

سلسلة مذكرات خاصة عن سياسات المالية العامة للاستجابة لمرض كوفيد-19

هذه واحدة من سلسلة مذكرات تصدرها إدارة شؤون المالية العامة لمساعدة البلدان الأعضاء في التصدي لحالة الطوارئ الناجمة عن فيروس كورونا. وتعتبر الآراء الواردة في هذه الدراسة عن وجهات نظر خبراء الصندوق ولا تمثل بالضرورة آراء الصندوق أو مجلسه التنفيذي أو إدارة الصندوق العليا.

الدعم المقدم من البنوك العامة إلى الأسر والشركات¹

في ظل الظروف الاستثنائية الناجمة عن جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) بإمكان البنوك العامة - إذا كانت تتمتع بالسلامة المالية وتمتلك الموارد الكافية - أن تعزز بصفة مؤقتة دعمها للأسر والشركات، لا سيما من خلال القروض (المدعمة) وضمانات القروض. فمن مزايا البنوك العامة أنها لديها القدرة على الوصول إلى الشركات الكبيرة والصغيرة، إلى جانب الأسر والحكومات دون القومية. وهناك العديد من الاقتصادات المتقدمة واقتصادات الأسواق الصاعدة التي أعلنت بالفعل عن وضع خطط للمضي قدماً في هذا الاتجاه. وتوضح التجربة أثناء الأزمة المالية العالمية أن قروض وضمانات البنوك العامة يمكن أن تكون فعالة لكنها تنطوي على مخاطر وتكاليف على المالية العامة. ومن الضروري ضمان تحقيق درجة عالية من الشفافية وأساس منطقي واضح للتدخل، وتقدير المخاطر والتكاليف والإفصاح عنها، واتخاذ تدابير للتخفيف من حدة المخاطر، ورصد المخصصات اللازمة في الموازنة.

تشكل البنوك العامة أداة أخرى من أدوات السياسات للمساعدة في احتواء التداعيات الاقتصادية الناجمة عن الجائحة. نظراً لحدة الصدمة، تعتمد بلدان العالم العديد من التدابير على مستوى السياسات المالية العامة والمالية والنقدية. ومن الممكن الاستعانة بالبنوك العامة - إذا كانت تتمتع بالسلامة المالية وتمتلك الموارد الكافية- لتكملة هذه الجهود ولا سيما في الحالات التي تحجم فيها البنوك الخاصة عن الإقراض، حتى مع توافر الضمانات الحكومية، في ظل المخاطر أو التكاليف التشغيلية القائمة. ولدعم تحقيق أهداف السياسات العامة، بإمكان البنوك العامة القيام بما يلي:

- سد الفجوة مؤقتاً الناجمة عن عدم توفير البنوك الخاصة القدر الكافي من الائتمان اللازم في أوقات الأزمات وذلك بتقديم الضمانات أو القروض، بما في ذلك القروض بأسعار فائدة مدعمة. وسيعود ذلك بالفائدة بصفة خاصة على الفئات الضعيفة، مثل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وأصحاب المهن الحرة، والتي لا يرجح بخلاف ذلك أن تتمكن من الحصول على القروض بشروط معقولة. وهذا سيوفر المساعدة للشركات والأسر من أجل خدمة ديونها أو تمديد آجالها ودفع الأجور أو الإيجارات أو فواتير المرافق. ومن الممكن كذلك الاستعانة بالبنوك العامة (أو غيرها من المؤسسات المالية العامة) لإدارة برامج ضمانات القروض الحكومية.

¹ بقلم باولو ميداس وإيليف تيور.

- وتقديم الدعم، بما في ذلك القروض وحصص الملكية، للشركات الاستراتيجية الكبرى التي تواجه قيودا تمويلية حادة بسبب التكاليف الصحية والاقتصادية لهذه الجائحة.²
- ودعم تمويل البنوك الخاصة - بما في ذلك عن طريق عمليات الإقراض المشتق (تقديم القروض عن طريق البنوك الخاصة) - ودعم سيولتها. فمن الممكن اعتبار البنوك العامة أكثر أمانا من البنوك الخاصة في أوقات الأزمات، وأنها تحتفظ بقاعدة ودائع أكثر استقرارا (البنوك التجارية العامة) وبالقدرة على النفاذ إلى الأسواق الرأسمالية.
- والإقراض للحكومات المحلية لمواجهة الآثار الصحية والاقتصادية الناجمة عن الجائحة.

تعمل بلدان كثيرة على تعزيز الائتمان الممنوح للاقتصاد من خلال بنوكها العامة التجارية والإئتمانية:

- ففي ألمانيا، رفعت الحكومة الفيدرالية مستوى إطار ضماناتها لبنك التنمية، "بنك الائتمان لإعادة الإعمار" (KfW)، بنحو 362 مليار يورو (بإجمالي اعتمادات قدره 822 مليار يورو) لتيسير منح القروض لمؤسسات الأعمال وأصحاب المهن الحرة. وتعمل إيطاليا حاليا على دعم بنك التنمية الحكومي، Cassa Depositi e Prestiti، من خلال صندوق الخزانة المنشأ حديثا لضمان قروض بمبلغ 10 مليار يورو على الأقل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. وكانت فرنسا قد أعلنت عن ضمانات بقيمة قدرها 300 مليار يورو للقروض المصرفية المقدمة للشركات المتضررة، بحيث يتولى إدارتها بنك التنمية المملوك للدولة، وذلك بالإضافة إلى خطتها المعلنة مسبقا بتوسيع نطاق ضمانات القروض للمشروعات الصغيرة والمتوسطة التي يقدمها بنك الاستثمار المملوك للدولة، بنك BPI. وفي اليابان، أطلقت الحكومة برنامجا للدعم المالي بمبلغ قدره 1.6 تريليون ين ياباني موجهها في الأساس لمؤسسات الأعمال متناهية الصغر والمشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال "مؤسسة التمويل اليابانية" وغيرها من المؤسسات، ويتضمن إتاحة قروض غير معززة بضمان وبدون فوائد للشركات المتضررة. كذلك أطلقت المملكة المتحدة "برنامج قروض تعطل الأعمال بسبب فيروس كورونا" (Coronavirus Business Interruption Scheme) الذي يتولى إدارته بنك الأعمال البريطاني (BBB) المملوك للدولة، والذي يقدم للمقرضين ضمانا بنسبة 80% من القروض بحد أقصى 1.2 مليون جنيه استرليني وإعانة دعم لمدفوعات الفائدة. وقد تقدم بنك الاستثمار الأوروبي باقتراح توفير ضمان ائتماني لجميع البلدان الأوروبية بقيمة 25 مليار يورو، وتجري حاليا مناقشته في "مجموعة اليورو".
- وعلى مستوى الأسواق الصاعدة، أعلن اثنان من أكبر البنوك التجارية المملوكة للدولة في البرازيل، وهما بنك كايكسا ومصرف بانكو دو برازيل، عن التوسع في خطوط الائتمان بمبلغ قدره 150 مليار ريال برازيلي لدعم الحكومات المحلية، والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، والشركات، والأسر المتضررة من أزمة فيروس كورونا. وسيقوم بنك التنمية في كولومبيا، بنكولديكس، بتقديم القروض (إقراض مشتق) للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وأصحاب المهن الحرة. وفي تركيا، أعلنت بنوك الإيداع العامة الرائدة، زيرات بنك، وفاكيفينك، وهالكبنك، عن اتخاذ عدة تدابير شملت تأجيلات قصيرة الأجل بدون فوائد في سداد القروض؛ وفتح الباب لإعادة هيكلة قروض الشركات بفترات سماح تصل إلى ستة أشهر (وفترات أطول لشركات السياحة والنقل)؛ وزيادة حدود الائتمان بوجه عام، لا سيما للشركات التي تستبقي موظفيها حتى تتمكن من دفع الأجور. ويستعان كذلك بالبنوك المملوكة للدولة في كوريا الجنوبية لتقديم القروض إلى الشركات الأشد تضررا، بما فيها شركات الطيران. واعتمد بنك التنمية الاجتماعية في المملكة العربية السعودية برنامجا برأس مال 12 مليار ريال سعودي لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والأسر محدودة الدخل.

توضح التجارب السابقة، بما فيها الأزمة المالية العالمية، أن الإجراءات التي تتخذها البنوك العامة يمكن أن تكون فعالة لكنها تنطوي كذلك على مخاطر وتكاليف على المالية العامة. خلال الأزمة المالية العالمية، استعانت الاقتصادات المتقدمة والنامية على السواء بالبنوك العامة التجارية

² راجع المذكرة عن الدعم المقدم من القطاع العام للشركات.

والإنمائية لمواجهة تقييد تسهيلات الائتمان الخاص ومساندة الاقتصاد. وقامت بلدان عديدة بضخ رؤوس الأموال في بنوكها العامة لتمديد آجال أو زيادة الائتمان المقدم لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمصدرين (كندا وشيلي)، أو الشركات الكبيرة (البرازيل)، أو قطاع الشركات (بولندا). وقامت بلدان أخرى برفع سقف الائتمان المقدم من بنوكها العامة (فنلندا وكوريا) أو إنشاء تسهيلات ائتمانية جديدة (الهند وتونس) وبرامج ضمانات خاصة (المكسيك) حتى تتمكن بنوكها العامة من دعم القطاعات الرئيسية. غير أن هناك قيوداً تحد من الإجراءات التي تتخذها هذه البلدان. فالصلاحيات الإضافية تتطلب تمويلاً إضافياً للبنوك العامة للحفاظ على الاستقرار المالي؛ وإن كانت عمليات ضخ رؤوس الأموال أو القروض الكبيرة للبنوك العامة (وخاصة بنوك التنمية) يمكن أن تفرض ضغوطاً على الكيانات السيادية التي تعاني بالفعل من ارتفاع الدين العام. وبالإضافة لذلك، إذا قامت البنوك العامة بزيادة قروضها بدرجة كبيرة، فقد يلحق الضعف بأنشطة مراقبة وتقييم المخاطر - ونظم الحوكمة بشكل أعم. وهذا يستدعي درجة عالية من التخصيص لهذه العمليات الاستثنائية والمؤقتة.³

ينبغي أن تكون برامج الدعم مجهزة بالضمانات الوقائية الملائمة وأن تتسم بالشفافية لضمان خضوعها للمساءلة واحتواء التكاليف على المالية العامة. ففي ظل هذه الأوضاع الاستثنائية ستتطوي أنشطة البنوك العامة حتماً على مخاطر معقدة وكبيرة. وعند اتخاذ أي قرار بالاستعانة بالبنوك العامة ينبغي مراعاة انعكاسات ذلك على الاستقرار المالي والموارد العامة. ولضمان الحفاظ على الاستقرار المالي، ينبغي أن تكون برامج الدعم ممولة على النحو الملائم كما ينبغي أن تكون الحكومات على استعداد لمساندة البنوك (بما في ذلك عن طريق عمليات إعادة الرسملة). وهذا ما يستدعي توخي الحيطة لا سيما بالنسبة للحكومات ذات المديونية الكبيرة. والدروس المستخلصة من التجارب السابقة تبرز أهمية وضع ضمانات وقائية لتجنب أي تدخل سياسي بلا داع وضمان شفافية هذه الأنشطة والمراقبة الفعالة عليها:⁴

- ينبغي أن تصادق الحكومات على أي دعم مالي يقدم للبنوك العامة من خلال عملية الموازنة وينبغي تحديد تكلفة أي دعم شبيه بالدعم الحكومي تقدمه البنوك العامة وإدراجه في وثائق الموازنة. وبوجه أعم، ينبغي أن تقوم الحكومات بإيضاح الأساس المنطقي للتدخل من خلال البنوك العامة، وتقييم التكاليف والمخاطر المحتملة على المالية العامة نتيجة التدابير المتخذة (بما في ذلك تغطية خسائر البنوك العامة)، وضمان وجود آليات للمصادقة المركزية، والإفصاح عن كل التدابير المتخذة. وبالنسبة للضمانات، ينبغي أن تحدد الحكومات حجم المخاطر والتكاليف المستقبلية المحتملة على المالية العامة، وأن تنظر في تقديم ضمانات جزئية للحد من الانكشاف ورسوم الضمانات القائمة على المخاطر، والمحافظة على قدرتها على استعادة الأصول، ورصد مخصصات للتكاليف المحتملة في الموازنة (راجع المذكرة عن إدارة مخاطر الموارد العامة في ظل الضغوط).
- ينبغي توخي الحيطة إذا كانت مواطن ضعف الحوكمة ملحوظة في المؤسسات المالية العامة. وسيقتضي ذلك وضع آليات تكفل درجة عالية من التخصيص لقرارات البنوك العامة لضمان تماشيها مع أهداف السياسات العامة مع توخي الشفافية والاستقلالية في تنفيذها. ومن الممكن استخدام الإقراض المشتق (من خلال البنوك الخاصة) وضمانات القروض حيث تترك فيها التقييمات الائتمانية واتخاذ القرارات للقطاع الخاص. وينبغي اعتماد مبادئ الحوكمة المؤسسية الملائمة، لا سيما فيما يتعلق بإبلاغ المخاطر والضوابط الداخلية للمساعدة في الحفاظ على تركيز المؤسسات والحد من الخسائر. وينبغي أن يشمل ذلك على اتخاذ خطوات لضمان اتخاذ القرارات المتعلقة بالائتمان بتفهم تام لهيكل مخاطر المقترضين مثل تقييم الضمانات الإضافية. وينبغي استخدام ضمانات القروض كأداة للتخفيف من المخاطر دون أن تنفي الحاجة لمسؤولي الائتمان لإنشاء القروض التي تمتلك مقومات البقاء بالشكل الملائم. وينبغي أن تواصل البنوك التزامها بالتنظيمات الاحترازية وممارسات إدارة المخاطر إلى جانب توخي الممارسات الحسنة لتصنيف القروض ورصد المخصصات.⁵

³ راجع إصدار ربيع 2020 من تقرير الرائد المالي (يصدر قريباً).

⁴ راجع أيضاً "تقرير التنمية المالية العالمية لعام 2013 الصادر عن البنك الدولي، بعنوان: إعادة النظر في دور الدولة في التمويل".

⁵ راجع المذكرة حول استجابة السلطات التنظيمية والرقابية للتعامل مع أثر فيروس كورونا.