

دراسات اقتصادية

تمويل البنية التحتية في الدول العربية:
التحديات والخيارات



طارق اسماعيل

إعداد: د. الوليد طلحة



تمويل البنية التحتية في الدول العربية: التحديات والخيارات

طارق اسماعيل

د. الوليد طلحة

صندوق النقد العربي

أغسطس 2021

© صندوق النقد العربي 2021

حقوق الطبع محفوظة

يُعد أعضاء الدائرة الاقتصادية، وأعضاء الدوائر الأخرى بصندوق النقد العربي دراسات اقتصادية، وأوراق بحثية، يصدرها الصندوق، وينشرها على موقعه الرسمي بشبكة الأنترنت. تتناول هذه الدراسات قضايا تتعلق بالسياسة النقدية والمصرفية والمالية والتجارية وأسواق المال وانعكاساتها على الاقتصادات العربية

الآراء الواردة في هذه الدراسات والأوراق البحثية لا تمثل بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي، وتبقى معبرة عن وجه نظر مُعد الدراسة

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذه الدراسات أو ترجمتها أو إعادة طباعتها بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير بغرض النقد والتحليل، مع وجوب ذكر المصدر.

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية

صندوق النقد العربي

ص. ب. 2818 – أبو ظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: +971-2-6171 500

فاكس: +971-2-631 6454

البريد الإلكتروني: economic@amfad.org.ae

Website: <http://www.amf.org.ae>

المحتويات

1. مقدمة.....1
2. البنية التحتية والنمو الاقتصادي.....2
3. الحاجة إلى تعزيز البنية التحتية في الدول العربية.....3
4. الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية.....9
5. احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.....10
6. تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.....12
7. خيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.....14

1. مقدمة

تتبع الحاجة إلى زيادة الاستثمار في البنية التحتية من واقع الحاجة إلى تعزيز النمو الاقتصادي، وتعزيز الوصول إلى خدمات البنية التحتية وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. على الرغم من الجهود المبذولة بإطار تأهيل وتطوير البنية التحتية خلال السنوات الماضية، لا تزال هذه الخدمات دون مستوى الطلب المتنامي، ومتطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة المُقترحة بنهاية عام 2030، في الدول العربية،

في ظل الفجوات الكمية والنوعية بين المتاح من خدمات البنية التحتية والمستوى المطلوب منها، لا تزال معدلات الإنفاق الرأسمالي دون احتياجات خدمات البنية التحتية في عدد من الدول العربية. حيث تشير المؤشرات المالية إلى تراجع الإنفاق على البنية التحتية في الدول العربية خلال السنوات الأخيرة، على خلفية تداعيات التطورات الداخلية والخارجية على الأوضاع الاقتصادية والمالية في غالبية الدول. فعلى سبيل المثال تراجع الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية كمجموعة بحوالي 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2015 و2019، وبحوالي 5 في المائة في الدول المصدرة للنفط وحوالي 3 في المائة في الدول المستوردة للنفط.

أخذاً بالاعتبار الحاجة لزيادة استثمارات البنية التحتية مع انخفاض معدلات الإنفاق الرأسمالي، تتزايد الفجوة بين النفقات المخصصة للبنية التحتية واحتياجاتها الحقيقية المتزايدة في الدول النامية بما فيها الدول العربية. لذلك فإن احتياجات تمويل البنية التحتية تُعد كبيرة نسبياً في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل حيث يُقدّر أن الدول النامية بحاجة إلى استثمارات بحوالي 4.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتعزيز البنية التحتية الداعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

في ضوء هذه الاحتياجات، تواجه الدول النامية بما فيها عدد من الدول العربية قيوداً متزايدة في ميزانياتها تحول دون إحداث زيادة ملموسة في استثمارات البنية التحتية والإيفاء بمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة. تتمثل أبرز التحديات التي تواجه تمويل البنية التحتية في عددٍ من الدول العربية في ضيق الحيز المالي بسبب ارتفاع عجز الموازنات العامة ومستويات الدين الحكومي. يُضاف إلى ذلك، التحديات المرتبطة بتعزيز الاستفادة من أسواق التمويل سواءً الداخلية منها أو الخارجية، والتحديات المتعلقة بتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية.

تبحث هذه الدراسة في مجموعة من الخيارات لتلمس إمكانية زيادة التمويل المطلوب لتلبية احتياجات البنية التحتية في الدول العربية. تستعرض الدراسة في هذا السياق، الأدلة النظرية والتجريبية حول

العلاقة بين البنية التحتية والاستثمار العام والنمو الاقتصادي، ثم تنتقل إلى مناقشة الوضع الراهن للبنية التحتية في الدول العربية من حيث مستوى الوصول لخدماتها ومستويات الإنفاق الحكومي عليها. كذلك تتناول الدراسة احتياجات تمويل البنية التحتية، والتحديات التي تواجه الدول العربية في تمويل هذه الاحتياجات. يبحث الجزء الأخير من الدراسة في أربعة خيارات لتعبئة موارد إضافية لتلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.

2. البنية التحتية والنمو الاقتصادي

تتبع أهمية الاستثمار في البنية التحتية من دوره في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. تستند فكرة وجوب وجود علاقة إيجابية بين البنية التحتية والنمو الاقتصادي إلى مجموعة الأدبيات النظرية والأدلة التجريبية. على المستوى النظري، عالج النموذج الكلاسيكي المعاصر للنمو الاقتصادي، البنية التحتية على أنها مدخلات أخرى للإنتاج إضافة إلى عنصري رأس المال والعمل، وبالتالي إن أي توسع في البنية التحتية سيكون تأثيره على النمو الاقتصادي إيجابياً وخاضعاً لقانون الغلة المتناقصة مثل عوامل الإنتاج الأخرى (Solow, 1956). كذلك ترى نماذج النمو الداخلي (Endogenous growth models) أن تراكم أصول البنية التحتية يمكن أن يزيد أيضاً من النمو الاقتصادي في المدى الطويل من خلال زيادة العائد على عوامل الإنتاج الأخرى بشكل دائم (Barro, 1990).

على صعيد الدراسات التجريبية، تباينت النتائج فيما يتعلق بتأثير البنية التحتية على النمو الاقتصادي عند التمييز بين مفهومين، رصيد أصول البنية التحتية، وتدفق الاستثمار في البنية التحتية. ففيما يتعلق برصيد البنية التحتية، أشارت غالبية الدراسات التي غطت نطاقاً واسعاً من الدول متباينة في مستويات الدخل، إلى وجود ارتباط إيجابي بين مؤشرات البنية التحتية ومعدل النمو الاقتصادي. على سبيل المثال، تُشير الأدلة التي قدمها (Romp and de Haan, 2005) إلى أن 32 دراسة من مجموع 39 دراسة حول دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وجدت تأثيراً إيجابياً للبنية التحتية على (الإنتاج، والكفاءة، والإنتاجية، والاستثمار الخاص، والتوظيف). كذلك تُشير 9 دراسات من مجموع 12 دراسة أجريت على مجموعة الدول النامية إلى وجود تأثير إيجابي للبنية التحتية على النمو الاقتصادي (Estache and Fay, 2009).

أما فيما يتعلق بتدفق الاستثمار العامة، فالأمر مختلف قليلاً. فبينما تُشير بعض الدراسات في هذا السياق إلى التأثير الإيجابي لتدفقات الاستثمار العام على النمو الاقتصادي، تُشير دراسات أخرى إلى أن الاستثمار العام قد لا يكون له بالضرورة تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي. حيث تزعم الدراسات التي توصلت إلى علاقة إيجابية، أن أهمية الاستثمار العام للنمو الاقتصادي في المدى الطويل تتبع

من حقيقة أنه إضافة لآثاره الإيجابية المباشرة على الاقتصاد من خلال توفير التعليم والصحة والبحث العلمي والبنية التحتية المادية، يؤثر أيضاً بصورة غير مباشرة على النمو من خلال جذب تدفقات الاستثمار الخاص (Arrow and Kurz, 1970). فعلى سبيل المثال، توصلت دراسة أجريت حول دول مجموعة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى التأثير الإيجابي للاستثمار العام على النمو المحتمل (OECD, 2016). بالمقابل، توصلت دراسات أخرى إلى دلائل تُشير إلى وجود تأثير ضعيف على النمو. منها على سبيل المثال دراسة (Andrew M., Warner 2014)، حول تأثير الاستثمار العام على النمو الاقتصادي التي كشفت عن ارتباطات إيجابية صغيرة بين طفرات الاستثمار العام والنمو الاقتصادي، ولكن تأثيرها ضئيل على المدى الطويل.

يشير اختلاف النتائج التجريبية بين تأثيرات النمو ذات الصلة برصيد أصول البنية التحتية وتدفق الاستثمار العام في البنية التحتية العامة إلى أنه في حين أن تدفق الاستثمارات العامة له القدرة على تعزيز النمو، فإن تأثيره الفعلي على النمو يعتمد على عدد من العوامل متضمناً ذلك كيفية تمويل الاستثمار، توافر المدخلات التكميلية مثل رأس المال البشري، والسياق المؤسسي الذي يتم فيه اتخاذ قرارات الاستثمار، وكفاءة إدارة الاستثمارات العامة (Ter-Minassian et al, 2008).

3. الحاجة إلى تعزيز البنية التحتية في الدول العربية

على الرغم من الجهود المبذولة بإطار تأهيل وتطوير البنية التحتية في الدول العربية خلال السنوات الماضية، لا تزال خدمات البنية التحتية دون مستوى الطلب المتنامي في ضوء تسارع النمو السكاني، وتسارع وتيرة التحضر، وارتفاع متوسط دخل الفرد، والحاجة لتلبية متطلبات النمو الشامل والمستدام.

في المقابل، تعكس معدلات الوصول إلى خدمات البنية التحتية في عدد من الدول العربية عدم مواكبتها للطلب المتنامي. فعلى سبيل المثال، تُشير الإحصاءات إلى أن حوالي 15 في المائة من سكان المنطقة العربية لا يحصلون على خدمات الكهرباء، مع وجود تباين بين الدول. كذلك يبلغ متوسط نصيب الفرد من استهلاك الكهرباء في الدول العربية مع تباينه بين الدول، حوالي 4,477 كيلوواط/ ساعة، مقارنةً بحوالي 7,467 كيلوواط/ ساعة في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، وحوالي 3,081 كيلوواط/ ساعة على مستوى العالم، شكل (1-أ). يعود ذلك في جزء منه إلى الانخفاض النسبي في سعة إنتاج الكهرباء في مجموعة الدول العربية مع وجود تباين بين الدول. حيث يبلغ متوسط سعة إنتاج الكهرباء حوالي 1,189 كيلوواط لكل 1,000 نسمة، مقارنةً بمتوسط يبلغ حوالي 2,273 كيلوواط/ ساعة على مستوى مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وحوالي 931 كيلوواط لكل 1,000 نسمة على مستوى العالم، شكل (1-ب).

في ذات السياق، لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات مياه الشرب في الدول العربية بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتوسيع نطاق نفاذ السكان خصوصاً في المناطق الريفية إلى خدمات مياه الشرب. تُشير المؤشرات المتوفرة بالنسبة للدول العربية حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 12 في المائة من إجمالي سكان المناطق الريفية لا ينفذون إلى خدمات مياه الشرب⁽¹⁾. بالنسبة لخدمات الصرف الصحي، فلا تزال دون مستوى الطلب عليها في عدد من الدول العربية. حيث تُشير المؤشرات المتوفرة حتى عام 2019 إلى أنه لا يزال حوالي 18 في المائة من إجمالي سكان الريف في الدول العربية خارج نطاق تغطية خدمات الصرف الصحي الآمنة، شكل (1-ج و1-د).

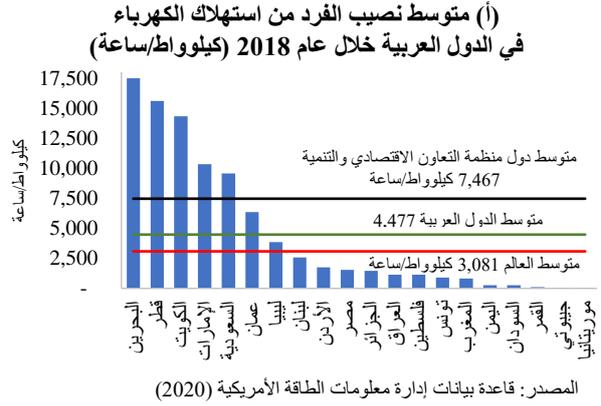
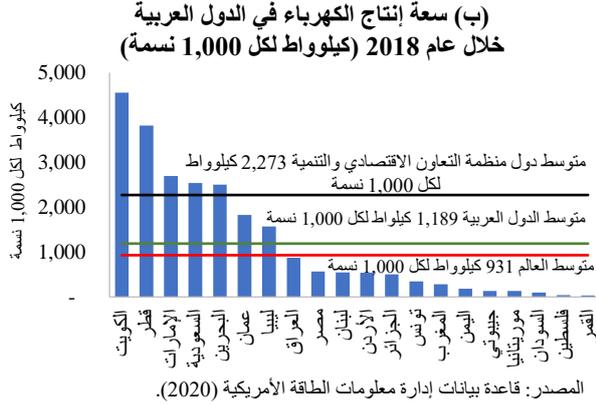
في سياق متصل، لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات البنية التحتية الرقمية في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فعلى سبيل المثال، لا تزال نسبة الأفراد الذين يستخدمون الشبكة العنكبوتية من إجمالي سكان الدول العربية البالغة نحو 55 في المائة أقل من مثيلاتها المسجلة على مستوى الأقاليم الجغرافية البالغة نحو 82 في المائة في أوروبا، ونحو 77 في المائة في الأمريكيتين⁽²⁾. كذلك لا تزال مستويات النفاذ إلى خدمات الاتصالات في عدد من الدول العربية دون المستوى العالمي ومستويات الدول المتقدمة. فرغم التقدم المُحرز على صعيد انتشار خدمات الهاتف المحمول في الدول العربية إلا أن عدد الاشتراكات النشطة لكل مائة من السكان البالغ 60 اشتراكاً في هذه الدول يقل عن مثيله المسجل على المستوى العالمي البالغ 75 اشتراكاً، وأقل كذلك من المستوى المسجل في عدد من الأقاليم الجغرافية الأخرى مثل أوروبا وآسيا والباسيفيك ودول الكومنولث المستقلة، شكل (1-هـ).

بالنسبة لخدمات النقل، فتتخفص نسبياً نوعية خدمات البنية التحتية في عددٍ من الدول العربية، حيث يُشير مؤشر أداء الخدمات اللوجستية الذي يصدره البنك الدولي إلى تراجع جودة البنية التحتية الداعمة للتجارة والنقل (الطرق والمطارات والموانئ) في عدد من الدول العربية، مقارنةً، شكل (1-و).

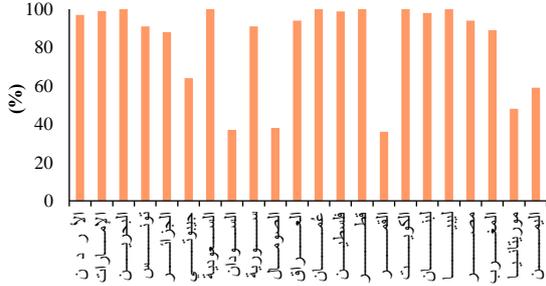
(1) صندوق النقد العربي، (2021). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

(2) ITU World Telecommunication/ICT Indicators database.

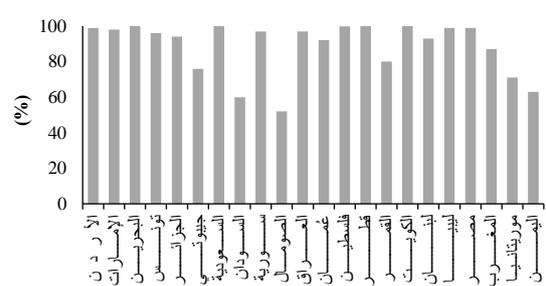
شكل (1)



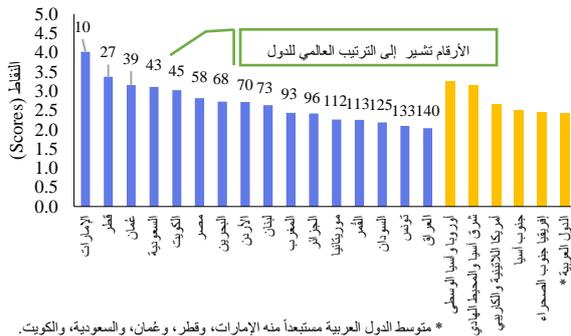
(د) نسبة الأشخاص الذين لديهم نفاذ إلى خدمات صرف صحي ملائم في الدول العربية (2019)



(ج) نسبة الأشخاص الذين لديهم نفاذ إلى خدمات مياه الشرب الآمنة في الدول العربية (2019)

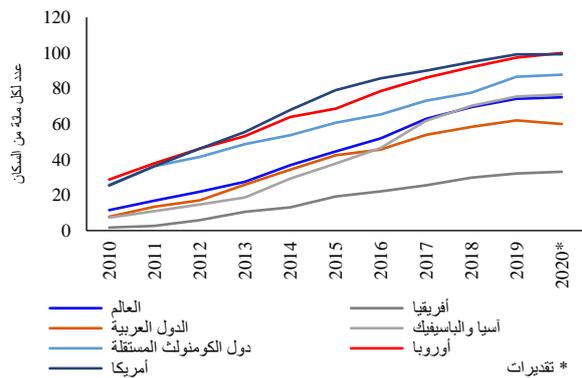


(و) مؤشر أداء خدمات البنية التحتية⁽³⁾ في مجال التجارة والنقل في الدول العربية خلال عام (2018) (من [1] الأسوأ من حيث الجودة إلى [5] الأفضل من حيث الجودة)



المصدر: أحمد بدوي، طارق عبدالقادر أسماعيل (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي. الشكل (3) ص. 9.

(هـ) الإشتراك في الهاتف الثابت لكل 100 نسمة في الدول العربية خلال عام (2019)



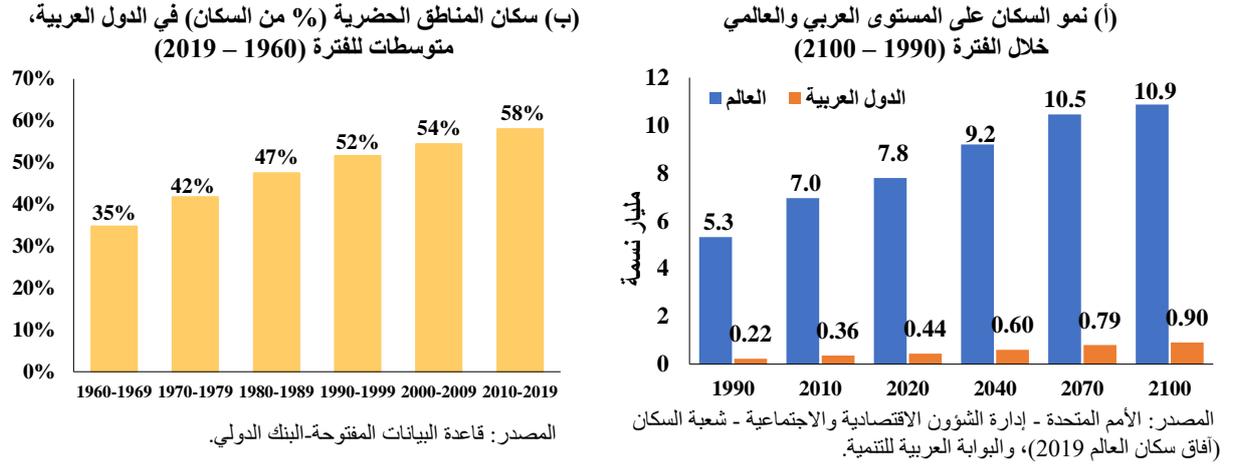
(3) مؤشر جزئي ضمن ستة مؤشرات مكونة لمؤشر أداء الخدمات اللوجستية المركب الصادر عن البنك الدولي. تشمل المؤشرات التي يتألف منها مؤشر أداء الخدمات اللوجستية، خدمات البنية التحتية للنقل للتجارة، والخدمات الجمركية، وخدمات الشحن الدولي، والكفاءة اللوجستية، ومهام التتبع والتعقب، وتقديم الخدمات في التوقيت المناسب. يقيس المؤشر المركب الأداء على طول سلسلة التوريد اللوجستية داخل كل دولة من خلال نقاط احتساب على أساس درجات من (1) إلى (5)، بحيث تعبر الدرجة (1) عن الأسوأ من حيث الجودة والدرجة (5) عن الأفضل من حيث الجودة.

يُعزى انخفاض مستوى النفاذ إلى الخدمات العامة الأساسية في جزء منه إلى تنامي الطلب عليها على خلفية تسارع النمو السكاني، وتسارع وتيرة التحضر، وارتفاع متوسط دخل الفرد، والحاجة لتلبية متطلبات النمو الشامل والمستدام. كما يُتوقع أن تساهم هذه العوامل في ارتفاع الطلب على الخدمات العامة في المستقبل المنظور.

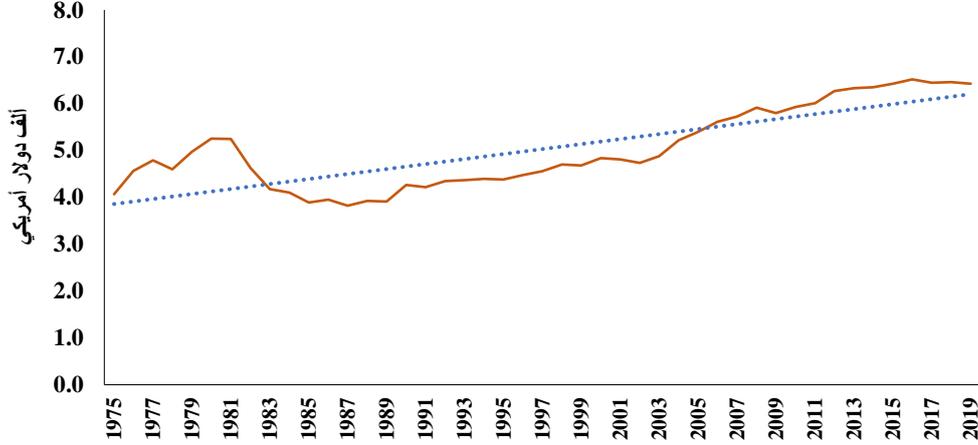
على صعيد المؤشرات الديمغرافية، فقد ارتفع عدد السكان في الدول العربية كمجموعة من حوالي 223 مليون نسمة في عام 1990 إلى حوالي 437 مليون نسمة في عام 2020. صاحب ارتفاع عدد السكان في الدول العربية ارتفاع نسبة سكان المناطق الحضرية في الدول العربية كمجموعة من حوالي 35 في المائة من إجمالي السكان في ستينات القرن الماضي إلى حوالي 58 في المائة خلال الفترة (2010 – 2019). من المرجح ارتفاع الطلب على الخدمات العامة الأساسية مما يتطلب تطوير وزيادة أصول البنية التحتية خلال السنوات المقبلة في ضوء التوقعات بزيادة عدد السكان، وارتفاع سكان المناطق الحضرية في المنطقة العربية. حيث تُشير توقعات الأمم المتحدة إلى زيادة عدد سكان العالم بمقدار ملياري نسمة في الثلاثين عاماً المقبلة. يعني هذا زيادة سكان العالم من حوالي 7.8 مليار نسمة في عام 2020 إلى حوالي 9.2 مليار نسمة مع حلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي 11 مليار نسمة مع حلول العام 2100. بالنسبة للدول العربية كمجموعة، فيتوقع أن يرتفع عدد سكانها من حوالي 437 مليون نسمة في عام 2020 إلى حوالي 600 مليون نسمة مع حلول عام 2040، وأن يصل العدد إلى حوالي 900 مليون نسمة مع حلول العام 2100، شكل (2-أ). كذلك متوقع أن يُشكل ارتفاع نسبة سكان المناطق الحضرية في الدول العربية عاملاً آخر يساهم في ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية، خصوصاً تلك المرتبطة بالطاقة والطرق والتقنيات، ذلك جراء تأثير السلوك الاستهلاكي للأفراد المنتقلين إلى المناطق الحضرية، شكل (2-ب).

كذلك من عوامل زيادة الطلب على البنية التحتية، ارتفاع متوسط دخل الفرد في الدول العربية. حيث تُشير البيانات إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة) من حوالي 4,600 دولار أمريكي في فترة السبعينات إلى أكثر من 6,400 دولار أمريكي خلال عام 2019، شكل (2-ج). من المرجح استمرار ارتفاع دخل الفرد في المنطقة العربية في المستقبل المنظور نظراً للتوقعات بتسارع وتيرة نمو الاقتصادات العربية، مما سيؤدي إلى ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية.

شكل (2)



(ج) متوسط نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (بالأسعار الثابتة للدولار الأمريكي في عام 2010) للدول العربية كمجموعة خلال الفترة (1975 - 2019)



يُضاف إلى عوامل زيادة الطلب على البنية التحتية، متطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁴⁾ المُقرحة بنهاية عام 2030. حيث تُشكل الحاجة لتطوير بنية تحتية مستدامة قادرة على الصمود عاملاً يساهم في زيادة احتياجات البنية التحتية في الدول العربية، خصوصاً في ضوء تباين التقدم في تحقيق الأهداف (ESCWA, 2019).

كذلك من المرجح أن تساهم متطلبات إحداث التحول الاقتصادي المنشود وتسريع وتيرة النمو الشامل والمستدام في زيادة احتياجات البنية التحتية في الدول العربية في المستقبل المنظور. خصوصاً أن عدد من الدول العربية وضعت خططاً استراتيجية تنموية طويلة الأجل لتحقيق التنويع الاقتصادي. حيث يُعتبر توفير البنية التحتية ذات الجودة العالية أمراً ضرورياً لرفع مستوى الإنتاجية وتعزيز

(4) تسعى أهداف التنمية المستدامة الـ 17 وغاياتها الـ 169 إلى ضمان إحراز تحسن في الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة، الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مدعومة بالحوكمة الرشيدة والشراكات بحلول عام 2030.

تنافسية الاقتصاد، وحافزاً لجذب الاستثمارات المحلية والأجنبية وخلق فرص الاندماج في سلاسل القيمة العالمية. في هذا الخصوص، تبرز الحاجة لتطوير البنية التحتية الرقمية لمواكبة التحول الرقمي المتنامي على المستوى العالمي وبناء اقتصادات قادرة على الصمود والمنافسة العالمية.

تُشير الدراسات والتقارير الصادرة في هذا الصدد، إلى الارتباط القوي بين تقدم المنظومة الرقمية وتعزيز القدرة التنافسية ونمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تحتل الدول التي سجلت أعلى مستويات لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي المراتب العشرين الأولى من حيث التنافسية الرقمية خلال عام 2019⁽⁵⁾. كذلك تُشير البيانات المتوفرة إلى أن الدول التي أحرزت تقدماً في مجال تطوير ونشر التقنيات الرقمية مقاساً بمؤشر التقدم في تطبيق التقنية الرقمية⁽⁶⁾، ترتفع لديها مستويات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، شكل (3-أ).

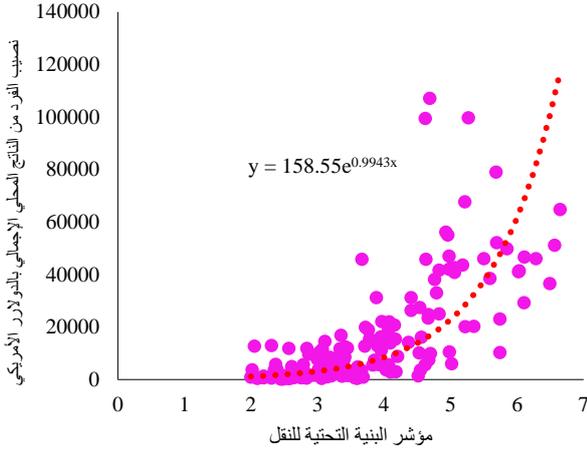
كما تبرز الحاجة إلى رفع معدلات الوصول إلى خدمات الكهرباء والماء، وتطوير وتأهيل البنية التحتية الداعمة للنقل متضمناً ذلك الطرق والموانئ والمطارات والسكك الحديدية بما يُعزز الخدمات اللوجستية ويدعم التجارة البينية العربية ويُعزز من فرص الاندماج في التجارة العالمية. حيث يُعتبر تطوير البنية التحتية للنقل أمر حيوي لتقليص الهوة بين الأسواق العربية والعالمية وتعزيز اندماج الاقتصادات العربية في الاقتصاد العالمي ويساهم في تحقيق النمو الشامل والمستدام. تُشير البيانات إلى الارتباط الإيجابي بين تطوير البنية التحتية الداعمة للنقل وتحسين جودة إمدادات الكهرباء ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، شكل (3-ب، 3-ج).

(5) World Digital Competitiveness Ranking Report (2020), World Competitiveness Centre, International Institute for Management Development (IMD).

(6) مؤشر التقدم في تطبيق التقنية الرقمية هو مؤشر مركب يقيس مدى انتشار التقنيات الرقمية داخل الدول من خلال التركيز على مستوى الرقمنة في ثلاث قطاعات تتمثل في الأفراد، والحكومات والأعمال، وتتراوح قيمته بين 0-1.

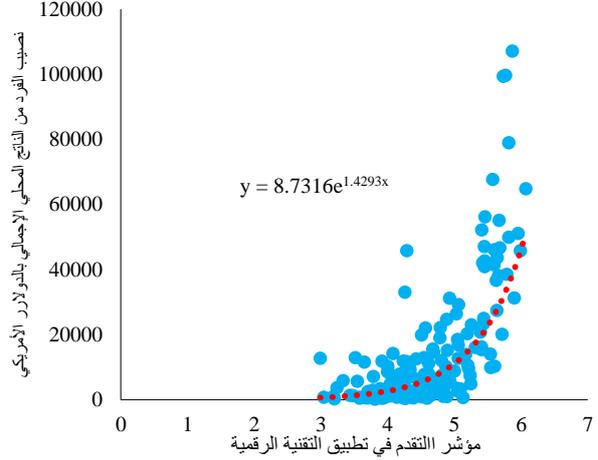
شكل (3)

(ب) مؤشر البنية التحتية للنقل ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لدول العالم (2015)



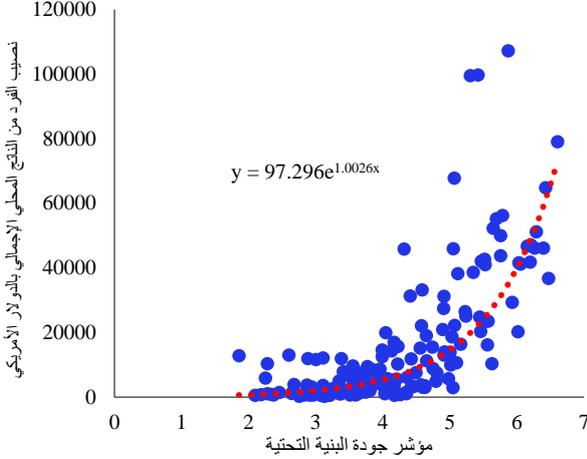
المصدر: Global Infrastructure Hub (G20 Initiative)

(أ) مؤشر التقدم في تطبيق التقنية الرقمية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لدول العالم (2015)



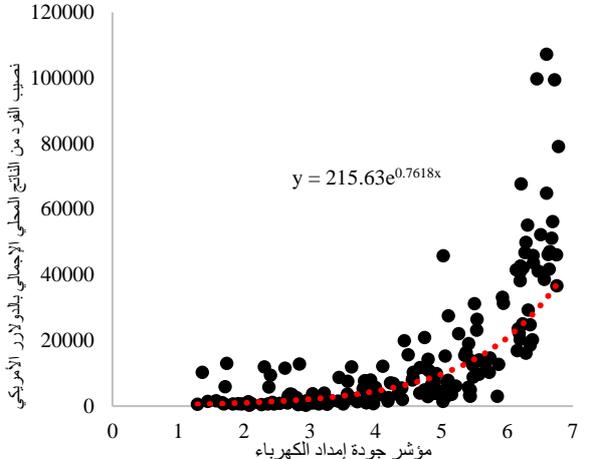
المصدر: Global Infrastructure Hub (G20 Initiative)

(د) مؤشر مدى نوعية البنية التحتية لكافة القطاعات ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لدول العالم (2015)



المصدر: Global Infrastructure Hub (G20 Initiative)

(ج) مؤشر مدى نوعية خدمات إمداد الكهرباء ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لدول العالم (2015)

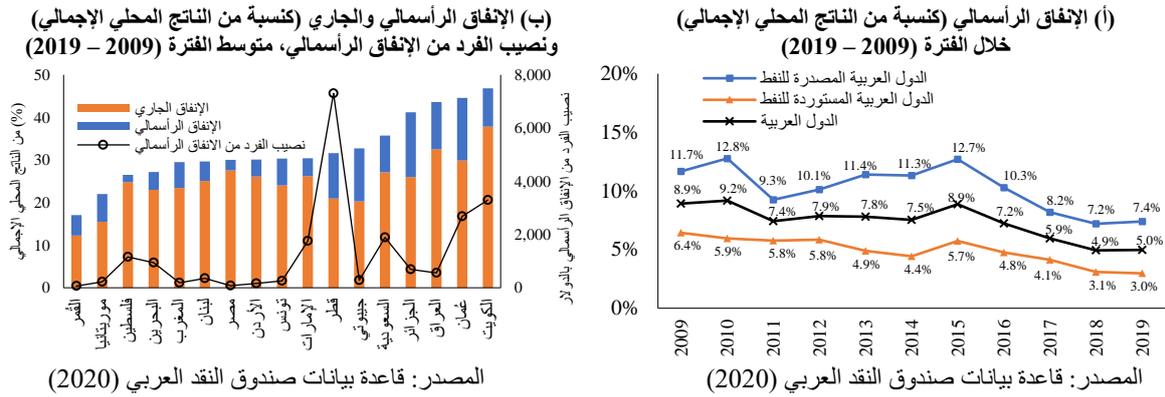


المصدر: Global Infrastructure Hub (G20 Initiative)

4. الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية

في ظل الفجوات الكمية والنوعية بين المتاح من خدمات البنية التحتية والمستوى المطلوب منها، لا تزال معدلات الإنفاق الرأسمالي والتنمية منخفضة نسبياً ودون حجم الاحتياجات. تُشير المؤشرات المالية إلى تراجع الإنفاق على البنية التحتية في الدول العربية خلال العشر سنوات الأخيرة، خصوصاً خلال الفترة (2015 – 2019)، على خلفية هبوط أسعار النفط في عام 2014 وتداعياتها على الأوضاع الاقتصادية والمالية في غالبية الدول. انخفض الإنفاق الرأسمالي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية كمجموعة بحوالي 4 في المائة بين عامي 2015 و2019، وبحوالي 5 في المائة في الدول المصدرة للنفط وبحوالي 3 في المائة في الدول المستوردة له، شكل (4-أ).

شكل (4) الإنفاق على البنية التحتية في الدول العربية



كذلك سجلت الدول العربية مستويات منخفضة نسبياً من الإنفاق الرأسمالي مقابل التوسع في الإنفاق الجاري بأشكاله المختلفة. حيث بلغ متوسط الإنفاق الرأسمالي حوالي 7.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما بلغ متوسط الإنفاق الجاري حوالي 26.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2009 – 2019). على صعيد الدول العربية المستوردة للنفط، فقد بلغت نسبة الإنفاق الرأسمالي 4.9 في المائة، بينما بلغت نسبة الإنفاق الجاري حوالي 21.2 في المائة، أما في الدول العربية المصدرة للنفط، فقد بلغ متوسط نسبة الإنفاق الرأسمالي 10.2 في المائة، بينما بلغ متوسط نسبة الإنفاق الجاري حوالي 33 في المائة خلال الفترة المذكورة. كذلك تراوح متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الرأسمالي في الدول العربية المصدرة للنفط بين 569 – 7,304 دولار أمريكي خلال الفترة (2009 – 2019)، بينما تراوح بين 63 – 1,161 دولار أمريكي في الدول العربية المستوردة للنفط خلال نفس الفترة، شكل (4-ب).

5. احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

يعاني الكثير من الدول النامية من الفجوة بين النفقات المخصصة للبنية التحتية واحتياجاتها الحقيقية المتزايدة. حيث تُشير العديد من الدراسات والتقارير الصادرة عن مؤسسات التمويل الدولية إلى أن احتياجات تمويل البنية التحتية كبيرة نسبياً في الدول منخفضة ومتوسطة الدخل. يُقدّر البنك الدولي أن الدول النامية بحاجة إلى استثمارات بحوالي 4.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتعزيز البنية التحتية الداعمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، والحد من تغيرات المناخ (Rozenberg and Fay, 2019). في ذات السياق، تُشير دراسة سابقة صدرت عن البنك الدولي إلى أن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بحاجة إلى استثمارات بحوالي 4.7 في المائة من الناتج الإجمالي (Fay & others, 2019).

على مستوى العالم، تُشير التقديرات الصادرة عن المركز العالمي للبنية التحتية (Global Infrastructure Hub)، وجامعة أكسفورد أن احتياجات الاستثمارات العامة في البنية التحتية تُقدّر بحوالي 94 ترليون دولار أمريكي بين عامي 2016 و2040، بمتوسط يبلغ حوالي 3.7 ترليون دولار أمريكي في السنة، وتقدر تبعاً لذلك فجوة الاستثمارات العامة بحوالي 15 ترليون دولار أمريكي. عند الأخذ بالاعتبار حجم الاستثمارات العامة خلال نفس الفترة وفقاً للاتجاه الحالي للإنفاق الرأسمالي التي تُقدّر بحوالي 79 ترليون دولار، يُتوقع أن تبلغ فجوة الاستثمار في البنية التحتية على مستوى العالم خلال نفس الفترة حوالي 15 ترليون دولار أمريكي، ومرجح أن ترتفع إلى حوالي 18 ترليون دولار أمريكي عند الأخذ بالاعتبار حجم الاستثمارات العامة اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. لتلبية هذه الاحتياجات، يحتاج العالم إلى زيادة نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للبنية التحتية لتصل إلى 3.5 في المئة، مقارنة بحوالي 3 في المئة وفقاً للاتجاهات السائدة للأنفاق الرأسمالي (7)(8)، شكل (5-أ).

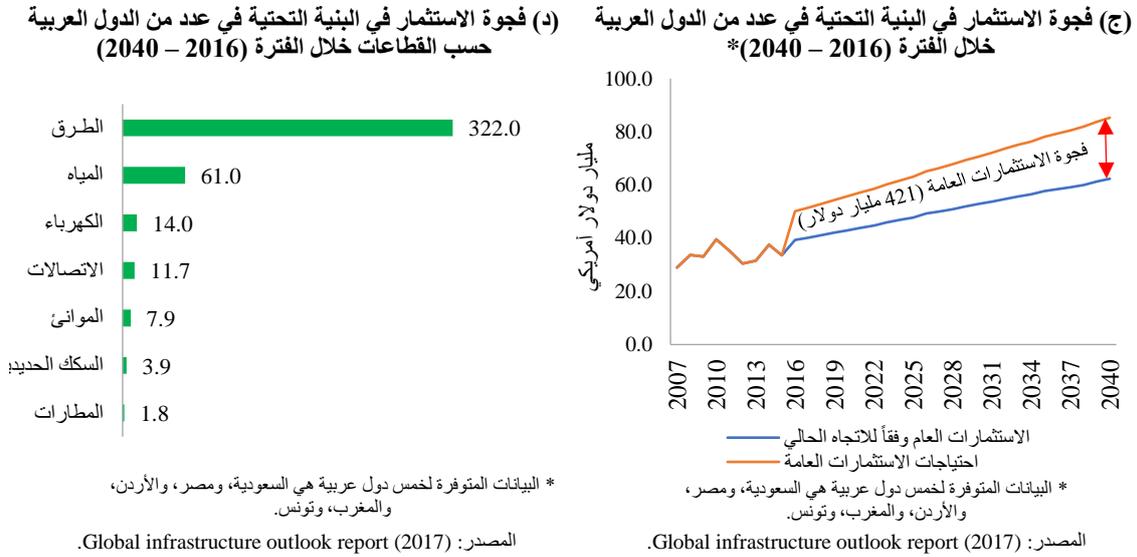
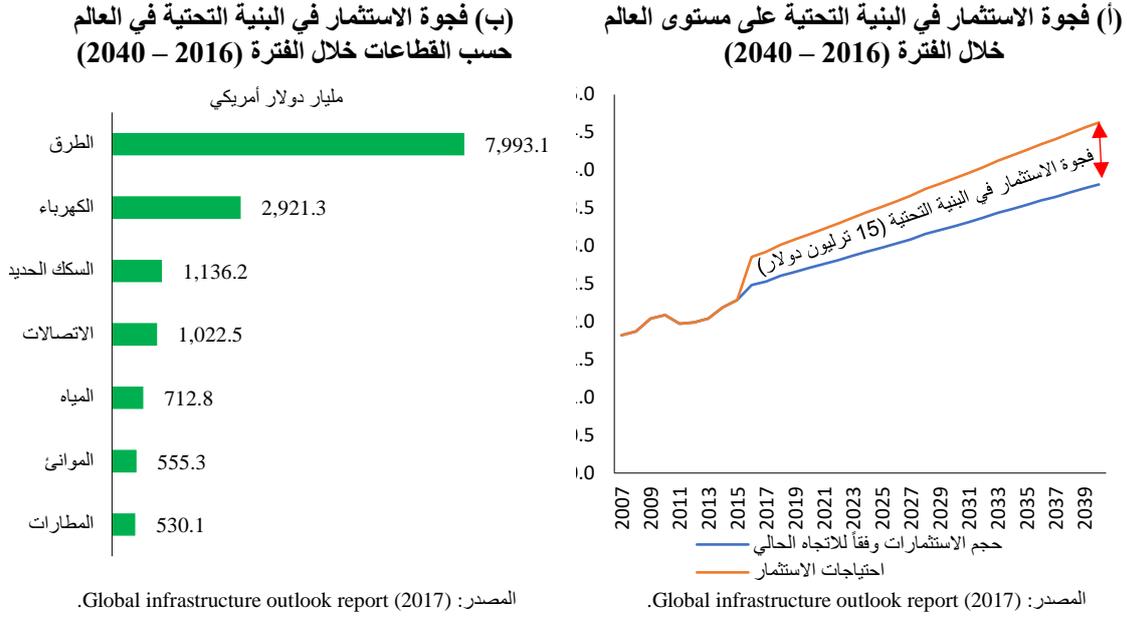
بالرغم من أن هذه التقديرات مبنية على افتراضات، وفترة زمنية تبدأ من العام 2016، أي قبل التطورات الحديثة المتمثلة في جائحة كوفيد-19، إلا أنها تُشير إلى الارتفاع الكبير في احتياجات الاستثمار في البنية التحتية على مستوى العالم، وربما تؤدي المستجدات والظروف السائدة حالياً متضمنة تداعيات جائحة كوفيد-19 إلى زيادة أكبر نسبياً في فجوة الاستثمار في البنية التحتية على المستوى العالمي. من حيث التوزيع القطاعي، تتركز فجوة الاستثمار في البنية التحتية على مستوى العالم في قطاعي الطرق والكهرباء، حيث تُقدر فجوة الاستثمار في قطاع الطرق بحوالي 8 ترليون دولار أمريكي، وقطاع الكهرباء بحوالي 3 مليار دولار أمريكي، شكل (5-ب).

على مستوى الدول العربية، وحسب البيانات المتوفرة لعدد منها، تُشير فجوة الاستثمار بشكل عام إلى ارتفاع في احتياجات تمويل البنية التحتية في المنطقة العربية، مع تباينها من دولة إلى أخرى، خصوصاً في قطاعات الطرق والجسور والمياه والكهرباء والاتصالات والموانئ والمطارات، شكل (5-ج، د).

(7) Global infrastructure outlook report (2017), Global Infrastructure Hub Website.

(8) التقديرات مبنية على توقعات احتياجات الاستثمار في البنية التحتية لحوالي 50 دولة من دول العالم.

شكل (5)

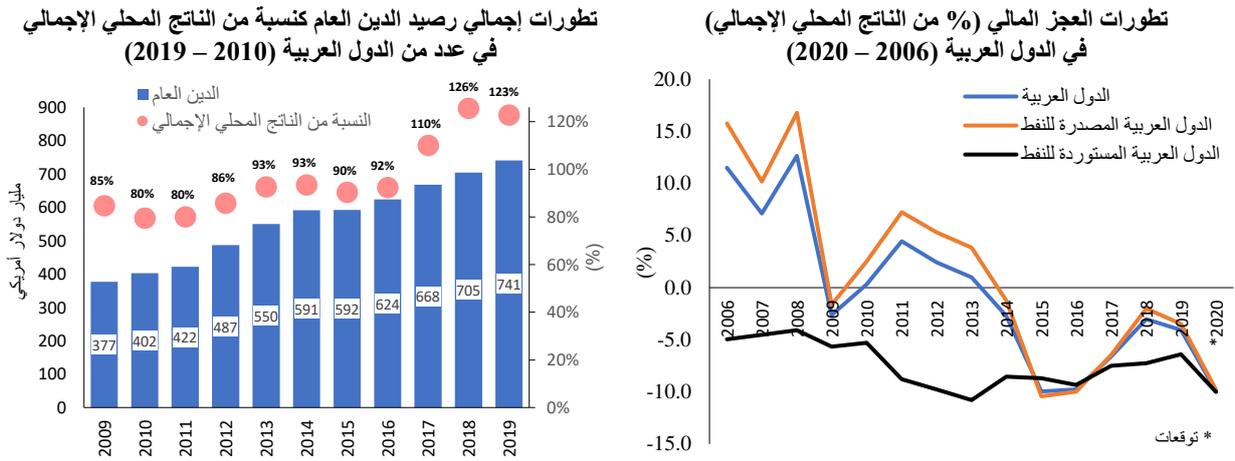


6. تحديات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

على الرغم من أن الدول العربية حققت تقدماً في تطوير البنية التحتية خلال العقود الماضية، إلا أنها لا تزال تواجه قيوداً في ميزانياتها تحول دون إحداث زيادة ملموسة في الاستثمار في البنية التحتية والإيفاء بمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة. يأتي ذلك في ضوء تنامي الاحتياجات التنموية في المنطقة العربية على خلفية ارتفاع الطلب على خدمات البنية التحتية، مع تباين الاحتياجات من دولة لأخرى.

تتمثل أبرز التحديات في هذا الصدد في ضيق الحيز المالي بسبب ارتفاع عجز الموازنات العامة ومستويات الدين الحكومي. حيث شهدت موازنات العديد من الدول زيادة في العجز المالي خلال السنوات القليلة الماضية. كما واصل الدين العام ارتفاعه في عدد من الاقتصادات العربية ليصل إلى حوالي 123 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019، شكل (6). يُعزى ذلك لجملة من العوامل الداخلية والخارجية، شهدتها الدول العربية خلال السنوات الماضية، منها تداعيات الأزمة المالية العالمية، وما ترتب عنها من تراجع في أسعار السلع الأساسية في الأسواق العالمية وتأثيراتها على الإيرادات العامة، وحديثاً تداعيات جائحة كوفيد-19 التي يُتوقع أن تزيد من العجز المالي وعبء الدين العام خلال السنوات القادمة.

شكل (6)



المصدر: أحمد بدوي وطارق عبدالقادر، دراسة "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، ديسمبر 2020، شكل (3)، ص (9).

بالنسبة لمصادر التمويل من الأسواق، فلا تزال بعض الدول تواجه تحديات في مجال الاستفادة من أسواق التمويل المحلية، وكذلك الوصول إلى أسواق التمويل الدولية في ظل تحديات التصنيف الائتماني التي تواجه بعض الدول، إضافة إلى الآثار المترتبة عن ارتفاع عبء خدمة الدين العام على التصنيف الائتماني بالنسبة للدول التي لديها تصنيف مما يرفع من كلفة التمويل.

في ظل ضيق الحيز المالي وارتفاع مستويات الدين العام، تزايد اهتمام الدول العربية في الآونة الأخيرة بتوسيع نطاق البدائل والخيارات المتاحة لتوفير موارد إضافية لتلبية الاحتياجات المتزايدة للبنية التحتية مع تباين هذه الاحتياجات بين الدول. الجزء التالي من الدراسة يبحث الخيارات المتاحة للدول العربية لتعبئة موارد إضافية لتلبية احتياجات تمويل البنية التحتية في الدول العربية.

7. خيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية

نظرياً يمكن التمييز بين عدة بدائل لتمويل استثمارات البنية التحتية، تتضمن تعبئة الموارد المحلية وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي بهدف زيادة الحيز المالي لتمويل زيادة استثمارات البنية التحتية، والتمويل من خلال طباعة النقود، والتمويل من خلال الشراكة مع القطاع الخاص، إضافة إلى الاقتراض الداخلي والخارجي. عملياً لكل مصدر من هذه المصادر تحدياته المرتبطة به وتترتب عنه آثار حالية ومستقبلية، شكل (7).

شكل (7)

مصادر تمويل استثمارات البنية التحتية



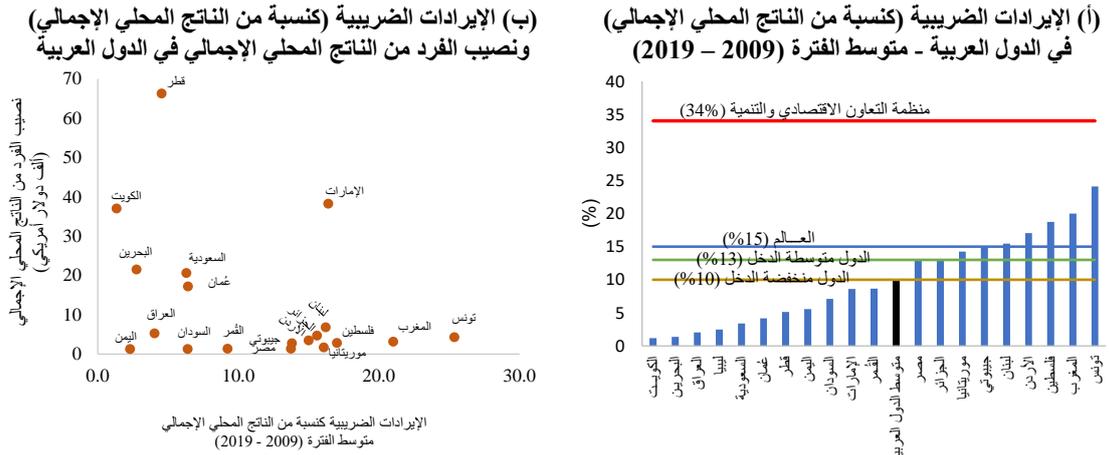
المصدر: إعداد الباحثان.

تواجه الدول العربية تحدي زيادة الاستثمارات العامة بالمستوى الذي يؤدي إلى تحسين الخدمات الأساسية، ويضمن تلبية متطلبات تحقيق أهداف التنمية المستدامة خلال العقد القادم، مما يثير تساؤل حول كيفية تمويل هذه الاستثمارات، في وقت يواجه فيه عدد من هذه الدول تحديات مالية، خصوصاً في ظل التوقعات باستمرار تداعيات جائحة كوفيد-19 في المدى المتوسط. بالنظر إلى هذه المتطلبات وإلى حجم التحديات المالية التي تواجه عدداً من الدول العربية، يلوح عدد من الخيارات تتباين من حيث المفاضلة بينها من دولة لأخرى. تأسيساً على ما تقدم، تناقش الدراسة في الجزء التالي عدداً من البدائل والخيارات المتاحة لزيادة الحيز المالي الملائم لزيادة تمويل استثمارات البنية التحتية في الدول العربية. تتمثل هذه الخيارات في تعبئة الموارد المحلية، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي، والإقراض الداخلي والخارجي، وتعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية.

(1) تعبئة الموارد المحلية: تُعد تعبئة الموارد المحلية سواءً من خلال البحث عن مصادر محلية جديدة للإيرادات أو تفعيل المصادر القائمة أحد الخيارات الممكنة بالنسبة للدول العربية لخلق حيز مالي أو زيادته، لتمويل الاستثمارات المطلوبة لزيادة أصول البنية التحتية. ففي ظل انخفاض نمو معدلات الإيرادات العامة وضعف نسب مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة، تلوح

الفرصة لإجراء إصلاحات تُمكن من تعبئة الموارد المحلية، لا سيما الإيرادات الضريبية التي لا تزال تُسجل نمواً متواضعاً وظلت مستقرة في مستواها المنخفض على مدار العقدين الماضيين، حيث بلغت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 10 في المائة في المتوسط للدول العربية كمجموعة (حوالي 14 في المائة للدول العربية المستوردة للنفط، و5 في المائة للدول العربية المصدرة للنفط) خلال الفترة (2009-2019)، مقابل متوسط عالمي يبلغ حوالي 15 في المائة، ومتوسط يبلغ 34 في المائة بالنسبة لمجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، شكل (8-أ).

شكل (8)



المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد العربي، وقاعدة بيانات البنك الدولي.

المصدر: أحمد بدوي وطارق عبدالقادر، دراسة "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، ديسمبر 2020، شكل (3)، ص (9).

بالنظر إلى الإيرادات الضريبية، يُمكن التركيز على الإصلاح الضريبي بما يُمكن من تحقيق زيادة إضافية في الموارد الضريبية تُوجّه لتمويل استثمارات البنية التحتية. هناك ثلاثة جوانب مترابطة فيما يتعلق بتحقيق موارد إضافية من خلال الضرائب بطريقة فعّالة، تتمثل في: كيفية توسيع القاعدة الضريبية، وترشيد المعدلات الضريبية التي ترتبط بإصلاح السياسات الضريبية، إضافة إلى تحسين الإدارة الضريبية. على صعيد إصلاح السياسة الضريبية، ومع مراعاة الآثار الاقتصادية، يُمكن التركيز على توسيع القواعد الضريبية من خلال النظر في كيفية إدخال الأنشطة غير الخاضعة للضريبة والمزيد من السلع والخدمات تحت المظلة الضريبية، وتبسيط الهيكل الضريبي، وتقليل الإعفاءات الضريبية، وتقوية الإدارة الضريبية.

في هذا الصدد، وبالنسبة للضرائب المباشرة، يمكن زيادة مواردها من خلال النظر في مراجعة المعدلات الضريبية خصوصاً معدلات ضرائب الدخل التي تعتبر منخفضة في عدد من الدول العربية أخذاً بالاعتبار مستويات حصة الفرد من الدخل القومي. كما يُمكن النظر في كيفية معالجة الدخل

المهني، ودخل ريادة الأعمال والدخل الزراعي بما يُمكن من إدراجها في قاعدة الضرائب المباشرة ويؤدي إلى توسيع القاعدة الضريبية. حيث يعكس العائد المنخفض للضرائب المباشرة في عدد من الدول النامية وجود الدخول المتحققة من مثل هذه الأنشطة خارج المظلة الضريبية، ذلك لصعوبة إخضاعها للامتثال الضريبي (World Bank, 2012). كذلك يُمكن النظر في تعزيز مرونة وتصاعدية ضرائب الدخل سواءً على مستوى معدلات ضرائب دخل الأفراد أو الشركات بما يحقق العدالة الضريبية.

بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فيُمكن تركيز الجهود على زيادة الإيرادات من الضرائب ذات القواعد الواسعة التي تكون أقل أثراً على النمو، بما في ذلك ضرائب الإستهلاك التي تتسم بالعدالة في توزيع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة، والكفاءة في تعزيز الموارد العامة، نظراً لحيز الإصلاح الذي تتسم به، حيث تصل نسبتها في المتوسط في الدول العربية إلى حوالي 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي⁽⁹⁾. في هذا السياق، يُمكن التركيز على ضريبة القيمة المضافة كأحد الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات دون إعاقة مسار التعافي الاقتصادي، باعتبارها أحد أهم مصادر الإيرادات الضريبية وأقل احتمالية لتثبيط الاستثمار والتأثير على النمو الاقتصادي. يمكن في هذا الخصوص، إعادة النظر في إصلاح المشهد الضريبي من خلال تدابير ترمي إلى توسيع القاعدة الضريبية. لعل التجارب الدولية المتاحة في مجال سياسات تطبيق ضريبة القيمة المضافة على الخدمات الحكومية، والقطاع العقاري، والخدمات المالية، والخدمات الرقمية تمثل فرصة للإستفادة منها في معالجة التحديات التي تصاحب توسيع القاعدة الضريبية. بعيداً عن ضريبة القيمة المضافة، كذلك يمكن النظر في زيادة الموارد الضريبية من خلال فرض ضرائب جديدة، مثل ضرائب الثروة، وضرائب الكربون⁽¹⁰⁾، وضرائب البيئة، إضافة إلى توسيع نطاق الضريبة الانتقائية لتتضمن المزيد من السلع مثل التبغ والكحول والمشروبات الغازية وغيرها.

أما على صعيد إصلاح الإدارة الضريبية، فيمكن التركيز على تطويرها ورفع كفاءتها بما يؤدي إلى رفع كفاءة التحصيل الضريبي التي يصل متوسطها بالنسبة للدول العربية كمجموعة إلى حوالي 54 في المائة، (طارق اسماعيل 2019). في هذا الخصوص يمكن تركيز الجهود على تطوير القدرات الفنية المادية والبشرية، من خلال الاستفادة من التطور التقني في بناء إدارة ضريبية حديثة تعتمد على التقنية الحديثة. حيث تشير تجارب العديد من الدول في هذا الخصوص إلى أن لرقمنة الإدارة الضريبية آثار إيجابية في تقليص فجوة الامتثال الضريبي ورفع كفاءة التحصيل، إطار (1).

(9) قاعدة بيانات صندوق النقد العربي.

(10) ضريبة الكربون، هي ضريبة تُفرض على محتوى الكربون في الوقود.

إطار (1)

تدابير ضريبية لتحقيق وفورات تساهم في زيادة التمويل المتاح للبنية التحتية

- يساهم توسيع القواعد الضريبية وتبسيط هياكل معدلات ضريبة القيمة المضافة والضرائب على التجارة الدولية في تعزيز الكفاءة والعدالة الضريبية مع مردود مرتفع على الحصيلة الضريبية، مقارنة بالزيادة الشاملة في المعدلات الضريبية. فعلى سبيل المثال بالنسبة لضريبة القيمة المضافة، فمن حيث العدالة، يمكن للمعدل المخفض للضريبة على البنود المهمة في ميزانيات ذوي الدخل المحدود أن يعود بالفائدة على الفئات الضعيفة ويرفع من الإيرادات الضريبية المتأتية من هذه الشرائح باعتبار زيادة استهلاك هذه البنود.
- كذلك يمكن تبسيط ضريبة دخل الشركات والحد من الإعفاءات ذات الصلة، لا سيما للقطاعات الموجهة للتصدير ومناطق التجارة الحرة والشركات الحكومية. فالتصميم الجيد لضريبة دخل الشركات يمكن أن يساعد على تحقيق التكافؤ بين الشركات، ومع تعزيز تصاعديتها، يمكن أن يؤدي ذلك إلى تعزيز العدالة الضريبية وارتفاع مساهمتها في الموارد الضريبية.
- كذلك تساهم رقمنة الإدارة الضريبية في إرساء دعائم منظومة ضريبية متكاملة من خلال إعادة هندسة الإجراءات وتبسيطها. تتضمن رقمنة الإدارة الضريبية تحويل الوظائف الأساسية للإدارة الضرائب مثل التسجيل، والتدقيق، ونظم المعلومات والاتصالات والتحويل إلى وظائف قائمة على الرقمنة، إضافة إلى الربط الشبكي بين مراكز الضرائب بمختلف الإدارات والهيئات الحكومية لتسهيل عملية تبادل المعلومات، وتمكين دافعي الضرائب من الامتثال للضريبة بتكلفة أقل من حيث الجهد والزمن.
- تُشير تجارب الدول أن رقمنة منظومة الإدارة الضريبية لها آثار بارزة في تخفيض التهرب الضريبي، وتعزيز الإمتثال ورفع كفاءة التحصيل. فعلى سبيل المثال أدى التحول نحو الفاتورة الإلكترونية في عدد من دول أمريكا اللاتينية إلى تحقيق نتائج بارزة منها⁽¹¹⁾:
 - حققت البرازيل زيادة في الإيرادات الضريبية تُقدر بحوالي 58 مليار دولار.
 - خفضت شيلي والمكسيك فجوة ضريبة القيمة المضافة إلى 50 في المائة.
 - تمكنت كولومبيا من تخفيض التهرب الضريبي بنسبة 50 في المائة.

(2) ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي ورفع كفاءته: تتضمن البدائل المتاحة لزيادة الحيز المالي

لتمويل استثمارات البنية التحتية إعادة ترتيب أولويات الإنفاق بعيداً عن أشكال الإنفاق الأقل إنتاجية والتوجه نحو الاستثمار في البنية التحتية المعززة للنمو وتحسين كفاءة الإنفاق. في هذا الصدد، لابد من إدراك أولوية الإنفاق الرأسمالي على النفقات العامة الأخرى، وينبغي أن يُمنح التركيز الكافي في تخطيط الإنفاق العام على خلفية أهميته للنمو الشامل والمستدام وتعزيز استمرارية المالية العامة. فمراجعة خطط الإنفاق الحكومي، يمكن إعادة ترتيب أولوياته بتحويل الإنفاق من البنود ذات العوائد الاقتصادية والاجتماعية المنخفضة إلى استثمارات في البنية التحتية. في هذا الخصوص، يُعد تعزيز إدارة المالية العامة من خلال المراجعة الدورية للإنفاق الحكومي إلى جانب اعتماد عملية تخطيط الموازنات العامة على المدى المتوسط، أحد أبرز الوسائل لإعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي

(11) Revilak, A., (2021) "Reducing Tax Gap Compliance: Electronic Invoicing", Arab Regional Tax Form, AMF.

بما يتفق مع الأهداف الاستراتيجية. في هذا الصدد يُمكن الاعتماد على أدوات إدارة المالية العامة المتمثلة في مراجعة النفقات (Expenditure Review)، وإطار الإنفاق متوسط المدى (Medium-term Expenditure Frameworks) لتخطيط النفقات العامة بما يضمن اتساق التخصيص المشترك للموارد بين قطاعات الإنفاق العام ويُمكن من ترتيب أولويات الصرف، بما يتسق مع الأهداف الاستراتيجية للاقتصاد. يساعد التخطيط متوسط الأجل للإنفاق الحكومي على تحديد الوفورات التي يُمكن تحقيقها من خلال إعادة ترتيب هيكل الإنفاق وإعادة تخصيصها من القطاعات الأقل أولوية إلى الاستثمارات العامة في إطار زمني يتعدى السنة المالية. على مدى عقدي الثمانينات والتسعينات، قام عدد من الحكومات في كل من الدول المتقدمة والنامية (مثل كندا، فرنسا، شيلي، هولندا والمملكة المتحدة) باستخدام أدوات إدارة المالية العامة لإحداث تغيير في هيكل الإنفاق وإعادة تخصيص الوفورات لتمويل الاستثمارات العامة، إطار (2).

إطار (2)

زيادة الحيز المالي لتمويل البنية التحتية من خلال ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي

على مدى عقدي الثمانينات والتسعينات، قام عدد من الحكومات في كل من الدول المتقدمة والنامية (مثل كندا، فرنسا، شيلي، هولندا والمملكة المتحدة) باستخدام أدوات إدارة المالية العامة لإحداث تغيير في هيكل الإنفاق وإعادة تخصيص الوفورات لتمويل الاستثمارات العامة، فعلى سبيل المثال تمكنت بريطانيا بإطار إعادة ترتيب أولويات الإنفاق الحكومي من رفع مستوى الاستثمار العام من 0.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 2.25 في المائة، ذلك من خلال التخفيض المستمر لحصة الإنفاق العام على إعانات البطالة والإدارة الحكومية والتحويلات الجارية الأخرى وتوجيه الوفورات لتمويل الاستثمارات الإضافية.

إضافة إلى إعادة ترتيب أولويات الإنفاق، كذلك يُمكن النظر في مراجعة الإنفاق الحكومي بغرض تعزيز كفاءته بما يخلق وفورات تضمن استمرار تلبية متطلبات تمويل استثمارات إضافية للبنية التحتية. كذلك يُعد تعزيز كفاءة وفعالية الإنفاق الرأسمالي على البنية التحتية، من خلال تحسين ممارسات إدارة الاستثمارات العامة، أحد الخيارات المتاحة لتحقيق وفورات يمكن توجيهها لتعزيز تمويل البنية التحتية. حيث يؤدي غياب إدارة استثمار عام فعالة في بعض الدول إلى ظهور أشكال متعددة من إهدار الموارد. حيث تُشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن حوالي 40 في المائة من عائدات الاستثمارات العامة يُمكن خسارتها بسبب عدم الكفاءة في عمليات إدارة الاستثمار العام في الدول النامية منخفضة الدخل، مقابل حوالي 27 في المائة بالنسبة للاقتصادات الناشئة، وحوالي 13 في المائة بالنسبة للاقتصادات المتقدمة. لذلك فإن تعزيز تخطيط وتخصيص وتنفيذ الاستثمار العام في البنية التحتية، لا يؤدي فقط إلى تحسين الكفاءة، ولكنه يعد أيضاً أمراً بالغ الأهمية لاستقرار الاقتصاد الكلي والاستدامة المالية والنمو الشامل، خصوصاً للدول ذات مستويات الدين المرتفعة، والحيز المالي الضيق.

(3) الاقتراض الداخلي والخارجي: إضافة إلى فرص تمويل البنية التحتية من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق، وتعبئة الإيرادات المحلية الإضافية، يظل الاقتراض بكل أشكاله أحد الأدوات الرئيسية لتمويل الاستثمار العام. تشمل الخيارات في هذا السياق، الاقتراض من الأسواق المحلية من خلال إصدار أذون وسندات الخزانة، والاقتراض الخارجي الميسر من مؤسسات التمويل الدولية، أو من الدول، أو أسواق رأس المال الخارجية من خلال إصدار السندات السيادية. لكن عند طرح الاقتراض كخيار لتمويل البنية التحتية لابد من مناقشة عدد من الاعتبارات بالنسبة لبعض الدول العربية، أبرزها تحديات أوضاع المديونية وأعباءها، وإمكانية الوصول إلى أسواق التمويل الدولية، ويتعلق البعض الآخر بالخيارات التي يتم اتخاذها حول كيفية إنفاق الأموال وما يترتب عن ذلك من تراكم للمديونية بسهولة. في هذا السياق، وكما تم الإشارة إليه سابقاً، يواجه عدداً من الدول العربية قيوداً في ميزانياته تحول دون الحفاظ على تمويل الاستثمار من موارد الموازنة سواء كانت موارد ذاتية أو من خلال الاقتراض، حيث بلغت المستويات الإجمالية لمديونيتها العامة حوالي 741 مليار دولار بنهاية عام 2019، ما يمثل حوالي 123 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. إلى جانب ذلك، تواجه بعض الدول العربية صعوبة في الولوج إلى أسواق رأس المال الخارجية بسبب تحديات التصنيف الائتماني لهذه الدول.

في ضوء هذه التحديات، ولزيادة الأموال المتاحة للاستثمار في البنية التحتية، تبرز الحاجة إلى تطوير أسواق رأس المال المحلية. يسمح ذلك بخلق فرص لتجبير المدخرات المحلية لتمويل مشاريع البنية التحتية، ويساعد على تقليل الاعتماد على الاقتراض بالعملة الأجنبية والتمويل المصرفي. على الرغم من الجهود المبذولة لتطوير أسواق رأس المال المحلية في الدول العربية، لا تزال تواجه تحديات تحول دون الاستفادة منها في مجال تمويل استثمارات البنية التحتية. تتمثل أبرز التحديات في هذا الصدد في صُغر أسواق السندات الحكومية طويلة الأجل، مما يدفع بعض الدول إلى طرحها في الأسواق الدولية، إضافة إلى المخاوف بشأن مزاحمة القطاع العام للقطاع الخاص في الموارد المتاحة للتمويل.

يُعد تطوير أسواق رأس المال المحلية أمراً بالغ الأهمية في تطوير آليات توفير التمويل طويل الأجل للبنية التحتية. يتطلب ذلك وضع استراتيجية واضحة لتنمية أسواق للأوراق المالية الحكومية أكثر عمقا وسيولة ومرونة. حيث يُمكن التعويل على تطوير أسواق للسندات والصكوك الحكومية تتسم بالعمق والسيولة لتشكل حجر الزاوية للتمويل الفعال من حيث التكلفة وتنمية أسواق فعّالة للدخل الثابت تجذب المدخرات المحلية وتدعم النمو الاقتصادي. في هذا الخصوص، يُمكن الاستفادة من تجارب عدد من الدول العربية في إصدار السندات والصكوك الحكومية في الأسواق المحلية سواءً بالعملات المحلية أو الأجنبية.

(4) تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية: إن فتح آفاق مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية رهين مدى القدرة على تغيير خصائص المخاطر والعائد على الاستثمارات بما يؤدي إلى جذب القطاع الخاص الداخلي والخارجي. قطعت الدول العربية شوطاً في تعزيز أطر الشراكة مع القطاع الخاص، حيث بُدلت جهود حثيثة لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية، وبناء القدرات البشرية، ووضع الآليات والأدوات المناسبة للدعم الفني والمالي، ورصد وإدارة المخاطر والتداعيات على الوضع المالي. على الرغم من التقدم الملموس في التأسيس لبيئة ملائمة تعزز مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية، إلا أنه لا تزال هناك حاجة لتوفير الضمانات الكافية لتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي مع مراعاة التوزيع المتوازن للمخاطر ما بين القطاعين العام والخاص، وابتكار الوسائل الملائمة لجذب المستثمرين لدخول سوق البنية التحتية، إضافة إلى الحاجة لسد فجوات الحوكمة والقدرات التي تعيق استثمارات القطاع الخاص.

في هذا السياق، يُمكن تخفيف المخاطر التي تواجه القطاع الخاص من خلال دعم السيولة بالضمانات الكافية، حيث يمكن في هذا السياق، وضع خطط بعيدة المدى للبنية التحتية تُستخدم فيها الأصول كضمانات لتمويل مشاريع البنية التحتية الجديدة. كذلك يُمكن تنمية السوق الثانوية وزيادة الأموال المتاحة (السيولة) لتمويل البنية التحتية من خلال إتاحة إعادة تدوير استثمارات البنية التحتية في السوق الثانوية، كأن تصدر الحكومات سندات طويلة الأجل للتداول في السوق الثانوية لتعزيز النشاط الاستثماري. في هذا الصدد، هناك عدة دول حققت تقدماً ملموساً في مجال التوجه نحو توفير الضمانات والدعم للمستثمرين والمطوّرين في البنية التحتية، إطار (3).

إطار (3)

تجارب حول

تعزيز أسواق التمويل المحلية من خلال توفير الضمانات ودعم إصدار السندات

- تُشير الممارسات الدولية في مجال التوجه نحو توفير الضمانات والدعم للمستثمرين والمطوّرين في البنية التحتية إلى تحقيق عدد من الدول تقدم ملموس في زيادة الموارد المتاحة لتمويل البنية التحتية. فعلى سبيل المثال تمكنت دولة بيلو من خلال إنشاء كيان للتمويل الائتماني في عام 2000 يتولى توفير الضمانات والدعم للمستثمرين والمطوّرين في البنية التحتية من توفير التمويل لأكثر من 60 مشروعاً في مجال البنية التحتية، متضمناً قطاعات الطرق والري والمياه والصرف الصحي.
- هناك دول أخرى استخدمت الدخل المتحقق من المؤسسات المملوكة للدولة بالإضافة إلى أصولها، كأساس لهذه الضمانات. كذلك يمكن تخصيص نسبة من أصول صناديق الثروات السيادية والشركات الاستثمارية لدعم الضمانات، إذ تستند هذه الأصول غالباً إلى ثروات الموارد الطبيعية.
- كذلك يمكن دعم السندات بما يؤدي إلى جذب الاستثمارات المحلية من خلال توفير معاملة ضريبية تفضيلية لسندات تمويل البنية التحتية. فعلى سبيل المثال استخدمت الهند سندات البنية التحتية المعفاة من الضرائب لضخ الاستثمارات المحلية في مشاريع البنية التحتية، حيث تُستخدم عائداتها لتمويل مشاريع الطرق في جميع أنحاء الدولة، Hassan A. *et al* (2019).

كذلك يوفر استغلال إمكانات التمويل الإسلامي من خلال الصكوك المتوافقة مع الشريعة، وتصميم المنتجات المالية التي تناسب الأفراد فرصاً كبيرة لتمويل البنية التحتية، حيث يُمكن أن تساهم هذه المنتجات في استقطاب المدخرات المحلية وتحويلات العاملين بالخارج وتجبيها لتمويل مزيد من الاستثمار الإنمائي.

هناك حاجة لتعزيز الحوكمة في مجال الشراكة مع القطاع الخاص وبناء القدرات البشرية والمؤسسية في الدول العربية بما يخلق بيئة مواتية لجذب استثمارات القطاع الخاص. في هذا الخصوص، يُمكن دراسة إمكانية تأسيس كيانات مستقلة (على سبيل المثال وحدات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وشركات تنفيذ مشاريع البنية التحتية، وبنوك وصناديق البنية التحتية) لتتولى تطبيق أفضل الممارسات الدولية في جوانب هيكلية المشاريع والتمويل والشراء والتنفيذ وإدارة العقود، والتنسيق مع القطاع الخاص من أجل تعزيز ثقة المستثمرين. كذلك يُمكن تعزيز القدرات بالجهات المعنية بمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الوزارات والوحدات ذات الصلة) خصوصاً فيما يتعلق بتحديد الأولويات وإعداد المشاريع المناسبة للشراكة، متضمناً ذلك تطوير القدرات البشرية واستكمال بناء الخبرات القانونية والفنية والإدارية المناسبة لتنفيذ عمليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يضمن الكفاءة ويحقق الأهداف المرسومة لخطط الشراكة. إضافة إلى ما تقدم، أيضاً تبرز الحاجة إلى تعزيز الدراسات الاستشارية والأولية وتوفير المخصصات المالية اللازمة ضمن الموازنات العامة، بما يؤدي إلى إعداد مشاريع الشراكة بالصورة المنشودة، شاملاً ذلك إعداد الدراسات التي تأخذ في الاعتبار النواحي الاقتصادية والمالية إلى جانب المنفعة العامة، بما يضمن استدامة مشاريع الشراكة ونجاحها في تحقيق الأهداف المرجوة منها (بدوي، وإسماعيل، 2020).

قائمة المراجع

باللغة العربية:

- بدوي، وإسماعيل، (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.
- طارق إسماعيل، (2019)، "كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، دراسات اقتصادية، العدد (52).

باللغة الإنجليزية:

- Andrew M., Warner (2014), "Public Investment as an Engine of Growth," IMF WP /14/148.
- Arrow, K. J., and M. Kurz (1970), "Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy," Johns Hopkins University.
- Barro, Robert J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 98(5).
- Estache A, Fay M. (2009), "Current debates on infrastructure policies," Working paper no 49, Commission on Growth and Development.
- ESCWA (2019), Between Now and 2030: A statistical overview of progress towards the Sustainable Development Goals in the Arab region.
- Ghani E., Din M. (2006), "The Impact of Public Investment on Economic Growth in Pakistan" The Pakistan Development Review 45.
- Hassan A., Jeddi S., Lakmeharan K., and Muzaffar M., (2019), "Unlocking private-sector financing in emerging markets infrastructure," Capital Projects & Infrastructure and McKinsey Center for Government.

- IMF (2019), “*Public Investment Management Assessment (PIMA): Strengthening Infrastructure Governance,*” Fiscal Affairs Department, IMF.
- Romp W., de Haan J. (2005), “*Public capital and economic growth: A critical survey,*” EIB papers 10, European Investment Bank, Luxemburg.
- Ter-Minassian T., Hughes R., and Hajdenberg A., (2008), “*Creating Sustainable Fiscal Space for Infrastructure: The Case of Tanzania,*” IMF WP/08/256.