

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDGD/2013/IG.2/5
13 September 2013
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة الفنية المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعمولة
الاقتصادية وتمويل التنمية في بلدان منطقة الإسكوا
الدورة الثامنة
عمّان، ٧-٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت

تنسيق السياسات المالية بين البلدان العربية: الواقع وآفاق المستقبل

موجز

تنسيق السياسات الكلية، النقدية والمالية، هو شرط أساسي لنجاح التجمعات الاقتصادية الاقليمية، خاصة تلك التي تنطلق الى تحقيق أعلى مستويات الاندماج فيما بينها. وقد أظهرت تجارب العديد من مناطق العالم أن غياب التنسيق بين السياسات الكلية أدى إلى فشل بعض هذه التجمعات الاقتصادية الاقليمية، وتردي الأوضاع الاقتصادية في عدد من بلدانها، كما هو حال بعض دول الاتحاد الأوروبي.

وتتناول هذه الوثيقة دور السياسات المالية في إنجاح الاندماج الاقتصادي بين البلدان العربية، وتركز على أهمية التنسيق في ما بينها لتذليل العقبات التي تواجه العمليات الانتاجية والتجارية العربية، ولإنشاء صندوق للتنمية العربية يقوم على مبدأ المساهمة العادلة، ويساهم في تطوير وتنويع الاقتصادات العربية من خلال تأهيل المتضرر منها، وتمويل الخدمات والبنى الأساسية المرتبطة بتحفيز التجارة.

وتخلص الوثيقة إلى عدد من المقترحات الرئيسية الهادفة إلى تحفيز تكامل السياسات المالية وتحقيق تكامل اقتصادي حقيقي وشامل يعود بأرباح اقتصادية واجتماعية، من خلال دفع التجارة البينية والاستثمار، وخلق فرص عمل، والحد من الفقر.

-٢-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٦-١ مقدمة
		<u>الفصل</u>
٤	١٣-٧ أولاً- ضعف التجارة البينية العربية بالرغم من إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
٥	١٩-١٤ ثانياً- غياب التكامل المالي العربي وضعف الاستثمارات البينية المباشرة
٨	٢٩-٢٠ ثالثاً- غياب التنسيق بين السياسات المالية العربية
١٢	٣٥-٣٠ رابعاً- تنسيق السياسات المالية لدفع التكامل الاقتصادي العربي

مقدمة

١- يشكل التكامل الإقليمي أحد المقومات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية وتوطيد التعاون بين البلدان من خلال تحسين قدراتها التنافسية في الأسواق الدولية. وقد أصبح من مستلزمات البقاء، بعد أن صارت عملية تجزئة التصنيع السمة الغالبة في العالم، من خلال توزيع تصنيع السلعة الواحدة على أكثر من مكان، حسب المزايا النسبية والقدرات التنافسية. وهذ التجزئة عززت مبادئ التخصص، واقتصادات الحجم، والاستئثار بالقدرة التنافسية، فأصبح من الصعب على بلدان منفردة المنافسة بكفاءة. ويعمل التكامل الإقليمي على تخفيض التكاليف، وزيادة الأرباح، وتدوير الفوائد بين أعضاء التكتلات بدلاً من ذهابها إلى الخارج.

٢- ومن المفترض أن يؤدي تحقيق التكامل الاقتصادي بين البلدان العربية إلى امتصاص القوى العاملة الفائضة، وتعزيز القدرة التنافسية، والقضاء على بعض المشاكل الهيكلية التي تعوق الإنتاج والتجارة، مثل ضعف مؤسسات التمويل وشبكات النقل، بالإضافة إلى مشاكل أخرى كاختلاف المواصفات وغيرها.

٣- وتعتبر اتفاقيات التكامل الإقليمي العربي تعبيراً عن موقف مشترك بين الدول الأعضاء إزاء شدة المنافسة الدولية، سواء في الأسواق الخارجية أم المحلية، بعد انضمام معظم دول العالم إلى منظمة التجارة العالمية وتوقيعها للعديد من اتفاقيات التجارة الحرة مع دول وتجمعات اقتصادية أخرى من أبرزها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية.

٤- ويرتبط تحقيق الفوائد المرجوة من التكامل الاقتصادي العربي بالعديد من الشروط التي يصعب من دونها تعزيز التنمية الاقتصادية والبشرية في الدول الأعضاء. ومن أبرز هذه الشروط تحرير التجارة وانتقال العمالة ورؤوس الأموال بين الدول الأعضاء، وتوفير الموارد المالية الضرورية لتحسين قدرة هذه الدول على تنويع قواعدها الانتاجية، وتحسين تنافسيتها، وتطوير التجارة البينية من خلال إنشاء البنية التحتية الملائمة. وفي هذا الإطار، يعتبر تناسق السياسات الكلية، النقدية والمالية، من أبرز شروط نجاح التجمعات الاقتصادية الإقليمية خاصة تلك التي تسعى إلى تحقيق أعلى مستويات الاندماج فيما بينها. وقد أظهرت تجارب العديد من مناطق العالم أن غياب التنسيق بين السياسات الكلية أدى إلى فشل بعض هذه التجمعات الاقتصادية الإقليمية، وتردي الأوضاع الاقتصادية في عدد من بلدانها.

٥- وتتناول هذه الدراسة أهمية تنسيق السياسات المالية لإنجاح الاندماج الاقتصادي العربي من خلال التركيز على جانبين أساسيين. يتناول الجانب الأول دور عملية تنسيق السياسات المالية في تذليل العقبات التي تواجه العمليات الانتاجية والتجارية العربية، من خلال دفع المنافسة النزيهة التي تقوم على السياسات الضريبية والتحفيزية نفسها. أما الجانب الثاني، فيركز على دور عملية تنسيق السياسات المالية في إنشاء وتمويل صندوق للتنمية العربية يقوم على مبدأ المساهمة العادلة، ويساهم في تطوير وتنويع الاقتصادات العربية من خلال تأهيل الاقتصادات المتضررة، وتمويل الخدمات والبنى الأساسية المرتبطة بتنشيط التجارة. وفي هذا الإطار، أثبتت العديد من الدراسات التقييمية لاتفاقيات التجارة الحرة العربية، أن إزالة الحماية الجمركية والغير الجمركية عن التجارة البينية العربية لم تؤد إلى تطوير التجارة العربية ولم تساهم بالتالي في تخفيف اعتماد هذه الاقتصادات على الصناعات الاستخراجية.

٦- ويتعرض الجزء الأول من هذه الدراسة إلى تقييم سريع لاتفاقيات تحرير التجارة العربية البينية من خلال تحديد الحواجز التي تعيق تطور التجارة حتى بعد إزالة التعريفات الجمركية. ويتضمن الجزء الثاني

تقيماً للتعاون المالي العربي ولمساهمة الاستثمارات العربية البينية المباشرة في تطوير التجارة العربية. أما الجزء الثالث فيتعرض بالتحليل المبدئي الى مدى تناسق السياسات المالية العربية من ناحية أهدافها والأدوات التي تستخدمها. وأما الجزء الرابع والأخير فيتناول آليات تعزيز التنسيق بين السياسات المالية العربية، ودورها في تدعيم التكامل الاقتصادي العربي من خلال اقتراح بعض التوصيات الأولية ذات الصلة.

أولاً- ضعف التجارة البينية العربية بالرغم من انشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

٧- تعتبر اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، التي استكمل تنفيذها في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، من أهم اتفاقيات التكامل العربي. وهي تهدف إلى إزالة جميع العراقيل الحمائية، الجمركية وغير الجمركية على التجارة البينية العربية. وتمثل هذه الاتفاقية المرحلة الأولى في بناء تكامل إقليمي عربي فعال وشامل، ويستند برنامجها التنفيذي على تفعيل اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين البلدان العربية الموقعة في عام ١٩٨١.

٨- وقد نجحت الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية في إنجاز الكثير من بنودها، حيث تم، على الأقل نظرياً، إعفاء جميع السلع العربية المتبادلة بين الدول الأطراف من الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى ذات الأثر المماثل. واعتباراً من عام ٢٠٠٥، بدأ تحرير تجارة جميع السلع الزراعية وإعفاؤها من جميع الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل.

٩- وقد أبدت الدول العربية الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى رغبة حقيقية في إقامة اتحاد جمركي فيما بينها بحلول عام ٢٠١٥، مما يعني الانتقال الى مرحلة أكثر تقدماً في التكامل الاقتصادي العربي.

١٠- وقد نجحت بلدان المشرق العربي في الاستفادة من اتفاقيات تحرير التجارة البينية العربية، إذ بلغت نسبة صادراتها إلى البلدان العربية ١٩,١ في المائة من مجموع صادراتها، في حين بلغت نسبة صادرات بلدان المغرب العربي ٤,٣ في المائة، في مقابل ٥ في المائة لدول مجلس التعاون الخليجي^(١).

١١- ولتقييم الآثار التجارية لتنفيذ اتفاقية التجارة الحرة العربية الكبرى، تمت مقارنة نسب تطور التجارة البينية العربية قبل عام ٢٠٠٥ وبعده. واستناداً إلى نتائج هذه المقارنة، يتضح جلياً أن آثار الاتفاقية على التجارة كانت ايجابية ولكن محدودة. فبالاعتماد على متوسط معدل الصادرات البينية العربية، يتضح أنه ارتفع من ٣,٦ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ إلى ٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠ بالنسبة إلى دول المغرب العربي، مقارنة بنسبة ٦,٣ في المائة قبل تطبيق الاتفاقية و٧,٢ في المائة بعدها بالنسبة إلى دول مجلس التعاون الخليجي، ومن ١٥,٦ في المائة إلى ١٦,٨ في المائة بالنسبة إلى دول المشرق العربي^(٢).

١٢- ويعود ضعف التجارة البينية العربية الى وجود حواجز تعيق نموها، بعضها هيكلية يتعلق بضعف مستويات التكامل، وشدة تركيز الصادرات على بعض المنتجات المتشابهة، وضعف البنية التحتية لقطاع النقل،

(١) حسابات الإسكوا، استناداً إلى قاعدة بيانات مركز الدراسات المستقبلية والمعلومات الدولية، www.cepii.fr.

(٢) المرجع نفسه

وبعضها الآخر غير هيكلي يرتبط ببعض السياسات التجارية والاقتصادية الكلية غير المناسبة لتطور الصادرات، يضاف إليها تعقد العمليات التجارية وارتفاع كلفتها.

١٣- ففيما يتعلق بالعراقيل الفنية التي تعيق تطور التجارة البينية العربية، يبرز الجدول التالي ترتيب معظم البلدان العربية اعتماداً على مؤشر أداء الخدمات اللوجستية المرتبطة بالتجارة الخارجية، مقارنةً ببقية بلدان العالم. وتحتل الإمارات العربية المتحدة المرتبة الأولى بين البلدان العربية والسابعة عشرة بين بلدان العالم من ناحية فاعلية العمليات اللوجستية المرتبطة بالتجارة الخارجية، تليها قطر التي تحلّ في المرتبة ٣٣ بين بلدان العالم، ثم المملكة العربية السعودية في المرتبة ٣٧، فمصر في المرتبة ٥٧ من الترتيب العالمي. أما بقية البلدان العربية، فتعتبر من البلدان الأقل فاعلية من حيث الخدمات اللوجستية، وتبدأ من المرتبة ٦٢ التي تحتلها عُمان إلى المرتبة ١٥٤ التي تحتلها جيبوتي.

الجدول- مؤشر أداء الخدمات اللوجستية، ٢٠١٢

البلد	الترتيب	مجموع النقاط من خمسة
الإمارات العربية المتحدة	١٧	٣,٧٨
قطر	٣٣	٣,٣٢
المملكة العربية السعودية	٣٧	٣,١٨
تونس	٤١	٣,١٧
البحرين	٤٨	٣,٠٥
المغرب	٥٠	٣,٠٣
مصر	٥٧	٢,٩٨
عُمان	٦٢	٢,٨٩
اليمن	٦٣	٢,٨٩
الكويت	٧٠	٢,٨٣
الجمهورية العربية السورية	٩٢	٢,٦٠
لبنان	٩٦	٣,٥٨
الأردن	١٠٢	٢,٥٦
الجزائر	١٢٥	٢,٤١
موريتانيا	١٢٧	٢,٤٠
ليبيا	١٣٧	٢,٢٨
العراق	١٤٥	٢,١٦
جزر القمر	١٤٦	٢,١٤
السودان	١٤٨	٢,١٠
جيبوتي	١٥٤	١,٨٠

المصدر: World Bank, Logistics Performance Index, 2012.

ثانياً- غياب التكامل المالي العربي وضعف الاستثمارات البينية المباشرة

١٤- لم تتخذ البلدان العربية خطوات ملموسة للوصول إلى مرحلة توحيد السياسات الاقتصادية بين البلدان العربية، وخاصة المالية والنقدية، وإصدار عملة موحدة، بالرغم من توفر الإرادة السياسية لذلك والإعلان عنها منذ توقيع اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية في عام ١٩٥٧. لذلك يقتصر تقييم التكامل المالي العربي على

معناه الأضيّق، لينحصر بالتكامل في الأسواق المالية، وبحجم الحركة النقدية بين البلدان العربية. ويمكن أيضاً رصد عددٍ من الجوانب الإيجابية مثل التحرير الكلي أو الجزئي لبعض الأسواق المالية العربية بطريقة تسمح للمستثمرين العرب بالاستثمار فيها دون قيود مشدّدة. ويشكل نمو الحركة النقدية البينية العربية، الناتج عن الاستثمارات المباشرة والهبات أو المساعدات وتحويلات المغتربين بين البلدان العربية، وجهاً آخر لفوائد تدعيم التعاون الاقليمي العربي.

١٥- وتُعدّ الاستثمارات الأجنبية المباشرة من أهم مصادر التمويل في العديد من البلدان العربية، خاصة تلك التي تعاني من عجز تجاري هيكلي، وتحتاج إلى مشاريع استثمارية ضخمة لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال رفع نسب النمو الاقتصادي والحد من البطالة والفقر. وكان لارتفاع أسعار النفط في الأعوام العشرة الماضية أثر ايجابي على تحسين بيئة الأعمال في العديد من بلدان المنطقة نتيجة لإصدار قوانين جديدة لتطوير الاستثمار الخاص، وخفض عدد الإجراءات المطلوبة لإصدار تراخيص مزاولة الأعمال، وتسهيل التجارة الخارجية، وتحسين البنية التحتية.

١٦- وانعكست الإصلاحات التشريعية والقانونية الهادفة إلى تحسين بيئة الأعمال على حركة رؤوس الأموال الواردة إلى البلدان العربية، فارتفعت حصة المنطقة العربية من الاستثمارات الأجنبية العالمية المباشرة من حوالي ١ في المائة في عام ٢٠٠١ إلى حوالي ٦,٦ في المائة في عام ٢٠٠٨. وأدى تحسن بيئة الأعمال في العديد من البلدان العربية إلى تشجيع الاستثمار المباشر البيني العربي الذي سجل ارتفاعاً من ١,٤ مليار دولار في عام ١٩٩٥ إلى ٦,٨ مليار دولار في عام ٢٠١١. وقد وصلت تدفقات الاستثمارات العربية البينية المباشرة إلى ذروتها في عام ٢٠٠٥ لتبلغ ٣٧,٣ مليار دولار، ثم انخفضت بشدة في سنة ٢٠٠٦ حتى ١٦ مليار تقريباً، لترتفع من جديد سنة ٢٠٠٧ إلى ٢١ مليار دولار. واستعادت الاستثمارات العربية البينية زخمها في عام ٢٠٠٨ لتصل إلى حوالي ٣٥ مليار دولار، ثم انخفضت من جديد إلى حوالي ٢٢,٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٩، إثر الأزمة المالية العالمية وما نجم عنها من خسائر في رؤوس الأموال العربية في أسواق المال العالمية من جهة، ومن تردد في تنفيذ مشاريع استثمارية جديدة من جهة أخرى. واستمرت حركة الاستثمار العربي المباشر في التباطؤ لتصل قيمة الاستثمارات إلى ١٢,٥ مليار دولار في أواخر عام ٢٠١٠، ثم إلى ٦,٨ مليار دولار في عام ٢٠١١ إثر الأحداث السياسية التي تمر بها المنطقة العربية^(٣). ونظراً إلى حالة التقلب في تدفقات الاستثمارات العربية البينية حتى على المدى القصير، فإنه من الصعب على صانعي القرار في البلدان العربية الاعتماد على حركة الاستثمار في وضع استراتيجيات وخطط للتنمية الاقتصادية. ويتسلط الضوء على الفترة ٢٠٠٥-٢٠١١، يتضح أن الاستثمارات البينية العربية المباشرة شهدت تحسناً غير مسبوق. غير أن قيمة الاستثمار العربي داخل المنطقة هزيلة بالمقارنة مع قيمة الاستثمار العربي خارج المنطقة. ذلك أن الاستثمارات العربية في الداخل لم تتعدّ ١١,٢ في المائة من مجموع استثمارات الصناديق العربية في الخارج، والتي تقدر بحوالي ٦١٦ ١ مليار دولار^(٤). وتتركز معظم هذه الاستثمارات في الولايات المتحدة الأمريكية (حوالي ٥٠ في المائة) وأوروبا (حوالي ٢٠ في المائة) بالرغم من ضعف العائد الاقتصادي على الاستثمار في البلدان المتقدمة والخسائر الفادحة التي نتجت عن الأزمة المالية العالمية التي وقعت في الربع الثالث من عام ٢٠٠٨ ولا يزال العالم يريزح تحت وطأتها حتى اليوم^(٥).

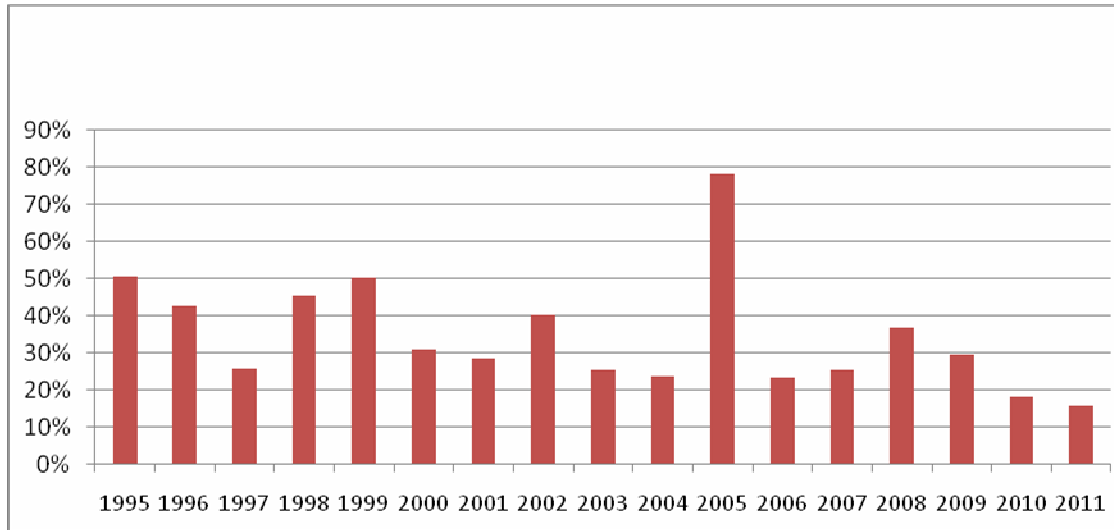
(٣) المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، التقرير السنوي ٢٠١٢.

(٤) London, The City UK, Sovereign Wealth Funds, (February 2012) Financial Market Series

(٥) ESCWA, 2009

١٧- وبالإضافة إلى عدم استقرار حركة الاستثمارات البينية العربية المباشرة، سجلت مساهمتها في مجموع قيمة الاستثمارات العالمية المباشرة في المنطقة العربية تراجعاً هاماً خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١١. ويبين الشكل ١ أن نسبة الاستثمار العربي البيني بلغت ٧٨ في المائة من مجموع الاستثمارات العالمية المباشرة الواردة إلى المنطقة العربية في عام ٢٠٠٥، ثم تراجعت إلى نسبة ١٨ في المائة في عام ٢٠١٠ و١٦ في المائة في أواخر عام ٢٠١١. ويمكن تفسير هذا التراجع بالعديد من الأسباب أهمها أن المستثمر غير العربي أقل تردداً أمام الأزمات والتغيرات السياسية التي تشهدها المنطقة، وبالتالي أكثر استعداداً للمخاطرة من المستثمرين العرب، وأن الاستثمارات العربية تنحصر بأنشطة تغطي عليها العمليات الاحتكارية والمضاربات المالية، كما في قطاعات العقارات والاتصالات والمصارف.

الشكل ١- الاستثمارات العربية البينية بالنسبة المئوية من مجموع الاستثمارات العالمية في البلدان العربية



المصدر: المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، التقرير السنوي ٢٠١١.

١٨- وتركزت الاستثمارات العربية البينية المباشرة في قطاع الخدمات الذي حظي بنسبة ٦٩ في المائة من رصيد الاستثمارات العربية في عام ٢٠١١، بينما بلغت حصة قطاع الصناعة ٢٦ في المائة، تركز معظمها في قطاع النفط والغاز. أما قطاع الزراعة فلم يحظ بأكثر من ٤ في المائة.

١٩- وكما بالنسبة إلى تطور التجارة البينية العربية، أدى غياب تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية وخاصة المالية إلى زيادة عدم اليقين لدى المستثمرين، مما جعلهم يركزون على عمليات الاستحواذ ثم البيع، وهي عمليات لا تساهم في تحقيق نمو اقتصادي إضافي ولا في توليد فرص عمل. ولتحسين الاستثمارات العربية في القطاعات الإنتاجية الحقيقية، سواء من حيث قيمتها أو من حيث مدتها التشغيلية، لا بد من توحيد السياسات والأدوات الضريبية المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية، كالضريبة على الأرباح، أو القوانين المرتبطة بتفادي الازدواج الضريبي بين البلدان (Double Taxation). ومن شأن تنسيق السياسات الضريبية على مستوى العمليات الإنتاجية أن يؤدي إلى تحسين بيئة الأعمال من خلال تحسين الشفافية، ودحض التوقعات السلبية حول

التغييرات الممكنة في هذه السياسات، فتزداد ثقة المستثمرين في الاقتصادات العربية، وتزداد الاستثمارات البيئية في القطاعات الانتاجية الكفيلة بتطوير القدرات الانتاجية.

ثالثاً- غياب التنسيق بين السياسات المالية العربية

٢٠- تشكل عملية التنسيق بين السياسات الاقتصادية الكلية إحدى مقومات نجاح التكامل الاقتصادي بين البلدان، إذ تسهم في تقليص الفجوات التي يمكن أن تؤدي إليها السياسات الاقتصادية الكلية على صعيد المنافسة، وفي استخدام الموارد المتاحة، وتهيئة بيئة مشجعة للأعمال. ولتحقيق أعلى مستوى ممكن من التكامل الاقتصادي العربي، سعت البلدان العربية إلى تعزيز اندماجها التجاري من خلال إبرام اتفاقيات تجارية وإزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية على التجارة البينية العربية، عملاً باتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

٢١- وفي إطار تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية بإنشاء صندوق النقد العربي في عام ١٩٧٦. تشبه مهام هذا الصندوق مهام صندوق النقد الدولي، وتشمل تصحيح أوجه الخلل في موازين مدفوعات البلدان الأعضاء، وإزالة القيود على المدفوعات، ووضع سياسات وأنماط للتعاون النقدي العربي، وتقديم المشورة بشأن استثمار موارد المنطقة في الأسواق الأجنبية، وتعزيز تنمية الأسواق المالية العربية، وتعزيز التجارة البينية، وتسهيل إنشاء عملة عربية موحدة. وبعد مرور أكثر من ثلاثة عقود على إنشاء هذا الصندوق، لم يوفق في دعم التنسيق بين السياسات الاقتصادية الكلية في المنطقة العربية. ولم تستغل البلدان العربية مشروع إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لأخذ أي مبادرات فعلية لتنسيق السياسات الاقتصادية الكلية.

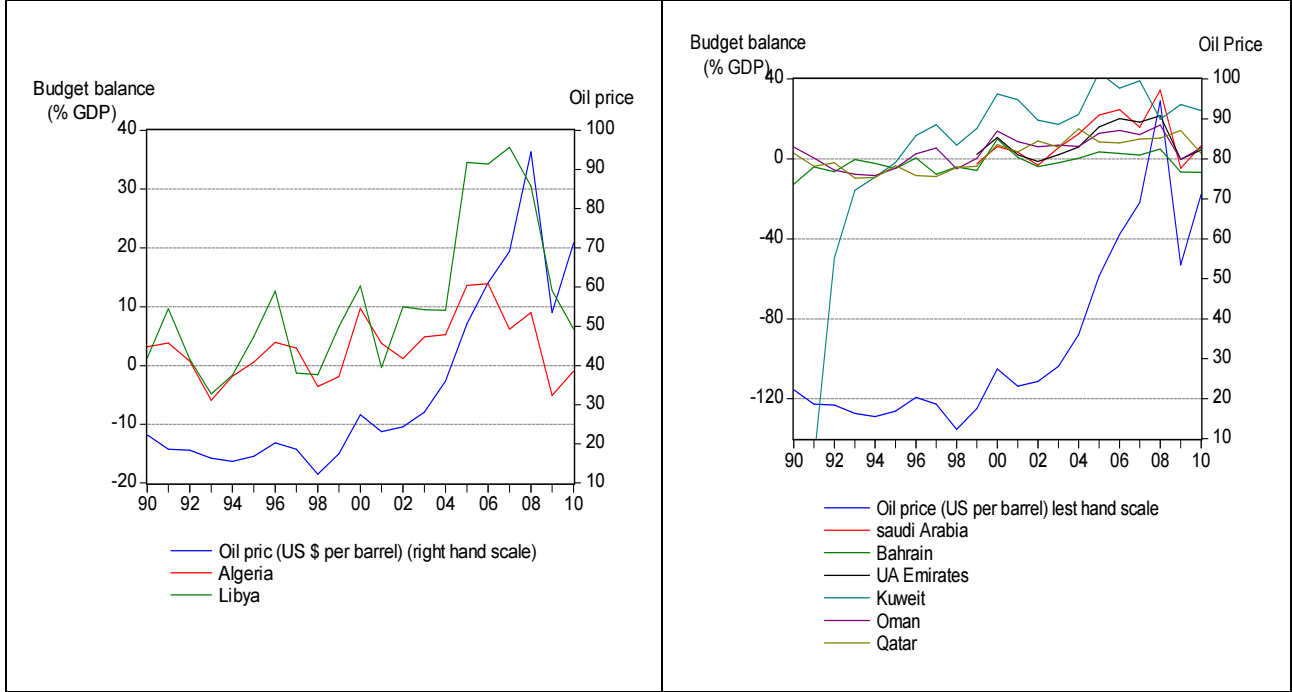
٢٢- كذلك تُظهر توجهات السياسات المالية في البلدان العربية اختلافاً جذرياً. فالبلدان العربية تختلف من حيث الحجم، ونمط الإدارة، وطبيعة الموارد، وترتيب القطاعات، ومدى العجز في الميزانية العامة. فالبلدان المنتجة للنفط (دول مجلس التعاون الخليجي والجزائر والسودان وليبيا)، تتأثر ميزانياتها المالية بحركة أسعار النفط، وهذا يظهر درجة من الترابط في ما بينها، بالرغم من وجود اختلافات نتيجة للظروف التي قد تطرأ على بعضها. ويلاحظ أن العوامل التي يحسب على أساسها العجز المالي في هذه البلدان، بما فيها الإنفاق والإيرادات، تتبع الاتجاهات نفسها، وتظهر درجة عالية من التقارب، وذلك بسبب الاعتماد الكبير على عائدات النفط. وتتبع النفقات الحكومية اتجاه الإيرادات، وبالتالي حركة أسعار النفط، وتتزامن حركتها بين البلدان (الشكلان ٢ و٣).

٢٣- أما في البلدان غير المنتجة للنفط، فيتبع العجز العام الاسمي مساراً مختلفاً. وقد حقق الأردن ميزانية مالية إسمية مرتفعة في بداية الفترة، ولكنه سجل انخفاضاً حاداً منذ عام ٢٠٠٤. أما في تونس، فظل التوازن المالي ثابتاً منذ منتصف التسعينات حتى سنة ٢٠٠٨ وبلغ متوسطه ٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، لكنه تدهور بنسبة تجاوزت ٦ في المائة منذ سنة ٢٠١٢، إثر التغييرات السياسية التي شهدتها البلاد. أما في المغرب، فشهد التوازن المالي انخفاضاً حاداً بعد عام ١٩٩٠، تبعه تحسن كبير في عام ١٩٩٥، استمر حتى نهاية الفترة. والاتجاهات المالية التي شهدتها تونس والمغرب هي نتيجة لإنفاذ القوانين المالية التي تهدف إلى ضمان الإدارة المستدامة للمالية العامة. وهذه القوانين لم تمنعها من إخضاع سياساتها المالية لقيود بدرجات متفاوتة، بهدف تأمين الحيز اللازم لمواجهة الصدمات غير المتوقعة (الشكل ٤).

أرصدة الميزانية للبلدان المنتجة للنفط

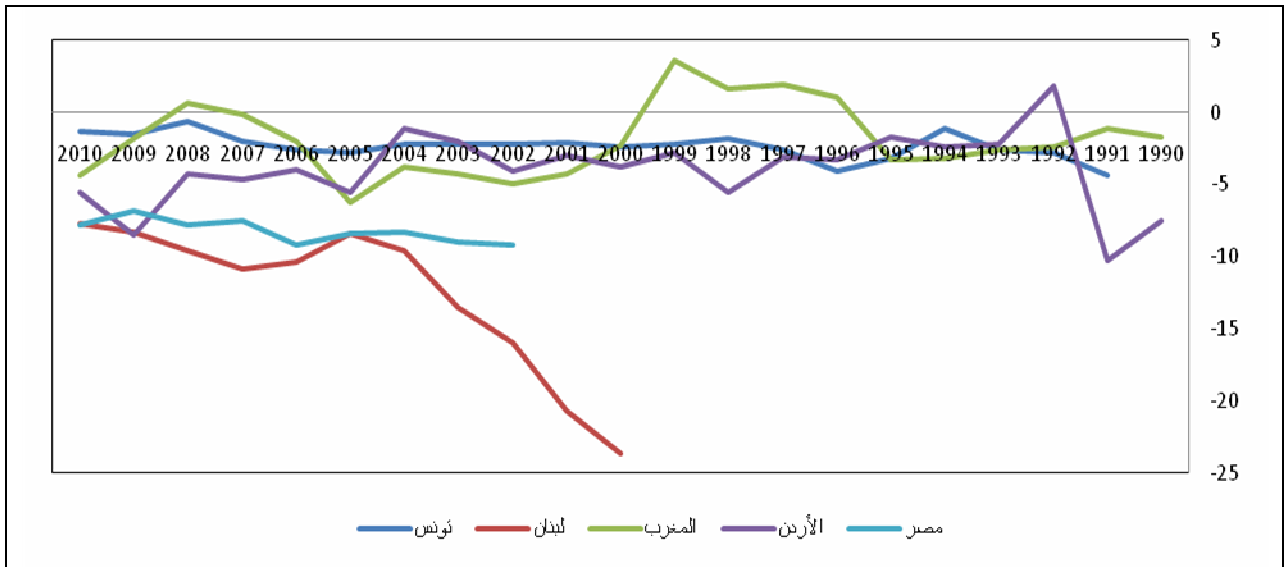
الشكل ٢- الدول الأعضاء في
مجلس التعاون الخليجي

الشكل ٣- الجزائر وليبيا



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى: صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، ٢٠١٢.

الشكل ٤- أرصدة الميزانية في بلدان غير منتجة للنفط



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى: صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، ٢٠١٢.

٢٤- ولا يمكن تقييم اتجاه السياسة المالية لبلد ما على أساس رصيد الميزانية العامة. ذلك أن تحليل السياسة المالية يجري بناءً على عنصرين، عنصر الدورية وعنصر الهيكلية. ووضع السياسة المالية يمكن أن يكون مختلفاً جداً عن الوضع الذي يكشفه التغيير في العجز العام الاسمي^(٦). وقد تسجل الميزانية مستويات متقاربة من التوازن في سياسات مالية متفاوتة ومختلفة، وحتى متعارضة. ولاكتشاف الفوارق، لا بد من النظر في التوازن الهيكلي في الميزانية. ويتأثر توازن ميزانية الحكومة بوضع الاقتصاد في الدورة. وبالتالي، يمكن أن يكون عجز الإيرادات والفائض في النفقات مؤقتاً، عندما يكون الناتج المحلي الإجمالي في مستوى أقل من إمكاناته. كما يمكن أن يكون الفائض في الإيرادات والعجز في النفقات مؤقتاً، عندما يكون الناتج المحلي الإجمالي في مستوى أعلى.

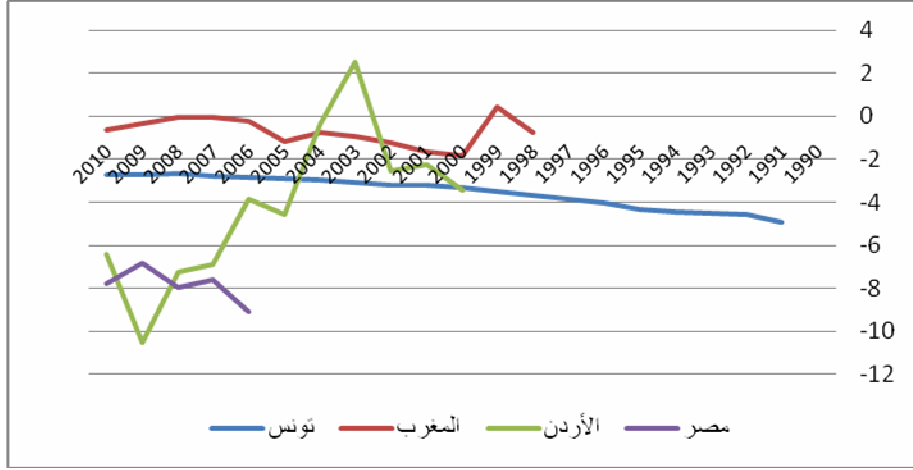
٢٥- ويهدف المؤشر المعتاد للتوازن الهيكلي إلى تصحيح التوازن العام من تقلبات تتعلق بالدورات الاقتصادية. وهذا ما تفسره الاختلافات بين المستويات المرصودة والاتجاهات "الطبيعية" للنمو. وفي الممارسة العملية، يستند هذا الحساب في المقام الأول إلى الافتراض بأن الإيرادات الدورية تتطور بنفس سرعة تطور الناتج المحلي الإجمالي، وأن النفقات لا تتأثر بحركة الاقتصاد. ثم يجري حساب التوازن الهيكلي على أنه "المتبقي"، أي الفرق بين التوازن الفعلي والعنصر الدوري. وهذا المؤشر هو المقياس المرجعي الدولي لتقييم الوضع المالي.

٢٦- وعندما تُزال آثار التقلبات الدورية، يُلاحظ في اتجاهات التوازن الهيكلي تأثير التغيرات في الإنفاق الحكومي، الذي يجري قياسه من خلال تحديد الفرق بين نمو الإنفاق والنمو المحتمل. فإذا كان نمو الإنفاق العام أبداً من النمو المحتمل، فهذا يتوافق مع التحسن البنوي في الحسابات العامة. وإذا كانت الزيادة في الإنفاق العام أسرع من النمو المحتمل، يحصل تدهور هيكلي في الحسابات العامة. وكما يظهر في الشكل ٥، فقد اتبع الأردن ومصر في العقد الأول من الألفية الثالثة سياسات مالية توسعية، وكذلك فعلت تونس والمغرب لاستعادة التوازن الهيكلي. ومع ذلك، يلاحظ وجود اختلاف دائم في حالة المالية العامة بين البلدين. ويظهر هذا الاختلاف أن تونس والمغرب قد اتبعتا توجهات الميزانية نفسها (التوحيد المالي)، ولكن بدرجات مختلفة. وتحليل التدبير الاصطناعي للفجوة بين السياسات المالية للبلدين، والناتج من الفرق بين التوازن الهيكلي التونسي والمغربي، تظهر جلياً فترات تقارب وتباعد بين البلدين.

٢٧- وبالإضافة إلى الاختلاف في السياسات المالية العامة في البلدان العربية بين سياسات توسعية وأخرى تحافظ على التوازنات الهيكلية، لا بد من الإشارة إلى التباين الكبير في ما بينها من حيث الأدوات المستخدمة. وإزاء ضعف مساهمة الموارد الضريبية في الموارد العامة في معظم بلدان الخليج العربي بصفة خاصة، والنفطية العربية بصفة عامة، تكثر الأدوات الضريبية المستخدمة في بقية بلدان المنطقة. ففي حين لا تفرض الكويت ضرائب على المبيعات أو على القيمة المضافة، تشكل هذه الأدوات أهم مصادر للدخل القومي في العديد من البلدان الأخرى كتونس والمغرب والأردن. أما الضرائب على دخل الأفراد، فهي منعدمة في العديد من البلدان، خاصة النفطية منها، لكنها مفروضة بنسب مرتفعة نسبياً في بلدان أخرى. كذلك تتفاوت نسب الضرائب على أرباح الشركات بين البلدان العربية. وفي المقابل، توفر العديد من البلدان العربية حزمًا من الدعم المباشر وغير المباشر على عناصر الانتاج وأسعار السلع.

(٦) العجز الكلي هو مفهوم وثيق لتقييم التقارب. ينبغي استخدام العجز الهيكلي بشكل أساسي لقياس التحسينات أو الانتكاسات في عملية الإصلاح.

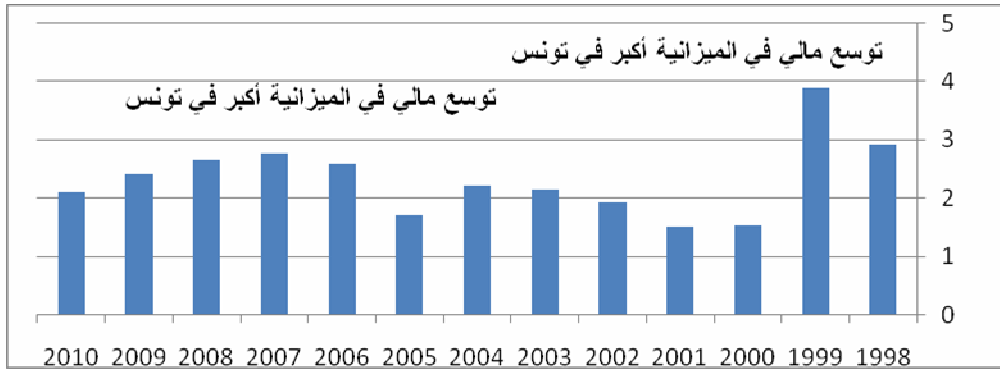
الشكل ٥- التوازن الهيكلي
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى: صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، ٢٠١٢.

٢٨- ويدل الشكل ٦ بوضوح على أن المغرب انتهج سياسة مالية أكثر تقييداً من تونس في الفترتين ١٩٩٨-١٩٩٩ و ٢٠٠٦-٢٠١٠.

الشكل ٦- الاختلافات في ميزانيتي تونس والمغرب
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات الإسكوا، استناداً إلى: صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، ٢٠١٢.

٢٩- يؤدي التباين الكبير في أدوات السياسات بين البلدان العربية إلى تعقيد عملية إزالة المعوقات التي تواجه قدرتها على التنافس، مما يفسر الإبقاء على العديد من الحواجز غير الجمركية على قوائم محددة من السلع. كما أن غياب التنسيق والتشابه في السياسات المالية يحد من تدفقات الاستثمارات البينية العربية، ولا سيما الاستثمارات الطويلة الأمد لصالح الاستثمارات الاحتكارية.

رابعاً- تنسيق السياسات المالية لدفع التكامل الاقتصادي العربي

٣٠- لقي التكامل العربي تأييداً كبيراً على مستوى الخطابات وكانت التطلعات إلى تحقيقه كبيرة في منتصف القرن الماضي. غير أن قلة إلتزام البلدان العربية بسياسات التكامل الإقليمي التي كانت في معظمها جزئية حالت دون تحقيقه، كما أنه لم يطرح من خلال رؤية استراتيجية قابلة للتطبيق، ذات آليات لمتابعة التنفيذ وتحديد النواقص ومعالجتها، من خلال الاستئناس بتجارب تجمعات إقليمية أخرى حول العالم.

٣١- والتغيرات السياسية العميقة التي تشهدها بعض البلدان العربية والتي يمكن أن تشهدها بلدان أخرى في المنطقة، تتيح فرصة تاريخية نادرة لإعطاء التكامل الإقليمي دفعة قوية تمكن البلدان الأعضاء من الاستفادة من الفرص الكبيرة المتوفرة في المنطقة لتدعيم اقتصاداتها ومحاربة الفقر. ومن المسلم به ان تحقيق التكامل العربي سيحقق منافع متنوعة وهائلة، من خلال إنشاء سوق إقليمية قوامها أكثر من ٣٥٠ مليون نسمة، ستؤدي إلى تطور القطاعات الانتاجية العربية، فتزداد قدرة المنطقة على جذب الاستثمارات العربية والأجنبية.

٣٢- والتحديات الاقتصادية المستجدة في المنطقة تجعل التكامل العربي وما يحمل معه من فوائد متعددة للمواطن العربي مطلباً ملحاً اليوم أكثر من أي وقت مضى، في ظل تقلص الدور الاقتصادي للشركاء الأساسيين للبلدان العربية، أي الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وظهور بدائل للنفط، والتوقعات بانخفاض الصادرات العربية النفطية بعد أقل من ٢٠ عاماً، نتيجة لنضوب المخزون وارتفاع الطلب الداخلي (٢٥ في المائة من انتاج المملكة العربية السعودية من النفط يستخدم محلياً).

٣٣- ومن خلال استعراض تجربة الاتحاد الأوروبي، يتبين أن أهم العوامل التي ساعدت على نجاحها هي تركيز الدول الأعضاء على النواحي الاقتصادية وفصلها عن القضايا السياسية. كذلك اعتمدت البلدان الأوروبية مبدأ التدرج في المراحل، وركزت على المتابعة، واجهت المشاكل التي تعرضت لها بأساليب متطورة، وسعت إلى توحيد المعايير ووضع الآليات المناسبة لمنع التضارب والتناقض. ولا بد من التوقف أيضاً عند مراحل الاستعداد الداخلي في كل بلد قبل الانضمام إلى الاتفاقيات الجماعية، كنضج الهوية القومية الخاصة، وتقوية المؤسسات الداخلية والموارد الإنمائية.

٣٤- والبلدان العربية مدعوة إلى القيام بالعديد من الخطوات الإضافية من أجل الوصول الى تكامل اقتصادي حقيقي وشامل، كفيل بتحقيق أرباح اقتصادية واجتماعية كذلك التي تحققت في العديد من بلدان العالم. ويبرز دور السياسات المالية دقيقاً في هذه المرحلة التي تستوجب العمل لتحقيق هدفين أساسيين: دفع التجارة البينية، وتنمية تدفقات الاستثمارات البينية العربية المباشرة.

٣٥- ويتطلب تحقيق الهدف الأول توحيد السياسات الضريبية من خلال تطبيق الأدوات الضريبية المباشرة وغير المباشرة نفسها على السلع والقطاعات، وتوحيد سياسات الدعم المباشر وغير المباشر للسلع والقطاعات. ولتحقيق الهدف الثاني، يتوجب على البلدان العربية توحيد الأدوات الضريبية المسلطة على الشركات، سواء على الأرباح أو على عناصر الانتاج (مواد أولية ووسيطه، عمالة، رؤوس الأموال) مما يساهم في انشاء فضاء اقتصادي تنافسي، يمنح التسهيلات نفسها للجميع، ويطبق سياسة ضريبية واحدة على جميع المستثمرين العرب في العالم العربي.