

٢ - بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة

للنفط: التصدي للتحديات المالية وسط الضغوط الاجتماعية*

وفي عام ٢٠٢٠، من المتوقع أن يظل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في المنطقة في حدود ٣,٧% تقريبا لكنه سيتعافى إلى ٥% في الأجل المتوسط. ويرجع هذا التعافي بقدر كبير إلى باكستان، حيث تشير التوقعات إلى انتعاش النمو بفضل الإصلاحات الجارية. ومع هذا، تتطوي هذه الآفاق المتوقعة على أن المنطقة ستأخر عن ركب سائر البلدان التي تحقق مستويات دخل مماثلة (الجدول ٢-١).

الجدول ٢-١: نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي
(الوسيط حسب المجموعة)

٢٠٢٠	٢٠١٩	٢٠١٨
اقتصادات الأسواق الصاعدة		
بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط		
٢,٤	٢,٤	٢,٧
بقية العالم		
٣,١	٢,٨	٣,٠
البلدان منخفضة الدخل		
بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط		
٣,٥	٣,٠	٢,٨
بقية العالم		
٥,٠	٥,٠	٤,٦

المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

وظلت الضغوط التضخمية قيد السيطرة إلى حد كبير بفعل ضعف الطلب المحلي والخارجي. غير أن مصر وباكستان والسودان وتونس تمثل استثناءات ملموسة حيث ارتفع فيها التضخم نتيجة انخفاض أسعار صرف عملاتها في أوقات مختلفة على مدى السنوات الثلاث الماضية، مما ساعد في الوقت ذاته على الحد من الاختلالات الخارجية (الشكل البياني ٢-١).

تشير التوقعات إلى أن النمو في البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان سيكون ضعيفا في السنوات القادمة، وسيصل إلى مستويات أقل من البلدان المتخذة أساسا للمقارنة. فارتفاع مستويات الدين العام وتكاليف التمويل المقترنة بها لا تعوق النمو في المنطقة وحسب، إنما تشكل كذلك مصدرا للضغوط الحادة على المالية العامة. وفوق ذلك كله، هناك مزيج من التوترات الاجتماعية المتواصلة والبطالة والتأثيرات العالمية المعاكسة التي تضع صناعات السياسات في مواجهة مفاضلة صعبة بين إعادة بناء الهوامش الوقائية المالية أو التصدي للتحديات التي تعوق النمو. وفي الوقت الراهن، قد يتيسر البت في هذه المفاضلة في ظل الأوضاع المالية العالمية الداعمة وانخفاض أسعار النفط. لكن إدارة المستويات المرتفعة من المديونية العامة سوف تقتضي ضبط أوضاع المالية العامة ووضع سياسات تحقق نموا أعلى وأكثر احتواء.

توقع استمرار التعافي ببطء

يُتوقع هبوط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط هبوطا طفيفا في ٢٠١٩ ليصل إلى ٣,٦% مقابل ٤,٣% في ٢٠١٨، مدفوعا في الغالب بالهبوط في باكستان والسودان. وباستثناء هذين البلدين، يُتوقع ارتفاع نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في بقية بلدان المنطقة ارتفاعا طفيفا في ٢٠١٩ ليصل إلى ٤,٤%. ومن المتوقع أن يظل النمو قويا في مصر بدعمه إنتاج الغاز وانتعاش السياحة. ويرغم ذلك، تشير التوقعات إلى أن النمو في ٢٠١٩ في معظم البلدان بوجه عام سيكون أقل من مستوى المتوسط الذي كان سائدا في الفترة من ٢٠٠٠-٢٠١٥.

* إعداد فيليب باريت، بمساعدة بحثية من جوهر أباجيان.

تسهم بحصة كبيرة من التمويل. ولكن مع تراجع نمو ودائع غير المقيمين في ٢٠١٨، انخفضت الاحتياطيات بنسبة ٧%. وفي الأردن، انخفضت الاحتياطيات نتيجة العجز الكبير في الحساب الجاري الذي بلغ ٧% من إجمالي الناتج المحلي، إلى جانب خروج التدفقات الرأسمالية الخاصة وتراجع التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي تونس، لا يزال للدعم الذي يقدمه المانحون دور مهم في تمويل عجز الحساب الجاري.

وبرغم إحراز بعض التقدم في إجراء الإصلاحات الهيكلية الضرورية لمواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية المزدوجة (مصر-راجع الإطار ٢-١- وموريتانيا)، لا تزال بيئة الأعمال في المنطقة متأخرة عن مستواها في البلدان المُتَّخَذَة أساساً للمقارنة مثل شرق آسيا. ويؤدي هذا الأمر إلى ضعف الاستثمار الأجنبي المباشر الذي كان أدائه دون المستوى مقارنة باقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى منذ الأزمة المالية العالمية (راجع الفصل ٤).

وبالنظر إلى المستقبل، من المرجح أن تظل معدلات عجز الحساب الجاري ثابتة إلى حد كبير في كل بلد على حدة. وتشير التنبؤات إلى استقرار التضخم على المدى المتوسط مع تلاشي آثار مستوى الأسعار (ولا سيما الناتجة عن انخفاض أسعار الصرف).

ظروف اجتماعية متوترة

لا تزال هناك توترات اجتماعية وسياسية بارزة في أنحاء المنطقة (الشكل البياني ٢-٢): فأجواء عدم اليقين بشأن السيطرة السياسية أفضت إلى استمرار المشكلات الاقتصادية المتصاعدة في السودان بدون معالجة، والنزاعات السياسية الداخلية والدولية تدفع اقتصاد الضفة الغربية وغزة إلى التوقف؛ وتعرق تنفيذ السياسات والإصلاحات اللازمة في الفترة السابقة على الانتخابات في تونس، والصراعات العنيفة تتداخل مع الحياة اليومية في أفغانستان والصومال وسوريا.

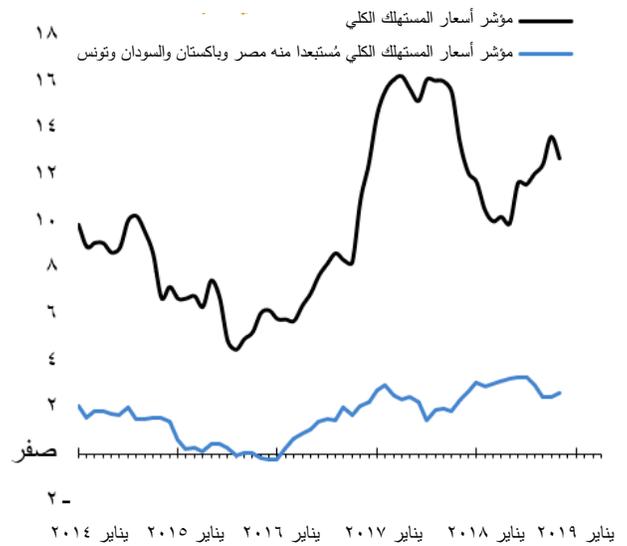
وفي نفس الوقت، ازدادت التوترات الاجتماعية بسبب استمرار معدلات البطالة المرتفعة في كثير من البلدان. فتبلغ معدلات البطالة على مستوى المنطقة في المتوسط ١١% مقابل ٧% في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى. ويُرجح استمرار بطالة النساء والشباب بصفة خاصة، حيث ظل هناك ما يزيد على

وبرغم انخفاض أسعار النفط العالمية (مقارنة بما جاء في تقرير "مستجدات آفاق الاقتصاد الإقليمي: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى" في إبريل ٢٠١٩)، لا تزال الاختلالات الخارجية كبيرة في معظم البلدان المستوردة للنفط، فتنشأ القيود من تباطؤ التجارة العالمية (وخاصة في الصين والشركاء التجاريين الرئيسيين في الاتحاد الأوروبي ودول مجلس التعاون الخليجي)، وترجع في بعض الحالات إلى المغالاة في تقييم أسعار الصرف. وبرغم تراجع معدلات العجز إلى حد ما بفضل الارتداد الإيجابي لتحويلات العاملين في الخارج - التي غالباً ما تأتي من بلدان الشرق الأوسط المصدرة للنفط وتميل بالتالي إلى تتبع مسار أسعار النفط - يؤدي هذا العجز إلى تعرض البلدان لمخاطر تغير الأمزجة في أسواق رأس المال الدولية. وبوجه عام، من المتوقع أن يصل مجموع الاحتياجات المباشرة إلى التمويل الخارجي على المدى القصير (استهلاك الدين الخارجي زائداً معدلات العجز في الحساب الجاري) إلى حوالي ٢٣٨ مليار دولار في ٢٠١٩، أو ما يزيد على ١٦٠% من الأصول الاحتياطية.

الشكل البياني ٢-٢

التضخم

(أسعار المستهلك، متوسط الفترة والتغير السنوي %)

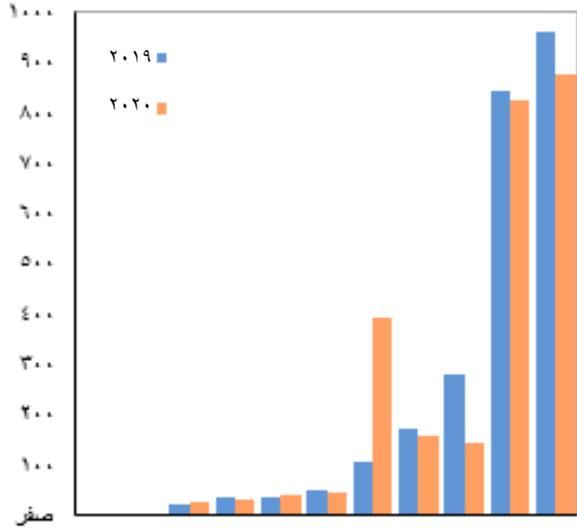


المصادر: مؤسسة Haver Analytics؛ والسلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: مؤشر أسعار المستهلك الكلي يستبعد جيوتي وسوريا نتيجة لنقص البيانات مؤرخاً.

والمصدر الرئيسي لتمويل عجز الحساب الجاري في البلدان المستوردة للنفط هو التدفقات المصرفية (راجع الفصل ٤) وخسائر الاحتياطيات. فمنذ عام ٢٠١٥، على سبيل المثال، يتجاوز عجز الحساب الجاري في لبنان خمس إجمالي الناتج المحلي كل عام. وخلال السنوات السابقة، كانت الودائع قصيرة الأجل لغير المقيمين

٣). ونتيجة لذلك، يتعرض كثير من الحكومات لمخاطر التغيرات المفاجئة في مزاج السوق. كذلك يتزامن ارتفاع مستويات الدين مع انخفاض الاستثمار الأجنبي المباشر، الأمر الذي يتفق مع مزاحمة الدين العام للاستثمارات الخاصة الإنتاجية (راجع الفصل ٤).

الشكل البياني ٣-٢ إجمالي الاحتياجات التمويلية % من إيرادات الحكومة (% من الإيرادات)



موريتانيا لبنان باكستان مصر السودان الأردن المغرب تونس جيبوتي أفغانستان الصومال
المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ويشكل تصاعد مدفوعات الفائدة العنصر الأكبر في الضغوط قصيرة الأجل على موازنات كثير من البلدان (مصر ولبنان وباكستان). وبرغم حدوث انفراج مؤقت نتج عن توسع الأوضاع المالية العالمية منذ شهر يونيو، فقد نمت واستوعبت حصصا كبيرة من إجمالي الناتج المحلي الكلي (الشكل البياني ٢-٤) في كثير من البلدان، وزاحمت الاستثمارات والنفقات الاجتماعية المعززة للنمو. على سبيل المثال، تصل مصروفات الفائدة في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط في المتوسط إلى ٥٠% من قيمة الاستثمارات الرأسمالية، أو ما يزيد على ثلاثة أضعاف النفقات الاجتماعية.

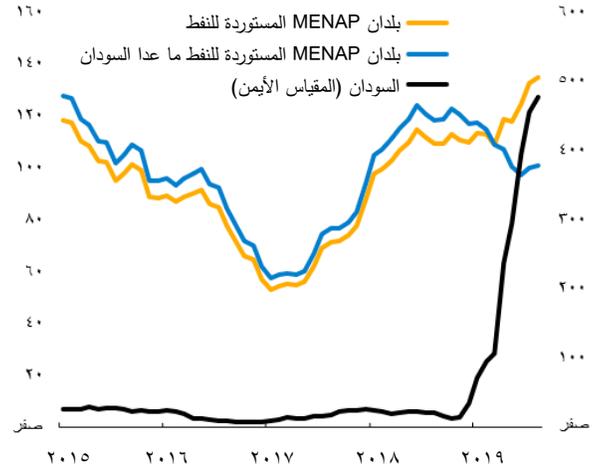
وتعاني مراكز المالية العامة حاليا من ضغوط إضافية من جراء ضعف الطلب المحلي (الأردن ولبنان والسودان وتونس) الذي يشكل عادة دافعا لتوسع المالية العامة المعاكس للاتجاهات الدورية. لكن مع هذا المقدار الكبير من الديون القائمة، تضطر الحكومات إلى مواجهة مفاضلة صعبة بين تحقيق الوصول بالديون إلى مستويات

١٨% من النساء وحوالي ٢٣% من الشباب بدون فرص عمل في ٢٠١٨.

الشكل البياني ٢-٢

القلقل الاجتماعية حسب التقارير

(مؤشر، متوسط ٢٠١٤-حتى الوقت الحاضر = ١٠٠. متوسط متحرك يغطي اثني عشر شهرا)



المصادر: قاعدة بيانات Factiva؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: يقيس هذا المؤشر الأتباء الشهرية عن القلقل والموضوعات ذات الصلة في كبرى الصحف وشبكات البث باللغة الإنجليزية. وللاطلاع على مزيد من التفاصيل راجع تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى الصادر في إبريل ٢٠١٩.

القيود المالية أكثر إلحاحا

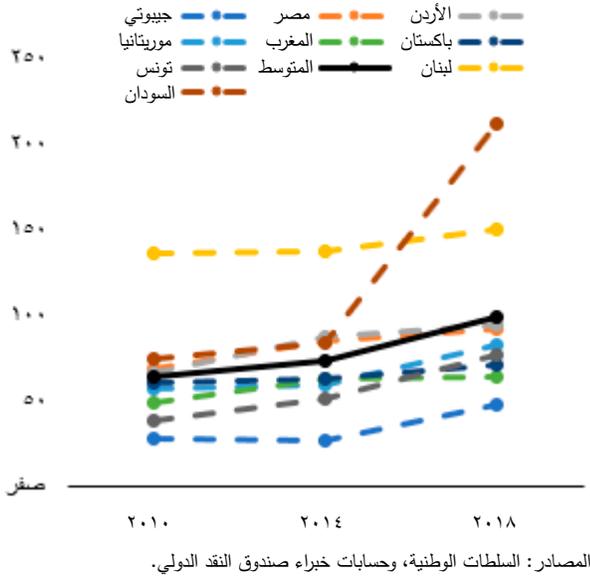
شهدت الفترة الأخيرة تطورات إيجابية، منها انخفاض أسعار النفط وأسعار الفائدة العالمية (راجع الفصل بعنوان "التطورات الاقتصادية")، لكنها لم تعد بمنفعة تُذكر على الشاغل الرئيسي في المنطقة: تصاعد الدين العام، الذي ظل أحد المعوقات الرئيسية أمام النمو الاحتوائي. ويصل الدين العام إلى مستويات بالغة الارتفاع في كثير من البلدان - متجاوزا ٨٥% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط، ويبلغ أكثر من ١٥٠% في لبنان والسودان.

وأخذت تكلفة أعباء الدين العام تتراكم على مدى سنوات طويلة فأصبحت كبيرة إلى درجة معوقة للاستثمارات التي تشكل أهمية بالغة للمستقبل الاقتصادي في المنطقة على المدى البعيد. وتواجه عدة حكومات في المنطقة ضغوطا حادة ومباشرة على الميزانية، فالاحتياجات الإجمالية إلى التمويل مرتفعة - بسبب حلول آجال استحقاق الديون - وذلك بصفة خاصة في مصر ولبنان وموريتانيا وباكستان حيث تبلغ أضعاف إيراداتها العامة (الشكل البياني ٢-٢)

يجيب الشكل البياني ٢-٥ على أول السؤالين. فيوضح أن ارتفاع مستويات الدين العام في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط ليس ناتجا عن ارتفاع مفاجئ في قيمة الدين (ربما باستثناء السودان). وإنما شهد معظم هذه البلدان ارتفاعا على مدى سنوات طويلة، مدفوعا في الأساس بمجموعة من العوامل التي تتمثل في التراجع المستمر في النمو وارتفاع معدلات العجز الأولي، ولا سيما في أعقاب الانتفاضات العربية في ٢٠١١ (مصر والأردن والمغرب وتونس).

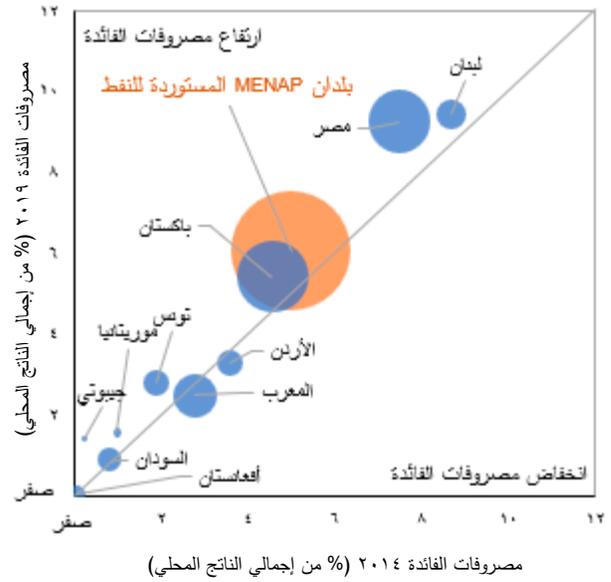
ويوضح الشكل البياني ٢-٦ الدور المهم الذي يؤديه النمو (باللون الأحمر؛ ولا سيما الأردن ولبنان).^١ وبالفعل، فأتثناء فترات النمو القوي نسبيا، بما فيها تلك السابقة على الأزمة المالية العالمية وفي أولى مراحلها، تراجعت نسب الدين في معظم بلدان المنطقة، حتى البلدان التي سجلت ارتفاعا في العجز الأولي (باللون الأصفر؛ جيبوتي والأردن). ويرغم ذلك، تراكمت الديون في سنوات أقرب وسط الضعف المستمر في النمو وزيادة الإنفاق على أجور القطاع العام والدعم في كثير من البلدان.

الشكل البياني ٢-٥ الدين الحكومي أخذ يتزايد باطراد (% من إجمالي الناتج المحلي)



الشكل البياني ٢-٤

مصروفات الفائدة الحكومية، ٢٠١٤ و ٢٠١٩ (% من إجمالي الناتج المحلي)



يمكن الاستمرار في تحملها أو استمرارية أوضاع المالية العامة (دراسة Fournier 2019). وفي الوقت نفسه، فإن محدودية القدرة على تعبئة الإيرادات (الأردن وباكستان)، وضيق الأوعية الضريبية والإدارات الضريبية التي تفتقر نسبيا إلى الكفاءة (السودان)، والنفقات الجارية الكبيرة (الأردن ولبنان) تقيد قدرة الحكومات على زيادة الفوائض بسرعة. ورغم خطط ضبط أوضاع المالية العامة في الأجل المتوسط، من المرجح أن تظل أرصدة المالية العامة الأولية سالبة خلال عام ٢٠١٩ في جميع بلدان المنطقة المستوردة للنفط البالغ عددها أحد عشر بلداً إلا واحداً منها.

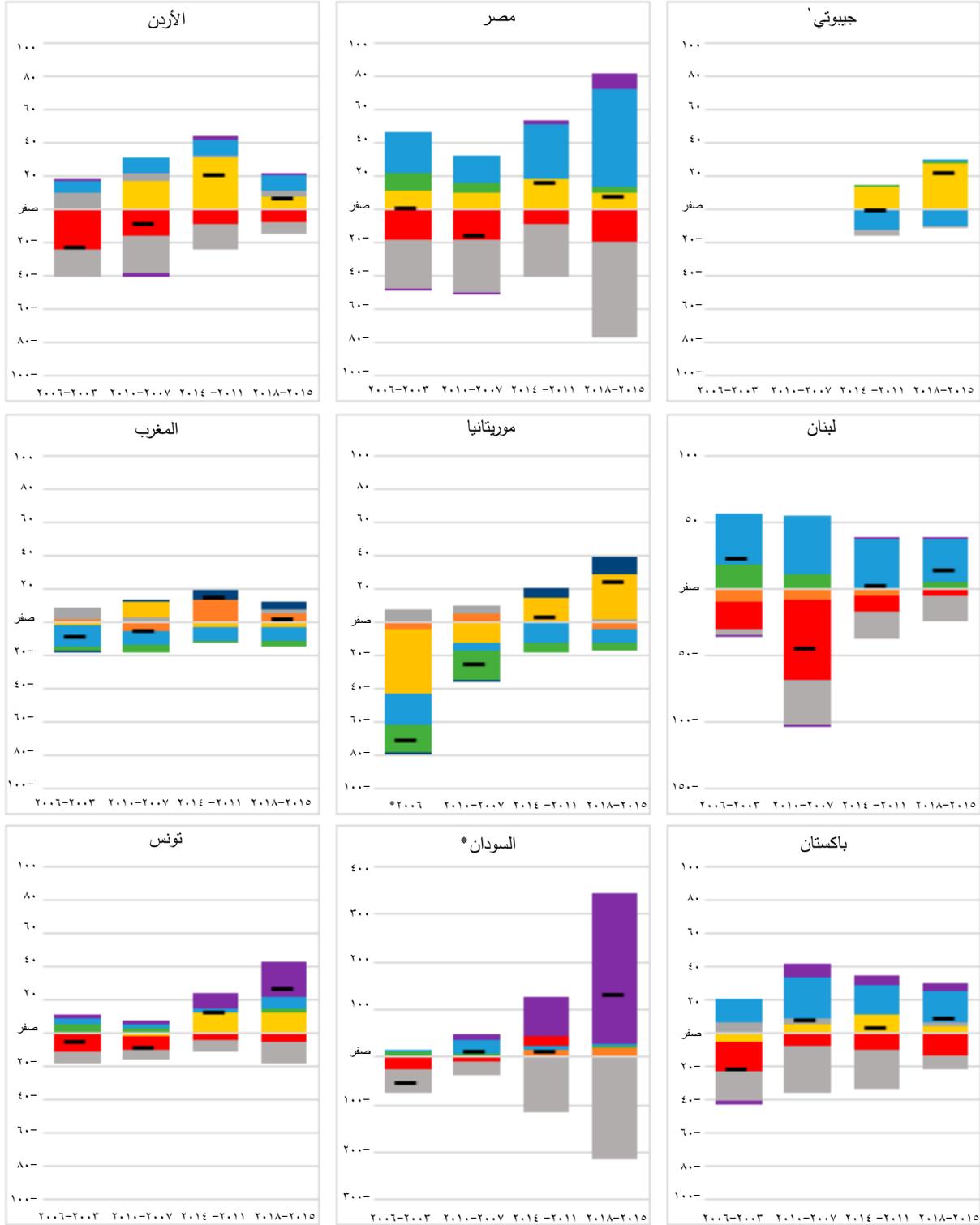
ارتفاع الديون نتيجة عدم تصحيح الأوضاع المالية وانخفاض النمو

تثير التكلفة الباهظة لأعباء المديونية الكبيرة تساؤلين: ما سبب ارتفاع الدين إلى هذا المستوى؟ وما الذي يمكن فعله لتخفيض الديون؟

^١ العوامل الفُطرية في الشكل البياني ٢-٦ تعكس قيمة متبقية، ويمكن أن تتضمن عوامل مثل الإعفاء من الدين وفروق أسعار الفائدة مقارنة بالأسعار في الولايات المتحدة.

وأُسفرت هذه الحلقة المفرغة من انخفاض النمو وارتفاع الدين عن تقلص الحيز المتاح للاستثمارات الرأسمالية المعززة للنمو. ونتيجة لذلك، وجد كثير من البلدان صعوبة في تخفيض مستويات الدين، حتى تلك التي أقدمت على تشديد موقف المالية العامة (مصر والمغرب وباكستان وتونس). وكان من شأن معدلات العجز الأولي الحالية أن تكون قابلة للاستمرار إذا كان النمو قد ظل عند نفس المستويات التي كانت سائدة قبل الأزمة. ومع هذا، ففي ظل الضعف المستمر في النمو، لم تعد هناك قدرة على مواصلة تحمل الدين في ظل سياسة المالية العامة الحالية. وأدى هذا الأمر، فضلا على الديون المرتفعة بالفعل، إلى اتساع فروق أسعار الفائدة القُطرية (الأعمدة الزرقاء)، مما ساهم في استمرار تسارع وتيرة ارتفاع معدلات الدين.

الشكل البياني ٦-٢
التغيرات في نسب الديون الحكومية
(% من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

*ملحوظة: تظهر بيانات السودان على مقياس مختلف.

تتضمن دين الحكومة المركزية والدين المرتبط بخطوط السكك الحديدية وأنابيب المياه.

وتيرة ارتفاع نسب الدين (راجع الجدول ٢-٢، الذي يلخص ما يعرضه الشكل البياني ٢-٦).

الجدول ٢-٢: المساهمات في تغير نسبة الدين على أساس سنوي في بلدان MENAP المستوردة للنفط، متوسط قُطري

(% من إجمالي الناتج المحلي، في السنة)

	٢٠١٠	٢٠١١-٢٠١٨
تغير نسبة الدين	٢,٨-	٤,٠
العجز الأولي	٠,٥	٢,٥
النمو	٣,٨-	١,٦-
عوامل أخرى (منها فروق العائد)	٠,٥	٣,١

المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: لا تغطي بيانات أفغانستان عن الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٦.

ضمان استمرارية القدرة على تحمل الدين

هناك اثنان من المناهج الرئيسية على مستوى السياسات يمكن استخدامها في تخفيض نسب الدين: خفض العجز الأولي ورفع النمو.

ويناقش القسم التالي السياسات التي تعطي دفعة مباشرة للنمو. غير أنه لا يمكن إغفال النمو عند العمل على ضبط الأوضاع المالية العامة. وبينما خفض معدلات العجز قد يُضعف النمو، من خلال ارتفاع الضرائب أو انخفاض الإنفاق الحكومي، هناك مجال واسع أمام حكومات البلدان المستوردة للنفط لتقلل تكلفة ضبط أوضاع المالية العامة إلى أدنى حد بالتركيز على تكوين عملية تصحيح الأوضاع المالية.

وعلى جانب النفقات، يعني هذا الأمر استعادة توازن عناصر الإنفاق بالابتعاد عن الإنفاق الجاري الذي يفترق إلى الكفاءة والتوجه نحو الاستثمارات التي ستعزز النمو على المدى الطويل. وكان الأداء متباينا على هذا الصعيد (الشكل البياني ٢-٧). فساهم تخفيض الإنفاق الرأسمالي في تحقيق استقرار الدين لكنه جاء على حساب انخفاض النمو المستقبلي. ويظل ارتفاع فواتير أجور القطاع العام عنصرا كبيرا من عناصر النفقات غير الرأسمالية (المغرب وتونس).

ويتضح من الشكل البياني ٢-٦ أن مساهمة التغيرات في أسعار الفائدة العالمية (الأعمدة الخضراء) كانت ضئيلة نسبيا في ديناميكية الدين، مما يشير إلى عدم تحقيق سوى منافع ضئيلة من تيسير الأوضاع المالية العالمية مؤخرا. ويرجع ذلك إلى الانخفاض النسبي في أسعار الفائدة الحالية من المخاطر منذ مطلع ٢٠٠٩، ولأن مستويات الدين يتعين أن تكون بالغة الارتفاع حتى يصبح هذا التأثير كبيرا^٢. ومع هذا، فديناميكية الدين يمكن أن تتأثر بشكل كبير بالضغوط في القطاع الخارجي والقطاع النقدي. وفي تونس، على سبيل المثال، تراجعت المخاوف التي تهدد استمرارية المركز الخارجي نتيجة الانخفاض الكبير في سعر الصرف خلال الفترة من ٢٠١٥-٢٠١٨، مما ساهم في ارتفاع نسبة الدين. وبالمثل، ارتفعت نسبة الدين في مصر عام ٢٠١٧ عقب انخفاض سعر الصرف الذي كان ضروريا للحد من الاختلالات الخارجية. وفي باكستان، كان وقف الخسائر المتواصلة في الاحتياطيات يقتضي تشديد السياسة النقدية، مقابل ارتفاع مدفوعات الفائدة.

وفي السودان، تبدو العلاقة بين القطاع النقدي وقطاع المالية العامة واضحة بشكل خاص. فبينما التضخم الذي تولد نتيجة تنقيد العجز أدى إلى تراجع نسبة الدين، فقد وازنه الانخفاض المقابل في سعر صرف الجنيه السوداني، وارتفاع القيمة المحلية للديون بعملات أجنبية (راجع العمودين البنفسجي والرمادي في الشكل البياني ٢-٦). كذلك فإن ارتفاع التضخم لا يمثل استراتيجية قادرة على الاستمرار على المدى البعيد بحيث تضمن بقاء الدين في مستويات يمكن مواصلة تحملها حتى في البلدان التي عليها ديون كبيرة بعمليتها المحلية. وفي هذه البلدان، ترتفع أسعار الفائدة الاسمية في ظل توقعات ارتفاع التضخم، مما يوازن انخفاض الديون الاسمية نتيجة ارتفاع التضخم (كما يتبين من الأعمدة المقابلة باللونين الرمادي والأزرق لكثير من البلدان في الشكل البياني ٢-٦).

وخلاصة القول، لم يكن ارتفاع معدلات العجز الأولي الذي أعقب الانتفاضات العربية هو الدافع الوحيد لارتفاع مستويات الدين. كذلك كان للتراجع المستمر في النمو دور بالغ الأهمية. وما أن بدأ ارتفاع الدين، اتسعت فروق العائد، مما ولد ديناميكية دين معاكسة وعجل

إجمالي الناتج المحلي. وفي حالة الديون ذات آجال الاستحقاق الطويلة، سيتأخر هذا التأثير إلى أبعد من ذلك.

^٢ حتى إذا بلغت نسبة الدين ١٠٠% من إجمالي الناتج المحلي، فتأثير ارتفاع مقداره ٥٠ نقطة أساس في سعر الفائدة على تكاليف خدمة الدين السنوية لن يتجاوز ٠,٥% من

على تخفيض العجز، كان من شأن منع ارتفاع الأجور في قطاع الخدمة المدنية وتخفيض الدعم أن يحققا نتائج الضبط نفسها مع وقوع نتائج سلبية أقل على النمو.

وإلى جانب التغييرات في موقف المالية العامة، من الضروري إصلاح منهجية تسيير السياسات. فوجود مزيد من مؤسسات المالية العامة القوية، ولا سيما تلك التي يمكن أن تحقق الشفافية وتضع أطرا متوسطة الأجل ذات مصداقية، له أهمية بالغة في إعادة بناء الهوامش الوقائية المالية (راجع الفصل ٥). علاوة على ذلك، فإن تعزيز أطر إدارة الدين، بوسائل منها وضع استراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الدين، يمكن أن يساعد الحكومات على تجاوز مخاطر السوق والاستفادة من الفرص المتاحة، كإخفاض أسعار الفائدة العالمية.

كذلك فإن الصدمات الخارجية يمكن أن تهدد استمرارية أوضاع المالية العامة. وبالتالي على الحكومات أن تتوخى الحذر للحد من تعرضها لهذه المخاطر. على سبيل المثال، نجد أن البلدان التي لا تزال تقدم دعما على الطاقة أو لديها أسعار محلية ثابتة ربما كانت معرضة بصفة خاصة لمخاطر التقلبات في أسعار الطاقة العالمية (الشكل البياني ٢-٨، لبنان وموريتانيا والسودان وتونس). وفي حالة السودان، أدى تقيد الدين نتيجة لعدم القدرة على الوصول إلى أسواق

الشكل البياني ٢-٨

التأثير التقديري من ارتفاع قدره ١٠ دولارات في أسعار النفط على الإنفاق على الدعم (% من إجمالي الناتج المحلي)

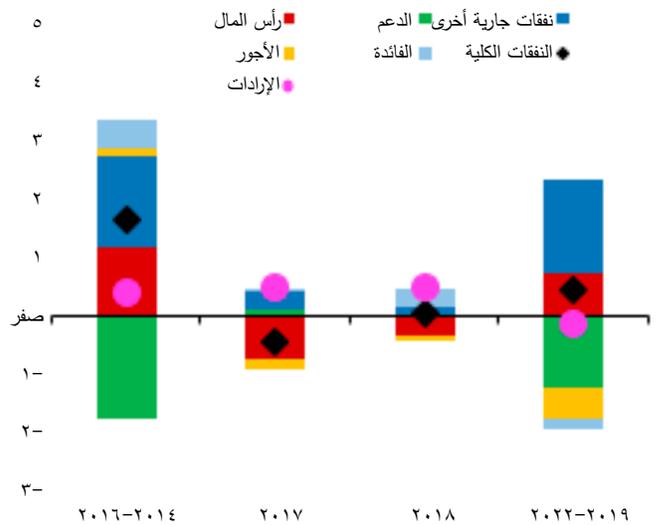


وبالفعل، كانت فواتير أجور القطاع العام في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط طوال العقد الماضي تمثل في المتوسط حوالي ٨% من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يضاهاه مستواها لدى البلدان المصدرة للنفط في أنحاء العالم (راجع دراسة Tamirisa and others 2018). وتحققت مكاسب جمة بفضل جهود تخفيض دعم الطاقة التنزلي أو حتى إلغائه (مصر والأردن والمغرب وتونس). ورغم تباطؤ وتيرة التقدم إلى حد ما في ٢٠١٨ - نظرا لما أدى إليه تدهور الأوضاع الاقتصادية وارتفاع أسعار النفط من زيادة الضغوط السياسية على الدعم وتكلفتها على حد سواء - يُتوقع انعكاس هذا المسار بفضل الإصلاحات الجارية.

الشكل البياني ٢-٧

التغيرات في إنفاق الحكومة وإيراداتها^١

(% من إجمالي الناتج المحلي، التغير مقابل بداية الفترة، متوسطات بسيطة)



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

^١ ما عدا الأردن وباكستان والسودان وتونس نظرا لمحدودية البيانات المتاحة.

وبالمثل، نجد الصورة مختلطة على جانب الإيرادات. ففي تونس، ارتفعت الإيرادات بما يزيد على ٢% من إجمالي الناتج المحلي بفضل مجموعة طموحة من الإجراءات الجديدة وتحسن الإدارة. ولا يزال المجال واسعا أمام البلدان الأخرى لزيادة الإيرادات عن طريق توسيع الوعاء الضريبي وإلغاء الإعفاءات (الأردن وباكستان).

كذلك فإن الأساليب التي تُتبع عند ضبط أوضاع المالية العامة لتحقيق التوازن بين تدابير النفقات والإيرادات لها انعكاساتها على النمو. ورغم أن مجموعة الإجراءات الضريبية في تونس قد ساعدت

(others 2019) وضعف البنية التحتية (لبنان وتونس). أما مشاركة الإثناث في سوق العمل التي لا تزال متدنية فتمثل موردا هائلا لم يُستغل بعد، وعلاج هذه المسألة يقتضي استمرار الاستثمارات العامة في خدمات التعليم والصحة عالية الجودة (وخاصة في مصر وموريتانيا والمغرب وتونس).

ويلزم في بعض الحالات الحصول على دعم خارجي لمعالجة قضايا محلية، وخاصة في البلدان التي تواجه مزيدا من الأعباء العامة نتيجة للبرامج الكبيرة المعدة للاجئين (الأردن ولبنان وتونس). ويستطيع المجتمع الدولي أن يقدم الدعم من خلال توفير التمويل بشروط ميسرة (الأردن وموريتانيا مثلا)، وتوفير الدعم المباشر للموازنة (مثل الدعم من خلال برامج الصندوق مع مصر والأردن وتونس)، وتقديم المساعدة الفنية لتحسين إدارة الاقتصاد.^٣

ولكي يصبح النمو مستداما يجب أن يكون احتوائيا (راجع دراسة Purfield and others 2018). وازدادت القلاقل الاجتماعية خلال السنوات الأخيرة، أبرزها في السودان. ويشكل هذا الأمر أيضا مخاطر على بلدان المنطقة؛ فالقلاقل الاجتماعية قد تسفر مباشرة عن اضطراب التنمية الاقتصادية أو تؤدي إلى إصلاح السياسات على المدى القصير دون مساهمة في معالجة المشكلات الأساسية. غير أنها تتيح أيضا فرصة أمام الحكومات لبيان قدرتها على الاستجابة لمطالب المجتمع بتحسين الحوكمة وتوفير فرص أفضل. ولتحقيق ذلك، يمكن أن تواصل الحكومات النظر في جهود زيادة الإنفاق الاجتماعي - الذي لا يزال منخفضا - لحماية أضعف فئات المجتمع.

وختاما، تواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان المستوردة للنفط تهديدتين مزدوجين من تباطؤ النمو وعدم استمرارية أوضاع المالية العامة. ولا يسع الحكومات في أنحاء المنطقة تأجيل عمليات تنفيذ مزيج الإصلاحات اللازمة لضبط الأوضاع على نحو داعم للنمو والإصلاحات الهيكلية الضرورية للتصدي لهذه التحديات.

الدين الدولية إلى فرض ضغوط خافضة لسعر صرف العملة، مما تسبب في حدوث زيادة أكبر في تكلفة دعم الطاقة. وعلى العكس من ذلك، فمراكز المالية العامة في البلدان التي تكاد تصل إلى مستوى استرداد التكلفة الكاملة تتسم بأنها أقل عرضة لمخاطر زيادة أسعار النفط العالمية (مصر والأردن والمغرب).

تحقيق نمو أعلى وأكثر احتواء

لا يزال المجال متاحا في مختلف بلدان المنطقة لإجراء الإصلاحات الهيكلية التي ترفع النمو على المدى البعيد (راجع تقرير "آفاق الاقتصاد الإقليمي: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى"، الصادر في أكتوبر ٢٠١٨). على سبيل المثال، من شأن رصيد الدين العام أن يتراجع في ظل خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة - التي لها تأثير هائل في السوق وتزاحم استثمارات القطاع الخاص، بما فيها الاستثمار الأجنبي المباشر - بينما تحسين الحوكمة فيها سيفسح المجال لنشاط القطاع الخاص الذي يشكل أحد الأولويات في مصر (الإطار ٢-١) وتونس.

والحوكمة في القطاع العام بشكل أعم متأخرة أيضا عن حالتها في البلدان المتخذة أساسا للمقارنة. ويتجلى هذا الأمر في عدة أشكال منها عدم كفاية قيد الالتزامات الاحتمالية خارج الميزانية العمومية ومراقبتها، ولا سيما في حالة ديون المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة. وبالمثل، ربما أدت ضمانات الديون إلى الحد من الخيارات المتاحة أمام السياسات مستقبلا (كما هو الحال في مصر مثلا). والجانب الثاني المهم للحوكمة هو الفساد الذي ترجع جذوره في الغالب إلى ضعف الحوكمة، والذي يمكن أن يحد من النمو ويضعف التماسك الاجتماعي. ويمكن المساعدة على حل هذه المشكلة من خلال الإصلاحات التي تزيد الشفافية وتدعم المساءلة على مستوى الحكومات، وكذلك تلك التي تعزز مؤسسات المالية العامة. (يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل في الفصل ٥، إعداد Jarvis and others، قيد الإصدار).

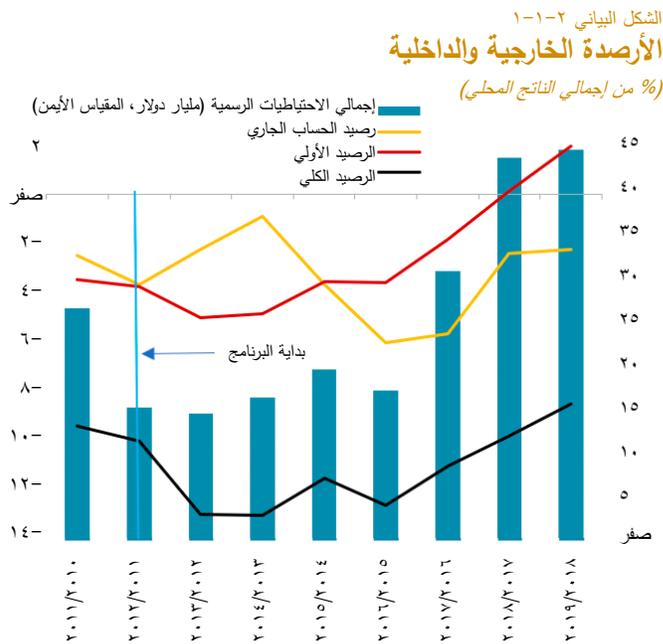
ولا تزال هناك معوقات أمام النمو تنشأ من محدودية فرص الحصول على تمويل (الأردن وموريتانيا، راجع دراسة Blancher and

الضريبية، وتعميق الرقابة المصرفية وتقويتها، والقوانين والمؤسسات اللازمة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

^٣ من المقرر أن تتضمن المساعدة الفنية التي سيقدمها صندوق النقد الدولي للمنطقة في عام ٢٠٢٠ المشورة بشأن إدارة المخاطر التي تشكلها المؤسسات المملوكة للدولة على المالية العامة وعلاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وترشيد النفقات، والإدارة

الإطار ٢-١: مصر - من الاستقرار إلى النمو الاحتوائي^١

في منتصف عام ٢٠١٦، كان هناك مزيج من السياسات الاقتصادية الكلية غير القابلة للاستمرار جعل مصر تواجه انخفاضاً في النمو، وديوناً عامة كبيرة وأخذة في الارتفاع، ومشكلة متزايدة في ميزان المدفوعات مع حدوث نقص حاد في النقد الأجنبي والمبالغة في تقييم سعر الصرف. وبرنامج الإصلاح في مصر، الذي يدعمه اتفاق مع صندوق النقد الدولي في ظل "تسهيل الصندوق المُمدّد"، ينطوي على تصحيح كبير للسياسات مستندا إلى تحرير سوق الصرف الأجنبي وضبط أوضاع المالية العامة لضمان بقاء الدين العام عند مستوى يمكن الاستمرار في تحمله. وتضمن هذا الأمر الإلغاء المرحلي لدعم الوقود المكلف وغير الموجه للمستحقين، والذي كان يمثل مصدر استنزاف لموارد الموازنة العامة كما كان يزامم الإنفاق على الصحة والتعليم. واستخدمت مصر جزءاً من مخدرات المالية العامة في تخفيف عبء التصحيح عن كاهل أضعف الفئات من خلال زيادة الأعداد التي تغطيها برامج التحويلات النقدية من ٢٠٠ ألف إلى ٢,٣ مليون أسرة، أي نحو عشرة ملايين نسمة. وكان للشعور القوي لدى السلطات بامتلاك البرنامج وكذلك الإجراءات الحاسمة التي اتخذتها في البداية على صعيد السياسات دور بالغ الأهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي: فتحقق النمو بوتيرة أسرع وأصبح من أعلى المعدلات على مستوى المنطقة، وتقلص العجز في الحساب الجاري والمالية العامة، وازدادت الاحتياطات الدولية، وتراجعت معدلات الدين العام والتضخم والبطالة.



المصادر: السلطات الوطنية؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ويمثل تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي شرطاً أساسياً لتحقيق النمو طويل المدى وتوفير فرص العمل. وتحتاج مصر إلى توفير ٧٠٠ ألف فرصة عمل في السنة على الأقل لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل كما هو متوقع من الزيادة السكانية السريعة فيها. وجاء تحقيق النمو بوتيرة سريعة مؤخراً مدفوعاً، في جانب منه، بانتعاش السياحة وإنتاج الغاز الطبيعي. ومن أجل الحفاظ على زخم النمو، تركز مصر بشكل متزايد على تجاوز المعوقات الهيكلية القائمة منذ فترة طويلة والتي تحول دون النمو في قطاعات أخرى. وتتمثل أولى الخطوات المهمة في إصلاحات تخصيص الأراضي الصناعية، والمنافسة، والمشتريات العامة، وتحسين الحوكمة، لكن التحول إلى اقتصاد سوقي يتسم بالشفافية يقتضي توسيع الإصلاحات وتعميقها لتوفير بيئة مواتية لتنمية القطاع الخاص. ويتعين مواصلة بذل الجهود لتحسين مناخ الأعمال، والتصدي للفساد، وتقليص دور الدولة في الاقتصاد.

^١ إعداد ماثيو غارنتر.

- Blancher, N., M. Appendino, A. Bibolov, A. Fouejieu, J. Li, A. Ndoye, A. Panagiotakopoulou, W. Shi, and T. Sydorenko. 2019. "Financial Inclusion of Small and Medium-Sized Enterprises in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper 19/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fournier, J.-M. 2019. "A Buffer-Stock Model for the Government: Balancing Stability and Sustainability." IMF Working Paper No. 19/159, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Jarvis, C., G. Pierre, B. Baduel, D. Fayad, A. de Keyserling, M. Sumliński, and B. Sarr. Forthcoming. "Curbing Corruption Through Better Economic Governance in The Middle East, North Africa, And Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Purfield, C., H. Finger, K. Ongley, B. Baduel, C. Castellanos, G. Pierre, V. Stepanyan, and E. Roos. 2018. "Opportunity for All: Promoting Growth and Inclusiveness in the Middle East and North Africa." IMF Departmental Paper 18/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Tamirisa, T., C. Duenwald, T. Mirzoev, G. Pierre, G. Agou, B. Nandwa, and K. Dybczak. 2018. "Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia." IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان: مؤشرات اقتصادية مختارة، ٢٠٠٠-٢٠٢٠

(% من إجمالي الناتج المحلي، ما لم يذكر خلاف ذلك)

توقعات		متوسط				
٢٠٢٠	٢٠١٩	٢٠١٨	٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥-٢٠٠٠	
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان^١						
٢,٧	٠,٥	١,٦	٢,١	٥,٣	٤,٦	
٣,٠	٢,٠	١,٨	٢,٩	٢,٧	٥,٧	
١,٤-	٠,٣-	٢,٩	٠,٥-	٣,٩-	٨,٢	
٥,١-	٤,٧-	٣,٢-	٥,٦-	٩,٥-	٢,٩	
٩,١	٧,٩	٩,٣	٧,٠	٥,٤	٦,٥	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان						
٢,١	١,٣-	٠,٢	١,٢	٦,١	٤,٧	
٢,٦	١,١	٠,٤	٢,٣	٢,١	٦,٢	
٠,١	١,٧	٦,٢	١,٨	٣,٢-	١١,٦	
٤,٥-	٣,٩-	١,٩-	٥,٢-	١٠,٤-	٥,٧	
٨,٢	٧,٠	٨,٧	٣,٦	٤,٤	٦,٩	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان ما عدا بلدان الصراع وإيران						
٢,٨	١,٣	١,٦	٠,٤-	٤,٣	٥,٣	
٣,٠	٢,٧	١,٩	١,٦	١,٨	٧,١	
١,٠	٢,٨	٦,٨	١,٣	٤,٧-	١٣,٧	
٣,٩-	٣,٣-	١,٢-	٥,٤-	١١,٣-	٧,٠	
٢,١	٠,٣-	٢,٢	٠,٩	٢,٤	٣,٥	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
منها: مجلس التعاون الخليجي						
٢,٥	٠,٧	٢,٠	٠,٣-	٢,٣	٤,٨	
٢,٨	٢,٤	١,٩	١,٩	١,٩	٦,٧	
٣,١	٥,٣	٨,٥	٢,٨	٢,٨-	١٥,٣	
٣,٣-	٢,٤-	١,٨-	٥,٦-	١٠,٧-	٨,٦	
٢,٠	٠,٧-	٢,١	٠,٢	٢,١	٢,٧	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان						
٣,٧	٣,٦	٤,٣	٤,٠	٣,٧	٤,٣	
٥,٢-	٥,٩-	٦,٥-	٦,٧-	٥,٦-	٢,٢-	
٦,٥-	٧,٠-	٦,٩-	٦,٨-	٧,٣-	٥,٧-	
١٠,٧	٩,٧	١٠,٤	١٤,٤	٧,٥	٦,٠	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا^١						
٢,٧	٠,١	١,١	١,٨	٥,٤	٤,٦	
٣,١	١,٩	١,٣	٢,٦	٢,٤	٥,٨	
١,٣-	٠,١	٣,٨	٠,٢-	٤,٢-	٨,٨	
٤,٩-	٤,٤-	٢,٩-	٥,٦-	١٠,١-	٣,٥	
٨,٦	٨,١	١٠,١	٧,٤	٥,٧	٦,٣	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						
العالم العربي						
٣,٣	١,٩	٢,٤	١,٣	٣,٨	٤,٩	
٣,٤	٣,١	٢,٥	٢,٢	٢,٢	٦,٢	
٠,٩-	٠,٦	٣,٧	٠,٩-	٥,٦-	٩,٨	
٤,٩-	٤,٤-	٢,٩-	٦,٤-	١١,٤-	٤,٠	
٤,٨	٣,٣	٦,٠	٦,٩	٤,٩	٣,٩	
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (النمو السنوي)						
منه: النمو غير النفطي						
رصيد الحساب الجاري						
رصيد المالية العامة الكلي						
التضخم، (المتوسط السنوي؛ %)						

المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات وتوقعات خبراء صندوق النقد الدولي.

^١ بيانات ٢٠١١-٢٠٢٠ لا تتضمن الجمهورية العربية السورية.

ملحوظة: تشير البيانات إلى السنوات المالية لكل من البلدان التالية: أفغانستان (٢١ مارس / ٢٠ مارس) حتى عام ٢٠١١، ٢٠١١ و ٢١ ديسمبر / ٢٠ ديسمبر وما بعده، وإيران (٢١ مارس / ٢٠ مارس)، ومصر وباكستان (يوليو / يونيو). البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان تشمل: الجزائر والبحرين وإيران والعراق والكويت وليبيا وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة واليمن.

مجلس التعاون الخليجي يشمل: البحرين والكويت وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة.

البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان تشمل: أفغانستان وجيبوتي ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان والصومال والسودان وسوريا وتونس.

العالم العربي يشمل: الجزائر والبحرين وجيبوتي ومصر والعراق والأردن والكويت ولبنان وليبيا وموريتانيا والمغرب وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والصومال والسودان وسوريا وتونس والإمارات العربية المتحدة واليمن.