلة مما قد يؤدي إلى أزمات في السداد.

إعادة بيع الديون لأطراف ثالثة: تسمح العديد من العقود للدائنين ببيع الديون إلى صناديق التحوط الخاصة، والتي ترفض بعد ذلك إعادة التفاوض على الشروط، وترفع الحكومات إلى المحاكم أو إلى قضايا التحكيم. واستشهدت بحالة زيمبابوي، حيث تصاعدت ديون بقيمة 50 مليون دولار إلى أكثر من 150 مليون دولار بسبب الإجراءات القانونية من الصناديق الانتهازية.

بنود العمل الجماعي: تربط بعض العقود إعادة هيكلة الديون باتفاقيات متعددة، مما يعني أن إعادة التفاوض على قرض واحد يؤدي تلقائيًا إلى التزامات إعادة الهيكلة بالنسبة للقروض الأخرى مما قد يؤدي إلى تفاقم أزمة الديون.

بنود عدم الإفصاح والسرية: تمنع هذه البنود المواطنين من الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالتزامات الديون الوطنية، مما يجعل من المستحيل على المجتمع المدني مساءلة الحكومات.

الاختصاص القانوني للعقود: لا ترتبط معظم العقود بالمحاكم الوطنية، بل بالتحكيم الدولي. وحذّر الدكتور لطيف من أن "خضوع عقود الديون للولاية القضائية الدولية يخلق اختلال في القوى، حيث أن الحكومات الأفريقية غير ملمة بالأنظمة القانونية التي تلتزم بها".

التعديلات التعاقدية دون إجراءات واضحة: تسمح بعض العقود بإجراء تعديلات من خلال اتفاقات شفوية بسيطة، مما يعني أن شروط القرض بأكملها يمكن أن تتغير دون أي عملية إعادة تفاوض رسمية.

استنادًا إلى مثال لعقد دين بين إيطاليا وكينيا، قدمت الدكتورة لطيف نقاطًا رئيسية أخرى مثل كيف أن الإشارة في عقد الدين إلى عقد تجاري آخر قد تعني منح احتكار لشركات تدخل السوق المحلي لصالح الدولة الدائنة. وقد عرضت أيضًا بعض البنود المعقدة، مثل حقيقة أن إعادة هيكلة الدين مرتين يمكن أن تلغي "الخصم" السابق، وهو النسبة المئوية بين القيمة السوقية للأصل والمبلغ الذي يمكن استخدامه كضمان للقرض.

الخطر الآخر هو أن بعض العقود يمكن تعديلها في كثير من الأحيان بملاحظة شفوية بسيطة، وهذا يمثل خطرًا حيث لا توجد في كثير من الأحيان آليات تسوية مسبقة في حالة وجود نزاع بين الدائنين والمقترضين في مثل هذه الحالات.

وبعد التمرين جرت مناقشة لإبداء الآراء حول عقود الديون.

وركزت المناقشة على الفرق بين إتاحة اشهار اظهار المعلومة والشفافية في سياق عقود الديون والمبادئ الديمقراطية، وكيف أن فكرتي حماية الحق في الحصول على المعلومات والمساءلة أمران حاسمان. فالإتاحة الاشهار لا يعني بالضرورة أن تكون المعلومات مفهومة، ولكن أن تكون موجودة للاطلاع عليها. وتشير الشفافية إلى كيفية إيصال المعلومات بوضوح وأمانة مما يسهل فهمها والتدقيق فيها. الأمر يتجاوز مجرد جعل المعلومات متاحة؛ إنه يضمن تقديمها بطريقة مباشرة وصادقة. في عقود الديون، تعني الشفافية أنه ليس فقط بنود العقد متاحة، بل أيضًا واضحة وشاملة وخالية من البنود المخفية أو اللغة المضللة. إنها توفر الصورة الكاملة، مما يسمح للمقترض (أو أي شخص يراجع العقد) بفهم التبعات بشكل كامل. الشفافية تتضمن إزالة أي غموض، مما يجعل المعلومات ليست متاحة فقط، بل سهلة الفهم والتقييم أيضًا.

كشفت ورشة العمل المعمقة هذه والمناقشات التي أعقبتها عن الحاجة الماسة إلى نقلة نوعية في كيفية تعامل الدول الأفريقية مع مسألة التعاقد على الديون. فلم يعد كافياً النظر إلى الديون باعتبارها تحدياً اقتصادياً فقط؛ فقد أظهرت ورشة العمل بشكل مقنع أبعادها القانونية والسياسية المتجذرة بعمق. ويتطلب الطريق للخروج من ازمة المديونية إلى اتباع نهج متعدد الجوانب.

أولاً، يعد تعزيز الأطر القانونية الوطنية أمرًا بالغ الأهمية، لضمان الرقابة البرلمانية والشفافية في عمليات الاقتراض.

ثانيًا، من الضروري التركيز على التعقيدات القانونية لعقود الديون، كما أوضحت الدكتورة لطيف، لتحديد البنود الاستغلالية والتخفيف من حدتها.

ثالثًا، إن تبني هوية أفريقية في المفاوضات المالية، والاستفادة من هياكل الدعم القانوني القاري وتعزيز التضامن، يمكن أن يحشد الدعم للدول الأفريقية، ويُعلي صوت أفريقيا في الساحة المالية العالمية.

الكاتبة: أماني بن سيك علي
محللة سياسات عمومية
ameni.bensikali@economie-tunisie.org

CC BY NC SA