



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

سلسلة بحثية "موجز سياسات" إصدار عام 2019



أبوظبي - صندوق النقد العربي
يناير 2020

سلسلة بحثية تستهدف دعم عملية صنع القرار في الدول العربية من خلال توفير إصدارات بحثية موجزة تتطرق لأبرز الأولويات والموضوعات ذات الاهتمام بالنسبة للدول العربية الأعضاء مصحوبة بتوصيات لصناع السياسات.

© صندوق النقد العربي 2020

حقوق الطبع محفوظة

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذا التقرير أو ترجمته أو إعادة طباعته بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير مع وجوب ذكر المصدر.

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية

صندوق النقد العربي

ص.ب 2818 – أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: +971-2-6171 552

فاكس: +971-2-632 6454

البريد الإلكتروني: economic@amfad.org.ae

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

قائمة المحتويات

العدد الأول: النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل في الدول العربية	3
العدد الثاني: رقمنة المالية العامة	8
العدد الثالث: العدالة الضريبية	13
العدد الرابع: الأمن السيبراني في القطاع المصرفي	21
العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية	29
العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية	39
العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية	47
العدد الثامن: الاستثمار المؤثر	54
العدد التاسع : العبء الضريبي	63

النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل في الدول العربية

- تقدر حجم فجوة تمويل المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بنحو 5.2 تريليون دولار أمريكي في البلدان النامية، فيما تتراوح الفجوة في العالم العربي بما يتراوح بين 210 و240 مليار دولار.
- نسبة الائتمان الممنوح للمشروعات الصغيرة والمتوسطة لا تزال محدودة تدور حول 9 في المائة من مجمل الائتمان المصرفي في الدول العربية.
- تحصل المشروعات متناهية الصغر على نسبة لا تتعد 14 في المائة من مجمل الائتمان الممنوح للقطاع في الدول العربية.
- يتطلب حفز التمويل الموجه للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة دمج تلك المشروعات في إطار الاقتصاد الرسمي.
- يعد التوسع في آليات ضمان القروض الموجهة للمشروعات متناهية الصغر، والصغيرة والمتوسطة، وتوفير المعلومات الائتمانية، وسجلات الأصول المنقولة من أنجح الآليات للتوسع في منح الائتمان المصرفي لهذه المشروعات.
- التمويل الاسلامي يمكن أن يغطي جانباً من فجوة تمويل تلك المشروعات بما يتراوح بين 8.6 و13.2 مليار دولار.
- توفر التقنيات المالية الحديثة لا سيما تقنيات التمويل الجماعي التي يتوقع أن يبلغ حجم سوقها العالمي 100 مليار دولار عام 2025 فرصاً وأعدة لتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية.
- تتيح البيئات الرقابية التجريبية "Regulatory Sandboxes" فرصاً جيدة للسلطات الرقابية في الدول العربية لتطوير الأطر الداعمة لصناعة التقنيات المالية، وخاصة تلك التي تركز على تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

أهمية الشمول المالي للنهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية

في هذا السياق، تشير التقديرات الدولية إلى أن حوالي 70 في المائة من المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الأسواق الناشئة لا تستطيع النفاذ إلى التمويل لا سيما في إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط. في هذا الإطار، تُقدر الفجوة التمويلية للمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع الرسمي في البلدان النامية بنحو 5.2 تريليون دولار أمريكي⁽¹⁾ (حيث تقدر مستويات الطلب على التمويل من قبل هذه المشروعات بنحو 8.9 تريليون دولار، فيما تمثل مستويات المعروض من التمويل الحالية 3.7 تريليون دولار) أي أن الفجوة الحالية تمثل 1.4 ضعف مستويات التمويل الحالي. فيما ترتفع الفجوة إلى نحو 8.1 تريليون دولار إذا ما تم الأخذ في الاعتبار احتياجات التمويل للمشروعات

هناك علاقة وثيقة ما بين النهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة والنمو الشامل والمستدام وتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 كما يتضح من العديد من الدلائل الدولية. فقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة مساهم أساسي في نمو الناتج المحلي الإجمالي، وخلق فرص العمل، وزيادة الصادرات في معظم البلدان بغض النظر عن مستويات الدخل. إضافة إلى ذلك، فإن تطوير قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة يُعزز القدرة التنافسية، ويزيد التنوع الاقتصادي، ويدعم المُنعة الاقتصادية. تعتمد العلاقة الوثيقة بين النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة والنمو الشامل والمستدام في العديد من الأقاليم الجغرافية، إلى حد كبير على وجود متطلبين رئيسيين يتمثلان في توفر بيئة الأعمال الداعمة، وفرص النفاذ للتمويل.

¹ يشمل 128 دولة.

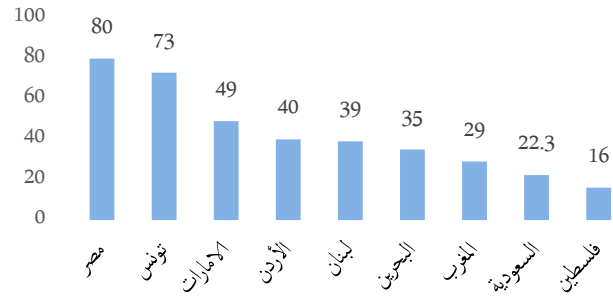
متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في القطاع غير الرسمي في البلدان النامية⁽²⁾.

نفاذ المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل في الدول العربية

تعول العديد من البلدان العربية على النهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة لتحقيق عدد من الأهداف التنموية بما يشمل تعزيز فرص النمو الاقتصادي وخلق المزيد من فرص العمل بما يساعد على خفض معدلات البطالة لا سيما بطالة الإناث والشباب التي تجاوزت ضعف المعدلات الدولية، إضافة إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030، وزيادة التنوع الاقتصادي والتنافسية الدولية. تمثل المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية نسبة تتراوح ما بين 90 و99 في المائة من إجمالي عدد المشروعات في القطاع الرسمي³. تسهم هذه المشروعات بنسب متفاوتة من الناتج المحلي الإجمالي تتراوح ما بين 16 و80 في المائة.

تسجل هذه النسبة أعلى مستوياتها في الدول العربية ذات الهياكل الاقتصادية المتنوعة بما يفوق متوسط الدول النامية البالغ 40 في المائة، بما يؤكد دور القطاع في زيادة مستويات التنوع الاقتصادي. أما فيما يتعلق بمساهمة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في خلق فرص العمل في البلدان العربية فتتراوح ما بين 20 و40 في المائة، وهي نسبة تقل بكثير في المقابل مقارنة مع متوسط المساهمة المسجلة في الاقتصادات النامية البالغة 60 في المائة، مما يبرز عدد من التحديات التي تواجه هذا القطاع الحيوي⁽⁴⁾.

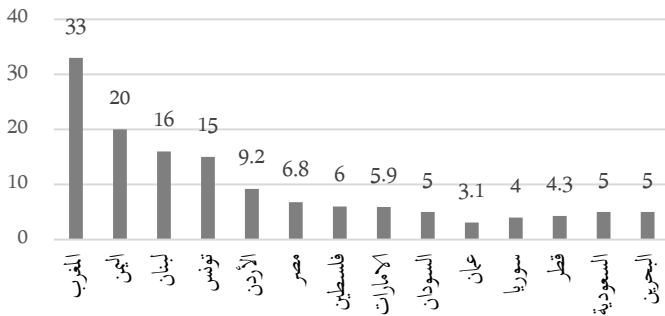
شكل (1): مساهمة قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة في الناتج المحلي الإجمالي في بعض الدول العربية (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019)، استبيان "النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية"، فبراير.

تمثل تحديات النفاذ إلى التمويل واحدة من أهم التحديات التي تواجه المشروعات الصغيرة والمتوسطة في المنطقة العربية، مما يحد من قدرتها على دفع عجلة النمو الاقتصادي، حيث لا تتوفر لنحو 79 في المائة من هذه المشروعات فرص النفاذ للتمويل، في ظل فجوة تمويلية تقدر بما يتراوح بين 210 و240 مليار دولار⁽⁵⁾. في السياق ذاته، لا تمثل التسهيلات المصرفية المقدمة إلى قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة سوى 9 في المائة من إجمالي التسهيلات المصرفية في الدول العربية، وهو ما يقل بكثير عن متوسط البلدان متوسطة الدخل البالغ نحو 18 في المائة.

شكل (2): نسبة الائتمان الممنوح لقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى إجمالي التسهيلات (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019)، استبيان "النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية"، فبراير.

من ناحية أخرى، يؤثر نمط الإنفاق في العديد من الدول العربية على ثقافة الادخار باعتبارها ركيزة أساسية لحفز مصادر التمويل المحلية، وبالتالي يؤثر سلباً على موارد التمويل الداخلي التي يمكن توجيهها لإدارة المشروعات الصغيرة والمتوسطة. في هذا السياق، يمتلك 7 في المائة فقط من إجمالي السكان العرب البالغين حسابات ادخارية بهدف إدارة المشاريع الصغيرة والمتوسطة مقابل 14 في المائة للمتوسط العالمي، في حين أن 5 في المائة فقط من السكان العرب البالغين يمتلكون حسابات اقتراض من المؤسسات المالية لإدارة مشاريع صغيرة ومتوسطة مقابل 11 في المائة للمتوسط العالمي⁽⁶⁾.

⁴ صندوق النقد العربي (2019)، استبيان "النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية"، فبراير.

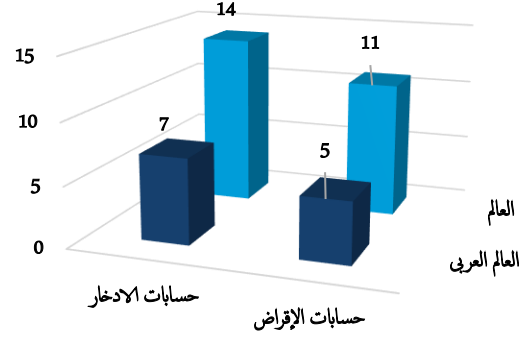
⁵ Saleem Q. (2017). "Overcoming Constraints to SMEs Development in MENA Countries and Enhancing Access to Finance", IFC Advisory Services in the Middle East and North Africa.

⁶ World Bank (2018). "Findex Database".

² World Bank, IFC, SMEs Finance Forum, (2017). "MSMEs Finance Gap: Assessment of the shortfalls and Opportunities in Financing Micro, Small and Medium Enterprises in Emerging Markets".

³ World Bank, (2015). "World Bank Brief on Small and medium Enterprises (SMEs) Finance", Sep.

شكل (3): نسبة الذين يدخرون أو يقترضون بغرض إنشاء مشروع صغير أو متوسط في عام 2017 (%)



المصدر: البنك الدولي (2018)، "قاعدة بيانات Findex".

جهود الحكومات العربية لتعزيز نفاذ المشروعات الصغيرة والمتوسطة للتمويل

إدراكاً من الحكومات العربية لأهمية تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، اعتمد العديد منها رؤية مستقبلية واستراتيجيات تستهدف النهوض بهذا القطاع، تتضمن مستهدفات كمية لرفع نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل من خلال تبني العديد من السياسات والتدخلات الهادفة إلى تجاوز التحديات التي تواجه القطاع على عدد من الأصعدة، ولعل من أهمها تيسير نفاذه إلى التمويل. في هذا الإطار، تم إنشاء العديد من المؤسسات التمويلية المخصصة لإقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة في عدد من البلدان العربية بشروط تفضيلية تتلاءم مع احتياجات هذه المشاريع.

بالنظر إلى تواضع نسبة التسهيلات المصرفية المقدمة إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة بنسبة تقدر بنحو 9 في المائة من مجمل الائتمان المصرفي كما سبق الإشارة إليه، تبنت المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية عدد من التدابير التحفيزية لتشجيع البنوك على تقديم المزيد من القروض للمشاريع الصغيرة والمتوسطة. حيث شجعت البنوك المركزية في العديد من البلدان العربية البنوك على إنشاء وحدات متخصصة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة وتضطلع بمسؤولية جميع الأعمال ذات الصلة بها بما في ذلك الاستشارات والتمويل. علاوة على ذلك، سمحت بعض البنوك المركزية للمؤسسات المالية (المصرفية وغير المصرفية) بالمساهمة في رؤوس أموال المشروعات الصغيرة والمتوسطة ضمن نسب معينة. بينما اختارت بنوك مركزية أخرى ضخ كميات من السيولة لتحفيز قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كذلك تبنت

⁷ AMF and BIS, (2017). "Central Bank Papers on Monetary Policy in the Arab Region", AMF-BIS Second Working Party Meeting on Monetary Policy in the Arab Region, Nov.

مصارف مركزية عربية برامج لحفز النشاط الاقتصادي بالتركيز على قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومن بينها مصرف لبنان، الذي تبني سياسات تستهدف حفز المصارف على توفير التمويل لتلك المشروعات لاسيما الشركات العاملة في مجال الاقتصاد المعرفي في إطار حزم تحفيزية بلغ إجمالي قيمتها 5 مليارات دولار وتم في إطارها تأسيس 800 شركة جديدة وتوفير 6 آلاف فرصة عمل وزيادة في مستويات الدخل المحلي بنحو 1 مليار دولار⁷.

كما سعت البنوك المركزية العربية إلى تشجيع القطاع المصرفي لرفع نسبة الائتمان الموجه للمشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى مستويات تتراوح بين 12 و20 في المائة من إجمالي التسهيلات المصرفية (مصر، والسودان). من ناحية أخرى، استهدفت بعض البنوك المركزية العربية تشجيع البنوك على إقراض المشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال خفض أوزان المخاطر المرتبطة بهذا النوع من القروض إلى 75 في المائة في الإطار الخاص باحتساب نسبة كفاية رأس المال (الإمارات، وقطر). كما شملت الحوافز المقدمة من البنوك المركزية كذلك تخفيض نسبة الاحتياطي الإلزامي بنسبة محددة للبنوك التي تتوسع في إقراض هذه المشروعات، أو تسهيل فرص نفاذها إلى النوافذ الإقراضية للبنك المركزي (السودان). في حين لجأت بعض المصارف المركزية العربية إلى خفض سعر الفائدة المرتبط بإقراض هذه المشروعات إلى ما يساوي سعر فائدة السياسة النقدية، أو حتى دون هذا المستوى في دول عربية أخرى (مصر، والمغرب).

من جانب آخر، هناك مبادرات من بعض الدول العربية للاستفادة من أسواق الأوراق المالية لتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة. ففي مصر تم إنشاء بورصة النيل في العام 2010 كأول منصة أوراق مالية لقيد وتداول الشركات المتوسطة والصغيرة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بقواعد للإدراج والتداول تتلاءم مع طبيعة هذه الشركات. بيد أن تطور هذه التجربة يواجه بعض التحديات منها اقتناع ملاك الشركات بأهمية تسجيلها بسوق المال والاستجابة لمتطلبات الحوكمة والإفصاح. فيما تدرس دول عربية أخرى اتخاذ خطوات مماثلة (السودان، والعراق، والمغرب)، وتتجه دول عربية أخرى، للاستفادة من أسواق الأوراق المالية القائمة لتداول أسهم ملكية المنشآت الصغيرة والمتوسطة مثل (الإمارات، وقطر).

من جانب آخر، اهتمت المصارف المركزية العربية باستكشاف فرص الاستفادة من التقنيات المالية الحديثة في زيادة فرص نفاذ الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل. فعلى سبيل المثال، تم في المغرب إعداد مشروع قانون لتنظيم التمويل الجماعي، كما اتجه عدد من المصارف المركزية إلى تأسيس بيئات رقابية تجريبية (Regulatory Sandboxes) لتوفير البيئة الداعمة لنمو التقنيات

المالية الحديثة لاسيما تلك المرتبطة بزيادة فرص نفاذ الشركات الصغيرة والمتوسطة للتمويل كما هو الحال في السعودية، والإمارات، والبحرين، والأردن ولبنان.

كذلك سعت المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية بالتعاون مع الجهات الحكومية الأخرى، إلى ضمان توفير بنية تحتية داعمة للقطاع المالي لتسهيل نفاذ هذه المشروعات إلى التمويل من خلال توفير أنظمة الضمانات، وسجلات الأصول المنقولة، ونظم المعلومات الائتمانية، وتطوير قوانين الإفلاس، وتعزيز كفاءة نظم المدفوعات والتسوية.

دور صندوق النقد العربي في تعزيز فرص نفاذ المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل

في إطار سعي صندوق النقد العربي لدعم جهود البلدان الأعضاء الهادفة إلى تحقيق النمو الشامل والمستدام، يركز الصندوق بشكل خاص في إطار استراتيجيته الخمسية الحالية (2015-2020) على تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وزيادة مستويات الشمول المالي في المنطقة العربية. تتضمن الاستراتيجية الحالية للصندوق عدة مبادرات وبرامج شاملة تهدف إلى تسهيل تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتيسير فرص نفاذها إلى التمويل. في هذا السياق، أطلق صندوق النقد العربي في عام 2016 تسهيل "البيئة المواتية" للمشروعات الصغيرة والمتوسطة" بهدف دعم الإصلاحات في قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، بالنظر إلى الدور المهم الذي تلعبه هذه المشروعات في دعم النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. تم في إطار هذا التسهيل دعم إصلاحات النهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في عدد من الدول العربية مع التركيز على تحفيز المشروعات الصغيرة والمتوسطة المملوكة للشباب والإناث وسكان المناطق الريفية بهدف تحقيق النمو الاحتوائي وتمكين البلدان العربية من تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

إضافة إلى ذلك، وفي إطار جهود صندوق النقد العربي لدعم الشمول المالي في المنطقة العربية، كوسيلة أساسية لتعزيز النمو الاقتصادي، والمساهمة في الاستقرار المالي، وتنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة، أطلق صندوق النقد العربي المبادرة الإقليمية لتعزيز الشمول المالي في الدول العربية في عام 2017 التي تسعى من بين أهدافها إلى دعم وصول المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى التمويل. في إطار هذه المبادرة، قدم الصندوق لبلدانه الأعضاء الدعم الفني على صعيد صياغة استراتيجيات الشمول المالي مع التركيز على قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كما قدم الصندوق لبلدانه الأعضاء الدعم الفني على صعيد القيام بمسوحات تستهدف حصر الاحتياجات التمويلية لقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة (مسوحات جانب الطلب)، بما يساعد مستقبلاً على التقييم الدقيق لاحتياجات التمويل لهذا القطاع الحيوي وتبني السياسات اللازمة لرأب فجوات التمويل القائمة.

من جانب آخر، أطلق صندوق النقد العربي مجموعة عمل التقنيات المالية الحديثة للدول العربية في عام 2018 بهدف الاستفادة من تطور التقنيات المالية ودورها في زيادة مستويات كفاءة الخدمات المالية وتيسير نفاذ الفئات غير المشمولة مالياً إلى التمويل ومن أهمها المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

الرؤية المستقبلية والانعكاسات على صعيد السياسات

توضح الدلائل الدولية تركيز العديد من دول العالم بشكل أكبر على السياسات ذات الآثار قصيرة الأجل لتوفير الدعم للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من خلال الحوافز الاستثمارية والضريبية، وعدم تركيزها في المقابل على السياسات ذات الآثار طويلة الأجل التي تضمن استدامة النمو لهذه المنشآت واستمرارية بقائها، في حين أن أفضل الممارسات الحكومية لدعم قطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة تتمثل بالأساس في السياسات التي تستهدف خفض كلفة ومخاطر الائتمان الموجه إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة، وتيسير فرص نفاذها إلى الأسواق الداخلية والخارجية، وحفز مستويات إنتاجيتها وتنافسيتها، وتعزيز القدرات البشرية والتقنية للمشروعات العاملة في هذا القطاع.

كذلك يعتبر توفر عدد من محفزات النمو من أهم العوامل المساعدة على بقاء واستمرارية المشروعات الصغيرة والمتوسطة على اختلاف مراحل دورة حياة هذه المشروعات، حيث تختلف احتياجات المنشآت الصغيرة والمتوسطة وفقاً لمراحل تطورها. ففي المراحل الأولى لتأسيس هذه المشروعات، تكون بحاجة أكبر للدعم الفني في مجال تعزيز القدرات الإدارية والإنتاجية، كما تكون معرضة بشكل أكبر لمخاطر الإفلاس، ولذا تتنامى حاجتها إلى النفاذ للائتمان وضمانات التمويل، ومع مضي المنشآت الصغيرة والمتوسطة قدماً وتطورها تكون بحاجة أكبر إلى المساعدة في مجال النفاذ للأسواق الخارجية ودعم قدراتها التنافسية والبشرية والتقنية.

هناك أهمية كذلك على صعيد عملية صنع السياسات لربط خطط النهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة والشمول المالي بالرؤى الاستراتيجية للدول العربية بهدف تحقيق النمو الشامل والمستدام، وزيادة مستويات التنوع الاقتصادي، ودعم القدرة على المنافسة، والتكامل في سلاسل القيمة العالمية، وتعزيز التوجه نحو الابتكار. كما أن ولاء الدول العربية بغايات وأهداف التنمية المستدامة 2030 يستلزم المزيد من التركيز على دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة المملوكة للشباب، والمرأة، والفئات الفقيرة والهشة، وقاطني المناطق الريفية وهو ما يجب أن تأخذه التدخلات الهادفة إلى النهوض بقطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر بعين الاعتبار.

ونظراً لكون قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة قطاع ديناميكي سريع التطور بالأساس، فلا بد وأن يواكب ذلك نقلة نوعية في طريقة تجاوب الحكومات العربية وخططها للنهوض بهذا القطاع، بحيث تتسم

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تقدر بما يتراوح بين 8.6 و13.2 مليار دولار⁽¹¹⁾.

كذلك توفر التقنيات المالية الحديثة لا سيما تقنيات التمويل الجماعي التي يتوقع أن يبلغ حجم سوقها 100 مليار دولار عام 2025 على مستوى العالم فرصاً وأعدة لتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، بما يؤهلها إلى أن تكون من أهم مصادر تمويل هذه النوعية من المشروعات⁽¹²⁾. في هذا الصدد، توفر البيانات الرقابية التجريبية فرصاً جيدة للسلطات الرقابية في الدول العربية لتطوير الأطر الداعمة لصناعة التقنيات المالية، وخاصة تلك التي تركز على تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة. من جانب آخر، تبدو الحاجة ملحة لتشجيع مزودي الخدمات المالية على الاستفادة من استخدام بعض التقنيات المصاحبة للثورة الصناعية الرابعة، على الأخص تقنيات البيانات الضخمة، والذكاء الصناعي، والبلوكشين في التغلب على تحدي عدم تماثل المعلومات (Asymmetric Information Problem)، التي كانت تحول مسبقاً دون تمكن القطاع المصرفي من توفير الائتمان للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، حيث تُمكن هذه التقنيات مزودي الخدمات المالية من التقييم الدقيق لمخاطر ائتمان هذه النوعية من المشروعات، بالتالي التوسع في منح الائتمان للمشروعات المؤهلة لذلك.

بالمرونة الكافية والكفاءة والابتكار فيما يتعلق بالتدخلات التي يتم تبنيها لدعم هذا القطاع. من جانب آخر، يتطلب حفز التمويل الموجه للمشروعات الصغيرة والمتوسطة تركيز البلدان العربية على آليات دمج المشروعات الصغيرة والمتوسطة في إطار الاقتصاد الرسمي بهدف تيسير فرص نفاذها للائتمان، وكذلك على مواصلة جهودها لضمان وجود البنية الأساسية للقطاع المالي الداعمة لنفاذ هذه المشروعات إلى التمويل بما يشمل وجود أطر قانونية، وآليات خاصة بضمان الائتمان الموجه لها، وسجلات للأصول المنقولة، وشركات للمعلومات الائتمانية، ونظم متطورة لأنظمة المدفوعات والتسوية، إضافة إلى تطوير قوانين الإفلاس.

رغم التقدم المُحرز على صعيد تقديم التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية، هناك حاجة للمزيد من التركيز على توفير التمويل للمشروعات متناهية الصغر التي لا تزال نسبتها من مجمل التمويل الممنوح للقطاع محدودة وفي إطار نسب متواضعة تتراوح بين 2 و14 في المائة في الدول العربية⁽⁸⁾، وهو ما يستلزم النظر في آليات أكثر ملائمة لتمويل هذه النوعية من المشروعات، لا سيما في ضوء الارتباط الكبير بين تيسير نفاذ المشروعات متناهية الصغر التي تتضمن العديد من الفئات الهشة في المجتمع (المرأة، الشباب، الفقراء، قاطني المناطق الريفية) إلى التمويل وقدرة الدولة على تحقيق أهدافها الرامية إلى تحقيق النمو الاحتوائي، والوفاء بأهداف التنمية المستدامة. كذلك هناك فرص كبيرة بتعين أن تعول عليها البلدان العربية للتوسع في تقديم التمويل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، من خلال الاستفادة من الفرص التي توفرها أسواق الأوراق المالية في الدول العربية لحشد المدخرات المحلية وتوجيهها إلى تلك المشروعات سواء من خلال المنصات المتوفرة بالبورصات القائمة أو من خلال إنشاء منصات مُخصصة لإدراج وتداول الأسهم الخاصة بمثل هذه المشروعات.

من جانب آخر، هناك فرص للاستفادة من تنامي سوق التمويل الإسلامي ومن تميز موقع الدول العربية وصدارتها لنشاط التمويل الإسلامي (60 في المائة من نشاط الصيرفة الإسلامية، و31 في المائة من إصدارات الصكوك على مستوى العالم)⁽⁹⁾ في تغطية جانباً من فجوة تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، لاسيما في ضوء الطلب الكبير من قبل بعض المشروعات الصغيرة والمتوسطة على منتجات التمويل المتوافقة مع الشريعة بنسبة تتراوح في الدول العربية ما بين 20 و90 في المائة من مجمل المشروعات العاملة في هذا القطاع⁽¹⁰⁾، فالتقديرات تشير إلى أن التمويل الإسلامي يمكن أن يساهم في سد جانباً من فجوة تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة في

¹¹ IFC, (2017). "Islamic Banking Opportunities Across Small and Medium Enterprises in MENA", IFC Advisory Services in the Middle East and North Africa, Washington D.C.

¹² UNDP, (2017). "Financing Solutions for Sustainable Development".

⁸ صندوق النقد العربي (2019)، استبيان "النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية"، فبراير.

⁹ IFSB, (2018). "Islamic Financial Services Stability Report".

¹⁰ IFC, (2014). "Survey on Islamic Finance and SMEs". The International Finance Corporation, Washington D.C.



رقمنة المالية العامة

- الدراسات تشير إلى أن التحول إلى الدفع والتحصيل الإلكتروني على صعيد جانبي الموازنة يحقق وفورات تقدر بنحو 320 مليار دولار سنوياً في الدول النامية.
- رقمنة الضرائب أدت إلى زيادة بنسبة 50 في المائة في القاعدة الضريبية في الهند في أقل من عام واحد.
- استخدام تقنيات البلوكشين يساعد على التحصيل الآني لضريبة القيمة المضافة في كل مرحلة من مراحل الإنتاج.
- رقمنة نظم الضريبة على القيمة المضافة ساهم في بعض الدول في زيادة الحصيلة الضريبية بما يصل إلى 20 في المائة.
- استخدام تقنية البيانات الكبيرة (Big Data) يزيد كفاءة تحصيل الضرائب غير المباشرة ويساعد على مكافحة التهرب الضريبي.
- فرص واعدة أمام الاقتصادات العربية للاستفادة من رقمنة المالية العامة لزيادة كفاءة المالية العامة.
- مكنت رقمنة المالية العامة الحكومات من زيادة كفاءة نظم التحويلات الاجتماعية، ورفع كفاءة وشفافية نظم المشتريات العامة.
- رقمنة المالية العامة تساعد على بناء قواعد بيانات مفصلة وآنية وذات دورية تكرارية قصيرة تعزز التخطيط الاقتصادي والمالي.
- حرص الحكومات العربية على التحول نحو رقمنة المالية العامة في إطار خططها القومية الهادفة للتحول الرقمي والإصلاح المالي.
- وجود رؤى وطنية للتحول الإلكتروني واستراتيجيات للشمول المالي ونظم إلكترونية للهوية أساس لنجاح رقمنة المالية.
- حماية سرية وخصوصية البيانات ودعم أمن الفضاء السيبراني ركائز أساسية للحد من المخاطر المحتملة لرقمنة المالية العامة.

رقمنة المالية العامة: المكاسب الاقتصادية

الإلكترونية. فيما ساهمت رقمنة الإنفاق العام في زيادة كفاءة نظم المشتريات الحكومية، ومكافحة الفساد، وتحسين فاعلية نظم التحويلات الاجتماعية عبر إنشاء قواعد بيانات أكثر دقة لمن هم مؤهلون للحصول على الدعم، وتوجيه التحويلات النقدية إليهم عبر قنوات الدفع الإلكتروني بطريقة سهلة وأمنة، يمكن التحقق منها مثل الهواتف المحمولة باستخدام توقيع البصمة البيومترية، وبالتالي تمكين الحكومات من الوصول إلى قاعدة واسعة من المستفيدين بأقل كلفة.

إضافة إلى ما سبق ترتبط رقمنة المالية العامة أيضاً بتبني أحدث النظم التقنية فيما يتعلق بالجوانب الأخرى المرتبطة بالسياسة المالية ومن بينها نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (Government Financial Management Information System (GFMIS)، ونظام إدارة الديون والتحليل المالي (The Debt Management and Financial Analysis System (DMFAS))، وغيرها من النظم التي ساعدت على زيادة مستويات شفافية وشمولية ودقة عمليات الموازنة العامة للدولة. في هذا السياق، تشير التقديرات إلى أن التحول إلى عمليات التحصيل والدفع الإلكتروني على جانبي الموازنة العامة (الإيرادات والنفقات العامة) يُمكن أن يساعد على تحقيق وفورات اقتصادية سنوية تقدر بما يتراوح بين 0.8 و1.1 في المائة على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية، أي ما يتراوح بين 220

لقد أثرت التحولات الرقمية غير المسبوقة التي يشهدها العالم على كافة مناحي الحياة وأسفرت عن تحقيق مكاسب كبيرة على صعيد الإنتاجية والتنافسية من خلال دورها في إعادة تشكيل طريقة أداء العديد من القطاعات الإنتاجية والخدمية. كما انعكست كذلك على آليات عمل وأداء السياسات الاقتصادية الكلية ومن بينها المالية العامة. امتداداً لهذه التحولات وفي إطار الثورة الصناعية الرابعة وما صاحبها من تقنيات مثل الذكاء الصناعي، والبيانات الكبيرة، وسلسلة الكتل (البلوكشين)، والتقنيات الحيوية وغيرها من التقنيات الأخرى، اتجهت العديد من الحكومات للاستفادة من هذه التقنيات في زيادة مستويات فاعلية إدارة المالية العامة في تحقيق أهدافها من خلال تطوير آليات أكثر كفاءة لجمع الأموال العامة وإنفاقها بما يُحقق أهداف السياسة المالية.

تتطرق رقمنة المالية العامة للعديد من الجوانب من بينها التحول الرقمي على صعيد إدارة جانبي الموازنة العامة (الإيرادات والمصروفات العامة) لاسيما من خلال تبني نظم التحصيل والدفع الإلكتروني. فعلى صعيد جانب الإيرادات العامة، ساعدت رقمنة الضرائب العديد من الدول على زيادة مستويات التحصيل الضريبي، وتوسيع القاعدة الضريبية من خلال التحول للنظم الإلكترونية للإقرار والامتثال الضريبي والتحصيـل والفوترة

مباشرة بما يمثل أحد أهم التحديات المرتبطة بهذا النوع من الضرائب غير المباشرة بما ساهم في زيادة الحصيلة الضريبية بما يصل إلى 20 في المائة في عدد من الدول¹⁵.

فيما يتعلق بالنفقات العامة، يمكن أن تسهم رقمنة الإنفاق العام في إنشاء قواعد بيانات أكثر دقة لمن هم مؤهلون للحصول على دعم حكومي، وتوجيه التحويلات النقدية إليهم عبر قنوات يسهل الوصول إليها مثل الهواتف المحمولة باستخدام البصمة البيومترية (Biomatrix signature)، وبالتالي تمكين الحكومات من الوصول إلى قاعدة واسعة من المستفيدين بأقل تكلفة.

كذلك أثبتت رقمنة نظم المشتريات العامة نجاحها في تحقيق مكاسب ملموسة على صعيد خفض التكلفة بنسبة 20 في المائة، والوقت بنسبة 80 في المائة، وزيادة المنافسة حيث سمحت بزيادة مستويات مشاركة المزيد من المشروعات الصغيرة والمتوسطة بما يشمل تلك المملوكة للإناث والفئات المهمشة بما ساعد على تطويرها وتوفير المزيد من الوظائف. علاوة على دورها الكبير في مكافحة مستويات الفساد الحكومي¹⁶.

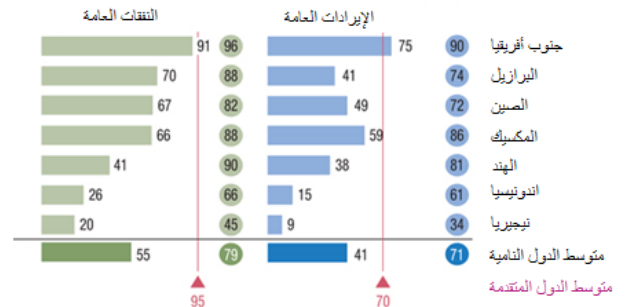
من ناحية أخرى، سهلت أدوات رقمنة المالية العامة ونظم إدارة المالية العامة عملية بناء قواعد بيانات مفصلة وآنية وذات دورية تكرارية قصيرة (يومية) وهو ما يساعد على تحقيق ميزتين هامتين وهما: 1. زيادة كفاءة عمليات الموازنة العامة للدولة بما يتوفر لدى وزارات المالية من إحصاءات شاملة عن المعاملات الحكومية اليومية بما يشمل الإيصالات الضريبية، ومدفوعات الأجور، وإصدار الديون وما إلى ذلك. و2. استخدام هذه القواعد المعلوماتية كأداة جيدة للتخطيط الاقتصادي والمالي على المدى المتوسط من خلال تسهيل تقييم الأثر المتوقع للسياسات المالية على سلوك الفاعلين الاقتصاديين ومستويات الامتثال الضريبي وتأثير أي سياسات كلية مزمنة على المتغيرات المتضمنة على جانبي الإيرادات والنفقات¹⁷.

رقمنة المالية العامة: بعض التجارب العالمية

تتفاوت تجارب بلدان العالم في التحول الرقمي في عمليات الموازنة العامة، حيث سبق عدد من بلدان العالم المتقدم بلدان العالم النامية في مثل هذه التحولات منذ سنوات. فعلى سبيل المثال، تم رقمنة كافة المدفوعات الحكومية المرتبطة بالتحويلات الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 2013. كما حققت بلدان متقدمة أخرى إنجازات ملموسة في هذا الصدد حيث لا تتجاوز نسبة المدفوعات الحكومية غير الرقمية في كل من إسبانيا وإيطاليا نسبة 10 في المائة حالياً¹⁸.

و320 مليار دولار¹³. قد تتجاوز المكاسب الاقتصادية هذا المستوى إذا تم أخذ العوامل الخارجية الإيجابية غير المباشرة في الاعتبار. على سبيل المثال، أدت رقمنة الضرائب إلى زيادة بنسبة 50 في المائة في القاعدة الضريبية في الهند في أقل من عام واحد مما ساعد على توليد المزيد من الإيرادات العامة¹⁴.

شكل رقم (1): نسبة المدفوعات الرقمية على جانبي الموازنة من إجمالي الإيرادات والنفقات العامة*



تشير الأضدة إلى عدد معاملات الدفع الإلكتروني إلى إجمالي عدد المعاملات.
تشير الدوائر إلى قيمة معاملات الدفع الإلكتروني إلى إجمالي قيمة المعاملات.

Source : Susan Lund et al. (2017). "The Value of Digitizing Government Payments in Developing Economies", IMF elibrary based on McKinsey Global Institute analysis (2015).

تضمن مكاسب المالية العامة جراء الاتجاه إلى رقمنة العمليات على صعيد الإيرادات والنفقات في كونها تساعد الحكومات على الحصول على كم هائل من المعلومات عن دافعي الضرائب، ومعلومات عن الدورات الاقتصادية، وتأثير السياسات الاقتصادية على الفاعلين الاقتصاديين، وتقدم آليات أكثر كفاءة لتحصيل الضرائب والوصول إلى المستفيدين من التحويلات الحكومية.

هذا التحول على صعيد الإيرادات العامة، يُساعد الحكومات على زيادة كفاءة الضرائب من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين طرق جمع الضرائب، والتغلب على التهرب الضريبي، حيث أصبح بمقدور الحكومات جمع معلومات دقيقة وفورية حول مدفوعات الرواتب، ومبيعات الشركات وحركة المبيعات في منافذ بيع السلع والخدمات وتحصيل الضرائب بشكل فوري على هذه المعاملات إلكترونياً. تشير الدراسات إلى أن رقمنة المالية العامة تساعد الحكومات بشكل خاص على زيادة مستويات كفاءة عمليات تحصيل الضرائب غير المباشرة. ففي هذا السياق، تساعد تقنية البلوكشين على سبيل المثال السلطات الضريبية على التحقق من امتثال الشركات لضريبة القيمة المضافة والتحصيل الأنّي لضريبة القيمة المضافة المفروضة على كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع

¹⁵ International Chamber of Commerce, (2018). "Three ways digitalization is shaping the future of taxation ", July.

¹⁶ Yolandat T. and Wright N. (2018). "The future of public procurement in the era of digitalization", World Bank.

¹⁷ Sanjeev Gupta et al., (2018). Op. cit.

¹⁸ Susan Lund et al. (2017). Op. cit.

¹³ Susan Lund et al. (2017). "The Value of Digitizing Government Payments in Developing Economies", IMF elibrary based on McKinsey Global Institute analysis (2015).

¹⁴ Sanjeev Gupta et al., (2018). "Public Finance Digitization", IMF, March.

جراء تفعيل هذا البرنامج وفورات كبيرة على صعيد الموازنة العامة للدولة بلغت أضعاف كلفة تطبيقه، حيث تشير التقديرات إلى أنه وفر للحكومة نحو 10 مليار دولار تقريباً خلال عامي 2017 و2018²³، فيما بلغت كلفة تطبيقه 1.3 مليار دولار²⁴. يُشار إلى أن تطور نظم الدفع الإلكتروني في الهند قد ساهم بشكل كبير في نجاح التجربة، حيث شهدت تطوراً ملحوظاً في الآونة الأخيرة وهو ما يتوقع معه أن يصل حجم سوق الدفع الإلكتروني في الهند إلى 500 مليار دولار سنوياً عام 2020 وهو ما سوف يؤهل سوق الدفع الإلكتروني إلى أن يساهم بنحو 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك الوقت. كما ساهم تعاون كافة الجهات والدعم السياسي الكبير للمشروع في نجاحه.

رقمنة المالية العامة: بعض التجارب العربية

حرصت الحكومات العربية في إطار خططها القومية الهادفة إلى التحول الرقمي ومسايعها للإصلاح المالي إلى التحول نحو رقمنة المالية العامة. وقد حقق العديد من الدول العربية نجاحات ملموسة في هذا الإطار.

ففي **الأردن**، يتمكن الممولون من السداد الإلكتروني للضريبة على الدخل، وضريبة المبيعات إلكترونياً. وفي **الإمارات**²⁵، تبنت وزارة المالية منظومة من البرمجيات وبوابات الدفع الرقمية بوسائط الاتصال المختلفة لتحصيل رسوم خدمات إيرادات الحكومة الاتحادية ببطاقات خاصة مسبقة الدفع للارتقاء بعمليات تقديم الخدمات العامة في إطار منظومة الدرهم الإلكتروني التي تم تدشينها في عام 2001. تميز الجيل الثاني لمنظومة الدرهم الإلكتروني الذي تم تشغيله في عام 2011 بتكامله مع شبكات ووسائل الدفع العالمية بمنصات نظم مُهيئة لذلك، تتسم بالمرونة وبما يتماشى مع تطبيقات خدمات الحكومة الإلكترونية وقابلة للتشكيل والتطوير اللامحدود لتطبيقات خدمات السداد على الإنترنت والهاتف المحمول والتحويل الإلكتروني. يُستخدم الدرهم الإلكتروني حالياً لسداد مقابل أكثر من 5000 خدمة حكومية في الوزارات والمؤسسات الاتحادية والمحلية والقطاع الخاص. تتميز منظومة الدرهم الإلكتروني بتعدد أنواع بطاقتها، وتوفر رسوم خدمات مخفضة، لا تتطلب حساباً بنكياً، جميعها مدفوعة سلفاً، قابلة لإعادة التعبئة وتعتمد على السحب من الرصيد، المدفوع أو المغطى ببطاقات الائتمان، بطريقة ذكية وأمنة. منذ إطلاق الجيل الثاني لمنظومة بطاقات الدرهم الإلكتروني، تم تقديم حوالي 100 مليون خدمة إلكترونية بقيمة إجمالية بلغت 21.66 مليار درهم حتى نهاية عام 2015.

في **تونس**، يُسمح للمولين بسداد ضريبتهم القيمة المضافة وضريبة دخل الشركات إلكترونياً. وفي **السعودية**، تم تطوير منصة "سداد" للدفع الإلكتروني بما يخدم الأفراد والشركات والقطاع الحكومي من

كذلك تقوم الآن دول مثل المملكة المتحدة وأستراليا وروسيا بتحصيل الضرائب المفروضة على الدخل والشركات على الفور من خلال أنظمة الرواتب الإلكترونية والفوترة الإلكترونية. في السياق ذاته، تمكنت بعض الدول مثل المملكة المتحدة من معالجة التهرب الضريبي من خلال الحلول الرقمية، حيث تستخدم إدارة الجمارك البريطانية تقنية البيانات الكبيرة لاكتشاف السلوك الاحتيالي للمستوردين على الحدود، وهو ما ساهم في زيادة الحصيلة الجمركية السنوية بنسبة تصل إلى 1-2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وفق بعض التقديرات¹⁹. كما ساعد التحول الرقمي على زيادة نسبة مشاركة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في نظم المشتريات الحكومية في المكسيك بنسبة 20 في المائة خلال عام 2018 مقارنة بالنسبة المسجلة عام 2017²⁰.

من جانب آخر، هناك العديد من النماذج والتجارب العالمية الرائدة على صعيد رقمنة المالية العامة في الدول النامية. ففي الصين تتمكن الحكومة من خلال مراجعة أنظمة الفوترة الإلكترونية واستخدام تقنيات البلوكشين من التحقق من امتثال الشركات لضريبة القيمة المضافة ومحاربة التهرب الضريبي. فيما تتوفر تجربة رائدة لرقمنة المالية العامة في الهند، حيث تبنت الحكومة في عام 2009 مشروع الهوية البيومترية الوطني المعروف باسم Aadhaar²¹، وهو أكبر مشروع للهوية الوطنية على مستوى العالم بإجمالي عدد مسجلين في النظام يبلغ 1.2 مليار مواطن (99 في المائة من سكان الهند، يشكلون نحو 15 في المائة من سكان العالم)²². يستند النظام إلى 12 رقماً مدعوماً بالمصادقة من خلال البصمة البيومترية التي توفر إثباتاً آمناً وفريداً للهوية من خلال فحص بصمة الإبهام أو القزحية عند نقاط تقديم الخدمة ومرتبطة برقم الهاتف النقال. رغم كون هذا النظام قد تم تبنيه بهدف زيادة مستويات الشمول المالي وزيادة عدد الحسابات المصرفية -التي زادت بنحو 240 مليون حساب مصرفي في أشهر قليلة من تدشين النظام- إلا أنه قد مكن الحكومة أيضاً من زيادة كفاءة نظم التحويلات الاجتماعية ودفع المعاشات، حيث يتم من خلال هذا النظام توصيل مدفوعات برامج الدعم لاسيما دعم السلع الغذائية والوقود المنزلي مباشرة إلى الحسابات المصرفية للمستحقين المرتبطة بنظام الهوية البيومترية في أي مكان في الهند، بما فيها الأماكن التي لا تتوفر فيها فروع بنكية أو ماكينات للصراف الآلي عبر الهاتف المحمول. كما مكن النظام الحكومة من التنقيح الدوري لقوائم المستفيدين من التحويلات الاجتماعية لمنع الازدواجية أو وصول الدعم لغير المستحقين. كما تم مؤخراً إلزام المواطنين بربط إقراراتهم الضريبية بنظام الهوية الوطنية. في ضوء نجاح النظام الخاص بالهوية الوطنية للأفراد تسعى الحكومة حالياً إلى تطبيقه على مستوى الشركات.

يرتبط بالنظام حالياً أكثر من مليار حساب مصرفي وهاتف محمول وتم من خلاله تنفيذ معاملات بقيمة 12 مليار دولار وحقت الحكومة

²² OECD, (2018). "Innovative Government: Case Study: India Aadhaar".

²³ OECD, (2018). Ibid.

²⁴ Sanjeev Gupta et al., (2018). Op. cit.

²⁵ وزارة المالية، (2019). دولة الإمارات العربية المتحدة.

¹⁹ Gaspar V. and Verdier G. (2018). "The Digital Gamble: New Technology Transforms Fiscal Policy", April.

²⁰ Yolandat T. and Wright N. (2018). Op. cit.

²¹ كلمة هندية تعني "الأساس".

المواطنين بدءاً من أول مايو المقبل بدفع رسوم جميع الخدمات الحكومية التي تتجاوز قيمتها 500 جنيه بأي من وسائل الدفع الإلكتروني من دعم مبادرات التحول نحو رقمنة المالية العامة.

من جانب آخر، يتم الآن استخدام نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية لتنفيذ الموازنة العامة للدولة من أجل السيطرة على الإنفاق الحكومي. يساعد التكامل بين هذا النظام، وحساب الخزانة الموحد، ونظم الدفع الإلكتروني، والوحدات المحاسبية التي تقوم بأعمالها من خلال تلك المنظومة عبر دورة الوثائق الإلكترونية على تشديد الرقابة الإلكترونية على وحدات المحاسبة. كذلك تقوم الحكومة المصرية حالياً بصرف رواتب موظفي الجهاز الإداري بالدولة وأيضاً العاملين في جميع الوحدات المحاسبية لموازنة الدولة والهيئات الاقتصادية إلكترونياً، حيث تم إصدار 4.9 مليون بطاقة إلكترونية لصرف مرتبات العاملين بالدولة، و 7 مليون بطاقة لأصحاب المعاشات.

من أجل زيادة كفاءة المنظومة الضريبية تسعى وزارة المالية في إطار برنامج إصلاح الإدارة الضريبية إلى بدء التقديم الإلزامي لإقرارات مُقدمي الضرائب لكل من ضريبة القيمة المضافة، وضرائب الدخل إلكترونياً، وهو ما سيساعد على إثراء قاعدة بيانات الضرائب الخاصة بالنشاط الاقتصادي. كما تعمل وزارة المالية أيضاً على رقمنة نظم الإفراج الجمركي من خلال التوقيع الإلكتروني مع استخدام قاعدة بيانات الكترونية واحدة، بما يضمن النزاهة والشفافية في سير العمل وتنشيط التجارة الخارجية. استكمالاً لمنظومة رقمنة المالية العامة، أصدرت مصر قانون جديد للعقائد الحكومية في أكتوبر 2018. حيث تم إطلاق البوابة الحكومية للمشتريات لتوفير احتياجات الوزارات المختلفة. كما تسعى وزارة المالية إلى إرساء منظومة الفوترة الإلكترونية من خلال إصدار قانون منظم لذلك بما يساعد على تعزيز الحصيلة الضريبية ودمج الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي، وهو ما سوف ينعكس إيجابياً على الاقتصاد القومي ككل.

وفي المغرب³⁰، اتجهت الإدارة العامة للضرائب إلى تطوير خدمة سداد الضرائب عبر الإنترنت لتمكين الممولين من الإقرار والدفع الإلكتروني لضرائب المبيعات والشركات والدخل. الأمر ذاته ينطبق كما تبنت **موريتانيا** نظاماً إلكترونياً للتخليص الجمركي ساعد في خفض الوقت اللازم لإنجاز مثل هذه المعاملات³¹.

الانعكاسات على صعيد السياسات

على المستوى الإقليمي، يمثل انخفاض مستوى العبء الضريبي الذي يقاس بنسبة حصيلة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة العربية الذي يبلغ 7 في المائة، أي ما يقرب من نصف المتوسط العالمي، أحد أهم التحديات التي تواجه السياسة المالية في المنطقة بما يستلزم السعي نحو مواصلة جهود الإصلاح الضريبي من خلال زيادة مستويات التحصيل وتوسيع القاعدة الضريبية. من ناحية أخرى، تواجه العديد من الدول العربية تحديات

خلال تشغيل بنية تحتية تتسم بالكفاءة والأمان والتوافق مع أفضل الممارسات. يتم من خلال هذه المنصة الدفع الإلكتروني لضرائب القيمة المضافة. في **السودان**، يعتبر زيادة أعداد دافعي الضرائب من أبرز التحديات التي تواجه السياسة المالية التي تركز بشكل كبير على الإيرادات الضريبية التي تسهم بنحو 83 في المائة من إجمالي الضرائب. في هذا السياق، تشير بيانات وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، إلى أن عدد المسجلين لديها كدافعي ضرائب يعتبر محدوداً مقارنة بعدد السكان الذي يقترب من 41 مليون نسمة²⁶. في إطار سعي وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي للاستفادة من التقنيات المالية الحديثة، تم تطبيق نظام التحصيل الإلكتروني في السودان منذ عام 2015 باستخدام نظام "أورنيك 15 الإلكتروني"²⁷. كما تم إطلاق خدمة "علينا" التي تعتبر أول خدمة للفوترة والسداد والتحصيل الإلكتروني. تعمل الخدمة على ربط أنظمة المؤسسات المالية، والقطاع الخاص، والتجار بأنظمة الربط الإلكتروني، مع إمكانية سداد رسوم المؤسسات عبر نوافذ عدد من البنوك والصرافات الآلية ونقاط البيع والهواتف الذكية التي تعمل في مجال التحصيل الإلكتروني في السودان، كما يمكن القيام بالسداد عبر الأنظمة الإلكترونية، وبطاقات المحفظة الإلكترونية، وبوابة الرسائل القصيرة، ومركز الاستعلام الإلكتروني. فضلاً عن توفير آلية سهلة وسريعة لتحويل الأموال بين الأفراد²⁸. ساهم النظام في ضبط عمليات التقدير الجُزافي للضرائب وساعد على زيادة عدد الممولين بشكل ملموس.

في **مصر**²⁹، يأتي التحول نحو رقمنة المالية العامة في سياق "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر 2030"، والبرنامج الوطني للإصلاح الاقتصادي الذي يتضمن حزمة من الإصلاحات المالية الرامية لتحديث إدارة المالية العامة، وتحسين تعبئة الموارد، وتعزيز كفاءة الإنفاق العام باستخدام التقنيات الرقمية، حيث تبنت وزارة المالية منظومة لنشر الدفع والتحصيل الإلكتروني من خلال الاستفادة من الربط بين نظام تحديد المواقع العالمي (Global Positioning System (GPS)، ونظام الخزانة الموحد (Treasury Single Account (TSA)، ونظام إدارة المعلومات المالية الحكومية (Financial Management Information System (GFMIS)) في جميع أنحاء البلاد. عليه، تم إلغاء التعامل بال شيكات الورقية الحكومية لتستبدل بنظام الدفع الإلكتروني الجديد، ومن خلاله يتم تحويل أوامر الدفع المختلفة التي تنفذها الوحدات المحاسبية الحكومية مباشرة إلى الحسابات المصرفية للمتعاملين مع الحكومة وموظفيها أيضاً.

كما اتجهت الحكومة المصرية بداية من شهر يوليو 2018 إلى تحصيل الرسوم الضريبية والجمركية للمبالغ التي تزيد عن 5000 جنيه من خلال الوسائل الإلكترونية عبر مركز الدفع الإلكتروني والتحصيل التابع لوزارة المالية. في هذا الإطار، من المتوقع أن يُعزز إقرار مجلس النواب المصري لقانون الدفع بالوسائل الإلكترونية (غير النقدية) في شهر مارس 2019 الذي يلزم جميع

²⁹ وزارة المالية، (2019). جمهورية مصر العربية، إبريل.

³⁰ وزارة المالية، (2019). المملكة المغربية.

³¹ World Bank (2019). "Doing Business".

²⁶ صندوق النقد العربي (2018). "التقرير الاقتصادي العربي الموحد".

²⁷ وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، السودان.

²⁸ علينا للسداد الإلكتروني، السودان.

ترتبط بالحاجة إلى إصلاح أنظمة الدعم وزيادة كفاءة نظم التحويلات النقدية والاستهداف الدقيق للمستحقين. كما تبدو الحاجة ملحة كذلك لزيادة مستويات شفافية وكفاءة نظم المشتريات العامة. في ضوء ما سبق، هناك فرص واعدة أمام الاقتصادات العربية للاستفادة من رقمنة المالية العامة لزيادة كفاءة المالية العامة. في إطار سعي الحكومات العربية لتبني رقمنة المالية العامة تبرز أهمية الموائمة ما بين اعتنام الفرص المرتبطة بهذا التحول، والتقليل في ذات الوقت من احتواء المخاطر التي ترتبط برقمنة المالية العامة. في هذا السياق هناك بعض الانعكاسات على صعيد السياسات التي يُمكن الإشارة إليها وذلك على النحو التالي:

ضرورة وجود رؤية قومية متكاملة للتحول الرقمي

تستند التجارب العالمية الناجحة على صعيد رقمنة المالية إلى وجود رؤية وطنية شاملة للتحول الرقمي وفق إطار تدريجي داعم لهذا التحول يضمن مشاركة كافة الأطراف المعنية، حسب جدول زمني واضح يراعي توفير المتطلبات اللازمة والبنية الأساسية الداعمة لهذا التحول الشامل على مختلف الأصعدة والتي يمكن البناء عليها لمساعدة عمليات التحول الرقمي في القطاعات المختلفة وفق أطر تكاملية وأدوار محددة للجهات المعنية تضمن نجاح هذا التحول. بناء عليه، من شأن البلدان العربية التي يتبنى عدد كبير منها رؤية واستراتيجيات مستقبلية للتحول الرقمي الاستفادة من الزخم الذي تنتجه التقنيات المصاحبة للثورة الصناعية الرابعة في تطوير وزيادة مستويات كفاءة الأداء الاقتصادي بشكل عام وتحقيق نقلة في السياسات العامة وتقديم الخدمات الحكومية بما ينعكس إيجاباً على رفاهية المواطنين.

الشمول المالي أساس لنجاح مبادرات رقمنة المالية العامة

يُعد الشمول المالي أساساً لنجاح مبادرات رقمنة المالية العامة القائمة على التحول نحو نظم الدفع والتحويل الإلكتروني، ففناذ السكان إلى هذه الخدمات الرقمية يتطلب وجود رؤية وطنية داعمة لزيادة مستويات الشمول المالي مع التركيز على المناطق المحرومة وتوفير التقنيات اللازمة لتسهيل هذا النفاذ بما يُمكن من الاستفادة من اتجاه الحكومة لرقمنة المالية العامة. في هذا السياق، تشير الإحصاءات إلى تواضع نسبة نفاذ الأفراد والشركات في المنطقة العربية إلى الخدمات المالية والمصرفية مقارنة بالمتوسط العالمي والمستويات المسجلة في باقي الأقاليم الأخرى. لذلك تبدو الحاجة ملحة في عدد من البلدان العربية إلى تبني استراتيجيات داعمة للشمول المالي بالتركيز على زيادة الشمول المالي للشباب والإناث والسكان في المناطق النائية عبر تطبيق مجموعة من السياسات على جانبي العرض والطلب الخاص بالخدمات المالية والمصرفية.

التركيز على اعتبارات حماية الخصوصية وسرية البيانات ودعم الأمن السيبراني

رغم المكاسب الكبيرة التي تحققت على صعيد رقمنة المالية العامة، تشير تجارب بعض الدول رغم ذلك إلى وجود بعض المخاطر التي

ترتبط بهذا التحول وخاصة فيما يتعلق بحالات الخروقات التي تعرضت لها هذه النظم وتم على أثرها انتهاك خصوصية وسرية بيانات المسجلين في بعضها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تمت سرقة البيانات من مصلحة الضرائب ووزارة الخارجية بما أشار إلى ضعف النظم الحكومية. فيما تعرضت بعض الدول الأوروبية لعدد كبير من المطالبات الاحتياطية، شكلت في مجملها مطالبات ضخمة لاسترداد ضريبة القيمة المضافة³². كذلك تعرض نظام الهوية الوطنية المطبق في الهند لعدد من الخروقات تم على إثرها تسريب أسماء وعناوين وأرقام الهوية الوطنية وتفاصيل الحسابات المصرفية لعدد 1.4 مليون متقاعد بطريق الخطأ من قبل مكتب الضمان الاجتماعي الحكومي. كما تمكن بعض البائعين المجهولين على تطبيق واتساب من بيع بعض البيانات الخاصة بعملاء النظام³³. عليه، تتطلب التحولات الرقمية جهوداً مكثفة على مستوى السلطات الرسمية لإقرار الأطر التشريعية والتنظيمية والمؤسسية اللازمة لحماية سرية البيانات والخصوصية ودعم مستويات الأمن السيبراني بما يزيد من مستوى ثقة المتعاملين في الأنظمة المرتبطة برقمنة المالية العامة ولاسيما على ضوء حجم المعاملات الضخم الذي يتم عبر هذه الأنظمة.

القيود المؤسسية والقانونية وقيود القدرات البشرية

تستلزم مبادرات التحول الرقمي جهود حكومية لدعم القدرات المؤسسية والقانونية والكفاءات البشرية المتوافرة في وزارات المالية ووحدات تنفيذ الموازنة العامة للدولة. فمن جهة تتطلب عملية رقمنة المالية العامة سن حزمة من القوانين التي تنظم عمليات الدفع الإلكتروني، ورقمنة المشتريات الحكومية، وغيرها من التشريعات الداعمة لهذا التحول، إضافة إلى بعض التغييرات المؤسسية والتنظيمية التي يفرضها هذا النوع من أنواع التحولات. كذلك من المهم تطوير القدرات البشرية في وزارات المالية ووحدات تنفيذ الموازنة العامة بما يسمح بوجود رؤية واضحة لماهية الإصلاحات المطلوبة على مستوى المالية العامة بشكل عام، وكيف يمكن لرقمنة المالية العامة أن تساهم في تنفيذ وزيادة كفاءة هذه الإصلاحات بشكل خاص وبدون وجود هذه الرؤية فلن تسهم رقمنة المالية العامة في تحقيق الأهداف المرجوة منها.

الحاجة إلى دعم البنية التقنية

العديد من مبادرات رقمنة المالية العامة تقوم على وجود بنية أساسية رقمية داعمة ولازمة لهذا التحول، من أبرزها اتساع نطاق انتشار تقنيات الاتصالات وتقنيات المعلومات لاسيما انتشار استخدام الهاتف المحمول والنفاذ إلى الإنترنت. بالتالي فهناك حاجة في عدد من الدول العربية إلى تعزيز مستويات نفاذ المواطنين إلى البنية الأساسية الرقمية، خاصة في المناطق المحرومة والنائية وهو ما سوف يساعد الحكومات على تحقيق مكاسب كبيرة من الاتجاه نحو رقمنة المالية العامة.

³³ OECD, (2018). Op. Cit.

³² Sanjeev Gupta et al., (2018). Op. cit.

موجز سياسات: العدد الثالث
مايو 2019

إعداد:
د. الوليد بن طلحة



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

العدالة الضريبية

- تحقق العدالة الضريبية تتطلب مساهمة دافعي الضرائب بنصيب عادل في تمويل النفقات العامة، وتحقيقها مرهوناً بعدالة توزيع العبء الضريبي.
- التحول نحو العدالة الضريبية يستلزم المزيد من الاعتماد على الضرائب المباشرة ممثلةً في ضريبي الدخل والشركات.
- تصاعد النظام الضريبي، ومنع التهرب، والإدارة الجيدة للإعفاءات الضريبية، والإنفاق العام المساند لخفض الفقر من أهم ركائز العدالة الضريبية.
- العدالة الضريبية تحتل حيزاً مهماً من إصلاحات المالية العامة كونها ذات تأثير كبير على تقليل التفاوت في توزيع الدخل.
- الضرائب غير المباشرة (ضرائب السلع والخدمات)، أقل عدالة من الضرائب المباشرة (ضرائب الدخل).
- اتجاه الدول العربية للتركيز على إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية وزيادة كفاءة النظم الضريبية.

أولاً: أهمية العدالة الضريبية

رغم كون الضرائب عادة ما يُنظر إليها على أنها عبء يتحمله المكلفون بدفع الضريبة، إلا أنها تعتبر ضرورة تُمكن الحكومات من الإنفاق على البنية الأساسية وتوفير الخدمات الأساسية لعموم المواطنين. يعتمد تقبل المواطنين بشكل عام للضرائب إلى حد كبير على مدى اتسام النظم الضريبية بالعدالة والإنصاف. بناء عليه، تحتل العدالة الضريبية حيزاً مهماً في إصلاحات المالية العامة كونها ذات تأثير قوي على تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تقليل مستويات التفاوت في توزيع الدخل والثروة والفوارق الطبقيّة. يعتبر تحقق العدالة الضريبية مرهوناً بتحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي، ومنع التهرب الضريبي، ومراعاة العدالة في تصميم الأنظمة الضريبية. يقصد بمفهوم العدالة الضريبية "مساهمة دافعي الضرائب بنصيب عادل في تمويل النفقات العامة" و"مراعاة تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي بين الممولين". هناك نوعين من العدالة الضريبية استناداً إلى مبدئين أساسيين وهما 1. مبدأ المنفعة، و2. مبدأ القدرة على الدفع.

فحسب مبدأ المنفعة، تتمثل عدالة النظام الضريبي في مساهمة كل ممول خاضع للضريبة في الحصيلة الإجمالية للضرائب بما يتوافق مع مقدار ما يحصل عليه من الخدمات والمنافع العامة. بالتالي تكون الضريبة عادلة في حالة تساوى المنفعة الحدية التي يحصل عليها الممول جراء استفادته من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة مع التكلفة الحدية (الضرائب) التي يتحملها الممول لتمويل الإنفاق العام³⁴. أما حسب مبدأ القدرة على الدفع، هناك مفهومين للعدالة الضريبية، يتمثل المفهوم الأول في **العدالة الضريبية الأفقية** وتعني "تحمل المكلفين ضريبياً الذين تتساوى قدرتهم على دفع نفس العبء الضريبي"، فيما يتمثل النوع الثاني في **العدالة الضريبية الرأسية**، ويقصد بها "تباين واختلاف معاملة المكلفين ضريبياً حسب مقدرة كل مكلف منهم على تحمل العبء الضريبي"³⁵، وهو ما يستلزم تصاعد المعدلات الضريبية (Progressive taxes) بما يتوافق مع مبدأ القدرة على الدفع. كما أن تحقق العدالة الضريبية الرأسية مرهون بوجود ارتباط قوي ما بين مستوى دخل الفرد

³⁴ عز الدين أمينة، (2006). "المالية العامة: أدواتها والسياسة المالية"، جامعة حلوان.

³⁵ أندرو جويل، ماريو منصور، بريثا ميترا، وكارلو سدرافيتش، (2015) "العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا". صندوق النقد الدولي، سبتمبر.

ومستوى رفاهيته، مما يساعد راسمي السياسات الضريبية على تصميم نظام ضريبي أمثل³⁶.

يستلزم التحول نحو عدالة النظم الضريبية بشكل عام المزيد من الاعتماد على الضرائب المباشرة ممثلة في ضريبي الدخل والشركات وفقاً لنظم ضريبية تصاعدية حسب مستويات الدخل والثروة مقارنة بالضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبئها المكلفون بدون التمييز فيما بينهم وفقاً لقدرتهم على تحمل العبء الضريبي. كما يمتد مفهوم التحول نحو العدالة الضريبية ليشمل كذلك الإعفاءات من الضريبة بما يأخذ في الاعتبار الأعباء الشخصية والعائلية التي يتحملها الممولون، إضافة إلى التمايز في المعدلات الضريبية تبعاً لنوع الدخل والنشاط، وهو ما يعني أن مفهوم العدالة الضريبية في المالية الحديثة قد اتسع بشكل يتجاوز فيه مفهومها في إطار الدور التقليدي للمالية العامة³⁷.

بالنسبة للضرائب غير المباشرة، تشير النظرية الاقتصادية إلى أن كل من المنتج والمستهلك يتحملان العبء الضريبي في الأجل القصير، بغض النظر عن الطرف الذي فرضت عليه الضريبة، ويتم تقاسم العبء الضريبي بالتساوي فقط في حالة تمتع الاقتصاد الكلي بالمرونة الكاملة. في حين قد يتحمل المستهلك العبء الضريبي الأكبر عندما يتصف الطلب الكلي بانعدام المرونة، ويتحمل المنتج العبء الأكبر عندما يكون العرض الكلي غير مرن في الأجل القصير.

من الناحية العملية قد لا يكون من السهل تصميم وإدارة نظام ضريبي عادل ومنصف بالمعنى المطلق، مع ذلك فإن النظام الضريبي الذي يُنظر إليه عمومًا على أنه عادل ومنصف هو هدف مرغوب فيه وقابل للتحقيق³⁸. في هذا الإطار، قامت بعض المؤسسات بتطوير ما يعرف بمبادئ العدالة الضريبية والإنصاف التي تشمل عدد من الموجهات الأساسية من بينها:

1. حصول دافعي الضرائب على المدى الطويل على القيمة المناسبة من الخدمات العامة مقابل الضرائب التي يدفعونها.
2. المعاملة المتساوية والمسؤولية لكافة دافعي الضرائب.
3. العدالة الأفقية: يتم فرض ضريبة مماثلة على دافعي الضرائب المتساوين في القدرة الضريبية.
4. العدالة الرأسية: تباين العبء الضريبي حسب القدرة على الدفع.
5. لا يتم تغيير الضرائب بصورة غير ضرورية عندما تتقلب مستويات الدخل أو الثروة بمرور الوقت.
6. الإنصاف والعدالة بين المجموعات بحيث لا يتم تفضيل أي مجموعة من دافعي الضرائب على حساب أخرى دون سبب وجيه.
7. يلتزم جميع دافعي الضرائب بدفع ما يدينون به في الوقت المناسب.

في هذا الإطار يرى البعض أن تحقق العدالة الضريبية بشكل عام يقوم على عدد من الركائز الأساسية بما يشمل³⁹

- تصاعد النظام الضريبي.
- منع التهرب والتجنب الضريبي.
- الإدارة الجيدة للإعفاءات الضريبية.
- الإنفاق العام المساند لخفض الفقر.
- الإدارة الضريبية الفعالة.
- شفافية الأموال العامة والخضوع للمساءلة.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن فاعلية السياسة الضريبية تعتمد على قدرة الدولة على الموازنة ما بين العدالة الضريبية التي تأخذ في الحسبان مختلف الاعتبارات الاجتماعية للممولين والفاعلية الاقتصادية التي تتحقق عند تمكن الدولة من تخفيض التثوهات الاقتصادية الناتجة عن فرض الضرائب⁴⁰.

³⁹ عبد الكريم، نصر وجابر، فراس، (2018). مشروع "التمويل من أجل التنمية"، (2018). "تقرير مؤشر العدالة الضريبية"، الطبعة الأولى.

⁴⁰ Bernard Salanié, (2003). "The Economics of Taxation, translation by the Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts", United States of America.

³⁶ Obeid, R. "A Theoretical Study on the Application of the Vertical Tax Equity", Journal of Business Management and Economic Research, 2018.

³⁷ عبد الحميد غفيف (2014). "فاعلية السياسة الضريبية في تحقيق التنمية المستدامة دراسة حالة الجزائر خلال الفترة (2001-2012)", كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، الجزائر.

³⁸ American Institute of Certified Public Accountants, (2007). "Guiding Principles for Tax Equity and Fairness".

ثانياً: قياس العدالة الضريبية⁴¹.

يشوب عملية قياس العدالة الضريبية قدرٌ من الصعوبة والتعقيد نظراً لعدد من الأسباب من بينها التداخل ما بين مبدأ المنفعة ومبدأ القدرة على الدفع، وكذلك اختلاف الأساس المرجعي للقياس، وما إذا كان يتم الاعتماد على المقارنة ما بين العبء الضريبي ومستوى الدخل فقط أم يمتد ذلك ليشمل أيضاً أثر الثروة.

من جانب آخر، فإن محاولات قياس العدالة الضريبية الرأسية من خلال النظر فقط إلى مؤشر مدى تصاعد النظام الضريبي يواجه أيضاً بعدد من التحديات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تتحقق العدالة الضريبية حتى في حالة وجود نظام ضريبي نسبي (Proportionate) أو حتى تراجعي (Regressive)، إذا ما تم استخدام الإيرادات الضريبية لدعم الأسر والفئات ذات الدخل المنخفض بما يساعد على تحقق عدالة النظام الضريبي كما هو الحال في بعض الدول مثل نيوزيلندا. كذلك، فإن محاولات قياس كل من العدالة الضريبية الأفقية والرأسية بتأثر بمستوى الأعباء المعيشية المختلفة ما بين الممولين، ولذا لا بد وأن يتم استقطاعها من مستوى الدخل الخاضع للضريبة لضمان العدالة الضريبية.

اهتم عدد من الاقتصاديين بقياس العدالة الضريبية منذ ثلاثينيات القرن الماضي، حيث تطرقوا إلى بعض العوامل ذات الصلة بتحقيق العدالة في العبء الضريبي، مثل مستوى دخل دافعي الضرائب سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو اعتباريين. تمثلت أوائل هذه المحاولات في المؤشر البسيط الذي طوره الاقتصادي بيجو لقياس العدالة الضريبية من خلال قياس نسبة التغير في متوسط معدل الضريبة إلى مقدار التغير في الدخل⁴².

وفي حقبة الأربعينيات من القرن الماضي، أُعدت دراسات في هذا الشأن تعتمد بدرجة أساسية على البيانات المجمعة (Aggregated Data) لقياس العدالة الضريبية من خلال نسبة الضرائب المفروضة على كل فئة من فئات الدخل، بالإضافة إلى معدل الضريبة المفروض على الدخل في كل فئة، غير أنه تم استبدال هذا المنهج بالكامل بما يُعرف بنموذج التوازن العام غير المجمع (Disaggregated General Equilibrium Model) الذي تم استحداثه في أواخر حقبة الخمسينات وخلال حقبة الستينات من القرن الماضي الذي تزامن مع بزوغ عهد البرمجيات

الحسابية وقدرتها على معالجة ملفات البيانات ذات الحجم الكبير. هذا النوع من النماذج يعتمد على المسوحات الإحصائية ذات الخاصية الكمية والنوعية. ومن ثم شاع استخدام ما يعرف بنماذج التوازن العام التطبيقية (Applied General Equilibrium Models) من قبل السلطات الضريبية.

تتميز هذه المنهجيات بالمرونة وسهولة التقدير كما تتناسب مع تحليل السياسات الاقتصادية المالية، ويساعد على ذلك توفر البرمجة عن طريق الخوارزميات الحسابية (Computational Algorithm) التي تعتبر أكثر واقعية إذا ما قُورنت بالنماذج الثنائية التحليلية. ومع تطور ونمو القدرات التحليلية ظهرت حاجة صناع السياسات الاقتصادية لمعالجة وتحليل ومراجعة الهياكل الضريبية بأكملها حتى يتسنى الوصول إلى منهجية قياس أكثر دقة.

في الولايات المتحدة الأمريكية، تستخدم وزارة الخزانة الأمريكية نماذج المحاكاة (Simulation Models) التي تعتمد على البيانات الجزئية (Disaggregated Data) لقياس العدالة الضريبية غير أن هناك بعض القيود التي تكتنف هذه النماذج مثل عدم كفاية تفاصيل البيانات الضريبية، بالأخص تلك المتعلقة بالدخل والثروة والاستهلاك الخاص. وفي دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OECD، تُقاس العدالة الضريبية بحجم الضريبة كنسبة مئوية من إجمالي تكاليف العمالة أو إجمالي الضرائب التي يدفعها الموظفون وأرباب العمل، مطروحاً منها الاستحقاقات العائلية المستلمة، مقسومة على إجمالي تكاليف العمالة. على صعيد الدول النامية، تركز السلطات الضريبية في العادة على التغير النسبي في مستوى الدخل بعد الضريبة لقياس العدالة الضريبية ومدى استجابة الوعاء الضريبي للتغيرات الاقتصادية المحيطة. يعتبر هذا المقياس مفضلاً لدى صناع السياسات المالية لتمييزه بدقة قياس التغير في توزيع العبء الضريبي. إضافة لما سبق تلجأ الحكومات إلى مؤشرات أكثر بساطة لقياس العدالة الضريبية مثل نسبة مساهمة الضرائب غير المباشرة في هيكل الحصيلة الضريبية، وحجم القاعدة الضريبية، ومدى تعدد الإعفاءات، ومعدلات التهرب الضريبي.

ثالثاً: جهود تحقيق العدالة الضريبية في الدول العربية

استدعت الظروف الاقتصادية التي مرت بها البلدان العربية خلال السنوات الماضية مزيداً من التركيز على الإصلاح

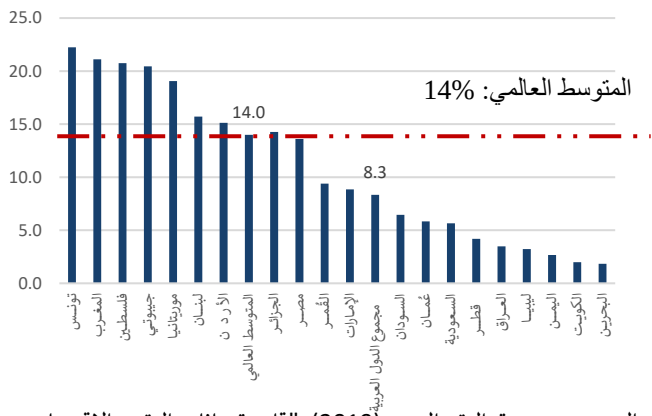
⁴² Pigou, A.C, (1928). "A Study in Public Finance," London: Macmillan.

⁴¹ B.K. Atrostic & James R. Nunns, (1988) "Measuring Tax Burden: A Historical Perspective", University of Chicago Press.

المالية التي تم تبنيها في الآونة الأخيرة. في هذا السياق، ارتفعت الأهمية النسبية للضرائب المباشرة على الدخل والأرباح لتشكّل نحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة مقابل نحو 27 في المائة فقط في عام 2014، في حين تراجعت الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة التي تتسم بقدر أقل من العدالة الضريبية حيث تفرض على مبيعات السلع والخدمات دون التفرقة بين المُكلفين حسب مستوى الدخل حيث انخفضت نسبتها لتشكّل 60 في المائة من مجمل هيكّل الإيرادات الضريبية في عام 2018 مقارنة بنحو 73 في المائة في عام 2014.

شكل رقم (2)

توزيع العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي



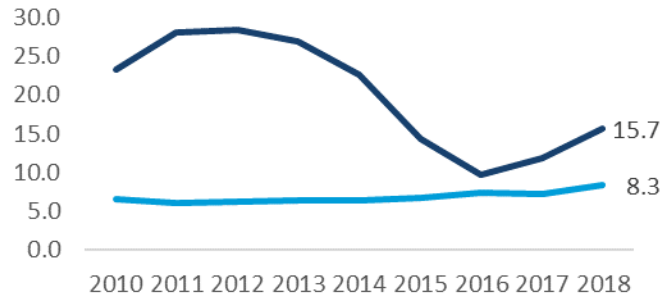
المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، والبنك الدولي (2019). "قاعدة مؤشرات التنمية الدولية."

تتركز إيرادات ضريبة الدخل الشخصي في عدد من البلدان العربية مثل تونس ومصر والأردن والمغرب في حصة الضرائب على الرواتب والأجور التي تسهم بنحو 72 في المائة من حصة هذه الضريبة نظراً لاقطاع هذه الضرائب من المنبع. في حين يتحمل عبء الضريبة على دخل الشركات عدد محدود من الشركات وتظل أغلب الشركات خارج دائرة الالتزام الضريبي حيث تسهم 2 في المائة فقط من الشركات في الأردن ومصر وتونس والمغرب بنحو 80 في المائة من حصة هذه الضريبة⁴³. في هذا الإطار، سعت وزارات المالية في عدد من

الضريبي بهدف زيادة الحصيلة الضريبية في إطار برامج الإصلاح المالي واسعة النطاق التي تم تنفيذها لتحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية. ركزت الإصلاحات على تنويع مصادر الإيرادات في الدول العربية المُصدرة للنفط وعلى توسيع القاعدة الضريبية ورفع كفاءة التحصيل إضافة إلى تحقيق العدالة والكفاءة الضريبية في الدول العربية المستوردة للنفط.

تأتي أهمية هذه الإصلاحات في إطار الحاجة إلى تعزيز الإيرادات العامة في الدول العربية لاسيما في ضوء تراجع الحصيلة من الإيرادات النفطية بداية من عام 2014 وما استتبعه ذلك من ضرورة وجود مصادر ضريبية أكثر استقراراً لتمويل الإنفاق، علاوة على الحاجة إلى رفع مستوى العبء الضريبي في الدول العربية (مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية) لاسيما في ضوء انخفاض العبء الضريبي إلى 8.3 في المائة في عام 2018، مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 14 في المائة بما يستدعي التركيز على تنمية الحصيلة الضريبية ولكن في إطار داعم للعدالة الاجتماعية.

شكل رقم (1): نسبة الإيرادات النفطية والضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية كمجموعة (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، والبنك الدولي (2019). "قاعدة مؤشرات التنمية الدولية."

فيما يتعلق بعدالة توزيع العبء الضريبي على مستوى الدول العربية كمجموعة، يلاحظ من واقع هيكّل الإيرادات الضريبية لعام 2018 حدوث تحسن في مستويات العدالة الضريبية في الدول العربية وفق أحدث البيانات بما يعكس أثر الإصلاحات

⁴³ موعش وآخرون، (2017). "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، مايو.

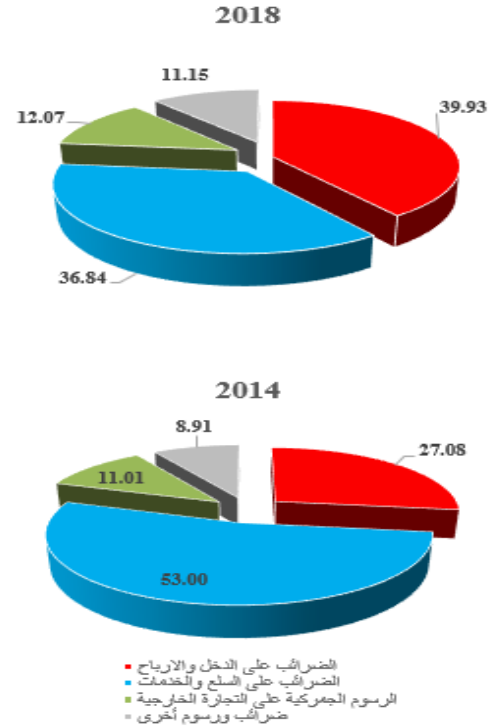
والإيجار وفوائد قروض الإسكان والمرابحة بواقع ألف دينار لكل من المكلف وزوجه.

في تونس⁴⁵، باشرت الحكومة منذ عام 2012 تبني إصلاحات لضمان العدالة الضريبية في سياق برنامج الإصلاح الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي. في هذا الإطار، تم إصلاح شامل وعميق للمنظومة الضريبية لوضع نظام ضريبي مبسّط وعادل وأكثر فاعلية وتطوراً. تركز المنهجية المعتمدة للإصلاح الضريبي على التشاور والتشارك بين الإدارة الضريبية ومختلف الشركاء وبعض مكونات المجتمع المدني. تم خلال المرحلة الأولى إعداد برنامج إصلاح يستجيب للأهداف المرجوة يشمل عدد من المحاور من بينها الضرائب المباشرة وغير المباشرة والحد من التهرب الضريبي، وإدماج الاقتصاد الموازي ضمن الدورة الاقتصادية المنظمة بهدف زيادة مستويات العدالة الضريبية.

في السودان، أشار الدستور المؤقت لحكومة السودان لسنة 2005 إلى ضرورة تحقق العدالة الضريبية، كما تضمن عدد من القوانين السودانية نصوص تشير صراحة إلى ضرورة تحقق العدالة الضريبية⁴⁶. تتضمن الإصلاحات المدرجة في موازنة العام المالي 2019 عدد من الإجراءات في جانب الإيرادات التي تستهدف زيادة الإيرادات العامة بنسبة 41 في المائة من خلال تبني عدد من السياسات والتدابير من بينها: مواصلة جهود الإصلاح الضريبي لزيادة الكفاءة والعدالة الضريبية من خلال معالجة التشوهات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، والعمل على إدماج القطاع غير الرسمي في المظلة الرسمية، وتحقيق عدالة توزيع العبء الضريبي، وخفض معدلات التهرب الضريبي. بالإضافة إلى ضبط وترشيد الإعفاءات عبر مراجعة القوانين ذات الصلة بالضرائب والقرارات الصادرة في هذا الصدد، ودراسة أثر هذه الإعفاءات على الاستثمارات وجدواها الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة القطاع الزراعي⁴⁷.

البلدان العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من العدالة الضريبية الأفقية والرأسية.

شكل رقم (3)
التوزيع النسبي لهيكل الإيرادات الضريبية في الدول العربية (2014 و 2018)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"

في الأردن⁴⁴، تم خلال عام 2018 إقرار قانون ضرائب الدخل الجديد الذي يأتي لتحقيق مبدأ العدالة الضريبية والتكافل الاجتماعي، وعدم تحميل أي ضرائب إضافية على الفقراء ومحدودي الدخل والالتزام بمبدأ التصاعدية والعدالة الاجتماعية. تم في إطار هذا القانون تحديد سقف الإعفاءات للأفراد والعائلات فيما يتعلق بالدخل الخاضع للضريبة كما يمنح القانون الشخص الطبيعي والمعالين إعفاءات مقابل نفقات العلاج والتعليم

⁴⁶ Osman Khalifa Alhassan, (2017). "Developments in the Tax System in Sudan and Moving Towards a Desirable Tax System", Taxation Chamber in Sudan.

⁴⁷ صندوق النقد العربي، (2019). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.

⁴⁴ الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون معدل لضريبة الدخل.

⁴⁵ وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.

التهرب الضريبي وإدماج القطاع غير الرسمي. نتيجة للإصلاحات سابقة الذكر فقد ارتفعت حصيلّة الإيرادات الضريبية في عام 2017 بمعدل زيادة بلغ 4.5 في المائة.⁵¹

رابعاً: انعكاسات العدالة الضريبية على صعيد السياسات

يتطرق هذا الموجز إلى العدالة الضريبية ويوضح أهمية سعي الحكومات إلى التركيز على تحقيق العدالة الضريبية من بين أبرز مكونات برامج الإصلاح المالي، بهدف تعزيز الحصيلة الضريبية ومساهمة السياسة المالية بشكل إيجابي في تقليل التفاوت في مستويات توزيع الدخل، ويشير إلى الجهود التي تُبذل على صعيد الدول العربية لتحقيق العدالة الضريبية في إطار الإصلاحات المالية التي تكثفت وتيرتها منذ عام 2011 في الدول العربية المستوردة للنفط، ومنذ عام 2015 في الدول العربية المُصدرة للنفط. في هذا المجال يمكن الوقوف على بعض الانعكاسات المهمة على صعيد السياسات وذلك على النحو التالي:

أهمية توسيع الوعاء الضريبي

تؤثر محدودية القاعدة الضريبية ووجود أنشطة وفئات اقتصادية كثيرة خارج الوعاء الضريبي بشكل كبير على قدرة الدولة على تحقيق العدالة الضريبية، حيث ينتج عنها تحمل عدد محدود من الممولين لكامل العبء الضريبي اللازم لتمويل الإنفاق العام. بناءً عليه، فإن تحقيق العدالة الضريبية يستلزم تبني سياسات لتوسيع القاعدة الضريبية من خلال:

1. دمج الأنشطة في القطاع غير الرسمي الذي تصل نسبته في بعض البلدان العربية إلى نحو 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى الاقتصاد الرسمي، وإخضاعه للضريبة واستخدام كافة الامتيازات لتسهيل هذا الاندماج بما يحقق الشمولية في مظلة الضمان الاجتماعي وتسهيل إجراءات تسجيل المشروعات⁵² وفرض معدلات ضريبية عادلة وبسيطة على هذه الأنشطة وإلزام أصحاب المهن الحرفية باستخدام الفواتير.

أما في الجزائر⁴⁸، فتقوم استراتيجية الإصلاح الضريبي على السعي إلى عدالة توزيع العبء الضريبي على المواطنين وبحيث يلتزم كافة المكلفين بدفع الأعباء الضريبية حسب قدراتهم المادية. بناءً عليه، شمل قانون المالية لعامي 2018 و2019 إجراءات للحد من التهرب الضريبي والكشف عن الثروة. بناءً عليه، تقوم مصالح الضرائب بالتفتيش الميداني استناداً إلى معطيات مُقدمة من مصادر مختلفة مثل، البنوك والجهات الضريبية وإدارات التسجيل العقاري، وغيرها من الجهات المعنية الأخرى لجمع أدلة حول العلامات الخارجية للثروة للأشخاص غير المصرح بها كأصحاب الفلل والشقق الفخمة، والسيارات الفارهة، ومالكي قوارب النزهة، ومن ثم استدعائهم بصفة رسمية لتبرير مصادر ممتلكاتهم أمام اللجان المختصة التي تأخذ بعين الاعتبار كل الوثائق المقدمة من طرفهم، ومن ثم دراسة مدى خضوع عوائدهم إلى القوانين السارية، سواء من حيث الخضوع الضريبي أو المصادر غير المشروعة للثروة.

في فلسطين⁴⁹، يتم التركيز في إطار إصلاحات المالية العامة لعام 2019 و2020 على دور المالية العامة في تعزيز الإنفاق الاجتماعي ودعم النمو الشامل والمستدام وعلى إصلاحات العدالة الضريبية من خلال تخفيف العبء الضريبي على ذوي الدخل المحدود، والاستمرار في اتباع نظام الضريبة التصاعدية، وتحقيق المزيد من العدالة الاجتماعية والاقتصادية، وزيادة مستوى الإعانات الاجتماعية والمزيد من الاستثمار في البنية التحتية والإنفاق على مشاريع التعليم والصحة.

في مصر، اهتمت الحكومة بتنفيذ العديد من الإصلاحات بهدف تحقيق العدالة الضريبية شملت من بينها قيام الحكومة بتعديل قانون الضرائب على الدخل الذي تم بمقتضاه منح خصم ضريبي للفئتين الثانية والثالثة من فئات الدخل بنسبة 80 في المائة و40 في المائة على التوالي⁵⁰. إضافة إلى ذلك وبهدف توسيع القاعدة الضريبية وتخفيف العبء الضريبي تم تطبيق نظام ضريبي مبسط للشركات الصغيرة والمتوسطة لتوسيع القاعدة الضريبية وتحفيز القطاع غير الرسمي على الانضمام للقطاع الرسمي.

بينما تعمل المغرب على خلق التوازن في هيكل الإيرادات الضريبية، بالإضافة إلى ترشيد الإعفاءات الضريبية وفرض الضرائب التصاعدية على القطاع الزراعي، فضلاً عن مكافحة

⁵¹ زكية سكرنو وآخرون، (2015). "العدالة الضريبية في المغرب"، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية.

⁵² في هذا الصدد اتجهت بعض البلدان العربية إلى السماح بتسجيل المشروعات من المنازل ومن خلال أنظمة إلكترونية مبسطة لتسجيل المشروعات.

⁴⁸ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون 18-18 لعام 2018 يتضمن قانون المالية لعام 2019.

⁴⁹ صندوق النقد العربي، (2019). مرجع سبق ذكره، أبريل.

⁵⁰ وزارة المالية، مصر، (2017). " قانون بتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم 91 لسنة 2005.

2. المراجعة المستمرة لهياكل الإعفاءات الضريبية بما ينسجم مع الأولويات الاقتصادية للدولة واعتبارات تمويل الإنفاق العام وخصوصاً في ظل اتساع نطاق الإعفاءات الضريبية بشكل كبير ليصل إلى ما يتراوح بين 300-500 إعفاء في بعض الدول العربية، بدون وجود تقييم للأثر الاقتصادي لهذه الإعفاءات على مستوى الاقتصاد الكلي مقابل الكلفة المرتبطة بها ممثلة في الحصيلة الضريبية المتنازل عنها.
3. إخضاع المبيعات الإلكترونية للضرائب لاسيما في ظل وجود بعض الدول العربية مثل الإمارات والسعودية من بين أهم عشرة دول ذات أهمية على صعيد عمليات التجارة الإلكترونية⁵³.

المزيد من إصلاحات تحقيق العدالة الضريبية الأفقية

هناك حاجة في الدول العربية للمزيد من الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق العدالة الضريبية الأفقية من بينها:

1. إدراج الدخل من غير الأجور في الوعاء الضريبي، حيث لا تأخذ الضرائب على الدخل في العديد من الدول العربية في الاعتبار عند فرض الشرائح الضريبية على دخل الأفراد ويتم الاعتماد على مستوى الدخل بشكل رئيس كمدد للضريبة، وهو ما يعني خضوع الممولين لنفس المعدل الضريبي رغم كون بعضهم يتوفر له فرصة الحصول على مصادر أخرى للدخل غير خاضعة للضريبة (عوائد استثمارية، أسهم، سندات، توظيفات عقارية، وغيرها من مصادر الدخل الأخرى) بما يتنافى مع العدالة الضريبية الأفقية. بناءً عليه، تشير أفضل الممارسات إلى ضرورة إخضاع كافة مصادر الدخل الأخرى المتحصل عليها من غير الأجور والرواتب لضريبة مبسطة تأخذ في الاعتبار معدلات التضخم وأسعار الفائدة الحقيقية وبحيث لا تتسبب الضريبة في تآكل الثروة (الوعاء الضريبي) فيتم التهرب منها أو تجنبها.
2. مراجعة حدود الإعفاء الضريبي بما يتلاءم مع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والمقارنات العالمية ومراجعة حدود الإعفاء بما يتلاءم مع القوى الشرائية، حيث تشير الإحصاءات في هذا الصدد إلى أن حد الإعفاء في الدول العربية الذي يتراوح ما بين 0.2 و 2.6 مرة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك الشرائح العليا للدخل التي تتراوح ما بين 3.5 و

⁵³ UNCTAD, (2018). "UNCTAD B2c E-Commerce Index 2018", Oct.

⁵⁴ صندوق النقد العربي، (2017). "مرجع سابق، مايو.

7.3 مرة من متوسط نصيب الفرد من الناتج تقل عن مثيلاتها المسجلة على مستوى الدول الناشئة (حيث يمثل متوسط حد الإعفاء في كثير من البلدان الناشئة أكثر من 3 مرات من متوسط نصيب الفرد من الناتج، في حين تمثل الشريحة العليا من الدخل الخاضع للضريبة أكثر من 10 مرات متوسط نصيب الفرد من الناتج)⁵⁴، بما يؤدي إلى تركيز العبء الضريبي على الطبقة المتوسطة ويقلل من مستويات العدالة الضريبية.

3. فرض ضرائب على الممتلكات لاسيما الأصول العقارية بما يسمح بتوسيع الوعاء الضريبي مع ما يتطلبه ذلك من التركيز على زيادة كفاءة نظم تسجيل الأصول العقارية وإعفاء أصحاب الممتلكات من ذوي الدخل المنخفض من هذه الضريبة.

تصاعد المعدلات الضريبية لضمان العدالة الضريبية الرأسية

يضمن نظام تصاعد الضريبة مستويات أكبر من العدالة الضريبية ويساعد على زيادة الحصيلة الضريبية نظراً لأنه يسمح للدولة بفرض ضرائب أعلى على ذوي الدخل المرتفعة. تتبنى معظم الدول العربية نظام التصاعد بالطبقات بما يعني فرض معدلات ضريبية تختلف حسب الانتقال التدريجي لمستويات الدخل وهو ما يعني المساواة في المعاملة الضريبية ما بين الممولين في بداية طبقة الدخل ونهايتها ويعني أن زيادة طفيفة في مستويات الدخل قد تحمل الممول عبئاً ضريبياً كبيراً وهو ما لا يحقق العدالة الضريبية. بالتالي، فمن شأن تبني أسلوب التصاعد بالشرائح (تقسيم الوعاء الضريبي إلى شرائح يخضع كل منها إلى معدل معين، ويزداد المعدل مع الانتقال إلى شريحة أعلى) أن يسهم في تفادي الانتقال المفاجئ في سعر الضريبة من طبقة إلى أخرى ويحقق مقدار أكبر من العدالة الضريبية مقارنة بأسلوب التصاعد بالطبقات.

أهمية تبني نظام مبسط للمشروعات الصغيرة والمتوسطة

في ضوء الأهمية الكبيرة التي تمثلها المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تشكل ما يتراوح بين 90 و99 في المائة من المشروعات في القطاع الرسمي في البلدان العربية⁵⁵، من الأهمية تبني نظم ضريبية مبسطة على هذه النوعية من المشروعات. حيث يمكن فرض معدل ضريبي واحد يتضمن سعرين أحدهما لمبيعات السلع والآخر لمبيعات الخدمات، بحيث

⁵⁵ صندوق النقد العربي، (2019). "استبيان النهوض بالمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في الدول العربية.

يتم تحديدهما استناداً إلى رقم الأعمال مع السماح بالخصم الضريبي لمدخلات الإنتاج مع تخفيض عدد مرات إلزام هذه المشروعات بتقديم الإقرارات الضريبية، بما يساهم في زيادة الحصيلة الضريبية وتقليل العبء على الممولين خفض التهرب الضريبي، وزيادة كفاءة نظم التحصيل.

تستدعي اعتبارات تعزيز العدالة الضريبية سعي الحكومات نحو خفض مستويات التهرب الضريبي وزيادة كفاءة نظم التحصيل الضريبي من خلال عدد من الآليات من بينها استخدام النظم المعلوماتية، وأهمية النهج غير التقليدي للتفتيش الضريبي لرصد الثروات غير المحصورة ضريبياً، وتسهيل طرق السداد وتقديم الإقرارات الضريبية. مؤخراً أشارت إحدى الدراسات الصادرة عن صندوق النقد العربي إلى أنه من شأن رفع كفاءة التحصيل الضريبي إلى 90 في المائة أن توفر للدول العربية سنوياً موارد تقدر بنحو 122 مليار دولار سنوياً وهو ما يغطي 15 في المائة من الانفاق العام ويمكن الحكومات من تنفيذ المزيد من الإصلاحات التي تستهدف العدالة الضريبية⁵⁶.

الاهتمام بالإنفاق العام المساند للعدالة الاجتماعية

يعتمد تحقق جانباً من العدالة الضريبية كذلك على عدالة توزيع الإنفاق العام وتوجيه جزء منه لتحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق الطبقيّة والتفاوت في توزيع الدخل. لذلك فمن شأن الإصلاحات الهادفة إلى تعزيز الإنفاق الاجتماعي لاسيما الإنفاق على قطاعي التعليم والصحة والرأسمالي الداعم للنمو الاقتصادي وخفض الفقر أن يساهم في تحقيق العدالة الضريبية.

⁵⁶ اسماعيل طارق (2019). "كفاءة التحصيل الضريبي في الدول العربية"، صندوق النقد العربي، سلسلة دراسات اقتصادية، العدد (52).

الأمن السيبراني في القطاع المصرفي

- قطاع الخدمات المالية يشهد هجمات سيبرانية تفوق القطاعات الأخرى بنسبة 65 في المائة وفق تقديرات البنك الدولي.
- كلفة الهجمات السيبرانية في قطاع الخدمات المالية قد تصل إلى ما يقدر بنحو 270- إلى 350 مليار دولار سنوياً حال اتساع نطاق انتشارها وفق تقديرات صندوق النقد الدولي.
- إدراج المخاطر السيبرانية ضمن إطار المخاطر التشغيلية للمؤسسات المالية وحده يعتبر غير كافياً، حيث لابد من تبني المصارف لاستراتيجيات موثوقة مُعززة للأمن السيبراني.
- التعليمات الرقابية للمصارف المركزية العربية تُلزم المصارف بوضع لائحة من التعليمات لتأمين التطبيقات الإلكترونية، ومن أهمها تثبيت برامج حماية ضد الاختراق.
- إلزام المصارف العربية بإجراء اختبارات الضغط (Stress Testing) لتحديد حجم الآثار المترتبة على نجاح أية عمليات قرصنة تتعرض لها أنظمتها الإلكترونية.
- أهمية السعي المتواصل لتعزيز قدرات السلطات الإشرافية للرقابة على مخاطر الأمن السيبراني وبناء الكوادر في هذا المجال.

أولاً: تقديم

والدولية، وتقويض الأمن والثقة، وتعرّض الاستقرار المالي للخطر. إن الهجمات السيبرانية تشكل تهديداً للنظام المالي بأكمله، وهي حقيقة تؤكدتها التقارير الصادرة في هذا الشأن على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي. في هذا السياق، تشير تقارير البنك الدولي إلى تركّز الهجمات السيبرانية في قطاع الخدمات المالية الذي شهد في عام 2016 هجمات سيبرانية تفوق القطاعات الأخرى بنسبة 65 في المائة بما يمثل زيادة بنسبة 29 في المائة عن العام السابق عليه⁵⁷.

من جانب آخر توضح تقديرات صندوق النقد الدولي للتكلفة الناتجة عن الهجمات السيبرانية في القطاعات المالية من واقع الخسائر المحققة جراء هجمات فعلية في 50 دولة حول العالم أن متوسط الخسائر السنوية المحتملة من الهجمات السيبرانية قد يكون كبيراً بما يقدر بنحو 9 في المائة من صافي دخل البنوك على مستوى العالم، أو حوالي 100 مليار دولار في حال ما تشابهت هذه الهجمات مع مثيلاتها السابقة. أما في سيناريو شديد الخطورة - حيث يكون تواتر الهجمات السيبرانية أعلى مرتين

لقد أتاح التطور المذهل الذي شهدته صناعة التقنيات المالية الكثير من الفرص أمام المصارف نحو تعزيز مستوى الخدمات المقدمة للعملاء من خلال قنوات جديدة مبتكرة بعيداً عن القنوات التقليدية التي اعتادت عليها المصارف لتقديم الخدمات المصرفية لعملائها بما أحدث تحولاً جذرياً في طريقة عمل القطاع المصرفي. فقد ساهم التطور التقني في قيام المصارف بتقديم الخدمات المصرفية من خلال المعاملات الإلكترونية، الأمر الذي أدى إلى توفير الوقت والمال والجهد من خلال تلك القنوات الجديدة المبتكرة .

إن الفرص التي تخلقها تقنيات المعلومات والاتصالات تمثل تحدياً خاصاً للمؤسسات المصرفية، مع استمرارها في الابتكار في إيجاد وتقديم طرق جديدة للوصول إلى العملاء، فإن تلك المؤسسات تتعرض في الوقت نفسه لمخاطر جديدة. حيث إن الاستخدام الضار لتقنية المعلومات والاتصالات يمكن أن يؤدي إلى تعطيل الخدمات المالية الضرورية للأنظمة المالية الوطنية

⁵⁷ World Bank, (2018). "Cybersecurity, Cyber Risk and Financial Sector Regulation and Supervision", Feb.

إلى التهديدات المتزايدة الناتجة عن التحول المكثف نحو قطاع مالي رقمي في الآونة الأخيرة .

إن التطور الحادث في المخاطر السيبرانية يحفز المؤسسات المالية على البحث المستمر والمكثف نحو اتخاذ إجراءات وقائية من تلك المخاطر من خلال لوائح تجعل تلك الإجراءات أكثر وضوحاً أمام مجالس إدارات تلك المؤسسات، الأمر الذي يؤدي إلى خلق حافز أكبر على الاستثمار بشكل مستمر في تعزيز الأمن السيبراني.

إضافة إلى أن إدراج المخاطر السيبرانية ضمن المخاطر التشغيلية للمؤسسات المالية يعتبر غير كافٍ، حيث إن المعايير الرقابية على المصارف تتطلب أهمية تضمين الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بتلك المصارف جزءاً خاصاً بإدارة المخاطر السيبرانية، يتم مراجعتها بانتظام من قبل مجالس إدارات البنوك مع زيادة حجم المخاطر السيبرانية.

ثالثاً: الأطر والمعايير الدولية المنظمة للمخاطر السيبرانية:

تغطي الأطر والمعايير الدولية للمخاطر السيبرانية المحاور التالية:

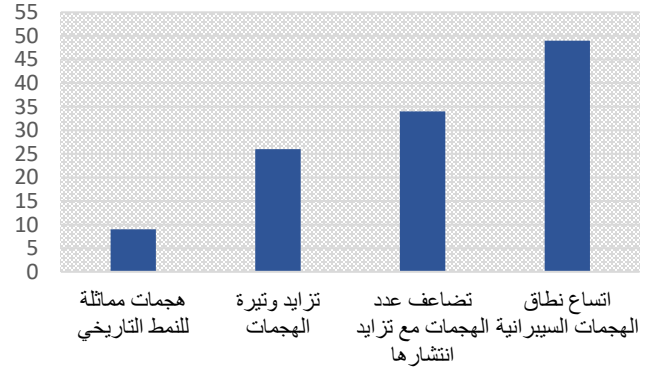
1. الحوكمة الإلكترونية (Cyber-governance):

يتناول هذا البند مدى أهمية وجود استراتيجية للأمن السيبراني بحيث تضع كل مؤسسة مالية استراتيجية الأمن السيبراني الخاصة بها وفقاً لممارسات إدارة المخاطر المستندة إلى المبادئ. تقوم الجهات الرقابية بمراجعة هذه الاستراتيجيات كجزء من تقييمها للممارسات الشاملة لإدارة المخاطر في المؤسسة. كما أن جميع الجهات الرقابية تؤكد على أهمية الأدوار والمسؤوليات الإدارية والضوابط الخاصة بالحوكمة الإلكترونية. إضافة إلى أهمية تنمية الوعي الثقافي للأمن السيبراني للعملاء من خلال العاملين في القطاعات المالية.

كما تؤكد على أهمية توافر الكوادر المدربة القادرة على تحمل المسؤوليات والقيام بالمهام الوظيفية الموكلة إليها في مجال الأمن السيبراني .

مقارنة بمثيلاتها المسجلة في الماضي مع انتشار أكبر لنطاق الخسائر- يمكن أن تصل الخسائر إلى ثلاثة أضعاف هذا المستوى، أو ما يتراوح بين 270 إلى 350 مليار دولار⁵⁸.

شكل رقم (1)
تكلفة الخسائر المحتملة للهجمات السيبرانية
في قطاع الخدمات المالية (كنسبة من صافي الدخل السنوي)



Lagarde C., (2018). "Estimating Cyber Risk for the Financial Sector", IMF Blog, June.

نتيجة لذلك، واعترافاً بالتهديدات الناجمة عن المخاطر السيبرانية، ومدى أهمية تعزيز قدرة الأجهزة المصرفية على تحمل هذه المخاطر والتحوط منها، فقد اتخذت السلطات الرقابية على مستوى العالم خطوات تنظيمية وإشرافية تهدف إلى تجنب أثر المخاطر السيبرانية على القطاع المصرفي. في هذا الصدد قامت المصارف المركزية العربية بإصدار التعليمات والتعاميم المصرفية التي تحث فيها البنوك نحو تعزيز قدراتها لمواجهة تلك الهجمات الإلكترونية.

ثانياً: أهمية وجود معايير محددة تنظم المخاطر السيبرانية

تختلف الآراء حول كيفية تنظيم مخاطر الإنترنت، حيث يرى بعضها أن الطبيعة المتطورة للمخاطر السيبرانية ليست قابلة للتنظيم بشكل محدد، كما أن القضايا الخاصة بالإنترنت (cyber issues) يمكن معالجتها من خلال اللوائح الحالية المتعلقة بكل من المخاطر التشغيلية والتقنيات في القطاع المصرفي. فيما يشير البعض الآخر إلى أن هناك حاجة ملحة إلى وجود هيكل تنظيمي للتعامل مع الطبيعة الفريدة للمخاطر الإلكترونية، وذلك بالنظر

⁵⁸ Lagarde C., (2018). "Estimating Cyber Risk for the Financial Sector", IMF Blog, June.

4. تعهيد أمن نظم المعلومات والأنظمة الإلكترونية إلى جهة ثالثة (Interconnections with third parties):

إن الاستخدام المكثف لخدمات التعهيد إلى طرف ثالث يزيد من التحدي أمام الهيئات والجهات الرقابية للحصول على رؤية كاملة للضوابط المعمول بها ومستوى المخاطر. تتمثل خدمات التعهيد إلى جهة ثالثة في كافة أشكال الاستعانة بمصادر خارجية) بما في ذلك خدمات الحوسبة السحابية (cloud computing services)، والخدمات والمنتجات المعيارية وغير المعيارية التي لا تعتبر عادةً مصادر خارجية (power supply)، خطوط الاتصالات السلكية واللاسلكية، الأجهزة والبرامج التجارية،... إلخ، والأطراف الأخرى مثل (المؤسسات المالية أو غير المالية) والمؤسسات المالية الدولية (مثل أنظمة الدفع والتسوية، منصات التداول، أمناء حفظ الأوراق المالية المركزية والأطراف المقابلة المركزية).

رابعاً: الجوانب المتعلقة بأمن الفضاء الإلكتروني في إطار المخاطر التشغيلية للبنوك المركزية العربية⁵⁹

1. الإطار الرقابي العام للمخاطر المرتبطة بأمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني:

تتسم التعليمات الرقابية الصادرة من معظم السلطات الرقابية في الدول العربية، والخاصة بإطار المخاطر التشغيلية (Operational Risks)، بتضمنها جزءاً متعلقاً بمخاطر نظم المعلومات وأمن الفضاء الإلكتروني في القطاع المصرفي يحدد المعايير اللازم توافرها لضمان أمن المعاملات المصرفية المنفذة عبر الفضاء الإلكتروني.

تتناول تلك التعاميم في معظم الدول العربية تعليمات خاصة بإدارة المعلومات والتقنية، ومخاطر الفضاء الإلكتروني، ونأدية المصارف لأعمالها من خلال الإنترنت. كما تشمل أيضاً تعليمات تتعلق بإدارة مخاطر العمل الإلكتروني والرقابة الداخلية، وكيفية مواجهة مخاطر الهجوم

2. مفاهيم إدارة المخاطر واختبارها وكيفية التغلب على الانتهاكات (Approaches to risk management, testing and incident response and recovery)

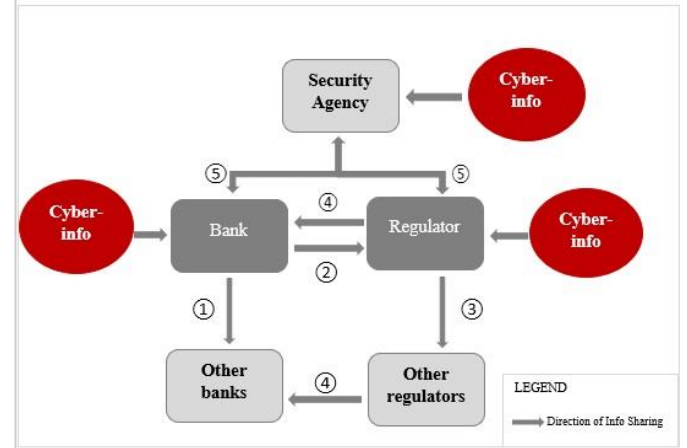
يشتمل هذا المحور أربع مفاهيم رئيسة تتمثل في طرق الرقابة على الأمن السيبراني (cyber-resilience)، ضوابط أمن المعلومات وطرق اختبارها وضمان استقلاليتها، مدى الاستجابة للتغلب على المخاطر، ومقاييس الأمن السيبراني والمرونة.

3. التواصل وتبادل المعلومات (Communication and sharing of information)

من بين الأنماط المتعارف عليها للتواصل في مجال مشاركة أهم الممارسات في مجال الأمن السيبراني، يعتبر مشاركة المعلومات بين البنوك، والمشاركة بين الجهات الرقابية، ومشاركة تلك المعلومات مع الأجهزة الأمنية من أكثر الممارسات المتعارف عليها في هذا المجال.

شكل رقم (2)

الأنماط المختلفة للتواصل في مجال الأمن السيبراني



The numbered circles next to the arrows indicate the “types” of info sharing.

يعتمد هذا الجزء على نتائج استبيان أعده صندوق النقد العربي في هذا الصدد وتم استيفائه من قبل المختصين في المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية.

الإلكتروني والمخاطر الناتجة عن قرصنة البريد الإلكتروني .

إضافة إلى ذلك، تقوم معظم المصارف المركزية العربية بتضمين عمليات الرقابة على أساس المخاطر لاختبارات توضح مدى قدرة البنوك على مواجهة مخاطر أمن الفضاء الإلكتروني. حيث إن هناك تعليمات من السلطات الرقابية تلزم تلك المصارف بتضمين استراتيجيات المخاطر المقررة من قبل مجالس إدارات البنوك، إدارياً يتعلق بالمخاطر الإلكترونية ومخاطر نظم المعلومات والهجمات الإلكترونية (Cyber attacks) ويتم التحقق من ذلك من خلال عمليات الرقابة، التي تتم بصورة دورية، بما يشمل وجود سياسة واضحة لحوكمة إدارة المخاطر السيبرانية في غالبية الدول العربية. بحيث تتضمن إجراءات لتحديد المخاطر، والحماية، واكتشاف التهديدات والتعامل معها، وخطط للمعالجة (Recovery plans) وتعيين مسؤول عن أمن المعلومات [Chief Information Security Officer (CISO)].

فيما يتعلق بالتعليمات الرقابية الصادرة عن السلطات الإشرافية في معظم الدول العربية، التي يتم فرضها على عمليات تعهيد أمن نظم المعلومات والأنظمة الإلكترونية للمصارف إلى جهة ثالثة (Third Party) ، فإن تلك التعليمات تلزم البنوك العربية بعقد الاتفاقات الملزمة (مع بنود المسؤولية المناسبة) والرقابة المستمرة الكافية، وضمان أن الأنظمة والإجراءات على مستوى الطرف الثالث كافية ولا تشكل أي تهديد أمني للنظام الإلكتروني للبنك.

هذا إضافة إلى قيام تلك السلطات في الدول العربية بإصدار العديد من التعليمات التي يجب اتباعها عند القيام بعمليات الإسناد الخارجي لخدمات تقنية المعلومات وتقديم الخدمات المصرفية عبر الإنترنت، من أهمها وجود إطار عمل لإدارة المخاطر وضمان جودة الخدمات المقدمة من شركات الإسناد الخارجي، إضافة إلى القيام بعمليات دورية لتقييم المخاطر المتعلقة بالتعاقد مع مزودي هذه الخدمات. تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض المصارف المركزية العربية التي تقوم بفرض الحصول على موافقة مسبقة منها قبل توقيع العقد مع أي شركة خارجية مزودة لتلك الخدمات وذلك على مستوى كافة المؤسسات المالية.

2. تنظيم وإدارة الحسابات والخدمات المصرفية المقدمة عبر الإنترنت

تتيح بعض الدول العربية للعملاء إنشاء أو فتح حساب مصرفي من خلال موقع البنك على شبكة الإنترنت، وذلك في ضوء عدد من الضوابط والتعليمات بالنسبة للمصرف والعميل. في هذا الإطار يقوم العميل باستيفاء المستندات المطلوبة لفتح الحساب عبر الوسائل الإلكترونية، وذلك بحيث لا يتم التشغيل الفعلي لحساب العميل إلا بعد أن يقوم العميل بزيارة البنك المعني للتوقيع الخاطئ على المستندات.

ويلتزم العميل باتباع الشروط والأحكام خاصة فيما يتعلق بالإبلاغ فور الشك في استخدام الحساب من قبل الغير بطريقة غير مسموح بها. تتمثل مسؤولية البنك في اتخاذ الاعتبار اللازمة نحو الحفاظ على سرية البيانات التي توثق وتحقق هوية العميل عند الاستفادة من الخدمات المصرفية عبر الإنترنت.

هذا، بينما لا يسمح البعض الآخر من الدول العربية للعميل بإنشاء أو فتح حساب مصرفي من خلال الإنترنت، ذلك لأنه وفقاً للتعليمات الصادرة عن السلطات الرقابية في تلك البلدان، فإن المصارف تلتزم بعدم السماح للعملاء الجدد بفتح حساب مصرفي باستخدام موقع البنك على شبكة الإنترنت. حيث يجب في هذا الإطار أن تطبق تلك المصارف قواعد التعرف على هوية العملاء والخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة من السلطات الرقابية في هذا الشأن.

فيما يخص العملاء الراغبين في الاستفادة من الخدمات المصرفية من خلال شبكة الإنترنت، تقوم البنوك في هذا الشأن بالحصول على توقيع يدوي من العميل على استمارة طلب الخدمة التي تحتوي على البيانات الأساسية للعميل كحد أدنى (البريد الإلكتروني، رقم الهاتف المحمول والأرضي، عنوان المراسلات)، كما تطبق المتطلبات والأحكام التي تحدد الحقوق والالتزامات بين المصارف والعملاء بشكل واضح .

كما تلتزم المصارف في معظم الدول العربية، وفقاً للتعليمات الصادرة عن السلطات الرقابية، بتطبيق أساليب يمكن الاعتماد عليها للتحقق من هوية وصلاحيات العملاء

الراغبين في الاشتراك في خدمات الإنترنت البنكي. إضافة إلى ذلك تلتزم البنوك بتطبيق كافة الإجراءات والضوابط الرقابية التي تمكنها من تحديد هوية القائمين بأي معاملات الكترونية مرتبطة بالحسابات المصرفية، ذلك في الحالات التي يُسمح فيها لأكثر من مستخدم بالتعامل على حساب واحد. وتلتزم المصارف أيضاً بالحصول على كافة المستندات القانونية اللازمة لإثبات تفويض الصلاحيات للمستخدمين بإجراء معاملات على حسابات الأشخاص الاعتبارية. يجب أيضاً على البنوك في معظم الدول العربية القيام بإجراء عمليات التدقيق اللازمة للوثوق من هوية العميل عند طلبه إجراء أي تعديلات على البيانات الخاصة بخدمات الإنترنت البنكي الخاصة به، أو تعديل أي بيانات يستخدمها العميل لمتابعة أنشطة حساباته المصرفية.

3. وسائل إثبات الهوية عبر الإنترنت

تعتمد معظم البنوك في المنطقة العربية على استخدام مبدأ الدخول المزدوج (Two Factor Authentication) للتحقق من هوية العميل المستفيد من الخدمات المصرفية من خلال الإنترنت، حيث تقوم المصارف المركزية بالدول العربية بصفتها السلطة الرقابية على الجهاز المصرفي بعملية التقييم الفني والأمني للخدمات المصرفية المقدمة من البنوك عبر الإنترنت. ذلك خاصة فيما يتعلق بالسرية والخصوصية والتحقق من الهوية وذلك قبل تقديم الخدمة للعميل. كما تقوم المصارف بالتقييم الأمني للخدمات المقدمة من خلالها وذلك بصفة مستمرة وفق الإجراءات والقواعد الخاصة بالرقابة الداخلية المتبعة في كل بنك وقياس مدى فعالية الأداء والوسائل التقنية المستخدمة للتحقق من هوية العميل وقياس مؤشرات التعرض لحوادث أمن المعلومات. إضافة إلى ذلك تقوم معظم البنوك في الدول العربية بالاستعانة بشركات متخصصة للقيام بدراسة وتقييم مدى جاهزية الوسائل المستخدمة في التصدي للاختراق والقرصنة والبرامج الخبيثة. وغالباً تتم عملية التصديق والتحقق من هوية العميل إلكترونياً في معظم الدول العربية عن طريق قيام البنك بإرسال رسالة نصية إلى رقم الهاتف المحمول الخاص بالعميل.

كما تشير التعليمات والتعاميم الصادرة عن المؤسسات الرقابية في معظم الدول العربية، إلى أنه يتعين على كافة البنوك وضع حد أقصى للمحاولات الخاطئة للدخول على الموقع الإلكتروني للبنك وذلك بما لا يزيد عن 3 محاولات

خاطئة في اليوم الواحد، ومن ثم يتم إيقاف التعاملات البنكية الإلكترونية. هذا، ولا تتم عملية إعادة تفعيل للخدمة إلا من خلال القنوات الآمنة مثل قيام العميل بالاتصال بمركز خدمة العملاء في البنك وتنفيذ الإجراءات المعتمدة والمطلوبة للتحقق من الهوية.

4. الضوابط والتعليمات الرقابية الخاصة بإدارة كلمة السر (Password)

وفقاً للتعليمات الصادرة عن معظم المصارف المركزية العربية، فإنه يجب على كل بنك مراعاة التدابير الرقابية عند التعامل مع كلمة السر الخاصة بالعملاء، بحيث يتم تطبيق الرقابة المزدوجة وأن يتم الفصل بين عملية إنشاء كلمات السر وتسليمها للعملاء وعملية تفعيل حسابات خدمات الإنترنت البنكي، وتعزيز تأمين عملية إنشاء كلمة السر لضمان عدم تعرضها للكشف. كما أنه يجب التأكد من أن كلمات السر لا يتم معالجتها أو إرسالها أو تخزينها كنص واضح، وإعطاء تعليمات لمستخدمي ومديري أنظمة الإنترنت البنكي لتغيير كلمة السر الصادرة فور الدخول إلى النظام لأول مرة، وتحديد مدة صلاحية كلمة السر من جانب المصرف. كما يجب على البنك إلزام العميل بعدم استخدام كلمة السر المنتهي صلاحيتها مرة أخرى، وفرض استخدام كلمات سر مُعقدة، وأن يتم تشفيرها باستخدام آلية تشفير قوية باستخدام التقنيات المناسبة، والحفاظ على تأمينها أثناء التسليم للعميل إما باليد أو إلكترونياً.

فيما يتعلق بالتعليمات والمواصفات الخاصة بكلمة السر التي تستخدم لمرة واحدة والصادرة باستخدام أجهزة رموز الأمان (OTP)، فقد قامت غالبية المصارف المركزية العربية بتحديد الحد الأدنى المطلوب في المواصفات الخاصة بكلمة السر لمرة واحدة، بأنه يجب ألا تقل كلمة السر عن 6 رموز وألا تزيد مدة صلاحيتها للاستخدام عن فترة 90 ثانية. كما يجب التأكد من أن النظام الخاص بإنشاء كلمة السر يوفر العشوائية الكافية من القيم الرمزية في هذا الشأن.

وبالنسبة لرموز الأمان (PIN)، تشير التعاميم الصادرة من غالبية السلطات الرقابية في الدول العربية بأنه يجب ألا يقل الرقم السري لجهاز رموز الأمان عن 4 أرقام بحيث يصعب التكهّن بالأرقام. كما يجب أن يكون هناك حد أقصى للمحاولات الخاطئة لإدخال الرقم السري بحيث لا

تزيد عن خمس محاولات. إضافة إلى ذلك، فإنه يجب على المصارف وضع إجراءات واضحة خاصة بإعداد الأرقام السرية الأولية، وإعادة تفعيل رموز الأمان الموقوفة، وتغيير الرقم السري عند أول استخدام وذلك في حالة إصداره عن طريق البنك .

5. عمليات تحويل الأموال من خلال خدمات الإنترنت

تلتزم الضوابط والتعليمات الصادرة عن معظم السلطات الرقابية في الدول العربية البنوك التي تقدم خدمة تحويل الأموال من حسابات عملائها إلى حسابات أطراف أخرى من خلال الإنترنت، بوضع الضوابط المناسبة التي تساعد على خفض مستوى المخاطر المصاحبة لتلك الخدمة لتصل إلى مستوى مقبول ومعتمد من البنك. فقد أجازت تلك التعليمات للمصارف استخدام وسيلة تصديق أحادية أو مزدوجة لعمليات تحويل الأموال بين الحسابات الخاصة لذات العميل داخل نطاق الدولة التابع لها، وعند سداد الالتزامات الناتجة عن بطاقات الائتمان أو القروض الخاصة بالعمل. كما أوصت تعليمات السلطات الإشرافية البنوك بتطبيق مبدأ الرقابة المزدوجة على تحويلات أموال الأشخاص الاعتبارية إلى مستفيدين آخرين، بحيث يلتزم المصرف بوضع حد أقصى يومي لعمليات تحويل الأموال من حسابات عملائها لصالح مستفيدين آخرين بحيث لا يكون هناك تعارض مع أي حدود أخرى يحددها المصرف في هذا الصدد. كما ألزمت تلك التعليمات المصارف في بعض الدول العربية بحظر تحويل أموال خارج الدولة عبر الإنترنت لا تتوافق مع التعليمات الصادرة من المصارف المركزية في هذا الخصوص.

6. سرية وسلامة المعلومات

تلتزم التعليمات الصادرة عن المصارف المركزية العربية جميع المصارف باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الأمنية لضمان سرية وسلامة معلومات العملاء، حيث يجب على البنك القيام بعملية تقييم للمخاطر لتحديد المخاطر المحتمل وقوعها واتخاذ التدابير اللازمة للوقاية منها. كما يقوم المصرف المركزي بوضع معايير معينة لأدوات وبرامج الحماية التي يجب على البنك استخدامها، مثل كلمات السر الخاصة بالمعاملات المالية، والخدمات المقدمة من خلال الإنترنت، وخلاف ذلك من المعلومات السرية الأخرى الخاصة بالعملاء .

تتمثل الضوابط والتعليمات الصادرة عن المصارف المركزية العربية المعنية بسرية وسلامة المعلومات المرتبطة بالإنترنت البنكي، في أمن وسلامة البيانات والأنظمة، لضمان عدم تعديل معلومات العملاء وأن الأنظمة لا يمكن الوصول إليها بصورة غير مصرح بها، وكذا أهمية سرية بيانات العملاء وحفظها بشكل آمن. كما تتناول تلك التعليمات مدى أهمية موثوقية وتوافر أنظمة الخدمات المصرفية عبر الإنترنت لتوفير الوصول الفوري إلى النظم للمستخدمين المسجلين والحفاظ على الفعالية في التشغيل، وكذلك أهمية اتباع نهج استباقي للكشف عن المعاملات الاحتيالية المحتملة إضافة إلى ذلك، تتضمن التعاميم الصادرة من تلك السلطات الرقابية وسائل لتحقيق المسائلة عن طريق تصميم إجراءات التشغيل الموحدة والسياسات والضوابط لضمان إمكانية تتبع جميع المعاملات.

7. تأمين التطبيقات الإلكترونية المستخدمة في تقديم الخدمات والمعاملات البنكية من خلال شبكة الإنترنت

قامت معظم المصارف المركزية في الدول العربية بوضع لائحة من التعليمات لتأمين التطبيقات الإلكترونية الخاصة بالبنوك، ومن أهمها تثبيت برامج الحماية للحفاظ على هذه التطبيقات من الاختراق، بالإضافة إلى إجراء الاختبارات الأمنية على التطبيقات (قبل تثبيتها وبعده). كما تشير تلك التعليمات إلى ضرورة قيام البنوك بتقييم نقاط الضعف الموجودة في التطبيقات مرتين على الأقل سنوياً، والعمل على خطة للحد من نقاط الضعف ومشاركة الخطة مع الإدارة العليا. إضافة إلى العديد من التعليمات والضوابط الأخرى التي تهدف إلى حماية التطبيقات الإلكترونية المستخدمة في البنوك من الاختراقات.

قامت بعض الدول بإصدار تعاميم تؤكد أهمية اتباع منهجية تضمن توفير المتطلبات الأمنية ومتطلبات الجودة لدى تطوير أو شراء تلك التطبيقات (System Development Life Cycle)، بحيث تحقق المعايير الدولية ومتطلباتها بهذا الخصوص، وتوفير ضوابط الحماية الطبقة (أو في العمق) (Security in-depth) من خلال تفعيل ضوابط الحماية على مستويات: الشبكات، نظم التشغيل، الخوادم، قواعد البيانات، والتطبيقات، بالإضافة إلى توفير ضوابط الحماية المادية والبيئية. كما

يتعين على البنوك تطبيق مبادئ وقواعد الحوكمة السليمة لإدارة تكنولوجيا المعلومات داخل المصرف.

8. المخاطر المرتبطة بأمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني

تفرض المصارف المركزية العربية على المصارف القيام بعمل اختبارات الضغط (Stress Testing) لتحديد حجم الآثار المترتبة على نجاح أية عمليات قرصنة تتعرض لها الأنظمة الإلكترونية بتلك المصارف، بصورة دورية سنوية أو نصف سنوية. كما يجب على البنك، وفقاً للتعليمات الرقابية الصادرة في هذا الشأن، الإبلاغ عن الاختراقات وأية عمليات قرصنة إلكترونية خلال ساعة من وقوعها في بعض الدول العربية (Cyber-event reporting)، في غضون يوم أو يومين على الأكثر من التعرض في بعض الدول العربية الأخرى، وذلك لكافة حالات الخروقات الخاصة بأمن الفضاء الإلكتروني التي يترتب عليها خسائر ملموسة للعملاء وتؤثر سلباً على عمليات المصرف.

9. التعاون والتنسيق مع السلطات الرقابية الأخرى عبر الحدود والشركاء في صناعة تقنيات المعلومات

يتم التعاون بين المصارف المركزية العربية مع المؤسسات الإقليمية والسلطات الرقابية في الخارج وذلك من خلال المشاركة في اللجان المختلفة بهدف تبادل الخبرات والتعرف على أهم ما توصلت له هذه المؤسسات في مجال تطوير الأمن الإلكتروني في القطاع المالي. حيث تشارك السلطات الرقابية العربية في ورش العمل التي يتم عقدها على المستوى الإقليمي والدولي في مجال أمن المعلومات بهدف تبادل الخبرات ومناقشة التحديات وتوحيد الجهود في مجال الأمن السيبراني. كما يتم، من خلال التواجد في مثل هذه الفعاليات، تبادل المعلومات عن الهجمات السيبرانية النشطة أو التهديدات المحتملة التي تواجهها القطاع المصرفي بالدول العربية، بهدف التعرف على كيفية مواجهة تلك التحديات واتخاذ ما يلزم من إجراءات واحترازا أمنية. إضافة إلى قيام بعض المصارف المركزية العربية بالتواصل مع المصارف المركزية العالمية عن طريق عقد اجتماعات/المراسلات الإلكترونية لمناقشة أهم وسائل الحماية للتصدي للهجمات السيبرانية ووسائل التأمين والحماية.

إضافة إلى أنه يتم التعاون والتنسيق مع مختلف المؤسسات والمراكز البحثية من خلال توقيع اتفاقيات التدريب والتطوير والتعاون للبحث عن سبل تطوير أمن المعلومات في القطاع المالي. حيث قامت بعض الدول العربية بالتنسيق مع وزارات التربية والتعليم لتضمين التقنيات المالية وأمن ومخاطر أمن المعلومات في مناهج الوزارة وبمستويات مختلفة لرفع مستوى الوعي حول تقنية وأمن المعلومات. إلى جانب قيام المصارف المركزية العربية بالتنسيق مع الجهات الرقابية المحلية لتطبيق الاستراتيجيات الوطنية والقوانين المعتمدة في الدول العربية.

خامساً: بناء القدرات الرقابية والتحديات في مجال أمن نظم المعلومات والفضاء الإلكتروني

تقوم المصارف المركزية العربية بتدريب وتعزيز القدرات البشرية في القطاع المصرفي في مجال أمن الفضاء الإلكتروني مع الأخذ بالاعتبار المقترحات والمبادئ الرقابية الصادرة عن المؤسسات الدولية في هذا الشأن. ذلك من خلال تدريب العاملين في مجال الأمن الإلكتروني ومشاركتهم في الدورات التدريبية (الداخلية والخارجية) المتعلقة بأمن المعلومات. إضافة إلى عقد البرامج التدريبية المتخصصة بالأمن السيبراني للعاملين من داخل وخارج القطاع المصرفي لتطوير المهارات والكفاءات الوطنية وذلك بإشراف شركات عالمية متخصصة في هذا المجال. حيث يخضع المتدربين إلى برامج تدريبية مكثفة يتم خلالها الاطلاع على أحدث الوسائل والأدوات والتقنيات، إضافة إلى التدريب الميداني والاختبارات المهنية. كما تقوم بعض المصارف المركزية العربية بتوجيه القطاع المصرفي بشكل عام إلى تكثيف الجهود لتهيئة وتعزيز القدرات البشرية في هذا المجال وذلك عن طريق دعم التعليم الأكاديمي والبعثات الدراسية الخارجية للحصول على شهادات أكاديمية عليا من جامعات خارجية مرموقة.

في هذا السياق، تتمثل أهم التحديات التي تواجه الدول العربية في هذا الشأن في:

- التطور السريع في مجال تقنية المعلومات والاعتماد المتزايد على التقنيات للقيام بمعظم العمليات المالية، مما يؤدي إلى زيادة التعرض للتهديدات والحوادث الإلكترونية.
- الهجمات والقرصنة الإلكترونية الدولية التي تتعرض لها المصارف ببعض الدول العربية وآلية البنوك في التصدي لها ومدى فعالية الجدار الأمني في هذا الشأن.

- حداثة مفهوم الأمن السيبراني على مستوى الدول العربية والحاجة إلى تقوية الخبرات المصرفية في هذا المجال ببعض الدول العربية.
- ضمان تحقق الأمن السيبراني عند قيام المصارف بإجراء عقود لأطراف ثالثة تختص بأمن نظم المعلومات، للحد من وجود عمليات احتيال وقرصنة على الأنظمة الإلكترونية في تلك البنوك.
- الارتفاع النسبي في تكلفة تطبيق تقنيات أمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني بصورة ملحوظة.
- صعوبة تطبيق ضوابط أمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني نظراً لضعف ثقافة الأمن السيبراني لدى بعض العاملين في القطاع المالي والمصرفي.
- الحاجة إلى وجود آلية رقابة واضحة على البنوك والشركات المالية للتأكد من وجود ضوابط وسياسات لتحقيق الأمن السيبراني.

سادساً: الانعكاسات على صعيد السياسات

- أهمية قيام الأجهزة الرقابية والمؤسسات بتوفير الدورات التدريبية العالية المستوى وتنظيم الندوات، وورش العمل والمؤتمرات بمشاركة الشركات والمؤسسات الدولية المتطورة في مجال تقنيات المعلومات لاطلاع الكوادر الفنية على أحدث التقنيات لمواكبة التطور السريع والتعرف على التقنيات الحديثة في مجال الخدمات الإلكترونية على المستوى العالمي. وذلك بهدف خلق كوادر فنية عالية قادرة على التصدي للتحديات الجديدة المرتبطة بهذه التقنيات وكيفية التغلب عليها.
- أهمية وضع الأجهزة الرقابية العربية لآلية رقابية واضحة على البنوك والمؤسسات المالية للتأكد من وجود ضوابط وسياسات لتحقيق الأمن السيبراني.
- أهمية حصول المؤسسات المالية والمصارف بالدول العربية على أحدث التقنيات الحديثة سواء فيما يتعلق بالأجهزة (Hardware)، أو البرامج (Software) لمواجهة أحدث التطورات والأساليب المتبعة في مجال الهجمات والقرصنة الإلكترونية الدولية، بهدف اقتناء جدار أمني أكثر فعالية وقادر على التصدي لأحدث الأساليب المتبعة في هذا الشأن.
- أهمية استحداث تخصص الأمن السيبراني في الجامعات العربية المتخصصة في مجال تقنية

المعلومات أسوة بالجامعات العالمية، بهدف خلق الكوادر العربية المتخصصة ذات المستوى العالي في هذا المجال.

- قيام الهيئات والجهات الرقابية في الدول العربية بإصدار التعليمات والقواعد المنظمة الخاصة بقيام المصارف والمؤسسات المالية بإجراء عقود لأطراف ثالثة تختص بأمن نظم المعلومات، على تخضع تلك الشركات التي يتم التعهيد إليها للرقابة الصارمة من قبل الأجهزة الأمنية العربية للقضاء على عمليات الاحتيال والقرصنة على الأنظمة الإلكترونية في تلك البنوك والمؤسسات.
- أهمية قيام المصارف والمؤسسات المالية العربية بتخصيص الموارد والمخصصات الكافية للحصول على أحدث التقنيات في مجال أمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني، حيث تنسم تلك التقنيات بالارتفاع الملحوظ في تكلفة اقتناءها.
- العمل على تكثيف التوعية لدى العملاء من خلال البرامج المسموعة والمرئية والندوات التثقيفية لرفع المستوى الخاص بثقافة الأمن السيبراني لدى المتعاملين بالقطاع المالي والمصرفي، بهدف تفهم الضوابط والتعليمات الخاصة بأمن نظم المعلومات والفضاء السيبراني.
- التأكيد على أهمية القيام باختبارات أوضاع ضاغطة جزئية وكلية تتضمن أثر المخاطر السيبرانية على البنوك.



موجز سياسات: العدد الخامس
يوليو 2019

إعداد:

د. عرفان الحسني د. هبة عبد المنعم

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية

- ازداد الاهتمام العالمي بمفهوم "المدن الذكية" نتيجة لضغوط تلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان، إضافة إلى التطورات التقنية المتسارعة التي أفرزتها الثورة الصناعية الرابعة.
- من المتوقع ارتفاع حجم سوق المدن الذكية إلى 717 مليار دولار عام 2023 بمعدل نمو مركب 18.4 في المائة وفق التقديرات الدولية.
- تعتمد المدن الذكية بغير حدود على منظومات معلوماتية تدير قواعد "بيانات ضخمة (Big data)" و"بيانات مفتوحة (Open)" (data) لتجميع البيانات من مختلف المصادر وتحليلها وعرضها آنياً على الجهات المختصة لاتخاذ القرارات المناسبة.
- للمدينة الذكية ثلاثة أبعاد رئيسية: (1) البنية التحتية التقنية (2) التطبيقات الذكية (3) الاندماج المجتمعي في المنظومة الذكية.
- ثمة علاقة موجبة قوية بين المدن الذكية والازدهار الاقتصادي من خلال دور التقنيات المُستجدة في رفع الكفاءة والإنتاجية وتحسين الحوكمة.
- تنفق الحكومات موارد طائلة للتحويل إلى المدن الذكية، وثمة اتجاه متزايد نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص لدعم تمويل هذا التحول.
- اتجهت الدول العربية مؤخراً إلى التحول نحو المدن الذكية في إطار سعيها لتلبية احتياجات مواطنيها والتصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية.
- يبلغ عدد المدن الذكية في الدول العربية نحو 24 مدينة بما يشكل نحو 21 في المائة من إجمالي المدن العربية الرئيسية.
- ثمة مقومات تتمتع بها بعض المدن العربية للتحويل إلى مدن ذكية مثل الإرادة، وحدثة بعضها، بيد أن "التمويل" والإطار القانوني والتنظيمي يشكلان أهم التحديات.

تقديم

وسلسلة الكتل، والتقنية الحيوية، والسيارات ذاتية القيادة، والعملات الرقمية، والبيانات الضخمة، والخوادم السحابية، وغيرها. كما تستفيد المدن الذكية من التطورات المتسارعة في شبكات الجيل الخامس-النظام الأحدث للاتصالات اللاسلكية. نظراً للإمكانيات الهائلة لهذه التقنية في توصيل الأجهزة بالإنترنت والأجهزة الأخرى، ونقل البيانات بسرعة أكبر، ومعالجة كم هائل من البيانات في أسرع وقت. وتشير التقارير إلى أن حجم سوق المدن الذكية قد شهد ارتفاعاً ملموساً في الآونة الأخيرة ليصل في عام 2018 إلى قرابة 308 مليار دولار، ويتوقع أن يصل إلى 717.2 مليار دولار في عام 2023 بمعدل

يعيش 55 في المائة من سكان العالم اليوم في المناطق الحضرية، ومن المتوقع ارتفاع هذه النسبة لتصل إلى 68 في المائة بحلول عام 2050⁶⁰. من الطبيعي أن يزيد النمو المضطرد في أعداد سكان المدن من حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الحكومات. في هذا السياق، يعتبر التحول نحو المدن الذكية أحد الآليات التي تتمكن بمقتضاها الحكومات من تلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان من الخدمات العامة والبنية التحتية العصرية كالطاقة والمياه والطرق والاتصالات والصحة وغيرها مستفيدة في هذا الإطار من التطورات التقنية المتسارعة في مختلف المجالات في رحاب الثورة الصناعية الرابعة، وخاصة الروبوتات، وإنترنت الأشياء، والذكاء الاصطناعي،

⁶⁰ United Nations (2019) Available at: <https://www.un.org/development/desa/ar/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html> [Accessed 25 July, 2019]

الشكل (1) الماسة الذكية لتعريف المدينة الذكية



Khaund, K. (2013) "Smart Cities-From Concept to Reality-An intrinsic union of connectivity, sustainability, and profitability", Frost and Sullivan.

ثانياً: البعد الاقتصادي للمدينة الذكية

تشير العديد من الدراسات التجريبية إلى العلاقة الموجبة القوية بين المدينة الذكية والازدهار الاقتصادي. فالهدف الرئيس من بناء المدن الذكية هو الارتقاء بجودة الحياة بأبعادها المختلفة بالقدر الذي يكفل مستوى عالي من الرفاه والأمن والاستدامة للمواطنين. وفيما يلي إيجازاً بأهم المجالات الاقتصادية التي تتجلى فيها ثمار المدينة الذكية:

التنمية المستدامة: لطالما ارتبط مفهوم "المدينة الذكية" بالبيئة والتنمية المستدامة. ذلك لأن استخدام التقنيات المستجدة في مختلف مرافق الحياة الاقتصادية غالباً ما يؤدي إلى معالجة الاختناقات التي تعترض عملية النمو المستدام لاسيما فيما يتعلق

نمو سنوي مركب (Compound Annual Growth Rate (CAGR)) يبلغ 18.4 في المائة⁽⁶¹⁾.

أولاً: الإطار المفاهيمي للمدينة الذكية

لا يوجد تعريف محدد لمفهوم "المدينة الذكية" نظراً لاتساعه وتداخله مع العديد من المفاهيم الأخرى. حيث نشأ المفهوم قبل أكثر من عقد من الزمان وساهم في تشكيله اقتصاديون ومشرعون ومسؤولون عن التخطيط الحضري لدى العديد من مدن العالم⁽⁶²⁾. بحسب تعريف الاتحاد الدولي للاتصالات فإن "المدينة الذكية المستدامة هي مدينة مبتكرة تستخدم تقنية المعلومات والاتصالات لتحسين نوعية الحياة، وكفاءة العمليات والخدمات الحضرية، والقدرة على المنافسة، وتلبي في الوقت ذاته احتياجات الأجيال الحالية والقادمة فيما يتعلق بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والثقافية"⁽⁶³⁾. بالتالي لا يقتصر مفهوم "المدينة الذكية" على البعد التقني فحسب بل ينطوي على أبعاد أخرى اقتصادية، واجتماعية، وغيرها⁽⁶⁴⁾، الشكل (1).

فيما تُعرف "دائرة الأعمال والابتكار والمهارات البريطانية" المدينة الذكية بأنها "المدينة التي تستخدم تقنيات رقمية لتعزيز الأداء ومستوى معيشة الافراد، وتقليل التكاليف واستهلاك الموارد، إضافة إلى الاندماج الفعال مع المواطنين". على نحو عام، يمكن القول إن المدن الذكية تعتمد إلى حد كبير- على منظومات تحكم معلوماتية تستخدم "البيانات الضخمة والفتوحة"⁽⁶⁵⁾ لجمع وتحليل البيانات من خلال المجسات وعرضها أنياً على الجهات المختصة لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها⁽⁶⁶⁾.

كذلك تأخذ المدن الذكية أبعاداً اجتماعية وسياسية تتمثل في تعزيز درجة الاندماج الاجتماعي من ناحية، وتفاعل أصحاب القرار مع حاجات المجتمع من ناحية أخرى⁽⁶⁷⁾.

⁶⁵ Eleftheria, K., Georgios, K., Stavros, V., & Giannoula, F. (2015). "The contribution of the open data to the development of smart cities. Scientific Bulletin: Economic Sciences, 14(2), 3-16.

⁶⁶ Poslad, S., Athen, M., Zhenchen, W., and Haibo, M. (2015). "Using a Smart City IoT to incentivize and target shifts in mobility behavior-Is it a piece of pie?" Sensors 15: 13069-13096.

⁶⁷

Musa, W., (2017) "The Impact of Smart City Initiatives on Cities' Local Economic Development". Master's Theses. 501. Available at: <https://scholars.fhsu.edu/theses/501> [Accessed 4 July, 2019]

⁶¹ Intelligent Transport (2019), Available at: <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/74525/smart-city-market-billion-research/>, [Accessed 20 July, 2019]

⁶² IEEE (2018) Available at: <http://cse.stfx.ca/~smartcity2018/index.php> [Accessed 15 July, 2019]

⁶³ International Telecommunication Union (2019) "Smart Sustainable Cities", Available at: <https://www.itu.int/ar/mediacentre/backgrounders/Pages/smart-sustainable-cities.aspx>, [Accessed 10 July, 2019]

⁶⁴ Joshi, S., Saxena, S., Godbole, T., & Shreya. (2016). Developing smart cities: An integrated framework. Procedia Computer Science, 93(Proceedings of the 6th International Conference on Advances in Computing and Communications), 902-909. doi:10.1016/j.procs.2016.07.258

بتخصيص الموارد بصورة رشيدة بما يساعد على تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁶⁸⁾.

النمو الاقتصادي: ينظر الاقتصاديون إلى المدينة الذكية بوصفها إطاراً بيئياً متكاملًا يقود إلى النمو الاقتصادي من خلال رفع الكفاءة والإنتاجية، والتشجيع على الابتكار، إضافة إلى تقليل البطالة، وزيادة الدخل، وتحسين جودة الحياة⁽⁶⁹⁾. طبقاً لتقرير معهد ماكينزي العالمي فإن تطبيقات المدن الذكية تعزز نوعية حياة السكان، فمثلاً ستخفض تكلفة مكافحة الأمراض بنسبة 8-15 في المائة، وخفض الانبعاثات الضارة بالبيئة بنسبة 10-15 في المائة على سبيل المثال⁽⁷⁰⁾.

التوظيف: أن التقنيات التي تعتمد عليها المدن الذكية لاسيما بفضل استخدام البيانات الضخمة والبيانات المفتوحة ستخلق أنشطة ووظائف جديدة من المصممين والمبرمجين والمهندسين وغيرها. لكن بالمقابل، ثمة مخاوف من أن تقضي هذه التقنيات إلى إلغاء العديد من الأنشطة التقليدية، الأمر الذي يستدعي من الجهات المسؤولة إعادة النظر في برامج التعليم والتدريب والتأهيل لمواكبة التغيرات التي ستحدثها المدن الذكية في سوق العمل.

الاستهلاك: من المتوقع أن تخلق التقنيات الجديدة أنماطاً استهلاكية جديدة غير معروفة من قبل وتطور نزعة الأفراد تجاه التقنيات وتفضيل استخدامها ما يمكن أن يحدث تغيرات جوهرية في اتجاهات الطلب على الخدمات العامة والخاصة. بالمقابل، ستؤدي هذه التقنيات إلى توفير في الوقت واستهلاك الطاقة، فمثلاً يمكن أن توفر بحدود 25-80 لتر مياه للشخص يومياً (بما يمثل 20-30 في المائة وفر في استهلاك المياه)، واختصار وقت التنقلات اليومية بواقع 15-30 دقيقة، إضافة إلى الكثير من الوفورات الأخرى التي تحققها التقنية المستجدة⁽⁷¹⁾.

بيئة الاستثمار: لا ريب أن الآثار الإيجابية التي تتركها التقنية المستجدة على البيئة الاقتصادية ككل ومع تحسن الخدمات الحكومية التي تقدم بصورة ذكية ستؤدي بالضرورة إلى تحسين مناخ الاستثمار وبالتالي ستشجع على ريادة الأعمال، والابتكار،

والإنتاجية العالية، وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.⁽⁷²⁾ كذلك تعمل المدينة الذكية على تعزيز الأمن والسلامة من خلال توظيف التقنية الجديدة لمنع أو تقليل الجرائم مما يؤدي إلى تعزيز بيئة الأعمال والاستثمار أيضاً⁽⁷³⁾.

الحوكمة: تحفز المدن الذكية على تشكيل أطر حوكمة فعالة تعزز الشفافية والمساءلة لاسيما بوجود قوانين وتشريعات جديدة وتطبيق الحكومة الإلكترونية التي تهدف إلى تقديم الخدمات العامة للمواطنين بكفاءة عالية والعمل على تحسينها وتعظيم الانتفاع منها.

ثالثاً: مؤشرات المدن الذكية

على الرغم من عدم توافر تصنيف رسمي موحد لمؤشرات قياس المدن الذكية، إلا أن هناك مجموعة من المؤشرات التي يتم الاستناد إليها لقياس مدى الجاهزية الإلكترونية. تركز كل مجموعة من المؤشرات على بُعد معين من أبعاد المدينة الذكية مثل الحكومة الإلكترونية، وتمكين المواطن، والشاركة بين القطاعين العام والخاص، والتطبيقات الذكية، والاعتبارات الوطنية والإقليمية التي تقيس مستوى التعاون والتجانس بين المدن في نفس الدولة⁽⁷⁴⁾. هناك عدد من المؤشرات لقياس التحول للمدن الذكية وكفاءتها تصدر عن عدد من المؤسسات العالمية مثل مؤشر الجاهزية الإلكترونية لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة، ومقياس المدينة الذكية متوسطة الحجم في الاتحاد الأوروبي. من جانب آخر، تم مؤخراً وفي إطار دراسة مكثفة عن المدن الذكية وطرق قياس تنافسيتها، تقديم ثلاثة مؤشرات تصف تنافسية المدن الذكية في عدد من المناطق الجغرافية في العالم⁽⁷⁵⁾، ذلك على النحو التالي:

1) مؤشر قدرة البنية التقنية للمدن الذكية (مقياس بحد أقصى 37 نقطة)

يقيس هذا المؤشر مدى جاهزية البنية التقنية للمدينة الذكية التي تعتبر من أبرز عناصر النجاح الحرجة في التحول نحو المدن الذكية. وتتصدر مدينة سنغافورة دول العالم في هذا المؤشر

⁷² Granath, M. (2016). The Smart City – how smart can 'IT' be? Discourses on digitalization in policy and planning of urban development.

⁷³ Chioldi, S. (2016). "Crime prevention through urban design and planning in the smart city era: The challenge of disseminating CP-UDP in Italy: learning from Europe. Journal of Place Management and Development, 9(2), 137-152. doi:10.1108/JPM-D-09-2015-0037

⁷⁴ United Nations & The Government Summit Research Series. (2015). "Smart Cities: Regional Perspective".

⁷⁵ McKinney Global Institute. (2018). "Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future"

⁶⁸ United Nations. (2014). World Urbanization Prospects. Retrieved from <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>. Also see: WEF. (2015). World Economic Forum. The Global Information Technology Report 2015. Available at: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_IT_Report_2015.pdf [Accessed 3 July, 2019]

⁶⁹ Nafziger, E. (2012). Economic development. Cambridge New York: Cambridge University Press.

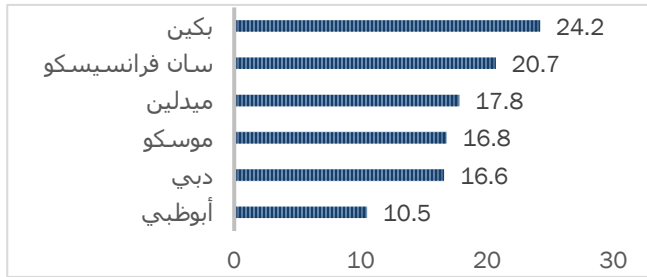
⁷⁰ Woetzel, J., et al. (2018) "Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future", McKinsey & Company.

⁷¹ Woetzel, J., et al. (2018) "Smart Cities: Digital Solutions for a More Livable Future", McKinsey & Company.

(3) مؤشر الوعي واستخدام التطبيقات ومدى الرضا (مقياس بحد أقصى 30 نقطة)

يعتبر رضا المواطن ومدى تفاعله مع التطبيقات الإلكترونية المتبناة في إطار المدن الذكية أحد أهم عناصر نجاح عملية التحول إلى المدن الذكية. تتصدر مدينة بكين هذا المؤشر (24.2 درجة)، يليها مدينة سان فرانسيسكو (20.7 درجة). كما تأتي كذلك مدينتي دبي وأبو ظبي في مركز الصدارة إقليمياً بدرجة بلغت 16.6 درجة و10.5 درجة على التوالي، (الشكل 4).

الشكل (4) مؤشر الوعي واستخدام التطبيقات في بعض المدن العالمية

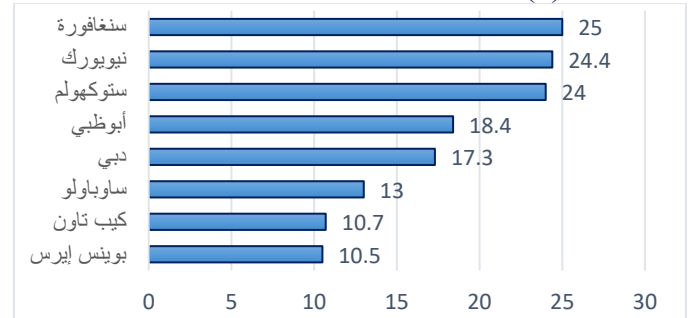


Source: Mckinsey Global Institute. (2018). “Smart Cities: Digital Solutions for A More Livable Future”.

رغم أن لكل مدينة عواملها الخاصة بها كضوابط أو مقومات للتحول إلى مدينة ذكية، إلا أن تحديد القاسم المشترك لتلك العوامل ومن صميم تجارب العديد من المدن الذكية في مناطق مختلفة من العالم يمكن أن يوفر إطاراً مرجعياً لصناع القرار في المدن الأخرى التي تتوق للتحول إلى مدن ذكية من خلال الاستفادة من التجارب العالمية، والعمل على تطوير الممارسات والأطر والسياسات التي تعزز عملية التحول المذكور، وبما يوفر لها الوقت والموارد. تتمثل أبرز عوامل النجاح في الجاهزية التقنية في ضوء الدور الذي تلعبه التقنيات الحديثة خاصة في مجال المعلوماتية (مثل البيانات الضخمة والبيانات المفتوحة) كمحور أساسي لإقامة المدن الذكية، فيما يأتي في المرتبة الثانية كل من مجموعة "البيئة والموارد والطاقة" ومجموعة "العامل السياسي" (كالدعم الحكومي والحماس ومدى التزام أصحاب

(25 درجة)، يليها بفارق بسيط مدينة نيويورك (24.4 درجة). على مستوى منطقة الشرق الأوسط، تأتي مدينة أبو ظبي على رأس المدن الذكية (18.4 درجة)، ثم دبي (17.3 درجة)، (الشكل 2).

الشكل (2) مؤشر قدرة البنية التقنية لبعض المدن العالمية

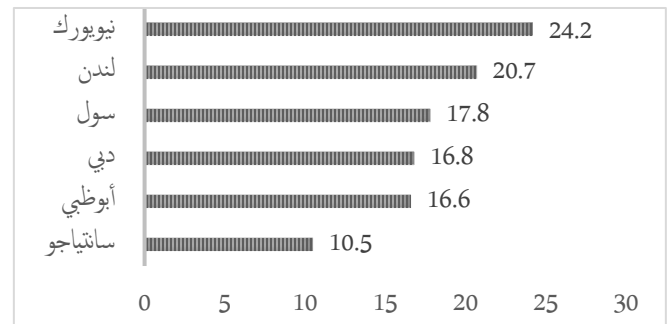


Source: Mckinsey Global Institute. (2018). “Smart Cities: Digital Solutions for A More Livable Future”.

(2) مؤشر انتشار التطبيقات في المدن الذكية (مقياس بحد أقصى 55 نقطة)

يعتمد التحول إلى المدن الذكية على انتشار التطبيقات الذكية التي تقدم حلولاً عملية للمشكلات التي يعاني منها سكان المدينة بما يوفر الوقت والكلفة ويزيد من كفاءة العمليات وبضمن سهولة ويسر حصول المواطن على الخدمات في إطار المدينة الذكية. تأتي مدينتي نيويورك ولندن على رأس مدن العالم في هذا المؤشر (34.5 درجة)، يليها مدينة سول (33 درجة). على المستوى الإقليمي، تأتي مدينة دبي في مرتبة متقدمة (30.5 درجة) يليها مدينة أبو ظبي (28 درجة)، (الشكل 3).

الشكل (3) مؤشر انتشار التطبيقات الذكية في بعض المدن العالمية



Source: Mckinsey Global Institute. (2018). “Smart Cities: Digital Solutions for A More Livable Future”.

العلاقة)، أما في المرتبة الثالثة فقد جاء عامل "الحكومة والشفافية"⁽⁷⁶⁾.

رابعاً: أهم التجارب العالمية في مجال المدن الذكية

ثمة تقارير دولية عدة تصدر بصورة سنوية تعيد ترتيب مدن العالم على سلم "المدن الذكية". وتتباين نتائج هذه التقارير فيما بينها نظراً لاختلاف المنهجيات والمدارس الفكرية التي تنتمي إليها. تفيد هذه التقارير أن المدن الذكية يمكن أن تكون مدناً جديدة صممت وأنشئت بطريقة ذكية منذ البداية بالاعتماد على استراتيجيات أعدت لهذا الغرض، أو مدن تقليدية، تم تحويلها تدريجياً إلى مدن ذكية بالكامل بالاستناد إلى خطط حضرية معززة.

على نحو عام، لا توجد مدن ذكية كاملة حتى الوقت الحاضر نظراً -وكما أسلفنا بيانه- لاتساع متطلباتها التي لا تقتصر على التقنية بل تشمل الجانب التنظيمي والاجتماعي والسياسي، بيد أن هناك تمايز فيما بين المدن طبقاً لما تحققه من نجاحات في مجال تحولها إلى مدن ذكية. وفيما يلي قائمة بأهم المدن التي استطاعت أن تحقق إنجازات ملحوظة في مجال المدن الذكية.

1. مدينة بوسطن:

عاصمة ولاية ماساشوستس الأمريكية. وقد تبنت المدينة مفهوم المدينة الذكية لتحقيق تقدم ملموس باتجاه تقليل الفوارق الاجتماعية وتعزيز المرونة للسكان في المناطق الحضرية. كما قامت المدينة بربط الحلول الذكية في إطار مؤسسي وأصبح تحليل البيانات جزءاً مكماً لتنفيذ السياسات. تحمل الحكومة المحلية روح المبادرة في عملية التحول إلى المدينة الذكية من خلال تبني نموذجاً تشغيلياً خاصاً بها، وأبدت إرادة في التجاوب مع التغييرات المزعزعة (Disruptive changes) التي تجلبها الابتكارات الذكية. كما أرست المدينة أرضية صلبة لنموها المستدام ورغبة في إيصال المعرفة إلى المواطنين من خلال توفير منصات للبيانات المفتوحة التي اعتبرت وسيلة للترويج عن الحكومة الرشيدة والشفافية والمحاسبية.

كذلك اهتمت ولاية بوسطن بالنمو الاقتصادي والاجتماعي المستقبلي من خلال إدماج المواطنين وانخراطهم في خطط تنموية طويلة الأمد تنطوي على حلول تقنية. ولعل مما عزز حماس المدينة في قيادة التقنية الحديثة والابتكار هو توافر العمالة الموهوبة. كما أبقت المدينة التزامها في تكامل الحلول الذكية من

خلال شراكات أبرمتها مع الشركات الخاصة وأظهرت حماساً في تعزيز الكفاءة والحلول الذكية لمواجهة تحديات المدن.

2. سنغافورة:

هي عاصمة سنغافورة، التي تتطلع منذ عام 2014 للتحول إلى مدينة ذكية في إطار "استراتيجية الوطن الذكية" (Smart Nation Strategy) بتوجيهات من مكتب رئيس الوزراء، وتدار مركزياً من قبل "فريق الوطن الذكي والحكومة الرقمية" وأحد أذرعها مكتب يركز على السياسات والبرامج، فيما يركز مكتباً آخر وهو "مكتب التقنية الحكومية" على عملية التنفيذ. وهناك خمسة مشاريع وطنية قادت المرحلة الأولى في "استراتيجية الوطن الذكية"، أهمها "الهوية الرقمية الوطنية" التي أتاحت للمواطنين والأعمال التعامل رقمياً في بيئة آمنة، و"المدفوعات الإلكترونية" لأغراض المدفوعات الآمنة والميسرة والسريعة، و"منصة الاستشعار الوطنية الذكية" والتي تدمج أجهزة الاستشعار بإنترنت الأشياء لجعل المدينة صالحة للعيش وأمنة، وغيرها.

علاوة على ذلك، فقد أصدرت المدينة "وثيقة الجاهزية الرقمية" لضمان فعالية الجهود المبذولة في مجال التحول إلى المدينة الذكية وإمكانية إنجازها في أمادها المحددة. وفي عام 2018، أصدرت الحكومة المحلية "إطار الاقتصاد الرقمي" و "وثيقة الحكومة الرقمية" اللتان توفران معاً رؤية حول الاستعداد للتحول إلى بلد ذكي. إن حجر الزاوية في تطوير المدينة الذكية في سنغافورة يتمثل في "نهج التمرکز القائم على المواطن" (Citizen-centric approach) بهدف الحصول على الدعم المجتمعي للتحولات الرقمية من قبل قيادات القطاع العام. فمثلاً تم إطلاق برامج لمساعدة كبار السن تعلم بيئة المعاملات الرقمية والوصول إلى الخدمات الحكومية الرقمية. وتشير التقارير أن هذا الحراك التوعوي قد جعل أكثر من نصف سكان سنغافورة أكثر تقاؤلاً حيال المستقبل في إطار مبادرة الوطن الذكي.

3. برشلونة:

إحدى أكثر المدن الأوروبية ذكاءً، اهتمت بالري الذكي الذي استخدم في العديد من الحقائق العامة. وهناك شبكة من أجهزة الاستشعار المدفونة التي تراقب عملية الري وتسجل معلومات عن تربة الحديقة. كذلك تم تحويل وترميم المباني الصناعية القائمة بحيث تصبح المحارق محطات لتوليد الكهرباء بنظام الدورة المركبة.

⁷⁶ Al Hasani, I. (2019) "The Critical Success Factors of Smart City-A case of Dubai", Business for Smart Cities Expo Congress, January 29-31, 2019, Kiev, Ukraine.

4. طوكيو:

إحدى أكثر مدن العالم ابتكاراً. وتقدم المدينة اتجاهات تقنية جديدة وابتكارات لتحسين حياة الأفراد. وتعمل المدينة على السياسات البيئية لمساعدتها على تحقيق النمو المستدام⁽⁷⁷⁾.

5. فوجيساوا:

مدينة يابانية، تتميز بكفاءتها في استخدام الطاقة والمصادر البديلة لها، حيث إن كل بيت في المدينة مزود ببطاريات شمسية ومولدات كهربائية تعمل بالغاز الطبيعي، وبمنظومة خاصة ذكية لتبادل المعلومات بين الأجهزة والمعدات، بهدف جعل استهلاك الطاقة مثالياً. صممت المدينة على أساس الاعتماد الكلي على الطاقة الكهربائية، والحد من التلوث البيئي. تعد "فوجيساوا" اليابانية نموذجاً للمدينة الذكية صديقة للبيئة التي تقوم مبانيها بحفظ الحرارة وإنتاج الطاقة النظيفة باستخدام ألواح شمسية ومولدات كهربائية تعمل بالغاز الطبيعي، وتتصل البيوت كلها ببعضها البعض ضمن شبكة واحدة يتم نقل الطاقة المولدة بينها تلقائياً، حيث يمكن لهذه المدينة أن تزود نفسها ذاتياً من الطاقة لمدة 3 أيام كاملة.

6. بلانيت:

إحدى المدن البرتغالية، تم تصميمها لتضم كل عناصر المدن الذكية، وتسعى لاستخدام 100 مليون جهاز استشعار ذكي لتفادي الأضرار الناتجة عن الطوارئ، كما اهتمت المدينة بنظام النقل، وإشارات المرور، وتحديد أماكن وقوف السيارات لمنع التكدس المروري، وتستهدف المدينة استقطاب 225000 شخص للسكن فيها.

7. ميدلين:

إحدى المدن الكولومبية الرئيسية. استطاعت المدينة التحول من مدينة فوضوية إلى مقصداً سياحياً ومثالاً لكفاءة التخطيط الحضري. وفي عام 2005، استثمرت المدينة كثيراً لتنمية المناطق الفقيرة، ورفعت شعاراً "السلم من خلال التعليم وبناء المجتمع". كما ركزت المدينة على مجالات الأمن والنقل. نتيجة لذلك، أصبحت ميدلين إحدى المراكز الثقافية الكولومبية. وقد أحرزت المدينة تقدماً ملموساً في مجال التحول إلى مدينة ذكية. فقد ساعدت المبادرات التي أطلقتها الحكومة على زيادة مشاركة الأفراد في القضايا الاقتصادية والاجتماعية. وقد تضمن أحد المشاريع توفير مصادر للبيانات المفتوحة لتمكين الأفراد من اتخاذ القرارات بما يضمن حسن جودة حياتهم. كذلك ساهمت التقنيات الذكية في تعزيز الشفافية في الدوائر الحكومية. كذلك

ثمة مبادرات لتطوير النقل في المدينة. فمثلاً ساهمت هذه العمليات في تقليل معدل حوادث السيارات إضافة إلى اختصار وقت الاستجابة للحوادث.

8. سونجودو:

إحدى مدن كوريا الجنوبية، التي أنفقت مليارات الدولارات لبناء مدينة ذكية. ومن بين أهم المجالات التي استثمر فيها هي أنظمة متكاملة لمراقبة المرور الآنية، وأنظمة الكشف عن مواقف السيارات المخالفة، وكشف الجرائم، والتبليغ عن حالات الطوارئ، وغيرها باستخدام التصوير المرئي والأصوات التنبيهية العالية. كما تستخدم تطبيقات على الهواتف النقالة للتحكم بالحرارة والإنارة في المساكن عن بعد. وتنفذ هذه الاستثمارات باستخدام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تمتلك الحكومة حصة تبلغ 28.6 في المائة فيما يملك القطاع الخاص النسبة المتبقية. وقد جذبت هذه التجربة اهتمام العالم فأنشأت شركة وطنية متخصصة في تقديم الاستشارات في مجال عقود الشراكة لبناء المدن الذكية في عدد من دول العالم.

خامساً: تمويل المدن الذكية

تستلزم المدن الذكية مدخلات أساسية من رأس المال المادي والبشري لإنتاج وتوزيع التقنية. وتكمن المهمة الأولى في توفير البنية التحتية الملائمة والكوادر الفنية لتسيير المشاريع، ومن ثم جلب التقنية المستجدة بما يتناسب مع حاجات المجتمع سواء في مجال النقل أو الاتصالات أو السلامة، وغيرها. ويعتمد حجم التمويل على حجم السكان وتوزيعهم الجغرافي، وعلى البنية التحتية. فمثلاً، تنفق الحكومة الكندية قرابة 1.9 مليار دولار كندي لتنفيذ عدادات ذكية عبر مدينة أونتاريو. أما مراكز البيانات المجهزة لشبكات تقنية المعلومات والاتصالات (ICT) فتعد مكلفة في مراحل البناء والتشغيل والصيانة. فيما تكون الكلفة الأولية للأبنية الخضراء المستدامة أعلى من مثيلاتها في حالة الأبنية التقليدية. كذلك تحتاج المدينة الذكية إلى الكفاءات في مختلف الاختصاصات. كما تحتاج إلى حلول ذكية على شكل تطبيقات تقنية المعلومات التي قد تتطلب تكاليف عالية لدفع حقوق الملكية الفكرية أو رسوم التراخيص. علاوة على ذلك، فإن معدات تقنية المعلومات غالباً ما تستخدم لفترة تصل إلى 70-80 في المائة من عمرها الافتراضي (عند التصميم) ما يعني ارتفاع نسبة الإهلاك. لهذا السبب، عادة ما يخصص لمعدات معالجة

⁷⁷ Bris, A. (2018) "The Smart City Casebook", IMD, Switzerland.

البيانات نسبة مخصصات اهلاك قد تصل إلى 30 في المائة كما في هونج كونج⁽⁷⁸⁾.

يأتي التمويل في مقدمة التحديات التي تواجه العديد من مدن العالم في طريق تحولها إلى مدن ذكية. وتعكف السلطات المختصة في تلك المدن على ابتكار طرق عملية لتمويل المشاريع الذكية. وطبقاً لأحد التقارير، ستكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في غضون الأعوام القليلة القادمة هو أسلوب التمويل السائد في تلك المشاريع بدلاً من الاعتماد على مصادر التمويل التقليدية التي عادة ما تعترضها معوقات جمة تتعلق بعضها بالسياسات المصرفية المتشددة، إضافة إلى مخاطر التمويل طويل الأمد. كذلك تنتمي أهمية عقود "الامتياز"، و"اتفاقيات الاشتراك في العوائد"، و"ترتيبات الدفع عند الإنجاز" بالإضافة إلى "موازنات الدوائر الحكومية" في تمويل التحول للمدن الذكية⁽⁷⁹⁾.

تكمّن مسوغات الشراكة بين القطاعين في مجال التحول إلى المدينة الذكية في عدم قدرة القطاع العام وحده على تلبية كافة مستلزمات التحول الرقمي/ الذكي (تقنيات حديثة، أجهزة، استراتيجيات تسويقية، وغيرها) لأسباب لا تقتصر على المعرفة والخبرة فحسب بل في قيود الموازنة وخاصة لجهة الانفاق الإضافي -في حالة المدينة الذكية- على الابتكارات أو تقيل مخاطر إضافية في إطار الخطط التجريبية. بالعكس، يلاحظ أن الشركات الخاصة لاسيما الكبيرة منها لديها قنوات مالية متنوعة وهي عادة أكثر استعداداً لتحمل المخاطر التجارية على أمل جني عوائد مجزية على استثماراتها. كما تتمكن الكثير من هذه الشركات من الحصول على معلومات اتجاهات السوق وبالتالي بوسعها تطبيق استراتيجيات مرنة في الإدارة. من هنا، فإن تضافر الإمكانيات الكامنة للقطاعين العام والخاص في إطار شراكة حقيقية سيعد ممكناً حاسماً في عملية التحول إلى المدن الذكية مقارنة بقدرة القطاع الخاص على تحقيق كل ذلك لوحده. كذلك من بين القضايا الهامة في مجال المدينة الذكية التي ينبغي الاهتمام بها هي تسعير الخدمات الذكية وتطبيقاتها، حيث يستلزم تقييم هيكل التكاليف، وحالة المنافسة واتخاذ سياسات لتجنب حالات الاحتكار والتواطؤ بين الشركات العملاقة والتي تضر بمبدأ سيادة المستهلك ورفاهيته.

سادساً: أهم التجارب العربية في مجال المدن الذكية⁽⁸⁰⁾

اتجهت الحكومات العربية إلى الاهتمام بالتحول نحو المدن الذكية في ضوء الضغوط الناتجة عن ارتفاع مستويات التحضر في العديد من البلدان العربية وما يترتب عليه من ضغوطات لتوفير الخدمات الملائمة لسكان المناطق الحضرية. يبلغ عدد المدن الذكية في الدول العربية نحو 24 مدينة ذكية من أصل 115 مدينة رئيسة في الدول العربية بما يشكل نحو 21 في المائة من إجمالي المدن العربية.

تتصدر الإمارات وقطر الدول العربية من حيث نسبة المدن الذكية إلى إجمالي المدن الرئيسية بنسبة تبلغ 50 في المائة و43 في المائة على التوالي، فيما يتوفر نحو 46 في المائة من المدن الذكية في العالم العربي في ثلاثة بلدان وهي الإمارات وقطر والسعودية. الجدول رقم (1)، والشكل رقم (5).

الجدول رقم (1): المدن الذكية في الدول العربية

الدولة	عدد المدن الرئيسية	نسبة التحضر	عدد المدن الذكية	نسبة المدن الذكية إلى إجمالي المدن في الدولة (%)	نسبة المدن الذكية إلى إجمالي المدن في الدولة العربية (%)
الأردن	41	74	2	4.9	8.3
الإمارات	10	89	5	50.0	20.8
البحرين	7	88	1	14.3	4.2
تونس	20	65	1	5.0	4.2
السعودية	42	81	3	7.1	12.5
السودان	26	67	1	3.8	4.2
سورية	13	71	1	7.7	4.2
الصومال	18	62	..	..	..
العراق	18	77	2	11.1	8.3
عمان	7	77	1	14.3	4.2
فلسطين	3	70	..	..	..
قطر	7	91	3	42.9	12.5
الكويت	6	90	1	16.7	4.2
لبنان	6	77	..	..	..
ليبيا	49	70	..	..	..
مصر	27	73	1	3.7	4.2
المغرب	14	69	1	7.1	4.2
موريتانيا	35	65	..	..	..
اليمن	39	69	1	2.6	4.2
المجموع	115	74.3	24	21	100.00

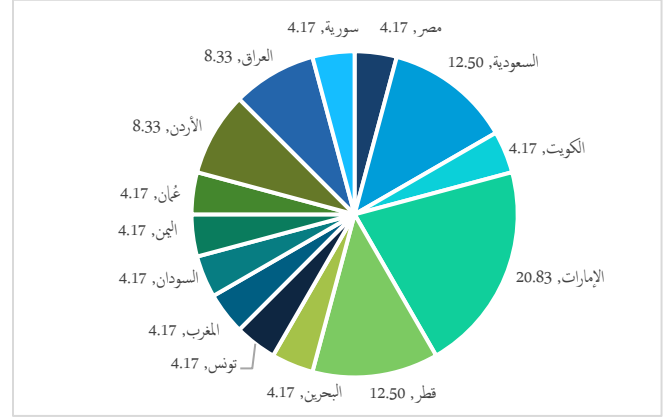
المصدر: رياض كاظم، (2019). "تجارب عربية وأجنبية في مجال التخطيط الذكي للمدن"، أعمال المؤتمر الدولي الأول ببرلين بعنوان المدن الذكية في ظل التغيرات المناخية: واقع وآفاق، مارس.

⁷⁹ Hamilton, S., and Zhu, X. (2017) Funding and Financing Smart Cities, Deloitte.

⁷⁸ Lam, P.T.I., and Yang, W. (2017) "A Study of the Costs and Benefits of Smart City Projects Including the Scenario of Public-Private Partnerships", World Academy of Science, Engineering and Technology International Journal of Urban and Civil Engineering 11(5) 2017, P. 601.

⁸⁰ وزارة التغير المناخي والبيئة بالإمارات العربية المتحدة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (2017). "الوضع الراهن للمدن والمباني المستدامة في المنطقة العربية".

شكل رقم (5): توزيع المدن الذكية العربية (%)



المصدر: رياض كاظم، (2019). "تجارب عربية واعدة في مجال التخطيط الذكي للمدن"، أعمال المؤتمر الدولي الأول ببرلين بعنوان المدن الذكية في ظل التغيرات المناخية: واقع وأفاق، مارس.

في ضوء ما سبق نستعرض أبرز تجارب المدن الذكية في الدول العربية في الجزء التالي.

1. تجربة المدن الأردنية:

تسعى الأردن إلى تعزيز مكانتها في مجال المدن المستدامة والذكية، من خلال عدد من مشاريع البنية الأساسية والطاقة المتجددة في مدن مثل عمّان وإربد ومنطقة البحر الميت التنموية ومنطقة العقبة الاقتصادية ينفذ بعضها من قبل القطاع الخاص. لدعم تحول مدينة عمّان إلى مدينة مستدامة وذكية تم إنشاء برنامج "آلية التنمية النظيفة" لاعتماد مصادر الطاقة منخفضة الانبعاثات الحرارية إضافة إلى إطلاق عدد من المبادرات المتعلقة بالطاقة المستدامة، والنقل داخل المدن، ونفايات البلدية، والتشجير الحضري.

2. تجربة مدينة دبي: الإمارات

تعتبر دبي من بين المدن العربية الرائدة التي اتخذت اجراءات منهجية لتصبح مدينة ذكية بمفهوم شامل. فقد طرحت هيئة كهرباء ومياه دبي مبادرات للشبكة الذكية تشمل تركيب عدادات ذكية ومحطات لشحن المركبات الكهربائية بالطاقة في إطار جهودها لدعم استخدام الطاقة الشمسية المتجددة. بدأت حكومة دبي انتهاز ادراج التقنية الذكية في العمل بالمؤسسات الحكومية منذ 14 عاما في إطار مشروع الحكومة الإلكترونية. كان لهذا النهج الأثر المعزز في توفير أرضية صلبة لسهولة التحول إلى المدينة الذكية. ومن ثم كانت هناك حاجة لتوفير التشريعات الداعمة لهذا التحول. من ثم تم اصدار المراسيم والتشريعات المطلوبة التي مكّنت التواصل مع 24 ادارة حكومية وسهلت الاجراءات التجارية والمعاملات الإلكترونية وتم تعزيز خدمات

الدفع باستخدام الهواتف الذكية في 2008، فيما تم في عام 2013، الاعلان عن مبادرة الحكومة المتنقلة.

تتابع لجنة برئاسة مجلس الوزراء تنفيذ مشروع مدينة دبي الذكية بشراكة واسعة بين القطاعين العام والخاص واتسع نطاق الخدمات ليشمل الشركات الخاصة وشركات الطيران والبنوك والفنادق ومراكز التسوق ويتم التخطيط في مدينة دبي الذكية لخدمات مثل اصطفاف المركبات وتواجد أجهزة استشعار لقياس الضجيج والحرارة والرطوبة وتجهيز اكشاك تقدم خدمات المؤتمرات عبر الفيديو.

كما يتم في هذا السياق التخطيط لتحويل 1000 خدمة حكومية إلى خدمات إلكترونية في قطاعات النقل، والبنية التحتية، والاتصالات، والخدمات المالية، وتخطيط المدن والكهرباء. يعتمد نجاح هذا التحول على المبادرات الست التالية: 1. النفاذ المفتوح والسهل للبيانات، و2. النقل الذكي، و3. الاستغلال الأمثل لموارد الطاقة، و4. المتنزهات والشواطئ الذكية، و5. تطبيقات الهاتف الذكي للشركة، و6. غرفة تحكم رئيسية خماسية الأبعاد تكون بمثابة مركز العمليات المركزية للإشراف على كافة المشاريع الحكومية ومراقبة لحظية لأحوال المدينة وما يستدعي حالات الطوارئ وحالة الطرق .

أما فيما يتعلق بالإطار المؤسسي لدبي الذكية، فقد قامت حكومة دبي بتأسيس "مكتب دبي الذكية" في عام 2015 بوصفه الجهة المسؤولة عن تحويل المدينة إلى مدينة ذكية استناداً إلى استراتيجية متكاملة للتحول الذكي على درجة عالية من النضج. يشرف المكتب على عملية التحول الذكي. ويتولى المكتب مَدّ أواصر التعاون والتنسيق بين الشركاء من القطاعين الحكومي والخاص وتبني الابتكارات التكنولوجية، وقد أطلق منذ تأسيسه مجموعة من المبادرات والاستراتيجيات، أهمها مبادرة بيانات دبي، واستراتيجية البلوك تشين، وخارطة طريق الذكاء الاصطناعي، واستراتيجية إنترنت الأشياء، واستراتيجية الثروة الرقمية، ومؤخراً استراتيجية دبي للمعاملات اللاورقية.

3. تجربة مدينة مصدر (أبو ظبي): الإمارات

في نطاق توجه مدينة أبو ظبي للتحول نحو اقتصاد المعرفة لدعم جهود التنويع الاقتصادي، قامت الحكومة باعتماد استراتيجية لتطوير مدينة ذكية مستدامة في وسط الصحراء تتمثل في مدينة "مصدر". ومن المؤمل أن تكون "مصدر" بمثابة مدينة قابلة للنمو المستدام. بدأ التخطيط لمدينة مصدر منذ عام 2006 وتعتمد المكونات الرئيسة للمدينة على:

(1) استخدام الطاقة الشمسية مما يوفر طاقة ويحمي الجدران من الحرارة.

- (2) تكامل وتوافر كافة أوجه الحياة مما يقلل الحاجة لاستخدام وسائل المواصلات.
- (3) الاعتماد على مباني محدودة الارتفاع والحجم.
- (4) تطوير وتوفير المرافق العامة والاهتمام بالمشاة.
- (5) توفير حياة ذات جودة عالية ضمن منظومة بيئية بطريقة كفوة ويعتمد نظام المواصلات على السيارات والباصات الكهربائية.
- (6) اتباع تعليمات بناء صارمة من العزل الحراري واستخدام الأجهزة الكهربائية قليلة استهلاك الكهرباء حيث يتم تشغيل المدينة باستخدام الطاقة المتجددة.

4. مدينة الملك عبد الله الاقتصادية⁽⁸¹⁾: السعودية

قامت الهيئة العامة للاستثمار السعودية بالتخطيط لبناء مدينة الملك عبد الله الاقتصادية في شمال غرب مدينة جدة في عام 2010 لتعزيز قطاع الاستثمارات الرقمية وصناعة المعرفة الذكية وتنويع مصادر الاقتصاد وزيادة فرص العمل. تهدف المدينة إلى الاعتماد على بنى تحتية تقنية تساعد على تحفيز المستثمرين والمقيمين على حد سواء. تركز هذه البنى التحتية على المكونات الأربعة التالية: (1) الخدمات، (2) التطبيقات، (3) البنية التحتية الصلبة، (4) الشبكات. تتوزع مساحة المدينة على الاستخدامات السكنية والصناعية والتجارية والترفيهية، إضافة إلى ميناء بحري، وسكك حديدية سريعة تربط المدينة بمدينة جدة ومكة المكرمة والمدينة المنورة.

5. العاصمة الإدارية الجديدة: مصر

بدأت مصر التخطيط لدخول عصر المدن الذكية من خلال دمج هذا المفهوم في المدن الجديدة التي يتم إنشاؤها ورصد موازنات استثمارية لدعم بناء هذه المدن الذكية. يأتي مشروع بناء "العاصمة الإدارية الجديدة" الذي بدأ عام 2017 على رأس المشاريع التي تهتم بها الحكومة المصرية للتحويل نحو المدن الذكية. تتمثل أبرز مقومات نجاح هذه المدينة في دمج عملية التحويل للمدن الذكية منذ بداية إنشاء المدينة بما يسمح بدمج البنية التحتية الذكية في جميع مباني وطرق المدينة. تبلغ المساحة الإجمالية للمدينة 170 ألف فدان. وسوف يتم نقل عدد من الأجهزة والوزارات الحكومية إلى هذه المدينة، ومن المتوقع أن تستقطب عند اكتمالها 6.5 مليون نسمة بما سوف يساهم في تخفيف الضغوط على مدينة القاهرة التي تستقبل يومياً ملايين من

السكان من خلالها من مرتادي الأجهزة والوزارات الحكومية، كما يتوقع أن تسهم هذه المدينة في خلق نحو 2 مليون فرصة عمل⁽⁸²⁾.

6. تجربة المدن المغربية:

تولي الحكومة المغربية أهمية كبرى للمدن الذكية في عدد من القطاعات مثل النقل والنفائات وإنتاج الطاقة مما يحسن جودة الحياة والمعيشة الصحية الآمنة⁽⁸³⁾.

بشكل عام، هناك العديد من المقومات التي يجب توفرها لتحويل المدن العربية إلى مدن ذكية أهمها: توفر مصادر الطاقة اللازمة لتشغيل البنى التحتية والأنظمة المعلوماتية، وتوجه حكومات الدول العربية للاهتمام بمفهوم المدن الذكية، وتوفير العنصر البشري والعقول الذكية، إضافة إلى الاندماج والتفاعل الإيجابي من قبل سكان المدن العربية، وتوفير الأطر القانونية والتشريعية والمؤسسية الداعمة لعملية التحويل خاصة على صعيد ضمان أمن النظم الذكية وحماية الخصوصية وحماية المستهلك وضمان المنافسة العادلة.

سابعاً: الانعكاسات على صعيد السياسات

تتنافس مدن العالم للوصول إلى مراكز متقدمة في سلم المدن الذكية، حيث باتت المدن الذكية جزءاً أساسياً من مستقبل العديد من بلدان العالم، وبحيث تعد من يقطنها في أن توفر لهم كل سبل الحياة الرغدة والأمن والمستدامة. لكن بالمقابل، هنالك العديد من المدن -بما فيها العربية- لا تزال تتبنى الأطر التقليدية في التخطيط الحضري والعمراني وفي تقديم الخدمات العامة ومزاولة الأعمال، التي من المؤكد إذا ما استمرت على هذا المنوال ستجد نفسها إزاء هوة كبيرة تفصلها عن المدن الذكية في مختلف مجالات الحياة.

كما يتضح مما سبق أن ثمة رغبة لدى بعض الدول العربية في تحويل بعض مدنها إلى مدن ذكية بهدف الاستفادة من المزايا الهائلة التي توفرها التقنيات المستجدة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين، إضافة إلى مواجهة التحديات التي في مختلف القطاعات وخاصة النقل والاتصال والأمن وغيرها.

كذلك يلاحظ أن ثمة مقومات تتمتع بها بعض المدن العربية للتحويل إلى مدن ذكية، يتمثل أهمها في اتجاه بعض البلدان العربية إلى إنشاء مدن جديدة مثل "العاصمة الإدارية الجديدة" في القاهرة، و"مدينة مصدر" في أبو ظبي، وغيرها، مما سيسهل

⁸³ وزارة التغير المناخي والبيئة بالإمارات العربية المتحدة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة، (2017) "الوضع الراهن للمدن والمباني المستدامة في المنطقة العربية"

⁸¹ رياض كاظم، (2019). "تجارب عربية واعدة في مجال التخطيط الذكي للمدن"، أعمال المؤتمر الدولي الأول ببرلين بعنوان المدن الذكية في ظل التغيرات المناخية: واقع وأفاق، مارس.

⁸² هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، مصر.

على السلطات المختصة اعتماد التقنيات الذكية في البنية الأساسية لهذه المدن، إضافة إلى اقناع ساكنيها بالتجارب مع هذه التقنيات عند الوصول إلى الخدمات العامة أو التواصل المجتمعي. بيد أن هذه التجارب تواجه بعض التحديات أهمها:

1. إن تقادم البنية الأساسية في عدد من المدن العربية يستلزم سعي جاد نحو التجارب مع التحول التقني ما يستلزمه من استثمارات ورؤى مدروسة للتحول الحضري.
2. البحث عن آليات عملية لدعم مشروعات التحول إلى المدن الذكية في ظل التحديات التي تواجه الحكومات العربية والضغوطات التي تشهدها على صعيد موازاتها العامة.
3. العمل على توفير الإطار التنظيمي والقانوني والمؤسسي الداعم لتحول المدن العربية إلى المدن الذكية.
4. الحاجة إلى المزيد من التركيز على تطوير قطاع الاتصالات وتقنيات المعلومات الذي يعد حجر الأساس لدعم عملية التحول نحو المدن الذكية.
5. عقد المزيد من الشراكات الناجحة مع القطاع الخاص لتنفيذ المشروعات المتضمنة في خطط التحول للمدن الذكية والمستدامة.

في هذا السياق يُمكن الوصول إلى بعض الاستنتاجات على صعيد صنع السياسات فيما يتعلق بتحول المدن العربية إلى مدن ذكية بما يشمل:

- تكمن الخطوة الأولى في عملية تحول المدن العربية إلى مدن ذكية في توفير الإرادة السياسية لدى الدول العربية في تبني مفهوم "المدينة الذكية" بوصفه هدفاً استراتيجياً وتضمينه في الرؤى والخطط الاستراتيجية التنموية للدولة، وترجمته إلى واقع عملي من خلال إعداد استراتيجية متكاملة للمدن الذكية تقوم -أولاً- على أساس استطلاع أصحاب المصلحة في المجالات المختلفة (التخطيط الحضري، ومجتمع الأعمال، والمجتمع الأكاديمي، ومنظمات المجتمع المدني، والمشرعين، وغيرها) للتعرف على مرئياتهم بشأن استحقاقات التحول إلى المدن الذكية، ومواجهة التحديات في هذا الصدد.

- ضرورة قيام السلطات المختصة في الدول العربية جنباً إلى جنب مع مؤسسات المجتمع المدني بقيادة حملة توعوية واسعة النطاق تشمل مختلف مؤسسات وشرائح المجتمع وتهدف إلى نشر الوعي والترويج للمدينة الذكية وبيان أهميتها لغايات الرفاه والأمن والاستدامة، والعمل على توفير الشروط المسبقة لنجاح المدينة الذكية، من قبيل الاندماج المجتمعي، والتفاعل البناء بين المواطنين والمسؤولين، إضافة إلى الشراكة بين المؤسسات الأكاديمية

ومراكز الأبحاث مع الأعمال والمؤسسات الحكومية المختصة بغية تحقيق التراكمات المعرفية والتقنية المطلوبة لاستدامة المدينة الذكية.

- كذلك من الضروري استفادة الدول العربية من التجارب العالمية الناجحة في مجال التحول إلى المدينة الذكية لاسيما من خلال التركيز على القطاعات المستهدفة لتلبية احتياجات المجتمع فيها، كالنقل، والصحة، والطاقة، وغيرها.
- التركيز على التقنيات المستجدة في أنظمة البيانات والمعلومات وخاصة من خلال "البيانات المفتوحة" والتي أتاحت قدراً كبيراً من التفاعل بين المواطنين، والأعمال، والمؤسسات الحكومية المختصة. كذلك ثمة اهتمام كبير بالحكومة الإلكترونية والتي ساهمت على نحو هام في سهولة وصول المواطنين إلى الخدمات العامة التي تقدم بجودة عالية وتكلفة مقبولة.
- لعل من بين أهم الخيارات المطروحة أمام الدول العربية لتمويل مشاريعها الذكية هي عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بدلاً من عقود التعهيد التقليدية للاستفادة من الإمكانيات المالية والإدارية وروح الابتكار وتحمل المخاطر لدى القطاع الخاص، وتقديم خدمات وبنية تحتية ذكية ذات قيمة مضافة عالية، بما يتضمن ذلك جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة والمتخصصة في مجال المدن الذكية، على أن يسبق ذلك توفير الإطار التنظيمي والقانوني الملائم، وتطبيق سياسات صناعية تنطوي على منظومة حوافز بما في ذلك تقديم بعض الدعم خلال المراحل المبكرة من تنفيذ المشاريع الذكية للحيلولة دون تردد القطاع الخاص من الولوج في تلك المشاريع والتي قد تحمل بين طياتها مخاطر مالية، إضافة إلى مخاطر السوق/الطلب.
- يجب أن تحدد كل مدينة عربية أولويات التحول الذكي طبقاً لأوضاعها وتحدياتها وأن يكون هذا التحول تدريجي بما يسمح بتوافر درجة القبول المجتمعي اللازمة للتحول.
- أهمية دمج البنية التحتية الذكية في المدن العربية الجديدة منذ بداية إنشائها نظراً لسهولة اعتماد التقنيات ذات العلاقة أثناء عملية إنشاء المدن بدلاً عن تحول المدن بعد ذلك لتصبح ذكية.



صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

موجز سياسات: العدد السادس

سبتمبر 2019

إعداد:

د. هبة عبد المنعم د. الوليد طلحة

استقلالية البنوك المركزية

- استقلالية البنوك المركزية تساعد على تحقيق الاستقرار السعري، وتعزيز الشفافية والمساءلة.
- الاستقلالية القانونية تمثل البنود التشريعية المُعززة لسلطة البنك المركزي، فيما تعكس الاستقلالية الفعلية مدى قدرة البنك على تبني سياسة نقدية مستقلة على أرض الواقع.
- الاستقلالية السياسية تقيد تدخل الحكومة في قرارات البنوك المركزية، فيما تحد الاستقلالية الاقتصادية من قدرة الحكومات على الحصول على التمويل من البنوك المركزية.
- العديد من الدول العربية اتجهت إلى سن ضوابط تشريعية داعمة لاستقلالية البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية، وفرض ضوابط على تمويل الحكومات بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية.

تقديم

فيليبس (Phillips Curve) في إطار الفكر الكينزي، وهو ما يعني أن البنوك المركزية بمقدورها خفض معدلات البطالة من خلال تبني سياسات نقدية توسعية تسهم في زيادة مستويات الناتج والتشغيل، إلا أن ذلك يأتي على حساب ارتفاع معدلات التضخم. تلك السياسات تم تبنيها على نطاق واسع في عدد من الدول المتقدمة خلال الستينيات ونتج عنها ارتفاع لمعدلات التضخم.

مع ظهور الركود التضخمي (stagflation) (تزامن ارتفاع كل من معدلي البطالة والتضخم) خلال السبعينيات والتطور التدريجي لفهم الاقتصاديين لعملية صياغة توقعات التضخم (Inflation Expectations) في سياق نظرية التوقعات الرشيدة (Rational Expectations)، اتجهت العديد من البلدان خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات إلى سن القوانين التي تكفل استقلالية البنوك المركزية بهدف تمكينها من امتلاك الصلاحيات الكافية لتحقيق الأهداف المناطة بها وعلى رأسها تحقيق الاستقرار السعري خاصة في ظل اتجاه عدد من البنوك المركزية في البلدان المتقدمة والنامية إلى استهداف التضخم وهو ما تطلب قدراً أكبر من الاستقلالية.

تأسس أول بنك مركزي على مستوى العالم عام 1668 في السويد ثم أعقب ذلك تأسيس بنك إنجلترا المركزي عام 1694⁽⁸⁴⁾. مع تأثر البنوك المركزية بالتطورات الاقتصادية، والسياسية، والديموغرافية خلال القرون السابقة وحتى الحرب العالمية الأولى، كانت هناك رغبة قوية لجعل البنوك المركزية مستقلة سياسياً عن حكوماتها. غير أن العلاقة بين البنوك المركزية والحكومات اختلفت في أعقاب أزمة الكساد الكبير (1929-1939) نتيجة ما شهدته هذه الفترة من ارتفاع ملموس لمعدلات البطالة وركود النشاط الاقتصادي⁽⁸⁵⁾، ومن ثم تزايد تدخل الحكومات في أعمال البنوك المركزية وتأميم بعضها ونقل ملكيتها إلى الدولة وتزايد الضغوطات على هذه البنوك لتمويل العجزات في الموازنات العامة، وهو ما أثر سلباً على استقلالية البنوك. كذلك استمر هذا الاتجاه خلال الستينيات من القرن الماضي في ضوء القناعة بوجود نوع من المفاضلة (Trade off) ما بين التضخم والبطالة استناداً إلى العلاقة التي أظهرها منحني

⁸⁵ حيدر حسين آل طعمة (2018). "استقلالية البنك المركزي: الفلسفة وتطور المفهوم".

⁸⁴ Federal Reserve Bank of Cleveland, "A Brief History of Central Banks".

في ضوء ما سبق، يهتم هذا العدد من موجز سياسات بمناقشة موضوع استقلالية البنوك المركزية حيث يتطرق في البداية إلى مفهوم استقلالية البنوك المركزية، وكيفية قياس هذه الاستقلالية كمياً. كما يلقي الضوء على دور استقلالية البنوك المركزية في دعم الاستقرار الاقتصادي، ويتطرق إلى بعض التجارب الدولية والعربية على صعيد تعزيز استقلالية البنوك المركزية، وينتهي ببعض التوصيات على صعيد السياسات.

مفهوم استقلالية البنوك المركزية

يُقصد باستقلالية البنك المركزي أن يكون البنك مفوضاً بالعمل على تحقيق الأهداف المناطة به، وأن يكون بالتالي مستقلاً عن الدولة في إدارة السياسة النقدية وذلك حرصاً على عزلها عن الزخم السياسي. من واقع التعريفات المختلفة لاستقلالية البنوك المركزية يمكن الوقوف على عدد من المقومات التي يتطرق إليها مفهوم استقلالية البنوك المركزية، وذلك بما يشمل تمتع البنوك المركزية بالاستقلالية في رسم واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة النقدية (الأهداف والأدوات) في إطار متسق من سياسات الاقتصاد الكلي بعيداً عن أية ضغوط سياسية. وكذلك تمتع الأشخاص القائمين على رسم السياسة النقدية في البنوك المركزية بالاستقلالية والصلاحيات الكاملة في اتخاذ قراراتهم بدون تدخل من قبل الحكومات، وبحيث يتم تعيينهم أو فصلهم وفقاً للقوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية (الاستقلالية الشخصية). كما يمكن في هذا السياق أيضاً، التفرقة ما بين (الاستقلالية السياسية) للبنوك المركزية و(الاستقلالية الاقتصادية). حيث تعني الاستقلالية السياسية وفق عدد من الأدبيات الاقتصادية أن يكون تعيين وعزل محافظ البنك المركزي وأعضاء مجلس إدارته ليس من بين صلاحيات رئيس الحكومة، وألا يكون رئيس الحكومة عضواً في مجلس الإدارة، كما تقيد الاستقلالية السياسية مستوى التمثيل الحكومي في مجلس إدارة البنك المركزي ومدى تدخل الحكومة في قرارات البنك، فيما تقيد الاستقلالية الاقتصادية من قدرة الحكومات على الحصول على التمويل من البنك المركزي وترهن ذلك بضوابط محددة من حيث القيمة وأجل وشروط التمويل، بحيث يقتصر التمويل على الظروف الطارئة والمؤقتة ولأجل قصيرة يتم الاتفاق عليها ما بين

خلال تلك الفترة، كان بمقدور البنوك المركزية تقليل معدلات التضخم من خلال استخدام أدوات السياسة النقدية التقليدية وعلى رأسها أسعار الفائدة بدون أية تحديات كبيرة واجهتها في هذا الصدد. لكن مع نشوب الأزمة المالية العالمية واجهت البنوك المركزية في عدد من الاقتصادات المتقدمة تحديين أساسيين⁸⁶. تمثل الأول على مستوى أهداف البنك المركزي حيث لم يعد هدف تحقيق الاستقرار السعري من بين أولويات هذه البنوك في ظل التراجع الكبير لمعدلات التضخم، فيما تمثل التحدي الثاني على مستوى أدوات السياسة النقدية ذاتها مع انخفاض أسعار الفائدة إلى مستويات صفرية أو سالبة بالتالي لم يعد ممكناً التعويل على أدوات السياسة النقدية التقليدية لإدارة السياسة النقدية، وإنما تطلب الأمر تبني أدوات نقدية غير تقليدية من خلال برامج التيسير الكمي (قيام البنوك المركزية بشراء الأوراق المالية الحكومية) لحفز البنوك على منح الائتمان ودعم النمو الاقتصادي. في خضم هذه التطورات ظهرت تساؤلات عما إذا كانت الظروف التي تبرر استقلالية البنوك المركزية لا تزال قائمة، وما إذا كانت مبررات تفويض السياسة النقدية للسلطات المستقلة تظل قائمة⁸⁷. من جانب آخر، عادت قضية استقلالية البنوك المركزية للظهور مجدداً عام 2019 في ضوء تصاعد حدة وتيرة التوترات التجارية، والمخاوف من تباطؤ الاقتصاد العالمي، وحدثت أزمة اقتصادية جديدة، وتوجيه الاتهامات لعدد من البنوك المركزية العالمية بخضوعها للنفوذ السياسي وعدم استقلالية قرارات السياسة النقدية.

في هذا السياق، يؤكد الكثيرون أن مبررات تعزيز استقلالية البنوك المركزية لا تزال قائمة حتى الآن رغم انخفاض مستويات التضخم وذلك لأن هذا الانخفاض في حد ذاته جاء كمحصلة لعدد من العوامل من بينها السياسات النقدية المسؤولة المتبناة في أعقاب تعزيز استقلالية عدد من البنوك المركزية على مستوى العالم، ونجاح السلطات النقدية في استهداف التضخم في عدد من البلدان. كما أن قرارات البنوك المركزية وسياساتها تتكامل مع باقي السياسات الاقتصادية الأخرى (السياسة المالية، السياسة الاحترازية الكلية، السياسة التجارية، وغيرها من السياسات الأخرى). بناء عليه، لا يجب في إطار التطورات الحالية التي يشهدها معدل التضخم وغياب التنسيق الفعال ما بين السياسات الاقتصادية أن يكون ذلك مبرراً للدعوات لتقليل من استقلالية البنوك المركزية.

⁸⁷ Tucker, P. (2018), "Pristine and Parsimonious Policy: Can Central Banks Ever Get Back to It and Why They Should Try", in Hartmann, P., Huang, H. and Schoenmaker, D. (eds.), *The Changing Fortunes of Central Banking*, Cambridge University Press. See also Summers, L. (2017), "Central Bank Independence", Bank of England: 'Independence – 20 years on' Conference.

⁸⁶ Draghi, M. (2018). "Central bank independence", First Lamfalussy Lecture by, President of the ECB, at the Banque Nationale de Belgique, Brussels, October.

البنك المركزي والحكومة وأن يتم التمويل بسعر فائدة السوق⁽⁸⁸⁾.

في هذا الإطار، تبرز أيضاً أهمية التفرقة ما بين **الاستقلالية القانونية** (De Jure) التي تمثل الإطار الحاكم لاستقلالية البنوك المركزية وفقاً لما هو منصوص عليه في القوانين المنظمة لعمل البنوك المركزية، وما بين **الاستقلالية الفعلية** (De Facto) وفق الواقع العملي والصلاحيات التي يمارسها البنك فعلياً في تحديد ورسم واستخدام أدوات السياسة النقدية بما يعكس مدي استقلالية البنك المركزي عن الحكومة وإلى أي مدى يتبنى البنك سياسة نقدية مستقلة، وبحيث ينطبق ما ذكر في قانون البنك مع استقلاليته على أرض الواقع. وفي حال ما تحققت الاستقلالية الفعلية، فإن ذلك يفود أيضاً إلى الاستقلالية الاقتصادية والمالية والتشغيلية.

في المقابل، تنشأ تبعية البنك المركزي عندما تعاني الدول من عجز كبير في الموازنة العامة، ولا تجد السلطات المالية وسيلة لتمويل هذا العجز بعد استنفاد كل الوسائل البديلة الأخرى مثل الاستدانة من الخارج، وعدم وجود موارد حقيقية تساعد في سد العجز. في هذه الحالة تلجأ السلطات الحكومية ممثلة في وزارة المالية أو وزارة الخزانة إلى الاستعانة بموارد البنك المركزي كونه الجهة الوحيدة المخول لها إصدار النقود وبالتالي ضمان مورد يساهم في تغطية جزء من العجز المالي أو ما يعرف "بالتمول بالهبة"⁽⁸⁹⁾.

استقلالية البنوك المركزية لا تعني عدم التنسيق ما بين السياستين النقدية والمالية ضمن إطار مؤسسي متكامل يضمن فعالية كل سياسة من هذه السياسات ويكفل للبنك المركزي في ذات الوقت إدارة السياسة النقدية دون تدخلات سياسية تعمل على تحجيم دوره الرئيس⁽⁹⁰⁾.

قياس استقلالية البنوك المركزية

لقياس مدي استقلالية البنك المركزي، يمكن النظر إلى المؤشرات التي تحكم علاقته مع السلطات المالية، ومن بينها حجم التمويل المؤقت الممنوح للسلطات المالية كنسبة من الإيرادات الحكومية، والفترة الزمنية المستغرقة لاسترجاع المبلغ إلى خزانة البنك المركزي. كذلك يمكن لمؤشرات مثل عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وحجم الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، أن تعطي مؤشراً عن إمكانية حدوث هيمنة مالية على قرارات وسلطات البنك المركزي.

في هذا السياق، تشير بعض الأدبيات الاقتصادية إلى أن ارتفاع معدلات التضخم إلى حدود مفرطة (Hyperinflation) تُعزى في الغالب إلى الهيمنة المالية على موارد وقرارات البنك المركزي وتعتبر مؤشراً على انخفاض مستويات استقلالية البنوك المركزية⁽⁹¹⁾.

تعود أول محاولات لقياس استقلالية البنوك المركزية إلى دراسة قام بها كل من جريل وماسكاندارو وتابيليني في عام (1991) وتم خلالها تطوير مؤشر لقياس استقلالية البنوك المركزية في ثمانية عشرة دولة متقدمة من خلال صياغة 16 سؤالاً تتعلق بالاستقلالية السياسية والاقتصادية للبنوك المركزية وبحيث يتم منح نقطة عن كل إجابة بنعم على أي من هذه الأسئلة. بالتالي تتراوح قيمة المؤشر ما بين (0 نقطة بما يمثل تبعية كاملة للبنوك المركزية للحكومة) وبين (16 نقطة للبنوك الأكثر استقلالية)⁽⁹²⁾.

كذلك قام الاقتصادي كوكيرمان بقياس درجة استقلالية البنك المركزي كمياً فيما أصبح يعرف لاحقاً "بمؤشر كوكيرمان لاستقلالية البنك المركزي" (The Cukierman Index for Central Bank Independence)، حيث يتم من خلال هذا المؤشر قياس مدى استقلالية البنك المركزي سلوكياً وقانونياً⁽⁹³⁾. تتراوح قيمة المؤشر ما بين الصفر (بما يمثل تبعية نقدية كاملة للبنك المركزي للحكومة)، والواحد الصحيح (استقلالية كاملة للبنك المركزي). ما يجدر ذكره، أن كوكيرمان قد قام بتضمين عدد من المؤشرات الفرعية / المعايير المستخدمة، في تحديد درجة الاستقلالية منها على سبيل المثال لا الحصر:

1. الجهة المسؤولة عن رسم السياسة النقدية

ترتفع استقلالية البنك المركزي لتبلغ أقصى مستوياتها كلما كان للبنك سلطة حصرية في رسم السياسة النقدية، وتندرج لمستويات أقل في حالة ما إذا كان للبنك المركزي تأثيراً ضئيلاً في رسم السياسة النقدية، وتنخفض في حالة ما إذا لم يكن للبنك تأثيراً في رسم السياسة النقدية، وإنما ينحصر دوره فقط كمستشار للحكومة، وتتعهد في حالة كون البنك المركزي ليس لديه أي تأثير على الإطلاق في رسم السياسة النقدية.

2. أهداف البنك المركزي

تزداد استقلالية البنك المركزي في حال ما إذا كان هدف البنك الرئيس هو تحقيق الاستقرار السعري، وكان للبنك

⁹² Grilli, V., D. Masciandaro, and G. Tabellini. (1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries." *Economic Policy*, 13, 341-92.

⁹³ Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. And Cukierman, A. et al. (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Academic Review*, vol. 6, NO. 3: 353-398.

⁸⁸ مريم ماضي (2008-2009). "استقلالية البنوك المركزية وأثرها على فعالية السياسة النقدية: حالة بنك الجزائر"، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتيسير.

⁸⁹ حيدر حسين آل طعمة، مرجع سابق.

⁹⁰ خلف محمد الجبوري (2011). "دور استقلالية البنوك المركزية في تحقيق أهداف السياسة النقدية مع الإشارة إلى التجربة العراقية في ضوء قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004".

⁹¹ Patricia S. Pollard (2002), *Central Bank Independence and Economic Performance*.

الاستقلالية، علاوة على درجة مشاركة البنك المركزي في إجراءات إعداد الموازنة.

تشير الأدبيات إلى أن إسهام كوكيرمان رغم كونه لم يكن الوحيد في حقل قياس استقلالية البنك المركزي كمياً، حيث يوجد عدد من الاقتصاديين الذين كان لهم أيضاً إسهامات بحثية في قياس درجة استقلالية البنك المركزي كما سبق الإشارة مثل جريل وماسكاندارو وتابيليني، إلا أن دراسة كوكيرمان تعتبر الأشمل حيث غطت 68 دولة في حين تراوحت شمولية الدراسات الأخرى ما بين 12 إلى 18 دولة.

كذلك يتميز إسهام كوكيرمان بارتفاع عدد المتغيرات ذات الصلة باستقلالية البنوك المركزية المتضمنة في دراسته إلى ما يبلغ حوالي 26 متغيراً. كما تعتبر دراسة كوكيرمان ثاني أكثر الدراسات تضميناً لمتغيرات بعد دراسة بنك إنجلترا المركزي التي اعتمدت على مسح احصائي استهدف 93 دولة وتضمن حوالي 54 متغيراً لقياس استقلالية البنوك المركزية⁽⁹⁴⁾.

العلاقة بين استقلالية البنوك المركزية والاستقرار الاقتصادي

تأتي أهمية تعزيز استقلالية البنوك المركزية في كونها تمكن البنوك المركزية بشكل جيد من تحقيق الاستقرار السعري، وتجنب تعارض الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتغلب على الهيمنة المالية للحكومة على عمليات البنوك المركزية. كما أنها توفر قدراً أكبر من الشفافية وتساعد على مسألة البنوك المركزية عن مدى نجاحها في تحقيق أهداف السياسة النقدية وكلها عوامل مُعززة للاستقرار الاقتصادي.

تشير العديد من الدراسات التطبيقية إلى وجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم لاسيما في البلدان المتقدمة، حيث تساعد استقلالية البنوك المركزية على تبني السياسات واستخدام الأدوات النقدية الأكثر فعالية في تحقيق الاستقرار السعري دون تدخلات مُعيقة لذلك من قبل الحكومات. الأمثلة على هذه الدراسات كثيرة من بينها دراسة جريل وماسكاندارو وتابيليني في عام (1991) التي خلصت إلى وجود علاقة عكسية ما بين كل من مؤشري الاستقلالية السياسية والاقتصادية للبنوك المركزية ومعدل التضخم في 18 دولة متقدمة خلال عقد السبعينيات حيث ثبت أن زيادة الاستقلالية الاقتصادية والسياسة للبنوك المركزية بنقطة واحدة لكل منهما في عقد السبعينيات من القرن الماضي ساهمت في خفض معدلات التضخم بنحو 1.2 نقطة مئوية، و0.6 نقطة مئوية على التوالي، فيما أشارت الدراسة إلى انطباق العلاقة العكسية ما بين مؤشر الاستقلالية الاقتصادية فقط والتضخم في عقد الثمانينيات

الحق في اتخاذ القرار المناسب في حال تعارض تحقيق هذا الهدف مع الأهداف الاقتصادية الأخرى. وتندرج إلى مستويات أقل في حالة ما إذا كان الاستقرار السعري هو الهدف الوحيد للبنك المركزي، لكن لدى البنك المركزي تأثير ضئيل في اتخاذ القرار في حال تعارض تحقيق الهدف مع أهداف اقتصادية أخرى، أو في حالة ما إذا كان هدف الاستقرار السعري من ضمن مجموعة أهداف أخرى متوافقة مع الاستقرار السعري يسعى البنك المركزي إلى تحقيقها. فيما تنخفض مستويات الاستقلالية كلما كان هدف تحقيق الاستقرار السعري يقع من بين أهداف البنك المركزي ضمن مجموعة أخرى من الأهداف قد تتعارض مع بعضها البعض مثل معدل البطالة، أو في حالة ما إذا البنك المركزي ليس لديه هدف صريح معلن عن الاستقرار السعري، أو إذا لم يتضمن قانون البنك المركزي بالأساس هدف الاستقرار السعري كهدف للبنك المركزي.

3. تمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك المركزي

ترتفع استقلالية البنك المركزي في حالة عدم وجود تمثيل حكومي في مجلس إدارة البنك المركزي، وتنخفض في حالة ما إذا كان التمثيل الحكومي يشترط موافقة الإدارة التنفيذية في البنك المركزي، أو في حال عدم وجود قاعدة عامة تقيد تمثيل الحكومة في مجلس إدارة البنك.

4. حدود البنك المركزي في تمويل الحكومة

تبلغ استقلالية البنك المركزي وفق هذا المؤشر الفرعي أقصى مستوياتها في حالة ما إذا كان القانون لا يسمح مطلقاً بتمويل البنك المركزي للحكومة، وتنخفض قليلاً في حال وجود حدود مسموحة للتمويل حتى 15 في المائة من الإيرادات الحكومية، وتقل كثيراً في حال ما إذا كانت حدود تمويل الحكومة أكثر من 15 في المائة من الإيرادات الحكومية، وتتعدى في حالة عدم وجود حدود قانونية تقيد التمويل بالعجز.

5. عدم السماح للبنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية في السوق الأولي

تزداد استقلالية البنك المركزي بحسب هذا المؤشر الفرعي في حالة كونه غير مسموحاً للبنك المركزي ببيع وشراء الأوراق المالية في السوق الأولي، وتتعدى في حالة ما إذا كان يُسمح له بذلك.

بالإضافة إلى المكونات سابقة الذكر، هناك مكونات أخرى لا تقل أهمية للحكم على مدى استقلالية البنوك المركزية تتمثل في الفترة التي يقضيها مجلس الإدارة، حيث تشير الفترات الأطول (التي تفوق خمس سنوات) إلى المزيد من

⁹⁴ Michael Parkin (2012) Central Bank Laws and Monetary Policy Outcomes: A Three Decade Perspective

من جانب آخر، اهتمت دراسة حديثة صدرت عام 2019 بتحليل العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في نحو 118 دولة نامية بين عامي 1980 و2013، ووجدت أن المعدلات الأعلى من استقلالية البنوك المركزية ترتبط بمعدلات تضخم منخفضة. وأوضحت أن التأثير يكون أقوى في حالة الدول الأكثر ديمقراطية.

بينت الدراسة أن كافة الأبعاد المستخدمة لقياس استقلالية البنك المركزي (بما يشمل الاستقلالية في وضع الأهداف واستقلالية مسؤولي البنوك المركزية، والاستقلالية المالية) تساهم في خفض معدلات التضخم⁽⁹⁷⁾.

إضافة لما سبق، أوضحت الأدبيات الاقتصادية أن استقلالية البنوك المركزية لا تساهم فقط في خفض معدلات التضخم، وإنما تساعد كذلك على خفض مستويات تذبذب كل من معدلات نمو الناتج والتضخم. حيث تبين أن استقلالية البنوك المركزية ساعدت على تقليل معدل تباين مستويات الناتج والتضخم بنحو النصف والثلاثين على التوالي منذ منتصف الثمانينات وحتى منتصف العقد الأول من الألفية الجديدة فيما عُرف بفترة "الاعتدال الكبير" (Great moderation)⁽⁹⁸⁾.

كذلك أشارت بعض الدراسات إلى وجود علاقة عكسية ما بين استقلالية البنك المركزي، ومستوى عجز الموازنة العامة للدولة، حيث وجدت أن الدول التي تتمتع بنوكها المركزية بدرجة أكبر من الاستقلالية، سجلت مستويات أقل من عجز الموازنة العامة للدولة⁽⁹⁹⁾.

استقلالية البنوك المركزية: تجارب دولية

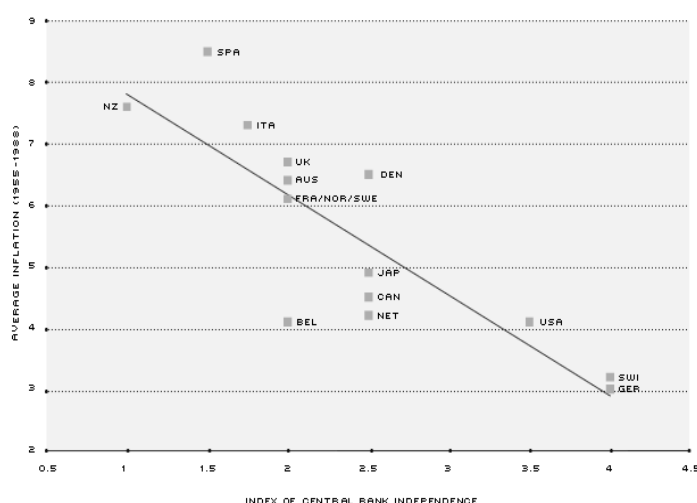
في الآونة الأخيرة تزايدت حدة الخلافات بين عدد من محافظي البنوك المركزية العالمية ورؤساء دولهم فيما يخص رسم السياسات النقدية التي من صميم عمل البنوك المركزية. بناءً عليه، تسعى العديد من البلدان إلى تعزيز استقلالية بنوكها المركزية.

تعتبر الاستقلالية بنداً مهماً في دستور البنك المركزي الألماني (Bundesbank) منذ إنشائه في عام 1957، حيث يعتبر من أكثر البنوك المركزية استقلالية على مستوى

وارتفاع مستويات تأثيره حيث يسهم ارتفاع مؤشر الاستقلالية الاقتصادية بنقطة واحدة في انخفاض التضخم بنحو 1.9 نقطة مئوية.

كما تطرقت دراسة (Alesina and Summers, 1993) إلى العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في عدد من الدول المتقدمة خلال الفترة (1955-1988) وخلصت إلى وجود علاقة عكسية ما بين المتغيرين⁽⁹⁵⁾. كذلك أشارت دراسة لصندوق النقد الدولي إلى أن استقلالية البنوك المركزية تميل إلى الزيادة في البلدان الأكثر ديمقراطية وفي البلدان التي شهدت ارتفاع كبير لمعدل التضخم في السابق. وأوضحت أن البنوك المركزية الأكثر استقلالية تميل بدورها إلى أن تكون أكثر شفافية. كما أوضحت الدراسة أن استقلالية البنوك المركزية ترتبط بانخفاض معدلات التضخم⁽⁹⁶⁾.

شكل رقم (1)
العلاقة ما بين استقلالية البنوك المركزية ومعدلات التضخم في بعض الاقتصادات المتقدمة



Alesina, A. et al. (1993). "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence.

⁹⁸ Bernanke, B. (2004), "The Great Moderation", remarks at the meetings of the Eastern Economic Association, Washington, DC, 20 February. And Blanchard, O. and Simon, J. (2001), "The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 135-64.

⁹⁹ Parkin, M. (1987) "Domestic Monetary Institutions and Deficits" in Buchanan J, C Rowley, and R. Tollison, (eds.), *Deficits*, Basil Blackwell Publishing, Oxford, 310-337.

⁹⁵ Alesina, A. et al. (1993). "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking*", Vol. 25, No. 2, May, pp. 151-62.

⁹⁶ Christopher Crowe and Ellen E. Meade, (2008). "Central Bank Independence and Transparency: Evolution and Effectiveness", International Monetary Fund, WP/08/119, May.

⁹⁷ Garriga A. and Rodriguez C. (2019). "More Effective than We Thought: Central Bank Independence and Inflation in Developing Countries", *The International Journal of Theoretical and Applied Papers on Economic Modelling*

يهدف بنك إنجلترا في إطار مسؤولياته التي يملئها عليه قانون البنك المركزي، إلى ضبط السياسات النقدية باستخدام أسعار الفائدة لتحقيق الاستقرار المالي، ووضع الضوابط اللازمة للمصارف، وشركات التأمين بعيداً عن أية تدخلات سياسية⁽¹⁰³⁾. في اليابان، تأثر بنك اليابان المركزي قبل عام 1998 ببعض التدخلات الحكومية إلا أنه وبعد مراجعة قانون البنك المركزي لسنة 1998، أصبحت هناك محدودية في التدخلات الحكومية التي كانت تشمل ضرورة موافقة وزارة المالية على ميزانية المصروفات والإيرادات الخاصة بالبنك.

استقلالية البنوك المركزية: تجارب عربية

اتجهت العديد من الدول العربية إلى ضمان استقلالية البنوك المركزية لتمكينها من تحقيق الأهداف المناطة بالسياسة النقدية في إطار من الشفافية والمساءلة. في هذا السياق، نصت العديد من التشريعات الخاصة بالبنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية على ضمان الاستقلالية السياسية للبنوك المركزية. فعلى سبيل المثال نص مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لعام 2018 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنظمة المالية في الإمارات على اعتبار المصرف المركزي مؤسسة اتحادية عامة ذات شخصية اعتبارية يتمتع بالاستقلال المالي والإداري وبالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الأعمال والأنشطة التي تكفل تحقيق أهدافه⁽¹⁰⁴⁾.

كما يتمتع المصرف المركزي في البحرين، وفق قانونه بالاستقلال المالي والإداري، وتعتبر ميزانية المصرف التي يتم إعدادها على النمط التجاري، أيضاً مستقلة ويجري البنك عملياته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية، كما يمارس مهامه دون التقيد بالنظم الإدارية والمالية الحكومية⁽¹⁰⁵⁾. في تونس، أشار قانون 1958 الخاص بإنشاء وتنظيم البنك المركزي التونسي إلى الاستقلالية المالية للبنك. كما تم عام 2016 تعزيز استقلاليته من خلال قانون ضبط تنظيم أعمال البنك المركزي الذي نص على "أن يكون البنك مستقلاً في تحقيق أهدافه ومباشرة مهامه والتصرف في موارده"، حيث يخضع للمتابعة والمساءلة من قبل مجلس نواب الشعب في هذا الشأن. كذلك لا يمكن المساس باستقلالية البنك المركزي أو التأثير على قرارات مسؤولي البنك في نطاق مباشرة مهامهم⁽¹⁰⁶⁾.

في العراق، تعززت استقلالية البنك المركزي بموجب قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 الذي ينص على أن البنك المركزي يمثل السلطة الوحيدة في العراق المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية دون الحاجة

العالم، حيث يتمتع بصلاحيات واسعة في تشكيل السياسة النقدية. على مر العقود السابقة ساهمت استقلالية البنك في تمتع ألمانيا بمعدلات منخفضة من التضخم على مستوى العالم حتى خلال عقد السبعينيات الذي شهد ارتفاعاً كبيراً لمعدل التضخم في عدد من الاقتصادات المتقدمة، لم يتجاوز معدل التضخم في ألمانيا 5 في المائة مقابل 10 في المائة في فرنسا، و14 في المائة في المملكة المتحدة⁽¹⁰⁰⁾.

كذلك يُعتبر البنك المركزي الأوروبي الذي تأسس عام 1998 من بين البنوك المركزية الأكثر استقلالية لاسيما خلال الفترة التي سبقت الأزمة المالية العالمية، حيث نجح في الحفاظ على معدلات التضخم في منطقة اليورو خلال العشرين عاماً الأولى من تأسيسه عند مستوى 1.7 في المائة، وهو ما يُعزى بشكل أساسي إلى تفويض البنك المركزي الأوروبي بهدف رئيس يتمثل في تحقيق الاستقرار السعري واستقلالية البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية الوطنية التي اعتمدت اليورو كعملة لها والمنصوص عليهما في المعاهدات المؤسسة للاتحاد الأوروبي التي تحظر كذلك قيام البنك المركزي الأوروبي بالتمويل النقدي للحكومات.

مع ظهور أزمة الديون السيادية واضطرار البنك المركزي الأوروبي إلى التدخل بشراء الأوراق المالية الحكومية لمنع تصاعد الأزمة، أصبحت البنوك المركزية في منطقة اليورو الدائن الأهم للحكومات، واختفت الحدود الفاصلة ما بين كل من السياستين النقدية والمالية، وظهرت تساؤلات حول مدى استقلالية البنك المركزي الأوروبي⁽¹⁰¹⁾.

في الولايات المتحدة الأمريكية يتمتع الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي (Federal Reserve System) بدرجة عالية من الاستقلالية كما هو منصوص عليه في مسودة قانون الاحتياطي الفيدرالي لسنة 1913 (Federal Reserve Act) الذي تم بموجبه إنشاء البنك الاحتياطي الفيدرالي. تأتي أهمية استقلالية مجلس الاحتياطي الفيدرالي في كونه البنك المركزي الأكبر تأثيراً على مستوى العالم في ظل ارتباط عدد كبير من العملات بالدولار الأمريكي الذي ما زال يشكل العملة الدولية الأكثر استخداماً عالمياً⁽¹⁰²⁾.

من ناحية أخرى، يعتبر بنك إنجلترا (Bank of England) مستقلاً منذ القرن السابع عشر الميلادي وبالتحديد في عام 1694، ويهدف إلى تعزيز الرفاه الاقتصادي من خلال تحقيق الاستقرار المالي والنقدي بعيداً عن أي تأثيرات سياسية.

¹⁰³ Bank of England Act (1998) & Bank of England & Financial Services Act (2016)

¹⁰⁴ مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن تنظيم المنشآت والأنشطة المالية، الإمارات.

¹⁰⁵ قانون مصرف البحرين المركزي والمؤسسات المالية رقم (64) لسنة 2006.

¹⁰⁶ قانون البنك المركزي التونسي الأساسي (2016).

¹⁰⁰ Weidmann, J. (2019). "The role of the central bank in a modern economy – a European perspective", Speech President of the Deutsche Bundesbank at the University of South Africa (UNISA), Feb.

¹⁰¹ Weidmann, J. (2019). Ibid.

¹⁰² Federal Reserve Act (1913), USA.

والمساهمة في الاستقرار المالي للبلاد، كمهمة جديدة تناط ببنك المغرب والمساهمة في الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي⁽¹⁰⁹⁾.

كذلك مما يعزز من الاستقلالية السياسية تعيين محافظي البنوك المركزية في عدد من الدول العربية من خلال قرارات رئاسية أو مُقرنة بالإرادة الملكية أو الأميرية، وذلك على سبيل المثال في كل من **الأردن، والإمارات، والسعودية، وفلسطين، وقطر، والكويت، ومصر، والمغرب وموريتانيا**⁽¹¹⁰⁾. كما أنه لا يجوز في بعض الدول العربية مثل **الأردن** أن يشغل وزير أو عضو في مجلس الأمة أو موظف في الحكومة أو المؤسسات العامة أو البلديات منصب المحافظ أو نائبه أو أن يكون عضواً في مجلس الإدارة⁽¹¹¹⁾.

أما من حيث الاستقلالية الاقتصادية التي تعني تقييد الهيمنة المالية للسلطات الحكومية على البنك المركزي وقراراته، فإن هناك عدد من الأسس التي تحكم تمويل البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية للعجوزات في الموازنات العامة والمؤسسات الحكومية وتقديم الضمانات وفق ضوابط كمية ولقترات وأجال محددة بما يتوافق مع أفضل الممارسات الدولية وبحيث لا تهيمن توجهات السياسة المالية على السياسة النقدية وبما يدعم استقلالية البنوك المركزية العربية.

ففي **تونس**، ينص قانون البنك المركزي على أنه "لا يمكن للبنك المركزي أن يمنح لفائدة الخزينة العامة للدولة تسهيلات في شكل كشوفات أو قروض أو أن يفتتي بصفة مباشرة سندات تصدرها الدولة"⁽¹¹²⁾. أما في **المغرب**، فلا يمكن لبنك المغرب أن يعتبر ضامناً للتزامات المبرمة من قبل الدولة أو أن يشتري مباشرة سندات وصكوك الدين الحكومية، أو أن يمنح الدولة مساعدات مالية إلا في شكل تسهيلات صندوق بحد أقصى 5 في المائة من الإيرادات الضريبية التي تم تحصيلها في السنة المالية المنتهية وبحد أقصى 120 يوماً على أن يتقاضى عنها عائداً بسعر الفائدة الأساسي لإعادة تمويل البنوك لدى البنك⁽¹¹³⁾.

كما تقتصر السلف والتسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل المصرف المركزي في **الإمارات** للحكومة في تلك الموجهة لسد عجز مؤقت وغير متوقع في الإيرادات الحكومية وبما لا يتجاوز 10 في المائة من إيرادات الحكومة المُحققة خلال السنوات المالية الثلاث الأخيرة على أن تلتزم الحكومة بسدادها في موعد لا يتجاوز سنة من تاريخ منحها⁽¹¹⁴⁾.

أما في **السودان**، فينص آخر تعديل لقانون بنك السودان المركزي في 2012 على أنه يجوز للبنك المركزي أن يمنح

إلى موافقة ومصادقة وزير المالية⁽¹⁰⁷⁾. منح هذا القانون البنك المركزي الصلاحيات الكافية لوضع وتحديد السياسة النقدية بحرية تامة ودون أن يتلقى التعليمات أو التوجيهات من الحكومة أو من أي كيان آخر. وفي **فلسطين**، تتمتع سلطة النقد الفلسطينية بشخصية اعتبارية مستقلة وأهلية قانونية كاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها. وفي **قطر**، يمنح القانون البنك المركزي الاستقلال المالي والإداري وكافة الصلاحيات التنظيمية والرقابية والإشرافية لممارسة مهامه وتحقيق أهدافه. في **ليبيا**، أقرت السلطات الليبية قانوناً مصرفياً جديداً عام 2012 يعزز استقلالية مصرف ليبيا المركزي.

من جانب آخر، سعت بعض الدول العربية مؤخراً إلى المزيد من تعزيز استقلالية بنوكها المركزية من خلال الاتجاه إلى سن تشريعات جديدة تمنح بنوكها المركزية المزيد من الاستقلالية والصلاحيات والأدوار لرسم وتنفيذ السياسة النقدية وضمان الاستقرار المالي وزيادة مستويات الشمول المالي خاصة في ظل اتساع الأدوار المناطة بالبنوك المركزية العربية.

في **مصر**، تم صياغة مشروع قانون جديد للبنك المركزي تمت مناقشته من قبل اللجنة الاقتصادية بمجلس الوزراء، يهدف إلى المزيد من تعزيز استقلالية وحوكمة البنك المركزي⁽¹⁰⁸⁾. يضع البنك المركزي أهداف السياسة النقدية بالاتفاق مع الحكومة، وذلك من خلال مجلس تنسيقي يشكل بقرار من رئيس الجمهورية، وتحدد اللائحة التنفيذية نظام عمل هذا المجلس. هذا ويخطر محافظ البنك المركزي مجلسي الشعب والشورى بهذه الأهداف عند عرض مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يخطر المجلسين بأي تعديل يطرأ على هذه الأهداف خلال السنة المالية. الجدير بالذكر، أن البنك المركزي المصري قد تحول في عام 2003 إلى تبني سياسة استهداف التضخم بهدف تعزيز النمو الاقتصادي بما استلزم السعي نحو المزيد من دعم استقلالية البنك المركزي.

من جانب آخر، يضمن القانون الجديد للبنك المركزي في **المغرب** الصادر عام 2019 استقلالية أكبر لبنك المغرب في مجال السياسة النقدية، وحماية أفضل ضد أي تدخل غير مشروع أو أي حالة تضارب للمصالح في عملية صنع القرار، علاوة على تعزيز مهام البنك وتوسيعها ومواءمة أدوات السياسة النقدية مع خصوصيات البنوك التشاركية،

¹¹¹ قانون البنك المركزي الأردني رقم (23) لسنة (1971) وتعديلاته المنشورة في الجريدة الرسمية رقم (2301) بتاريخ 25 مايو 1971.

¹¹² قانون البنك المركزي التونسي الأساسي (2016).

¹¹³ الجريدة الرسمية، (2019). "القانون الأساسي لبنك المغرب رقم 40.17.

¹¹⁴ مرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن تنظيم المنشآت والأنشطة المالية، الإمارات.

¹⁰⁷ قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004.

¹⁰⁸ الهيئة العامة للاستعلامات، مصر.

¹⁰⁹ بنك المغرب، المغرب.

¹¹⁰ صندوق النقد العربي، (2019). "حوكمة المصارف المركزية"، اللجنة العربية للرقابة المصرفية"، والقوانين ذات العلاقة في الدول المشار إليها.

المركزية والتأثير على آليات السوق بما يحول دون التوزيع الكفء للموارد الاقتصادية.

في هذا الإطار، فإن التنسيق الفعال ما بين السياستين المالية والنقدية يعد أمراً ضرورياً لضمان الاستقرار ودعم النمو الاقتصادي ولا سيما التنسيق بينهما فيما يتعلق بأطر إدارة السيولة المحلية وصياغة استراتيجيات الدين العام.

4. تعزيز شفافية المصارف المركزية بما يدعم مصداقية واستقلالية البنوك المركزية

مع توفر الأطر القانونية التي تدعم استقلالية البنوك المركزية، فإن ممارسة هذه المصارف لدورها في تحقيق الأهداف المناطة بها يتطلب السعي نحو المزيد من الشفافية في التعامل مع الفاعلين الاقتصاديين وخاصة في البنوك التي تتبني سياسة استهداف التضخم بما يساعد على التأثير الفعال على توقعات التضخم، وبالتالي نجاح البنك المركزي في بلوغ المستهدفات المحددة.

5. ضرورة تعزيز حوكمة البنوك المركزية

من الأهمية بمكان مواصلة بذل الجهود الوطنية المتعلقة بتعزيز حوكمة المصارف المركزية ومؤسسات النقد العربية، بما يواكب المستجدات والتطورات وأفضل الممارسات الدولية، وهو ما يستلزم تعزيز دور مجالس إدارات هذه البنوك، واللجان المنبثقة عنها لاسيما فيما يتعلق بلجان التدقيق، وإدارة المخاطر، والامتثال، وبالتالي تمكين مجالس الإدارات من القيام بالأدوار المناطة بها بكفاءة وفعالية تعزز من مصداقيتها واستقلاليتها⁽¹¹⁵⁾.

تمويلًا مؤقتًا للحكومة بالشروط التي يقرها على ألا يتجاوز التمويل في أي وقت 15 في المائة من تقديرات الإيرادات العامة للحكومة في السنة المالية التي يُمنح فيها التمويل، على أن يسدد التمويل كاملاً خلال مدة لا تتجاوز الستة أشهر التالية لنهاية السنة المالية التي مُنح فيها. وإذا لم يسدد التمويل كله أو بعضه خلال المدة المنصوص عليها، تتم معالجته بالكيفية التي يُتفق عليها بين البنك والحكومة.

الانعكاسات على صعيد السياسات

على المستوى الكلي، يعتبر موضوع استقلالية البنوك المركزية غاية في الأهمية كونه يضمن فاعلية السياسة النقدية بما يساعد على تحقيق أهداف البنك المركزي المنشودة وعلى رأسها تحقيق الاستقرار السعري. بناءً على ما سبق، يُمكن الوقوف على عدد من الانعكاسات على صعيد السياسات فيما يتعلق بتعزيز استقلالية البنوك المركزية العربية من بينها:

1. أهمية السعي نحو المزيد من دعم استقلالية البنوك المركزية:

تمارس البنوك المركزية ومؤسسات النقد العربية أدواراً بالغة الأهمية على الصعيد الاقتصادي خاصة فيما يتعلق بدورها في تحقيق الاستقرار السعري وهو ما يسهم في توفير بيئة اقتصادية محفزة للنمو الاقتصادي والتشغيل. بناءً عليه، فمن الضروري الحفاظ على المكتسبات المُحققة في السنوات السابقة ومن ثم الاتجاه إلى المزيد من دعم استقلالية البنوك المركزية ومنحها الصلاحيات الكافية للقيام بالمهام المنوطة بها خاصة في ظل اتساع نطاقها مؤخراً لتشمل مهام جديدة من بينها ضمان الاستقرار والشمول المالي.

2. دعم الاستقلالية القانونية والفعالية للبنوك المركزية

يعتبر وجود قانون خاص بالبنك المركزي الداعم الرئيس لاستقلالية عمل البنك المركزي بما يضمن تحقيق الأهداف الكلية للبنك المركزي، مثل تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، بما من شأنه أن يؤسس لاستقلالية فعلية تساهم في تحقق الاستقلالية المالية والتشغيلية في نفس الوقت.

3. ضمان استقلالية البنك المركزي في إطار يضمن التنسيق الفعال بين السياسات الاقتصادية الكلية

تسمح استقلالية البنك المركزي بوجود إطار يضمن التنسيق الفعال ما بين السياستين النقدية والمالية ويحول دون هيمنة السياسة المالية على السياسة النقدية وتمويل عجوزات الموازنة العامة من موارد حقيقية قابلة للاستدامة وحصر دور البنك المركزي في تقديم التمويل للحكومة وفق ضوابط محددة بما يتناسب مع أفضل الممارسات حتى لا يتسبب ذلك في رفع معدلات التضخم والإضرار بمصداقية البنوك

¹¹⁵ صندوق النقد العربية، (2019). "حوكمة المصارف المركزية"، اللجنة العربية للرقابة المصرفية.

الاندماج في سلاسل القيمة العالمية

- تنامي أهمية سلاسل القيمة العالمية إلى ما يُشكل حالياً نحو 50 في المائة من حجم التجارة العالمية وفق التقديرات الدولية.
- الاندماج في سلاسل القيمة العالمية ساعد البلدان النامية على تحقيق موجات من النمو المتسارع وخفض الفقر وزيادة الانتاجية.
- ارتفاع نسبة مساهمة بعض الدول العربية مثل تونس، ومصر، والمغرب، والأردن، ولبنان في سلاسل القيمة العالمية.
- اهتمام بعض الدول العربية بتعزيز إدماج الشركات في سلاسل القيمة العالمية كوسيلة لتحقيق هدف التنويع الاقتصادي والتنمية المستدامة والشاملة.
- أهمية تركيز الدول العربية على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة المرتبطة بزيادة الاندماج في سلاسل القيمة العالمية.

تقديم

الانعكاسات على صعيد السياسات لتحسين مستويات اندماج الدول العربية في سلاسل القيمة العالمية. أشارت الأدبيات الاقتصادية إلى تعريف سلاسل القيمة العالمية بأنها نمط إنتاج موزع على عدد من البلدان، بحيث تخصص كل دولة (أو شركة) في إنتاج جزء معين ولا تقوم بإنتاج المنتج بالكامل لديها⁽¹¹⁶⁾. كما أن هناك تعريف آخر يشير إلى سلاسل القيمة العالمية بكونها تمثل جميع المراحل والأنشطة التي تقوم بها المؤسسات والمصانع لإنتاج المنتج النهائي وطرحه في الأسواق، ذلك بما يشمل مرحلة التصميم، والإنتاج، والتسويق، والتوزيع وانتهاءً بالخدمات المقدمة في مرحلة ما بعد البيع (الصيانة)⁽¹¹⁷⁾. وفقاً للتعريف السابق، يتم إنجاز الأنشطة المذكورة بواسطة نفس الشركة أو من خلال عدة شركات، الشكل رقم (1).

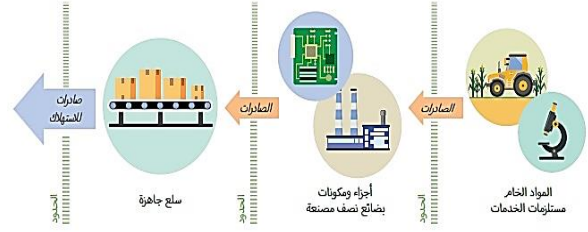
- شهدت العقود الثلاثة الأخيرة، اندماج العديد من البلدان في سلاسل القيمة العالمية (Global Value Chain, GVC)، التي تعني بشكل مبسط توزيع خطوات أو مراحل إنتاج سلعة معينة بين أكثر من دولة أو شركة. جاء ذلك كنتيجة لعدد من التغيرات التي شهدتها الاقتصاد العالمي من أهمها:
- (1) ازدياد وتيرة الانفتاح الاقتصادي.
 - (2) تراجع تكاليف الشحن والنقل والاتصالات.
 - (3) الاستخدام الواسع لشبكة الإنترنت.
 - (4) تراجع مستويات الحواجز الجمركية والتجارية.
 - (5) اهتمام الدول بتحسين مناخ الأعمال بهدف تشجيع وجذب المزيد من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر.
 - (6) التطور التقني وزيادة عدد مراحل الإنتاج وتعتها.
 - (7) ارتفاع مستويات المنافسة المحلية والإقليمية والعالمية.

في ضوء ما سبق، يهتم هذا العدد من موجز السياسات بإلقاء الضوء على عدد من الجوانب ذات الصلة بسلاسل القيمة العالمية بما يشمل الأساس النظري، والأثر الاقتصادي المرتبط بالاندماج فيها، وتطور سلاسل القيمة العالمية على المستوى الدولي والإقليمي، ويختتم ببعض

¹¹⁷ OECD, (2013). “Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains – Synthesis Report”.

¹¹⁶ World Bank Group, (2019). “World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains”.

شكل رقم (1) مفهوم سلاسل القيمة العالمية



المصدر: البنك الدولي (2019)، "تقرير عن التنمية في العالم 2020: التجارة من أجل التنمية في عصر سلاسل القيمة العالمية".

بجانب سلاسل القيمة العالمية، هناك تعريف آخر يتطرق إلى سلاسل القيمة على المستوى الإقليمي والمحلي⁽¹¹⁸⁾. بالنسبة لسلاسل القيمة الإقليمية، فتعرف بأنها تمثل تجزئة وتوزيع لمختلف مراحل عمليات الإنتاج على مستوى النطاق الإقليمي. في هذا النطاق، يمكن التفرقة ما بين سلاسل القيمة الإقليمية التي تركز على الإنتاج الإقليمي وتستهدف الأسواق الإقليمية، وتلك التي تركز على العمليات الإنتاجية المترابطة إقليمياً والهادفة إلى تغذية الأسواق العالمية.

أما فيما يتعلق بسلاسل القيمة المحلية، فتعرف بأنها جميع المراحل والأنشطة الإنتاجية، بدايةً من مرحلة تصميم المنتج حتى الوصول إلى المنتج في شكله النهائي، التي تتم داخل النطاق الجمركي للدولة.

سلاسل القيمة العالمية: الأساس النظري

تطرقت النظريات الاقتصادية المختلفة إلى موضوع سلاسل القيمة من خلال عدد من النماذج، فعلى سبيل المثال يفسر نموذج ريكاردو قيام التجارة بين الدول على أساس الميزة النسبية والاختلاف في مستوى التقنية، بينما يفترض نموذج هكشر أولين الذي بُني على نموذج ريكاردو أن عنصر التقنية متساوي بين الدول، وأن الميزة النسبية وتخصص البلدان في مراحل التصنيع يتحددان وفقاً للوفرة النسبية لعوامل الإنتاج. لذلك فإن الدولة تتخصص في إنتاج السلع التي تتمتع في إنتاجها بمزايا نسبية من حيث عوامل الإنتاج أكثر من غيرها من الدول الأخرى، وبالتالي ترتفع صادراتها وتزداد تنافسيتها. وهكذا فإن الدولة التي تتمتع بوفرة رأس المال سوف تتخصص في تصدير السلع كثيفة رأس المال، والدولة التي تتمتع بوفرة الأيدي العاملة سوف تتخصص في تصدير السلع كثيفة العمالة.

كما تعزو النظرية الكلاسيكية الحديثة قيام التجارة بين الدول على أساس اختلاف توافر عناصر الإنتاج والتطور التقني. غير أن هذه النظرية لم تستطع تفسير قيام التجارة بين الاقتصادات الممتثلة في الهياكل الإنتاجية وتوافر عناصر الإنتاج، مثل ارتفاع معدل نمو التجارة بين الدول الصناعية في أعقاب الحرب العالمية الثانية⁽¹¹⁹⁾، خاصة وأن الدول الصناعية تُعتبر شبه متماثلة من حيث الهياكل الإنتاجية وتوافر عناصر الإنتاج. لهذا، حاولت نظرية التجارة الحديثة تفسير التجارة البينية بين الدول الصناعية، بالتركيز على تأثير الاقتصادات ذات الحجم الكبير، واختلاف المنتج، والمنافسة غير الكاملة. انتهت هذه النظرية إلى أن العوائد الكبيرة والمزايا تُعتبر حافزاً للتخصص في إنتاج سلع أو منتجات بعينها يتمتع الاقتصاد في إنتاجها بميزة نسبية بما يؤدي في النهاية إلى حدوث التجارة بين الاقتصادات حتى لو كان اختلاف الميزة النسبية بينها⁽¹²⁰⁾.

من جانب آخر، مكنت ثورة المعلومات والاتصالات التي شهدتها عقد التسعينيات، والتخفيضات الملموسة في التعريفات الجمركية الناتجة عن تحرير التجارة، وانخفاض تكاليف النقل والاتصالات من اتساع نطاق انتشار سلاسل القيمة، وهو ما يفسر تبني أنماط الإنتاج هذه على المستوى العالمي للاستفادة من التخصص ووفورات الحجم الكبير⁽¹²¹⁾. تشير بعض الآراء إلى أن سلاسل القيمة العالمية تسمح للدول أن تتجه نحو التصنيع والاندماج في النظام التجاري العالمي، من خلال البدء بالدخول في المراحل الأولية للإنتاج على أن تزيد نسبة المساهمة في المنتج وتطور تدريجياً. كما أن هذا الأمر يتيح أمام تلك الدول التخصص في إنتاج أجزاء معينة أو الدخول في مرحلة معينة من مراحل الإنتاج في إطار سلاسل القيمة.

وفقاً للتقارير الصادرة عن الأونكتاد، فإن المساهمة في سلاسل القيمة العالمية من الممكن أن تكون مكملة لعمليات التصنيع والتغيير الهيكلي، وذلك في ضوء الاستعانة بالإمكانات والموارد الداخلية لتلك الدول. حيث أن قيام دولة معينة بالتصدير من خلال المشاركة في سلاسل القيمة يساهم في خلق فرص إضافية من اكتساب الخبرات وتنمية القدرات والإمكانات المحلية بما يمكن الدولة من المنافسة عالمياً⁽¹²²⁾.

يتركز التوسع المذكور في سلاسل القيمة العالمية جغرافياً في معظم دول أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وكثير من دول آسيا، حيث إن معظم تلك الدول تتركز تجارتها الخارجية في المواد الخام والسلع الأولية، الشكل رقم (2).

¹²¹ UN, (2017) "Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)", "Transport and connectivity to global value chains".

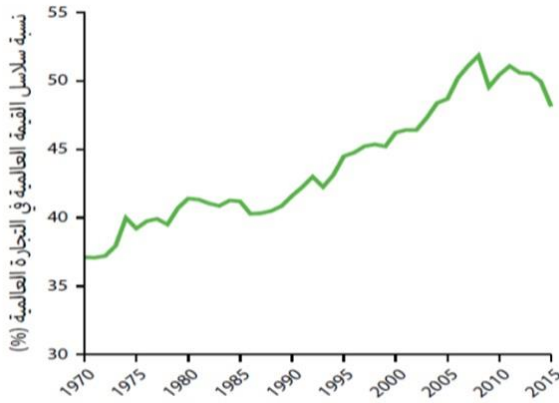
¹²² الأمم المتحدة (2017)، "تسخير شبكات الإنتاج الدولية لترسيخ النمو الشامل للجميع والقدرات الإنتاجية المحلية"، اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن تعزيز البيئة الاقتصادية المواتية على جميع المستويات لدعم التنمية الشاملة للجميع والمستدامة وتعزيز التكامل والتعاون الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، لجنة التجارة والتنمية.

¹¹⁸ عقبة عبد اللاوي وآخرون، (2019). "المشاركة في سلاسل القيمة العالمية كاستراتيجية لتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة".

¹¹⁹ Krugman, P.R. 1990. Rethinking International Trade. Cambridge, MA: MIT Press.

¹²⁰ محمد إسماعيل وجمال قاسم، (2012). "تنافسية الصادرات السلعية في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.

الشكل (3)
تطور تجارة سلاسل القيمة العالمية خلال الفترة (1970-2015)



المصادر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم (2020)، باستخدام بيانات من قاعدة البيانات (<http://worldmrio.com/>)، جونسون ونوغويرا (2017).

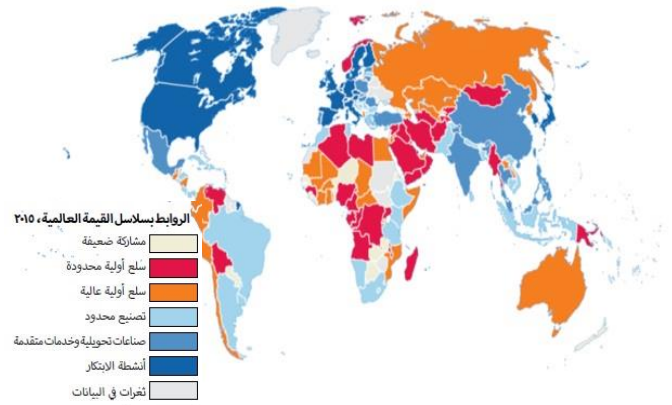
يُشار إلى أن نشاط سلاسل القيمة العالمية كان سبباً رئيساً وراء موجات النمو المسجلة في عدد من البلدان النامية ومحفزاً أساسياً لانخفاض معدلات الفقر في بعض الدول النامية التي تخصصت وانخرطت بشكل أكبر من غيرها في سلاسل القيمة العالمية. فالأرقام تشير إلى أن تلك السلاسل ساهمت في زيادة مساهمة الدول النامية في إجمالي حجم التجارة العالمي ليصل إلى نحو 47.3 في المائة من التجارة الدولية خلال عام 2010، مقارنة مع حوالي 18.5 بالمائة بعام 1990.

تُعزى المكاسب الاقتصادية للمزيد من الاندماج في سلاسل القيمة العالمية إلى أن زيادة حجم التجارة الدولية في السلع الوسيطة مرتبط بشكل مباشر بخلق فرص العمل وتوليد الدخل. كما أنه يوفر وسائل للدول لتنمية قدراتها الإنتاجية، وزيادة مستوى تقدم صناعاتها وتنويعها، إضافة إلى أنه يساعد على تعميق التكامل الإقليمي.

من جانبٍ آخر، يعمل الاندماج في سلاسل القيمة العالمية على زيادة مستويات الإنتاجية والدخل، كنتيجة للسمات التي تتميز بها سلاسل القيمة حيث تدعم العلاقة طويلة الأمد التي تنشأ بين الشركات والمؤسسات، إضافة إلى التخصص المفرط في مراحل إنتاج أو مهام محددة.

في هذا الإطار، تشير الدراسات إلى أن زيادة نسبة المشاركة في سلاسل القيمة العالمية بمعدل 10 بالمائة يؤدي إلى زيادة متوسط الإنتاجية بحوالي 1.6 بالمائة، وزيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تتراوح بين 11 و14 بالمائة، الشكل (4) و(5).

الشكل (2)
الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (2015)



المصدر: البنك الدولي (2019)، "تقرير عن التنمية في العالم 2020: التجارة من أجل التنمية في عصر سلاسل القيمة العالمية".

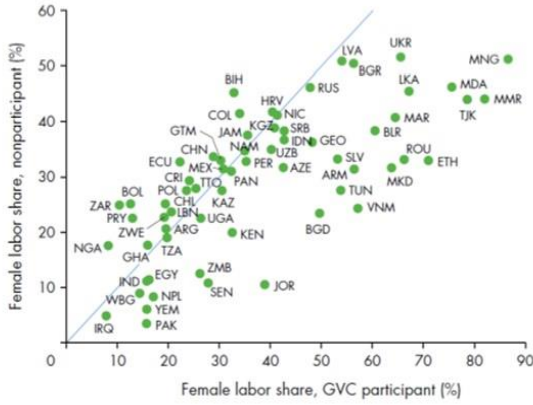
تنامي أهمية سلاسل القيمة العالمية وأثرها الاقتصادي

نتيجة للتقدم التقني السريع، الذي شهده العالم في العقود الثلاثة الأخيرة، شهدت سلاسل القيمة العالمية تطوراً كبيراً. حيث باتت تشكل حالياً نحو 50 في المائة من حجم التجارة العالمية وفق تقديرات البنك الدولي⁽¹²³⁾.

إلا أن نشاط سلاسل القيمة العالمية قد شهد تراجعاً من حيث الآثار الاقتصادية خلال السنوات الأخيرة وخاصة بعد الأزمة المالية العالمية، وذلك بعد معدلات النمو المضطربة المسجلة خلال الفترة (1990-2007). يُعزى هذا التراجع في معدلات نمو تجارة سلاسل القيمة العالمية إلى التباطؤ الذي شهده أداء الاقتصاد العالمي والتجارة العالمية بشكل عام. فيما تأثر نموها مؤخراً جراء حالة عدم اليقين التي خلفتها التوترات التجارية وأدت إلى تأجيل خطط الاستثمار وزادت من العوائق أمام حرية التجارة الدولية، الشكل (3).

¹²³ البنك الدولي، (2019). "تقرير عن التنمية في العالم 2020: التجارة من أجل التنمية في عصر سلاسل القيمة العالمية".

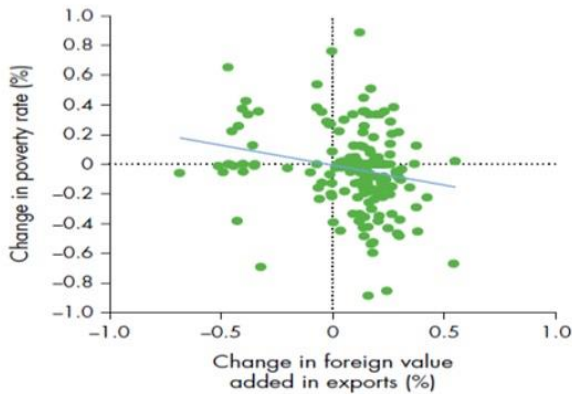
شكل (6)
الشركات المندمجة في سلاسل القيمة العالمية
توظف نساء أكثر



Source: Rocha and Winkler (2019). Using data from World Bank's Enterprise Surveys.

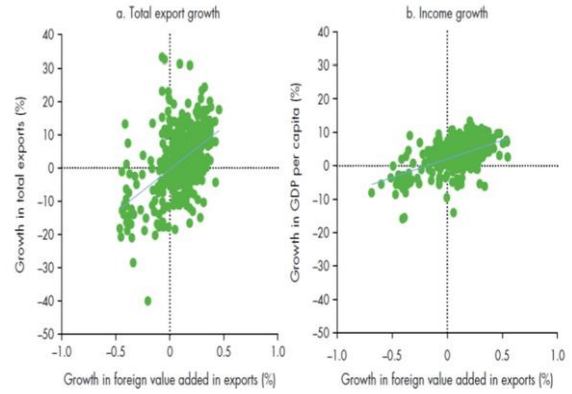
كمحصلة للزيادة المحققة في معدلات النمو الخاصة بكل من الدخل والعمالة، فإن الاندماج في سلاسل القيمة العالمية ساعد عدد من الدول النامية ومن بينها الصين على تحقيق خفض ملموس لمعدلات الفقر، ذلك لأن المكاسب المحققة من الاندماج بسلاسل القيمة العالمية تكون أكبر مقارنة بالدول التي تتخبط بشكل أكبر في التجارة التقليدية، الشكل (7).

شكل (7)
المشاركة في سلاسل القيمة العالمية يعمل
على خفض مستويات الفقر



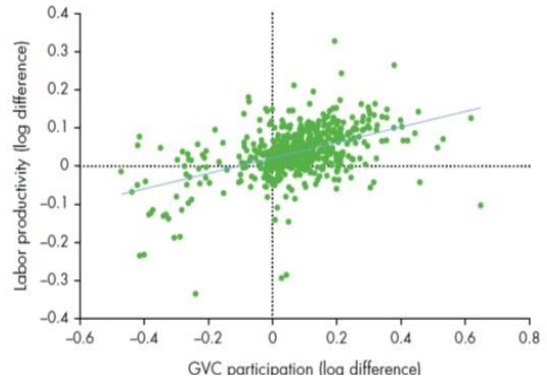
Source: WDR 2020 team, using data from Eora world bank's WDI database.

شكل (4)
ارتباط المشاركة في سلاسل القيمة العالمية مع النمو المحقق في
مستويات الصادرات والدخل



Source: WDR 2020 team, using data from Eora world bank's WDI database.

شكل (5)
ارتباط المشاركة في سلاسل القيمة العالمية مع النمو المحقق في مستويات
الإنتاجية



Source: Constantinescu, Mattoo, and Ruta 2019.

فمن خلال الاندماج في سلاسل القيمة العالمية، أصبحت الشركات المحلية مرتبطة بصورة كبيرة مع الشركات الأجنبية التي تمتلك المعرفة والتقنية. كما أنه نتيجة التخصيص المفرط في مرحلة معينة من مراحل الإنتاج، لم تعد عملية التصدير تتطلب إتقان عملية الإنتاج بأكملها. بذلك أصبحت الدول تتخصص في عدد معين من مراحل الإنتاج. في ضوء ذلك باتت الشركات، وخاصة في الدول النامية، التي تشارك في سلاسل القيمة العالمية تسجل مستويات أعلى من الإنتاجية، بالتالي تحقيق دخل أكبر مقارنة بالانخراط في التجارة التقليدية. إضافة لذلك، فإن الشركات المندمجة في سلاسل القيمة العالمية تميل إلى توظيف عدد أكبر من النساء مقارنة بالشركات الأخرى، مما يؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، الشكل (6).

الدول العربية وسلاسل القيمة العالمية

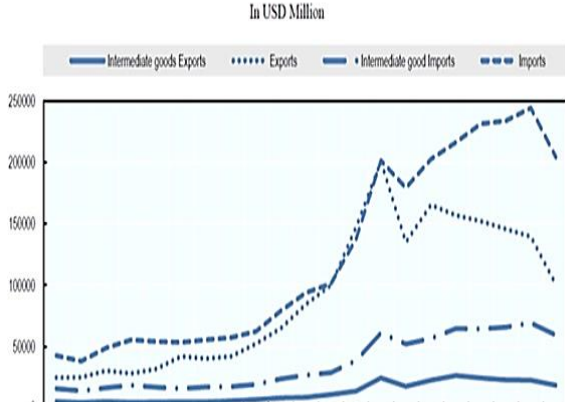
اهتم عدد من الدراسات في الآونة الأخيرة بتحليل مدى اندماج بعض الدول العربية في سلاسل القيمة العالمية، فقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن دول حوض جنوب المتوسط التي تضم كل من الجزائر، وتونس، ومصر، والمغرب، والأردن، ولبنان¹²⁴ شهدت ارتفاعاً في نسبة مساهمة السلع الوسيطة في إجمالي حجم التجارة (خاصة الصادرات) لتلك الدول خلال العقد الأول من القرن الحالي قبل الركود الذي شهدته خلال الأعوام الأخيرة في أعقاب الأزمة المالية العالمية.

في هذا الإطار، أصبحت تلك البلدان الوجهة الرئيسة للسلع الوسيطة المنتجة في جنوب شرق آسيا. كما سجلت الصادرات من السلع الوسيطة لهذه الدول نحو 25 بالمائة من إجمالي صادراتها خلال الفترة (2010 - 2015)، ذلك باستثناء الجزائر. بينما بلغت حصة الواردات من السلع الوسيطة نسبة تراوحت بين حوالي 20 و30 في المائة من إجمالي الواردات لهذه الدول، الشكل رقم (8)، و(9).

الشكل (8)

تطور حجم التجارة في السلع الوسيطة لدول حوض جنوب المتوسط* خلال الفترة (2015-1995) (مليون دولار)

الشكل (9)
مكونات التجارة الخارجية في دول حوض جنوب المتوسط* خلال الفترة (2015-1995) (%)



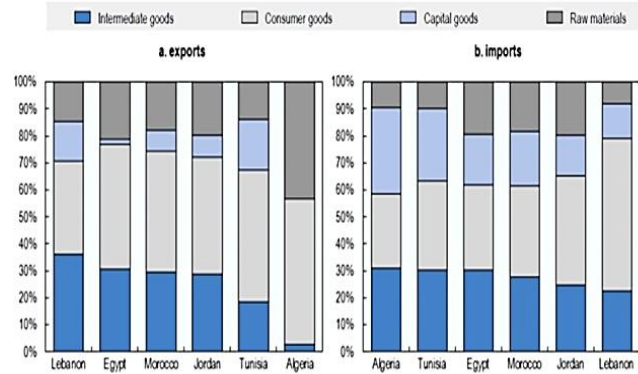
(*) باستثناء ليبيا وفلسطين.

Source : OECD based on World Integrated Trade Solutions Database (WITS).

إضافة إلى ذلك، فإن هذه المجموعة من البلدان شهدت تعزيز إدماج الشركات في سلاسل القيمة العالمية كوسيلة لتحقيق هدف التنويع الاقتصادي والتنمية المستدامة والشاملة، حيث عمل صناع السياسات في تلك المجموعة من الدول على تبني السياسات الرامية إلى دمج اقتصاداتهم في شبكات التجارة والاستثمار والإنتاج العالمية. نتيجة لذلك، فإن بعض تلك الدول حققت تقدماً كبيراً في الاندماج في سلاسل القيمة العالمية. يختلف أثر المشاركة في سلاسل القيمة العالمية، على التنمية الاقتصادية، من دولة إلى أخرى حسب المكونات السلعية للصادرات في هذه الدول.

في المقابل اهتمت دراسة أخرى¹²⁵، باستعراض التشخيص القطاعي للدول العربية في شمال أفريقيا في إطار سلاسل القيمة العالمية، بهدف عرض الفرص والتحديات المرتبطة ببناء سلاسل قيمة إقليمية خاصة بكل قطاع من القطاعات وكيفية تطويرها. شملت الدراسة كل من قطاعات النسيج والألبسة، والموارد المنجمية، واستخراج البترول والغاز وتحويلهما، وقطاع الطاقة المتجددة، وقطاع الزيوت الأساسية ومشتقاتها، والفواكه والخضروات ومشتقاتها، والحبوب، والسكر، ومصايد الأسماك، وصناعة السيارات، والطيران.

أوضحت نتائج الدراسة أن اندماج كل من الجزائر وليبيا وموريتانيا يتم في المراحل الأخيرة للإنتاج. ذلك لأن هذه الدول تقوم بتصدير المواد الخام الأولية مثل النفط والغاز (الجزائر وليبيا)، والمعادن ومنتجات الصيد (موريتانيا). بينما تقوم هذه الدول باستيراد معظم احتياجاتها من السلع تامة الصنع والمنتجات الضرورية لصناعاتها المحلية. إضافة إلى ذلك، فإن الأداء الاقتصادي لتلك المجموعة من



(*) باستثناء ليبيا وفلسطين.

Source : OECD based on World Integrated Trade Solutions Database (WITS).

¹²⁵ الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2018، "مؤهلات سلاسل القيمة الإقليمية في شمال أفريقيا: التشخيص القطاعي".

¹²⁴ OECD, 2018, Making global value chains more inclusive in the MED region: The role of MNE-SME linkages.

الدول مرتبط بالتطورات في الأسعار العالمية للمواد الخام والنفط وأداء الاقتصاد العالمي بصورة عامة.

أوضحت الدراسة أنه على الرغم من أن معظم دول شمال أفريقيا بذلت الكثير من الجهود المتعلقة بتسهيل التبادل التجاري ومراجعة الإطار المؤسسي من أجل زيادة مستويات التكامل الإقليمي، وتحسين مستويات البنية التحتية الخاصة بقطاع النقل، إلا أنه هناك حاجة لتعزيز الأثر الاقتصادي لاندماج هذه الدول في سلاسل القيمة العالمية ليصل إلى المستويات المثلى المحققة في البلدان النامية الأكثر انخراطاً في سلاسل القيمة العالمية، وهو ما يتطلب المزيد من الدراسة المستفيضة على المستوى القطاعي، ويحتاج إلى وجود رغبة قوية لدى حكومات تلك الدول للاندماج بشكل مؤثر في سلاسل القيمة العالمية بهدف تحقيق تكامل إقليمي أكثر عمقاً، وتحسين الأحوال والظروف الداخلية.

أهم المقترحات على صعيد السياسات لتحسين مستويات اندماج الدول العربية في سلاسل القيمة العالمية

في ضوء ما سبق، تتضح أهمية تركيز صناعات السياسات في الدول العربية على تحفيز مستويات اندماج الدول العربية في سلاسل القيمة العالمية بهدف تحسين معدلات النمو الاقتصادي، وزيادة مستويات الإنتاجية، والتحرك باتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة. في هذا السياق، يمكن الإشارة إلى عدد من التوصيات من بينها:

5. التركيز على إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية على واردات السلع الوسيطة والرأسمالية بما يعزز المكاسب على صعيد الانتاجية والاندماج في سلاسل القيمة العالمية، بحسب ما تشير إليه أفضل التجارب الدولية ومن أبرزها التجربة الكندية¹²⁶.
6. تبني منهج متكامل في تحرير التجارة يركز على تحرير تجارة الخدمات (النقل، التأمين، الشحن، الاتصالات) جنباً إلى جنب مع تحرير تجارة السلع، حيث تساهم تجارة الخدمات في زيادة مستويات القيمة المضافة وهو ما يعزز من أداء سلاسل القيمة العالمية. يُشار إلى أن جهود الدول العربية على صعيد تحرير تجارة الخدمات قد توجت مؤخراً بإقرار الاتفاقية العربية لتحرير التجارة في الخدمات بين الدول العربية كاتفاقية مستقلة عن منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. من شأن تفعيل العمل بهذه الاتفاقية أن يساعد على المزيد من اندماج الدول العربية في سلاسل القيمة العالمية.
7. يتكامل مع ما سبق التركيز في نهج مفاوضات تحرير التجارة الدولية والاتفاقيات التجارية الثنائية على دعم التكامل الرأسي فيما بين الدول العربية وبعضها البعض من ناحية وفيما بينها وبين العالم من ناحية أخرى بهدف تعزيز دور سلاسل القيمة العالمية.

8. تحسين البيئة والمناخ الاستثماري في الدول العربية، بهدف جذب المزيد من التدفقات الواردة من الاستثمار الأجنبي المباشر لدول المنطقة لاسيما تلك التي تستهدف تعميق الاندماج في سلاسل القيمة العالمية.
9. اتباع السياسات الهادفة لتحسين مستويات وصول المستثمر المحلي والأجنبي إلى التمويل، وكذلك المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة.
10. اتباع السياسات الرامية إلى الحد من الاختلالات في أسعار الصرف.
11. أهمية الاستثمار في رأس المال البشري بهدف تحسين مستويات المهارة الفنية والابتكار لدى الخريجين العرب، من خلال اتباع سياسات تعليمية تهدف إلى رفع مستويات جودة التعليم والتدريب والانفتاح على العالم الخارجي حتى تتماشى قدرات الخريجين مع احتياجات أسواق العمل.
12. إصلاح المنافذ الجمركية من خلال تطبيق أحدث أساليب التقنية الحديثة، إضافة إلى تحسين الإجراءات في تلك المنافذ، وتعزيز هيكل الموانئ وإداراتها، الأمر الذي يؤدي إلى خفض مستويات الوقت والتكلفة.
13. تبني المعايير والمقاييس الدولية فيما يخص قبول السلع بالمنافذ الجمركية.
14. سن وتفعيل قوانين الملكية الفكرية، وذلك لما لها من دور كبير فيما يتعلق بالاندماج في سلاسل القيمة العالمية.
15. اتباع السياسات الزراعية الهادفة نحو دمج أصحاب الحيازات الصغيرة في سلاسل القيمة الزراعية، من خلال منحهم بعض الدعم وخاصة في مجال الإرشاد الزراعي والحصول على التمويل.

¹²⁶ Miroudot, s. ET AL. (2013). "Trade Policy Implications of Global Value Chains", OECD Trade Policy Papers No. 161, Dec.

الشكل (10)

الانتقال إلى المشاركة المتقدمة في سلاسل القيمة العالمية: بعض الأمثلة على السياسات الوطنية الداعمة

السلع الأولية إلى الصناعات التحويلية المحدودة	الصناعات التحويلية المحدودة إلى الصناعات التحويلية والخدمات المتقدمة	الصناعات التحويلية والخدمات المتقدمة إلى أنشطة الابتكار
أولويات السياسات		
الاستثمار الأجنبي المباشر: اعتماد سياسة داعمة للاستثمار وتحسين مناخ الأعمال		
التمويل: تحسين إمكانية الحصول على تمويل من البنوك	التمويل: تحسين إمكانية حصول الشركات المحلية على التمويل السهمي	
تكلفة العمالة: تجنب اللوائح الجامدة والاختلال في أسعار الصرف	المهارات الفنية والإدارية: التعليم، والتدريب، والانفتاح على المهارات الأجنبية	المهارات المتقدمة: التعليم للابتكار؛ والانفتاح على المواهب الأجنبية
الحصول على المدخلات: خفض الرسوم الجمركية وإصلاح خدمات الإجراءات غير الجمركية	التوحيد القياسي: توحيد المعايير أو قبولها قبولاً مشتركاً	
الوصول إلى الأسواق: التماس اتفاقيات تجارية	الوصول إلى الأسواق: تعميق الاتفاقيات التجارية (لتغطي الاستثمار والخدمات)	
البنية التحتية للتجارة: الإصلاحات الجمركية، وتحرير خدمات النقل، والاستثمار في الموانئ والطرق	خدمات لوجستية متقدمة: الاستثمار في البنية التحتية للنقل متعدد الوسائط، وتحرير خدمات النقل	
الربط الأساسي لتكنولوجيا المعلومات والاتصال: تحرير خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصال؛ الاستثمار في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصال	خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصال المتقدمة: التوسع في الإنترنت عريض النطاق فائق السرعة	
الحكومة: تشجيع الاستقرار السياسي	الحكومة: تحسين القدرة على التنبؤ بالسياسات العامة	
اعتماد معايير: إنشاء نظام تقييم الامتثال	العقود: تعزيز إنفاذ العقود	حقوق الملكية الفكرية: ضمان الحقوق

المصدر: البنك الدولي (2019)، "تقرير عن التنمية في العالم 2020: التجارة من أجل التنمية في عصر سلاسل القيمة العالمية".



الاستثمار المؤثر

- الاستثمار المؤثر آلية مهمة لتمويل المشروعات التي تستهدف تحقيق عائداً اجتماعياً وبيئياً بالإضافة إلى العائد المالي.
- توجيه نحو 10 في المائة من الأصول المالية الموظفة عالمياً نحو الاستثمار المؤثر، كفيل بتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحسب تقديرات مؤسسة التمويل الدولية.
- المبادئ التشغيلية للاستثمار المؤثر تضمن تقنين السوق وجذب المزيد من الأصول لصناديق الاستثمار المؤثر.
- تغير تفضيلات المستثمرين صغار السن والجيل الثاني من أصحاب الشركات العائلية الذين أظهروا التزاماً أكبر بالمسؤولية الاجتماعية ساهم في تنامي سوق الاستثمار المؤثر.
- غياب الفهم الموحد لطبيعة الاستثمار المؤثر وتعقد عملية قياس الأثر، من بين أهم التحديات التي تواجه السوق.
- الحكومات العربية مدعوة للاستفادة من الاستثمار المؤثر في تمويل مشروعات التنمية المستدامة.
- ضمان الأطر القانونية والتنظيمية المحفزة وتفعيل دور صناديق الثروة والتأمين والمعاشات، عوامل أساسية لحفز الاستثمار المؤثر.

الاستثمار المؤثر: مقدمة أساسية

تزايدت في الآونة الأخيرة أهمية الاستثمار المؤثر كآلية مهمة لتعبئة الموارد المالية وتوجيه الاستثمارات نحو المشروعات التي تستهدف تحقيق عائداً اجتماعياً وبيئياً بالإضافة إلى العائد المالي⁽¹²⁷⁾. يعتبر الاستثمار المؤثر واحداً من بين ثلاثة أنواع يشتمل عليها الاستثمار المستدام الذي يُعرف أيضاً بالاستثمار المسؤول اجتماعياً (Socially Responsible investment)، وفيه يدمج المستثمر العوامل البيئية والاجتماعية والحوكمة في قرارات الاستثمار، الشكل رقم (1).

يجمع الاستثمار المؤثر ما بين ثلاثة جوانب للأثر تتمثل في الأثر الاجتماعي والبيئي والمالي، الشكل رقم (2) ويستلزم تحقق ثلاثة شروط أساسية تتمثل في:

- (1) استهداف تحقيق الأثر: حيث يستهدف المستثمر تحقيق هدف اجتماعي أو بيئي، ويحدد النتائج التي سيتم متابعتها والفئات المستهدفة من هذه النتائج.
- (2) المساهمة في تحقيق الأثر: يتبع المستثمر نهجاً موثقاً يصف كيف يساهم الاستثمار في تحقيق الأثر المستهدف.

¹²⁷ IFC, (2019). "Impact Investing at IFC".

(3) قياس الأثر: يتبنى المستثمر نظام لقياس الأثر يربط بين مساهمة الاستثمار والنتائج بما يُمكن من تقييم متابعة التقدم المحرز بشكل مستمر واتخاذ الإجراءات التصحيحية.

يرتبط هذا النوع من الاستثمارات بتمويل المشروعات التنموية والمشروعات ذات العائد الاقتصادي والاجتماعي الذي يساعد على استدامة التنمية وتحقيق فائدة للمجتمعات التي تنفذ بها هذه المشروعات. بناءً عليه، تعمل عدد من الدول على هذا النوع من الاستثمارات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي تتنوع ما بين خفض الفقر، وتوفير فرص العمل، وضمان الاستهلاك والإنتاج المستدام، والارتقاء بالتعليم، والصحة، ودعم البنية الأساسية، ومكافحة تغير المناخ، وغيرها من الأهداف التنموية الأخرى التي باتت تستحوذ على اهتمام شريحة من المستثمرين توجّهت مؤخراً نحو هذا النوع من الاستثمارات.

النتائج بما يشمل سندات الأثر الاجتماعي (Social Impact Bonds). كما يمكن أن يتم كذلك عبر القروض الميسرة وغيرها من نماذج التمويل الأخرى شريطة أن يتم الالتزام بإدارة الاستثمار بما يحقق العائد الاجتماعي والبيئي المستهدف وفق آلية لقياس وتتبع الأثر.

تتمثل بعض الأمثلة لأدوات الاستثمار المؤثر على سبيل المثال في السندات الخضراء التي تم إصدارها في المملكة المتحدة بقيمة 250 مليون جنيه استرليني وسوف يتم استحقاقها في عام 2025 بهدف تحقيق بعض العائدات البيئية ممثلة في تنفيذ بعض مشروعات الطاقة المتجددة، ومعالجة المياه وخفض التلوث. إضافة إلى سندات الأثر التنموي التي تم إصدارها في بعض المقاطعات في الهند لتمويل تعليم الفتيات من خلال تمويل زيادة مستويات التحاق الفتيات بالتعليم، وتحسين مستويات جودته. تشير التقديرات الأولية أن المستثمرين في هذا المشروع قد يتمكنون من تحقيق عائد على الاستثمار تبلغ نسبته 10 في المائة⁽¹²⁸⁾.

كما أنه يوجد قرابة 74 إصداراً لسندات الأثر الاجتماعي في 18 دولة تسعى إلى تحقيق أثراً اجتماعياً إيجابياً لمعالجة نحو 14 قضية اجتماعية متنوعة ما بين خفض معدلات التسرب المدرسي، ومكافحة الأمراض، وخفض معدلات التلوث، وتحسين جودة التعليم، وغيرها من القضايا الاجتماعية الأخرى⁽¹²⁹⁾.

الاستثمار المؤثر: المكاسب الاقتصادية والاجتماعية

يحقق هذا النوع من الاستثمارات مكاسب اقتصادية كبيرة للحكومات، أهمها تمكين البلدان النامية من تجاوز جانباً من فجوة تمويل أهداف التنمية المستدامة. حيث تشير التقديرات الدولية إلى أن الدول النامية تواجه فجوة تمويلية تتراوح قيمتها ما بين 2.5 و3.0 تريليون دولار سنوياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030⁽¹³⁰⁾. في الوقت الذي تشير فيه تقديرات البنك الدولي إلى أن الحكومات الوطنية سوف توفر فقط ما يتراوح بين 50 و80 في المائة من التمويل المطلوب لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. بالتالي فإن التحدي الأكبر الذي يواجه حكومات البلدان النامية يتمثل في كيفية تحفيز آليات غير تقليدية ومبتكرة لتمويل التنمية المستدامة.

من جانب آخر، تشير التقديرات الدولية إلى أن هناك فرص مربحة للقطاع الخاص لتمويل أهداف التنمية حيث تشير تقديرات لجنة الأعمال والتنمية المستدامة إلى أن تحقيق أهداف التنمية المستدامة يمكن أن يخلق فرصاً للقطاع الخاص بقيمة 12 تريليون دولار في

شكل رقم (1)
الاستثمار المؤثر كأحد مناهج الاستثمار المستدام



Source: EY, "Sustainable Investing: How the Millennial Generation invests its Wealth" and UBS, (2019). All about sustainable investing", April.

شكل رقم (2)
عناصر الاستثمار المؤثر



Source: IFC, (2019). "Creating Impact: The Promise of Impact Investing", April.

يُنَفَّذ الاستثمار المؤثر من خلال عدد من أدوات الاستثمار بما يشمل الأصول الموضوعة في صناديق الاستثمار المؤثر، وكذلك السندات الاجتماعية (Social Bonds)، والسندات الخضراء (Green Bonds)، وإصدارات الأسهم الخاصة، والتمويل المختلط، وكذلك نماذج الاستثمار القائمة على

¹³⁰ UNCTAD, (2014). "Developing countries face \$2.5 trillion annual investment gap in key sustainable development sectors, UNCTAD report estimates".

¹²⁸ KPMG, "Understanding Impact Investing".

¹²⁹ McKinsey & Company, (2017). "The changing landscape of social-impact investing."

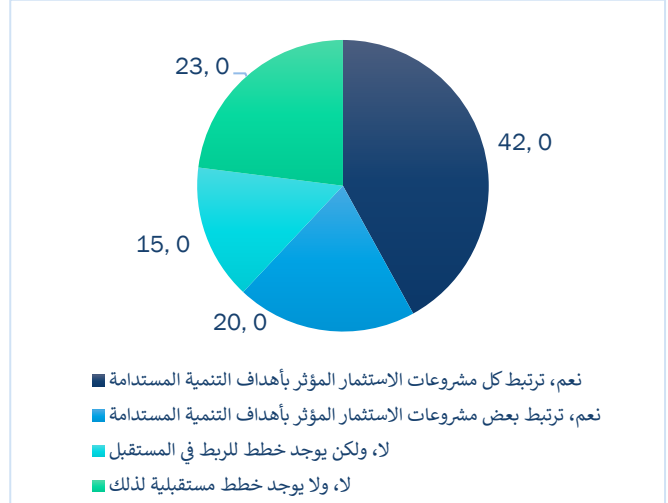
مجالات الأغذية والزراعة والمدن والطاقة والصحة والرفاهية وحدها، ويخلق 380 مليون وظيفة بحلول عام 2030⁽¹³¹⁾.

في هذا السياق، يؤكد مسح لمشروعات الاستثمار المؤثر أجرته الشبكة الدولية للاستثمار المؤثر الارتباط الوثيق بين هذه المشروعات وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث أشار 62 في المائة من بين 266 مؤسسة استثمارية مشمولة في المسح وتبلغ إجمالي أصولها المُدارة نحو 502 مليار دولار، أن مشروعات الاستثمار المؤثر التي تستثمر بها، تستهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة سواءً حالياً أو في المستقبل، الشكل رقم (3). شمل المسح المؤسسات الاستثمارية التي استثمرت ما لا يقل عن عشرة ملايين دولار في مشروعات الاستثمار المؤثر، أو تلك التي نفذت ما لا يقل عن خمس مشروعات للاستثمار المؤثر في عام 2018. من جانب آخر ونظراً لكون الاستثمار المؤثر أحد فروع الاستثمار المسؤول اجتماعياً فهو يجسد توجهاً جديداً لتعزيز روح المسؤولية المجتمعية لدى القطاع الخاص [Corporate Social Responsibility (CSR)] ويعمق من دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويقود نحو قطاع مالي أكثر قدرة على ضمان استدامة النمو والتنمية وتقليل مخاطر الاستثمار غير المسؤول التي كانت سبباً في نشوب الأزمة المالية العالمية.

شكل رقم (3)

الارتباط ما بين مشروعات الاستثمار المؤثر وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وفق نتائج مسح للشبكة الدولية للاستثمار المؤثر

Source: Global Impact Investing Network, (2019). "Annual



Impact Investing Survey", June.

كما أن هذا النوع من الاستثمار وعلى خلاف اعتقاد الكثيرين يحقق عائداً مربحاً للمستثمرين ويثبت خطأ الانطباع السائد بأن المشروعات ذات العائد الاجتماعي تدر عائداً مالية أقل مقارنة بمشروعاتها التقليدية. فوفق عينة من مشروعات الاستثمار المؤثر تشمل 48 مشروعاً تم تنفيذها في الهند -التي تعتبر من أهم أسواق الاستثمار المؤثر - بقيمة 5.2 مليار دولار، حقق المستثمرون عند التخارج من هذه المشروعات متوسط عائد على الاستثمارات بلغ 10 في المائة في المتوسط خلال الفترة (2010-2015)، فيما حقق ثلث هذه المشروعات عائداً مالياً بلغ 34 في المائة، مما يشير بوضوح إلى أنه من الممكن تحقيق عائداً مالية مربحة في المشروعات ذات الطابع الاجتماعي والبيئي. قطاعياً حققت مشروعات الاستثمار المؤثر الهادفة إلى زيادة مستويات الشمول المالي عائداً مالية تعتبر الأعلى من بين هذه المشروعات⁽¹³²⁾.

المبادئ التشغيلية لإدارة الاستثمار المؤثر (133)

رغم التزايد الملحوظ في حجم الاستثمار المؤثر ونشاط الكثير من صناديق الاستثمار في هذه النوعية من المشروعات، إلا أن التحدي الذي كان يواجه المستثمرين الذين يرغبون في الدخول في هذا النوع من الاستثمارات كان يتمثل في عدم وجود ضوابط دولية تضمن إدارة المشروعات بشكل يتوافق مع نهج الاستثمار المؤثر بما خلق نوعاً من التعقيد والارتباك للمستثمرين، بما في ذلك الاختلافات بين هذا النوع من الاستثمارات وغيره من أشكال الاستثمار المُستدام.

بناءً عليه، قامت مؤسسة التمويل الدولية بالتعاون مع عدد من المؤسسات الدولية الأخرى، وصناديق الاستثمار الدولية بتطوير وإطلاق المبادئ التشغيلية لإدارة الاستثمار المؤثر في شهر فبراير من عام 2019. تدعم هذه المبادئ تطوير صناعة الاستثمار المؤثر من خلال إنشاء نظام موحد لإدارة الاستثمارات من أجل التأثير.

تم تطوير المبادئ التشغيلية للاستثمار المؤثر من قبل مجموعة من المؤسسات الاستثمارية والمديرين والمتخصصين لوصف السمات الأساسية لإدارة الاستثمارات بقصد المساهمة في تحقيق تأثير اجتماعي أو بيئي إيجابي قابل للقياس، جنباً إلى جنب مع العائدات المالية.

يمكن تطبيق هذه المبادئ من قبل صناديق الاستثمار ذات الاستراتيجيات المتعددة لتمييز هذا النوع من الاستثمارات عن باقي الأصول التي يتم إدارتها. أما في حالة الصناديق المتخصصة في مجال الاستثمار المؤثر فيلتزم مدراء المحافظ الاستثمارية بهذه المبادئ فيما يتعلق بكافة الأصول التي يتم إدارتها وتتوافق مع نهج الاستثمار المؤثر. تعتبر المبادئ التشغيلية لإدارة الاستثمار المؤثر التسعة بمثابة لبنات البناء الرئيسة لنظام قوي

¹³² McKinsey Quarterly, (2018). "A Closer Look at Impact Investing", March.

¹³³ IFC, (2019). "Investing For Impact: Operating Principles for Impact Management", Feb.

⁽¹³¹⁾ Business and Sustainable Development Commission Better Business (2017). "Better Business Better World", Jan.

إدارة التأثير (Impact Management) عبر مراحل الاستثمار المؤثر الخمس بما يشمل:

- (1) استراتيجية الاستثمار المؤثر.
- (2) التأسيس للمشروع وهيكلته.
- (3) إدارة المحفظة.
- (4) الأثر المُحقق عند التخرج من المشروع.
- (5) التحقق المستقل من الأثر.

تتمثل المبادئ التشغيلية لإدارة الاستثمار المؤثر في:

- (1) تحديد أهداف الاستثمار المؤثر بما يتوافق مع استراتيجية الاستثمار.
- (2) إدارة التأثيرات الاستراتيجية على مستوى المحفظة.
- (3) تحديد دور مدير المحفظة في تحقيق الأثر.
- (4) تقييم الأثر المتوقع على أساس نهج منظم.
- (5) تقييم ومعالجة ومراقبة وإدارة الآثار السلبية المحتملة لكل استثمار.
- (6) رصد التقدم المحرز في كل استثمار في تحقيق الأثر مقابل التوقعات والاستجابة بشكل مناسب.
- (7) الأخذ في الاعتبار لمدى استدامة الأثر عند اتخاذ قرار بالتخرج من المشروعات.
- (8) مراجعة وتوثيق وتحسين القرارات والعمليات بناءً على تحقيق التأثير والدروس المستفادة.
- (9) الإفصاح العلني عن التوافق مع المبادئ من خلال آلية دورية للتحقق المستقل من الالتزام بالمبادئ.

شكل رقم (4)

المبادئ التشغيلية التسعة لإدارة الاستثمار المؤثر



Source: IFC, (2019). "Investing For Impact: Operating Principles for Impact Management", Feb.

حجم سوق الاستثمار المؤثر عالمياً

¹³⁴ IFC, (2019). "Creating Impact: The Promise of Impact Investing", April.

يواجه التقدير الدقيق لحجم سوق الاستثمار المؤثر عالمياً بصعوبات نظراً لحدثة هذا النوع من التمويل نسبياً وعدم وجود معايير وضوابط تقنن هذا النوع من الاستثمارات قبل صدور المبادئ التشغيلية لإدارة الاستثمار المؤثر الصادرة عن مؤسسة التمويل الدولية التي تسمح بوضع حدود فاصلة ما بين الأصول الموظفة في الاستثمار المؤثر ومثيلاتها الموظفة في إطار الاستثمار المُستدام بشكل عام.

رغم ذلك تقدر مؤسسة التمويل الدولية حجم الأصول المالية العالمية التي تحتفظ بها المؤسسات والأسر في جميع أنحاء العالم بنحو 269 تريليون دولار. وفي حال ما إذا تمكن العالم من توجيه نحو 10 في المائة فقط من هذه الأصول نحو الاستثمار المؤثر الذي يركز على تحسين العوائد الاجتماعية والبيئية مع الالتزام بقياس الأثر، فإن ذلك كفيلاً بتحقيق أهداف التنمية المستدامة بما في ذلك تسهيل التحول إلى مستقبل منخفض الكربون.

يقدر حجم سوق الاستثمار المؤثر عالمياً المُدار من قبل القطاع الخاص بحوالي 71 مليار دولار بحسب تقديرات مؤسسة التمويل الدولية. يركز المستثمرون المؤثرون بشكل كبير على مشروعات البنية التحتية التي تستأثر بنحو 62 في المائة من أصول الاستثمار المؤثر في الأسواق المتقدمة، فيما تنخفض نسبة أصول الاستثمار المؤثر الموظفة في البنية التحتية في الأسواق الناشئة إلى نحو 9 في المائة فقط.

علاوة على ما سبق هناك نحو 8.4 تريليون دولار من استثمارات القطاع العائلي الموظفة في إصدارات أسهم الشركات وحقوق المساهمين يُعتقد وفق تقديرات مؤسسة التمويل الدولية أن جانباً كبيراً منها يمول مشروعات الاستثمار المؤثر، إضافة إلى نحو 456 مليار دولار موظفة في إصدارات السندات الخضراء وسندات العائد الاجتماعي.

فيما تستثمر مؤسسات تمويل التنمية المملوكة للحكومات مبالغ تقدر بنحو 3.8 تريليون دولار في مشروعات تهدف إلى المساهمة في التأثير الاجتماعي والبيئي. يقيس البعض منها تأثير مشروعاتهم بطرق مشابهة لمستثمري القطاع الخاص. يشير هذا إلى وجود تقارب في ممارسات الاستثمار بين فئتين من المستثمرين كان يُعتبر في السابق مختلفين تماماً ممثلين في المستثمرين من الأفراد والحكومات⁽¹³⁴⁾.

بناءً على ما سبق وفي ضوء الاهتمام المتزايد بالاستثمار المؤثر، تقدر مؤسسة التمويل الدولية أن حجم سوق الاستثمار المؤثر المُحتمل وبحسب مستويات إقبال المستثمرين يُمكن أن يصل إلى نحو 26 تريليون دولار. تعتمد الاستفادة الفعلية من مستويات إقبال المستثمرين على هذا النوع من الاستثمار على مدى وجود فرص استثمارية،

التحديات التي تواجه الاستثمار المؤثر

نظراً لاختلاف طبيعة الاستثمار المؤثر عن الاستثمار التقليدي، تنشأ مجموعة من التحديات التي تواجه هذا النوع من الاستثمارات. من بين أهم هذه التحديات الانطباع الأولي السائد لدى المستثمرين بصعوبة تحقيق عائداً مالياً يوازي عائد الاستثمارات التقليدية. رغم ذلك فإن الممارسات العملية تشير إلى خلاف ذلك حيث تمكنت العديد من هذه المشروعات من تحقيق عائداً مالياً جيداً.

الأمر ذاته تؤكد مؤسسة التمويل الدولية التي أشارت إلى تحقيق مشروعات الاستثمار المؤثر التي نفذتها المؤسسة في المتوسط لعائدات تتماشى مع مؤشرات السوق العامة ذات الصلة بالأسواق الناشئة، مما سمح لها بتحقيق نتائج مالية تضمن الاستدامة على مدى فترة طويلة من الزمن. تشير هذه النتائج إلى أنه من الممكن الاستثمار بقصد التأثير وتحقيق عوائد مالية معقولة⁽¹³⁶⁾.

كما أنه وفق عينة من مشروعات الاستثمار المؤثر التي تنفذها 266 مؤسسة استثمارية دولياً، جاءت نتائج العائد المالي المحقق في حدود المتوقع بالنسبة لنحو 82 في المائة من المشروعات، فيما فاقت العائد المالي المستهدف في 16 في المائة منها، وجاءت أقل من المتوقع في 2 في المائة فقط. كذلك نجح 77 في المائة في تحقيق العائد الاجتماعي المستهدف، وجاء الأداء بما يفوق التوقعات في 14 في المائة من هذه المشروعات، فيما انخفض في 9 في المائة فقط دون مستوى العائد الاجتماعي المستهدف، الشكل رقم (6).

من جانب آخر، يعتبر كذلك الوضوح والمصداقية وقابلية المقارنة في قياس التأثير من أبرز التحديات التي تواجه الاستثمار المؤثر. فرغم التقدم المحرز في العقد الماضي على صعيد قياس الأثر الخاص بهذه النوعية من المشروعات وتتبع التغييرات في النتائج الاجتماعية والبيئية المرتبطة بهذه الاستثمارات، إلا أنه لا يزال هناك عدم وضوح فيما يتعلق بالمفاهيم الأساسية وعدم اتساق قياس الأثر بما يعيق الوصول إلى نهج موحد في هذا الصدد.

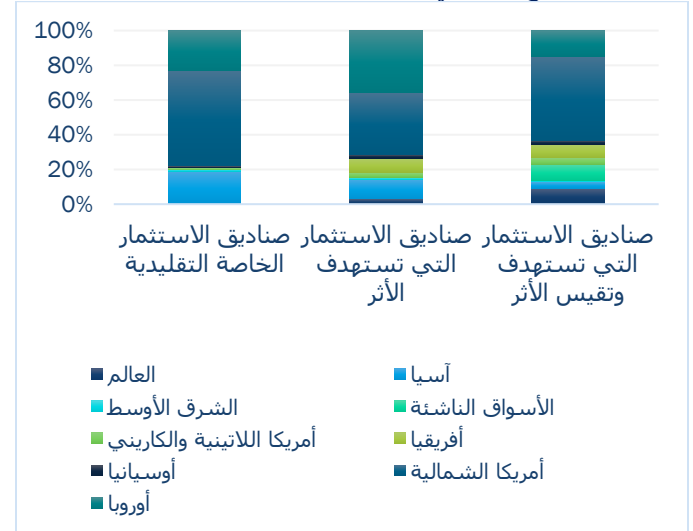
علاوة على ما سبق، ومن حيث ترتيب التحديات التي تواجه الاستثمار المؤثر حسب أهميتها تشير نتائج المسح السنوي الذي أجرته الشبكة الدولية للاستثمار المؤثر في عام 2019 إلى أن الاستثمار المؤثر يواجه بمجموعة من التحديات العالمية يأتي على رأسها نقص رأس المال المناسب، للموازنة ما بين المخاطر والعائد المتوقع حسب ما أشارت إليه 83 في المائة من المؤسسات الاستثمارية المشمولة في البحث، التي رأت أن درجة أهمية هذا التحدي تتراوح ما بين قوية و متوسطة، يأتي لاحقاً وبفارق طفيف وجود خيارات مناسبة للتخارج

وأدوات استثمار تمكن المستثمرين من متابعة التأثير والعوائد المالية بطرق مستدامة.

تشير الدراسات إلى أن تزايد الاهتمام بالاستثمار المؤثر جاء نتيجة لتغير تفضيلات المستثمرين لا سيما فيما يتعلق بالمستثمرين صغار السن والجيل الثاني من أصحاب الشركات العائلية الذين يمثلون جيل الألفية الذي أظهر اهتماماً ملموساً بالتفاعل مع القضايا البيئية والاجتماعية في محيطه الذي سيتحكم في قدر أكبر من الأصول المالية مستقبلاً. ففي أمريكا اللاتينية وحدها ستنقل ثروات بقيمة 30 تريليون دولار إلى جيل الألفية خلال العقود الثلاثة المقبلة من الأجيال السابقة وهو ما يتوقع في ضوء تنامي سوق الاستثمار المؤثر⁽¹³⁵⁾. جغرافياً يتركز الجزء الأكبر من صناديق الاستثمار المؤثر في أوروبا ودول أمريكا الشمالية التي تستأثر بنحو 64 في المائة من صناديق الاستثمار التي تستهدف وتقيس الأثر، فيما ينخفض بشكل كبير نصيب دول منطقة الشرق الأوسط التي تضم البلدان العربية من هذا النوع من الاستثمار إلى ما لا يفوق 1 في المائة من إجمالي الاستثمارات المؤثرة عالمياً، شكل رقم (5).

شكل رقم (5)

التوزيع الجغرافي لصناديق الاستثمار المؤثر جغرافياً

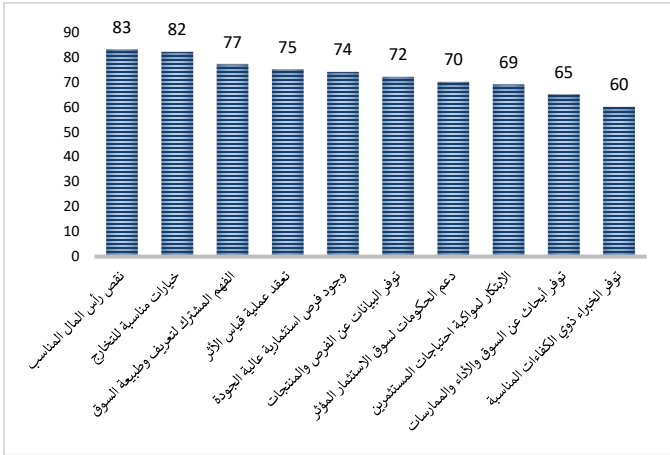


Source: IFC, (2019). "Creating Impact: The Promise of Impact Investing", April.

¹³⁶ IFC, (2019). "Creating Impact The Promise of Impact Investing", April.

¹³⁵ Skinner, Liz. 2015. "The great wealth transfer is coming, putting advisers at risk." Investment News, July 13. <https://www.investmentnews.com/article/20150713/FEATURE/150719999/the-great-wealth-transfer-is-coming-putting-advisers-at-risk>.

شكل رقم (7)
ترتيب التحديات التي تواجه الاستثمار المؤثر حسب أهميتها
(% من المؤسسات المشمولة في المسح)



Source: Global Impact Investing Network, (2019). "Annual Impact Investing Survey", June.

التجارب الدولية لدعم الاستثمار المؤثر

تلعب الحكومات دوراً مهماً لحفز الاستثمار المؤثر من خلال توفير البيئة الحاضنة لهذه الاستثمارات سواءً من خلال توفير الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي الداعم لهذه الاستثمارات، أو عبر حفز توجه الاستثمارات الخاصة لهذه النوعية من المشروعات. في هذا المجال، ظهر واضحاً توجه العديد من الحكومات والتكتلات الدولية إلى المزيد من دعم الاستثمار المؤثر مؤخراً.

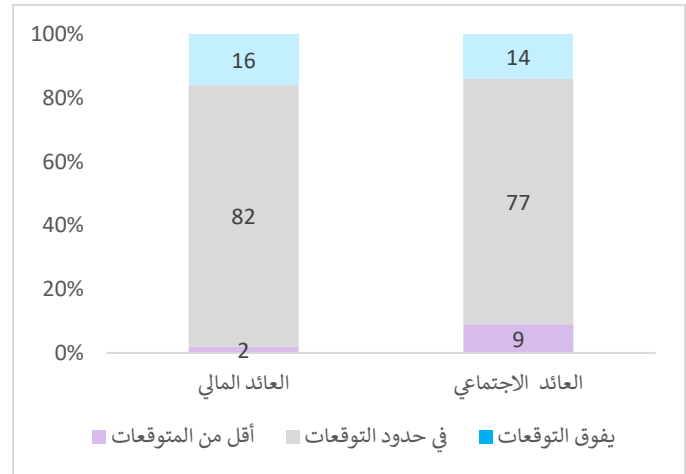
تشير بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى وجود العديد من المبادرات العامة التي تستهدف دعم الاستثمار المؤثر بما يبلغ نحو 590 مبادرة عالمية تنتوع ما بين المبادرات المحلية ومبادرات للتعاون التنموي تنفذها الدول المانحة بما يفتح المجال أمام تفعيل دور العون الإنمائي الدولي كذلك في دعم الاستثمار المؤثر. تم تنفيذ أكثر من نصف المبادرات المحلية في أوروبا وحوالي ربعها في آسيا، حيث يلاحظ تركيز الجانب الأكبر من المبادرات الهادفة إلى دعم الاستثمار المؤثر في أوروبا بإجمالي 255 مبادرة، يليها الدول الآسيوية بنحو 105 مبادرة، شكل رقم (8).

من المشروعات حيث تستلزم استراتيجيات الاستثمار المؤثر ألا يؤثر الخارج على استدامة الأثر بنسبة بلغت 82 في المائة من المؤسسات المشمولة في الاستبيان.

كذلك تواجه هذه المشروعات بتحديات أخرى تتعلق بطبيعة الفهم المشترك لسوق الاستثمار المؤثر وتعد عملية قياس الأثر كما سبق الإشارة بنسبة 77 في المائة و75 في المائة على التوالي. إلى جانب تحديات تتعلق بمستويات توفر البيانات المناسبة عن السوق، والفرص الاستثمارية عالية الجودة، وأفضل الممارسات، ووجود الدعم الكافي من قبل الحكومات، وتوفر الخبراء من ذوي الكفاءات المناسبة لإدارة هذا النوع من الاستثمارات، الشكل رقم (7).

شكل رقم (6)

مستويات العائد المالي والاجتماعي المحقق مقارنة بالمستهدف وفق نتائج مسح لشبكة الاستثمار المؤثر الدولية
(% من المؤسسات المشمولة في المسح)

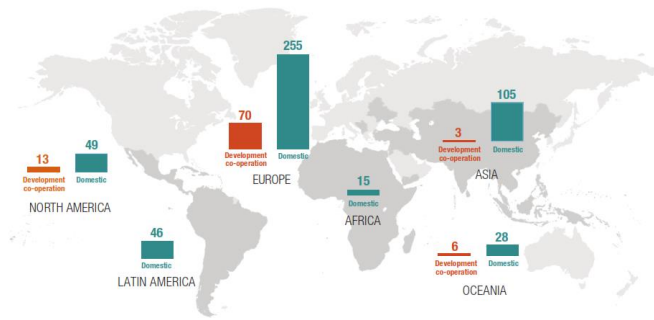


Source: Global Impact Investing Network, (2019). "Annual Impact Investing Survey", June.

كذلك وافقت الحكومة البرتغالية العام الماضي على إنشاء صندوق بقيمة 55 مليون يورو لدعم الابتكار في المشروعات الاجتماعية يساعد على توفير التمويل من خلال إصدار الأسهم والسندات للمؤسسات التي تتبنى مبادرات للابتكار وريادة الأعمال الاجتماعية بما يشجع على المزيد من الاستثمار في مشاريع الابتكار الاجتماعي من خلال ضمان رأس مال إضافي يستخدمه المستثمرون من القطاع الخاص لتمويل هذه النوعية من المشروعات.

شكل رقم (8)

المبادرات العامة لدعم الاستثمار المؤثر



Source: OECD, (2019). “Social Impact Investment: The Impact Imperative for Sustainable Development”.

الانعكاسات على صعيد السياسات

رغم التطورات الإيجابية التي شهدتها عدد من المؤشرات الاجتماعية في المنطقة العربية، إلا أن المنطقة لا تزال تواجه تحديات اجتماعية وتنموية لعل من أهمها خفض الفقر، والبطالة، وتمكين المرأة، وتحسين مستويات التعليم، والصحة. يتطلب تحقيق تحسن إيجابي في هذه المجالات توجيه المزيد من الاستثمارات إلى المشروعات ذات الأهداف الاجتماعية والتنموية. كذلك تحتاج المنطقة إلى استثمارات دافعة للتنوع الاقتصادي ولمكافحة التغير المناخي.

تشير التقديرات إلى أن المنطقة العربية تحتاج إلى توفير 230 مليار دولار سنوياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030⁽¹⁴⁰⁾، وهو مبلغ ضخم يتطلب حشد الطاقات التمويلية للقطاع العام والخاص لتحقيق تقدم ملموس في هذا الإطار. في المقابل وكما تمت الإشارة يتضح تواضع نصيب المنطقة العربية من الاستثمار المؤثر العالمي إلى ما لا يزيد عن واحد في المائة. كما تتركز هذه الاستثمارات وبحسب المعلومات المتوافرة في عدد محدود من دول المنطقة.

من جانب آخر وعلى مستوى المبادرات العالمية يؤكد "إعلان قادة مجموعة العشرين" الصادر عن قمة مجموعة العشرين التي عقدت في ديسمبر من عام 2018 في الأرجنتين أهمية الاستثمار المؤثر كأحد آليات تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. بالإضافة إلى ذلك، دعت مجموعة العمل المعنية بالتنمية دول المجموعة إلى تشجيع التمويل من أجل التنمية، وحفز الحكومات على توفير بيانات تنظيمية صديقة لنماذج الأعمال الشاملة من أجل تعزيز التنمية المستدامة. كما شدد الإعلان على ضرورة حفز أدوات الاستثمار المؤثر التقليدية لتعزيز الدور التنموي وشمولية أثر الأعمال التجارية. إضافة إلى دعوة بنوك التنمية متعددة الأطراف ومؤسسات تمويل التنمية إلى تعزيز دورها في مجال الاستثمار المؤثر⁽¹³⁷⁾.

كما تم في فرنسا، إطلاق مبادرة "التأثير الفرنسي" التي تستهدف دعم مشروعات الاستثمار المؤثر ورواد الأعمال المهتمين بالمشروعات ذات العائد الاجتماعي لابتكار الحلول للتحديات التي تواجه المجتمع الفرنسي. تشتمل المبادرة على مسرع وطني للابتكار الاجتماعي يهدف إلى تعبئة 1 مليار يورو من التمويل العام والخاص في غضون خمس سنوات وتوجيهها إلى الأعمال الناشئة وسريعة النمو. تم في إطار المبادرة اختيار 22 مؤسسة اجتماعية فيما يُعرف بـ "رواد التأثير الفرنسي"، بناءً على نجاح نماذج أعمالهم في مقاطعة واحدة على الأقل لمدة ثلاث سنوات أو أكثر. تتلقى هذه الشركات دعماً في مجال بناء القدرات والتمويل لمساعدتها على النمو على نطاق واسع⁽¹³⁸⁾.

في المقابل، اتجه مكتب الاستثمار الاجتماعي التابع للحكومة الأسترالية في ولاية "نيو ساوث ويلز" إلى استثمار 20 مليون دولار أسترالي على مدار أربع سنوات لتمويل استراتيجيات مبتكرة للقضاء على ظاهرة التشرد. إلى جانب هذه المبادرة، يقوم المكتب بطرح بعض المشروعات ذات العائد الاجتماعي على المستثمرين بما يتضمن الأثر الذي تسعى الحكومة إلى تحقيقه، والعائد المتوقع بما يساعد المستثمرين على إصدار سندات الأثر الاجتماعي لتمويل هذه المشروعات وتبسيط عملية قياس الأثر⁽¹³⁹⁾.

من جانبها أصدرت وزارة العمل في المملكة المتحدة لوائح جديدة لصناديق المعاشات التقاعدية في عام 2018 لوضع سياسة لمراعاة الالتزام باعتبارات الحوكمة البيئية والاجتماعية وحوكمة الشركات في استثماراتها اعتباراً من شهر أكتوبر 2019 بهدف تشجيع توجه مؤسسات الاستثمار المؤسسي طويل الأجل نحو مشروعات الاستثمار المؤثر.

¹³⁹ Office of Social Impact Investment, “Calls for Early Intervention Models to Prevent Homelessness,” news release, June 18, 2018.

¹⁴⁰ المنتدى العربي للبيئة والتنمية، (2018). "التقرير السنوي: تمويل التنمية المستدامة في البلدان العربية"، نوفمبر.

¹³⁷ G20, (2018). “G20 Call on Financing for Inclusive Businesses: Bridging the Financial Gap for Inclusive Businesses”, Argentina.

¹³⁸ Le French Impact,” <https://le-frenchimpact.fr/#le-frenchimpact>.

كما أنه رغم كون البلدان العربية قد خطت خطوات مهمة على صعيد حوكمة الشركات وتبني استراتيجيات للتنمية المستدامة، إلا أن النهج المتبع في هذه البلدان لا يزال مجزأً ويواجه بتحديات لدمج التنمية المستدامة في السياسات الاقتصادية وفي طبيعة الأطر التنظيمية لمجتمع الأعمال. كما أن التحدي الأكبر يكمن في ضرورة بلورة سياسات واضحة وآليات كفؤة لتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

بناءً على ما سبق، هناك فرصة كبيرة للاستفادة من الاستثمار المؤثر في تنفيذ العديد من المشروعات ذات العائد الاجتماعي المرتبطة بالأساس بتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهو ما يتطلب العديد من التدخلات على صعيد السياسة العامة لتشجيع هذا النوع من الاستثمارات. عليه، يعرض الجزء التالي مجموعة من التوصيات على صعيد صنع السياسات لحفز الاستثمار المؤثر في الدول العربية.

دعم الحكومات العربية للاستثمار المؤثر

لتحفيز الاستثمار المؤثر هناك العديد من الآليات المقترحة وفق أفضل الممارسات العالمية من بينها:

- 1) تأسيس صناديق استثمارية مملوكة للدولة متخصصة في مجال الاستثمار المؤثر.
- 2) الدخول في شراكات مع القطاع الخاص لتنفيذ هذا النوع من الاستثمارات من خلال الصناديق الاستثمارية المشتركة.
- 3) تشجيع المؤسسات الاستثمارية والتنمية العامة نحو التوجه إلى الاستثمار المؤثر وبما يرتبط مع الأولويات التنموية المتبناة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ضمان بيئة مواتية لعمل الاستثمار المؤثر

يتطلب تعزيز عمل الاستثمار المؤثر وجود رؤى وطنية للتنمية تحدد الأولويات الاجتماعية والتنموية وطرح للمشروعات ذات الأولوية التي يُمكن أن يُشارك بها القطاع الخاص بما يتضمن كافة التفاصيل الخاصة بالمشروعات سواء فيما يتعلق بالاستثمارات المطلوبة، والعائدات المالية والتنموية المتوقعة، والفئات المستهدفة، والمدى الزمني للمشروعات، وطرح ذلك على مجتمع الأعمال.

كما يستلزم تشجيع الاستثمار المؤثر توفر بيئة أعمال مواتية وإطار متكامل لعمل هذه الاستثمارات بما يشمل بيئة مُحفزة تتضمن تعريفاً دقيقاً لماهية هذه الاستثمارات، ومجموعة الأدوات التي يُمكن أن ينفذ من خلالها، ومجموعة من الحوافز التي توفرها الدولة لهؤلاء المستثمرين سواء تعلق الأمر بالحوافز الضريبية أو غيرها من الحوافز الأخرى الجاذبة للاستثمار بحسب مستويات انخراط الاستثمار المؤثر في المشروعات ذات الأولوية التي تحددها الدولة. وهو نهج اتبعته العديد من البلدان بما في ذلك البلدان النامية مثل كوريا والفلبين وتايلاند وفيتنام. كما لا يقل أهمية عما سبق تحفيز مؤسسات

¹⁴¹ IFC, (2019). "Creating Impact The Promise of Impact Investing", April.

الاستثمار التي تتجه نحو هذا النوع من الاستثمار إلى الالتزام بالمبادئ التشغيلية الدولية للاستثمار المؤثر الصادرة عن مؤسسة التمويل الدولية لتقنين نشاط القطاع وجذب المزيد من المستثمرين. كما تساهم كذلك الإصلاحات التنظيمية للقطاع المالي ومجتمع الأعمال (بما يشمل إصلاحات الحوكمة، والشفافية، والمسؤولية الاجتماعية، والنزاهة) في تحفيز المستثمرين نحو تنفيذ العديد من هذه المشروعات.

تفعيل دور الصناديق السيادية في الاستثمار المؤثر

تلعب الصناديق السيادية في الدول العربية دوراً مهماً على صعيد تعزيز الاستثمارات المحلية ودعم جهود التنويع الاقتصادي. كما تنامي مؤخراً دور عدد من هذه الصناديق في تمويل الخطط والرؤى الاستراتيجية للدول العربية التي يأتي تحقيق أهداف التنمية المستدامة على رأس أولوياتها. يمكن لهذه الصناديق أن تمثل داعماً رئيساً للاستثمار المؤثر في الدول التي تتواجد بها لا سيما على ضوء توجه عدد منها لتخصيص نسبة من عائداتها السنوية إلى أوجه استثمارية محلية تستهدف زيادة فرص العمل، وتحسين مستويات التعليم والصحة، وتمكين المرأة، ودعم البيئات المحلية، ودعم مصادر الطاقة المتجددة.

تشجيع إصدار سندات الأثر الاجتماعي

سندات الأثر الاجتماعي تمثل نوع من الشراكات بين القطاعين العام والخاص تهدف إلى تقديم برامج اجتماعية للمجتمعات المحرومة. تعمل هذه العقود - التي تسمى أيضاً عقود الدفع مقابل النجاح - على الاستفادة من الاستثمارات الخاصة والخبرات من مقدمي الخدمات لتحسين النتائج الاجتماعية للخدمات الممولة من القطاع العام. على عكس السندات التقليدية، يحصل المستثمرون الذين يشترون سندات التأثير الاجتماعي على مبلغ ثابت أو عائد على استثماراتهم فقط إذا تحققت النتائج الاجتماعية المنشودة. ومن شأن اتجاه السلطات الرقابية للقطاع المالي إلى تحفيز المستثمرين على إصدار مثل هذه السندات وربط ذلك بمجموعة متنوعة من الحوافز يحصل عليها القطاع الخاص الذي يقوم بإصدار أو الاستثمار في هذا النوع من السندات أن يساهم في تشجيع إصدارات هذا النوع من السندات¹⁴¹.

الاستفادة من الاستثمار المؤسسي طويل الأجل

تلعب صناديق التأمين والمعاشات والضمان الاجتماعي دوراً مهماً في الدول العربية نظراً لكون استثماراتها تعتبر استثمارات مؤسسية طويلة الأجل، يمكن أن تساهم في دعم خطط الدولة نحو تحقيق الغايات التنموية المأمولة. في هذا السياق، تشير التقديرات إلى أن أصول صناديق التأمين والمعاشات توفر مصادر تمويل طويلة الأجل جيدة في العديد من الدول العربية يمكن التعويل عليها لتمويل العديد من المشروعات التنموية، فعلى سبيل المثال تُقدر أصول المؤسسات

- McKinsey & Company, (2017). "The changing landscape of social-impact investing".
- McKinsey Quarterly, (2018). "A Closer Look at Impact Investing", March.
- OECD, (2019). "Social Impact Investment: The Impact Imperative for Sustainable Development".
- Office of Social Impact Investment, (2018). "Calls for Early Intervention Models to Prevent Homelessness," news release, June.
- Skinner, Liz. (2015). "The great wealth transfer is coming, putting advisers at risk." Investment News, July.
- UBS, (2019). All about sustainable investing", April.
- UNCTAD, (2014). "Developing countries face \$2.5 trillion annual investment gap in key sustainable development sectors, UNCTAD report estimates".

المالية غير المصرفية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بنحو 573 مليار دولار⁽¹⁴²⁾. من شأن العمل على إيجاد الإطار الملائم لتوظيف هذه السيولة وتوجيهها بشكل سليم ومدرّوس لتمويل المشروعات ذات العائد الاقتصادي المُجدي أن يُمكن الدول العربية من تحقيق أهدافها وغاياتها الاقتصادية.

زيادة مستويات التوعية بدور الاستثمار المؤثر

لا تزال مستويات الوعي بأهمية الاستثمار المؤثر وآلياته غائبة بشكل كبير عن مجتمع الأعمال في الدول العربية وهو ما يستلزم من الجهات المعنية بالاستثمار والسلطات الإشرافية على القطاع المالي أن تعمل على زيادة مستويات الوعي بهذا النوع من أنواع الاستثمارات وأن تشجع نشر أفضل الممارسات الوطنية والدولية في هذا الصدد بما يقدم نماذج متكاملة من هذه المشروعات وفهماً موحداً من مجتمع الأعمال بطبيعة هذه المشروعات وقدرتها الكبيرة على تمكين مجتمع الأعمال من الوفاء بالتزاماته في إطار المسؤولية الاجتماعية للشركات.

المصادر:

- المنتدى العربي للبيئة والتنمية، (2018). "التقرير السنوي: تمويل التنمية المستدامة في البلدان العربية"، نوفمبر.
- Business and Sustainable Development Commission (2017). "Better Business, Better World", Jan.
- EY, "Sustainable Investing: How the Millennial Generation Invest its Wealth".
- Global Impact Investing Network, (2019). "Annual Impact Investing Survey", June.
- G20, (2018). "G20 Call on Financing for Inclusive Businesses: Bridging the Financial Gap for Inclusive Businesses," Argentina.
- IFC, (2019). "Impact Investing at IFC".
- IFC, (2019). "Investing For Impact: Operating Principles for Impact Management", Feb.
- IFC, (2019). "Creating Impact The Promise of Impact Investing", April.
- IMF, (2018). "How Developed and Inclusive are Financial Systems in the GCC?",
- KPMG, "Understanding Impact Investing".
- Le French Impact," <https://le-frenchimpact.fr/#le-frenchimpact>.

¹⁴² IMF, (2018). "How Developed and Inclusive are Financial Systems in the GCC?".

العبء الضريبي

- تسعى وزارات المالية في الدول العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من كفاءة توزيع العبء الضريبي.
- تلجأ بعض الدول العربية إلى تخفيض العبء الضريبي على الشركات الأجنبية بهدف تشجيع جذب المزيد من رؤوس الأموال الأجنبية.
- اتسام الأطر القانونية للضرائب بالشفافية والوضوح من شأنه تعزيز عدالة توزيع العبء الضريبي.
- يمثل العبء الضريبي 9.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية وفق بيانات صندوق النقد العربي.
- الضرائب المباشرة تسهم بنحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة وفق بيانات صندوق النقد العربي.

أولاً: تمهيد

يتضح أن العبء الضريبي يعكس إلى أي مدى تعتمد الدول على مستوى دخل الأفراد والشركات لتمويل عجز الموازنة العامة، بحيث يشمل ذلك الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي تفرضها الدول على الشركات والأفراد.

يختلف **العبء الضريبي** عما يُعرف **بالجهد الضريبي** حيث يشير المصطلح الأول إلى إجمالي ما يتحمله المكلفون من ضرائب خلال فترة زمنية معينة منسوباً إلى الناتج المحلي الإجمالي، في حين يعبر **الجهد الضريبي** عن إجمالي الضرائب المُحصلة فعلياً منسوبة إلى الطاقة الضريبية المُقدرة أو "العبء الضريبي الأمثل". الجدير بالذكر أنه ليس بالضرورة أن يتحمل الشخص المكلف قانوناً بدفع الضريبة عبء سداد قيمتها، وإنما يمكن أن يتحملها شخص آخر (كلياً أو جزئياً) فيما يعرف باستقرار العبء الضريبي بالنسبة للمكلف الأساسي بدفع الضريبة، وبالتالي إمكانية نقل هذا العبء من فرد لآخر. في هذا الصدد، تختلف عملية نقل العبء الضريبي من ضريبة لأخرى. مثلاً بالنسبة لضرائب التجارة الخارجية، وضريبة المبيعات فإن المنتج

تلجأ الحكومات إلى استخدام الضرائب كأداة للتحكم في النشاط الاقتصادي ومعالجة التحديات المرتبطة بالأداء الاقتصادي الكلي، إلا أن هناك بعض القضايا الاقتصادية على المستوى الجزئي من الضرورة أخذها في الاعتبار مثل سلوك الأفراد والمنشآت عند فرض الضريبة وقدرتهم على تحمل العبء الضريبي.

في هذا السياق، ينصب تركيز سياسات المالية العامة وبالأخص الإصلاحات الضريبية على عدالة توزيع العبء الضريبي وشموليته، الأمر الذي من شأنه تقليل معدلات التهرب وزيادة مستويات التحصيل الضريبي، وبالتالي تعظيم الإيرادات الضريبية. بهدف عدالة توزيع العبء الضريبي يخضع المكلفون بدفع الضريبة في بعض الحالات إلى معدلات ضريبية أقل من المعدلات السائدة وفقاً لمعايير محددة مسبقاً من قبل السلطات الضريبية في الدولة وفقاً للوائح والقوانين. ويمكن أن يستهدف التخفيض معدل الضريبة وبالتالي تخفيض العبء الضريبي للمكلف بدفع الضريبة، أو المادة الخاضعة للضريبة كما هو الحال في ضريبة المبيعات أو الضريبة المفروضة على الدخل الإجمالي. مما سبق،

والمستورد يقومان بتحميل العبء الضريبي على سعر السلعة، بالتالي ينتقل العبء الضريبي إلى المستهلك النهائي.¹⁴³

في المقابل، يُحمّل العبء الضريبي مباشرة على الشخص المكلف كما في حالة الضرائب المباشرة مثل تلك التي تُفرض على دخل الأفراد والشركات، بحيث لا يمكن نقل هذا العبء إلى شخص آخر. كذلك تختلف عملية نقل العبء الضريبي حسب نوع السوق الذي تتم فيه ممارسة النشاط. في سوق المنافسة الاحتكارية على سبيل المثال، وفي حالة فرض ضرائب مباشرة على السلعة، يقوم المنتجون بعملية نقل جزئي وليس كامل للعبء الضريبي إلى المستهلك حرصاً من المنتجين على بقاء حصتهم من السوق دون تغيير. أما في ظل المنافسة الكاملة، فيتم نقل العبء الضريبي كلياً إلى المستهلك لأن أسعار السلع يتم تحديدها وفقاً لآلية السوق.¹⁴⁴ كما تلعب مرونة الطلب والعرض لسلعة ما عاملاً مهماً في تحديد العبء الضريبي الذي يتحملة الشخص الطبيعي أو الاعتباري، حيث تتخفف مستويات قدرة المنتجين على نقل العبء الضريبي للمستهلكين كلما زادت مستويات مرونة الطلب على السلعة والتي ترتبط عكسياً بإمكانية نقل العبء الضريبي. بالمقابل، ينتقل العبء الضريبي بسهولة عندما يكون جانب العرض عالي المرونة بسبب استجابة عناصر الإنتاج للعوامل الاقتصادية المحيطة.

يستجيب النمط الاستهلاكي للمكلفين بدفع الضريبة في حال اقتطاع جزء من دخولهم وذلك حسب نوع الضريبة. ففي حالة ضرائب الدخل الشخصي، فإن العبء الضريبي للفرد ينعكس على نمطه الاستهلاكي الذي يستجيب ليس فقط لمستوى دخل الفرد الحالي، وإنما أيضاً إلى توقع الدخل المستقبلي وينعكس ذلك على النمط الاستهلاكي والاستثماري للفرد. أما على مستوى المنشأة، فتؤثر ضريبة الشركات على أرباح الأعمال التي تنعكس بلا شك على أسعار السلع والخدمات المنتجة وبالتالي على معدلات التضخم السائدة ومن ثم مجمل النشاط الاقتصادي.

ثانياً: قياس العبء الضريبي

توجد مجموعة من المنهجيات المستخدمة لقياس العبء الضريبي ومن أشهر هذه المنهجيات، منحني لورنز (Lorenz curve) لتوزيع العبء الضريبي بالإضافة إلى منحني لافر (Laffer curve)، أو ما يعرف بمنهجية "الضغط الضريبي". يقيس **منحني لورنز**¹⁴⁵ العبء الضريبي من خلال المقارنة بين منحنيات لورنز المختلفة التي تمثل التغيرات في توزيع الدخل عند كل ضريبة يتم فرضها، فإذا كان الفرق

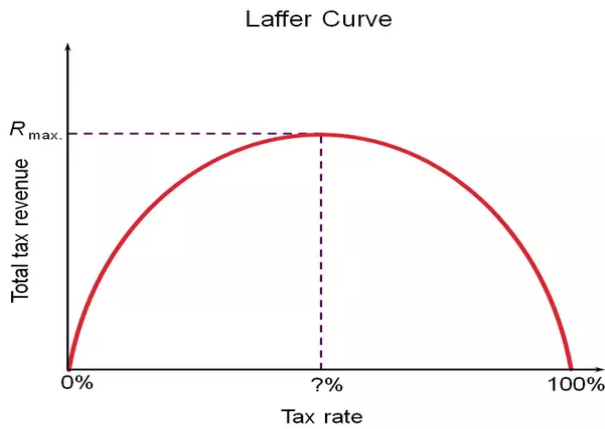
143 Milena Mathé, Gaëtan Nicodème, Savino Ruà (2015), "Tax Shift", Working Paper N. 59.

144 ميثم إسماعيل، المالية العامة: مقايضات الكفاءة والعدالة"، 2009.

بين منحنيات توزيع الدخل أكبر من الواحد الصحيح يكون الاتجاه العام لتوزيع العبء الضريبي تصاعدياً، أما إذا كان معدل التغير أقل من الواحد الصحيح، فإن العبء الضريبي يكون تنازلياً ويكون في هذه الحالة التوزيع الجديد لدخل المجموعة نتيجة لفرض ضرائب أقل عدالة، مقارنة بالفترة السابقة، لتغيير السياسة الضريبية. على هذا النحو، يمكن أن يُستخدم منحني لورنز كأداة لقياس العبء الضريبي مع الأخذ في الاعتبار الصعوبات التي تواجهها الدول النامية في عملية القياس نظراً لعدم توفر الإحصاءات بالجودة الكافية.

في المقابل يقيس **منحني لافر** الذي طوره الاقتصادي آرثر لافر في العام 1979 مدى تآثر الإيرادات الحكومية بالتغيرات في الأعباء الضريبية، بالتالي يقيس العلاقة بين العبء الضريبي والإيرادات الضريبية. يشير منحني لافر إلى أن معدل ضريبة 0 في المائة لا يحقق إيرادات ضريبية، كما أن فرض معدل ضريبة 100 في المائة ليس من المتوقع أن يحقق إيرادات ضريبية، بينما يمكن توليد إيرادات ضريبية متزايدة من قيام الدولة برفع المعدلات الضريبية وذلك إلى حد معين تصل فيه الإيرادات الضريبية لمستوياتها القصوى لتبدأ بعد ذلك الإيرادات الضريبية في الانخفاض مع أي زيادة جديدة في معدل الضريبة، حيث تزداد عند هذا الحد معدلات التهرب والتجنب الضريبي، شكل (1).

شكل (1) منحني لافر لقياس العلاقة بين العبء الضريبي والإيرادات الضريبية



Source: Alex Alexiev (2017), "Trump's Tax Cuts and the Laffer Curve".

145 Francesca Bastagli (2013), Taxation and Inequality, Taxation & Developing Countries (a PEAKS training course).

هناك عدد من المحاولات الدولية لقياس العبء الضريبي نذكر من بينها "مؤشر العبء الضريبي" لمؤسسة هيرتاج (Heritage Foundation) الذي تحتسبه المؤسسة في سياق إصدار مؤشر الحرية الاقتصادية الذي هو عبارة عن المتوسط الترجيحي لثلاثة مؤشرات فرعية تتمثل في معدل ضريبة الدخل على الأفراد، ومعدل ضريبة الدخل على الشركات، بالإضافة إلى العبء الإجمالي للضرائب المباشرة وغير المباشرة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. هناك علاقة عكسية بين قيمة المؤشر والعبء الضريبي، فكلما انخفضت قيمة المؤشر دل ذلك على كبر حجم العبء الضريبي¹⁴⁶. يكمن الهدف من استخدام هذا المؤشر كأحد المؤشرات المستخدمة للتعرف على الحرية الاقتصادية للأفراد والشركات¹⁴⁷.

هناك مؤشرات أخرى تُستخدم لقياس العبء الضريبي. ويعتبر معدل الضريبة القانونية (Statutory Tax Rates) الأكثر شيوعاً بالأخص فيما يتعلق بمفاضلة الأعباء الضريبية بين الدول من أجل اتخاذ القرارات الاستثمارية. كما أن المؤشرات تاريخية التوجه (Backward-looking indicators using historical data)، تعتبر ذات أهمية وتستخدم على نطاق واسع على مستوى صناع السياسات الضريبية، وتنقسم إلى مؤشرين فرعيين:

الأول، معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي (Tax-to-GDP Ratio) الذي يعتبر من أكثر المتغيرات شيوعاً لقياس العبء الضريبي، حيث يقيس حجم الوعاء الضريبي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

الثاني، متوسط معدل الضريبة (Average tax rate) الذي يقيس نسبه إيرادات ضرائب الشركات كنسبة من الأرباح الكلية للشركات، ويتم احتسابها من بيانات ميزانية الشركات.

ثالثاً: الممارسات العالمية في تحديد العبء الضريبي

في البرازيل، بلغت نسبة العبء الضريبي حوالي 32 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بما يعتبر من أعلى نسب العبء الضريبي في أمريكا اللاتينية، بل يعتبر أكبر من بعض البلدان المتقدمة، مثل كندا وإسبانيا. تواجه البرازيل مشكلة عدم المساواة الضريبية، أي عدم تناسب العبء الضريبي الشامل بمستوى الدخل القومي، ما يعني أن

النظام الضريبي في البرازيل لديه إمكانيات محدودة في مكافحة عدم المساواة التي تعتبر من إحدى أكبر التحديات التي تواجهها البرازيل اقتصادياً واجتماعياً¹⁴⁸. على مستوى دول الاتحاد الأوروبي، يرتفع العبء الضريبي على دخل العمالة في فرنسا وبلجيكا ليتراوح حول 54 في المائة. وفي بلجيكا، بذلت الحكومة جهوداً مقدرة وتقدماً ملحوظاً في عدالة توزيع العبء الضريبي، ذلك من خلال خفض التكاليف التي يتحملها أرباب العمل بالإضافة إلى خفض العبء الضريبي على الموظفين بسبب زيادة حد الإعفاء الضريبي. في اليونان ارتفع العبء الضريبي لضريبة القيمة المضافة في عام 2019 إلى حوالي 24 في المائة مقابل 19 في المائة عام 2010 رغم انخفاض المستوى العام للأجور السنوية بحوالي 18 في المائة¹⁴⁹. كذلك قامت سلوفاكيا بإصلاحات ضريبية شاملة لتحسين كفاءة النظام الضريبي مصحوبة بتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة حد الإعفاء الضريبي، لتجنب زيادة العبء الضريبي على الفئات الفقيرة ومحدودي الدخل¹⁵⁰.

رابعاً: العبء الضريبي في الدول العربية

بلغ متوسط مؤشر العبء الضريبي المتضمن في مؤشر الحرية الاقتصادية في قطاع المالية العامة الصادر عن مؤسسة هيرتاج نحو 87.6⁽¹⁵¹⁾، وهو ما يشير إلى انخفاض مستويات العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي وكذلك مقارنة بالمتوسط المسجل على مستوى عدد من المناطق الجغرافية الأخرى التي تدور جميعها حول مستوى 77، الشكل رقم (2).

يتباين حجم العبء الضريبي على مستوى الدول العربية، فرادى، حيث حققت غالبية الدول العربية معدلات تفوق المتوسط العالمي البالغ (77.2 في المائة)، مثل السعودية (99.8)، قطر (99.7)، الإمارات (99.2)، عمان (97.8)، الكويت (97.7)، لبنان (91.8)، الأردن (91)، السودان (86.3)، مصر (85.2)، موريتانيا (78)، في حين حققت أربع دول عربية فقط معدلات دون المتوسط العالمي وهي الجزائر (76.4)، جيبوتي (76.2)، تونس (74.4)، والمغرب (72.2).

148 لوانا باسوس (2019)، العدالة المالية في البرازيل: الضرائب كأداة من أجل المساواة، المركز الدولي للنمو المستدام.

149 James Rogers & Cécile Philippe (2019), The Tax Burden of Typical Workers in the EU.

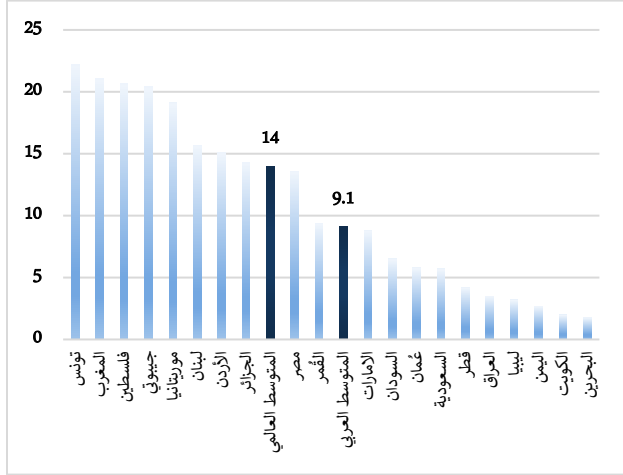
150 Carlo Cottarelli (2012), Structures, Processes and Governance in Tax Policy-Making, IMF.

151 تشير قيمة المؤشر الأعلى إلى انخفاض العبء الضريبي والعكس.

146 يتم احتساب مؤشر العبء الضريبي والذي يشير إلى ما يعرف بالحرية المالية وفقاً لمؤسسة هيرتاج من خلال دالة التكلفة التربيعية والتي تعكس إمكانية تناقص الإيرادات الضريبية مع تزايد معدلات الضريبة.

147 Index of Economic Freedom (2019), Promoting Economic Opportunity, Individual Empowerment & Prosperity. <https://www.heritage.org/index/fiscal-freedom>.

شكل رقم (4) الإيرادات الضريبية في الدول العربية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (%)

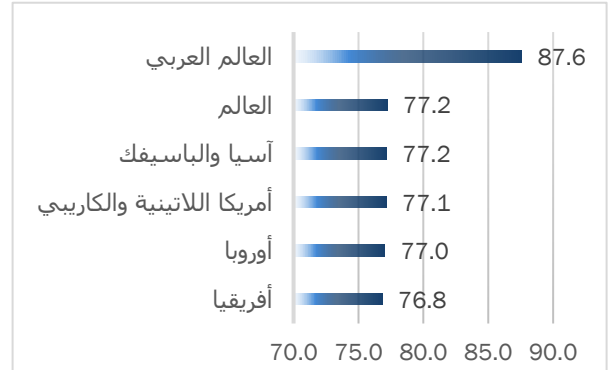


في هذا الإطار يُلاحظ تباين مستويات العبء الضريبي ما بين الدول العربية حيث يُمكن تقسيم الدول العربية إلى ثلاث مجموعات حسب الأعباء الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. تشمل المجموعة الأولى كل من **جيبوتي وموريتانيا والمغرب وتونس والجزائر**، وتفوق بها مستويات العبء الضريبي العشرين في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. أما المجموعة الثانية فتشمل كل من **مصر والأردن وجزر القمر ولبنان** ويتراوح بها نسبة العبء الضريبي ما بين 14 إلى 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أما المجموعة الثالثة، فتشمل كل من **الإمارات وعمان والسودان وقطر والبحرين والسعودية والكويت**، وتنخفض بها نسبة العبء الضريبي دون مستوى 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

فيما يتعلق بتوزيع العبء الضريبي على مستوى الدول العربية كمجموعة، يلاحظ من واقع هيكل الإيرادات الضريبية لعام 2018 حدوث تحسن في توزيع كفاءة العبء الضريبي الشامل في الدول العربية وفق أحدث البيانات بما يعكس أثر الإصلاحات المالية التي تم تبنيها في الآونة الأخيرة.

في هذا السياق، ارتفعت الأهمية النسبية للضرائب المباشرة على الدخل والأرباح لتشكل في عام 2018 نحو 40 في المائة من مجمل الإيرادات الضريبية على مستوى الدول العربية كمجموعة مقابل نحو 27 في المائة فقط في عام 2014، في حين تراجعت الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة التي تُفرض على مبيعات السلع والخدمات دون التفرقة بين المُكلفين حسب مستوى الدخل، حيث انخفضت نسبتها

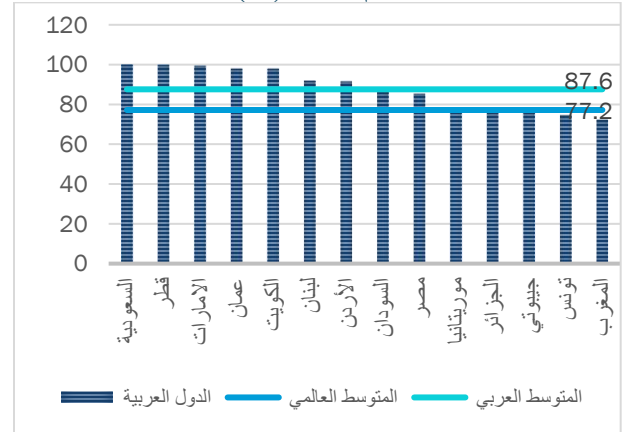
شكل (2) مؤشر العبء الضريبي على مستوى الأقاليم الجغرافية حول العالم لعام 2019 (%)



المصدر: صندوق النقد العربي (2019). "قاعدة بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، والبنك الدولي (2019). "قاعدة مؤشرات التنمية الدولية".

Source: Heritage Foundation (2019), Index for Economic Freedom, Fiscal Freedom.

شكل (3) مؤشر العبء الضريبي* في الدول العربية لعام 2019 (%)



* يشير ارتفاع قيمة المؤشر إلى عبء ضريبي أقل.

Source: Heritage Foundation (2019), Index for Economic Freedom, Fiscal Freedom

كذلك ينخفض متوسط العبء الضريبي في الدول العربية مقارنة بالمتوسط العالمي وفقاً لبيانات صندوق النقد العربي، حيث بلغ متوسط العبء الضريبي (مقاساً بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي) في الدول العربية نحو 9.1 في المائة عام 2018 مقارنة بالمتوسط العالمي البالغ 14 في المائة وفقاً لبيانات البنك الدولي.

لتشكل 60 في المائة من مجمل هيكل الإيرادات الضريبية في عام 2018 مقارنة بنحو 73 في المائة في عام 2014.¹⁵²

تتركز إيرادات ضريبة الدخل الشخصي في عدد من الدول العربية مثل تونس ومصر والأردن والمغرب في حصيلة الضرائب على الرواتب والأجور التي تسهم بنحو 72 في المائة من حصيلة هذه الضريبة نظراً لاقطاع هذه الضرائب من المنبع. في حين يتحمل عبء الضريبة على دخل الشركات عدد محدود من الشركات نسبياً ويظل عدد من الشركات خارج دائرة الالتزام الضريبي¹⁵³. في هذا الإطار، تسعى وزارات المالية في الدول العربية إلى مراجعة النظم الضريبية بما يحقق المزيد من العدالة الضريبية الأفقية والرأسية¹⁵⁴.

في **الأردن**، تبنت المملكة مجموعة من الإصلاحات الضريبية على كل أنواع الضرائب، حيث تم تخفيض عبء الضريبة العامة للمبيعات على حوالي 160 سلعة من 16 في المائة إلى 4 في المائة كما تم إعفاء مبيعات حوالي 31 سلعة من الضرائب. أشار القرار رقم 12585 الصادر في نوفمبر 2015 إلى إعفاءات للأنشطة التجارية داخل المنطقة الحرة من ضريبة الدخل. بالإضافة إلى تخفيض عبء ضريبة الدخل في المناطق الأقل نمواً والمناطق التنموية داخل المملكة¹⁵⁵. كما تم خلال عام 2018 إقرار قانون ضرائب الدخل الجديد الذي يقوم على مبدأ العدالة في توزيع العبء الضريبي والتكافل الاجتماعي، وعدم تحميل أي ضرائب إضافية على الفقراء ومحدودي الدخل والالتزام بمبدأ التصاعدية والعدالة الاجتماعية. تم في إطار هذا القانون تحديد سقف الإعفاءات للأفراد والعائلات فيما يتعلق بالدخل الخاضع للضريبة. كما يمنح القانون الشخص الطبيعي والمعالين إعفاءات مقابل نفقات العلاج والتعليم والإيجار وفوائد قروض الإسكان والمراوحة بواقع ألف دينار لكل من المكلف وزوجه¹⁵⁶. كذلك لجأت بعض الدول العربية إلى تخفيض العبء الضريبي على الشركات بهدف تشجيع وجذب المزيد من الاستثمارات. ففي **الإمارات**، تحرص الهيئة الاتحادية للضرائب على تقليل العبء الضريبي على قطاعات الأعمال ذلك في إطار جهود الدولة الرامية إلى تشجيع الاستثمار وإيماناً بأهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص. كذلك قدمت **تونس** مجموعة من الإعفاءات الضريبية للشركات الأجنبية العاملة بها فضلاً عن

تخفيض الضريبة على أرباح الشركات من 35 في المائة إلى 25 في المائة إضافة إلى الخصم الضريبي الكامل على أرباح الشركات التي يتم إعادة استثمارها.¹⁵⁷ علاوة على ما سبق، يهدف قانون المالية في تونس إلى تنفيذ عدد من الإصلاحات الضريبية ذات الطابع الاجتماعي بما في ذلك محاربة التهرب الضريبي، وشملت الإصلاحات أيضاً تخفيض الأعباء الضريبية مثل تخفيض العبء الضريبي على إجراءات تسجيل المساكن والأراضي وكذلك منح الامتيازات الضريبية للشركات الوطنية مثل الشركة التونسية للحديد (الفلاند)¹⁵⁸. باشرت الحكومة منذ عام 2012 تبني إصلاحات لضمان توزيع العبء الضريبي الشامل بصورة عادلة وذلك في إطار البرامج الإصلاحية المدعومة من صندوق النقد الدولي. في هذا الإطار، تم إصلاح شامل وعميق للمنظومة الضريبية لوضع نظام ضريبي مبسط وعادل وأكثر فاعلية وتطوراً. تركزت المنهجية المعتمدة للإصلاح الضريبي على التشاور والتشارك بين الإدارة الضريبية ومختلف الشركاء وبعض مكونات المجتمع المدني. تم خلال المرحلة الأولى إعداد برنامج إصلاح يستجيب للأهداف المرجوة يشمل عدد من المحاور من بينها الضرائب المباشرة وغير المباشرة والحد من التهرب الضريبي، وإدماج الاقتصاد غير الرسمي ضمن الدورة الاقتصادية المنظمة بهدف زيادة مستويات العدالة الضريبية.¹⁵⁹

في **المغرب**، تشير المادة 39 من الدستور المغربي أنه على الجميع تحمل الأعباء الضريبية كل على قدر استطاعته وذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور. يشير الفصل 40 إلى أنه "على الجميع أن يتحمل، بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع إمكاناتهم، التكاليف التي تتطلبها عملية التنمية، تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد".¹⁶⁰ من الإجراءات الجديدة التي أشار إليها قانون المالية المغربي لعام 2019 تخفيض العبء الضريبي على الشركات من 20 في المائة إلى 17.5 في المائة. ينطبق هذا التخفيض فقط على الشركات التي تحقق أرباحاً صافية ما بين 300 ألف درهم ومليون درهم. كما استهدفت الإصلاحات تشجيع اندماج الأنشطة غير الرسمية داخل القطاع الرسمي، والعمل على تنمية قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة. كذلك قامت السلطات

¹⁵² صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.

¹⁵³ موعش وآخرون، (201)، "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية، صندوق النقد العربي".

¹⁵⁴ العدالة الضريبية الأفقية يُقصد بها تحمل المكلفين ضريبياً الذين تتساوى قدرتهم على الدفع نفس العبء الضريبي، بينما تشير العدالة الضريبية الرأسية، إلى تباين واختلاف معاملة المكلفين ضريبياً حسب مقدرة كل مكلف منهم على تحمل العبء الضريبي.

¹⁵⁵ وزارة المالية الأردنية (2019) دائرة ضريبة الدخل والمبيعات .

¹⁵⁶ الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون معدل لضريبة الدخل.

¹⁵⁷ أندرو جويل وآخرون (2016)، العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. صندوق النقد الدولي.

¹⁵⁸ قانون المالية العامة التونسي (2019).

¹⁵⁹ وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.

¹⁶⁰ دستور المملكة المغربية، المحكمة الدستورية-<https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>

المالية بتخفيض العبء الضريبي على أصحاب الأنشطة التجارية والصناعية والأنشطة الحرفية من 1 في المائة إلى 0.5 في المائة. وكذلك تخفيض العبء الضريبي على قطاع الخدمات من 2 في المائة إلى 1 في المائة.¹⁶¹

في **مصر**، يشير قانون ضريبة الدخل على ضرورة خفض العبء الضريبي على المكلفين. كما قدم القانون عدد من التسهيلات الخاصة بربط الضريبة وتحصيلها بالإضافة إلى العفو الضريبي والتصالح. بالتالي يكون القانون الجديد لضريبة الدخل قد راعي عملية توزيع العبء الضريبي بكفاءة وعدالة على المكلفين القادرين. كما راعي القانون أيضاً زيادة سقف الإعفاءات الضريبية المقررة في ضريبة الدخل، وكذلك على اشتراكات صناديق التأمين الخاصة وأقساط التأمين على الحياة والتأمين الصحي. من ناحية أخرى، تم تخفيض العبء الضريبي لضريبة الدخل وفقاً للقانون من 42 في المائة إلى 20 في المائة، ذلك بالتزامن مع الإصلاحات الجمركية والضريبية على المبيعات التي يجري تنفيذها، بالتالي التأثير إيجاباً على النمط الانفاقي للفرد وتحفيز الاستهلاك وتنشيط الاستثمار والطلب الكلي على السلع والخدمات.¹⁶²

في **السودان**، تبنت الحكومة الانتقالية الجديدة إصلاحات اقتصادية شاملة على مستوى المالية العامة في موازنة العام 2020. بالإضافة إلى إصلاح متطلبات الإنفاق العام التي شملت زيادة الانفاق على الصحة، والتعليم، وخدمات الرعاية الاجتماعية.¹⁶³ من جانب آخر، تتضمن الإصلاحات المدرجة في موازنة العام المالي 2020 عدد من الإجراءات في جانب الإيرادات التي تستهدف زيادة الإيرادات العامة بنسبة 41 في المائة من خلال تبني عدد من السياسات والتدابير من بينها: مواصلة جهود الإصلاح الضريبي لزيادة الكفاءة الضريبية من خلال معالجة التشوهات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية، والعمل على إدماج القطاع غير الرسمي في المظلة الرسمية، وتحقيق عدالة توزيع العبء الضريبي، وخفض معدلات التهرب الضريبي. بالإضافة إلى ضبط وترشيد الإعفاءات عبر مراجعة القوانين ذات الصلة بالضرائب والقرارات الصادرة في هذا الصدد، ودراسة أثر هذه الإعفاءات على الاستثمارات وجدواها الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة منها القطاع الزراعي.¹⁶⁴

أما في **الجزائر**، فتقوم استراتيجية الإصلاح الضريبي على السعي إلى توزيع العبء الضريبي على المواطنين بكفاءة وبحيث يلتزم كافة المكلفين بدفع الأعباء الضريبية حسب قدراتهم المادية. بناءً عليه، شمل

قانون المالية لعامي 2018 و2019 إجراءات للحد من التهرب الضريبي والكشف عن الثروة. لذا، تقوم مصالح الضرائب بالتفتيش الميداني استناداً إلى معطيات مُقدمة من مصادر مختلفة مثل، البنوك والجهات الضريبية وإدارات التسجيل العقاري، وغيرها من الجهات المعنية الأخرى لجمع أدلة حول العلامات الخارجية للثروة، غير المصرح بها، كأصحاب الفلل والشقق الفخمة، والسيارات الفارهة، ومالكي قوارب النزهة، ومن ثم استدعائهم بصفة رسمية لتبرير مصادر ممتلكاتهم أمام اللجان المختصة التي تأخذ بعين الاعتبار كل الوثائق المقدمة من طرفهم، ومن ثم دراسة مدى خضوع عوائدهم إلى القوانين السارية، سواء من حيث الخضوع الضريبي أو المصادر غير المشروعة للثروة.¹⁶⁵

خامساً: الانعكاسات على صعيد السياسات

يحرص صانعو السياسات على تعزيز الإجراءات الخاصة بتوسيع القاعدة الضريبية مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية المتاحة، وبالتالي تمويل مشاريع البنية التحتية ودعم برامج شبكات الأمان الاجتماعي. كما يحرص صانعو السياسات الاقتصادية على وضع نظام ضريبي مرن يُمكن من خلاله فرض عبئاً ضريبياً مقبول وفعال لضمان امتثال المكلفين بدفع الضريبة وعدم التهرب منها، وهو ما يتطلب النظر في ثلاث محددات رئيسية:

1. اتساق العبء الضريبي مع الأهداف الاقتصادية والتنموية:

تعتبر عملية اتساق العبء الضريبي مع الأهداف التنموية للدولة واستراتيجياتها من ضمن الأولويات التي تنظر إليها الحكومات بعين الاعتبار بما يسهم في دعم النمو والتنمية. على الرغم من الإيرادات التي يمكن أن تفقدها الدولة جراء تخفيض العبء الضريبي، إلا أنه يُمكن في المقابل للدولة مستقبلاً الحصول على إيرادات إضافية مع تحسن وتيرة النمو والتنمية. بالتالي لا بد لصانعي السياسات في الدول العربية النظر إلى ما إذا كان العبء الضريبي الشامل يتماشى مع الأولويات الاقتصادية والتنموية.

2. تقييم العبء الضريبي دورياً: من المهم تقييم العبء الضريبي

على الاستثمار بانتظام وما إذا كان متناسقاً مع الإيرادات الضريبية للدولة، وذلك للتعرف على قدرة النظام الضريبي على الوفاء بأهدافه الكلية. كما يجب أن تأخذ عملية التقييم في الحسبان الاعتبارات الإدارية (الإعفاءات الضريبية) والمؤسسية (التكاليف الانتقالية لتغيير النظام الضريبي).

¹⁶⁴ صندوق النقد العربي، (2019). "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.

¹⁶⁵ الوليد طلحة، صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية"

العدد (3)، مارس 2019.

¹⁶¹ قانون المالية العامة المغربي لسنة 2019.

¹⁶² مصلحة الضرائب المصرية، www.incometax.gov.eg.

¹⁶³ وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي (2019)، جمهورية السودان

2. المصادر باللغة الانجليزية

- Carlo Cottarelli (2012), Structures, Processes and Governance in Tax Policy-Making, IMF.
- Francesca Bastagli (2013), Taxation and Inequality, Taxation & Developing Countries (a PEAKS training course).
- Index of Economic Freedom (2019), Promoting Economic Opportunity, Individual Empowerment & Prosperity. <https://www.heritage.org/index/>
- James Rogers & Cécile Philippe (2019), The Tax Burden of Typical Workers in the EU. Milena Mathé, Gaëtan Nicodème, Savino Ruà (2015), "Tax Shift", Working Paper N. 59.

3. مراعات اعتبارات الكفاءة والمساواة والشفافية: هناك

ضرورة للأخذ في الاعتبار عند تصميم العبء الضريبي عدد من العوامل المتعلقة بالسياسات الضريبية في الاعتبار من بينها:

أ. الكفاءة: يجب أن تتميز السياسات الضريبية بالكفاءة في التصميم بما يتماشى مع طبيعة الأنشطة الاقتصادية المختلفة والقطاعات التي تُمارس فيها هذه الأنشطة.

ب. المساواة: تعتبر المساواة في توزيع العبء الضريبي بين المكلفين بدفع الضريبة أمراً مهماً بحيث يشمل ذلك المساواة الأفقية من خلال فرض أعباء ضريبية متساوية حسب الدخل، أو المساواة الرأسية من خلال زيادة الضرائب على الدخل العليا.

ج. الشفافية: اتسام الأطر القانونية للضرائب بالشفافية والوضوح أمراً على جانب كبير من الأهمية من شأنه أن يساهم في زيادة الإيرادات الضريبية.

خامساً: المصادر

1. المصادر باللغة العربية

- الجريدة الرسمية، الأردن، (2018). "قانون رقم (38) لسنة 2018 قانون معدل لضريبة الدخل.
- دستور المملكة المغربية، المحكمة الدستورية. <https://www.cour-constitutionnelle.ma/ar>
- لوانا باسوس (2019)، العدالة المالية في البرازيل: الضرائب كأداة من أجل المساواة، المركز الدولي للنمو المستدام.
- وزارة المالية الأردنية (2019) دائرة ضريبة الدخل والمبيعات.
- وزارة المالية، مشروع إصلاح المنظومة الجبائية، الجمهورية التونسية، 2019.
- ميثم إسماعيل، المالية العامة: مقايضات الكفاءة والعدالة"، 2009.
- موعش وآخرون، (2017). "النظم الضريبية وضريبة القيمة المضافة في الدول العربية، صندوق النقد العربي".
- مصلحة الضرائب العامة المصرية، www.incometax.gov.eg
- قانون المالية العامة التونسي (2019).
- قانون المالية العامة المغربي لسنة 2019، المملكة المغربية.
- صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.
- صندوق النقد الدولي (2016)، العدالة الضريبية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.
- صندوق النقد العربي، (2019) "تقرير آفاق الاقتصاد العربي"، أبريل.
- صندوق النقد العربي، موجز سياسات "العدالة الضريبية" العدد (3)، مارس 2019.