

مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والأربعون

22 شباط/فبراير - 19 آذار/مارس 2021

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تخفيف عبء الديون، ومنع نشوء أزمات الديون وآثارها على حقوق الإنسان: دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يوفين لي*

موجز

في هذا التقرير، تعكف الخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يوفين لي، على دراسة المشاكل الهيكلية المتأصلة في وكالات تقدير الجدارة الائتمانية وعدم قيامها بأداء دورها على الوجه الأكمل في تقييم المخاطر ومعالجة عدم اتساق المعلومات من أجل تجسير الفجوة بين المستثمرين والمدنيين، مما يكون له تأثير سلبي على منع أزمة الديون وتسويتها. وتسلط الضوء في هذا التقرير على الكيفية التي يمكن أن تؤدي بها الإعلانات المتعلقة بتقدير الجدارة الائتمانية، ولا سيما خفض مستوى التصنيف، إلى آثار كبيرة على كفاءة الدول وقدرتها على احترام التزاماتها في مجال حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. وتشير الخبيرة المستقلة إلى قواعد ومعايير حقوق الإنسان المنطبقة على الديون السيادية والتقديرات الائتمانية، وإلى مسؤوليات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بوصفها جهات فاعلة هامة فيما يتعلق بهيكل الديون الدولية. وترد في نهاية التقرير مجموعة توصيات، بما في ذلك توصيات بشأن المساءلة والإصلاح اللازمين لهذه المؤسسات.

* تأخر تقديم هذا التقرير عن مواعده من أجل تضمينه أحدث المعلومات.



المحتويات

الصفحة

3	..... المقدمة.....	أولاً -
5	..... مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) وتزايد مخاطر حدوث أزمات ديون بنوية.....	ثانياً -
9	..... دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية.....	ثالثاً -
10	..... العيوب الهيكلية المُلزمة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية.....	رابعاً -
10	..... ألف - احتكار الشركات الخاصة "الثلاث الكبرى" ذات المركز شبه الحكومي.....	
11	..... باء - تضارب المصالح وتضارب الأدوار.....	
12	..... جيم - التقييم المسير للدورات الاقتصادية والافتقار إلى مؤشرات اجتماعية.....	
14	..... دال - التصنيف الائتماني القائم على تحيز أيديولوجي.....	
15	..... هاء - عدم المساءلة.....	
15	..... المقترحات الحالية لإصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية.....	خامساً -
17	..... المعايير والقواعد الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان.....	سادساً -
	..... ألف - الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والاستفادة من التعاون الدولي من أجل أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.....	
18	.....
19	..... باء - المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وآثارها على حقوق الإنسان.....	
19	..... جيم - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.....	
20	..... دال - المؤشرات البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة كبداية متواضعة للتقييم القائم على حقوق الإنسان.....	
21	..... الاستنتاجات والتوصيات.....	سابعاً -

أولاً- المقدمة

1- تتمتع وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بتأثير هائل على توقعات السوق وعلى قرارات إقراض المستثمرين من القطاعين العام والخاص. غير أن الأزمات المالية وأزمات الديون في الماضي، ولا سيما أزمة القروض العقارية غير المضمونة، كشفت عن المشاكل الهيكلية الملازمة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية وعدم اضطلاعها بالدور المنوط بها. وعلى الرغم من تقديم عدة مقترحات بشأن إصلاح هذه الوكالات خلال العقود الأخيرة، ولا سيما منذ اندلاع الأزمة المالية العالمية، لم يُحرز تقدم كبير بسبب رفض هذه الوكالات لعمليات لإصلاح، والافتقار إلى الإرادة السياسية من جانب الدول والمنظمين.

2- وفي إطار الجهود الدولية الرامية إلى التصدي لجائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، اتخذت بعض المبادرات الدولية لمعالجة تفاقم عبء الديون على البلدان الضعيفة، بما في ذلك السعي إلى تخفيف عبء خدمة الدين على البلدان الفقيرة لتمكينها من استخدام مواردها المالية الشحيحة من أجل إنقاذ الأرواح وسبل كسب العيش. غير أن الخوف من احتمال خفض تقدير الجدارة الائتمانية حال دون تنفيذ مبادرة تعليق سداد خدمة الدين التي اتخذتها مجموعة الـ 20⁽¹⁾. كما أدت بعض تخفيضات الجدارة الائتمانية للبلدان إلى زيادة تقلبات الأسواق المالية وصعوبة وصول هذه البلدان إلى مصادر تمويل جديدة.

3- ومن أجل الحد من تواتر أزمات الديون، التي سيكون لها دائماً تداعيات سلبية هائلة على حماية وتمتع السكان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قررت الدول تقليل الاعتماد التلقائي على تقييمات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، بما في ذلك الاعتماد عليها في التنظيم، من أجل تعزيز نوعية التقييمات بهدف زيادة المنافسة واتخاذ التدابير الرامية إلى تفادي حدوث تضارب مصالح في سياق إصدار تقديرات الجدارة الائتمانية. وعلاوة على ذلك، أيدت الدول وضع مزيد من شروط الشفافية فيما يخص معايير التقييم من قبل وكالات تقدير الجدارة الائتمانية⁽²⁾. وفي اجتماع للأمم المتحدة عقد في أيلول/سبتمبر 2020، قدمت أفرقة المناقشة التي شكّلت كجزء من عملية الأمم المتحدة لتمويل التنمية مقترحات، بما في ذلك بشأن إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية⁽³⁾، في سياق "حقبة جائحة كوفيد-19 وما بعدها". وجرت مداوات على مدى عدة أشهر أجرتها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومنظمات دولية وإقليمية ذات صلة وأكاديميون وممثلون عن المجتمع المدني، وقد أسفرت عن وضع قائمة خيارات لينظر فيها رؤساء الدول ووزراء المالية⁽⁴⁾. وكانت هذه المقترحات تهدف إلى معالجة المسائل المتعلقة بتضارب المصالح، التي تحول دون قيام وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بأداء دورها على النحو الواجب، وطُلب إلى الجهات التنظيمية اعتماد مبادئ توجيهية موحدة تؤدي تدريجياً إلى تضمين تقديرات الجدارة الائتمانية مؤشرات أطول أمداً تتسق مع تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتشمل الجوانب الاجتماعية والبيئية والحوكمة.

4- وتتسق أهمية هذا الموضوع مع قرار مجلس حقوق الإنسان 10/43 بشأن ولاية الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأشار المجلس في القرار إلى أهمية التعاون والمساعدة الدوليين في معالجة عبء الديون والقدرة على تحمل الدين في الأجل الطويل. وأكد أيضاً أهمية تعزيز التمويل عن طريق الديون وتخفيف أعباء الديون وإعادة هيكلتها، حسب

(1) انظر www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

(2) خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الوثيقة الختامية، (قرار الجمعية العامة 313/69، المرفق).

(3) انظر الأمم المتحدة، "تمويل التنمية في حقبة كوفيد-19 وما بعدها: قائمة خيارات للنظر فيها من قبل وزراء المالية - الجزء الثاني"، أيلول/سبتمبر 2020.

(4) للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر الأمم المتحدة، "تمويل التنمية في حقبة كوفيد-19 وما بعدها". انظر أيضاً الوثيقة A/75/146.

الاقتضاء، ومعالجة مسألة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بها بغية إخراجها من حالة المديونية الحرجة. وعلاوة على ذلك، لاحظ المجلس أن عبء الديون يعقد المشاكل العديدة التي تواجه البلدان النامية، ويسهم في مفاومة الفقر المدقع ويشكل عقبة أمام التنمية البشرية المستدامة، ومن ثم فإنه يشكل عقبة خطيرة أمام أعمال جميع حقوق الإنسان. وأشار القرار إلى مضمون الهدف 17-4 من أهداف التنمية المستدامة، أي مساعدة البلدان النامية على تحقيق القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل من خلال تنسيق سياسات ترمي إلى تعزيز التمويل عن طريق الديون وتخفيف أعباء الديون وإعادة هيكليتها، حسب الاقتضاء، ومعالجة مسألة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بها لإخراجها من حالة المديونية الحرجة.

5- ومنذ توليها مهامها في أيار/مايو 2020، ناقشت الخبيرة المستقلة الأسباب الكامنة وراء الخوف من خفض تقدير الجدارة الائتمانية الذي دفع العديد من الدول المؤهلة للاستفادة من مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، والتي هي في حاجة ماسة إلى موارد مالية، إلى اختيار عدم المشاركة في المبادرة. وقد زاد خوف هذه البلدان في وقت تعاني فيه من عجز مالي كبير، وأعباء ثقيلة تتعلق بخدمة الدين، وحاجتها الملحة للتمويل من أجل إنقاذ الأرواح وسبل كسب العيش. وفي هذا السياق، أعربت الخبيرة المستقلة في مذكرتها الصادرة في آب/أغسطس 2020 بشأن الخيارات المتاحة للنظر في تخفيف أعباء الديون التي تتقل كاهل البلدان النامية مراعاة لاحتزام حقوق الإنسان خلال جائحة كوفيد-19، كما أعربت أثناء مداخلتها الأخرى في مختلف الاجتماعات الدولية، عن قلقها إزاء الدور الذي اضطلعت به وكالات تقدير الجدارة الائتمانية لدى تقييماتها لمخاطر الائتمان وما يتصل بذلك من أنشطة⁽⁵⁾. كما قدمت في تقريرها إلى الجمعية العامة توصيات تتعلق بكيفية إسهام وكالات تقدير الجدارة الائتمانية في استقرار الأسواق المالية وتسوية أزمات الديون⁽⁶⁾.

6- وأشارت إلى أن وضع الديون في عام 2021 سيكون أكثر صعوبة مما كان عليه في عام 2020، عندما عانت معظم البلدان من نمو سلبي في الناتج المحلي الإجمالي، وتضاغف العجز المالي، وارتفاع معدلات البطالة وتضاغف مستويات الديون. فالبلدان النامية، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل، معرضة بدرجة أكبر للتخلف عن سداد ديونها السيادية، ويُقدر أن أكثر من 50 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل معرضة لخطر شديد أو تعاني من مديونية حرجة وفقاً للإطار المتعلق بقدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الدين، الذي اشترك في وضعه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي⁽⁷⁾.

7- وتوجد في الوقت الراهن احتمالات غير مسبوقة لحدوث العديد من حالات التخلف عن السداد. وفي غضون ذلك، أصبحت قدرة البلدان على استخدام الأدوات المالية والنقدية التوسعية أكثر تقييداً. وأصبحت زيادة مستويات الديون الخاصة مشكلة صعبة بالنسبة للبلدان النامية، بما فيها البلدان المنخفضة الدخل، وذلك منذ سنوات. ولدى حدوث أزمة صحية أو اقتصادية، سيزداد احتمال تحول هذا النوع من الديون إلى التزامات عرضية، مما يضيف عبئاً من الديون إلى الديون السيادية.

8- وقد ذُكرت جائحة كوفيد-19 المجتمع الدولي مرة أخرى بالحاجة الماسة والملحة إلى إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بغية الحد من احتمالات حدوث أزمات ديون. وتنفيذ إصلاحات هيكلية لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية، بوصف ذلك عنصراً من عناصر هيكل الدين الدولي، من شأنه أن يسهم

(5) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ReportPrivateDebt.aspx.

(6) A/75/164.

(7) Ceyla Pazarbasioglu, "Current sovereign debt challenges and priorities in the period ahead", International Monetary Fund, 16 November 2020. Available at www.imf.org/en/News/Articles/2020/11/16/vc111620-current-sovereign-debt-challenges-and-priorities-in-the-period-ahead.

أيضاً في التخفيف من الأثر الاجتماعي والاقتصادي السلبي لهذه الأزمات، التي قد تؤدي بين عشية وضحاها تقريباً إلى انتكاسات في تحقيق تقدم على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، مما يتسبب في معاناة هائلة لشريحة كبيرة من سكان البلد. وكثيراً ما تؤثر أزمات الديون على معظم الأشخاص الذين يعيشون في فقر، ولا سيما النساء وأفراد الشعوب الأصلية والعمال غير النظاميين، فضلاً عن المشاريع الصغيرة وصغار المزارعين، مما يضيف ملايين الأشخاص إلى صفوف العاطلين عن العمل. أما النسيج الاجتماعي الذي أضعفته الجائحة بالفعل، مع اتساع نطاق التفاوتات في الدخل وعدم المساواة الجنسانية، فسيعاني لا محالة من حدوث أزمات ديون إضافية.

9- وينبغي أن يكون إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية جزءاً من إصلاح الهيكل المالي العالمي. ويتعين على وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أن تضطلع بدور الحارس لمنع وقوع أزمات ديون بدلاً من المساهمة في حدوثها. وثمة حاجة أكثر من أي وقت مضى إلى هيكل مالي دولي أكثر فعالية يقوم على حقوق الإنسان من أجل التصدي للتراجع الاجتماعي والاقتصادي الناجم عن الجائحة العالمية. وفي وقت يتسم بالحاجة الماسة إلى التصدي لأزمة الديون وضمان استثمار الموارد المالية الشحيحة في أعمال حقوق الإنسان لملايين الأشخاص الذين يعيشون في أوضاع بائسة، فمن الضروري خضوع هذه الوكالات للمساءلة وكفالة شفافيتها وتنظيمها. وقد أكد المجتمع الدولي مراراً أن دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، في سياق منع أزمات الديون وتسويتها، يستحق اهتماماً أكبر، ولا سيما من أجل إتاحة الحيز المالي والموارد المالية اللازمة للدول لتمكينها من أعمال الحق في الصحة والتعليم والغذاء والحماية الاجتماعية لسكانها، والتصدي لزيادة مستويات الفقر وعدم المساواة.

10- وفي هذا السياق، تبحث الخبرة المستقلة، في تقريرها الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، المشاكل الهيكلية الملازمة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية وعدم قدرتها على أداء دورها بطريقة جيدة من أجل تقييم المخاطر وتجسير فجوة عدم اتساق المعلومات لفائدة المستثمرين والمدنيين، مما كان له آثار سلبية على منع وقوع أزمات الديون وتسويتها. وتسلط الضوء في هذا التقرير على الكيفية التي يمكن أن تؤدي بها الإعلانات المتعلقة بتقدير الجدارة الائتمانية، ولا سيما خفض مستوى التصنيف، إلى آثار هائلة على كفاءة الدول وقدرتها على احترام التزاماتها في مجال حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. وتشير الخبرة المستقلة إلى قواعد ومعايير حقوق الإنسان المنطبقة على الديون السيادية وتقدير الجدارة الائتمانية، وإلى مسؤوليات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بوصفها جهات فاعلة هامة فيما يتعلق بهيكل الديون الدولية. وترد في نهاية التقرير مجموعة توصيات، بما في ذلك توصيات بشأن المساءلة والإصلاح اللازمين لهذه المؤسسات.

11- وتمت الاستفادة في هذا التقرير من تقارير مقدمة من دول ومنظمات مجتمع مدني ولجان إقليمية ومؤسسات مالية دولية، بالإضافة إلى الاستفادة من مشاورات جرت مع منظمات المجتمع المدني، ومن عدة استجابات لنداء أطلقته الخبرة المستقلة لتقديم مساهمات، وعدد من المناقشات مع أصحاب المصلحة المعنيين⁽⁸⁾. وتعرب الخبرة المستقلة عن تقديرها لجميع المساهمات والمعلومات التي وردت.

ثانياً- مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) وتزايد مخاطر حدوث أزمات ديون بنوية

12- لقد زاد تفشي جائحة كوفيد-19 خلال عام 2021 وهي أبعد ما تكون عن التراجع، بل شهدت بعض البلدان عودة ظهور الحالات بشكل سريع، والأسوأ من ذلك، ظهور سلالات جديدة من الفيروس

(8) للاطلاع على التفاصيل والمساهمات، انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages.CreditRatingAgencies.aspx

شديدة العدوى. ونتيجة لذلك، أعادت بلدان كثيرة في شتى أنحاء العالم فرض الإغلاق الشامل وقيود على السفر. وعلى الرغم من أن اللقاحات قد جلبت بصيصاً من الأمل، فقد أعرب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية في 18 كانون الثاني/يناير 2021 عن انزعاجه فيما يتعلق بمسألة المساواة بين جميع البلدان في الحصول على اللقاحات، مشيراً إلى "توزيع أكثر من 39 مليون جرعة حتى الآن في حوالي 49 من البلدان ذات الدخل الأعلى. وقد حصل أحد البلدان ذات الدخل المتدني على 25 جرعة فقط. ليس 25 مليون جرعة؛ وليس 25 000 جرعة، بل 25 جرعة لا غير"⁽⁹⁾. ويبدو أن بعث الأمل في إنهاء الجائحة بصورة سريعة بفضل اللقاحات هو أشبه بحلم أو سراب، على الأقل بالنسبة للبلدان الفقيرة.

13- وفي أواخر عام 2020، وصلت الآثار السلبية للجائحة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية العالمية إلى مستوى يندب بالخطر. وتعرض حق ملايين الناس في التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية لخطر شديد. ولم يقتصر تأثير الجائحة على إضعاف الملايين من الأفراد والمجتمعات فحسب، بل كشف أيضاً عن أوجه عدم المساواة القائمة، لا سيما في مجال الوصول إلى الرعاية الصحية والاجتماعية. ومثلما لاحظ البنك الدولي، فإن هذه الجائحة "دفعت المزيد من الاقتصادات إلى ركود متزامن أكثر من أي وقت مضى منذ عام 1870. ووضعت حداً للتقدم العالمي المطرد الذي استمر لمدة عقدين من الزمان بغية الحد من الفقر، مما أوقع ما يصل إلى 150 مليون نسمة في براثن الفقر المدقع بحلول عام 2021"⁽¹⁰⁾. وهناك بعض الأرقام الواضحة التي تبين مدى الخسائر في الأرواح والآثار الصحية والاجتماعية والاقتصادية: ففي 7 شباط/فبراير 2021، كان عدد الإصابات المؤكدة بمرض فيروس كوفيد-19 قد تجاوز 105 مليون حالة، وتجاوز عدد الوفيات المبلغ عنها إلى منظمة الصحة العالمية 2,3 مليون حالة⁽¹¹⁾. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2020، توقع برنامج الأغذية العالمي تضاعف تقديراته لأعداد من يعانون من الجوع قبل جائحة كوفيد-19 إلى 265 مليون نسمة ما لم تتخذ إجراءات مباشرة. وأشارت منظمة العمل الدولية إلى أن الجائحة تسببت أيضاً في اختفاء حوالي 500 مليون وظيفة على الصعيد العالمي خلال الفصل الثاني من عام 2020 وحده، وأثرت تأثيراً قاسياً على عدد كبير من العاملين في القطاع غير الرسمي الذين يصل عددهم إلى ملياري شخص⁽¹²⁾. كما قدرت المنظمة بأن خسائر دخل اليد العاملة (قبل أن تأخذ في الاعتبار تدابير دعم الدخل) خلال الأشهر التسعة الأولى من عام 2020 بلغت 3,5 مليار دولار، أي 5,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفترة نفسها من عام 2019. وبلغت الخسائر في الدخل أعلى مستوياتها في البلدان المتوسطة الدخل، حيث بلغت 15,1 في المائة في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة الدنيا و11,4 في المائة في البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا⁽¹³⁾.

(9) انظر www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-148th-session-of-the-executive-board

(10) See World Bank, *International Debt Statistics 2021* (Washington, D.C., 2020)

(11) See <https://covid19.who.int/> (accessed on 8 February 2021)

(12) Guy Ryder, Director General of the International Labour Organization, "Restore progress towards attaining the Sustainable Development Goals", statement at the annual meetings of the World Bank and the International Monetary Fund, Washington, D.C., 15 October 2020. Available at www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_758222/lang--en/in.dex.htm

(13) See International Labour Organization, "ILO Monitor: COVID-19 and the world of work", 6th ed., .23 September 2020

14- وأدت موجات الإغلاق الشامل الجديدة وطول فترة انتشار الجائحة إلى تفاقم أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها. وذكرت منظمة أوكسفام أن "أصحاب المليارات في جميع أنحاء العالم شهدوا زيادة مذهلة في ثروتهم بلغت 3,9 تريليون دولار بين 18 آذار/مارس و31 كانون الأول/ديسمبر 2020. ويبلغ إجمالي ثروتهم الآن 11,95 تريليون دولار، وهو ما يعادل ما أنفقته حكومات مجموعة الـ 20 في التصدي للجائحة"⁽¹⁴⁾. وقد تصاعدت المخاوف بشأن زيادة احتمالات وقوع البلدان النامية في أزمات ديون. ومثلما ورد في تقرير الخبيرة المستقلة إلى الجمعية العامة، فإن الأشخاص الذين لا يستطيعون العمل عن بعد من منازلهم والذين يعملون في القطاع غير الرسمي هم الأكثر تأثراً بالإغلاق الشامل. أما الأشخاص الذين يتعين عليهم الحضور إلى أماكن العمل، والعاملون في القطاع غير الرسمي، فسيتعرضون بدرجة أكبر لفيروس كوفيد-19، ولا يتمتعون بقدر كبير من الأمن الوظيفي.

15- ومع اعتماد المصارف المركزية والسلطات الضريبية سياسات مالية ونقدية توسعية استثنائية في جميع أنحاء العالم، لم يشهد عام 2020 أزمات ديون شاملة على الرغم من أن بعض البلدان تخلفت عن سداد الديون وطلبت إعادة هيكلتها، وذلك في المقام الأول بسبب مشاكل الديون التي كانت تعاني منها قبل الجائحة وما نجم عنها من آثار. وبالنظر إلى أن نهاية الجائحة تبدو أبعد مما كان متوقفاً، ومع استمرار الركود الاقتصادي العالمي المتزامن، تتزايد المخاوف بشأن كيفية تقادي حدوث أزمات ديون عالمية شاملة. والوسائل المالية والنقدية للبلدان التي تعاني من ارتفاع عبء الدين يبدو أنها غير كافية إلى حد كبير. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن الاقتصادات المتقدمة استخدمت ما يعادل 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لمواجهة الجائحة، أما البلدان المنخفضة الدخل فلم تستخدم سوى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذه الغاية⁽¹⁵⁾. ومن الطبيعي أن تتدهور مؤشرات ديون البلدان النامية، وذلك بسبب التراجع السلبي لنمو الناتج المحلي الإجمالي، والانكماش السريع للإيرادات الحكومية، والتقلص الشديد للتجارة الدولية والاستثمار الأجنبي المباشر، والتوقف المفاجئ للسياحة والانخفاض الشديد في التحويلات. ووفقاً لآخر البيانات، فإن إجمالي أرصدة الديون الخارجية للبلدان المنخفضة الدخل المؤهلة للاستفادة من مبادرة تعليق سداد خدمة الدين قد زاد بنسبة 9 في المائة في عام 2019 ليصل إلى 744 مليار دولار، أي ما يعادل في المتوسط ثلث إجمالي دخلها القومي. وكان الاقتراض من دائنين في القطاع الخاص هو العنصر الأسرع نمواً في الدين الخارجي للمقترضين المؤهلين للاستفادة من مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، بزيادة بلغت خمسة أضعاف منذ عام 2010. وبلغ إجمالي الالتزامات للدائنين من القطاع الخاص 102 مليار دولار في نهاية عام 2019. ورصيد ديون البلدان المؤهلة للاستفادة من مبادرة تعليق سداد خدمة الدين للجهات الدائنة الرسمية الثنائية، التي تتألف في معظمها من مجموعة الـ 20، قد بلغ 178 مليار دولار في عام 2019، وهو ما يمثل 27 في المائة من أرصدة الديون الطويلة الأجل المستحقة من البلدان المنخفضة الدخل⁽¹⁶⁾.

16- والبلدان التي كانت تعاني من ارتفاع عبء الدين بصورة غير مسبقة قبل الجائحة باتت تواجه المزيد من الديون التي لا يمكن تحملها وقد تصبح في حالة إفسار عاجلاً أم آجلاً. ولا يقتصر ذلك على البلدان منخفضة الدخل فحسب، فهناك العديد من الاقتصادات الناشئة والبلدان الجزرية الصغيرة والبلدان المتوسطة الدخل التي تواجه خطراً كبيراً يتمثل في الديون التي لا يمكن تحملها. فقد أدت الجائحة إلى

(14) انظر الرابط "The inequality virus", Oxfam Briefing Paper, 25 January 2021. Available at www.oxfam.org/en/research/inequality-virus

(15) انظر الرابط www.imf.org/en/News/Articles/2021/01/14/tr011321-transcript-imf-md-media-roundtable-washington-post-nikkei-pti-business-day-le-figaro?cid=em-COM-789-4253

(16) انظر World Bank, *International Debt Statistics 2021*

تقاوم أوجه الضعف القائمة المرتبطة بالديون بالنسبة للعديد من البلدان⁽¹⁷⁾. والسبب في ذلك بسيط للغاية: من الصعب الحصول على أي أموال جديدة من أي مصدر خلال تفشي الجائحة. وفي الوقت نفسه، فإن إيرادات هذه البلدان آخذة في التراجع، مع زيادة سريعة في الإنفاق بهدف الحفاظ على النظام الاجتماعي والاقتصادي.

17- ومن الواضح أن فترة التعليق بالنسبة لمبادرة تعليق سداد خدمة الدين ليست كافية على إلى حد كبير. وفي تموز/يوليه 2020، حذرت مجموعة من منظمات وشبكات المجتمع المدني من الآتي:

لا يزال يتعين على جميع البلدان البالغ عددها 73 بلداً سداد ما يصل إلى 33,7 مليار دولار من الديون هذا العام، أي ما يعادل 2,8 مليار دولار في الشهر. وهذا المبلغ هو ضعف ما تنفقه أوغندا وزامبيا وملاوي مجتمعة على ميزانياتها السنوية المخصصة للصحة. ... إن عدم إدراج الدائنين من القطاع الخاص أو المتعدد الأطراف في مبادرة تعليق سداد خدمة الدين يعني أيضاً أن التخفيف الممنوح للديون الثنائية (وكذلك القروض الجديدة الممنوحة لهذه البلدان المحتاجة) يتحول ببساطة إلى جيوب مجموعة من أغنى المستثمرين في العالم⁽¹⁸⁾.

كما لوحظ في التقرير الصادر عن منظمة المعونة المسيحية، وأوكسفام، والعدالة العالمية الآن، وحملة اليوبييل لإلغاء الديون أن "معظم الأموال التي يتعين على البلدان النامية سدادها للدائنين هي أموال مستحقة لجهات فاعلة خاصة ومصارف متعددة الأطراف. وعلى وجه التحديد، فإن مبلغ الـ 42,7 مليار دولار المستحق من البلدان الـ 73 المستفيدة من مبادرة تعليق سداد خدمة الدين في عام 2020، كان أقل من نصفه (41 في المائة) واجب السداد لدائنين ثنائيين، و27 في المائة منه لدائنين من القطاع الخاص و32 في المائة منه لمصارف متعددة الأطراف"⁽¹⁹⁾.

18- وإذا كانت هناك مشكلة تخلف عن سداد الديون السيادية، وإذا ما أخذ في الاعتبار أن مشكلة الديون باتت معقدة أكثر من ذي قبل مع اختلاف أشكال سندات الدين وتعدد وتنوع الجهات الدائنة، فما هو الدور الذي يمكن أن تضطلع به وكالات تقدير الجدارة الائتمانية؟ فهل تعمد مرة أخرى إلى المسارعة إلى تخفيض التصنيف الائتماني، على نحو يغرق البلدان في فوضى اقتصادية واجتماعية أسوأ؟ هل ستواصل ردع الجهود الدولية لمساعدة البلدان التي تعاني من مشاكل الديون؟

19- وقد دعت الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية إلى إجراء إصلاحات عاجلة في هيكل الديون الدولي⁽²⁰⁾. وقد صدر مقال عن صندوق النقد الدولي يدعو إلى إصلاح هيكل الديون، لكنه لم يتطرق بوضوح لمسألة إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية الذي طال انتظاره⁽²¹⁾.

(17) انظر "Ceyla Pazarbasioglu, "Current sovereign debt challenges".

(18) انظر Christian Aid, Oxfam, Global Justice Now and Jubilee Debt Campaign, "Passing the buck on debt relief: how the failure of the private sector to cancel debts is fueling a crisis across the developing world", July 2020. Available at www.globaljustice.org.uk/resources/passing-buck-debt-relief

(19) المرجع نفسه.

(20) انظر Kristalina Georgieva, Ceyla Pazarbasioglu and Rhoda Weeks-Brown, "Reform of the international debt architecture is urgently needed", International Monetary Fund, 1 October 2020. Available at <https://blogs.imf.org/2020/10/01/reform-of-the-international-debt-architecture-is-urgently-needed/>

(21) المرجع نفسه.

ثالثاً - دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية

20- تؤدي وكالات تقدير الجدارة الائتمانية دوراً حاسماً في النظام المالي الدولي. ومن المفترض أن تكون بمثابة جسر بين المقرضين والمقترضين عن طريق الحد من عدم الاتساق في المعلومات، وذلك بتقديم معلومات موضوعية ومستقلة ومتخصصة عن مُستدري صكوك التقييم أو المقترضين وعن صكوك الدين الأخرى وسندات ثابت الدخل. وبما أن الغرض من الإقراض هو الحصول على عائد من هذا الاستثمار، فإن الشاغل الرئيسي يتركز حول الجدارة الائتمانية للمقترض، أي قدرة الحكومة أو المؤسسة على الوفاء بالتزاماتها تجاه الدين. وتعتمد المؤسسات المستثمرة بشكل كبير على معلومات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وتقدم هذه الوكالات تحليلات بهدف تقييم الحالة المالية للمقترضين، فضلاً عن ظروفهم السياسية والاقتصادية، واستناداً إلى ذلك تقدم الوكالات رسالة تتضمن رأياً أو قرارها (مثل تصنيف الجدارة الائتمانية في الفئات ألف أو باء أو جيم وما إلى ذلك)، وهي تحليلات تختلف باختلاف وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وتقدير الجدارة الائتمانية لا يؤثر فقط على القرارات المالية للمستثمرين بشأن منح القروض، بل أيضاً على قيمة سندات الدين، مثل أسعار الفائدة المطلوبة لسداد الدين. ولذلك، فإن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية هي جهات صانعة ومحركة للسوق ولها تأثير كبير على تخصيص الموارد المالية وتحديد تكلفة رأس المال. وأشار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في تقريره عن التجارة والتنمية لعام 2015 أن لتقدير الجدارة الائتمانية مجموعة من الآثار، بما في ذلك توزيع الأصول، إذ أنها تسهم في تحديد معدل أو سعر الفائدة الذي يتعين على المقترض سداه من أجل الحصول على التمويل، وهي تشكل عنصراً رئيسياً في قياس المخاطر التنظيمية⁽²²⁾.

21- وإذا تمكنت وكالات تقدير الجدارة الائتمانية من تقديم معلومات متخصصة ومستقلة وموضوعية، فإنها ستؤدي دورها المتمثل في منع أزمات الديون بفضل توجيه القرارات الاستثمارية، وتجنب الإفراط في الاستدانة، والمساعدة في تسوية أزمات الديون عن طريق تيسير تدفقات رأس المال للبلدان التي تواجه مشاكل مؤقتة في السيولة. وينبغي أن يؤدي تحليل المخاطر وتقييمها على المستوى القطري ومستوى المؤسسات، إذا ما تم على النحو الواجب، إلى التحذير من نشوء أزمات الديون والمساهمة في منع حدوثها.

22- ويمكن أن تكون الديون أداة هامة للتنمية الاقتصادية إذا ما استخدمت بحكمة. وقد تحتاج البلدان إلى الاقتراض من مصادر خارجية لأسباب مختلفة، منها عدم كفاية المدخرات المحلية، وضيق القاعدة الضريبية وما ينتج عنها من عجز مالي، والحاجة إلى زيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية، والتعرض لظروف استثنائية صعبة مثل الكوارث الطبيعية أو الأزمات الناجمة عن تغير المناخ أو نقشي جائحة. فالاقتراض غير المفرط يمكن أن يعزز النمو الاقتصادي والتنمية لفائدة غالبية السكان، إذا تم بطريقة شفافة ومخطط لها، وعندما يؤدي إلى زيادة إنتاجية الاقتصاد الحقيقي. والاعتماد على فرض ضرائب باهظة من أجل حشد الموارد المالية من شأنه أن يؤثر سلباً على التخفيف من وطأة الفقر، وعلى المدخرات الخاصة والرفاه العام ككل. فالتمويل هو شريان الحياة للاقتصاد. وبالنسبة للبلدان التي لا تكون عملتها هي عملة الاحتياطي، مثل دولار الولايات المتحدة، ستكون طباعة النقود مجرد خيار قصير الأجل لتوفير الاحتياجات التمويلية. ولذلك، قد يكون الاقتراض من الخارج ضرورياً ويمكن أن يزيد الطلب الكلي على السلع والخدمات وتوفيرها، مما يعزز تمتع السكان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية إذا تم التعامل مع الاقتراض بطريقة جيدة. وفي الوقت نفسه، فإن الاقتراض، وخاصة الإفراط في الاقتراض، ستكون له تبعات غير محمودة في الأمد القصير والطويل، مثل التضخم، وإقصاء الاستثمارات الخاصة، وخطر تدفقات رأس المال نحو الخارج، وارتفاع عبء خدمة الدين، وحدوث عجز مالي لا يمكن تحمله. إن ارتفاع عبء خدمة الدين لمختلف الأسباب، بما في ذلك الصدمات الخارجية، من شأنه أن يؤثر سلباً على

(22) منشورات الأمم المتحدة، 2015، صفحة 105.

النفقات الاجتماعية وإعمال حقوق الإنسان، مثلما تبين بسبب جائحة كوفيد-19 الحالية وأزمات الديون التي وقعت في السابق. ولذلك، فإن تقدير الجدارة الائتمانية بنقائول مفرط ليس الأفضل بأي حال من التقدير المفرط في التناؤم.

23- ومع ذلك، فإن الصدمات الخارجية والمشاكل الداخلية من شأنها أن تجعل مؤشرات الدين أسوأ وأن تؤدي إلى الصعوبات المتعلقة بسداد خدمة الدين. وقد يتيح الاقتراض الحصول على أموال جديدة تشتد الحاجة إليها لسد الفجوة التمويلية وتجنب تحول المشكلة إلى أزمة ديون كاملة.

24- وبإمكان الدين أن يعزز التنمية الاقتصادية إذا استخدم بحكمة، غير أن من الضروري أن تعمل وكالات تقدير الجدارة الائتمانية على سد الفجوة في المعلومات من أجل تمكين المستثمرين من إقراض أموالهم للمقترضين الذين هم في حاجة إلى رأس المال غير المستخدم. والقضية الرئيسية المطروحة هي أن هذه الوكالات ليست منظمة بطريقة تمكنها من تقديم آراء متوازنة وموضوعية بشأن الحالة المالية للجهة المقترضة وقدرتها على خدمة الدين أو سداه.

رابعاً- العيوب الهيكلية المُلازمة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية

25- مع اندلاع أزمة القروض العقارية غير المضمونة في الفترة 2007-2009، وفي أعقابها، أعرب العديد من الباحثين والمؤسسات عن رأي مفاده أن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية ساهمت في وقوع هذه الأزمة في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي وقوع الأزمة المالية العالمية اللاحقة في عام 2007 وتساعد أزمات الديون في منطقة اليورو. وقد أحدثت هذه الأزمات آثاراً سلبية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلدان المعنية، وأضعفت الثقة في وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بسبب دورها في حدوث تلك الأزمات، كما سلطت الضوء على العيوب الملازمة لهذه الوكالات.

26- ولطالما واجهت عمليات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية العديد من المشاكل والإخفاقات، بما في ذلك احتكار قلة منها لهذا المجال؛ وتضارب المصالح؛ ومسيرة التقلبات الدورية لدى تقدير الجدارة الائتمانية؛ وعدم الدقة أو الأخطاء في البيانات، والتحذيرات بشأن تقدير الجدارة الائتمانية وخفض درجة التصنيف؛ وعدم وجود الشفافية؛ والمساءلة.

ألف- احتكار الشركات الخاصة "الثلاث الكبرى" ذات المركز شبه الحكومي

27- تقدير الجدارة الائتمانية هو أحد الأعمال التجارية الكبيرة على الصعيد الدولي. ومع ذلك، فإن سوق تقدير الجدارة الائتمانية تحتكره إلى حد كبير ثلاث وكالات، هي تحديدا ستاندر أند بورز (Standard & Poor's)، وموديز لخدمات المستثمرين (Moody's Investors Service)، وفيتش للتصنيفات (Fitch Ratings)، التي تتبادل أيضاً تقاسم الأسهم فيما بينها، مما يمنحها المركز الاحتكاري لسوق الدين الخاص والعام⁽²³⁾. وعلى الرغم من وجود بعض الوكالات الأصغر في العالم، فقد جاء في

(23) وفقاً لشركة موديز أناليتكس، تظهر النتائج أن أكبر ثلاث شركات لتقدير الجدارة الائتمانية - ستاندر أند بورز، وموديز لخدمات الاستثمار، وفيتش للتصنيفات - تتأثر بنسبة 92,1 في المائة من سوق وكالات التصنيف الائتماني في الاتحاد الأوروبي، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 2,7 في المائة مقارنة بعام 2018. أما النسبة المتبقية التي تمثل 7,9 في المائة من هذا السوق فتتقاسمها 23 شركة أخرى مسجلة في الاتحاد الأوروبي. انظر "منشور الهيئة الأوروبية للأوراق المالية والأسواق الذي يتضمن قيمة الحصص السوقية لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية في الاتحاد الأوروبي"، 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2019. متاح على الرابط www.moodysanalytics.com/regulatory-news/nov-29-19-esma-publishes-market-share-figures-for-credit-rating-agencies-in-eu. انظر أيضاً لجنة الأوراق المالية والبورصة، التقرير السنوي عن منظمات التصنيف الإحصائي المعترف بها وطنياً (كانون الأول/ديسمبر 2015)، صفحة 15. متاح على الرابط www.sec.gov/files/2017-annual-report-on-nrsros.pdf-2015/02.

تقرير صادر عن لجنة الأوراق المالية والبورصة في كانون الثاني/يناير 2020 أن "الثلاثة الكبار" يسيطرون على أكثر من 94 في المائة من التصنيفات الائتمانية الكبيرة، حيث تستأثر ستاندرد آند بورز وفتش للتصنيفات بحوالي 82 في المائة منها⁽²⁴⁾.

28- وهذه الوكالات الثلاث هي شركات خاصة تسعى إلى تحقيق الربح. غير أنه منذ عام 1975، وبعد أن اعتمدت لجنة الأوراق المالية والبورصة قواعد جديدة، تم الاعتراف بها وكالات "رسمية" لتقدير الجدارة الائتمانية وأصبحت كل واحدة منها منظمة للتصنيف الإحصائي معترف بها وطنياً. وقد رفع هذا الوضع من شأنها وأهميتها ومنح أحكامها المزيد من المصادقية. وبالإضافة إلى ذلك، أدى هذا الوضع إلى زيادة تعزيز احتكارها لهذا المجال والمحافظة عليه بوضع حواجز كبيرة أمام الدخول إلى هذا السوق، مما قلل من إمكانية دخول الشركات المنافسة المتوسطة والصغيرة الحجم⁽²⁵⁾.

29- ويبدو أن غياب المنافسة والمركز المتميز الذي تتمتع به هذه الوكالات يمنح "الثلاثة الكبار" هامشاً كبيراً وقليل من الدوافع للسعي إلى إصدار أحكام موضوعية عن الجهات المقترضة السيادية أو الخاصة.

باء - تضارب المصالح وتضارب الأدوار

30- يعتبر تضارب المصالح مشكلة خطيرة في عالم المال، ويتعرض الجناة للعقاب عند إدانتهم في محكمة. وهناك على ما يبدو تسامح أكبر مع تضارب المصالح في أوساط وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وباختصار، يمكن القول إن نموذج عملها، الذي يشار إليه عادة باسم نموذج "المُستصِر يدفع" تكاليف تقديرات الجدارة الائتمانية، هو في صميم تضارب المصالح. إن إعطاء حق إصدار القرارات بشأن الجدارة الائتمانية إلى العملاء أنفسهم الذين يدفعون للوكالات مقابل هذه الخدمة يشكك كثيراً في قدرة هذه الوكالات على إعطاء تقييمات موضوعية ومحايدة. وبعبارة أخرى، فإن السؤال المطروح: ما هو احتمال عدم تأثر وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بالضغط المالية والسياسية والقائمة على العلاقات مع العملاء؟ بل إن من الأصعب فهم مستوى الموضوعية أو الموثوقية عندما تكون وكالات تقدير الجدارة الائتمانية شريكة في تصميم المنتجات الاستثمارية أو أدوات الهندسة المالية، مثل السندات المضمونة برهن عقاري، التي صنفتها قبل أزمة القروض العقارية غير المضمونة، وحققت أرباحاً طائلة من السندات التي صنفتها الوكالات نفسها ضمن الفئة "AAA". ولذلك، فإن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية حصلت في كثير من الحالات على مبالغ مقابل إعطاء تقديرات إيجابية. وكما هو موضح في الكتاب المعنون "The Big Short: Inside the Doomsday Machine"⁽²⁶⁾ وغيره من الوثائق، واصلت وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تصنيف السندات ضمن الفئة "AAA" حتى عندما بدأت أسعارها في الانخفاض، لأن الوكالات نفسها كانت تجني أرباحاً طائلة من سندات الدين في ذلك الوقت.

31- واعتبر تضارب المصالح في أوساط وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أحد العوامل الأساسية التي تسببت في حدوث الفقاعة العقارية التي أدت إلى التأثير بشكل كبير على الحق في السكن⁽²⁷⁾ وأوقعت

(24) انظر أيضاً لجنة الأوراق المالية والبورصة، التقرير السنوي عن منظمات التصنيف الإحصائي المعترف بها وطنياً، فاينانشيال تايمز، 3 نيسان/أبريل 2020.

(25) انظر Frank Partnoy, "What's (still) wrong with credit ratings?", *Washington Law Review*, San Diego Legal Studies Paper, No. 17-285 (2017).

(26) انظر Michael Lewis, *The Big Short: Inside the Doomsday Machine* (W.W. Norton and Company, 2015).

(27) للاطلاع على المزيد من المعلومات عن الأثر على الحق في السكن، انظر A/HRC/34/51 و A/67/286.

الأزمة المالية العالمية، التي أدت إلى تراجع العديد من الاقتصادات بنحو عقد من الزمان. وفي عام 2015، دفعت ستاندرد أند بورز حوالي 1,4 مليار دولار لتسوية الادعاءات بأنها عمدت إلى تعزيز تصنيفات السندات المضمونة برهن عقاري في الفترة التي سبقت وقوع الأزمة في الولايات المتحدة، وشمل ذلك مختلف الولايات الأمريكية، واعترفت بأنها أحجمت عن خفض تقدير الجدارة الائتمانية خشية فقدان حصتها في السوق. ودفعت وكالة موديز لخدمات المستثمرين 864 مليون دولار في عام 2017 لتسوية اتهامات مماثلة⁽²⁸⁾.

32- وخلصت لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بإصلاح النظام النقدي والمالي الدولي (التي يشار إليها أحياناً باسم "لجنة ستيغليتز") إلى أن نظام تقدير الجدارة الائتمانية هو أحد المجالات المحددة التي تحتاج إلى إصلاح على وجه الاستعجال⁽²⁹⁾. وأشارت إلى أن المشكلة الرئيسية هي أن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية غير فعالة وتعاني من تضارب المصالح. وأشار تقرير لجنة الأوراق المالية والبورصة لعام 2016 إلى الشواغل المتعلقة بتضارب المصالح والمشاكل الهيكلية التي تؤدي إلى احتمال حدوث تأثيرات خارجية على التحليلات والآراء بشأن تقدير الجدارة الائتمانية، فضلاً عن وجود أدلة على وقوع أخطاء وتدني جودة التصنيفات⁽³⁰⁾.

33- ويشكل تضارب المصالح السبب الرئيسي لكثير من الاخفاقات والأخطاء التي تقع فيها وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. ويمكن تيسير تحسين الأداء عن طريق المزيد من الشفافية والإفصاح. غير أن هذا الخلل في وكالات تقدير الجدارة الائتمانية لا يمكن معالجته عن طريق تعزيز الشفافية فحسب، فثمة حاجة إلى إصلاحات أساسية في نموذج عملها.

جيم - التقييم المسائر للدورات الاقتصادية والافتقار إلى مؤشرات اجتماعية

34- تصنيفات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تميل إلى التساهل أو الإفراط في التفاؤل عندما تكون الدورة الاقتصادية في أعلى مستوياتها، وشديدة الصرامة عندما تكون دورة الأعمال التجارية في أدنى مستوياتها. والتصنيفات المسائرة للدورات الاقتصادية يمكن أن تشجع على الإفراط في الاستدانة خلال الأوقات الجيدة وأن تعمق أزمة الديون عند وقوع أزمة، وذلك من خلال إثارة الذعر في السوق وما ينتج عن ذلك من تدفقات رأس المال إلى الخارج وانخفاض قيمة العملة.

35- وخلال فترة تحسن الدورة الاقتصادية، فإن تصنيفات الجدارة الائتمانية المفرطة في التفاؤل، والتي تقلل من شأن المخاطر الناجمة عن التخلف عن سداد الديون من أجل اجتذاب المستثمرين، قد تؤدي إلى إفراط في الاستدانة يمهد الطريق لوقوع أزمات ديون. وعلى النقيض من ذلك، في أثناء فترة الانكماش الاقتصادي، عندما تكون البلدان والمؤسسات في حاجة إلى المال (السيولة النقدية) من أجل خدمة الدين وتغطية الثغرات المالية، مثلما هو الحال في سياق الحاجة الماسة إلى استثمارات اجتماعية في خضم جائحة كوفيد-19، فإن إعلانات مراقبة الائتمان أو خفض تصنيف الجدارة الائتمانية من قبل وكالات التصنيف الائتماني من شأنها أن تؤدي إلى تدفقات رؤوس الأموال إلى الخارج وعد القدرة على الوصول إلى سوق رأس المال الدولية بسبب الإضرار بالسمعة الناجم عن خفض تصنيف الجدارة

(28) انظر Patrick Temple-West, "Rating agencies brace for backlash after rash of downgrades: critics claim S&P, Moody's and Fitch might be poised for rerun of 2008 financial crisis", *Financial Times*, 2 April 2020. Available at www.ft.com/content/253210d5-4a2d-439f-a4a6-204a7f66d445

(29) تقرير لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية بإصلاح النظام النقدي والمالي الدولي.

(30) انظر Securities and Exchange Commission, 2016 *Summary Report of Commission Staff's Examinations of Each Nationally Recognized Statistical Rating Organization*. Available at www.sec.gov/ocr/reportspubs/special-studies/nrsro-summary-report-2016.pdf

الائتمانية. وانخفاض تدفقات رؤوس الأموال الداخلة وزيادة التدفقات الخارجة من المستثمرين في القطاعين العام والخاص، إلى جانب عدم القدرة على اقتراض أموال جديدة من سوق رأس المال الدولية، يمكن أن يؤدي إلى تحويل مشكلة السيولة (نقص المال) إلى أزمة إعمار (عدم القدرة على سداد خدمة الدين) بسبب تقييد الائتمان، الذي حدث لبعض البلدان أثناء جائحة كوفيد-19. ولم تضطلع وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أبداً بدور التحذير من وقوع أزمة مالية أو أزمة ديون، وقد كان بإمكانها القيام بذلك من خلال تحليلاتها وقراراتها بشأن الجدارة الائتمانية للبلدان والشركات. وقد أطلق عليها البعض "إنذار الحريق" الذي لا يرن أبداً. وبدلاً من درء أزمات الديون، ساهمت هذه الوكالات في صنع الأزمات المالية أو أزمات الديون، مثل الأزمة المالية العالمية في عام 2007، وزادت من حدة الأزمات، مثل أزمات الديون في منطقة اليورو وجائحة كوفيد-19 الحالية.

36- وبالنسبة للأزمة المالية الآسيوية في عام 1997⁽³¹⁾، والأزمة المالية العالمية في عام 2007، وأزمات الديون في منطقة اليورو في عام 2009⁽³²⁾، كانت هناك أدلة على وجود تقديرات مفرطة في التفاؤل للجدارة الائتمانية، وقُدمت في بعض الأحيان بيانات عامة وتحذيرات خاطئة تماماً، مما ساعد على انتعاش الإقراض في الفترة السابقة للأزمة وتدفقات رأس المال إلى الداخل، ونتج عن ذلك نشوء "فقاعات" في قيمة الأصول في بعض الحالات. وعندما بدأت الأزمة، كانت هناك موجات خفض سريع للتصنيف الائتماني، مما أسهم في تدفق رؤوس الأموال إلى الخارج بكميات كبيرة، وفقدان الشركات والدول لإمكانية الوصول إلى أسواق رأس المال. وتؤدي هذه الإجراءات إلى تقاوم تقلبات الأسواق المالية، وتجعل جهود الحكومات لاحتواء أزمات الديون غير فعالة وتزيد من المعاناة الإنسانية. ويتجلى ذلك بشكل خاص في حالة اليونان أثناء أزمة الديون في منطقة اليورو. وفيما يتعلق بالأزمة المالية العالمية في عام 2007، يرى خبراء الاقتصاد والمنظمون أن السبب الرئيسي للأزمة هو عدم قيام وكالات تقدير الجدارة الائتمانية بأداء دورها والقرارات الخاطئة التي أصدرتها. وكان تقييم اللجنة الفرعية الدائمة للتحقيقات التابعة لمجلس الشيوخ الأمريكي هو أن "التصنيفات الائتمانية غير الدقيقة في الفئة "AAA" عرضت النظام المالي الأمريكي للخطر وشكلت سبباً رئيسياً للأزمة المالية"⁽³³⁾. إن التصنيفات المفرطة الإيجابية وغير الصحيحة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية أوهمت المستثمرين بأن المنتجات المدعومة برهن عقاري غير معرضة للمخاطر. ولم يكن الناس على علم بأن الوكالات نفسها قامت بعملية الهندسة المالية جنباً إلى جنب مع بنوك الاستثمار. ومع ذلك، عندما اندلعت الأزمة، اتبعت الوكالات نفس نمط الاتجاه الهبوطي للتصنيفات السلبية، الأمر الذي فاقم انتشار الأزمة.

37- ومع الإشارة إلى الانخفاض السريع في التصنيفات الائتمانية لأيرلندا والبرتغال واليونان وغيرها من البلدان المتضررة من أزمة الديون في منطقة اليورو، حذرت الهيئة الأوروبية للأوراق المالية والأسواق ووكالات تقدير الجدارة الائتمانية من التسبب في تقاوم أزمة كوفيد-19 بواسطة الخفض السريع لتصنيفات الائتمانية للبلدان، الأمر الذي من شأنه أن يُدخل الاقتصادات في فترة انكماش أعمق⁽³⁴⁾. وخلال الأزمات السابقة، أدى السلوك من هذا القبيل إلى زيادة تقلبات الأسواق المالية وتقييد حيز السياسات بالنسبة

(31) انظر G. Ferri, L.G. Liu and J.E. Stiglitz, "The procyclical role of rating agencies: evidence from the East Asian crisis", *Economic Notes*, 2 December 2003.

(32) انظر Council on Foreign Relations, "The credit rating controversy", 19 February 2015.

(33) انظر [www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORT%20-%20Wall%20Street%20&%20the%20Financial%20Crisis-Anatomy%20of%20a%20Financial%20Collapse%20\(FINAL%205-10-11\).pdf](http://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/PSI%20REPORT%20-%20Wall%20Street%20&%20the%20Financial%20Crisis-Anatomy%20of%20a%20Financial%20Collapse%20(FINAL%205-10-11).pdf)

(34) S&P Global, "ESMA urges rating agencies to avoid quick-fire downgrades amid crisis: Reuters", 10 April 2020. Available at www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/esma-urges-rating-agencies-to-avoid-quick-fire-downgrades-amid-crisis-reuters-57982524

للحكومات، مما أثر سلباً على إمكانية وصولها إلى أسواق رأس المال الدولية عندما كانت الحكومات في أمس الحاجة إليها لمواجهة مشاكل الديون.

38- وفقاً لاستعراض التصنيف الائتماني السيادي لأفريقيا⁽³⁵⁾، وهو تقرير صادر عن الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران (أحد كيانات الاتحاد الأفريقي) بالتعاون مع مصرف التنمية الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، خلال جائحة كوفيد-19، فقد شهد 11 بلداً تخفيض تصنيفاتها الائتمانية السيادية خلال النصف الأول من عام 2020، وتغيرت التوقعات بالنسبة لـ 12 بلداً إلى سلبية من جانب مختلف وكالات تقدير الجدارة الائتمانية.

39- وينبغي ضبط التوقيت بعناية لعمليات التصنيف أثناء الأزمات، وأن تُراعى العوامل الاجتماعية والمتعلقة بحقوق الإنسان. ورأس المال البشري هو أحد أهم عوامل الإنتاجية، مما يعني أن عدم الاهتمام بكفالة الحقوق الاجتماعية يمكن أن يؤدي إلى خسارة طويلة الأجل في النمو الاقتصادي وإلى تفاقم مشاكل الديون مستقبلاً. وهذا هو سبب الرئيسي لمنح المنظمين الحق أثناء الأزمات في الإشراف المباشر على وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وأحدث مثال على ذلك ما حدث أثناء الأزمة المالية في عام 2007 عندما تم تعليق خفض تصنيف الجدارة الائتمانية للدول من أجل تجنب تفاقم أزمة الديون في منطقة اليورو.

40- إن خفض التصنيف الائتماني مسايرة للدورات الاقتصادية من شأنه أن يؤدي تلقائياً إلى تحقق التكهات فيما يتعلق بأزمات الديون. فعمليات خفض التصنيف والبيانات السلبية من قبل وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تؤدي في معظم الحالات إلى تبدل موقف سوق رأس المال تجاه المدين، ويمكن في بعض الأحيان أن ينطلق الأثر المضاعف بين عشية وضحاها. ومن شأن "تحقق التكهات تلقائياً" أن يقضي على الجهود التي تبذلها الحكومات لتسوية مشكلة الديون⁽³⁶⁾.

دال - التصنيف الائتماني القائم على تحيز أيديولوجي

41- أظهرت التصنيفات المقدمة من وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تفضيلها لبعض التوجهات الأيديولوجية. وأشار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية إلى ما يلي:

يبدو أن تصنيفات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تقوم على مناهضة معظم أنواع التخلات الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها كثيراً ما تربط "أوجه الجمود" في سوق العمل بضعف أداء الناتج، كما ترى أن ازدياد استقلالية المصارف المركزية يترك أثراً إيجابياً على القدرة على تحمل الديون. وفي الوقت نفسه، تتناسب تصنيفاتها بشكل كبير مع المؤشرات التي تقيس مدى مراعاة البيئة الاقتصادية للأعمال التجارية، بغض النظر عما قد يتركه ذلك من أثر على ديناميات الديون⁽³⁷⁾.

(35) متاح على الرابط <https://au.int/en/documents/20200610/africa-sovereign-credit-rating-review>.at

(36) Submission by the Civil Society Financing for Development Group, November 2020

(37) "Credit rating agencies: junk status?", Policy Brief, No. 39 (November 2015)

وأكد بعض الأكاديميين أيضاً أن منهجية وكالات تقدير الجدارة الائتمانية في التصنيفات المتعلقة بالدول تفضل البلدان التي تنفذ تدابير تقشفية⁽³⁸⁾.

هاء - عدم المساءلة

42- إن أحد الأسباب التي تجعل وكالات تقدير الجدارة الائتمانية غير مسؤولة عن عدم دقة تصنيفاتها أو صحتها على أرض الواقع هو أن التصنيفات الائتمانية لسندات الدين تعتبر بمثابة آراء وليست أحكاماً. وتخفيض الجدارة الائتمانية وإعلانات رصد الائتمان هي آراء تعرب عنها وكالات تقدير الجدارة الائتمانية فيما يتعلق بالجدارة الائتمانية للمؤسسات والدول. ولذلك، تتمتع الوكالات بالحماية من المسؤولية القانونية وفقاً للتعديل الأول لدستور الولايات المتحدة، الذي يكفل "حرية التعبير"، حتى وإن كان هذا النوع من التعبير أو إبداء الرأي من شأنه إحداث تقلبات في الأسواق المالية، بما في ذلك التسبب في تدفقات رأس المال الضخمة إلى الداخل أو إلى الخارج نحو البلدان النامية على وجه الخصوص. وبسبب هذه الثغرة في المساءلة، لا يمكن حماية المستثمرين والمقترضين من الأخطاء التي ترتكبها وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أو من أي إساءة استخدام للسلطة من جانب هذه الوكالات. وقد طلب قانون دود - فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك إلى لجنة الأوراق المالية والبورصة أن تُلزم هذه الوكالات بمعيار "مسؤولية الخبراء" نفسه المفروض على مراجعي الحسابات والمحامين. بيد أن وكالات تقدير الجدارة الائتمانية اعترضت على ذلك وهددت بتجميد إصدار التصنيفات. وقررت اللجنة لاحقاً تأجيل إنفاذ القاعدة مؤقتاً⁽³⁹⁾.

خامساً - المقترحات الحالية لإصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية

43- لقد أبرزت الأزمات الأخيرة الأهمية الكبيرة لضمان أن تؤدي وكالات تقدير الجدارة الائتمانية دورها على النحو الصحيح. وبالتالي، ليس من المستغرب تقديم العديد من المقترحات، خاصة من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، مباشرة بعد أزمة القروض العقارية غير المضمونة وما تلاها من انهيار مالي عالمي في عام 2007، وأزمة الديون في منطقة اليورو في عام 2011، من أجل معالجة العيوب البنوية الملازمة لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية وافقارها إلى التنظيم والمساءلة. ومع ذلك، واجهت معظم هذه المقترحات العديد من التحديات والرفض. وحتى الآن، لم يحرز سوى تقدم ضئيل في إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، كما أن معظم مقترحات الإصلاح قد جُمدت أو وضعت جانباً بشكل تام، ويرجع ذلك أساساً إلى الرفض الشديدة من جانب هذه الوكالات. ومن المرجح أن يستمر الاعتماد في المستقبل القريب على "الثلاثة الكبار" من وكالات تقدير الجدارة الائتمانية.

44- وفي أيلول/سبتمبر 2013، أثناء انعقاد الدورة السابعة والستين للجمعية العامة، نُظمت مناقشة مواضيعية، عملاً بالقرار 198/67، بشأن دور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية في النظام المالي الدولي. والمناقشة التي عُقدت تحت عنوان "القدرة على تحمل الدين الخارجي وتحقيق التنمية"، كانت المناقشة الأولى التي عقدتها الجمعية العامة بهذا الشأن. واعترُف خلال المناقشات بأن وكالات تقدير الجدارة

(38) انظر على سبيل المثال، Leks Luten, "Credit rating agencies: Do the notorious big two influence domestic austerity policies?", master's thesis, Leiden University, 2016. Available at https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/54340/2016_Luten_PA_IEG.pdf?sequence=1

(39) انظر Kathleen Day, "Analysis: credit agencies remain unaccountable", USA TODAY, 19 May 2014. Available at www.usatoday.com/story/money/business/2014/05/19/credit-rating-agencies-in-limbo/9290143/

الائتمانية "جزء لا يتجزأ بصورة متزايدة أو 'شديدة الارتباط' بعمليات الاستثمار والقواعد المصرفية وأنظمة الأوراق المالية في جميع أنحاء العالم. ... وقد ضُمت وظيفتها لزيادة القدرة على التنبؤ والحد من المخاطر"⁽⁴⁰⁾. وفي ذلك الوقت، كان هناك بالفعل اتفاق على عدد من التدابير لإصلاح هذه الوكالات، وقد طُرحت عدة مقترحات. وشمل ذلك بعض التدابير التي قدمها مجلس تحقيق الاستقرار المالي، بما في ذلك تلك التي تركز على الحد من الاعتماد التنظيمي على التصنيفات التي تقدمها وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. واعترُف أيضاً بضرورة اتخاذ المزيد من التدابير فيما تبقى من المجالات المثيرة للقلق. وبعد مرور ثماني سنوات، لا تزال حالة المخاطر المتعلقة بتقدير الجدارة الائتمانية مثيرة للقلق بالقدر ذاته وبقيت على حالها. وسيطلب إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية إجراء المزيد من الإصلاح الهيكلي للهيكل المالي الدولي، بما في ذلك معالجة المشاكل الملازمة لهذه الوكالات، مثل نموذج الأعمال التجارية المسمى "المُستصدر يدفع"، وتضارب المصالح، وعدم شفافية عملية صنع القرار من جانب الوكالات.

45- ونظراً للدور الهام الذي تضطلع به وكالات تقدير الجدارة الائتمانية في النظام المالي الدولي، فقد جرى تقديم الكثير من المقترحات بشأن إصلاحها، لا سيما من قِبَل الولايات المتحدة ومنطقة اليورو عقب أزمة القروض العقارية غير المضمونة وأزمة الديون اللاحقة لها. وفي واقع الأمر، فإن هذا الإصلاح أكثر أهمية بالنسبة للبلدان النامية والبلدان المنخفضة الدخل. وبالنسبة للبلدان المتقدمة النمو، فإن خفض تقدير الجدارة الائتمانية للبلدان لا يؤدي إلى تغيير جذري في مواقف المستثمرين ما لم تكن للبلدان مشاكل متعددة تتعلق بمقومات الاقتصاد الكلي وضعف في السيطرة على سياساتها النقدية، مثلما كان الحال أثناء أزمة الديون في منطقة اليورو. غير أن خفض التصنيف الائتماني للبلدان النامية يمكن أن يؤدي في كثير من الأحيان إلى تدفق رأس المال إلى الخارج، وبيع سندات الدين بصورة سريعة وبكميات كبيرة، وانخفاض قيمة العملة، وفقدان الوصول إلى سوق الائتمان، مما يؤدي إلى تخلف البلد عن سداد خدمة الدين المقررة له⁽⁴¹⁾. وحتى تعليق خدمة الدين الرسمية الثنائية، بناء على طلب بلد ما، والذي لا يعتبر تخلفاً عن السداد، "سيكون بمثابة تقييم سلبي للجدارة الائتمانية، مما قد يشكل في بعض الحالات تخلفاً عن سداد ديون سيادية"⁽⁴²⁾. وعندما تتبع وكالات تقدير الجدارة الائتمانية هذا النوع من المعايير الميكانيكية في أحكامها، فمن المؤكد أنه سيصعب تنفيذ إصلاحات إيجابية من أجل تسوية أزمات الديون.

46- وقد طُرحت خلال العقد الأخير اقتراحات تشتمل على تدابير إدارية وتنظيمية بهدف إصلاح أو تعزيز الرقابة على أداء وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وهذه الاقتراحات هي:

(أ) في عام 2010، أقر كونغرس الولايات المتحدة قانون دود-فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك، الذي أنشأ المكتب الجديد لتقدير الجدارة الائتمانية التابع للجنة الأوراق المالية والبورصة من أجل الإشراف على وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وقد أصدر الاتحاد الأوروبي عدة توجيهات بشأن رصد أنشطة الوكالات، وأسندت هذه المهمة إلى الهيئة الأوروبية للأوراق المالية والأسواق؛

(ب) هناك العديد من المقترحات من مختلف البلدان والمؤسسات، بما في ذلك مجلس تحقيق الاستقرار المالي ولجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف، بهدف الحد من الاعتماد على

(40) Vuk Jeremić, President of the sixty-seventh session of the General Assembly, statement at the thematic debate on the role of credit rating agencies in the international financial system, 10 September 2013. Available at www.un.org/en/ga/president/67/

(41) White and Case, "The G20 Debt Service Suspension Initiative: reaction from key market participants", 8 June 2020. Available at www.whitecase.com/publications/alert/g20-debt-service-suspension-initiative-reaction-key-market-participants

(42) المرجع نفسه.

التقييمات الخارجية للجدارة الائتمانية. وقد وافقت مجموعة الـ 20، في مؤتمر القمة الذي عقده في سبوت عام 2010، على مبادئ المجلس بشأن الحد من الاعتماد على التقييمات الخارجية للجدارة الائتمانية؛

(ج) في عام 2008، نقحت المنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية المبادئ الأساسية لمدونة قواعد السلوك لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية من أجل معالجة المشاكل المتعلقة بالاستقلالية، وتضارب المصالح، والشفافية، والمنافسة؛

(د) ورود دعوات شتى إلى إنشاء وكالات جديدة أو عامة لتقدير الجدارة الائتمانية. ودعا مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية في تقريره عن التجارة والتنمية لعام 2020 إلى إنشاء وكالة دولية عامة معنية بتقدير الجدارة الائتمانية بغية تقديم تصنيفات موضوعية متخصصة بشأن الجدارة الائتمانية للبلدان والشركات، بما في ذلك البلدان النامية، ولتعزيز المصالح العامة على الصعيد العالمي⁽⁴³⁾؛

(هـ) في عام 2020، قدمت أفرقة المناقشة التي سُكلت في إطار عملية الأمم المتحدة بشأن التمويل من أجل التنمية مقترحاتها في سياق "حقبة كوفيد-19 وما بعدها". وقائمة الخيارات المقدمة للنظر فيها من قبل وزراء المالية تتضمن التوصيات التالية:⁽⁴⁴⁾

'1' ينبغي إنشاء وكالات لتقدير الجدارة الائتمانية يملكها القطاع العام حتى لا تكون الوكالات مقيمة للسوق وجهات فاعلة فيه على حد سواء، مثلما هو الحال في الوقت الراهن؛

'2' ينبغي أن يعتمد منظمو وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، بموافقة الوكالات نفسها، مبادئ توجيهية عامة تؤدي تدريجياً إلى تضمين تقديرات الجدارة الائتمانية مؤشرات أطول أمداً تتسق مع تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتشمل الجوانب الاجتماعية والحوكمة. وعلى وكالات تقدير الجدارة الائتمانية كفالة أن تقيم تصنيفاتها خطط الانتقال الصفري الصافية للكيانات التي تقيمها، وأن تُسجل نطاق المخاطر التي تواجهها فيما يتعلق بالمناخ وعدم المساواة. وينبغي لمنظمي الوكالات العمل معاً على تحديد جدول زمني لوضع مبادئ توجيهية موحدة واعتمادها.

سادساً - المعايير والقواعد الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان

47- المعايير والقواعد القائمة في مجال حقوق الإنسان ذات صلة بدور وكالات تقدير الجدارة الائتمانية وتأثير أنشطتها على التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشمل التزامات الدول التعاون والمساعدة الدوليين واستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة من أجل حماية وتعزيز جميع حقوق الإنسان لسكانها، ومعالجة عدم المساواة، لا سيما في أوقات الأزمات؛ وكذلك الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تقع على عاتق الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. وفي هذا السياق، تشير الخبرة المستقلة أيضاً في هذا الفرع من التقرير إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وتأثيرها على حقوق الإنسان⁽⁴⁵⁾، التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في قراره 10/20، والمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ

(43) انظر تقرير التجارة والتنمية لعام 2020: من الجائحة العالمية إلى الرخاء للجميع - تجنب ضياع عقد آخر (منشورات الأمم المتحدة، 2020).

(44) انظر مبادرة الأمم المتحدة "التمويل من أجل التنمية في حقبة كوفيد-19 وما بعدها".

(45) A/HRC/20/23، المرفق.

إطار الأمم المتحدة "الحماية والاحترام والانتصاف"⁽⁴⁶⁾، التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في قراره 4/17. وتهدف الوثيقتان إلى معالجة مسؤوليات القطاع الخاص والدائنين في مجال حقوق الإنسان. وينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية، التي تضطلع بأدوار واضحة ومباشرة في منع أزمات الديون، وأن تتجنب انتهاك حقوق الإنسان وأن تعالج ما لأنشطتها من آثار ضارة بحقوق الإنسان.

ألف- الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والاستفادة من التعاون الدولي من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

48- في سبيل التصدي لجائحة كوفيد-19، ونظراً إلى الزيادة الشديدة في مستويات الديون العامة والخاصة، فإن التعاون والمساعدة الدوليين، بوصفهما من الأحكام الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان، أمران حاسمان في التصدي بصورة صارمة للأضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن ذلك، لا سيما في البلدان النامية والبلدان المنخفضة الدخل. وانطلاقاً من المناقشة الموجزة أعلاه، فقد تعرض ملايين الناس في جميع أنحاء العالم إلى أشد الآثار المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل الحق في الصحة وفي الغذاء وفي العمل والتعليم والضمان الاجتماعي. وبموجب المادة 2 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن معيار التعاون الدولي يرتبط بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة؛ إذ لا يمكن التطرق لأحدهما ومناقشته دون الآخر. وينبغي على وجه التحديد أن تتعهد كل دولة طرف في العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد.

49- وينبغي تحليل مختلف معايير حقوق الإنسان المتداخلة التي ترد في هذا الحكم من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومثلما ذكرت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "إن تعهد دولة طرف بالاستخدام الأمثل لمواردها المتاحة من أجل الإعمال الكامل لأحكام العهد، يؤهلها للحصول على الموارد التي يقدمها المجتمع الدولي. وفي هذا السياق، تشير عبارة "الاستخدام الأمثل لمواردها المتاحة" إلى الموارد المتوفرة داخل الدولة بالإضافة إلى تلك التي يقدمها المجتمع الدولي عن طريق التعاون والمساعدة الدوليين⁽⁴⁷⁾. ويمكن أن يتخذ التعاون والمساعدة الدوليان أثناء الأزمات المتعلقة بالديون عدداً من الأشكال، لا سيما إعادة هيكلة الديون أو إلغائها أو تجميدها.

50- ويتناول المبدأ 9 من المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييمات أثر الإصلاحات الاقتصادية على حقوق الإنسان الأهمية المحورية للإعمال التدريجي للحقوق واستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة⁽⁴⁸⁾. وترد المزيد من التوضيحات في التعليق على المبدأ 9، مع الاسترشاد بالبيان الذي أدلت به لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام 2007 بشأن استخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة⁽⁴⁹⁾، مع تسليط الضوء على عدة عوامل تتعلق بسياسات الإصلاح الاقتصادي في أوقات الأزمات، مثل جائحة كوفيد-19 الحالية. وعملاً بالمبدأ 9، هناك إشارة على سبيل المثال مفادها أن "على الدول ألا تستخدم الموارد المتاحة للوفاء بهذا الالتزام فحسب، بل عليها أيضاً أن توجد موارد محتملة على نحو مستدام عندما لا يكون متاح منها كافياً لضمان إعمال هذه الحقوق. ويتطلب ذلك، على سبيل المثال، التماس المساعدة

(46) A/HRC/17/31، المرفق.

(47) E/C.12/2007/1، الفقرة 5.

(48) A/HRC/40/57.

(49) E/C.12/2007/1، الفقرة 8.

والتعاون الدوليين⁽⁵⁰⁾، و'يمكن أن يكون ذلك في شكل مساعدة مالية وتقنية لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما حقوق الأشخاص الأضعف حالاً⁽⁵¹⁾، بما في ذلك الاستفادة من المبادرات مثل مبادرة تعليق سداد خدمة الدين بهدف تزويد البلدان المنخفضة الدخل التي تعاني من عبء الدين بموارد مالية تستخدم في التصدي لجائحة كوفيد-19. فهذه الدول لا يمكنها أن تضمن الاستثمار بصورة كافية في الجوانب الاجتماعية، لا سيما في مجالات مثل الأمن الغذائي، وبرامج الحماية الاجتماعية، والخدمات الصحية، والحصول على اللقاحات، بما لديها من موارد محدودة، مع اضطرارها إلى الوفاء بسداد خدمة ديونها، لا سيما أثناء الفترات التي تواجه فيها مختلف أنواع الأزمات مثل جائحة كوفيد-19".

باء - المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وآثارها على حقوق الإنسان

51- يرد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وآثارها على حقوق الإنسان، أن الشفافية والمشاركة والمساءلة قيم أساسية ينبغي مراعاتها في القرارات بشأن الإقراض والاقتراض التي تتخذها الدول والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة، حسب الاقتضاء، والتفاوض على اتفاقات القروض أو صكوك الدين الأخرى وتنفيذها، واستخدام أموال القروض، وسداد الديون، وإعادة التفاوض بشأن الديون الخارجية وإعادة هيكلتها، وتنفيذ تخفيف عبء الديون، عند الاقتضاء⁽⁵²⁾. وينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية أن تراعي أيضاً معايير الشفافية والمساءلة. كما ورد في المبادئ التوجيهية أن على المنظمات المالية الدولية والشركات الخاصة التزام باحترام حقوق الإنسان الدولية⁽⁵³⁾. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بإعادة التفاوض بشأن الديون وإعادة هيكلتها، يُشار بوضوح في المبادئ التوجيهية إلى أن الظروف التي تجعل الدين غير قابل للسداد (مثل حدوث ضائقة مالية شديدة للمقترض أو كوارث طبيعية) قد تبرر إجراء تعديلات في الالتزامات المتبادلة بين الدولة المدينة والدائنين⁽⁵⁴⁾. ومن ثم، ينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية مراعاة هذا الأمر عند اتخاذ القرارات في أوقات الأزمات، بما في ذلك جائحة كوفيد-19 الحالية.

جيم - الأعمال التجارية وحقوق الإنسان

52- قدمت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 24 (2017) تفسيراً رسمياً للالتزامات الدول بموجب العهد فيما يتعلق بالأنشطة التجارية، سواء أكانت عبر وطنية أو محلية، بغض النظر عن حجمها أو قطاعها أو موقعها أو ملكيتها أو هيكلها. وأكدت اللجنة أن الدول تتحمل المسؤولية عن الأفعال أو التقصير من جانب كيانات الأعمال التجارية⁽⁵⁵⁾. وفيما يتعلق بالالتزام بتوفير الحماية، لاحظت اللجنة أن الدول الأطراف مطالبة باعتماد تدابير تشريعية وإدارية وتنقيفية وغيرها من التدابير الملائمة من أجل ضمان الحماية الفعالة من الانتهاكات المتعلقة بالأنشطة التجارية للحقوق المنصوص عليها في العهد⁽⁵⁶⁾. ومن الالتزامات الإيجابية للدول، اعتماد إطار قانوني يفرض على

(50) A/HRC/40/57، الفقرة 9-2.

(51) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "جائحة كوفيد-19: خبراء الأمم المتحدة يدعون إلى التضامن الدولي من أجل تخفيف الأعباء المالية عن البلدان النامية والأضعف"، 7 نيسان/أبريل 2020. متاح على الرابط: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25821&LangID=E

(52) A/HRC/20/23، المرفق، الفقرة 28.

(53) المرجع نفسه، الفقرة 9.

(54) المرجع نفسه، الفقرة 52.

(55) التعليق العام رقم 24 (2017)، الفقرة 11.

(56) المرجع نفسه، الفقرة 14.

الكيانات التجارية ممارسة العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان من أجل تحديد مخاطر انتهاك الحقوق المنصوص عليها في العهد ومنعها والتخفيف منها، وتجنب انتهاك هذه الحقوق، ويقتضي مساءلتها عن الآثار السلبية التي تسببها أو تسهم فيها قراراتها وعملياتها⁽⁵⁷⁾. وذكرت اللجنة أيضاً أن هذا الالتزام يطلب في بعض الأحيان إلى الدول الأطراف وضع أنظمة أو التدخل بصورة مباشرة، وقدم أمثلة كثيرة على المجالات التي كان يلزم فيها هذا التدخل⁽⁵⁸⁾. ووفقاً للخبرة المستقلة، فإن التنظيم والرصد والتدخل من جانب الدول والمجتمع الدولي في أداء وكالات تقدير الجدارة الائتمانية أمر ضروري أيضاً.

53- وعلى غرار ذلك، فإن المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي أيدتها مجلس حقوق الإنسان في قراره 4/17، أدرجت في مبادئها التأسيسية التزامات مؤسسات الأعمال التجارية بشأن حقوق الإنسان من أجل تجنب التعدي على حقوق الإنسان للآخرين والتصدي للآثار الضارة بحقوق الإنسان التي تنطوي عليها أنشطتها⁽⁵⁹⁾.

54- وهذه المعايير ليست وثيقة الصلة بهذا الموضوع فحسب، بل مرتبطة أيضاً بما لو كالات تقدير الجدارة الائتمانية وأنشطة المستثمرين الخاصين من تأثير على حقوق الإنسان، لا سيما على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق جائحة كوفيد-19. ووفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، يقع على الدول واجب الحماية من حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان داخل أراضيها و/أو في مناطق خاضعة لولايتها القضائية من جانب أطراف ثالثة، بما في ذلك مؤسسات الأعمال التجارية. وفي هذا الصدد، يقع على عاتق الولايات المتحدة، حيث توجد "الثلاث الكبرى" من وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، واجب ضمان احترام الشركات العاملة داخل أراضيها لحقوق الإنسان باتخاذ خطوات لمنع الانتهاكات، فضلاً عن التنظيم والرصد والمطالبة بالشفافية والمساءلة.

55- ووفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، فإن مسؤولية مؤسسات الأعمال عن احترام حقوق الإنسان تعني أنها تلتزم رسمياً باحترام حقوق الإنسان، وتتخذ الإجراءات المناسبة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، وتكفل، عند الاقتضاء، وصول ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان إلى سبل الانتصاف. والمسؤولية عن احترام الحقوق تسري بمعزل عما إذا كانت الحكومة تقي أو لا تقي بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وينبغي أن تمتثل الأعمال التجارية للقوانين واللوائح الإدارية الوطنية، ولكن ينبغي لها أيضاً أن تحترم القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك ضمان التعاون والمساعدة الدوليين بحسن نية في سياق أزمة ما، مثل الجائحة العالمية الراهنة.

دال- المؤشرات البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة كبدائية متواضعة للتقييم القائم على حقوق الإنسان

56- اتخذت بعض الخطوات في السنوات الأخيرة من أجل زيادة مراعاة المعايير البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة في مختلف المجالات ذات الصلة بسوق الديون السيادية⁽⁶⁰⁾. وبدأت الاستجابة رويدا رويدا إلى الدعوة التي طال أمدها إلى إدراج المؤشرات الاجتماعية بصورة أكثر منهجية، وبدأ يؤخذ في الاعتبار، بشكل جزئي على الأقل، أثر تقييمات الوكالات للديون على النسيج الاجتماعي، وظروف

(57) المرجع نفسه، الفقرة 16.

(58) المرجع نفسه، الفقرة 19.

(59) A/HRC/17/31، المبدأ 11.

(60) انظر مبادئ الاستثمار المسؤول، ومبادرة تمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة، والاتفاق العالمي للأمم المتحدة، دليل عملي لإدماج الحواجز البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة في تقييمات الديون السيادية (2019).

العمل، ورفاه السكان عموماً. وفي حين أن المؤشرات المتصلة بالحوكمة، مثل احتمالات عدم الاستقرار السياسي أو الضعف المؤسسي، كان يُنظر فيها بصورة أكثر تواتراً في الماضي، فهناك مجالات أخرى، مثل الأهمية المحورية لتقييم "رأس المال البشري"، بما في ذلك ظروف العمل أو المحددات الرئيسية للرفاه الاجتماعي، أُهملت كثيراً في الدراسات النوعية أو الكمية والمؤشرات على حد سواء. وأدت جائحة كوفيد-19 إلى تسليط الضوء على أهمية تقييم مستويات المعيشة، ونوعية النظم الصحية وإمكانية الوصول إليها، ونظم الحماية الاجتماعية، والفجوة الرقمية، والقدرات على توفير التعليم عبر الإنترنت، وظروف العمل، وتأثير عدم المساواة والاستبعاد، لا سيما بالنسبة للنساء والفتيات، على تحقيق التعافي الاجتماعي والاقتصادي. ومن ناحية أخرى، فإن الشواغل البيئية هي اعتراف بأن بعض البلدان تعاني بالفعل من اضطرابات وأزمات ناجمة عن تغير المناخ، مع ظهور علامات تنذر بحدوث نقص في الموارد أو مخاطر مادية. وقد تشير هذه التطورات إلى السير في اتجاه أكثر إيجابية.

57- إن التقييم المنتظم وإدراج المعايير البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة في تقييمات الديون السيادية قد يشكل نقطة انطلاق تؤدي إلى إدراج منظور حقوق الإنسان في عمل وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وفي أنشطة المستثمرين من القطاعين العام والخاص. وفي المقابل، ستكون هذه التطورات مواكبة للتطورات التي حدثت خلال العقد الماضي فيما يتعلق بمعايير حقوق الإنسان المطبقة على الأفعال أو التقصير من جانب القطاع الخاص.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

58- على الرغم من تقديم العديد من المقترحات على مدى العقود الأخيرة، لا يزال يتعين إصلاح العيوب الهيكلية لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية، ومعالجة التشوهات السوقية التي تتسبب فيها، والأخطاء التي تعترى تقييماتها. وقد طرأ تحسين طفيف على تقديرات الجدارة الائتمانية. ولا تزال الوكالات "الثلاثة الكبرى" تهيمن على أكثر من 92 في المائة من السوق، ولا توجد حتى الآن منافسة جادة في إطار هذا النظام الاحتكاري للتصنيف الائتماني. ولم يحدث تحسن كبير فيما يتعلق بالمساءلة والشفافية⁽⁶¹⁾. كما أن الأنظمة القائمة لم تغير هيكل السوق بشكل جوهري بالنسبة لهذه الوكالات، بما في ذلك التضارب الكبير في المصالح. وبقيت العديد من المقترحات الجيدة حبراً على ورق أو حبيسة الأدراج. ومع ذلك، لم تقل أهمية التصنيف الائتماني، مثلما يتضح من الصعوبات التي واجهت تنفيذ مبادرة تعليق سداد خدمة الدين.

59- إن خطورة حالة الديون السيادية، التي تفاقمت بسبب جائحة كوفيد-19، قد أثبتت من جديد الحاجة إلى تنظيم وإصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، على أن يتم ذلك في إطار إصلاح الهيكل المالي الدولي ومنع وتسوية أزمات الديون. وفي هذا الصدد، فإن النظر في السماح للبلدان النامية بالوصول إلى الموارد المالية لتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خلال الظروف الاستثنائية، بما في ذلك الحالات مثل جائحة كوفيد-19 والكوارث الطبيعية، ومساعدتها في تحقيق التنمية الاقتصادية على المدى الطويل، ينبغي أن يشكل جزءاً من معادلة تقدير الجدارة الائتمانية. وتقدم الخبرة المستقلة التوصيات التالية:

(أ) إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية مع اتخاذ خطوات على المستويات الدولي والإقليمي والوطني. وينبغي للإصلاح أن يضع في الاعتبار أن وكالات التصنيف الائتماني الكبيرة تعمل

(61) انظر Frank Partnoy, "What's (still) wrong with credit ratings?".

على نطاق دولي، وبالتالي فإن الأنظمة الوطنية قد لا تكون كافية، رغم ضرورتها. وعلى الصعيد الدولي، فإن مشاركة مجموعة الـ 20 أو مجلس الاستقرار المالي أو لجنة بازل المعنية بالإشراف على المصارف والمؤسسات المالية الدولية، مهمة ولكنها ليست شاملة بما فيه الكفاية. وقد انخرطت الأمم المتحدة بفعالية في العملية وينبغي أن تواصل أداء دورها القيادي. وينبغي أيضاً إنشاء مؤسسات على الصعيد الإقليمي. فعلى سبيل المثال، يعمل الاتحاد الأفريقي وهيئاته المعنية بالسياسات على وضع إطار سياسات قاري للآليات بشأن الدعم المقدم من وكالات التصنيف إلى البلدان؛

(ب) تقليل أو إنها احتكار "الثلاثة الكبار" لهذا المجال في الوقت الراهن. ويؤدي عدم المنافسة إلى استدامة هذا السلوك غير المشروع وتثبيط الرغبة في تحسين نوعية التصنيفات الائتمانية. ويمكن أن يتحقق إنهاء الاحتكار عن طريق تشجيع دخول جهات فاعلة جديدة إلى السوق، بما في ذلك وكالات تقدير الجدارة الائتمانية المملوكة للقطاع العام؛

(ج) معالجة مسألة تضارب المصالح. فالسبب الأساسي لكثير من المشاكل التي تواجهها هذه الوكالات هو تضارب المصالح، ومن ثم، فإن من الضروري معالجة هذه المسألة على وجه السرعة. وينبغي تغيير نموذج الأعمال المتمثل في "المُستصدر يدفع"؛

(د) استحداث نظام لرصد ومساءلة وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. إن وجود نظام للمساءلة من شأنه أن يدفع وكالات تقدير الجدارة الائتمانية إلى أن تحاول جاهدة العمل بصورة أفضل وأكثر مهنية، وأن تقلل من عدم الجدية في العمل؛

(هـ) تعزيز إدراج وتطبيق المعايير والقواعد الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان في أنشطة وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، بما في ذلك رصد عمل هذه الوكالات ومراقبته وإصلاحه؛

(و) ينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية زيادة إدراج معايير حقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإدراج معايير المساواة وعدم التمييز في تقييمات الجدارة الائتمانية للبلدان. وينبغي مواصلة تعزيز المعايير البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة، تمشياً مع المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛

(ز) تعليق إصدار التصنيفات أثناء الأزمات عندما تكون هناك جهود دولية لاعتماد آليات للتصدي لها. ففي أوقات الأزمات، يتعين على وكالات تقدير الجدارة الائتمانية تأجيل نشر استعراضات التصنيف، لأن للأسواق طريقتها في استبعاد المخاطر عندما تتغير الأساسيات بشكل واضح. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعلانات التصنيف قد تعوق تنفيذ التدابير الخاصة التي يستحدثها المجتمع الدولي لاحتواء الأزمات وتسويتها. فعدم تعليق التصنيفات الائتمانية في مثل هذه الحالات قد يضر بالجهود الدولية؛

(ح) تعزيز الإفصاح والشفافية. ينبغي الكشف عن منهجية تقدير الجدارة الائتمانية والمعايير الرئيسية لكي يتمكن المستثمرون والمقرضون من بذل العناية الواجبة وتقييم دقة التقديرات.