ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

الحيّز المالي المحدود يُعرِّض تعافي المنطقة العربية من جائحة كوفيد-19 للخطر

E/ESCWA/2020/Policy Brief.13

مقدمة

لمكافحة الآثار الصحية والاقتصادية الوخيمة التي تترتب على جائحة كوفيد-19، أعلنت الحكومات في أنحاء العالم عن حُزم حوافز مالية تصل قيمتها إلى 9.6 تريليون دولار، منها حوالي 100 مليار دولار في المنطقة العربية. غير أن حُزم الحوافز تختلف اختلافاً كبيراً بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. فنظراً لضيق الحيّز المالي، تواجه البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل مخاطر أكبر في تلبية احتياجات الإنفاق للتعافي من جائحة كوفيد-19 والتخفيف من آثارها.

©istock.com/DNY59

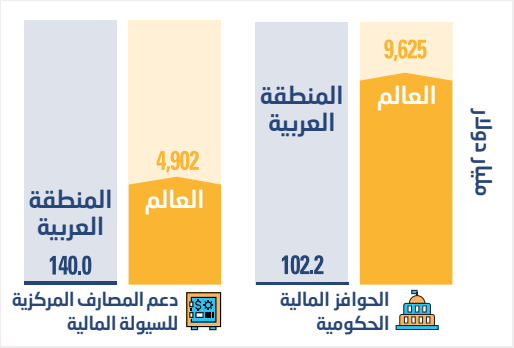
تقييم الحوافز لمكافحة آثار جائحة كوفيد-19: العالم بالمقارنة مع المنطقة العربية

على الصعيد العالمي، أعلنت الحكومات تقديم حُزم حوافز مالية تبلغ نحو 9.6 تريليون دولار لمكافحة تداعيات جائحة كوفيد-19

على حياة الناس وسُبُل عيشهم. وفي المنطقة العربية، تبلغ خطط التحفيز المالي الحكومية مجتمعة حوالي 102 مليار دولار، أي ما يقارب 1 في المائة من مجموع الحوافز المالية العالمية (الشكل 1). وتتخذ الحوافز المالية الحكومية أساساً شكل دعم مالي لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وقروضاً ميسّرة للأفراد المتضررين والأعمال المتضررة من جائحة كوفيد-19.

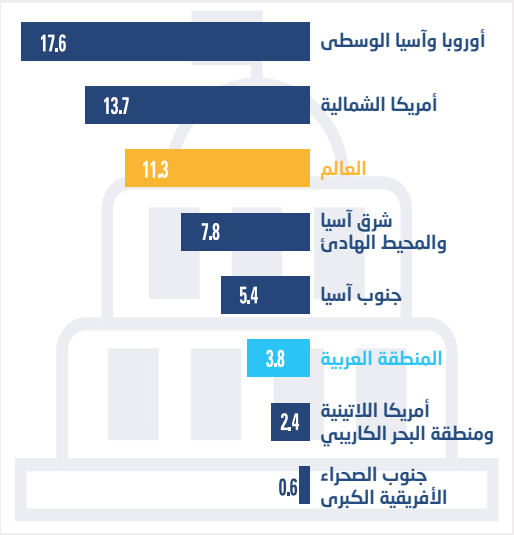
وبالإضافة إلى الحوافز المالية، أعلنت المصارف المركزية في أنحاء العالم تدابير لتعزيز السيولة تبلغ قيمتها نحو 4.9 تريليون دولار، معظمها من المصارف المركزية في الولايات المتحدة وأوروبا (الشكل 1). وتُضخّ السيولة بشكل رئيسي من خلال تدابير مثل خفض أسعار الفائدة وشراء الأصول وإدراج خطوط مبادلة العملات الأجنبية. وقد وسّعت المصارف المركزية في المنطقة العربية دعم السيولة بنحو 140 مليار دولار، أي بما يقارب 3 في المائة من الدعم العالمي للسيولة.

الشكل 1. الحوافز العالمية للتخفيف من آثار جائحة كوفيد-19



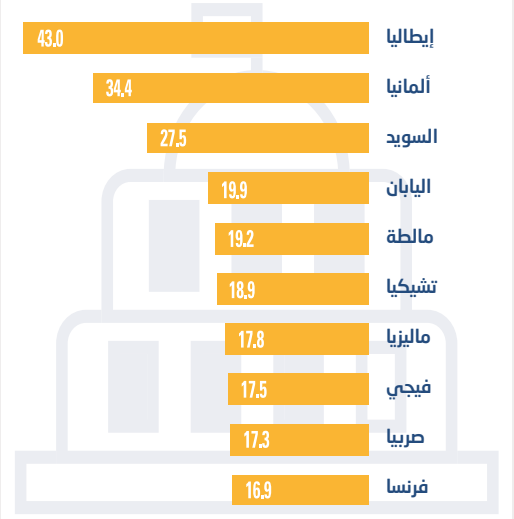
متوسط الحوافز المالية الحكومية في المنطقة العربية يبلغ حوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي، ما يقل عن نصف متوسط نسبة الحوافز المالية العالمية إلى الناتج المحلي الإجمالي البالغ 11 في المائة. وعلى الصعيد العالمي، تحتل الحوافز المالية في أوروبا وآسيا الوسطى المرتبة الأولى بين المناطق، إذ تبلغ هذه الحوافز نحو 3.9 تريليون دولار، أي 17.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 2). وفي 27 أيار/مايو، أعلنت المفوضية الأوروبية إنشاء أداة تعافٍ جديدة، أطلق عليها اسم «الجيل القادم من الاتحاد الأوروبي»، تبلغ قيمتها 750 مليار يورو لدعم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي باستثمارات وإصلاحات وحوافز للاستثمارات الخاصة. وفي أمريكا الشمالية، نسبة الحوافز المالية في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا إلى الناتج المحلي الإجمالي هي ثاني أعلى نسبة عالمياً (13.7 في المائة). والحصة الرئيسية من هذه الحوافز هي حزمة الـ3 تريليون دولار في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي أكبر حافز منفرد في أي من البلدان من حيث القيمة الإجمالية. وباستثناء أمريكا الشمالية وأوروبا، يبلغ متوسط الحوافز المالية للمناطق النامية نحو 6.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى فالحوافز المالية هي الأدنى، إذ تبلغ نحو 10 مليارات دولار فقط، أي 0.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

الشكل 2. الحوافز المالية الحكومية في المناطق (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



الحوافز المالية في البلدان النامية وأقل البلدان نمواً أقل بكثير من الحوافز في البلدان المتقدمة النمو، ما يُعَرِّض تعافي البلدان النامية وأقل البلدان نمواً من الجائحة العالمية للخطر. فالحوافز المالية في بلدان مجموعة السبعة مجتمعة تبلغ مقداراً ضخماً يصل إلى حوالي 7.3 تريليون دولار، أي 75 في المائة من الحوافز المالية العالمية. وتزيد الحوافز المالية فيها عن 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما البلدان الأخرى مجتمعة، فقد أعلنت حوالي 2.3 تريليون دولار من الحوافز، أي 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط. إذاً، الفرق واضح في الحوافز المُعلنة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية.

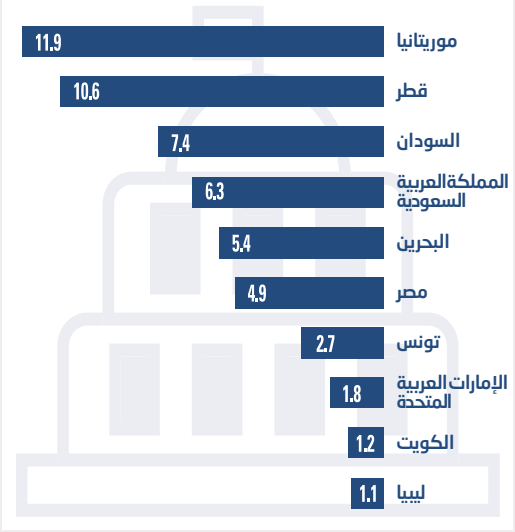
الشكل 3. الحوافز المالية الحكومية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي): البلدان العشرة الأولى



على الصعيد العالمي، تهيمن البلدان الأوروبية على المراتب العشر الأولى من حيث حُزَم الحوافز المالية نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي. فالبلدان الثلاثة الأولى هي إيطاليا (43 في المائة)، وألمانيا (34 في المائة)، والسويد (28 في المائة). وتأتي فرنسا في المرتبة العاشرة تليها المملكة المتحدة في المرتبة الحادية عشرة. ومن البلدان الآسيوية العملاقة، هناك بين البلدان العشرة الأولى عالمياً اليابان (المرتبة الرابعة) وماليزيا (المرتبة السابعة). وتحتل الولايات المتحدة الأمريكية المرتبة السادسة عشرة رغم أنها الأعلى مرتبة من حيث قيمة الحوافز المالية.

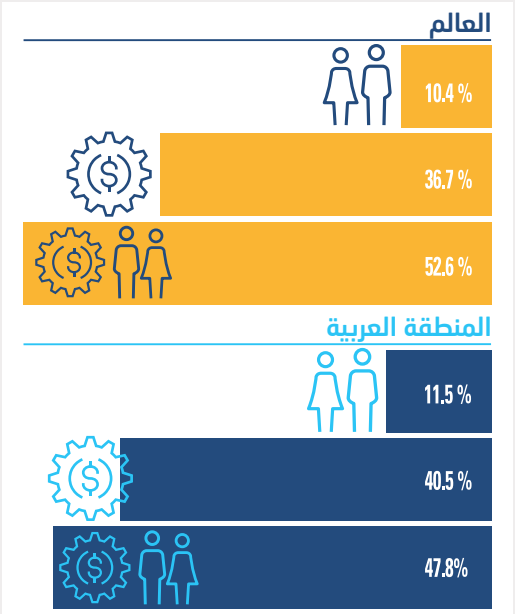
في المنطقة العربية، خمسة من البلدان العشرة الأولى من حيث نسبة الحوافز المالية المُعلنة إلى الناتج المحلي الإجمالي هي من بلدان مجلس التعاون الخليجي. تبلغ قيمة الحوافز المُعلنة لبلدان مجلس التعاون الخليجي مجتمعة نحو 80 مليار دولار، أي ما يعادل 78 في المائة من إجمالي الحوافز الحكومية في المنطقة العربية. وقد أعلنت موريتانيا عن حوافز تبلغ حوالي 670 مليون دولار، وذلك أساساً لإنشاء صندوق تكافل لمكافحة جائحة كوفيد-19. ورغم أن هذا المبلغ منخفض من حيث القيمة، فهو يمثل حوالي 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ما يضع هذا البلد، وهو من أقل البلدان نمواً، في صدارة قائمة الجهود المبذولة في المنطقة لتقديم الحوافز المالية نسبةً إلى الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 4). وتأتي قطر في المرتبة الثانية والسودان في المرتبة الثالثة. وتأخذ الحوافز المالية المرتفعة نسبياً في السودان بالاعتبار الزيادة الكبيرة في أجور موظفي القطاع العام. وتحتل المملكة العربية السعودية المرتبة الرابعة رغم أنها أعلنت أكبر الحوافز في المنطقة من حيث القيمة (حوالي 49 مليار دولار). وستشكل استدامة هذا المستوى العالي من الحوافز المالية في المستقبل تحدياً إذا ما طال أمد جائحة كوفيد-19. كما يشكّل الافتقار إلى حيّز مالي كافٍ في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في المنطقة تحدياً رئيسياً أمام توسيع نطاق الحوافز المالية.

الشكل 4. الحوافز المالية الحكومية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي): البلدان العشرة الأولى في المنطقة العربية



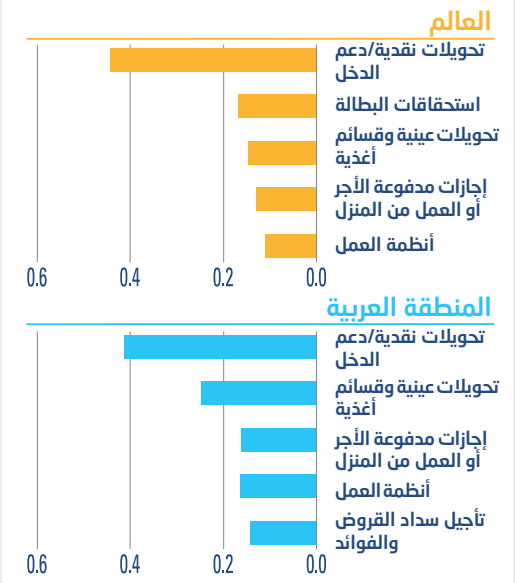
حوالي 11 في المائة من الحوافز المالية المُعلنة موجّهٌ إلى الناس من خلال تدابير حماية اجتماعية وصحية، وحوالي 40 في المائة موجّهٌ لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال في المنطقة العربية. أما المتوسط العالمي للحصص المتناولة فأقل قليلاً (الشكل 5). وحوالي نصف الحوافز المالية المُعلنة، على الصعيد العالمي وفي المنطقة العربية، لم يحدد لها مستفيد مُستهدف واضح. وستتضح أكثر نسبة المستفيدين مع تنفيذ التدابير.

الشكل 5. من يحصل على الحوافز الحكومية؟



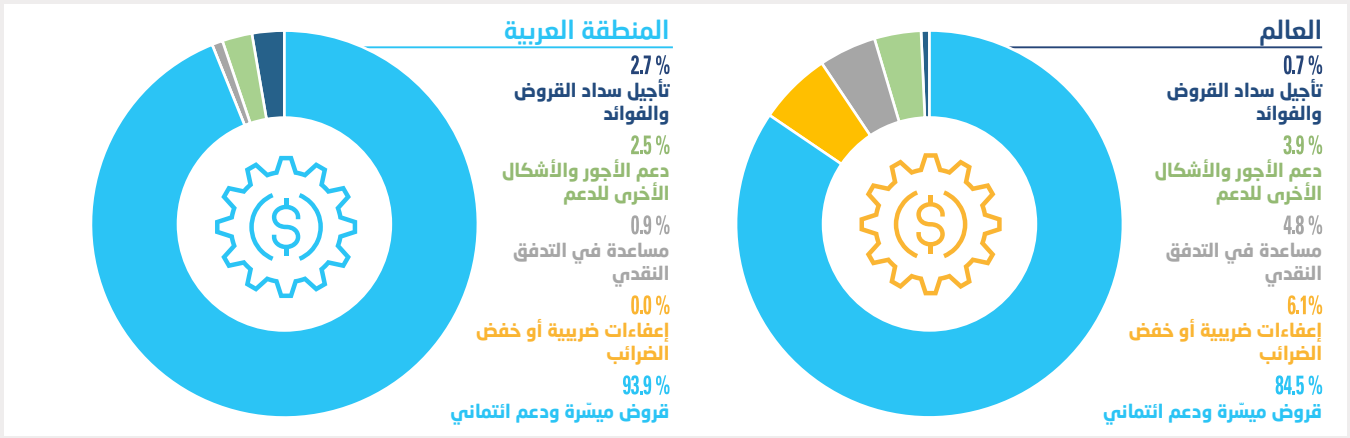
التحويلات النقدية وتدابير دعم الدخل تتصدر قائمة تدابير سياسات الحماية الاجتماعية المُعلنة في المنطقة العربية والعالم. وتشمل التدابير الشائعة الأخرى في العالم والمنطقة العربية التحويلات العينية وقسائم الأغذية وتمديد الإجازة المدفوعة الأجر أو العمل من المنزل، ودعم تخفيف أنظمة العمل (الشكل 6). والفرق الكبير في التدابير التحفيزية بين المنطقة العربية والعالم هو في استحقاقات البطالة التي تشكل ثاني أكثر التدابير المخطط لها شيوعاً على مستوى العالم، ولكن ليس في المنطقة العربية. ولم تُعْلِن سوى بلدان قليلة في المنطقة العربية عن تعويض الموظفين الذين فقدوا وظائفهم لفترة محدودة.

الشكل 6. تدابير سياسات الحماية الاجتماعية الخمسة الأولى



معظم الحوافز المالية للشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال هي على شكل قروض ميسّرة ودعم ائتماني في المنطقة العربية والعالم. ففي المنطقة العربية، يأخذ 94 في المائة (11 مليار دولار) من الحوافز المُعلنة للشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال شكل قروض ميسّرة. ومن التدابير الهامة الأخرى التي أُعلِن عنها في المنطقة القروض وتأجيل الفوائد والمساعدة في التدفق النقدي للشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال. وعلى الصعيد العالمي، يأخذ 84 في المائة من خطط الحوافز المُعلنة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة (3.9 تريليون دولار) شكل قروض ميسّرة. وهناك تدبيران آخران هامان هما الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية والمساعدة في التدفق النقدي. ولدى تنفيذ التدابير جميعها، ستتضح القيمة الإجمالية لتدابير الدعم المقدّمة للشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال.

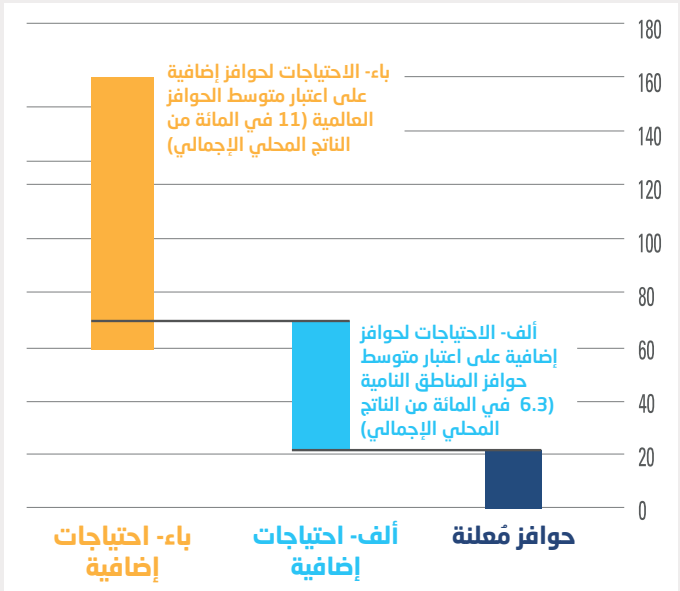
الشكل 7. توزيع الحوافز على تدابير السياسات الموجّهة إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال (بالنسبة المئوية)



احتياجات المنطقة من الحوافز المالية للتعافي على نحو أفضل من جائحة كوفيد-19

بالمقارنة مع متوسط الحوافز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في المناطق النامية (6.3 في المائة)، تحتاج بلدان المنطقة المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى 50 مليار دولار إضافية على الأقل لمكافحة جائحة كوفيد-19. ويمكن أن تصل الاحتياجات للتعافي على نحو أفضل إلى 100 مليار دولار إذا ما أُخذ بالاعتبار المتوسط العالمي البالغ 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 8). ونظراً لضيق الحيّز المالي، تواجه البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل مخاطر أكبر في تلبية احتياجات الإنفاق بسبب انخفاض الإيرادات المحلية جراء إجراءات الإغلاق والخسائر في الأنشطة الاقتصادية.

الشكل 8. احتياجات البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في المنطقة العربية من حوافز مالية إضافية (مليار دولار)



تدابير لسد الاحتياجات المالية لمكافحة تداعيات جائحة كوفيد-19

هناك حاجة أكبر إلى المزيد من الحوافز المالية، غير أن فعالية الحوافز تتطلب توجيه الاستثمار نحو البقاء: **بقاء الناس وبقاء الشركات الصغيرة والمتوسطة والأعمال** للتعافي على نحو أفضل. ومن التدابير الرئيسية لسد الاحتياجات المالية لمكافحة تداعيات جائحة كوفيد-19، تخفيف عبء الديون على جميع أقل البلدان نمواً والبلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون، وتقديم القروض الميسّرة، والوفاء بالتزامات تقديم المساعدات، وتسخير التكافل من الأثرياء والقطاع الخاص و«الإنفاق الذكي».

1. يُطلب إلى الدائنين الرسميين تجميد دفع أقساط خدمة الدين المستحَقة على البلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون في المنطقة، بالإضافة إلى أقل البلدان نمواً، ما من شأنه أن يطلق نحو 15 مليار دولار من العملات الأجنبية. وفي المنطقة، حصلت ثلاثة من أقل البلدان نمواً الستة على إعفاء من خدمة الدين قدمته مجموعة العشرين منذ نيسان/أبريل 2020. وهناك حاجة إلى توسيع نطاق الإعفاء من خدمة الدين ليشمل جميع أقل البلدان نمواً في المنطقة، ومن الضروري أيضاً أن تُمدَّد فترة الإعفاء حتى نهاية عام 2021 على الأقل. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يوسَّع الإعفاء من خدمة الدين الخارجي المستحَقة ليشمل البلدان المتوسطة الدخل المثقلة بالديون حتى نهاية العام على الأقل.

وسيحرر ذلك التزامات عملات أجنبية كبيرة لتُستخدم في شراء الواردات الأساسية، لأن خدمة الدين الخارجي تستأثر بحصة مرتفعة من الإيرادات في العديد من البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة (الشكل 9). كما أن إعادة هيكلة الديون ومبادلة الديون آليتان هامتان أيضاً لتوسيع الحيّز المالي المتاح للتخفيف من أثر جائحة كوفيد-19.

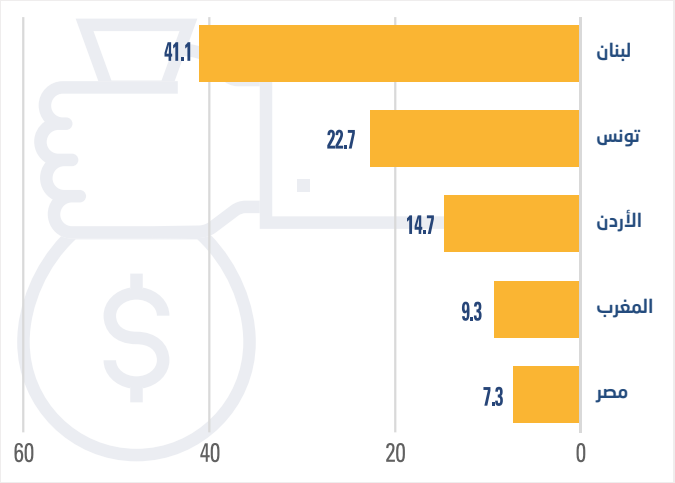
2. **زيادة فرص الحصول على قروض ميسّرة للبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنكشفة على المخاطر بهدف تحسين التمويل لأهداف التنمية المستدامة:** نظراً لتداعيات جائحة كوفيد-19، ينبغي للجهات الدائنة المتعددة الأطراف والثنائية النظر في تقديم شروط تساهلية لأي زيادة في برامج الإقراض القائمة أو لترتيبات التمويل الجديدة للبلدان المنكشفة على المخاطر والمتوسطة الدخل. ومن الضروري أيضاً مراجعة وإعادة تصميم الأطر الدولية للقدرة على تحمل الديون باتجاه تمويل أهداف التنمية المستدامة والتعافي على نحو أفضل من جائحة كوفيد-19 دون إضافة ضغوط مالية هائلة على البلدان.

3. **الالتزام العالمي بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية، على الأقل عبر الحفاظ على المستويات الحالية، مهم لتفادي أوجه القصور المحتمَلة في الإنفاق على الصحة في المنطقة العربية.** ويتعين على المنظمات المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الدولية النظر في زيادة المِنح والدعم التقني للبلدان المنكشفة على المخاطر على النحو الملتزَم به بموجب خطة عمل أديس أبابا.

4. **يمكن للتضامن من أغنى البلدان أن يسهم في إنشاء «صندوق إقليمي قوي للتضامن الاجتماعي»** لدعم البلدان المنكشِفة على المخاطر، بما في ذلك أقل البلدان نمواً، على النحو الذي اقترحته لاستجابة الإقليمية العاجلة التي تقدمت بها الإسكوا للتخفيف من أثر جائحة كوفيد-19. وينبغي أن يستهدف الصندوق الفقراء والمحتاجين وأن يكفل استجابة سريعة ويوفر الإغاثة في حالات نقص الأغذية أو حالات الطوارئ الصحية.

5. **يمكن أن يسهم صندوق التضامن، من خارج الميزانية العامة وبإدارة الشريحة الأغنى، في تحسين أحوال الفقراء وإيجاد الفرص لهم.** المنطقة غير متساوية إلى حد كبير، فهناك تركيز عالٍ للثروة في أيدي قليلة. ويمكن لمساهمة تضامن في الصندوق نسبتها 2 في المائة، من قبل الشريحة العشرية الأغنى في المنطقة، أن تسد فجوة الاحتياجات المالية للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل لمواجهة تداعيات جائحة كوفيد-19 على الفقر.

الشكل 9. خدمة الدين العام الخارجي (بالنسبة المئوية من الإيرادات)



6. **«الإنفاق الذكي» لتحسين الحيّز المالي.** يمكن أن يؤدي اختيار آليات الإنفاق والاستهداف دوراً في دفع النمو، والتصدي للفقر وللنتائج التوزيعية، والاستفادة من الروابط بين أهداف التنمية المستدامة. ومن عوامل التمكين الرئيسية «للإنفاق الذكي» لتحسين الحيّز المالي إنشاء «مرصد إنفاق اجتماعي» لتنوير القرارات الرامية إلى إعادة التوازن بين الأولويات في الإنفاق وتحسين الشفافية وتقليل التسربات في إدارة التمويل العام.

7. **يتعين على القطاع الخاص تعزيز التضامن لمعالجة تداعيات جائحة كوفيد-19.** إن الحد من الاستغناء عن الوظائف والمساعدة على بقاء الشركات الصغيرة والمتوسطة الأكثر هشاشة يتطلب تضامناً قوياً من الشركات والأعمال التجارية الكبيرة. ومن التدابير الحاسمة الأهمية لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة تخفيف الإيجارات أو تعليقها وإعطاء الأفضلية للشركات الصغيرة والمتوسطة في الشراء والتعاقد من الباطن ودمجها في سلاسل التوريد. وينبغي للمصارف الخاصة أن تنظر في تعليق مؤقت لتحصيل الفائدة وأصل الدين من الشركات الصغيرة والمتوسطة ومن العاملين لحسابهم الخاص خلال أزمة كوفيد-19.

ازدهار البلدان كرامة الإنسان
الأمم المتحدة الإسكوا ESCWA

رؤيتنا: طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار
رسالتنا: بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.
www.unescwa.org

20-00234