

نحو آفاق جديدة

التحول الاقتصادي العربي في غمار التحول السياسي



أعده فريق من خبراء صندوق النقد الدولي برئاسة هارالد فينغر ودانييلا غريساني وعضوية كل من خالد عبد القادر، خالد السعيد، ألبرتو بيهار، سامي بن ناصر، كريستين إبراهيم زاده، أسماء الجنائني، سمر مزيد، آيكو مينيشيما، بريثا ميترا، برييا شارما، خارالامبوس تسانغاريديس، زين زيدان.

نحو آفاق جديدة

التحول الاقتصادي العربي في غمار التحول السياسي



أعده فريق من خبراء صندوق النقد الدولي برئاسة هارالد فينغر ودانييلا غريساني وعضوية كل من خالد عبد القادر، خالد السعيد، ألبرتو بيهار، سامي بن ناصر، كريستين إبراهيم زاده، أسماء الجنائني، سمر مزيد، آيكو مينيشيما، بريثا ميترا، برييا شارما، خارا لامبوس تسانغاريديس، زين زيدان.

©2014 International Monetary Fund
الطبعة العربية © صندوق النقد الدولي

Cataloging-in-Publication Data
Joint-Fund Library

نحو آفاق جديدة: التحول الاقتصادي العربي في غمار التحول السياسي / أعده فريق من خبراء صندوق النقد الدولي برئاسة هارالد فينغر ودانييلا غريساني وخالد عبد القادر (وأحد عشر من خبراء الصندوق الآخرين) Washington, D.C. – صندوق النقد الدولي، 2014.

«إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى»

Includes bibliographical references.
ISBN 978-48431-146-2 (English)
ISBN 978-1-48435-182-6 (Arabic)

1. Economic development—Arab countries. 2. Arab countries—Economic policy. 3. Fiscal policy—Arab countries. 4. Monetary policy—Arab countries. 5. Foreign exchange rates—Arab countries. I. Finger, Harald. II. Gressani, Daniela, 1956– III. Abdelkader, Khaled. IV. International Monetary Fund. V. International Monetary Fund. Middle East and Central Asia Department.

HC498.A73 2014

إخلاء مسؤولية: تمثل الآراء الواردة في هذا العمل وجهة نظر مؤلفيه، ولا تُنقل أو تُنسب باعتبارها آراء صندوق النقد الدولي أو مجلسه التنفيذي أو حكومات أي من بلدانه الأعضاء.

تمت الترجمة والتحرير اللغوي والجمع التصويري في شعبة اللغة العربية
إدارة التكنولوجيا والخدمات العامة، صندوق النقد الدولي

تُرسل طلبات الحصول على هذه المطبوعة إلى صندوق النقد الدولي على النحو التالي:

International Monetary Fund, Publication Services
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

هاتف: ٧٤٣٠-٦٢٣ (٢٠٢) فاكس: ٧٢٠١-٦٢٣ (٢٠٢)

بريد إلكتروني: publications@imf.org

إنترنت: www.imfbookstore.org

المحتويات

ز	شكر وتقدير
ط	تمهيد
١	أولاً - مقدمة وملخص
٨	ثانياً - معالجة تحديات المالية العامة
٢٩	ثالثاً - السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف التي تحقق الاستقرار والنمو وفرص العمل
٤٠	رابعاً - تعزيز الاستقرار المالي وتطوير النظم المالية
٦١	خامساً - الإصلاح لتحقيق نمو مستمر قادر على توفير فرص العمل بقيادة القطاع الخاص
٨٣	سادساً - إدارة التغير الاقتصادي خلال فترة التحول
٩٧	المراجع

الأطر

١٦	الإطار ١-٢: آراء جماهيرية متباينة حول خفض دعم الطاقة
٢١	الإطار ٢-٢: التقدم المحرز في تطبيق اللامركزية
٢٤	الإطار ٣-٢: الإمكانات الضريبية وفجوات الإيرادات في بلدان التحول العربي غير النفطية
٨٩	الإطار ١-٦: منهج مبسط نحو بناء الائتلافات
٩٣	الإطار ٢-٦: استمرار الحاجة لزيادة الدعم من المانحين
٩٤	الإطار ٣-٦: صندوق النقد الدولي والدروس المستفادة من التحولات العربية

الأشكال البيانية

٩	الشكل البياني ١-٢: تدهور مراكز المالية العامة في بلدان التحول العربي
٩	الشكل البياني ٢-٢: ارتفاع الدعم والتحويلات والأجور
١٠	الشكل البياني ٣-٢: مزاحمة القطاع الخاص فيما يحتاجه من ائتمان، ٢٠١٠-٢٠١٣
١١	الشكل البياني ٤-٢: مالية الحكومة
١٣	الشكل البياني ٥-٢: تأثير ملحوظ على النمو والتوظيف نتيجة زيادة الاستثمار العام بنسبة تعادل ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي
١٤	الشكل البياني ٦-٢: ارتفاع مجموع أجور القطاع العام في بلدان التحول العربي
١٥	الشكل البياني ٧-٢: ارتفاع أجور القطاع العام يؤدي غالباً إلى زيادة عدم المساواة
١٨	الشكل البياني ٨-٢: تباين كبير في جودة إدارة الاستثمارات العامة

٢٢	الشكل البياني ٢-٩: المجال يتسع لتحصيل مزيد من الإيرادات
٢٨	الشكل البياني ٢-١٠: النطاق المتاح لرفع معدلات الضرائب العقارية والرسوم
	الشكل البياني ٣-١: التحولات السياسية تركت أثرا كبيرا على الاقتصاد الكلي في بلدان التحول العربي
٣٠	الشكل البياني ٣-٢: التطورات الخارجية
٣١	الشكل البياني ٣-٣: تراجع الاحتياطيات الدولية منذ بدء فترات التحول
٣٢	الشكل البياني ٣-٤: ظل التضخم في معظم بلدان التحول العربية أقل من متوسط الأسواق الصاعدة
٣٣	الشكل البياني ٣-٥: ارتفاع أسعار الصرف الفعلية الحقيقية في بعض بلدان التحول العربي
٣٤	الشكل البياني ٣-٦: تقلب أسعار الصرف الحقيقية والاسمية، ٢٠١٢-٢٠٠٠
٣٦	الشكل البياني ٤-١: الائتمان المصرفي كبير في معظم بلدان التحول العربي
٤٠	الشكل البياني ٤-٢: عدد قليل من الشركات يستخدم الائتمان المصرفي لتمويل الاستثمارات
٤١	الشكل البياني ٤-٣: عدد قليل نسبيا من الأشخاص في بلدان التحول العربي لديه حسابات مصرفية
٤٢	الشكل البياني ٤-٤: الحصول على التمويل هو أحد القيود الرئيسية
٤٢	الشكل البياني ٤-٥: ارتفاع القروض المتعثرة
٤٣	الشكل البياني ٤-٦: بلدان التحول العربي في آخر مراتب الحقوق القانونية
٤٣	الشكل البياني ٤-٧: التركيز المصرفي مرتفع
٤٤	الشكل البياني ٤-٨: أسواق سندات الدين الحكومية لا تزال غير متطورة
٤٤	الشكل البياني ٤-٩: أسواق الأسهم كبيرة في بعض بلدان التحول العربي
٤٥	الشكل البياني ٤-١٠: مؤسسات الاستثمار الخاصة ليس لها وجود في بعض البلدان
٤٦	الشكل البياني ٤-١١: إمكانات تطوير قاعدة المستثمرين
٥١	الشكل البياني ٤-١٢: زادت الأصول العالمية للتمويل الإسلامي
٥٥	الشكل البياني ٥-١: تأخر النمو وارتفاع البطالة
٦٢	الشكل البياني ٥-٢: يتعين زيادة الاستثمار لدعم النمو
٦٢	الشكل البياني ٥-٣: هناك إمكانات كبيرة لزيادة الصادرات
٦٤	الشكل البياني ٥-٤: قوة الروابط التجارية مع أوروبا
٦٤	الشكل البياني ٥-٥: الحواجز التجارية كبيرة
٦٥	الشكل البياني ٥-٦: حصة الصادرات ورصيد الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان المنطقة
٦٥	الشكل البياني ٥-٧: أوجه التحسن في تسهيل التجارة في المغرب
٦٧	الشكل البياني ٥-٨: ترخيص الأعمال واستخراج التصاريح قيود رئيسية
٦٨	الشكل البياني ٥-٩: مستويات الحوكمة والفساد تثير مخاوف متزايدة الخطورة
٦٩	في بلدان التحول العربي
٧٠	الشكل البياني ٥-١٠: تتحسن المراتب في مؤشر مزاولة الأعمال في سياق الدخل
٧٠	الشكل البياني ٥-١١: تراجع جهود إصلاح مزاولة الأعمال
٧٢	الشكل البياني ٥-١٢: لوائح العمل المفرطة وعدم توافق التعليم مع احتياجات سوق العمل

٧٢	الشكل البياني ٥-١٣: ارتفاع مجموع البطالة وبين الشباب في بلدان التحول العربي
٧٤	الشكل البياني ٥-١٤: القطاع العام صاحب عمل كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
٧٤	الشكل البياني ٥-١٥: الحكومة هي صاحب العمل المفضل عند الشباب العرب
٧٧	الشكل البياني ٥-١٦: ارتفاع معدلات الفقر في المناطق الريفية
٧٧	الشكل البياني ٥-١٧: كثير من السكان عرضة للوقوع في الفقر
٧٨	الشكل البياني ٥-١٨: شبكات الأمان الاجتماعي في بلدان التحول العربي صغيرة الحجم
٧٩	الشكل البياني ٥-١٩: نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي محدود
٧٩	الشكل البياني ٥-٢٠: الوعي بشبكات الأمان الاجتماعي محدود في الشرائح الخمسية الأدنى دخلا
٨٤	الشكل البياني ٦-١: تزايد المخاطر السياسية
٨٥	الشكل البياني ٦-٢: نظرة الشباب العرب نحو توجه الاقتصاد
٨٦	الشكل البياني ٦-٣: المجال متاح لتحسين مرتبة سيادة القانون
٨٧	الشكل البياني ٦-٤: ضعف فعالية الحكومة في معظم بلدان التحول العربي

الجدول:

٢٢	الجدول ٢-١: الحيز المتاح لتحسين الجهد الضريبي وكفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة
٢٦	الجدول ٢-٢: بلدان التحول العربي غير النفطية: توصيات توسيع القاعدة الضريبية
٢٧	الجدول ٢-٣: اتساع المجال لزيادة تصاعدية ضريبة الدخل
٣٣	الجدول ٣-١: الخصائص الهيكلية وأسعار الصرف
٧٧	الجدول ٥-١: الفقر لا يزال مصدرا رئيسيا للمخاوف في بلدان التحول العربي
٩١	الجدول ٦-١: قوة استخدام شبكات التواصل الاجتماعي للتعبير عن الآراء السياسية والاجتماعية

This page intentionally left blank

شكر وتقدير

تمثل هذه الدراسة محصلة مشروع مشترك بين إدارات صندوق النقد الدولي قامت به إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى بالتعاون مع إدارة التواصل وإدارة شؤون المالية العامة وإدارة الأسواق النقدية والرأسمالية وإدارة البحوث وإدارة الاستراتيجيات والسياسات والمراجعة.

ويود المؤلفون توجيه الشكر إلى السيد مسعود أحمد، مدير إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، لما قدمه من إرشادات وتعليقات، كما يوجهون الشكر إلى السادة براكاش لونغانى وديفيد مارستن وماركو بينون وكريستوف روزنبرغ وعبد الحق الصنهاجي لما قدموه من مشورة ودعم في التنسيق، وللسيد راج ديساي لما قدمه من إرشاد بشأن قضايا الاقتصاد السياسي.

ويوجه المؤلفون الشكر أيضا إلى السيدات والسادة ياسر أبيع وعبد الملك الجابر ونبيل بن لطيفة ورالف شامي وجان-فرانسوا دوفان وشانتايمانان ديفاراجان وإسحاق ديوان وغيلدا فرنانديز وإدوارد الجميل وكريستوفر جارفيس ويوها كاهكونن وألفريد كامر وكريستينا كوستيال وإينوتو لوكونغا وأمين ماتي وتوخير ميرزووف وإريك موتو وغاييل بيير وبيورن روتا ورندة صعب وناصر السعيد وحسين سميعي وكارلو سدرالفيتش وغازي شبيكات وناتاليا تاميريسا وشهيد يوسف ويونس زهار، لما قدموه من تعليقات في مختلف المراحل التي مر بها إعداد هذه الدراسة.

ويتوجه المؤلفون بشكر خاص إلى السيدة جوهر أباجيان والسيد خايمي إسبينوسا-بووين لما قدماه من مساعدات بحثية، والسيدة كيا بينسو لمساهماتها التحريرية، والسيدة سيسيليا برادو دي غوزمان للمساعدة التي قدمتها في تنسيق الوثيقة وإعدادها للطبع، والسيدتان جوان جونسون وكيتي ويبل لإرشاداتهما التحريرية ودعمهما لعملية الإنتاج.

This page intentionally left blank

تمهيد

يشهد العالم العربي تحولات منذ ثلاث سنوات لا تعود جذورها إلى المطالبة بحرية الرأي والمشاركة فحسب، إنما ترجع أيضا إلى تزايد الشعور بالإحباط تجاه البيئة الاقتصادية التي تتسم بنقص فرص العمل وتبدو فيها العلاقات الشخصية عاملا أهم من الجدارة في جني ثمار النمو الاقتصادي. ومنذ ذلك الحين، تسير كل حكومة من حكومات هذه البلدان وفق جدول أعمال خاص للإصلاح السياسي والدستوري، ولكن عليها أن تتعامل أيضا مع زيادة تعرض الاقتصاد الكلي للمخاطر، الأمر الذي يرجع في جانب منه إلى تأثير ثقة القطاع الخاص ونمو الاقتصاد بتدهور البيئة الدولية والإقليمية والمحلية. ولا تزال آفاق الاقتصاد قصيرة الأجل محفوفة بالتحديات ومعرضة لمخاطر التطورات السلبية، ومن ثم سيظل التركيز على حماية استقرار الاقتصاد الكلي من أهم الأولويات في السنوات القادمة.

غير أنه من المهم لهذه الحكومات أن تشرع في تنفيذ جدول أعمال جريء يجعل اقتصاداتها أكثر ديناميكية واحتواء لجميع المواطنين، ويوفر المزيد من فرص العمل، ويتيح الفرص الاقتصادية لكل شرائح المجتمع على قدم المساواة. وما لم يتم تنفيذ إصلاحات اقتصادية ومالية قوية، لن يكفي التعافي الاقتصادي التدريجي لتحقيق خفض مؤثر في معدلات البطالة المرتفعة في المنطقة خلال السنوات القليلة القادمة، وخاصة بين النساء والشباب.

وتقع مسؤولية الاستفادة من الإمكانات الاقتصادية في بلدان التحول العربي على عاتق حكومات بلدان المنطقة في المقام الأول. لكن المجتمع الدولي، بما فيه صندوق النقد الدولي، يمكن أن يساعد في تحقيقها أيضا. فإعادة النظر في سابق الأحداث، يتضح لنا أن الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية المتزايدة وعدم المساواة في إتاحة الفرص الاقتصادية لم تحظ بالاهتمام الكافي. ومن ثم كانت التحولات العربية حافزا لنا كي نعود إلى الوراء ونعيد التفكير في منهجنا الذي نقدم من خلاله التوصيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية إلى البلدان التي تمر بمراحل انتقالية. فرغم مشاركتنا النشطة في جهود كل هذه البلدان، مع التركيز على استقرار الاقتصاد الكلي والسياسات الداعمة للتنمية الاقتصادية، إلا أننا لم نُكوّن حتى الآن رؤية شاملة للسياسات الهيكلية والاقتصادية الكلية التي نراها ضرورية لحماية استقرار الاقتصاد الكلي وتهيئة الظروف الملائمة للنمو المرتفع والاحتوائي والقابل للاستمرار. وتحاول هذه المطبوعة سد هذه الفجوة وتقديم مساهمة فكرية للنقاش الجاري بشأن السياسات الصحيحة في بلدان التحول العربي.

وبهذه الخلفية، أرجو أن تكون هذه المطبوعة مفيدة لصناع السياسات وغيرهم من الأطراف المعنية في هذه البلدان، وللمجتمع الدولي الذي يدعمها، بغية تحقيق تحول اقتصادي يلبي آمال وطموحات سكانها، وبالأخص نسبة الشباب الكبيرة المفعمة بالحياة والنشاط.

مسعود أحمد

مدير إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى
صندوق النقد الدولي

This page intentionally left blank

مقدمة وملخص

أدى التحول السياسي في بلدان العالم العربي إلى إتاحة الفرصة للتحول الاقتصادي أيضا. وثمة تغير في المشهد السياسي حاليا، كما أن أطرافا معنية جديدة بدأت تنشط في الوقت الذي تراجعت فيه قوة أصحاب المصالح المكتسبة القديمة الذين أعاقوا الإصلاح. ويمثل هذا السياق فرصة تاريخية لإعادة النظر في جدول أعمال الإصلاح الاقتصادي ومعالجة المشكلات الاقتصادية المزمنة التي كان التعامل معها صعبا في السابق.

ومع ذلك، فبعد ثلاث سنوات من بداية التحول السياسي في العالم العربي، تبين التحديات التي تنطوي عليها إدارة هذه المراحل الانتقالية وتنفيذ السياسات الاقتصادية المطلوبة. وقد تحقق تقدم في المسارات الانتقالية التي اتخذتها بلدان التحول العربي، بما فيها البلدان التي تغير فيها نظام الحكم (مصر وليبيا وتونس واليمن) والبلدان الماضية في مسار التحول دون تغيير في أنظمتها الحالية (الأردن والمغرب). وقد أعاق التركيز على جدول أعمال التحول الاقتصادي، بدرجات متفاوتة بين البلدان، وجود حكومات بتفويضات محدودة وآفاق زمنية قصيرة، وعدم اليقين على المستوى المؤسسي، والتوترات الاجتماعية والاقتصادية. وفي نفس الوقت، تكثفت تحديات إدارة الاقتصاد بعدما تعقدت الظروف الاقتصادية الخارجية والمحلية، وأصبحت الهوامش الوقائية المتاحة للسياسات محدودة، كما أصبح النمو الاقتصادي غير كاف لتخفيض البطالة المرتفعة في بلدان التحول العربي. وفي هذا السياق، تمر البلدان بمنعطف حرج؛ ذلك أن حماية المستقبل الواعد الذي يحمله التحول من حيث تحسين الظروف المعيشية وتحقيق نمو أعلى وأكثر احتواءً لمختلف شرائح المواطنين وتوفير فرص عمل جديدة على نطاق مؤثر، كلها يتطلب إدارة اقتصادية رشيدة مصحوبة بجهود إصلاحية جريئة تهيئ مناخا مواتيا للنمو بقيادة القطاع الخاص.

ولا تزال بلدان التحول العربي تواجه عددا من التحديات الاقتصادية المزمنة. فقبل بدء التحول في عام ٢٠١١، كان نصيب الفرد من النمو الاقتصادي ودرجة الاندماج في الاقتصاد العالمي متأخرين عن بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى، كما كان الافتقار إلى المنافسة ملموسا في الأسواق المحلية. وكانت البطالة مرتفعة في بلدان التحول العربي، حيث كان معدلها المتوسط أكثر من ضعف المعدل السائد في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، كما كانت بطالة الشباب من أعلى المعدلات على مستوى العالم. وكان التصور الشائع هو أن ذوي الصلة

هم الذين يستأثرون بثمار النمو في الأساس، بينما يشعر الآخرون بالتهميش. وتحمل كثير من البلدان ديونا عامة ثقيلة، وبعضها كان لديه عجز كبير في مالياته العامة. وساعد ميل بلدان التحول العربي إلى الحد من تحركات أسعار الصرف على توفير ركيزة كابحة للتضخم، لكن هذه الركيزة شكلت في نفس الوقت مصدرا رئيسيا للخطر.

وكان القطاع الخاص مفتقرا إلى الديناميكية اللازمة لتحقيق نمو مستمر قادر على توليد فرص العمل. فقد خنقه التدخل الحكومي، حيث فرضت القواعد المعقدة والمرهقة لتنظيم سوق العمل قيودا على النشاط الاقتصادي وفتحت الباب أمام الفساد؛ وكانت المؤسسات المملوكة للدولة والبنوك العامة هي الأطراف المسيطرة غالبا في القطاعات التي تنتمي إليها، لكنها كانت تفتقر إلى كفاءة التشغيل في معظم الحالات، مما تسبب في تجاوزات مالية وسوء توزيع لرأس المال؛ وأدى عدم تكافؤ الفرص بين المؤسسات العامة والخاصة، وفيما بين المؤسسات الخاصة، إلى تقييد المنافسة والابتكار. وتدهورت مع الوقت التصورات السائدة عن فعالية الحكومة والسيطرة على الفساد، وعجزت الحكومات عن إقامة البنية التحتية اللازمة لدعم اقتصاد ديناميكي. ومن ثم تراجعت القدرة التنافسية. وفي الحالات التي بدأت فيها الإصلاحات، كان المنهج الغالب هو الإصلاح من أعلى إلى أسفل، مما يعني أن معظم ما يتحقق من منافع اقتصادية يذهب إلى ذوي الصلة دون تحقيق مكاسب ملموسة لمعظم المواطنين — وبالتحديد دون خلق وظائف في القطاع الرسمي أو تحسين مستويات المعيشة.

وكانت هناك معوقات أيضا أمام تحقيق النمو بقيادة القطاع الخاص، تمثلت في عدم كفاية التمويل المتاح، ومحدودية التكامل التجاري ونقص الاستثمار في البنية التحتية، وجمود سوق العمل، وضعف نظام التعليم. ويلاحظ أن نسبة التمويل المتاح لمنشآت الأعمال هي الأدنى على مستوى العالم، مما يعوق الاستثمار الخاص. وأدى ضعف التكامل التجاري (والسياسات الداعمة له) إلى ما نشهده من انخفاض في صادرات المنطقة إلى مستوى أقل بكثير من المستوى الممكن. وكانت القواعد غير الملائمة لتنظيم سوق العمل بمثابة حواجز سلبية أمام توظيف القوى العاملة، بينما أدى القطاع العام دور صاحب العمل الأول والأخير في معظم الأحوال — وهو دور تسبب في تشويه سوق العمل والنظام التعليمي، ولم يعد بوسع الحكومات القيام به. وبالإضافة إلى ذلك، احتفظت بلدان التحول العربي بقدر كبير من الدعم المعمم ليكون أداؤها الرئيسية للحماية الاجتماعية، مثلها في ذلك مثل البلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بشكل أعم. ويتسم هذا الدعم بعدم الكفاءة — فمزاياه تصل إلى الأثرياء على نحو غير متناسب — كما أنها تقلص الموارد الشحيحة التي يمكن توجيهها للنفقات الضرورية ذات الأولوية في مجالات مثل الاستثمار في البنية التحتية والصحة والتعليم.

وقد زادت حدة هذه المشكلات منذ بداية التحول في عام ٢٠١١، مع ارتفاع توقعات المواطنين بتحسين المستويات المعيشية. وبدأت بلدان التحول العربي تواجه حالة من الهبوط الاقتصادي بسبب الاضطرابات المصاحبة للفترة الانتقالية، والصراعات الإقليمية، والآفاق السياسية غير الواضحة، وتقلص القدرة التنافسية، والبيئة الاقتصادية الخارجية المليئة بالتحديات في سياق الأزمة المالية الأوروبية، وانخفاض مستوى الثقة. وأدى هذا الهبوط إلى تفاقم مشكلة البطالة كما تسبب في ركود مستويات المعيشة وربما يكون قد خفض النمو الممكن على المدى المتوسط في بعض البلدان، مما أحدث تعارضا كبيرا بين الواقع الاقتصادي وتطلعات

السكان نحو تحول الاقتصاد بما يحقق عوائد سريعة تتمثل في توفير المزيد من فرص العمل وتحسين مستوى الدخل. وتشير الضغوط الديمغرافية إلى استمرار ارتفاع البطالة، حتى في ظل التوقعات الأساسية الراهنة التي تستشرف نموا سنويا قدره ٤,٢٥٪ تقريبا في إجمالي الناتج المحلي حتى نهاية عام ٢٠١٨ في بلدان التحول العربي المستوردة للنفط. وفي الفترة الأخيرة، زادت عجوزات المالية العامة وارتفع الدين العام، كما تراجع الهامش الوقائي الذي تشكله الاحتياطات الدولية، مما يحد من إمكانية تطبيق سياسات اقتصادية توسعية في الفترة القادمة.

وفي هذا السياق، تتعرض بلدان التحول العربي لخطر الدخول في حلقة مفرغة من الكساد والصراع الاجتماعي-السياسي المستمر. ومع قصور الواقع الاقتصادي عن تحقيق توقعات السكان، ينشأ خطر زيادة السخط الشعبي الذي يمكن أن يزيد من تعقيدات التحول السياسي، مما يؤثر سلبا على مهام الحكومات والآفاق الزمنية التي تغطيها خططها، ومن ثم قدرتها على تنفيذ السياسات الضرورية لتشجيع تحسن الاقتصاد الذي أصبح مطلبا ملحا.

وهكذا فلم يقتصر تأثير التحولات السياسية على إتاحة فرص جديدة للتحول الاقتصادي، بل إنه جعل التعجيل بالإصلاح الاقتصادي أمرا ضروريا أيضا. وتمثل الإدارة الاقتصادية القوية والسياسات المعززة لمناخ الأعمال مطلبا أساسيا لتجنب الدخول في حلقة مفرغة وخلق حلقة إيجابية تؤدي فيها السياسات السليمة إلى إنعاش الثقة الاقتصادية وتوليد النمو الاقتصادي الذي يعود بالنفع على الجميع. ويمكن آنذاك أن يساعد تحسن الظروف الاقتصادية في الحد من السخط العام ومن ثم تمهيد مسار التحول السياسي.

وتحتاج بلدان التحول العربي إلى رؤية متوسطة الأجل لوضع السياسات اللازمة لمستقبلها الاقتصادي. وسوف تختلف الأهداف باختلاف البلدان حتى تعكس تطلعات المواطنين في كل منها، لكن ينبغي لكل البلدان أن تضع أهدافها ضمن نموذج اقتصادي يتيح درجة أكبر من تكافؤ الفرص، ويسمح بمزيد من الاندماج في الاقتصاد العالمي، وينشئ بيئة تسمح للقطاع الخاص الديناميكي بدفع عجلة النمو وتوفير الوظائف الكافية للقوى العاملة المتزايدة، بينما تقدم الحكومات مستوى كاف من البنية التحتية والقواعد التنظيمية، إلى جانب الخدمات الأساسية والحماية الاجتماعية الموجهة للمستحقين.

وفي هذا المرحلة الحرجة، توجد ثلاث أولويات ضرورية أمام السياسة الاقتصادية: تمهيد السبيل أمام خلق فرص عمل إضافية على المدى القصير للحد من مخاطر السير في حلقة سلبية مفرغة؛ ومعالجة مواطن الضعف الاقتصادية الكلية من أجل حماية الاستقرار الاقتصادي؛ والشروع في الإصلاحات الضرورية لتعزيز إمكانات النمو وتوفير فرص العمل في السنوات القادمة.

وينبغي أن تركز سياسات الأجل القصير على التعجيل بتمهيد السبيل أمام خلق فرص العمل لتخفيف الأثر السلبي لحالة الهبوط الاقتصادي التي أعقبت الربيع العربي. ويشير التأخر في إنعاش الاستثمار الخاص في سياق تراجع الثقة الاقتصادية إلى ضرورة دعم الحكومات للنشاط الاقتصادي على المدى القصير. وتوضح تجارب البلدان الأخرى أن مشروعات البنية

التحتية المصممة جيدا يمكن أن تتيح فرص عمل جديدة وأن ترسي ركيزة أفضل لنشاط القطاع الخاص. ومع ضيق المجال المتاح لزيادة عجز المالية العامة في كثير من البلدان، ينبغي إعادة توجيه الإنفاق نحو الاستثمارات الداعمة للنمو وفرص العمل الجديدة والتي تعمل على تشجيع أنشطة القطاع الخاص، مع حماية الفئات محدودة الدخل من خلال المساعدات الاجتماعية التي توجه للمستحقين. وينبغي أن تتضمن إصلاحات الإنفاق إعادة توجيه الحماية الاجتماعية من الدعم المعمم الذي يتسم بارتفاع التكلفة وعدم الكفاءة إلى التحويلات المباشرة التي تحقق استهدافا أفضل للفقراء والشرائح الضعيفة. وبالإضافة إلى ذلك، سيؤدي احتواء فاتورة الأجور في القطاع العام إلى تخفيض أوجه الجمود في الإنفاق ودعم استراتيجيات المالية العامة المحققة للاستمرارية وخلق فرص العمل في القطاع الخاص. وينبغي أن تركز تدابير الإيرادات على توسيع القاعدة الضريبية وتحسين كفاءة التحصيل الضريبي. وهناك مجال أمام بعض بلدان التحول العربي أيضا لزيادة التصاعدية الضريبية ومعدلات الرسوم النوعية والضرائب العقارية. ومن شأن هذه السياسات أن تؤدي معاً إلى زيادة المساواة مع تحرير الموارد الشحيحة لتغطية أولويات الإنفاق على الاستثمار في البنية التحتية والصحة والتعليم.

وفي نفس الوقت، ينبغي أن تركز سياسات المدى القريب على أطر تحافظ على الاستقرار الاقتصادي وتدعمه. ومع تزايد القلق بشأن إمكانية الاستمرار في تحمل الديون وتناقص الهوامش الوقائية التي توفرها المالية العامة والحسابات الخارجية، ينبغي أن تؤسس البلدان سياسات المالية العامة على أطر متوسطة الأجل توفر الحماية للاستقرار الاقتصادي الكلي وتبقي المديونية في مستوى يمكن الاستمرار في تحمله. وفي بعض الحالات، قد تتاح الفرصة لزيادة عجوزات المالية العامة وميزان المدفوعات في الأجل القصير عندما يتوافر التمويل وفي سياق برامج التصحيح الاقتصادي متوسطة الأجل. وتجدر الإشارة إلى أنه كلما تباطأت الوتيرة التي يتم بها تصحيح أوضاع المالية العامة زادت احتياجات التمويل، مما يؤكد الحاجة إلى إرساء السياسات على ركيزة من الخطط ذات المصادقية لتحقيق الضبط المالي على المدى المتوسط، ومن ثم الحفاظ على استعداد الدائنين لتقديم التمويل اللازم.

وتواجه البلدان خيارات لسياسة النقد والصرف يتعين عليها المفاضلة بينها. فينبغي الموازنة بين المساوئ والمزايا التي ينطوي عليها نظام ربط العملة في مقابل مرونة سعر الصرف، وذلك حسب حالة كل بلد على حدة. وينبغي الاستمرار في احتواء التضخم وتثبيت التوقعات التضخمية بإحكام. وفي نفس الوقت، هناك تحد رئيسي على المدى القريب يتمثل في الحاجة إلى حماية الطلب الكلي في مواجهة ضعف النمو والقيام بالضبط اللازم لأوضاع المالية العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب استعادة التدفقات الرأسمالية لمعالجة تراجع الاحتياطيات. ويمكن أن تتحقق هذه النتائج من خلال سياسة موثوقة للنقد والصرف تحد من أثر الصدمات الحقيقية، وتدعم التدابير المعنية بزيادة التنافسية، وتتحكم في التضخم، ومن ثم تضع الأساس اللازم لمسار النمو المستقر والمنشئ لفرص العمل. وبالنسبة للبلدان التي تفضل زيادة مرونة أسعار الصرف، يتطلب ذلك إرساء ركيزة جديدة للسياسة النقدية وتعزيز القدرات الفنية لدى البنك المركزي. أما نظام ربط العملة فيعني ضرورة تحقيق التوافق بين سياسة المالية العامة وأهداف الاقتصاد الكلي.

وسيكون من الضروري دعم تطور القطاع المالي ليكون أساسا للتعافي الاقتصادي والتوسع في تقديم الائتمان من أجل الاستثمار والنمو. وتشير المنافسة المصرفية المحدودة وتركز الائتمان في إقراض الشركات الكبيرة الراسخة وضعف البنية التحتية المالية بشكل عام

وقصور تطور الأسواق الرأسمالية إلى إمكانية تحقيق الكثير من المكاسب بزيادة التطور المالي وتحسين فرص الحصول على التمويل، ومن ثم تعزيز الاستثمار والنمو وتوفير فرص العمل. وينبغي أن تركز الإصلاحات على زيادة المنافسة بين البنوك ودعم بنيتها التحتية المالية، وتعميق الأسواق الرأسمالية وتطوير قاعدة مستثمريها، وإتاحة أدوات تمويلية بديلة ومنها أنشطة التمويل الإسلامية والتمويل الأصغر (Microfinance).

وسيكون من الضروري وضع جدول أعمال جريء للإصلاح الاقتصادي بغية إعطاء دفعة لنشاط القطاع الخاص والمساعدة على إقامة اقتصاد أكثر ديناميكية وتنافسية واعتماداً على الابتكار وقدرة على توصيل النمو إلى كل شرائح السكان. ولتحقيق نمو قابل للاستمرار يقوم على قاعدة أوسع، ينبغي للبلدان أن تنتقل بالتدريج من الاستثمار الذي تسيطر عليه الدولة إلى الاستثمار الخاص، ومن المؤسسات المحمية والساعية للكسب الريعي إلى النمو الذي يعتمد على زيادة التصدير والتوسع في مجالات الأنشطة المنشئة للقيمة. وينبغي أن تهدف السياسات إلى دعم استعادة ثقة القطاع الخاص وإرساء الدعائم اللازمة لزيادة النمو الممكن. ومن الأهداف الأساسية في هذا الخصوص إجراء تحول في القطاع العام والانتقال من تقديم مزايا مثل التوظيف في القطاع العام ودعم السلع والريع الاقتصادي والإعفاءات الضريبية إلى تقديم الخدمات الاقتصادية الأساسية والحماية الاجتماعية الكافية وتحسين الحوكمة وتحقيق تكافؤ الفرص لكل الأطراف الاقتصادية الفاعلة وتهيئة مناخ تنافسي للقطاع الخاص. وستبدأ البلدان جهودها من نقاط بدء مختلفة وسيكون لديها أهداف مختلفة للإصلاح، لكن هناك مساحات مشتركة يتعين على الجميع تغطيتها، وهي تتضمن التكامل التجاري، والقواعد التنظيمية والحوكمة في مجال الأعمال، وإصلاح سوق العمل ونظام التعليم، وزيادة فرص الحصول على التمويل، وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي.

ويمكن تحقيق مكاسب كبيرة من خلال تعميق التكامل التجاري. فبالإضافة إلى المكاسب الكبيرة المباشرة التي يمكن أن يحققها تعزيز الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر الداعم للإنتاجية، يمكن أن يصبح التكامل التجاري بمثابة حافز للإصلاحات في مجالات تساعد البلدان على المنافسة. ويتطلب تعميق التكامل التجاري تحسين الوصول إلى أسواق الاقتصادات المتقدمة، كما ينطوي على إجراء خفض إضافي متأن في الحواجز الجمركية وغير الجمركية في بلدان التحول العربي، والتركيز على مجالي تيسير التجارة وسياسات تشجيع الصادرات اللتين تكتسبان أهمية متزايدة في الوقت الراهن.

وثمة حاجة لمعالجة القواعد التنظيمية المعقدة والمرهقة بغية إطلاق العنان لريادة الأعمال والاستثمار الخاص. وفي هذا السياق، يتعين تحسين نظم الضبط والموازنة بين السلطات في المؤسسات المحلية لمنع التدخل الجزافي الذي يفتقر إلى الشفافية، وترشيد القواعد المنظمة لأنشطة الأعمال بغية الحد من الروتين الإداري وتقليل الطابع غير الرسمي في الاقتصاد وكبح ممارسات الفساد. وينبغي أن يهدف الإصلاح المؤسسي والتنظيمي إلى تضيق نطاق الاستنساب وتحسين الشفافية وتقوية استقلالية المؤسسات ومساءلتها.

ويمكن أن تقدم إصلاحات سوق العمل ونظام التعليم حوافز لتوظيف القوى العاملة والمشاركة في سوق العمل الرسمي الخاص. وينبغي أن تعمل البلدان على مراجعة القواعد المنظمة لسوق العمل للحد من التشوهات غير المشجعة على توظيف القوى العاملة وبناء المهارات، مع ضمان مستوى ملائم من الحماية الاجتماعية. وينبغي للحكومات أن تعيد النظر في سياسات التوظيف

والمكافآت لضمان ألا يتجاوز توظيف العمالة الاحتياجات منها وألا تتسبب الرواتب في تحيز الباحثين عن فرص العمل وتوجيههم للقطاع العام، كما ينبغي تحسين نظم التعليم وإعادة توجيهها نحو المهارات المطلوبة في القطاع الخاص. ولما كانت هذه السياسات تستغرق وقتاً حتى تحقق نتائج ملموسة، فعلى البلدان أن تنظر في استخدام سياسات تفاعلية في سوق العمل حتى تحقق تحسينات سريعة في نتائج هذه السوق.

وتحتاج البلدان إلى إقامة شبكات ذات كفاءة للأمان الاجتماعي من أجل حماية الفقراء والضعفاء بطرق أكثر مردودية للتكاليف. وفي سياق التحول من الدعم المعمم الباهظ التكلفة إلى أشكال من الحماية الاجتماعية أكثر استهدافاً للمستحقين، ينبغي أن تقوم البلدان بزيادة إنفاقها على برامج الأمان الاجتماعي الحالية وتحسين نطاق تغطيتها؛ ودمج شبكات الأمان الاجتماعي المشتتة حالياً؛ ووضع أولويات للتدخل مثل التحويلات النقدية المشروطة التي تدعم رأس المال البشري؛ والاستثمار فيما يعزز البنية التحتية لشبكات الأمان الاجتماعي مثل السجلات الموحدة للمستفيدين؛ وزيادة استخدام التقنيات الحديثة لاستهداف المستحقين؛ وتحسين الحوكمة والمساءلة في شبكات الأمان الاجتماعي؛ وتكثيف التواصل مع المستفيدين المحتملين بشأن البرامج المتاحة لهم.

ونظراً للتعدد الذي تتسم به كل هذه المهام، يتعين ترتيب الأولويات والخطوات بعناية. فبالرغم من اختلاف البلدان في ظروفها المبدئية واحتياجها لتصميم خططها الإصلاحية المنفردة، تحتل السياسات الهيكلية والاقتصادية الكلية الرامية إلى دعم النمو والحفاظ على الاستقرار نطاقاً واسعاً في كل منها. وفي نفس الوقت، يلاحظ أن التحول السياسي يمر بمراحل مختلفة في بلدان التحول العربي، كما أن الحكومات الانتقالية ذات الآفاق الزمنية القصيرة والتفويضات المحدودة في بعض البلدان لديها مساحة أقل للحركة عند الشروع في إصلاحاتها المعنية بالسياسات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القدرات الإدارية المتاحة لتنفيذ الإصلاحات تختلف باختلاف البلدان وهي محدودة في بعضها. ومن ثم يتعين تحديد الأولويات والخطوات بعناية لتحقيق الاستخدام الكفء لرأس المال السياسي والقدرات الإدارية، كما أن التعقيدات التي تتسم بها عملية التحول السياسي تتطلب منهجاً مرناً حتى يمكن انتهاء فرص الإصلاح بمجرد ظهورها. ومن الأمور الحاسمة أيضاً تحديد التدابير التي يمكن اتخاذها بسرعة لتحقيق آثار كبيرة، مثل ترشيد القواعد التنظيمية الحاكمة للأعمال وزيادة الشفافية في عملية إعداد الميزانية الحكومية. وعن طريق الإسراع بسن هذا النوع من الإصلاحات يمكن تعزيز الثقة في التزام السلطات بعملية الإصلاح.

وفي بيئة اجتماعية-سياسية متغيرة، أصبح النظر بتأن إلى اعتبارات الاقتصاد السياسي مطلباً ضرورياً. فالعمليات السياسية المعقدة والحكومات الانتقالية ذات الأفق الزمني القصير، وظهور أطراف معنية جديدة، وتزايد أهمية الوسائط الاجتماعية في العملية السياسية، وتصاعد الاستقطاب في المجتمع، وصعوبة البيئة الأمنية، كلها يمهّد لارتداد مجالات غير مطروقة ومليئة بالتحديات. وللشروع في حلقة إيجابية يتعاقب فيها التحول السياسي والاقتصادي تعاقباً يتسم بالدعم المتبادل بما يحقق مزيداً من الثقة ومعدلات أعلى من النمو، ينبغي أن يعتمد صناع السياسات منهجاً تشاركياً يتسم بالتعاون مع مختلف شرائح المجتمع وإضفاء أهمية ملحة على الإصلاح وتوضيح مزاياه والاستماع إلى آراء الأطراف المعنية وبناء

التحالفات لتحقيقه. كذلك ينبغي أن تتضمن خطط السياسات خططا فعالة للتواصل. فمن الضروري أن تكون الحكومات قادرة على تفسير المنطق وراء القرارات الصعبة على نحو مقنع حتى يدعمها المجتمع.

وسيكون تكثيف الدعم من جانب المجتمع الدولي أمرا حيويا أيضا. فبينما يجب أن تظل البلدان هي المسؤول الأول عن هذه الجهود وأن تخطط لبرامج سياساتها من خلال التشاور واسع النطاق على المستوى الوطني، ينبغي أن يساهم المجتمع الدولي بدعم هذه الجهود من أربعة أوجه. فينبغي أن يواصل الشركاء الثنائيون ومتعدو الأطراف تقديم قدر كبير من التمويل، مع توسيع حجمه في بعض الحالات، حتى يتسنى دعم النمو من خلال الإنفاق العام، وحتى يتسنى تخفيف أعباء التصحيح عند الضرورة. ومن المهم أيضا فتح أسواق الاقتصادات المتقدمة أمام صادرات بلدان التحول العربي، لدعم التعافي الاقتصادي وزيادة النمو الممكن. كذلك يمكن أن تستفيد بلدان التحول العربي من المشورة التي يقدمها شركاؤها الدوليون حول جوانب مختلفة من السياسة الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساعد المجتمع الدولي في جهود بناء القدرات عن طريق تقديم المساعدة الفنية والتدريب.

ولا يزال صندوق النقد الدولي مشاركا كبيرا في جهود بلدان التحول العربي. فخبراء الصندوق يتعاونون مع سلطات البلدان الأعضاء ومع الشركاء الدوليين في مختلف جوانب السياسات الاقتصادية، والتمويل، وبناء القدرات. وقد تعهد الصندوق بتقديم حوالي ١٠ مليارات دولار أمريكي من خلال اتفاقات مالية مع الأردن والمغرب وتونس واليمن. ويجري خبراء الصندوق مناقشات مع اليمن حاليا لعقد اتفاق لاحق للدعم الذي قدمه الصندوق في عام ٢٠١٢، وهم يدعمون مصر وليبيا من خلال الحوار بشأن السياسات وجهود بناء القدرات.

ويحدد هذا التقرير أهم عناصر الإصلاح في مجال السياسة الاقتصادية لبلدان التحول العربي. وفي حين سيقوم كل بلد بتصميم برامجه الإصلاحية الخاصة حسب وضعه عند بدء الإصلاح وحسب أهدافه، ستكون هناك مساحة مشتركة بين هذه البلدان في عدد من مجالات الإصلاح الأساسية. ويناقش هذا التقرير الأولويات المشتركة والدروس المستفادة في هذا الخصوص. ويسلط الفصل الثاني الضوء على سياسات معالجة التحديات التي تواجه المالية العامة، بينما يناقش الفصل الثالث جوانب السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف التي تدعم تحقيق الاستقرار في الأجل القريب والنمو في الأجل المتوسط. وي طرح الفصل الرابع القضايا المتعلقة بسياسات القطاع المالي لتحقيق الاستقرار والتنمية، بما في ذلك تحسين فرص الحصول على التمويل لتكون حافزا للنمو الذي يعود بالنفع على الجميع. ويركز الفصل الخامس على عدة مجالات يمكن أن يؤدي فيها الإصلاح الاقتصادي إلى توليد معدلات أعلى من النمو الممكن وتحسين عملية خلق فرص العمل على المدى المتوسط. أما الفصل السادس فيركز على العوامل الداعمة المهمة التي ينبغي إرساؤها لزيادة فرص النتائج الناجحة على مستوى السياسات. ومن بين هذه العوامل المهمة مجالات الاقتصاد السياسي، والتواصل، والدعم من المجتمع الدولي.

معالجة تحديات المالية العامة

واجهت أوضاع المالية العامة في بلدان التحول العربي تحديات كبيرة حتى قبل بداية التحولات التي مرت بها هذه البلدان. وفي حالات كثيرة، كان عجز المالية العامة ومستوى الدين العام أكثر ارتفاعاً في هذه البلدان منه في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، الأمر الذي يرجع، بدرجات متفاوتة، إلى تكلفة الدعم المعمم على أسعار الغذاء والوقود، وارتفاع أسعار السلع الأولية عالمياً، وانخفاض الضرائب، وإجراءات المالية العامة المضادة لاتجاهات الدورة الاقتصادية والتي تم اتخاذها في سياق الأزمة المالية العالمية. وخضعت النفقات العامة لهيمنة الإنفاق على الأجور والدعم، الذي استهلك ٤٠٪ أو أكثر من موازنات معظم بلدان التحول العربي وترك حيزاً محدوداً للغاية للنفقات الرأسمالية، التي انخفضت مستوياتها في بعض الحالات إلى أقل من نصف المتوسط السائد في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية، كان كل من بلدان التحول العربي (باستثناء ليبيا) يعاني بالفعل من مستويات الدين المرتفعة أو الأخذ في الارتفاع.

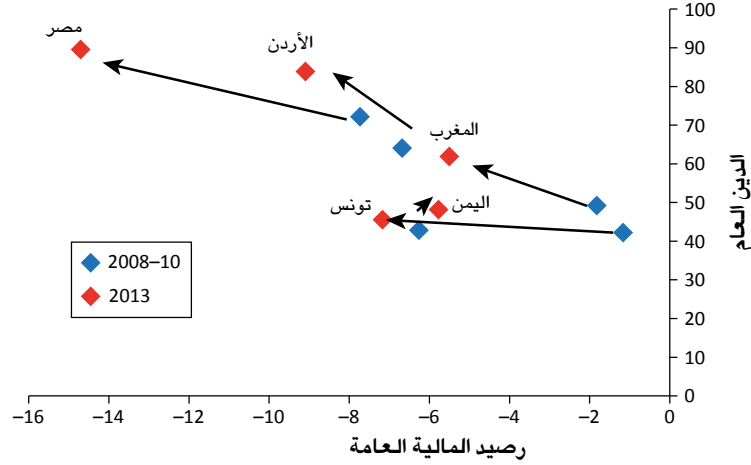
وتسببت طفرات الإنفاق في أعقاب «الربيع العربي» في زيادة ارتفاع عجز المالية العامة والدين العام (الشكل البياني ٢-١). فقد حاولت حكومات بلدان التحول العربي تلبية الاحتياجات الاجتماعية الملحة، ومعالجة التوترات السياسية، والمحافظة على مستويات الطلب الكلي من خلال الاستمرار في زيادة أجور القطاع العام والدعم المعمم (الشكل البياني ٢-٢).^١ وهكذا اتسعت فجوة العجز الكبيرة أصلاً في كل من مصر والأردن اتساعاً حاداً، ليرتفع الدين العام إلى أكثر من ٨٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٣. ورغم معدلات الدين المعتدلة في المغرب وتونس واليمن، فقد تسببت مستويات العجز المرتفعة في هذه البلدان في ازدياد مواطن التعرض للخطر المحيطة بأوضاع المالية العامة فيها. وفي ليبيا يقترب عجز المالية العامة غير النفطي من ١٧٠٪ من إجمالي الناتج المحلي، ويبلغ سعر النفط التعادلي في المالية العامة ١١٨ دولاراً للبرميل،^٢ وعاد وضع المالية العامة الكلي ليسجل عجزاً في ٢٠١٣ نتيجة تجدد انقطاعات إنتاج النفط، رغم الاحتياطات النفطية الكبيرة.

وفي نفس الوقت، لم تنجح الزيادات الحادة في الإنفاق في توفير دفعة تنشيطية دائمة لأعمال القطاع الخاص. فقد أدت زيادة الدعم المعمم والأجور في القطاع العام إلى إعطاء دفعة مؤقتة للاستهلاك لكنها لم تكن فعالة في تنشيط الاستثمارات الخاصة اللازمة لتوفير فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة. وإضافة إلى ذلك، فقد تمت موازنة جانب من هذا

^١ في الأردن، ازداد عجز المالية العامة سوءاً بسبب ازدياد عمليات «شبه المالية العامة» ونقص إمدادات الغاز من مصر، مما استدعى القيام بعمليات استيراد وقود عالية التكلفة من أجل توليد الكهرباء.

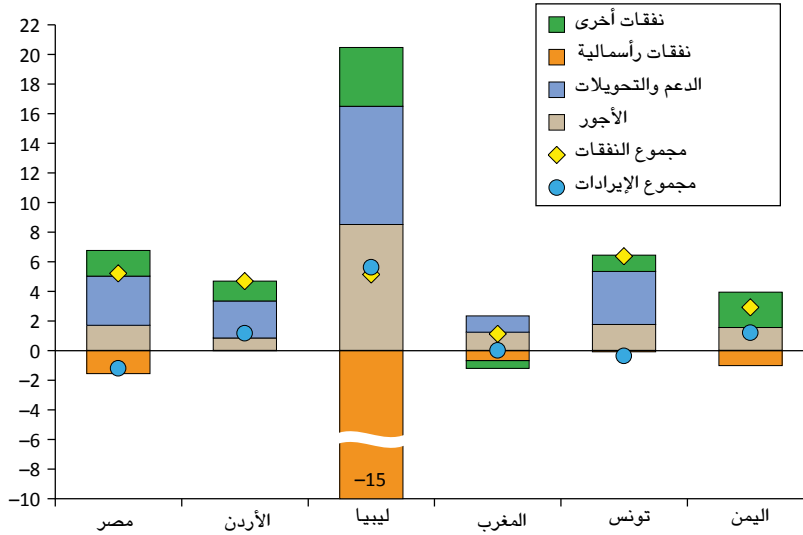
^٢ سعر النفط التعادلي في المالية العامة هو السعر الافتراضي للنفط الذي يحقق توازن الميزانية العامة للبلد المصدر للنفط.

الشكل البياني ٢-١: تدهور مراكز المالية العامة في بلدان التحول العربي (إجمالي الدين العام ورصيد المالية العامة الكلي، متوسط: % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

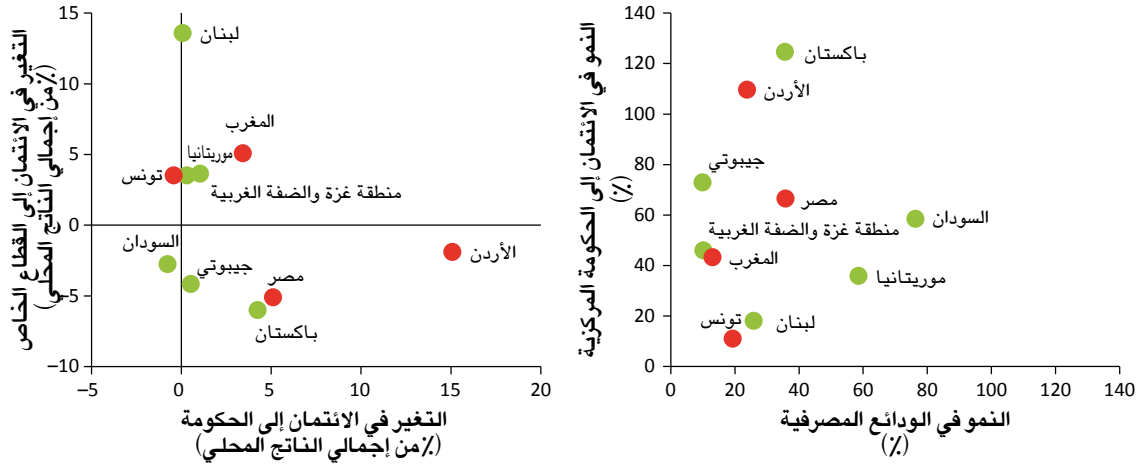
الشكل البياني ٢-٢: ارتفاع الدعم والتحويلات والأجور (التغيرات في الإيرادات والنفقات، ٢٠١٠-٢٠١٣: % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الإنفاق الجاري الجديد عن طريق تخفيضات في الإنفاق الرأسمالي المنخفض أساساً، وفي بعض الأحيان كذلك عن طريق تخفيضات في الإنفاق على الصيانة والتعليم والصحة — وجميعها تمثل إنفاقاً ضرورياً لدفع التحسن في أنشطة القطاع الخاص. وبينما ظل ضعف الطلب يمثل أيضاً أحد العوامل التي تفسر ضعف نمو الائتمان، فقد يكون تمويل عجز المالية العامة الكبير بمثابة عائق إضافي أمام التعافي، كونه يرفع من تكلفة الائتمان المتاح لأنشطة القطاع الخاص ويخلق ضغوطاً تضخمية (الشكل البياني ٢-٣).

الشكل البياني ٢-٣: مزاحمة القطاع الخاص فيما يحتاجه من ائتمان، ٢٠١٠-٢٠١٣



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

وفي هذا المناخ، هناك مطالب كثيرة على سياسة المالية العامة في الأجلين القريب والمتوسط. ويتعين على بلدان التحول العربي توخي الحرص في إعادة توجيه سياساتها المالية قريبة الأجل وتحديد تسلسلها، بغية دعم النمو وتوفير فرص العمل في إطار القيود الملزمة على مواردها. أما السياسات متوسطة الأجل فيتعين أن تهدف إلى إرساء ركيزة واضحة لاستقرار أوضاع المالية العامة ورفع كفاءة عمل الاقتصادات.

وتقتضي المطالب على سياسة المالية العامة في الأجل المتوسط إعادة توجيه الإنفاق العام نحو الاستثمارات العامة المعززة للنمو والمنشئة لفرص العمل والتي تحفز نشاط القطاع الخاص، ونحو المساعدة الاجتماعية الموجهة بدقة للمستحقين والتي توفر الحماية للفئات الضعيفة من السكان. ويتضح ضيق الحيز المتاح أمام اتباع سياسة مالية توسعية نظرا للاختلالات المالية الكبيرة والقيود التمويلية (الشكل البياني ٢-٤). غير أنه مع ضعف ثقة القطاع الخاص يتعين أن تقوم الحكومات بدور ريادي في دعم النشاط الاقتصادي على المدى القصير. ولتحقيق هذا الهدف دون زيادة العجز والدين إلى مستويات لا يمكن تحملها ينبغي تعبئة الإيرادات وتخفيض الإنفاق الجاري، مما يعني بالنسبة لمعظم بلدان التحول العربي تخفيض الإنفاق على الدعم المعمم واحتواء فاتورة أجور القطاع العام.

ورغم الصعوبات السياسية التي تواجه تطبيق هذا المنهج، فإن مخاطره على النشاط الاقتصادي في الأجل القريب تبدو محدودة. فبالنسبة لبلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية^٣، بما فيها بلدان التحول العربي، نجد أن مضاعفات المالية العامة أصغر في حالة الإنفاق الجاري منها في حالة الإنفاق الرأسمالي؛ ومن ثم فإن المخاطر من تخفيض الإنفاق الجاري أقل على تطور النشاط الاقتصادي في الأجل القريب. وينبغي تحديد وتيرة تخفيضات الإنفاق على النحو الذي يسمح باحتواء الآثار السلبية على النمو، حيث تتضخم هذه الآثار عندما يكون الناتج أقل من الممكن (مرحلة الدورة الاقتصادية الحالية لبلدان

^٣ دراسة (Ilzetzki, Mendoza, and Vegh (2011).

الشكل البياني ٢-٤: مالية الحكومة
(% من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

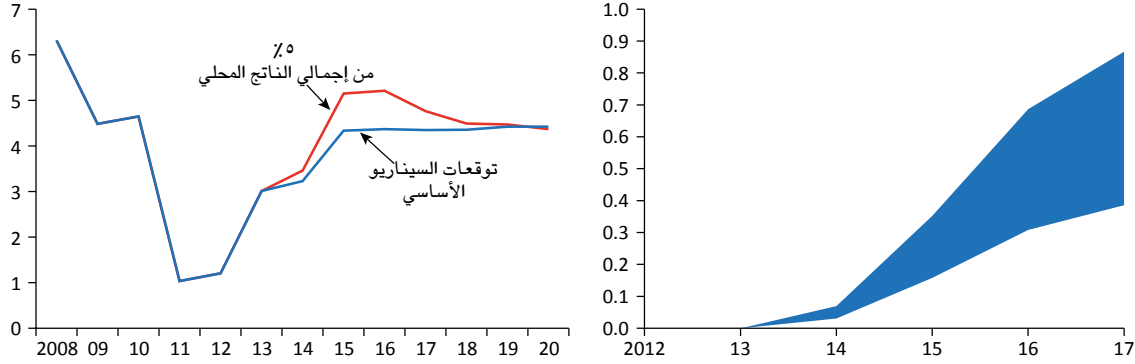
التحول العربي).^٤ وإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات الضريبية المنخفضة (مقارنة بإجمالي الناتج المحلي) في معظم بلدان التحول العربي، مقترنة بكون مضاعفات الإيرادات أقل من مضاعفات النفقات، تعزز من أهمية تركيز سياسات المالية العامة على التعبئة الفورية للإيرادات. ففي الأجل القريب، من شأن تدابير الإيرادات المختارة بالشكل الملائم — ومنها توسيع القاعدة الضريبية، ورفع تصاعدية ضريبة الدخل، وزيادة معدلات الرسوم الانتقائية والضرائب العقارية — أن تؤدي أيضا إلى تحسين أثر سياسة المالية العامة على إعادة توزيع الدخل، الذي كان محدودا حتى الآن نتيجة ضعف الضرائب المفروضة (راجع القسم بآ أدناه). ولزيادة معدل النمو، سوف يتعين دعم هذا المزيج من سياسات المالية العامة باعتماد التدابير الكافية على مستوى السياسة النقدية وسياسات القطاع المالي والإصلاحات الهيكلية (الفصول الثالث إلى الخامس).

ويتعين على جميع بلدان التحول العربي إرساء سياساتها المالية العامة على ركيزة من الخطط ذات المصادقية للضبط المالي في الأجل المتوسط، واعتماد سرعة تصحيح تتناسب في جانب منها مع التمويل المتوفر. وسوف تكون الحاجة قائمة للضبط المالي على المدى المتوسط بغية دعم الثقة، وعكس مسار ديناميكية الديون التي لا يمكن الاستمرار في تحملها، والحد من إمكانية التأثير بالصدمات. وسوف تعتمد سرعة ضبط المالي على عدة عوامل من بينها حجم الاختلالات المالية العامة عند نقطة الانطلاق وتوافر التمويل. وعلى سبيل التوضيح، فإن تكلفة تأخير إصلاح الدعم في بلدان التحول العربي لمدة سنتين تبلغ ٨ مليار دولار. وتقتضي زيادة الاستثمارات العامة في هذه البلدان بنسبة ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي تراكميا خلال خمس سنوات توفير تمويل قدره ٢٤ مليار دولار، مما سيرفع من معدل النمو والتوظيف بدرجة كبيرة (الشكل البياني ٢-٥). وسيكون تكثيف الدعم من جانب المجتمع الدولي، وخاصة في دعم الموازنات، عاملا مساعدا لضمان سير عملية التصحيح بسلاسة (الفصل السادس).

وسوف يقتضي الضبط المالي بذل جهود حثيثة على المدى المتوسط. وبينما تجد بلدان التحول العربي نفسها في مستويات مختلفة من التخطيط لتصحيح أوضاع المالية العامة، فقد يلقي السيناريو التوضيحي التالي مزيدا من الضوء على حجم التحديات: فإذا ظلت الأرصدة الأولية عند مستوياتها الحالية سترتفع نسبة الدين العام بنحو ١٧٪ من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط بنهاية الأعوام الخمسة المقبلة وتصل إلى ٨٧٪ من إجمالي الناتج المحلي. ولخفض مستويات الدين إلى المستويات التي يمكن تحملها (المفترضة هنا، للأغراض التوضيحية، عند نسبة تتراوح بين ٤٠٪ و ٦٠٪ من إجمالي الناتج المحلي) في الأجل المتوسط، سيتعين زيادة رصيد المالية العامة الأولى بمتوسط يتراوح بين ٨ و ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي. وإضافة إلى ذلك، يبلغ عجز الحسابات الجارية واحتياجات التمويل مستويات مرتفعة في العديد من بلدان التحول العربي. وفي البلدان ذات الهوامش الوقائية المنخفضة التي قد توفرها المالية العامة أو الحسابات الخارجية، يمكن لأي تأخير في ضبط أوضاع المالية العامة أن يزيد المخاوف بشأن مدى استمرارية السياسات الاقتصادية الكلية، ويتسبب في تآكل الثقة والإضرار بالنمو. وحتى في ليبيا، فإن مواطن التعرض للخطر نتيجة ارتفاع أسعار النفط التعادلية (ومن أبرزها تجدد الانقطاعات في إنتاج النفط) وعدم كفاية المدخرات لدعم الإنفاق على الأجيال القادمة تستدعي ضبط أوضاع المالية العامة.

^٤ تُعرّف مضاعفات المالية العامة بأنها نسبة التغير في الناتج إلى التغير في الإنفاق الحكومي أو الإيرادات الضريبية بفعل عوامل خارجية. وهناك العديد من الدراسات التي أجريت مؤخرا، ومنها دراستي (Auerbach and Gorodnichenko (2012) و (Baum, Poplawski-Ribeiro, and Weber (2012) تخلص إلى نتائج مفادها أن مضاعفات المالية العامة تكون أكثر ارتفاعا في الاقتصادات المتقدمة عندما يكون الناتج أقل من الممكن. وهذه النتيجة تسري أيضا على بلدان التحول العربي، رغم أن التقديرات تشير إلى ضعف حساسية مضاعفات الإيرادات إزاء فجوات الناتج في هذه البلدان.

الشكل البياني ٢-٥: تأثير ملحوظ على النمو والتوظيف نتيجة زيادة الاستثمار العام بنسبة تعادل ٥٪ من إجمالي الناتج المحلي^١
 إنشاء فرص العمل^٢ (بالمليون)
 نمو إجمالي الناتج المحلي (%)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

^١ بلدان التحول العربي، عدا ليبيا.

^٢ في ظل مستويات مختلفة من مرونة توظيف العمالة.

ويتعين أن تتركز خطط الضبط المالي على المدى المتوسط على تخفيض الإنفاق الجاري وزيادة تعبئة الإيرادات. وينبغي أن تهدف استراتيجية إعادة توجيه الإنفاق إلى إلغاء الدعم المعمم، وإجراء إصلاحات شاملة لنظام الخدمة المدنية، وتوجيه جانب من هذه الوفورات نحو زيادة المساعدات الاجتماعية إلى المستحقين وتوسيع نطاقها، وتعزيز الاستثمارات العامة. وسوف يعتمد نجاح تنفيذ هذه الإصلاحات أيضا على إجراء تحسينات في جوانب مهمة من عملية إعداد وتنفيذ الميزانية. فعلى جانب الإيرادات، ينبغي أن تهدف الإصلاحات متوسطة الأجل إلى تحسين الهيكل الضريبي، وزيادة الاهتمام بإصلاح الإدارات الضريبية والجمركية، التي لن يقتصر أثرها على زيادة الإيرادات بل سيمتد إلى تحسين الحوكمة وبيئة الأعمال. وسوف تؤدي هذه السياسات إلى زيادة العدالة وتوفير فرص العمل وتقوية آفاق النمو على المدى البعيد عن طريق تعزيز الإنتاجية.

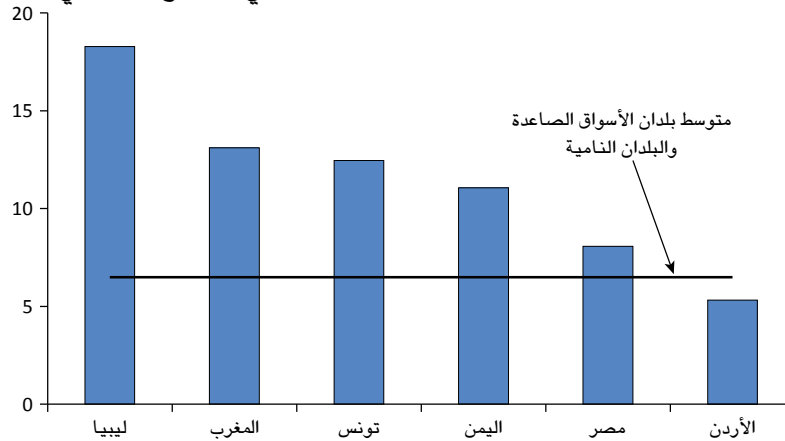
ويتوقف نجاح مثل هذه الاستراتيجيات على وضع الاقتصاد السياسي على المسار الصحيح. وسوف يتعين على صناع السياسات تحديد أي الإصلاحات التي يمكن تنفيذها وأفضل ترتيب لتنفيذها في ظل الأوضاع الاجتماعية السياسية الصعبة. وسوف يتوقف النجاح على استكشاف آراء مختلف الأطراف المعنية عند صياغة برامج عمل السياسات، وبناء التحالفات اللازمة لتنفيذها. وفي هذا الصدد، نجد أن المؤتمر الوطني لإصلاح النظام الضريبي الذي عقد مؤخرا في المغرب وعملية التشاور الوطني الجارية بشأن الضرائب في تونس كان لهما أثر فعال في بناء توافق الآراء من أجل الإصلاحات الضريبية. وسوف يكون من الضروري معرفة الخاسر من هذه الإصلاحات - سواء كان ذلك في مناطق بعينها أو قطاعات اقتصادية محددة أو على مستوى مجموعات ديمغرافية أو فئات دخل معينة. وهذه المعرفة يمكن أن تساعد على توقع من هي الأطراف التي ستعارض الخطط المقترحة وبالتالي وضع الاستراتيجيات لمواجهة مثل هذه المعارضة. ولبناء توافق في الآراء على المستوى السياسي وكسب التأييد الشعبي اللازم لمواصلة الجهود المبذولة لضبط أوضاع المالية العامة سوف يكون من الضروري وضع استراتيجية للتواصل الجماهيري على نطاق واسع، بهدف التأكيد على أن مثل هذا الضبط المالي سيحتوي التأثير السلبي الواقع على الدخل والوظائف مع احتمال تحسين توزيع الدخل.

إعادة توجيه الإنفاق

أدت زيادة الإنفاق على فاتورة أجور القطاع العام والدعم المعمم في بلدان التحول العربي، كرد فعل للضغوط الاجتماعية، إلى تنشيط الحركة الاقتصادية على المدى القريب، لكنها أدت أيضا إلى اتساع الاختلالات الخارجية وتدهور مظاهر عدم المساواة وجوانب الجمود في النفقات. فالدعم واسع النطاق، وخاصة على أسعار الطاقة، يدعم الواردات من الخارج أكثر من دعمه للطلب على السلع والخدمات المحلية، ويعود بالفائدة غير المتكافئة على شرائح السكان ذات الدخل المرتفع التي تستهلك كميات كبيرة من الوقود والكهرباء. وبالتالي تحول الجانب الأكبر من زيادات الدعم إلى الأثرياء وكان تأثيره محدودا في توفير فرص العمل وتحسين مستويات معيشة الأسر المتوسطة. وجاءت طفرات أجور القطاع العام في فترة اتسمت بصعوبة الأوضاع الاجتماعية-السياسية؛ ولا يمكن الاستمرار في تحملها (الشكل البياني ٦-٢). وغالبا ما تؤدي هذه الزيادات إلى اتساع عدم المساواة (تقرير (IMF, 2012c)). وخاصة في البلدان التي يحتل فيها الموظفون الحكوميون درجة أعلى من المتوسط في سلم توزيع الدخل (الشكل البياني ٧-٢). ومع الإقرار بجوانب القصور في المقارنات القطرية في هذا المجال، بين بلدان التحول العربي، نجد أن تفاوتات الدخل يبلغ أعلى مستوى في تونس والمغرب، حيث يبلغ متوسط أجور الخدمة المدنية ثلاثة وأربعة أضعاف نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، على التوالي. وتواجه سياسة المالية العامة في بلدان التحول العربي تحديات إضافية نتيجة جوانب الجمود في النفقات التي تنشأ عن ارتفاع الإنفاق على فاتورة أجور القطاع العام والدعم المعمم، ومستوياتهما أعلى من المتوسطات السائدة في البلدان الصاعدة والنامية.

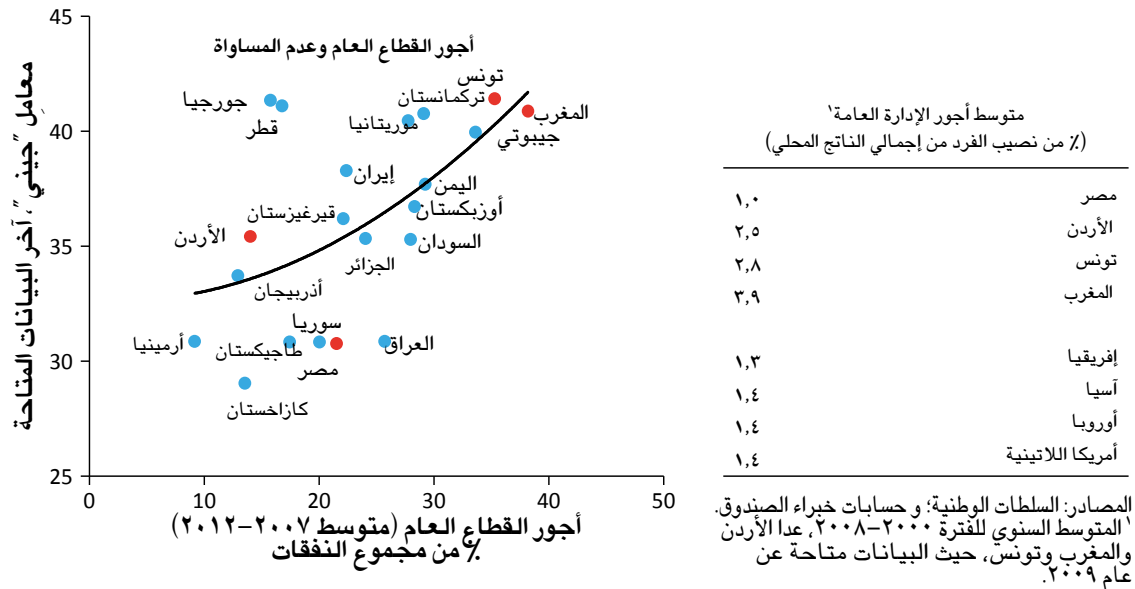
وسيُسمح إعادة توجيه الإنفاق العام بعيدا عن الدعم المعمم ونحو شبكات الأمان الاجتماعي بمساعدة الأسر الفقيرة، والحد من أوجه عدم المساواة، وتحرير الموارد اللازمة للنفقات ذات الأولوية وتخفيض العجز. وفي هذا الصدد، فإن استقرار الطاقة الدولية أو حتى تراجعها يتيح الفرصة لإصلاح نظام دعم أسعار الطاقة. ونظرا لهشاشة البيئة الاجتماعية-السياسية في بلدان التحول العربي، فمن الضروري مراعاة التدرج في أي تخفيضات في الدعم مع تنفيذها بالتزامن مع زيادة المساعدة الاجتماعية الموجهة للمستحقين (بما في ذلك التحويلات النقدية أو قسائم شراء السلع والخدمات الموجهة للفئات المستحقة).

الشكل البياني ٦-٢: ارتفاع مجموع أجور القطاع العام في بلدان التحول العربي (تعويضات العاملين، ٢٠١٢، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٢-٧: ارتفاع أجور القطاع العام يؤدي غالباً إلى زيادة عدم المساواة



المصادر: السلطات الوطنية؛ ومؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

للتخفيف من الآثار الواقعة على الفقراء والأسر الضعيفة (راجع الفصل الخامس). ولتحقيق هذه الغاية، يرفع الأردن تدريجياً تعريف الكهرياء، كما ألغى مؤخرًا الدعم على الوقود، وبدأ بتنفيذ نظام لتعديل أسعار الوقود شهرياً، وأعاد توزيع بعض الوفورات المتحققة من هذه الإصلاحات على أفقر ٧٠٪ من الأسر المعيشية عن طريق التحويلات النقدية (متجاوزاً بذلك التحويلات المطلوبة لتعويض الفقراء، ومحققاً أيضاً تأييداً أوسع من الطبقة المتوسطة، رغم مواصلة العمل على تنقيح معايير أهلية الاستفادة بهدف توجيه هذه التحويلات بدقة أكبر إلى شرائح السكان الفقيرة). وقد تم تنفيذ زيادات أسعار الطاقة أيضاً في المغرب وتونس واليمن. وبدأت هذه الإصلاحات أيضاً في مصر، إنما على نطاق أضيق (دراسة IMF 2013d) راجع الإطار ٢-٤ للاطلاع على التفاصيل).

ويعد إصلاح دعم الطاقة مطلباً صعباً على المستوى السياسي، ويمكن استخلاص دروس مهمة للنجاح من التجارب القطرية.^٥ ومن العناصر المهمة في هذا الصدد وضع خطة شاملة لإصلاح دعم الطاقة تشمل عقد مشاورات مع الأطراف المعنية؛ وتطبيق زيادات في أسعار الطاقة بالتدرج الملائم؛ واستحداث آليات للتسعير التلقائي^٦ لفصل تسعير الطاقة عن الاعتبارات السياسية؛ ووضع خطة لتحسين كفاءة المؤسسات والمرافق المملوكة للدولة بهدف تخفيض الدعم الذي يحصل عليه المنتجون؛ واتخاذ تدابير موجهة لحماية الفقراء والضعفاء؛ ووضع استراتيجية للتواصل الجماهيري المكثف، بما في ذلك الإعلام

^٥ راجع تقرير IMF, 2013b، للاطلاع على مزيد من التفاصيل.

^٦ ينبغي أن يشمل التسعير التلقائي تدابير لتحقيق السلاسة في تحركات الأسعار لتجنب التذبذبات الكبيرة المحتملة في أسعار الوقود المحلية.

بحجم الدعم الحالي والاستخدام المزمع للوفورات المتوقعة في المالية العامة. وقد أظهرت استطلاعات الرأي، على سبيل المثال، أن المواطنين يميلون نحو تأييد إصلاح الدعم إذا ما رأوا أن العائدات تستخدم في الإنفاق الداعم للفقراء، والتعليم، والرعاية الصحية، وإذا ما اقتنعوا أن هذه النفقات تجري بطريقة فعالة (الإطار ١-٢).

الإطار ١-٢: آراء جماهيرية متباينة حول خفض دعم الطاقة

أصبح سكان بلدان التحول العربي أكثر تقبلاً لضرورة إصلاح نظام الدعم في بلدانهم، في سياق الإقرار بتزايد الضغوط على المالية العامة. وقد اتخذ العديد من حكومات هذه البلدان مؤخراً خطوات نحو خفض الدعم المعمم باهظ التكلفة، وخاصة في مجال الطاقة. فقد قبل السكان بوجه عام هذه التغييرات وإن كانت لديهم آراء قوية حول أنواع الدعم التي ينبغي خفضها والمجالات التي ينبغي تخصيص الوفورات لها. وقد أظهر استطلاع لرأي السكان في بلدان التحول العربي، أجري مؤخراً لصالح البنك الدولي،^٧ آراء مختلطة في وجهات نظر البلدان حول خفض الدعم.

وأظهرت نتائج الاستطلاع تفضيلاً للتخفيضات في دعم الوقود على تخفيضات دعم الغذاء (الجدول ١-٢-١). فقد أعرب ٤٠٪ من المجيبين في تونس عن تفضيلهم تخفيض دعم الوقود. ولم تكن الاستجابة بنفس القوة في مصر والأردن، حيث جاءت بنسبة ٣٠٪، ولكن تأييد إلغاء دعم الطاقة في مصر والأردن كان أقوى عدة أضعاف من تأييد إلغاء دعم الغذاء. وربما يرجع هذا الفرق إلى وعي السكان بأن دعم الطاقة يعود بالفائدة على الأغنياء على نحو غير متكافئ. وتشير نتائج استطلاع الرأي أيضاً إلى أن التونسيين هم الأقل معارضة لإجراء إصلاحات واسعة النطاق في نظام الدعم، بينما أبدى ٦٠٪ من المجيبين في مصر وحوالي نصف المجيبين في الأردن عدم تأييدهم إلغاء الدعم.

الجدول ١-٢-١: أفضليات إلغاء الدعم (٪ من عدد المجيبين)

	مصر	الأردن	تونس
الطاقة	٣١	٢٨	٤١
الغذاء	٦	١٣	٢٥
لا إلغاء	٦٠	٤٧	٢٧
لا إجابة	٣	١٢	٧

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، "الإدماج والصمود: المسار المستقبلي لإقامة شبكات أمان اجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".

^١ إجابة على السؤال، "إذا كانت الحكومة مضطرة لإلغاء الدعم، فأأي المنتجات تفضل استهدافها؟".

وهناك تفضيل لتوزيع الوفورات على الأسر الفقيرة وتحسين الخدمات الاجتماعية، وهو ما يمكن أن يكسب التأييد الجماهيري لإجراء الإصلاح. فقد أبدى نصف المجيبين على الأقل في مصر وتونس رأيهم تحديداً بضرورة توزيع الوفورات من دعم الطاقة على هيئة تحويلات نقدية للفقراء وفي شكل زيادة

^٧ أجرت مؤسسة «غالوب» استطلاع رأي شمل ٤٠٠٠ مقابلة مع مواطنين، من عمر ١٥ عاماً أو أكبر، في كل من مصر والأردن ولبنان وتونس خلال الفترة من سبتمبر إلى ديسمبر ٢٠١٢.

الإطار ٢-١ (تتمة)

الإنفاق على الرعاية الصحية والتعليم (الجدول ٢-١-٢). وجدير بالذكر أن أكثر من ثلثي التونسيين وقرابة ٦٠٪ من المصريين الذين عارضوا أي إلغاء للدعم عند سؤالهم في الأصل ذكروا بعد ذلك أنهم سوف يؤيدون إلغاء دعم وقود الديزل إذا تم توزيع الوفورات على الفقراء ولصالح الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية.

الجدول ٢-١-٢: أفضليات توزيع الوفورات من دعم الطاقة
(٪ من عدد المجيبين)^١

تونس	الأردن	مصر	توزيع الوفورات على ...
٣٨	٥٠	٣٢	أفقر الأسر المعيشية
٦	١٩	٣	الكل عدا الأسر المعيشية الثرية
١	٣	٢	كل الأسر المعيشية
٥٠	١٠	٥٧	الرعاية الصحية والتعليم وأفقر الأسر المعيشية
٤	١٩	٧	لا إجابة

المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، "الإدماج والصمود: المسار المستقبلي لإقامة شبكات أمان اجتماعي في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا".
١ إجابة على السؤال "أين ينبغي للحكومة إنفاق الوفورات من دعم الطاقة؟"

وسيؤدي احتواء الأجور في القطاع العام إلى تخفيض أوجه الجمود في الإنفاق ودعم استراتيجيات المالية العامة المحققة للاستمرارية وتوفير فرص العمل في القطاع الخاص. فلم يعد دور القطاع العام كصاحب العمل الأول والأخير أحد الخيارات المطروحة في البلدان التي تعاني من نقص الهوامش الوقائية التي تتيحها المالية العامة. وبالإضافة إلى ذلك، نجد أن تضخم رواتب القطاع العام في بلدان التحول العربي، في بعض الحالات، يقلل من جاذبية وظائف القطاع الخاص للعمالة المتميزة. وحتى يمكن إعطاء دفعة للإصلاحات وتيسير نمو القطاع الخاص، ينبغي تقييد التعيين في القطاع العام إلى أقصى حدود مع خفض نمو الأجور الحقيقية عن طريق تقييد نمو الأجور الاسمية والمخصصات وترشيد العلاوات. ومن الممكن تكملة جهود الضبط المالي على المدى القريب بخطط متوسطة الأجل لإجراء إصلاحات شاملة في الخدمة المدنية لمراجعة حجم وهيكل الخدمة المدنية (بما في ذلك توزيع القوى العاملة إقليمياً ووظيفياً) بهدف تكوين قوة عاملة حكومية تتسم بالمهارة والكفاءة. وسوف يستدعي ذلك مراجعة التشريعات والتنظيمات الحالية بشأن الخدمة المدنية بغية ترشيد سياسات التعويضات، وتحسين سبل الاحتفاظ بالموظفين، وإيجاد حوافز أقوى لرفع مستوى الأداء عن طريق توثيق الصلة بين الأجر والأداء. وفي نفس الوقت، من شأن تقوية نظام الرواتب والأجور أن يساهم في القضاء على ظاهرة العمالة الوهمية وازدواجية الكسب، لا سيما في ليبيا واليمن.^٨

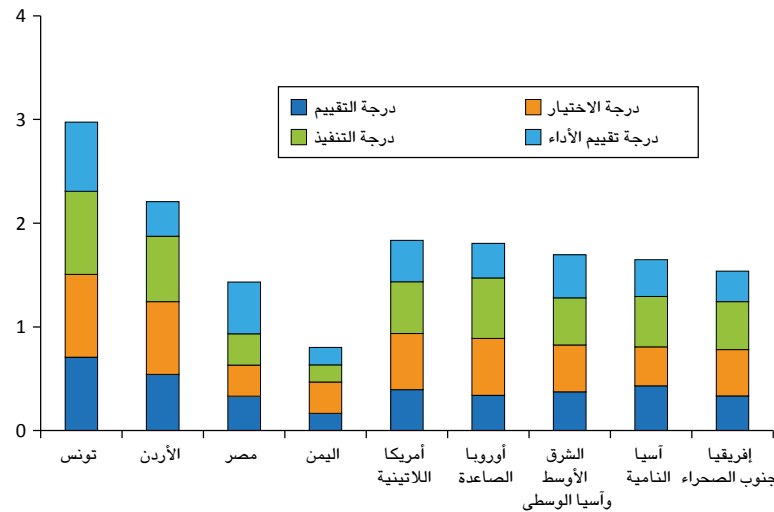
^٨ قام المغرب بإصلاحات ناجحة لتخفيض حجم قطاعه العام في ٢٠٠٥. غير أنه يتعين إجراء إصلاحات أخرى لزيادة إنتاجية قطاع الخدمة المدنية. وفي اليمن، وافق مجلس الوزراء مؤخراً على خطة للقضاء على ظاهرة العمالة الوهمية وازدواجية الكسب في قطاع الخدمة المدنية والقوات المسلحة وقوات الأمن.

وسوف يتعين زيادة النفقات الرأسمالية المعززة للنمو. فزيادة المصروفات على المشروعات الرأسمالية الفعالة، والرعاية الصحية والتعليم والتدريب — لا سيما بالنسبة للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط — سوف توفر فرص العمل وتحد من أوجه عدم المساواة^٩ على المدى القريب، مع تقوية آفاق النمو على المدى الطويل.

وسوف يتعين متابعة جودة وكفاءة جميع أشكال الإنفاق المعزز للنمو، وتعزيز القدرات التنفيذية (الشكل البياني ٢-٨). فيمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص في عدة مجالات خفض الأعباء على الموازنات العامة، إلا أن ذلك لن يتحقق إلا في البلدان التي تسمح البيئة السياسية فيها بدعم هذه الشراكات وحيثما يمكن وضع أطر قانونية وآليات لهذه الشراكات بهدف التخفيف من مخاطر الالتزامات الاحتمالية الكبيرة. ويتعين تقوية آليات الإبلاغ والمتابعة، إلى جانب نظم الانفاق، بغية إدخال التحسينات في هذه المرحلة على المؤسسات الحكومية والعامة على حد سواء، بالإضافة لما لذلك من أثر داعم لتحسين بيئة الأعمال. وسوف تركز التحسينات في مراحل تقييم الاحتياجات والاختيار وتقييم المشروعات على إرساء نظم ملائمة لتأهل المتقدمين إلى عروض التنفيذ وتحديد الأولويات (أي اختيار المشروعات الرامية إلى التخفيف من اختناقات البنية التحتية، والمكملة لاستثمارات القطاع الخاص، والمعززة للإنتاجية) وعلى تخصيص النفقات الجارية في الوقت المناسب، وإجراء التقييمات اللاحقة وعمليات التدقيق الداخلي.

ومن شأن إصلاحات الإدارة المالية العامة أن تعزز من تنفيذ الخطط المذكورة آنفاً وبث الثقة في التزام حكومات بلدان التحول العربي باستمرارية أوضاع المالية العامة وسلامة

الشكل البياني ٢-٨: تباين كبير في جودة إدارة الاستثمارات العامة (مؤشر إدارة الاستثمارات العامة؛ صفر (الأدنى) إلى ٤ (الأعلى))



المصدر: دراسة (Dabla-Norris and others (2011)).

^٩ تخلص الدراسات التجريبية المتخصصة إلى أن التعليم هو أحد المحددات الأساسية لأوجه التباين بين البلدان فيما يتعلق بعدم المساواة (دراسات De Gregorio and Lee, 2002 و IMF, 2007 و Barro, 2008).

الحوكمة. وسوف يتعين إدخال التحسينات على الجوانب الأساسية في عملية الميزانية، بما في ذلك، في المقام الأول، الضوابط على الالتزام بالنفقات وتعزيز نظم إعداد الميزانية، إلى جانب التحسينات على نطاق تغطية الميزانية وتدقيقها:

- **تحسين الضوابط على الالتزام ضروري للحد من إمكانية تجاوز حدود الإنفاق، وهو أمر ضروري بصفة خاصة لبلدان التحول العربي في ظل تاريخها الحافل بحالات تجاوز حدود الإنفاق وشدة الاحتياج لضبط أوضاع المالية العامة في الأجلين القريب والمتوسط.** وسوف تتمثل الخطوة الأولى لمواجهة هذا التحدي في تحرك جميع هذه البلدان فوراً لممارسة ضوابط الإنفاق عند نقطة التزام الإنفاق وليس في مرحلة صرف الأموال. ومن شأن تنفيذ النظم التكنولوجية الفعالة مثل «النظم المتكاملة لمعلومات الإدارة المالية» (IFMIS) أن يكون له دور مهم في عملية تحسين إدارة النقدية والديون. ومن شأن تخصيص مستوى ملائم من احتياطات الطوارئ أن يساعد الحكومات أيضاً على التكيف مع حالات تراجع الإيرادات أو احتياجات الإنفاق غير المتوقعة.

- **إعداد ميزانية سليمة يتسم بنفس القدر من الأهمية: فهو سيعزز من إمكانية تحديد أولويات السياسات، الأمر الذي يشكل أهمية لبلدان التحول العربي، نظراً لحاجتها لتحديد أولويات الإنفاق في ظل مواردها المحدودة. وتختلف المناهج المتبعة في هذا الشأن باختلاف بلدان التحول العربي، من منهج الإصلاح من أعلى إلى أسفل في الأردن واليمن إلى الإصلاح من أسفل إلى أعلى في مصر. وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى أن جميع بلدان التحول العربي سوف تستفيد من اعتماد منهج الإصلاح من أعلى إلى أسفل على أن تكمله روابط قوية بين توقعات الاقتصاد الكلي/ المالية العامة والميزانية، إلى جانب توحيد الميزانية (أي الدمج الكامل لميزانية النفقات الجارية والميزانية الرأسمالية)، ووضع إطار مترابط للمالية العامة على المدى المتوسط. وينبغي تكملة هذا المنهج بميزانيات قائمة على أساس الأداء من أسفل إلى أعلى على مستوى القطاعات.**

- **التغطية الشاملة للميزانية وزيادة الشفافية ضروريان حتى يمكن تقدير أوضاع المالية العامة على النحو الكافي وكبح الإنفاق خارج الميزانية. وغالباً ما تكون تغطية الميزانية أضيق نطاقاً في بلدان التحول العربي مقارنة بغيرها من المناطق (راجع تقرير IMF, 2013c، الإطار ٢-٥). ومن شأن التغطية التي تشمل المؤسسات العامة، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد، إلى جانب نظام لإبلاغ بيانات الميزانية على نطاق واسع بحيث يشمل التصنيفات الوظيفية، والالتزامات الاحتمالية، والمتأخرات أن تعزز من الشفافية وتقييم المخاطر. وسيترتب على ذلك كبح استخدام الإيرادات من أطراف ثالثة ومخصصات الميزانية التي لم تستخدم بعد لإجراء النفقات خارج الميزانية، ودعم تتبع النفقات المستخدمة في الحد من الفقر، وتيسير تحليل تخصيص الموارد بين مختلف القطاعات. ومن شأن إعداد بيان بمخاطر المالية العامة كجزء من وثائق الميزانية أن يعزز أيضاً من الشفافية. ومن شأن الإفصاح عن وثائق ونتائج الميزانية أن يساعد في تعزيز المساءلة.**

- **إجراءات التدقيق الداخلي والخارجي القوية ضرورية لتنفيذ الضوابط المالية وإدارة المخاطر، ومن ثم تعزيز الحوكمة. وقد حقق المغرب قدراً جيداً من التقدم في هذا المجال، لكن المجال متسع لتقوية مثل هذه الإجراءات في بلدان التحول العربي الأخرى. وتشير أفضل الممارسات الدولية إلى ضرورة سعي بلدان التحول العربي لتأمين خدمات**

مدققين مستقلين لديهم أدوار وظيفية ومؤسسية محددة بوضوح، وقدرة كافية على الوصول إلى المعلومات، وصلاحيات رفع التقارير للسلطات المعنية.

وينبغي لبلدان التحول العربي التي شرعت في تطبيق اللامركزية، أن تحد من المخاطر المحتملة على المالية العامة مع اعتماد إطار لعلاقات المالية العامة بين مستويات الحكومة المختلفة. وترجع جهود معظم بلدان التحول العربي للشروع في تطبيق اللامركزية إلى ما قبل التحولات السياسية التي بدأت في عام ٢٠١١، رغم أن محاولات تطبيق اللامركزية تتأثر حالياً وتتشكل إلى حد ما بهذه التحولات. وباستثناء المغرب، لا تزال بلدان التحول العربي في المراحل المبكرة من اللامركزية (الإطار ٢-٢). وقبل أن تمضي هذه البلدان قدماً في هذا الاتجاه سوف يتعين عليها تقوية إدارتها المالية العامة وفق الخطوط العامة المقترحة أعلاه: أي توضيح مسؤوليات الإنفاق، ونظم التحويلات وتحويلات التعادل، وبناء القدرات على مستوى الحكومات دون المركزية. ويشمل ذلك التسلسل الملائم لتوزيع الموارد بين مختلف الحكومات دون المركزية (مثل التعريف المسبق للموارد المتاحة للحكومات دون المركزية) تماشياً مع إسناد مسؤولية الإنفاق والحدود المفروضة على اقتراض الحكومات دون المركزية لتجنب الاقتراض المفرط وضمان انضباط أوضاع المالية العامة. ومن المفترض أن تتوقف وتيرة تطبيق اللامركزية على قدرة الحكومات دون المركزية على تنفيذ الوظائف الموكلة إليها، والتي تعتمد بدورها على قوة إدارتها المالية العامة. وأخيراً، من المفترض أن يؤدي وضع نظم تحويلات فعالة بين مستويات الحكومة إلى تحييد أثر الاختلالات الرأسية والأفقية على مختلف مستويات الحكومة.

تعبئة الإيرادات

يؤدي ضعف الهيكل الضريبي في العديد من بلدان التحول العربي إلى خفض الإيرادات الضريبية وزيادة عدم المساواة. وفي مثل هذه الحالات، ظلت الإيرادات تعاني من ضعف إجراءات التحصيل، الذي يعزى في جانب كبير منه لارتفاع الإعفاءات الضريبية ومشاكل الامتثال، وفي بعض البلدان، نتيجة لانخفاض الدخل ومعدلات الضريبة على الشركات مقارنة بمتيلها في البلدان الصاعدة والنامية الأخرى. وبوجه عام، يقل الجهد الضريبي كثيراً عن نسبة ١٠٠٪ في بلدان التحول العربي (باستثناء المغرب) مما يعني وجود فجوة كبيرة بين التحصيل الفعلي والممكن للإيرادات الضريبية (الجدول ٢-١). وتتفق هذه النتيجة إلى حد كبير مع مختلف أشكال قياس الإيرادات المحتملة: والتي تتضمن مقارنة العائدات الضريبية في البلد المعني مع (١) المتوسط في نظرائها، مع تحييد أثر مجموعة من الخصائص التي يرجح أن تؤثر على قدرة تعبئة الإيرادات مثل نصيب الفرد من الدخل (راجع تحليل الانحدار في الإطار ٢-٣)؛ أو (٢) الحد الأقصى الذي حققته البلدان الأخرى ذات الخصائص المماثلة (تحليل الحدود العشوائية—Stochastic Frontier Analysis). وبالمثل، نجد أن كفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة في بلدان التحول العربي منخفضة بالمقارنة مع المتوسط البالغ ٨٠٪ في الاقتصادات الصاعدة والنامية. كذلك يلاحظ أن

^{١٠} يقاس الجهد الضريبي بالتحصيل الضريبي الفعلي كنسبة مئوية من الإيرادات الضريبية الممكنة، والتي يتم تقديرها بمقارنة العائدات الضريبية للبلد المعني بالعائدات في البلدان النظيرة ذات الخصائص المماثلة.

الإطار ٢-٢: التقدم المحرز في تطبيق اللامركزية

يمضي الأردن حالياً في أولى مراحل تطبيق اللامركزية. فقد تم إعداد مشروع «قانون المجالس المحلية» في عام ٢٠١٠ ويركز على الإصلاحات الإدارية، لكن الجوانب المتعلقة بالميزانية والإدارة المالية في هذا القانون جاءت محدودة نسبياً. فلا يزال هناك العديد من معوقات الإصلاح بحاجة للتوضيح: كالصلة بين أولويات المحافظات والأولويات الوطنية؛ وآليات تحديد توزيع الموارد على كل محافظة؛ والصلة بين المشروعات الرأسمالية في المحافظات والنفقات الجارية اللازمة لتشغيل المشروعات (المدرجة ضمن ميزانية الوزارات المختصة)؛ والصلة بين السياسات الجديدة وتطوير المحافظات قدراتها في الإدارة المالية.

وفي المغرب، تتمتع الأقاليم ببعض الاستقلالية بينما تتلقى أيضاً التحويلات من الحكومة المركزية، غير أن توزيع الموارد بين مختلف الأقاليم ينطوي على إجراءات مرهقة تنشأ عنها تفاوتات على المستوى الإقليمي. ولمعالجة هذه التحديات، قام ملك المغرب في يناير ٢٠١٠ بتعيين «اللجنة الاستشارية للجهوية»، وهي لجنة معنية بتقديم المشورة، وكلفها بوضع خارطة طريق لنموذج جديد للامركزية. وقد اقترحت هذه اللجنة عدداً من الإصلاحات المهمة التي يجري حالياً مناقشتها. ومن أهم عناصر الإصلاحات تعزيز الحوكمة على المستوى الإقليمي، وتقوية المشاركة الإقليمية في تنفيذ مشروعات التنمية، وتحسين القدرات على مستوى الحكومات دون المركزية عن طريق نقل اختصاصات من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية.

وتمضي تونس حالياً في طريقها إلى تطبيق اللامركزية؛ وقد نص الدستور الذي تم إقراره مؤخراً على أهم مبادئها. غير أن التقدم نحو تطبيق اللامركزية لا يزال بطيئاً: فلم تطرأ أي تغييرات كبيرة في توزيع مسؤوليات الإنفاق؛ ولا تزال المحافظات مستمرة في ممارسة سيطرتها المحكمة على البلديات؛ ولا يزال المحافظون (أعلى مسؤولون في المحافظات ويعينهم الرئيس) يرفعون تقاريرهم إلى وزارة الداخلية. ولا يزال التقدم مستمراً في تقسيم مسؤوليات الخدمات العامة، حيث يجري تنفيذ نسبة متزايدة من الميزانية في قطاعات التعليم والصحة والزراعة عن طريق كيانات مستقلة قانونية، هي «المنشآت العمومية ذات الصبغة الإدارية» (*Etablissements Publics Administratifs*). ومع ذلك، لا يزال المجال يتسع لزيادة استقلاليتها التشغيلية في إدارة شؤون العاملين والمشتريات.

وفي اليمن، قامت وزارة الإدارة المحلية بتمهيد الطريق في هذا المجال بإجراء تعديلات على «قانون اللامركزية» و«استراتيجية اللامركزية»؛ غير أن التقدم لم يكن على قدر المأمول بسبب نقص القدرات في المحافظات وتباطؤ تنفيذ بعض الإصلاحات المهمة في الإدارة المالية العامة. وتجرى حالياً مناقشة شكل الترتيبات الفيدرالية المستقبلية، بما فيها ما يتعلق بقضايا اللامركزية.

التصاعدية الضريبية منخفضة في بلدان التحول العربي. ويرجع ضعف التصاعدية الضريبية في بلدان المنطقة غير النفطية إلى حد كبير لاعتماد هذه البلدان على ضرائب السلع والخدمات، والتصاعدية المحدودة في ضرائب الدخل. وما لم يتم تعديل الهيكل

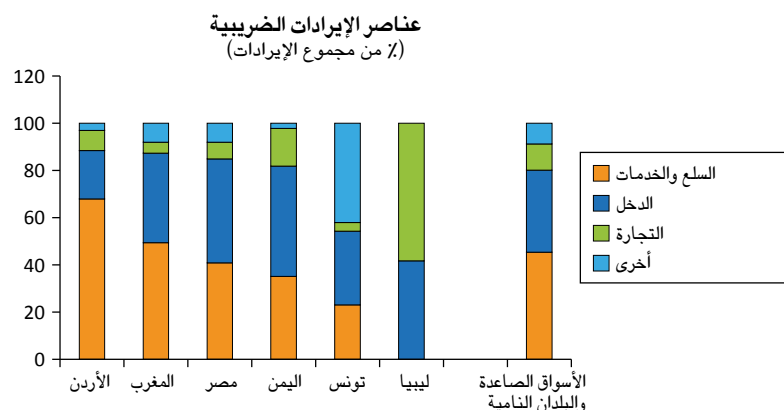
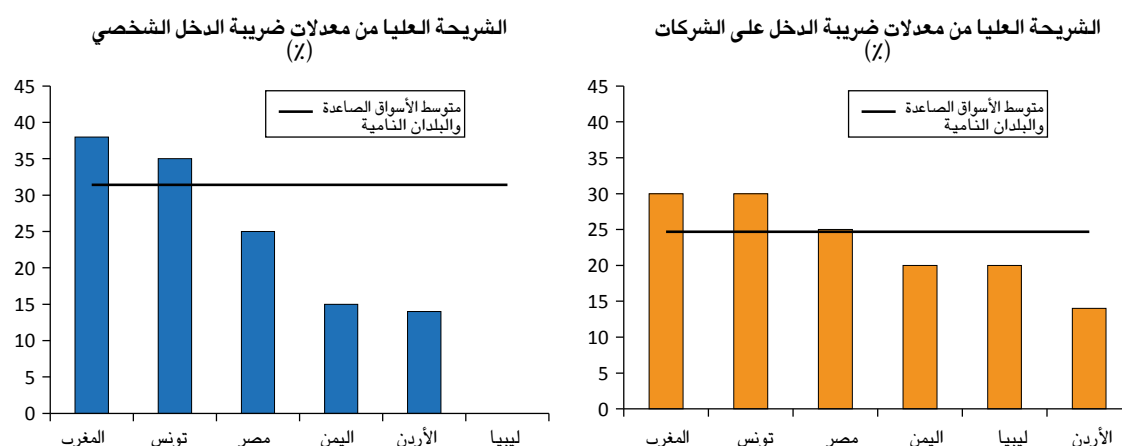
الجدول ٢-١: الحيز المتاح لتحسين الجهد الضريبي وكفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة

كفاءة تحصيل ضريبة القيمة المضافة ^٢	الجهد الضريبي ^١		
	التحليل الحدودي العشوائي ^٢	تحليل الإنحدان، الإطار ^٢	
٧٤	٦٤	٥١	الأردن
...	٧٢	٧٣	مصر
٧٢	٩٣	٩٥	المغرب
٥٣	...	٩١	تونس
...	٧٣	...	اليمن

المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقرير صندوق الدولي IMF 2013c؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي. ٢٠١٢.

^٢ على أساس تقرير صندوق النقد الدولي IMF 2013c، الملحق ٢.
^٢ متوسط الاقتصادات الصاعدة ذات الخصائص الأقرب إلى بلدان التحول العربي.

الشكل البياني ٢-٩: المجال يتسع لتحصيل مزيد من الإيرادات (المعدلات الضريبية والإيرادات، ٢٠١٢)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وشركة KPMG؛ وشركة Deloitte؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ١ أو آخر البيانات المتاحة.

الضريبي فمن المتوقع أن تستمر هذه التحديات في كل من مصر والأردن وتونس. أما في اليمن وليبيا، فإن احتمالات تراجع أسعار النفط تؤكد أهمية تطوير القطاعات غير النفطية في البلدين لتوفير فرص العمل وتنويع مصادر النمو وإنشاء قاعدة ضريبية يمكنها مع مرور الوقت أن توفر بدائل مكملية للدخل المرتبط بالنفط.

وتمثل تعبئة الإيرادات الإضافية أحد أولويات بلدان التحول العربي (الشكل البياني ٢-٩). فأنخفاض الموارد المتأتية من الإيرادات الضريبية يشير إلى إمكان زيادة التحصيل، بينما تشير مضاعفات الإيرادات التي تقل عن المضاعفات على جانب النفقات إلى أن توليد الإيرادات وسيلة أقل تكلفة — من حيث الأثر على النمو — لتوفير حيز مالي إضافي مقارنة بتخفيضات النفقات. ومن ثم، فإن تحصيل إيرادات إضافية يمكن أن يوفر الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات ذات الأولوية وتخفيض العجز، بدون أن يترتب عليها تكلفة كبيرة على النمو وفرص العمل.

ويشير تحليل فجوة الإيرادات إلى بعض المجالات ذات الخصوصية القطرية حيث يمكن لتدابير الإيرادات زيادة العائدات ودعم النمو والمساواة والقدرة التنافسية. ويطبق تحليل فجوة الإيرادات للاسترشاد به في تركيز الجهود لرفع مستوى العائدات الضريبية (الإطار ٢-٣). ويتسع المجال في مصر وتونس، على وجه التحديد، لاتخاذ التدابير التي يمكنها رفع مستوى العائدات من ضرائب الاستهلاك، وهو المجال الأساسي الذي تعانين فيه من قصور عن تحقيق إمكاناتهما الضريبية. وبوسع الأردن زيادة إمكاناته لتحقيق الإيرادات بدرجة كبيرة بالتركيز على تحصيل ضريبة الدخل؛ وقد أحيل إلى مجلس الأمة في فبراير ٢٠١٤ مشروع قانون ضريبة الدخل الجديد الذي يهدف إلى زيادة معدلات الضريبة على الأفراد والشركات. وحتى المغرب، رغم أن إيراداته الضريبية تكاد تصل إلى مستوياتها الممكنة، فسوف يكون بإمكانه الاستفادة من رفع كفاءة التحصيل الضريبي. وللمحد من الاعتماد على الإيرادات النفطية في اليمن وليبيا، يتعين على البلدين بناء إيراداتهما غير النفطية عبر ضرائب الاستهلاك والدخل وغيرها من الضرائب. ويعد توسيع القاعدة الضريبية، وزيادة تصاعدية ضريبة الدخل، ورفع معدلات الرسوم الانتقائية والضرائب العقارية من أهم تدابير السياسات الضريبية التي يتعين التركيز عليها في البداية لمساعدة بلدان التحول العربي على تعبئة الإيرادات مع الوفاء بالاعتبارات الاقتصادية الكلية الأخرى واعتبارات العدالة.

ومن شأن توسيع القاعدة الضريبية دعم العديد من الأهداف الاقتصادية الكلية وأهداف العدالة. فهو يدعم تحقيق العدالة الضريبية، لا سيما بالمقارنة مع زيادات في المعدلات الضريبية على كل المستويات بدون أي استنساب والتي قد تتسم بطابع تنازلي (وخاصة بالنسبة لضريبي الدخل والاستهلاك) وتحيط بتنفيذه التحديات السياسية. وتؤكد الأدلة الجديدة أن توسيع القاعدة الضريبية هو خيار أفضل أيضا بالنسبة للنمو — لا سيما في حالة ضريبة القيمة المضافة (دراسة Acosta-Ormachea and Yoo, 2013) ولتحسين بيئة الأعمال. وبالتالي ينبغي العمل على خفض الإعفاءات والتخفيضات الضريبية (باستثناء تلك التي تحمي الفقراء) وعلى مستوى جميع الضرائب، وحيثما أمكن ينبغي دمج معدلات ضريبة القيمة المضافة المتعددة في معدل واحد مع رفع الحد الأدنى للتسجيل (الجدول ٢-٢). وقد تحقق بعض التقدم بالفعل في هذا المجال باستحداث ضرائب على الشركات الزراعية الكبيرة في المغرب وبالتحرك نحو تنسيق الضرائب في الداخل (onshore) والخارج (offshore) في تونس (بما في ذلك تخفيض معدل ضريبة الدخل في الداخل). وبصورة أعم، نجد أن خفض الإعفاءات الضريبية سيؤدي أيضا إلى خفض تكاليف الإدارة الضريبية والامتثال والتهرب الضريبي. وسوف تؤدي كذلك جهود تخفيض حجم الاقتصاد غير الرسمي (راجع الفصل الخامس) إلى توسيع القاعدة الضريبية. وسوف يتعين وضع استراتيجية للتواصل — كالممارسة المتبعة في المغرب حاليا لنشر مراجعة سنوية للنفقات الضريبية تسلط الضوء على التكاليف والمنافع — وذلك بهدف تسهيل كسب التأييد الجماهيري لمواصلة هذه الجهود.

الإطار ٢-٣: الإمكانيات الضريبية وفجوات الإيرادات في بلدان التحول العربي غير النفطية

تبرز فجوات الإيرادات، وهي الفرق بين الإيرادات الضريبية الفعلية وتقديرات الإيرادات المحتملة، المجالات التي يمكن لبلدان التحول العربي من خلالها كسب إيرادات ضريبية إضافية. فتعتمد الإمكانيات الضريبية لأي بلد على الخصائص التي يرجح أن تؤثر على قدرتها على تعبئة الإيرادات — على المستوى الاقتصادي (مثل مستوى تطورها، أو إيراداتها من مصادر أخرى)، والسياسي (بما في ذلك الدستوري)، وحتى على المستوى الجغرافي (قد تزداد صعوبة تعبئة الإيرادات عندما يمتد الشريط الحدودي للبلد لمسافات طويلة وتشوبه الثغرات). وبالتالي يمكن تقدير الإمكانيات الضريبية بمقارنة العائدات الضريبية للبلد المعني بمتوسط نظرائه، مع تحديد أثر الخصائص الاقتصادية (الجدول ٢-٣-١). وبحكم تكوين كل بلد، سوف تتجاوز إيرادات بعض البلدان هذا المتوسط بينما ستكون إيرادات البعض الآخر دون هذا المتوسط. وقد تم استبعاد ليبيا واليمن من هذا التحليل لأنهما يعتمدان أساساً على الإيرادات النفطية.

وتتباين الإمكانيات الضريبية المحلية بدرجة كبيرة في بلدان التحول العربي غير النفطية.^{١١} وتطبيق مجموعة بيانات حديثة تضم ٦٦ اقتصاداً من الاقتصادات متوسطة الدخل والصاعدة مستمدة من دراسة Torres (2014) يتم تقييم الإمكانيات الضريبية بصفة مستقلة بالنسبة لضرائب الاستهلاك وغيرها من الضرائب. ومع

الجدول ٢-٣-١: محددات الإيرادات الضريبية
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)

إجمالي حصيلة الضرائب المحلية	ضريبة الاستهلاك ^١
نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي	١,٧٥***
معدل ضريبة القيمة المضافة	٨٢,٠***
معدل ضريبة دخل الشركات	٢١,٠*
الإنفاق الاجتماعي	٠,٠٤-
فجوة النمو	٢٢,٠***
معامل ثابت	١٩,٠*
عدد البلدان	٣,٨٥***
معامل التحديد R2 المعدل	٦٦
	٠,٤٢

تشير العلامات *, **, و *** إلى دلالة إحصائية بنسبة ١٪ و ٥٪ و ١٠٪، على التوالي. المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي. ^١ تشمل ضريبة القيمة المضافة وضريبة الإنتاج.

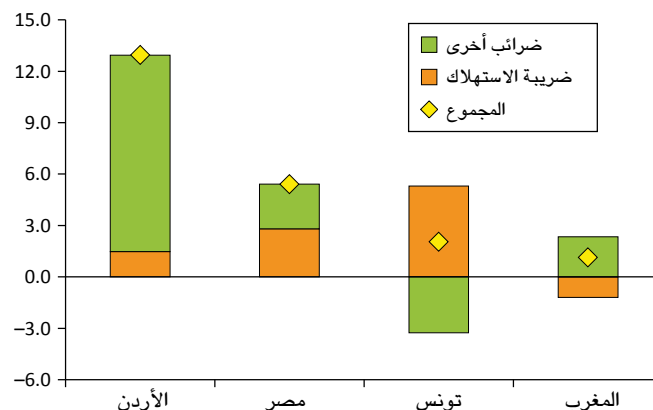
تحديد أثر الفروق في نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي، ومعدلات ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة العامة على المبيعات، ومعدل ضريبة دخل الشركات من الشريحة العليا، وإعادة توزيع الإيرادات الضريبية (المعبر عنه بالإنفاق الاجتماعي والدعم المباشر)^{١٢}، والمركز الحالي في الدورة الاقتصادية (المعبر عنه بالفجوة بين معدل النمو الحالي لإجمالي الناتج المحلي ومعدل النمو الممكن)، تبرز النتائج التالية (الشكل البياني ٢-٣-١):

^{١١} نظراً لأن ضرائب التجارة الدولية مرت بمسار هبوطي مستمر في بلدان التحول العربي مع تخفيض حواجز التجارة الدولية، فإن هذا التحليل يركز على الضرائب المحلية — والتي تعرف بأنها مجموع تحصيل الضرائب مخصصاً منه ضرائب التجارة الدولية.

^{١٢} هناك ارتباط متبادل كبير بين نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي ومعدلات ضريبة القيمة المضافة وضريبة دخل الشركات، والإنفاق الاجتماعي. وبالتالي تم تقدير الانحدار الذي يستخدم هذه المتغيرات بعد تخليصها من ارتباطها المتبادل مع نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي.

الإطار ٢-٣ (تتمة)

الشكل البياني ٢-٣-١: مكاسب الإيرادات الضريبية المحتملة^١
(٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
١ الإيرادات الضريبية المقدرة على أساس النموذج مخصوما منها الإيرادات الضريبية الفعلية؛ يشار إليها غالباً بالفجوة الضريبية.
٢ الضرائب الأخرى تشمل الدخل والإنتاج والضرائب العقارية.

- الأردن متأخر عن اللحاق بركب نظرائه في تعبئة الإيرادات الضريبية. فبالمقارنة مع البلدان التي تطبق معدلات ضريبية مماثلة، نجد أن نسبة التحصيل منخفضة بصفة خاصة بالنسبة لضرائب الدخل والضرائب العقارية والرسوم.
 - وفي مصر يتسع المجال بعض الشيء لتحسين تحصيل جميع الضرائب. وعلى وجه التحديد، نجد أن مستويات تحصيل الضريبة العامة على المبيعات منخفضة بصفة خاصة بسبب الإعفاءات العديدة.
 - وبالمثل، نجد أن تونس مؤهلة للاستفادة من زيادة إيرادات ضرائب الاستهلاك، والتي تراجعت أيضاً بسبب الإعفاءات. غير أن تونس تتجاوز نظراءها في تحصيل الضرائب الأخرى.
 - وإجمالاً، يلاحظ أن التحصيل الضريبي في المغرب مماثل بالفعل للمستويات في البلدان النظيرة. ويتجاوز مستويات أداء النظراء بقدر طفيف في الضرائب على الاستهلاك، لكن المجال يتسع لتحقيق مكاسب إضافية في الضرائب الأخرى.
- وفي ضوء هذه النتائج، فإن توسيع القاعدة الضريبية وتحسين الإدارة الضريبية سيكونان عاملين أساسيين من عوامل الإصلاح في مختلف بلدان التحول العربي غير النفطية. وبالنسبة للبلدان المتأخرة عن اللحاق بالركب في مجال تحصيل الضرائب على غير الاستهلاك، ينبغي توجيه اهتمام خاص أيضاً لزيادة مستوى تصاعديّة ضرائب الدخل وزيادة الضرائب العقارية.

الجدول ٢-٢: بلدان التحول العربي غير النفطية: توصيات توسيع القاعدة الضريبية

مصر	يمكن توحيد المعدلات الضريبية المتعددة للضريبة العامة للمبيعات وضريبة دخل الشركات، والتوسع في الضريبة العامة على المبيعات لتشمل الخدمات، والتوسع في ضريبة الدخل الشخصي لتشمل كل أشكال الدخل الرأسمالية، كما يمكن إلغاء الصلاحية الاستثنائية على الإعفاءات الجمركية.
الأردن	يمكن تحقيق الاتساق بين المستويات الحديثة للضريبة العامة على المبيعات، وبدء العمل بضرائب المكاسب الرأسمالية، كما يمكن تخفيض المستويات الحديثة للإعفاءات في إطار ضريبة الدخل الشخصي.
المغرب	يمكن تخفيض العديد من معدلات الضريبة على القيمة المضافة.
تونس	يمكن تطبيق معدل واحد لضريبة دخل الشركات بالنسبة للأنشطة المحلية والخارجية وفرض الضرائب على الأرباح الموزعة من الشركات.

وستؤدي زيادة تصاعدية ضريبة الدخل في بعض بلدان التحول العربي إلى زيادة العدالة الضريبية، مع تأثير محدود على النمو. فمستوى تصاعدية ضريبة الدخل منخفض في بلدان التحول العربي، باستثناء المغرب وتونس (الجدول ٢-٣). وقد تمت زيادة التصاعدية الضريبية مؤخرا في مصر باستحداث شريحة إضافية في ضريبة الدخل لأصحاب الدخل المرتفعة ورفع معدل الضريبة وستؤدي زيادة تصاعدية ضريبة الدخل في بعض بلدان التحول العربي إلى زيادة العدالة الضريبية، مع تأثير محدود على النمو. فمستوى تصاعدية ضريبة الدخل منخفض في بلدان التحول العربي، باستثناء المغرب وتونس (الجدول ٢-٥). وقد تمت زيادة التصاعدية الضريبية مؤخرا في مصر باستحداث شريحة إضافية في ضريبة الدخل لأصحاب الدخل المرتفعة ورفع معدل الضريبة المفروضة عليهم. وقد يستتبع زيادة تصاعدية ضريبة الدخل الشخصي في كل من الأردن وليبيا واليمن استحداث معدلات ضريبية أعلى على أصحاب الدخل الأكثر ارتفاعا، مع الإبقاء على المعدلات الحالية لغالبية السكان وتخفيض معدلات الضريبة لشرائح السكان من أصحاب الدخل الأدنى. ففي الصين، على سبيل المثال، بدأ تطبيق زيادة التصاعدية الضريبية بتخفيض المعدل الأدنى وتوسيع النطاق الذي يطبق عليه المعدل الأعلى (دراسة IMF 2013c). ويتوخى مشروع قانون ضريبة الدخل الأردني زيادة التصاعدية الضريبية، حيث يقترح تطبيق زيادة في الشريحة العليا من معدل ضريبة الدخل الشخصي (ملغيا تخفيض معدل الضريبة الذي أقر في عام ٢٠٠٩).

وهناك أهداف متعددة يمكن تحقيقها أيضا برفع معدلات الرسوم الانتقائية والضرائب العقارية (الشكل البياني ٢-١٠). ونظرا لانخفاض معدلات الرسوم على السلع الكمالية ومعدلات الضرائب على العقارات ذات القيمة العالية في عدد من بلدان التحول العربي في الوقت الراهن، ستؤدي زيادة هذه المعدلات إلى زيادة الإيرادات ورفع مستوى الكفاءة والإنصاف، مع تأثير محدود على النمو؛ وسوف تؤثر هذه الضرائب غالبا على الأثرياء، من ذوي المرونة المنخفضة نسبيا إزاء الاستهلاك. غير أن تطبيق الضرائب العقارية يقتضي القيام باستثمارات كبيرة مقدما في البنية التحتية الإدارية والتي تشمل إنشاء سجل شامل، وآليات للتقييم، وبرامج إنفاذ فعالة.

وينبغي تكملة هذه الجهود على مستوى السياسات الضريبية بإجراء إصلاحات في الإدارة الضريبية والجمركية. فمن شأن دعم إصلاح الإدارة أن يساهم في توليد الإيرادات الإضافية، ويساعد على تحقيق تكافؤ الفرص بزيادة الشفافية والامتثال والكفاءة وكسب التأييد الشعبي لمجموعة الإصلاحات ككل، إلى جانب تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة

الجدول ٢-٣: اتساع المجال لزيادة تصاعدية ضريبة الدخل
(شرح ضريبة الدخل الشخصي في بلدان التحول العربي (بالعملة المحلية))^١

شريحة الدخل	المعدل (%)	
صفر—٥,٠٠٠ جنيه مصري	صفر	مصر
٥,٠٠٠—٣٠,٠٠٠ جنيه مصري	١٠	
٣٠,٠٠٠—٤٥,٠٠٠ جنيه مصري	١٥	
٤٥,٠٠٠—٢٥٠,٠٠٠ جنيه مصري	٢٠	
<٢٥٠,٠٠٠ جنيه مصري	٢٥	
صفر—١٢,٠٠٠ دينار أردني	٧	الأردن
<١٢,٠٠٠ دينار أردني	١٤	
صفر—١٢,٠٠٠ دينار ليبي	٥	ليبيا
<١٢,٠٠٠ دينار ليبي	١٠	
صفر—٣٠,٠٠٠ درهم مغربي	صفر	المغرب
٣٠,٠٠٠—٥٠,٠٠٠ درهم مغربي	١٠	
٥٠,٠٠٠—٦٠,٠٠٠ درهم مغربي	٢٠	
٦٠,٠٠٠—٨٠,٠٠٠ درهم مغربي	٣٠	
٨٠,٠٠٠—١٨٠,٠٠٠ درهم مغربي	٣٤	
<١٨٠,٠٠٠ درهم مغربي	٣٨	
صفر—١,٥٠٠ دينار تونسي	صفر	تونس
١,٥٠٠—٥,٠٠٠ دينار تونسي	١٥	
٥,٠٠٠—١٠,٠٠٠ دينار تونسي	٢٠	
١٠,٠٠٠—٢٠,٠٠٠ دينار تونسي	٢٥	
٢٠,٠٠٠—٥٠,٠٠٠ دينار تونسي	٣٠	
<٥٠,٠٠٠ دينار تونسي	٣٥	
صفر—٢٠,٠٠٠ ريال يمني	١٢	اليمن
<٢٠,٠٠٠ ريال يمني	١٥	

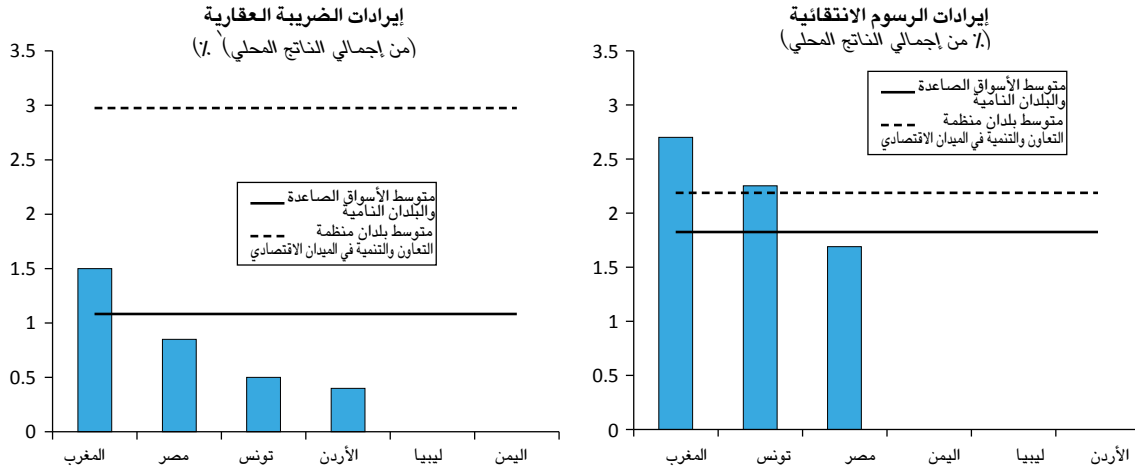
المصادر: السلطات الوطنية؛ وشركات Deloitte and Touche، وشركة KPMG.
^١ كما في نهاية ٢٠١٢.

القدرة التنافسية، ومن ثم يدعم زيادة معدلات النمو على المدى المتوسط. ومع حاجة بلدان التحول العربي إلى زيادة ثقة القطاع الخاص وتحفيز نشاطه، ينبغي أن تهدف الإصلاحات إلى تعزيز القدرات الإدارية وتحسين مستوى الامتثال لمعالجة الشواغل المتعلقة بالحوكمة. ومع أخذ هذه الأهداف في الحسبان، سوف يكون من الضروري القيام بالإصلاحات التالية:

- **تبسيط النظم الضريبية** سيرفع من كفاءتها ويعزز المناخ المواتي للأعمال. ومن أهم الإصلاحات في هذا المجال ترشيد الإجراءات، وتبسيط القوانين واللوائح والنظم الضريبية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- **تعزيز الامتثال الضريبي** هو أيضا أحد عناصر الإصلاح المهمة. ففي الأردن والمغرب، حيث تتميز إيرادات ضريبة القيمة المضافة بضخامتها، يمكن أن يؤدي تطبيق نظام للامتثال الضريبي على أساس المخاطر (بما في ذلك نظام تلقائي لرد

الشكل البياني ٢-١٠: النطاق المتاح لرفع معدلات الضرائب العقارية والرسوم (إيرادات الضرائب العقارية والرسوم الانتقائية، آخر البيانات المتاحة)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

١ آخر البيانات المتاحة.

٢ ضرائب الرسوم الانتقائية محدودة ومصنفة تحت ضريبة المبيعات العامة أو الرسوم.

مبالغ ضريبة القيمة المضافة المسددة بالزيادة) إلى زيادة العائدات الضريبية، وتيسير مزاولة الأعمال، والحد من عدم المساواة في المعاملة الضريبية بين مختلف الشركات. وتشير التجارب الدولية أيضا إلى أن إنشاء إدارة لكبار المكلفين، تعمل من خلال عدد صغير من المكاتب، يمكن أن يحد من التهرب الضريبي ويرفع الكفاءة الإدارية. وفي الأردن، على سبيل المثال، يمكن إلغاء العفو الضريبي، وتقوية الجزاءات، وزيادة الموارد المتاحة لمكتب كبار المكلفين.

تعزيز قدرات الإدارة الضريبية سيكون عاملا حيويا، ويشمل ذلك الاحتفاظ بالعاملين ذوي الكفاءات العالية، والضروريين لنجاح تنفيذ الإصلاحات في هذا المجال. وإضافة إلى ذلك، فإن زيادة الموارد المالية والتكنولوجية والبشرية سيؤدي إلى زيادة العائدات وتعزيز الحوكمة. وتتمثل أهمية هذا الأمر بصفة خاصة في اليمن، حيث تعتبر إدارة الإيرادات الفعالة عاملا أساسيا في إنهاء تقاليد الامتثال الضريبي الضعيف.

المضي قدما بإصلاحات الإدارة الجمركية سيؤدي إلى تحقيق زيادة كبيرة في عائدات ضريبة القيمة المضافة على الواردات، والرسوم، وضرائب التجارة الدولية. ومن المفترض في برنامج الإصلاح الشامل في هذا المجال أن يتضمن ما يلي: (١) تبادل المعلومات بين الإدارتين الضريبية والجمركية من خلال قواعد بيانات تقييمية متاحة بسهولة للمدققين الداخليين ويستخدمها مأمورو التخليص الجمركي الميدانيون للتحقق من صحة القيم الجمركية المثبتة في الإقرارات؛ و(٢) إبدال القوانين الجمركية المعقدة بقانون مبسط يجمع كل القوانين والإجراءات والأنظمة الجمركية في موقع واحد؛ و(٣) تخفيض شروط الفحص المادي الكبيرة وفترات التخليص الجمركي.

السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف التي تحقق الاستقرار والنمو وفرص العمل

كانت السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف المطبقة في بلدان التحول العربي لفترة طويلة تدعم الاستقرار المالي والاقتصادي، ولكن الضغوط تتراكم من وقت إلى آخر. فقد اعتمد معظم بلدان التحول العربي على أسعار الصرف المستقرة كركيزة اسمية لسياساتها النقدية. وبينما أدى ذلك بوجه عام إلى الحفاظ على بيئة من التضخم المنخفض ومستوى مقبول من الاستقرار الاقتصادي، واجهت بعض البلدان تآكلا تدريجيا في قدراتها التنافسية لأن معدلات التضخم في اقتصاداتها ظلت باستمرار أعلى من المعدلات لدى شركائها التجاريين الرئيسيين. ومنذ بدء التحولات عام ٢٠١١، أصبح السياق الذي تعمل في ظله السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف يواجه مزيدا من التعقيدات. وأدت التحولات في كثير من بلدان التحول العربية إلى حدوث فجوات كبيرة في الناتج وتسجيل عجوزات كبيرة في حساباتها الجارية، وتراجع التدفقات الداخلة من رؤوس الأموال الخاصة، وتضاؤل الحيز المتاح أمام سياسة المالية العامة والهوامش الوقائية الخارجية.

وتفرض محدودية مرونة أسعار الصرف قيودا على خيارات السياسة النقدية. ومن الملاحظ أن هناك حاجة ماسة إلى منح دفعة تنشيطية مالية لرفع معدلات النمو وتمكين القطاع الخاص من زيادة فرص العمل، ولكن خيارات سياسة المالية العامة محدودة بسبب الحاجة إلى التركيز على قدرة المالية العامة على الاستمرار (الفصل الثاني). وإضافة إلى ذلك، فإن ارتفاع عجوزات المالية العامة، وتمويل قسم كبير منها من موارد محلية، أدى في بعض الحالات إلى رفع تكلفة التمويل المصرفي للقطاع الخاص. والآفاق المستقبلية التي تتوقع ارتفاع أسعار الفائدة في الأسواق العالمية، نتيجة لتعزز التعافي في اقتصاد الولايات المتحدة، يمكن أن تزيد أوضاع التمويل المحلي ضعفا، وخاصة في البلدان التي تعتمد نظام سعر الصرف الثابت.

وتمنح التحولات السياسية الجارية فرصة لإعادة التفكير في السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف. فالتغيرات الاقتصادية والسياسية، في سياق التحولات الجارية، تضع سياقاً جديداً للسياسات الاقتصادية، بهدف تحديد السياسات الصحيحة لتحقيق الاستقرار وإعطاء دفعة تنشيطية للاقتصادات على المدى القصير، وكذلك تحقيق النمو على المدى المتوسط.

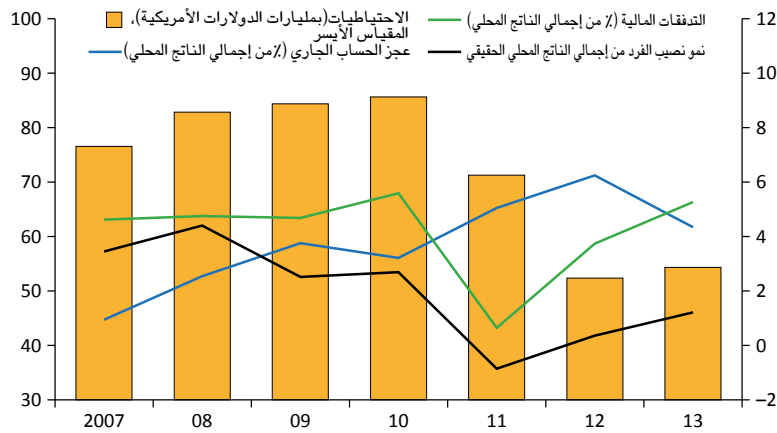
السياق الحالي للسياسات النقدية وسياسات سعر الصرف

تعاني بلدان التحول العربي من صعوبة وضع الدورة الاقتصادية والوضع الخارجي. فالتحولات السياسية التي بدأت منذ عام ٢٠١١ صاحبها هبوط في النشاط الاقتصادي أدى — وبشكل كبير في بعض الحالات — إلى حدوث فجوات في الناتج، وتدهور مستويات المعيشة، ومزيد من الارتفاع في معدلات البطالة العالية بالفعل. وتدهورت كذلك الأوضاع الخارجية (الشكل البياني ٣-١، والشكل البياني ٣-٢). وتضاعفت العجوزات المزمدة في الميزان التجاري والحساب الجاري منذ فترة ما قبل التحول في بعض البلدان.

ومن العوامل التي ساهمت في حدوث هذا الارتفاع في العجوزات الخارجية صعود أسعار الواردات من المواد الغذائية والطاقة، وهبوط الصادرات من السلع والخدمات، نتيجة للمخاوف الأمنية وضعف النمو العالمي، بما في ذلك الركود في أوروبا. وفي نفس الوقت، أدى انحصار الثقة وتراجع مستوى جدارة الائتمان السيادي إلى انخفاض تدفقات رؤوس الأموال في ٢٠١١، ولم تتعاف هذه التدفقات لاحقاً إلا بصورة جزئية.

وتراجعت الاحتياطيات الدولية بصورة ملموسة. ففي معظم الحالات (ما عدا الأردن)، لم تعد تغطي سوى عدد قليل من معدل الواردات الشهري ويتعين زياداتها كي تدخل بشكل مريح ضمن النطاق الذي يشير إليه مقياس صندوق النقد الدولي لكفاية الاحتياطيات، والذي يحسب نطاق كفاية الاحتياطيات لمواجهة مخاطر تقلب عائدات الصادرات، والقدرة على سداد الديون الخارجية، وتقلبات تدفقات الحافطة، واحتمال هروب رؤوس الأموال (الشكل البياني ٣-٣).^١

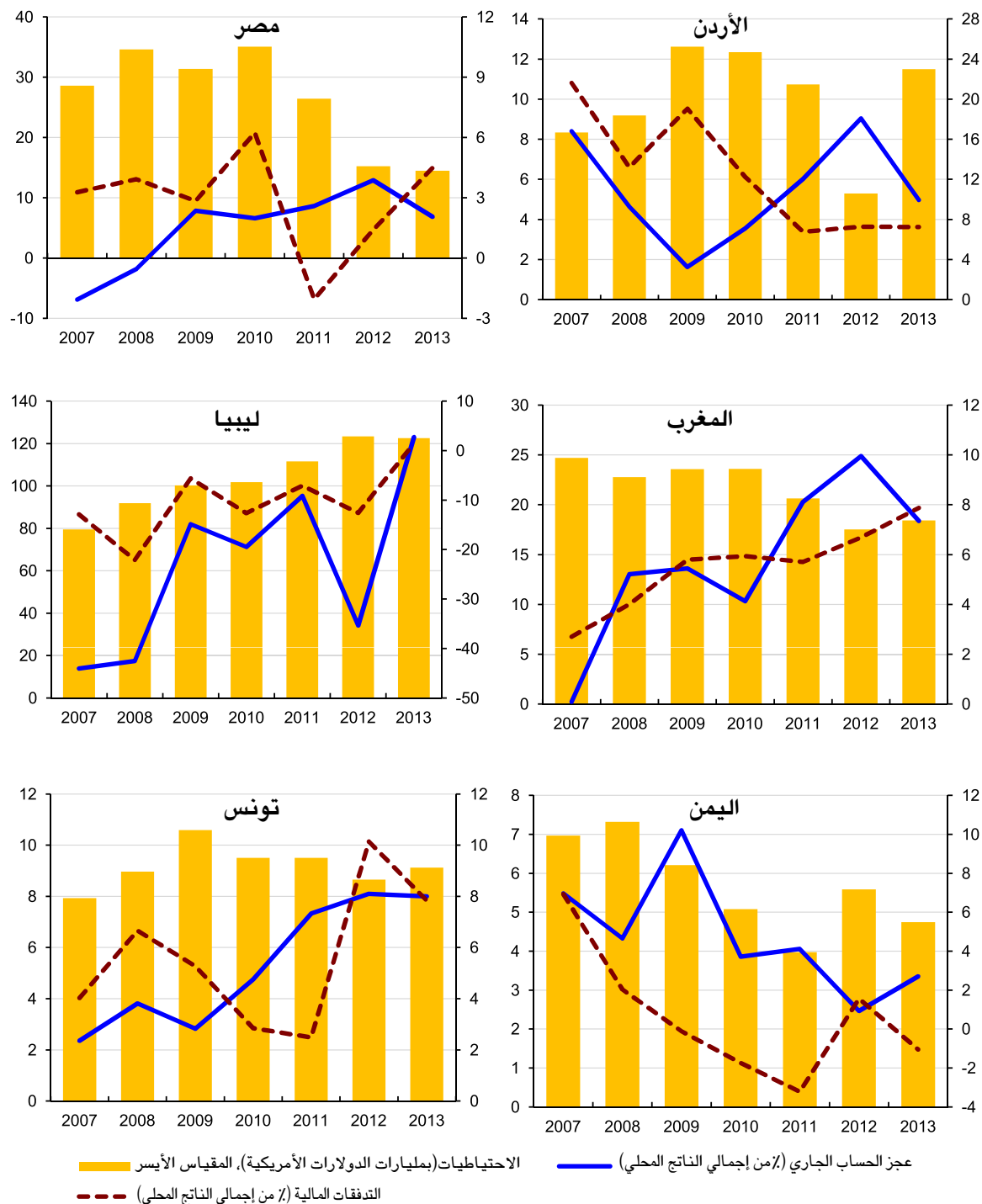
الشكل البياني ٣-١: التحولات السياسية تركت أثراً كبيراً على الاقتصاد الكلي في بلدان التحول العربي^١



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١ ما عدا ليبيا.

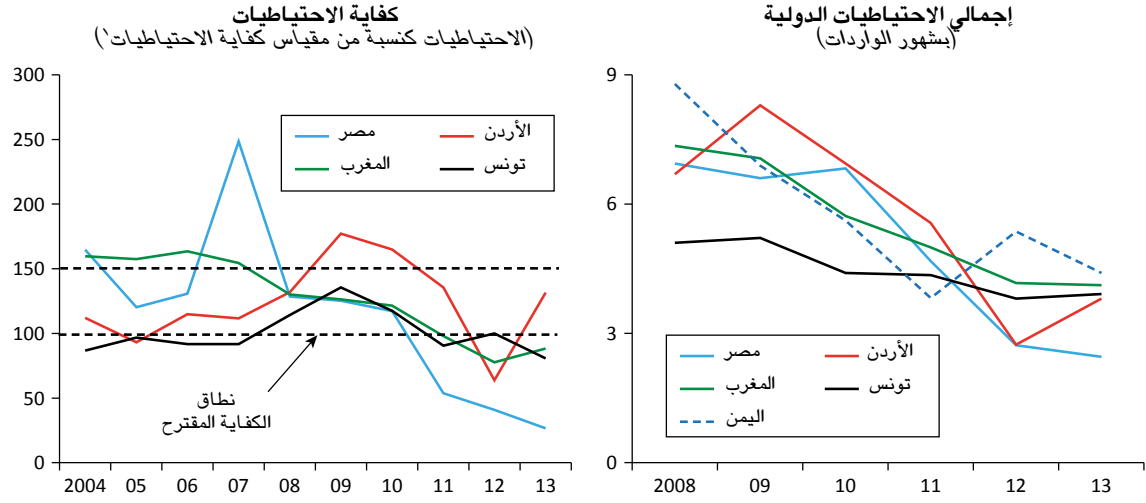
^١ تحتفظ ليبيا بأصول خارجية كبيرة ونطاق تغطية الاحتياطيات ليس مدعاة للقلق في حالة ليبيا.

الشكل البياني ٣-٢: التطورات الخارجية



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: التدفقات المالية تُحسب على أساس صافي الاستثمار المباشر + صافي استثمار الحافظة + صافي الاستثمارات الأخرى.

الشكل البياني ٣-٣: تراجع الاحتياطات الدولية منذ بدء فترات التحول

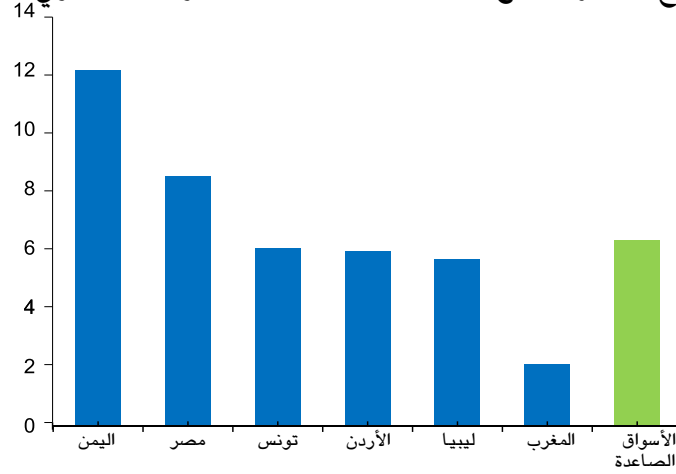


وظلت نتائج التضخم حميدة في معظم الحالات. فقد ظل معدل التضخم في معظم بلدان التحول العربي دون مستواه في الأسواق الصاعدة، في متوسط الحالات (الشكل البياني ٣-٤)، وهو ما يرجع إلى اتساع فجوات الناتج، والدعم المقدم على الواردات من المواد الغذائية ومنتجات الوقود، وارتفاع أسعار صرف عملات دول التحول (المربوطة بالدولار الأميركي) في فترة ارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي. ومع هذا، كان التضخم في مصر مرتفعاً من الناحية الهيكلية وازداد على مدار العام الماضي نتيجة لانتقال آثار انخفاض سعر الصرف، والتوسع النقدي، ونقص المعروض، والزيادات المتكررة في الأجور. ولا يزال التضخم في اليمن مرتفعاً وإن كان قد تراجع في سياق الجهود التي تبذلها لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي بعد أزمة ٢٠١١. وظل التضخم الكلي في الأردن منخفضاً برغم تحرير أسعار الطاقة وتدفقات الأعداد الكبيرة من اللاجئين.

وظلت بلدان التحول تعمل بقدر محدود من مرونة سعر الصرف. وبناء على تصنيف صندوق النقد الدولي المبني على ممارسات البلدان، فإن بلدان التحول العربي تعتمد نظم ربط سعر الصرف وترتيبات صرف وسيطة. وبصفة خاصة، هناك ثلاثة من بلدان التحول الستة — وهي الأردن وليبيا والمغرب — تتبع نظم ربط سعر الصرف التقليدية، بينما تطبق مصر وتونس ترتيبات شبيهة بالربط الزاحف، وتعمل اليمن في ظل التعويم المدار (الجدول ٣-١). وظل كل من الأردن وليبيا والمغرب يطبق نظام ربط سعر الصرف لفترة طويلة، بينما أخذت تونس واليمن تبذلان الجهود لتطبيق ترتيبات أكثر مرونة. وطبقت مصر ترتيباً شبيهاً بالربط الزاحف منذ عام ٢٠١٠ لكنها سمحت مؤخراً بزيادة المرونة.

وسجلت بعض بلدان التحول العربي ارتفاعاً في أسعار الصرف الفعلية الحقيقية. ويمثل تطور سعر الصرف الفعلي الحقيقي للبلد الواحد انعكاساً لأنماط عملات الارتكاز (في البلدان التي تعتمد نظام الربط)، وتحركات أسعار النفط، وتطورات الأسعار المحلية والأجور، وفروق التضخم مقارنة بالشركاء التجاريين. فارتفع سعر الصرف الفعلي الحقيقي في كل من اليمن وليبيا بنحو ٥٠٪ مقارنة بمستوياته عام ٢٠٠٥. وارتبطت هذه الارتفاعات في كلتا الحالتين بارتفاع التضخم في أعقاب زيادة الإنفاق المعتمد على عائدات النفط، ومن ثم بارتفاع

الشكل البياني ٣-٤: ظل التضخم في معظم بلدان التحول العربي أقل من متوسط الأسواق الصاعدة (ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية، ٢٠١٣: المتوسط السنوي، %)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

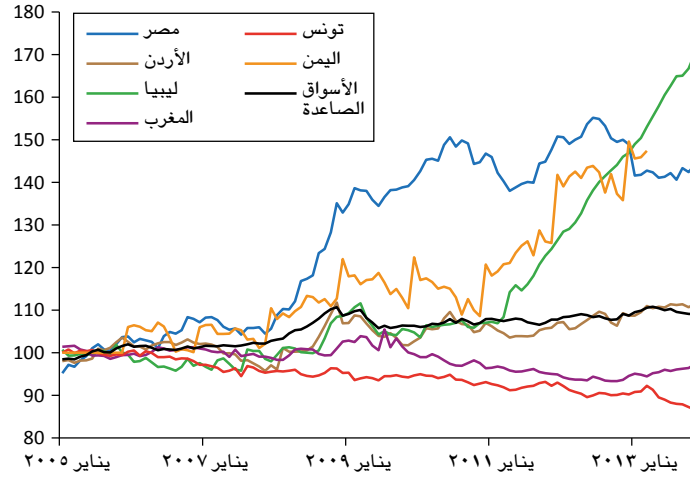
الجدول ٣-١: الخصائص الهيكلية وأسعار الصرف

مصر	الأردن	ليبيا	المغرب	تونس	اليمن
الاقتصادات القائمة على الموارد	لا	نعم	لا	لا	نعم
سياسة سعر الصرف بحكم الترتيب شبيهه بالربط الزاحف	ربط تقليدي	ربط تقليدي	ربط تقليدي	ترتيب شبيهه بالربط الزاحف	ترتيب تعويم
فجوة الناتج ٢٠١٣ (%)	١,٣-	-	١,٣-	٢,٧-	٩,٠-
عجز الحساب الجاري، ٢٠١٣	٩,٩	٢,٧	٧,٤	٨,٠	٢,٧
تقييم سعر الصرف	٤,١ - إلى ٦,٩ %	صفر إلى ١٥ %	٥ إلى ١٥ %	٠,٩ إلى ٦,٧ %	٨,٥ - إلى ٢,٣ %
مرتبة كفاءة سوق العمل (١) = أفضل مستوى: ١٤٤ = أسوأ مستوى	١٠١	١٣٧	١٢٢	...	١٣٨
مرتبة كفاءة سوق المنتجات (١) = أفضل مستوى: ١٤٤ = أسوأ مستوى	٤٤	١٣٧	٦٩	...	١٣١
واردات المواد الغذائية كنسبة من واردات السلع، ٢٠١٠	١٥,٩	...	١١,٩	٨,٩	٣٤,٠

المصادر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي؛ ومؤشر التنافسية العالمية، المنتدى الاقتصادي العالمي.

- ١ تقرير قطري رقم ٩٤/١٠، صادر عن صندوق النقد الدولي.
- ٢ تقرير قطري رقم ١١٩/١٢، صادر عن صندوق النقد الدولي.
- ٣ تقرير قطري رقم ١٥٠/١٣، صادر عن صندوق النقد الدولي.
- ٤ تقرير قطري رقم ٦٩/١٣، صادر عن صندوق النقد الدولي.
- ٥ تقرير قطري رقم ٢٥٥/١٢، صادر عن صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٣-٥: ارتفاع أسعار الصرف الفعلية الحقيقية في بعض بلدان التحول العربية



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

التضخم في سياق الأزمة الاقتصادية وجهود تحقيق الاستقرار في اليمن (٢٠١٣-٢٠١١) والحرب الأهلية في ليبيا في ٢٠١١. وأخذ سعر الصرف الفعلي الحقيقي في مصر يرتفع منذ عام ٢٠٠٧ بسبب ارتفاع التضخم، وإن كان هذا الاتجاه قد توقف مؤخراً، الأمر الذي يرجع جزئياً إلى انخفاض سعر الصرف الاسمي. وسجل الأردن ارتفاعاً أقل حدة في سعر الصرف الفعلي الحقيقي مدفوعاً بارتفاع سعر الدولار الأمريكي منذ منتصف عام ٢٠١٠، وبفروق التضخم مقارنة بشركائه التجاريين. وعلى العكس من ذلك، اتخذ سعر الصرف الفعلي الحقيقي في كل من المغرب وتونس اتجاهها تنازلياً ووصل في الوقت الحاضر إلى مستوى أقل مما كان عليه في ٢٠٠٥ (الشكل البياني ٣-٥).

السياسات النقدية وسياسات سعر الصرف من أجل دعم النمو المرتفع والقابل للاستمرار

يتوقف اختيار نظام سعر الصرف على هيكل الاقتصاد المعني. وتشمل العناصر المهمة التي تؤخذ في الاعتبار حجم الاقتصاد، ودرجة الانفتاح والتطور المالي، وتنوع إنتاج الاقتصاد وصادراته، ومدى تعرضه للصدمات، والمخاوف بشأن التضخم المحلي، ودرجة حرية حركة العمالة ورأس المال، ومدى المرونة السعرية في أسواق المنتجات والعمل، وجودة المؤسسات. وإضافة إلى ذلك، فإن مقدار ما تتيحه الأنظمة القائمة من أدوات فعالة لتثبيت التضخم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي سيكون عاملاً حيوياً في هذا السياق. وربما شملت الاعتبارات على المدى القصير كذلك الحاجة إلى الحفاظ على مستويات كافية من الاحتياطيات الدولية وتجنب حدوث أي اختلال كبير في سعر الصرف مقارنة بالأساسيات الاقتصادية.

ولم تتوصل الدراسات التجريبية إلى إجماع في الآراء حول تأثير نظم سعر الصرف على الأداء الاقتصادي الكلي.^٢ وأجرى صندوق النقد الدولي مؤخراً دراسة تجريبية عن اختيار نظام سعر الصرف أضفت مزيداً من التوازن على الجدل الدائر حول أي الأنظمة هو المناسب. وتشير هذه الدراسة إلى عدم وجود «وصفة واحدة»، كما تحدد عدداً من المفاضلات المهمة عند اختيار نظم سعر الصرف بين أهداف الأداء الاقتصادي (التضخم والنمو)، والتعرض لمخاطر حقيقية أو اسمية، وسهولة تصحيح المركز الخارجي.^٣

التضخم والنمو

يقدم نظام ربط سعر الصرف إلزاماً يؤدي دوراً مفيداً كركيزة لتوقعات التضخم. وتشير إحدى النتائج المؤكدة التي خلُصت إليها الدراسات إلى وجود علاقة أكبر بين نظم الربط وانخفاض التضخم مقارنة بالترتيبات الأكثر مرونة بسبب قدرتها على تثبيت توقعات التضخم وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.^٤ وبالفعل، أدت نظم الربط التقليدية في الأردن والمغرب وليبيا، في متوسط الحالات، إلى تسجيل معدلات تضخم أقل من المعدلات في بلدان التحول العربي الأخرى بمقدار ٤ نقاط مئوية منذ عام ٢٠٠٠.

وتربط الأدلة الدولية بين النمو الأسرع ونظم سعر الصرف الأكثر مرونة. وتشير الأدلة التجريبية التي ظهرت مؤخراً (دراسة Ghosh, Ostry, and Tsangarides, 2010) إلى ارتباط نظم سعر الصرف الأكثر مرونة بأعلى متوسطات أداء النمو عن طريق الاستفادة من بعض منافع نظم الربط (انخفاض التقلب في سعر الصرف الاسمي والحقيقي، والتكامل التجاري) وتجنب أبرز عيوبها (مخاطر المبالغة في تقييم سعر الصرف). وتراجع خسائر إجمالي الناتج المحلي في البلدان التي تسمح بمرونة سعر الصرف كرد فعل إزاء صدمات معدلات التبادل التجاري السلبية. أما في بلدان التحول العربي، فقد ظل أداء متوسط نصيب الفرد من النمو منذ عام ٢٠٠٠ متشابهاً في ظل الأنظمة المختلفة.

الصدمات الحقيقية والاسمية

تدخل طبيعة الصدمات التي تواجه الاقتصاد المعني وحجمها ضمن الاعتبارات المهمة عند اختيار نظام سعر الصرف. وتتسم أنظمة سعر الصرف المرنة بأنها أكثر استيعاباً للصدمات الخارجية الحقيقية (مثل صدمات معدلات التبادل التجاري) أو الصدمات الخارجية الاسمية (مثل ارتفاع معدلات التضخم التي يسجلها الشركاء التجاريون). وعلى العكس من ذلك، ربما كان نظام سعر الصرف الثابت ملائماً بقدر أكبر عندما يواجه الاقتصاد صدمات محلية

^٢ راجع دراسات Ghosh, Gulde, and Wolf (2003)، و Levy-Yeyati and Sturzenegger (2003)، و Reinhart and Rogoff (2004).

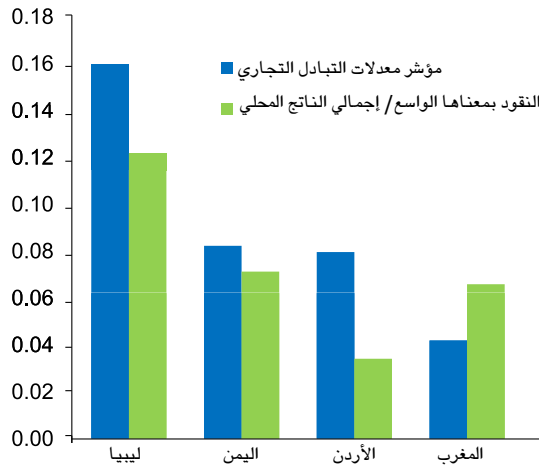
^٣ راجع دراسة Ghosh, Ostry, and Tsangarides (2010) ومن الدراسات السابقة التي أجراها صندوق النقد الدولي حول أنظمة سعر الصرف دراسة (Mussa and others (2000)، ودراسة (Rogoff and others (2004).

^٤ راجع دراسات Ghosh Gude, and Wolf (2003)، و (Rogoff and others (2004)، و (Klein and Shambaugh (2010).

اسمية، كتلك التي تنشأ من تقلبات الطلب على النقود^٥. وتواجه بلدان التحول العربي صدمات اقتصادية حقيقية كبيرة ومنها تقلب معدلات التبادل التجاري (الشكل البياني ٣-٦) إضافة إلى انكشافها الكبير أمام أسعار واردات السلع، مثل أسعار المواد الغذائية. كذلك شهدت بعض البلدان تقلب في عرض النقود، ولكنه لم يُترجم بالضرورة إلى تقلب في التضخم.

ومن أهم خصائص أسعار الصرف الأكثر مرونة تسهيل عملية تصحيح المركز الخارجي. واتضح من الدراسات التجريبية في الآونة الأخيرة، باستخدام بيانات من العقود الثلاثة الماضية، أن نظم سعر الصرف المُوَمَّ تقترن بزيادة سرعة وسهولة تصحيح المركز الخارجي والتي يمكن أن تتوقف فجأة، بينما تقترن النظم الأقل مرونة بارتفاع معدلات العجز^٦ ويبدو أن هذا النمط ينطبق بوجه عام على بلدان التحول العربي: مصر وتونس واليمن — أي البلدان التي تعتمد ترتيبات أكثر مرونة لسعر الصرف — وتشهد في المتوسط اختلالات أقل من تلك التي تطبق نظم الربط.

الشكل البياني ٣-٦: تقلب أسعار الصرف الحقيقية والاسمية ٢٠٠٠-٢٠١٢



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
^٥ محسوبا على أساس متوسط معامل الاختلاف المتحرك لثلاث سنوات خلال الفترة الزمنية.
^٦ راجع دراسة (2010) Ghosh, Ostry, and Tsangarides ودراسة (2013) Ghosh, Qureishi, and Tsangarides.

^٥ راجع دراسات Friedman (1953)، و Broda (2004)، و Jbili and Kramarenko (2003).

^٦ راجع دراسة (2010) Ghosh, Ostry, and Tsangarides ودراسة (2013) Ghosh, Qureishi, and Tsangarides.

الهيكل الاقتصادي

تعود مرونة سعر الصرف بمنافع على الاقتصادات غير المتنوعة المعتمدة على الموارد أقل مما يعود على الاقتصادات غير المعتمدة على الموارد. وكما ورد آنفاً، فإن تغيرات سعر الصرف لا تحدث سوى أثر طفيف في المراكز الخارجية والنمو عندما يكون تحويل الإنتاج بين السلع التجارية وغير التجارية محدوداً. وعلى العكس من ذلك، ينطوي هيكل الصادرات غير المتنوعة على احتمال تقلب عائدات التصدير وربما تذبذبه مع أسعار السلع الأولية الدولية، مما يؤدي، في ظل نظام سعر الصرف المرن، إلى تذبذبات كبيرة في سعر الصرف. وفي مرحلة صعود دورة أسعار السلع الأولية، سيؤدي ذلك إلى حدوث ارتفاع كبير في سعر الصرف، فيعطل جهود البلدان الرامية إلى تحقيق التنوع الاقتصادي، وقد يشير إلى إنفاق الأرباح غير المتوقعة من صادرات السلع الأولية بدلاً من استثمارها في الخارج من أجل الأجيال القادمة.

التوصيات

بناء على هذه المعايير، يتعين أن يقارن كل بلد بين مزايا وعيوب نظام الربط مقابل مرونة سعر الصرف في كل بلد على حدة. وسيتعين الاستمرار في احتواء التضخم، وتثبيت توقعات التضخم بشكل قوي. وفي نفس الوقت، يتمثل أحد التحديات الرئيسية في الأجل القصير في المحافظة على الطلب الكلي في مواجهة ضعف النمو وعملية ضبط أوضاع المالية العامة الضرورية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب استعادة تدفقات رؤوس الأموال الداخلة لوقف تراجع الاحتياطيات. ويمكن تحقيق هذه النتيجة بانتهاج سياسة للنقد وسعر الصرف تتسم بالمصداقية بحيث تحد من تأثير الصدمات الحقيقية، وتدعم تدابير زيادة القدرة التنافسية، وتسيطر على التضخم، ومن ثم تحدد مسار النمو المستقر المنشئ لفرص العمل. وفي حالة البلدان التي تختار زيادة مرونة سعر الصرف، فسوف يقتضي ذلك إرساء ركيزة جديدة للسياسة النقدية وتعزيز القدرات الفنية في البنك المركزي، بينما تواجه البلدان التي تطبق نظام سعر الصرف المربوط مخاطر من استمرار التراكم التدريجي لمواطن الضعف (بما فيها المبالغة في تقييم سعر الصرف وربما زيادة الدولار ومخاطر الميزانية العمومية) ويقتضي زيادة اتساق سياسة المالية العامة مع الأهداف الاقتصادية الكلية.

وقد يتعين على البلدان التي تختار السماح بزيادة مرونة سعر الصرف أن تتأهب لهذا الأمر. فقد يتعين على البنوك المركزية بناء مزيد من القدرات، لا سيما إذا كانت ترغب في السعي لاستهداف التضخم (راجع ما يلي). وإضافة إلى ذلك، فإن وجود آليات مناسبة لوقاية الشركات والأسر من مخاطر تقلبات سعر الصرف سيخفف الآثار السلبية المحتملة من تقلب أسعار الصرف، أما وجود أسواق رأسمالية محلية عميقة فسيمنح الشركات بديلاً عن إصدار سندات الدين بعملة أجنبية.

السياسة النقدية في ظل مرونة سعر الصرف

تقترن زيادة مرونة أسعار الصرف بفرصة تطبيق سياسة نقدية تتسم بقدر أكبر من الاستباقية ولكنها تقتضي وضع ركيزة نقدية قوية. فعلى سبيل المثال، يمكن في أوقات ضعف الطلب ضمن مرحلة الدورة الاقتصادية التشجيع على توفير فرص العمل وحفز النشاط الاقتصادي من خلال تيسير السياسة النقدية. مع ذلك، فلكي يصبح هذا المنهج فعالاً، يتعين وضع إطار قوي للسياسة النقدية ليكون بمثابة ركيزة للتوقعات التضخمية.

وفي ظل مجموعة من الشروط المسبقة، ستكون نظم «استهداف التضخم» (Inflation-Targeting) أنسب النظم لمعالجة تحديات السياسة النقدية. وبرغم التوجه العام نحو اعتماد نظم استهداف التضخم، بما في ذلك في الأسواق الصاعدة، تقتضي هذه النظم كذلك توفر مؤسسات وأدوات للسياسة النقدية أكثر تطوراً. وبالفعل، أعلنت مصر والمغرب وتونس عن اعترافها التحول نحو نظم استهداف التضخم متى استكملت البيئة المؤسسية اللازمة. وبالنظر إلى اختلاف درجات التقدم في بلدان التحول العربي، سيتعين أن تركز هذه البلدان على أربعة مجالات رئيسية:

- قدرات البنك المركزي واستقلاليتته: ينبغي في بعض البلدان تعزيز استقلالية البنك المركزي بإدخال تعديلات على الإطار القانوني، مما يقتضي تعيين أعضاء مجلس إدارة مستقلين والنص على قواعد مناسبة تحكم إقراض البنك المركزي للحكومة والمؤسسات المالية. أما البلدان التي تتمتع بنوكها المركزية بقدرات تشغيلية قوية واستقلالية راسخة، فأمامها مجال أوسع للتحول نحو استهداف التضخم. وسيقتضي هذا التحرك تكوين فهم عميق لآلية انتقال آثار تغيرات السياسة النقدية وقدرة البنك المركزي على المضي في استهداف التضخم على نحو متسق. ولا يستطيع أي نظام أن يحقق استهداف التضخم بالفعالية المطلوبة إذا هيمنت اعتبارات المالية العامة ووضعت قيوداً على خيارات السياسة النقدية.
- المساندة السياسية: في كثير من الأحيان تنشأ مفاضلة بين نمو الناتج وأهداف التضخم، قد تؤثر سلباً على مصداقية البنك المركزي في سعيه إلى تحقيق أهداف التضخم. ولا بد من توسيع نطاق المساندة السياسية لاستقلالية البنك المركزي ولهدف التضخم المطلوب تحقيقه.
- استقرار/انخفاض التضخم في البداية: عندما كانت استراتيجيات استهداف التضخم تبدأ في بيئات تسجل معدلات تضخم مرتفعة، لم يكتب لها النجاح إلا في عدد قليل من الأحيان.
- شفافية السياسة والتواصل: تحسين مستوى التواصل — من خلال إعداد تقارير منتظمة عن السياسة النقدية، وإصدار بيانات عامة، وربما نشر محاضر اجتماعات صنع السياسات — يمكن أن يساعد على تحقيق شفافية السياسة ودعم المساءلة العامة، اللذين يدعمان الاستقلالية التشغيلية.

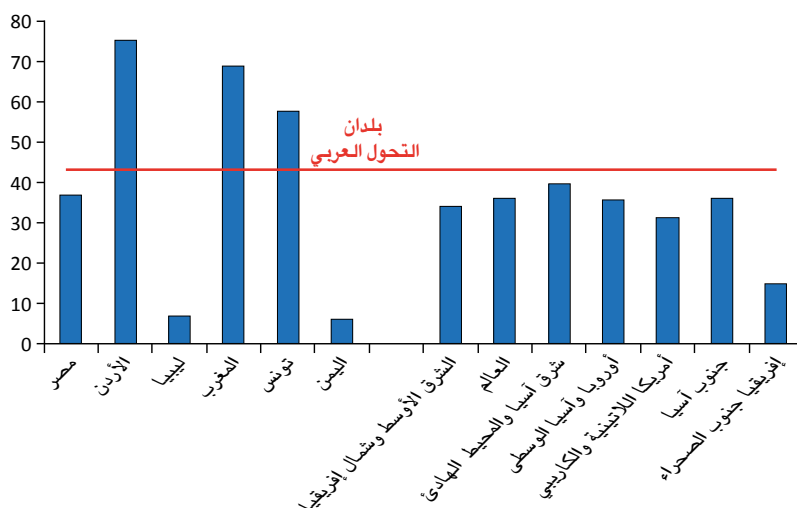
ويمكن أن تعتمد البلدان مجملًا نقدياً كهدف لها خلال المرحلة الانتقالية. ونظراً للشروط المؤسسية ومتطلبات السياسة، لم تصل بلدان التحول العربي بعد إلى وضع يؤهلها لاعتماد نظم مكتملة الأركان لاستهداف التضخم وإن كان بعضها، كالمغرب مثلاً، يحقق تقدماً ملموساً نحو تعزيز قدراته. وفي هذه المرحلة الانتقالية، يمكن أن تنظر البلدان في اعتماد هدف للمجمل النقدي (مثل النقود بمعناها الواسع) كركيزة نقدية. ويمكن أن تصبح استراتيجية الاستهداف النقدي التقليدية أداة مفيدة في تحقيق الانضباط للوصول إلى التقييد النقدي/المالي وإدارة التضخم في المراحل الأولى من تحقيق الاستقرار في ظل نظام سعر الصرف المرن. ويمكن للبلدان التي لديها أو يمكنها اكتساب مصداقية أعلى لسياساتها، والتخلص من هيمنة اعتبارات المالية العامة، وتعميق الأسواق المالية؛ وتعزيز قدرات التحليل في البنوك المركزية أن تتحول نحو نظم أكثر مرونة تكمل استهداف المجملات النقدية ببعض الجوانب الاستشرافية اللازمة لاستهداف التضخم – ولكن دون الإعلان بالضرورة عن هدف صريح للتضخم في المراحل الأولى.

وفي حالة البلدان التي تختار زيادة مرونة سعر الصرف، يمكن أن يعالج صناع السياسات معارضة الأطراف المعنية من خلال تمكين المستفيدين وتعويض الخاسرين. وإضافة إلى المخاوف بشأن العواقب الاقتصادية الكلية السلبية، ربما نشأت عقبات أمام زيادة مرونة سعر الصرف تضعها جماعات المصالح التي لديها آراء متباينة حول مستوى نظام سعر الصرف، والآثار على توزيع الدخل والثروات، وقد تنشأ من قوة الحكومة المؤسسية والسياسية في تحديد والتعامل مع جماعات المصالح المعبرة بقوة عن آرائها. وعلى سبيل المثال، إذا كان الغذاء والطاقة من العناصر الرئيسية ضمن الواردات وسلة الاستهلاك، ربما قاوم المستهلكون زيادة المرونة بسبب ما تعنيه من عدم اليقين الذي سيكتنف قوتهم الشرائية. ومعالجة هذه المخاوف وغيرها تقتضي تنسيق جهود السلطات لتمكين المستفيدين من الإصلاح، وبناء ائتلافات، والنظر في أساليب لتعويض الجماعات التي ستخسر على الأرجح، وتحديد تسلسل الإصلاحات وفق توقيت زمني واقعي (الفصل السادس).

تعزيز الاستقرار المالي وتطوير النظم المالية

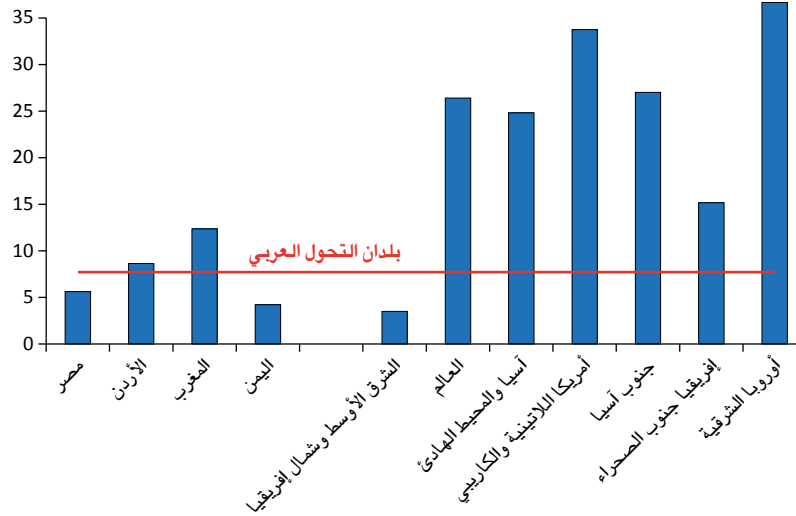
من شأن الإصلاحات التي تعزز الاستقرار المالي وتطور النظم المالية أن تعود بنفع كبير على النظم المالية في بلدان التحول العربي. وبينما تتميز النظم المالية في بلدان التحول العربي بحجم بنوكها الكبيرة، مع امتلاك الدولة لجزء كبير منها في كثير من الحالات، فإن المنافسة بينها محدودة، مع تركيز الائتمان الشديد في عدد قليل من كبار المقترضين ذوي الصلات الوثيقة. ولا يزال هناك قصور في تطور القطاع المالي غير المصرفي. ونتيجة لذلك، ظل التمويل المتاح لغالبية السكان ومعظم الشركات محدودا للغاية، مما يسلب الضوء على إمكانية تحقيق مكاسب جمة من تطوير النظم المالية وتوسيع نطاقها لاحتواء جميع شرائح المجتمع. وفي نفس الوقت، يشير ارتفاع مستويات القروض المتعثرة في العديد من الأجهزة المصرفية إلى ضرورة التركيز على السياسات التي تدعم الاستقرار المالي.

الشكل البياني ٤-١: الائتمان المصرفي كبير في معظم بلدان التحول العربي
(الائتمان المصرفي المقدم للقطاع الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي،
متوسط ٢٠٠٧-٢٠١١، %)



المصدر: قاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.

الشكل البياني ٤-٢: عدد قليل من الشركات يستخدم الائتمان المصرفي لتمويل الاستثمارات
(٪ للشركات التي تستخدم البنوك لتمويل الاستثمارات، آخر سنة تتوافر بياناتها)



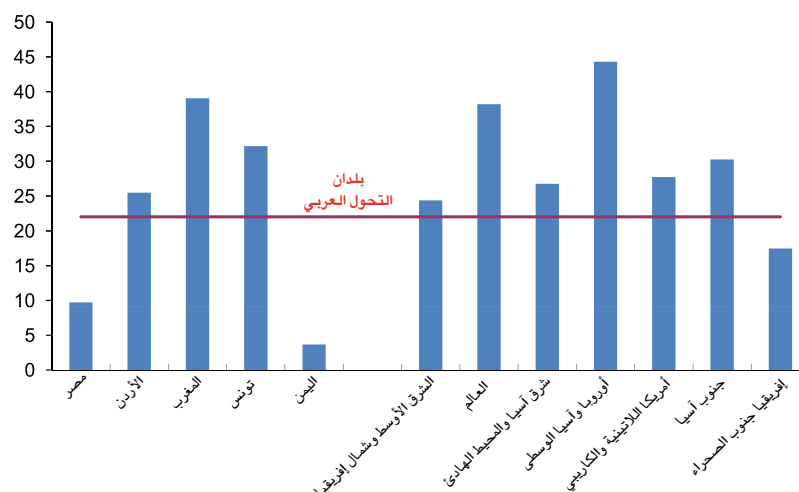
المصدر: مسوح المنشآت التي أجراها البنك الدولي.

وتتسم الأجهزة المصرفية بأنها كبيرة نسبياً مقارنة بالمناطق الأخرى، بينما يتركز الائتمان في الشركات الكبرى الراسخة. وتضاهي بلدان التحول العربي البلدان الأخرى في أنحاء العالم من حيث حجم الوساطة المالية مقيسة بنسبة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي، باستثناء الوضع في ليبيا واليمن (الشكل البياني ٤-١). فمتوسط نسبة الائتمان الممنوح للقطاع الخاص إلى إجمالي الناتج المحلي أعلى من المتوسط في المناطق الأخرى، ويغطي الائتمان المصرفي على مصادر التمويل الأخرى. وهذا الوضع ليس مستغرباً بالنظر إلى كبر حجم قواعد الودائع وارتفاع نسب القروض إلى الودائع بوجه عام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. ومع هذا، لا يزال الائتمان مركزاً للغاية في كثير من البلدان، بينما تذهب منافعه على نحو غير متناسب إلى الشركات الكبرى (دراسة Barajas and others, 2013).

ويتمثل أحد القيود الرئيسية التي تواجه الشركات والأسر في عدم القدرة على الحصول على التمويل. ولا يستخدم البنوك إلا ٧٪ فقط من الشركات لتمويل الاستثمار، وهذه بكل المقاييس أقل نسبة من التمويل المصرفي على مستوى مناطق العالم (الشكل البياني ٤-٢)، كما أن أكثر من ٣٠٪ من الشركات العاملة في المنطقة تعتبر الحصول على التمويل من أكبر العقبات التي تواجهها، وتلك النسبة أعلى من جميع المناطق الأخرى ما عدا منطقة إفريقيا جنوب الصحراء (الشكل البياني ٤-٣). ويقتصر امتلاك حساب مصرفي في بعض بلدان التحول العربي على نسبة صغيرة من السكان البالغين (الشكل البياني ٤-٤). وترجع محدودية إمكانات الحصول على تمويل إلى مجموعة مختلفة من العوامل ومنها ضعف البنية التحتية المالية، وضعف المنافسة المصرفية، وإقراض ذوي الصلة، وقصور تطور القطاع المالي غير المصرفي.

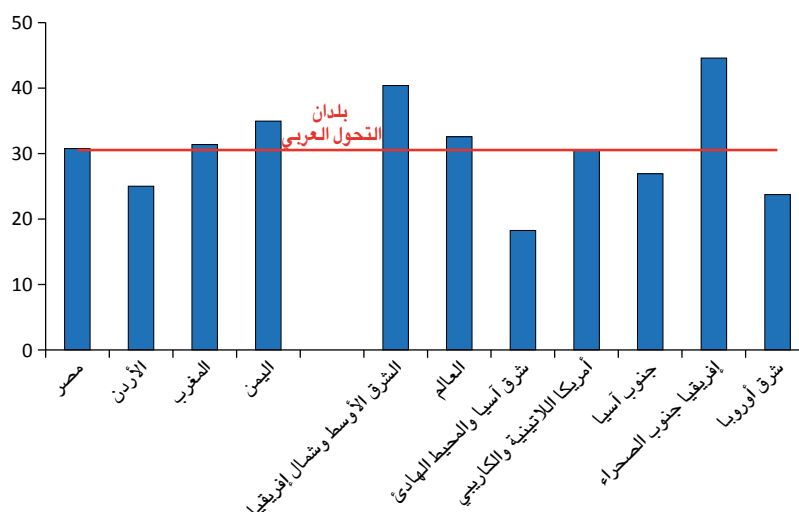
وتعاني الأجهزة المصرفية في العديد من بلدان التحول العربي من زيادة القروض المتعثرة. وأدى ضعف إدارة المخاطر في البنوك، مقترناً بضعف البنية التحتية المالية إلى ارتفاع نسبة القروض المتعثرة مقارنة بالمناطق الأخرى، ويرجع في بعض البلدان كذلك إلى تاريخ طويل

الشكل البياني ٤-٣: عدد قليل نسبياً من الأشخاص في بلدان التحول العربي لديه حسابات مصرفية (% البالغين الذين لديهم حساب مصرفي لدى مؤسسة مالية رسمية إلى مجموع البالغين، ٢٠١١، %)



المصدر: قاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.

الشكل البياني ٤-٤: الحصول على التمويل هو أحد القيود الرئيسية (% للشركات التي تعتبر الحصول على التمويل هو أحد القيود الرئيسية، بيانات آخر سنة متاحة)

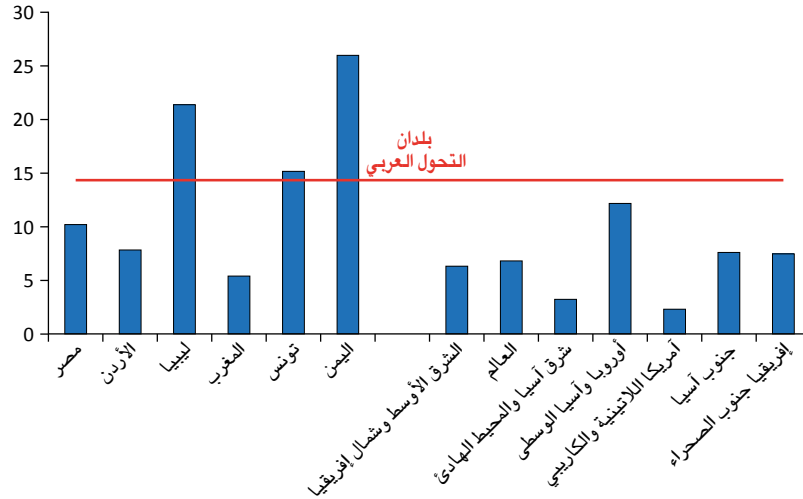


المصدر: مسح المنشآت التي أجراها البنك الدولي.

من إقراض ذوي الصلة بين البنوك المملوكة للدولة والمؤسسات المملوكة للدولة، وإلى هبوط النشاط الاقتصادي في سياق التحولات السياسية (الشكل البياني ٤-٥).

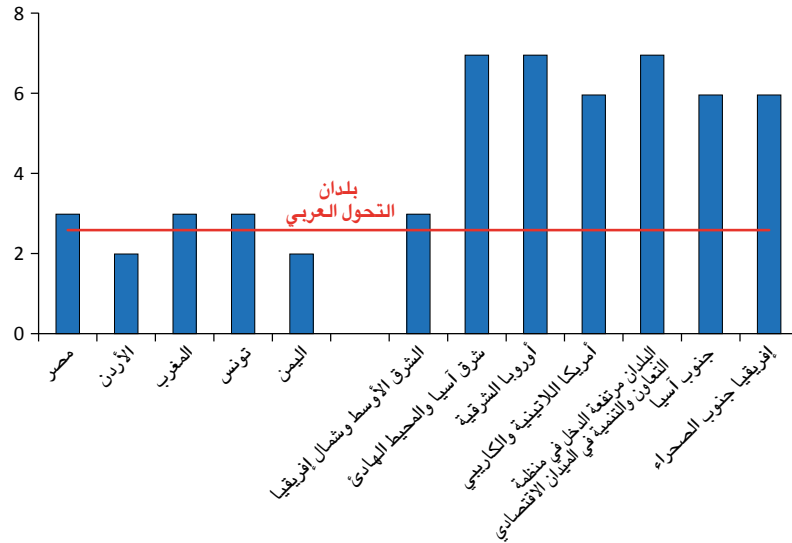
وتتسم البنية التحتية المالية في بلدان التحول العربي بالضعف. فلا تزال هذه البلدان تعتمد على السجلات الائتمانية العامة التقليدية، وحتى البلدان التي أنشأت مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة لا

الشكل البياني ٤-٥: ارتفاع القروض المتعثرة
(القروض المتعثرة، ٢٠١٣ أو بيانات آخر شهر أو سنة متاحة: %).



المصادر: قاعدة بيانات مؤشرات السلامة المالية، صندوق النقد الدولي؛ وقاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي؛ وقاعدة بيانات معدلات التواتر، إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

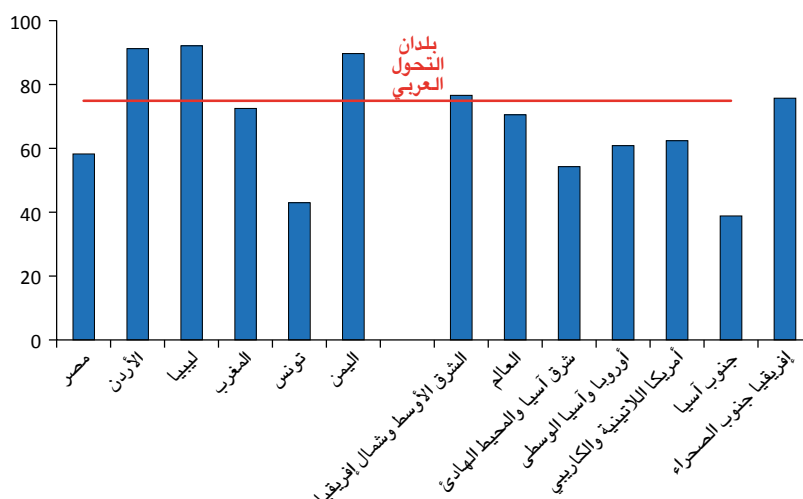
الشكل البياني ٤-٦: بلدان التحول العربي في آخر مراتب الحقوق القانونية
(قوة الحقوق القانونية، بيانات آخر سنة متاحة، صفر-١٠)



المصدر: مؤشر مزاولة الأعمال، البنك الدولي.

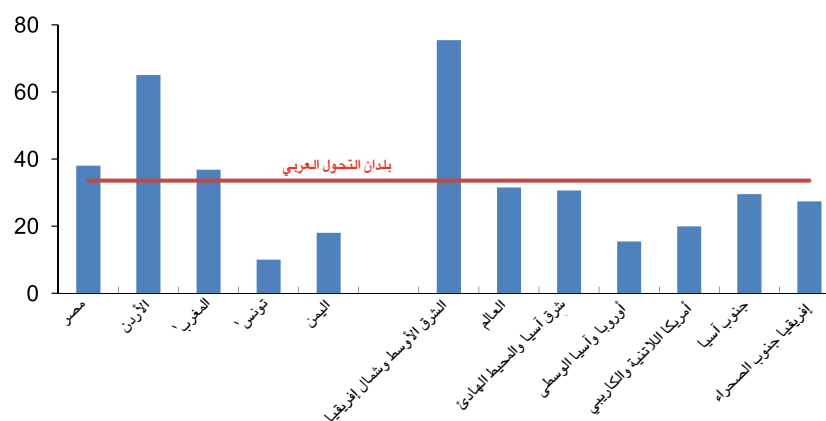
تزال متأخرة عن سائر المناطق من حيث نطاق تغطية المعلومات وجودتها (دراسة Madeddu, 2010). وإضافة إلى ذلك، تعاني بلدان التحول العربي من مواطن ضعف شديد في معظم مكونات نظم الضمانات: فتأتي المنطقة في المرتبة الأخيرة في مجال حقوق المقرضين المقيسة بمؤشر الحقوق القانونية «مؤشرات مزاولة الأعمال» الذي أعده البنك الدولي (الشكل البياني ٤-٦). وتفتقر نظم الإعسار إلى آليات كفوءة لتصفية المشروعات المعسرة وحماية الدائنين المكفولين (دراسة Rocha and others 2011b).

الشكل البياني ٤-٧: التركيز المصرفي مرتفع (أكبر ثلاثة بنوك، ٢٠٠٧-٢٠١١، متوسط، %)



المصدر: قاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.

الشكل البياني ٤-٨: أسواق سندات الدين الحكومية لا تزال غير متطورة (سندات الدين العام القائمة إلى إجمالي الناتج المحلي، متوسط ٢٠٠٧-٢٠١١، %)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وقاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.
١ متوسط ٢٠٠٨-٢٠١١.

ومستوى المنافسة بين المصارف أقل من مستواه في معظم مناطق الأسواق الصاعدة (دراسة Anzoategui, Martinez Peria, and Rocha, 2010). ويوجد في بلدان التحول العربي أكبر تركيز مصرفي في العالم (مقاس على أساس حصة أصول أكبر ثلاثة بنوك في كل بلد منها)

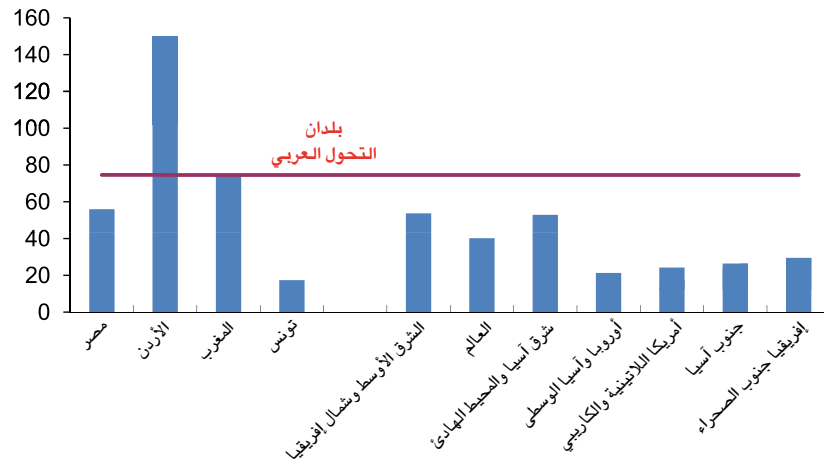
مما يؤدي إلى خنق المنافسة (الشكل البياني ٤-٧). ويُعزى ضعف المنافسة كذلك إلى ضعف ثقافة الائتمان، وشروط الترخيص المعقدة، والدور المهيمن للبنوك المملوكة للدولة في العديد من البلدان.

ولا تزال القطاعات المالية غير المصرفية في معظم بلدان التحول العربي غير متطورة. فالقطاع المصرفي يهيمن على المشهد المالي. ويتألف القطاع المالي غير المصرفي في الأساس من أسواق السندات الحكومية والأسهم، مع تواجد ضئيل لأدوات الدخل الثابت التي يصدرها القطاع الخاص أو الشركات المصدرة للأوراق المالية. ورصيد السندات العامة المتداولة كبير ويشكل أداة مهمة في الحواجز المحلية (الشكل البياني ٤-٨)؛ ومع هذا، لا تزال أسواق سندات الدين الحكومية غير متطورة، بينما المجال متاح لزيادة تعميق وتحسين مستوى السيولة في السوق وتوسيع قاعدة المستثمرين. أما رصيد أدوات الدخل الثابت الصادرة عن القطاع الخاص فلا يذكر؛ ولا يوجد سوى قدر ضئيل للغاية من إصدارات سندات الشركات أو الأوراق المالية المضمونة برهون عقارية أو الأوراق المالية الأخرى المضمونة بأصول. ولا يوجد بالتالي أمام الشركات والمشروعات الصغيرة والمتوسطة سوى عدد قليل من بدائل التمويل المصرفي.

وهناك أسواق أسهم كبيرة في بعض بلدان التحول العربي إلا أن حجم التداول فيها محدود. ومتوسط حجم أسواق الأسهم كبير، مقيسا على أساس نسبة مجموع قيمة رؤوس أموال الشركات المشمولة إلى إجمالي الناتج المحلي (الشكل البياني ٤-٩). ومع هذا، فمقدار الأسهم المتوافرة لاستثمارات الحافظة أقل في كثير من البلدان مثلما يتبين من انخفاض قيمة الاسهم المتداولة يوميا مقارنة بالمتوسط على المستوى الدولي، وهو ما يعكس العدد الكبير من الشركات التي تديرها الأسر وهياكل الملكية المركزة في المنطقة.

ولا توجد قاعدة راسخة من المؤسسات الاستثمارية المحلية الخاصة تدعم أسواق رأس المال. وغياب المؤسسات الاستثمارية الخاصة (مثل شركات التأمين وصناديق الاستثمار المشتركة،

الشكل البياني ٤-٩: أسواق الأسهم كبيرة في بعض بلدان التحول العربي
(مجموع قيمة الأسهم المتداولة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، ٢٠٠٠-٢٠١١، متوسط، %)



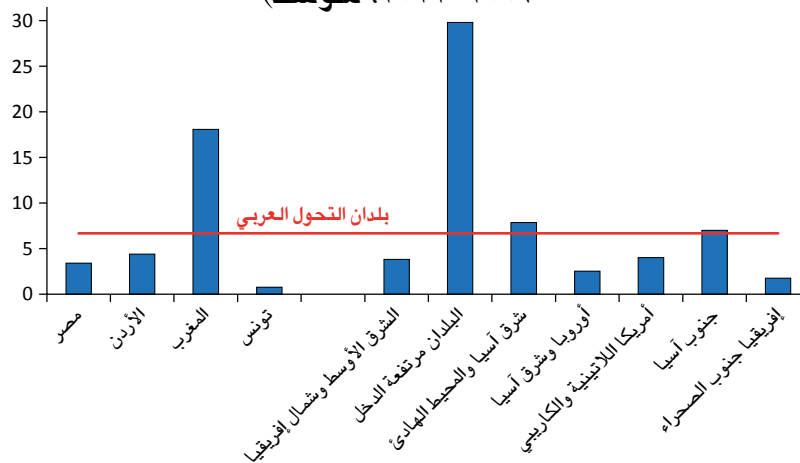
المصدر: قاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.

وصناديق معاشات التقاعد الخاصة) عن أسواق رأس المال هو أحد العوائق أمام تعزيز دور أسواق رأس المال في دعم النمو (الشكل البياني ٤-١٠)، مقترنا بتواجد عدد كبير من صغار المستثمرين المنفردين غير المطلعين، وعدد قليل من المستثمرين المنفردين ذوي رؤوس الأموال الكبيرة، ومستثمرين كبار يمثلون الكيانات التابعة للدولة مما يثير تساؤلات حول جودة استكشاف الأسعار وتحديدها (دراسة Rocha and others 2011a).

وفي ضوء هذه الاتجاهات العامة والعوائق الهيكلية، تحتاج بلدان التحول العربي إلى تنفيذ جدول أعمال جريء للحصول على الخدمات المالية وتحقيق الاستقرار. وتختلف نقطة البداية واحتياجات الإصلاح من بلد إلى آخر، وإن كان هناك عدد من مجالات الإصلاح المشتركة. وهناك حاجة واضحة إلى زيادة فرص الحصول على تمويل، لا سيما بالنسبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، لتمكين نشاط إطلاق المشروعات وحفز النمو المنشئ لفرص العمل. ويتعين كذلك أن تضع البلدان بدائل للتمويل المصرفي، بما فيها إصدار السندات الخاصة. وسيؤدي ذلك إلى تحقيق مزيد من التنمية الاقتصادية، كما أنه يمكن أن يساعد في معالجة أحد مصادر الاختناقات الرئيسية لدى البلدان التي يؤدي فيها التمويل المصرفي للقطاع العام إلى الحد من توافر الائتمان للقطاع الخاص (راجع الفصل الثاني). ومن شأن دعم التمويل الإسلامي أن يساهم في شمول النظام المالي لقطاعات أوسع من السكان، ويساعد بالتالي في بناء نموذج اقتصادي أكثر احتواءً. وأخيراً، يتعين تحسين الاستقرار المالي بصفة مستمرة لضمان استقرار الأوضاع الاقتصادية من أجل تحقيق النمو وتوفير فرص العمل. وينم النطاق الواسع من مجالات الإصلاح الممكنة عن الحاجة إلى توخي الحرص في تحديد الأولويات وتسلسلها، وإلى اتخاذ منهج مرن حتى يمكن اغتنام فرص الإصلاح متى نشأت.

ويمكن أن يعود النجاح في الإصلاح بالنفع الكبير. وتشير التقديرات التجريبية إلى أن زيادة إمكانية الحصول على التمويل إلى مستوى المتوسط العالمي يمكن أن تؤدي إلى ارتفاع نمو

الشكل البياني ٤-١٠: مؤسسات الاستثمار الخاصة ليس لها وجود في بعض البلدان (أصول شركات التأمين كنسبة من إجمالي الناتج المحلي، ٢٠٠٧-٢٠١١، متوسط)



المصدر: قاعدة بيانات التنمية المالية العالمية، البنك الدولي.

نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي بما يزيد على ١,٠٪ سنويا في المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبمقدار أكبر بكثير في البلدان التي تواجه قيودا كبيرة في الحصول على تمويل (دراسة Bhattacharya and Wolde 2009). إضافة إلى ذلك، فالتطوير المالي والاستقرار يمكن أن يسهما بشكل كبير في الحد من تفاوت الدخل والفقر، والمكاسب التي يحتمل تحقيقها في هذا المجالات أكبر بكثير في بلدان التحول العربي منها في سائر مناطق العالم (دراسة Ben Naceur and Zhang، قيد الإصدار).

توسيع إمكانيات الحصول على تمويل من خلال الجهاز المصرفي

ينبغي أن تعالج استراتيجيات تعزيز إمكانيات الحصول على تمويل أوجه القصور في الجهاز المصرفي، والذي يُتوقع أن يظل مهيمنا على المشهد المالي في السنوات القادمة. وتتسم البنية التحتية المالية في بلدان التحول العربي بأنها أضعف بكثير من البنية في المناطق الأخرى، ومستوى المنافسة بين المصارف متدن. ومن شأن وضع مسألة معالجة هذين المجالين على رأس الأولويات أن يحسن كثيرا إمكانيات الحصول على تمويل وإقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة، ويعزز المساواة في الاستفادة من الفرص الاقتصادية، ويدعم النمو المنشئ لفرص العمل.

وينبغي أن يتضمن تدعيم البنية التحتية المالية تحسين نظم الاستعلامات الائتمانية، وتعزيز نظم الضمانات، وإصلاح نظم الإعسار. وشهدت المعلومات الائتمانية تحسنا بالفعل مع إنشاء مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة في مصر والمغرب، وسن قانون مخصص للمعلومات الائتمانية لتلبية الحاجة في الأردن (تمهيدا لإنشاء الاستعلام الائتماني الخاص في ٢٠١٤)، وتطوير السجل العام للمعلومات الائتمانية في تونس. ومع هذا، ينبغي بذل مزيد من الجهود لتحسين نطاق تغطية الاستعلام الائتماني وعمقه، خاصة فيما يتعلق بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة: فينبغي أن تكون المساهمة بالبيانات في إبلاغ المعلومات الائتمانية إلزامية وأن تشمل كل القروض، وينبغي توفير جميع البيانات الإيجابية منها والسلبية، وينبغي إدراج الائتمان إلى مقدمي خدمات المرافق العامة والاتصالات، وينبغي جعل الاستفسار من سجل المعلومات الائتمانية أو مكتب الاستعلام الائتماني الخاص إلزاميا قبل منح الائتمان، وينبغي استحداث نظام رقم التعريف الوطني لأغراض الاستعلام الائتماني، وينبغي إعطاء مكاتب الاستعلام الائتماني الخاصة حوافز لتطوير خدمات ذات قيمة مضافة (مثل تقدير الدرجات الائتمانية والمراتب الائتمانية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة) (راجع دراسة Maddedu، 2010).

وينبغي تعزيز نظم الضمان من أجل توفير حماية أفضل للدائنين. ويتعين تحسين الأطر القانونية والتنظيمية للمعاملات المضمونة عن طريق السماح بقبول مجموعات من الأصول كضمانات (مثل الحسابات مستحقة القبض والمخزونات)، ومن خلال تبسيط إجراءات وضع ضمانات القروض على الأصول المنقولة، ومن خلال إنشاء سجلات إلكترونية حديثة للضمانات، وتعزيز آليات الإنفاذ بما في ذلك استحداث آليات إنفاذ تعمل خارج المحاكم (دراسة Alvarez de la Campa، 2011).

وبينما تحقق تطور كبير على الصعيد القانوني، لا تزال نظم الإعسار في بلدان التحول العربي غير متطورة. وهناك عدد قليل من البلدان (مثل المغرب) الذي استحدث نظاما للإعسار يعطي الأولوية لإعادة هيكلة الشركات (دراسة Tahari and others، 2007). ولا يزال المجال فسيحا

لتحديث إجراءات إعلان الإفلاس وغلق الرهن. وعلى نحو أكثر تحديدا، ينبغي عدم تجريم الإفلاس، وينبغي رفع مستوى كفاءة إجراءات التصفية وإعادة التنظيم عن طريق تحسين أداء المحاكم، ويتعين تقديم تدريب أفضل لاختصاصيي الإفلاس في مجال اقتصادات الشركات المعسرة والأمور التجارية (دراسة 2011، Uttamchandani).

وتقوية المنافسة بين البنوك ستكتسب كذلك أهمية حيث تمنحها حوافز أفضل لتوسيع نطاق الإقراض. ومن أبرز المعوقات التي تقف أمام زيادة قوة المنافسة بين البنوك في بلدان التحول العربي صرامة شروط الدخول في السوق، وضعف نظام الاستعلامات الائتمانية، وعدم وجود منافسة من أسواق رأس المال والنظام المالي غير المصرفي (دراسة، Anzoategui and others, 2010). وتعزيز المنافسة في القطاع المصرفي قد تقتضي مراجعة شروط الترخيص لتسهيل دخول البنوك إلى السوق (وإن كان دون التقليل من مستوى جودة الداخلين)، وإزالة ما تبقى من حواجز أمام دخول المؤسسات المالية الأجنبية ذات السمعة الجيدة (على سبيل المثال، لم تُمنح بوجه عام رخص لبنوك جديدة – راجع تقرير «برنامج تقييم القطاع المالي في تونس» ٢٠١٢ الصادر عن البنك الدولي/ صندوق النقد الدولي)، وإنشاء مؤسسات مالية غير مصرفية وأسواق رأسمالية (راجع أدناه)، وإلغاء أي معاملة تفضيلية ممنوحة من خلال المعالجة التنظيمية والرقابية والضريبية للبنوك العامة والخاصة، والحد من تركيز القروض وإقراض ذوي الصلة من خلال تعزيز التدابير الاحترازية وزيادة شروط رأس المال الإلزامي، وبذل جهود متواصلة لزيادة شفافية الأدوات المالية، وإنشاء هيئة للمنافسة وتكليفها بضمان المنافسة في القطاع المالي.

ويشير النمو المطرد للصيرفة الإسلامية على مدار العقد الماضي إلى أنها بدأت تدخل في النمط العام لعمل الجهاز المصرفي. وساهمت طبيعة نموذج أعمال الصيرفة الإسلامية القائمة على المشاركة في الحد من الأثر السلبي للأزمة المالية العالمية على البنوك الإسلامية (دراسة 2010، Hasan and Dridi). والآفاق المستقبلية للصيرفة الإسلامية مواتية، في ظل توقع تحقيق مزيد من النمو في أعمالها، وقد حققت البنوك الإسلامية تطورا سريعا من حيث تنوع منتجاتها وتوزيعها وتعقيدها التشغيلية، وذلك لمواجهة تحديات الامتثال لأحكام الشريعة الإسلامية والمنافسة. وأقدمت بعض البلدان على تعديل قواعدها التنظيمية لكي تضم تشريع ذي صلة بالصيرفة الإسلامية، ولرفع مستوى ثقة المستهلك وإيجاد بيئة مواتية للتوسع والنمو الاقتصادي. ومع هذا، لا تزال أوجه ضعف إطار إدارة المخاطر في المؤسسات المالية الإسلامية قائمة، وقدرة إدارة المخاطر لديها في حاجة إلى إصلاح شامل (دراسة 2010، Hasan and Dridi). وينصح صناع السياسات باعتماد المبادئ التوجيهية للصيرفة الإسلامية الصادرة عن جمعيات قطاع هذا النشاط مثل مجلس الخدمات المالية الإسلامية، والسوق المالية الإسلامية الدولية، ولجنة بازل للرقابة المصرفية، والتي تتناول مسائل جودة الأصول ورأس المال التنظيمي، ومراقبة المخاطر، ونسب الرفع المالي، والهوامش الوقائية الاحترازية الكلية (تقرير مجلس الخدمات المالية الإسلامية 2013، IFSB).

ومن شأن اعتماد الوسائل التكنولوجية الحديثة، وتحسين مستوى المعارف والثقافة المالية، وضمان حماية المستهلك أن يعزز أيضا من الإشراف المالي. ويمكن المساهمة في الحد من المعوقات أمام الحصول على خدمات مالية من خلال استحداث وسائل تكنولوجية

حديثاً في القطاع المالي مثل نظم أداء المدفوعات عن طريق الهواتف المحمولة، والصيرفة المتنقلة، ونظم الاستعلامات الائتمانية الإلكترونية، ونظم الهوية البيومترية. ومن شأن تحسين المعارف والثقافة المالية بين الشباب وذوي المستويات الأدنى من التعليم المالي أن يُحدث أثراً مهماً (دراسة Miller and others, 2013). ويتعين كذلك حماية المستهلكين من خلال زيادة الشفافية والإفصاح من جانب المقرضين، وباستخدام آليات فعالة لتسوية الخلافات.

خارج نطاق البنوك: تنويع النظام المالي

ينبغي التركيز في تنويع القطاع المالي على إيجاد مصادر تمويل بديلة، وخاصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتحسين الأداء والسيولة في أسواق رأس المال المحلية. ولتحقيق هذا الهدف، ينبغي أن تضع بلدان التحول العربي استراتيجيات متوسطة الأجل من أجل (١) تعميق أسواق السندات المحلية وحفز إصدار السندات في القطاع الخاص، و(٢) توسيع قاعدة المؤسسات الاستثمارية، بما في ذلك في مجالي صناديق معاشات التقاعد وشركات التأمين، و(٣) استحداث أدوات بديلة للتمويل المصرفي مثل التأجير المالي وشراء الديون التجارية، وتشجيع التمويل الأصغر، و(٤) دعم إنشاء أسواق الصكوك (الأوراق المالية الإسلامية ذات الدخل الثابت) لتلبية الطلب المتزايد على فئات أصول جديدة بغرض التنويع، مع وضع أطر تنظيمية ورقابية دقيقة. وعلى المدى الأطول، فإن تحسين حوكمة الشركات وزيادة وعي المستثمرين سيسهمان في جذب الشركات المصدرة إلى أسواق السندات والأسهم المحلية.

تعميق أسواق السندات المحلية وحفز إصدار السندات في القطاع الخاص

هناك إمكانات كبيرة لتطوير عملية إصدار السندات في القطاع الخاص كبديل عن التمويل المصرفي. ولا يزال إصدار سندات الشركات في بلدان التحول العربي محدوداً، ويقتصر في معظمه على البنوك في بلدان مثل المغرب وتونس، بينما تُستخدم بصفة أساسية لتكوين شريحة رأس المال الثانية أو بغرض الامتثال للقواعد التنظيمية التي تضع حدوداً لتباين آجال الاستحقاق. وصناديق الدخل الثابت صغيرة للغاية، فتصل إلى نحو ١٥ مليار دولار أمريكي، أو ٢٥٪ من مجموع الأصول المدارة (المغرب وتونس). فأسواق الدخل الثابت الخاصة غير متطورة في بلدان التحول العربي، الأمر الذي يجعل خيارات التمويل وقنوات الاستثمار محدودة (دراسة Rocha and others, 2011a). وأدوات الدخل الثابت الخاصة مثل سندات الشركات، وصكوك الشركات، والأوراق المالية المضمونة بأصول، والسندات المضمونة برهون عقارية، وسندات الرهون المغطاة (covered-mortgage bonds) يمكن أن تصبح ركائز مهمة، فتقدم تمويلاً طويلاً الأجل للقطاع الخاص وتسهم في تنويع القطاع المالي.

واستراتيجيات حفز إصدار السندات ينبغي أن تتخذ منهاجاً مزدوجاً يسعى إلى اتخاذ مبادرات لتطوير كل من السوق المحلية والسوق الإقليمية. وهناك قيود هيكلية أمام الأحجام والسيولة والكفاءة الممكنة في الأسواق تفرضها محدودية المدخرات المجمعة وعدم تطور فئة المؤسسات الاستثمارية (راجع ما سلف). ونظراً لأن تطوير مؤسسات الاستثمار يستغرق

وقتا، يمكن التوسع في استراتيجية دعم إصدار السندات المحلية الخاصة أو تطويرها لتضم بعدا إقليميا.

وينبغي أن تركز السياسات قصيرة المدى الرامية إلى تعزيز الإصدارات المحلية لأدوات الدخل الثابت على إيجاد بيئة مواتية. ومن الشروط الأساسية اللازمة مثلا توفير بيئة اقتصادية كلية قابلة للاستمرار، واكتساب ثقة أكبر في اقتصادات بلدان التحول العربي، على النحو الواردة مناقشته في الفصول السابقة. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يحدد صناع السياسات المجالات ذات الأولوية للتشجيع على إصدار سندات الشركات بما في ذلك (١) إنشاء منحى عائد معياري للأوراق المالية الحكومية من أجل تحسين عملية تسعير سندات الشركات، و(٢) رفع مستوى كفاءة السوق عن طريق بناء هياكل راسخة لحوكمة الشركات، بما في ذلك اعتماد ممارسات الشفافية والإفصاح العالمية السليمة في رصد المخاطر، و(٣) تحسين البيئة التحتية للسوق من خلال اتساق هياكل السوق الأولية (مثل عملية الإصدار وشروط الإدراج في السوق) مع احتياجات تحقيق الكفاءة في عمليات السوق الثانوية (الحجم والإصدار المنتظم والتخصيص)، وإنشاء منصات إلكترونية تتسم بالكفاءة لتنفيذ وظائف السوق، كالمقاصة والتسوية مثلا، بقدر أكبر من السلاسة و(٤) تعزيز مهارات الموارد البشرية وقاعدة المعرفة لأغراض التنظيم والرقابة والتشغيل عن طريق توفير التعليم والتدريب الفني الضروريين، و(٥) تطوير برامج بناء القدرات لدى الشركات المصدرة من أجل تعزيز البيئة المهنية والتنافسية (دراسة Rocha and others, 2011a). ويمكن المساعدة على تشجيع الشركات الكبرى على إصدار سندات من خلال تحسين الرقابة على انكشافات البنوك الكبرى وإقراض ذوي الصلة، وكذلك زيادة رأس المال الإلزامي في البنوك التي لديها تركيز شديد في الائتمان.

وينبغي أن تركز بلدان التحول العربي على وضع أسس سوق فعالة للسندات الحكومية كمحفز لإصدار السندات في القطاع الخاص. ويمكن لبعض البلدان (مصر والأردن والمغرب)، التي لديها قدر كبير من الأوراق المالية الحكومية القائمة وتقوم بالإصدار بصفة منتظمة أن تستفيد من الظروف المبدئية المواتية. ويلزم القيام بمزيد من العمل لتحسين هيكل السوق ومستوى السيولة في السوق الثانوية، بما في ذلك تطبيق السياسة النقدية وإدارة السيولة لتحسين أداء سوق المال، وتعزيز استراتيجية إدارة الدين وممارسات الإصدار، واتخاذ تدابير لتنويع قاعدة المستثمرين، بما في ذلك المشاركة الأجنبية. وتكمن أبرز أوجه قصور السوق في هيكل آجال الاستحقاق، والجداول الزمنية للمزادات، وتركز الطلب، وعدم اعتماد أساليب لإدارة الخصوم. فهيكّل آجال الاستحقاق غير متوازن بوجه عام ولا يغطي بصفة دائمة أهم الآجال في منحى العائد. وباستثناء مصر، لا تتمثل البلدان في إجراء المزادات لجداول زمني واضح المسار، مما يسفر عن عدم انتظام عرض الأدوات. وينبغي أن تحدد السلطات في بلدان التحول العربي الأخرى أولويات إنشاء منحى عائد معياري يعوّل عليه إلى جانب وضع جدول زمني منتظم للإصدار.

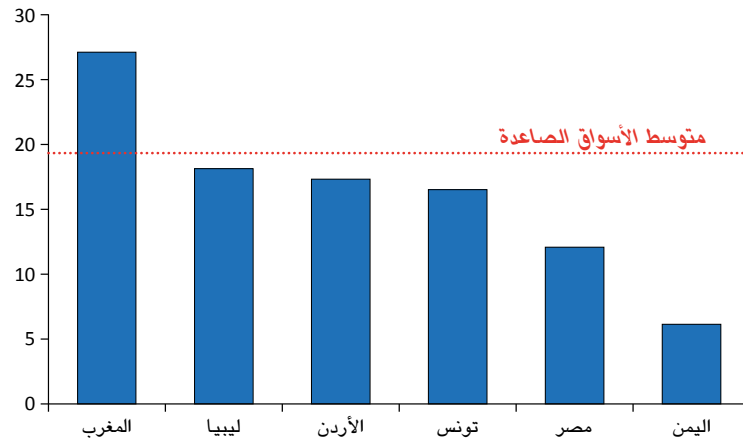
ويمثل اتساع قاعدة المستثمرين وتنوعها عاملا حيويا لضمان ارتفاع مستوى السيولة واستقرار الطلب في سوق أدوات الدخل الثابت. فتنوع قاعدة المستثمرين، مع اختلاف آفاقهم الزمنية، واختلاف المخاطر التي يفضلونها، ودوافع التداول، يضمن فعالية التداول ويحفز السيولة، ويمكن الحكومة من تنفيذ استراتيجية التمويل في ظل مجموعة واسعة من

أوضاع السوق المختلفة. وبالمثل، فتنوع قاعدة المستثمرين سيولد الطلب على الأدوات المالية الصادرة عن جهات خاصة كالسندات والأسهم. وتوجد في مصر والأردن أقل قواعد المستثمرين تنوعاً، حيث تحوز البنوك والكيانات المملوكة للدولة ما يزيد على ٧٥٪ من سندات الدين المصدرة (دراسة Rocha and others, 2011a). والأسواق الثانوية بوجه عام سطحية، نتيجة للسيولة الفائضة وافتقار قاعدة المستثمرين للتنوع. ولا بد من بذل الجهود لتشجيع تنمية أنشطة التأمين وصناديق التقاعد وصناديق الاستثمار المشتركة على المدى المتوسط من أجل تنويع القطاع المالي وتحسين قدرته على الصمود والاستفادة على الوجه الأمثل من الحجم الكبير للمدخرات الوطنية في المنطقة (الشكل البياني ٤-١١). وتهيمن شركات التأمين التابعة للدولة وصناديق معاشات التقاعد العامة على الأنشطة وتحد من المنافسة والابتكار.

ومن شأن تنمية قطاع التأمين ليتمكن من القيام بدوره كمستثمر مؤسسي أن يساعد على توسيع قاعدة المستثمرين. وحققت مصر تقدماً نحو السماح بدخول شركات خاصة وإعادة هيكلة شركات التأمين التابعة للدولة. ومن الأولويات في هذا الخصوص تحسين الإطار التنظيمي لقطاعات التأمين لأن أجهزة الرقابة على التأمين ليس لديها قدر كاف من الاستقلالية القانونية أو الإدارية أو في إعداد وتنفيذ موازناتها. وحددت «برامج تقييم القطاع المالي» عدة أوجه ضعف شائعة في ممارسات الرقابة، ومنها ضعف التقارير المالية المعدة، وضعف حوكمة الشركات، ومشكلات المدفوعات غير المشروعة والمفرطة للوكلاء والسماسة، وعدم وجود آليات لحماية المستهلك، ومحدودية المعلومات المتاحة للجمهور (باستثناء حالات واضحة هي مصر والأردن والمغرب).

ودعم تطوير صناديق معاشات التقاعد الخاصة سيساعد كذلك على تعزيز قاعدة المستثمرين المحليين. واتخذ بعض البلدان مؤخرًا خطوات نحو تحقيق هذا الهدف، ومنها مصر والأردن، غير أن نظم معاشات التقاعد لا تزال صغيرة ويشوبها قصور في التنظيم. وعلى العكس من

الشكل البياني ٤-١١: إمكانات تطوير قاعدة المستثمرين
(معدل الادخار الوطني، ٢٠١٣، ٪ من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ذلك، تراكمت لدى صناديق معاشات تقاعد القطاع العام احتياطات كبيرة نتيجة للسمات الديمغرافية الشابة بين سكانها. وتتجاوز الاحتياطات المتراكمة ٢٠٪ من إجمالي الناتج المحلي في مصر والأردن والمغرب. وفي كثير من الحالات، لا يُعهد بإدارة الأصول إلى مديري استثمار مستقلين، ويحتفظ بغالبية الأصول في صورة سندات حكومية غير قابلة للتداول، مما يؤدي إلى دمجها فعلياً في نظم معاشات التقاعد غير الممولة (مصر). وتعتمد صناديق معاشات التقاعد العامة في بلدان أخرى سياسات استثمار متحفظة تشمل حيازة قدر كبير من الأوراق المالية الحكومية والودائع المصرفية، وتضع قيوداً على حيازة الأصول الأجنبية. ويبدو أن صناديق معاشات التقاعد العامة في الأردن والمغرب تعتمد استراتيجيات أحدث في توزيع الأصول ووسعت نطاق التخصيص ليشمل أسهم الملكية، وإن كانت الاستثمارات في الأصول الأجنبية خاضعة لحدود قصوى متدنية.

ويمكن على المدى المتوسط اتخاذ مزيد من الخطوات على صعيد السياسة لإنشاء سوق فعالة لأدوات الدخل الثابت. وتشمل ما يلي:^١

- **تعزيز حماية المستثمرين** (في المؤسسات المالية وغير المالية، وصناديق معاشات التقاعد وصناديق الاستثمار المشتركة) ببناء الإطار القانوني والتنظيمي والرقابي الشامل اللازم، إضافة إلى وضع نظام ضمانات مرن، يكتسب أهمية بالغة في تعبئة الموارد وضمان إنشاء سوق أوسع وأعمق للسندات الخاصة (لا توجد قوانين بشأن التوريد إلا في المغرب وتونس).
- **زيادة وعي المستثمرين** بإطلاق حملات توعية للجمهور لتشجيع المستثمرين على تنويع حوافظهم الاستثمارية.
- **بناء مؤسسات قوية لإدارة الأصول** كي تتيح لصغار المستثمرين والأفراد فرصة النفاذ إلى سوق السندات بتكلفة منخفضة.
- **استحداث أدوات استثمار جديدة** مثل الأوراق المالية المضمونة برهون عقارية، إلى جانب التطوير الموازي لأسواق المشتقات لأغراض إدارة المخاطر.
- **التحرر التدريجي من القيود على الحساب الرأسمالي** لإتاحة إمكانية دخول مستثمرين أجانب إلى السوق مما يؤدي إلى تنويع قاعدة المستثمرين وتحسين مستوى السيولة.

استكشاف إمكانات اتخاذ مبادرة لإنشاء سوق سندات إقليمية يمكن أن يؤدي إلى تخطي القيود على نمو سوق السندات في البلدان المنفردة. وتتسم الأسواق المنفردة بأنها صغيرة الحجم، ومن شأن اتخاذ مبادرة إقليمية أن يحقق ميزة تتمثل في توفير مجموعة موحدة من القواعد للمستثمرين الأجانب، وأن يخفض التكاليف التي يتحملونها لدخول السوق. ولدعم هذه المبادرة، ينبغي أن تنظر حكومات بلدان التحول العربي في وضع قواعد ونظم معيارية تحكم السوق وقوانين ضريبية موحدة على مستوى المنطقة، ووضع نظم إقليمية لضمان الائتمان، والسماح بتقديم خدمات التصنيف الائتماني وتشكيل اتحادات للمقاصة والتسوية على مستوى

^١ راجع دراسة Rocha and others, 2011a.

المنطقة (دراسة Parreñas and Waller, 2006). وينبغي أن تواصل الحكومات تخفيف ما تبقى من ضوابط على رأس المال لكي تدعم مبادرة سوق رأس المال الإقليمية. وينبغي المضي في اتخاذ هذه الخطوات على المستوى الإقليمي بمشاركة القطاع الخاص وبالتعاون مع الأجهزة الإقليمية وصناديق التنمية والاستثمارات في البلدان المصدرة للنفط.

تعزيز أدوات التمويل البديلة

يمكن من خلال تطوير صناعة التأجير التمويلي المساعدة على التغلب على بعض العقبات التي تعيق الإقراض المصرفي ومساعدة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الحصول على تمويل. وللتأجير التمويلي بعض المزايا المحتملة لا يوفرها الإقراض المصرفي: فشركات التأجير التمويلي تحتفظ بملكية الأصول المؤجرة، الأمر الذي يساعد في التغلب على بعض آثار ضعف حقوق المقرض والتي تعيق إقراض البنوك التجارية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وغالبا ما تؤسس شركات التأجير التمويلي كمشروعات مشتركة بين مصنعي المعدات والمؤسسات المالية، وتستفيد من الدعم الفني من مؤسسيها. ومن المتوقع أن يكون التأجير التمويلي جذابا بصفة خاصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في بلدان التحول العربي، لأن هذه المشروعات لا تمتلك تاريخا ائتمانيا طويلا أو ضمانات كبيرة. علاوة على ذلك، فالتمويل التأجيري منتج يتسق بطبيعته مع الشريعة نظرا لأنه عملية تمويل تعتمد على الأصول. وبرغم هذه المزايا التي يمكن تحقيقها، فصناعة التأجير التمويلي في المنطقة صغيرة للغاية. فيمثل في تونس حوالي ١٠٪ من إجمالي تكوين رأس المال، تليها الأردن والمغرب حيث تقل النسبة فيهما عن ٥٪. ومع هذا، تحقق الأسواق نموا سريعا في بلدان التحول العربي، مما يكشف عن قوة الطلب على المنتج وإمكانية تحقيق مزيد من النمو. والجهات السائدة في عمليات التأجير التمويلي هي البنوك والمؤسسات ذات الصلة بالبنوك، نظرا لقدرتها على الحصول على تمويل بوسائل أسهل من غيرها. وينبغي أن تركز سياسات تشجيع التأجير التمويلي على تقوية الإطار القانوني، بما في ذلك إنفاذ حقوق التعاقد والملكية وتحسين الإطار الضريبي كركيزة لمعاملة ضريبية واضحة وحيادية.

ومن شأن دعم شركات رأس المال المخاطر وصناديق الأسهم الخاصة أن يساعد على الابتكار. وتتسم مستويات الاستثمار في الأسهم الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بأنها شبه معدومة إذ تبلغ ٠,٠٥٪ من إجمالي الناتج المحلي فقط (٢٠١٢)، أي أنها أقل بكثير من المتوسطات العالمية (اتحاد الأسهم الخاصة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، ٢٠١٣). ولدعم تطوير صناديق الأسهم الخاصة وشركات رأس المال المخاطر، يمكن أن تنظر حكومات بلدان التحول العربي في استحداث نظم ضمان لاستثمارات رأس المال المخاطر في الشركات المبتدئة، وتعزيز التعاون بين الحاضنات، ومؤسسات البحوث، وشركات رأس المال المخاطر، وترشيد النظم القانونية والضريبية للتخلص من التعقيدات، وتعزيز حماية حقوق الملكية، والسماح بالاستثمارات الأجنبية في هذا المجال، والنظر في إنشاء صناديق عامة ذات غرض خاص للتغلب على نقص التمويل في هذا القطاع (تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "OECD 2006").

تعزيز التمويل الأصغر

من شأن تعزيز التمويل الأصغر أن يحفز النمو الاحتوائي من خلال توفير فرص اقتصادية لمؤسسات الأعمال الأصغر والفقراء. ولا يزال حجم التمويل الأصغر محدودا، فلا يحصل على هذا النوع من التمويل إلا حوالي ٨,١٪ من عدد السكان البالغين في

بلدان التحول العربي، وهو ما يمثل حوالي نصف النسبة في جنوب آسيا أو أمريكا اللاتينية. ويظل محدوداً نتيجة لعدم وجود إطار تنظيمي ورقابي واضح، وعدم وجود نماذج مؤسسية مناسبة، وضعف البنية التحتية المالية (دراسة Pearce, 2011). ومعظم مؤسسات التمويل الأصغر في بلدان التحول العربي هي منظمات غير حكومية وغير متلقية للودائع. وتواجه البنوك في بعض البلدان، ومنها تونس، قيوداً نتيجة لوضع حدود قصوى للفوائد مما يجعل القروض الصغرى غير مربحة. ولا تدخل مؤسسات التمويل الأصغر في معظم البلدان ضمن نظام الاستعلامات الائتمانية الرسمي. وينبغي أن تركز الإصلاحات الرامية إلى تشجيع التمويل الأصغر على وضع نموذج لنمط عمل شركة تختص بالتمويل الأصغر (يسمح بتحول المنظمات غير الحكومية التي تقدم قروضاً صغيرة إلى شركات تمويل)، وزيادة المرونة في تحديد أسعار الفائدة على الائتمان الأصغر، وإخضاع التمويل الأصغر لرقابة جهاز التنظيم المالي، وتقوية حماية المستهلك، ودمج المعلومات عن المقترضين من مؤسسات التمويل الأصغر في مكاتب الاستعلامات الائتمانية (دراسة Rocha and others, 2011a).

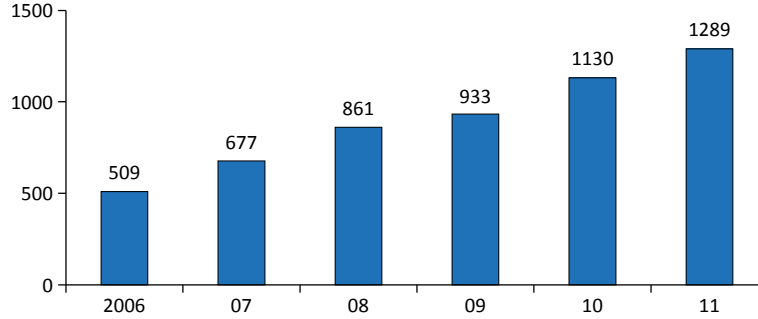
التمويل الإسلامي تحقيقاً للتعميق المالي والحصول على التمويل

أبدت بعض بلدان التحول العربي اهتمامها بتنمية التمويل الإسلامي^٢. وتواجه هذه البلدان طلبات متزايدة من المستثمرين ونماوا سريعاً في المنتجات المتوافقة مع الشريعة الإسلامية (الشكل البياني ٤-١٢). واستحدثت منتجات مالية وفقاً للمبادئ الإسلامية يشجع فئات معينة في المجتمع على استخدام الوساطة المالية، لم تكن لولا ذلك لتشارك في النظام المالي الرسمي، ويعزز بالتالي الحصول على تمويل وعلى إرساء نموذج اقتصادي شامل لكل فئات المجتمع. وعدلت بلدان التحول العربي مؤخراً نظمها المالية والقانونية وقواعدها التنظيمية القائمة لتضم بيئة تشريعية ملائمة للتمويل الإسلامي، بما فيها أسواق رأس المال التي تتداول الصكوك. وتتخذ ليبيا منهجاً مختلفاً يقضي بالتحول الكامل إلى نظام من التمويل الإسلامي مكتمل الأركان بحلول عام ٢٠١٥.

ولا يزال دمج أدوات التمويل الإسلامي في النظام المالي القائم يمثل تحدياً. أما استحداث مزيد من منتجات الاستثمار الأكثر تطوراً فيقتضي تنسيق الجهود على امتداد فترة من الزمن لتحقيق العمق الكافي وتوفير السيولة للأدوات الجديدة، وتوعية المستثمرين بالمخاطر المصاحبة. وهناك بعض التشابه من الناحية التشغيلية بين معظم عقود التمويل الإسلامي، مثل سندات صكوك، والسندات التقليدية. ويكمن هذا التشابه في خصائص الإصدار، ومدفوعات القسائم، وإجراءات الاسترداد، وبنود التوقف عن السداد. ومن الضروري وقاية السوق من التفتت في ظل وجود عدد كبير من الأدوات، نظراً لمحدودية سيولة الأدوات وضيق قاعدة المستثمرين في معظم بلدان التحول العربي. ويزداد دور صناعة التمويل الإسلامي كأحد العناصر الرئيسية لفئات الأصول: ولا يزال العمل جارٍ على تطوير أطره التنظيمية والرقابية في مجالات مثل التنظيم والمحاسبة

^٢ بناء على أحكام الشريعة، تقوم المعاملات في التمويل الإسلامي، على أساس مبدأ المشاركة في الأرباح والخسائر؛ ويحظر أداء مدفوعات الفائدة (الربا) وتداول منتجات تحمل مخاطر مالية (الغرر) مثل المنتجات المشتقة.

الشكل البياني ٤-١٢: زادت الأصول العالمية للتمويل الإسلامي (بمليارات الدولارات الأمريكية)



المصدر: مجلة «The Banker»، شركة «إرنست آند يونغ»، ٢٠١٣.

والحوكمة والبنية التحتية، بما في ذلك ضمان توافق منتجات الاستثمار بالفعل مع الشريعة الإسلامية واقتصار محاكاتها للمنتجات التقليدية على محاولتها استقطاب مؤسسات الاستثمار المالية.

وهناك عدد من السياسات التي يمكنها أن توفر للمستثمرين فئة من الأصول المستقرة. وبمرور الوقت، يُحَبَّذ وضع إطار تنظيمي ورقابي شامل لمنتجات التمويل الإسلامي، لدعم نمو السوق على نحو سليم والوقاية من المخاطر التي تهدد الاستقرار المالي. وسيؤدي تحسين مستوى الشفافية في هيكل الأصول الأساسي وتوضيح الإطار القانوني وحقوق المستثمرين إلى تسهيل استخدام آليات دقيقة للتقييم والتسعير وتقدير الجدارة الائتمانية في حالة التصفية أو إعادة الهيكلة. إضافة إلى ذلك، ينبغي أن يركز صناع السياسات على زيادة القدرات الرقابية ووضع سياسات داعمة مثل (١) توحيد معايير المنتجات وتوحيد أحكام لجنة الشريعة المتخصصة بشأن امتثال عقود التمويل الإسلامي لأحكام الشريعة للحد من عدم اليقين القانوني الذي قد يتكون لدى المستثمرين، و(٢) النظر في كيفية دمج المنتجات الممتثلة لأحكام الشريعة في النظام المالي الحالي وعمليات المؤسسات المالية، و(٣) مراجعة القوانين الضريبية الحالية لضمان المساواة في معاملة منتجات التمويل الإسلامي والتمويل التقليدي و(٤) دمج التمويل الإسلامي في نظم الوساطة والمقاصة الإلكترونية لتحقيق السرعة وفعالية التكلفة في التشغيل من أجل تخفيض التكلفة والحد من المخاطر، و(٥) وضع إطار يتسم بالفعالية والكفاءة في إدارة السيولة لمساعدة المؤسسات المالية الإسلامية على ممارسة أنشطة التمويل والاستثمار، و(٦) صقل الموارد البشرية الماهرة وقاعدة المعرفة، لأن التمويل الإسلامي يتطلب مزيجاً من المؤهلات المتخصصة في القانون والشريعة والخبرة المالية.

ضمان استقرار النظام المالي

يأتي تعزيز النظم لوقاية الاستقرار المالي في طليعة الأولويات. وسيؤدي دعم التطور المالي والحصول على تمويل إلى تقوية إمكانات النمو وتعزيز تساوي الفرص الاقتصادية، غير أن المحن الاقتصادية التي أعقبت الربيع العربي ألقت الضوء على الحاجة إلى مواصلة توخي

اليقظة ودعم الاستقرار المالي. ويمكن أن تحقق بلدان التحول العربي تحسناً في أربعة مجالات رئيسية: أعمال التنظيم والرقابة الاحترازية الكلية، وشبكات الأمان المالي ونظم إدارة الأزمات، وأعمال التنظيم والرقابة الاحترازية الجزئية، وقواعد حوكمة المصارف.

أعمال التنظيم والرقابة الاحترازية الكلية

يجب أن تستعين سياسة السلامة الاحترازية الكلية بمجموعة من الأدوات لمعالجة الضعف الكلي وتخفيف المخاطر النظامية. وينبغي أن تصمم السلطات أدوات احترازية كلية محددة لمعالجة مواطن الخطر التي تواجهها بصفة خاصة. فمن شأن بعض الأدوات معالجة تراكم المخاطر الكلية بمرور الوقت: ومنها الاحتياطات الرأسمالية الوقائية التي تتسم بالطابع الديناميكي وتقتضي قيام البنوك بتجنب الأموال في أوقات اليسر لتغطية خسائر القروض؛ وتنوع الأوزان الترجيحية للمخاطر القطاعية من أجل تغطية القروض الجديدة في القطاعات التي تعاني من فرط تراكم المخاطر؛ ونسبة القرض إلى قيمة المشروع للحد من المخاطر النظامية التي تسببها موجات الانتعاش والركود في أسواق العقارات؛ وتدابير الحد من الانكشاف أمام الإقراض بعملات أجنبية.

ويقتضي اعتماد سياسات فعالة للسلامة الاحترازية الكلية توافر ركائز مؤسسية كافية. ويتعين على هذه السياسات مراعاة الظروف القطرية والفروق في القدرات المؤسسية. ويجب على الترتيبات ذات الصلة أن تعزز من فعالية تحديد المخاطر المتنامية، وأن تمنح حوافز قوية لاتخاذ إجراءات فعالة وفي الوقت المناسب لمواجهة هذه المخاطر، وأن تسهل التنسيق على مستوى السياسات التي تؤثر على المخاطر النظامية (دراسة Nier and others, 2011). ولتحقيق هذه الأهداف، ينبغي تجنب الهياكل المعقدة والمجزأة على نحو مفرط.

شبكات الأمان المالي وإدارة الأزمات

إن تنقيح النموذج الحالي لشبكات الأمان المالي وإدارة الأزمات سيساعد على الحد من الخطر المعنوي. ومن خلال الحيلولة بفعالية دون فشل البنوك، استطاع المنهج المتبع حالياً أن يضمن استقرار النظام المالي، ولكنه قلل الحوافز التي تدعو القطاع الخاص إلى مراقبة سلامة أوضاع المؤسسات المالية. وسيستفيد الإطار بالتالي من عدد من التعزيزات التي تدعم انضباط السوق.

ويمثل تحديث نظام ضمان الودائع أحد العناصر المهمة. فمن شأن وضع نظام لضمان الودائع يتسم بجودة التصميم والوضوح ونطاق التغطية المحدود أن يعزز من انضباط السوق ويوفر الحماية لصغار المودعين ضد الخسائر. وهناك أربعة نظم لضمان الودائع في بلدان التحول العربي: صندوق ضمان الودائع الخالص (pay-box)^٣ الذي يديره البنك المركزي وهو

^٣ صندوق ضمان الودائع الخالص يقوم بثلاثة أدوار رئيسية: تحصيل الأقساط، وإدارة الأموال، والسداد للمودعين. ولا يمارس هذا النظام دوراً كبيراً في تسوية أوضاع المصارف والتصرف في أصول المؤسسات المضمونة المعسرة (IADI, 2007).

النظام المطبق في المغرب وليبيا، وأنظمة مستقلة من الناحية التشغيلية في الأردن واليمن. ورغم أن التصميم الأساسي لنظام ضمان الودائع الصريح في بلدان التحول العربي يتسق إلى حد كبير مع المبادئ الأساسية التي وضعتها «الجمعية الدولية لضمان الودائع»، فإن هناك بعض أوجه التباين التي يتعين معالجتها. ويتعين أن تتحول كل من مصر وتونس من نظام الضمانات الشاملة التي تقدمها الحكومة إلى «نظام ضمان الودائع» الذي يتسم بسلامة التصميم والوضوح ونطاق التغطية المحدود، وذلك من الأفضل عندما تكون البيئة الاقتصادية الكلية مستقرة وأوضاع القطاع المصرفي سليمة. وينبغي أن يركز إصلاح نظام ضمان الودائع القائم بشكل أساسي على تحويل صندوق ضمان الودائع الخالص (pay-box) إلى أداة فعالة لتسوية أوضاع البنوك المعسرة، وإنفاذ الحماية القانونية لأولئك العاملين في «نظم ضمان الودائع»، وتوفير تمويل احتياطي لنظم ضمان الودائع (كخط ائتمان مع الحكومة، مثلاً)، وتوفير تغطية كافية للغالبية العظمى من صغار المودعين، والتحول من تمويل الصندوق بطريقة الأقساط الثابتة إلى الأقساط المبنية على المخاطر.

ومن شأن استحداث نظم تسوية خاصة أن يفيد في إجراء تسوية فورية ومنظمة للبنوك المعسرة. ومن المتوقع أن تسمح هذه النظم للسلطات المصرفية بوضع يدها على البنك المعني في مرحلة مبكرة من تعرضه للصعوبات المالية، واستخدام أدوات مختلفة للتعامل مع بنك معسر دون انتظار موافقة حملة الأسهم (مثل الاستحواذ عليه من جانب مؤسسة مالية سليمة؛ أو إنشاء بنك مؤقت؛ أو تحويل جزء من الودائع والأصول إلى «بنك جيد»)، ووضع حد تنظيمي للشروع في عملية التسوية، والتركيز على تحقيق الاستقرار المالي كهدف رئيسي (دراسة Cihak and Nier, 2009). ويتعين كذلك اتخاذ خطوات لوضع إطار فعال لإدارة الأزمات يتضمن الإعداد المسبق لمذكرة تفاهم تحدد الأدوار الخاصة بكل من وزارة المالية والسلطات الرقابية أثناء وقوع أزمة نظامية. وإجراء عمليات محاكاة دورية يمكن أن يساعد على إعداد كل الأطراف المعنية للتدخل على نحو منسق في حالة وقوع أزمة غير متوقعة. ويمكن أن يساعد كذلك على تشكيل لجنة تنسيق تتولى مسؤولية أنشطة الإعداد لمواجهة الأزمات في الأوقات العادية ومسؤولية إدارة الأزمات وقت وقوعها.

وينبغي تعزيز سبل توفير السيولة للمساعدة الطارئة وفصلها عن عمليات السياسة النقدية. وينبغي أن يظل البنك المركزي على استعداد لتقديم أموال على الفور إلى البنوك التي تتمتع بالملاءة ولكنها تفتقر إلى السيولة والتي تدعمها ضمانات مقبولة. وينبغي وضع نظام يحدد سقف للنسبة المئوية من القروض التي يسمح باستخدامها كضمان في عمليات إعادة التمويل في البنوك المركزية. وينبغي أن تكون تكلفة تقديم السيولة على سبيل المساعدة الطارئة أعلى من تكلفة الأدوات الأخرى، لتشجيع البنوك على البحث أولاً عن التمويل من مصادر أخرى (تقرير خبراء صندوق النقد الدولي عن مشاورات المادة الرابعة لعام ٢٠١٣ مع تونس).

أعمال التنظيم والرقابة الاحترازية الجزئية

لا يزال تنفيذ الرقابة الفعالة القائمة على تقييم المخاطر وتعزيز قدرات الأجهزة الرقابية ومواردها هما من الأولويات ومن مصادر التحديات. فمن المفترض أن تعكس بشكل أفضل شروط رأس المال الإلزامي أنماط المخاطر التي تواجهفرادى المؤسسات ومخاطر الاقتصاد

الكلي. ويقتضي هذا الأمر تحقيق تقدم نحو تطبيق نظام الرقابة القائمة على تقييم المخاطر لتحديد مقدار زيادة رأس المال الإلزامي. وينبغي أن تعمل الأجهزة الرقابية على اعتماد معايير اتفاقية بازل ذات الصلة في الوقت المناسب، والنظر في رصد احتياطي رأس المال الوقائي اتساقاً مع اتفاقية بازل ٣.

وحقق العديد من البلدان، ومنها مصر والأردن والمغرب تقدماً في إجراء الرقابة على نحو يتسق مع المعايير الدولية. والرقابة القائمة على تقييم المخاطر تقتضي التحول من التركيز على الامتثال للقواعد التنظيمية إلى فهم وتقييم أنماط المخاطر أمام المجموعات المصرفية واستراتيجياتها، واتخاذ الإجراءات الرقابية الملائمة في مواجهتها. ويدعو هذا التحول بوجه عام إلى اتباع منهجيات رقابية جديدة، تسمح بتحديد المخاطر ذات الأولوية في عمليات التفتيش الميداني وتحليلات المخاطر التي يتم تحديدها بصورة منهجية عند دراسة الأوضاع مكتبياً، وتكوين فهم أفضل للبيئة التي تعمل في ظلها البنوك، وتوفير الموارد اللازمة والقدرات البشرية لفهم المخاطر وتحديدها وقياس حجمها، والتنسيق الفعال بين الرقابة المكتبية والميدانية.

وينبغي أن تهدف السياسات إلى الحد من تركيز الائتمان. فتركز الائتمان هو أحد السمات المشتركة ويعكس إلى حد ما الهياكل الاقتصادية، ولكن ينبغي الحد منه بالتدريج لضمان استقرار البنوك وتشجيع المنافسة وحصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة على التمويل. وينبغي أن تهدف الأجهزة الرقابية إلى الحد من تركيز أنماط الائتمان من خلال تشديد حدود تركيز الائتمان بالتدريج، وإخضاع البنوك المعرضة لمخاطر التركيز الشديد للائتمان لمزيد من شروط رأس المال الإلزامي. وينبغي كذلك إلزام البنوك بتحسين إطار إدارة المخاطر وتطبيق أفضل الممارسات الدولية في الإبلاغ عن الخسائر، وتقييم الضمانات، ورصد مخصصات القروض المتعثرة.

وسيكسب توسيع نطاق التنظيم الاحترازي أهمية متزايدة. ومع زيادة درجة تنوع وتعقيد النظم المالية، يتعين توسيع نطاق التركيز الراهن على التنظيم والرقابة في القطاع المصرفي. ويتضح من التجربة الدولية أن التركيز على التنظيم المصرفي ليس أداة كافية لرصد المخاطر النظامية (دراسة Carvajal and others, 2009). وتدعو هذه الاعتبارات إلى تخصيص مزيد من الموارد للسلطات المنظمة للمؤسسات المالية غير المصرفية، وتعزيز التنسيق بين الجهات الرقابية. ويمثل التنسيق مطلباً ضرورياً لمنع المراجعة التنظيمية مع زيادة درجة تنوع وتعقد النظم المالية.

الحوكمة المؤسسية في البنوك

بناء على ما تحقق من تقدم مؤخراً في هذا المجال، فإن تحسين الحوكمة المؤسسية في البنوك يمثل عنصراً أساسياً في برنامج إصلاح القطاع المالي. فمن الممكن أن تشكل مواطن الضعف في ترتيبات الحوكمة المؤسسية في البنوك مخاطر نظامية تهدد الاقتصاد العيني. وكانت بنوك بلدان التحول العربي قد حققت تقدماً ملموساً في مجال حوكمة المؤسسات على امتداد العقد الماضي، ومنها إنشاء لجان منبثقة عن مجالس إداراتها

(للتدقيق والمحاسبة وإدارة المخاطر)، وفصل مركز المسؤول التنفيذي الرئيسي (المدير العام) عن مركز رئيس مجلس الإدارة، وتنويع تكوين مجالس الإدارة، وإرساء قواعد للحوكمة المؤسسية محددة للقطاع المصرفي (مصر والمغرب واليمن)، وقيام الأجهزة الرقابية بوضع مبادئ توجيهية وقواعد تنظيمية (تحكم تشكيل مجالس إدارتها، والإفصاح، وإدارة المخاطر، وإقراض ذوي الصلة).

وبينما لا يزال المجال يتسع لمزيد من التحسينات، لا تزال هناك تحديات كبيرة تنشأ أمام تنفيذ الإصلاحات. ويوجد في معظم البلدان تشريعات وقواعد تنظيمية بشأن الحوكمة المؤسسية، ولكن تأخر تطبيقها بسبب ضعف السلطات الرقابية. وتشكل البنوك لجان تدقيق، ولكنها لا تضم نسبة كافية من أعضاء مجلس الإدارة المستقلين. وهناك لجان معنية بالمخاطر قائمة بوجه عام، لكنها تعمل على مستوى الإدارة العليا.

وينبغي تعزيز مجالس إدارة البنوك لتضم مديرين مستقلين وأعضاء من ذوي الخبرة في قضايا البنوك والتمويل. وتشير نتائج مسح منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن «الحوكمة» إلى أن مجالس إدارة البنوك في بلدان التحول العربي ينبغي أن تضم غالبية من المديرين المستقلين أو غير مسؤولي الإدارة من ذوي المؤهلات العالية. ويتعين أن تحدد أجهزة الرقابة المصرفية مهام المديرين بوضوح والتأكد من أدائهم لوظائفهم كما ينبغي. ويتعين تقييم أداء أعضاء مجلس الإدارة بانتظام. وينبغي تزويد اللجان المنبثقة عن مجالس الإدارة بالمعلومات الكافية داخل البنك وأن يتولى تسيير أعمالها مديرون مستقلون مكلفون بمهام محددة بوضوح.

ويتعين إدخال التحسينات على إدارة المخاطر والإفصاح. فالحاجة قائمة لتحسين إدارة المخاطر في معظم بنوك بلدان التحول العربي، وهو ما يقتضي استحداث مركز «مسؤول مخاطر رئيسي»، ومنحه صلاحيات كافية، يعمل تحت إشراف مجلس الإدارة مباشرة وينبئه إلى المخاطر القائمة أو الناشئة. وينبغي أن تشكل مجالس الإدارة لجاناً تضع هيكلًا لرواتب جميع موظفي البنوك وأعضاء مجالس إدارتها. ورغم جودة مستوى الإفصاح المالي في بلدان التحول العربي إلى حد كبير، فلا يزال الإفصاح غير المالي ضعيفاً ويتعين تحسينه، لا سيما في مجالات هيكل الملكية الأساسي، ومؤهلات أعضاء المجالس وحضورهم اجتماعات مجالس الإدارة واللجان المنبثقة عنها، والمعاملات مع الأطراف المرتبطة بها.

وتحتاج بلدان التحول العربي إلى استراتيجية للحوكمة في البنوك المملوكة للدولة. ورغم قيام بلدان التحول العربي خلال العقدين الماضيين بتنفيذ برامج خصخصة شاملة ضمت البنوك، فلا تزال البنوك المملوكة للدولة محتفظة بنسبة كبيرة من مجموع الأصول المصرفية في العديد من بلدان التحول (مصر وليبيا وتونس). وينبغي أن تضع البلدان رؤية لدور البنوك العامة وتخفيض الملكية عندما لا يكون هناك هدف واضح ومبرر لمشاركة الحكومة. وفي هذا السياق، ينبغي ألا تكون الخصخصة هي الخيار الوحيد لإصلاح البنوك المملوكة للدولة، وينبغي أن تنظر بلدان التحول العربي في وضع وتنفيذ معايير حوكمة المؤسسات في بنوكها المملوكة للدولة. والأهم من ذلك، ينبغي أن تضع البنوك المملوكة للدولة أهدافاً ومعايير أداء واضحة

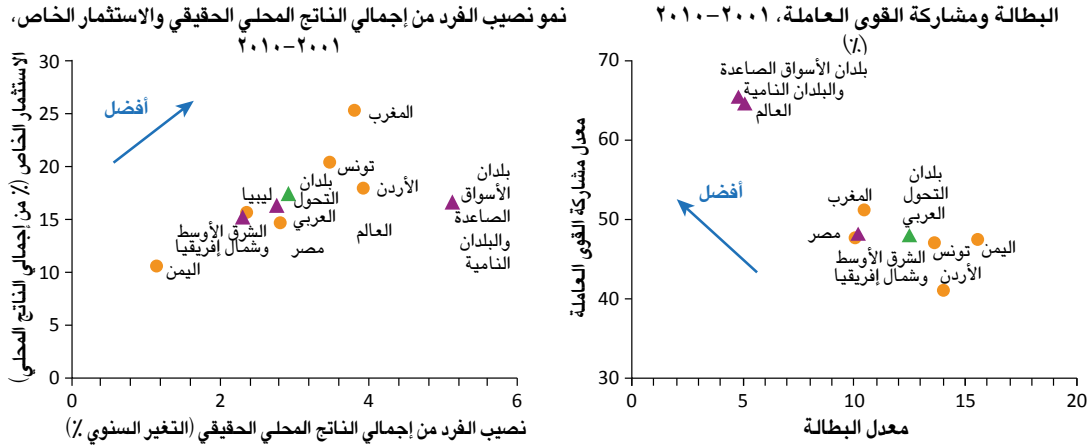
للسماح بمزيد من الاستقلالية السياسية وتعزيز الرقابة. وينبغي أن تضم مجالس الإدارة أعضاء مستقلين من ذوي المهارات المطلوبة للموافقة والإشراف على القرارات الاستراتيجية واختيار كبار المسؤولين التنفيذيين في البنك. وأخيراً، ومن أجل تعزيز المنافسة، ينبغي أن تضطلع أجهزة الرقابة المصرفية بتنظيم البنوك المملوكة للدولة والرقابة عليها على غرار تنظيمها ورقابتها على البنوك الخاصة.

الإصلاح لتحقيق نمو مستمر قادر على توفير فرص العمل بقيادة القطاع الخاص

واجهت بلدان التحول العربي لسنوات طويلة تحديات اقتصادية هيكلية. وغير العديد من هذه البلدان مساره بمرور الوقت من اقتصادات تقودها الدولة إلى نظم تعتمد بقدر أكبر على النمو بقيادة القطاع الخاص. ومع ذلك، فقد ظلت المنافسة في السوق المحلية محدودة وكذلك التكامل الاقتصادي مع سائر العالم، وظلت فرص العمل في القطاع العام أكبر بكثير مما هي عليه في المناطق الأخرى في العالم، ولم تتمكن بلدان التحول من إطلاق نفس الديناميكية الاقتصادية التي ساعدت على زيادة نمو الإنتاجية وتأخذ بزمام التحول الاقتصادي في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية في المناطق الأخرى (دراسة 2012, 2004, Lipton). ونتيجة لذلك، ظل نصيب الفرد من النمو متأخراً عن اللحاق بركب المناطق الأخرى حتى قبل بدء مرحلة التحول في ٢٠١١ (الشكل البياني ١-٥). وإضافة إلى ذلك، كان هناك شعور متنامٍ باستحواذ أصحاب الصلة على قدر كبير من منافع النمو الاقتصادي، بينما شعرت شرائح كبيرة في المجتمع بأنها مهمشة. ولم تتوفر زيادة كافية في فرص العمل لمواكبة النمو السكاني، مما أدى إلى ارتفاع معدل البطالة وضعف مشاركة القوى العاملة (الشكل البياني ١-٥) (تقرير IMF, 2010).

وتقتضي الاتجاهات الديمغرافية السائدة حالياً في بلدان التحول العربي زيادة التركيز على النمو وتوفير فرص العمل. وتدل الضغوط الديمغرافية على أن البطالة ستظل مرتفعة في بلدان التحول العربي المستوردة للنقط ما لم ترتفع سرعة النمو إلى أكثر من ٦٪. وفي ظل توقعات السيناريو الأساسي الحالية ببلوغ نمو إجمالي الناتج المحلي حوالي ٤,٢٥٪ سنوياً في هذه البلدان حتى نهاية عام ٢٠١٨، فإن فرص العمل الجديدة التي ستتوفر ستكون أقل من ٥ مليون وظيفة، مقارنة بالحاجة إلى توفير حوالي ٧ مليون وظيفة من أجل تخفيض معدل البطالة بالنصف لكي يصل إلى متوسط الأسواق الصاعدة (أي إلى حوالي ٨,٥٪). ويقتضي سد هذه الفجوة البالغة ٢,٢٥ مليون فرصة عمل تحقيق نمو بمعدل سنوي يبلغ في المتوسط ٦,٢٥٪، نظراً لعدم كفاية استجابة فرص العمل للنمو في الوقت الراهن. ونتيجة لصعوبة توليد هذا المعدل المرتفع من النمو، يتعين كذلك التركيز على تحسين استجابة فرص العمل للنمو. وبالتالي سيكون من الضروري مراعاة قوة الالتزام بتوفير بيئة مواتية للقطاع الخاص تساعد على تحقيق معدل نمو مرتفع ومستمر وأكثر قدرة على توفير فرص العمل بغية تحسين الأوضاع في أسواق العمل وإطلاق الإمكانات الاقتصادية لبلدان التحول العربي.

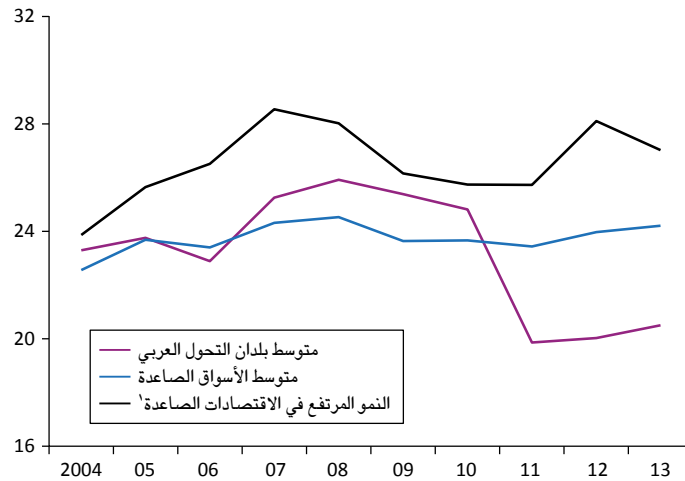
الشكل البياني ٥-١: تأخر النمو وارتفاع البطالة



المصدر: آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ ومؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي؛ ومنظمة العمل الدولية، الأمم المتحدة.

ومع تقدم مراحل التحول السياسي، يتعين أن تركز البلدان على وضع خطط الإصلاح الاقتصادي الهيكلي التي ستوضح رؤيتها لإنعاش الاقتصاد. وتختلف الاستراتيجيات باختلاف نقطة البداية والأهداف في كل بلد منها. وفي استطاعة العديد من البلدان، ومنها الأردن والمغرب وتونس، أن يبني على نجاح برامج الإصلاح الاقتصادي في مراحل سابقة. وسوف يتعين أن تهدف جميعاً إلى تحقيق نمو أعلى ومستمر بقيادة القطاع الخاص، وهو ما يقتضي زيادة الاستثمارات الخاصة (الشكل البياني ٥-٢) ورفع الإنتاجية. وينبغي أن تسعى الحكومات إلى توفير بيئة مواتية تشجع النمو بقيادة القطاع الخاص، ووضع القواعد التنظيمية اللازمة لكفاءة الأداء، حتى يتمكن الاقتصاد من التحول من السعي للكسب الريعي إلى الأنشطة

الشكل البياني ٥-٢: يتعين زيادة الاستثمار لدعم النمو (معدل الاستثمار الوطني: % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١ أعلى ربيعات نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي على مستوى الأسواق الصاعدة.

المنشئة للقيمة الاقتصادية وتوفير فرص العمل. ويجب أن تقوم بلدان التحول العربي نفسها بالعمل على تنفيذ جداول الأعمال بشأن التحول، وإن كان ينبغي أن يدعمها المجتمع الدولي في ذلك بتوفير التمويل الكافي، وفتح الأسواق الرئيسية أمام صادراتها، وتيسير حصولها على المشورة بشأن السياسات.

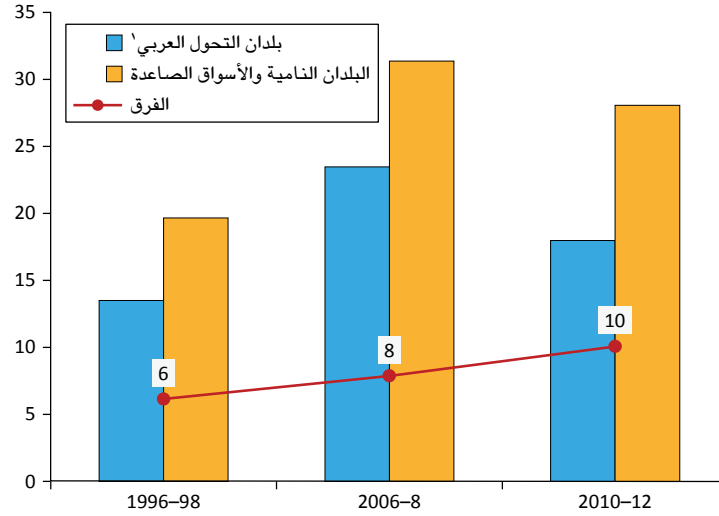
ويتعين وضع جداول أعمال جريئة لإجراء إصلاحات تدعم أنشطة القطاع الخاص وتعزز من ديناميكية الاقتصاد وقدرته التنافسية واحتوائه لجميع شرائح المجتمع. وبالنظر إلى اختلاف الظروف التي يمر بها كل بلد، يتعين أن تركز الإصلاحات بوجه عام على أربعة مجالات: زيادة التكامل التجاري العالمي والإقليمي، وإصلاحات مناخ الأعمال والاستثمار لتبسيط إجراءات مزاولة الأعمال وتعزيز الحوكمة، وإصلاح سوق العمل ونظام التعليم بهدف زيادة إنتاجية العاملين وتوليد رأس المال البشري، وتوخي كفاءة عمل شبكات الأمان لحماية الفقراء والضعفاء. ويتعين دعم هذه الجهود ببناء قاعدة إحصائية قوية تتيح الكفاءة في صنع السياسات ومراقبة تنفيذها. وفي ظل اتساع مجالات الإصلاح المحتملة ومحدودية القدرة على تنفيذها، سيتعين أن تحدد البلدان أولوياتها في بذل الجهود الإصلاحية. وسيستغرق التطبيق الكامل سنوات عديدة، ويتعين اتخاذ خطوات مبكرة في مجالات تحقق مردودا عاليا لبناء الزخم والبرهنة على التزام الحكومات بالإصلاح، ومن ثم تحسين مستوى الثقة (دراسة Yusuf، 2014). أما جداول أعمال الإصلاح القطرية، فيتعين أن تنظر كذلك في تحديد الأولويات القطاعية لاستراتيجيات النمو المستهدفة، مع مراعاة المخاطر التي تنطوي عليها محاولة انتهاج سياسة اختيار القطاعات والمشروعات التي يتوقع نجاحها.

تعزيز التجارة

لم تكن التجارة في العقود الأخيرة محرك نمو ذي ثقل في بلدان التحول العربي. وتقل حصة صادرات السلع في إجمالي الناتج المحلي كثيرا عن متوسط بلدان الاقتصادات الصاعدة والبلدان النامية، وقد اتسعت هذه الفجوة بمرور الوقت (الشكل البياني ٣-٥). ومع تحول اتجاه النمو العالمي نحو الأسواق الصاعدة، أصبحت الروابط الوثيقة التي امتدت لفترة طويلة مع أوروبا — وخاصة على مستوى بلدان شمال إفريقيا (الشكل البياني ٤-٥) — مؤشرا على أن هذه المنطقة حققت منافع قليلة نسبيا من ارتفاع النمو في الأسواق الصاعدة، لا سيما في آسيا. كذلك واجهت الصادرات معوقات في بعض الحالات بسبب المبالغة في تقييم أسعار الصرف (الفصل الثالث). وبرغم قيام هذه البلدان (وخاصة المغرب وتونس) بترشيد التعريفات الجمركية وتخفيضها، فإنها لا تزال مرتفعة، كما توجد أيضا حواجز غير جمركية كبيرة (الشكل البياني ٥-٥). والتجارة البينية داخل المنطقة شديدة الانخفاض، وهو ما يرجع جزئيا إلى ارتفاع الحواجز التجارية بين بلدان التحول العربي (الشكل البياني ٦-٥). وكانت المصالح المكتسبة النابعة من الهياكل الاحتكارية أو من احتكار القلة، والتي تعطي الربح للمنتفعين من ذوي النفوذ، غالبا ما تؤدي إلى اقتصاد سياسي غير موات لتحقيق التحرير التجاري الشامل.

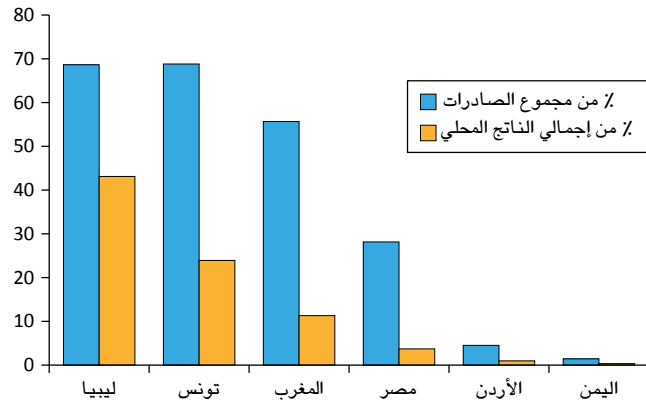
وظل التقدم محدودا نحو زيادة الاعتماد على خدمات الأعمال كثيفة الاستخدام للمعرفة والمجالات الأخرى ذات القيمة المضافة الأعلى. أما نسبة السلع الرأسمالية الأكثر تطورا من الناحية التكنولوجية وذات القيمة المضافة الأعلى إلى مجموع الصادرات فهي محدودة ولا تزال دون متوسطها في البلدان منخفضة الدخل. ويعكس هذا الأمر الاتجاهات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع، حيث تشير التقديرات الأخيرة إلى أن الصادرات

الشكل البياني ٥-٣: هناك إمكانات كبيرة لزيادة الصادرات (صادرات السلع؛ % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
¹ ما عدا ليبيا.

الشكل البياني ٥-٤: قوة الروابط التجارية مع أوروبا (الصادرات إلى أوروبا، ٢٠١٢)

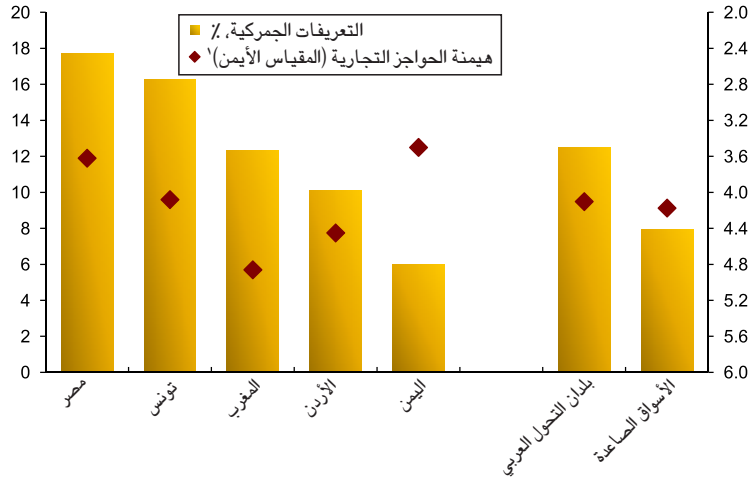


المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

لا تتجاوز ثلث حجمها الممكن، بينما يصل مجمل التجارة داخل الصناعة الواحدة، وهو مؤشر لنمو تجارة السلع المتميزة والمشاركة في سلاسل العرض (supply chains)، إلى أقل من مستواه في إفريقيا وكل المناطق الأخرى (دراسة Behar and Freund, 2011).

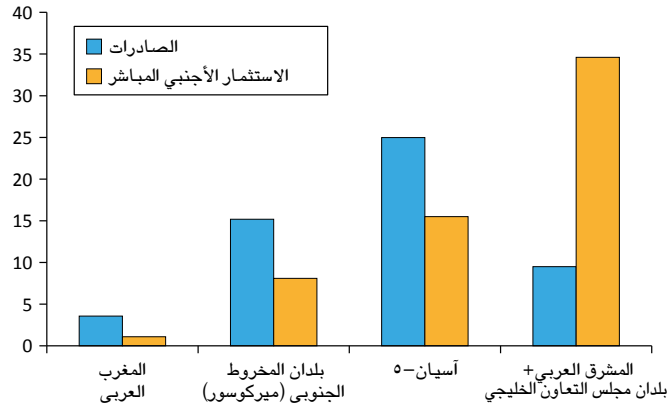
ومن شأن تعميق التكامل التجاري أن يعطي دفعة قوية لاقتصادات المنطقة. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن زيادة الانفتاح في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ليصل إلى مستوى بلدان آسيا الصاعدة يمكن أن يؤدي إلى ارتفاع نمو إجمالي الناتج المحلي بما يصل إلى نقطة مئوية كاملة (تقرير IMF, 2010). ولن تقتصر نتائج تعميق التكامل التجاري على تحقيق

الشكل البياني ٥-٥: الحواجز التجارية كبيرة
(الحواجز التجارية، ٢٠١٣)



المصدر: تقرير التنافسية العالمية، ٢٠١٣-٢٠١٤، المنتدى الاقتصادي العالمي.
١ المقياس من ١-٧، وتدل ٧ على أقل القيود.

الشكل البياني ٥-٦: حصة الصادرات ورصيد الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان المنطقة
(٢٠١١ أو أحدث بيانات متوافرة، %)



المصادر: رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان)؛ وبلدان المخروط الجنوبي (ميركوسور)؛ والبنك الإسلامي للتنمية؛ ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية؛ والمؤسسة العربية لضمان الاستثمار وإتتمان الصادرات؛ والمصادر الوطنية.

النمو وتوفير فرص العمل من خلال الآثار المباشرة على الصادرات، لكنه يمكن أن يحفز نمو الإنتاجية من خلال زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى الداخل. وتؤكد تجارب أوروبا الوسطى على سبيل المثال أن التكامل مع سلاسل العرض الدولية يمكن أن يجذب استثمارات أجنبية مباشرة ضخمة في أصول جديدة. وإضافة إلى ذلك، يتضح من الدراسات التجريبية أن الأسواق الأكبر حجماً عادة ما تكون أنجح في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وتلك منفعة أخرى من المنافع التي يحققها التكامل الإقليمي (تقرير IMF، 2013a). وقد تساعد جهود

تعميق التكامل التجاري أيضا على تحفيز جهود الإصلاح في مجالات أخرى مهمة لنجاح هذا التكامل (مثل تنظيم قطاع الأعمال وإصلاح سوق العمل). والتحرك نحو زيادة التكامل مع الاقتصاد العالمي يمكن أن يساعد أيضا على إحلال الانضباط وتوفير الحوافز على سن إصلاحات أعم تهدف إلى تعزيز القدرة التنافسية.

وتعميق التكامل التجاري يتطلب زيادة فرص الدخول إلى أسواق الاقتصادات المتقدمة. وعلى سبيل المثال، فإن التعرفة الجمركية المرتفعة وقيود الاستيراد ودعم المزارع في الاتحاد الأوروبي هي من العقبات الشديدة أمام الصادرات الزراعية إلى دول الاتحاد الأوروبي، ولا تزال هناك حواجز غير جمركية كبيرة أمام التجارة مع الاتحاد الأوروبي تتعلق بالمعايير وعمليات تقييم المطابقة. ولا تنص الاتفاقيات الحالية مع الاتحاد الأوروبي على تحرير تجارة الخدمات. ويمكن تعميق العلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبي وبلدان التحول العربي من خلال التنفيذ الفعال للاتفاقية المقترحة لإنشاء مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة (DCFTA). وسوف تستغرق هذه العملية بعض الوقت، ولكن هناك خطوات يمكن تنفيذها على الفور تتضمن زيادة فرص دخول المنتجات الزراعية إلى الأسواق الأوروبية (وقد تم إبرام اتفاق بالفعل بين الاتحاد الأوروبي والمغرب لتحقيق هذا الهدف) وإزالة الحواجز غير الجمركية. ويمكن أيضا أن تقوم الولايات المتحدة بتعميق اتفاقياتها التجارية الحالية مع الأردن والمغرب، وإبرام اتفاقيات تجارة حرة مع بقية بلدان التحول العربي.

وسيكون من المهم للغاية زيادة التكامل التجاري مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في الفترة القادمة لا سيما في ظل اتفاقية الشراكة التجارية والاستثمارية عبر الأطلسي (TTIP) المرتقبة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. ويتوقع تحقيق منافع اقتصادية قوية بوجه عام في ظل اتفاقية الشراكة المرتقبة، ولكنها قد تخلف آثار سلبية على الصادرات وفرص العمل في بلدان التحول العربي بسبب تحول التجارة من هذه البلدان إلى البلدان الأعضاء في الشراكة التجارية (دراسة Felbermayr and others, 2013) ما لم يصاحبها تحسن في إمكانية وصول بلدان التحول العربي إلى أسواق الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة.

ويتعين زيادة الانفتاح التجاري من أجل الاستفادة من جميع مزايا التكامل مع التجارة العالمية. ويلتزم العديد من البلدان، ومنها المغرب وتونس، بزيادة انفتاح أنظمتها التجارية. وينبغي أن تهدف جميع بلدان التحول العربي إلى الحد من الحواجز غير الجمركية والبناء على الجهود السابقة في النظر في زيادة تحرير التعريفات لديها. وينبغي أن تهدف أيضا إلى تنويع النشاط التجاري بحيث يركز على الأسواق الصاعدة سريعة النمو والسلع ذات القيمة المضافة الأعلى. ولتحقيق استفادة أكبر من الفرص التي تتيحها سلاسل القيمة المضافة العالمية، يمكن أن تستفيد هذه البلدان من إلغاء الحواجز على واردات صناعاتها الموجهة نحو التصدير. ومن شأن زيادة التكامل الإقليمي أيضا، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال إزالة الحواجز غير الجمركية والاتساق بين السياسات، أن يساهم في زيادة فرص بلدان التحول العربي للاندماج في سلاسل القيمة المضافة العالمية. وينبغي توخي الدقة في التخطيط لإلغاء الحواجز الجمركية على الواردات نظرا لأن مخاطر الآثار السلبية قصيرة الأجل على الصناعات التي ستتأثر تؤكد ضرورة توفير قدر كاف من الحماية الاجتماعية. وسيتمتع أيضا تعويض خسائر إيرادات الموازنة الناتجة عن خفض التعريفات الجمركية بزيادة الإيرادات الأخرى أو تخفيض النفقات.

وسياسات تيسير التجارة تسهم أيضا بدور مهم. ويمكن لتدابير تيسير التجارة أن تتضمن تبسيط الشروط والأسس والإجراءات الجمركية، وتطوير الخدمات اللوجستية. وهذه التدابير،

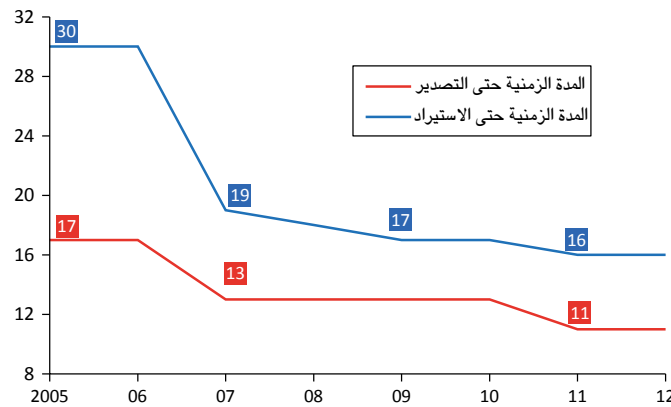
التي يدعمها الاتحاد الأوروبي أيضا في إطار اتفاقية مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة، تكتسب حاليا أهمية متزايدة في عالم يزداد اعتماده على سلاسل القيمة المضافة العالمية. وقد ثبت أن تطوير الخدمات اللوجستية تحديدا يساعد في تشجيع الصادرات. ووفقا لأحد التقديرات على سبيل المثال، يُلاحظ أن رفع مستوى جودة الخدمات اللوجستية في مصر إلى مستوى تونس يمكن أن يؤدي إلى زيادة الصادرات المصرية بنسبة ١٢٪ (دراسة، Behar, Manners, and Nelson, 2013). وقد حقق المغرب تطورا كبيرا في هذا المجال، حيث قام بالاستثمار في البنية التحتية للموانئ (بما في ذلك أعمال التوسع في ميناء طنجة المتوسطي ليصبح أكبر موانئ إفريقيا) وإلغاء الإجراءات المعوقة (الشكل البياني ٥-٧). ويمكن أن تقدم بلدان التحول العربي تدريجا لصغار المصدرين والداخلين الجدد إلى قطاع التصدير على فهم القواعد التجارية المختلفة والمعقدة، بما في ذلك المعايير وإجراءات الحصول على التصاريح. ومن العوامل الحيوية في هذا المجال، لا سيما بالنسبة للشركات الأصغر، زيادة المساعدة المقدمة من وكالات التسويق الحكومية في الخارج لتحديد الفرص المتاحة في أسواق الصادرات وجمع استعلامات السوق اللازمة.

ويمكن النظر في بدائل أخرى لسياسات تشجيع الصادرات، ومنها نظم ائتمان الصادرات والتأمين/الضمان بأسعار أقل من السائدة في السوق (في نطاق اتفاقات التجارة القائمة)، ومنح امتيازات ضريبية تتسم بالشفافية على المكاسب والأرباح، وتوفير دعم محدد للصادرات غير التقليدية، وشروط رد الرسوم الجمركية على المدخلات المستوردة، ودعم نقل البضائع والشحن العابر إلى أسواق الصادرات. وبينما يمكن أن تساعد هذه البدائل على دعم الصادرات، يتعين تطبيقها بأسلوب شفاف لمنع ظهور قضايا الحوكمة المحتملة.

إعادة النظر في معايير تنظيم الأعمال

تعاني بلدان التحول العربي من تركة ثقيلة من القواعد التنظيمية المعقدة والمرهقة لدوائر الأعمال. ففي مصر، على سبيل المثال، هناك ٣٦ ألف قاعدة تنظيمية، تتداخل في كثير من

الشكل البياني ٥-٧: أوجه التحسن في تسهيل التجارة في المغرب (الوقت الذي تستغرقه للتصدير والاستيراد؛ أيام)



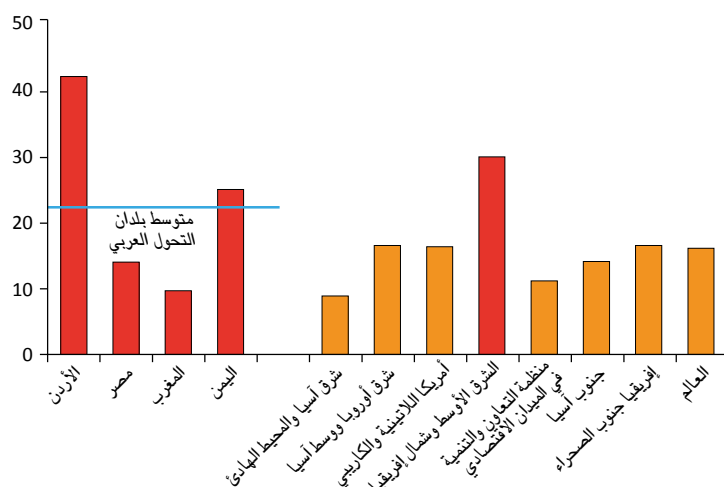
المصدر: مؤشرات مزاولة الأعمال الصادرة عن البنك الدولي.

الأحيان، وتؤثر على القطاع الخاص، قامت بوضعها — وتطبيقها — أطراف مختلفة من الحكومة (دراسة Amin and others, 2012). ولهذا السبب، غالباً ما تكون عملية البدء في مشروع أعمال وإدارته عملية مطولة ومكلفة ومعقدة: فهناك ما يقارب ٢٢٪ من الشركات في بلدان التحول العربي ترى أن تراخيص العمل واستخراج التصاريح الأخرى اللازمة هي من أكبر القيود التي تواجه أنشطتها، وهي أعلى نسبة بكل المقاييس بين مختلف مناطق العالم، وإن كانت أقل بكثير في المغرب (الشكل البياني ٥-٨).^١

وعلاوة على تنفيذ أنشطة إطلاق المشروعات والاستثمار الخاص، تؤدي القواعد التنظيمية المعقدة والمرهقة كذلك إلى توسع النشاط غير الرسمي والفساد. فالقطاع غير الرسمي أكبر من نظيره في البلدان متوسطة الدخل، وتشير التقديرات إلى أنه يتراوح بين ٢٦٪ و٤٤٪ (تقرير IMF، 2011d). ويلاحظ أن فرص نمو الأعمال والاستثمار محدودة بقدر أكبر في القطاع غير الرسمي، ولا يحصل الكثير من العمالة في هذا القطاع على الحماية الاجتماعية أو مزايا العمل أو يحصل على جزء ضئيل جداً منها. ويأتي معظم بلدان المنطقة في مراتب متأخرة فيما يتعلق بمستوى الحوكمة على الصعيد العالمي، وتفاقمت هذه المشكلة طوال العقد الماضي (الشكل البياني ٥-٩). ويمثل الفساد أحد مصادر القلق الرئيسية، فأكثر من نصف الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تعرضت لمواقف طلب إليها دفع الرشوة، وهي نسبة أعلى بكثير من أي منطقة أخرى في العالم.^٢

كذلك أدى عدم وضوح القواعد والتقدير الاستثنائي في تنظيم الأعمال إلى الحد من تأسيس المشروعات وتصفيتها. ومعظم الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقدم بكثير من الشركات في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ومنطقة شرق آسيا/المحيط الهادئ

الشكل البياني ٥-٨: ترخيص الأعمال واستخراج التصاريح قيود رئيسية^(٧)



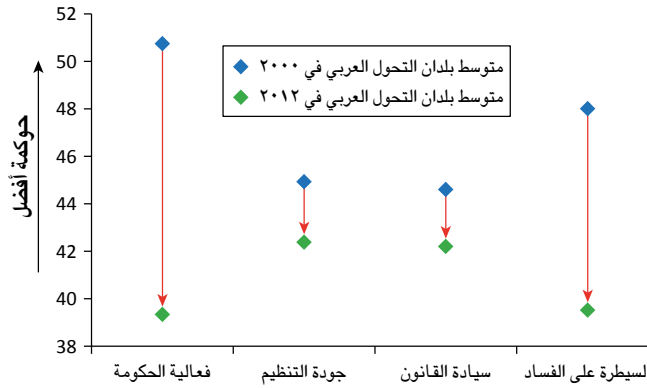
المصدر: مسح المنشآت، البنك الدولي، ٢٠٠٦-٢٠١١.

١ النسبة المئوية للشركات التي ترى أن ترخيص منشآت الأعمال واستخراج التصاريح من القيود الرئيسية.

^١ مسح المنشآت، البنك الدولي (<http://www.enterprisesurveys.org>).

٢ المرجع السابق.

الشكل البياني ٥-٩: مستويات الحوكمة والفساد تثير مخاوف متزايدة الخطورة (مئين، ٢٠١٢ و ٢٠٠٠)



المصدر: مؤشرات الحوكمة العالمية، البنك الدولي.

هي الوحيدة التي يبلغ نصيب الفرد من الشركات المسجلة فيها مستوى أقل (تقرير World Bank, 2009). وتتسبب الحواجز التجارية المرتفعة وحماية الأسواق في تقليص القدرة التنافسية، ومن ثم، الحد من النمو وفرص العمل.

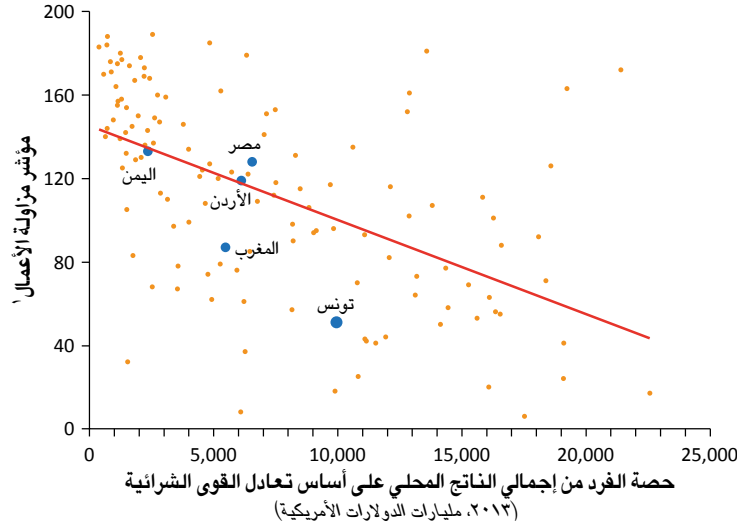
وهناك نظرة شائعة في المنطقة تجاه القطاع الخاص توصمه بالسعي للكسب الريعي والفساد. وإضافة إلى ذلك، يُنظر في كثير من الأحيان إلى المسؤولين على أنهم ينتقون أساليب تحسين مناخ الاستثمار بما يحقق منفعة عدد قليل من الشركات والأسر والمؤسسات ذات الصلة (تقرير World Bank, 2009).

واتخذت بعض البلدان إجراءات فعلية. فقد ساعد السعي إلى الإصلاح التنظيمي في بلدان التحول العربي، الذي بدأ قبل مرحلة التحول، على رفع معدلات إنشاء مؤسسات الأعمال، والاستثمار الخاص والاستثمار الأجنبي المباشر، فيشغل العديد من بلدان التحول العربي حالياً مراتب جيدة نسبياً في مؤشر مزاولة الأعمال لدى البنك الدولي، بالنظر إلى مستويات نصيب الفرد من الدخل فيها (الشكل البياني ٥-١٠).^٣ ومع ذلك، لا تزال هناك فرصة كبيرة للتحسين. فممنذ بدء مرحلة التحول وجهود الإصلاح متباينة، فتراجعت مراتب بعض البلدان، والبعض الآخر يبذل مزيداً من الجهود في مراجعة إجراءاته التنظيمية (الشكل البياني ٥-١١). وأصبح المغرب، وهو البلد صاحب أفضل تحسن في إجراءات تنظيم الأعمال في العالم وفقاً لتقرير مزاولة الأعمال ٢٠١٢ الصادر عن البنك الدولي، وذلك جزئياً بفضل ما قام به من عمل بما فيه جهود «اللجنة الوطنية لبيئة الأعمال» (Comité National de l'Environnement des Affaires (CNEA)). وشملت الإصلاحات منذ ٢٠١١، على سبيل المثال، تخفيض الحد الأدنى لرأس المال الإلزامي ورسوم بدء مشروعات الأعمال في الأردن والمغرب، وتعزيز خيارات تقديم الوثائق الضريبية بالوسائل الإلكترونية في المغرب.

ويتعين بذل جهود مستمرة ومكثفة. وهناك حاجة ملحة لتعجيل عملية الإصلاح وهي مفتاح توفير فرص العمل في الأجل المتوسط. وبصفة خاصة، من الضروري إنشاء نظم الضبط

^٣ مؤشرات مزاولة الأعمال، البنك الدولي.

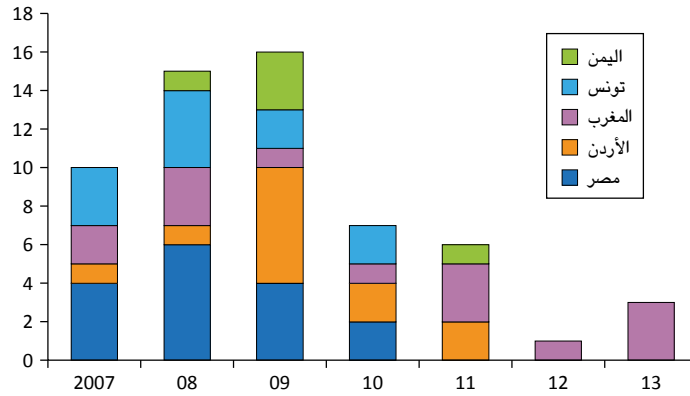
الشكل البياني ٥-١٠: تتحسن المراتب في مؤشر مزاولة الأعمال في سياق الدخل



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي؛ ومؤشر مزاولة الأعمال، البنك الدولي ٢٠١٤؛ وحسابات خبراء الصندوق.

٢٠١٣١. ملحوظة: تم استبعاد البلدان التي يزيد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي على أساس تعادل القوى الشرائية فيها على ٢٥ ألف دولار.

الشكل البياني ٥-١١: تراجع جهود إصلاح مزاولة الأعمال (عدد إصلاحات مزاولة الأعمال)



المصدر: مؤشر مزاولة الأعمال، البنك الدولي، ٢٠٠٨-٢٠١٤.

والموازنة في المؤسسات الإقليمية والوطنية لمنع الإفراط في ممارسة السلطة الاستثنائية والتدخل الذي يفتقر إلى الشفافية. ويتضح من تجربة شرق آسيا، على سبيل المثال، أن البلدان التي تعمل بفعالية على إنشاء مؤسسات تخضع للمساءلة وتقوم على قواعد كانت أنجح بكثير في تحقيق النمو الاقتصادي من تلك البلدان التي لا تزال مؤسساتها خاضعة للتدخل الجزافي من القيادات السياسية والمسؤولين الحكوميين (تقرير World Bank, 2009). وإضافة إلى ذلك، يتعين قيام صناع السياسات بزيادة الحوافز على إدماج القطاع غير الرسمي الكبير في

الاقتصاد الرسمي. مع ذلك، ورغم الجهود المبذولة، سيظل القطاع غير الرسمي كبيراً على المدى المتوسط، وفي ظل هذا الوضع ينبغي أن يزداد صناع السياسات تركيزهم على رفع الإنتاجية في القطاع غير الرسمي.

وينبغي أن تهدف الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية إلى ما يلي:

- **الحد من نطاق التقدير الاستثنائي** بوسائل منها، على سبيل المثال، تقليل عدد الخطوات في تعامل مؤسسات الأعمال مع الإدارات الحكومية وتوجيهها نحو العمليات الإلكترونية.
- **تحسين مستوى الشفافية والوصول إلى المعلومات**، من أجل تعزيز مساءلة المؤسسات العامة.
- **تعزيز استقلالية المؤسسات عن المسؤولين الحكوميين والقيادات السياسية** للمساعدة على الحد من التدخل غير المبرر.
- **إجراء تقييم مستقل لأداء المؤسسات.**

ينبغي أن تركز استراتيجيات إصلاح تنظيم الأعمال على إزالة الحواجز أمام إنشاء المشروعات وإنهاءها. وينبغي مراجعة شروط إنشاء مشروع أعمال — كموافقة وزارة القطاع المعني، التي تمنح المسؤولين قدراً كبيراً من الصلاحيات الاستثنائية وتتيح لهم محاباة المستثمرين أو استبعادهم — وضمان استنادها إلى قواعد واضحة وشفافة. وينبغي بالمثل تخفيض الحد الأدنى المرتفع لرأس المال الإلزامي وتخفيف القيود على الملكية الأجنبية، ما لم تكن عائدة إلى شأن تنظيمي. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تركز جهود الإصلاح على إزالة المصاعب أمام إنهاء أعمال المشروعات، بما فيها وضع قوانين حديثة بشأن الإفلاس تنهي تجريم إخفاق مؤسسات الأعمال.

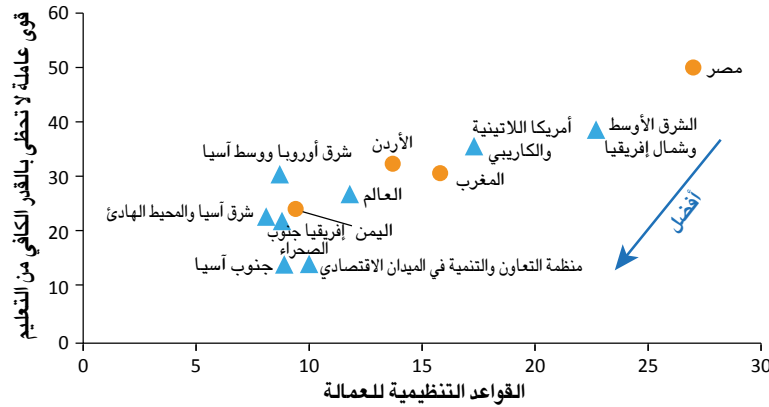
وينبغي أن تؤكد البلدان بشكل خاص على إتاحة بيئة مواتية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة. ونظراً لأهمية مساهمة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الناتج وتوفير فرص العمل في بلدان التحول العربي، سيتعين التركيز بصفة خاصة على توفير بيئة مواتية لها. وفيما يخص الشركات المبتدئة، فإضافة إلى زيادة التركيز على توفير التمويل (كما سبق ذكره في الفصل الرابع)، ينبغي أن تهدف البلدان إلى توفير بيئة تساعد صغار رواد الأعمال على التقدم والمحافظة على مواقعهم في الاقتصاد.

تحسين أسواق العمل والتعليم

تواجه أسواق العمل مشكلات كبيرة. ويزداد ارتفاع معدلات البطالة في بلدان التحول العربي تفاقمًا بفعل الضغوط الديمغرافية الشديدة مع دخول مزيد من الشباب إلى سوق العمل (دراسة Ahmed, Guillaume, and Furceri, 2012) (الشكل البياني ٥-١٢). ولا تزال بطالة الشباب

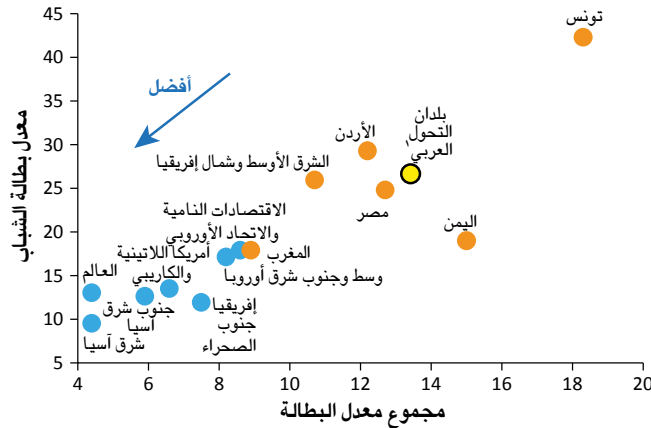
مرتفعة وتتراوح بين ١٨٪ و ٣٠٪ في مصر والأردن والمغرب وتونس. وفي مصر، تراجعت نسبة الباحثين عن عمل لأول مرة والذي يحصلون على وظيفة رسمية من ٨٠٪ في السبعينات إلى ٣٠٪ في منتصف الألفينات، وأولئك الذين ينضمون إلى القوى العاملة من خلال وظيفة في القطاع العام يتسنى لهم ذلك بعد قضاء ٢,٣ سنة من البطالة في المتوسط (دراسة Amin and others, 2012).

الشكل البياني ٥-١٢: لوائح العمل المفرطة وعدم توافق التعليم مع احتياجات سوق العمل^١ (%)



المصادر: منظمة العمل الدولية، والسلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
١ مصر والأردن والمغرب وتونس واليمن.

الشكل البياني ٥-١٣: ارتفاع مجموع البطالة وبين الشباب (المعدلات حسب المنطقة، ٢٠١٢، %)



المصدر: مسح المنشآت ٢٠٠٦-٢٠١١، البنك الدولي.
١ النسبة المئوية للشركات التي ترى كل بند كقيد رئيسي.

وتواجه المرأة مشكلات خاصة في الدخول إلى سوق العمل الرسمي والحصول على وظيفة. وفي مصر والأردن وليبيا والمغرب وتونس، لا تزيد نسبة النساء البالغات المنضمات إلى القوى العاملة عن حوالي الربع مقابل نسبة مشاركة الرجال في سوق العمل التي تتراوح بين ٧٠٪-٨٠٪ (تقرير AfDB, 2012b).^٤ ويشير تحليل أجري مؤخرا فيما يخص منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأوسع إلى أنه لو كانت فجوة مشاركة الإناث في سوق العمل خلال العقد الماضي ضعفين فقط بدلا من ثلاثة أضعاف متوسط الفجوة في الأسواق الصاعدة، لكانت المكاسب التي حققتها المنطقة وصلت إلى تريليون دولار، كنتاج تراكمي، أي زيادة نمو إجمالي الناتج المحلي بمقدار الضعف (تقرير IMF, 2013d).

وتختلف جذور المشكلة من بلد إلى آخر وإن كانت هناك بعض العوامل الحاسمة المشتركة بينها وهي التي تتعلق بأسواق العمل والتعليم، وتشمل: الإجراءات التنظيمية الخانقة لسوق العمل، ودور القطاع العام المهيمن كصاحب العمل الأول والأخير، ونظم التعليم التي لا توفر مزيج المهارات المطلوبة.

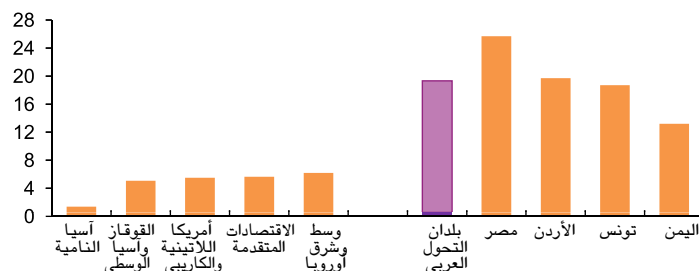
- **جمود القواعد المنظمة لسوق العمل** يثني الشركات عن استخدام العمالة. ويتضح من مسح المنشآت أن ٢٣٪ من الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ترى أن قواعد تنظيم العمل هي أحد القيود الرئيسية، وهي بكل المقاييس أعلى نسبة بين كافة مناطق العالم (الشكل البياني ٥-١٣). وتوصل مسح شمل شركات الصناعات التحويلية في مصر إلى أن ٢٤٪ منها سيعين مزيدا من الموظفين في حالة عدم وجود قيود، بينما ٣٪ منها فقط سيسرح العمالة في حالة عدم وجود قيود على ذلك (تقرير AfDB, 2012b). والقواعد التنظيمية التي تؤثر على تسريح العمالة تفرض قيودا بشكل واضح في المنطقة. وفي تونس، على سبيل المثال، تتسم قواعد وإجراءات تسريح العمالة لأسباب اقتصادية وتكنولوجية بأنها معقدة ونادرا ما تستخدم (تقرير AfDB, 2012a). ونتيجة لذلك، يتحول النشاط الاقتصادي إلى القطاع غير الرسمي، حيث لا تحصل العمالة على نفس المستوى من الحماية. ويتضح من التقديرات التجريبية أن أوجه الجمود في سوق العمل يمكن أن تفسر حوالي ٣٠٪ من حجم الاقتصاد غير الرسمي في بلدان التحول العربي (تقرير IMF, 2011d).

- **أدت هيمنة القطاع العام في سوق العمل** (الشكل البياني ٥-١٤) إلى حدوث تشوهات نتيجة لتأثيرها على هيكل البطالة وتوفير المهارات من خلال نظم التعليم. وأدت الضمانات الوظيفية (الصريحة والضمنية) التي يمنحها التعيين في الحكومة، والتناقض في توقعات الرواتب الناتج عن جداول الرواتب السخية نسبيا في الخدمة المدنية، إلى انقسام السوق والطلب المفرط على الوظائف في القطاع العام (الشكل البياني ٥-١٥).

- **أما تركيز النظام التعليمي بشدة على أهمية المؤهلات المنهجية للالتحاق** بجهاز الخدمة المدنية فيعني أن الداخلين إلى سوق العمل لا يمتلكون في أغلب الأحيان المزيج الصحيح من المهارات اللازمة للقطاع الخاص. ويتضح من مسح المنشآت أن نسبة الشركات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي ترى أن القوى العاملة التي لا تحظى بالقدر الكافي من التعليم هي أحد القيود الرئيسية (٣٩٪) هي الأعلى بين كافة مناطق العالم (الشكل البياني ٥-١٣). وفي مصر، على سبيل المثال، توصلت إحدى

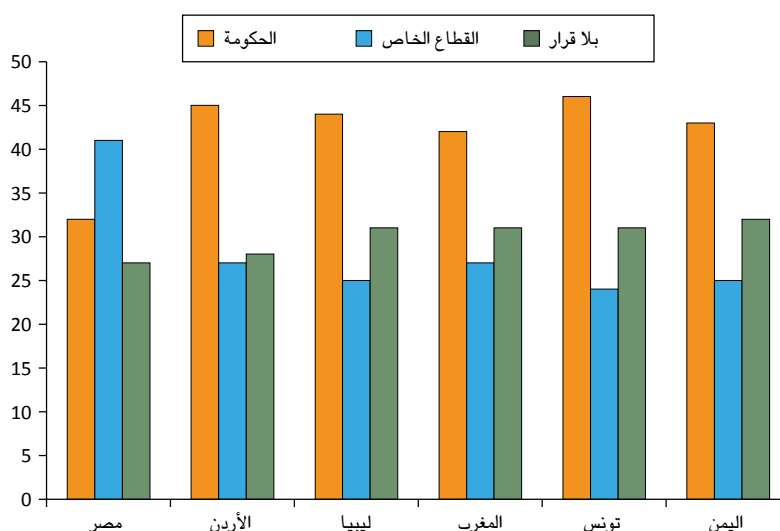
^٤ لا تتوفر بيانات عن مشاركة الرجال والنساء في القطاع غير الرسمي، مثل الزراعة التقليدية.

الشكل البياني ٥-١٤: القطاع العام صاحب عمل كبير في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (نسبة وظائف القطاع العام إلى مجموع الوظائف، ٢٠٠٨-٢٠١١، %)^١



المصادر: السلطات الوطنية، ومنظمة العمل الدولية، وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي لدى صندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء الصندوق.

الشكل البياني ٥-١٥: الحكومة هي صاحب العمل المفضل عند الشباب العرب (الفرص المفضلة لتوظيف الشباب العرب؛ %)



المصدر: دراسة Burson-Marsteller, 2013.

الدراسات إلى أن ٣٤٪ من الوظائف تقتضي الحصول على تعليم فني بينما ١١٪ فقط من الخريجين لديه هذا المستوى من المؤهلات (دراسة Kandil, 2012). وفي الوقت ذاته، فالتعليم الجامعي يميل بعيداً عن المواد الفنية. وعلى مستوى شمال إفريقيا، لا تزيد نسبة خريجي الجامعات المتخصصين في مجالي العلوم والهندسة عن ١٨٪ (تقرير

(AfDB, 2012b). إضافة إلى ذلك، بينما ظل الإنفاق العام على التعليم كنسبة من إجمالي الناتج المحلي أعلى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة بالبلدان المناظرة في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية، فإن العائد من حيث جودة التعليم كان مخيباً للآمال: لا تزال مراتب بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في اختبارات التحصيل الدراسي الدولية متدنية (دراسة Amin and others, 2012). والتعليم الابتدائي هو أيضاً أحد المجالات التي تحتاج إلى تحسين، وهو ما يؤكد انخفاض نسب الإلمام بالقراءة والكتابة، على سبيل المثال، في مصر والمغرب واليمن، ويؤثر سلباً على إنتاجية العمالة.

وتختلف حلول هذه المشكلات من بلد إلى آخر. ومع مراعاة المشكلات التي تواجه البلدان وشروط بدء المشروعات المختلفة، ينبغي أن تركز الحلول بوجه عام على خمسة مجالات: مراجعة الإجراءات المنظمة لسوق العمل بغية الحد من الحوافز السلبية لتوظيف العمالة مع الحفاظ على مستوى الحماية الكافي للعاملين؛ وإعادة النظر في ممارسات التعيين وسياسات المكافأة في القطاع العام للحد من هيمنة القطاع العام على سوق العمل والتحيز نحوه؛ وإصلاح نظم التعليم كي تتسق بدرجة أكبر مع احتياجات أصحاب العمل في القطاع الخاص؛ وانتهاج سياسات نشطة في سوق العمل تحقق إنجازات أسرع في تخفيض البطالة؛ والتركيز بصفة خاصة على انتهاج سياسات تعزز توظيف الشباب والمرأة.^٥ وكثير من هذه الإصلاحات معقد، وسيقتضي بذل جهود كبيرة لبناء توافق الآراء بشأنها وتنفيذها.

- **مراجعة الإجراءات المنظمة لسوق العمل** بهدف الحد من التشوهات — لا سيما تلك التي تثبط توظيف العمالة وبناء المهارات — مع ضمان توفير الحماية الاجتماعية الكافية. وينبغي أن تواصل هذه الإجراءات توفير الحماية الملائمة ضد التمييز والقرارات الجزائية التي يتخذها أصحاب العمل، ومن ثم تعزيز الكفاءة عن طريق تحفيز أصحاب العمل والعاملين على الاستثمار في التدريب الداخلي ضمن نطاق عمل كل شركة. وعلى العكس من ذلك، ينبغي الحد من الحماية التي لا داعي لها، بما في ذلك الإجراءات المعقدة لتسريح العمالة ومستحقات إنهاء الخدمة الضخمة، أو إلغائها بالتدريج، لتخفيف أوجه الجمود البالغة التي تواجه الشركات في ظل اقتصاد يشهد تغيرات مستمرة، وما يصاحبها من آثار سلبية على الطلب على العمالة والنمو الاقتصادي. وينبغي كذلك إعادة النظر في الحد الأدنى للأجور في ظل آلية شفافة، وجعله منخفضاً بما يكفي لدعم الطلب على العاملين أصحاب المهارات المنخفضة، ولكنه مرتفع بما يكفي لدعم وضع العاملين عند التفاوض مع أرباب العمل والحد من التمييز.

- **إعادة النظر في سياسات التعيين في القطاع العام** لضمان عدم تجاوز التعيينات للاحتياجات و/أو القدرات المالية لدى القطاع العام. وفي نفس الوقت، قد يتطلب الأمر تعديل سياسات التعويضات لكي تعكس إنتاجية العامل والرواتب المناظرة في القطاع الخاص. ومع التخلص التدريجي من نموذج دور القطاع العام كصاحب العمل الأول والأخير، سيجد الداخلون المرتقبون إلى سوق العمل حافزاً على التوجه بصورة متزايدة نحو سوق العمل الخاص.

^٥ راجع أيضاً العمل الذي تناول هذه القضية في تقارير «آفاق الاقتصاد الإقليمي في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى» التي يصدرها صندوق النقد الدولي (IMF 2010, 2011b, and 2011d).

- **تحسين وإعادة توجيه النظام التعليمي** سيساعد كذلك على معالجة أوجه عدم التوافق بين مهارات العمالة واحتياجات سوق العمل. والمجال متاح لتحسين اتساق المناهج الدراسية مع احتياجات القطاع الخاص، وذلك بوسائل منها زيادة التركيز على مهارات الكتابة، والتفكير النقدي، وحل المشكلات. ولتحقيق ذلك، يمكن اتخاذ منهج للشراكة مع مجتمع الأعمال من أجل إصلاح المناهج الدراسية، وزيادة تحفيزه عن طريق زيادة المساءلة العامة للمدارس بمنح المواطنين آليات كافية للتأثير على أهداف التعليم وأولوياته وتخصيص الموارد (تقرير World Bank, 2008b). إضافة إلى ذلك، فربط تعيين موظفي الحكومة بالإنتاجية والمهارات الفردية بقدر أكبر من ربطه بالشهادات سيوجد حوافز لإعادة توجيه النظام التعليمي نحو مناهج دراسية أكثر إنتاجية وصعوبة.
- **التركيز على سياسات تحسين نتائج سوق العمل في الأجل القصير** يكتسب نفس القدر من الأهمية، حيث إن تنفيذ كثير من الإصلاحات الأخرى يستغرق وقتاً لتنفيذه وحتى يؤول ثماره. وتشمل هذه السياسات بصفة خاصة سياسات سوق العمل الفعالة مثل خدمات الوساطة في البحث عن العمل والتسكين الوظيفي، وبرامج التلمذة المهنية والتدريب (بما في ذلك التدريب في مجال إنشاء المشروعات) والتدريب لاكتساب المهارات اللازمة لدخول سوق العمل، ودعم التدريب أثناء العمل. وتوجد في مصر والأردن وتونس، على سبيل المثال، برامج نشطة لسوق العمل ممولة من الحكومة، وإن كانت الاستفادة من هذه البرامج محدودة حتى الآن.
- **دعم فرص توظيف النساء والشباب.** ويمكن دعم توظيف النساء بإضافة مزيد من المرونة على مواعيد للعمل، واستيعاب احتياجاتها مثل محدودية إمكانات الوصول إلى موقع العمل ومسؤوليات رعاية الأطفال، وتحسين فرص حصول الفتيات على التعليم، وتوفير برامج مُعدّة خصيصاً من أجل المرأة (تقرير IMF, 2013d). ويمكن أن تشمل برامج الشباب تقديم التدريب والاستشارات حول دخول سوق العمل، وبرامج التدريب الداخلي بدون مقابل لتمهيد الانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل.

إنشاء شبكات أمان أكثر كفاءة

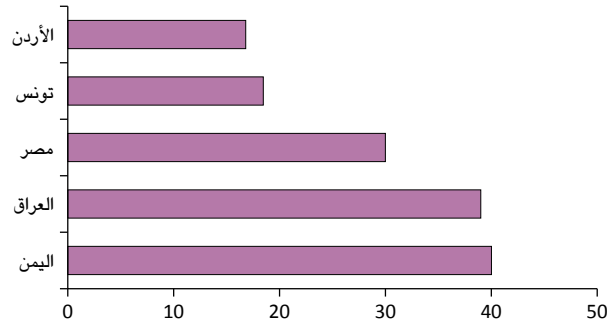
رغم التقدم المحرز على مدى العقدين الماضيين، فلا يزال الفقر هو أحد مصادر القلق الرئيسية، لا سيما الفقر بين الأطفال وفي المناطق الريفية (الجدول ٥-١) (تقرير World Bank, 2012c)، فمعدلات سوء التغذية في سنوات الطفولة المبكرة مرتفعة، وأطفال الأسر الفقيرة أكثر عرضة للتسرب من التعليم في المدارس، ومن ثم يدخلون سوق العمل بمهارات محدودة. وتبلغ معدلات الفقر في المناطق الريفية لبعض البلدان (الشكل البياني ٥-١٦) أكثر من ضعف المعدلات في المناطق الحضرية. ويؤدي ضعف إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، بما فيها الصحة والتعليم، إلى الحد من الفرص المتاحة لكثير من الفقراء. وإضافة إلى ذلك، هناك نسبة كبيرة من السكان في بعض البلدان مهددة بالوقوع تحت وطأة الفقر (الشكل البياني ٥-١٧)، حيث يحصلون على دخل أعلى بقليل من خط الفقر، ولا تستطيع هذه الأسر أن تعدل نفقاتها عند

الجدول ٥-١: الفقر لا يزال مصدرا رئيسيا للمخاوف
(معدلات الفقر الكلية وبين الأطفال: %)

الأطفال (صفر-١٤)	المعدل الكلي	
٢٦,٤	٢٦,٣	مصر ٢٠١١/٢٠١٣
٢٠,١	١٤,٤	الأردن ٢٠١٠
٢٥,٠	٢٠,٠	المغرب ٢٠١٠
٣٦,٠	٣٤,٨	اليمن ٢٠٠٦

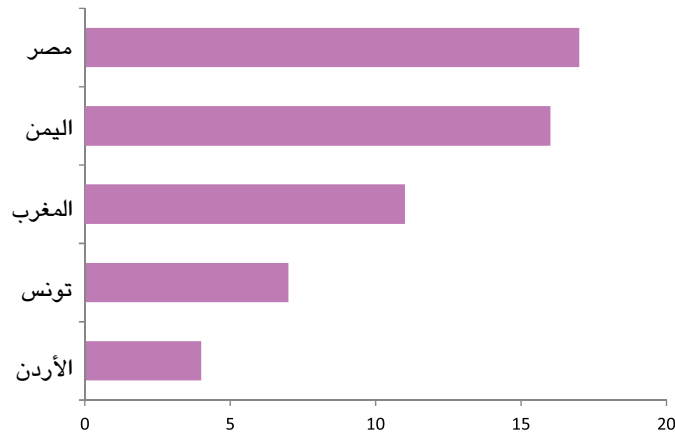
المصادر: السلطات الوطنية، وصندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة، وتقرير البنك الدولي (2012c).

الشكل البياني ٥-١٦: ارتفاع معدلات الفقر في المناطق الريفية
(معدل الفقر بين سكان الريف: %)



المصدر: البنك الدولي (2012c).

الشكل البياني ٥-١٧: كثير من السكان عرضة للوقوع في الفقر
(نسبة السكان الذين يعيشون على ما يتراوح بين ٢ - ٢,٥ دولارا في اليوم: %)



المصدر: البنك الدولي (2012c).

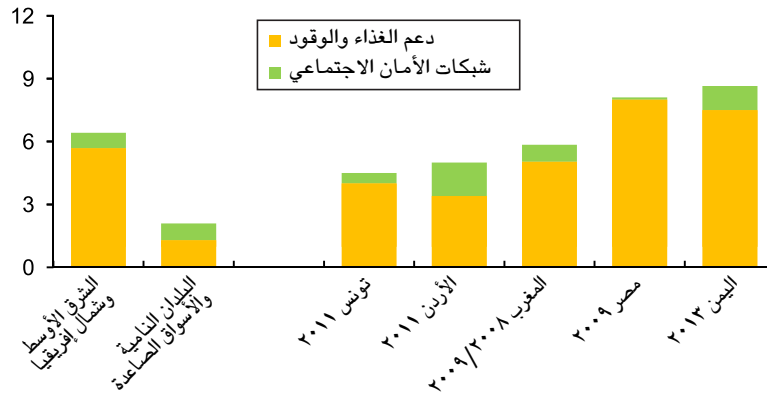
الضرورة. ومع هذا، فعدد قليل منها يستفيد من شبكات الأمان الرسمية، أما غير القادرين على الاستفادة منها فيتعرضون لمخاطر أعلى للوقوع في براثن الفقر.

والإنفاق على دعم الغذاء والوقود وسيلة مكلفة وتفتقر إلى الكفاءة في توفير الحماية الاجتماعية. وظلت بلدان التحول العربي تعتمد بكثافة على الدعم باعتباره أدواتها الرئيسية في توفير الحماية الاجتماعية. وبصفة خاصة، يتسم الدعم المعمم لأسعار الطاقة بأنه كبير، وبرغم أنه يقدم الدعم للمستهلكين الفقراء، إلا أنه يفيد الأثرياء على نحو غير متناسب. وبينما يروق دعم الطاقة للحكومات نظرا لأن إدارته أسهل من وسائل الحماية الاجتماعية الأخرى، فإنه يمثل مع ذلك عبئا ثقيلا على الموارد العامة في بيئة تسجل ارتفاعا في معدلات العجز والدين، كما أنه يزاحم موارد البرامج الاجتماعية الموجهة إلى المستحقين. ويستهلك دعم الطاقة في جميع بلدان التحول العربي نسبة أكبر من مجموع الموارد مقارنة على سبيل المثال بالإنفاق العام على التعليم.

وعلى عكس الدعم، تتسم برامج شبكات الأمان الاجتماعي بأنها صغيرة، ولا تمثل سوى عُشر الإنفاق على الدعم تقريبا في بلدان التحول العربي (الشكل البياني ٥-١٨)، ويصل إلى أقل من ثلث السكان في شريحة الدخل الخمسية الأدنى (الشكل البياني ٥-١٩)، أي أنها أقل بكثير من المتوسط العالمي.

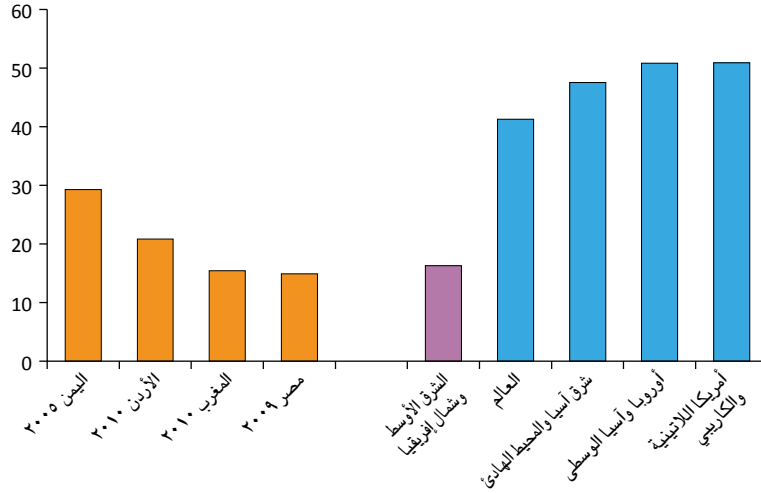
والإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي غير موجه بدقة إلى المستحقين. فاعتماد بلدان التحول العربي غالبا على استهداف المستحقين على أساس التوزيع الجغرافي أو الفئوي لا يحقق النجاح المأمول في البيئات التي يكون الفقر فيها أقل تركزا في مناطق أو مجموعات ديمغرافية معينة. ونتيجة لذلك، فإن نسبة المستفيدين من مزايا شبكات الأمان الاجتماعي لا تتجاوز ربع من هم في شريحة الدخل الخمسية الأدنى، أي أقل بكثير من المتوسط العالمي. ومع ذلك، يجري حاليا العمل أيضا على إدخال تحسينات ملموسة في بلدان التحول العربي: فقد استحدث كل من الأردن واليمن برامج شبكات الأمان الاجتماعي تنطوي على عناصر لقياس

الشكل البياني ٥-١٨: شبكات الأمان الاجتماعي في بلدان التحول العربي صغيرة الحجم (الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي والدعم: % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: تقرير البنك الدولي (World Bank (2012c؛ وقاعدة بيانات إدارة شؤون المالية العامة في صندوق النقد الدولي؛ وتقارير خبراء صندوق النقد الدولي، ومطبوعات مختلفة؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الشكل البياني ٥-١٩: نطاق تغطية شبكات الأمان الاجتماعي محدود (% المغطية في الشريحة الخمسية الأدنى دخلا)

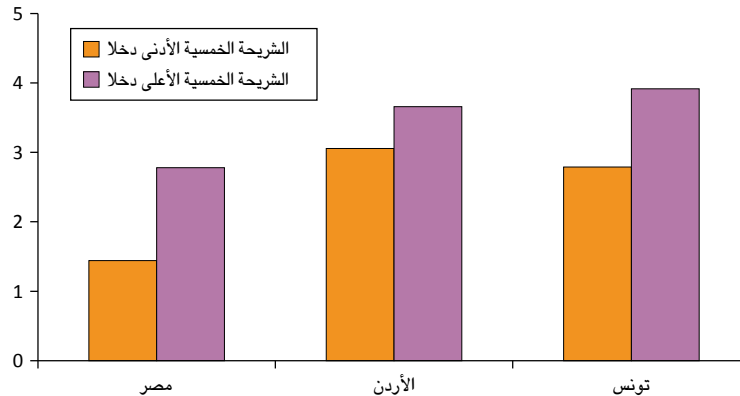


المصدر: البنك الدولي (2012c).

السعة المالية أو اختبار المؤشرات البديلة لقياس السعة المالية — أي بناء على خصائص مرتبطة بالفقر — والتي يُتوقع أن تحقق نتائج أفضل.

وهناك مستوى محدود من الوعي بشبكات الأمان الاجتماعي على مستوى الجماعات التي يفترض أن تكون الأكثر استفادة. والأشخاص في شريحة الدخل الخمسية الأدنى أقل إلماما ببرامج شبكات الأمان الاجتماعي من الأشخاص في شريحة الدخل الخمسية الأعلى (الشكل البياني ٥-٢٠). ووفقا للمسوح التي أجريت، فإن ربع السكان المصريين تقريبا ليسوا على دراية ببرامج شبكات الأمان الاجتماعي، بينما في تونس، نجد الأشخاص في شريحة الدخل الخمسية العليا والمتوسطة يعرفون بصفة شخصية أكثر من الفقراء مجالات الاستفادة من شبكات الأمان الاجتماعي.

الشكل البياني ٥-٢٠: الوعي بشبكات الأمان الاجتماعي محدود في الشرائح الخمسية الأدنى دخلا (متوسط عدد برامج شبكات الأمان الاجتماعي التي يعرفها المجيبون، ٢٠١٢)



المصدر: البنك الدولي (2012c).

ونتيجة لذلك، ليس لشبكات الأمان الاجتماعي تأثير يُذكر على الفقر وعدم المساواة. فصغر حجم هذه البرامج، ونطاق تغطيتها المحدود، وعدم دقتها في استهداف المستحقين، ومحدودية الوعي بها بين المحتاجين هي عوامل تعني أن تأثير هذه البرامج على الفقر وعدم المساواة ضئيل. وباستثناء الأردن، فإن تأثير شبكات الأمان الاجتماعي على الحد من الفقر أقل بكثير من المتوسط العالمي.

خارطة طريق للإصلاح

ينبغي أن تركز استراتيجية الإصلاح على الإلغاء المرحلي للدعم المعمم والاستعاضة عنه بشبكات أمان اجتماعي أكثر كفاءة. وفي ضوء عدم كفاءتها كوسيلة للحماية الاجتماعية، هناك حاجة قوية لإلغاء الدعم المعمم بالتدريج. وبدلاً منه، يمكن من خلال شبكات الأمان الاجتماعي الأوسع نطاقاً والموجهة على نحو أدق للمستحقين إتاحة فرص لتوفير حماية اجتماعية ذات تكلفة أكثر فعالية، وتحرير الموارد الشحيحة للإنفاق في مجالات الأولوية الأخرى وتخفيض الدين.

ويتضح من التجارب الدولية أن إصلاح الدعم كثيراً ما يصعب تنفيذه. وكثيراً ما كانت البلدان التي تبذل محاولات للإصلاح تواجه عقبات (تقرير IMF, 2013a): وتشمل نقص المعلومات لدى الجمهور وفهمه لحجم الدعم وعدم فعاليته، ومعارضة جماعات محددة تستفيد من الدعم (مثل قطاع النقل، والصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة)، وعدم ثقة الجمهور في استخدام الحكومة لما تدخره من إصلاح الدعم بكفاءة في وسائل بديلة توفر الحماية الاجتماعية، أو النفقات الأخرى ذات الأولوية، أو تخفيض الدين، والمخاوف من وقوع تأثير معاكس صاف على الفقراء، والمخاوف من الآثار التي تقع على التضخم وتقلب الأسعار، بخلاف منتجات الطاقة، وفقدان القدرة التنافسية، وخاصة في القطاعات كثيفة الاستخدام للطاقة، فضلاً على ضعف الأوضاع الاقتصادية الكلية عند بدء الإصلاحات مما يؤدي إلى تفاقم كثير من المخاوف سالفة الذكر.

وفي ضوء ما تقدم، يكتسب التخطيط الجيد لإصلاح الدعم أهمية كبيرة. وتُلقي التجارب القطرية الضوء على ستة مناهج تزيد من فرص النجاح (تقرير IMF, 2013b, 2014):

- تدابير تخفيف الانعكاسات السلبية الموجهة بدقة للفقراء، والواردة مناقشتها أدناه؛
- خطة شاملة لإصلاح قطاع الطاقة، توضع بالتشاور مع الأطراف المعنية؛
- استراتيجية تواصل شاملة، تشمل التشاور مع الأطراف المعنية، وإتاحة معلومات عن تكاليف الدعم ومنافع الإصلاح، وزيادة الشفافية في إبلاغ بيانات الدعم في الموازنة؛
- تطبيق زيادات الأسعار بالتدريج والتسلسل الملائمين وتجنب الزيادات المفاجئة والحادة؛

- رفع كفاءة المؤسسات المملوكة للدولة بغية تخفيض الدعم الذي يحصل عليه المنتجون؛
- إبعاد آليات التسعير عن الاعتبارات السياسية من خلال تحرير الأسعار أو آليات تحديد الأسعار القائمة على قواعد محددة.
- ويشير ارتفاع نسبة انتشار الفقر، ومحدودية نطاق شبكات الأمان الاجتماعي القائمة وانخفاض مستوى كفاءتها، والحاجة إلى إصلاح دعم الأسعار المعمم، إلى ضرورة توسيع شبكات الأمان الاجتماعي ورفع مستوى كفاءتها من خلال ما يلي:^٦
- زيادة الإنفاق على شبكات الأمان الاجتماعي وتحسين نطاق تغطيتها، وإنشاء برامج جديدة والتوسع في البرامج القائمة التي تعمل بفعالية.
- تبسيط مشهد شبكات الأمان الاجتماعي من خلال توحيد برامج شبكات الأمان الاجتماعي المفتتة في عدد قليل من البرامج الشاملة التي تُصمم على وجه التحديد للوصول إلى شرائح مختلفة من السكان الفقراء والضعفاء.
- الاستثمار في البنية التحتية لشبكات الأمان الاجتماعي بإنشاء سجلات موحدة للمستفيدين يمكن استخدامها في برامج متعددة، وباستخدام آليات حديثة لتقديم الخدمات مثل البطاقات الذكية، وأداء المدفوعات باستخدام الهواتف المحمولة، وإجراء المدفوعات عن طريق نوافذ الدفع والقبض في فروع البنوك.
- تحديد أولويات عمليات التدخل التي تعزز رأس المال البشري، بما فيها برامج التحويلات النقدية المشروطة وبرامج الإعانة المشروطة بالعمل.
- التوسع في استخدام اختبار المؤشرات البديلة لقياس السعة المالية في توجيه المساعدة الاجتماعية (حيثما كان ممكناً في ضوء قضايا القدرات الإدارية وأوجه الحساسية السياسية المحتملة)، والتي اتضح أنها أكثر فعالية في استهداف الفقراء والضعفاء من المعايير الجغرافية أو الفئوية.
- التركيز على قوة الحوكمة والمساءلة في شبكات الأمان الاجتماعي لتحسين مستوى كفاءتها والحد من الفساد.
- التواصل مع الفقراء والضعفاء وتعريفهم ببرامج شبكات الأمان المتوفرة لهم.

ويحقق العديد من بلدان التحول العربي بالفعل تقدماً في هذه المجالات: فلقد بدأ المغرب بتوحيد برامج شبكات الأمان الاجتماعي لديه ووسع نطاق برنامج «تيسير» الناجح، وهو برنامج للتحويلات النقدية المشروطة للأسر التي لديها أطفال في سن التعليم بالمدارس. وأصلح اليمن

^٦ راجع تقرير World Bank, 2012c للاطلاع على مزيد من التفاصيل.

صندوق الرعاية الاجتماعية بتوسيع نطاقه، وبدأ بتطبيق صيغة اختبار المؤشرات البديلة لقياس السعة المالية وتعزيز القدرات المتاحة لتقديم الخدمات. ويتحرك الأردن في اتجاه الاستهداف المبني على الفقر حيث طبق، في سياق إصلاح دعم الوقود عام ٢٠١٢، نظاماً للتحويلات النقدية لتعويض قسم كبير من السكان.

وينظر معظم بلدان التحول العربي في الوقت الحاضر في إمكانية استحداث برامج جديدة أو إصلاح شبكات الأمان الاجتماعي القائمة لديها. وتعتزم مصر توسيع البرامج الاجتماعية ذات الأولوية وتنفيذ برامج التحويلات النقدية الموجهة للمستحقين. ويواصل المغرب التوسع في نطاق تغطية برنامج «تيسير» وبرنامج «نظام المساعدة الطبية» (RAMED) (لتغطية الرعاية الصحية الأساسية للفقراء). كذلك تخطط تونس لزيادة التحويلات النقدية إلى الأسر المستحقة. ويعتزم اليمن زيادة الدعم المقدم للفقراء من خلال صندوق الرعاية الاجتماعية.

ويتعين بذل مزيد من الجهود لتحسين النتائج الاجتماعية ودعم التحولات الاقتصادية. وبينما شرعت البلدان في إصلاح شبكات الأمان لديها، يتعين بذل جهود أكبر بكثير لتحسينها وتحديثها، والقيام، من خلال رفع مستوى كفاءتها، بتحرير الموارد الشحيحة للإنفاق ذات الأولوية وتخفيض العجز.

تعزيز الإحصاءات الاقتصادية

أوضحت الأزمة المالية العالمية أهمية التحديد المسبق لمصادر المخاطر التي تهدد المالية العامة والقطاع المالي لدعم الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو الاحتوائي. وحققت بلدان التحول العربي تقدماً ملموساً في تعزيز نظمها الإحصائية، واشتركت كل من مصر والأردن والمغرب وتونس في «المعيار الخاص لنشر البيانات» (SDDS) لدى صندوق النقد الدولي. ومع هذا، لا تزال الحاجة قائمة في بلدان التحول العربي إلى تطوير إحصاءات الحسابات القومية، ومالية الحكومة، وميزان المدفوعات، والإحصاءات النقدية والمالية لتحسين إمكانية توافرها ونطاق تغطيتها ودوريتها وحداثتها. وعلى الجانب الإيجابي، بدأت بلدان التحول العربي تعتمد منهجيات «دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠٠١» الصادر عن صندوق النقد الدولي، ويمكن مع هذا توسيع نطاق التغطية الرسمية لإحصاءات المالية العامة لتتجاوز إحصاءات الحكومة المركزية وتغطي نظام الضمان الاجتماعي، والصناديق الأخرى خارج الموازنة، والحسابات الحكومية دون المركزية (الفصل الثاني). ولا يزال نطاق تغطية المؤسسات المملوكة للدولة والمؤسسات المالية الحكومية محدوداً، باستثناء في المغرب ومصر. وبوجه عام، فإن زيادة تفاصيل الحسابات المالية يمكن أن تعود بالنفع على إحصاءات ميزان المدفوعات. ومن شأن معالجة التحديات التي تواجه نظم معلومات الرقابة المصرفية وإدارة قواعد بياناتها أن يساعد على زيادة الدقة وتقليل فترات التأخر الطويلة في إبلاغ بيانات المؤشرات المالية. وفيما يخص إحصاءات الحسابات القومية، يتعين بذل مزيد من الجهود لتطوير الحسابات القومية من منظور الإنفاق، وإنتاج بيانات عالية التواتر عن توظيف العمالة والبطالة والأجور وكذلك نطاق تغطية الأنشطة غير الرسمية.

إدارة التغير الاقتصادي خلال فترة التحول

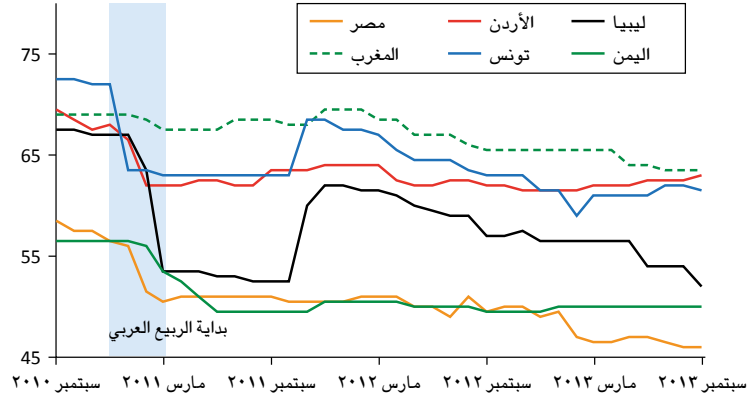
لا بد من بذل جهد منسق لتحقيق النجاح في عملية التحول الاقتصادي. وتتقضي طبيعة هذه المهمة المعقدة بسبب الظروف المناوئة زيادة التركيز على عوامل الاقتصاد السياسي وعلى انتهاج استراتيجية تواصل قوية. وسيقتضي هذا الأمر توخي الدقة في تحديد تسلسل الإصلاحات، مع التأكيد على اتخاذ خطوات مبكرة في مجالات عالية المردود، ويتعين أن تتخذ البلدان منهجاً مرناً لكي تتمكن من الاستفادة من فرص الإصلاح كلما كانت سانحة. وسوف يكون من الضروري تلقي الدعم من المجتمع الدولي بشكل منسق وبحجم متزايد.

الاقتصاد السياسي والتواصل

تشرع بلدان التحول العربي في الوقت الحاضر في إجراء إصلاحات اقتصادية كلية وهيكلية صعبة في ظل بيئة محفوفة بتحديات اجتماعية-سياسية (الشكل البياني ٦-١). ويواجه صناع السياسات على مستوى بلدان التحول العربي وضعاً اقتصادياً صعباً، أي إضفاء طبيعة ملحة على الحاجة إلى إجراء إصلاحات في طائفة واسعة من المجالات، حتى وإن كانت البيئة الاجتماعية - السياسية تتحدى قدرة صناع السياسات على تحقيقها:

- **تتسم التحولات السياسية بالتعقيد**، فلم ينته عدد من البلدان بعد من اعتماد دساتير جديدة وانتخاب حكومات ذات آفاق زمنية تتجاوز الفترات الانتقالية.
- **تزداد المخاطر السياسية بفعل عدم اليقين المؤسسي**. فعدم وضوح العلاقات بين المؤسسات المختلفة، إلى جانب ضعف المؤسسات أو حتى غيابها، يؤدي إلى عرقلة عملية الإصلاح ويؤخر تنفيذ جدول أعمال التحول الاقتصادي.
- **والحكومات ذات الآفاق الزمنية القصيرة والتي تواجه انتخابات وشيكة ليس لديها سوى تفويضات أو حوافز محدودة للشروع في إصلاحات تترتب عليها تكلفة سياسية على المدى القصير** — بغض النظر عن منافعها المستقبلية. وعلى سبيل المثال، قد تواجه الحكومات الانتقالية صعوبة في تطبيق إصلاح الدعم أو السماح بانخفاض سعر الصرف الذي سيسفر عن آثار سلبية على الدخل أو الميزانيات العمومية

الشكل البياني ٦-١: تزايد المخاطر السياسية (تترواح بين ١٠٠ (أقل درجات المخاطر) إلى صفر (أعلى درجات المخاطر))

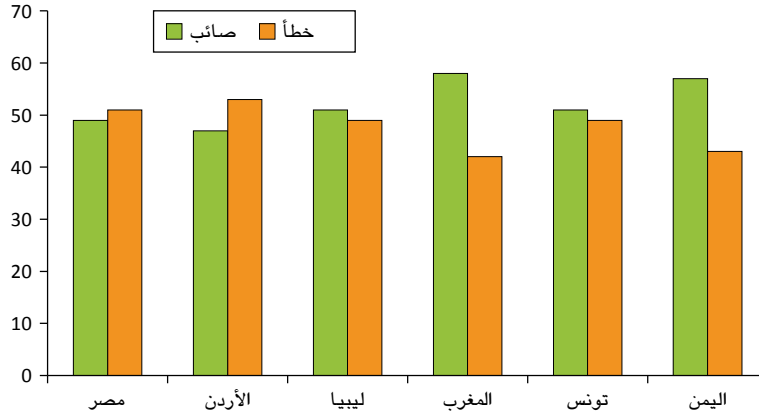


المصدر: مجموعة PRS.

لبعض الفئات في الأجل القصير، حتى وإن كانت هذه التدابير ضرورية لتعزيز النمو الشامل لمختلف شرائح المواطنين في المستقبل.

- ويؤثر كثير من هذه الإصلاحات على توزيع الدخل والثروة بشكل كبير، مما قد يفضي إلى مقاومتها في مرحلة مبكرة. ففي الوقت الذي ضعف فيه بعض أصحاب المصالح المكتسبة أثناء فترة التحولات، ربما بقيت جماعات أخرى من أصحاب المصالح في وضع يؤهلها للتأثير بقدر أكبر على السياسة الاقتصادية مقارنة بالجماعات الجديدة التي دخلت إلى الساحة. علاوة على ذلك، يؤدي الصراع على السلطة والكسب الريعي بين نخبة الحقبة السابقة وأصحاب المصالح المكتسبة من ناحية، والجماعات الجديدة من ناحية أخرى، إلى زيادة أجواء عدم اليقين السياسي وربما أيضاً إلى تثبيط جهود الإصلاح.
- وبرغم تولي حكومات ائتلافية زمام القيادة في عدد من بلدان التحول العربي، فربما كانت لدى الأحزاب المكونة لهذه الائتلافات جداول أعمال متضاربة. ويمكن أن يؤدي هذا الصراع إلى تهديد الإصلاحات التي لها آثار مهمة على توزيع الدخل والثروة. إضافة إلى ذلك، نجد أن نقص خبرة أعضاء الحكومة الجدد يضع في كثير من الأحيان عقبات أمام تصميم الإصلاحات وتنفيذها.
- ولم يعد من الممكن معاملة مصالح الشباب باعتبارها ثانوية. وينبغي أخذ الوضع الديمغرافي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعين الاعتبار عند صنع القرار، كون أغلبية السكان من الشباب، ويتعين معالجة مصالح الشباب صراحة. ووفقاً لنتائج مسح أجري مؤخراً، هناك نسبة كبيرة من الشباب في بلدان التحول العربي غير راضية عن توجه الاقتصاد (الشكل البياني ٦-٢) (دراسة Burson-Marsteller, 2013). إضافة إلى ذلك، تحمل الشباب العربي تقليدياً حصة غير متناسبة من تكاليف التصحيح الاقتصادي أثناء العقود السابقة.

الشكل البياني ٦-٢: نظرة الشباب العرب نحو توجه الاقتصاد (%)



المصدر: Burson-Marsteller، مسح الشباب العرب، ٢٠١٣.

- وقد تدهور الوضع الأمني في معظم بلدان التحول العربي. فازداد الاستقطاب على مستوى الجماعات المختلفة — السياسية والعرقية والدينية والاقتصادية. ولا تزال مصادر السخط بلا حل — وأبرزها ارتفاع معدلات بطالة الشباب — وازدادت سوءا في كثير من الحالات. ويؤدي انتشار تداعيات الصراعات الإقليمية إلى تفاقم هذا الاستقطاب والتحديات الأمنية.

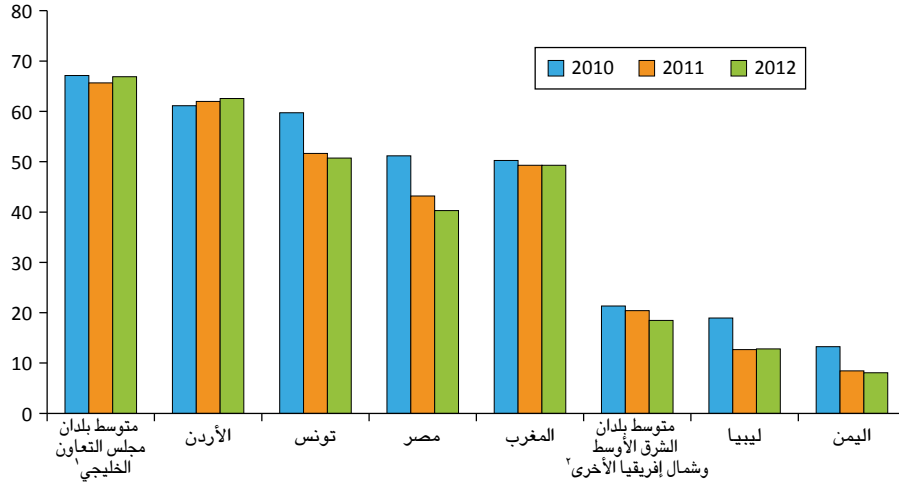
وإضافة إلى ذلك، ورثت الحكومات تركة من المؤسسات الاقتصادية التي تحتاج إلى تقوية.

- سيادة القانون هي الشرط الأساسي الذي يمكن المؤسسات والحكومات من كسب ثقة المستثمرين والمواطنين على حد سواء، ولا يزال المجال يتسع لإجراء مزيد من التحسينات في هذا الصدد (الشكل البياني ٦-٣). وتتفاقم هذه المشكلة بسبب الفجوة الشاسعة بين وضع القواعد وتطبيقها في أعقاب فترة طويلة من الركود أو حتى الاضمحلال المؤسسي في بعض بلدان التحول العربي. ويتضح من التجارب الدولية أن عملية إرساء سيادة القانون غالبا ما تواجه مخاطر في البلدان التي تمر بمرحلة تحول سياسي بسبب التركيز في معظم الحالات على المتطلبات العاجلة الأكثر إلحاحا لإرساء ديمقراطية فعالة: سن دستور وعقد انتخابات دورية.^١

- ويمثل ترسيخ نظام الخدمة المدنية المبني على الجدارة مطلبا ضروريا لزيادة فعالية الحكومة وإتاحة التغيير. وبلدان التحول العربي متأخرة عن الركب في هذا المجال لأن الخدمة المدنية كان يعوزها في كثير من الحالات الحوافز والتدريب على كيفية التعامل مع قرارات السياسات العامة متزايدة التعقيد. وإضافة إلى ذلك، فلقد تراجعت بمرور الوقت نظرة المجتمع إزاء فعالية الحكومة في العديد من بلدان التحول العربي — وخاصة

^١ راجع تقرير «مجموعة الأزمات الدولية» (٢٠١٢).

الشكل البياني ٦-٣: المجال متاح لتحسين مرتبة سيادة القانون
(المرتبة المئينية على مستوى ٢١٥ بلداً؛ يتراوح بين ١٠٠ (أعلى مرتبة) وصفر (أدنى مرتبة))



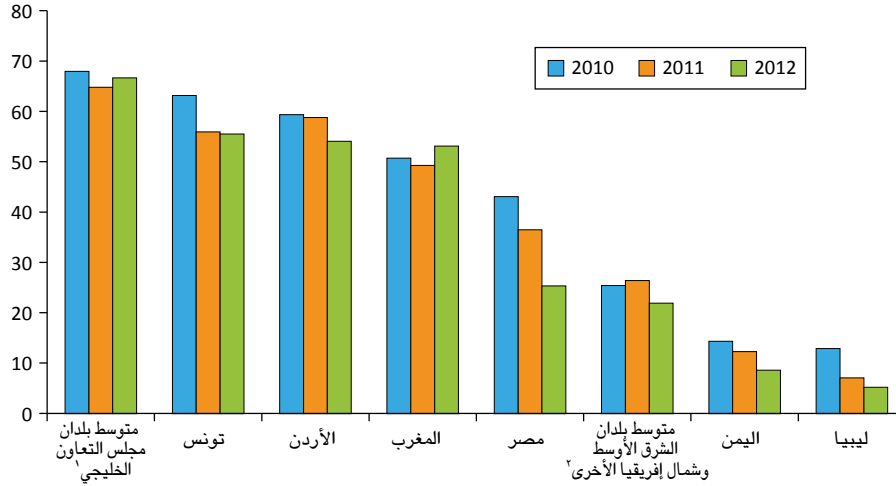
المصدر: مؤشرات الحوكمة العالمية لدى البنك الدولي، ٢٠١٣.
١ تشمل البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.
٢ تشمل الجزائر وجيبوتي وإيران والعراق والكويت ولبنان وموريتانيا.

فيما يتعلق بحجم الخدمات العامة المقدمة وجودتها، ودرجة مهنية الخدمة المدنية واستقلاليتها، وجودة صياغة السياسات وتطبيقها، ومصداقية الحكومة في التزامها بهذه السياسات (الشكل البياني ٦-٤).

- ومن الضروري أن تكون هناك مؤسسات تُعنى بالموازنة تطبق قواعد تنظم عملية إعداد الموازنة وتنفيذها وإبلاغ بياناتها والإفصاح عنها، إلى جانب أجهزة رقابة خارجية مؤهلة، لدعم سياسة المالية العامة السليمة والمساءلة المالية (الفصل الثاني)؛ غير أن هناك أوجه قصور فادحة لدى البلدان، بما فيها التي أجرت تقييم الإنفاق العام والمسؤولية المالية (PEFA).^٢
- وتكتسب استقلالية البنك المركزي أهمية حاسمة في ضمان مصداقية السياسة النقدية، وإن كانت قد تحققت في عدد قليل من بلدان المنطقة، وهو ما يرجع بصورة جزئية إلى هيمنة اعتبارات المالية العامة (الفصل الثالث).
- وإنشاء هيئة منافسة مستقلة مطلب ضروري لتسهيل دخول مؤسسات الأعمال إلى السوق والعمل في كل قطاعات الاقتصاد، واحتواء النزعات الاحتكارية، وتعزيز الكفاءة الاقتصادية.

^٢ تبلغ نسبة المؤشرات ذات التصنيفات المنخفضة (C و D) ٢٥٪ في تونس (يونيو ٢٠١٠)، و٣٩٪ في المغرب (مايو ٢٠٠٩) و٥٦٪ في اليمن (يونيو ٢٠٠٨).

الشكل البياني ٦-٤: ضعف فعالية الحكومة في معظم بلدان التحول العربي
(المرتبة المئينية على مستوى ٢١٥ بلداً؛ يتراوح بين ١٠٠ (أعلى مرتبة) وصفر (أدنى مرتبة))



المصدر: مؤشرات الحوكمة العالمية لدى البنك الدولي، ٢٠١٣.
١ تشمل البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.
٢ تشمل الجزائر وجيبوتي وإيران والعراق والكويت ولبنان وموريتانيا.

- **والمؤسسات غير الرسمية** ينبغي أن تؤخذ في الحسبان. فالشبكات غير الرسمية — مثل تلك المدفوعة بعلاقات شخصية أو بفعل المحاباة — لا تزال مسيطرة على الوضع، وخاصة في البلدان التي تفتقر إلى شبكات أمان اجتماعي تعمل بكفاءة، ويمكن أن تؤثر على عملية الإصلاح بطرق غير متوقعة.

وقد يكون تنفيذ الإصلاحات مقيداً بسبب محدودية القدرات الإدارية على تصميمها وتنفيذها. فالقيادات التي تحتاج إليها هذه البلدان لدفع مسيرة الإصلاحات ربما كانت بالفعل تواجه مخاطر من تحمل أعباء لا طاقة لها بها وفقدان القدرة على التركيز على تحقيق أهداف البنود ذات الأولوية. وبالتالي، فقد لا يتسنى إجراء إصلاحات معقدة في الأجل القصير، ويستلزم الأمر وضع تسلسل دقيق يتضمن الاستثمار في بناء القدرات اللازمة لتنفيذها.

ويجب صياغة استراتيجية تنفيذ الإصلاحات بما يتلاءم مع الظروف الخاصة بكل بلد وكذلك الطبيعة المحددة للإصلاحات. ولا يوجد منهج واحد يناسب الجميع، ومع ذلك، فإن الخبرة المكتسبة من عمل صندوق النقد الدولي والمؤسسات الأخرى، وكذلك دراسات الاقتصاد السياسي، كلها تشير إلى عدد من الاعتبارات التي قد تفيد صناع السياسات في بلدان التحول العربي لدى تصميم الإصلاحات وتنفيذها.^٣

^٣ راجع تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠) (OECD, 2010)؛ ودراسة (Fritz and others (2008)، ودراسة (Haggard and Webb (1993).

ومن شأن استشعار الحاجة الملحة إلى الإصلاح أن يزيد من فرص النجاح. ويجب إعطاء حجج قوية تؤكد منافع الإصلاح. وأولى الخطوات في تنفيذ عملية إصلاح جيدة التصميم هي جمع البيانات وإجراء العمل التحليلي لتفسير ضعف النتائج في الماضي، وتحديد السياسات الرامية إلى تحسينها. ويمكن إعطاء حجة قاطعة على أهمية التغيير من خلال إلقاء الضوء على تكاليف الوضع الراهن وتقديم أدلة على منافع الإصلاح على مستوى شرائح السكان المختلفة. وعلى سبيل المثال، تبين نتائج العمل التحليلي مؤخرا أن الدعم المعمم على أسعار الطاقة غير قابل للاستمرار من منظور المالية العامة وغير منصف من الناحية الاجتماعية، الأمر الذي يؤكد أهمية التغيير (الفصل الثاني).

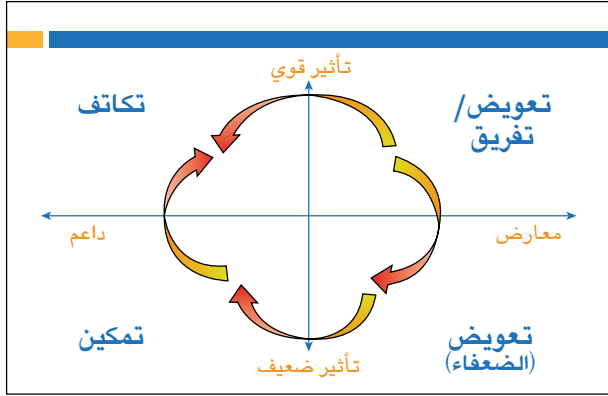
ويتعين أن تركز خطط الإصلاح على أهداف أداء واضحة وقابلة للقياس. ويمكن الحد من مخاطر شلل الإصلاح، عندما يكون الإصلاح موضوعا مطروحا للنقاش ولكنه لا يُطبق أبدا، من خلال زيادة الشفافية ومساءلة صناعات السياسات عن تنفيذ الإصلاح.

واتخاذ منهج يقوم على المشاركة يمكن أن يقلل من مقاومة التغيير. ومع قيام صناعات السياسات على مستوى بلدان التحول العربي بصياغة جداول أعمالهم المعنية بالإصلاح والشروع في تنفيذها، ستتكون وجهات نظر مختلفة بشأن المسار المستقبلي لدى الأطراف المعنية المختلفة – الأطراف السياسية المعنية الجديدة والتي ظهرت مؤخرا، وأعضاء البرلمانات، والدوائر الأكاديمية، وقطاعات الأعمال، والعمالة المنظمة، والمجتمع المدني، والنشطاء الشباب، ومستودعات الفكر، وصناعات السياسات أنفسهم. وتمثل شفافية عملية الإصلاح برمتها مطلبا ضروريا لبناء الزخم المطلوب للإصلاح. ويعتمد نجاح صناعات السياسات على التعرف على وجهات نظر جميع الأطراف المعنية لدى صياغة جداول أعمال السياسات. وسيقتضي هذا الأمر إجراء إصلاحات قانونية تسمح بتشكيل منظمات مستقلة دون اشتراط موافقة الدولة. ومن شأن اتباع إجراءات أكثر تركيزا على المشاركة أن يساهم في تحديد مجالات مقاومة التغيير أو دعمه. ويتضح من التجربة أن مشاركة طائفة أوسع من ممثلي المجتمع في تصميم برامج الإصلاح – إلى جانب الاستعداد لمعالجة الشواغل المتعلقة بمدى إمكانية تعديل اقتراحات الإصلاح – يعزز كذلك الشعور بملكية عملية الإصلاح وقد يساعد على كبح المعارضة في المستقبل. وإضافة إلى ذلك، تشير تجارب الإصلاح في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أنه على الرغم من أن العمليات التشاورية ليست ضمانا لدفع النزاع، فيمكنها أن تولد ثقة أكبر بين الأطراف المعنية، الأمر الذي «قد يجعل الخاسرين المحتملين من جراء التغيير أكثر قبولا للاعتماد على الالتزامات باتخاذ التدابير التي ستخفف من آثار الإصلاح عليهم» (تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2010، OECD).

ويتعين بناء ائتلافات من أجل نجاح الإصلاح. ولا بد أن يسفر الإصلاح الاقتصادي عن آثار على توزيع الدخل والثروة والمنافع: فيتكبد البعض خسائر على المدى القصير – لا سيما أصحاب المصالح المكتسبة المستفيدة من المحافظة على الوضع الراهن، ولا تتحقق منافع جمة للسكان بشكل عام إلا على المدى الطويل. وإضافة مزيد من القوة على عملية الإصلاح – والنجاح في تنفيذها في نهاية المطاف – يعتمد إلى حد كبير على قدرة الحكومة على بناء ائتلافات تدعم التغيير بينما تعالج مخاوف المعارضين بشأن تأثيره على التوزيع (الإطار ١-٦).

الإطار ٦-١: منهج مبسط نحو بناء الائتلافات

الشكل البياني: ٦-١-١ بناء الائتلافات



يقتضي هذا المنهج الائتلاف مع قادة التغيير (الجماعات ذات التأثير الواسع التي تدعم هذا الإجراء)، وتمكين الفائزين (الجماعات ذات التأثير المحدود التي تنتفع من الإصلاح (ومساعدتهم على التعبير عن دعمهم، وتعويض أو تفريق الجماعات المؤثرة التي ستخسر نتيجة للإصلاح، وتعويض الفئات الأضعف التي ستخسر وليس لها تأثير يُذكر. ولا بد من اتخاذ تدابير موجهة بعناية تحمي هذا الفئة الأخيرة لتوفير حماية اجتماعية مناسبة، وهي غالباً ما تكون

حيوية لكسب التأييد العام للإصلاح. وفي حالة إصلاح الدعم، على سبيل المثال، يتعين من البداية تعويض الفئات الأشد تضرراً من إلغاء الدعم بتوفير الحماية الاجتماعية الموجهة بقدر أكبر من الدقة. ومتى كان ذلك ممكناً، قد يكون من المفيد كذلك ربط الإصلاحات ضمن مجموعة من التدابير التي تزيل الشوّهات بينما توزع المنافع وتكاليف التصحيح على نطاق واسع: فيمكن أن يزيد عدد الفائزين ويسمح لمن خسر بسبب تدابير معينة أن يحقق منافع من تدابير أخرى، ويبطل الإحساس باستهداف مجموعة بعينها.

ويقتضي الأمر كذلك توخي الحرص في اختيار توقيت الإصلاحات وتحديد تسلسلها. ففي ظل بيئة اجتماعية-سياسية محفوفة بالتحديات، قد يكون من الضروري المضي قدماً في تنفيذ التدابير التي تلقى دعماً كافياً وتأجيل تنفيذ الإصلاحات الأخرى: فإحراز بعض التقدم أفضل من لا شيء. وفي هذا الصدد، سيكون من الضروري تقبل الانحراف في التوقيت والتسلسل عن مسارات الإصلاح الفنية أو الاقتصادية «المثلى»، حسب اعتبارات الاستقرار الاقتصادي الكلي. وقد يركز صناع السياسات على الطريقة السهلة لجني الثمار ويستخدموا منهج خطوة بخطوة، مثل إطلاق الإصلاحات على نطاق محدود وتقييمها قبل التوسع فيها. ومن الأمثلة على ذلك قبول اتباع منهج تدريجي لزيادة الضرائب، أو الربط بين زيادة تعريف الكهرباء وتحسين نطاق توفير الخدمة. وفي حالة الإصلاحات الصعبة بصفة خاصة، كإضفاء المرونة على أسعار الصرف، مثلاً، تزداد احتمالات تحقيق النجاح عندما يكون التفويض الممنوح للحكومة قوياً وتكون مستويات الخسارة المحتملة في رأس المال السياسي معقولة، وهو الوضع الذي يسود في حالات كثيرة بعد الإنتهاء من الانتخابات (دراسة Rother, 2009).

ويجب أن يتضمن هذا التسلسل مبادرات تحقق منافع مباشرة وواضحة. ومن الواضح في حالة بلدان التحول العربي أن هناك دافعا اقتصاديا قويا وراء الدعم السياسي للتحولات التي يُتوقع أن تحسن الفرص الاقتصادية لغالبية السكان. وقد يترتب على عدم تحقيق تحسينات اقتصادية واضحة في وقت مبكر إضعاف قدرة الإصلاح على الاستمرار — وتقويض الدعم لعملية الإصلاح برمتها. ولكي يتمكن صناع السياسات من مواجهة هذه المخاطر، وإظهار التزامهم بالإصلاح، واكتساب مزيد من الثقة، ينبغي أن يدرجوا في برامجهم الإصلاحية مبادرات سريعة التأثير (الفصل الخامس)، وأن ينظروا في منح تعويضات مقدما لفئات السكان الضعيفة التي يرجح أن تتضرر من الإصلاحات. ويتعين أن يصب صناع السياسات اهتمامهم على بناء آليات لهذا التعويض إذا لم يكن أي منها متاحا تحت تصرفها.

وهناك حاجة إلى قادة للإصلاح وإلى مؤسسات تعمل بكفاءة وتتسم بالمصداقية دعما للتغيير. ولا غنى عن مشاركة أصحاب الفكر الإصلاحي في الجهود المبذولة للإصلاح، ولكن لن يتسنى تنفيذ السياسات إلا في وجود مؤسسات قوية، وإلا أصبحت عرضة لانعكاس مسارها بسرعة. على سبيل المثال، فإن نجاح إصلاحات دعم الطاقة واستمرارها يقتضي عادة استحداث آليات مجردة من الأبعاد السياسية وتقوم على قواعد لتحديد أسعار الطاقة، الأمر الذي يمكن أن يساعد على تراجع احتمالات انعكاس مسارها. وبالمثل، فإن نجاح التحول من نظام سعر الصرف المدار إلى نظام أكثر مرونة يقتضي وجود مؤسسات قوية كبنك مركزي مستقل وجهاز مصرفي جيد الأداء وخاضع لرقابة جيدة. ومع هذا، ينبغي ألا تحول هذه الاعتبارات دون تنفيذ صناع السياسات للتدابير الفنية التي غالبا ما تكون أقل مثارا للجدل ولكنها ذات أهمية حاسمة في وضع أسس نجاح الإصلاحات. وإضافة إلى ذلك، فإن الوزن السياسي للأطراف المشاركة الداعمة للإصلاح سيزداد ثقلا أيضا من خلال زيادة القدرات التنظيمية للمجموعات التي لم تحقق ثروتها نتيجة حصولها على امتيازات أو بالمحاباة أو تحقيق مكاسب ريعية وإنما حققتها من نشاط مستقل في بيئة تنافسية. وفي غياب جماعات مؤسسية قادرة على التعهد بالتزامات ذات مصداقية واسعة النطاق والوفاء بها، فإن السياسات الوحيدة التي يستطيع المواطنون ربطها مباشرة بأداء الحكومة هي الدعم والتحويلات التي شكلت ركيزة العقد الاجتماعي القديم (دراسة Amin and others, 2012).

ويكتسب التواصل المجتمعي أهمية بالغة عند شروع الحكومات في عملية التحول الاقتصادي. وتعمل الحكومات حاليا في بيئة تضم أطرافا معنية متعددة، حيث ازدادت قوة المجتمع المدني، وأدى انتشار وسائل التواصل الاجتماعي على نحو غير مسبوق (الجدول ٦-١) إلى زيادة التحديات والفرص على حد سواء. ويشكل السكان الشباب في بلدان التحول العربي، الذين كانوا مهمشين إلى حد كبير قبل الربيع العربي، جماعات مصالح تعبر عن آرائهم وتنادي بمطالبهم. وتواجه الحكومات كذلك مصالح قطاعات الأعمال وعمالة منظمة أبدت استعدادها للاحتجاج في حالة عدم تلبية مطالبها الاقتصادية والسياسية. وفي هذا السياق، فمن الضرورة بمكان توجيه اهتمام كاف للمشاركة في العمل مع هذه الجماعات من خلال التشاور والتواصل المجتمعي المناسبين.

الجدول ٦-١: قوة استخدام شبكات التواصل الاجتماعي للتعبير عن الآراء السياسية والمجتمعية (استخدام شبكات التواصل الاجتماعي في بلدان التحول العربي، %)

استخدام شبكات التواصل الاجتماعي للتعبير عن الآراء حول: ^١			
القضايا المجتمعية	السياسة	استخدام الشبكات الاجتماعية ^١	
٨٢	٦٧	٣٤	تونس
٧٤	٦٣	٣٠	مصر
٨٠	٦٠	٢٩	الأردن
٤٦	٣٤	٣٤	المستوى العالمي ^٢

المصدر: تقرير 2013، Pew Research Center.

^١ النسبة المئوية للمجيبين على مسح شمل ألف شخص في كل بلد.

^٢ النسبة المئوية لمستخدمي شبكات التواصل الاجتماعي للتعبير عن الآراء حول السياسة/ القضايا المجتمعية.

^٣ الوسط الحسابي لعدد ٢١ اقتصاداً متقدماً وصاعداً.

ويتعين أن يكون التواصل الفعال عاملاً أساسياً في عملية الإصلاح الاقتصادي. وينبغي أن تهدف حملات التواصل مع الجمهور إلى زيادة الوعي بتغيرات السياسة المزمعة، وشرح السبب المنطقي وراء الإصلاحات المقترحة واكتساب التأييد بشأنها، وإلقاء الضوء على المنافع التي تعود على المجتمع عامة وعلى جماعات بعينها، ووضع توقعات واقعية لما يمكن أن يتحقق. ونظراً لظهور وسائل التواصل الاجتماعي والترابط عبر شبكات الإعلام، فالأهم من ذلك أن تشرع الحكومات في التواصل بفعالية لكي توضح مبررات الإصلاح. على سبيل المثال، فعند تنفيذ إصلاحات الدعم ينبغي أن يوضح صناع السياسات للجمهور مدى التكلفة الباهظة لنظام الدعم القائم وأوجه عدم كفاءته والتكاليف التي يتكبدها كل من الاقتصاد والبيئة. وعند إجراء أي إصلاح ينطوي على زيادة الإيرادات أو تخفيض النفقات، من الضروري البرهنة على أن مخرجات هذا الإصلاح تُوظَّف جيداً. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن توضح استراتيجية التواصل كذلك دور المؤسسات المالية الدولية والمجتمع الدولي بوجه عام في دعم عملية الإصلاح.

ويمكن زيادة فرص نجاح الإصلاح باستقاء عدد من الدروس من تجارب صناع السياسات في المناطق الأخرى. ويتعين أن يشرح صناع السياسات ما يقومون به من عمل، وأن يختاروا وسائل التواصل لبث الرسائل المختلفة ومخاطبة الجمهور بطريقة استراتيجية. ونظراً للترابط بين شبكات الإعلام، فالأهم من ذلك هو أن يتحدث المسؤولون الحكوميون بصوت واحد، وأن ينسقوا مع الأطراف الأخرى لضمان اتساق رسائلهم وتعزيز بعضها البعض. وأكثر الوسائل فعالية هي الرسائل التي تتوجه إلى وجدان الجمهور بطريقة شخصية وتحتوي مضموناً عملياً في نفس الوقت. وينبغي أن تتضمن جهود التواصل أمثلة على إصلاحات ناجحة في بلدان أخرى، وأن تبين كيف أمكن تخطي العقبات. ومن الأمور التي تساعد على حفز المطالبة بالإصلاح كذلك تسليط الضوء على الفرص الضائعة بسبب عدم الإصلاح – أي التكاليف التي تترتب على عدم فعل أي شيء. وفي

نفس الوقت، ينبغي ألا تنصب جهود التواصل على تسويق الإصلاحات كما وُضعت: فالمشاركة الحقيقية غالباً ما تدعو إلى تعديل مقترحات الإصلاح، بينما تحافظ على الهدف الرئيسي قيد النظر.

الدعم من المجتمع الدولي

تكتسب زيادة الدعم من المجتمع الدولي أهمية بالغة في نجاح الإصلاح. وحتى إذا كان يتعين أن تظل البلدان ممسكة بعجلة القيادة وأن تخطط لبرامج سياساتها من خلال التشاور الوطني واسع النطاق، هناك حاجة إلى دعم المجتمع الدولي لجهود الإصلاح في بلدان التحول العربي على امتداد أربعة أبعاد.

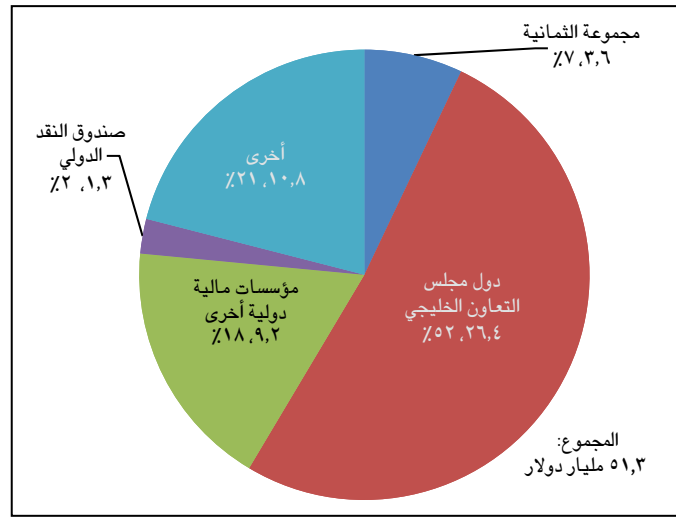
- يتعين أن يواصل الشركاء الثنائيون ومتعدّدو الأطراف تقديم قدر كبير من التمويل، وزيادة حجمه في بعض الحالات، حتى يتسنى الحفاظ على دور الإنفاق العام في دعم النمو وتخفيف وتيرة التصحيح (الإطار ٦-٢). وقد ساعد الدعم الكبير الذي قدمه المانحون من دول مجلس التعاون الخليجي إلى بعض بلدان التحول العربي، بصفة خاصة، على تخفيف أثر احتياجات التصحيح الفوري في فترة شهدت تراجع التجارة وتدفقات رؤوس الأموال. ويمكن تعزيز فعالية الدعم المقدم من المانحين من خلال تأكيد الإلتزام بالمساعدة وتوثيق سبل التنسيق بين جهود المانحين والخطط الاقتصادية الكلية في بلدان التحول العربي.
- ومن المهم أيضاً فتح أسواق الاقتصادات المتقدمة أمام صادرات بلدان التحول العربي، لدعم التعافي الاقتصادي وزيادة النمو الممكن، وهو ما يكمل الجهود التي تبذل في مجال الإصلاح التجاري.
- كذلك يمكن أن تستفيد بلدان التحول العربي من المشورة بشأن السياسات التي يسديها شركاؤها الدوليون في كثير من مجالات السياسة الاقتصادية.
- ويمكن أن يساعد المجتمع الدولي في جهود بناء القدرات عن طريق تقديم المساعدة الفنية والتدريب.

وللجهات المانحة كذلك دور بالغ الأهمية في المساعدة على تخطي العقبات أمام الإصلاح. ومن المتوقع من خلال توثيق سبل التنسيق بين المانحين ضمان الحيلولة دون إعطاء حوافز سلبية للتغيير عن غير عمد من خلال دعم سياسات متباينة. ويمكن أن تقوم المبادرات على غرار شراكة دوفيل (Deauville Partnership) بدور مهم في هذا السياق. وينبغي أن يتجنب المانحون أيضاً إثقال كاهل مسؤولي التغيير القليلين بل ويقدموا لهم الدعم من خلال المساعدة الفنية التي تتسق مع احتياجاتهم في الوقت المناسب. وعلى سبيل المثال، يتعين اتخاذ إجراءات عاجلة لإنشاء السجلات اللازمة لآليات التحويلات النقدية؛ فمن شأن التأخر في ذلك أن يعرض عملية إصلاح شبكات الأمان للخطر. وينبغي أيضاً أن يدرك المانحون التحديات المحتملة التي يواجهونها في المنطقة والناجمة عن الوصمة التي ارتبطت بتدابير الاستقرار وبرامج الإصلاح الهيكلي السابقة.

الإطار ٦-٢: استمرار الحاجة لزيادة الدعم من المانحين

منذ أن بدأت مراحل التحول في عام ٢٠١١ تلقت بلدان التحول العربي دعماً مالياً كبيراً من المجتمع الدولي، جاء ما يزيد على نصفه من دول مجلس التعاون الخليجي (الشكل البياني ٦-٢-١). وتستغل احتياجاتها إلى التمويل الخارجي كبيرة في ظل توقعات السيناريو الأساسي في ٢٠١٤-٢٠١٥، فتتراوح بين ٥٠ مليار و ٦٠ مليار دولار سنوياً. ومع هذا، حتى مع توافر الدعم الخارجي الكافي لتغطية هذه الاحتياجات، لن تكون توقعات السيناريو الأساسي للنمو الاقتصادي كافية لمواجهة التحدي الاقتصادي الرئيسي في بلدان التحول العربي والتمثل في ارتفاع البطالة.

الشكل البياني ٦-٢-١: التمويل الخارجي الرسمي لبلدان التحول العربي (٢٠١١-٢٠١٣، بمليارات الدولارات الأمريكية، %)



المصادر: السلطات الوطنية وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي

ويمكن إعطاء دفعة للنمو وتوفير فرص العمل على المدى القصير من خلال مبادرة تُصمَّم بدقة للاستثمار العام المنشئ لفرص العمل، ولكنها ستقتضي الحصول على مزيد من الدعم الخارجي (٢٤ مليار دولار على مدى الخمس سنوات القادمة كما في المثال في الشكل البياني ٢-٥). وهذا التمويل الإضافي يتعين أن يقوم على أساس شروط تيسيرية بالقدر الكافي للحفاظ على إمكانية الاستمرار في تحمل الديون، وخاصة في تلك البلدان ذات المديونية المرتفعة، وأن يكون متسقاً مع القدرة الاستيعابية لهذه البلدان. ومن ثم، فمن الضروري أن يبذل المجتمع الدولي جهداً أكبر في تعبئة الدعم المالي من أجل بلدان التحول العربي.

وعلى المدى المتوسط، يتوقع أن تظل احتياجات التمويل كبيرة ولكن مع قيام التمويل الخاص - الاستثمار الأجنبي المباشر وأسواق رأس المال الخاصة - بدور كبير في هذا الشأن. ولا تستند هذه التوقعات إلى مبادرات الاستثمار العام الممول من مصادر خارجية وحسب، وإنما الأهم من ذلك أنها تبنى أيضاً على نجاح تطبيق مجموعة شاملة من الإصلاحات الهيكلية تهدف إلى ضمان توفير القطاع الخاص فرص عمل كافية للمحافظة على توظيف العمالة في الأجل المتوسط.

ولا يزال صندوق النقد الدولي مشاركا كبيرا في جهود بلدان التحول العربي. فخبراء الصندوق يتعاونون مع سلطات البلدان ومع الشركاء الدوليين في مختلف جوانب السياسات الاقتصادية والتمويل. ويواصل الصندوق تطويع المشورة التي يسديها لبلدان التحول العربي حسب الأوضاع الاقتصادية الخارجية والمحلية المتغيرة (الإطار ٦-٣). ومنذ أن بدأت التحولات السياسية، ظل تركيزه منصبا على تحقيق التوازن الصحيح بين التدابير اللازمة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي وحماية الفقراء في فترة التحول من ناحية، وتلك التي تضع الأسس لتحقيق النمو وتوفير فرص العمل بوتيرة أسرع من ناحية أخرى. وفي هذا السياق، أشار الصندوق على البلدان بتصحيح العجز الكبير في المالية العامة بالتدريج لوضع أرصدة المالية العامة على مسار قابل للاستمرار مع الحد من الآثار السلبية قصيرة المدى على النمو والبطالة في ظل الأوضاع الاجتماعية-السياسية الصعبة في الوقت الحاضر. وقد تعهد الصندوق بتقديم حوالي ١٠ مليارات دولار أمريكي من خلال اتفاقات مالية مع الأردن والمغرب وتونس واليمن. ووصل خبراء الصندوق حاليا إلى مرحلة متقدمة من المناقشات مع اليمن لعقد اتفاق لاحق للدعم الذي قدمه الصندوق في عام ٢٠١٢، وهم يدعمون ليبيا من خلال الحوار بشأن السياسات وجهود بناء القدرات، كما أنهم على استعداد للتعاون مع مصر بشأن احتمال عقد اتفاق مالي عند الطلب. ويشارك صندوق النقد الدولي في العمل بفعالية مع جميع بلدان التحول العربي من خلال تقديم المشورة بشأن السياسات وبناء القدرات، وازداد تواصله بالتنسيق مع حكومات بلدان التحول العربي، مع الأطراف المعنية، بما فيها منظمات المجتمع المدني والأكاديميين وأعضاء البرلمانات.

الإطار ٦-٣: صندوق النقد الدولي والدروس المستفادة من التحولات العربية

بينما كانت مشورة صندوق النقد الدولي قبل بدء التحولات في عام ٢٠١١ تركز على السياسات الاقتصادية الكلية السليمة المحققة للاستقرار والنمو، لم تكن الاختلالات الاجتماعية-الاقتصادية المتنامية تحظى بقدر كاف من الاهتمام. وتركزت الجهود في مساعدة البلدان على بناء أسس اقتصادية كلية قوية، وتحرير النشاط الاقتصادي، وإجراء إصلاحات تتسق مع متطلبات السوق وتستطيع أن تحقق نموا اقتصاديا أعلى. وإضافة إلى تقديم المشورة بشأن سياسة المالية العامة والسياسة النقدية السليمة، كان صندوق النقد الدولي يوصي بتقوية أدوات السياسة النقدية، وتعزيز السيولة في أسواق السندات الحكومية، ودعم سلامة القطاع المصرفي وتقوية المنافسة فيه، والحفاظ على زخم الخصخصة، وتحسين إدارة المالية العامة، وتخفيض تكاليف مزاولة الأعمال، وزيادة المرونة في سوق العمل، وتوثيق التعاون على المستوى الإقليمي وزيادة تحرير التجارة. وبينما كان تركيزه ينصب في الأساس على تعزيز الاستقرار الاقتصادي الكلي وتحقيق النمو في الأجل المتوسط، فقد اتضح من خلال إلقاء نظرة إلى الوراء أنه لم يركز بقدر كافٍ على الحاجة إلى ضمان المساواة في الحصول على الفرص الاقتصادية وفرص العمل.

وقام صندوق النقد الدولي بتطويع المشورة التي يقدمها منذ عام ٢٠١١ لمواجهة تحديات مراحل التحول. وعقب بدء التحولات السياسية في ٢٠١١ وفي ضوء الأوضاع الاجتماعية-السياسية المحفوفة بالتحديات، وارتفاع الدين العام، والاختلالات الكبيرة في المالية العامة والحساب الخارجي، ركزت مشورة الصندوق في المقام الأول على دعم الاستقرار الكلي مع مزيد

الإطار ٦-٣ (تتمة)

من التركيز على توفير فرص العمل والتدابير الدافعة للنمو التي تتشارك في منافعه جميع شرائح المواطنين. وأوصى صندوق النقد الدولي بصفة خاصة بالمضي في ضبط أوضاع المالية العامة بوتيرة تدريجية لوضع أرصدة المالية العامة على مسار قابل للاستمرار مع الحد من الآثار السلبية قصيرة المدى على النمو والبطالة. وتمكنت بلدان التحول العربي التي ارتبطت ببرامج مع الصندوق (الأردن والمغرب وتونس واليمن) من استيعاب الصدمات الخارجية بصورة جزئية من خلال تخفيف وتيرة تصحيح عجز المالية العامة. وشدد الصندوق على إصلاح الدعم، فأوصى بضرورة الاستعاضة عن الدعم المعمم تدريجياً بوسائل لتوفير الحماية الاجتماعية تتسم بقدر أكبر من مردودية التكلفة. وأوصى صندوق النقد الدولي كذلك باتخاذ موقف تيسيري للسياسة النقدية في ضوء ضغوط التضخم المكبوحة وضعف التعافي في المنطقة.

وازداد تركيز الصندوق على النمو الاحتوائي وعلى جوانب الاقتصاد السياسي. وإذا أدرك الصندوق أن انطلاق الانتفاضات الشعبية في بلدان التحول العربي جاء في جانب منه بدافع الرغبة في توزيع الفرص الاقتصادية على نطاق أوسع وعلى أساس أكثر عدالة، فقد ازداد تركيزه على قضايا تتعلق بالنمو الاحتوائي. وبصفة خاصة، أوصى الصندوق بإجراء إصلاحات اقتصادية مهمة للحد من ارتفاع البطالة الهيكلية وزيادة العدالة في توزيع الدخل، بما في ذلك تحسين أوضاع الأعمال والاستثمار، وزيادة الانفتاح التجاري، وتحسين مستوى الاستقرار في النظام المالي والاستفادة من الخدمات المالية، وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي. ووضع كذلك أداة تحليل لتكوين فهم أفضل للروابط بين النمو وفرص العمل. وإذا أدرك الصندوق أن هذه البلدان تعمل في ظل ظروف اجتماعية-سياسية عصبية، فقد ازداد تركيزه على جوانب الاقتصاد السياسي في الإصلاح، وشدد على أهمية الحوار الوطني والشعور بملكية البرامج الاقتصادية وتحسين التواصل للتعريف بنوايا السياسات.

الخطوات القادمة

تتيح التحولات السياسية فرصة تاريخية لبدء التحولات الاقتصادية اللازمة. وأوجدت التحولات فرصة فريدة للتصدي للوضع الراهن والمصالح المكتسبة التي دعمته في الماضي. وهذا هو مركز الحلقة الإيجابية التي تتعاقب فيها التحولات السياسية والاقتصادية على أساس الدعم المتبادل بما يحقق تطلعات بلدان التحول العربي. وتمتلك بلدان التحول العربي إمكانات أساسية قوية لبناء اقتصاد ديناميكي، بما فيها القوى العاملة الشابة، وتزايد فرص الحصول على التكنولوجيا، والموقع الجغرافي المتفرد الذي يربط بين عدة قارات، والوجهات السياحية الوفيرة. ويمكن الاعتماد على المزيج الصحيح من السياسات التي يتم تشريعها بناء على نظرة واضحة تجاه الاقتصاد السياسي وبدعم من المجتمع الدولي، في تحقيق هذه الإمكانيات وتلبية تطلعات شعوب بلدان التحول العربي.

This page intentionally left blank

المراجع

- Acosta-Ormachea, S., and J. Yoo, 2012, "Tax Composition and Economic Growth," IMF Working Paper No. 12/257 (Washington: International Monetary Fund).
- African Development Bank, 2012a, *Jobs, Justice, and the Arab Spring: Inclusive Growth in North Africa* (Tunis).
- , 2012b, Short-Term Job Creation: Lessons Learned, Note for the Deauville Partnership Meeting of Finance Ministers in Washington, DC, April 2012.
- Ahmed, Masood, D. Guillaume, and D. Furceri, 2012, "Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges," in *Addressing the 100 Million Youth Challenge: Perspectives on Youth Employment in the Arab World in 2012* (Geneva: World Economic Forum).
- Alvarez de la Campa, A., 2011, "Increasing Access to Credit through Reforming Secured Transactions in the MENA Region." World Bank Policy Research Working Paper 5613 (Washington: World Bank).
- Amin, Magdi, Ragui Assaad, Nazar al-Baharna, Kemal Dervis, Raj M. Desai, Navtej S. Dhillon, Ahmed Galal, Hafez Ghanem, Carol Graham, and Daniel Kaufmann, 2012, *After the Spring—Economic Transitions in the Arab World* (New York: Oxford University Press).
- Anzoategui, D., M. Martinez Peria, and R. Rocha, 2010, "Bank Competition in the Middle East and North Africa Region," World Bank Policy Research Working Paper 5363 (Washington: World Bank).
- Auerbach, Alan J., and Yuriy Gorodnichenko, 2012, "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy," *American Economic Journal*, Vol. 4 (2): pp. 1–27.
- Barrajas, Adolfo, and Ralph Chami, 2013, "As a Matter of Finance," *Finance & Development*, Vol. 50, No. 1, pp. 22–25.
- Barro, Robert J., 2008, "Inequality and Growth Revisited," Working Papers on Regional Economic Integration, No. 11 (Manila: Asian Development Bank).
- Baum, Anja, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Anke Weber, 2012, "Fiscal Multipliers and the State of the Economy," IMF Working Paper No. 12/286 (Washington: International Monetary Fund).
- Behar, A., and C. Freund, 2011, "The Trade Performance of the Middle East and North Africa," World Bank Middle East and North Africa Region Working Paper No. 53 (Washington: World Bank).

- Behar, Alberto, Phil Manners, and Benjamin Nelson, 2013, "Exports and International Logistics," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 75 (6); pp. 855–886.
- Ben Naceur, Sami, and Rui Zhang (forthcoming), "Financial Development, Income Inequality and Poverty: Evidence from MENA and CCA," IMF Working Paper xx/xxx (Washington: International Monetary Fund).
- Bhattacharya, Rina, and Hirut Wolde, 2010, "Constraints on Growth in the MENA Region," IMF Working Paper 10/30 (Washington: International Monetary Fund).
- Bhattacharya, Rina, and Hirut Wolde, 2012, "Business Environment Constraints on Growth in the MENA Region," *Middle East Development Journal*, Vol. 4, No. 1, June 2012.
- Broda, C., 2004, "Terms of Trade and Exchange Rate Regimes in Developing Countries," *Journal of International Economics*, Vol. 63, pp. 31–58.
- Burson-Marteller, 2013, *Arab Youth Survey 2013*.
- Carvajal, Ana, Randall Dodd, Michael Moore, Erlend Nier, Ian Tower, and Luisa Zanforlin, 2009, "The Perimeter of Financial Regulation." Staff Position Note SPN/09/07 (Washington: International Monetary Fund).
- Cihak, Martin., and Erlend Nier, 2009, "The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions—the Case of the European Union," IMF Working Paper WP/09/200 (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, Izabela Karpowicz, and Shamsuddin Tareq, 2010, "Evaluating Government Employment and Compensation," IMF Technical Notes and Manuals TNM/10/15 (Washington: International Monetary Fund).
- Crivelli, Ernesto, Davide Furceri, and Joël Toujas-Bernaté, 2012, "Can Policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper 12/218 (Washington: International Monetary Fund).
- Dabla-Norris, Era, Jim Brumby, Zac Mills, Annette Kyobe, and Chris Papageorgiou, 2011, "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency" IMF Working Paper 11/37 (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, J., and J. Lee., 2002. "Education and Income Distribution: New Evidence from Cross-Country Data," *Review of Income and Wealth*, Vol. 48 (3): pp. 395–416.
- Desai, Raj M., 2013, "Political-Economy Analysis for IMF Operations, Issues and Approaches," Presentation to staff of the IMF Middle East and Central Asia Department, April 15, 2013.

- Felbermayr, Gabriel, Benedikt Heid, and Sybille Lehwald, 2013, Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)—Who benefits from a free trade deal? (Brussels: Bertelsmann Foundation). http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-F6ABB7A4-8B43B437/bst_engl/xcms_bst_dms_38065_38066_2.pdf.
- Friedman, M., 1953, “The Case for Flexible Exchange Rates,” In: Friedman, M. (ed.), *30 Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press).
- Fritz, Verena, Kai Kaiser, and Brian Levy, 2009, *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis—Good Practice Framework* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank).
- Ghosh, A.R., A-M. Gulde, and H. Wolf, 2003, *Exchange Rate Regimes: Choices and Consequences* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Ghosh, A.R., J.D. Ostry, and C. Tsangarides, 2010, “Exchange Rate Regimes and the Stability of the International Monetary System,” IMF Occasional Paper 270 (Washington: International Monetary Fund).
- Ghosh, A. R., M. Qureshi, and C. Tsangarides, 2013, “Is the Exchange Rate Regime Really irrelevant for External Adjustment?” *Economics Letters*, Vol. 118, pp. 104–109.
- Haggard, Stephan, and Steven B. Webb, 1993, “What Do we Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?” *The World Bank Research Observer*, Vol. 8, (2): pp. 143–68.
- Hasan, M. and J. Dridi, 2010, “The Effects of the Global Crisis on Islamic and Conventional Banks: A Comparative Study,” IMF Working Paper No. 10/201 (Washington: International Monetary Fund).
- Hawkamah, OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), and UAB, 2009, “Policy Brief on Improving Corporate Governance of Banks in the Middle East and North Africa,” OECD, Paris.
- Ilzetzki, E., Mendoza, E., and Végh, C., 2013, “How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, (2): pp. 239–254.
- International Association of Deposit Insurers (IADI), 2007, General Guidance for an Effective Deposit Insurance Mandate. Prepared by the Subcommittee on the Deposit Insurance System Mandate Research and Guidance Committee International Association of Deposit Insurers (Basel).
- International Crisis Group, 2012, “The Rule of Law in a Transitional Democracy” Address by Louise Arbour, President & CEO of

- the International Crisis Group, to the Lahore High Court Bar Association, Lahore, July 11, 2012.
- International Monetary Fund, 2007, "Globalization and Inequality," World Economic and Financial Surveys, October 2007 World Economic Outlook, Chapter 4 (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/>.
- , 2010, *Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia*, October 2010 (Washington).
- , 2011a, "Assessing Reserve Adequacy" Board Paper (Washington).
- , 2011b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, April 2011 (Washington).
- , 2011c, Economic Transformation in MENA: Delivering on the Promise of Shared Prosperity, May 2011 (Washington).
- , 2011d, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, October 2011 (Washington).
- , 2012a, "Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment," World Economic and Financial Surveys, October 2012 *Fiscal Monitor* (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25847>.
- , 2012b, Arab Countries in Transition: Economic Outlook and Key Challenges, background paper for the Deauville Partnership Ministerial Meeting, October 2012, Tokyo.
- , 2012c, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, November 2012 (Washington).
- , 2013a, How to Unleash the Foreign Direct Investment Potential in the Maghreb? IMF background paper for the Fifth Regional Maghreb Conference, January 2013, Nouakchott, Mauritania.
- , 2013b, "Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications," IMF Policy Paper (Washington) <http://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/index.htm>.
- , 2013c, "Taxing Times," World Economic And Financial Surveys, October 2013 *Fiscal Monitor* (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/fmindex.htm>
- , 2013d, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, November 2013 (Washington). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2013/mcd/eng/mreo1013.htm>.
- , 2014, "Subsidy Reform in MENA: Recent Progress and Challenges Ahead," forthcoming (Washington).

- Islamic Financial Services Board (IFSB), 2013, *Islamic Financial Services Industry Stability Report* (Kuala Lumpur).
- Jbili, Abdelali, and Vitali Kramarenko, 2003, “Choosing Exchange Rate Regimes in the Middle East and North Africa,” *Finance Development* (March 2003).
- Kandil, Magda, 2012, *Strategy for Inclusive Growth: Sectoral Policy, Education Reform and SMEs Development* (Cairo: Egyptian Center for Economic Studies).
- Klein, M.W, and J.C. Shambaugh, 2010, *Exchange Rate Regimes in the Modern Era* (Cambridge, MA: MIT Press).
- Lee, J. GM. Milesi-Ferretti, J.D. Ostry, A. Prati, and L.A. Ricci, 2008, “Exchange Rate Assessments: CGER Methodologies,” IMF Occasional Paper 261 (Washington: International Monetary Fund).
- Levy-Yeyati, E., and F. Sturzenegger, 2003, “To Float or to Fix: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes on Growth,” *American Economic Review*, Vol. 93, pp. 1173–93.
- Lipton, David, 2004, “Economic Modernization in the Middle East, in: In Search of an American Grand Strategy for the Middle East,” The Aspen Institute (Washington).
- , 2012, “Enabling Economic Transformation in the Middle East and North Africa, Speech at the London School of Economics,” November 2012.
- Madeddu, O., 2010, “The Status of Information Sharing and Credit Reporting Infrastructure in the Middle East and North Africa.” (Washington: World Bank) <http://www.worldbank.org/mna>.
- MENA Private Equity Association, 2013, 2012 Annual Report: Private Equity and Venture Capital in the MENA Region.
- Miller, Margaret, Julia Reichelstein, Christian Salas, and Bilal Zia, 2013, “Can You Teach Someone to Be Financially Capable? A Metaanalysis of the Literature,” Background paper (Washington: World Bank).
- Mussa, M., P. Masson, A. Swoboda, E. Jadresic, P. Mauro, and A. Berg, 2000, “Exchange Rate Regimes in an Increasingly Integrated World Economy,” IMF Occasional Paper 193 (Washington: International Monetary Fund).
- Nier, E., Osiński, J., Jácome, L. and Madrid, P., 2011, “Towards Effective Macroprudential Policy Frameworks: An Assessment of Stylized Institutional Models,” IMF Working Paper WP/11/250 (Washington: International Monetary Fund).

- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2006, "Venture capital development in MENA countries-Taking Advantage of the Current Opportunity," MENA Investment Policy Brief (Paris).
- , 2010, *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (Paris).
- Parreñas, J.C., and Ken Waller, 2006, "Developing Bond Markets in APEC: Moving Forward Through Public-Private Sector Partnership," *ABA Journal* Vol. XXI (2).
- Pearce, D., 2011, "Financial Inclusion in the Middle East and North Africa: Analysis and Roadmap Recommendations," World Bank Policy Research Working Paper 5610 (Washington).
- Pew Research Center, 2013, *Pew Global Attitudes Survey*, Spring 2013 (Washington).
- Reinhart, C., and K. Rogoff, 2004, "The Modern History of Exchange Rate Arrangements: A Reinterpretation," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, pp. 1–48.
- Rocha, Roberto R., Zsofia Arvai, and Subika Farazi, 2011a, "Financial Access and Stability—A Road Map for the Middle East and North Africa" (Washington: World Bank).
- Rocha, R., S. Farazi, R. Khouri, and D. Pearce, 2011b, "The Status of Bank Lending to SMEs in the Middle East and North Africa Region: Results of a Joint Survey of the Union of Arab Banks and the World Bank," World Bank Policy Research Working Paper 5607, (Washington: World Bank), and Union of Arab Banks, Beirut.
- Rogoff, K., A. Husain, A. Mody, R. Brooks, and N. Oomes, 2004, "Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes," *IMF Occasional Paper* 229 (Washington: International Monetary Fund).
- Rother, Bjoern, 2009, "The Determinants of Currency Crises: A Political Economy Approach" (New York: Palgrave Macmillan).
- Tahari, A., P. Brenner, E.D. Vrijer, M. Moretti, A. Senhadji, G. Sensenbrenner and J. Solé, 2007, Financial Sector Reforms and Prospects for Financial Integration in Maghreb Countries, IMF Working Paper No. 07/125 (Washington: International Monetary Fund).
- Torres, J.L., 2013, "Revenue and Expenditure Gaps and Fiscal Consolidation: A Cross-Country Analysis," IMF Working Paper (forthcoming) (Washington: International Monetary Fund).
- Uttamchandani, M., 2011, "No Way Out: The Lack of Efficient Insolvency Regimes in the MENA Region." World Bank Policy Research Working Paper 5609 (Washington: World Bank).

- World Bank, 2008a, *The Road not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report. (Washington).
- , 2008b, *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations* (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/World Bank).
- , 2009, *From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa* (Washington).
- , 2012a, *Enabling Employment Miracles, World Bank Middle East and North Africa Region—A Regional Economic Update*, April 2012, (Washington).
- , 2012b, *From Political to Economic Awakening in the Arab World: The Path of Economic Integration* (Washington).
- , 2012c, “Inclusion and Resilience—The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa,” September 2012 (Washington).
- Yusuf, Shahid, 2014, “Changing Seasons in the Middle East,” IMF Working Paper, forthcoming (Washington: International Monetary Fund).



Toward New Horizons:
Arab Economic Transformation Amid Political Transitions (Arabic)