



إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية



الأمم المتحدة

الاسكوا
ESCWA

إعادة النظر في السياسة المالية في المنطقة العربية



© 2018 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-5758، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org

كلمة شكر

(جامعة الرباط)، وجالا يوسف (اجتماع فريق الخبراء)، وشهير زكي (جامعة القاهرة). ونود أن نشكر زملاءنا في الإسكوا التالية أسماؤهم على مساهماتهم وآرائهم، وعلى جهودهم في مراجعة التقرير: وفاء أبو الحسن، وطارق علمي، وعادل الغابري، وTarcisio Alvarez-Rivero، وربى عرجا، ومهريز العوضي، وحيدر فريجات، وعمر حاقوص، وThomas Hegarty، وخالد حسين، وأحمد كمال، وخولة مطر، وGisela Nauk، وأديب نعمة، وFrederico Neto، وDenise Sumpf، وThريا زين. ونتوجه بخالص الشكر إلى Maral Tashjian، وسهام السبع على مساعدتهما، وإلى زينة الحاج على دعمها في الإدارة. ونشكر كذلك ريان عقل على دعمها الدؤوب في إجراء البحوث، كما نشكر فؤاد غزّة على دعمه في إعداد الإحصاءات والبحوث. ولا يفوتنا أن نعرب عن امتناننا لخولة مطر، نائبة الأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، على ما قدمته للعمل من إرشاد.

ويعكس هذا العمل تفاني Niranjan Sarangi، والجهود التي بذلها في تنسيقه والقيادة الفنية التي وقّرها في إعدادها، كما يعكس مساهمة الفريق بأسره في إنجاح هذا التقرير.



السيد مختار محمد الحسن،
مدير شعبة التنمية والتكامل الاقتصادي

تقرير "إعادة النظر في السياسة المالية في المنطقة العربية" هو نتاج بحوث قام بها فريق مشترك بين عدة شُعب تابعة للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بقيادة شعبة التنمية والتكامل الاقتصادي. وفي هذا الصدد، نودّ أن نشكر مركز المرأة في الإسكوا، وشعبة الإحصاء، وشعبة التنمية الاجتماعية، وشعبة سياسات التنمية المستدامة على تعاونها ومساهماتها في التقرير. كذلك، نود أن نعرب عن امتناننا لإبراهيم أحمد البدوي، مدير منتدى البحوث الاقتصادية وTerry McKinley، مدير مركز السياسات الإنمائية والبحوث في جامعة لندن، لمراجعتهما مسودة التقرير. وننتهز هذه الفرصة لنشكر N. Bhanumurthy، الأستاذ في المعهد الوطني للشؤون المالية والسياسات العامة في الهند، وهدى سليم، الباحثة المشاركة من منتدى البحوث الاقتصادية، على تعليقاتهما القيمة. ونتوجه بالشكر كذلك إلى ممثلي وزارات المالية في الدول الأعضاء الذين شاركوا في اجتماع فريق الخبراء في بيروت في تموز/يوليو 2017، وشاركوا آراءهم القيمة. ونشكر أيضاً الخبراء التالية أسماؤهم الذين شاركوا في اجتماع المرصد الوطني للتنمية البشرية في الرباط واجتماع فريق الخبراء في بيروت: زياد عبد الصمد (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية)، وCarlos conde (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، وPatric Daru (منظمة العمل الدولية)، وBenno Ferrarini (بنك التنمية الآسيوي)، ونزار جويني (معهد الدوحة)، وTaline Koranchelian (صندوق النقد الدولي)، وKamiar Mohaddes (جامعة كمبريدج)، وسيمون نعيمة (الجامعة الأمريكية في بيروت)، وXavier Rameo (صندوق النقد الدولي)، وأحمد شيخ عبيد (الإسكوا)، وعبد الخالق تهامي

الفريق المعدّ للتقرير

المشرف العام:

مختار محمد الحسن

منسق التقرير:

Niranjan Sarangi

فريق المؤلفين:

Niranjan Sarangi (المؤلف الرئيسي)

خالد أبو إسماعيل

سليم عراجي

المساهمون في ورقة المعلومات الأساسية:

خالد أبو إسماعيل (شعبة التنمية والتكامل

الاقتصادي/الإسكوا)

ربي عرجا (مركز المرأة/الإسكوا)

وفاء أبو الحسن (شعبة الإحصاء/الإسكوا)

Thomas Hegarty (شعبة التنمية الاجتماعية/الإسكوا)

أحمد كمالي (شعبة التنمية والتكامل الاقتصادي/الإسكوا)

Gisela Nauk (شعبة التنمية الاجتماعية/الإسكوا)

Niranjan Sarangi (شعبة التنمية والتكامل

الاقتصادي/الإسكوا)

ثريا زين (شعبة سياسات التنمية المستدامة/الإسكوا)

إعداد البحوث والإحصاءات

ريان عقل

ليندا الأحمدية

فؤاد غرة

Xinyi He

Johannes von Bonin

البرنامج

Tarcisio Alvarez-Rivero

زينة الحاج

منى فتاح

Alexia Poriki

Wiebke Uhde

العمليات

Maral Tashjian

سهام السبع

فريق كبار الاستشاريين

إبراهيم أحمد البدوي (منتدى البحوث الاقتصادية)

Terry McKinley (جامعة لندن)

المراجعان

N. Bhanumurthy (المعهد الوطني للشؤون المالية

والسياسات العامة في الهند)

هدى سليم (الباحثة المشاركة في منتدى البحوث الاقتصادية)

فريق القراءة

طارق علمي

رملة الخالدي

Tarcisio Alvarez-Rivero

كارول شوشاني شرفان

مهريناز العوضي

حيدر فريجات

عمر حاقوص

وفاء أبو الحسن

أحمد كمالي

رولا مجدلاني

خولة مطر

Pontus Molin

Gisela Nauk

أديب نعمة

Frederic Neto

Juraj Reican

ثريا زين

المحرر (النص الإنكليزي)

Luchsinger Gretchen

المترجم إلى اللغة العربية

مهدي الدجاني

العرض والشكل والتصميم

قسم شؤون المؤتمرات (الإسكوا)

تصدير

بشأن الثغرات القائمة، من الواضح بشكل عام أنه لا بد من تصحيح المسار، وكذلك الربط بين الإصلاحات الاقتصادية والاستثمارات الاجتماعية والحوكمة العالية الجودة. وينبغي مراعاة اعتبارات إضافية في حالة البلدان المتأثرة بالنزاعات، نظراً إلى الخسائر المدمرة التي تكبّدتها.

ويشير التقرير إلى أنه بوسع السياسة المالية أن تساهم في تجسيد هذا الاتجاه الجديد. ويتحقق ذلك من خلال بذل الجهود لتوجيه هذه السياسة نحو إعادة بناء الاقتصادات، بغية استحداث فرص كافية من العمل اللائق، والقيام باستثمارات منهجية لتحقيق تنمية بشرية عالية الجودة، وتحقيق الإنصاف والاستدامة كمبدئين توجيهيين يرشدان الخيارات المتعلقة بزيادة الموارد العامة واستهلاكها. وسوف تتوقف إدارة هذا المسار إلى حد بعيد على تحقيق حوكمة تتسم بالشفافية والمساءلة في إطار عملية وضع القواعد والمحافظة عليها. ويجب أن تكون هذه القواعد عادلة وسليمة من الناحية التقنية، وأن تتمحور حول الالتزام بوضع التنمية على المسار الصحيح الآن وفي المستقبل على السواء. والتغيير في المنطقة العربية لن يحدث تلقائياً أو بين ليلة وضحاها. ولكن، إذا كانت المنطقة تتطلع إلى الازدهار والسلام، فلا بد من التغيير. وينبغي وضع أهداف طموحة للغاية والالتزام بمبادئ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 والاسترشاد بها في اتخاذ جميع الخيارات والإجراءات اللازمة لتحقيق الشمول والاستدامة. وهذا التقرير، الذي أعدته الإسكوا، يرمي إلى دعم الدول الأعضاء في مساعيهم المشتركة لتحقيق هذه الرؤية



محمد علي الحكيم

الأمين التنفيذي للإسكوا ووكيل الأمين العام للأمم المتحدة

في هذه الحقبة الجديدة التي بدأت مع اعتماد خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يزداد التشديد على ضرورة أن تضطلع الدولة بدور أكثر فعالية في تحقيق اقتصادات ومجتمعات شاملة للجميع ومستدامة. وفي شتى أنحاء المنطقة العربية والعالم، يستدعي تحقيق ذلك جملة أمور، منها إعادة النظر في السياسة المالية. ويجب أن تهدف السياسة المالية إلى القيام باستثمارات ذكية في البشر، وبالتحديد استثمارات يمكنها أن تفك القيود وتطلق العنان لإحراز تقدم سريع باتجاه تحقيق جميع أهداف خطة التنمية المستدامة والبالغة 71 هدفاً، بحيث لا يُترك أحد خلف الركب. وتمثل الخطوة الأولى على هذا الدرب في إجراء مناقشة ليس بشأن كمية الأموال المنققة، بل بشأن سبل جمعها ومدى الحكمة التي تُنفق بها لتحقيق الأهداف القصيرة الأمد والطويلة الأمد.

ويبحث هذا التقرير، المعنون "إعادة النظر في السياسة المالية في المنطقة العربية"، وبعده طرق، على الابتعاد عن خيارات السياسات المالية التقليدية. فعلى مدى عقود من الزمن، غالباً ما أصرت الحكومات العربية، والمتأثرة بتوافق آراء واشنطن، على الخصخصة والتحرير، وانحسار دور الدولة، وتحقيق الكفاءة من خلال خفض النفقات. غير أنه نظراً للضعف المتزايد الذي يعاني منه العديد من البلدان، يتطلب إيجاد حلول للتحديات الإنمائية الحالية إعادة تقييم المفاهيم المتوافق عليها. والحاجة تدعو لاتباع اتجاه جديد، بحيث تكون السياسة الاقتصادية متوائمة إلى حد بعيد مع التدابير اللازمة للقضاء على الأسباب الجذرية للأزمات الاقتصادية-الاجتماعية والفوارق التي تزداد اتساعاً، وإعداد الناس أياً كانت خلفياتهم لتحقيق إمكاناتهم الكاملة بوصفهم أعضاء في مجتمعات منتجة.

وفي إطار تساؤلاته بشأن ما إذا كانت السياسات المالية المعمول بها حالياً قادرة على إنجاز مهمة تحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، يخلص التقرير إلى أن عدداً من البلدان ما برح خلف ركب التنمية. وعلى الرغم من اختلاف التفسيرات

المحتويات

ص. 3	كلمة شكر
ص. 4	الفريق المعدّ للتقرير
ص. 5	تصدير
ص. 15	1. مقدمة التقرير، والنهج المعتمد في إعداده
ص. 16	ألف. تحديد ثلاث مجموعات متميزة من البلدان
ص. 16	1. حيازات مالية متفاوتة وتحديات إنمائية مختلفة
ص. 17	2. المسائل المتعلقة بمواءمة السياسات المالية لتحقيق النمو التحويلي والتنمية البشرية
ص. 91	باء. محاور ومنهجيات البحث
ص. 20	جيم. لمحة موجزة عن التقرير
ص. 23	2. السياسة المالية قادرة على تحويل الاقتصادات
ص. 23	ألف. التغيير الهيكلي ضرورة ملحة في المنطقة العربية
ص. 25	1. تغيّر حصص القيمة المضافة في القطاعات والقطاعات الفرعية
ص. 26	2. التغييرات الهيكلية في البلدان الغنية بالنفط
ص. 27	3. التغييرات الهيكلية في البلدان الفقيرة نفطياً
ص. 30	باء. خيارات الاستثمار العام فرضت قيوداً على التحول الهيكلي
ص. 30	1. الاستثمارات: الكمية مقابل النوعية
ص. 32	2. أداء قاصر في مجال حشد الاستثمارات الخاصة
ص. 33	3. حجم الإنفاق على البحث والتطوير ليس كافياً لتحفيز الابتكار
ص. 33	جيم. الانتقال نحو التغيير الهيكلي وإزالة القيود التي تحول دون زيادة الإنتاجية
ص. 34	1. الاستثمار في القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة والقطاعات الكثيفة العمالة
ص. 35	2. الاستثمار في الهياكل الأساسية والبحوث والابتكار والأصول البشرية
ص. 35	3. السياسة المالية في سياق السياسة الاقتصادية الوطنية الشاملة والاتحاد الجمركي العربي
ص. 37	دال. النتائج الرئيسية
ص. 41	3. السياسة المالية قادرة على تعزيز التنمية الشاملة للجميع
ص. 42	ألف. الإنفاق العام تحت الضغط
ص. 42	1. إجمالي الإنفاق العام يواصل انخفاضه ويزداد غموضاً

2. النفقات الاجتماعية: مجموعها غير كافٍ واستهدافها ضعيف	ص. 43
3. الإعانات غالباً ما لا تصل إلى الفقراء	ص. 45
باء. الإنفاق الاجتماعي العام، والنمو الشامل للجميع	ص. 48
1. العلاقة بين نمو الإنفاق الاجتماعي والنمو الاقتصادي	ص. 48
2. تأثير السياسة المالية على الفقر وعدم المساواة	ص. 51
(أ) الأردن: التحويلات تصاعديّة جداً، والضرائب المباشرة واستحقاقات الضمان الاجتماعي أقلّ تصاعديّة	ص. 51
(ب) لبنان: نظام ضريبي تراجعي يعود بالمكاسب على الأغنياء	ص. 35
جيم. الاستثمار المقيّد يعيق الصحة والتعليم	ص. 54
1. التعليم: الإنفاق العام والنتائج	ص. 54
2. الصحة: الإنفاق العام والنتائج	ص. 56
دال. الاستنتاجات الرئيسية	ص. 58
4. السياسة المالية قادرة على تحديد الخيارات الصائبة المتعلقة بالنفقات والإيرادات	ص. 63
ألف. ارتفاع الدين العام يثير المخاوف	ص. 63
1. إجمالي الدين العام	ص. 64
باء. الإدارة المالية غير مستقرة حالياً	ص. 69
1. نسب الأرصدة المالية والاحتياطيات	ص. 69
2. الأرصدة المالية ونسب الدين العام	ص. 73
جيم. الاستجابات السياساتية في غياب قواعد واضحة	ص. 74
1. دالات رد الفعل المالي	ص. 74
2. فجوة الاستدامة المالية: الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين	ص. 75
دال. خفض الإنفاق قد لا يكون الحل الوحيد لمشكلة الدين	ص. 77
هاء. يمكن حشد إيرادات جديدة عن طريق الضرائب استناداً إلى مبادئ عادلة	ص. 79
واو. الاستنتاجات الرئيسية	ص. 83
5. فعالية السياسة المالية تعتمد على الحوكمة	ص. 87
ألف. الفجوات في مجال الحوكمة معوّقات للتنمية في المنطقة العربية	ص. 87
1. مقاييس الحوكمة	ص. 87
2. مؤشر للحوكمة يعكس مدى تمكين الشعب	ص. 88
باء. فعالية الحوكمة تحدد فعالية السياسة المالية	ص. 90
1. مخصصات الإنفاق العام	ص. 90
2. إدارة الإيرادات	ص. 91
جيم. جودة المؤسسات أمرٌ ضروري	ص. 92
1. الحوكمة وقواعد ومبادئ المالية العامة	ص. 92
2. المؤسسات المعنية بوضع الميزانية	ص. 94
3. سياسة مالية لمعالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين	ص. 96

ص. 98 4. دعم الطاقة، والاستدامة البيئية

ص. 99 دال. الاستنتاجات الرئيسية

ص. 103 6. مسائل المالية العامة في سياق النزاعات

ص. 103 ألف. الخسائر الاقتصادية

ص. 103 1. تقدير الخسائر الاقتصادية

ص. 105 2. الخسائر المقدرة في الإيرادات الحكومية

ص. 106 باء. ينبغي معايرة خيارات السياسات بدقة وبعناية

ص. 107 1. تحديد الأولويات يمكن أن يعزّز عمليات إعادة الإعمار

ص. 107 2. العجز في الحوكمة يمكن أن يكسّر عدم استقرار المالية العامة الكلية

ص. 108 جيم. حشد الموارد يمكن أن يعتمد على مصادر متنوعة

ص. 108 1. حشد الموارد الوطنية

ص. 109 2. الاقتراض الحكومي

ص. 111 3. المعونة الدولية

ص. 111 دال. خيارات سياساتية مختلفة لسيناريوهات بلدان مختلفة

ص. 112 1. السياسة المالية في العراق وليبيا

ص. 112 2. السياسة المالية في الجمهورية العربية السورية واليمن

ص. 113 هاء. الاستنتاجات الرئيسية

ص. 117 7. الاستفادة القصوى من فعالية السياسات المالية

ص. 117 ألف. تصميم السياسات المالية اللازمة لتعزيز التحول الاقتصادي والعمل اللائق

ص. 119 باء. اتخاذ خيارات على صعيد الميزانية للحد من الفقر وعدم المساواة وإزالة العجز في مجالات الصحة والإسكان والتعليم

ص. 120 جيم. توسيع الحيز المالي والحفاظ عليه عن طريق زيادة الإيرادات

ص. 121 دال. الاستفادة من إدارة الإنفاق العام لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة من خلال تحسين مستوى الحوكمة

ص. 122 هاء. توجيه السياسة المالية نحو تحقيق السلام والتنمية في البلدان الخارجة من النزاعات

ص. 125 الحواشي

ص. 131 المراجع

لائحة الجداول

ص. 48 الجدول 3.1 معظم الفوائد المباشرة والمتراكمة للإعانات في مجال الطاقة تستفيد منها الفئات الأكثر ثراءً

لائحة الأشكال

- ص. 16 الشكل 1-1 الثروة النفطية سبب من أسباب الفروق الشاسعة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي
- ص. 25 الشكل 2-1 الهياكل الاقتصادية مختلفة، لكن نمو الصناعات التحويلية بطيء بشكل عام
- ص. 26 الشكل 2-2 في ثلاثة بلدان غنية بالنفط، تساهم القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة في توليد عدد قليل من فرص العمل
- ص. 27 الشكل 2-3 في ثلاثة بلدان فقيرة بالنفط، ما برح التغيير الهيكلي ضئيلاً
- ص. 28 الشكل 2-4 في مصر والمغرب، ارتبطت زيادة العمالة في مجال الخدمات بانخفاض الإنتاجية
- ص. 29 الشكل 2-5 بقي متوسط إنتاجية اليد العاملة شبه راکد
- ص. 31 الشكل 2-6 مجموع الاستثمارات في بلدان عربية مختارة
- ص. 32 الشكل 2-7 النفقات الرأسمالية لا تزال ضعيفة نسبياً
- ص. 33 الشكل 2-8 تسجل المنطقة أدنى نسبة للإنفاق على البحث والتنمية
- ص. 42 الشكل 3-1 الإنفاق العام في البلدان العربية في الفترة من العام 1990 إلى العام 2015
- ص. 43 الشكل 3-2 الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية
- ص. 44 الشكل 3-3 الإنفاق من الأموال الخاصة مرتفع بشكل غير مسبوق
- ص. 46 الشكل 3-4 الإنفاق الحكومي على الإعانات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
- ص. 49 الشكل 3-5 صورة غير متجانسة للإنفاق الاجتماعي العام ونمو الناتج المحلي الإجمالي مع مرور الوقت
- ص. 50 الشكل 3-6 الترابط بين المكونات الدورية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والإنفاق الحقيقي والإنفاق الاجتماعي الحقيقي
- ص. 52 الشكل 3-7 أثر سياسة إعادة التوزيع المالية على الفقر في الأردن
- ص. 52 الشكل 3-8 أثر الضرائب المباشرة وغير المباشرة على فئات الدخل العشرية في الأردن
- ص. 52 الشكل 3-9 أثر سياسة إعادة التوزيع المالية على الفقر: عدم المساواة في الأردن
- ص. 53 الشكل 3-10 المعدلات الفعلية لمتوسط ضريبة الدخل في لبنان
- ص. 55 الشكل 3-11 تباطؤ الإنجازات في مجال التعليم
- ص. 56 الشكل 3-12 زيادة الإنفاق على التعليم يمكن أن تؤدي إلى سد فجوة التعليم
- ص. 57 الشكل 3-13 متوسط العمر المتوقع قريب من المتوسط العالمي
- ص. 57 الشكل 3-14 التقرم لا يزال مرتفعاً في بعض البلدان، وأكثر شيوعاً بقليل لدى الذكور
- ص. 64 الشكل 4-1 أعباء الدين في البلدان العربية الفقيرة نفطياً كبيرة نسبياً
- ص. 65 الشكل 4-2 في عام 2016، كان الدين مرتفعاً جداً نظراً لمستوى التنمية في العديد من البلدان العربية
- ص. 65 الشكل 4-3 مع ارتفاع الدين، تضاعف صافي مدفوعات الفائدة في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً
- ص. 67 الشكل 4-4 اتجاهات الدين الخارجي وخدمة الدين
- ص. 67 الشكل 4-5 الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي
- ص. 68 الشكل 4-6 احتلت البلدان العربية ذات الدخل المنخفض مرتبة متأخرة في تصنيف الديون والسياسة المالية
- ص. 70 الشكل 4-7 اتجاهات أرصدة المالية العامة وأرصدة الحسابات الجارية سلبية وتتجه نحو الأسوأ في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً
- ص. 71 الشكل 4-8 الاحتياجات الإجمالية في أشهر الواردات منخفضة في معظم البلدان
- ص. 73 الشكل 4-9 إجمالي الدين العام والأرصدة المالية في البلدان العربية
- ص. 73 الشكل 4-10 إجمالي الدين العام والأرصدة الأساسية في البلدان العربية

الشكل 4-11	الاستجابة المالية للدين العام الإجمالي في البلدان المتوسطة الدخل	ص. 75
الشكل 4-12	الفارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو	ص. 76
الشكل 4-13	الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين مقابل الرصيد الأساسي الحقيقي	ص. 76
الشكل 4-14	إسقاطات صندوق النقد الدولي بشأن ديون ونفقات البلدان الفينة بالنفط	ص. 78
الشكل 4-15	إسقاطات صندوق النقد الدولي بشأن نفقات الدين لدى البلدان المتوسطة الدخل	ص. 79
الشكل 4-16	التعويم الضريبي في البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل	ص. 80
الشكل 4-17	الإيرادات الضريبية في البلدان العربية منخفضة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	ص. 81
الشكل 4-18	حصص ضرائب الدخل والضرائب على الثروة منخفضة في بلدان فقيرة نفطياً مختارة	ص. 82
الشكل 5-1	درجات مؤشرات الاستقرار السياسي والمشاركة والمساءلة منخفضة	ص. 88
الشكل 5-2	العلاقة بين مؤشر الحوكمة ومؤشر التنمية البشرية إيجابية بشكل عام على الصعيد العالمي	ص. 89
الشكل 5-3	البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً تقترب من المتوسط العالمي في مجال الحوكمة	ص. 89
الشكل 5-4	درجات معظم الدول العربية بحسب مؤشر التنمية البشرية تتراجع عند أخذ مؤشر الدخل العالمي في الحسبان	ص. 90
الشكل 5-5	تحسن المؤسسات يحسن القدرة على التنبؤ والاستجابة للأزمات	ص. 96
الشكل 5-6	المخاطر البيئية الناتجة من دعم المياه والطاقة	ص. 98
الشكل 6-1	الناتج المحلي الإجمالي أدنى بكثير من التوقعات	ص. 104
الشكل 6-2	الانخفاض المقدر في الإيرادات الحكومية نتيجة للخسائر في إيرادات الموارد الطبيعية	ص. 105
الشكل 6-3	الانخفاض المقدر في الإيرادات الحكومية بسبب الخسائر في إيرادات الضرائب والموارد الطبيعية	ص. 106
الشكل 6-4	أربعة بلدان ذات خيارات مختلفة تتعلق بالإيرادات والإنفاق في أعقاب النزاعات الأهلية	ص. 110

لائحة الأطر

الإطار 2-1	تنسيق السياسات المالية، والاتحاد الجمركي العربي	ص. 36
الإطار 3-1	إصلاح الدعم إثر تزايد النفقات	ص. 46
الإطار 3-1	إصلاح الدعم إثر تزايد النفقات	ص. 46
الإطار 3-2	الإنفاق العام يتبع عادةً الدورات الاقتصادية	ص. 50
الإطار 4-1	التمديد الأخير لمدة الدعم المالي المقدم من صندوق النقد الدولي إلى البلدان الفقيرة نفطياً	ص. 72
الإطار 4-2	المغرب: إعادة التوازن إلى المالية العامة والسياسة الضريبية عن طريق الإصلاحات الضريبية	ص. 82
الإطار 5-1	مواطن الضعف في الميزانية في البحرين	ص. 92
الإطار 5-2	القواعد الضريبية في شيلي تدعم السياسة المعاكسة للدورات الاقتصادية	ص. 93
الإطار 5-3	في تونس الشفافية أكبر، ولكن بعض الخيارات تُتخذ على أساس تقديري	ص. 95

1. مقدّمة التقرير، والنهج المعتمد في إعدادة





السياسة المالية لا تعني فقط خفض التكاليف وتحقيق الكفاءة، بل أيضاً القيام باستثمارات ذكية في البشر والسعي إلى تحقيق التنمية البشرية الشاملة للجميع.

1. مقدّمة التقرير، والنهج المعتمد في إعداده

خلال تدفقات رأس المال الحاصلة داخل المنطقة، والتحويلات المالية، والمساعدات.

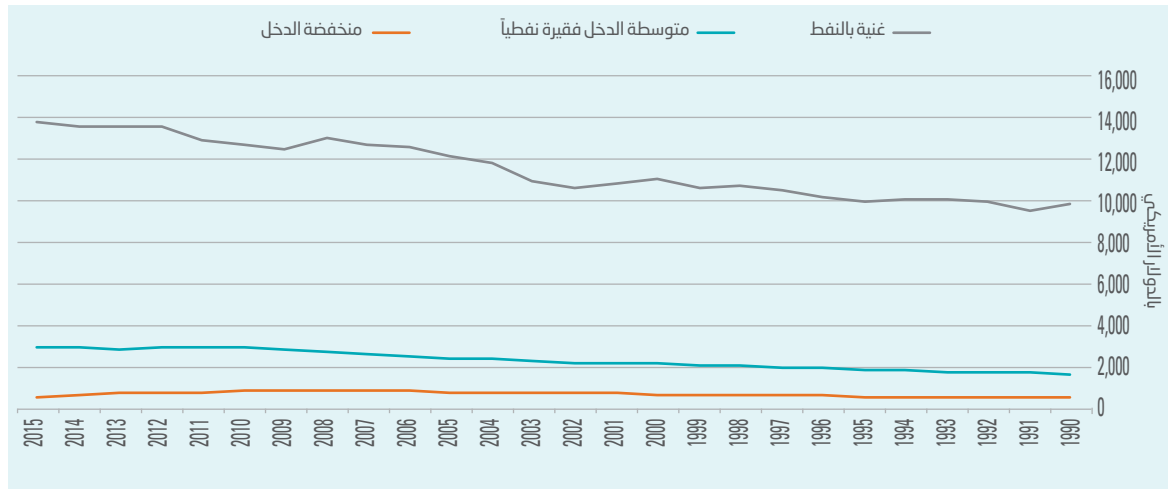
وإزاء هذا الواقع، حان الوقت لتصويب المسار من خلال توشي بناء اقتصادات أكثر إنتاجية وشمولاً للجميع. ومن أهم سمات الاقتصادات المنشودة القدرة على معالجة أوجه القصور التي تشوب التنمية البشرية وتغذي الأزمات الاجتماعية والاقتصادية الحالية. وإن فهم الكيفية التي تنتج بها الهياكل الاقتصادية والخيارات السياسية نتائج مختلفة للغاية في مجال الرفاه البشري والاقتصادي يرشد إعداد التحليل والتوصيات الواردة في هذا التقرير والمعنون "إعادة النظر في السياسة المالية في المنطقة العربية". ويشدّد في هذا التقرير على ضرورة إحداث تحوّل هيكلي وصياغة سياسة مالية تُعنى بإعادة التوزيع، وذلك كأساس لرؤية جديدة للسياسات الاقتصادية في المنطقة، وليس نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

إضافة لذلك، تُلقى في هذا التقرير نظرة فاحصة على التحديات المتعلقة بإصلاحات السياسات الاقتصادية في البلدان العربية التي تعتمد نظماً سياسية مختلفة، مع التركيز تركيزاً خاصاً على السياسة المالية، باعتبارها محرّكاً رئيساً لتحقيق دورة حميدة للنمو الشامل، والعمل اللائق، والحد من الفقر، وذلك تماشياً مع خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر. وينبغي أيضاً فهم السياسات المالية من زاوية علاقتها بمجموعة من التحديات الاجتماعية والبيئية والحوكومية والسياسية الأخرى. ولذلك، يدعو هذا التقرير بقوة إلى الحوكمة الرشيدة لتعزيز الروابط بين أهداف السياسة المالية وأهداف التنمية. فضلاً عن ذلك، تكتسي موازنة السياسات المالية والنقدية وسعر الصرف أهمية بالغة في بناء اقتصادات حيوية تنافسية يمكن أن تزدهر في خضمّ اتجاهات عالمية دائمة التغيّر.

منذ التسعينات والبلدان العربية تُدخل تغييرات نوعية على سياسات الاقتصاد الكلي، موجّهة دقّتها نحو الخصخصة والتحرير وتقليص دور الدولة وتحقيق الكفاءة من خلال خفض النفقات¹. غير أنّ هذه الإصلاحات لم تُترجم آثاراً إيجابية على صعيد تحويل الاقتصادات إلى اقتصادات أكثر حداثة وإنتاجية. كذلك، لم تؤدّ هذه الإصلاحات إلى تحقيق تطورات الناس إلى الحصول على العمل اللائق ولم تحسّن مستويات معيشتهم². ولا تزال الحصة الإجمالية للمنطقة في التجارة العالمية ضئيلة، إذ ما برحت التجارة مركّزة بدرجة كبيرة على الصادرات ذات القيمة المضافة المنخفضة، مقابل تنوّع تتّسم به إيرادات. وقد أثر عدم تنمية القطاعات «الحقيقية» في الاقتصادات العربية، وهي القطاعات المعنية بإنتاج السلع والخدمات الكمالية، على الشباب أكثر من غيرهم، نظراً لقلة الطلب على مهاراتهم.

وشكّل ارتفاع معدلات البطالة لدى الشباب ومعه زيادة العمالة غير الرسمية تحديين جسيمين واجهتهما الحكومات بمعظمها بحلول أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وشهدت البلدان التي تُعتبر رائدة في تنفيذ إصلاحاتٍ في الاقتصاد الكلي النيوليبرالي زيادة كبيرة في عدد السكان المطالبين بالعدالة الاجتماعية، ما أدى في نهاية المطاف إلى اندلاع الانتفاضات العربية في عام 2011. ونتيجة لذلك، ازدادت التحديات المالية، وارتفع مستوى الفقر ومنسوب عدم المساواة ارتفاعاً حاداً، كما تقلص حجم الطبقة المتوسطة³. وفي البلدان الغنية بالنفط، أثر هبوط أسعار النفط في عام 2014 تأثيراً شديداً على الأرصدة المالية. ولا شك في أن الثروة النفطية حيوية لتحقيق التنمية الاقتصادية في البلدان المصدّرة، غير أنها أيضاً مصدر هام للتدفق الإيجابي لرأس المال إلى البلدان العربية غير المصدّرة للنفط من

الشكل 1.1 الثروة النفطية سبب من أسباب الفروق الشاسعة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار، بالأسعار الثابتة لعام 2010)



المصدر: حسابات المؤلفين، استناداً إلى United Nations, Statistics Division, 2017.

الدخل. وتباين مجموعات البلدان الثلاث في طبيعة وشدة تحدياتها الإنمائية فضلاً عن مصادرها المحتملة لتعبئة الإيرادات. وتشمل كل مجموعة بلداناً متأثرة بالنزاعات تواجه شواغل إضافية.

1. حيازات مالية متفاوتة وتحديات إنمائية مختلفة

في المجموعة الأولى من البلدان، وهي البلدان المرتفعة الدخل الغنية بالنفط والبلدان المتوسطة الدخل الغنية بالنفط، والمشار إليها بإيجاز بأنها البلدان الغنية بالنفط، يتمثل مصدر الإيرادات الرئيسي في النفط والغاز، على الرغم من وجود تباينات واسعة في الحيز المالي بين البلدان داخل هذه المجموعة. وتتضمن هذه البلدان الإمارات العربية المتحدة والبحرين والجزائر والعراق وعمان وقطر والكويت وليبيا والمملكة العربية السعودية. وبعاني البحرين وعمان من قيود مالية أكبر بكثير من الإمارات العربية المتحدة أو قطر. غير أن نظرةً إلى أوضاع بلدان هذه المجموعة من منظور مالي تشي بوجود عنصر مشترك بينها، وهو الاعتماد على عائدات النفط والغاز. ومع أن العديد من البلدان الغنية بالنفط لديها حيز مالي أكبر نسبياً لتلبية احتياجات التنمية، فإن إيراداتها تتأثر بتقلبات أسعار النفط، على غرار ما حدث أثناء هبوط الأسعار خلال الآونة الأخيرة.

وبوجه عام، يطرح هذا التقرير تصوراً لسياسة مالية قائمة على القواعد تستحدث أو تستعيد الحيز المالي اللازم لزيادة النفقات المرصدة للتنمية وتحقيق التحول الهيكلي. ولا يقتصر الأمر على خفض التكاليف والكفاءة، بل يشمل الاستثمار الذكي في البشر والسعي لتحقيق التنمية البشرية الشاملة على النحو المتوخى في خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وإلا، فالبديل عن ذلك سيكون وخيماً: إن بلداناً كثيرة لن تحقق أهداف التنمية المستدامة.

ألف. تحديد ثلاث مجموعات متميزة من البلدان

على الرغم من أن بلدان المنطقة تعاني من بعض الشواغل المشتركة وتشارك بعض الإنجازات، فإن هناك تفاوتات كبيرة في ما بينها، بما في ذلك من حيث الحيز المالي والتحديات الإنمائية. ويوضح الشكل 1.1⁴ الفجوات في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في ما بين البلدان الغنية بالنفط (التي تتضمن بلداناً مرتفعة الدخل وبلداناً متوسطة الدخل)، والبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً، والبلدان المنخفضة

والصومال وموريتانيا واليمن⁶. وتسجل هذه البلدان مستويات عالية من الفقر وتواجه تحديات إنمائية لا يُستهان بها، كما تعاني من ضيق الحيز المالي الذي تُقيده قيودٌ حادة. وهذه البلدان تعتمد، بوصفها أقل البلدان نمواً، على المنح، ولا سيما المساعدة الإنمائية الرسمية، والديون الخارجية، بوصفها مصادر تمويلها الرئيسية. وهي تحتاج إلى دعم كبير لتطوير قدراتها المؤسسية، وكذلك تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتتطلب تعبئة الموارد في هذه البلدان مزيداً من التعاون الدولي، عن طريق سُبل منها تنفيذ خطة عمل اسطنبول (2020-2011) وخطة عمل أديس أبابا. وينبغي النظر في الأطر المالية الكلية من حيث الابتعاد عن الصادرات الأولية مثل السلع الزراعية، وبناء القدرات الإنتاجية، وزيادة الطلب المحلي، وتعزيز الإنفاق العام في مجالات الصحة والتعليم والمعاشات والحماية الاجتماعية. ومن المعلوم أن السودان والصومال واليمن بلدانٌ متأثرة بالنزاعات وتواجه شواغل إضافية.

2. المسائل المتعلقة بمواءمة السياسات المالية لتحقيق النمو التحويلي والتنمية البشرية

يمكن التمييز بين مجموعات البلدان الثلاث المذكورة، لتحلي كل منها بسمات خاصة به. وفي نفس الوقت، توجد بعض القواسم المشتركة العامة بينها. فكل مجموعة منها تضم بلداناً متأثرة بالنزاعات. ويتعدى إجراء تحليل مالي كلي موحد لكل مجموعة من المجموعات الثلاث، نظراً إلى فريدة التحديات الإنمائية والمالية التي تواجهها هذه البلدان المتأثرة بالنزاعات. ولذلك، تُعامل البلدان في هذا التقرير باعتبارها فئة منفصلة. وبالنسبة لبقيّة البلدان في كل مجموعة، أي البلدان غير المتأثرة بالنزاعات، من الضروري النظر في العديد من القضايا ضمن إطار مواءمة السياسات المالية في هذه البلدان على نحو يحقق النمو التحويلي والتنمية البشرية.

في البداية، ينبغي تقييم الروابط بين خيارات السياسة المالية وآثارها على النمو التحويلي. فالسياسات الاقتصادية الراهنة بوجه عام، والسياسة المالية بوجه خاص، فشلت إلى حد بعيد في تسريع التنويع الاقتصادي والتجاري. وبالنسبة للمنطقة ككل، ظلت

ولذلك، فإن أولويتها الكبرى الراهنة تتمثل في إعادة التفكير في الأطر المالية الكلية بحيث يمكن إنشاء حوافز مالية لتطوير قطاعات غير نفطية كالمالية، وتعزيز العمل اللائق للشباب، وضمان الحماية الاجتماعية، وتنويع مصادر الإيرادات، بما في ذلك من خلال فرض الضرائب باعتبارها عنصراً رئيسياً للاستدامة المالية. أما العراق وليبيا، فلهما شواغل إضافية باعتبارهما من البلدان المتأثرة بالنزاعات.

وأما المجموعة الثانية من البلدان، وهي البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً، فتشمل الأردن وتونس والجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين ولبنان ومصر والمغرب⁵. وتعتمد هذه البلدان على مزيج من مصادر الإيرادات، على رأسها الضرائب. وهي تواجه قيوداً على الحيز المالي أشد من القيود التي تواجهها البلدان الغنية بالنفط، كما تعاني من تزايد أعباء الدين العام في بعض الحالات. وتتسم هذه المجموعة من البلدان كذلك بأنها تأوي أكبر حصة في المنطقة من السكان ذوي الدخل المتوسط. وعلى ذلك، تمثل تلبية تطلعات هؤلاء السكان شاغلاً أساسياً، بما في ذلك تطلعاتهم المتصلة بالحصول على العمل اللائق. وتتضمن التحديات الإنمائية الأخرى التي برزت في السنوات الأخيرة ارتفاع معدلات البطالة وزيادة الفقر وغياب الحماية الاجتماعية الكافية. وفي حال تصميم أطر مالية كلية تكون كناية عن استراتيجيات متينة، فسيمكن لهذه الأطر أن تعزز النمو التحويلي في هذه المجموعة من البلدان من خلال دعم الأنشطة الإنتاجية الكمالية في قطاعي الصناعة والخدمات. وهذا بدوره يمكن أن يولد ما يكفي من العمل اللائق للقوى العاملة الآخذ حجمها بالازدياد بمعدلات سريعة، وأن يتيح حيزاً مالياً مفتوحاً لتلبية الاحتياجات الإنمائية، من خلال الحماية الاجتماعية والمعاشات التقاعدية وما إلى ذلك. ولا شك في أن إعادة التوازن بين الإنفاق العام والإيرادات، وهو ما يستلزم تعاملاً أحكم مع المسائل المتعلقة بالإعانات والضرائب، سيؤدي إلى إتاحة تحسين الحيز المالي. ولدى الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين شواغل إضافية كبلدان متأثرة بالنزاعات.

وتضم المجموعة الثالثة من البلدان، وهي البلدان المنخفضة الدخل، جزر القمر وجيبوتي والسودان

يدعم المجتمعات الأكثر شمولاً للجميع ويعزز النمو على المدى الطويل⁹. وعند النظر في استحقاقات التأمين الاجتماعي وتقديمات المساعدة الاجتماعية، يظهر أن بلدان المنطقة قد عمدت في السنوات الأخيرة إلى التركيز على المساعدات الاجتماعية التي تتسم بدرجة عالية من الاستهداف بعد أن كانت تركز على الإعانات الشاملة. وفي هذا الصدد، يجدر التنويه بالأهمية البالغة للحفاظ على الوفورات المحققة من إصلاحات الدعم في مجال الحماية الاجتماعية. ويمثل بناء القدرات من أجل تقييم الأهمية النسبية للنفقات، ورصد التنمية في مستويات وتكوين الإنفاق الاجتماعي العام مع مرور الوقت، جانباً هاماً من جوانب السياسة المالية، ويسهم إسهاماً مباشراً في تلبية متطلبات السياسة الاجتماعية. كما أن إصلاح النظام الضريبي، بما يضمن رفع مستوى العدالة الضريبية، من الاعتبارات الأساسية الأخرى التي ينبغي مراعاتها في إطار التصدي للفقر وعدم المساواة.

رابعاً، ونظراً إلى أن إحدى سمات النمو في البلدان العربية هي أنه شديد التقلب، سيكون من المهم تقييم الكيفية التي يمكن بها للحكومة عموماً، والحوكمة الاقتصادية خصوصاً، أن توّظ استقرار الاقتصاد الكلي وأن تعزز التحول الهيكلي نحو نمو أكثر استدامةً وشمولاً للجميع. وتميل اتجاهات الإنفاق العام أساساً إلى أن تكون مسيرة للاتجاهات الدورية، ويرجع ذلك إلى حد بعيد إلى تغيّرات أسعار السلع الأساسية¹⁰. ويمثل عدم وجود قواعد مالية في العديد من البلدان العربية عائقاً رئيسياً أمام استقرار الاقتصاد الكلي والاستثمار الفعال في التنمية؛ وعليه، يتضمن تحسين اعتماد القواعد المالية أنظمة أقوى من الضوابط والتوازنات السياسية¹¹.

وإن لاستكشاف العلاقة بين الأداء المالي وتدابير الحوكمة آثاراً حاسمة بالنسبة لاستدامة المالية العامة وتنمية رأس المال البشري والحماية الاجتماعية، وهما دورهما ضروريان ومهماً بالنسبة للتنمية الاقتصادية. وقد خصّصت دراسات إلى أن كلاً من تحسين الإدارة، ورفع مستوى الديمقراطية في المؤسسات، وتصميم الميزانيات الشفافة، يسهم إسهاماً مباشراً في تحسين أداء السياسة المالية، وهو ما يفضي إلى معدلات نمو أعلى.

حصة التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي منخفضة. ولا شك في أهمية النمو الاقتصادي؛ على أنه في الوقت نفسه، يجب أن يؤدي أي نمو إلى توسيع القطاعات ذات القيمة المضافة العالية التي تولد العمل اللائق وتسهم بالتالي في تعزيز الروابط بين الاقتصاد والتنمية البشرية الشاملة للجميع. ويشكل الإنفاق العام محركاً حاسماً لتحقيق النمو على وجه العموم. لكن نوعية الإنفاق هي ما يؤثر تأثيراً مباشراً على حجم المضاعف المالي للنمو والتنوع الاقتصادي⁷. ومن الأمثلة الحاسمة على ذلك النفقات الجارية أو الرأسمالية، والحوافز الضريبية للقطاعات الاستراتيجية.

ثانياً، لا بد وأن تختلف استراتيجيات النمو التحويلي التي يجدر أن تتبناها البلدان في المجموعات الثلاث من بلد إلى آخر. ويتكامل مع ذلك وجوب مراعاة الحيز المالي المتاح والمحتمل لهيكل الطلب والديمغرافيا والأولويات الوطنية لكل بلد. ومن السمات العامة للمنطقة أنها تعتمد إلى حد بعيد على الواردات من المنتجات غير النفطية. ومن سماتها أيضاً ضخامة الميزان التجاري في ما بين بلدانها وبينها وبين الخارج الذي يستقطب الكثير من منتجاتها المذكورة. وبالنسبة للبلدان الغنية بالنفط والبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً، من شأن إعادة التوازن بين الحوافز الضريبية والمؤسسات لصالح تنويع الصادرات غير النفطية أن تعزز النمو والتجارة داخل المنطقة⁸. وتعد زيادة الطلب المحلي، من خلال معالجة أوجه العجز في التنمية وتحسين القدرات الإنتاجية والقدرة التنافسية للصادرات، من الاعتبارات الهامة التي ينبغي مراعاتها في حالة البلدان الفقيرة نفطياً والبلدان المنخفضة الدخل، وكذلك زيادة الإنفاق العام على الصحة والتعليم والاستثمار في البحث والابتكار وتطوير البنى الأساسية، ضمن إطار من الاستدامة المالية.

ثالثاً، إن السياسة المالية أداة هامة في الحد من الفقر وعدم المساواة، وتعزيز التنمية البشرية، والارتقاء بمعدلات النمو الاقتصادي. والتقدم الذي أحرزته المنطقة في العديد من المؤشرات الصحية والتعليمية هو دون المتوسطات العالمية بكثير. كذلك، من شأن زيادة الإنفاق في مجالي الصحة والتعليم أن يعزز التنمية البشرية وبناء رأس المال البشري الجيد، الأمر الذي

العقود الثلاثة الماضية إلى أن السياسة المالية يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في دعم التنويع الاقتصادي وتعزيز الإنتاجية. ويعتمد ذلك على زيادة الاستثمار العام في القطاعات الاستراتيجية التي تتسم بكثافة اليد العاملة وارتفاع القيمة المضافة والبنى الأساسية والبحث والابتكار والتعليم والصحة.

ما هي الآثار المحتملة للسياسة المالية على النمو

والفقر وعدم المساواة والتنمية البشرية؟ بغية

تقييم أثر متغيرات السياسة المالية على النمو، طُبِّق نموذج الانحدار الذاتي للنواقل الهيكلية، كما يحدث عادةً في الدراسات ذات الصلة¹². وكشف ذلك عن الآثار الدينامية للتغيرات في الإنفاق الحكومي على الناتج، بعد إدخال بعض القيود (ومعظمها عودي). كذلك، تم وضع نموذج ديناميكي على حدة لكل من معاملات تأثير الصحة والتعليم في ما يتصل بالإنفاق العام، وذلك باستخدام 2S-GMM و LSDVC. وأجري تقييم لأثر إعادة توزيع أدوات السياسة المالية، وخاصة في ما يتعلق بالحد من الفقر وعدم المساواة في بلدان عربية مختارة، وذلك من خلال الجمع بين البيانات المالية الكلية المتعلقة بالإنفاق الاجتماعي وبيانات الدخل ونفقات مسح الأسر المعيشية، باستخدام الطريقة التي وضعتها Lustig و Higin (2013)¹³.

ما هي استجابة السياسة المالية العامة لتزايد الدين

العام والاستدامة المالية؟ هناك عدة نُهج لتحليل

القدرة على تحمل الدين العام، منها التحليل الأكثر شعبية، وهو تحليل القدرة على تحمل الديون وتحليل الرسم البياني المروحي والمطبَّق في صندوق النقد الدولي، فضلا عن اختبارات الترابط الزمني والتكامل المشترك بين الإيرادات والنفقات، ودالات رد الفعل المالي، وحسابات توازن الرصيد الأساسي. وفي هذا التقرير، يُستخدم إطار بون (1998) لفحص استجابات سياسة المالية العامة للدين العام من خلال دالات رد الفعل المالي وتحليل فجوة الاستدامة المالية من منظور متوسط الأجل إلى طويل الأجل. إضافة إلى ذلك، يتضمن هذا التقرير تحليل لأهمية تعبئة مصادر محتملة للإيرادات، لا سيما من خلال الإصلاحات الضريبية.

ومع ذلك، ما برحت الحكومات في المنطقة تصر حتى الآن على سلوك الطريق الأسهل نسبياً لتحسين التوازن الاقتصادي الكلي، وهو خفض الإنفاق. وينبغي أن تعيد هذه الحكومات الآن النظر في كيفية تطبيق مبادئ العدالة والإنصاف على الإنفاق وزيادة الإيرادات، بسُّبل منها فرض الضرائب. وإن الميزنة المراعية للمنظور الجنساني أداة تسمح بالفعل بتقييم جميع أبعاد السياسة المالية من منظور تحقيق المساواة بين الجنسين.

وأخيراً، أدى العنف الذي شهدته خلال الآونة الأخيرة الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن إلى شلّ جميع مصادر إيرادات الحكومة. ونتيجة لذلك، تمس الحاجة في هذه البلدان إلى صياغة خطط وطيدة تُعنى بالإنفاق المالي وتعزز النمو الاقتصادي المستدام والشامل، مع مراعاة الاحتياجات الإنسانية العاجلة.

باء. محاور ومنهجيات البحث

يعتمد هذا التقرير أساساً على الأدوات القياسية الاقتصادية لتقييم إجراءات السياسة العامة. وفي حالات عدم توافر البيانات، يتم تناول بلدان مختارة للنمذجة الكمية. إضافة إلى ذلك، يُعتمد كل من التحليل النوعي، ودراسات الحالة والأمثلة، وعمليات رسم الخرائط، وهي كلها منهجيات تعزز الحجج الواردة.

ويبحث التقرير في عدد من الأسئلة المهمة لتوجيه صياغة الأطر المالية الكلية ذات المنظور المتوسط الأجل والمنظور الطويل الأجل.

ما مدى فعالية السياسة المالية في تعزيز التحول

الهيكلية للاقتصاد وإمكانية الوصول إلى العمل

اللائق على نطاق واسع؟ يمثل غياب التحول الهيكلية حجر عثرة أمام تعزيز النمو وزيادة الإنتاجية وتوفير العمل اللائق في المنطقة العربية. وقد خلص تحليل مجموعة بيانات مستقاة من سبعة قطاعات على مدى

تأثير التحويلات العامة والضرائب على التغيرات في الفقر وعدم المساواة.

ويسلط الفصل الرابع الضوء على التفاوت الكبير بين التحديات المالية المستدامة التي تواجهها مجموعة البلدان الثالثة. كما أنه يركز على مسألة الدين والأرصدة المالية في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، وينظر في مدى استجابة السياسة المالية لتراكم الديون والاستدامة المالية، ويقترح أدوات يمكن أن تساعد في وضع أهداف للديون والاستدامة المالية من منظور متوسط الأجل إلى طويل الأجل¹⁴.

ويناقد الفصل الخامس كيف تُظهر الأدلة المستقاة من المنطقة أن القواعد المالية غائبة تقريباً في معظم البلدان العربية. ويمثل ذلك تحدياً لاستقرار الاقتصاد الكلي في حالات تقلب أسعار النفط أو الحالة الاقتصادية الإقليمية و/أو العالمية. ويحلل هذا الفصل بعض الشواغل الرئيسية في ما يتعلق بالانضباط المالي، ويحدد شروط الإدارة الاقتصادية الوطنية اللازمة للأطر المالية الكلية المستدامة والمتوافقة مع مبدأ الإدماج.

وأما الفصل السادس، فيبين كيف أن التحديات المالية والإنمائية في البلدان المتأثرة بالنزاعات فريدة من نوعها بالنسبة لكل بلد. وعلى الرغم من أن جميع تلك البلدان تعاني من فقدان رأس المال وخسائر في الأرواح، فإن شدة تداعيات كل نزاع تتوقف على حدة النزاع نفسه ومدته. ويحلل هذا الفصل بعض تكاليف النزاعات وكذلك الأطر المالية الكلية التي من شأنها أن تدعم إعادة الإعمار والتنمية في ظل التحديات الهيكلية والمؤسسية الكبيرة القائمة.

وأخيراً، يعرض الفصل السابع بإيجاز نتائج التقرير واستنتاجاته. وهذه النتائج توضح المبادئ العريضة للأطر المالية الكلية في مجموعات البلدان الثلاث وفي سياقات ما بعد النزاع. وتهدف التوصيات إلى توجيه عملية رسم السياسات وتصميم الأطر العامة للاقتصاد الكلي.

ما هي التحديات المتعلقة بالحوكمة والسياسات المالية في البلدان العربية؟ يعيد التقرير التأكيد على الترابط القوي بين الحوكمة والتنمية البشرية. فالسياسة المالية تشكل عاملاً مؤثراً على ديناميات الحوكمة وكذلك أحد تجلياتها. وسوء الإدارة، الذي يتجلى في ضعف المؤسسات وعدم وجود قواعد مالية، يؤثر على تخصيص الإنفاق الحكومي وتعبئة الإيرادات، على نحو يضر إضراراً مباشراً بالإنصاف والكفاءة. ويتضمن التقرير تحليلاً لهذه القضايا، من خلال النظر في تأثير نوعية الحوكمة على التنمية البشرية وخيارات السياسة المالية والمساواة بين الجنسين.

جيم. لمحة موجزة عن التقرير

يرد في ما يلي ملخصٌ عن فصول التقرير. يتناول الفصل الثاني دور السياسة المالية في النمو الاقتصادي وعلاقته بالتحول الهيكلي واستحداث فرص العمل، ويهدف إلى رسم مسارات للنمو والتنوع الاقتصادي من خلال استخدام أدوات السياسة المالية المناسبة. ويكتسب تقديم الحوافز لتنفيذ أنشطة إنتاجية راقية في القطاعات الكثيفة العمالة، والاستثمار في البحوث والابتكار، وكذلك الهياكل الأساسية، واستثمارات رأس المال البشري أهمية بالغة في تعزيز التحول الهيكلي.

ويبين الفصل الثالث كيف يمكن أن يكون للسياسة المالية جانب يتعلق بإعادة التوزيع عن طريق الحد من الفقر وتصحيح الاختلالات في المجتمع. وإنَّ تحديد أنواع النفقات وأولوياتها يؤثر مباشرةً على التنمية الاجتماعية والبشرية. ويقيم هذا الفصل أيضاً الاتجاهات والأنماط في الإنفاق العام بوجه عام، وعلاقتها بالنمو الاقتصادي، كما يرصد تأثير الإنفاق الاجتماعي العام على الإنجازات الصحية والتعليمية بشكل خاص. وفي ما يتعلق ببلدان مختارة، يتناول أثر نمو السياسة المالية لإعادة التوزيع، ويتضمن نتائج مستخلصة من تحليل الوقائع المالية بشأن

2. السياسة المالية قادرة على تحويل الاقتصادات





يمكن لتوجيه السياسة المالية في الاتجاه الصحيح أن يؤدي دوراً أساسياً في الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية والأكثر حداثة، وفي الهياكل الأساسية وأصول المعرفة والابتكار.

2. السياسة المالية قادرة على تحويل الاقتصادات

انبعاثات الكربون المنخفضة، ودعم إتاحة التمويل للشركات الناشئة والشركات المتنامية، وتطبيقها، وتطوير المهارات والقدرات. هذا بالإضافة إلى تنفيذها تدخلات أخرى لا يتسع المقام لذكرها¹⁷.

ويتناول هذا الفصل مفاهيم ومقاييس التغيير الهيكلي وأهميته للمنطقة العربية من حيث الحفاظ على النمو وتوليد العمل اللائق، كما هو موضح في القسم ألف. ويتضمن القسم باء تحليلاً للروابط بين خيارات السياسة المالية والتغيير الهيكلي. ويضع القسم جيم مسارات للتدخلات المتعلقة بالسياسات المالية، ويوضح كيف يمكن لها أن تعزز التغيير الهيكلي المعزز للإنتاجية، مع التسليم بأنه يجب تنسيق تدخلات السياسة المالية مع السياسات النقدية والتجارية والصناعية. وأما القسم الأخير من التقرير، فيتضمن ما توصل إليه من خلاصة.

تضطلع الحكومات بدور حاسم في التحويل الهيكلي للاقتصادات، والذي يُنظر إليه عموماً على أنه انتقال من القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة إلى قطاعات الصناعة والخدمات ذات القيمة المضافة العالية. ومن شأن التدخلات الحكومية المناسبة، التي تسترشد بقواعد واضحة وشفافة، أن تزيد من الفوائد المحتملة لهذا التحول¹⁵. وتبين أدلة تاريخية أنّ البلدان الصناعية، بما في ذلك في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، والآن في شرق آسيا، قد شهدت تحولاً كبيراً نتيجةً لجهود استباقية بذلتها حكوماتها¹⁶. وإن كلاً من الاستثمار في البحث والتطوير والهيكل الأساسية الحديثة، وتحفيز الشركات الخاصة، والمؤسسات الأكاديمية، وإنشاء نُظم البراءات، وإجراء عمليات شراء عامة كبيرة، مثال على مختلف التدابير الداعمة التي ما زالت البلدان الصناعية تتخذها للنهوض بالارتقاء الصناعي والتنويع.

وتتعلق أغلبية هذه السياسات بدعم تدخلات السياسة المالية، ولا سيما في مرحلة مبكرة من التنمية الصناعية، وبناء رأس المال الصناعي، والاستثمار في القطاعات الاستراتيجية على أساس المزايا النسبية للبلد، أو تطوير تكنولوجيات وابتكارات جديدة. وتشجع الحوافز الضريبية، مثل دعم التصدير وإتاحة التمويل، بالإضافة إلى الحوافز التجارية والصناعية، جميع استثمارات القطاع الخاص. كما أنّ التنسيق بين القطاعين العام والخاص هو دور حكومي هام أيضاً. ففرنسا، على سبيل المثال، تفضل دائماً البرامج الاقتصادية التي ترعاها الحكومة، حيث يقوم القطاعان العام والخاص بتنسيق جهودهما لتطوير تكنولوجيات وصناعات جديدة. وفي عام 2009، جعلت السياسة الصناعية الجديدة لحكومة المملكة المتحدة من نفسها «صانعاً للسوق» من خلال دعم أنشطة المشاريع والأعمال التجارية بالاستثمار في الهياكل الأساسية ذات

ألف. التغيير الهيكلي ضرورة ملحة في المنطقة العربية

يؤدي تحقيق «التحول الهيكلي» للاقتصاد إلى تصحيح أوجه القصور في تخصيص عوامل الإنتاج، ما يؤدي إلى رفع مستوى النمو. والنتائج المحلي الإجمالي للفرد وقياس الإنتاجية بواسطة بعض أدوات القياس، مثل الناتج المحلي الإجمالي لكل عامل أو الناتج المحلي الإجمالي لكل ساعة عمل، هما المقياسان الأكثر شيوعاً للأداء الاقتصادي الكلي¹⁸. أما على المستوى القطاعي، فححص العمالة والأنشطة ذات القيمة المضافة والإنفاق الاستهلاكي النهائي هي أكثر مقاييس النشاط الاقتصادي شيوعاً. ويتطلب قياس التحول الهيكلي دراسة التغيرات في المساهمات النسبية لمختلف القطاعات الاقتصادية مع مرور الوقت.

ويشير تقرير للإسكو²³ إلى أنّ التحول الهيكلي أساسي للحد من تقلب النمو، وتعزيز النمو الاقتصادي الشامل والمستدام، وتوفير العمالة الكاملة والمنتجة، وإتاحة العمل اللائق للجميع، على النحو الذي يتوخاه الهدف الثامن من أهداف التنمية المستدامة.

وفي هذا الصدد، من الممكن تحليل التحول الهيكلي المطلوب للمنطقة من خلال فهم أفضل للتحديات المتصلة بالهيكل الاقتصادي الراهنة (القطاعات والقطاعات الفرعية) وإنتاجية العمل في الاقتصادات العربية. وقد ركزت الدراسات السابقة بشكل أساسي على قطاعات واسعة كالقطاعات النفطية وغير النفطية أو الزراعة أو التعدين أو التصنيع أو الخدمات²⁴. ويستوعب قطاع الخدمات الآن الجزء الأكبر من القوى العاملة في معظم البلدان. وتشير الاتجاهات الأخيرة المتعلقة بالعمالة إلى تحولات كبيرة للعمالة من قطاع الزراعة إلى قطاع الخدمات في بعض البلدان، مثل مصر والمغرب²⁵. غير أن نمو إنتاجية العمالة في المنطقة هو الأبطأ بين جميع المناطق، حيث بقي أقل من واحد في الفترة من عام 1991 إلى عام 2010، وتحول إلى سلبي خلال الفترة من عام 2011 إلى عام 2016²⁶. ويشير هذا الأمر القلق بشأن نوع التغيير الهيكلي الذي يحدث. ويمكن إلقاء المزيد من الضوء على ذلك عن طريق فحص القطاعات الفرعية للخدمات من حيث الناتج والعمالة.

وتتمثل الطريقة المثلى لوضع تقسيم لقطاع الخدمات في النظر في سلّم الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة إلى القيمة المضافة المرتفعة من حيث مستويات التكنولوجيا. ويمكن اعتماد نفس الطريقة لتقسيم القطاعات الفرعية المتعلقة بالتصنيع. بيد أن بيانات السلاسل الزمنية المتعلقة بالعمالة في القطاعات الفرعية للخدمات والتصنيع، والمأخوذة من منظمة العمل الدولية، لا تشمل إلا عدداً قليلاً من بلدان المنطقة²⁷. غير أنّ هناك مخاوف بشأن قابلية المقارنة مع مرور الوقت، مع تصنيف البيانات عن طريق تطبيق أحدث تصنيف صناعي (التصنيف الصناعي الدولي الموحد 4). وبعد تدقيق صارم في البيانات القابلة للمقارنة المتعلقة بالعمالة في القطاعات الفرعية للخدمات، أُعدت قاعدة بيانات لسبعة قطاعات هي الزراعة والنفط والغاز والتصنيع والبناء والتجارة والفنادق والنقل والاتصالات وغيرها من

وينطوي سيناريو التحول الهيكلي النموذجي على تراجع حصة الزراعة (في الطرف الأدنى من القطاعات ذات القيمة المضافة) والزيادات في حصص الصناعة والخدمات والتصنيع (في الطرف الأعلى من القطاعات ذات القيمة المضافة). ويساهم الجمع بين هذه التغيرات في زيادة الإنتاجية والناتج المحلي الإجمالي للفرد مع مرور الوقت. ويمكن أيضاً تقسيم القطاعات الفرعية داخل الصناعات أو الخدمات إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أو ذات قيمة مضافة عالية لأغراض التحليل.

ومن أجل نجاح التحول المنشود، لا يهم ما إذا تحقّق تحول هيكلي، بل ما إذا كان هذا التحول من النوع الصحيح، والسرعة التي يتحقق بها. ولذلك، فإن دور إنتاجية العمل القطاعية وسرعة الإنتاج الكلي اعتباران مهمان. وهناك اختلافات منهجية وكبيرة في إنتاجية العمل القطاعية بين البلدان المختلفة. فالفجوات في الإنتاجية بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة هي أكبر في الخدمات والزراعة، بالمقارنة مع الصناعات التحويلية. فضلاً عن ذلك، توجد في البلدان النامية فجوات إنتاجية أكبر داخل القطاعات وفي ما بينها، مقارنة بالاقتصادات المتقدمة¹⁹.

ومن المهم أنّ البلدان التي تحوّل الموارد من القطاعات التقليدية الأقل إنتاجية إلى القطاعات الحديثة الأكثر إنتاجية تحقق مكاسب كبيرة في الإنتاجية والنمو الاقتصادي. وتحقيق هذه المكاسب فحسب يُعتبر نتيجة اقتصادية ضيقة من نتائج التحول الهيكلي؛ وأما النتيجة الأوسع نطاقاً، فهي تحقيق تنمية أكثر شمولاً واستدامة. وقد خلص تقرير عام 2008 الصادر عن لجنة النمو والتنمية إلى أنّ جميع البلدان التي سجلت معدلات نمو مرتفعة على مدى عدة عقود قد حققت تحولاً هيكلياً، في حين أنّ جميع البلدان التي بقيت فقيرة قد أخفقت في إحداث تغيير هيكلي²⁰.

وفي عام 2015، اعترفت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 بالتنوع والتحسين التكنولوجي والابتكار كوسائل لتحسين الإنتاجية الاقتصادية وتوليد العمل اللائق²¹. وقد أكد تقرير التنمية البشرية لعام 2016 على أنّ الحفاظ على النمو الاقتصادي يتطلب أن يكون الاقتصاد قادراً على توليد أنشطة جديدة سريعة النمو تتسم بزيادة القيمة المضافة والإنتاجية²². وفي ذلك،

الكلية للمنطقة على الصناعات الاستخراجية، تتسم البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً بهياكل مختلفة اختلافاً واضحاً جداً. ففي البلدان الغنية بالنفط، يهيمن النفط والغاز والتعدين، في حين تضم البلدان الفقيرة نفطياً هياكل أكثر تنوعاً. وفي حين انخفضت حصة هذا القطاع في مجموعتي البلدان مع مرور الوقت، ظل نمو الصناعات التحويلية بطيئاً. ومنذ التسعينات، ازدادت حصة قطاع الخدمات في مجموعتي البلدان. ولكن، ضمن هذا القطاع، تمثل حصة الخدمات الأخرى - والتي كما لوحظ سابقاً تميل إلى أن تكون أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة إلى حد بعيد وأنشطة غير رسمية - حصة كبيرة من الأنشطة زادت مع مرور الوقت. ويُعزى هذا النمط إلى نمو الأنشطة غير الرسمية في المنطقة والتي عادةً ما تكون من الأنشطة التي تسجل أدنى مستويات القيمة المضافة³⁰. وبوجه عام، يشير الهيكل الاقتصادي للمنطقة إلى ركود حصص الناتج المحلي الإجمالي من قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية؛ وتوسع قطاع الخدمات مع التركيز بشكل كبير على الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة؛ وإلى استمرار صدارة وهيمنة قطاع النفط في البلدان الغنية بالنفط.

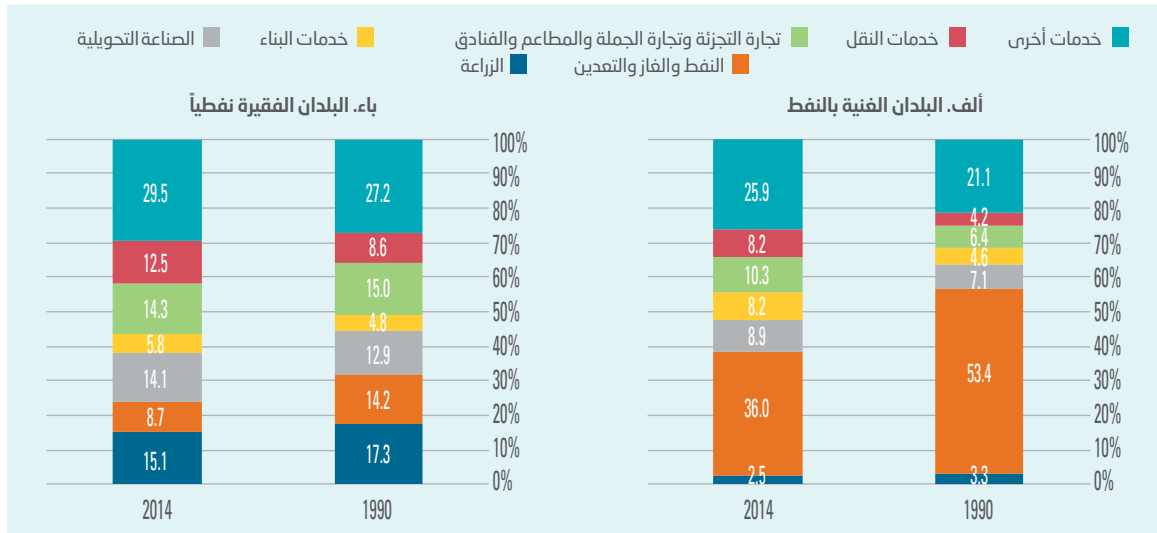
الخدمات²⁸. وقد أخذت البيانات ذات القيمة المضافة من قاعدة بيانات الحسابات القومية للشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة²⁹.

وفي ضوء تصنيف القطاعات الفرعية، من غير المناسب تحديد قطاع برمته أو قطاع فرعي برمته كقيمة مضافة عالية أو منخفضة. ولكن تلقائياً، وبناءً على أدلة داعمة من المنطقة العربية، يميل معظم الزراعة ومعظم الأنشطة في فئة «الخدمات الأخرى» إلى أن يكون ذا قيمة مضافة منخفضة. ويصب معظم الأنشطة المنفذة في بقية القطاعات أو القطاعات الفرعية الخمسة بين الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية والأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة. ويُنظر في عدة مقاييس للتغيير الهيكلي استناداً إلى هذه البيانات.

1. تغيّر حصص القيمة المضافة في القطاعات والقطاعات الفرعية

يتناول الشكل 2.1 الهياكل الاقتصادية للبلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً. وفي حين يعتمد الاقتصاد

الشكل 2.1 الهياكل الاقتصادية مختلفة، لكن نمو الصناعات التحويلية بطيء بشكل عام



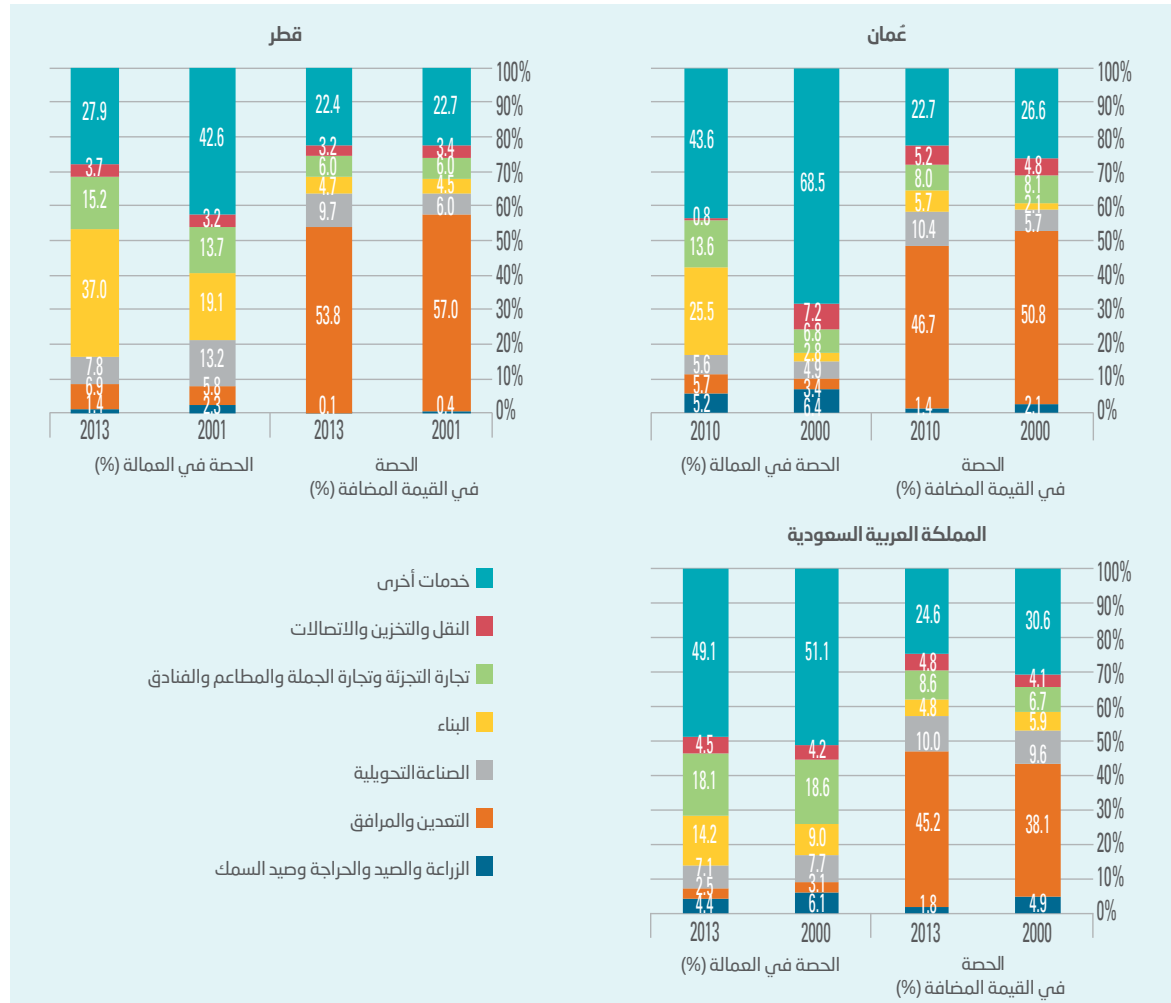
المصدر: عمليات حسابية أجراها المؤلفون استناداً إلى بيانات من UNSTATS, 2016. ملاحظة: تشمل خانة "خدمات أخرى" جميع أنشطة الخدمات المصنفة بموجب التصنيف الصناعي الدولي الموحد 3، الأقسام باء-عين (ISIC.3) P-classification J) مثل أنشطة الوساطة المالية؛ والعقارات، والتأجير والأنشطة التجارية؛ والإدارة العامة والدفاع؛ والضمان الاجتماعي الإجباري؛ والتعليم؛ والصحة والعمل الاجتماعي؛ والأنشطة المجتمعية الأخرى، والخدمات الاجتماعية والشخصية؛ والأسر المعيشية الخاصة التي فيها أشخاص يعملون؛ والمنظمات والهيئات خارج الحدود الإقليمية.

الفترة. وبشكل أساسي، اتجه التنويع في البلدان الغنية بالنفط نحو البناء والفنادق والمطاعم والخدمات المالية وغيرها من الخدمات. وتنطوي هذه القطاعات أساساً على أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة، وتعتمد على العمالة الرخيصة ذات المهارات المتواضعة المستوردة من آسيا³¹. وكانت حصة العمالة في الخدمات الأخرى في عُمان والمملكة العربية السعودية أكبر بكثير مقارنة بحصة القيمة المضافة من هذا القطاع في عامي 2010 و2013 على التوالي. وفي قطر، يبدو أن جزءاً كبيراً من حصة العمالة من الخدمات الأخرى تتحول إلى البناء. وقد مثلت حصة العمالة في خدمات البناء والخدمات الأخرى مجتمعة 65

2. التغييرات الهيكلية في البلدان الغنية بالنفط

في البلدان الغنية بالنفط مثل عُمان وقطر والمملكة العربية السعودية، تكون حصة قطاعي التعدين والمرافق في القيمة المضافة مرتفعة، ولكن هذه الحصة ضئيلة جداً في العمالة. وقد ارتفعت حصة التعدين في القيمة المضافة فعلياً في المملكة العربية السعودية في الفترة بين العامين 2000 و2013، في حين انخفضت قليلاً في عُمان وقطر (الشكل 2.2). وعلى الرغم من أن حصة العمالة في القطاعات غير النفطية أكثر تنوعاً، فقد كان التغيير في القيمة المضافة للقطاعات غير النفطية هامشياً خلال نفس

الشكل 2.2 في ثلاثة بلدان غنية بالنفط، تساهم القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة في توليد عدد قليل من فرص العمل



في البلدان الغنية بالنفط تماماً مع النمط الذي شهدته اقتصادات السوق الناشئة في أماكن أخرى من العالم خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

3. التغييرات الهيكلية في البلدان الفقيرة نفطياً

يتبين من دراسة حصص العمالة وحصص القيمة المضافة في بلدان مختارة في المنطقة العربية (الشكل 2.3) وجود اتجاهات مختلفة بين البلدان الفقيرة نفطياً والبلدان الغنية بالنفط. وتسجل مصر والمغرب، وهما بلدان فقيران نفطياً، أنماطاً مماثلة من حصص العمالة في مختلف القطاعات. وكانت للزراعة والخدمات الأخرى الحصة

في المائة من إجمالي حصة العمالة في عام 2013، مقابل حصة قدرها 27 في المائة من القيمة المضافة.

وكان نمو إنتاجية العمالة، والذي يقاس بنمو الناتج لكل عامل، في قطاع البناء والتشييد سلبياً ومرتفعاً في البلدان الثلاثة في الفترة من عام 2001 إلى عام 2013.³² وكان نمو إنتاجية العمل في الخدمات الأخرى سلبياً أيضاً خلال نفس الفترة في عُمان والمملكة العربية السعودية. وبشكل عام، ظل متوسط نمو إنتاجية العمل منخفضاً عند 0.3 في المملكة العربية السعودية، وسلبياً في عُمان وقطر في الفترة بين العامين 2000 و2013. ويتناقض هذا النمط الذي ينطوي على بطء في نمو إنتاجية العمالة

الشكل 2.3 في ثلاثة بلدان فقيرة بالنفط، ما برح التغيير الهيكلي ضئيلاً



المصدر: عمليات حسابية أجراها المؤلفون استناداً إلى بيانات من UNSTATS, 2016; ILO, 2016

2002 و2012 للمغرب. وفي مصر، فقدت الزراعة أكبر حصة من العمالة. غير أن حصة العمالة انخفضت في التصنيع أيضاً. وانتقلت اليد العاملة إلى قطاعات أخرى، مثل التجارة والفنادق، والبناء، والنقل، والاتصالات، والتعدين والمرافق، وغيرها من الخدمات. وخلال نفس الفترة، كانت التغيّرات في الإنتاجية سلبية في ستة من القطاعات السبعة، باستثناء التجارة والفنادق. ومن شأن تحليل مصنّف بتفصيل أكبر أن يوفر صورة أوضح عن النمو السلبي للإنتاجية. فأكثر من ثلاثة أرباع ناتج القيمة المضافة لقطاع الصناعة، على سبيل المثال، ينبع من القطاعات الفرعية التي تستخدم التكنولوجيا المنخفضة والمتوسطة إلى المنخفضة، مثل تجهيز الأغذية والفلزات الأساسية وغيرها من المنتجات الأولية³³. ويمكن أن يُعزى النمو السلبي للإنتاجية في مجالي النقل والاتصالات ككل إلى ارتفاع تركيز أنشطة النقل والتي تنطوي عادة على خدمات ذات قيمة مضافة أقل من أنشطة الاتصالات ذات التكنولوجيا الفائقة.

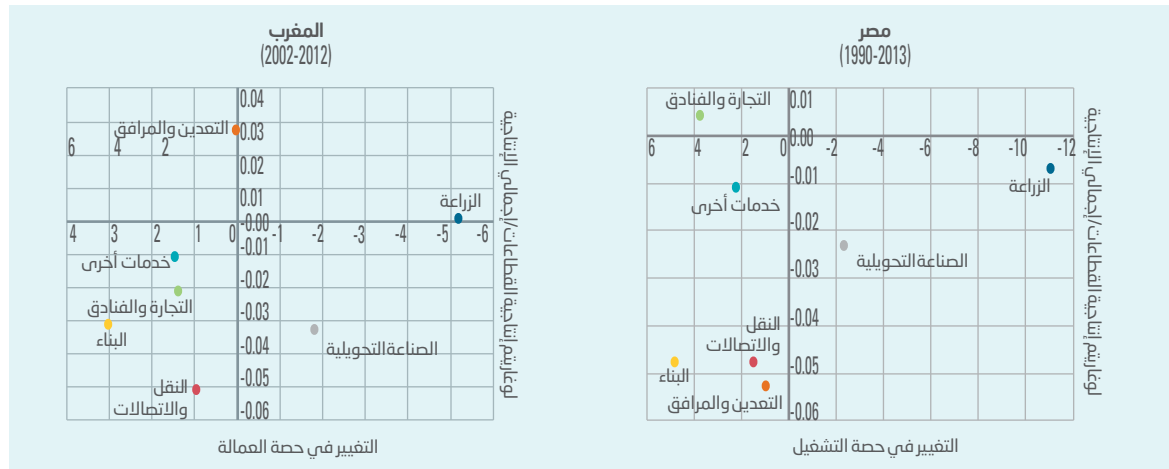
كذلك، فقدت الزراعة والصناعة التحويلية في المغرب حصصها من العمالة خلال الفترة من عام 2002 إلى عام 2012. وانتقلت القوى العاملة إلى قطاعات البناء والتجارة والفنادق والنقل والاتصالات وغيرها من الخدمات، لكنّ الإنتاجية انخفضت في جميع هذه القطاعات. ولم يسجّل قطاع التعدين والمرافق أي خسائر أو مكاسب من حيث حصته من العمالة، وكان القطاع الوحيد الذي شهد تغيّراً

الأكبر في الفترة بين العامين 2000 و2013. وتوفّق حصة العمالة الإجمالية حصة مجموع القيمة المضافة. وخلال نفس الفترة، انخفضت حصة العمالة في الخدمات التصنيعية والقيمة المضافة في كلا البلدين، وسُجّلت زيادة في حصة العمالة في قطاعات البناء والتجارة والنقل خلال الفترة نفسها.

وتاريخياً، يُعد الاقتصاد الأردني أكثر تنوعاً نسبياً، ولكنه لم يسجّل أي اتجاه مهم من حيث التغيير الهيكلي في الفترة بين العامين 2000 و2013. وقد نال قطاع التشييد حصة مرتفعة نسبياً ومتزايدة من العمالة، وهي أعلى بكثير من حصته في القيمة المضافة. وكانت حصة العمالة الزراعية منخفضة. وكانت حصة العمالة في خدمات أخرى تتجاوز 40 في المائة في الفترة من عام 2000 إلى عام 2013، وهو ما قابل إلى حد بعيد حصصها ذات القيمة المضافة خلال نفس السنوات. وقد سجّلت العمالة في قطاع التصنيع وحصص القيمة المضافة ارتفاعاً طفيفاً خلال نفس الفترة.

من المؤشرات الهامة المعتمدة لدراسة التغيير الهيكلي تتبّع نمط التغيّرات في إنتاجية العمل مع التغيّرات في حصص العمالة. ويعرض الشكل 2.4 حصص العمالة والإنتاجية في مختلف القطاعات، باستخدام معلومات السلاسل الزمنية للفترة بين العامين 1990 و2013 لمصر والفترة بين العامين

الشكل 2.4 في مصر والمغرب، ارتبطت زيادة العمالة في مجال الخدمات بانخفاض الإنتاجية



المصدر: Ismail and Gantner, 2017-Sarangi, Abu UNSTATS, 2016; ILO, 2016. استناداً إلى بيانات من

ملاحظة: فترة التحليل المتعلقة بكل بلد تعتمد على البيانات المتوفرة لسنوات متتالية. القيم هي المعاملات (ب) لكل لوغاريتم معادلة انحدار (الإنتاجية القطاعية/الإنتاجية الكلية) = أ + ب (تغيّر في حصة العمالة)

الشكل 2.5 بقي متوسط إنتاجية اليد العاملة شبه راكدي



المصدر: Ismail and Gantner, 2017-Sarangi, Abu. استناداً إلى بيانات من UNSTATS, 2016; ILO, 2016. ملاحظة: فترة التحليل المتعلقة بكل بلد تعتمد على البيانات المتوفرة لسنوات متتالية.

وفي البلدان الفقيرة نفطياً، ظلت الإنتاجية الإجمالية لليد العاملة شبه مستقرة (الشكل 2.5). ولم تسجل التفاوتات في إنتاجية اليد العاملة في القطاعات السبعة في الأردن والمغرب أي نمط ملحوظ، في حين كان التفاوت أكبر في مصر، وذلك في قطاع التعدين والمرافق في المقام الأول.

الشكل 2.5 بقي متوسط إنتاجية اليد العاملة شبه راكدي ونظرياً، يمكن أن يحدث نمو في إنتاجية اليد العاملة بطريقتين³⁴. أولاً، قد يتحقق نتيجةً لنمو الإنتاجية «داخلاً» قطاع ما، من خلال تراكم رأس المال، والتغير التكنولوجي، أو الحد من سوء التوزيع في المصانع. ثانياً، يمكن أن

إيجابياً في الإنتاجية. ويمكن أن يعزى النمو السلبي في الإنتاجية في التجارة وقطاع الفنادق إلى أن هذا القطاع في المغرب يضم حصة أكبر من الفنادق وخدمات ذات قيمة مضافة أقل نسبياً من التجارة.

باختصار، لا تشير أنماط حركة القوى العاملة ولا تغيّر الإنتاجية في كلا البلدين إلى حدوث أي درجة من التحول الهيكلي، على الرغم من حركة العمالة إلى خارج القطاع الزراعي. وبيعت الانخفاض في حصة العمالة في الصناعة التحويلية على القلق، وبديل على انتشار الصناعات ذات التكنولوجيا المنخفضة جداً والتكنولوجيا المتوسطة إلى المنخفضة.

على الاستهلاك الشعبي أو على القطاع العسكري. وحتى البلدان التي استثمرت في الهياكل الأساسية المنتجة، مثل البلدان الغنية بالنفط، فقد فشلت في الاستفادة من قيامها بذلك، بسبب القدرة الاستيعابية المحدودة، أو عدم إحراز تقدم في مجال التعليم، أو غياب التنسيق السليم بين السياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الصناعية، وهو ما قلص من فائدة هذه الاستثمارات. وقد تفاقم غياب التنوع في القطاعات الإنتاجية لأن الاستثمار الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر لا «يحشدان» المزيد من الاستثمارات كما كان متوقعاً أو كما جرى في بلدان ناشئة أخرى في التسعينات وفي العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

ويتضمن هذا القسم تقييماً للسياسة المالية من حيث أنماط الاستثمار العام في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً، وينظر في أسباب تعثر عمليات النهوض بالتغيير الهيكلي في المنطقة.

1. الاستثمارات: الكمية مقابل النوعية

في الفترة من عام 2000 إلى عام 2014، كان معدل الاستثمار العام في البلدان العربية مماثلاً له في البلدان النامية الأخرى، حيث بلغ نحو 7.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي³⁹. غير أن هذا الرقم يخفي تفاوتات شاسعة بين البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً، إذ تعاني البلدان الفقيرة نفطياً من قيود تتعلق بالحيز المالي وتشهد انخفاضاً في مستويات الاستثمار العام (الشكل 2.6). وبينما كان الاستثمار العام آخذاً في التباطؤ في مطلع القرن الحادي والعشرين، كان الاستثمار الخاص يزداد في عدد من البلدان الفقيرة نفطياً بفعل الظروف الاقتصادية المواتية والآثار غير المباشرة للنمو المرتفع في البلدان الغنية بالنفط والناتجة من ارتفاع أسعار النفط.

ومنذ عام 2010، ما برحت معدلات الاستثمار في كل من القطاعين العام والخاص تتراجع، ما أدى إلى انخفاض في إجمالي معدلات الاستثمار الحقيقية في معظم البلدان العربية. وفي الفترة بين العامين 2000

يُسجّل هذا النمو نتيجةً لانتقال اليد العاملة من القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى القطاعات ذات الإنتاجية المرتفعة، وهو ما يُعرف بـ «التأثير الهيكلي». وتشير أدلة من الأردن والمغرب للفترة من العام 2001 إلى العام 2013 إلى أن نمو إنتاجية اليد العاملة كان إيجابياً بسبب التحسن «داخل» القطاعات، في حين كان لإعادة توزيع اليد العاملة في القطاعات، أو ما يُعرف بـ «المكون الهيكلي» أثر سلبى، ما أدى إلى انخفاض نمو إنتاجية اليد العاملة بشكل عام³⁶. وقد سُجّلت نتائج مماثلة في مصر³⁶.

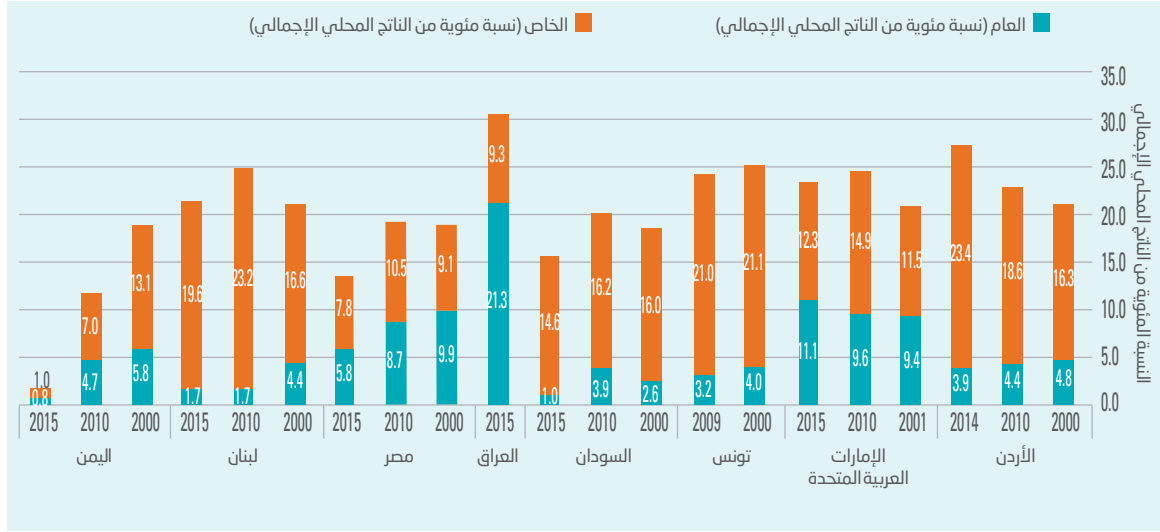
لا يمكن لنمط التغيير الهيكلي في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً، حيث غالباً ما يكون انتقال فرص العمل إلى القطاعات غير النفطية مرتبطاً بانخفاض نمو الإنتاجية، أن يدعم تحوّل الاقتصادات. ويبدو أن هذه البلدان عالقة في «فخ الإنتاجية المنخفضة» الذي يؤثر سلباً على خلق فرص العمل اللائق وعلى النمو الحقيقي للأجور. وتشهد الصناعات القائمة، وخاصة في قطاع الخدمات، طلباً مرتفعاً على العمال ذوي المهارات المتدنية. ونتيجةً لذلك، ليس من المستغرب أن البطالة في البلدان العربية مرتفعة بشكل كبير لدى الأفراد الأكثر تعليماً من بين القوى العاملة³⁷.

باء. خيارات الاستثمار العام فرضت قيوداً على التحول الهيكلي

في المنطقة العربية، قد يُعزى عدم تحقيق التغيير الهيكلي المعزّز للإنتاجية إلى عدة أمور، منها الاقتصاد السياسي، وتجزؤ سوق العمل، وانخفاض القدرة الاستيعابية، وسعر الصرف المحدد بأكثر من قيمته³⁸. وتتضمن الأمور الأخرى الاختناقات في الهياكل الأساسية وعدم كفاية فرص الحصول على التمويل.

ويمكن للسياسة المالية أن تؤدي دوراً رئيسياً في دعم التنوع الصناعي والتجاري، كما في جمهورية كوريا والصين. إلا أن الإصلاحات المالية المُدخلة على الإنفاق الحكومي في المنطقة العربية، ولا سيما في البلدان الفقيرة نفطياً، اعتمدت في كثير من الأحيان على خفض الإنفاق على الأنشطة الإنتاجية وليس

الشكل 2.6 مجموع الاستثمارات في بلدان عربية مختارة (تكوين رأس المال الثابت الإجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، العام والخاص)



المصدر: عمليات حسابية أجراها المؤلفون استناداً إلى بيانات من World Bank, 2017b.

غير أن هذه الحصة انخفضت في عامي 2013 و2015 (الشكل 2.7). ويشير هذا النمط إلى أنه عندما تتعرض عائدات النفط لضغوطات، يكون خفض النفقات الرأسمالية أسهل طريقة لخفض الإنفاق. فضلاً عن ذلك، لم تستهدف الاستثمارات في البلدان الغنية بالنفط تنمية القطاعات المنتجة غير النفطية؛ واستهدفت معظم جهود التنويع الاقتصادي قطاعي البناء والفنادق. واعتمدت هذه القطاعات أساساً على العمالة الأجنبية ذات المهارات المتدنية، وذلك بسبب ندرة اليد العاملة الماهرة والمناسبة في البلدان الغنية بالنفط. وعلى الرغم من إنشاء الهياكل الأساسية، فقد بقيت آثار ذلك - على صعيد الابتكارات واستحداث قطاعات غير نفطية ذات إنتاجية أعلى - بسيطة جداً.

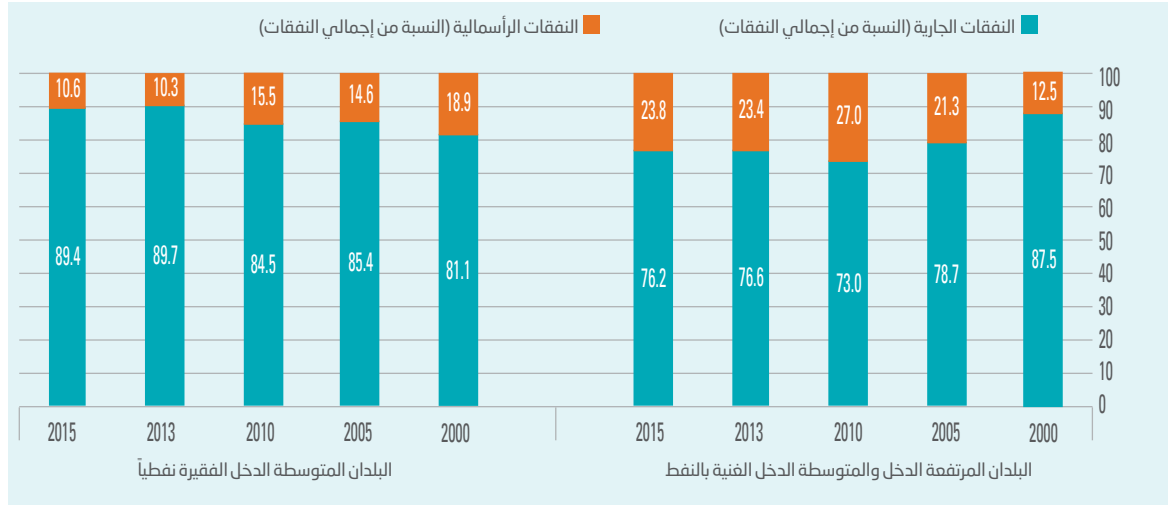
وكانت حصة الإنفاق الرأسمالي في البلدان الفقيرة نفطياً ضعيفة نسبياً، ولا سيما في ضوء سياسات الإنفاق العام التخفيفية التي اعتمدها هذه البلدان اعتباراً من التسعينات. واستمرت هذه النسبة في الانخفاض خلال العقدين الأوليين من القرن الحادي والعشرين، وبلغت حوالي 11 في المائة فقط في المتوسط عام 2015 (الشكل 2.7). وقد أثر الإنفاق

و2014، بلغ إجمالي معدل الاستثمار في المنطقة العربية 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي أقل من متوسط هذا المعدل في البلدان النامية بنقطتين مئويتين فقط⁴⁰.

وعلى الرغم من ذلك، تعاني المنطقة من أقل نسبة نمو في الإنتاجية في كل مناطق العالم⁴¹، وكذلك من قلة التنوع الاقتصادي والتجاري. وتشير الدراسات إلى أن ما هو ضروري لدفع عجلة النمو الاقتصادي ليس المستوى الإجمالي للاستثمار، بل جودته وكفاءته، بما في ذلك اتخاذ خيارات مدروسة بعناية بشأن المستوى الأمثل للاستثمارات وتوزيعها في مختلف القطاعات⁴². ولخيارات السياسة المالية دور بالغ الأهمية في هذا الصدد.

يمكن كذلك دراسة الخيارات من خلال النظر في النفقات الجارية والرأسمالية في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً. وفي المتوسط، ارتفعت حصة النفقات الرأسمالية للبلدان الغنية بالنفط من 12.5 في المائة إلى 27 في المائة في عامي 2000 و2010، وهو ما يمكن أن يُعزى إلى تأثير زيادة الإيرادات النفطية خلال ذلك الوقت.

الشكل 2.7 النفقات الرأسمالية لا تزال ضعيفة نسبياً (النسبة المئوية من إجمالي النفقات)



المصدر: Ismail and Gantner, 2017-Sarangi, Abu تونس، والإحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي لمصر والأردن ولبنان. ملاحظة: تعزّز اتساق تعاريف النفقات الرأسمالية مع مرور الوقت، باستخدام بيانات صندوق النقد الدولي، 2001.

بمؤسسات أفضل تكون أكثر انفتاحاً على التجارة الدولية والتدفقات المالية⁴³.

ومن المؤسف أن تجربة المنطقة العربية سيئة في هذا الصدد. ففي الماضي، كانت نسبة الاستثمار الخاص إلى الاستثمار العام قريبة من اثنين في الفترة من العام 1974 إلى العام 2000، ما يعني أن حجم الاستثمار الخاص كان ضعف حجم الاستثمار العام. وظلت هذه النسبة أقل بكثير منها في اقتصادات بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (بنسب تقترب من ستة) أو في اقتصادات شرق آسيا السريعة النمو (بنسب تقترب من خمسة)⁴⁴.

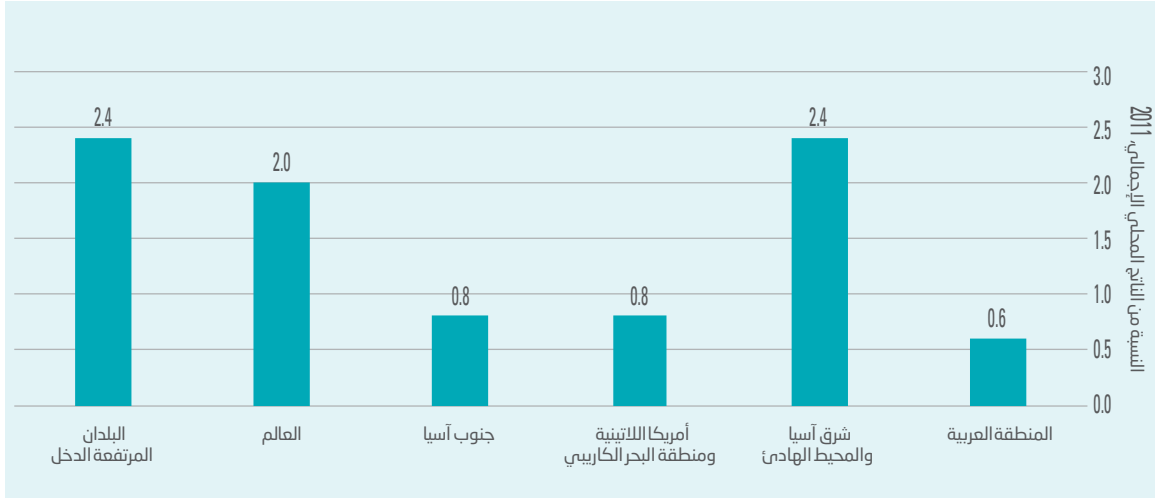
وفي عام 2015، كانت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى البلدان العربية، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، أقل بكثير من متوسط التدفقات الواردة إلى البلدان النامية الأخرى، ما يُعزى إلى حد بعيد إلى تضافر تداعيات الأزمة المالية العالمية والحراك الشعبي في البلدان العربية. وفي الفترة بين عامي 2011 و2015، بلغ متوسط التدفقات السنوية الواردة للاستثمارات الأجنبية المباشرة واستثمارات الحافظات المالية وغيرها من التدفقات الرسمية 42.6 مليار دولار، مقابل تدفقات خارجة لهذه الاستثمارات قدرها 69.2 مليار دولار تقريباً⁴⁵.

العام على الدعم والاستهلاك، ومرتببات القطاع العام، ومدفوعات الفوائد، والإنفاق العسكري، وما إلى ذلك. وأدى انخفاض الاستثمار في الهياكل الأساسية إلى إعاقة التنوع في أنشطة التصنيع رغم تحسّن رأس المال البشري إلى حدّ ما من خلال الاستثمار بشكل غير مسبوق في التعليم. غير أن ذلك لم يكن كافياً لزيادة الإنتاجية؛ فزيادتها تتطلب النهوض بمستويات التعليم ونوعيته، فضلاً عن البحث والابتكار، وضمان استيعاب الأشخاص ذوي المهارات على نحو منظم في أسواق العمل.

2. أداء قاصر في مجال حشد الاستثمارات الخاصة

يشكل الاستثمار الخاص أحد العوامل الحاسمة الدافعة لعجلة التنوع الاقتصادي. ومن شأن اعتماد سياسة مالية محفزة توجه الاستثمار العام في الاتجاه الصحيح المساعدة على حشد الاستثمارات الخاصة، الأمر الذي يتوقف جزئياً على نوعية المؤسسات. وبينما تميل المؤسسات الضعيفة إلى إضعاف الآثار الإيجابية للاستثمار العام، تدعم المؤسسات الأفضل زيادة الإنتاجية الهامشية للاستثمار العام زيادة كبيرة وتعزز أثر تعبئة الاستثمار الخاص. والبلدان التي تتمتع

الشكل 2.8 تسجل المنطقة أدنى نسبة للإنفاق على البحث والتنمية (النسبة من الناتج المحلي الإجمالي، 2011)



المصدر: World Bank, 2017b.

3. حجم الإنفاق على البحث والتطوير ليس كافياً لتحفيز الابتكار

التغيير الهيكلي، مثل النمو الاقتصادي، ليس عملية تلقائية⁴⁸، إذ ينبغي أن تدعم السياسات النمو والتحول على المدى الطويل بفعالية. وقد عادت السياسة المالية، بوجه خاص، إلى الظهور بوصفها أداة حاسمة في سياق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، والتي تتضمن طموحات عالية وتقضي بإحراز تقدم سريع. وهذا التحول المفاهيمي يتعارض تماماً مع السياسات التي اعتمدت في التسعينات، حينما كان إجماع واشنطن سائداً، وهو الذي يعتبر أن السياسات المالية أو سياسات الإنفاق العام التوسعية تتعارض مع النمو والتنمية.

وفي إطار التصميم العام للسياسة العامة، يمكن أن يؤدي توجيه السياسة المالية في الاتجاه الصحيح دوراً رئيسياً في الاستثمار في القطاعات الاستراتيجية والحديثة التي تتمتع فيها الدولة بميزة نسبية قوية، وفي الهياكل الأساسية وأصول المعرفة والابتكار، وذلك من أجل تحسين رأس المال البشري وتعزيز إنتاجية الاقتصاد ككل⁴⁹.

في المنطقة العربية، بلغت نسبة الإنفاق على البحث والتطوير 0.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي فقط في عام 2011، وهي الحصة الأدنى بين جميع المناطق النامية في العالم (الشكل 2.8). أما في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، التي مثلت محركاً للنمو الصناعي في العقد الماضي، فقد كان حجم البحوث والاستثمارات في المتوسط أكبر منه في المنطقة العربية بأربعة أضعاف.

والاستثمارات القليلة قاصرة عن تشجيع أنواع الابتكارات المرتبطة عادةً بزيادة التصنيع والنمو الاقتصادي. ويمكن للبحوث والابتكار أن تسهم إسهاماً كبيراً في النمو. فقد أظهرت دراسات فُطرية أن زيادة المخزون الرأسمالي للبحث والتطوير بنسبة 1 في المائة ترتبط عادةً بزيادة في الإنتاج تتراوح بين 0.05 في المائة و0.1 في المائة⁴⁶. وعلى النقيض من النمط السائد في مختلف بلدان العالم، فإن سجل المنطقة العربية ضعيف من حيث الارتباط بين نمو نفقات البحث والتطوير ونمو الناتج المحلي الإجمالي⁴⁷.

في قطاع المواد الغذائية قاعدة ارتكاز للتنوع الصناعي الأعلى قيمة⁵³. وقد تكون هناك حاجة إلى اعتماد سياسات محددة لتشجيع الصناعات الواعدة في جميع أنحاء المنطقة، مثل الصناعات الزراعية والأنشطة الريفية غير الزراعية. غير أن الكثير يعتمد على مواءمة السياسات الصناعية المناسبة مع التدخلات المالية.

واعتمدت بلدان كثيرة في المنطقة العربية سياسات صناعية، وذلك في محاولة لتشجيع نمو القطاع الخاص والتحول الهيكلي، لكن دون تحقيق النتائج المرجوة⁵⁴. وقد ارتكز نهج مصر إزاء السياسة الصناعية بعد الاستقلال، أساساً، على استثمار الدولة في الصناعات الثقيلة واستخدام السلطات التنظيمية لتوجيه استثمارات القطاع الخاص في القطاعات المفضلة. إضافة إلى ذلك، شهدت التسعينيات وما بعدها دوراً أكبر للاستثمار الخاص في التحول الهيكلي، من خلال خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وتبسيط الإجراءات الجمركية، ولوائح بدء الأعمال التجارية، ومواصلة تحرير القطاع المالي. وفي المغرب، تراوحت السياسة الصناعية بين الاستهداف الانتقائي للفوائد بالنسبة لبعض القطاعات والاستهداف الواسع النطاق لجميع المصدّرين، من خلال التعريفات والتراخيص. وشمل النهج الذي اعتمده الجمهورية العربية السورية بناء المدن الصناعية ووكالات ترويج التصدير. ووَضَع الأردن مجموعة متنوعة من البرامج، مثل الحوافز الضريبية والمناطق الإنمائية، من بين أمور أخرى، لدعم الصناعة.

والخيارات المتاحة للبلدان العربية اليوم خيارات محدودة. وحتى في ظل السيناريوهات الأكثر تفاؤلاً، لن تكون قفزة الصادرات غير النفطية ذات القيمة المضافة المنخفضة كافية لتلبية متطلبات استيراد السلع الرأسمالية بشكل مطّرد من أجل البدء بتنفيذ برنامج صناعي سريع النمو. وبناءً على ذلك، تحتاج البلدان إلى اتباع مسار مختلف لتعزيز الإنتاجية يمكن أن يؤدي إلى نمو تراكمي وأنماط مختلفة من التخصص. ويمكن للسياسة الصناعية أن توجه هذه التغييرات.

ويمكن لزيادة الاستثمار العام، إذا كان ذلك مدعوماً بسياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الصناعية المنسقة، أن يحشد الاستثمار الخاص لإطلاق العنان للابتكار وتعزيز القطاعات الإنتاجية وتوفير فرص العمل اللائق.

1. الاستثمار في القطاعات ذات القيمة المضافة المرتفعة والقطاعات الكثيفة العمالة

من التحديات الرئيسية سبّل تحديد الصناعات الاستراتيجية الجديدة على أساس المزايا النسبية لبلد معين وموارده، والكيفية التي يمكن أن يتطور بها ذلك على أفضل وجه مع مرور الوقت⁵⁰. ومن دون اتخاذ خيارات واعية، يمكن أن تؤدي عيوب السوق المرتبطة بالاستثمار في قطاعات معينة إلى حالات سلبية على المدى الطويل⁵¹. ويمكن أن يساعد إجراء تحليل مفصل للقطاعات الفرعية في تحديد الأنشطة ذات القيمة المضافة الأعلى والاستخدام الكثيف لليد العاملة، من أجل توسيع نطاقها من خلال الحوافز المناسبة المقدمة على مستوى السياسات. ولذلك، تكتسب المعلومات المتعلقة بالإنتاج والاستثمار والعمالة والأجور في القطاعات، مع مرور الوقت، أهمية كبيرة لدراسة المزايا النسبية لقطاعات معينة في بلد معين.

ويمكن وضع الصناعات في المرحلة الصحيحة من مراحل سلاسل القيمة العالمية حتى تتمكن من الاستفادة من زيادة التجارة العالمية في المنتجات الواسطة وشبه المصنعة. ويمكن أن يستفيد التصنيع القائم على السلع الأساسية من الموارد الطبيعية، كما يمكن أن يساعد التركيز على الروابط في المراحل الأولى على استبدال المواد الخام كصادرات بسلع مجهزة ذات قيمة أعلى. ويشير تحليل لحيّز المنتجات في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً خيارات مثيرة للاهتمام بشأن الميزة التنافسية. على سبيل المثال، يمكن لمصر أن تجني فوائد أعلى من الانتقال من سلة التصدير القائمة على الموارد إلى قطاعات أكثر تعقيداً وترباطاً، مثل المواد الكيميائية والآلات⁵². وبالنسبة للكويت وغيرها من البلدان الغنية بالنفط، يمكن أن تكون المواد الكيميائية والبتروكيماوية والآلات وبعض المنتجات

أن تراكم رأس مال بشري عالي الجودة للقطاعات التي تتمتع فيها بمزايا تنافسية كاملة، إضافةً إلى الصناعات والخدمات ذات التكنولوجيا العالية. ويجب أن تركز سياسة التعليم على الحد من الاعتماد المحلي على بقية العالم من أجل الحصول على الخبرة التكنولوجية.

ويمثل الاستثمار في التقدم التكنولوجي عنصراً أساسياً في تنوع الإنتاج وزيادة الإنتاجية والنمو. وفي هذا الإطار، من الضروري أن تستفيد المنطقة من نقل التكنولوجيا في سلاسل القيمة العالمية، وفي الشواغل العابرة للحدود مثل تغيّر المناخ، وفي الخدمات الصحية الأساسية.

والحاجة ماسة لبناء حيز مالي للإنفاق الاستثماري. فالبلدان العربية تخصص في المتوسط نسبة 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق العسكري، أي ضعف المتوسط العالمي، بما يفوق بأشواط إنفاقها على الصحة والتعليم. ومن المؤكد أنّ تحويل النفقات، من خلال إعادة توزيع جزء من الإنفاق العسكري، ليس أساسياً لتعزيز الحيز المالي للهيكل الأساسية والأصول البشرية فحسب، بل أيضاً لإنجاز تحول اقتصادي نوعي⁵⁸. وتشمل المجالات الأخرى لإصلاح الإنفاق الإعانات ووضع قواعد متوسطة الأجل وطويلة الأجل في مجال الإنفاق المالي. ومن شأن التشجيع على إجراء إصلاحات أكبر في الادخار والضرائب على الصعيد الوطني، وهو ما نوقش في الفصل الرابع بمزيد من التفصيل، أن يتيح أيضاً المجال للاستثمار العام.

3. السياسة المالية في سياق السياسة الاقتصادية الوطنية الشاملة والاتحاد الجمركي العربي

لا يعتمد التحول الهيكلي الناجح والتنمية الشاملة على الاستثمار العام فحسب، بل أيضاً على اتساق سياسات المالية العامة مع السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف، فضلاً عن السياسات الصناعية. لذلك، فإن ضمان أن تكون المؤسسات

2. الاستثمار في الهياكل الأساسية والبحوث والابتكار والأصول البشرية

من دون وجود هياكل أساسية عالية الجودة وفي غياب المعرفة والابتكار واليد العاملة الماهرة، لن يكون بالإمكان استغلال المزايا التنافسية الصناعية. ولا جدال في أن الاستثمار في البنية التحتية، بما في ذلك التركيز على الطاقة المتجددة والمياه والنقل، يعزّز التصنيع والتحول الهيكلي. وتحقيقاً لهذه الغاية، تحتاج البلدان العربية إلى إنفاق ما يتراوح بين 110 مليار دولار و150 مليار دولار سنوياً في السنوات الخمس المقبلة على الهياكل الأساسية غير المتعلقة بالطاقة وحدها⁵⁵. وفي قطاع الطاقة، تشير الوكالة الدولية للطاقة إلى الحاجة إلى ما يقدر بـ 105 مليار دولار في الفترة من عام 2014 إلى عام 2020⁵⁶. وتزداد هذه المتطلبات إذا ما أخذت الخسائر المتكبّدة في البلدان المتأثرة بالنزاع في الاعتبار.

فلمعرفة والابتكار آثارٌ غير مباشرة على الاقتصاد بأكمله، إذ يمكنهما ضمان استكشاف قطاعات استراتيجية جديدة. وعندما يتعلق الأمر بالبحث والتطوير، تحلّ المنطقة العربية في آخر قائمة المتنافسين، إذ إنها تستثمر نصف ما تستثمره سنغافورة، وربع ما تستثمره إسرائيل. وللتغلب على أصول المعرفة المحدودة والقدرة البحثية، تحتاج البلدان العربية إلى النظر في إمكانية تخصيص مبالغ كبيرة لتمويل نفقات البحث والتطوير.

وينبغي أن تتضمن أي استراتيجية إنمائية وطنية خطة لتعزيز إمكانات الابتكار، ولا سيما القدرة على الابتكارات في مجال البراءات، وتعزيز إنفاق الشركات على البحث والتطوير والتعاون بين الجامعات والصناعة. وتتمثل إحدى الطرق التي يمكن من خلالها تعزيز البحث والتطوير في إنشاء مراكز امتياز تنسق البرامج البحثية لتوجيه الخيارات الحاسمة في مجال السياسة العامة⁵⁷.

وتشكيل قوى عاملة تنسم بالمهارة على النحو الأمثل أساسي لتحقيق تحول هيكلي. ومن خلال تعزيز فرص التعليم والبحث، يمكن للبلدان العربية

لتقلب عائدات النفط وأن تساعد على الحفاظ على نمو وتنويع الاقتصادات⁵⁹.

وإن أمام المنطقة الكثير الذي يمكن أن تتعلمه من جمهورية كوريا، حيث إن سياساتها مماثلة لبعض السياسات في المنطقة العربية، ولكنها تحقّق نجاحاً أكبر بكثير لأسباب قد تشمل إجراء إصلاحات بعيدة

الوطنية مجهزة لتنسيق السياسات بفعالية أمر أساسي. وفي الوقت الحاضر، يؤدي الأثر المشترك لتقلب عائدات النفط وقصور المؤسسات، ولا سيما في مجال الإدارة المالية، إلى عقبات رئيسية. وأشارت دراسة حديثة إلى أن المؤسسات التي تعتمد استراتيجيات سليمة استشرافية وتحسّن سياساتها المالية يمكنها أن تعوض عن بعض الآثار السلبية

الإطار 2-1 تنسيق السياسات المالية، والاتحاد الجمركي العربي

في ما يتعلق بإنشاء الاتحاد الجمركي العربي، تواجه الدول العربية عدة تحديات تتعلق باختبار تعرفه خارجية مشتركة ملائمة، وآليات لجمع وتوزيع الإيرادات الجمركية، وتدابير للتعويض عن الخسائر في إيرادات بعض الدول الأعضاء. ويختلف التأثير الصافي لهذا الاتحاد على البلدان المختلفة، ويرتبط إلى حد كبير باختبار تعرفه خارجية مشتركة، ومساهمة الضرائب التجارية في الإيرادات الحكومية، وتنويع الأدوات الضريبية غير المباشرة. على أنه هناك حاجة لإجراء تحليل دقيق لتقييم التكاليف المحتملة وتحديد آليات التعويض المناسبة.

ويرتبط أثر إنشاء الاتحاد الجمركي العربي على المالية العامة، إلى حد بعيد، بمدى اعتماد كل بلد على الإيرادات الجمركية كجزء من إجمالي الإيرادات الحكومية وكذلك على الضرائب غير المباشرة على الواردات. ووفقاً لذلك، تنقسم البلدان إلى مجموعتين: مجموعة تمثل فيها الضرائب التجارية نسبة كبيرة من إجمالي الإيرادات الحكومية؛ ومجموعة لا تساهم فيها الضرائب التجارية مساهمة كبيرة في إجمالي الإيرادات الحكومية.

ويؤدي الاعتماد الكبير على الضرائب التجارية إلى تعريض البلدان لإمكانية انخفاض الإيرادات نتيجة للانضمام إلى الاتحاد، وفقاً للتعرفه الخارجية المشتركة. ومع ذلك، فإن اعتماد تعريفه أقل يمكن أن يزيد من عائدات التجارة والجمارك. ويمكن للبلدان التي تتأثر سلباً على صعيد إيرادات الجمارك أن تعتمد مخططات بديلة لتوليد الدخل. على سبيل المثال، يطبق لبنان ضريبة القيمة المضافة على جميع المشتريات وضريبة على الشركات. والضرائب المفروضة على التجارة الدولية لا تقتصر على التعريفات بل تشمل أيضاً ضريبة الاستهلاك المفروضة على السيارات والتبغ والنفط والبنزين والمشروبات الكحولية وغير الكحولية، التي تشكل جميعها 65 في المائة من مجموع الضرائب المفروضة على التجارة الدولية.

أما الآثار السلبية التي تقع على البلدان التي تعتمد اعتماداً هامشياً على الضرائب التجارية، فأقل بكثير. وبينما تمثل المصادر غير الضريبية أكبر نسبة من الإيرادات الحكومية في هذه المجموعة من البلدان، تظل الضرائب التجارية مصدراً هاماً للدخل.

وخلال المفاوضات الرامية إلى إنشاء الاتحاد المذكور، ستكون هناك قضيتان رئيسيتان، هما جمع الرسوم الجمركية وتوزيع هذه الرسوم. فإذا تسببت التعرفه الخارجية المشتركة أو أنماط التجارة المتغيرة في انخفاض الإيرادات الجمركية، سيكون هناك تساؤل حول ما إذا كانت إيرادات الجمارك تعتبر ملكية مشتركة أو ممتلكات مشتركة لكل بلد من البلدان الأعضاء. وفي حالة الملكية المشتركة، سيتطلب تحصيل إيرادات الجمارك مؤسسة إقليمية وتعزيز الثقة بين البلدان الأعضاء.

الغنية بالنفط مقابل هياكل أكثر تنوعاً في البلدان الفقيرة للنفط. ومنذ التسعينات، انخفضت حصة إنتاج النفط والغاز في كلتا المجموعتين من البلدان، في حين لم يسجل نمو قطاع الصناعات التحويلية أي ركود، مقابل زيادة إنتاج قطاع الخدمات إلى حدٍ بعيد من خلال الأنشطة غير الرسمية.

وقد استثمرت البلدان الغنية بالنفط، ولاسيما دول مجلس التعاون الخليجي، حصة عالية نسبياً من إنفاقها الإجمالي في النفقات الرأسمالية، مثل تحسين هياكلها الأساسية. غير أنّ ذلك لم يسهم في تطوير قطاعات إنتاجية غير نفطية أكثر إنتاجية. وحتى الآن، اقتصر التنوع الإقتصادي على البناء والفنادق والمطاعم وغيرها من الخدمات، وجميع الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة التي ازدهرت مع استيراد العمالة الرخيصة. وقد أدى ذلك إلى تقويض نمو قطاعات الصناعة التحويلية الحديثة والتكنولوجيا الفائقة، وبالكاد أسهم في تحسين القدرة الاستيعابية والتعليم الجيد، وهما أساسيان لزيادة الإنتاجية والابتكار.

وفي المقابل، تعاني البلدان الفقيرة نفطياً من أوجه قصور شديدة في الهياكل الأساسية تعزى إلى انخفاض مستويات الإنفاق العام وتبني خيارات تشمل زيادة الإعانات والاستهلاك، ومرتببات القطاع العام، ومدفوعات الفائدة، والنفقات العسكرية، وما إلى ذلك. وفي بلدان مختارة مثل الأردن ومصر والمغرب، ما برحت الإنتاجية الإجمالية راكدة تقريباً منذ عام 1990. ويشير الترابط بين التغيّرات في إنتاجية العمل والتغيّرات في حصة العمالة في مختلف القطاعات إلى ابتعاد اليد العاملة عن الزراعة، وليس إلى تحول هيكلي يؤدي إلى ارتفاع نمو الإنتاجية. والنتيجة النهائية هي نسبة كبيرة من العمالة غير الرسمية وغير الزراعية المنخفضة الإنتاجية والأجور.

ولا يزال الاستثمار في التعليم الجيد ورأس المال البشري يشكل تحدياً كبيراً. وللمنطقة العربية على وجه الخصوص سجل ضعيف من حيث الارتباط بين النفقات المرصدة للبحث والتطوير ونمو الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بسائر أنحاء العالم. وبينما يتطلب التصدي لهذه التحديات تبني الخيارات

المدى للقطاع العام تحد من قدرة القادة على إساءة استخدام سلطتهم⁶⁰. وقد توافقت السياسة الصناعية مع تشييد هياكل أساسية ترمي إلى تحقيق اقتصاد أكثر إنتاجية، إلى جانب دعم تنمية رأس المال البشري.

وفي المقابل، لم تحدد البلدان العربية بشكل صحيح أوجه قصور السوق، وقد ترتب على ذلك أنها لم تتمكن من وضع سياسات لتصحيحها. وفي جمهورية كوريا، على سبيل المثال، ترتبط الإعانات ارتباطاً وثيقاً بأسواق التصدير الأكثر تنافسية، وتستخدم لضمان الامتثال لمتطلبات تحقيق الأهداف التي توجه الجهود الرامية إلى تحقيق تقدم مطرد. وفي المنطقة العربية، نالت مصر حصة كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر في العقارات، وخاصة من دول مجلس التعاون الخليجي. ولكن هذا الأمر لا يتيح مجالاً للاستفادة من نتائج استخدام التكنولوجيا أو تعزيز الإنتاجية أو توليد العمل اللائق.

وتتيح سياسات التكامل الإقليمي التي توائم بين الحوافز وبيئات الأعمال إمكانات هائلة للنمو في المنطقة العربية. ومن شأن إنشاء الاتحاد الجمركي العربي أن يوفر أساساً لمزيد من تنسيق السياسات المالية بين الدول العربية، ما يعزز التحول الهيكلي⁶¹. ويشكل اختيار تعرفه خارجية مشتركة مناسبة، تأخذ في الحسبان الالتزامات والاتفاقات في ما بين البلدان الأعضاء وقواعد ولوائح منظمة التجارة العالمية، تحدياً بالغ الأهمية (الإطار 2.1).

دال. النتائج الرئيسية

على الرغم من ارتفاع استثمارات القطاع العام نسبياً في المنطقة العربية، في المتوسط، وذلك بالمقارنة مع المتوسط العالمي، ظلت المنطقة بعيدة عن تحقيق أي تغيير هيكلي في العقود الثلاثة الماضية. ومن السمات العامة للمنطقة ركودٌ في قطاعي الزراعة والتصنيع، وتوسع في قطاع الخدمات مع التركيز الكبير على الأنشطة ذات القيمة المضافة المنخفضة، واستمرار هيمنة قطاع النفط. كذلك، تهيمن قطاعات النفط والغاز والتعدين في البلدان


تتضمن إحرارز تقدم في التنويع الاقصادي والتحول الهيكللي المعزز للإنتاجية. وعلى وجه التحديد، يجب أن يكون هذا التقدم جزءاً من حلقة جديدة وحميدة من النمو والعمل اللائق والحد من الفقر، وهو ما يشكل عنصراً أساسياً من عناصر رؤية خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

الصحيحة في مجال السياسة المالية، يجب أيضاً سن إصلاحات سياسية إضافية في مجالات ذات صلة مثل السياسة الصناعية والتجارية والعمالة.

وإذا كانت المنطقة تتطلع إلى حقبة جديدة من التنمية المستدامة والشاملة، فالشروط اللازمة لتحقيق ذلك

3. السياسة المالية قادرة على تعزيز التنمية الشاملة للجميع





ضمن أطر العمل المالية، يتعين النظر في وضع قواعد مالية لتوجيه الإنفاق الاجتماعي المناسب وضمان استمراره، مع أخذ المخاطر العالمية والإقليمية في الاعتبار.

3. السياسة المالية قادرة على تعزيز التنمية الشاملة للجميع

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية صيغاً للإنفاق الاجتماعي تراعي الأبعاد المختلفة للسياسة الاجتماعية الواسعة النطاق، مثل الشيخوخة؛ وحالات النجاة؛ والاستحقاقات في حالة العجز؛ والصحة؛ والأسرة؛ وسياسات سوق العمل النشطة، بما في ذلك صيغ لتقديم دورات تدريبية لليد العاملة وتوفير الخدمات لهم وإيجاد فرص العمل المباشرة، والبطالة، والإسكان، ومجالات السياسة الاجتماعية الأخرى⁶⁶.

غير أن بيانات السلاسل الزمنية المتاحة عن كل عنصر من عناصر الإنفاق الاجتماعي في المنطقة العربية شحيحة، ولا تبقى متسقة مع مرور الوقت في معظم الحالات. ويمكن استخلاص بيانات أكثر شمولاً من التصنيف الوظيفي لصندوق النقد الدولي للإحصاءات المالية الحكومية، والذي يوفر بيانات عن الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والإسكان والحماية الاجتماعية. ويعتمد التحليل الوارد في هذا الفصل بشكل كبير على سلسلة بيانات صندوق النقد الدولي، كما يعتمد على الإحصاءات المالية الحكومية الوطنية، حيثما كان ذلك مناسباً.

ويتناول هذا الفصل أنماط الإنفاق الاجتماعي العام في المنطقة العربية. ويتضمن القسم ألف لمحة عامة عن التوجهات السائدة خلال العقدين الماضيين، بما في ذلك الإنفاق الاجتماعي والتعليم والصحة. ويسلط القسم باء الضوء على الصلة بين الإنفاق العام والنمو الشامل، مع أخذ تأثير سياسة المالية العامة على إعادة التوزيع في الاعتبار. أما القسم جيم، فيحلل أثر الإنفاق الاجتماعي العام على إنجازات الصحة والتعليم. وأخيراً، يعرض القسم دال النتائج الرئيسية لهذا الفصل.

يمكن للاستثمارات العامة الاستراتيجية التي تسترشد بسياسة المالية العامة أن تحفز الاقتصادات بحيث تصبح متنوعة ومنتجة ومنسجمة مع مبادئ الشمول والاستدامة. وتكتسي النفقات الاجتماعية نفس القدر من الأهمية، إذ الغاية منها تحقيق أعلى مستويات الرفاه البشري ومستويات رؤوس الأموال، من خلال توفير التعليم والرعاية الصحية والإسكان والحماية الاجتماعية للجميع وبجودة عالية.

ومن الممكن أن تتحرك الروابط بين التنمية البشرية والنمو الاقتصادي ضمن دورات حميدة، كما يمكن لها أن تتحرك ضمن دورات مفرغة⁶². والسياسة المالية هي الأساس في تحديد الوجهة. فإذا ما دعمت نمواً يتسم بالإنصاف والشمول، فستكون الفوائد التي تعود على الأسر الفقيرة أكثر من تلك التي تعود على الأسر غير الفقيرة، ما يكفل قدرة الأولى على اللحاق بالأخيرة⁶³. والسياسة المالية تؤدي هنا دوراً يتجاوز إعادة التوزيع؛ إذ إنها تسهم إسهاماً حيوياً في حشد الاستثمارات العامة لدعم النمو والتحول الهيكلي، وتوفير حيزاً مالياً للسياسات الضريبية المعاكسة للدورة الاقتصادية لحماية الفقراء من الصدمات، وتوفير الخدمات العامة، ولا سيما الرعاية الصحية والتعليم، من أجل زيادة القدرات البشرية وفرص الرفاه، وهو ما يعزز بشكل دائم المساهمات الفردية في الاقتصادات والمجتمعات⁶⁴.

ويندرج الإنفاق الاجتماعي ضمن مجالين واسعين. الأول هو الحماية الاجتماعية والتي تشمل التأمين الاجتماعي، والإعانات العامة، والمساعدة الاجتماعية، بما في ذلك برامج الدعم المحددة الأهداف. أما الثاني، فيشمل خدمات عامة أساسية مثل الرعاية الصحية والتعليم⁶⁵. وتصمّم

بشكل أساسي في النفقات الرأسمالية، بما فيها تلك المخصصة لبناء القدرات الإنتاجية، على النحو المشار إليه في الفصل السابق.

ومنذ عام 2005، زادت البلدان الغنية بالنفط من الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، نظراً لارتفاع أسعار النفط. وفي المتوسط، ارتفعت نسبة الإنفاق العام من 28 في المائة في عام 2005 إلى 50 في المائة في عام 2014 (الشكل 3.1). ويمكن أن تُعزى الزيادة في الفترة من العام 2011 إلى العام 2012 إلى زيادة الرواتب العامة والاستحقاقات في أعقاب الربيع العربي⁶⁹. وبحلول عام 2014، أدى هبوط أسعار النفط إلى الضغط على الإنفاق الحكومي المرتفع في البلدان الغنية بالنفط؛ ولكن، بحلول عام 2015، وجدت تلك البلدان صعوبة في الاستمرار على تلك الحال.

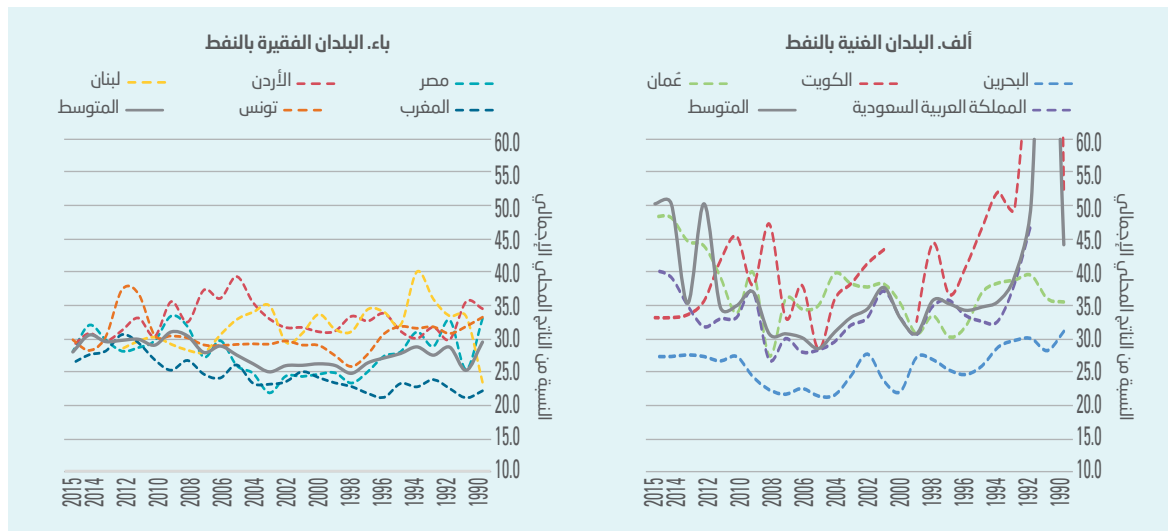
في البلدان الفقيرة نفطياً، كان من الواضح أن حالة من عدم اليقين قد هيمنت على السياسات المتعلقة بالنفقات العامة منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وقد شهدت هذه البلدان زيادة طفيفة في نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي

الف. الإنفاق العام تحت الضغط

1. إجمالي الإنفاق العام يواصل انخفاضه ويزداد غموضاً

شهدت البلدان العربية تعديلات تكيفية متكررة في الإنفاق الاجتماعي العام منذ الثمانينات من القرن الماضي، عندما بلغ الإنفاق العام في المنطقة ذروته، إذ بلغ ما يقارب 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد اعتمدت سياسات خفض الإنفاق العام مع سياسات التحرير والخصخصة التي تمخضت عن توافق واشنطن في التسعينات⁶⁷. ونتيجة لذلك، واعتباراً من التسعينات وحتى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، سجّل الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي اتجاهاً تنازلياً في معظم البلدان، بما في ذلك البلدان الفقيرة نفطياً والغنية بالنفط. غير أن حصة العمالة في القطاع العام لم تتبع نفس الاتجاه التنازلي، بل إنها استهلكت جزءاً كبيراً من الإنفاق الحكومي. وفي البلدان الغنية بالنفط ومصر، ازدادت العمالة في القطاع العام في التسعينات⁶⁸، ما أشار إلى أن خفض التكاليف قد أثر

الشكل 3.1 الإنفاق العام في البلدان العربية في الفترة من العام 1990 إلى العام 2015



المصدر: Sarangi and Bonin, 2017، استناداً إلى بيانات من وزارات المالية في حالي المغرب والمملكة العربية السعودية؛ وإلى الإحصاءات المالية الحكومية لدى صندوق النقد الدولي في ما يتعلق بالبلدان المتبقية؛ World Bank, 2017b، لبيانات الناتج المحلي الإجمالي.

بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً على السواء. وبلغ المتوسط حوالي 12 في المائة في البلدان الغنية بالنفط وحوالي 11 في المائة في البلدان الفقيرة نفطياً في عام 2014، وهو معدل يقل كثيراً عن متوسط بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك بنسبة 21 في المائة⁷¹.

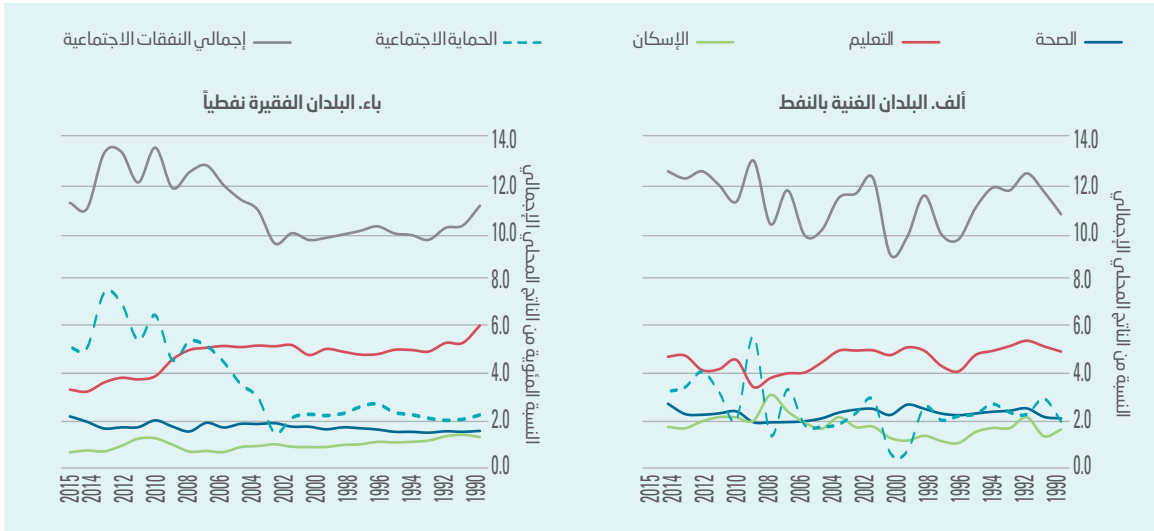
وفي البلدان الغنية بالنفط، بقيت حصة الإنفاق الاجتماعي على نفس المستوى تقريباً في العامين 1990 و2014. ويمكن أن تُعزى الزيادة الطفيفة في المتوسط منذ عام 2005 إلى توفر حيز مالي أكبر أتاحتها زيادة عائدات النفط. وفي البلدان الفقيرة نفطياً، نما هذا التحول نمواً كبيراً منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ولغاية عام 2014، ويُعزى ذلك في الغالب إلى زيادة فواتير استيراد النفط منذ عام 2005، نظراً إلى أن دعم الطاقة جزءاً من تدابير المساعدة الاجتماعية في بعض البلدان. وللأسف، فإن البيانات المتعلقة بالمساعدة الاجتماعية شحيحة نوعاً ما في المنطقة، غير أن الترابط القوي بين زيادة دعم الوقود وزيادة عنصر الحماية الاجتماعية في الإنفاق الاجتماعي واضح في تونس ومصر⁷².

الإجمالي من 27 في المائة في عام 2005 إلى 30 في المائة في عام 2014، في المتوسط. غير أن هذه النسبة انخفضت إلى 28 في المائة في عام 2015 (الشكل 3.1). وتُعزى الزيادة السابقة، جزئياً، إلى ارتفاع الدعم النفطي المرتبط بارتفاع أسعار النفط خلال هذه الفترة، وجزئياً إلى الإنفاق الاختياري الرامي لوقف اتساع رقعة الانتفاضات العربية، مع أن نمو هذه الاقتصادات كان يتراجع⁷⁰. ونتيجة لذلك، ازداد العجز المالي زيادة هائلة. وفي العامين 2014 و2015، اضطر معظم هذه البلدان إلى اعتماد برامج تهدف إلى تكييف أوضاع المالية العامة فيها مع الواقع الجديد، لا سيما من خلال خفض النفقات. وأكدت الفترة الأخيرة الميل نحو تنفيذ استجابات سياسية ظرفية لا تسترشد بقواعد مالية واضحة.

2. النفقات الاجتماعية: مجموعها غير كافٍ واستهدافها ضعيف

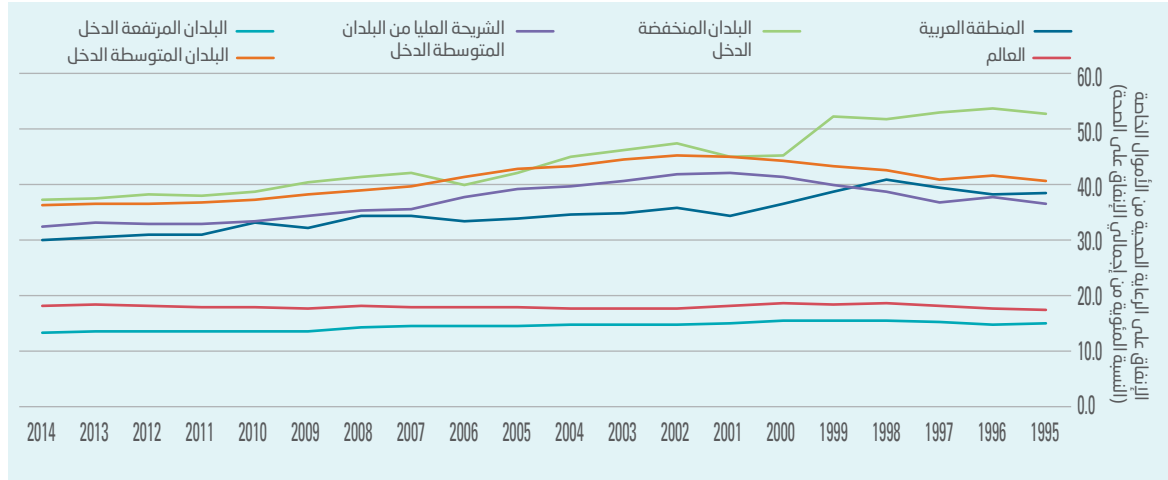
تقلّب متوسط الإنفاق الاجتماعي العام، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفاعاً وهبوطاً في الفترة من العام 1990 إلى العام 2014 في البلدان الغنية

الشكل 3.2 الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: Sarangi and Bonin, 2017; Sarangi and Bonin, 2017. استناداً إلى بيانات من وزارات المالية في حالي المغرب والمملكة العربية السعودية؛ وإلى الإحصاءات المالية الحكومية لدى صندوق النقد الدولي في ما يتعلق بالبلدان المتبقية؛ World Bank, 2017b. لبيانات الناتج المحلي الإجمالي. ملاحظة: تم التوصل إلى اتساق البيانات المتعلقة بكل عنصر خلال الفترة قيد الدراسة عن طريق استخدام بيانات صندوق النقد الدولي، 2001.

الشكل 3.3 الإنفاق من الأموال الخاصة مرتفع بشكل غير مسبوق (1995-2014)



المصدر: World Bank, 2017b.

في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على التوالي، في عام 2013⁷³.

وتشهد المنطقة إنفاقاً شخصياً مباشراً مرتفعاً بشكل غير مسبوق على الرعاية الصحية (الشكل 3.3). ويستهلك الإنفاق الشخصي المباشر على الصحة والتعليم ما يصل إلى 8 في المائة من الدخل المتاح للفقراء و11 في المائة من دخل الطبقة الوسطى⁷⁴. وقد لا يكون ذلك مفاجئاً، لأن نسبة الطلبة الملتحقين بالمؤسسات التعليمية الخاصة مرتفع بشكل ملحوظ في العديد من البلدان، مثل الأردن الذي بلغت فيه هذه النسبة 34.5 في المائة ولبنان الذي بلغت فيه هذه النسبة 73.9 في المائة في عام 2014، مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغ 13.4 في المائة⁷⁵. ولدى إهمال الإنفاق العام الاجتماعي على التعليم والصحة تكون الأعباء المالية الملقاة على عاتق الأسر الفقيرة والأسر ذات الدخل المتوسط الأدنى مرتفعة.

وتبدي مصر التزاماً أكبر بزيادة الإنفاق على الصحة والتعليم، وفقاً لما ينص عليه دستورها الجديد. وهي تتوخى تعزيز الإنفاق على الصحة ورفع نسبته من 1.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2015-2016 إلى 3 في المائة في الفترة 2016-2017، كما أنها تتوخى رفع الإنفاق على التعليم من 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2015-

ويتيح النظر في المكونات المختلفة للإنفاق الاجتماعي، وخاصة في ما يتعلق بالتعليم والرعاية الصحية (الشكل 3.2)، الخروج بعدد من الملاحظات المهمة. وفي البلدان الغنية بالنفط، ظل الإنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي تقريباً على نفس المستوى في عام 2013 (4.7 في المائة) الذي كان عليه في عام 1990 (4.9 في المائة). وسُجّلت عدة حالات من التقلبات الهبوطية في التسعينات من القرن الماضي وفي عام 2000، في حين سُجّلت زيادة طفيفة في الفترة من العام 2011 إلى العام 2013. وكان متوسط الإنفاق على الرعاية الصحية، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، راكداً في الفترة من العام 1990 إلى العام 2008، ثم ارتفع على نحو بسيط جداً من 2 في المائة في العام 2011 إلى 2.8 في العام 2013.

وفي البلدان الفقيرة نفطياً، ظل متوسط الإنفاق على التعليم، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، حوالي 5 في المائة في الفترة من العام 1990 إلى العام 2014. إلا أنه سجل انخفاضاً ملحوظاً بعد العام 2008 وبلغ معدله 3.3 في المائة في عام 2014. كذلك، شهد متوسط الإنفاق على الرعاية الصحية حالة من الركود في الفترة بين العامين 2000 و2014 ولم يتباين إلا بحوالي 2 في المائة. وفي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بلغت حصة الإنفاق على الصحة والتعليم 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و5.2

ولا يحصل نحو 70 في المائة من السكان في أفقر خمس فئات من السكان على تحويلات عامة؛ ذلك أن نحو ثلثي السكان في القوى العاملة لا تغطيهم نُظم المعاشات التقاعدية⁷⁹.

وتشكل الإعانات جزءاً كبيراً من الإنفاق الاجتماعي. وفي حين تُجري عدة بلدان حالياً إصلاحات في هذا المجال، لا يزال يتعين النظر في مدى استخدام الوفورات في برامج الحماية الاجتماعية. ويعد إجراء هذا الاستثمار أمراً حاسماً بشكل خاص نظراً للديناميات الديمغرافية، حيث قد يكون من الضروري زيادة نفقات الحماية الاجتماعية استجابةً لشيخوخة السكان والتحديات التي تفرضها الأزمات في أجزاء كثيرة من المنطقة.

3. الإعانات غالباً ما لا تصل إلى الفقراء

تاريخياً، تقع الإعانات في صلب نُظم الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية. وتمثل إعانات الوقود والغذاء نسبة 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو 20 في المائة من مجموع النفقات. ليس من السهل توفر تقديرات دقيقة بشأن الإعانات في مختلف البلدان، لأن الإعانات غالباً ما تقتصر بتحويلات أو نفقات أخرى مخصصة للاستحقاقات الاجتماعية. غير أن الأرقام تشير إلى أنه في عدد من البلدان، مثل الأردن وعمان والكويت ومصر، حُصص أكثر من ربع الإنفاق الجاري للحكومة على الإعانات في عام 2011 وعلى إعانات الطاقة على وجه الخصوص⁸⁰. وارتفع معدل دعم المواد الغذائية وإعانات الوقود، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى 10 في المائة في بعض البلدان مثل مصر (الشكل 3.4). وقد حُصص أكثر من ثلاثة أرباع هذه النفقات للوقود. وفي الأردن، شكلت إعانات الغذاء والوقود 4 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012، كما حُصصت نسبة 76 في المائة من الإعانات للوقود. غير أن كلاً من التغيرات في أسعار النفط والضغط السياسية والإصلاحات على الإنفاق أثر على الإعانات في أعقاب الثورات العربية (الإطار 3.1).

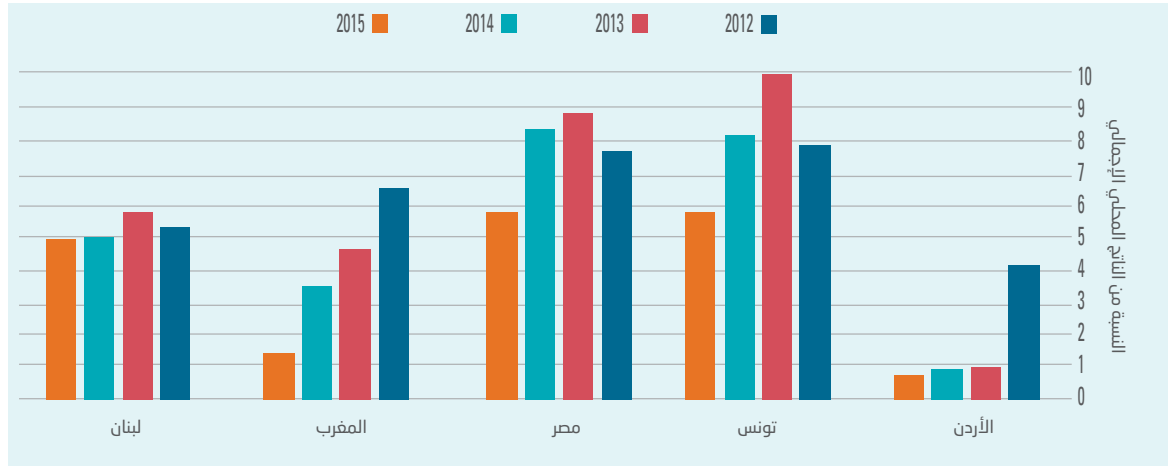
2016 إلى 6 في المائة في الفترة 2016-2017⁷⁶. وما زال يتعين الانتظار والاستعانة بآخر بيانات العاميين 2016 و2017 للبت في ما إذا كانت مصر قد وفّت بهذا الالتزام أم لا.

والسكن والحماية الاجتماعية جانبان آخران من جوانب الإنفاق الاجتماعي. وقد كان متوسط الإنفاق على الإسكان، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان الغنية بالنفط، راكداً نسبياً عند نحو 2 في المائة في الفترة من عام 1990 إلى عام 2014. وخلال الفترة نفسها، انخفضت حصة البلدان الفقيرة نفطياً من 1.3 في المائة إلى 0.6 في المائة. وهذه التوجهات تثير القلق نظراً لسرعة حركة التمدين في المنطقة. وفي عام 2010، قُدّر عدد السكان العرب بنحو 357 مليون نسمة، يعيش 56 في المائة منهم في المدن. وبحلول عام 2030، من المتوقع أن يرتفع عدد السكان إلى 487 مليون نسمة وأن تعيش نسبة 63 في المائة منهم في المدن وأحزمتها⁷⁷.

ويُظهر تقرير الفقر العربي المتعدد الأبعاد أن الحرمان المعيشي هو المحرك الرئيسي للفقر في البلدان المختلفة، بما في ذلك فقر الأطفال⁷⁸. كما أن ركود نسبة الإنفاق على الإسكان يثير الأسئلة بشأن تحقيق الالتزامات الخاصة بأهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالتنمية الحضرية المستدامة، وذلك نظراً إلى تزايد المخاوف بشأن الفقر في المناطق الحضرية والضغط على المياه والأراضي والموارد الأخرى.

ويتقلّب متوسط الإنفاق على الحماية الاجتماعية، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، تقلباً ملحوظاً، غير أنه سجل ارتفاعاً قليلاً فقط من 2 في المائة في عام 2005 إلى 3 في المائة في عام 2014 في البلدان الغنية بالنفط. وفي المقابل، شهدت البلدان الفقيرة نفطياً زيادة كبيرة من 3 في المائة في عام 2003 إلى 5 في المائة في عام 2014، مع حدوث تقلبات كبيرة نتيجةً للاضطرابات الاجتماعية. وتتسم برامج الحماية الاجتماعية بوجه عام بضعف الاستهداف، وبالإنفاق على الإعانات التي لا تفيد بصورة دائمة من هم في أشد الحاجة إليها، كما تتسم نفقات المساعدة الاجتماعية بأنها مجرّأة.

الشكل 3.4 الإنفاق الحكومي على الإعانات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بيانات مأخوذة من التقارير القطرية لصندوق النقد الدولي. ملاحظة: قد لا تكون البيانات المتعلقة بالإعانات دقيقة وقابلة للمقارنة بين مختلف البلدان. وتشمل بيانات تونس ولبنان الإعانات والتحويلات؛ وتشمل بيانات الأردن ومصر تلك المتعلقة بدعم الغذاء والوقود.

الإطار 3-1 إصلاح الدعم إثر تزايد النفقات

في أعقاب الانتفاضات العربية في عام 2011، زادت عدة بلدان من نفقات الدعم. وأعلن الأردن عن إعانات لأسعار الغذاء وعن تجميد أسعار الوقود. ويتناقض ذلك مع مسار الإصلاح السابق لتعديل أسعار البنزين. أما المغرب، فقد ضاعف تقريباً ميزانيته المرسدة للدعم والتي نمت بنهاية عام 2012 حتى بلغت حجم العجز المالي الكلي تقريباً، وذلك بنفس قدر الإنفاق على الاستثمار وأكثر من الإنفاق على الصحة والتعليم معاً.

وقد تزامنت قرارات زيادة الدعم مع ارتفاع أسعار النفط. غير أنّ أي ارتفاع في الإيرادات لم يرافق ذلك في البلدان الفقيرة نفطياً، ما دفع الكثير من هذه البلدان إلى الشروع في خفض الإعانات. وأدت الإصلاحات الأولية لأسعار الطاقة في المغرب في عام 2013 إلى خفض تكاليف الدعم بنسبة 50 في المائة تقريباً حتى تشكلت 10 في المائة من الإنفاق الحكومي. وبلغ إجمالي الإعانات - بما في ذلك في مجالي الغذاء والوقود - ذروته في عام 2012، عند 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، قبل أن ينخفض إلى 4.6 في المائة في عام 2013. وفي عام 2012، قرر الأردن إلغاء دعم الوقود ورفع الإعانات عن الكهرباء والمياه تدريجياً. كما قامت تونس ومصر بتنفيذ عدة تدابير لخفض الإعانات المقدمة للكهرباء والمنتجات النفطية خلال الفترة 2013-2015، من بين تدابير أخرى، كما يتضح من تراجع الإنفاق على الدعم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 3.4).

وفي البلدان الغنية بالنفط، أدى انخفاض أسعار النفط في عام 2014 إلى انخفاض في الإيرادات والبحث عن وفورات. وخفضت هذه البلدان دعم الوقود من 190 مليار دولار في عام 2014 إلى ما يقدر بنحو 86 مليار دولار في عام 2016. وقامت الإمارات العربية المتحدة، على سبيل المثال، بإلغاء القيود عن أسعار الوقود وزيادة التعرفة على المياه والكهرباء. وفي عُمان، تضاعف السعر الصناعي للغاز الطبيعي.

وركزت الإصلاحات الأخيرة في الإنفاق العام، والرامية إلى احتواء الدين المرتفع والمتزايد في العديد من

البلدان الفقيرة نفطياً، على أسعار الوقود والكهرباء، في حين ظلت الإعانات الغذائية متاحة إلى حد كبير. بيد أن تحديد الكيفية التي استُخدمت بها الوفورات الناجمة عن إصلاح الدعم - بما في ذلك الاستثمارات في رأس المال البشري والاستحقاقات المناصرة للفقراء - أمر صعب، لأسباب منها نقص البيانات.

وفي عام 2012، رافق إصلاحات الدعم الجريئة في الأردن تنفيذ تحويل نقدي قدره 99 دولاراً إلى حوالي 70 في المائة من السكان، كتدبير لتوفير بعض الإغاثة للأسر المعيشية الفقيرة. وفي الفترة من العام 2012 إلى العام 2016، أُعيد ترتيب نحو 11 في المائة من الإنفاق الكلي على سُلّم أولويات الدعم؛ وتم توجيهه نحو 1 في المائة من هذا المبلغ إلى المساعدة الاجتماعية والمعاشات التقاعدية.

وفي مصر، لم يُخصَّص إلا خمس النفقات - التي تمَّ تحويل وجهتها من الإعانات في الفترة 2013-2014 - إلى الاستحقاقات الاجتماعية بحلول 2015-2016. وقد جاء بعض الانخفاض في إنفاق الدعم نتيجةً لانخفاض الحاجة إليه، وذلك بفعل التراجع الحاد في أسعار النفط في عام 2014.

المصدر: IMF, 2016d; Hegarthy, 2017; El-Katiri and Fattouh, 2017

والمرتفع، لأن استهلاكهم للطاقة أكبر بكثير من استهلاك الفقراء (الجدول 3.1).⁸³

وفي مصر، على سبيل المثال، في الفترة بين عامي 2003 و2009، استفاد أفقر 40 في المائة من السكان من نسبة 3 في المائة فقط من إعانات الغازولين، ومن 10 في المائة من إعانات الديزل، و33 في المائة من إعانات الغاز النفطي المسبّل. وأما التوزيع في الأردن فأكثر إنصافاً بقليل، ولكنه لا يزال غير مستهدف. فقد حصل أفقر 40 في المائة على 20 في المائة من إعانات الغازولين، و14 في المائة من إعانات الديزل، و40 في المائة من إعانات الكيروسين. ووُزعت إعانات الكهرباء بطريقة أكثر توازناً. وفي موريتانيا، حصل أغنى 40 في المائة من السكان على ثلاثة أرباع الإعانات المخصصة للكهرباء، في حين كان نحو ثلاثة أرباع السكان يفتقرون إلى الكهرباء اعتباراً من عام 2012. وإن الإعانات المكلفة وغير المستهدفة لا تحقق الهدف المتوخى من السياسة الاجتماعية والمتعلق بالوصول إلى الفقراء والضعفاء، ولا ترقى إلى تحقيق مبدأ "عدم ترك أحد خلف الركب" الذي تنص عليه خطة عام 2030.

وتُعمد نُهج مختلفة لتقدير تكلفة دعم الطاقة. وتتمثل إحداها في حساب الأثر المباشر للإعانات والذي يُنتج من فرض رسوم على المستهلكين تكون أقل من تكلفة توريد الوقود.⁸¹ وبحسب هذا التقدير، كانت تكلفة دعم الوقود كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في عدة بلدان مرتفعة في عام 2013: أكثر من عُشر الناتج المحلي الإجمالي في ليبيا ومصر، وحوالي 5 في المائة في العديد من البلدان الأخرى، وهي نسبة أعلى بكثير من المتوسط العالمي والبالغ 2 في المائة. وقد انخفضت تكلفة الدعم بشكل ملحوظ في الفترة بين العامين 2013 و2015 في جميع البلدان تقريباً، ويرجع ذلك جزئياً إلى انخفاض أسعار النفط وتنفيذ بعض الإصلاحات في مجال دعم الطاقة. ومع ذلك، ظل دعم الطاقة أعلى من المتوسط العالمي في عام 2015، ومثّل حصة كبيرة من الدعم العالمي للطاقة قدرها 27 في المائة تقريباً.⁸² ونظراً إلى ضخامة هذا المبلغ، من المهم فهم كيفية توزيع الفوائد على مستويات الدخل وعلى الفقراء تحديداً. وأظهر استقصاء أجري مؤخراً أن المستفيدين الرئيسيين من دعم الطاقة يميلون إلى أن يكونوا من السكان ذوي الدخل المتوسط

الجدول 3.1 معظم الفوائد المباشرة والمترابطة للإعانات في مجال الطاقة تستفيد منها الفئات الأكثر ثراءً (التوزيع بين فئات الدخل، 2003-2009، بالنسبة المئوية)

الفئة الخامسة السكانية العليا	الفئة الخمسية السكانية الرابعة	الفئة الخمسية السكانية الثالثة	الفئة الخمسية السكانية الثانية	الفئة الخمسية السكانية الأدنى	
الغازولين					
50%	17%	13%	12%	8%	الأردن
38%	26%	20%	11%	5%	لبنان
86%	7%	4%	2%	1%	مصر
وقود ديزل					
46%	24%	16%	10%	4%	الأردن
71%	14%	5%	9%	1%	مصر
42%	24%	16%	11%	7%	المغرب
77%	14%	6%	2%	1%	موريتانيا
56%	25%	9%	8%	2%	اليمن
غاز نفطي مسيل					
23%	20%	20%	19%	18%	الأردن
25%	22%	20%	18%	15%	مصر
30%	22%	19%	16%	13%	المغرب
29%	23%	20%	16%	12%	اليمن
كيروسين					
15%	23%	22%	21%	19%	الأردن
14%	19%	18%	22%	27%	اليمن
الكهرباء					
26%	20%	19%	18%	17%	الأردن
33%	23%	19%	15%	10%	لبنان
53%	25%	12%	8%	2%	موريتانيا

المصدر: Sdrlevich and others, 2014. ملاحظة: استناداً إلى دراسات استقصائية للأسر المعيشية أجريت بين عامي 2003 و2009.

وفرض النمو الاقتصادي⁸⁴. وبينما يبدو هذا التعريف محايداً، فإنه يتنافى مع فكرة النمو المناصر للفقراء أو النمو المنصف، إذ يصل النمو إلى الأسر الفقيرة ويعود بالفائدة عليها بدرجة أكبر من الأسر غير الفقيرة⁸⁵. ومن هذا المنظور، يمكن الاستدلال على سياسة الإنفاق الاجتماعي على أنها مناصرة للفقراء عندما يحدث نمو لكل 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي بزيادة في الإنفاق الاجتماعي العام قدرها 1 في المائة.

باء. الإنفاق الاجتماعي العام، والنمو الشامل للجميع

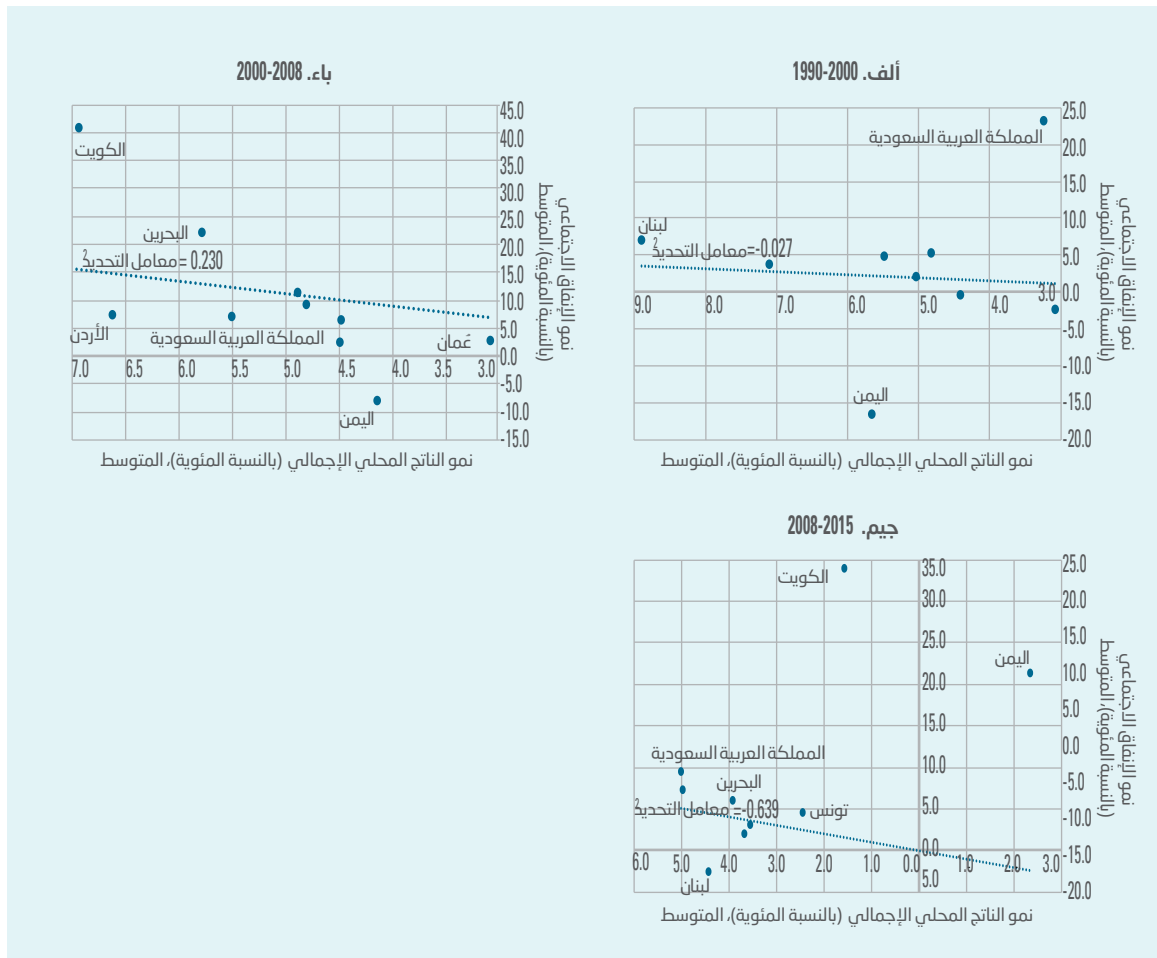
1. العلاقة بين نمو الإنفاق الاجتماعي والنمو الاقتصادي

وُضعت تعريفات مختلفة للنمو الشامل للجميع. وحسب صندوق النقد الدولي، يعني النمو الشامل للجميع عموماً «التقاسم الواسع النطاق» لفوائد

المجهز اتجاهاً غير مقنع بين النمو في الإنفاق الاجتماعي والنمو في الناتج المحلي الإجمالي عبر البلدان. ولكن بالنسبة لمعظم البلدان، كان نمو الإنفاق الاجتماعي العام أقل من النمو الاقتصادي. فقط في المملكة العربية السعودية كان معدل نمو الإنفاق الاجتماعي العام أعلى من النمو الاقتصادي بكثير. خلال الفترة بين العام 2000 والعام 2008، أظهر نمو الإنفاق الاجتماعي العام ارتباطاً قوياً بنمو الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان (الشكل 3.5.باء). وخلال هذه الفترة، ازداد نمو الناتج المحلي الإجمالي وبقي معتدلاً بالنسبة لمعظم البلدان، حيث تراوح بين 4 في المائة و7 في المائة. وكان نمو

ويُظهر الشكل 3.5.ألف العلاقة بين النمو الاقتصادي ونمو الإنفاق الاجتماعي العام في التسعينات من القرن العشرين. وقد اتسم مطلع التسعينات بالتحريك الاقتصادي والخصخصة، حيث ركزت العديد من البلدان العربية على تحسين توازناتها الاقتصادية الكلية ومعدلات نموها، وعملت على توطيد أركان الإنفاق الحكومي. وخلال هذه الفترة، ارتبط نمو الناتج المحلي الإجمالي المرتفع ببطء نسبي في الإنفاق الاجتماعي العام. وفي بعض البلدان، انخفض مجموع الإنفاق الحكومي في نهاية التسعينات، كما سُجل نمو سلبي في الإنفاق الاجتماعي العام⁸⁶. وفي المتوسط، يظهر الخط

الشكل 3.5 صورة غير متجانسة للإنفاق الاجتماعي العام ونمو الناتج المحلي الإجمالي مع مرور الوقت



المصدر: المصدر: عمليات حسابية أجراها المؤلفون استناداً إلى بيانات من تقارير وزارات المالية للمغرب والمملكة العربية السعودية، وبيانات الإحصاءات المالية الحكومية من صندوق النقد الدولي بشأن الإنفاق الاجتماعي، وWorld Bank, 2017b.

العام أعلى من النمو الاقتصادي بالنسبة في خمسة بلدان، وعكس ذلك في البلدان الخمسة المتبقية. وفي الكويت والمملكة العربية السعودية واليمن، ظلّ معدل نمو الإنفاق الاجتماعي أعلى بكثير من معدلات النمو الاقتصادي المناظرة لها. وكانت معدلات النمو الاقتصادي في جميع البلدان أقل مما كانت عليه في الفترة السابقة، ولا سيما في البلدان الفقيرة نفطياً في أعقاب الانتفاضات العربية. وباختصار، فإن الربط بين النمو في الإنفاق الاجتماعي العام

الإنفاق الاجتماعي العام أعلى من النمو الاقتصادي، ما عدا في عُمان ولبنان واليمن. وفي حين سجل كل من عُمان ولبنان نمواً إيجابياً في الإنفاق الاجتماعي العام، كل من كان النمو سلبياً بالنسبة لليمن.

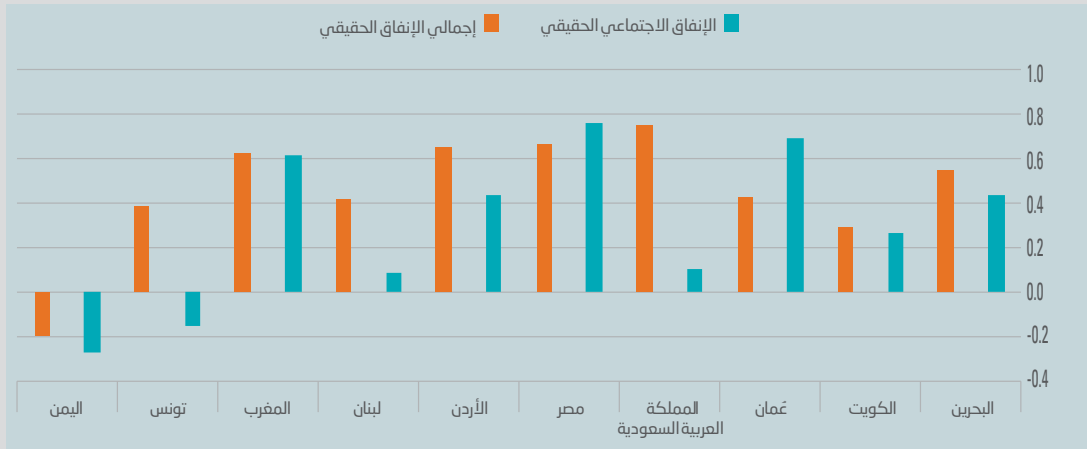
وفي الآونة الأخيرة، في الفترة بين العامين 2008 و2015، أظهر الارتباط بين معدلي النمو علاقة غير حاسمة بين البلدان (الشكل 3.5. جيم). وظل نمو الإنفاق

الإطار 2-3 الإنفاق العام يتبع عادةً الدورات الاقتصادية

يُظهر تحليل للناتج الحقيقي والإنفاق الحقيقي في البلدان العربية النفقات الدورية، ويشير إلى عدم الالتزام بالقواعد المالية. وهناك ارتباط كبير بين المكونات الدورية للناتج الحقيقي والإنفاق الحقيقي في سبعة من أصل عشرة بلدان، ما يعني أنّ الإنفاق العام يميل إلى الارتباط بالاتجاهات الدورية للناتج. أما عدم وجود سياسة مالية معاكسة للدورات الاقتصادية، فيعزى أساساً إلى الطابع الريعي للاقتصادات العربية.^٢

والارتباط بين الناتج الحقيقي والإنفاق الاجتماعي الحقيقي هو أيضاً إيجابي بالنسبة لمعظم البلدان موضوع الدراسة، إلا أن الترابط ليس قوياً بين الإنتاج الحقيقي والإنفاق الكلي الحقيقي. وتعكس هذه النتيجة تغيّر الأنماط بين الإنفاق الاجتماعي العام والنمو الاقتصادي في السنوات الـ 25 الماضية. ففي التسعينات من الألفية الماضية وما بعد، كان الإنفاق العام والنمو الاقتصادي يميلان إلى الارتباط بنمط دوري؛ ولكن، بعد عام 2008، أصبح نمط الإنفاق أقل تقارباً من الدورات الاقتصادية. غير أن زيادة الإنفاق الاجتماعي لم تسهم إلا بقدر ضئيل في النمو والتنمية البشرية، لأن الزيادة في الإنفاق كانت موجّهة أكثر نحو المُرتَبات والإعانات، في حين ظل كل من الرعاية الصحية والتعليم والهيكل الأساسية مهملاً.

الشكل 3.6 الترابط بين المكونات الدورية للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والإنفاق الحقيقي والإنفاق الاجتماعي الحقيقي (1990-2014)



المصدر: Sarangi and Bonin, 2017.

أ- Abdih and others, 2010.

ب- Elbadawi and Soto, 2011; Alesina, Tabellini and Campante, 2008.

ملاحظة: يجري التوصل إلى المكون الدوري لكل سلسلة بيانات سنوية باستخدام مقياس Hodrick-Prescott filter.

وتحلل دراستا الحالة التاليتان من المنطقة العربية أثر السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق على الفقر وعدم المساواة. ونظراً إلى قلة البيانات، أمكن إجراء تحليل شامل للضرائب والنفقات في الأردن فقط، من خلال تطبيق الطريقة المعتمدة بشأن الدراسات المتعلقة ببلدان أمريكا اللاتينية⁸⁸. وبالنسبة للبنان، تمت الاستعانة بـ (Assouad 2015) دراسة توزيع معدلات الضرائب على أعلى 1 في المائة من السكان.

(أ) الأردن: التحويلات تصاعدية جداً، والضرائب المباشرة واستحقاقات الضمان الاجتماعي أقل تصاعدية

تؤثر التحويلات المباشرة إلى الأسر المعيشية، باستثناء المعاشات التقاعدية، تأثيراً كبيراً على الحد من الفقر، على نحو ما يُلاحظ من الفرق في معدلات الفقر بحسب صافي دخل السوق، والذي يُحسب من طرح الضرائب المباشرة ومساهمات الضمان الاجتماعي من دخل السوق وكذلك من الدخل الممكن إنفاقه، والذي يمثل صافي دخل السوق مضافاً إلى التحويلات المباشرة⁸⁹. وقد انخفضت معدلات الفقر بحوالي 47 في المائة في عام 2006، و44 في المائة في عام 2008، و46 في المائة في عام 2010 بسبب التحويلات (الشكل 3.7)⁹⁰.

كذلك، يمكن قياس الأثر على عدم المساواة عن طريق قياس الفارق في معامل جيني المتعلق بدخل السوق ومعامل جيني المتعلق بالدخل بعد الضرائب والتحويلات. أما في الأردن، فتؤثر الضرائب المباشرة ومساهمات الضمان الاجتماعي بشكل ضئيل على تحقيق المساواة في توزيع الدخل، حيث الفرق يكاد لا يُذكر بين معاملي جيني لدخل السوق وصافي دخل السوق في جميع نقاط الوقت الثلاث (الشكل 3.8). في المقابل، تُظهر التحويلات نمطاً تدريجياً ملحوظاً. وإذا أُضيفت التحويلات (باستثناء المعاشات التقاعدية) إلى صافي دخل السوق، فإن الأثر الصافي على الدخل المتاح يمكن أن يقلل من عدم المساواة بنسبة 10 في المائة في عام 2006، وبنسبة 11.4 في المائة في عام 2008، وبنسبة 10.7 في المائة في عام 2010⁹¹.

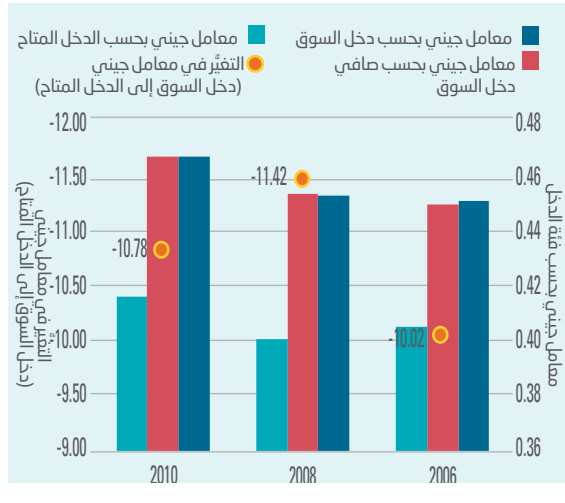
والنمو الاقتصادي في البلدان العربية لم يكن حاسماً خلال العقدين ونصف العقد الماضية. ومع مرور الوقت، اتضح الميل نحو السلوك المالي المتقاطع مع التقلبات الدورية، وعدم الالتزام بالقواعد المالية، بما في ذلك عن طريق زيادة الإنفاق الاجتماعي من خلال الإعانات والرواتب من أجل مواجهة الاستياء الاجتماعي (الإطار 3.2).

ويتضح أن للنفقات الاجتماعية أثراً إيجابياً ومباشراً على النمو، وفقاً لتحليل مضاعف الأثر. ففي مصر مثلاً، يشير تأثير مختلف أنواع الصدمات المتعلقة بالإنفاق العام في الناتج إلى أن مضاعف الإنفاق الاجتماعي أعلى من الإنفاق الجاري، ولكنها أقل من مضاعف النفقات الرأسمالية⁸⁷. وفي حالة توجيه جزء كبير من الإنفاق الاجتماعي إلى الرعاية الصحية والتعليم، سيكون مضاعف الإنفاق الاجتماعي أعلى، لأن جزءاً من الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم يذهب إلى بناء الهياكل الأساسية (النفقات الرأسمالية).

2. تأثير السياسة المالية على الفقر وعدم المساواة

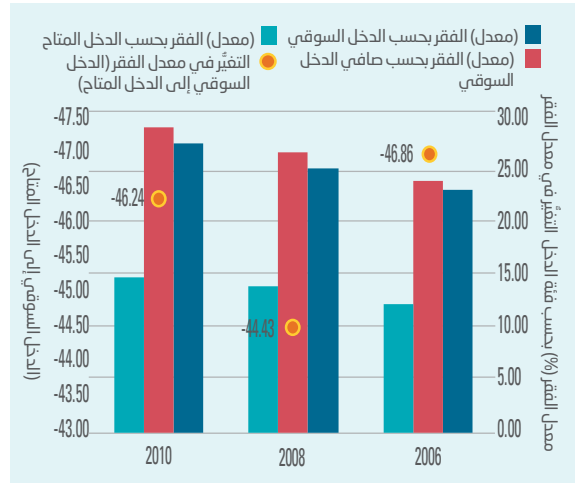
يمكن للسياسة المالية أن تؤدي دوراً فعالاً في تصحيح الاختلالات الاجتماعية والحد من الفقر. وقد تؤدي هذا الدور من خلال عدة أمور، منها فرض الضرائب، والتحويلات العامة، والإعانات المباشرة وغير المباشرة. وفي بلدان أمريكا اللاتينية، بما فيها الأرجنتين وأوروغواي والبرازيل وبوليفيا وبيرو والمكسيك، وُثقت النجاحات والتحديات الأخيرة في مجال الحد من الفقر وعدم المساواة من خلال اتخاذ مختلف تدابير إعادة التوزيع في السياسات المالية. وتمخضت عن ذلك دروس مفيدة للبلدان العربية في ما يتصل بتصميم التدابير المناسبة. على سبيل المثال، الضرائب المباشرة تقدمية، في حين أن أثر إعادة التوزيع محدود. ويعني ذلك أنه يمكن للضرائب غير المباشرة أن تعوض عن أثر التحويلات النقدية على خفض مستويات الفقر، كما في البرازيل وبوليفيا. فالتحويلات العينية، لا سيما الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم، تميل إلى تحقيق المساواة في الدخل بشكل أكبر، وقد يكون لها أثر أكبر حتى من التحويلات النقدية.

الشكل 3.8 أثر سياسة إعادة التوزيع المالية على الفقر: عدم المساواة في الأردن



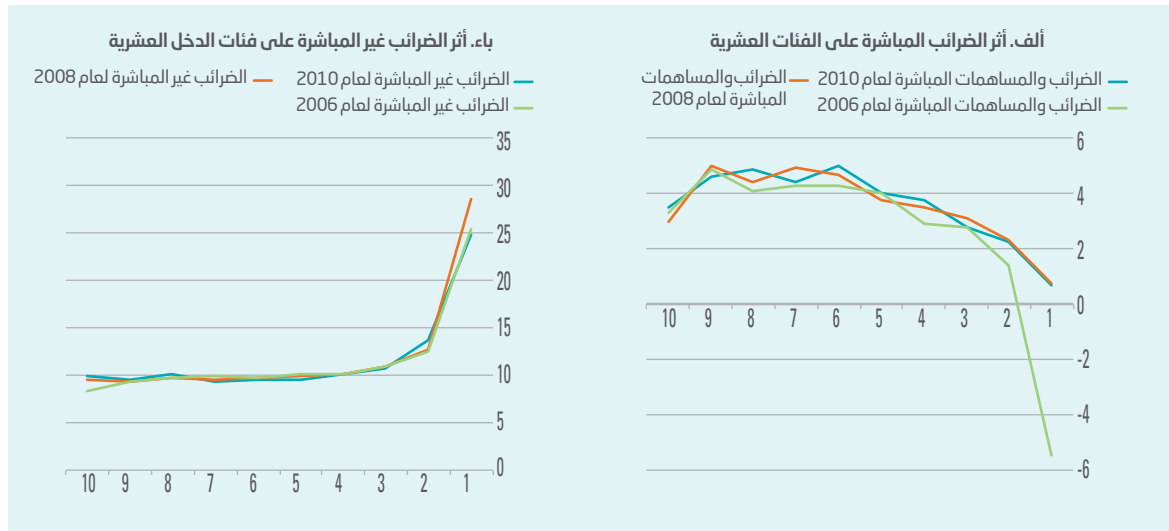
المصدر: Ismail, 2015-Sarangi, Bhanumurthy and Abu ملاحظة: استناداً إلى منهجية Lustig and Higgins (2013) المطبقة على البيانات المنسقة للمسح حول دخل الأسرة ونفقاتها والمستخلصة من Open Access Micro Data Initiative (2014).

الشكل 3.7 أثر سياسة إعادة التوزيع المالية على الفقر في الأردن



المصدر: Ismail, 2015-Sarangi, Bhanumurthy and Abu ملاحظة: يتم حساب فئات الدخل باستخدام منهجية Lustig and Higgins (2013) المطبقة على البيانات المنسقة للمسح حول دخل الأسرة ونفقاتها والمستخلصة من Open Access Micro Data Initiative (2014). ويشير دخل السوق إلى جميع الإيرادات قبل الضرائب ومساهمات الضمان الاجتماعي والتحويلات المباشرة. وصافي دخل السوق يساوي دخل السوق مخصومة منه الضرائب المباشرة ومساهمات الضمان الاجتماعي. والدخل المتاح يساوي صافي دخل السوق مضافة إليه التحويلات المباشرة.

الشكل 3.9 أثر الضرائب المباشرة وغير المباشرة على فئات الدخل العشرية في الأردن



المصدر: Ismail, 2015-Sarangi, Bhanumurthy and Abu ملاحظة: استناداً إلى منهجية Lustig and Higgins (2013) المطبقة على البيانات المنسقة لمسح دخل الأسر ونفقاتها والمستخلصة من Open Access Micro Data Initiative (2014).

الدخل. والضرائب غير المباشرة أكثر تنازلياً. ويسهم أقل من 40 في المائة من السكان في حصة أكبر من الضرائب غير المباشرة بالمقارنة مع مجموعات فئات الدخل العشرية الأعلى. ولم يحدث أي تحسن يذكر في المساهمات الضريبية المباشرة منذ تسعينات القرن الماضي؛ بل على النقيض من ذلك، جاءت الزيادات الرئيسية في الإيرادات الضريبية من الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات.

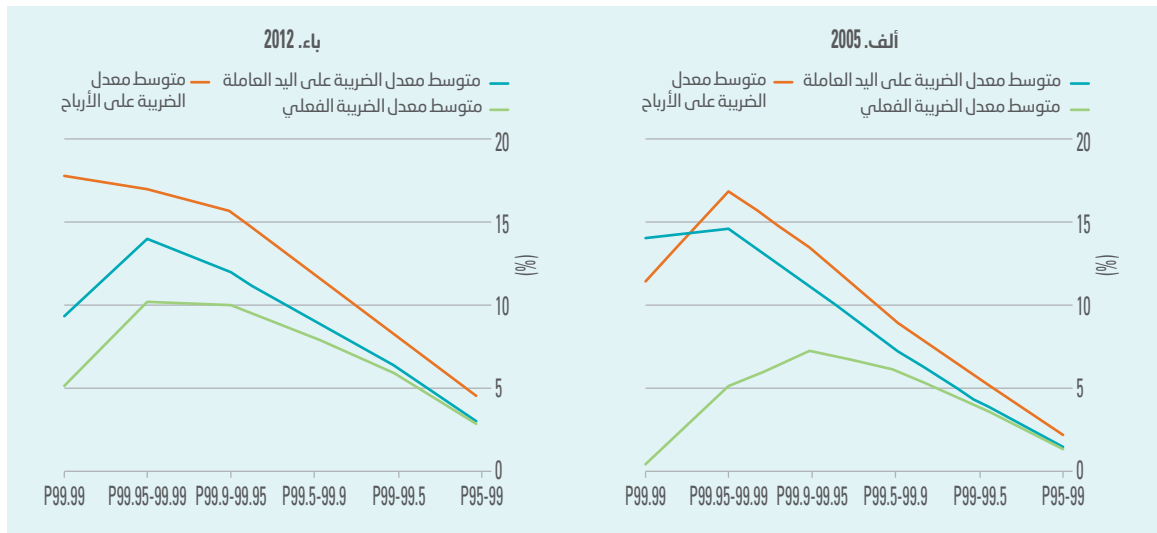
(ب) لبنان: نظام ضريبي تراجعى يعود بالمكاسب على الأغنياء

إن التفاوت في مستويات الدخل شاسع في لبنان. ففي الفترة من العام 2005 إلى العام 2012، كان أغنى 1 في المائة من الأفراد يمتلكون على الأقل 12 في المائة إلى 20 في المائة من مجموع الدخل الشخصي. وقد ذهب ما متوسطه 3 في المائة من الدخل الشخصي إلى 0.01 في المائة فقط من أصحاب الدخل الأعلى. كما أن نسبة تتراوح بين 45 و70 في المائة من مجموع الثروة الشخصية موجودة في يدها بين أعلى 10 في المائة و1 في المائة من السكان اللبنانيين البالغين⁹⁴. وليس من المستغرب أن التفاوت في الثروة في لبنان أعلى بكثير مما هو عليه في الصين وفرنسا، وأعلى قليلاً منه في روسيا والولايات المتحدة.

أثبتت التحويلات أهميتها في الحد من الفقر وعدم المساواة في الأردن، ولا سيما في ما يتعلق بالمعاشات التقاعدية. وتشير الأدلة إلى أن برامج المساعدة الاجتماعية محددة الأهداف بصورة أفضل نسبياً في هذا البلد، إذ يستفيد من ذلك 43 في المائة من السكان في الشريحة الخمسية الأشد فقراً مقابل 6 في المائة من السكان في الخمس الأغنى. ونسبة الاستحقاقات المتاحة للخمس الأفقر هي في الواقع أكبر منها في أي بلد عربي آخر، بل وحتى أكبر من المتوسط العالمي البالغ 33 في المائة⁹². وعلى النقيض من ذلك، فإن التحويلات غير المباشرة مثل الإعانات على الوقود والغذاء ليست موجهة بشكل جيد إلى الفقراء.

وبيّن الشكل 3.9 تأثير الضرائب المباشرة وغير المباشرة على فئات الدخل العشرية المختلفة بحسب دخل السوق في الأردن. وسجلت الضرائب المباشرة تقدماً طفيفاً في جميع السنوات، ولا سيما في عام 2006، ما يعكس إعفاء العمال ذوي الدخل المنخفض منها ومن ضريبة الدخل السلبية⁹³. وفي الواقع، فإن فئات الدخل العشرية العليا تسهم في الضرائب أكثر من غيرها. ومع ذلك، تسجل فئات الدخل العشرية العليا اتجاهًا عكسيًا يظهر أن الأغنياء يميلون إلى دفع ضرائب أقل من الشريحة العشرية المتوسطة

الشكل 3.10 المعدلات الفعلية لمتوسط ضريبة الدخل في لبنان



المصدر: Assouad, 2015.

جيم. الاستثمار المقيد يعيق الصحة والتعليم

منذ تسعينات القرن الماضي، شهد التقدم المحرز في مجال التنمية البشرية في المنطقة العربية تباطؤاً ملحوظاً، بعد أن بدأ في السبعينات والثمانينات. وكما في مناطق أخرى في العالم، جاءت التحسينات التي تحققت في العقود السابقة من قاعدة منخفضة، وتعرّزت من جراء زيادة الإنفاق على القطاعات الاجتماعية التي تأثرت كثيراً بنشوء الدولة وبحدوث أول طفرة نفطية. وباتت إمكانية التقدم مقيدة أكثر في الآونة الأخيرة. ويُعزى ذلك جزئياً إلى أن التقدم بشكل تدريجي أمر أصعب، وبشكل رئيسي إلى أن حصة الميزانية المخصصة للرعاية الصحية والتعليم ظلت شبه راكدة أو انخفضت. ويستخدم هذا القسم نمذجة بيانات لوحة ديناميكية لتسليط الضوء على الروابط بين الإنفاق العام والإنجازات في مجالي التعليم والصحة⁹⁹.

1. التعليم: الإنفاق العام والنتائج

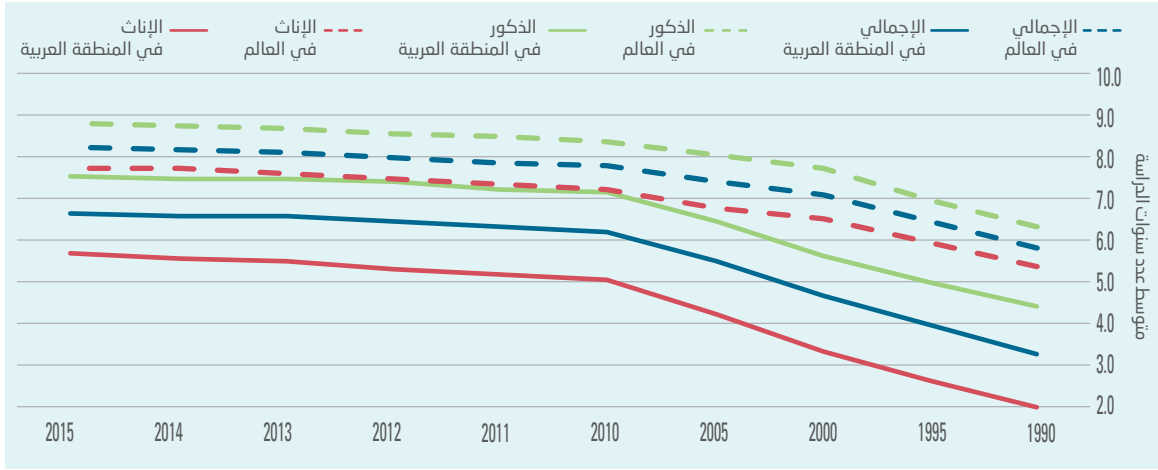
يمثل متوسط عدد سنوات التحصيل الدراسي الذي أنجزه الجيل الحالي (25 سنة أو أكثر) مؤشراً هاماً عن نوعية رأس المال البشري والتنمية البشرية. ووفقاً لأحدث البيانات، بلغ عدد سنوات الدراسة في الدول العربية في عام 2015 ما متوسطه 7.3 سنوات مقارنة بالمتوسط العالمي والبالغ 8.4 سنوات (الشكل 3.11). وكان هذا المتوسط أقل بكثير من متوسط البلدان الأوروبية والبالغ 12 سنة. وانحسرت الفجوة بين متوسط سنوات الدراسة في المنطقة العربية والمتوسط العالمي من 30 في المائة في عام 1990 إلى 20 في المائة بحلول عام 2014؛ غير أن وتيرة التغيير كانت بطيئة، على نحو ما أكدته مؤشرات أخرى. على سبيل المثال، تبلغ نسبة السكان الذين أنجزوا التعليم الثانوي على الأقل حوالي 38 في المائة، في حين أن المتوسط العالمي يبلغ نحو 58 في المائة¹⁰⁰. وقد أحرزت البلدان العربية بعض التقدم نحو تحقيق تكافؤ الجنسين، غير أن الفجوة بين متوسط عدد سنوات الدراسة لدى الذكور والإناث لا تزال أكبر من المتوسط العالمي.

والتفاوت في الدخل بعد الضرائب كبير شأنه شأن التفاوت ما قبل الضرائب تقريباً، ما يثير تساؤلات حول فعالية النظام الضريبي من حيث إعادة التوزيع⁹⁵. ويمكن أن تُعزى هذه الحالة إلى تصميم ضريبة الدخل، والمبالغ الكبيرة للاستقطاعات والإعفاءات الضريبية، والمعدلات التنافسية للضريبة الفعلية. وترتفع حصة الدخل التي تعد غير خاضعة للضريبة مع ارتفاع الدخل. أي أنه في فئة أصحاب الدخل الذين يشكلون أكثر من 0.5 إلى 1 في المائة من السكان دخلاً، يعامل أقل من 20 في المائة من الدخل على أنه خاضع للضريبة؛ وفي فئة أصحاب الدخل الذين يشكلون أكثر من 0.01 في المائة من السكان دخلاً، لا يعد سوى 7 في المائة من الدخل خاضعاً للضريبة.

ويبين الشكل 3.10 أن العبء الضريبي الملقى على فئة أصحاب الدخل الذين يشكلون أكثر من 0.01 في المائة من السكان دخلاً أقل بكثير من العبء على الفئات ذات الدخل المنخفض ضمن شريحة أصحاب الدخل الذين يشكلون أكثر من 1 في المائة من السكان دخلاً. وانطبق هذا النمط نفسه على الدخل من الأجور والدخل من الأرباح في كل من عامي 2005 و2012. وفي المجمل، فإن نظام الضرائب الشخصية في لبنان تنازلي، والطبيعة التنازلية للضرائب غير المباشرة بعيدة كل البعد عن أن يتم تعويضها عن طريق نزع تصاعدية واضحة في الضرائب المباشرة⁹⁶.

على الرغم من أن الضرائب غير المباشرة تنازلية في طبيعتها، فإنها تشكل المصدر الرئيسي لإيرادات الضرائب في معظم البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة. ومع مرور الوقت، زادت حصة الضرائب غير المباشرة⁹⁷. وقد ركزت الإصلاحات الضريبية الأخيرة في بلدان مجلس التعاون الخليجي والعديد من البلدان الأخرى، بشكل أكبر، على ضرائب القيمة المضافة، وهي شكل من أشكال الضرائب غير المباشرة. وتشير عملية محاكاة للأثر الصافي للإصلاحات المالية إلى أن فرض ضريبة القيمة المضافة بمعدل 5 في المائة في دول مجلس التعاون الخليجي يمكن أن يولد عائدات مالية بنسبة 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن، إذا كانت الإيرادات الحكومية النابعة من الضرائب لا تُستخدم إلا لخفض العجز المالي، فإن النمو وخلق فرص العمل سيتراجعان. وأما إذا حُصصت هذه الإيرادات للإنفاق العام، فسوف تُسهم في التشغيل وخلق فرص العمل⁹⁸.

الشكل 3.11 تباطؤ الإنجازات في مجال التعليم



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016.

إضافة إلى أوجه القصور الكمية التي يعاني منها التعليم، تشكل نوعية التعليم مصدر قلق بالغ. وعلى الرغم من صعوبة رصد الجودة، يمكن الاستعانة بمؤشر هو «الأداء» في التقييمات الدولية. وتؤكد النتائج أن البلدان العربية تحل أدنى بكثير من المتوسطات الدولية. فوفقاً لاتجاهات الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم 2011، لم يصل أي من البلدان العربية المشاركة الأربعة عشر إلى مستوى الإنجاز الدولي والبالغ 500¹⁰¹. وقد أظهرت نتائج برنامج التقييم الدولي للطلاب أن الأداء في البلدان العربية المشاركة والأردن وقطر وتونس كان متواضعاً عموماً. غير أن هذه المؤشرات لا تتوافر باستمرار مع مرور الوقت، وهذا يعني أنه لا يمكن إدراجها في النموذج المقدر لربط النفقات المالية بإنجازات التعليم. ويستند هذا التقدير إلى متوسط سنوات الدراسة، مع وجود متوسط أعلى يفسر جزئياً نوعية التعليم، حيث يشير ارتفاع عدد سنوات الدراسة إلى ارتفاع نسبة استبقاء الطلاب.

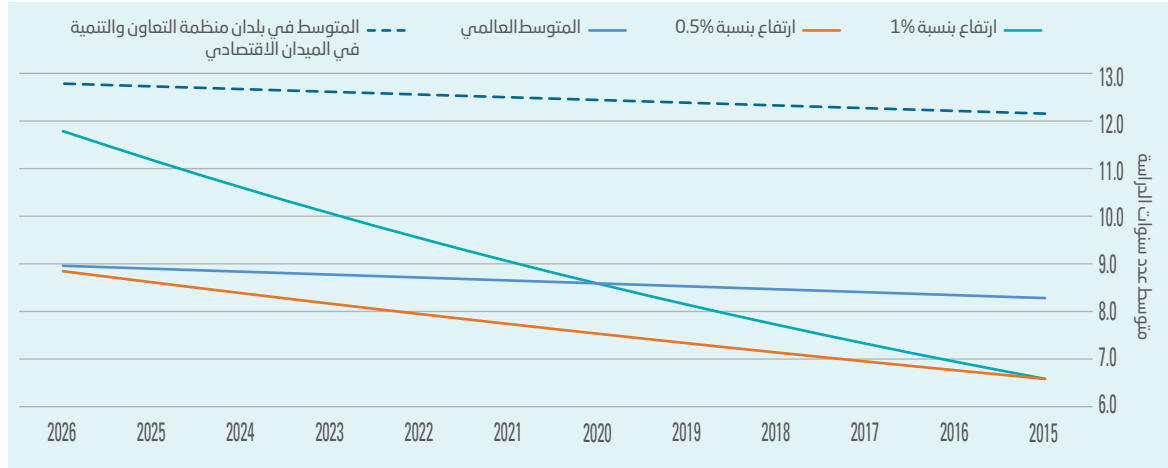
وتشير نتائج تطبيق نموذج الفريق الديناميكي لتقييم الصلات بين الإنفاق على التعليم ونتائج التعليم إلى عدة نتائج مهمة¹⁰². أولاً، يؤثر متوسط سنوات الدراسة المتبقية تأثيراً إيجابياً هاماً على سنوات التعليم المتوسط الجارية، ما يؤكد الصلة بين

الإنجازات في مجال التعليم في مجتمعات البلدان العربية التي هي موضوع الدراسة. ثانياً، يشير نمط الارتباط بين الإنفاق العام وارتفاع متوسط سنوات الدراسة إلى أن التأثير الإيجابي للنفقات العامة ليس مباشراً، بل إنه يتطور بمرور الوقت. وأثر الإنفاق على التعليم الرسمي أكبر في البلدان الفقيرة بالموارد مما هو عليه في البلدان الغنية بالموارد. ويؤكد ذلك الدور الحاسم للدولة في توسيع نطاق المرافق التعليمية في البلدان التي تفتقر إلى الموارد وحيث قد لا يسع الناس تحمل التكاليف المتزايدة للتعليم، وهو أمر قد يكون أقل صعوبة في البلدان الغنية بالموارد، نظراً لارتفاع نصيب الفرد من الدخل فيها. ثالثاً، هناك ارتباط إيجابي قوي بين متوسط سنوات الدراسة ومستوى دخل الفرد. وقد تمت خصخصة التعليم في المنطقة إلى حد كبير، مما أدى إلى تفاوت كبير في فرص التعليم بين الطلاب الأغنياء والطلاب الفقراء في عدد من البلدان¹⁰³. ومن منظور التنمية البشرية، فإن الحاجة ملحة إلى تحسين الإنفاق العام على التعليم، وهناك مجال كبير للقيام بذلك. رابعاً، تؤثر فعالية الحكومة، وهي مقياس بديل لقياس كفاءة الإنفاق العام، تأثيراً إيجابياً وهاماً على متوسط عدد سنوات التعليم¹⁰⁴. ويبرز ذلك الدور الحاسم الذي يؤديه تخصيص الموارد على نحو فعال ومناسب لتحقيق الأهداف المقترحة.

إضافة إلى أوجه القصور الكمية التي يعاني منها التعليم، تشكل نوعية التعليم مصدر قلق بالغ. وعلى الرغم من صعوبة رصد الجودة، يمكن الاستعانة بمؤشر هو «الأداء» في التقييمات الدولية. وتؤكد النتائج أن البلدان العربية تحل أدنى بكثير من المتوسطات الدولية. فوفقاً لاتجاهات الدراسة الدولية للرياضيات والعلوم 2011، لم يصل أي من البلدان العربية المشاركة الأربعة عشر إلى مستوى الإنجاز الدولي والبالغ 500¹⁰¹. وقد أظهرت نتائج برنامج التقييم الدولي للطلاب أن الأداء في البلدان العربية المشاركة والأردن وقطر وتونس كان متواضعاً عموماً. غير أن هذه المؤشرات لا تتوافر باستمرار مع مرور الوقت، وهذا يعني أنه لا يمكن إدراجها في النموذج المقدر لربط النفقات المالية بإنجازات التعليم. ويستند هذا التقدير إلى متوسط سنوات الدراسة، مع وجود متوسط أعلى يفسر جزئياً نوعية التعليم، حيث يشير ارتفاع عدد سنوات الدراسة إلى ارتفاع نسبة استبقاء الطلاب.

وتشير نتائج تطبيق نموذج الفريق الديناميكي لتقييم الصلات بين الإنفاق على التعليم ونتائج التعليم إلى عدة نتائج مهمة¹⁰². أولاً، يؤثر متوسط سنوات الدراسة المتبقية تأثيراً إيجابياً هاماً على سنوات التعليم المتوسط الجارية، ما يؤكد الصلة بين

الشكل 3.12 زيادة الإنفاق على التعليم يمكن أن تؤدي إلى سد فجوة التعليم



المصدر: Sarangi and Bonin, 2017.

والخاص بمتوسط العمر المتوقع. ويبلغ متوسط العمر المتوقع 70.6 سنة، في حين يبلغ المتوسط العالمي 71.5 سنة (الشكل 3.13). وقد اتسعت الفجوة بين الجنسين من حيث متوسط العمر المتوقع منذ ستينات القرن الماضي، إذ بلغ هذا المتوسط 68.7 للذكور و72.5 سنة للإناث. غير أنه سيكون من الصعب اعتبار تحسّن متوسط العمر مؤشراً عاماً على إحراز تقدم في مجال الصحة. وينطوي مؤشر متوسط العمر المتوقع على تناقص في العائدات الهامشية، نظراً إلى أن التقدم المحرز في زيادة عدد السنوات في الطرف الأعلى من مقياس العمر سوف يتباطأ بشكل عام¹⁰⁵.

تشير مؤشرات صحية أخرى إلى إحراز تقدم أقل في مجالات أخرى. فمن جهة، تحسنت معدلات وفيات الأطفال ووفيات الرضع بشكل ملحوظ في الفترة بين العامين 1990 و2013. وبحلول عام 2011، انضمت خمسة بلدان عربية إلى مجموعة «البلدان ذات معدلات الوفيات المنخفضة» بعد أن حققت معدل وفيات للأطفال دون سن الخامسة تراوح بين 10 و20 حالة وفاة لكل 1 000 مولود حي. ولكن، بالمقابل، لا تزال الإنجازات المحققة في ما يتعلق بوفيات الأطفال والرضع قاصرة عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وما برح التقدم المحرز في جميع المناطق دون الإقليمية بطيئاً وغير متكافئ، ولا سيما في أقل البلدان نمواً¹⁰⁶. ولا تزال أوجه عدم المساواة

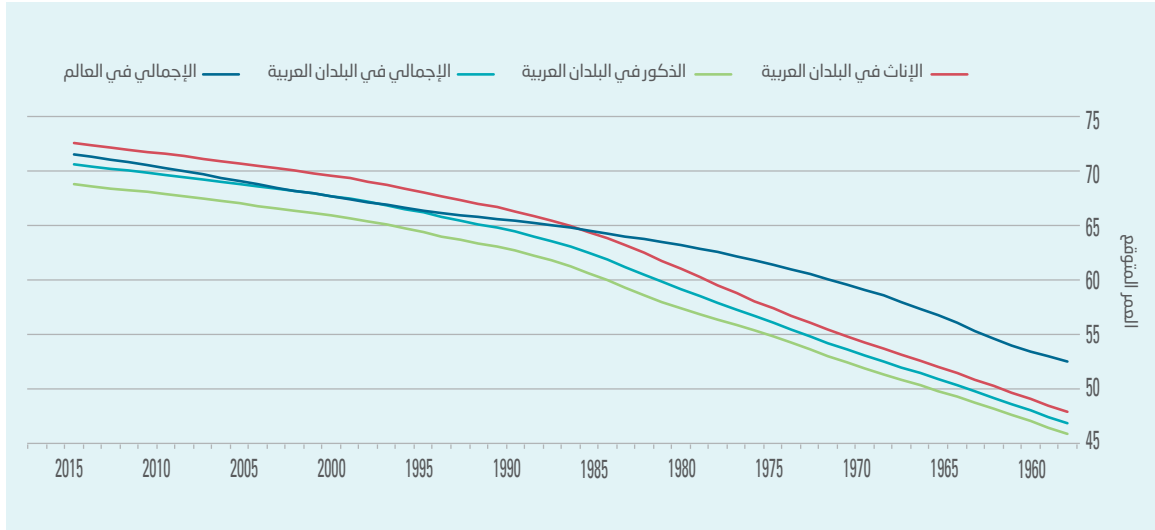
وأخيراً، لا يؤثر إجمالي الإنفاق الاجتماعي العام أي تأثير يُذكر على تحسّن متوسط عدد سنوات التعليم في أي من النماذج. وكما ذُكر من قبل، فإن الزيادة في الإنفاق الاجتماعي العام منذ عام 2010 كانت بمعظمها تقديرية وموجهة بشكل رئيسي إلى تمويل الإعانات ومرتببات القطاع العام. وفي المقابل، فإن الإنفاق العام على التعليم وحده هامّ لتحسين متوسط عدد سنوات التعليم، كما أنه أكثر أهمية في البلدان التي تضم نسبة أكبر من الفقراء مما هي عليه في البلدان الأغنى.

وتخلّص محاكاة لزيادة الإنفاق العام على التعليم بنسبة 0.5 في المائة و1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى نتائج هامة (الشكل 3.12). فمن شأن زيادة قدرها 0.5 في المائة أن ترتقي بمتوسط سنوات التعليم في المنطقة العربية إلى المتوسط العالمي بحلول عام 2026. ويمكن أن تسفر زيادة قدرها 1 في المائة عن النتيجة نفسها بعد ست سنوات، بحلول عام 2020 إذا بدأت اعتباراً من عام 2015؛ وبحلول عام 2030، سيتقاطع هذا المتوسط تقريباً مع متوسط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

2. الصحة: الإنفاق العام والنتائج

لا يبدو أن إنجازات المنطقة العربية تحلّ في مرتبة دون المتوسط بحسب المؤشر المتعلق بالصحة

الشكل 3.13 متوسط العمر المتوقع قريب من المتوسط العالمي



المصدر: World Bank, 2017.

الشكل 3.14 التقرم لا يزال مرتفعاً في بعض البلدان، وأكثر شيوعاً بقليل لدى الذكور (النسبة المئوية للأطفال دون سن الخامسة)



المصدر: World Bank, 2017.

ملاحظة: أُخذت بيانات الأردن وتونس والجزائر وجزر القمر وجيبوتي وموريتانيا من بيانات عام 2012؛ وبالنسبة للعراق والمغرب، من بيانات عام 2011؛ وبالنسبة للكويت، من بيانات عام 2014؛ وبالنسبة لليبي، من بيانات عام 2007؛ وبالنسبة للجمهورية العربية السورية والصومال وعمان، من بيانات عام 2009، وبالنسبة لفلسطين، من بيانات عام 2010؛ وبالنسبة لليمن، من بيانات عام 2013؛ وبالنسبة لمصر، من بيانات عام 2008 للإناث وعام 2014 للذكور.

الدخل، نظراً لاعتمادها الكبير على الإنفاق الشخصي على الخدمات الصحية، في وقت يتزايد فيه الفقر وترتفع فيه معدلات التقزم لدى الأطفال وتتباطأ فيه التنمية البشرية.

دال. الاستنتاجات الرئيسية

يمكن استخلاص عدد من النتائج الرئيسية من هذا الفصل. أولاً، كان هناك اتجاه نحو تقليص الإنفاق الحكومي، والمقدّر بقياس نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي، منذ اعتماد سياسات التحرير والخصخصة في تسعينات القرن الماضي. ومنذ عام 2008، أدت أحداث متعددة إلى زيادة عدم اليقين بشأن الإنفاق العام وكذلك بشأن مقدار الإنفاق الاجتماعي، مما أدى إلى تقلبات كبيرة في اتجاهات الإنفاق الاجتماعي. ومن المرجح أن تستمر حالات عدم اليقين في ضوء الأزمات المنتشرة في عدة أجزاء من المنطقة، وانخفاض أسعار النفط، والتحديات الناجمة عن الديون، وتباطؤ النمو العالمي. وعلى الأطر المالية، النظر في وضع قواعد مالية متوسطة وطويلة الأجل لتوجيه الإنفاق الاجتماعي الملائم والمناسب والحفاظ عليه، مع أخذ المخاطر العالمية والإقليمية المتوقعة وكذلك الحاجة إلى تسريع وتيرة التقدم في أهداف التنمية المستدامة، في الاعتبار.

ثانياً، لا يزال الإنفاق العام على التعليم والصحة في جميع أنحاء المنطقة مهملاً إلى حد بعيد. وفي البلدان الفقيرة نفطياً، انخفضت حصة الإنفاق على التعليم منذ عام 2008. وفي البلدان الغنية بالنفط، واعتباراً من عام 2005، أسفر ارتفاع الإيرادات الناتجة من ارتفاع أسعار النفط عن زيادة طفيفة في متوسط الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك على التعليم والصحة. وقد يكون هذا النمط قد تغيّر بعد الهبوط الحاد في أسعار النفط، ولكن لم يتم العثور على بيانات للسنوات الأخيرة تدعم هذا الاستنتاج.

وإن الاستثمار الكافي في كل من الصحة والتعليم ضروري لتحقيق مستويات أعلى من التنمية البشرية

في مجال الصحة مستشربة، إذ أدنى خمس السكان دخلاً هم أكثر من يعاني من الظروف الصحية السيئة. وتسجل عدة بلدان ارتفاعاً في معدلات وفيات الرضع والأطفال والوفيات عموماً بسبب النزاع المسلح.

وينجم التقزم، وهو مقياس آخر للصحة، عن الحرمان الغذائي على المدى الطويل، وقد يؤدي إلى تأخر النمو العقلي وتقليل القدرات الفكرية للطفل، مع ما يترتب على ذلك من آثار على الرفاه والإنتاجية على امتداد العمر. وفي المنطقة، سجل اليمن أعلى معدلات التقزم، تليه جيبوتي والصومال وموريتانيا وجزر القمر (الشكل 3.14). وخلافاً لما هو الحال في البلدان الأخرى، التقزم في مصر أكثر شيوعاً لدى البنات مما هو عليه لدى الفتيان.

وتشير نتائج نموذج اللوحة الديناميكية للروابط بين الإنفاق على الصحة والنتائج الصحية إلى استنتاجات هامة¹⁰⁷. أولاً، إن التفاوت في معدلات العمر المتوقع والوفيات، والتي تتعلّق برأس المال البشري المتراكم، يؤثر تأثيراً إيجابياً وكبيراً على الإنجازات المتعلقة بتحقيق النتائج الصحية المرجوة في جميع النماذج. ثانياً، لا يبدو أن الإنفاق العام على الصحة، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، يشكل عاملاً هاماً في زيادة متوسط العمر المتوقع. في المقابل، فإن الإنفاق الصحي الخاص، الذي يعد مرتفعاً بشكل ملحوظ في المنطقة العربية، له تأثير إيجابي وكبير على متوسط العمر المتوقع. ثالثاً، إن فعالية الحكومة لها تأثير على متوسط العمر المتوقع أقوى من تأثير الإنفاق الصحي الخاص، إذ يمكن للحكومات أن تكون أكثر كفاءة وإنتاجية عندما يتعلق الأمر بتنفيذ البرامج الصحية الشاملة. رابعاً، يرتبط دخل الفرد إيجابياً بالنتائج الصحية في عينة البلدان الفقيرة بالموارد. ومع ذلك، فإن المكاسب التي تعود بها زيادة نصيب الفرد من الدخل على الإنجازات في مجال الصحة آخذة في التناقص، وهو أمر متوقع.

وتعزز النتائج الحاجة إلى اتخاذ إجراءات في مجال السياسات العامة لزيادة الإنفاق الصحي من أجل توفير خدمات صحية عامة جيدة. ويتسم ذلك بأهمية خاصة بالنسبة للأسر المعيشية الفقيرة والمتوسطة

تكاليف دعم الوقود في إطار المساعدة الاجتماعية، على الرغم من حصول الفقراء على حصة صغيرة من المنافع. ويكتسي تحسين تغطية الحماية الاجتماعية واستهدافها بأهمية خاصة نظراً إلى ارتفاع معدل البطالة، والزيادة المتوقعة في الإنفاق نتيجة لشيخوخة السكان، والتحديات التي تفاقمها الأزمات في أنحاء كثيرة من المنطقة.

ثالثاً، يمكن لسياسات إعادة التوزيع المالية أن تساعد على الحد من عدم المساواة والفقير، وأن تزيد من الرفاه الاجتماعي، كما يتضح من التحويلات العامة في الأردن. بيد أن الإعانات المقدمة للوقود لا تترتب عليها آثار مماثلة. فمعظم الفوائد يعود إلى الفئات ذات الدخل المرتفع مع أنها تتكبد عبئاً ضريبياً أقل من عبء الطبقة الوسطى. ويواجه الفقراء وأفراد الطبقة المتوسطة أعباء إضافية بسبب اعتمادهم الكبير على الإنفاق الشخصي على الخدمات الصحية. ويدعو كلا الاستنتاجين إلى إعادة التفكير بشكل عاجل في السياسة المالية. والإصلاحات الرامية إلى تيسير أنماط الإنفاق العام التقديرية وتحسين الإنفاق الاجتماعي أساسية لضمان أن يتمكن الناس والبلدان من الازدهار من خلال حلقة حميدة من النمو الشامل للجميع والمستقر والتنمية البشرية.

وأخيراً، فإن غياب بيانات السلاسل الزمنية عن الإنفاق الحكومي المفصل في البلدان العربية يمثل تحدياً كبيراً ويحول دون تقدير الإنفاق الاجتماعي بدقة في كثير من الحالات. وبفعل هذه القيود، يكتفي التقرير بدراسة الإنفاق على الصحة والتعليم والإسكان والحماية الاجتماعية في بلدان مختارة. وأخذ الدعم المقدم للنفط في الحسبان في إطار البحث في الإنفاق الاجتماعي، ولا سيما الإنفاق على عنصر الحماية الاجتماعية في بعض البلدان، يؤدي إلى تشويه البيانات المتعلقة بالإنفاق الاجتماعي الفعلي، نظراً إلى أن الدعم المقدم للوقود لا يستهدف الأسر المعيشية كلها. ولا تشمل هذه التقديرات بيانات عن المعاشات التقاعدية وتدابير الضمان الاجتماعي وأشكال المساعدة الأخرى التي تُنفذ في ضوء السياسات الاجتماعية. ومن الخطوات

وتعزيز الابتكار وبناء أصول المعرفة التي تشجع التحول الهيكلي، ما قد يدعم، بدوره، تحقيق تقدم مطرد في التنمية البشرية. وليس من المستحيل تصور حجم تكاليف ذلك. ويمكن للبلدان العربية أن تواكب المعدل العالمي لمتوسط عدد سنوات التعليم في غضون ست سنوات، وذلك عن طريق زيادة الإنفاق على التعليم الرسمي بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويبدو أن زيادة قدرها نقطة مئوية واحدة هي زيادة معقولة، نظراً إلى الوفورات الكبيرة التي يمكن تحقيقها عن طريق تحويل النفقات عن دعم الوقود.

ويدعو كل من الركود والانخفاض في اتجاهات الإنفاق على المساكن للقلق، نظراً إلى التحضر السريع وعواقبه المحتملة بالنسبة للتنمية المستدامة، بما في ذلك علاقته بالفقر الحضري والضغط على المياه والأراضي والموارد الأخرى. وبالنسبة للبلدان الغنية بالنفط، ظل متوسط الإنفاق على الإسكان، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، راکداً نسبياً عند حوالي 2 في المائة في الفترة من العام 1990 إلى العام 2014. وخلال الفترة نفسها، انخفضت هذه النسبة في البلدان الفقيرة نفطياً، من 1.3 في المائة إلى 0.6 في المائة. وبما أن الحرمان في ظروف المعيشة يسهم في الفقر إلى حد بعيد، فإن تعزيز التنمية الحضرية المستدامة والحد من الفقر يتطلبان القيام باستثمارات في تحسين الإسكان وإقامة هياكل أساسية جيدة من أجل تحسين توفير الخدمات العامة، بما في ذلك القدرة على الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي.

وعلى الرغم من أن متوسط الإنفاق على الحماية الاجتماعية، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، قد ارتفع قليلاً من 2 في المائة إلى 3 في المائة في البلدان الغنية بالنفط، ومن 3 في المائة إلى 5 في المائة في البلدان الفقيرة نفطياً في الفترة بين العامين 2005 و2014، فإن برامج الحماية في المنطقة لا تزال تعاني نتيجة لضعف الاستهداف، وللإنفاق على الإعانات، ونفقات المساعدة الاجتماعية المجزأة. وقد نتجت زيادة الإنفاق في البلدان الفقيرة نفطياً خلال تلك الفترة من ارتفاع

الحاسمة التي ينبغي أن تنفذها الحكومات، أن تأخذ في الحسبان النفقات الاجتماعية بصورة أكثر انتظاماً، بما يشمل رصد مدى فعالية وصولها إلى الفئات السكانية الأشد فقراً وضعفاً.

4. السياسة المالية قادرة على تحديد الخيارات الصائبة المتعلقة بالنفقات والإيرادات





لا تستفيد البلدان العربية من كل ما تتحلى به من قدرات لتحصيل الضرائب، في الوقت الذي يشير فيه تطبيق الضرائب غير المباشرة على نطاق واسع جداً، خلافاً لتطبيق الضرائب المباشرة، إلى الطبيعة التنازلية للنُظم الضريبية في المنطقة.

4. السياسة المالية قادرة على تحديد الخيارات الصائبة المتعلقة بالنفقات والإيرادات

الأخرى تعزيز الإيرادات من خلال فرض ضرائب عادلة وتصاعدية ضمن قاعدة ضريبية أوسع نطاقاً.

وينظر هذا الفصل في ثلاث مسائل، ويدعو للتوصل إلى وجهة نظر شاملة تهدف إلى تحقيق توازن بين استقرار الاقتصاد الكلي وأولويات سداد الديون، والقيام باستثمارات لا بد منها في التنمية البشرية الشاملة للجميع، وبيحث القسم ألف في إجمالي الدين العام والديون الخارجية. وأما القسم باء، فيبحث في نسب الميزان المالي. وينظر القسم جيم في استجابة سياسة المالية العامة للدين العام، من خلال تحليل دالة رد الفعل المالي وتحليل الرصيد الأساسي في استقرار الديون. ويستعرض القسم دال توقعات صندوق النقد الدولي بشأن الاستجابة المالية للدين العام. ويناقش القسم هاء مسألة حشد إيرادات جديدة من خلال فرض ضرائب عادلة، مما يؤكد أهمية القيام بأكثر من مجرد خفض الإنفاق. وأما القسم واو، فيتضمن موجزاً لاستنتاجات التقرير.

ألف. ارتفاع الدين العام يثير المخاوف

تشهد البلدان العربية تناقضات حادة من حيث تعبئة الإيرادات. ففي البلدان الغنية بالنفط، مصدر الإيرادات الرئيسي هو النفط والغاز. وعلى الرغم من أن هذه البلدان تحتزن احتياطيات مالية أكبر لتلبية احتياجات التنمية، فأيراداتها معرضة للتقلب مع تقلب أسعار النفط. وتعتمد البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً على مزيج من مصادر الإيرادات، أبرزها الضرائب. ونسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة في معظم هذه البلدان، لأسباب مختلفة، مع أنها تواجه قيوداً شديدة في تمويل الاحتياجات الأساسية للتنمية. وتسجل البلدان المنخفضة الدخل مستويات عالية من الفقر وتواجه تحديات إنمائية

تتزامن الحاجة الملحة إلى الاستثمار في التحول الهيكلي والتنمية البشرية في البلدان العربية، تماشياً مع خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة وغيرها، مع تزايد الضغوط المرتبطة بالحيز المالي والتحديات المرتبطة بالاستدامة¹⁰⁸. فقد ارتفع الدين العام ارتفاعاً حاداً في بلدان في جميع أنحاء العالم منذ الركود الاقتصادي في عام 2008¹⁰⁹، غير أن أثر هذا الارتفاع اختلف بين بلد وآخر تبعاً للحيز المالي ودرجة التنمية. ففي بعض البلدان العربية، لا سيما الدول الفقيرة نفطياً منها، يدعو تراكم الدين العام للقلق، وقد فاقمته صدمات اجتماعية واقتصادية وسياسية متعددة منذ عام 2011، بما فيها الأزمة السورية. وفي حين اعتادت الدول الغنية بالنفط على أن تولد فوائض في حساباتها الجارية عن طريق عائدات تصدير النفط، فقد سجلت انتكاسات كبيرة منذ انخفاض أسعار النفط في عام 2014. وإن المساحة المتاحة لتمويل النفقات المقررة التي كانت بالفعل مرتفعة في فترة طفرة النفط تنقلص الآن.

وعلاوة على الحجم الكلي للدين، أصبح تكوين هذه الديون شاغلاً رئيسياً لبعض البلدان. فإذا كانت نسبة كبيرة منها ديوناً خارجية، لا سيما ديوناً مقومة بالدولار، فمن شأن ذلك أن يجعل خدمة الدين أكثر كلفة. ويضع الدولار القوي نسبياً ضغوطاً على المقترضين لخدمة السندات بالعملات الأجنبية، الأمر الذي يأتي على حساب أولويات التنمية الأساسية¹¹⁰.

ومن التدابير التي أُتخذت للتصدي للضغط على الحيز المالي خفض النفقات. غير أنّ في ذلك خطراً على تحقيق الأهداف الإنمائية من قبيل توليد فرص العمل الكافية، وتوفير الخدمات الأساسية، وتعزيز رأس المال البشري. وقد يضاعف خفض النفقات العجز في التنمية ويفرض عقبات جديدة أمام تحقيق التحول الهيكلي وأهداف التنمية المستدامة¹¹¹. ومن التدابير المقترحة

عليها أعباء ديون أكبر بكثير من المتوسط مقارنة بالبلدان المتوسطة الدخل على الصعيد العالمي.

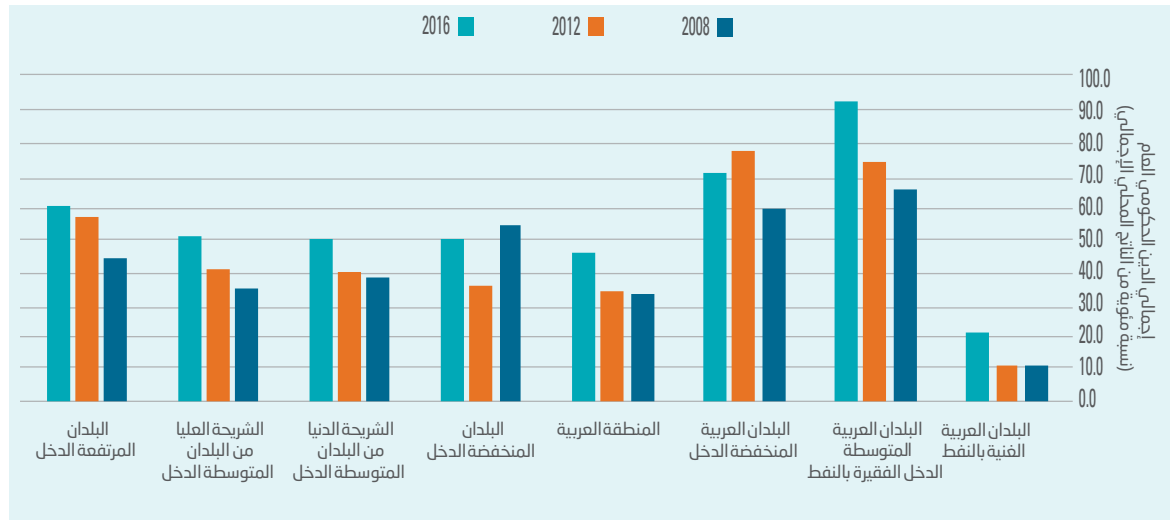
كبيرة، فضلاً عن أنها تعاني من ضيق الحيز المالي المقيد بسبب قصور وتقلب قواعد الإيرادات.

1. إجمالي الدين العام

تشهد نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً حاداً في البلدان الفقيرة نفطياً ذات الدخل المتوسط على وجه الخصوص، إذ ارتفعت إلى 93 في المائة في عام 2016 من متوسط كان يبلغ نحو 66 في المائة في عام 2008. وهذا الاتجاه يختلف اختلافاً جذرياً عن الاتجاهات التنافسية التي شهدتها فترة العقد ونصف العقد السابقة لعام 2008، كما أن هذه النسبة مرتفعة بشكل ملحوظ مقارنة بمستوى التنمية (الشكل 4.2). على سبيل المقارنة، بلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في المملكة المتحدة في عام 2016 نحو 90 في المائة، وبلغ دخل الفرد فيها 40 000 دولار. وفي مصر، بلغت هذه النسبة 97 في المائة، وكان دخل الفرد أقل منه في المملكة المتحدة بأقل من العُشر. أما في لبنان، فنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة بشكل صارخ وأعلى منها في المنطقة، إذ إنها تبلغ 143 في المائة لا تختلف كثيراً عنها في اليونان، حيث الديون تبلغ 181 في المائة. وقد تضاعف صافي مدفوعات الفائدة من حوالي 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008 إلى 6 في المائة في عام 2016 في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً (الشكل 4.3).

منذ الانكماش الاقتصادي العالمي في عام 2008، ارتفع الدين العام في الاقتصادات الرئيسية في جميع أنحاء العالم.¹¹² وحققت مجموعة البلدان ذات الدخل المرتفع أعلى نسبة من الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهي 60 في المائة، في عام 2016 (الشكل 4.1). ولكن، قد لا يكون ذلك بالضرورة مصدر قلق، نظراً لمستوى دخل الفرد المرتفع وأيضاً تكوين الدين الذي يُراكم أساساً من الأسواق المحلية. بيد أن هذا المستوى من الراحة غير موجود في حالة البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل، حيث بلغ متوسط نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 50 في المائة في عام 2016 ومن المتوقع أن يواصل ارتفاعه. وفي المنطقة العربية، ارتفع متوسط المعدل من نحو 33 في المائة في عام 2008 إلى 46 في المائة في عام 2016. ومع ذلك، يؤدي الناتج المحلي الإجمالي المرتفع للبلدان الغنية بالنفط وما يقابله من انخفاض في نسبة الدين إلى خفض المتوسط الإقليمي. والواقع أن البلدان الفقيرة نفطياً

الشكل 4.1 أعباء الدين في البلدان العربية الفقيرة نفطياً كبيرة نسبياً

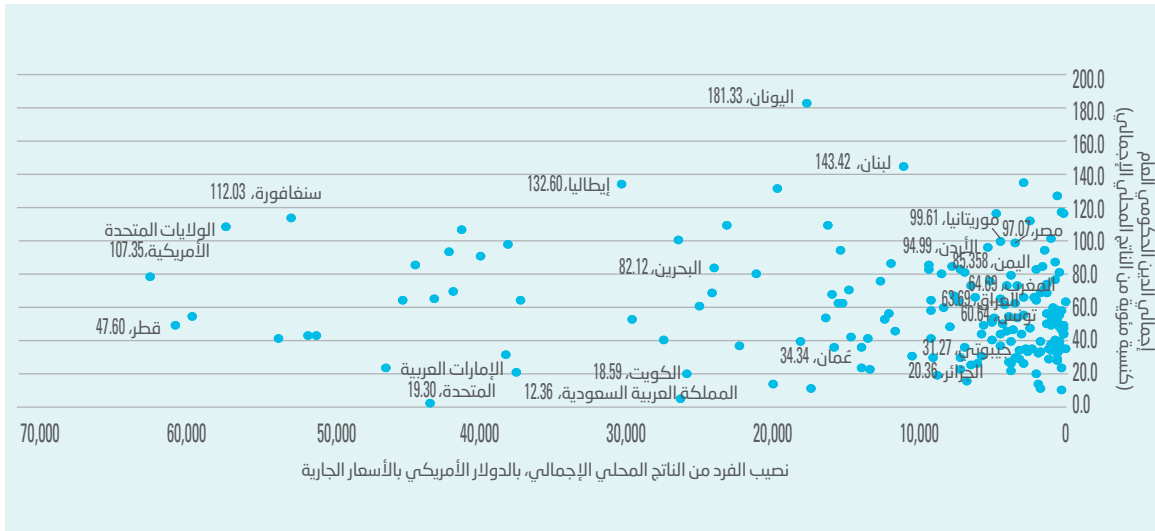


المصدر: Ahmadieh, 2017-Sarangi and El, استناداً إلى بيانات من IMF, 2017f. ملاحظة: تمثل المجموعات الأربع الأولى من الخانات عينات من الدول العربية فقط، بينما تمثل المجموعات الأربع الأخيرة عينات لبلدان أخرى من العالم. وتصنف البلدان في فئة الدخل المتوسط وفقاً لتصنيف البنك الدولي (World Bank, 2017b).

بعد عام 2012 بسبب تخفيف الديون الخارجية الممنوحة لجزر القمر في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وعلى وجه الخصوص، ارتفعت هذه النسبة خلال الفترة من العام 2015 إلى العام 2016 في معظم هذه البلدان، باستثناء السودان حيث جرى تقييد القدرة على الحصول على التمويل الخارجي بسبب متأخرات لم

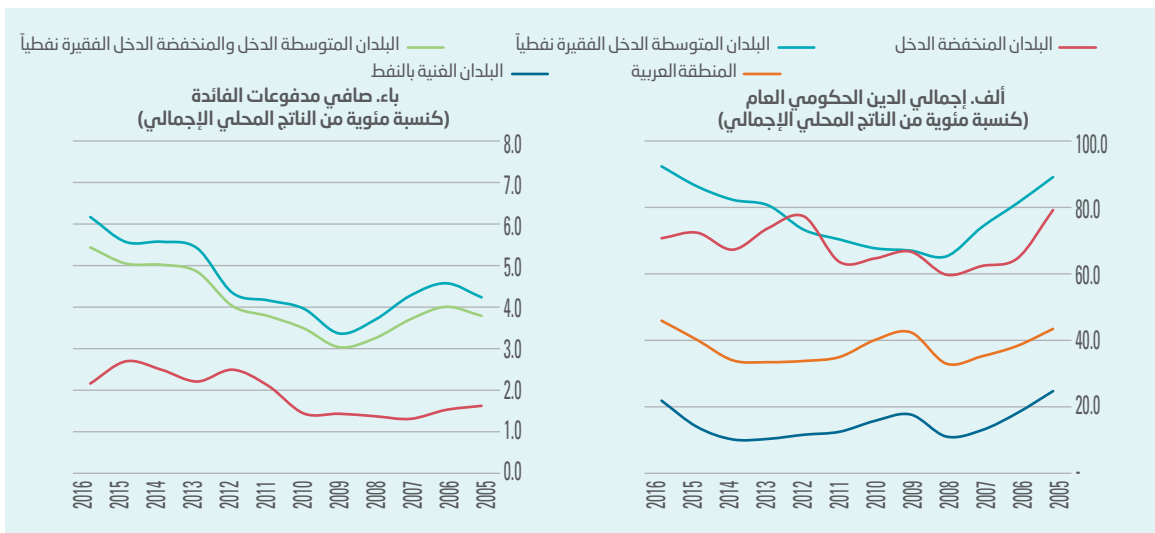
وقد سجلت البلدان المنخفضة الدخل ارتفاعاً كبيراً في متوسط إجمالي الدين الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016، إذ بلغ هذا المتوسط نسبة 70 في المائة، مقابل متوسط عالمي بلغ 50 في المائة في جميع البلدان المنخفضة الدخل (الشكل 4.1). وهذا المتوسط مرتفع تاريخياً ويواصل ارتفاعه، رغم انخفاضه الطفيف

الشكل 4.2 في عام 2016، كان الدين مرتفعاً جداً نظراً لمستوى التنمية في العديد من البلدان العربية



المصدر: استناداً إلى بيانات IMF، 2017f. ملاحظة: البلدان مرتبة وفقاً لنسبة الدين من الدخل بالأسعار الجارية للدولار.

الشكل 4.3 مع ارتفاع الدين، تضاعف صافي مدفوعات الفائدة في البلدان المتوسطة الدخل والفقيرة نفطياً



المصدر: World Bank, 2017a; IMF, 2017f. استناداً إلى بيانات من Ahmadieh, 2017-Sarangi and El

تسدد بعد للدائنين وبفعل العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على السودان منذ عام 1997.

والجزء التساهلي¹¹⁹ من الدين الخارجي ضئيل في حالة البلدان المتوسطة الدخل (الشكل 4.6). فباستثناء تونس، سجلت البلدان الأخرى انخفاضاً ثابتاً في الديون الخارجية التساهلية. وفي الأردن، على سبيل المثال، انخفضت القروض التساهلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 16 في المائة في عام 2008 إلى أقل من 10 في المائة في عام 2016. وسُجل انخفاض مماثل في مصر. ونظراً إلى أن الأموال التساهلية ليست متاحة بسهولة للبلدان المتوسطة الدخل، تعتمد الحكومات على القروض الخارجية غير التساهلية. وفي الفترة ما بين العامين 2012 و2016، ازدادت الديون الخارجية الطويلة الأمد والمكفولة من الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن وتونس ومصر والمغرب¹²⁰.

وقد شهدت تونس ارتفاعاً مستمراً في الدين الخارجي، لا سيما منذ عام 2011، مما يعكس عجزاً كبيراً في المالية العامة والحساب الجاري في أعقاب سلسلة من الصدمات الخارجية وفي ضوء ضغوط اجتماعية متزايدة. ويمثل الدين الخارجي العام والمضمون من الدولة القدر الأكبر من هذه الديون¹²¹. ويتسم جزء كبير من الدين الخارجي - وصل إلى 15 في المائة في عام 2016 - بطابع قصير الأجل. وكانت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة جداً في الأردن، حيث بلغت حوالي 68 في المائة، وفي لبنان حيث بلغت 61 في المائة، في عام 2015¹²². وبلغت نسبة الدين الخارجي العام والمكفول من الدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي 52 في المائة في لبنان و30 في المائة في الأردن. ويشهد لبنان وضعاً فريداً من نوعه يتمثل في ارتفاع الودائع غير المقيمة لدى المصارف، لا سيما المتأتية من دول مجلس التعاون الخليجي والمواطنين اللبنانيين غير المقيمين، غير أن معظمها قصير الأجل. وفي عام 2015، كانت نسبة الديون الخارجية القصيرة الأجل إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة جداً في الأردن، إذ بلغت نحو 28 في المائة.

ويؤدي ارتفاع نسبة الديون الخارجية القصيرة الأجل إلى مخاطر تتعلق بالقدرة على تحمل الديون، لاسيما في البلدان التي تعاني من عجز كبير في الحساب الجاري ومن انخفاض في احتياطات النقد الأجنبي. وفي المغرب، ارتفعت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي

والديون على البلدان الغنية بالنفط كانت منخفضةً بشكل عام. غير أنها سجلت قفزة كبيرة في الآونة الأخيرة، من نحو 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014 إلى 21 في المائة في عام 2016¹¹³، بسبب انخفاض أسعار النفط. وقد سجلت جميع البلدان الغنية بالنفط زيادة في ديونها خلال الفترة من عام 2015 إلى عام 2016، وبدأ معظمها في اعتماد إجراءات تكثيف تتعلق بالمالية العامة، وذلك أساساً عن طريق خفض النفقات وفرض ضرائب القيمة المضافة. أما بالنسبة للتوقعات المتوسطة الأجل للدين الإجمالي الحكومي العام، فهي معتدلة ومتناقصة في العديد من البلدان الغنية بالنفط، باستثناء المملكة العربية السعودية¹¹⁴. وهي أقل بكثير من أي عتبة للديون يعتبر أنها مرتفعة المخاطر، حيث إن معظم هذه البلدان استثمرت قدراً كبيراً من عائداتها النفطية في صناديق الثروة السيادية¹¹⁵.

2. الدين الخارجي

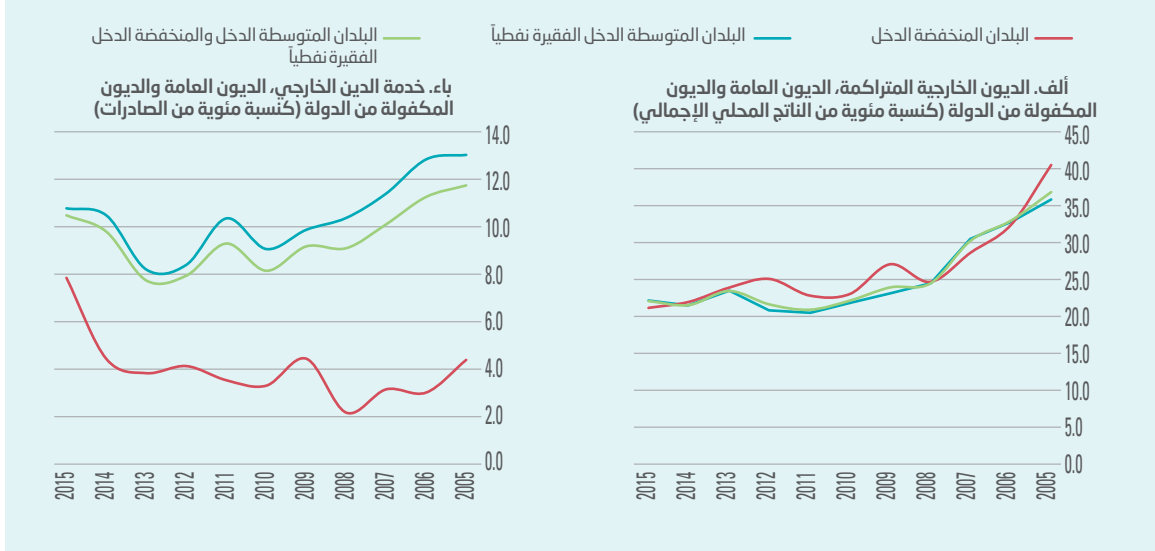
يشكل الاقتراض الخارجي وما يرتبط به من أعباء خدمة الديون تحديات أخرى يواجهها معظم البلدان العربية الفقيرة نفطياً. وفي ما يتعلق بالبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً، ارتفع المتوسط المرجح لمجموع الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً طفيفاً من نحو 28 في المائة في عام 2011 إلى 31 في المائة في عام 2015¹¹⁶. وتعود الزيادة أساساً إلى الديون الخارجية الطويلة الأجل والديون الخارجية المكفولة من الدولة، والتي ارتفعت كلتاها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 21 في المائة إلى 22 في المائة في المتوسط خلال نفس الفترة (الشكلان 4.4 و4.5)¹¹⁷. وحوالي 72 في المائة من مجموع الديون الخارجية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً هي ديون خارجية عامة ومكفولة من الدولة¹¹⁸. وفي عام 2016، بلغت حصة خدمة الديون من مجموع الدين الخارجي حوالي 12 في المائة من إيرادات الصادرات، وُصدت 10.5 في المائة لخدمة الدين العام والدين الخارجي المضمون من الدولة.

تحمل الديون، شأنه شأن تونس. وقد باشرت معدلات النمو ارتفاعها في ضوء تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المواتية وديناميات الحساب الجاري¹²³.

وأما في البلدان المنخفضة الدخل، فقد بقي إجمالي الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي عند 27

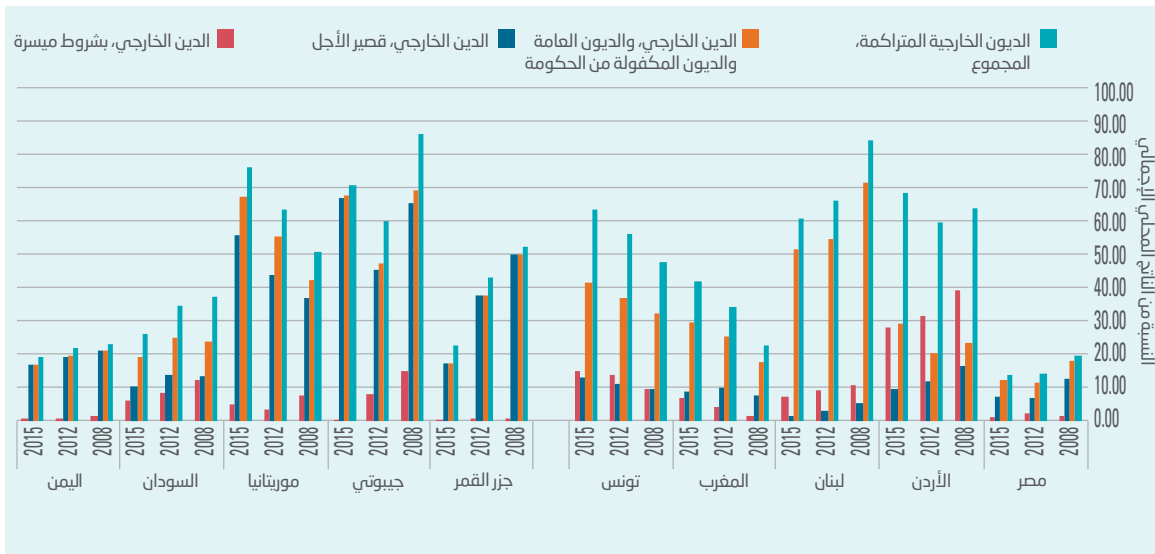
الإجمالي بمعدل الضعف تقريباً، من 22 في المائة في عام 2008 إلى 42 في المائة في عام 2015. وارتفع الدين الخارجي والدين المحلي المكفول من الحكومة إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل متواصل من 18 في المائة في عام 2008 إلى 30 في المائة في عام 2015. ومع ذلك، يبقى المغرب أفضل حالاً نسبياً من حيث القدرة على

الشكل 4.4 اتجاهات الدين الخارجي وخدمة الدين



المصدر: Ahmadieh, 2017-Sarangi and El. استناداً إلى بيانات من IMF, 2017f; World Bank, 2017a.

الشكل 4.5 الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: World Bank, 2017a.

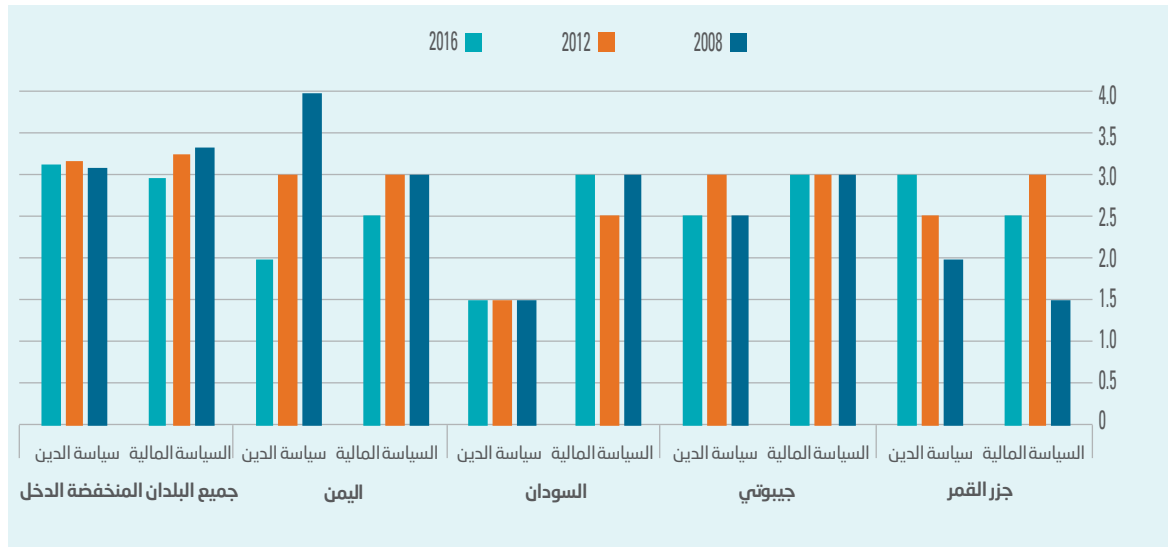
الخارجية. وبالنسبة لجيبوتي، تفاقمت مخاطر الديون بشكل خاص عقب الحصول على قروض بقيمة 860 مليون دولار في صيغة قروض غير تساهلية جرى تأمينها في عام 2013 لتمويل برنامجها الاستثماري. وعلى الرغم من أن السودان مؤهل لتخفيف عبء ديونه في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فعليه أن يتوصل إلى تفاهم ودي مع دائنيه الرئيسيين، بالشراكة مع جنوب السودان¹²⁶.

تتمثل مسألة أخرى تواجه البلدان المنخفضة الدخل في أن نحو 80 في المائة من مجموع الديون الخارجية المتراكمة كان في شكل دين عام ودين مكفول من الحكومة في عام 2015. وفي موريتانيا، بلغ هذا الدين نحو 90 في المائة. وكان نصيب الدين من الناتج المحلي الإجمالي نحو 70 في المائة في جيبوتي و67 في المائة في موريتانيا (الشكل 4.5). ومن شأن هذه الأرقام ألا تبعث بالضرورة على القلق إذا ما كانت الأموال تُخصَّص لتعزيز التنمية البشرية والقدرة الإنتاجية وخلق الوظائف وتلبية أولويات أخرى مرتبطة بالتنمية الشاملة وأهداف التنمية المستدامة. غير أنه، بدلا من ذلك، ما برح الدين الخارجي العام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتمويل الخصوم الجارية والإعانات الضمنية

في المائة، كما بقي الدين العام الطويل الأجل والدين الخارجي الطويل الأجل المكفول من الدولة إلى الناتج المحلي الإجمالي عند 21 في المائة، في المتوسط، في عام 2016¹²⁴. وتراجع هذان المؤشران بشكل مطرد في الفترة من عام 2005 إلى عام 2015 (الشكل 4.4 والشكل 4.5). غير أن الانخفاض الطفيف في متوسط نسبة الديون الخارجية لا يُعزى إلى تحسن القدرة على دفع المتأخرات أو تحسين الأرصدة المالية الكلية، بل إلى تخفيف عبء الديون وتقديم المساعدة لبعض البلدان مثل جزر القمر وموريتانيا. ويُعزى الانخفاض النسبي في متوسط الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي أساساً إلى الصعوبة المتزايدة التي تواجهها البلدان المنخفضة الدخل في الحصول على التمويل الخارجي لأسباب تتعلق بعدم تسديد المتأخرات، كما في السودان، أو تخفيض المنح والقروض التساهلية المرتبطة بتصنيفات سيئة من قبل المؤسسة الدولية للتنمية بشأن السياسة المالية وسياسة الدين (الشكل 4.6)¹²⁵.

ويواجه بعض البلدان المنخفضة الدخل، مثل جيبوتي والسودان، مخاطر كبيرة تتمثل في ضغوط الديون

الشكل 4.6 احتلت البلدان العربية ذات الدخل المنخفض مرتبة متأخرة في تصنيف الديون والسياسة المالية



المصدر: World Bank, 2017b.

ملاحظة: تقدر تقييمات سياسة الديون ما إذا كانت استراتيجية إدارة الديون تسهم في التقليل من مخاطر الميزانية وضمان القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل بحيث تصل تلك المخاطر للحد الأدنى. وتصنف تقييمات السياسة المالية استدامة السياسة المالية في الأجلين القصير والمتوسط (مع مراعاة السياسة النقدية وسعر الصرف، واستدامة الدين العام) وأثرها على النمو.

المقام الأول مستقبليات صافية لمدفوعات الفوائد (الشكل 4.7. ألف) وفي المتوسط، شهدت تلك الأرصدة فوائض في حساباتها المالية والأساسية وحساباتها الجارية خلال معظم السنوات منذ عام 2005، باستثناء الفترات التي انخفضت فيها أسعار النفط انخفاضاً كبيراً. ومنذ عام 2015، أدى هبوط أسعار النفط إلى تحول الأرصدة إلى عجز. فقد سجل متوسط الرصيد الأساسي عجزاً بنسبة 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016. وسجلت عُمان والمملكة العربية السعودية أرصدة أساسية سلبية منذ عام 2014، والكويت والإمارات العربية المتحدة منذ عام 2015. وقطر هي الاستثناء، إذ سجلت فائضاً في الرصيد الأساسي. وأصبحت هذه البلدان منفتحة بصورة متزايدة على خيار إصدار سندات سيادية في أسواق رأس المال الدولية لتلبية احتياجات الإنفاق، كما اتخذت تدابير جديدة في مجال السياسة العامة، مثل تطبيق ضرائب القيمة المضافة وخفض الإعانات.

وكانت الأرصدة المالية للبلدان الفقيرة نفطياً ذات الدخل المتوسط والمنخفض تعاني عجزاً في معظمها. وقد ازداد وضع متوسط الأرصدة المالية والأساسية سوءاً (الشكلان 4.7. باء و4.7. جيم) في الفترة بين العامين 2008 و2013 التي أثرت سلباً على النمو والإنفاق بفعل الركود الاقتصادي العالمي والانتفاضات العربية. وشهدت البلدان المتوسطة الدخل على وجه الخصوص زيادة مستمرة في العجز المالي والأساسي واللذين بلغا حوالي 11 في المائة و5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي في عام 2013. وظل متوسط الأرصدة المالية والأساسية في البلدان المنخفضة الدخل في حالة عجز، ولكنه تقلب صعوداً وهبوطاً في الفترة من عام 2008 إلى عام 2016.

وبدأت الأرصدة المالية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً في التحسن ببطء في عام 2014، ويعزى ذلك جزئياً إلى انخفاض أسعار النفط لصالح البلدان المستوردة للنفط. واعتمد بعض البلدان المتوسطة الدخل سياسات للتكثيف المالي. ففي الأردن، على سبيل المثال، انخفضت الإعانات من 11 في المائة إلى 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة بين العامين 2013 و2015. كما نفذ المغرب وتونس إصلاحات تتصل بالدمج.

التي يتحملها القطاع العام الضخم والمؤسسات التجارية الحكومية¹²⁷. ويشير ارتفاع حصة الدين العام والدين المكفول من الحكومة أيضاً إلى أن القطاع الخاص لديه قدرة محدودة على الاستفادة من التمويل الخارجي.

باء. الإدارة المالية غير مستقرة حالياً

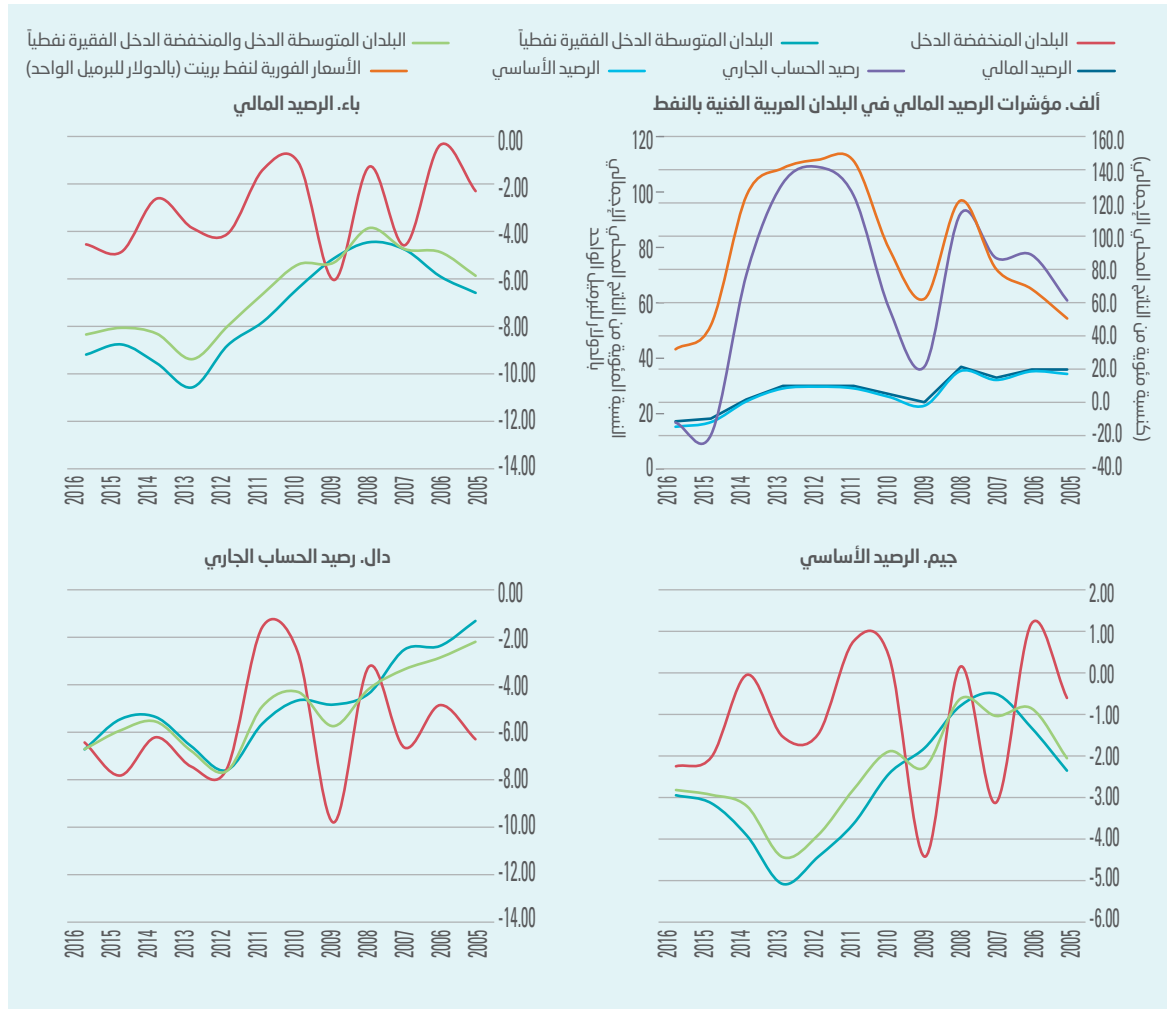
تشكل الإدارة المالية عاملاً رئيسياً في التأثير على اتجاهات أرصدة المالية العامة والدين العام. ويمكن أن توضح أربعة مؤشرات حالة إدارة المالية العامة غير المستقرة حالياً في المنطقة العربية وتطور الدين الداخلي والخارجي، وهي: الرصيد المالي العام (الذي يبين العجز الكلي أو الفائض في الاقتصاد)، والرصيد الأساسي (الذي يوفر تقييماً للإيرادات وإدارة النفقات، باستثناء مدفوعات الفوائد من النفقات)، وعجز الحساب الجاري (الذي يبين حالة ميزان المدفوعات) والاحتياطيات في أشهر الواردات في حالة البلدان المستوردة للنفط المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل (مما يدل على القوة أو الضعف في تمويل الواردات)¹²⁸. وتُقاس المؤشرات الثلاثة الأولى كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

والروابط بين العجز المالي وعجز الحساب الجاري والدين العام مدروسة جيداً¹²⁹. ففي حين تستمر المناقشات حول الصلات بين العجز المالي والعجز في الحساب الجاري، تشير الأدلة الحديثة إلى أن هذه الروابط أقوى على الأمد البعيد في البلدان النامية مما هي عليه في البلدان المتقدمة¹³⁰. وقد يتحول اتجاه هذه العلاقة من عجز في الحساب الجاري إلى عجز في الميزانية عندما يجري تمويل العجز في الحساب الجاري عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي، أو من عجز مالي إلى عجز في الحساب الجاري تحت تأثير سعر الفائدة¹³¹. ولا يتعمق هذا التقرير بشأن اتجاه هذه الروابط، ولكنه يحلل اتجاهاتها في سياق الديون والاستدامة المالية.

1. نسب الأرصدة المالية والاحتياطيات

في البلدان الغنية بالنفط، تتقارب الأرصدة المالية والأساسية، في المتوسط، لأن هذه البلدان هي في

الشكل 4.7 اتجاهات أرصدة المالية العامة وأرصدة الحسابات الجارية سلبية وتتجه نحو الأسوأ في البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة نفطياً



المصدر: Sarangi and El-Ahmadieh, 2017. استناداً إلى بيانات من IMF, 2017f.

ومع أن هذه البلدان حققت وفورات كبيرة نتيجة الانخفاض في واردات النفط في السنوات الأخيرة، فقد ارتفع متوسط صافي مدفوعات الفائدة بشكل متواصل، من 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2008 إلى 5.5 في المائة في عام 2016. ويمثل العجز الكبير في الحساب الجاري عائقاً رئيسياً أمام البلدان الفقيرة نفطياً. فهي تعتمد اعتماداً شديداً على الواردات للاستهلاك المحلي، بينما تقتصر صادراتها إلى حد بعيد على المنتجات الأولية ذات القيمة المضافة المنخفضة، وذلك بسبب عدم تحقيق تحول هيكلية على سبيل المثال، بلغت الواردات في الأردن ولبنان ذروتها

بيد أن متوسط الأرصدة المالية بقي سلبياً، مع تسجيل عجز أولي يبلغ متوسطه 3- في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وعجز مالي قدره 8- في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016.

كذلك، تفاقم العجز في الحساب الجاري في البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل من 4- في المائة إلى 8- في المائة في الفترة بين العامين 2008 و2012 خلال ذروة الانتفاضات العربية. وقد انخفض العجز قليلاً خلال الفترة بين العامين 2013 و2014، ولكنه تراجع مرة أخرى إلى 7- في المائة في عام 2016 (الشكل 4.7.دال).

وقد لجأ كل من الأردن وتونس ومصر والمغرب إلى الاقتراض من صندوق النقد الدولي لتمويل زيادة العجز الأولي فضلاً عن متطلبات خدمة الديون المتزايدة، كما اعتمد إصلاحات هامة، كذلك على صعيد أسعار الصرف والإنفاق (الإطار 4.1).

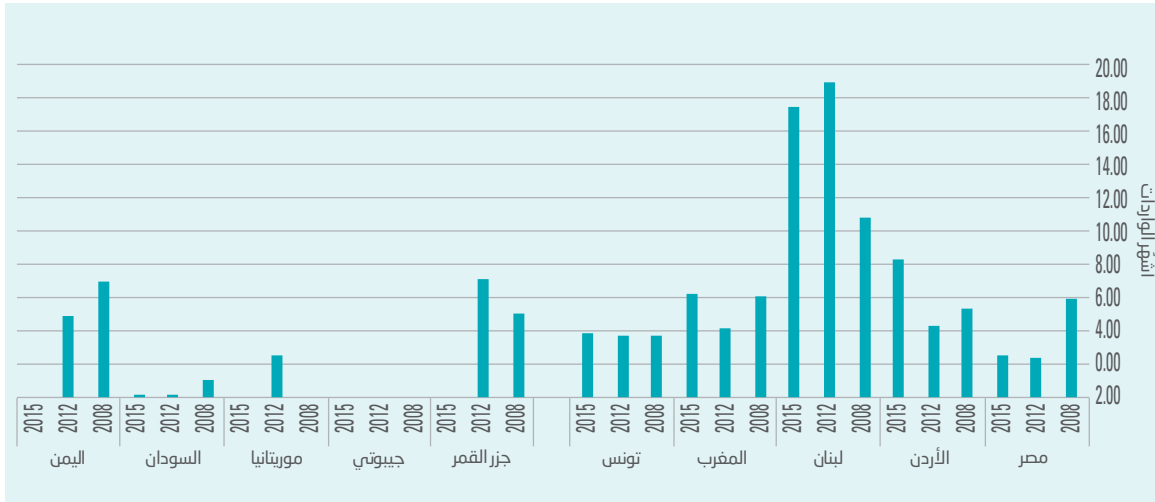
أما مصر، فوضعها سيء. فقد أدى انخفاض قيمة سعر الصرف في تشرين الثاني/نوفمبر 2016 إلى زيادة كبيرة في تكلفة الاقتراض وخدمة الدين. وما لم يتبع ذلك تدفق إيجابي لرأس المال إلى البلد، فيُخشى أن يعاني من انعدام الاستدامة المالية. وقد أعدت مصر خطة لرؤية تتعلق بالإصلاحات الاقتصادية وسياسات التكيف المالي لتحسين الأرصد والحصول على الأموال من صندوق النقد الدولي وتنفيذ ضريبة القيمة المضافة في أواخر عام 2017، كما خفضت الدعم المقدم في مجال الطاقة¹³³.

والاحتياطيات الأجنبية في البلدان المنخفضة الدخل محدودة كذلك. فالعديد من هذه البلدان تواجه عدم استقرار مالياً بسبب قلة إنتاجه ونقاط ضعفه الهيكلية (الشكل 4.8). وقد أدى انخفاض أسعار خام الحديد إلى تراجع النمو الاقتصادي وإيرادات الصادرات والاحتياطيات الدولية الصافية لموريتانيا، على سبيل المثال، مما أدى إلى زيادة العجز المالي وزيادة المخاطر على الاستقرار المالي.

في عامي 2010 و2016 بنسبة 74 في المائة و75 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على التوالي، مقابل صادراتها التي بلغت ذروتها عند 48 في المائة و55 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على التوالي، في نفس الفترة. وأما المغرب وتونس، فيعانيان من ثغرات كبيرة. ويرتبط استمرار فجوة الحساب الجاري ارتباطاً وثيقاً بالعجز المتكرر في الميزانية وارتفاع الديون.

ويمثل متوسط الاحتياطيات في أشهر الواردات مؤشراً آخر لتقييم القوة المالية أو الضعف لدى البلدان الفقيرة نفطياً (الشكل 4.8). وفي الفترة بين العامين 2008 و2012، انخفضت الاحتياطيات في معظم البلدان ذات الدخل المتوسط، باستثناء لبنان الذي تلقى تحويلات كبيرة من اللبنانيين العاملين في الخارج (ستة مليارات دولار سنوياً في المتوسط في الفترة بين العامين 2005 و2015). وقد استقطب نظامه المصرفي ودائع كبيرة من دول مجلس التعاون الخليجي ورأس المال العربي الذي يسعى للاستثمار في سندات الخزينة اللبنانية¹³². وفي مصر، انخفضت الاحتياطيات المُرصدة لتمويل الواردات إلى نحو شهرين فقط، مقابل حوالي أربعة أشهر في الأردن وتونس. وتحسن الوضع في الأردن والمغرب ببطء، خاصة بعد هبوط أسعار النفط. واحتياطيات تونس منخفضة عموماً، ولكنها حافظت على مستواها نفسه تقريباً في الفترة بين العامين 2008 و2015.

الشكل 4.8 الاحتياطيات الإجمالية في أشهر الواردات منخفضة في معظم البلدان



المصدر: IMF, 2017f.

الإطار 4-1 التمديد الأخير لمدة الدعم المالي المقدم من صندوق النقد الدولي إلى البلدان الفقيرة نفطياً

الأردن: في 24 آب/أغسطس 2016، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على تنفيذ ترتيب مدته ثلاث سنوات في إطار تسهيل الصندوق الموسع للأردن لتقديم مبلغ يعادل 514.65 مليوناً من حقوق السحب الخاصة (أي نحو 723 مليون دولار أو 150 في المائة من كوتا الأردن) لدعم برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي في البلد. وتمت الموافقة على هذا الترتيب بعد انتهاء فترة الانتظار الاحتياطية التي امتدت لثلاث سنوات وبلغ نحو ملياري دولار أمريكي في آب/أغسطس 2015. وهدف هذا الترتيب إلى وضع الدين العام على مسار هبوطي، من خلال تدعيم أوضاع المالية العامة تدريجياً على المدى المتوسط، مع الإبقاء في الوقت نفسه على النفقات الاجتماعية الأساسية. وتحقيقاً لهذه الغاية، من الأهمية بمكان تخفيض الإعفاءات العامة على ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية وتعديل قانون ضريبة الدخل. وفي الأردن، على شركة الكهرباء الوطنية تحقيق استرداد التكاليف التشغيلية، كما يجب توحيد سلطة المياه. وينبغي تعزيز الإدارة المالية العامة لتعزيز شفافية المالية العامة والحد من المخاطر المالية.

مصر: في 11 تشرين الثاني/نوفمبر 2016، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على تنفيذ ترتيب لمدة ثلاث سنوات في إطار تسهيل الصندوق الموسع لجمهورية مصر العربية، بمبلغ يعادل 8.597 مليار من وحدات حقوق السحب الخاصة (حوالي 12 مليار دولار، أو 422 في المائة من حصة مصر) لدعم برنامج الإصلاح الاقتصادي للسلطات. والهدف العام هو تحقيق انخفاض كبير في العجز المالي، وبالتالي وضع الدين العام على مسار هبوطي واضح. وتحقيقاً لهذه الغاية، تتمثل التدابير السياساتية الرئيسية اللازمة في فرض ضريبة القيمة المضافة، وخفض دعم الطاقة، والاستفادة المثلى من فاتورة أجور القطاع العام. وللتخفيف من أثر الإصلاحات على أوضاع الفقراء، تعتزم السلطات استخدام جزء من الوفورات المالية لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. ومن المتوقع أن يؤدي ضبط أوضاع المالية العامة المخطط له إلى خفض الدين العام بنحو عشر نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية البرنامج.

المغرب: في آب/أغسطس 2016، وافق صندوق النقد الدولي على خط سيولة لمدة سنتين بقيمة 3.47 مليار دولار للمغرب، لدعم البلد في مواصلة إصلاحاته الاقتصادية والاستمرار في تعزيز آفاق النمو. ويندرج هذا الترتيب في إطار خط الوقاية والسيولة التابع لصندوق النقد الدولي، والذي يوفر ضماناً ضد الصدمات الخارجية في ضوء عدم اليقين المتزايد في جميع أنحاء العالم. وفي إطار ترتيب الوقاية وترتيب السيولة السابقين اللذين أُفرا في عامي 2012 و2014، نفذ المغرب إصلاحات صعبة مثل تحديث إطار الميزانية، وسنّ الإصلاحات في مجال دعم الطاقة، وتعزيز القطاع المالي المحلي، وإصلاح نظام التقاعد في الخدمة المدنية في الآونة الأخيرة. وقد ساهمت هذه الجهود، فضلاً عن تهيئة بيئة خارجية أكثر مؤاتاة في السنوات الأخيرة، في الانخفاض الكبير في الاختلالات الداخلية والخارجية. وانخفض العجز المالي من حوالي 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 إلى نحو 3.5 في المائة في عام 2016. وانخفض عجز الحساب الجاري من 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 إلى 1 في المائة في عام 2016.

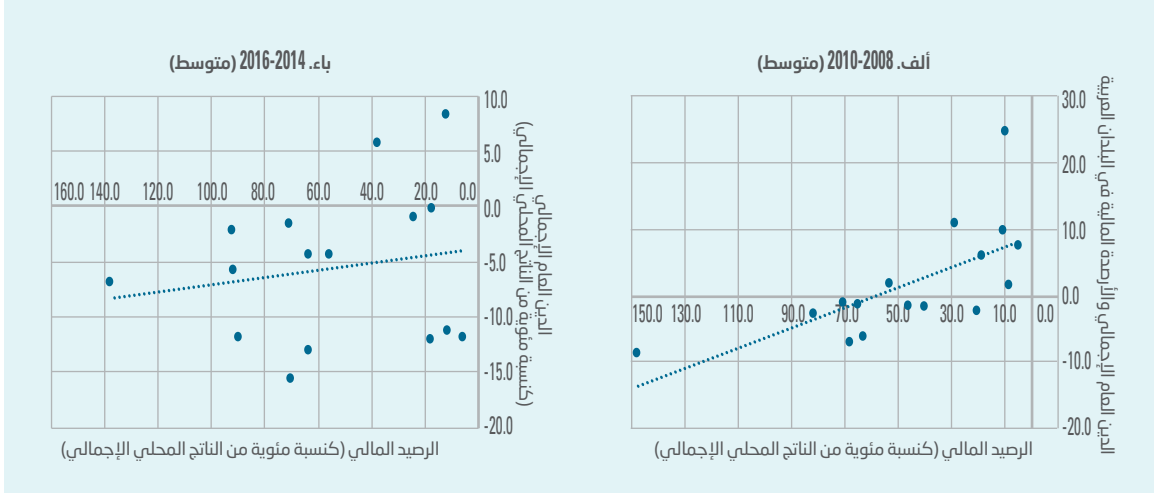
تونس: في أيار/مايو 2016، وافق صندوق النقد الدولي على منح تونس قرض مدته أربع سنوات بقيمة 2.9 مليار دولار، لدعم أجندة اقتصادية تهدف إلى تعزيز النمو الشامل للجميع وخلق فرص العمل، مع حماية الأسر الأكثر ضعفاً. ويحصل برنامج الإصلاح في تونس على دعم من تسهيل الصندوق الموسع، ويرمي إلى خفض العجز المالي لتحقيق استقرار الدين العام عند ما دون 70 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2020، مع زيادة الاستثمار والإنفاق الاجتماعي. وقد ساعد البرنامج الأول، "الترتيب الاحتياطي"، تونس على الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي خلال فترة صعبة للغاية.

تعاني عجزاً مالياً محدوداً؛ وإيجابية إذا كانت البلدان التي يسجل فيها الدين العام معدلات مرتفعة تعاني عجزاً مالياً أكبر. وفي الفترة بين عام 2008 وعام 2010، بدأ أن هناك علاقة سلبية بين إجمالي رصيد المالية العامة ونسب الدين العام الإجمالي (الشكل 4.9.أ.ف). وفي الفترة من عام 2014 إلى عام 2016، لم يسجل الارتباط بين المؤشرين أي نمط يُذكر (الشكل 4.9.ب.ء)، مما يشير إلى تراخي السياسة المالية في التصدي للضغوط المحتملة على الاستدامة المالية.

2. الأرصدة المالية ونسب الدين العام

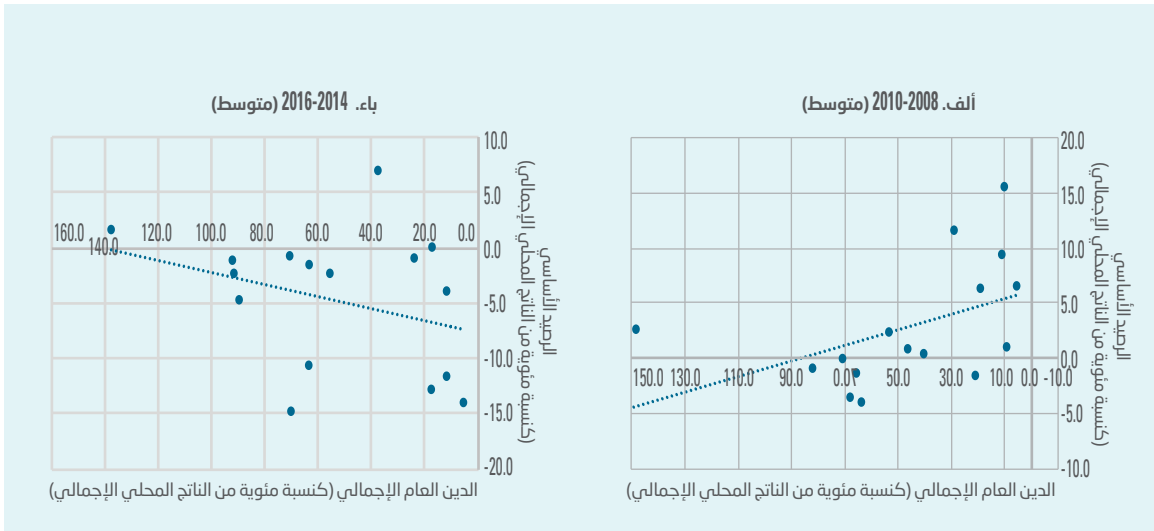
يمكن دراسة الأوضاع المالية للبلدان العربية من منظور آخر، مفاده دراسة العلاقة بين السياسة المالية ونسب الدين العام، وهو ما تبيّنه الأرصدة المالية، ولا سيما سلوك الأرصدة الأساسية. وقد تكون العلاقة بين الأرصدة المالية ونسب الدين العام سلبية أو إيجابية؛ سلبية إذا كانت البلدان التي يسجل فيها الدين العام الإجمالي معدلات مرتفعة

الشكل 4.9 إجمالي الدين العام والأرصدة المالية في البلدان العربية



المصدر: Sarangi and El-Ahmadieh, 2017، استناداً لبيانات IMF، 2017f.

الشكل 4.10 إجمالي الدين العام والأرصدة الأساسية في البلدان العربية



المصدر: Sarangi and El-Ahmadieh, 2017، استناداً لبيانات IMF، 2017f.

الحصري على البيانات والأحكام السابقة بشأن التحديات المستقبلية المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون، وسجله ضعيف بوجه عام. وتشير التقييمات إلى أنه ينبغي تفسير نتائج تحليل القدرة على تحمل الديون فقط «ضمن حدود التخمينات الأساسية»¹³⁶. ويوجز القسم دال تحليل بلدان مختارة في المنطقة العربية.

وتطبّق اختبارات السلاسل الزمنية بصورة محدودة في المؤلفات المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون، كما أن اختبارات الاستقطاب والتكامل المشترك لا توفر سوى توجيهات قليلة حول نوع رد الفعل المالي اللازم لضمان هذه القدرة¹³⁷. ويعتمد تحليل دالة رد الفعل المالي وحسابات الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون على البيانات الفعلية ولا يعتمد كثيراً على عمليات التخمين. وهو من أكثر أدوات الميزنة فعالية في تقييم استدامة المالية العامة في إطار متوسط الأجل إلى طويل الأجل. وما لم يتم التنبؤ به على المدى القصير، فإن كلاً من الالتزامات الطارئة أو نفقات الطوارئ أو العجز في الإيرادات يمكن أن يؤثر تأثيراً شديداً على القدرة على تحمل الديون على المدى القصير، وهو ما قد لا يدخل ضمن التحليل في عملية مسبقة. ومع ذلك، يمكن تجنب مواطن الضعف على المدى القصير إذا تم وضع قواعد مالية وتنفيذها في إطار توقعات متوسطة الأجل وطويلة الأجل. وبتطبيق منظور متوسط الأجل وطويل الأجل، بحث هذا التقرير في دالات رد الفعل المالي والأرصدة الأساسية المقدرة المثبتة لاستقرار الديون، في المتوسط، على مدى السنوات الثلاث الأخيرة.

1. دالات رد الفعل المالي

بعد صدور دراسة (Bohn 1998)، قامت دراسات عديدة بقياس دالات¹³⁸ رد الفعل المالي لتحديد الأنماط السلوكية الكامنة وراء عملية صنع القرار للنفقات والإيرادات المالية الأساسية في سياق القدرة على تحمل الديون، إلى جانب التطورات الدورية والمؤسسات التي تؤثر على الحوافز الحكومية¹³⁹. وقد أجرى التقرير عملية مماثلة للبلدان الفقيرة نفيطياً في المنطقة العربية.

ومن الجوانب المهمة التي ينبغي أن توفرها السياسة المالية اللازمة لضمان القدرة على تحمل الديون أن

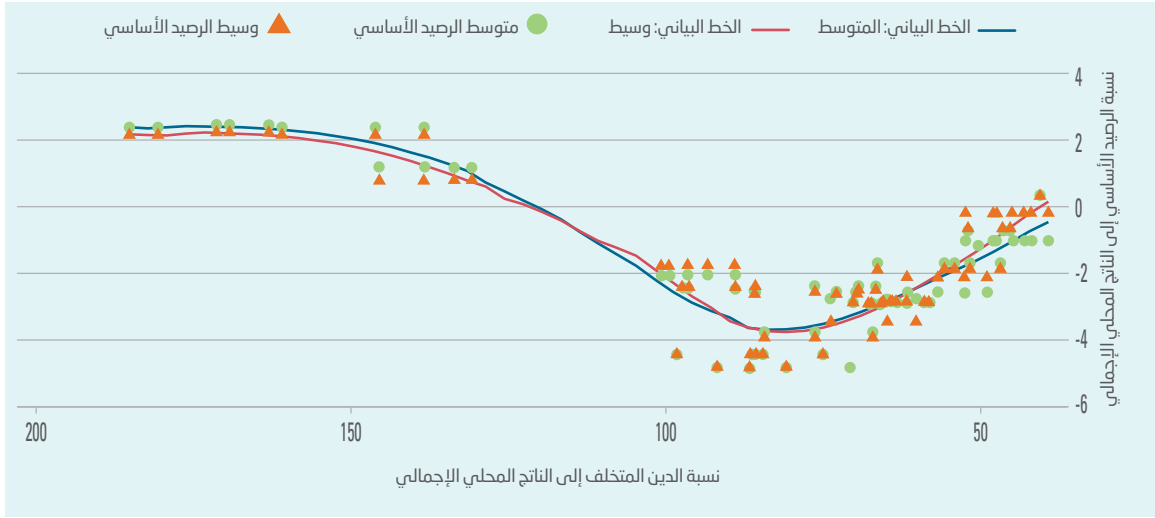
وهناك طريقة أفضل للنظر في ديناميات الدين تتمثل في دراسة العلاقة بين الدين العام الإجمالي والنتاج المحلي الإجمالي وسلوك النسبة بين الرصيد الأساسي والنتاج المحلي الإجمالي¹³⁴. ويبيّن الشكل 4.10.4 ألف علاقة سلبية بين المتغيّرين في الفترة من عام 2008 إلى عام 2010، غير أن الشكل 4.10.4.باء يشير إلى علاقة إيجابية قوية نسبياً في الفترة من عام 2014 إلى عام 2016. ويشير أيضاً إلى أن البلدان ذات المعدلات الأعلى من الديون العامة تولد أرصدة أساسية أكبر نوعاً ما، أو تحد من العجز الأساسي. غير أن معظم البلدان الفقيرة نفيطياً لا يزال يسجل رصيماً أساسياً سلبياً. وهذا الأمر ممكن، لأن العديد من البلدان اعتمدت مؤخراً شكلاً من أشكال سياسة التكيّف المالي، وذلك أساساً بهدف خفض الإنفاق من أجل تخفيض العجز الأساسي، إضافة إلى استفادتها من انخفاض فواتير الواردات النفطية منذ عام 2014.

جيم. الاستجابات السياسية في غياب قواعد واضحة

يمكن دراسة استجابة السياسة المالية للدين العام بصورة منهجية أكثر من خلال تحليل دالة رد الفعل المالي وتحليل الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون. ويمثل هذان التحليلان نهجين من عدة نهج معتمدة لتحليل القدرة على تحمل الدين العام. وتتضمن هذه النهج أيضاً تحليل القدرة على تحمل الدين وتحليل الرسم البياني المروحي من قبل صندوق النقد الدولي واختبارات محاذاة السلاسل الزمنية واختبارات التكامل المشترك بين الإيرادات والنفقات¹³⁵.

ويوفر تحليل القدرة على تحمل الديون معلومات شاملة عن الديناميات وعن القطاع العام وقدرته على تحمل الديون الخارجية في البلدان التي تستطيع الوصول إلى الأسواق، كما يتنبأ بالديون المُقبلة في ظل افتراضات معينة بشأن النمو والتضخم وأسعار الفائدة وأسعار الصرف، ويأخذ نسب الدين الداخلي والخارجي والأرصدة الأساسية في الحسبان. ومع أن هذا النهج أكثر شمولاً من أي اختبار آخر، فإن نهج التنبؤ بنسب الديون كثيراً ما يتعرض للانتقادات بسبب اعتماده

الشكل 4.11 الاستجابة المالية للدين العام الإجمالي في البلدان المتوسطة الدخل



المصدر: Sarawngi and El-Ahmadieh, 2017، استناداً لبيانات IMF, 2017f.

ملاحظة: يستمد الخط البياني من الدالة الكعبة لعينة البلدان المتوسطة الدخل التي تضم الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب. وترد المنهجية المفصلة ومعاملات التقدير في Sarawngi and El-Ahmadieh, 2017.

العينة (الشكل 4.11) وخلافا للرد النموذجي «المسطح على شكل حرف U» للسياسة المالية لنسبة الديون في الدراسات الأخرى، فإن النتائج تُظهر منحني «حاد على شكل حرف U»، ونسبة الرصيد الأساسي تبدو سلبية على الدوام. ويثير ذلك القلق بشأن وجود قواعد المالية العامة وفعاليتها في التعامل مع القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل.

2. فجوة الاستدامة المالية: الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين

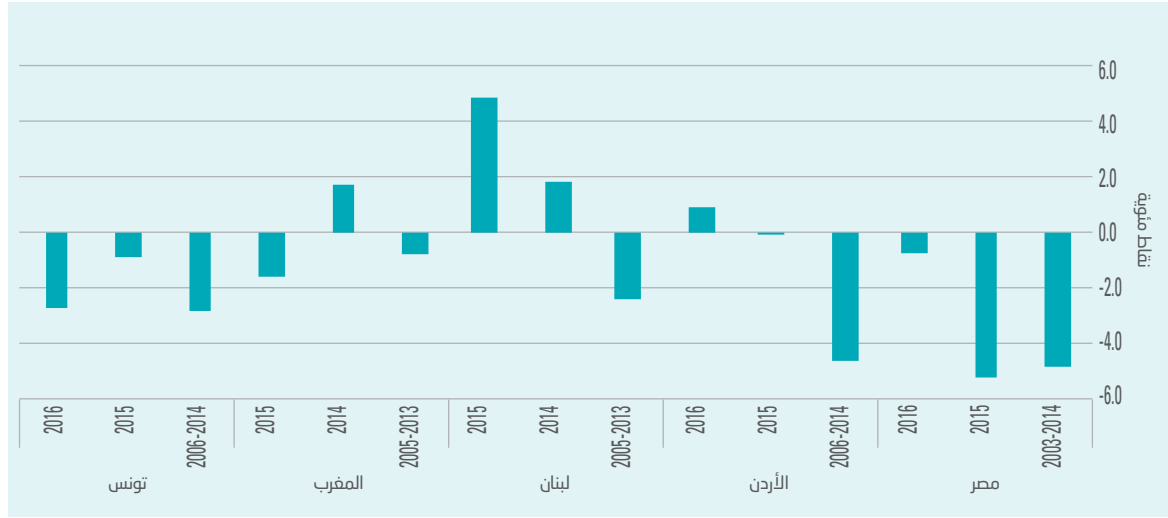
بحث التقرير في فجوة الاستدامة المالية عن طريق حساب الفرق بين الرصيد الأساسي الحقيقي والرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين. وفي هذا السياق، يؤدي الفارق بين سعر الفائدة ومعدل النمو دوراً رئيسياً. وفي الحالات التي تمول فيها الحكومة عجزاً عن طريق إصدار السندات، يجب تغطية مدفوعات الفائدة على سندات الفترة الماضية، ناقصاً الفائض الأساسي الحالي للحكومة، بإصدار سندات جديدة. وإذا كان الفائض الأساسي صفراً، فسينمو الدين بالمعدل الاسمي للفائدة¹⁴¹. ومن حيث نسبة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي، تتمثل حالة الاستدامة أو حالة «no-Ponzi game» في ألا يكون معدل الفائدة الاسمي النهائي أعلى

تستجيب نسبة الرصيد الأساسي بشكل إيجابي لتزايد نسبة الديون المتخلفة ($0 < p < 1$) والتي تقيس استجابة نسبة الرصيد الأساسي للتغيرات في نسبة الدين. وفي عينة البلدان المتوسطة الدخل موضوع الدراسة في هذا التقرير، يرتبط معامل نسبة الديون المتخلفة ارتباطاً وثيقاً سلبياً بالرصيد الأساسي. ويمكن استنتاج أن نسبة الرصيد الأساسي تتدهور مع زيادة نسبة الديون المتأخرة بمقدار نقطة واحدة¹⁴⁰. وفي هذه الحالة، تنحول p إلى إيجابية (وبشكل ملحوظ) بمقدار ربع نقطة فقط. ويتعين تفسير هذا السلوك بعناية، إذ قد تكون هناك عوامل أخرى تؤثر على استجابة الرصيد الأساسي أو تفرض استجابته بشكل إيجابي، غير الآليات المنهجية للسياسة المالية.

وتترتب على الزيادات المؤقتة في النفقات الحكومية، والتي تدل عليها فجوة الإنفاق الحكومي، آثار سلبية كبيرة على الرصيد الأساسي. وهذا الأمر متوقع، كما أن هذه النتائج متسقة مع نتائج دراسات أخرى. ويعني ذلك أن زيادة النفقات الحقيقية عن اتجاهها يمكن أن تقلل من الرصيد الأساسي الظرفي بعامل متوسطه 0.16.

وتشير نتائج هذا التحليل إلى أن البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل في المنطقة العربية تتبع دالة رد فعل مالي «على شكل حرف U»، إذا استثنى لبنان من

الشكل 4.12 الفارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو (نقاط مئوية)



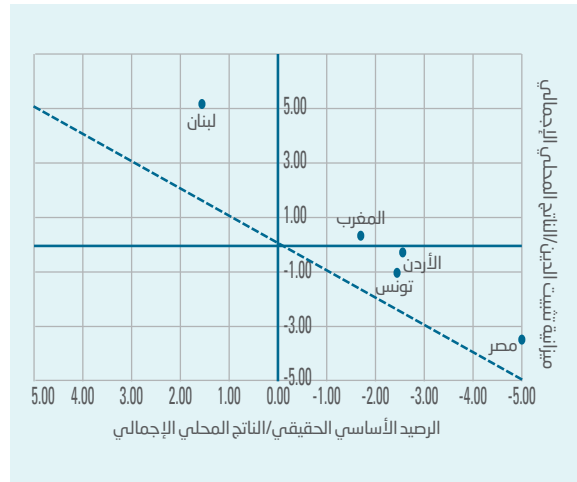
المصدر: Sarangi and El-Ahmadieh, 2017، استناداً إلى بيانات من IMF Article IV Consultations.

على الدين أعلى من معدل نمو الاقتصاد (الفارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو < 0)¹⁴².

وفي عينة البلدان العربية موضوع هذا التقرير، كانت الفوارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو سلبية ومرتفعة جداً في الماضي في البلدان الخمسة جميعها خلال الفترة من منتصف العشرية الأولى من الألفية ولغاية عام 2013، ثم لغاية عام 2014. ولكن أسعار الفائدة وفوارق النمو انخفضت إلى ما دون مستوياتها التاريخية، حتى أنها كانت إيجابية بالنسبة للبنان والأردن، في عام 2015 وعام 2016 على التوالي (الشكل 4.12)¹⁴³. وفي تونس، انخفض متوسط العجز الأولي إلى أقل من -5.5 في عام 2013 من متوسطه التاريخي البالغ -1.3، غير أن الرصيد الأساسي المثبت للديون قد تحسن بشكل كبير في عام 2014 نتيجة لارتفاع سعر الفائدة وفارق النمو وقيمتها الإيجابية. وفي مصر، وعلى الرغم من ارتفاع الفوارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو وقيمتها السلبية، واصل الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين انخفاضه خلال الفترة من عام 2014 إلى عام 2015.

وتتيح المقارنة بين متوسط الأرصدة الأساسية الفعلية والأرصدة الأساسية المثبتة لاستقرار الديون في

الشكل 4.13 الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين مقابل الرصيد الأساسي الحقيقي (متوسط الفترة 2016-2014)



المصدر: Sarangi and El-Ahmadieh, 2017، استناداً إلى بيانات من IMF Article IV Consultations: IMF, 2017f.

من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي. وإذا كان معدل الفائدة المفروض على هذا الدين أقل من معدل نمو الاقتصاد (الفارق بين معدل الفائدة ومعدل النمو > 0)، فسيكون الدين، في حالة تساوي جميع العوامل الأخرى، مستقراً دون المستوى الحالي. وتكون النتيجة معاكسة في الحالات التي تكون فيها الفائدة المفروضة

وفوارق أسعار الفائدة، في ضوء سيناريوهات الاقتصاد الكلي على المدى القصير والمتوسط.

دال. خفض الإنفاق قد لا يكون الحل الوحيد لمشكلة الدين

يقوم صندوق النقد الدولي بمراجعة مالية واقتصادية لكل بلد عضو، ويصدر تقريراً قُطرياً في هذا الشأن (مشاورات المادة الرابعة) تتفق عليه الحكومات المعنية. ويتناول هذا القسم باختصار هذه التقارير القُطرية ويستند إليها لمناقشة إسقاطات وتوصيات صندوق النقد الدولي بشأن القدرة على تحمل الديون في البلدان العربية.

وفي ما يتعلق بالبلدان الغنية بالنفط، فقد تأثر بعض هذه البلدان سلباً أكثر من البلدان الأخرى من جراء انخفاض أسعار النفط، وذلك حسب احتياطات المالية العامة لكل بلد. فالبحرين وعمان لديهما احتياطات محدودة جداً مقارنة مع الإمارات العربية المتحدة وقطر والمملكة العربية السعودية. وقد لجأت الحكومات بالفعل إلى خفض الإنفاق على الأجور والفوائد والإعانات والدفاع والاستثمارات الرأسمالية من قبل الوزارات المدنية. ويشير صندوق النقد الدولي إلى أنه نظراً إلى ضعف المخزونات المالية العامة في البحرين وسلطنة عُمان، وآفاق النمو المحدودة في المستقبل القريب، يجب عليهما اتخاذ المزيد من تدابير ضبط المالية العامة للحفاظ على الاستدامة المالية، ودعم ربط سعر الصرف على المدى المتوسط والطويل. وقد يشكل ارتفاع مستويات الدين مصدر قلق للمملكة العربية السعودية في وقت قريب، نظراً إلى الارتفاع الشديد لنسبة الدين إلى الناتج الإجمالي منذ عام 2015 (الشكل 4.14). وتشير توقعات صندوق النقد الدولي بشأن تحليل القدرة على تحمل الديون لكل من الإمارات العربية المتحدة وقطر والمملكة العربية السعودية إلى تخفيضات كبيرة في الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي. ولا تزال التوقعات بشأن نسبة الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي ثابتة تقريباً لدولة الإمارات العربية المتحدة، في حين أنها تتناقص بالنسبة لقطر

الفترة من عام 2014 إلى عام 2016 تحديد الثغرات التي تعاني منها الاستدامة المالية في البلدان المختارة (الشكل 4.13). ويشير الخط البالغ 45 درجة إلى تحقيق المساواة بين نسبة الرصيد الأساسي الفعلي ونسبة الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون، مما يشير إلى استقرار نسبة الدين. وتبين المنطقة فوق الخط البالغ 45 درجة أن نسبة الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين أعلى من نسبة الرصيد الأساسي الفعلي؛ وتميل نسبة الدين إلى الزيادة. وأما المنطقة الواقعة تحت خط 45 درجة، فتظهر عكس ذلك.

كان متوسط نسبة الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون في السنوات الثلاث الأخيرة في جميع البلدان الخمسة أعلى من متوسط نسبة الرصيد الأساسي الفعلي، مما يشير إلى ارتفاع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وفي العديد من البلدان، يكون الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون سلبياً، مما يشير إلى أن معدلات الفائدة تقل عن معدلات النمو الاقتصادي¹⁴⁴. وفي مثل هذه الحالات، يمكن تحقيق استقرار نسب الدين حتى عندما تكون الأرصدة الأساسية في عجز، كما هو الحال في الأردن وتونس ومصر. غير أن هذا الوضع قد لا يستمر إلى أجل غير مسمى. على سبيل المثال، ارتفعت أسعار الفائدة في مصر بشكل ملحوظ في فترة العامين 2016 و2017، في ضوء مساعي الحكومة لتثبيت استقرار التضخم. ويواجه الأردن أيضاً ضغوطاً تصاعديّة كبيرة على أسعار الفائدة. وفي ظل هذا الوضع، تميل نسب الدين إلى أن تشهد مزيداً من التدهور. ولذلك، فإن الظروف القوية للسياسة المالية التي تثبتت استقرار الديون هي تلك التي يمكن فيها تحقيق استقرار نسبة الدين في الظروف التي يكون فيها سعر الفائدة أعلى من معدل النمو¹⁴⁵.

ومن بين جميع البلدان التي شملتها العينة، يبدو أداء تونس والمغرب أفضل قليلاً من سواهما. ويحتاج لبنان ومصر إلى حشد إيرادات كبيرة جداً من أجل تثبيت استقرار نسبة الدين عند مستواها الحالي. وكأداة لعملية وضع الميزانيات، يمكن معالجة التغيرات المحتملة في الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الديون، بتطبيق تركيبات مختلفة لمعدلات النمو

الشكل 4.14 إسقاطات صندوق النقد الدولي بشأن ديون ونفقات البلدان الغنية بالنفط



يعانيان من ديون شديدة، في حين لا يزال اقتصادا تونس والمغرب أكثر مرونة من غيرهما.

وتشير إسقاطات صندوق النقد الدولي وتوصياته للبلدان المذكورة إلى أن خفض الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الخمس المقبلة هو الوسيلة الرئيسية لتحسين الأرصد المالية. ويتماشى ذلك مع مشورة صندوق النقد الدولي حول العالم، والتي تضمنت اقتراحاً بإجراء تخفيضات في النفقات في 48 بلداً من أصل 50 بلداً من البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل¹⁴⁷. غير أن تقليص دور الدولة في الاقتصادات النامية، حيث لا يتطور القطاع الخاص، يؤدي في كثير

وقد تتحسن بالنسبة للمملكة العربية السعودية. ما برحت البلدان ذات الدخل المتوسط الفقيرة نفطياً تحاول التعامل مع آثار صدمات خارجية متعددة واجهتها لعقد من الزمن تقريباً في أعقاب الأزمات الاقتصادية العالمية في عام 2008¹⁴⁶. وقد تراجع معظم الاقتصادات من حيث الإنتاجية ونمو نصيب الفرد من الدخل. وتهيمن الأزمة السورية على الآفاق الاقتصادية في لبنان، حيث يشكل اللاجئون الآن ربع السكان. ومن شأن ارتفاع أسعار الفائدة وضعف النمو الاسمي أن يرفع الدين العام إلى 160 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2021، أي بزيادة قدرها 20 في المائة تقريباً عما هو عليه اليوم. ولا يزال الأردن ومصر

الشكل 4.15 إسقاطات صندوق النقد الدولي بشأن نفقات الدين لدى البلدان المتوسطة الدخل



المصدر: IMF Article IV Consultations، السنوات الأخيرة للبلدان المعنية.

من أجل تحسين الأرصد الكلية في المقام الأول. وقد شملت الآثار السلبية الناجمة عن تخفيض الإنفاق تراجع كل من الإنتاج ونمو العمالة في الفترة من العام 2014 إلى العام 2015.

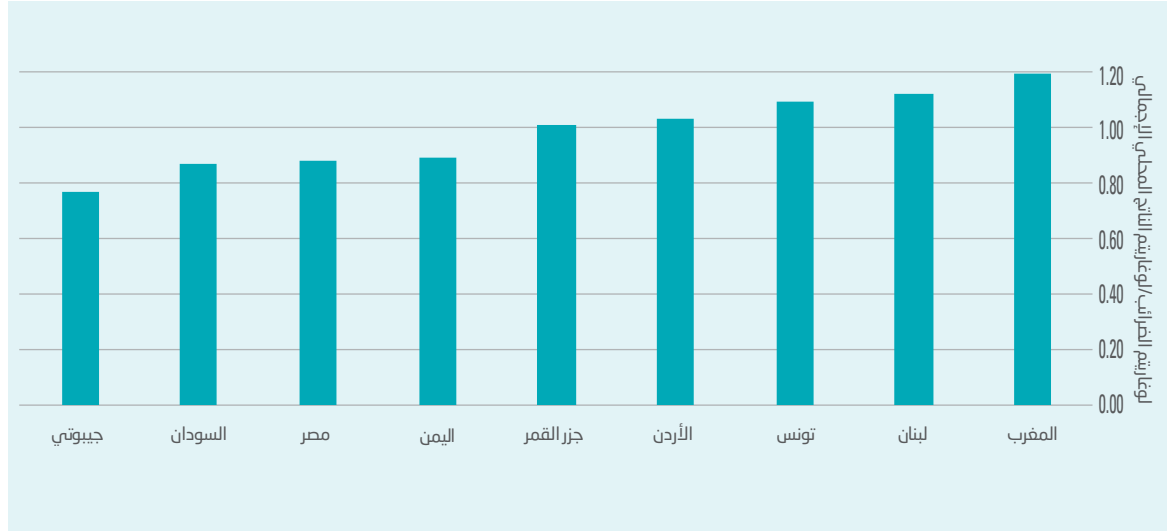
هاء. يمكن حشد إيرادات جديدة عن طريق الضرائب استناداً إلى مبادئ عادلة

من شأن إنشاء نظام ضريبي عادل وتصاعدي دعم مبادئ الشمول والإنصاف، من خلال تنفيذ ممارسات

من الأحيان إلى انكماش اقتصادي ونمو متدن في العمالة، مما قد يؤدي إلى تعميق القصور في التنمية ويقوض احتمالات تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك زيادة حرمان بعض فئات السكان.

ومع ذلك، فقد اضطرت الحكومات في كثير من الأحيان إلى خفض الإنفاق، ولا سيما المخصص للاستثمار، للاستجابة بسرعة للتحديات المالية. ولا تُستخلص من إسقاطات الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي في عدة بلدان أية مؤشرات على حدوث زيادة في الإنفاق في السنوات الخمس المقبلة. والأردن مثال على البلدان التي تعمل بأقل من إمكاناتها، والتي خفضت النفقات

الشكل 4.16 التعويم الضريبي في البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى الإحصاءات المالية الحكومية، تقارير صندوق النقد الدولي.

كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي منخفض جداً، وقد تراوح في عام 2013 بين 1 في المائة في الكويت و5 في المائة في قطر (الشكل 4.17 ألف).

وأما دولة الإمارات العربية المتحدة، فهي الاستثناء. فقد مثلت الضرائب نسبة 20 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في عام 2014، وحُصّلت أساساً من قطاع العقارات ومن جراء ارتفاع معدل ضريبة الدخل البالغة نسبتها 55 في المائة والمفروضة على الشركات والمؤسسات المالية العاملة في القطاع المصرفي وقطاعي النفط والغاز¹⁴⁹. ومن بين البلدان الغنية بالنفط من غير دول مجلس التعاون الخليجي، كان نصيب الضرائب في الناتج المحلي الإجمالي أكبر في الجزائر، حيث بلغ نسبة 32 في المائة في عام 2014، بفعل تنوع مصادر الضرائب، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة وكذلك ضريبة دخل الشركات المرتفعة جداً. ولغاية تلك السنة، بلغت نسبة الضرائب المفروضة على غير قطاع الهيدروكربونات إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 13 في المائة فقط¹⁵⁰.

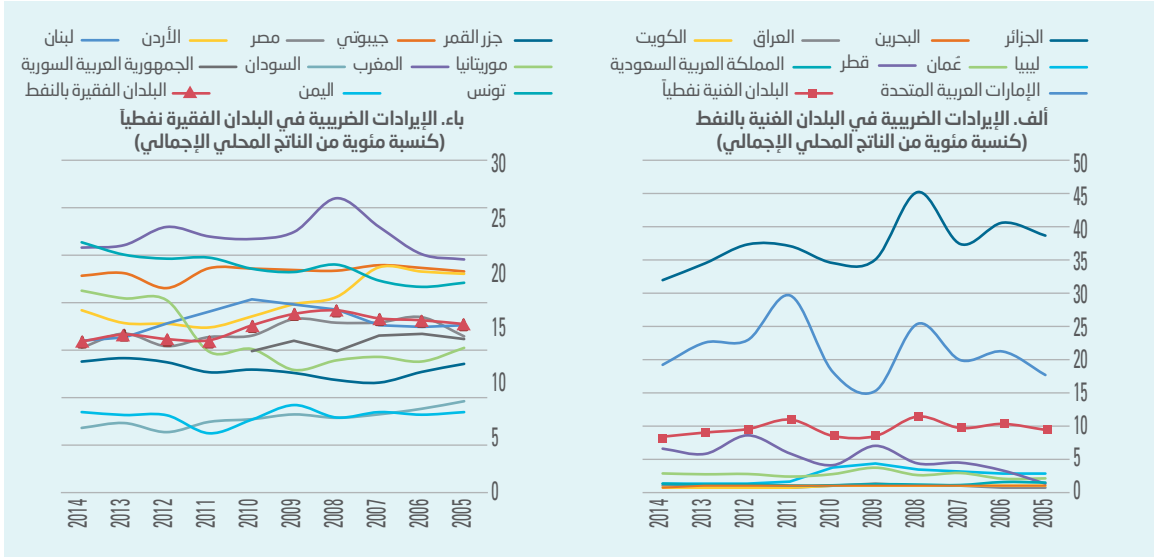
وبما أن صادرات النفط والغاز مصدر رئيسي للدخل في البلدان الغنية بالبترو، يمكن لانخفاض الأسعار والانكماش الاقتصادي أن يعودوا بالضرر على أرصدة المالية العامة.

جباية موجهة نحو القدرة على السداد، ومن خلال زيادة الإيرادات لتمويل أولويات التنمية، بما في ذلك المبادرات المناصرة للقراء. ومع ذلك، فإن معدلات تحصيل الضرائب في جميع البلدان العربية بدون استثناء منخفضة مقارنة بحجم اقتصاداتها.

ويشير حساب بسيط للتعويم الضريبي¹⁴⁸ في بلدان عربية فقيرة نفطياً مختارة تعتمد على الضرائب كمصدر رئيسي للدخل إلى أن معظم هذه البلدان يسجل أقل من نقطة واحدة (الشكل 4.16). ويعني ذلك بشكل أساسي أن أي نمو في الناتج المحلي الإجمالي لن يسفر عن نمو مماثل في الإيرادات. فقط لبنان والمغرب يحرزان نتائج أفضل نسبياً.

بشكل انخفاض نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي سمة ثابتة في معظم البلدان العربية، وذلك بسبب الطبيعة «الريعية» لاقتصادات هذه البلدان وضعف الحوكمة فيها. على سبيل المثال، لا تفرض بلدان مجلس التعاون الخليجي ضريبة دخل شخصية على مواطنيها. كما أن الضرائب المباشرة تؤخذ أساساً من الضرائب المفروضة على الشركات، وهي قليلة جداً في معظم البلدان، باستثناء الإمارات العربية المتحدة. وبالتالي، فمكون الضرائب من مكونات إجمالي الإيرادات

الشكل 4.17 الإيرادات الضريبية في البلدان العربية منخفضة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: Sarangi, 2016، استناداً إلى IMF, 2016e.

ويشير تحليل مكونات مجموع الضرائب إلى أن الضرائب غير المباشرة، مثل الضرائب المفروضة على السلع والخدمات، تمثل النسبة الأكبر من الضرائب في جميع النظم الضريبية للبلدان الفقيرة نفطياً. وقد ارتفعت هذه النسبة في بعض البلدان مع مرور الوقت¹⁵²، مما يشير إلى نمط تراجعى وإلى أن الفقراء والسكان من الطبقة الوسطى يسدون عبئاً أعلى من الضرائب مقارنة بالأغنياء. وفي بعض الحالات، كما في الأردن، شكلت الضرائب غير المباشرة حوالي 71 في المائة من إجمالي الإيرادات الضريبية في عام 2014 (الشكل 4.18). وفي الأردن والمغرب، شكلت الضرائب غير المباشرة نسبة متزايدة من إجمالي الإيرادات الضريبية في الفترة من عام 2005 إلى عام 2014. وتركز الإصلاحات الضريبية الجارية حالياً في العديد من البلدان، مثل لبنان ومصر ودول مجلس التعاون الخليجي، على فرض الضرائب على القيمة المضافة لتعبئة الموارد.

في المقابل، فإن حصة ضريبة الدخل من إجمالي الإيرادات الضريبية في الأردن ومصر والمغرب ظلت راکدة أو انخفضت، في الفترة بين العامين 2005 و2014. وفي تونس، شهدت هذه النسبة بعض التحسن خلال الفترة نفسها. وفي الآونة الأخيرة، نفذت تونس

ففي أعقاب انهيار أسعار النفط في عام 2014، سجلت المملكة العربية السعودية أكبر انخفاض في حصة عائدات النفط من الناتج المحلي الإجمالي، من 42 في المائة في عام 2012 إلى 18.8 في المائة في عام 2015¹⁵¹.

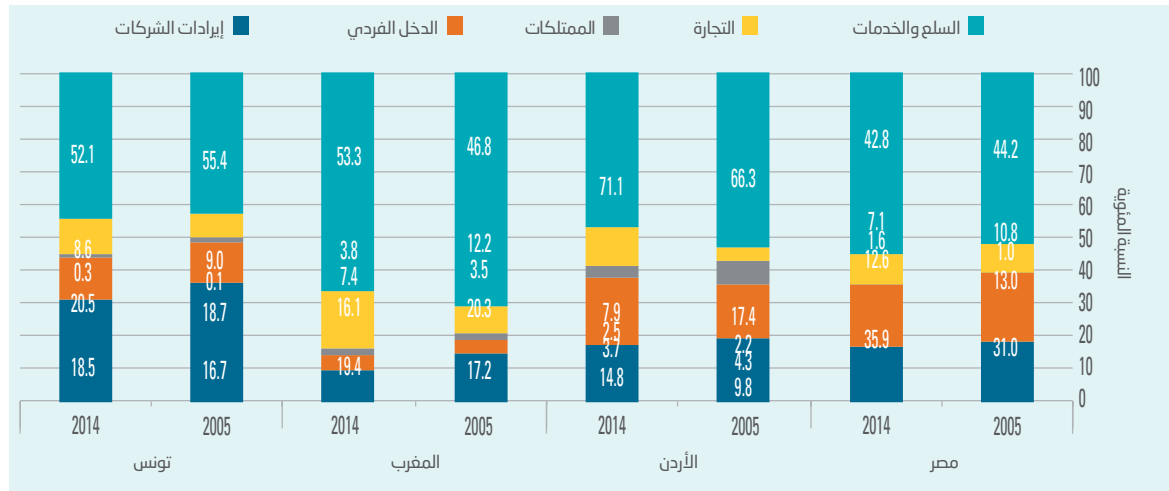
وتشكل الضرائب مصدراً رئيسياً للإيرادات في البلدان الفقيرة نفطياً، غير أن حصتها من الناتج المحلي الإجمالي أقل بكثير من 20 في المائة في معظم البلدان المتوسطة الدخل في المناطق الأخرى. وتتراوح هذه الحصة بين 10 في المائة و20 في المائة في معظم البلدان العربية الفقيرة نفطياً، باستثناء المغرب وتونس حيث بلغت نحو 23 في المائة في عام 2014 (الشكل 4.17). أما في السودان واليمن، فهذه الحصة أقل بكثير، إذ بلغت 6 في المائة و7 في المائة على التوالي. وكانت الأوضاع راکدة إلى حد بعيد في معظم البلدان على مدى السنوات العشر الماضية أو نحو ذلك، ما خلا في تونس والمغرب وموريتانيا التي شهدت تحسناً طفيفاً. وقد أبلغ كل من المغرب وتونس عن الضرائب باعتبارها تشكل أكثر من 85 في المائة من إجمالي الإيرادات في عام 2015. إلا أن حصة الضرائب من إجمالي الإيرادات أقل بكثير في سائر البلدان التي تعتمد جزئياً على الإيرادات النابعة من مصادر أخرى، بما فيها التحويلات والمعونة.

في المائة في عام 2014. وفي مصر، ارتفعت مساهمة الضرائب على الثروات في إجمالي الإيرادات الضريبية من 1 في المائة في عام 2005 إلى 1.6 في المائة في عام 2014. وحصّة الضرائب المفروضة على الممتلكات ليست ضئيلة في مصر، مع أن تأثيرها قد يكون معادلاً. وتظهر في هذا البلد أدلة على تزايد عدم المساواة¹⁵³. وعلى الصعيد العالمي، تشكل الضرائب على الممتلكات حوالي 7 في المائة من إجمالي الإيرادات الضريبية. وهذه النسبة أعلى بكثير منها في البلدان العربية.

والمغرب بعض الإصلاحات التدريجية في مجال ضريبة الدخل (انظر الإطار 4.2 بشأن المغرب).

وإضافة إلى انخفاض مستويات ضريبة الدخل، تشكل ضرائب الثروة حصة ضئيلة من إجمالي الإيرادات الضريبية في معظم بلدان المنطقة. ومن بين البلدان الأربعة الواردة في الشكل 4.18، حصة عائدات الضرائب العقارية في المغرب أعلى نسبياً، وقد ارتفعت من 3.5 في المائة من الإيرادات الضريبية في عام 2005 إلى 7.4

الشكل 4.18 حصص ضرائب الدخل والضرائب على الثروة منخفضة في بلدان فقيرة نفطياً مختارة (النسبة المئوية)



المصدر: Sarangi, 2016، استناداً إلى IMF, 2016e. ملاحظة: الأرقام المتعلقة بضريبة الأملاك في المغرب هي أرقام العام الأقرب إلى عام 2014.

الإطار 4-2 المغرب: إعادة التوازن إلى المالية العامة والسياسة الضريبية عن طريق الإصلاحات الضريبية

إن مساهمة الضرائب المختلفة في الإيرادات الحكومية متباينة. وعلى الرغم من ذلك، تشير تجربة البلدان إلى أن اختلاف معدلات الضريبة على القيمة المضافة يمكن أن يؤدي إلى تشوهات اقتصادية وأن يعقد الإدارة ويتسبب بخسائر في الإيرادات. وفي غياب استراتيجية ضريبية شاملة، يُخشى إما أن يؤدي إصلاح ضرائب محددة بشكل منعزل عن إصلاح الضرائب الأخرى إلى أوجه تضارب أو تشوهات، وإما أن ينظر إلى هذه الإصلاحات على أنها غير عادلة. وفي النهاية، ستكون نتائجها عكسية من منظور تحسين جودة النظام الضريبي وكفاءته وقبوله.

وإن موضوع الضرائب موضوع هام ومؤثر في ما يتعلق بتوليد الإيرادات وتوزيع الدخل بعد الضريبة والنشاط الاقتصادي العام. وقد كان إصلاح النظام الضريبي من التدابير الرئيسية التي اتخذتها الحكومة المغربية في إطار سعيها إلى إعادة التوازن إلى المالية العامة، إضافة إلى اعتمادها سياسة ضريبية أكثر إنصافاً وعدالة. ويمكن

للإصلاحات الضريبية أن تسفر عن زيادة إضافية في الإيرادات العامة تتراوح قيمتها بين 1.5 في المائة و2 في المائة. وقد تضمنت الأولويات الرئيسية توسيع القاعدة الضريبية والتصدي للغش المالي وإصلاح نظام ضريبة القيمة المضافة.

كذلك، شملت التدابير المتخذة منذ عام 2013 إنشاء شرائح ضريبية للشركات، وتقديم خصومات على ضريبة القيمة المضافة، وتحسين نظام استرداد ضريبة القيمة المضافة. وكان الهدف الرئيسي من إصلاحات ضريبة القيمة المضافة الحد من التشوهات وتطبيق نظام أكثر بساطة وتحديثاً، مع مراعاة الإنصاف والعدالة وتأثير هذه الإصلاحات على القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. وعلى وجه الخصوص، نصّ قانون المالية لعام 2014 على تعميم المدفوعات وإزالة قاعدة التعويضات، في محاولة لتخفيف التدفقات النقدية للشركات. ولا يزال أساس نظام ضريبة القيمة المضافة دون تغيير، ويشمل معدلاً عادياً قدره 20 في المائة، وعدة معدلات مخفضة.

واتخذت تدابير أخرى لتحسين تسديد المدفوعات الضريبية من جانب العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في مجموعة واسعة من المهن "الليبرالية". إضافة إلى ذلك، هدفت الإصلاحات إلى تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بالامتثال وتسوية المنازعات الضريبية. وقد استمر الإعفاء الضريبي الممنوح لبعض المنتجات الأساسية (الخبز والدقيق والكسكس والسميد) وبعض فئات الأدوية والخدمات والأنشطة. غير أنه بموجب قانون المالية لعام 2015، فُرضت نسبة مخفضة بلغ معدلها 10 في المائة على عمليات الإقراض المتعلقة بالإسكان الاجتماعي (المعفاة سابقاً)، وسخانات المياه بالطاقة الشمسية (14 في المائة سابقاً)، والأعمال الفنية (20 في المائة سابقاً)، ومعدات الصيد (20 في المائة سابقاً)، وغيرها.

وفي إطار الإصلاحات، جرى أيضاً تمديد فترة الإعفاء من الضرائب على القيمة المضافة من 24 شهراً إلى 36 شهراً في ما يتعلق بشراء السلع الرأسمالية، وذلك بالنسبة للمعاملات الداخلية والاستيراد على السواء. كما خفضت عتبة الإعفاء من ضرائب القيمة المضافة على الواردات المتعلقة بالمشاريع المنشأة حديثاً من 200 مليون درهم إلى 100 مليون درهم.

وعلى الرغم من أن المغرب أحرز تقدماً ملحوظاً في إصلاحاته الضريبية، لا يزال هناك مجال لتعزيز وضوح استراتيجية الإصلاح الشاملة وتعميمها. ومن الضروري الإسراع بتنفيذ توافق الآراء الذي جرى التوصل إليه في المؤتمر الوطني المعني بالضرائب في عام 2013، فضلاً عن اتباع نهج أكثر استراتيجية ينظر في تنسيق الإصلاحات وتسلسلها وإطارها الزمني.

المصدر: IMF, 2017d; Morocco, Ministry of Economy and Finance, 2016.

واو. الاستنتاجات الرئيسية

تتباين تحديات الاستدامة المالية تبايناً كبيراً في المنطقة العربية، ولكنها، بوجه عام، توحى بوجود بعض الاتجاهات المثيرة للقلق. ففي حين أن الدول الغنية بالنفط أفضل حالاً نسبياً، تواجه البلدان الفقيرة نفطياً شواغل رئيسية تتعلق بمستوى ديونها، وحصة الإيرادات النابعة من الخارج، ومقدار الفائدة التي تدفعها لخدمة هذه الديون. وتشكل هذه النزعات مخاطر جدية، نظراً إلى سياق النمو المنخفض، والعجز الكبير في الحساب الجاري، وغياب التحول الهيكلي، وتقلص الاستثمارات في التنمية البشرية.

ويرى (Dudine and Jalles (2017 أن الزيادة الدائمة في نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي يجب أن تصاحبها إصلاحات تهدف إلى حشد الإيرادات، من أجل تجنب حصول تدهور مستمر في الرصيد المالي. وتتطلب زيادة الإيرادات بشكل مطرد التصدي للتحديات التي تواجه الإدارة الضريبية والمتعلقة بالتجنب الضريبي والتهرب الضريبي والتدفقات المالية غير المشروعة؛ وضمان ألا تؤدي الضرائب إلى توليد الإيرادات فحسب، بل إلى تعزيز العدالة الضريبية أيضاً¹⁵⁴. وتشير دراسات حالة عن الأردن ولبنان نوقشت في الفصل السابق إلى أن العبء الضريبي على الطبقة الوسطى أكبر منه على الأغنياء¹⁵⁵.

ومع أن توصيات صندوق النقد الدولي بشأن تحسين استدامة المالية العامة تركز، أساساً، على خفض الإنفاق العام في الاقتصادات النامية التي لا يسهل فيها الاستثمار في القطاع الخاص، فإن ذلك قد يؤدي إلى انكماش الاقتصاد وتباطؤ نمو العمالة، مما يفاقم عجز التنمية. وهناك نهج آخر لم يحظ إلا بقليل من الاهتمام في المنطقة، وهو يركز على تعبئة المزيد من العائدات وتنويع مصادرها.

وإن إنشاء نظام ضريبي جيد يستند إلى مبادئ الإنصاف والإدماج هو أحد السبل الواضحة للمضي قدماً. ويمكن أن يحقق ذلك عائدات جديدة وأن يساعد على معالجة التفاوتات الآخذة في الاتساع بين الأغنياء والفقراء، بما في ذلك من خلال المبادرات المناصرة للفقراء والاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في مجال التنمية البشرية والتحول الهيكلي. وفي المتوسط، لم تستفد البلدان العربية من إمكانياتها في زيادة الضرائب، في حين أن هيمنة الضرائب غير المباشرة على الضرائب المباشرة تشير إلى الطبيعة التنازلية للضرائب في المنطقة عموماً. وتبحث عدة بلدان في فرض ضرائب جديدة أو متزايدة على القيمة المضافة دون إجراء تحليل سليم لآثار ذلك على الفقراء والطبقة الوسطى. وتواجه بعض البلدان بالفعل رفضاً من جانب المجتمع المدني لهذه الزيادة، لا سيما بفعل التهرب الواسع النطاق من هذه الضرائب من جانب الأغنياء.

وفي ما يتعلق بالبلدان الغنية بالنفط، يكتسب تنويع إيرادات الضرائب أهمية كبيرة، نظراً لاعتمادها الشديد على عائدات النفط. وفي أوقات انخفاض أسعار النفط، يمكن للضرائب الكافية أن تحسن الموقف المالي وتثبت استقرار الاقتصاد الكلي. ويمكن أيضاً أن يوفر إصلاح النظم الضريبية فرصاً لتنويع الأنشطة الاقتصادية، بهدف زيادة الإنتاجية وزيادة التنمية الشاملة، فضلاً عن توسيع مصادر الدخل المحتملة.

فبعد تراجع الدين العام الإجمالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لأكثر من عقد من الزمن، حدثت انتكاسة في عام 2008 في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً. وبحلول عام 2016، أصبح ارتفاع هذه النسبة في أكثر من بلد من المخاوف الرئيسية المتعلقة بالاستدامة المالية. ففي لبنان، بلغت هذه النسبة 143 في المائة، وفي الأردن 95 في المائة، وفي مصر 97 في المائة. كما أن كلاً من الدين الخارجي ومتوسط الدين الخارجي العام والمكفول من الدولة أخذ في الازدياد باطراد، شأنه شأن حصص الاقتراض غير الميسر والخصوم الخارجية القصيرة الأجل. ولا تزال البلدان المنخفضة الدخل تعتمد في معظمها على المعونة المالية الخارجية والتمويل بشروط ميسرة، وهو ما يصعب على نحو متزايد الوصول إليه. ويشكل توسيع نطاق التزامات خدمة الدين الخارجي مقارنة بأرباح الصادرات مصدر قلق رئيسياً آخر.

ومنذ عام 2008 فصاعداً، شهدت البلدان ذات الدخل المتوسط الفقيرة نفطياً انعكاساً ملحوظاً في اتجاه الأرصدة المالية والأساسية. وقد حدث بعض التحسن منذ عام 2013، لا سيما بسبب التعديلات المالية وانخفاض أسعار النفط في عام 2014. غير أن نسب عجز الرصيد المالي والرصيد الأساسي في هذه البلدان ظلت في المتوسط 8 في المائة و3 في المائة على التوالي في عام 2016. وتراجع متوسط عجز الحساب الجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي من 4 في المائة في عام 2008 إلى نحو 7 في المائة في عام 2016. وانخفض إجمالي الاحتياطيات من حيث أشهر الواردات في معظم البلدان ذات الدخل المتوسط الفقيرة في الفترة بين العامين 2008 و2016. وظلت العلاقة بين نسب متوسط رصيد المالية العامة والدين إما سلبية وإما غير قطعية خلال الفترتين من عام 2008 إلى عام 2010 ومن عام 2014 إلى عام 2016، ما كشف عن قصور السياسة المالية في معالجة تحديات الديون، وهو ما يثير القلق بشأن إدارة الديون على المدى الطويل.

5. فعالية السياسة المالية تعتمد على الحوكمة





تؤثر السياسة المالية على ديناميات الحوكمة التي يمكنها إما أن تقلل من أوجه القصور في التنمية البشرية وإما أن تزيدها، وأن تعزز العقد الاجتماعي أو تضعفه. والسياسة المالية تكشف هذه الديناميات.

5. فعالية السياسة المالية تعتمد على الحوكمة

ألف. الفجوات في مجال الحوكمة معوّقات للتنمية في المنطقة العربية

1. مقاييس الحوكمة

لا توجد أداة واحدة متفق عليها عالمياً لقياس الحوكمة. وتوجد عدة تدابير للقياس تتباين من حيث نطاق تغطيتها الجغرافية و/أو الزمنية، أو من حيث فرضيتها الأساسية. ومن المؤشرات الأكثر شهرة التي تبين جوانب مختلفة من الحوكمة مؤشرات البنك الدولي للحوكمة العالمية. وهي تعرّف الحوكمة بأنها مجموعة «التقاليد والمؤسسات التي تُمارس من خلالها السلطة في بلد ما». ويشمل ذلك العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛ وقدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة بشكل فعال؛ واحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية في ما بينها»¹⁵⁸.

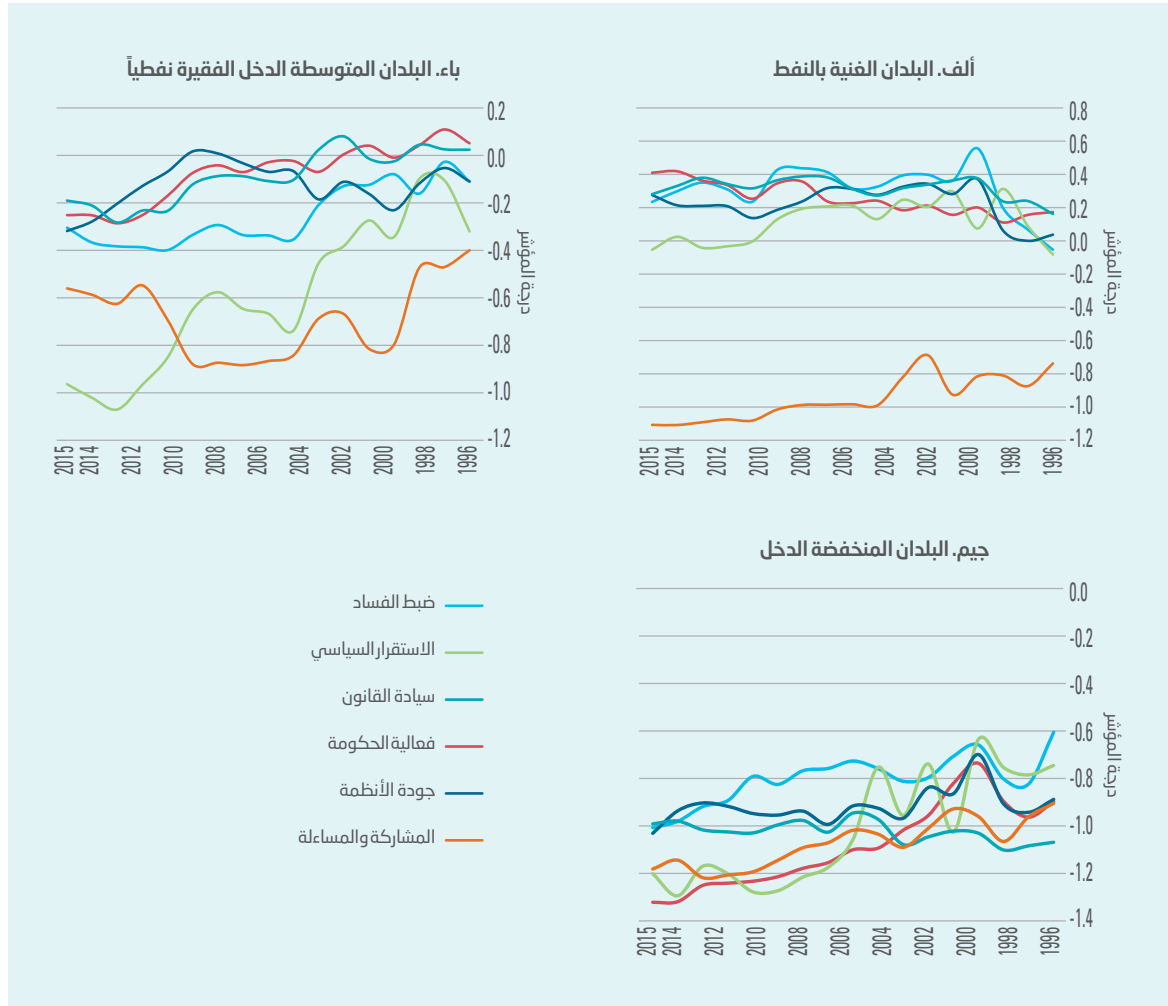
وتقيس مؤشرات الحوكمة العالمية الحوكمة عبر ستة أبعاد: المشاركة والمساءلة، والاستقرار السياسي، وفعالية الحكومة، ومستوى جودة الأنظمة، وسيادة القانون، ومكافحة الفساد. وهذه المؤشرات ليست بمقاييس مثالية للحوكمة، وقد تعرضت لانتقادات موثقة جيداً، منها عدم عكسها للحوكمة الاقتصادية. ومع ذلك، فقد استُخدمت المؤشرات على نطاق واسع لدراسة ارتباط أداء الحوكمة بالأداء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي¹⁵⁹. وبناءً على هذه المؤشرات، ومع الاعتراف بقيودها، يعرض الشكل 5.1 بعض اتجاهات الحوكمة العامة في المنطقة العربية. وفي المتوسط، تحتل نوعية المؤسسات مراتب متوسطة. وتحتل البلدان العربية مراتب جيدة نسبياً حسب بعض المتغيرات المؤسسية ومؤشرات التنمية، مقابل مراتب متدنية جداً حسب متغيرات ومؤشرات أخرى.

الحوكمة الرشيدة هي غاية في حد ذاتها ووسيلة لتحقيق التنمية في نفس الوقت. ومن جانبها، تؤثر السياسة المالية في ديناميات الحوكمة والتنمية¹⁵⁶. وتؤدي المؤسسات المالية الفعالة والمستجيبة للتحديات التي تواجهها والخاضعة للمساءلة، وكذلك الأداء العادل والفعال للدولة، إلى إحراز مجموعة من النتائج الإيجابية، من بينها بناء اقتصاد شامل ومنتام، وتحقيق العدالة والمساواة، والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية وغيرها من الموارد. وهذه العملية جزء لا يتجزأ من إنشاء عقد اجتماعي يعرف في إطاره المواطنون أن الحكومات تقدم خدمات عالية الجودة وتمارس إدارة اقتصادية تؤدي إلى الشمول والفرص، ويكونون بدورهم على استعداد للمساهمة، بسبل منها دفع الضرائب العادلة.

وعلى الرغم من هذه الفوائد المحتملة، فإن القواعد التي تسترشد بها خيارات السياسات المالية والمؤسسات قاصرة في معظم بلدان المنطقة العربية¹⁵⁷. وهذا الأمر يبعث على القلق، لا سيما في وقت ازداد فيه الاهتمام العالمي بقواعد السياسة المالية وقدرتها على الحد من العجز المالي، واحتواء الدين الحكومي، وزيادة الموارد المحلية، وتعزيز التنمية المنصفة.

وينظر هذا الفصل في كيفية تأثير الحوكمة في مجال التنمية البشرية، وفي العلاقة بين نوعية المؤسسات وسياسات الإنفاق العام، ويستكشف تأثير نوعية المؤسسات على الكفاءة والإنصاف في توزيع النفقات وتعبئة الإيرادات. ويسلط القسم ألف الضوء على اتجاهات الحوكمة في العالم العربي، ويُقيّم العلاقة بين الحوكمة والتنمية البشرية. ويناقش القسم باء بإيجاز سبب أهمية الحوكمة بالنسبة للسياسة المالية وأثرها في النتائج المالية، في حين ينظر القسم جيم في عمليات وضع الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني. ويعرض القسم دال بعض التوصيات المتعلقة بالسياسات.

الشكل 5.1 درجات مؤشرات الاستقرار السياسي والمشاركة والمساءلة منخفضة



المصدر: حسابات المؤلفين، استناداً إلى بيانات World Bank, 2016.
ملاحظة: يمكن تصنيف البلدان بين -2.5 (حوكمة رديئة الجودة) و +2.5 (حوكمة ممتازة الجودة).

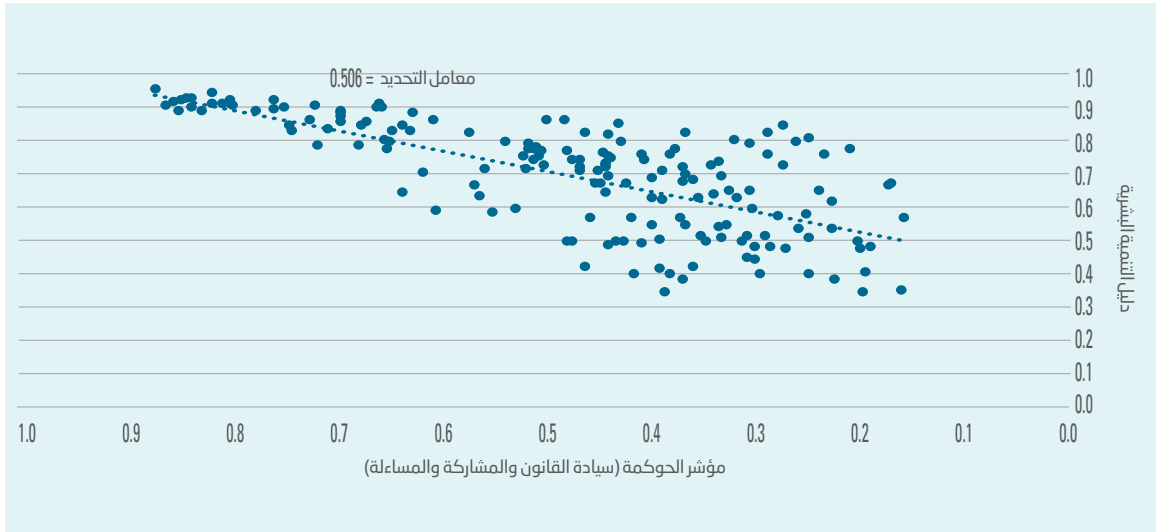
مرور الوقت في مجال الاستقرار السياسي، تداعيات خاصة على فعالية المؤسسات المالية. وتحتل البلدان المنخفضة الدخل مراتب متأخرة للغاية بحسب جميع مؤشرات الحوكمة، ويسجل معظمها اتجاهًا تنازلياً بشكل عام.

2. مؤشرٌ للحوكمة يعكس مدى تمكين الشعب

تعزز الحوكمة الرشيدة تنمية القدرات البشرية الأساسية لتحقيق التنمية البشرية، وإنشاء اقتصادات منتجة شاملة للجميع. وأشار تقرير مستقبل التنمية

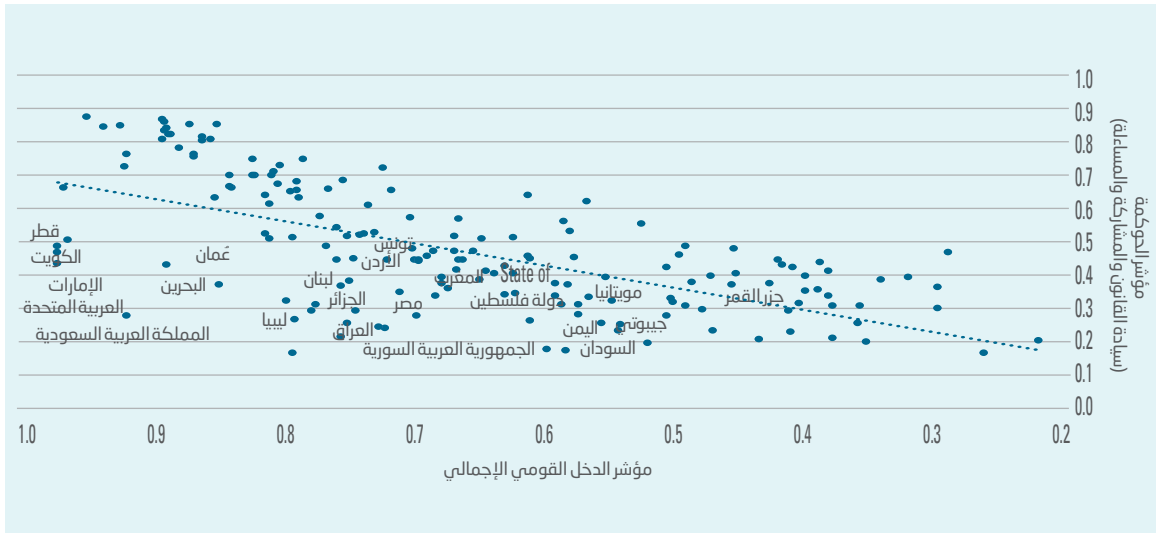
ويدل الأداء، بحسب مؤشر المشاركة والمساءلة ومؤشر الاستقرار السياسي، على أن الحوكمة قد تدهورت خلال العقد الماضي في معظم البلدان العربية. وكانت البلدان الغنية بالنفط أفضل أداءً من حيث نوعية الأنظمة وفعالية الحكومة وسيادة القانون من البلدان الفقيرة نفطياً ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط. وفي البلدان المتوسطة الدخل، تحسنت المشاركة والمساءلة منذ انتفاضات عام 2011، غير أن فعالية الحكومات واستقرارها السياسي قد تراجعا كثيراً. وإن للأداء القاصر من حيث ضبط الفساد، والأداء الضعيف للغاية الذي يزداد ضعفاً مع

الشكل 5.2 العلاقة بين مؤشر الحوكمة ومؤشر التنمية البشرية بشكل عام على الصعيد العالمي (2013)



المصدر: Abu-Ismaïl, Kun i and Sarangi, 2016 ، استناداً إلى بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016؛ World Bank, 2016

الشكل 5.3 البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة نطياً تقترب من المتوسط العالمي في مجال الحوكمة (جميع البلدان، 2013)



المصدر: Abu-Ismaïl, Kun i and Sarangi, 2016 ، استناداً إلى بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016؛ World Bank, 2016

تحسين نتائج التنمية الاجتماعية - بما في ذلك في إطار مواصلة تعزيز القدرات الفردية من خلال التعليم الجيد على سبيل المثال - والضرورية للحفاظ على نظم الحوكمة الرشيدة.

في المنطقة العربية: رؤية لعام 2030¹⁶⁰ إلى أن الحوكمة الرشيدة تسفر عن تحسين نظم العدالة، مما يقلل من عدم الاستقرار السياسي ويمكن أن يؤدي إلى تحقيق نمو اقتصادي شامل للجميع. ويسفر ذلك عن

المتوسطة الدخل الفقيرة نفطياً، مثل الأردن وتونس والمغرب، أقرب إلى المتوسط العالمي المتوقع، وذلك حسب مستوى دخلها.

ويبلغ متوسط درجة مؤشر التنمية في الدول العربية أقل من 0.400، ما يعني أن جودة الحوكمة منخفضة في البلدان العربية على الرغم من مستويات دخلها. وعلى هذا النحو، يبدو أن الفكرة الشعبية القائلة بأنه كلما ازدادت البلدان ثراءً ازدادت جودة الحوكمة فيها لا تنطبق على المنطقة. ويسفر استخدام مؤشر الحوكمة كبعث من أبعاد التنمية البشرية عن تراجع درجات جميع البلدان العربية بحسب مؤشر التنمية البشرية. وتشهد بلدان من قبيل الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق والمملكة العربية السعودية انخفاضات حادة في تصنيفها تبلغ أكثر من الخمس (الشكل 5.4). وسجل لبنان ومصر واليمن انخفاضات بنسب تفوق 15 في المائة.

باء. فعالية الحوكمة تحدد فعالية السياسة المالية

غالباً ما تتسبب الفروق في فعالية الإنفاق، بما في ذلك الفساد و«المحسوبية»، بضعف العلاقة بين الإنفاق العام ونتائجه في مختلف البلدان¹⁶³. ولذلك، من الضروري لتحليل خيارات السياسة المالية البحث في الأبعاد المختلفة لنوعية الحوكمة، كتلك التي تجسدها مؤشرات الحوكمة العالمية.

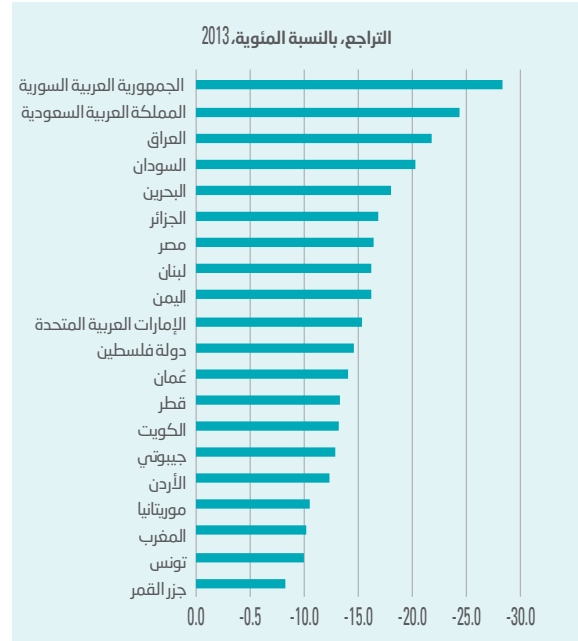
1. مخصصات الإنفاق العام

إن أثر الإنفاق العام أقوى في البلدان ذات الحوكمة الأفضل جودة¹⁶⁴. غير أن الفساد والتحديات السياسية، بما في ذلك التحديات الناشئة عن وفرة الموارد، يمكن أن تعرقل عملية صنع السياسات وتؤدي بالحكومات إلى توفير سلع وخدمات عامة منخفضة الجودة¹⁶⁵، ما يفضي في نهاية المطاف إلى عدم تحقيق أي نتائج ما خلا أداءً اقتصادياً ضعيفاً¹⁶⁶. ويندرج ضعف المؤسسات ضمن العوائق الرئيسية التي تحول دون قيام البلدان العربية عموماً بتنفيذ سياسات مالية معاكسة للدورات الاقتصادية،

ويعتمد هذا التقرير مؤشراً للحوكمة يبيّن إنجازات البلدان من حيث تمكين الشعب، ويستخدم مؤشري المشاركة والمساءلة وسيادة القانون باعتبارهما عاملين هاميين لتمكين الناس¹⁶¹. ويعرض الشكل 5.2 مؤشر التنمية البشرية الذي يقيس الصحة والتعليم والدخل، مقابل مؤشر الحوكمة¹⁶²، ويبيّن وجود علاقة إيجابية عموماً بينهما. غير أن مؤشر التنمية البشرية يختلف اختلافاً كبيراً بالنسبة للبلدان التي تبلغ فيها درجة المؤشر أقل من 0.65، كما يتضح من الانحرافات الكبيرة عن الخط البياني. ويشير تجميع البلدان في الطرف العلوي من الخط إلى أن أوجه التآزر بين الحوكمة الرشيدة والتنمية البشرية تبلغ أقصى مستوى لها، مما يؤدي إلى علاقة أفقية أكثر بينهما.

ويظهر الشكل 5.3 قيم الدخل القومي الإجمالي ومؤشر الحوكمة. وفي حين يحلّ بعض البلدان على مسافة بعيدة من الخط البياني، ولا سيما البلدان الغنية بالنفط المبيّنة في أقصى اليمين، فإن أداء الحوكمة في البلدان

الشكل 5.4 درجات معظم الدول العربية بحسب مؤشر التنمية البشرية تتراجع عند أخذ مؤشر الدخل العالمي في الحسبان



المصدر: حسابات المؤلفين، استناداً لـ Ismail, Kuncic and Abu Sarangi, 2016.

والبلدان الغنية بالنفط إلى زيادة الإنفاق العام، ولا سيما حصة الدعم في إجمالي الإنفاق، كوسيلة لاحتواء الاضطرابات. وظلت العلاقة بين التغيرات في مؤشرات الحوكمة والتغيرات في سياسات الإنفاق العام في المنطقة غير مؤكدة في الفترة من عام 2011 إلى عام 2015، في ضوء الاضطرابات السياسية في العديد من البلدان وهبوط أسعار النفط والتغيرات التقديرية في سياسة الإنفاق العام.

2. إدارة الإيرادات

يمكن للمؤسسات وهيكلها الأساسية أن تفسر أنماط الإنفاق المفرط للإيرادات الحكومية فضلاً عن أنماط انخفاض تحصيل الإيرادات¹⁷². وفي الدول العربية، تُعزى أنماط انخفاض تحصيل الإيرادات جزئياً إلى الفساد¹⁷³، ولا سيما الإيرادات من الضرائب التي تتطلب تفاعلاً متكرراً بين السلطات الضريبية والأفراد. وفي ما يتعلق بفرض الضرائب، توجد أيضاً علاقة بين ارتفاع مستويات الديمقراطية المباشرة وزيادة الرغبة في دفع الضرائب في البلدان المتقدمة والناشئة¹⁷⁴.

ويمكن استخلاص العديد من الاتجاهات عند دراسة أثر الحوكمة في إدارة الإيرادات في المنطقة العربية. فقد كان لسنوات الطفرة النفطية في مطلع العقد الأول من القرن الحادي والعشرين أثر إيجابي في البلدان الفقيرة نفطياً، إذ إنها شهدت نمواً اقتصادياً أكبر، مما أدى إلى زيادة إيراداتها الحكومية. وفي الفترة بين العامين 2000 و2004، وُجد أنه في البلدان التي تنال درجات أعلى على المؤشر في ما يتصل بالمشاركة والمساءلة، تكون نسبة الضرائب من الإيرادات أعلى. وكان ذلك ملحوظاً بشكل خاص في لبنان والمغرب. وأما البلدان التي تحتل مرتبة أعلى من حيث فعالية الحكومة والسيطرة على الفساد وفعالية الأنظمة، فقد جاءت فيها أيضاً نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات أكثر ارتفاعاً. فالبلدان ذات التصنيف الأعلى في ما يتعلق بالاستقرار السياسي، أو حتى بحسب مؤشرات سيادة القانون، لم تكن فيها بالضرورة نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات أعلى.

وقد تدهورت مؤشرات الحوكمة ككل عقب انتفاضات عام 2011. ولم يعد انخفاض أي من مستويات فعالية الحكومة

وضمن أسباب محدودة فرص الوصول إلى أسواق المال الدولية وغياب النظم السياسية الديمقراطية¹⁶⁷.

ولعنة الموارد في المنطقة العربية هي إلى حد ما لعنة مؤسسية في المقام الأول¹⁶⁸. فقد كُرس اكتشاف الموارد ضعف الأطر المؤسسية الضعيفة في الأصل، مع ما ترتب على ذلك من نتائج منها سوء تطبيق السياسة المالية في إطار الاستجابة لتقلب أسعار النفط¹⁶⁹.

ومن خلال دراسة أثر الحوكمة على الإنفاق الحكومي، يمكن استنتاج بعض عناصر الصلة بين الحوكمة والسياسة المالية¹⁷⁰. فقد استفادت البلدان العربية الغنية بالنفط من ارتفاع أسعار النفط في العقد الماضي، والذي يشر تحقيق فوائض مالية كبيرة ومعدلات نمو مرتفعة ويمكن هذه البلدان من تحقيق نتائج اجتماعية واقتصادية هامة عن طريق زيادة الإنفاق على الصحة والتعليم والهياكل الأساسية. غير أن الإنفاق الاجتماعي، الذي يُقاس بالإنفاق على الصحة والإسكان والتعليم والحماية الاجتماعية، كنسبة من إجمالي الإنفاق، لا يتبع بدقة مؤشرات البنك الدولي للحوكمة. فقد أسفر ارتفاع مستوى المشاركة والمساءلة عن زيادة الإنفاق الاجتماعي في البلدان الغنية بالنفط خلال سنوات الطفرة النفطية، وهذا الارتباط الإيجابي كان واضحاً في جميع مؤشرات الحوكمة في الفترة من عام 2000 إلى عام 2004. وأظهر الاستقرار السياسي علاقة إيجابية بدرجة أقل يمكن تبريرها في ضوء الحقيقة التي مفادها أن البلدان الغنية بالنفط هي أنظمة ملكية، ما يشير إلى أن الاستقرار السياسي متحقق ضمناً بغض النظر عن أنماط الإنفاق. وفي الفترة من عام 2005 إلى عام 2009، إما تحولت العلاقات بين معظم مؤشرات الحوكمة والإنفاق الاجتماعي إلى نقيضها وإما بقيت ثابتة، الأمر الذي قد يعزى إلى الضغوط التي تعرضت لها الميزانيات العامة في أعقاب الأزمات الاقتصادية العالمية في عام 2008. ولم يرتبط بزيادة الإنفاق الاجتماعي إلا ارتفاع في درجات المشاركة والمساءلة¹⁷¹.

وقد أثر كلٌّ من عدم الاستقرار السياسي، والاضطرابات الاجتماعية التي تمخضت انتفاضات في عدد من البلدان العربية في عام 2011، تأثيراً سلبياً على خيارات السياسة المالية، ما دفع البلدان الفقيرة نفطياً

الاقتصادية¹⁷⁷. وفي أعقاب الركود العالمي الذي بدأ في عام 2008، تجدد الاهتمام باستخدام السياسة المالية كأداة معاكسة للدورات الاقتصادية، وكذلك بتوطيد أركان المؤسسات المالية، لا سيما من خلال القواعد المالية.

ومن أجل التوصل إلى فهم أفضل للصلة بين قواعد المالية العامة ومسايرة السياسة المالية للدورات الاقتصادية، درس صندوق النقد الدولي حالة 57 بلداً نامياً ومتقدماً¹⁷⁸، وخلص إلى أنه في حين ترتبط القواعد المالية عموماً بتراجع بسيط في اعتماد السياسات المالية المسايرة للدورات الاقتصادية، فإن مرونة تصميمها تحدد تأثير هذه السياسات. ومن بين القواعد الموحدة، ترتبط قواعد حساب الميزانية وقواعد الإنفاق بحدوث تغييرات معاكسة للدورات الاقتصادية في الإنفاق بشكل عام. وأما في حالة الإنفاق الاستثماري، فالنتائج متباينة. وفي حين ترتبط القواعد المعنية

ومكافحة الفساد وسيادة القانون وجودة الأنظمة مرتبطاً بزيادة الضرائب كنسبة من إجمالي الإيرادات¹⁷⁵.

وبينما استمرت حزم التحفيز المالي في كبح الاضطرابات الاجتماعية بعد عام 2011، وفر انخفاض أسعار النفط إغاثة مؤقتة في إطار المالية العامة للبلدان الفقيرة نفطياً، وأتاح مجالاً لدعم سياساتها المالية التوسعية.

جيم. جودة المؤسسات أمرٌ ضروري

1. الحوكمة وقواعد ومبادئ المالية العامة

تشكل القواعد الدستورية والمؤسسات المعنية بوضع الميزانية محددات هامة للسياسة المالية¹⁷⁶. وعلى هذا النحو، فإن من شأن تحسين جودة المؤسسات أن يفسح المجال أمام سياسة مالية معاكسة للدورات

الإطار 5.1 مَوَاطِن الضعف في الميزانية في البحرين

يمكن للحجة القائلة بأن عائدات النفط توفر للبلدان الغنية بالنفط فرصة لشراء المعارضة السياسية(*) أن تفسر سبب زيادة الإنفاق الاجتماعي في البلدان الغنية بالنفط، على الرغم من انخفاض درجة المشاركة والمساءلة وتدني مؤشرات نوعية الأنظمة.

وتؤكد الأدلة من البحرين على ارتفاع الإنفاق العام (خصوصاً من خلال التوظيف العام و/أو التحويلات أو الإعانات) عقب وقوع أحداث سياسية كبرى في عامي 1994 و2011. فبعد أحداث عام 1994 على سبيل المثال، رفعت الحكومة الأجور من 48 في المائة من إجمالي الإنفاق إلى 54 في المائة في عامي 1995 و1996. وبالمثل، في عام 2011، وبعد تفشي الاستياء نتيجة للانتفاضات العربية، تمت الموافقة على تخصيص نفقات إضافية قدرها 388.5 مليون دينار بحريني لتمويل عدد من التدابير الاجتماعية. ويشير هذا النمط إلى أن الإنفاق غالباً ما تكون له دوافع سياسية ولا ينتج من اتباع القواعد المالية. وفي هذا البلد، ينجم ضعف الميزانية عن عدم مساءلة الحكومة أمام البرلمان. والواقع أن ضعف المؤسسات السياسية، وليس ضالة الموارد البشرية، هو العامل الذي يحكم أنماط الإنفاق المالي.

ومنذ تراجع أسعار النفط في عام 2014، تعرضت الميزانيات في البحرين لضغوط هائلة. ويعزز استنزاف الموارد الحاجة إلى إيجاد مصادر بديلة للإيرادات وإلى إدارة النفقات بطريقة أكثر استدامة.

وقد تشكل الشفافية عنصراً أساسياً في إرساء مصداقية عملية جمع وإنفاق عائدات النفط والحفاظ على هذه المصداقية. وسيتعين اعتماد إصلاحات سياسية تشمل وضع نظام قوي من الضوابط والموازن، وبذل

الجهود لتحويل هيكل الاقتصاد إلى قاعدة عريضة من رأس المال المحلي. ومن شأن اعتماد مجموعة بسيطة من القواعد المالية ووضع إطار مالي متوسط الأجل يتضمن أهدافاً ملزمة تتعلق بالميزانية توجيه القرارات المتعلقة بالميزانيات لعدة سنوات، بل والأهم من ذلك، المساهمة بشكل كبير في الانضباط المالي.

المصدر: El-Enbaby and Selim, 2015.
Beblawi and Luciani, 1987(*)

الإطار 5.2 القواعد الضريبية في شيلي تدعم السياسة المعاكسة للدورات الاقتصادية

لقد نجحت شيلي في تحقيق ما حققه عدد قليل من البلدان النامية الغنية بالموارد من قبل: تنفيذ سياسة مالية معاكسة للدورات الاقتصادية. ومنذ عام 2001 والسياسة المالية في شيلي تديرها قاعدة ميزانية هيكلية تنبثق منها هيئتان مستقلتان مكونتان من خبراء يقدمون مدخلات رئيسية.

وفي هذا الإطار، كانت النفقات الحكومية مدرجة مسبقاً في الميزانية على أساس الإيرادات الهيكلية، أي الإيرادات التي يمكن تحقيقها إذا كان الاقتصاد يعمل بكامل طاقته، وكانت مستويات أسعار النقاس والمولبيدينوم محددة على المدى الطويل. وفي الفترة من عام 2000 إلى عام 2007، حُدد الهدف المتعلق بالميزانية، وهو تحقيق فائض قدره 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، من أجل إعادة رسملة البنك المركزي، وتمويل الالتزامات المتصلة بالمعاشات التقاعدية وغيرها من الخصوم، وخدمة الديون الخارجية الصافية المقومة بالدولار. وبعد ذلك، حُفضت النسبة المستهدفة إلى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2007، ثم مرة أخرى إلى صفر في عام 2009 عندما أُلغيت القاعدة بسبب عدم كفاية القدرة على معاكسة الدورات الاقتصادية. وقد تحققت التدابير المعاكسة للدورات الاقتصادية من خلال اتخاذ إجراءات وقائية.

وفي عام 2011، نشرت قاعدة توازن هيكلية من الجيل الثاني. وفي هذا الإطار، واعتباراً من ميزانية عام 2015، لم تعد الحكومة تعدل الإيرادات استناداً إلى أسعار المولبيدينوم على المدى الطويل. وأنشئ مجلس مالي في حزيران/يونيو 2013 للإشراف على لجنيتين مستقلتين قائمتين، وإسداء المشورة إلى وزير المالية بشأن المسائل المتعلقة بقاعدة التوازن الهيكلية، بما في ذلك التغييرات المنهجية. وفي محاولة لتعزيز الشفافية، تقرر أن تكون آراء المجلس علنية، رغم أنها ليست ملزمة.

ولا يزال يتعين القيام بتحسينات تقنية ومؤسسية. وقد أدت القواعد الضريبية في شيلي إلى زيادة المدخرات من 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 7.9 في المائة في الفترة بين العامين 2000 و2005. ونتيجة لذلك، ازدادت المدخرات الوطنية بمقدار 3 نقاط مئوية، من 20.6 في المائة إلى 23.6 في المائة خلال الفترة نفسها. وانخفضت ديون الحكومة المركزية انخفاضاً كبيراً كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي ما يتصل بالدين، حصلت شيلي بحلول كانون الأول/ديسمبر 2006 على تصنيف A، ثم ارتفع هذا التصنيف إلى A+ في عام 2010. وقد انخفض تقلب الإنفاق العام على مدى العقد التالي لاعتماد قاعدة التوازن الهيكلية، مما ساعد على استقرار دورة الأعمال. وتشير التقديرات إلى أن سياسة التوازن الهيكلية خفضت تقلب الناتج المحلي الإجمالي بمقدار الثلث في الفترة بين العامين 2001 و2005.

المصدر: Hebbel, 2014; Frankel, 2011-Lledó and others, 2017; Schmidt

مصادقية؛ وتنفيذ الخطة المالية من خلال عملية الميزانية. وفي ضوء تحسّن فهم الوضع المالي في بداية الأزمة، أصبحت المؤسسات المالية القوية أكثر قدرة على إعداد تنبؤات دقيقة على صعيد الاقتصاد الكلي والبقاء على المسار الصحيح من خلال خطط التكيف (الشكل 5.5)¹⁸³.

وفي حين استجابت البلدان التي توجد فيها مؤسسات أقوى عن طريق اتخاذ إجراءات ترمي إلى التصدي للصدّات ذات الآثار السلبية، لم تحاول البلدان التي توجد فيها مؤسسات أضعف التصدي لهذه الصدمات من خلال بذل المزيد من الجهود على صعيد المالية العامة. ومالت هذه البلدان إلى الإنفاق بشكل مفرط تجاوز ما هو مقرر في الميزانية المعتمدة. وتؤكد هذه التجربة على ضرورة قيام المؤسسات القائمة على الميزانية بتحقيق التوازن بين الانضباط المتعدد السنوات والمرونة في الأجل القريب لمواجهة الصدمات المؤقتة.

ويستلزم تصميم استراتيجية مالية موثوقة فهماً واضحاً للوضع المالي السائد ونظرة واقعية إزاء التوقعات المالية المتوسطة الأجل¹⁸⁴. ويكتسي ذلك أهمية خاصة في سياق الغموض الذي يكتنف آفاق المالية العامة وآفاق الاقتصاد الكلي. وعلى هذا النحو، يشكل كل من الإبلاغ المالي، والتنبؤ الاقتصادي الكلي والمالي، والإفصاح وإدارة المخاطر المالية، والوكالات المالية المستقلة عنصراً هاماً. فالاستراتيجية المالية للبلد تكون أكثر موثوقية عندما تصبّ في سياق ترتيبات مؤسسية قوية تترابط فيها الأهداف المالية على مختلف مستويات الحكومة، وعندما تستند إلى منظور متوسط الأجل وتوزّع الأموال على أساس النتائج والنواتج، تماشياً مع مبادئ التنمية البشرية الشاملة للجميع.

ويرى صندوق النقد الدولي (2014) أنه في البلدان التي تكون فيها مؤسسات التخطيط أقوى، تكون عملية تصميم واعتماد استراتيجيات واسعة النطاق لتعديل أوضاع المالية العامة أسرع. ويبين الشكل 5.5 أنه في البلدان التي توجد فيها مؤسسات قوية، تم تصميم ونشر خطط تركيز شاملة للجميع في

بحساب الميزانية بحدوث تغيّرات في الإنفاق الاستثماري تكون معاكسة للدورات الاقتصادية، فإن قواعد الإنفاق ترتبط بحدوث تغيّرات مسايرة للدورات الاقتصادية في الإنفاق الاستثماري. وقد تبين أن قواعد الديون لا تؤثر في مسايرة الإنفاق العام للدورات الاقتصادية. وتؤثر الفروق بين البلدان، مثل نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في السابق، وتقلب معدلات التبادل التجاري، والموارد الطبيعية، والاستقرار الحكومي، أيضاً، في مدى قدرة القواعد على تقييد الاتجاهات المسايرة للدورات الاقتصادية، كما هو الحال لدى اتخاذ الترتيبات القانونية وإنفاذ القوانين.

وفي بعض البلدان العربية، يبدو أن كلاً من ضعف الديمقراطية وضعف الرقابة والتوازن على المستوى السياسي قد تغلب على الآثار الإيجابية لتوفر الموارد النفطية، إذ استمر عدم الاستقرار المالي على الرغم من وفرة الإيرادات¹⁷⁹. ومع أن هذه البلدان معرضة بشدة لصدّات أسعار النفط¹⁸⁰، فإن عدم قيامها باستجابات سياساتية معاكسة للدورة الاقتصادية في ما يتعلق بدورة النفط يسهم في وضع تحديات في الاقتصاد الكلي.

وفي البحرين، يُعزى القصور في عمليات وضع الميزانية وأنماط الإنفاق إلى ضعف المؤسسات (الإطار 5.1). وتقدم شبلي مثلاً جيداً على كيفية مساهمة القواعد المالية في السياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية (الإطار 5.2).

2. المؤسسات المعنية بوضع الميزانية

تؤثر عوامل مختلفة على المالية العامة والمؤسسات المعنية بالميزانية وقوة المؤسسات. وفي الوقت نفسه، تشكل هذه العوامل محددات هامة لنتائج المالية العامة¹⁸¹. وقد أظهرت دراسة حول بلدان مجموعة العشرين أن البلدان التي لديها مؤسسات معنية بالميزانية أقوى تخطط وتنفذ التعديلات المالية على نحو أفضل¹⁸². كما أنها تحتل مرتبة عالية في كل مرحلة من المراحل الرئيسية الثلاث لدورة التكيف: فهم التحدي المالي؛ ووضع خطة مالية ذات

الإطار 5.3 في تونس الشفافية أكبر، ولكن بعض الخيارات تُتخذ على أساس تقديري

منذ الانتفاضات العربية في عام 2011، شهدت المؤسسات السياسية في تونس تحولاً عميقاً. ويشمل ذلك الشروع في إصلاحات لتحسين الشفافية المالية وتحديث الإدارة المالية العامة. واستناداً إلى مدونة شفافية المالية العامة لصندوق النقد الدولي، تعتبر غالبية ممارسات المالية العامة وتنبؤات الميزانية مقبولة كحد أدنى أو مرضية؛ ولا يعتبر إلا القليل منها متقدماً. ولا تزال هناك أوجه قصور كبيرة تتعلق بمدى تغطية التنبؤات المالية المتعلقة بالميزانية وأفقها الزمني.

وتجدر الإشارة إلى أمرين يتعلقان بممارسات المالية العامة في تونس. أولاً، تدل الثغرات التي تشوب الإحصاءات المالية على أن التقارير لم تغط جميع السجلات بشكل كاف. ويعني ذلك عدم وجود إحصاءات مالية شاملة للقطاع العام وقطاعاته الفرعية. وعلى وجه التحديد، لا تؤخذ الكيانات الممولة من خارج الميزانية في الحساب في التقارير المالية، على الرغم من الدعم الذي تحظى به تلك الكيانات والذي مثل نسبة 5 في المائة من نفقات الميزانية العامة في عام 2013. أما النفقات التي لم يبلغ عنها إبلاغاً كافياً من قبل الجهات الممولة من خارج الميزانية، فهي تمثل 2.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وتصل إلى 161 كياناً، أي أكثر من 5 في المائة من إجمالي مؤسسات القطاع العام. إضافة إلى ذلك، يسفر أخذ الشركات العامة المالية وغير المالية في الحساب عن رفع العجز من -4.1 في المائة إلى -6.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للقطاع العام بأسره. وتتعلق النفقات غير المبلغ عنها، أساساً، بالشركات العامة غير المالية والتي تمثل 90 في المائة من المجموع غير المبلغ عنه.

ثانياً، تم تصنيف الإطار المتوسط الأجل للميزانية في تونس بأنه أساسي جداً. وتوجد أطر من هذا القبيل، ولكن لا يتم تحديثها أو نشرها بانتظام. كذلك، لا يجري تقديم إطار شامل للإنفاق المتوسط الأجل إلى البرلمان ولا الحصول على موافقة مجلس الوزراء بشأنه. وعلى المدى المتوسط، لم يوضع أي هدف للسياسة المالية بالأرقام بشكل صريح أو رسمي.

ومن الضروري التوصل إلى فهم واضح للوضع المالي الحالي وإلى نظرة واقعية إزاء التوقعات المالية المتوسطة الأجل، وذلك لوضع استراتيجية مالية موثوقة. وتبرز في تونس أيضاً حاجة إلى تحسين الصلة بين الأطر الشاملة والأطر القطاعية.

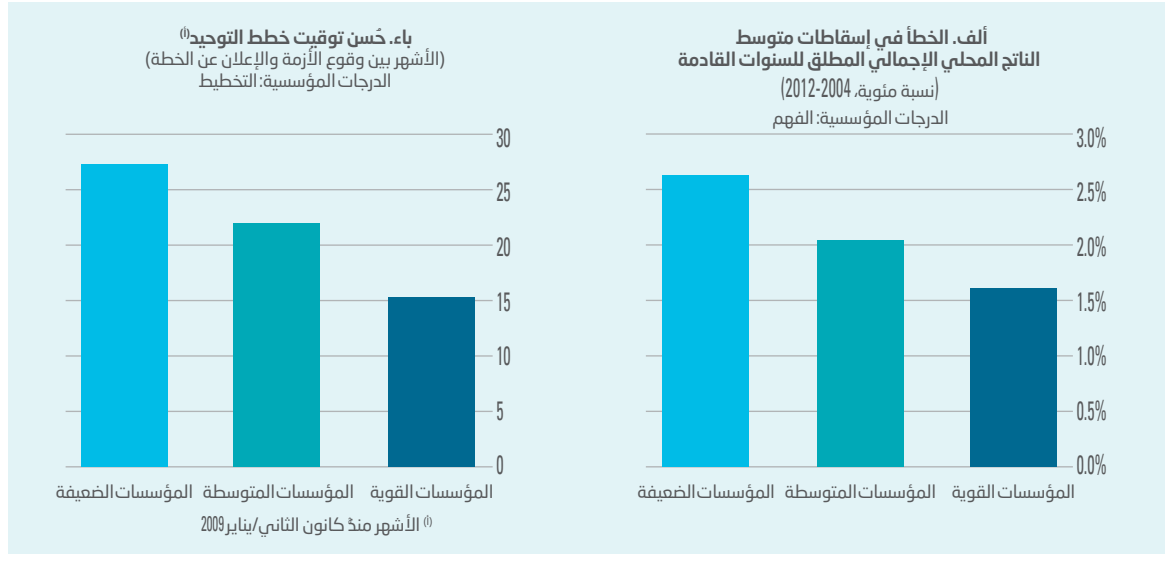
وعموماً، تميل البلدان التي توجد فيها مؤسسات أقوى إلى وضع وتنفيذ أطر متوسطة الأجل للميزانية تتحلّى بجودة أفضل. والبساطة التي يتسم بها إطار تونس تسهم في زيادة الطابع التقديري للسياسة المالية وتفسر، جزئياً على الأقل، سبب عدم تحقق أهداف السياسة المالية. وتترتب عن ذلك آثار أوسع نطاقاً على إدارة الاقتصاد الكلي. وينبغي الاضطلاع بإصلاحات مختلفة، بما يشمل التخطيط والتوعية على المدى المتوسط بشأن الوضع المالي.

المصدر: IMF, 2016c.

شهرًا، أي ضعف المدة تقريباً. وأثناء عملية ضبط أوضاع المالية العامة، كانت المؤسسات المالية القوية أفضل من المؤسسات الضعيفة في تأمين النفقات اللازمة للاستثمارات العامة.

غضون 15 شهرًا بعد كانون الثاني/يناير 2009، في أعقاب الأزمات المالية العالمية التي بلغت ذروتها في عام 2008. وأما البلدان التي توجد فيها مؤسسات تخطيط ضعيفة، فقد قدمت خططها في غضون 27

الشكل 5.5 تحسن المؤسسات يحسن القدرة على التنبؤ والاستجابة للأزمات



المصدر: مقتبس من IMF, 2014c.

يمكن للسياسة المالية أن تستجيب للفروق بين الجنسين وأن تخفف بشكل حقيقي من هذه الفوارق¹⁸⁷.

على سبيل المثال، لا يجري احتساب جزء جوهري من عمل المرأة في الإحصاءات الاقتصادية الوطنية، لأن هذا العمل لا يندرج ضمن معاملات السوق. ويتضمن ذلك العمل إنتاج الكفاف للأسرة، والاضطلاع بمهام الرعاية غير المدفوعة الأجر، والعمل المجتمعي الطوعي¹⁸⁸. وقد يعزى عبء هذا العمل «الخفي» غير المدفوع الأجر، في جزء منه، إلى النقص في الخدمات العامة الأساسية، مثل الرعاية الصحية أو رعاية الأطفال، وهو أمر قد لا يتسنى رصده ضمن السياق الذي يجري فيه تنفيذ الميزانيات على أساس الافتراض القائل بأن لجميع المواطنين نفس الاحتياجات. وفي حال لم تكن المرأة قادرة على الدوام على الانخراط في الأنشطة المدرة للدخل، فقد يضطرها ذلك إلى الاعتماد في نهاية المطاف على الخدمات الحكومية الأخرى، مثل برامج مكافحة الفقر¹⁸⁹، حتى ولو كان الاقتصاد سيخسر من جراء عدم الاستفادة من مهاراتهم. ويمكن لخفض التخصيصات المرصدة في الميزانية للرعاية الصحية أن يقدم مساهمة قوية جداً في أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر، نظراً إلى أن النساء سيتولين في نهاية المطاف رعاية الأطفال المرضى أو المسنين أو سيتعذر عليهن الحصول على

3. سياسة مالية لمعالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين

الميزة المراعية للمنظور الجنساني ممارسة تستند إلى الإدراك المتزايد بأن سياسة الاقتصاد الكلي يمكن أن تسهم إما في تضيق الفجوات بين الجنسين وإما في توسيعها¹⁸⁵. وينبع التركيز على الميزانية من فكرة أن الميزانيات تؤثر تأثيراً مباشراً على نجاح تنفيذ السياسات الأخرى.

ومفهوم الميزة المراعية للمنظور الجنساني لا يعني الحاجة إلى وضع ميزانيات منفصلة للمرأة؛ بل إنه يقضي بضمان تعميم مراعاة الاعتبارات الجنسانية في مختلف السياسات والميزانيات في جميع المؤسسات الحكومية، وذلك نظراً إلى أن الميزانيات هي تعبير عن الأولويات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية¹⁸⁶. وبشكل عام، يُنظر إلى الميزانيات على أنها محايدة جنسانياً، وأنها تؤثر على الرجل والمرأة بالقدر نفسه. إلا أن هذه الميزانيات غالباً ما تكون في واقع الأمر غير مراعية للمنظور الجنساني. وغالباً ما يؤدي ذلك إلى إغفال الاحتياجات الخاصة للمرأة - التي قد تختلف عن احتياجات الرجل. كذلك، يتطلب وضع الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني دراسة المالية العامة للحكومة لفهم كيف

ومؤشرات في جميع أبواب الميزانية. وسوف يُدرج تقرير عن التقدم المحرز في مجال المساواة بين الجنسين في مشروع القانون المالي السنوي¹⁹⁴.

وعموماً، يعيق غياب البيانات المصنفة حسب نوع الجنس وضع الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني. وتتمثل إحدى الخطوات اللازم اتخاذها مبكراً قيام البلدان بتعزيز قدرات مكاتب الإحصاء. على سبيل المثال، أنشأ المجلس الوطني للمرأة في مصر، بالتعاون مع وزارة المالية، وحدة تكافؤ الفرص في عام 2005¹⁹⁵. وهذه الوحدة مكلفة بتعزيز المساواة بين الجنسين في عمليات وضع الميزانيات الوطنية. وبناءً على ذلك، تم إضفاء الطابع المؤسسي على عمليات وضع الميزانيات المراعية للمنظور الجنساني في السنة المالية 2008-2009، عندما نصّ تعميم مشروع الميزانية على أن تعكس الميزانيات احتياجات جميع أفراد الأسرة المصرية، لضمان العدالة الاجتماعية في ما بينهم. وفي السنة المالية التالية، طُلب من الهيئات الحكومية إعداد ميزانيات قائمة على الأداء وتحليل للبيانات المصنفة حسب نوع الجنس¹⁹⁶. وفي الفترة 2010-2011، نفذت مصر أخيراً ميزانياتها الأولى المراعية للمنظور الجنساني والقائمة على الأداء.

وفي البحرين، شجعت وزارة المالية الوزارات والوكالات على إجراء تحليل جنساني للإنفاق عندما أتت بفكرة وضع ميزانيات مراعية للمنظور الجنساني في تعميم الميزانة للسنة المالية 2011-2012¹⁹⁷. وبدأ الأردن ببذل الجهود في هذا الاتجاه في عام 2010، بدعم من هيئة الأمم المتحدة للمرأة واللجنة الأردنية لشؤون المرأة¹⁹⁸، وشملت هذه الجهود تنفيذ مشروع رائد لتصنيف النفقات المرصدة للبرامج الخاصة بالمرأة وتحديد سُبل إضفاء الطابع المؤسسي على عملية الميزنة.

وفي حين يصب جزء كبير من التركيز في عمليات الميزنة المراعية للمنظور الجنساني على النفقات، فقد تكون لجانب الإيرادات من جوانب السياسة المالية آثار هامة، وبالقدر نفسه، على المساواة بين الجنسين¹⁹⁹. وتنطوي الأشكال المختلفة للضرائب على تحيز جنساني صريح أو ضمني. وقد أدت زيادة التركيز على تبسيط الضرائب، من خلال الضرائب على القيمة المضافة، إلى

رعاية الصحة الإنجابية. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان العربية المتوسطة الدخل، نظراً إلى ركود أنماط الإنفاق على الصحة¹⁹⁰. وتشجع الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، في أشكالها الأكثر شمولاً، المرأة على المشاركة في عمليات وضع الميزانية، مما قد يصبح نقطة انطلاق لمشاركتها على نطاق أوسع في المجتمعات المحلية أو لترشحها للمناصب. فالفوارق بين الجنسين موجودة في جميع أنحاء العالم، ولكنها واضحة بشكل أكبر في أنحاء من العالم النامي. وفي المنطقة العربية، مشاركة المرأة في القوى العاملة ضئيلة لأسباب منها، على سبيل المثال، أن التقدم المحرز في تكافؤ التعليم لم يترجم تكافؤاً في الوظائف¹⁹¹. وفي عام 2013، كانت معدلات البطالة لدى الشابات المتعلّمات أعلى منها لدى الشبان المتعلّمين في المنطقة، إذ بلغت 23 في المائة مقابل 46 في المائة على التوالي. ولا يزال العنف ضد المرأة يمثل مشكلة رئيسية. وعلى الرغم من ندرة المعلومات ذات الصلة، فقد أظهر مسح عالمي في عام 2011 أن 33.2 في المائة من النساء في مصر و20.6 في المائة من النساء في الأردن أبلغن عن تعرضهن للعنف¹⁹². وتكشف الدراسات الاستقصائية الصحية الديمغرافية في جيبوتي والسودان ومصر أن تشويه الأعضاء التناسلية للإناث يؤثر على أكثر من 90 في المائة من النساء.

وتتوفر أدلة متزايدة على أن القضاء على التفاوتات بين الجنسين والعقبات التي تحول دون تنمية المرأة يعود بالفائدة على المجتمعات والاقتصادات. غير أن حصة الإنفاق العام المكرسة لتحقيق أهداف المساواة بين الجنسين محدودة على الصعيد العالمي. كما أن تصنيف الإنفاق العام حسب نوع الجنس محدود، ولا يوجد نهج محدد له في مختلف نظم البيانات¹⁹³.

وفي الدول العربية، ما برح من الصعب ترسيخ الميزنة المراعية للمنظور الجنساني. والمغرب رائد في هذا الصدد، على الرغم من أن النتيجة النهائية لمساعدته لا تزال غير واضحة. وقد سعى المغرب إلى وضع سياسات، بما فيها سياسات مالية، تكفل تكافؤ فرص حصول المرأة والرجل على التعليم والرعاية الصحية، مع توسيع فرص دخول المرأة إلى سوق العمل. وقد تطلبت التغييرات التي نص عليها قانون الميزانية العضوية في عام 2014 مراعاة المساواة بين الجنسين عند تحديد أهداف الأداء ونتائج

الشكل 5.6 المخاطر البيئية الناتجة من دعم المياه والطاقة



المصدر: Zein, 2017.

شكل اعتماد خطط للتعريفات التصاعدية لرفع مستوى الإنصاف وحماية الفقراء من خلال تأمين الحصول على الخدمات الأساسية باعتبارها من حقوق الإنسان. وقد بدأ بعض البلدان في المنطقة بالقيام بذلك في إطار إصلاحات الدعم، مستغلاً الانخفاض الحالي في أسعار الطاقة. ومن الممكن أن يؤدي ذلك تدريجياً إلى إلغاء دعم الطاقة المقدم لمعظم المنتجات، باستثناء تلك التي تستهلكها الفئات المنخفضة الدخل أو التي تنبعث منها غازات الدفيئة. وتحديد النسبة المئوية المثلى للزيادة في أسعار المياه والطاقة مهمة صعبة، غير أن تطوير الطاقة المتجددة وتقديم الخدمات بأسعار تنافسية من التدابير الهامة لضمان التخلص التدريجي من دعم الطاقة.

وينبغي ألا تكون إصلاحات دعم المياه والطاقة سياسات قائمة بذاتها، بل يجب أن تكون جزءاً من خطة شاملة. وينبغي للحكومات أن تعطي الأولوية لتحسين كفاءة قطاعي المياه والكهرباء، وزيادة التغطية، وتحسين نوعية الخدمات، وتعزيز كفاءة الري، وإعادة النظر في اختيار المحاصيل، وتشجيع استخدام مصادر الطاقة

وضع سياسات تحد من الاستقطاعات والإعفاءات التي تتفقد دون مراعاة احتياجات الاستهلاك الأساسية للمرأة. وينبغي إصلاح الضرائب لتعزيز طابعها التصاعدي، في ضوء حصة النساء الكبيرة من الفقر وفي فئات الدخل المنخفض، ولتكون أكثر فعالية في التصدي للتحيزات المحتملة لصالح أحد الجنسين. ويمكن لتحليل النظم الضريبية من منظور جنساني أن يكون بمثابة حافز لتنفيذ إصلاحات ضريبية تراعي الإنصاف والقدرة على السداد.

4. دعم الطاقة، والاستدامة البيئية

تؤثر قرارات السياسة المالية على أنماط الاستهلاك والإنتاج والتي يمكن أن تؤثر بدورها وبشكل مباشر على البيئة. فقد تساهم الإعانات المقدمة لقطاعي المياه والطاقة في سوء تخصيص هذه الموارد، من خلال الاستهلاك المفرط على سبيل المثال، لا سيما عندما لا تصل هذه الإعانات إلى المستفيدين المستهدفين. وهذه القرارات تكون متناقضة بشدة مع ترشيد استخدام الموارد الطبيعية والاستثمار في الإدارة الفعالة. وتترتب عن ذلك آثار مختلفة بالنسبة للاستدامة البيئية والتحول الهيكلي للاقتصاد.

وليست الإعانات المقدمة لموارد المياه والطاقة أكثر الأدوات فعالية لمساعدة الفقراء والفئات الأشد ضعفاً على تحقيق مستوى معيشي أعلى (الشكل 5.6). أولاً، ونتيجة لعدم استهداف الإعانات الحكومية، تستفيد فئات الدخل الأعلى من أكثر من 90 في المائة من منافعها. ثانياً، يحتمل دعم الطاقة البيئية تكاليف باهظة، عن طريق زيادة انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من جراء استهلاك الوقود الأحفوري. وقد ازداد نصيب الفرد من الانبعاثات في المنطقة العربية بنسبة 1.36 في المائة سنوياً منذ عام 1980، في اختلاف شاسع عن المتوسط العالمي البالغ 0.20 في المائة سنوياً. ثالثاً، يؤدي انخفاض التعريفات إلى خفض الاستثمارات في الطاقة الخضراء ويثني عن إعادة هيكلة قطاع الطاقة، مع ما لذلك من آثار كبيرة على الأداء والقدرة التنافسية والنمو في نهاية المطاف.

وهناك حاجة متزايدة لترشيد الإعانات دون أن يؤثر ذلك سلباً على أوضاع الفقراء. ويمكن أن يتخذ ذلك

والبلدان التي تنتم فيها المؤسسات المعنية بوضع الميزانيات والخطط بالفعالية تنجح أكثر من غيرها في تنفيذ التعديلات المالية وتحسين القدرة على وضع خطط مالية موثوقة. وعلى النقيض من ذلك، فإن غياب إطار متوسط الأجل للميزانيات وانعدام الشفافية الكافية في عملية وضع الميزانيات يعينان أن القرارات ذات الصلة بوضع الميزانيات لا تتبع عادةً قواعد مالية مناسبة. ونتيجة لضعف الضوابط والموازن في المنطقة، إضافة إلى ضعف المؤسسات المعنية بالميزانية والتخطيط، يتعذر الحد من السياسات المالية التقديرية والمسايرة للدورات الاقتصادية.

ويمكن الاسترشاد بالقواعد المالية التي يتم اعتمادها ودعمها ضمن إطار مالي متوسط الأجل من أجل اتخاذ قرارات أكثر فعالية تتعلق بالميزانية، تماشياً مع مبادئ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وتهدف هذه القواعد إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وفي هذه العملية، يمكن أن تسهم أدوات مثل الميزنة المراعية للمنظور الجنساني في زيادة الشمول والمساواة. وينبغي النظر في الإعانات في ضوء الطابع الملحّ بشكل متزايد للاستدامة البيئية وضرورة الوصول إلى المواطنين الأكثر ضعفاً.

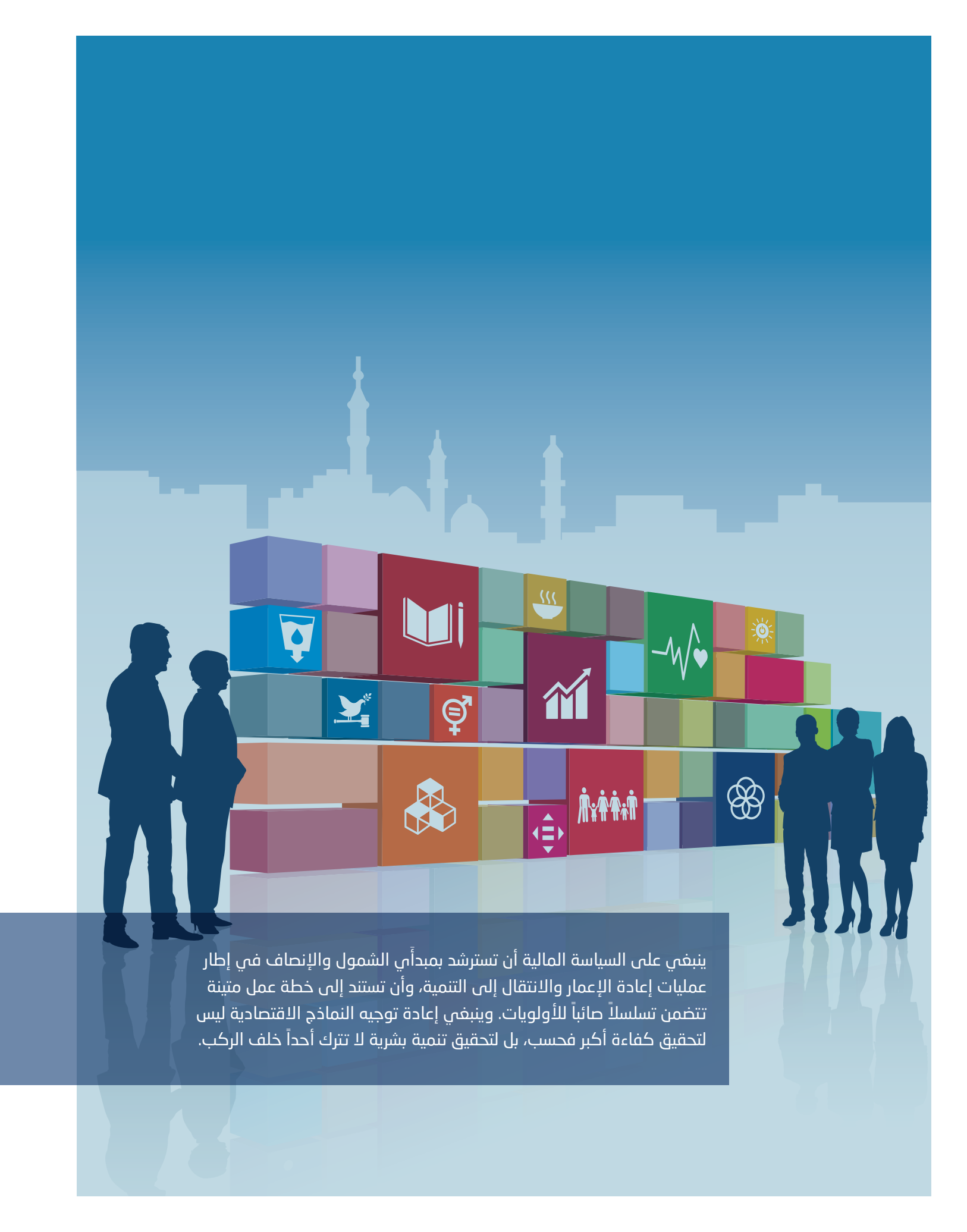
المتجددة وتنميتها. ومن خلال ترشيد الإعانات، يمكن تحرير بعض الموارد المالية من أجل الاستثمار في الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، والإسراع في التحول إلى التكنولوجيات الخضراء.

دال. الاستنتاجات الرئيسية

تؤثر السياسة المالية على ديناميات الحوكمة التي يمكنها إما أن تقلل من أوجه القصور في التنمية البشرية وإما أن تزيدها، وأن تعزز العقد الاجتماعي أو تضعفه. والسياسة المالية تكشف هذه الديناميات. كذلك، يؤثر سوء الإدارة في المؤسسات الضعيفة وعدم الالتزام بالقواعد المالية تأثيراً سلبياً على الإنصاف والكفاءة في تخصيص الإنفاق الحكومي وتعبئة الإيرادات. وفي البلدان الفقيرة نفطياً، ارتفع الإنفاق الاجتماعي في البلدان التي اتخذت ترتيبات أفضل لمكافحة الفساد وتحقيق فعالية الحكومة وإرساء الاستقرار السياسي، كما ارتفعت نسبة الضرائب من إجمالي الإيرادات، مقارنة بباقي البلدان. وأما في البلدان الغنية بالنفط، فالصلة بين الإنفاق الاجتماعي كنسبة من إجمالي الإنفاق ومؤشرات الحوكمة أقل وضوحاً.

6. مسائل المالية العامة في سياق النزاعات





ينبغي على السياسة المالية أن تسترشد بمبدأي الشمول والإنصاف في إطار عمليات إعادة الإعمار والانتقال إلى التنمية، وأن تستند إلى خطة عمل متينة تتضمن تسلسلاً طائماً للأولويات. وينبغي إعادة توجيه النماذج الاقتصادية ليس لتحقيق كفاءة أكبر فحسب، بل لتحقيق تنمية بشرية لا تترك أحداً خلف الركب.

6. مسائل المالية العامة في سياق النزاعات

ألف. الخسائر الاقتصادية

أدت النزاعات التي اندلعت في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن إلى آثار اقتصادية وديمقراطية واجتماعية وخيمة، وإلى تعريض البلدان المجاورة لتلك المتأثرة بالنزاعات للخطر. ويركز التحليل التالي أساساً على الخسائر الاقتصادية ومسائل التمويل، مع مراعاة سُبل تسبُّب هذه الخسائر والمسائل بمفاصلة مجموعة متنوعة من الخسائر الأخرى المتصلة بالتنمية البشرية والرفاه.

1. تقدير الخسائر الاقتصادية

من المستحيل إجراء تقييم دقيق للخسائر في رأس المال المادي والبشري التي مُنيت بها جميع تلك الدول الأربع، وذلك بسبب شدة النزاعات التي دارت فيها. وأجري معظم تقييمات الأضرار في رأس المال استناداً إلى صور الأقمار الصناعية أو نُظم المعلومات الجغرافية. وقد أعطت هذه التقييمات فكرة غير كاملة، لا سيما في ما يتعلق بالجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن²⁰⁰. وتستند التقديرات التالية المتعلقة بالخسارة الإجمالية في النشاط الاقتصادي إلى توقعات صندوق النقد الدولي للفترة 2010-2015 بشأن توقعات الإيرادات²⁰¹، وتقديرات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) بشأن الدخل المحقق للفترة نفسها بالنسبة لجميع البلدان الأربعة²⁰². وقد بلغت الفجوة الإجمالية بين الناتج المحلي الإجمالي المتوقع والمحقق 428.14 مليار دولار في الفترة بين العامين 2010 و2015. وإضافة إلى الخسائر المتراكمة في الحرب، لا تزال الجمهورية العربية السورية وليبيا تعانيان من عقوبات اقتصادية على قطاعات متعددة، مما يزيد من تفاقم سوء الحالة الاجتماعية والاقتصادية.

في حين كان الفرق بين الناتج المحلي الإجمالي المتوقع والمحقق ضئيلاً بالنسبة للعراق - ويرجع ذلك

منذ عام 2010، تدهورت الأوضاع في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن تدهوراً كبيراً. فقد شهدت تلك البلاد مشاكل حادة على صعيد الرعاية الصحية، وضاعت عليها سنوات توقّف فيها التعليم. كذلك، فقدت مكونات المجتمع مصادر الدخل وضافت عليها سُبل العيش. وكان من بين تداعيات ذلك هبوط المستوى المعيشي لملايين الناس إلى مستويات متدنية جداً. وقضايا المالية العامة وقضايا الإنماء فريدة من نوعها في كل من هذه البلدان. فالعراق وليبيا يتمتعان بإمكانات مالية أكبر من الجمهورية العربية السورية، في حين يواجه اليمن تحديات إنمائية حادة وطويلة الأمد. ومع ذلك، يمكن في جميع هذه البلدان الأربعة أن تؤدي أطر المالية العامة المناسبة دوراً في دعم إعادة الإعمار والتنمية.

ويسلط هذا الفصل الضوء على الفرص والعوائق المتعلقة بعمليات إعادة الإعمار، ويستكشف كيف يمكن لسياسات المالية العامة أن تدعم استقرار هذه العمليات، لاسيما من خلال النظر في القيود المتعلقة بالقدرة الاستيعابية، وطبيعة كل بلد، والحوكمة قبل الحرب وأثناءها.

ويتضمن القسم ألف نظرة عامة نظرية عن الأثر السلبي لخسارة رأس المال على النمو، وتقديرات الناتج المحلي الإجمالي السابق والإيرادات الحكومية لجميع هذه الدول الأربع التي تأثرت بالنزاعات في الفترة بين العامين 2010 و2015. ويسلط القسم باء الضوء على التحديات المتعلقة بالاقتصاد الكلي والحوكمة فضلاً عن القضايا المتصلة بأولويات إعادة الإعمار. وأما القسم جيم، فيقترح مصادر تمويل مختلفة محتملة لمراقبة فترة إعادة الإعمار. وأما القسم دال، فيستعرض سيناريوهات مختلفة للإنفاق المالي المستدام على أساس الهيكل الاقتصادي. ويتضمن القسم هاء بعض الملاحظات الختامية.

الشكل 6.1 الناتج المحلي الإجمالي أدنى بكثير من التوقعات



المصدر: Araj, 2017a, استناداً إلى بيانات من IMF, 2017f ومصادر البيانات الوطنية.

هذا التقرير، والبالغ 168.65 مليار دولار ويمثل انخفاضاً بنسبة 41 في المائة، ينسجم نوعاً ما مع حجم الخسائر كما قدر في تقرير Frontier Economics and World Vision International (2016)، الذي خلص إلى أن الناتج المحلي الإجمالي يقل بنسبة 45 في المائة عن النسبة التي كان ليبلغها في سياق غير سياق الحرب²⁰³. ووفقاً لحسابات وحدة معلومات Economist، سجل الاقتصاد اليمني انكماشاً بلغ بالقيمة الحقيقية نسبة تقدر بنحو 38 في المائة في عام 2015. وفي أيار/مايو 2016، قدر تقرير مشترك أعده البنك الدولي والأمم المتحدة والبنك الإسلامي للتنمية والاتحاد الأوروبي²⁰⁴ أن النزاع في اليمن قد أسفر، في ذلك الوقت، عن خسائر تقدر

على الأرجح إلى أن تأثير الحرب المستمرة منذ غزو الولايات المتحدة لهذا البلد في عام 2003 قد أخذ بالفعل في الحسبان، كان الفرق كبيراً في الجمهورية العربية السورية وليبيا. في المقابل، شهد اليمن سنة واحدة فقط من النزاعات الشديدة في عام 2015؛ وبالتالي، كانت خسائر الناتج المحلي الإجمالي قليلة نسبياً استناداً إلى التقديرات حتى عام 2015.

وقد نُشر العديد من تقديرات خسائر الناتج المحلي الإجمالي للجمهورية العربية السورية، والتي تراوحت نسبتها بين 30- في المائة و-57 في المائة خلال الفترة من عام 2010 إلى عام 2015. وحجم الخسائر الوارد في

تناولت النزاع اليمني بشكل هامشي نظراً إلى أنه لم يندلع إلا في عام 2015.

وإضافة إلى تأثيرها على الناتج المحلي الإجمالي، أثرت الحروب الأربع تأثيراً كبيراً على الأنماط التجارية وأدت إلى إضعاف التكامل التجاري. على سبيل المثال، كان حجم التجارة بين الأردن وتركيا والجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان ومصر يسجل ازدياداً مطرداً قبل اشتعال فتيل النزاعات. وكانت عمليات التكامل التجاري قد بدأت بعد توقيع اتفاقية الشرق الرباعية في عام 2010 وأدت إلى الفوائد التي كانت متوقعة من جراء ذلك ولكن أتت عليها الحرب منذ اندلاعها.

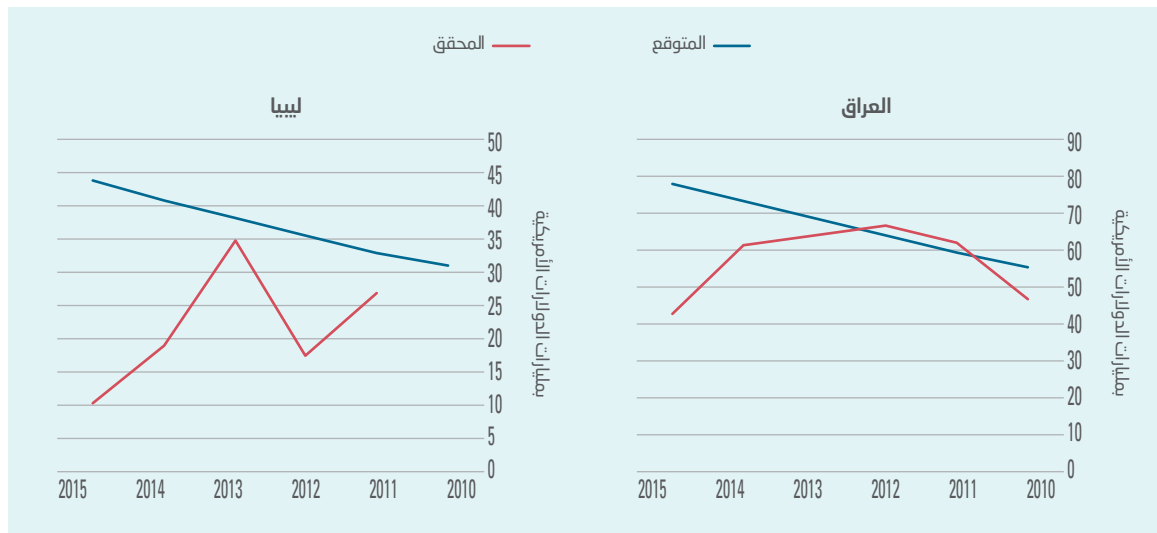
2. الخسائر المقدرة في الإيرادات الحكومية

يختلف هيكل الإيرادات الحكومية في العراق وليبيا عنه في الجمهورية العربية السورية واليمن. ففي العراق وليبيا، تتأتى نسبة تفوق 90 في المائة من الإيرادات الحكومية من النفط. وأما في الجمهورية العربية السورية واليمن، فينبع جزء من إيرادات الحكومة من الضرائب وكذلك من عائدات الهيدروكربونات. ويبين الشكل 6.2 الخسائر المقدرة للإيرادات الحكومية والناجمة عن انخفاض عائدات

بنحو 7 مليارات دولار، وعن خسائر اقتصادية بالقيمة الاسمية تزيد عن مبلغ 7.3 مليار دولار هو حجم الخسائر في مجال الإنتاج وتقديم الخدمات. ووفقاً للبنك الدولي، تقلص الاقتصاد الليبي في المتوسط بنحو 14 في المائة سنوياً في الفترة بين العامين 2013 و2015. وفي العراق، انخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنحو 3 نقاط مئوية منذ عام 2013²⁰⁵.

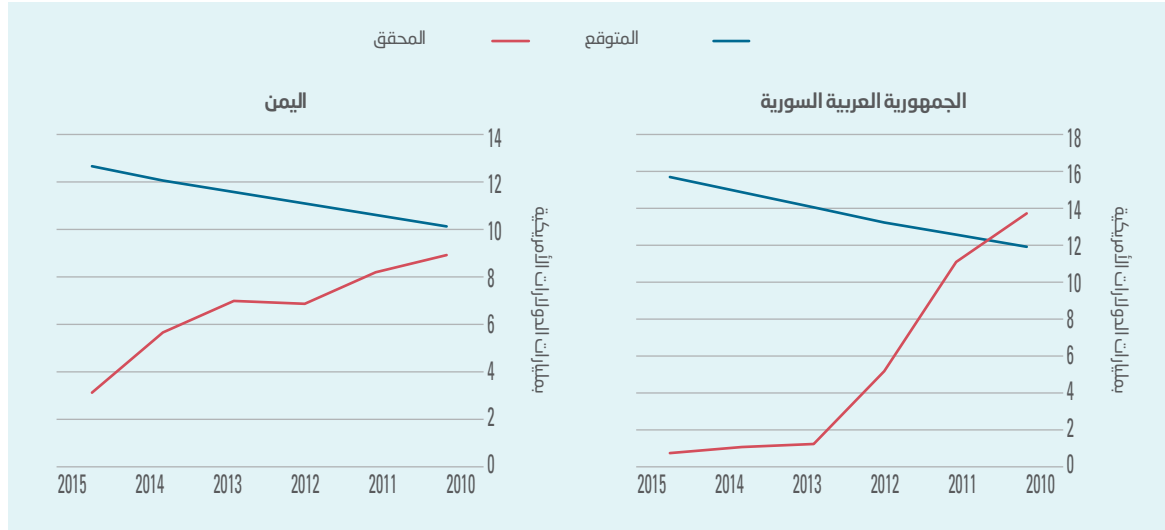
وفي عام 2016، أصدرت الإسكوا تقريراً قدّر أن النزاعات في المنطقة العربية أدت في الفترة بين العامين 2011 و2015 إلى خسائر اقتصادية صافية قدرها 613.8 مليار دولار، أي ما يعادل نسبة 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة²⁰⁶. وشملت هذه الحسابات الآثار المباشرة وغير المباشرة للنزاعات، والتي تشمل تدفق اللاجئين الوافدين وانخفاض السياحة، ولكن دون أن يشمل ذلك تكاليف مثل هروب رؤوس الأموال، والاستثمارات الضائعة، وفقدان التحويلات، وفقدان إيرادات العمال وانخفاض حجم التجارة. وتناولت التقديرات الحرب في الجمهورية العربية السورية وأثرها على البلد المجاور لها، لبنان، وتأثير الانتقال السياسي والحرب في تونس وليبيا، والأثر الاجتماعي والاقتصادي السلبي للاحتلال في دولة فلسطين، في حين أنها

الشكل 6.2 الانخفاض المقدر في الإيرادات الحكومية نتيجة للخسائر في إيرادات الموارد الطبيعية



المصدر: Araji, 2017b، استناداً إلى بيانات من IMF, 2017f ومصادر البيانات الوطنية.

الشكل 6.3 الانخفاض المقدر في الإيرادات الحكومية بسبب الخسائر في إيرادات الضرائب والموارد الطبيعية



المصدر: Araj, 2017b، استناداً إلى بيانات من IMF، 2017f ومصادر البيانات الوطنية.

باء. ينبغي معايرة خيارات السياسات بدقة وبعناية

عادةً، تكون السياسات الاقتصادية التي تنظم أسعار الصرف والنتائج الحقيقي والحسابات الخارجية والإنفاق المالي قاصرة، وقد لا يكون لها وجود أحياناً أثناء النزاعات الأهلية. كذلك، عادةً ما يتقهقر استقرار الاقتصاد الكلي بفعل ازدياد الضغوط التضخمية والزيادة الهائلة في الدين العام، مما يزيد من خطر حدوث انخفاض حاد في سعر الصرف، ويؤدي إلى توسيع الفجوة في ميزان المدفوعات، ويحتمل أن تكون له آثار على توفير الخدمات الأساسية لتحقيق التنمية البشرية. ويتمثل التحدي الذي تواجهه الحكومات في فترات ما بعد النزاع في وضع سياسات مالية ونقدية سليمة كفيلة بتخفيف الضغوط التضخمية من أجل تعزيز الثقة في الاستثمار والاستهلاك، بالتزامن مع وضع السياسات القطاعية اللازمة لإعادة بناء رأس المال المادي والبشري، مع إيلاء الاهتمام الواجب للاحتياجات الإنسانية العاجلة. ومع مرور الوقت، تحتاج الحكومات المتعاقبة إلى اتباع مجموعة من السياسات الرامية إلى تحقيق التنمية الشاملة، وإلى تجنب التقصير في التركيز على النمو الاقتصادي على حساب أنشطة أخرى.

النفط في العراق وليبيا. ويبيّن الشكل 6.3 الخسائر المقدرة للإيرادات الحكومية، والتي نجمت عن انخفاض الإيرادات الضريبية والدخل من النفط وبلغت قيمتها الإجمالية 209 مليارات دولار في الفترة بين العامين 2010 و2015²⁰⁷. وقد مُني العراق وليبيا بأكبر الخسائر، إذ بلغت 47 مليار دولار و83.5 مليار دولار على التوالي. وإن الخسائر التي تتكبدها ليبيا آخذة في الازدياد مع مرور الوقت، خاصة بعد عام 2013، بسبب اندلاع الحرب الأهلية وظهور جهتين متصارعتين تحاولان الإمساك بمقاييد الحكم في البلد. وقد تضاعف هذا التأثير بسبب الانخفاض الحاد في أسعار النفط العالمية ابتداءً من عام 2014. وهناك اتجاه مماثل في العراق، حيث ارتفع مستوى العنف في عام 2014 بعد أن سيطر المتطرفون على المدن الكبرى. وقدرت الخسائر في إيرادات الضرائب والموارد الطبيعية في الجمهورية العربية السورية واليمن بمبلغ 51.6 مليار دولار و27.5 مليار دولار على التوالي. وفي الجمهورية العربية السورية، تراجعت الإيرادات الحكومية اعتباراً من عام 2011 بسبب الانخفاض في النشاط الاقتصادي وسيطرة المتطرفين على حقول النفط في دير الزور²⁰⁸. وفي اليمن، ألقى اللوم في تدهور الإيرادات الحكومية على نزوح حقول النفط وتخريب العمليات الجديدة للتنقيب عن النفط بسبب الحرب.

الأجل على النمو، لا سيما إذا كانت الحكومات تبقي على عجز مطوّل في الميزانية الأولية لتمويل الأنشطة المتكررة على حساب الأنشطة الإنتاجية. وللسلع الاستثمارية أثر إيجابي طويل الأجل يشمل الإنفاق على الهياكل الأساسية والصحة والتعليم والقطاعات الإنتاجية والرامي إلى توسيع نطاق الأنشطة الاقتصادية ذات القيمة المضافة.

ويمكن أن يؤدي الإنفاق الإنساني والمتكرر إلى تباين في الاستهلاك على حساب الأنشطة الاستثمارية. ولكن، مع مرور الوقت، يمكن أن يؤدي ذلك إلى اختناقات في القدرة الاستيعابية أو إلى مفاقمة هذه الاختناقات. في المقابل، يمكن للإنفاق غير المتوازن لصالح الاستثمارات أن يؤدي إلى تقصير في الإنفاق لتلبية احتياجات الاستهلاك العاجلة، مما قد يؤدي إلى تفاقم الحرمان والفقر. وفي كل حالة، يتعيّن على واضعي السياسات الإجابة على أسئلة حول كيفية تلبية الاحتياجات الاستهلاكية العاجلة دون المساس بالتنمية المستدامة الطويلة الأجل. وإذا تمت معايرة عملية إعادة الإعمار بعناية مع الإصلاحات الاقتصادية، فإن الإصلاحات المنفذة جيداً يمكن أن تؤدي إلى عمليات إعادة إعمار أفضل.

2. العجز في الحوكمة يمكن أن يكزس عدم استقرار المالية العامة الكلية

تشكل التحديات المتعلقة بالحوكمة والناشئة عن النزاعات المسلحة وعدم الاستقرار السياسي عقبات رئيسية أمام بناء مجتمعات واقتصادات مستدامة. ففي الجمهورية العربية السورية، اشتعلت الاضطرابات المدنية في عام 2010 وتصاعدت حدتها بعد عام 2012. وظهر عجز الحكومة عن الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي عندما لم يتمكن البنك المركزي من وقف تصاعد أسعار الصرف في أوائل عام 2012. فضلاً عن ذلك، أسفر تباطؤ الأنشطة الاقتصادية وضعف جباية الضرائب وارتفاع الإنفاق العسكري عن عجز في الميزانية زاد عن 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013. ووفقاً للمركز السوري لبحوث السياسات، ارتفع الدين العام إلى 126 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013، مقترناً بزيادة كبيرة في الديون الخارجية.

وسيناريوهات التمويل التي تهدف إلى تحقيق التنمية الطويلة الأجل في فترة ما بعد الحرب هي أيضاً عوامل حاسمة، لأن نقص الموارد أثناء مرحلة إعادة الإعمار قد يؤخر الاستثمارات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية. وفي الاقتصادات التي تعتمد على المعونة، تكون تدفقات التمويل متقلبة²⁰⁹، الأمر الذي قد يشكل مشكلة متزايدة في المنطقة العربية بسبب ضعف آفاق نمو الاقتصاد العالمي واستمرار انخفاض أسعار السلع الأساسية²¹⁰.

وقد تنشأ تحديات إضافية نتيجة للتدفق الكبير للمعونة، لا سيما تحديات تتعلق بالطريقة التي تنفق بها وبكيفية استيعابها في القطاعات الاقتصادية المختلفة²¹¹. فعندما لا تُستثمر المعونة بكفاءة، يمكن أن تسبب تغييراً جذرياً في الهيكل الاقتصادي، بسبب منها الانخفاض في مستويات التنوع والذي يعوّق الإنتاجية والنمو الشامل. وثمة مصدر قلق آخر هو المرض الهولندي، أو لعنة الموارد، والذي يستتبع ارتفاعاً في سعر الصرف الحقيقي من خلال زيادة نسبة أسعار السلع غير القابلة للتداول إلى أسعار السلع القابلة للتداول، وهي حالة نموذجية تنطبق على معظم البلدان الغنية بالموارد الطبيعية²¹².

1. تحديد الأولويات يمكن أن يعزّز عمليات إعادة الإعمار

في إطار عمليات إعادة الإعمار، يتعين على الحكومات أن تدير الإنفاق الإنساني القصير الأجل، والمسائل الأمنية، وبرامج التنمية الطويلة الأجل، مما يؤكد أهمية وضع وتنفيذ قواعد مالية في المنظورات القصيرة الأجل والمتوسطة الأجل والطويلة الأجل. وقد يشكل غياب التوجيه الاستراتيجي وعدم تحديد مواطن الاختناق القصيرة الأجل والطويلة الأجل عقبات رئيسية²¹³.

وفي العادة، يمكن تحسين الرفاه في الأجلين القصير والمتوسط في أعقاب النزاعات، عن طريق الإنفاق الحكومي على السلع الاستهلاكية والاستثمارية. وينطوي الإنفاق على السلع الاستهلاكية على الإنفاق على المعونة الإنسانية والاحتياجات الطارئة والأجور وغيرها من التسهيلات ذات الأثر الاقتصادي القصير الأجل. وللإنفاق الاستهلاكي أثر إيجابي في المدى القصير، ولكن من الممكن أن يكون له عائد سلبي طويل

2001 و2003²¹⁵. وقامت إثيوبيا، في أعقاب حربها المدمرة مع إريتريا، بتمويل النفقات الطارئة عن طريق فرض ضرائب على الواردات بنسبة 10 في المائة²¹⁶.

1. حشد الموارد الوطنية

قد يكون حشد الموارد على الصعيد الوطني عسيراً، لا سيما إذا كانت مصادر التمويل الداخلية، مثل الضرائب، مقيّدة، وإذا كانت المؤسسات المالية تتكبد خسائر كبيرة في قدراتها. وقد خلّصت إحدى الدراسات إلى أن تراجع حدة الحرب الأهلية يمكن أن يساعد على تعبئة إيرادات إضافية، بزيادة قدرها 20 في المائة، إذا انخفضت درجة هذه الحدة من «مرتفعة» إلى «متوسطة»²¹⁷. وتحقق زيادة إضافية بنسبة 15 في المائة إذا تراجعت حدة الحرب من «متوسطة» إلى «منخفضة».

وإعادة تنشيط السلطات المعنية بالضرائب تتطلب من الدولة أن تلتزم بجميع القوانين واللوائح اللازمة، وهو أمر يتوقف على القدرة على إعادة فرض النظام²¹⁸. وإلى جانب الإصلاحات اللازمة لزيادة تحصيل الضرائب والحد من التهرب الضريبي، يمكن أن يؤدي توليد الإيرادات الضريبية من الأنشطة الاقتصادية، على نحو مطرد، إلى زيادة ترسيخ الاستقرار ودعم تلبية الاحتياجات الوطنية العاجلة، بما في ذلك الاحتياجات المتصلة بتحقيق التنمية الواسعة النطاق.

وتتوقف سرعة استعادة الإيرادات الضريبية على النظام الضريبي القائم. فعلى المدى القصير، قد تساعد الجباية غير المباشرة للضرائب والضرائب غير المباشرة المفروضة على سلع وخدمات مختارة على تعبئة الإيرادات بسرعة. وخلافاً للأنواع الأخرى من الضرائب، يمكن رصد الضرائب غير المباشرة وجمعها بسهولة. ولكن، يجب أن تلتزم هذه العمليات بمعايير ترمي إلى منع تأثر الفئات الضعيفة والفقيرة بها. ومن ناحية أخرى، هناك مجال كبير لتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين التصاعدية في عملية تحصيل الضرائب المباشرة. غير أن نظاماً ضريبياً من هذا النوع يتطلب استعادة رأس المال المادي والبشري بشكل كبير.

وفي البلدان التي تعتمد فيها الإيرادات اعتماداً كبيراً على النفط، يكتسب إحياء الإنتاج في مراحل مبكرة

والأداء المالي في اليمن مأساوي بالقدر نفسه، إذ بلغ إجمالي الدين الحكومي أكثر من 67 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وهذا المستوى من الدين منخفض، لكن لا يمكن الاستمرار في تحمّله بفعل تدهور في النمو الاقتصادي السنوي يُتوقع أن يزداد تدهوراً. كذلك، ازداد العجز المالي بشكل كبير بسبب انخفاض عائدات الهيدروكربونات²¹⁴.

وفي ليبيا، أدى وجود حكومتين إلى تقليل فرص وضع سياسة مالية متكاملة لتعزيز التنمية الاقتصادية. وأما في العراق، فما برح الإنفاق الحكومي على الأمن والأنشطة المتكررة الأخرى كبيراً جداً، مما أدى إلى عجز متوازن في الميزانية منذ عام 2014. وكان الإنفاق الإضافي مبرراً، إذ نتج من ارتفاع النفقات العسكرية المخصصة لمحاربة الجماعات المتطرفة. وفي العراق وليبيا، من شأن انخفاض النمو الاقتصادي وتراجع أسعار النفط تعريض الاقتصاد الكلي للخطر، وحتى من دون أخذ آثار النزاع في الحسبان.

جيم. حشد الموارد يمكن أن يعتمد على مصادر متنوعة

تتطلب النزاعات الأهلية المطوّلة من كلٍّ من الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن إعادة صياغة عقده الاجتماعي. ويجب أن يستند ذلك جزئياً إلى قيام الدولة بدورها الشرعي، ضمن إطار دستوري واضح، في مجالي الإنفاق وتعبئة الموارد. ومثالياً، وتماشياً مع مبادئ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ينبغي أن يحصل ذلك بطريقة تدعم الشمول والإنصاف في إعادة الإعمار والتنمية.

ويمكن تعلم بعض الدروس من تجارب أماكن أخرى من العالم. فبعد انتهاء الحرب في جمهورية الكونغو، ولدت السلطات الضريبية عائدات من شركات النفط وفق الأسس التي كانت سائدة قبل الحرب، مع تعزيز النظام الضريبي وإدارة الجمارك بشكل تدريجي. كذلك، حصلت الحكومة على ما يقارب ستة مليارات دولار من المساعدة الإنمائية الرسمية في الفترة بين العامين

ويبين الشكل 6.4 الديون والأداء المالي لمدة عشر سنوات بعد انتهاء النزاعات الأهلية في أربعة بلدان شهدت أنماطاً مختلفة من الإنفاق بعد الحرب. وبالنسبة لأنغولا، فقد سجّلت في البداية مستوى مرتفعاً من الديون، ثم انخفض هذا المستوى انخفاضاً كبيراً في أعقاب الحرب. وتمكن هذا البلد من سد فجوة الإنفاق، وحقق فائضاً في الميزانية خلال عامين مدعوماً بارتفاع الإيرادات المتأتية من ارتفاع أسعار النفط خلال النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وأنغولا هي ثاني أكبر منتج للنفط في جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى، مما يشير إلى أن الفائض المالي نتيجةً لزيادة إنتاج الهيدروكربونات وأنه قد لا يكون مستداماً على المدى الطويل²²⁰. وقد ظل التفاوت في الدخل والفقر مرتفعاً حتى بعد انتهاء الحرب الأهلية بعقد من الزمن، ولم يتمكن البلد من تحسين مناخ الأعمال فيه أو تعزيز التنمية الاقتصادية وزيادة التنوع الاقتصادي.

وأما لبنان، فقد سجّل مستوى منخفضاً من الدين الحكومي، لكنه ظل يعاني من حالات عجز متعاقبة لمدة عشر سنوات بعد انتهاء الحرب الأهلية، مما رفع نسبة الدين إلى 143 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2016²²¹. وعلى الرغم من أن إجمالي الإيرادات آخذ في التحسن، وأن لبنان يعتمد على قاعدة ضريبية كبيرة وسليمة، فقد ارتفع الدين بمعدل أعلى من معدل ارتفاع الإيرادات بنحو 1.5 مرة. ونتيجة لذلك، الدين اللبناني مرتفع بشكل استثنائي، وهو من أعلى نسب الدين في العالم. وقد بذلت الحكومة جهوداً مختلفة للحد من عجزها ودينها بوجه عام، غير أن حالات الطوارئ، بما في ذلك عدم الاستقرار وأنشطة إدارة الأزمات، تؤدي إلى إنفاق إضافي غير مخطط له.

وتبين دراسة حول التغيير الذي طرأ على حالة الديون في سنوات ما بعد النزاع أنها زادت بنسبة 350 في المائة في الفترة بين العامين 1992 و2000 (من 6.2 مليارات دولار إلى 27 مليار دولار). كذلك، ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من 1 965 دولاراً في عام 1992 إلى 5 334 دولاراً في عام 2000 (نما بنسبة 170 في المائة). وفي حين أن البلدان

أهمية كبرى. ويمكن أن يحصل ذلك تحت رقابة الحكومة ومع الحفاظ على مستوى معين من الأمن. وبما أن إيرادات الموارد الطبيعية غير مستدامة على المدى الطويل، من المهم أيضاً تنويع مصادر الإيرادات الحكومية من خلال إنشاء نظام ضريبي جديد ودعم التنوع الاقتصادي لتوسيع القاعدة الضريبية مع مرور الوقت.

والقاسم المشترك بين أهداف جميع الأنشطة المدرة للدخل هو تحسين جودة الحوكمة للحد من ممارسات من قبيل الاختلاس والمحسوبية الضريبية يمكن أن تعرقل إعادة الإعمار وأن تضر بالأمن والاستقرار.

2. الاقتراض الحكومي

تمويل إعادة الإعمار، يمكن للحكومات الاقتراض محلياً من القطاع الخاص، إما بإصدار سندات دين وإما عن طريق القروض القصيرة الأجل والطويلة الأجل. ومن الخيارات الممكنة أيضاً الاقتراض الدولي من جهات كالبנק الدولي وصندوق النقد الدولي ومصارف التنمية الدولية الأخرى. إلا أن الاقتراض ينطوي على مخاطر متعددة. فقد لا تكون سندات الدين جذابة بالنسبة للمستثمرين، ولا سيما في المراحل المبكرة من إعادة الإعمار، مما قد يدفع الحكومات إلى رفع أسعار فائدة السندات إلى مستويات أعلى بكثير. وقد ظهر هذا الأمر جلياً في لبنان في الفترة بين عامي 1997 و1998 عندما بلغت أسعار الفائدة 40 في المائة تقريباً. وقد يشكل الاقتراض بالعملة الأجنبية من المنظمات الدولية مخاطر تتصل بأسعار الصرف.

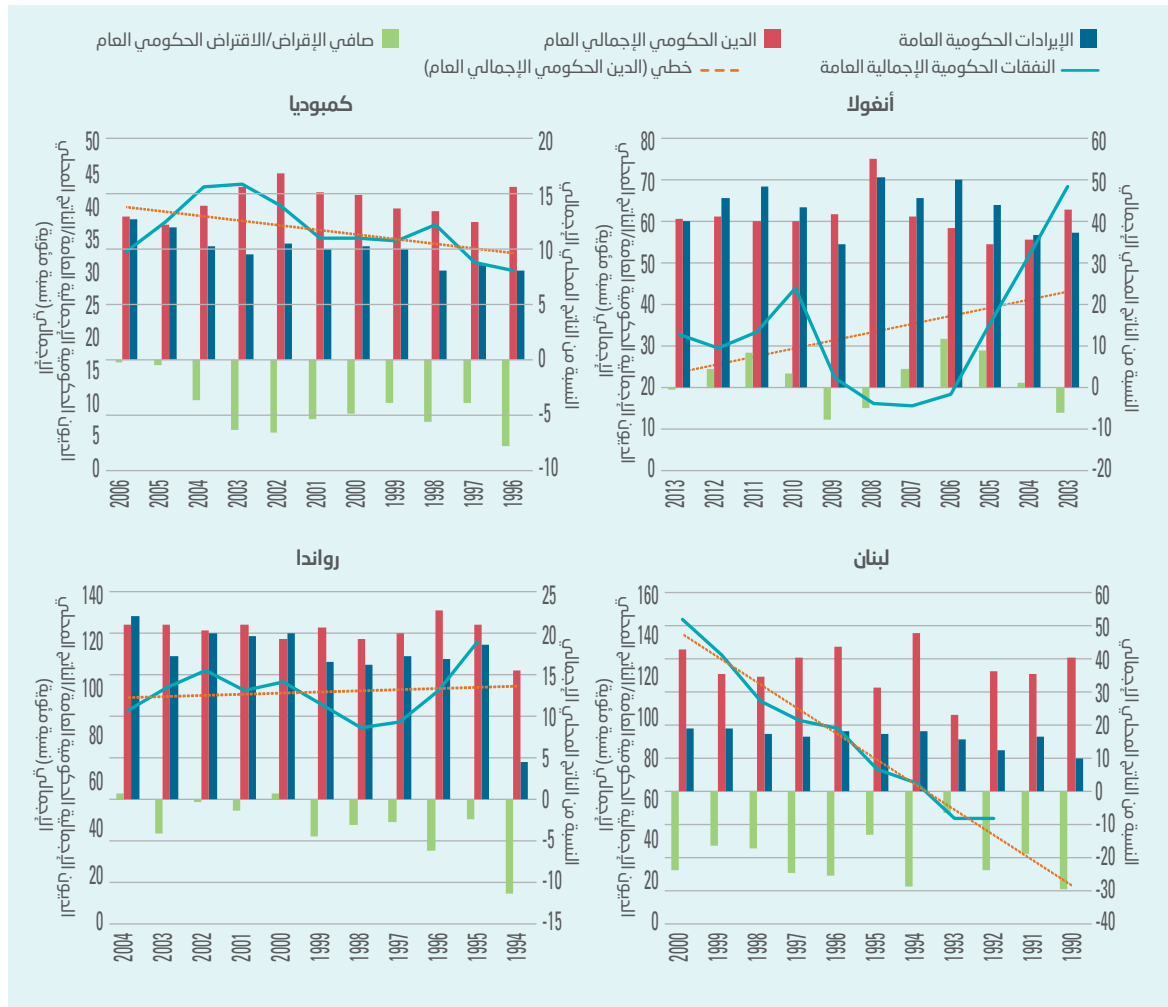
والاقتراض الحكومي يحدد ديناميات الدين العام، وآثاره على التنمية تكون إيجابية أو سلبية حسب الكفاءة التي تنفق بها الموارد في الاقتصاد. وفي العادة، ينبغي أن يكون الهدف من الاقتراض الحكومي بلوغ مستويات أعلى من النمو الاقتصادي وتحقيق نتائج التنمية البشرية وزيادة الإيرادات الحكومية مستقبلاً. ولكن، إذا كان هناك نمط يتمثل في تغيير النفقات الاستثمارية إلى نفقات استهلاكية، فقد يزداد الدين ويحد من النمو الاقتصادي عن طريق إبعاد الاستثمارات²¹⁹.

المحلي الإجمالي في عام 1990 إلى 5.3 في المائة في عام 2000؛ ولكن، لا يمكن قياس النفقات العسكرية بدقة بسبب التبرعات العسكرية العينية الكبرى المقدّمة من البلدان الأوروبية والولايات المتحدة.

في كمبوديا ورواندا، سجلت الحكومتان زيادة في العجز، لكنهما حافظتا على اتجاه أفقي تقريباً للدين إلى الناتج المحلي الإجمالي نظراً لنمو الدخل وزيادة توليد الإيرادات الضريبية. وزادت كمبوديا من قاعدة الضرائب بشكل كبير؛ إذ ارتفعت إيرادات الضرائب كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من 8 في المائة في عام 2002 إلى 14.5 في المائة في عام 2014.

تقتض عادة محلياً أو دولياً من أجل الإنفاق بشكل مستهدف ضمن القطاعات الإنتاجية، استُخدم الدين في لبنان لتمويل الإنفاق المتكرر وأنشطة أخرى غير مدرة للدخل²²². وقد بلغت الاستثمارات الرأسمالية ذروتها، عند نسبة 24 في المائة من مجموع الإنفاق الحكومي، في عام 1994 في إطار تنفيذ خطة إعادة الإعمار، ولكنها انخفضت بدرجة كبيرة إلى أقل من 5 في المائة بعد عام 2001. واقترنت بهذا الانخفاض زيادة في الإنفاق المالي الجاري والذي بلغ متوسطه 48 في المائة في الفترة بين العامين 1992 و2000. وقد انخفضت النفقات العسكرية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي من 7.5 في المائة من الناتج

الشكل 6.4 أربعة بلدان ذات خيارات مختلفة تتعلق بالإيرادات والإنفاق في أعقاب النزاعات الأهلية



التي تواجهها هذه البلدان نظراً إلى اتجاهات ظهرت حديثاً، منها التباطؤ الاقتصادي في البلدان المتقدمة²²⁴.

وتعود تقلبات المعونة بآثار مدمرة على الاقتصادات. وعادة ما تزداد المساعدات الخارجية بشكل ملحوظ بعد انتهاء الحرب. ففي رواندا، وصلت المساعدة الإنمائية الرسمية إلى ما يقارب 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك مباشرة بعد انتهاء الحرب الأهلية في الفترة من عام 1993 إلى عام 1994، ثم انخفضت إلى أقل من 10 في المائة في غضون خمس سنوات. وقد سُجل نفس النمط، بدرجة أقل، في أنغولا وكمبوديا ولبنان.

ويمكن استخلاص ثلاثة دروس هامة مما تقدم. أولاً، يمكن لصدمة المعونة الإنمائية أن تؤخر تنفيذ أنشطة اقتصادية متنوعة، لا سيما إذا كانت المعونة كسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة بشكل كبير، والاختناقات موجودة على مستوى العرض، ومدة المعونة تتجاوز العامين، وذلك في غياب تخطيط مالي استراتيجي. وثانياً، يمكن لتقلب المعونة أن يعوق النمو الاقتصادي. وثالثاً، وفي ظل الانخفاض النسبي لنوعية المؤسسات، يمكن هدر المعونة الإنمائية على مشاريع «الأملك عديمة القيمة» والزبائنية. وفي هذه الحالة، ينظر صانعو السياسات إلى المعونة كبديل عن الإيرادات الضريبية²²⁵.

دال. خيارات سياسية مختلفة لسيناريوهات بلدان مختلفة

في أعقاب النزاعات، يجب معايرة السياسة المالية بعناية. فالسياسة المقيّدة جداً يمكن أن تعرقل الاستثمار والنمو، بل قد تؤدي كذلك إلى نشوء حلقات إضافية من الصراع. ومن ناحية أخرى، قد تؤدي السياسة التساهلية بشكل مفرط إلى زيادة الضغط التضخمي الذي يثني عن الاستثمار ويحد من التحول الهيكلي. وعموماً، يجب أن تسترشد السياسة المالية بمبادئ الشمول والإنصاف في ما يتعلق بإعادة البناء والانتقال إلى التنمية، وأن تستند إلى خطة عمل متينة ترتّب الأولويات بالتسلسل الصحيح.

ونظراً لانخفاض أسعار النفط والظروف الاقتصادية الإقليمية والنمو الاقتصادي الدولي غير المواتي، لا سيما في الأسواق الناشئة وأوروبا، يمكن للمؤسسات المالية المحلية والمؤسسات المالية في البلدان المجاورة لتلك المتأثرة بالنزاعات أن تؤدي دوراً رئيسياً في إعادة الإعمار بعد الحرب في الجمهورية العربية السورية والعراق وليبيا واليمن. والسؤال المطروح هو ما إذا كانت لدى الأسواق المالية في البلدان المتأثرة بالنزاعات والبلدان المجاورة لها القدرة على تمويل مشاريع إعادة الإعمار في ضوء حجم الدمار، لا سيما في الجمهورية العربية السورية وليبيا.

3. المعونة الدولية

توفر المعونة الدولية بعد انتهاء النزاعات بعض الموارد الضرورية لتلبية الاحتياجات الإنسانية العاجلة وإعادة بناء الهياكل الأساسية العامة والمستشفيات والمدارس، ومن المستحسن أن يحصل ذلك في إطار خطة وطنية مصممة تصميمياً جيداً وتتضمن أهدافاً واضحة، من أجل دعم إقامة اقتصاد مستقر ومتنام على أساس مبدأي الشمول والاستدامة²²³. ولسوء الحظ، فمع أن الهدف السابع عشر من أهداف التنمية المستدامة أكد مجدداً على الالتزام الدولي من جانب البلدان المتقدمة بتخصيص نسبة 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، فإن المساعدة المقدمة إلى المنطقة من لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان غير الأعضاء فيها، باستثناء البلدان الغنية بالنفط التي هي جهات مانحة صافية، قد تراجعت من حوالي 11 مليار دولار في عام 1990 إلى 3.3 مليار دولار في عام 2002. وبعد ذلك، انتعشت هذه المساعدة ببطء لتصل إلى نحو 9 مليارات دولار في عام 2012. وفي عام 2013، زادت المساعدة الإنمائية الرسمية إلى 16 مليار دولار، وهو ما يُعزى أساساً إلى الزيادة في المساعدة المقدّمة لبلدان متأثرة بالنزاعات، مثل الجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين، وكذلك في ضوء تزايد عدد اللاجئين في البلدان المجاورة، كما في الأردن ولبنان. وفي بعض البلدان العربية، تمثل المساعدة الإنمائية الرسمية حصة كبيرة من تدفقات رأس المال الأجنبي، ولكن من المرجح أنها لن تكون كافية لمواجهة التحديات

1. السياسة المالية في العراق وليبيا

في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، مثل العراق وليبيا، ينبغي أن يصب تركيز السياسة المالية في فترة ما بعد النزاع على تحقيق الاستقرار المالي الكلي والاستدامة، فضلاً عن التحول الهيكلي الاقتصادي وإعادة الإعمار. ويشمل بعض التدابير الرئيسية اللازمة لتحقيق ذلك إعادة تنشيط وإصلاح الأطر المؤسسية والقانونية للسلطة المالية، وتحقيق الوضوح في ما يتعلق بجمع الإيرادات وإنفاقها، وإتاحة القدرة على الحصول على المعلومات حول السياسة المالية، وإنشاء نظم قوية للضوابط والموازن في القطاع العام، والأهم من ذلك، وضع القواعد المالية وحمايتها بموجب القانون.

وينبغي تنفيذ القواعد المالية التي تنص على حدود وطبيعة الإنفاق الحكومي لتجنب اتخاذ خيارات سياسية مخصصة قد لا تسترشد بالأولويات الأساسية لإعادة الإعمار أو التنمية. ومن الأمثلة على قواعد الإنفاق القابلة للتطبيق في بلد غني بالموارد مؤشر بوتسوانا للميزانية المستدامة الذي يقيم النفقات المتكررة مقابل الإيرادات المتكررة لضمان عدم استهلاك سوى جزء صغير من الإيرادات المستمدة من غير الموارد بدلاً من استثمارها في الصحة والتعليم والهيكل الأساسية.

وقد يكون اتباع قاعدة مالية صارمة في البلدان المتأثرة بالنزاعات التي تجني دخلاً من الهيدروكربون أمراً صعباً، إذ إن هذه البلدان تحتاج إلى الإنفاق على المساعدات الإنسانية العاجلة وإلى الإنفاق الاستهلاكي الملح، وهي تستطيع ذلك إلى حد ما. ولتجنب الضغوط التضخمية وغيرها من التداعيات، يمكن موازنة الإنفاق على الاحتياجات الإنسانية والاستهلاكية العاجلة بين نفقات نقدية ونفقات عينية.

فضلاً عن ذلك، ينبغي أن تؤخذ القيود على القدرة الاستيعابية في الأجلين المتوسط والطويل على محمل الجد حتى يتمكن الاقتصاد من توجيه الأموال المستثمرة بأكثر الطرق فعالية واستدامة.

ويمكن لصناديق الثروة السيادية أن توفر خياراً للتخفيف من حدة التقلبات والحد من الإفراط في

الإنفاق إذا كانت الصدمات المتعلقة بإيرادات الموارد الطبيعية مرتفعة، وإذا كان الاقتصاد يعتمد على الموارد، وفي حال ضعف القدرة الاستيعابية. ومن الممكن إيداع ريع الموارد في صناديق عادة ما تكون في أسواق مالية أكثر كفاءة، والاكتفاء باستهلاك الإيرادات المتأتية من الفوائد. ومع التخفيف من القيود المفروضة، يمكن تحويل الأموال المستثمرة دولياً إلى الأسواق المحلية تدريجياً، لكي يكون لها أثر إيجابي على الاقتصاد والاستثمارات المحلية²²⁶. وينبغي أن تبين صناديق الثروة السيادية بوضوح تدفق رأس المال الداخل والخارج المتأتي من إيرادات الموارد، ومستوى الاقتراض العام بضمان من الصندوق. ومن الأدوار الإضافية لهذه الصناديق تعزيز الشفافية والمساءلة، والنهوض بالأداء المالي خلال الدورات الاقتصادية، وتوفير أداة للاستثمار/الادخار للأجيال المقبلة.

ويشير الأداء المالي للعراق وليبيا عبر السنوات إلى ضرورة إجراء إصلاحات مالية عاجلة فيهما. على سبيل المثال، بلغت التكلفة المالية لدعم الوقود والكهرباء ضعف الإنفاق على مجالي الصحة والتعليم مجتمعين في ليبيا في عام 2012²²⁷. ونظراً إلى التركيبة المالية للميزانية الليبية، تمثل المصروفات الإدارية المرصدة للإعانات حوالي 80 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي. وأما الإنفاق على الاستثمارات الرأسمالية فهو ضئيل. وتنفق الموارد الحكومية، في المقام الأول، على النفقات المتكررة غير المنتجة، وتخصص نفقات مفرطة على المرتبات والأجور، للتعويض عن قلة فرص العمل في القطاع الخاص في اقتصاد يتسم بضعف تنوعه.

2. السياسة المالية في الجمهورية العربية السورية واليمن

بالنسبة للجمهورية العربية السورية واليمن، تتضمن المهام الرئيسية التي ينبغي لسياسة مالية مصممة تصميمياً واقعياً أن تتوخى تحقيقها إعادة بناء الهياكل الأساسية، وإعادة تنشيط القطاعات التي كانت منتجة قبل الحرب، وإنعاش التجارة. ومن شأن الإنفاق على مثل هذه الأنشطة أن يقلل من الآثار الاجتماعية والإنسانية الناتجة من الحرب، وأن يعزز الإنتاج وفرص العمل، ويجذب المستثمرين، ويعزز النمو الاقتصادي

و/أو عن طريق الموارد الطبيعية و/أو الاقتراض المحلي لتمويل إعادة الإعمار والتقدم نحو تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وقد تكون هناك حاجة إلى إصلاحات السياسات لتعزيز فعالية الحكومة. وفي الجمهورية العربية السورية واليمن، ينبغي أن تصاحب إصلاحات السياسة المالية إصلاحات تشريعية ومؤسسية لتوسيع القاعدة الضريبية القائمة، وتعديل الهيكل الضريبي، وزيادة الشفافية في تحصيل الضرائب والإنفاق الحكومي. ويمكن أن يساعد ذلك على تقليل تسرب الموارد والاختلاس والتهرب الضريبي. وإن مثل هذه الإصلاحات مطلوب في كلا البلدين، ولكنه أكثر أهمية في اليمن بسبب الاستنزاف السريع للموارد الطبيعية وانخفاض التنوع في الأنشطة الاقتصادية، مما يقلل من خيارات توليد الإيرادات. وفي البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، ينبغي توجيه الإصلاحات نحو مزيد من الشفافية والمساءلة، وتقليل اعتماد هذه البلدان على الموارد المالية. وبينما يبذل العراق وليبيا جهوداً استثنائية لتوسيع قطاعاتها غير النفطية، ينبغي أن يبدأ في تطبيق نُظم ضريبية فعالة. وفي ضوء ما يحتزنه من مؤسسات ورأس مال بشري، يتمتع العراق بقدرة أكبر من ليبيا على التحول إلى اقتصاد أكثر تنوعاً مع مرور الوقت.

وليست إعادة الإعمار بعد الحرب مجرد مجموعة من القرارات التقنية التي تُتخذ على نحو ميكانيكي. فكل من تمويل إعادة الإعمار وتوزيع الموارد وإحراز النتائج الاقتصادية العامة رهناً بالتسويات المحققة لإنهاء الحروب وبالمؤسسات التي تتحكم بالجهازين السياسي والاقتصادي. وليس الاعتماد الشديد على المعونة الدولية والإقليمية بالحل الأمثل، لأن هذه المعونة متقلبة وغير مضمون توفرها خلال فترة إعادة الإعمار برمتها. ودعم تنفيذ المشاريع الإنمائية الأطول أجلاً ضروري لتمويل الاحتياجات العاجلة الإنسانية وتلك المتعلقة بإعادة الإعمار، وتوفير الأموال الأولية لبدء المشاريع. وينبغي أن تكون المعونة ثابتة، وأن تتماشى مع التزامات المانحين بتحقيق الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة. إضافة إلى ذلك، من الضروري أن تستعين البلدان بمصادر متعددة للتمويل الخارجي، من المنطقة ومن خارجها، لدعم التنمية وإحراز تقدم على المدى الطويل باتجاه أهداف التنمية المستدامة ككل.

في نهاية المطاف. وينبغي للسياسات المالية أن تشجع التحول الهيكلي نحو أنشطة ذات قيمة مضافة عالية تولد عائدات ضريبية إضافية على المدى الطويل. وفي النهاية، يمكن لنظام ضريبي جيد التخطيط أن يخفف من الاعتماد على الإيرادات من الموارد الطبيعية.

وعند تحديد الاستثمارات المنتجة اجتماعياً²²⁸، يمكن توجيه السياسة المالية نحو الاستثمارات التي تقدم أكبر إسهامات في الإنتاجية والعمالة والحد من الفقر والمساواة بين الجنسين، ضمن أولويات أخرى. وينبغي أن تتضمن هذه العملية الإصلاحية النظر في الاحتياجات الاستهلاكية والإنسانية العاجلة، فضلاً عن الاستثمارات الطويلة الأجل في الهياكل الأساسية والصحة والتعليم.

هاء. الاستنتاجات الرئيسية

تعود النزاعات بالدمار على الهياكل الأساسية لرأس المال المادي والبشري، وتتطلب استجابات قصيرة وطويلة الأجل. وتشمل الجوانب القصيرة الأجل لهذه الاستجابات إعادة توطين النازحين واللاجئين، ونزع سلاح الجماعات المسلحة، والعمل على إعادة إدماجهم، والحد من العنف العام، وزيادة الأمن الغذائي وفرص العمل اللائق. وينبغي أن تركز السياسات الاقتصادية القصيرة الأجل على استقرار سعر الصرف وتثبيت التضخم عند منخفض إلى معتدل لتوليد تدفق ثابت من الإيرادات الحكومية (من خلال فرض ضرائب على الأنشطة التجارية)، وزيادة مصداقية الحكومة، والحد من عدم اليقين الذي يواجهه المانحون والمستثمرون. وبالنسبة للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية، تتمثل أولوية إضافية في السيطرة على إنتاج النفط والتقليل من تقلبات النمو.

وعلى المدى الطويل، ينبغي أن يصب التركيز على إعادة الإعمار، والتوزيع العادل لرأس المال المادي والبشري، وتحسين بيئة الأعمال التجارية لجذب القطاع الخاص وتنسيق أعماله. وينبغي أن تهدف التدابير القصيرة الأجل والطويلة الأجل إلى توفير تدفق للإيرادات المحلية من خلال فرض الضرائب،

7. الاستفادة القصوى من فعالية السياسات المالية





يتعيّن تغيير اتجاه النماذج الاقتصادية، ليس لتحقيق أوجه كفاءة أكبر فحسب، بل
أيضاً لتحقيق تنمية بشرية لا تترك أحداً خلف الركب

7. الاستفادة القصوى من فعالية السياسات المالية

للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، على النحو المتوخى في أهداف التنمية المستدامة. يمكن لخيارات السياسة المالية المناسبة أن تدعم التحول الهيكلي في الاقتصادات نحو زيادة الإنتاجية والتنوع، والانتقال إلى القطاعات الحديثة غير النفطية أو الصناعات والخدمات الراقية. ويتيح الالتزام بتحقيق أهداف التنمية المستدامة فرصة للحكومات لإعادة النظر في خيارات السياسات واتخاذ موقف أكثر استباقية بشأن التنوع وخلق فرص العمل. وهذا أمر بالغ الأهمية نظراً إلى «الوضع الطبيعي الجديد» السائد في الاقتصاد العالمي والناجم عن ركود الاقتصادات المتقدمة.

وهناك تدخلان هامين يستحقان عناية خاصة. أما الأول، فهو تعزيز الاستثمار العام في القطاعات الاستراتيجية التي تتسم بارتفاع نسبي في كثافة اليد العاملة وتنطوي على احتمالات أكبر لتحقيق نمو ذي قيمة مضافة أعلى. وأما التدخل الثاني، فهو الاستثمار في الهياكل الأساسية، ورأس المال البشري، والبحث والتطوير، والابتكارات التي يمكن أن تحفز الإنتاجية على نطاق الاقتصاد ككل.

ينبغي أن تهدف الحوافز المالية المناسبة إلى التنوع في القطاعات الحديثة، والنهوض بالتعليم العالي، وتعزيز القدرة التنافسية في سوق العمل. إذا اعتمدت البلدان الغنية بالنفط التي تملك حيزاً مالياً كبيراً يتجلى عن طريق صناديق الثروة السيادية الخاصة بها سياسة مالية مصممة تصميماً جيداً، فسيتمكنها تنوع الاستثمار في القطاعات الاقتصادية الحديثة وإدارة فقدان الإيرادات الناتج من تقلب أسعار السلع الأساسية. وحتى الآن، تحقق التنوع الاقتصادي في بلدان مجلس التعاون الخليجي أساساً في قطاعات البناء

في جميع أنحاء المنطقة العربية، يمكن لإصلاحات السياسات المالية أن تكون عاملاً محزكاً رئيسياً في تحقيق دورة حميدة من النمو الشامل للجميع، والعمل اللائق، والحد من الفقر. كذلك، يمكن لهذه الإصلاحات توجيه دقة الاستثمارات الذكية في التحول الاقتصادي ورأس المال الاجتماعي والتي يتعين على العديد من البلدان تنفيذها لبلوغ أهداف التنمية المستدامة. وتعاني البلدان العربية هي أيضاً من بعض الشواغل المتعلقة بسياسات المالية العامة. وهناك تفاوتات كبيرة كذلك ينبغي أن تؤخذ في الحسبان في أي دراسة حول سبل المضي قدماً. والبلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل الفقيرة تكافح من أجل تحقيق الاستدامة المالية بوجه عام. ووضع البلدان الغنية بالنفط أفضل نسبياً، ولكن هذه البلدان تواجه قيوداً بسبب الاعتماد الشديد على عائدات النفط. وتجري مناقشة الاعتبارات السياسية بشكل عام في حالة كل نوع من أنواع هذه البلدان، مع مراعاة ضرورة تكييف تلك الاعتبارات لتتواءم مع سياق البلد المعني.

يشمل موضوع السياسات المالية عدداً كبيراً من المسائل المتعلقة بالفقر والنمو الاقتصادي والعمالة، ومجموعة واسعة من القضايا الاجتماعية والبيئية. ويعتمد الاستخدام الأفضل للقوة المحتملة للخيارات المالية، إلى حد بعيد، على الحوكمة الرشيدة لتعزيز هذه الروابط، وذلك مع مراعاة قدرة السياسات المالية على التفاعل بنجاح مع سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الصناعية في إطار بناء اقتصادات ديناميكية وتنافسية وشاملة للجميع.

ألف. تصميم السياسات المالية اللازمة لتعزيز التحول الاقتصادي والعمل اللائق

تحتاج المنطقة إلى التغلب على «فخ الإنتاجية المنخفضة» لتعزيز النمو الاقتصادي الشامل

باستثمارات في الهياكل الأساسية ورأس المال البشري وتقديم حوافز مالية أخرى تتعلق مثلاً بالضرائب على دخل الشركات في القطاعات غير النفطية أو تقديم الإعانات داخل حيز منظمة التجارة العالمية. ومن شأن الضوابط والميزانيات المناسبة أن تشجع المبتكرين والمستثمرين الحقيقيين، وأن تساعد بوجه عام على حشد الاستثمارات الخاصة. وينبغي لهذه السياسات تحديد ومعالجة أوجه القصور المحتملة في الأسواق، والمكافأة على الابتكار والقدرة التنافسية.

ويكتسي التنسيق بين السياسة المالية والسياسات

النقدية وأسعار الصرف أهمية خاصة. وتشكل العملات المبالغ في تحديد قيمتها عائقاً كبيراً أمام القدرة التنافسية للصادرات، وهو ما يجب على البلدان العربية أن تأخذه في الاعتبار لتشجيع تنويع صادراتها. ويمكن أيضاً أن يوفر تنسيق السياسات المالية بين البلدان العربية، بما في ذلك الرسوم الجمركية ومعدلات الضريبة على الشركات، ميزة تنافسية للبلدان على الصعيد الإقليمي لتعزيز التنويع الصناعي والتجاري.

على الحكومات إقامة شراكات تتسم بالابتكار مع

القطاع الخاص من أجل إيجاد فرص العمل. نظراً للتحديات المالية التي تواجهها البلدان الفقيرة نفطياً، سيكون من الصعب على أي حكومة توفير فرص عمل في القطاع العام. وتمثل إقامة شراكة أكبر مع القطاع الخاص، فضلاً عن التعاون في ما بين بلدان المنطقة في مجالات الاستثمار والتجارة والتمويل، مسائل بالغة الأهمية. وتحتاج البلدان المنخفضة الدخل إلى قدر أكبر من المساعدة للوصول إلى الأسواق والتجارة والتكنولوجيا والتمويل، لدفع عجلة التحول الهيكلي على النحو المتوخى في إطار أهداف التنمية المستدامة وخطة عمل اسطنبول.

وقد بدأ بعض البلدان العربية في اتخاذ بعض هذه الخطوات. ومن الأمثلة على ذلك رؤية المملكة العربية السعودية 2030 وبرنامج مصر الجديد، وهما يقران بأن الإصلاحات الهيكلية والتنويع حاسمان للتنمية المستدامة على المدى الطويل²²⁹.

والفنادق والمطاعم، كما تحقق في قطاعات تتعلق بخدمات أخرى هي أقرب إلى أن تكون أنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة إلى حد بعيد وازدهرت على خلفية استيراد العمالة ذات المهارات البسيطة. وقد أدى ذلك إلى إضعاف نمو قطاعي الصناعة التحويلية الحديثة والتكنولوجيا الفائقة، وبالكاد أسهم في تحسين القدرة الاستيعابية والتعليم الجيد، وهما أمران أساسيان لزيادة الإنتاجية والابتكار.

وأما البلدان الفقيرة نفطياً، فعلى حكوماتها إعادة النظر في قرارات السياسات المالية وتنسيقها مع السياسات الصناعية للاستثمار في القطاعات ذات الإنتاجية العالية، والنهوض بالتعليم، وزيادة البحث والابتكار. ويمثل إيجاد حيز مالي سليم تحدياً أكبر لهذه البلدان، مما يؤكد على أهمية القواعد المالية في الإنفاق وزيادة التركيز على العمل بنظم ضريبية عادلة وفعالة. وإن كلاً من تنمية الهياكل الأساسية والاستثمار في التنمية البشرية للتغلب على القيود على القدرة الاستيعابية مجال آخر على الحكومات الاضطلاع بدور قيادي فيه.

إنشاء صناعات استراتيجية جديدة بالغ الأهمية بالنسبة لتحرير المزايا النسبية الكامنة وتوليد فرص

عمل جديدة. يمكن أن يساعد إجراء تحليل مفصل حسب القطاعات الفرعية على تحديد الأنشطة ذات القيمة المضافة العالية والكثيفة العمالة لغرض تعزيزها من خلال توفير الحوافز السياساتية المناسبة. ومن الواجب تطوير المعلومات المتوفرة على مستوى القطاعات الفرعية عن المخرجات والاستثمار والعمالة وكذلك عن الضرائب المفروضة على كل من القوى العاملة ورأس المال والدعم المقدم له، لأنها غير متاحة لمعظم بلدان المنطقة. ويمكن أن يشير تحليل حيز المنتجات إلى الحيز المحتمل للمنتجات المتخصصة للصناعات التحويلية في البلد المعني، وهو ما ينبغي توفير بيانات بشأنه على مستوى الشركات.

الحوافز الضريبية وإصلاحات الإدارة الاقتصادية بالغة الأهمية لتشجيع الابتكار والقدرة التنافسية

وتنويع الصادرات. لقد اعتمدت بلدان عربية عديدة سياسات صناعية في الماضي، لكنها لم تحقق تحولاً هيكلياً. ويتعين أن تكون هذه السياسات مصحوبة

والمتوسطة الدخل. وعلى سبيل الأولوية، ينبغي أن تهدف استثمارات الرعاية الصحية إلى تحسين تغطية الخدمات العامة ونوعيتها.

ولزيادة الإنفاق على الإسكان والمرافق الأساسية أهمية خاصة، نظراً إلى أن الحرمان من مقومات المعيشة من العوامل الرئيسية التي تسهم في الفقر في المنطقة. كما أن الزيادة المتوقعة في عدد السكان الذين يعيشون في المدن تطرح مشاكل مرتبطة بالتحضر السريع، بما في ذلك النقص في فرص العمل اللائق، وعدم كفاية الهياكل الأساسية، ونقص المساكن ذات الأسعار المعقولة، والتلوث، ووجود الأحياء الفقيرة، والفقر، إضافة إلى أمور أخرى. وحتى الآن، كان الإنفاق على الإسكان راجداً في البلدان الغنية نفيماً عند نسبة 2 في المائة في الفترة من عام 1990 إلى عام 2014، وقد انخفض من 1.3 في المائة إلى 0.6 في المائة في البلدان الفقيرة نفيماً خلال الفترة نفسها.

من أجل تحسين استهداف الحماية الاجتماعية ونفطيتها، من المهم معالجة أوجه القصور في السياسة الاجتماعية والناجمة من السياسات المالية

المعمول بها. هناك حاجة لتوسيع نطاق التحويلات العامة، نظراً إلى الاحتياجات القائمة وفي ضوء شيخوخة السكان في المستقبل. وبالنسبة للمنطقة ككل، يعني ارتفاع مستويات البطالة والعمالة غير الرسمية أن 67 في المائة من القوة العاملة، في المتوسط، لا تسهم في الضمان الاجتماعي. ويعني ذلك أيضاً أنه قد لا تتوفر لهؤلاء إمكانيات الحصول على التأمين الصحي و/أو على نظم للمعاشات التقاعدية يمكن أن توفر لهم شكلاً من أشكال أمن الدخل في المستقبل. وفي الأردن، ساهمت التحويلات العامة المباشرة، نقداً أو عيناً، مساهمة كبيرة في الحد من الفقر وعدم المساواة.

ينبغي ألا تحل الإعانات محل التحويلات العامة.

والإعانات في حد ذاتها ليست سيئة، ولكن ينبغي أن تكون مستهدفة بشكل جيد، ويجب تجنب إحلالها محل التحويلات العامة. على سبيل المثال، يتأثر الإنفاق على الحماية الاجتماعية في بعض البلدان بزيادة المساعدة الاجتماعية في شكل إعانات للنفط، وذلك بسبب الارتفاع الكبير في أسعار النفط في الفترة من عام 2005 إلى عام 2014. ويعود معظم الفوائد المتأتية من دعم

باء. اتخاذ خيارات على صعيد الميزانية للحد من الفقر وعدم المساواة وإزالة العجز في مجالات الصحة والإسكان والتعليم

ينبغي تحسين الإنفاق العام على التعليم والصحة والإسكان في ضوء أوجه القصور التي تشوب التنمية البشرية. الإنفاق على الصحة والإسكان في جميع أنحاء المنطقة لا يزال مهنلاً إلى حد بعيد. على الرغم من تحسن الإنفاق على التعليم، والذي أدى إلى إحراز تقدم في مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية، لم يكن هذا الإنفاق كافياً على نحو يفضي إلى رفع متوسط سنوات التمدرس إلى مستوى المتوسط العالمي. وحسن جودة التعليم وارتفاع متوسط سنوات الدراسة ضروريان لتنمية رأس المال البشري والاقتصاد المعرفي والابتكار، نظراً إلى أن المنطقة العربية تشهد تراجعاً بالمقارنة مع المناطق الأخرى السريعة النمو. وفي الآونة الأخيرة، مثلت الاتجاهات المتدنية للإنفاق على التعليم كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط مسألة تدعو للقلق في إطار الجهود الرامية إلى الارتقاء بالتعليم إلى المستوى المطلوب من أجل تحويل الاقتصادات والمجتمعات كي تصبح أكثر شمولاً وازدهاراً. ويمكن للمنطقة أن تصل إلى المعدل العالمي لمتوسط سنوات التعليم في غضون ست سنوات، وذلك من خلال زيادة الإنفاق على التعليم الرسمي بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يبدو معقولاً نظراً إلى الإمكانيات الضخمة المتاحة لتحقيق الوفورات نتيجة لتحويل وجهة الإنفاق عن دعم الوقود والشؤون العسكرية.

وتحسين الإنفاق على الصحة أمر حيوي، نظراً إلى أن معدلات وفيات الأطفال والرضع هي دون المعدلات التي تتوخى الأهداف الإنمائية للألفية في معظم

البلدان تحقيقه. وتسجل عدة بلدان ارتفاعاً في معدلات وفيات الرضع والأطفال والوفاة عموماً بسبب النزاعات المسلحة. وتشهد جميع أنحاء المنطقة أيضاً ارتفاعاً في معدلات انتشار التقزم، وهو مؤشر على سوء التغذية، حيث تسجل أعلى المعدلات في البلدان المتأثرة بالنزاعات والبلدان المنخفضة الدخل. ويمثل الاعتماد الكبير وغير المسبوق في المنطقة على الإنفاق الخاص على الصحة عبئاً مالياً على الأسر المعيشية الفقيرة

ونمو متدن في العمالة، وهما يزيدان من تفاقم العجز في التنمية. وتقر الحكومات وصندوق النقد الدولي بخطر زيادة الفقر على المدى القصير، لكنها ترى أن هذه التدابير ضرورية للتحرك نحو الرخاء على المدى المتوسط. غير أن بعض البلدان العربية قد شهد بالفعل كيف يمكن لهذه التدابير أن تفضي إلى اتجاه طويل الأجل يتمثل في ركود الاقتصاد وفي الاستبعاد الاجتماعي، وما زال هذا الاتجاه مستمراً منذ أوائل القرن الحادي والعشرين.

ويتمثل نهج آخر في إيلاء مزيد من الاهتمام لتعبئة الإيرادات من أجل بناء حيز مالي قوي، غير أنه لم يعط أهمية في غالبية البلدان العربية. وفي الحالات التي تحقق فيها ذلك، تجسّد هذا النهج في زيادة الإيرادات من خلال فرض الضرائب غير المباشرة، مثل ضريبة السلع والخدمات أو ضريبة القيمة المضافة العامة، وهي ضريبة تنازلية. ويمكن أن تكون القدرة كبيرة على تسخير الإيرادات من نظام ضريبي صممت استراتيجيته تصميمًا جيدًا، نظراً إلى أن نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل في معظم البلدان منها في البلدان ذات مستويات التنمية المماثلة في مناطق أخرى. وستكون الزيادات المستمرة في نسبة الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي ذات أهمية قصوى في تعزيز رأس المال البشري وتحقيق التحول الهيكلي.

جعل النظم الضريبية أكثر عدالة وتعزيز طابعها التصاعدي، وتبسيط الإجراءات الإدارية لتحسين

الامتثال الضريبي في البلدان الفقيرة نطياً. على الحكومات أن تنظر في تحسين العدالة الضريبية عن طريق إنشاء نظم أكثر إنصافاً وتصاعدياً وشفافية ترشد نظام الإعفاء ترشيداً واضحاً. وفي ضوء عدم المساواة المتزايد والعبء الضريبي المنخفض نسبياً على فئة الدخل العشرية العليا، والمنخفض أكثر من ذلك بكثير على نسبة 1 في المائة الأغنى من السكان في عدة بلدان، من المؤكد أنّ هناك مجالاً للتحسين. وتثبت تجارب البلدان الأخرى أن تحقيق هذه الأهداف ممكن إذا ما توفرت الإرادة السياسية لذلك.

وحتى في البلدان المنخفضة الدخل، يمكن أن يزيد تحصيل الضرائب المباشرة الناتج المحلي الإجمالي بنسبة

النفط إلى الفئات المرتفعة الدخل، بينما يتحمل الفقراء وأبناء الطبقة الوسطى عبئاً ضريبياً أكبر. وقد أجرت عدة بلدان إصلاحات في مجال الدعم خلال الآونة الأخيرة. ويجب توجيه الوفورات الآن نحو النهوض بالتعليم وتحسين الإسكان والخدمات الصحية.

أي استجابة طموحة للتحديات الإنمائية تتطلب عقداً اجتماعياً جديداً وحوكمة رشيدة مترسخة في

الإنصاف والعدالة. لقد تعاظمت الحاجة إلى عقد اجتماعي جديد، نتيجة لتزايد القيود على الحيز المالي والانعكاسات الاقتصادية والسياسية الواسعة النطاق للانتفاضات العربية. فالبلدان العربية تفقد بشكل متزايد قدرتها على مواصلة دورها كجهات مولدة رئيسية لفرص العمل. وفي الوقت نفسه، أدت زيادة البطالة والطلب الكبير المتوقع على الوظائف المستقبلية وضعف تطور القطاع الخاص إلى زيادة الضغط على الحكومات لتوليد العمل اللائق. ويؤدي عدم المساواة في التعليم بشكل خاص إلى إضعاف العقد الاجتماعي العربي، ويتطلب من الدولة أن تقوم بتوفير فرص متكافئة على الأقل. وهذا أمر مهم بصفة خاصة، نظراً إلى أن التعليم هو أحد المسارات الرئيسية للحراك الاجتماعي والاقتصادي. فضلاً عن ذلك، تفضي زيادة الإنفاق على الصحة والإسكان والمرافق الأساسية إلى مفاخرة شواغل الفقراء والطبقات الوسطى في المنطقة والتي ينبغي أن تسترعي اهتمام واضعي السياسات.

جيم. توسيع الحيز المالي والحفاظ عليه عن طريق زيادة الإيرادات

زيادة التركيز على حشد الإيرادات بدلاً من خفض النفقات الإنتاجية. لقد اعتمدت الحكومات في البلدان المتوسطة الدخل، أساساً، على الاقتراض من صندوق النقد الدولي للاستجابة لتحديات خدمة الديون. وعلى مدى السنوات الخمس القادمة، من المتوقع أن يحفز صندوق النقد الدولي البلدان على التركيز على إجراء خفض كبير في الإنفاق العام. ولكن، في الاقتصادات النامية التي لا يسهل فيها الاستثمار في القطاع الخاص، يؤدي ذلك في كثير من الأحيان إلى انكماش اقتصادي

في البلدان الغنية بالنفط، ينبغي تنويع مصادر الإيرادات لإدارة التقلبات والحفاظ على النمو. يمكن أن يؤدي ذلك إلى تحسين حيز المالية العامة وتعزيز استقرار الاقتصاد الكلي. ويمكن للحوافز الضريبية وغير الضريبية أن تدعم التنويع الاقتصادي وزيادة الإيرادات من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية.

دال. الاستفادة من إدارة الإنفاق العام لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة من خلال تحسين مستوى الحوكمة

تؤثر جودة الحوكمة كثيراً على فعالية الإنفاق العام والإدارة المالية. فالحوكمة الرديئة، التي تتجسد في ضعف المؤسسات وعدم الالتزام بالقواعد المالية،

تؤثر سلباً على الإنصاف والكفاءة في تخصيص الإنفاق الحكومي وتعبئة الإيرادات. ودور المؤسسات المعنية بوضع الميزانية والتخطيط بالغ الأهمية بالنسبة للسياسة المالية القائمة على القواعد. فبصفة عامة، كانت البلدان التي لديها مؤسسات قوية أكثر نجاحاً في تنفيذ التعديلات المالية، وأكثر قدرة على وضع خطط مالية موثوقة. وفي الحالات التي تكون فيها المؤسسات والضوابط والتوازنات ضعيفة، فقد تفشل هذه البلدان في الحد من الطبيعة التقديرية والمسايمة للدورات الاقتصادية التي تتسم بها السياسة المالية.

العلاقة وطيدة بين نوعية الحوكمة والتنمية البشرية.

هناك ارتباط قوي بين الحوكمة والقواعد المالية والتنمية البشرية. فالإنفاق العام على الصحة يسهم بشكل أكثر فعالية في بقاء الأطفال على قيد الحياة في البلدان ذات الحوكمة الرشيدة، على سبيل المثال، وله أثر أقوى على متوسط العمر المتوقع من الإنفاق الصحي الخاص. ويؤكد ذلك على الدور الحاسم الذي يؤديه رصد المخصصات الفعالة والمناسبة للموارد لتحقيق الأهداف المرجوة، من أجل تحقيق هدف التنمية البشرية في إطار مبادئ الإدماج الاجتماعي. ومن غير المرجح أن تؤدي زيادة الإنفاق العام على الصحة والتعليم إلى تحسين النتائج من دون إجراء إصلاحات ضرورية في مجال الحوكمة.

2 في المائة إلى 4 في المائة. وتشير تقديرات البلدان الغنية بالنفط إلى أن معدل ضريبة القيمة المضافة، إذا ما بلغ نسبة 5 في المائة، يمكن أن يولد عائدات مالية تبلغ 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي²³⁰. وقد تختلف المعدلات الضريبية المثلى من بلد إلى آخر، لكن الدلائل تشير إلى أن السياسة المالية التي تعزز الضرائب التدريجية والمنافع الاجتماعية ترتبط باستمرار بانخفاض التفاوت من حيث الدخل المتاح²³¹.

ويمكن أن تشكل ضريبة الأملاك أداة فعالة لزيادة الإيرادات ورفع مستوى الإنصاف²³². وهذه الضرائب منخفضة حالياً، ويجري التهرب منها على نطاق واسع جداً. ومن الفوائد الهامة لضريبة الممتلكات أو ضريبة الثروة المصممة تصميماً جيداً أن تخفف من الأنشطة الربعية وأنشطة المضاربة، وأن توجه الأموال إلى استثمارات أكثر إنتاجية.

ويؤدي تدني جودة السجلات الضريبية والطابع المعقد للإجراءات الضريبية إلى تعقيد عملية تحليل الامتثال الضريبي والعدالة الضريبية²³³. ومن شأن تحسين إدارة الضرائب والجمارك، وتبسيط التشفير، والتنظيم، والاستثمار في التكنولوجيا لتحسين الشفافية أن يعزز الامتثال وأن يزيد القاعدة الضريبية المحتملة. وسيتطلب ذلك استثماراً أولياً في الهياكل الأساسية الإدارية. ومع مرور الوقت، سيكون من شأن تحقيق إدارة ضريبية مثلى تعزيز ثقافة الامتثال الضريبي وزيادة الإيرادات. ومن السبل الكفيلة بتحسين الشفافية والمساءلة قيام كل مواطن بتسديد ضريبة الدخل، حتى وإن لم يكن الجميع يدفعون الضرائب فعلاً - وهو نهج جرى تشجيعه مؤخراً في الهند²³⁴.

اتخاذ تدابير لضبط التهرب الضريبي والتجنب الضريبي والتدفقات المالية غير المشروعة. تجاوزت التدفقات الخارجة غير المشروعة من المنطقة العربية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر مجتمعة والمساعدة الإنمائية الرسمية في عامي 2014 و2015²³⁵. وسجلت عمليات التبادل التجاري غير المشروع تسرباً كبيراً بلغ نحو 68 في المائة من التدفقات غير المشروعة المتراكمة في الفترة بين العامين 2011 و2015. وإضافة إلى الإصلاحات الضريبية الوطنية، يجب اعتماد معيار عالمي لتبادل المعلومات من أجل التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة فضلاً عن التهرب الضريبي عبر الحدود وتجنب الضرائب.

وغير ذلك من أشكال المساعدة التي توجّهها السياسات الاجتماعية. ومن الخطوات الحاسمة التي ينبغي أن تنفذها الحكومات أخذ النفقات الاجتماعية في الحسبان بشكل أكثر انتظاماً.

هاء. توجيه السياسة المالية نحو تحقيق السلام والتنمية في البلدان الخارجة من النزاعات

ينبغي الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية، والحفاظ على تدفقات المعونة خلال مرحلة إعادة الإعمار والتنمية. قد أعيد تأكيد الالتزام، في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، بتخصيص حد أدنى من المساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان الخارجة من النزاعات. ومع ذلك، وفي ضوء النقص الذي كان قائماً في الماضي وتقلب المساعدات، قد لا يكون الاعتماد بشكل كبير عليها مثالياً أو كافياً، نظراً إلى حجم الأموال اللازمة لإعادة الإعمار. ويمكن أن تأتي مصادر التمويل البديلة من التدفق الآمن للإيرادات المحلية من خلال الإصلاحات الضريبية والموارد الطبيعية و/أو الافتراض المحلي، مع إيلاء الاهتمام الواجب للقدرة على تحمل الديون على المدى المتوسط والطويل.

إنشاء أطر للسياسة المالية تدعم إعادة الإعمار والتتبع في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية. في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، مثل العراق وليبيا، تشكل إيرادات الموارد الطبيعية أكثر من 90 في المائة من الإيرادات الحكومية. وفي ضوء ذلك، يجب أن يرمي أي نظام مالي في حقبة ما بعد النزاع إلى تحقيق أهداف مثل تحقيق الاستقرار الكلي، واستدامة المالية العامة، والإنفاق على تنويع الاقتصاد، إلى جانب الإنفاق على إعادة الإعمار. وينبغي أن توجه القواعد المالية النفقات وأسعار الموارد بحيث تتكيف تماماً مع خطة إعادة الإعمار والتنمية فضلاً عن تقلبات الأسعار. وفي حال حدوث صدمات على صعيد الإيرادات، يمكن تخصيص الفائض من الموارد لصناديق الثروة السيادية واستثماره محلياً بشكل تدريجي، وذلك جنباً إلى جنب مع تعزيز القدرة الاستيعابية للاقتصاد الكلي.

وضع وتنفيذ قواعد للإنفاق العام وتحديد أهداف متوسطة الأجل وطويلة الأجل تتسم بالوضوح. منذ عام 2008، أدت أحداث متعددة إلى زيادة التساؤلات بشأن الإنفاق في معظم البلدان العربية، مما أدى إلى تقلبات كبيرة في اتجاهات الإنفاق وإلى تزايد الديون. ومن المرجح أن تستمر حالات عدم اليقين في سيناريو العمل المعتاد، نظراً إلى التحديات المتعددة، بما في ذلك الأزمات، وانخفاض أسعار النفط والقدرة على تحمل الديون، وتباطؤ النمو العالمي. ومن أجل تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة، ينبغي للبلدان أن تضع أطراً مالية متوسطة الأجل؛ وأن ترسي وتنفذ قواعد للإنفاق العام لتوجيه قرارات الميزانية؛ وأن تساهم في الانضباط المالي وتدعم السياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية، كما هو الحال في شيلي.

إضافة إلى ذلك، على البلدان تنسيق القواعد المالية والنقدية من أجل التوصل إلى رصيد أساسي مثبت لاستقرار الدين، بحيث لا يرتفع الدين كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى حد يتعذر تحمله. وتشير التقديرات إلى أن نسبة الرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين يجب أن تكون أعلى من نسبة الرصيد الأساسي الحقيقي في جميع البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل في المنطقة التي ترتفع فيها مستويات الدين. كما أن أي صدمة إيجابية على مستوى أسعار الفائدة ومعدلات النمو من شأنها أن تسفر عن تراجع نسب الدين.

الحاجة ماسة إلى إقامة مؤسسات اقتصادية أفضل لإدارة السياسة الضريبية، وإلى توفير بيانات أفضل، وتعزيز الرصد، وتحسين الشفافية. لا تزال أوجه قصور رئيسية تشوب بيانات السلاسل الزمنية بشأن مختلف تصنيفات الإنفاق الحكومي في البلدان العربية. ولا تسمح البيانات المتاحة بالتوصل إلى تقديرات شاملة للإنفاق الاجتماعي، وهو ما جعل هذا التقرير يقتصر، على سبيل المثال، على النظر في نفقات الصحة والتعليم والإسكان والحماية الاجتماعية فقط في بلدان مختارة. ويؤدي أخذ دعم النفط في الحسبان في إطار عنصر الحماية الاجتماعية، والمندرج ضمن عناصر الإنفاق الاجتماعي في بعض البلدان، إلى تشويه البيانات المتعلقة بالإنفاق الاجتماعي، نظراً إلى أن الدعم المقدم للوقود لا يستهدف الأسر المعيشية. ولا توجد في الغالب بيانات عن المعاشات التقاعدية وتدابير الضمان الاجتماعي

العودة إلى طريق التنمية المستدامة. شهدت الحقبة الجديدة التي بدأت مع اعتماد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة تأكيداً متجدداً على دور الدولة في توجيه دفة التحول الاقتصادي والاجتماعي، وعلى ضرورة السعي إلى أن يكون هذا التحول شاملاً للجميع ومستداماً. والخطة التي جرى التوافق عليها غداة الأزمة الاقتصادية التي شهدتها العالم في عام 2008، والتي ما برحت آثارها قائمة في المنطقة العربية اليوم، كانت في جزء منها دعوة موجهة إلى البلدان في جميع أنحاء العالم لإعادة التفكير في السياسة المالية. وقد اتبعت المنطقة العربية نماذج سابقة من صنع السياسات الاقتصادية الموجهة لصالح السوق والتي انبثقت من توافق واشنطن. وفي نفس الوقت، حاولت بلدان المنطقة العربية أن تبقي على عقد اجتماعي يقوم على تقديمها الخدمات الأساسية لشعبها. وقد وصل هذا المزيج المتناقض الآن إلى نقطة الانهيار. ولا بد من إعادة توجيه النماذج الاقتصادية بحيث لا تؤدي إلى زيادة الكفاءة فحسب، بل أيضاً إلى تحقيق تنمية بشرية لا يتخلف فيها أحد عن الركب. فالاقتصادات النابضة بالحياة والمثمرة هي وحدها التي يمكن أن تدعم عقداً اجتماعياً جديداً يوفّر للجميع مجموعة كاملة من القدرات والفرص اللازمة للازدهار. ويمكن للمنطقة أن تستخلص الدروس من تجربتها السابقة وتجارب مناطق أخرى في ما يتعلق باستخدام السياسة المالية لمعالجة شواغل رئيسية من قبيل الاستثمار في التنمية الصناعية؛ والنهوض بالتعليم والبحث والابتكار؛ وتوفير الحماية الاجتماعية؛ وتعبئة الإيرادات، مع مراعاة العدالة والإنصاف في النظم الضريبية. وتمثل الاستراتيجية الصناعية الجديدة للمملكة المتحدة، التي صدرت في تشرين الثاني/نوفمبر 2017، مثلاً حديثاً على قيام الدولة بإعادة تصور دورها واستخدام السياسة المالية لتحقيق اقتصاد ومجتمع أكثر إنتاجية وشمولاً للجميع. ولن يحدث التحول في المنطقة العربية تلقائياً أو بين عشية وضحاها. ولكن، إذا كان جوهر الرؤية المتوخى تحقيقها يتمثل في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وبناء إقليم مزدهر يعمه السلام، فإن التحول لم يعد خياراً بل ضرورة حتمية ينبغي أن توجه جميع الخيارات والإجراءات الرامية إلى العودة إلى طريق التنمية المستدامة.

التركيز على إعادة بناء الهياكل الأساسية، وإعادة تنشيط القطاعات التي كانت منتجة قبل الحرب، وتعزيز التوزيع في الجمهورية العربية السورية واليمن. يمكن أن تساعد إعادة تشغيل محركات النمو الاقتصادي على توليد إيرادات حكومية إضافية، لا سيما في الجمهورية العربية السورية واليمن اللذين يعتمد النظام الضريبي فيهما أساساً على الضريبة المفروضة على الشركات وضريبة الدخل، وكذلك على الضرائب غير المباشرة بدرجة بسيطة جداً. ويمكن للحكومات في هذه البلدان أن تعطي الأولوية للقطاعات القائمة على الإنتاجية والعمالة والحد من الفقر والمساهمة في المساواة بين الجنسين، ضمن اعتبارات أخرى، تماشياً مع القواعد المالية المناسبة. وفي إطار تحديد الأولويات، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الاحتياجات الاستهلاكية والإنسانية الملحة على المدى القصير، فضلاً عن الاستثمارات الطويلة الأجل في الهياكل الأساسية ورأس المال البشري.

القاسم المشترك بين أهداف جميع الأنشطة المدرة للدخل هو تحسين نوعية الحوكمة والإصلاحات الرئيسية في الإدارة المالية العامة. إن السلام هو حجر الأساس للتنمية. ومن شأن إعادة تنشيط المؤسسات المالية وإصلاح الإطار المؤسسي والقانوني للإدارة المالية القائمة أن يعززاً فعالية الحكومة في البلدان المتأثرة بالنزاعات. وتحتاج الجمهورية العربية السورية واليمن، على وجه التحديد، إلى تنفيذ إصلاحات تشريعية ومؤسسية كبرى لتوسيع القواعد الضريبية القائمة وتعديل الهيكل الضريبي وزيادة الشفافية في تحصيل الضرائب والإنفاق الحكومي. ومن شأن ذلك أن يزيد من تحصيل الضرائب، وأن يقلص كلاً من الاختلاس والتهرب الضريبي وتجنب الضرائب والمحسوبية الضريبية والذي قد يعوق إعادة الإعمار ويضر بالأمن والاستقرار. والأداء المالي للعراق وليبيا خلال الفترة السابقة كذلك يتطلب اتخاذ إصلاحات عاجلة لتحقيق نمو أكثر منعة ولتحقيق الاستدامة اقتصادياً. وتتطلب إقامة نظام مالي تصاعدي إعادة تنشيط وإصلاح إدارة إيرادات النفط والغاز، وتحقيق مزيد من الشفافية في مجال التراخيص ووضع الميزانيات الوطنية وإدارة صناديق الثروة السيادية. وينبغي إدارة تحصيل الإيرادات والإنفاق عن طريق الرقابة والتوازن؛ والأهم من ذلك، ينبغي تعريف القواعد المالية وحمايتها بموجب القانون.

الحواشي

الفصل الأول

1. علي، 2014.

2. يستخدم هذا التقرير مصطلح "العمل اللائق" لآتساقه مع مصطلحات أهداف التنمية المستدامة. والعمل اللائق يجسد تطلعات الناس في حياتهم العملية. فهو ينطوي على فرص العمل المنتج الذي يوفر دخلاً عادلاً وأمناً في مكان العمل وحماية اجتماعية للأسر وأفاقاً أفضل للتنمية الشخصية والاندماج الاجتماعي، ويمنح الناس الحرية للتعبير عن شواغلهم وحرية التنظيم والمشاركة في القرارات التي تؤثر على حياتهم، ويضمن تكافؤ الفرص المتاحة لجميع النساء والرجال ومعاملتهم على قدم المساواة. <http://www.work/-ilo.org/global/topics/decent-en/index.htm-lang>

3. الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية

والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، 2016أ.

4. يُستخدم مصطلحاً "الغنية بالنفط" و"الفقيرة نفطياً" فقط للتمييز بين البلدان في المنطقة العربية على أساس حصتها من إيرادات الموارد النفطية. ولا يستخدم هذان المصطلحان على الصعيد العالمي. فقد يجني بلد ما إيرادات كبيرة من الموارد النفطية؛ ولكن، إذا كانت هذه الإيرادات أقل من الإيرادات غير النفطية، فسوف يصنّف البلد على أنه فقير نفطياً وفقاً لتعريف التقرير. وحالة هذا البلد ليست نموذجية في المنطقة العربية.

5. القطاع النفطي في الجمهورية العربية السورية كبير نسبياً، لكن مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي ليست كبيرة بما يكفي لتأهيل هذا البلد ليكون بلداً غنياً بالنفط. كما أن إيرادات النفط ليست مستدامة على المدى الطويل. وأما لبنان، فمن المحتمل أن يصبح، نتيجة اكتشافه لآبار النفط، بلداً غنياً بالنفط في المستقبل القريب. غير أنّ هذا البلد لا يبلغ في الوقت الحالي عن أي إيرادات يجنيها من النفط والغاز.

6. القطاع النفطي هو المصدر الرئيسي

لإيرادات اليمن في الوقت الراهن. غير أن هذا البلد يواجه تحديات إنمائية جمة تقضي على الحيز المالي المتاح الذي يمكن أن يستمد من النفط. كذلك، من الممكن أن

ينفذ احتياطي النفط على المدى القصير أو القريب.

7. يؤيد عدد كبير من الدراسات الاستنتاج القائل

بأن المضاعف المالي للنفقات الرأسمالية له

آثار أقوى على المدى الطويل من المضاعف

المالي للنفقات الجارية. Abdih and others, 2010; Ilzetzki, Mendoza and Vegh,

2010; Bose and Bhanumurthy, 2015;

Sarangi, Bhanumurthy and Abu

Ismail, 2015

8. ESCWA, 2016

9. Behrman, 1993, 1996; Ranis and

Stewart, 2005

10. اختلفت الاستجابات للأزمة الاقتصادية

العالمية الأخيرة عنها في السابق، إذ إن

نصف البلدان تقريباً استجابت في عام 2009

بطريقة معاكسة للدورة الاقتصادية (Abdih

and others, 2010)

11. Elbadawi and Soto, 2011

12. Blanchard and Perotti, 2002

13. Sarangi, Bhanumurthy and Abu

Ismail, 2015

14. Ahmadieh, 2017-Sarangi and El

الفصل الثاني

15. Hausman and Rodrik, 2003. تؤدي

التدخلات عادة إلى تشوهات في السوق.

ومن خلال فرض ضوابط سياساتية، مثل

تشجيع الاستثمار في القطاعات الحديثة

مسبقاً وكذلك ترشيد الإنتاج في مرحلة

لاحقة، يمكن للسياسات الحكومية أن

تنصدي لاحتتمالات وقوع تشوهات في

الأسواق.

16. Lin and Monga, 2010

17. للإطلاع على مناقشة في هذا الشأن، Lin,

2012

18. Herrendorf, Rogerson and

Valentinyi, 2013

19. المرجع نفسه؛ Duarte and Restuccia,

2010

20. Commission on Growth and

Development, 2008

21. [https://sustainabledevelopment.](https://sustainabledevelopment.un.org/sdg8)

un.org/sdg8; United Nations, 2015

22. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016.

23. ESCWA, 2016

24. Von Arnim and others, 2011

25. Sarangi, 2015

26. الإسكوا، 2013.

27. International Labour Organization, 2016

28. للإطلاع على التحديات المتعلقة بإعداد

بيانات السلاسل الزمنية للعمالة على مستوى

القطاعات الفرعية، Sarangi, 2015; Sarangi,

Ismail and Gantner, 2017-Abu

29. United Nations, Statistics Division,

2016

30. منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة

الإنمائي، 2013.

31. الإسكوا، 2012.

32. معدلات النمو المستخدمة هنا هي معدلات

نمو سنوية مركبة في نقطتين من الزمن،

وذلك لعدم وجود معلومات عن السلاسل

الزمنية للعمالة في مختلف القطاعات

Ismail and Gantner, -Sarangi, Abu

(2017)

33. Ismail and Gantner, -Sarangi, Abu

2017. استناداً إلى بيانات اللجنة الاقتصادية

والاجتماعية لغربي آسيا والمنظمة العربية

للتنمية الصناعية والتعدين، 2016.

34. McMillan and Rodrik, 2011

35. Ismail and Gantner, -Sarangi, Abu

2017

36. Morsy, Levy and Sanchez, 2015

37. الإسكوا، 2013.

38. Malik, 2016; Selim and Zaki, 2014;

Elbadawi and Soto, 2011; McMillan

and Rodrik, 2011; Nabli, Keller and

Veganzones, n.d

39. International Monetary Fund, 2016e

40. المرجع نفسه.

41. الإسكوا، 2013.

42. Devarajan, Swaroop and Zou, 1996;

43. Martin and Artadi, 2003-i-Sala

44. Cavallo and Daude, 2011

45. Martin and Artadi, 2003-i-Sala

46. الإسكوا، 2017.

Mohnen and Hall, 2013; Cameron,

1998

104. يعطي مؤشر فعالية الحكومة، والتابع لمؤشرات الحوكمة في العالم، فكرة عن نوعية الخدمات العامة، ونوعية الخدمة المدنية ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية، ونوعية صياغة السياسات وتنفيذها، ومصادقية التزام الحكومة بهذه السياسات (World Bank, 2016).
105. تتراجع جودة الحياة عادةً مع تقدم السن. وبغض النظر عن نوعية هذه الحياة، من المنطقي التطلع إلى أن يعيش البشر لفترة أطول. ويمكن لنظام صحي جيد أن يقدم للناس الدعم اللازم ليعيشوا لفترة أطول وبصحة جيدة، (Nussbaum and Sen, 1993).
106. الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، 2013.
107. Sarangi and Bonin, 2017.

الفصل الرابع

108. لا يوجد تعريف واحد للحيز المالي. فقد وصفت اللجنة الإنمائية التابعة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي (2006) الحيز المالي كماسة لها أربعة أبعاد حاسمة: الإيرادات والاقتراض والمعونة وكفاءة الإنفاق. وقد عززت المناقشات المتعلقة بتمويل أهداف التنمية المستدامة النقاش حول الحيز المالي، وذلك من حيث نطاقه (مثل حشد التمويل الخاص) والعوامل التمكينية (مثل التجارة والتكنولوجيا وبناء القدرات والمسائل المنهجية، من بين أمور أخرى). يرجى النظر إلى Development Committee, 2006.
109. IMF, 2015; Chudik and others, 2017; Reinhart and Rogoff, 2010.
110. أدى رفع أسعار الفائدة (ثلاث مرات في عام 2017) من قِبل الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، إضافة إلى زيادة قيمة الدولار الأمريكي مقابل العملات المحلية، إلى زيادة كلفة الدين الخارجي المقوم بالعملة الأجنبية (Moyo, 2017).
111. رسوم سك العملة هي أداة أخرى في يد الحكومات يمكن استخدامها لتمويل العجز. ولكن، في غياب استراتيجية مناسبة، يمكن أن يسفر سك العملة عن رفع التضخم إلى مستويات خيالية. وقد لجأت الحكومة اللبنانية إلى سك العملة في الفترة من عام 1989 إلى عام 1991، مما رفع معدل التضخم، والذي كان مرتفعاً بالفعل ونسبته 100 في المائة في عام 1989، إلى 490 في المائة في عام 1991. وقد أدى ذلك في نهاية المطاف إلى انخفاض سعر الصرف واندلاع أزمة العملة في عام 1991 (Neaime, 2015).
112. يتكون الدين الإجمالي الحكومي العام، حسب تعريف صندوق النقد الدولي، من

80. Hegarthy, 2017.
81. وفقاً لصندوق النقد الدولي، يسمى الأثر المباشر للإعانات "الإعانات قبل الضرائب". وهي لا تشمل الآثار غير المباشرة، مثل العوامل الخارجية المرتبطة بالاستهلاك الزائد للمنتجات والناجم عن انخفاض الأسعار. وتشمل هذه التكاليف الإضافية ما يرتبط بالاستهلاك المفرط من تلوث واحترار عالمي وازدحام وأضرار طرق وحوادث طرق وإيرادات ضريبية ضائعة، مقارنة بالمبلغ المدفوع في حال تسليم المنتجات بسعر الكلفة (Hegarthy, 2017).
82. للاطلاع على المناقشة حول استعراض دعم الطاقة، يرجى النظر إلى Zein, 2017.
83. عبد الجليل وصعب، 2015.
84. IMF, 2017b.
85. Kakwani, Khandker and Son, 2004.
86. Diwan and Akin, 2015.
87. Sarangi and Bonin, 2017.
88. لتفاصيل Lustig and Higgins, 2013.
- الدراسة الأردنية يرجى النظر إلى Sarangi, Ismail, 2015-Bhanumurthy and Abu.
89. تُحسب مفاهيم الدخل وفقاً للمنهجية الواردة في Lustig and Higgins, 2013. عادةً، يُحسب الدخل، بعد الضريبة، بإضافة الإعانات غير المباشرة وخصم الضرائب غير المباشرة من الدخل المتاح. ولكن، في حالة الأردن، لم تتوفر بيانات عن الإعانات غير المباشرة التي تلقتها الأسر المعيشية. ولذلك، يتم احتساب الدخل بعد الضريبة هنا عن طريق خصم الضرائب غير المباشرة من الدخل المتاح.
90. Ismail-Sarangi, Bhanumurthy and Abu, 2015. تختلف معدلات الفقر في البلدان العربية اختلافاً كبيراً تبعاً لخط الفقر الذي يتم اختياره. وتستند تقديرات الأردن إلى معدلات الفقر المحددة وفقاً للخط الوطني للفقر.
91. Sarangi, Bhanumurthy and Abu, 2015.
92. المرجع نفسه.
93. المرجع نفسه.
94. Assouad, 2017.
95. Assouad, 2015.
96. المرجع نفسه.
97. Sarangi, 2016.
98. الإسكوا، 2017 ج.
99. يرجى النظر إلى المنهجية التفصيلية في Sarangi and Bonin, 2017.
100. الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، 2013.
101. المرجع نفسه.
102. Sarangi and Bonin, 2017.
103. الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، 2013.

47. Ismail and Gantner, 2017-Sarangi, Abu.
48. McMillan and Rodrik, 2011.
49. يتأثر هذا القسم بعمل Lin, 2012.
50. يمكن استخدام أدوات مثل تحليل سلسلة القيمة أو تحليل حيز المنتج (Bustos 2017, a and Yildirim and لمصر)، ويمكن الاستعانة بالإطار التشخيصي للنمو المقترح والذي اقترحه Hausmann, Rodrik and Velasco, 2005.
51. يرجى النظر إلى تعليقات Stiglitz على الفصل 1 في Lin, 2012; Ahluwalia, 1973.
52. Bustos and Yildirim, 2017a.
53. Bustos and Yildirim, 2017b.
54. Schiffbauer وآخرون، 2015.
55. الإسكوا، 2015 ب.
56. المرجع نفسه.
57. المرجع نفسه.
58. الإسكوا، 2013.
59. Anshasy, Mohaddes and Nugent-El, 2017.
60. Rodrik, 2004.
61. ESCWA, 2016.
- ### الفصل الثالث
62. Ranis and Stewart, 2005.
63. Kakwani, Khandker and Son, 2004; Son and Kakwani, 2008. انظر أيضاً حجج بديلة Dollar and Kraay, 2002; Dagdeviran, Van der Hoeven and Weeks, 2001; IMF, 2017b.
64. Roy, 2014.
65. الإسكوا، 2014 ب.
66. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016.
67. Diwan and Akin, 2015.
68. World Bank, 2004.
69. Sarangi and Bonin, 2017; Selim and Zaki, 2014.
70. Zein, 2017.
71. OECD, 2016.
72. Sarangi and Bonin, 2017.
73. OECD, 2016, 2017.
74. الإسكوا، 2014 أ.
75. Sarangi and Bonin, 2017.
76. Egypt, Economic Ministerial Committee, 2015.
77. جامعة الدول العربية، 2017.
78. الإسكوا وآخرون، 2017. يشمل قياس الظروف المعيشية مواد الأرضيات والسقف، والمياه، والصرف الصحي، والانتظاظ، ومواد الطهو، والربط بالكهرباء.
79. الإسكوا، 2014 ب.

- الدراسات، من الممكن أن يتكيف سعر الصرف المرن مع الصدمات الخارجية، وأن يقلل بالتالي من احتمالات حدوث أزمة ديون خارجية. ولكن، عندما يكون سعر الصرف ثابتاً، تُستخدم السياسة النقدية لحماية تثبيت سعر الصرف، ومن غير المرجح أن تتمكن من امتصاص الصدمات الخارجية، مما يزيد من احتمال حدوث أزمة. وقد حلت (2002) Reinhart أزمات الديون وأسعار الصرف في 59 بلداً خلال الفترة من عام 1970 إلى عام 1999. ولاحظت أن 84 في المائة من جميع حقبات التقصير في سد الديون الخارجية حدثت في غضون 24 شهراً بعد أزمات العملات، في حين أن 66 في المائة من جميع أزمات العملات في عينة المجموعة الفرعية من البلدان النامية حدثت في غضون 24 شهراً في أعقاب حقبات الإعسار. وهناك سُبل لترشيد اختيار الحكومة المتعلق بتغيير ربط سعر الصرف مع أدوات مالية أخرى في سياق معين (Obstfeld, 1996). ويمكن الاستفادة من هذه الدروس، تحديداً بالنسبة لمصر، نظراً إلى أنها شهدت تعديلاً كبيراً في سعر الصرف في تشرين الثاني/نوفمبر 2016. وقد ربطت بلدان أخرى في المنطقة عملاتها إما بالدولار وإما بسلة من العملات، مما جعل السياسة النقدية غير فعالة إلى حد بعيد.
130. تشير النظرية الكنزيرية في الاقتصاد إلى أن العجز المالي سيؤثر بشكل كبير في العجز في الحساب الجاري من خلال فرض ضغط تصاعدي على أسعار الفائدة وبالتالي التسبب بارتفاع في قيمة سعر الصرف (Mundell, 1963; Haug, 1991). وحسب نظرية Ricardian بشأن التعادل، لا يسفر عجز الميزانية عن عجز في الحساب الجاري (Barro, 1989). بعبارة أخرى، ليس للتغيرات في الإيرادات أو النفقات الحكومية أثر حقيقي على سعر الفائدة الحقيقي أو الاستثمار أو رصيد الحساب الجاري.
131. Khalid and Guan, 1999; Neaime, 2015.
132. يمكن أن تتحول فوائض الحسابات الرأسمالية في لبنان إلى عجز بسرعة، إذا ما حدث انعكاس في تدفقات رؤوس الأموال لسبب ما. للاطلاع على مناقشة في هذا الشأن، يرجى النظر إلى Neaime, 2015.
133. IMF, 2017a.
134. Methodological note in Sarangi and Ahmedieh, 2017-El.
135. للاطلاع على تحليل مستفيض لهذه المواضيع، يرجى النظر إلى Adams, Ferrarini and Park, 2010; Jha, 2012.
- يناير 2015، وسندات يوروبوند بقيمة 850 مليون يورو أصدرت في شباط/فبراير 2017.
122. قُدِّر إجمالي الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي في لبنان بنسبة 175 في المائة في عام 2015، في حال أخذت ودائع غير المقيمين في القطاع المصرفي في الحسبان (IMF, 2017c).
123. IMF, 2016c, 2017d, 2017e.
124. تركزت معدلات مؤشرات الدين الخارجي على إحصاءات الديون الدولية. وبالنسبة للسودان، تكون التقارير حول الديون الخارجية والمعقدة وفقاً لإحصاءات الديون الدولية أقل قيمةً على الدوام من تلك المبلغ عنها في إطار مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي. على سبيل المثال، بلغ رصيد الدين الخارجي للسودان وفقاً لإحصاءات الديون الدولية حوالي 21.5 مليار دولار في عام 2015 (26 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) مقابل رصيد دين قدره 50 مليار دولار (61 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) أبلغ عنه في إطار مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي لعام 2016. ولم يتم حل هذا التباين بين البيانات. وقد استخدم هذا التقرير مصدر إحصاءات الديون الدولية المتعلقة بجميع البلدان بغية ضمان الاتساق. وعندما تبلغ نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 61 في المائة في السودان، سيبلغ متوسط هذه النسبة في البلدان المنخفضة الدخل نسبة 49 في المائة، في عام 2015.
125. يستند مؤشر تخصيص الموارد الذي وضعته المؤسسة الدولية للتنمية والتابعة للبنك الدولي إلى نتائج عملية التقييم القطري السنوي للسياسات والمؤسسات، والذي يشمل البلدان المؤهلة للاستفادة من المؤسسة الدولية للتنمية. ويتم تقييم الأداء القطري في ضوء 16 معياراً مقسمة إلى أربع مجموعات: الإدارة الاقتصادية، والسياسات الهيكلية، وسياسات الإدماج الاجتماعي والإنصاف، وإدارة القطاع العام ومؤسساته.
126. البنك الدولي في السودان، www.worldbank.org/en/country/sudan/overview (استرجعت في 10 أيار/مايو 2018).
127. العبد وداودي، 2003.
128. يشمل مجموع الاحتياطات حيازات من الذهب النقدي، وحقوق السحب الخاصة، واحتياطات الأعضاء في صندوق النقد الدولي والمودعة لدى صندوق النقد الدولي، وحيازات النقد الأجنبي الخاضعة لمراقبة السلطات النقدية.
129. يؤثر سعر الصرف أيضاً على القدرة على تحمل الدين الخارجي. فوفقاً لبعض جميع الالتزامات التي تقتضي من المدين أن يسدّد للدائن دفعةً أو دفعات هي قيمة الفائدة على الدين و/أو أصل الدين، عند حلول أجل أو آجال في المستقبل. وهي تشمل التزامات خدمة الدين وتأخذ شكل حقوق سحب خاصة، وعملة وودائع، وسندات دين، وقروض، وتأمين، ومعاشات تقاعدية وخطط موحدة للضمان، وحسابات أخرى مستحقة الدفع.
113. تتضمن البلدان الغنية بالنفط التي سجّلت هذا المتوسط المقدّر العراق وليبيا اللذين تكبدا في السنوات الأخيرة ديوناً أعلى بكثير من بلدان مجلس التعاون الخليجي.
114. IMF, 2016a.
115. www.swfinstitute.org/sovereign-rankings-fund-wealth (استرجعت في 16 أيار/مايو 2018).
116. يشير إجمالي الدين الخارجي إلى الدين المستحق لغير المقيمين والمسدّد بالعملة أو السلع أو الخدمات. ويمثل إجمالي الدين الخارجي مجموع الديون العامة، والديون العامة المكفولة من الحكومة، والديون الخاصة الطويلة الأجل غير المكفولة، والقروض من صندوق النقد الدولي، والديون القصيرة الأجل.
117. يشير الدين الخارجي المتراكم والديون العامة والديون المكفولة من الحكومة إلى الالتزامات الخارجية الطويلة الأجل الواقعة على الجهات المدينة العامة، بما فيها الحكومة الوطنية أو التقسيمات السياسية الفرعية للدولة (أو وكالة تابعة لها) والهيئات العامة المستقلة، والالتزامات الخارجية للمدنيين من القطاع الخاص والمكفول تسديدها من قبل هيئة عامة.
118. تضم الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب.
119. تعرّف الديون الميسرة بأنها قروض يشكل أصل القرض نسبة 25 في المائة أو أكثر منها. ويبدل الدين الخارجي المباشر على حصول المدين على معونة من جهات دائنة رسمية بشروط ميسرة حسب تعريف لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (World Bank, 2017a).
120. يعرف الدين الخارجي الطويل الأجل بأنه دين له فترة استحقاق أصلية أو ممتدة لأكثر من سنة ويستحق لغير المقيمين ويسدّد بالعملة أو السلع أو الخدمات.
121. أبرم معظم التزامات الدين الجديدة في تونس إما مع دائنين رسميين، وإما بكفالة طرف ثالث، باستثناء سندات يوروبوند بقيمة مليار دولار أصدرت في كانون الثاني/

136. Wyplosz, 2007.
137. شَدَدَ (2007) Bohn على أن اختبارات السلاسل الزمنية غير قادرة على رفض فرضية الاستدامة. ويتم استيفاء قيود الموازنة الزمنية في حال تبين أن متغيرات الدين أو الإيرادات و متغيرات مدفوعات الفائدة متكاملة بدرجة عالية من العشوائية (أي أن المتغيرات تصبح مستقرة بعد أخذ الفروق عدة مرات). ولا يتوجب وجود تكامل مشترك (أي علاقة توازنية طويلة الأجل) بين سلاسل الدين والإيرادات. وبالتالي، إن رفض فرضيات التكامل بدرجة متدنية والتكامل المشترك تتوافق مع قيود الموازنة الزمنية.
138. Gali and Perotti, 2003; Celasun, Debrun and Ostry, 2006; Ferrarini, Jha and Ramayandi, 2012; Ghosh and others, 2013.
139. في سياق السياسة المالية في الولايات المتحدة، طرح (1998) Bohn بعض الأسئلة المباشرة لفهم سلوك استجابة الحكومة لارتفاع مستويات الدين، منها على سبيل المثال: "كيف تتفاعل الحكومات مع تراكم الديون؟ وهل تتخذ تدابير تصحيحية عندما تبدأ نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في الارتفاع، أم أنها تسمح لها بالنمو؟ وأشار بون إلى أنه "يمكن إيجاد دليل مباشر على اتخاذ إجراءات تصحيحية من خلال دراسة استجابة الفائض الأولي في الميزانية (بدون فائدة) للتغيرات في نسبة الدين إلى الدخل. وأصبحت هذه الدراسة الرائدة مرجعاً في تقدير "دالة رد الفعل المالي" لتقييم الحيطة المالية.
140. توصل (Ghosh and others, 2013) إلى نتائج مماثلة بشأن عينة من 23 بلداً متقدماً خلال الفترة من عام 1970 إلى عام 2007. وفي بلدان متوسطة أخرى، منها بلدان آسيوية، وُجد أن المعامل "p" إيجابي وقوي (Adams, Ferrarini and Park, 2010; Ferrarini and Ramayandi, 2012).
141. يأخذ الإطار العام للاستدامة أو "حالة عدم وجود شروط عدم التزوير أو ما يسمى (No-Ponzi game condition) " المعادلة التالية: $B_t = \sum_{j=0}^{\infty} \sigma^j (t+t+j) - 1 - PS_{t+j} + \lim_{T \rightarrow \infty} (t+T)^{-1} B_{t+T+1}$ حيث r هو سعر الخصم بين الفترتين الزمنيتين t و $t+1$ ، B_t هو الدين طويل الأجل أو النهائي. تنص الفرضية الأولية على استدامة الدين، أي أن الدين سيصل إلى صفر في الأجل النهائي، أو $(B_{t+T+1}) < 0$ ، عندما $\omega < T$ علماً بأن سعر الخصم له قيمة إيجابية أكبر من صفر ($r > 0$). وبالتالي، تتطلب الاستدامة الديناميكية أن تتطابق القيمة الحالية لجميع الفوائد
- الأولية مع قيمة رصيد الدين الحالي. (Adams, Ferrarini and Park, 2010).
142. تتحقق حالة الكفاءة "القاعدة الذهبية المعدلة" عندما يصبح الفارق بين سعر الفائدة والنمو إيجابياً في أي اقتصاد على وشك الوصول إلى حالة مستقرة. وطالما أن هذا الفارق سلبي وأن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي آخذة بالهبوط، سيتوفر لدى الوكلاء العقلانيين حافز للاقتراض بمعدلات فائدة منخفضة وتمويل الديون ذات الاستهلاك الأكبر وإعادة تمويل الديون (Blanchard and Fischer, 1989; Escolano, 2010).
143. يشير سعر الفائدة إلى معدل الفائدة الفعلي، على أساس الفائدة المدفوعة على رصيد الدين (مساورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي).
144. قد تعني القيمة السلبية للرصيد الأساسي المثبت لاستقرار الدين أن سعر الفائدة لا يمثل التكلفة الحقيقية لرأس المال، بحسب (Escolano, Shabunina and Woo, 2011).
145. الكفاءة حسب القاعدة الذهبية المعدلة، يرجى النظر إلى (Blanchard and Fischer, 1989).
146. ما زال اقتصادا تونس والمغرب أكثر مرونة من اقتصادات البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط من بين البلدان الفقيرة نفطياً. (Islam and others, 2012).
148. يحسب التعويم الضريبي عن طريق حساب انحدار لوغاريتيم الإيرادات الضريبية بالنسبة إلى لوغاريتيم الناتج المحلي الإجمالي (القاعدة الضريبية)، والذين تخفضهما مؤشرات أسعار المستهلك في كل بلد، للفترة من 1990 إلى 2014.
149. يصل معدل ضريبة الدخل المفروضة على الشركات في الإمارات العربية المتحدة إلى 55 في المائة، وهو أعلى معدل في العالم. وعلى الرغم من أنه يجب فرض معدل الضريبة على الشركات على جميع الشركات، يتم في الواقع فرض الضرائب فقط على شركات النفط الأجنبية العاملة في الأنشطة البترولية الأولية وعلى فروع المصارف الأجنبية (PwC, 2015).
150. IMF, 2014a.
151. مؤسسة النقد العربي السعودي، 2016.
152. Sarangi, 2016.
153. Van der Weide, Lakner and Ianchovichina, 2016.
154. Sarangi, 2016.
155. -Sarangi, Bhanumurthy and Abu Ismail, 2015; Assouad, 2016.
156. Desai, 1991.
157. Elbadawi and Soto, 2011.
158. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (استُرْجعت في 20 حزيران/يونيو 2018).
159. Baldacci and others, 2004; Mauro, 1998; Gupta, de Mello and Sharan, 2001; Abed and Gupta, 2002. ESCWA, 2016a.
160. Baldacci and others, 2004; Mauro, 1998; Gupta, de Mello and Sharan, 2001; Abed and Gupta, 2002. ESCWA, 2016a.
161. يجسد مؤشر المشاركة والمساءلة التصورات المتعلقة بمدى قدرة المواطنين في بلد ما على المشاركة في اختيار حكومتهم، فضلاً عن حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية الإعلام. ويعكس مؤشر سيادة القانون مدى ثقة العملاء في قواعد المجتمع والتزامهم بها، ويعكس خصوصاً نوعية إنفاذ العقود وحقوق الملكية والشرطة والمحاكم واحتمالات تفشي الجريمة والعنف.
162. تم بناء مؤشر الحوكمة باستخدام منهجية مؤشر التنمية البشرية، مع مراعاة مؤشرات المشاركة والمساءلة وسيادة القانون. يرجى النظر إلى (Ismail, Kuncic and Abu Sarangi, 2016).
163. Pritchett, 1996.
164. Rajkumar and Swaroop, 2008.
165. Neumayer, 2004; Cavalcanti, Mohaddes and Raissi, 2011.
166. Kolstad and Søreide, 2009.
167. Slimane and Tahar, 2010.
168. Selim and Zaki, 2014.
169. Anshasy, Mohaddes and Nugent, -El, 2017.
170. كمالى والسعيد، 2017.
171. المرجع نفسه.
172. Tornell and Lane, 1999; Fatas and Mihov, 2001; Lane, 2003.
173. Imam and Jacobs, 2007.
174. Torgler, 2005; Alm and Torgler, 2006; Bird and Martinez, 2008.
175. كمالى والسعيد، 2017.
176. Alesina and Perotti, 1999; Person and Tabellini, 2004.
177. Frankel, Vegh and Vuletin, 2011; Hebbel and Elbadawi, Schmidt Soto, 2015.
178. Cordes and others, 2015.

الفقيرة نفطياً في مختلف مراحل التنمية في جميع أنحاء العالم، مصنفة حسب نوع الحادث، وسنة العمل، والدول المعنية، ومشاركة الحكومة في حالة النزاعات الأهلية، الخ. 218. Gupta and others, 2003.

219. كان ذلك واضحاً في لبنان.

220. لقد تراكمت إيرادات الموارد الطبيعية في أنغولا لتصل إلى 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005.

221. أشار تقرير لصندوق النقد الدولي حول مشاورات المادة الرابعة في عام 2014 (IMF, 2014b) إلى أن أنغولا واحدة من الدول التي تشهد أعلى مستويات عدم المساواة في أفريقيا، إذ تسيطر نسبة 10 في المائة من أصحاب الدخل فيها تقريباً على ثلث الدخل القومي، وتزيد نسبة عدد الفقراء عن 37 في المائة. ويزداد عدد الفقراء ارتفاعاً كبيراً في المناطق الريفية. وقد يُفترض أن فترات ما بعد النزاع تشهد تغيراً جذرياً في مؤشر التنمية البشرية، إلا أن التغير كان هامشياً في أنغولا. فقد كانت قيمة هذا المؤشر 0.415 في عام 2003 في بداية الأمر، ثم ارتفعت بنسبة 27 في المائة فقط في غضون 10 سنوات حتى بلغت 0.52 في عام 2013.

222. Araji and others, 2017.

223. تُستخدم المساعدات الدولية في أعقاب الحرب كذلك لبناء الإطار المؤسسي لمرحلة ما بعد الحرب. ووفقاً لما ذكره Gupta and others (2003)، يمكن للحكومات أن تستخدم المعونة لإعادة بناء المؤسسات المتضررة، مما من شأنه إتاحة استئناف الأنشطة الاقتصادية والاستيعاب الفعال لتدفقات المعونات الإضافية.

224. ESCWA, 2016.

225. يمكن قياس العلاقة بين تقلب النمو الاقتصادي والمعونة من خلال دراسة العلاقة بين الانحرافات المعيارية لنمو الناتج المحلي الإجمالي وتغير المساعدة الإنمائية الرسمية.

226. Araji, 2017b.

227. IMF, 2013.

228. Addison and Ndikumana, 2001.

الفصل السابع

229. IMF, 2017a. <http://vision2030.gov.sa/>; ar/node.

230. الإسكوا، 2017 ج.

231. Woo and others, 2013.

232. Alvaredo and Picketty, 2014.

233. المرجع نفسه.

234. <https://www.ft.com/content/745c2eb8-edda0bcb928-9108-11e7-7c29>.

235. الإسكوا 2017 أ.

انخفض بنسبة 30 في المائة بسبب الحرب. وخلص Gobat and Kostial (2016) إلى أن الناتج المحلي الإجمالي قد تقلص بالقيمة الحقيقية بنسبة 57 في المائة في الفترة بين عامي 2010 و2015.

204. تقرير سري نال تغطية إعلامية واسعة جداً (Bayoumy, 2016).

205. Ianchovichina and Ivanic, 2016.

206. الإسكوا، 2016.

207. قدرت الخسائر في الإيرادات الحكومية على مرحلتين. أولاً، تم تقدير مستوى الإيرادات الحكومية التي كان من الممكن توليدها لو لم تعاني هذه البلدان من الحرب بعد عام 2010، باستخدام إسقاطات صندوق النقد الدولي للفترة 2010-2015 بشأن الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي وربع الموارد الطبيعية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. ثانياً، استخدم الناتج المحلي الإجمالي المحقق في الفترة بين عامي 2010 و2015 لحساب الإيرادات الضريبية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي وربع الموارد الطبيعية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. والفرق بين الإيرادات المتوقعة والفعلية هو قيمة الخسارة الإجمالية خلال الفترة من عام 2010 إلى عام 2015.

208. يمثل النفط والغاز ربع الإيرادات الحكومية في الجمهورية العربية السورية. وتستند الخسائر في الإيرادات الحكومية إلى تقديرات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

209. Bulic and Hamann, 2007.

210. IMF, 2017g.

211. Aiyar, Berg and Hussain, 2005.

212. يصف هذا المصطلح بشكل أساسي أثر إيرادات الموارد الطبيعية على قطاع الصناعات التحويلية في هولندا، وكذلك كمصطلح عام لوصف حالة معظم البلدان الغنية بالموارد الطبيعية. وعندما تكون المعونة الأجنبية متوفرة، تكون التشخيصات صالحة سواء أخذ الدخل المتأني الهيدروكربونات في الحسبان أم لا، ولا سيما في الدول التي تعتمد على المعونة. وينطبق ذلك على أفغانستان وبوروندي ودولة فلسطين وليبيريا وملاوي.

213. ترتبط بأولويات السياسات المشتركة بين القطاعات.

214. <https://www.imf.org/external/arabic/np/country/notes/pdf/yemena.pdf> (استُرجعت في 9 تموز/يوليو 2018).

215. Addison and Mansoob Murshed, 2001.

216. المرجع نفسه.

217. المرجع نفسه. وشملت مجموعة البيانات المستخدمة في التحليل جميع حوادث العنف في البلدان الغنية بالنفط والبلدان

179. Elbadawi and Soto, 2011.

180. المرجع نفسه.

181. Gupta and Ylaoutinen, 2014; IMF, 2014c.

182. IMF, 2014c.

183. المرجع نفسه.

184. Gupta and Ylaoutinen, 2014.

185. Budlender and Hewitt, 2002.

186. United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women, 2006.

187. المرجع نفسه.

188. Elson, 2002.

189. United Nations Population Fund and United Nations Development Fund for Women, 2006.

190. يرجى النظر الى الفصل الثالث، الشكل 3.2 من هذا التقرير.

191. الإسكوا، 2016.

192. المرجع نفسه.

193. Stotsky, 2016.

194. المرجع نفسه.

195. IMF, 2017a.

196. المرجع نفسه.

197. Esim, 2011.

198. <http://jordan.unwomen.org/initiatives/-do/past-we-en/what-in-accountability-increasing-equality/-gender-financing-stories-initiative1/success> (استُرجعت في 15 حزيران/يونيو 2017).

199. Grown, 2006.

الفصل السادس

200. تظهر صور مأخوذة عن طريق الأقمار الصناعية للبلدان المتضررة من النزاع ممتلكات مدمرة، دون تقديم مزيد من المعلومات عن أنواع الممتلكات والتي قد تكون تكاليفها مختلفة.

201. توقعات صندوق النقد الدولي قبل اندلاع الحرب الأهلية في والجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، وقبل صعود الجماعات المتطرفة.

202. الإسكوا، 2016.

203. قدر المركز السوري لبحوث السياسات (2015) الخسارة الاقتصادية الكلية للجمهورية العربية السورية منذ بداية النزاع بنحو 202 مليار دولار بنهاية عام 2014، أي ما يعادل 383 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010 بالأسعار الثابتة. وقد خُصص Ianchovichina and Ivanic (2016) إلى أن الناتج المحلي الإجمالي

المراجع

بالعربية

- الأمم المتحدة، وجامعة الدول العربية (2013). التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية، E/ESCWA/EDGD/2013/1. بيروت: الإسكوا.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2016). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2016: الشباب وآفاق التنمية واقع متغير. نيويورك: جامعة الدول العربية (2017). الاستراتيجية العربية للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة 2030. القاهرة. <https://content/-ar.unhabitat.org/wp-uploads/sites/2/2017/05/Arab-Arabic.pdf-Strategy>.
- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (2017). تداعيات السياسات الضريبية في المنطقة العربية. موجز السياسات، تموز/ يوليو 2017. بيروت.
- Schiffbauer, Mark، وآخرون (2015). الوظائف أو الامتيازات: إطلاق الإمكانيات لخلق فرص العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. واشنطن: البنك الدولي.
- صندوق النقد الدولي (2001). دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001. واشنطن. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/ara/index.htm>.
- _____ (2016). (أ). الأردن: الصندوق يوافق على عقد اتفاق بقيمة \$723 مليون بموجب "تسهيل الصندوق الممدد"، بيان صحفي رقم 381/16، 25 آب/أغسطس.
- _____ (2016). بدعم من خط السيولة المقدم من الصندوق بقيمة \$3.47 مليار، يستطيع المغرب تعزيز تقدمه الاقتصادي، 2 آب/أغسطس. <https://bit.ly/2EhvQWD>.
- _____ (2016). المجلس التنفيذي يوافق على عقد اتفاق مع مصر بقيمة 12 مليار دولار أمريكي في إطار تسهيل الصندوق الممدد، بيان صحفي رقم 501/16، 11 تشرين الثاني/نوفمبر. العبد، جورج توفيق، وحמיד رضا داودي (2003). تحديات النمو والعولمة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. نيويورك: صندوق النقد الدولي.
- عبد الجليل، إبراهيم، ونجيب صعب (2015). البيئة العربية 8: الاستهلاك المستدام من أجل إدارة أفضل للموارد في البلدان العربية. بيروت: المنتدى العربي للبيئة والتنمية.
- علي، عبد القادر علي (2014). العدالة الاجتماعية وسياسات الإنفاق العام في دول الثورات العربية. عُمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 3، العدد 9 (صيف). كمال، أحمد، وآية السعيد (2017). آثار الحوكمة على تخصيص النفقات وتوزيع الإيرادات: أدلة من بلدان عربية مختارة، E/ESCWA/EDID/2017/Technical Paper.11. بيروت: الإسكوا.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2012). السياسات الاقتصادية في منطقة الإسكوا وأثرها على العمالة، E/ESCWA/SDD/2012/2. بيروت.
- _____ (2013). مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2012-2013، E/ESCWA/EDGD/2013/3. بيروت.
- _____ (2014). (أ). الطبقة الوسطى في البلدان العربية: قياسها ودورها في التغيير، E/ESCWA/EDGD/2014/2. بيروت.
- _____ (2014). (ب). نحو تحسين أنظمة الرعاية الاجتماعية: إعادة النظر في دور الدولة والسوق والمجتمع المدني في توفير الحماية والخدمات الاجتماعية. السياسات الاجتماعية المتكاملة، التقرير الخامس، E/ESCWA/SDD/2013/1. بيروت.
- _____ (2015). (أ). التحديات المالية التي تواجهها البلدان العربية في إقامة اتحاد جمركي عربي، اللجنة المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعولمة الاقتصادية وتمويل التنمية، الدورة العاشرة، القاهرة، 22-23 تشرين الثاني/نوفمبر، E/ESCWA/EDGD/2015/IG.2/6.
- _____ (2015). (ب). التقرير العربي للتنمية المستدامة، العدد الأول، 2015، E/ESCWA/SDPD/2015/3. بيروت.
- _____ (2016). مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2015-2016، E/ESCWA/EDID/2016/1. بيروت.
- _____ (2017). (أ). بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية، اللجنة المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعولمة الاقتصادية وتمويل التنمية، الدورة الثانية عشرة، بيروت، 4-5 كانون الأول/ديسمبر 2017، E/ESCWA/EDID/2017/IG.2/5(Part I). دراسات الحسابات القومية للمنطقة العربية، العدد 35، E/ESCWA/SD/2017/4. بيروت.
- _____ (2017). (ج). مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2016-2017، E/ESCWA/EDID/2017/1. بيروت.
- _____ (2017). (د). نشرة التجارة الخارجية للمنطقة العربية، العدد 25، E/ESCWA/SD/2017/2. بيروت.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، وآخرون (2017). التقرير العربي حول الفقر المتعدد الأبعاد، E/ESCWA/EDID/2017/2. بيروت.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، وجامعة سانت أندروز (2016). سوريا: خمس سنوات من الحرب، E/ESCWA/EDID/2016/2. بيروت.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، والمنظمة العربية للتنمية الصناعية والتعدين (2016). نشرة الإحصاءات الصناعية للبلدان العربية، العدد التاسع، E/ESCWA/SD/2017/1. بيروت.
- المركز السوري لبحوث السياسات (2015). سورية: الاغتراب والعنف، تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. دمشق. منظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2013). نظرة جديدة إلى النمو الاقتصادي: نحو مجتمعات عربية منتجة وشاملة. بيروت: منظمة العمل الدولية.
- مؤسسة النقد العربي السعودي (2016). التقرير السنوي الثاني الخمسون 1437هـ. الرياض.

- Abdih, Yasser, and others (2010). The cyclicality of fiscal policy in the Middle East and Central Asia: is the current crisis different? IMF Working Paper, WP/10/68. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Abed, George. T., and Sanjeev Gupta, eds. (2002). *Governance, Corruption & Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Abu-Ismaïl, Khalid, Aljaz Kuncic, and Niranjana Sarangi (2016). *Governance-adjusted Human Development Index: the case for a broader index and its implications for Arab States*. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2016/WP3. Beirut: Economic and Social Commission for Western Asia.
- Abu-Ismaïl, Khalid, Ahmad Mustafa, and Matias Vernengo (2005). *Trade and industrial strategies for poverty reduction in Syria*. In *Macroeconomics Policies for Poverty Reduction: The Case of Syria*. Beirut: United Nations development Programme.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James Robinson (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, vol. 91, No. 5 (December), pp. 1369-1401.
- Adams, Charles, Benno Ferrarini, and Donghyun Park (2010). *Fiscal sustainability in developing Asia*. Economics Working Paper Series, No. 205. Manila: Asian Development Bank.
- Addison, Tony, and Léonce Ndikumana (2001). *Overcoming the fiscal crisis of the African state*. WIDER Discussion Paper, No. 2001/12. Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Addison, Tony, and S. Mansoob Murshed (2001). *The fiscal dimensions of conflict and reconstruction*. WIDER Discussion Paper, No. 2001/49. Helsinki: World Institute for Development Economics Research.
- Ahluwalia, Montek (1973). Taxes, subsidies, and employment. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 87, No. 3 (August), pp. 393-409.
- Aiyar, Shekhar, Andrew Berg, and Mumtaz Hussain (2005). The macroeconomic challenge of more aid. *Finance and Development*, vol. 42, No. 3, pp. 28-31.
- Alesina, Alberto, and Roberto Perotti (1999). Budget deficits and budget institutions. In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J., Poterba and J. Hagen, eds. Chicago: Chicago University Press.
- Alesina, Alberto, Guido Tabellini, and Filipe Campante (2008). Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, No. 5, pp. 1006-1036.
- Alm, James, and Benno Torgler (2006). Culture differences and tax morale in the United States and in Europe. *Journal of Economic Psychology*, vol. 27, No. 2, pp. 224-246.
- Alvaredo, Facundo, and Thomas Piketty (2014). *Measuring top incomes and inequality in the Middle East: data limitations and illustration with the case of Egypt*. Working Paper, No. 832. Giza: Economic Research Forum.
- Araji, Salim (2017a). *Fiscal policy considerations for post war reconstruction in Iraq, Syria, Yemen and Libya*. E/ESCWA/EDID/2017/ Technical Paper.14. Beirut: Economic and Social Commission for Western Asia.
- (2017b). *Natural resource revenues: effect on the pattern of domestic investments relative to international assets investments*. *International Economics and Economic Policy*, vol. 15, No. 3.
- Araji, Salim, and others (2017). *Targeting debt in Lebanon: a structural macro-econometric model*. Working Paper, No. 1132. Giza: Economic Research Forum.
- Aschauer, David (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, No. 2, pp. 177-200.
- Assouad, Lydia (2015). *Top incomes and personal taxation in Lebanon, an exploration of individual tax records 2005-2012*. Master's thesis, Paris School of Economics.
- (2017). *Rethinking the Lebanese economic miracle: the extreme concentration of income and wealth in Lebanon 2005-2014*. World Inequality Database Working Paper Series, No. 2017/13.
- Baldacci, Emanuele, and others (2004). *Social spending, human capital, and growth in developing countries: implications for achieving the MDGs*. Working Paper, WP/04/217. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Baldacci, Emanuele, Maria Teresa Guin-Siu, and Luiz R. de Mello (2002). *More on the effectiveness of public spending on health care and education: a covariance structure model*. Working Paper, WP/02/90. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Barro, Robert (1989). *A cross-country study of growth, saving and government*. Working Paper, No. 2855. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- (1990). *Government spending in a simple model of endogenous growth*. *Journal of Political Economy*, vol. 98, No. 5, pp. 103-125.
- (1991). *Economic growth in a cross section of countries*. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2 (May), pp. 407-443.
- Bastagli, Francesca, David Coady, and Sanjeev Gupta (2012). *Income inequality and fiscal policy*. Staff Discussion Note, No. 2012/08. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Bayoumi, Tamim, and Barry Eichengreen (1995). *Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization*. IMF Staff Papers, vol. 42, No. 1 (March).
- Bayoumy, Yara (2016). *Exclusive: civil war costs Yemen \$14 billion in damage and economic losses*, 16 August. Available at www.reuters.com/article/us-yemen-security-damages-idUSKCN10R2B7.
- Beblawi, Hazem, and Giacomo Luciani, eds. (1987). *The Rentier State*. London, New York: Croom Helm.
- Behrman, Jere R. (1993). *The economic rationale for investing in nutrition in developing countries*. *World Development*, vol. 21, No. 11 (November), pp. 1749-1771.
- (1996). *The impact of health and nutrition on education*. *The World Bank Research Observer*, vol. 11, No. 1 (February), pp. 23-37.
- Bird, Richard, and Jorge Martinez-Bazquez (2008). *Tax effort in developing countries and high income countries: the impact of corruption, voice and accountability*. *Economic Analysis and Policy*, vol. 38, No. 1, pp. 55-71.
- Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti (2002). *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, No. 4 (November), pp. 1329-1368.
- Blanchard, Olivier, and Stanley Fischer (1989). *Lectures on Macroeconomics*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bohn, Henning (1998). *The behavior of U.S. public debts and deficits*. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, No. 3 (August), pp. 949-963.
- (2007). *Are stationary and cointegration restrictions really necessary for the intertemporal budget constraint*. *Journal of Monetary Economics*, vol. 54, pp. 1837-1847.
- Bose, Sukanya, and N. R. Bhanumurthy (2015). *Fiscal multipliers for India*. *The Journal of Applied Economic Research*, vol. 9, No. 4, pp. 379-401.
- Budlender, Debbie, and Guy Hewitt (2002). *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*. London: Commonwealth Secretariat.
- Buliř, Aleř, and A. Javier Hamann (2007). *Volatility of development aid: an update*. IMF Economic Review, vol. 54, No. 4, pp. 727-739.
- Bustos, Sebastian, and Muhammed Ali Yildirim (2017a). *Egypt's manufacturing sector: seizing on an advantageous product space position*. Policy Paper, May. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies.
- (2017b). *Kuwait's manufacturing sector: targeting new industries*. Policy Paper, July. Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies.

- Cameron, Gavin (1998). *Innovation and growth: a survey of the empirical evidence*. Oxford: Nuffield College. Available at <https://pdfs.semanticscholar.org/ba6b/d52fb55d3e6d6f4566c974895220526ac6f0.pdf>.
- Cammett, Melani, and others (2015). *A Political Economy of the Middle East*, 4th ed. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Cavalcanti, Tiago V. de V., Kamiar Mohaddes, and Mehdi Raissi (2011). Growth, development and natural resources: new evidence using a heterogeneous panel analysis. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 51, No. 4, pp. 305–318.
- Cavallo, Eduardo, and Christian Daude (2011). Public investment in developing countries: a blessing or a curse? *Journal of Comparative Economics*, vol. 39, pp. 65–81.
- Celasun, Oya, Xavier Debrun, and Jonathan David Ostry (2006). Primary surplus behavior and risks to fiscal sustainability in emerging market countries: a “fan-chart” approach. *IMF Staff Papers*, vol. 53, No. 3 (July).
- Chudik, Alexander, and others (2017). Is there a debt-threshold effect on output growth? *Review of Economics and Statistics*, vol. 99, No. 1 (March), pp. 135–150.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- Cordes, Till, and others (2015). Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy? Working Paper, WP/15/29. Washington, D.C.: IMF.
- Dabla-Norris, Era, and others (2013). Benchmarking structural transformation across the world. Working Paper, WP/13/176. Washington, D.C.: IMF.
- Dagdeviran, Hulya, Rolph van der Hoeven, and Hohn Weeks (2001). Redistribution and growth for poverty reduction. Working Paper Series, No. 118. London: University of London.
- De la Croix, David, and Carla Delavallade (2009). Growth, public investment and corruption with failing institutions. *Economics of Governance*, vol. 10, No. 3 (July).
- Desai, Meghnad (1991). Human development: concepts and measurement. *European Economic Review*, vol. 35, No. 2-3, pp. 350–357.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, and Heng-fu Zou (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, vol. 37, No. 2, pp. 313–344.
- Development Committee (2006). *Fiscal policy for growth and development: an interim report*. DC2006-0003. Washington, D.C.: World Bank.
- Dibeh, Ghassan (2007). The business cycle in post-war Lebanon. *Journal of International Development*, vol. 20, No. 2, pp. 145–160.
- Dibeh, Ghassan (2007). The business cycle in post-war Lebanon. *Journal of International Development*, vol. 20, No. 2, pp. 145–160.
- Diop, Ndiame, Daniela Marotta, and Jaime de Melo, eds. (2016). *Natural Resource Abundance, Growth and Diversification in the Middle East and North Africa: The Effects of Natural Resources and the Role of Policies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Diwan, Ishac, and Tarik Akin (2015). Fifty years of fiscal policy in the Arab region. Working Paper, No. 914. Giza: Economic Research Forum.
- Dollar, David, and Aart Kraay (2002). Growth is good for the poor. *Journal of Economic Growth*, vol. 7, No. 3, pp. 195–225.
- Duarte, Margarida, and Diego Restuccia (2010). The role of the structural transformation in aggregate productivity. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, No. 1, pp. 129–173.
- Dudine, Paolo, and Joao Tovar Jalles (2017). How buoyant is the tax system? New evidence from a large heterogeneous panel. Working Paper, WP/17/4. Washington, D.C.: IMF.
- Easterly, William, and Ross Levine (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, No. 1 (January), pp. 3–39.
- Easterly, William, and Sergio Rebelo (1993). Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, No. 3 (December), pp. 417–458.
- Economist Intelligence Unit (2016). *Country report: Yemen*. London. Available at http://www.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=794048063&mode=pdf.
- Egypt, Economic Ministerial Committee (2015). *Egypt's Five Year Macroeconomic Framework and Strategy: FY 14/15-FY 18/19*, Egypt Economic Development Conference, 13–15 March 2015. Available at <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/English/Strategy.pdf>.
- El-Anshasy, Amany, and Marin-Selini Katsaiti (2013). Natural resources and fiscal performance: does good governance matter? *Journal of Macroeconomics*, vol. 37, pp. 285–298.
- El-Anshasy, Amany, Kamiar Mohaddes, and Jeffrey B. Nugent (2017). Oil volatility and institutions: cross-country evidence from major oil producers. *Globalization and Monetary Policy Institute Working Paper*, No. 310. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.
- El-Enbaby, Hoda, and Hoda Selim (2015). Fiscal outcomes in Bahrain: resource volatility, fiscal institutions or politics? Available at http://erf.org.eg/wp-content/uploads/2016/03/ERF_22nd-AC_Institutional_Selim-Enbaby1.pdf.
- Elbadawi, Ibrahim, Klaus Schmidt-Hebbel, and Raimundo Soto (2015). Why do countries have fiscal rules? *Economía Chilena*, vol. 18, No. 3 (December), pp. 28–61.
- Elbadawi, Ibrahim, and Raimundo Soto (2011). *Fiscal regimes in and outside the MENA region*. Working Paper, No. 654. Giza: Economic Research Forum.
- El-Katiri, Laura, and Bassam Fattouh (2017). A brief political economy of energy subsidies in the Middle East and North Africa. *International Development Policy*, vol. 7.
- Elson, Diane (2002). *Macroeconomics and macroeconomic policy from a gender perspective*. Paper presented at the Public Hearing of Study Commission ‘Globalisation of the World Economy-Challenges and Responses’. Bonn, February.
- Erbil, Nese (2011). Is fiscal policy procyclical in developing oil-producing countries? Working Paper, WP/11/171. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Escolano, Julio (2010). *A practical guide to public debt dynamics, fiscal sustainability, and cyclical adjustments of budgetary aggregates*. Technical Notes and Manuals, No. 2010/02. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Escolano, Julio, Anna Shabunina, and Jaejoon Woo (2011). The puzzle of persistently negative interest rate-growth differentials: financial repression or income catch-up? Working Paper, WP/11/260. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Esim, Simel (2011). Gender responsive budgeting for gender equality in the Arab region. Presentation made at the Workshop on Gender Responsive Budgeting in the UAE. Dubai, December.
- Essama-Nssah, B., and Peter J. Lambert (2009). Measuring pro-poorness: a unifying approach with new results. *Review of Income and Wealth*, vol. 55, No. 3, pp. 752–778.
- Fatas, Antonio, and Ilian Mihov (2001). The effects of fiscal policy on consumption and employment: theory and evidence. Available at <https://faculty.insead.edu/fatas/fiscal.pdf>.
- Ferrarini, Benno, and Arief Ramayandi (2012). Public debt sustainability assessments for developing Asia. In *Public Debt Sustainability in Developing Asia*, Benno Ferrarini, Raghendra Jha and Arief Ramayandi, eds. London and New York: Asian Development Bank and Routledge.
- Ferrarini, Benno, Raghendra Jha, and Arief Ramayandi, eds. (2012). *Public Debt Sustainability in Developing Asia*. London and New York: ADB and Routledge.
- Foster Mc-Gregor, Neil, and Bart Verspagen (2016). The role of structural transformation in the potential of Asian economic growth. *Economics Working Paper*, No.479. Manila: ADB.
- Frankel, Jeffrey (2011). A solution to fiscal procyclicality: the structural budget institutions pioneered by Chile. Working Paper, No. 16945. Cambridge, MA: NBER.
- Frankel, Jeffrey, Carlos Vegh, and Guillermo Vuletin (2011). *Fiscal policy in developing*

- countries: escape from procyclicality, 23 June. Available at <https://voxeu.org/article/how-developing-nations-escaped-procyclical-fiscal-policy>.
- Frontier Economics, and World Vision International (2016). *The Cost of Conflict for Children: Five Years of the Syria Crisis*. London; New York.
- Gali, Jordi, and Roberto Perotti (2003). Fiscal policy and monetary integration in Europe. Working Paper, No. 9773. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Ghosh, Atish R., and others (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, vol. 123, No. 566 (February).
- Gobat, Jeanne, and Kristina Kostial (2016). Syria's conflict economy. Working Paper, WP/16/213. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Grown, Caren (2006). What gender equality advocates should know about taxation. AWID Spotlight No. 7 (March).
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello, and Raju Sharan (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, vol. 17, No. 4, pp. 749–777.
- Gupta, Sanjeev, and others (2003). Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? Working Paper, WP/03/176. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Gupta, Sanjeev, and Sami Ylaoutinen (2014). Budget institutions in low-income countries: lessons from G-20. Working Paper, WP/14/164. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hall, Robert, and Charles Jones (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, No. 1 (February), pp. 83–116.
- Haug, Alfred A. (1991). Cointegration and government borrowing constraints: evidence for the United States. *Journal of Business and Economic Statistics*, vol. 9, No. 1, pp. 97–101.
- Hausman, Ricardo, and Dani Rodrik (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, vol. 72, pp. 603–633.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco (2005). Growth diagnostics. Available at <https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/growth-diagnostics.pdf>.
- Hegarty, Thomas (2017). Changes in public expenditure on social protection in Arab countries. E/ESCWA/SDD/2017/Technical Paper.14. Beirut: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia.
- Herrendorf, Berthold, Richard Rogerson, and Ákos Valentinyi (2013). Growth and structural transformation. Working Paper, No. 18996. Cambridge, MA: NBER.
- Hicks, J. R. (1939). The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, vol. 49, No. 196 (December), pp. 696–712.
- Huidrom, Raju, M. Ayhan Kose, and Franziska L. Ohnsorge (2016). Challenges of fiscal policy in emerging and developing economies. Policy Research Working Paper, No. 7725. Washington, D.C.: World Bank.
- Ianchovichina, Elena, and Maros Ivanic (2016). Economic effects of the Syrian war and the spread of the Islamic State on the Levant. *The World Economy*, vol. 39, No. 10 (October), pp. 1584–1627.
- Ilzetzki, Ethan, Enrique G. Mendoza, and Carlos A. Vegh (2013). How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, No. 2, pp. 239–254.
- Imam, Patrick A., and Davina F. Jacobs (2007). Effect of corruption on tax revenues in the Middle East. Working Paper, WP/07/270. Washington, D.C.: IMF.
- International Labour Organization (2016). Key Indicators of the Labour Market Database. Available at http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?_adf.ctrl-state=zg56ufpih_4&_afLoop=1112557162823413#! Accessed on 15 July 2017.
- International Monetary Fund (2013). Libya: selected issues. IMF Country Report, No. 13/151. Washington, D.C.
- (2014a). Algeria: selected issues. IMF Country Report, No. 14/342. Washington, D.C.
- (2014b). Angola: 2014 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 14/274. Washington, D.C.
- (2014c). Budget institutions in G-20 countries: an update. IMF Policy Paper, 7 April. Washington, D.C.
- (2015). Fiscal policy and long-term growth. IMF Policy Paper, June. Washington, D.C.
- (2016a). Saudi Arabia: 2016 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 16/326. Washington, D.C.
- (2016b). Sudan: 2016 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 16/324. Washington, D.C.
- (2016c). Tunisia: fiscal transparency evaluation. IMF Country Report, No. 16/339. Washington, D.C.
- (2016d). World Revenue Longitudinal Data. Available at <http://data.imf.org/revenues>. Accessed on 20 July 2017.
- (2016e). A scoping note: investment and growth in the Arab world. Annual Meeting of Arab Finance Ministers, April 2016, Manama. Available at <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050216.pdf>.
- (2017a). Egypt: request for extended arrangement under the extended Fund Facility. IMF Country Report, No. 17/17. Washington, D.C.
- (2017b). Fostering inclusive growth. Background note presented by IMF staff at the G-20 Leaders' Summit. Hamburg, 7–8 July.
- (2017c). Lebanon: 2016 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 17/19. Washington, D.C.
- (2017d). Morocco: 2016 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 17/36. Washington, D.C.
- (2017e). Tunisia: first review under the Extended Fund Facility, request for waivers of nonobservance of performance criteria and rephrasing of access. IMF Country Report No. 17/203. Washington, D.C.
- (2017f). World Economic Outlook Database. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>. Accessed on 15 July 2017.
- (2017g). World Economic Outlook - Seeking Sustainable Growth: Short-term Recovery, Long-term Challenges. Washington, D.C.
- Islam, Iyanatul, and others (2012). Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: a development perspective. Research Paper, No 2. Geneva: ILO.
- Islam, Nazrul (1995). Growth empirics: a panel data approach. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, No. 4 (November), pp. 1127–1170.
- Jha, Raghendra (2012). Analytical approaches to assessing public debt sustainability. In *Public Debt Sustainability in Developing Asia*, B. Ferrarini, R. Jha and A. Ramayandi, eds. London and New York: ADB and Routledge.
- Kakwani, Nanak, Shahid Khandker, and Hyun H. Son (2004). Pro-poor growth: concepts and measurements with country case studies. International Poverty Center Working Paper, No. 1 (August). Brasilia: United Nations Development Programme.
- Kaldor, Nicholas (1939). Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. *The Economic Journal*, vol. 49, No. 195 (September), pp. 549–552.
- Khalid, Ahmed M., and Teo Wee Guan (1999). Causality tests of budget and current account deficits: cross-country comparisons. *Empirical Economics*, vol. 24, pp. 389–402.
- Kolovich, Lisa, and Sakina Shibuya (2016). Middle East and Central Asia: a survey of gender budgeting efforts. Working Paper, WP/16/151. Washington, D.C.: IMF.
- Kolstad, Ivar, and Tina Søreide (2009). Corruption in natural resource management: implications for policy makers. *Resources Policy*, vol. 34, No. 4 (December), pp. 214–226.
- Kontopoulos, Yianos, and Roberto Perotti (1999). Government fragmentation and fiscal policy outcomes: evidence from OECD countries. In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. M. Poterba and J. von Hagen, eds. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lane, Philip (2003). The cyclical behavior of fiscal policy: evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*, vol. 87, No. 12, pp. 2661–2675.
- Levine, Ross, and David Renelt (1992). A sensitivity analysis of cross-country growth

- regressions. *The American Economic Review*, vol. 82, No. 4 (September), pp. 942–963.
- Ley, Eduardo (2009). Fiscal policy for growth. Poverty Reduction and Economic Management Network Notes, No. 131 (April). Washington, D.C.: World Bank.
- Lin, Justin Yifu (2012). *New Structural Economics: A Framework of Rethinking Development and Policy*. Washington D.C.: World Bank.
- Lin, Justin Yifu, and Célestin Monga (2010). Growth identification and facilitation: the role of the State in the dynamics of structural change. Policy Research Working Paper, No. 5313. Washington, D.C.: World Bank.
- Lledó, Victor, and others (2017). Fiscal Rules at a Glance. Washington, D.C.: IMF. Available at <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>.
- Loungani, Prakash (2017). The power of two: inclusive growth and the IMF. *Intereconomics*, vol. 52, No. 2 (March), pp.92–99.
- Lustig, Nora, and Sean Higgins (2013). Fiscal incidence, fiscal mobility, and the poor: a new approach. ECINEQ Working Paper, No. 2012-265. Verona: Society for the Study of Economic Inequality.
- Malik, Adeel (2016). The political economy of macroeconomic policy in Arab resource-rich economies. Working Paper, No. 1034. Giza: Economic Research Forum.
- Matallah, Siham, and Amal Matallah (2016). Oil rents and economic growth in oil-abundant MENA countries: governance is the Trump card to escape the resource trap. Available at https://www.dohainstitute.edu.qa/MEEA2016/Downloads/Siham%20Matallah_Final.pdf.
- Mauro, Paolo (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, vol. 69, pp. 263–279.
- McMillan, Margaret S., and Dani Rodrik (2011). Globalization, structural change and productivity growth. Working Paper, WP/17143. Cambridge, MA: NBER.
- Mitnik, Stefan, and Thorsten Neumann (2003). Time-series evidence on the nonlinearity hypothesis for public spending. *Economic Inquiry*, vol. 41, No. 4 (October), pp. 565–573.
- Mohnen, Pierre, and Bronwyn H. Hall (2013). Innovation and productivity: an update. *Eurasian Business Review*, vol. 3, No. 1, pp. 47–65.
- Morocco, Ministry of Economy and Finance (2016). *Projet de loi de Finances pour l'année Budgétaire 2016: Rapport Economique et Financier*. Available at https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2016/ref_fr.pdf.
- Morsy, Hanan, Antoine Levy, and Clara Sanchez (2015). Growing without changing: a tale of Egypt's weak productivity growth. Working Paper, No. 940. Giza: Economic Research Forum.
- Moyo, Dambisa (2017). Global debt woes are building to a tidal wave. *Financial Times*, 29 May. Available at <https://www.ft.com/content/3215e960-3faa-11e7-9d56-25f963e998b2>.
- Mundell, Robert A. (1963). Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, No. 4 (November), pp. 475–485.
- Nabli, Mustapha, Jennifer Keller, and Marie-Ange Veganzones (n.d.). Exchange rate management within the Middle East and North Africa region: the cost to manufacturing competitiveness. Mimeo. Available at <http://web.worldbank.org/archive/website01418/WEB/IMAGES/AUAEXRAT.PDF>.
- Neaime, Simon (2015). Twin deficits and the sustainability of public debt and exchange rate policies in Lebanon. *Research in International Business and Finance*, vol. 33, pp. 127–143.
- Neumayer, Eric (2004). Does the 'resource curse' hold for growth in genuine income as well? *World Development*, vol. 32, No. 10, pp. 1627–1640.
- Nussbaum, Martha, and Amartya Sen, eds. (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Oxford Clarendon Press.
- Obstfeld, Maurice (1996). Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1037–1047.
- Open Access Micro Data Initiative (2014). *Harmonized Household Income and Expenditure Surveys, Version 2.0 of Licensed Data Files*. Amman and Giza: Jordanian Department of Statistics and Economic Research Forum. Accessed on 10 January 2015.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). Social spending stays at historically high levels in many OECD Countries. *Social Expenditure Update*, October 2016. Available at <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2016-Social-Expenditure-Update.pdf>.
- (2017). Financial and human resources invested in education. In *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Paris. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (2017). *OPEC Basket Price Database*. Available at http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm. Accessed on 20 July 2017.
- Pack, Howard, and Kamal Saggi (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. Oxford: Oxford University Press for the World Bank. Doi:10.1093/wbro/lk001.
- Panić, Mamatabala (2009). Post-conflict countries: aid effectiveness and permanent peace. Available at http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2008_panic.pdf.
- Person, Torsten, and Guido Tabellini (2004). Constitutions and economic policy. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, No. 1, pp. 75–98.
- Pesce, Ottavia (2017). Economic competitiveness in the Arab region. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2017/WP.2. Beirut: ESCWA.
- Pritchett, Lant (1996). Mind your P's and Q's: the cost of public investment is not the value of public capital. Policy Research Working Paper, No. 1660. Washington, D.C.: World Bank.
- PWC (2015). *Doing Business in the UAE: A Tax and Legal Guide*. Dubai. Available at <https://www.pwc.com/m1/en/tax/documents/doing-business-guides/doing-business-guide-uae.pdf>.
- Rajkumar, Andrew Sunil, and Vinaya Swaroop (2008). Public spending and outcomes: does governance matter? *Journal of Development Economics*, vol. 86, pp. 96–111.
- Ranis, Gustav, and Frances Stewart (2005). Dynamic links between the economy and human development. United Nations Department of Economic and Social Affairs Working Paper, No. 8, ST/ESA/2005/DWP/8. New York: United Nations.
- Reinhart, Carmen M. (2002). Default, currency crises, and sovereign credit ratings. *The World Bank Economic Review*, vol. 16, No. 2 (August), pp. 151–170.
- Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff (2010). Growth in a time of debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100, pp. 573–578.
- Rodrik, Dani (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Paper prepared for the United Nations Industrial Development Organization. Available at <https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, vol. 9, No. 2, pp. 131–165.
- Romer, Paul (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, vol. 98, No. 5, pp. 71–102.
- Roy, Rathin (2014). Room at the top: an overview of fiscal space, fiscal policy and inclusive growth in developing Asia. Working Paper, No. 2014-135. New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.
- Roy, Roy, and John Weeks (2004). Making fiscal policy work for the poor. How to implement pro-poor fiscal policies in developing countries. Synthesis Paper. New York: UNDP. Available at <https://www.g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Making-Fiscal-Policy-Work-for-the.pdf>.
- Sala-i-Martin, Xavier, and Elsa V. Artadi (2003). Economic growth and investment in the Arab world. *Economics Working Papers*, No. 683. Barcelona: Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra.

- Sarangi, Niranjan (2015). Economic growth, employment and poverty in developing economies: a focus on Arab region. Working Paper, E/ESCWA/OES/2015/WP.4. Beirut: ESCWA.
- (2016). Domestic public resources in the Arab region: where do we stand? Working Paper, E/ESCWA/EDID/2017/WP.1. Beirut: ESCWA.
- Sarangi, Niranjan, and Johannes von Bonin (2017). Fiscal policy on public social spending and human development in Arab countries. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2017/Technical paper.13. Beirut: ESCWA.
- Sarangi, Niranjan, and Lida El-Ahmadieh (2017). Fiscal policy response to debt in the Arab region. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2017/WP.6. Beirut: ESCWA.
- Sarangi, N., Khalid Abu-Ismaïl, and Verena Gantner (2017). Fiscal policy and structural transformation in the Arab region: what are the pathways. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2017/WP.7. Beirut: ESCWA.
- Sarangi, Niranjan, N. R. Bhanumurthy, and Khalid Abu-Ismaïl (2015). Effectiveness of fiscal policy in Jordan: impact on growth, poverty and inequality. Working Paper, E/ESCWA/EDID/2015/WP.8. Beirut: ESCWA.
- Schmidt-Hebbel, K. (2014). Chile's fiscal policy rule. Presentation made at the Sixth Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions. Jerusalem, 31 March-1 April.
- Sdralevich, Carlo, and others (2014). Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead. Washington D.C.: IMF.
- Selim, Hoda, and Chahir Zaki (2014). The institutional curse of natural resources in the Arab world. Working Paper, No. 890. Giza: Economic Research Forum.
- Slimane, Sarra Ben, and Moez Ben Tahar (2010). Why is fiscal policy procyclical in MENA countries? *International Journal of Economics and Finance*, vol. 2, No. 15 (November).
- Son, Hyun H., and Nanak Kakwani (2008). Global estimates of pro-poor growth. *World Development*, vol. 36, No. 6, pp. 1048-1066.
- Stotsky, Janet Gale (2016). Gender budgeting: fiscal context and current outcomes. Working Paper, WP/16/149. Washington, D.C.: IMF.
- Torgler, Benno (2005). Tax morale and direct democracy. *European Journal of Political Economy*, vol. 21, No. 2, pp. 525-531.
- Tornell, Aaron, and Philip Lane (1999). Voracity and growth. *American Economic Review*, vol. 89, No. 1, pp. 22-46.
- United Kingdom, HM Government (2017). *Industrial Strategy: Building A Britain Fit for the Future*. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy Available at https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664563/industrial-strategy-white-paper-web-ready-version.pdf.
- United Nations (2015). *Global Sustainable Development Report: 2015 Edition*. New York.
- United Nations Development Programme (2010). *Taxation. Gender Equality and Poverty Reduction, Issues Brief, No. 01*. New York.
- (2012). *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region*. Cairo: UNDP Regional Centre for Arab States.
- United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (2014). *Tax policy in Arab countries. E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.3*. Beirut.
- (2016). *Arab Development Outlook: Vision 2030. E/ESCWA/EDID/2015/3*. Beirut.
- United Nations Population Fund, and United Nations Development Fund for Women (2006). *Gender Responsive Budgeting and Women's Reproductive Rights: A Resource Pack*. Available at https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/gender_responsive_eng.pdf.
- United Nations, Statistics Division (2016). *National Accounts Main Aggregates Database*. Available at <https://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>. Accessed on 10 July 2017.
- (2017). *National Accounts Main Aggregates Database*. Available at <https://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicfast.asp>. Accessed on 25 January 2018.
- Van der Weide, Roy, Christoph Lakner, and Elena Ianchovichina (2016). Underestimating inequality in Egypt: evidence from house prices. *VOX*, 11 August. Available at <http://voxeu.org/article/egypt-not-equal-surveys-say>.
- Von Arnim, Rudiger, and others (2011). *The ADCR 2011: structural retardation of Arab economies: symptoms and sources. Arab Development Challenges Report Background Paper, No. 3*. Cairo: UNDP.
- Woo, Jaejoon, and others (2013). *Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say? Working Paper, WP/13/195*. Washington, D.C.: IMF.
- World Bank (2004). *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward a New Social Contract. MENA Development Report*. Washington, D.C.
- (2015). *The State of Social Safety Nets 2015*. Washington, D.C.
- (2016). *Worldwide Governance Indicators*. Available at <https://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>. Accessed on 16 July 2017.
- (2017a). *World Bank International Debt Statistics*. Available at <https://data.worldbank.org/data-catalog/international-debt-statistics>. Accessed on 15 July 2017.
- (2017b). *World Development Indicators Database*. Available at <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>. Accessed on 10 July 2017.
- Wyplosz, Charles (2007). *Debt sustainability assessment: the IMF approach and alternatives*. HEI Working Paper, No. 03/2007. Geneva: Graduate Institute of International Studies.
- Zafar, Ali (2016). *Fiscal policy and diversification in MENA*. In *Natural Resource Abundance, Growth and Diversification in the Middle East and North Africa: The Effects of Natural Resources and the Role of Policies*, N. Diop, D. Marotta and J. Melo, eds. Washington, D.C.: World Bank.
- Zein, Souraya (2017). *Subsidy reform and environmental sustainability in the Arab region. Working Paper, E/ESCWA/SDPD/2017/Technical Paper.8*. Beirut: ESCWA.

في ظل انخفاض أسعار النفط وارتفاع الديون، تبدو الآفاق الاقتصادية للمنطقة العربية محفوفة بالتحديات. وفي الوقت نفسه، تكتسي الأولويات الإنمائية المتصلة بتوفير العمل اللائق والحد من الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية طابعاً أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى في تاريخ المنطقة الحديث. وتوفر السياسة المالية العديد من الأدوات الكفيلة بحل هذه التحديات الجسيمة. ويقترح هذا التقرير عدة اعتبارات رئيسية ينبغي مراعاتها.

وإصلاح السياسة المالية أمر ضروري لا بد من إنجازه بشكل عاجل من أجل المضي قدماً، بما في ذلك تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وإحراز تقدم حقيقي باتجاه النطاق الذي تنص عليه خطة التنمية المستدامة لعام 2030 رهن بتحقيق تحوّل هيكلي اقتصادي وتنفيذ إصلاحات أوسع نطاقاً على صعيد الإدارة الاقتصادية بهدف تمويل تنمية تتسم بالشمول والاستدامة.

