مجموعة الثمانية

قمة مجموعة الثمانية

٢٧ مايو ٢٠١١

دوفيل، فرنسا

التحول الاقتصادي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

الوفاء بوعد الرخاء المشترك

إعداد خبراء صندوق النقد الدولي

صـنـــــــــدوق الـنـقـــــــد الـدولـــــــــي

ملخص واف

أدت الشرارة التي أشعلتها وفاة محمد بوعزيزي إلى حدوث تغيير لا رجعة عنه في المسار المستقبلي لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. غير أن كل بلد سيحقق التغيير بطريقته الخاصة وبالسرعة التي يحددها. ولن يكون النموذج السياسي أو الاقتصادي واحدا بالضرورة في كل هذه البلدان عندما تصل إلى غايتها.

ومن الواضح أن الاستجابة للاحتجاجات الشعبية الأخيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تنطوي على بعد سياسي. لكن ضمان الاستقرار الاجتماعي والسياسي لن يتحقق إلا إذا استطاعت المنطقة أن تنشئ ما بين ٥٠ و٧٥ مليون فرصة عمل خلال العشر سنوات القادمة لاستيعاب المنضمين إلى القوى العاملة وخفض معدل البطالة، وإذا أصبح يُنظر إلى النموذج الاقتصادي في المنطقة باعتباره عادلا وشاملا للجميع.

ولن تتحقق هذه النتيجة من خلال تغييرات تدريجية في الإدارة الاقتصادية. فهناك حاجة لتسريع وتيرة النمو بدرجة كبيرة، وهو ما يستدعي اعتماد سياسات تدعم تهيئة مناخ مشجع للقطاع الخاص. ولا بد أن يرتكز التغيير أيضا على النجاحات والإنجازات المتحققة. وعلى وجه التحديد، ينبغي المحافظة في فترة التحول الهيكلي المقبلة على المكتسبات التي حققتها المنطقة بجهد شاق في مجال الاستقرار الاقتصادي. ولضمان الحصول على تأييد كبير من كافة الأطراف المعنية، ينبغي أيضا أن تحقق استراتيجيات النمو مكاسب يستفيد منها الجميع للتغلب على الشكوك التي ترجع جذورها إلى التجارب السابقة حيث كان يُنظر إلى "الإصلاحات" باعتبارها مفروضة من أعلى لتنتفع بها قلة محظوظة.

وينبغي أن يكون هذا التحول بقيادة بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ذاتها؛ فهي التي ستحدد نجاحه في نهاية المطاف. لكن المجتمع الدولي بوسعه تقديم مساهمة كبيرة في تحقيق هذا النجاح بتقديم برنامج دعم طموح ومتعدد الأبعاد، يشمل حوافز مثل إمكانية النفاذ إلى الأسواق، وحرية تنقل العمالة، وضمانات القروض، وتخفيف أعباء الديون، والإقراض الميسر. وسوف تحتاج بعض البلدان إلى دعم خارجي في السنوات الأولى لتلبية احتياجاتها التمويلية. وفي السيناريو الأساسي الحالي ــ الذي لا يشمل حتى الآن برامج الإصلاح التي ستضعها البلدان المعنية ــ من المتوقع أن تتجاوز احتياجات التمويل الخارجي للبلدان المستوردة للنفط في المنطقة ١٦٠ مليار دولار أمريكي في الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، يتم الحصول على معظمها من مصادر رسمية.

ومن الممكن أن تدعم مجموعة الثمانية هذا التحول من خلال شراكة استراتيجية طويلة الأجل مع مجلس التعاون الخليجي والبلدان المعنية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وذلك بالارتكاز على عملية متابعة مؤسسية تعاونية لهذا التحول متعدد السنوات. ومن الممكن أن تستند خطة العمل لهذه الشراكة الاستراتيجية على العناصر التالية:

- في المستقبل القريب، يتعين استعادة الثقة في البلدان المستوردة للنفط، التي تواجه ارتفاعا متزايدا في أسعار السلع الأولية العالمية وتتعرض لضغوط داخلية ترتبط بصدمات التحول المبدئية. ومن الممكن أن يقوم صندوق النقد

الدولي بدور حيوي في هذا الخصوص عن طريق تقييم الاحتياجات التمويلية لهذه البلدان، واقتراح استراتيجيات تمويلية في الأجل القصير، وتوفير الدعم المالي في إطار جهد دولي أوسع نطاقا.

- وبالتوازي مع هذا المسار، يمكن لوزراء مالية مجموعة الثمانية ومجلس التعاون الخليجي والبلدان المعنية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن يحددوا الأهداف والعناصر وخطة العمل اللازمة لإطار شراكة استراتيجية بين مجموعة الثمانية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث يحدد كل طرف ما يمكنه تقديمه من مساهمات. ومن الممكن الاستناد إلى هذا الإطار الكلي كأساس للاتفاقيات القُطْرية التي ترسم الأهداف الاقتصادية لكل بلد واستراتيجية تنفيذها، وكذلك المساهمات المقدمة من مجموعة الثمانية/مجلس التعاون الخليجي، ارتباطا بالتقدم في تنفيذ البرنامج المحدد للتحول الاقتصادي.

- ومن الممكن أن يقوم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية متعددة الأطراف الأخرى بمساعدة من يرغب من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في وضع استراتيجياتها الاقتصادية وتحويلها إلى جدول أعمال متعدد السنوات ومحدد التكلفة للتنمية في كل قطاع على حدة، ضمن إطار متوسط الأجل للاقتصاد الكلي. وسوف يكون دعم المجتمع الدولي موجها للمساعدة في تحقيق هذه الأهداف الإنمائية ويمكن أن يرتبط بمدى التقدم في الإصلاحات المؤسسية وإصلاحات الحوكمة في ضوء العناصر والأهداف التي تغطيها الشراكة الاستراتيجية.

أولا ــ مقدمة

سيكون التحول الاجتماعي والاقتصادي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمثابة جدول أعمال متعدد السنوات. ولن يكون الطريق سهلا، بل سيكون محفوفا بالمخاطر وأجواء عدم اليقين. وسيحتاج صناع السياسة في المنطقة إلى إعادة النظر في الكثير من عناصر الإطار الحالي للأنظمة الاقتصادية الخانقة، وتدخل الدولة في الإنتاج وتوظيف العمالة، وقطاع خاص يعتمد على الامتيازات المكتسبة بدلا من اعتماده على القدرة التنافسية، ودعم الأسعار المعمم بدلا من الحماية الاجتماعية التي توجه إلى المستحقين، ونظام تعليمي لم يعد يحقق توقعات الطلاب أو أصحاب العمل المحتملين. وسيكون أحد التحديات المهمة طوال فترة التحول تلك هو الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي مع إحراز تقدم مطرد نحو التجانس الاجتماعي وضمان تقاسم مكتسبات الإصلاح على نطاق واسع.

وقد أعدت هذه المذكرة بناء على طلب مجموعة الثمانية لمؤتمر القمة الذي سيعقد في دوفيل من ٢٦-٢٧ مايو، ٢٠١١، وهي تحدد الملامح الاقتصادية لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي ربما ساهمت في الانتفاضات الأخيرة؛ وتُقَيِّم التحديات الاقتصادية قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل التي تحول دون تحقيق النمو الشامل؛ وتبحث الدور الذي يمكن أن يضطلع به المجتمع الدولي في دعم المنطقة، كما تقترح خطة عمل لشراكة استراتيجية بين مجموعة الثمانية وبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وبينما تغطي هذه المذكرة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ككل، من المهم أن نأخذ في الاعتبار التنوع داخل هذه المنطقة، فالبلدان تختلف من حيث خصائصها الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك ما تتمتع به من موارد طبيعية، وأيضا فيما يتعلق بالتنمية المؤسسية فيها والمرحلة التي وصلت إليها في عملية الإصلاح. وتوفر الاتجاهات الإقليمية العامة السياق المناسب لهذا الأمر وخلفيته، ولكن من أجل المضي قدما بجدول أعمال للإصلاح، لابد أن تتحول المناقشة إلى خصوصيات كل بلد على حدة.

ثانيا ــ خلفية: الأداء الاقتصادي قبل الانتفاضات

نجحت معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي على مدى العقدين الماضيين، على الرغم من أن العجز لا يزال مرتفعا في عدد من البلدان المستوردة للنفط (الشكل البياني ١). وقد انخفض التضخم إلى مستوى الرقم الواحد في نهاية التسعينات، وتحسنت أرصدة الحساب الجاري، وانخفضت نسبة الدين الحكومي إلى إجمالي الناتج المحلي. وحققت البلدان المستوردة للنفط في المنطقة انخفاضا أيضا في نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي. وقد وفر هذا للمنطقة احتياطيات لمواجهة تحديات ارتفاع أسعار الغذاء والوقود في عام ٢٠٠٨ وما تلاها من أزمة مالية عالمية في ٢٠٠٨/٢٠٠٩. وفي الوقت نفسه، لا تزال حالات العجز المالي التي تشهدها العديد من هذه البلدان

المستوردة للنفط مرتفعة، في حين شهدت البلدان المصدرة للنفط تدهورا مطردا في رصيد المالية العامة الكلي غير النفطي منذ أواخر التسعينات.

وعلى الرغم مما حققته بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من إنجازات في مجال الاستقرار الاقتصادي الكلي، وبغض النظر عن دفع الإصلاح في الثمانينات والتسعينات، فقد تخلف أداء النمو في المنطقة باستمرار عن مثيله في البلدان الصاعدة والنامية (الشكل البياني ٢). وعلى مدى العقود الثلاث الماضية، بلغ متوسط نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في بلدان المنطقة ٣%، إي أقل من المتوسط البالغ ٤,٥% الذي حققته الاقتصادات الصاعدة والنامية. ويغدو ضعف معدل النمو أكثر وضوحا عند النظر إلى إجمالي الناتج المحلي الحقيقي للفرد الواحد. فقد بلغ متوسط معدل نمو بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ٠,٥% فقط بين عامي ١٩٨٠ و٢٠١٠، مقارنة بنسبة ٣% حققتها الاقتصادات الصاعدة والنامية. ومن الأمور المشجعة أن وتيرة النمو قد تسارعت منذ عام ٢٠٠٠، مقارنة بالعقدين السابقين، مما عكس أيضا جهود الإصلاح، كما بلغ متوسط معدل النمو السنوي في توظيف العمالة ٢% بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧. ولكن ذلك لم يكن كافيا، فالمنطقة لم تكن قادرة على إنشاء فرص عمل كافية لاستيعاب النمو السكاني السريع – الذي بلغ نحو ٢,٥% – أو رفع مستوى معيشة المواطن العادي.

وبناء على ذلك، يعاني العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من بعض أعلى معدلات البطالة في العالم. وكان معدل البطالة الإجمالية المسجل ثابتا إلى حد ما عند نسبة ١٠–١٢% على مدى العقدين الماضيين في مصر والأردن ولبنان وسوريا وتونس، وهي البلدان التي تتوافر عنها بيانات. وتُمثل البطالة في بلدان المنطقة مشكلة هيكلية، لاسيما في صفوف الشباب. وتُعد معدلات بطالة الشباب في المنطقة من بين أعلى المعدلات في العالم، إذ تتراوح بين ٢١% في لبنان و ٣٠% في تونس. وعلاوة على ذلك – وفي هذا الصدد تختلف بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا عن معظم البلدان الأخرى – تُمثل البطالة مشكلة تواجه الأفراد الذين يحملون درجات علمية متقدمة، الأمر الذي يُوحي بأن نظام التعليم ليس موجها لإكساب الخريجين المهارات التي يتطلبها العمل في القطاع الخاص. كذلك، تُعتبر الحكومات صاحب عمل يمثل الملاذ الأول بما توفره من رواتب مرتفعة نسبيا، مما يثبط من عزيمة الشباب على البحث عن عمل في القطاع الخاص، حتى ولو لم تعد أجهزة الخدمة المدنية تتوسع في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ويسير نصيب الفرد من النمو والبطالة جنبا إلى جنب مع كون بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أقل انفتاحا على التجارة وأقل جاذبية للاستثمار الأجنبي المباشر من الأسواق الصاعدة سريعة النمو. وبعيدا عن مجالي النفط والغاز، ظلت حصة منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا من الصادرات العالمية ثابتة على مدى العقود الأخيرة، وذلك على النقيض من الاقتصادات الصاعدة والنامية التي رفعت حصتها في السوق لأكثر من الضعف منذ عام ١٩٨٠. وبلغ إجمالي صادرات بلدان المنطقة المستوردة للنفط ٢٨% فقط من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠٠٩، مقارنة بنسبة ٥٦% لآسيا والمحيط الهادئ باستثناء أكبر ثلاثة اقتصادات هناك – أي اليابان والهند والصين. وعلاوة على ذلك، يُوجه ما يقرب من ٦٠% من صادرات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى أوروبا – مما يعكس القرب والروابط الطويلة الأمد بين الجانبين – بما يعنيه ذلك من أن بلدان هذه المنطقة لم تدخل بقوة في الاقتصاد العالمي ولم تستفد من معدلات النمو المرتفعة التي تحققت في الأسواق الصاعدة الأخرى. علاوة على ذلك، تركزت صادرات بلدان المنطقة في السلع الأولية والاستهلاكية بصفة أساسية، وكانت أقل تركزا في السلع عالية القيمة المضافة، وذات التكنولوجيا المتقدمة، وأيضا السلع الوسيطة والرأسمالية، التي شهدت أسرع معدل نمو في السنوات الأخيرة.

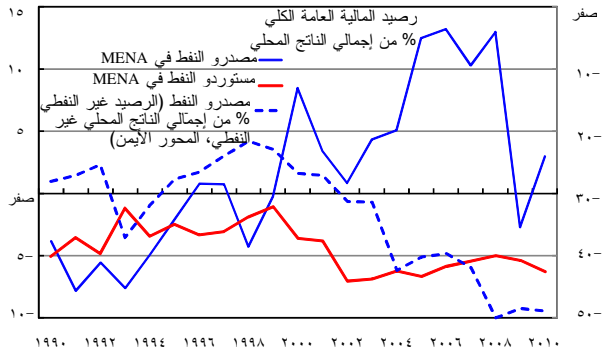
وباختصار، لم تجن بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الفوائد الكاملة للعولمة. وبمرور الوقت، كان يُنظر إلى المكاسب المتحققة من الإصلاحات الموجهة صوب السوق على أنها تجنيها قلة محظوظة على نحو متزايد. كما أضحت التفاوتات المتزايدة أكثر قبحا.

ثالثا ــ فرصة جدول أعمال النمو الشامل للجميع

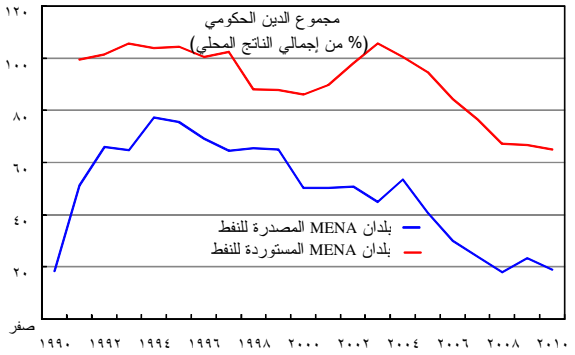
من أجل أن يؤدي أي تحول سياسي إلى مستقبل مزدهر للمنطقة، يجب أن يصاحبه جدول أعمال متعدد السنوات للتحول الاجتماعي والاقتصادي. والطريق لن يكون سهلا، بل سيكون محفوفا بالمخاطر والشكوك. ويتمثل التحدي المباشر في الحفاظ على التجانس الاجتماعي والاستقرار الاقتصادي الكلي في البلدان المستوردة للنفط في المنطقة. وفيما وراء المدى القصير، تدعو الأصوات المطالبة بالحصول على الفرص الاقتصادية، والتوظيف إلى إعداد أجندة اقتصادية طموحة. ويتعين على كل بلد أن يحدد سياساته، ولكن الكل سيحتاج إلى تعزيز مشاركة واسعة في النمو؛ وتهيئة مناخ مشجع للقطاع الخاص لتحقيق معدل نمو أعلى؛ وتشجيع المؤسسات الخاضعة للمساءلة.

الشكل البياني ١ــ الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: تطورات الاقتصاد الكلي

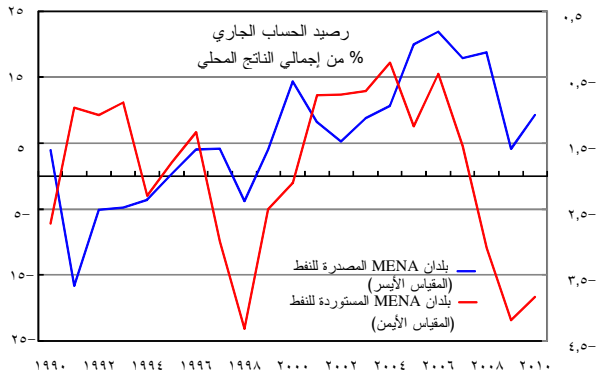
حدث بعض التحسن في أرصدة المالية العامة، لكن هناك أوجه ضعف لا تزال قائمة



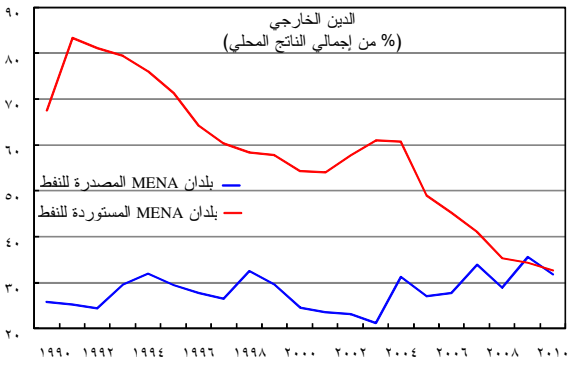
انخفض الدين الحكومي، لكنه لا يزال مرتفعا في حالة البلدان المستوردة للنفط



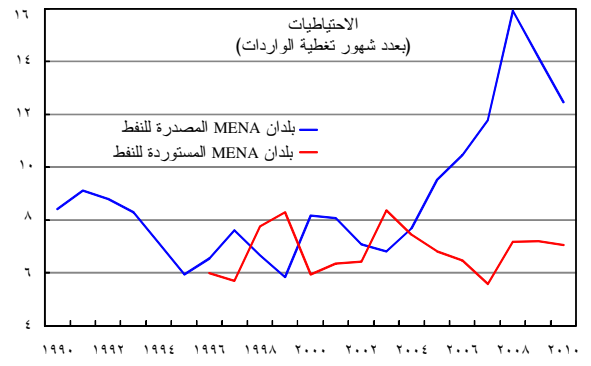
حدث تحسن رصيد الحساب الجاري حتى بداية الأزمة العالمية



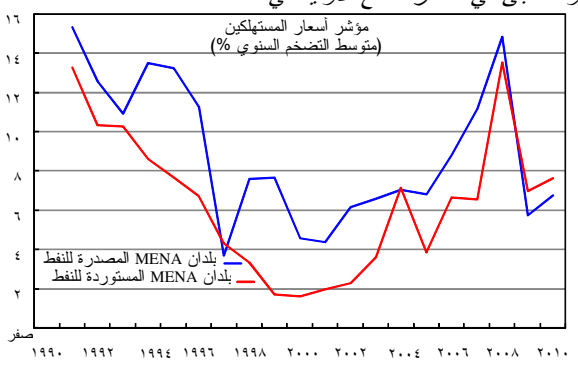
والدين الخارجي أيضا إما انخفض أو ظل منخفضا



حدث تراكم سريع في الاحتياطيات لدى البلدان المصدرة للنفط

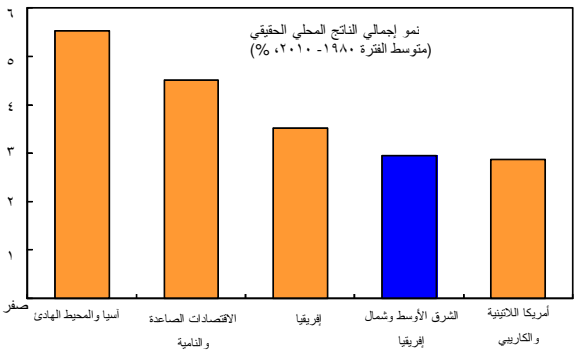


جهود مكافحة التضخم الناجحة لم يقطعها سوى الارتفاع الحاد والمفاجئ في أسعار السلع الأولية في ٢٠٠٨



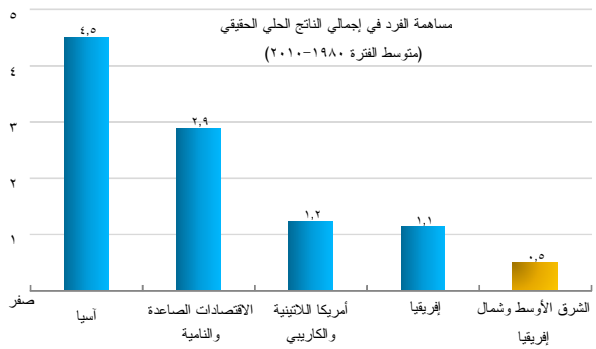
الشكل البياني ٢ ــ منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: النمو وتوظيف العمالة

النمو الكلي في لا يتجاوز الحدود المتوسطة مقارنة بالنظراء



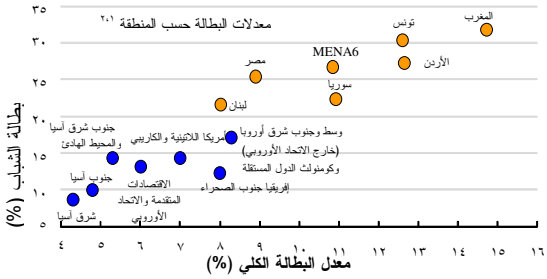
المصدر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

مساهمة الفرد في النمو أقل من كل المناطق الأخرى



المصدر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

البطالة مرتفعة ومركزة بين الشباب



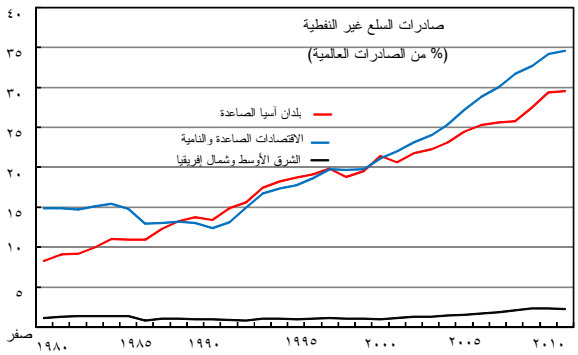
المصادر: منظمة العمل الدولية؛ والسلطات الوطنية؛ وصندوق النقد الدولي، تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*؛ وتقديرات خبراء الصندوق.

[١] بلدان MENA6 هي مصر والأردن ولبنان وسوريا والمغرب وتونس.

[٢] معدلات البطالة الكلية وبطالة الشباب في حالة المغرب مستمدة من مسح القوى العاملة في الحضر.

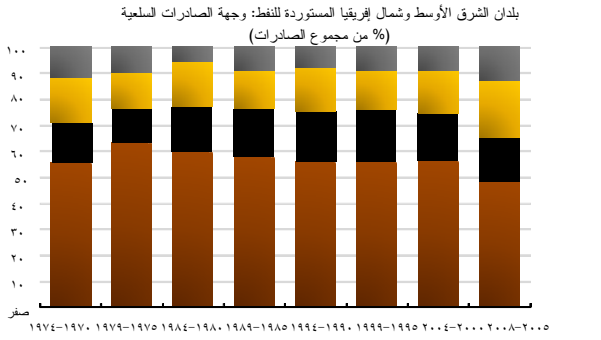
[٣] أو أحدث عام سابق على ذلك تتوافر عنه بيانات.

منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لم تستفد من العولمة



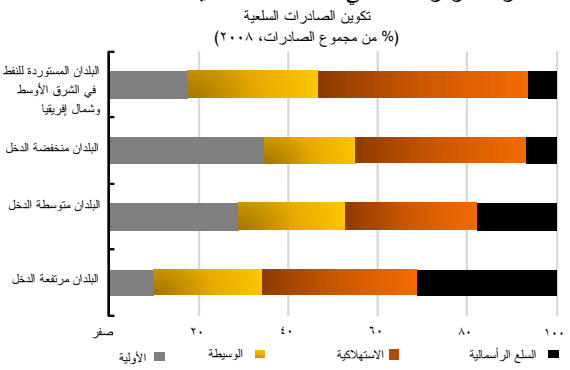
المصدر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

أوروبا هي الشريك التجاري الأساسي للبلدان المستوردة للنفط



المصدر: صندوق النقد الدولي، *إحصاءات وجهة التجارة*.

الصادرات مركزة أساسا في القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة



المصادر: قاعدة بيانات Comtrade ؛ ومنظمة الأمم المتحدة.

ومن المرجح معالجة المسائل التالية في أي استراتيجية إقليمية شاملة:

- التغلب على ارتفاع معدل البطالة سيتطلب زيادة كبيرة في وتيرة النمو الاقتصادي. ولاستيعاب العاطلين عن العمل والمنضمين الجدد إلى القوى العاملة، سيتطلب الأمر من اقتصادات بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الصاعدة أن تحقق معدل نمو سنوي في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي يتجاوز ٧,٥% – أي بزيادة تبلغ نحو ٣ نقاط مئوية عن المتوسط الذي تحقق في العقد الماضي[١].

- سيتطلب تحقيق معدلات النمو هذه زيادة في الاستثمارات وتحسنا في الإنتاجية. وبينما قد تكون هناك حاجة إلى بعض الزيادات في الاستثمار العام ــ وذلك لتحسين جودة البنية التحتية والخدمات في المناطق الريفية الأقل نموا على سبيل المثال ــ فإن الدور الرئيسي يجب أن يضطلع به القطاع الخاص، بما في ذلك دوره في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وهكذا، ينبغي للسياسات الحكومية تهيئة مناخ مشجع يزدهر فيه القطاع الخاص. وفي البلدان التي لديها حيز مالي محدود، قد يحتاج الاستثمار العام إلى دعم دولي.

- ينبغي أن يكون النمو أكثر شمولا أيضا، كما ينبغي أن تعمل الحكومات على تهيئة مناخ مشجع يمكن جميع قطاعات السكان ــ وليس قلة محظوظة وحسب ــ من المساهمة في النمو الاقتصادي والاستفادة منه، في حين توفر الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفا.

- تكمن وراء هذه الأهداف الحاجة إلى بناء مؤسسات حديثة وشفافة من أجل تعزيز المساءلة والحوكمة السليمة.

- أخيرا وليس آخرا، يُعد الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي شرطا أساسيا لنجاح أي جدول أعمال للنمو الشامل.

[١] الاقتصادات الصاعدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي مصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس، حيث يُفترض وجود مرونة مطردة في التوظيف.

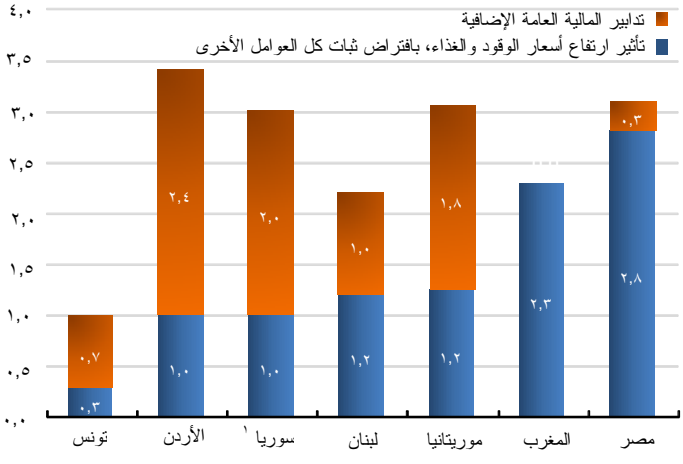
ألف ــ استقرار الاقتصاد الكلي

سوف تفرض الأحداث الأخيرة جهودا على الاستقرار الاقتصادي الكلي في المدى القريب على الرغم من تفاوت تأثيرها إلى حد كبير باختلاف البلدان، وما يبدو من أن البلدان المصدرة للنفط تتمتع بحماية كبيرة منها. وقد تعرضت معظم البلدان لانخفاض الثقة فيها، مما يؤثر على أنشطة السياحة والاستثمار، وهي تعتمد اليوم على زيادة الإنفاق العام للحفاظ على التجانس الاجتماعي ودعم الطلب المحلي. ومن المتوقع أن ينخفض متوسط معدل نمو البلدان المستوردة للنفط في المنطقة إلى ٢% في عام ٢٠١١ بعد أن كان ٤,٥% في ٢٠١٠، في حين يُتوقع أن يظل متوسط معدل نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي في البلدان المصدرة للنفط عند ٣,٥%. وقد بدأت بعض البلدان المستوردة للنفط تتعرض لضغوط خارجية. وبالمثل، فإن القروض المتعثرة في القطاعات المالية آخذة في الارتفاع، كما شهدت معظم البورصات في المنطقة تصحيحا خافضا. وأخيرا، دفعت حالة عدم اليقين في الأوضاع السياسية الأسواق المالية إلى رفع أقساط التأمين على المخاطر، ومن ثم تكاليف الاقتراض السيادي، لمعظم البلدان في جميع أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وتؤثر الطفرة التي شهدتها أسعار المواد الغذائية العالمية على أرصدة الحسابات الجارية الخاصة بالبلدان المستوردة للنفط، وعلى رفع معدلات التضخم. وفي حالة الأسواق الصاعدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تفاقمت هذه الآثار بسبب الارتفاع الحاد في أسعار النفط. كذلك ازداد سعر القمح وحده بمقدار الضِعف تقريبا منذ منتصف عام ٢٠١٠، وارتفعت أسعار النفط بنحو ٣٠% عن متوسط العام الماضي. وستضيف التكاليف الإضافية لاستيراد المواد الغذائية والوقود وحدها ١٥ مليار دولار أمريكي (أي نحو ٣% في المتوسط من إجمالي الناتج المحلي) لفاتورة الاستيراد المجمعة لهذا العام في كل من مصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس وسوريا. وفي الوقت نفسه، ارتفع معدل التضخم في أنحاء منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، في انعكاس لأسعار السلع الأولية في الأساس، ولا يزال مرتفعا في مصر.

التكاليف الجديدة على المالية العامة

(% من إجمالي الناتج المحلي)



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

١/ التكاليف المقدرة في حالة سوريا لا تتضمن التدابير الإضافية المعلنة منذ مارس الماضي.

وقد بذلت جميع الحكومات تقريبا جهودا للتخفيف من أثر ارتفاع أسعار الغذاء والوقود على أوضاعها الداخلية. فقد زادت الإنفاق العام (على سبيل المثال، زيادة الدعم للغذاء والوقود، وأجور العاملين في القطاع العام، وزيادة معاشات التقاعد)، وخفضت معدلات ضرائب معينة، مع تقديم حوافز اقتصادية أخرى مثل وعود لإنشاء وظائف في قطاع الخدمة المدنية. وتتراوح تكلفة هذه التدابير الجديدة من أقل من ٠,٥%

من إجمالي الناتج المحلي في بعض البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا و٢,٥% في الأردن. ونتيجة لذلك، من المرجح أن يبلغ العجز المالي المركب للأسواق الصاعدة في المنطقة ٨% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١١ (أي ما يربو على ٤٠ مليار دولار أمريكي).

ومع وجود حيز مالي محدود غالبا، تواجه البلدان المستوردة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التحدي المباشر المتمثل في الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي في حين تبني التجانس الاجتماعي. ويبدو الإنفاق الإضافي على المدى القصير مفهوما وضروريا لضمان هذا التجانس. ومع ذلك، لا تستطيع البلدان المستوردة للنفط تحمل تكلفة الضغوط على المالية العامة، حتى لا تخرج مساعي جدول أعمال النمو الشامل الجديد عن مسارها المحدد على المدى المتوسط. ولهذه الغاية، سوف تحتاج هذه البلدان إلى إجراء تخفيضات في بنود أخرى لتعويض جانب من التكاليف الإضافية المترتبة على زيادة الدعم وغيره من التدابير المساندة. وفي السياق نفسه، ينبغي لهذه البلدان أيضا أن تتجنب اتخاذ تدابير من شأنها إحداث زيادة دائمة في الإنفاق. وللحفاظ على ثقة السوق والحيلولة دون حدوث زيادة أخرى في تكلفة التمويل، يتعين على الحكومات وضع خطط تفصيلية موثوقة لإنهاء التدابير الطارئة.

وسيظل أمام صناع السياسات على المدى المتوسط تحديا يتمثل في التوازن الملائم بين مطالب تحقيق مكاسب سريعة في بنود جدول أعمال النمو الشامل من ناحية والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الكلي من ناحية أخرى. وإلى أن تؤتي الإصلاحات ثمارها التي يشترك فيها الجميع، ستزداد الضغوط على المالية العامة تحت تأثير المطالب الشعبية بتوفير إنفاق إضافي، فضلا على الاحتياجات الاستثمارية المرتبطة بجداول أعمال الإصلاح. والواقع أن البلدان المصدرة للنفط لديها الموارد الكافية لتنفيذ الاستثمارات والاستجابة لهذه الضغوط. ومع ذلك، فإن البلدان المستوردة للنفط تكون أكثر تقييدا بسبب الحاجة للحفاظ على الاستمرارية الخارجية والمالية التي هي شرط مسبق لجدول أعمالها للنمو المنشئ للوظائف على المدى الأطول.

وفي هذا السياق، فإنه من المفيد وضع إطار للمالية العامة على المدى المتوسط يكون شاملا وقابلا للاستمرار. ويمكن الاسترشاد بهذا الإطار في عملية تخطيط الموازنة السنوية والسماح بمناقشة تتسم بالشفافية بين صناع القرار والسكان بشأن كيفية انعكاس أولويات السياسة ومفاضلاتها في الموازنة العامة. وبالتوازي مع هذا المسار، يمكن للحكومات استكشاف الخيارات المتاحة لزيادة المتحقق من الإيرادات من خلال إصلاح السياسة الضريبية التي تسعى إلى توسيع الوعاء الضريبي وضمان مساهمة فعالة وعادلة وأكثر إنصافا في تمويل الأنشطة الحكومية من جميع قطاعات المجتمع.

وبالمثل، هناك مجال لبعض البنوك المركزية لتعزيز أطرها للإدارة النقدية. ففي الوقت الحاضر، تعتمد العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على سعر الصرف كركيزة اسمية – فدول مجلس التعاون الخليجي تربط عملاتها بالدولار الأمريكي بصفة أساسية، والبلدان المستوردة للنفط تتبع الدولار الأمريكي أو اليورو أو سلة عملات. ورغم أن هذا الأمر قد حقق مكاسب مهمة للاستقرار، فإنه يحد أيضا من النطاق الذي يمكن للسياسة النقدية فيه الحفاظ على استقرار الأسعار ودعم النشاط الاقتصادي. ومن شأن توسيع أدوات السياسة النقدية أن يمكن البنوك المركزية من اعتماد ركيزة اسمية مختلفة، وترك سعر الصرف ليتكيف مع الصدمات الخارجية والقيام بدوره في ضمان أن البلدان تحافظ على قدرتها التنافسية، وهي مسألة ذات أهمية خاصة بالنسبة للبلدان المستوردة للنفط التي تسعى إلى رفع معدل النمو على المدى المتوسط.

وفي السنوات الأولى، سوف تحتاج بعض البلدان إلى دعم خارجي لتلبية احتياجاتها التمويلية. وفي السيناريو الأساسي الحالي – الذي لا يتضمن حتى الآن جداول أعمال الإصلاح الواجب على البلدان وضعها – من المتوقع أن تتجاوز الاحتياجات التمويلية الخارجية للبلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ١٦٠ مليار دولار خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، في حين تبلغ احتياجاتها لتمويل المالية العامة نحو ١٥٠ مليار دولار. وعلى المدى المتوسط، فإنه من المرجح أن تكون الاحتياجات التمويلية الخاصة بجدول أعمال نمو جديد أعلى من ذلك، وهو ما سيتحدد بمجرد أن تضع البلدان المعنية استراتيجياتها الاقتصادية والاجتماعية. وفي الأشهر الثمانية عشرة المقبلة، ستكون هناك حاجة إلى توفير الجزء الأكبر من هذه الاحتياجات التمويلية من المجتمع الدولي بسبب مشاعر السوق الأكثر حذرا خلال فترة التحول التي تحيطها الشكوك. وعلى المدى المتوسط، من المرجح أن يستأنف التمويل الخاص دوره التقليدي في ضوء الجدارة الائتمانية لهذه البلدان. وفي الوقت نفسه، سيكون هذا التمويل ضروريا ليناسب حجم جدول أعمال النمو.

احتياجات التمويل، البلدان متوسطة الدخل المستوردة للنفط في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ١/
(بمليارات الدولارات الأمريكية)

	التقديرات	التوقعات			
	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١١-٢٠١٣
عجز الحساب الجاري	٢١,٩	٢٧,٩	٢٥,٥	٢٣,٦	٧٧,١
استهلاك الدين الخارجي (ميزان المدفوعات)	٢٢,٩	٢٦,٦	٢٩,٧	٣٢,٦	٨٨,٨
إجمالي احتياجات التمويل الخارجي	**٤٤,٧**	**٥٤,٥**	**٥٥,٢**	**٥٦,١**	**١٦٥,٨**
عجز الموازنة	٣٣,٩	٤٦,٣	٣٨,٥	٣٤,٦	١١٩,٣
استهلاك الدين الخارجي (المالية العامة)	٨,٠	٧,٨	٨,٨	٨,٣	٢٤,٩
احتياجات تمويل المالية العامة ٢/	**٤١,٩**	**٥٤,٠**	**٤٧,٣**	**٤٢,٩**	**١٤٤,٢**

المصادر: السلطات الوطنية؛ وتوقعات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ تشمل كلا من مصر والأردن ولبنان والمغرب وسوريا وتونس.
٢/ بافتراض تمديد الديون المحلية بالكامل وعدم تمديد أي من الديون الخارجية.

باء ــ بيئة داعمة للنمو وإنشاء الوظائف

من المهم توفير بيئة أكثر انفتاحا ودعما للقطاع الخاص لتحقيق تقدم أسرع للنمو الذي يقوده القطاع الخاص وإحراز قبول أكبر له بين السكان. وقد تمثل أحد أسباب الانتفاضات التي اندلعت مؤخرا في السخط على الأنظمة السياسية والاقتصادية التي كان يُنظر إليها على أنها أُنشئت لصالح قلة محظوظة، ولتؤدي إلى أن تستحوذ شريحة صغيرة من السكان على معظم مكاسب الإصلاحات. وسوف يكون من المهم ضمان الحصول بشكل كبير على فرص اقتصادية من خلال عمليات عادلة وشفافة وتنافسية، مدعومة بإطار قانوني قوي، ونظام قضائي يتمتع بالاستقلال والكفاءة. ولتحقيق هذه الغاية، يمكن للسياسات أن تشمل ما يلي:

- إعادة النظر في دور القطاع العام وتوفير حيز لقطاع خاص مفعم بالنشاط؛
- مواصلة تحسين مناخ الأعمال؛
- تطوير النظم المالية مع القدرة على الوصول على نطاق أوسع؛
- تعزيز التكامل التجاري؛
- تعزيز أداء أسواق العمل.

مصر: آفاق الاقتصاد واحتياجات التمويل

الآفاق قصيرة الأجل: لقد رفعت ثورة يناير من تطلعات سكان مصر في الوقت الذي كان فيه الاقتصاد يتلقى ضربة موجعة من الاضطرابات الداخلية على المدى القصير، وما تلى ذلك من حالة عدم اليقين وصدمات عالمية وإقليمية كبيرة (على سبيل المثال، ارتفاع أسعار السلع الأولية والعنف في ليبيا). وقد دفعت الصدمة السياسية تدفقات رؤوس الأموال إلى الخارج بقدر كبير، بالإضافة إلى انخفاض عائدات السياحة، وتحويلات العاملين بالخارج، والصادرات، مما أدى إلى خسارة في احتياطيات النقد الأجنبي بلغت نحو ١٥ مليار دولار في الأشهر الأربع من العام حتى نهاية ابريل. كما انكمش إجمالي الناتج المحلي الحقيقي في الفترة يناير–مارس ٢٠١١ محققا معدل نمو اقتصادي سنوي بلغ ١–٢% في السنة المالية ٢٠١٠/٢٠١١. والواقع أن معدل البطالة المرتفع بالفعل – خصوصا بين الشباب – يمكن أن يتفاقم في هذه البيئة التي ينخفض فيها معدل النمو، وسيكون من الضروري إدارة التوقعات الشعبية واتخاذ بعض تدابير الإغاثة قصيرة الأجل للحفاظ على التجانس الاجتماعي على المدى القصير. واستشرافا للمستقبل، من المتوقع أن يتعافى النمو تدريجيا ليصل إلى ٤% في السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢، إذ تتحسن الثقة خلال فترة ما بعد الانتخابات. ومع ذلك، هناك قدر كبير من عدم اليقين حول سرعة التعافي الاقتصادي، الذي يتوقف في المقام الأول على تنفيذ انتقال سياسي منظم.

مصر: مؤشرات اقتصادية مختارة ١/

	٢٠٠٩/ ٢٠١٠	توقعات ٢٠١٠/ ٢٠١١	توقعات ٢٠١١/ ٢٠١٢
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (التغير السنوي %)	٥,١	١,٥	٤,٠
مؤشر أسعار المستهلكين (متوسط التغير السنوي %)	١١,٧	١٠,٧	١٠,٥
الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	٢,٠–	٣,٥–	٣,١–
رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)	٨,١–	٩,٩–	١١,٣–
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي) ٣/	٧٣,٨	٧٤,٩	٧٦,٣
الدين الخارجي (% من إجمالي الناتج المحلي) ٣/	١٥,٦	١٤,٢	١٦,٩

المصادر: السلطات المصرية؛ وتوقعات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
١/ السنة المالية المنتهية في ٣٠ يونيو.
٢/ إجمالي الاحتياطيات الرسمية الدولية زائد ودائع البنك المركزي لدى البنوك التجارية.
٣/ تشمل فجوات التمويل المتوقعة في ٢٠١١/٢٠١٢.

احتياجات التمويل على المدى القصير: يتوقع خبراء صندوق النقد الدولي حاليا حدوث ثغرات في التمويل الخارجي وتمويل المالية العامة تبلغ ٩–١٢ مليار دولار أمريكي في السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢، والتي يتعين سدها بدعم استثنائي من شركاء مصر في مجال التنمية الثنائية ومتعددة الأطراف، لا سيما بالنظر إلى ضيق مجال التصحيح على المدى القصير. ولن تخف الضغوط على ميزان المدفوعات إلا تدريجيا مع استمرار صافي التدفقات الرأسمالية الخارجة، ويؤثر تراجع عائدات الضرائب، وارتفاع تكاليف دعم الغذاء والوقود على الموازنة العامة. وستزداد صعوبة تمويل العجز وتكلفته عقب عمليات بيع من الأجانب حاملي أذون الخزانة، وخفض مرتبة الديون السيادية وانخفاض فائض السيولة لدى البنوك.

تحديات المدى المتوسط: يتمثل أحد التحديات الرئيسية الماثلة أمام مصر على المدى المتوسط في تحقيق المزيد من النمو الغني بالوظائف في المستقبل. والمعروف أن نحو ٧٠٠ ألف شخص يدخلون سوق العمل في مصر كل عام. وسيستلزم استيعاب هذا العدد وتخفيض عدد المتعطلين عن العمل حاليا اقتصادا أكثر حيوية. ويتطلب تحقيق هذا الأمر اتخاذ إجراءات جريئة، وكثير منها لا بد من أن تنفذه الحكومة التي ستأتي بها الانتخابات العامة التي ستجرى في وقت لاحق هذا العام. وتشمل التحديات الرئيسية التي تواجه عملية الإصلاح تعزيز المنافسة بحيث تصبح الأسواق أكثر انفتاحا أمام المستثمرين المحليين والأجانب للمنافسة؛ وتهيئة مناخ الأعمال الذي يجتذب الاستثمار الخاص ويحتفظ به ويدعم الأعمال الصغيرة؛ بالإضافة إلى إصلاح أسواق العمل؛ وتخفيض العجز المالي، بما في ذلك عن طريق تقليل الفاقد من خلال الدعم العام. وحتى لو نُفذت هذه الإصلاحات، فإن تحقيق مكاسب النمو منها سسيغرق وقتا طويلا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة الاستثمار العام في البنية التحتية، ورأس المال البشري، والحماية الاجتماعية – المطلوبة لضمان مزيد من النمو الشامل – سوف تنطوي على تكاليف مالية إضافية. ونتيجة لذلك، فإن العجز المالى فى مصر لن ينخفض إلا على المدى المتوسط، وسيكون من المهم ضمان عودة الدين العام إلى مسار الانخفاض. ولتجنب الاعتماد المفرط على الاقتراض المحلي وترك حيز كاف لنمو ائتمان القطاع الخاص، سيظل التمويل الخارجي المستمر مرغوبا فيه لعدة سنوات قادمة، بما في ذلك من القطاع الخاص.

تونس: آفاق الاقتصاد واحتياجات التمويل

الآفاق قصيرة الأجل: من المتوقع أن تسفر أوجه عدم اليقين المرتبطة بالتحول السياسي، جنبا إلى جنب مع الآثار المترتبة على الصراع في ليبيا، عن انخفاض كبير في النشاط السياحي، والاستثمار الأجنبي المباشر، والتحويلات. وفي ظل مواجهة البنوك نقصا في السيولة، قد ينخفض الاستثمار المحلي أيضا.

ومن شأن التحفيز المالي الذي تطرحه السلطات – وهي خطة الدعم الاقتصادي والاجتماعي بنحو ٢% من إجمالي الناتج المحلي، وزيادة كبيرة في الدعم والتحويلات الاجتماعية – أن تخفف جزئيا من الأثر السلبي على النشاط الاقتصادي، وتساعد على تلبية بعض المطالب الاجتماعية الملحة. وفي السيناريو الأساسي الذي أعده خبراء صندوق النقد الدولي – والذي ستنخفض فيه عائدات السياحة بنسبة ٤٠% وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة ٢٠% خلال العام – من المتوقع أن يتباطأ معدل نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ليسجل ١,٣% في عام ٢٠١١، مما يؤدي إلى ارتفاع في معدلات البطالة. وسوف يرتفع العجز في الحساب الجاري إلى ٧,٨% من إجمالي الناتج المحلي، واعتمادا على توافر التمويل الخارجي، والاحتياطيات الدولية (والتي تبلغ حاليا ٨,٣ مليار دولار، أو قيمة ٤ أشهر من الواردات) قد يحقق مزيدا من الانخفاض. ومن المتوقع أن يتسع نطاق العجز المالي ليصل إلى ٤,٨% من إجمالي الناتج المحلي، غير أن الدين العام سوف يظل في مستوى قابل للاستمرار يبلغ ٤٣% من إجمالي الناتج المحلي. وهذه التوقعات عرضة لمخاطر التطورات المعاكسة، فالتحول السياسي، ووجود أزمة دائمة في ليبيا يمكن أن يؤثرا على النشاط السياحي، والاستثمار الأجنبي المباشر أكثر مما هو مفترض في الوقت الراهن، كما قد تعيق هذه التطورات نمو الائتمان والاستثمار ما لم تتم إعادة هيكلة القطاع المصرفي. كما قد تواجه الحكومة قيودا على القدرات والتمويل لتنفيذ التحفيز المالي المتصور، ما يضعف بالتالي آفاق النمو قصير الأجل.[1]

تونس: مؤشرات اقتصادية مختارة

	٢٠٠٩	٢٠١٠	توقعات ٢٠١١
إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (التغير السنوي %)	٣,١	٣,٧	١,٣
مؤشر أسعار المستهلكين (التغير السنوي %)	٣,٥	٤,٤	٤,٠
الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)	-٢,٨	-٤,٨	-٧,٨
رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)	-٣,٠	-١,٣	-٤,٨
الدين العام (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤٢,٩	٤٠,٤	٤٢,٨
الدين الخارجي (% من إجمالي الناتج المحلي)	٤٨,١	٤٨,٧	٤٩,٩

المصادر: السلطات التونسية؛ وتوقعات وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الاحتياجات التمويلية قصيرة الأجل: ستكون تعبئة تمويل خارجي إضافي حاسمة لتنفيذ الحوافز المالية المتصورة دون مزاحمة مالية للإقراض المصرفي للاقتصاد، في حين يتم الحفاظ على مستوى كافٍ من احتياطيات النقد الأجنبي. وحسب ما جاء في السيناريو الأساسي الذي وضعه خبراء صندوق النقد الدولي، سوف تصل احتياجات تمويل الموازنة التونسية إلى ٣,٧ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١١، أي نحو ٨% من إجمالي الناتج المحلي، أما فجوة التمويل الخارجي (بعد الاستثمار الأجنبي المباشر وتدفقات رؤوس الأموال قصيرة الأجل) فمن المتوقع أن تبلغ ٤,٤ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١١، أي نحو ٩,٥% من إجمالي الناتج المحلي. بالإضافة إلى ذلك، ستصبح احتياجات التمويل الخارجي أكبر إذا قدر لمخاطر التطورات المعاكسة أن تتحقق. واستنادا إلى المؤشرات الحالية، يمكن للحكومة الحصول على تمويل خارجى يبلغ نحو ٢ مليار دولار أمريكى فى عام ٢٠١١، يشمل مليار دولار أمريكى من البنك الدولى، وبنك التنمية الإفريقى. ونظرا للاحتياجات المعتدلة للتجديد، كان لتخفيف عبء الديون فوائد محدودة، بل ويحمل في طياته خطر احتمال تقييد النفاذ إلى الأسواق، وزيادة تكاليف الاقتراض.

التحديات متوسطة الأجل: سوف تحتاج تونس إلى إنشاء أكثر من مليون وظيفة خلال العقد القادم لتخفيض معدل البطالة لأقل من ٥%. وسيتطلب هذا الأمر تحقيق معدل نمو شامل أعلى وأكبر من خلال الاستفادة من مواطن قوتها وإزالة العقبات أمام استثمارات القطاع الخاص. وسيستلزم هذا تطبيق السياسات الاقتصادية الكلية السليمة بغية الحفاظ على الموقف المالي القابل للاستمرار، وتحسين الحوكمة

والشفافية في الاقتصاد، مما يؤدي إلى زيادة كفاءة تخصيص الموارد، وإجراء إصلاحات في سوق العمل ونظام التعليم لتحسين فرص العمل، وتنفيذ استثمارات كبيرة في البنية التحتية لتعزيز تنمية المناطق الفقيرة في البلاد. ومن شأن هذه الاستراتيجية أن تؤدي إلى ظهور احتياجات مستمرة للتمويل الخارجي، والتي سوف تتطلب – بدورها – تقييما أكثر دقة عند تصميم السلطات برنامجها للإصلاح بشكل أكثر تفصيلا.

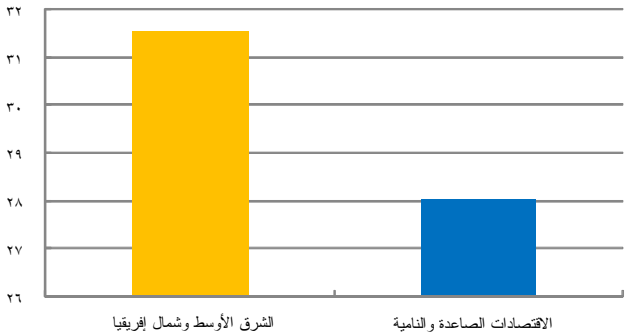
---

[١] تشير التقديرات الأولية إلى احتياجات إعادة رسملة البنوك التي بلغت ٢% من إجمالي الناتج المحلي في نهاية ٢٠١٠ للوصول برصد مخصصات للقروض المتعثرة إلى مستوى كاف.

إعادة النظر في دور القطاع العام

يؤدي القطاع العام في معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دورا مهما في الإدارة الاقتصادية. وعلى الرغم من أن حجم الحكومات المركزية في منطقة الشرق الأوسط ليس أكبر بكثير مما هو عليه في البلدان النامية، يتدخل القطاع العام – أي الحكومة والعديد من المؤسسات الكبيرة المملوكة للدولة – بشكل كبير في كثير من الأنشطة الاقتصادية التي ينفذها القطاع الخاص، كما يؤدي دور صاحب العمل الذي يمثل الخيار الأول والملاذ الأخير[٢]. وفي المقابل، غالبا ما يكون القطاع الخاص هو من يوفر الخدمات العامة.

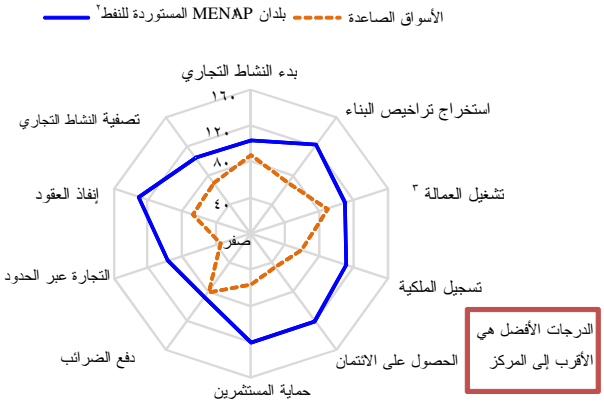
الإنفاق الحكومي
(متوسط ٢٠٠١-٢٠١٠، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصدر: صندوق النقد الدولي، تقرير *آفاق الاقتصاد العالمي*.

وستكون إعادة النظر في دور القطاع العام أمرا أساسيا في نشوء قطاع خاص نشط. وعلى وجه الخصوص، سيكون من المهم إعادة توجيه الإنفاق العام نحو الخدمات الاجتماعية (مثل الصحة والتعليم) والبنية التحتية في المناطق الأقل نموا، وتخفيض حجم النفايات، والأخذ بنهج أكثر تجارية للأنشطة العامة (على سبيل المثال، تقديم العطاءات التنافسية وإسناد بعض الخدمات للقطاع الخاص).

ترتيب البلدان على أساس سهولة ممارسة أنشطة الأعمال، ٢٠١١



المصادر: البنك الدولي، ترتيب البلدان على أساس سهولة ممارسة النشاط التجاري، ٢٠١١.
[١] الاقتصادات مرتبة من ١ إلى ١٨٣ حيث الرقم ١ هو الأفضل.
[٢] بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP) المستوردة للنفط هي متوسط بسيط لدرجات أفغانستان وجيبوتي ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان وسوريا وتونس.
[٣] تشغيل العمالة مرتب حسب مسح عام ٢٠١٠

زيادة تحسين مناخ الأعمال

هناك أمثلة كثيرة للإصلاحات التي حالفها النجاح في تحسين مناخ الأعمال وجذب الاستثمارات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وقد أنشأ عدد من البلدان، بما في ذلك مصر وتونس، "القرى

[٢] في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يجذب القطاع العام الكثير من الخريجين الأكثر تأهلا، وأيضا يعمل بمنزلة "شبكة أمان" لأولئك الذين لا يستطيعون العثور على فرص عمل في مكان آخر، وغالبا بأجور أعلى بكثير من تلك الوظائف المشابهة في القطاع الخاص، الأمر الذي يضخم الرواتب العامة وفواتير الأجور.

الذكية" أو "المدن التعليمية" حيث يجد أصحاب المشروعات بنية تحتية حديثة ويتمتعون بتنظيم مبسط وضرائب منخفضة. كما أنشأت بلدان أخرى قاعدة في خدمات مثل السياحة ومراكز الاتصالات. وفي بعض الحالات، نجحت مثل هذه التحسينات في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر من شركات عالمية، بما في ذلك تلك الشركات العاملة في قطاعات التكنولوجيا المتقدمة مثل تكنولوجيا المعلومات وعلوم الطيران. وأنشأت أنشطة الأعمال الجديدة هذه وظائف، سواء بطريقة مباشرة أوغير مباشرة.

ومع ذلك، لا تزال منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا متأخرة عن معظم مناطق العالم، وهناك حاجة للاعتماد على قصص النجاح وتوسيعها بطرق تفيد قطاعات عريضة من السكان. وتشمل المجالات التي هي في أشد الحاجة لإحراز تقدم تبسيط الإجراءات المرهقة والمكلفة لبدء تشغيل العمل، وحماية حقوق المستثمرين، وتعزيز إنفاذ العقود، وبوجه أعم، تعزيز الشفافية والحوكمة (راجع أدناه). وتكتسب هذه الإصلاحات أهمية في إطلاق إمكانات توظيف العمالة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

تطوير نظم مالية ذات قدرة أكبر على الوصول

شهدت معظم البلدان فشل هذه الإصلاحات في تحقيق منافسة عادلة، على الرغم من أن منطقة الشرق الأوسط قد أحرزت تقدما في إصلاحات القطاع المالي. وعلى وجه الخصوص، أخفقت بلدان المنطقة في توفير حصول السكان على الخدمات المالية. وبالمثل، فإن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تحصل على تمويل من البنوك أقل بكثير مما تحصل علية مثيلاتها في مناطق أخرى. كما لم تحقق النظم المصرفية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الفوائد المتوقعة المعززة للنمو بما يتناسب مع عمقها، مما يشير إلى وجود "فجوة نوعية" مع بقية العالم[٣].

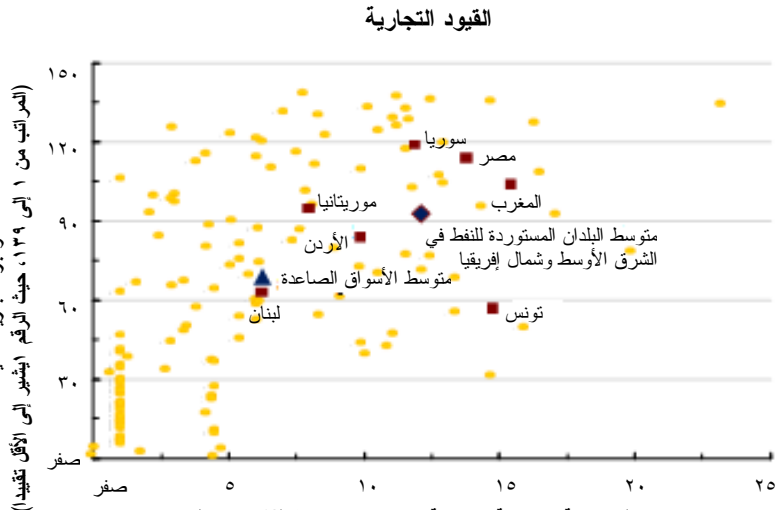
وسيتمثل التحدي في توسيع قدرة القطاع المالي على الوصول. وتشمل مجالات العمل تعزيز البنية التحتية المالية (مثل المعلومات عن الائتمان، وحقوق الدائنين)، وزيادة المنافسة من خلال إزالة الحواجز أمام الدخول والحد من التسامح التنظيمي تجاه حالات الانكشاف الكبيرة وما يتصل بها من إقراض، وإعادة تقييم دور بنوك الدولة، وتطوير نظام مالي غير مصرفي، وتعميق الديون المحلية وأسواق الأسهم لتوفير مصادر بديلة للتمويل.

---

[٣] انظر القسم ٣–٣ من صندوق النقد الدولي (٢٠١١)، *آفاق الاقتصاد الإقليمي – الشرق الأوسط ووسط آسيا*، إبريل ٢٠١١. على سبيل المثال، إذا كان النظام المصرفي في اليمن ليتعمق ليصل إلى متوسط البلدان الصاعدة والنامية، سيرتفع معدل النمو السنوي للفرد بمقدار ١,٥ نقطة مئوية، في حين سيزيد بلد من غير بلدان المنطقة له نفس العمق المبدئي– أرمينيا على سبيل المثال – معدل النمو بمقدار ⅓٢ نقطة مئوية سنويا.

تعزيز التكامل التجاري

على الرغم من عملية التحرير التي نُفذت مؤخرا، لا تزال نظم التجارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أكثر تقييدا من نظم نظرائها. وقد قامت بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بتبسيط التعريفات الجمركية وتخفيضها على مدى العقدين الماضيين، غالبا في سياق الاتفاقات التجارية مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. ومع ذلك، ظلت التعريفات الجمركية مرتفعة (١٢% في المتوسط)، وجاءت عدة بلدان في المنطقة في الطرف الأعلى بين ١٣٩ بلدا شملها مسح على أساس مقياس التقييد الكلي للتجارة.



المصدر: منتدى الاقتصاد العالمي، تقرير التنافسية العالمية، ٢٠١٠/٢٠١١

ويمكن لمزيد من التكامل مع الأسواق العالمية أن يحقق زيادة كبيرة في الإنتاج والطلب على العمالة. وتشير الدلائل إلى أن الوصول بانفتاح منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى مستوى آسيا الصاعدة يمكن أن يزيد من نمو إجمالي الناتج المحلي للفرد بنحو نقطة مئوية كاملة. وبالنسبة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سيتطلب هذا الأمر المزيد من التحرير، وتنويع الأنشطة التجارة نحو الأسواق الصاعدة سريعة النمو.

ومن شأن تعزيز التكامل الإقليمي أيضا تحسين آفاق المنطقة لإدماجها في سلسلة العرض العالمي. ومن أجل أن يكون للتكامل الإقليمي أثر ملموس، ينبغي أن يشمل التجارة في الخدمات بما يتماشى مع "الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات" (غاتس)، وتحرير تدفقات رؤوس الأموال والاستثمارات، وحرية حركة العمالة، وحرية تأسيس الأعمال، والتقارب التنظيمي، في مجالات مثل سياسة المنافسة، وأنظمة التجارة والاستثمار، والمشتريات العامة، والتدابير المتعلقة بالصحة العامة.

تعزيز أداء أسواق العمل لوظيفتها

تعاني بلدان الشرق الأوسط من لوائح منظمة لسوق العمل تتسم بالجمود بشكل مفرط. وفقا لأحدث إصدار من "تقرير التنافسية العالمية"، تحتل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مرتبة متدنية للغاية من حيث كفاءة سوق العمل، مع وجود، على سبيل المثال، أنظمة لفصل العمالة في معظم بلدان المنطقة أكثر تقييدا من المتوسط في البلدان النامية والصاعدة. ويثني

ارتفاع تكاليف فصل العمالة الشركات عن التوظيف في المقام الأول. ومن ثم، فبينما وضعت هذه الأنظمة لحماية العمال، نجد أنها في حقيقة الأمر تعيق إنشاء فرص العمل في القطاع الرسمي وتساهم في دفع الشركات للعمل في الاقتصاد غير الرسمي، حيث لا يُتاح للشباب سوى فرص محدودة لتنمية رأس المال البشري، ولا يتمتع العمال بأي حقوق أو حماية.

ومن شأن تخفيف جمود أنظمة سوق العمل، مع توفير حماية اجتماعية فعالة، أن يساعد القطاع الخاص على الاستجابة بفعالية لإشارات السوق. وعلاوة على ذلك، يمكن لمراجعة ممارسات التوظيف وسياسات التعويض التي ينتهجها القطاع العام في إطار أوسع نطاقا لإصلاح الخدمة المدنية أن يساعد أيضا في هذا الأمر. ولتعزيز العلاقة بين التعويض والإنتاجية، ستكون هناك حاجة إلى إدخال تعديلات على سلم الرواتب الحكومية في إطار كبح الأجور بشكل عام.

إن تعزيز تكوين المهارات ومواءمة مناهج التعليم مع احتياجات السوق بشكل أفضل سيساعد على معالجة مشكلة البطالة بين الشباب. ففي كثير من البلدان، يمكن مواءمة المناهج الدراسية بشكل أفضل مع احتياجات أصحاب العمل في القطاع الخاص، بما في ذلك تعزيز مهارات الكتابة، والتفكير النقدي، وحل المشكلات. وهناك عدد من المبادرات التي طرحت مؤخرا لبناء شراكات بين القطاعين العام والخاص لتحسين نوعية التعليم وملاءمته لاحتياجات سوق العمل، إلا أن هذه الأمور تحتاج إلى زيادتها لتحقق الأثر المطلوب. وتعد مبادرة "إنجاز" إحدى المبادرات الواعدة، وهي شراكة بين وزارات التعليم والقطاع الخاص التي تمكن قادة الأعمال من تعليم المهارات المتداولة لطلبة المدارس الثانوية والكليات، بما في ذلك مهارات الأعمال الأساسية، والعمل الجماعي، ومهارات القيادة، وفكر العمل الحر.

جيم ــ توفير الحماية الاجتماعية الشاملة والموجهة للمستحقين

تُبرز تدابير السياسة المالية التي اتُخذت مؤخرا الحاجة الملحة لتطوير آليات حماية اجتماعية أفضل توجيها. وتبرز منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مقارنة مع مناطق أخرى باعتمادها الكبير على الدعم الشامل للأسعار كأداة للحماية الاجتماعية. وقد بلغ دعم الغذاء والوقود ٨% من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة[٤]. ويروق هذا الأمر للحكومات بسبب سهولة إدارته. بيد أن هذا الدعم يغدو مكلفا عندما لا يوجه إلى الفئات الأكثر احتياجا، بل وربما يزاحم الاستثمارات العامة المعززة للنمو[٥].

وبمرور الوقت، سيكون من المهم تصميم شبكة أمان اجتماعي موجهة وأكثر فعالية من حيث التكلفة لحماية الشرائح الضعيفة من السكان. ويمكن لتدخلات الأمان الاجتماعي الفعالة – مثل التحويلات النقدية وغيرها من أشكال دعم الدخل –

[٤] وفقا لتقديرات وكالة الطاقة الدولية، استأثرت منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بما يقرب من ثلثي الدعم العالمي المقدم لسعر النفط في عام ٢٠٠٩. كما انتشر دعم المواد الغذائية أيضا على نطاق واسع، والذي يوفره ١٧ بلدا من أصل ٢١ بلدا في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

[٥] على سبيل المثال، يحصل أفقر ٤٠% من السكان في الأردن على أقل من ربع إجمالي الإنفاق على دعم الوقود. ويعد دعم المواد الغذائية، كما هو الحال مثلا في دعم الخبز "البلدي" في مصر، أكثر نجاحا من حيث التوجيه، ولكن تسرب الدعم إلى الأغنياء لا يزال كبيرا.

أن تصبح أفضل توجيها من دعم السلع الأولية الموحد؛ وعادة ما يصل ٥٠-٧٥% من الإنفاق على التحويلات النقدية المصممة تصميما جيدا إلى أدنى ٤٠% من السكان. وسيكون من المهم إنشاء بنية تحتية كافية لشبكات الأمان (مثل توصيل الخدمات، وآليات الاستهداف، وتسجيل المستفيدين)، لتثبيت سعر التحويلات النقدية المربوط بمؤشر، مع ظروف مصاحبة توفر حوافز للاستثمار في رأس المال البشري والإنتاجية، وتجميع شبكات الأمان الاجتماعي المتناثرة في برامج أكثر فعالية. وقد يوفر الإصلاح الجاري لدعم سعر الوقود في إيران دروسا مهمة بشأن تصميم استراتيجية ناجحة للإصلاح.

وهناك أيضا مجال لتحسين دعم الدخل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبوجه خاص، تحتاج المنطقة إلى تعزيز برامج التأمين الاجتماعي القائمة وتحديثها وتوسيع نطاق تغطيتها، وأيضا إدخال تأمينات البطالة الوطنية بوصفها مكملا أساسيا لأي إصلاح لسوق العمل.

دال ــ بناء مؤسسات فعالة وشفافة

يمثل بناء مؤسسات فعالة وشفافة عاملا ضروريا للحوكمة السليمة، ولنجاح الإصلاحات في نهاية المطاف. وبينما تم تحقيق بعض التقدم على مدى العقود الماضية، سيتطلب تعزيز بيئة للمنافسة العادلة تحديث الإطار القانوني والتنظيمي لحقوق الملكية، لكل من المنافسة ومنع الاحتكار، وأيضا لآليات الإفلاس.

وتُعد الشفافية المالية أمرا ضروريا لتعزيز المساءلة العامة والحوكمة السليمة[٦]. فالمؤسسات المالية القوية والنشر الشامل للمعلومات عن السياسات المالية في الوقت المناسب – من الميزانيات إلى النتائج – تمكن المواطنين من إخضاع حكومتهم للمساءلة عن خيارات السياسة. وتستفيد الحكومات الأكثر شفافية أيضا من تحسين النفاذ المعزز إلى أسواق رأس المال الدولية. ويشجع مزيد من الرقابة من جانب المجتمع المدني والأسواق الدولية الحكومات على اتباع سياسات اقتصادية سليمة، وتحقيق المزيد من الاستقرار المالي. كما تشتمل المؤسسات المالية القوية على نظام ضريبي عادل وشفاف وفعال، وأيضا نظم إدارة مالية عامة فعالة في مختلف مراحل دورة الموازنة لفرض الانضباط المالي والحوكمة السليمة، بالإضافة إلى القضاء على التدخل البيروقراطي والفساد.

وتعزيز النظام الإحصائي أمر أساسي لصنع السياسات بشكل جيد. ويُعد النشر المنتظم لإحصاءات ذات نوعية جيدة ضروريا لتزويد المستثمرين بالمعلومات المرجعية ذات الصلة بقراراتهم الاقتصادية والمالية. وبالمثل، فإن المواطنين في حاجة إلى معرفة التطورات الاقتصادية للتمكن من إدارة شؤونهم الخاصة وليصبحوا شركاء مطلعين في حوار السياسة مع الحكومة. ويمكن لمؤسسة إحصائية إقليمية ("المؤسسة العربية للإحصاء") أخذ زمام المبادرة في تشجيع إنتاج البيانات ونشرها على المستوى القطري وكذلك على المستوى الإقليمي، وتوفير إطار لتعزيز التعاون بين الهيئات الإحصائية الوطنية.

---

[٦] تتطلب الشفافية المالية توفير معلومات شاملة وموثوقة حول أنشطة الحكومة في الماضي والحاضر والمستقبل، ويدعم توافر هذه المعلومات نوعية قرار السياسة الاقتصادية ويحسنها.

رابعا ــ الدعم من المجتمع الدولي

يتعين على بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن تقود هذا التحول بنفسها، وهي من ستحدد نجاحه في نهاية المطاف. ومع ذلك، فإن آفاق النجاح ستكون أكبر بكثير إذا ما رافق الجهود التي تبذلها لمنطقة برنامج متعدد الجوانب من الدعم من المجتمع الدولي. وبينما يحتاج العمل المتوازي مع التحول في بلدان التحول الاقتصادي في وسط وشرق أوروبا إلى أن يُصاغ بحذر، نجد هناك دروسا مهمة مستخلصة من الدور البناء الذي يضطلع به الشركاء الدوليون في دعم الإصلاح المؤسسي وتطوير السياسة على مدى أكثر من عقد من الزمان. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، قد تكون هناك حاجة أكبر لهذه الشراكة الداعمة إذ لا تزال المنطقة في المراحل المبكرة من صياغة جدول أعمال مشترك للتغيير وهي تفتقر إلى ركيزة إقليمية طبيعية يمكنها دفع هذا التحول.

إن نجاح مثل هذه الشراكة سيستلزم من المجتمع الدولي استخلاص الدروس من أوجه القصور في النُهج السابقة التي أفضت إلى ملكية قطرية ضعيفة وأسفرت عن الشكوك بين العديد من أصحاب المصلحة في المنطقة. ويعني هذا الأمر لصندوق النقد الدولي التصدي للأبعاد الاجتماعية والاقتصادية المهمة التي لم تبرز حتى الآن في مشورة الصندوق بشأن السياسات، وأيضا العمل مع أصحاب المصلحة الجهات المعنية الآخرين لبناء دعم أوسع في المنطقة.

الجوانب الحرجة التي قد ترغب مجموعة الثمانية في النظر فيها هي على النحو التالي:

- **ينبغي أن يرتقي حجم الدعم ونطاقه إلى مستوى احتياجات التحول الاقتصادي.** وفي المجال الاقتصادي، يمكن أن يتراوح هذا بين الدعم المالي لمساعدة البلدان على بناء المؤسسات الخاضعة للمساءلة، وتوفير فرص النفاذ إلى الأسواق (بما في ذلك في مجال الزراعة حسب الحاجة)، إلى تخفيف ترتيبات حرية انتقال العمالة. وتحتوي مبادرة الاتحاد الأوروبي التي طرحت مؤخرا لشراكة طموحة من أجل الديمقراطية والازدهار المشترك مع جنوب البحر المتوسط بعضا من هذه العناصر.

- **ينبغي أن يكون الدعم مصمما ليناسب أهداف كل بلد ووتيرة الإصلاح فيه.** وبالنظر إلى أن التغييرات تجري بسرعات متفاوتة في بلدان مختلفة، يمكن للمجتمع الدولي أن يصمم حوافز للأهداف الوطنية، بما في ذلك في المجال السياسي. أما البلدان التي تذهب في الإصلاحات إلى أبعد من ذلك وبشكل أسرع، فيمكنها الاستفادة من دعم أكبر.

- **يتعين أن يكون الدعم ضمن إطار شراكة مع منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.** وينبغي أن يكون الالتزام بالحوكمة السليمة والإصلاح الاقتصادي العادل مشتركا. لذلك، سيكون من المهم بناء شراكة مع بلدان المنطقة ومؤسساتها، والاشتراك معا في تحديد عناصر هذه الشراكة، وتطوير عملية المتابعة التعاونية لهذا التحول متعدد

السنوات. إن مشاركة المانحين والمؤسسات الإقليمية ستكون أيضا أمرا أساسيا للملكية المحلية والإقليمية. وفي هذا الصدد، شرعت دول مجلس التعاون الخليجي بالفعل في إجراء مناقشات داخل المنطقة في هذا الصدد.

- **سوف تسهم زيادة مستوى مشاركة القطاع الخاص تحقيق النجاح.** ففي حين تنتقل البلدان إلى أن تؤدي الدولة دورا أقل هيمنة في النشاط الاقتصادي، ونظرا لحجم الاستثمارات المطلوبة لتحقيق إمكانات المنطقة، فإن زيادة الاعتماد على القطاع الخاص في مجالي التمويل والخبرة على حد سواء، بما في ذلك من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص، سيكون لها دور رئيسي لتحقيق هدف النمو الشامل.

ويمكن لخطة عمل لهذه الشراكة الاستراتيجية أن تعتمد على العناصر التالية:

- **كخطوة أولى، يمكن لوزراء مالية مجموعة الثمانية ومجلس التعاون الخليجي والبلدان المعنية الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أن يطوروا إطارا لشراكة استراتيجية بين مجموعة الثمانية والمنطقة،** ذات أهداف، وعناصر، وخطة تنفيذ واضحة. وكجزء من هذا الإطار، يمكن لمجموعة الثمانية/دول مجلس التعاون الخليجي توضيح عناصر مساهمتهما في الشراكة، (على سبيل المثال، الحوافز الاقتصادية، مثل النفاذ إلى الأسواق، أو حرية انتقال العمالة، أو الإقراض بشروط ميسرة، أو ضمانات الائتمان، أو تخفيف عبء الديون، أو الحوافز في مجالات أخرى).

- **من الممكن الاستناد إلى هذا الإطار الكلي كأساس للاتفاقيات القُطْرية** التي ترسم الأهداف الاقتصادية لكل بلد واستراتيجية تنفيذها، وكذلك المساهمات المقدمة من مجموعة الثمانية/مجلس التعاون الخليجي، ارتباطا بالتقدم في تنفيذ البرنامج المحدد للتحول الاقتصادي.

- **يمكن لهذه الاتفاقات أن تكون مدعومة بجدول أعمال متعدد السنوات ومحدد التكلفة للتنمية في كل قطاع على حدة، ضمن أطر متوسطة الأجل للاقتصاد الكلي** أعدت بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبنوك التنمية الإقليمية متعددة الأطراف الأخرى. وسيوجه الدعم المقدم من المجتمع الدولي للمساعدة في تحقيق هذه الأهداف الإنمائية ويمكن أن يتم ربطه بالتقدم في الإصلاحات المؤسسية والحوكمة وفقا لعناصر الشراكة الاستراتيجية وأهدافها.

- **هناك أيضا الحاجة الملحة للمساعدة على استعادة الثقة في البلدان المستوردة للنفط** في مواجه ارتفاعا متزايدا في أسعار السلع الأولية العالمية وتعرضها لضغوط داخلية ترتبط بصدمات التحول المبدئية. ومن الممكن أن يقوم صندوق النقد الدولي بدور حيوي في هذا الخصوص عن طريق تقييم الاحتياجات التمويلية لهذه البلدان، واقتراح استراتيجيات تمويلية في الأجل القصير، وتوفير الدعم المالي في إطار جهد دولي أوسع نطاقا.

الدور المحتمل لصندوق النقد الدولي

أعلن المدير العام خلال اجتماعات الربيع التي عقدها صندوق النقد الدولي/البنك الدولي في عام ٢٠١١، أن الصندوق ملتزم التزاما كاملا بمساعدة البلدان الأعضاء من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لتأمين أهدافها المتمثلة في تحقيق نمو شامل وقابل للاستمرار، والاستقرار الاقتصادي، وإنشاء فرص العمل، وتحسين مستويات المعيشة. وعلى سبيل التوضيح، في حال طلبت البلدان المستوردة للنفط من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تمويل مماثل حسب حصص عضويتها في البرامج التي يدعمها الصندوق مؤخرا، يمكن إتاحة مبلغ إجمالي يقدر بنحو ٣٥ مليار دولار أمريكي.

- وقد شرع صندوق النقد الدولي بالفعل في تقييم تمويل احتياجات البلدان المستوردة للنفط في المنطقة، ويقف على أهبة الاستعداد لتقديم الدعم المالي كجزء من جهد دولي أوسع نطاقا.

- ويلتزم الصندوق أيضا بمساعدة بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في وضع أطر الاقتصاد الكلي على المدى المتوسط وتقييم احتياجاتها التمويلية، وذلك بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي وغيره من البنوك متعددة الأطراف والبنوك الإقليمية.

- وبالإضافة إلى توفير الدعم الفني ودعم السياسة والتمويل، فإن صندوق النقد الدولي سوف يستخلص الدروس حول كيف أن تركيز عمله ونطاقه بحاجة إلى تعديل ليعكس الحقائق الجديدة في المنطقة. وينطبق هذا على المشورة بشأن السياسات والطريقة التي يقدم المساعدة الفنية.