E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDGD/2013/IG.2/7
29 August 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

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

البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

الحيز المالي: تعزيز القدرة المالية للبلدان العربية

موجـز

في أعقاب الانتفاضات الشعبية التي شهدتها المنطقة العربية، لا تزال الاقتصادات عرضة للتأثر بغياب الحلول السياسية واستمرار الاضطرابات الاجتماعية. لذلك، من الأهمية التوسّع في النقاش بحيث يتناول السياسات الاقتصادية، ولا يقتصر على القضايا والتحوّلات السياسية. وبما أن معظم بلدان المنطقة تعمل بنظام تثبيت سعر الصرف، يبقى دور السياسات النقدية محدوداً، وتصبح السياسة المالية السبيل الرئيسي لمعالجة التحديات على مستوى الاقتصاد الكلي.

وفي معظم البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) كان الوضع المالي مستقراً نوعاً ما إلى أن بدأت الاضطرابات الاجتماعية والانتفاضات السياسية في عام ٢٠١٠، معرضة المنطقة بأسرها لصدمة هائلة وحالة من عدم الاستقرار أدت إلى زيادة الضغوط على المالية العامة في الكثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا.

ومن الممكن توفير الحيز المالي عبر أربع قنوات: تمويل العجز، والمساعدات الإنمائية الرسمية، وتعبئة الموارد المحلية، وإعادة تحديد أولويات النفقات.

ومع ارتفاع الديون إلى مستويات يتعذر تحمّلها، يعتبر تمويل العجز عبئاً لا يمكن الاستمرار به. أمّا المساعدات الإنمائية الرسمية فيمكن أن تؤدي دوراً هاماً على الأقل في الأجل القريب. وفي ظل المشاكل الاقتصادية التي تواجهها البلدان المانحة الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولجنة المساعدات الإنمائية تزداد أهمية المساعدات الإنمائية الرسمية من داخل المنطقة، شرط العمل على تحقيق المزيد من الكفاءة في استخدامها.

ولكن السياسة المالية المستدامة هي نهج لا يتوقف على المساعدات الخيرية ولا يعتمد على مصادر تمويل خارجية عرضة للتقلب الشديد. لذلك يجب أن يُعتمد في توسيع الحيز المالي في المنطقة على تعبئة الموارد المحلية وإعادة تحديد أولويات النفقات.

ويبيّن هذا التقييم أن ثمة مجال لزيادة الإيرادات الضريبية في الكثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ولكن يجب أن يأخذ الإصلاح الضريبي في الاعتبار الأثر التوزيعي للضرائب وأن يجري تقييمه على أساس مساهمته في وضع سياسة عامة لصالح الفقراء.

والنفقات الجارية في المنطقة مرتفعة الكلفة وغير فعالة في الكثير من الحالات، لا سيما إعانات الوقود. لذلك من الضروري تقييم هذه الإعانات والاستعاضة عنها بنظم للتعويضات المناسبة. وفي هذا المجال يبدو توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية معقولاً خاصة وأن كلفته في أغلب الأحيان أقل من كلفة برامج الإعانات المعتمدة حالياً.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	١-٥	٣
الفصل		
أولاً- ركائز الحيز المالي.....	٦-٨	٤
ثانياً- الحيز المالي بعد الانتفاضات العربية	٩-١٥	٥
ثالثاً- توفير الحيز المالي في المنطقة العربية: الركائز الأربع.....	١٦-٥٢	٦
ألف- تمويل العجز: ارتفاع الدين إلى مستويات لا يمكن تحمّلها	١٧-٢٢	٦
باء- تحسين كفاءة النفقات وإعادة تحديد أولوياتها: سياسة تحول وجهة النفقات من الإعانات إلى الحماية الاجتماعية	٢٣-٣٠	٨
جيم- تعبئة الموارد المحلية: تحسين كفاءة الضرائب لتكون لصالح الفقراء	٣١-٤٣	١٠
دال المساعدات الإنمائية الرسمية: دور الصناديق الإقليمية.....	٤٤-٥٢	١٣
رابعاً- خلاصة	٥٣-٥٨	١٥
المراجع.....		١٧

مقدمــة

١- حفلت الآونة الأخيرة بتغيّرات اجتماعية وسياسية في المنطقة العربية، بلغت حد تغيير القيادات السياسية في بعض البلدان. ولا تزال بلدان عديدة اليوم تشهد مرحلة انتقالية، تستأثر بالأولوية خلالها اعتبارات سياسية مثل التعديلات الدستورية والانتخابات. وإذ كان من الضروري التركيز على حل المشاكل السياسية، فيجب ألا يحوّل الاهتمام كلياً عن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية.

٢- واليوم، وبعد مرور أكثر من عامين على بدء الانتفاضات في تونس، لا تزال الاقتصادات العربية في مهبّ عدم الاستقرار السياسي واستمرار الاضطرابات الاجتماعية. لذلك من الأهمية توسيع دائرة النقاش، بحيث يشمل السياسات الاقتصادية والتنموية ولا يقتصر على التحوّلات السياسية. وتتناول هذه الوثيقة السبل الممكنة للسير في هذا الاتجاه[١].

٣- وتعمل معظم البلدان العربية بنظام تثبيت ومراقبة سعر الصرف، الذي يقيّد دور السياسات النقدية ويحدّ من فعاليتها، إذ ترتبط بسياسة البنك المركزي الأمريكي. وهكذا، تصبح السياسة المالية الأداة الرئيسية لمعالجة تحديات الاقتصاد الكلي. والحيز المالي واسع في البلدان الغنية بالنفط وضيق في سائر البلدان الأعضاء في الإسكوا، ما يجعل من الضروري مناقشة الإمكانيات المتاحة لتوسيع الحيز المالي وتلبية مطالب الشعب.

٤- وعلى الرغم من ضيق الحيز المالي في المنطقة، اعتمد الكثير من البلدان سياسات مالية توسعية درءاً للاضطرابات الاجتماعية. وشملت خيارات مواجهة التحديات المطروحة زيادة التوظيف في القطاع العام لتوفير فرص العمل للشباب؛ وتقديم الإعانات؛ وزيادة المساعدة الاجتماعية؛ وتوفير المساعدة في مجال الإسكان؛ ورفع الأجور؛ وتقديم المعونات. وتواجه البلدان غير المنتجة للنفط ضائقة على صعيد السياسة المالية، في حين سجلت بلدان مجلس التعاون الخليجي فائضاً كبيراً على أثر ارتفاع سعر النفط الخام[٢]. وعلى المدى القصير قد يكون من الصعب من الناحيتين الاجتماعية والسياسية عكس الكثير من السياسات المتبعة للتخفيف من حدة الاضطرابات الاجتماعية ممّا سيرغم البلدان على مواصلة التوسع المالي في السنوات المقبلة[٣].

٥- ويزداد حالياً الانشغال بالقدرة على تحمل النفقات المالية والديون. وقد أثير موضوع الإصلاح المالي في بعض البلدان، ولكنّه بقي بحكم المعلّق في الوقت الحاضر بسبب المخاوف من الاضطرابات الاجتماعية. ففي الأردن، مثلاً، تأجل تنفيذ بعض التدابير المالية بسبب تعاظم الضغوط السياسية. لذلك، تزداد أهمية تقييم الحيز المالي في المنطقة ومناقشة الوسائل والخيارات الملائمة لتوسيعه. ولا بدّ من إجراء هذا التقييم في كل بلد على حدة لأن سياسات الحيز المالي تختلف كثيراً بين البلدان حسب الظروف الاقتصادية. لكن الخصوصيات لا تنفي وجود العديد من أوجه التشابه بين البلدان من حيث توجه السياسات العامة، وكذلك إمكانيات التعاون الإقليمي التي لم تستغلّ بعد.

---

(١) تستند هذه الوثيقة إلى البحوث التي أجرتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا في السنوات الأخيرة، ولا سيما: ESCWA, 2012a وESCWA, 2012b.

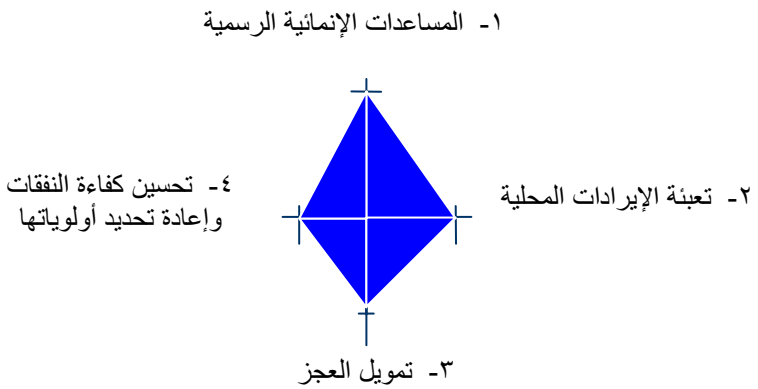
(٢) الإسكوا، ٢٠١٢.

(٣) المرجع نفسه.

أولاً- ركائز الحيز المالي

٦- لتوضيح مفهوم الحيز المالي والأبعاد المختلفة للسياسة العامة يمكن استخدام ماسة الحيز المالي كرسم إيضاحي. وتتألف ماسة الحيز المالي من أربعة محاور تمثل القنوات الأربع لتوفير الحيز المالي. ولكن الحيز المالي الذي يعتمد على تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية وتمويل العجز ليس مستداماً على المدى البعيد. فعلى واضعي السياسات التركيز على المحورين الآخرين من ماسة الحيز المالي أي تحسين كفاءة النفقات وإعادة تحديد أولوياتها وتعبئة الموارد المحلية.

الشكل ١- ماسة الحيز المالي



المصدر: Development Committee, 2006, p. 18.

٧- ويفرض تباين الظروف الإنمائية بين البلدان الأعضاء في الإسكوا اعتماد أشكال مختلفة لتوزيع النفقات من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الخاصة. فمن المعروف، مثلاً، أن التحديات التي تعترض تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية متفاوتة كثيراً بين البلدان العربية، وفي المقابل لا يُلاحظ اختلاف كبير في دور السياسة المالية وأدوات توسيع الحيز المالي بين البلدان حسب الظروف الاجتماعية والاقتصادية. ففي بعض بلدان الإسكوا قد يكون من الضروري التركيز على إعادة تحديد أولويات النفقات، أمّا في البعض الآخر فمن الضروري التركيز على تعبئة الإيرادات المحلية.

٨- وتختلف الظروف الإنمائية والأوضاع المالية اختلافاً كبيراً بين البلدان الأعضاء في الإسكوا وإن كانت التحديات الإنمائية التي يواجهها الكثير من هذه البلدان متشابهة، وتختلف كثيراً من حيث الحجم. فإيجاد فرص العمل من التحديات الأساسية في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا ولكن الفرق شاسع في حجم هذا التحدي بين البلدان المصدرة لليد العاملة وتلك المستوردة لها. والعلاقة عكسية بين حجم التحديات المالية وحجم التحديات الإنمائية. فالبلدان ذات الحيز المالي الواسع تواجه تحديات إنمائية أقل مما تواجهه البلدان ذات الحيز المالي الضيّق لأن ضيق الحيز المالي هذا يعوق تنفيذ الإصلاحات اللازمة. ويدل ذلك على أوجه التكامل الممكنة بين البلدان، وعلى جدوى مشروع التعاون الإقليمي.

ثانياً- الحيز المالي بعد الانتفاضات العربية

٩- تفيد مشاورات صندوق النقد الدولي بأن الوضع المالي في معظم البلدان الأعضاء في الإسكوا كان مقبولاً إلى أن بدأت الاضطرابات الاجتماعية والانتفاضات السياسية في عام ٢٠١٠[٤] معرضة المنطقة بأسرها لصدمة ضخمة لم يقتصر تأثيرها على الأوضاع السياسية وحسب، بل أدت إلى ضغوط متزايدة على المالية العامة، أثرت على الإيرادات والنفقات معاً.

١٠- وفي السنوات الماضية ارتفعت أسعار النفط ولكن الآثار غير المباشرة لهذا الارتفاع لم تكن بمستوى تلك التي شهدتها المنطقة خلال فترات الطفرة النفطية السابقة[٥]. ومن أسباب ذلك تعثر حركة قنوات تدفق الأموال والسلع والأفراد بين بلدان المنطقة بفعل غياب الاستقرار السياسي واستمرار الاضطرابات الاجتماعية وتزايد المخاطر الجغرافية السياسية. وقد أدى هذا الواقع أيضاً إلى تراجع الاستثمار الأجنبي المباشر والسياحة داخل المنطقة[٦]. وهكذا تتسع التباينات بين بلدان المنطقة التي تنقسم بين بلدان منتجة للنفط تستفيد من ارتفاع أسعار النفط وبلدان غير منتجة للنفط أو ذات موارد نفطية محدودة[٧].

١١- وأثر تراجع النمو الاقتصادي سلباً على الإيرادات الحكومية بفعل تراجع النشاط الاقتصادي. وأثرت الاضطرابات الاجتماعية على النفقات في المالية العامة. فلتجنب تفاقم هذه الاضطرابات اعتمد الكثير من البلدان إجراءات استنسابية في مجال الإنفاق الاجتماعي وأجلت في بعض الحالات الإصلاحات المالية الرامية إلى تقليص النفقات.

١٢- ونتيجة لارتفاع النفقات وانخفاض الإيرادات تفاقم عجز الميزان المالي في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. وتشير التقديرات إلى أن هذا العجز ارتفع بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢ في مصر من ٧,٨ في المائة في عام ٢٠١٠ إلى ١١,١ في المائة، وفي تونس من ١ في المائة إلى ٦,٣ في المائة.

١٣- ويتضح تأثير الاضطرابات الاجتماعية على الحيز المالي في المنطقة من خلال الفارق بين التوقعات المالية الصادرة عن صندوق النقد الدولي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ وتلك الصادرة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٢ (الجدول ١)[٨]، ولا سيما في البلدان التي تأثرت بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالاضطرابات الاجتماعية وهي الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب، ولبنان، واليمن.

١٤- منذ نيسان/أبريل ٢٠١٠، تشهد مصر اضطرابات اجتماعية وتحولات سياسية أدت إلى تراجع النمو الاقتصادي وتدهور الموازنة المالية. في عام ٢٠١٠، أشارت توقعات صندوق النقد الدولي إلى أن العجز في

---

(٤) مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع عدد من البلدان مثل الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ومصر.

(٥) الإسكوا، ٢٠١٢.

(٦) المرجع نفسه.

(٧) المرجع نفسه.

(٨) خلال السنوات الماضية أحدثت الانتفاضات العربية أقوى صدمة اقتصادية في المنطقة ولكن يمكن أن تكون الأحداث الأخرى كاستمرار الأزمة الاقتصادية في أوروبا قد أثرت أيضاً على هذه التوقعات.

مصر سيبلغ نسبة ٧,٦ في المائة في عام ٢٠١١، و٦,٩ في المائة في عام ٢٠١٢، و٥,٢ في المائة في عام ٢٠١٣. وبعد عامين أي في عام ٢٠١٢، أشارت تلك التوقعات إلى عجز بنسبة ٩,٩ في المائة في عام ٢٠١١، و١١,١ في المائة في عام ٢٠١٢ و٩,٨ في المائة في عام ٢٠١٣. وفي تونس أثرت الاضطرابات الاجتماعية أيضاً على الميزان المالي. فقبل الانتفاضات كان من المتوقع أن يبلغ العجز ٢,٣ في المائة في عام ٢٠١٢ وبعد الانتفاضات ارتفع العجز المتوقع ٤ نقاط مئوية ليصل إلى ٦,٣ في المائة. وتدل هذه الفوارق الكبيرة في التوقعات على مدى التدهور غير المتوقع في الظروف المالية خلال السنتين الماضيتين.

١٥- وأثرت الاضطرابات الاجتماعية في المنطقة على المالية العامة حتى في البلدان التي لم تمر بتحوّلات سياسية كالأردن والمغرب. فقد ارتفعت توقعات العجز الصادرة عن صندوق النقد الدولي لكل عام بنحو نقطتين مئويتين في الأردن و٣ نقاط مئوية في المغرب.

الجدول ١- تأثير الانتفاضات على حساب الميزانية في عدد من البلدان

	آفاق الاقتصاد العالمي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢			آفاق الاقتصاد العالمي نيسان/أبريل ٢٠١٠			الفارق		
	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
الأردن	-٦,٨	-٦,٥	-٥,٥	-٥,٣	-٤,٢	-٣,٤	-١,٥	-٢,٣	-٢,١
تونس	-٣,٢	-٦,٣	-٥,٢	-٢,٥	-٢,٣	-٢,٣	-٠,٧	-٤,٠	-٢,٩
لبنان	-٦,١	-٧,٩	-٨,٣	-٩,٦	-٨,١	-٧,٨	٣,٥	٠,٣	-٠,٤
مصر	-٩,٩	-١١,١	-٩,٨	-٧,٦	-٦,٩	-٥,٢	-٢,٣	-٤,٣	-٤,٥
المغرب	-٦,٩	-٦,١	-٥,٣	-٣,٦	-٣,٢	-٣,٠	-٣,٤	-٣,٠	-٢,٣
اليمن	-٤,٣	-٥,٧	-٦,٠	-٥,٠	-٤,٧	-٣,٤	٠,٧	-١,٠	-٢,٦

المصدر: تقديرات المؤلفين بالاستناد إلى IMF, 2010 وIMF, 2012b.

ثالثاً- توفير الحيز المالي في المنطقة العربية: الركائز الأربع

١٦- بعد التمهيد لمفهوم الحيز المالي وقنواته الأربع، يعرض هذا القسم الإمكانات المتاحة للبلدان العربية لتوسيع الحيز المالي الذي يزداد ضيقاً بسبب التباطؤ الاقتصادي العالمي والتداعيات الاقتصادية الناجمة عن الاضطرابات الاجتماعية والسياسية في المنطقة.

ألف- تمويل العجز: ارتفاع الدين إلى مستويات لا يمكن تحمّلها

١٧- تمويل العجز هو الركيزة الأولى لتوفير الحيز المالي. ولا يكون الاقتراض الداخلي والخارجي طريقة مجدية لتوفير الحيز المالي إلا إذا ترافق مع إمكانية تحقيق التنمية الطويلة الأجل. لذلك من الأهمية أن تؤدي النفقات إلى تحقيق إيرادات حكومية طويلة الأجل وإلى تعزيز القدرة على التسديد.

١٨- وتشير توقعات صندوق النقد الدولي إلى ارتفاع كبير في الدين الحكومي الإجمالي منذ بدء الاضطرابات الاجتماعية في عام ٢٠١٠ في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ومع استمرار ارتفاع مستويات الدين في المنطقة يتحول تمويل العجز إلى عبء لا يمكن تحمله. وفي مصر كانت مستويات الدين

الحكومي الإجمالي بالأصل مرتفعة إذ بلغت نسبتها ٧٣,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠. ومن المتوقع أن ترتفع أكثر لتصل إلى ٨١,١ في المائة في عام ٢٠١٣. وارتفعت أيضاً مستويات الدين في الأردن وتونس والمغرب بنحو ١٠ نقاط مئوية بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣. ولا يزال لبنان يرزح تحت عبء الدين الأكبر في المنطقة وقد وصل معدل الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ١٣٥ في المائة على الرغم من بعض التحسن الذي شهده في السنوات الأخيرة[٩].

١٩- وتتخطى نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي المستوى المحدّد في ثلاثة بلدان، هي الأردن ولبنان ومصر، ما يدفع صندوق النقد الدولي إلى إجراء تحليل معَّمق للقدرة على تحمل الديون. ويقترب بلدَان من هذا المستوى هما تونس والمغرب[١٠].

٢٠- ونسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في السودان واليمن، وهما من أقل البلدان نمواً، تفوق المستوى المحدد بنسبة ٤٠ في المائة، وهو معدل القدرة على تحمل الديون الذي يعتمده صندوق النقد الدولي عادةً في البلدان المنخفضة الدخل. والوضع في السودان معقد للغاية بعد انفصال جنوب السودان إذ عقد البلدان إتفاقية تحمّل السودان أعباء كل الديون الخارجية، ولكن وافقت جنوب السودان على المشاركة في مطالبة المجتمع الدولي بإعفاء البلد من الديون. ولكن التقدم في هذا المجال لا يزال محدوداً والدين في السودان يفوق حالياً الناتج المحلي الإجمالي. وحسب إطار القدرة على تحمل الديون فإن السودان بلد مثقل بالديون. وتفاقم الدين أيضاً في اليمن ومن المتوقع أن يرتفع من ٤١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠ إلى ٤٥ في المائة في عام ٢٠١٣[١١].

٢١- ومن القيود الأخرى التي تواجهها الحكومات كلفة خدمة الدين. فخدمة الدين في بلدان المنطقة باستثناء لبنان أقل من المستوى الذي حدده صندوق النقد الدولي بنسبة ٢٠ في المائة. ولكن ارتفعت كلفة خدمة الدين في الأردن وتونس ومصر خلال السنوات الماضية ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه طالما أن مستويات الدين ترتفع. وفي مصر ارتفعت نسبة خدمة الدين إلى الصادرات من السلع والخدمات والإيرادات الأولية من ٥ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٨ في المائة في عام ٢٠١٠. وفي تونس ارتفعت هذه النسبة من ٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ١١ في المائة في عام ٢٠١١. وفي الأردن ارتفعت أيضاً من ٦ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ٧ في المائة في عام ٢٠١١[١٢]. ويشكل هذا الارتفاع عائقاً أمام واضعي السياسات، إذ عليهم تخصيص جزء أكبر من الايرادات الحكومية لخدمة الدين.

٢٢- وتشير توقعات صندوق النقد الدولي الأخيرة إلى احتمال ارتفاع مستويات الدين. ويتبين هذا الارتفاع من خلال مقارنة توقعات صندوق النقد الدولي في عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢. فمنذ بدء التباطؤ الاقتصادي العالمي

---

(٩) IMF, 2012b.

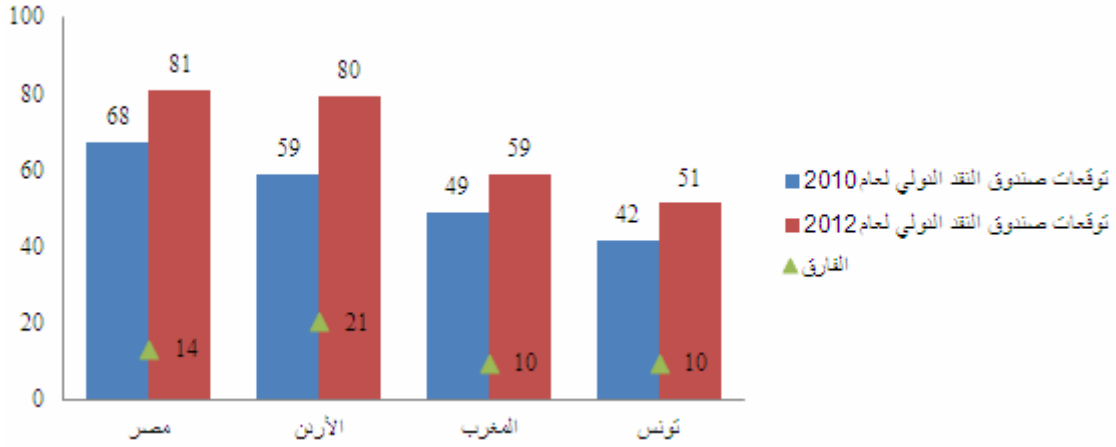
(١٠) IMF, 2012a. تبلغ عتبة نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي التي حددها إطار القدرة على تحمل الديون للبلدان المنخفضة الدخل ٤٠ في المائة. ولم يحدد صندوق النقد الدولي عتبة للبلدان المتوسطة الدخل ولكن تخطي نسبة ٦٠ في المائة يدفعه إلى إجراء تحليل أعمق.

(١١) IMF, 2012b.

(١٢) World Bank, 2012, International Debt Statistics. Available from data.worldbank.org/data-catalog/international-debt-statistics.

واندلاع الاضطرابات الاجتماعية في المنطقة العربية عدل صندوق النقد الدولي توقعاته بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢ وأشار إلى ارتفاع في مستويات الدين. وهناك فرق كبير في التوقعات وصل إلى ١٠ نقاط مئوية على الأقل في أربعة بلدان منخفضة الدخل هي الأردن، وتونس، ومصر والمغرب. وسجل الفرق الأكبر في الأردن إذ ارتفعت توقعات صندوق النقد الدولي بشأن الدين لعام ٢٠١٣ من ٥٩ في المائة إلى ٨٠ في المائة (الشكل ٢).

الشكل ٢- توقعات صندوق النقد الدولي لعامي ٢٠١٠ و٢٠١٢ بشأن نسبة إجمالي الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٣ والفارق في التوقعات بالنقطة المئوية



المصدر: المؤلفون بالاستناد إلى IMF, 2010 وIMF, 2012b.

باء- تحسين كفاءة النفقات وإعادة تحديد أولوياتها: سياسة تحول وجهة النفقات من الإعانات إلى الحماية الاجتماعية

٢٣- يمكن توفير الحيز المالي من خلال إعادة تحديد أولويات النفقات ووضع سياسة لتحويل وجهة الإنفاق. يتطلب ذلك تحليلاً عميقاً للنفقات الحكومية وتكييف هذه النفقات مع الأهداف الوطنية ذات الأولوية ودراسة السياسات المثلى لتحقيقها. فقد تكون هيكلية النفقات الحكومية غير فعالة ومن الممكن الاستعاضة عنها بسبل أخرى لتحقيق بعض الأهداف.

٢٤- ويعتمد الكثير من بلدان المنطقة على الإعانات كشكل من أشكال الحماية الاجتماعية لدعم مجموعة من السلع لا سيما المواد الغذائية والوقود. ولكن التقييمات الأخيرة لهذه الإعانات تكشف عن هدر ونقص في الكفاءة. وغالباً ما لا تنجح هذه الإعانات في تحقيق الغاية منها، أي حماية أشد المستهلكين فقراً إذ تجني معظم ثمارها الطبقة غير الفقيرة ولا يخلو تنفيذ برامجها من عدم الكفاءة[١٣].

٢٥- وتتزايد في الفترة الماضية الضغوط على بعض البلدان العربية لا سيما الأردن ومصر لإصلاح برامج الإعانات بسبب تفاقم العجز المالي. ومن الناحية الاقتصادية، هناك إجماع على ضرورة إلغاء هذه الإعانات ولكن من الناحيتين السياسية والاجتماعية يطرح هذا الإصلاح صعوبات كثيرة. وبسبب عدم كفاءة الإعانات

(١٣) أنظر مثلاً الفتوح والقطيري، ٢٠١٢.

أصبحت الحماية الاجتماعية السياسة المفضلة، خاصة بعد أن أظهرت فعاليتها في عدد من البلدان النامية[١٤]. وفي ما يلي نتائج إحدى الدراسات التي تناقش تقديرات الكلفة الأولية للحد الأدنى للحماية الاجتماعية والتعليقات بشأن القدرة على تحمل تكاليف هذه السياسة.

كلفة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية معقولة في معظم البلدان

٢٦- رأت الجمعية العامة للأمم المتحدة في القرار ١/٦٥ المؤرخ ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ أن "تشجيع إمكانيات استفادة الجميع من الخدمات الاجتماعية ووضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية يمكن أن يساهما مساهمة كبيرة في توطيد المكاسب الإنمائية وتحقيق المزيد منها". وأقر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الذي تم تصميمه كمجموعة متكاملة من السياسات الاجتماعية الهادفة إلى حماية الفئات الأكثر عرضةً للمخاطر وتمكين السكان. والحد الأدنى للحماية الاجتماعية ليس حلاً سحرياً، لكن التجارب في عدد من البلدان النامية أثبتت أنه أداةً فعالة للحد من الفقر والإقصاء الاجتماعي.

٢٧- وما من حد أدنى للحماية الاجتماعية يمكن تطبيقه على كل البلدان و"الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية" بصيغة الجمع تشير إلى مختلف الطرق التي يمكن من خلالها تطبيق الحماية الاجتماعية حسب الظروف التي تختلف بين بلد وآخر. ويتطلب اختلاف الأوضاع الإنمائية بين البلدان، تدابير مختلفة للحماية الاجتماعية في كل بلد، تؤدي إلى أشكال مختلفة من النفقات على الحماية الاجتماعية.

٢٨- ويفرض تقدير كلفة مجموعة تدابير عامة من الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الكثير من القيود ولكن يمكنه تحديد الكلفة التقريبية لتنفيذها وإجراء تقييم أولي للقدرة على تحمل تكاليف تدابير الحماية الاجتماعية بشكل عام[١٥]. وأجرت الإسكوا[١٦] تقديرات أولية باستخدام أداة لتقدير التكاليف أعدتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة العمل الدولية. وتشمل هذه الأداة معايير متعددة منها بيانات ديمغرافية واقتصادية وبيانات عن سوق العمل[١٧]. وتتألف مجموعة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في عملية تحديد التكاليف هذه من ثلاثة عناصر رئيسية هي: المعاشات التقاعدية لكل الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ سنة واستحقاقات الإعاقة للأشخاص ذوي الإعاقة في سن العمل؛ واستحقاقات الأطفال من الولادة حتى سن الرابعة عشرة؛ وتعويضات البطالة[١٨]، [١٩].

---

(١٤) انظر مثلاً: UNDP, ILO, Special Unit for South-South Cooperation 2011.

(١٥) من الضروري إجراء تقديرات أكثر دقة على شكل دراسات اكتوارية على صعيد البلد الواحد.

(١٦) ESCWA, 2012a.

(١٧) يمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن الأداة عبر الرابط التالي http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/24.htm.

(١٨) تصل المعاشات التقاعدية واستحقاقات العجز وإعانات البطالة إلى ٣٠ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وتبلغ استحقاقات الأطفال لكل شخص ١٥ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. لمزيد من المعلومات يمكن الاضطلاع على ESCWA 2012a.

(١٩) لم تشمل عملية تحديد التكاليف العناصر الأخرى من الحد الأدنى للحماية الاجتماعية كالرعاية الصحية لأن كلفة الرعاية الصحية ترتبط مباشرةً بناحية العرض في السياسة الاجتماعية وهي تتأثر بتوفر الجهات التي تقدم الخدمات الصحية وبمدى فعاليتها وبالتالي فإن معايير تقدير التكاليف متداخلة جداً. ولا بد للدراسات المقبلة من أن تدرج تكاليف تقديم الرعاية الصحية.

٢٩- وتبيّن نتائج عملية تحديد التكاليف الأولية أن كلفة مجموعة تدابير الحماية الاجتماعية معقولة بالنسبة إلى البلدان التي شملتها الدراسة. وتشير التقديرات إلى أن هذه الكلفة ستتراوح في عام ٢٠١٥ بين ٣,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المملكة العربية السعودية و٤,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تونس. ومن المتوقع أن ترتفع مع الوقت في معظم البلدان بسبب البنية الديمغرافية لتتراوح في عام ٢٠٣٠ بين ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المملكة العربية السعودية و٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في تونس.

الجدول ٢- الكلفة الإجمالية لمجموعة تدابير الحماية الاجتماعية في عدد من البلدان الأعضاء في الإسكوا مقارنة مع كلفة دعم الوقود (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الاجمالي)

البلد	دعم الوقود بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ٢٠٠٨-٢٠١١	٢٠١٥	٢٠٢٠	٢٠٣٠
تونس	٢,٢	٤,٩	٥,٥	٧,٠
الجزائر	٧,٠	٤,٧	٥,٢	٦,٤
الجمهورية العربية السورية	٣,٢	٤,٠	٤,٤	٥,٠
لبنان	٠,٢	٤,٦	٥,١	٦,٥
مصر	١٠,٤	٤,٤	٤,٧	٥,٦
المغرب	٥,٠	٤,٥	٥,٠	٦,١
المملكة العربية السعودية	١٠,٦	٣,٦	٣,٩	٥,٠
اليمن	١١,٦	٤,٤	٤,٨	٥,٣

المصدر: النسب المتعلقة بكلفة مجموعة تدابير الحماية الاجتماعية: ESCWA, 2012a. النسب المتعلقة بدعم الوقود: وكالة الطاقة الدولية، ٢٠١٢ للجزائر، ومصر، والمملكة العربية السعودية، و.World Bank, n.d لتونس، ولبنان، والمغرب، واليمن.

٣٠- ويمكن أن تفيد عملية تقدير التكاليف في معرفة ما إذا كانت كلفة مجموعة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية معقولة في حالة أي بلد. ويجب مقارنة التكاليف التقديرية مع الحيز المالي المتاح في كل بلد والنفقات الجارية الفعلية المخصصة للحماية الاجتماعية. وفي البلدان المختارة لا تتجاوز كلفة المجموعة العامة من الحد الأدنى للحماية الاجتماعية نسبة ٥ في المائة أي أقل من النفقات الجارية على الإعانات الحكومية. ففي مصر مثلاً بلغ مجموع تكاليف دعم الوقود في عام ٢٠١٠ حوالي ١٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٠].

جيم- تعبئة الموارد المحلية: تحسين كفاءة الضرائب لتكون لصالح الفقراء

٣١- تتطلب استدامة الوضع المالي إرساء أساس متين لتعبئة الموارد المحلية ليس لتوفير الحيز المالي وحسب بل لتحقيق الشفافية ومساءلة الحكومات وتوطيد شرعية الدولة. وفرض الضرائب هو عنصر رئيسي في أي استراتيجية لتعبئة الموارد المحلية. فالسياسات الضريبية رمز هام وواضح للخيارات الاقتصادية

(٢٠) فتوح والقطيري، ٢٠١٢.

والاجتماعية والسياسية والفلسفية التي تتخذها الحكومة. ويقول ستيغليتز أنه ما من سياسة عامة أكثر أهمية من هيكل الضريبة ومستواها[٢١].

٣٢- والفقر وعدم المساواة هما من التحديات الهيكلية الرئيسية التي تعترض تحقيق النمو الاقتصادي المستدام الطويل الأجل. لذلك من الأهمية اعتماد نظام ضريبي يكون على الأقل محايداً إن لم يكن تصاعدياً. وحتى إن لم تكن الضرائب التصاعدية تراعي بالضرورة مصالح الفقراء، غالباً ما ترتبط السياسات الضريبية لصالح الفقراء بفرض ضرائب تصاعدية حسب الدخل تدفع بموجبها الأسر الأكثر فقراً ضريبة منخفضة أو لا تدفع أي ضريبة.

٣٣- ولكن قيوداً متعددة لا تزال تعوق اعتماد نظام ضريبي كامل لصالح الفقراء كالتشوهات الاقتصادية القديمة الناجمة عن الضرائب والمقايضات بين إعادة التوزيع والكفاءة. لذا يعتبر الكثيرون أن سياسة النفقات قد تكون أكثر كفاءة في إعادة توزيع الدخل والحد من الفقر[٢٢]. والواقع أن النظام المالي لا يكون لصالح الفقراء ما لم يكن نظام الإيرادات أيضاً لصالح الفقراء، وما لم يُستخدم نمو قاعدة الإيرادات لزيادة النفقات التي تستفيد منها الأسر المعيشية الفقيرة. وينبغي تقييم الضرائب عبر تحديد ما إذا كانت تخدم سياسة مالية كلية لصالح الفقراء أم لا. وفي هذا الصدد من الأهمية المواءمة بين السياسة الضريبية وسياسة النفقات.

٣٤- والجمع بين أدوات ضريبية مختلفة طريقة فعالة للحد من الفقر، لأن كل أداة ضريبية لها أثر مختلف على إعادة التوزيع. وتشير الأدلة إلى أن معظم الضرائب على الدخل الفردي والثروة والملكية هي ضرائب تصاعدية ومعظم الضرائب على الاستهلاك هي ضرائب تنازلية. وتتخذ الضرائب على دخل الشركات نمطاً على شكل حرف U (أولاً تنازلية ثم تصاعدية)[٢٣].

٣٥- وبالإضافة إلى الأهمية النسبية لمختلف الأدوات الضريبية، فإن لحجم الإيرادات الضريبية أهمية أيضاً لتوسيع الحيز المالي. وثمة ترابط قوي بين نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي ومستوى التنمية عند قياسه حسب نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. وتبلغ نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي أكثر من ٣٠ في المائة في معظم البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ونحو ٢٠ في المائة في البلدان المتوسطة الدخل، وبين ١٠ و١٥ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل. وما من توافق في الآراء حول المستوى الأمثل لنسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، لأنه يرتبط بالظروف الاقتصادية الهيكلية. وإذا كانت نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل من ١٥ في المائة تعتبر منخفضة[٢٤]. وقد حدد الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا للبلدان الأعضاء فيه هدفاً بحدود ١٧ في المائة[٢٥].

٣٦- ونسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في الجمهورية العربية السورية، والسودان، ولبنان، ومصر منخفضة للغاية مقارنة مع النقاط المرجعية المذكورة آنفاً وبالتالي ثمة مجال لتوسيع الإيرادات

---

(٢١) Stiglitz, 2011.

(٢٢) يمكن مثلاً مراجعة Chu, Davoodi et al, 2000.

(٢٣) Gemmell and Morrissey, 2002.

(٢٤) Heller, 2006, p. 75.

(٢٥) Gottschalk et al., 2009, p. 10.

الضريبية، أمّا في تونس والمغرب فتبلغ هذه النسبة أكثر من ٢٠ في المائة. والضرائب في بلدان مجلس التعاون الخليجي منخفضة للغاية لأن معظم إيرادات الحكومات تأتي من صادرات النفط.

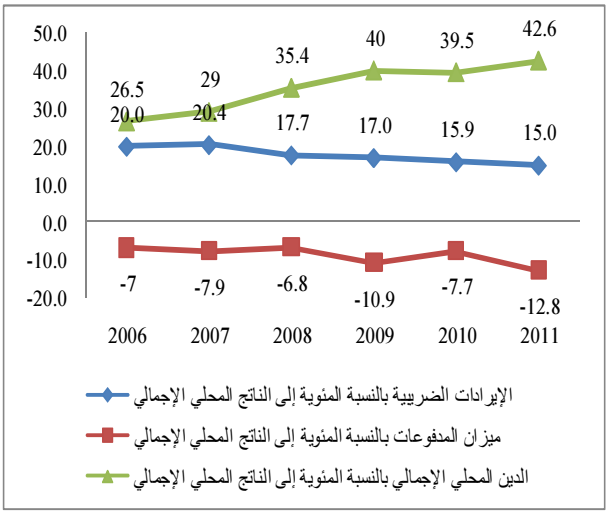
٣٧- وكانت الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في حالة انخفاض في الجمهورية العربية السورية ومصر حتى قبل بدء الاضطرابات الاجتماعية والسياسية في المنطقة. ويدل هذا الانخفاض على ضعف النظام الضريبي لأن الإيرادات الضريبية لم ترتفع مع نمو الناتج المحلي الإجمالي. والفرصة متاحة أمام البلدان الأعضاء في الإسكوا لزيادة نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولا بد من إجراء المزيد من البحوث في مجالي الإصلاح المالي والضريبي من أجل توفير الحيز المالي.

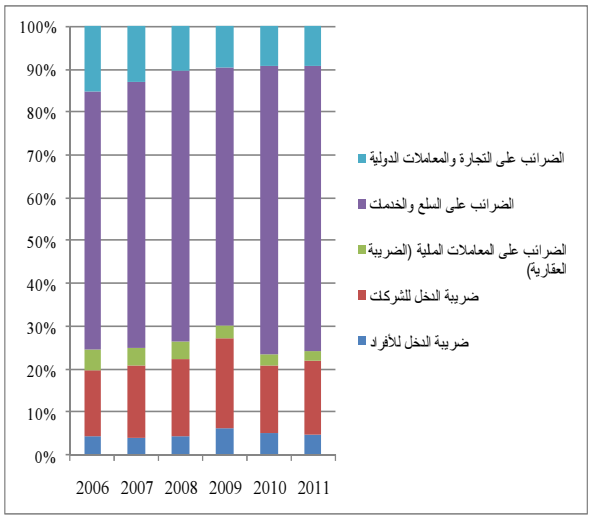
٣٨- وكما ورد آنفاً يعتمد تحديد النظام الضريبي الملائم على مجموعة من المعايير الخاصة بكل بلد، وبالتالي لا بد من تناول كل بلد على حدة. وفي ما يلي دراسة حالة في الأردن، تبيّن كيف يمكن تقييم الجهود المبذولة في مجال الضريبة. والمثل الذي يقدمه الأردن مثير للاهتمام، لأنه أجرى في السنوات الأخيرة العديد من الإصلاحات الضريبية.

دراسة حالة: تقييم الجهود المبذولة في مجال الضريبة في الأردن[٢٦]

٣٩- خلال الأعوام الأخيرة ارتفعت في الأردن القيمة المطلقة للإيرادات الضريبية ونسبتها من الموارد المحلية. أما نسبة هذه الإيرادات من الناتج المحلي الإجمالي فتراجعت وأدت إلى زيادة العجز والدين المحلي. وتراجعت أيضاً نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ١٥ في المائة في عام ٢٠١١ بالرغم من الإصلاحات الضريبية التي طُبّقت في البلد.

الشكل ٣- (أ)- الإيرادات الضريبية وحساب الميزانية والديون المحلية
(ب)- تركيبة الإيرادات الضريبية





المصدر: ESCWA, 2012b.

(٢٦) ESCWA, 2012b.

٤٠- تهيمن على بنية النظام الضريبي في الأردن الضريبة على الاستهلاك التي ولدت ٦٦ في المائة من الإيرادات الضريبية في عام ٢٠١١، وقد ارتفعت هذه النسبة خلال السنوات الماضية. أمّا نسبة ضريبة الدخل فمنخفضة ولا تساهم إلا بنحو ٢٠ في المائة من الإيرادات الضريبية. ومن أسباب ذلك ارتفاع سقف الإعفاء من الضريبة على الدخل الفردي، بحيث لا تشمل ضريبة الدخل إلا فئة من أصحاب الدخل الأعلى، تشكل ٢ إلى ٤ في المائة فقط.

٤١- وما من مقياس نهائي يحدد المستوى الملائم لنسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي لأنه يعتمد على عدد من المعايير الخاصة بكل بلد. وقد يساهم إعداد انحدار جدولي يأخذ في الاعتبار عدد من المتغيرات الاقتصادية الهيكلية في تحديد نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي المحتملة وذلك بالاستناد إلى النسبة المسجلة في بلدان أخرى وهو يبيّن أن نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي تبلغ ٨٧ في المائة من النسبة المحتملة[٢٧]. وعند تصنيف الإيرادات الضريبية حسب الأداة الضريبية يتضح أن أوجه القصور الأساسية التي تشوب النظام الضريبي في الأردن تكمن في ضرائب الدخل، والأرباح، ومكاسب رأس المال التي لا تحقق سوى ٨٠ في المائة من الإيرادات المحتملة. وبالتالي تتوفر إمكانية كبيرة لزيادة نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من خلال التركيز على الضرائب التصاعدية المباشرة.

٤٢- وتشير التقديرات إلى أن نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تُرفع في الأردن من النسبة الفعلية وقدرها ١٥ في المائة في عام ٢٠١١، إلى نسبة محتملة قدرها ١٧,٢ في المائة. ويمكن أن يحقق رفع الضريبة إلى النسبة المحتملة آثاراً إيجابية على الاقتصاد. فهذه النسبة تسهم في ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٥ في المائة وزيادة فرص العمل بنسبة تتراوح بين ٣ و٩ في المائة، وزيادة استهلاك الأسر المعيشية بنسبة تتراوح بين ١٠ و١٥ في المائة، وذلك بافتراض عدم حدوث أي تغير في جميع العوامل الأخرى.

٤٣- والكثير من خيارات السياسات متاحة أمام الحكومة لتحقيق هذه الغاية وهي تشمل اعتماد ضريبة تصاعدية أكثر على الدخل الفردي؛ واستعراض الحد الأدنى للإعفاء من الضريبة على الدخل الفردي لتوسيع القاعدة الضريبية وإدخال نظام ضريبي مزدوج للدخل يتيح فرض الضرائب على الدخل الرأسمالي؛ وإدخال معدل ضريبة أعلى وموحد على دخل الشركات. ويجب أن يركز الإصلاح الضريبي على تحسين بيئة الأعمال التجارية من أجل إيجاد فرص العمل عن طريق تقديم حوافز ضريبية للعاملين غير الميسورين؛ وتخفيف الاشتراطات الضريبية على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن الأهمية أيضاً تحسين الكفاءة الإدارية في إنفاذ السياسات الضريبية وتعزيز القدرات في مجال البحوث الضريبية، لأن أفضل تدابير الإصلاح الضريبي لن تكون مجدية ما لم تنفذ بطريقة فعالة[٢٨].

دال- المساعدات الإنمائية الرسمية: دور الصناديق الإقليمية

٤٤- يمكن أن توفر المساعدات الإنمائية الرسمية مصدراً هاماً للتمويل في العديد من البلدان النامية وأن تساهم في توسيع الحيز المالي وتحقيق الاستقرار المالي على المدى القصير، ولكنها ليست الخيار الأمثل على

(٢٧) ESCWA, 2012b.

(٢٨) تناقش هذه الأفكار بالتفصيل في الوثيقة ESCWA, 2012b.

المدى البعيد. ولتوفير الحيز المالي عبر الاعتماد على تدفقات المنح سلبيات متعددة. أولاً، لا يمكن التنبؤ بهذه التدفقات ولا يمكن استخدامها لتمويل الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل. ثانياً، قد يؤدي الاعتماد الكبير على المساعدات الإنمائية الرسمية إلى التبعية التي تؤثر سلباً على مساءلة صانعي السياسات وتحد من الحوافز على تحسين تعبئة الموارد المحلية. ثالثاً، تخضع المساعدات الإنمائية الرسمية غالباً لعدد من الشروط التي يمكن أن تكبد البلد المستفيد تكاليف إضافية[٢٩].

٤٥- وستحتاج أقل البلدان نمواً في المنطقة، بغض النظر عن إيرادات النفط فيها، إلى المساعدات الإنمائية الرسمية لتوفير الحيز المالي للاستثمار العام. والوضع المالي دقيق للغاية في عدد من البلدان المتوسطة الدخل كالجمهورية العربية السورية، ومصر، والمغرب وفي الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل كالأردن، وتونس، ولبنان. ويزداد الحيز المالي ضيقاً في هذه البلدان التي تتمتع بثروات كافية تغنيها عن المساعدات الإنمائية الرسمية، ولكن إمكانياتها المحدودة تعوق اعتماد سياسة لتحويل وجهة الإنفاق[٣٠].

٤٦- وعلى الرغم من كل تلك الشوائب يمكن أن تكون المساعدات الإنمائية الرسمية طريقة مجدية لتوفير الحيز المالي على المدى القصير شرط أن تدعم عملية الانتقال إلى الاعتماد على الموارد المحلية لا سيما في أقل البلدان نمواً في المنطقة وأن تؤدي في هذا المجال دوراً هاماً على المدى القصير في بعض البلدان المتوسطة الدخل.

٤٧- وفي العقود الأخيرة شهدت المساعدات الإنمائية الرسمية الواردة إلى المنطقة العربية تقلبات حادة، وارتبط معظمها بدوافع سياسية. فارتفعت المساعدات الإنمائية الرسمية المرتبطة بالصراعات أو بتغيير المواقف السياسية للبلدان المانحة ارتفاعاً كبيراً ومفاجئاً على غرار ما حدث في مصر في عام ١٩٩٠ وفي العراق بعد عام ٢٠٠٠ وفلسطين ولبنان بعد عام ٢٠٠٧. أمّا المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة إلى بلدان المغرب العربي فبقيت أكثر ثباتاً إلى أن دخلت تونس وليبيا مرحلة التحوّل السياسي[٣١].

٤٨- ومنذ عام ١٩٩٠ تراجع نصيب الفرد من المساعدات الإنمائية الرسمية في المنطقة، إذ لم يواكب النمو السكاني. وهذا الوضع مقلق للغاية لا سيما في بعض أقل البلدان نمواً، مثل اليمن. ففي عام ٢٠١٠ كان نصيب الفرد من المساعدات الإنمائية الرسمية في اليمن ١٣ دولاراً فقط، في حين يبلغ المتوسط العالمي لأقل البلدان نمواً ٥٤ دولاراً.

٤٩- وإزاء المشاكل الاقتصادية التي يواجهها الكثير من البلدان المانحة الرئيسية، من المتوقع أن تنخفض المساعدات الإنمائية الرسمية أكثر في الأعوام المقبلة. وتشير الدلائل الأولية للمسح الذي أجرته لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن خطط الإنفاق القادمة للجهات المانحة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٥ إلى احتمال ركود المساعدات الإنمائية الرسمية بحلول عام ٢٠١٣[٣٢]. ولكن في ضوء التطورات السياسية الأخيرة يتوقع المسح ارتفاعاً في المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة إلى المنطقة العربية بالتحديد.

---

(٢٩) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣.

(٣٠) UNDP, 2011, p. 81.

(٣١) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣.

(٣٢) OECD, 2013.

٥٠- وتضم المنطقة بالإضافة إلى البلدان المستفيدة من المساعدات الإنمائية الرسمية بعض البلدان المانحة. وقد كانت هذه البلدان في الماضي أكثر سخاء من معظم البلدان المانحة الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي عام ٢٠١١، تراجعت مساهمة البلدان العربية المانحة بالنسبة المئوية من الدخل القومي الإجمالي إلى ٠,٤٦ في المائة، ومع ذلك لا تزال أعلى من مساهمة البلدان المانحة الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي يبلغ معدلها ٠,٣٤ في المائة[٣٣]. ومن المرجح أن تزيد البلدان المانحة والمؤسسات المالية داخل المنطقة دعمها المالي للبلدان التي تمر بمرحلة تحول سياسي.

٥١- وأكّد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية على أهمية التعاون الإقليمي والمساعدات الإنمائية. ومع ذلك، لم تستغل المنطقة العربية بالكامل الإمكانيات الكبيرة المتوفرة لديها لتحقيق التعاون الإقليمي. وأظهرت الأحداث الأخيرة علاقة ارتباط وثيق بين الوضع في البلدان العربية المصدرة للنفط والوضع السائد في البلدان الأخرى في المنطقة. ولهذه البلدان كلّها مصلحة اقتصادية وسياسية في دعم جهود الاستقرار في المنطقة[٣٤].

٥٢- ولزيادة فعالية المساعدات الإنمائية الرسمية داخل المنطقة، من الأهمية زيادة المساءلة والحد من التقلبات. وبما أن تدفقات المساعدات الإنمائية الرسمية داخل بلدان المنطقة تتأثر كثيراً بالدورة الاقتصادية المتعلقة بالنفط، فإنه من الصعب التنبؤ بتدفقات المعونات وإعداد الخطط على المدى البعيد. وفي معظم الحالات لا تكون الجهات المانحة العربية حاضرة في البلدان المستفيدة فتزداد احتمالات سوء الإدارة. وإذا قامت الجهات المانحة بتنسيق جهودها بكفاءة من خلال زيادة الشفافية والرقابة، تصبح المساعدات الإنمائية الرسمية داخل المنطقة أكثر فعالية وتستفيد منها كل بلدان المنطقة[٣٥].

رابعاً- خلاصة

٥٣- من الممكن توفير الحيز المالي عبر أربع قنوات مختلفة: تمويل العجز، والمساعدات الإنمائية الرسمية، وتعبئة الموارد المحلية، وإعادة تحديد أولويات النفقات. ولكن السياسة المالية المستدامة هي نهج لا يعتمد على المساعدات الخيرية ولا على مصادر تمويل خارجية أو شديدة التقلب.

٥٤- وبعد استعراض الركائز الأربع، أصبح من الواضح أن تمويل العجز في المنطقة سيشكل عبئاً لا يمكن تحمله بسبب ارتفاع مستويات الدين. وفي السنوات الأخيرة، تفاقم العجز في عدد من البلدان، وارتفعت مستويات الدين لتقترب من حد استنفاد القدرة على تحمل الديون، وقد بلغت نحو ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في بعض البلدان.

٥٥- والاعتماد على المساعدات الإنمائية الرسمية غير محبذ على المدى البعيد لعدة أسباب ولكنه ضروري على المدى القصير في بعض البلدان الأعضاء في الإسكوا، ولا سيما في أقل البلدان نمواً والبلدان المتوسطة الدخل التي تواجه تحديات كبيرة في أعقاب الاضطرابات الاجتماعية والتحولات السياسية التي شهدتها.

---

(٣٣) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣.

(٣٤) الإسكوا، ٢٠١١.

(٣٥) الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣.

٥٦- وفي ظل الصعوبات الاقتصادية التي تواجهها البلدان المانحة الأعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تزداد أهمية المساعدات الإنمائية داخل المنطقة التي تضم عدداً من الجهات المانحة. وعلى البلدان العربية المانحة مراجعة النهج الحالي وتعزيز المساءلة والشفافية والحد من تقلبات تدفقات المعونات لضمان فعالية هذه المساعدات.

٥٧- وينبغي أن تكون تعبئة الموارد المحلية وإعادة تحديد أولويات النفقات الأداة الرئيسية لتوسيع الحيز المالي في المنطقة. وبما أن نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة جداً في البلدان المشمولة بالدراسة مقارنة بمعظم المقاييس المرجعية المشار إليها، يبقى المجال واسعاً لزيادة الإيرادات الضريبية في الكثير من بلدان الإسكوا.

٥٨- وأخيراً، لا تزال المكاسب الإنمائية المحققة من النفقات الحالية دون المستوى المنشود في الكثير من البلدان الأعضاء في الإسكوا. ويتضح ذلك عند النظر في دعم الوقود الذي يمثل حصة كبيرة من الإنفاق الحكومي في عدد من بلدان الإسكوا. وغالباً ما تكون برامج الإعانات مكلفة وغير فعالة ولا تأتي بالنتائج المرجوة. ولزيادة مساهمة النفقات الحكومية في تحقيق التنمية لا بد من الانتقال إلى برامج حماية اجتماعية شاملة وأكثر فعالية.

المراجع

الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية (٢٠١٣)، التقرير العربي للأهداف الإنمائية للألفية: مواجهة التحديات ونظرة لما بعد عام ٢٠١٥.

بسام فتوح ولورا القطيري (٢٠١٢)، دعم الطاقة في العالم العربي، تقرير التنمية الإنسانية العربية، سلسلة أوراق بحثية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) (٢٠١٢)، مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا ٢٠١١-٢٠١٢، بيروت.

الإسكوا (٢٠١١)، تقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان العربية ٢٠١١، الأهداف الإنمائية في زمن التحول: نحو تنمية تضمينية شاملة، بيروت، الأمم المتحدة. E/ESCWA/EDGD/2011/7.

وكالة الطاقة الدولية (٢٠١٢)، توقعات الطاقة في العالم، http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/Arabic.pdf.

Chu, Ke-young and others (2000). *Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries*. The United Nations University. World Institute for Development Economics Research (WIDER) Working Paper Series, No. 214 (December).

Development Committee (2006). *Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report*. Paper presented at Development Committee Meeting. DC2006-0003. Washington D.C.: IMF and World Bank.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) ESCWA (2012a). *Enhancing Fiscal Capacity to Attain the Millennium Development Goals: Financing Social Protection*. E/ESCWA/EDGD/2012/Technical Paper.1. Beirut: United Nations.

ESCWA (2012b). *Should the Government of Jordan Reform Tax to Be Pro-Poor? If So, How?* Policy Option Paper, No. 17 (unpublished). Prepared for the Poverty Reduction Strategy of Jordan.

Gemmell, Norman and Morrissey, Oliver (2002). *Poverty Impacts of Revenue Systems in Developing Countries*. Report to the Department of International Development.

Gottschalk, Jan and others (2009). *Analyzing Fiscal Space Using MAMS: An Application to Burkina Faso*. IMF Working Paper, No. 09/227.

Heller, Peter S. (2006). The Prospect of Creating "Fiscal Space" for the Health Sector. *Health Policy and Planning*, vol. 21, issue 2 (March), pp. 75-79.

International Monetary Fund (IMF) (2010). *World Economic Outlook Database* (October). Available from http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02.

IMF (2012a). List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of January 3, 2012. Available from http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf (last accessed on 26 February 2013).

IMF (2012b). *World Economic Outlook Database* (October). Available from http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28 (last accessed on 20 January 2013).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2013. *Outlook on Aid: Survey on donors' forward spending plans 2013-2016*.

Stiglitz, Joseph E. (2011). Development-Oriented Tax Policy. In Gordon, Roger, ed. (2010). *Taxation in Developing Countries: Six Case Studies and Policy Implications*.

United Nations Children's Fund (UNICEF). Social Protection Floor: Tools and Data. Available from http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/24.htm (last accessed on 17 April 2013).

United Nations Development Programme (UNDP) and International Labour Organization (ILO), Special Unit for South-South Cooperation (2011). *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*. Available from http://south-south.ipc-undp.org/library/successful-social-protection-floor-experiences.html.

UNDP (2011). *Arab Development Challenges Report 2011: Towards the Developmental State in the Arab Region*. Cairo: UNDP Regional Centre for Arab States.

World Bank (2012), International Debt Statistics. Available from data.worldbank.org/data-catalog/international-debt-statistics.

World Bank (n.d.). *Subsidies and Energy Pricing*. Available from http://go.worldbank.org/TVNNG8LH10 (last accessed 22 August 2013).