



إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية

موجز



الأمم المتحدة

الاسكوا

ESCWA

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية

موجز



الأمم المتحدة
بيروت

فريق إعداد التقرير

رئيس الفريق

مختار محمد الحسن

منسق التقرير

نيرنجان سارنجي

فريق المؤلفين

نيرنجان سارنجي (المؤلف الرئيسي)

خالد أبو اسماعيل

سالم عراجي

المساهمون في ورقة المعلومات الأساسية

خالد أبو إسماعيل (شعبة التكامل والتنمية الاقتصادية/الإسكوا)

سالم عراجي (شعبة التكامل والتنمية الاقتصادية/الإسكوا)
ربي عرجا (مركز المرأة/الإسكوا)

وفاء أبو الحسن (شعبة الإحصاء/الإسكوا)

توماس هيغرتي (شعبة التنمية الاجتماعية/الإسكوا)

أحمد كمالي (شعبة التكامل والتنمية الاقتصادية/الإسكوا)
جيزيلا نوك (شعبة التنمية الاجتماعية/الإسكوا)

نيرنجان سارنجي (شعبة التكامل والتنمية الاقتصادية/الإسكوا)

ثريا زين (شعبة سياسات التنمية المستدامة/الإسكوا)

الأبحاث والإحصاءات

ريان عقيل

ليدا الأحمدية

فؤاد غرة

شينبي خه

يوهانس فون بونين

البرنامج

تارسيسيو ألفاريز-ريفيرو

زينة الحج

منى فتاح

ألكسيا بوريكي

فيبيكي اودي

العمليات

مارال تاشجيان

سهام السبع

فريق كبار الاستشاريين

إبراهيم أحمد البدوي (منتدى البحوث الاقتصادية)

تيري ماكينلي (جامعة لندن)

المراجعون

ن. بانوموتي (المعهد الوطني للتمويل العام والسياسة، الهند)

هدى سليم (باحثة في صندوق الاستجابة الإنسانية

الموسعة من أجل العراق)

فريق القراء

طارق العلمي

رملة الخالدي

تارسيسيو ألفاريز-ريفيرو

كارول شوشاني شرفان

مهريناز العوضي

حيدر فريحات

عمر هاكوز

وفاء أبو الحسن

أحمد كمالي

رلى مجدلاني

خولة مطر

بونتس مولين

جيزيلا نوك

أديب نعمة

فريديريكو نيتو

يوراي ريتشان

ثريا زين

التحرير (باللغة الإنكليزية)

غريتشن لوشسينجر

الترجمة إلى اللغة العربية

مهدي الدجاني

العرض والشكل والتصميم

قسم خدمات المؤتمرات، الإسكوا

شكر وتقدير

(جامعة لندن)، كاميار محدث (جامعة كامبريدج)، سيمون نعيمة (الجامعة الأميركية في بيروت)، وجالا يوسف (منتدى البحوث الاقتصادية).

وجزيل الشكر لزملائنا على ما قدموه من مساهمات فنية ومراجعات وتعقيبات وتبادل للأفكار أثناء المناقشات التي عُقدت خلال اجتماع لجنة المنشورات وحلقة براونباغ، وهم: وفاء أبو الحسن، تارسييسيو ألفاريز-ريفيرو، خالد حسين، ثريا زين، نديز سميف، ربي عرجا، طارق العلمي، مهربناز العوضي، حيدر فريجات، أحمد كمال، خولة مطر، أديب نعمة، جيزيلا نوك، فريديريكو نيتو، عمر هاكوز وتوماس هيغرتي.

ونعرب عن خالص شكرنا للسيدة مرال تشاجيان على جهودها الحثيثة في المساعدة الإدارية لتنظيم اجتماعات فرق الخبراء؛ والسيدة سهام الصبح على المساعدة الفعالة التي قدمتها أوقات الحاجة؛ والسيدة زينة الحج لما قدمته من دعم قيم في الإدارة. كما نتقدم بالشكر للسيدة ريان عقيل على جهودها الدؤوبة في دعم البحوث لوضع الصيغة النهائية للتقرير؛ والسيد فؤاد غرة على جهوده الحثيثة في دعم البحوث والإحصاءات في مختلف مراحل إعداد التقرير.

ونود أن نعرب عن امتناننا للدعم والتوجيه والمشورة التي قدمتها الدكتورة خولة مطر، نائبة الأمين التنفيذي، الإسكوا. فاهتمامها بهذا الموضوع والتعليقات التي قدمتها ساهمت في تنقيح المحتوى.

وهذا العمل هو ثمرة التفاني والتنسيق والقيادة الفنية للسيد نيرنجان سارنجي، ومساهمات الفريق في إغناء هذا التقرير.



مختار محمد الحسن

مديرشعبة التكامل والتنمية الاقتصادية
الأمم المتحدة - الإسكوا

تقرير «إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية» هو حصيله بحوث أجراها فريق مشترك بين عدة شعب في الإسكوا، بقيادة شعبة التكامل والتنمية الاقتصادية. وتوجهه بجزيل الشكر إلى مركز المرأة في الإسكوا، وشعبة الإحصاء، وشعبة التنمية الاجتماعية، وشعبة سياسات التنمية المستدامة على تعاونها الفعال ومساهماتها الفنية التي أغنت التقرير.

ونشكر السادة إبراهيم أحمد البدوي، المدير الإداري لمنتدى البحوث الاقتصادية؛ وتيري ماكنلي، مدير مركز السياسات الإنمائية والبحوث في جامعة لندن، على مراجعة مسودة التقرير وتقديم اقتراحات مفيدة ساهمت في تحسين مضمونه. ونخص بالشكر أيضاً السادة ن. بانومورتي، أستاذ في المعهد الوطني للتمويل العام والسياسة؛ وهدي سليم، باحثة في صندوق الاستجابة الإنسانية الموسعة من أجل العراق، على تعليقاتهما واقتراحاتهما القيمة التي أخذت بعين الاعتبار عند تنقيح التقرير.

ونتقدم بخالص الشكر إلى ممثلي وزارات المالية من دولنا الأعضاء الذين شاركوا في اجتماع فريق الخبراء الذي عُقد في بيروت في تموز/يوليو 2017 وقدموا خلاله تعليقات قيمة. ونعرب عن خالص شكرنا إلى الخبراء المتميزين الذين شاركوا في اجتماع تبادل الأفكار الذي عُقد في المرصد الوطني للتنمية البشرية في الرباط، واجتماع فريق الخبراء الذي عُقد في بيروت، وهم السادة: ن. بانومورتي (المعهد الوطني للتمويل العام والسياسة)، عبد الخالق تهايمي (جامعة الرباط والمركز الدولي للتعليم الإحصائي)، نزار جوييني (معهد الدوحة)، باتريك دارو (منظمة العمل الدولية)، خافيير رامه (صندوق النقد الدولي)، شهير زكي (جامعة القاهرة)، هدي سليم (باحثة اقتصادية)، زياد عبد الصمد (شبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية)، بينو فيراريني (مصرف التنمية الآسيوي)، تالين كورنشليان (صندوق النقد الدولي)، كارلوس كوندي (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، تيري ماكنلي

تمهيد

الاجتماعية، وتحسين نوعية الحوكمة. ولا بد من مراعاة اعتبارات إضافية في حالة البلدان المنكوبة بالنزاعات، بالنظر إلى الخسائر الفادحة التي لحقت بها.

ويشير التقرير إلى أن السياسة المالية يمكن أن تساهم في هذا الاتجاه الجديد إذا ما وُجّهت بوعي نحو إعادة هيكلة الاقتصادات لتوليد ما يكفي من فرص العمل اللائق، والاستثمار المنهجي في التنمية البشرية العالية الجودة، على أن تسترشد بمبدأي الإنصاف والاستدامة في الخيارات التي تتخذها لزيادة الموارد العامة وإنفاقيها. وتعتمد إدارة هذه العملية على التزام الحوكمة بالشفافية والمساءلة لإرساء القواعد واحترامها. وغني عن الذكر مدى أهمية أن تكون القواعد عادلة وسليمة من الناحية الفنية، وأن تلتزم بوضع التنمية على المسار الصحيح، الآن وفي المستقبل.

لن يحدث التحول في المنطقة العربية تلقائياً، ولا بين ليلة وضحاها. ولا مفر من هذا التحول إذا كانت للمنطقة أن تحظى بالازدهار والسلام. لذلك، يجب أن تكون جميع الخيارات والإجراءات على مستوى عالٍ من الطموح، وأن تلتزم بمبادئ خطة عام 2030 في سعيها إلى تحقيق الشمول والاستدامة. وفي هذا التقرير، الصادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، مسعى إلى دعم البلدان الأعضاء في جهودها المشتركة لتحقيق هذه الرؤية للمستقبل.



محمد علي الحكيم
وكيل الأمين العام للأمم المتحدة
والأمين التنفيذي للإسكو

بدأت مع إطلاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 حقبة جديدة، تركز أكثر على أداء الدولة لدور أكثر فعالية في إنشاء اقتصادات ومجتمعات شاملة للجميع ومستدامة. ويتطلب هذا الدور إعادة النظر في السياسة المالية في المنطقة العربية والعالم. فعلى السياسة المالية أن تركز على أنواع الاستثمارات الذكية في الأشخاص التي تحقق تقدماً سريعاً في أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، ولا تترك أحداً خلف الركب. ويمكن البدء بإطلاق نقاش لا يقتصر على تحديد مبالغ الأموال المنفقة، بل يبحث في كيفية جمعها، ومدى الترشيح في إنفاقيها بغية تحقيق الأهداف القصيرة والطويلة الأجل.

ويبحث هذا التقرير، «إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية»، على التخلي عن الخيارات التقليدية في السياسة المالية. فتركز الحكومات العربية، متأثرة بتوافق آراء واشنطن، منذ عقود على الخصخصة وتحرير التجارة، وتراجع دور الدولة، وتحقيق الكفاءة من خلال تخفيض النفقات. لكن في ظل ازدياد عدم الاستقرار في العديد من بلدان المنطقة، تتطلب معالجة التحديات الإنمائية الحالية إعادة تقييم للمفاهيم المسلّم بها، واعتماد اتجاه جديد، تتواءم فيه السياسة الاقتصادية مع تدابير تهدف إلى إيجاد حل للأسباب الرئيسية للأزمة الاجتماعية والاقتصادية وتزايد الفوارق، وتمكين الناس من جميع الخلفيات من تحقيق إمكاناتهم الكاملة، باعتبارهم أفراداً في مجتمعات منتجة.

ويتناول التقرير قدرة السياسات المالية الحالية على تحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، ليخلص إلى أن العديد من البلدان لا تزال متأخرة عن الركب. وبالرغم من تعدد التفسيرات التي تعلل الفجوات، تظهر بوضوح الحاجة إلى مسار تصحيحي يربط بين الإصلاحات الاقتصادية، والاستثمارات

المحتويات

ص. 2	فريق إعداد التقرير
ص. 3	شكر وتقدير
ص. 5	تمهيد

ص. 7	1- مقدمة: تصحيح المسار
ص. 7	تقييم منطقة ذات تباينات حادة

ص. 9	2- منطقة قد تظل الطريق إلى أهداف التنمية المستدامة
ص. 9	ألف- لم يؤد التغيير في البنى إلى ما يكفي من فرص العمل اللائق
ص. 11	باء- عدم كفاية الاستثمار في التنمية البشرية
ص. 12	جيم- الدين العام مرتفع إلى حد لا يمكن الاستمرار فيه، والإيرادات الضريبية ليست مرتفعة بما فيه الكفاية
ص. 15	دال- أوجه العجز في الحوكمة تقوّض الانضباط المالي والقدرة على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية
ص. 17	هاء- للنزاعات تداعيات وخيمة، وفي التعافي منها فرص واعدة

ص. 18	3- إعادة النظر في السياسات المالية
ص. 19	استعادة مسار التنمية المستدامة

1. مقدمة: تصحيح المسار

وبالاستناد إلى تجارب بلدان من المناطق الأخرى في تطبيق الحوافز المالية، يحث التقرير على التخلي عن النماذج المستخدمة في الماضي للإصلاح. فقد ركزت هذه النماذج، ولعقود مضت، على الخصخصة وتحرير التجارة، وتراجع دور الدولة، وتحقيق الكفاءة من خلال تخفيض النفقات. وفي ظل ازدياد خطورة الوضع في العديد من بلدان المنطقة، تتطلب معالجة التحديات الإنمائية الحالية التحرك في اتجاه جديد. فإذا حظيت المنطقة بفرصة عادلة لتحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، عليها مواءمة السياسة الاقتصادية مع التدابير الرامية إلى إيجاد حلول للأسباب الرئيسية للأزمة الاجتماعية والاقتصادية وتعميق الفوارق.

وينبغي أن يكون للسياسة المالية دور أساسي في هذا الإطار. وينبغي توجيهها بوعي نحو إعادة هيكلة الاقتصادات لتوليد ما يكفي من فرص العمل اللائق، والاستثمار بشكل منهجي في التنمية البشرية العالية الجودة، والاسترشاد بمبادئ الإنصاف والاستدامة عند اتخاذ قرارات لزيادة الموارد العامة وإنفاقها. وتتوقف إدارة هذا المسار التصحيحي إلى حد كبير على اعتماد الشفافية والمساءلة في الحوكمة. ويجب أن توضع قواعد عادلة، وسليمة من الناحية الفنية، تتمحور حول الالتزام بوضع التنمية على المسار الصحيح على المستويين القصير والطويل.

تقييم منطقة ذات تباينات حادة

يصنف التقرير البلدان العربية في ثلاث فئات، بالاستناد إلى التباينات الحادة في ما بينها في مصادر الإيرادات والتحديات الإنمائية: فئة البلدان المرتفعة والمتوسطة الدخل الغنية بالنفط (المشار إليها بالبلدان الغنية بالنفط)، وفئة البلدان المتوسطة الدخل غير الغنية بالنفط (المشار إليها بالبلدان غير الغنية بالنفط)، وفئة البلدان المنخفضة الدخل.

تواجه الميزانيات العامة ضغوطاً في جميع أنحاء المنطقة العربية، من أسبابها انخفاض أسعار النفط، والنزاعات. وتختلف العوامل المؤثرة في القرارات المتخذة لزيادة الأموال العامة وإنفاقها. وفي بعض الحالات، أدت السياسات المالية غير المعدّة جيداً إلى تأجيج التوترات الاجتماعية، ما ساهم في زيادة الطلب على الإنفاق للتخفيف من ارتفاع معدلات البطالة، والفقر، وعدم المساواة. ولكن هذا المسعى إلى حل المشكلة اصطدم بمشكلة أخرى هي ارتفاع الديون.

تلتزم جميع الحكومات في المنطقة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي تشكل رؤية للتنمية تشمل الجميع وتؤدي إلى فوائد دائمة. ويمكن للمسارات المالية التي يقع الخيار عليها أن تحدد ما إذا كانت رؤية الخطة هذه ستتحقق أم لا، فهي التي تحدد وتيرة الحد من الفقر، وفرص العمل اللائق، ونوعية الاستثمارات في مجالي الصحة والتعليم، وفرص السلام، والعديد من النواتج الأخرى.

ويبحث هذا التقرير، «إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية»، في قدرة السياسات المالية الحالية على تحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، ليخلص إلى أنها غير قادرة على تنفيذ هذه المهمة، أو على الأقل، غير قادرة حتى الآن. فالعديد من البلدان لم تتوصل بعد إلى الربط بين السياسات المالية والأهداف الإنمائية. وبالرغم من اختلاف الأسباب بين البلدان حسب السياقات الوطنية، تحتاج جميعها إلى مسار تصحيحي يستهدف الإصلاحات الاقتصادية، والاستثمارات الاجتماعية، ونوعية الحوكمة. وتنطبق اعتبارات إضافية على البلدان الواقعة في نزاعات، وقد خسر بعضها نتائج عقود من التنمية.

وفي ظل بطء عملية الانتعاش من الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 2008 وامتدادها على فترة طويلة من الزمن،

من التمويل لسد أوجه العجز في التنمية، على غرار ارتفاع معدلات البطالة بين الشباب، وارتفاع معدلات الفقر، والنقص في الحماية الاجتماعية.

وتضم البلدان المنخفضة الدخل جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا، واليمن. وتعاني من ارتفاع معدلات الفقر، ومن تحديات إنمائية كبيرة، ومن قيود شديدة على الحيز المالي.

وتتوزع البلدان المنكوبة بالنزاعات، وهي الجمهورية العربية السورية، والعراق، وليبيا، واليمن، على هذه المجموعات الثلاث. ولا ينطبق أي من الأطر المالية العادية عليها، لأن الأولوية الملحة فيها هي إعادة إعمار البنى الأساسية المدمرة، واسترداد رأس المال، وبناء قدرة إنتاجية لتحقيق التنويع الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي. ويقدم التقرير تحليلاً خاصاً لهذه البلدان.

وتضم البلدان الغنية بالنفط الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجزائر، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، وليبيا، والمملكة العربية السعودية. وتفرض البحرين وعمان قيوداً مالية أكثر من الإمارات العربية المتحدة وقطر، لكن العنصر المشترك بين هذه البلدان هو الاعتماد على عائدات النفط والغاز. ويمكن استخدام هذه العائدات في تلبية الاحتياجات الإنمائية، لكنها تتعرض لتقلبات أسعار النفط، كما حصل أثناء الهبوط الأخير في الأسعار.

وتضم البلدان غير الغنية بالنفط الأردن، والجمهورية العربية السورية، وتونس، وفلسطين، ولبنان، ومصر، والمغرب. وهي تعتمد على مصادر دخل متباينة، وبشكل أساسي على الضرائب. لكن معدلاتها الضريبية منخفضة بالمقارنة مع حجم اقتصاداتها، ولعدة أسباب. وتواجه البلدان في هذه الفئة عوائق شديدة في تحقيق ما يكفي

2. منطقة قد تصل الطريق إلى أهداف التنمية المستدامة

وقد حدثت تغييرات هيكلية في اقتصادات البلدان الغنية وغير الغنية بالنفط، لكنها أوجدت وفي المقام الأول فرص عمل غير رسمية منخفضة الأجور. ونتيجة لذلك، لم تشهد الإنتاجية تحسناً يذكر، وكان النمو الاقتصادي بطيئاً، ولم تُوزع المنافع بشكل متساوٍ. ولم تستخدم السياسة المالية لتوجيه الاستثمارات الاستراتيجية نحو البنى الأساسية والتعليم والابتكار، لإطلاق التحول الهيكلي الذي تتطلع إليه خطة عام 2030.

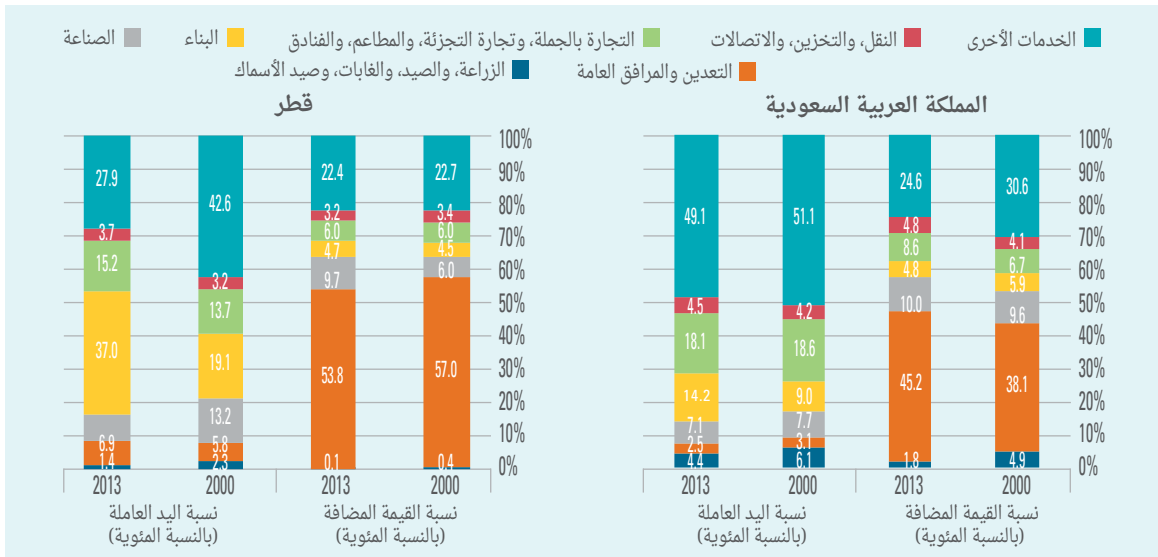
وفي البلدان الغنية بالنفط مثل عُمان وقطر والمملكة العربية السعودية، يساهم قطاعا التعدين والمرافق العامة بشكل كبير في الاقتصاد عموماً، ولكنهما لا يوفران سوى حصة صغيرة من فرص العمل. وخارج قطاع النفط، ولا سيما في قطاع البناء والفنادق والمطاعم، والخدمات المالية و«الخدمات الأخرى»،

تشكل السياسة المالية أداة قوية إذا ما طُبقت بشكل سليم. ولا تُطبّق السياسة المالية في المنطقة العربية لوضع البلدان على المسار الصحيح لتحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة. فالإنتاجية المنخفضة النمو، والخسائر في التنمية البشرية، وأعباء الديون، وضعف الإدارة الضريبية عوامل تحد من التقدم وتتطلب اهتماماً عاجلاً.

ألف- لم يؤد التغيير في البنى إلى ما يكفي من فرص العمل اللائق

تعتمد التنمية الشاملة والمستدامة على الاقتصادات المصممة لتحقيق إنتاجية عالية، وتوفير العمل اللائق على نطاق واسع، وإدارة الموارد الطبيعية بحرص. وتشكو الاقتصادات العربية في معظم الأحيان من ضعف الأداء في هذه المقاييس.

الشكل 1 لم يؤدّ تغيير البنى الاقتصادية إلى زيادة الوظائف الصناعية في أرفع المجالات أو في قطاع الخدمات في البلدان الغنية بالنفط



المصدر: حسابات المؤلفين، بالاستناد إلى بيانات من قاعدة بيانات المجاميع الرئيسية للحسابات القومية للشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة، والمؤشرات الرئيسية لسوق العمل لمنظمة العمل الدولية.

سياسات العمل على الاستثمار في التعليم المتقدم والقدرة التنافسية، وجزأت سوق العمل، وخفّضت عدد رواد الأعمال القادرين على إطلاق صناعات جديدة أو مبادرات ابتكارية.

وتعاني البلدان غير الغنية بالنفط من نقص كبير في البنى الأساسية، من أسبابه القيود على الإنفاق العام، علماً أن الحصة الأكبر من النفقات خُصّصت للإعانات والاستهلاك، ورواتب القطاع العام، ومدفوعات الفوائد، والتكاليف العسكرية وما إلى ذلك، بدلاً من الاستثمار في التنوع الاقتصادي. وتعمل البلدان غير الغنية بالنفط على تحسين رأس المال البشري عن طريق مواصلة الاستثمار في مجال التعليم، مع أن عليها التعامل مع مشكلة عدم تمكن العديد من الأشخاص المتعلمين من العثور على فرص عمل تناسب مهاراتهم.

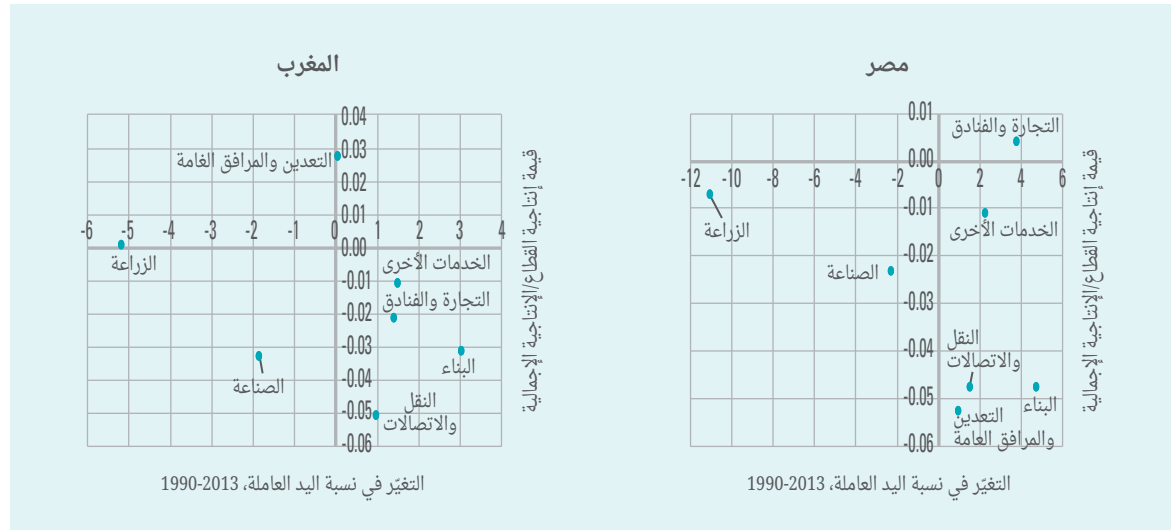
ومن أبرز التحديات على صعيد المنطقة ككل، عدم كفاية الاستثمار في التعليم الجيد والبحث والتطوير. ولطالما كانت المنطقة العربية، مقارنة ببقية مناطق العالم، الأضعف في الربط بين الإنفاق على البحث والتطوير ونمو الناتج المحلي الإجمالي.

تتنوع فرص العمل بشكل أكبر، لكنها تستوعب في الأساس يداً عاملة آسيوية متدنية المهارات تتقاضى أجوراً بخسة (الشكل 1).

وفي البلدان غير الغنية بالنفط مثل مصر والمغرب، انتقل العمال إلى قطاعات جديدة، وتركوا العمل في المزارع ليتوجهوا إلى قطاع الخدمات، مثلاً، غير أن الإنتاجية تراجعت. ومعظم فرص العمل الجديدة غير رسمية، ومتدنية الأجور، ومنخفضة الإنتاجية. ويشير التراجع المقل للوظائف الصناعية في أرفع المجالات إلى تركيز تلك الوظائف في أدناها، مثل المنسوجات وتجارة الأغذية (الشكل 2).

وظّفت البلدان الغنية بالنفط، ولا سيما بلدان مجلس التعاون الخليجي، حصة عالية نسبياً من مجموع نفقاتها العامة في الاستثمارات الرأسمالية، مثل تحسين البنى الأساسية. ولكن هذا الاستثمار لم يسهم بشكل كبير في تطوير القطاعات ذات الإنتاجية العالية خارج قطاع النفط. وبسبب جلب أعداد كبيرة من العمال المهاجرين من ذوي المهارات المنخفضة، ولا سيما في قطاع الخدمات المتصلة بالبناء والصناعة الفندقية، لم تشجّع

الشكل 2 التغيير في حصص القطاعات من اليد العاملة في البلدان غير الغنية بالنفط أدى إلى تراجع في الإنتاجية وزيادة في الوظائف غير الرسمية



المصدر: حسابات المؤلفين، بالاستناد إلى بيانات من قاعدة بيانات المجاميع الرئيسية للحسابات القومية للشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة، والمؤشرات الرئيسية لسوق العمل لمنظمة العمل الدولية. ملاحظة: فترة التحليل لكل بلد ارتبطت بتوفر بيانات لسنوات متواصلة.

الصحية، وما لذلك من آثار وخيمة على الفقراء، وحتى على أفراد الطبقة المتوسطة. وشملت التأثيرات الاقتصادية أيضاً خسائر في رأس المال البشري، لأن من يفتقر إلى الخدمات الصحية والتعليمية الكافية لا يمكنه أن يحقق إمكاناته الإنتاجية كاملةً في القوة العاملة وفي أماكن أخرى. والبلدان التي تستخدم الإنفاق التقديري للتعويض عن العجز في الإنفاق في الأجل القصير، دون تطبيق القواعد المالية بوضوح، تواجه آثاراً تزعزع استقرارها، مثل ارتفاع أعباء الديون.

وابتداءً من عام 2005، زادت البلدان الغنية بالنفط الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مستفيدةً من زيادة الإيرادات الناتجة من ارتفاع أسعار النفط. فارتفعت هذه النسبة من 28 في المائة في عام 2005 إلى 50 في المائة في عام 2014. وزادت هذه البلدان بين عامي 2011 و2012 الرواتب والاستحقاقات العامة رداً على الاستياء الذي انتشر في عدد من بلدان المنطقة أثناء الانتفاضات العربية. ومنذ نهاية عام 2014، ومع الانخفاض الحاد في مستوى أسعار النفط، أصبح من الصعب على البلدان الغنية بالنفط الحفاظ على مستويات عالية من النفقات العامة.

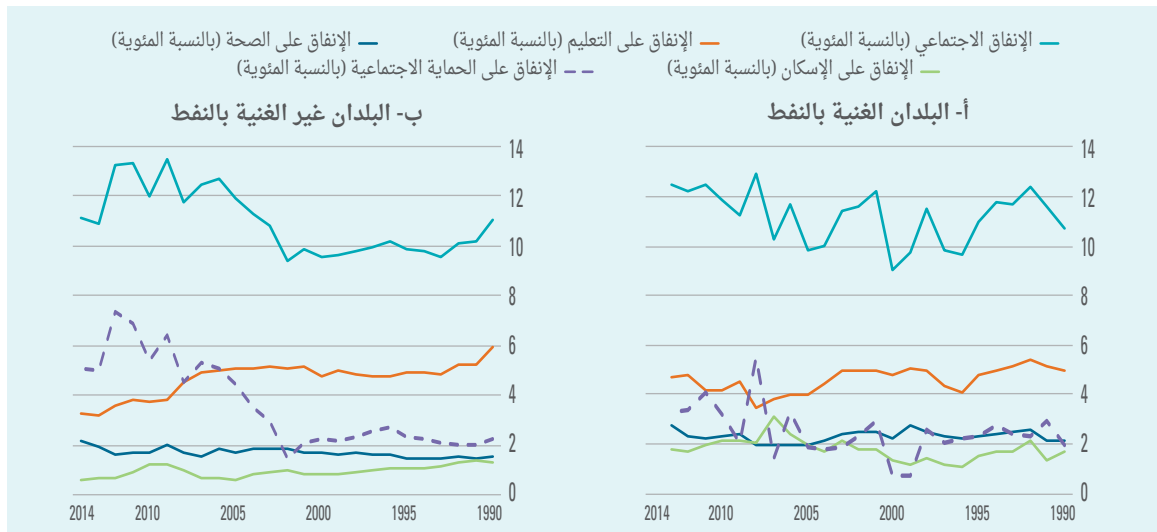
وليس المطلوب تغيير البنى لمجرد التغيير، بل يجب أن يكون من النوع الصحيح، وأن يجري بالتيرة المناسبة. وليؤدي التغيير إلى التحول، ينبغي أن توجه السياسة المالية الاستثمارات نحو التنويع الاقتصادي والقدرة التنافسية، في إطار من الإدماج والاستدامة. وينبغي اتخاذ القرارات المالية بما يتسق مع الإصلاحات السياسية، ولا سيما في مجالات الصناعة والتجارة والعمل وأسعار الصرف.

باء- عدم كفاية الاستثمار في التنمية البشرية

تشهد المنطقة العربية منذ عام 2008 تقلبات كبيرة في الإنفاق الاجتماعي. ولا يزال الإنفاق على التعليم والصحة متدنياً للغاية في معظم الحالات. ولا بد من إجراء إصلاحات لتوسيع الاستثمارات الاجتماعية وتحسين توجيهها لإقامة مجتمعات واقتصادات أكثر شمولاً واستقراراً، ولا سيما حالياً، بالنظر إلى تزايد الفقر والاستبعاد.

ومن نتائج الخيارات المالية الحالية الاعتماد الكبير على النفقات من الأموال الخاصة على الخدمات

الشكل 3 تراجع الإنفاق الاجتماعي (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: N. Sarangi and J. von Bonin (2017). Fiscal Policy on Public Social Spending and Human Development in Arab Countries.: E/ESCWA/EDID/2017.Technical paper.13

في المائة في البلدان الغنية بالنفط بين عامي 2005 و2014، ومن 3 إلى 5 في المائة في البلدان غير الغنية بالنفط. ومن أبرز مشاكل برامج الحماية الاجتماعية سوء الاستهداف، وتجزئة الإنفاق على المساعدة الاجتماعية. وفي كثير من الحالات، ركزت نظم الحماية الاجتماعية على الإعانات، ولا سيما دعم الطاقة، الذي يستفيد منه بشكل أساسي ذوو الدخل المتوسط والمرتفع، لأنهم يستهلكون أكثر من الفقراء. ومن المتوقع أن يؤدي التغيير في الديناميات السكانية وسرعة الشيخوخة، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة والفقير، إلى زيادة الضغوط على الإنفاق على الحماية الاجتماعية في المستقبل.

جيم- الدين العام مرتفع إلى حد لا يمكن الاستمرار فيه، والإيرادات الضريبية ليست مرتفعة بما فيه الكفاية

تختلف هوامش التحرك المتاحة في الميزانيات العامة لدعم الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية في ما بين مجموعات البلدان الثلاث. فالبلدان غير الغنية بالنفط والبلدان المنخفضة الدخل تواجه معوقات رئيسية، أما البلدان الغنية بالنفط فحالتها أفضل نسبياً. وتواجه البلدان غير الغنية بالنفط والبلدان المنخفضة مشاكل في زيادة الإيرادات، منها معدلات الضرائب المنخفضة نسبياً، بالإضافة إلى ارتفاع مستوى الديون.

وبعد أكثر من عقد من الدين العام المنخفض، انعكس الوضع في عام 2008 في البلدان غير الغنية بالنفط إثر الأزمة الاقتصادية العالمية. ومع حلول عام 2016، سجلت الديون ارتفاعاً حاداً كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما في لبنان حيث بلغت 143 في المائة، وبلغت الديون 95 في المائة في الأردن، و97 في المائة في مصر.

وفي ظل التراخي في السياسة المالية، أدت الزيادات المؤقتة في الإنفاق الحكومي إلى حالات عجز مالي وديون. وازداد العجز المالي من حوالي 4 إلى 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2008 و2016. وأدى ازدياد العجز في الحساب الجاري، الممول من الاقتراض بالعملات الأجنبية، إلى بواعث قلق إضافية. وفي المتوسط، ازداد العجز في الحساب

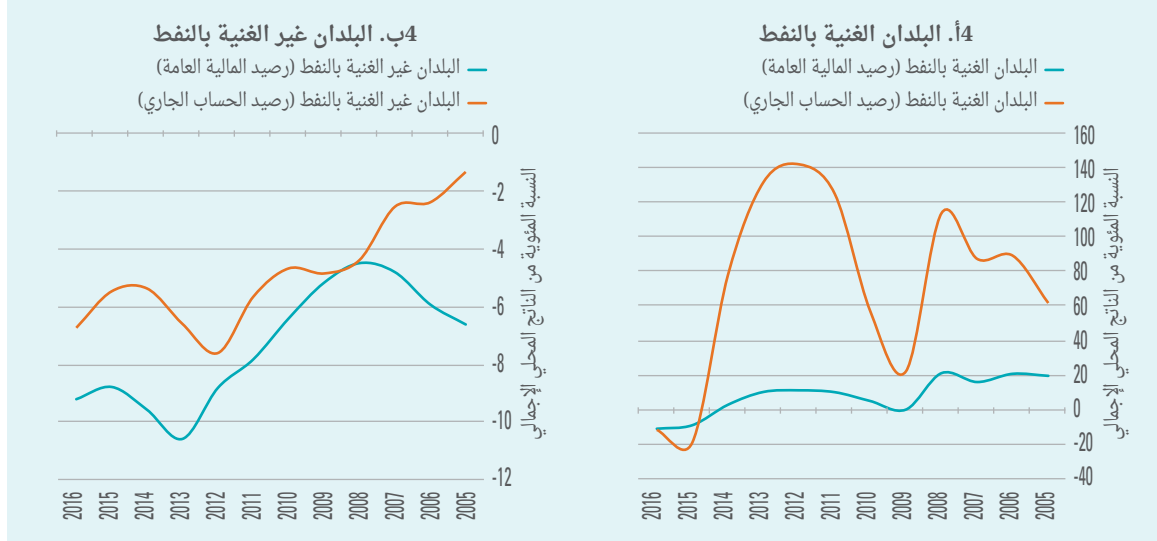
أما في البلدان غير الغنية بالنفط، فتزايد فيها ظهور الشكوك حول النفقات العامة مع الوقت. فالزيادة الطفيفة في الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 27 في المائة في عام 2005 إلى 30 في المائة في عام 2014 تبعها انخفاض إلى 28 في المائة في عام 2015. وتعزى الزيادة جزئياً إلى زيادة دعم النفط المرتبط بارتفاع أسعاره. واضطرت البلدان إثر احتجاجات عام 2011 إلى زيادة الإنفاق العام بالرغم من تراجع النمو الاقتصادي. وارتفع العجز المالي نتيجة لذلك، وبحلول عامي 2014 و2015، كان على معظم هذه البلدان أن تعتمد برامج إصلاح مالي ركزت على خفض النفقات.

ولا تكاد البلدان الغنية وغير الغنية بالنفط على السواء تشهد زيادة في الإنفاق الاجتماعي العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، على نصف المعدل الواسطي في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وشهدت البلدان غير الغنية بالنفط ارتفاعاً طفيفاً في هذه الحصة بين منتصف العقد الأول من القرن الثالث وعام 2014، يعزى إلى حد كبير إلى زيادة الإنفاق على الإعانات النفطية بدلاً من التعليم أو الصحة. وسجل متوسط الإنفاق على التعليم، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، انخفاضاً ملحوظاً من 5 في المائة في عام 2007 إلى 3 في المائة في عام 2014 (الشكل 3-ب). وظل متوسط الإنفاق على الصحة راکداً عند حوالي 2 في المائة بين عامي 2000 و2014. وفي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بلغت حصة الإنفاق على الصحة 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013، في مقابل 5 في المائة للإنفاق على التعليم.

والاتجاهات إلى الركود والانخفاض في نفقات الإسكان في المنطقة هي مصدر قلق بالنظر إلى الزيادة السريعة في التوسع الحضري وإلى أن الحرمان في ظروف العيش كثيراً ما يؤدي إلى الفقر. وظل متوسط الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان الغنية بالنفط راکداً نسبياً عند حوالي 2 في المائة بين عامي 1990 و2014. وفي البلدان غير الغنية بالنفط، انخفضت هذه النسبة من 1.3 إلى 0.6 في المائة.

وارتفع متوسط الإنفاق على الحماية الاجتماعية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بشكل طفيف من 2 إلى 3

الشكل 4 اتجاهات سلبية في أرصدة المالية العامة والحساب الجاري في البلدان الغنية وغير الغنية بالنفط



المصدر: N. Sarangi and L. El-Ahmadieh (2017). Fiscal Policy Response to Debt in the Arab Region. ESCWA Working Paper: E/ESCWA/EDID/2017/WP.6

الخمسة القادمة. وفي الاقتصادات النامية التي يصعب فيها الاستثمار في القطاع الخاص، يمكن أن يؤدي ذلك إلى انكماش اقتصادي، وانخفاض النمو في التشغيل، والتقليل من الخدمات الاجتماعية وشبكات الأمان، فتتسع الفجوات الإنمائية. ولتحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، لا شك في أن خيارات السياسات يجب أن تتناسب مع المبادئ المقبولة، لكن الأهم من ذلك هو أن تتناسب مع الأدلة على النتائج في الاقتصاد والتنمية البشرية.

ومن التحديات الرئيسية في المنطقة العربية عدم إيلاء الاهتمام الكافي لتعبئة الموارد المحلية، الذي يمكن أن يشكل تدبيراً أساسياً لزيادة الاستثمار في رأس المال البشري، وإنشاء اقتصادات أكثر شمولاً واستدامة. ويمكن أن يساهم نظام الضرائب القائم على مبدأي العدالة والإنصاف في تصحيح الثغرات الإنمائية، بما في ذلك من خلال زيادة الإيرادات اللازمة للمبادرات التي تراعي مصالح الفقراء. ويمكن إيضاح الأساس المنطقي لإجراء إصلاحات ضريبية من خلال حساب بسيط لزيادة الضرائب، يشير إلى أن نمو الناتج المحلي الإجمالي وحده لن يؤدي إلى ازدياد نسبي في الإيرادات.

الجاري في البلدان غير الغنية بالنفط المتوسطة الدخل من 4 إلى 7 في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها (الشكل 4).

ويرتفع الدين في العديد من البلدان المتوسطة الدخل غير الغنية بالنفط، ولا سيما الأردن وتونس ومصر، لكن أسعار الفائدة عليه لا تزال أقل من معدلات النمو الاقتصادي، مما يشير إلى إمكانية تثبيت نسب الدين. ويتوقف ذلك على التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية في إدارة أسعار الفائدة والنمو المستمر في الاقتصاد. ويمكن أن تعتمد السياسة المالية جزئياً على الاستثمار في رأس المال البشري والإنتاجية، وأن تسترشد بتوجيهات من السياسة المالية الحسنة الإدارة. وشدد صندوق النقد الدولي في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي لعام 2015 على أن الاستثمار العام الممول من الديون في البنى الأساسية والتعليم والصحة والحماية الاجتماعية يمكن أن يرفع الطلب الإجمالي والإنتاجية.

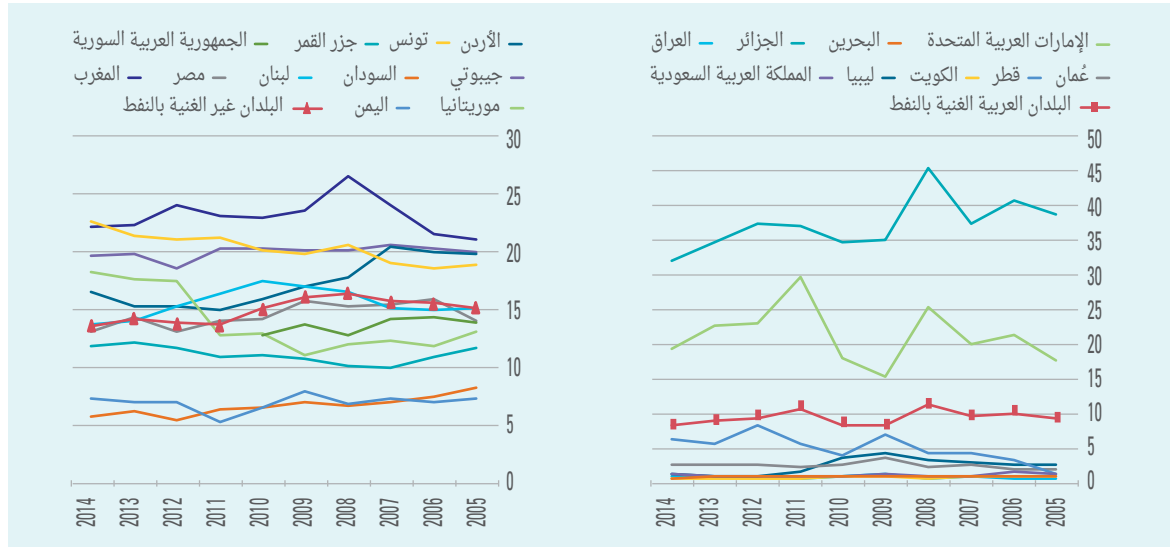
أما في الوقت الراهن، فتركز إسقاطات صندوق النقد الدولي وتوصياته لتحسين الاستدامة المالية على إجراء تخفيضات كبيرة في الإنفاق العام في السنوات

وتشكل الضرائب مصدراً رئيسياً للإيرادات في البلدان غير الغنية بالنفط، لكن حصتها من الناتج المحلي الإجمالي لا تزال أدنى بكثير من المعدل الوسطي البالغ 20 في المائة للبلدان ذات المستويات المماثلة من التنمية. وتتراوح حصص معظم البلدان غير الغنية بالنفط بين 10 و20 في المائة، باستثناء تونس والمغرب، حيث قاربت 23 في المائة في عام 2014. أما في السودان واليمن، فهذه الحصص منخفضة جداً، تبلغ 6 في المائة في البلد الأول و7 في المائة في الثاني. والاتجاهات في هذه الحصص تظل، وإلى حد كبير، راکدة.

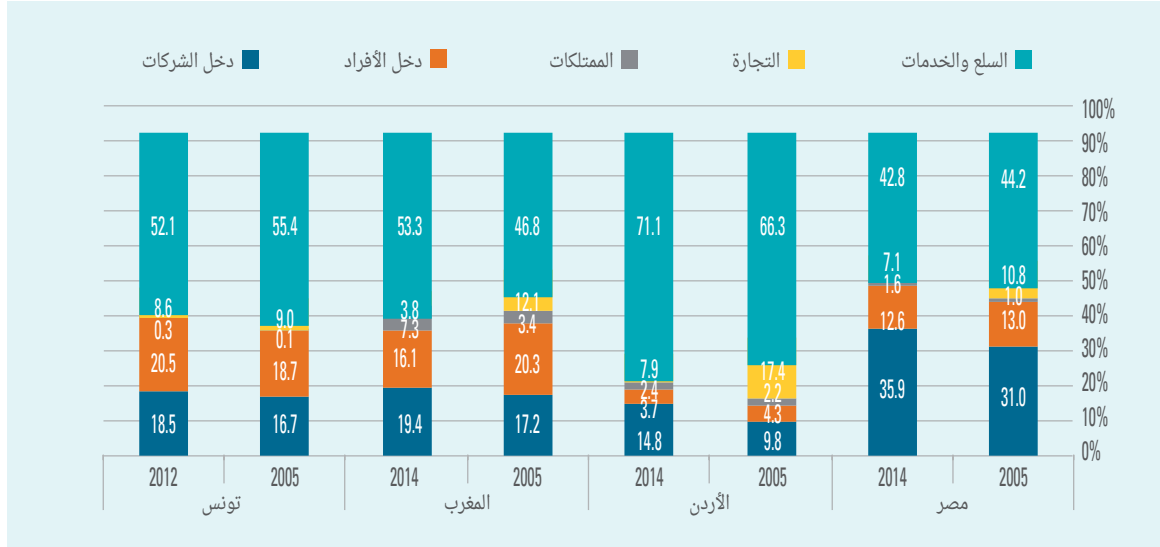
وتشكل الضرائب غير المباشرة، كالضرائب على السلع والخدمات، الحصة الأكبر من الضرائب في البلدان غير الغنية بالنفط، وترتفع هذه الحصة في عدد منها مع مرور الوقت. وهذا النمط تراجع، إذ أن الطبقتين المتوسطة والفقيرة تتحملان عبئاً يفوق الذي تتحمله الطبقة الغنية. وفي الأردن، شكلت الضرائب غير المباشرة حوالي 71 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية في عام 2014 (الشكل 6). وارتفعت حصة الضرائب غير المباشرة في الأردن والمغرب من مجموع الإيرادات الضريبية بين عامي 2005 و2014. ويدرس العديد من البلدان، على غرار مصر وعدد من بلدان مجلس التعاون الخليجي،

ونسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي المتدنية حالياً في معظم بلدان المنطقة العربية تشير إلى اقتصادات ريعية وحوكمة ضعيفة. فبلدان مجلس التعاون الخليجي، على سبيل المثال، لا تفرض ضريبة على الدخل الشخصي، وحتى الضرائب المفروضة على الشركات لا يعتد بها بشكل عام، إلا في الإمارات العربية المتحدة. وفي عام 2014، تراوح عنصر الضرائب من الإيرادات الإجمالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بين نسبة دنيا بلغت 1 في المائة في الكويت إلى 6 في المائة في قطر (الشكل 5). وتشكل الإمارات العربية المتحدة حالة استثنائية، إذ بلغت نسبة الضرائب فيها 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014، مصدرها الأساسي العقارات ومعدل الضريبة المرتفع على دخل الشركات البالغ 55 في المائة، والمفروض على الشركات والمؤسسات المالية العاملة في القطاع المصرفي وقطاعي النفط والغاز. ومن بين البلدان الغنية بالنفط غير الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، تسجل الجزائر الحصة الأكبر من الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، بسبب تنوع مصادر الضرائب، بما فيها ضريبة القيمة المضافة وضريبة عالية جداً على دخل الشركات.

الشكل 5 الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة نسبياً



الشكل 6 الضرائب على النفط في البلدان غير الغنية بالنفط هي أساساً على السلع والخدمات، وبالتالي تفرض عبئاً كبيراً على الطبقتين الفقيرة والوسطى (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: N. Sarangi (2016). Domestic Public Resources in the Arab Region: Where Do We Stand? ESCWA Working Paper. E/ESCWA/EDID/2017/WP.1

تشكل الضرائب على الملكية 7 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية، وهي نسبة أعلى بكثير من النسبة التي تسجلها البلدان العربية.

دال- أوجه العجز في الحوكمة تقوّض الانضباط المالي والقدرة على الصمود أمام الصدمات الاقتصادية

تؤثر السياسة المالية على ديناميات الحوكمة وتبينها. وللإنفاق العام عادةً تأثير أكبر على البلدان التي تتميز بحوكمة جيدة. أمّا عندما تكون المؤسسات ضعيفة ولا تطبق القواعد المالية على نحو متسق، فيؤثر ضعف الحوكمة سلباً على تحقيق الإنصاف والكفاءة في خيارات الإنفاق وزيادة الإيرادات.

وخلال العقد الماضي، تدهورت نوعية الحوكمة بدرجات متفاوتة في البلدان العربية، كما هو مبين في الشكل 7. وبالمقارنة مع متوسط المعدلات العالمية المسجلة في مؤشر الحوكمة، وهو مؤشر مركب يشمل الصوت والمساءلة وحكم القانون، سجلت البلدان الغنية بالنفط معدلات منخفضة. أمّا البلدان المتوسطة الدخل غير الغنية بالنفط، مثل الأردن وتونس والمغرب،

إمكانية اعتماد ضريبة القيمة المضافة، في حين يدرس لبنان إمكانية زيادة معدلاتها.

وظلت حصة ضريبة الدخل من مجموع الإيرادات الضريبية في الأردن ومصر والمغرب بين ركود وتراجع بين عامي 2005 و2014. أما في تونس، فتحسن وضعها خلال الفترة نفسها. وقد أجرت تونس والمغرب مؤخراً بعض الإصلاحات على ضريبة الدخل التصاعدية.

وتشكل الضريبة على الثروة، المفروضة على الممتلكات والأرباح الرأسمالية وما إلى ذلك، حصة ضئيلة من الإيرادات الضريبية في معظم البلدان، مع أن هذا النوع من الضرائب يعتبر تصاعدياً وأكثر إنصافاً. ومن بين البلدان الأربعة في الشكل 6، للمغرب الحصة الأكبر نسبياً من الإيرادات من الضريبة على الملكية، التي ازدادت من 3.5 في المائة من الإيرادات الضريبية في عام 2005 إلى 7.4 في المائة في عام 2014. وفي مصر، ازدادت حصة الضريبة على الملكية بشكل ضئيل من 1 في المائة في عام 2015 إلى 1.6 في المائة في عام 2014، بالرغم من وجود أدلة على تزايد عدم المساواة. وعلى الصعيد العالمي،

السورية و51.6 مليار دولار في اليمن، وهي تعود بشكل أساسي إلى تراجع كل من الإيرادات الضريبية وإيرادات الموارد الطبيعية. فمنذ عام 2011، هبطت إيرادات الجمهورية العربية السورية بسبب تراجع النشاط الاقتصادي وسيطرة الجماعات المتطرفة على إنتاج النفط في دير الزور. أمّا في اليمن فتراجعت الإيرادات بسبب بدء انخفاض إنتاج النفط في الحقول بعد أن وصلت إلى ذروتها، وتوقف عمليات التنقيب عن النفط.

وفي مرحلة ما بعد النزاع، ستواجه هذه البلدان تحديات هائلة، ولكن يبقى لديها بعض الفرص إذا ما اتخذت خيارات تضمن الاتساق بين السياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي، والتزمت بالعمل على تحقيق خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة. ويمكن لهذه الخيارات، أن تتيح مثلاً بعض الضغوط التضخمية لتعزيز الاستثمار والاستهلاك. ويمكن أن تسعى إلى توجيه تدفقات التمويل نحو الاستثمار في رأس المال البشري وقطاعات الاقتصاد الأكثر احتمالاً أن تعزز الإنتاجية وتوفر العمل اللائق، مع الحفاظ على التنافسية في أسعار الصرف. وتختلف كيفية تحقيق هذا التوازن من بلد إلى آخر، ولكن المبدأ الأساسي هو التوصل إلى سياسات متكاملة تراعي مختلف الأبعاد وتهدف إلى إشراك الجميع كسبيل لتحقيق التنمية والسلام، بدلاً من التركيز فقط على النمو الاقتصادي.

المرأة والفتاة بشكل أساسي. وفي الإصلاح الضريبي لا بد بشكل عام من اعتماد نهج تقدمي أكثر، والتنبه بشكل خاص إلى تجنب التحيّزات الجنسية في كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

هاء- للنزاعات تداعيات وخيمة، وفي التعافي منها فرص واعدة

للنزاعات تداعيات وخيمة على التنمية والإيرادات العامة في المنطقة العربية. فبين عامي 2011 و2015، بلغ صافي الخسارة الاقتصادية الناجمة عن النزاعات 613.8 مليار دولار، أي ما يعادل 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة. وتزداد هذه الأرقام إذا ما أضيف إليها هروب رأس المال، والاستثمارات الضائعة، وفقدان التحويلات المالية، وخسارة إيرادات العمال، وتقلص حجم التبادل التجاري. وقد منيت التنمية البشرية في المنطقة أيضاً بخسائر هائلة.

وبين عامي 2010 و2015، سجلت أعلى خسائر في الإيرادات العامة قدرت بحوالي 47 مليار دولار في العراق و83.5 مليار دولار في ليبيا، علماً أن معظم الإيرادات العامة للبلدين تتأتى من النفط. ولا تزال هذه الأرقام آخذة في الارتفاع بسبب استمرار النزاعات والاضطرابات وانخفاض أسعار النفط. وفي الفترة نفسها، قدرت الخسائر في الإيرادات بحوالي 27.5 مليار دولار في الجمهورية العربية

3. إعادة النظر في السياسات المالية

لتشجيع التنوع الاقتصادي، والنهوض بالتعليم العالي وزيادة القدرة التنافسية في الخيارات المهنية، يمكن تحسين فرص العمل وزيادة الإنتاجية. وفي البلدان غير الغنية بالنفط، لا بد للحكومات من إعادة النظر في القرارات المتعلقة بالسياسة المالية، وضمان اتساقها مع السياسة الصناعية فيما يتعلق بالاستثمار في القطاعات ذات الإنتاجية الأعلى، والبنى التحتية، ورأس المال البشري، والبحوث، والابتكار. وبما أن إنشاء هيئتي مالي سليم يطرح تحدياً كبيراً، من الضروري وضع القواعد المالية الملائمة وإنفاذها لدعم تمويل أي زيادة دائمة في النفقات.

وضع ميزانيات للحد من الفقر وأوجه عدم المساواة، وسد الفجوة في الصحة والإسكان والتعليم:

بشكل وضع وتنفيذ قواعد للنفقات العامة تهدف إلى النهوض بالتنمية الشاملة والمستدامة نقطة انطلاق هامة في هذا الإطار. والحاجة ملحة إلى توسيع نطاق الاستثمارات في المجالات الرئيسية للتنمية البشرية، بما في ذلك الصحة، والإسكان، والتعليم. وفي مجال التعليم، على سبيل المثال، يمكن للمنطقة اللحاق بالمتوسط العالمي في متوسط سنوات الدراسة من خلال زيادة الإنفاق على التعليم العام بنسبة 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات الست المقبلة. وسيكون ذلك ممكناً من خلال الحد من إعانات الوقود والنفقات العسكرية. ولا يعود ذلك بالفائدة على رأس المال البشري فحسب، بل يساهم أيضاً في تجديد العقد الاجتماعي المتزعزع لعدة أسباب منها النقص في الحراك الاجتماعي والاقتصادي.

توسيع نطاق الهيئتي المالي والحفاظ عليه من خلال زيادة الإيرادات: في معظم البلدان، ينبغي التركيز على حشد الإيرادات الضريبية، بما في ذلك من خلال الابتعاد عن التدابير التراجعية مثل الاعتماد

مع أن المنطقة العربية تواجه تحديات متداخلة، توفر السياسة المالية العديد من الأدوات لحلها. ويقترح هذا التقرير عدة اعتبارات أساسية يمكن من خلال النظر فيها مجتمعة، التوصل إلى استنتاج مفاده أن السياسة المالية بالغة الأهمية لإجراء إصلاحات اقتصادية وتعبئة الاستثمارات الاجتماعية اللازمة للتقدم نحو تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وللإصلاحات الإدارية والاستقرار السياسي القدر نفسه من الأهمية في توجيه السياسة العامة نحو تحقيق تلك الغايات.

واستشراً للمستقبل الذي تصبو إليه خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، والذي يتطلع إليه الناس في جميع أنحاء المنطقة، يشير التقرير إلى ضرورة تحقيق التغييرات التالية:

تصميم سياسات مالية تشجع التحول الاقتصادي والعمل اللائق: لتغيير النمط الحالي للنمو المتدني النوعية، لا بد من تعزيز الاستثمارات العامة في مجالين استراتيجيين. الأول هو تشجيع القطاعات الاقتصادية التي تضيف قيمة كبيرة إلى الاقتصاد وتتوفر فيها إمكانيات كبيرة لتوليد فرص العمل اللائق، مثل الخدمات والصناعات العالية الجودة. والثاني هو تنسيق الاستثمارات في مجال الابتكار، ورأس المال البشري، والبنى التحتية التي تساهم في زيادة الإنتاجية. ولا بد من توجيه هذه العملية بشكل عام نحو جذب الاستثمار الخاص. ويمكن من خلال ضمان التكامل بين السياسات المالية والسياسات النقدية والتجارية والصناعية والبيئة والمناخية، تشريع وتيرة التحول وضمان استدامتها مع مرور الوقت.

وفي البلدان الغنية بالنفط، التي تتسم بـهيئتي مالي أكبر، بما في ذلك صناديق الثروة السيادية، يمكن من خلال حسن تصميم السياسة المالية تنويع الاستثمار ليشمل القطاعات الاستراتيجية الحديثة، وضبط فقدان الإيرادات الناجم عن تقلب أسعار السلع الأساسية. وبعتماد الحوافز المالية

توجيه السياسة المالية نحو تحقيق السلام والتنمية في البلدان الخارجة من النزاعات: يمكن من خلال تسويات ما بعد النزاع إنشاء مؤسسات سياسية واقتصادية جديدة قادرة على المساهمة في تحقيق السلم والتنمية بعدة طرق منها تحديد نطاق الإدارة الضريبية. وينبغي أن يشمل ذلك زيادة الموارد وإنفاقها، نظراً إلى أن سوء إدارة الموارد قد يعرض المجتمعات إلى خطر العودة إلى النزاع. ولا بد من وضع قواعد مالية واضحة المعالم، يحميها القانون، وتوجه التركيز على إعادة الإعمار والاستثمار في التنمية البشرية وتهيئة اقتصاد ومجتمع شاملين للجميع. وعلى الرغم من الحاجة المحتملة إلى تدفق ثابت من المساعدات الدولية من المصادر الخارجية، لا بد أيضاً من النظر في تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك عن طريق الضرائب التصاعدية. وفي البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، التي لديها الإمكانيات اللازمة لتلبية الأولويات الملحة المتعلقة بإعادة الإعمار والتنمية، من المهم استثمار الفائض من الموارد في صناديق الثروة السيادية إلى أن يتسنى استخدامها.

استعادة مسار التنمية المستدامة

أعدت الحقبة الجديدة من خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة التأكيد على دور الدولة في تحقيق تحول اقتصادي واجتماعي شامل ومستدام. وقد تم الاتفاق على خطة عام 2030 في أعقاب الأزمة الاقتصادية في عام 2008 التي لا تزال تداعياتها تؤثر على المنطقة العربية بأسرها، وقد دعت هذه الخطة البلدان من جميع أنحاء العالم إلى إعادة التفكير في السياسة المالية.

وقد اتبعت المنطقة العربية النماذج السابقة لوضع سياسات اقتصادية داعمة للسوق التي اعتمدت بناءً على توافق آراء واشنطن. وفي الوقت نفسه، سعت المنطقة إلى إرساء عقد اجتماعي يقوم على توفير الخدمات الأساسية لجميع السكان. ولكن هذه التركيبة التي غالباً ما تكون متناقضة قد وصلت الآن إلى نقطة الانهيار. لذا لا بد من إعادة توجيه النماذج الاقتصادية ليس فقط نحو زيادة الكفاءة، بل نحو تحقيق التنمية البشرية التي تضمن عدم ترك أي أحد خلف الركب.

الشديد والمتزايد على الضرائب على القيمة المضافة. فالضرائب التصاعدية يمكن أن تحقق فوائد متعددة، مثل الدفع بالإصلاحات الاقتصادية والاستثمار في رأس المال البشري، والحد من أوجه عدم المساواة وتحسين مصادر الإيرادات من الصدمات مثل تقلب أسعار النفط. ولا بد من أن تكون الإقرارات الضريبية ملزمة حتى للفئات المنخفضة الدخل التي يرجح أن تكون معفاة من الضرائب، ممّا قد يساعد على تحويل القطاع غير الرسمي إلى قطاع رسمي، وزيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة الأساسية والاستفادة من الاستحقاقات لا سيما بين الفقراء.

ولا بد للبلدان غير الغنية بالنفط بشكل خاص من النظر في وضع نظم ضريبية عادلة لتصحيح بعض أوجه عدم المساواة في المجتمعات، وإجراء إصلاحات إدارية لضبط التهرب الضريبي، وتجنب الضريبة، والتدفقات المالية غير المشروعة. ولا بد من اعتماد معيار عالمي لتفعيل تبادل المعلومات بين مختلف الهيئات الحكومية لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. ومن المهم أن تنظر البلدان الغنية بالنفط في تنوع مصادر الإيرادات للتمكن من إدارة التقلبات. ممّا قد يساهم في تحسين موقعها المالي، وتعزيز الاستقرار على صعيد الاقتصاد الكلي، وزيادة الاستثمارات الاجتماعية، وقد اكتسبت كل هذه العوامل أهمية متزايدة في ظل التوقعات ببقاء أسعار النفط على معدلاتها المتدنية.

تسخير إدارة النفقات العامة لصالح التنمية الشاملة والمستدامة من خلال تحسين الحوكمة: يؤدي ضعف الضوابط والموازنين، والقصور الذي يشوب مؤسسات التخطيط ووضع الميزانيات في المنطقة إلى خلل في تخصيص الموارد، وإلى غياب الاتساق بين الخيارات المالية وأهداف التنمية. فلا بد من تجهيز المؤسسات على النحو الملائم لتتمكن من إجراء إصلاحات مالية، ووضع خطط مالية موثوقة. وبما أن البيانات هي أداة أساسية للتخطيط، لا بد من تحسينها لتوفر تقديرات دقيقة وشاملة عن الإنفاق الاجتماعي. ولا بد من وضع قواعد مالية ذات أهداف قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، باعتبارها ذات أولوية خاصة للبلدان التي تواجه مستويات خطيرة من الديون.

المتحدة في تشرين الثاني/نوفمبر 2017، مثلاً حديثاً عن كيفية إعادة تحديد الدولة لدورها واستخدام السياسة المالية لزيادة إنتاجية الاقتصاد والمجتمع وليكونا شاملين للجميع.

والتحول في المنطقة العربية لن يحدث تلقائياً أو بين ليلة وضحاها. وإذا كان الهدف الأساسي هو تنفيذ خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة، وتحقيق الازدهار والسلام في المنطقة، لن يكون التحول مجرد خيار ممكن، بل ضرورة حتمية يجب أن توجه جميع الخيارات والإجراءات لاستعادة مسار التنمية المستدامة.

ووحدها الاقتصادات الحيوية المنتجة تستطيع التوصل إلى عقد اجتماعي جديد يتيح لكل شخص جميع القدرات والفرص اللازمة لتحقيق الازدهار.

ويمكن للمنطقة الاستفادة من تجاربها السابقة ومن تجارب المناطق الأخرى في توجيه السياسة المالية نحو معالجة الشواغل الرئيسية مثل الاستثمار في التنمية الصناعية؛ والنهوض بالتعليم والبحث والابتكار؛ وتوفير الحماية الاجتماعية؛ وتعبئة الإيرادات، مع مراعاة الإنصاف والعدل في النظم الضريبية. وتوفر الاستراتيجية الصناعية الجديدة التي اعتمدها المملكة