

الإقتصاديات العربية على أعتاب الألفية الثالثة  
بين دروس الأزمات المالية وتحديات الإصلاحات القادمة

الدكتور جاسم المناعي  
المدير العام رئيس مجلس الإدارة  
صندوق النقد العربي

بيروت - الجمهورية اللبنانية  
14-12 مايو 2001

## تقديم

إن تحديد توجه الاقتصاديات العربية في الألفية الثالثة لا بد وأن يأخذ في الاعتبار على الأقل ثلاث معطيات رئيسية من شأنها أن تساعد الدول العربية على زيادة حصانتها ضد عدوى الأزمات المالية التي تعرضت لها كثير من الأسواق الناشئة في هذا العقد. كما أن الانتباه إلى مثل هذه المعطيات من شأنه أن يعزز مساعي الإصلاح ويطور من اقتصاديات الوطن العربي بالشكل الذي يسمح لنا بتحقيق معدلات نمو اقتصادي أفضل ويقوي من قدراتنا على المنافسة والاستفادة من الفرص التي يتيحها لنا التعامل مع اقتصاديات العالم والانفتاح على الاقتصاد العالمي.

ضمن هذا الإطار ينبغي لنا أولاً: محاولة الاستفادة من دروس الأزمات المالية التي مرت بها الأسواق الناشئة خلال عقد التسعينات ابتداءً بأزمة المكسيك في عام 1994 ومروراً بأزمة دول جنوب شرق آسيا وأزمة روسيا وانتهاءً بالأزمة البرازيلية في بداية هذا العام.

ثانياً: ينبغي التوقف قليلاً عند أزمة أسعار النفط الأخيرة وما تركته من آثار على الاقتصاديات العربية وذلك للنظر في الإصلاحات المطلوبة لمواجهة احتمال تكرار مثل هذه الأزمات في المستقبل. ثالثاً: التطرق إلى طبيعة الإصلاحات المطلوبة في المرحلة القادمة للاقتصاديات العربية مع الإشارة إلى جهود صندوق النقد العربي في دعم مساعي دولنا العربية في تنفيذ الجيل الجديد من الإصلاحات المالية والاقتصادية.

## الدروس المستفادة من أزمات الأسواق الناشئة

لا يمكن للدول العربية وهي بصدد مواصلة سياسات الإصلاح الاقتصادي أن تغفل أهمية الاستفادة من دروس الأزمات التي تعرضت لها بعض الدول النامية. إن الأزمات التي تعرضت لها الأسواق الناشئة في هذا العقد وإن تشابهت نتائجها المتمثلة في زعزعة ثقة المستثمرين، تدهور أسعار الصرف، هروب رؤوس الأموال، تردي أوضاع المؤسسات المالية والاقتصادية... إلخ، إلا أن طبيعة هذه الأزمات اختلفت من منطقة إلى أخرى. فقد رأينا أن بعضها يرجع إلى اختلال في سياسات القطاع العام بينما بعضها الآخر نتج في الأساس عن ممارسات القطاع الخاص. ففي الوقت الذي تمثلت أزمة المكسيك في شكل اختلال الموازين الخارجية وارتفاع كبير في قيمة العملة نتيجة لارتباطها بسعر صرف ثابت مع الدولار بالإضافة إلى هشاشة النظام المالي وهي نفس العوارض تقريباً التي عرفنا من خلالها أزمة دول جنوب شرق آسيا، نجد أن الأزمة الروسية وأزمة البرازيل في المقابل تتشابه في كونها ترجع إلى تقادم عجز الموازنة وعدم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها نظراً لارتفاع أعباء المديونية.

وإذا حاولنا استخلاص أهم دروس هذه الأزمات بالرغم من اختلاف طبيعتها من دولة إلى أخرى، نجد أن مسببات هذه الأوضاع تبدو متمثلة في جوانب ضعف محددة ينبغي للدول العربية تجنبها أو على الأقل إعطائها الاهتمام اللازم ضمن برامجها الإصلاحية.

(1) الحرص على سلامة السياسات الاقتصادية خاصة على صعيد مالية الحكومة والحفاظ على معدلات معقولة في مستويات التضخم والمديونية. لقد كانت تجارب كل من البرازيل وروسيا في هذا الشأن واضحة حيث أن انعدام التوازن في إدارة مالية الحكومة ممثلة في عجز كبير في الميزانية وعدم وجود

\* تعبر هذه الورقة عن وجهة نظر صاحبها ولا تعكس بالضرورة موقف المؤسسة التي ينتمي إليها.

نظام ضريبي كفاء من شأنه توفير الإيرادات المطلوبة قد أخل كثيراً بقدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها وإشاع الفوضى وعدم الثقة في النظام الاقتصادي والمالي السائد. هذا ينطبق إلى حد ما على حالة البرازيل التي كان عجز مالية الحكومة السبب الرئيسي في هلع المستثمرين بالإضافة إلى التشكيك في قدرة الحكومة على تحمل أعباء المديونية التي وصلت إلى مستويات غير محتملة. حسبما يبدو لا زالت بعض دولنا العربية لم تستفد من هذه الدروس حيث لا زلنا نرى بعض هذه الدول تعاني من اختلالات كبيرة في مالية الحكومة كما أنها تزرع تحت أعباء كبيرة من المديونية المحلية والخارجية. لذلك نأمل أن تكون سلامة السياسات الاقتصادية وضرورة الحفاظ على التوازنات الكلية من أهم خطوات الإصلاح التي ينبغي لدولنا التأكيد على ترسيخها في مساعيها الجادة نحو الإصلاح والتنمية.

(2) التأكد من ملاءمة نظام سعر الصرف المتبع. إن الأزمات المالية التي عرفناها وبالذات في دول جنوب شرق آسيا ودول أمريكا اللاتينية تشير إلى أن نظام سعر الصرف الثابت لم يوفر المرونة الكافية للتجاوب مع حركة رؤوس الأموال المتزايدة بل شكل في بعض الحالات ضمانة مريحة للمضاربين على العملة. هذا لا يعني مع ذلك أن جميع الدول ينبغي أن تتحول إلى نظام سعر الصرف الموعوم، حيث أن بعض الدول خاصة ذات الاقتصاديات الصغيرة قد يكون نظام سعر الصرف الثابت أنسب لها من غيره. المقصود من الإشارة إلى هذا الموضوع هو أنه في حالة بعض الاقتصاديات ونتيجة لتزايد تعاملها مع الخارج قد تجد في نظام سعر الصرف الموعوم أكثر مرونة. مرة أخرى الهدف من إثارة هذا الموضوع ليس بالضرورة التحول فوراً من نظام إلى آخر بقدر ما هو دعوة إلى التفكير والمراجعة خاصة على ضوء ارتباط هذا الجانب ببعض المشاكل التي عانت منها بعض الدول التي مرت بأزمات مالية مؤخراً. والهدف من التفكير ومراجعة هذا الأمر هو أن لا يكون بالضرورة نظام سعر الصرف هدف في حد ذاته وأن لا يشكل عقيدة جامدة لا يمكن التحلل منها.

(3) الدرس الثالث والمرتبط في كثير من الأحيان بما تم ذكره حول نظام سعر الصرف الثابت هو ضرورة الانتباه إلى تجنب الاقتراض المتهور من الخارج وخاصة في شكل قروض قصيرة الأجل. في حالة أزمات دول جنوب شرق آسيا وإلى حد ما أزمة المكسيك كان للاقتراض قصير الأجل من الخارج دور أساسي في تفاقم الأوضاع الاقتصادية. ينبغي لدولنا العربية الاستفادة من هذا الدرس حيث أن الأوضاع في بعض الدول العربية تعري في الاتجاه إلى اقتراض البنوك والمؤسسات من الخارج خاصة في محاولة للاستفادة من الفرق الذي يكون في بعض الحالات كبير بين سعر الاقتراض من الخارج وسعر الفائدة على الاقتراض المحلي، الأمر الذي يستدعي من السلطات المعنية التصدي لمثل هذه الممارسات تجنباً لعواقب سبق لبعض الدول النامية وأن عانت منها والتي نأمل بأن تكون تجاربها في هذا الشأن عبرة حاضرة.

(4) من الدروس الأخرى التي ينبغي لدولنا العربية الالتفات لها هي ضرورة تقوية القطاع المالي والمصرفي، حيث أثبتت أزمات الأسواق الناشئة أن ضعف القطاع المالي والمصرفي كان من أهم أسباب الأزمات التي تعرضت لها تلك الدول. لذا إذا أرادت الدول العربية النجاح في عملية الانفتاح والتكامل مع الأسواق المالية فمن الضرورة أن تكون قطاعاتها المالية وممارساتها المصرفية مهياً لهذا الوضع. فبقدر ما تكون هذه القطاعات متطورة ومتقدمة بقدر ما يتيح ذلك للدول العربية عدم ضياع الفرص المتاحة على الصعيد الاقتصادي العالمي وبقدر ما يعطي ذلك لاقتصاديات الدول العربية الحصانة والمناعة المطلوبة ضد حدوث أزمات مالية محتملة. وسوف أذكر فيما بعد بشكل أكثر تحديداً طبيعة الإصلاحات المطلوبة في القطاع المالي والمصرفي إلا أنني يجب أن أؤكد بهذه المناسبة أن إصلاح وتطوير القطاع المالي والمصرفي يمثل حجر الزاوية بالنسبة للإصلاحات الاقتصادية بشكل عام. يكفي أن أذكر أن نجاح تحرير حساب رأس المال يتوقف كثيراً على مدى تطور وتقدم القطاع المالي والمصرفي في البلد المعني. إن سياسة التعاقب والتدرج في سياسة الإصلاح مطلوبة لكن لا يجب أن تكون مبرراً للتأخر في إدخال الإصلاحات الضرورية في أقرب فرصة ممكنة.

(5) من الدروس الأخرى الهامة التي تستطيع الدول العربية الاستفادة منها على ضوء الأزمات المالية للدول الناشئة هي الحاجة إلى مزيد من الشفافية والإفصاح وتجنب تضارب المصالح بالإضافة إلى ضرورة الإرتقاء بالممارسات المحاسبية المتبعة وإجراءات التدقيق والرقابة الاحترازية. إن مثل هذه الأمور لا زالت تشكل جوانب ضعف في بعض الاقتصاديات العربية وإن تأكد دور هذه الأمور فيما تعرضت له بعض الدول النامية من أزمات لا بد وأن يجعل الدول العربية يقظة أكثر تجاه هذه المسائل وحريصة في نفس الوقت على معالجة مواطن الخلل الخاصة بهذه الجوانب بشكل من شأنه تعزيز مصداقية

الاقتصاديات العربية ومساعدة السطات المعنية على التعرف في وقت مبكر على بوادر الأزمات والتحرك لمعالجتها في الوقت المناسب.

### تقلبات أسعار النفط والإصلاحات المؤجلة

ضمن محاولة الاستفادة من التجارب الماضية لرسم طريق المستقبل لا يمكن أن نغفل أو ننسى ما حل بالاقتصاديات العربية مؤخراً نتيجة للانخفاض الحاد في أسعار النفط. إن تدهور أسعار النفط خلال العامين الماضيين قد أخل كثيراً بالتوازنات الداخلية والخارجية للاقتصاديات العربية المعنية ممثلة على وجه الخصوص في ارتفاع عجوزات ميزانية الحكومات وموازن مدفوعاتها. وبالرغم من تكرار مثل هذه الصدمات التي عانت منها كثيراً من الاقتصاديات العربية إلا أننا لا زلنا نعتبر مثل الحالات مجرد صعوبات مؤقتة ذات طبيعة تدفقات نقدية أكثر منها مشاكل جذرية. وفي الواقع أن الأزمة الأخيرة لانخفاض أسعار النفط كانت لها انعكاسات خطيرة تستدعي مراجعة السياسات الحالية وعدم الاستكانة والاسترخاء حتى ولو عاودت أسعار النفط التحسن الذي قد لا يكون مضموناً أو مستديماً .

لا ينبغي أن ننسى بأن خلال العامين الماضيين وصلت عجوزات موازنة الحكومة في بعض الدول إلى ما يقارب 10% من الناتج المحلي الإجمالي. كذلك تأثرت معدلات النمو الإقتصادي في الدول النفطية وتأرجحت ضمن حدود متواضعة جداً بين 2%-1 أي في مستويات أقل بكثير من تلك التي عرفتها دول كثيرة من العالم. وقد انعكست بالطبع هذه المعطيات سلباً على كثير من القطاعات الاقتصادية في الدول النفطية . وقد عانت بورصات المنطقة من تدهور حاد نتيجة لذلك وانخفضت معدلات أداءها بشكل ملحوظ حيث سجل مؤشر صندوق النقد العربي للأسواق المالية العربية خلال العام الماضي انخفاضاً بنسبة 24% وبالطبع فقد تأثر نشاط القطاع الخاص في هذه الدول نتيجة لتقلص الإنفاق العام الذي لا زال يشكل نسبة عالية من النشاط الاقتصادي للدول العربية يصل إلى ما يمثل 45% من الناتج الإجمالي المحلي. وبدلاً من أن تكون تلك الظروف فرصة لمراجعة حقيقية للسياسات الاقتصادية المتبعة، لم تختلف المعالجات هذه المرة عن سابقتها حيث تم التعامل مع الأزمة الأخيرة للنفط على أساس مشكلة تدفقات نقدية واتبعت في معالجتها نفس الأساليب التقليدية المتمثلة في إما تأجيل أو إلغاء بعض الإستثمارات الرأسمالية أو اللجوء إلى الإقتراض المحلي والخارجي لسد العجوزات التي اعتبرت أنها مؤقتة.

في الواقع أن قلة المرونة في هيكل الموازنة الحكومية لغالبية الدول النفطية يجعل هامش التصرف والحركة من خلال الموازنة محدوداً للغاية. فنظراً لكون الجزء الغالب من موازنات هذه الدول يمثل نفقات جارية من رواتب وغيرها والذي يمثل حوالي 38% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالنفقات الرأسمالية والتي لا تزيد في المتوسط عن 7% من الناتج المحلي الإجمالي فإن مثل هذا الوضع لا يفسح سوى مجالاً محدوداً لمعالجة عجز الموازنة بصورة فعالة. وبالتالي فإن تخفيض الإنفاق الرأسمالي في مثل هذه الظروف قد يؤدي إلى نتائج عكسية نظراً للحاجة الماسة في مثل هذه الأوضاع إلى المزيد من الإستثمارات المطلوبة لتحريك النشاط الاقتصادي المتأثر أصلاً من تقلص الإنفاق العام.

أما بالنسبة للوسائل الأخرى لعلاج عجز الموازنة فإن الإقتراض قد يبدو الأسهل والأكثر إغراءاً نظراً للتصنيف الائتماني الجيد نسبياً للدول النفطية وبقاء مديونية الكثير منها ضمن مستويات لا زالت مقبولة بالإضافة إلى توفر السيولة المحلية لدى بعضها بشكل مرتفع. هذا كما أنه بالرغم من حساسية موضوع الإقتراض من الخارج إلا أنه نتيجة لارتفاع حجم العجوزات فإن بعض هذه الدول قد تلجأ مضطرة إلى هذا الخيار أيضاً.

لكن لا بد أن نذكر بأن الإقتراض من الأسواق العالمية اليوم على أثر أزمات الأسواق الناشئة لم يعد بالأمر اليسير كما أن تكاليف الإقتراض، إن توفر، أصبحت أعلى مما كانت عليه حتى بالنسبة للدول التي تتمتع بجدارة ائتمانية مريحة نسبياً.

وفي أغلب الحالات تميل الدول النفطية إلى الإقتراض المحلي لكونه من ناحية أقل حساسية ولتوفر السيولة المحلية من ناحية أخرى. إلا أن مع ذلك لهذا الخيار التمويلي سلبياته المعروفة. فمن جانب من شأن اقتراض الحكومة من السوق المحلي، بشكل واسع أن يؤدي إلى ضغوط تضخمية بالإضافة إلى احتمال أن يؤدي ذلك إلى شحة السيولة التي يحتاجها القطاع الخاص وبالتالي يقود إلى تهميش نصيب القطاع الخاص من الموارد التمويلية. لكن العيب الأكبر لاقتراض الحكومة المحلي يكمن في أن توفر مثل هذا الحل السهل من شأنه أن لا تضطر الحكومات إلى اتخاذ إجراءات جذرية لمعالجة الاختلالات المالية وأن يؤجل أكثر من الإصلاحات الاقتصادية التي طال انتظارها.

## الجيل الجديد من الإصلاحات ودور صندوق النقد العربي في هذا المجال

ينبغي عند التحدث عن الإصلاحات الاقتصادية الإشادة بالإنجازات التي تم تحقيقها من قبل كثير من الدول العربية مثل مصر وتونس والمغرب والأردن والجزائر واليمن وحتى السودان مؤخراً. وبالطبع فإن تلك الإنجازات كانت متفاوتة من بلد إلى آخر إلا أنه مع تفاوتها وتباينها لا تعتبر حتى الآن مكتملة بل تحتاج دولنا العربية إلى مواصلة هذه المسيرة والتقدم في هذا الاتجاه حتى تستطيع في النهاية قطف ثمار هذه الجهود وتحقيق الكفاءة المطلوبة والأداء المنشود لمختلف قطاعاته الاقتصادية. إن الدول العربية التي شرعت في تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي قد حققت أداءً مشجعاً على صعيد التوصل إلى توازنات مقبولة في مالية الحكومة، تحسين الموازين الخارجية بما فيها ميزان الحساب الجاري وموازن المدفوعات والتحكم في معدلات التضخم ضمن مستويات معقولة، استقرار أسعار الصرف وقابلية عملاتها للتحويل على الأقل للعمليات الجارية والسعي لإنشاء وتطوير أسواق رأس المال. لكن كما يعلم الكثير فإن هذه الإصلاحات بالرغم من أهميتها لا تكفي في حد ذاتها لكي تصل اقتصاديات دولنا العربية إلى مستويات أداء أفضل ومعدلات نمو أعلى.

إن معدلات النمو الاقتصادي للدول العربية لا زالت متواضعة إن لم تكن محدودة. إن معدلات الإيداع والاستثمار لا زالت ضعيفة في مستويات لا تصل إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بنسب تفوق 30% لكثير من الدول النامية في آسيا وأمريكا اللاتينية وشرق أوروبا. إن القطاع المالي والمصرفي لا زال يحتاج لكثير من التطوير والإصلاح كما أن دول عربية عديدة لا زالت بعيدة عن إمكانية تحرير حساب رأس المال ناهيك عن حاجة بعضها إلى نظام مدفوعات كفاء ومتطور. الحاجة بالطبع لا زالت قائمة بالنسبة لكثير من الدول العربية لتحقيق تقدم ملموس في مجال توسيع وتنويع قاعدة الإنتاج ودفع وتعزيز قدراتها التصديرية. كما أن مزيداً من الإصلاحات كذلك مطلوب أيضاً في مجال التشريعات الاقتصادية والمالية وتحقيق تقدم أكثر في مجال الخصخصة وتعميق وتطوير أسواق رأس المال. طبعاً لا زالت الحاجة قائمة إلى تحسين الشفافية وزيادة الإفصاح والإرتقاء بالممارسات المحاسبية وتعزيز المصداقية والجدارة الائتمانية.

قد تبدو هذه الأجندة طويلة وتعجيزية إلا أنه من ناحية واقعية لا زلنا نحتاج إلى عمل الكثير. وينبغي أن نتظافر الجهود وأن يزداد التعاون بين دولنا العربية حتى تتوفر لجهودنا المشتركة مقومات النجاح في المرحلة القادمة.

على صعيد مؤسسات العمل الاقتصادي العربي المشترك فاستطيع على الأقل التحدث عن دور صندوق النقد العربي في دعم جهود الدول العربية في مجال الإصلاحات القادمة.

لقد واکب نشاط صندوق النقد العربي التطور الذي عرفته الدول العربية في مجال تحقيق الاستقرار والإصلاح الاقتصادي. فبينما تركز نشاط الصندوق خلال الثمانينات على توفير التمويل أساساً لسد عجوزات موازين المدفوعات للدول العربية التي عانت من هذا النوع من الاختلالات، وجدنا خلال عقد التسعينات إن حاجات الدول العربية إلى التمويل الذي يوفره الصندوق قد تغيرت مع مباشرة كثير من الدول العربية في بداية هذا العقد تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي حيث وجه الصندوق موارده بشكل متزايد إلى تلبية احتياجات دوله الأعضاء في هذا المجال وأصبحت وفقاً لذلك أكثر من 85% من قروض الصندوق تذهب لتمويل برامج الاستقرار والإصلاح الاقتصادي. لقد شارك الصندوق حتى نهاية الربع الأول من العام الحالي في تمويل وتصميم أكثر من 28% برنامج إصلاح مالي واقتصادي في تسع دول عربية هي الأردن، الجزائر، جيبوتي، السودان، سورية، الصومال، المغرب، موريتانيا واليمن.

في السنوات القليلة الماضية ومع انتهاء المراحل الأولى لبرامج سياسات الإصلاح الاقتصادي وتزايد حاجة عدد من الدول العربية إلى تبني جيل جديد من الإصلاحات ومواصلة ترسيخ وتعميق الإصلاحات السابقة، عمل صندوق النقد العربي على دراسة سبل التجاوب مع الحاجات المستجدة حيث فتح تسهيلات جديدة أهمها التسهيل الهيكلي الجديد الذي يستهدف اصلاح قطاعات محددة مثل القطاع المالي والمصرفي وقطاع مالية الحكومة. وبالفعل تم منذ النصف الثاني من العام الماضي توفير هذا التسهيل الجديد لكل من الأردن واليمن بمبلغ يقارب 66 مليون دولار. كما أن الأسبوع الماضي شهد توقيع اتفاقية مع الحكومة الجزائرية لتوفير هذا التسهيل في حدود مبلغ 130 مليون دولار ونتوقع أن يوقع الصندوق خلال هذا العام اتفاقيات إضافية مع عدد من الدول العربية الأخرى في هذا المجال. ويرتكز التصور بالنسبة للتسهيل الإقراضي الجديد على قطاعين وثيقي الصلة باهتمامات الصندوق وخاصة القطاع المالي والمصرفي وقطاع مالية الحكومة. ففيما يتعلق بالقطاع المالي والمصرفي فإن التسهيل يستهدف زيادة كفاءة تعبئة وتخصيص الموارد المالية كما يهدف إلى المساعدة في إعادة

تأهيل وهيكله الجهاز المصرفي بشكل يضمن كفاءة أداءه وقدرته على المنافسة ضمن معايير وإجراءات وممارسات سليمة وفعالة كما يهدف إلى تعزيز قدرات البنوك المركزية في إدارة السياسة النقدية والرقابة المصرفية بالإضافة إلى تطوير المؤسسات المالية والمساعدة في إصلاح وتأسيس الأسواق المالية وتدعيم البنية الأساسية اللازمة لها والمساعدة في خلق الأدوات الاستثمارية الجديدة.

أما على صعيد قطاع مالية الحكومة فيهدف التسهيل الإقراضى الجديد إلى تحسين هيكل الإيرادات والنفقات ومحاولة مساعدة الدولة المعنية على إكمال الانتقال من الاعتماد على ضرائب التجارة الخارجية إلى مزيد من الاعتماد على الضرائب الداخلية وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة مرونة عناصر الإيرادات. هذا بالإضافة إلى المساعدة على زيادة كفاءة إدارة النفقات الحكومية وتحسين مردوديتها وجدواها وإعادة ترتيب أولوياتها بما يحقق أهداف التنمية والنمو الإقتصادي بشكل أفضل.

هذه في الواقع بعض الجوانب التي وددت التطرق إليها في مجال التوجهات الجديدة لمسيرة الإصلاح الاقتصادي في الدول العربية. أرجو أن يكون فيما ذكرته ما يمثل إضافة مفيدة لهذا الموضوع الهام.